



华中师范大学中国
近代史研究所丛刊

清季宪政 编查馆研究

彭剑 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

清季宪政
编查馆研究



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

清季宪政编查馆研究/彭剑著. —北京:北京大学出版社, 2011. 7

(华中师范大学中国近代史研究所丛刊)

ISBN 978-7-301-19037-1

I. ①清… II. ①彭… III. ①预备立宪-组织机构-研究-中国-清
后期 IV. ①K257.507

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 115526 号

书 名: 清季宪政编查馆研究

著作责任者: 彭 剑 著

责任编辑: 岳秀坤

封面设计: 奇文云海

标准书号: ISBN 978-7-301-19037-1/K · 0780

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: pkuwsz@yahoo.com.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752025

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市富华印装厂

经 销 者: 新华书店

730mm × 980mm 16 开本 17 印张 227 千字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

华中师范大学中国近代史研究所丛刊

总 序

华中师范大学中国近代史研究所(原名“历史研究所”),是报经原国家教委批准,创立于1984年的高校专门研究机构。著名历史学家章开沅先生系首任所长,继任者为刘望龄、罗福惠、严昌洪三位教授,现由朱英教授任所长,章开沅教授任名誉所长。2000年,研究所被教育部评审为高等学校人文社会科学重点研究基地,随之改名为“中国近代史研究所”,并创办所刊——《近代史学刊》。

· 本所是我国恢复学位制度后,由国务院学位委员会批准成为首批具有硕士和博士学位授予权的研究单位。多年来,已培养了一批又一批博士和硕士,其中不少人已成为国内外知名学者。1988年,又被批准成为当时为数甚少的首批中国近现代史国家重点学科。其后历经两次评审,现仍然是我国高等学校为数不多的中国近现代史国家重点学科之一。研究所的主要研究方向为中国近现代政治史、中国近现代社会经济史、中国近现代思想文化史,另设有中国商会史研究中心、东西方文化交流研究中心(其前身是1994年成立的中国教会大学史研究中心)、章开沅东西方文化交流学术基金。此外,全国性的学术团体——辛亥革命史研究会也一直挂靠在本所。

近30年来,在教育部社科司和华中师范大学的大力支持下,研究所建立后在各个方面都不断获得迅速发展。例如科研条件得到明显改善,包括研究所迁入新址,每位研究人员都配有宽敞明亮的研究室;研究所资料中心建设每年投入数十万元;各项科研设备也日趋现代化。除此之外,研究所专职人员也从最初不到10人扩展为现今的20人,特别是一批30余岁的年轻教授和副教授,已成为

II 清季宪政编查馆研究

研究人员中的学术骨干,另还有多名兼职研究人员。这样的科研条件与人员规模,在国内高校的研究所中并不多见。与此同时,本所研究人员取得的科研成果也与日俱增;在出版方面,研究所给予了各方面的支持,但并没有以“研究所丛刊”的名义推出,而是由研究者自行联系海内外出版社出版。

海峡两岸的北京中国社会科学院近代史研究所、台北“中央研究院”近代史研究所都出版有专刊,尤其是台北近史所的专刊,已有较长的出版历史,刊行了大量受到学界重视与好评的专著。中国社科院近代史研究所的专刊,起步虽晚(始于2003年),出版的专著也为数不多,但具有很高的学术水准,同样受到国内外学者的关注与好评。华中师范大学的中国近代史研究所,自然无法与研究力量十分雄厚的前述两处近代史研究所相比较,但却希望以其为榜样,尽力提高我们的学术水平,形成我们的研究特色,为中国近现代史研究贡献绵薄之力。为此,在本所全体同仁的倡议之下,我们也决定出版自己的学术丛刊,并且这一计划很快得到了北京大学出版社的支持,给予我们极大鼓励。

丛刊主要是收录华中师范大学教师撰写的学术专著,但少量优秀的博士学位论文也酌情收入。凡提交丛刊的著作,由研究所学术委员会予以审核和认定,必要时还将聘请校外专家审阅,达到规定之学术水平的著作才能纳入丛刊出版。根据出版协议和丛刊著作入选程序之规定,在一般情况下,丛刊每年将推出二本学术专著。为了保证丛刊的学术水准,我们将以宁缺勿滥为原则,出版物数量并不做硬性规定。

