

# 纾困与破局：清末财政监理制度研究<sup>\*</sup>

刘增合

**摘要：**清代钦派专官巡查外省营伍和吏治夙有其例。清末新政期间，为督责外省开展各项新政改革，清廷逐步将过去个案性巡查活动转变为监理督查外省的常规化操作，财政层面则派遣监理官驻扎各省，监理督责清理财政，这是清季制度变动中引人注目的范例。监理官在外省监理权限的确定比较曲折，其官秩方面虽有提升，但实际授权仍存在诸多缺陷。监理官群体克服外官抵触和旧制惰性，基本实现了督责各省外销财政核实上报、建立近代预算制度的目标。清末财政监理制度虽具显效，却为其制度本身缺陷所限制，不可能挽救清廷财政颓势，然其鉴戒意义不应忽视。

**关键词：**监理制度 清末财政 监理官 度支部

中国古代由朝廷钦派专官巡查矫正吏治偏差，夙有先例。光绪后期至宣统朝，为完成新政改革使命，各部遴选专官巡视监理各省新政办理成效。中央层面巡视监理官员主要有学部视学官，宪政编查馆宪政巡视员，度支部财政监理官等。各项改革中难度最大的是财政制度变革，这项改制承担着纾困与破局的重任，既含有中央财政集权的意图，又是脱序财政走向规范化最重要的行动，属于国家层面的改制之举，相关研究已有大致揭示。<sup>①</sup> 在外省督抚司道对财政集权相当戒备的情况下，清廷外派监理官的风险和阻力远远超过其他督查活动，在新政改革四面出击、外省财政支出庞大的背景下，“纾困”目标未能彻底解决，但其推动财政改制的“破局”成效却相当明显，国家财政由纷乱脱序走向近代预算轨道，清廷财政监理制度的有效运作可谓厥功甚伟，折射出清末制度创新对社会变革的推动效应，其兴废得失对当今国家治理或有一定的鉴戒启示。

\* 本文系第八届“历史学前沿论坛”参会论文，由国家社科基金“晚清战时财政协济研究”项目提供支持，感谢匿名专家的修改意见。

① 陈锋：《清代财政政策与货币政策研究》，武汉：武汉大学出版社，2013年，第504—528页；赵学军：《清末的清理财政》，王晓秋、尚小明主编：《戊戌维新与清末新政》，北京：北京大学出版社，1998年，第286—313页；刘增合：《清季中央对外省的财政清查》，《近代史研究》2011年第6期；《西方预算制度与清季财政改制》，《历史研究》2009年第2期；《由脱序到整合：清季外省财政机构的变动》，《近代史研究》2008年第5期；周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海：上海人民出版社，2000年，第412—421、426—433页；等等。

## 一、制度启动

巡查事件作为一种皇差，历代均有其例。乾隆九年（1744），钦派保和殿大学士、军机大臣讷亲巡阅河南、江南和山东诸省营伍。<sup>①</sup>同治十一年（1872），钦派彭玉麟巡阅江南水师，督查水师弊端，以靖伏莽。<sup>②</sup>这两次钦使南巡活动，基本围绕督查军营弊端而展开。清代治国理念讲求“以内治外，内外相维”，上述巡查事件也是遵循“以内治外”的原则，一般是钦派京官（特殊情况下不受此限），赴外地巡查督办，与监察御史风闻言事、列章纠弹的制度互相配合。但这种巡视查办一般限于具体案件，不会针对全国性政务，这与清季派遣专官督查各省学务、商务、矿务、宪政、财政等全国性政务差别甚大。清季财政监理制度形成前，个案性的督查活动是较为普遍的现象。下面以光绪后期的财政为中心，讨论在特定背景下，清廷个案性巡查行为如何转变为财政监理行动的制度化运作。

太平天国战争前后，清朝财政形势发生了明显的变化。战争期间，出于应急需要，清廷授予战区督抚以便宜之权，设法罗掘一切可以供饷的财源，由此，各种厘金局卡得以兴办，亩捐、按粮捐输也次第开征，盐厘启征更为普遍。外省这些新式收入大部分用于支付战争需要，战后这类“新例”财源收入愈发膨胀，虽有奏销制度加以考核，但新式财源收支难以完全符合户部旧有的奏销规定，督抚司道对于办理历年奏销十分头疼。光绪二十一年（1895），甘肅巡抚陶模奏称：“天下合例之案卷日多，天下守法之廉吏日少，其弊可以想见。”<sup>③</sup>外省应对户部奏销的办法，除了通常的“融销”之外，<sup>④</sup>相当多的财源不得不列为“外销”名目，不为户部所知。<sup>⑤</sup>宪政编查馆的官员也发现，户部在审核奏销册籍时往往以旧式事例加以框范，以例相绳，因而形成各省的“外销”财政格局，外省的 actual 收支款目往往不符合户部条例规定，“遂致腾挪规避，创立此名，自用自销”。<sup>⑥</sup>光绪中后期，户部得知外省存在外销收入，亟欲侦知其规模底细，谕旨也屡屡责令各省上报。<sup>⑦</sup>然而，各省基于固守本省财源的考虑，并不积极回应来自廷旨和部文

① 《清史稿》第301卷《讷亲传》，北京：中华书局，1977年，第10442页。

② 《穆宗毅皇帝实录》第329卷，《清实录》第51册，北京：中华书局，1985年，第350—351、380页。

③ 陶模：《覆陈自强大计疏》，杜翰藩：《光绪财政通纂》第50卷“通论”，成都：蓉城文化书局，1904年，第24页。

④ “融销”行为是督抚较早私下奉行的一种虚假奏销行为，按照东三省财政监理官熊希龄的说法，大约是一种“闭门造车，出而合辙”的行为：“查各省向来开支款项，造册奏销，多牵就旧日定例，以免驳诘，名之曰‘融销’。‘融销’者，以甲移乙，凑合总数也。”概言之，各省为适应户部、工部等陈旧的奏销规则，将复杂的收支数字编成“适合”有关旧式则例的行为，就是融销。（参见《东三省正监理官熊京堂详报度支部陈明清理三省财政办法情形文》，《吉林官报》第27期，宣统元年九月十一日，第4页；等等）

⑤ 所谓“外销”是晚清财政史上中央与地方关系变化的焦点问题。推其由来，盖因户部恪守部例，鲜有变通，外省核销支用时难以做到榷卯必合，常于收入中划出相当部分，自为核销，向不报部。（何烈：《清咸、同时期的财政》，台北：“国立”编译馆中华丛书编审委员会，1981年，第411页）

⑥ 佚名辑：《宪政编查馆奏遵办民政财政统计编订表式酌举例要折并单四件》，清末单印本，“财政统计表式解说下”，第16页。

⑦ 《户部奏为广东征收税羨银两仍未照额征解暨册报借拨善后局军需经费银两与前奏报清单数目不符据实纠参折》，《户部奏稿》第1册，北京：全国图书馆文献缩微复制中心，2004年，第482—483页；等等。

的催促，敷衍塞责者比较常见，户部堂官只有奏请朝廷督责催促，仅此而已。<sup>①</sup>

甲午战争后，为应对巨额赔款，清廷大规模举借外债。因此，偿还巨额外债和摊派巨额练兵经费成了清廷非常棘手的事情，为达到“纾困”目的，户部对各省隐匿的外销款项也更为措意。光绪二十三年底，该部迫于筹款困局，奏请严令各省将外销款目和数额据实报部，部奏提出了关于外销款目奏报的时间限制，即奉旨后三个月必须奏报，且每季奏报一次。<sup>②</sup> 事过一年后，清廷再次严令各省清理外销，遵限奏报，不得拖延敷衍，<sup>③</sup> 但外省督抚实质性的复奏却较为少见，整体上看，缄默不应或虚与委蛇是各省督抚应对清廷挖掘外销财政的常态。

正是在这种背景下，清廷启动专派钦使巡视督查外省财政的行动。这种个案性巡查活动比较重要的有三次：第一次是光绪二十五年协办大学士军机大臣刚毅奉旨南巡江苏和广东，督查其外销财政等弊端；第二次是光绪三十年兵部左侍郎铁良巡视江苏等南方省份，奉命督查财政等事务；第三次是光绪三十二年户部右侍郎陈璧奉命赴各省巡视，督查铜元铸造等币政事宜。这些巡查事件，尤其是刚、铁二钦使的巡查活动，学界曾有比较深入的讨论，<sup>④</sup> 此处结合清季财政脱序和国库空虚的困顿之局，剖析这类财政巡查个案性活动存在的严重缺陷，并揭示其如何转化为制度性的监理督查活动。

在筹措巨额赔款和编练新军经费的严峻背景下，刚毅、铁良两钦使巡查南方，意图十分明显，厥为纾缓困局，罗掘南方富裕省份的财源，基本途径是彻查外销款项，将其涓滴归公，裁减冗员和不必要的征收机构，以节省糜费。<sup>⑤</sup> 这一意图若从表面来看，巡查成效十分理想。刚毅南巡苏、粤两省，大致攫得 360 余万两，分别占两省总税入的 11% 至 20%。<sup>⑥</sup> 铁良巡查苏省，直接获益虽然仅为 199 万余两，但他对两淮盐政弊端的揭露，使户部的淮盐税厘等项收入较往年增加了 700 万两。<sup>⑦</sup> 并且，铁良南巡迫使各省允诺上缴光绪三十年的练兵巨款高达 600 万两。<sup>⑧</sup> 铁氏南巡活动所带来的副产品——由户部、练兵处主导的南方八省土产鸦片统捐创办，持续数年之久，更为清廷带来巨额税收，仅上交清廷部分即为数高达 1182 万两以上。<sup>⑨</sup> 因而，清廷对两位钦使所获得的纾困成效比较满意。<sup>⑩</sup> 至于户部侍郎陈璧作为钦使南下各省，督查铜元局滥铸行为，也有成效，返京复命时，陈璧提出了整顿各省铜元局的完整计划，体现出清廷统一

