

戊戌变法运动透视

龚郭清/著

博学
文库

BOXUE WENKU

戊戌变法，既是一场以君主立宪政体代替君主专制政体的政治改造运动，也是一场以近代生活方式取代传统生活方式的一般社会生活方式革新运动、社会风俗改良运动。在文化史的意义上，戊戌变法是第一次具有近代意义的思想启蒙运动，是中国历史上第一次具有近代意义的文化转型、移风易俗运动。



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
安徽大学出版社



BOXUE WENKU

戊戌变法运动透视

龚郭清/著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

戊戌变法运动透视/龚郭清著. —合肥:安徽大学出版社,
2015. 5

ISBN 978-7-5664-0934-8

I. ①戊… II. ①龚… III. ①戊戌变法—研究 IV. ①K256. 507

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 113060 号

戊戌变法运动透视

龚郭清 著

出版发行: 北京师范大学出版集团
安徽大学出版社
(安徽省合肥市肥西路 3 号 邮编 230039)
www. bnupg. com. cn
www. ahupress. com. cn

印 刷: 合肥市裕同印刷包装有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 152mm×228mm
印 张: 17. 75
字 数: 222 千字
版 次: 2015 年 5 月第 1 版
印 次: 2015 年 5 月第 1 次印刷
定 价: 35. 00 元

ISBN 978-7-5664-0934-8

策划编辑: 王先斌 姜 萍
责任编辑: 王先斌
责任校对: 程中业

装帧设计: 张同龙 李 军
美术编辑: 李 军
责任印制: 陈 如

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 0551—65106311

外埠邮购电话: 0551—65107716

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 0551—65106311

前 言

就时间范围而言,“戊戌变法史”,狭义上指1898年6月11日(光绪二十四年四月二十三日)光绪帝颁布《明定国是诏》,宣布变法,至9月21日(八月初六)慈禧太后宣布“训政”,共103天的这段时间的历史,史称“百日维新”;广义上指中日甲午战争(1894~1895)失败,变法维新社会思潮兴起,至戊戌政变的这段时间的历史,又称“戊戌维新运动”。学者们称这一时段为“戊戌变法时期”或“戊戌维新时期”。

在中国传统观念上,“法”的含义,可指法令、法律,亦即一个国家政策、法律、条例、决定、命令的总称;又可指一般人类生活实践中的方法、方式。就法令、法律的含义而言,可引申出更一般的法制、政治制度之义;就方法、方式的含义而言,可引申出人类的一般生活方式之义。因此,所谓“变法”,既可指政治制度上的变革,又可指一般社会生活方式上的重大变革。无论在价值追求上还是在实践履行上,“戊戌变法史”,从内涵上说,既是一场千古未有的政治改造运动(以君主立宪政体代替君主专制政体),也是一场自觉的一般生活方式或社会风俗改良、革新运动(以近代生活方式取代传统生活方式)。政治制度改革是戊戌变法的重点或焦点,文化(民智、民德、民力、民俗等)改

良是戊戌变法的基本或基础。

所以,本书讨论的“戊戌变法”内容,将以政治制度改革为重点,兼顾社会文化改良。这既反映当时历史运动的实际情况,也是笔者研究重点和知识结构的反映。

戊戌变法运动,历来是海内外许多学者关注的重要课题。不过,从总体上看,海内外史学界对其有关研究也存在某些明显不足。学者们在发掘资料的基础上,潜心研究,在各个方面不断有所突破,学术创新成果迭出,但还缺乏一种系统整合和深刻阐述,以使有关研究结论能够既说明 19 世纪末中国社会政治生活实际又面向 21 世纪人类社会政治生活问题,立足于能够既不脱离具体社会历史环境又具有普遍人性或人类生命理想情怀,能够融合民族主义、人道主义及生态主义的某种基本理论立场。

笔者所采取的基本理论立场为一种“内涵自由价值尺度的现代化史观”。这是一种以现代化(现代性形成过程,建立一个富强的近现代民族国家)为历史尺度、以人的自由(人的自由全面发展,获得一种良好的健康充足人生)为终极价值的基本立场。内涵自由价值尺度的现代化史观,既强调人类历史生活的差异性(时代性,追求民族富强的近现代主题),又强调人类历史生活的共同性(基本人性,追求人性圆满的普遍理想)。^①

