

中国立宪评论丛书

博弈与妥协

——晚清预备立宪评论

周叶中 江国华 主编

如果说，历史就像是一本充满智慧的教科书，那么立宪史就是这本教科书中最富启发的一页
—— 读懂了历史，便也读懂了宪法，便也掌握了未来……



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

中国立宪评论丛书

博弈与妥协

晚清预备立宪评论

周叶中 江国华 主编

如果说，历史就像是一本充满智慧的教科书，那么立宪史就是这本教科书中极富启发的一页
- 读懂了历史，便也读懂了宪法，便也掌握了未来……



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

博弈与妥协:晚清预备立宪评论/周叶中,江国华主编. —武汉:武汉大学出版社,2010.6

中国立宪评论丛书

ISBN 978-7-307-07703-4

I. 博… II. ①周… ②江… III. 宪法—法制史—研究—中国—清后期 IV. D921.02

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第060345号

责任编辑:郭园园 聂勇军 责任校对:刘欣 版式设计:马佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 35.5 字数: 508 千字 插页: 2

版次: 2010年6月第1版 2010年6月第1次印刷

ISBN 978-7-307-07703-4/D · 992 定价: 65.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

如果说，建筑乃一个时代凝固的音乐，刻录了它所诞生的那个时代的悲欢离合。那么，法典就是一个民族无声的语言，记载着这个民族成长过程中的沧海桑田。

所以，法典与建筑一样，都是历史最好的见证。忘却自己民族曾经有过的法典，就意味着对历史的忘却。正如同摧毁自己民族的建筑，就意味着对历史的摧毁一样。

中国的法典文化史正如其建筑文化史一样源远流长。自战国时代李悝撰《法经》，尔后虽历经千秋万变，法典文化却经久不衰，《秦律》、《九章律》、《北齐律》、《开皇律》、《唐律》、《宋刑统》、《大元通制》以及《大明律》等法典承先启后，一直延至《大清律例》。

大清晚年，尽管在内忧外患的双重冲击下，“法统”不古，但其在半推半就之中所推行的预备立宪运动，却开启了中国“宪法典”文化的历史纪元——它不仅留下了《钦定宪法大纲》、《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》和《宪法重大信条十九条》等重要的宪法性文件，而且为其后的中国立宪运动奠定了思想基础和文化基础。

正是受惠于晚清立宪运动的洗礼，武昌首义之后，即有《中华民国鄂州约法》出台，随后又有《中华民国临时约法》问世。此后，尽管国家政局飘摇动荡，北洋政府“大旗频换”，然制宪却从未间断——北洋政府期间先后制定了四部成文宪法典；南京政府时期也先后颁布过三部宪法典；北伐战争前夕，还在湖南、浙江和广东等省相继诞生过“省宪法典”。尽管其中有些宪法典未能正式颁布实施，那些正式颁布实施的宪法实效也大多未尽如人意，但这些似乎并不应当成为阻碍我们去挖掘其文化价值和历史意义的正当理由。

尽管共产党人在执政理念上与当时的国民政府存在严重分歧，但对宪法典的偏好却一脉相承——这仍然要归功于晚清立宪运动的洗礼。自1931年《中华苏维埃宪法大纲》之后，陆续颁布了《陕甘宁边区施政纲领》、《陕甘宁边区宪法原则》和《中国人民政治协商会议共同纲领》等，这些以成文形式出现的宪法性文件是中国社会主义立宪的重要渊源。中华人民共和国成立之后，以“五四宪法”为基础，先后产生了四部宪法典。尽管这些宪法典大多烙上了其所诞生的那个时代的印记，其实施效果也大多难如人愿，但这些同样不是阻碍我们去挖掘其文化价值和历史意义的正当理由。

宪法是历史的存在，解读宪法就是解读历史。不管我们所解读的宪法是不是我们所喜欢的，它都记载了它所诞生的那个时代的故事——这些故事不仅昭示着过去，而且也应当启迪未来！

