

清季中央对外省的财政清查^{*}

刘增合

内容提要 宣统年间,清廷实行中央财政集权,制定了强行核查外省财政的政策,通过向各省派遣财政监理官和设立清理财政局,全面清查外销、陋规等匿报之款。外省督抚司道面对强力核查的压力,由抵触敷衍逐步趋向奉令配合。监理官在克服各种阻力后,督责各省限时清查,全面上报。大规模清查的结果显示,各省隐匿之款绝大部分上报,财政总量大大超过以往。清查财政的行动虽具有重大意义,然而持续效果却受到各种制度改革缺陷的影响,近代预算制度的建立尚须经受各种考验。

关键词 财政清查 财政监理官 度支部 督抚藩司

清代末期,国家财政制度变动最重要的前提,是宣统年间度支部针对外省的财政清查,这一行动成为连接旧式财政与新式财政的关键点。学界对清季财政清查问题屡有涉及^①,但多未关注上层决策过程中的矛盾纠葛、具体核查过程中的主客矛盾细节,时人对核查成效的评价落差等亦未得到详尽揭示。这一声势浩大的行动既显示出王朝末期特有的内外失信、利益排拒态势,又反映了大规模财政整饬行动触动各方底线而导致或隐或显的抵触等复杂情态。本文避开既往的研究路径,由政治层面切入,具体而微地展示这一“财政事件”折射的各类面相,解读清季制度转换过程中的关键信息。

一、强行清查的决策

清代财政整饬是一个老问题。道、咸以前,清廷惩处奏销违纪,规范官员交代,厉行积亏清查,

* 本研究受暨南大学“中央高校基本科研业务费专项资金”、国家社科基金(11BZS048)、教育部社科基金(10YJA770032)、广东省社科基金(GD10CLS01)项目资助。

^① 史志宏等研究甲午之前的晚清财政时,即对外销财政规模有深入探讨,对清季外省财政核查的成效也有较多讨论,见史志宏、徐毅《晚清财政:1851—1894》(上海财经大学出版社2008年版,第239—272页);赵学军曾就“清理财政”的原因、始末及其反映出的中央与地方矛盾做过专门研究,见赵学军《清末的清理财政》(王晓秋、尚小明主编:《戊戌维新与清末新政》,北京大学出版社1998年版,第286—313页);周育民对财政清查的梗概以及地方财政的产生做过简略梳理,见周育民《晚清财政与社会变迁》(上海人民出版社2000年版,第412—415页);中学锋注意到清季财政清查决策的波折,并关注到度支部在清查财政中的枢纽地位,见中学锋《晚清财政支出政策研究》(中国人民大学出版社2006年版,第200—202页);周志初侧重探讨清季清理财政的背景、措施,并对整个清理财政的成效进行评价,见周志初《晚清财政经济研究》(齐鲁书社2002年版,第116—125页);陈锋近年研究注意到清理财政过程中遣派财政监理官及各省清理财政局造报财政清册和编制《财政说明书》等史实,对有关规章条例进行过详密探讨,见陈锋《清代财政政策与货币政策研究》(武汉大学出版社2008年版,第513—528页)。

均系整饬财政的要策。太平天国运动之后,户部依旧践行咸、同之前的旧规,注重回归奏销旧制、厉行亏空清查,某些具体做法上也显示出制度更张的特色。^① 光绪初叶以降,外销财政问题日益凸显。就文献所见,道光中叶以降,外省官员偶有将某些款项匿而不报、自收自支的倾向,时人称之为“外销”。^② 此后,这一现象愈发普遍。

“外销”是一个与“奏销”相对应的概念,户部将外省“匿报之款”称之为“外销”,它是指各省未经户部核销、备案的收支项目及银两。史志宏认为,“外销收支”是没有进入各省每年例行奏销的收入和支出,这部分财源并未经过户部监督和审计。^③ 外销财政是晚清中央与外省关系变化的焦点之一。推其由来,盖因户部恪守部例,鲜有变通,外省奏销时难以做到榘卯必合,常常在收支款项中划出相当部分,自收自用,并不报部。周育民即发现,在奏销制度十分严格的情况下,督抚只能采取向下级摊销的方式弥补支出,“隐匿地方收入,是督抚为避免户部干预而采取的主要方式”。^④ 这一观点与何烈所见大致相似,何氏亦认为,“外销”系外省“将支出经费,先自入款中扣出,根本不列入销册”。^⑤ 这一解释已洞见“外销”产生的主要原因。

咸、同以降,外省经办善后、洋务、海防等事业,在财权下移的背景下,未列入奏销的款项愈益繁多。户部认定外销款项是“各省例不应支,而事非得已者,辄于厘税收款提留济用”。^⑥ 这一说辞有两点值得注意:其一是这笔款项不应由各省自主支销,其二是各省或有迫不得已的苦衷。甲午之前江西巡抚德寿的奏报恰好说明了此点:“江西省岁需公用在厘金外销项下支给者,如每年冬春间分设粥厂,施济贫民……即户部所谓‘例不应支而事非得已’者也。既无闲款可提,不得不取给于厘金。”^⑦ 德寿所奏外销支出的范围十分广泛。不惟江西如此,各省大同小异,外销实为各省相当规模之财政资源。其具体规模,户部据外间传闻称,可以达到数倍于报部之数。^⑧ 究竟这一传闻是否确实,户部并未否认。多年以来,户部对此已有警觉,屡屡要求各省和盘托出。^⑨ 但是,谕令各省自行奏报的老办法往往得不到外省的积极响应,屡催罔应,往往使清查行动有名无实,户部对此并无更有效的办法。^⑩

光绪三十二年秋,户部改为度支部后,针对外省财政实况的清查思路开始发生重大转变,强力介入清查外省财政的决策也在这一时期得以制定。

这年冬天,御史赵炳麟提出制定预算制度、整理财政的建议。^⑪ 赵氏认为整理财政必须由度支部直接派员赴各省清查财政,编制详细的财政收支表册。谕旨令度支部研究后答复。首任度支部尚书溥颐覆奏基本上否决了赵炳麟的建议,提出了与赵氏不同的主张。关于财政清查,溥颐的办法是由部开列清单,各省按照清单赶紧奏销;未立案者,分别奏请立案;各省外销款项必须核实,防止

① 参见刘增合《光绪前期户部整顿财政中的规复旧制及其限度》,《中央研究院历史语言研究所集刊》第79本第2分,2008年6月,第235—300页。

② 袁英光、童浩整理点校:《李星沅日记》,中华书局1987年版,第373—374页。

③ 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》,第240页。

④ 周育民:《晚清财政与社会变迁》,第293页。

⑤ 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年版,第390页。

⑥ 朱寿朋:《光绪朝东华录》,中华书局1958年版,第4015页。

⑦ 德寿:《江西覆奏整顿厘金折》,《谕折汇存》,光绪二十四年四月十一日,第3252—3258页。

⑧ 《户部奏请各省厘税外销通飭具报折》,《集成报》第2册,中华书局1991年影印版,第1564—1566页。

⑨ 《户部奏为广东征收税差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严飭照额征收一律完解以重帑项折》,《户部奏稿》第1册,全国图书馆文献缩微复制中心2004年影印版,第482—483页;《户部片》,《户部奏稿》第2册,第635页;《户部具奏广东河垣造报含混据题改奏请飭严查折》,《户部奏稿》第4册,第1937—1940页。

⑩ 详细讨论旧式核查财政思路的问题,可参见刘增合《“财”与“政”:清季财政改制研究》,未刊书稿,第二章。

⑪ 《请制定预算决算表整理财政疏》,赵炳麟:《赵柏岩集》上册,广西人民出版社2001年版,第427—429页。

虚耗滥支等。至于赵氏由部派遣专员赴各省清查财政的建议,溥奏断然否决,理由是“各省款目繁多,急切调查,恐多遗漏,应俟各省稍事清厘,通盘筹定;倘有应行调查之件,再当随时派往”。^①

溥颐主张的清查办法实不具可行性。清查各省销案,核实各省外销等任务均须依赖各省督抚和部院大臣自觉执行谕旨规定。这一想法已为光绪中叶以来历次清查的教训所否决,根本不具实施之可能。这一推论,在两年后赵炳麟和载泽的奏章中均得到验证(详后)。^②

光绪三十三年春夏之交,作为考察宪政大臣之一的镇国公载泽出任度支部尚书,此后清查财政的思路逐步发生重大改变。载泽是深得慈禧宠信的满族亲贵,他在官场清望较高,时人私下品评亦可窥见一斑:“立心正大,尤能束身自好,断无苟且之行;所可惜者,局量稍偏,胆气稍差,然有此内美,已真正不可多得”;“心地稍好,没有习气,知外事局面”。^③除了实地考察感受西方政教制度之外,载泽还明显地受到不同人士的推动,这是影响他转换清查财政思路的重要因素。就文献所见,直接影响载泽和度支部堂官的关键人士有下述几位。

其一,汪大燮。汪为清季驻英公使,在载泽赴英考察宪政期间,负责接待和协助考察。汪氏对载泽的印象较好,在英期间,他与载泽几乎无话不谈^④,远非一般关系。汪氏向载泽建言,清查财政是新政改革的第一要义,各省倒账极为可怕,湖北、陕西已出现“空票”,将来清查相当棘手;中国危机的首要因素在财政,清理财政乃当今急务。归国后,载泽清理财政的思想即受到汪氏的影响。^⑤

其二,熊希龄。五大臣出洋考察宪政时,熊氏为端方考察团的重要随员,此番考察使其深悉西方财政制度运作的轨辙。载泽出任度支部尚书1个月,熊氏就国内财政整顿问题,专门上书载泽。函中所见,均系整理财政的纲领性问题,涉及中央集权与地方分权、分税制、国家与地方行政经费划分、奏销制度改革、清理财政积弊等。^⑥其余内容,均围绕着清查财政问题展开。鉴于后来的财政清查、统一财权、整顿盐政的举措与熊氏建白多有吻合,可知熊氏这次上书,对载泽理清财政思路不无影响。

其三,杨道霖。杨氏于光绪三十一年随载泽考察日本等国,旋任政治考察馆编译所官员,负责翻译考察宪政大臣带回的各类书籍。他编纂完成《日本统计类表要论》,凡12卷,20余万言。该书详细列出日本财政等12个类别的统计表格,各种财政统计表格,显示出日本理财制度的清晰和完善。^⑦杨道霖将该书送载泽批阅。^⑧这对有志于整顿国内财政的载泽来说,感触之深刻可想而知。

