

近代中国的知识与制度转型

Kinsheng's Revolution and Japan Council on East Asian Studies Harvard University 一九九二年仲贤

行来九至的和义仅法为而的的Xinsheng's Revolution and Japan Council on East Asian Studies Harvard University 一九九二年仲贤

关晓红著

从幕府到职官

清季外官制的转型与困扰



络界困知又语单制人种不的异本动... 理解尽难识制汇地度其制仅过见的性的所... 网络理解... 困知又语单制人种不的异本动... 络界困知又语单制人种不的异本动...

014005472

D691.42  
52

近代中国的知识与制度转型丛书

桑兵主编

关晓红 著

从幕府到职官：  
清季外官制的转型与困扰



生活·读书·新知三联书店



北航

C1693185

D691.42

52

014302475

Copyright © 2014 by SDX Joint Publishing Company

All Rights Reserved.

本作品版权由生活·读书·新知三联书店所有。

未经许可，不得翻印。

## 图书在版编目(CIP)数据

从幕府到职官：清季外官制的转型与困扰 / 关晓红著.

— 北京：生活·读书·新知三联书店，2014.1

(近代中国的知识与制度转型丛书)

ISBN 978-7-108-04619-2

I. ①从… II. ①关… III. ①官制—体制改革—研究—中国—清后期 IV. ①D691.42

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第171580号

“近代中国的知识与制度转型丛书”获得

中山大学985和211工程建设项目的资助

责任编辑 曾 诚

封面设计 宁成春 崔建华

责任印制 徐 方

出版发行 生活·读书·新知三联书店

(北京市东城区美术馆东街22号)

邮 编 100010

网 址 [www.sdxjpc.com](http://www.sdxjpc.com)

经 销 新华书店

印 刷 北京隆昌伟业印刷有限公司

版 次 2014年1月北京第1版

2014年1月北京第1次印刷

开 本 880毫米×1230毫米 1/32 印张20.375

字 数 326千字

印 数 0,001—3,000册

定 价 65.00元

(印装查询：010-64002715；邮购查询：010-84010542)

# 目 录

绪 论	1
一 选题旨趣	2
二 先行研究	5
三 拓展空间	19
四 取材与方法	21
第一章 改制前的外官制	27
第一节 清代官制的“内”与“外”	28
第二节 直省各级官衙幕友	34
第三节 局所的滥觞与扩张	43
第二章 直省官制的渐变	58
第一节 从幕府到文案处	58
第二节 房科的分化与变异	76
第三节 局所冲击规制	94
第四节 越裁越多的局所	100
第三章 外官改制的酝酿与定案	109
第一节 外官设置的“体”与“治”	109

第二节	官绅及使臣的官制考察	116
第三节	戊戌时期议改外官制	124
第四节	新政再议外官改制	131
第五节	五大臣出洋考察与官制改革议案	145
第六节	第一次外官改制讨论与《各直省官制通则》	163

#### 第四章 试办外官改制 180

第一节	因缘际会的东三省改制	181
第二节	争议迭出与继任纠偏	188
第三节	直隶改制的前倨后恭	199
第四节	数度易抚的江苏外官改制	209

#### 第五章 督抚衙门幕职分科治事 221

第一节	改制前的督抚衙署	222
第二节	改幕友为幕职的时议	232
第三节	督抚幕职分科治事的实施	239

#### 第六章 设立直省会议厅 258

第一节	督署会议厅与行政协议制	260
第二节	会议厅成立后的重要调整	269
第三节	颁行会议厅规则	278
第四节	实践成效与局限	289

#### 第七章 裁并局所与改设三司两道 301

第一节	局所与外官改制	301
第二节	司道改制的初衷及议案	311
第三节	提学使司改制的先行效应	318

- 第四节 欲速不达的提法使司改制 \_\_\_\_\_ 324
- 第五节 牵一发动全身的藩司改制 \_\_\_\_\_ 336
- 第六节 弃旧图新的巡警道设置 \_\_\_\_\_ 345
- 第七节 劝业道的利弊得失 \_\_\_\_\_ 351
- 第八节 司道改制的特点与问题 \_\_\_\_\_ 359

## 第八章 府厅州县改制 \_\_\_\_\_ 363

- 第一节 府厅州县的官制与吏治 \_\_\_\_\_ 364
- 第二节 改制实施与调整变化 \_\_\_\_\_ 373
- 第三节 官治与自治并举 \_\_\_\_\_ 386
- 第四节 实行州县事实考核 \_\_\_\_\_ 391

