

袁世凯幕府与清末新政

李志茗

【摘要】清末新政是一场由中央制定纲领、地方负责实施的较为全面的改革。作为疆吏之首，袁世凯表率群僚，厉行新政，态度积极，措施得力，成绩斐然，引起了各方人士的瞩目，博得中外舆论的好评。然而，这一切并非袁世凯一个人的功劳，而是得益于其幕僚的佐助。袁世凯善于网罗人才，在其政治生涯的每一个阶段都会适时地延揽一批人才充实其幕府，幕中济济多士，人才辈出。在袁世凯办理直隶新政时，警察、自治、法律、立宪这些革创之政都是其幕僚设计方案并付诸实施的。就此而言，袁世凯幕府不仅对直隶新政的办理，而且对清末新政的推行都起了至关重要的作用。

1901年1月29日，仓皇“西狩”、饱尝颠沛流离之苦的慈禧太后在西安以光绪皇帝的名义颁布了“预约变法”的上谕，决定实行新政。4月21日，又设立督办政务处，作为新政的统筹和领导机构，由此拉开了清末十年改革的帷幕。在此期间，历任山东巡抚、直隶总督的袁世凯厉行新政，诘戎兵、兴教育、设巡警、倡工艺、行宪政，^①造端宏大，令人瞩目。而他之所以能够大出风头、处处领先，与其幕府的倾心佐助是分不开的。

一 从练兵到参与新政——袁世凯幕府职能的演变

袁世凯虽然自己不喜欢读书，也不善于读书，但他并不排斥读书人，相反的，还喜欢结交读书人，与读书人为伍。还在其弱冠之年，就曾在家乡招集儒生，发起组织丽泽山房和勿欺山房两个文社，“捐资供给食用”。^②而且他敬贤赏才，礼贤下士。当时徐世昌尚是个靠佐幕糊口的穷酸秀才，听说袁世凯组织文社的消息，便前来拜访，但家道丰厚、衣食无忧的袁世凯并不嫌弃，与之一见如故，结为金兰兄弟。^③正因为袁世凯知人识人，所以尽管他读书不成，但仍能笼络一批人才，为其所用，并藉此而平步青云，权倾一时。

袁世凯初开幕府是在为朝鲜练兵之时。1882年朝鲜发生“壬午兵变”，吴长庆奉清廷之命率庆军前往镇压，时在庆军营务处任职的袁世凯也随军赴朝，在平乱中表现出色，不仅得到吴长庆赏识，而且深为朝鲜国王所看重。后朝鲜国王请清政府派人练兵，吴长庆遂将这份差使交给了袁世凯。于是，本为吴长庆幕僚的袁世凯便脱离吴幕，建立了自己的幕府。“慰亭虽领庆军营务处之虚衔，而既为朝鲜练兵，便须别立门户，幕中不可无人。商诸吴帅，吴遣书记茅少笙、纪雨农、陈石斋三人佐之。少笙名延年，雨农名堪沛，石斋名长庆。”^④可见，袁世凯初次开府只有茅延年、纪堪沛、陈长庆3名幕僚，且他们与袁世凯一样，本都是吴长庆幕府中人。这样，由同事关系突然变为主从关系，不免产生矛盾：“少笙笔墨敏捷，智识通达，自以吴帅旧人，而慰亭只是营务处委员，甫经代理营务处耳，且年少新进，何所知识，吾名为之佐，合当代为主持。而慰亭则谓此三人者，既为我之书记，即为我之属下，自当听我指挥。于是，二人积不相能”。^⑤幕僚佐人为治，本来应该隐身幕后，努力为幕主服务的，然而袁世凯的幕僚却喧宾夺主，反要凌驾于他之上，这说明袁世凯首次辟幕不是很成功。

吃一堑，长一智。袁世凯意识到辟幕不能盲目接受别人推荐的幕僚，必须亲自物色或考察，才能信得过。因而，1885年10月，他以“驻扎朝鲜总理交涉通商事宜”头衔再开幕府时，所辟用的10多名幕僚就都是他亲自挑选的，其出名者有刘永庆、吴长纯、吴凤岭、雷

^① 李映庚：《北洋公牍类纂序》，甘厚慈辑《北洋公牍类纂》（1），台北文海出版社1966年影印本，第3页。

^② 沈祖宪、吴闳生：《容庵弟子记》，台北文海出版社1966年影印本，第6页。

^③ 吴长翼编《八十三天皇帝梦》，文史资料出版社1985年版，第4页。

^④ 王伯恭：《螭庐随笔》，山西古籍出版社、山西教育出版社1999年版，第22-23页。

^⑤ 王伯恭：《螭庐随笔》，第23页。

震春、王同玉、赵国贤、王凤岗、徐邦杰、尹铭绶、唐天喜等。^①这些人要么是他的亲朋好友，要么是他在庆军时的故交，都是他眼中比较可靠的人，所以他们前呼后拥、大造声势，极力抬高袁世凯的身价，使他能够大摆架子，以“上国”派出的监国大员自居，在朝鲜耀武扬威，骄横专断。当然，对于通商、外交等新式的专业性事务，这些人根本帮不上忙，于是袁世凯又延聘了唐绍仪、吴仲贤、蔡绍基、梁如浩、林沛泉、周长龄等留美学生相助，一时幕中人才济济。

驻节朝鲜期间，袁世凯在其幕僚的帮助下，极力巩固和强化中朝宗藩关系。他阻止韩俄结盟，不许朝鲜派大臣出使美国；控制朝鲜海关，严禁朝鲜借贷外债；帮助朝鲜自铸货币，发展近代企业等等。另外，他还扩展和增设商务公署，积极维护华商和清王朝的利益。应该说其所作所为大都对清王朝有利，因而李鸿章很欣赏他，一再予以拔擢。1890年，奏准他免补知府，以道员尽先补用，加二品衔；1892年，则奏准以海关道记名简放；次年又奏补他为浙江温处道。就此看来，袁世凯二次辟幕是很成功的，不仅网罗了一批得力的幕僚，而且自己也仕途得意，步步高升。更重要的是他博得了“非唯知兵，且谙外交”的好名声，为其后来的飞黄腾达奠定了基础。^②

甲午战争中，清军丧师失地，不堪一击，朝野上下，强军御侮的呼声特别高。“一时内外交章，争献练兵之策”。^③袁世凯也于1895年5月上书李鸿藻，大谈清军失败之因，西法练兵之要，并提出了一个整顿旧军，改练新军的计划。其时，李鸿藻正与奕訢、奕劻、翁同龢、荣禄等王大臣主持督办军务处，负责整顿京畿旧军，编练新军事宜。他认为袁的整军方案颇有可取之处，遂奏调袁到督办军务处差委。8月，袁奉旨进京，接受光绪帝召见，并正式到军务处当差。然而，袁世凯对这种跟班生活不甚满意。他致函其弟世显说：“抵京来忙甚，日在车马泥涂中奔走。诸大老均甚优待，圣恩极厚。惟内事甚迟缓，办事甚不易，只随班奔走而已，似未能久居于此，暂留以备顾问，而赴任直无可望。”^④于是，他想起以前在朝鲜因为练兵而发迹的往事，现在“中外臣工条陈时务”，“大抵以筹饷练兵为急务”，正是故伎重演的时候，遂“招致幕友，僦居嵩云草堂，日夕译撰兵书十二卷，以效法西洋为主”。^⑤书成，袁亲自呈献给“诸大老”，博得一致好评，“李相尤激赏公，以公家世将才，娴熟兵略，如令特练一军，必能矫中国绿防各营之弊。亟言于朝，荣相亦右其议，嘱公于暇时拟练洋操各种办法上之”^⑥。袁遂依议行事。

果然，他的一番苦心和努力并没有白费。不久，督办新军的胡燏棻调它任，军务处王大臣遂会奏派他接替督练新建陆军。他们上疏称：“臣等公同商酌，查有军务处差委浙江温处道袁世凯，朴实勇敢，晓畅戎机，前驻朝鲜，甚有声望。其所拟改练洋队办法，及聘请洋员合同，暨新建陆军营制饷章，均属周妥。相应请旨，饬派袁世凯督练新建陆军，假以事权，俾专责任。”很快地，光绪帝就发下谕旨说，此次练兵，“需款浩繁，若无实际，将成虚擲。温处道袁世凯既经王大臣等奏派，即著派令督率创办。一切饷章，著照拟支发。该道当思筹饷甚难，变法匪易，其严加训练，事事核实，倘仍蹈勇积习，惟该道是问”^⑦。袁世凯接旨后，于1895年12月16日前往小站，接管定武军。