其四,屈蟠。留日学人。屈氏直接上书度支部,其内容即包括清查外省财政、举办印花税等诸多方面的建议。关于各省财政的清查,屈氏的分析尤为详细。^⑨

① 《度支部议奏预算决算表折》,国家图书馆分馆编选:《(清末)时事采新汇选》第13册,北京图书馆出版社2003年影印版,第9786—9791页。

② 《掌京畿道监察御史赵炳麟奏请统一财权整理国政折》,《政治官报》第233号,光绪三十四年五月二十三日,第5—7页;《绍英、载泽、陈邦瑞奏为清理财政宜先明定办法并将现在危难情形据实沥陈折》,中国第一历史档案馆藏(以下简称“一档馆”),会议政务处全宗,财政331。

③ 《汪康年师友书札》第1册,上海古籍出版社1986年版,第836—837、883页。

④ 载泽跟汪氏说,慈禧有黄金2000万两,这是庚子期间李莲英讲的事情。汪大燮虽然不太相信,但载泽一口咬定,语气不像有假。类似这种不易听到的消息,在汪、载二人中交谈,亦可显示其关系非同一般。参见《汪康年师友书札》第1册,第899页。

⑤ 《汪康年师友书札》第1册,第836—837、930—931、968、999、1004页。

⑥ 熊希龄:《上泽公论财政书》,《熊希龄先生遗稿》第5册,上海书店出版社1998年版,第4026—4035页。

⑦ 杨道霖:《日本统计类表要论》第3卷,宣统元年三月铅印本,第1—39页。

⑧ 杨道霖:《日本统计类表要论》,“序”,第1—2页。

⑨ 屈蟠:《屈主政上度支部论整顿财政书》,清末铅印单行本,第2—4页。

此外,留学日本者尚有数人也通过各种方式影响载泽。^①国内外讲求时务者不断向度支部呈报条陈,或藉报刊宣示政见,或私函剖论西方财政制度等。此类言行均属影响度支部决策的重要因素。

载泽主政度支部后,该部在清查财政思路上有一个转变的过程。

最初,按照宪政编查馆的要求,光绪三十三年二月度支部设立统计处,致力于对各省财政实况进行统计。但这项工作遇到了各省的敷衍,该部督促造报三令五申,各部各省依然未能造送齐备。^②十月,该部限期各省3个月办理完结,并表示,“如容报事件,仍循从前旧习,不实不尽,臣部惟有请旨派得力司员,分往调查”。^③由部派遣官员赴各省亲自调查,这不过是度支部威吓之辞,并不意味着它已经制定了相应的政策。这一核查方案,实际上在各省延搁下来。度支部曾有专函咨催各省依限造报^④,然而实际情况是外省司道并不清楚如何造报。山东调查局官员在调查过程中,既无调查表格,调查程序又欠规范^⑤;就连粤督张人骏对“地方费”的范围都不清楚^⑥,陈夔龙致端方的电文甚至认为,各省可按照往年奏销实数上报。^⑦看来,让各省自己呈报有关资料,必然混乱不堪,缺乏实效。这种情况,意味着度支部推行财政统计的努力仍不免堕入以往清查虎头蛇尾的窠臼。

光绪三十三年冬季,统计各省财政期间,署黑龙江巡抚程德全疏请改变整理财政的策略,建议清廷尽快清查外省财政,确立宪政基础。^⑧谕旨令会议政务处议奏,该处如何答复,目前不可得知。不过,第二年夏天针对赵炳麟统一财权的请求^⑨,政务处依然主张各省自查自清。^⑩由此可见,政务处的思路仍受传统办事习惯的制约。各省自查自报、度支部置身事外的办法,在当时实不具操作性,显示出政务处大臣对外省财政紊乱的症结仍缺乏清晰认识,甚至有故意偏袒京中各部和外省督抚的嫌疑(详后)。时至十一月,度支部不得不向朝廷奏报统计外省财政的工作毫无进展。该部认为,财政统计的阻力均来源于外省、各部固守一隅之利,“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尝无人”。^⑪据此可知,清查报销案、开展财政统计均已走入进退维谷的窘境。

度支部职责所系,自然不能因循下去。该部下决心推行另外一套强硬的财政清查路线,这条路线有别于政务处提出的各省自查自报办法,主张另起炉灶,强行介入各部各省的财政清查方案。这一举动主要包括起草《清理财政章程》和制定清理财政的六条办法两件事情。

首先,遵照宪政编查馆和资政院奏定九年预备立宪年度办事清单,度支部起草了《清理财政章程》。该部欲彻底摆脱各省因循敷衍的积习,其姿态也就空前“当真”,声言:财政如此艰窘,与其内外相互欺饰,坐而待困,还不如推心置腹,诚心相待。就本部而言,清查财政并非存心搜刮,“既往

① 孙宝暄:《忘山庐日记》下册,上海古籍出版社1983年版,第1093页;《刘次源部郎上度支部说帖》,《万国商业月报》第7期,清末铅印本,1908年10月;《侍御街裁缺通政使司通政使郭曾焘奏为敬陈管见折》,佚名:《奏疏便览》,清末铅印本,丁未年十月,“京师”,第23—25页;吕策:《财政要论》,清末油印本,第5页。

② 《度支部为奏设统计处请飭各衙门将出入款目造表送部折》,一档馆藏,会议政务处全宗,财政543—4324。

③ 《度支部奏为遵设统计处折》,《山东调查局公牍录要》下册,济南日报馆清末铅印本,第128—130页。

④ 《度支部为咨催统计事项赶速报部折》,一档馆藏,会议政务处全宗,财政275—127。

⑤ 《本局议覆夏津县张令稟请由局分别正项外销明定表册文》,《山东调查局公牍录要》下册,第141—142页。

⑥ 《粤督张安帅致各省督抚电》,见《各省清理财政问题》,《申报》,1909年2月25日,第2张第2—3版。

⑦ 《各省清理财政问题》,《申报》,1909年2月25日,第2张第2—3版。

⑧ 《署黑龙江巡抚程德全奏遵旨陈管见折》,《政治官报》第64号,光绪三十三年十一月二十四日,第8页。

⑨ 《请统一财权疏》,《赵柏岩集》上册,第464页。

⑩ 《会议政务处奏议覆御史赵炳麟奏统一财权整理国政折》,《政治官报》第281号,光绪三十四年七月十二日,第6页。

⑪ 《绍英、载泽、陈邦瑞奏为清理财政宜先明定办法并将现在危难情形据实沥陈折》,一档馆藏,会议政务处全宗,财政331。

之弊不加追咎,查出之款仍可存留,各省既无所用其回护,又何所用其讳匿。”^①该部决定设专局清查、遣专员监理,划分年限,截清旧案,调查出入款项等。部奏呈上后,谕旨敕令宪政编查馆复议。该馆基本认可《章程》的规定,仅就设局遣员与各省职官的权力界限等提出补充意见。^②度支部对此相当认可。^③后来研究者也肯定这种办法颇有条理,实可作为建立预算的有效措施。^④

其次,该部制定了清理各部院和外省财政六条办法。度支部主张以集权方式介入各部各省财政事务,主要包括:实施对各省、各部外债借还的审核,管理部院财政收支,稽核各省官银号,各省财政事宜咨报度支部,由部直接考核各省藩司,惩处造报逾限。^⑤跟过去相比,这些举措显得非常强硬。部臣整顿财政的主张,还得到3位监察御史的支持,即掌四川道监察御史谢远涵、监察御史俾寿、掌贵州道监察御史齐忠甲。谢远涵请求朝廷将各部院、各省财权收归度支部管理^⑥,俾寿奏请各省外销一律归度支部经管^⑦,齐忠甲则以开源节流名义,请求朝廷允准度支部回收各省财权。^⑧这3位御史的条陈与度支部新定六条办法几乎是同时上奏。御史举动究竟是不约而同还是由度支部私下授意,目前尚难判断。

度支部新定的六条办法奏上,谕令会议政务处研究覆奏。其间,京中各部院得知度支部要推行回收财权的奏议,担心办事受到掣肘,纷纷开会研究应对办法。^⑨

以奕劻为首的政务处在研究六条办法时,有意将载泽排除在外,单独由政务处王大臣筹议。议覆奏折表面上赞同度支部新定办法,但实际上却作出釜底抽薪的修正。从实质上看,无不含有对度支部的约束:举借外债方面,仍放任各省、各部自借外债;京中各部款项仍令各该部院自行收支,度支部仅任稽核;官银号收支,度支部仅任稽核,不能提拨款项;在关涉财政事项方面,督抚应有紧急处置权,特殊时期用款不须报部审核;藩司归部考核,政务处仅同意各省藩司每季向度支部造报出入款目表;造报逾限处分,建议在据实奏报的前提下,宽限时间,如果逾限则加重处分。这其中的每一条均在很大程度上照顾到各部和各省的利益,彻底改变了六条办法彻底、强硬、不妥协的风格。如果据此执行,清查和统一财权的任务依旧缺乏实效。政务处如此决断的理由是:度支部与各省各部必须做到互通互信,财政才能清理。这实际上是批评度支部(户部)历来不信任各省各部,在奏销上苛责,在拨款上食言,首先违反了“通达”和“信任”的准则。^⑩据知情者看来,会议政务处大臣拒绝支持度支部进行强硬清查,是因为他们觉得,各省督抚在财政上必须有伸缩之权,如果约束太多,将会出现窒碍,度支部推行中央集权实际上是操之过急,原定办法显然不妥。^⑪

① 《度支部奏为遵拟清理财政章程折》,佚名:《度支部清理财政处档案》上册,清末铅印本,第8页。

② 《宪政编查馆核议清理财政章程酌加增订折》,佚名:《度支部清理财政处档案》上册,第10—11页。

③ 《度支部奏为遵旨妥酌清理财政章程折》,佚名:《度支部清理财政处档案》上册,第28—29页。部奏对宪政编查馆的意见非常认可:“该馆核覆章程,悉心研究,逐一推求,其增益条文斟酌字句之处,均视臣部原议益加周密,自属妥善可行。”该部这一看法,又见清实录馆纂修《宣统政纪》第5卷,《清实录》第60册,中华书局1987年版,第85页。

④ 陈斯伍:《中国大学讲义·中国财政史》,民国年间铅印本,第134—137页。

⑤ 《度支部奏为清理财政宜先明定办法并将现在为难情形据实历陈折》,佚名:《度支部清理财政处档案》上册,第18—22页。

⑥ 《掌四川道监察御史谢远涵奏官禄不均请一财权而除积弊折》,《政治官报》第435号,光绪三十四年十二月十八日,第9页。

⑦ 《清实录》第60册,第89页。

⑧ 《掌贵州道监察御史齐忠甲奏财政困难亟宜开源节流以裕国帑折》,《政治官报》第435号,光绪三十四年十二月十八日,第11页。

⑨ 《划一财政之纷议》,《清理财政之纷议》,《大公报》,1909年1月13日,第4版;1月15日,第4版。

⑩ 《会议政务处奏议覆度支部清理财政办法折》,《度支部清理财政处档案》上册,第23—27页。

⑪ 张运谱:《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,中国文史出版社2002年版,第43页。此文承中国社科院近代史所任智勇先生相告,谨致谢忱。

