

河南大学
学术出版基金

清末立宪 与国家建设的困境

郭绍敏 著

河南大学出版社

QINGMOLIXIAN YU GUOJIAJIAN SHE DE KUNJING

清末立宪与国家建设的困境

郭绍敏 著

河南大学出版社

• 开封 •

图书在版编目(CIP)数据

清末立宪与国家建设的困境/郭绍敏著. —开封:河南大学出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5649-0336-7

I. ①清… II. ①郭… III. ①宪法—法制史—研究—中国—清后期 IV. ①D921. 02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 253893 号

责任编辑 董庆超

责任校对 千里草

封面设计 马 龙

出 版 河南大学出版社

地址:河南省开封市明伦街 85 号 邮编:475001

电话:0378-2825001(营销部) 网址:www. hupress. com

排 版 郑州市今日文教印制有限公司

印 刷 河南新华印刷集团有限公司

版 次 2010 年 12 月第 1 版 印 次 2010 年 12 月第 1 次印刷

开 本 650mm×960mm 1/16 印 张 20. 5

字 数 258 千字 印 数 1—1000 册

定 价 28. 50 元

(本书如有印装质量问题,请与河南大学出版社营销部联系调换)

序

法国年鉴学派的著名史学家布罗代尔(Fernand Braudel)和当今世界体系理论的代表人物阿瑞基(Giovanni Arrighi)都提出了“漫长的世纪”概念,在他们看来,必须从长时段的视角进行理论思考和历史观察才是有效的,如布氏所强调的“长时段是社会科学在整个时间长河中共同从事观察和思考的最有用的河道”。^① 历史学家黄仁宇也提倡类似的“大历史观”。在他看来,历史的规律性,有时在短时间尚不能看清,而需要在长时间内打开眼界,才看得出来。“为理解今日的中国,我们必须回溯和西方国家对峙时期,因此必须将基线往后延伸,到鸦片战争前两百多年。”^②从大历史的视角来看,19世纪无疑是中西历史的一个转折点,这一世界格局的变迁根源于17世纪以来中西发展的“大分流”。虽然19世纪初中国的经济总量仍居世界首位,但其“近代化”程度已远远落于西方之后。17世纪以来,欧洲地缘政治所诱发的军事和经济竞争,资产阶级政治革命和工业革命带来了由民族国家组成的资本主义世界体系,世界进入一个所谓的“炮舰外交”时代、一个“持剑经商”时代。自

^① 布罗代尔:《资本主义论丛》,顾良等译,中央编译出版社1997年版,第202页。

^② 黄仁宇:《黄河青山:黄仁宇回忆录》,张逸安译,三联书店2001年版,第98页。

19 世纪开始,欧美列强以及后来居上的日本凭借军事优势打败庞大但却渐趋衰弱的中华帝国。中华帝国居主导地位的东亚朝贡体系为资本主义世界体系所取代。在这一新的世界体系中,中国日渐边缘化,面临“亡国灭种”的危机。走向现代民族国家是一切传统国家的唯一出路。为了救亡图存,中国被迫效法强敌,客观上启动了从传统帝国向现代民族国家的转型。但是,对于中国而言,这一转型却是异常艰难和痛苦的,中国的政治和知识精英对创建民族国家的认识也经历了一个逐渐深化的过程。

鸦片战争以后,帝国体系的隐患开始显露。自 19 世纪中叶国人一直致力于对帝国体系的修补,王朝的发展战略是“中体西用”。所谓“体”,即大一统的王朝体系。朝野的主流思想是试图延续固有的帝国体系,政治发展的轨道并无根本的改变。其间,最为积极的作为就是持续数十年的自强运动。自强运动的展开,在一定程度上改变了林则徐时代中弱西强的格局,中华帝国与西方出现了数十年的相对均势。惟其如此,时人称这一时期为“同光中兴”。但此种均势到 1894 年被中日甲午战争所打破。其后,革新派喊出的“保国、保教、保种”等口号足以说明,因割地赔款、全面开放市场等,导致帝国体系面临极为深刻的危机。越来越多的人对帝国体系有无修补的价值与可能性产生怀疑,中国政治的重大转轨开始了。戊戌变法虽然只是昙花一现,实际成绩也非常有限,但政治改革、民主诉求已步入不归之途。庚子事变后,最高统治者启动了更大规模的宪政改革。如果说现代民族国家创建之于欧洲是在 17 世纪,对于中国而言则始于清末。清末宪政改革是一次努力构建现代民族国家的大胆而冒险的尝试。

