



晚清选官制度 变革研究

中国检察出版社



晚清选官制度 变革研究

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

晚清选官制度变革研究 / 张靖著. —北京:
中国检察出版社, 2010. 2
ISBN 978 - 7 - 5102 - 0236 - 0

I. ①晚… II. ①张… III. ①官制 - 研究 - 中国 - 清
后期 IV. ①D691. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 014543 号

晚清选官制度变革研究

张 靖 著

出版发行: 中国检察出版社
社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)
网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)
电子邮箱: bj_zzy@sohu. com
电 话: (010) 68650025 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (门市)
经 销: 新华书店
印 刷: 北京画中画印刷有限公司
开 本: 787mm × 1092mm 16 开
印 张: 26 印张
字 数: 368 千字
版 次: 2010 年 2 月第一版 2010 年 2 月第一次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0236 - 0
定 价: 48.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序 一

选官制度，又称仕进制度，是一个国家或政权选拔官吏的实体和程序规章。中国自古以来就有“得人者昌，失贤者亡”之说，历朝历代的统治者也都信奉“中兴以人才为本”，因而把官吏的考核、选拔置于十分重要的地位，并逐步建立了一整套考试和选官的制度。尽管在不同历史时期，统治者选拔人才的标准、方法及途径不尽相同，但它们都对促进中国古代文官制度的完善和整个封建社会的发展发挥了重大作用。晚清时期是中国古代传统选官制度走向衰落，逐步演变为新式选官制度的重要时期。以科举制的废除为标志，长达 1000 多年的中国古代选官制度正式退出了历史舞台。晚清统治者为维护摇摇欲坠的政权，对选官制度不断尝试进行调整、变革，并借鉴了很多西方的制度和经验。虽然这些调整和变革最终未能挽救清王朝的统治，但对后来中国培养人才、选拔官吏、建立文官制度产生了深远的影响，促进了近代中国由传统向现代的转型与发展。研究晚清选官制度的变革，无论是对于梳理中国选官制度的发展脉络，深化选官制度的理论研究，还是对于促进现代干部人事制度改革，推动公务员制度发展都具有重要的理论意义和现实意义。

张靖同志撰写的《晚清选官制度变革研究》是一部系统论述晚清选官制度在衰落中变革、在变革中调整、在调整中消亡的专著。该书在对中国古代选官制度进行简要梳理和总结的基础上，对晚清选官制度的变革背景、变革阶段、变革内容以及新式选官制度的形成、架构、特点、影响等进行了系统、全面、深入的论述。最重要的是，作者没有简单停留在对历

史的分析 and 评判上，而是进一步探讨了晚清选官制度对今天干部人事制度改革、政治体制改革乃至教育事业发展的启示，提出了很多富有价值的意见和建议。全书文字简约、内容全面、条理清晰、结构完整，研究视野开阔，研究方法多样，研究成果深入，不少观点都颇有理论性和创见性。相信本书的出版不仅为今后选官制度的研究提供有益的理论分析框架和视角，而且会对深化我国的干部人事制度改革起到推动作用。

张靖同志在校期间勤奋努力，躬读不辍，在坚持完成繁忙的工作任务同时抓紧点滴时间学习，取得了不少研究成果，并顺利完成了学业，获得中国政法大学法学博士学位。这本书也是她几年来辛苦学习、工作的一个见证，一个重要的成果。在此我也向她表示祝贺，希望她再接再厉，更攀高峰！

援笔为序，是为勉励。

张晋藩

二零零九年仲夏

序 二

张靖同志于2002年考入中国政法大学研究生院，跟随我攻读中国法律史法律制度方向博士学位。在这期间，她一边在单位从事繁重的工作，一边认真学习古代法律制度，并对中国选官制度的变革进行专题研究，通过导师的指导与自己执著不懈的努力，最终完成了博士学位论文，在2005年顺利通过答辩并获得博士学位。我为她所取得的成绩感到由衷的高兴。

张靖同志在博士学业结束后，勤学不怠，工作之余继续开展理论研究，进一步修订增补其博士学位论文的内容，最终推出自己的学术专著《晚清选官制度变革研究》一书。这是一部专门研究中国晚清选官制度变革的论著，它以近代中国的宪政变革为坐标系，以探究晚清选官制度变革的成败缘由和启示为基本目的，重点分析晚清选官制度变革的进程、主要建构、变革特点及社会影响等。该论著的特色为，重视全面系统的分析，并在对中国古代选官制度沿革进行线索性分析的基础上，按三个阶段铺展晚清选官制度的整个变革进程，即：（1）1840年到1898年的初步尝试；（2）1899年到1905年传统选官制度的彻底废止和新式选官制度的形成；（3）1906年到1911年新式选官制度的发展。该论著高屋建瓴，纲举目张，研究的视野既有宏观论述又有微观分析，探讨了晚清选官制度的沿袭、革新，以及中央、地方选官制度建构，职业官选用制度等，并运用比较方法，具体分析了晚清选官制度变革特点、社会影响、研究价值以及其与西方选官制度的异同。最终提炼出了晚清选官制度变革的价值，即对改革完善中国当代干部人事制度、干部人事制度改革和国家教育体系具有重要启

