

晚清推行新政的動機與意義

—— 陳 俊 華 ——

壹、前言

貳、清廷的企圖

參、新政內容的商榷

肆、新政之意義

伍、結論

壹、前言

自鴉片戰爭後，清廷對外來的衝擊從漸漸覺醒己力之不足到雷厲風行的自強運動及極激烈的戊戌變法等等，無非在求生存。雖然支持此等措施的權貴不佔多數，但大家總歸有個共識，即是中國必須從事變革，才能應付內憂外患，以繫國祚之不絕。有關自強運動、戊戌維新方面的討論，著作成林，但專門就清廷最後十年(光緒二十七年至宣統三年，西元 1901—1911 年)的新政而討論者，似乎不多；有之則大都著重研究其後五年(即 1906—1911 年)的立憲運動情況，而少談其前五年(即 1901—1905 年)的新政面貌。前輩學者如李劍農、蕭一山、陳恭錄等人在其個別著述中，算是特別注意到這前五年的新政問題，對其推行的背景與內容也有較詳細的介紹與分析。不過，他們對新政的看法頗為一致，皆認為新政最終效果不彰，只辦到「廢科舉、設學校、派遊學」

(註 1)而已，又認定慈禧同意推行新政是「迫於環境，籠絡人心」，「實無堅決進行之意。」(註 2)說清廷(當然以慈禧為首)迫於環境推行新政，一點也沒有錯，但不能由於成效不彰，便說清廷沒有貫徹新政的意圖。

事實上，在光緒三十二年七月宣佈預備立憲之後，各項新政仍然不斷地繼續推行，例如頒佈禁煙章程，改兵部為陸軍部，成立鐵路總局、大清銀行，宣佈普查全國人口等等，及與立憲相關的法令和措施也陸續出籠。可知若非辛亥革命於宣統三年推翻滿清的話，新政的推行是沒有明確的期限的。

從另一個角度來看，清廷最後十年的變革措施正是帝國垂死的掙扎，奮力一搏，希望延長國祚的一種政策，又怎可說朝廷沒有誠意呢？這十年的新政，一般把它分成兩個階段來討論，自光緒二十七年六月命五大臣出洋考察各國憲政為新政的前階段；接下來的重頭戲便是立憲運動的推行，即從光緒三十二年七月宣示預備立憲到宣統三年十月武昌起義成功為止，屬於十年新政的後階段。這是為了方便研究才做出階段性的分野，因為若全面性地研究新政問題，則茲事體大，不容易掌握，且後階段的發展，竟又成為波瀾壯闊的立憲運動，幾乎掩蓋了新政的個別措施，此時期大家的注意力都集中在改變國體的問題上，其他的新措施皆被視為枝節的改變而已。

本文的討論範圍只在前五年的新政上，即從光緒二十七年到三十一年為止(西元 1901—1905 年)，至於後五年的立憲運動，論者已多，不在本文討論之列。筆者初步認為，若依史實細意分析清廷此時期推行新政的背景及探討其企圖，則可以推知推行新政的動機是甚麼？再從新政的內容、朝廷用人的心態、及新政的計畫等等來看，也許可以反映出其

註 1 李劍農，《中國近百年政治史》，下冊，台北：商務，民 58 年，頁 229。

註 2 陳恭祿，《中國近代史》，下冊，台北：商務，民 54 年台一版，頁 564 - 565。

時代的意義，從而解釋滿清最後的奮力一搏，力圖挽救亡國的努力為何終歸失敗之原因。

貳、清廷的企圖

一、權貴的出擊

自鴉片戰敗簽訂不平等條約始，清廷國勢每況愈下，接二連三地受到外國的欺侮。英法聯軍之役所受的屈辱，雖然在慈禧本人感受並不深切，也談不上有權力危機之感，因為當時慈禧與那些日後跟她同聲同氣的滿洲權貴們並未掌握政權。可是，無論如何，慈禧陪伴咸豐皇帝出奔熱河這段經歷，卻使她感覺到外國人的可惡，經過辛酉政變後，慈禧漸漸以母后身份掌握實權，加上同治中興的一群名臣大力倡導自強救國、抵抗外侮的運動，在慈禧及一些有遠識的滿洲權貴而言，這也不失為一條中興清室之路，雖然朝中還有頑固之士反對自強運動，但慈禧卻樂觀其成。事實上，「慈禧並不反對為了自強而採用西法，她只是反對改變或放棄帝制中國的傳統方式和價值。」（註 3）

甲午的戰敗，使朝廷至為震驚，堂堂大清帝國，竟敗於蕞爾小國的日本，更有大臣因而攻訐李鴻章等人辦理洋務一無是處，洋槍洋砲不堪一擊，朝野上下對國勢日蹙如此，反應激烈，未幾年便發生康、梁策畫的戊戌變法。雖然自甲午戰爭前後以來，兩宮早已互有嫌隙，主和主戰，更是爭吵不已；帝、后之間的權力爭奪已達白熱化程度，但是平情而論，慈禧在戊戌變法開始時，並未全然否定光緒的維新政策，且曾告

註 3 蕭公權著，楊肅獻譯，《翁同龢與戊戌維新》，台北：聯經，民 72 年，頁 59。

誠光緒勿操之過急。(註 4)王照在《方家園雜詠記事》對慈禧的態度有如下的看法：

「戊戌之變，外人或誤會為慈禧反對變法，其實慈禧但知權利，絕無政見。純為家務之爭，若奉之以主張變法之名，使得公然出頭，則皇上之志可由屈而得伸，久而頑固大臣皆無能為也。」

