

上海市社会科学界联合会
上海市人大教科文卫委员会 编
上海市历史学会



辛亥革命 与中国近代化

学术讨论会文集

上海人民出版社

上海市社会科学界联合会
上海市人大教科文卫委员会 编
上海市历史学会

辛亥革命 与中国近代化

学术讨论会文集



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

辛亥革命与中国近代化 学术讨论会文集/上海市社会科学界联合会,上海市人大教科文卫委员会,上海市历史学会编. —上海:上海人民出版社,2012

ISBN 978 - 7 - 208 - 10783 - 0

I. ①辛… II. ①上…②上…③上… III. ①辛亥革命—学术会议—文集 IV. ①K257.07 - 53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第115226号

责任编辑 孙 莹

封面设计 傅惟本

技术编辑 伍贻晴

辛亥革命与中国近代化 学术讨论会文集

上海市社会科学界联合会

上海市人大教科文卫委员会 编

上海市历史学会

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 21.5 插页 2 字数 449,000

2012年6月第1版 2012年6月第1次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 10783 - 0/K · 1892

定价 45.00 元

在辛亥革命与中国近代化学术讨论会上的 致辞(代序)

沈国明

100年前,在中国这块古老而又危机重重的大地上,爆发了一场对中国历史进程产生重大影响的革命,这就是以孙中山先生为代表的革命党人在1911年发动的辛亥革命。辛亥革命推翻了清王朝的封建反动政府,结束了统治中国几千年的君主专制制度,建立了中华民国。辛亥革命,极大地推动了中华民族的思想解放,为中国先进分子探索救国救民的道路打开了新的视野。在辛亥革命100周年之际,我们不仅要缅怀民主革命先驱所作的牺牲和奉献,更要继承他们未竟的事业,可谓任重而道远。

今天,上海理论界的专家学者汇聚一堂,隆重召开“辛亥革命与中国近代化”学术讨论会,是具有深刻意义的。经过百年的奋斗、曲折与探索,中华民族正走向伟大复兴,但同时也面临着巨大挑战。百年后的今天,我们要纪念辛亥革命,就是要站在新的历史高度,进一步深刻认识和研究辛亥革命,从中总结出符合时代需要的历史经验;就是要弘扬辛亥革命志士忧国忧民、以国家前途为己任的爱国主义精神;就是要发扬解放思想、敢为天下先的首创精神,努力开创改革开放和现代化建设的新局面。

深入研究辛亥革命与中国近代化历程,是上海社科界的重大职责和重要任务。在中共上海市委宣传部的领导下,市社联自2010年11月起就提前策划,推出“纪念辛亥革命100周年”学术项目征集活动,向社科界公开征集纪念辛亥革命100周年的研究著作、论文选题以及研讨活动。活动共收到来自全国的52项申报材料,其中含主题研讨活动4项、论文选题36项、著作选题12项。随着辛亥革命纪念活动的临近,结合项目征集活动成果,市社联积极发挥社科界桥梁纽带作用,联系上海市历史学会、中山学社等多家社科单位,形成学术共同体的合力,推出上海市社会科学界联合会纪念辛亥革命100周年系列学术活动,重点成果有以下三类。

一是提前谋划,有序推进,打造一批具有理论深度的学术著作成果。此次活动中,社联将陆续推出5本学术著作。其中4本是从应征“纪念辛亥革命100周年”学术项目征集活动的著作选题中评审产生的,由上海交通大学出版社统一出版。另一本《穆藕初文集(增订本)》是穆藕初先生的儿子穆家修先生亲自组稿整理,众多社科专家重点推荐,将由上海古籍出版社出版。

自今年2月评审结束后,为确保入选征集项目的4本学术著作能最终按时完成,社联紧扣时间节点,有序推进,对入选项目予以自始至终的关心和支持,资助和确保这些项目

保质保量最终完成。在时间紧、任务重的情况下,4部著作基本顺利完成,且体现了较高的学术水准。其中,既有对辛亥民主革命先驱思想和实践的研究,如华强教授的《章太炎大传》和秦德君研究员的《孙中山政治设计研究》,也有对辛亥革命历史的重新探析,如顾孝华教授的《他们在大清末年》,还有聚焦辛亥革命与上海发展的专题研究,如周松青教授的《整合主义的挑战:上海地方自治研究(1927—1949)》。这些研究项目史料扎实,角度丰富,展示了上海社科界对辛亥革命100年的最新学术研究成果。上海交大出版社为此套丛书的如期出版付出了辛勤的劳动,在此特别表示感谢。

二是精心组织,广泛动员,评选形成一批理论创新的论文成果。社联通过“纪念辛亥革命100周年”学术项目征集活动收到应征论文选题36项,由历史学会推荐报送论文33篇。8月27日,经专家组评审最终遴选产生28篇优秀论文,结集形成《辛亥革命与中国近代化学术讨论会论文集》,会后将由上海人民出版社统一出版。

在这次征文中,广大哲学社会科学工作者,深入研究阐释辛亥革命在中国近代历史发展中所具有的重要地位和历史经验;深入研究阐释孙中山等辛亥革命先驱们的光辉业绩和革命思想;深入研究阐释坚持中国特色社会主义道路是近代中国历史发展的必然结果,是中国人民的必然选择。

