

浙路风潮中的诸权之争

张玲玉*

内容提要：清末的浙路风潮涉及中英之间、中央与地方、政府与民众等多方利益纠葛，围绕《苏杭甬铁路草合约》《铁路简明章程》等一系列章程、合约的制定与实施，各方展开了持久的利益博弈，充分利用法律武器试图实现自己的权利诉求最大化。《苏杭甬铁路草合约》原本从属于中英之间的政治借款合同，是中外不平等关系的产物。清政府批准设立浙路公司虽有借助兴建铁路收回路权的意图在内，然而在浙路风潮发生后，反倒加剧了本已紧张的中央和地方关系。清政府无力应对内外危机，对外没有足够的实力与英国就废约一事进行谈判，对内不能很好地处理中央和地方的关系。特别是，清政府制定《公司律》却不遵守相关规定，背法而治，失信于民，引发了自身的合法性危机。

关键词：浙路风潮 保路运动 路权 铁路国有化

在清末的保路运动中，浙江全省铁路有限公司（以下简称浙路公司）为了维护自主修建铁路的权利，与清政府和英国公司展开了持久的斗争，形成了轰动一时的浙路风潮。其发生的原因主要在于，早在商部1905年批准成立浙路公司之前，中国铁路总公司督办盛宣怀就与英商怡和洋行于1898年10月15日签订了《苏杭甬铁路草合约》，将铁路的修建权首先授予了英方。根据草约第四款的规定，“俟会商抚部院，如有地方窒碍之处，即行更正，仍俟订正约后，会同入奏”，〔1〕方能生效，而结果事后一直并未再订正约。清政府既已批准成立浙路公司，即准许江浙人民自建铁路，不便冒然收回成命，又不敢拒绝英国的无理要求，只好想了一个折衷的办法，声称借款与筑路“分为两事”，即由清政府向英方借款，再转借给江浙二省铁路公司，铁路仍归二省自造，以路成后的收入及关内外铁路余利作为对英借款的抵押。1908年3月6日，清政府代表与英国银公司（怡和洋行与汇丰银行合资成立）代表在北京签订《沪杭甬铁路借款合同》，合同约定“清政府向英方借款150万英镑，存于邮传部，由邮传部负责借、还，并改苏杭甬路为沪杭甬路，选聘英人为总工程师，但英国工程师须听命于中国的

* 对外经济贸易大学法学院助理教授。

本文为对外经济贸易大学2019年度校级科研课题“近代中国公司法变革研究”（19QD11）的部分研究成果。

〔1〕 参见政协浙江省萧山市委员会文史工作委员会编：《汤寿潜史料专辑》（《萧山文史资料选辑》第4辑），萧山市文广印刷厂1993年版，第5页。

总办或总办所派的代表，并由中英公司代购外洋材料机器”。〔2〕清政府签订的这份合同遭到了以浙路公司为代表的商办铁路派的激烈反对，也被浙人指斥为卖国行径。从法律的角度看，浙路风潮的发生肇端于中英之间1898年签订的《苏杭甬铁路草合约》，这样一份带有“准条约”〔3〕性质的合同在英国的强力施压下演变为《沪杭甬铁路借款合同》，却因侵害了浙民利益引发了普遍性的社会风潮。

在晚清以条约关系为主要形态的中外关系模式中，《苏杭甬铁路草合约》体现了英国通过资本输出攫取在华铁路投资特权的企图。浙江保路运动作为全国保路运动的先声，在引发清王朝覆灭的历史进程中具有重要意义。在论及这一事件时，历来多从民族主义的角度进行分析，对参与风潮的地方绅商和汤寿潜个人论述较多，〔4〕较少关注到晚清政府身处不平等的华洋关系中为保路权而作的外交努力，〔5〕亦较少关注到包括地方督抚和绅商在内的地方势力与清廷进行权力博弈时折射出的中央和地方的离心倾向，从而难以获得对这一事件更加客观的认识。本文试图以浙路风潮发展变化过程中的章程、合约等法律文件为线索，描述各方展开博弈的过程，呈现各方力量利用法律实现自身利益最大化的努力，从而对浙路风潮如何引发清廷政治危机的历史教训进行反思。

一、路权之争：中英国绕铁路合约的谈判及博弈

随着帝国主义入侵的加深，晚清中国的路权成为列强争夺的对象。英国作为近代史上侵华的先锋，早在甲午战前就图谋在华的铁路特权。甲午战败之后，清政府为了偿还对日赔款，与英德订立了条件苛刻的借款合同。1896年第一次英德借款为1600万英镑，以关税作保；1898年英德与清廷续签借款合同，约定借款1600万英镑，以关税及厘金作保。英国方面也明确表示意图通过贷款谋求在华铁路承办权。〔6〕不过，尽管当时英国觊觎中国铁路的意图广为人知，但朝野上下并未表现出明显的反对。这主要是因为甲午战败后，俄国在华侵略势头加剧，引起了中国的恐慌，中国方面颇有利用英国牵制俄国的意图。在英外交大臣贝尔福的威逼之下，盛宣怀与英方签订了《苏杭甬铁路草合约》，由此埋下了日后中英之间路权纠葛的种子。

面对列强对中国路权的争夺，清政府也认识到铁路对于国家的重要性。但清政府一面希望

〔2〕 参见汪林茂等编：《民族主义与爱国主义运动》（《浙江辛亥革命史料集》第2卷），浙江古籍出版社2013年版，第349页以下。

〔3〕 近代中国的准条约，是指中国政府作为国际法主体与外国自然人或法人订立或授权订立的半条约类文件，其具体表现为铁路、矿务等领域中国国家与国外的公司或银行订立的各类合同或章程。参见侯中军：《企业、外交与近代化：近代中国的准条约》，中国社会科学出版社2016年版，第11页。

〔4〕 汤寿潜及相关研究成果，参见易惠莉：《论浙江士绅与浙路废约》，载吴景平主编：《近代中国：经济与社会研究》，复旦大学出版社2006年版，第124页以下；汪林茂：《江浙士绅与辛亥革命》，《近代史研究》1993年第1期，第163页以下；闵杰：《浙路公司的集资与经营》，《近代史研究》1987年第3期，第271页以下；吴新宇：《汤寿潜与保路运动》，《浙江档案》2001年第10期，第19页以下；理明：《汤寿潜与浙江保路运动》，《档案与史学》2004年第4期，第26页以下；赵晓红：《从反帝到反清：由浙江保路运动看辛亥革命之社会基础》，《浙江社会科学》2011年第11期，第113页以下；陈晓东：《沪杭甬铁路风潮中浙路公司的维权斗争》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2008年第5期，第101页以下。

〔5〕 例如，王方星肯定了清政府在浙路风潮中的维权“努力”，但限于民族主义的话语，对清政府在风潮中的外交表现作出“爱国”的评价，有过于简单化之嫌。参见王方星：《卖国还是爱国：清政府与苏杭甬铁路风潮》，载王兆成编：《历史学家茶座》总第28辑，山东人民出版社2012年版，第104页以下。

〔6〕 参见前引〔4〕，易惠莉文，第127页。

收回路权,一面又囿于资金和技术的匮乏无力自办铁路,因此初期主要采取了借款官办的方式,这为英方侵夺中国的路权提供了可乘之机。

(一) 官办抑或商办:晚清政府铁路政策的转变

纵观清政府在浙路风潮中与英方交涉的态度,一开始盛宣怀等人还极力主张废除《苏杭甬铁路草合约》,后又同意向英方借款,签订借款合同,其态度之转变一方面源自英方的施压,另一方面也与清廷内部铁路政策的变化有关。对于清末铁路政策的研究已有相当丰富的成果,^[7]大致看来,清末铁路政策早期受到的批评较多,而随着更多统计史料的发现,^[8]学界对于清末铁路政策的评价也渐趋理性,认为清末的铁路建设并非逐渐走向反动,而是不断地吸收和借鉴西方经验,朝着专业化、合理化、制度化和自主性的方向迈进。^[9]从清末铁路总公司成立以来路矿管理机构的变革以及历次路矿章程来看,清廷的核心宗旨是要收回路权,推动铁路事业的发展,无论是早期的商办,还是后期收归国有,主张借款筑路,均有其历史合理性。但像商部颁行的《铁路简明章程》等立法,在清末的政治体制下并没有得到很好的实施,且后期邮传部出台的铁路国有化政策未经过法律程序,^[10]其正当性一开始便备受质疑。

