

上海商务印书馆编译所 编纂

点校本

大清新法令

1901
1911

第

商務印書館

大清新法令

(1901—1911)

点校本

第四卷

光绪新法令·财政 实业 交通 典礼 旗务
藩务 调查统计 官报 会议

商務印書館

2011年·北京

图书在版编目(CIP)数据

大清新法令 1901—1911 点校本. 第4卷/上海商务
印书馆编译所编纂;洪佳期等点校. —北京:商务印书馆,
2011

ISBN 978-7-100-07193-2

I. ①大… II. ①上… ②洪… III. ①法律—汇编
—中国—清末 IV. ①D929.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 100106 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

大清新法令(1901—1911)

点校本

第四卷

光绪新法令·财政 实业 交通 典礼 旗务
藩务 调查统计 官报 会议

上海商务印书馆编译所 编纂

洪佳期 陈婉玲 曾尔恕 魏淑君 点校

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-07193-2

2011年3月第1版 开本880×1230 1/32

2011年3月北京第1次印刷 印张20½

定价:50.00元

序 一

19 世纪末 20 世纪初,我们的国家正面临亘古未曾有的大变,甲午战败、辛丑条约,到日俄战争竟让外国人在我们的国土上开战,自己倒成了坐上观的看客!“两宫西狩”回銮后,清末的宪政改革便拉开了帷幕。对这场宪政改革的诚意,当今压倒性的舆论是批评和嘲讽甚多,但不可回避的事实是:中国封建社会由此呈现出历史转型的端倪,如果联系中国封建社会的高稳定态问题来思考,就很难再把这场宪政改制完全归结为一场历史闹剧。

在清末凝重的历史环境中,以张元济先生(1867—1959)为核心的商务人秉承“昌明教育、开启民智”的宗旨,全身心地投入到了推动中国社会历史转型的潮流之中。“昌明教育平生愿,故向书林努力来”^①,那一代商务人既是角斗士,也是建设者;他们角斗用的剑是书刊,他们建设用的铲也是书刊。

在端方(1861—1911)、盛宣怀(1844—1916)、沈家本(1840—1913)等有识之士的鼎力襄助下,在张元济先生的倾力主持下,商务印书馆推出两部大型法律汇纂书籍:在预备立宪前夕的 1907 年,以准确的译文、规整的版式、高雅的函装出版了《新译日本法规大全》

^① 张元济:《七绝》前两句。全诗:昌明教育平生愿,故向书林努力来,此是良田好耕植,有秋收获仗群才。自《商务印书馆馆歌》。

(81册),其后由编译所的专家收集、梳理、编纂,出版了《大清新法令》(《大清光绪新法令》20册、《大清宣统新法令》35册)。

《大清新法令》将“新政”十年生效的法律法规按照类别汇编,使得湮没于浩繁奏章中的成文法公之于众,这包含近代法精神的举措竟出自一民间出版机构,它无疑独领了那个时代的政治风骚,至1911年已连续五次再版,所引起的轰动是可想而知的;同时,全部55册300余万字的图书规模,在今天激光照排、胶版印刷、装订联动的时代的确不算什么大的工程,而考虑到一百年前铅与火的出版条件,其工程的系统庞杂和操作难度是我们今天难以想见的。这皇皇巨著一经问世,就成为我们这个民族长久拥有的一笔精神财富,它给我们的启示在于,一百多年来中华民族艰难复兴的鲜明历史基点就是:始终需要保有一份对外开放,向先进学习的心态。与清政府那半推半就的改制形成鲜明对比,那一代商务人表现出的社会责任和文化担当,是中国社会一百多年来虽多经磨难但终能於汝于成的真正原因所在。

尽管,时光已流过百年,中国社会正在经历前所未有的历史转型,内外部条件与清末比之都发生了翻天覆地的变化,而唯有对法制文明的不懈追求依然如故亦一脉相袭。如果说,百年前出版《大清新法令》是近代中国法律改革、历史转型的需要,那么,商务印书馆的前辈先贤堪称那个时代的弄潮儿,他们敢于站在时代的风口浪尖上,以文化旗帜引领了一个时代。在《大清新法令》(点校本)出版之际,我们缅怀这些仁人志士、我们的前辈们,并且,清楚地知道,他们留下的历史文化遗产需要后人精心守护,并发扬光大。这是商务印书馆历史之使然,也是中国近代文化传承之必然,更是商务印书馆在一百年后又重新启动点校本工程的真正原因。