## 第九章 直省公费与行政经费 \_\_\_\_\_ 416

- 第一节 “公费”渊源与同光之际改革 \_\_\_\_\_ 416
- 第二节 规范整顿的盈与虚 \_\_\_\_\_ 427
- 第三节 酌定公费的博弈 \_\_\_\_\_ 439
- 第四节 新官制受困于旧财政 \_\_\_\_\_ 452
- 第五节 议定行政经费 \_\_\_\_\_ 457
- 第六节 度支部削减预算及各方反应 \_\_\_\_\_ 471

## 第十章 外官制的再调整 \_\_\_\_\_ 480

- 第一节 集权与分权：改制模式的思考 \_\_\_\_\_ 481
- 第二节 预备立宪的“地方”困扰 \_\_\_\_\_ 491
- 第三节 督抚存废的权衡 \_\_\_\_\_ 503
- 第四节 第二次外官改制讨论 \_\_\_\_\_ 515
- 第五节 集权分权之争 \_\_\_\_\_ 527
- 第六节 民初的省制纷争 \_\_\_\_\_ 545

- 结 语 \_\_\_\_\_ 588
- 一 近代中国政体承上启下的转折点 \_\_\_\_\_ 588
  - 二 中西新旧：观念与制度的纠葛 \_\_\_\_\_ 593
  - 三 清季外官改制的教训与启迪 \_\_\_\_\_ 599

后 记 \_\_\_\_\_ 613

征引文献 \_\_\_\_\_ 615

索 引 \_\_\_\_\_ 631

## 绪 论

戊戌维新以来的一百多年间，中国的改革与革命交替进行，知识与制度转型成为近代社会变化的重要趋势与特征。数千年传承的中华文化与制度，如何与欧风东渐所展示的东西洋文明衔接，哪一种制度模式能立竿见影收获奇效，使中国迅速繁荣强盛，一直成为对人们困扰至深的问题。

官制乃庶政之纲，是构建与稳定统治秩序的基础。中国官制历经秦汉、隋唐、两宋、元代至明清几个阶段性变化，皇朝体制不断强化以至登峰造极。清代集历代王朝体制之大成，用内外、文武、虚衔、实缺等种种分权制衡的方式，确保君主专制的稳固。长期困扰历代统治者的君权与相权、朝廷与藩镇、皇权与宦官外戚等等争夺，大体从体制层面得到了解决。

鸦片战争后，面对数千年未有之大变局，固有体制如何超越盛极而衰的循环以救亡图存？1906年，晚清官绅经历了长期彷徨和调整，痛定思痛，最终选择取法东西列强，改弦易辙、仿行立宪，启动内外官制改革，以求富国强兵的捷径。

这一根本转向，改变了隋唐以来皇朝体制的传统结构，决定了此后近代中国政体的基本形态与变化趋势，同时也折射出



近代中西观念与制度的对接与差异、移植和传承的成效及问题。就此而论，政体变革在近代知识与制度转型中具有枢纽作用。

清末官制改革，本拟京内外职官同时展开，仿行西方宪政，改为中央与地方各级政府，形成上下贯注的层级。其后则以内官制先行铺开，外官改制滞后，直至清亡未能定讫告终。因此，通过探究清末外官改制的曲折过程，多层次地考察国人围绕政体改革，在知识更新与制度嬗变中遇到的诸多困扰与两难抉择，对于认识现状、把握未来，可以提供思维方式和认识途径的重要参照。<sup>〔1〕</sup>

## 一 选题旨趣

设官分职、用人行政，是皇朝统治秩序确立与维系的基础。康熙皇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”；<sup>〔2〕</sup>光绪帝也曾在上谕中强调：“廓清积弊，明定责成，必从官制入手。”<sup>〔3〕</sup>

官制典章历来是认识中国社会历史文化的关键。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

---

〔1〕 本书受中央高校基本科研业务费专项基金资助，为《近代中国的政体变革》项目及全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目成果。

〔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》第七十二辑之711册，台北：文海出版社1992年，序第5—6页。

〔3〕 光绪三十二年七月十三日上谕，中国第一历史档案馆编《光绪朝上谕档》第32册，桂林：广西师范大学出版社1996年，第128页。

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，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。”〔1〕

