

作者簡介

戴馥鴻，1982年8月生，男，陝西盧縣人，先後讀於西南政法大學和中國政法大學，獲法學學士、法學碩士、法學博士學位，現任教於成都大學法學系，主要研究旨趣在清末憲政改革並法制變遷問題。

提 要

清末法制改革正式開始於光緒二十七年，自光緒三十二年走上了仿行立憲的道路，向東西洋各國尋求新的政治法律制度來改革深陷內憂外患的清政府。憲政編查館是清末仿行立憲期間的權力匯總機構，設立於光緒三十三年七月五日，裁撤於宣統三年五月二十七日，在短暫的存續時間內，該館負責考察憲政、起草憲法、編制法規、統計政要、續訂官制、考核憲政的推行等事宜，成為清末「憲政之樞紐」。

本文以憲政編查館為視角，通過憲政編查館設立的背景、原因、地位、職權，以及該機構在清末仿行立憲過程中圍繞立憲和修律所作的工作取得的實績，進而考察清末憲政改革的制度設計。在整個研究過程中，文中首先描述憲政編查館的設立和職權，然後詳細梳理憲政編查館在清末立憲中分別在立憲和修律事宜中的工作實績，最後通過憲政編查館的職權和地位來分析清末立憲過程中的制度，從中分析清末立憲在制度上存在的問題。在方法上，本文將史學的史料分析方法和法學的思辨方法結合起來，尤其是把現代西方憲政的理念和制度借用到對憲政編查館的認識中，從史學的角度分析憲政編查館統率下的清末憲政的實績，從法學的角度認識清末立憲過程中所存在的制度性問題。

論文第一章旨在描述設立憲政編查館的背景。憲政編查館的設立源於清光緒二十七年開始的變法改革，變法改革開始以「採西法以補中法之不足」為基本思路。然而由於這樣的改革僅僅是既有框架內的小修小補，根本不可能解決清廷面臨的內憂外患，於是清廷派大員出洋考察政治，在考察政治之後決定仿行立憲，設立憲政編查館作為籌備立憲的樞紐機構。

論文第二章旨在描述憲政編查館的設置沿革、組織機構、人事選任及職權地位。憲政編查館由考察政治館改制而來，最後又在宣統三年的官制改革中被裁撤。在此期間，該館由軍機處王大臣統領館務，選取傳統科舉士子和留洋外洋法政人才，分編制、統計、考核、官報、譯書、庶務、圖書等科局，負責考察憲政、起草憲法、編制法規、統計政要、考核憲政等事宜，成為清廷籌備立憲期間的權力樞紐機構。

論文第三章集中討論憲政編查館在清末立憲中的活動。通過派員前往外洋考察憲政，制定《欽定憲法大綱》及議院法選舉法綱領等，確定了「大權統於朝廷」、「君上尊嚴神聖不可侵犯」等基本原則。在這些基本原則下，該館策劃籌備立憲進程並制定籌備立憲清單，根據立憲清單將立憲事宜分派到中央各部院及地方各省按期籌備，並設立考核專科定期考核。在整個過程中，憲政編查館統籌安排，按期核議，使得清末立憲得以在其原則下逐步推行。

論文第四章集中討論憲政編查館在清末修律中的活動。清末修律有兩個階段，第一個階段是「採西法以補中法之不足」的框架內修補，第二個階段是在仿行立憲的前提下，建立新的包括法典、法規、單行法規、部門規章在內的新的體系。第二個階段由憲政編查館負責。根據《憲政編查館辦事章程》，該館負責與憲政有關的一切編制法規事宜，包括修訂法律館起草的各項法典，行政法規，各部院起草的單行法規和部門規章。在整個修律過程中，憲政編查館制定修律辦法，或參與起草，或負責核議，將清末的修律事宜有統有分的集中起來。

論文第五章旨在通過討論憲政編查館與資政院的職權糾紛來分析清末憲政改革的制度性問題。資政院是清末的預備議院，憲政編查館是清末的憲政樞紐。按照憲政的原則，立法權應歸資政院行使，按照清廷的立憲原則，各項大權須集中於朝廷，於是發生了資政院和憲政編查館的職權糾紛，這一糾紛暴露了清末立憲存在的制度性問題。

全文通過憲政編查館來總結清末法制改革的實績，分析清末立憲的制度設計。憲政編查館的設立符合清廷「大權統於朝廷」的要求，在憲政編查館的統領下，清末的改革在具體工作中做出了不少實績；同時由於該機構職權的不斷擴大，違背了立憲的基本原則，暴露了清末立憲存在的制度性問題。



目 次

緒 論	1
一、問題的提出	1
二、學界相關研究回顧	3
三、研究方法	6
四、研究的意義	6
第一章 從新政到憲政——設立憲政編查館的 時代背景	9
第一節 設立督辦政務處統率新政	10
第二節 第一次出洋考察政治	13
一、考察政治大臣及其隨員	15
二、考察政治的過程及結果	17
第三節 仿行立憲設立憲政編查館	21
本章小結	25
第二章 憲政編查館的職權、機構、人事與地位	27
第一節 憲政編查館的設立	27
一、憲政編查館機構沿革	27
二、憲政編查館關防、館址、經費及奏稿	29
第二節 憲政編查館的職權	33
一、憲政編查館職權的來源	33
二、憲政編查館的職權	36

第三節 憲政編查館的組織機構及人員構成	36
一、憲政編查館的主體機構	37
二、憲政編查館的任職人員	39
第四節 憲政編查館的地位	49
一、官制改革的提出	49
二、官制改革的實行	51
三、憲政編查館的設立及其在新官制中的地位	58
本章小結	62
第三章 憲政編查館與清末立憲	63
第一節 考察憲政確定大綱	63
一、憲政考察	63
二、發布憲法大綱確定立憲綱領	68
第二節 統一事權制定立憲清單規劃立憲進程	70
一、制定事宜清單統籌安排立憲	70
二、籌備立憲事宜的增補與修正	79
第三節 設立配套機構保障立憲推行	82
一、設立分支合作機構協助憲政編查館工作	82
二、設立考核專科按期考核籌備立憲情形	85
三、發行《政治官報》宣傳立憲	95
本章小結	97
第四章 憲政編查館與清末修律	99
第一節 統一修律事權擬定修律辦法	99
一、宣示立憲之前的修律活動	100
二、宣示立憲之後——憲政編查館議定修訂法律辦法	102
第二節 統率修律事宜審核法律法規	104
一、憲政編查館統率下的立法修律活動	105
二、憲政編查館對法律法規的核議與修改	116
第三節 憲政編查館與修訂法律館	121
一、修訂法律館的開設	121
二、憲政編查館與修訂法律館的獨立	123
本章小結	126

第五章 立法權之爭——憲政編查館與資政院	127
第一節 憲政編查館與資政院的聯繫	127
一、接續與重合——憲政編查館與資政院的 職權關係	127
二、互動與合作——憲政編查館與資政院的 人事聯繫	130
第二節 憲政編查館與資政院的職權衝突	133
一、衝突的起因——省諮議局與該省督撫 權限紛爭	134
二、衝突的核心——立法權的歸屬：憲政 編查館還是資政院？	139
三、衝突的延伸：憲政編查館與資政院的 地位之爭	143
四、衝突的本質——名實不符權責不清	149
第三節 「清權限而專責成」——詬病的皇族內閣 與遲到的三權分立	149
本章小結	151
結語	153
參考文獻	155
附錄 1：憲政編查館組織機構圖	161
附錄 2：第一歷史檔案館館藏憲政編查館檔案目錄	163
致謝	173