

引 言

自 1840 年鸦片战争开始，中国进入半殖民地半封建社会阶段。英、法、日、美等新兴资本主义、帝国主义列强的侵略冲击了中国长期稳固的封建经济基础，不可避免地刺激了中国资本主义的发生发展，刺激了中国社会的历史变革。另一方面，在外国侵略势力和内部封建势力的压制下，民族资本主义又难以得到充分的发展。1840 年以后，中国人民为了取得民族的独立和发展进行了不懈的努力，进行了资本主义改良运动和民主主义革命。革命的目标既是代表落后社会形态的封建主义，又是压迫中国人民、掠夺中国财富的帝国主义。革命的思想武器包括了源于西方的近代资本主义民主与科学、马克思主义的科学社会主义等多种近代思想，革命队伍包括了资产阶级、农民、工人阶级、知识分子以及统治阶级中的部分成员在内的社会力量，他们共同为中华民族写下一部可歌可泣的近代史。

清末民初是中国百余年近现代史的关键时期，是由封建专制社会向资本主义社会过渡的时代，是风云变幻、新旧交替的时代。在第一次鸦片战争失利以后，清王朝的封建统治尚延续了数十年，经过洋务运动、维新变法、推行新政、预备立宪等重大历史事件，这个政权的性质逐步发生变化，由

高度封闭的封建专制逐步走向半殖民地化和近代化。而清末新政、预备立宪等近代化措施远远不能适应社会发展的要求，不能挽救中华民族的命运。因而就有 1911 年的辛亥革命结束这个落后的政权，结束封建专制政体，建立资本主义共和制的民国，将中国历史以及长期作为中国国都的北京城的历史推进到一个新阶段。

清末民初的 30 余年间，除 1912 年初的临时政府时期，北京城一直是中国国都。作为国家的政治中心，发生在这个城市里的政治事件无疑是国家政治风云的集中体现。经历过 1860 年、1900 年、1937 年的数度沦陷和磨难，经历了洋务运动、庚子事变、民国建立、军阀纷争、五四运动、北京政变等大小历史事件，北京这座“千年帝都”逐步进入到半殖民地化的近代阶段。在这个时期，帝国主义列强曾经在北京城中强行建立了东交民巷使馆区，建立了许多教堂、医院、洋行、学校，夺取了大量政治、文化、经济特权。从中国社会内部政治力量来看，1840 年至 1912 年间的清王朝、1912 年至 1928 年间的北京政府、1928 年以后的南京政府，为了维持和发展各自的政治统治，进行了许多政治活动，对中国历史和北京史产生了进步的、反动的、或者是到现在也难以定论的客观作用。在统治集团的活动之外，北京人民同全国广大人民一样，进行过无数次反帝、反封建、反专制的爱国革命运动，进行过富国强民的建设实践，进行过新文化与旧文化的论战。近代的北京曾经是侵略与反侵略、爱国与卖国、进步与落后、建设与破坏等复杂力量激烈冲突的地方，是许多重大的历史事件发生发展的地方。

本书介绍的主要是清末民初时期发生在北京城及邻近地

区的重大政治事件，以及参与这些事件的历史人物。这些人物中有中国人也有外国人，有北京人也有外地人，有统治者也有被统治者，有革命的、进步的人物，也有不进步的、反动的人物。复杂的历史造就出复杂的城市和许多功罪交杂的人物，为北京城添加了丰富的色彩，留下了可供后人追忆的各种历史烙印。另外，在国都时期发生的政治事件多半是国家级大事，对作为国家政治中心的北京当然会产生一定的、但未必是直接的作用。1928年国都南迁以后，北京城在国家政局中的意义降低了，政治事件的级别似乎也降低了，但这些事情对北京城反而具有更直接的意义。从北京城这个视角去透视清末民初的政治风云也许会增加一些新的认识。

一、清晚期的半殖民地化与维新运动

1.1840 年以前的对英外交

自汉代以来，中国与外部世界就建立了一定的政治、文化交往。由于地理条件和国家政策的限制，古代的对外交往一直是有限的和不稳定的。清廷实行的闭关政策和以“天朝”自居的姿态更是为平等的交往和贸易设置了重重障碍。自 18 世纪末期开始，英国等资本主义国家迅速发展，迫切要求开拓外部商品市场。当时还处于闭关锁国状态的封建中国成为列强商品输出以至军事侵略的目标。