最后,对我们的合作方、珍贵版本的提供方:华东政法大学校长何勤华先生、中国政法大学图书馆馆长曾尔恕先生均致以诚挚的谢意。*

王 涛

2009年12月18日

* 本文原刊于《中国社会科学报》2009年9月1日,录入本书时略做增删。

序 二

光绪二十四年(戊戌年),即 1898 年 6 月 11 日至 9 月 21 日,中国发生了一件惊天动地的大事:以康有为、梁启超、谭嗣同等为首的资产阶级改良派,在光绪皇帝的支持下,进行了一场声势浩大的变法维新运动,史称“戊戌变法”。在光绪皇帝“明定国是”诏书的指示下,短短 103 天之内,维新派人士颁布了上百个“新政”法令,内容涉及政治、经济、军事、文教等各个方面,^①开启了中国近代法制转型的先端。

“戊戌变法”最后虽然在以慈禧太后为首的保守派的镇压之下失败了,谭嗣同等“六君子”也壮烈地血洒刑场,但“戊戌变法”百日维新的立法成果却被后人继承了下来。1901 年,在八国联军攻占北京、迫使清政府签订丧权辱国的《辛丑条约》、全国民众奋起反抗、统治阶级内部日趋分化、清王朝的统治岌岌可危的形势下,清政府不得不任命沈家本为修订法律大臣,宣布进行修律变法。统治阶级嘴上虽然没有承认,但实际上修律变法的基础,就是“戊戌变法”的立法成果。这说明,以西方先进资本主义国家为模范,修律变法,已经成为中国

^① 如改革行政机构、裁汰冗员、提倡官民上书言事;设立农工商总局、保护工商业、奖励发明创造,设立矿务铁路总局、修筑铁路、开采矿产,举办邮政、裁撤驿站,改革财政、编制国家预算;裁减旧式军队、训练海陆军、推行保甲制度;改革科举制度、废除八股文,设立学堂、学习西学,设立译书局、翻译外国新书,准许自由创立报馆和学会,派留学生出国等。参见中国史学会主编:《戊戌变法》(四),上海人民出版社 1957 年版,第 557—572 页(段昌同执笔)。龚书铎主编:《中国通史》(19),上海人民出版社 1999 年版,第 254—255 页。

近代社会的发展趋势,无法抗拒。是年,光绪二十七年是也。

在此之前的1897年,中国第一家出版社商务印书馆宣告成立。在张元济、刘崇杰、陶保霖等一批法政精英的带领下,商务印书馆紧密结合中国的宪政改革和修律变法实践,在推出《新译日本法规大全》(全81册,1907年)的同时,将光绪二十七年以后(1901—1908年)和宣统朝(1909—1911年)的法令汇编成册。前者于1910年出版,取名《大清光绪新法令》,共有20册;后者于1910—1911年出版,即《大清宣统新法令》,共35册。两者基本上涵盖了开始“清末修律”至“辛亥革命”这十年间清政府推行“新政”所颁布实施的几乎所有的法令、法规,不仅成为民国时期法律改革和法律发展的重要历史资源,也成为学术界研究中国近代法制变革的珍贵文献。

《大清光绪新法令》和《大清宣统新法令》(以下合并简称“法令汇编”),作为中国近代出版的规模最为宏大的法规汇编,具有如下四个鲜明的特征。

第一,内容丰富、规模庞大。“法令汇编”涉及领域广泛,有宪政、官制、任用、外交、民政、财政、教育、军政、司法、实业、交通、典礼、藩务、旗务、统计、官报、会议等十几个门类,在每一个门类里面,又有若干个种类,如在“任用”里,还有升转、截取分发、选补、调用、保奖、荫袭、举贡生员出路、毕业生任用、捐例、俸给、考核惩戒、京察、守制、议衅等,总计成文立法的数量已达2000余件,其规模是空前的。原编辑者强调:之所以这么“不厌其详”地收录所有已经制定的法令包括立法说明,就是因为试图让举国上下“永远遵守”这些“新政”的立法成果。