就国内学界对清末宪政改革的研究而言,多属于史学范

式,重史学考证轻学理分析。法学界也有部分学者涉足此领域,但或偏重宪政思想史,或偏重文本分析。相比之下,政治学研究者对之研究甚少,建树有限。郭绍敏此论文的最大特色在于政治学和社会科学理论方法的运用,比如政治社会学、历史社会学、结构分析(民族/国家、中央/地方、国家/社会)等等,通过对清政府最后10年在民族统合、中央政府集权以及公民权利保障等三个方面的改革措施展开分析,在肯定其在国家建设方面取得一定积极功效的同时,揭示了这一过程中它所面临的一系列难以解开的死结,这注定了大清王朝无法担当并完成现代国家建设的艰巨任务。这一判断并非历史宿命论,而是对这一特定历史时期独具慧眼的洞见。这一分析思路新颖、独到,具有扎实的学理依据和较强的说服力,不仅推进了对清末宪政改革的研究,而且丰富了本土政治学经验研究的内容。

对于19—20世纪的中国而言,“寻求富强”成为近代中国宪政改革的基本语境,而建设现代民族国家无疑是一项置于首要地位的政治任务。有学者认为,中国在21世纪的中心问题是超越“民族—国家”的逻辑,重建中国作为一个“文明—国家”的格局,^①但两者并非相悖,而是相得益彰。无论是一个强大的、作为“民族—国家”的中国,还是一个和平的、作为“文明—国家”的中国,对于人类的长远发展和和谐世界的建设,皆会贡献出独特的力量和智慧。在人类大同社会(或者说“永久和平”)到来之前,完善作为“民族—国家”的中国的各项制度仍是亟须完成的任务。对于当下中国而言,总结20世纪中国国家建设的经验教训,显然是十分必要的。清末宪政改革作为20

^① 甘阳:“从‘民族—国家’走向‘文明—国家’”,《21世纪经济报道》,2003年12月29日。

世纪中国民族国家建设的发轫,其意义还有待进一步发掘,郭绍敏博士的研究可谓非常及时。

郭绍敏天资聪慧,有悟性,思维活跃,接受能力强。在南京大学求学期间,刻苦钻研,广泛阅读了西方政治学的理论著作及前人有关清末立宪的研究成果,且能融会贯通,不囿成说,发现已有成果的缺失,并努力探寻合理的分析思路。作为他的导师,我乐见其第一本著作出版。也许,他的研究中尚有诸多不够完美的地方,但我相信他在学术道路上会永不止步,不断完善自己。“傲不可长,欲不可从;志不可满,乐不可极”(《礼记·曲礼上》),这是我对他的期望。

阎小波

2010年8月于南京大学政府管理学院

目 录

引言	(1)
第一章 国家建设:解释清末宪政改革的新视角	(4)
一、现代国家的内涵	(5)
二、国家建设的路径	(15)
三、文献综述的系谱	(25)
四、研究方法的反思	(39)
第二章 民族国家建设的困境	
——难以调适的多元认同	(51)
一、国际和历史环境	(52)
二、民族或国家认同	(68)
三、塑造国民的困境	(83)
四、主权国家的构建	(101)
五、小结	(113)
第三章 集权国家建设的困境	
——集权改革与地方主义的张力	(118)
一、对绝对君主制的追求	(119)
二、官制改革的集权倾向	(139)
三、财政和军事集权的限度	(161)
四、地方自治的困局	(181)
五、小结	(194)

第四章 公民国家建设的困境

——国家与社会由互动走向对抗	(198)
一、舆论界与话语政治	(199)
二、社团、组织与动员	(212)
三、互动及博弈的困局	(227)
四、清末的国家与社会	(246)
五、小结	(259)
第五章 近代中国国家建设的困境	(262)
一、民族主义与国家构建	(263)
二、集权分权的悖论	(269)
三、国权与民权的变奏	(274)
结语	(280)
参考文献	(287)
后记	(315)