(註 5)

王照的評語，可謂一語中的。

無論推行自強運動也好，康、梁的維新變法也好，基本上慈禧與支持她的權貴們在態度上是不會全然否定改革的，因為在權貴們看來，種種變革，或許可給帝國帶來轉機。但康、梁的維新變法最後仍慘遭封殺，其主要原因在於慈禧及權貴們感到自己的權位不保而改變態度。保國與否在其次，大前提是必須保住自己既有的權位，若權位不保，則一切免談，這是滿清權貴的固有觀念。康、梁等人竟建議光緒開懋勤殿，事事親裁，又欲設立制度局，這兩件事簡直是向慈禧及權貴們的權位挑戰，焉能不敗？(註 6)誠如蕭一山所云：「太后權勢之所寄託，皆在滿洲王公大臣，此輩與維新諸臣勢不兩立。」(註 7)

若從上述的觀點來看，日後以慈禧為首的滿洲權貴利用義和團排外，甚至向各國宣戰，其動機似乎仍是在重建朝廷威信以保自己的權位。慈禧對康、梁之受外國人庇護，深感怨懟，己亥建儲又為外人所

註 4 沃丘仲子，《慈禧傳信錄》，卷中，台北：廣文，民 69 年 12 月，頁 97：

「后(慈禧)嘗告德宗，變法乃素志，同治初曾納曾國藩議，派子弟出洋留學，造船製械，凡以圖富強也。……第戒帝無操之過蹇而已。」

註 5 王照，《方家園雜詠記事》，見蕭一山著《清代通史(四)》，頁 2148。

註 6 康有為，《康南海自訂年譜》，台北：文海，民 74 年，頁 57- 58。「……樞垣最惡御門及懋勤殿事，屬慶邸及孫家鼐阻之。……軍機大臣曰：『開制度局是廢我軍機也，我寧忤旨而已，必不可開。』」

註 7 蕭一山，《清代通史(四)》，台北：商務，民 52 年，頁 2148。

諷，更是憤恨不已，加上長久以來，朝廷對列強的委曲求全，目睹外人在華氣焰之高張等等，更不能忍受，若常此下去，不僅國運難料，最重要的是將會直接影響自己的權位，所以必須想辦法制衡列強的霸道，最好能夠驅逐外人，這樣不但可以重建朝廷威信，更可保權位之鞏固，而國祚也可延續。自強運動不能振興國威，抵抗外侮；康、梁的維新變法是欲以帝權取代自己的權位，在慈禧眼中，這是不能接受的。在苦無對策之下，民間適爆發義和團排外的事情，在貪婪、自私的權貴慫恿下，慈禧再被挑起抑壓已久的仇外情緒，遂利用義和團與政府的軍事力量，「謀求報復」。(註 8)平情而論，朝廷對義和團之亂，開始時是主剿的，袁世凱入山東鎮壓亂事即是一例，但誠如柴萼在《庚辛紀事》裡所言：「拳匪之始起，朝廷原有剿滅之意後以裕祿、剛毅、端王載漪等人蒙蔽慫恿之力，慈禧太后深信不疑，欲藉以盡殲在華之洋人。」

(註 9)當召開殿前會議時，太常寺卿袁昶便痛陳拳匪神術不可恃，不可採信，更不可用之排外，但卻遭到慈禧厲聲責罵：

「法術不足恃，豈人心亦不足恃乎？今日中國積弱已極，所仗者人心耳，若併人心而失之，何以立國？」(註 10)

其他王公大臣更是見風轉舵，支持慈禧的想法。(註 11)

事實上，慈禧對於利用義和團力量排外之勝算把握，心裡總是七上

註 8 戴玄之，《義和團研究》，台北：中國學術著作獎助委員會出版，民 52 年初版，82 年三版，頁 58。

註 9 柴萼，《庚辛紀事》，見楊家駱主編《義和團文獻彙編(一)》，台北：鼎文，民 62 年，頁 303。

註 10 惲毓鼎，《崇陵傳信錄》，見楊家駱主編《義和團文獻彙編(一)》，頁 48。

註 11 八詠樓主人，《西巡回鑒始末記》，卷二，〈王公大臣袒匪記〉，台北：學生書局，民 62 年 8 月重印，頁七十三：「拳匪之亂，王公大臣，除端、剛外，信之者故不少。而尤以某相國信之最篤，嘗聞其贈大師兄一聯云：創千古未有奇聞，非左非邪，攻異端而正人心，忠孝廉潔，祇此精神未泯。為世流佳話，一驚一喜，仗神威以寒夷膽，農工商賈，於今怨債能消。」

八下。在光緒二十六年五月十五日日本書記杉山彬死於馬家埠後，北京的拳亂已愈演愈烈，到了不可收拾的地步時，慈禧倉忙於五月二十日及隨後的幾天連開了四次殿前會議，討論是否要結合拳民共同排外。在第一次的會議時，有見識的大臣如吏部左侍郎許景澄、太常寺卿袁昶、戶部尚書立山、內閣學士聯原、兵部尚書徐用儀等皆反對排外，而力主剿滅義和團亂事。慈禧雖然早已懷恨外人，但正盤算此時宣戰是否得當。狂熱仇外主戰派的端郡王載漪或許揣摸到慈禧猶疑不決的心態，遂於五月二十一日第二次殿前會議時奏呈洋人外交團照會四條，其中一條即是要求太后歸政，(註 12)此乃直接刺激慈禧的要害。慈禧在心中盤算著：權位豈可不保？況且衡量義和團排外的氣勢與行動，若配合政府軍隊，大概驅走洋人不成問題；但心中仍是想著萬一戰敗，也不希望自己一個人獨自承擔責任。遂在眾王公大臣面前高聲諭曰：

