

中国社会科学院重点学科·晚清史学科
晚清史论丛（第六辑）



清末新政与边疆新政（下册）

Reforms and the New Frontier Policies
in the Late Qing Dynasty

中国社会科学院近代史研究所政治史研究室
西北民族大学历史文化学院

编

中国边疆研究系列·第11卷
边疆治理与现代化



清末新政与边疆新政（下卷）

Reforms and the New Frontier Policies
in the Late Qing Dynasty

王德毅 著
WANG DEYI'S RESEARCHES ON
HISTORICAL GEOGRAPHY

9787309073311

中国社会科学院重点学科 · 晚清史论丛

晚清史论丛（第六辑）



清末新政与边疆新政（下册）

Reforms and the New Frontier Policies
in the Late Qing Dynasty

中国社会科学院近代史研究所政治史研究室
西北民族大学历史文化学院

● 编

图书在版编目(CIP)数据

清末新政与边疆新政：全2册 / 中国社会科学院近代史研究所政治史研究室，西北民族大学历史文化学院编

— 北京：社会科学文献出版社，2018.3

(中国社会科学院重点学科·晚清史学科)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2488 - 1

I. ①清… II. ①中… ②西… III. ①边疆地区 - 政治制度 - 研究 - 中国 - 清后期 IV. ①D691.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 049756 号

中国社会科学院重点学科·晚清史学科

清末新政与边疆新政(上下册)

编者 / 中国社会科学院近代史研究所政治史研究室
西北民族大学历史文化学院

出版人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 吴超

责任编辑 / 周志宽 吴超

出版 / 社会科学文献出版社·人文分社(010)59367215

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印装 / 三河市尚艺印装有限公司

规格 / 开本：787mm × 1092mm 1/16

印张：49 字数：823千字

版次 / 2018年3月第1版 2018年3月第1次印刷

书号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2488 - 1

定价 / 269.00元(上下册)

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

目 录

上 册

- 早期全球化背景下清代多民族帝国的大一统话语重构
——以《皇朝文献通考》若干问题为中心 …………… [美] 赵 刚 / 1
- 介绍西方学术界的新政改革研究状况 …………… [美] 麦金农 / 45
- “在乎山水之间”
——《清史·地理志》审改札记 …………… 姜 涛 / 54
- 从民间传说看近代中国穆斯林的皇帝观
——以《回回原来》为中心 …………… [日] 山崎典子 / 68
- 清廷国史《章学诚传》的编纂：章氏学说实际境遇之补证 …… 戚学民 / 79
- 长生、济世及一统：郑观应与近代道教 …………… 马平安 / 88
- 清末边疆危机应对与边疆观念变化 …………… 郭丽萍 / 114
- 晚清变革中史学观念的变化 …………… 刘俐娜 / 127
- 1901~1905年清末政治改革述论 …………… 崔志海 / 150
- 清末法制习惯调查再探讨
——基于清末新政预备立宪脉络的历史梳理 …………… 邱志红 / 167
- “乙全本”不是“李汪宪草” …………… 彭 剑 / 193

汪荣宝与资政院速开国会案	章 博 / 210
伍廷芳与中国法律近代化	张礼恒 / 233
清末铁良南下再研究	彭贺超 / 244
清末革命团体和秘密会党	
——以同盟会武装起义为主	[韩] 李平秀 / 269
晚清中央与地方关系的学术史认知	段金生 / 307
略论同光之际铁路问题的复杂性	熊月之 / 332
地方性外交中的中央与地方关系	
——以东三省总督锡良铁路交涉为例	马陵合 / 354
张荫桓与英德续借款	马忠文 / 387