他到任的第一件事就是招集党羽，网罗人才，建立幕府。被他招致幕中的既有他的朋友和昔日的幕僚，也有天津武备学堂的毕业生和淮军老将。另外，还有小站旧人、洋员和新特色的文案等。撇开唐绍仪、刘永庆等昔日幕僚不算，此次为袁世凯所吸纳的幕僚计有徐世昌、

^① 李宗一：《袁世凯传》，中华书局1995年版，第53-54页。

^② 吴长翼编《八十三天皇帝梦》，第7页。

^③ 刘锦藻：《清朝续文献通考》，商务印书馆1936年版，第9509页。

^④ 转引自庄练：《中国近代史上关键人物》（下），中华书局1988年版，第122-123页。

^⑤ 《清史稿》，中华书局1977年版，第913-914页；王伯恭：《螭庐随笔》，第25页。

^⑥ 来新夏主编《北洋军阀》（5），上海人民出版社1993年版，第34-35页。

^⑦ 来新夏主编《北洋军阀》（5），第35页；《北洋军阀》（1），上海人民出版社1988年版，第5页。

阮忠枢、沈祖宪、陈燕昌、萧凤文、田文烈、言敦源、吴籛孙、王怀庆、路孝允、江朝宗、段祺瑞、冯国璋、王士珍、曹锟、张怀芝、段芝贵、王英楷、陆建章、李纯、田中玉、杨善德、王占元、鲍贵卿、陈光远、何宗莲、李长泰、钟麟同、刘承恩、邱开浩、商德全、王汝贤、张永成、吴金彪、马龙标、梁华殿、龚友元、孟恩远、姜桂题、任永清、张勋、倪嗣冲、王金镜、王世清、胡学陶、巴森斯、慕兴礼、伯罗恩、祁开芬和曼德等，不下 50 人。他们有的充当新建陆军军官，有的则在新建陆军的各组织机构如参谋、执法、督操营务处及附设粮饷局、军械局、转运局、洋务局和军事学堂任职。^①通过这种办法，袁世凯一方面明确了其幕僚的职责分工，另一方面则将其私人安插到新建陆军的各个部门中去，将之牢牢地掌握在自己手中，继续维持着自曾国藩建立湘军以来的“兵为将有”局面。

袁世凯虽然没有受过什么军事教育，但他在其有限的戎马生涯中，通过耳濡目染和亲身实践，也摸到了一些领军练兵的门径，并总结出一些行之有效的办法。小站练兵时，这些都被他一一付诸实施。如他重视军队的精神教育，严格军纪，赏罚分明，不许官弁殴打士兵等。更绝的是为了杜绝过去军营中吃空额、冒领、饷银分配不公的弊病，他“于放饷独为认真。每月发饷，令饷局按名册分包数千分，平色必准，届时传派营务官一二员前往各营监视，发给兵丁，直接领饷，百弊不生”。袁世凯曾向张之洞介绍练兵的秘诀说：“练兵的事情，看起来似乎很复杂，其实也很简单，主要的是练成绝对服从命令。我们一手拿着官和钱，一手拿着刀，服从就有官有钱，不从就吃刀。”^②正是利用上述办法，袁世凯不仅使全体官兵都听命于他，而且练兵颇有成效，在当时享有盛名，以致于慈禧太后和光绪皇帝都打算亲自去天津检阅。

小站练兵奠定了袁世凯发迹北洋的基础。不久，他就因练兵有功，被授为直隶按察使。此后更分别于 1899 年和 1901 年擢升山东巡抚和直隶总督。当其就任督抚期间，适逢清廷因庚子之变而痛自刻责，主动倡办新政。^③于是，袁世凯便组建“新政”幕府。他以小站幕府班底为基础，广泛搜罗新政人才，使其幕府日益膨胀，规模可观。这几年他所延聘的幕僚主要有朱钟琪、马廷亮、陆嘉谷、黄璟、张镇芳、杨士骧、杨士琦、孙宝琦、于式枚、赵秉钧、梁士诒、周学熙、蔡廷干、朱家宝、毛庆蕃、梁敦彦、金邦平、富士英、黎渊、嵇镜、施肇祥、汪荣宝、张瑛绪、高淑琦、蔡汇沧、娄椒生、张一麀、傅增湘、严修、吴闳生、荫昌、凌福彭、沈桐、闵尔昌、何昭然、陈璧、陶葆廉、胡惟德、陈昭常、齐耀琳、张锡奎、孙多森、沈兆祉、刘燕翼、杨度、冯学书、曾广钧、唐在礼、袁乃宽、丁家立、坂西利八郎、楠原正三等。^④其中，既有杨士骧、杨士琦、孙宝琦、于式枚等原李鸿章幕僚，也有梁敦彦、金邦平、富士英、黎渊、嵇镜、施肇祥、汪荣宝、张瑛绪、高淑琦、杨度等留学生，还有理财专家周学熙、梁士诒、孙多森以及洋员坂西利八郎、楠原正三等。正是在这些幕僚的策划和帮助下，袁世凯的“北洋新政”有条不紊地展开了。

二 编练新军

袁世凯没有受过军事教育，他是自投效吴长庆起，才对军事上的事情感兴趣，并处处留心的，^⑤可以说他的军事素养大都来自行伍，以感性知识为主，并没有很深的理论造诣。“袁

^① 张国淦：《北洋述闻》，上海书店出版社 1998 年版，第 7-8 页；李宗一：《袁世凯传》，第 54-57 页。

^② 来新夏主编《北洋军阀》（5），第 36 页；《八十三天皇帝梦》，第 8-9 页。

^③ 慈禧逃难期间，曾扈从其左右的岑春煊就见证了其忏悔及决心自强雪耻的心路历程，并实笔记录了清末新政出台的过程：“朝廷自经庚子之变，知内忧外患，相迫日急，非仅涂饰耳目，所能支此危局。故于西狩途中，首以雪耻自强为询。……辛丑回銮以后，即陆续举办各项新政。”（岑春煊：《乐斋漫笔》，台北文星书店 1962 年版，第 14 页）

^④ 根据《袁世凯奏议》（天津古籍出版社 1987 年版）和李宗一：《袁世凯传》（第 95-97 页）等材料统计而成。

^⑤ 《八十三天皇帝梦》，第 8 页。

项城读书甚少，在前清时，虽以治兵见称，然其兵学知识亦非自读书而得。”^①以他这种学识水平，要求他参用泰西军制，按照西法练兵，无异于缘木求鱼。然而，袁世凯颇有自知之明，很注意搜罗人才为自己效劳。

他在朝鲜练兵就是请人帮忙的。据记载，他是这么练兵的：“延一王姓，新自德国归者，为之教习，终日在大院中排班进退。慰亭凭几观之。……朝鲜民气谨懦，视上国如帝天，虽见中国商人，亦无不懍懍。慰亭使译者传谕五百人云，中国练兵，非汝国儿戏比，苟不听约束者，立刻军法从事。五百人咸股栗听命。每日操演时，王教习持鞭睨其侧，呼曰：‘左足起！’五百人悉举左足，高下如一，有参差者即挥鞭痛扶，步伐进退前后左右如之，举枪放响亦如之。教练甫半月，……居然可观，国王大悦。”^②可见，袁世凯在朝鲜请人练兵的办法也不高明，和战国时孙子练齐国宫女为兵的手法如出一辙，窍门就是严格纪律，使全军听从号令，动作整齐划一。除此之外，似乎也看不出什么名堂。就此看来，他在朝鲜博得的“知兵”之誉，其实徒有虚名。

