

历史

# 国家能力的削弱及割裂：清末新政与立宪改革的困境

王鸿铭

**【提要】**清末新政与立宪改革是近代中国政治转型中的关键时期，面对王朝将倾的统治危机，清政府企图通过全面改变原有的政治架构来达到重新集权的目的。匆忙的官制改革削弱了国家调控能力，不成功的经济改革减少了国家汲取能力，科举制取消后官方意识形态的瓦解降低了国家合法化能力，谘议局的产生解构了国家强制能力，从这四个变量的观察可以梳理出新政改革在推行中遇到前所未有的困境。国家在近代化的转型中缺乏有效的国家治理能力，从而导致清末新政立宪改革和国家建设走向失败。

**【关键词】**国家治理能力 清末新政 国家建设

**【中图分类号】**K252 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)02-0114-06

经历了甲午战败以及戊戌变法失败的清王朝，面对日益严重的国内外政治危机，不得不采取最认真的一次近代化努力。清末新政与立宪改革由清王朝统治者发起，清中央政府于1906年发布的谕令正式宣示启动了清末新政以及近代中国宪政改革的历程。新政立宪改革的内容极其广泛，并自上而下地在全国各省全面推进，改革牵一发而动全身，其对近代中国的政治转型与社会生活，远远超过了此前洋务运动和戊戌变法。从清末新政的开启到辛亥革命的爆发，近6年的时间里，清末新政无论从内容上还是深度上对近代中国的政治、社会、文化有着较为深刻的影响。新政之后的第二年，近代中国的一个宪法性文件《钦定宪法大纲》颁布，1909年各省谘议局成立，随后资政院开院、清廷颁布《宪法信条十九条》，仅仅在《宪法信条十九条》颁布的一年之后，辛亥革

114

命一声枪响，中国的政治社会从此进入新的篇章。

清末新政与立宪改革为什么会失败？笔者尝试在前人研究的基础上，以国家治理与国家能力为变量，进行考察探析。

## 一、中国传统社会的治理模式

中国古老文明的最大特点就是它在数千年里成功维系了一个地缘辽阔、民族复杂、人口众多的农业社会整合，并产生出官僚制这一具有中国特色的中央政府治理制度。有学者将数千年亘古不变的制度结构称之为“超稳定结构”，他们认为“在中国封建社会里面，上层组织是以皇权为中心的高度中央集权的官僚机构，中层组织方式是县以下的地主乡绅自治，宗法家族和家庭是中国社会最基层的组织，而儒家意识形态以伦理为本位，把国家看做家庭的同

构体，有效地消解了宗法家族组织与国家组织的对抗。中国封建社会就通过上层国家机器——大一统官僚机构达到每一个县，再以乡绅自治为中介，最后由基层宗法家族达到每个家庭，实现了一个超级农业社会之整合”。<sup>①</sup> 黄仁宇认为中国传统一体化结构三个层次如潜水艇夹肉面包，上层官僚机构是上面一块又大又硬的面包，浮在农业社会之上；社会动员必须通过中下层组织，但中层恰如夹在中间的肉，它的组织结构松弛；而下层则是一块代表宗法组织的硬面包，唯有通过意识形态认同将三个层次联系起来。而意识形态的各种功能均以克服内部整合困难为主，社会组织动员也以农村为中心。这种组织方式对于保持农业社会整合和基层稳定十分有效。<sup>②</sup> 笔者因此认为中国传统社会“中央—地方、官僚—乡绅”的两种渗透模式构成了中央政府对地方政府权力布局与分配的基础。对于“中央—地方”渗透模式而言，中国封建社会产生的官僚制制度使中央能对地方进行有效地治理和权力渗透。中央政府通过财政税收、地方官员任免、军事制度管理避免地方割据势力的存在。科举制度的实行使得知识分子构成了官僚体制运行的基础，并通过意识形态的教化也就是儒家纲常教义构成权威统治合理化基础。王亚南在对中国官僚政治的研究中就指出：封建社会皇权有三大支柱，第一个是亘古不变之天道（它基于哲学观）；第二个是大一统思想（它是社会观）；第三个是儒家纲常教义（它来自把国家看做家庭同构的意识，即儒家伦理的延伸）。<sup>③</sup> 对于“官僚—乡绅”渗透模式而言，地方主要依靠具有一定功名的乡绅进行自治，这些乡绅一般都是接受过正统儒家意识形态训练的知识分子，他们按照儒家意识形态一方面作为政府在基层的代理人帮助政府管理各种基层治理事务，保证宗族与政府之间的有效合作；一方面作为宗族势力的代表，与政府在一定的限度内进行合理地“谈判”，保证宗法家族和家庭组织的利益。“官于朝，绅于乡”，乡绅自治起到了整合政府与民间的作用，使得社会组织在上中下三层能够实现紧密地结合。更为关键的是在那些国家正式体制力所不

