



谋推翻朝局”，“借日本以倾朝局”的罪名，全是诬陷不实之词，这一无情的杀着显然是经过密谋的，日记中与恽久谈的“蔡伯浩”就是向袁世凯献岑春煊、康有为合影的蔡乃煌。次日，恽将参折呈上。

这次参劾深触慈禧之忌，8月12日，岑春煊被开缺。林绍年也被赶出军机，出任河南巡抚。奕劻、袁世凯在这场政潮中获得胜利，瞿鸿禨、岑春煊彻底失败。

但袁世凯肆无忌惮地与贪庸误国的奕劻紧密勾结，未免把自己的野心暴露得过于昭然。在官员的接连参劾下，慈禧决定将其调离北洋，9月4日，授袁为军机大臣兼外务部尚书。与袁同时进入军机的还有张之洞。慈禧调袁、张入京，用意颇深，既因疑忌袁权势过重，也因袁、张都是推行新政的能手；同时也是为了避免人们对重满抑汉政策的攻击。她对奕劻说：“国事如此，人皆曰我满人为之，今且听彼汉人了当一切，看如何。是故袁、张二大臣所议办事，我曹自今勿阻挠也。”^①

经过“丁未政潮”，军机处无形之中进行了一次改组。慈禧期望袁世凯、张之洞能够有所作为，但他们并没有转变为真正的立宪派官僚，对宪政也仅知皮毛，况袁“主张急进”，张“主张缓进”^②；袁热衷权势利禄、结党营私，张向以孤高廉洁自恃，二人常常明争暗斗。奕劻党袁，世续、鹿传霖顽固，载沣懦弱无能，在如此一个班子领导下，可以预期立宪的预备工作是不可能搞好的。

四、加紧筹备

（一）革命与外患的震惊

在1906年9月至1907年7月这段时期，清政府的筹备立宪工作主要集中于改革体制，其他方面甚少进展。

清政府认为教育是立宪的基础，比较注意发展近代教育事业，学部派遣一些人员赴西方国家和日本进行调查考察，制定了一些章程，数次研究了推行强迫教育，做了一些初步工作。

司法方面仅有天津地方的试办。1907年3月天津府高等审判厅、

^① 《忘山庐日记》下，1069页。

^② 张一麀：《古红梅阁笔记》，见《心太平室集》卷8，40页。

县地方审判厅和乡谳局成立。由于袁世凯的指导思想是“于变通旧法之中，寓审慎新章之意”^①，搞得不伦不类。中央的法部与大理院为权限之事纠缠不清，后请教梁启超，方作了妥协划分，增改了大理院官制，并着手拟订审判章程。

直隶、奉天地方自治的试点稍有成绩。

直隶、奉天奉命试点为 1905 年 8 月。袁世凯决定先在天津府试办，为此设立自治局，派员筹办。为解除误会，自治局首先在城区和四乡开展宣讲工作，使人了解自治的利益和方法。同时编印法政官话报，分发府属州县学习，并将自治知识编成白话，广为张贴。为培养自治人才，局内又设自治研究所，令各县选送绅董入内研究学习。1906 年 11 月，袁世凯令自治局在天津县试办议事会和董事会。自治局组织了由各界代表和局员在内的自治期成会，讨论通过了试办章程。1907 年 4 月开始划分选区和选举的宣传活动，以后进行了议事会的初选和复选。8 月 18 日天津县议事会成立，李士铭和王劲廉当选为正副议长。同月 30 日，袁世凯奏请以天津县自治为模范，计划全省自治，三年一律完成。另外，还饬令分期分批组织各州县士绅赴日本考察地方自治。天津的试点为在全国推行提供了经验，此后各省举办地方自治多以天津为榜样。^②

奉天人民在日俄战争期间曾在部分地区自发地组织起来，实行自治。如 1904 年 8 月兴京厅和海龙府的绅商就创立了东三省保卫公所，“保卫本地商民之生命财产”，公选职员，民主议事，负责本地立法、裁判诉讼，与日俄交涉，管理公款，抵御外侮。^③ 1905 年 3 月，经日本军政署允许，袁金铠在辽阳联合 46 村成立了公议局，实行自治。另有 40 余村也成立了公议局。

1906 年 12 月，奉天设立了全省地方自治局，1907 年 2 月开办了调查员养成会，接着又开办自治研究所。1908 年 2 月，自治局召集各府厅州县商会代表、劝学员等开会，讨论了自治办法。5 月间开办了自治讲习所，培训自治人员。