甲午海战以后,清政府就认识到铁路对于国家的重要性,一直主张借债修路的盛宣怀也意识到:“各国铁路所到之处,货利属彼,军权也属彼,路利在人,路害在我。凡创办铁路者,皆吾中国之罪人。”^[11]然而,对于铁路应该商办还是官办,清政府一直处于摇摆的境地。一般来说,商办铁路更有益于中国铁路事业的发展,但由于华商资金有限,且对于铁路商办缺乏信心,致使铁路商办根本无法进行。在这种情况下,清朝统治者内部的借款官办主张转而占据上风。1896年清廷谕准设立铁路总公司,由盛宣怀出任督办,以招商股和借洋款并行的官督商办方式修建铁路。^[12]然而官督商办的方式实际操作起来并不理想。一方面商股难以招集,另一方面借外款导致路权基本上被借款国所控制,诸如行车管理权、稽核权、用人权和购料权等,均为外国借款公司所操纵。有鉴于此,清廷于1898年设立矿务铁路总局,试图“设一总汇之地,以一事权”。^[13]该局设立之后,即着手制定统一的铁路规章,达到兴利除弊以促进中国铁路事业发展的目的。1898年11月19日,矿务总局奏准颁行《矿务铁路公共章程》,其意图是鼓励铁路商办,并制定了奖励商办条款。章程第11条规定:“凡办路矿,无论洋股、洋款,其办理一切权柄,总应操自华商,以归自主。”对于借洋款,章程也没有完全禁止,但规定必须由政府审核批准和办理,公司不得私向洋商议借,招洋股也必须有十分之三的华股为

[7] 相关研究成果,参见崔志海:《论清末铁路政策的演变》,《近代史研究》1993年第3期,第62页以下;陈晓东:《清政府铁路“干路国有政策”再评价》,《史学月刊》2008年第3期,第46页以下;陈廷湘:《1911年清政府处理铁路国有事件的失误与失败——以四川为中心的保路运动历史再思》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2007年第1期,第100页以下;马勇:《正当与失当:清末铁路干线国有化政策再检讨》,《史林》2012年第3期,第101页以下;苏全有:《论清末的干路国有政策》,《中国国家博物馆馆刊》2011年第1期,第119页以下。

[8] 尤其是对比中国自主筑路和依靠西方国家筑路的结果来看,民族资本对于中国铁路的贡献极其微弱,清末铁路的增长主要是借款筑路的结果。截至1911年,中国自己出资兴建的铁路里程只有665.62公里,占中国铁路总长的6.9%,而由西方国家直接经营的铁路有3759.7公里,占39.1%,通过借款筑路兴建的铁路有5192.78公里,占54%。参见严中平等编:《中国近代经济史统计资料选辑》,中国社会科学出版社2012年版,第127页。

[9] 参见前引[7],崔志海文,第86页。

[10] 关于法律程序的问题,参见前引[7],陈晓东文,第48页。

[11] 夏东元编著:《盛宣怀年谱长编》下,上海交通大学出版社2004年版,第553页。

[12] 参见朱英、石柏林:《近代中国经济政策演变史稿》,湖北人民出版社1998年版,第94页。

[13] 参见朱寿朋编:《光绪朝东华录》,中华书局1958年版,第4150页。

基础。^[14]但是章程的制定也存在严重的疏漏，虽然强调筑路集款必须以多招华股为主，但又规定允许华三洋七，这样一来，仍然无法达到华商掌握路权的目的。

晚清推行新政以来，也认识到必须维护路权。1903年9月，清廷裁撤矿路总局，设立商部。商部接管路矿总局后，认为1898年的《矿务铁路公共章程》存在许多缺陷，不能适应新的形势需要，于是在1903年12月初，奏准颁行《铁路简明章程》24条。^[15]这一章程相当于当时全国的铁路立法，再次重申了清政府支持商办铁路的态度，对于洋商参与铁路建设进行了更多的限制。其中第6条明确规定，铁路公司募集股份须保持华股的控股地位，如一定要搭售洋股，则洋股不得超过华股的数量。为了防止华人与洋商勾结攫取路权，该章程第12条还规定：嗣后华人请办铁路，如与洋商私订合同，以请办之路抵借洋款，一时蒙准；或于开办后将该路工私卖于他人，经商部觉察，或由地方督抚查明，除将路工充公，注销全案外，另视案情轻重酌予处罚。此外，对于商办铁路，该章程还规定了一些奖励措施。如第9条规定：华人请办铁路，如系独立资本至50万两以上，查明路工实有成效者，由商部专折请旨给予优奖，以资鼓励。其招集华股至50万两以上者，俟路工告竣，即按照商部奏定之十二等奖励章程核办。^[16]正是在这样的政策环境中，清末的商办铁路和收回路权盛极一时。

商部通过《铁路简明章程》试图提倡商办，并加强中央对铁路的监督和管理，但商部的政策因地方督抚和不同权力派系集团的阻挠而步履维艰，铁路商办政策也因面临西方列强的压力和清朝统治集团内的意见不一而受掣肘。^[17]

1906年，清政府下令进行机构改革，另设邮传部负责船、路、电、邮四政。邮传部接管以后，继续奉行商部的铁路政策，但1908年以后，邮传部对商办铁路的政策开始发生变化，转而推行铁路国有化政策，1911年发布上谕明确实行“干路国有政策”，引发巨大社会危机。关于此项政策，学界褒贬不一，陈晓东认为该项政策有“积极因素”，却因清政府办理“未善”导致自身覆亡，大概能代表对于“干路国有政策”评价的主流观点。而关于“未善”的原因，陈文提出了清政府未把“干路国有”政策交资政院和有关谘议局议决、违背《公司律》企图劫夺商路公司股本以及拒听地方督臣劝谏三点，语中肯綮，却有进一步讨论的必要。^[18]清政府出台干路国有政策遭致反对的关键原因，在于未遵循正当的法律程序，未与民意进行充分沟通。在已经推行新政的背景下，邮传部出台铁路国有政策，改变《铁路简明章程》已经确定的商办铁路规定，属于立法修改事项，应交由资政院议决，但清政府却并未如此办理，反之地方士绅却利用谘议局的政治舞台试图改变这一决定。

邮传部之所以作出铁路国有化的决定，更多是出于发展中国铁路的实际需要，而非出卖国家利益，投靠列强。邮传部接管铁路事务以来，出台了一系列铁路规章制度，加快全国路政建设。1908年之后，邮传部完成了对借款官办铁路的统一管理，开始整顿各省的商办铁路，通过调查发现，商办铁路公司存在诸多资金和管理方面的问题，且“奏办多年，多无起色”，而各省官办铁路“皆能克期竣工，成效昭著”。^[19]这让清政府对商办铁路彻底失去信心，逐渐

[14] 关于章程的具体内容，参见宓汝成编：《中国近代铁路史资料》第2册，中华书局1963年版，第527页以下。

[15] 参见前引〔7〕，崔志海文，第69页。

[16] 参见宓汝成编：《中国近代铁路史资料》第3册，中华书局1963年版，第925页以下。

[17] 参见前引〔7〕，崔志海文，第73页以下。

[18] 参见前引〔7〕，陈晓东文，第46页以下。

[19] 参见前引〔7〕，崔志海文，第82页以下。

转向了借款官办的政策。不得不说,在众多商办铁路公司中,浙路公司属于其中的翘楚。然而,浙路公司的成功并不能掩盖全国商办铁路存在的诸多弊端。清政府也正是看到了铁路商办存在的问题,才决定将铁路收归国有。于是,在对全国商办铁路进行了15次调查与反省之后,到了1909年,晚清政府大致形成了铁路国有政策。

1908年《沪杭甬铁路借款合同》签订时,清政府还没有推行“干路国有”政策,但已经认识到商办铁路公司存在的种种弊端。在这样的政策背景之下,晚清政府转变原来支持商办的态度,同意与英方签订《沪杭甬铁路借款合同》,也就不难理解了。

(二) 晚清政府的废约努力

历来在说到晚清政府在浙路风潮中与英方签订借款合同及后来的罢免汤寿潜的行为,多持痛斥的态度。实际上,面对英国政府的强硬态度,清政府一直想尽办法与之周旋,主张废除《苏杭甬铁路草合约》,维护浙民自办铁路的权利。