我们希望通过研究所全体同仁的共同努力,在北京大学出版社的鼎力支持下,丛刊能够连续不断地坚持出版,由此积少成多,滴水成河。并希望得到海内外近代史学界朋友们的批评和指正。

朱 英

2011年4月15日于武昌华中师大

目录

绪 论 1

第一章 宪政馆的沿革、组织、职掌、人事 8

一、成立 8

二、组织 12

三、职掌 18

四、人事 22

五、裁并 30

第二章 集团互动与筹备清单的更迭 36

一、九年期限的确定 36

二、宪政筹备九年清单简析 41

三、人们对“预备”的认识与各部“筹备清单”的出现 46

四、督抚集团的干涉与修改清单的样态 55

第三章 草定宪法中的皇室意志 61

一、起草宪法是宪政馆本职 61

二、体现皇室意志的《钦定宪法大纲》 67

三、皇室集团对修宪权的进一步控制 78

第四章 准议会组织的规划与绅士集团的壮大

——以咨议局为中心 88

一、宪政馆与《咨议局章程》的出台 89

二、宪政馆与咨议局的成立 94

三、宪政馆对民权的缔制与回护 100

四、准议会组织与绅士集团的组织化 107

2 清季宪政编查馆研究

第五章 司法独立进程中的集团互动 118

- 一、宪政馆与司法独立 118
- 二、行政集团与司法集团的权限纠葛 130
- 三、馆、部之间 136

第六章 集团争锋与阁制颠簸 144

- 一、丙午阁制与辛亥阁制 145
- 二、“巩固君权”与丙午阁制胎死腹中 158
- 三、新式内阁与皇族内争 167

第七章 督抚集团争权与地方官制难产 174

- 一、宪政馆与地方官制改革 174
- 二、丙午官制改革中督抚集团对外官制的态度 179
- 三、抗衡绅权与会议厅的出现 189
- 四、宣统年间地方官制改革中督抚集团的争权 198

征引文献 205

附录一 宪政编查馆职官名录 212

附录二 宪政编查馆施政编年录 232

跋 265

绪 论

宪政编查馆是清末预备立宪期间在中央设立的一个专门负责宪政改革的机构。学术界对预备立宪的评价经历了有趣的变化。迄今为止,最重要的评价模式有三种,其一为“反革命模式”,其二为“现代化模式”,其三为“革命模式”。

早期对预备立宪的评价往往是以辛亥革命为背景的,受简单二分观念的影响,在肯定辛亥革命的价值理念、理想目标的同时,预备立宪被贴上“反革命”的标签,认为清廷之所以会有预备立宪,乃是认定立宪“足以缓和革命空气”^{〔1〕},而其种种立宪的举措,也不过是“愚弄汉人的虚文”^{〔2〕},目的在于“镇压人民,扑灭革命”^{〔3〕}。在此模式下,预备立宪从动机到实际行动都无一不是处,其被历史淘汰乃是必然。

代“反革命模式”而起的是“现代化模式”。20世纪70年代就有人开始从现代化的视角研究预备立宪的有关问题,90年代以后更是蔚然成风,“现代化模式”基本取代了“反革命模式”。在现代化模式下,预备立宪不再是毫无历史意义的,而被纳入到中国现代化的进程中,具有了进步的历史意义,“是中国政治制度近代化的开端”^{〔4〕},预备立宪获得的成果是“中国政治发展的明显标志”^{〔5〕}。

〔1〕 高良佐:《开国前革命与君宪之论战》,《建国月刊》第7卷第4期,第1页。

〔2〕 李剑农:《中国近百年政治史》,复旦大学出版社,2002年,第234页。此书初版于1942年。

〔3〕 章开沅、林增平主编:《辛亥革命史》(中册),人民出版社,1980年,第452页。

〔4〕 侯宜杰:《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》,人民出版社,1993年,第572页。