^① 一档档案：《袁世凯专设审判由天津试办由》，军机处朱批档，宪政专题，143 号。

^② 关于天津自治的资料，参见《天津自治局文件录要》、《试办天津县地方自治章程》，见甘厚慈编：《北洋公牍类纂》卷 1、2；《清末筹备立宪档案史料》下册，719～721 页。

^③ 参见《创立东三省保卫公所章程》，原载《时报》，转见《北京报》，第 50 册，3～5 页。



光绪对预备立宪的进展很不满意，斥责各级官员办事不力。1907年7月6日，光复会的核心人物之一徐锡麟在安庆率巡警学堂学生起事，将巡抚恩铭击伤，恩铭旋即死去。起事虽然马上遭到镇压，但对清廷震惊很大，筹备立宪的工作也为之一变。

清廷预备立宪的目的之一是为了消弭革命，革命派因反对立宪而加速起事，而起事反过来又促进了预备立宪，客观上成为预备立宪的动力。所以立宪派认为像徐锡麟这样的革命党人对于中国前途来说，不是可悲，“实为可贺”。“可贺者何？贺其鞭策我政府速行立宪也。”^①事实确也如此。奕劻“闻皖恩铭被戕警耗，大惧，以为实行预备立宪，庶可免暗杀之患”^②。对慈禧、光绪说：“欲弭革命之叛乱，舍实行立宪主义，实无良策。盖此辈无他术，只以中国为专制政体，专以压制为惑人之术，我若及早颁布实行，则革匪无术以惑人。”^③端方电铁良说：“吾等自此以后无安枕之一日，不如放开手段，力图改良，以期有益于天下。”^④

徐锡麟起事直接促成了朝廷加速预备立宪的决心和步伐。7月8日，谕令除原许专折奏事者外，其他官员和人民均可条议预备立宪之方，施行之序，“官民均应讲求，务使事事悉合宪法”^⑤，开始承认人民有参议国家大政的权利。

此时国际形势也发生了重大变化。6月10日，日本与法国签订了日法协定。通过换文，确定了两国在中国的势力范围，法国为两广、云南，日本为福建、东北。7月19日，日本逼迫朝鲜国王李熙让位于太子李坫，24日又与朝鲜外交大臣签订新约，使日本驻朝统监成为朝鲜政府的太上皇。7月30日，原为敌国的日本与俄国也签订了日俄协定。8月31日，英国与俄国又签订协定，俄国承认英国在西藏具有特别利益。三个协定促成了过去日英同盟和俄法同盟的合作及日俄法英4国的妥协，中国面临着严重的民族危机。日本的吞并朝鲜政策，更直接造成对中国东北的威胁。这些都极大地震撼着中国人民的心灵，也影响着清政府预备立宪的实施。

官员应诏陈言，反对立宪者少，要求迅速宣布立宪年限者多。

① 《大公报》，1907年7月16日。

② 《皖变始末记》，见《辛亥革命浙江史料选辑》，444页，杭州，浙江人民出版社，1981。

③ 《盛京时报》，1907年7月16日。

④ 《辛亥革命浙江史料选辑》，444页。

⑤ 《清末筹备立宪档案史料》上册，44页。

于是，朝廷接二连三地下令，立宪的筹备工作以前所未有的速度进行。

（二）措施种种

清廷为加快筹备工作，除迭次命令各级官员速设宪政研究会和法政学堂，讲求、调查宪政，培养、推荐立宪人才外，还采取了如下措施。

1. 改组考察政治馆为宪政编查馆

1906年10月19日，考察政治馆始启用关防。由于任务不重，同年12月初又将会议政务处（11月改政务处为会议政务处）的工作并入该馆。奕劻等认为，预备立宪的入手方法，“总以研究为主，研究之要，不外编译东西洋各国宪法，以为借镜之资；调查中国各行省政俗，以为更张之渐。凡此两端，皆为至当不易、刻不容缓之事。”因此于1907年8月13日奏请将考察政治馆改为宪政编查馆，由军机大臣总理其事，将会议政务处事宜改归内阁办理。^①同日奉旨俞允。

