

# 晚清

## 中央与地方关系演变史纲

◎ 楚双志 著

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

责任编辑 曲 炜  
封面设计 孙超英  
版式设计 尉红民  
责任校对 于小红  
责任印制 张志军

### 图书在版编目 (CIP) 数据

晚清中央与地方关系演变史纲/楚双志著. —北京:  
中共中央党校出版社, 2006. 10  
ISBN 7-5035-3563-6

I. 晚… II. 楚… III. 中央和地方的关系—史料  
—中国—清后期 IV. D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 123165 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 三河市南阳印刷有限公司装订

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 7.75

字数: 196 千字 印数: 1—5000 册

定价: 16.80 元

# 目 录

导 言 .....	( 1 )
一、研究现状 .....	( 1 )
二、权威扫描 .....	( 6 )
三、皇权危机 .....	( 26 )
四、演变规律 .....	( 48 )
<b>第一章 变化开端 .....</b>	<b>( 72 )</b>
一、放权督抚 .....	( 72 )
二、二元格局 .....	( 77 )
三、制约策略 .....	( 82 )
<b>第二章 秩序再造 .....</b>	<b>( 90 )</b>
一、中央集权 .....	( 90 )
二、地方扩权 .....	( 98 )
三、异军突起 .....	( 104 )
<b>第三章 庚子变脸 .....</b>	<b>( 111 )</b>
一、废立皇帝 .....	( 111 )
二、剿抚拳民 .....	( 114 )
三、和战列强 .....	( 117 )
<b>第四章 角逐新政 .....</b>	<b>( 121 )</b>
一、地方推动 .....	( 121 )



二、中央下令 .....	(123)
三、湖北派系 .....	(126)
四、北洋扩张 .....	(132)
<b>第五章  鸪占鹊巢 .....</b>	<b>(188)</b>
一、人心日下 .....	(188)
二、蛀虫内蚀 .....	(198)
三、集权分权 .....	(209)
四、立宪路权 .....	(213)
五、北洋反戈 .....	(216)
六、新风景线 .....	(227)
<b>主要参考文献 .....</b>	<b>(235)</b>

# 导摇摇言

一部清朝 1644 年中央与地方关系的历史大致可以划分成前、中期（1644—1840 年）和晚期（1840—1911 年）两个阶段。在第一阶段，国家中央与地方的关系基本上是稳定的，中央政府保持着高度的集权和对地方有着绝对的驾驭能力。变化发生在后一阶段。在后一阶段，西方列强的不断侵入和 1851—1864 年的太平天国运动，导致了清王朝的原有国家权力配置体系发生了重大的变化，原来属于中央政府的权力开始下移，从此，晚清中央与地方关系开始发生重大的变化。

001

## 一、研究现状

关于晚清中央与地方关系发生变化的缘由及其变动的情况，过去国内学术界的成果不是很多，试概括如下：

龔罗尔纲的《湘军兵志》，龙盛运的《湘军史稿》，贾熟村的《试论咸同时期清政府的应变力》（《近代史研究》1983 年第 3 期），刘伟的《甲午前四十年间督抚权力的演变》（《近代史研究》1985 年第 4 期）以及朱东安在《近代史研究》1983 年第 4 期发表的《太平天国与咸同政局》等文章和著作基本上代表了史学界对咸同时期中央权力下移地方的原因与过程的判断和看法。罗尔纲认为：湘军制度改革了清代的兵