然而，五四运动以来的反传统教育，或许已经让我们很难静下心来，理性地面对我们的历史和传统。“言必称希腊”也因此由一种时髦而演变成为一种思维惯性。在这种思维惯性的支配下，我们所推崇的立宪主义在与自己的历史渐行渐远的同时，离自己的现实似乎也愈来愈远了……

每个国家都有自己的传统，正如同每个民族都有自己的文化一样。“圆顶雕墙”尽管典雅而美丽，但那毕竟属于人家的传统；“青砖黄瓦”虽然朴质而无华，但这却是我们自己的文化。中国的立宪主义固然当海纳百川，但倘若忘却了我们自己的“青砖黄瓦”，势必飘若浮萍。无根之“主义”或许可以构设美丽的海市蜃楼，却终究无力成就宏伟的宪政大厦；正如同无根之浮萍尽管也可以开出美丽的小白花，却终归无缘长成参天大树。

每个民族的历史都是独一无二的。善待并尊重自己的历史，或许也应当成为一个民族的美德。

如果说，历史就像是一本充满智慧的教科书，那么立宪史就是这本教科书中最富启发的一页——读懂了历史，便也读懂了宪法，便也掌握了未来……

周叶中

2010年2月25日

目 录

预备立宪百年祭.....	1
导 论	22
出洋立宪政治考察评论	64
一、出洋立宪政治考察的时代背景	64
二、出洋立宪政治考察的基本过程	73
三、出洋立宪政治考察的核心内容	85
四、出洋立宪政治考察的历史评价	102
参考文献	109
预备立宪之官制改革评论.....	111
一、晚清官制改革的基本动因	111
二、晚清官制改革的历史渊源	117
三、丙午年间的官制改革	120
四、宣统年间的官制改革	131
五、晚清官制改革的若干反思	140
参考文献	159
预备立宪之教育改革评论.....	162
一、晚清教育改革的历史动因	162
二、晚清教育改革的主要内容	175
三、晚清教育改革的历史评价	185
参考文献	196

预备立宪之法制改革评论	199
一、晚清法制改革的基本动因	199
二、晚清法制改革的主要内容	203
三、晚清法制改革的宪法地位	215
四、晚清法制改革的若干反思	220
参考文献	230
预备立宪之地方自治改革评论	232
一、晚清地方自治改革的思想源流	233
二、晚清地方自治改革之前的地方自治运动	242
三、晚清地方自治改革的主要内容	249
四、晚清地方自治改革的历史评价	256
参考文献	264
预备立宪之资政院评论	266
一、资政院设立的历史背景	267
二、资政院的组织依据	273
三、资政院的主要活动	282
四、资政院的历史评价	293
参考文献	313
预备立宪期间之国会请愿运动评论	316
一、国会请愿运动的历史背景	316
二、国会请愿运动的发展过程	323
三、国会请愿运动的政治影响	330
四、国会请愿运动的若干意义	343
参考文献	349
《钦定宪法大纲》评论	352
一、《钦定宪法大纲》的出台背景	353
二、《钦定宪法大纲》的产生过程	356

三、《钦定宪法大纲》的文本分析——兼与日本明治	
宪法比较	374
四、《钦定宪法大纲》的历史地位	403
参考文献	416
 《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》评论	421
一、《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》的出台背景	421
二、《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》的文本分析	426
三、《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》的实施情况	433
四、《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》的历史地位	445
参考文献	455
 《宪法重大信条十九条》评论	457
一、《宪法重大信条十九条》的出台背景	460
二、《宪法重大信条十九条》的文本分析	467
三、《宪法重大信条十九条》的宪法理念	488
四、《宪法重大信条十九条》的历史评价	497
参考文献	511
 附 录	514
附录 1:《派载泽等分赴东西洋考察政治谕》	514
附录 2:《宣示预备立宪先行厘定官制谕》	514
附录 3:《考察政治馆拟具资政院官制清单》	515
附录 4:《裁定奕劻等核拟中央各衙门官制谕》	519
附录 5:《各省官制通则》	521
附录 6:《立宪应如何预备施行准各条举以闻谕》	525
附录 7:《钦定宪法大纲》	525
附录 8:《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》	527
附录 9:《议院法要领》	531
附录 10:《选举法要领》	532
附录 11:《城镇乡地方自治章程》	532

