

【论 文】

从王朝到民族-国家：清末立宪再审视¹

常 安²

引 言

清末立宪，作为二十世纪初期席卷全国的社会政治风潮，一直是近代中国研究的重要内容，相关的学术著述也颇为丰硕。即使是法学界，由于清末立宪作为中国宪政运动发端所在的特殊地位，也早已不再秉持“骗局”之论，开始对其倾注越来越多的学术热情，如对于西方宪政理念与中国政治语境之探讨、《钦定宪法大纲》等立宪文本的规范分析、清末立宪中资政院、咨议局、地方议会的设立活动的爬梳、百年中国宪政经验的总结等等³；这自非偶然，一方面，梳理探究本国宪政变迁，本就是公法学人无可回避的责任所在，另一方面，知往鉴今，也可凸现当下的知识旨趣和现实关怀。

但清末十年政局的错综复杂、政事纷争的变幻莫测、以及短时间内整个社会、政治、文化的剧烈变迁，加上其时半殖民地性质导致国际关系和国际风潮对于国内变局的影响，使得后人在回溯反思清末宪政变迁时颇有置身于苍茫大海中的茫然，似乎任何一种视角、任何一个因素，都无法涵摄这短短数年之内的巨变之大致轨迹。纵观中国语境、日本因素、君宪共和、立宪文本、地方自治等研究清末立宪的关键词，总觉尚有言犹未尽之感。既然是立宪，既然是新政，就意味着对已有政治制度的一种全方位的或者部分的变革，那么，清朝原有的基本政治安排有哪些独特性？这种政治安排在近代中国内外交困的格局下对于清末宪政运动又有那些影响？如果产生影响，它又是如何导致清末宪政运动未能实现其制度设计的初衷？

中国的立宪运动肇始于清朝，而清朝众所周知又是一个少数民族入主中原的王朝、同时清朝也是中国多民族疆域的最终奠基者，这些均使得清代在政治制度构建上呈现出与以往汉族王朝、地方民族政权迥然不同的特质。所以，虽然在1644年，满洲贵族入主北京完成从地方性少数民族政权到中央王朝的转变，并且以大一统的中国观来反拨传统的华夷之辨，进而将清纳入中国中央王朝的谱系之中；但终清朝一季，尽管在诸多政治制度上基本承袭明制或者说被汉化，可首崇满洲与满汉一体的矛盾始终存在，而太平天国运动之后、汉族官员坐大，加上十九世纪末二十世纪初国外民族主义思潮的传入，以及其时中国所面临的前所未有的“保国、保种、保教”的全方位生存危机，使得满洲贵族作为统治者的合法性也开始被质疑。清末仿行预备立宪的开始重要原因之一，即是“迅将帝国宪法颁布以息排满之说”⁴，清末立宪的很大一部分内容，也是围绕平满汉畛域问题，同时，主导清末宪政运动推行的决策者中，也大都为满洲贵族出身，因此，满汉关系，可视为影响清末立宪的重要因素之一。

¹ 原刊载于北大《政治与法律评论》2010年创刊号。

² 作者：常安，西北政法大学行政法学院宪法教研室教师。

³ 如王人博：《中国近代的宪政思潮》，法律出版社2003年版；卞修全：《近代中国宪政文本的历史解读》，知识产权出版社2006年版；刁振娇：《清末地方议会制度研究——以江苏咨议局为视角的考察》，上海人民出版社2008年版；马岭：“君权从哪里开始让步？——来自《钦定宪法大纲》的启示”，载《法学家》2008年第4期；张千帆：“走向世界的中国宪政——制度与文化的百年进化”，载《北方法学》2008年第4期等。由于篇幅和主题的限制，此处仅就目前法学界清末宪政史的一些研究路径的具体体现略举一二。

⁴ “两江总督端方奏请迅将帝国宪法及皇室典范编订颁布以息排满之说折”，载故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版，第46页。



更为重要的是、无论是当时清政府的领导者满洲贵族为继续维系自己的统治合法性而开启的清末立宪运动、还是清末宪政中的平满汉畛域问题，包括为了应对边疆地区在西方帝国主义者挑唆之下而日益严重的分离危机而进行的边疆民族地区新政，实际上均是近代中国从王朝向现代民族-国家的一个转变过程呈现，具有显明的国家建设色彩。但清末政局的动荡不安，和民族主义思潮传入所导致的排满风潮的兴起、使得满洲贵族的少数民族身份作为民族-国家建设领导者的地位被不断质疑，中国多民族的现实以及清朝作为一个多民族帝国内部长期因俗而治的多元化政治结构也使得清末边疆改革的均质化努力成效甚微，这些因素，均增加了这种通过立宪进行现代国家建设的难度、也深刻影响着清末立宪运动的走向。

当然，如前所述，清末宪政运动实在过于复杂，似乎任何一种分析视角在其面前都茫然失措；笔者在此处仅想指出的是，影响清末宪政运动的因素非常复杂，除了我们惯常所了解的中西差异、君宪共和争论、地方自治等关键词，似乎还可以从其他方面进行解读，以求对当时的历史情境有个更为全面妥帖的把握。

一、清代政治安排的独特性与多面性

如有论者所言，清末革命运动的纲领是号召推翻帝制，而宪政运动的要求则是在维持清王朝统治的前提下，进行某些调整改良；但两者都是从不同立场和角度上针对着清王朝的国家政治制度，针对着现存的统治体制和统治秩序。不论革命或改良，都是以清朝的政治制度作为客体、作为对象的；因此，为从本质上探索清末立宪中的政治格局及试图通过立宪进行从王朝到现代民族国家转变的内在困境，必应对清朝原有的政治制度及其特点有所了解。¹

就治宪政史而言，这似乎是个常识，但有时候越是常识，越容易被熟视无睹。若仅围绕个别文本，很可能遮蔽了背后纷繁的政治变幻、同时也得出一些似是而非的结论。毕竟，宪政史考察的激变时代的宪政演进，用阿克曼的说法，就是更接近于“宪法政治”时代，而非常规政治时代；更何况，清末的宪政变革，本身又包含了统治者作为少数民族、中国多民族的政治格局与清末民族主义思潮的滥觞、通过立宪实现从王朝向民族国家的转变等多重复杂性。所以，本文的分析从清王朝作为少数民族入主中原的中央王朝与多民族帝国疆域奠基者的身份所进行的独特政治安排开始，以求对清末立宪的对象和客体有个相对清晰的认识。

关于元与清这两个王朝的性质问题一直是学界的聚讼所在²，它们既不同于一般的汉族中原王朝，也和金、辽等从边疆入主中原占据华北半壁江山的少数民族王朝不同。以清为例，一方面，其作为中国中央王朝的正朔在大一统的政治理念和清前期一百多年卓越的治理绩效下得到了认可；另一方面，作为少数民族入主中原的王朝，其是以数百万人口统治数亿汉人所以在其内部实际上是竭力强化满洲族裔认同以避免被同化，且通过实质上的满汉畛域区分来强化这种内部认同以保持统治能力；同时，统治疆域内部边疆民族地区一国多制的政治现实又使得其很大程度上具有多民族帝国的属性；或许正是因为如此，美国学者柯娇艳（Pamela K. Crossley）关于清代政治制度的一本著作书名即为《历史透镜：清代统治思想的历史演变与民族特性》。³

1. 作为中国中央王朝正朔的“清”

1644年清朝入关后，清统治者首先面临的一个政治理论难题即是其作为少数民族王朝统治中国领域的政治理论难题，即清是否被民众尤其是内地汉族民众认可为一个统治中国的中央王朝。毕竟，满族以东北少数民族数百万之众入主中原，入关初期与内地军民又经历了激烈的军事冲突，其所乘行的强行剃发、易冠等行为因与汉族传统风俗文化相悖更是引起了汉族民众的

¹ 韦庆远、高放、刘文源：《清末宪政史》，中国人民大学出版社1993年版，第49-50页。

² 如何柄棣与罗有枝的对清朝性质的论争，见（美）何柄棣：“捍卫汉化：驳伊芙琳·罗斯基之‘再观清代’”，载《清史研究》2000年第1、3期；张勉勤：“再现清代在中国历史上的重要性——介绍一篇西方研究清史问题的论文”，载《清史研究》1999年第2期。

³ Pamela Kyle Crossley, *Orphan Warriors: Three Manchu Generations and the End of the Qing World*, Princeton: Princeton University Press, 1991.

