

清末东北鼠疫防控与交通遮断

杜 丽 红

摘 要：1910年，东北爆发鼠疫。为应对东北鼠疫，清政府采取交通遮断的措施。东北地区交通状况决定了交通遮断必须从铁路、陆路和海路三方面着手。该地区大量外来苦工成为交通遮断的主要对象。清政府停运铁路后，为防止苦工徒步流动，中俄之间、中央与地方、各省之间以及各地之间展开复杂的交涉。最初，由于担心苦工入关会导致疫情蔓延以及增加地方压力，直隶、山东两省督抚禁止苦工入关。农历大年过后，直隶、山东两省苦工纷纷出发返回东北谋生，因此交通遮断的主要内容演变为东三省总督防止苦工出关。东北各地政府之间为截留和留养苦工亦展开利益交涉。在各国压力下，安东、营口两港遮断海路交通。交通遮断虽具有某种程度的现代性，但从政治运作角度来看，实质上是从中央到地方各种政治势力之间既合作又斗争的过程，展现了清政府应对突发事件的能力。

关键词：鼠疫防控 交通遮断 苦工流动

宣统年间爆发的东北鼠疫^①影响深远，被视作中国近代防疫史上的标志性事件，受到学界高度关注。^② 由于东北地区便利的交通网络和大量的流动人口，此次鼠疫防控较之其他疫情最大的不同就在于大范围遮断交通以控制人口流动。既有研究极少关注此方面，仅有数文在论述东北防疫措施中简略提及交通遮断，而其具体情形仍不详，有进一步深入探讨的空间。^③ 本文利用时

① 此次疫情于宣统二年（1910）十月爆发，宣统三年三月结束，历时近半年，横扫东北地区，延及关内山东、直隶、北京、天津等地，染疫而亡者达六万余人。

② 宣统年间东北鼠疫的代表性研究成果有：Carl F. Nathan, *Plague Prevention and Politics in Manchuria, 1910-1931*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1967; Carol Benedict, "Bubonic Plague in Nineteenth-Century China," *Modern China*, vol. 14, no. 2 (Apr. 1988), pp. 107-155; Mark Gamasa, "The Epidemic of Pneumonic Plague in Manchuria 1910-1911," *Past and Present*, vol. 190, no. 1 (Feb. 2006), pp. 147-183; Sean Hsiang-lin Lei, "Sovereignty and the Microscope: Constituting Notifiable Infectious Disease and Containing the Manchurian Plague (1910-11)," in Angela Ki Che Leung and Charlotte Furth, eds., *Health and Hygiene in Chinese East Asia: Policies and Publics in the Long Twentieth Century*, Durham and London: Duke University Press, 2010, pp. 73-108; 饭岛涉：《ペストと近代中国：衛生の「制度化」と社会変容》，东京：研文出版社，2000年；胡成：《东北地区肺鼠疫蔓延期间的主权之争（1910.11—1911.4）》，《中国社会历史评论》2008年第9卷。

③ 焦润明在《1910—1911年的东北大鼠疫及朝野应对措施》一文中，曾略论及断绝铁路交通的状况。（《近代史研究》2006年第3期）费克光也曾提到为防止苦力四处流动，清政府采取行动控制交通。（费

任东三省总督的锡良与中央及地方往来的电文档,结合东北地方报纸以及《东三省疫事报告书》,从政治运作角度揭示交通遮断背后隐含的复杂内容。^①作为防疫措施,交通遮断的本意是将来自疫区的人们隔离若干日,经检验无病后放行,以防止瘟疫蔓延。但在直隶、山东两省大量苦工出关谋生的社会背景下,由于充斥着中央与地方、各省之间、各地之间以及中外之间的不同利益诉求,使得该措施有了特殊的历史内涵。文章通过重构各级政府交通遮断的历史过程,旨在弥补以往研究对政府运作和地方政府的忽略。在此基础上,可以看到东北防疫在接受西方预防医学指导的同时,仍由各级官僚按已有政治模式办理,展现出国家应对突发事件的能力,也反映了近代中国在防疫过程中所遇到的问题。

一、清末东北地区的交通和苦工状况

交通遮断,旨在通过断绝疫区的内外交通,在各交通要道截留行人,经检验确系无病方可放行,以防止疫情蔓延。在东北防疫过程中,清政府不得不遮断该地区铁路、陆路和海路交通,交通遮断实际演变成禁止人口流动,尤其是禁止苦工流动。

首先,需要了解当时东北的交通状况。东北地区幅员辽阔,自1897年修筑东清铁路开始,至1910年,已建成全长3124.1公里的网状铁路体系,包括东清、南满、京奉和安奉四条铁路。铁路已成为该地区最重要的交通方式,这些铁路是交通遮断的首要目标,但清政府控制的只有京奉铁路,其他铁路由日、俄两国管辖。京奉铁路将东北与关内各省联系起来。山海关位于直隶和奉天的交界处,是交通遮断的重要关口。在防止疫情扩散的共识下,各条铁路先后停运,不再搭载苦工。基于对防疫的不同理解以及各自利益取向,管理权的不同隶属使交通遮断呈现出不同面向,彼此存在着冲突、沟通和妥协。这些将有助于我们理解铁路停运所隐含的利益纠葛。

冬季,东北地区河道封冻,道路平坦,陆路交通便利。在铁路停运后,人们纷纷选择徒步南下。此外,东北地区拥有便利的海路运输,人们可经各海港进出东北地区。这种交通状况增加了各地官府截留的难度,不仅需海陆兼顾,而且设防范围更广。

其次,需要了解交通遮断针对的主要对象。清政府交通遮断,实为阻止苦工^②流动,不仅要阻止其在东北境内的流动,而且还要阻止他们在直隶、山东和奉天之间的流动。那么,苦工缘何成为交通遮断的对象呢?

清末,东北经济地位日见显著。1908年后,东北进入世界性农产品市场,大量农产品经由铁路、港口运往世界各地。据统计,1909年该地区在中国进出口贸易总额中所占的比重为22.4%,1910年占21.6%,1911年占25%。^③此外,俄国大力开发西伯利亚,创造了许多工作机会,吸引大量直隶、山东农民出关赴东北各地及俄国境内寻找谋生机会,其中以争取工资为

① 克光:《中国历史上的鼠疫》,刘翠溶、伊懋可主编:《积渐所至:中国环境史论文集》下册,台北:“中研院”经济研究所,1995年,第722—724页。

② 余新忠《复杂性与现代性:晚清检疫机制引建中的社会反应》(《近代史研究》2012年第2期)一文中论及防疫过程中的利益纠葛,对本文写作颇有启发。

③ “苦工”概指清末出关赴东北各地及俄国境内,依靠出卖劳动力、争取工资为生的人。官方电文称之为“苦工”或“小工”,报纸上多称之为“苦力”。本文使用“苦工”一词,统称此类流动人口。

④ 参见 Hsiao Liang-Lin, *China's Foreign Trade Statistics, 1864-1949*, Boston: Harvard University Press, 1974.

生的苦工每年在 20 万以上。^①

对苦工而言，谋生是最重要的，他们遵循的是小民商业逻辑，与传统无关，亦与现代无关，不过是个体趋利避害的选择。时论亦指出，前往东北做工的劳动力，虽面临身死异地的危险，“源源而来者仍滔滔不绝”，其原因则是“利动之也”。^②一般来讲，他们春往冬归，每年开春后，或乘火车或乘船北上，冬天来临之际则返回家乡。当政府十二月采取交通遮断措施时，大量苦工早已返回直隶、山东老家。但仍有一些苦工留在关外，或在工厂打工，或搬运货物，或运输粮食。这些苦工具有很强的流动性，在当地没有固定的居所。疫情来临时，不仅工作机会因经济停滞而丧失，而且他们往往被视作传染源成为隔离检疫的对象。因此，滞留东北的苦工纷纷逃离当地，踏上南下返家的旅途。更重要的是，春天来临，返家的苦工开始大规模北上谋生，其数量远超南下人数。对苦工而言，前往东北意味着赚钱养家，故而无视东北发生的大疫情，循旧例返回。苦工的这种季节性流动赋予了交通遮断措施特别的含义：正月十五之前力阻“入关”，之后则严防“出关”。

在交通遮断的过程中，安抚好截留的苦工，避免出现大规模民变，成为东北当局首要考虑的问题。苦工被官府视作东北社会诸多矛盾的源头。首先，东北地区的社会矛盾常以民变的形式爆发出来，尤其是外来苦工与当地富户之间时常发生纷争。笔者据《清末民变年表》统计，宣统二年东北地区发生了四起饥民抢夺富户粮食的风潮，^③而这些饥民基本都是外来苦工。其次，苦工是东北马贼的重要来源，^④一直被地方政府视作治安的严重威胁。他们四处流动，“春去冬来，不知根据其地点以营其实业”，使得马匪“常挟此志以肆掠夺”。^⑤基于上述两点，当时的东三省，尤其是黑龙江，虽面临招垦边荒的难题，但官员们将出关的苦工视作游民、流民，不愿对其进行招垦，而宁肯筹款远赴广东、福建、江苏、浙江等省招募当地农民，“移殖东省，开垦荒地”。^⑥因此，在截留苦工的过程中，各地官府最关注的是遏制可能出现的骚乱，并不惜提供钱粮，安抚民心。需截留的苦工虽不多，但其数量相对东北地方政府的人力和财力而言，已构成巨大压力。^⑦