内涵自由价值尺度的现代化史观,在超越“现代化”这一特定社会历史阶段的“普遍”意义上,可表述为“人文史观”——以人(人性、人生)为本、以文(文化、文明)为体的历史观,既力求复原、尊重每一代人的丰富欲求思想、完整生命体验、完全生命过程,又合理关注作为人类生活载体的“文化”或“文明”的古今演化、历史进步。

虽不能至,然心向往之。

① 关于“内涵自由价值尺度的现代化史观”,可参阅龚郭清:《追求民族富强和人性圆满——戊戌变法时期梁启超政治思想透视》导言,西北大学出版社 2003 年版。

目 录

第一章 戊戌变法的社会历史背景	〔001〕
一、中国传统社会遗产	〔001〕
二、近代西方的冲击	〔015〕
三、早期适应瞭望	〔026〕
第二章 戊戌变法的思想构建	〔043〕
一、康有为的变法思想体系	〔043〕
二、谭嗣同、严复、梁启超的变法思想	〔074〕
第三章 社会维新运动	〔114〕
一、公车上书运动	〔114〕
二、创立“学会”	〔118〕
三、创办维新报刊	〔134〕
四、创建新式学堂	〔143〕
五、努力构建近代政体的社会基础	〔154〕

第四章 光绪帝更张图强与湖南维新运动	〔159〕
一、光绪帝更张图强的失败(甲午战后至 1896 年初)	
.....	〔159〕
二、湖南维新运动	〔172〕
第五章 百日维新和戊戌政变	〔204〕
一、百日维新	〔204〕
二、戊戌政变	〔239〕
三、戊戌变法失败原因探析	〔261〕
结束语 戊戌变法的意义	〔271〕
后 记	〔277〕

第一章 戊戌变法的社会历史背景

19 世纪初清王朝占统治地位的中国社会组织 and 政治制度,既是中国近代化^①思想和实践在 19 世纪后半期逐步产生和发展的基本环境,又是 19 世纪末中国近代化思想和实践的改革对象。

一、中国传统社会遗产

1. 广袤的土地

显然,任何单一因素(无论是地理因素,还是非地理因素)都不足以解释中国文明的特色。但是,长期以来,海内外学者都承认中国人民与土地之间存在相当密切的关系。

清代在很长时期,疆域广大,包括十八行省^②,满族人祖居地满洲(山海关外的中国东北地区),蒙古,新疆,西藏。清朝在其鼎盛期,疆域囊括了从北至外兴安岭、南临南沙群岛、东到库页岛(萨哈林岛)和鄂霍次克海、西达中亚巴尔喀什湖北岸、西

① “近代化”,指中国近代史阶段中的现代化过程,即“早期现代化”。在本著中,“近代化”与“现代化”有时会混用。

② 河北、河南、山东、山西、陕西、江苏、江西、甘肃、安徽、浙江、湖北、湖南、四川、福建、广东、广西、贵州、云南。

北包括唐努乌梁海地区的广袤地区,所辖陆地总面积达 1300 多万平方公里。这个大帝国的一半地区是山地,通常耕作地面积约占陆地总面积的 10%。约占 90% 的中国人栖息在大约 12% 的土地上。^① 中国人口密集分布在四大地区:华北平原、西部群山环绕的四川平原、从武汉到上海的长江中下游地区(包括湖南稻乡)、珠江三角洲地区。

在漫长的历史进程中,难以逾越的地理障碍,阻碍着中华文明同其他发达文明进行直接交流。这种地域上的孤独性,无疑有助于中华文明的统一和延续,同时也培育了一种深厚的文明独特感和优越感。中国东临波涛汹涌的太平洋,南界云蒸雾腾、几乎无法穿越的热带丛林,西南方耸立着青藏高原和喜马拉雅山,西面和北面分布着辽阔的沙漠或草原(只有采用艰苦的游牧生活方式,人们才能在这里生活)。令人深思的是,中国的近邻,要么是公开竭力仿效中华文明的定居民族(如朝鲜人、越南人、日本人等),要么是对中国不时造成军事入侵但从未形成文化挑战的游牧民族。中国在饱经创伤的 19 世纪之前,访问中国的外来者,包括欧洲人在内,通常屈从于中国朝贡体系(tributary system)的礼仪,并常常采纳中国服饰和习俗。无怪乎中国经常自视甚高,把自己想象成“中央王国”等。

