

清帝逊位 与 民国肇建

Abdication of the Qing Emperor and
Founding of Republic of China

(下卷)

黄兴涛 朱 浒◎主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMY PRESS

清帝逊位与民国肇建

Abdication of the Qing Emperor and
Founding of Republic of China

(下卷)

黄兴涛 朱 浒◎主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

清帝逊位与民国肇建：全2册/黄兴涛，朱浒主编. —北京：
社会科学文献出版社，2016.5
ISBN 978-7-5097-8503-4

I. ①清… II. ①黄… ②朱… III. ①中国历史-研究-
清后期 ②中国历史-研究-民国 IV. ①K252.07 ②K260.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第291834号

清帝逊位与民国肇建(全2册)

主 编 / 黄兴涛 朱 浒

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋荣欣

责任编辑 / 李丽丽 陆 彬

出 版 / 社会科学文献出版社·近代史编辑室(010)59367256

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：69.25 字 数：1192千字

版 次 / 2016年5月第1版 2016年5月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8503-4

定 价 / 298.00元(全2册)

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

目 录

前 言	/ 0001
-----------	--------

上 卷

第一编 清帝逊位与清朝覆亡

清王朝覆亡百年祭	李文海 / 0003
速成新政与清廷覆亡	关晓红 / 0017
清末十年新政改革与清朝的覆灭	崔志海 / 0031
为什么中国人在 1911 年选择了革命?	周育民 / 0043
政治改革的启动与清朝的覆亡	喻大华 / 0054
清帝逊位与民国初年统治合法性的阙失	
——兼谈清末民初改制言论中传统因素的作用	杨念群 / 0064
多民族国家传统的接续与共和宪政的困境	
——重审清帝逊位系列诏书及 1911~1912 年“大妥协”	章永乐 / 0093