① 《户部奏为特参督催不力之大员请旨交部照例分别议处以示惩戒折》，《户部奏稿》第 5 册，第 2401—2402 页；等等。

② 《户部奏请各省厘税外销通饬具报折》，《集成报》第 2 册，北京：中华书局，1991 年影印本，第 1564—1566 页。

③ 《饬各省外销款项不得滥支》，沈桐生辑：《光绪政要》第 21 册，宣统元年铅印本，第 4—5 页。

④ 参见何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，《中央研究院历史语言研究所集刊》第 68 本第 1 分，1997 年 3 月；刘增合：《八省土膏统捐与清末财政集权》，《历史研究》2004 年第 6 期；王尔敏：《刚毅南巡与轮电两局报效案》，《近代史研究》1997 年第 4 期；等等。

⑤ 何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，第 67 页。

⑥ 这一数字，来自何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，第 78—81 页；周育民研究的结果与此数字相比有不少差距，他认为，刚毅南下苏粤两省，实际所得仅为 200 万两，参见氏著：《刚毅南方搜刮小考》，《上海师范大学学报》1984 年第 4 期。

⑦ 《户部议覆整顿两淮盐务事宜折》，《东方杂志》1905 年第 10 期，“财政”，第 225—226 页。

⑧ 朱寿彭：《光绪朝东华录》第 5 册，北京：中华书局，1958 年，第 5316 页。

⑨ 刘增合：《八省土膏统捐与清末财政集权》，《历史研究》2004 年第 6 期；《清末禁烟时期的鸦片统税纠纷》，《中央研究院近代史研究所集刊》第 45 期，2004 年 9 月。

⑩ 刘锦藻：《清朝续文献通考》第 2 册，上海：商务印书馆，1936 年，第 9758 页；《枢臣议商奏奖铁良》，《大陆》1905 年第 3 期，“纪事”，第 8 页。

各省铸币业务的特色；并且，他的巡视活动还包含吏治整饬的成分，分别参劾江苏江宁造币厂总办潘学祖等四位官员的罪行，结果，这些官员无一例外均遭到革职查办等处罚。<sup>①</sup>

尽管刚、铁二钦使南巡活动攫得数额不菲的巨款，但其巡查活动较少触动脱序财政的根本，实不具合理改革的效应。在苏省推行田赋整饬的办法被外人视为“乌托邦的措施”，中外人士对其贬评不断，<sup>②</sup> 时人更以“中央集权”这一当日含有贬义意味的措辞来讥讽此类掠夺行为，<sup>③</sup> 在朝与在野人员均有谴责这类钦派高官赴外省勒索巨款的情况，<sup>④</sup> 外人甚至送给刚毅、铁良一个“肆意豪夺勒索的高官”的称号。<sup>⑤</sup> 各省混乱无序的财政制度和财政机构并未因清廷派遣钦使巡视督查活动而得到根本扭转。

日俄战争后，清廷施政方策发生巨变，逐步转向仿行宪政轨道，财政旧制改革成为宪政改革破局的核心要务。熟悉国内形势的官员认为，财政整顿是新政改革的第一要义，中国摆脱危机的首要因素就在于财政能否稳定运转。<sup>⑥</sup> 美国政界人士也称，清廷必须收回督抚的兵马和财政大权，设立各级议会予以监督。<sup>⑦</sup> 海外游学之士也上书度支部高官，割切建议将财政大权收归中央，建立西式预算制度。<sup>⑧</sup> 宪政编查馆亦断言，“国民维系之端以财政为密切，故宪政筹备之事亦惟财政为权舆，财政不清，则计臣徒负总领财赋之名，国民终少信服政府之望，于立宪前途大有阻碍”。<sup>⑨</sup> 可见，如何将各省外销款项由隐匿状态变为规范格局，在全国范围内建立西式预算制度，统一管理各省财政收支，回归“以内治外”的财政制度，是摆在清廷面前的重要事项。

问题是这种针对各省外销财政调查，直省督抚司道并不积极配合。各省督抚和京城各部堂官都有固守自己财源的倾向，消极对待度支部的核查和统计活动，度支部已经窥见：“外省既以外销各款为自专之费，在京各衙门又以自筹款项为应有之权。”<sup>⑩</sup> 该部对此十分无奈，愤而奏告：“盖内外隔阂久成习惯，不独各省收支实数不可得而周知，即其款目亦不可得而尽闻”，<sup>⑪</sup> 度支部尚书载泽、侍郎绍英、陈邦瑞为无法统计外省财政而苦恼不已。该部清理销案，核定外销，稽核各部经费的咨文下发，事过数月后，并未发现外省与京师有效回应者，部奏虽体谅其或有迫不得已的隐情，但亦担心普遍“以各善其事之心行专己自封之术，不屑俯就绳尺，而好自守町畦者恐亦未偿无人”。<sup>⑫</sup> 不但度支部困扰于内外不谐，即连宪政编查馆大臣也窥见外省固守己利

① 陈璧：《望崑堂奏稿》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编第93号，台北：文海出版社，1967年，第26页。

② 何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，第92页及注释部分。

③ 《东方杂志》第1卷第7期，1904年9月4日，“财政”，第148页；类似言论又见第1卷第8期，1904年10月4日，“社说”，第185页；第1卷第9期，1904年11月2日，“财政”，第210—211页。

④ 参见顾廷龙校阅：《艺风堂友朋书札》下册，上海：上海古籍出版社，1981年，第638页；史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》上册，杭州：浙江古籍出版社，2004年，第200页；张守中编：《张人骏家书日记》，北京：中国文史出版社，1993年，第50页；孙宝瑄：《忘山庐日记》下册，上海：上海古籍出版社，1983年，第1122页；等等。

⑤ 何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，第102页。

⑥ 上海图书馆编：《汪康年师友书札》第1册，上海：上海古籍出版社，1986年，第999页。

⑦ 《各省庆祝立宪》，傅时骏：《清季时事闲评》，民国七年铅印本，第51—52页。

⑧ 屈蟠：《屈主政上度支部论整顿财政书》，清末铅印单行本，第2页。

⑨ 《宪政编查馆奏核议清理财政章程酌加增订折》，《甘肃官报》第11册，宣统元年闰二月第3期，第7页。

⑩ 佚名：《清理财政章程讲义》，清末铅印本，第9页。

⑪ 《度支部奏为遵统统计处折》，《山东调查局公牍录要》下册，济南日报馆清末铅印本，第129页。

⑫ 《绍英、载泽、陈邦瑞奏为清理财政宜先明定办法并将先在危难情形据实沥陈折》，中国第一历史档案馆馆藏会议政务处全宗，财政331。

的倾向，“未敢和盘托出者，恐并夺其自专之费也；坐听守令之相蒙，而不肯径情（请）直达者，恐转失自有之权也”。<sup>①</sup>看来，中央财务行政不畅的问题愈发严重。

然而，清廷选派钦使巡查局部省份这样的个案性活动，显然无法解决全局性弊端，只有钦派一定规模的监督稽查官员驻扎在各省，注重省内巡查，鼎力贯彻清廷核查财政的要求，方有可能达成纾困破局的愿望。从前期的个案性巡查活动，转变为监督稽查行动的制度化操作，具有历史演进的必然性，也反映了前后历史贯通的内在脉络。因而，为解决有令不行、政令不畅的苦恼，度支部斟酌再三，只得奏请朝廷，钦派专官，赴每个省份进行监督稽查，冀能挽回散漫混乱的现状。清廷对此极为重视，谕旨甚至称，遴派财政监理官是清理财政的第一关键。<sup>②</sup>最初，度支部考虑从各省选派熟悉财政的人员，甚至是每省选派布政使来京商讨。<sup>③</sup>但各省敷衍，选人赴京一事久拖不决，该部最初的安排无果而终。

于是，度支部尚书载泽决定从本部官员中遴选专官，定名为“财政监理官”，负责监督办各省财政统计和改革财政收支。清廷对派官的要求非常明确：关于正监理官的产生，必须由度支部从丞参以下的官员中列出来，由摄政王根据情况钦定；副监理官的产生，则直接由该部遴选合适官员奏请派遣。<sup>④</sup>度支部得力司员并不多，不可能将本部骨干成员倾巢派出，因而决定吸收部分外省官员作为巡查专官。<sup>⑤</sup>遴选监理官的标准，一方面考虑到他们责任繁重，协调能力较强，应选贤能之员；另一方面则更重视遴派值得信任的官员，尤其是注重三类官员的选拔，即度支部评议官，该部掌控的银行、税务专官以及部分外省拥有财政经验官员，该辈均须具有极强的办事能力，且对财政素有讲求者方可入选。<sup>⑥</sup>宣统元年（1909）春季，经仔细审核遴选，清廷下达了正式任命财政监理官的上谕，正监理官共计20名。从官员此前任职机构来看，这20位正监理官包括两个部分，即任职度支部官员和供职外省机构官员，其中，来源于度支部（含税务处等在京衙署）官员的有：右参议刘世珩（拟任职直隶正监理官，下同，不另注）、候补参议程利川（湖北）、候补参议管象颐（江苏）、郎中奎隆（云南）、郎中王宗基（山东）、郎中宋寿徵（广东）、郎中刘次源（甘肃）、员外郎谷如墉（陕西）、员外郎唐瑞铜（河南），共计9人；而来源于外省机构（含丁忧在籍、在地方银行、税关等部门供职）官员则有11人之多：帮办土药统税事宜候补四品京堂方硕辅（四川）、丁忧开缺直隶按察使王清穆（浙江）、山西银行总办前广东南韶连道乐平（山西）、广西候补道彭谷孙（贵州）、江西九江府知府孙毓骏（江西）、前四川重庆府知府鄂芳（安徽）、丁忧甘肃候补知府傅秉鉴（新疆）、署杀虎口监督山西试用知府汪德溥（广西）、分省补用道熊希龄（东三省）、分省补用道严璩（福建）、江苏候补道陈惟彦（湖南）。<sup>⑦</sup>

