

上海商务印书馆编译所 编纂

点校本

大清新法令

1901
1911

第九

商務印書館

大清新法令

(1901—1911)

点校本

第九卷

宣统新法令·庚戌(1910年)六月至十月十一日

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 9 卷/上海商务印书馆编译所编纂—北京:商务印书馆,2011
ISBN 978-7-100-07376-9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 184192 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

第九卷

宣统新法令·庚戌(1910年)六月至十月十一日

上海商务印书馆编译所 编纂

李 婧 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 978-7-100-07376-9

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 17%

定价:42.00 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、毕业学生任用、捐例、俸给、考核惩戒、京察、守制、议卹等,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的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”委托华东政法大学等高校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)

点校前言

19 世纪开始,人类迈入了“四海一家”的时代,“华夷隔绝之天下,成为中外会通之天下。”^①随着鸦片战争的炮响,“西方人士已把所谓的东方文明古国的实力看穿,以为远东文化,也只是空空洞洞的虚名而已,一无足取。”^②这种肆无忌惮的野心,致使近代中国历史波谲云诡的种种巨变。

慈禧集团没时间整理由天朝堕入地狱的失落,也来不及适应由颐指气使到向他人摇尾乞和的种种不堪,1895 年的甲午中日战争彻底摧毁了其“祖宗之法不可改”的抱残守缺。慈禧集团终于承认:“国势至此,断非苟安补直所能挽回厄运,惟有变法自强,为国家安危之命脉,亦即中国民生之转机。”光绪二十七年(1901 年)八月二十日,慈禧发布变法谕旨,开始了“辛丑变法”。清季十年的法律变革终于在沉闷的华夏大地勃然兴起,见证了即将走向灭亡的清王朝最后的一次努力。

至宣统二年(1910 年),变法之路已历经了九个年头,期间所制

① “欧洲的地理大发现使得人类社会开始走入‘四海一家’的时代,逐渐融为‘一个世界’,即如薛福成所言‘华夷隔绝之天下,成为中外会通之天下’。”参见郭廷以:《探究中国近代化的成败得失》, <http://bbs.gxsd.com.cn/archiver/?tid=285825.html>, 访问日期: 2009-4-12。

② 李剑农:《中国近百年政治史》,复旦大学出版社 2002 年版,第 46 页。

订的法律文件数量众多,而各级官员上书陈明的变法建议更是数不胜数,涉及政治、经济、财政、文化、教育、司法、外交等各个方面。本卷作为《大清新法令》的第九卷,主要收录了庚戌(1910年)六月至十月十一日,四个月间的奏折及相关法令,数量颇丰,共计178件(附录除外)。按照汇集中的分类统计,其中宪政类16件,官制类24件,官归类57件,外交类3件,民政类10件,财政类17件,教育类6件,军政类14件,司法类13件,农工商类6件,交通类6件,礼制类1件,调查统计类3件,其余杂类2件。

从以上诸多奏折中,大致可以看出这一时期立法的基本走向,群臣对于已立、未立法律的观点及改良意见。根据本卷所收纳的内容,可以知晓以下信息:

首先,围绕资政院、地方咨议局的成立,相关宪政类的奏折数量增多。随着预备立宪的推进,1909年2月17日清廷命令各省成立咨议局,10月3日组建资政院,并行开院礼,摄政王载沣宣布训辞。为使资政院“一切会议、治事方法均另定规则,与议院法相辅而行”,宣统二年(1910年)六月至十月十一日间,资政院、理藩部、宪政编查馆咨奏的相关奏折共计7件,占这一时期宪政类文件的44%。其分别为《资政院会奏酌拟议事细则及分股办事细则折并单》、《资政院旁听规则》、《宪政编查馆咨送各省督抚厘订咨议局议决各项清单文附单》、《资政院奏召集情形并开院礼节折并单》、《资政院会奏资政院议员公费旅费规则并旅费数目折并单》、《资政院秘书厅办事细则》、《理藩部奏豫备宪政援案酌将旧例择要变通折》。

