



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

中國政治制度通



白钢／主编 郭松义 李新达 杨珍／著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

中國政治制度通史

白钢/主编 郭松义 李新达 杨珍/著

(修订版)

第十卷 清代



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治制度通史. 第10卷, 清代/白钢主编; 郭松义, 李新达, 杨珍著. —修订本. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 1

(中国社会科学院文库·法学社会学研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1084 - 5

I. ①中… II. ①白… ②郭… ③李… ④杨… III. ①政治制度 - 历史 - 中国 - 清代 IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 098316 号



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

中国政治制度通史·第十卷 清代 (修订版)

主 编 / 白 钢

本卷著者 / 郭松义 李新达 杨 珍

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 王 绯

责任编辑 / 关晶焱

责任校对 / 韩海超

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京金若龙文化公司

印 刷 / 北京盛通印刷股份有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 32.75

字 数 / 565 千字

版 次 / 2011 年 1 月第 1 版

印 次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1084 - 5

定 价 / 1980.00 元 (共十卷)

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前言



《中国政治制度通史》(1~10卷),是中国社会科学院政治学研究所承担的国家社会科学基金重点项目,由白钢主编。本卷是全书的第十卷,撰写的是清朝的政治制度,约请清史专家郭松义、李新达、杨珍分撰。其中,第一、二、三、五、八、九、十章,由郭松义执笔;第四章,由杨珍执笔;第六、七、十一章,由李新达执笔。初稿完成后,郭松义进行了统一加工工作,主编又作了最后审订。

本书的学术思想体系和总体结构的设计,旨在突出对历代的皇帝制度、中央决策体制及政体运行机制的探索,并以此为轴心,铺陈各单项政治制度,力求能比较贴近政治学的规范;同时,要求在充分发挥各执笔专家的学术优势和广泛参考学术界已有的研究成果的基础上,进一步向内容的广度和深度拓展,争取在高起点上推进中国政治制度史的研究。

清朝是我国古代历史上最后一个大一统的封建王朝,其政治体制处在从带有以满洲八旗制度为基点的早期封建君主制,发展成鼎盛的宗法封建君主制;又从鼎盛的宗法封建君主制滑向半殖民地化的宗法封建君主制的过程之中,从而赋予清代政治制度以变异性特征。本卷抓住了这一历史时期的政治制度前后变化的线索,既注意到了清初以八旗制度、议政王大臣会议、内务府衙门等为核心的政治体制中的满族特征及其对有清一代政治制度的影响;又充分注意到了康、雍、乾时代,把传统的宗法封建君主制推向顶峰的事实;而且,还对鸦片战争后,伴随帝国主义势力入侵而出现

的某些具有近代资产阶级性质的新制，作了恰如其分的论述，这就使本卷的结构内容，建立在坚实得体的基础之上。特别是作者在论述各种政治制度时，充分注意到它们的因革演进，而将其置于动态的叙述之中，从而又增强了本卷的科学性。就以与中央决策体制相关机构的变迁为例，从议政王大臣会议、内阁、南书房到军机处，乃至后来的督办军务处、资政院和责任内阁，其衍化的脉络，交代得清清楚楚，通过对决策体制相关机构结构形式变化的论证，加强了读者对于清代决策程序与机制的认识。

充分注意到了清代政治体制对传统封建政治制度的继承与发展，是本卷的又一特色。就以中央行政体制中的六部而言，六部之设，是沿袭历代体制，自不待言。然而，清代的六部却有自己的特点。与唐宋所不同的，是清代的户部成为唯一的财政机关，地位最为重要。明代的吏部掌理用人之权，而清代却因重要官职都由军机处秉承皇帝旨意直接任免，吏部成了只管考课中下级官吏并援例任免的事了。由于重文轻武，兵部不能过问军政军令，等等。此外，像都察院、翰林院、詹事府及各卿寺之设，既与前代有雷同之处，又有本朝自己的特点。其中最具特色的莫过于专门处理少数民族事务的理藩院了。清代还继承了汉代以来的内、外朝之分。清代的内朝，包括军机处、内务府、御前处。它们与外朝的内阁六部相对应，在左右政治体制的运行中，处于举足轻重的地位。