下 册

光宣之交清理财政前夕的设局与派官	刘增合 / 403
清末各省财政监理官人员考	任智勇 / 421
A Coin for China? Emergent Nationalism, Technology Transfer and Minting Silver Coins in the Guangxu Period (1887 - 1899)	[美] Austin Dean / 451
晚清北京的学堂创办与白话报	
——以宗室女教育家继识一和葆淑舫郡主为例	[日] 阿部由美子 / 487
道光帝与旗人书院	顾建娣 / 497
光绪癸卯年经济特科考述	张海荣 / 504
袁世凯与地方统治、官员教育	
——以法政学堂与日本人教习为中心	[日] 水盛凉一 / 538
浅论清末新政对上海近代法学教育的推动	袁 哲 / 558
光绪朝泰州单毓年以荷据爪哇之施政于治藏方略之考量	朱悦梅 / 569
联豫奏请裁撤驻藏帮办大臣改设左右参赞的动机与背景	朱恩泽 / 587
晚清新政与滇东南土司	范德伟 / 603
凤全“筹边新政”与晚清川边统治	李德英 张 杨 / 614

承前启后：锡良督川时期筹贍川属考	潘 崇 / 630
晚清东三省巡边制度研究	王宏斌 / 647
清末新政时期东三省治蒙机构的新置	詹 奎 / 665
关于袁世凯与东三省改制的几个问题	廖大伟 张 昊 / 674
局部与整体：清末蒙古王公贡桑诺尔布的改革及其历史意涵	廖大伟 张华明 / 686
清末“开蒙智”探微	
——以代表性蒙旗为中心	柳岳武 / 699
升允与清末陕甘新政	张华腾 / 727
清末新政期间在宁夏采取的措施	张天政 / 741
逆势的博弈	
——西北危局与秦州独立	严斌林 / 756
后 记	/ 769

光宣之交清理财政前夕的设局与派官

刘增合*

清理财政是清末宪政筹备的首要事项，清廷为此进行了制度上的安排，最关键的环节就是设局与派官。设局指的是由清廷明令在各省设立清理财政局，派官则是由清廷选派得力官员赴各省协助监督清理财政事宜。设局与派官是性质不同而又互相联系的两个环节，均由清廷决策实施，前者由各省具体落实，须报请清廷认可；后者则直接由清廷遴选遣派，并强化其权威性。上述两个方面是清季清理财政过程中最为关键的举措，也是完成清理财政任务的制度性保障。然而，纠葛与纷乱显现其中，值得吾人作细密审慎的比勘勾稽，内中隐含的清廷与外省对立情态亦值得今人揣摩体会。

一 普设专局

设立专门机构清查各省财政事务，其实已不是新鲜的事情，早在光绪初期就有类似的形式。光绪八年（1882）张之洞抚晋。山西财政自道光末年以来，已有33年没有彻底清查，鉴于省内财政产生筹垫、滥支、拨抵、借动、隐匿等各种弊端，张氏奏请设立清源局，下决心清查该省财政积弊。^①随后，御史梁俊奏称，藩库积弊不独晋省如此，建议清廷饬令各省普

* 刘增合，暨南大学历史系、近代中国研究中心教授。

① 张之洞：《晋省办理清查疏》，陈昌绅编《分类时务通纂》第5册，北京图书馆出版社，2005，第105~106页。

遍设立专门机构，仿照山西省确定的清查章程，一律彻底清查。^① 上谕纳其议，立即敕令各省行动。^② 随后，各省纷纷设立清源局或交代局以清理本省的积亏案件。^③ 机构名称虽不相同，各省基本上均贯彻清廷指令，展开为期数年的财政清查和官员交代工作。

然而，这一机构的运作仅仅持续数年时间，未能持续有效地运作下去。据后任山西巡抚恩寿奏报，山西清源局与藩司衙门并存而立，反而导致财政混乱，他不得不撤掉这一机构。^④ 庚子后数年间，仍有官员吁请设立专局清查各地财政。光绪三十一年（1905），户部主事贺廷桂发现，就外省税款支销而言，官员中饱之数占十之五六，供应上司占十之二三，报部数额仅十之一二。他奏请说，“拟请旨飭下各州县，多设财政调查所，并会同地方公正绅耆，一体协同办理。无论何款，凡有关财政之事者，均令逐一调查，开列详表，由地方绅耆径行呈部，按册稽查是非，核对虚实。如有收支不符者，即请旨飭下督抚赔偿，严予处分，以重责成而警将来”。^⑤ 次年，有人明确提出设立调查财政局的建议，认为各地官员中饱私贪情形严重，非调查不足以清理。^⑥ 但是，从实际情况来看，数年间各省的封疆要员大都置若罔闻。光绪三十四年下半年，由于宪政编查馆奏定各省设立财政调查局，度支部也热心推行这一举措，咨请各省“设立财政调查所，无论司库、局库拨放之款，以及军务、盐务、学务、庶务，一切用项，凡属国家行政经费，统归调查所详细调查，通盘查核，俾识盈虚消长之数，庶免临时竭蹶”。^⑦ 督促归督促，数月间在州县一级设立财政调查所的省份并不很多。

