

# 晚清中国的 政治转型

● 以清末  
宪政改革为中心

高 旺 ● 著



中国青年政治学院学术丛书

中国青年政治学院学术丛书

# 晚清中国的 政治转型

● 以清末  
宪政改革为中心

高 旺 ● 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

晚清中国的政治转型：以清末宪政改革为中心/高旺  
著. —北京：中国社会科学出版社，2003. 7  
(中国青年政治学院学术文库)

ISBN 7-5004-3916-4

I. 晚… II. 高… III. 宪政运动—研究—中国—  
清后期 IV. K257.507

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 038967 号

责任编辑 李 是  
责任校对 谢 康  
封面设计 毛国宣  
版式设计 王炳图

---

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029453

传 真 010-64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2003 年 7 月第 1 版

印 次 2003 年 7 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 9.375

插 页 2

字 数 218 千字

印 数 1—3000 册

定 价 20.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究



高旺，1965 年生于河北行唐，1987 年毕业于河北师大政治教育系，获文学学士学位；1989 年毕业于北京大学政治学与行政管理系，获法学硕士学位；2000 年毕业于北京大学政府管理学院，获法学博士学位。曾任教于河北经贸大学，现为中国青年政治学院公共管理系副教授。主要从事公共管理、政治学理论、中国政府与政治等方面的教学与研究，曾出版学术著作、译著五部，发表相关学术论文 20 余篇。

## 内容提要

作为 20 世纪初期发生的一场重要的政治变革运动,晚清宪政改革(1905—1911)虽然没有成功,但它对于整个世纪的政治观念和制度变迁具有重要的影响,也对此后中国的政治现代化建设具有某些借鉴和启示作用。因此,本书试图从政治学的视角,将晚清宪政改革置于近代中国政治发展的坐标系内,重点分析其所取得的成就及其对晚清政局的影响,并探究导致这次改革失败的原因。

本书认为,晚清宪政改革是世界各国现代化运动中的重要组成部分。清末官制改革以三权分立与制衡为取向,使政治结构和功能进一步分化,初步建立了现代的政治体制,但由于清廷的种族成见,在加强中央集权的过程中尽力集权满人,从而加剧了中央与地方的矛盾与冲突,使政府的改革政策难以得到实际贯彻;清廷的地方自治政策使广大的民众具有了参与的权利,这项政策的实践有力地推动了政治参与的发展,对于培植民众的国家观念和中国早期市民社会的孕育具有某些积极作用,但是地方自治实践不但加剧了自治单位与地方政府的矛盾而且加速了中央权威的削弱,使政府的权威危机更加严重;由于清廷对政治事务的部分开放,使民众的政治参与不仅范围广泛、参与形式和参与渠道多样化,而且参与的组织程度相当高,但由于清廷缺乏必要的政治权威,难于有效地控制和调节政治

参与的速度和规模，结果清廷的控制与民众的参与形成激烈地冲突，加剧了民众的对立情绪和分离倾向，从而促进了清廷的垮台；作为宪政改革的首要标志，“钦定宪法大纲”的颁布揭开了中国立宪史上的第一页，使长期的君主专制制度出现了一丝松动，它所体现的宪政精神是近代中国政治发展的重要成果；作为省和国家议院的预备机构，谘议局和资政院的建立与运转，使民众的政治参与水平大大提高，加强了对于政府行政过程的监督与制约，法制变革则使中国进入了近代法制的门槛；但是，清廷的制度创新不仅未能推动社会的整合和国家的一体化，反而加剧了政治社会的解体，从而使各种制度多停留于纸面。

晚清宪政改革之所以失败，还有着多种原因。从宏观背景的角度看，如市场经济的不发达和清政府财经状况的恶化，中国传统文化的影响，长期君主集权专制制度的传统；从改革的主体性动力——立宪派的状况看，其内部因利益和观念的差异存在着激烈的矛盾与冲突；从改革的领导者看，其内部的不团结和改革策略的失当也是影响改革成功的重要原因。本书还通过与日本明治维新的比较，揭示了阻碍晚清宪政改革成功的某些具体原因。