导致清代行政体制运行机制常常出问题的是胥吏势力的强大。无论是中央六部及相关机构，还是地方上的省府州县，官署中一应政务活动往往为书吏暗中操纵。这一点，既是对宋元以来积弊的继承，又在清代得到了长足的发展。就以六部而言，初到任的司员不熟悉情况，资格老的司员又翘首以待升迁，尽管部中主管的司员号称主稿，而实际查核成案，则不得不依靠部办（书吏）。尤其是户部和吏部，一切官吏都不能不与他们打交道，否则公文必被留难。就地方上的州县而言，清代的州县不像宋代那样有自己的属员，清代州县的组织机构不健全，州县官无用人之权，执行公务，全靠胥吏。胥吏无任期限限制，他们往往是父子师徒相传为业，穴窟公堂。而朝廷并无胥吏薪俸的规定，各级官署中也没有行政经费的预算，因而他们的开支，全凭索贿。故非法营私，成为公开行为。胥吏操纵各级官府政务活动，不仅使钻营请托，贪赃枉法之事层出不穷，而且必然导致行政效率低下，国家机器运转失灵，最终造成政治危机的出现。这是有清一代行政体制运行机制方面所无法克服的问题。

科学地总结清代行政管理方面的历史经验和教训，是本卷的另一特

色。清朝作为最后一代大一统封建王朝，十分重视对传统行政管理经验的积累、继承和发展。康熙、雍正、乾隆、嘉庆、光绪五次纂修《大清会典》，就是最有力的证明。《大清会典》，以官为典，以职为例，典例结合，与律令相表里，成为官府办事的准则，百官奉行的宪章，可以说是世界历史上最完备的一部古代行政法典。会典之外，政府各系统都制定了“则例”、“章程”、“条规”、“全书”一类行政法规，它们与会典互为补充，使清代的行政管理，基本上做到了编制法律化、行政程序法律化和行政监督法律化。我们从《大清会典》与《大清律例》可以看出，清代不仅官有常员、职有定守，额定员缺，实行定编制，而且还规定了对署置过限、滥设官吏等违制处罚原则；不仅规定了各种政务活动的行政程序和公文格制，而且还制定了相应的违制、违式、违纪处罚内容；不仅铨选、考课、回避之类制度规范化，而且还规定了对各种职务犯罪的处罚条款。当然，制度是靠人来执行的。由于清朝是宗法封建君主制的鼎盛时代，人治原则也得到了最充分的发挥。各种行政法规在执行过程中，不可避免地受到它的干扰而走了样，出现这样或那样的弊端。

总之，本卷写出了清代政治制度的特点，创造性地体现了我们的编纂意图。这与作者都是经年研究清史的专家，资料娴熟而又长于理论思维；既能囊括无遗，又能钩玄提要，具有高屋建瓴、凿壁穿泉的功力是分不开的。

在全书的编纂过程中，叶维钧、张昌东先生参加了本课题的研究并协助主编做了大量学术组织工作。人民出版社张秀平女士为本书的出版付出了辛勤的劳动。著名书法家、学者启功教授于百忙之中，拨冗为本书题签。在本书付梓之际，谨向关心和支持本书的编写与出版并做出贡献的朋友们致以衷心地感谢！

依靠不同学科专家的学术专长，偕同从事跨学科的课题研究，我们还缺乏经验。本书本卷若有参考未备，论证不当或其他缺陷，还望学术界的师友们及广大读者匡正。

白 钢

1992年11月7日

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
第二章 皇帝与中央决策系统	12
第一节 皇帝制度	12
第二节 中央决策及行运	45
第三节 管理宫廷和皇室事务的特设机构	72
第三章 中央行政体制	82
第一节 中枢行政机构及其变迁	82
第二节 中央行政机构及其职能	101
第三节 民族、外交事务管理体制	116
第四章 直省行政体制	126
第一节 行政区的划分	126
第二节 各级行政机构（上）	139
第三节 各级行政机构（下）	150
第四节 地方基层组织	160
第五节 行政体制特点及其他	172

第五章 边疆特别行政体制	185
第一节 区域划分和建置沿革	185
第二节 机构设置和各行政组织形式	195
第三节 边疆施政特点	224
第四节 清末边疆危机下的应变改制	233
第六章 司法监察制度	238
第一节 司法制度	238
第二节 监察制度	266
第七章 军事制度	283
第一节 军事领导体制和武装力量体制	283
第二节 兵役制度	300
第三节 优抚制度	303
第四节 武科考试与教育训练制度	305
第五节 俸饷与后勤	310
第六节 马政与邮驿	320
第七节 军器、军屯、卡伦	324
第八节 军政、军功、军纪	330
第九节 军制理论	345
第八章 财政管理制度	356
第一节 财政管理体制	356
第二节 预算的收支与分配	366
第三节 财政管理制度特点	383
第九章 学校、考选制度	386
第一节 储才以应科目的学校制度	386
第二节 考选制度	392