由于草约最初由盛宣怀参与签订,清政府先派盛宣怀与英方商议废约事宜。按照草约第三款的规定,银公司当从速派遣工程师测堪,然而英国方面只是派人草勘了地方情形,银公司并未将所勘估单图样送交盛宣怀察看,也未商议进一步举动,盛宣怀据此认为,这不能算作对于草约的履行。^[20] 1903年,浙商李厚祐计划自办杭州城外湖墅至江干一段的铁路,并准备与银公司将来所造的苏杭甬路首尾衔接,盛宣怀回复不能,但又表示“若全路自办,当可办到,不能截办一段也”。^[21] 面对浙商的请求,盛宣怀也希望能够促成浙人自办铁路一事。1903年5月24日,盛宣怀致函银公司代理人璧利南,声明杭州铁路已有他商请办,如果银公司六个月内再不勘路估价,那么苏杭甬铁路草约即作“罢论”。^[22] 英国方面怡和洋行则回复称苏杭甬路的修筑“耽误之咎由拳匪”,英方“不任责”,拒绝了盛宣怀所谓六个月为限作“罢论”的主张。^[23] 对于英方回函的这一情节,盛宣怀在浙路公司成立后的废约呼声中曾有意隐瞒,这就为日后中英之间产生纠葛埋下了伏笔。

直到浙路公司成立之时,《苏杭甬铁路草合约》的效力仍处于不明确的状态。当时的士大夫汪康年同样支持浙人兴办铁路,但对于《苏杭甬铁路草合约》的存废同样心存余虑,以为“苏杭甬一路,轳轳不清,安能谓之全浙路自办”。^[24] 汪康年甚至亲自前往盛宣怀处,与之商量,盛宣怀表示可以自办。随后盛宣怀又表示,他是与银公司合办路事之人,废约一事不能由他说出。盛宣怀的态度也让参与创办浙路公司的浙江民众心有不安。

商部允准设立浙路公司后,浙省同乡京官致函盛宣怀,表示“草约内本有从速字样,迄今勘路集股,购地兴工等事,从未举办,已七年矣。考欧美诸国法律,凡契约成后,此一造并未尽力实行,彼一造即可声明作废”。按照这一逻辑,浙人自办铁路是名正言顺的事情,并希望盛宣怀可以“与英商据约责言,声明将草合同作废”。^[25] 对于浙省同乡京官的函件,盛宣怀回复已经向银公司去函,但事隔两月,并非收到任何回音。同时表示“鄙意正欲听其宕延,一面迅筹自办,使彼无可置词,数月之后,即可律以默许之条,草约不废而自废”。^[26] 盛宣

[20] 参见浙江省辛亥革命史研究会等编:《辛亥革命浙江史料选辑》,浙江人民出版社1981年版,第256页以下。

[21] 同上书,第239页。

[22] 参见《盛宣怀致银公司函》,载上引书,第255页。

[23] 参见汪康年:《汪穰卿笔记》,上海书店出版社1997年版,第3页。

[24] 参见前引〔20〕,浙江省辛亥革命史研究会等编书,第240页。

[25] 同上书,第253页。

[26] 同上书,第254页。

怀一厢情愿地认为，银公司只要不回复，我方便可主张草约不废而自废。

然而英国方面展示的态度却与之截然相反。银公司一面通过英国驻华使馆向清政府施加压力，要求订立正式合约，以谋取铁路的修建权，一面回复盛宣怀，称浙江抚部院应协助清理造路的“地方窒碍”，对于草约第三款所载的“从速测勘”一节，银公司称已经拉耳治君于1898年10月照办。^[27]因此对于草约是否履行以及是否应当废除，双方各执一词。

1906年夏天，有人询问时任银公司驻华代表濮兰德对于苏杭甬路事的看法，濮兰德回复不能凭空废约，但可以赎回浙路，大概需要二、三百万。^[28]汪康年曾将此事函告上海，并未有人理会。从这一细节可以看出英人断不可能轻易废约。

英国方面则通过外交使臣继续向清政府施加压力，外务部不得不召回时任驻英大臣汪大燮与英方进行交涉。汪大燮是汪康年堂兄，对苏杭甬路事内情也有一定的知晓，且作为浙江杭州人，对家乡铁路事业也抱有更多的同情和支持，加上多年的外交经验，让汪大燮比一般人更能清醒地认识到英方绝对不同意废约，要在苏杭甬路事中争取更多利益，只能主动与英方接触，达到“操权在我”^[29]的目的。浙路风潮发生后，汪大燮又去英国，并得知英国与南非订约造路，工料全由英国运去，造价却比苏杭甬自办铁路低廉，工程质量也好，“我见南雯洲与此间所订合同，工料皆用最好的……每一英里只需五千镑，则五万元耳，一草一木，零星小费，无一不包在内”，而苏杭甬铁路每一英里需七万元，铁路“朽腐迟缓”，外媒称“大约五六年后必将费巨本重修”。他致函汪康年感慨道：“中国人专图便宜，不顾久远”，“然便宜之法，则不知之”。^[30]因此，他在与英方谈判提出的方案中将借款筑路作为方案之一，不过他也多次向英方声明，即使借款也不能以牺牲浙民的办路权为代价，即借款与筑路分为二事，这也是后来中方与英方签订借款合同所秉承的重要原则。

与汪大燮一样，士大夫阶层中有不少人赞同借债筑路。比如，杨度就认为在拒款造路一事上，应当冷静地分析，若将路务所需各项一一开列，同时将现有款项一一开列，如“能使出入年以相当，或不相当而所短无多”，那么拒款便是可信的，否则就是意气用事。^[31]梁启超也认为拒款论者“既不衷于学理，又乖于史实，徒为识者所笑”。^[32]孙宝瑄亦指出，“东南吠声者辈，纷纷争路政之自为，而自忘其为闭关绝市主义，稍明理界者，多不然之”。^[33]马建忠亦主张借债筑路，“用洋人之本，谋华民之生；取日增之利，偿岁减之息”。^[34]后来接替汪大燮参与谈判的袁世凯同样主张借款。他认为借款筑路并非我国独有，泰西各国也曾借款修路，并走上富强的道路，只要立约时约定清楚，并不会导致主权丧失，“不必一经借款，便视为无穷之祸患，故吾决意主持假款开办各省路矿，而苏杭甬铁路，特其见端耳……至公是非，日久自见，岂可以一时人言之指责，遽责我素定之宗旨云云”。^[35]袁世凯等人的建议得

[27] 前引〔20〕，浙江省辛亥革命史研究会等编书，第256页。

[28] 同上书，第241页。

[29] 参见前引〔5〕，王方星文，第106页。

[30] 参见上海图书馆编：《汪康年师友书札》一，上海古籍出版社2017年版，第901页。

[31] 参见刘晴波主编：《杨度集》，湖南人民出版社1986年版，第525页以下。

[32] 参见梁启超：《外债平议》，《饮冰室全集》文集之二十二，中华书局1932年版，第41页。

[33] 参见孙宝瑄：《忘山庐日记》下，上海古籍出版社1983年版，第942页。

[34] 参见马建忠：《铁道论》，《适可斋纪言纪行》卷一，载冯桂芬、马建忠：《采西学议：冯桂芬马建忠集》，郑大华点校，辽宁人民出版社1994年版，第143页。

[35] 参见《袁世凯主持借款之意见》，《中国日报》1907年11月9日，第2页。

到了慈禧太后的肯定。1908年3月6日，外务部与邮传部作为共同立约人，与中英公司订立了借款合同。同时为了安抚江浙绅商，慈禧太后特意嘱咐仍允许江浙绅商购买股票，以获得后期的铁路红利。^[36]

平心而论，《沪杭甬铁路借款合同》较以往的借款合同条件有利许多，主要是因为在中方的坚持下，合同援引了津浦路的借款条款。1908年1月，清政府与英、德两国公司订立的《天津浦口铁路借款合同》，“第一次将外人投资的铁路的建造和经营完全交由中国人掌管；而且，也没有把铁路作为抵押”。^[37]这对后来的铁路借款谈判起到了示范作用，因此合同没有约定将铁路抵押，而是用其他财源作为抵押，由政府担保偿还本息。此外，合同也没有约定外方须掌握铁路的经营权，除了借款利息，也没有以往合同中常见的“分派利息”“特别公费”等不利条件，“故此议成立甚速。沪杭甬借款及邮传部公债，其合同视此则更进一步”。^[38]

