

湖湘

周正云 辑校

晚清湖南新政奏折章程选编

湖湘文库编辑出版委员会 岳麓书社

文库

周正云 辑校

晚清湖南新政奏折章程选编

湖湘文库编辑出版委员会
岳麓书社



湖湘文库
乙编

湖南理工学院图书馆



Z1227915

图书在版编目 (CIP) 数据

晚清湖南新政奏折章程选编/周正云辑校. —长沙:

岳麓书社, 2010

ISBN 978-7-80761-418-0

I. 晚… II. 周… III. ①奏议—汇编—湖南省—清后期

②地方政府—方针政策—汇编—湖南省—清后期

IV. ①K249.065②D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 139159 号



湖湘文库

湖湘文库编辑出版委员会

晚清湖南新政奏折章程选编

辑校 周正云

责任编辑 马美著

特邀编辑 蔡志斌

整体设计 郭天民

出版发行 岳麓书社

网 址 <http://www.yueluhistory.com>

地 址 湖南省长沙市爱民路47号

邮 编 410006

电 话 0731-88885616 (邮购)

经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙化勘印刷有限公司

版 次 2010年9月第1版第1次印刷

开 本 960 × 640 1/16

印 张 47.5

字 数 553千字

书 号 ISBN 978-7-80761-418-0/G·854

定 价 98.00元

如有印装质量问题,请与承印厂调换

厂址:长沙市青园路4号 电话:0731-85583670 邮编:410004

ISBN 978-7-80761-418-0



9 787807 614180 >

湖南理工学院图书馆



Z1227915

《湖湘文库》编辑出版领导小组

顾 问 张春贤 周 强 徐守盛 杨正午 周伯华
胡 彪 肖 捷 许云昭 文选德 孙载夫
戚和平 谢康生
组 长 蒋建国 路建平
副组长 郭开朗 王汀明
成 员 李友志 钟万民 姜儒振 魏 委 吴志宪
刘鸣泰 朱建纲 龚曙光 周用金 朱有志
王晓天 钟志华 刘湘溶 肖国安

《湖湘文库》编辑出版领导小组办公室

主 任 刘鸣泰 朱建纲
副主任 魏 委 吴志宪 田伏隆 王新国
尹飞舟 龚曙光 唐浩明
成 员 唐成红 陈祥东 肖 荣 苏仁进
田方斌 王德亚

《湖湘文库》编辑出版委员会

主 任 文选德
第一副主任 刘鸣泰
常务副主任 张光华 彭国华 张天明
副主任 熊治祁 夏剑钦 丁双平 朱汉民 曾主陶
委 员 李建国 易言者 李小山 刘清华 黄楚芳
黄一九 胡 坚 周玉波 雷 鸣 王海东
韩建中 章育良 杨 林
装帧设计总监 郭天民

出版说明

湖湘文化源远流长，博大精深，是中华文化中独具地域特色的重要一脉。特别是近代以来，一批又一批三湘英杰，以其文韬武略，叱咤风云，谱写了辉煌灿烂的历史篇章，使湖湘文化更为绚丽多彩，影响深远。为弘扬湖湘文化、砥砺湖湘后人，中共湖南省委、湖南省人民政府决定编纂出版《湖湘文库》大型丛书。

《湖湘文库》编辑出版以“整理、传承、研究、创新”为基本方针，分甲、乙两编，其内容涵盖古今，编纂工作繁难复杂，兹将有关事宜略述如次：

一、甲编为湖湘文献，系前人著述。主要为湘籍人士著作和湖南地区的出土文献，同时酌收历代寓湘人物在湘作品，以及晚清至民国时期的部分报刊。

二、乙编为湖湘研究，系今人撰编。包括研究、介绍湖湘人物、历史、风物的学术著作和资料汇编等。

三、乙编中的通史、专题史，下限断至1949年。

1894年，中国在甲午战争中惨败于日本，激起全民族的觉醒，

四、甲编文献以点校后排印或据原本影印两种方式出版。

五、除少数图书以外，一律采用简体汉字横排。

六、每种图书均由今人撰写前言一篇。甲编图书前言，主要简述原作者生平、该书主要内容、学术文化价值及版本源流、所用底本、参校本等。乙编图书前言，则重在阐释该研究课题的研究视角和主要学术观点等。