此外，北上苦工中的大多数前往俄国境内谋生。俄国人对赴俄华人态度游移。俄国开发西伯利亚需要大量劳动力，不得不倚仗中国苦工，但是苦工又冲击了远东俄国人的生计，引起俄国政府的排华情绪。^⑧1910 年之前，俄国政府已开始采取若干措施排斥在俄华工。如内政部颁布的统一侨民法，规定从 1910 年 1 月 1 日起，阿穆尔地区国家工程中禁止使用外籍工人，只有在期限紧急而国内工人不足，致使工程不能如期完工的情况下才准许招募外国人。^⑨因工人短缺，该法令并未得到彻底执行。俄人借防疫之机发难驱逐苦工，展现了他们排华的一面，但仍

① 参见杜丽红：《宣统年间出关苦工若干问题考析》，《清史研究》2012 年第 4 期。

② 《满洲安置华工议（下）》，《远东报》宣统三年三月初八日，第 1 版。

③ 张振鹤、丁原英编：《清末民变年表（下）》，《近代史资料》1982 年第 4 期。

④ 《马贼观（再续）》，《盛京时报》宣统二年十月十六日，第 3 版。

⑤ 《满洲安置华工议（下）》，《远东报》宣统三年三月初八日，第 1 版。

⑥ 《东三省之移民难》，《顺天时报》宣统三年二月二十一日，第 7 版。

⑦ 奉天 50% 的府县、吉林 71.8% 的府县、黑龙江 90% 的府县，是在光绪二十八年（1902）到宣统二年之间设立的。此时，东北地区的地方行政仍在草创阶段。（参见牛平汉主编：《清代政区沿革综表》，北京：中国地图出版社，1990 年，第 79—119 页）

⑧ Л. 保尔霍维季诺夫：《俄国远东的中国人》，姜延祚节译，《黑河学刊》1985 年第 4 期。

⑨ 温捷尔贝尔格：《阿穆尔沿岸地区（1908—1911 年）》，转引自李永昌：《中国近代赴俄华工述论》，《近代史研究》1987 年第 2 期。

放行国家工程招募华工，则又反映出他们不得不依靠华工的一面。

综上所述，各级政府在交通遮断时必须应对两大难题：一是地方现代交通的发展带来的管理范围过于广阔的难题，二是大量劳动力季节性流动带来的超出政府能力的社会管理难题。苦工实际上占据当时东北地区流动人口的绝大部分，交通遮断过程就是各地政府禁止苦工流动的过程，即截留四处流窜的苦工、安置因交通遮断而滞留各地的苦工、安置俄人驱逐回国的苦工以及从陆路、海路禁止苦工出入东北。在交通遮断的过程中，各级政府电文交驰，就具体事务交换意见，表达各自看法，为我们提供了窥见各地政府复杂的利益博弈图景。

二、铁路停运：阻止苦工大规模流动

宣统二年九月，东清铁路总医士查明鼠疫源于斯列勤斯克及黑河一带，后传至阿穆尔及尼阔里斯克，经由尼阔里斯克开至伯力的轮船，将疫情传到伯力和海参崴。^①在俄华人深恐病毙，大都经海拉尔、蔡满等站逃回东北。^②最初，为预防鼠疫传入中国，东清铁路公司采取遮断交通的措施，在伯力瓦兹木站查验搭客，在双城子、穆拉耶夫等站修筑养病室，留寓病人。^③

及至十月中旬，满洲里疫盛，当地卫生局和东清铁路公司开始隔断交通，停开南下火车五日，华人验明无病后仅准乘坐客货车，并禁止华人进入客房内。^④二十二日，东清铁路公司禁止华人从满洲里进入俄境，声称“满洲里一日瘟疫不除，一日不令华人入阿穆尔境”。不过，为确保劳动力供给，特规定愿意到后贝加尔湖担任铁路夫役的华工，若有调验所执照，则可放入。^⑤此外，乌苏里站停止售票，以防瘟疫延及俄境。^⑥不久，东清铁路公司拟定搭载华人章程，区别对待华工和华商。华商若经各站验明确无瘟病，一律允许入境。华工则受到很多限制：不准乘坐快车及邮政车，只许乘坐客货车，或特定车次；不准进入海滨省，如欲至后贝加尔省，应在满洲里站调验所查验五日后方可放行。^⑦

东清铁路公司上述措施旨在保护俄人免受疫情影响，而非承担防疫的责任。最后，所谓的留验演变成禁止苦工进入俄境，将留验的苦工驱逐出铁路公司的管辖范围。一时间，满洲里、札兰诺尔及铁路其他各站调验的华人达一两千名，俄人决定将其免费运至哈尔滨、齐齐哈尔、宽城子等地。^⑧十一月初二日，满洲里调验期满的452名华人，由医生及马队护送至齐齐哈尔197名，哈尔滨152名，长春103名。^⑨此事引发东清铁路公司驱逐所有散布在北满疫区的中国苦工的传言，俄国驻长春领事不得不在《盛京时报》刊文否认有此举。^⑩

① 《传染病之原来》，《远东报》宣统二年十月初四日，第2版。

② 《瘟疫必须设法预防》，《远东报》宣统二年十月初二日，第1版。

③ 《传染病之原来》，《远东报》宣统二年十月初四日，第2版。

④ 《华人仅准乘客货车》，《远东报》宣统三年十月十四日，第2版。

⑤ 《满洲里防疫所纪事》，《远东报》宣统二年十月二十二日，第2版。

⑥ 《华工入俄境者须有调研所之执照》，《远东报》宣统二年十月二十三日，第2版。

⑦ 如齐齐哈尔、穆棱、宽城子仅准搭乘客货车双号车，且仅开至穆棱站；穆棱以东各站，凡双号车不准搭载华工，单号车仅准往来于东清铁路线内。（《东清铁路搭载华人章程》，《远东报》宣统二年十一月初一日，第2版）

⑧ 《调验之华人应注意》，《远东报》宣统二年十月二十九日，第2版。此外，另有报道称：“惟火车到哈之后，不准下车，必须送至宽城子。”（《铁路防疫之一斑》，《远东报》宣统二年十月二十三日，第2版）

⑨ 《火车运送调验期满之华人》，《远东报》宣统二年十一月初六日，第2版。

⑩ 《俄员防疫南下之举动》，《盛京时报》宣统二年十月三十日，第5版。

十二月初，哈尔滨因防疫失当，不但致使当地疫情恶化，死亡人数剧增，^①而且南下的苦工致使疫情在东北各地蔓延开来。东三省总督锡良电告军机处，“此次疫症因东清、南满火车往来，蔓延甚远，闻大连亦已传染”，为此已采取交通遮断措施，将乘火车由哈尔滨赴长春和由长春赴奉天的商民截留，一律送往检疫所查验，七日后方准放行。^②此时的交通遮断与东清铁路公司的措施相仿，即乘客留验无疫后放行。为防止疫情蔓延至京师，锡良与邮传部尚书盛宣怀电商留验铁路乘客，请其速派专员在奉天车站专司查验。^③为此，盛宣怀派华医徐华清等分赴榆关、沟帮子等站设立分所查验，检疫经费由邮传部津贴。^④

十二月初六日，奉天发现三例疑似鼠疫猝毙者，引起各界高度重视。各国驻京使团照会清政府，要其在山海关、天津一带严厉防疫。^⑤来自各国驻京使团的压力促使清政府在山海关加强防疫，以免疫情传至关内。十三日，清政府颁旨在山海关设局派员，会同北洋严防鼠疫入关。^⑥外交团会议要求清政府派军队驻扎山海关，阻止客货车入关。^⑦清政府与各国医士团议决，在山海关设检疫所，从十五日开始留验南下旅客五日。^⑧

面对疫情可能传入京师的现实威胁以及外人日渐紧迫的干涉，清政府采取更为极端的措施，即停运京奉铁路。需指出的是，清政府并无明确停运铁路的旨意，仅在二十一日谕旨中要求，“天津一带如有传染情形，即将京津火车一律停止”。^⑨对铁路停运措施，需仔细推敲其实质及内在逻辑。首先，停运铁路是基于担心京师受到疫情威胁而采取的措施，体现出王朝政治中“京畿为要”的价值取向。无论是锡良还是摄政王载沣都先后表达了这一想法。锡良在致盛宣怀的电文中指出，“京奉与津京一气衔接，交通便利，传染亦极迅速，若不严为之防，一经蔓延恐将不可收拾”。^⑩载沣令直隶总督陈夔龙积极防疫，“总以京津一带不致染疫为要”。^⑪可以说，地理位置的重要性和政治影响力是促成铁路停运的直接原因，表明清政府并非没有应对疫情的能力，但只有触及其政治敏感点，即朝廷安危和外交交涉时，才会迅速积极应对。

停运铁路是在“京畿为要”思想下采取的非理性极端措施。这种矫枉过正的做法很难落实，清政府不得不予以适当修正。十四日，京奉铁路停止搭载二三等客人，十五日所有客车一律禁止搭运。^⑫货运一度也完全停止，牲畜及死禽兽禁止入关，各项贡品停止上贡，甚至经榆关进京的信件和货物必须在榆关留滞五日，方准通过。^⑬这种完全断绝京奉铁路交通的措施引起部分官员异议。锡良致电外务部指出，京奉铁路与西伯利亚大铁路相通，若停售头等票，将断绝与世

① 哈尔滨死亡人数日增：十一月三十日 36 人，十二月初一日 56 人，至初八日已达 103 人，初九日 90 人。《哈尔滨于道来电》，宣统二年十二月初二日、初八日、十一日，锡良档案甲 374—15，中国社会科学院近代史研究所藏（下文收藏地不再另注）。

