



(下卷)

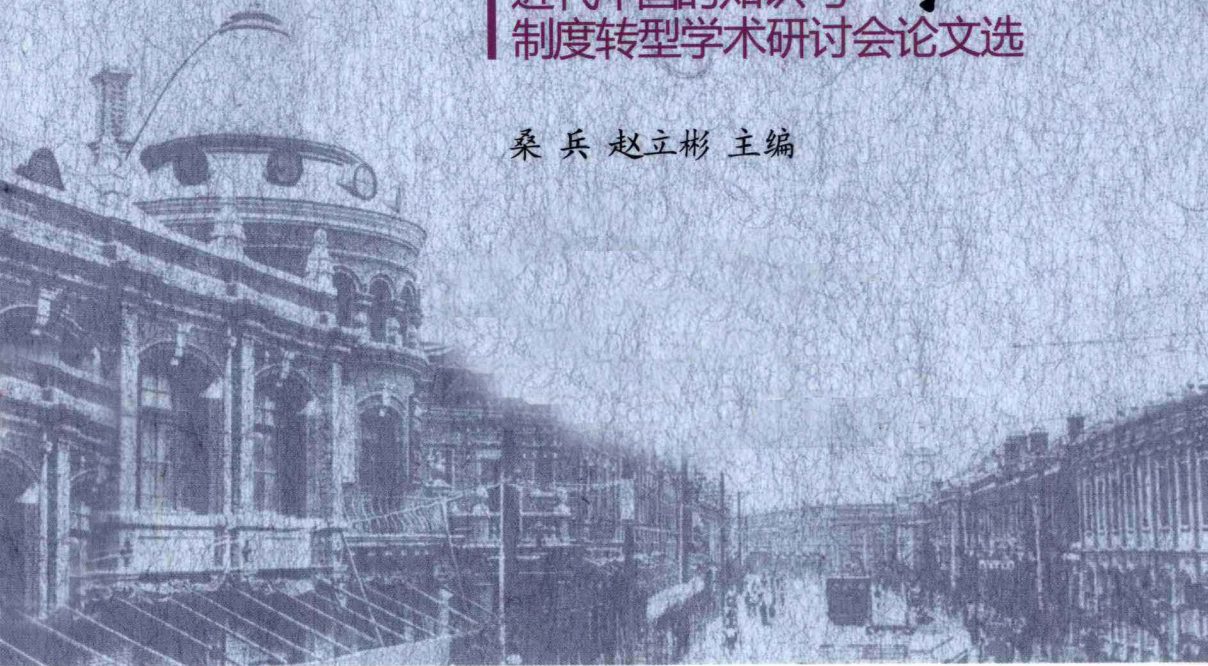
*Modern China  
in Transition*

转型中的

# 近代中国

近代中国的知识与  
制度转型学术研讨会论文选

桑兵 赵立彬 主编



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 转型中的近代中国

Modern China in Transition

——近代中国的知识与制度转型  
学术研讨会论文选

下卷

桑兵 赵立彬 主编



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

转型中的近代中国：近代中国的知识与制度转型学术研讨会  
论文选/桑兵，赵立彬主编。—北京：社会科学文献出版社，  
2010.12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1775 - 2

I. ①转… II. ①桑…②赵… III. ①学术思想 - 思想史 -  
中国 - 近代 - 学术会议 - 文集 IV. ①B25 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 218138 号

## 转型中的近代中国 (上、下卷)

——近代中国的知识与制度转型学术研讨会论文选

---

主 编 / 桑 兵 赵立彬

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / [bianjibu@ssap.cn](mailto:bianjibu@ssap.cn)

项目经理 / 徐思彦

责任编辑 / 赵 薇 马 爰

责任校对 / 曹艳浏 苏向蕊

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部  
(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 62.75

字 数 / 1074 千字

版 次 / 2010 年 12 月第 1 版

印 次 / 2010 年 12 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1775 - 2

定 价 / 168.00 元 (上、下卷)

---

本书如有破损、缺页、装订错误，  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

# 目 录

## 上 卷

### 总 论

近代中国的知识与制度转型 ..... 桑 兵 / 3

### 第一篇 西学与观念

新加坡坚夏书院

——十九世纪前期西学输入的先锋 ..... 苏 精 / 23

晚清教科之“科学”概念的生成与演化（1901~1905） ..... 张 帆 / 49

由公理到天演：世纪之交的话语转换 ..... 田 涛 / 70

晚清“睡狮”形象探源 ..... 石川 禎浩 / 87

人类整体文明史中的中国

——19世纪西方汉学界的中国文明西来说 ..... 陈 喆 / 105

### 第二篇 知识与学科

晚清时期西方人体生理学在华传播与本土化 ..... 吴义雄 / 125

复制知识

——《国粹学报》博物图画的资料来源及其采用之

印刷技术 ..... 程美宝 / 154

萧公权与中国政治思想史研究

——基于萧著《中国政治思想史》的分析 .....	孙宏云 / 177
文化问题与“文化学”建构的本土需求 .....	赵立彬 / 192
图画与“美术”：清末图画课程性质（1902~1911） .....	林晓照 / 212
上海新闻记者联欢会与近代新闻业的职业化 .....	赵建国 / 226
《西学凡》与《童幼教育·西学》：西方学科知识的传入 .....	邹振环 / 241
益智书会与晚清时期的教科书事业 .....	张龙平 / 263
国学扶轮社《文科大辞典》与清末本土经典的“知识资源” 转型 .....	孙青 / 280