〔5〕 高旺:《晚清中国的政治转型:以清末宪政改革为中心》,中国社会科学出版社,2003年,第243页。

在“现代化模式”兴起的同时,“革命模式”也悄悄出现。其规模虽远不及“现代化模式”强大,但其对人们观念的冲击力度,则并不比“现代化模式”小。这些学者借助科学史家库恩的观点,或依据梁启超等人对革命的解说,把预备立宪纳入了“革命”的范畴,或视为“新政革命”的一部分^[1],或视为“政治革命”的“萌芽”^[2]。

“反革命”、“现代化”、“革命”三种模式都有其合理之处,均对预备立宪研究做出了很大的贡献。不过,笔者不准备在以上任何一种模式下来言说预备立宪,而拟在宪政本土化的语境中展开论述。在笔者看来,晚清以来中国实行宪政的过程,就是一个宪政本土化的过程,而预备立宪则是这一过程的起步阶段。

本土化,就其字面意义而言,就是“化于本土”。它是一个中性的术语,不包含价值判断,无关乎进步、发展,善可以本土化,恶也可以本土化,先进的可以本土化,落后的也可以本土化。凡一外来事物,初来本土之际,都有一个适应本土的过程,否则就会出现“水土不服”的现象。这一克服水土不服的过程,就是“本土化”。本土化是人类文化交流中的普遍现象,小而言之,比如一个姑娘从一个村庄嫁到另一个遥远的村庄,为了融入当地人的生活而改变其方言和饮食习惯;大而言之,比如一种宗教为了在一个新的国家获得发展而稍稍修改其仪式,用该国的经典文献附会宗教的教义,这些都是“本土化”。有文化交流的地方就有本土化,而不同文化之间的交流是无时或断、无地无之的。本土化不是简单的移植,而是一系列内在、外在的调适。如果一种文化传入一个新的地方能够很好地本土化,便会实现文化融合,倘若不能很好地实现本土化,便会出现文化冲突。佛教传入中国之后,经过千百年的磨合,已经比较成功地实现了本土化,因而出现了儒、道、释三教合一的局面,基督教传入中国之后一直未能很好地本土化,故在 20 世纪尚能看到“非基督教运动”等文化冲突现象。

[1] [美]任达著,李仲贤译:《新政革命与日本——中国,1898—1912》,江苏人民出版社,1998 年,第 1 页。

[2] 郭世佑:《晚清政治革命新论》,湖南人民出版社,1997 年,第 18 页。

立宪制度相对于中国的政治传统而言,完全是一种外来的事物,这种制度要在中国立足,就必须实现本土化。实际上,晚清以降实践宪政的过程,也就是宪政本土化的过程。在晚清时代,将宪政“化”为本土的,主要是清政府,而其将宪政“化”为本土的举措,则是启动于1906年的预备立宪。预备立宪政策的颁布,可以说是将宪政本土化的国策宣布于天下,而次年将考察政治馆改为宪政编查馆,则是为更好地施行这一国策而采取的重要举措。宪政编查馆在预备立宪期间扮演了重要角色,努力设计一套符合中国政治文化传统的立宪制度,并在将这些制度付诸实施的过程中协调各方关系,督导预备进程。

文化交流中,在外来文化“化”于本土的同时,本土也被“化”于外来文化。本土影响外来者,是为“本土化”,外来者影响本土,是为“化本土”。本土文化与外来文化经过这么一“化”,彼此交融,你中有我,我中有你,本土文化不再是“化本土”之前的本土文化,外来文化也不再是“本土化”之前的外来文化,这是自古以来文化融合的真髓。

中国确立、实施宪政,不应该是将东西洋立宪国家的制度生搬硬套到中国,而应该是将立宪制度与中国的历史、政俗、人情相结合,进行创造。在这一过程中,宪政必然受到本土的影响,实现本土化,本土也必然深受宪政影响,实现“宪政化”。宪政本土化的过程,也就是本土宪政化的过程。如此,则宪政经过本土化,便被打上了中国的烙印,而与任何一个外国的宪政都判然不同,成为中国式的宪政。中国经过宪政化,便被打上了宪政的烙印,而与秦以后两千多年的政治格局厘然有别,从此告别专制时代,进入宪政时代。因此,从本土化视角观之,预备立宪虽然是模仿立宪制度,但这种模仿应该有很强的创造性,是一种创造工作。作为预备立宪的主持者,宪政编查馆在为中国设计立宪制度的时候是否结合中国的政俗人心与宪政的客观需要进行了创造?抑或一味照搬,食洋不化?或者一味守成,食古不化?这是值得我们思考的问题。

