

■ 中国法律史学文丛 ■

中国近代中央官制改革研究

鞠方安 著



商務印書館
The Commercial Press

014038691

D691.42
60

中国法律史学文丛

中国近代中央官制 改革研究

鞠方安 著



D691.42
60



商务印书馆
The Commercial Press

2014年·北京



北航

C1726296

103880310

图书在版编目(CIP)数据

中国近代中央官制改革研究/鞠方安著. —北京:商务印书馆, 2014

(中国法律史学文丛)

ISBN 978-7-100-07396-7

I. ①中… II. ①鞠… III. ①官制—政治体制改革—研究—中国—近代 IV. ①D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 039700 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国法律史学文丛

中国近代中央官制改革研究

鞠方安 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-07396-7

2014年4月第1版

开本 880×1230 1/32

2014年4月北京第1次印刷

印张 8

定价: 29.00 元

总 序

随着中国的崛起,中华民族的伟大复兴也正由梦想变为现实。然而,源远流长,根深者叶茂。奠定和确立民族复兴的牢固学术根基,乃当代中国学人之责无旁贷。中国法律史学,追根溯源于数千年华夏法制文明,凝聚百余年来中外学人的智慧结晶,寻觅法治中国固有之经验,发掘传统中华法系之精髓,以弘扬近代中国优秀的法治文化,亦是当代中国探寻政治文明的必由之路。中国法律史学的深入拓展可为国家长治久安提供镜鉴,并为部门法学研究在方法论上拾遗补缺。

自改革开放以来,中国法律史学在老一辈法学家的引领下,在诸多中青年学者的不懈努力下,于这片荒芜的土地上拓荒、垦殖,已历30年,不论在学科建设还是在新史料的挖掘整理上,通史、专题史等诸多方面均取得了令人瞩目的成果。但是,目前中国法律史研究距社会转型大潮应承载的学术使命并不相契,甚至落后于政治社会实践的发展,有待法律界共同努力开创中国法律研究的新天地。

创立已逾百年的商务印书馆,以传承中西优秀文化为己任,影响达致几代中国知识分子及普通百姓。社会虽几度变迁,世事人非,然而,百年磨砺,大浪淘沙,前辈擎立的商务旗帜,遵循独立的出版品格,不媚俗、不盲从,严谨于文化的传承与普及,保持与学界顶尖团队的真诚合作始终是他们追求的目标。遥想当年,清末民国有张元济(1867—1959)、王云五(1888—1979)等大师,他们周围云集了一批仁人志士与知识分子,通过精诚合作,务实创新,把商务做成了享誉世界的中国品

牌。抗战风烟使之几遭灭顶,商务人上下斡旋,辗转跋涉到重庆、沪上,艰难困苦中还不断推出各个学科的著述,中国近代出版的一面旗帜就此屹立不败。

近年来,商务印书馆在法律类图书的出版上,致力于《法学文库》丛书和法律文献史料的校勘整理。《法学文库》已纳入出版优秀原创著作十余部,涵盖法史、法理、民法、宪法等部门法学。2008年推出了十一卷本《新译日本法规大全》点校本,重现百年前近代中国在移植外国法方面的宏大气势与务实作为。2010年陆续推出《大清新法令》(1901—1911)点校本,全面梳理清末法律改革的立法成果,为当代中国法制发展断裂的学术脉络接续前弦,为现代中国的法制文明溯源探路,为21世纪中国法治国家理想追寻近代蓝本,并试图发扬光大。

现在呈现于读者面前的《中国法律史学文丛》,拟收入法律通史、各部门法专史、断代法史方面的精品图书,通过结集成套出版,推崇用历史、社会的方法研究中国法律,以期拓展法学规范研究的多元路径,提升中国法律学术的整体理论水准。在法学方法上致力于实证研究,避免宏大叙事与纯粹演绎的范式,以及简单的“拿来主义”而不顾中国固有文化的媚外作品,使中国法律学术回归本土法的精神。

何勤华

2010年6月22日于上海

序 言

鞠方安同志的专著即将付梓了,这是他在所撰博士论文基础上修订而成的。我作为他攻读博士学位的指导教师,对他撰文前搜集资料之勤,动笔后反复打磨之苦有较深切的感受,并以此文尚未出版问世为憾。现在,这部书稿终于能够奉献于读者面前,相信对晚清政治法律制度史的研究必将有所裨益,这是要向方安同志表示祝贺的。