所以，奉旨在小站练兵后，他深知自己接手训练的定武军是一支按德国军制编练的新军，其军事素养远远超出了朝鲜旧军，非自己的能力所堪胜任，因而下车伊始，他便建立幕府，广泛招揽人才。此外，他还通过中国驻德公使，延聘 10 余名德国军官来充当教习；又大量使用天津武备学堂毕业生为军官，据 1896 年 4 月统计，当时军中充当统带、帮带、哨官、领官的武备学堂毕业生就有 130 余名^③。应该说袁世凯的这些努力还是很有收效的，其幕僚尽职尽责，竭尽所能地辅助他。徐世昌当时是翰林院编修，“应袁慰廷之聘至小站任总理本军参谋营务处，为考阅各学堂文卷、考核兵目操法、校订行军攻守阵式图说、改订讲训各兵官功课”，居然“自习英文”。^④他还和段祺瑞、冯国璋、王士珍一起组织阮忠枢、言敦源、沈祖宪等幕府同事 40 多人编撰《训练操法详晰图说》和《新建陆军兵略录存》二书，参考西方的军事成法和理论，拟定新建陆军的营制、禁令、训条、操法等，以便有章可循，有法可依，使新建陆军的编练走向正规化、制度化和近代化。此二书后来成为指导全国编练新军的基本参考书。而段祺瑞、王士珍等还开办德文、炮队、步队、马队随营武备学堂和工程队学堂，培养各种各样的军事人才，“其毕业诸生材艺有成者，或拔任营员，或经湖北、山西、陕西各省纷纷咨调，派充教习营弁”^⑤，为清末新军的编练发挥了重要的作用。

功夫不负有心人。在袁世凯及其幕僚的努力下，经过短短一二年的训练，新建陆军初见成效，博得中外人士的一致好评。由康有为代拟的徐致靖《密保练兵大员疏》中曾称赞说：“新建陆军之练洋操也，精选将弁，严定饷额、赏罚至公，号令严肃，一举足则万足齐发，一举枪则万枪同声。行若奔涛，立如植木，而且设为两军伪攻出奇诱敌之形，进退机宜，随时指授”，^⑥很注意实战演习。而当时驻天津的英、俄、日、德等国外交官和记者也不断前往小站观操，“动色欢服”，“诧其军容之盛”。尤其是英国海军司令贝思福参观之后，写了一本书，盛赞新建陆军“操法灵熟，步伐整齐，以及旗帜之鲜明，号衣之整洁，莫不楚楚可观”，^⑦更使袁世凯及其新建陆军驰名中外，声誉隆隆而上。

新建陆军是袁世凯为清政府编练的第一支真正近代化的中央军，经费来自中央财政，但在练军过程中，袁世凯不仅依靠幕僚的佐助，而且还在军中的关键位置任用幕僚，使新建陆军成为他个人的私军，受其支配。之后，新建陆军虽被改编成武卫右军，归荣禄节制，但袁

^① 柴萼：《梵天庐丛录》卷 8，民国十五年（1926）石印本，页 9。

^② 王伯恭：《蝻庐随笔》，第 15 页。

^③ 廖一中：《一代枭雄袁世凯》，北京图书馆出版社 1997 年版，第 71 页。

^④ 贺培新辑《徐世昌年谱》（卷上），《近代史资料》总第 69 号，中国社会科学出版社 1988 年版，第 19 页。

^⑤ 张国淦：《北洋述闻》，第 8 页；又见杜春和等编：《北洋军阀史料选辑》（上），中国社会科学出版社 1981 年版，第 18 页。

^⑥ 中国史学会编《戊戌变法》（2），神州国光社 1953 年版，第 338 页；又见汤志钧编《康有为政论集》（上），中华书局 1981 年版，第 371 页。

^⑦ 贝思福：《保华全书》卷 3，转引自李宗一：《袁世凯传》，第 64 页。

世凯升任山东巡抚后，“携带所练军队同行”^①，把武卫右军也带到山东。在那里，袁世凯及其幕僚对武卫右军进行扩编。他们将山东原有勇营 34 营进行裁并，改编成步、骑、炮兵 20 营，计 14000 人左右，称为武卫右军先锋队。该军完全仿武卫右军营制，其军官一部分由原部而来，一部分由武卫右军升调。由于当时袁世凯及其幕僚主要忙于镇压义和团，“保境安民”，因此，与小站时期相比，此时期的练兵没有实质性的进展。但是，袁世凯所掌握的军队却较前增加了一倍，拥兵二万余众，实力大为加强。在此期间，袁世凯积极参与东南互保，拒不派兵北上“勤王”，避免了像其他四支武卫军那样在与八国联军的战斗中落得个几乎全军覆没的下场，很好地保存了队伍的完整性。

庚子之变后，清政府再次认识到练兵的重要性，决定“振兴戎政”，谕令各省督抚“将原有各营严行裁汰，精选若干营，分为常备、续备、巡警等军，一律操习新式枪炮，认真训练，以成劲旅”。^②于是，清末全国编练新军的大幕徐徐拉开了。袁世凯本以练兵起家，因而就任直隶总督后，他是积极实行清廷的政策。但他借口“直隶幅员辽阔，又值兵燹之后，伏莽未靖，门户洞开”，非但不裁减，还要求增募新军，并奏请“拨款一百万两，作为募练新军之用”。^③结果得到了批准，依议办理。于是，他命幕僚拟定募练新军章程 11 条和募兵格式 8 条，对应募壮丁的标准及条件作了严格的规定，要求“兵必合格，人必土著，应募之后，按名注册，交由地方官分存备案，以便稽考。并分饷以贍其家属，计亩以免其差徭，显示体恤之心，隐寓防维之意”。之后，他又派王士珍、王英楷等按照这一要求，分赴正定、大名、广平、冀州等各属，会同地方官，精选壮丁 6000 人，由他们分别训练。^④

为使练兵得以顺利进行，1902 年 6 月，袁世凯在保定成立军政司，作为“军务总汇之所，以立其体而握其枢”。他自兼督办，下设兵备、参谋、教练三处，分别由刘永庆、段祺瑞、冯国璋任总办。这一机构不仅是 1903 年末清廷成立练兵处的蓝本，而且是 1904 年各省设立督练公所的楷模。^⑤与此同时，袁还命幕僚参照中外现行成法，制定北洋练兵营制饷章，拟仿效外国兵制，将军队分为常备军、续备军和后备军三等。规定常备兵支給全饷，每月饷银 4.2 两；在营 3 年退为续备兵，月支饷银 1 两；又 3 年，退为后备兵，月饷减半；再 3 年退伍为民。遇有战事，可征调续备、后备兵入伍。由此可见，常备军实际上是现役部队，而续备、后备军为预备役部队，这种将军队改造成多层次多梯队的做法，在中国历史上是第一次，应该说具有一定积极意义。常备军实行新编制：下辖步队两镇，辅以炮、马队各一标，工程、辎重各一营。步队每镇分两协，每协分两标，每标分三营，每营分四队，每队分三排，每排计兵三棚，每棚 14 名士兵。全军共 42 营，19000 余人。^⑥该编制取法德国、日本军队，与现代军队的组织方式基本相似。

募练新兵章程和北洋练兵营制饷章出台后，袁世凯即以新选募的 6000 名壮丁为基础，编练“北洋常备军”第一镇，随后又在不太长的时间里相续编成第二、三、四、五镇和京旗常备军 5 个镇，形成北洋常备新军 6 镇。然而，与袁世凯的积极主动形成鲜明对比的是，其他各省的督抚对朝廷的练兵政策大多阳奉阴违，马虎应付。于是，在袁世凯的建议下，清廷成立练兵处，督练全国新军。练兵处的总办为奕劻，袁世凯任会办，铁良为襄办。三人中奕劻贪婪昏庸，已为袁世凯所收买，铁良虽忌恨袁世凯，但因实力不济，难以与袁氏抗衡。这样，练兵处的实权就落在袁世凯手中。他推荐幕僚徐世昌为总提调；段祺瑞、冯国璋为军令司正副使，刘永庆、陆嘉谷为军政司正副使；王士珍、陆建章为军学司正副使，将练兵处的要职全部交付其幕僚担任。如此一来，练兵处便为袁世凯一手包揽，完全听命于他。由于清廷“以

