

QINGMO ZHILI
XIANZHENG GAIGE YANJIU

清末直隶宪政改革研究

徐建平◎著



中国社会科学出版社

QINGMO ZHILI
QIANZHENG GAIGE YANJIU

清末直隶宪政改革研究

徐建平◎著

中国社会科学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

清末直隶宪政改革研究/徐建平著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7181 - 3

I. 清… II. 徐… 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(2008)第 134556 号

策划编辑 郭沂纹
特约编辑 沂 涟
责任校对 周 昊
封面设计 回归线视觉传达
技术编辑 张汉林

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—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.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 2008 年 9 月第 1 版

印 次 2008 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 13.25

插 页 2

字 数 332 千字

定 价 30.00 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

序

得知建平同志的新著《清末直隶宪政改革研究》即将付梓，非常高兴！2003 年秋，建平南下求学，数年间，不论是课堂上师生间的虚心求教、讨论辩驳，还是宿舍、食堂、图书馆“三点一线”式的刻苦攻读、潜心钻研，她的勤奋好学，给我和她的师兄弟妹们留下了极深刻的印象。因此，当建平如期以优秀的成绩圆满完成学业，获得学位时，我们大家都由衷地为她感到高兴。

建平的这本书是在其博士学位论文的基础上修改而成的。在中国政治制度发展史上，清末宪政改革是中国传统君主专制政治向近代民主政治转型的重要一环，也是近代中国政治改革的一次重要尝试。当年清政府为了摆脱内外交困的多重危机，希图效法西方国家和日本，变君主专制为君主立宪，以政治改革来实现王朝的自救，但事与愿违，姗姗来迟的“新政”改革不仅已无力回天，而且还戏剧般地成为清王朝崩溃前的最后一曲挽歌。正因为如此，百年来不论是社会，还是学界，只要稍以较为冷静的态度对清末这场“新政”改革加以审视，在褒贬不一之余，总会生出些许百感交集之感慨。当然，无论如何，尽管清政府推动宪政改革的主观动机并不高尚，但改革所带来的客观效果，诸如立宪政治的试行、行政改革的滥觞、司法独立的尝试、地方自治的

提出，各省谘议局的设立以及国民参政意识的高涨等等，却对日后的中国社会政治产生了重大而深远的影响。因而，清末宪政改革一直以来都是近代史学界研究关注的重大课题。建平同志在学界前辈研究的基础上，选取直隶地区为具体个案，深入探讨这一特定区域内，社会各阶层在宪政改革大背景下所进行的一系列变革政制的活动。我认为，此书对这一问题进行的重新思考，至少有三点值得肯定：

其一，学界有关清末宪政的研究成果已有不少，但宏观性、全局性的议论较多，而微观的、局部的、具体的深入研究相对还比较少。直隶地区作为清王朝的近畿重地，其宪政改革对清王朝本身，乃至全国都有深刻影响和示范效应。对清末直隶地区宪政改革的剖析，能使我们更好地了解这场改革的利弊得失和经验教训。正如作者所指出的，“直隶在清末宪政改革的实践中，逐渐形成了一种‘官府主导下官民相济’的模式”。这种“官民相济”模式使“官与民在宪政改革中一度处于相对融洽的局面……为当代和谐社会建设带来了很大的启示”。

的确如此，大凡一场社会改革，尤其是政治改革，不啻于发生一场社会革命，如何使改革成为改革者与社会公众的共识，而不是改革者自己的一厢情愿，无疑是改革能否成功的关键。清末直隶地方政府在宪政改革过程中，采取通过创办官报营造社会舆论，通过组织自治社团传播自治法理，通过建立地方合议体制扩大国民参政机会等措施，力图以“官府主导下的官民相济”模式实施宪政改革，这一改革尝试虽然由于清王朝的整体覆灭而最终难以逃脱失败的命运，但却可以为当今政治改革如何适时调控国家与社会的关系，如何协调形成全社会的改革共识，如何合理利用各种政治资源，提供有意义的借鉴和参考。