清代是我国最后一个封建王朝,从它消亡至今也不过只有一百多年。可以说,这个末代王朝处在从传统社会向近代社会过渡的一个重要时期,我们今天的政治、经济、法律、思想、文化、军事诸领域的发展、变化无不与之息息相关。说到清朝的官制,则是有清一代政治制度的基本组成部分,它的产生与发展以特定的社会物质生活条件为基础,以不同历史时期的文化形态为依据。由于清朝是我国封建社会最后一个王朝,它的官制有充分的条件和基础吸收历代官制建设的经验,因此十分完备。也由于清朝是专制主义极端发展的朝代,其官制的弊端也十分突出。诸如各行政部门之间相互掣肘、制约,事权不一,机构臃肿,庸员充斥,行政效率低下,等等。

19世纪中叶的鸦片战争以后,由于西方资本主义列强入侵,国门大开,国家主权不再完整,社会形态不再单一,新的社会关系必须调整,新的官制改革势在必行。为了应对前所未有的各种国际、国内事务,增设新机构,建立新官制被提上议事日程。而清末十年(1901—1911)的官制改革是晚清官制改革一个十分重要的阶段,因为它吸收了西方的

政治法律文化,并在世界近代化潮流的推动下,以西方资本主义国家的官制为模型进行改革,这就不可避免地导致了中国传统封建官制的逐渐解体,这是“西学东渐”,中西政治法律文化交流碰撞的结果。但是这种改革如同整个“清末新政”的命运一样,只能以失败告终,它对于挽救清王朝的崩溃已不能起到任何作用。当时清政府的统治已陷入空前危机,随之到来的就是解体的命运。

清末的官制改革,是中国社会历史进化过程中的产物。时间虽短,但其发展的规律却值得研究,它承上启下的历史地位值得重视,它的经验教训及对后世的影响值得借鉴。这也是本书出版的意义之所在。

鞠方安同志在撰写本书的过程中,认真研读了与本课题有关的国内外研究成果,参阅了大量有关专著、论文和官书、档案。在深入挖掘、研究史料的基础上,经过反复思考,仔细推敲,确定了书稿的体例、结构,形成了自己的观点、理念。并通过运用多学科的理论、方法使研究更为扎实、可靠。

这部专著叙事清晰,行文流畅,持论客观,有理有据。且朴实自然,不刻意修饰,读来令人信服,这也是本书的另一个特点。

当然,这部即将出版的学术专著也还存在一些不足之处,比如,理论阐述的深度尚有待进一步挖掘,在语言表达上也还有可改进的余地。我衷心希望方安同志能够在学术上精益求精,百尺竿头,更进一步。

杨东梁

2014年1月

自序

中国近代中央官制改革,伴随着 1840 年鸦片战争开始,直至 1911 年清朝结束,贯穿于中国近代发展的全过程。其中标志性的事件有二:第一,是清政府根据与西方列强交往的需要,于 1861 年设立了总理各国事务衙门(后改为外务部);第二,是在清末 1901 年至 1911 年之间,清政府鉴于内外形势,而不得不进行的中央官制改革(包括新政和立宪两个方面)。此一时期的中央官制改革内容复杂丰富,涉及广泛,影响深远。因此,本书研究的内容和时间跨度,主要集中在 1901 年至 1911 年。此十年是旧制度整合并解体、新制度酝酿和探索,是承前启后的十年,是风云激荡、狂飙突起的十年。

对于清末的官制改革问题,无论是已有的相关论著,还是已发表的学术论文,都基本从宏观的角度,探讨清政府的改革动机、目的以及最后的结果(其中也不乏就某一问题详细论述者),批判或者指责清政府通过官制改革以集权,无意于实行真立宪;或者对清政府的官制乃至整个的改革给以较高的评价,如称其为“国家体制近代化的开端”,等等。所有这些研究还需要进一步深化,如清末官制改革前和官制改革后的对比研究,清末官制改革过程中的政治体制运作情况,清末官制改革中许多重要章程的酝酿出台细节,清末官制改革中选官制度、官员品级、官员俸禄等方面的变革,清政府为何通过官制改革达到集权目的,清政府为何不愿实行西方式立宪,等等,这些都尚待进一步澄清。有些问题不仅有待深入,甚且无人问津。例如,对于清末的俸禄改革,《中国俸禄