七、对文献的整理，只据底本与参校本、参校资料等进行校勘标点，对底本文字的讹、夺、衍、倒作正、补、删、乙，有需要说明的问题，则作出校记，一般不作注释。

八、甲编民国文献中的用语、数字、标点等，除特殊情况外，一般不作改动。乙编图书中的标点、数字用法、参考文献著录规则等均按现行出版有关规定使用和处理。

《湖湘文库》卷帙浩繁，难免出现缺失疏漏，热望社会各界批评指正。

《湖湘文库》编辑出版委员会

前言

《晚清湖南新政奏折章程选编》是晚清新政时期湖广总督和湖南巡抚以推行变法自强“新政”为主要内容的奏折、所定章程及所发政令等的选编。本书所称晚清新政时期，是指从甲午战争后到被辛亥革命推翻前的清王朝时期。点校、编辑本书，是希望为关心湖南近代法制变革和湖南近代社会发展的人们提供一些原始资料，以供研究之用，并通过研究者的传播，让后人真切了解晚清变法自强的新政时期湖南人更法制、行新政，以促湖南进步所作的努力与所创业绩，了解前人为近代湖南所作的贡献与图强精神，以作当政者之鉴而为自励者之资。

近代中国，特别是湖南，封建法律制度向资本主义法律制度的转变，严格地说，当在十九世纪晚期中日甲午战争失败后开始发生。自甲午战争后，晚清政府推行的“变法自强”新政，大约包括十九世纪九十年代的“维新运动”，二十世纪初的“行新政”和“预备立宪”。正是晚清政府的“变法自强”促成了我国法制由封建主义向资本主义的转变，而其内容则包括宪政、行政、军政、民政、教育、财税、实业、交通、涉外、民刑和司法诸方面。

1894年，中国在甲午战争中惨败于日本，激起全民族的觉醒，

兴起了以“除积习，行实政”为主要内容的维新运动。光绪二十一年闰五月，清政府颁布“求治诏”，这是维新运动的起点。“求治诏”说：“自来求治之道，必当因时制宜，况当国事艰难，尤应上下一心，图自强而弭祸患。朕宵旰忧勤，惩前毖后，惟以蠲除积习，力行实政为先。叠据中外臣工条陈时务，详加披览，采择施行，如修铁路、铸钞币、造机器、开各矿、折南漕、减兵额，创邮政、练陆军、整海军、立学堂。大约以筹饷练兵为急务，以恤商惠工为本源，此应及时举办。至整顿厘金、严核关税、稽察荒田、汰除冗员各节，但能破除情面，实力讲求，必于国计、民生两有裨益。着各直省将军、督抚将以上各条，各就本省情形，与藩臬两司暨各地方官悉心妥筹，酌度办法，限文到一月内分晰复奏。当此创巨痛深之日，正我君臣卧薪尝胆之时，各将军督抚受恩深重，具有天良，谅不至畏难苟安，空言塞责。”^①

此后数年，朝野讲求时务，力图变法自强。当时，开特科、裁冗兵、改文武科举制度、立大小学堂等逐渐施行，只是风气尚未大开，论说莫衷一是。于是，光绪二十四年四月二十二日，光绪帝颁“定国是诏”^②，确定以兴学堂、育人才为国家自强大计。其时，湖广总督张之洞和湖南巡抚陈宝箴会奏变革文武科举，兴办文、武两学堂，奏办矿务，奏设火柴、机器、轮船等公司，立学会，办报纸，设保卫局等，史称湖南的维新运动“几为各行省冠”。然而，慈禧后党发动政变，扼杀了维新运动。

二十世纪初，国际国内形势逼迫晚清政府重兴“变法”，推行“新政”。光绪二十六年十二月初十日，清政府颁“变法自强”谕

①朱寿朋：《光绪朝东华录》第3631页，中华书局印，1958年12月版。

②朱寿朋：《光绪朝东华录》第4094页。

说：“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。……大抵法积则敝，法敝则更，惟归于强国利民而已。”“总之，法令不更，固习不破；欲求振作，须议更张。著军机大臣、大学士、六部九卿、出使各国大臣、各省督抚，各就现在情弊，酌参中西政治，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，各抒己见，通限两个月内悉条议以闻。”^①

光绪二十七年八月，两江总督刘坤一、湖广总督张之洞联合上疏变法，史称“江楚会奏变法”。刘张的变法主张，极大地影响了二十世纪初年清政府的变法新政。从光绪二十七年到光绪三十一年，晚清“新政”主要见于改军制，废科举，整吏治，设警察，定学制，兴学堂，办公司，兴路矿诸方面。