制，代替了绿营的地位。“将帅自招的募兵制度代替了兵权掌于兵部的世兵制度，于是因为兵制起了根本的改革，兵将间的关系与军队对国家的关系也都跟着改变了。”<sup>①</sup> 由于湘军将帅得有总督、巡抚的位置，既擅兵柄又握有地方上的财政、民政等权柄，于是他们便上分中央的权力，下专一方的大政，造成了咸同以后总督、巡抚专政的局面。龙盛运认为：“以满族贵族为主体的满汉地主阶级联合专政，以及与之相适应的权力分配，因遭到太平天国革命强有力的打击，陷于严重削弱和解体的境地；湘军集团则乘时而起，取得了大有凌驾而上之的权势和地位。”<sup>②</sup> 朱东安说：“太平天国对清廷的致命一击，是对其主要武装力量的摧毁与对其主要财源的破坏。清王朝是中央集权和极端君主专制的一代封建政权。然自太平天国革命爆发以来，随着内战的推进，其权力结构自中央以至地方都发生很大变化，突出表现在相权的析出和督抚权力的膨胀。总之是皇帝大权旁落，一分于宰相，二落于督抚，中央则肃顺、奕訢先后秉政，地方则形成以曾国藩为代表的一大批掌握军政实权的汉员督抚。前一问题已由那拉氏于同治四年加以解决，而督抚专权问题则成尾大不掉之势，终有清一代未能改变，且对后世产生很大影响。”<sup>③</sup> 这些结论都是具有一定道理的。

关于洋务运动时期、甲午战后到义和团时期的中央与地方的关系，学术界在这一方面专门探讨的则较少。目前见到的主要有丁名楠所写的《十九世纪六十至九十年代清朝统治集团最高层内部斗争概述》（载《近代史研究》1984年第1期），魏光奇所写的《清代后期中央集权财政体制的瓦解》

① 罗尔纲：《湘军兵志》，中华书局1985年版，第102页。

② 龙盛运：《湘军史稿》，四川人民出版社1984年版，第194页。

③ 朱东安：《太平天国与咸同政局》，《近代史研究》，1983年第1期，第1页。

(载《近代史研究》1995年第1期),谢俊美所著的《政治制度与近代中国》(上海人民出版社1995年版),以及周育民的《晚清财政与社会变迁》(上海人民出版社1994年版)对此有所论述与提及。另外,刘伟《晚清督抚政治》(湖北教育出版社1994年版)一书,从晚清督抚的权力变化角度,探讨了晚清中央与地方的收权与放权之争的问题。谢俊美在《政治制度与近代中国》一书中,对地方督抚与晚清政局作了一定探讨,认为地方督抚的割据造成了内轻外重的政治格局;魏光奇的论文与周育民的专著,都涉及到了对晚清这一整个时期清王朝财政体系及财权变化的探讨。尤其是周著,用了大量的篇幅对鸦片战争与清朝财政、太平天国与清朝财政、洋务运动时期的清朝财政、甲午战后的清朝财政、覆灭前夜的清朝财政都作了比较深入和细致的研究,这对于揭示晚清中央与地方关系变化的规律具有重要的参考价值。

獠对于新政时期的中央与地方关系的探讨,近年来涌现出来了一些新的成果。主要有:(员)朱英的《晚清经济政策与改革措施》(华中师大出版社1995年版)。该书在“清末新政与清朝统治的灭亡”一章中对新政期间中央与地方的关系做了一定的探索;(圆)罗尔纲的《晚清兵志·陆军志》一书中对北洋军成为袁世凯的势力以及新军与辛亥革命之间的关系作有比较精辟的论述;(猿)刘伟的《清末中央与地方关系的调整》(《北京科技大学学报》哲学社会版1995年第1期)和《清末地方官制改革与辛亥革命》(纪念辛亥革命九十周年国际学术讨论会提交之文)两篇文章则集中探讨了清末新政和预备立宪时期清政府对中央与地方关系的调整过程以及地方督抚对清政府中央集权的反对与结果。另外,张振鸥的《清末十年间的币制问题》(载《近代史研究》1994年第1期)一文从币制问题角度对新政期间中央与地方的经济之争作有一些探讨。



央与地方之间的矛盾、斗争和争夺。尤其是鲍威尔的著作一个重要目的就是“试图描绘半私人性质的军队如何成长起来，以及军阀如何上升到能够在君主制崩溃后夺到政权的地位。”