附录 12:《资政院章程》	544
附录 13:《内阁官制》	550
附录 14:《内阁办事暂行章程》	551
附录 15:《缩改于宣统五年开设议院谕》	553
附录 16:《宪法重大信条十九条》	555
后 记	557
编者后记	558

预备立宪百年祭

——祭晚清预备立宪过程中的政治妥协^①

(代序)

晚清历经咸同之际的外衅内乱之后，朝野对于改革变法已逐渐达成低度共识，即便两年前血腥镇压戊戌变法的慈禧太后也意识到，不改革，中国就没有出路，并于1901年1月29日在“西狩”途中发布了预约变法上谕，宣布实行“新政”。1905年清政府决心预备立宪，并于当年派载泽等五大臣出洋考察各国立宪政治。1906年9月1日，慈禧公布《仿行立宪上谕》，由此掀开了预备立宪的历史序幕，中国政治从此通向了由封建专制政治向资产阶级民主政治过渡的新时期。^②

从时间上来看，预备立宪乃晚清新政的一部分。但新政之初，清政府并无立宪之打算。新政不久即着手预备立宪，并将立宪预备作为随后新政变法的核心问题，实乃妥协之产物。

一、新政派与立宪派的妥协

“戊戌政变”之后，维新力量尽管受到重大挫折，但其政治主张却得到广泛传播，并逐渐形成了以梁启超等维新人士为核心的社会基础广泛的为立宪政治而奔走呼号的一股政治力量，史学界称之

① 本文主要观点曾刊发于《湖南科技大学学报》2007年第1期。

② 参见〔美〕费正清：《中国：传统与变迁》，张沛译，世界知识出版社2002年版，第403页。

为立宪派。与此同时，在经历八国联军侵华战争之后，清政府内部也发生分化，以慈禧为代表的部分反对立宪变法的政治势力，尽管对立宪仍存芥蒂，但对政治变革却达成某种共识，此即所谓新政派。

（一）新政派对立宪的初衷

在“戊戌政变”之后，特别是八国联军侵华战争之后，清政府的政治思维已经开始转化，一部分开明权贵在不同程度地反思民贫国弱的制度根由，并渐次放弃“祖宗成法不可变易”的顽固立场。保守派中的顽固分子亦逐渐淡出晚清政治舞台，比较开明的洋务派则再度得势，并在清政府颁布新政上谕之后，与清政府权力核心阶层合作，结成新政派，成为推动新政的核心力量。^①

从历史渊源来看，尽管洋务派成了新政派的重要力量，但就其政治立场而言，新政派早期对于立宪政治仍持排斥态度。^②这是对1901年的新政上谕及其后的相关新政措施中未将立宪列入议程的合理解释——“戊戌政变”的事实应当能够比较充分地证明以慈禧为代表的当权派对于立宪政治的排斥心理，而且这种心理在短短的两年内发生急转弯的可能性是非常小的，而洋务派对于政治改革历来持保守态度——尽管在中国近代化的起步和早期发展中，洋务派是主要的推动力量，但当近代化从器用层面向政治制度改革层面推进的时候，他们对开设议院、实行君主立宪之类的政治改革素来就缺乏亲善之举措。

正因如此，晚清新政的变法大纲几乎与立宪主义难以调和——就其宗旨而言，新政旨在维护封建制度，巩固晚清统治；而宪政则是要废除专制政治，推行民主改革，将中国政治推向资本主义近代化的历史轨道。所以，以慈禧为代表的当权派最开始希望的变法，