第二编 民国肇建与民初政治

士绅与民国肇建	汪荣祖 / 0113
走进新时代：进入民国之烽火连三月	桑 兵 / 0130

“亚洲的觉醒”时刻的革命与妥协

——论中国的“短20世纪”的开端 汪 晖 / 0173

为何权力代替了权威

——民国肇建百年的反思 许纪霖 / 0196

民国元年南京留守府裁遣军队探析 冀满红 张远刚 / 0215

曹锟“贿选”控告的法律证据研究 杨天宏 / 0225

第三编 立宪共和的观念与实践

从 Republic 到“共和”：一个西方概念的近代中国之旅 李恭忠 / 0257

两种联邦制的区分与“中央集权—乡邑自治”的结合

——康有为海外游记中的“封建—郡县”问题 张 翔 / 0293

辛亥革命期间康有为“虚君共和”观念再辨析 李爱军 / 0323

立宪乎，共和乎？

——辛亥革命前后杨度的心路历程 左玉河 / 0342

驻外使领与清末立宪运动 郭双林 / 0365

“滦州兵谏”与“十九信条”出台 董丛林 / 0387

有贺长雄与民初制宪活动几件史事辨析 尚小明 / 0402

北洋时期的“宣布共和南北统一纪念日” 唐启华 / 0416

第四编 清末民初的政治认同与国家认同

“晚清太子党”：改革先锋及其局限 马 勇 / 0435

辛壬之际旗籍权贵集团的政治心态 孙燕京 周增光 / 0453

满洲亲贵与清帝退位 何 瑜 黄煦明 / 0481

紫禁城小朝廷的社会史研究（1912~1924） 刘 平 孙 昉 / 0495

民族认同还是政治认同：清朝覆亡前后升允的政治

活动考论 张永江 / 0513

武昌首义后中国在日留学生的反应与活动

——基于日本外交档案的考察 张昭军 / 0544

清季民族国家认同理念之一侧面

——以刘师培的论说为例 李 帆 / 0568

从帝国到民国嬗替之际国家观念的变迁 俞祖华 / 0574

下 卷

第五编 清末民初的权势结构及其变化

国进民退：清季兴起的一个持续倾向 罗志田 / 0595

晚清地方督抚权力问题再研究

——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成 李细珠 / 0621

1909年载沣罢袁事件引起的列强交涉

——英国外交密档中的新发现 曹新宇 / 0655

试析清政府地方自治改革的取向 颜 军 / 0678

从“官民合力”到分道扬镳

——从湖南谘议局与巡抚的关系看清王朝的覆灭 杨鹏程 / 0692

清末民初县级财政的出现与公款公产的转变

——以江苏省宝山县为例 吴 滔 钟祥宇 / 0716

论清末民初政区剧变及其现实意义 华林甫 高茂兵 卢祥亮 / 0741

第六编 清末民初社会经济的延续与转折

辛亥革命与近代中国市场经济的发展 朱荫贵 / 0777

清末民初政治变革与民间资本银行业 戴鞍钢 / 0791

1898~1913年中日大米贸易外交谈判 [日] 堀地明 / 0801

辛亥鼎新后淮北的封建延续 马俊亚 / 0826

辛亥革命时期的江皖大水与华洋义赈会 朱 浒 / 0846

民国肇建与中国红十字会的转型	池子华 / 0872
论晚清东北鼠疫应对期间的行业防疫法规建设	焦润明 / 0887

第七编 清末民初思想观念的变与不变

辛亥年“赵屠户”名实蕴涵初探	刘世龙 / 0903
寇连材之死与“烈宦”的诞生	马忠文 / 0922
民国社会舆论对匪患之反应 ——以《申报》和《大公报》为例（1912~1934）	徐有威 吴乐杨 / 0950
从排诋佛教到提倡佛教 ——以清末民初张謇为主的讨论	徐 跃 / 0965
清末钦定正史考论 ——兼谈清末民初正史观念的转变	阚红柳 / 0987
民初童蒙教育的变与不变 ——以商务版《共和国教科书》为中心	瞿 骏 / 1005
国家建构语境下的妇女解放 ——从历史到历史书写	杨剑利 / 1021
附录 百年“清帝逊位”问题研究综述	陈 鹏 韩 祥 张公政 / 1043

第五编

清末民初的权势结构及其变化

国进民退：清季兴起的一个持续倾向

罗志田*

“国进民退”是前段时间经济学界讨论得较多的话题，本有其特指，非我所欲置喙；不过，在更广泛的意义上，此语恰表述出近代中国一个持续的倾向，即国家（state）的责任和功能大幅度扩展，而民间则步步退缩，渐有隐去之忧。这一倾向在近代兴起的第一个高潮，大致就在辛亥革命前十年，进入民国后仍继续发展。本文谨以一些有代表性的具体材料，初步勾勒这一持续倾向在清季的兴起和推进；更详尽的论证和学理的反思，则当俟诸他文。

一 引言 从小政府向大政府转变的国家

现在不少人研究中国史，喜欢说国家如何向基层渗透，甚至研究古代史的也这样说。其实在治理层面，国家不在基层，且也无意进抵基层（即缺乏向基层扩张的意愿和动力），是很长时间里的常态。国家真正涉入基层的治理，应是20世纪北伐之后的事了。

传统中国政治讲究社会秩序的和谐，其基本立意是统治一方应“无为而治”。古人也许很早就意识到了国家机器很可能会自主而且自动地扩张，所以必须从观念上和体制上对此“国家自主性”进行持续有效的约束。至少在理想型的层面，传统政治基本是一个不特别主张政府“作为”的“小政府”模式，接近于西方经典自由主义那种社会大于政府的概念。^①