第二,贴近社会、体现变革。“法令汇编”收录的法令,一方面反映了当时社会发展的要求。比如,在分类上,它将宪政列入首位,体

现了清末统治阶级高唱立宪主义、迎合全国民众要求民主、制宪的呼声的社会现实。又如,在财政领域,它强调的是赋税、盐课、土膏捐、印花税、货币、银行、公债、拨款、清理财政办法等规范,反映了清末社会转型期政府干预经济生活的法律政策。另一方面,它也体现了当时社会变革的宏伟历史场景,如在教育方面,它突出了对旧式教育的改造和新式教育的推崇,用了大量篇幅强调学堂章程的规范,并首次规范教科书、劝学所、教育会以及留学生等事项,体现了追随世界潮流、着力新式教育的理念。又如,在实业方面,它所收录的注册、商会、农会、劝业、度量权衡、赛会、陈列所、矿务等法规,以及商律和破产律等,不仅在当时属于变革旧事物、建设新制度的成果,就是在当前也仍然是我们所要追求、完善的法律制度。

第三,模范列强、重点仿日。中国近代的法律体系,是在模范西方列强的基础上建成的,并且主要以法国、德国和日本等大陆法系为主,尤其是大量地照抄、照搬了日本的立法成果。如果我们把“法令汇编”和《新译日本法规大全》^①对照一下,就可以很清楚地看到,除了一些日本特有的名称和规定,如天皇、大藏省、永代借地、神社、华族和士族、(作为行政单位的)道和府等之外,其他大部分内容都与日本名称和制度相同或相近、相似,如宪政、宪法大纲、选举、议院、内阁、章程、条约、各国使馆、领事、照会、商标、违警律,民政部、外务部、陆军部、法部等(日本称“部”为“省”),大学、高等小学、初等小学、教员、师范、教科书、留学生,警察、审判,等等。“法令汇编”与《新译日本法规大全》的相似性,可以说是它的一个最大特色。而此特色背后所蕴含的中国近代大量移植日本法律文明成果之现实,则是中国法

① 该书已有新的点校本面世,共11卷,由商务印书馆于2008—2009年间出版。

制近代化的重要特征。

第四,继承传统、开启未来。“法令汇编”在彰显中国近代模范列强、变法图强的法制建设实况的同时,也继承了中国古代历次变法运动的传统和成果,如以制定颁布成文法令来推进各项改革(宋代王安石、明代张居正等的改革均是如此),在保留旧制度主干的基础上建立“新政”,以及通过渐进式的路径来达到改革的总体目标(如宣统皇帝即位后在预备立宪的时间安排上就有至宣统八年〔1916年〕的初见成效的阶段性目标,因而民政部、吏部、法部、学部、农工商部等纷纷将各部从宣统元年至宣统八年的逐年拟筹备事宜“按年开列缮具清单,恭呈御览”),等等。在这一继承传统的过程中,不乏对旧制度的内容和形式的“温情”传承,如仅就名称而言,中国封建制度中的吏部、礼部、户部、兵部、刑部、度支部(即财政部)、军机处、宗人府、京官、外官、大理寺、都察院、御史、给事中、秋审、知县、县丞、京察、举人、贡生,等等。但就总体而言,清末光绪、宣统时期的“新政”立法改革,追随了世界法律发展的潮流,它对中国传统政制、官制的变革,对中国司法体制的改革,以及在宪政、军政、财政、教育、实业、外交等各个领域的法制追求,都既传承了中国传统的法律文明传统,也开启了中国近现代法律发展的道路。虽然,由于1911年“辛亥革命”的爆发,中断了光绪、宣统两朝修律变法的进程,但其基本方向是进步的,是符合中国乃至世界法律发展之潮流的。