其中《资政院会奏酌拟议事细则及分股办事细则折并单》、《资政院旁听规则》、《资政院旁听规则》,对资政院整理议事之规则,议院的组织机构设置,议员分股及办事程序,议院旁听程序及规则做了详细

的规定。《资政院召集情形并开院礼节折并单》、《资政院会奏酌拟资政院议员公费旅费规则并别订旅费数目折并单》等,明确了议员的召集、外省议员赴京开会的公费、旅费等事宜,均得到奏准。

此外,为解决各省咨议局议决呈请权限的争议的问题,宪政编查馆上奏的《咨送各省督抚厘定咨议局议决各项清单文附单》,对咨议局议决呈请的议案,规定了督抚的职责、议决的期限、咨议局的年度预算等事项,以期“不蒙摧残舆论之名,不负侵越政权之责”。

其次,为配合社会教育的兴起,反映时代特征,具有实践意义的教育类奏折涌现。教育类奏折总计6件:关于改良旧式教育机构的《学部通行京外学务酌定办法并改良私塾章程文附章程》;关于留日女学生的官费补助的《学部咨留日女生酌定补官费办法札飭提学司遵照文》;关于普通学校高等小学毕业授奖的《学部咨行各省高等小学毕业在明年正月以后者先由提学司核办给奖文》;关于省教育机构补习生计分的《学部通行各省留堂补习生期满考试酌定计分办法文》;关于纠正考试章程弊端的《学部咨行各省变通〈学堂考试章程〉凡考试两次下等者不予升级文》;解决江苏、吉林省教员奖励问题的《学部奏议覆江吉两省变通教员奖励照边远等省办理折》。

相对于本卷178件文件而言,只占3%的教育类奏折,数量并不算多,但此阶段的奏折内容几乎涉及到清末新式教育的所有方面,如半日学堂、简易识字学塾、宣讲所、阅报社、图书馆等各项社会教育事业,并对传统私塾的改良,全民文盲的扫除,小学、中学教员的充任,学生的升级、补习、奖励等问题进行了思考,力图扭转中国“家庭教育”,实现“东西各国皆采的公共教育之法”。

具体而言,教育类奏折主要关注两个问题:私塾的改良和社会教育的继续推广。在改良私塾的问题上,《学部通行京外学务酌定办法

并改良私塾章程文附章程》区分穷乡僻壤地方和非穷乡僻壤地方，“以私塾教授渐期合法，并补助地方教育为宗旨”，前者可由提学使查核，暂不改良，后者必须照章整改。具体做法是：具备相应改良条件的初等私塾，改为第一级初等改良私塾、第二级初等改良私塾、私利初等小学；而高等私塾，分别改为第一级高等改良私塾、私立高等小学。并对改良后私塾学生的考试、塾师的更替等问题进行了规定。

这一时期关于劝学所、半日学堂、学前教育等社会教育进一步推广。新政开始后，为提高人民的识字程度，扫除文盲，学部分别于1906年4月20日颁布了《奏定劝学所章程》，1910年1月10日颁布《简易识字学塾章程》，倡导在各地设立劝学所、简易识字学塾。天津、保定、湖南等地在各府厅州县设立了半日学堂。这些社会教育通过宣统二年（1910年）六月至十月十一日间的奏折得以继续推进。宪政编查馆续订的《教育统计表式解说上》中关于社会教育的统计表数量众多，并附有简要评价，真实、客观地反映了1909、1910年间的学前教育、劝学所兴办、半日学堂设立等情况。

再次，响应政府预算改革，根据《清理财政章程》等法令的要求，各省、各部门奏定公费的奏折数量骤增，从而增加了官规类文件的数量。清新政以来，开始与西方接轨，以现代的审计等手段，制定国家预算，以解决财政的困顿：“清理财政，为预备立宪第一要政，各省监理官又为清理财政第一关键。”^①光绪三十四年（1908年），实行预算进入实质阶段，度支部、宪政编查馆奏定《清理财政章程》8章25条，为清理财政的基本章程。其关键在于各省设立清理财政局，对各省的财政事项进行清理，编造报告册，编定详细说明书，为预算的编制