能及的领域，由于存在着大量的深受儒家价值观影响的乡绅、族长和其他领袖，他们会自觉地将儒家价值观贯彻于他们领导制定的各种民间规范之中，并且在实践中努力贯彻之。于是，这些领域可能地处于天南海北，但是他们的“行为规范体系的内容”却“有着显著的一致性”。<sup>④</sup> 正是在这样一致性的行为规范体制下，尽管中国传统社会幅员辽阔、人口众多，中央政府依然能够推行对地方进行全面渗透的大一统体制。

## 二、清末官制的改革与治理能力的困境

中央对地方的调控能力是衡量国家能力的基本条件之一，<sup>⑤</sup> 笔者通过收集清末新政时地方督抚的人事情况希望尝试说明中央集权运动的轨迹以及与地方的博弈，发现最后恰恰是中央与地方零和博弈的结果导致中央和地方均无法形成改革权力聚集的中心，使得清末新政难以达到向现代国家转型的目的。通过观察可以发现，新政时期所有总督和巡抚中，任期1年以下的均超过总数的一半，直隶总督袁世凯和湖广总督张之洞是总督巡抚里面唯一任期达到5年的官员。学者刘广京发现在1860~1900年之间总督任职3年以上的占48.9%，任职最长的官员甚至达到12年以上；<sup>⑥</sup> 魏秀梅研究发现嘉庆年间到光绪年间各省总督和巡抚任职平均年限分别为2~3年和1~2年，<sup>⑦</sup> 相比于此前各省

① 金观涛、刘青峰：《开放中的变迁：再论中国社会超稳定结构》，法律出版社2011年版，第7~11页。

② 参见黄仁宇：《中国大历史》，生活、读书、新知三联书店2006年版。

③ 王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社1981年版，第70页。

④ 杨阳：《文化秩序与政治秩序——儒教中国的政治文化解读》，中国政法大学出版社2007年版，第21页。

⑤ 王绍光：《分权的底限》，中国计划出版社1997年版，第1—2页。

⑥ 刘广京：《晚清督抚权力问题商榷》，《中国近代现代史论集》第6编，（台湾）商务印书馆1985年版，第353—360页。

⑦ 魏秀梅：《从量的观察探讨清季督抚的人事嬗递》，（台湾）《中央研究院近代史研究所集刊》1974年第4期上册。

督抚任职的情况,新政时期地方官员变动频率之快实属罕见。清朝中央政府固然有自己的考量,希冀通过大范围快速的人员变动进行选择再集权增强中央对地方人事制度的管控能力,打破自太平天国以来对地方政令不畅的局面(事实上清政府地方势力在太平天国之后的变化,不外两点:一是地方督抚取得军事上的实权,其势渐重;二是军队由单元体化为多元体,中央失去把握之权<sup>①</sup>)。但近代国家转型的顺利进展需要制度保持适度的稳定,这是实现稳定秩序的最起码前提。在中国传统社会官僚制体制之中,地方官员处于上传下达的重要环节,自然而然地承担起新政改革的政治重任,但是中央政府出于对地方官员的不信任导致地方官员任期过短,难以在地方有所作为。人员变动的频繁更使得中央政府的改革措施难以得到全面展开,中央的改革措施难以具有连续性。更为关键的是,“中央—地方”官制改革中地方实权派对于清廷中央集权的反弹行为的力度越来越大,尤其是地方谘议局的设置,地方谘议局不单单使得士绅城市化,更为地方主义的滋生以及后来的分裂提供了肥沃的土壤。湖广总督李鸿章、直隶总督袁世凯作为地方实权派的代表人物对于新政推进全国的过程,起到了非常关键的作用,他们的权力影响逐渐超越了地域的范围甚至能够渗透到中央政府的有关决策之中。袁世凯提出的责任内阁制别有用心,很明显他想利用责任内阁制来达到限制君权的目的,从而使得自己能够操控中央大权,进入中央政府的权力核心。