「今日之事，諸大臣均聞之矣，我為江山社稷，不得已而宣戰，顧事未可知，有如戰之後，江山社稷仍不保，諸公今日皆在此，當知我苦心，勿歸咎予一人，謂皇太后送祖宗三百年天下。」

(註 13)

勝算機會有多少，或許慈禧心中有數，因而召集群臣，把醜話說在前面，目的在「一以為佐證，一以備分謗。」(註 14)把責任推給群臣。這份照會事後經榮祿查出真相，它是載漪為了促使慈禧宣戰而暗中命軍機

註 12 惲毓鼎，《崇陵傳信錄》，頁 48：「二十一日未刻，復傳急召入見，申刻召對儀鸞殿，……太后隨宣諭：『頃得洋人照會四條，一指明一地，令中國皇帝居住；二代收各省錢糧；三代掌天下兵權。』……既云照會有四條，而(太后)所述只得其三，退班後，詢之榮相，其一勒令皇太后歸政，太后諱言之也。」

註 13 同上註，頁 49。

註 14 同上註，頁 50。

章京連文冲偽造出來的，(註 15)但為時已晚，慈禧已於第四次殿前會議的隔天(即五月二十五日)正式下詔向各國宣戰了。(註 16)

二、形勢的逆轉

在光緒二十六年五月初義和團在北京排外，弄得人心惶惶時，各國駐京大使便已電請本國派兵來救，而各國兵船亦於五月二十日抵天津海面，限守將羅榮光在二十四小時內交出大沽砲台，羅不答應，遂於翌日開戰，大沽砲台即告失陷。隨後的陸上戰役也證明清軍不能戰，義和團拳民更是迷信無知的烏合之眾，焉能抵抗得住外國軍隊的攻擊。較能作戰的聶士成，卻於六月十三日戰死，六月十八日天津失守，戰死者三千餘人，裕祿退走北倉，七月十日北倉陷，在敗走楊村，支持不到兩天，楊村也告失手，裕祿兵敗自殺。從一開始接仗，清廷便節節敗退。在另一方面，榮祿與董福祥圍攻東交民巷外國使館月餘不下，清廷對此戰事一籌莫展。事實上，慈禧一直擔心的勝算問題，已於六月十八日天津失守時清楚看出來了。很明顯地，其後的戰鬥，清廷只有捱打的局面而已。此時慈禧已感覺到「拳民久無功，法(指神術)亦不效」始有媾和之意，(註 17)並於六月二十一日下詔曰：

「此次中外開釁，起於民教之相關，嗣因大沽砲台被佔，以致激

註 15 黃鴻壽，《清史紀事本末》，台北：三民，民 48 年，卷六十七，頁 2-3，總頁碼 497-498。

註 16 戴玄之，《義和團研究》，頁 106：「二十五日，慈禧接獲裕祿連日接仗獲勝奏摺，喜出望外，(其實皆是偽報戰功)認為『所有助戰的義和團人民不用國一兵，不糜國家一餉，甚且髻齡童子，亦復執干戈以為社稷，此皆仰託祖宗之昭鑒，神聖之護持，使該團民萬眾一心，有此義勇。』(見光緒二十六年五月二十五日上諭)，遂正式下詔對外宣戰。」

註 17 蕭一山，《清代通史(四)》，頁 2216。

起兵端，朝廷宜重邦交，仍不肯輕於決絕，疊經明降諭旨，保護使館，並諭各省保護教士。現在兵事未弭，各國商民在中國者甚多，均應一律保護，……至近日各處土匪亂民焚燬劫掠，擾害良民，實屬不成事體，著該督撫及各路統兵大臣查明實在情形，相機剿辦，以靖亂源，特此通諭之。」(註 18)

慈禧以為向各國表示善意便可以緩和聯軍的攻勢，可說是天真的想法。事實上，聯軍全不理會，繼續挺進，於七月二十日破城進駐北京，翌日，慈禧挾帶光緒化裝成平民的樣子，倉皇西逃。自五月二十五日正式下詔宣戰至北京城破，前後不到兩個月，清廷一敗塗地，義和團亦作鳥獸散。

慈禧自知闖下滔天大禍，不但禍國殃民，連自己也得落荒而逃，因而不得不以光緒名義於七月二十六日途次宣化時下詔罪己，但又如殿前會議找人分謗一樣，仍把責任推給群臣，「此詔名為罪己，實責臣下，認為大局敗壞如此，由於『大小臣工無公忠體國之忱，有泄沓偷安之習』所致」。(註 19)原想利用義和團對付洋人，但卻落得慘敗，京師淪陷，朝廷威信掃地，國家岌岌可危，但最重要的是：自己的權位是否可保？這是慈禧最關心的問題。不過，當得知張之洞的公開支持，慈禧才稍感安心。在迫於環境下，乃不得不下詔求直言，並限兩個月內各大臣督撫條陳改革事宜的建議。為了表示朝廷有改革維新的誠意，再翌年(即光緒二十七年)二月下旨重申變法決心，並於同年三月成立督辦事務處，作為統籌辦理新政的機構，派慶親王奕劻、李鴻章、榮祿、崑岡、王文韶、鹿傳霖等六人為督辦政務大臣，劉坤一與張之洞為參預大臣，遙為協助襄辦新政。