8月24日，奕劻奏准宪政编查馆办事章程。宪政编查馆归军机大臣直接领导，性质类似立宪国家责任内阁的法制局，与资政院的关系是“一司编纂，一主赞定”，资政院成立后，该馆“核定之稿送由院中陆续议决”^②。其任务是：议复奉旨交议有关宪政折件，承拟军机大臣交付调查事件；调查各国宪法，编订宪法草案；考核法律馆所订法典草案，各部院各省所订单行法及行政法规；调查各国统计，汇集全国统计表及各国比较统计表。组织编制设提调2员，综理馆中一切事宜。总核2员，负责稽核各项奏咨文牒及官报事件。下置编制、统计两局，另有官报局等。为使该馆将来编订各种法案有所依据，10月22日，奕劻等又奏请让各省设立调查局，考察调查本省民情风俗、历史现状，随时汇报编查馆。同日，谕令各省设立调查局，中央各部院设立统计处。10月26日，《政治官报》创刊，除军机、外交秘密，凡立法、行政之上谕，官员奏折及咨牒，各项章程等等，均予选登。旨在公开庶政，让官民传观研究，增加透明度。

宪政编查馆提调由原考察政治馆提调宝熙、刘若曾担任。12月3日复将其他人员配齐。主要人物有：总核王庆平、曹广楨，编制局

^① 参见《清末筹备立宪档案史料》上册，45~46页。

^② 同上书，48页。



正副局长吴廷燮、章宗祥，统计局正副局长沈林一、钱承铨，官报局局长华世奎，总务处总办左孝同；编制局正科员汪荣宝、曹汝霖、恩华，统计局正科员延鸿、林燊、陈毅。副科员之中，留学归国的法政学生几乎占了一半。1908年4月20日，杨度经袁世凯和张之洞推荐，被赏加四品京堂候补，在宪政编查馆行走。^①5月23日，劳乃宣亦被授为同样职衔。

改组宪政编查馆体现了政府对预备立宪的重视，从此预备立宪有了专门机构筹备，军机大臣有了决策的帮手，过去茫无头绪的现象将有所改观。可是，由于馆内东西洋留学生皆有，所学各异，主张各别，俨然分为两派，有的还为利禄所诱，成为当权者的应声虫，以致削弱了它可能发挥的作用。

2. 再派大臣考察宪政

对于宪法，五大臣出访时注意到了，但未进行深入的考察。现在筹备立宪，制定宪法为首要一着，故又有人提出考察宪法问题。1907年7月28日，袁世凯奏陈说，在立宪国中，德国与日本最与我国相近，应派大臣分赴两国“专就宪法一门，详细调查”^②。政府认为，到德日考察是必要的，然英国为西欧立宪之祖，也不能遗漏。于是9月9日，朝廷特简外务部右侍郎汪大燮、邮传部右侍郎于式枚、学部右侍郎达寿分充出使英德日考察宪政大臣。

11月底以后，达寿、于式枚、汪大燮先后出京考察。1908年3月23日，朝廷命达寿回京供职，改以出使日本大臣李家驹代之。

3. 筹办代议机关

中央体制改革时已经确定在中央设立资政院，但直到1907年6月岑春煊奏请，均未引起足够重视。恩铭被刺以后，7月25日，袁世凯又奏请迅速设立，以“采群言”，说“预备立宪之方，莫亟于此”^③。8月11日，赵炳麟提出，“资政院宜实有议院性质”，议案得多数同意者，“政府不得拒绝”；政府违法失政，多数同意弹劾者，“必付行政裁判官评议，其重大者，政府不得居其位”^④。12日，徐

^① 许多记载及论著均说杨度任宪政编查馆提调，实误。杨初为“行走”，未定职务，后明确为“参议”，兼充增设的考核科会办。彭剑先生查阅档案后指出，宣统三年三月二十九日杨度又兼任了考核科总办。

^② 《清末筹备立宪档案史料》上册，202页。

^③ 一档档案：《直隶总督袁世凯密陈管见十条清单》，光绪三十三年六月十六日，军机处朱批档，宪政专题，144号。

^④ 《清末筹备立宪档案史料》上册，512页。

定超亦请迅设上下议院。9月18日，署黑龙江巡抚程德全认为，资政院“选举之途略狭，权责之寄太轻”，国会为“宪政之精髓”，不如“径开国会”，奏请在设立责任内阁的同时，“创立国会，以重监督政府之权”^①。

会议政务处同意袁世凯的意见，否决了赵炳麟的意见，认为议院与政府立于对等地位，不应有所偏重，“今以资政院为议院基础，藉为政府之监督，在宪法未定、议院未立之时，组织办法，应使彼此相维，先使议政、行政权限分明，庶无凌虐之弊。”^②