② 《致军机处电》，宣统二年十二月十一日，锡良档案甲 374—46。

③ 《致邮传部盛宫保电》，宣统二年十二月十二日，锡良档案甲 374—46。

④ 《盛宫保来电》，宣统二年十二月十四日，锡良档案甲 374—46。

⑤ 《外部来电》，宣统二年十二月初九日，锡良档案甲 374—46。

⑥ 奉天全省防疫总局编译：《东三省疫事报告书》第 2 编第 4 章，奉天图书印刷所，宣统三年，第 23 页。

⑦ 《外部来电》，宣统二年十二月十五日，锡良档案甲 374—46。

⑧ 《协商销疫办法》，《顺天时报》宣统二年十二月十五日，第 7 版。

⑨ 《清实录》第 60 册，北京：中华书局，1988 年影印本，第 841 页。

⑩ 《致邮传部盛宫保电》，宣统二年十二月十二日，锡良档案甲 374—46。

⑪ 《摄政王注重防疫》，《顺天时报》宣统二年十二月二十二日，第 7 版。

⑫ 《关于防疫事宜之种种报告》，《盛京时报》宣统二年十二月二十七日，第 5 版。

⑬ 《邮传部来电》，宣统二年十二月十六日，锡良档案甲 374—46；《军机处来电》，宣统二年十二月十七日，锡良档案甲 374—46；《东省信件、货物先在关消毒》，《顺天时报》宣统二年十二月十八日，第 7 版。

界交通,“不特奉省壅塞可虞,即各国亦恐有所诘责”,应当恢复头等车,留验后放行。^①盛宣怀在致锡良的电文中抱怨道,“外国防疫重在留验,本不断绝交通。现在我车一律饬停,系北洋奏准,无如东清、南满仍未停驶,秦皇岛轮船往来更多,各国亦催开车承接”。^②为避免因完全停止京奉铁路客、货运输带来的诸多麻烦,京奉客运一等车于二十日恢复运行,分段节节查验。^③外务部、邮传部奉旨酌办铁路开车事宜,议定“西伯利亚来客及东省官差,秦皇岛船客暨装卸脚夫、押货人等,均准留验七日,由医官给照放行,货物除皮革、水果,余经医官验过,亦准放行”。^④

京奉铁路停开后,自十五日起,南满铁路为防止鼠疫由北向南蔓延,长春往南火车一律禁阻苦工搭载。^⑤十七日,停止售卖长春南下三等车票,北上仅售一、二等车票,“因乘三等车者,多系苦力,尤易传染时疫”。^⑥二十日,南满铁路二、三等车停运。十四日,锡良电令吉林巡抚陈昭常交涉东清铁路停运事宜,^⑦直到二十日,东清铁路公司才停止售卖三、四等车票,二等车票非有特别执照不准搭车,且须在哈留验五日,无病方准行。^⑧需指出的是,东清铁路和南满铁路并未停止货运,日、俄商业贸易虽受疫情影响,但仍如常运行。^⑨

铁路停运并不能阻止人口流动,尤其是那些以打工为生的苦工。东北道路四通八达,又值地冻冰坚,随处可以绕越,苦工为躲避瘟疫,纷纷沿铁路徒步南下。与此同时,受北部疫情肆虐的威胁,东北地方政府的态度由放任变为极端干涉,在辖区内采取措施断绝城乡、城城之间的往来。种种严苛的防疫措施,尤其是各地驱逐苦工的做法,增加了人们对疫情的恐惧,直接造成大量苦工南下返乡。

较大的城市则驱逐城内贫民,禁止乡民及苦工入城。哈尔滨地方官认为,傅家甸贫民多半没有住处,“传染瘟疫亦以此项贫民为甚”。^⑩他们向铁路公司借篷车20辆,圈验贫民200名。^⑪辽阳地方官认为“此疫之发生,多出于下等社会”,于十二月十九日令警察“将各管界小店、伙房、住所苦力概行驱逐出境”。^⑫正月十四日,在日本要求下,长春严行断绝城内外交通,并将城内苦工移往乡村指定地方。十六日起,奉天亦一概禁止苦力及大车进城。^⑬

三、京畿为要:阻止苦工入关

铁路停运后,苦工因惧怕染疫身亡以及防疫之严苛,纷纷徒步南下。锡良注意到火车停运

① 《致外部电》,宣统二年十二月十八日,锡良档案甲374—46。

② 《邮传部盛宫保来电》,宣统三年正月初七日,锡良档案甲374—46。

③ 《清实录》第60册,第833页。

④ 《邮传部来电》,宣统三年正月初七日,锡良档案甲374—46。

⑤ 《亟宜禁止苦工徒步南下》,《盛京时报》宣统二年十二月二十日,第5版。

⑥ 《停卖三等车票》,《盛京时报》宣统二年十二月十八日,第5版。

⑦ 《致陈简帅电》,宣统二年十二月十四日,锡良档案甲374—15。

⑧ 《哈尔滨于道来电》,宣统二年十二月十八日,锡良档案甲374—15。

⑨ 据统计,1910年11月至1911年2月,东清铁路运往爱尔士码头的粮食,“不但未受恶疫之挫折,且有加乎前三年之上者”。(《东清铁路运车数目之比较》,《远东报》宣统三年三月三十日,附张之三)

⑩ 《哈尔滨谭道、于道来电》,宣统三年十二月八日,锡良档案甲374—15。

⑪ 《哈尔滨于道来电》,宣统三年十二月十四日,锡良档案甲374—15。

⑫ 《辽阳严防时疫驱逐苦力》,《盛京时报》宣统二年十二月二十日,第5版。

⑬ 《奉天防疫会议之内容》,《泰东日报》宣统三年正月二十日,第2版。

后徒步南下者络绎不绝，必须四处截留，否则“不但辽阳隘不能容，即奉天亦无容足之地”。他电令铁岭、开原、奉化和怀德等县令在各要道口截留步行南来的苦工，暂时安置在附近空旷房屋内，七日后验明无病，方准放行。由各官府分给留验苦工口粮和煤火，以免冻饿致毙，其费用事后报销。^① 锡良的这一举措并非完全阻止苦工流动，而是计划留验七日，无病放行。若采取此法，需各地统一行动才能见效。但外务部和直隶总督陈夔龙不愿承担疫情蔓延到京师的风险，厉行完全交通遮断，禁止苦工入关。这不仅使交通遮断留验苦工措施难以执行，而且东北地区截留的苦工越来越多，给当地带来很大困扰。诚如锡良所言：“若仅留验而无入关之期，则来者无穷。此辈愈聚愈多，不但人类不齐，易于滋事，且更足以酿疫疠。”^②

驻扎在山海关的军队禁止苦工入关，导致关外滞留大量苦工。锡良不得不多次电请外务部及陈夔龙允许放行留验无病的苦工。铁路停运一周后，从黑龙江、吉林南下的苦工日益增多，滞留奉天者已达四千人，仍有很多络绎于途，各州县虽四处截留，仍难禁止。这种状况给东北地方政府造成极大压力。他们担心境内苦工越聚越多，不仅会酿成疾病，还会滋生事端，危害地方治安，引来外人干涉。锡良在致陈夔龙的电文中指出，奉天各州县都有留验，怀德一处有八百余人，铁岭每日到者千余人，昌图、开原等各处皆有数百人，“壅滞过多，深为可虑，设酿成事故，外人干涉，其祸将不忍言”。^③ 为缓解压力，锡良多次电请陈夔龙和外务部允许留验无病的苦工入关，但均被严拒。

外务部和陈夔龙迫于清政府和驻京各国使团的压力，为保京畿安全，他们派军队在山海关严密设防，禁止苦工入关。对于锡良的数次电请，以不同理由予以拒绝。外务部以缺少留验苦工的居所、缺少可随时对苦工进行查验的医生、会引起外人的疑虑为由要求东北地方暂为设法安置。^④ 外务部还将责任推给直隶总督和邮传部，要锡良与他们商议，妥筹办法，“希于交通防疫两无窒碍”。^⑤

陈夔龙以保卫京畿为由拒绝接纳苦工入关，“直为近畿要地。迭奉谕飭令严密防查，未敢稍涉大意”。^⑥ 此外，直隶境内发现的疫症由关外工人传染，若允许苦工入关，可能造成疫情蔓延，防不胜防。更严重的是由此可能引起外人关注，“致滋察议”。基于近畿安危，其提出东北地方应暂行留养，“俟疫气稍平，再当体察情形，随时商办”。^⑦

大量苦工聚集在山海关不能返家，如何安置他们成为东三省总督和直隶总督必须面对的首要问题。军机处对此指示：“其行近榆关者”由陈夔龙设法安置留养；“在奉天境内者”由锡良妥为安置“毋任流离”。^⑧ 大批直隶、山东等地的苦工留滞榆关，饥疲交加，甚为可怜。直隶总督电飭沿关文武各员，并由津遴派妥慎干练人员，前往榆关，计划在关外设法妥筹安置苦工，“给资养贍，以免流离失所，滋生事端”。^⑨ 但这些措施，并未缓解苦工急于入关回家的情形。十