^① 陈峰：《晚清财政预算的酝酿与实施》，载《江汉论坛》2009年第1期。

做了准备。

为响应这一改革,各省纷纷将本省财政事项整理编订,详细具奏。这类公费奏折共计 29 件,占本卷官规类的 50%。公费奏折可以分为两部分:一是全省总体公费情况奏折;一是各省补奏的针对具体部门的公费片。前者主要有《晋抚丁奏酌定司道各官公费折》、《鄂督瑞奏酌定湖北府厅州县公费折》、《豫抚奏酌定文职各官公费折并单》、《直督陈奏酌定司道以下各官公费折》等折;后者则如(晋抚丁)《又奏暂定抚署公费片》、(鄂督瑞)《又奏暂定督署公费片》、(豫抚)《又奏酌量增减抚署公费片》、(直督陈)《又奏暂定督署公费数目片》等片。

这些清理财政的奏折和立法,裁撤了咸丰以来陆续设立的厘金、军需、善后、支应各局所,设立清理财政局,统一了财权。具体规定了清理财政局具体的调查条款和各省岁出、岁入细数款目,为各省《财政说明书》的统一编制做了准备。是清末十年财政、官规改革的重要组成部分。

最后,司法改革内容进一步细化,相关奏折及法令数量相对较多,所占篇幅较大。本卷司法类文件共 13 件,内容涉及秋审条款的修改,现代监狱的兴建,审判庭法权等重大问题。所占篇幅也较大,仅对秋审条款的修改、删减、增补等,即占用了第 22 册 3/4 的篇幅。其通过“删约旧文条款”、“纂集新事秋审范围”、“折中平恕刑”的方式,改革传统司法制度。

除了以上重点关注的领域,本卷其他法令也可圈可点。如财政类和司法类奏折,其数量也为数不少,前者 17 件,后者 13 件。财政类主要关注各地盐务整顿和漕运等事宜。如关于督办查明直隶永平七属盐务、四川渝城盐厘改盐茶道等。漕运主要解决江浙州县及沪

局交漕弊端、查明漕运用款事宜等方面。

此处可以看出,盐务和漕运仍是清廷税收的重要来源。同时也表明清政府改变了过去单纯以行政手段实行社会管理的职能,开始注重运用法律手段调整经济、财政关系。其他的如发展实业、规划宪政、力主禁烟、涤清吏治等方面奏折,也值得今人给予肯定与赞扬,但限于篇幅,兹不累述。

综上所述,清季十年变法的结局,众所周知,并没有使清朝摆脱陷入历史泥淖并灭顶的命运,没有按其预备立宪的设计,使中国走上君主立宪的道路。但这种变革“在结果上却不幸符合了现代化的潮流,客观上为创立新体制提供了理由”^①。虽然变革最终被武昌起义的炮声所隔断,但是通过变革带给中国的影响却与日俱增,并没有随着清朝的灭亡而云消雾散。其所带来的法律思想、法律制度、民主观念更加深入人心。它的兴起和发展,向世人宣告了中国人在学习西方道路上开始跃上一个新的层面。即由物质层面上升到制度层面、观念意识层面的过程。

并且,清末十年作为封建王朝与之后民国时期的衔接,创立了六法体系的基本结构,法律创制的路径与方法,以身测试移植法与本土的磨合程度,注重法律变革与社会发展的关系,这些成就在风雨飘摇的那个年代已属不易。在这场变革中,许多新法令由旧改新,从无到有,给国家和社会带来了新的变化。因此,无论清季十年的法律变革存在多少不尽人意或不合情理之处,其仍然处于中国社会进程的风头浪尖之上,在当时写下了弃旧图新的篇章。且这些创造并没有被

^① [美]兰比尔·沃拉:《中国前现代化的阵痛——1800年至今的历史回顾》,廖七一、周欲波、靳海林译,辽宁人民出版社,1989年版,第3页。