清王朝入主中原至辛亥革命爆发时的 268 年，刚好是中国与世界均发生巨变与联系的重要时代，也是中国与世界列强逐步拉开差距的时间。

美国学者费正清曾注意到此期中国幅员辽阔与行政官员比例甚少的反差现象，并由此困惑与感叹：“中华帝国有一个不可思议的地方，就是它能用一个很小的官员编制来统治如此众多的人口。”〔2〕按《清会典》的记载，清朝正式的文武职官只有约 27000 人。古代交通与通讯条件极为落后，下情上达与政令贯彻如何保证？用人行政、赋税征收怎样实施？

大量留存的清代资料，以及多年来国内外先行者的研究表明：清中叶以后，在“很小的官员编制”背后，始终存在着一个由直省各级幕府、各类局所组成的庞大辅助系统，〔3〕实际承担着政府的诸多职能，并应对社会发展带来的各项新需求。晚清以降，在吏治腐败与人浮于事的表象下，错综复杂且不断扩大的“非官员编制”，事实上已凭借种种名义，形同编外官员，影响和

〔1〕 吕思勉著：《中国制度史》，上海：上海教育出版社 1985 年，第 651 页。

〔2〕 费正清：《剑桥中国晚清史》上卷，北京：中国社会科学出版社 1993 年，第 24 页。

〔3〕 瞿同祖的《清代地方政府》，揭示了州县政权的“非官方”因素（瞿同祖著：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，何鹏校，北京：法律出版社 2003 年）。而督抚司道府厅层面的情况，除曾国藩、李鸿章、张之洞等幕府及某些洋务时期的军工局所个案外，尚未见深入研究。

改变着职官体制的结构及运作。由他们组成的隐性职官机构大量繁衍，不仅潜在地影响清廷的财政，而且使皇朝职官“内重外轻”的设制格局发生异变。整合机构、理顺职能以提高效率，成为行政体制变革的迫切要求。<sup>〔1〕</sup>

晚清遭逢千古未有的大变局，原有体制已无法从容应对。图存必须应变，清季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，包括司法、财政、金融、军事、社会、教育等各方面，体制发生全面转型，其进程和影响一直延续至今。因此，政体变动确为近代中国知识与制度转型的关节，是了解过去、认识现在和把握未来的关键所在。<sup>〔2〕</sup>

20世纪初年，清廷为了确保王朝统治的延续，迫于内外压力，最终仿行宪政，官制改革成为其中重要内容。然因中外情势差异，东西洋乃至欧洲各国体制的千差万别，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

---

〔1〕 不过晚清职官体制内外的人员、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，学术界迄今语焉不详。

〔2〕 参见桑兵《晚清民国的知识与制度体系转型》，《中山大学学报》（社会科学版）2004年第6期，第90—98页。清末以仿行立宪为契机，启动全面官制改革，为两千多年变化最显著之时期。其变化不仅体现于形式称谓，亦反映在对立法、行政、司法关系的最初认识、讨论与尝试，职官的专业细化及其科层特征上。机构职能的调整，不仅折射出近代中西知识与制度的对接与差异、移植和传承，也反映了晚清以来国家、社会与民众关系变化的趋势。因此，通过清末外官改制，不仅可以了解新政时期以日本为模板，在政体改革方面探索与实践的过程，亦可藉此考察时人在新旧知识更新与制度嬗变中遇到的困惑与两难抉择，对于把握今天的现实与展望未来中国的发展不无裨益。

据、托词、指向、困扰，并非易事。<sup>〔1〕</sup>各种牵涉西学、东学和国学的观念层面的变化，最终需落实到机构增置与制度调整，并通过制度内容的实施贯彻而体现。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”，导致今人既不易理解前人的种种观念行为的文本意涵，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。清季外官改制过程的困惑与纠结，更具有典型意义。

清末新政这一旨在挽救统治危机的改制，为何反而激化各种矛盾，加速了清王朝的覆亡？又何以成为历史的分水岭，改变了延续千年的皇朝官制，并长期影响制约民国政局与政制的取向？应当如何认识理解清代官制前后截然不同的设制本意和运作规则？——这些关系近代知识与制度转型进程，对于重新认识中国和世界的过去、现在及未来至关重要的一系列问题，正是本书探究的主题。

## 二 先行研究

关于清季外官改制，前人在清代幕府与局所、职官制度、清末新政等三个方面均有涉及。海内外研究著述大都三者分述，各有自己的研究视角和问题意识，而又程度不同地推进了本书主题