为配合正监理官开展工作，各省尚须派遣副监理官加以辅佐，24名副监理官随后由度支部

① 《宪政编查馆奏核议清理财政章程酌加增订折》，《甘肃官报》第11册，宣统元年闰二月第3期，第7页。

② 《度支部奏为遵旨开单请简事折》，佚名纂：《度支部清理财政处档案》上册，清末铅印本，第37页。

③ 《调员会议财政》，《大公报》1909年1月8日，第1张第5版。

④ 《度支部奏遵旨酌拟本部及各省清理财政处章程咨文》，中国第一历史档案馆藏，会议政务处全宗，财政 423—3062。

⑤ 《（度支部）又奏简派各省正监理官请免开底缺派员署理片》，《政治官报》第524号，宣统元年闰二月二十五日，第6页。

⑥ 《度支部奏请简各省清理财政正监理官折》，《政治官报》第524号，宣统元年闰二月二十五日，第5—6页。

⑦ 《度支部奏派各省正副监理财政官员折》，《度支部清理财政处档案》上册，第38—39页。

保荐产生。<sup>①</sup>副监理官比正监理官多出4人,是因为东三省每省均需有1位副监理官,江苏一省则设有苏州、江宁、两淮3位副监理官,度支部解释说:“东三省地方辽阔,江苏为财富要区,又两淮盐务行销六省,款目繁巨。”<sup>②</sup>这样,正监理官和副监理官一共44名,计划覆盖全国各省,其间仅有部分监理官因故调整。<sup>③</sup>宣统元年春夏之交,监理官陛见之后,即将分赴外省,与各省清理财政局一起,督查统计省财政数据。值得注意的是,监察御史亦有介入财政巡查的愿望,<sup>④</sup>但或因其声望日差,<sup>⑤</sup>或因其不具专业素质,揆诸史实,该辈在清季清查财政的过程中,并未承担监理核查的任务。

这样,清代派官巡视督查活动,就由遣派刚毅、铁良、陈璧等钦使巡视的“个案方式”转变为制度化的驻省监理督查财政形式。依照这种新制度的要求,财政监理官将分赴各省,长时间驻省监理督责,直至完成改革外省财政收支,建立西式预算制度为止,以达到既在财政上纾困,又在制度上破局的目标。财政领域的中央监理制度就这样开始启动了。

## 二、监理官授权

清廷向全国各省派遣专官监理督查省级财政,是清代开国以来的重大事件,度支部堂官克服首席军机大臣奕劻等枢臣的多方阻挠,全力促成此事。<sup>⑥</sup>尚书载泽、侍郎绍英亲自主抓专官遴选,定期向摄政王载沣汇报监理官成员组建的进展情况,摄政王本人也极为关注监理官成员的构成、办事规则、权限授予等决定监理行动命运和督查质量的关键问题,这一点,从度支部侍郎绍英简略记载的日记中可以体会:

宣统元年二月卅日 加班奏事。蒙监国摄政王召见,问具奏清理财政事。并云:清理财政筹款切不可扰民。正监理官可多开数员,开单请○○筒;副监理官由部奏派。王意重视财政,实心爱民,良深敬佩。

宣统元年闰二月十四日 值日召见。监国摄政王问印花税事、派监理官事。令与监理官详细讨论,将来不究既往。查明以后之款,以为预算之预备,并不可令各省加赋扰民为要。余对云:将来部中尚欲拟定监理官办事细则。王云:你们多斟酌,以期妥协为要。

- ① 这些副监理官分别是:奉天,栾守纲;吉林,荆性成;黑龙江,甘鹏云;直隶,陆世芬;江宁,景凌霄;苏州,王建祖;两淮,梁致广;安徽,熊正琦;山东,章祖儒;山西,袁永廉;河南,蹇念益;陕西,薛登道;甘肃,高增融;新疆,梁玉书;福建,许汝葵;浙江,钱应清;江西,润普;湖北,贾鸿宾;湖南,李启琛;四川,蔡镇藩;广东,胡大崇;广西,谢鼎庸;云南,余晋芳;贵州,陈星庚。(参见《度支部清理财政处同官录》,清末铅印本,第25—29页)
- ② 《度支部片》,佚名纂:《度支部清理财政处档案》上册,第40页。
- ③ 刘增合:《“财”与“政”:清季财政改制研究》,北京:三联书店,2014年,第127—128页;任智勇:《清末各省财政监理官人员考》,“清末新政·边疆新政与清末民族关系:第六届晚清史研究国际学术研讨会”论文集,兰州,2014年7月,第336—337页。
- ④ 《李参议奏请整顿新政》,《申报》1909年4月9日,第1张第4版。
- ⑤ 郭崑焘:《云卧山庄尺牍》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》正编第113号,台北:文海出版社,1967年,第387—390页。
- ⑥ 奕劻等枢臣主控会议政务处,以上奏等方式或明或暗阻止强力核查省财政的详细经过,参见刘增合:《清季中央对外省的财政清查》,《近代史研究》2011年第6期,第106—108页。直接文献可参见奕劻:《会议政务处奏议覆度支部清理财政办法折》,载泽:《度支部奏遵旨妥议清理财政办法折》,收入《度支部清理财政处档案》上册,第23—27页;等等。另见张润谱:《清末清理财政的回忆》,全国政协文史资料委员会编:《文史资料存稿选编·晚清、北洋》上册,北京:中国文史出版社,2002年,第45页。

宣统元年四月十六日 值日蒙召见……监国摄政王问：监理官到齐否？已出京否？授英以对。摄政王云：现在筹款艰难，你们要力任其难……摄政王云：遇事随同泽公多斟酌，总以筹款不扰民为要。<sup>①</sup>

载沣召见绍英时，殷殷告诫，尤谆嘱监理官赴省以后，不得扰民，稳妥制定监理官办事细则，为建立预算早作准备。摄政王此意，是基于当日外省督抚和清廷各部隐相抵制度支部介入其财政收支的实情，更事关财政监理官的授权和职责。在讨论其授权和职责前，有必要明了这种外省隐相抵制的阻力所在。

其实，清廷下决心强势介入外省财政清查，必定会冒着得罪督抚司道的巨大风险，内外不谐，彼此猜忌是这一困局产生的内在动因。早在光绪三十一年，赵尔巽离任户部尚书后，就意识到这一点，他认为解决窘困财政最麻烦的障碍是内外不能一心，因而提议军机大臣应定期会晤外省高官，京中各部尚书、侍郎也要建立起与外省官员密切联系的渠道，以消除内外隔阂的弊端。<sup>②</sup>多数省份督抚对部院大臣的戒心或明或暗。湖广总督张之洞曾跟户部尚书赵尔巽吐露心声，担心中央对外省督抚抱有戒备之心，惧怕来自清廷上层的“掣肘”限制。<sup>③</sup>张督所称“掣肘”无非是来自中央官员的强势介入，他致函鄂抚于荫霖讨论具折奏报的措辞方式时，又表露出刻意戒备户部随意提款的心理。<sup>④</sup>对于专官监理督查各省财政，福建提学使姚文倬即理解为：“在部意，盖欲就各省提款应用。”<sup>⑤</sup>姚氏这种理解，具有相当的代表性，<sup>⑥</sup>粤督张人骏即对中央财政搜求抱有戒心，<sup>⑦</sup>继任总督袁树勋也将粤省财政困绌与刚毅南下搜刮相联系。<sup>⑧</sup>

宣统元年春季开始，面对度支部奏请钦派监理督查官员赴省督责清查，直省督抚的戒备心理再度显现，围绕清理财政，督抚之间函电交驰。多数督抚认为，清廷要求各省和盘托出财政家底实在难以做到，原因是没有制订宪法，没有划分中央财政和地方财政。度支部提出从宣统三年起删除外销名目，全部按照预算计划执行。督抚们担心这是部臣借口统一财政，实施咄咄逼人之举动，以清理财政为名，“隐遂网利之实”。<sup>⑨</sup>宣统元年初春，湖广总督陈夔龙尚有与各省督抚联袂奏阻清查财政行动的想法，因端方等人激劝，他才收回奏阻之议。<sup>⑩</sup>京中某枢臣与部分督抚关系甚密，他不便当面干预阻挠清廷集权政策，但却为督抚捏着一把汗，当派遣监理官赴各省清查财政的上谕下达后，这位相国私下预测说：“以后外省的事情就难办了。”<sup>⑪</sup>来自外省的三位督抚秘密致函京中某相国，意在讨教对付监理官的办法，准备暗中敷衍监理督查财政的行动。<sup>⑫</sup>

在此背景下，度支部奏请钦派专官监理督查外省财政，遭遇的阻力之大可想而知。因此，如何拟定监理专官的官品和权限，以应对外省督抚司道的暗中抵制，是一个不得不慎重考虑的

① 《绍英日记》第2册，北京：国家图书馆出版社，2009年，第69—83页。

② 《兵部尚书赵尔巽奏陈应行时政十二事》，《光绪政要》第27册，第15—17页。

③ 赵德馨主编：《张之洞全集》第11册，武汉：武汉出版社，2008年，第146页。

④ 赵德馨主编：《张之洞全集》第12册，第76页。

⑤ 《福建咨议局第二议会速记录》，清末铅印本，议事速记录第十四号，第4页。

⑥ 哀时客：《论筹款事》，《清议报》第2册，北京：中华书局，1991年，第2056页。

⑦ 张守中编：《张人骏家书日记》，第59页。

⑧ 《度支部奏议覆粤督度支短绌嗣后请暂免派拨折》，中国第一历史档案馆藏，会议政务处全宗，财政630—5335。

⑨ 《论各省清理财政之困难》，《申报》1909年2月28日，第1张第3—4版。

⑩ 《奏阻清理财政之说作罢》，《申报》1909年2月28日，第1张第5版。

⑪ 《详纪简派各省监理官情形》，《申报》1909年4月13日，第1张第4版。

⑫ 《清理财政之近况》，《大公报》1909年3月30日，第1张第4版。

问题。这实际上给度支部提出了一个比较棘手的难题。光绪三十四年十二月中旬，宪政编查馆在复奏中，针对监理官的职权，作了一个重要但却模糊的界定：派赴外省的财政监理官“只任稽查督催，而非主持综揽”，以避免牴牾诿卸的弊端。<sup>①</sup>“稽查督催”四个字确实比较笼统，就职权运作来看，缺乏可操作性。<sup>②</sup>宣统元年二月，就在财政监理官出京之前，度支部根据宪政编查馆提出的“稽查督催”精神，制定了其权限和职责，它主要针对如何处理负责各省清理财政主要官员的违纪行为，例如局员造报不实而总办、帮办等官员协同作弊，或者任意迟延造报册籍，这种情况下，监理官可以“迳禀度支部核办”，当各衙门局所违抗监理官的特别调查行动时，准许监理官“照清理财政章程第九条办理”。<sup>③</sup>