① 御史梁俊称：各省督抚不能像张之洞那样任劳任怨，所以尽管光绪四年谕令即推行清查库款，但各省仍旧敷衍了事。《光绪朝东华录》第2册，第1418页。

② 同上。

③ 《恩福奏为设局清理热河府厅州县交代限内调算完竣并请将出力委员酌加奖励折》，《京报（邸报）》第6册，第394~395页；《冯誉骥片》，《京报（邸报）》第5册，第624~625页；《两广总督张树声广东巡抚裕宽奏为通判欠解署任交代银两参后全完请旨开复原官折》，《京报（邸报）》第8册，第303~304页。

④ 《晋抚恩寿奏裁撤筹饷清源两局专设财政处以一事权而资整顿折》，《四川官报》第29册，光绪三十二年十月上旬，第10~11页。

⑤ 《户部主事贺廷桂拟请通飭各州县分设财政调查所由地方公举绅士协同办理疏》，国家图书馆馆藏编选《（清末）时事采新汇选》第14册，第7397页。

⑥ 《论各地宜设调查财政局》、《续论各地宜设财政调查局》，《（清末）时事采新汇选》第17册，第9124~9127页。

⑦ 《通飭各省设财政调查所》，《陕西官报》第十一期，光绪三十四年八月中旬，第7页。

目前仅见两江总督有过令州县设局的札文^①，恐怕也是虚应故事，难有进一步的行动。

官制改革后，度支部本来拥有核查外省财政的权限，《度支部官制清单》首条即称：该部“可随时派员调查各省财政情形”。^②只是这一规定数年间没有付诸落实。光绪三十四年年底，度支部制定《清理财政章程》时，这一规定才真正落在实处。不过，光宣之交的清理财政局具有创新性特征，与原来的清源局、交代局等机构迥不相同。它的产生和形式，正好反映出时势的差异。其一，系奉旨设立，而非各省自为风气的结果。其二，度支部清理财政处与各省清理财政局上下相维，职权统一，不似光绪初年各省核查机构各行其是，无统辖之组织，无监督之布置。其三，清理财政局的运作，部派监理官参与其中，保证各省财政清理能够沿着度支部的方针和计划进行，迥异于既往省级核查机构散漫自为的状态。其四，各省清理财政局实行统一严格的分科办事制度^③，超越了原有核查机构在名称、内部设置均不统一的弊端。

当然，各省设置清理财政局的步调并非完全一致，偶有自作主张的情形。部章规定，各省清理财政局必须分三科办事，即编辑科、审核科、庶务科^④，而浙江省则在两个问题上与部章标新立异。首先分科设置方面，有两则报道说明该省另起炉灶。报道之一，是浙省将局内分为调查科、会计科、编制科三科，并设立编纂员厅，内分五股，分别负责藩司衙门、运司衙门、粮道衙门、关道衙门、局所等各部门财政事宜。^⑤报道之二，则是在监理官赴浙视事后发现，该省清理财政局内分藩、运、粮、关、厘五科，虽系分科办事，然而却违背部章规定。^⑥其次，局内职员遴聘不当，浙省清理财政局因需要清理的册籍太多，使用了较多的书吏，监理官认为与部章不合，飭令改正。^⑦度支部还发现，各省在设立清理财政局的过程中，随意增设提调、帮办等名目，与奏定章程不符，因而通飭各地一律裁撤这些不相干的名堂，并将章程和办