在传统中国,存在两大巨大的地理反差。

其一,存在于长城以南、具有发达农业的十八行省和生产力较低但具有重要战略意义的被统称为“亚洲腹地”(Inner Asia)的边疆地区(包括满洲、蒙古、新疆、西藏等)之间。

清代在绝大部分时期,统治者并未尝试使亚洲腹地与十八行省一体化。事实上,他们力图使满洲作为满族的保留地,并

^① 何孝荣:《清史十五讲》,凤凰出版社 2010 年版,第 1~2 页。又参 Richard J. Smith, *China's Cultural Heritage: The Ch'ing Dynasty, 1644-1912* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983), p. 11. 又参赵云田主编:《中国社会通史(清前期卷)》,山西教育出版社 1996 版,第 18 页。

使蒙古、新疆、西藏保留相当的文化和行政自主空间,往往采取“用其教不易其俗,齐其政不易其宜”^①的政策。虽然这三个地区中的每一地区都由清朝军队守卫、由将军监视、由北京的理藩院管理,但清政府给当地的部落精英保留了相当程度的政治权威,允许这些地区原有的很大部分政府机构保留下来。

其二,存在于十八行省的北部地区与南部地区之间。

十八行省的南北分界线是逐渐过渡的。许多地理特征是相互交叠,或在地区过渡中渐次出现的。然而,北纬 33°(基本上以东边的淮河、西边的秦岭为标志)是区别南北的基本分界线。

有西方学者曾用图表形式表示中国南北地区的各自特征:

北方	南方
降雨量:有限,无规律	降雨量:充沛,较稳定
经常发生洪涝、干旱灾害	全年水量充足
土壤:非淋溶的、石灰质的	土壤:淋溶的、非石灰质的
作物生长期:4~6个月	作物生长期:9~12个月
庄稼:每年1~2熟;较低产量;饥荒常见	庄稼:每年2~3熟;较高产量;丰足
主要农作物:高粱、黍、小麦和豆类	主要农作物:水稻
劳作牲畜:驴、骡	劳作牲畜:水牛
带炕的泥墙住房	竹编墙的茅顶住房
城市街道:宽广	城市街道:狭窄
缺少良港的平滑海岸线;渔业资源短缺	拥有许多良港的曲折海岸线;渔业发达
通过陆路对外交流	通过海路对外交流
人类栖息历史悠久;中国文化的核心地区	居民主要来自唐代之后的移民
种族构成比较单一	种族集团繁杂
国语	多种方言

资料来源:Richard J. Smith, *China's Cultural Heritage: The Ch'ing Dynasty, 1644-1912* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983), pp. 14~15.

^① 《清文献通考》卷二九二,清文渊阁《四库全书》本。

上引表格,对中国南北地区差异的说明无疑是不充分的,但至少说明中国南北地区差异众多、巨大。上述的不同有助于解释南北之间的其他差异。例如,建立在广泛的合作性水利工程基础上的多产的、劳力集约型的南方水稻经济,其所形成的社会需要至少可以部分解释中国南方强大的宗族体系。同时,南方更大程度上的政治不稳定,不仅源于远离政治权力中心这一简单事实,而且源于南方独特的经济、社会环境所造成的特殊的种族及其他紧张关系。

2. 众多的人口

中国古代的人口再生产在世界范围占有突出地位。公元元年,世界人口估计为 2.3 亿,中国接近 6000 万,占 25.9%;公元 1100 年,世界人口为 3.6 亿,中国为 4600 万,占 15.3%;公元 1200 年,世界人口为 3.48 亿,中国为 7600 万,占 22.1%;公元 1400 年,世界人口为 3.73 亿,中国人口为 6700 万,占 17.9%。^①

与前朝相比,清朝社会秩序在较长时期内基本稳定,农业生产有很大发展。^② 清朝对赋役制度进行了改革,对户籍制度进行了整顿,清代是中国人口剧增的时期。据《东华录》记载,1651 年(顺治八年)全国丁男之数是 1000 余万。其时,户籍以一户一丁计。若按户各 5 人推算,加上由于种种原因而隐瞒的人口,实际数字大约为 6000 万。^③ 估计康熙五十一年(1712)全国人口在 1 亿以上。乾隆六年(1741)统计有人口 1.4341 亿,至乾隆六十年(1795)有人口 2.9696 亿,54 年间净增人口