与“小政府”对应的，是某种程度上的“大民间”或“大社会”。从

* 四川大学历史文化学院。

① 本节的概述较多采用了拙文《革命的形成：清季十年的转折（上）》（《近代史研究》2012年第3期）中的论述，谨此说明。

京师到各地，历代朝廷大体都把权、责层层释放，越到下面越放松。且权、责不仅是分到州县一级的地方官，而且很多时候是直接分给了基层的地方社会。秦汉时的乡里已非常弱化，实不能像一些人想象的那样行使“国家”的功能或代表“国家”。至少从唐中叶以后，大体上官治只到州县一级，且直接管理的事项不多，地方上大量的事情是官绅合办甚或是由民间自办的，可以说是官绅“共治”。

由于政府“作为”方面的要求不高，小政府模式的管理成本较低，资源需求不多，故产生与此配合的轻徭薄赋政策，可以不与民争利。按照孟子的说法，士可以无恒产，一般人则不可无恒产。中国这样具有“士治”风采的小政府模式，使“国家”似也带有士人的意味，即国可以无恒产，各级政府都不以府库充盈为目标（若以此著称，便可能被视为苛政），而藏富于民，民富则国安。^①

直到19世纪末，清廷基本维持着上述小政府大民间的模式。不过，任何轻徭薄赋的“小政府”，都是资源匮乏的政府，很难应付较大的突发事件。这一政治模式的根本缺点，就是最怕“天下有事”。一个府库并不充盈的政府，就连应付天灾都感乏力，遑论对外作战。一旦遇到外患，政府便常陷入捉襟见肘之窘境。

而近代的一个新形势，就是康有为强调的从大一统变成了万国林立的竞争局面。随着资本主义和科技的发展，今日所谓的全球化那时已经开始。在很大程度上，不是一国是否进入“世界”的问题，而是“世界”不容你留在外面。本来儒家强调国家不与民争利，前提是对外不多欲，才能够内施仁义。但外无强敌威胁、内能安居乐业，也是“天下归仁”所必需的社会基础。晚清的困窘在于，外敌的实际入侵和继续入侵的威胁，使得“富国强兵”成为政府不可回避的责任。故近代中国的寻求富强，更多是一种被动的选择。

清廷那时面临一个非常棘手的问题：中外的竞争既严峻又紧迫，外来的压力接踵而至，用传统的术语说，为了“退虏”，只有先“送穷”，才可能实现“富强”。现实已不容许一个小政府的存在，迫使清廷不得不向一个有

① 《论语·颜渊》所谓“百姓足，君孰与不足？百姓不足，君孰与足？”是这一理念的早期表述。用梁启超的话说，即“民无恒产则国不可理”。参见梁启超《西政丛书叙》（1897年），《饮冰室合集·文集之二》，中华书局，1989年影印本，第62页。

作为的大政府转变。为了不在对外竞争中落败，清廷就只能向傅斯年所谓“近代国家”的模式靠拢。^①

清季的一个根本变化，就是朝野都开始疏离于小政府的传统思路。面临退虏送穷时务的“国家”，不得不从不作为向有作为转化，始或扮演提倡、督促和推动的角色，继而就必须是政府自己作为（而不能仅是引导），且当下就要有作为，甚至很快发展到处处需要政府作为。这样的“近代国家”政治观念，与“不扰民”的小政府政治哲学根本对立，几乎没有妥协的余地。

而且，对各级政府而言，新政的开支基本是额外的支出。如梁启超所说，“各省所入，其支销皆已前定，而未有一省人能敷出者”。^② 各省如此，中央亦然。那时很多人说，中国财政紊乱，是因为没有外国那样的预算制。但中国此前的财政收支，大体还是在不作为的基础上以出量入，再量入为出。开始引入预算方式的一个附带效果，却是使督抚们更清楚地认识到“财政困难”的严重程度。江苏巡抚程德全就发现：“一经预算，不但按年出入所亏甚多，即按月所亏者亦不少。寅食卯粮，将何以济？”^③

