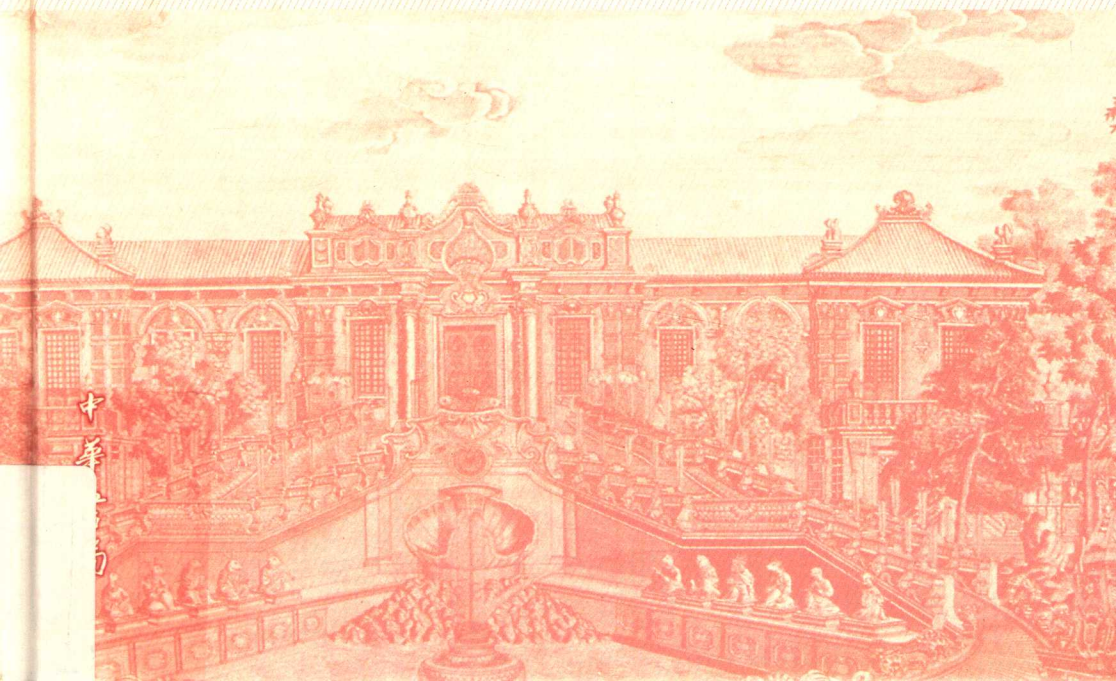


清末新政制度 变革研究

关晓红 著



中华书局

清末新政制度变革研究

关晓红 著



中华书局

图书在版编目(CIP)数据

清末新政制度变革研究/关晓红著. —北京:中华书局,2019.1
(中大史学文丛)

ISBN 978-7-101-13513-8

I.清… II.关… III.政治体制改革-研究-中国-清后期
IV.D691.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第247454号

-
- 书 名 清末新政制度变革研究
著 者 关晓红
丛 书 名 中大史学文丛
责任编辑 欧阳红 吴冰清
出版发行 中华书局
(北京市丰台区太平桥西里38号 100073)
<http://www.zhbc.com.cn>
E-mail:zhbc@zhbc.com.cn
- 印 刷 北京市白帆印务有限公司
版 次 2019年1月北京第1版
2019年1月北京第1次印刷
- 规 格 开本/920×1250毫米 1/32
印张12¼ 插页2 字数334千字
- 印 数 1-2000册
- 国际书号 ISBN 978-7-101-13513-8
- 定 价 58.00元
-