迪作用与借鉴价值。该书体大思精，逻辑严谨，史实丰厚，编排得体，实属不易。

张靖同志已具有良好的综合素质、扎实的法学功底、较强的科学研究与实际工作能力，我希望她今后，继续保持自己好学不倦的本色，自强不息，在以后工作和研究中取得更大的成就。有鉴于此，余欣然命笔，题写为序。

郭晓伟

二零零九年仲夏

内 容 提 要

选官制度是一个国家政权选拔官吏的规程，古称仕进制度，是国家上层建筑的重要组成部分。中国古代的选官制度源起于先秦，形成于秦汉魏晋南北朝，创新于隋唐，发展于宋元，完备于明清，清代成为整个中国古代社会选官制度的集大成者，但鸦片战争之后，封建自然经济的迅速瓦解，皇权政治制度的腐朽，西方宪政文化的输入，传统科举选官的滞后，内忧外患，晚清政府不得不对选官制度进行变革。

晚清选官制度的变革是在沿袭传统和模仿西方的混合中进行的，是中国从科举取士到建立现代文官录用制度的过渡和转折。自此，中国的官僚构成开始由旧有的儒臣向新式的文官转变。研究晚清选官制度变革的历史渊源、演变进程、体系建构及社会影响，探求其成败得失的因由，具有重要的学术价值和现实意义。

选官制度作为特定历史条件下的产物，具有一定历史惯性，并不会因社会巨变而立刻丧失其固有内涵，因而晚清的变革进程先后历经 1840 年到 1898 年的初步尝试、1899 年到 1905 年传统选官制度的彻底废止和新式选官制度的形成、1906 年到 1911 年新式选官制度的发展三个阶段。在这已近乎于革命性的进程中，科举选官制度被彻底废止，学堂选官制度、留学毕业生选录制度、议员选举制度成为新式选官制度的主体性内容，中央和地方的选官制度均在各自的体系中得以完善，职业官选用制度开始成形。但是，由于晚清统治者守旧与变革思想的矛盾冲突，封建儒家思想的长期沉淀，以及上层建筑转型的固有特性，传统选官制度中生员补考优

贡、拔贡与考职，举贡会考，截取选官，封赠和荫典，保举，捐纳等方式仍然沿袭了下来。

变革创新与保守固旧并存、旧制更替与新意多元、任人唯亲唯财与任人唯贤的冲突整合、主观动机与客观效果的对立统一是晚清选官制度变革的主要特点，这场变革推动了晚清官制改革，促进了社会思潮的涌动，为社会发展积累了人才，推动了新式教育的发展。但同时也存在着急功近利、新旧杂陈、权限不清、职责不明的弊端和问题。无论怎样，晚清选官制度变革始终围绕如何维护封建中央集权专制统治展开，虽在一定程度上适应了当时社会发展的内在需要，但其实践的浓厚致用性客观上从内部破坏了晚清政治制度，维护统治之举最终成为瓦解政制之具，清王朝难免崩溃的命运。

我们今天回顾晚清选官制度的历史嬗变过程，目的之一就是要从中挖掘出有效的东西，为今日中国深化干部人事制度改革所用。通过析辟晚清选官制度变革的合理要素和兴衰规律，我们可以发现：发展、完善现代的选官制度，必须不断适应社会经济政治的发展要求；必须坚持公开、公平、公正的基本原则；必须始终坚持德才兼备的根本标准；必须不断振兴国家教育事业！

将变革想象为一种指向完美的恒定趋势是错误的。这一过程无疑涉及有机体在适应新条件过程中的不断重塑；但它要取决于那些条件的性质，即那些变化的方向是趋于上升的，还是趋于没落的。