引 言

中学时代,偶然在一个旧书摊上购得一本胡绳先生的《从鸦片战争到五四运动》,读后的感觉是,这本书的观点虽然和历史教科书差不多,但内容要丰富得多,给我留下特别印象的是“资政院”、“谘议局”等在晚清时期开始出现的新事物。它们是什么呢?当时的我还不太能理解。实际上,清末十年史在大多数青年学生脑海中的印象都是模糊的,似乎那不过是清王朝坐等灭亡的几年,“辛亥革命后共和观念深入人心”之类的话语也长期支配了我们的思维。好奇心驱使我去关注这一段历史。

在武汉大学读本科时我曾试图阅读《清末筹备立宪档案史料》,只是由于学力有限,翻翻就放下了,但是我一直没有停止对这一段历史的关注。读研究生和刚开始工作的时候,我致力于阅读和搜集相关资料,其中包括李剑农先生所著的《中国近百年政治史》和刘东主编的《海外中国研究丛书》等等,那时的我就立下志愿将“清末宪政史”作为未来学术工作的起步,这也是我进入南京大学攻读政治学博士(中国近代政治发展方向)的基本原因。读博伊始,我就将自己的学术计划告诉导师闻小波教授,得到了导师的肯定和鼓励。

中国立宪已百年。1906年,清廷发布宣示预备立宪的谕令,从而启动了近代中国宪政改革的历程。1908年,近代中国的第一个宪法性文件《钦定宪法大纲》颁布;1909年,各省谘议

局成立；1910年，资政院开院；1911年，清廷颁布《宪法信条十九条》；1912年初，清帝逊位；等等。对这一段历史，历史学家已经进行了充分的研究和揭示，那么，政治学家（政治学者）又能作出什么样的学术贡献呢？这是我近几年来一直在思考的问题。一方面，我致力于基本史料的深入研读；另一方面，我又致力于增加自己的政治理论修养，试图找到一个新的突破口。在反复思量后，我决定从“现代国家建设”的视角切入对清末宪政改革的研究。

本文的问题意识是，当代中国正致力于政治改革和国家建设，那么，清末的宪政改革和国家建设能给当下我们提供什么样的启示呢？值得注意的是，我们此处所讲的国家建设是指现代民族国家建设，它不同于传统的王朝国家或封建国家。一般而言，现代国家包括三个层面的含义：它是主权完整的统一民族国家，国民具有国家认同；它应该是中央集权的、中央和地方关系法治化的理性国家；它还是国民享有参政权利的公民国家，国家与社会的关系呈现出良性互动的态势。这三个层面构成了本文的基本分析框架。

可以说，近代中国的国家转型（传统王朝国家向现代民族国家的转型）从清末就已经开始了，清政府致力于从上述三个层面加强国家建设。但是，作为一个主权因列强侵略而受到减损、权威资源日益流失的政府，清政府在国家建设的过程中面临一系列困境。它无力维护国家主权从而无法整合国内的民族主义思潮，民族主义的矛头转而指向清政府，这大大削减了清政府的合法性基础；它因无力实现成功的官制改革、财政和军事集权而导致中央和地方关系的恶性博弈，地方督抚的离心倾向日见增强；它因无法有效应对民众的参政要求和社会运动，无法实现对社会领域的整合，最终失去了地方精英和立宪

派的支持。这一切，最终使得清末的宪政改革和国家建设走向失败。

对于清末政府在现代国家建设中做出的努力及所面临的种种困境，我们应以政治科学的理性态度分析之。晚清以来的政治和社会结构严重制约了清末政府的行动能力，而最高统治者也缺乏足够的政治智慧和能力来应对这种困局，这也许是转型时期的一个悖论吧。在我看来，任何一个关注当代中国政治改革和国家建设的政治学者，都不应忽视清末宪政改革留下的经验和教训，只有如此，我们才能以更加理性和积极的态度将当代中国建设成为一个富强、民主、文明的现代国家。