会议政务处覆奏呈上,谕旨认为,清查财政关系重大,应谨慎处理,将度支部原奏与会议政务处覆奏各折一并再交度支部斟酌研究,另行具奏。同一奏折再三饬议,意义非同寻常。摄政王载沣表面上肯定了政务处的覆奏,词气冠冕堂皇^①,但他恐怕已觉察到,以庆亲王奕劻为首的政务处大臣实际上否决了度支部彻底清查财政的主张,对清查财政多方掣肘。奕劻一派与载泽素有嫌隙。^②清季笔记称,宣统年间,载泽以贵胄出任尚书,极具权威,“其人刚直廉政,不受请托,亲贵如洵、涛,枢臣如庆、那亦慑其威棱。”“亲贵中,惟泽公负时望,庆等忌之。”^③载泽在宣统间有意要推倒奕劻内阁,收拾糜烂局面,重整人心,一展其救国之抱负。^④宣统三年春天,载沣准备罢黜奕劻而擢升载泽,奕劻一派非常惊恐,大呼“我辈连年计划将成画饼矣”。奕劻出任总理大臣后,授意汤化龙联络各省谘议局,呈请亲贵不得干政,其意在于阻止载泽东山再起。^⑤时人回忆,载泽少年气盛,一向对于奕劻的揽权纳贿非常轻视,在清理财政六条办法被其驳回后,“遂立刻顶奏上去,等于双方开了笔战,绝不让步”。^⑥以上种种说法表明载泽与奕劻并不融洽。载沣谕令载泽重新研究,不能不有审慎的考虑。^⑦

度支部对于政务处的覆奏和指责极其不满。该部六条办法被政务处理解成“与内外臣工强相执难”,并且认定度支部操之过急。职是之故,载泽在封奏中毫不客气地讥讽政务处对外省和各部“仍多迁就之词”。^⑧对于政务处各项修改主张,部臣分别讥讽为“放任仍旧,而中央财政益滋其患也”,“徒费周折,是仍多迁就之意”,“沾沾以盈利为言,均未深明此中弊害”,对各条修改意见逐条批驳,词气甚峻。覆奏中,载泽尤不能容忍的是政务处对度支部的“诬蔑”,兹撮录如下:

(政务处)惟谓“部中于外省款项每令其据实报明,声言决不提用。及至报出,往往食言,故外省常畏其相诳”等语。各省外销款项固非尽属虚糜,故前年臣部议覆御史赵炳麟请定立预算决算折内,奏令各省将外销款项通盘筹划,悉数奏明,果系实在应用,即当予以划留。续将此意开诚布公,函告各省在案,而各省至今竟不置覆。是外销究系何款,臣部从未预知。所谓“及至报出,往往食言”者,果何所指?政体攸关,未便以此等虚词为臣部丛诟之地。揆之事实,殊有未合!

又覆奏内称:“外省用款,但据实开报即予准销,不以凭空之理想遥为臆断,不以陈年之旧例强为相绳,使疆臣视之为助我之人,不畏之为阨[扼]我之人。疆臣为朝廷使任大臣,其人可信,则于财政一端不必致疑”等语。各省用款归部核销,准驳之权固应有在。从前例案销册本

① 谕旨第一层意思是:“兹据覆奏,朕详加披览,与度支部原奏大致相符,更有补原奏所不足之处。”参见《度支部清理财政档案》上册,第27页。

② 光宣之际,清廷内部派系林立,江庸《趋庭随笔》记述说,“醇亲王摄政季年,凡分三派:载洵、载涛两贝勒分领海军部军谘府为一派,载泽管度支为一派,庆亲王奕劻、那桐、徐世昌任总协理为一派”,转见苏同炳《中国近代史上的关键人物》下册,百花文艺出版社2000年版,第867页;与江庸所述不同的是御史胡思敬认为,宣统初年朝中分为七派甚至更多,转见苏同炳前揭书第563页。

③ 杨寿枬:《苓泉居士自定年谱》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊续编》(164),台北,文海出版社版1975年版,第32—33页。

④ 杨寿枬:《觉花寮杂记》,转见苏同炳《中国近代史上的关键人物》下册,第858—859页。

⑤ 杨寿枬:《苓泉居士自定年谱》,第33页。

⑥ 张运谱:《清末清理财政的回忆》,《文史资料存稿选编·晚清、北洋》上册,第43页。

⑦ 《摄政王清理财政之宗旨》,《申报》,1909年4月17日,第1张第4版。这份报道说,“度支部奏驳政务处议覆清理财政办法以一事权,实奉摄政王之旨也。”

⑧ 《清理财政奏牍章程条款规则汇编》上册,江苏苏属清理财政局清末铅印本,第二部分,第2页。

有定式,倘各省捏造,则稽核亦为具文;然舍此则荡然益无所守。年来新政繁兴,本无例案可引,而臣部核销各案,自非不符实甚,并未尝苛以相绳。至于设官分职,本期内外相维,将来宪政成立,仍当设立审计院,即臣部会计亦在察核之列。谓为“相阨[扼]”,谓为“致疑”,均非中正之论!^①

折上,奉旨依议。某相国此前曾有建议,在清查财政之前,应让各省督抚各述所见,与部臣和衷商办。但摄政王认为,督抚各怀私见,会商办理,只能徒增纷扰。^②也有人向度支部条陈,调查之责应交给绅衿,而监督之权仍应操之官府。^③然而,其预期成效可能不佳,该部未予采纳。

在慈禧和光绪帝相继去世,袁世凯被罢黜之后,朝中形势发生改变,载沣掌权,而奕劻的权势暂时受到抑制。^④更关键的是载沣在各部官员中属于绝对强势人物,其强行清查财政的主张得到载沣支持,整饬财政的思路在光绪末年才实现了重大转变。从飭令各省自查,徒为具文,到强行派官设局核查,成效大著,其间历经波折和斗争。清季财政愈来愈窘困难支,实为清查政策转换之客观因素。^⑤当然,强力清查财政的决策,部臣个人趋向仍起着主导作用。

随后,度支部遴选遣派财政监理官,各省遵章设立清理财政局,一系列清查外省财政的准备工作次第展开。^⑥

二、督抚司道的态度

外省督抚司道是财政清查的主要对象,其态度取向,直接影响到部派监理官清查财政的成效。探究督抚司道的态度取向,实际上相当困难。由于缺少“夫子自道”的材料,研究者须审慎辨析督抚言不由衷的各类言论,将其言、其行兼顾起来,不得不细密挖掘各类说辞背后的蛛丝马迹。窥测督抚司道的真实心态,此处着重关注3个问题:其一,督抚向清廷的表态;其二,督抚之间私下的函电筹商;其三,督抚司道与部派监理官的矛盾实况。

研究督抚向清廷的直接表态,是窥测其立场的重要方面。揆诸各省督抚有关奏报,可以发现,大部分总督巡抚向清廷的表态,其说辞虽不相同,但均表达了积极支持的立场。四川总督赵尔巽表示,“务使有蕴毕宣,无覆不发,一洗从前敷衍欺饰之弊”。^⑦浙江巡抚增韞则盛赞说,“此次度支部详示调查之方针,划分新旧之界限,章程至为周妥,凡在疆臣自应和衷共济,实力奉行”。^⑧其余江

① 《度支部奏遵旨妥议清理财政办法折》,《政治官报》第453号,宣统元年正月十三日,第9—10页。

② 《清理财政之卓见》,《大公报》,1909年2月2日,第4版。

③ 屈蟠:《屈主政上度支部论整顿财政书》,第3页。

④ 张运谱:《清末清理财政的回忆》,《文史资料存稿选编·晚清、北洋》上册,第43页。

⑤ 关于这次清理财政的动机,当日及后来评论者较多。福建提学使姚文倬即理解为:“清理财政,在部意,盖欲就各省提款应用。”(《福建议政局第二议会速记录》(佚名,清末铅印本,议事速记录第14号,第4页)河南省副财政监理官蹇季常的友人林志钧亦称:“部臣措意筹款,希旨指者每以多输进为务。”(林志钧:《蹇季常先生墓表》,卞孝萱、唐文权编:《辛亥人物碑传集》,团结出版社1991年版,第547页)如果按照摄政王载沣当日的说法,清理财政的目的则是“希望各省将中饱之款和盘托出,办理新政。”(《摄政王清理财政之宗旨》,《申报》,宣统元年四月十七日,第1张第4版)部臣意在筹款,这一说法不算错,但恐不甚完整。清季财政难以照常运转,部臣有意仿照西法整理财政,当为更真实的动机。

⑥ 遴选监理官和设立清理财政局问题也十分复杂,篇幅所限,此处未能列入。内中详情,可参见刘增合《“财”与“政”:清季财政改制研究》,未刊书稿,第二章。

⑦ 《四川总督赵尔巽奏遵设清理财政局切实筹办折》,《政治官报》第589号,宣统元年五月初二日,第8—9页。

⑧ 《浙江巡抚增韞奏设立清理财政局折》,《政治官报》第595号,宣统元年五月初八日,第10页。

西等 11 个省份的督抚亦无不高调支持这次清查财政的行动。^①

但是,督抚之间私下的函电商讨却不见得积极踊跃,反而对度支部主导的清查财政忧心忡忡,甚至持反对立场。宣统元年春,东南诸省督抚为此函电往返,筹商对策,从中可见其忧虑所在。

粤督张人骏电文:

(前略)今若仍照融销之法,似非实事求是之道;若据实开报,又与从前销案两歧,此节最费斟酌。至外销之款和盘托出,恐将来或有棘手;如不实报,又无以昭核实而免窒碍……鄙意或将为难情形,联合数省,据实入告,请将以前纠葛之款、不定之数概免计议,就现年实收实支数目据实查开,庶几或易下手。

浙抚增韞覆粤督电:

(前略)惟正项易于造报,外款诸多纠葛,其融支融销有类振〔赈〕捐情形者甚多,诚如尊谕,最费斟酌。时间綦迫,恐难依限蒞事。示及联合入告,如各省意见相同,愿得附骥。

江督端方致粤督电:

(前略)诚如尊处外销之款托出,恐将来棘手,不报又无以昭核实。但江南财政自铁大臣清查后,各局收放款目均已照数开报,外无外销遗漏之款,是以年来办事更较他省为难,情形亦较他省稍异。尊意拟将以前纠葛不实之数奏请免报,自是一定不易之办法。^②

上述电文显示出东南诸省督抚对清查财政的忧虑,甚至存在奏阻清查的意向。其余诸省同样忧心忡忡。湖广总督陈夔龙还准备联合各省督抚奏阻中央清查财政,由于山东巡抚和直隶总督均不甚赞成,端方又致函陈氏打消其顾虑,此议才不得不作罢论。^③ 督抚私下筹商估计不仅仅局限于东南诸省,文献显示,某些督抚甚至与朝中枢臣密商抵触对策。^④ 杯葛敷衍或许成为督抚群体的主流态度。