这的确是个实际的问题，小政府的府库中不能有，实际也没有大量的积蓄。当年新政的举措，可以说样样需要钱，且每一项都要大量花钱。要举办各种新事业，就只能“筹款”。那时人人都知道钱不够，关键是不够的钱从哪里来。中国一直是个农业社会，政府的主要赋税来源也是农业税。除非长期积累，仅靠农业税入，很难应对大型的公共支出。若税收往非农业方向大幅度发展，意味着社会结构的大变，必然冲击以“耕读”为核心的整体文化。^④

以后见之明的眼光看，晚清政府增加财政收入的努力，还是颇见成效的。国家岁入（中央和各省政府收入）大致从鸦片战争后的四千万两，增

① 傅斯年：《中国民族革命史》，未刊手稿，原件见于台北中研院史语所傅斯年档。

② 梁启超：《上涛贝勒（载涛）书》（1910年2月），丁文江、赵丰田编《梁启超年谱长编》，上海人民出版社，1983，第504页（文字已据《近代十大家尺牍》核改）。

③ 程德全：《到苏接篆后上亲贵及政府书》（1910年），扬州师范学院历史系编《辛亥革命江苏地区史料》，江苏人民出版社，1961，第19页。

④ 大量的非农业税收，或意味着已存在一个庞大的非农业经济体。经济比例在短期内发生如此巨大的改变，在多大程度上冲击了社会民生，非常值得探讨。不过，清季丁粮以外税收的增添，至少在一些地方，有相当部分是出于征收方式的改变。如四川因设立经征局，改变原来由地方官“委托”民间包收的方式，结果仅契税就增至3倍多。参见《督宪（四川总督赵尔巽）奏创办经征酌保出力各员折》，《广益丛报》1910年4月29日，“章疏”，第1a~2a页。此材料承四川大学历史系刘熠同学提示。

加到甲午战争后的八千万两，再到辛亥年的约三万万两，其中大部分来自非农业税收。^①按照盛宣怀的想象，中国只要参酌日本的“理财之法，尽力于农矿工商，不必过于苛刻，富强可立而待”。^②实际上，除商业外，各类非农业的开发都颇需时日（尤其当时关税不能自主，在中外经济竞争中也难以保护本国实业）。被人寄予厚望的路矿等新事物，生财还遥遥无期，却先带来了许多新问题（详见另文）。

那时朝野的一个共识，即中国因为“专制”导致民信不足，故不能像外国一样征收大量赋税，却无民怨。如果能实行立宪，推行公开的预算决算制，采用正确的理财之法，便可大获进项，一举扭转局面。这是从一般读书人到梁启超这样的精英共同分享的观念。梁氏就认为，“苟能遵财政学之公例，以理一国之财，则自有许多新税源，可以绝不厉民，而增国帑数倍之收入”。他自己曾拟出一个《中国改革财政私案》，号称若能据此“将财政机关从根本以改革之”，则施行之后，“每年得十万万元之收入，殊非难事”。^③

梁氏虽号称“绝不厉民”，但他所谓的“新税源”，仍更多指向民间现有之款。当年物质层面的社会能力到底有多大，还可以进一步考察。那时中国税收确实不算重，即使加上清季新增的各种临时捐税，与后来或与外国比较，绝对值也不一定很高。^④但数字现实是一事，心理承受能力又是一事。不论当时民间是否有这么多钱，即使有，对从前不怎么出钱的人来说，新增部分数量如此大、种类如此多，已经特别“沉重”了。^⑤若猛增以倍数计的税收，百姓尚可接受，还不致“铤而走险”，确实需要非常丰富的想象力。

可以说，清季民间尚有余财不假，却也不是无尽的活水，可以源源不断。盖不论社会的物质潜能有多大，都是一个常数，不可能取之不尽、用之不竭。在上无拨款的大背景下，新政举措的主要开支，实际只能依靠民间。各级官员对动员社会力量的态度各不一样：趋新者可能勇于任事，守旧者或

① 资政院：《会奏议决试办宣统三年岁入岁出总预算案请旨裁夺折》，《申报》1911年2月14日，第2张第2版；Jean-Laurent Rosenthal and R. Bin Wong, *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2011), pp. 201–202.