① 《饬铁岭、开原、奉化、怀德各令电》，宣统二年十二月十八日，锡良档案甲 374—26。

② 《致天津陈筱帅电》，宣统三年正月初二日，锡良档案甲 374—18。

③ 《致天津陈筱帅电》，宣统三年正月初十日，锡良档案甲 374—46。

④ 《外部来电》，宣统二年十二月二十日，锡良档案甲 374—46。

⑤ 《东直两督与外务部之鼠疫忙》，《帝国日报》宣统三年正月初八日。

⑥ 《致陈筱帅电》，宣统三年正月十一日，锡良档案甲 374—46。

⑦ 《天津陈筱帅来电》，宣统三年正月初四日，锡良档案甲 374—46。

⑧ 《军机处来电》，宣统三年正月初二日，锡良档案甲 374—46。

⑨ 《天津陈筱帅来电》，宣统二年十二月二十九日，锡良档案甲 374—18。

二月底,约有两千余人试图闯入关内。^①为此,直隶总督电知锡良,现在防疫吃紧,苦工断难入关,请其在关外妥为安置。^②

紧邻山海关的绥中县聚集的苦工越来越多,苦工二百余人到达该县,各店不肯容留,只有散处山野。^③县令徐挺芝分饬各区所就近庙宇,将苦工妥为安插,每人日给小洋一角。所需柴米由区巡官代为购买,不与民间接触,以免滋扰。^④其因安插不易,且担心苦工“未必皆安分”,聚集一起更易生疫,故电请锡良令沿途各县将苦工多留数日,以免聚集。^⑤锦州知府豫敬接锡良令,各属添派巡警,在来往通衢截留欲进关的苦工,将其安置到指定伙房,供其食宿,每人每日发给小洋两角,“断不使流离失所”。^⑥

大量苦工被阻挡在山海关外,锡良不得不要求各地留养截留苦工。十二月二十四日,锡良电令各府厅州县抓紧筹备留验办法,设立隔离院、留养所,制定管理办法,保证供应伙食和煤火。^⑦为避免苦工聚集一处,锡良要求各处截留苦工,东北各州县要道“不论有疫无疫,一律设卡查验,无病者留养七日,始准他往”。^⑧为防止疫情蔓延而下,锡良尤其注意遮断吉林和奉天两省交通,派军队在长春以南与奉天交界处禁止行人南下。^⑨除持有各局署印文或官衙戳记信件的文报局信差、邮政局信差和各处军队、学堂、巡警暨各局所衙门持有印文专差外,任何人一概不准放行。^⑩

从长春到奉天南满铁路沿线是截留苦工南下的要道,但各县以邻为壑,并未一致遵循截留苦工的命令。有的府县认真执行,有的则置之不理。铁岭县令徐麟瑞向锡良报告,每日该县截留的北来行人达一千余名,人满为患,而铁岭以北各府县并未截留,请求令其迅速实行留隔,“否则铁岭将为疫藪,防不胜防”。^⑪为此,锡良训斥怀德县令赵荣山“漫不经心,实堪痛恨”,要其在该县境大岭、五家子、姚家烧锅三处堵截,并将各处堵截人数按日电报给他。^⑫接到训令后,怀德县令亲自到各防疫所查看,严令各处增加人手,占据扼要地势,不许松懈,并详细汇报交通遮断的状况。^⑬锡良电斥昌图知府李丙吉、奉化县令戴章勋仍未截留苦工,要求其立即办理。^⑭

吉林巡抚陈昭常认为,地冻之后,山原平衍四通八达,官府能力有限,虽逐日增设仍仅有十处分卡,难以隔离单身越岭者。这种说法或许道出了许多地方官的真实想法,认为这是不可能完成的任务。他将各地不愿截留苦工的原因归结为各地方官对交通遮断素无经验,“骤然责效

① 报载,山海关凌晨“有华工二千余人麇集关下,多半形容憔悴,颜色枯槁,共起要求进关。铁道局向前力阻,人情大为汹涌。幸守关兵报知陆军韩管带增兵防御,并会同县令杨灏生大令共往弹压”。(《满洲安置华工议(上)》,《远东报》宣统三年三月初七日,第1版)

② 《饬锦州豫守等电》,宣统二年十二月二十九日,锡良档案甲374—26。

③ 《绥中徐令来电》,宣统三年正月初七日,锡良档案甲374—26。

④ 《绥中徐令来电》,宣统三年正月初四日,锡良档案甲374—26。

⑤ 《锦州豫守来电》,宣统三年正月十五日,锡良档案甲374—26。

⑥ 《锦州豫守来电》,宣统三年正月初四日,锡良档案甲374—26;《锦县郭令来电》,宣统三年正月初三日,锡良档案甲374—26。

⑦ 《饬各府厅州县电》,宣统二年十二月二十四日,锡良档案甲374—26。

⑧ 《致军机处电》,宣统三年正月十五日,锡良档案甲374—46。

⑨ 《饬长春孟道电》,宣统三年正月十九日,锡良档案甲374—15。

⑩ 奉天全省防疫总局编译:《东三省疫事报告书》第2编第4章,第28页。

⑪ 《铁岭徐令来电》,宣统二年十二月二十七日,锡良档案甲374—15。

⑫ 《饬怀德赵令电》,宣统二年十二月二十八日,锡良档案甲374—15。

⑬ 《怀德赵令来电》,宣统三年正月初二日,锡良档案甲374—15。

⑭ 《饬昌图府李守、奉化戴令电》,宣统二年十二月二十八日,锡良档案甲374—15。

必至茫无所措”。从某种程度上看，这实际上是为各地方官开脱。他将各地办理交通遮断不力的情况分为三类，并提出不同意见：第一种为敷衍漠视，应当“严参撤回”；第二种为处事明白但不力，应当革职留用，以观后效；第三种为办理虽勤却不得法，应当派员协同改正。他借很难找到合适人才临时接替，更考虑到“漫无头绪，转误事机”，实际上并没有惩办截留苦工不力的地方官员。^① 陈昭常的以上说法表明他对各地情况并非不知晓，只是不愿为此惩处地方官，亦表明他对各地在截留苦工事务上以邻为壑态度的默许。对陈昭常来讲，或许最希望看到的是其下属不积极截留从吉林南下的苦工，任其进入奉天境内，从而减少其辖境内的压力。

自十二月中旬开始，东北各地截留苦工，到次年二月，苦工仍未获准入关，只能由当地官府留养。锡良在致新民知府张翼廷的电文中要其查明“该处现在截留人数究有若干”，并要求其“妥为留养，以免流离失所”。^②

如何安置截留苦工，成为东北地方官员的难题。在给军机处的报告中，锡良指出：各地乡屯鉴于鼠疫传染剧烈，自卫甚严，不许外来行人进村，若要留养截留苦工，颇感“安插、供应已难为继”。^③ 对各地来讲，也存在困难。首先，各地很难找到能容留大量苦工的居所，往往敷衍了事，结果造成截留苦工四处转徙。例如，新民府不过在街外十里地方，“觅一荒店，派人经理，遇有小工过境，即行截留，送寓留养”。^④ 被截留的苦工，地方政府名义上保证其饱暖，但实际上既担心他们传染疫病，又担心冻死。昌图在城外空地用木板、洋铁瓦修筑房屋截留苦工，“如此房屋即不病死，亦将冻死”。^⑤ 时人感叹道，“当此酷寒就仆无所，斯衣食居处无着，霜雪中宵，冻饿交迫，不死又将何待？是数千人不死于疫乃死于防疫”。^⑥

其次，留养苦工必须为其提供衣食和柴火，以保证其基本的生活需要。此项费用成为各地沉重的经济负担。各地均向锡良请示，希望在正款中拨用此费用，“据实报销”。^⑦ 为减少留养苦工支出，各地采取不同办法。有些地方，苦工留验七日后，无病者放行。有些地方折中办理留养苦工事项。据报载，小岗收容所收留了约190余名苦工，均经检验无病。当地鼠疫虽已控制，理应及早开释，但官府担心“该等半属贫困无依，一经释放，入夜各处栖息奔窜，恐又酿成传染”，每日仅提供晚饭，白天任其外出谋食。^⑧

地方官员担心的是大量聚集的苦工会致“乱萌”。他们主张区别对待截留苦工，只留养其中穷无可归者。吉林度支司在呈给督抚的防疫意见书中，将截留的苦工称为流民。他主张来自非疫地的苦工任其出境或酌量资遣，对疫地来的苦工隔离消毒一星期后，诊验无病，酌量资遣。实在穷无可归者因其既不能远求工作，又不能返回关内，则加以留养，“俟春融疫消，再行分别遣散，以遏乱萌”。^⑨ 张翼廷主张留养苦工应是家在关内不能进关者，若奉省人士则责令各归各家。为避免留养之民过于拥挤，且聚集一处滋事，他在新民府境三处分别截留确系东来的苦工，