依照上述规则，如果遇到省内官员拖延、敷衍、抵制等，监理官只能“由督抚参处”，或“迳禀度支部核办”，他本身并无奏事权。<sup>④</sup>这一规定，意味着监理官与此前刚毅等人巡视权限有很大不同，前期巡视钦官不但有奏事权，而且在巡视期间可以奏劾违纪官员；而宣统元年开始的监理制度化运作阶段，监理官则不具备这样显赫的权势，其根本原因仍是基于外省督抚高度戒备中央官员对本省财权干预的严峻事实。<sup>⑤</sup>当然，摄政王载沣治国能力孱弱，秉政风格过于瞻顾上下，刚性不足而优柔寡断，故不太可能有较大魄力。在召见部分来京监理官时，载沣告诫监理官到省后，绝对不能干扰督抚权限，也绝不能扰民，只有在遵旨查办特殊案件时，才可准许单衔奏事；假如监理财政过程中，遇到疑难问题，除了与度支部协商外，还应与其他省份监理官共同商议，不得擅权从事；<sup>⑥</sup>监理官应该知道，朝廷在各省推行清理财政，并非督抚们所理解支持和心甘情愿的事情，因此，该辈应该坚决仰承朝廷旨意，决不辜负朝廷对其委任和重视。<sup>⑦</sup>财政监理官即将离京，载沣拟定的监理官训词中，也体现出这样的精神。<sup>⑧</sup>

正是在这一点上，各省集合到京的监理官忧心忡忡，担心在省监理督查行动会因此受到阻遏。按照当日度支部的制度设计，监理官对应的机构是该部刚刚设立的清理财政处，<sup>⑨</sup>监理官遇到重大问题，可以直接禀告度支部堂官，平常业务则直接跟清理财政处联系。依照这样的制度安排，监理官并无向皇帝奏报揭露外省违纪官员的权限。但是，度支部尚书、侍郎十分清楚，如果监理官缺少这样的奏事权，外省督抚司道或许并不惧怕他们的监控和督责，清理财政旨在得一真账、既要纾困又要破局的实际目标就有可能落空。<sup>⑩</sup>监理官以客体地位来监理督抚统辖下

① 《宪政编查馆奏核议清理财政章程酌加增订折》，《甘肃官报》第11册，宣统元年闰二月第3期，第7页。

② 《拟请详定监理章程》，《大公报》1909年5月15日，第1张第4版。

③ 清理财政章程第九条规定：“各省清理财政局如有应行调查事件，得派局员至各衙门局所，调查出入各款及一切规费。遇有抗延欺饰者，经该员呈报局，由局查实，禀请督抚参处，并报臣部查核。如所派之员有需索扶同弊混情事，由该局禀请督抚参处。”（参见《度支部清理财政章程》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》下册，北京：中华书局，1979年，第1030页；《度支部奏为酌拟臣部清理财政处各省清理财政局办事章程缮单折》，安徽官纸印刷局清末铅印单行本，第5页）

④ 《监理官之特权》，《大公报》1909年5月3日，第1张第4版。

⑤ 《敬告财政监理官》，《大公报》1909年4月10日，第1张第3版。

⑥ 《京师近事》，《申报》1909年4月22日，第2张第2版。

⑦ 《摄政王对于监理官之训词》，《大公报》1909年4月18日，第1张第3版。

⑧ 《监理训辞》，《四川官报》己酉第21册，宣统元年七月中旬，第4页；又见《泽尚书责成监理官之示谕》，《盛京时报》1909年6月7日，第2版。

⑨ 《度支部谨奏为酌拟臣部清理财政处各省清理财政局办事章程缮单折》，《清理财政奏牍章程条款规则汇编》（上），江苏苏属清理财政局清末排印版，每折页码重新编列，第2—9页。

⑩ 《东三省正监理官熊京堂详报度支部陈明清理三省财政办法情形文》，《吉林官报》第27期，宣统元年九月十一日，第2—9页。



的财政，难度之大不言而喻；以监理官一人之力，监理督查一省之内众多的官衙财政，更是难乎其难。<sup>①</sup>度支部认为，必须奏请崇其品秩，以免将来到省受人牵制。<sup>②</sup>该部借着界定监理官权限之机，试图提升其品秩，并多次谋求清廷授予监理官直接奏事之权。

提升巡官品秩的努力很快达到目标。宣统元年闰二月底，摄政王载沣满足度支部提升监理官品秩的要求，将监理官的品秩均提升至三品或四品。应该说，当日候选官员的职衔大多为郎中、员外郎、候补道员、候补知府、候补知县之类，这些职官多为正六品至正四品。此次摄政王对他们的职衔均有大幅度提升，较之其他部门（例如学部）巡视官员仅为官秩五品的情况更为显赫，可谓超常异数。<sup>③</sup>但是，在谋求监理官的奏事权方面，却波折不断，难以完全如愿。

宣统元年三月中旬，度支部官员提议，各省清理财政局在运作过程中，如有局员敷衍视履公务，蒙蔽上司者，准许监理官直接向度支部汇报，加以惩处。<sup>④</sup>度支部有官员大胆提出，监理官到省后遇到财政问题，准其单衔奏报，不必与督抚连衔。<sup>⑤</sup>五月初，监理官即将出京时，该部明确强调，监理官应每半年与督抚连衔奏报清理结果，形成定制。<sup>⑥</sup>事过一个月后，鉴于督抚司道有可能隐瞒本省财政实情，度支部指示，监理官赴任后的第一项工作是彻底调查该省藩道各库的实际库储，并奏陈实情；有关该省存在的财政利弊得失，监理官可以单衔上奏，避免督抚干预。<sup>⑦</sup>但是，单衔具奏之权违背了清廷最初的授权规定，该部只得将这一规定加以变通，确定监理官遇到牵扯督抚个人问题不便奏陈时，可以通过“密电形式”电告度支部，而由该部奏请朝廷处理。<sup>⑧</sup>出于保密需要，监理官在京期间还集体编订密码本，遇到各省官员牵制和阻挠，即可使用这一密码本向度支部密报实情。<sup>⑨</sup>

在监理官办公经费、薪资待遇以及官衙公馆等方面，该部也十分慎重，尽量撇开外省的牵制和影响。早在宣统元年闰二月上旬，载沣即提出应该给各省监理官较为优厚的薪水，防止共同作弊，但要严加考成。<sup>⑩</sup>关于薪水方案，该部最初提出，正监理官每月 1000 两，副监理官每月 600 两，科员 40 两。后来又有议定正监理官为 600 两，副监理官为 400 两，而且津贴、路费由部发给。部分省份请求由各省拨款发放监理官薪水，该部予以拒绝，不准准备牵扯省内款项。<sup>⑪</sup>从实际情况看，该部在向朝廷奏报的折片中，最终确定正监理官每月薪水 500 两，副监理官为 300 两，其出省调查川资费用由该部承担开支。<sup>⑫</sup>更重要的是该部明确要求监理官不准在省城安

① 《敬告财政监理官（续）》，《大公报》1909年4月11日，第1张第2版。

② 《奏派监理官之原因》，《大公报》1909年3月24日，第1张第3版。

③ 《奏定学部官制暨归并国子监改定额缺事宜折》，多贺秋五郎辑：《近代中国教育史资料》清末篇，台北：文海出版社，1976年，第419页。

④ 《监理官之特权》，《大公报》1909年5月3日，第1张第3版。

⑤ 《监理官之奏事权》，《盛京时报》1909年7月28日，第2版。

⑥ 《京师近事》，《申报》1909年6月20日，第1张第5版。

⑦ 《监理官之奏事权》，《大公报》1909年7月25日，第1张第4版。

⑧ 《变通监理官奏事专章》，《大公报》1909年8月10日，第1张第5版。

⑨ 《监理官会订密电本》，《大公报》1909年5月7日，第1张第4版。

⑩ 《防范财政监理之一法》，《大公报》1909年3月30日，第1张第4版。

⑪ 《拟改监理官薪水》，《大公报》1909年5月5日，第1张第4版；《慎重监理官之津贴》，《大公报》1909年6月3日，第1张第4版。

⑫ 《抚部院准度支部咨奏定正副监理官薪水川资缘由转行查照文（附原片）》，《广西官报》第24期，宣统元年六月二日，第122页。

排专署，应该随着监理巡视地区的变化安置公馆，监理官的官署安排始终受到度支部的监控，<sup>①</sup>这一点与此后学部对于中央视学官的管理极为相似。<sup>②</sup>

清廷对巡视各省的财政监理官如此重视，在设官分职方面又如此费心，意在应对外省督抚司道的抵触，这种抵触心态在监察御史胡思敬的奏疏中得到充分反映。宣统二年春天，胡氏痛诋财政监理制度，他讥讽监理官为“暴起领事之小臣”，对清廷实施的监理制度和做法提出指责。<sup>③</sup>从胡氏心态看，以钦差官员监理各省财政乱象，是一件十分危险的事情。宣统元年春夏，面对这种来自各方的挑战，也承载主流舆论的高度期许，<sup>④</sup>40余位监理官奔赴各省，承担起纾解财政困顿，破解旧制之局，督查外省清理财政、试办预算、划分国地两税的职责。