本次征文作者既有上海社科院、复旦大学、华东师大、上海大学、上海师大、南政上海分院、华东理工等高校和研究机构,也有中国国家博物馆、上海档案馆、上海历史博物馆、上海市卢湾区地方志办公室、《解放日报》社、上海市孙中山宋庆龄文物管理委员会等党政机构、大型企事业单位。应征论文不仅聚焦历史,更着眼于中国的改革开放和社会主义现代化建设事业,着眼于与经济社会发展中的现实问题,秉持着中国学人的科学精神和辛亥革命的爱国主义精神,担负着时代赋予社科工作者的使命,可以说为纪念辛亥革命100周年提供了一份学术献礼。

三是搭建平台,多方协作,组织推出一批学术研讨系列活动。今年5月—11月,市社联组织、资助的“纪念辛亥革命100周年”的10场学术研讨活动将持续开展,深入营造理论界学术交流的良好氛围,它们分别是:

5月28日—6月1日,与上海市宋庆龄研究会、上海宋庆龄基金会、上海市孙中山宋庆龄文物管理委员会、中国福利会联合举办“宋庆龄及其时代”国际学术研讨会。

7月26日—27日,与上海市历史学会、上海社会科学院历史研究所联合举办“辛亥前后新知识、新学科、新职业与社会变迁”研讨会。

8月26日—29日,与上海市政协、民革上海市委、中山学社、市文史研究馆、中山故居、上海市历史学会联合举办“辛亥革命与上海”国际学术研讨会。

9月24日,与上海市领导科学学会、中共上海市虹口区委党校联合举办“中国百年历史命运与领导智慧”学术研讨会。

9月28日,与上海市人民代表大会教育科学文化卫生委员会、上海市历史学会联合举办“辛亥革命与中国近代化”学术讨论会。

10月7日,与上海市历史学会、上海师范大学人文学院、上海师大中国近代社会研究

中心联合举办“上海：一座城市的辛亥革命”学术研讨会。

10月中旬，与上海文艺出版集团、上海锦绣文章出版社、同济大学图书馆、上海画报联合举办“历史回眸——纪念辛亥革命100周年影像档案”学术研讨会。

10月30日，与上海市社会学学会、上海市历史学会联合举办“辛亥革命与社会文化转型”研讨会。

11月15日，与上海市历史学会联合举办“上海士绅与辛亥革命”研讨会。

11月26日，与中国新闻史学会等联合举办“上海报业、辛亥革命与民国新闻史”研讨会。

这些研讨活动紧扣辛亥革命100周年的主题展开，又从不同学科角度切入，体现了各学科最新的研究成果，涉及历史学、政治学、社会学、新闻学等不同学科领域。各场研讨活动交流深入，质量颇高。一些会议专门邀请了境外和沪外知名学者，比如5月28日—6月1日召开的“宋庆龄及其时代”国际学术研讨会邀请了来自俄罗斯、日本、美国、法国等国的19位境外学者和36名沪外学者，孙中山先生的孙女孙穗英、孙穗华女士也参与了此次会议。一些会议体现了跨学科的特点，比如“辛亥革命与社会文化转型”研讨会就结合历史学和社会学，旨在延续辛亥革命倡导的民主风气语境，研讨目前社会协同、公众参与的社会管理新格局。一些会议还将让我们看到许多珍贵的史料和影像档案，比如“历史回眸——纪念辛亥革命100周年影像档案”学术研讨会。

这些会议形式多样，内容精彩，依靠的是上海广大社科机构的不懈努力和集思广益，尤其是上海市历史学会，不仅承办了诸多学术研讨活动，还协助了征文的动员和组织，并为今天“辛亥革命与中国近代化”学术讨论会的顺利召开提供了很多帮助。在此，我也向上海市历史学会和会长熊月之先生表示由衷的感谢。

各位社科界同仁，孙中山先生曾说过：“世界潮流，浩浩荡荡，顺之则昌，逆之则亡。”今天我们纪念辛亥革命100周年，就是要在全国人民中继续发扬中华儿女矢志不渝的爱国精神，继承中华民族革命先驱们与时俱进的革命思想和实践，去完成孙中山先生追求民族独立、民主自由和民生幸福未竟的事业。今天我们纪念辛亥革命100周年，就是要站在时代的前列，通过学术研究和理论创新，深入研究和阐释100年来中国道路发展的历史经验，清晰研判和分析中国发展过程中所面临的机遇和挑战，为中国未来道路的改革和发展提供理论支持和思想支撑，为中华民族伟大复兴的美好前景做出更多的贡献！