强烈反抗；因此，在军事镇压确立其统治地位后如何从政治理论上确立其统治的合法性便是其必须面对的政治命题，尤其是在满汉冲突严峻、夷夏大防观念被当时的汉族知识精英所广为强调之时。¹当时的清统治者对此的应对则是，淡化华夷之辨，强调其是“仰承天命”、“抚定中华”的中国中央王朝正朔。

实际上，早在 1635 年，皇太极即未雨绸缪，改国号为清，称年号为崇德，表明了其觉醒成为中国皇帝，公然以有天下自期的意向。中国历代的国号，皆有其特殊的意义，与各朝的背景具有密切的关系，就边疆民族王朝而言，“其国号的演变往往较多曲折，最初多以种族或部族命名，仅在控制汉人地区并建立边境国家或者征服王朝后，始采用汉式国号，以减低种族色彩，增强政治号召，并赢取中原正统”²。所以，国号作为一种政治符号，其名称的演变，往往反映国家性质的嬗递，以及统治者内在的政治认同。这其中，“清”有与“明”比美之意，改元“崇德”也可与崇祯相比，之所以不再采用努尔哈赤所定的“金”之国号，对其本族也禁称“女真（诸申）”而改为“满洲”，即是避免引起中原汉人的敏感和怀疑，³也是为了与“明”争夺中原正朔进而将自己纳入中央王朝的谱系范畴。⁴

清入关后，首先采取了一系列措施以调整满汉矛盾，并完成从边疆少数民族政权到中国中央王朝的转变，如在经济上停止圈地、恢复生产，在政治文化制度上开科取士、尊崇儒学；并且在官方的民族关系处理意识形态上宣称满汉一体，进而大大缓和了满汉矛盾。另外，清统治者通过一系列刻意的政治宣传叙事，来着力论证其作为中国中央王朝正朔的合法性地位。以雍正《大义觉迷录》为例，其所采取的手段即是通过消解华夷之辨来确立统治的合法性，首先，雍正强调“惟有德者可为天下君”为“万世不易之常经”，明朝自嘉靖以来“君臣失德”、“生灵涂炭”，说明其继明朝而成为中国中央王朝是顺天承运、以德配天；其次，雍正指出“本朝之为满洲。犹中国之有籍贯”，且“舜为东夷之人。文王为西夷之人。曾何损于圣德乎”，以此来说明华夷之辨的相对性；最后，雍正以“自我朝入主中土。君临天下。并蒙古及边诸部落、俱归版图。是中国之疆土。开拓广远。乃中国臣民之大幸。何得尚有华夷中外之分论哉”的治理绩效，来说明其统治的合法性，并声称“我朝肇基东海之滨，统一诸国，君临天下，所承之统，尧舜以来中外一家之统也，所用之人，大小文武，中外一家之人也，所行之政，礼乐征伐，中外一家之政也”，将清统治者与儒家传统政治文化中的尧舜圣哲相比，其自认的正统地位自是不言而喻⁵。

所以，清统治者通过以德配天、华夷一家的政治文化叙事以“天下共主”自居，加上主动融入儒家文化、承袭明代政治制度、在中前期长期实行轻徭薄税的政策，以及清朝入关几十年来文治武功的治理绩效现实，逐步确立了其作为中国中央王朝正朔的合法性地位。清前期百余年的所谓康乾盛世，清对中国这个多民族大国疆域的最终奠基，使得满洲贵州以少数民族统治以汉族为主体的近四亿人口的合法性也不再被质疑，甚至当十九世纪中叶太平天国运动打出驱

¹ 华夷之辨是儒家传统政治观和民族观的一种代表性学说，如孔子所谓“夷狄之有君，不如诸夏之亡也”，“内诸夏而外夷狄”，即区分华夏与夷狄；但这种区分并非绝对的，且和现代民族主义思潮中的种族民族主义还有一定区别，有朦胧的种族意识的强调，更多的是文化意义上的一种区分，如“夷狄入中华则中华之，中华入夷狄则夷狄之”。一般来说，当汉族政权处于弱势或者未能成为统一中国的中央王朝时，往往通过强调华夷之辨来力图确立自己统治的正统性，如东晋与南宋。关于中国政治文化史中的“正统”问题以及历代统治者论证其统治正统性的不同努力，饶宗颐在《中国史学上之正统论》中有非常出色的分析。饶宗颐：《中国史学上之正统论》，上海远东出版社 1996 年版。

² 萧启庆：《内北国而外中国：蒙元史研究》，中华书局 2007 年版，第 62 页。

³ 汪晖：《现代中国思想的兴起》，三联书店 2008 年版，第 536 页。

⁴ 另外，如郭成康所指出的，即使在后金起兵揭开了长达 25 年之久的对明战争之后，努尔哈赤和皇太极也从来没有萌生过在国家版图之外另辟乾坤的念头，他们念念不忘的是，如何尽快实现入关取代明国以为天下中国之主的宏图伟业，另一方面，明朝也没有把建州女真视为“属国”、“外国”，而是国家边远地区羁縻卫所的长官，而非摒弃于大中国之外，所以那种认为满洲不属于中国的论调无疑是极其荒谬的，详见郭成康：“清朝皇帝的中国观”，载《清史研究》2005 年第 4 期。

⁵ 《清世宗实录》卷一百三十，雍正十一年四月己卯。



除清妖的口号时，以曾国藩、左宗棠、李鸿章为代表的汉族政治精英仍然坚决站在了清统治者的一边。

2. 首崇满洲与满汉畛域

如前所述，清统治者在官方的民族关系处理意识形态上大力宣扬“满汉一体”，并在清初对于八旗的满洲身份可以回避以缓和满汉矛盾。¹但尽管如此，以满洲不足百万的人口统治数亿汉人，一个现实的政治难题即是被多数人口文化同化的可能，所以终清朝一季，统治者都极力提倡衣冠、骑射、语言、文字等满洲传统文化以避免被汉化的可能，即强调“满洲根本”，如天聪八年，皇太极上谕：“朕闻国家承天创业，各有制度，不相沿袭，未有弃其国语，反习它国国语也。事不忘初，是以能垂之久远，永世弗替也”²，将国语（满语）提升到国运兴衰的高度，顺治时期，曾令宗室弟子停习汉文，年复一年的木兰秋狩，除了有绥远蒙古诸部等北方诸民族的意蕴，很大程度上也是为了巩固满洲的骑射传统；即使到了乾隆时期，仍将保留满语骑射作为加强满洲认同巩固统治阶层内部凝聚力的重要内容。另外，由于东北为“龙兴之地”，禁止汉人出关及遣送旗人充实根本之地两种手段对东北实施周密而严厉的封禁、以保证满洲传统的“不受污染”³。凡此种种，均是为了确保统治阶层内部的“满洲认同”。

清末立宪中的一项重要内容，即“化除满汉畛域”，一方面，这是缘于当时排满主义风潮盛行之下清统治者不得不做出的让步，另一方面，族群平等、国民平等，本就是宪政理念的应有之意和现代民族国家建设的必备所在。“畛域”即界限、区分，本来满汉作为两个不同的族群，具有一些各自不同的民族特点是再正常不过了，但满洲贵族为了强化统治阶层内部的认同，在诸多具体政治安排方面都人为的划分了差别对待的制度畛域，此即清末立宪中沸沸扬扬的满汉畛域之渊源所在。

清末仿行宪政的第一步，即是厘定官制，即官制改革，而清代职官制度的一项重要特色，即官缺制度。凡内、外官分满洲缺、蒙古缺、汉军缺、汉缺，实际上是以族群归属作为官员选任的方法，这其中，满族可以出任汉缺，但汉族不能出任满缺。还规定了满洲、蒙古官职的最低标准，“外官从六品首领，佐贰以下官不授满洲、蒙古。道员以下不授宗室”。⁴在中央国家机关，则实行满汉复职制度，以内阁大学士为例，“内阁大学士，满、汉各二人。初制，满员一品，汉员二品。顺治十五年，改与汉同。雍正八年，并定正一品”。⁵但一些涉及到军事、边疆安全的要害职位，如理藩院这样权力空前强大的治边机构，从院务大臣、到主事、笔贴式，均非汉缺且以满员为主，驻防边疆地区的将军、都统、办事大臣，也均用满员，另外如山陕总督、四川总督、两广总督这样的地方军事要地所在的主政大员，最开始也定为满缺。⁶另外，如官员的俸禄、守制、回避、休假等方面，也均存在一定的不平等规定。

科举制度作为封建社会中国几乎唯一的人才流动、汲取机制，已不仅仅是一种教育制度，而是一种重要的政治制度，但在清代，满族单独设科、并确保足够的录取名额。清朝特有的八旗制度，除了具有军事组织的制度意蕴，更是一种重要的政治安排，旗人作为职业军人、不从事生产活动、其生活依靠财政供应；也正因为如此，清末立宪中要解决的一大经济政治难题，即是旗人生计问题；驻防各地的旗人，自辟旗营旗城居住、不许从事农工商职业、也不得与汉

