

苏全有 著

清末邮传部研究

中
华
文
史
新
刊

中华书局

ZHONGHUA WENSHI XINKAN



本书是第一部系统、全面研究清代末年的邮传部的专著。1906年设立的邮传部，承担着建设和发展交通、邮电事业的重任，在铁路、航运、邮政、电政事业的发展和利权回收方面有不凡的表现，对中国历史的发展进程产生了很大影响。本书对邮传部的成立背景、官制、机构、经费、规章管理、职掌等制度层面作了全方位、多视角的探讨，重点论述该部在发展中国交通事业和回收利权方面的事功，并对其政策决策作了深入检讨和重新审视。

中华文史新刊

清末邮传部研究

苏全有著

中华书局

序言一

知道中华书局将出版苏全有新著《清末邮传部研究》，内心颇感欣慰。

我与“中华”结缘将近半个世纪，深感辛亥革命研究的兴旺发达与“中华”的大力支持密不可分。如果，把辛亥革命研究这一史学分支的形成与鼎盛，作为“中华”出版业绩的重要组成部分，那是一点也没有夸张。此外，我对“中华”情有独钟，还由于“中华”历来重视对史坛新秀的发现、培植与提携，我自己在这方面就曾受益良多。此次“中华”慨然应允为全有出书，可以看作这一老字号优良传统的薪传。

对于此书本身，我不拟多作评介，应该让读者自己评判其价值。我只想借此机会再次强调：实证研究应是史学研究的基础。

长期以来，我曾不断以顾亭林“采铜于山”一语与年轻学者互勉。最近读茅海建《戊戌变法史事考》，在其自序中也发现一段与此相近相通的深沉感慨。他说：“在不可靠的‘史实’之上，现在正运行着大量的推导、演绎、归纳也只能是不可靠的。学术发展到今天，我们的手中已经不缺乏结论，相反的是，我们的思考却为各种各样相互抵牾的结论所累。其中一个大的原因，即为各自所握的‘史实’皆不可靠。因此，到了21世纪，我个人以为，在我们这一专业中，最重要的工作似为‘史实重建’。”这可谓切中时弊之语。

正是有鉴于此，全有从事清末邮传部这一课题研究之始，就

非常重视“史实重建”工作,并且力求作比较客观而又平实的陈述与解释。他在艰苦的研究过程中也有比较深刻的体会:“笔者在查阅中国第一历史档案馆所藏邮传部档案时,发现了许多铁路经营方面的材料,如收支盈亏、酬劳津贴、客货数目等记载,内容十分之丰富,很有研究价值。航运与邮电的资料也很丰富。此外,报刊上亦有大量报道涉及运营问题,如火车翻车、出轨、路基被雨水冲毁、战争影响等,丰富的资料与贫乏的研究极不成比例,形成强烈反差。”显然,研究之所以贫乏,之所以未触及这些资料,一个很重要的原因就是当今的学风仍然流于浮躁,许多学者不耐烦以较多的精力与时间做相关资料的搜集、整理与挑剔爬梳的苦活。不少人主要是依靠现成的史观、范式、视角乃至话语,写急于速成的所谓学术论著。学风之所以浮躁,当然有多方面的原因,不能单纯责备一般学者,特别是处于弱势地位的年轻学者。但浮躁的危害则早已是有目共睹,有见识有抱负的学者毕竟不会借口客观原因来原谅自己的粗疏。

晚清史研究之所以步履蹒跚,还或多或少与当年辛亥革命的宣传有关,即令是学者型的革命者所写的宣传文字,也难免流于偏颇乃至背离史实。对革命者来说,宣传是社会动员的重要手段,而对革命对象的妖魔化乃是顺理成章之事。长期以来,我们对晚清史的研究运用革命史料较多,而运用清朝官方档案则太少,自觉或不自觉地接受辛亥革命当年宣传文字的潜移默化,习非成是之处亦所难免。全有认为:“目前的学术界,已经由对革命神话般的歌颂转而为理性的思考,同时对于革命的对象——统治者的研究,也由一味批判而为冷静关注。”我倒觉得当前情况并非如此美妙。即以全有批评的铁路国有研究中的“商办情结”与“受害情结”而言,都仍然在某种程度上折射出当年革命宣传文字潜在影

响。一叶虽小,蕴藏信息极多。古人说“一叶知秋”,又说“一叶蔽目,不见泰山”。某些长期无形积淀而成的潜在“情结”,至今仍然阻碍我们以正常的心态研究历史与讨论问题。

全有对清末邮传部的研究,从搜集整理原始资料入手,没有预设任何评估结论,也不刻意追求作出任何“最终结论”。他的研究路径是“由政治到制度,由制度到部门,由部门到各部门关系,再到大的环境”。他的兴趣主要集注于发现问题,并且试图给这些问题以较为深入与比较合理的阐释。我觉得这样的尝试是应该给以肯定与提倡的,经过坚持不懈的努力,也许可以摸索出一条制度史研究的新路。