① 《陈简帅来电》，宣统二年十二月二十八日，锡良档案甲 374—26。

② 《饬新民张守电》，宣统三年正月初二日，锡良档案甲 374—15。

③ 《致军机处电》，宣统三年二月初四日，锡良档案甲 374—46。

④ 《新民张守来电》，宣统三年正月初三日，锡良档案甲 374—15。

⑤ 《昌图人民阻扰防疫之情形》，《顺天时报》宣统三年正月二十四日，第4版。

⑥ 《时评》，《吉长日报》宣统二年十二月十六日，第2版。

⑦ 《宁远史牧来电》，宣统三年正月初五日，锡良档案甲 374—26。

⑧ 《小岗收容所之现状》，《泰东日报》宣统三年正月二十六日，第5版。

⑨ 《吉林度支司徐司使呈抚帅防疫意见书》，《吉长日报》宣统三年正月三十日，第1张第4版。

若在15日内无病，准其就近做工营生。^①

最后，需强调的是，为保证粮食供应和维护经济利益，各地并未完全断绝粮食运输，而是采取灵活措施。每年10月至次年3月是东北地区粮食出口时期，各地粮户多在冬季将农产品运往铁路沿线各站，再由铁路运往海参崴、大连、营口等港口转运至海外市场。十二月二十二日，铁岭、开原、昌图、奉化等各府县在铁岭会议防疫事宜，拟禁止所有大车来往。商界人士担忧，该禁令一旦实行，大豆及其他贸易将一律杜绝，势必给东北经济酿成极大恐慌。^② 遵从上述的官府，一概绝对禁止，引起商人反抗。怀德县令赵荣山交通遮断，柴草、粮食、行人一概禁止。公主岭商务总会反对这种断绝交通做法，斥之为“殃民之举”，号召各商家联络一气，对官界全行罢市，无论一粒米、一片肉，都不卖给官界。此外，他们还组织防疫公所及隔离所，自办防疫事务。^③ 有的地方官则变通处理。如开原是粮食交易要地，每日北来粮车两千辆左右，约有一半在孙家台及开原县城卸载，一半运往铁岭。为不影响地方经济，避免“铁岭之责言，附属地之藉口”，采取严格防疫措施，对运粮车辆悉心检验，如无疾病即放行，但不许其至附属地及疫区内。^④

四、内外交困：阻止苦工出关

前往东北谋生的苦工有冬归春往的习惯。农历新年过后，大批已返家的苦工北上谋生。这种人口流动趋向的倒转决定了交通遮断由阻止入关变为阻止出关。关内外的官员亦因此转换角色。锡良考虑到大量苦工北上势必给防疫艰难的东北地方增加更多负担，更可能致使疫情复炽，加之此时俄国驱逐华工，在内外交困下他力阻苦工出关。直隶、山东两省因事关当地经济和治安，积极与东北地方交涉，力图说服锡良允许苦工北上。各方由此展开了一系列利益交涉。

东北在为留养截留苦工和阻止苦工北上忙碌时，俄国于宣统三年正月底开始驱逐在俄华工。这给本已困难重重的东北防疫增添更大困扰：不仅滞留东北各地的苦工，而且被驱逐回国的苦工，均需安置。东北当局不得不设法安置中俄边境上被逐华工，并据此要求直隶总督、山东巡抚禁止直隶和山东苦工出关。

鼠疫爆发之后，中俄边境基本禁止人员往来，仅有华商留验五日后仍可来往。^⑤ 俄人早已不满华工，乘此防疫之际，对其大量驱逐。正月二十三日，黑龙江巡抚周树模电告锡良，俄国决定禁止中俄间人员和货物往来，俄境内华商铺只准留五人，其余一律驱逐。锡良电请外务部照会俄使，希望能缓行驱逐一事，待火车开行后，再陆续遣还，以便于安置。^⑥ 俄人对此置之不理，于二十五日开始驱逐华工。时值中俄边境的瑷珲连年灾歉，十室九空。面对大量被遣送回国的华工“遣之则齐哈不通，养之则粮食缺乏”。官府担忧的是，“骤以数万无业之人麋集”，可能滋生乱萌，进而引起外人干涉。^⑦ 为此，周树模请锡良通飭各地禁止苦工前往瑷珲。锡良电知直隶总督和山东巡抚俄人驱逐华人之事，请他们晓谕各处向来赴俄华工商不要前往，并令海关

① 《新民张守来电》，宣统三年正月初十日，锡良档案甲 374—26。

② 《各府县会议防疫事宜》，《盛京时报》宣统二年十二月二十二日，第5版。

③ 《公主岭商民与防疫官之大冲突》，《泰东日报》宣统三年二月初二日，第2版。

④ 《开原王令来电》，宣统三年正月十一日，锡良档案甲 374—26。

⑤ 《俄境防疫之条件》，《帝国日报》宣统三年正月初八日。

⑥ 《致外部电》，宣统三年正月二十五日，锡良档案甲 374—46。

⑦ 《周朴帅来电》，宣统三年正月二十三日，锡良档案甲 374—23。

严行禁阻。^①

为安抚日以千计涌入境内的华工，黑龙江地方当局只得在黑河税局及广信分司拨款，酌购米粮，并令将其安置各金厂，“愿垦者归入村屯，愿归者资遣”。与此同时，黑龙江民政司拟定安置计划，希望借此获得中央的拨款或借款权。需指出的是，清末东北财政困难，督抚屡次希望获得借款权，^②以获取筑路、兴工商和招垦的资本，但均未获准。锡良借此安置华工之机，拟定一份计划上报军机处，声称“非二三百万金不能举办”，请军机处“飭下度支部先速借拨银三百万两，或准由锡良等迳向各国商借”。^③度支部并未批准锡良请款要求。^④

此时，俄国拟将海滨省无业华民四千人经海道送至烟台。外务部将此告知直隶总督，要其设法安置。虽然此举最后并未付诸实施，但在直隶、山东和东北的地方官之间引发一场关于安置苦工的争议。从中可窥见各地方大员以邻为壑的心态：既担忧大量聚集的苦工可能影响当地治安，又不愿花费财力安置，寄望对方承担责任。陈夔龙与山东巡抚孙宝琦认为，烟台已聚集上年返家的数万苦工，而且内地生计迫促，实在无力安插遣送回来的苦工。^⑤他们电请锡良和陈昭常将这些苦工安置在吉林境内：吉林地旷人稀，尤其是与海滨相邻的东宁、虎林、密山等处垦作正需人，若海滨省华民就近送至吉林边境，将便于安置；在俄工作的华民不避艰苦，谋食域外，非游惰之人，若开垦荒地，则无需担忧其游闲酿事；直隶和山东两省愿意摊认招垦安置经费。^⑥

吉林地方官员拒绝安插海滨遣返华民，指出被遣苦工籍贯是直隶、山东两省，当地工商较繁，苦工觅食较东北容易，还能得到族人和邻里周恤，更不会流离失所，故应送往烟台。^⑦陈昭常强调，“俄境华工皆属游民，不安分者实居多数”，吉林马匪猖獗与其有很大关系。加之粮户雇用必须切实保证，方能收留。若官为安插，不能勉强垦户屯留，只能安置在荒地。^⑧吉林地方最担心的是，若这些苦工“一旦来境，无屋可居，无食可食，势必骚扰地方”，^⑨而吉林省地广兵稀，难以应对，终成大患。这反映出时局紧张，地方官均担心自己管辖地界内出现民变，为保“平安”，大都拒绝接纳任何可能引发“乱萌”者。

自二月十一日，俄国加紧驱逐华工，中俄边界陆续驱逐六千余人。锡良认为被逐华工良莠参半，不喜工作者居多。虽然他们愿意就地安插，但是官府考虑到“若辈无业可就，不耐工作，归思之切，非官力所能强制”，决定留验七日后，确系无病，由医生出具诊断书，再行遣送内地。^⑩实际上，当地官员为了避免苦工聚集，每日派警遣送二三百名不等。^⑪锡良以此为借口，

① 《致直督、鲁抚电》，宣统三年正月二十四日，锡良档案甲 374—24。

② 自宣统元年起，锡良多次奏请借款。宣统元年八月，他奏请借美款三四百万英镑，修筑锦瑗铁路；宣统二年，他三次奏请借外债数千万；同年九月，他拟从美国麻细和勒公司借款一千万两。（参见许毅：《清代外债史资料》中册，北京：中国财政经济出版社，1996年，第521页；《清代外债史资料》下册，北京：中国财政经济出版社，1996年，第41—42页；《锡清帅借美国公司款》，《顺天时报》宣统二年九月十七日，第7版）

③ 《致军机处电》，宣统三年正月二十五日，锡良档案甲 374—46。

④ 对此，军机处仅电示：“着度支部速议具奏。”（《致周朴帅电》，宣统三年正月二十六日，锡良档案甲 374—23）

⑤ 《天津陈筱帅、济南孙慕帅来电》，宣统三年二月初三日，锡良档案甲 374—18。

⑥ 《天津陈筱帅、济南孙慕帅来电》，宣统三年二月初八日，锡良档案甲 374—18。

⑦ 《陈简帅来电》，宣统三年二月初七日，锡良档案甲 374—15。

⑧ 《陈简帅来电》，宣统三年二月初十日，锡良档案甲 374—15。

⑨ 《陈简帅来电》，宣统三年二月初七日，锡良档案甲 374—15。

⑩ 《致外部、邮部、直督鲁抚电》，宣统三年二月十九日，锡良档案甲 374—46。

⑪ 《爱珥姚道来电》，宣统三年二月十七日，锡良档案甲 374—23。

致电外务部、邮传部、直隶总督以及山东巡抚，告知俄人因防疫驱逐华民状况，请直隶、山东地方迅即出示晓谕：“无业苦工勿冒险出关。”^①

俄国驱逐华工对东北防疫来讲不啻雪上加霜，东北当局以此作为阻止苦工出关的理由，但他们关注的焦点是阻止冬季返家的苦工继续北上谋生。各方基于不同利益，在对待北上苦工问题上提出各自要求，彼此博弈，最终达成妥协。

对直隶、山东两省来讲，前往东北谋生的苦工不仅缓解当地人多地少的压力，而且他们每年带回约450万元，促进了当地经济的发展。^②若禁止苦工北上，将给两地带来不利影响，尤其是在经济和治安方面。对此，直隶总督提出，一要避免大量人口不能外出谋生，增加当地经济和治安压力；二要避免因留验增加支出，留验不仅需要修建或租用房屋，而且要供养其吃住；三要避免大量人口聚集在榆关，增加治安压力。因此力主不留验直接出关。为促使东北接受出关苦工，他们提出向度支部、农工商部筹借款项，开发东北荒地，修筑锦兆铁路，招募直隶、山东两省工人，授地垦种。^③