第十章 人事管理制度	402
第一节 官缺的划分和官员的任用	402
第二节 品衔和俸禄	417
第三节 考核制度	433
第四节 丁忧、给假和致仕	439
第五节 幕客和书吏	447
第六节 行政法规	455
第十一章 太平天国的政治制度	462
第一节 天王制度	462
第二节 地方官制	478
第三节 军事制度	484
第四节 教育、招贤、科举制度	494
第五节 财政制度	501

第一章 绪论



一

中国封建社会在经历了近 2000 年的发展，到清代已进入了末期。但是，历史的进程并非一泻直下，而是在大的趋势下，常有迂迴曲折。早在明中叶就已危机四伏的封建专制主义制度，经过明清之际的政治大变动，到清初又显露出了某种转机，并出现了康乾时期那样一种回光返照式的晚期新高峰。以汉族为主体的统一多民族国家进一步得到巩固，疆域辽阔，人口众多而又增加迅速，在短短百多年里，很快由 1 亿多猛增到 3 亿~4 亿多。在经济领域里，农业、手工业生产规模超过前代，商业和对外贸易呈现兴旺的势头，文化事业亦有新的进展。可与此同时，封建专制主义制度的各种矛盾也在急速地沉淀淤积，而且变得更加广泛深刻。

清代的国际形势也比先前任何一个时期复杂严峻。就在中国明清大变动之际，西欧的资本主义开始兴起。资本主义的早期特点，就是利用坚船利炮，向世界各地掠夺财富，建立殖民地。他们也来到中国，开始是西班牙和葡萄牙，接着是荷兰、英、法等国。他们利用当时的动乱局势，在我东南沿海一带不时地进行武装挑衅，从事抢掠活动。西班牙和荷兰还乘机占领澎湖列岛和台湾岛，葡萄牙人则通过欺骗等手段租用了澳门。在北方，沙俄的哥萨克武装越过乌拉尔山脉进入西伯利亚，在毗邻的蒙古和黑龙江流域地区，采用腥风血雨的手段，疯狂地进行领土扩张。

清朝政权的稳定，暂时扼制了西方国家的侵略野心。但就在康乾极盛

时期，中央政府在处理边疆民族问题和对外交涉事宜中，也都会感觉到西方殖民者咄咄逼人的气势。康熙帝玄烨在一次接见俄国使臣后曾说：“外藩朝贡虽属盛事，恐传至后世，未必不因此反生事端。”^① 后来他又说：“海外如西洋等国，千百年后，中国恐受其累”，并因此提出了“务须安不忘危”的警告。^② 就在康熙以后大概隔了100来年，中国终于和当时的头号资本主义强国——英国，发生公开对撞。道光二十年（1840年）爆发鸦片战争，中国战败。他们用大炮轰开了中国的大门，实现了长期梦寐以求的愿望。西方帝国主义的侵略活动，加速了中国封建制度的瓦解，同时也使中国陷入殖民地化的进程，形成一个半殖民地半封建的社会。

二

政治制度属于上层建筑的范畴，其内容包括如何协调处理统治阶级和被统治阶级的关系、统治阶级内部各集团利益的关系、国内诸民族的关系以及与外国的关系。上述历史条件和社会环境，不能不对清代的政治制度产生深刻影响，规范和制约着统治阶级的行动。那么，清朝的政治制度究竟具有哪些特点呢？

当然，最重要也是最根本的是，它反映了封建制度的终极和近代社会的开端，具有两个时代交替的特点。但这毕竟太笼统了，而且由于中间插入了一个康乾经济繁荣时期，在社会机制等很多领域显示了一定的活力，表现在政治制度的建设中，在清朝前期的近200年时间里，既总结继承了以前各朝代的经验教训，同时又有了新的提高。