——T. H. 赫胥黎^①

导 论

作为 19 世纪末 20 世纪初发生的宪政变革的重要内容，晚清选官制度变革虽然没有取得完全的成功，但在这一进程中，源起于先秦、形成于秦汉魏晋南北朝、创新于隋唐、发展于宋元、完备于明清的中国古代传统选官制度，至清末开始解体、转型。晚清政府由于内外需要，实施政制改革，对官吏的选任迈出探索的重要一步，从科举取士到学堂选官再到最后尝试建立现代文官录用制度，实现了选官制度的近代变革，其最大变化是文官选拔录用逐渐呈现出专业化和技术化趋势，官僚构成开始由旧有的儒臣向新式的文官转变，客观上加快了当时中国上层建筑的变革，推动了中国社会近代化进程，对于后世文官录用制度的变迁产生了重要影响，对中国现阶段教育考试制度和干部人事制度的改革发展也具有重要的借鉴价值和意义。因此，本书立足于对中国近代法制史的学习研究，将晚清选官制度的变革置于近代中国整个宪政变革的坐标系内，重点分析其演进趋向和主要建构及其变革的特点、结局和社会影响，并探究其成败的缘由和启示。

之所以截取晚清这一阶段研究其选官制度的变革，就在于晚清是清代

^① [英] T. H. 赫胥黎：《人类社会中的生存斗争》，1888 年。

传统封建社会制度“已经开始走向崩溃，但是还没有完全崩溃，在个别方面还有发展的余地”^①的时期。这一时期，大致起于1840年鸦片战争，止于1911年辛亥革命，前后跨度70余年，是清王朝从“亘古未有之盛世”到“天崩地解”大变革的社会转换期，展现了中华民族走出封建社会迈向近代的坎坷道路。1840年，鸦片战争爆发，晚清政府一战败北，“英国的大炮事实上摧毁了中国皇帝的权威并迫使天朝和其余的世界接触”。^②封建的中国被打破了长期闭关自守的局面，开启了数千年未有之变局。中国社会开始进入半封建半殖民地的历史时期。内忧外患的巨大压力迫使晚清政府作出“调整”，以图挽救垂危之国运，从洋务运动之经济层面的变革到戊戌变法之政治层面的变革再到最后的宪政变革，改革在一波波推进。延续几千年的封建统治的帷幕被逐渐拉下，意味深长的中国近代史的篇章徐徐掀开。晚清政府所处的独特的历史地位，决定了晚清选官制度变革研究的历史价值和现实意义。

选官制度是中国古代政治文明的伟大创造，为求贤才毕集于朝中，历代的当权者都甚为重视选官问题，所谓“为政在人”^③，“明政无大小，以得人为本”^④、“圣君莫不根心招贤，以举才为首务”^⑤。得人者昌，失贤则亡，是历史发展的客观规律，选官用人制度在一定程度上决定了王朝兴衰和统治特色。如果才智之士被招揽，被任用，则社会治，国家兴；如果用人唯亲，滥用小人，则社会乱，国家亡。架构完善，运行有效的选官制度，可使野无遗贤，可免谗佞当道，因而，明主贤君无不为此呕心沥血，精心擘画。文景之治、贞观之治、康乾盛世，莫不与选官方式的拓展、选官渠道的畅通、选官措施的完善息息相关。因而，抛开选官制度的阶级和政治属性，就其本质和技术层面上讲，选官制度的重要性在任何一种社会

① 郑天挺：《清史简述》，中华书局1980年版，第35页。

② 前苏联司法部全联盟法学研究所编：《国家与法权通史》第三分册，中国人民大学出版社1955年版，第390页。

③ 《礼记·中庸》。

④ 《后汉书·章帝纪》。

⑤ 《抱朴子·审举》。

制度任何一个时代都是共通的，认真地探索其变革的进程、建构及社会影响，对任何社会政治经济发展的必要性都是不言而喻的。

在中国历史进程的每个阶段，统治者都建立了一套与之相适应的选官制度。原始社会“选贤任能”的禅让制度、先秦贵族的“世卿世禄”制度、秦汉封建的“察举”“征辟”制度、魏晋南北朝的“九品中正”制度、隋唐以后不断发展完善的科举制度，选官制度在古代中国逐渐形成发展，层层递进，渐趋佳境。19世纪，科举制度西传欧美，欧美国家巧妙地将科举的考试选才平等竞争精神学了过去，建立起现代文官制度，从而有效地抵御了官场的腐败及任人唯亲的宗法原则，极大地提高了政府的行政效率，为欧美国家开创了政治制度的全新局面。为此，一些西方学者对科举制度赞誉有加。西方学者卜德将科举制度誉为中国赠予西方的“最珍贵的知识礼物”。美国著名汉学家 H. G. Creel（中文名顾立雅）更是认为科举制度影响的重要性要超过物质领域中的四大发明，是“中国对世界的最大贡献”^①。但在中国，到了晚清时期，以科举取士为核心的封建选官制度却走到了尽头，在晚清大变革的背景下，“正如小心保存在密闭棺木里的木乃伊一接触新鲜空气便必然要解体一样”^②，晚清选官制度不得不尝试着走出变革的步伐。这一变革，由废除科举制度为先导，及至学堂选官制度、留学生选录制度的粉墨登场而达到高潮，最后以学堂选官制度的弃置、清王朝的覆灭而告终结！期间，思潮涌现，波折重重，新故竞场，成为整个近代宪政变革的缩影。事实上，中国自晚清以来在选官制度变革上走了不少弯路。清末废科举后，一度以学校的正规教育考试取代传统的选官考试，实践证明，困难重重，原因是近代选官制度不适应专制皇权政治和半封建半殖民地的经济基础。为此，只有变革了传统的政治体制和经济关系，才能建设起和民主法制相适应的近代选官制度。民国时期，虽着手