在锡良看来，直隶和山东官员无论是禁止苦工入关，还是招工垦殖，都是推卸责任，增加东北负担。他尤其不满直隶长期不允许关外截留苦工入关，“苦工竟使来而不往，是以三省为尾闾，深恐人满为患，流离失所”。^④因此，锡良拒绝合作开发东北的提议：大量北上苦工主要是到俄国工作，但俄人驱逐华工，这些人将面临失业，从而增加东北地方压力；东北疫情刚刚消减，来自直隶、山东疫区的苦工出关可能导致疫情反复；^⑤更重要的是，即将于三月初在奉天召开万国防疫大会，要保障会议期间不出现疫情。基于这些考量，他提出允许苦工北上的两个条件：一是直隶、山东两省在铁路、轮船所至，广置留验所，对往来者留验七日，经医官验明无病，出具诊断书，方准通行；二是仅允许有地待耕者出关，同时准许在东北的无业者回籍。^⑥

各方争执的焦点集中于出关苦工是否需要留验。陈夔龙认为关外疫情重于关内，因此出关者不需检验。^⑦为让锡良允许直隶、山东苦工出关，陈夔龙和孙宝琦致电外务部请求允许工人照常出关。外务部让陈夔龙、孙宝琦与锡良商议，只有得到其同意后，苦工方可出关。^⑧锡良担心，直隶和山东两省都是疫区，邮传部虽令有疫的滦州、昌黎、北戴河暂不卖票，但疫区不免有人到附近车站登车。因此，若不一律留验，传播将无已时。锡良电请军机处令外务部与邮传部议定往来留验章程，凡出关者概于榆关留验七日，入关者由沈阳、沟帮子两处留验，出具验明无疫证明书，方准通行。^⑨

京奉铁路于二月初七日重新通行。这增加了锡良阻止苦工出关的难度，他须取得邮传部的配合才能办理火车旅客留验事宜。锡良要求邮传部在榆关、奉天、沟站建筑留验所，使有疫地

① 《致直督、鲁抚电》，宣统三年二月十六日，锡良档案甲 374—18。

② 《日本论禁止苦力渡满问题》，《远东报》宣统三年二月初七日，附张之三。

③ 《天津陈筱帅来电》，宣统三年正月二十七日，锡良档案甲 374—18。

④ 《致济南孙慕帅电》，宣统三年二月初四日，锡良档案甲 374—18。

⑤ 二月初，东北疫情已基本控制，锡良在致军机处的电文中表示，担心来自同为疫区的直隶、山东两省的苦工可能传染疫情。（《致军机处电》，宣统三年二月初九日，锡良档案甲 374—46）

⑥ 《致天津陈筱帅、济南孙慕帅电》，宣统三年二月初二日，锡良档案甲 374—18。

⑦ 《天津陈筱帅来电》，宣统三年二月初十日，锡良档案甲 374—18。

⑧ 《外部来电》，宣统三年二月十二日，锡良档案甲 374—46。

⑨ 《致军机处电》，宣统三年二月初九日，锡良档案甲 374—46。

方苦工不能进入奉省。^①他还要求京奉铁路局应逐日询明奉天能容若干人，再准榆关卖票。若不问，奉天则不准其下车。^②

京奉铁路停运货、客车后，每日所赔累计不下 12000 两，至正月二十七日已亏损二百余万两。^③为避免继续停运火车带来更多亏空，加之顾虑到“遏阻行车，日人将独擅其利”，^④邮传部力主恢复交通，从日本聘请五位医生，在京奉火车上严行消毒，施行防疫办法。该部不愿多花经费修筑留验所，对锡良请求置之不理，支持直隶总督关内无疫无需留验的看法，认为锡良所虑，“按之事实，似不尽然”，要其“转饬沈站医员验明车客所持执照，即予放行”。^⑤

此时，有苦工未经留验由榆关到达营口，威胁到无疫之区的营口。为此，日本领事诘问营口道台周长龄：“直鲁早已发生疫病，若漫无限制，不特外人藉口，一经传染，营埠将损失不貲。”^⑥锡良一面致电陈夔龙，要求直隶必须在榆关留验出关苦工，^⑦一面电请邮传部速饬停止搭载苦工。^⑧此外，他还电请外务部力主停售苦工车票，由直隶在榆关办理留验。^⑨

在多方努力下，东北疫情在二月初基本控制。但锡良鉴于上年始疫以来未能厉行断绝交通，蔓延传播剧烈，担心苦工仓猝东来，疫势复炽。^⑩加之为保证万国防疫大会的顺利召开，他仍厉行留验，严格禁止苦工出关。^⑪由榆关至营口的苦工每日数十人，未经认真留验，引起锡良不满。他严令周长龄派西医截留苦工，必须留验七日，方可放行。他要求过境苦工必须留验三日，无病发给执照，方可放行出关。对于未留验的苦工，锡良坚决将其遣返回榆关。^⑫截至二月二十九日，被送回榆关的苦工达三千余人。^⑬

陈夔龙一再强调，其辖境已基本无疫，出关者无需留验。^⑭锡良不相信关内没有疫情，他派英医慕大夫前往滦州、昌黎、开平、北戴河、天津、保定各处，调查疫气是否全消。^⑮直至二月二十八日，该医实地调查后，证实确实无疫，锡良才致电军机处，报告东三省鼠疫已消灭。^⑯事虽如此，但锡良仍坚持要求苦工留验后方可出关。直到三月十日才裁撤防疫机关，彻底取消遮断陆路交通的措施。

① 《致邮传部》，宣统三年二月二十一日，锡良档案甲 374—46。

② 《致外部、邮传部电》，宣统三年二月十六日，锡良档案甲 374—46。

③ 《京奉路日亏万金》，《泰东日报》宣统三年正月二十七日，第 2 版。

④ 《致外部电》，宣统三年二月二十一日，锡良档案甲 374—46。

⑤ 《邮传部来电》宣统三年二月二十一日，锡良档案甲 374—46。

⑥ 《致天津陈筱帅电》，宣统三年二月十五日，锡良档案甲 374—18。

⑦ 《致外部电》，宣统三年二月十四日，锡良档案甲 374—18；《致天津陈筱帅电》，宣统三年二月十四日，锡良档案甲 374—18。

⑧ 《致邮传部电》，宣统三年二月十五日，锡良档案甲 374—46。

⑨ 《致外部电》，宣统三年二月十五日，锡良档案甲 374—46。

⑩ 《致外部、邮传部电》，宣统三年二月十七日，锡良档案甲 374—46。

⑪ 锡良认为，“开会期近，不得不力图扑灭，防疫办法，各国观听所系，不如是不能杜责言”。（《致外部、邮传部电》，宣统三年二月十八日，锡良档案甲 374—46）

⑫ 《营口周道来电》，宣统三年二月十九日，锡良档案甲 374—26；《饬营口周道电》，宣统三年二月十七日，锡良档案甲 374—26。

⑬ 《天津陈筱帅来电》，宣统三年二月二十九日，锡良档案甲 374—18。

⑭ 直隶总督在电文中一直持此种观点。（《天津陈筱帅来电》，宣统三年二月十六日，锡良档案甲 374—18；《天津陈筱帅来电》，宣统三年二月十八日，锡良档案甲 374—18）

⑮ 《致天津陈筱帅电》，宣统三年二月二十一日，锡良档案甲 374—18。

⑯ 《锡督电奏鼠疫消灭》，《顺天时报》宣统三年二月二十八日，第 7 版。

五、海路阻止苦工北上

除乘坐京奉铁路或步行北上外,苦工还可经由海路进入东北地区。南部港口有安东、营口和大连。大连是不冻港,营口和安东每年11月下旬结冰,次年2月后开河。这些港口与烟台、天津、龙口等港开通航线,是直隶、山东苦工北上谋生的重要入口。除轮船客运外,还有大量帆船运载苦工北上,在各地登陆。便利的海路客运使清政府断绝交通时必须兼顾海路。在冰冻期内,营口^①和安东^②两大港口无船只出入,“已失水上交通之作用,一切防范措施法与陆上无殊”。^③每到开河之际,大量苦工循旧例乘船通过各港口返回东北谋生。作为开放口岸城市,营口和安东都有驻地外国领事,在防疫过程中经受不少外交压力,尤其是日本领事的交涉。

宣统三年,山东出现疫情,以烟台最重,德州、淄川、胶州、即墨等十处均有传染,死亡百余人。锡良为防疫情由海路经山东传入东北,禁止苦工沿海路北上。他不仅电请孙宝琦,“严飭沿海地方禁阻苦工续来”,^④而且请外务部转告直隶、山东两省,“转飭各海关禁止小轮民船装运苦工北来,以维大局,而免后患”。^⑤锡良意图绝对禁止苦工登岸,但由于地方商务需要和日本外交压力,更由于无力绝对禁止苦工进入东北,只有采取折中办法,改为留验后允许登岸。此后,又作了进一步修正,将往来口岸分为有疫港和无疫港,分别对待。