① 参见迟云飞：《清季政府及其覆亡论析》，载《北方论丛》1992年第2期。

② 参见陈今晓：《论晚清近代化的制约因素与政府作用》，载《中州学刊》1995年第5期。

不过是对封建专制制度的修修补补。正如1901年1月29日的变法上谕中所指出的那样,“盖不易者,三纲五常”,“而可变者,令甲令乙”,“康逆之讲新法,乃乱法也,非变法也”。^① 据此,督办政务处随后制定的《开办条规》即规定,变法大纲一为规复好旧章,二为参用西法,并进一步申述,“维新之极而有康逆之乱,守旧之极而有拳匪之乱”,均在摒除之列。^② 由此可见,晚清政府在推行新政之初,并未有立宪打算,甚至忌言立宪,生怕与立宪变法有任何瓜葛,而将新政与君主立宪彻底划清界限。

(二) 立宪派的主张

晚清王朝在戊戌变法之后,以慈禧为代表的保守派取得了暂时的政治优势,维新派在遭受“戊戌政变”之后,虽然损失惨重,但并未因此销声匿迹,他们仍以不同的形式宣传变革主张,传播立宪思想,使得“变法维新”保持着强大的政治影响力。其中代表人物当首推梁启超,他对何为君主立宪,为何要实行君主立宪以及如何实现君主立宪等问题作了比较系统地阐述。

梁启超认为,宪法“为国家一切法度之根源”,君主、官吏和人民必须“共守”;“立宪政体亦名为有限权之政体”,“有限权云者,君有君之权,权有限;官有官之权,权有限;民有民之权,权有限”;君主立宪与民主立宪是由各国的历史情势决定的,但“同为民权”,因此,相对于君主专制与民主立宪政体而言,君主立宪最为理想。^③ 他言道:“今日之世界,实专制、立宪两政体新陈嬗代之时也。”按照“公理”,新旧两种事物相嬗代必有斗争,“争者旧者必败而新者必胜,故地球各国必一切同归于立宪”。中国也要“归于立宪”,任何人都阻挡不住,当权者如真有爱国之心,就应

^① 参见朱寿朋:《光绪朝东华录》,第5册,张静庐校点,中华书局1958年版,第4771页。

^② 参见沈桐生等编:《光绪政要》,第27卷,南洋官书局1909年版。

^③ 参见梁启超:《立宪法议》,载《清议报》1901年6月7日。

当兴民权，早日实行君主立宪。^①

到1903年前后，立宪思潮已经在国内和海外留学生、华侨当中勃兴起来了，并很快汇流成为一股强大政治势力，历史上称之为立宪派。^②到1904年日俄战争前后，立宪派逐渐从纸上谈兵转变为实际行动，立宪主义也由一种思潮迅即演变为一场全国性的立宪运动，出现了所谓“上至勋戚大臣，下逮校舍学子，靡不曰立宪，一唱百和，异口同声”的政治趋向。^③

（三）出洋政治考察决定的出台

如果说日俄战争之前立宪派的主要活动在于理论准备，那么日俄战争之后的活动重心则在于上层策动。因为立宪派认为，要促成立宪，必须得到当朝权要的认同和支持，将来实行宪政也需这些权要来主持，更为重要的是，这些权要具有居身体制之外的立宪人士所缺乏的说动朝廷之便利和实力，因此立宪的第一要务就是策动当朝权要，并借助于他们向权力核心陈请立宪变法——与戊戌变法相比较，立宪派避免了与反宪派的直接对立，而是通过策动政府权要，培育一个亲宪派官僚集团，并通过这一亲宪派集团的影响和奏请，实现与最高统治者的沟通与对话，并最终由这些权要来说服当朝最高决策者，从而接受立宪主张。

实践证明，立宪派的这种策动取得了空前成功。1904年1月19日，云贵总督丁振铎、云南巡抚林绍年首先联电奏请变法。1904年3月，江浙立宪派人士张元济等开始了“奔走运动”，并首次提出了遣使分赴各国政治考察之主张。1904年3月，岑春煊等满汉官员纷纷就立宪问题上奏朝廷。^④截至1905年6月底，在位的八位总督中就有滇、粤、江、鄂、直五位奏请立宪，军机大臣则