（沈国明，上海市社会科学界联合会党组书记、专职副主席，研究员）

目 录

1	在辛亥革命与中国近代化学术讨论会上的致辞(代序)	沈国明
1	论清末新政与危机的纠结	熊月之
11	新政困局与辛亥革命	戴鞍钢
26	辛亥革命与晚清社会	沈渭滨
32	端方与晚清政局	邵 雍
51	革命派“民族主义”在辛亥革命前后的重心转换	周靖程
58	《列国政要》与清末高层官员的东西方认知	张 生
64	地方自治与清末知识界的民族国家想象	方 平
83	孙中山政治革命方略与大一统国家体系再造	姜义华
96	孙中山民族主义思想演进的再思考	周建勇
107	国家建设与孙中山民元让位	张 剑
119	归国与开局:孙中山就任临时大总统前后心路行迹释意	廖大伟
136	上海:一座城市的辛亥革命	苏智良 江文君
152	辛亥革命中上海立宪派的转变和对革命的贡献	郭绪印
163	辛亥革命在上海的妇女酵素	沈 智
176	辛亥革命中上海华洋裁判所初论	许洪新
196	民国初年上海的议员选举研究	严 泉
204	上海郊县辛亥光复述论	段 炼
212	辛亥革命前后的上海绅商郁怀智	汤仁泽
225	辛亥革命时期的李平书	冯绍霆
237	戴季陶在上海	俞慰刚
251	辛亥革命期间朱少屏活动述论	胡宝芳
258	投身辛亥革命的牧师俞国桢	张 化
270	辛亥前后“三民”报与近代国家观念的传播	张元隆

280	应对新式传媒无方与清朝的覆灭	王 敏
291	辛亥革命中的上海报业	丁凤麟
302	陈其美在上海——以《民立报》报道为中心	傅德华 于翠艳 冯 淑
312	“开国第一银行”：辛亥革命时期的上海中华银行	邹晓昇
320	辛壬之际的交通银行	章义和

论清末新政与危机的纠结

熊月之

〔内容提要〕 清末新政内容相当广泛,实施的效果与影响差异很大。就新政与危机的关系而言,是多重危机激发了新政,没有先前的危机就没有后来的新政。就新政具体内容而言,新政与危机存在三种对应关系:一是部分新政有利无弊,新政实施有利于危机的缓解,如裁汰撤并一些行政机构、司法改革、社会风俗改良;二是部分新政利弊参半,新政实施的同时引发了新的危机,如编练新军、教育改革;三是部分新政的效果,主要是官制改革与预备立宪,取决于实施的时机与策略,实施得当则有利于缓解或化解危机,不当则刺激或加重危机。鉴此,对于新政的作用与影响不能一概而论,在肯定其积极意义的同时,对其负面影响也不能忽略。辛亥革命的爆发,很大程度上正是一部分新政刺激的结果。

清末新政是近些年学术界比较关注的话题,研究成果相当繁富,既有从新政总体思路、官制、立宪、新军、工商、铁路、地方自治、教育等具体门类或问题入手的,也有从总体上进行综合评述的。对于清末新政的成效与意义,众说纷纭,莫衷一是,或认为新政是敷衍,欺骗民意;或认为新政是真心改革,成效显著;或认为假如不是革命打断了新政进程,中国可能会走上顺利转型的道路。本文拟从新政与危机纠结的角度,分析社会危机的积累对于新政的激发作用、新政实施与新的危机的内在关联。

一、危机激发新政

清末新政,本系应对多重危机而起,没有先前的危机就没有后来的新政。自鸦片战争以后,经过近六十年的积累、演化,到 19 世纪末 20 世纪初,中国已经面临极其严重的多重危机。

首先是民族危机。经两次鸦片战争、中法战争、中日甲午战争、八国联军战争迭次重创,割地赔款,丧权辱国,京城两次失守,海军全师覆没,列强横行于各地,租界、居留地、租借地、铁路附属地遍于国中,特别是后两次战争,将中国推到随时可能被瓜分的险恶境地。

其次是财政危机。甲午战争以前,清政府年财政收入与支出,大体稳定在八千万两左右;甲午战争以后,一直入不敷出,赤字巨大。《马关条约》规定中国向日本赔款二万万

两,赎回辽东半岛又加三千万两,加上分期付款的利息,相当于整整三年全国的财政收入。辛丑条约规定中国向列强赔款四亿五千万两,加上分期还款的利息与地方赔款,总计近十亿,相当于清政府至少十二年的财政总收入。

再次是人才危机。中国面临新的国际环境,需要兴办众多新的实业;处理大量新的问题,需要大批新的人才。但是,人才选拔的机制落后,通过科举考试选拔出来的人才已经远远不能适应新的形势要求,同光之际派到美国与欧洲的为数不多的留学生又中途受阻,学业没完便被撤回。有一技之长的归国留学生虽然也有一些,并已派了一些用处,北洋海军中有一些,如严复、萨镇冰等;外交部门、实业部门也有一些,如唐绍仪、詹天佑、唐国安等,但从总体上说是新的人才极端匮乏。经过戊戌政变,一批维新人才遭到镇压,或死或逃,或远走异国,或避入租界。经过庚子事变,对外持强硬态度官员遭到镇压,杀戮一批,流放一批,废黜一批。

此外,各地不断发生的民变、灾荒,自太平天国以后日渐突出的地方势力的崛起,久已存在的满汉矛盾,所有这些危机与矛盾,交织在一起,严重地威胁着清王朝的统治,迫使清政府不得不进行变法。

清末新政启动的标志,是慈禧太后以光绪皇帝名义在1901年1月29日发出的新政改革上谕。那时,慈禧尚在西安,还未还京。上谕在一开始就强调变法的合理性和必要性:

世有万祀不易之常经,无一成不变之治法。穷变通久,见于大《易》;损益可知,著于《论语》。盖不易者三纲五常,昭然如日星之照世,而可变者令甲令乙,不妨如琴瑟之改弦。伊古以来,代有兴革。当我朝列祖列宗因时立制,屡有异同,入关以后已殊沈阳之时,嘉庆、道光以来,渐变雍正、乾隆之旧。大抵法积则敝,法敝则更,惟归于强国利民而已。自播迁以来,皇太后宵旰焦劳,朕尤痛自刻责,深念近数十年积敝相仍,因循粉饰,以致酿成大衅。现正议和,一切政事,尤须切实整顿,以期渐致富强。懿训以为取外国之长,乃可去中国之短。惩前事之失,乃可作后事之师。……法令不更,锢习不破,欲求振作,须议更张。^①

上谕批评此前进行的变法,只是习西人语言文字、制造器械而已,徒袭西人之皮毛,未得西学之本源;要求军机大臣、大学士、六部九卿、出使大臣、各省督抚,各就现在实情,参酌中西政治,举凡朝章、国政、吏治、民生、学校、科举、军制、财政,当因当革,当省当并,“如何而国势始兴,如何而人才始盛,如何而度支始裕,如何而武备始精,各举所知,各抒所见,通限两个月内,悉条议以闻,再行上禀慈谟,斟酌尽善,切实施行”。^②上谕对于如何变法,也提出了基本思路。这是清廷实行新政的动员令与总纲领。

为了推动新政,清政府在1901年4月21日设立督办政务处,作为办理新政的协调与管理机构,以庆亲王奕劻、大学士李鸿章等人为督办政务大臣,刘坤一、张之洞等参与其

① 朱寿朋编:《光绪朝东华录》,光绪十二年十二月,中华书局1958年版,第4601—4602页。

② 朱寿朋编:《光绪朝东华录》,光绪十二年十二月,第4602页。

事。随后，督办政务处制订开办规条，调集人员，开始运行。

在清廷的推动下，各级各地官员纷纷提出变法主张，其中，意见比较全面、系统、特受时人重视的，是两江总督刘坤一与湖广总督张之洞联衔会奏的折稿。其折稿包括三折一片，即《变通政治人才为先遵旨筹议折》、《遵旨筹议变法谨拟整顿中法十二条折》、《遵旨筹议变法谨拟采用西法十一条折》与《请专筹巨款举行要政片》，统称《江楚会奏变法三折》。“江楚三折”提出的变法意见极其广泛，包括政治改革、军事改革、经济改革与文化教育改革。约略说来，包括以下四个方面：一是政治改革。包括改善用人政策，重视真才，不计资格；行政运作要提高效率，省却繁文缛节；清除吏治腐败，停止捐纳，去除胥吏，用警察代替差役；改良司法，严禁勒索讼费，反对刑讯逼供，改造监狱，改善罪犯生活环境，教给罪犯生活技能；革除弊政，裁汰有名无实的因漕运而设的电田与卫官，逐年裁汰早已无用的绿营；调整满汉关系，允许旗人自谋生计。二是军事改革。包括用西法练兵；设武备学堂，培养新式军官；设法自造新式军械。三是经济改革。包括改良农业，兴农学，修农政；发展工业，设立工艺学堂，设立劝工场，奖励良工，保护专利；制订经济法规，编纂矿务律、铁路律、商务律等。四是文化教育改革。包括建立学校教育体制，变革科举制度，奖励留学；广派游历，出国考察；多译外国书籍。刘、张是李鸿章之后地位最高的封疆大吏，二人幕府中通晓西学和能干实事的人才济济，所以，他们提出的意见，气象宏大，目光敏锐，思路清晰，有针对性，也有可操作性。三折上达以后，慈禧太后认为“事多可行”，要求各省疆吏，一律统筹，切实举行。三折实际上成为1905年以前全国新政的指导性文件。

新政的内容随着国际国内形势的变化而有所增添和变化。1905年以后，新政增添了许多“江楚三折”所没有涵盖的内容，其中最重要的是预备立宪与官制改革。1904年至1905年的日俄战争，日本是小国，俄国是大国，但结果以日胜而俄败，俄国因此诱发了国内革命。这一战争对中国政治改革走势影响很大。日本是立宪国，俄国是专制国，舆论将小国胜而大国败的结局归结于立宪与专制的优劣，于是，要求立宪的呼声陡然高涨。1905年，袁世凯、张之洞、周馥、端方等均吁请朝廷考虑立宪问题。8月，清廷派戴鸿慈、端方等五大臣出洋考察。1906年9月1日，宣布预备立宪，并规定从改革官制入手。此后，围绕着立宪期限、官制改革、内阁人选等问题，发生一波又一波纷争，引起了强烈的政治震荡。1912年2月，清廷覆灭，新政随之终止。

新政得以实行的一个关键因素，是慈禧太后的支持。平心而论，慈禧太后虽然存在专权弄权、心胸狭窄等缺陷，有发动戊戌政变、杀戮维新志士等问题，但她并不是一个极端保守之人。如果没有她的支持，李鸿章领导的洋务运动是很难想象的；如果没有她的默许，戊戌变法也不可能发动起来。至于她为什么会不顾国家根本利益而利用义和团与列强开战，学术界已经有很好的研究成果，其关节点是风传列强有照会要她还政于光绪。出逃西安途中，她备尝艰辛，据记载：