慈禧回憶四十年前英法聯軍陷京時，隨咸豐皇帝出走熱河的情景，

註 18 八詠樓主人，《西巡回鑒始末記》，卷一，(二十一日上諭)，頁 14。

註 19 戴玄之，《義和團研究》，頁 165。

與此次自己挾帶光緒避難西逃的苦況，可謂如出一轍，皆為洋人所迫；但前後的兩次感受卻截然不同。熱河出奔時，慈禧只是西宮一妃；但這次離京西奔卻是掌權已久的太后了。前次沒有權位危機感，這次則有權位隨時不保的感覺。朝野上下也明知此乃太后為首的中樞所闖下的大禍，只是不便明講而已。慈禧對此當然心中有數，也明白到政府沒有驅走外人的能力，國勢日衰也是無可避免的；但最要緊的還是保住滿人權勢之不墮，而確保自己的權位更是一切的優先考量，保大清不保中國的念頭在此危急關頭顯得格外強烈。在這種觀念驅使下，慈禧似乎有兩個辦法來達到她上述的目的。首先是因應各方要求，下詔變法，推行新政，如此即可表示政府有順應民意之心，同時也乘機把辦新政的責任諉於大臣們，只要保住權位，其他變法圖強的政策任憑臣下去做；在另一方面，外人對自己的不滿，屢屢支持光緒復政的聲音必須消除。否則，縱使國內臣民因推行新政而支持自己，或許仍有被外國人迫逼歸政之虞，到時自己的權位依然不保，此乃慈禧極不願意見到的局面。因此，慈禧在安撫民心，同意推行新政之餘，並未放棄尋求外國人的諒解與支持，屢降諭旨，命奕劻與李鴻章速跟各國簽訂和約。幾經談判週折，奕劻最後將聯軍所提出的和議大綱十二條電達西安行在，清廷竟以「宗廟社稷關係至重，不得不委曲求全，所有十二條大綱，應即照准。」（註20）可見慈禧在驚懼之餘，從仇外、排外，轉為懼外、媚外了，喪權辱國的辛丑條約幾乎照單全部答應外人的要求，以保全自己的權位。

註20 蕭一山，《清代通史(四)》，頁2241。

參、新政內容的商榷

一、江楚會奏變法三摺

由於八國聯軍的陷京與辛丑和約的屈辱，變法維新之議又起，各大小臣工皆有改革圖強之進言者，如御使許佑身、駐俄大使楊儒、浙江巡撫譚祖翼、署直督袁世凱、兩廣總督陶模、江西巡撫李興銳、山西巡撫岑春暄、辦理商務大臣盛宣懷等等，尤其最值得注意的是兩江總督劉坤一與湖廣總督張之洞聯名上奏的變法三摺，未幾即成為新政的張本。(註 21)朝廷無論是迫於環境抑或由於自我覺醒出自真誠而下詔求直言救國之道，劉坤一、張之洞二人或許揣摩出朝廷此時有變法維新之意，因而聯名於光緒二十七年五月二十七、六月四日及六月二十七日連上三摺，條陳變法推行新政的大原則與內容，於同年六月五日另上一片，專論新政籌款事宜。第一疏論如何育才興學，第二疏論如何整頓中國的積弊，第三疏建議採用西法以圖富強。「綜觀三疏之內容，不無可議之點，大體上則深切中國之積弊，迎合時人的希望……顧其範圍廣大，絕非空言所能推行見效也。」(註 22)

三疏洋洋灑灑數萬言，所論之事互有關連，首尾一致，無非指出必須從事三大改革方向，才可轉弱為強。故第一疏即言明育才之重要：

「……竊為中國不貧於才而貧於人才，不弱於兵，而弱於志氣，人才之貧，由於見聞不廣，學業不實；志氣之弱，由於苟安者無履危救亡之遠謀……僅先就育才興學之大端，參考古今，會通文武，籌擬四條，一曰設文武學堂，二曰酌改文科，三曰停罷武科，四曰獎勵遊學。……此四條為求才圖治之首務，故先以此四

註 21 王家儉，〈晚清地方行政現代化的探討(1838-1911)〉，(師大)《歷史學報》，第八期，民 69 年 5 月，頁 202-203。

註 22 陳恭祿，《中國近代史》，下冊，頁 564。

事上陳，蓋非育才不能圖存，非興學不能育才，非變通文武兩科，不能興學，非遊學不能助興學之所不足，揆之今日時勢，倖無可倖，緩無可緩，仰懇宸衷獨斷，決意施行。」(註 23)

言詞懇切深明並有遠見。接著上奏的第二疏則是針對中國政治的積弊而來的。劉、張二人認為必要立刻剷除積弊，否則新政窒礙難行，更遑論富國了。這就是著名的「整頓中法十二條摺」，疏中特別指出立國之道在先求治，然後求富求強：

「欲行新法，必先除舊弊……蓋立國之道，大要有三，一曰治，二曰富，三曰強。國既治，則貧弱者可以力求富強；國不治，則富強者亦必轉為貧弱。整頓中法者，所以為治之具也；採用西法者，所以為富強之謀也。謹將中法之必應整頓變通者，酌若擬十二條：一曰崇節儉、二曰破常格、三曰停捐納、四曰課官重祿、五曰去書吏、六曰去差役、七曰恤刑獄、八曰改選法、九曰籌八旗生計、十曰裁國衛、十一曰裁綠營、十二曰簡文法。……聖明裁察施行以為自強之根本，其採用西法各條，另摺奏陳。」(註 24)