根据会议政务处的意见，1907年9月20日朝廷颁谕说：“立宪政体取决公论，上下议院实为行政之本。中国上下议院一时未能成立，亟宜设资政院以立议院基础。著派溥伦、孙家鼐充该院总裁。所有详细院章，由该总裁会同军机大臣妥慎拟订，请旨施行。”^③ 任命溥伦、孙家鼐为总裁，资政院的筹备工作有了具体负责人。

9月25日，正副都御史陆宝忠、伊克坦、陈名侃认为资政院类似各国的上院，奏请改都察院为“国会”，以立下议院基础，下议院议员由都察院中简充，并由各省督抚保荐2至3人共同组成。同时设立省、县、市议会。三四年后再将资政院、“国会”改为上下议院，下议院议员由选举产生。^④ 这个意见遭到都察院全体御史反对。御史们认为陆宝忠等所奏大失立宪精神，10月6日由忠廉领衔联名上奏说，议院与都察院性质不同，作用绝异，强附都察院以下议院之名，不唯得不到下议院精神，而且会失去都察院的作用，为害极大。应“详议组织国会之法，酌定召集国会之期，扫除一切以察院代国会、以保荐代投票之谬说，务使下院特别设立，不失民选之义”^⑤。

10月22日，会议政务处讨论此事。认为资政院已“参合上下两院之制”，预备立宪“自有此必循之阶级”，“所以不遽开国会者，非靳之也，盖有待也”。“谏官与议员体制不同，万难混合”，否定了陆宝忠等的意见。至于忠廉等所奏设立议院，“应俟资政院办有规模，

① 《清末筹备立宪档案史料》上册，255、258页；下册，606页。

② 一档档案：《会议政务处议复赵炳麟奏组织内阁宜确定责任制度折》，会议政务处档，19号。

③ 《清末筹备立宪档案史料》下册，606页。

④ 参见上书，606~608页。

⑤ 同上书，617~619页。



再当审时度势，次第推行”^①。

11月12日，又有湖南举人萧鹤祥呈请代奏速开国会。

迟至12月15日，会议政务处方议复程德全和萧鹤祥请开国会折呈。他们仍然坚持：“今资政院既经议设，实为议院之基础，并非贵族之更名，并令各省酌开董事会、议事会，以办理地方自治，应俟议事会、董事会办有成效，再行议开国会，庶免欲速不达之弊。”^② 政府认定，立宪必须循序渐进，分阶段步骤，只能先设资政院，预立议院基础，过几年后再审时度势，考虑召开国会问题。

1908年1月20日，朝廷简派景星、俞廉三、丁振铎、曹鸿勋、陆元鼎协理开办资政院事务。3月15日，又派宝熙、沈云沛帮办资政院开办事务。同日，资政院奏调顾璜、汪荣宝、程明超、俾寿、赵炳麟、章宗祥、曹汝霖帮助拟订院章。

1907年7月上旬，民政部为开创风气，树立预备立宪基础，特飭京师内外城巡警总厅倡导地方自治，组织自治局和自治研究所。8月，又通咨各督抚仿照直隶办法，择地试办。

朝廷认为，“议院言论之得失，全视议员程度之高下。非教育普及，则民智何由启发；非地方自治，则人才无从历练”。为使“议院早日成立，宪政可期实行”，特于9月30日命学部统筹普及教育善法，民政部妥拟自治章程，“随时切实稽查，立为考成，勿任空文塞责”^③。

在民政部迭次督催下，一些省开始筹办地方自治。1907年，浙江开办了全省地方自治会。广西设立全省自治局，附设自治研究所。广东成立了自治期成会。江苏在江宁设立筹办地方自治总局，并附设自治研究所、实地调查所，次年又在苏州设立了另一个自治局（督抚不同城，总督驻江宁，巡抚驻苏州）。1908年，湖北也设立全省地方自治局和武汉公民养成所，在法政学堂附设自治研究班。徐世昌札飭哈尔滨道设立中国自治局。湘抚岑春煊札飭长沙府开办地方自治。其他省也跟着行动起来。

1907年10月19日，朝廷以为资政院设立以后，各省“亦应有

^① 一档档案：《会议政务处奏议复都御史陆宝忠等请改都察院为国议会折》，录副奏折档，光绪三十三年，6号。

^② 一档档案：《会议政务处奏议复萧鹤祥请开国会折附片》，录副奏折档，光绪三十三年，6号；《会议政务处议复黑龙江巡抚程德全奏陈管见折》，宪政编查馆考察筹备宪政档，48号。