① 行龙:《人口问题与近代社会》,人民出版社 1992 年版,第 25 页。

② 特别值得指出的是,原产于美洲的玉米和番薯在明清时期得到了比较广泛的种植,使一些山地和丘陵地得到开发,耕地面积扩大,粮食产量增加。

③ 陈旭麓:《近代中国社会的新陈代谢》,上海人民出版社 1992 年版,第 44 页。赵云田主编:《中国社会通史(清前期卷)》第 38 页:清初人口约 9000 万。[美]徐中约:《中国近代史》上册,香港中文大学出版社 2001 年版,第 447 页:1650 年人口是 1.5 亿。

1.5355亿,年均增加284万人。1840年,全国人口为4.13亿人。^①

这种人口剧增,使清朝面临前朝所没有的困难,对中国社会产生了广泛而深远的影响。

首先,是人口激增导致人均生产水平下降、生活资料短缺,人们生活更加贫困。

乾隆帝曾经忧心忡忡地谈及人口问题:“朕察上年各省奏报民数,较之康熙年间,计增十余倍。承平日久,生齿日繁,盖藏自不能如前充裕。且庐舍所占田土,亦不啻倍蓰。生之者寡,食之者众,朕甚忧之。”^②人口的高速增长直接导致生活资料的极大消耗。乾隆年间,粮食短缺已成为全国性问题,即使产米之区的江苏、安徽、浙江、江西、湖北、湖南六省亦出现粮食不敷的现象。

乾嘉时期的学者洪吉亮(1746~1809)深感于人口增长过快的压力,写下《意言》,指出“治平”时代的一大矛盾:户口在百年间可增至数十倍,而衣、食、住等物质资料所增有限,以致“田与屋之数常处其不足,而户与口之数常处其有余”。为此,他提出“君相调济之法”(朝廷实施促进农业生产、减赋税、禁浮靡、抑兼并、赈灾民等善政)与“天地调济之法”(“水旱疾役”等自然灾害),企图以此抑制人口暴增趋势。^③

粮价上涨,仓储枯竭,政府倡导勤俭节约,以及其他许多表示物资紧张的征候,在清朝的中叶是史不绝书的。

其次,是移民问题。

中国农民有安土重迁的传统,但在饥饿的驱使下,他们也常常背井离乡。这种事情历代都有,但清代尤其显著。乾隆以后,日多一日的人口挤在自然经济的空间里谋食,本不宽裕的

① 戴逸:《乾隆帝及其时代》,中国人民大学出版社1992年版,第319~330页。

② 赵尔巽等:《清史稿》第十三册,中华书局1977年版,第3485页。

③ 刘德权点校:《洪亮吉集》第一册,中华书局2001年版,第14~15页。

谋食之路因之而日趋狭窄。这种矛盾推动着最贫苦的人走向新的空间去寻找生活资料。乾隆三十七年(1772)民户编审制度被废除,国家对农业人口流动的控制也随之松懈。于是,出现了自发的移民现象。

当时,一般说来,直隶、山东、河南、河北、山西、陕西等省的流民多向内蒙古和东北地区迁移;湖北、湖南、广东、四川等南方省份的流民多向云南、贵州、广西等西南少数民族地区迁移,广东、福建等东南沿海省份的流民也有的向台湾迁移;还有许多流民迁入各省边远山区。^①这是国内移民。在这些移民定居的地方,交通可能极不发达,政府对其统治无力。在新开发的生活艰难的地区,因贫困、没有法制会爆发像白莲教之类的起义运动,这又反过来使吏治败坏,使清朝政府的威望遭到损害。

同时又有海外移民。据谢清高口述、杨炳南记录的《海录》(1820)一书,^②暹罗、新加坡、槟榔屿(槟城)、马来亚都有中国移民定居。移民所操之业大体是淘金、贩货、酿酒、种胡椒、开赌场、贩卖鸦片。据说,华人移民在“槟榔士”一地即不下万人,在“噶喇叭”则有数万人。还有一个叫樊守义的人,曾于1707年到达非洲。那时,大概还没有到欧美的人。19世纪中叶以后,海外移民的人数更多,地域更广,于是而有近代华侨史。

再次,是会党问题。

由于人口过多,一部分人就不得不游离于社会生产之外,成为游民或者近似游民。洪亮吉谈乾隆时期的人口问题,指出当时“户口既十倍于前,则游手好闲者更数十倍于前”。^③龚自珍(1792~1841)也曾指出:“自乾隆末年以来,官吏士民,狼艰