围绕苏杭甬铁路草约应立、应废以及是否应向英方借款等事宜，清廷与英方展开了持久的博弈。在此过程中，可以看到清政府一直在想方设法地促进沪杭甬铁路较少地丢失利权。尽管清廷的某些做法仍存有失误，比如盛宣怀未能及时向国内反馈公开英方不愿废约的态度，外务部和邮传部意见不一导致谈判艰难等，^[39]但对于路权丧失的危害，清政府从高层到具体谈判人员都十分清楚。只是苏杭甬铁路草约的谈判从属于中英之间以条约关系构筑的国际关系模式，所以晚清政府必须按照“条约必须信守”的原则履行《苏杭甬铁路草约》的各项规定。清政府尽管意识到路权丧失的危害，但也必须通过修约、改约的新型国际交往规则与英方进行博弈。

浙路事件发生时，清政府的铁路政策刚好处于从支持商办铁路到准备收归国有的转折阶段，面对全国商办铁路收效甚微的整体局面，同时目睹英美等国以铁路兴国的历史进程，清政府希望举国之力尽快建成铁路亦属情理之中。在此背景之下，清政府本着维护路权的原则，与英国银公司不断周旋，希望能够最大化地实现浙江绅民的利益，尽管最终的结果并未达到浙民的期待，但清政府维护路权的初衷是毋庸置疑的。中英之间最终达成的铁路借款合同也反映了当时中英实力差距悬殊，清政府在不平等的中英关系中不得不作出让步的现实。

二、拒款保路：维护浙江股民的财产权

尽管上层人士有不少人支持借款筑路，但民间主流的声音仍然是反对借债。苏杭甬路事发生前，浙路公司已经募集了大量的社会资本，再加上汤寿潜等公司管理层善于经营，浙路公司取得了相当不错的成绩。到1909年，浙路公司承办兴建的沪杭线铁路就达到了当时全国商办铁路通车里程的一半。^[40]这在全国商办铁路一片经营惨淡的氛围中，可谓一枝独秀，因此浙民对于浙路寄予了很高的期待。苏杭甬事件发生后，浙民将借外款与“夺我家产”联系在一起，在汤寿潜等士绅的影响和舆论的宣传下，浙江绅民发起了声势浩大的拒款保路运动。

[36] 参见前引[5]，王方星文，第108页。

[37] [美]威罗贝：《外人在华特权和利益》，王绍坊译，生活·读书·新知三联书店1957年版，第652页。

[38] 王我臧：《论中国外债及财政之前途》，《东方杂志》第八卷第四号，1911年6月21日。

[39] 比如，舆论认为外务部和邮传部未能很好调和，才导致英方有可乘之机：“昔者在外部已徇外人之请求，今者在邮传又允吾商民之自办，前后矛盾之情，固已授他人以柄，而俾有辞以责我矣。”参见《论说》，《外交报》1907年第193期，第3页，载外交报馆编：《外交报汇编》第2册，商务印书馆1914年版。

[40] 参见仲继银：《公司：治理机制的起源与演进》，中国发展出版社2015年版，第286页。

在浙路公司成立前，铁路的丰厚利润早为世人熟知。浙路公司成立之初，因得到了大量上层人士的支持，中小绅商和普通民众也纷纷跟进投资，一时之间甚至出现了认股之人络绎不绝的局面。浙路公司的成立因得到了大批上层人士的支持，募股极为顺利。到1906年5月已募集资金400万元，当年10月就开始修筑从上海到杭州的铁路。截至1910年底，浙路公司在省内和省外分别募集了787万元和162万元的股本资金。^[41]如果对比一下同时期其他华商企业的资本，可以看到浙路公司募集的资本已颇具规模。仅1901至1910年间，浙江全省所有华商企业的资本总额才240万元。^[42]如此巨额的投资显然并非任何富商巨贾所能独立承担，浙路公司的筹资同时也调动了当时大量分散的社会资本，打破了传统中国由商业行帮和士绅家族构成的畛域，推动了股份公司的规模发展。

到1912年，浙路公司已经拥有股东67691人，其中小股东约占股东总数的76%。^[43]正是因为浙路公司涉及的股东数量之多，才引发了上至富商巨贾，下至贫民百姓的巨大社会风潮。据统计，浙江省商民各界举行的拒款会“达一千多次”。^[44]

在得知英国欲夺取铁路修建权之后，公司总理汤寿潜、协理刘锦藻便致电外务部、商部，力陈苏杭甬路草合同应废之由。电称：“苏杭甬路草议非契约，一应废；议浙路而不一问浙之官民，二应废；议从速而久不办，英商先自背其议，三应废；光绪二十九年（按：1903年）浙人拟自办，先勘江墅（按：在杭州）入手，盛大臣函促该商，限六个月不办，此路作罢，该商又默许废议，四应废；该商冀避民法而就国际，不愿与盛议，既无原议，安有接议，五应废”。^[45]在得知外务部欲向英方借款后，浙路公司公举股东代表进京，力拒外务部提出的借款方案，表示“惟坚守八字（遵旨商办，不借外款）范围”。^[46]

对于借款筑路，浙路公司从上到下基本都持反对态度。公司副理刘锦藻认为借款的效率不高，“闻天津、德州一段已将英德借款靡尽，以五百万镑之资，筑百四十英里之路，平均三十万成一英里，殊骇听闻”。^[47]可以想见，浙路如果借外款，也会耗费颇多。中小股民的态度可以从国民拒款会的公告中窥见一斑。国民拒款会在向全体股民发布的拒款认股公告中力陈使用外款的种种弊端，认为“铁路以谋交通便利、启发富源为目的，而实有国家性质。路权所在，即国权所在”，借用外款，便会导致“路权不完，国权损失”；任用外人参与工程管理，势必处处掣肘，且“铁路材料垄断居奇，报销浮滥”，必然会增加国民的负累；如外人借口保路，要求驻兵，那么危亡之祸，便悬在眉睫了。^[48]对于浙江绅民来说，借款造路就会导致路权操于外人之手，最终的结果就是自己投入公司的股款得不到任何回报，甚至血本无归。

拒款会召开的同时，又传出浙路业务学校学生邬纲因愤于清廷借款卖路而绝食抗议呕血而死，浙路副总工程师汤绪为抗议英国勒逼借款绝食而死的消息，^[49]这就将拒款风潮推向了一

[41] 参见前引〔40〕，仲继银书，第284页。

[42] 参见沈雨梧：《辛亥革命时期浙江的民族资本主义经济》，《近代史研究》1982年第4期，第211页以下。

[43] 参见前引〔4〕，闵杰文，第276页。

[44] 参见前引〔4〕，陈晓东文，第103页。

[45] 前引〔14〕，宓汝成编书，第841页。

[46] 参见《记苏杭甬铁路拒借英款事》，《东方杂志》第五卷第一号，1908年2月26日。

[47] 参见刘锦藻撰：《清朝续文献通考》第4册，浙江古籍出版社2000年版，第11119页。

[48] 参见前引〔2〕，汪林茂等编书，第125页以下。

[49] 据汪康年揭露，这是汤寿潜与其家人说妥，以病死而假充为浙路而死，用以鼓动风潮。参见廖梅：《汪康年：从民权论到文化保守主义》，上海古籍出版社2001年版，第337页。

个高峰。1907年9月至11月，绍兴、宁波、定海、处州、嘉兴、湖州等地先后召开国民拒款会或“特别大会”，反对借款卖路，并动员各界速集路股，以救危亡。^[50] 全省各地、各阶层人民不仅“奔走呼号，暂不承认借款”，而且浙路集股也因此出现了“一呼百应”的局面，浙江学界、商界、同乡会等纷纷开会集股，从富有的商人、官员、士绅，直到穷苦的农工大众，无不“争先恐后，踊跃输将”，认购路股。^[51] 对于大多数中小股东而言，浙路的前途不仅关系着路权和国权，更重要的是关系到广大股民的财产权，是国民的生死存亡问题，因此凡为中国人者，无论何人，无论贫富、男女、老少，都“各量其力，争投血汗之钱，以救铁路者救江浙，以救江浙者救全国，即以救全国者救一己之身家性命”。^[52] 数万名收入微薄、衣食艰难的工人、市民、小贩、店员，甚至妓女、乞丐，也激于爱国义愤，纷纷认购浙路股票。

浙路公司股民的拒款运动并没有改变清廷向英方借款的决定，但也迫使英方作出一定的让步。英国方面看到浙民群情激愤也恐酿成民变，完全控制苏杭甬铁路已不可能，只能接受借款和筑路分开的做法。从借款合同的条款来看，通过“部借部还”的方式至少没有直接损害浙路公司的路权，即借款不是用沪杭甬路作为抵押，而是用路成后的运输收入及关内外铁路余利作为抵押，如仍不足，则由国家以其他收入偿还。