1792 年 9 月，英国任命孟加拉总督马戛尔尼为外交特使，率领科学家、工程师、作家、商人等 90 余人组成的外交使团，带着近代科学仪器、机器模型、纺织品等 600 箱礼品，以庆贺乾隆皇帝 83 岁寿辰为名前来中国。马戛尔尼的使命是介绍英国的情况，要求清廷向英国开放贸易，允许交换常驻外交大使。经过近一年的海上旅行，马戛尔尼一行在 1793 年 8 月到达天津。在清廷接待官员带领下，沿大运河抵达京城。起初，这些使节被安置在圆明园以南的勺园（今北大校园内），公使马戛尔尼、副使斯当东等人被要求演练

三叩九拜的“天朝”大礼，将携带的礼品一一备齐，准备“进贡”给皇帝。这时，乾隆皇帝正在热河行宫避暑，有关英国使节的报告不断地送到热河，呈报给皇帝。英国使节后来搬到城内理藩院附近居住了数日，对礼节问题假意妥协以后被准予觐见皇帝，带着礼品前往热河。

一路上，清廷典礼官与马戛尔尼依然在如何向皇帝行礼等具体问题上争执不休。到了热河避暑山庄，权臣和珅接见他们，还是要谈跪拜的礼节。马戛尔尼坚信只能对上帝跪下双膝，对国王或皇帝只要单膝下跪即可。他对和珅称病回避，派出斯当东应付差事。和珅与斯当东的会谈取得了一定结果。1793年9月14日，马戛尔尼和斯当东等人与前来向乾隆皇帝祝寿的藩属使节一起，集合在避暑山庄的万树园，基本尊重清国礼节，单腿跪下，伏下头去拜见乾隆皇帝。马戛尔尼上前“呈上”英国的国书和礼单，向乾隆皇帝提起建立两国外交和发展贸易的事情。“天朝”皇帝当时并未理睬。过了几天，马戛尔尼又提出若干书面要求，请准英国商人在舟山、宁波、天津等地自由贸易，在北京设立货栈；在舟山和广州为英商提供一个停泊、居留的开放港口；请减除广州、澳门海关对英商的税收。当时清王朝正处于乾隆盛世，“物产丰盈 无所不有 无须与外国贸易”。英国提出开放国门、建立外交的要求自然被一概回绝了。为了表示“天朝”的宽大为怀，乾隆皇帝向英国回赠了丰厚的礼品，令马戛尔尼使团尽快离开中国。

在这次外交活动中，清廷并未理会日益强大的英国，把英国的举动还当作远夷藩属的一次“称臣纳贡”。而近百名英国人却非常认真地观察了中国，记录了沿途的见闻，记录

了广州、舟山、登州、天津等港口和北京、承德等城市的情况，记录了从皇帝到清廷官员对外部世界的认识。建立外交的历史使命虽未实现，马戛尔尼使团也没有空手而归。他们以亲身经历向西方介绍了物产丰富的中国和雄伟壮观的北京城，介绍了他们受到的“不平等”待遇，对日后西方的对华政策产生了很大影响。

英国还要继续敲门，20 余年后又派出阿美士德使团前来觐见。1816 年，英国人又住到圆明园外的勺园，他们自然希望见到嘉庆皇帝，重申扩大贸易、建立外交的要求。清廷再次要求他们对“天朝”皇帝伏首称臣。结果“骄傲无理”、拒不跪倒的阿美士德连皇帝也见不到了，他们立刻被赶出北京，离开“天朝”般神圣的大清帝国。两次英国使团在北京只留下一个西洋人的腿不会弯曲的神话，体现英国科技水平的礼品被收进圆明园，成为皇帝的玩物。

2. 北京城的第一次沦陷

外交使团的失败并不能放慢英国对外扩张的步伐。他们找到了鸦片作为打开对华贸易的商品。1840 年，第一次鸦片战争最终敲开了自给自足而且自大的“天朝”的大门。最初，英国对中国沿海的侵略尚未对北京城造成直接的影响。1858 年，英法联军侵犯到北方沿海，威胁到京师。1860 年，联军攻占了北京，强迫清廷签订《北京条约》。北京城“天朝帝都”的历史即告结束，辉煌的城市被涂上半殖民地的色彩。