太后哭罢，复自诉沿途苦况，谓连日奔走，又不得饮食，既冷且饿。途中口渴，命太监取水，有井矣而无汲器，或井内浮有人头，不得已，采秫秸秆与皇帝共嚼，略得浆

汁,即以解渴。昨夜,我与皇帝仅得一板凳,相与贴背共坐,仰望达旦。晓间寒气凛冽,森森入毛发,殊不可耐。尔看我已完全成一乡姥姥,即皇帝亦甚辛苦。今至此,已两日不得食,腹馁殊甚。^①

她对民间疾苦也比以前了解得更为深切,不止一次地表示,没有想到民间困难到如此地步。所以,事变一过,她便启动新政,决心自强雪耻。

二、新政实施与新的危机

就新政具体内容而言,新政与危机存在三种对应关系:一是部分新政有利无弊,新政实施有利于危机的缓解;二是部分新政利弊参半,新政实施的同时引发新的危机;三是部分新政的效果取决于实施的时机与策略,实施得当则有利于缓解或化解危机,不当则刺激或加重危机。

(一) 有利无弊

部分新政有利无弊,有利于化解危机。这在行政机构改革、法制改革与社会改良方面都有所表现。

行政机构改革方面。1902年清政府将先前的总理各国事务衙门改为外务部,班列六部之首。这有利于更好地处理对外关系。1903年设立商部,班列外务部之后,其他各部之前,后来将工部并入,改称农工商部。这有利于协调、管理实业,适应近代企业的发展。特别是有些衙门的撤并,非常必要。1902年裁撤河东河道总督,其所管业务改归河南巡抚兼办,同时裁撤漕运屯田卫所。同年,裁撤詹事府和通政使司。1904年,裁撤粤海关监督、淮安关监督,粤海关事务归两广总督管理,同时裁撤江宁织造;裁撤云南巡抚、湖北巡抚,分别由云贵总督、湖广总督兼管巡抚事务。1905年,裁撤漕运总督、广东巡抚,以两广总督兼管巡抚事宜;改奉天府丞兼学政为东三省学政,裁奉天府丞缺,裁撤奉天府尹兼巡抚缺,其事由盛京将军兼管。这些裁并都是从实际出发的,精简机构,名副其实,既有利于行政运作,也减少了冗员。比如,因黄河改道,直隶、山东两省修守黄河的工程早归督抚管理,加上运河长期淤塞,漕米改折,运河无事,河东河道总督已没有多少实事可干。詹事府原初职能是辅弼东宫太子,实际上自康熙之后取秘密建储法,不立太子,詹事府成为词臣迁转之地、翰林叙进之阶,早已是虚设的机构。通政使司原先职能是掌管收受各省题本,而实际上在1901年清政府已改题为奏,各处奏折经折子处径直传达宫中,通政使司无事可为。云南、湖北与广东,都是总督与巡抚同城,职能重叠,牵制扯皮,影响行政效率,郭嵩焘等人早已提出这一问题。与这些行政制度改革同步,清政府在整顿吏治方面采取了一些措施,包括裁汰欺上瞒下、病民蠹政、舞文弄法、朋比为奸的书吏差役,停止捐纳买官,裁革陋规,酌定公费。这些措施,对于改善机关作风、提高行政效率、惩治腐败,

^① 吴永口述、刘治襄笔记:《庚子西狩丛谈》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》正编第1辑,第1册,台北文海出版社1966年版,第56页。

都有积极意义。这些改革的实施,尽管有一些官员在机构撤并时利益会受到损害,但毕竟人数不多。

法制方面的改革也大体上是利无弊的。1902年3月,清廷决定修订法律,要求根据形势的变化,参照各国通行律例,对《大清律例》进行修改,随后任命沈家本与伍廷芳为修订法律大臣。1904年5月正式成立修订法律馆。修律工作分两个方面,一是修改旧律,二是制订新律。沈家本等参考西方律法,废除了旧律中的凌迟、枭首、戮尸和刺字等酷刑,并禁止刑讯。1906年至1910年,陆续颁布新的法律,包括《刑事民事诉讼法》(1906)、《新刑律草案》(1907)、《大清新刑律》(1910)、《大清刑事诉讼律草案》(1911)、《大清民事诉讼律草案》(1911),还有其他民法、商法与行政法等。在中央司法机构改革中,将刑部改为法部,大理寺改为大理院,并明定立法、行政、司法权限,规定司法独立。在地方司法机构改革中,规定各省按察司改为提法司,按察使改为提法使,并分设各级审判厅。对于狱政也进行了一些改良,修建监狱,改善罪犯生活条件,改革监狱管理制度。湖北等地还以日本为榜样,建造了一些模范监狱。这些变革,改变了传统的民刑不分、行政司法不分的弊端,改变了先前对待犯人的残暴做法,是迈向法治、人道、文明的可贵进步。

有利无弊的改革,在社会改良方面尤为突出。这主要表现在四个方面:

一是劝诫缠足。1902年上谕要求嗣后缙绅之家,务当婉切劝导妇女不要缠足,这是惠及广大妇女身心健康、受到社会各界交口称道的善举。

二是警政的建立也普遍为各方面所称道。1902年袁世凯在直隶试办警察,取得成效,清廷谕令在全国推广。1905年,清政府设立巡警部,后改民政部。1907年,各省设置巡警道,负责地方警政。警政的建立对于社会治安的维持,至关重要。袁世凯在治理试办警政两个月,效果便比较明显,地方渐臻静谧,宵小不至横行。