¹ 参见孙静：“满族形成的再思考——清中期满洲认同意识研究”，复旦大学 2005 年博士论文，第 50-160 页。

² 《太宗文皇帝实录》卷 18，天聪八年甲戌三月辛酉，第 320-321 页。

³ 孙静：“满族形成的再思考——清中期满洲认同意识研究”，复旦大学 2005 年博士论文，第 45-100 页。

⁴ 《清史稿 志 85 选举 5》

⁵ 《清史稿 志 89 职官 1》

⁶ 雍正时山陕总督始用岳锺琪为总督，参用汉人自此始，但纵观康、雍、乾三朝 160 余年历史，重点区域基本为满员。清代中期以后一方面统治稳固另外一方面满洲权贵生活日趋奢华进而在一定程度上不得不依赖汉员，督抚、按察使、布政使等地方大员的族属关系方面旗籍、汉籍之间比例才有所降低，但即使如此，边疆民族地区的大员仍一袭满洲。具体的数据和定量分析可参见李霞：“清前期督抚制度研究”（中央民族大学博士论文）；魏秀梅：“定量的观察探讨清季督抚的人事嬗递”、“定量的观察探讨清季驻防将军”、“都统之人事嬗递”，分载于台湾《中研院近代史研究集刊》第 4、10 期等。



族通婚，实际上是在社会结构方面，通过旗民分治的方式，将旗人置于特殊位置之上，以增强其政治认同。¹

司法制度方面、上至皇族、下至普通旗人，也均享有不同程度的司法特权。在司法管辖权方面，各省旗人与民人之间发生的案件，刑事案件由旗人专门的司法机构理事厅与州县会同审理，民事安家由州县审理但须将笔录供词与拟审意见等一起交由理事厅处理。²刑罚制度上、旗人一方面可以享有一定程度的死罪豁免权³，另一方面也可二是用鞭责、枷号取代正刑，旗人犯笞杖罪，各照数鞭责；犯军、流、徒罪免发遣，以枷号代之。⁴旗人的诸项法律特权，是清末沈家本修律的重点改革内容，也是清末立宪中平满汉畛域呼声中所列满汉差别的典型范例。

对于清代满族的族裔意识，传统观点一般认为满族入关后制度上“清承明制”、文化上则被汉化，有的西方学者则强调满洲独特的族裔意识甚至视满族为征服中国的殖民王朝，显然，前者源于汉族中心主义的史观因素，后者则是典型的西方殖民理论对于中国历史的歪曲。⁵客观的讲，就满洲贵族而言，一方面，其要通过淡化华夷之辨强化大一统史观来确立其中央王朝的正统系谱；另一方面，为了防止其族群内部因接受汉文化而产生分化进而弱化统治力量而采取强化内部族群认同的做法，甚至，为了强化这种内部的族群认同，在其具体的政治安排也设置了诸多人为区隔。

3. 多民族帝国的政治秩序塑造与内在矛盾

如果说就中央王朝和汉族政治文化而言，体现的是满汉一体和满汉畛域之间的内在紧张，那么就多民族帝国的政治秩序塑造而言，则是一种类似于“一国多制”的政治、文化、法律方面的多元与统一。

为了塑造多民族帝国的政治秩序，在确保中央权威的前提下，清统治者将武力征服与制度改革相结合，在西北采取“修其教不易其俗、齐其政不易其宜”的方针，先后制定了《蒙古则例》、《回疆则例》等少数民族地区的法律，并于乾隆年间颁布《西藏善后章程》、同时对西南地区实行大规模的改土归流。⁶在内蒙古推行八旗制、外蒙古则采取盟旗制、新疆则采用伯克制，西南和西北一些地区则推行土司制度，从法学的角度，这应该属于民族习惯法或者法理学中法律多元的范畴。但某种意义上，这种“一国多制”，又何尝不是一种多民族帝国的政治秩序塑造和帝国法统的确立与维系。

客观的讲，清代尤其是清中前期的这种努力应该说是相当成功的。例如，蒙古边患一直是整个明代的老大难题，但清统治者一方面宣扬满蒙结盟、对蒙古贵族王公给予相当高的礼遇和政治地位、另外一方面在完全征服蒙古诸部之后采取“众建以分其力”的方式对内外蒙古和西蒙古加以分割、利用、限制。所以，康熙曾不无自豪的讲：“本朝不设边防、以蒙古部落为屏藩”。⁷在西藏，确立了驻藏大臣总理藏政、宗教领袖为代表的黄教寺院也具有相当参政权力的制度、一方面突出驻藏大臣对于西方地方直接管理的权力，同时也确立了西藏政教合一的政治体制；

¹ 韦庆远、高放、刘文源：《清末宪政史》，中国人民大学出版社1993年版，第57页。

² 郭松义、李新达、杨珍：《中国政治制度通史第十卷（清代）》，1996年版，第322页。

³ 光绪《大清会典》卷1113，“凡满洲、蒙古、汉军官员军民人等，除谋为叛逆、杀祖父母、父母、亲伯叔、兄、及杀一家非死罪三人外；凡犯死罪者，察其父祖并亲伯叔、兄弟及其子孙阵亡者，准免死一次。本身出征负有重伤、军前效力有据者，亦准免死一次。”

⁴ 林乾：“清代旗、民关系的调整：以‘犯罪免发遣律’为核心”，载《清史研究》2004年第1期，第41页。

⁵ 如魏特夫之“征服王朝”（dynasty of conquest）的说法，钱穆则称清为部族政权（见其著《中国历代政治得失》，三联书店2005年版，第127页），笔者以为，前者多少具有西方殖民理论的色彩，后者则有汉族中心主义的倾向，例如，英国史中的诺曼征服，和我国的蒙古政权、满洲政权入主中原成为中央王朝，完全是两码事情；而且“征服王朝”的用法，也很容易落入敌对势力和分裂势力的理论圈套，例如抗战时期日本的所谓中国经历的几次“异民族征服史”，以及“藏独”分子属于“大清”不属于“中国”的论调。

⁶ 汪晖：《现代中国思想的兴起》，三联书店2008年第2版，第541页。汪晖该书第二卷的主题即为“帝国与国家”，也是为了凸显清朝作为多民族帝国的政治属性。

⁷ 王锺翰：“清朝的民族宗教政策”，载王锺翰著：《王锺翰学术论著自选集》，中央民族大学出版社1999年版，第231页。

另外，在中央由理藩院统管喇嘛教事务和西藏事务，如达赖、班禅的敕封、藏区重大事务的批准、行政区域的划分等，并在乾隆末年建立了金瓶掣签制度，在克服宗教权力内部世袭派系相争的同时，也有力的加强了中央政府对西藏地方主权的行使。总而言之、清统治者通过结盟、和亲、弘扬宗教、“循俗施政”、年班贡赏、分而治之等多层次的复杂制度安排，确保了一个多民族大帝国的疆域完整与和平共处，也成为我国多民族疆域的重要奠基者。

清朝政府对于边疆地区的施政，促进了多民族国家的巩固与统一，其作用不可抹煞；但其中也并非无一可议之处。清朝长期实行的“封禁政策”和民族区隔政策一方面不利于各民族之间的交往和边疆地区的安定与开发，另外一方面也使得整个边疆防卫处于相对空虚的状态；到了近代，面对西方列强对我国侵略的不断升级，大片边疆领土在毫无防范的情况下被蚕食侵吞¹。通过宗教羁縻边疆民族的政策，固然确保了边疆的暂时安全，但也使得少数民族人口下降、生产凋敝，同时也为近代西方列强利用宗教挑拨民族关系埋下了隐患。尤为关键的是，这种政治秩序内部的多元化固然使多民族帝国的政治秩序得以维系，但与现代民族-国家政治体制、意识形态的同质化是悖离的，而且加上有清一代在政治、经济、文化上的民族隔离、分治，也使得多民族帝国的政治秩序本身存在着相当的内在紧张关系。

二、从王朝到现代民族国家：艰难的政治转型

中国历史上不乏各式各样的政治改革，但清末立宪却被视为了中国宪政运动的起点，其原因就在于《钦定宪法大纲》等宪法性文件尽管对大清皇帝皇位一统再三重申，却也清楚地表明了宪法正式成为统治合法性的最终来源，而非以前王朝替代中的“天命正朔”式的合法性宣称。同时，清末立宪，也是中国现代国家建设的开端，即从原来的王朝转变为现代民族国家，用梁启超的话说就是，“今日欲救中国，无他术焉，亦先建立一民族主义之国家也”。²清末立宪中的诸多制度构想和实践，如通过立宪来确立统治的合法性、通过平满汉畛域确立国民平等、通过边疆新政实现国家政治制度的一体化，实际上均是为了藉此实现以公民权为核心的民族认同模式和单一主权的国家政治结构，进而在以民族国家为单位的世界体系中获得一席之地。