晚清宪政改革在近现代中国政治发展中具有重要的地位和影响。同戊戌变法比较，它不仅持续时间长，而且变革的幅度、范围及实际效果更为突出。它不仅不是革命的障碍反而是促使辛亥革命发生的诱因。这次改革本身虽然失败了，但其主要因素（包括其思想和体制）深刻地影响着20世纪的中国政治。晚清宪政改革给人们以有益的历史启示：要使改革成功、推动政治发展，必须建立以现代化为导向的强有力的政治领导核心，必须协调好各主要社会集团的权力与利益关系，必须大力发展市

场经济、进行文化的改造，为政治发展提供坚实的民众基础和社会条件。

**关键词：**晚清政府 政治转型 宪政改革 政治发展

## ABSTRACT

As an important political reform movement in early 20th century, the Constitutional Reform in Late Imperial China (1905—1911) did not succeed. However, it not only has evident effect on political ideas and institutional changes of the 20th century, but also has some revelation to the political modernization in China henceforth. Therefore, to put the Reform movement in the theoretical framework of political development, the essay analyzes its achievements and impact on the political situation in late-Ch'ing China, and furthermore, delves into the reasons why the Reform movement failed.

The essay suggests that, the Constitutional Reform in Late Imperial China was an important component in the modernization movement of the world. In the direction of power check and balance, the Official System Reform movement facilitated the differentiation of political structure and function, and initially introduced modern political system. However, in the process of strengthening centralized power, the Ch'ing-court tried to turn the power over to the Manchus due to racial prejudice. As a result, the contradictions and conflicts between the central government and the local government became in-

creasingly violent, and this situation made the reform policy difficult to come to effect. Due to the Local self-government policy of late-Ch'ing government, the gentry and merchant were endowed with the right of participation. This policy greatly promoted the development of political participation and took some active part in cultivating the masses' national sense and the gestation of civil society in modern China. However, the Local self-government practice not only intensified the contradiction between self-government unit and local government, but also aggravated authority crisis of the central government. Because of part openness of political affairs to the commoners, the political participation in Late-Ch'ing period became not only extensive on the scope, diversified in the form and channel, but also very high in organizational degree. However, because of the lack of necessary political authority, the Ch'ing-court couldn't control and adjust the speed and scale of political participation effectively, and so that the conflicts between control and participation became rather violent, and accelerated the downfall of Ch'ing Dynasty. As the chief symbol of constitutional reform, the proclamation of "Principles of the Constitution" revealed the first page in modern China's constitutional history, and broke a gap through the absolute monarchy with a long history. The constitutional spirit that "Principles of the Constitution" reflected was a positive achievement in modern China's political development. As the preparatory organizations of provincial and national parliaments, the establishment and operation of *Tzu Cheng Yuan*

and *Tzu-I-chu* raised popular participation level, and strengthened the check and supervision in government's administrative process. Legal system reform in Late-Ch'ing period brought China in modern legal system. However, the institutional reforms were not able to promote the integration of society and state, but also speed up disintegration of the political system, and most innovations did not bring on evident effect.

There are many reasons to explain why the Constitutional Reform in Late Imperial China failed. In the eyes of macroscopic background, there are following factors: underdevelopment of market economy, the impact of traditional Chinese culture, the tradition of the absolute monarchy with a long history, and so on. In the eyes of the main motive forces in the reform, there were violent conflicts among the Constitutionals due to the difference of interests and ideas. In the eyes of the reform leaders, the leaders' disunity and the impropriety of reform tactics are also important reasons. In addition, by means of comparison with Meiji Restoration, this essay also reveals some concrete reasons to impede the Constitutional Reform in Late Imperial China.