三是禁吸鸦片。1906年朝廷发布上谕,限定十年内将鸦片一律革除净尽。随后,政务处发布了详细的禁烟章程,禁烟活动在全国卓有成效地展开。1909年,万国禁烟会在上海举行,中国禁烟的决心和行动,获得许多国家的赞赏和配合。

四是取消满族特权。1902年宣布废除先前关于满汉通婚的禁令,允许满汉通婚。1904年,以前只有满人可以担任的将军、都统等职位开始向汉人开放。1907年,废除旗人不事生产的特权,授旗丁以田地,责令耕种。这些措施,都有利于缓解历时已久的满汉矛盾。

(二) 利弊参半

相当多的新政属于利弊参半,新政实施的同时引发新的矛盾。

先以编练新军为例。清朝军制屡经变迁,自清初至道光、咸丰以前,清朝军队主要是八旗与绿营,咸丰年间在镇压太平军过程中,从地方团练中兴起湘军与淮军,洋务运动期间又增添了北洋海军。经过甲午战争,北洋海军全师覆没,湘军淮军不堪一击,暴露出清军的严重问题。甲午战争以后,袁世凯、张之洞等地方大员开始用西法编练新军。新政开始后,清廷在军事方面进行了多方面的改革。1901年8月,清政府宣布废除武科科举

考试制度,命令在各省建立武备学堂。同年,要求所有各省原有之绿营防勇,限于本年内裁去十之二、三。1903年,清政府设立练兵处,各省设立督练处,负责练兵事宜。1906年改兵部为陆军部,将练兵处并入其中。1907年,陆军部对全国新军编练作了统一规划,将应编三十六镇分配到各省。到1911年,全国共练成陆军二十六镇。与此相适应,清政府建立了一套近代军事人才培养体制,将全国陆军学堂分四级,即小学堂、中学堂、兵官学堂与大学堂,还有一些速成军事学堂和专门学堂;委派留学生到英、法、德、日德国学习军事,尤以日本为多。

对于清政府来说,编练新军是完全必要的,编练的方式也是恰当的。但是,在编练新军过程中,引出了以下两大问题。一是军费的增加。清政府在1903年设立练兵处以后,先由户部拨款三百万两,然后再由各省摊派练兵费用。到1905年,就向各省摊派了八百三十六万两练兵经费,其中直隶一百一十万两,江苏、广东各八十五万两,四川八十万两,山东五十五万两,湖北、浙江、山西、江西各五十万两,湖南、福建、河南各四十万两。1911年,陆军部新军军费预算支出为四千六百二十九万两^①。各地搜罗这些军费,或系增加烟酒税所得,或系增加田赋所得。巨额军费的增加,极大地加重了广大人民的经济负担。二是担负新军编练之责的袁世凯通过各种手段,在军队中培植亲信,灌输对袁世凯个人的忠诚,将北洋新军在很大程度上变成了他私人的军队,尾大不掉,这不能不引起慈禧太后的疑忌。这也是慈禧与其后的载沣等人千方百计削弱、打击袁世凯,乃至将他赶回河南老家的根本原因。最高统治者的疑忌、打击,加大了袁世凯对皇室的离心力,最终成为清王朝的掘墓人。编练新军本是为了雪耻自强,没想到结局是养虎遗患,这不能简单地归结为慈禧太后、载沣或袁世凯的个人素质问题,而是专制体制、满汉关系、中央与地方关系等多重矛盾纠结演化的结果。诚如朱英所论:

袁世凯回到河南家乡养病,但北洋新军将领仍是他的忠实部属,依旧唯其马首是瞻,清廷并未能真正控制军权。如果说以前的袁世凯为自己的飞黄腾达而对清廷尚有感恩戴德之情,那么被罢官之后,则对清廷不无二心。武昌起义爆发后,清廷急调北洋新军南下镇压,但北洋新军在袁世凯暗中指使下行动迟缓。危急时刻的清廷为保全统治地位,不得不重新起用袁世凯,而袁则乘机攫取更多的政治、军事权力,并很快即利用革命形势逼使清廷宣布退位。事实表明,清朝中央政府试图借新政改革强行收回军权,完全是失败的举措。^②

再以兴办学堂为例。1902年8月,颁布《钦定学堂章程》,即壬寅学制,但未实行。1904年1月,颁布《奏定学堂章程》,即癸卯学制。这个学制以日本为蓝本,对各类学校的办学宗旨、课程设置、学生入学条件、修业年限,作了具体的规定,对整个教育宗旨、学校管理、教师选用、学生考试与奖励,也有相应的规定。中国近代教育体制由此确立。1905年8月,宣布自明年起,所有乡试、会试和各省岁、科试一律停止,延续千余年的科举制度