制度史》说：“晚清俸禄制度发生了引人注目的变化。……新的形势导致新的俸禄类别的出现。又有‘公费’、‘津贴’等名目，而且‘名目参差，京官各部院不同，外官各省亦不相同’，社会的大变动导致了俸禄制度的变更。”^①另外，对于清末官制改革中设置的某些机构，有的著述存在常识性错误。如《清代中央国家机关概述》中称：“光绪三十二年，又将政务处并于内阁。”^②这显然是不准确的，尤其不应该出现在官制制度方面的专著中。

本书的撰写以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，运用历史学、社会学、政治学、行政学等学科的理论和方法，具体论述、分析清末中央官制改革的过程和改革的结果及其影响，探讨其成败得失。全文共分五章：

第一章论述清政府中央官制改革以前清朝的传统官制设置、传统官制的特点、存在的问题、面对的挑战以及清政府的部分变革。

第二章论述清政府中央官制改革的初步探索和初步改革。包括清政府在新形势下的决策、改革官制的前期准备以及丙午改制等内容。其时限大致从1901年到1906年。

第三章论述清政府以立宪为标的的官制改革。时限大致从丙午改制(1906年)到1911年清朝终结。清政府在此一时期为实行立宪官制，采取了许多措施，制定了许多章程，规划了具体步骤，调整了官制体系，伴随着这些进程，清政府也走向了解体。

第四章论述清末中央官制改革中的选官改革，以及官员品级、秩禄方面的变革。官制改革主要是清政府的官方行为，由其代表者——各级官员主持。可以说，官员的来源及其素质，很大程度上决定着清政府

① 黄惠贤、陈锋主编：《中国俸禄制度史》，武汉大学出版社1996年版，第504—505页。

② 李鹏年等：《清代中央国家机关概述》，紫禁城出版社1989年版，第57页。

官制改革的命运,而官员品级、秩禄的调整变革,既是官制改革的必然选择和题中应有之义,又对改革的结局产生重要影响。

本书的第五章是结论部分,主要谈了三个问题:

第一,官制改革与集权。无疑,清政府的确试图通过改革,来达到集权中央的目的。这种目的,很难用简单的对与错二字去概括,亦不宜简单地予以否定。因为,只要清政府还没有被推翻,只要它还没有退位,那么从法理上讲,它就是合法政府。既然是合法政府,那么它就有权选择任何一种统治方式和改革措施。问题的关键在于,清政府的集权是否符合当时的时代潮流和世界大势?它有没有能力与实力,去达到集权中央?如果没有足够的能力和实力,那么清政府的选择就是不明智的。

清政府一意集权中央,所以它不愿意真正推行宪政分权。清末的政治形势十分清楚,清政府实行真立宪之时,也就是它退出历史舞台之日,清政府甘愿接受这样的结果吗?

第二,官制改革与清政府的解体。就清政府解体的原因,仁者见仁,智者见智,各执一端。我认为,清政府何尝不想通过官制改革以振衰起弊,但是它没有抓住历史机遇,它失去了人心、民心、“兵心”和“官心”。得人心者得天下,失人心者失天下。清政府无法整合社会、整合人心,不能与时俱进,不能真正顺应潮流大势,因而清朝之解体,就是顺天应人,顺理成章之事了。

第三,清末中央官制改革的意義。清政府的官制改革毕竟蹒跚蹒跚、曲曲折折走过了十年的历程。社会也总是在曲折中前进,不会由于统治者的顽固保守而停止发展,“青山遮不住,毕竟东流去”。官制改革不可能阻挡历史的车轮,最后以失败而告终。虽然归于失败,却不应否认其中某些具有先进性的东西。诸如:在改革中,清政府以取法立宪政体为目的,以权力分立和制衡为手段,在具体运作过程中,调整了中枢