在晚清人物研究中，美国学者贝斯（贝斯 著 邱月 译）《迈入 20 世纪的中国：张之洞与新的时代问题》（贝斯 著 姚 译）和麦金农（麦金农 著 邱 译）《晚清帝国的权力与政治：袁世凯在北京和天津》（麦金农 著 邱 译）从清末政治权力结构的演变角度，对清末张之洞与袁世凯为代表的地方实力派与中央政府的矛盾与斗争做了一些介绍与探讨。

此外，李约翰（李约翰 著 邱 译）的《清帝逊位与列强——第一次世界大战前的一段外交插曲》（李约翰 著 邱 译）（该书于 1915 年在加利福尼亚出版，1916 年中华书局出版中文译本），任达（任达 著 邱 译）的《新政革命与日本——中国，1913—1915》（任达 著 邱 译）（1913 年由江苏人民出版社出版中译本），陈锦江（陈锦江 著 邱 译）的《清末现代企业与官商关系》（陈锦江 著 邱 译）（该书于 1916 年由哈佛大学出版，1917 年由中国社会科学出版社出版中文本）等书，也都或多或少从政治、军事与经济等角度谈及到了晚清中央与地方关系。虽然上述著作从不同层面展示了晚清历史的复杂性和西方学者的历史识见，但其研究多聚焦在清末新政内容方面，对晚清中央与地方关系中的权力变化及其导致清政府走向灭亡的重要原因，探讨得还不充分，系统的内容与专门的研究有待于进一步开展。

总的看来，多年来，国内外学术界对晚清中央与地方的关系进行了一定的探讨，但专门从整体上比较系统地构架晚清中央与地方关系的学术著作与能够上升到一定高度、总结规律性的文章凤毛麟角。晚清中央与地方关系领域的研究还有待进一步深入和开拓。

本书不是对晚清中央与地方关系作一深入而详尽的探讨。本书的目的在于梳理清楚晚清中央与地方关系的变化和发展的基本脉络，以期给予对这一问题有兴趣的同仁一个清晰和较全面的线索。

本人认为，晚清中央与地方关系的演变应从太平天国战争开始，结束于辛亥革命时期。因此，本书从总结清前、中期中央与地方关系的主要内容、晚清地方势力崛起原因这两大影响晚清中央与地方关系变化的因素开始，按时间及重大事件发展的线索为序依次简要说明了太平天国、洋务运动、甲午战后、庚子前后、新政、辛亥革命几个时期的中央与地方关系的基本特征。

## 二、权威扫描

清王朝的政治权威是建立在军事镇压与传统的政治文化和政治秩序基础之上的。依靠军事统治和传统的政治文化与政治秩序，清王朝成功地在全国建立了自己的政治权威。到鸦片战争前夕，清王朝的政治权威已经具有了三个十分明显的特点：第一，清廷入关后依靠军事力量 and 通过吸收前朝经验而建立起来的政治秩序已经为全国人们所接受。在这一政治秩序中，皇帝具有至高无上的权威，中央保持着高度的集权。第二，由于乡村基层政权控制在家族势力和地方士绅手中，清朝的政治权力受到很大的限制，缺乏全社会的动员和现代政治所应拥有的合法性基础。家族势力和地方士绅与清

政府的有条件合作（即优先确保家族或地方的利益）是中央权威不受地方势力挑战的前提。第三，军队尤其是八旗军的存在和保持既有的战斗力，是清王朝赖以强固皇权和维系社会安定的命脉所系。如果这种号称经制之师的军队出现问题，清政府的政治权威就会被打破，政治、社会危机就会爆发。