第一是中央专制主义集权的高度发展。所谓专制主义集权，也就是突出皇帝权力，这是中国封建社会晚期在政治制度中最重要的特点。大概从宋代起，统治者就十分注意巩固中央集权制。明初废宰相、建内阁，又把皇帝权力推向新的台阶。在清代的集权措施中，最明显的莫过于建立密折制度和设置军机处。通过密折言事，使皇帝和诸大臣之间驾设了一条绕开正常公文传递渠道、不让局外人参与的双向联系线索。当时，诸凡地方民情动向，同僚和乡宦们的为政为人，雨雪年成等，都可具折秘密奏报皇帝，然后皇帝又将处理意见用朱批形式写在原折上，发还命其遵照执行。密折制把皇帝和诸大臣间的利害关系联结得更加紧密了，同时也使皇帝能

① 《清圣祖实录》卷160，康熙三十二年十月丁酉。

② 《清圣祖实录》卷270，康熙五十五年十月壬子。

更好地控制诸臣下。至于军机处，名为中枢办事机构，实际上乃是夺外朝内阁之权，使之成为从属于内廷、事事需仰承皇帝旨意办事的秘书班子。此外，雍正时，皇帝借口“廷论纷嚣”，“恣情自肆”，^①下令将原来作为谏诤皇帝、封驳诏旨而特别设立的六科并入都察院，结束了长期以来在监察制度中台谏分离、相对独立的做法，使皇帝至少在名义上需要接受臣下监督的义务也给取消了。又如清代官员办事，均按典例而行，其中又以例为最重要，有“用例不用律”，或“以例治天下”的说法。例就是事例、则例，多系皇帝诏旨，或经部议及九卿^②科道讨论请旨允准而形成的，典型地反映了朕即法律的专制主义原则。

清代的事权集中，必然导致皇帝的专断独行，但由于中枢办事机构干练，减少了中间的环节，工作效率提高了，也加强了中央决策应变的能力，适合于封建社会晚期客观政治环境的需要。

第二，加强了对地方基层的控制。清朝统治者在地方政权建设中也花费了很多心思。明代在省设布政司、按察司，又派遣巡按使巡视地方，以分别行使行政、司法和监察之责。另有都司、行都司管理卫所军队。他们既相对独立，又互有关联，最后听命于朝廷。这种做法，可以防止疆臣大吏擅权或抗命中央，但也造成政出多门，互相扯皮观望。特别是中国幅员辽阔，各地的民情风俗又差异很大，在交通、通讯并不发达的情况下，每当发生突然事故，上述体制往往很难应付，于是便出现了总督、巡抚这样的朝廷差遣官，集中办理一方镇抚事宜。然直到明朝灭亡，省的分权政体并未改变。清代为适应愈益繁杂的地方事务，正式确立了以督抚为省的最高行政长官的建置，同时授予兵部和都察院堂官兼衔，使其集行政、司法、监察和一定的军事指挥权，事权统一。清代的督抚衙门，已成为中央分寄地方的最高权力机构了。清朝统治者敢于把这么多的权力交给督抚

① 《皇朝掌故汇编》，《官制》2。

② 王士稷：《池北偶谈》卷2《会议》：“国朝制，凡大事及章奏会议，内则亲王、贝勒、大臣，外则九卿、詹事、科道，而内阁、翰林院不与”。可见，九卿科道会议是外朝集议政事的重要形式。关于九卿成员，光绪《清会典》称：“六部、都察院、通政使司、大理寺为九卿”（卷69）。据另有记载言：“咸丰戊午，因会讯故相耆英一案，命大学士六部九卿会议，枢臣遍检档册，并未指定何项衙门为九卿。时军机章京焦佑瀛倡议，以都察院、通政司、大理寺、太常寺、太仆寺、光禄寺、顺天府尹、宗人府丞、理藩院九项当之，于是九卿之名始定”（《清稗类钞》第3册，《九卿》，第1321~1322页）；又据清末曾在京师做官、颇懂官场掌故的何刚德称：“九卿，则翰林院、詹事府、都察院、通政司、大理寺、太常寺、太仆寺、光禄寺、鸿胪寺各堂官也”（《春明梦录》卷下），与官书《会典》记载颇有差别。

们，而不怕其闹独立，除了总督和巡抚互有制衡外，另一个根本原因是康熙以降，皇帝的至高地位是稳固的，并通过密折制等形式，建立起比较完整的制衡地方的权力体制，督抚的生杀予夺，唯皇帝之命是从。至少在清晚期以前，朝廷一直牢牢把持着对地方督抚的控制权。