① 《飭设财政调查所》，《北洋官报》第1966册，宣统元年正月初十日，第12页。

② 《度支部官制清单》，《奏定京内各官制》，清末石印单行本，第18页。

③ 《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，第5~6页。

④ 《各省清理财政局办事章程》，《度支部清理财政处档案》上册，第47页。

⑤ 《草拟浙江清理财政局暂行章程》，《申报》宣统元年五月三、四日。

⑥ 《大吏对于财政局意见之参差》，《申报》宣统元年八月五日。

⑦ 《财政局拟用法政人员》，《申报》宣统元年九月四日。

事细则送部核査。^① 部分省份清理财政局的帮办多至七八人，度支部尚书载泽担心该局又将蹈袭旧局恶习，严飭主要官员必须常川驻局办事。^②

设局清理财政是度支部志在必行的决定，而且要求三个月内必须完成设局任务。^③ 然而个别省份仍拖延设局，违抗部命。度支部向朝廷奏报说，“臣部屡据各监理官来禀，金以官场积习疲玩，阳奉阴违，办事之难几同一辙，良由各省财政紊乱已久，脂膏所在，奸蠹丛生，欲举数百年之铜弊，遽令廓清，人情本多不便”。甘肃省即是颇具典型的一例。该省藩司毛庆蕃无故拖延设局指令，敷衍塞责，引起了度支部的愤怒，不得不严参其溺职行为：“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，事事延缓。……设局以来，仅派局员五人，并不分科治事。”^④

因部章传递时间及各省督抚安排的差异，清理财政局在设立时间、总办和会办设置数量等方面，依然显示出相当的差异。兹据各类文献详细考列如下。

宣统元年各省清理财政局设立简表

省份（地区）	设局时间	总会办职名	文献来源
湖北	二月一日	布政使李岷琛为总办，提学使高凌霄、按察使杨文鼎、巡警道冯启钧、劝业道邹履和、盐法道马吉樟、江汉关道齐耀珊、荆宜关道吴品珩、牙厘局总办黄祖徽、官钱局总办高松如、签捐局总办钱绍楨为会办。善后局总办金鼎为驻局会办。	《湖广总督陈夔龙奏设立清理财政局遵员开办情形折》，《政治官报》第569号，宣统元年四月十二日，第6~7页；《清理财政定期开办》，《盛京时报》，宣统元年二月十一日；《委派清理财政局总会办》，《申报》，宣统元年二月二十日。

① 《京师近事》，《申报》宣统元年九月一日。安徽清理财政局职位设立与部章不合，提调、帮办等传统名目依旧存在，经度支部与皖抚协商改革目前设置，并将办事细则确定后报部审核。参见《咨请改订清理财政局章程》，《申报》宣统元年八月十五日。浙江省清理财政局也存在上述情况，被度支部查处。参见《浙省要政汇纪》，《申报》宣统元年八月二十六日。

② 《财政局不准位置闲员》，《大公报》宣统元年五月十日；《飭报财政局员表》，《大公报》，宣统元年六月十五日。

③ 《京师近事》，《申报》宣统元年四月九日。

④ 《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。

续表

省份（地区）	设局时间	总会办职名	文献来源
湖南	二月八日	布政使莊庚良为总办，盐法长宝道长沙关监督朱延熙为会办。	《湖南巡抚岑春蓂奏设清理财政局折》，《政治官报》第 566 号，宣统元年四月初九日，第 10 ~ 11 页；《湘抚奏设清理财政局》，《盛京时报》，宣统元年四月十五日；《清理财政局之成立》，《申报》，宣统元年三月六日。
热河	二月十六日	求治局总办热河道为该局总办，其余不详。	《热河都统奏遵旨设立清理财政局折》，一档馆，会议政务处全宗，财政 394 ~ 2988；《热河都统廷杰奏遵设清理财政局折》，《政治官报》第 483 号，宣统元年二月十四日，第 9 ~ 10 页；《（热河都统廷杰）又奏设热河清理财政局咨部立案片》，《政治官报》第 529 号，宣统元年三月初一日，第 13 页。
广东	二月二十二日	广东布政使胡湘林为总办，提学使沈曾桐、按察使魏景桐、署盐运使丁乃扬、巡警道王秉必、劝业道陈望曾、善后局会办李哲潜、造币粤厂帮办方政为会办。	《两广总督奏设清理财政局及派委总会办各员折》，一档馆，会议政务处全宗，财政 390 ~ 3239；《两广总督张人骏奏设立清理财政局日期等片》，《政治官报》第 527 号，宣统元年闰二月二十八日，第 12 ~ 13 页。
河南	二月二十五日	藩司朱寿镛为总办，厘税局兼筹款所总办于沧澜、支应局总办王梦熊为会办。	《河南巡抚吴重熹奏设立清理财政局开办日期折》，《政治官报》第 548 号，宣统元年三月二十日，第 14 页；《设立清理财政局之奏牍》，《申报》，宣统元年五月十三日。
广西	闰二月一日	藩司王芝祥为总办，广西补用道彭清范为会办。	《桂抚奏派清理财政局会办》，《申报》，宣统元年五月十一日。
四川	闰二月三日	布政使王人文为总办，盐茶道、重庆关道及现办财政之官运、厘金、经征、筹饷、粮饷、造币各局厂总会办为清理财政局会办，设坐办一员。	《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 7 ~ 9 页；《川省清理财政之预备》，《申报》，宣统元年六月二十三日。