第一次鸦片战争以后，对外部世界知之甚少的道光皇帝

及后来的咸丰皇帝依然以为西方列强与古代的胡虏一样，作出开放口岸，准许贸易之类的退让就可以满足“夷人”的口味，对近代技术和文化依然抱着拒绝、漠视的态度。实际上，《南京条约》等第一批条约只是列强侵略的开始而远远不是结束，他们要使封闭的中国更大地打开门户。作为老牌殖民主义国家的英国和法国再次走在列强的前列。1858年5月12日，英法联军侵占了大沽炮台，在6月份侵占了天津。当时清军正忙于在南方镇压太平天国运动，京师和直隶疏于防备，不得不委曲求全，与英国和法国分别签订了中英、中法《天津条约》，以后又分别与俄国和美国签定了中俄、中美《天津条约》。上述条约的共同内容之一就是在大清国的京师建立外国公使馆，令外国使节可以常驻京师，与清廷建立稳定的外交关系。条约签订后，咸丰皇帝认为让那些“夷人”驻进天子之城实在有损“天朝”的威望，因而拒绝批准上述条约，准备以出让关税等优惠条件换取外使驻京的权利。英法列强对《天津条约》尚感不足，这时又找到清政府反悔的借口，于是再次挑起战争，希望以军事的“直接打击”迫使清政府就范。

1859年，英法联军舰队侵犯天津大沽，被蒙古亲王僧格林沁击退。1860年6月26日，英法两国正式对中国宣战。2万余人的联军在8月份再次侵占大沽和天津，9月份逼近京师。咸丰皇帝本以为僧格林沁的精锐军队可以抵抗甚至击溃英法联军，等到天津前沿防线轻易失守以后，又匆忙将军队撤守通州一线，护卫京师。他派出怡亲王载垣及兵部尚书穆荫等人前往通州与英法联军议和。英方派出翻译官巴夏礼、威妥玛等为代表前来，执意要进京换约，实现公使驻

京的目标。9月18日，双方谈判破裂，载垣扣押了英人巴礼夏、法人巴士达等39人，作为人质押回京师，监禁于刑部大牢，以后又囚禁到圆明园以南的勺园集贤院。这39名人质中有21人在监禁期间死亡。通州议和破裂以后，咸丰皇帝就安排了与联军的决战。英法联军首先开始攻击，僧格林沁率领绿营步兵和蒙古骑兵英勇迎击，双方激战于通州张家湾。由于战术不当及装备落后，清军的步兵骑兵接连失利，全线退守到通州城西的八里桥。清军胜保、瑞麟所部增援到前线。9月21日凌晨，英法联军凭借先进的炮火，大量杀伤清军，攻占了八里桥。指挥主攻的法军司令孟托班以后被拿破仑三世皇帝封为“八里桥伯爵”。

大战失利后，清军余部退入北京城内或近郊。9月22日清晨，咸丰皇帝挟后妃、皇子及载垣、肃顺等亲信大臣自圆明园逃往承德，留下皇弟、恭亲王奕訢督办和局。英法联军在两次激战后兵力损失同样惨重，看到高大的北京城墙也没有攻而克之的信心。他们在北京东郊暂行休整，等待从天津补充军需弹药，作出对北京围困的计划。咸丰皇帝的仓皇脱逃给英法联军提供了难得的机会。10月6日开始，英法联军从东向西占领了京师近郊，追击清兵进入到圆明园行宫，开始了零散的抢劫。圆明园总管文丰投福海自杀，奕訢从圆明园逃到长辛店避难。10月8日，奕訢派恒祺将巴礼夏、巴士达等剩余的18名人质送回联军大营，向联军求和，但是并未答应联军以前提出的条件。为了迫使清廷屈服，对人质被囚被杀进行报复，联军开始纵容军人抢劫西郊皇家园林里的稀世珍宝。联军司令部在10月11日成立了“捕获品处理委员会”，在圆明园里统一拍卖赃物，价款由全军分配，