为了实现“部借部还”的借款步骤，邮传部还奏定了《江浙铁路公司存款章程》（以下简称《存款章程》）。按照《存款章程》的约定，邮传部应于最晚24个月内向江浙铁路公司拨款至少750万两。如果到期不能拨付，或者拨付不全，《存款章程》即日作废。迫于朝廷的压力，浙路公司接受了邮传部的拨款，然而英国方面却因为清政府没有将铁路收归官办拒绝继续提供贷款。1910年，浙路代表朱福铎等人查阅铁路局账目得知，英公司仅付邮传部276万两银，而邮传部仅付苏浙两公司180万两银，自借款以来未及三年，中国国家所受亏耗（包括借款所生之利息、提留酬费、路成一半之酬费等等）已经超过300万两，“所耗之数，倍于母金，实为环球所未有”，而这些亏耗的300多万两银或由铁路余利项下拨付，或由度支部、邮传部及苏、浙两省垫付，^[53] 最终仍由苏浙两省人民来承担。为此，浙路公司多次上书要求朝廷废除《存款章程》，“所有两公司遵章请废存款章程，实由于大部之不能如期拨付”。^[54]

由此可见，在浙路风潮的发展过程中，浙路公司股东充分利用法律武器，先是力陈草约应废之理由，继而通过召开拒款会等方式集体认股，以增加公司投资的方式表达拒绝借款的态度，在斗争无果后，又以《存款章程》的执行不合法为由主张废除之，最终目的都是希望保护股民的财产权。尤其是对于广大下层民众而言，浙路股票可能构成其财产的一大部分，一旦投资失败，可能危及根本的生存问题。如淮安李石青君在向浙路公司的认股函中称：“家本素寒，仅有薄田二百余亩。现拟扫数变卖，认购正股三十七股，计洋三千七百元”。^[55] 可以想见，像李石青君这样的股民对浙路倾其所有，必然不会坐视浙路公司因为举借外债而陷入经营危机。正是在全浙人民的共同努力下，至1910年底，浙路集股（实收款）计948万元，为拒款护路斗争提供了有力的支持。^[56]

[50] 参见前引〔20〕，浙江省辛亥革命史研究会等编书，第860页。

[51] 同上书，第875页，第233页。

[52] 同上书，第283页。

[53] 同上书，第250页以下。

[54] 参见《江浙铁路公司第三次呈邮传部文（续）》，载前引〔2〕，汪林茂等编书，第361页。

[55] 同上书，第225页。

[56] 参见汪林茂：《浙江通史·清代卷》下，浙江人民出版社2005年版，第79页以下。

三、据法力争：维护浙路公司的用人权

浙路事件中，汤寿潜代表浙路公司的股东多次向清廷上书要求废除借款合同，并要求废除邮传部的《存款章程》，汤寿潜也逐渐为晚清政府所不容。1909年8月14日，清廷谕旨简授汤寿潜为云南按察使，两天后邮传部电告浙路公司，令另举公司总理。遭浙路公司拒绝后，清廷又改派他为江西提学使，汤寿潜仍坚辞不就。^[57] 1910年8月汤寿潜因反对新任邮传部尚书盛宣怀而被革职，清廷令其“不准干预路事”。^[58] 谕令一出，遂遭到浙路公司股东的强烈反对，公司董事会认为由谁来担任公司总经理属于公司内部事项，并引用《公司律》的规定与朝廷据理力争，认为朝廷不应当进行干涉，力挺汤寿潜，拒绝再选举其他人出任总理。根据《东方杂志》记载，浙路股东于八月初八（9月11日）在上海召开临时股东会，到会者1200多人，会议议定，全体股东于次日乘专车至杭求浙江巡抚代奏，请收回成命，^[59] 至此，围绕汤寿潜去留的斗争将浙路风潮推向了最高峰。

公司股东对于汤寿潜的极力维护与汤对公司的贡献密不可分。在任职浙路公司总理期间，汤寿潜兢兢业业、勤勤恳恳，他“不受薪金，不支公费，芒鞋徒步，忽杭忽沪者无论矣”！^[60] 这种忘我的精神深得股民之心，汤寿潜也由此被塑造成浙民心目中的悲剧英雄。

关于汤寿潜在苏杭甬事件中的表现，晚清士人也有不同的评价。汪大燮认为，汤寿潜“干誉之心太重”，并评价其为“捧名教做招牌者”；而汪康年对汤寿潜在苏杭甬废约事件中的表现也不满意。据称，濮兰德“见浙抚张公，而蛰仙属张公勿见（后以外部电始见），濮两拜蛰仙亦不见，并不答拜”。^[61] 汪康年因此评价“蛰仙本无外交才，故对于外人惟以抗拒为唯一手段，而一无操纵之术”。实际情况却并非如此简单，汤寿潜并非无外交能力，而是有意置废约“对于朝廷、对于大局”而不顾的动机，^[62] 希望达到废约的目的。

浙路公司运用《公司律》与清政府就汤寿潜的任用问题进行博弈，显示了公司股民们依法维权的法律意识，具有一定的时代进步性。而对于浙路公司的反应，邮传部却辩称，浙路公司与一般公司情形不同，不能适用《公司律》，而应“遵照历次奏案办理”。^[63] 邮传部的这一回应显然不能令浙路公司满意，公司股东李厚祐、叶璋（同时也是农工商部议员）在向农工商部的呈文中称“各公司总理无一非民选，遵用公司商律无一非奏案”，且邮传部奏定的《存款章程》第2条，“明认江浙两公司完全商办，并无变更”，邮传部“忽以为应守，忽以为不应守，将令全国人民重足侧目”，^[64] 无所适从。浙籍议员邵议进而呈贴质问邮传部，既然铁路公司非寻常商业可比，那么必然有其他专门法律可以依据，然而当时的晚清政府并未颁布路律，铁路公司只能遵守已经颁布的《公司律》，对于邮传部令铁路公司“遵照历次奏案办理”的说法，该议员又称“奏案不过一种事例，与已颁行之法律相较，其效力显有强弱之不同”。^[65]

[57] 参见前引〔56〕，汪林茂书，第82页。

[58] 参见前引〔1〕，《汤寿潜史料专辑》，第141页以下。

[59] 参见《浙路总理汤寿潜革职后余闻》，《东方杂志》第七卷第九号，1910年10月27日。

[60] 参见前引〔1〕，《汤寿潜史料专辑》，第6页。

[61] 参见前引〔23〕，汪康年书，第3页。

[62] 同上书，第7页。

[63] 参见前引〔2〕，汪林茂等编书，第167页。

[64] 同上书，第168页。

[65] 同上书，第324页。

这就从法律上有力地驳斥了邮传部的理由。

对于汤寿潜被革职一事，舆论认为是对商律的重大破坏。汤寿潜于路事未尝有罪，而朝廷有意反对；汤寿潜为股东公举而产生的总理，却被朝廷无端撤退。此为人所共知的法律问题，而非事实问题。浙路事件可见“国家法律不足以为人民之保障，则凡吾民之生命财产一切权利皆得由政府任意剥夺、任意攫取，不谋挽救，流弊靡极”。〔66〕又有人认为朝廷撤销浙路公司汤寿潜总理之职的举动是“灰民心、挫民气”之举，其“惩一警百之深意，几同司马昭之心，路人尽知”，是以国家之名义干预商民营业的专制行为。“窃恐七月十九日之谕旨宣布后，无复再有汤寿潜敢断言也。”〔67〕

在民众看来，浙路为浙民所共有，不是汤总理的私产；总理为浙人所公举，不是国家赋予的特权。国家既不能以其权力强制浙民任命汤寿潜为总经理，也不能以其权力强制浙民辞退汤总理。“以民所公举者而去之，非国所特予者而夺之”，“浙人之生命财产系于浙路，浙路之生命财产系于公司，公司之生命财产系于总理。总理可以去浙路，浙路则不能离总理而独立”。〔68〕一旦汤寿潜离开浙路公司，浙人的生命财产将无所托付，浙人必然会奋起抗争。况且，汤总理被革职，仅是失去了做官的资格，商人的资格并没有被破坏，仍可以商人的身份参与浙路的建设。即使不做总理，其财产并未没官，按照《公司律》的规定，也可以用其财产投资浙路，成为股东，参与浙路甚至他省的铁路建设。一方面可任股东，另一方面也可以通过股东选举，以公司董事的身份参与路事。〔69〕浙民引用《公司律》极力论证挽留汤寿潜的理由，而按照当时《公司律》的规定，股东大会是公司最高权力机构，股东大会选举产生董事，组成董事局。《公司律》第67条规定，“各公司以董事局为纲领，董事不必常住公司内，然无论大小应办应商各事宜，总办或总司理人悉宜秉承于董事局”；第77条规定，“公司总办或总司理人、司事人等均由董事局选派，如有不胜任及舞弊者，亦由董事局开除，其薪水酬劳等项均由董事局酌定”。〔70〕可见，总理一职对于公司的日常经营至关重要。对于总理的选任，也是由公司董事局来决定，实际上最终的决定权仍然在股东手中。因此，浙民就汤寿潜去留问题与清廷的论争中援引《公司律》，完全有理有据，体现了浙路公司合法的用人权。