^③ 《德宗景皇帝实录》卷578，7页。



采取舆论之所，俾其指陈通省利弊，筹计地方治安，并为资政院储材之阶”，又正式通谕督抚在省会速设咨议局，慎选官绅创办。同时将“各府州县议事会一并预为筹画，务期取材日宏，进步较速，庶与庶政公诸舆论之实相符，以副朝廷勤求治理之意”^①。

4. 消除满汉界限

革命运动逐渐高涨的原因之一，就是满汉畛域即两族人民存在着不平等的问题。清王朝入关伊始，实行民族压迫政策，歧视防范汉人。以后随着满族人民的不断汉化，民族压迫亦趋缓和，可是彼此之间的界限并未消除。以官缺而论，有专为满缺者，有满汉并用者。中央体制改革以后，尽管各部院尚书侍郎不再分别满汉，各旗都统、驻省将军等这些专为满人而设的官缺也开始兼用汉人，而实际情况改变不多。官缺的升转满汉还存在着差别，为镇压汉人反抗而设的各省驻防依然未撤。汉人纳税，满人皆著兵籍，义务很不均衡。满汉刑律也不一致。这些都说明清朝统治者狭隘的民族偏见相当牢固。革命派就是利用这些事实和顽固守旧的满族亲贵散布的排汉言论，掀起革命排满运动的。当然，革命并非单纯的排满，然而排满几乎成了革命的同义语。

革命潮流的激荡使许多人认识到，要消除革命，必须消灭满汉界限。中央体制改革前端方就提出了这个问题，恩铭被刺后又有一些人提出新的建议。朝廷也意识到这个问题的重要，1907年8月10日下令让中央地方各衙门筹划全部化除满汉畛域的办法。

严格说来，一国之内的民族政策并不属于宪政的范畴。可是，立宪政治是平等的政治（虽然不会有真正完全的平等），要求全国人民在法律面前人人平等，享受同等的权利，担当同等的义务。如果各民族间的不平等差别不消灭，要做到这一点是不可能的。可以说，国内各民族一律平等是实现立宪政治的一个先决条件。清廷下令研究化除满汉畛域办法，固然是为了消除革命，与立宪同样有极为重要的关联。他们把化除满汉畛域作为预备立宪的措施之一，是根据中国的特殊国情做出的，也是应当的。

化除满汉畛域得到绝大多数满汉人民的拥护，许多满汉官员都积极贡献了建设性的意见。这些意见大体有：官缺不分满汉，用人唯才，划一满汉官员晋升办法，黜陟赏罚一律；裁撤驻防，取消旗

^① 《清末筹备立宪档案史料》下册，667页。



档，编为民籍，归州县管理，旗丁分年裁撤，发给钱粮，自谋生计，或由国家筹办实业，安置旗民；移驻京旗屯垦东三省荒地；废除满人专律；满汉通婚，学生同校；礼俗一致；变通满人姓氏等。总之，满汉一切都要同样，不能再存任何界限差别。

朝廷的态度比较坚决，一方面劝导极少数思想不通的旗民，一方面采取措施。9月27日谕令各省督抚会同将军、都统，查明驻防旗丁数目，妥拟章程，先就驻防原有马厂、庄田各产业，分划区域，计口授地，责令耕种；如不敷安插，再于农闲季节在驻防附近以时价购买田地，每年按旗丁的1/10或再少一些授给领种，逐渐推广。所授之地严禁典售，以所授田地多少，作为裁撤口粮标准。旗丁归农以后，丁粮词讼统归地方官治理，一切与平民无异。同时要认真举办各项实业和教育，扩大旗丁谋生之计。一定要破除情面，实力奉行，不得听任旗人“挟持私见，阻挠大计”，“期于化除畛域，共作国民”^①。10月9日，又令礼部和修律大臣议定满汉通行的礼制和刑律，“用彰一道同风之治”^②。这些办法对密切两族人民的关系无疑是非常有益的。

袁世凯又一次提出责任内阁问题，但多数官员认为没有立法和监督机关，不能组建责任内阁，主张与议院同时设立。会议政务处则以为现在军机大臣、各部大臣皆已参加会议政务处会议，“出则为各部行政长官，入则为内阁政务大臣，衡之各国中央合议之制，已有初基”^③；况各项立宪制度尚未确定，单独组阁亦非其时。组阁之事就此搁置。

① 《光绪朝东华录》，5740页。

② 同上书，5745页。

③ 《政务处奏会议袁世凯奏密陈管见折》，载《盛京时报》，1907年9月24日。