督抚司道与部派监理官的关系和矛盾实况,更能清晰显示外省要员对清查财政隐相排拒和消极应付的心态。

媒体对两者关系向来瞩目。有关报道透露说,各督抚对于清理财政,虽不敢积极反对,但却消

① 其余诸省督抚表态的详情,可参见《详请催造财政表册》,《申报》,1909年10月17日,第2张第3版;《江西巡抚冯汝骥奏设立清理财政局开办情形折》,《政治官报》第572号,宣统元年四月十五日,第8页,以下均见于该报,只注明期号;《湖广总督陈夔龙奏设立清理财政局遵员开办情形折》,第569号,宣统元年四月十二日,第7页;《(两江总督端方)又奏设清理财政局开办日期等片》,第562号,宣统元年四月初五日,第16页;《山西巡抚宝莱奏设清理财政局开办日期折》,第557号,宣统元年三月二十九日,第8页;《东三省总督徐世昌署理吉林巡抚陈昭常奏吉林遵设清理财政局并开办情形折》,第556号,宣统元年三月二十八日,第7页;《东三省总督徐世昌奏奉省设立清理财政局派员开办日期折》,第552号,宣统元年三月二十四日,第8页;《东三省总督徐世昌署黑龙江巡抚周树模奏江省清理财政局开办情形折》,第532号,宣统元年三月初四日,第13页;《护理云贵总督沈秉堃奏遵设清理财政局开办日期并筹办情形折》,第629号,宣统元年六月十三日,第16页;《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》,第671号,宣统元年七月二十五日,第9页;《贵州巡抚庞鸿书奏清理财政局编成本年春季报告册折》,第760号,宣统元年十月二十五日,第9页。

② 《各省清理财政问题》,《申报》,1909年2月25日,第2张第2—3版。

③ 《奏阻清理财政之说作罢》,《申报》,1909年2月28日,第1张第5版。

④ 《调查各省岁出岁入总数》,《东方杂志》第6卷第12期,1910年1月6日,第467页,转引自赵学军《清末的清理财政》,《戊戌维新与清末新政》,第306页。

极应付，“阳藉清理之名，而阴行阻挠之实”。对于监理官表面上礼节周致，而在暗处则牵掣其事权。假如监理官资望不高、内援无力，“或则受督抚之指使而扶同讳饰，或则虑群僚之反对，而任意敷衍”。^① 载泽也发现，监理官与督抚关系存在两种倾向，一种是监理官处于强势地位，“操财政局之全权，日以部令挾督抚。司道局所之所需被驳于财政局者不足论，即督抚所批者，而财政局曰否则否之。于是，督抚不得不听命于监理”；另一种是监理官处于劣势，“与督抚司道混为一气，既易受人笼络，则凡关于督抚司道之便于私图者，自未便过于挑剔”。^② 据民国初年了解内情的人称，“监理官居于客位，无有职权，故各处之不愿清理者多持督抚为护符，以故命令不行，辄生阻力”。^③ 此后财政清查过程中，督抚司道与监理官的矛盾虽不是处处如此，但亦此起彼伏，清查财政并非一帆风顺。

抚藩大员与监理官的矛盾开始出现于宣统元年夏季，随着清理财政的展开而产生并不断激化。人事矛盾在官场行文中向来闪烁其词，督抚向清廷的奏报也往往避开要害。倒是媒体报道尚可透露蛛丝马迹。鉴于相关档案难以利用，此处仅据有关报道，大致描述二者冲突的脉络。矛盾突出者主要有两个省份，即甘肃和湖北，其余河南、贵州、江宁、浙江、云南等省也显露出抚藩大员与监理官的不谐情态。

报界透露，宣统元年夏季，有两个省份最先出现抚藩与监理官冲突的事件，该省要员授意御史揭参监理官多款“不法”行为，企图藉此拖延监理官对司道库款的稽核。^④ 度支部尚书载泽提醒枢府大臣不应轻易相信。^⑤ 摄政王载沣也关注抚藩与监理官彼此攻讦的现象，警告督抚不得阻挠监理官督责清查财政。^⑥ 其实，主客矛盾并未因此消解。江宁藩司仍对监理官管象颐限制较多，导致其无法履行清查职责，不得不提出辞呈。^⑦ 江西监理官也因财政难以清查，已有去职之意。^⑧ 监理官电部辞职者不一而足。^⑨ 度支部明令监理官，如果藩司因循敷衍，可以据实参劾。^⑩ 甘肃藩司毛庆蕃事件就是在这个背景下出现的。

毛庆蕃系江西人，以研究理学闻名于世，光绪三十四年夏季由江苏提学使迁任甘肃布政使。^⑪ 该藩司对清理财政深抱不满，在设局、遴选、清查库款等诸多环节事事掣肘，监理官刘次源不得不向度支部发去长达1000余字的密电，申述办事棘手情形。^⑫ 据度支部奏报，这份密电主要是指控毛庆蕃如下事实：

该藩司于三月到任，即经陕甘督臣派充清理财政局总办，五月间兼护督篆，直至六月间始行遵章设局，八月底始奏报开局日期，其办事细则至十月底甫经送到，局员职名则迄未开报，事

① 《论今日监理财政官之责任》，《大公报》，1909年9月24日，第3—4版。

② 载泽等：《协议分配预算说帖》，一档馆藏，会议政务处档案，财政第2卷，见《戊戌维新与清末新政》，第306页。

③ 《设立审计院意见书》（佚名），民国初年稿本，上海图书馆藏，第一章，无页码。

④ 《监理官被劾之原因》，《大公报》，1909年8月29日，第4版。

⑤ 《请慎重监理官及各督抚之参案》，《大公报》，1909年9月1日，第4版。

⑥ 《颁发各省督抚监理官之廷寄》，《大公报》，1909年9月6日，第3版。

⑦ 《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。

⑧ 《京师近事》，《申报》，1909年12月10日，第1张第6版。

⑨ 《调查各省岁出岁入总数》，《东方杂志》第6卷第12期，1910年1月6日，第466页，转引自赵学军《清末的清理财政》，《戊戌维新与清末新政》，第307页。

⑩ 《监理官与布政使之名分》，《大公报》，1909年10月18日，第4版。

⑪ 《论毛庆蕃革职》，《大公报》，1909年12月23日，第2—3版；钱实甫：《清代职官年表》，第3册，中华书局1980年版，第1967页。

⑫ 《密电甘肃财政监理官之内容》，《大公报》，1909年12月22日，第2张第1版。

事延缓……该藩司平日宗旨不以清理财政为然，訾警部章，诋为多事。设局以来，仅派局员五人，并不分科治事。监理官督同局员纂拟各项规则、表册、文件，例送总办画行。该藩司搁置数旬，始行发出。藩库款项既不定期盘查，亦不遵章造报，外销之款尤讳莫如深，迄无一字到局。财政局会办兰州道彭英甲管理统捐，意欲据实开报，商诸该藩司，大被申斥。于是各衙门局所承伺风旨，观望迁延。监理官舌敝笔枯，迭催罔应。^①

度支部参照陕甘总督长庚的有关奏报和刘次源的密报，确认毛庆蕃有意阻挠清理财政。鉴于抚藩大员攻讦监理官的势头不断滋长，度支部决定杀一儆百，奏请将其革职。摄政王载沣也有意惩戒阻挠清查财政的外省要员，所以，他并未将度支部参折循例交给吏部覆查，直接将毛氏就地革职。^②

鄂省监理官程利川与督抚藩司的矛盾也非常尖锐。矛盾集中在清理财政后确定行政经费的做法上。湖北是各省中新政规模较大的省份，张之洞督鄂后，形成大量亏空。监察御史胡思敬称，张之洞亏准北官帑 1300 万两。^③ 更有报道说，鄂省因财政支绌，屡屡举债，“历年所欠洋款，逐一调查，为数约两千万，惟恃后湖地皮变价偿还，难资弥补”^④，也可旁证湖北财政困境之严重性。巨额亏空之下，程利川坚持量入为出，反对随意扩大支出规模，由此导致他与鄂督瑞澂的矛盾急剧上升，屡屡发生冲突^⑤，两人在督署发生严重对抗。^⑥ 在压缩财政支出问题上，监理官随后又遇到鄂省代理藩司的刁难。依照惯例，新组建的湖北度支公所由代理藩司领衔。该所科员达到一百数十人，亲兵、杂役也有二百余人，每年财政开支高达十五六万两。程利川与代理藩司协商裁减公所经费时，该官解释说，度支公所司员、杂役人数已作大幅度压缩，开支也比从前减少了四五万两，所以不能再作裁减。程利川坚持量入为出，不能虚耗经费。该官因而怒斥说：“我署虽浪费，尚有如许人员，分科执事；乃贵局寥寥数员，年亦需二三万金，以此例彼，谁滥谁俭？”程利川无词以对，赌气将鄂省清理财政局书记裁去多人，各科员办事只得自己雇人料理。此后鄂省清理财政局萧索冷寂，不知底细的人还以为它已搬迁别处。^⑦ 监理官与抚藩关系之紧张程度由此可见一斑。

河南藩司与监理官的矛盾类似于甘肃。豫省藩司朱寿鏞敷衍反对清查该省财政，该官在省内根脉深厚，州县官员也仰其意旨，均不敢和盘托出。^⑧ 监理官赴豫后，清查财政处于极为艰难的境地，副监理官蹇念益一度称病辞职。^⑨ 监理官唐瑞铜将豫省要员阻挠敷衍的情形以密码长电报告

① 《度支部奏甘肃藩司玩误要政据实参折》，《政治官报》第 774 号，宣统元年十一月初九日，第 7—8 页。

② 《大公报》访事据内廷可靠消息说，当度支部的参折奏上，摄政王十分震怒，立即召集军机大臣商议此事，某枢臣提议交部议奏，摄政王坚决反对，“以该藩司藐视清查财政，是欲貽误宪政，故违先朝遗旨，照溺职例治罪，应即革职，何须部议？并谓：此事若不严惩，恐各省均将藐视财政之清理。”（《甘藩参案迅速之原因》，《大公报》，1909 年 12 月 22 日，第 4 版）谕旨行文的语气也透视出清廷对各省对抗清理财政的严重不满和杀一儆百的意图：“奉上谕：度支部奏藩司玩误要政据实参折。清理财政局预算决算入手办法，于立宪前途大有关系。乃甘肃布政使毛庆蕃于藩库款项既不定期盘查，亦不遵章造报，违抗玩误，实属咎无可辞，毛庆蕃着即行革职，以为貽误宪政者戒。钦此。”〔《抚部院恭录电传上谕度支部奏甘肃藩司毛庆蕃于藩库款项不盘查造报貽误即行革职缘由分行遵照文》（宣统元年十一月初九日），《广西官报》第 48 期，宣统元年十一月二十一日，第 221 页〕。