机构,建立了具有议会性质的资政院、具有咨询顾问性质的弼德院,制定了中国历史上第一部宪法,组织了责任内阁,废除了旧内阁、军机处;改革调整行政六部,先调整为十一部,最后形成行政十个部的格局;废除科举制度,力图建立新的选官制度和用人机制;调整官员职级和俸禄,力图达到高薪养廉,澄清吏治,等等。另外,官制改革中产生的一些新名词,如政事堂、(立宪)内阁、内阁总理、大臣、副大臣、局长、司长、科长、科员、书记生(员)、薪水、薪火等,在清朝以后的社会政治生活中,得以继续沿用,这些都从一个侧面,反映了清末官制改革的影响。应当说,清末的中央官制改革,开始打破封建专制家天下统治的格局,在中国开启了近代民主法治政治的端倪。但改革很大程度上是被迫进行的,虽具有制度设计的意义,却无机会凸显其实践价值,因为推行宪政与清政府的解体过程是同步的,官制改革没有能够解决清政府的前途和出路问题。

本书在博士论文基础上修改出版,部分内容已经在《中国人民大学学报》、《河南大学学报》和《北京社会科学》等刊物公开发表。感谢我的导师——中国人民大学清史研究所杨东梁教授的悉心指导;感谢中国人民大学清史研究所戴逸教授、李文海教授、胡绳武教授、王道成教授和首都师范大学历史学院迟云飞教授;感谢商务印书馆王兰萍女士和周欣女士;感谢所有为本书写作和出版提供帮助的单位 and 朋友们。

本书不足之处,祈望专家和读者们指正。

鞠方安

2014年1月

目 录

第一章 清朝传统官制概论	1
第一节 清朝的传统官制	1
一、中枢官制	3
1. 内阁	3
2. 军机处	10
3. 总理各国事务衙门	13
二、行政机构	23
1. 吏部	23
2. 户部	25
3. 礼部	26
4. 兵部	28
5. 刑部	29
6. 工部	30
三、其他机构	35
第二节 近代以来清朝传统官制面临的挑战	40
一、早期维新思想家对于官制改革的认识及其方案设计	41
二、戊戌时期对官制改革的认识及清政府的某些变革	48
三、清朝传统官制的特点	55
第二章 中央官制改革模式的初步探索	60

2 中国近代中央官制改革研究

第一节 改革的合法化和改革模式的初步探索	60
一、清政府宣布变法	60
二、官制改革模式的初步探索	66
1.《江楚会奏变法三折》	66
2.载振等人的主张	69
第二节 改革中央官制的前期预备工作	79
一、整顿吏治	79
二、增设新部门	82
1.外务部	83
2.商部	86
3.巡警部	89
4.学部	92
第三节 丙午改制	96
一、丙午改制的缘起与酝酿	96
二、丙午改制原则的设定	98
三、第一个内阁官制——《内阁官制初议草案》	101
四、《各部官制通则清单》	103
五、丙午改制内容的最终裁定	105
六、丙午改制中新设各行政部的官制情况	106
1.度支部	106
2.民政部	107
3.农工商部	109
4.邮传部	110
5.理藩部	111
6.法部	112
7.礼部	114

8. 陆军部	115
七、丙午改制中的大理院和都察院	117
第三章 中央官制改革内容的成文化	119
第一节 《钦定宪法大纲》和《逐年筹备事宜清单》	119
一、《钦定宪法大纲》	119
二、《逐年筹备事宜清单》的出台及其修改	124
第二节 《内阁官制》、《内阁办事暂行章程》以及 《内阁属官官制》	131
一、清政府对《内阁官制》、《内阁办事暂行章程》和 《内阁属官官制》等文件征求意见	131
1. 各部说帖的内容	132
2. 各部说帖评价	138
3. 张荫棠和欧家廉对于《内阁官制》等章程的意见	139
二、《内阁官制》的内容及其特点	141
三、《内阁办事暂行章程》的内容及其特点	143
四、《内阁属官官制》的内容及其特点	145
第三节 《资政院官制》(院章)和《弼德院官制》	148
一、《资政院官制》和《资政院院章》	148
1. 丙午官制改革中的《资政院官制》	149
2. 光绪三十四年(1908年)的《资政院院章》	153
3. 宣统元年(1909年)的《资政院院章》	154
二、《弼德院官制》及其特点	159
第四节 清政府宣布实行宪政后的官制改革	165
一、宣布实行宪政	165
二、按照立宪政体原则调整官制	167