物品分别运回英国和法国收藏。10月13日，英法联军与奕訢达成协议，自安定门进城，北京的城墙上升起了英国的米字旗和法国的三色旗。英法公使分别住到东城怡亲王府和贤良寺内，奕訢从长辛店迁到广安门外的天宁寺，依然遵照咸丰皇帝的命令，维持其亲王之尊，不与“英夷”直接谈判。

达成停战协议之后，英国公使额尔金和英军统帅格兰特仍然以巴夏礼等人被囚禁于圆明园为由，在10月18日公然派遣军队野蛮地洗劫这座皇家园林，同时劫掠了临近的清漪园、静明园、静宜园和畅春园，毁坏了园林建筑。洗劫之后又纵火焚烧，大火延续了数天之久，将百余年间耗费中国人民血汗和智慧建成的精美建筑化为一片废墟。

听到联军的暴行之后，咸丰皇帝急忙授意奕訢全部接受联军提出的条件，力争联军尽早撤兵，结束京师的灾难。于是，奕訢直接与英法公使会谈，10月24日和25日，分别与英使额尔金和法使葛罗在天安门前的礼部衙门正式交换了中英、中法（天津条约）的批准书，分别订立中英、中法《北京条约》。新条约中包括了割让九龙给英国、开放天津等通商口岸、确认不再称呼英国人、法国人为“夷人”、交还清廷没收的教堂财产、开放自由传教等内容。几项条约在10月28日就得到咸丰皇帝批准，公布全国。法军与英军分别于1860年11月1日和9日退出京师，第二次鸦片战争以清朝的失败告终。

3. 洋务活动在北京

1861年8月，自感愧对祖宗、有辱“天朝”而迟迟不

肯回京的咸丰皇帝抑郁而亡，临终前诏立其 6 岁的儿子载淳即位，委任肃顺等人辅佐政务。在最高权力转移过程中，慈禧太后叶赫那拉氏联合在京留守的奕訢，在 10 月底幼年皇帝回京时发动宫廷政变，史称“辛酉政变”或“祺祥政变”。他们一举除掉了咸丰皇帝托付的怡亲王载垣、户部尚书肃顺、郑亲王端华、兵部尚书穆荫等八个赞襄政务顾命大臣，废除原定的祺祥年号，改年号为同治，实行两宫皇太后垂帘听政制度。祺祥政变后，英使额尔金及后来的普路斯、法使葛罗对恭亲王奕訢都表示了合作和支持，比如不再勉强外国公使亲自递交国书和公使带兵驻京的条件，加强了奕訢的声望，促成其在掌握对外事务的绝对地位。1861 年 12 月 2 日，两宫皇太后在紫禁城举行垂帘大典，外国公使都应邀出席，表现出对新统治的认可。

两次鸦片战争失利以后，清廷由自大自满、鄙视英法转变到对外畏惧和妥协退让。一些有识之士被无情的炮火惊醒，开始睁开眼睛看世界。慈禧太后第一次垂帘听政时，统治集团内部分化出洋务派和顽固派两个阵营。洋务派的代表人物有总理衙门大臣恭亲王奕訢、大臣桂良、文祥、沈桂芬，封疆大臣曾国藩、李鸿章、张之洞、左宗棠等人。他们提出“师夷长技以制夷”的策略，主张引进列强的军事装备和技术，实现船坚炮利，抵御外国的侵略。顽固派的代表人物有大学士倭仁、徐桐、李鸿藻等人。他们闭目塞听，因循守旧，主张“天不变道亦不变”、“尊王攘夷”，保全祖宗成法，抵制任何西方文明。在他们的心目中，“英夷”等列强对“天朝”的侵犯如同古代匈奴等外藩对中原王朝的侵犯一样，是落后民族对文明之邦的骚扰，最终必将被“天朝”的

礼仪所感化。顽固派激烈地指责洋务派在“以夷变夏”，恭亲王奕訢被他们谑称“鬼子六”，所属总理衙门和同文馆长期被指责为卖国妥协的产物。在朝廷上，慈禧太后的地位尚未稳固，因而平衡地任用了两派人物互相牵制，利用顽固派和以后的清流派议论朝政，将洋务运动约束在“中体西用”的范围。洋务运动着重引进军事装备，组建北洋水师，在京师、汉口、唐山等地兴办了若干近代企业。在帝国主义列强开始新的侵略浪潮之前，在镇压了太平天国运动之后，大清国内出现了短暂的“同光中兴”，京师中出现了短暂的繁荣。