### 摇摇（一）清政府政治权威的建立

《清史稿·兵志》有云：“有清以武功定天下，太祖高皇帝崛起东方，初定旗兵制，八旗子弟人尽为兵，不啻举国皆兵焉，太宗征藩部，世祖定中原，八旗兵力最强，圣祖平南服，世宗征青海，高宗定西疆，以旗兵为主，而辅之以绿营。仁宗剿教匪，宣宗御外寇，兼用防军，而以乡兵助之。文宗、穆宗先后平粤、捻，湘军初起，淮军继之，而练勇之功始著，至是兵制盖数变矣。道咸以后，海禁大开。德宗复立海军，内江外海，与水师并行，而练军、陆军又相继以起，扰攘数年，卒酿新军之变。”<sup>①</sup>很明显，在大规模军事镇压之后建立起来的清皇朝，带有明显的军事统治的性质。另外，从兵制上也体现出清廷以满洲贵族为核心，加强对以汉族为主体的广大民众统治的民族压迫色彩。

清代的正规军是八旗和绿营。八旗兵包括满洲八旗、蒙古八旗和由入关前降清明军组成的汉军八旗，共 100 余万人。八旗兵兵籍世袭，占有圈占的土地，不同于一般军队，是享有一定封建特权的军事集团。入关后，八旗仍沿用以旗统兵的建制，分为“禁旅八旗”和“驻防八旗”两种，但已不归旗主所有，而直属国家指挥调动，构成清朝军队的骨干。禁旅八旗接近 10 万人，负责守卫宫廷和京师。驻防八旗 100 多万人分布于全国各军事要地。绿营兵是入关后招募和收编的汉

<sup>①</sup> 《清史稿》卷一百三十，志一百五，兵一，中华书局 1977 年标点本。

族地主武装，以绿旗为标志，约 20 万人，配合驻防八旗屯戍全国各地。驻防地方的绿营兵要受驻防八旗监视、控制，绿营中的重要官职规定为满官缺，必须由满族将领担任。八旗兵的训练、装备、兵饷待遇都远比绿营兵优越。八旗和绿营正规军直接归皇帝统辖，不另设统一指挥全国军队的统帅。所有军队调防均须向皇帝奏报，各级武官的任命亦须经皇帝批准。皇帝直接通过军机处控制军队，比起历代皇朝军权更加集中。除正规军外，尚有西南少数民族地区的士兵、西藏的番兵等地方武装，汉族地区则有当地招募的乡兵团练。一般战事结束，团练即告解散，并非正规军队。清中期后，八旗和绿营腐败虚弱，不堪重用，清廷主要依靠乡勇镇压人民起义，团练逐渐演变为正规的“勇营”。

虽然清政府是在大规模军事征服的基础上建立起来的，军事统治是其政治控制的一个显著特点。但是，众所周知，清王朝政治权威的建立仅限于此是远远不够的。这是因为，政治文化是政治体系中人们对政治态度的反映，是政治行为的基础。儒家思想既是中国传统文化的代表，也是影响中国传统政治的基本观念形态。长期以来，儒家的政治思想对于稳定中国政治秩序，满足中国人的政治认同起了极为重要的作用。这一点，在中国历代政治中显得尤其突出。

儒家的政治思想具有浓厚的人伦色彩。在政治生活中，它关注的不是每一个具体的人，而是人与人之间的义务关系；它强调个人是社会关系中的一员，应遵守他在社会关系中所承担的角色和规范，即所谓的“君君、臣臣、父父、子子”<sup>①</sup>。儒家认为，君民之间、君臣之间的关系如同家庭中的父子关系一样，双方都应该自觉维持共同的礼仪秩序。对于臣民，君主应该像父母对待子女那样实行道德教化，“以德为政”，