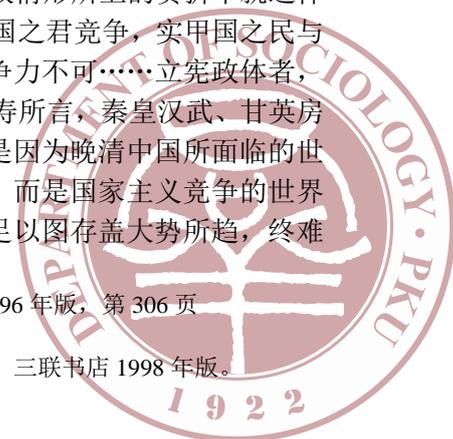
对于民族国家，吉登斯在《民族-国家与暴力》中有一个经典说法，“民族国家存在于由他民族-国家所组成的联合体之中，它是统治的一系列制度模式，它对业已划定边界（国界）的领土实行政治垄断，它的统治靠法律以及对内外部暴力工具的直接控制而得以维护”³。这个定义形象地说明了民族国家的特性以及较之于传统国家在国家整合和国家竞争方面的优势所在。首先，民族国家诞生于近代欧洲的国家竞争，同时也是对于当时欧洲政治边界的一种法律确立；其次，民族国家是一种直接垄断的统治方式，以“民族”最高代理机构的方式将统治伸向最边远的国民。所以，民国-国家这种新兴的国家形式，可以达到将原来的封建式政治、经济、文化制度全面整合之效果，进而也使其在十九世纪末二十世纪初欧洲激烈的国家间竞争中立于不败之地。

清末的统治阶层包括一直被后人所诟病的满洲亲贵中也颇有有识之士看到了民族国家兴起这一现代国家发展趋势。在1908年考察宪政大臣达寿就考察日本宪政情形所上的奏折中就这样写到：“今天下一国际竞争之天下也。国际竞争者，非甲国之君与乙国之君竞争，实甲国之民与乙国之民竞争也。故凡欲立国于现世界之上者，非先厚其国民之竞争力不可……立宪政体者，所以厚国民之竞争力，使国家能进而行帝国主义者也。”所以，如达寿所言，秦皇汉武、甘英房杜式的良君贤相式“文治武功”在古代可行，在晚清却已实效，即是因为晚清中国所面临的世界格局，早不是几千年中国王朝兴衰中所想象的天朝与四夷的格局，而是国家主义竞争的世界格局，即“外有国际竞争之剧烈、知非立宪而谋国民之发达、则不足以图存盖大势所趋，终难

¹ 郭松义、李新达、杨珍：《中国政治制度通史第十卷（清代）》，人民出版社1996年版，第306页

² 《梁启超全集》第2卷第556页。

³ （英）安东尼·吉登斯：《民族-国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，第147页，三联书店1998年版。



久抗”。¹所以，清末的宪政运动，除了具有分权、地方自治等因素外，很大程度上，还承载着另外一个使命，国家建设，即从原来的王朝转变为现代民族国家。更进一步讲，“从晚清到民国，中国的政治、知识精英，一直在对中国的国家建设进行持续不懈的求索和努力，而且他们对此也有着清醒的自觉”²，也就是说，近代中国宪政史中所面临的一个中心主题，即是“建国”，尽管我们常常因此而认为近代中国宪政运动是背离了宪政“限政”之初衷，但其实在西方政治发展和法政学说长河中，“建国”又何尝不是一个重大的历史主题。

因此，对于清末立宪，我们还可以从“王朝”到“民族国家”的这种政治转型角度来审视，尽管这似乎有国家主义的嫌疑，但立宪运动，本身就是由国家来主导。而清朝统治者特殊的族裔身份、清末复杂的民族关系、以及由于帝国主义侵略者挑唆所导致的边疆民族地区的分离危机，却增加了这种从王朝到现代民族-国家的转变之复杂性。

1. 西方民族主义思潮的传入及其对清统治合法性的挑战

近代中国，用李鸿章的说法是“三千余年一大变局也”³，船坚炮利的西方殖民者，使得一向闭关自守的天朝大国不得不低下高昂的头颅，割地、赔款，接踵而至，中国陷入了制度、社会、文化全方位的危机之中，而这种危机意识，在1895年中日马关条约签订后达到了一个顶峰。当时的驻日公使郑孝胥，在两年前还嘲笑日本的明治维新为“外观虽美而国事益坏”，但马关条约签订的第二天，就在日记中写下了“闻之心胆欲腐，举朝皆亡国之臣，天下事岂复可问？惨哉！”⁴举国上下，陷入一种天崩地陷、犹豫激愤的氛围之中。

也正是1895年，从英伦归来的严复，将西方当时流行的达尔文主义介绍到了中国，并发出了“亡国灭种”的警告，指出达氏书中，独二篇为尤著，其一为争自存，所谓争自存者，“谓民物之于世也，樊然并生，同享天地自然之利……民民物物，各争有以自存。其始也，种与种争，及其成群成国，则群与群争，国与国争”。同时，针对有人认为“今夫异族为中国患，不自今日始也”，所以亡国灭种是杞人忧天的观点时，严复指出“今之满、蒙、汉人，皆黄种也。由是言之，则中国者，遂古以还，固一种之所君也”，所以，中国亡国亡种的危机不是内部的族群冲突，而是与外部的白种抗争以自存，只有内部合群成国，才能于弱肉强食的国际竞争中立于自存之地。严复这种同种、合群、建国以自存的观点，是当时其在西方耳濡目染了达尔文主义和民族国家竞争之后的一种模糊的民族建国观，而在这种模糊的民族建国观中，西方 vs 中国的殖民 vs 争自存的斗争被解读为白种 vs 作为黄种的“满、蒙、汉”的种族民族主义式对立，也正因为如此，当后来日俄战争中日本战胜俄国后，被渲染成为东方黄种小国战胜西方白种大国的中国也可由此效仿的理想图景。

西方近代民族建国理论为视为寻求富强的良方引入了中国，可中国自古以来就是一个多民族国家，当时的统治者清王朝本身又是一个少数民族入主中原的王朝；所以，这种民族主义思潮的勃兴也很有可能带来一些意想不到的效果，例如，在雨尘子《近世欧人之三大主义》中，作者就提出了这样的质疑，“呜呼，今之执我主权施行法律，以代表我国者，非黄帝之子孙也，奏章诏论，所称为列祖列宗者，讴歌而扬颂之者，非吾民之祖先，与历史无关系也，既非同族，则何从而爱之？既无历史之观念，则何从而起感情，是中国所以终亡也夫！”⁵，作者将中国积贫积弱

¹ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版，第25-33页。

² 翁贺凯：“民族主义、民族建国与中国近代史研究”，载郑大华、邹小站主编：《中国近代史上的民族主义》，中国社会科学文献出版社2007年版，第38页。

³ “虽然，李鸿章之识，固有远过于寻常人者矣。尝观其同治十一年五月覆议制造轮船未可裁撤折云：臣窃惟欧洲诸国，百十年来，由印度而南洋，由南洋而中国，闯入边界腹地，凡前史所未载，亘古所未通，无不款关而求互市。我皇上如天之度，概与立约通商，以牢笼之，合地球东西南朔九万里之遥，胥聚于中国，此三千余年一大变局也。西人专恃其枪炮轮船之精利，故能横行于中土；中国向用之器械，不敌彼等，是以受制于西人。居今日而曰攘夷，曰驱逐出境，固虚妄之论，即欲保和局守疆土。亦非无具而能保守之也。”参见梁启超：《李鸿章传》，南昌：江西人民出版社2003年7月版。

⁴ 郑孝胥：《郑孝胥日记》，中华书局1993年版，第482页。

⁵ 张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年之时论选》第一卷，三联书店1960年版，第343页。



的缘故，归咎于满州贵族与汉人非同一个族群。

正是这种西方民族主义与排满思潮的合流，使得本就处于风雨飘摇的满清政府面临极其严重的合法性危机。因为在排满诸子看来，他们被认为是异族，不具备领导中国的资格，再加上清末中国面对西方帝国主义列强处于全面落后、挨打的局面，以至于一些青年知识分子在接触了西方的民族主义和种族主义学说之后便把中国落后挨打的原因归咎于以满州贵族为主体的清统治者头上。这与传统排满理论中的夷夏之辩说已经有了本质的区别。例如，当时排满风潮的主将章太炎就坦言，原来的华夷之辩“却没什么学理”，自己是“自从甲午之后，略看东西各国的书籍，才有学理收拾进来”。这收拾进来的学理，无疑指的就是十九世纪末二十世纪初传入中国的西方民族建国理论，以其文《正仇满论》为例，章太炎将满州五百万人统治汉族四万万人与奥地利统治匈牙利、土耳其统治东罗马相提并论，且声称“使汉人一日开通，则满人固不能宴处于域内”，已非简单的对明太祖“驱除鞑虏、恢复中华”的华夷之辩号召的重复，而是旨在摒弃满族，汉族单一建国的民族建国理论。