### 三、监理行动

40余位监理官离京启程的时间是宣统元年五月，但到达各省的时间并不一致，最快者如直隶、山东、山西、东三省等，监理官于月内全部到岗；路途遥远者如贵州、云南、甘肃、新疆等省，迟至七、八月份始能就位。<sup>⑤</sup>清廷为监理督查确立了一项基本的政策，那就是光绪三十三年以前的财政旧案不再追究；<sup>⑥</sup>清查的重点是光绪三十四年、宣统元年省内现行财政基盘的底细，旨在得到一本真账。<sup>⑦</sup>监理督查的重点是省内各署局掌握的外销、规费等隐匿之款。<sup>⑧</sup>此类款项，分掌于各个不同的衙门，例如藩库、运库、关库、厘务局、善后局、提学司、巡警道、劝业道等均涉财政收支，基本上是“十羊九牧”状态，<sup>⑨</sup>官场有人感叹说：“筹饷、筹赈、矿务，因事立名，尚难确定，分析离合，不可究诘。”<sup>⑩</sup>这类机构的收入中，有些款项虽未上报度支部，但并非贪贿之款，而是用于地方新政事业；<sup>⑪</sup>而有些收入则非常隐秘，规费、陋规一类便是。度支部强调，为了编制明晰有序的财政预算，此类收入款项必须上报。<sup>⑫</sup>但是，监理官们巡查各类款项的难度和阻力并不均衡。

监理官初期的监理操作项目各省或有差别，主要体现在督责清理财政局尽快核查省内各类

- ① 《监理官不设专署》，《大公报》1909年6月17日，第1张第4版；《京师近事》，《申报》1910年7月29日，第1张第6版。
- ② 汪婉：《晚清中央视学制度建立的尝试》，王建朗、栾景河主编：《近代中国、东亚与世界》上册，北京：社会科学文献出版社，2008年，第130页。
- ③ 胡思敬：《退庐全集》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编第443—448号，台北：文海出版社，1970年，第833—835页。
- ④ 详见刘增合：《“财”与“政”：清季财政改制研究》，第133—135页。
- ⑤ 《度支部抄奏各省清理财政春季报告展限三个月折》，中国第一历史档案馆藏，会议政务处全宗，财政467；等等。
- ⑥ 《度支部奏各省旧案请截清年分勒限开单报销折》，中国第一历史档案馆藏，会议政务处全宗，财政381—2729。
- ⑦ 佚名：《清理财政章程讲义》，第5页。
- ⑧ 《度支部通行直省调查财政条款》，《陕西官报》第16期，宣统元年五月下旬，“专件”第1—6页。
- ⑨ 《护理两广总督胡湘林奏广东财政局依限编成本年春季分出入确数报告册折》，《政治官报》第671号，宣统元年七月二十五日，第8—10页。
- ⑩ 《禀陈军事财政情形文》，金蓉镜：《痰气集》，光绪三十四年铅印本，第71页。
- ⑪ 佚名：《江南筹款总局整顿税契章程》，清末铅印单行本，第3页。
- ⑫ 《抚部院准度支部咨各省省局一切款项规费应令悉数查明报由清理财政局汇核办理缘由行局移行遵照文》，《广西官报》第54期，宣统二年二月初三日，第260页。

库存银两，特别是每年出入各款的实情，包括普遍存在的陋规等隐匿各款。浙江省监理官到省后，召开有关各部门大会，商量该省清理财政办法，确定从司道各库岁出入各款调查入手，并督促此前已经开始的各属州县财政册籍造报。<sup>①</sup> 该省监理官为发动各界团体献计献策，专门致函各界，寻求清理省财政的有效计策。<sup>②</sup> 江苏监理官到省后，与省内大员商定，除了库款须认真清查外，应注重从清查州县平余、摊项、规费入手，并及时确定合理的公费。七月十四日，监理官根据苏省官场和财政实情，制定了清查本省财政的6条办法，由两江总督札令，在遵限造册、局所裁并、两淮盐务奏销交代、各署局财政收支报告册上报等方面作出严格规定，且含有违纪惩罚措施。<sup>③</sup> 江北官场的规费收支是监理官尤为关注的问题，首次查核时，该属官员矢口否认规费问题，宁属监理官景凌霄并未轻信，他郑重札令查核底细，札文列举说：衙门局所规费“或为例有之公费，或为节省之盈余，或取公款息金，或收各种规费”，这类私下收支事实上存在多年，局所官员也并非始作俑者，无须担心因此遭受惩戒，但如果不和盘托出，则明显违纪。札文提出了申报违纪的处罚办法，意在侦知各属隐匿款项的实际规模。<sup>④</sup> 湖北善后局、官钱局、藩库、盐库为该省财政总汇，监理官在湖广总督陈夔龙等大员的陪同下，清查各库，并特别注意各属局所规费。<sup>⑤</sup> 在查核州县上缴司库钱款时，监理官发现，鄂省州县亏空较多，州县的账房非亲故即旧友，用人混乱。针对盐法道库的核查，也发现库存银两与收支账簿严重不符的问题。各级官衙的有名规费与无名陋规收入更为该省监理官所重视，鄂省监理官专门下发札文，志在得到省内规费收支的真相。<sup>⑥</sup> 粤省监理官且盯住省内官银钱号的发行规模及盈余、规费等收入。<sup>⑦</sup> 川省监理官到省后，也将清查省内库存银两作为入手办法。<sup>⑧</sup> 皖省监理官鄂芳等抓住省内藩库、筹饷局、牙厘局、支应局、铜元局、坐贾局、烟捐局等重要机构，制定了核查计划。<sup>⑨</sup> 在各省监理官展开督促清查省内财政的过程中，度支部提示核查重点，意在从整体上把握省内财政真相。<sup>⑩</sup>

各省监理官职责，主要体现在督责造送该省出入款项详细报告册等四个方面。<sup>⑪</sup> 监理官必须亲往或派员至各衙门局所巡视查核，上报出入各款及一切经费，遇有延误、欺饰者必须请求参处。但是，当日自司道以至州县，皆沾润各项规费和陋规，否则不足以赡养身家，因而滋生的阻挠越来越多，他们“多持督抚为护符，以故命令不行，辄生阻力”。<sup>⑫</sup> 阻力来源有多种，其中，居于一省财政枢纽的布政使是敷衍抵制财政清理的关键人物，由其引发的矛盾纠葛也尤为突出。

布政使暗中抵制和敷衍督查财政的原因比较多，维护本省官场利益恐怕是一个要因，这与

- ① 《抉出库款历年纠葛之隐情》，《申报》1909年8月9日，第2张第2版；《集议清理财政办法》，《北洋官报》第2162册，宣统元年六月三十日，第12页；等等。
- ② 《浙省监理财政官致各地方团体书》，《申报》1909年8月21日，第1张第4—5版。
- ③ 《江督张札飭各属遵照监理财政官拟定清理财政办法六条办理文（附办法）》，《北洋官报》第2211册，宣统元年八月二十日，第6—8页；等等。
- ④ 《调查江北官场规费》，《北洋官报》第2212册，宣统元年八月二十一日，第11页。
- ⑤ 《清查财政之起点》，《北洋官报》第2165册，宣统元年七月初三日，第12页；《鄂省清查财政之起点》，《申报》1909年8月8日，第2张第2版；等等。
- ⑥ 《监理官清查财政情形》，《清查局署规费》，《北洋官报》第2181册，宣统元年七月十九日，第12页。
- ⑦ 《定期盘查官银钱局》，《北洋官报》第2212册，宣统元年八月二十一日，第11—12页。
- ⑧ 《四川总督赵尔巽奏查明光绪三十四年分岁出入总数并上年清理财政情形折》，《政治官报》第865号，宣统二年二月十九日，第8—10页。
- ⑨ 《清理财政官办事手续》，《申报》1909年8月18日，第2张第2版。
- ⑩ 《度支部颁发调查各省岁出入款目单》，《申报》1909年8月21日，第1张第4版等报道。
- ⑪ 胡钧：《中国财政史讲义》，上海：商务印书馆，1920年，第392—394页。
- ⑫ 《设立审计院意见书》，民国初年稿本，无页码。

本省督抚的立场比较接近。清理财政期间，有影响的督抚彼此致函，即透露出自己对清查财政的担忧。粤督张人骏的忧惧更为明显，他担心省内假如将实实在在的外销款项和盘托出的话，“恐将来或有棘手”。<sup>①</sup>督抚这种心态，资政院预算股股员长刘泽熙随后给予证实，“地方政府蓄积有款，惟恐中央政府所知，必设法以弥其隙。举一实例：近日某省藩库、运库有款六十余万，某督竟在咨议局宣言：‘此款若不作为公债抵款，恐为部所提拨。’是非独视为某省财政，且直视为某督之财政也”。<sup>②</sup>职是之故，很多藩司隐持督抚意图，辄生阻挠风波，这就是监理官面临的主要挑战。监理官赴省后不久，《大公报》“社说”即对此对峙之局有较为精彩的分析：

监理官之出京也，如受命出征；其到省也，如骁将以孤身当敌，深入险境，求向导而莫得，进退失据，遂无往而不为敌人所暗算……上自督抚司道，下至府厅州县，以利害关系之原因，遂成狼狈相依之势，弥封掩饰，掩耳盗铃，但求各保利权无事过为挑剔，习惯相沿，非一朝一夕之故矣。今一旦清理财政，派监理官专司其事，自各省官吏一方面观之，固不谓为国家之清理财政，而直谓为私人之让渡权利也……势必督抚授意于司道，司道授意于府厅，府厅授意于州县，如用兵者四面设伏，专俟监理官之至，以逸待劳，以主制客。<sup>③</sup>

面对易遭外省官员排斥的现实，监理官们自然十分小心，熊希龄曾致函载泽，表达了在省监理财政所抱具的心态：“清理财政本为众怨所归，监理官等在此办事，谨慎和平，尚不免于疑忌，故一切兢兢业业，时凛（懍）临渊履冰之惧，不敢稍有大意也。”<sup>④</sup>监理官遇到阻力时，往往选择向度支部密报在省遭遇的冤屈和办事之难，宣统二年春节前后，监理官一度非常密集地发送这类密电，该部增加二员加紧接收处理。形势严峻，该部不得不将此纠葛上达天听，以求朝廷力挺监理官，破除奸蠹丛生的局面。监理官的密电中，矛头指向藩司一类官员更多一些，度支部清醒地认识到，各省藩司成为督查财政最为麻烦的抵制者。<sup>⑤</sup>从《大公报》、《申报》和《盛京时报》三份较为密切关注时事的报纸报道来看，监理官与督抚、藩司、监察御史以及省内关道等均有产生冲突纠葛的情况。其中，藩司因抵制敷衍而导致与监理官发生争执的情形最为普遍，诸如江宁藩司樊增祥与监理官管象颐、甘肃藩司毛庆蕃与正监理官刘次源、贵州藩司文征与正监理官彭谷孙、河南藩司朱寿鏞与监理官唐瑞铜、浙江藩司颜钟骥与监理官王清穆、湖北藩司高凌霨与监理官程利川等，其余尚有数省藩司与监理官发生不和谐的牴牾，几乎均被度支部侦知。<sup>⑥</sup>监理官与督抚也有直接发生冲突的情形，主要有河南巡抚吴重熹与该省监理官唐瑞