续表

省份(地区)	设局时间	总会办职名	文献来源
山东	闰二月二十日	布政使朱其煊为总办,盐运使丁达意及南运局总办陈炳文为会办。	《山东巡抚袁树勋奏设立清理财政局开办日期折》,《政治官报》第536号,宣统元年三月初八日,第11~12页。
黑龙江	闰二月二十二日	度支使谈国楫为总办,垦务局总办何煜为会办。	《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》,《政治官报》,第532号宣统元年三月初四日,第13~14页。
江苏苏属	闰二月二十二日	布政使瑞澂为总办,苏松粮道兼苏州关道惠纶,江海关道蔡乃煌、镇江关道刘燕翼、善后报销局总办王仁东、淞沪粮捐局总办朱宜振为该局会办。坐办为苏省牙厘局督办朱之臻。(其后,总、会办人员有所变化,如瑞澂督鄂后,继任藩司陆钟琦即成为总办,其余人选也有变化)。	《江苏巡抚奏苏省遵章设立清理财政局委员开办日期折》,一档馆,会议政务处全宗,财政451~3512;《江苏巡抚陈启泰奏设立清理财政局并开办日期折》,《政治官报》第546号,宣统元年三月十八日,第20页;《苏抚奏报清理财政局开办情形》,《申报》,宣统元年五月十日;佚名,《清理财政奏牍章程条款规则汇编》(下),苏城毛上珍代印,第4页。
江苏宁属	闰二月二十五日	藩司为总办,运司、粮盐关道、淮扬海道、现办厘捐官钱各局道员为会办。	《(两江总督端方)又奏设清理财政局开办日期等片》,《政治官报》第562号,宣统元年四月初五日,第16页。
江北	三月一日	总办为署理淮扬海道督办江北收支局吴学廉;会办为江北陆军正参议许贞翰、淮海巡防营务处汪泳沂、总办江北陆军粮餉局朱照。	《署理江海提督王士珍奏遵设清理财政局及开办日期折》,《政治官报》第556号,宣统元年三月二十八日,第9~10页。
浙江	三月一日	藩司颜仲骥为总办,运司王庆平、粮道王季寅、杭关道启约、宁关道桑宝、温关道黄祖经为会办,并派委现充厘餉局总办章懋为驻局会办。	《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10~11页。