另外，清朝除了具有中央王朝的身份，很大程度上还具有多民族帝国的属性，其通过尊崇黄教、满蒙结盟、“一国多制”等模式，确立了一个横跨内陆亚洲的多民族帝国的政治秩序。¹但清代长期实行的“封禁政策”与分而治之的民族区隔制度固然有利于减少统治成本和阻力，但却降低了各族人民团结互助、休戚相关的交流与融合，也给近代以来外国侵略者染指边疆民族地区以可趁之机。其时，英国觊觎西藏、沙俄蚕食新疆、东北则是日俄争夺之地，外蒙古、西藏的少数上层人士，在西方侵略者的挑拨下泛起民族分离的主张。如何确保中国的边疆安全，强化边疆对中央的向心力，是当时统治者在进行政治决策时所必须考虑的问题。

2. 平满汉畛域的内在悖论

宣统三年，当时的奉天旗务处总办金梁就大清宪法的拟定问题上了一个名为“宪法与皇族、旗籍之关系”的奏折，在道出了当时满州贵族对于立宪的复杂心态的同时，也表明了清末立宪的特质所在，即必须面对复杂的民族关系。金梁认识到了宪法作为国之重器的意义所在，“宪法为立国之本，宗社之安危、主权之轻重、全国上下之厉害得失，全系于此”，也深知“今东西各强国先后立宪”，并认为中国立宪应当“取法乎上，外观世界之大势、内查本国之现情”；但“唯思中国立宪，其有关于皇族、旗籍者至至重且大”。一曰“宪法与皇族之关系，一曰宪法与旗籍之关系”，²所以，尽管学界往往强调清末立宪中的日本因素，如《钦定宪法大纲》文本对于《大日本帝国宪法》的抄袭，但清作为一种少数民族入主中原的王朝所奉行了近三百年的各种独特政治安排、清末复杂的满汉关系、近代以来多民族帝国所面临的民族分离危机，却是当时日本的立宪者们不需要考虑的政治难题。十余年前美国学者柯文的“在中国发现历史”曾引起学界的一片争议，但强调事物发展之内在因素的一面，也自有其合理意义，而梳理清末立宪中的民族因素，或许正是我们试图“在中国发现宪政史”的一种必然要求。

1907年7月31日，两江总督端方代贡生李鸿才上奏“化除满汉畛域办法八条折”，称“推其（指革命党，笔者注）致患之由，则在籍辞满汉。欲弥此患，莫若令满汉大同，消弭名称，浑融畛域。明示天下无重满清汉之意，并无以满防汉之心”，并列出了满汉刑律宜归一、满臣不宜称奴才、满汉通婚、满汉分缺宜删除等八项具体措施。³其后，清廷颁布《著内外各衙门妥议化除满汉畛域切实办法谕》，虽然声称“我朝以仁厚开基，迄今二百余年，满汉臣民从无歧视”，即清季官方公开主张的“满汉一体”，但还是不得不承认满汉畛域的具体现实，并要求内外衙门妥议化除畛域办法。⁴于是，清末立宪中的平满汉畛域就此拉开帷幕。

¹ 台湾学者萧启庆将元、清的这种特殊政治属性称之为“内北国而外中国”，强调其作为横跨内陆亚洲的大帝国的成分，见其著《内北国而外中国：蒙元史研究》（中华书局2006年版）。不少国外学者持这样的观点，如（美）何伟亚在《怀柔远人：马嘎尔尼使华的中英礼仪冲突》（社会科学出版社2002年版）中对于清朝之帝国属性的强调。

² 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版，第353-354页。

³ “两江总督端方代奏李鸿才条陈化除满汉畛域办法八条折”，《清末筹备立宪档案史料》，第915-917页。

⁴ “著内外各衙门妥议化除满汉畛域切实办法谕”，《清末筹备立宪档案史料》，第918页。



化除满汉畛域切实办法的上谕颁布后，引起众多大臣的强烈反响，并纷纷建言献策，这些奏折中的相关观点也充分反应了当时统治阶层对于满汉关系的认识，如强调不能因满人之利而有损“天下之大计”、对满人内部的权贵与普通旗人做出区分、满汉畛域不仅在于形式，更在于精神、“无论满汉统称国民，有仍分满汉者、按律课罪”等。¹就上奏者的族裔身份而言，满汉基本持平，也可见当时“平满汉畛域”的主张还是得到了满汉两族的相当认可。平满汉畛域，大致包含满汉通婚、废除满汉复职、旗民生计、司法统一等内容。满汉通婚，作为当时化除满汉畛域的一项重要内容，实际上一定程度上只是对民间早已开始的满汉通婚的一种正式确认，这也从侧面印证了多民族王朝民族融合的大势所趋。在司法统一方面，先后通过修订法律、统一审判机构方面，在形式上也基本做到了“平满汉畛域”。²在旗民生计方面，根据迟云飞的研究，各地为解决旗民生计问题都做了一些工作，但成效有限，只有东北地区由于当地地广人稀加之东北的满族人民有从事手工业的习惯而收到一定效果³，这自和清末财政几乎处于崩溃状态、旗人世代不事产业等因素有关，非一朝一夕可以解决。⁴

而清末平满汉畛域，实际上也是清末立宪最为争议的一个方面，则在官制方面的满汉划一方面。预备立宪中首先进行的是“厘清官制”，其初旨本是“平满汉畛域”、废除满汉复职和按族裔定官缺的做法，实际上在地方上也确实做到了这一点⁵。但其后公布的各部主要组成人员名单中，三十九人大名单满族占十八人，重新设立的十一部尚书也是汉四、满六、蒙一，其后的皇族内阁，更是引起了立宪派、汉族官僚对于清统治者的彻底失望。作为议院基础的资政院，其总裁、副总裁也多有王公近臣充任⁶、资政院的议员中，专设钦选议员，含宗室王公、满汉世爵、外藩王公、宗室觉罗等，晚清最后一年设立的弼德院，也多充斥满洲亲贵。这些也直接成为清廷立宪虚伪性的一个铁证，也使得清末立宪中“化满汉畛域”乃至整个清末立宪的努力化为泡影。原因何在？

也许，立宪本身，对于清统治者来说，可谓是二难悖论，一方面，其试图通过立宪来使“满洲朝基础永远确固，而在外革命党亦可因此消灭”⁷，载泽密折中所奏称的立宪三大利，虽常被后人诟病为清末立宪欺骗性的最佳佐证，但显然，立宪作为一种政治改革，其意图就是维持和巩固既有统治阶层的统治地位，没有哪一个改革者愿意通过改革割掉自己，其通过立宪这种现代政治体制的合法性确认方式来重新获得民众的认可这种做法本身，应是无可厚非。另一方面，现代宪政体制所要求的公民平等、族群平等、参与政治等要素，与其原来强调满洲认同的基本政治安排，又是截然对立的。

3. 清末立宪在边疆：民族因素的另一个侧面

在以往的清末立宪研究中，往往忽视立宪活动对于边疆地区的影响；而实际上，为了维护中国领土完整和民族团结，同时也是建立民族国家式的现代政治机制，边疆地区的新政同样是立宪运动的重要组成部分；所以、清末立宪中的民族因素，并不仅仅限于满汉关系的处理，而是

¹ 见《清末筹备立宪档案史料》中关于“化除满汉畛域”的相关奏折，第915-961页。

² 1907年10月9日，慈禧太后懿旨，“满汉沿袭旧俗，如服官守制，以及刑罚轻重，间有参差，殊不足以昭划一”，并命礼部及修订法律大臣议定满汉通行礼制、刑律，除宗室外，满汉同一，见《光绪朝东华录》第5745页。1907年，修订法律大臣沈家本等奏拟定办法50条，“请嗣后旗人犯罪，俱照民人各本律、本例科断，概归各级审判厅审理。所有现行律例中旗人折枷各制，并满汉罪名畸轻畸重及办法殊异”，改为统一，见《光绪朝东华录》，第5812-5813页。

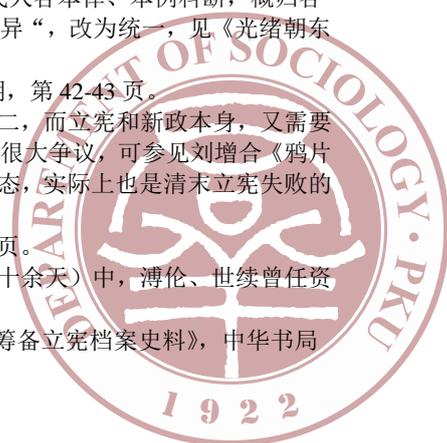
³ 迟云飞：“清末最后十年的平满汉畛域问题”，载《近代史研究》2001年第5期，第42-43页。