《中大史学文丛》编辑说明

中山大学历史学科肇始于学校创立之日,近百年来,始终在中国学术界占有重要的一席之地。在中国现代学术史上影响深远的“中央研究院历史语言研究所”,即在中山大学筹设。1952年,岭南大学并入中山大学,历史系由此兼承两校史学之学脉。傅斯年、顾颉刚、陈寅恪、岑仲勉、梁方仲、朱希祖、刘节、朱谦之、陈序经、罗香林、容肇祖、端木正、戴裔煊、梁钊韬、朱杰勤、金应熙、陈锡祺、蒋湘泽、何肇发等多位大师、名家,先后在历史系任教,为历史系奠定了丰厚的基础和优秀的传统。他们的学术事业,构成中国现代史学史上的精彩篇章,他们创设并发展的诸多学术领域,至今仍为历史系具有特色和优势的学术园地。其教泽绵长,历史系历代学人均受沾溉,濡染浸润,以研求学问为职志,以守护学风为己任。

近数十年来,历史系同仁奋发有为,在继承前辈学术传统基础上,依托新时期不断改善的治学条件,把握当代史学发展趋势,在学术道路上艰辛求索,在秦汉史、魏晋南北朝史、隋唐史与敦煌学、宋史、明清史、中国近现代史、中国社会经济史、中外关系史、历史人类学、东南亚史、国际关系史、世界古代中世纪史等学术领域,勤奋治学,作育英才,取得了丰硕的成果。历史系学者的研究既体现了深耕细作、发幽阐微的朴实学风,也突出了跨学科交叉的特色,以及对学术理念和方法执着追求

的精神。近年,历史系之中国古代史、中国近现代史均曾被评为国家重点学科,世界史学科亦被评为广东省重点学科,显示了历史系学术实力整体上的提升。

在这一发展过程中,历史系教师出版、发表了众多学术成果。编辑出版这套《中大史学文丛》的目的,是将各位学者所发表的专题研究论文,按照各自的主题编辑成册,以集中展现他们多年治学的成就,供学界同行参考、指正。此次出版的是这套《文丛》的第一批,仅为历史系部分在职教师的研究成果。收入其中的论文均发表于改革开放时期,是在中国史学迅速发展并与国际史学界频繁交流的背景下所取得的学术成果。将这些成果结集出版,既可使各位学者得以借此机会对自己多年来的研究进行总结,也可以使我们回顾这一时期历史系学术发展的历程,以更好地筹划未来之大计。由于各位教师治学领域各异,故《文丛》并无统一的主题,但这样也许更能体现历史系作为一个学术集体的风貌。我们希望今后能继续编辑,以将其他同仁的学术作品渐次结集出版,持续地推进历史系的学术研究和学科建设工作。

《中大史学文丛》自2015年开始筹划。这一计划提出后,得到各位作者的积极回应。中华书局对我们这一计划给予大力协助和支持,近代史编辑室主任欧阳红女士进行了悉心策划和组织编辑的工作,各位责任编辑亦付出了大量的心血和汗水。在此一并致以深切的谢意!

《中大史学文丛》编委会

2016年6月

目 录

代序:章程条文与社会常情及其变态

——清末政体改制的问题与研究····· 1

第一部分 设学部变隋唐六部架构····· 9

晚清学部的酝酿产生····· 10

张之洞与晚清学部····· 32

第二部分 改科举与停科举的社会影响····· 55

清末科举改章与停废科举····· 56

议修京师贡院与科举制的终结····· 92

科举停废与近代乡村士子

——以刘大鹏、朱峙三日记为视角的比较考察····· 122

第三部分 新政期间的外官制变革····· 153

戊戌前朝野的官制议论····· 154

种瓜得豆:清季外官改制的舆论及方案选择····· 172

清季外官改制的“地方”困扰····· 211

晚清局所与清末政体变革····· 264

第四部分 速成新政与清廷覆亡	303
陶模与清末新政	304
晚清直省“公费”与整顿	339
速成新政与清廷覆亡	369
后 记	387

代序：章程条文与社会常情及其变态

——清末政体改制的问题与研究^①

设官分职、用人行政，是王朝统治秩序确立与维系的基础。清康熙帝曾将规制的建立与完善称为“制治保邦之道”，认为其“损益无一不关乎黎庶”^②；光绪帝也在上谕中强调：“廓清积弊，明定责成，必从官制入手”^③。有鉴于此，晚近史家好将典章制度作为认识中国社会历史文化的纲领要钥。于制度史颇有心得的史家吕思勉指出：“然官制实为庶政之纲，研求史事者必不容不究心，最好以官制与他种制度相参考，既就一切政事求其属于何官，更就凡百职官求其所司何事，更通观前后而知其所以变迁之由，考诸并时而得其所以分职之故，则不独官制可明，即于一切庶政，亦弥觉若网在纲矣。”^④