光绪三十二年七月，清政府颁“仿行宪政，预备立宪”谕，把厘定官制作为预备立宪的起点，又把厘订法律，兴教育，清厘财政，整顿武备，普设巡警，使绅民明悉国政等作为预备立宪的重要措施。后来又强调推行地方自治，以“渐立宪政萌芽”。诏谕说，仿行宪政，“目前规制未备，民智未开，若操切从事，徒饰空文，何以对国民而昭大信？故廓清积弊，明定责成，必从官制入手。亟应先将官制分别议定，次第更张，并将各项法律详慎厘订，而又兴教育，清厘财政，整顿武备，普设巡警，使绅民明悉国政，

①朱寿朋：《光绪朝东华录》第4601页。

②朱寿朋：《光绪朝东华录》第4601页。

③朱寿朋：《光绪朝东华录》第4601页。

以预备立宪基础”。^① 光绪三十三年八月，清政府又颁谕，明确“君主立宪”为国家政体。

晚清变法自强虽是行将覆亡的封建王朝为维护皇权和挽救封建统治的自救措施，却为我国引进了西方资本主义法律思想和法律制度以及先进的科学文化，也把湖南的法制引入近代资本主义法制的轨道。

二
总督和巡抚是清朝的地方政要。总督重在典兵，一切海防、边防、水陆各军以及洋务、厘务、盐务，凡与军政、军饷有关系者总督主之。巡抚重在吏治，一切地丁、关税、刑名、钱谷以及考核吏治，调剂民生，凡于地方有关系者巡抚主之。其间经纬万端，亦复互有出入。简言之：“总督专重兵制，巡抚专重吏治。”^②

当时，湖北、湖南两省称湖广，清朝政府设湖广总督常驻武昌而督察湖南。自甲午战争后到清朝覆亡，张之洞任湖广总督时间最长，此外有端方、赵尔巽、陈夔龙等。为湖南巡抚者，依次有陈宝箴、俞廉三、赵尔巽、陆元鼎、端方、庞鸿书、岑春蓂、杨文鼎等。巡抚衙门称“巡抚部院”，巡抚别称“抚宪”或“抚院”。

《晚清湖南新政奏折章程选编》所辑湖广总督和湖南巡抚奏折、施政章程及政令等，共分十三辑，其主要内容如下：

(一) 会奏变法

①朱寿朋：《光绪朝东华录》第5563页。

②朱寿朋：《光绪朝东华录》第4240页。

从变通科举到废除科举是改革职官选任制度的关键。维新运动时期，湖广总督张之洞和湖南巡抚陈宝箴会奏变通科举；“行新政”时期，张之洞、端方与袁世凯等会奏废除科举、推广学校。

光绪二十七年八月，两江总督刘坤一、湖广总督张之洞遵照“变法自强”谕，先后上奏三折即《江楚会奏变法折》。其第一折说：“中国不贫于财而贫于人才；不弱于兵而弱于志气……保邦致治，非人无由，今就育才兴学之大端，参考古今，会通文武，酌拟四事：曰设文武学堂、改文科、停武科、奖励游学，此四者为求才治国之首务。”其第二折说，“立国之道”一曰治、二曰富、三曰强。“整顿中法者，所以为治之具也；采用西法者，所以为富强之谋也。”将中法必应整顿变通者拟为“崇节俭”、“破常格”、“停捐纳”、“课官重禄”、“去书吏”、“去差役”、“恤刑狱”、“改选法”、“筹八旗生计”、“裁屯卫”、“裁绿营”、“简文法”十二条，强调革除各弊才是“自强根本。”其第三折主张“采西法以补中法之不足”，提出了“广派游历”、“练外国操”、“广军实”、“修农政”、“劝工艺”、“定矿律路律商律交涉刑律”、“用银元”、“行印花税”、“推行邮政”、“官收洋药”、“多译东西各国书”等采用西法的措施，基本精神是“考西人富强之本源，绎西人立法之深意”。^①

光绪三十二年，修律大臣沈家本奏《刑事民事诉讼法》草案，光绪帝诏令各省督抚悉心研究，据实具奏，湖广总督张之洞、湖南巡抚岑春蓂组织核议后分别具奏。张之洞奏，《刑事民事诉讼法》草案“大率采用西法，于中法本原似有乖违，中国情形亦未尽合，诚恐难挽法权，转滋狱讼”，“有碍难通行之处”。又主张先