^① 沈祖宪、吴闳生：《容庵弟子记》，第 86 页。

^② 沈桐生辑《光绪政要》，江苏广陵古籍刻印社 1991 年影印本，第 1682 页。

^③ 《袁世凯奏议》，第 428 页。

^④ 《袁世凯奏议》，第 435-438 页。

^⑤ 《袁世凯奏议》，第 537 页。

^⑥ 《袁世凯奏议》，第 510-512 页。

练兵为急务，并殷殷以整齐画一相责问”^①，袁世凯及其幕僚遂决定将全国新军一律改称陆军，并用统一番号，于是拟定《陆军新订营制章程》，就陆军的营制、饷章、训练、装备等都作了统一的规定，得到了清政府的批准。这就改变了先前全国军队各自为政，混乱无序的状态，使之统一化和正规化。当时的西方外交官就高度赞扬说：“练兵处在以袁世凯为主的指导下取得了不少成绩”；“在袁世凯的领导下，军备整顿曾使‘中国获得了外国观察家的赞美，因为这项工作取得了巨大进展’”。^②

1905年2月，袁世凯又率先将北洋常备军各镇改为陆军各镇（详见下表），“以符名实而遵定制”^③。由表中可以看出，从1901年11月就任直隶总督到1905年3月，在不到4年的时间里，袁世凯就练成北洋陆军6镇75225人。其中除后二镇是他根据陆军军制改编以前在小站、山东所练过的新军外，其余四镇都是新练兵。应该说这个成绩还是颇为显著的。练兵处曾有“改定新军区为三十六镇”的计划^④，但直至辛亥革命前夕，全国总共仅编练陆军14个镇、18个混成协和2个协，总兵数19万人^⑤，而其中最具规模、最训练有素的北洋6镇就是袁世凯编练的。可见，北洋陆军构成了全国陆军的重要组成部分，并且北洋各镇最高长官除凤山外，都是袁氏幕僚，袁世凯借助他们不仅把北洋陆军牢牢掌握在自己手中，而且也使京师、直隶和山东等地基本上处在他的控制之下。因而当时就有人对他兵权太重表示担心：“今宫廷之前皆列该督练军，是其爪牙布于肘腋也”，提醒清廷要警惕他的“司马氏之心”。^⑥其势力之雄厚由此可见一斑。

袁世凯北洋练兵情况表^⑦

陆军镇名	常备军镇名及成军时间	驻扎地	统制	官兵数		
				官数	兵数	合计
近畿陆军第一镇	京旗常备军 1904年	京北仰山洼	凤山	748	11764	12512
直隶陆军第二镇	原第一镇 1903年2月	直隶永平府	马龙标	737	11731	12468
近畿陆军第三镇	原第三镇 1904年	直隶保定府	段祺瑞	753	11883	12636
直隶陆军第四镇	原第二镇 1904年	天津府马厂	吴凤岭	748	11756	12504
近畿陆军第五镇	原第五镇 1905年	山东济南府	吴长纯	748	11764	12512
近畿陆军第六镇	原第四镇 1905年3月	京师南苑	王士珍	747	11846	12593

据上不难看出袁世凯编练新军得到了其幕僚的鼎力相助。从小站到北洋，其幕僚一直跟随左右，订立军制，训练士兵，培养将才，不遗余力地为其练兵揽权。正是在他们的苦心经营下，北洋集团初步形成，这为后来袁世凯拥兵自雄、攫取政治权势奠定了基础。

^① 沈桐生辑《光绪政要》，第1994页。

^② 冯兆基：《军事近代化与中国革命》，上海人民出版社1994年版，第54页。

^③ 《袁世凯奏议》，第1090页。

^④ 《清史稿》，第3945页。

^⑤ 冯兆基：《军事近代化与中国革命》，第25页。

^⑥ 杜春和等编《北洋军阀史料选辑》（上），第42页。

^⑦ 根据杜春和等编《北洋军阀史料选辑》（上）第44-48、71-73、79-82页及相关材料制表。其中，官兵数采用的是光绪三十三年（1907年）全国陆军统计的数字。在《北洋军阀史料选辑》（上）第71页中，第二镇的官兵数误为11173，兹据《清史稿》第3946页改正为11731。

三 办理直隶新政

袁世凯在山东巡抚任内就已开始实行新政，但那时因内乱外侵相继而来，且为时仅两年，所以其施为有限，仅开了个头而已。而从1901至1907年，袁世凯督直共六年。在此期间，他广揽幕僚，根据清廷颁布的新政纲领，在直隶大力推行新政，因其态度积极，事事率先倡办，因而取得不少有目共睹的成绩，以至于“中国各省新政之布，必资模范于北洋”^①。大体说来，在幕僚的参与、帮助下，袁世凯在直隶所办理的新政主要有以下几方面：

1、创建巡警，稳定社会秩序。袁世凯走马上任时，天津尚在八国联军的统治之下，他不得不暂于保定驻署办公。鉴于“直隶自庚子以来，民气凋伤，伏莽未靖”，而传统的保甲制度又“防盗不足，扰民有余”，袁世凯决定改弦更张，从事近代警政建设。^②1902年5月，他聘请日本警视厅警官三浦喜传为警务顾问，派幕僚赵秉钧与三浦一起仿照西法，拟定警务章程，在保定省城设警务总局1所，挑选500名巡警分布城厢内外。同时他责令赵秉钧开办警务学堂，培养巡警官弁，作为逐渐扩展至各州县之基础。直隶由此成为当时首办巡警的省份。其时，袁世凯正派唐绍仪同各国谈判收回天津事宜。为顺利接管天津，袁又从他所编练的北洋新军中抽调3000人，改编为巡警，进行警务训练。同年8月，袁世凯接收天津，因八国联军不准清军在天津周围20里内驻扎，他即将3000名巡警开进天津，以1500名留津，称南段巡警局，委赵秉钧为总办；其余分驻西沽、塘沽、北塘、山海关、秦皇岛等处，称北段巡警局，派刘金标为总办。是年冬，袁派人在天津续设警务学堂，并于次年将保定警务学堂并归天津，更名为北洋巡警学堂，聘请日本警官为教习，以“造就通省巡警官弁”。^③天津巡警创建后，“奸宄不行，闾阎安堵，成效昭著，中外翕然”，博得“中西商民交口称誉”。初办巡警就卓有成效，袁世凯大受鼓舞，乃一方面增练马警（骑警）、河警（水上警察）、暗巡（便衣警察）和消防队，另一方面“飭道员赵秉钧推广四乡，……视村庄大小，定警兵之多少”^④，在全省范围内建立起一个遍及城乡的警察网。巡警制度虽然最早推行于北京，但其发展、完善却在直隶。结果直隶反而成为样板，被各省所仿行。后来，清廷设立巡警部，推广直隶经验，袁世凯便推荐幕僚徐世昌为尚书，赵秉钧为侍郎，从而控制了该部。

2、整顿金融，筹措新政经费。袁世凯接任直督之时，正值八国联军侵华之后，直隶不少地方都遭到侵略军的抢劫破坏，公私财物受损严重。可是，就在这种“兵燹甫平，疮痍未复”的极度困难情况下，它还得“每年认解新旧洋款赔款一百七十余万两”，其中“新派赔款数至八十万之多”，^⑤真可谓是火上浇油，雪上加霜。面对这种内外交困的窘境，为了顺利办理直隶新政，袁世凯采取了一系列整顿金融的措施来筹集资金。首先，统一税权，控制税收。由于地方税收“向归牧令承办”，“中饱侵蚀十居八九”，导致中央和地方的财政损失很大，收入有限。为此袁世凯派幕僚陆嘉谷等设立筹款总局，“专司整饬税捐各事宜”，^⑥其具体办法主要有严核钱粮、加抽烟酒税、提取州县中饱盈余、整顿各属田房契税、开办印花税、提高盐课等。通过这番整饬，收效相当明显，据袁世凯自己奏报，提取州县中饱盈余、整顿各属田房契税等，“每岁计增三十万两”；加抽烟酒税，“每岁八十万两”，而提高盐课的结果是“新增芦纲均价余利五十余万两，永七盐务余利十五万两”，“夫以直隶瘠苦之地，当大兵之后而犹得此巨款以济饷需，殊非臣初意所及”。^⑦可见，袁世凯对此十分满意。其次，开办银行，调剂资金。银行是经营货币的存贷与结算的金融机构。它调剂资金的供给与需求，是一国经济运行的枢纽。袁世凯对银行的重要性有很深刻的认识，他说：“窃维国之本计，财