① 本书获中山大学“三大建设”专项资助，为中山大学历史学系“近代中国的政治与制度”方向的研究成果之一。

② 伊桑阿等纂修：《大清会典》（康熙朝），沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第72辑第711册，台北文海出版社，1992年，第5—6页。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第32册，广西师范大学出版社，1996年，第128页。

④ 吕思勉：《中国制度史》，上海教育出版社，1985年，第651页。

清季遭逢千古未有的大变局,集历代王朝体制之大成的清代体制难以从容应对。为了图存,必须应变。于是,中国继隋唐以后再度出现整体性制度变更,以政体变革为主导,包括官制、司法、财政、金融、军事、交通、教育等方面,体制全面转型,各种牵涉西学、东学和国学的观念层面变化,最终落实于机构增置与制度建制,并通过各项制度内容的实施贯彻而得到体现。除了少数“仍旧”或“全新”外,多数情况虽取法域外或稽古求治,却是“变化多端”甚至“面目全非”,其进程在民国时期进一步全面展开,其影响则一直延续至今。

政体变动,牵涉观念与体制的各个层面,而清季官制改革,更加涉及中外新旧的诸多缠绕,成为近代中国知识与制度转型的关节枢纽。然而,迄今为止相关研究的进展程度^①,与史事本身的丰富蕴涵及其对于认识中国的现状及未来趋向可能具有的重要意义相比,差距相当明显。清末官制变革引起权力再分配和结构重组,各方利益相互纠缠,冲突不断,改革过程充满艰难曲折。由于明治日本的居间作用,中外新旧的观念制度高度混杂,加之清亡迅速,资料散佚,后来又缺乏充分的发掘整理和辨识,导致今人既不易理解前人种种观念行事的本意,又难以深究今日各种制度规定及其运行的来龙去脉,造成诸多误读错解,未能深入认识内外新旧各种因素影响制约知识与制度转型的相关规律及遗存问题,并从经验教训中获得重要启迪。

① 相关研究综述,见朱英:《晚清史研究的新趋向》,《近代史研究》1996年第1期;成晓军、范铁权:《近20年来晚清官制改革研究述评》,《社会科学辑刊》2000年第1期;崔志海:《国外清末新政专著研究述评》,《近代史研究》2003年第4期;朱锴:《晚清中央机构改革研究评述(1901—1911)》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2003年增刊;李细珠:《近五年来晚清政治史研究述评》,《社会科学管理与评论》2007年第4期;花玲:《21世纪以来晚清职官制度研究述评》,《沧桑》2008年第4期;冯秋季:《近五年来清末中央政府体制改革研究综述》,《新乡学院学报(社会科学版)》2008年第6期;郭绍敏:《局限与反思:近十年来国内清末宪政史研究述评》,《东吴法学》2008年春季卷。

清末新政期间，清廷为应对危局，仿行立宪。因中外情势差异，东西两洋乃至欧洲各国体制千差万别，变革途径、取法对象以及具体步骤方面如何权衡取舍，朝野上下的各种主张、方案令人眼花缭乱，要想透过喧嚣纷扰的表象，深入理解各自的理据、托词、指向、困扰，并非易事；而以整合机构、理顺职能来提高效率的政体变革，最为棘手之处即体制内外的人员、机构如何共处与运作，在转制过程中扮演怎样的角色，起到怎样的作用，其去向归属如何。上述种种，在今人的认识中，大都还只是依据章程文本述其大概。