疏中所言積弊，皆有感而發；論及立國之道亦合乎邏輯，可見劉、張二人之幕僚對如何變法圖強，早有腹稿。

第三疏更是論及富強的方法，疏中毫不諱言要採用西法：

「奏為遵旨籌擬變法，謹擬採用西法十一條，恭摺續陳，……方今環球各國，日新月盛，大者兼擅富強，次者亦不至貧弱，究其政體學術，大率累數百年之研究，經數千百人之修改，成效既

註 23 劉坤一、張之洞，《江楚會奏變法三摺》(收入沈雲龍主編《近代中國史料叢刊第四十八輯》內)，台北：文海，民 63 年，頁 3；頁 42。

註 24 同上註，頁 45-46；頁 114。

彰，轉相仿效，美洲則採之歐洲，東洋復採之西洋，此如藥有經驗之方劑，路有熟遊之途徑，正可相我病證，……臣等謹就切要易行者，臚舉十一條：一曰廣派遊歷、二曰練外國操、三曰廣軍實、四曰修農政、五曰助工藝、六曰定礦律路律商律交涉刑律、七曰用銀元、八曰行印花稅、九曰推行郵政、十曰官收洋藥、十一曰多譯東西各國書，大要皆以變而不失其正為主。(註 25)

江楚會奏變法三摺，其實與三年前康、梁戊戌維新所主張者雷同之處甚多，為了使朝廷採信三摺內之建議，劉、張二人在第三疏中末段特別說明其與康有為的維新主張截然不同：

「以上各條，皆與其切要而又不可不急行者……至若康有為之邪說謬論，但以傳康教為宗旨，亂紀剛為詭謀，其實於西政西學之精要，全未通曉，茲所擬各條，皆與之判然不同，且大率皆三十年來已經奉旨陸續舉辦者，此不過推廣力行，冀紓急難。」(註 26)

疏中最後一句所論之新政謂「大率皆三十年來已經奉旨陸續舉辦者」，其實並非謙虛之詞，實是自強運動以來，清廷欲求富強的方法。可惜戊戌維新的過驟過急，改革層面之過大過廣，甚至要奪慈禧的權位，當然落得失敗的下場。敗但是部份有識之士仍然未完全放棄變法維新的念頭，此時朝廷下詔求新求變，於是便紛紛進言國事，而劉、張二人更集前人變法維新的建議而連上三摺，寫就一幅看來頗有理論的新政藍圖。事實上，清廷在慈禧同意變法推行新政後，即於光緒二十七年三月間匆匆成立督辦政務處，作為統籌新政的機關，但是一直未見正式運作，適巧兩個月後，劉、張的變法三摺便陸續上奏了，因此在同年八月，慈禧的懿旨便指示以該二督的建議去辦新政：

註 25 同上註，頁 117-118。

註 26 同上註，頁 183-184。

「……昨據劉坤一、張之洞會奏整理中法，仿行西法各條，事多可行，即當按照所陳，隨時設法，擇要舉辦。」「此後五年間的新政，似仍不出戊戌變法之範圍也。」(註 27)

二、核心與枝節問題

欲以新政圖謀富強，實在茲事體大，除朝廷有誠意外，更非得有周詳計畫及賢能之士致力推行不可。試看於三月間成立的督辦政務處的組織，便可見清廷行事之草率，六名中央督辦大臣之中，只有奕劻與李鴻章二人在京，其餘四人皆隨慈禧在西安行在；況且奕劻與李鴻章二人正忙著與聯軍進行談判，當然無暇計畫新政，而李鴻章亦於辛丑和約簽約後不久便去世了，榮祿亦於兩年後逝世，遙為協助的疆臣劉坤一也早榮祿一年過世。原本可用之人才已稀，此時更感零落。朝廷雖然以袁世凱接任李鴻章直隸總督一職，但始終不願重用袁氏。中樞雖有意推行新政，但在計畫上、組織上及用人的選擇上皆未曾擬出一套確實可行的改革辦法，反而是唯唯諾諾，由慈禧一度懿旨便把劉、張二人的三摺作為新政施行的藍圖。在李鴻章與榮祿相繼過世後，奕劻更可以在主持新政措施時，為所欲為。此人早已聲名狼藉，此時清廷特重用他，正可反映出滿清權貴們欲保權位的動機，故仍以親貴掌控主導權。

在另一方面而言，劉、張的變法三摺驟看起來，言之頗成道理，而且也切中時弊。況且它的去積弊、育才興學、採用西法以圖強等理論，亦是大家所贊成的，原本無可厚非，但當細心分析其整頓中法的十二條中，幾乎全部皆是枝節問題，對於剷除中國政治上的積弊，似乎是沒有多大功效。例如去書吏而代以委員，不是換湯不換藥嗎？因為胥吏所做的工作始終要找懂這方面的人員來承辦，以委員代替書吏，到最後情況仍將會是剝欺人民。其他的如崇節儉、停捐納、去差役、裁團衛、裁綠

註 27 蕭一山，《清代通史(四)》，頁 2352。

營、簡文法等改革更是對去積弊無關宏旨；倒是破常格（拔擢人才）、恤刑獄、籌八旗生計還算有些新意，尤其是恤刑獄，代表社會的公正，不隨意以冤獄陷民；而籌八旗生計，也隱含取消旗人的特權。但劉、張二人在其疏中仍很小心地處理這個問題，深恐得罪滿洲權貴，只是說：