在省以下，清朝政府把道加以确定化，作为府和省之间行司监察和部分行政职能的机构。同时着力稳定州县一级的政权体制，将其看成“吏治之始基”。^① 在清代，尽管州县的数目不断有所增加，但它的行政地位和施政内容却始终无大变动，诸如行政、司法、税收、治安、教化，都集中统于正印官之手，这对于保证政令的统一，强化基层统治有着十分重要的意义。

清朝政府还对编制保甲寄予特别的关心。保甲制是以保警为主的地方治安组织，在清代，统治者为适应封建社会晚期的政治形势和社会环境，下令把保甲组织推广到全国各个角落，不论山区海岛或边疆各少数民族聚居区，只要可能，都不得遗漏。而且编排建置更加规范严密，职能也更加强化扩大。到了清末，保甲又和团练、团保等地方武装联系在一起，成为维护清朝在基层统治中最得力的工具。

第三，对边疆民族地区的控制能力大大加强了。中国作为统一多民族的国家，历史上常常有分有合。到了清代，又出现了新的大一统局面，成为统一多民族国家的最后奠定期。

清廷对边疆民族地区控制的加强，在政治制度方面的反映是很明显的。在中央专门设置了一个管理边疆民族事务的理藩院（西南和南方地区除外，晚期改称理藩部），又派出将军、都统、大臣驻扎各地，代表朝廷处理有关军政大事。对于各民族内部的具体事务，则不多加干预，令其实施相应的自治权。不过仍需对其原来的行政体制加以适当改造，以便把它们纳入清朝统一的官制系统中去。如划一品衔，发给俸金、养廉，官员的任命需通过镇抚大臣和理藩院，再经皇帝认可；对包括达赖喇嘛和班禅额尔德尼在内的西藏、蒙古黄教中的“活佛”转世，实行“金奔巴瓶”掣签仪式，由清廷派官加以监督，等等。所以，尽管各地的行政体制和名称并不一致，像多数蒙古地区实行盟旗制，新疆维吾尔族地区有伯克制，西藏进行政教合一的噶厦统治，西南和西北的很多地区有土司、土官，东北赫哲、费雅喀等民族中施行姓长、族长制，还有不少地区的民族实行札

^① 《清世宗实录》卷3，雍正元年正月辛巳。

萨克制。但他们都属于清朝行政体系中有机的组成部分，保证着中央政令的贯彻执行。

为了更好地进行统治，减少不必要的矛盾和阻力。清朝政府又通过封授爵位、颁赐贡赏以笼络民族头领人物。对蒙古诸部，则通过满蒙联姻、挑选弟子入京教养等途径，以表示双方的特殊关系，又对诸外藩实行“年班”、“围班”制度，加强互相联系。在加强边防力量方面，清廷于蒙古地区建立奇古民勇，西藏有藏兵、番兵，还有各种土司兵。在边疆重镇要塞，特别派驻八旗兵和绿营兵戍守，又建立卡伦（哨所），设置台站（作通讯联络），实行定期巡边制度。

由于以上种种措施，清朝在边疆地区的统治是稳固的，上层之间的关系大体也是协调的。当然，这不等于是说没有矛盾和压迫，但如果从总的方面衡量，成就应是主要的。后来，只要不是外国势力出于侵略目的搞挑拨离间活动，中国的版图是可以完整的，统一的成果也能确保。这也是清代在政治制度建设中所作的重大贡献。

第四，行政管理更加规章制度化。清朝统治者出于加强专制主义集权的需要，十分重视规章制度的建设。其中最重要的当然是“会典”，那是政府办事的准则，百官奉行的宪章。“会典”有典和例的区别。典属于纲，简明扼要；例乃是目，条理清楚，按年代先后排列，以便于援引比附。为了适应不断变化的形势，清代曾五次修纂“会典”。

会典以外，各衙门各系统根据办事的需要，几乎都修“则例”、“章程”，地方则有“省例”、“州县事宜”、“训饬州县条规”等。有的属于指导某一事务的，如《赋役全书》、《户部漕运全书》、《兵部武场条例》、《兵部筹饷章程》、《工部物料价值则例》、《工程做法》、《磨勘简明条例》。则例、章程等书，也要经常重修辑，以便及时删除旧规，增入新例。