^①朱寿朋：《光绪朝东华录》第4727—4773页。

修订刑法、民法，再议刑民诉讼法。岑春煊奏，《刑事民事诉讼法》“原文各条大半可行”，而“陪审、律师先有刻难胜任之虞”。《刑事民事诉讼法》在清末未能修改实行。

以上会奏变法各折于湖南新政有极大影响。

（二）筹备宪政

光绪三十二年，清政府宣布预备立宪；三十四年公布《咨议局章程》，谕令各省成立咨议局。同年十一月，湖南遵旨设咨议局筹备处，于宣统元年成立咨议局。湖南咨议局通过了一系列推动湖南进步的决议案。

宣统年间，湖南筹备宪政，包括设立湖南地方自治筹办处和自治研究所，筹办湖南城镇乡自治，完备厅州县警察，试办预算、决算，统计全省户口等事。

（三）改军制、设军校

湖南改革军政，主要有改练军队和设立军事学堂培养将才两项措施。光绪二十四年三月，张之洞开始裁汰湖北、湖南两省绿营、勇营兵勇。光绪二十八年，俞廉三开始精选绿、勇各营，分设常备、续备、巡警等军，操习新式枪炮，改练新军。湖南新军先后在俞廉三、赵尔巽、端方任巡抚时改练而成。

光绪二十三年、二十八年，湖南两次设武备学堂，为培养将才之地。

（四）改革官制

光绪三十二年，清政府改革中央官制。光绪三十三年五月，清政府颁《各省官制通则》，提出地方官制改革方案。

湖南的官制改革主要有改学政为提学司，改提刑按察司为提法司；新设劝业道、巡警道和株洲县；裁钱粮道和地方四道。此外，还裁减了一些州县闲职、冗员。

（五）整饬吏治

湖广督抚遵循相沿已久的吏治制度，包括奉旨查察、选调、考核、荐举、奖励、弹劾属员以及离任交代等制度。在湖南历届巡抚中，陈宝箴、俞廉三、赵尔巽皆严格吏治，而赵尔巽的整顿吏治札文更值得一读。整饬吏治既是新政的重要内容，又是新政成败的关键一环。

（六）设警察、办贫民习艺所

晚清警察之制兴自保甲，而借重于日本经验。

咸丰初年，湘省办团练。同治十年，设保甲总局，光绪时实行保甲、团练联防。光绪二十四年戊戌变法时，湖南曾改保甲局为保卫局。

湖南办警察始于光绪二十九年二月一日，以“兴利除害，保卫地方”为要务，归属保甲局。赵尔巽任巡抚时即设立了专门的警察机构——湖南省城警务总局。而《湘潭警察详细章程》可知府厅州县办警察之一斑。

光绪三十一年，端方在省城开办警察学堂，为湖南警察教育之始。宣统二年，湖南各厅州县巡警机构基本完备。

地方民政之著而新者，乃是办贫民工艺厂。清政府提倡以“意在教民，不同计利”，使“工有所劝，民有所养”为宗旨办贫民工艺厂。^①

湖南开办贫民工艺厂，收聚社会游民、贫民入厂习艺，寓教于养，以消弥地方隐患，包括戊戌变法时保卫局开办的迁善所，新政时期各地办的工艺厂局和宣统二年筹办的贫民工艺厂等。

其次，设禁烟查验所或禁烟公所查禁鸦片、查处烟犯也是当

^①朱寿朋：《光绪朝东华录》第4793页。

时的民政措施之一。其他民政措施本书未收集。

(七) 兴学堂、育人才

湖南兴办学堂始于维新时期，其时有代表性的学堂是时务学堂，本书收集了时务学堂的各章程。

光绪二十八年，清政府颁“兴学诏”，要求各省改书院为大、中、小学堂。清政府为兴学，广泛采用官立、公立和私立三种形式，并奖励捐资办学。俞廉三、赵尔巽、端方等巡抚于湖南学务颇有建树，故晚清湖南兴学居于各省前列。出国游学也是晚清湖南兴学的重要一环。湖南的女子学堂亦于是时兴起。