「宜使之有自謀生計之才，擬請將京外八旗餉，仍照舊額開支，惟將舊法略微變通，寬其拘束，凡京城及駐防旗人，有願至各省隨宦遊幕，投親訪友，以及農工商賈各業，悉聽其便。」（註28）

旗人自謀生計是沒有強制性的，結果仍回到原點。

在第一疏的育才興學而言，算是頗有遠見，設文、武學堂以及廢科舉是二合為一的事情，但卻到光緒三十二年（丙午科）才正式廢除科舉，改革步伐可謂太緩慢了；況且新式學堂育才及廣派遊學以備人才的擢用，也緩不濟急，因為培養人才並非一蹴即至，必須假以時日才能完成。不過在育才方面，清廷於新政的頭五年內做得頗為盡心，確實有些績效，例如光緒二十九年十一月張之洞、管學大臣張百熙與榮慶等三人奏呈學堂章程，即所謂「奏定學堂章程」，它與光緒二十八年張百熙奏進的「欽定學堂章程」最大的不同處是：奏定學堂章程是把學校制度與教育行政制度劃分清楚，而欽定學堂章程則是將此兩種制度混同，（註29）清廷最後採用「奏定學堂章程」，此乃我國現代教育、學制的張本，而清廷更於光緒三十一年成立學部，確實地執行新式教育。

至於在第三疏中建議採用西法十一條以圖富強的方法，算是說中重點，尤其是廣軍實、勸工藝、定礦、路、商、交涉、刑律等，皆是走向現代化之路的政策。對於各項政策應如何籌辦，在疏中亦一一加以詳細說明。平情而論，若按照疏中所言確實執行，清廷欲轉弱為強，實非夢

註28 同註23，頁94。

註29 林清芬，〈庚子拳亂後（1901-1911）清廷教育政策研究〉，文化大學史學研究所碩士論文，民68年，頁121。

想。可惜劉、張二人的三疏皆忽略了推行新政的核心問題，這些問題若不能解決的話，則一切美好的計畫終歸落空。這些核心問題就是貪污腐敗的現象，苟且敷衍的心態，特權橫行的不公。這些才是積弊的根源，第一疏所言整頓中法十二條的去積弊只是在制度上、形式上的剔除而已，並未切中核心。事實上要剷除貪污、特權、苟且等弊端，必須要滿清權貴帶頭去做，但在上位者不但沒有這種認知，更認為在推行新政時必須保住權位；而慈禧與權貴們的利益結合，更是不可分割，況且在慈禧看來，只要她同意新政，便可以安撫人民，國家也將可轉弱為強。劉、張二人沒有在三摺中特別指出這些核心問題，或許揣摩到慈禧之心意，所以二人只有在整頓中法十二條中提到「破常格」時，批評大小臣工「因循粉飾」，「驕惰惡勞」，且「官氣最重」是「失人心害政事之根」。(註 30)徒法不足以自行，若要新政順利推行，上述問題一定要解決，否則新政永遠不能落實。

張之洞在得知朝廷準備採用其變法建議後，有如下的記載：

「榮祿語人云：『劉、張奏（指變法三摺）慈聖稱好，我對法是好，止是無人辦。』」（註 31）

可知張之洞心中對新政日後推行的情況已有盤算了。結果仍是「內外臣工，皆窺變法非后本意，故以敷衍應之，仍然崇虛文、通賄賂、用庸儒。」(註 32)在這種環境下，朝廷雖有心推行新政，結果在頭五年的成績卻使人失望。從光緒二十七年到三十一年只做到成立了一些新機構：如督辦政務處、改總理衙門為外務部、設立商部、練兵處、巡警部、學部等；又裁撤了一些無關重要的職缺：如各衙門胥吏差役、河東河道總督、雲南、湖北、廣東三巡撫，又停止捐納實官。在軍事與育才興學方

註 30 同註 23，頁 50；頁 53。

註 31 胡均編，《張文襄公年譜》，台北：商務，民 67 年 5 月，頁 185。

註 32 沃丘仲子，《慈禧傳信錄》，頁 52。

面則稍有成績，例如設立武備學堂、訓練新式軍隊、逐年裁撤綠營防勇、停止武科鄉會試，廢八股文，開經濟特科、各地設大、中、小學堂，並頒佈學堂章程、廣派遊學、宣佈自丙午科停止鄉會試及各省歲科考試。在律令方面，清廷也曾試圖努力去改善，例如命沈家本、伍廷芳參考西方制度修改舊律；在社會風俗方面，則詔許滿漢通婚，鼓勵婦女去除纏足風俗。光緒三十二年時，更詔定須在十年內禁絕鴉片。

平情而論，清廷推行新政的範圍不算不廣，也總算交出第一張成績單，可是由於上述的核心問題始終沒有解決，結果清廷在這五年來的努力，被認為只做到「廢科舉、設學校、派遊學」三項而已，其餘皆被視為枝節的改革，朝廷似乎也知道這種情況，因此光緒三十一年上諭云：

「方今時局維艱，百端待理，朝廷屢下明詔，力圖變法，銳意振興，數年以來，規模雖具而時效未彰，總由承辦人員，向無講求，未能洞達原委。似此因循敷衍，何其由起衰弱而救顛危？」

(註 33)