文化融合的产儿,即经过融合而形成的新的文化形态,有的看起来更像是“化”之前的本土文化,有的看起来更像是“化”之前的外来文

化,这是由于在融合的过程中本土文化与外来文化“化”的程度不同而造成的。而之所以会出现“化”的程度之不同,则与本土文化与外来文化两者势力的强弱对比有关,也与两种文化的性质差异有关,更与“化”的主持者的偏好、主张有关,情形复杂,只能具体情况做具体分析。

预备立宪是一个中国文化与宪政文化融合的过程,但二者融合之后会是什么样子,实取决于中国“化”于宪政的程度与宪政“化”于中国的程度之间的对比。中国“化”于宪政者多,则预备立宪后的制度将更接近于理想的宪政;宪政“化”于中国者多,则预备立宪后的制度将更接近于传统的“秦政”。历史事实已经告诉我们,预备立宪期间设计的制度,有宪政迁就本土之嫌,如果没有辛亥革命打断预备立宪的进程,依此建立的立宪制度,必然是一个离中国传统专制制度比较近、离理想的宪政制度比较远的体制。出现这种情况,有其复杂的原因。从立宪制度与专制制度的势力对比情况来看,虽然当时立宪制度已经在许多国家建立起来,列邦的强大显示了宪政的活力,但是,中国是一个有两千多年专制传统的老大帝国,专制政治文化早已成为民族文化的重要组成部分,深入国人骨髓,要彻底“化”本土于宪政,谈何容易。从制度的出台来看,虽然从表面上看,最重要的宪政制度都是由宪政编查馆起草的,但在宪政编查馆的背后,实有许多看得见的与看不见的势力在施加影响。每一制度的出台,都是各种势力集团博弈的结果,每一项制度性文件,都代表了某一或某些集团的利益。显然,研究预备立宪,只关注制度文本,不容易把问题解释清楚,只有深入到制度的出台过程和实施过程中各种集团的博弈互动,才能揭示历史的真实。

预备立宪期间国内活跃的集团,最重要的有皇室集团、政府集团、地方督抚集团、绅士集团。当然,这种划分只能是非常粗略的,实际情形要复杂得多。

首先是,上述每个集团内部不一定非常整合,而可能存在很多内部冲突。据时人观察,皇室集团就分为“七党”,而庆亲王奕劻“别树一

帙,又在七党之外”^[1]。政府集团中,作为行政总汇的军机处,与各部院之间也常有暗潮,而各部院衙门也各自成为一个集团,有其自身的利益。宪政编查馆就是政府集团中的一个自成一体集团。“绅士集团”的提法更是含混,当时全国由绅士组织的各种团体非常多,各团体间的竞争与互助一样繁多。

其次是,各集团之间的界线并不十分清晰。比如,皇室与政府虽然是两个不同的集团,但是,晚清时代皇室亲贵把持政府要津的现象非常突出,政府中的皇室成员非常多。政府与地方督抚构成两个不同的集团,但是,又有一些小集团是由中央大员和地方督抚共同构成的,如袁世凯集团,其核心人物袁世凯曾一度坐镇中央,而其许多成员则是地方大员。

当然,虽然存在着内部不整合以及界限不清晰等问题,但是,考虑到并不存在绝对整合的集团,而一个人属于多个集团乃是非常正常的现象;更为重要的是,皇室、政府、地方督抚、绅士等在预备立宪期间的举措确实各自体现了明显的利益倾向,给人留下它们各自构成了集团的印象;而且,它们之间的互动博弈,为理解宪政本土化过程中的许多现象提供了一个新的窗口,使我们不再局限于对文本的解读,有助于将我们的认识推向深入;因此,笔者还是认定,将它们界定为预备立宪期间最重要的集团是可行的。