其实，在传统中国文化土壤中建构移植外来的全新体制，自然会遭遇古今内外观念体制相隔悬殊的困扰，如何兼容而不变质的难题，于改制之初，便已引起参与其事的中外官绅的百般困惑^①。而既变之后，用格义的眼光重新审视，更加不能把握领悟其中的种种玄奥。相比于体制层面脱胎换骨式大变局的丰富、周折、复杂，后来的历史叙述多少显得平淡、表浅，究竟这一改变中国政体发展进程和形态的大转折，何以成为古今历史的分水岭，又如何认识理解前后截然不同的设制本意和运作规则，既有研究尚未提供令人信服的答案。

官制改革作为清末新政的要项，对其他方面的变革具有至关重要的影响和制约。美国学者任达的《新政革命与日本——中国，1898—1912》一书，强调晚清思想和体制转变的影响更为深远，今天中国正是“完全以新政年代思想和体制为基础。离开新政革命，20世纪的中国是不可想象的”^②。高旺则从政治学的视角宏观描述了清末宪政改革于近代政治转型的影响，肯定“清末官制改革是中国政治体制的重

① 清末报纸杂志和典章上谕里的“中外”一词，往往并非指称中国与外国，而是职官体系里的京官与外官。

② [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，2006年。

大变动与革新,是中国从传统政体走向现代政体的重要转折点”^①。无论从问题的重要性还是资料的丰富性看,清季官制变革不仅应该成为晚清史研究的重点,而且可能成为制度史研究的制高点。因为我国自秦以来两千多年文明的精华与糟粕,很大部分在典制,而迄今我们恰好对晚清至民初的制度变化,即两千年来变化最大、承上启下的重要转折时期研究不足,这在很大程度上妨碍了我们对传统的甄别与继承。

自20世纪80年代以来,清末新政研究一度成为学术界关注的热点,官制改革自然是其中重要甚至主要方面。不过,就取径和做法而言,典制研究既为中国史学的要项,近代体制转型的史事和史料,又极为复杂丰富,现有研究于此不免局限,尤其是与近年来海内外学人关注较多的知识转型相比,对政体变动的探讨进展相对滞后。存在的困难和问题主要有四:一是研究者习惯用后出外来的观念解读原有的制度,指示变化的方向,将前后截然不同的体制作简单对应,由此产生大量的误读错解,很难认识原有建制与近代变制的特性。二是将章程条文简单地等同于事实,且未能深究文本和体制的复杂来源及演化,尤其是近代制度转型牵涉古今中外众多层面,必须纵横贯通,才能妥当驾驭。三是静态地搭建典章制度的框架,低估了中国地广人众造成地缘民情的时空差异,忽视制度变动因时因地而异地展开进程以及形态差别。四是讲制度脱离具体人事与渊源流变,未能将制度沿革放入历史进程的整体脉络之中。

导致这一领域的研究进展缓慢的要因之一,是近年来中国学人多受国际学术变化的影响,而制度研究综合性地牵涉历史文化、社会国情的各方面,恰为域外学人的弱项,无法真正内化,使之很难进入制度研究的高深层面,为深化相关领域的研究带来强劲的外力推动。在这一对中国社会历史文化研究具有制导性的领域,必须重新建构认识理念、

^① 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95页。

话语系统和研究方法。如此，则食洋较少，恰为其优势所在。

就视角和领域而言，已有成果偏重中央官制，对外官改制的研究少并过于笼统，且较多停留在章程条文的表面，集中于改制原因和舆论，以及1906—1907年外官制草案的讨论等结点，对改制前清代职官的立意与结构、改制方案的酝酿、实行的进程及其反复，以及改制遭遇的困境等诸多问题，明显关照不足，特别在改制的规划与统筹、议论与决策、官制与其他制度的相互制约影响、部院改制后与中枢关系的变化协调、部院之间职能的重新分割调整、直省原有职官机构的整合、督抚司道衙门改制的具体实施、外官改制的成效与遗留问题及其对民初政体建制的影响等方面，研究尤为薄弱，一些重要史实甚至出现时空错位。