明白地指出新政窒礙難行之處，實有感而發。

肆、新政之意義

一、保清宗旨

由於慈禧及權貴們同意推行新政的最大動機是在保權位，因而保清為先，保國為次的觀念愈益加強。雖然表面上融和漢滿，但處處防備漢人勢力的擴張，重要的部門雖然不得不用漢人，但卻以滿洲權貴為主控者，例如新政中的外務部及練兵處均以奕劻主持，尤其是在練兵方面，又特別以鐵良制衡袁世凱，「就算是一個京師大學堂，都要用榮慶會同

註 33 蕭一山，《清代通史(四)》，頁 2375。

張百熙管理，防治漢人如此的嚴密，」(註 34)事實上，清廷正好利用推行新政的機會，在軍事上達到保清的目的。首先由新成立的練兵處設立三十六鎮新軍，「藉此以達中央對各省新軍的控制」。(註 35)同時又命各省整頓稅收，擴大籌餉，以供朝廷訓練新軍之用，中央集權的意圖表露無遺。(註 36)此外，從新政推行的過程中，可以反映出此時人才已不多，能擔大任者如李鴻章、榮祿等也相繼過世；餘下的如張之洞、袁世凱、盛宣懷等，朝廷卻不能推心置腹用之，身恐漢人勢力膨脹。光緒三十三年，朝廷更下令調張、袁二人入軍機處，將他們的實力完全架空。在另一方面，滿人有能力者似乎也得不到重視，例如此時的端方、鎮國公載澤等，皆未能發揮才幹。朝廷卻一味重用貪婪驕墮、無才無德的阿諛之親貴，例如奕劻及其子載振。因此，從另一個角度來看，這時候的新政，幾乎成為滿洲親貴保權位、斥漢保清的運動。於此，有見識的載澤曾上密摺，痛責此種保清不保國的錯誤觀念：

「……方今列強逼迫，合中國全體之力，尚不足以禦之，豈有四海一家，自分畛域之理。至於計較滿漢之差缺，競爭權力之多寡，則所見甚卑，不知大體者也。……使滿人果賢，何患推選之不至，登進之無門；如其不肖，則亦宜在摒棄之列……此舉為盛衰興廢所關，若守一隅之見，為拘攣之語，不為國家建萬年久長之祚，而為滿人謀一身一家之私，則亦不權輕重，不審大小之甚

註 34 李劍農，《中國近百年政治史》下冊，頁 230。

註 35 市古宙三，〈政治及制度的改革(1901-1911)〉，(收入張玉法主譯，《劍橋中國史》第十一冊，晚清篇下內)，台北：南天書局，民 67 年 9 月，頁 432。

註 36 胡健國，〈清代滿漢政治勢力之消長〉，政治大學史學研究所博士論文，民 66 年 6 月，頁 407。

矣。」(註 37)

可惜這些話清廷是聽不進去的。

二、認知的差距

新政的施行，雜亂無章，並且未曾落實地執行，更得不到人民的熱烈支持，正好反映出朝廷、地方政府與民間三者對新政的認知的差距。首先就朝廷方面而言，在戊戌變法時，中樞權貴曾全力反撲，被責難為阻礙國家富強的頑固舊黨，現時大力推行新政，不就可以安撫百姓、國家可轉弱為強了嗎？這種結果不就是人民多年來的希望嗎？只要能保住滿人利益，誰敢說慈禧及親貴們沒有誠意推行新政呢？事實上，他們所認定的就是這一點而已。可見在地方政府看來，新政含有另一種意義，黃鴻壽在《清史紀事本末》有如下的記載：

「時太后已恍然於國家致弱之原因，知此後行政方針，不得不從事於改革，以圖補救……然命下後，內外諸臣，其泄沓如故，於飭行改建各事，仍無實力奉行，皆以為太后此舉，不過聊以遮掩外人之耳目而已，非出自誠心也。」(註 38)

地方政府對朝廷推行新政的作法，竟視為庚子亂後，為掩人耳目的善後工作，所以大都未全力配合，只是敷衍了事，這種上下未做溝通而產生的認知差距，也就是新政的致命傷。

至於民間方面的反應，更是與官方的期望相去更遠。清廷原本欲藉新政拾回人民的向心力，但此時的民意與戊戌維新時期已不可同日而語了。人民始終懷疑清政府的改革誠意，縱然相信政府有決心辦新政，但感覺制度上的改革已不能解決國家積弱的問題，加上八國聯軍的陷京，

註 37 同上註，頁 448。

註 38 黃鴻壽，《清史紀事本末》，卷六十九，頁 1，總頁碼 515。

辛丑條約的屈辱，「大多數人士，把恨惡外人的心理，完全移到滿清朝廷身上去，越感覺到外人的可怕，就越感覺滿清政府的無能，簡言之，就是滿清政府的信用，致此已掃地無存。」(註 39)在此種體認上，單單是一些新措施是不可能安撫人民的，更談不上滿足人民對政府的要求了。此時民間瀰漫者一股不信任政府的風氣，雖然新措施不斷的推出，但人民卻認為此已不足以強國，必須另開途徑，才可以救國圖存。類似「戊戌百日維新的變法方式，絕不可以應付此時的潮流，滿足國人的企望了。」(註 40)