^① H. G. Creel, The Beginning of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien. Journal of Asian Studies, Vol. 23 February 1964.

^② 《中国革命和欧洲革命》，载《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版。

构建并实施新的文官考试制度，但因其政权性质和社会环境的制约，这项制度并未真正发挥选官任贤的作用。新中国成立后，对于国家公务员录用制度，经历了忽视、反思和实践探索的过程。在计划经济时代，大学毕业生成为“准干部”，干部的选拔、录用无须考试。改革开放后，随着社会主义政治文明建设和市场经济发展，以考试手段录用公务员开始为党和政府所重视，我国现代的选官制度开始逐步建立发展起来。20世纪90年代国务院发布《国家公务员暂行条例》及配套的《国家公务员录用暂行规定》，国家公务员“凡进必考”的选用制度初步建立，以考试的形式控制了公务员队伍的入口。2006年施行的《中华人民共和国公务员法》，是我国50多年来干部人事管理第一部总章程性质的法律。它借鉴了国外公务员制度的成功经验，把长期形成的干部人事管理的有效做法和改革的新经验上升为法律，在我国的干部人事工作历史上具有里程碑的意义。

在两千多年悠悠历史长河中，我国的官员选任与管理制度经历了沧桑巨变，凝结了无数前人的智慧精华，汇聚成为博大精深的文明成果，为我们当前的干部人事制度改革提供了宝贵的财富和经验。晚清时期，清政府极其腐败，但其统治机器仍能维持运转几十年，这与晚清统治者致力变革完善选官制度不无关系。因此，探究晚清选官制度变革的渊源，分析其成败得失，对于研究选官制度的变迁尤其是中国现阶段国家干部人事制度改革具有不可低估的借鉴价值和意义。

长期以来，学术界对晚清选官制度的研究一直较为薄弱，专注于其变革的研究更是少之又少，相关的论述散见于对文官制度、宪政改革、官制改革等的研究著作，当然其中也不乏有价值的成果。代表性的著作主要有张晋藩先生等著的《中国官制通史》（中国人民大学出版社1992年版）及《中国法律的传统与现代转型》（法律出版社1997年版）、韦庆远和高放所著的《清末宪政史》（中国人民大学出版社1993年版）、陈茂同的《中国历代选官制度》（华东师范大学出版社1994年版）、杨学为等主编的《中国考试制度史资料选编》（黄山书社1992年版）、李曙光的《晚清职官法研究》（中国政法大学出版社2000年版）、房列曙等主编的《中国历史上

的人才选拔制度》(人民出版社2005年版)。上述著作从不同角度论及晚清选官制度的变革,进行了中肯的分析和评价。其中,《中国官制通史》是一部着力论述中国官制的渊源、形成、发展及其变迁的专著,对晚清选官制度提出了许多有价值的见解。至于代表性的文章主要有刘迪香的《清末学堂选官制度述评》(《湘潭大学学报(哲社版)》1999年第2期)、宋元强的《清代的科目选士与竞争机制》(《中国社会科学》1993年第2期)、罗志田的《清季科举改革的社会影响》(《中国社会科学》1998年第4期)、张晓东的《废除科举后清朝文官录用的专业化和技术化》(《首都师范大学学报(社会科学版)》2004年增刊)、鞠方安的《试论清末选官制度的改革》(《北京社会科学》2000年第2期),刘迪香、宋元强对晚清选官制度变革中的部分内容进行了深刻的剖析,发掘了很多史料;罗志田、张晓东主要论述了晚清选官制度变革后的社会效应和影响;鞠方安的《试论清末选官制度的改革》、《试论清末官制改革(1901—1911)中的文官设置及其特点和影响》是目前探讨晚清选官制度变革的少有的专论,这两篇文章详细探讨了清代传统的选官模式,列举了晚清选官制度变革的主要内容,并对整个变革进行了客观的评价,对晚清选官制度的研究作出了积极的贡献。综观上述研究成果,不难发现,专门研究晚清选官制度变革的成果还比较缺乏,有待进一步深入。