第四章 中央官制改革中的文官制度·····	169
第一节 选官制度变革·····	170
一、传统选官模式及其终结·····	170
二、清末选官制度的主要内容·····	176
三、清末选官制度评价·····	181
第二节 中央官制改革中官员的俸禄、品级和任官变革·····	186
一、清朝官员俸禄、品级和任官存在的问题·····	186
二、清政府的改革措施·····	195
第五章 中央官制改革综论·····	213
第一节 官制改革与清政府集权·····	214
一、集权的手段·····	214
二、集权的现实可行性·····	217
三、清政府不愿真正立宪的症结·····	220
第二节 官制改革与清政府的解体·····	221
一、丙午改制和“丁未政潮”与清政府的解体·····	221
二、吏治状况与清政府的解体·····	223
第三节 中央官制改革的特点和意义·····	227
一、按照三权分立原则设官分职·····	227
二、中央行政部门增加及其权力扩展·····	229
三、满汉复职的取消和官员专任的发展·····	230
四、各部普遍设立丞参·····	232
五、废除科举制度,建立新的选官任官模式·····	232
六、改革官员的品级和俸禄制度·····	234
参考文献·····	235

第一章 清朝传统官制概论

第一节 清朝的传统官制

何谓官制？

康有为说：“政治之源起于民，纪纲之设成于国，设官分职以任庶事，此万国古今之公理也。……万事之治，纲举目张，皆在官制。则大大更张，小小补苴，损益从时，斟酌合势。今日为治之始，所当有事矣。”^①

梁启超说：“官制者何，规定各种行政机关之组织也。”^②

光绪三十二年(1906年)八月，三品衔山西道监察御史沈潜为官制改革事，在上朝廷的奏折中指出：“窃惟官制之设，曰名称、曰额缺、曰职掌，因革损益，代有不同。”^③

著名法律专家李家驹说：“官制者，所以立行政组织之规模，即为法律施行之关键。”^④

《中国历代官制词典》称：“官制，设官命职的制度，国家机构的组织法则。《文献通考·职官·官制总序》：‘三代官制至周而尤祥。’《晋书·

① 康有为：《康南海官制议》，广智书局1904年版。

② 梁启超：《饮冰室合集》，文集第8册，中华书局1956年版，第63页。

③ 中国第一历史档案馆：《宫中档案朱批奏折，内政类，筹备立宪》。

④ 《清末筹备立宪档案史料》(上)，中华书局1979年版，第535页。

文帝纪》:‘中护军贾充正法律,仆射裴秀议官制。’”^①

综合上述观点,可以得出这样的结论:官制是中国历史上重要的典章制度,随着国家的产生而逐步形成和完善,属于国家上层建筑范畴,与一定历史发展阶段相对应。官制与政治制度的关系是,政治制度规定一个国家基本的社会制度,官制则是在这种基本制度指导下的设官分职,包括机构设置、人员配置和与之相配套的一系列制度设计。就是说,官制应涵盖两方面的内容:第一,它指官制产生的指导思想、基本原理和基本原则;第二,它指国家各机关的设置及其职权范围、内部分工、官员配置,同时还包括官员的选拔、考核、黜陟、封爵、俸禄等。

清朝官制,代有因革。其基本的官制雏形在努尔哈赤、皇太极时期奠定:“天命十一年,设八旗大臣。天聪二年,定文馆职司,五年设六部,六年定城守官三年考察之例,八年定八旗职官名,十年更定内三院;崇德元年,定内院官制,设都察院;二年设八旗议政大臣;三年设理藩院,定部院制;八年设礼部、蒙古理事官。此我朝澄叙官仪之始。”^②就清一代官制的损益来看,清末十年官制改革的内容和幅度,迥异从前。为了论述的方便,本文将清末中央官制改革以前(1901年)的清朝官制,统称为传统官制。

清王朝是以少数民族满族上层为主体而建立的封建统治机构,是中国悠久历史上许多封建君主专制王朝中的最后一个,其中央官制多沿袭明代:“世祖(福临,即位后改元顺治)入关,因明遗制,内自阁部以迄庶司,损益有物,藩部并建,名并七卿,外台督抚,杜其纷更,著为令甲。”^③这种沿袭,反映了当时一个政治、经济、文化相对落后民族的必

① 徐达主编:《中国历代官制词典》,安徽教育出版社1991年版。

② (清)陈康祺著:《清代史料笔记丛刊·郎潜纪闻二笔》,“本朝开国方略”,中华书局1989年版。

③ 《清史稿·职官制·序》,中华书局1977年版。