③ 胡思敬：《退庐全集》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》（445），台北，文海出版社 1969 年版，第 1289 页。

④ 《鄂省地方债息借洋款之巨》，《国风报》第 1 年第 35 号，宣统二年十二月廿一日，第 104—105 页。

⑤ 《武昌官事片录·程利川不复返鄂原因》，《申报》，1910 年 8 月 20 日，第 1 张后幅第 2 版；《译尚书面谕鄂省财政事宜》，《大公报》，1910 年 7 月 28 日，第 4—5 版。

⑥ 《鄂督与财政监理官齟齬》，《申报》，1910 年 8 月 2 日，第 1 张第 5 版。

⑦ 《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。

⑧ 《监理官宜注意河南财政》，《申报》，1909 年 7 月 21 日，第 4 版。

⑨ 《豫省副监理官辞差已准》，《盛京时报》，1909 年 11 月 21 日，第 2 版。不过，这份报道部分内容似有不确。蹇念益并未辞去副监理官职务，参见卞孝萱、唐文权编《辛亥人物碑传集》，第 547—549 页。

度支部。^①主客关系紧张的情形也出现在贵州省。宣统元年夏季,该省财政监理官彭毅孙上任后,藩司文徵刻意阻挠和敷衍,两人在清查财政问题上形成对立。十二月,彭毅孙密电度支部,阐述了该省藩司有意隐匿、含混报告的情形,彭氏认为黔省财政清查简直无从下手^②,并表示了辞职的意向。^③江西副监理官张运谱因主张删减浮滥之款和剔除冗员,甚至还受到诛杀的威胁。^④浙江藩司颜钟骥^⑤,江宁藩司樊增祥^⑥,云贵总督李经羲等^⑦,均在相当程度上与本省监理官形成冲突。其余各省或有此类情形,但相关报道多不署省名,难以查实。^⑧度支部面临多个省份监理官纷纷请辞的压力,难以应对,只得电令监理官坚持职守,万勿敷衍。^⑨

不过,毛庆蕃革职事件在清理财政初期也产生了相当的正面影响。各省督抚由此向本省局所官员发出札文,强调清查纪律。广西巡抚特札飭属员,将应造财政册籍限期赶办,“毋稍迟逾,免蹈覆辙。切切,特札。”^⑩江西藩司刘春霖本来对清理财政极为不满,意欲因循敷衍^⑪,在甘肃藩司毛庆蕃被革职后,十分惊恐,连忙令属下赶紧造报有关册籍。^⑫部分省份的藩司确有人人自危的震动感。^⑬清廷上层也以毛庆蕃事件作为警示藩司的信号加以宣传,各省官员当然会感受到压力的存在。毛庆蕃事件的正面影响开始出现,它推动了各省财政清查的有效开展。

三、省财政清查

宣统年间的外省财政清查主要包括陋规(规费)等隐私款项和外销款项的核查两部分。陋规清查的难度明显大于后者。以下分别检讨两者清查的大略情形。

陋规是研究清代财政和吏治不可绕过的课题。据瞿同祖研究,清代官员的养廉银与名义薪俸实不能满足其公私开支,出路就在于形形色色的陋规收入。^⑭陋规收受现象相当普遍,但各地规费名目、形式和数额并不相同。清廷无法确切地知道各省陋规的种类,更难以掌握其收入规模。时至

① 《度支部将来之参折》,《大公报》,1910年1月5日,第4版。

② 《彭监理官电请回京》,《大公报》,1909年12月16日,第4版。

③ 《文徵与财政官》,《大公报》,1910年1月13日,第2张第1版。

④ 据张运谱称,《申报》于宣统二年五月二十五日刊登新闻说,赣省副监理官润普(张运谱字)到省以来,尤为侵权,致使赣省三年预算出入不敷颇巨。咸出润普手笔。现冯抚(赣抚冯汝骥)又复大裁款项,以致官绅大为惊慌,闻此计划多属润普之谋,以故近来谋杀润普之谣啄,尤声震耳鼓云云。此报道刊出后,该省正监理官孙毓骏担心张运谱因而辞职,即致函度支部清理财政处晏安澜说:“五月二十五日《申报》,赣省裁节经费,悉出副监理之谋,并怵以危词。弟与霁卿(即张运谱的别号)共事两年,极称相得。其才实胜于弟,此次裁款,伊一人负责深,弟实耻之,倘堂宪竟允其辞职,不惟弟失一臂助,将使人人灰心,必欲推翻全局而后已。”参见张运谱《清末清理财政的回忆》,《文史资料存稿选编·晚清、北洋》上册,第46页。

⑤ 《浙省财政清理之困难》,《申报》,1909年8月21日,第2张第2版;《颜藩司坚请开缺》,《大公报》,1910年1月23日,第2张第2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。

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。

⑦ 《彻查滇省预算之虚糜》,《申报》,1911年8月5日,第1张第5版。

⑧ 以《大公报》的报道为例,即可发现部分省份在清理财政中双方矛盾的激化概况,如《监理官被勒之原因》(1909年8月29日,第4版);《奏更财政监理官之近闻》(1910年2月2日,第2张第1版);《度支部将奏参某省监司》(1910年2月28日,第4版);《第二毛庆蕃将出现》(1910年3月7日,第4版)等。

⑨ 《电飭清理黔省财政》,《大公报》,1910年1月29日,第2张第2版。

⑩ 《抚部院恭录电传上谕度支部奏甘肃藩司毛庆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。

⑪ 张运谱:《清末清理财政的回忆》,《文史资料存稿选编·晚清、北洋》上册,第43、44页。

⑫ 《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。

⑬ 《对于今岁内政外交之希望》,《申报》,1910年2月14日,第1张第4版。

⑭ 瞿同祖:《清代地方政府》,法律出版社2003年版,第47—48页。

清末,陋规更是层出不穷,这些隐私之款能否和盘托出,不但涉及财政清查的质量,更关涉清季各级官署公费制度的建立和吏治整顿的成效。清查陋规既是公费制度确定的前提,更是清查财政不可或缺的一环。

宣统元年,度支部向各省发出咨文,部署了清查陋规的工作,责令外省将清查规费与确定公费结合起来进行。^① 该部清理财政处也多次责令监理官注意对陋规、中饱的清查。^② 受文献留存的限制,此处仅以湖北、吉林、四川3省作为主要讨论对象,兼及其他省份。

湖北清查规费的行动首先由监理官作出部署。宣统元年夏季,程利川根据度支部要求,在清理财政局会议上提出了清查规费的任务。^③ 隐私之款的清查最为困难,清查指令虽已发出,但有关局署大都持观望态度。程氏与鄂督陈夔龙商谈之后,清查规费工作改由鄂督亲自布置。陈督札令藩、学、臬三司以及盐道等官员,限令五天之内,将本署局公私各款据实上报。此外还决定,司道衙门办理之后,府厅州县衙署必须立即开始清查造报。^④ 鄂省各署局清查成效,限于文献,难以坐实。从媒体报道来看,藩司衙门行动较晚,前后有两任藩司经手此事。前任藩司李岷琛曾布置本署的规费清查工作,但未具成效。该员去职后,迟至宣统二年春,新任藩司高凌霨才在藩司衙门部署清查事项,清查的对象主要是库官和各房书吏等。^⑤

吉林对陋规私款的清查大致始于宣统元年夏季。据该省清理财政局判断,各项规费以钱粮为大宗,徭税次之,“例征规费之外,复有单费、柜费、大差、常差、有额、无额、出钱、出夫之别”。该局的调查范围主要包括收支两个方面。收入部分包括地丁、漕粮等12项;支出方面,则包括起解各款、典礼用款等9项。^⑥ 这份核查札文下发后,各署局以及府厅州县多数含混造报。该局严厉驳查后,大部分局署州县的造报尚符合规矩,但部分旗属衙门存在的问题依然严重,某些旗署甚至公然捏造支销,谎称分文未存。清理财政局派出专员8人赴各处核查,毫不留情。^⑦ 就现存文献看,宾州厅、双城厅陋规核查的效果十分明显,成为该省的楷模。双城厅通判将自己任职以来的私款收入情况和盘托出,详尽程度在各省中实属罕见:

兹查通判自去岁五月初六到任之日起,至本年五月初六日止,一年内尽归通判私人之款,计杂税余款中钱七万六千五百三十九吊(合银一万五千三百两零),税契饭银二千两,又改章后预计一年约可加银二千两,小租银八百七十余两。总计私人共可得银二万零三百两有奇。通判署内一年私用共银二千三百四十两,中钱五万六千三百三十七吊(合银一万一千二百六十余两),连意外支用,总计岁出约在一万四千两之谱。又摊款银一千三百两,钱二百吊。出入相抵,尚可盈余银五千两。^⑧

① 《抚部院准度支部咨各省署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》(宣统元年十二月二十四日),《广西官报》第54期,宣统二年二月三日,第260页。

② 《节清财政四弊》,《大公报》,1909年9月5日,第4版。此处“四弊”指的是浮销、融销、中饱、陋规;《电催清查规费》,《大公报》,1910年3月15日,第4版。

③ 《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。

④ 《分别清查各署公费》,《申报》,1909年10月25日,第2张第3版。

⑤ 《鄂藩调查本署陋规》,《申报》,1910年4月10日,第1张第3版。

⑥ 《吉林清理财政问题》,《申报》,1909年9月17日,第1张第4版;《东三省要政汇纪》,《申报》,1909年9月3日,第1张第4版。

⑦ 《清理财政进行之状况》,《申报》,1909年9月16日,第2张第3版。

⑧ 《双城厅禀报私出私入各款和盘托出请示遵文并批》,《吉林官报》第18期,宣统元年六月十一日,第2—3页。该通判尚有非常详尽的收支款目表,一五一十地汇报私人入款的详细情况。此处限于篇幅,未能尽加引述。

上述衙署用款与私人用款并未严格区别,一个通判每年入款高达两万余两。各省不同官员陋规收受虽不尽相同,然其潜在数额之大可想而知。

四川省的事例也显示出陋规的潜在规模不容忽视。川省谘议局议员徐永恒将彭县可能筹措的陋规等款项呈报给总督赵尔巽,引起了督署的关注:

一彭县额粮七千两零,每粮一两征银一两五钱八分,又逢厘收分。可否飭于县署羨余数内,酌分银一千余两为新政补助款,施惠地方?

一彭县旗米名为采买,实在粮户向未领银。可否飭于县署所得数内,酌分银一千余两为新政补助款,施惠地方?