^① 甘厚慈辑《北洋公牍类纂》（2），第828-829页。

^② 《袁世凯奏议》，第604页。

^③ 李宗一：《袁世凯传》，第123-124页。

^④ 来新夏主编《北洋军阀》（5），第73、68页。

^⑤ 《袁世凯奏议》，第1039、626页。

^⑥ 《袁世凯奏议》，第576-577页。

^⑦ 《袁世凯奏议》，第987、1137页。

政为先，财之管枢，银行为要”，又说银行“上以利益公家，下以扶植商业，……洵善制也”，^①因而他接手天津后，针对“市面雕敝”、“银钱荒乏”的情况，就决定“开设银行，以冀疏通”。^②天津官银号就是他较早开办的具有近代银行性质的金融机构。在袁世凯幕僚周学熙、孙多森的经营下，天津官银号吸收官私存款，发放贷款，不仅稳定了天津金融市场，促进直隶工商业的发展，而且本身业务发展也很快，到1910年时，已拥有资本1024442元，存款1855000元，放款3125300元，现款230000余元，财产83300余元，有价证券706400余元，^③可谓业绩斐然。再次，改革币制，打击私铸。八国联军侵华期间，北洋机器局造币厂毁于战火，官铸钱币停止，致使外币侵入，私铸猖獗，给直隶的金融秩序造成很大的破坏。为了统一币制，改善金融体制，袁世凯一方面采取措施打击私铸，另一方面则派周学熙、孙多森创办银元局，鼓铸银元、铜元，以取代市面上各种各样的货币，稳定直隶的金融市场。此举不但达到了统一货币流通、打击私铸劣币、维护直隶金融秩序的目的，而且还赚钱盈利，取得了不错的经济效益。从1902年12月至1907年袁离任止，银元局共铸造银元570多万，折合当十铜元6亿余枚，赢利190余万两。^④由上不难看出，在幕僚的帮助下，袁世凯整顿金融的措施收到了实效，获益良多，这为其办理直隶新政提供了较好的资金保证。

3、振兴实业，发展农工商业。袁世凯认为农工商三者相辅相成，缺一不可。他曾指出“富国裕民之道，农、工、商务三者，实相为表里”，又说“农、工为商务根本，而商之懋迁，全赖农之物产，工之制造”。^⑤正是基于上述认识，他十分重视直隶农工商业的共同发展，采取了全面推进的综合发展模式，设立了商务局（后改组为商务公所）、工艺总局、农务局等一系列经济机构，分别派幕僚凌福彭、周学熙、黄璟等董理其事。在其幕僚的主持下，这些机构发挥了巨大的威力，“既将分散在直隶城乡各地的商、工、农界凝聚成一个相对统一的整体，又为贯彻与实施其重振‘北洋实业’的规划提供了行政制度上的保证，从而纵横相连，上下呼应，动员起较为广泛的社会力量参与到改组固有社会与经济结构和形态行列中来”。^⑥正因为如此，直隶全省掀起了一股发展农工商业的热潮，使直隶经济进步神速，出现了空前繁荣的景象。农业方面，农务局成立后，购买农业机器，开办农事试作场；设立农业学堂，农业技师和农业人才。此外，还开展农产品评会、试办农会、劝导种树等活动，为发展直隶农业做了不少努力。而犹值得一提的是，农务局联合官绅促成了直隶农务总会的成立。该总会是清末最早诞生的新式农业社团，其主要活动有编农报，译农书，宣传农业科技；开办农业试验场和农产制造所，改良种植，倡导农产制造；劝种森林，兴修水利，开垦荒田，以讲求地利，改善农业环境等，对促进直隶农业生产的近代化、科学化起了较大作用。工业方面，直隶工艺总局开办后，除了自办实习工场、劝业铁厂、种植园、官纸厂、劝业会场等实业作为示范外，还通过办高等工业学堂、夜课补习所等培养工业人才；设劝工陈列所、教育品制造所等增益工商见闻；发布劝兴工艺文，派人四出演讲宣传等鼓励官绅办厂。在直隶工艺总局的影响推动下，一时风气丕变，官绅竞相投资创业，促使直隶出现了一股兴办工业的热潮。^⑦其中表现最为突出的是天津，有人评价道：“天津虽属通商大埠之一，而工艺发达实创始于项城督直设工艺总局及实习工厂，以后纺织厂、织布厂、制油厂、制革厂、麦粉公

^① 《袁世凯奏议》，第679页。

^② 《袁世凯奏议》，第800页。

^③ 林纯业、郝庆元：《天津官银号记事》，《近代史资料》总68号，中国社会科学出版社1988年版，第85页。

^④ 侯宜杰、任恒俊：《袁世凯“新政”评议》，《河北师院学报》1987年第1期。

^⑤ 《袁世凯奏议》，第342、852页。

^⑥ 徐永志：《论20世纪初直隶地区的社会整合》，《清史研究》2000年第3期。

^⑦ 据统计，截止1910年，直隶农村约有77个州县设立了92个工艺局、厂、所。而到1913年，全国22省共有工艺局、厂、所375个，其中直隶一省就有210个，占总数的56%，可见直隶官绅的创业热情很高，成效明显。见徐永志：《论20世纪初直隶地区的社会整合》，《清史研究》2000年第3期。

司、颜料公司、精盐公司、制棉公司固已次第成立。”^①商业方面，中国一贯有重农抑商的传统，但袁世凯却充分认识到商业的重要性。他认为西方的富强就是重商的结果，其“大要在采矿产、造铁路、兴商务、通货币及一切生财之道”，中国“近年来路矿、邮政诸务……皆已举行，而收效尚需时日，非目前所能取济。似宜亟兴商务，以保利权而厚民生”，^②因而他很重视振兴商务，采取了一系列保商恤商的措施。这在挽救津埠危机时体现得尤为明显。当时面对天津百业凋敝，市场一片萧条混乱的局面，袁世凯派幕僚凌福彭改组天津商务局为天津商务公所，以联络商情，讨论商疲受病之原及救急之法。在充分协商、研究的基础上，商务公所出台了推缓旧欠、稳定市场、提供信贷、减轻税课等体恤商情的措施，获得众商的一致拥护。结果推行不久，“津市已渐有转机矣”，“街市流通，成效粗著”。^③总之，在幕僚的帮助下，袁世凯通过扶植和倡办农工商业，不仅完成了战后直隶的恢复和重建工作，使之摆脱财政拮据、城市萧条、农村凋敝的困境，而且一举改变了直隶地瘠民贫、近代工业落后的面貌，把它打造成当时一个农工商业全面发展的模范省。

4、广泛兴学，推行新式教育。袁世凯不仅是旧教育制度的批判者，而且是新式教育的倡办者。他痛恨科举制度，与张之洞等联名奏请停止科举，得到清廷批准，这是他一生中最为得意的事情。^④而与此同时，他也大力提倡兴办新式教育，指出“作养人材，实为图治根本。查五洲各国，其富强最著者，学校必广，人材必多。中国情见势绌，亟思变计，兴学储材，洵刻不容缓也”^⑤。因而督直期间，他积极在直隶城乡推行新式教育。与办理其他新政一样，他不把兴学事业交给官府的行政机构办理，而是撇开主管直隶教育的学政，在保定设立直隶学校司，作为全省的最高教育行政机关。学校司设督办主管，下设专门教育、普通教育、编译三个处，各设总办一人。其任职人员均为袁世凯幕府中的教育专家。督办先为前湖南按察使胡景桂，后为在籍翰林院编修、著名教育家严修，专门教育处总办为庶吉士胡惟鲁，普通教育处和编译处总办由翰林院编修王景禧一人兼任。此外，袁世凯幕府中的留学生金邦平、高淑琦、张瑛绪等也参与其中。对于直隶新式教育，袁世凯非常重视和关注，但他不乱加干涉，放手让其幕僚去干。他曾说：“吾治直隶之政策有二：曰练兵，曰兴学。兵事自任之；学则听严先生所为，予供指挥而已。”^⑥严先生即严修。不仅如此，为解决办学经费不足问题，他除劝导地方出资办学，以补官方拨款之不足外，还倡导私人捐资兴学。为表率群僚，他自己以身作则，首先捐银2万两。受其影响，很多官绅也慷慨解囊，加入捐款行列。“衿富绅民闻风而起，接踵乐输，数月之间，共立学堂十一处”。对于这些捐款人，袁世凯均奏报请奖。于是“捐资设学者不绝，公立私立，月有所闻”，形成了一种良好风气。^⑦正因为有袁世凯的支持和扶植，学校司的工作进展顺利，也颇有成效。在其努力下，“省垣各学，开办在先，各属中小学亦设殆遍”，“士气民情，均有鼓舞奋兴，蒸蒸丕变之势”，^⑧有力地推动了直隶地方近代教育的发展。据袁世凯1906年6月奏报，直隶全省所开办学堂有：北洋大学堂、高等学堂、北洋医学堂、高等工业学堂、高等农业学堂各1所，初等农工业学堂暨工艺局附设艺徒学堂21所，优级师范学堂1所，初级师范学堂及传习所89所，中学堂27所，高等小学堂182所，初等小学堂4162所，女子师范1所，女学堂40所，吏胥学堂18所，客籍学堂、图算学堂、电报学堂各1所。注册入学人数共86652人，连同武备、巡警等学堂，总计不下10万人。^⑨那么，直隶的上述办学情况，与全国其他各省相比，到底处于一