上述“会典”、“则例”，虽然都代表皇帝的意旨，但也不是随意立言，在很多方面总结了历代的统治经验，反映了封建法制中相互约束、制衡的关系。其中有些内容直到今天还颇具借鉴意义，比如像任职中的回避制度，考核官员的京察、大计、军政制度，官员退休的致仕制度，以及财政税收中的奏销审核制度，法律审判方面的层层审驳和皇帝勾决制度，等等。切实遵循上述条规法令，既是为了保证封建国家机器的顺利运转，同时也从根本上维护清朝统治秩序的稳定，不可小视。

当然，清朝的典制也存在着不少问题，主要是条规太多太细，而且多

数是以事例的形式出现的，使执行者繁不胜繁，加上前例和后例之间时有矛盾抵牾，很容易给人钻空子作弊。事事凭借成例而行，不允许官员们创新突破，造成整个官僚队伍墨守成规，暮气和迂气弥漫各级衙门，而且越到后来越加严重，显露出中国的封建制度，已无可挽回地走向没落了。

三

鸦片战争以后，中国进入了半殖民地半封建的社会，这对清朝的政治制度产生了划时代的影响。当时有几种社会力量在相互较量角逐，牵动着政治变革的方向。

第一种是地主、官僚、贵族中的守旧势力。他们不顾形势的变化和局势的严峻，为了维持昔日的尊严和一介私利，做着天朝上国的美梦，坚持祖宗法制不能变，企图用死的来拖住活的。由于他们掌握着最高权力，基础雄厚，故仍影响着政局的进退。但因其逆潮流而行，越来越遭到人们的反对，面对形势，不得不步步退让，或投靠外国势力以图委曲求全。

第二种是西方外来势力。他们是以胜利者的姿态进入中国的，并力图用他们的价值观来影响和改造中国的政治，以适应不断扩大的侵略需要。当时政治制度中所出现的像五口通商大臣以及南洋通商大臣、北洋通商大臣的头衔，总理各国事务衙门的设置，各级税务司和洋关的建立，都是他们施加压力的结果。新机构传入了一些新的行政理念和运作方式，但他们所期望建立的，是一个屈从于外来势力的殖民地式的政治制度。

第三种势力是以太平天国为代表的农民反清运动。他们是在封建势力和外国侵略势力双重压迫下掀起的一场伟大斗争，并在血与火的搏击中提出了自己的政治理想和改制方案。由于太平天国的勇士们基本上都是农民群众，以洪秀全为首的一批领导人，尽管有人接受了一些西方的思想影响，可本质上仍以旧传统、旧习惯为主。在地主阶级占主导的封建社会里，农民的生产和生活方式都受到封建制度的约束。他们的思想也同样摆脱不了地主阶级思想的严重污染，何况颇有领导者本来就不是农民，他们的作为颇像是野心家和玩弄权术者。所以反映在政治制度的设计中，既有小农式的绝对平均主义的理想，同时也掺杂着等级森严、专制迷信等腐朽落后的色彩。太平天国没有能最终实现自己的政治理想和改制方案，但却沉重地打击和削弱了清朝的统治力量。

第四种势力是地主阶级中的改良派。他们是一批在严峻时局中奋起的血性男儿，其代表人物有康有为、梁启超、谭嗣同等。光绪二十四年

(1898 年), 在皇帝载湉支持下推行的“百日维新”, 表达了他们力图通过政治改革来扭转中国积弱局势的想法。由于反对派势力的强大和维新人士的经验不足, 在变法实施过程中急于求成, 频频出现失误, 以致还未显露成果, 以慈禧为首的顽固派就举起屠刀, 扑灭了这场运动。被叫做“戊戌变法”的政治改良运动虽然被镇压了, 但意义不可抹杀。首先, 它是我国历史上第一次提出具有近代资产阶级性质的政治改革方案, 尽管它不完善, 也不彻底, 可对旧制度无疑是一大突破, 具有开创和革命的意义。再就是作为改良运动的尝试它失败了, 但它所提出的许多方案和设想, 最终还是被清朝掌权者接过去了, 被迫作政治制度的改革。这说明前进的浪潮已不可扼制, 封建制度的政治阵地已是朝不保夕了。