The Constitutional Reform in Late Imperial China has important position and significant influence on modern China's political development. In comparison with the Hundred Days, it not only lasted for a longer time but also was more prominent on the range, level and practical effect. It was rather an accelerator of the 1911 Revolution than an obstacle. Although the Constitutional Reform itself failed, its main factors (in-

cluding its ideas and system) still influence China's politics of the whole century. The Constitutional Reform in Late Imperial China reminds us that the success of political reform should have certain prerequisites, for instance, a powerful core of political leadership with the modernization tropism should be formed, the power and interests of important social groups should be coordinated properly, market economy and secular culture should be well developed. Only these can provide a solid popular foundation and social conditions for the political development.

**Keywords:**

the Late-Ch'ing Government, political transformation,  
the Constitutional Reform, political development

# 目 录

导 论	(1)
一、研究意义与研究目的	(2)
二、对以往研究的检讨与问题的提出	(3)
三、从政治发展角度研究晚清宪政改革	(8)
 第一章 世界现代化浪潮的冲击与近代中国的回应	(22)
一、现代化进程由西方向世界的扩散	(23)
二、明治维新与日本现代化的进程	(37)
三、西方列强的入侵与中国现代化的艰难起步	(46)
 第二章 清末官制改革与政治发展	(80)
一、官制改革的动因	(81)
二、丙午官制改革与“丁未政潮”	(84)
三、宣统年间的官制改革	(98)
四、清末官制改革与政治发展	(105)
 第三章 晚清地方自治运动与政治发展	(110)
一、地方自治思潮在近代中国的出现	(111)
二、清廷地方自治政策的制定	(115)
三、晚清的地方自治实验	(122)

---

四、晚清地方自治运动对近代中国政治发展的影响	
.....	(129)
<b>第四章 晚清宪政运动中的政治参与</b> .....	(136)
一、政治参与和政治发展.....	(136)
二、晚清宪政运动中政治参与状况的分析.....	(140)
三、政治参与和晚清政府的控制.....	(157)
<b>第五章 晚清宪政制度创新与政治发展</b> .....	(161)
一、晚清宪政制度创新的动因.....	(161)
二、“钦定宪法大纲”与“十九信条”评析.....	(166)
三、谏议局与资政院：结构与功能分析.....	(171)
四、清末的法制变革与制度创新.....	(184)
五、晚清宪政制度创新与政治发展.....	(188)
<b>第六章 晚清宪政改革与日本明治维新：政治发展</b>	
<b>中的比较审视</b> .....	(191)
一、近代中、日两国宪政改革的可比性.....	(192)
二、晚清宪政改革与明治维新的共同点.....	(196)
三、晚清宪政改革与明治维新的不同点：影响两国	
改革成败异趣之诸因素的分析.....	(205)
<b>第七章 晚清宪政改革与近现代中国政治发展</b> .....	(223)
一、晚清宪政改革失败的原因.....	(206)
二、晚清宪政改革的历史地位.....	(242)
三、晚清宪政改革对 20 世纪中国政治的影响.....	(246)
四、晚清宪政改革对当代中国政治改革的启示.....	(255)

---

结 语·····	(259)
附录一 晚清宪政改革大事年表·····	(262)
附录二 主要参考文献·····	(269)
后 记·····	(282)

# 导 论

晚清时期，中国社会面临着新的复杂的环境。在这种动荡而复杂的环境中，传统中国的政治体制显得日益不适应。随着压力的不断增强，中国传统的君主专制政体开始逐渐地发生嬗变，而清末宪政改革时期（1905—1911）则是中国政治由传统走向近代的重要转型时期。这次改革不仅在当时就引起了世界各国的关注，而且对 20 世纪中国政治的发展具有重要的影响，也为当今中国的政治改革留下了可资借鉴的经验和教训。尽管这场改革运动由于各种原因并没有成功，但作为近代中国最重要的一次大规模的社会与政治变革，其得失所在仍值得今人认真反思总结。