三、民心思變

「一個政權穩固與否，約基於以下幾個因素：其一，人民的向心力如何？其二，政府的控制能力如何？其三，其對於國際環境的適應能力如何？」(註 41)就這三點而言，庚子亂後的滿清政府，一點也做不到，人民此時的向心力早已轉為離心力了，改變國體的觀念愈來愈強烈。當然，改變國體主要有兩種方式，一是立憲，即在體制內改革；一是革命，即推翻舊制，重新建設，二者皆是對滿清皇權的直接挑戰，清廷所推行的新政，當然不敢面對這個問題，但是時移世易，體制內變法維新的時機已過，人民認為必須有嶄新的方法來救國；況且此時革命浪潮已十分澎湃，革命團體更如雨後春筍般出現，自光緒二十六年至三十一年間，相繼成立的革命團體便有六十三個之多，尤其是光緒二十九年至三十年更是革命風潮陡起的時代。(註 42)

註 39 李劍農，《中國近百年政治史》下冊，頁 221。

註 40 同上註，頁 226。

註 41 張玉法，《清季的革命團體》，台北：中央研究院近史所專刊（32），民 64 年 2 月，頁 102。

註 42 同上註，頁 663。

至於立憲方面，康有為早在戊戌維新時已提到立憲問題，而梁啟超也於光緒二十七年在《清議報》上發表了〈立憲法議〉一文，正式提出君主立憲的主張。翌年，辦理工務事務大臣盛宣懷也奏請取法日、德國體，張謇亦於光緒三十年與趙鳳昌刻印《日本憲法》一書，「送達清廷，慈禧頗為動心。」(註 43)立憲與革命兩股思潮此時已取代維新變法的思想了。縱然新政是良意美法，在人民眼中，已不足以圖強救國了，似乎大家都相信，能夠使國家轉弱為強的，不是立憲，便是革命，其他皆是枝節的變革，無關宏旨。

五年來的新政，得不到人民的認同與支持，這當然與民心思變有關係。到了日俄戰爭之後，民間要求立憲的聲浪更響徹雲霄，與此同時，同盟會亦在東京成立，革命勢力更是澎湃。慈禧似乎此時仍未知曉民心時局，在光緒三十一年召見端方時，竟說：「新政皆已舉行，當無復有未辦者。」但端方馬上回報尚未立憲，慈禧卻仍然不瞭解情況，當端方解說為「立憲則皇上可以世襲罔替」時，慈禧頗為動心。(註 44)就慈禧及權貴們看來，此時新政成效不彰，而革命勢力越來越盛，若要保住權位，必須再覓他途，既然官、民支持立憲者不少，而立憲既不會使皇權旁落，又可以消弭內亂(指減低革命排滿的思想)，一樣可以達到當初推行新政的目的——保滿洲親貴的權位不墮。在這種認知下，慈禧及權貴們隱然視立憲為新政的另一項大措施而已，基本上，他們的保清宗旨一直未變。後來的發展，更可證明權貴們對立憲的認知與民間所期望的立憲，又產生極大的差距，終導致立憲派人士的失望，轉而支持革命。

註 43 張玉法，《清季的立憲團體》，台北：中央研究院近史所專刊，民 60 年 4 月，頁 307。

註 44 同上註，頁 311-312。

伍、結論

爾來討論滿清末年這段新政時，大都認為清廷沒有誠意變法圖強，但綜觀上文分析，以慈禧為首的權貴們，經過八國聯軍陷京的慘局後，怎會不希望國家能趕快富強，以維國祚之不墮呢？若說他們沒有誠意推行新政，則不太合乎史實；但若說他們因庚子之變而痛定思痛，決心洗心革面，奮發為國為民，則又遠離事實，並且未能瞭解他們推動新政的動機。從朝廷重用無能的親貴及處處防範漢人的舉措來看，權貴們推行新政的動機很明顯的是在保清為先，保國為次的目的上。而欲保清，則必須先保住自己的權位，在這個大前題下，當然有誠意推行新政，從這點推論，後來出現的皇族內閣及把軍、政大權完全置於滿洲親貴之手中，則是可以理解的。

另一方面，此時期新政的效果未如人意，正反映出人才的零落，或者說明朝廷根本不重用有才德的人，而只用阿諛之徒，始終未能根除政治上的積弊。此外，從新政的內容來看，幾乎與戊戌變法時期的完全相同，無多大新意，人民對此等改革已提不起興趣了，況且清廷權貴、地方政府及民間三者對新政的認知有極大的落差，再加上客觀環境的改變，此時已瀰漫着一股要求改變國體的風氣，人民認為制度上的改革只是枝節問題，必須在國體上做根本的改變，才可以圖強救國。因此，其後五年便演變為波瀾壯闊的立憲運動了，可知此時變法維新的時機已過，縱使是最好的新政措施，也會被視為枝節的改革而已。

此外，從慈禧及權貴們逃難抵懷來時仍下令地方官為他們準備滿漢全席及一品鍋一事來看，正可以反映他們的無知與驕奢，弄得懷來知縣吳永啼笑皆非。最後盡了一切力量，只能供應一些豆粥給慈禧等權貴食用而已。(註 45)黃鴻壽對此有正確的批評：

註 45 吳永，《庚子西狩叢談》，卷三，(收入《義和團文獻彙編(三)》內)，頁 399-340；頁 404。

「十一月自開封啟行……行李所費達一千數百萬，太后初見臣工，每涕泣引咎，久之，心志漸奢。」(註 46)

時局的逆轉，卻未能使權貴們認清積弊的核心問題，更未能自我檢討，回鑒之後，驕奢如故，專橫如昔，苟且如舊，一切皆以保權位為先，豈有真心為整個國家前途打算？所以一紙令下的改革，終不能使新政落實。

註 46 黃鴻壽，《清史紀事本末》，卷六十九，頁 2，總頁碼 517。