正因为“法令汇编”具有如上特征,因而它也具有了相当的学术价值和重要的现实意义。一方面,对学术界而言,它不仅是我们研究中国近代转型期法制变革的珍贵史料,也是我们研究中国近代社会、经济、政治、军事、教育、工矿产业、交通、人事、外交等一系列领域的重要参考文献。另一方面,上世纪80年代以来,中国实行了改革开

放的国策,强调依法治国、建设社会主义法治国家,我们的立法事业以前所未有的速度向前推进。但是在此过程中,立法落后、偏离乃至违背社会发展的问题也随处可见。如何解决这些问题,完善我们的立法活动,就不仅要直面当前社会现实,注重调查研究,也要加强对历史上好的、至今仍然有生命力的立法经验的吸收和借鉴。“法令汇编”中所收录的数千法令及相关文献,因社会变迁而兴、处社会发展而变,在适应、引领社会发展方面还是有相当之现实意义的。

鉴于上述认识,商务印书馆的领导高瞻远瞩,决定将“法令汇编”委托华东政法大学的专家学者重新点校出版。点校本将原来的《大清光绪新法令》和《大清宣统新法令》合并,统称《大清新法令》,共11卷,约300万字。在本书策划、点校的过程中,我们得到了原商务印书馆总经理(现中国出版集团公司党组书记、副总裁)王涛先生的全力支持,王兰萍、李秀清等教授为此书的面世贡献了诸多智慧和心血。本点校本的出版,也得到了上海市人文社科建设基地华东政法大学外国法与比较法研究院、国家重点学科华东政法大学法律史研究中心的经费资助。在此,一并表示我们诚挚的谢意。当然,本书包含了众多的奏折、说明等文献,点校难度要远远高于《新译日本法规大全》,虽然我们都尽力了,但限于我们的水平和功力,书中仍可能会出现一些错误,此点,恳望得到同行及广大读者的批评、指正。

何勤华

于华东政法大学

外国法与比较法研究院

2010年5月1日(上海世博会开园日)

财 政

点校前言

《大清新法令》(点校本)第四卷“财政”类,是《光绪新法令》原书第六类、第十册,包括以下几个方面内容:赋税、盐课、土膏捐、印花税、货币、银行、公债、拨款、清理财政办法等。每个部分基本涉及两类内容,即相关奏折与法规,时间跨度从光绪二十九年(1903)至光绪三十四年(1908),基本是晚清实行“新政”时期。本卷“财政”类收录的奏折和法规,主要体现清末财政立法,以及朝臣们对财政具体制度设置的讨论与争议,是了解清末财政改革及其法令的宝贵史料。本文在介绍其主要内容的基础上,着重就清末财政立法的原因、结果及其给后世的启示予以浅析。

一 清末财政立法之迫切

清朝自鸦片战争后社会面临“数千年未有之变局”,满清统治内忧外患,日显危机。就财政而言,清政府面临诸多问题:巨额军费与战争赔款,鸦片输入与贸易逆差,入不敷出与财源日竭。与其中央集权政治体制相适应的是,清前期实行中央高度集权的财政体制,没有中央财政与地方财政之分。自太平天国战争后,地方督抚权力日涨,地方财政自主权大为扩张,原来高度集中的财政管理体制遭到破坏,

财政重心由中央下移到各省地方,中央与地方争夺财权和收入的矛盾也日益加剧。

面对财政危机的初期,清朝政府采取了举借内外债、发行纸币、增收厘金等经济对策,虽然在一定程度上缓解危机,但另一方面使危机向纵深发展。如举借外债,据《中国近代外债史统计资料(1853—1927)》载,从1853年吴健彰向上海洋商借款开始,至1894年德华银行山东河工借款,共43项。从甲午战争到辛亥革命时期,清政府举借的外债为112项。^①而海关税、盐税往往会成为外债的担保,甚至部分茶课、茶厘、厘捐等也都成为外债的担保。这样,帝国主义就十分容易通过外债控制中国的税收大宗,进而控制中国的财政经济命脉。又如发行纸币和大钱,对货币危机有所缓解,但同时造成货币贬值,物价飞涨,百姓生活苦矣。