一彭县户房参费,前署彭县知县毛道遇户房顶参,曾将参费四千两悉数捐作劝工局买地、造房等费。陈案可比,今户房五月内又新顶参费,亦四千余两。可否飭将县署所得之数捐作城镇乡会自治底款,施惠地方?

一彭县新禀随粮征收统计费,除开支统计外,尚有羨余。可否飭交与津捐局收发羨余,作别项补助,施惠地方?^①

看来,彭县一地就可以轻而易举地清查出不菲的规费浮款,亦可证实规费清查的潜在效益。难怪川督赵尔巽感慨说,彭县有如此巨额陋规,其他各州县理应可以提取更多的规费。他飭令藩司转告各属州县,必须据实上报陋规等私款数额及其用途,对敷衍上报的行为提出严厉警告。^②直隶各州县也相率核查陋规和私款。怀仁知县奉督宪指示,全面清理既往的规费,诸如“代书有费,盖戳有费,挂号有费,递呈有费,送审有费,取保录供具结完案有费,和息调处无不有费。既无定数,又无定名,查不胜查,禁无从禁”,此前,知县曾下令删减的陋规、私款多达数十项。^③

私费陋规涉及官员生计和官场交际,清查难度自不在话下。江宁所属的江北,面对宁属清理财政局清查陋规私款的指令,纷纷声言并无规费。宁局提醒江北官界说,除了廉俸薪水以外,各衙门不可能毫无其他收入,诸如盈余、公款息金、各种规费等。这次遵照部章,必须和盘托出。札文剴切劝导,恩威并施,决意将江北陋规私款彻底清查。^④其余省份,如山东^⑤、浙江^⑥、陕西^⑦、河南^⑧、广西等省^⑨,也纷纷部署私款陋规的清查。各省步伐或有不同,但均围绕确定公费,配合清查财政,展开了规模不等的清查行动。惟文献遗存不足,清查实效难以深论。

清查财政最要紧的就是核查各省隐匿不报的外销之款。揆诸各类文献,各省关于外销款目的造报并不统一。^⑩相当多的省份,在编订财政说明书时,有关款目并不注明报部与否,难以分清款

① 《督宪飭布政司清查各属平余陋规文》,《四川官报》第15册,宣统二年六月中旬,第2页。

② 《督宪飭布政司清查各属平余陋规文》,《四川官报》第15册,宣统二年六月中旬,第3页。

③ 高瞻阳:《怀仁县裁改旧政各项事宜》,光绪三十三年铅印本,第3—20页。

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 《委员调查各属财政》,《北洋官报》第2033册,宣统元年二月十八日,第12页。

⑥ 《浙省清理财政之忙碌》,《申报》,1909年8月15日,第2张第2版;《飭属详细查报陋规》,《申报》,1909年10月25日,第2张第3版。

⑦ 《陕省厘局积弊之一斑》,《申报》,1910年1月21日,第1张后幅第2版。

⑧ 河南清理财政局编订:《河南财政说明书勘误表》第四类,清末铅印本,第1—13页。

⑨ 《抚部院牌示禁革本署房书一切陋规文》,《广西官报》第4期,宣统元年二月初九日,第9页。

⑩ 《咨请各省画一财政册报》,《申报》,1910年8月28日,第1张第4版。

目性质与类别。部分省区尚有含混编制的理由:既然已经和盘托出,“外销款目”即不存在,何须列出?^①负责调查外销的官员也常常遇到不少困惑。山东调查局官员称:省内财政名目极为繁多,哪些属于正项款目,哪些属于外销款目,本局缺少统计依据。^②

“事件当事人”既有如此困惑,编订册籍也就自然形成体例不一、分类差异的特点。受文献条件限制,本项研究要完整地呈现外销财政的规模和比例十分困难,惟就部分可以统计的文献简要剖论。比较而言,广东、奉天、山西、浙江、云南、贵州诸省的外销情况易于作统计分析,江苏宁属、山东和湖北的外销情况则仅知概貌。以下分别就已知数据加以比较和介绍。

广东省:该省全部收入包括田赋等十个大类。其中,每一大类包括数量不等的收入款目,这些款目又有正款和杂款的区别。各种大类所列出的款目有的“向系报部”或“已报某部”,有的则“向未报部”。未曾报部的款项名目,此处视为“外销款目”。为显示其在收入款目总量中的大致比例,臚列简表如下,以资比较。

表1 清季广东省外销收入款目统计简表

入款大类	款目总量(项)	外销款目(项)	外销款目所占比例(%)
田赋	91	40	44
盐课税厘	100	66	66
关税	31	8	26
正杂各税	42	10	24
土药税	1	0	0
厘金	24	9	38
正杂各捐	58	28	48
捐输	11	5	45
官业收入	14	8	57
杂收入	438	290	66
合计	810	464	57

资料来源:广东省清理财政局编订:《广东财政说明书》,宣统二年六月铅印本,《岁入门类目》第1卷,“全省入款总表”,第8—39页。

粤省财政支出共计14大类,从未报部的外销款目数量统计如下:

表2 清季广东省外销支出款目统计简表

支款大类	款目总量(项)	外销款目(项)	外销款目所占比例(%)
解款	106	12	11
协款	15	1	7
行政总费	48	22	46

① 江北清理财政局编订:《江北清理财政局编送江北所辖局库仓说明书》,清末铅印本,第15页。

② 《本局议覆夏津县张令稟请由局分别正项外销明定表册文》,《山东调查局公牍录要》,第141—142页。

支款大类	款目总量(项)	外销款目(项)	外销款目所占比例(%)
交涉费	28	19	68
民政费	175	145	83
财政费	156	91	58
典礼费	30	21	70
教育费	85	23	27
司法费	70	39	56
军政费	236	52	22
实业费	52	39	75
交通费	14	6	43
工程费	47	37	79
实业支出	31	26	84
合计	1093	533	49

资料来源:广东省清理财政局编订:《广东财政说明书》,《岁出门》第9卷,“全省出款总表”,第1—43页。

以上两表,系专指外销收支款目的数量而言,并未涉及收支银两的具体数额。但是,仅就款目数量而言,外销在该省财政总体规模中,收支两方面均占到总款目的一半左右,绝不可等闲视之。1899年刚毅南下广东,主要是瞩目该省的外销财源。据他与两广总督谭钟麟、巡抚德寿三人联衔的奏疏称,这次粤省筹出的款项共有160余万两,“均系出自外销及新旧加增、节省盈余等项,丝毫并未加取于民”。^①事过10年后,粤省为举办新政事业,外销财源经营的力度更大,故清理财政局清查外销所得的财源,将远远超过刚毅等人所奏报的额度。

奉天省:奉省核查外销财政的结果主要体现在清理财政局编订的财政说明书中,但只有收入款目列示,支出款目并未清晰呈现。收入款目共分田赋、盐厘、正杂各税、正杂各捐和杂收入等5个方面。以下略作简表,以窥奉省外销收入的真相。

表3 清季奉天省外销收入款目统计简表

入款大类	款目总量(项)	外销款目(项)	外销款目所占比例(%)
田赋	30	3	10
盐厘	5	4	80
正杂各税	22	0	0
正杂各捐	40	40	100
杂收入	25	23	92
官业	9	7	78
合计	131	77	59

资料来源:参见奉天清理财政局编订《奉天清理财政局说明书》(清末铅印本)、《田赋卷》、《盐厘卷》、《正杂各税卷》、《正杂各捐卷》、《杂收入卷》、《官业卷》。

说明:奉省清理财政局在编制财政说明书时,部分款目标注“向应报部”,实际上并未报部,此处将这部分款目直接列为外销。

^① 刚毅、谭钟麟、德寿:《会奏粤省分利事宜疏》,杜翰藩:《光绪财政通纂》第51卷,蓉城文伦书局1904年铅印版,第13—14页。

奉省收入款目中,外销款目在不同大类中,所占比重差别甚大。但是依据上表,款目总量中,外销所占的比例已经达到一半以上,与广东省大致持平。

山西省:晋省外销清查的情况,此处仅以藩司衙门呈报的材料为依据,其余尚未全部掌握^①,不能完全反映出该省全部外销的实况。^②但是,晋省财政资源相当部分由藩司衙门所掌握,即使不能窥见全貌,亦可略显该省财源构成的概貌。

表4 清季山西省藩司衙门内外销收支统计简表

单位:项

入款大类	内销收入款目	外销收入款目	支款大类	内销支出款目	外销支出款目
田赋	20	2	解款	23	12
盐课	4	1	协款	3	7
土药	7	3	行政总费	14	15
正杂各项	7	1	交涉费	1	2
厘金	4	12	民政费	8	3
杂捐	3	3	财政费	6	23
捐输	9	9	典礼费	3	19
杂款	42	35	教育费	16	17
官款生息	4	31	司法费	12	13
官业收入	0	2	军政费	75	6
摊(协)解各款	3	6	实业费	4	3
			工程费	3	9
			各项杂费	1	20
			交通费	0	6
			官业支出	0	4
款目合计	103	105		169	159
银两合计	498万两	44万两		512万两	54万两

资料来源:山西清理财政局编订:《山西藩库收支各款表说明书》,《清末民国财政史料辑刊》第2册,第37—106页。

上表所呈现的内容包括两个部分,即收支款目数量指标和收支银两指标。两者对比,意义相当不同。若按照款目数量看,内销与外销,无论在收入还是支出方面,相差不甚悬殊,甚至几乎可以平

^① 笔者虽翻检过晋省运司衙门的内外销收支款目,但是,难以清楚地区分内销与外销,故在此难以统计。参见山西清理财政局编订《山西运库内外销收支款目说明书》,北京图书馆出版社影印室辑:《清末民国财政史料辑刊》第2册,北京图书馆出版社2007年版,第171—266页。另有《山西归经道收支各款说明书》、《山西归化关收支各款说明书》(均收入《清末民国财政史料辑刊》,第2册)等,也有类似的情况。

^② 晋省与财政有关的“库”不仅指藩库,尚有关库、运库、道库以及各局所等,它们“所自行经理收支之库与藩署多不相隶属”,“以一省收支之总数扣之于藩库,盲然也”。参见山西清理财政局编订《山西全省财政沿革利弊说明书》,清末铅印本,“总论”,第12页。

分秋色^①；但是，若按照银两收支规模来看，外销仅占内销的1/10左右。这至少反映出，晋省的财源中，外销虽然名目繁多，但总量不算很大。这种现象在各省中是否具有代表性，难以遽然论定。

浙江省：浙省外销财政可以用作统计的文献较少，此处仅以厘金收入款目来做比较。厘金属于晚清收支规模较大的财源，长江以南诸省尤其如此。所以，浙省厘金收入的情况也可在相当程度上反映出该省内销与外销比例的概貌。该省厘金收入大致分为厘金正款、防军收款、续解款。此处主要统计这三个门类的内外销收入款目情况。