① 《各省清理财政问题》，《申报》1909年2月25日，第2张第2—3版。

② 《资政院预算股股员长刘君泽熙审查预算演词》，高凌霄、胡为楷：《中国预算要略》，京师门框胡同裕源石印局清末刻本，第2页。

③ 《论咨议局当为监理官之后援》，《大公报》1909年8月3日，第1张第2版。

④ 熊希龄：《就改革财政事上度支部尚书泽公爷禀稿》，周秋光编：《熊希龄集》第2册，长沙：湖南人民出版社，2008年，第244页。

⑤ 《度支部密电所之忙碌》，《大公报》1910年6月3日，第2张第1版等；《度支部奏甘肃藩司玩误要政据实纠参折》，《政治官报》第774号，宣统元年十一月初九日，第7页；《会商添派总管监理财政大臣》，《盛京时报》1910年1月11日，第2版。

⑥ 《江南财政监理官辞职原因》，《申报》1909年12月5日，第1张第4版；《毛庆蕃革职原因》，《申报》1909年12月20日，第1张第3版；《彭监理官电请回京》，《大公报》1909年12月16日，第1张第4版；《度支部将来之参折》，《大公报》1910年1月5日，第1张第4版；《浙藩司去任之预备》，《申报》1910年7月26日，第1张后幅第3版；《鄂藩与监理官之小冲突》，《申报》1911年2月6日，第1张后幅第2版（报道中所说“马方伯”，据查实系护理布政使高凌霨，报道疑误）；《度支部奏参某省监司》，《大公报》1910年2月28日，第1张第4版。

铜、陕甘总督长庚与监理官刘次源、湖广总督瑞澂与监理官程利川、云贵总督李经羲与监理官奎隆等。<sup>①</sup> 这些阻挠行动，主要表现在敷衍抵制清查行动、核减预算收支以及冗员裁撤，延迟各类收支造报，咨议局取代清理财政局越位审核等各个方面。

清廷对于监理官遭遇的各种抵制，十分警惕。当这类彼此攻讦的消息传到京师，清廷立即颁下廷寄，警告督抚司道和监理官彼此和衷共济，“清理财政为宪政之最要机关，务宜合（和）衷共济，以底于成。现各督抚、监理官，多有互相攻讦，意见不合，嗣后如再有督抚阻碍监理官之清查及监理官侵越督抚之权限情事，一经查实，即行从严参处！”<sup>②</sup> 这道廷寄颁下不久，钦使与各省藩司等官员的纠葛依然不绝，恰好度支部根据监理官密电，奏参甘肃布政使毛庆蕃，列出其玩误要政的主要表现，并希望杀一儆百。<sup>③</sup> 清廷痛下决心，对明目张胆阻挠抵制清查行动的甘肃藩司毛庆蕃彻查，这种彻查力度显然是空前的：直接将其革职处理，“以为贻误宪政者戒！”<sup>④</sup> 这份谕旨被各省官报转载，给玩误清理财政的藩司等官员一个相当深刻的警示。广西巡抚即严令本省官员，必须严格遵限办理各月报告册和光绪三十四年全年报告册，切实注意送局送部的时间，不得违规，“勿稍迟逾，重蹈覆辙，切切，特札”。<sup>⑤</sup> 毛庆蕃被革职的谕旨传出后，江西藩司刘春霖受到极大震动，报界访事员注意到，他一改拖沓旧习，囑令有关机构加快上报册籍的办理进度。<sup>⑥</sup> 度支部及时声援巡查各省的监理官：“现在甘藩顽视清理财政，已由部参劾革职，嗣后各省大吏如再有阻挠清理财政者，应即电部检举，援例奏参！”<sup>⑦</sup> 大部分省份由此出现新的气象，媒体亦注意到：“自甘藩毛庆蕃氏以迟误落职，而各省财政局之耳目始为之一耸，监理官之权力亦为之一伸。由是切实调查，悉心整顿，为全国预算决算之预备，厘订地方税国家税之根本，其关系于宪政前途者至大，今特其发轫焉耳！”<sup>⑧</sup>

自此以后，外销隐匿之款的监理，各类收支款目的造报逐渐走上正规。就外销款项而言，既有研究已经比较清晰地揭示出外省匿报款项占各省总收入的大致比例和概貌，此处不作展论。<sup>⑨</sup> 各省清查的完整性和彻底性或许值得进一步讨论，但就宣统二年底各省上报的财政说明书而言，大部分省份的匿报之款基本上得以厘剔，审慎参阅当日印制的各省财政说明书后，吾人感觉钱粮地丁和关税、盐税等门类，匿报之款目相对较少，传统农业税项附加的各种收款名目，报部者也并不算多；而财政意义突出的厘金类、杂税收入等门类，未报部款项却很多，部分省份甚至达到 100%。

这次大规模巡查财政行动中，规费、陋规一类的清查，有程度不同的进展，部分省份的财

① 《京师近事》，《申报》1909年9月8日，第1张第6版；《度支部与监理官之电商》，《申报》1910年1月29日，第1张第5版；《鄂督与财政监理官龉龂》，《申报》1910年8月2日，第1张第4版；《彻查滇省预算之虚糜》，《申报》1911年8月5日，第1张第5版。

② 《颁发各省督抚监理官之廷寄》，《盛京时报》1909年9月10日，第2版。

③ 《度支部奏甘肃藩司玩误要政据实纠参折》，《政治官报》第774号，宣统元年十一月初九日，第7—8页。

④ 《宣统政纪》第25卷，《清实录》第60册，北京：中华书局，1987年影印本，第468页。

⑤ 《抚部院恭录电传上谕度支部奏甘肃藩司毛庆蕃（蕃）于藩库款项不盘查造报贻误即行革职缘由分行遵照文》，《广西官报》第48期，宣统元年十一月二十一日，第221页。

⑥ 《藩署办理报告之忙碌》，《申报》1910年1月2日，第1张后幅第3版。

⑦ 《电飭检举阻挠财政者》，《大公报》1909年12月22日，第1张第4版。

⑧ 《一年内政府与国民之大举动》，《申报》1910年1月29日，第1张第3版。

⑨ 外销之款的清查概貌，参见刘增合：《清季中央对外省的财政清查》，《近代史研究》2011年第6期，第112—119页。

政说明书明确列出该省的陋规、规费收入项目,例如河南省清查出来的陋规、规费名目有:各处节敬、门包门随、节敬随封、节寿外费、三节赏项、漕规、忙规、乾修、各项委员差费、查监公费、勘灾各费、到任各费、交代各费、议漕赏漕各费等。<sup>①</sup>贵州省也基本摸清楚本省规费名目征收的种类和方法,以田赋地丁为例,主要包括上下忙加价、各地加平、浮收尾数、征收折改、催收、监收、设柜、包收、粮头、垫缴、变价批解等各类规费款目及其额度。<sup>②</sup>这类中央财政机构未能掌握的款项,其数额多寡,各省并不均衡,与正款规模相比,显然不可低估。历经一年之久,各省清理财政第一个阶段宣告结束,清查造报财政收支款目、核查挖掘隐匿款项的任务大致完成。

接下来的监督检查事项更为紧迫,造报下一年度的收支预算报告册、编订本省财政沿革利弊说明书、划分国家税和地方税报告册以及改良本省财政收支制度,仍是监理官们极为繁重的工作。监理官在省期间,度支部对改良财政收支极为重视,专门向各省督抚和监理官发出指示,部署工作进展。<sup>③</sup>既往的研究中,监理官主持的财政旧制改良问题,实际上尚未得到充分的研究。限于篇幅,本文难以全面揭示旧制改革的全貌,着重注意40余位钦派监理官在这方面作出了重要贡献。这些改制举措包括各个方面,税项款目名称的统一化,收支制度的改良化,国地两税划分的初步尝试等。这些财政改良的主张大多体现在各省清理财政局编订的财政说明书中,或专章呈现,或夹杂铺陈,内容尤为丰富。<sup>④</sup>监理官和清理财政局官员殚精竭虑,所有财政改制的理念体现出追摹日本、英美等西方国家的特点,尤其对各省征税机构错乱、官俸与公费、局所归并、例案制度、起运留存制度、解饷协饷制度等旧式财政制度中的关键问题,提出了切中肯綮的改革主张。<sup>⑤</sup>东三省监理官熊希龄和直隶监理官刘世珩两位提出的改革主张,诸如停免奏销之举,另订新章及会计册式,改革传统的簿记做法,仿照西方会计制度,建立新的核算统计