最后一种势力就是以孙中山为首的资产阶级革命派。他们的出现较晚, 在本书中我们也没有交代他们的政治方案。但这股势力一经出现, 便前仆后继, 势不可挡。他们的斗争目标已不是实行君主立宪的民主改良了, 而是要推翻帝制, 建立一个资产阶级民主共和国。清朝末期统治者被迫进行的改制活动, 在很大程度上也是与他们力图消除越来越扩大的革命派的影响, 有相当的关系。

正是上述各种势力的激烈争斗, 互为消长, 决定着清朝晚期政治变动的内容和前进的方向。这一段历史的时间不长, 统共不过 70 来年, 可内容确实丰富。经过近 2000 年不断充实调整提高、清初又进一步推向高峰的封建政治制度, 在很短的几十年里, 终因基础发生动摇而走向坍塌。但也应该看到, 直到清朝灭亡前夕, 中国古老社会中的封建势力仍相当强大, 作为封建政治代表的皇权还在指导影响着一切, 所谓坍塌变动, 也是相对的。当然, 不管如何, 从其变化的性质来看, 影响毕竟是巨大的, 而且也是空前的。一些具有近代意义的资产阶级性质的规章制度, 被引入到中国的土地之上。它们中的不少内容, 在清朝灭亡以后, 也被实行共和制的国民政府所沿用。

四

在讨论清朝政治制度时, 还有一种因素也不应忽视, 那就是清朝皇帝属于满族的爱新觉罗氏。

满族原系我国东北关外地区的一个少数民族, 明朝万历 (1573 ~ 1620 年) 后期开始勃兴, 并建立起自己的政权。满族的经济发展水平一直比较落后, 立国建元后 (开初称金, 1636 年才更名为清) 进入辽东地区,

与汉族的接触增多，促使社会发生飞速变化，封建制正式确立，并以明朝为样板，建立起一套比较完整的政治制度和行政管理体制。正是因为有此基础，使得清统治者入关后，能够很快适应形势，较顺利地接收旧明机构为其所用。

但是，满族作为一个民族实体，毕竟有着自己的习俗和传统，同时也必然要反映到政治制度中去，其中最重要的便是八旗制度。八旗从开始就不纯是打仗的军队，进关后，统治者更提升其政府职能，将佐领、管领至旗，与地方州县、道府和省相比附，成为单列的政治体制，并是八旗军队能得以存立的基础。在八旗内部，也层层有别，满蒙汉三种八旗，满洲八旗居于上等；又有上三旗和下五旗之别，镶黄、正黄、正白上三旗，因系皇帝亲将，不但实力最强，也最受眷顾。另外，还有内务府辖领的内三佐领，专为皇帝和皇室服役，人数众多，力量亦不可小觑。所谓八旗制度，是一个上下相系，又外圈套着内圈，然后围于圆心——皇帝的特别体系。

在政治制度中，单列并强化八旗组织，与满族的人数相对较少，入关后面对的又是比自身多出上百倍的广大汉人，为了保证他们的政治权益不至受到损害而精心谋划的。此外，他们还在行政系统中作了许多特别规定，如中央各衙门都实行满汉复职制，在官缺中专门定有“宗室”、“满”、“蒙”、“汉军”、“包衣”和“汉人”等不同缺分，哪一种官缺由哪一类人补用，都确定不许变动。不仅如此，统治者还规定满人可以补汉缺，汉人却不能补满缺。军队是维持政权存在的重要基础，更为清统治者所看重，以满族为主体的八旗军队，无论是装备或薪饷待遇，都优于汉人绿营兵和其他军队。后来因八旗军队腐化，加上又出现一些新的军队建置，情况有所变化，但优待八旗的政策却贯彻始终。又如在法律审判中，规定满族等八旗人员可通过“换刑”等方式，得到一般汉人所不能得到的权利。“首崇满洲”，呵护八旗，确立满汉不同的政治地位和待遇，乃是有清政治制度中的重要内容。

因为满族本身是个少数民族，使得清代在处理边疆少数民族的关系问题上，比起已往汉人建立的朝代显得更加顺手，也得力得多。清朝统治者十分重视搞好与蒙古的关系，把它看成是稳定北部边疆、保持与广大汉人相对平衡的重要力量，并由此扩及优容黄教，重视西藏，建立一套有别于内地的行政运转体制。

如此看来，在朝廷和中央政府下，清朝的行政体制，是由三种系统组成的：一是行之于满族和旗人的八旗制度；二是针对内地以汉族为主人群