① 参见梁启超：《立宪法议》，载《清议报》1901年6月7日。

② 参见侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮》，人民出版社1993年版，第39页。

③ 《社说》，载《东方杂志》第2卷第11号。

④ 参见侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮》，人民出版社1993年版，第52页。

有瞿鸿玟和奕劻明确表示支持立宪变法，加之林绍年、孙宝琦等巡抚和出使大臣，立宪派已经成功地策动了一支实力强大的支持或同情力量，立宪已成不可避免之趋势。^①

面对如此强大的立宪呼声和亲宪势力，以慈禧为核心的新政派不得不做出妥协，并于1905年7月初开始连日召开会议，讨论立宪事宜。7月4日商讨了派员出洋政治考察问题，9日便正式做出了遣使出洋考察政治之决定，并于7月16日发布谕旨，遣载泽等五大臣“分赴东西洋各国考求一切政治，以期择善而从”。^②从此，预备立宪的预备程序正式启动。

二、亲宪派与反宪派的妥协

随着“新政运动”的深入，在新政派内部，也发生分化，一部分人开始明确赞成或者同情立宪派的主张，倾向于将“立宪”纳入新政过程，姑且称之为“亲宪派”；另一部分人则顽固坚持反对立宪立场——他们虽然主张改革变法，实行新政，但坚决反对“立宪”，且称之为“反宪派”。

（一）亲宪派积极推动立宪

1905年，清政府内部的亲宪势力进一步增长，以考察大臣为核心的亲宪派对预备立宪的进程起到了十分关键的作用。

1905年底，五大臣到达日本，对其立宪政治作初步考察之后，即上书朝廷，盛赞日本的立宪政治，认为日本所行之宪法，是参考了欧洲宪政的结晶，至为致密。^③

1906年7月，考察大臣载泽上折奏请立宪，指出：东西各国

^① 参见王开玺：《清统治集团的君主立宪论与晚清政局》，载《北京师范大学学报》1990年第5期。

^② 参见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，上册，中华书局1979年版，第1页。

^③ 参见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，上册，中华书局1979年版，第6~7页。

富强“莫不以宪法为纲要”，中国新政“卒未能卓有成效者，则以制治之未得其要也”，要收自强之效，必须实行立宪。要求朝廷“明发谕旨，布告立宪”，并令考察政治馆“博采各国宪法拟定草案，广兴教育，改良法律，整理财政，实行地方自治，以为立宪预备”。^①

1906年，出使各国考察政治大臣戴鸿慈等人在《请改定官制以为预备立宪折》中，援引日本的先例，认为“日本之实施宪法在明治二十三年，而先于明治七年、明治十八年两次大改官制，论者谓其宪法之推行有效，实由官制之预备得宜。诚以未改官制以前，任人而不任法，既改官制以后，任法而不任人……中国今日欲加改革，其情势与日本当日正复相似”。并提出八项具体改革意见：略仿责任内阁之制，以求中央行政之统一；划分中央和地方权限；地方重要衙署皆设辅佐官（次官），中央各部主任官（长官）事权应当统一；调整中央机构；变通地方行政制度；裁判，税收官员独立；取消胥吏，代以书记；重新制定任用、升转、惩戒、俸给、恩赏诸法及官吏体制。^②

（二）亲宪派与反宪派的交锋

考察大臣对立宪政治一边倒的态度，是促使朝廷做出实行立宪最终决定的重要因素。实行立宪意味着政体的转变，而政体的转变又意味着国家权力结构的变化，这就势必触及原皇族内部等一部分人的利益，也就必然会遭到清政府内部的一部分保守势力的反对。

早在考察大臣回国之前，一些保守人士就或明或暗地对立宪持反对态度，有的公然上奏为专制制度辩护，说中国贫弱不在专制，相反，“其病总由于君权之不振”，立宪“施之我国，则有百害而