① 河南省清理财政局编:《河南财政说明书勘误表》,清末刻本,第10—13页。

② 贵州省清理财政局编:《贵州财政沿革利弊说明书》第1册,田赋部之一,清末铅印本,第二节“各论”,无页码。

③ 《为筹划统一财政及改良收支章程事往来电》,《广西官报》第53期,宣统二年一月二十五日,第258页。

④ 例如,《广西财政沿革利弊说明书》围绕“部例兴革、省章兴革”展开讨论(参见第13卷“结论”,清末铅印本,第19—32页)。《陕西清理财政说明书》则依据西方财政收支理论,提出改良收支制度,划分两税,财政统一与国库统一结合,四柱清册改良办法等建议(参见“后序”,清末铅印本,第1—2页)。《直隶清理财政局说明书》在田赋改良方面,介绍改良田赋征收的第一期和第二期办法,提出改良中国税政机构和税契征收办法,仿照不动产登记法,以滞纳金取代民欠法,裁去缓征之例,改良税款使用中的会计名目等主张(参见第1册第1编“田赋”,清末铅印本,第7—23页,第3册第7页等)。《山西全省财政说明书》从六个方面建议对各类复杂的款目进行改良,从六个方面论证财政收支程序、记账方式的改良(参见第1编“总论”,清末铅印本,第8—10页)。《贵州省财政说明书》依据日本和西方的税制理论,提出田赋改良办法,例如清丈田亩,增加田赋收入;划一征收货币单位,去掉陋规;确定租税以革混淆;征税要委任地方自治团体,铲除需索陋规等弊端;暂拟随征公费,杜绝浮收之弊等(参见该书“田赋部之三”第3节“结论”,清末铅印本,无页码)。《浙江财政说明书》提出改良会计名目,删减名不副实的款目,统一到地丁中去,统收统解;改用银元征收和解款,删除耗羨等名目(参见该书“岁入门”第二类“收款”第一款“田赋”)。《广东财政说明书》改良弊端的几个建议:优给州县公费,裁节糜费,核定书吏名额酌给薪资,裁粮差而任里正,确定税率改良串票等(参见该书第2卷“岁入门”第一类“田赋上”,第15—20页)。各省编订的财政说明书几乎均有各种改良财政收支制度的建议,此处不作赘述。

⑤ 《直隶监理官刘参议陆主政上度支部清理财政说帖》,《申报》1910年3月26日,第1张第3版,29日第1张第3版,4月4日第1张第2版,6日第1张第3版等。

和记账制度，删减财政例案以及改良收支制度等，在当时所有财政监理官中贡献尤著，也非常接近西方近代理财制度的真谛，<sup>①</sup> 这些主张极大影响了度支部的决策，使得该部对全国各省财政收支改革进程给予充分关注。

#### 四、监理成效与制度缺陷

晚清财政走出传统、迈向近代是一个庞大的“破局”工程，是制度、环境、各类机构、社会主体、社会观念等各种力量的合力作用。恩格斯 19 世纪后期曾提出历史演进合力论观点，<sup>②</sup> 2002 年麻省理工学院经济学教授埃西姆格鲁（Daron Acemoglu）又提出制度变迁中“冲突论”看法。<sup>③</sup> 这使我们认识到，清季财政转型也是一个诸类因素“合力”综合影响的结果，是各类“冲突”彼此较量的一种历史进境。其中，清廷派遣监理官对外省财政进行监理和督查，强力介入外省现行的权力体系，矫正旧式财政制度的脱序运作，的确是一种左右社会转型的强势因素。正是这种强势因素的介入，无序财政乱象才基本宣告结束，近代财政雏形得以崭新蕴生。

诚然，清廷派官赴各省监理督查财政的动机并非追求“财政近代化”那样简单，这种监理财政安排有中央财政集权的考虑，挖掘外销财政以达到国家财政纾困的目的也暗含其中。撇开其复杂动机不论，单就 1909 年至 1911 年上半年的驻省监理督查行动的整体效果来看，就非常值得讨论，可以说它与清季财政制度“破旧局、立新规”的成效密不可分。

监理效果之一，是财政纾困目标虽未完成，但国家财政规模的真相却较大限度得以呈现。咸同以降，随着外销财政形态逐步形成，各省内部大量的收支款项不为户部所知，清廷掌握的奏销财政规模，数十年间变化不大。自咸同之际的每年六七千万两递增至光绪三十年后宪政改革初期的 1 亿余两，<sup>④</sup> 每年递增率约为 4%。但经数十位监理官督责各省清理财政局官员殚精竭虑地挖掘，清查出来的款项高达 2.4 亿两，经资政院审核后，更高达 3 亿两，<sup>⑤</sup> 这期间的每年“递增率”高达 140%—200%，这样的“递增”极不正常，真相只有一个，那就是各省匿报之款较大限度地逐一上报。诚然，各省核查的程度，因各种因素限制，或有一定的差别，个别省份可能仍有匿存之款，但大致可以认定外销款项基本被厘剔上报。国家财政规模非常规“递增”引起了很多人的惊讶，广西监理官对于这一财政清查结果体会较深，他认为，清理财政行动的规模、深入程度和清理效果是清代开国以来所罕见的，监理官派官人数之多，耗费的监理经费之大，也是空前的。<sup>⑥</sup> 浙江财政监理官在督导编制财政说明书过程中，感觉到国家财政总量较之清初、乾隆至道光年间以及光绪中叶三个时段均有大幅度扩张，分别是清初的 16 倍、乾隆至道光时代的 5 倍和光绪中叶的 2 倍，年度财政规模显然有极为显著的增加。<sup>⑦</sup> 财政规模真相虽不一

① 熊希龄：《上督抚两帅整理财政书》，《熊希龄先生遗稿》第 5 册，上海：上海书店出版社，1998 年，第 4097—4101 页；《抚部院准度支部咨本部核定直隶监理官刘世珩条陈清理财政改良收支办法咨咨备查缘由分行司（局）遵照文（附件一）》，《广西官报》第 63 期，宣统二年四月初七日，第 330—333 页。

② 参见《马克思恩格斯选集》第 4 卷，北京：人民出版社，2012 年，第 604—606 页。

③ 孙圣民、徐晓曼：《经济史中制度变迁研究三种范式的比较分析》，《文史哲》2008 年第 5 期，第 152—153 页。

④ 吴廷燮：《清财政考略》，出版地不详，1914 年铅印本，第 18—19 页；H. B. Morse, *The Trade and Administration of the Chinese Empire*, Kelly and Walsh, Ltd., Shanghai, 1908, p. 115.

⑤ 刘锦藻：《清朝续文献通考》（一），杭州：浙江古籍出版社，1988 年，第 8231—8249 页。

⑥ 广西清理财政局编订：《广西财政沿革利弊说明书》第 13 卷，第 27 页。

⑦ 王清穆：《会计学要论序》，钱应清：《会计学要论》，浙江官报兼印刷局宣统三年七月铅印本，第 1 页。

定完全得以揭示，但基本上达到了清廷核查外省财政的初衷，这为国家确立西式预算制度奠定了重要基础。值得注意的是，从表面上看，挖掘出如此巨大的外销款项，意味着财政纾困目标完成了，可以名正言顺地回收到国家层面。但是，随后各省财政预算方案的编制，因配合清廷新政改革四面出击的国策，练兵、教育、司法等各方财政支出款目庞大，回收中央的意图并不现实，纾困目的实际上并未达成。

监理效果之二，是国家财政实现了由紊乱无序到规范有序的转变。监理官赴省督查之前，朝野中外对国内财政紊乱无序有很多尖锐的批评。关注时事的读书人讥讽国内财政是一个“账目混乱的大公司”；<sup>①</sup> 宪政编查馆也注意到行省财政机构不统一的实情，“管钥之任，既散属于诸州，金谷之供不全输于左藏”。<sup>②</sup> 英国浸礼会传教士李提摩太以西方国家有序预算制度，来反衬中国财政混乱难理的现实，令人发醒。<sup>③</sup> 日本学者更有中国是“二十一国”混杂体的感叹。<sup>④</sup> 然而，历经三年的财政清理，旧式财政的混乱无序却逐步转变为收支清晰的新财政雏形。

这种新变化，督抚、度支部官员、宪政巡视员、民国初年的财政专家均有积极中肯的褒评。宣统二年秋冬之交，浙江巡抚增韫对新财政格局的体会既颇感欣慰又充满担心，他认为，财政底盘未清理之前，最大缺陷是紊乱不堪，而清理之后则“病在困乏”。<sup>⑤</sup> 这至少说明国内财政紊乱脱序局面已经结束。度支部官员认为，各部各省用款的秩序已经得到确立，外销和规费亦多数得以造报。<sup>⑥</sup> 宪政巡视员陆宗舆等考察巡视后，对清理财政成绩予以褒评，各省财政“自设监理官后，爬梳整理，渐有眉目”。<sup>⑦</sup> 民国肇立不久，官员对清季监理官监理财政成绩也相当肯定，他认为，清季财政紊乱达到极点，而“自有各省财政监理官之设，眉目始清”。<sup>⑧</sup> 熟知国内财政情势的胡钧对清季监理官的核查成效更为认可，“外销凌乱无序之陋规毫发毕现，藏获锱铢皆见公牍”，他甚至认为，晚清三十余年间的财政变动之巨大“不可谓非亘古未有之奇观也”。<sup>⑨</sup> 上述说辞虽有夸大成分，但亦体现出这一“亘古未有之奇观”，与清廷派官作艰难监理有十分密切的联系。

监理效果之三，是制度改革的破局工程取得重大成就，为走向近代预算制度铺垫了基础。近代西方国家预算制度的一个明显特征，是将国家财政划分为中央财政和地方财政，分别由国家税和地方税的收入来加以支撑，不论是贯彻积极财政还是稳健财政政策，其预算制度的基础便是中央财政收支与地方财政收支概不牵混。中国历朝并无这样的“国地财政”架构，清代财政更未严格区分，正如度支部所见，中国的财政收支历朝历代并未有意划分为西方式的国家财政和地方财政，在税项方面，即便是“汉之‘上计’，唐之‘上供’、‘留州’，但于支出时区别

① 阙名：《论财政混淆》，杜翰藩编：《光绪财政通纂》卷51，第28页。

② 《宪政编查馆奏遵办民政财政统计编订表式酌举例要折并单四件》，第1页。

③ 李提摩太：《论理财宜清厘款目》，杜翰藩编：《光绪财政通纂》卷52，第1—2页。

④ 日本东邦协会编纂：《中国财政纪略》，吴铭译，上海：广智书局，1902年，第1页。

⑤ 《浙江巡抚奏条理财事宜折》，中国第一历史档案馆藏，会议政务处全宗，财政914—8345。

⑥ 《度支部奏试办宣统四年全国预算缮表呈览并沥陈办理情形折》，《内阁官报》（51），台北：文海出版社，1965年影印本，第300页。

⑦ 《宪政编查馆奏派员考察宪政事竣回京谨将各省筹备情形据实陈折》，《政治官报》第1126号，宣统二年十一月十四日，第9页。

⑧ 《设立审计院意见书》，无页码。

⑨ 胡钧：《中国财政史讲义》，第338—339页。



用途，未尝于收入时划分税项”。<sup>①</sup>湖广总督瑞澂的看法与度支部并无差别：“查中国财政，无论何项征收，向只按款定名，就款支用，并无国家、地方之分。”<sup>②</sup>上述高官所见，显示出中国传统王朝财政迥异于西方财政国地两分的事实。