^① 甘眠羊：《新天津指南》，河北绛雪斋书局1927年版，第18页。

^② 《袁世凯奏议》，第274—275页。

^③ 《天津商会档案汇编（1903—1911年）》（上），天津人民出版社1989年版，第31页。

^④ 《八十三天皇帝梦》，第4页。

^⑤ 《袁世凯奏议》，第270页。

^⑥ 陈宝泉：《退思斋文存》，台北文海出版社1970年影印本，第85页。

^⑦ 《袁世凯奏议》，第909、1338页。

^⑧ 《袁世凯奏议》，第921页。

^⑨ 《袁世凯奏议》，第1338页。

个什么地位呢？学部 1907 年的统计为我们提供的答案是：直隶有专门学堂 12 所，实业学堂 20 所，优级师范学堂 3 所，初级师范学堂 90 所，师范传习所 5 处，中学堂 30 所，小学堂 7,927 所，半日学堂 122 所，学务公所 1 所，劝学所 154 所，女子学堂 121 所，蒙养院 2 所，总计 8,723 所，学生 164,000 余人，位居全国第二；而直隶学务资产 480 万两，名列各省之冠。^①对照以上两组数字，不难看出袁世凯所陈述的直隶新式教育情况是可信的，这说明直隶的新式教育确实得到了长足的发展，在当时全国名列前茅。

由上可见，在近代中国的艰难曲折演进过程中，袁世凯幕府顺应时代潮流，佐助袁世凯办理新政，从事地方建设，在许多方面都取得了前所未有的成就，有力地促进了中国早期现代化的发展。

四 推行立宪

立宪之议肇始于甲午战争之后，至袁世凯督直初期，已形成一股思潮，这股思潮在日俄战争期间，迅速发展壮大，成为一场全国性政治运动，连不少清廷官僚也群起呼应，声势十分浩大。“今日立宪之声，洋洋遍全国焉；上自勋戚大臣，下逮校舍学子，靡不曰立宪立宪，一唱百和，异口同声。”^②然而，在立宪诉求成为一时风尚的政治环境里，袁世凯却置若罔闻，十分冷漠。张謇《啬翁自订年谱》记载：“以请立宪故，南皮再三属先商北洋，汤寿潜亦以为说。余自金州归后，与袁世凯不通问者二十年，至是始一与书。袁答：‘尚须缓以俟时。’”^③张不死心，于次年即 1905 年日俄之战胜负已定、专制立宪优劣立判的情况下，再次致函袁世凯，说“上年公谓未至其时，亦自有识微之处。今外度日、俄之前途，内揆徐、刘之近效，针锋相值，似当其可矣”，并且不惜送出高帽，诱之以声名荣誉，“公但执牛耳一呼，各省殆无不响应者；安上全下，不朽盛业，公独无意乎？及时不图，他日他人，构此伟业，公不自惜乎？”^④应该说张謇的这番话起了一些作用。当时“朝有大政，每由军机处问诸北洋”^⑤，朝廷的重大决策都要听听袁世凯的意见。关于立宪的问题，朝廷虽未接受，但已有不少督抚和出使大臣等奏请，连年近古稀的张之洞也认可立宪主张，可是张很尊重他这个后辈，“再三属先商北洋”，因而他不得不有所表态，与张之洞等联衔电请实行立宪政体。不过，袁世凯因有戊戌政变的前车之鉴，对政治制度改革问题十分敏感，所以尽管已列名奏请立宪，但在朝廷定策之前，态度消极，处于观望状态，这从其对出洋五大臣遭炸后的表现可见一斑。他以为遭此不测后，朝廷会知难而退，所以对五大臣再次出洋“觐候风色不决”，以致“延宕至三月之久”。^⑥后出洋五大臣之一的载泽抵达伦敦，出使英国大臣汪大燮曾问谁是阻挠立宪之人，载泽“则谓小阻盛宣怀，大阻袁世凯”^⑦。可见，袁世凯在五大臣出洋之前对立宪并不是很热心，甚至还有不利于立宪的言行，因而被视为立宪的阻挠者。

面对这种情况，袁世凯的幕僚张一麐十分着急，力劝他要跟上时代潮流，接受君主立宪主张。“一日余入见，力言各国潮流均趋重宪政，吾国若不改革，恐无以自列于国际地位。且满汉之见深入人心，若实行内阁制度，皇帝退处于无权，可消隐患，但非有大力者主持未易达到目的。项城谓：‘中国人民教育未能普及，程度幼稚，若以专制治之易于就范。立宪之后权在人民，恐画虎不成，发生种种流弊。’余力言专制之不可久恃，民气之不可遏抑，反复辩论，竟不为动，且问余至此尚有何说？余曰：‘公既有成见，尚复何词！’退而悒悒”。可是，令张一麐意想不到的，虽然袁当着他的面固执己见，与他唱反调，但实际上心里已

^① 侯宜杰、任恒俊：《袁世凯“新政”评议》，《河北师院学报》1987年第1期。

^② 闵闾：《中国未立宪以前当以法律遍教国民论》，《东方杂志》第2年第11期。

^③ 《张謇全集》，江苏古籍出版社1994年版，第6卷，第865页。

^④ 《张謇全集》第1卷，第89-90页。

^⑤ 张一麐：《古红梅阁笔记》，上海书店出版社1998年版，第45页。

^⑥ 《张謇全集》第6卷，第867页。

^⑦ 上海图书馆编《汪康年师友书札》（1），上海古籍出版社1986年版，第837页。

拿定主意了。第二天，袁就召见他，要他拟定一个预备立宪的说帖，以便进呈朝廷。^①应该说袁一夜之间态度发生 180 度大转弯，是因为他看到出洋五大臣回国后，一致称颂立宪政体，同声奏请立宪，判断出朝廷一定会接受他们的主张，仿行宪政，遂决定转变立场，支持立宪，恰好此时张一麇又来劝说，他就故意顽固到底，怀疑立宪，让张一麇与他“反复辩论”，以此来获取自信，坚定自己支持立宪的决心。如果说张謇的敦促打动了袁世凯，使他接受立宪的主张，那么张一麇的规劝则深入袁世凯的内心，牢固他的立宪信念。自此之后，袁世凯热情高涨，积极投身立宪。“总之，袁则非立宪不可，曾言‘官可不作，宪法不能不立’”，还说“有敢阻立宪声，即是吴越（越）！吴越（越）者，即汽车中放炸药刺端午桥之人，即是革命党！于是无敢言者”^②，成为清末立宪的主要支持者和推动者。