实现政策、行政的统一和政令畅通本是官制改革的直接目的之一,<sup>②</sup>但是在改革的过程中,中央政府权威性资源不断耗散,外省的权力中心地位不断上升,这样的双向过程共同导致了政治体系治理整合能力的降低,从而导致“内外皆轻”的局面,新政只能流产。

### 三、清末经济制度改革与治理能力的困境

清王朝的财政经济在西方的侵略和国内此

起彼伏的农民大起义交相影响下一度面临着崩溃的状态,为了筹集镇压农民起义和应对国外赔款的经费,清政府不得不对中央财政制度进行大幅度改革,赋予地方督抚更大的财政实权,中央高度集权的财政制度逐步瓦解,这使得中央对地方的治理渗透能力大为减弱,“户部徒掌本部收支,而各部岁计出入之当否,户部无从过问,各省奏销则凡外销一项,亦皆无从稽核,是全国财政无一监督之机关也”。<sup>③</sup>薄弱的财政基础导致政权治理能力的削弱,清王朝为挽救政权危机,遏制不断分离的地方政府倾向,又进行了所谓的财政改革,通过谕令各省需明报财政收入、整顿币制、成立户部银行以及在1906年新政之时成立了度支部作为全国财政的综合管理机构,试图在全国范围内重新财政集权,但未产生实际作用。

学者王绍光认为政府为实现中央决策者的所谓“国家利益”从社会经济中动员财力的能力被称为“汲取能力”。<sup>④</sup>这样的“汲取能力”通常从“两个比重”也就是财政收入占社会总产值的比重和中央财政收入占财政总收入的比重衡量出来,笔者通过收集相关资料试图勾勒出中、日新政时期中央对地方汲取能力的强弱。

表1 晚清不同时段财政收入占生产总值的比重

单位:亿两

年份	生产总值	财政收入	比重(%)
1887	33.275	1.6854	5.05
1894	42.49	1.626	3.83
1903	58.15	2.623	4.51
1908	69.23	3.0122	4.35

资料来源:《清末民国财经史料辑刊》,国家图书馆出版社影印版,2008年版。

- ① 李剑农:《中国近百年政治史:1840—1926年》,商务印书馆2006年版,第106页。
- ② 《清末筹备立宪档案史料》上册,中华书局1979年版,第464页。
- ③ 《清末筹备立宪档案史料》上册,中华书局1979年版,第371页。
- ④ 王绍光:《分权的底限》,中国计划出版社1997年版,第1~2页。

表2 日本不同时段财政收入占生产总值的比重

单位：百万日元

年份	生产总值	财政收入	比重(%)
1887	234	82.15	35.10
1894	289	98.2	33.98
1903	1066	250.82	24.4
1908	1883	792.43	42.2

资料来源：《主要资本主义国家经济统计集（1840—1960）》，世界知识出版社1962年版，第414、415页。

对比晚清不同时段财政收入占生产总值的比重和日本同时期的财政收入占生产总值比重就可以发现，日本政府财政汲取能力相较于晚清政府要强不少，新政时期的晚清政府相较于新政前的时期财政汲取能力还处于下降的趋势。笔者认为这与政府对社会的治理监控不力有很大关系，自太平天国战争之后清中央政府不得不赋予地方督抚相应的财政自主权，商业税等大量税种被地方截留，中央政府难以提取到足够的资源。而且对外战争的失败导致清政府财政自主权的丧失，清廷不得不把海关税等重要财政收入抵押给债权国，加上官僚结构的制度性衰败导致地方财源汲取过程中的大量流失，地方政府隐匿大量财政收入，使得中央政府实际征税额与财政收入之间存在着巨大的差距，于是清中央政府不得不寻求向老百姓继续加税等途径解决其财政危机。但不难发现庚子赔款后不断累加的税额与不断降低的中央财政收入形成了中央政府财政改革的悖论，高额累加的税额并未转化为中央的财政收入，清末国家财政危机得不到任何解决，而且高额的税额反而更加激化了民众早已激进化的矛盾和心态。清中央政府越是缺乏财政收入越是向老百姓增加税额，老百姓在高额的税收压力下与本身早已对朝廷不满的心态叠加采取更为激进的方式对抗中央政府，他们采取与地方政府合作的方式逃避各种税收，而缺乏税收来源和财政自主性的中央政府只能采取继续向下增加税额的办法企图解决沉痾已深的财政危机，这样的恶性循环直接导致清中央政府权威性和国家渗透能力的丧失。