北京是政教中心，洋务活动在政治、外交、教育等方面展开。1861年，清廷设置了专办洋务的总理各国事务衙门，附设教授外语和外国知识的同文馆，为朝廷培训外交和翻译人员。批准《天津条约》、允许外国使节驻京以后，第一任总理衙门大臣奕訢还是认为在天安门前的“天朝”礼部大堂接待“夷人”有失体面，他建议改造东单以北闲弃的铁钱局旧址，设立总理各国事务衙门，办理外交、通商、海关、购买外国军火等事务。衙门中的大臣暂时从其他衙门选派兼任。设置总理衙门以后，清廷还分别设立南洋、北洋通商大臣，超越地方官吏直接办理与外国的贸易。清末民初对中国、对北京产生重大作用的北洋势力亦由此产生。

北京内城东南部的东交民巷，1860年以前分布着衙门、王府、庙宇和普通旗人住宅。奕訢与英法公使谈判使馆地址时，曾提出设在西郊圆明园附近，尽量离京城远一点。对方却执意在靠近理藩院和总理衙门的地方设馆。1860年冬，英国人选定了闲置的梁公府，以每年1000两银的租金租下。法国人选中了纯公府，租金同为白银千两。1861年春，法

国首任公使布尔布隆和英国首任公使普鲁斯分别带领 30 余名随从人员进驻使馆。到任后，两人先后前往总理衙门拜见总理大臣奕訢，奕訢也依“礼”回访。此后，俄、美、德、比、意、西、日、荷等国先后在东交民巷附近设立公使馆，形成使馆与民居混杂的状况。

外国派来使节之后，如何与“天朝”皇帝打交道还是一个难题。公使们要求行鞠躬礼而拒绝跪拜礼。朝廷起初以皇帝年幼为由拒绝当面接见。1873 年同治皇帝亲政后，又开始对公使入觐仪式的争论。在列强的压力下，清廷不得不放弃“列祖列宗所遗之制”，同意以五鞠躬礼取代叩拜之礼。1873 年 6 月 29 日，同治皇帝在中南海紫光阁接见了英、法等五国公使。公使们开始还兴致勃勃，以为受到了礼遇。后来了解到紫光阁还是以前接见藩属贡使之地，不免大失所望。直到 1894 年 11 月 12 日，光绪皇帝在紫禁城文华殿接见法国使节，至高无上的中国皇帝不可接近、不可平视的观念方告结束。

近代西方文明以不友好的姿态进入北京，从皇帝到市民自然抱着敌视的态度。最具代表性的是大学士徐桐，家住东交民巷，写出著名的门联“望洋兴叹，与鬼为临”，充分表达了对洋人的鄙视。除了“鬼子六”等洋务派之外，京官大员普遍以与洋人交往为耻。清廷派出的驻外使节都被讥笑为“事鬼之人”甚至被称为“汉奸”给予很高的俸饷和驻外津贴也无人愿意。自 1864 年美国基督教公理会在北京创办育英学堂以后，外国教会开办了一些小学、中学，甚至于汇文大学。学生来源都是无家可归的孤儿和贫民家庭的子弟，在教会学校找碗饭吃。官办的同文馆和外国教会学校都得不