宪政编查馆是中央专门办理预备立宪的机构,学术界对它的关注不算多,就笔者有限的目力所及,迄今为止,只有吕美颐《清末宪政编查馆考察》(《史学月刊》1984年第6期)一文公开发表。此外,还有两篇硕士学位论文以宪政编查馆为研究对象。一篇是台湾师范大学的刘汝锡,其论文题目为《宪政编查馆研究》(1977年答辩)。^[2]其二为河南大学的赵鉴军,论文题目为《清末预备立宪时期宪政编查馆研究》(2004年答辩)。

[1] 胡思敬:《国闻备乘》,收于荣孟源、章伯峰主编:《近代稗海》(第一辑),四川人民出版社,1985年,第299页。

[2] 承蒙张玉法先生寄赠刘汝锡的学位论文,特此致谢。张先生是刘汝锡的导师。

三篇以宪政编查馆为对象的研究论文,虽然前后相距近30年,但都是以现代化模式展开评价的。刘汝锡的论文写作最早,也最有分量,全文约10万字。作者探讨了宪政编查馆的组织、职权、人员素质、与政府各机构的关系以及对预备立宪的贡献,并且将宪政编查馆和总理衙门做了一些有趣的对比。他的侧重点在对宪政编查馆的组织和成员的分析,“以了解它是否胜任主持全国宪政筹备”^{〔1〕}。他认为预备立宪实际上是一场现代化运动:“预备立宪内容包罗甚广,举凡政治、经济、军事、司法等均在其中,已非纯粹的预备立宪,宁可视之作为一种现代化运动。”^{〔2〕}吕美颐的文章对宪政编查馆的成立、职掌、历史作用做了简略的论述,认为该馆在中国法制近代化中有重要的作用,该馆的成立“在某种意义上可以看作中国法制近代化的开端”^{〔3〕}。赵鉴军的论文约3.5万字,对宪政编查馆的机构建制、人事管理和主要作为进行了一定的考察。作者认为宪政编查馆推动了宪政体制在近代中国的发展,使“中国的政治制度近代化向前迈进了一大步”,“促进了中国法制近代化的进程”,“对西方资产阶级民主制度、民主意识在中国的建立和传播起到了积极作用”^{〔4〕}。

以上论文对宪政编查馆做了一定的研究,但继续研究的空间也还很大。三篇论文的共同特点,除了都是在现代化模式下展开论述外,且都是基于对制度文本的解读。虽然通过文本能够看出宪政馆的历史功绩与局限,但仅从文本考察是远远不够的(就所征引的文献来看,三位研究者对宪政馆的重要文献并没有搜罗完全)。宪政改革远不是按照三权分立原则制定一些法令、章程那么简单,并且,所制定的法令、章程究竟如何,也必须在实施中才能检验。只有在预备立宪的动态发展中,才能准确评价宪政馆的所作所为,并确定其在历史上的地位。克服仅

〔1〕 刘汝锡:《宪政编查馆研究》,台湾师范大学历史研究所1977年硕士论文,第7页。

〔2〕 刘汝锡:《宪政编查馆研究》,第5—6页。

〔3〕 《史学月刊》1984年第6期,第67页。

〔4〕 赵鉴军:《清末预备立宪时期宪政编查馆研究》,河南大学2004年硕士学位论文,第31—34页。

从文本入手的局限,动态地分析宪政馆,这是本书章节安排的出发点。

本书的主体,在于探讨宪政馆在预备立宪中的作为及其所引发的集团互动,第二章以下都是解决这一问题的,不过,在此之前,我们打算先用一章的篇幅来介绍一下宪政馆的基本情况,以便对这一机构有一个大致的了解。当然,细心的读者从对宪政馆的介绍中也能领略到预备立宪期间各集团之间暗斗明争的一些侧面。