制度史研究目前仍然是中国近现代史领域比较薄弱的环节,期待更多有兴趣的学者加强这方面的研究。诚如全有所言:“由关注意识形态到关注制度变革,是学界的进步,尽管制度层面的变化比起思想层面的变化要慢半拍(恐怕远远不止半拍——沉注),但从一定意义上讲,这一变化更有意义,因为将观念的变化用制度的形式加以落实,将会直接作用于社会。”我们应该珍惜这个进步,并且期望制度史的研究将会把整个中国近现代史的研究推进到一个新的阶段。

此书论述比较平实,但实际上提出的新问题、新思路、新视角、新方法甚多,读后颇多启发。老年人难免唠叨,下笔往往不能自休,即以此为序,尚祈各界先进鉴谅并不吝赐教。

章开沅

乙酉暮春于桂子山麓

序言二

吏、户、礼、兵、刑、工六部，是隋唐以后历朝历代中央行政机构的基本格局。其中，吏部掌管文职官员的铨叙、勋阶、黜陟之政；户部掌管全国户口、土田、财赋、国用、钱法等事务；礼部掌管吉、嘉、军、宾、凶五礼秩序和学校、贡举之法；兵部掌管全国兵籍和武职铨选、考核、奖惩及简覆军实、厘治戎政等事务；刑部掌管全国刑罚政令和折狱审刑等；工部掌管天下工程造作之政令与其经费等。在传统社会国家事务并不繁杂的情况下，六部之设，大致可措置裕余，所以自隋朝在尚书省下设吏、民（唐以后改称户部）、礼、兵、刑、工六部以来，这种格局一直沿袭了1200余年。

直到鸦片战争以后，中国面临亘古未有的大变局，政治、经济、军事、外交、文教各个领域都出现了许多新事物，传统的六部制度已不适应新的形势。譬如，此时面对的外国已不是藩属，而是力量比中国强大的列强；此时的外交已不是纳贡与册封，而是在不平等的条件下与外国签订条约、协议、合同、章程等，南北洋大臣主持“夷务”的体制已不能满足列强的需要，它们向清政府施加压力，在中央设立“总理各国事务衙门”，专门负责处置外交事务。有学者称：“总理衙门的设立，固然是西方国家侵略的产物，然而其中也确实显露了旧的政治体制的陈腐落后，进行变革已势在必行。”（白钢主编：《中国政治制度史》）

于是在清末新政和预备立宪中，厘定官制成为重要内容。首

先是秉承列强旨意,将临时性的差遣机构“总理衙门”改组为与六部并列而班列六部之前的专职机构“外务部”。传统的中央行政机构的六部格局开始被打破。1903年设立了商部。在传统的六部中,户部兼有一定的管理商人、商业的职能,但主要是为了向商户收税,此外没有一个部是管发展工商业的。商部是在重商思潮影响和推动下的产物。革命党人的一枚炸弹催生了巡警部的出现:1905年吴樾谋炸出洋考察政治的五大臣,企图阻止清政府的立宪活动,詎知反而引起清廷的警觉,使之认识到需要加强警政来镇压党人的破坏活动。有意思的是,差点挨炸的五大臣之一的徐世昌,因其仆从曾拒吴樾于火车上,被认为其左右有对付革命党的人才,就被保举作了巡警部首任尚书。同年,清廷关于停废科举,大兴学堂的决策使专管全国教育行政、稽颁学校政令的学部走向前台。1906年,清廷在“预备立宪,须先厘定官制”的认识下,对部院进行了大改组。在将巡警部改为民政部、户部改为度支部、兵部改为陆军部、刑部改为法部、工部并入商部改称农工商部的同时,增设了邮传部,统辖全国路、船、邮、电四政。1911年又将礼部改组为典礼院,吏、户、礼、兵、刑、工六部成为历史的名词,以六部为标志之一的中央行政制度的传统格局终于从名称和形式上完成了向现代政治体制的过渡。

有了清政府的这一举措,才有了我们手上这篇专门研究邮传部的博士学位论文。

邮传部自设立之初,就承担了建设和发展中国交通、邮电事业的重任。西力东侵以来,中国人就梦想着学习西方富强之术,大力兴办在国民经济中起命脉作用的交通和邮电事业。台湾巡抚刘铭传认为:“铁路之利于漕务、赈务、商务、矿务、厘捐、行旅者不可殚述。”(刘铭传:《请开铁路以图自强疏》)早期维新思想家郑观应认