作为浙江立宪派的领袖，汤寿潜因全心全意投入铁路建设，坚决拒借外债，赢得革命派交口称赞，誉其为“廉明果毅”“民望所归”的“国士”，从内心发出“吾崇拜汤蛰仙”，“中国之汤蛰仙日多，吾又为中国幸”的呼喊。〔71〕民国成立之后，汤寿潜被任命为浙江都督、交通总长，后又先后辞去这两个职位，接受面临衰败的浙路公司的请求，复任公司总理。在他的带领下，浙路公司重振旗鼓，至1914年初，原本处于停顿的杭甬线宁波至绍兴段筑成通车，为日后杭甬线的贯通奠定了基础。面对袁世凯等提出的沪杭甬路“国有”要求，汤寿潜及浙路公司没有正面拒绝，而是以迂回的方式，提请废除前清政府与英国订立的《沪杭甬铁路借款合同》，作为“国有”的前提。他批评交通部“不应以移款欺浙，以国有对外，袭邮部存借两歧之鬼魅”。但袁氏政府的真实目的，是通过收回商办铁路，向外国抵押借款，以解决财政危

〔66〕 参见前引〔2〕，汪林茂等编书，第204页。

〔67〕 同上书，第207页。

〔68〕 同上书，第202页。

〔69〕 同上。

〔70〕 商务印书馆编译所编：《大清光绪新法令》第16册，第十类“实业”，商务印书馆，宣统二年本。

〔71〕 参见侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，中国人民大学出版社2011年版，第332页。

机，因此频频向商办铁路公司催逼，甚至诬称浙路公司违法向美国商团借款 500 万两，继而又妄指浙路公司借德国礼和洋行 26 万两银，并通过浙江地方政府施加压力。汤寿潜忍无可忍，愤而连致交通部数函，指责交通部竟“学报界以造谣为惯事”，“交通部以借款为能，而一再猜防商办，但准县官放火，不准百姓点灯，有此政体否？”〔72〕

在民初铁路国有化浪潮中，浙路公司最终未能免于被收归国有的命运。尤其是苏路公司也接受了国有，汤寿潜一再坚持浙路商办的斗争也无力持续下去。不过综合浙路公司存续期间汤寿潜和公司股民以法律为武器努力争取公司利益最大化的表现，可以看出浙路公司股民的权利意识正逐渐高涨。

四、合众集议：浙江士绅的参政权表达

由于路事涉及股民众多，且风波不断，不得不引起浙江当局的关注。如果说“国民拒款会”的集会抗议体现了浙民对于财产权的维护，挽留汤寿潜体现了浙路公司的用人权，那么通过浙江谘议局表达意见就是浙江士绅参政权的体现。浙江士绅一方面向浙江巡抚呈文要求拒绝借款，另一方面通过谘议局停议表达抗议。浙江巡抚一开始还站在朝廷一面极力维护秩序，后来也在地方士绅的建议下向朝廷谏言，督抚和绅商形成了联合一致的行动。

纵观浙路公司的创设经过，再到浙路风潮的发生，浙江士绅都扮演了重要的角色。早在浙路公司成立之初，浙江绅商就指出：“彼（帝国主义）以铁路资本所在之地，即为政治权力所及之地。其继铁路而起者，必有开矿权、内河通航权、创立商埠权、派兵护路权，但使铁路一人其手，不转瞬而我之生计实业，皆被其吸髓剥肤，永无补救挽回之望。”〔73〕正是认识到路权的重要性，浙江绅民才萌生了自办铁路的想法。在浙路公司投资 5000 元以上的大股东中，就有不少人来自士绅阶层。士绅的经济地位提高以后，逐渐开始追求政治上的发声。在晚清预备立宪的地方官制改革中，就有大批士绅进入地方行政部门。为保护自身的利益，防止清政府的极端剥夺，地方士绅极力主张迅速实行立宪，扩大地方自身的利益。〔74〕

作为浙路事件的领导人物，汤寿潜本人也是立宪派成员之一。在晚清政府的预备立宪活动中，汤寿潜与张謇等人联合江、浙、闽三省的立宪派和实业界人物组织成立的“预备立宪公会”，是其中一支重要的推动力量。“预备立宪公会”成立后，汤寿潜等人积极推动清廷加快预备立宪的步伐，要求早日召开国会。1908 年 7 月，汤寿潜和郑孝胥、张謇等联名，二次发出请速召开国会电，要求清政府“以两年为限”，正式召开国会。1909 年宣统皇帝即位后，汤寿潜上《为国势危迫敬陈存亡大计标本治法折》，对内政、外交、教育、财政等弊政一一论列。在担任浙路公司总经理期间，汤寿潜从未停止对政治的参与，而浙路公司的大股东也多是立宪派人士，和清政府都有着千丝万缕的联系。浙路风潮发生后，代表浙路公司向资政院上书的朱福铨也是预备立宪公会成员之一。〔75〕因此，因汤寿潜被革职而引起的浙路风潮从一发生时起，就因为众多立宪派浙江士绅的参与而具有了影响立宪的近代意义。

汤寿潜被革职后，舆论普遍认为浙路事件有关中国的法律前途。在向浙江巡抚呈文中，浙

〔72〕 参见汪林茂编：《中国近代思想家文库·汤寿潜卷》，中国人民大学出版社 2015 年版，第 9 页以下。

〔73〕 《浙江同乡京官公启：为浙江铁路事》，《中外日报》1905 年 9 月 14、15 日。

〔74〕 参见楚双志：《晚清中央与地方关系演变史纲》，中共中央党校出版社 2006 年版，第 214 页以下。

〔75〕 参见前引〔2〕，汪林茂等编书，第 169 页。

路股东认为“今《商律》公司律正在施行之中……不应使浙路所享有法律上之权利遽形剥夺。诚以法律最为神圣。若未经变更手续，任意歧异，深恐颁行全国之《商律》其信用之效力自是而失”。〔76〕清廷罢黜汤寿潜的行为不仅违反了《公司律》的规定，且令朝廷失信于民，损害了正在筹备中的立宪活动。

朝廷下发了汤寿潜革职不准干预路事之谕旨后，不久军机处又饬令江苏督抚沪道严禁为汤寿潜开会集议，舆论认为这一谕旨令民心涣散，同时也违背了“庶政公诸舆论”的立宪精神。〔77〕

为了表达民众拒款保路的呼声，早在《沪杭甬铁路借款合同》签订前，浙江士绅就多次向浙江巡抚呈文要求拒绝借款。比如，绍兴士绅认为，“今款足车开，外部欲责浙借英款，是断送全浙命脉，万难承认。仰乞帅恩迅赐，奏请坚拒，以慰舆情”。〔78〕对于逐渐高涨的拒款运动，浙江士绅起初表现得比较理性，甚至按照巡抚的要求“分别劝导，暂免暴动”，而在发现民意渐盛之后，便转而请求浙抚代呈朝廷“深察不愿承借外款之舆情，始终婉切力持”。〔79〕