① 周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海人民出版社2000年版,第393页。

② 朱英:《清末新政与清朝统治的灭亡》,《近代史研究》1995年第2期。

遂告终结。12月,正式设立学部,作为中央的教育行政机构。科举废除后,清政府为了吸引学生进入新学堂,给予学堂毕业生以翰林、进士、举人、贡生、生员等相应的科举功名。废除科举与奖励学堂出身,为新式教育的发展提供了宽广的空间,出现了全国性的办学热潮。新式学堂的数量,1903年为七百六十九所,学生三万一千四百二十八人,1904年增至四千四百七十六所,学生九万九千四百七十五人。^①1907年全国学堂总数为三万七千六百七十二所,学生总数为一百零一万三千五百七十一人,到1909年学堂数上升到五万八千八百九十六所,学生为一百六十二万六千七百二十人。^②

废除科举,兴办新式学堂,完全正确,很有必要。但是,第一,学生在学堂里学的是新知识,接受的是新思想,特别是那批留学生,经东洋、西洋自由、民主、平等、博爱、法治的空气熏陶,回过头来,就觉得清政府专制、腐败,相当多人走到了清政府的反面。难怪恽毓鼎在清廷覆灭后说:清末新政举中国二千年之旧制,列圣一百年之成法,痛与铲除,酿成土崩瓦解、众叛亲离之局面,“罪魁祸首则在张之洞、张百熙之力主令学生留学东洋”^③。第二,办学堂需要经费,聘教员需要经费,学校管理需要经费,购买书籍需要经费。1911年,湖南因兴办教育增加捐税四十多万两,湖北拨提地丁钱价充学堂经费就有六十万两,另加学堂捐十万两,一般省份每年教育经费估计需要一百万两。^④先前的私塾,在办学成本很低的情况下尚可维持,换了学校,则不行。这就引起相当普遍的社会问题。清末出现许多以新学堂为讽刺对象的笑话。在南洋出版的《光华日报》曾刊载一则笑话,称内地某新学堂一姓董的先生教世界地理知识,不知道“土耳其国”是一国名,以为“其”是一代词,以为其国名“土耳”,亦不知写《万法精理》的“孟德斯鸠”为一人名,以为是“孟德”与“斯鸠”两个人,惹得学生写打油诗进行讽刺:

“国为土耳削其其,万法理中去解疑。岂料孟君方骇愕,我名何故忽分离。”那《万法精理》一书是孟德斯鸠所著的,讲的国家法律学。如今董先生把土耳其国名削去一个“其”字,想必是土耳其犯了各国公法,故所以要去寻《万法精理》来查一查。谁知著书的孟老先生正在那里发呆,不解是什么道理,连他的名字也分成两块了。孟老先生连自己的名字也闹不清楚,你还向他的书解得么土耳其的疑呢。^⑤

此外,办理警政、编查户口、设立法庭,每样都需要经费。那么多经费从何而来?只有增加摊派,加紧搜刮。《清史稿》记载:

庚子以后,新增之征收者大端为:粮捐,如按粮加捐、规复丁漕钱价、规复差徭、加征耗羨之类;盐捐,如盐斤加价、盐引加课、土盐加税、行盐口捐之类;官捐,如官员报效、酌提丁漕盈余、酌提优缺盈余之类;加厘加捐,如烟土药之加厘税、百货税之改统税、税契加征之类;杂捐,如彩票捐、房铺捐、渔户捐、乐户捐之类;节省,如裁节

① 王笛:《清末新政与近代学堂的兴起》,《近代史研究》1987年第3期。

② 朱有赓主编:《中国近代学制史料》第2辑下册,华东师范大学出版社1989年版,第838、840页。

③ 恽毓鼎著、史晓风整理:《恽毓鼎澄斋日记》第2册,浙江古籍出版社2004年版,第555页。

④ 周育民:《晚清财政与社会变迁》,第398、399页。

⑤ 雷铁崖:《学堂笑史》,唐文权编:《雷铁崖集》,华中师范大学出版社1986年版。

绿营俸饷、节省河口经费、核扣驿站经费、节省各署局经费之类；实业，如铁路、电局、邮政收入，及银行、银铜元局、官办工厂商局余利之类。出款自赔款、练兵费、学、警、司法诸费外，各官署新增费亦为大端。^①

这么多苛捐杂税加到人民头上，引起百姓的反对、抗争是必然的。1910年8月，有个署名“长舆”的人在《国风报》一篇文章中写道：

我国今日之新政，固速乱之导线也。十年以来，我国朝野上下莫不奋袂攘臂，嚣然举行新政。兴学堂也，办实业也，治警察也，行征兵也，兼营并举，日不暇给。然而多举一新政，即多增一乱端，事变益以纷拏，国势益以抢攘。夫我国今日所谋之新政，固行之东西文明诸国，致治安而著大效者也；然移用于我国，则反以速亡而召乱。^②

换句话说，这些新政若行于别的国家则有正面效果，行于中国则为负面效果。为什么呢？作者认为那时中国，俗乱而政不修，下怨而上不知，民困而主不恤，危机遍伏，变乱四起，已如病危之人，不能强补营养之品；又如危房，基础动摇，墙壁倾侧，单是横加材木并不能使其不倒。所谓兴办学校，预备立宪，地方自治，各种新政，“必有莫大之政费；政费又非天降地出也，必不能不取之于民”，然而办新政者对此缺少通盘考虑，不知道先后缓急，不考虑百姓能否承受得了，尽夺其资生衣食之必需，加上官治腐败，与劣绅勾结，剥夺压抑，甚于强盗，于是，“无论行何良法，立何善制，适皆成为杀人之具而已”。^③