宪政馆在预备立宪中的作为,主要有如下几个方面:一,制定宪政筹备九年清单,作为全国筹备宪政的整体规划,督导京内外各衙门依单筹备宪政;二,拟订宪法草案;三,指导准议会组织的成立;四,规划司法独立;五,调整行政机构,改革官制。

前四个方面,我们将各以一章加以探讨,第二章分析不同集团的利益表达导致各种“清单”出台的情况,第三章研究宪政馆宪法起草权的得与失及其与皇室争权之间的关系,第四章研究宪政馆在建立准议会组织中的作用及绅士集团的壮大,第五章研究宪政馆促进司法独立的努力及中国谋求司法独立之初各种集团对权力的争夺。第五个方面分为两章,第六章研究宪政馆主持中央官制改革的情况,且因其主要成就在于内阁官制的制定与施行,因此本章主要考察设计内阁官制的情形及此中所反映的皇室、督抚、绅士集团的利益表达;第七章研究宪政馆主持地方官制改革的情况,主要侧重于改革中督抚集团的权势争夺。

我们特别重视宪政本土化中的集团互动,其目的则在于突破就事论事,加深对清季宪政改革的理解。希望读者能鉴察这一点,而不要把相关文字视为枝蔓。当然,由于出道未久,技艺不精,枝蔓之处及其他问题恐怕也所在多有,恳请读者批评赐教。

第一章 宪政馆的沿革、组织、职掌、人事

一、成 立

虽然慈禧太后在 1898 年残酷镇压了康有为等人发起的改革运动,但是,受时局刺激,她在 1901 年却亲自打开了改革之门。从此以后到清王朝灭亡的十年间,中国尝试了大量的改革,当时的人们通称之为“新政”,今日学术界则称之为“清末新政”。不过,虽然都是“新政”,但以 1906 年宣布“仿行宪政”为界,前后有明显的不同。此前的改革集中于经济、教育等领域,此后则步入政治领域,宪政改革成为主旋律。宪政编查馆正是在“新政”由经济等领域扩展到政治领域的过程中出现的。

宪政编查馆的前身是考察政治馆。

1905 年,清廷派遣载泽、戴鸿慈、端方、尚其亨、李盛铎五大臣出洋考察政治。同年 11 月 25 日(光绪三十一年十月二十九日)谕令建立考察政治馆。谕旨曰:“前经特简载泽等出洋考查各国政治,著即派政务处王大臣设立考察政治馆,延揽通才,悉心研究,择各国政法之与中国治体相宜者斟酌损益,纂订成书,随时进呈,候旨裁定。”^{〔1〕}此后,考察政治馆的建设提上议事日程,但进展迂缓,直到 1906 年 6 月 6 日才派定宝熙和刘若曾为提调^{〔2〕},算是有了一点眉目,但刘若曾作为考察政

〔1〕《考察政治馆上谕交片簿》(第一册),中国第一历史档案馆藏,宪政编查馆档案,全宗号:9,案卷号:99。

〔2〕同上。

治大臣的随员,此时尚在海外忙于考察。^{〔1〕}11日,又有电飭出使各国大臣保送留学外洋毕业生充当该馆办事人员之举。^{〔2〕}又过了4个多月,考察政治馆在新方略馆的办公房屋才装修好,并于10月19日启用关防,宣布开张。^{〔3〕}

在当时的公文里,考察政治馆有时被写作“考查政治馆”,而更为常见的是简称为“政治馆”。政治馆的工作,按照上谕的规定,在于研究各国政治、法律,编纂成书。因此,1906年五大臣考察回国之后,将周游世界各国所搜罗的数百种政治书籍都交给该馆,此举为该馆工作的展开提供了极大便利。^{〔4〕}为了更好地开展工作,政治馆还在1906年11月11日奏请将已裁太常寺旧署作为编译所^{〔5〕},此后的许多介绍外国立宪制度的书籍,就是在此翻译的。