营口不仅是东北地区重要海港,而且是京奉铁路重要站点,肩负陆路和海路检疫双重责任。其已有一套较为严密的防疫制度,^⑥在东北鼠疫期间,营口未发现染疫者。鼠疫初起,营口道台周长龄和营口直隶厅同知高暄阳就设立了埠东和河北两处检验所,派医官检验到营口火车、大车乘客,若检验无疫,均随验随放。^⑦疫情严重后,营口当局^⑧严格断绝交通,在四海店、牛家屯、五台子、河北等处设立检疫部,逐一检验由外埠抵达营口者。^⑨与此同时,安东兴凤道道台赵臣翼与日、美领事、安东海关税司美国人侯礼威商议停止交通,断绝铁路和陆路交通,^⑩结果“成绩良好,未致蔓延”。^⑪

农历新年后,苦工乘船北上,两地面临严峻考验。正月十六日,万成源轮船由烟台载运数

① 1858年中英《天津条约》增设牛庄为通商口岸,1864年设立牛庄海关。

② 安东开埠通商始于光绪二十九年,《中美续议通商行船条约》第十三款将安东县地方由中国自行开埠通商。1907年设立安东海关,时任税务司为美国人侯礼威。

③ 奉天全省防疫总局编译:《东三省疫事报告书》第1编第4章,第22—23页。

④ 《致济南孙慕帅电》,宣统三年正月十七日,锡良档案甲374—18。

⑤ 《致外部电》,宣统三年正月二十二日,锡良档案甲374—46。

⑥ 营口曾于1899年爆发鼠疫,1901年爆发霍乱,1906年爆发鼠疫,引发俄、日的干涉以及其他西方国家的高度关注,促成了该地防疫制度的形成。早在1906年9月,营口就在日本关东都督府的要求下颁布了《牛庄港防疫规则》。(*China: Quarantine Regulation for the Port of Newchwang*, *Public Health Reports*, vol. 21, no. 45 (Nov. 1906), pp. 1327-1330)

⑦ 《营口周道高丞来电》,宣统二年十二月二十五日,锡良档案甲374—26。

⑧ 日本人称赞同口防疫:“遍阅营埠防疫情形,确见其实事求是,亦与向来敷衍了事不同,尤可称卓然。”(《日报赞扬营口防疫办法之合宜》,《泰东日报》宣统三年正月十六日,第2版)

⑨ 《营口周道高丞来电》,宣统二年十二月二十八日,锡良档案甲374—26。

⑩ 《安东赵道来电》,宣统二年十二月二十三日,锡良档案甲374—26。

⑪ 王介公等修,于云峰纂:《安东县志》卷8“灾害志”,《中国方志丛书·东北地方》第18册,台北:成文出版社,1974年影印本,第1103页。

百苦工在大孤山进口。此时烟台疫情正盛，^① 侯礼威函知赵臣翼，要其派人前往查验，令该轮在港口外停泊留验七日。为防止更多苦工乘船到安东，该道台电请东海关徐道暂停运送苦工前来。^② 此时，锡良指示，若七日内有疫死或染病之人，则令全船载回，不许登岸。^③ 为预防更多轮船、帆船进口，侯礼威与赵臣翼商议在东沟、三道浪头及六道沟等处添设查验、隔离所。^④ 赵臣翼电请锡良禁绝轮船、帆船进口，禁止装载苦工。锡良表示，沿海一带，口岸甚众，不能处处设所检验，应指定地点，否则不准进口。^⑤

锡良电令周长龄认真阻截搭载苦工的帆船，“一律不准登岸”。^⑥ 接到此电后，周长龄开始策划阻断交通事宜，不仅注意陆路防疫，以应对京奉铁路开通后来营口苦工，而且开始注意海路防疫，应对辽河及海运解冻后经海路来营苦工。铁路留验所因须与邮传部商议，一直未有定论。辽河解冻后，每日沿河各地来营民船约六十余只，行人二三百人，营口设留验卡，如来自无疫地方，随验随放，若来自有疫地方，则令在卡外停船留验七日，再准驶入埠内装卸。^⑦

此时，开河在即，营口若要正常贸易，需要大量苦工从事运输扛载及河岸驳卸等工作。据商会调查，除已有苦工外，须从烟台、龙口轮运万人，从大沽车运二三千人，才能满足需要。但考虑到东三省只有营口无疫，“似不得不严紧保守”，地方官决定暂停从有疫的烟台和龙口轮运苦工来营，拟改为从无疫的大沽车运苦工前来。^⑧ 周长龄就此事与日本领事议定，由该道先派西医前往大沽，考察当地是否确系无疫，3000人是否均无疫，若属实即可车运来营。^⑨

每年经由各港口进入东北的苦工约十数万人，若绝对禁止苦工北上将极大威胁日本商业利益。日本关东都督大岛义昌和南满铁路总裁中村是公与周长龄交涉，指出“防疫须紧，地方商务亦应兼顾”，担心禁止苦工北上，“恐于三省垦殖、商业有碍”。他们提出苦工一律由大连进口，因该处已无疫，且有现成隔离所及医士员司。^⑩ 为加紧赶筑桥工铁道，日领事要求赵臣翼允许其在天津招收的400名为安奉铁路工作的苦工在安东登陆。赵臣翼指出，天津是有疫口岸，不许苦工北上。为此，大岛义昌与赵臣翼交涉，要求允许苦工在安东登陆。赵臣翼请锡良坚持原议，不予同意。^⑪ 此后，日本改筑安奉路线需用苦工，拟由直隶募集800名，^⑫ 南满筑港工程需用苦工约3000名，拟由山东募集。^⑬ 在日本领事的交涉下，锡良不得不同意在直隶、山东两省分别招募后运往安东、大连。^⑭

在日本的压力下，锡良意识到不能绝对禁止苦工北上。他致电营口、安东两地长官，告知

① 截至正月十九日，烟台共计死亡325人，日均23人。（《安东赵道来电》，宣统三年正月二十二日，锡良档案甲374—26）

② 《安东赵道来电》，宣统三年正月十七日，锡良档案甲374—26。

③ 《饬安东赵道电》，宣统三年正月十七日，锡良档案甲374—26。

④ 《安东赵道来电》，宣统三年正月二十一日，锡良档案甲374—26。

⑤ 《饬安东赵道电》，宣统三年正月二十四日，锡良档案甲374—26。

⑥ 《饬营口周道电》，宣统三年正月十九日，锡良档案甲374—26。

⑦ 《营口周道来电》，宣统三年正月二十日，锡良档案甲374—26。

⑧ 《营口周道来电》，宣统三年正月二十八日，锡良档案甲374—26。

⑨ 《饬营口周道电》，宣统三年二月十一日，锡良档案甲374—26。

⑩ 《营口周道来电》，宣统三年正月二十八日，锡良档案甲374—26。

⑪ 《安东赵道来电》，宣统三年正月二十八日，锡良档案甲374—26。

⑫ 《致天津陈筱帅电》，宣统三年二月二十一日，锡良档案甲374—18。

⑬ 《致济南孙慕帅电》，宣统三年二月二十一日，锡良档案甲374—18。

⑭ 《天津陈筱帅来电》，宣统三年二月二十二日，锡良档案甲374—18。

“船载小工虽暂禁北来”，但虑及商务、生计，“势不能长此绝对禁止”，要求赶建大隔离所，以备办理检疫。^① 周长龄考虑到建造 12000 人的隔离所需花费 60 万元，遂放弃此计划。在与驻营口领事团、税司及各国轮船公司代表商议后，他决定建造一所造价约为 10 万元的可容 2000 人的隔离所。^② 锡良同意隔离所建成后，由烟台、龙口等处乘船来营的苦工隔离留验七日后即可登岸。^③

赵臣翼认为，开冻后，若水上防疫一概禁止轮、帆船在各口岸出入，而日人在大连口岸任意装载，可能将各项营业驱往大连，则会严重影响当地经济利益。因此，他与侯礼威议定不再一律禁止轮、帆船进口。营口海岸线西至锦州，东迄盖复庄，延长数百里，可登岸之处甚多。锡良电令沿海各府州县择要派医检验，否则不准进口，并派轮梭巡。^④ 周长龄在复州娘娘宫和锦州天桥厂两处派医检验，准令来船进口。^⑤

二月十三日，侯礼威与日美各领事议定：烟台、龙口为有疫口岸，来船由离港日起，在大江口外停泊七日，查验消毒后给照放行；天津、秦皇岛、营口、大连等处为疑似口岸，来船检验消毒即放行，如载有苦工，须在离港原口岸隔离五日，发给消毒凭证，无原口岸凭证者，照有疫口岸办法，仍须隔离七日。^⑥ 大东沟于十三日开河，一百余艘帆船聚集口外，等待进口。周长龄与领事团、税司等会议商定天津、大沽、烟台、登州、龙口、秦皇岛均为有疫港，确定了营口港口检疫办法。^⑦

三月初七日，疫情已消，营口裁并防疫机关，但未裁海口检疫。^⑧ 初十日，锡良指示：“海口检疫暂难裁并，应俟烟台各口疫势渐消再议，应确速探明随时报告。”^⑨ 三月二十日，锡良电令周长龄，英医慕大夫赴直隶省境内调查该省疫气已灭，停止留验直隶来船及装载苦工。但因山东烟台各口疫尚未净，仍照旧章办理，其他各口如天津、秦皇岛、大连、旅顺、安东等处船舶，应检验放行。^⑩ 三十日，由烟台及山东各海口轮船、民船驶赴各省海口，概免留验，各海关亦遵旨取消防疫章程。^⑪ 至此，营口检疫结束，苦工出入恢复正常。

余 论

自宣统二年十二月十五日清政府停运京奉铁路，到次年三月三十日东北各港口停滞检疫，在此期间，东北地区及其与关内的陆海交通受到管制，疫情完全得到控制。既有研究肯定了交通遮断措施在东北鼠疫防控中的重要作用，本文则突显出其是涉及关内外交通和人口流动的重大事件，不但彰显了清政府处理由疫情所引发的突然事件的应对能力，而且反映了各级政府办