---

〔1〕 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。

各个层面的认识。按照时间顺序梳理各代表性著述与本书主题有关的内容，可见相关研究进展的基本脉络与阶段变化。

### 1906—1979年

一般学术研究，都要后于历史事实。清季外官改制的特殊之处却在于，还在改制的酝酿阶段甚至动议之前，相关研究已经开始对历史进程产生不可低估的影响。

1903年开始编著的《清国行政法》，本意是让日本对清国的体制有全面而准确的把握。动议此事的台湾总督府民政长官后藤新平认为，中国人或西洋人都不能担此重任，只有“日本人中既精通近世法理又懂汉语者”才能胜任。这一在当时乃至今日不少人看来仍然合情合理的说法，似乎在有意无意间，以近世法理为据剥夺了中国人对本国制度的解释权，又凭借日本学者的汉语能力及其由此对西洋人士所取得的先机与优势，以明治日本为参照，建立一套新的政治话语并掌控话语权。负责主持的京都大学法科大学长织田万，自主地贯彻了这一主旨。该书用中央官厅与地方官厅的架构概述整个清朝的行政体制，将直省以下各级官府统称为地方官厅，基本确立了后来认识和表述中国行政制度的框架，影响持续至今。虽然全书到民初才出完，但提纲挈领的第一卷泛论于1905年完成，1909年正式出版，而且在此之前的1906年已有未经授权翻译的部分中译本畅销于中国，对清季官制改革和当时中国人的法理观念产生极大的制约性影响。<sup>〔1〕</sup>

〔1〕 有关该书的编撰和出版、翻译情形，参见李秀清的“点校前言”，〔日〕织田万撰，李秀清、王沛点校：《清国行政法》，北京：中国政法大学出版社2003年，第1—13页。

其实用中央与地方的架构看待清朝体制，也并非织田万的发明，而是近代来华日本人士的普遍看法，这样的观念基于明治维新后日本的新体制。《清国行政法》之前，榎原陈正的《禹域通纂》已经论述过清朝中央政府与地方督抚的关系。不过，《清国行政法》虽然断定“总督及巡抚定为地方常设之长官，则以清朝制度为嚆矢”，对于直省的地位还是有些保留，尤其是判断督抚的地位、职权及其相互关系，觉得最为困难。织田万注意到，中央官厅与地方官厅之间没有统属关系，地方长官并非直接接受中央各部的指挥监督，而是均直隶于皇帝。双方发生争执时，“皆仰敕裁而决”。他将这种异常，归因于清朝承袭元明遗制，为杜绝地方分权而导致的极端。然其所谓中央官厅只是部院，不包含皇权，与后人提及中央首先即指皇权，亦明显有别。

以日本明治维新为强国圭臬的清季朝野，其后逐渐接受了以“中央”与“地方”官制的概念看待清朝体制的方式，却在“省”的归属与督抚地位如何处理的问题上不知所措。<sup>〔1〕</sup>

1916年出版的日本服部宇之吉的《支那研究》，是较早探究清末外官改制的著述。作者曾在京师大学堂师范馆担任总教习，可以说是清末官制改革的亲历者和见证人，因此在学理之外，还多了一些感性认识。该书以相当篇幅梳理了改制前后清代官制的基本轮廓和特点，不仅将其与秦汉以来的官制纵向对比，且述及民初官制与清末改制的关系。

和其他日本学人一样，服部宇之吉也强调元代以后行省的建立，是中国地方官制关键性的重要变化，并指出光宣年间的官制

---

〔1〕 详见本书其后论述。

改革，使中央集权与地方分权的纠结继续影响民初政局，地方官制因此悬而未决。<sup>〔1〕</sup>服部敏锐地触摸到清末民初某些复杂交错的关联。尽管其将三代以来的中国官制，均按照“中央官制”与“地方官制”予以对应叙述，还是指出中国的地方官含义较日本为窄，直省与府厅州县有所不同。可惜该书未能引起中国学术界的足够注意。

1931年郭冠杰所撰《清朝地方官制之略述》，套用“中央”与“地方”观念，用“地方官制”统称清代省府厅州县官制，依据章程文本扼要介绍了改制后的三司两道机构设置及其与中央部门的关系。<sup>〔2〕</sup>这是目前所见较早的外官制专题研究。1937年沈乃正则对外官改制过程中的东三省“同署办公”予以评述，在研究细化的基础上有所深入。<sup>〔3〕</sup>其后，伴随着西式教育和输入新知，以及政体变革后宪政观念的广泛传播与实际应用，以“地方官制”称呼清代改革前后的省府厅州县，以“中央官制”指代京师部院的做法，在学术界渐已约定俗成。