其二，学界以往比较侧重对立宪派人物及其立宪思想的研

究，而对于在政治改革的大背景下，地方政府与宪政改革的关系，特别是地方官员与宪政改革的关系、大众传媒与宪政改革的关系、基层民众与宪政改革的关系等的研究则相对薄弱。在这一问题上，本书作者的努力也多有创获，且尤为可贵的是，作者不以静态的宪政文本解读为研究目标，而是通过仔细考察直隶地方政府在清末宪政改革中的制度建设，探讨社会各个阶层、各种社会势力在宪政改革中的角色和作用，进而阐释地方宪政改革对社会发展的影响。作为历史研究工作者，我们常常强调：学术关怀应以解决社会现实问题为目的，而不应成为一种脱离社会实际的无病呻吟，更何况“宪政非徒理论，亦且为社会生活之实践”，对清末直隶宪政改革的研究自然也应作如是观。正是秉持这一理念，作者通过对直隶宪政改革实践的研究，认为直隶谘议局、地方自治和近代司法体制的初步建立，构成了分权制衡政治体制产生的重要条件，是近代中国向政治现代化迈出的坚实的一步。不管清末时期国人所理解的“分权制衡政治体制”，是否就等同于严格意义上的政治现代化，但直隶宪政改革却的确给我们不仅仅留下了历史的回声，而且还留下了政治改革的理论和实践的宝贵财富。

其三，学界以往比较关注谘议局和地方自治的研究，而对于宪政改革政治民主化进程中民主法制建设的研究较少，尤其是对于区域性法治建设的实证性研究更少涉猎。作者在对宪政改革过程中的民主法制建设进行深入研究时，将关注的眼光扩大到直隶地方行政体制改革、地方司法体制改革、地方自治机构和团体的建立与运作，以及顺直谘议局的议政实践和社会改革活动的全过程，认为直隶地方政府通过官制改革，将直隶行政建制进行重新调整，加强了各部门的职能，提高了行政效率。通过准民主选举方式建立的谘议局已经初步具备了地方议会的职能，并通过实行

地方自治进一步限制了官权，伸张了民权。而近代司法体制的建立，则使直隶地方社会初步形成了立法、司法、行政三权分立的格局。

在对区域性法治建设的实证性研究时，则主要集中在直隶司法人才的培养模式、地方审判制度、检察制度、狱政制度的改革，以及西方法治理念、监狱理念的传播、管理方式的变革，包括直隶罪犯习艺所的筹建与管理、新式监狱的建立及其对近代社会的影响等实践层面的问题上。值得一提的是，作者除了大量引用政府档案资料、政治官报、北洋公牒、地方史志、文史资料之外，还细心阅读爬梳《东方杂志》、《申报》、《顺天时报》、《北洋学报》、《大公报》（天津）、《北洋法政学报》、《北洋政学旬报》等报刊传媒资料，不仅使研究工作得以建立在扎实丰富的史料基础之上，而且还使研究成果更加贴近社会生活、更能反映历史的真实场境。

清末宪政改革是当政者发起的一场自上而下的政治改革运动，也是一次具有改良属性的社会运动，但改良并非就没有革命性的意义。诸如因官制改革、行政体制改革、地方自治所涉及的各种利益牵制，很快就使改革变得步履维艰、矛盾激化。出洋考察过西方宪政的载泽就感叹说：“宪法之行，利于国，利于民，而最不利于官。若非公忠谋国之臣，化私心，破成见，则必有多为之说，以荧惑圣听者。盖宪法既立，在外各督抚，在内诸大臣，其权必不如往日之重，其利必不如往日之优，于是设为疑似之词，故作异同之论，以阻挠于无形。彼其心，非有所爱于朝廷也，保一己之私权而已，护一己之私利而已。”^① 官制改革本意

^① 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局1979年版，第173页。

在破除晚清以来督抚坐镇一方、专制独裁的局面，行政体制改革又使“督抚几成局外之人”，将削弱其日益坐大的人事权，而各省督抚自然也不甘示弱，纷借“地方自治”之名，以售“督抚专权”之奸。诚如时人所曰：“今日之中国其敝坏固已达于极点，而毁屋重构，轮奂一新，未尝无及矣，则革命之谓也；弥缝补漏，跼蹐以处，立宪之谓也。”清末由当政者发动的最后一场改革，其结果却是改良与革命殊途同归，相互激荡，促成了中国历史上最后一个封建王朝的垮台。