表5 清季浙江省厘金内外销收入款目统计简表

单位：项

入款大类	款目总量	外销	未定
厘金正款	35	19	6
防军收款	2	1	0
续解款	9	3	6
合计	46	23	12

资料来源：佚名：《浙江厘饷沿革》（又名《浙江厘饷款目源流及沿革利弊》），清末铅印本，第1—22页。

由于缺少每个款目收支的具体数额，此处难以比较外销与内销的财政规模。然而，就款目数量比较而言，外销款目的数量与内销基本持平，这意味着浙省厘饷这一大的财源中，外销收入应占相当比例。

云南省：清季滇省编制的财政说明书，对本省财源的构成分门别类加以介绍，但用于统计比较的门类较少。在各门类岁入项目中，只有“杂收入”大项勉强可以比较。当然，这个大项中的款目全部属于外销性质，这种情况既与其他大类有较大的区别，与其他省份的情况也迥然不同，这是应该值得特别注意的。此将“杂收入”门类中各衙门和各州县外销收入的情况以简表呈现。

表6 清季云南省“杂收入”外销款目统计简表

单位：两

收款机构	款目举要	外销入额
藩司衙门	条丁、奏平等	70000余
粮道衙门	粮库米折、仓收饭食等	6600余
盐道衙门	平余、粤盐平余等	25580余
各府厅州县	赋税随征羨余、规费等	未统计数额
各府厅州县地方收入	条粮、杂税等	30余万
合计		40余万

资料来源：云南清理财政局编订：《云南清理财政局调查全省财政说明书初稿》第4册，清末铅印本，第十类《杂收入》，第1—11页。

^① 晋省外销款目增多的情形，参见史志宏《晚清甲午前的财政规模估计》，“纪念梁方仲教授诞辰100周年中国社会经济史国际学术讨论会”论文，广州番禺，2008年11月19—21日。

上表显示,仅杂收入一个门类,滇省各级衙门总共有 40 万两以上的外销收入。该省宣统三年预算收入 601 万余两^①,看来杂收入一个门类即占据预算岁入总量的近 7%,这当然是度支部此前难以掌握的财源。

贵州省:比较而言,黔省财政说明书在各省中编订质量较高。内外销款目也相对容易比较。此处仅比较该省内销和外销收支款目在数量上的差异。

表 7 清季贵州省内外销收支款目统计简表

单位:项

入款类型	内销收入款目	外销收入款目	支款类型	内销支出款目	外销支出款目
正款类	41	5	正款类	54	0
杂款类	0	121	杂款类	0	191
款目合计	41	126		54	191

资料来源:贵州省清理财政局编订:《贵州省财政说明书》第 6 册,清末铅印本,“结部”,无页码。

黔省外销款目具有与上述省份不大相同的特点,尤其是在数量比较上,外销款目明显超过内销款目的数量;杂款类收支项目中,外销更是垄断全部。这种情况在各省中较为少见。

江苏宁属外销的情况比较复杂。此前,两江总督端方曾经向东南各省督抚声称,“江南财政自铁大臣清查后,各局收放款目均已照数开报,外无外销遗漏之款”。^②端方此言可能隐瞒了真相。宁属各局收支款目中,普遍存在外销的情形,比如江宁藩司衙门、江安粮道衙门等 10 余局所,均有数量不等的外销款目存在^③;江宁各州县的外销款目也包括串捐等 5 种杂捐杂税。^④山东外销款目同样大量存在,该省列出的外销款目多达 28 个。^⑤湖北省的情形与山东类似。据湖广总督陈夔龙奏报,该省藩司衙门、善后局等省城机构的外销款目就达到近 30 项。^⑥

由于各省财政说明书的外销收入难以全部做到量化统计和比较,因而全国范围的外销财源数字不可能准确得知。惟宣统三年预算中各有关大类的收入数额清晰可见,如果将甲午战争之前的奏销数字与宣统三年预算岁入作同类比较,倒是一个可取的办法。史志宏等人的研究即作出这样的贡献。由其列示的表格可知,田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、厘捐、正杂各税、杂收入增长的幅度大致在 1.57—42 倍之间。^⑦表中显示,正杂各税和杂收入两项增长的幅度令人咋舌。这正好说明,在这两个领域,外销膨胀的规模最为明显。

关于外销款目的清查,各省虽然举措不一,造报有别,但大致可以肯定,直省的外销款项大部分被清理出来。至于陋规等私款,能否如外销那样清查彻底则难以确定。那么,时人与后来者如何看待清查各省外销的实绩?这同样是研究清季财政难以回避的问题,也会从一个特别的角度,窥知清季清查财政的本相。

① 《度支部奏调查各省岁出入款项总数折(并单)》,《政治官报》第 828 号,宣统二年一月十一日,第 6 页。
 ② 《各省清理财政问题》,《申报》,1909 年 2 月 25 日,第 2 张第 2—3 版。
 ③ 江苏宁属清理财政局编订:《江苏宁属清理财政局编造说明书》,清末铅印本,“甲篇”,第 9—54 页。
 ④ 江苏宁属清理财政局编订:《江苏宁属清理财政局编造说明书》,“甲篇”,第 93—94 页。
 ⑤ 《本局查明正项外销款目开单通知照礼》,《山东调查局公牍录要》下册,第 143—155 页。
 ⑥ 《鄂督清查未经报部之款》,《申报》,1909 年 7 月 1 日,第 2 张第 2 版。
 ⑦ 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》,第 255 页。

四、财政清查的评估

时人对省财政清查的评估,随着形势的变化而逐步有所调整。各方基于观察问题的角度,看法相当不同。军机大臣、度支部、财政监理官、督抚、宪政考察员、报纸评论作者等,或多或少表示了不同的看法。

持正面看法者一般是从总体上肯定清理财政的成绩。有关言论对各省或明或暗的财源基本上做到了和盘托出,财政总量远远超过以往,财政机体逐步走向有序给予肯定。浙江巡抚增韫即认为,清理财政以前,紊乱无序是该省财政弊端的主要表现;而清理以后,主要的问题则是财政匮乏。^①言下之意,清理财政至少使过去紊乱无序的状态出现质的变化。时论认为,得知财政真相,明了国家财政实况也是值得肯定的成绩。^②财政总量剧增是清查行动的一个积极成果,浙江财政监理官王清穆对国家年度财政总量上升至2.4亿两深有感触,认为比清初增加了16倍,较之乾隆道光年间增加了5倍,即便是与光绪中叶相比也增加了2倍。^③核查尚未结束时,东三省财政监理官熊希龄即透露,三省财政核查,不到半年时间,在陋规、浮费、冗费等方面,清查出大约百万两以上。^④广西财政监理官也从整体上肯定了清理财政的规模和成效:“此次清理财政,派官数十员,用款数百万,其规模之宏远,监理之切实,自开国以来,未有如斯者也。”^⑤宪政考察员陆宗舆等4人在考察了14省后对清理财政也有类似褒评:“各省财政纷乱无纪,自设监理官后,爬梳整理,渐有眉目……现各省预算册均经达部,用款名目各分门类,收支弊混遂渐清厘,将来统一财政,酌济盈虚,自不难以此为基础。”^⑥

主导全国财政的度支部,其评价反而比较复杂,大致是喜忧参半,或者说是忧虑稍多于欣慰,这种复杂心态是随着清查财政形势的发展而逐步呈现的。该部对清理财政的“褒评”反映在向清廷奏报办理预算的奏折中。部奏认为,各部各省用款的秩序已经得到确立,冗员冗费多数已被淘汰,外销和规费亦多数得以造报,经费撙节的成效明显,整个财政逐渐呈现收支适合趋势。^⑦这是对清理财政成效的总结。这种姿态意在肯定度支部的工作是在清廷“英明安排”下取得的成绩,曲意表功而已。

宣统二年春季,随着清查外销、规费的进展,各省财政册籍呈送到京师。这些财政册籍有许多与部定章程不符之处,度支部堂官推测,各省监理官难免不被蒙蔽。^⑧随后,该部又收到湖北清理财政局送来的关于善后局等机构册籍,其中涉及50余万两的乱账,根本无法查核。^⑨该省财政亏款严重,监理官报告说,首先是善后局问题严重,其次是各司道州县账目浮滥。^⑩云南所造报的地丁、漕项数额也与前任总督造报的数字不符。^⑪江南预算册内漏列和减收款项甚多,度支部饬令该省确查。^⑫财政亏空的态势愈发明显,该部对各省有可能隐瞒财源的担忧也就越来越大。

① 《浙江巡抚奏条理财事宜折》,一档馆藏,会议政务处全宗,财政914—8345。

② 《论清理财政之效果》,《盛京时报》,1910年8月23日,第2版。

③ 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。

④ 《上锡程两帅函》,《熊希龄先生遗稿》第5册,第4141页。

⑤ 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。

⑥ 《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。

⑦ 《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》第60号,宣统三年九月初一日,台北,文海出版社1965年影印版,第51册,第300页。

⑧ 《京师近事》,《申报》,1910年1月7日,第1张第5版。

⑨ 《监理官之忙碌》,《申报》,1910年1月30日,第1张第4版。

⑩ 《京师近事》,《申报》,1910年4月3日,第1张第6版。

⑪ 《京师近事》,《申报》,1910年4月21日,第1张第5版。

⑫ 《部驳江南含混之款项》,《大公报》,1910年9月11日,第3张第1版。

载泽发起清理财政,本来踌躇满志,试图以外销财源弥补中央财政亏空^①,但是,形势发展的结果显然出乎其意料。资政院预算股刘泽熙审查度支部送来的预算案后发现,财政赤字高达5400余万两。^②不敷之数如此巨大,这里面肯定有问题,否则,各省过去如何能够支持?度支部的疑问由此产生。^③其实,不仅度支部产生疑惑,就连舆论也称这种现象为“理财上之矛盾政策”。^④资政院议员中也有人断言:“各省所报岁入断非实数。”^⑤这也说明各省确实存在有意含混,保留一己之利的想法。正是因为各省财政赤字剧增,军机大臣毓朗对派遣监理官清查各省清理财政的成效相当看低,建议度支部整饬监理官。^⑥某枢臣对各省监理官清理财政缺乏成效,以及种种玩忽职守的表现非常不满,扬言要加以清理。^⑦

当然,也有人从冗员冗费滋生的角度为监理官开脱责任。报界访员推测说,各省财政盈余大部分耗费于各类局所冗员中,不愿和盘托出。^⑧这一说法得到当时任职赣省副监理官张运谱的认同,张氏后来称,江西省各公署和局所的开支款项依然浮滥,如巡抚衙门总文案陆长佑,既领总文案公费,又署任巡警道、调查局、统税局、财政局等机构职务,虽然“职不兼薪”,但都支领夫马费,一时号称“身挂六国相印”;各局所人员兼差和挂名吃空薪的人相当之多。张运谱由此判断,如果对赣省冗员冗费加以剔除,“所省出的开支,当然也很可观”。^⑨但是,监理官的权限还无法解决冗员冗费问题,这是由于督抚用人权限非监理官所可随意染指。^⑩由此可见,清季核查外省财政的成效,时人基于不同角度观察,品评相差甚大。