在推行立宪过程中，袁世凯主要有两方面的活动：一是参与中央官制改革，二是在直隶推行地方自治。改革官制是袁世凯促成的结果。^③五大臣出洋考察政治回国后，剴切陈奏，反复申说，要求立宪，“两宫大为之动容”，可是守旧派的强烈反对，又使“两宫更无主意”。^④1906 年 8 月 25 日，五大臣以张一麇所拟预备立宪稿会衔上奏^⑤，请求立颁明诏，实行立宪，并预先从改革官制入手。慈禧太后“见五大臣疏，踌躇莫决，急召世凯入商。世凯即日入京，奏言变法须先组织内阁，组织内阁先从官制入手，孝钦许之”^⑥。于是，9 月 1 日，清廷宣布仿行宪政，先从改革官制入手以为预备立宪基础。次日，袁世凯奉命与载泽、载振、荣庆、铁良、戴鸿慈、张百熙、徐世昌等公同编纂官制，由奕劻、瞿鸿禨、孙家鼐总司核定。6 日，成立编制馆，袁世凯趁机将自己的幕僚安插其中，杨士琦、孙宝琦任提调，金邦平、张一麇、汪荣宝等为起草委员，王士珍等参预议论。于是，本应由载泽主持的官制改革，实际上受制于袁世凯。“丙午议改官制，袁入京主张最多，全案几皆其一手起草。”^⑦在袁及其幕僚的操纵下，新官制取消军机处，实行责任内阁制，设总理一人、副理二人，并“议裁吏部、礼部、翰林院、都察院、宗人府，并工商两部为一部，改户部为度支部、刑部为法部，分兵部为陆军、海军两部，增设交通部、审计院、集贤院，惟学部依旧”^⑧。消息传出，“朝廷大哗，部院弹章蜂起，内阁学士文海直诋世凯指鹿为马”，而“官制中议裁吏、礼二部尤中当道之忌，自都察院以至各部或上奏、或驳议，指斥倡议立宪之人，甚至谓编纂各员谋为不轨，……外间汹汹，恐酿大政变，至有身贲川资预备届时出险者”。^⑨结果这套官制改革方案胎死腹中，未能问世。尽管如此，该方案仿效西方政治体制，以内阁为国家最高行政管理机关，通过增裁并改旧有行政机构，构建出一个名实相符的新政府机构体系，应该说符合了近代中国政治近代化的要求。

在参与改革中央官制的同时，袁世凯还根据朝廷要求，在直隶先行试办地方自治和司法改革，以为他日宪政先声。袁世凯奉命后，即于 1906 年 8 月以天津为试点，派幕僚凌福彭、金邦平等草拟自治章程，创办自治局。天津自治局正式成立后，立即开展普及自治教育活动。首先，选派曾经学习法政的士绅为宣讲员，至天津府属城乡宣讲地方自治基础知识及实行自治的利益，并且每月编印法政官话报、白话讲义各一册，分发各属学习与张贴，广为宣传。其次，成立自治研究所，令津郡七属选送 6 至 8 名士绅入所学习地方自治制度、选举法、户

^① 张一麇：《古红梅阁笔记》，第 45 页。

^② 陈旭麓等主编《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，上海人民出版社 1979 年版，第 26-27 页；孙宝琦：《忘山庐日记》，上海古籍出版社 1983 年版，第 914 页。

^③ 据张一麇《古红梅阁笔记》记载：“编纂官制发起于项城与端午桥。”（第 46 页）项城即袁世凯，端午桥指端方。

^④ 陈旭麓等主编《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，第 26、28 页。

^⑤ 张一麇：《古红梅阁笔记》，第 45 页。

^⑥ 胡思敬：《退庐全集》，台北文海出版社 1970 年影印本，第 1353 页。

^⑦ 徐凌霄、徐一士：《凌霄一士随笔》（5），山西古籍出版社 1997 年版，第 1874 页。

^⑧ 胡思敬：《退庐全集》，第 1354 页。

^⑨ 胡思敬：《退庐全集》，第 1354 页；张一麇：《古红梅阁笔记》，第 45 页。

籍法、地方财政、教育警察行政、经济学、法学通论、财政学等法政知识。学员4个月结业后，回原籍筹设自治学社，进一步向他人传授所学习的知识和心得体会。^①在天津自治局的努力下，自治普及教育开展得有声有色，有关自治的法理和精神已为很多人所理解和接受。于是，袁世凯便下令自治局着手进行正式试办地方自治的准备。自治局模仿日本做法，先设立天津自治期成会，由自治局全体局员及其推举的士绅、劝学所和商会代表组成，共同讨论该局所拟的自治章程。经过19次开会讨论，最终议定了自治章程111条。接着进行有关选举人和被选举人资格的调查。调查完毕，于1907年6、7月进行初选和复选，最终选出议员30名，组成天津议事会。8月18日，天津县议事会举行第一次会议，公举在籍度支部郎中李士铭任议长，分省补用知县王劭廉任副议长，并决定议事会设董事会，执行日常工作。至此，天津试办地方自治初步告成，袁世凯令全省以天津为模范，在三年之内一律推行自治。^②应该说作为一位长期在专制统治环境下逐步爬升起来的大官僚，袁世凯对地方自治的认识非常肤浅甚至不乏曲解之处。如在他看来，地方自治并不是为了兴民权，鼓励民众参政、议政，只不过起“补守令之阙失”，“辅官治之不足”的作用而已。所以，他规定自治应受各级官府监督，总督也有权解散议事会等等，仍将地方自治和议事会视为君主专制政体的补充和地方政府的附属物。由此可见，所谓的自治其实是新瓶装旧酒，于地方毫无益处。但是，从天津办理地方自治的过程来看，的确是根据西方的办法按部就班进行的，先进行宣传介绍，再制订有关章程，开会讨论，然后才完成选举，成立议事会。这一套程序颇能体现出资产阶级的民主精神，对当时的绅民来说是非常新鲜的，无疑会给他们带来一定的冲击和影响。就此而言，我们认为袁世凯在天津推行地方自治是有其积极意义的。

司法改革也在天津先行试办，然后再在全省逐步推行。经筹备，1907年3月，成立了天津府高等审判分厅、天津县地方审判厅，并在天津城乡分设乡谳局四处，基本上按照清廷的要求完成了各级司法制度改革任务。与此同时，袁世凯也对各厅局办事人员及雇用人员作了严格规定，前者“就平日研究谳法暨由日本法政学校毕业回国之成绩最优者，并原有府县发审各员，先令学习研究，试验合格，按照分数高下，分别派充”；后者“皆由招考而得”，“写状录供，整理公牒，则有书记生；收受民事诉讼、递送文书传票，则有承发吏；搜查、逮捕、执行、处刑，则有司法警察”。通过这番改革，天津“积牍一空，民间称便”，特别是诉讼费大为减少，承发吏规费也较前为轻，“费省而事便”，“民间翕然从风”。^③可见，改革是比较成功的。为了适应司法改革的需要，袁世凯还设立了专门学堂培养司法人才。这些专门学堂主要有：1906年在保定设立的政法学堂及其附设的仵作（法医）学堂、1907年在天津设立的政法专门学堂、罪犯习艺所附属的监狱学堂（又名看守学堂）、司法警察学堂等。^④另外，袁世凯还派人制定监禁制度，改良监狱，设立习艺所令罪犯学习一种生产技能等等，应该说所有这些对完善清末的司法制度都具有一定积极意义。

袁世凯在直隶试行地方政治，实际上是配合中央的宪政改革而进行的，其目的是为地方仿行立宪政体作出表率。客观地讲，在其幕僚的帮助下，他试办天津自治、改良天津司法制度均取得了成功，因而不仅在直隶各地得以推行，而且还被清政府作为样板在全国范围内推广，产生了一定的影响。据此不难看出袁世凯投身立宪后，他及其幕僚的所作所为对近代中国政治的近代化是起了一定推动作用的。

五 余论

^① 《袁世凯奏议》，第1520页。

^② 《袁世凯奏议》，第1521-1522页。

^③ 《袁世凯奏议》，第1492-1494页。

^④ 廖一中：《一代枭雄袁世凯》，第175页。

袁世凯“在前清督抚中以能办新政名，外人亦咸翕然称之”^①。应该说办理直隶新政是袁世凯一生中最重要的善政之一，成绩显著，博得中外舆论的不少好评和赞誉。然而梁启超却全盘否定，指责袁世凯所办新政毫无可称道之处，“盖彼当时实假举办新政之名，得以向清廷索款，向地方敛财，以扩其私权，而营其私利”^②。诚然，扩私权、营私利的确有之，但“假举办新政之名”则有失公允，因为袁世凯是真心倡导和办理新政的。