⁴ 清末财政几乎处于崩溃状态，外债、练兵、赔款几乎占去当时年收入的三分之二，而立宪和新政本身，又需要大量的财政支持，以至于鸦片禁止都由于鸦片税作为一项重要财政收入而引起很大争议，可参见刘增合《鸦片税收与清末新政》（三联书店2005年版）中的细致分析。这种财政上的崩溃状态，实际上也是清末立宪失败的原因之一，因此，对于清末立宪，臻需多学科、多视角的具体分析。

⁵ 当时地方督抚中，满人已占少数，可参见前注迟云飞文章中的分析，第33-37页。

⁶ 在清廷先后任命的六位总裁、副总裁（许鼎霖系选举产生，武昌起义后任职仅十余天）中，溥伦、世续曾任资政院总裁，达寿任资政院副总裁，李家驹也为汉军旗人。

⁷ 1905年《醒狮》第1期所载西太后面谕，见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版，第1页。



一个整体化的现代民族国家建构过程。

如前所述，清朝除了具有中央王朝的身份，很大程度上还具有多民族帝国的属性，这种多民族帝国政治体制内部的多元化固然使多民族帝国的政治秩序得以维系，但与现代民族--国家政治体制、意识形态的同质化是悖离的，也很难应对清末列强环伺的殖民意图。所以，清末立宪还有一项重要内容，就是边疆地区的新政，由于边疆地区疆域辽阔，原来又多按照各民族旧有习俗制度治理，所以清末边疆新政的推行，也是清末立宪民族要素的另外一个侧面，更是中国多民族疆域能否得以完整保存的关键环节。

用当时主持立宪的庆亲王奕劻的话说，就是“各国竞争，殖民为要，蒙、藏、青海，固圉防边，其行政事宜实与各部并重，故易理藩院为理藩部”¹，在中央，理藩部成为边疆民族地区推行立宪新政措施的中枢机构，考察边疆民族地区基本情况、确立边疆民族地区的新政规划，维护边疆少数民族上层人士对于祖国的认同感，成为这一时期理藩院的主要职责。在地方上，新疆早于1884年就已建省，此时的任务是继续深化用群县制替代伯克制的努力，从田赋、采矿、屯田等多方面入手，加速新疆的现代化进程，同时也维护西部边疆的安定与统一。东北原为龙兴之地，实行封禁政策，同时盛京作为清朝的陪都设有户、礼、兵、刑、工等五部，并从康熙时期设立军府制度，以盛京、吉林、奉天将军镇守；清末日俄相继窥视东北，封禁政策也名存实亡；清末立宪中，清廷将龙兴之地的政治制度变革作为地方管制改革的开端，固然有当时东北地区外患危机的成分，但很大程度上也是对其立宪诚意的表达，首先，改都统制为督抚制，实现了与内地的统一，也一改清季二百多年来由旗人负责东北事务的先祖惯例；其次，废除旗民分立制度、改革司法实行司法独立制度、振兴经济、筹办教育，一时东北大有“立宪试点”的风范。在蒙古，由于蒙古在清代一直作为清帝国的屏障存在，所以对于蒙古地区的新政，清廷颇为谨慎，并要求蒙古王公积极参与，在内外蒙古设立行省的设想实际并未实现，但建置了许多府厅州县以适应垦区扩大、汉民增多的需要²。另外，在清廷的规划中，西藏、外蒙古地区的宪政实施状况，也多有筹备，但其效果远不如其他边疆民族地区。

清末立宪在边疆地区的落实，是在外有列强环伺、内有民族分离危机的情况下进行的，其时，英国觊觎西藏、沙俄蚕食新疆、东北则是日俄争夺之地，外蒙古、西藏的少数上层人士，在西方侵略者的挑拨下泛起民族分离的主张。如何确保中国的边疆安全，是当时边疆地区宪政运行的主旨所在，我们今天看来，这似乎是一种具有功利色彩的所谓宪政工具主义，但在当初，却又似乎是前辈们身处内外交困之复杂政局的一种宪政救国情怀。另外，当时边疆民族地区政治情境的复杂性，也使得立宪规划的有关措施必须谨之又谨，以外蒙地区为例，尽管其推行立宪的程度远不如内蒙，但却成为所谓“外蒙自治”的籍口³，当然，这和清政府长期以来推行的内外蒙差别待遇、民族隔离等政策有关，更是沙俄殖民主义者的挑唆使然；西藏新政失败的原因，有当时西藏政教合一的政治体制、封闭的社会经济结构、严酷的自然环境等客观原因，新政推行者自身缺乏合理规划、内部矛盾重重，清廷本身财政困难、等也难辞其咎⁴，当时主事大臣张荫棠尽快改革藏区政治弊端的初衷是好的，但缺乏处理复杂政治情势下民族问题的政治智慧，均是导致新政失败的直接原因。这也再一次说明宪政并不仅仅是一种具有民主、法治、人权等方面的价值诉求，以及服从宪法治理的程序训诫，同时也是一种复杂的政治实践。

三、未完成的民族国家建设：清末立宪再审视

在民族国家兴起之前、西方很多国家之间并无固定边界，也缺乏清晰的民族意识，甚至是政治统治本身的象征-王室，也是“一群借通婚、联姻而结成的王室家族，他们所隶属的民族（假

¹ 见《清末筹备立宪档案史料》，第470页。

² 赵云田：“清末边疆新政举要”，载《中国边疆史地研究》1996年第4期，第64-84页。

³ 樊明方：“清末外蒙新政述评”，载《西域研究》2005年第1期，第35-43页。

⁴ 罗布，“清末西藏新政失败原因探”，《西藏研究》2003年第4期，第1-7页。



使他们认为有的话),和他们统治的国家完全无关”¹,但是,在1848年欧洲革命之后,原有的君权神授、王朝延续、宗教的凝聚力等籍以确立统治合法性的手段均告衰竭,所以即使是历史悠久的君主国,也需要靠塑造民族认同来增强统治认同。因此,西方民族国家的建构,实际上是通过统一的中央集权制政府的、统一的民族利益、统一的国民文化等方面的制度塑造,对内形成统一的国民认同以达到最大程度的社会动员,对外则以民族-国家同一性的方式体现主权国家式的统治单位界分。正是基于这种民族-国家的统一塑造,统治者可以确立其统治的合法性并在法律和对外交往中代表国民全体,民族国家也因此成为现代国家所普遍采用的一种“权力装置器”(吉登斯语)。

而这种民族国家建设,其要旨即是确立一种同一性的民族认同。对于多民族国家来说,国内各民族的民族认同无疑是一个复杂的政治话题。何谓民族认同,按照费孝通先生的说法,就是“同一民族的人感觉到大家是同属于一个人们共同体的自己人的这种心理”。认同,本是一个心理学概念,具体到民族认同,实际上就是各民族成员对于共同体的归属感;无须讳言,就我国的各民族成员而言,一方面,其是所在民族这一小共同体的成员,但更重要的一方面,则是中华民族这个大共同体的一分子;所以,我国的民族认同,包含具体民族认同和中华民族认同两个层面,而无疑,前者需归属于后者。从表面上看,具体民族认同还是中华民族认同,似乎仅仅是个心理学研究的范畴,或是一个简单的语义辨析,但实际上,对于一个多民族大国来说,民族认同,却是一个实实在在的政治话题。²

清末立宪,作为中国现代国家建设的开端,即从原来的王朝转变为现代民族国家,用梁启超的话说就是,“今日欲救中国,无他术焉,亦先建立一民族主义之国家也”,当时的立宪者,虽然没有明确提出“中华民族”的说法,但在立宪中也确实进行着一些整合国内各族群成为一个整体国族的努力,如载泽之“方今列强逼迫,合中国全体之力,尚不足以御之,岂有四海一家、自分畛域之理?”,前述达寿折子中对于“今天下一国际竞争之天下也”的界定,通过对外患的强调,来确立国民“敌我意识”³的指向进而巩固内部政治认同。对内,则通过平满汉畛域来实现族群平等、确立国民认同,从清末立宪平满汉畛域中一些官员的奏折中即可看出这种政治努力,如当时的暂署黑龙江巡抚程德全奏称“此后无论满汉统称国民,有仍分满汉者按律科罪”⁴,举人李蔚然也建议“统贵族、华族、土族、民族、咸受治于宪法范围之内”⁵,这种淡化族群差异、强化国民认同的思路,正是为了确立一种民族-国家的同一性。