清季中西新旧的知识与制度过渡交替，外官改制取法东西各国的法理政制，这些输入的新知蓝本及其表述概念，与固有政制及文化的涵义往往形同实异，不同知识背景的人讨论同一问题，既有因立场、经验、利益各异而判断主张截然不同的状况，也有由观念话语差异引发的看似针锋相对，实则互不交集的情形。在内外观念体制千差万别而又彼此“格义”的语境下，亲历者已经陷入“当局者迷”的困惑，后来人更加受制于后有知识的预设，而对新旧递嬗之际的复杂情况缺乏自觉认识，丝毫没有旁观者清与后见者明的优势。倘若对相关文本史事的本意真相缺乏辨析把握，所做判断与实情不免大相径庭。例如清代官制以文武及内外官职划分，清季试图以此对应外来政体的“中央”与“地方”官制，因新旧制度的立意有别，结构不同，在直省和督抚层面产生令朝野各方头痛不已的难解之结，争拗持续不断，迄清亡未能尘埃落定，对民初政制乃至社会动荡具有深远影响。^①

晚清官制变革，显示政府的组织形式及其职能必须随社会变化而

^① 见关晓红：《清季外官改制的“地方”困扰》，《近代史研究》2010年第5期，已收入本书第三部分。

相应变更。自戊戌(1898年)至新政,改革一脉相承,均以官制调整为中心。不过,改制的取向和模本虽自外来,却依然无法跳脱固有体制的制约。厘清前后两套职官体制的联系与分别,对于认识中国原有的典章制度,把握近代知识与制度转型的纠葛和利弊得失,以及对于现行制度的制约影响,大有裨益。

清代集历代王朝体制之大成,以保障皇权的绝对权威为宗旨,制度设置呈现自上而下的分权制衡,尽可能减少官员的统属,而直辖于皇权,尽可能弱化有章可循的约束,以便君主意志尽情发挥。言及体制,即使历代政书,所述也往往出现因人因而异的情况。晚清变制,又涉及朝野上下,体制内外乃至东西两洋,观念制度的中西新旧缠绕处处剪不断理还乱。因此,研治外官改制,言之有据,只能聊备一说,还要考察所据为实情抑或说辞。在掌握和驾驭史料,把握章程条文与社会常情及其变态等关键处,因清季新政在取法域外的同时亦有稽古变通,整个进程又被诸多报刊报道评论,资料遗留数量巨大,散佚亦多,较研究历代典章制度更具难度和挑战。

晚近官私资料种类之多,数量之大,远过于历代之和,其可以深入的层面也较历代丰富复杂。整体而言,必须尽可能详尽地占有各种资料,并将各类资料比勘互证,以求近真并得其头绪。若尽信某种资料,则不仅失之于偏,且所见不免于陋。清季外官改制,不能单靠政书、档案,由于研究的问题、层面各异,对不同类型资料的倚重程度乃至方式,也有所分别。

清朝覆亡之际,改制变政的官方文书大多来不及整理归档,各地各类资料遗存多寡不均,有的只剩断简残篇。或者误以为历史的大体和一般尚在尘封状态,非由档案重建,不得信史。此说如当年章太炎批评新进学人指中国古史无稽,必须掘地,才能重建之例,其实善读者从一般正史亦可把握大体,深入具体。否则即使将所有档案阅读一过,也未必读懂贯通,还难免为官样文章所迷惑。所以为铁证定凭者,不过是当

事人故意的说辞。况且档案本来大量残缺，就算完全掌握，也还是断片，仍有赖于在大量史料中去伪存真、比勘互证之能力。学术界历来重视档案的发掘，而对已刊档案的利用反而不尽人意。近年来陆续整理出版或发表的清代历朝各类档案，包括大量官制调整变化及各方态度意见，系统阅读，充分利用者尚不多见。