① 赵云田主编:《中国社会通史(清前期卷)》,山西教育出版社1996年版,第51~53页。

② 《海录》一书记载了早期海外移民的不甚确切的数字。其所载地名比较准确,曾是林则徐了解世界的一本重要书籍。

③ 刘德权点校:《洪亮吉集》第一册,中华书局2001年版,第16页。

猥蹶，不士、不农、不工、不商之人，十将五六。”^①这些游民或半游民是会党势力的主要来源。会党崇尚忠义，虽说按儒学本意，忠与义分别对应于“五伦”（君臣、父子、夫妇、兄弟、朋友）中的君与友二伦，但在会党文化中，忠不过是义的修饰词，它们强调的都是“出门靠朋友”的互济互助。在一个民以食为天的社会里，互济互助首先表现为经济上的有饭同吃。这一点对生计无着的游民有很大的吸引力。乾隆年间，御史柴潮生说：“四川一省，人稀地广。近年以来，四方流民入川觅食。始则力田就佃，无异土民。后则累百盈千，浸成游手。其中有桀黠强悍者，俨然为流民渠帅，土语号为啍噜者，又各联声势，相互应援。”^②越来越多的人把参加会党当作谋食的手段，结果是会党势力无处不在，形形色色，大小小小，而又相互呼应，成为近代中国宗族与行会之外的第三社会组织。

最后，是刺激商业发展。

人口的增加绝不只是一种灾难。它意味着消费人口的巨大增长，因而促进了国内市场经济的发展，促进了商业的发展，提高了商人的地位。

3. 传统社会政治秩序

“以精耕细作的农业、严密组织的家庭生活和官僚化的行政机构为其特征”的中国文明，“赋予整个国家从南到北、自西徂东以一种内在的共性”。^③这是美国著名历史学家费正清对传统中国社会文化特性的一种概括。

“其政体是一个由皇室统治的王朝；经济基本上是自给自足的小农经济；社会以士绅阶层为核心；支配性的意识形态是

① 《龚自珍全集》，上海人民出版社1975年版，第106页。

② 《录副奏折》，乾隆九年十一月六日御史柴潮生奏。转引自陈旭麓：《近代中国社会的新陈代谢》，上海人民出版社1992年版，第47页。

③ [美]费正清、刘广京编：《剑桥中国晚清史（1800～1911）》上卷，中国社会科学院历史研究所编译室译，中国社会科学出版社1985年版，第10页。

儒家学说。”^①这是美籍华裔历史学家徐中约对中国传统文明主要特征的一种概括。

也许在居统治地位的上层分子的意识中,这种共性比一个社会学家在实际中所发现的共性还要大。然而,各地区的差异和地方风俗习惯的各种形式至今还没有得到足够的研究,因为把中国广大的国土作为一个整体来研究,历来都是如此,今天依然。

在传统中国,在小块土地上花大量人力并以人畜粪尿为肥料,使稠密的人口与土地的精耕细作相互依存,彼此缺一不可。在中国,节省劳力的创造发明一直被视为异端。

在大河泛滥的平原上生活始终是艰辛的,人们依靠自然甚于依靠自己的主动性:“生死由命,富贵在天。”中国农民必须有耐性,听任天气摆布,依靠天赐的阳光和雨露,无法逃避世代不绝的旱、涝、饥、疫等天灾。

这种命运同生活在地形多样化土地上的欧洲人的命运成了鲜明对比。从前生活在地中海区域或欧洲大陆的西方人,绝不离开水源太远,他们靠着主动精神,总可以靠渔猎来弥补农业的不足。在西方人的经济生活中,航海通商自古以来占据重要地位。为了便利通商而进行的探索和发明,是西方人与自然作斗争的典型手段,他们绝不是听天由命、无所作为。