另外,在时下研究中被广为诟病的满洲贵族对立宪实际上也并非完全缺乏诚意,而且也不是立宪进程中的一个沉默客体。预备仿行立宪上谕,以光绪皇帝名义颁发,实由慈禧太后拍板,奉命出访考察宪政的五大臣中,核心载泽为皇族出身,端方为满洲贵族,另外尚其亨与李盛铎为汉军旗人,仅戴鸿慈为汉人。载泽、端方等每到一地,即及时向清廷奏报考察经过、各国政情、制度得失等,并就未来立宪拟采用何种模式作出比较。其中,载泽的《奏请宣布立宪密折》细述“皇位永固”、“外患渐轻”、“内乱可弥”等“立宪之利”,着力打消“宪政即行、于满人利

¹ (英)埃里克·霍布斯鲍姆:《民族与民族主义》,李金梅译,上海世纪出版集团2006年版,第82-84页。

² 按照费孝通先生的经典论断,“中华民族作为一个自觉的民族实体,是在近百年来中国和西方列强的对抗中出现的,但作为一个自在的民族实体,则是在几千年的历史过程中形成的”,即近代以前几千年的漫长形成过程为“自在时期”,近代以来面对列强凌辱的中华民族意识的觉醒为“自觉”时期。“自觉时期”相对于“自在时期”时间上虽然短无法相提并论,但其重要性却并不逊色。所以,自清末以来中国民族治理中对于国家统一和民族团结的强调,尤其是抗日战争中中华民族团结一心、抗击外侮的历史,包括南京政府时期对于国族论的强调和“国内各民族均为中华民族之构成分子”的立宪话语的宣示,对于中华民族意识的“自觉”与国内各民族对于中华民族的民族认同,中国这个多民族国家的现代民族国家的建构,均起到了重要作用。

³ “所有的政治活动和政治动机所能归结成的具体政治性划分便是朋友和敌人的划分,朋友和敌人的划分表现了最高强度的统一或分化,联合或分裂。它能够在理论上和实践上独立存在,而无须同时借助于任何道德、审美、经济或者其他方面的划分”,(德)施米特:《政治的概念》,刘宗坤等译,上海人民出版社2004年版,第106-107页。

⁴ 见故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》,中华书局1979年版,第948页。

⁵ 见《清末筹备立宪档案史料》,第953页。

益有损”等满洲权贵对于仿行立宪的疑虑¹，对慈禧最终拍板决定预备仿行立宪起了至关重要的作用；端方的《请定国是以安大计折》则列出“举国臣民立于同等法治之下”、“集中外之所长”、“国事采决于公论”、“明官府之体制”、“定中央与地方之权限”、“公布国用及诸政务”等立宪六大要务，为清末立宪确定了基本的思路和框架。²立宪，很大程度上也是一种特定政治语境下不同阶层的利益博弈，所以，考察清末立宪，不可能不与清末政局发生瓜葛。而在动荡不安的清末政局中，满洲贵族所起的影响绝不可小觑，但在很多清末宪政史的叙事模式中，主线要么是革命派的正当性、要么是立宪派的政治主张，却忽视了宪政运动的决策者本身。³

所以，所谓以满洲贵族为主的清统治者对立宪缺乏诚意的说法是靠不住的，清统治者试图通过立宪来维护自己的统治这一动机也无可厚非，而且当时的清统治者在通过立宪强化国族认同、进行现代民族国家建设方面如前所述也确实进行了一定努力。但是，清朝是一个少数民族入主中原的王朝，儒家文化中的夷夏大防意识本就使得其统治的合法性面临一定的理论挑战，满洲贵族是以不足百万的人口统治几亿人的大国也使得其内部必然强调满洲根本，即使到了清末，维护满洲贵族统治，“满洲朝基础永远确固”仍是立宪的目的也是改革的底线。所以，其可以在司法制度上废除旗民分治的律令，可以允许满汉通婚并由一些满洲亲贵与汉族大臣率先表率（如端方与袁世凯结为亲家），甚至可以在地方官制方面也做出满汉不分的姿态，但在立宪的主导权、中央要害职位等方面，却暗暗不肯让步，从清朝末年新办的贵胄军事学堂并陆续派遣贵族子弟出国学习军事即可见他们并不想丧失统治地位。满洲贵族执掌权柄，本系其先祖政制式的政治认同，但显然与宪政理念相悖。加之晚清政局在太平天国之后汉族地方官僚一度有坐大之势，更使满洲贵族产生防御之感，因而愈加试图通过立宪来确保其统治的合法性，《钦定宪法大纲》中对于大清皇帝皇位一统的再三重申、预备立宪中对于官制改革等方面的“排汉”之说，即为明证，而这更被汉族官僚、立宪派、革命党视为清廷无意立宪的虚伪性表现，也使得政局发展走向激进革命的一面。

梁启超曾将清末的民族主义思潮分为大民族主义与小民族主义，所谓大民族主义，即“合国内本部属部之诸族以对于国外之诸族是也”，所谓小民族主义，即“汉族对于国内他族是也”，

¹ 载泽：“奏请宣布立宪密折”，载《清末筹备立宪档案史料》，第173-176页。慈禧光绪相继去世后，摄政王载洵主持政务，实际上也是立宪的最终拍板者；1910年，溥伦、载泽被任命为纂拟宪法大臣、负责宪法的起草工作，另外，在清末立宪进程中，载涛、铁良、良弼、世续等满洲亲贵也均具有相当的话语权。在地方上，端方、善耆、赵尔巽等也积极推行新政。

² 《端忠敏公奏稿》，卷六。除了前述出国考察宪政所呈奏折对于清末立宪基本思路的贡献、端方在所任职的三江两湖等地所进行的兴学堂、整吏治、倡实业，规划地方自治等方面的宪政改革，可谓是清末宪政中的重要代表人物，然在清末排满风潮下，竟最终于保路运动中死于非命，不能不说是历史的悲剧。张海林《端方与清末新政》（南京大学出版社2007年版）一书是第一本关于端方的学术专著，也堪称国内清末宪政史个案人物研究的上佳范例，遗憾的是，在法学界，这样细化的研究作品尚不多见。实际上，从某种程度上讲，法学界的清末宪政研究还处于起步阶段，而其他学界尤其是史学界在近代史方面则颇有积累；在宏观视野和微观分析等方面，仍有向史学和政治学等学科借鉴之处，当然这也许和法学自身强调文本的规范属性和宪政史研究所臻需的多元学科背景的悖论使然。

³ 可参见 Edward J. M. Rhoad, 2000, *Manchus and Han: Ethnic Relations and Political Power in Late Qing and Early Republican China, 1861-1928*, Seattle and London: University of Washington Press. 二十世纪的最初十年一直是中国近代史的研究重点，早先集中于革命史论述，上世纪九十年代起开始重点关注改革精英们的努力，即改革史观或者现代化史观，但这一时期政治权力运作的中心——宫廷内部，却着笔不多，这也是路康乐该书的新意所在。从预备仿行立宪上谕的颁发，到宪政方案的讨论、制定，以及各级宪政运动的开展，乃至武昌起义爆发到清帝退位这一阶段的政治舞台上，如果缺少了对于满洲贵族相关活动的戏目，那么，这幕政治剧是不完全的，如前所述，不管其在当时所起的作用是正面的还是负面的，至少有一点，他们很大程度上制约和影响晚清政局与清末立宪。清其时的满洲贵族中的少壮派，很多实际上也是留洋出身，也接触过西方的宪政制度，似乎不应以“顽固老朽”一言以蔽之，如清末著名的宗室党人铁良、良弼等人对于清末政局的影响。满洲贵族在清末政治风潮中并未形成一种政治命运共同体，其原因是什么，又对清末立宪造成那些影响？凡此种种，如加以梳理，似应对我们更全面的了解清末立宪运动有所裨益。

并认为“中国言民族主义者，当于小民族主义之外更提倡大民族主义”，即必须“合汉合满合蒙合回合苗合藏组成一大民族”¹，因此，革命党人主张排满建国的做法属于小民族主义，不值得提倡。这种大、小民族主义的区分，背后实际上两种截然不同的民族-国家建构思路，前者以“合汉合满合蒙合回合苗合藏”的中华民族-中国为建国蓝图，后者则是汉族-内地十八省府的单一族群建国思路²。这种民族观和建国观的思路差异，固然有当时排满政治宣传的需要，但也表明当时对于民族-国家理论的认识，还处于一个需要不断深化的阶段。但在当时，清政府在内政外交方面的无力、皇族内阁对于立宪诚意的伤害、西方种族主义学说通过当时方兴未艾的报刊舆论以及科举停废后大批年轻知识分子的飞速传播，使得排满风潮涌起，满洲贵族作为立宪和国家建设的领导者的身份开始被质疑。而这种质疑反过来也加深了满族自身内部的“满洲认同”并在政治安排上愈发保守，也最终葬送了其试图通过立宪确立国民政治认同、重塑统治合法性的政治努力。³