第一章 国家建设：解释清末宪政改革的新视角

严复在1906年的一次演讲中指出，政治和历史“二学本互相表里，西人言读史不归政治，是谓无果；言治不求之历史，是谓无根”^①。如果说缺乏历史维度的政治研究是“无根”的，那么对于历史的研读显然应有现实的政治关怀，而不是纯粹基于智识上的兴趣，当我们把关注的目光转向百年前的清末宪政史时，尤其如此。近十几年来，国内有关清末宪政史的研究可谓“方兴未艾”，这种对清末宪政史的不断“重述”，实蕴涵了知识分子对当下政治转型的关切，并试图唤起曾经的历史记忆——近代中国最初的政改经验与学理资源。我们应基于学术立场对包括清末立宪在内的近代中国政制变迁史做出相对客观、理性的陈述和解释。^②只有这样，我们才能贡献出有价值的增量知识，并通过自己的研究给当下的国人以或多或少的启示。清

① 严复：“政治大义”（1906年），王栻主编，《严复集》第五册，中华书局1986年版，第1243页。

② 林毓生先生在芝加哥大学求学时，一度沉浸于探索西方自由主义思想的知性愉悦中，但强烈的中国问题意识还是促使他选择一个有关中国的题目作为博士论文的研究方向。当困惑中的他求教于哈耶克时，哈耶克告诉他：“强调个人的关怀并不蕴涵个人必然要受自己的偏见的影响，因为他毕竟是在追求知识。”参见林毓生：“试图贯通于热烈与冷静之间——略述我的治学缘起”（代序），《热烈与冷静》，上海文艺出版社1998年版，第18页。

末十年距今整整一百年了,一百年对于悠久的历史文明史而言只能说是—个很短的时间段,但这一百年(尤其是前五十年)充满了国人的屈辱、艰辛、泪水和欣喜。在这一百年中,中国还经历了一个“国家再造”的曲折过程——从传统的王朝国家转变为现代意义上的民族国家。清末宪政改革虽没有取得成功,但它是创建现代国家的首次尝试,^①其经验及教训仍值得当今国人重视。

一、现代国家的内涵

“国家”并不是一个容易定义的概念,因为从世界历史的角度看,有着太多的国家形态,如王朝国家、封建国家、诸侯国、附庸国、帝国以及近代的民族国家等等。此外,“国家”这一概念不仅可以指涉政府机构或权力机器,而且还可以指由政府机构或权力机器所支配的整个社会体系。^②为避免概念使用的混乱,有必要对国家的概念做出界定。作为一个含义丰富的概念,国家不能简单地等同于权力机器或其支配的社会体系,也

① 姜义华指出,改变传统国家形态、构建近代国家形态的首次尝试,是清末“预备立宪”(姜义华:“论近代国家与社会非同步发展的政治整合”,复旦大学历史系等编,《近代中国的国家形象与国家认同》,上海古籍出版社2003年版,第7页)。黄宗智也认为,时至清末,“近代国家政权建设”这一长期走势亦已有了端倪(黄宗智:“中国的‘公共领域’与‘市民社会’——国家与社会间的第三领域”,黄宗智主编,《中国研究的范式问题讨论》,社会科学文献出版社2003年版,第274页)。

② 吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽等译,三联书店1998年版,第18页。

不能等同于两者的叠加,而应基于动态的、结构性的视角予以把握。在很多时候国家是指政府机构或权力机器,但如果不把它与社会体系联系起来,将难以理解国家的准确内涵。比如说,现代国家的权力机器具有集权的特征,这不仅是指中央政府相对于地方政府的权威,而且也意味着各级政府权力机器对社会体系有着全面而深入的监控,其目的是为了维护良好的政治和社会秩序,这种全面监控是传统国家力所不及的。从欧洲的经验来看,国家经历了传统国家、绝对主义国家、现代民族国家三种基本形态,其中绝对主义国家是一种过渡形态。当今世界比较成熟的国家如英、法、美等,均是采取立宪民主制度的民族国家。如果说政治学研究被解释为对国家的研究,那么这个“国家”是指现代民族国家,而非传统国家或国家出现以前的社会状态。在政治学研究中,传统国家形态只是作为铺垫和准备才存在论述的意义,实际上,政治学这门学科在西方的兴起正是以现代国家的产生为前提的。正是由于已经存在现代国家以及相应的政治制度的事实,政治学才获得原初的研究对象与相应的研究方法。^① 对于论文作者而言,关注的中心自然是现代意义上的民族国家,其目光也不能不首先转向民族国家的发源地——欧洲。但是我们必须明白,现代意义上的民族国家在欧洲的诞生也并不长久,应该说它只是一种相对晚近的现象,^②直到18~19世纪民族国家才在欧洲范围内基本上定型下来。当然,现代国家与传统国家有着根本性的差别,这种差别很难用一句话进行概括,比较方法的运用将能给我们提供一