早在“预约变法”上谕发布之前，他就主张推行新政。1900年冬，他致电张之洞、刘坤一，说“前数日曾致电行在，谓和议将成，赔款甚巨，此后愈贫愈弱，势难自立，如蹈常习故，直无办法，宜请旨饬内外臣工各陈富强之策以备采施”，但张之洞比较谨慎，认为“此时不必言新政，但言须化新旧之见而已”。^③可见，袁世凯是较早“言新政”的督抚。1901年，清廷下诏变法，要求“军机大臣、大学士、六部九卿、出使各国大臣、各省督抚，各就现在情形，参酌中西政要，举凡朝章国故、吏治民生、学校科举、军政财政，当因当革，当省当并，或取诸人，或求诸己，如何而国势始兴，如何而人才始出，如何而度支始裕，如何而武备始修，各举所知，各抒所见，通限两个月，详悉条议以闻”^④。但是两个月的期限过去了，“各疆使臣多未奏到”，朝廷乃再次下谕催促，要大家“迅速汇议具奏，勿稍迟延观望”。^⑤此次，袁世凯反应很快，仅过4天，就上《遵旨敬抒管见上备甄择折》复奏，属于督抚中较早的一个。他提出了慎号令、教官吏、崇史学、增实科、重游历、定使例、辨名实、裕度支、修武备、开民智10条变法条陈，基本上是按朝廷的要求发表自己的意见。新政推行后，凡清廷定下的具体改革事项，袁世凯都一律照办，即使无成例可循，也知难而上，毫不退缩。时人这么描述他办理新政的情形：“作事谋始，奋然兴举，大僚之牵掣，群吏之非笑，一概无所于恤，而壹意独行其所是”^⑥，简直是勇往直前、义无反顾。于此可知，袁世凯办理新政很积极，也很认真。

正因为这样，其幕僚才能在清末新政中找到用武之地，并充分发挥他们的能力和水平。唐绍仪是晚清第三批留美幼童之一，12岁就出国留学。在朝鲜时，袁世凯将他招入幕中，助其办理交涉、商务，“十数年中，深资臂助”，对他很是依赖，因而刚任山东巡抚，袁世凯就奏调时在津榆铁路局供差的他去办理洋务、商务。1901年，袁世凯移督北洋，仍将他调随北上，同八国联军谈判收回天津问题，后又派他“办理海河工程，商订津镇铁路条款，筹收开平煤矿、秦皇岛口岸商务、临城矿务”等，都是些对外交涉繁杂的棘手问题。所以1904年当清廷拟调派他前往西藏查办事件时，袁世凯就不愿意放人，上奏竭力挽留，说“唐绍仪在津历办各事，不但情形熟悉，每多力持大体，补救于无形之中”，“两年来，中外相安，无大枝节者，诤臣一手一足之烈所能济事，实唐绍仪赞佐之力居多”，倘若将他调离，“一时亦实无人可以接替”。^⑦由此可见，唐绍仪对袁世凯办理新政之重要以及所起作用之大。

其他如阮忠枢和张一麐是袁世凯的机要文案，负责拟稿撰文，对袁世凯的帮助也不容忽视。前者文笔很好，精于官样文章和公文写作，“袁世凯在天津任直隶总督北洋大臣时，所有奏摺和重要公事几乎完全出于阮的手笔”^⑧。就此而言，袁世凯奏议中所体现出来的那些新政思想或理念相当一部分可能是来自阮忠枢，因为袁世凯经常对幕僚说：“吾文字不通，汝为我改之”，如果幕僚仅“就原文稍加是正”，他就很不高兴，说“如是不足盖吾愆也”，只有“尽易之则大喜”。^⑨而一旦“尽易之”，就不全是袁世凯的想法，必定掺入了幕僚的见

^① 梁启超：《袁世凯之解剖》，《饮冰室合集·文集之三十四》，中华书局1989年影印本，第12页。

^② 梁启超：《袁世凯之解剖》，《饮冰室合集·文集之三十四》，第12页。

^③ 《张文襄公全集（电牍）》，第49卷，台北文海出版社1970年影印本，第12237-12238、12236页。

^④ 沈桐生辑《光绪政要》，第1553页。

^⑤ 沈桐生辑《光绪政要》，第1582、1583页。

^⑥ 李映庚：《北洋公牍类纂序》，见甘厚慈辑《北洋公牍类纂》（1），第4页。

^⑦ 《袁世凯奏议》，第117、385、1015页。

^⑧ 《八十三天皇帝梦》，第155页。

^⑨ 张一麐：《古红梅阁笔记》，第43页。

解。后者是顶周嘉禄之缺而进入袁幕的，时袁幕中“候补道有陈昭常、蔡汇沧、阮忠枢，翰林则于式枚、傅增湘，留学生金邦平等”。张一麐因自己是新进人员，而与这些名流共事，心里惴惴不安，乃抓紧学习，“除公牍外买书自修以补学力之不足”。功夫不负有心人，他很快就脱颖而出，“天津学界渐以虚誉相加，一年后项城命兼办奏牍，未几而警察也、地方自治也、交涉或法律也，凡旧幕友所不能办之新政几无役不从”，并且“每一问题必研究三五日博咨而后下笔”。^①可见，警察、自治、交涉、法律这些从西方移植过来的革创之政都是经过张一麐的潜心研究，而后形成文字，并付诸实施的。即如袁世凯所奏请的预备立宪亦不例外。一天，张一麐在袁世凯面前大谈宪政。次日，袁就“嘱将预备立宪各款作说帖以进”，张对曰：“昨陈者只为救时之策，至其条目则须与学习政治、法律之专家研究之。”于是退而纠合幕中同事“金邦平、黎渊、李士伟诸君分条讨论，缮成说帖”，“后见北洋与考察诸大臣会衔奏请预备立宪稿，即余等所拟未易一字”。^②可以说张一麐就是袁世凯办理直隶新政的总设计师。

正是在幕僚的大力帮助下，袁世凯所办理的新政“造端宏大，凡将校之训练，巡警之编制，司法之改良，教育之普及，皆创自直隶，中央及各省或转相效法”。^③由是，直隶成了“新政权舆之地”，“有如旭日东升，为全国所瞻式”。^④尤其遭兵燹重创的天津，经过新政的“抚辑创残，重谋建设”后，“气象焕然一新，阡陌骈填，街衢修治，一以文明各国都市规模为法，开全国进化之先基，论维新者，莫不奉天津为圭臬焉”^⑤。当然，直隶新政的成果也并非流于形式，仅仅停留在表面上，像梁启超所批评的那样昙花一现，而是推动了直隶经济社会的发展，产生了较为积极的影响。1910年，中国自己主办的首次南洋劝业会在江宁揭幕，张謇特地参观了直隶馆，发现直隶“工艺殊有擅胜处，江苏不及也”，由此不由得感慨道：“颇觉袁为直督之能任事，此人毕竟与人不同”，“颇感袁世凯才调在诸督上”。^⑥其时袁世凯早已不在直督任上，正在家“养病”呢。由此可见，尽管袁世凯离任了，但他所办理的直隶新政还在发挥着良好的效能。张謇是状元实业家，以在老家江苏办实业闻名一时，他坦承江苏的工艺品不如直隶，并藉此而肯定袁世凯的能力，说明直隶新政的确办得卓有成效。而这一切又离不开袁世凯幕僚的佐助，所以说袁世凯幕府不仅对直隶新政的办理，而且对清末新政的推行都起了至关重要的作用。

^① 张一麐：《古红梅阁笔记》，第41页。

^② 张一麐：《古红梅阁笔记》，第45页。

^③ 徐文蔚：《跋》，沈祖宪辑录《养寿园奏议辑要》，台北文海出版社1967年影印本，第885-886页。

^④ 周叔嬭：《周止庵（学熙）先生别传》，台北文海出版社1966年影印本，第11页。

^⑤ 沈祖宪、吴闳生：《容庵弟子记》，第132页。

^⑥ 《张謇全集》第6卷，第636、871页。