#### 四、科举制的废除与意识形态的瓦解

儒家意识形态就如同强力粘合剂，使得政府官僚、缙绅地方自治与宗法家族有效地结合在一起。中国传统社会以科举制度为枢纽，在平民与精英之间，以及在社会三大主要阶层之间，形成周而复始的循环与对流，使得中国成为人类前资本主义社会中最具阶层开放性结构的社会。<sup>①</sup>

然而，晚清政府面临着国内外严重的政治危机加上国内民众愈演愈烈的激进心态，采取了取消科举制的“休克式疗法”，希望通过大力推进近代新式学堂建设来取代传统的儒家意识形态教化作用。本来科举制是以儒家意识形态为标准选拔社会精英进入官僚体制的一个制度保障，它是维系中国传统社会一体化结构的重要制度保障，但当新式学堂中西方的政治、经济制度，社会、文化、科学知识取代传统的儒家意识形态，传统儒生的哲学观、社会观发生改变时，意识形态的认同危机瞬间迸发，如一股洪流席卷整个中国社会，导致中国传统社会一体化结构的分崩离析。在中央政府面临严重权威性资源整合危机时，认同危机的迸发成为解构清王朝治理能力的最后一根稻草，传统帝制的结束不可避免地出现。

取消科举制的主要后果在于：首先使得选拔精英的意识形态方式与意识形态教化的内容产生了割裂，原有的官僚体制和社会凝聚机制瓦解。许多接受过儒家意识形态教化的社会成员被体制“抛离”出来，“游离”在新的社会结构之外。正是这些接受过一定教育的社会群体，在晚清末年的社会革命中成为最活跃分子，给予清王朝致命一击。其次这些被动地被传统体制“抛离”出来的社会成员一下子没有了科举及第的希望，内心的失落与相对剥夺感油然而生，社会群体性的不满蔓延到知识阶层之中，更加激化其本已相当激进的革命心态。他们竟

<sup>①</sup> 萧功秦：《危机中的变革》，广东人民出版社1999年版，第176页。

相角逐政治利益，反叛现存秩序，晚清政府面临巨大政治压力。最后，科举制的废除带来中国历史上最大的一次文化断裂，传统的意识形态在一夜之间丧失了其正统地位，改革后的新文化意涵得不到传统知识分子和广大官僚阶层的认同，造成前所未有的文化失范。

科举制的废除导致原有意识形态的瓦解，意识形态认同的破坏在打击大一统中央政府的同时，也削弱了皇权的合法性，这是当初清政府新政改革中始料未及又未及时弥补的，直接导致了基层政府的解体以及中央政府治理能力的认同危机。

## 五、谘议局的设立与地方主义的滋长

无论是中央政府治理危机的出现还是科举制废除后带来的认同危机以及基层政府的解体，都只是在上层或者下层治理体系结构内部产生危机效应，而真正使两者结合在一起，成为推翻清王朝、瓦解整个超稳定结构传统社会的却是1909年各地成立的谘议局。

各地谘议局在形式上看是新政中清政府为了模仿西方政治制度而成立的地方议会组织，但我们发现，谘议局的运转模式很大程度上是乡绅自治结构的“上移化”。按照谘议局章程的规定，凡属本省籍贯、二十五岁以上的男子，符合下列条件之一即有选举权：（一）在本省地方办学务及其他公益事务满三年以上并卓有成绩者；（二）在国内外中等以上学堂毕业并获文凭者；（三）有举贡生员以上之出身者；（四）曾任实缺文七品、武五品以上未被参革者；（五）在本省地方有五千元以上之营业资本或不动产者。<sup>①</sup> 这些条件很明显是为曾参加过科举考试拥有功名的士绅大开方便之门，参加过新学堂接受过新式教育的知识分子则不占优势。据张朋园先生对全国21省的谘议局1643名议员身份的研究，他发现80%的议员具有传统功名，其中生员占34.78%、贡生占28.73%、举人占21.27%、进士占4.35%，占总人口比例为0.42%，这与历史上士绅占总人口的比例十分