① 《饬营口周道电》，宣统三年正月二十九日，锡良档案甲 374—26；《饬安东赵道电》，宣统三年正月二十九日，锡良档案甲 374—26。

② 《营口周道来电》，宣统三年二月初二日，锡良档案甲 374—26。

③ 《饬营口周道电》，宣统三年二月初三日，锡良档案甲 374—26。

④ 《饬营口周道电》，宣统三年二月初八日，锡良档案甲 374—26。

⑤ 《饬安东赵道电》，宣统三年二月十七日，锡良档案甲 374—26。

⑥ 《安东赵道来电》，宣统三年二月十三日，锡良档案甲 374—26。

⑦ 《营口周道来电》，宣统三年二月十九日，锡良档案甲 374—26。

⑧ 《饬营口周道电》，宣统三年三月初七日，锡良档案甲 374—26。

⑨ 《饬安东赵道电》，宣统三年三月初十日，锡良档案甲 374—26。

⑩ 《饬营口周道电》，宣统三年三月二十日，锡良档案甲 374—26。

⑪ 《饬赵道、周道电》，宣统三年三月三十日，锡良档案甲 374—26。

理防疫的实际考量，有助于从地方政府和政治运作的角度深化对近代防疫史的理解。

在交通遮断的过程中，清政府从中央到地方的各种政治力量都参与其中，显示出由上而下的王朝统治仍行之有效。从本质上讲，这是一场政治运作：外务部及地方政府要应对来自日、俄等国的外交压力，以及就具体事项进行商议和交涉；地方督抚之间需要沟通，以达成苦工进入彼此辖境的条件；各地政府需要参与其中，阻断城乡交通和城城交通，截留并留养苦工，供给隔断交通城市的柴米油盐，避免出现动乱等。这从一个侧面反映出清政府在面对突发事件时，有一套自上而下的应对机制和策略，具备一定的应对能力。

交通遮断的过程展现出晚清政府应对突发疫情时的三点考量，实际上反映了清廷处理突发事件时遵循的基本准则。第一，将维护京畿安全作为首要目标，未考虑此举可能导致的不利后果。在这种思想指导下，直隶总督完全禁止苦工入关，结果导致大量苦工滞留东北，给当地带来巨大压力。第二，为避免干涉，要求对外人言听计从。外务部官员对驻京外国使团的防疫要求立即作出回应，连日派军队前往山海关检疫，留验入关旅客。地方政府对外国领事的要求也是酌情处理，以免纠纷。第三，清政府无专人负责防疫事务，由各地、各部门协商办理，显示出在应对疫情时中央无为、依赖地方督抚的倾向。由于缺乏中央的协调统一，地方督抚处理问题时仅顾及自身利益，将责任推卸给他人，结果并非共赢而是多方皆输。

在应对疫情这样的突发事件时，清政府缺乏必要的智识，只是根据经验试图以绝对交通遮断的方式来落实具有特定内涵的防疫措施，导致问题迭出。像营口这样已有防疫经验的城市，虽然有效预防了疫情的蔓延，但并未得到上级的认可，反而不得不遵照断绝交通的命令行事。究其原因，则在于各级政府在办理防疫时，首要目标是避免民变和免致外衅。在地方事务中，最受重视的两件事，一是辖区里出现“乱萌”，极力避免人群聚集；一是涉外交涉，以免“致启外衅”。为避免出现上述两种状况，官员们将有时限要求的交通遮断绝对化，结果造成的问题远远超出防疫本身。这种状况反映出清政府虽采纳了以预防医学为指导的防疫措施，但在推行过程中各级地方官员主要依据现实需要作了在地化处理，将其转化为地方问题。东北防疫虽具有某种程度的现代性，但其遵循的仍是政治运作的逻辑。

需指出的是，政府对疫情的应对能力受制于现实社会经济条件。在交通遮断过程中，清政府为达到控制疫情蔓延之目的，将隔断交通的防疫措施极端化，希望依靠行政力量绝对禁止关内外人员和货物流通。这种以官府为主的做法罔顾社会经济条件，忽视商人和苦工利益，难以真正落实。政府不得不妥协，灵活调整交通遮断的策略。首先，官员们不能单方面根据自己的意愿做到交通遮断，必须根据苦工流动趋向的变动改变应对策略。直隶和山东两省每年约有二三十万苦工前往东北谋生，他们所遵循的是商业逻辑，即趋利避害。为谋生计，他们冬归春往，按照一定周期往来于关内外，不会因官府的一纸禁令而停止流动。这就迫使以控制苦工流动为己任的交通遮断，不得不随着苦工流向的改变由防“入关”演变为防“出关”。其次，从社会经济角度来讲，交通遮断对东北地方经济的打击是巨大的，引起商界人士的不满。他们希望在防疫的同时，能兼顾商务，避免因防疫而败坏商务。东北鼠疫盛行以来，交易途绝，多数商家因商务停顿，面临歇业之虞。^① 奉天总商会因京奉铁路停运，商务上所受影响匪浅。^② 经营轮船往来烟台、营口和大连之间的船行，因禁止苦工登岸，来往过客甚少，所运货物亦减少，赔累甚巨。^③ 此外，

① 《鼠疫与商务之大影响》，《泰东日报》宣统三年正月三十日，第2版。

② 《京奉铁路日亏万金》，《泰东日报》宣统三年正月二十七日，第2版。

③ 《船行大受亏累》，《泰东日报》宣统三年二月初三日，第2版。

交通遮断致使贸易停顿，影响到人们日常生活。^① 上述情形迫使地方政府不得不兼顾地方经济，灵活办理交通遮断，避免出现经济混乱。东北与直隶、山东官员很难真正遮断人员往来。锡良禁止苦工北上，不仅缺乏足够的人力、财力，而且东北的正常运作也离不开这些苦工，他们既是当地的劳动者，也是各种输入品的消费者。^② 基于以上原因，地方政府不得不调整遮断交通措施，以适应社会需要。应当看到，由于关内外政府间的利益纠葛，苦工承受了交通遮断带来的困扰，成为防疫的间接受害者。

附识：本文承蒙三位匿名审稿人提出宝贵修改意见，谨致谢忱！

〔作者杜丽红，中国社会科学院近代历史研究所副研究员。北京 100006〕

（责任编辑：武雪彬 责任编审：路育松）

第八届历史学前沿论坛将于10月举行

由中国社会科学杂志社《历史研究》编辑部与华中师范大学中国近代史研究所、历史文化学院共同主办的第八届历史学前沿论坛拟于10月举行。

此前，《历史研究》编辑部已分别与武汉大学历史文化学院、华南师范大学历史文化学院、南开大学历史学院、南京大学历史学系、山东大学历史文化学院、上海师范大学人文与传播学院、陕西师范大学西北历史环境与经济社会发展研究院举办了第一届（2007年）、第二届（2008年）、第三届（2009年）、第四届（2010年）、第五届（2011年）、第六届（2012年）、第七届（2013年）历史学前沿论坛。

第八届论坛的主题是“国家治理与社会变迁”，主办者热切期望学界同仁从史学理论、实证研究、文献考订等不同方面凸显主题，撰写高质量、高水准论文，会议论文将择优在《中国社会科学》、《历史研究》上刊发。

① 《乡民乏盐之现象》，《泰东日报》宣统三年二月初五日，第2版。

② 《日本论禁止苦力渡满问题》，《远东报》宣统三年二月初七日，附张之三。

The Prevention and Control of Plague and the Shut-Down of Transportation in Northeast China in the Late Qing Dynasty Du Lihong(73)

Plague broke out in Northeast China in 1910. To cope with the emergency, the Qing government shut down transport links with the affected region. The transport conditions in Northeast China meant that this measure was initially implemented for rail, land and sea transport. Those most affected were the large numbers of laborers who had come to the Northeast from other parts of China. After the Qing government halted railway transport, complex negotiations were undertaken between China and Russia, between the center and local governments, and among provinces and localities to prevent the laborers from making the journey by foot. At first, fearing that their movement into the hinterland of China might spread the plague and increase the pressure on the regions, the governors of Zhili and Shandong forbade them to travel southward through the Shanhaiguan Pass. After the Spring Festival, the laborers from Zhili and Shandong came back to Northeast China to gain work; the major content of the transport interdiction thus turned out to be the ban imposed by the governor of the three Northeastern provinces on laborers' travelling northeast via the pass. The Northeastern provinces also negotiated with each other over holding the laborers back and providing for them. In response to foreign pressure, marine transport was blocked at the two ports of Andong and Yingkou. The transport ban showed a certain modernity, but in terms of political operations, it was essentially a process of cooperation and competition among various political forces ranging from the central government to the regions. The process displayed the Qing government's ability to respond to emergencies.

The Amendment of the Law on Chambers of Commerce in the 1920s and Its Effects Zhu Ying(91)

In the mid- and late 1920s, with the rise and expansion of the merchant movement launched by the Kuomintang, chambers of commerce began to encounter an unprecedented survival crisis. Many chambers of commerce strongly urged the amendment of the Law on Chambers of Commerce to ensure their own legitimate survival and development. The policy that the Kuomintang adopted was at first ambiguous, but after the establishment of the Nationalist Government in Nanjing, it moved from "revolutionary destruction" to a new stage of "revolutionary construction", with a concomitant change in its understanding of the nature and role of the chamber of commerce. Finally, it enacted a new law on chambers of