① 王向民:《民国政治和民国政治学——以1930年代为中心》,上海人民出版社2008年版,第20、21页。

② 罗伯特·W. 杰克曼:《不需暴力的权力——民族国家的政治能力》,欧阳景根译,天津人民出版社2005年版,第12页。

个更加清晰的阐释。与传统国家相比,现代国家具有如下三个层面的特点。

第一,作为主权独立的民族—国家,现代国家是以民族主义的意识形态和国家认同观念作为支撑的,它致力于对全体国民的统合和塑造。

尽管国家主权的某些要素可在前现代的欧洲或者欧洲以外的地区找到,但直到16世纪主权原则才真正出现,并且只有在欧洲主权原则才真正成为构建政治共同体和国际社会的基本规则。1648年签订的《威斯特伐利亚和约》打破了罗马教权下的世界主权论,承认了国家享有主权的原則。博丹关于主权的理论著作正是在这种背景下产生的,它因对现实政治的解释力而赢得欧洲君主的赞同。^①在当今世界,很少有人不把主权的独立和平等视作现代国家的基本特征。而在传统的帝国或封建国家,主权平等不可能成为国际社会的规则。在近代地理大发现之前,没有一个传统帝国具备真正的全球视野。罗马人从不承认任何种类的国际权利或国际法,他们认为,自己的制度原则上可普遍推行于世界上已知的所有其他地区。^②同样,中华帝国的统治者视边陲小国(或部落国家)为野蛮民族,而将其纳入帝国的朝贡体系。虽然帝国在军事实力相对衰弱时会默认这些小国(或部落国家)的存在,甚或不得不承认帝国缺乏征服它们的能力,但它们显然不能和帝国立于平等的地位上。国家主权原则同样不可能存在于封建社会。封建时代的欧洲曾存在数百个小诸侯国,公主的出嫁即有可能改变某一地域甚

① 篠田英朗:《重新审视主权——从古典理论到全球时代》,戚渊译,商务印书馆2004年版,第14页;杨泽伟:《宏观国际法史》,武汉大学出版社2001年版,第70~75页。

② 吉登斯:《民族—国家与暴力》,第101页。

或国家的归属,一人兼任多国君主也是十分常见的现象,而这在现代人眼里显然是不可理解的。也正因为国家主权原则的缺乏,传统的帝国或封建国家缺乏十分明确的疆界概念。帝国的边陲是一个范围广阔的模糊地区,而封建君主的领地则是分散的,相互之间缺乏明确界线。只有在绝对国家和国家主权理论出现后,明确的疆界或国界才开始划定,现代意义上的主权国家逐渐形成了。对于现代国家而言,没有明确的领土范围作为政治共同体的生存空间显然是不可想象的。在当今国际社会,领土争端已成为国家之间发生冲突的重要根源。

现代国家都是由民族构成的,任何一国的国民总是隶属于一定的民族,民族主义已然成为现代国家存在的支撑性因素。在现代社会中,民族主义是作为一种政治合法性理论而存在的。现代国家要实现长治久安的目标,一定要全体国民都有同一民族国家的认同,至少也要有同一国家的认同(民族认同的建立通常比较困难,需要较长的时间),认同和效忠同一个国家。^①早期的民族主义作为一条政治原则,认为政治和民族单位应该是一致的(这种理论直到现在仍被一些少数民族群作为要求民族自决的依据)^②,但是,同一民族同一国家在实践中是不可能实现的,如果严格贯彻这条政治原则,整个世界恐怕将进一步分裂为成千上万个独立的国家。在传统国家中并不存在民族认同问题,即使某一种族或地域共同体会联合起来对抗其他政治单位的入侵,但民族认同并没有成为构建政治共同体的原则。传统中国的夷夏之辨并非基于严格的民族区分,它本身

^① 吴文程:《政治发展与民主转型——比较政治学理论的检视与反思》,吉林人民出版社集团有限责任公司2008年版,第162页。

^② 厄内斯特·盖尔纳:《民族与民族主义》,韩红译,中央编译出版社2002年版,第2页。