（三）利弊悬疑

部分新政的效果，取决于实施的时机与策略。这方面最典型的是预备立宪与官制改革。

实行立宪，改革官制，是1906年以后新政中最重要的内容。自慈禧太后同意派遣五大臣出洋考察，以后立宪运动便在立宪派的呼吁、请愿下蓬蓬勃勃地开展。这本来是大家都看好的事情，但是，由于办理不当，反而成了清廷覆灭的重要因素。综合看来，慈禧太后与载沣在处理这一问题上，至少有四个环节极不妥当。

第一个环节是通过官制改革而收汉族重臣的权利。1906年9月1日，清廷宣布预备立宪，并规定从改革官制入手。11月6日，宣布改组中央各部，改户部为度支部，财政处并入；太常、光禄、鸿胪三寺并入礼部；改兵部为陆军部，将练兵处、太仆寺并入；改刑部为法部；工部并入商部，成立农工商部；设邮传部；改巡警部为民政部；外务部、吏部、学部依旧。改革后的中央各部总计为十一个。这次改革的结果，正如侯宜杰所分析，第一，军机大臣数量减少，各部尚书均充参与政务大臣，责任权限加重，有向责任内阁过渡的意图。第二，各部堂只设尚书一员，侍郎二员，不分满汉，侍郎为尚书的辅佐官，名额有所减少，

① 《清史稿》食货志六《征榷会计》。

② 长舆：《论莱阳民变事》，《国风报》，第18期，1910年8月5日。转引自张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷，三联书店1977年版，第654—655页。

③ 长舆：《论莱阳民变事》，《国风报》，第18期，1910年8月5日。转引自张枏、王忍之编：《辛亥革命前十年间时论选集》第3卷，第656页。

打破了过去满汉各半和尚书、侍郎平等的体制，各部机构设置趋于一致。第三，确认了三权分立的原则，行政、司法开始分离。第四，尚书成为专职，可以加强责任心。第五，准备增设资政院、审计院等机构，向世界立宪国家体制看齐^①。应该说，这些改革的方向都是对的，但是，在实际操作过程中，由于当事者策略不当，并没有为消除满汉矛盾作出努力。改革后的十一个部的十三名大臣中，满族占七人，汉族为五人，另一人为蒙古族，名义上说满汉不分，实际上满多于汉，还不如改革以前满汉各半。1907年9月，慈禧太后利用上层官僚之间的政争，任命袁世凯为军机大臣兼外务部尚书，乘机削了袁世凯的兵权，这样，他就失去了对北洋新军的直接控制权。表面上消除矛盾，实际上刺激矛盾，明升暗降，这样的结果，引起一部分汉族官员的不满是很自然的。

第二个环节是皇族内阁的产生。1908年以后，预备立宪进入实质性阶段。这年8月颁布的《钦定宪法大纲》，为宪法纲领性文件，规定了筹备立宪的具体步骤。11月14、15两日，光绪皇帝与慈禧太后相继去世。三岁的溥仪即皇帝位，其父醇亲王载沣以监国摄政王身份总揽朝纲。1909年10月，全国大部分行省设立了咨议局，并开始工作。11月，各省咨议局选出资政院议员。1910年9月，裁撤军机处，资政院宣告成立。1911年5月8日，清廷宣布采取君主立宪之制，批准《内阁官制》与《内阁办事暂行章程》，任命奕劻为总理大臣，批准责任内阁成员，并将原先的中央十一部调整为十部。因十三名国务大臣中满族占了九人，其中皇族七人，汉族仅四人，这一内阁因此被称为“皇族内阁”。本来，责任内阁的成立，不光在清代官制史上，就是在整个中国官制史上，都是开天辟地的大事。但是，由于当事者缺少宽广的胸怀和长远的眼光，不适当地强化满族权力，势必引起汉族大臣的离心力，也招致真心追求宪政的立宪派的失望。

第三个环节是对立宪派的处置。1909年至1910年，立宪派请愿活动持续升温，声势越来越大，在1909年11月、1910年6月和10月，相继发起三次大规模请愿活动。这些请愿活动，涉及的人很多，得到相当多的督抚支持，具有相当广泛的民意基础，且没有什么过激行为。清廷对此并没有加以适当的引导，先是拒绝，后是敷衍，最后辅以武力镇压。特别是1910年12月，竟然将来京请愿的东北代表强行押送回籍，将倡议联合全国学界罢学的直隶学堂同志会会长温世霖逮捕，发配新疆。清政府这么做，丧尽民心，也丧尽绅心，将爱国者推向自己的对立面。诚如时论所云：

吾国人民则仅以文字争，仅以口舌涕泪争，即激烈者亦不过自毁其肢体而已。无它，人心固结，不忍自衅于阇墙也。乃人民与政府则亲而近之，而政府之于人民则驱而远之，务使穷无所归，倒戈相向，否则为异国之顺民而后快，是诚不解其何心矣！^②

第四个环节是对袁世凯的处置。载沣掌握大权以后，对于袁世凯在戊戌政变中对光

① 侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，中国人民大学出版社2009年版，第64页。

② 《读十一月二十三日上谕感言》，《汇报》1911年1月10日。转引自侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，第262页。