清末立宪中民族因素的另一个侧面，但常被治宪政史者所忽视的，即是边疆地区的宪政运动；而从某种角度上，这一侧面更能体现中国当时多民族国家的民族国家构建意蕴。清统治者通过结盟、和亲、弘扬宗教、“循俗施政”、年班贡赏、分而治之等多层次的复杂制度安排，确保了一个多民族大帝国的疆域完整与和平共处，也成为我国多民族疆域的重要奠基者；这种政治秩序内部的多元化固然使多民族帝国的政治秩序得以维系，但与现代民族--国家政治体制、意识形态的同质化是悖离的，而且加上有清一代在政治、经济、文化上的民族隔离、分治，也使得多民族帝国的政治秩序本身存在着相当的内在紧张关系⁴。所以，从民族国家建构的角度，清末边疆地区的宪政运动，实际上是清作为一个多民族帝国向现代民族国家的一种自我转化。“为了将多民族帝国直接转化为现代民族国家，就必须排除‘帝国’内部的族群矛盾，将‘中国’作为超越族群关系的政治和文化象征。民族-国家体制的主要特点在于内部的统一，即族群、语言、文化和政治制度的高度一体化，而帝国则包含了极为复杂的族群、语言、文化和制度因素”⁵，再加上当时内外交困的政治危局，更增加了这种自我转化的难度。所以，在清末边疆地区的宪政运动中，主事者首先考虑的即是保持多民族国家疆域的完整，强调中国作为一个统一的多民族主权国家的政治认同；同时，也必须谨慎处理边疆民族治理转型过程中的制度与习俗冲突；确保多民族国家疆域、人口、认同的统一和完整，成为宪政改革的前提和目标。也正是基于同样的理由，新生的中华民国在《临时约法》中明确规定，“中华民国领土，为二十二行省，内外蒙古、西藏、青海”，同时规定“中华民国人民，一律平等，无种族、阶级、宗教之区分”⁶；

¹ 梁启超：“政治学大家伯伦知理之学说”，载《饮冰室合集》第2册，文集之十三，第74-76页。

² 客观的讲，革命党人对于民族问题的认识，当时并不及立宪派深刻，且未考虑到中国自古以来多民族疆域的历史和近代以来边疆民族地区危机的现实，所幸革命党仅系政治宣称，在辛亥革命后实际采取的是当初其批评的大民族主义，对此笔者将另文叙述。

³ 如有论者所言，“随着清廷的中央集权政策转变成打击汉族官僚、集权满人的种族歧视，加之革命派排满运动的鼓荡，终于导致地方督抚与清廷的分离，转而与立宪派联合向清廷施加压力。体制内的分裂，严重削弱了清政府的权威性，加重了清廷的统治危机，破坏了既有的统治秩序，从而加速了清廷的覆灭。”高旺：《晚清中国的政治转型——以清末宪政改革为中心》，中国社会科学出版社2003年版，第108-109页。

⁴ 李勤璞认为，“满蒙在西藏佛教之下，成为一个信仰共同体，但这只是清朝的面向内陆亚洲时的一面，在长城以南和东亚中华世界，大清帝国奉持的是儒术，即中华之道；而满洲自身则信奉其旧有的萨满教，这是其满洲之道。因之清朝保持着多样的或者说是分裂的国体，配合其政治、经济、文化上的民族一区域间的隔离、分治的战略，以此希冀长久统御广大地域上的文化差异巨大的各文化区；并且国体上缺乏伊斯兰教的表微。正因为缺乏一体化的国家文化，至二十世纪初期遂产生恶果，导致帝国的分裂”，详见李勤璞：“蒙古之道：西藏佛教和太宗时代的清朝国家”，内蒙古大学2007年博士论文。

⁵ 汪晖：《现代中国思想的兴起》，三联书店2008年第2版，第823页。

⁶ 在民国初年的制宪争议中，对于领土条款是否明确列出，也是争议不断，其目的均是为了确保国家的领土完整与边疆安全。见《近代中国宪政历程：史料荟萃》第201页中记载的民国初年各正当在首届国会制宪中关于领土条款如何规定的讨论。夏新华、胡旭晟等整理，《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社2004

而“汉满蒙回藏五族共和”作为官方民族治理意识形态的宣示，也标志着清末立宪以来的多民族国家的民族-国家塑造进入了一个新的历史时期。

余 论

从某种意义上讲，宪政，除了具有民主、法治、人权等方面的价值诉求，以及服从宪法治理的程序训诫，同时也具有显明的政治实践品格。之所以强调宪政的政治实践品格，一方面，是因为再崇高的价值标杆，也终究需要付诸于实践；再完美的规范，最后还要通过实践来进行。宪政，是在特定时空维度之下进行的，是由特定历史场域中的主体来领导和参与的。而且，在特定的宪法政治时代，立宪，本身就是一种政治契约的达致以及背后不同政治阶层之间的利益平衡，也是对即有政治制度的根本性变革。就清末立宪而言，固然有君宪、共和之争的层面，有地方自治的兴办，但同时也是对原有的少数民族王朝那种不符合现代宪政国家要旨的制度的政治变革，也必然要触及到不同阶层的政治利益，加上作为立宪领导者的特殊族裔身份和国内复杂的民族主义思潮；看似简单的一个民族问题，却关系到了立宪的生死存亡，同时也是对立宪运动领导者政治智慧的莫大考验。这似乎也再一次证明了宪政的作为特定时空维度下的政治实践之意旨所在。

清末立宪运动随着辛亥革命的爆发被宣告终止，其试图通过立宪实现现代民族-国家建构的努力也未能挽救满洲贵族的政治命运，但至少有一点，多民族帝国的版图、人口、文化认同得以基本保留。而革命党人尽管在之前的在政治宣传中秉持着排满的论调，但在南京临时政府建立之后，他们很快便修正了这种论调，而是提出“汉、满、蒙、回、藏”五族共和的主张，其后，南北和议、清帝逊位协议签订，新生的中华民国以“五族共和”为号召，继承了清这个多民族帝国的版图。从某种意义上讲，“五族共和”的主张与南北和议的和平达成，在使中国免于内战和领土分裂的同时，也暂时解决了多民族共和国在现代民族国家建构道路上的理论难题。

但直到民国时期，所面临的两个根本性问题，仍然在于对外如何抵制外国势力的侵略与压迫，尤其是他们趁清末民初政局动荡之际试图瓜分蚕食新疆、西藏、东北、蒙古等中国领土的狼子野心；对内，则是完成国家的实质性统一，结束清末以来中央与地方关系的混乱局面。在民国初年沸沸扬扬的联邦制讨论中，无论是主张联邦论者，还是反对联邦论者都把很大的论述篇幅放在在于联邦制是否能解决中国救亡图存、国家统一这一现实宪政命题之上，而在这其中，边疆民族地区的领土完整和民族团结被放在了很重要的位置，¹其时，英国觊觎西藏、沙俄蚕食新疆、东北则是日俄争夺之地，如何确保中国的边疆安全，是当时联邦制论争的一个重要争议所在，主张联邦制者认为可以通过联邦制实现国家的实质统一、而反对联邦制者则认为这只会激起边疆的民族分离主义，不管其学说主张和政治策略有何不同，其目的均在于国家领土完整、民族团结、主权独立，实际上也是塑造加强多民族国家的民族国家认同。

因此，辛亥革命后五族共和说的提出以及清室优待条约的签订，在避免武力统一和边疆分离的同时也暂时解决了多民族共和国的理论难题，但中国这样一个多民族国家的现代民族-国家建设之路，还在路上。同时，中国地域辽阔、民族众多，也必然意味着对于中国的民族分布特点需

年版。

¹ 胡春惠：《民初的地方主义与联省自治》，中国社会科学出版社 2001 年版，第 53 页。另梁启超写于辛亥之后不久，颇有个人建国蓝图的《新中国建设问题》中也坦言“联邦制所最难处置者，则蒙回藏诸藩疆也。”，“尔来强邻介煽，久已生心外向”，“故今者建设伊始，当刻刻以蒙回藏疆为念，务使不自屏于中国之外。”主张联邦制者认为“蒙回藏疆，各为联邦，自由加入、可免分裂”，反对联邦制者则认为“蒙回藏疆，更无各自成联邦之理。标此以期结合，事实等于抛弃”。所以，当时的联邦制宪政学说论争，是能否确保国家领土不被瓜分的一个现实政治策略。梁启超：《梁启超法学文集》，范忠信选编，中国政法大学出版社 2004 年版，第 316-323 页。