监理官为铺垫预算制度的基础，统率局员对本省各类税项、捐项、杂收入等，根据用途、数额等情况，全盘借鉴日本、欧美国家的税制标准，分别划分国家税、地方税，这项工作由于牵扯成千上万种收入款目，厘定税制的标准一再调整，税项属性又一再斟酌，可谓筚路蓝缕，厥功至伟。<sup>③</sup>这些划分两税的主张在各省财政说明书中逐一列示，自清查开始迄于清亡，虽未形成统一的国家标准，但至少创造了近代税制的雏形。宣统三年和翌年国家预算创制的过程中，监理官继续在各省鼎力督办，得以出色地完成编纂；为了新式预算在各省顺利推行，监理官在督查督抚维持预算、严明财政纪律方面，更是不遗余力。这些努力为民初再度尝试推进国地两税划分和实施预算制度打下了基础。

清季中央财政监理制度推行的过程中，各种牵制因素十分复杂，既有正面牵引力量，又有众多的负面因子，多种因素交互影响，制约着这一新式制度的运作成效。度支部尚书载泽等人的鼎力领导是一种积极的牵引力量。在五大臣宪政考察结束后，载泽、绍英、晏安澜、杨寿枏等度支部高官，受日本和欧美财政制度的感召，希望尽快改变现状；其周围又聚集了曾留学国外的各类精英或熟悉域外先进制度的贤能之辈，如驻英公使汪大燮，出洋考察宪政的重要成员熊希龄、杨道霖，留学日本的屈蟠等，这些精通中外财政的官员筹划了宣统年间清理财政和监理制度的框架。度支部清理财政处总办杨寿枏对此有着清晰的擘画：“余定清理财政程序，期以六年竣事。第一年调查全国财政，令各省造送财政说明书（民国初年曾付印）；第二年试办各省预算，令财政统一于藩司；第三年试办全国预算，划分国家税、地方税；第四年实行预算，办理决算；第五年施行会计法、金库制度；第六年各省设立财政司。自此事权统一，法制严明，使全国财政如辐在毂，如网在纲，度支部通盘筹划，调剂盈虚，而清理之事毕矣。”<sup>④</sup>上述宏伟的改制破局计划中，居于枢纽位置、沟通内外的正是中央监理制度中的监理官群体，在敷衍惰性成习的社会背景下，上述每一步计划的落实，财政监理官的督催事工不可或缺，自始至终是一种关键因素。

财政改制计划虽然宏伟周密，但推行过程却纠葛不断，这就涉及监理制度运作过程中诸多负面因子的牵制作用。这类负面因子既有旧制度的惰性，督抚司道固守畛域的倾向，某些枢臣偏顾外省督抚利益而时有掣肘，又有清廷新政全面改革而导致国家财力空前紧张，官衙公费改革滞后拖延，更有内外官制改革迟早不一的负面影响等。牵制这一制度运作的负面因子，能量不可小觑，这类牵制性因素实际上限制着清季财政转型的进程，也严重制约了监理制度的成效。当然，正面和负面影响因子之外，监理制度在设计上又存在着致命的缺陷。

缺陷之一是监理官员在参劾和罢黜贪官劣员方面，权力严重不足，对省内官员的威慑力和复杂形势的掌控力并未在制度框架内加以规划，这直接导致各省冗官冗费难以核减，省财政支

① 《度支部奏试办全国预算拟定暂行章程并主管预算各衙门事项折（并单三件）》，《政治官报》第1184号，宣统三年一月二十日，第6—7页。

② 《湖广总督瑞澂奏四年预算岁入表册赶办齐全折》，《政治官报》第1283号，宣统三年五月初一日，第11—12页。

③ 详见刘增合：《制度嫁接：西方税制与清季国地两税划分》，《中山大学学报》2008年第5期。

④ 杨寿枏：《苓泉居士自订年谱》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》续编第164号，台北：文海出版社，1974年，第30页。

出不可能作大规模压缩，“纾困”的目标成为泡影。江西副理官张润谱发现，本省绅商兴建南浔铁路出资高达200万两，但寸路未成，银两已经所剩无几，“大概全是开支了乾薪和夫马费”。他观察到，赣抚公署总文案陆长佑兼有的职务五花八门，诸如巡警道、调查局、统计局、财政局等兼差，那么，收入上既领总文案公费，又分别支领各项夫马费，被世人视为“身挂六国相印”；又如学务公所提学使林开基是福建人，公所中的委员、职员九成以上均为福建人，其中不免有滥竽充数之辈，兼差现象以及吃空饷的事实比比皆是，省内局所和衙署均程度不同存在臃肿庞大、人浮于事的弊端。张润谱大胆假设说，如果监理官权限再大一些，可以执行对赣省行政大幅度改革，尤其是对冗员冗费大加清理，将会节省出数量庞大的行政开支。<sup>①</sup>但是，限于清廷授权的范围，监理官不可能纠正此弊，导致清理后的省财政依然存在不小的虚耗和浪费。

缺陷之二，从监理制度整体上看，各类监督检查行为由中央各部分别奏请实行，内部缺少整合统一，各部门巡官职权授受不一，各自为政，官衔品级各异，督查做法欠缺沟通，因而形成监督检查的整体压力。农工商部、邮传部、学部、陆军部、度支部等各有督查官员在省，各领一方宝剑，叱咤于各自领域，且各有督查监理的指标，由此导致了十羊九牧的混乱局面。这些巡查行动中，只有财政监理活动自始至终得到清廷的高度关注，但在外省官员抵触督查的现实面前，监理官却面临着监督检查范围狭界定、吏治整饬权限方面的严重不足，缺乏制度层面的整体规划，因而面临着制度残缺的窘境。这种窘境不应该由监理官们直接承当，清廷作为始作俑者，更须承受其直接后果。

历史演进的步履迟速不一，但总是以新陈代谢为特征。历史兴衰本身虽然重要，但更重要的是挖掘政权荣枯背后透示的历史经验和人类智慧。恩格斯提出的“历史合力论”以及埃西姆格鲁阐发的“冲突论”虽然视界不一，但却对学人研究清末监理制度的破局与纾困问题饶有启迪。这两种理论视角既可让我们远观古代中国演进的节奏，又能近窥晚近历史迈进的步幅，更可以针对当代治国理政实践启发智慧，规避偏差。清季财政监理制度的勾稽梳理，正好可以察古鉴今，见微知著，为新陈代谢这一历史规律的深入理解增添一种鲜活别致的解读。

〔作者刘增合，暨南大学历史系近代中国研究中心教授。广州 510632〕

（责任编辑：荣维木 吴四伍 责任编审：路育松）

<sup>①</sup> 参见张润谱：《清末清理财政的回忆》，全国政协文史资料委员会编：《文史资料存稿选编·晚清、北洋》上册，第45页。

headresses in the middle and late Tang Dynasty. In short, the changing styles of headwear reflect the political evolution of the Tang Dynasty.

**Bail-Out and Breakthrough: A Study of the System of Financial Supervision at the End of the Qing Dynasty** Liu Zenghe(45)

Army discipline and the performance of local officials in the regions were commonly inspected by imperial commissioners on patrol in the Qing dynasty. In the New Administration of the last years of the Qing, in order to pressure provincial authorities into implementing reform measures, the imperial government gradually turned patrolling activity from a case-by-case inspection into regular supervision, sending comptrollers to each province to clean up finances in a striking reform move. However, it was difficult to ensure the authority of the comptrollers once out of the capital. Even though their official ranks were raised, the actual delegation of power was problematic. As a group, they managed to overcome the resistance of local officials and the inertia of the old system, basically succeeding in their goal of checking and reporting on provincial finances and setting up an up-to-date budget system. Although the late Qing system of financial supervision achieved noteworthy results, it was hampered by its own shortcomings and was thus unable to retrieve the financial situation. But there are lessons to be learned from this experience.

**A Rebuttal of the Theory that Chiang Kai-Shek Let the Long March Succeed on Purpose** Lu Yi(63)

Late in the fifth “encirclement campaign,” Chiang Kai-Shek used the strategy of “forcing the Red Army to abandon its base” to force the Red Army to move westward. This looked as if Chiang was deliberately letting the Red Army go at the time while actually setting a trap to catch them later. After the Red Army had fought its way out of the encirclement, Chiang exculpated himself, writing in his diary that “this is a great opportunity for the campaign to succeed.” He mobilized his troops frequently and urged them on, hoping to destroy the Red Army by blockading their entry into Guizhou at numerous points. Before and after the Red Army entered Guizhou, Chiang did indeed start to consider a two-pronged strategy of tracking down the Communists while unifying the Southwest, “killing two birds with one stone”. He stuck to his policy of pursuing and blockading the Red Army and was obsessed with wiping them out, so had no intention of driving them into Sichuan. After the Red Army crossed the Jinsha River, Chiang confided his fury to his diary, writing that this was the greatest humiliation of his military life. Therefore, although some of Chiang’s decisions did objectively help the Red Army break out of the encirclement, one cannot reverse cause and effect and say that he intended to let the Red Army go. It is thus unreasonable to argue that although Chiang ultimately took advantage of the opportunity afforded by the encirclement campaign to unify the Southwest, he had all along allowed the Red Army to move westward for this reason. For him, pursuit of the Red Army always held pride of place; he bitterly regretted his failure, and the unification of the Southwest region was simply an attempt to console himself.

**The American Propaganda Image of China in the Pacific War** Wang Ruiheng(80)

During the Pacific War, the U. S. government propaganda agency, the Office of War