晚清报刊为数众多，背景取向各异，统治者对一般舆论的控制不严，报馆本身的组织也不完备，因而一方面自称为国民喉舌，政府监督，有闻必录；另一方面则立场各异，此是彼非，亦不免道听途说，甚至捕风捉影。报刊的栏目甚多，信息量大，内容不一，既有谕折章程、社说文电，与档案政书或文集无异，也有不可全信亦不可不信的各种新闻。坊间传闻未必无稽，档案政书却是官样文章的情形，比比皆是。善用者须将不同报刊的即时报道相互比勘，并与其他文献印证，方可补缀连续性史事的发展进程、人物活动以及普遍的历史情节严重不足的缺憾。更为重要的是，作为历史进程的社会反响，报刊的报道评论本身即为历史的有机成分，既能了解清末民初的舆情政局，又可借此回到历史现场，感同身受。清朝当政者尚且尽力搜求阅读以掌握社情民意，研究者岂能因噎废食？当然，要从浩如烟海、视角各异、真伪莫辨的海量报道中追寻史事演变的踪迹，捕捉朝野内外有意无意泄露的天机，领悟身历其境者彼此矛盾的观感记述，由表及里，去伪存真，接近历史的复杂本相，确非易事，这是对研究者学识、功力和毅力的极大考验。

典章制度的研究贯通历史整体，本为中国史学的强项，近代学术大家如陈寅恪、吕思勉、钱穆、梁方仲、严耕望等人的中古制度研究成效显著，在驾驭史料、贯通史事方面尤其具有方法论意义，与杨树达、傅斯年、顾颉刚等人研治先秦经典、性命古训、民间传说的取径做法有异曲同工之妙。若与国际跨文化传通研究的理念方法相结合，将之运用于资料百倍扩增、相关史事联系更为曲折复杂的近代中国政体变革，不仅能够大幅度深化近代制度研究，呈现本相的丰富多彩，而且可使研究方

法更加提升完善,效用大增。

将前贤研治古代典章制度的良法移植于近代制度研究,须以西学、东学、中学为支点,沟通古今中外,不以变化为进化,不以现在为现代,打破分科的藩篱,不受后来分门别类的局限,从多学科的角度,用不分科的取法,将观念与制度融为一体,以政体变革为核心,努力回到历史现场,避免用外来后出的观念误读错解,尤其要防止将前后不同的政体和法理简单地进行格义比附,注意中西新旧各种因素的复杂纠葛,把握观念变化与制度变动的关系,全面探究近代政体变革的全过程和各层面,依时序揭示和再现近代各级各类制度变动,在不同时段、不同层面的渊源流变等时空演化进程,从而使对体制变动的认识与史事的本相协调一致,在熟悉国情体制的基础上,总结吸取近代制度兴革的经验教训,从而深化对未来变革取向的理性思考。

(本文曾发表于《学术研究》2010年第11期)

第一部分 设学部变隋唐六部架构

晚清学部的酝酿产生

1905年学部的设置,是清政府仿行西方宪政,对传统京师行政体制作出的重大调整。学部成立前近二十年间,社会各界人士不断通过各种方式倡设学部,他们的动机或有不同,目标则完全一致。但千呼万唤之下,学部却姗姗来迟。通过对学部酝酿产生过程的透视分析,可以深入清朝统治集团内部,从行政体制变革的角度,全面地探索晚清社会的复杂矛盾以及政治变革的艰难曲折。

一、旧制与西制

唐以来历行千余年的六部行政架构,越来越不适应晚清社会各方面的变化,不得不发生蜕变。学部之前,外务部、商部和巡警部相继成立,但因为是新制新设,与旧体制的冲突较小,所引起的震荡不大。而增设学部,却一方面触及礼部及国子监、翰林院的地位,另一方面动摇由上述机构所掌管维持的、以科举制为核心的旧学体制,激发与旧行政体制乃至整个政治文化制度的尖锐矛盾,因而其酝酿产生的阵痛更为持久与强烈。