对人与自然关系的不同看法,是东西方两种文明显著差异之一。^② 从中,我们也可体会到传统文化的坚韧性,看到近代社会政治变革的极其艰难。

中国自秦以后,两千余年以来的政体,是一种君主专制政体——“天下之事无小大皆决于上”,“别黑白而定一尊”。^③

纵观中国历史,自秦至清,君主专制权力具有绝对化倾向。

① [美]徐中约:《中国近代史》上册,香港中文大学出版社2001年版,第4页。

② [美]费正清:《美国与中国》,世界知识出版社1999年版,第13~14页。

③ 司马迁:《史记·秦始皇本纪》。

清代的统治策略，一切以集权、防范、压制为尚。君权之隆、君威之盛，超过任何朝代。汉、唐君臣之间，尚略有对等体制；宋、明朝仪虽渐森严，臣僚仍可立而陈奏；清则改为三跪九叩。明代百官、布衣皆得上书，清则除部院堂官（尚书、侍郎）、科道官及督、抚等外，概不得专折言事。同时，厚满薄汉，在官制中处处表现出来。^①

清政府的主要机关，在中央有内阁和军机处，中央政府的实权最初在内阁，到了雍正时代则移于军机处。其下有吏、户、礼、兵、刑、工六部，还有一个行使监察权的都察院；在地方各省设督抚。

清代内阁，与现代君主立宪国的所谓内阁完全不同。内阁的阁员称某殿（如保和、文华、武英等）或某阁（如文渊、东阁、体仁等）大学士，满汉各二人乃至六人不定。其下又有协办大学士、内阁学士等。大学士的职权，在清初除接受各处章奏，上于皇帝，替皇帝撰谕旨，并批答奏牍外，还参与重要机务。

到了雍正时代，因为屡次用兵，才产生了军机处（全称“办理军机事务处”，乾隆以后才统一称谓，原有军需房、军机房、办理军需处、军需处、办理军务处等称呼^②）。军机处本是专管军机秘密事情的，后来因为作军机大臣的人就是作内阁大学士的人（如乾隆时之鄂尔泰），内阁大学士的权就被军机大臣吸收了。乾隆中叶以后，内阁大学士只不过是赏给有功大臣的一种特别荣贵的头衔罢了，其职掌，除了谕旨奏牍的收发，别无所事。

军机大臣没有一定的员额，少则三四人，多则七八人，随皇帝的意旨，于皇族、内阁大学士或各部尚书、侍郎中选任，属差遣官，故称军机处行走或军机大臣上行走，私下习呼“大军机”，

① 郭廷以：《近代中国史纲》，中国社会科学出版社1999年版，第10页。

② 赵志强：《清代中央决策机制研究》，科学出版社2007年版，第288、316～317页。

也有尊之为“枢臣”，初进者加“学习”二字，称职后才奉旨实授。军机处的职权，凡政务的裁决、官吏的任免黜陟、用兵时的军事方略，无不参与。但是有两点最宜注意：其一，无论内阁、军机处，都没有一个独高的首长；首长就是皇帝。^①其二，无论内阁大学士或军机大臣，都没有向各部或各省督抚直接发命令的权力；向各部或各省督抚直接发命令的只有皇帝（就是上谕或谕旨）。

清朝中央日常行政机构主要有吏、户、礼、兵、刑、工六部。在清代，六部的尚书和侍郎，都是复职。尚书一满一汉，侍郎有左、右之分，亦各一满一汉，统称为“堂官”。对于重要的各部，有时任命皇族为管部大臣。

清代是一个高度专制的国家，以皇帝为中心。中央各衙门对各地皆不能发部令，只能用咨会，一切政令出自圣裁。也就是说，中央各部门的相关指令须经过皇帝，以皇帝的名义下发；各省各地驻防也不能向京内各衙门请示，须向皇帝报告，由皇帝交“该衙门议复”。^②

据李剑农称：“有最宜注意的二点：一是六部虽为中央行政机关，各部长官却没有向地方长官（督抚）直接发命令的权（要向督抚发命令，就要奏请皇帝以谕旨行之）。二是尚书与侍郎，各有单独的上奏权，尚书与侍郎意见不合时，除了两方相互奏请皇帝裁决以外，别无办法。然则就中央与地方言，六部的长官，并不是总辖全国的行政首长，就尚书与侍郎言，各部并没有统率全机关的首长；无论对地方、对本机关，问题的最后解决，也只有问皇帝。”^③

都察院是替皇帝监督一切的监察机关。都察院的长官有都御史 1 人，副都御史 2 人；所属有给事中 20 人，御史 44 人。

① 军机大臣虽有领班大臣和一般大臣之别，但没有统属与被统属的关系。

② 茅海建：《戊戌变法史事考》，三联书店 2005 年版，第 222 页。

③ 李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》，中华书局 1965 年版，第 2 页。