建平同志的这部学术新著，凝聚了她多年刻苦钻研的心血和思考，使清末宪政改革的区域性研究更加深入，也使这一研究领域的视野更加开阔，其努力挖掘报刊资料，尝试运用大众传播理论探讨直隶宪政改革时期社会舆论的影响与作用等，均值得加以肯定。当然，作为不断推陈出新的重大研究课题，清末宪政改革过程及其结局也将不断地为人们带来新的历史启迪和反思，诸如，如何通过区域性的研究，深入透视国家与社会、中央与地方在宪政改革过程中的互动关系、如何运用相关政治学的“参与—控制”理论，研究社会改革、发展与稳定的关系，以拓宽学术研究的视野等等，都值得进一步探讨。“书山有路勤为径”，我愿以此与建平同志共勉，并祝愿她更加勤奋治学，争取更大的进步。是为小序。

黄顺力

2008年新春于厦门大学寓所偶得斋

目 录

序	(1)
第一章 绪论	(1)
一 选题缘起	(2)
二 选题意义	(11)
三 与本课题相关的学术研究	(13)
四 本书的研究方法和基本框架	(20)
第二章 清末直隶宪政改革的社会背景	(25)
第一节 十九世纪末的直隶地方社会	(25)
一 新经济关系的萌发	(26)
二 思想文化的丕变	(29)
第二节 直隶舆论界的政治表达	(31)
一 直隶民办报纸与宪政宣传	(32)
二 直隶地方官报与宪政宣传	(44)
第三节 直隶社会各界的立宪活动	(56)
一 直隶绅、商的立宪活动	(56)
二 滦州新军的立宪活动	(64)
三 直隶学界的立宪活动	(66)

2 清末直隶宪政改革研究

第四节	直隶地方官的宪政诉求	(68)
一	直隶总督的宪政认知	(68)
二	直隶基层官员的宪政改革对策	(74)
三	直隶地方官对宪政的督导	(78)
第三章	清末直隶行政体制改革	(84)
第一节	直隶行政机构改革	(84)
一	整饬吏治	(85)
二	行政组织改革	(89)
三	行政机构职能改革	(99)
第二节	直隶行政区划改革	(122)
一	直隶疆域改制大讨论	(123)
二	加强边地建设	(126)
三	京畿区划改革	(128)
第三节	直隶八旗改制	(136)
一	直隶改旗为民的规划	(137)
二	直隶旗人与宪政改革	(144)
第四章	清末直隶司法制度改革	(151)
第一节	直隶司法人才培养模式解析	(151)
一	法律人才培养走向正规化	(152)
二	注重对官绅短期培训	(156)
三	派遣留学生培养法政人才	(159)
第二节	直隶审判制度改革	(162)
一	新式审判机构的创建	(162)
二	直隶新式审判制度解读	(165)
三	收回领事裁判权的努力	(173)

四	直隶检察制度的创建	(177)
五	直隶基层司法制度改革	(179)
第三节	清末直隶狱政改革	(185)
一	导入西方近代狱政理念	(186)
二	创新监狱管理模式	(188)
三	明确监狱部门职责	(196)
第四节	直隶各界与清末修律	(197)
一	直隶与清末民法建设	(198)
二	直隶与清末刑法建设	(203)
三	直隶与清末媒体立法改革	(208)
四	主张制定“航律”	(215)
第五章	清末直隶地方自治与政治参与	(219)
第一节	直隶地方自治兴起的背景分析	(220)
一	思想渊源	(220)
二	租界的示范效应	(223)
三	都统衙门的影响	(225)
第二节	天津自治模式剖析	(227)
一	天津府自治局的创办	(228)
二	天津县议事会、董事会的成立	(236)
三	天津自治的社会功能考察	(242)
第三节	直隶地方自治的全面展开	(250)
一	自治人才的储备	(251)
二	直隶上级自治的发展	(253)
三	直隶下级自治建设	(261)
第四节	直隶地方自治中的社团	(266)
一	政治类社团	(267)

4 清末直隶宪政改革研究

二 经济类社团	(271)
三 风俗改良类社团	(278)
四 科教文化类社团	(283)
五 清末直隶社团的启示	(286)