甲午战后清廷统治已是岌岌可危,1901年被迫宣布实行“新政”,改革官制,发展教育,振兴商务,兴办实业,训练新兵等等,这些新政项目均需强大的经济实力为后盾。而当时清廷的财政危机更为加深,收支规模急剧扩大,收支极不平衡,光绪二十九年(1903)清政府财政亏空额高达3000万两。^②面对日趋严重的财政和政治危机,清政府必须改革财政制度,财政立法迫在眉睫。所谓财政立国是也,财政是一个国家的命脉,国家的运转必须以强有力的财政为后盾。

^① 徐义生编:《中国近代外债史统计资料(1853—1927)》,中华书局1962年版,第4—10页,第28—53页。

^② 周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海人民出版社2000年版,第384页。

二 主要内容之简介

本卷收录的主要内容包括以下几个方面:税收、金融、公债以及财政预决算等。

第一,税收制度的改革。清前期的赋税结构是以田赋、盐课、关税和杂赋为主体,最主要的是田赋,约占历年财政的70%左右;次之为盐课。但鸦片战争之后清朝的赋税结构发生了重大变化,田赋和盐课占总财政的比例日趋减少,关税收入的比重明显上升。为适应当时的社会形势及解决财政危机,清政府在税制方面实行改革,如提高一些税种征收比率,设置新的税种、改革关税等等。

首先是对旧税种的加征,主要是田赋征收中的附征和浮收勒折,以及盐课征收中的盐斤加价。如盐税以盐斤加价的方式,用以筹措赔款及新政经费,以淮盐所销四岸(鄂、湘、西、皖)为例,加征共有四次,即“新案偿款加价”(1901年为筹还庚子款而加征)、“抵补药税加价”(1908年为实行禁烟,土药税减少,以盐斤加价补)、“要政加价”(为举办新政而加征)、“练饷加价”(为筹措练兵经费而加征)。^①

其次,新税种的征收,包括洋税(海关税)、厘金、鸦片烟税等项。鸦片烟税,包括洋药税和土药税。洋药是指从外国输入的鸦片,土药是指国产的鸦片。咸丰八年(1858年)允许鸦片按“洋药”进口,按值百抽五的税率计算,每百斤鸦片抽税银30两,并征厘金80两,共计税银110两。土药税厘于光绪七年(1881年)由李鸿章奏准开征,每百斤征收40两。1911年洋药每百斤征收税厘360两,土药每百斤

^① 参见王刚:《清末财税改革研究》,山东师范大学硕士论文(2009年),第49页。

征收税银 270 两。由海关征收的鸦片税收占海关总收入的三分之一以上,而在整个财政收入中占 10%。^①又如“印花税”,即国家对因商事行为、产权转移或社会关系确认所书立或使用的凭证进行征收的税种,因其通常是在有关凭证上粘贴印花税票而得名。1907 年度支部先后制定《印花税则十五条清单》和《印花税办事章程》,予以试行,但未能著效。清末试办印花税系为首创,艰难之处颇多,从酝酿到实施近二十年。自 1889 年李鸿章提议开征印花税以充海军经费,迄止清帝国灭亡,印花税两次试办,期间反复争论,税则不断修正和完善,但效果始终不著。^②

本卷收录的相关税制方面的奏折及法令占“财政”类较大的比例。主要涉及关税、矿税、茶税、铁路占地税、机器出厂税、盐税、土膏捐、印花税等,有免税或增税之奏议,有拟订之纳税章程、法令等,如度支部奏准拟定的《印花税则》15 条、《印花税办事章程》12 条两个法令,《印花税则》15 条主要是对印花税的课征对象、税票的贴用方法以及相关处罚予以规定,《印花税办事章程》主要是就印花税票的印制发行等问题进行补充与规定。这两则法令基本上完成印花税法的总体设计,为以后中国印花税法律的制定奠定基础。

第二,近代金融制度的建立,包括币制改革与新式银行的设立。鸦片战争之后,国门被打开,国际贸易不断扩大,刺激国内经济形势的急剧变化,国内市场对货币的需求量增加,导致当时流通手段和支付手段的不足,而且当时货币银两和制钱有严重的区域性,尤其是制