<sup>①</sup> 《论语·颜渊》。

“道之以德，齐之以礼”，<sup>①</sup> 做一个“爱民如子”的“父母官”。对于君主，臣民应该像子女对待父母那样孝敬，所谓“君使臣以礼，臣事君以忠”<sup>②</sup>。儒家这种人伦的政治思想之所以能成为中国传统的政治文化，是有其广泛社会基础的。传统中国是个家族取向的社会，家族不仅是传统社会的基础，也是传统社会中个人一切活动的中心。个人的存在以家族的存在为前提，个人的发展也以家族的发展为目标。维持家族生存，主要是依靠伦理关系，所以，家族特别强调伦理秩序与责任分配。在家族所有关系中，最重要的是父子关系，父对子要仁慈，子对父要忠孝。由父子的人伦关系组成了家族，由家族的人伦关系，又组成了社会和中国人眼中的“国家”。儒家将家族的人伦关系政治化，提出了忠孝合一、家国合一的人伦政治思想，同时，儒家的这种政治思想又通过家族制度不断地社会化，从而演变成为中国传统的政治文化。

儒家人伦政治思想的核心内容是道德教化。在儒家看来，既然国家是建立在一种人伦关系之上的，那么，治理国家就不能依靠武力强权，也不能凭借一种契约关系，而是靠统治者的道德教化，亦即所谓的“为政以德”。如何才能做到这一步呢？儒家认为这主要是靠统治者自身的道德修养，格物致知，诚心正意，修身齐家，才能达到“内圣外王”的境界，最终实现治国平天下的政治目标。儒家以道德为要，强调把个人的道德实践与政治相结合，认为只要统治者端正自己的行为，人民就会在他的榜样之下，随他而行。所谓流风所及，自然能够风行草偃，使全社会形成一种夜不闭户、道不拾遗的良好社会风气。所以孔子说：“政者，正也，子帅以正，孰

① 《论语·为政》。

② 《论语·八佾》。

敢不正？”<sup>①</sup>这正是对儒家道德政治的最好概括。

在儒家思想的规范下，人伦的政治文化不仅产生了道德政治，而且在家族制度的催发下影响了中国人的政治心理，形成了中国人的权威人格。在家族内部，每一个成员的地位都由其所处的伦理秩序决定。父母是家庭的权威，族长是家族的权威；子女要孝敬父母，全族要服从族长。儒家将家族内的伦理关系扩大到政治领域，把政治权威与家族权威联系起来，使中国人崇尚权威的社会心理转化为一种政治心理，使家族内的伦理关系秩序转变成国家中的政治秩序，这就最终形成了中国人的权威人格与维系统治的一种强有力的力量。在这样的社会中，人们的政治地位是通过纵向的权力关系来体现的，每个人既是在上者又是在下者，既是权威又不是权威。这种等级秩序形成了中国人矛盾的政治心理。一方面，在权威下，人们对政治采取疏远而又保守的态度，对权威持有一种消极忠诚和恪尽义务的宿命观点。另一方面，由于权威被看作是秩序和道德的象征，人们又需要权威，依赖权威。这种权威政治人格不仅影响了中国人广泛的政治参与，而且又助长了对权威的无限崇拜。这样的传统政治文化也因此造成了中国传统政治的结构性危机，即一方面需要政治权威，另一方面政治权威又因为各种因素而被经常打破。

正是在这种政治文化的基础上，清政府建立了自己的政治秩序和政治权威。一方面，它继续推崇和利用儒家政治思想，任用大批汉族儒生，极力改变异族征服者的形象；另一方面，清政府又仿效秦汉以来中国的君主官僚政体，建立了一套完善的政治制度，以便加强中央集权的控制。