接近。<sup>②</sup> 笔者认为，地方谘议局的设立，其本质就是地方士绅权力的上移，就是把科举制之后地方逐步瓦解的宗族社会统治模式搬到城市里，进行城市里的“乡绅自治”。但是，科举制废除之后的士绅阶层与中央政府早已产生无法调和的矛盾，他们经历了被官僚体制的“抛离”后又又在城市里重新进入权力核心，对抗中央政府的心态深深地根植于这一阶层，同时，谘议局的设置也使得这些士绅有了自己的合法机构来代表自身的利益，城市化的士绅阶层成为汇合清中央政府治理危机和合法性危机的最重要节点，成为推翻清政府的最重要社会势力。如金观涛、刘青峰所指出，辛亥革命之所以成功，并很快得到各省响应，正是士绅城市化之后，地方势力合法化并在体制内和中央王权冲突的符合逻辑地展开。<sup>③</sup> 他们还认为，辛亥革命的成果就在于它引起了各地地方政府的连锁响应，否则单一城市或省份革命党人起义以及少数新军反中央是很容易被镇压下去的。<sup>④</sup> 很明显，谘议局带有浓厚的传统乡绅模式自治色彩，本来中央政府就是靠意识形态的教化对于基层宗族进行有效统治，所谓“皇权不下县”就是这个道理。但意识形态的认同危机发生，谘议局内部成员心态发生变化的时候，除非地方利益与中央利益完全一致，他们才会选择与中央合作，否则谘议局肯定会代表自身地方的利益。而且县与县之间还是一个如同“蜂窝状”的个体，彼此之间影响并不太大，现在士绅的城市化带来的地方自治影响力绝非此前在基层政权时能比。更为关键的是无组织的对抗力量转化为体制内谘议局与中央政府的冲突，各省谘议局相互之间互相合作，地方势力靠着谘议局能够组

① 张朋园：《民主政治的尝试——清季谘议局议员的选举及其出身分析》，《近代中国——知识分子与自强运动》，（台湾）食货出版社1972年版。

② 张朋园：《民主政治的尝试——清季谘议局议员的选举及其出身分析》，《近代中国——知识分子与自强运动》，（台湾）食货出版社1972年版。

③ 金观涛、刘青峰：《开放中的变迁：再论中国社会超稳定结构》，法律出版社2011年版，第118页。

④ 金观涛、刘青峰：《开放中的变迁：再论中国社会超稳定结构》，法律出版社2011年版，第120页。

织发动一系列反中央政府的群众运动，在体制内部就能摧垮本已十分脆弱的中央政府。

可以说，1909年成立的谘议局作为一个中层结构，将权威性耗散的中央政府与传统治理模式被迫瓦解的基层政权的矛盾结合在一起，从体制内部给予中央政府致命一击。

结语：国家治理能力就是实现国家治理目标的实际能力，国家治理的实际能力在很大程度上表现为国家促进与控制转型的能力。

晚清政府缺乏国家治理的实际能力，使其在国家建设的过程中面临一系列困境。清政府取消科举制使得士绅阶层迅速被官僚体制抛弃，对前途感到失望的他们转而变为新政改革的强大反对群体，矛头对准改革的始作俑者清政府，与愈演愈烈的民族主义情绪一起大大削减了清

政府的合法性基础；清政府推动官制改革和财政再集权的失败，不仅导致中央和地方之间的恶性博弈，更使得地方实权派权力坐大，地方督抚离心倾向日渐增强，这都大大割裂了中央对地方的汲取能力和调控能力；清政府因而无法有效应对民众的参政要求和政治运动，无法实现对社会领域的整合，紧接着谘议局的设置起到推波助澜的作用，最终中央政府失去了地方精英和立宪派的支持，使得清末的宪政改革和国家建设走向失败。

本文作者：中国人民大学国际关系学院比较政治研究所研究人员，中国政治专业硕士

责任编辑：赵俊

## The Weakening and Fragmentation of the State Capacity: On the Plight of the New Deal and the Constitutional Reform in the Late Qing Dynasty

*Wang Hongming*

**Abstract:** The new deal and the constitutional reform, which happened in the late Qing Dynasty, witnessed a key period of political transition in modern China. In the face of the crisis that ruling dynasty would break down, the Qing government chose a radical shock therapy, trying to change the old political structure of traditional society in an all-round way to achieve the purpose of centralizing the authority again. This paper is based on the observation of four variables, namely the national control ability of reform, the national absorbing ability in the economic reform, the national legal capacity under the collapse of ideology after abolishing the civil-service examination system and the ability of national compulsion via founding the advisory bureau. It can be concluded from the observation that the new reform encountered unprecedented difficulties in its promotion. That the state lacks effective national governance among the modern transformation is the leading reason to the New Deal's failure in the late Qing Dynasty's constitutional reform and national construction.

**Keywords:** national governance; the New Deal in the late Qing Dynasty; nation building