到社会的认同，学生人数一直寥寥无几。

4. 变法维新及其失败

19世纪后期，后起资本主义国家日本大举侵略朝鲜，进犯中国。1894年，清军在中日甲午战争中全面失败，洋务运动造就的北洋水师全军覆没。战后，日本通过《马关条约》夺取了巨额赔款和经济特权，夺取了辽东半岛和台湾岛。面临民族危机，中国资产阶级作为新的社会力量登上政治舞台，变法改良运动应运而生。统治阶级内部也因为对战争和国家命运的不同见解分化出后党和帝党两个阵营。改良派和帝党逐步走向结合，推动变法运动逐步高涨。早在1888年，康有为到京城应顺天府考试时，曾以秀才身份辗转向皇帝上书，提出变法思想。1895年4月又逢科考在京师进行，康有为、梁启超及各省考生举子云集北京。听到中日议和的消息，康、梁等人立即发动广东、湖南的部分举人联名上书，谴责李鸿章媚敌卖国，要求朝廷拒绝卖国条约。4月30日，康有为在宣武门外的松筠庵拟写了呈上皇帝的万言书，提出为解救国家危亡，皇上应下诏迁都、练兵、变法。他还提出了富国、养民、教民、改制等一系列改良方案，向朝廷要求民人参政的权利。当时举人没有权利直接上书，他们便在5月2日将《上清帝书》呈交到都察院，请其代上皇帝，结果被军机大臣孙毓汶无理拒绝。这次行动史称“公车上书”，它试图打破民间士人不得参与政务的专制传统，标志着改良思潮发展为政治运动的开始。

上书后的第二天，会试发榜，康有为得中进士，被朝廷

授予工部主事。5月29日，康有为将万言书加以修改，提出第三次上书，反复陈述变法主张。这次上书经都察院呈到光绪皇帝手上，得到了年轻而希望有所作为的皇帝的关注。皇帝命令将其誊抄四份，分别呈上慈禧太后，转发封疆大吏。得到皇帝的鼓舞，康有为在6月30日又提出第四次上书，明确了变法图强、振作精神的思想，使光绪皇帝意识到变法的意义和途径，意识到变法对发展帝党势力的作用。光绪随后派其师傅、军机大臣翁同龢多次与康有为会谈，形成帝党与民间改良派互相利用的关系。当时翁同龢曾草拟新政诏书，准备请光绪皇帝颁布。后来担心触犯慈禧太后而暂时作罢。1895年的数次上书为三年后的戊戌变法发出了先声。

近代维新变法的思想并非始于康有为。因为在以往的洋务运动过程中，洋务派官员和封建官僚中的先进分子都曾提出过维新变法、向西方学习的主张。只是在“中学为体，西学为用”的限制下，维新变法对社会的影响极其微弱，又受到顽固派的强烈抨击。在引进西方的“坚船利器”却依然失利之后，在历来师法中国的新兴国家日本打败了中国之后，国人中的先进分子对沿用了千余年的“中体”产生深刻的怀疑，进而要求在技术引进范围之外，对传统政治制度做出改良。统治阶层中的一些人也认识到以祖宗成训加洋枪洋炮难以抵挡列强。为了维持自己在中国的统治，他们也意识到由兴办洋务进步到变法改良的必要性。这就是民间改良派与清廷中的帝党合作推行维新变法的基本背景。在民间方面，康有为无疑是维新变法的积极鼓吹者、实践者。在得到帝党的一定支持以后，康有为率领维新派开始积极制造舆论，团结人才，在北京等地建立维新组织。1895年8月17日，康有

为自己出资创办了一份《万国公报》，以后改名为《中外纪闻》。这是在北京出版的第一份民间报刊。康有为、梁启超等人每天拟稿，宣传西学，鼓吹变法。印成后随官办《邸报》一起在京师官员中免费传播。在帝党首领翁同龢等官员的支持下，1895年11月，由翰林院出面组织的“强学会”在后孙公园的安徽会馆正式成立。学会每十日集会一次，形成宣传维新思想的基地。“强学会”的规模逐步扩大，以后又借用临近的河南会馆集会演讲，继续传播民族自强、变法维新的思想，还在书肆汇集的琉璃厂开办了图书馆，收集时兴的西学书籍、中外地图等媒体向民众传播维新思想，鼓吹改良风气。1896年1月20日，顽固派御史杨崇伊攻击“强学会”结党营私，勒索外省官员，奏请慈禧太后查禁了“强学会”和图书馆。康有为等维新人士被迫暂时离开京师，转移到上海、天津、长沙等地。“强学会”后来由御史胡孚宸奏请恢复，却被改作朝廷的官书局，由孙家鼐负责，继续翻译、发行西学书籍。以后又在官书局的基础上兴办了京师大学堂。