第六章 顺直谘议局的议政实践与社会改革

第一节 顺直谘议局的筹备与选举

一 筹备选举	(292)
二 顺直谘议局的建立	(295)
三 选举的特点	(300)
四 选举的意义	(304)

第二节 顺直谘议局的议政实践

一 顺直谘议局的运作	(305)
二 顺直谘议局与国会请愿运动	(310)
三 顺直谘议局与辛亥革命	(314)

第三节 顺直谘议局与分权制衡体制的产生

一 争取分权制衡	(319)
二 加强监督制约	(326)
三 注重协调功能	(331)
四 以“自治”限制“官治”	(332)

第四节 从议案看顺直谘议局的改革趋向

一 以经济改革促宪政改革	(337)
二 推广教育以增强立宪的国民基础	(349)
三 扭转社会风气以培植立宪的社会土壤	(355)

第七章 结语

一 直隶宪政改革对近代中国的影响	(362)
------------------------	-------

二 直隶宪政改革的特点	(366)
三 直隶宪政改革的历史启示	(371)
附录	(374)
参考文献	(392)

第一章 绪论

清末宪政改革是中国政治向近代转型的一场重要政治实践活动，是中国由传统君主专制政治向近代民主政治转型的重要标志。它不仅引发了国人政治参与的又一次浪潮，而且通过这次宪政实践，资产阶级改良派和革命派逐渐合拢，为辛亥革命后民国政权的建立积累了一定的政治经验。

从目前的研究成果看，法学、政治学、历史学等多个学科的学者对宪政的研究都有广泛涉足，随着我国法制化进程的推进，学界对宪政的研究将会更加关注。民主宪政建设离不开固有的文化传统，为此，我们回顾历史，从源头上厘清我国宪政发展的轨迹，探讨和考察宪政发展过程中的艰辛与曲折，创获与失落，这对于我国当代宪政建设无疑会有相当的助益。

20 世纪初，面临内忧外患的逼人形势，清政府意识到变革上层建筑的重要性和紧迫性，1901 年，清廷宣布实行“新政”。随着“新政”的发展，1905 年旨在改革传统政制的清末宪政改革，在五大臣出洋考察宪政的喧闹声中拉开帷幕。可以说，清末宪政改革是近代中国政治制度发生根本性变革的开始。引起这场改革的原因是多方面的，就外部原因而言，随着西方三权分立学说、法治理念、自由、平等、人权等思想的大量输入，国人的政治意识逐渐发生了变化，封建君主专制政治受到了怀疑和挑战。

1904年日俄战争爆发，小而强的日本打败了大而弱的俄国，国人普遍认为这是立宪政体与专制政体之间的较量。日本之所以获胜是因为实行“明治维新”，建立了君主立宪政体，使它迅速走上强国之路。在这种认知框架下，朝野上下吁请立宪的呼声日益高涨，促使清廷进入宪政改革的运作。就内部原因而言，晚清以来西方列强对中国的侵略，使国人救亡图存的意识越来越强烈。鸦片战争后，中国社会经济结构和政治结构逐渐发生了变化，皇权至上的封建专制政治结构与资本主义生产关系之间产生了难以调和的矛盾。而随着国内资本主义经济的发展，新兴资产阶级的力量逐渐壮大，要求登上政治舞台的愿望也越来越强烈。戊戌维新时期，以康有为为首的资产阶级维新派提出了一系列变革政治的主张，表达了新兴资产阶级积极参与朝政的政治诉求。维新变法虽然失败了，但为清末宪政改革奠定了一定的思想和政治基础。以1906年下诏“预备立宪”为标志，清政府在踌躇与徘徊中最终选择了仿行宪政。那么，在这次仿行宪政过程中，作为省级宪政改革的发展轨迹、实施程度及其社会影响究竟如何？与清廷整个宪政改革又是怎样的互动关系？这确是值得学术界认真探讨的问题。

一 选题缘起

目前，关于清末宪政的研究成果很多，但在研究中存在一些问题：一是全国性的研究较多，而区域性的研究则比较薄弱；二是侧重对立宪派的研究，而对于地方政府与宪政改革的关系，特别是广大民众与宪政的关系、传媒与宪政的关系、基层官员与宪政的关系等研究较少；三是侧重对谘议局和地方自治的研究，而对于政治民主化进程中的民主法制建设研究较少，尤其是对于区