续表

省份（地区）	设局时间	总会办职名	文献来源
安徽	三月一日	布政使沈曾植为总办，署皖南道郭重光、皖北道毓秀、候补道陈师礼为该局会办。	《安徽巡抚抄咨会奏皖省设立清理财政局日期及派员折》，一档馆，会议政务处全宗，财政 3467；《皖省设立清理财政局》，《申报》，宣统元年五月十七日。
奉天	三月八日	度支使张银銮为总办，度支司金事赵巨翼、省城税捐局总办齐福田为会办。	《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》，《政治官报》第 552 号，宣统元年三月二十四日，第 8 页；《设立清理财政局之奏牍》，《申报》，宣统元年五月十三日。
吉林	三月十五日	度支使陈玉麟为总办，劝业道徐鼎康为襄办，官帖局张壁封为会办。	《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》，《政治官报》第 556 号，宣统元年三月二十八日，第 7~8 页；《设立财政局之奏报》，《申报》，宣统元年五月二十日。
陕西	四月一日	布政使许涵度为总办，巡警道张藻、财政局总办张毅为会办，财政局会办钟润常川驻局。	《陕抚奏陈开办清理财政局》，《申报》，宣统元年八月四日。
云南	四月一日	署布政使叶尔恺为清理财政局总办，署蒙自关道增厚、腾越关道刘元弼、盐法道载林、署粮储道方宏纶、厘金局总办冯誉聰、造币厂总办杜庆元为会办，以善后局总办王赓虞为驻局会办。	《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》，《政治官报》第 629 号，宣统元年六月十三日，第 15~16 页。
山西	四月三日	藩司丁宝铨为总办，河东盐法道陈际唐、会办财政张焕为会办，潞安府知府周瀚襄理局务。	《山西巡抚抄奏遵设财政局派员开办折》，一档馆，会议政务处全宗，财政 3529；《山西巡抚宝棻奏设清理财政局开办日期折》，《政治官报》第 557 号，宣统元年三月二十九日，第 8 页。

续表

省份（地区）	设局时间	总会办职名	文献来源
江西	四月十二日 (朱批日期)	布政使刘春霖为总办，九江关道、盐法道、省城财政局所候补道员为会办。	《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7~8页；《赣抚奏设清理财政局》，《申报》，宣统元年六月六日。
福建	四月二十日 (朱批日期)	布政使尚其亨为总办，提学使姚文倬、按察使鹿学良、督粮道张星炳、盐法道陈浏为会办。	《闽省清理财政之现象》，《申报》，宣统元年六月十五日。
新疆	五月二十三日	布政使王树枬为该局总办，以现任各道府为会办。	《甘肃新疆巡抚联魁奏遵设清理财政局派员开办情形折》，《政治官报》第769号，宣统元年十一月初四日，第8~10页。
甘肃	六月	布政使毛庆蕃为该局总办，兰州道彭英甲为会办，其余不详。	《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。
贵州	不详	以布政使松堦为总办，补用道向步瀛为会办。	《贵州巡抚庞鸿书奏清理财政局编成本年春季报告册折》，《政治官报》第760号，宣统元年十月二十五日，第9页。

设局决策中，当然还包括在各地军事机构中设置调查机构，以清理绿营与新军财政。这类机构的设置，各省或有不同的安排，例如广西省于宣统元年五月，在兵备处内附设调查陆军财政局，“新军事项由陆军粮饷总局及兵备处报告，旧军事项由藩属、财政公所及营务处报告，一并移送本局。局干职掌总会办而外，暂分总务、审核二科”。^①此外，皇室财政的清理也是时人关注的问题，考察日本宪政大臣李家驹就曾奏请皇室经费独立，应

^① 广西清理财政局编订《广西财政沿革利弊说明书》卷十二，备注下，国家行政经费部，清末铅印本，第49页。

设立皇室财政调查局、皇室审计院和皇室财政会议。^①相对而言，皇室财政的清理涉及的问题较多，成效其实并不算大。

二 遴派专官

“专官”即是财政监理官，遴派委任财政监理官是清季清理财政的关键举措，度支部甚至视之为“清理财政之第一关键”，上谕也极为看重监理官的选派问题。^②后来的研究者认为，这一举动决定了清理财政的整体成效，“其足以制各省之死命者，则在部派财政监理官……各省清理财政局虽以藩司为总办，以运司盐粮各道为会办，然其权则操于部派之监理官”。^③监理官的重要地位，从度支部奏折的用语可以看出：“各衙门局所出入款项有造报不实而该局总办等扶同欺饰者，并该局有应行遵限造报事件，而该总办等任意迟延者，准监理官径禀度支部核办。度支部于各省财政，遇有特别事件，径飭监理官切实调查。”^④就江苏清理财政局的情况来看，监理官的地位显然超越会办各员，几乎与总办平起平坐，苏局的《办事章程》称，“本局清理财政，凡系各会办本管之署局事务，由总办会商本管之会办暨监理官，议决后，由总办执行；其日行事件，即由总办会商监理官议决，由总办执行，以免展转稽延”。^⑤苏省清理财政的过程中，监理官实际上处于枢纽地位。其他省份或有差异，大致尚能发挥监督与督察的作用。