不过,政治馆并不限于研究外国政法,而且参与了国内的政治改革特别是官制改革等事务。

五大臣考察政治归来之后,一再陈请宣布国是,预备立宪。一向因担心立宪制度会限制君权而不愿轻言政治改革的慈禧,在载泽等人反复恳请,并告以立宪不但不会影响君权而且有“皇位永固”^{〔6〕}等妙用之后,终于下定了改革的决心,遂于1906年9月1日(光绪三十二年七月十三日)颁发谕旨,宣布“仿行宪政”,并规定从改革官制入手,“先将官制分别议定,次第更张”^{〔7〕}。从此,改革官制便作为预备立宪第一着提上了议事日程。在改革官制的过程中,政治馆曾参与其事,发挥了一

〔1〕 中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,全宗号:3,胶片号:667,胶片页码:19。

〔2〕 《新民丛报》第4年第10号(总第82号),中国大事月表,第77页。

〔3〕 中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,全宗号:3,胶片号:667,胶片页码:414—415。

〔4〕 《考察政治大臣奏编辑政治各书择尤恭撰提要进呈御览》,中国第一历史档案馆藏,宪政编查馆档案,全宗号:9,案卷号:96。

〔5〕 《考察政治馆上谕交片簿》(第一册),中国第一历史档案馆藏,宪政编查馆档案,全宗号:9,案卷号:99。

〔6〕 《出使各国考察政治大臣载泽奏请宣布立宪密折》(光绪三十二年),故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(上),中华书局,1979年,第174页。

〔7〕 《宣示预备立宪先行厘定官制谕》(光绪三十二年七月十三日),《清末筹备立宪档案史料》(上),第44页。

定作用。各部院衙门堂官对官制草案的讨论、签注,其联络工作都由政治馆担任^[1],地方官制改革中的官制草案似乎也是由它通电各省总督、巡抚,令其发表意见的^[2]。不过,由于这次官制改革专门设立了编制馆,有一个庞大的编制班子,政治馆在其中所起的作用不是特别显著。^[3]这次改革非常不彻底,中央官制中的责任内阁方案被慈禧否决,地方官制中比较接近立宪制度的方案遭督抚们抵制,因此,改革之后,内官制(中央官制)也好,外官制(地方官制)也好,都没有完成由专制制度向立宪制度的转变,官制改革还任重道远。编制局在拟订好外官制草案之后,因“目下已无可办之事”,于1907年3月29日将关防移交政治馆“查收存储”,有关官制的“未尽事宜”此后都归政治馆办理。^[4]这样,官制改革的工作,就由编制馆转移到了考察政治馆手中。

于此可见,“仿行宪政”国是宣布之后,政治馆的工作也逐步走上了正轨。

同时,随着预备立宪工作的展开,“考察政治馆”的名称也就显得有些名不正言不顺了。1905年派五大臣出洋的时候,本来是想用“考察宪政”的名号的,因为慈禧太后对宪政有顾忌,所以只好将“宪政”的名号收起,以“考察政治”的名义出洋。^[5]与此相对应,在国内设立的机构也就不能以“宪政”为名,而只能是“考察政治馆”。现在五大臣“考察政治”的工作已经结束,“老佛爷”也改变了态度,能够接受“宪政”的名义了,预备立宪的工作也已经启动,则考察政治馆的更名也在所必行。否则一切内政外交都是“政治”的范畴,以“政治”为馆,无法

[1] 《考察政治馆上谕交片簿》(第一册),中国第一历史档案馆藏,宪政编查馆档案,全宗号:9,案卷号:99。

[2] 《外省官制改定游移》,光绪三十三年正月十一日《盛京时报》,第2版。

[3] 在中国第二历史档案馆所编的《中华民国史档案资料汇编》(第1辑)(江苏古籍出版社,1991年)中,把《阁部院节略清单》、《资政院节略清单》、《资政院官制清单》都归到考察政治馆名下,称为《考察政治馆厘定阁部院官制节略清单》、《考察政治馆拟设资政院节略清单》、《考察政治馆拟具资政院官制清单》,实则这些节略、清单都是由编制局起草的。

[4] 《为具奏本馆开用关防日期并附奏请销旧有关防由》,《清宪政编查馆奏稿汇订》,全国图书馆文献缩微复制中心,2004年,第123页。

[5] 陶菊隐:《筹安会“六君子”传》,中华书局,1981年,第22页。