为:铁路“有十利而无一害”(郑观应:《铁路》)。总理衙门官员则认为邮政与电局相辅,以火车轮船为递送,是利商利民的“利国要政”(总理衙门:《议办邮政折》)。在此认识下,不断有人提出自造轮船,自建铁路,开办邮政和电信。虽然1866年安庆内军械所造出了我国第一艘自制新式轮船“黄鹄”号,1880年李鸿章在天津创办了电报总局,1881年开平矿务局筑成了我国第一条自建铁路,1896年清政府开办了“大清邮政”,中国的船政、路政、电政、邮政分别自那些“第一”出现以来已有不小的进步,但这些事务概归总理衙门“总理”,只在该衙门繁杂事务中占一小块位置,在中央一直没有一个负责统筹规划“四政”发展,处理“四政”涉外问题的专门行政机构,致使国家在传递信息、流通商货、巩固国防、挽回利权等方面大受影响。

“交通事业的发展与管理水平的滞后之反差,给政府政治体制改革提供了内在需求与外在压力,突破管理这一制约瓶颈乃当务之急。”(苏全有:《“邮传部研究”开题报告》)在此形势下,邮传部应运而生。邮传部设立以后,轮船、铁路、电线、邮政“始有总汇之区焉”(刘锦藻:《清朝续文献通考》)。邮传部一挂牌,就承担了繁杂的行政事务,兼有一些国家现代政府铁道部、交通部、邮电部的所有职能。其在行政中枢的地位也十分显赫,一些重要大员,如张百熙、岑春煊、徐世昌、唐绍仪、盛宣怀,都曾担任过该部长官。正当收回利权运动风起云涌如火如荼之际,邮传部的诞生,颇有临危受命之慨,它在致力于发展铁路、航运、邮政、电政事业的同时,在四政利权回收方面亦有不凡的表现。邮传部先后出台了借债筑路政策、官营政策,并在清王朝最后的日子,又出台了铁路干路国有政策。这些举措不论是在当时还是今天,都是备受争议的。在清廷人心已失、民众激愤地要推翻它的时候,将朝廷已准归商办

的铁路收归国有,侵害了所有认股的商民的利益,而且对力保自身权利的民众采取强硬的态度,无异火上浇油,使清廷坐到了火药桶上,终于被四川保路风潮和武昌起义的爆发所掀翻。

邮传部处于那么重要的地位,做了那么多的事情,对中国历史发展进程产生了那么大的影响,然而学术界一直没有人对它做全面而系统的研究,有之,则自今日我们手中这部洋洋 30 余万字的专著始。

本书作者苏全有博士是河南师范大学的青年才俊和骨干教师,长期从事中国近现代史的教学和科研工作。多年来潜心治学,辛勤笔耕,已发表论文百余篇,出版著作十余部,成果不可谓不多,涉猎的面不可谓不广。然则在赞赏其研究论著多而广的同时,不能不看到,由于工作环境和科研条件的限制,他以前的许多研究是浅尝辄止的。我曾对他笑言:“你有这么多成果,可别人还说不出你是哪方面的专家。”言外之意就是希望他在某些领域做深入的研究,成为在这些领域颇有建树的专门家。鲁迅所言“选材要严,开掘要深”,又岂只是适用于写小说。

全有得到来本所深造的机会,实际是得到专心致志深入研究的三年宝贵时间。他抓住这个机会,抓紧三年的时间,就清末新设立的中央行政机构邮传部这一前人缺乏专门研究的课题进行全方位、多视角、“整体史”式的探讨,在对该部的成立背景、官制、机构、经费、规章管理、职掌等等制度层面作全景式扫描的基础上,重点论述了该部在发展中国交通事业和回收利权方面的事功,尤其是对其政策决策作了深入检讨和重新审视。

该书最大的特点或优点是扎实和原创,即在翔实地占有资料的基础上对史实的合理重构或诠释。在汗牛充栋的档案堆里爬梳,在浩如烟海的史籍丛中搜求,获致如此详尽的史料,没有坐冷

板凳的决心,没有忍受武汉 40℃ 高温和北京 -20℃ 严寒的毅力,是绝对办不到的。然而功夫不负有心人,这部著作在作者成为邮传部研究专家的道路上铺垫了一块厚重的基石。看到这一点,作为指导教师之一的我感到由衷的欣慰。

严昌洪

2005 年 6 月于武昌桂子山

目 录

序言一	章开沅	1
序言二	严昌洪	4
绪论		1
一、学术前史		1
(一) 铁路		1
(二) 外债问题		11
(三) 邮电与航运		18
(四) 余论		23
二、选题意义等		25
(一) 选题意义		25
(二) 重难点与创新点		27
(三) 研究视角及评价标准		29
第一章 邮传部的成立		33
一、晚清交通管理沿革		33
二、邮传部的成立		37
三、部务交接		44
四、经费		49
第二章 人事、规章制度与管理		57