由钦选官员赴各省清理财政的行事方式，大概受到庚子前后刚毅、铁良、陈璧赴地方清查各省财政模式的影响。^⑥这一举动的前提是中央对各

① 刘锦藻：《清朝续文献通考》，浙江古籍出版社，1988，总第11506页。

② 《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。这份奏折提到的上谕说，“清理财政为预备立宪第一要政，各省监理官又为清理财政第一关键”。

③ 胡钧撰《中国财政史讲义》，第392~394页。胡钧称，“各省清理财政局虽以藩司为总办，以运司盐粮各道为会办，然其权则操于部派之监理官。监理官得亲往或派员至各衙门局所调查出入各款及一切经费，遇有延误欺饰者得请参处”。（陈氏前揭书，第402~403页）其后，陈珩伍也断言，部派监理官实际上掌握清理财政局的实权，参见陈珩伍《中国大学讲义·中国财政史》，民国年间铅印本，第134~135页。

④ 《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6页。

⑤ 佚名：《清理财政奏牍章程条款规则汇编》（下），苏城毛上珍代印，第1~2页。

⑥ 何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，《中研院历史语言研究所集刊》第68本第1分，1997，第55~115页。

省财政资源不明真相，而各省督抚也难以和盘托出，有意隐匿外销和中饱。中央要政需款甚巨，不得不采取硬性清查的办法，钦派大员作短时间的核查整顿。中央在短时间内通过这种举措虽获得了数额不菲的银两，但对地方财政积弊无所补救，各省自为风气、依旧隐匿的陋习仍未得以纠正，而且这类举措备受非议，各省督抚尤表不满。光宣之际，面对财政困境，中央与地方财政关系若需调整，自然会采取伤筋动骨的特别措施，简而言之，就是扩张度支部对各省财务行政的直接影响。正如黑龙江清理财政局官员何煜所称：“居今日而整理财政，非扩张部中直接机关，则善策无由展布；非统一中央行政权力，则良制无由风气。”^①特派监理官直接督责各省清理财政显然是上述举措的变通模式。只不过，两者在派遣官员的品秩、运作方式和时间安排方面有较大的区别。清廷派官行动的思路，前后有一个较大的变化，度支部在斟酌损益中，最终选择了财政监理官这一方式；而且，监理官的来源与权限也经历了一个权衡取舍的过程。

首先需要注意的是监理官遴派之前，曾有电令各省派遣会办财政官员进京的问题。这是监理官产生的重要背景。清理财政初期，度支部虽然具体负责这项事宜，但对于清理范围、入手办法等也难以立即决断，因而有意让各省首先派官来京，预作商讨。^②光绪三十四年（1908）十二月，枢廷决议各省选派得力的官员来京会商财政大计。^③会商财政的官员必须确有财政经验，“各省于选派该员必须格外详加慎重，并应将该员谙练经验情形考试明晰，详细造报”。^④会议政务处大臣电告各省督抚，要求把来京会办财政人员的情况在闰二月前必须奏报完毕。^⑤从各媒介报道的情况来看，大部分省份对此敷衍塞责，未能很好配合度支部的派官要求。^⑥度支部也曾有过奏调各省藩司进京协商财政的想法，但由于形势变化，此议作罢。^⑦该部选

① 何煜：《日本财务行政述要》，宣统三年铅印本，叙论。

② 《调员会议财政》，《大公报》宣统元年一月八日。

③ 《清理财政问题》，《申报》宣统元年二月二十六日。

④ 《泽尚书对于清理财政之注意》，《申报》宣统元年三月二十六日。

⑤ 《清理各省财政之布置》，《申报》宣统元年二月五日；《催派财政人员》，《大公报》宣统元年一月三十日。

⑥ 《限期开议财政》，《大公报》宣统元年二月十五日；《催派财政议员》，《大公报》宣统元年三月六日；《催派会议财政人员》，宣统元年三月二十日。

⑦ 《奏调藩司来京之罢议》，《大公报》宣统元年五月四日。