② 盛宣怀：《奏陈画一币制办法折》，《东方杂志》第6卷第6期，1909年6月，第31页。

③ 梁启超：《上涛贝勒（载涛）书》，丁文江、赵丰田编《梁启超年谱长编》，第506页。

④ 痛斥苛捐杂税的梁启超也承认，“以各国租税所入与吾相较，则吾民之负担似不得云重”。参见梁启超《上涛贝勒（载涛）书》，丁文江、赵丰田编《梁启超年谱长编》，第505页。

⑤ 前引赵尔巽的奏折强调了新设经征局的绩效，但在次年保路运动期间，捣毁经征局成为四川各地民众相当普遍的举动，这非常能说明民间对此新举措的感受。

无意与民争利，有的人因官场积习而出以敷衍，也有人可能看到民间反弹的危险而不敢过于积极。随着各项新政频繁而至，各级官员或被迫敷衍，或设法规避，同时也不得不进一步开掘既存的社会资源。

二 国家向民间挺进：清查公款公产

从后来各督抚的感受看，清末新政耗费最多的，就是学务和警务。按当年的规则，高层级的学校和较大城市的巡警，是政府办理的，但大量的基层学校和乡村巡警，则是典型的官绅合办，主要经费出自民间。经费到底出在谁身上，是一个很直接的问题。新学堂是最先开办的新政，开始筹款还相对容易。地方上有各种各样的“会”“社”“馆”“所”，都有多少不一的“公费”“公款”（晚清的“公”在官与私之间，不是今天所说的“公款”），大致可以从中募到办新学的钱。但各种会、社、馆、所的积款总数是有限的，很快就用得差不多了。于是款的来源就逐渐转向相对富有的绅，并进而转向一般的民。

当时小政府的政治伦理并未发生根本的转变，政府至少在理念上还坚持着“官不经手”的原则，即不直接干预民间经费的处理。^①但随着那些能够即刻征用的表面公产逐渐枯竭，政府中人也开始以新思维考虑新手段，即“调查”民间的公产。1906年，中央政府有人上书，主张地方自治不能空谈，应落实在行动上，即“必办公益事业”。但这就牵涉到经费。此人的建议是在各州县“设立公产调查局，由各该州县选举公正绅商数人，充作局董，禀由地方官给予照会，调查本邑公产若干，作为兴办公益之用”。据说“政府诸公多然其说。惟某中堂深恐滋扰，遂未解决”而搁置。^②

从这位部员的观念中，能清晰地看到政府需要“作为”的压力。尽管其拟议的仍是官绅合办的模式，经费来源的目标则是非常明确的，即民间的公产。类似的主张最后终于付诸行动，到1909年，新颁的《城镇乡地方自治章程》即明确规定，城镇乡的自治经费，首先以“本地方公款公产”充之。^③度支部不久发出了关于清查公款公产的咨文，江苏省谘议局在年底通

① 详见罗志田《革命的形成：清季十年的转折（上）》，《近代史研究》2012年第3期。

② 《广益丛报》1906年12月15日，“纪闻”，第2a~2b页。

③ 《城镇乡地方自治章程》（1909年1月），故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》下册，中华书局，1979，第738页。

过了巡抚交议的《清查公款公产办法纲要》。^①这一执行方案成为其他地方模仿的样板。^②在此从观念到行为的进展中，原来拟议的“调查”已为“清查”所取代（但各地公文中仍时见“调查”字眼），更加直截了当。