时过境迁,民国政界、学界也有人清季核查财政的成效表示肯定。辛亥鼎革不久,即有人表示,监理官核查外销、规范财政收支功不可没,清季财政“自有各省财政监理官之设,眉目始清”。^⑪清季曾赴日本考察宪政并熟知国内财政情势的胡钧,也对清末清查财政评价较高,认为财政清查使国内财政规模急剧膨胀,光绪中叶以来“三十余年间,财政变动之巨,不可谓非亘古未有之奇观也”。^⑫后来研究清季财政的杨汝梅也持肯定观点,认为正是由于纠正了财政制度的弊端,清季财政规模才有真相可言。^⑬

诚然,对清季核查外销成效的评估难以一语定论。若从不同的人、地、时等角度考虑,其间自有相当的落差。长期来看,清查财政前后,国家财政规模前后相差甚大。清查财政后公布的数字,如果不计部库出入,仅各省合计,光绪三十四年和宣统元年分别达到2亿数千两,资政院对宣统三年的预算审核后,收支数字更高达3亿两。^⑭这一规模已经远远超出庚子前后中外各方对国内财

① 有熟悉财政内情的人士曾有推测,度支部清理财政的意图可能是认为“去官吏之浮冒侵蚀,当可支付一切而有余。”《财政问题之根本解决》,《盛京时报》,1910年9月27日,第2版。

② 佚名:《中国预算要略》,清末刻印本,第1页。

③ 《电飭各监理官密查预算虚实》,《申报》,1910年9月2日,第1张第4版。

④ 《清谈·理财上之矛盾政策》,《申报》,1910年8月16日,第1张后幅第4版。

⑤ 《何议员对于审查预算之意见》,《申报》,1910年11月26日,第1张第5版。

⑥ 《朗贝勒整顿财政之意见》,《大公报》,1910年9月19日,第4版。

⑦ 《财政官与各藩司》,《申报》,1909年12月29日,第1张第4版。

⑧ 《全年亏短几三千万》,《盛京时报》,1910年8月3日,第2版。

⑨ 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。

⑩ 《论用人与理财之关系》,《盛京时报》,1910年7月30日,第2版。

⑪ 《设立审计院意见书》,无页码。

⑫ 胡钧:《中国财政史讲义》,商务印书馆1920年版,第338—339页。

⑬ 杨汝梅:《中国财政制度与财政实况》,杨汝梅等:《财政论集》,出版地不详,1935年,第39—41页。

⑭ 刘锦藻:《清朝续文献通考》(一),浙江古籍出版社1988年版,第8231—8249页。

政规模的估计。咸、同之际,国内记载清廷收支规模大致为六七千万两。^① 光绪七年收支达到七八千万两。^② 光绪十一年至二十年,岁入平均达到8360万两,岁出平均为7900万两。^③ 英国驻上海领事馆官员哲美森(Jamieson)估计甲午前清政府的财政收入为8897万两。^④ 罗玉东认为,光绪二十六年户部岁入为9826万两,岁出为11503万两。^⑤ 在华英人巴克林(E. H. Parker)推算庚子前夕清政府岁出、岁入均为10156万余两。^⑥ 赫德向北京公使团赔款委员会提交的报告认为,庚子之前清政府的财政岁入为8820万两,岁出为13492万两。^⑦ 美国人马士(H. B. Morse)估计光绪三十一年全国财政总收入为10292万两,总支出为13649万两。^⑧ 不管各方的估计是否准确,总体上看,清查财政前后,收支差异之大已超乎想象。一个通行的解释是清查财政后,外销、规费等私款、匿款公之于众,过去户部(度支部)并未掌握的财源被造册上报,职是之故,财政规模急剧膨胀才有可能。这一解释确有其理。急剧膨胀的国家财政总量似乎能够证明:外销、规费已经得到大致的清查和整饬,过去隐秘的外省财政底细已经大部分被暴露出来。

清季核查外省财政的意义,不应仅仅视为清廷敛财之举动,或仅仅瞩目于中央财政集权。其实,就当时而言,无论是中央还是各省,还有更实际的期望。就中央层面而言,通过核查财政,可以将各省财政整体纳入整个宪政体制,明定国家税与地方税界限,形成近代财政体制;并且通过大规模的全面清查,将隐匿之款明确纳入中央财政体系,增加国库收入。就外省层面而言,督抚也有通过这次全面清查,实现统一省级财政,维护省级财政利益的想法。这种不同思路体现在清查财政的过程中,深刻地反映出制度设计与现实实践的矛盾。更严峻的问题则是清查之后举办预算的过程中,中央和各省财政均出现入不敷出的窘境,难以找到二者财政利益的平衡点。中央和外省的这些期望,大致符合筹备立宪的要求。因之,可以断言,清查财政是传统中国融入近代世界的必经途径。

尽管存在种种不足,清廷却能在短短2年左右时间内,排除万难,对省财政实况获得了一个较为全面的认识;各省《财政说明书》的编纂,尽管良莠不齐,却是民初中央政府进一步统一财权、规范财政运作的必备依据。民初编制预算,亦以宣统三年的预算数据和形式为蓝本。^⑨ 正是在这个意义上,史志宏认为,清季清查外省财政“清出了各省以往不报告户部的相当大一部分外销收入,这应该是可以判定的。各省清理财政局在此次清理的基础上分别编成的各省财政说明书,是了解晚清外销问题的最好史料。”^⑩ 如果缺少对外省财政清查这一环节,建立近代预算制度的行动不可能在随后立即得到实施。

然而,财政核查的理念虽佳,实则受到各种掣肘,其中,官制改革滞后与新政事业无限扩张是两个至关重要的窒碍因素。就前者而言,外官制改革未能彻底开展,各省的财务行政改制成效不彰,公费制度未能有效创设,制约了财政核查的成效;从后者来看,预备立宪清单规定的各类新政改革

① 吴廷燮:《清财政考略》,出版地不详,1914年铅印本,第18—19页。

② 刘锦藻:《清朝续文献通考》(一),第8267—8268页。

③ 刘岳云:《光绪会计表》,教育世界社1901年刊印本,第1—5页。

④ 哲美森:《中国度支考》,上海广学会1897年刻印本,第20页。

⑤ 罗玉东:《光绪朝补救财政之方策》,《中国近代经济史研究集刊》第1卷第2期,1933年5月,第216页。

⑥ 刘锦藻:《清朝续文献通考》(一),第8248页。

⑦ 中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编:《中国海关与义和团运动》,科学出版社1959年版,第64—65页。

⑧ H. B. Morse, *The Trade and Administration of the Chinese Empire* (Shanghai: Kelly and Walsh, 1908), p. 115.

⑨ 民国政府财政部宣称:“各项岁入,上年迭奉大总统令,饬切实整顿,自己日有起色。应即按照筹增之数列入预算,即以三年度岁入预算为比较。惟四年度岁入预算,应以前清宣统三年预算为标准,不得再有短絀。”显示出清末财政清查结果对民初预算编制的深远影响。贾士毅:《民国财政史》第5编“会计”,商务印书馆1917年版,第20—21页。

⑩ 史志宏、徐毅:《晚清财政:1851—1894》,第254页。

事业齐头并进,这些新政事业扩张导致财政亏空急剧增大。尤其是清季皇族权贵柄政,军谘处、陆军部、海军部大都由其掌控,该辈一意扩张军备,毫不考虑外省的财政承受能力,严令各省必须加大军费支出比例。^①这种贪功冒进行动导致清查财政结束时,财政收入总量虽急剧膨胀,而财政需求更远远超出收入规模。各类改革互相牵制,彼此制约,实为研究清季财政核查问题面临的整体背景。换言之,清季各省财政的清查行动,属于破冰之旅的开端,能否彻底打破坚冰,达到建立近代财政制度的愿景,中央与各省尚须面对各类改革能否协调有序、人事派分能否妥当整合的严峻考验。

[作者刘增合,暨南大学历史系教授。广州,510632]

(责任编辑:潘晓霞)

· 书 讯 ·

《中国苏区史》(上、下册)

余伯流、何友良主编,江西人民出版社2011年8月出版,130万字,168元

本书是江西省社会科学院“中国苏区史”重点学科组集体完成的学术专著,为国家“十二五”重点图书出版规划项目。此前,学术界先后撰写出版有土地革命战争时期全国各块苏区及中华苏维埃共和国的专史,但尚无完整反映中国苏维埃运动十年历史和各块苏区的综合性著作,本书贵在综合,可以说填补了这一空白。全书分为十一章,采用编年纪事体,适当穿插专题研究,纵横交错,条块结合。从纵的方面写了中国苏维埃运动的兴起、各苏区的建立、中华苏维埃共和国中央政府的创建、各苏区的发展、南方苏区的丧失、长征胜利和苏维埃政权体制的转换以及南方三年游击战争;从横的方面写了苏区的各项建设、苏区时期的“左”倾错误及初步纠正,总结了中国苏区的历史地位、深远影响以及中共在苏区时期治国安邦、局部执政的基本经验。

本书资料丰富,在精心梳理《中共中央文件选集》以及全国十几块革命根据地的文献资料丛书的基础上,参考了近十余年来全国各根据地史的研究专著和最新成果,尤其充分吸纳了近年出版的《共产国际、联共(布)与中国革命档案资料丛书》中的解密档案资料,提出了许多新的观点和认识。全书系统梳理全国各苏区的成败得失,对十年苏维埃运动的历史作用和历史地位进行归纳总结,是迄今为止最为全面的定位,对苏维埃运动的深层次矛盾和历史局限也作了客观分析,并指出以苏区时期的教训为鉴戒,是中国革命取得最终胜利的重要因素。中国苏区史是中国共产党史和中国革命史的重要阶段,也是中华民国史的重要组成部分。本书努力用整体的、纵深的历史眼光,注重把握时代的、地域的和国共两党之间的联系,在国家民族变革与发展的大范畴和大视野中考察苏区历史,深化了苏区史的研究。同时,尊重客观历史事实,恢复使用了“苏维埃运动”、“苏区”等历史术语,并以此作为书名,力求更为真实地反映和解读那一段曲折的历史。本书的出版,反映了苏区史研究的当前认识,有助于推进中国近代史、中国共产党史和苏区史的研究。(庞振宇)

^① 张运谱对江西省军费膨胀导致预算难以维系的描述,印证了清季军事变革对财政冲击的事实。参见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;相关研究见刘增合《清末“急务”与“本源”的失调》,《学术月刊》2006年第9期。