(八) 理财政

陈、俞二抚为了辟财源，一面兴矿务，铸铜元；一面筹办契税、米捐、盐斤加价及粤引配销，而练新兵、筹新政，修粤汉路等所费甚多，又加水灾频仍，需大批赈款等，晚清时的湖南财政日亏。

旧制，省布政使司掌理全省财税。宣统元年，湖南成立清理财政局清理全省财政收支。省布政使司增设财政公所，为管理全省财税专门机构。

地丁、漕粮为湖南赋税大宗，既严限征收，又有蠲缓、递缓和豁免之制。在《光绪朝朱批奏折》中，此类奏折相当完整，本书仅止示例。

本书所举湖南商税包括盐税、茶税、烟酒税、矿税、契税、厘金、鸦片税和关税。关税又分常关税和海关税，重在税务而略于税则。

(九) 振兴实业

农、工、商三业，晚清时合称“实业”。维新时期，晚清政府确立了农为本、“通商惠工”的基本经济政策。

光绪屡诏劝兴农务，但各资料中不见湖广督抚兴农专折。湖南抚院仅有办农务学堂、农林试验场及《劝兴树艺告示》等。晚清管理农业仍是传统落后的方式，始终例行各省巡抚每年分二麦、早稻、中晚稻三季奏报收成情况，连年累月报告本省粮价与雨水情形制度。本书限于篇幅，没有选入。

晚清湖南工业之最著者是矿务。陈宝箴首先以“苏民困、浚利源”为宗旨，采取官办、官商合办、官督商办三种形式办矿，遂形成晚清时期湖南矿务总局管官矿，湖南全省矿务总公司分中、南、西三路管理全省商矿的布局。当时，这种设全省矿务总公司管领全省商矿的模式有利于维护本省矿权，被不少省份效法。

甲午战争后，晚清政府曾诏令“仿照西例”，设公司办工商；光绪二十九年，清政府制颁《公司法》，湖南兴起的公司，亦以湖南全省矿务总公司为著，《奏办湖南全省矿务总公司章程》也是当时有代表性的公司章程。

(十) 交通

铁路、轮船、电报和邮政，晚清时期统称“交通”。

光绪十六年，湖南拟安设电线，因民众反对而中止。光绪二十二年，从省城长沙经湘阴、岳州、临湘驿路沿线至湖北蒲圻，再达武昌的电线安设成功，又接通长沙至湘潭电线，湖南始有电讯。

官督商办湘段粤汉铁路是湖南兴交通之要务。湖广总督张之洞力主赎回粤汉铁路修筑权，又力持官督商办。湖南先后成立湖南铁路筹款购地公司、湖南商办粤汉铁路有限公司、奏办湖南粤汉铁路总公司，专集华股自办湘段粤汉铁路。从光绪三十一年开始官督商办六年，公司集股折白银共五百三十五万八百五十三两，到宣统三年仅修通长沙至株洲段一百零五里铁路，耗尽所集股资

(十一) 开辟通商口岸

光绪二十五年，岳州辟为自开通商口岸。光绪二十五年，长沙依商约辟为通商口岸，产生了湖南系统的通商口岸规章制度。

(十二) 刑事犯罪判案

本书所辑湖南刑事判案奏折，只抽取部分范例，且重在修改刑章之后，即光绪三十二年岑春蓂任巡抚后。

(十三) 司法 海關關員大檢閱 國網聯通 修訂經濟學原理

目 录

本书所辑，尽量采用《光绪朝朱批奏折》，此外还利用了《湖南官报》和《东方杂志》等晚清文献，以及《大清法规大全》、《张文襄公全集》、《端忠敏公奏稿》、《光绪朝东华录》等典籍。

为成此书，本人虽广事搜集，历经十年，仍难免疏漏。点校、整理，反复核对，自觉尽心，怎奈能力不及，乖误之处，请读者不吝指正。

周正云

2010年3月10日

一、江楚会奏变法

兴学育才折奏之制、理由 14

整顿中法所请之制、理由 29

采行西法所请之制、理由 52

二、核议刑事民事诉讼法

遵旨核议新颁刑事民事诉讼法折奏之制 77

刑事民事诉讼法各法拟请先行试办折奏之制 81

第二辑 筹备宪政

湖南遵旨设咨议局筹办处情形折奏之制 83

筹办地方自治、设立自治研究情形折奏之制 84

遵章铲除筹备宪政第四届内办理情形折奏之制 86