士绅们表达意见的另一种方式是通过谏议局的政治舞台。他们一方面通过停议的方式表达抗议，另一方面通过提出议案的方式表达废约拒款的意见。

根据《各省谏议局章程》的规定，谏议局会议分常年会及临时会两种，均由督抚召集。遇有要紧事，可开临时会。1910年8月，清廷谕令将汤寿潜革职，浙江谏议局议员陈黻宸、陈时夏、沈钧儒等联名呈请巡抚增韞准许召开谏议局临时会议，巡抚增韞坚持不允，后谏议局多次停议相抗争。10月3日，谏议局第二届常年会正式开幕，10月5日正式会议时，议员张傅保请求变更议事日程，首先讨论路事，全体议员均表示赞成，并以“停议待旨”，迫使巡抚代奏，请清廷收回前旨。〔80〕但巡抚增韞拒绝代奏，议员们便在立宪派的带领下，以停议相抗争。在浙江谏议局与巡抚为汤寿潜事僵持期间，增韞曾五次要求谏议局重启会议，均未获得有效答复。〔81〕谏议局一面致书增韞质问，一面呈文资政院控告巡抚违法。直到11月4日，增巡抚允为代奏，始复开议。〔82〕巡抚增韞原与汤寿潜为旧交，在接受了浙路公司董事会及谏议局的建议之后，向朝廷奏请给予汤氏“戴罪服务铁路”的机会。〔83〕岂料朝廷不仅不许，反而以“滋生事端，惟该抚是问”进行责难，〔84〕这就无形中将浙江巡抚推向了与士绅联合的一面。

对于浙江谏议局的停议事件，议员内部也存在不同意见，这主要与背后所牵涉的股东利益有关。〔85〕不过，仍有不少议员主张按照谏议局既定规程照常开会，如沈钧儒、劳鞞章等皆有法政背景，因此他们从程序出发，更强调谏议局议程的合规规范性。〔86〕这也显示当时浙江士绅

〔76〕 参见前引〔2〕，汪林茂等编书，第160页以下。

〔77〕 同上书，第203页。

〔78〕 同上书，第122页。

〔79〕 同上书，第122页以下。

〔80〕 《浙路总理汤寿潜革职后续闻》，《东方杂志》第七卷第十号，1910年11月26日。

〔81〕 开会始末，参见杭州文史研究会、民国浙江史研究中心、浙江图书馆编：《辛亥革命杭州史料辑刊》第8册，国家图书馆出版社2011年版，第99页。浙抚与谏议局往还之公牒，见《新闻报》1910年10月11日。

〔82〕 参见《续记各省谏议局与行政官争执事》，《东方杂志》第七卷第十一号，1910年12月26日。

〔83〕 参见张朋园：《立宪派与辛亥革命》，吉林出版集团有限责任公司2007年版，第135页。

〔84〕 参见前引〔1〕，政协浙江省萧山市委员会文史工作委员会编书，第148页。

〔85〕 汤寿潜被黜前三个月，杭甬线才刚刚开工，因而汤寿潜的去留密切关系到这一线路背后的股东利益，主张停议的也多为与之相关的宁绍地区议员。相比之下，杭嘉湖地区的议员态度则较为缓和，这是因为杭嘉湖一段早已开通建成，汤寿潜事件对其影响不大。参见吴世平：《立宪思想与政治行动间的距离——1910年浙江谏议局停议事件研究》，《浙江档案》2020年第7期，第47页以下。

〔86〕 同上文，第50页。

参政已具有了一定的政治成熟度。

在为浙路抗争的过程中，浙江谘议局视自己为“国民之代表”，通过议案表示对于浙江民众的支持。在浙江谘议局的第一届常年会中，有议员就曾提出废沪杭甬《存款章程》建议案。议案认为，邮传部居于英方与浙路公司之间，“所有邮传部向中英公司借款、付息、还本各事均由邮传部经理”，邮传部对于英浙两方面，既居于债务地位，也居于债权地位，地位不甚明了，于是向资政院建议废除沪杭甬《存款章程》，否则“款约一日不废，纠葛一日不清”。^[87]在第二届常年会中也有两件人民建议案，其中一项议案详细陈述了清廷在处理浙路事件中的种种过失，如商部奏准浙民自办铁路时，外务部未声明有英公司之草约一事，外务部在英公司提出草约后，“始终不拒驳一字”等等。另外一项议案则认为浙路总理是遵照《公司律》公举产生的，“既为商办遵律公举之总理，进退总理全权操自股东。股东血本攸关，所责望于总理者至严且重，果不胜任，自撤换之，不暇而无待邮部之代谋也。然即使股东对于总理应撤不撤，朝廷亦但处于监督之地位而绝对不处于干涉之地位”。^[88]这几件议案中所提出的诉求，也和浙路风潮中普遍的民意相符。由此可见，浙江巡抚和士绅作为地方代表表达了当时民众的心声。

尽管浙江各界通过各种方式不断提出收回革汤谕旨的要求，但清廷仍顽强坚持，拒绝废除借款合同。浙路公司在向邮传部一再请求无效的情形下，只能自行采取措施。1911年2月25日，浙路公司电告邮传部：自即日起裁撤凌驾于浙路、苏路两公司之上的沪杭甬路局，并辞退路局的英国工程师，宣布《存款章程》作废，^[89]从而使英国借贷款控制沪杭甬铁路的企图落空。1911年3月，清廷迫于众怒，经与英国交涉后达成协议，决定将沪杭甬铁路借款移作开封至徐州铁路借款，这可认为是浙路风潮取得了阶段性的胜利。

五、浙路风潮引发清廷统治危机之反思

浙路风潮作为清末保路运动的先声，长期以来被视为反帝爱国主义运动的一部分，近年来随着更多史料的发现，学界对其认识逐渐祛除了过度的政治色彩而渐趋理性。比如，关于晚清铁路国有化政策，由于商办铁路存在资金和技术方面的不足，铁路国有似乎也具有一定的合理性，在此前提之下废约保路运动的历史意义就值得重新审视。此外，由于浙路风潮参与者和领导者多为立宪派人士，而学界近年来对于晚清立宪运动也有了更多积极评价，因而浙路风潮作为立宪运动的一部分似乎又具有更多积极意义。对于浙路风潮中的国人，究竟是更具权利意识的公民还是素质欠佳、毫无秩序和普通民众，^[90]也会因对上述问题认识之改变而迥然不同。

笔者认为，浙路运动涉及中英之间、中央与地方、政府与民众等多方利益纠葛，各方都充分利用法律试图实现自己的利益最大化。比如，晚清政府不断调整铁路政策，通过借款筑路希

[87] 参见谢燮奎：《请废沪杭甬〈存款章程〉建议案》，载汪林茂编：《浙江谘议局（下）》（《浙江辛亥革命史料集》第4卷），浙江古籍出版社2014年版，第265页。

[88] 本局呈报资政院关于浙路事件之人民建议案，载杭州文史研究会、民国浙江史研究中心、浙江图书馆编：《辛亥革命杭州史料辑刊》第9册，国家图书馆出版社2011年版，第601页以下。

[89] 参见前引〔14〕，宓汝成编书，第887页。

[90] 汪大燮认为，浙路运动，已证明国人不具备立宪的资格。他认为，保路运动有两害：一则使外人谓我国民无秩序，一则使在上之人谓民间程度难于立宪。汪康年受汪大燮的影响，也认为国人缺乏自立素质。参见前引〔49〕，廖梅书，第341页。

望假借外人谋求铁路强国，其直接目的是希望谋求清政府统治秩序的延续；浙江士绅出于自身利益的考量决定成立商办铁路公司，浙路风潮发生之后，在立宪派领导和巡抚支持下，士绅们通过谘议局的舞台表达自己的声音，也是希望通过参与政治实现地方利益；对于浙路公司的股东而言，无论是引用《商律》及《公司律》的规定与清廷据理力争，还是组织集会表达抗议，最直接的目的也是维护其自身的财产权益不受侵犯。尽管浙江的保路运动取得了阶段性胜利，但作为全国保路运动的先声，却未能减缓清王朝走向覆亡的末路。究其原因，主要在于晚清政府囿于两千多年的专制政治体制，未能很好地处理浙路事件中涉及的多方关系。

第一，在近代不平等的外国关系中，清政府没有足够的实力与英方就铁路合约的废除进行博弈。英国是晚清中外不平等条约关系的肇始者，它用战争迫使清政府开启了新的条约关系时代，改变了中国的发展走向。英国的对华政策特别看重商贸特权。从强迫中国订立第一个不平等条约到后来不断签订新的条约，英国均将获取商贸特权作为自己的目标。^[91] 铁路在当时是国家富强和文明的体现，也是英国与其他列强争相角逐的利藪。引发浙路风潮发生的核心法律文件即中国政府与英国银公司之间签订的《苏杭甬铁路草合约》这样一份“准条约”。准条约是近代中外条约关系的重要补充形式，内容主要限于经济范畴，尤以路矿和电信为著，是列强对华进行经济侵略的重要手段。准条约虽然不是正式条约，但从国际法的角度来看，也应如条约一样，进行善意履行和解释。^[92] 这也是清政府与英方订约之后，很难再凭借国内士绅和民众的反对之声废约的原因。