当今中国正处于社会的转型时期，经济体制和政治体制也正在国家的规划和控制下进行渐进的有序变革。改革既需要科学的理论指导，也需要汲取中外各国的历史经验。而本国改革的经验教训或许会对目前的政治与社会改革具有更直接的启示作用。因此，本书拟从政治发展的角度，对晚清以来中国的政治改革进行研究，以探讨中国早期现代化进程中政治变革的基本经验，并试图对其地位和影响做出比较客观的评析。

## 一、研究意义与研究目的

自鸦片战争以来，中国内忧外患凌迫，国势日益阽危，这引起国人和最高统治者的极大震动。在社会舆论的压力下，清朝政府被迫做出政策调整，以适应严峻的内外环境。由此，开启了中国现代化运动的历史进程。作为典型的“防卫型”现代化，清廷的社会政治改革是随着列强侵略的加深和国内社会矛盾的激化而一步步深化的。从洋务运动之经济层面的改革到戊戌变法之政治层面的变革，改革在一波波推进。然而，一场最全面的现代化运动则是在20世纪初进行的新政改革，其核心是以推进宪政制度的建立为主旋律的政治变革。尽管清政府做了各种努力，以图挽救其垂危的国运，但还是没有摆脱其覆亡的命运。晚清宪政改革是清政府各种失败了的现代化计划中最系统、最有影响的一次，其中所涉及的各种因素也最为复杂。研究这样一场宏大的社会改造工程，无疑具有重要的理论与现实价值。本书旨在以晚清宪政改革为中心的政治变革为分析主题，结合清末国际国内的社会经济背景，研究晚清中国政治体制转型的过程及由此引起的各种社会与政治困境。

晚清帝国的政治改革虽然失败了，但它作为有清一代最重要的一场改革，无论从改革的深度和广度还是从其对后世中国政治变迁的影响方面，都有着突出的地位，也给人们留下了丰富的经验教训，因而这一课题具有重要的研究价值。作为一次由封建君主领导的自上而下的自救运动，晚清宪政改革是中国由传统权威政治开始向近代民主政治转型的重要标志，也是近代中国谋求政治发展的最早尝试（戊戌维新虽然提出了政治发展的任务，但并未付诸实践），因此它所提出的问题和积累的经

验教训对当今中国的政治改革和政治发展仍具有重要的启示。也正是由于这一点，才使得对晚清宪政改革的研究成为当今学术界的一个研究热点（每当政治改革处于艰难的阶段，人们自然地就会想起前人的政治经验和教训）；同时，历史的惯性，使晚清帝国的政治变革对整个 20 世纪中国的政治结构和政治形态发生了重大的影响。因此，研究清末中国的社会政治转型，有助于更深入地理解近代中国政治发展的基本模式和基本状况，认识到改良主义的行不通和以暴力革命推动政治发展的必要性。此外，以晚清宪政改革为个案进行中国政治发展的研究，可以丰富政治发展理论的宝库，推动政治学的发展。

基于以上各点，本书的主要目的是，通过研究以晚清宪政改革为中心的清末社会政治变革，分析这次改革的社会背景，探讨其所取得的成果和缺陷，以及晚清中国政治转型失败的原因，评价其在中国社会政治发展中的地位 and 影响。

## 二、对以往研究的检讨与问题的提出

清末以来，随着西学的传入中国，作为政治传播的重要媒介——近代报刊开始在中国出现。这一新生事物不仅促进了当时政治信息的沟通和交流，也记录了当时社会与政治的实际状况。这就为研究近代中国政治提供了第一手的资料。作为从君主专制政治向君主立宪政治过渡的尝试，晚清宪政改革在当时就引起了国内外的广泛关注，因而留下了丰富的研究资料和研究论著。自辛亥革命（1911 年）以来，由于长时期高扬“革命”的政治意识，人们大多从反面评说清末的宪政改革，客观的严肃的研究成果较少，但 1980 年代以来，随着学术研究的日益繁荣和中国对现实政治的改革，这一课题日益成为学界的研