从政治制度的层级秩序来看，清朝的中央政治制度基本上沿用了明朝的制度，但又比前朝有所发展，皇权更加集中。

<sup>①</sup> 《论语·颜渊》。

皇帝以下，主要有内阁、南书房、军机处、六部、都察院、理藩院以及管理皇族宫廷事务的宗人府和内务府。内阁是设立较早的辅佐皇帝办理国事的中枢机关，设有大学士满、汉官员各二人，协办大学士满、汉官员各一人。初设时内阁地位极高，为清朝行政总汇之所。各地报来的所有文件均由内阁拆封，经大学士阅后提出处理意见供皇帝选择；皇帝核定的文件也交由内阁秉旨拟定，再以上谕形式发交有关下属机构执行。南书房是另一个辅佐皇帝办理国事的中枢机构。康熙时，撰拟谕旨则用南书房，南书房之选与雍正以来军机处等同。南书房可说无政府之名，却部分地取代了中枢之职，是一个颇具特殊性的场所。军机处又是一个辅佐皇帝办理国事的中枢机构，设立于雍正七年（~~1728~~1729年）。军机处开始是因处理军务而临时设立，后来由于皇权集中的需要演变为日趋重要的常设机关。军机处主要官员称军机大臣，由皇帝从亲王、大学士等人中选任。军机处直接听命于皇帝，秉承皇帝的旨意，办理枢务，处理国家军政大事，凡“军国大事，罔不总揽”，成为有清一代国家政治中枢中的最高权力机构。具体说来，它的职权是：起草皇帝谕旨，充当皇帝顾问，议决皇帝交付的政务，协助皇帝处理军务，审议撰拟题奏，审理重大案件，推荐和建议任命官员。从形式上看，军机处的设立是中央政治制度结构离异和专业化的结果，但实际上它设立的目的是便于皇帝的直接控制，完全是中央集权高度强化的产物。六部是清朝中央的行政管理机关，主要是沿袭明朝而来。六部长官均由皇帝任命，他们不仅直接指挥地方，遇事需要奏请皇帝颁发诏令。每部设满、汉尚书各一人，侍郎各二人，各部之间有所分工。吏部掌管文官任免、调动、考核、升降、赏罚等；户部掌管全国疆土、户籍、田亩、赋税、俸饷、货币等；礼部掌管祀典、军礼、丧礼及学校、科举等；兵部掌管全国军事和武官的考核任免等；刑部掌管法律和刑

狱；工部掌管土木兴建、水利兴修等。六部的职能虽有所分工，但实际上受到其他部门的牵制，如吏部的许多权力就受到军机处的制约。此外，中央行政机构重要的还有都察院和理藩院，都察院是最高监察机关，主要分管官员考核，整饬纲纪。理藩院是清朝创设管理少数民族事务的中央机构。

清朝地方的行政机构一般分省、府（州、厅、道）、县三级。省一级最高军政和行政机关为总督衙门和巡抚衙门，其最高长官分别为总督和巡抚，简称督抚。总督一般管辖两省或数省的军政与民政；巡抚管辖一省政务。督抚以下还设有布政使和按察使。布政使专管一省财政与民政；按察使专管一省的司法与监察，两者主要职能是协助督抚管理地方。省以下的行政单位是府，设知府衙门，长官叫知府，负责一府政令，总管所属州、县的赋役、诉讼等事务。府以下为县，设知县衙门，长官叫知县，管理一县的政务、赋役、户籍、诉讼、巡捕等事。道是省的派出机构，道员是治官的官，并非理民亲政的官，因此，道于地方行政，不能自成一级。清朝最基层的组织是里甲制与保甲制。里甲制是沿袭明制，规定每 ~~里~~ 户为一里，设里长一人；里下设甲，每十户为一甲，设甲首一人；负责调查田亩丁数，编制赋役书册。里甲制重要的职能是征收赋税。保甲制规定每十户为一牌，设牌头一人；每十牌为一甲，设甲长一人；每十甲为一保，设保正一人。保甲制主要的职能是控制人口流动，维持地方秩序，防止地方叛乱。从里甲制与保甲制的职能看，清政府在地方统治的目标有两个，一是征税，二是维持社会治安。雍正以后，实行摊丁入亩，以管理赋税为目的的里甲制逐渐失去了意义，保甲制成为地方基层行政的主要组织形式。

值得注意的是，中国传统乡村的社会控制实际上存在两种形式：一种是官方的行政控制系统；另一种是非官方的控制系统。就清政府官方的控制系统而言，它对乡村关注的目