到1910年，朝廷也感觉各地需办之事和其已有经费形成了较大差距，遂让各督抚讨论解决方案。督抚们感觉到朝廷“似欲言发于外，藉以折衷”，^③纷纷强调财力不足。大部分人都说地方财政早已入不敷出，试图把新政区分为宪政和普通行政，以此方式来规避须按年实施的“筹备立宪”项目（详见另文）。但浙江巡抚增韞则以为，“无政事，则财用不足。吾国非无财也，无理财者”也。能理财，问题就不难解决。如浙江的教育经费，就已确定“各属由赛会、演戏、儒田、贤租、宾兴、公款等项下自行筹措。现又清查公款公产，化无用为有用，无虞不敷”。^④

增韞所说的“化无用为有用”，也显示了时代观念的转变。看似“无用”的公产，本也是藏富于民的一种方式，正类养士的翰林院，有储存资源以待时需的功能。换言之，大量的社会资源，对于国家机器的运作，是一种直接的保障，尽管这一保障可能是以隐而不显的方式存在的。清季对这类资源或清查或裁撤，^⑤固是逼不得已，但也表明当时的急功近利已进抵各类资源的极限了。

胡思敬在1909年的奏折中说，除中央政府加征的部分外，

各省私自筹款，款目繁多，不可缕数。极而业之至秽且贱者，灰粪有捐；物之至纤且微者，柴炭酱醋有捐；下至一鸡一鸭一鱼一虾，凡肩

① 江苏省谘议局：《议决抚部院交议清查公款公产办法纲要案》，《申报》1909年12月5日，第3张第2~3版。

② 参见湖南谘议局《清查公款公产办法》（1909年），杨鹏程编《湖南谘议局文献汇编》，湖南人民出版社，2010，第220~221页。

③ 《瑞澂、李经羲致庞鸿书电》（1910年10月5日），钱永贤等整理《庞鸿书讨论立宪电文》，《近代史资料》第59号，中国社会科学出版社，1985，第53页。

④ 增韞：《奏遵旨并议御史赵炳麟等奏请定行政经费并附抒管见折》，《政治官报》第1047号，宣统二年八月，第10~11页。据胡思敬说，增韞这奏稿是出自张一麀之手（《国闻备乘·督抚趋时》，中华书局，2007，第122页）。而张此前在袁世凯幕中，是直隶办自治的重要智囊。不排除这里表述的观念受到直隶经验的影响，或也提示了国进民退的倾向是怎样从特例变成常规的。

⑤ 清查公产固是开源，裁翰林院却是节流，充分展现了朝廷认知中社会资源的物质化。储才的翰林院被视为可有可无，成为不必要的经费开支，也是思想大转变的一个表征。详见另文。

挑背负，日用寻常饮食之物，莫不有捐。居者有房捐，行者有车捐。其显然干犯名义者，有赌捐、有娼捐、有彩票捐。驯至百物踊贵，土货不流。佣人日获百钱，不抵昔时二三十钱之用。一农民也，漕粮地丁耗羡之外，有粮捐，有亩捐，有串票捐；田亩所出之物，谷米上市有捐，豆蔬瓜果入城有捐。一身任七八捐，力不能胜，则弃田而潜逃者，比比也。一商民也，有关税，有厘金，有统捐，有铺捐，有落地税，有销场税。一物经六七税，本息俱折，则闭门而倒骗者，累累也。^①

其最后所说农民弃田、商铺倒闭的现象，或有些夸张，但各类捐税的存在，时见于其他奏折，^② 应非虚言。更有甚者，为了寻求富强，越来越多的人在不知不觉中改变了国无恒产的取向，逐渐倾向于政府直接理财的政策取向。然而，若政府挟行政资源而直接“理财”，便已不是平等的竞争。一些领域中出现了政府“买则抑压，卖则居奇”的现象。在胡思敬看来，这等于是“官家而行劫夺之政”，不啻“绝民粒食”。^③ 尽管这仅是一些地区、一些领域不甚普遍的现象，但也是一个危险的开端。