^① 参见侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮》，人民出版社1993年版，第68页。

^② 参见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，上册，中华书局1979年版，第367～368页。

无一利”。^① 载泽等五大臣出洋政治考察归来以后，个别反宪派公然抵制立宪，胡说“立宪，弊政也，主张平等者之莠言也。果实行之，行将不利君，不利国，不利官，而民气日嚣，不可复制”。^② 内阁学士文海奏陈立宪有六大错，耸言“现在时势艰难，列强环伺，民气既嚣，士习尤坏，苟复议立宪改官之说生其奸心，则主权日削，国是日淆，而外人之从旁覬覦，将防之不胜防矣”。^③

针对反宪派的责难，考察大臣载泽等针锋相对，并奏请朝廷指出：宪法者，“所以安宇内，御外侮，固邦基，而保人民者也”，且夫“立宪之行利于君，利于民，而最不利于官”，以为“环球大势如彼，宪法可行如此，保邦致治，非此莫由”。^④ 因此，政府首先有必要颁布立宪纲要，向国民表明立宪态度，制定保障地方自治和集会、言论、出版权利之法律，此三者，“实宪政之精髓，耳富强之纲纽”。^⑤

8月28日，受命阅看考察政治大臣折件的诸大臣就“是否实行立宪”展开讨论。军机大臣奕劻认为：立宪有利无弊，符合民意，应从速宣布。反对者提出：中国情势与外国不同，实行立宪，必致执政者无权，坏人得栖息其间，为祸非小；人民不知要求立宪，授之以权，不仅不以为幸，反而以分担义务为苦；实行自治，坏人便会掌握地方命脉，非常危险。亲宪派官员认为：国民程度的高低全在政府劝导，如坐等提高，永远不能立宪，只有先事预备立

① 参见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，上册，中华书局1979年版，第107～108页。

② 参见《立宪论上》，载《花字汇报》1906年9月23日。

③ 参见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，上册，中华书局1979年版，第140页。

④ 参见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，上册，中华书局1979年版，第111页。

⑤ 参见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，上册，中华书局1979年版，第112页。

宪，才能诱导提高国民程度；^① 正因中外情势不同，才定为预备立宪，而不是立即实行宪政。曾经在戊戌变法中被认为背弃“维新派”的袁世凯此时也坚决主张立宪，声称“有敢阻挠立宪者，即是吴樾，即是革命党”，甚至表示“官可不做，法不可不改”，“当以死相争”。^②

（三）《仿行立宪上谕》之颁布

亲宪派与反宪派经过激烈争论之后，终于达成妥协，1906年9月1日清政府发布《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，即所谓《仿行立宪上谕》，诏示天下，表明对宪政的态度，承认“各国之所以富强者，是由于实行宪政”，中国唯有“仿行宪政”，方可立“国家有道万年之基”。第二天宣布改革官制，派载泽等14人编纂改革方案，由奕劻、瞿鸿玨、孙家鼐等总司核定。6日，考察政治馆改为宪政编查馆，并着手准备从政府机构上开始改革。

《仿行立宪上谕》的颁布标志着中国政治开始进入由封建专制向资产阶级民主政制过渡的历史时期。以慈禧为代表的曾经残酷镇压维新立宪运动的当权派在上谕中公开承认中国的专制制度不如西方资本主义优越，宣称必须“仿行宪政”，虽然这是不得已而做出的妥协，但这也表明执政者已经意识到要消解国家所面临的危机和困境，谋求国家的生存和发展，就必须抛弃腐朽落后的专制制度，向先进制度学习。^③

三、当权派与立宪派的妥协

预备立宪前夕，清统治者内部以慈禧为核心的新政派掌控了国

① 参见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，上册，中华书局1979年版，第116页。

② 参见陈旭麓：《辛亥革命前后》，上海人民出版社1979年版，第28-29页。

③ 参见侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮》，人民出版社1993年版，第74页。