此后相当长的一段时间里，关于清代职官与清末新政改革，多以通识性内容出现于各种版本的中国通史，以及对官僚政治的宏观论述中，其中不少论述影响甚至制约了后来研究者的思路和视角。如李剑农《最近三十年中国政治史》<sup>〔4〕</sup>，对咸同以来督抚权力膨胀造成晚清政治格局变化特征的概括，王亚南对专制主义

〔1〕 服部宇之吉：《支那研究》，东京：明治出版社大正五年（1916），第10—49、101—148、367—380页。

〔2〕 中山大学法科编：《社会科学论丛》第三卷第十一、十二号合刊。

〔3〕 沈乃正：《清末之督抚集权、中央集权与同署办公》，《社会科学》第2卷第2期，1937年1月。

〔4〕 上海：太平洋书店1931年。

政治的抨击和对近代革命的歌颂等等，<sup>〔1〕</sup>均对 1950 年代以后中国大陆近代史研究格局的形成，有着广泛深远的影响。

1940 年代中后期，研究者注意到清代幕府异常繁盛活跃的现象，全增佑着重考察了幕宾制兴起的原因，以及幕主与幕宾的关系<sup>〔2〕</sup>；张纯明则初步探讨了幕府性质、幕宾之间的分工，<sup>〔3〕</sup>事实上开启了对清代编制外官员问题的研究。

20 世纪 50 年代至 70 年代末，中国大陆的研究出现偏颇，涉及晚清史的著述对农民起义与革命运动多予浓墨重彩，而对统治集团的改革或改良则采取鄙夷与否定的态度，认为清末新政是一场“骗局”。<sup>〔4〕</sup>

在海外，清代官制与吏治关系的研究逐渐深入。1962 年瞿同祖《清代地方政府》的英文版在美国问世，受到欧美学术界的广泛好评，成为清代官制研究具有里程碑意义的著作。该书引用章程文本之外的材料，动态地描述了清中叶以前州县职官的运作和变化，揭示了体制外的非正式和私人因素对整个政治运作的实际影响。不久，台湾傅宗懋、朱沛莲先后以清代总督巡抚制度为对象，通过大量的计量分析，总结归纳其沿革变化的规律，为后续研究提供了重要参考。<sup>〔5〕</sup>

〔1〕 王亚南著：《中国官僚政治研究》，1948 年初版，北京：中国社会科学出版社 1981 年再版。

〔2〕 全增佑著：《清代幕僚制度论》，《思想与时代》第 31、32 期，1944 年。

〔3〕 张纯明著：《清代的幕制》，《岭南学报》第 9 卷第 2 期，1949 年。

〔4〕 这样的观点，早在王亚南的《中国官僚政治研究》一书中已经提出。见该书第 166 页。

〔5〕 傅宗懋：《清代总督巡抚制度之研究》，台北：国立政治大学 1963 年；朱沛莲：《清代之总督与巡抚》，台北：德志出版社 1977 年。



1968年美国福尔索姆通过对曾国藩、李鸿章幕府的研究，阐明幕府制度在晚清社会巨变下呈现的新特点，指出李鸿章通过聘请洋人及归国留学生入幕，提高了事务管理的专业化程度，而洋务时期的各种企业局所使得“此前政府行政的特定职能和幕府制度绞在了一起”。〔1〕这部著述在欧美产生较大影响。

1972年台湾缪全吉所著《清代幕府人事制度》，将一般文献及清代笔记、幕友口述相参证，详尽梳理幕府人事与活动概貌，并注意到晚清幕府与局所的关系，认为局所形制类似“外幕府”，可视为幕府的“专业机构”。〔2〕

清末官制改革与地方自治的试行相互影响，1978年，沈怀玉总结了清末西方地方自治观念输入的渠道与方式，〔3〕对近代知识与制度关系的研究不无启迪。

## 1980—1999年

20世纪80年代起，中国大陆的清史研究日趋兴盛，与本专题相关的晚清幕府、清代新政、预备立宪等方面取得不少成果。

1980年，郑天挺相继发表两篇论文，论述清代幕府不同阶段的特征及其对晚清政治的影响，开启了国内幕府研究的新一轮热

---

〔1〕 [美] K. E. 福尔索姆：《朋友·客人·同事——晚清的幕府制度》，刘悦斌、刘兰芝译，北京：中国社会科学出版社2002年，第117—118页。

〔2〕 缪全吉：《清代幕府人事制度》，台北：中国人事行政月刊社1971年。

〔3〕 沈怀玉：《清末西方地方自治思想的输入》，《中央研究院近代史研究所集刊》第8期（1979）。