对本已面临着普遍不信任情绪的清季政府而言，上述各种作为皆直接违背不与民争利的传统观念，属于典型的苛政，是“失道”的表现。新政所需的款项和既存的巨额战争赔款以及外债等，最终都落实到老百姓身上，成为百姓不小的负担，造成了强烈的民怨，清政府早已不得人心。清政府为增加财政收入所付出的社会成本，可能非常高昂。

时人对此并非没有认识，夏曾佑在1904年即曾指出，专制国君主“最不相宜者，则干涉民之财政”。若其“不明此理，而横干民之财政，则无论其用意之为善为恶，而君位皆不能保”。过去王莽和王安石的改革，“皆欲为民整顿财政”，结果都是天下大溃。^④ 他警告说，专制国的“政府，万不可以国家之事强聒于民。一强聒焉，则民以为皇帝要我银子，而嚣然不靖矣”。唯有“使国与民相忘。民若不知世有所为（谓）国家者，而后天下可

① 胡思敬：《极陈民情困苦请撙节财用禁止私捐折》（1909年7月6日），《退庐全集·退庐疏稿》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第45辑，台北，文海出版社，1970年影印本，第732~733页。

② 参见《苏抚奏拨苏省学务经费》，《申报》1908年7月28日，第1张第5版。

③ 胡思敬：《极陈民情困苦请撙节财用禁止私捐折》，《退庐全集·退庐疏稿》，第734页。

④ 夏曾佑：《再论中央集权》（1904年9月），杨琥编《夏曾佑集》，上海古籍出版社，2011，第236页。

以无事”。^①的确，中国历代政权所追求的，就是在“天威”象征性存在的同时，又使国与民相忘，不必时时向老百姓提醒“国家”的存在。

然而晚清的一大不同，就是“国家”的责任和政务发生了根本的转变。河南巡抚宝棻敏锐地注意到：“昔以教育为私人事业者，今则属于国家行政一端。”由于教育是推行最早的新政，故表现最明显，但也仅是一个侧面，更为根本的，是“一国之政务，今昔不同”。据其概括：“昔之政务简，故经费亦随之而寡；今之政务繁，经费亦随之而多。昔日支出之经费，国防与俸给而已；今则为民保安之政、助长之政，皆为国家之行政上必要经营之事业。”宝棻最直接的担忧，仍是政府经费的支出“浩繁而无有限量”，^②但他无意中却道出近代中国一个根本的转变，即过去民间承担的社会责任，现在逐渐转化为政府职能，落到国家头上了。

三 司法改革所见国家象征的转变

“国家”责任和政务的转变与“司法独立”的改革密切相关。尽管直到辛亥鼎革，大多数地方尚未建立独立的审判体制，故在民国之前，司法独立更多仍是虚拟的。且法制改革的实际进程是相对缓慢的，就是在理论上司法已经独立的民初，也有不少老百姓不愿赴各类司法机构告状，仍希望青天大老爷为其做主。另外，从清代到民国，法制改革又是各项改革中持续性最强的一个方面，其社会影响也同样更具延续性。

晚清所谓司法改革，除中央层级的修订法律外，也与政治改革中的改官制密切相关。历代州县一级的亲民官，其最主要的两项职能之一就是维持治安（另一职能即税收）。在清末设计的体制中，地方财政将半独立，司法独立之后，地方官的政务究竟何在？司法与行政的分离是全新的事物，治安程序中今日归警察（公安局）和检察负责的部分，当年便未曾梳理明白，不仅民众不习惯，官员本身也未必清楚。而新旧机构的重叠，既预示了争权夺利的可能性，也留下了相互推诿的空间。改革刚开始，已有一些问题出现。

两江总督张人骏就担心，司法案件不由州县官起诉，老百姓不习惯，未

① 夏曾佑：《论赫总税务司理财条陈》（1904年3月），杨琥编《夏曾佑集》，第151页。

② 宝棻：《奏遵旨并议御史赵炳麟等奏请确定行政经费折》，《政治官报》第1055号，宣统二年九月，第12~14页。