由于准条约签订的主体一方是国际法主体，另一方为非国际法主体的自然人或法人，^[93] 因而其性质不能完全等同于民间私约，而是具有强权政治的色彩。浙路风潮发生时，曾有人从民间私约的角度对苏杭甬合同的存废问题进行了解读。在一篇名为《从法理解释苏杭甬合同之必废决无借款之理由》的文章中，作者认为，苏杭甬合同一开始就并非国与国之间的正式条约，而是私法人中国铁路总公司代表盛大臣与私法人怡和洋行之间的契约。按照当时中国法和英国契约法的规定，苏杭甬合同必废无疑。^[94] 该文从法理角度对苏杭甬合同性质的探讨，体现了有识之士对“准条约”问题的理性思考，在晚清收回路权的运动中，这种探讨亦十分常见。如杨度就曾著有《粤汉铁路议》一文，对有关废除合同、收回路权等的各种法理和外交问题进行了详尽的阐述。^[95] 然而，受中英不平等条约关系的束缚，这类私法案件最终变成了中英之间的外交事务。正如汪大燮所言，苏杭甬路事“实干国际”。在晚清摇摇欲坠的政治背景下，“苏杭甬草约本来就是以英国的强权为背景签订的，不存在什么可以遵循的国际平等交涉原则”。^[96] 中英之间的合约之争表面上是中外对路权的争夺，实则反映了中英之间不平等的外交关系。

至于苏杭甬草约的效力如何，我们可以用近代中国与西方国家签订的不平等条约的效力作一类比分析。“一战”以前，国际法秩序仍为西方资本主义国家所主宰，在“条约必须信守”的国际法原则下，西方国家借助这些不平等条约“合法”地侵占了中国许多利益。尽管在现

[91] 参见李育民：《晚清中外条约关系研究》，法律出版社2018年版，第621页以下。

[92] 同上书，第308页。

[93] 参见前引〔3〕，侯中军书，第9页以下。

[94] 参见《从法理解释苏杭甬合同之必废决无借款之理由》，载前引〔2〕，汪林茂等编书，第182页以下。

[95] 参见《粤汉铁路议》，1905年3月，载前引〔31〕，刘晴波主编书，第111页。

[96] 参见前引〔49〕，廖梅书，第339页。

代国际法理念中，这些不平等条约因违背主权平等原则必然归于无效，但在近代国际法秩序下，对国家实施强迫而签订的条约仍是有效的。这看起来十分不公平，然而在中外实力差距很大的背景下，不遵守条约带来的损害可能更大。当然，也正是因为不平等条约的实质不公推动了近代中国的不断抗争，最终实现了废约的目的。因此，近代不平等条约尽管不公平，但在当时的历史情境下仍属法律上有效，而要废除不平等条约，唯有通过社会抗争的手段。用此原理来分析苏杭甬草约，该草约尽管有损害中国主权之嫌，但仍属法律上有效，而要实现废约的目的，唯有通过国人的不断抗争。从准条约的发展来看，近代中国随着国民外交运动的兴起，准条约呈现弱化的趋势。^[97]《沪杭甬铁路借款合同》最后移为开封至徐州铁路借款，也的确证明了国人的强烈抗议是有可能迫使英国让步的。

第二，在晚清“内轻外重”的央地权力格局背景下，清政府未能很好地协调中央和地方之间的权力关系。晚清中央政权逐渐衰落，地方势力迅速膨胀，最终北洋集团利用辛亥革命的机会取而代之，构成了这一时期中央与地方权力关系演变的基本轨迹。^[98]1901年至1911年，清政府借新政和预备立宪收督抚之权，地方士绅则借由新政逐渐参与到地方政治之中。在代表地方最高权力的督抚和新崛起的士绅阶层的共同参与下，中央和地方关系出现了新的调整和新的矛盾冲突。

甲午战争后“就地筹款”的推行，尤其是20世纪初以“就地筹款”举办各省新政，致使地方利益坐大，督抚权力进一步扩展。作为新政的重要内容之一，商部提出的由各省自行筹办铁路，也将督抚和地方绅商紧密地联合在一起，其纽带就是“各省自办铁路中成立的省铁路公司”。^[99]地方督抚和士绅通过参与新政各项事务形成了广泛的联合。光绪三十三年（1907），清廷颁布的地方官制改革章程规定：“总督巡抚于各部咨行筹办事件，均在奉行之责。但督抚认为于地方情形窒碍难行者，得咨商各部酌量变通，或奏明请旨办理。”^[100]这表明，晚清以来督抚在扩大大事权过程中所形成的权力，实际上已成为一种政治压力，迫使清政府予以默认。^[101]

第三，晚清政府立法却不守法，失信于民，引发合法性危机。浙路公司成立前后，晚清政府的铁路政策一直在调整之中。1903年的《铁路简明章程》既已明确规定商办铁路的政策，清政府却改变原定政策，向英方借款。清政府决定将铁路商办改为借款官办的铁路国有政策时，亦未经资政院和地方谘议局的合法议决程序，难免引起民众反对。与之相比，民初同样推行铁路国有化政策，却未遭到大规模的阻力。清末的铁路国有化过程中，盛宣怀原计划将现有商办铁路公司的全部资金冻结、核算后，由政府强行进行接管，国家不付任何赎金，这就难免激起民变。而民初的国有化过程中，铁路公司的股东还可以与政府平心静气地坐下来谈判。1914年，浙路公司股东经过了法律程序，最终同意国有。^[102]

在清政府决定借款筑路后，浙江士绅多次通过地方谘议局的舞台表达意见。在罢免汤寿潜

[97] 参见前引〔3〕，侯中军书，第196页。

[98] 参见楚双志：《晚清中央与地方关系演变及启示》，《北京行政学院学报》2008年第4期，第11页以下。

[99] 刘伟：《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》，湖北教育出版社2003年版，第364页，第388页。

[100] 光绪三十三年五月二十七日，《总司核定官制大臣奕劻等奏续订各直省官制情形折》附清单，载故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局1979年版，第503页以下。

[101] 参见前引〔99〕，刘伟书，第372页。

[102] 参见金士宣、徐文述编著：《中国铁路发展史（1876—1949）》，中国铁道出版社1986年版，第293页以下。

一事上，股民也多次引用《公司律》的相关规定与朝廷论争，这说明当时的民众已经具备了一定的权利意识，其表达意见的方式也具有一定的理性色彩。遗憾的是，在晚清实行预备立宪的政治改革中，谘议局作为“采取舆论之所”，本可以发挥更好的作用，而清政府却未很好地加以利用。晚清政府法制信用的缺失最终让人民失去信心，自己充当了自己的掘墓人。

结 语

《苏杭甬铁路草合约》原本从属于中英之间的政治借款合同，是中外不平等条约关系的产物。清政府批准设立浙路公司虽有借助兴建铁路收回路权、挽救民族危亡的意图在内，但在浙路风潮后，浙江士绅通过浙江谘议局停议以示抗议以及浙抚增韞代奏却受到朝廷斥责，加剧了本已紧张的中央和地方关系。清政府无力应对内外危机，对外没有足够的实力与英国就废约一事进行谈判，对内不能很好地处理中央和地方的关系。与此同时，立法却不守法，引发了自身的合法性危机。纵观风潮的发生过程，可以看到清政府统治危机的种子早已蕴藏在内。

Abstract: The Zhejiang Railway Agitation in the late Qing Dynasty involved multiple conflicts of interests between China and Britain, the central and local governments, and the government and the common people. During the agitation, various parties engaged in a prolonged benefit game playing focusing on the formulation and implementation of a series of regulations and contracts such as the Draft Suzhou-Hangzhou-Ningbo Railway Contract and Concise Railway Regulations, and tried to maximize their own interests by making full use of law. The Draft Suzhou-Hangzhou-Ningbo Railway Contract was originally a political loan contract between China and Britain and a product of the unequal relationship between China and foreign countries. Although the Qing Government approved the establishment of the Zhejiang Road Company with the intention of recovering the railway rights and saving the nation from danger, the railway agitation actually intensified the tension between the central and local governments. The Qing Government was unable to deal with internal and external crises, i. e. , neither it had enough strength to negotiate with Britain on the abolition of the treaty, nor was able to deal with the relationship between the central and local governments. Especially, it adopted the Company Law but did not abide by the relevant provisions in the law, thus lost the trust of the people and caused its own legitimacy crisis.

Key Words: The Zhejiang Railway Agitation, the Railway Protection Movement, rights on railway, nationalization of railway