1897年，德国强占了山东胶州湾，俄国强占了东北旅大，中华民族的危机日益加剧。这年冬天，康有为再次来到北京，住在南城的南海会馆，他在此约请广东人士成立“粤学会”重整旗鼓，倡导图强变法。到1898年又逢会试，全国各地的举子会集北京，为推动维新高潮提供了有力的条件。4月12日，康有为等人联合各省维新学会，在粤东新馆成立全国性的维新组织“保国会”，与会者达到200余人。康有为在会上发表了富有鼓动性的演讲，号召国人奋起图强，挽救国家的命运。4月15日，康又在河南会馆召开第

二次大会，将维新派的活动推进到一个新的阶段。在维新运动中，康有为曾提出许多变法主张，其中他认为最重要的是在专制体制中设立制度局，组成由皇帝主持、由大臣和康氏这样的“通才”组成的政权机构，切实进行变法，到以后适当时期成立国会，制订宪法。他对君主立宪的认识虽未全面合理，但是在很大程度上超越了当时的社会认识水平。

1897 年底，康有为向光绪皇帝第五次上书，提出实行变法的上、中、下三策，供皇帝选择实行。该书呈到工部后被拒绝上呈，但其内容辗转地传到朝廷上。帝党大臣们初步商议，奏请光绪皇帝召见康有为，委以重任，推行变法。光绪本有此意，却担心慈禧太后的阻挠，即先派出权臣与康有为辩论变法事宜。1898 年 1 月 24 日，直隶总督、北洋大臣李鸿章、帝党首领翁同龢、军机大臣荣禄、张荫桓等人在总理衙门接见了康有为，询问及辩论其维新变法的主张。利用这个机会，康有为向这些权要陈述了维新变法的道理，答辩了清廷效法日本、俄国进行维新变法的必要性，对如何推行变法提出了一些设想。这次会谈的结果比较客观地转达到光绪皇帝和慈禧太后那里。以后，光绪皇帝命康有为呈上新的变法纲领，将民间有关维新的中外著述送进皇宫，供他阅读。1 月 29 日，康有为拟写了第六次上皇帝书，阐述了开办制度局、工务局、铁路局等新型机构以推行变法的意见，建议在各省推行地方自治，改变高度集权的政权结构。光绪皇帝将该书交给总理衙门商议，而总理衙门秉承慈禧太后的意思，将变法建议逐条驳回。后党的顽固保守令康有为等大失所望，以后就转而通过帝党官员上书，敦促皇帝变法。

1898 年 6 月 1 日和 8 日，御史杨深秀和侍读学士徐致靖分

别呈上康有为代拟的变法奏折，促成光绪皇帝启动维新变法运动。

1898年6月11日，光绪皇帝在紫禁城召集军机会议，正式颁布变法诏书《明定国是诏》。诏书鼓励国民发奋向上，以义理之学为根本，博采西学以切时务，改变朝廷空疏迂腐的弊端。自此，清末自上而下的维新运动全面展开，形成朝廷与民间相结合的维新高潮。6月16日，光绪皇帝第一次召见康有为，讨论了变法的具体措施。他随后任命康有为到总理衙门任职，专门拟写变法奏折，提出改良措施。在短暂的维新时期，清廷根据康有为等人的构想，陆续发布的数十道除旧布新的政令，在经济方面奖励兴办工商实业，设立矿务、农工商、铁路机构；改变朝廷财政体制；在文化教育方面逐步废止科举制度，兴办京师大学堂等新式学校，兼授中学与西学；在军事方面淘汰冗兵，准许旗人自谋生路；整顿绿营兵，操练新式陆海军；在朝廷和地方鼓励任用维新人物，裁撤重叠机构和无所事事的冗官等等。这些措施有利于民族资本主义的发展和近代文化在中国的传播，受到地主阶级开明人物的欢迎。

在旧体制下进行维新、改良和变法必然要触动保守势力的既得利益，遭到抵制和反对。在新学与旧学、中学与西学的论战过程中、在帝党与后党政治权力争夺与利益争夺的过程中，光绪皇帝的行动遇到了极大阻力。比如改革旧式科举制度引起保守文人的反对，改变官制、淘汰闲散官吏危及了许多旧官僚的职位，重用康有为等汉人、限制并取消满族人及旗人特权则招致满族贵族及广大旗人的不满。尽管在1889年光绪皇帝19岁时，慈禧太后就已经宣布了撤帘归