基于对晚清选官制度变革研究价值的认识分析和对当前研究状况的大体评估,本书以近代中国的整个宪政变革为坐标系,以探究晚清选官制度变革的成败缘由和启示为基本目的,着力分析其变革的进程和主要建构以及其变革特点、社会影响。第一章对中国古代选官制度的沿革作了线索性的分析和概括,以期把握晚清选官制度变革的历史脉络,并对历代的选官制度作了概括性的评价,主要运用了历史实证分析的方法;第二章对晚清选官制度变革的社会背景、历史进程进行了系统详细的论述,将整个变革进程划分为三个阶段,总结了变革中产生的主要的新式选官制度,提出了一些探索性的观点和思路;第三章重点分析了晚清选官制度的主要建构,包括晚清选官制度的革新、沿袭,中央、地方选官制度建构,职业官选用

制度等，研究的视野逐渐由宏观的描述向微观的分析过渡；第四章具体分析晚清选官制度变革特点、社会影响、研究价值以及其与西方选官制度的异同，主要运用了比较分析方法；最后本书通过上述的分析研究，揭示了晚清选官制度变革对改革完善中国当代干部人事制度和国家学校教育体系的启示意义、借鉴价值。从本书粗浅的探讨来看，晚清之际，科举、荐举与捐纳等选官模式的腐朽严重危害着封建国家政权的统治，剔除固有选官弊端，吸纳心系天下、经邦济国之才成为晚清社会经济政治所必需。为应付危局，晚清政府在选官制度上不得不作出一些必要性的调整，这些变革在一定程度上使晚清政府得以苟延残喘，延缓了灭亡的时间。虽然新式选官制度结构和体系难与科举制度相提并论，但如此新旧并存格局揭开了选官制度近代转型的序幕，许多士子通过新式选官制度跻身仕途，导致晚清官僚队伍结构发生重大变化。这一格局最终演化成废科举、兴学堂，体现了选官制度历史传统与现实社会的趋同。但是，晚清统治者的急功近利从一开始就决定了这场变革必然失败的命运，且恰恰是新式选官制度造就的文官引发了官僚队伍的异化，加速了封建官僚制度的崩溃。况且，晚清中国时处动荡的转型时期，单靠选官制度的变革乃至整个宪政的改革都不可能挽救一个面临内忧外患行将灭亡的腐朽王朝，因而我们不能对这次变革尝试的成败作一个简单的判断，应将其置于近现代中国发展的历史长河中，不断去探究其地位和影响。实际上，这不到百年的变革进程已经给予了我们很多很多！

目 录

序一	1
序二	1
内容提要	1
导 论	1
第一章 中国古代选官制度论略	1
第一节 先秦选官制度的源起	2
第二节 秦汉魏晋南北朝选官制度的形成	11
第三节 隋唐五代选官制度的创新	25
第四节 辽宋金元选官制度的发展	46
第五节 明清（鸦片战争前）选官制度的完备	66
第六节 中国古代选官制度评价	96
第二章 晚清选官制度变革进程	109
第一节 晚清选官制度变革背景	110
第二节 晚清选官制度变革初步尝试（1840 年—1898 年）	153
第三节 传统选官制度废止与新式选官制度 形成（1899 年—1905 年）	182
第四节 新式选官制度发展（1906 年—1911 年）	208
第三章 晚清选官制度基本建构	229
第一节 晚清新式选官制度建构	230

第二节	晚清旧有选官制度沿袭	258
第三节	晚清中央选官制度建构	274
第四节	晚清地方选官制度建构	285
第五节	晚清职业官选用制度概略	293
第六节	晚清选官制度建构评价	310
第四章	晚清选官制度变革评析	314
第一节	晚清选官制度变革的特点	315
第二节	晚清与西方选官制度比较	325
第三节	晚清选官制度变革的影响	342
第四节	晚清选官制度变革的历史价值和现实意义	357
第五章	结语——晚清选官制度变革启示	364
第一节	选官制度必须不断适应社会经济政治的发展要求	365
第二节	选官制度必须坚持公开、公平、公正的基本原则	370
第三节	选官制度必须始终坚持德才兼备的根本标准	372
第四节	选官制度的健康发展有赖于教育事业的不振复兴	376
参考文献		378
后 记		393