2 清末邮传部研究

一、管理层的变动	57
(一)更迭频仍	57
(二)关键人物	60
1、初期	61
2、中期	66
3、后期	74
二、规章制度	79
(一)官制	79
1、官员、薪俸与公费	79
2、总协理与督办制度	86
(1)总协理	86
(2)督办	90
3、其他官职	93
(1)顾问官	93
(2)议员	94
(3)洋务总办	95
(4)交通使与邮传使	95
(5)铁路总稽查	96
(二)交通规章	96
1、四政专律	96
2、交通规章	98
三、洋员管理	101
四、留学生管理	108
第三章 机构	116
一、内部管理机构	116
(一)两厅四司	116

(二)铁路总局	118
(三)其他机构	123
二、外部机构	129
(一)交通银行	129
(二)学堂	138
1、学堂综观	138
2、专业学堂类析	145
(1)航运学堂	145
(2)铁路学堂	148
(3)邮电学堂	152
(4)综合性学堂	153
第四章 职掌	160
一、与中央各部门的权限划分	161
(一)与农工商部	161
(二)与陆军部	167
1、裁驿	167
2、两部交接	170
(三)与外务部	175
(四)与度支部	180
(五)与学部	182
(六)与资政院	184
(七)与税务处	186
二、与地方督抚之间的权限划分	188
(一)铁路	190
(二)省电归部	194
1、经过	194

4 清末邮传部研究

2、影响·····	198
三、邮部越权·····	202
四、邮部失位·····	205
1、袁世凯的势力·····	205
2、外务部的凌侵·····	209
3、张之洞等的影响·····	212

第五章 邮传部与清末交通事业的发展····· 216

一、铁路事业的拓展·····	216
（一）统筹划一·····	216
1、线路布局·····	216
2、轨制·····	218
3、枕木等·····	220
（二）致力建设·····	222
1、免税·····	223
2、筹集资金·····	226
3、其他·····	228
（三）各地方铁路发展·····	229
1、北方地区·····	229
（1）京张、张绥、张库、张恰等铁路·····	229
（2）西北铁路·····	232
（3）东北、华北铁路·····	234
2、南方地区·····	235
（1）西南地区·····	235
（2）东南地区·····	239
（四）发展铁路营运·····	241
1、加强车票、运费管理·····	241

2、减税培源·····	244
3、厉行整顿·····	247
4、维护治安秩序·····	249
5、其他措施·····	251
二、航运事业的进步·····	255
(一)发展航运的举措·····	255
1、调查各地航业·····	256
2、制订规章·····	258
3、其他·····	260
(二)航运发展状况·····	262
1、内河航运·····	262
2、外洋航运·····	266
三、邮政事业的推动·····	268
(一)调查、统计与计划·····	269
(二)邮政政策与章程·····	270
(三)地方邮政的发展·····	272
(四)联邮与接收邮政后的发展·····	275
四、电政事业的演进·····	279
(一)发展举措·····	279
1、健全章程·····	279
2、整顿与改良·····	282
3、增费与减费·····	285
4、其他措施·····	288
(二)发展成绩·····	291
1、各地电线发展·····	291
2、电政局的进步·····	295

五、其他事业的开展	298
(一) 汽车	298
(二) 电灯	299
(三) 无线电	301
(四) 航空	302
第六章 利权回收	304
一、铁路修筑、管理权	304
(一) 京汉路	305
(二) 苏杭甬铁路	310
(三) 东北铁路等	315
(四) 材料国产化	321
二、邮政管理权	326
(一) 接收邮政	326
(二) 打击客邮	333
三、电政权	334
(一) 中俄交涉	334
(二) 中日交涉	337
(三) 中德交涉	340
(四) 中英等交涉	341
四、航运权	345
五、对利权回收代价的检讨	347
(一) 京汉路	349
(二) 粤汉路	352
(三) 苏杭甬铁路	356
(四) 其他铁路	359
(五) 邮电	360

第七章 政策决策	365
一、干路国有政策	366
(一) 出台过程	366
(二) 时机	372
(三) 股本摊还	382
(四) 策略强硬	389
二、借债筑路政策	400
(一) 邮传部的借债筑路活动	400
(二) 以夷制夷的企图	407
(三) 邮传部的失误	412
(四) 借款筑路的原因	422
1、两种不同的声音	422
2、借债筑路乃必然选择	428
三、官营政策	432
(一) 商电归官	432
(二) 招商局部辖	439
(三) 商办铁路的弊端	446
1、绅领	446
2、省界	450
3、腐败	453
4、强征股	457
(四) 官办与商办	459
结语	464
征引史料及参考论著	481
心语——代后记	506
表录	