^① 参见李向东:《印花税在中国的移植与初步发展(1903—1927)》,华中师范大学博士论文(2008 年),第 41 页。

^② 印花税的筹议与实践可参见李向东:《印花税在中国的移植与初步发展(1903—1927)》,华中师范大学博士论文(2008 年),第 48—89 页。

钱价值低,分量重,不宜大宗支付和异地使用。因此迫切需要改变银贵钱贱、币制混乱的局面。加之外国银元的大量流入,不仅侵犯中国的主权,而且导致中国现银外流、银价高涨,无疑也刺激了中国币制改革。

清末币制改革措施主要包括:一是确立银元制度。清政府于1907年颁布《新币分两成色章程》,改以库平七钱二分为币制单位,基本废除银两制。1910年公布《币制条例》,在法律上摈弃了银两制、钱币制,建立起以银为本位、以元为单位的近代货币体系——银元制度。^①二是铸造铜元。清末用铜元取代制钱,同时作为银元的辅币,不仅克服了制钱的弊端,解决了制钱缺少造成的钱荒,而且各省盈利丰厚,这对于紧张的清朝财政来说是个有效的弥补手段。为此,各地纷纷开铸铜元,一时铜元流通量大增。^②1906年度支部制定《整顿圉法章程》。三是整顿纸币。

币制改革有赖于近代金融机构的设置,而且当时中国传统的金融机构票号和钱庄,在外国金融势力入侵下无可避免地败下阵来,日益衰落。为抵御外国金融的经济侵略,一些有识之士提出自办银行的主张,不少官员也纷纷奏议朝廷开办银行,以适应国内工业资本日益活跃的形势,及解决日趋严重的财政危机,诸多因素促使新式银行在中国开始兴起并日渐发展。自1896年中国通商银行设立至1911年,清政府先后建立17家银行,颁布银行法规八部。1904年清政府创办户部银行,作为“财币流转总汇之所”,1908年户部银行更名为

^① 银元制度的确立,缓解了清政府的财政危机、货币危机,促进了国内外经济贸易的发展。参见胡天琼:《清末币制改革述评》,《西华师范大学学报》(哲社版),2004年第3期。

^② 邓绍辉:《晚清财政与中国近代化》,四川人民出版社1998年版,第310页。

大清银行,作为管理官款出入的国家银行,经理国库事务及公家一切款项,并代公家经理公债及各种证券。1907年邮传部设立交通银行,标志着财政特别会计的公库的建立。

主要收录的法令有:《试办银行章程》32条,《拟设交通银行章程》38条,《各银行则例》24条,《银行通行则例》15条,《殖业银行则例》34条,《储蓄银行则例》13条,《度支部银行注册章程》8条。中国近代银行业首次有了较为系统的法律规定。“货币”方面主要是有关建立铸币局厂、严禁铜元出口、限制各省铸铜元等奏议,以及拟订的《整顿圜法酌定章程》10条、《铸造银币分两成色章程》10条等。

第三,公债的发行。甲午战争是中国近代史上一个重要转折点,战争的结局对中国影响极大,巨额的战争经费和战败后浩大的赔款数额使财政本已捉襟见肘的清政府雪上加霜。甲午战争期间和战后,清政府开始走向依赖外债的道路。清政府在大量举借外债同时,举办了三次国内公债:息借商款、昭信股票和爱国公债。这些公债基本未进入流通。而一些省份则以发行地方公债的形式进行筹款,如直隶公债和湖北公债等。

本卷就收录了直隶总督袁世凯拟试办公债的奏折、拟订的贷还公债的期限、数目、章程及筹定款项等,还有邮传部仿照直隶公债拟发行收赎京汉铁路公债的奏折以及公债章程、办事细则等。邮传部拟订的“收赎京汉铁路公债章程”12条以及“公债办事附章”28款。

第四,预决算制度的初建。预决算制度是国家财政管理的一项重要制度。1906年御史赵炳麟奏请由度支部制定中国预算、决算表,以期全国财政归于统一,但无结果。1908年再次上奏《统一财权整理国政》折,提出制定预算表、设立各级财政机构和划分国家税与地方税。度支部于该年底奏定“清理财政办法”六条,继而拟定《清理