域性的法治建设的实证性研究更少。

有鉴于此，本书以直隶地区为个案，具体剖析直隶^①这一特定区域内，社会各阶层为建立立宪政体而进行的一系列变革政治活动。本书不以静态的宪法文本解读为研究目标，而是通过考察直隶地方政府在近代宪政改革中的制度建设，探讨社会各种势力在宪政改革中的角色和作用，进而阐释地方宪政改革与社会发展的关系，并努力通过这一区域的研究透视国家与社会、中央与地方在宪政改革过程中的互动关系。

从本书所涉及的研究时段而言，主要集中在 1905 年至 1911 年，即从 1905 年清政府派员出国考察宪政开始，到 1911 年清朝灭亡为止。但根据直隶宪政改革的实际情况，有些问题可上溯到清廷宣布“新政”开始的 1901 年。

要研究宪政首先要弄清什么是“宪政”？学术界对于“宪政”至今还没有一个统一的定义。

从西方学者对宪政的定义看，由于侧重点不同，对这一概念的阐释也有差异，其主要观点可以概括为如下几种：第一，从立宪政体的角度看，宪政必须包含六大要素：（1）程序上的稳定性；（2）向选民负责；（3）代议制；（4）分权；（5）分开和揭露；（6）合宪性。^② 第二，从制度安排的角度看，印度德里大学历史学教授、英国剑桥大学南亚研究员雷乔迪休里认为，“宪政是一种制度安排和较好的政治条件，诸如公民基本权利宣言，普遍、平等、秘密的选举制，分权与制衡，代议民主制，多党制，

① 清末时期的直隶行政范围以现在的河北省为主，同时，还包括现在天津市、北京市，以及内蒙古、山东省、河南省的一部分。

② 详见《简明不列颠百科全书》第 8 卷，中国大百科全书出版社 1986 年版，第 537—538 页。

两院制，联邦制，司法独立等。”^① 第三，从宪法对政府权限制约的角度看，“宪政的传统建立在宪法这个词的双重含义所默示的两个主题之上。宪法可以指立宪的过程，也可以指对权力的限制或界定。因此，宪政论的基本问题就是立宪和限制的问题。”^② 例如，香港大学法律系教授雅施·盖伊对宪政制度的理解就是：“政府和立法机关的权力由宪法界定和限制，宪法享有基本法的地位以及拥有通过不同形式的司法审查实施这些限制的权威，这种司法审查可以经由任何感到其受到了法律或行政行为的侵犯的当事者的请求而开始。行政行为的权威，即使是总统的行政行为，也必须以法律为依据。……总之，法律必须为所有的人提供平等对待。”^③ 第四，从宪政蕴涵的法治要义看，美国华盛顿大学政治学教授丹·莱夫认为：“宪政意指法律化的政治秩序，即限定和钳制政治权力的公共规则和制度。宪政的出现是与约束国家及其官员相关。”^④ 第五，从宪政较综合的角度看，美国学术团体联合会主席凯茨博士认为：（1）宪法是由一组用于制定规则的自足或自觉的规则构成的，即宪法是“法之法”；（2）宪政是由意识形态和文化决定的一系列特殊道德观点，如尊重人的尊严，承认人生而平等、自由并享有幸福的权利；（3）任何有意义的宪政概念必须考虑到“合法性”（国家权力、公共政策和法

① 白钢、林广华：《宪政通论》，社会科学文献出版社2005年版，第2页。

② [美] 斯蒂芬·L. 埃尔金等编，周叶谦译：《新宪政论——为美好的社会设计政治制度》，生活·读书·新知三联书店1997年版，第86页。

③ （香港）雅施·盖伊著，张文彬译：《第三世界的国家理论和宪政制度问题》，许崇德主编：《宪法与民主政治》，中国检察出版社1994年版，第286页。

④ 转引自张文显、信春鹰：《民主+宪政=理想的政制——比较宪政国际讨论会热点述评》，《比较法研究》1990年第1期，第6页。