第三篇 学人与思想

求其是与求其古：傅斯年《性命古训辨证》的方法启示 .....	桑兵 / 297
阮元《儒林传稿》与清代汉宋学术之争 .....	戚学民 / 318
《教学通义》与康有为的早期经学路向及其转向 ——兼及康有为与廖平的学术纠葛 .....	刘巍 / 349
近代中国的“文明” ——明治日本的学术与梁启超 .....	川尻文彦 / 385
文化史是普遍史，还是专门史 ——梁启超“新史学”的逻辑展开 .....	张昭军 / 410
蒋廷黻史学理念释要 .....	蔡乐苏 尹援萍 / 425
浙粤学人与汉宋兼采 ——朱一新《无邪堂答问》论学旨趣解析 .....	於梅舫 / 444
孙中山地方自治的政治理想与现实考虑 .....	黄珍德 / 462

下 卷

第四篇 制度与政策

清末州县考绩制度的演变 .....	关晓红 / 477
-------------------	-----------

清末新政时期州县官选任制度的变革 .....	刘 伟 / 497
南京政府行政督察专员制度的法制考察 .....	翁有为 / 513
晚清对外交涉体制的演变与影响 .....	刘 伟 / 536
从总理衙门到外务部：部院改制与用人权分化的开端 .....	张 季 / 551
清季督抚与预算制度移植 .....	刘增合 / 564
清季财税制度转型中的困境	
——以印花税推行波折为中心 .....	刘增合 / 584
海关接管前后粤海关关税问题初探 .....	李爱丽 / 604
晚清议设巡警道初探 .....	彭雪芹 / 619
清末收回邮政自办与政情人事关系之初探 .....	吴 昱 / 634
晚清电报保密制度初探 .....	夏维奇 / 649
议修京师贡院与科举制的终结 .....	关晓红 / 662
简评 20 世纪 40 年代初国内对央行制度建设的争论 .....	张天政 / 685
西潮下的因革损益：清季冠服制度改革	
——以军、警、学服制为中心 .....	樊学庆 / 700
南京国民政府时期的党歌和国歌 .....	小野寺史郎 / 720

## 第五篇 社会与教育

### 制度变迁、革命话语与乡绅阶层

    ——20 世纪前期乡绅阶层消退的历史轨迹 .....

王先明 / 747

清末广东巡警的创建与官绅关系 .....

何文平 / 771

### 制度转型下国会议员与武力派的政治角力

    ——以 1918 年军政府改组为中心 .....

谭群玉 / 782

### “官意”与“民意”之间

    ——1930 年代广西的村街民大会 .....

张 伟 / 807


功能的异化：近代中国经济民族主义的多质性 .....

马陵合 / 822

参与的“扩大”与选举的变质

——以浙江省四次地方议会选举为例考察选举制度

- 在中国的移植 ..... 沈晓敏 / 838
- 政教合一制度与民国时期乡村建设运动 ..... 曹天忠 / 871
- “旧有”遭遇“新式”：清季“私塾”与“私塾改良”
- 研究 ..... 左松涛 / 894
- 民国时期的江苏民众教育研究（1927 ~ 1937） ..... 谷小水 / 920
- 众里寻他千百度：20 世纪上半叶美国电影的
- 中国内地映像 ..... 汪朝光 / 933
- 抗日战争历史的影像记忆
- 以战后中国电影为中心 ..... 汪朝光 / 955
- 1930 年代的北平城市污物管理改革 ..... 杜丽红 / 971
- 编后记 ..... / 989



**第四篇**  
**制度与政策**





# 清末州县考绩制度的演变

关晓红\*

清末是近代中国政治制度转型的重要时期，仿效外国政治制度改革传统官制，成为新政的主要内容之一。不过，清朝官绅虽然可以从国外搬来各式各样的制度文本，并且仿照其在中国建立相应的制度，但改制后仍然只能利用旧官僚体系中既有的官员来推行和操作。而清廷被迫变政的原因之一，正是吏治腐败，完全由旧人来操控新制，难以达到预期目标。如何改造利用原有官吏，使之适应新体制的需要，成为清政府亟待解决的重大现实问题。其对策之一，是将实行已久的考绩制度进行变通调整，使之成为择优汰劣、选拔新政人才的重要方式，为新政宪政准备一批可靠与高效的官吏，保证中央政令的贯彻。但官场腐败积重难返，改革官制以适应变政需求，有可能导致官僚群体的涣散，同样危及甚至瓦解清朝的统治。州县考绩制的变革及其实行，恰好显现了清政府进退两难的困境。

清代官吏的考绩制度，主要是三年一届的“大计”与“京察”，前者以外官为对象，后者以京官为对象，是考核各级内外官吏的主要形式与奖罚依据，以保证统治机器的有效运作，被清廷视为“激扬大典”。<sup>①</sup> 有关清代外官考绩考课制的论述，多依据《大清会典》、《清朝续文献通考》、《清史稿》等官方典籍，主要涉及“大计”的历史沿革、内容和操作规程。<sup>②</sup> 近年来，日本学者运

---

\* 关晓红，中山大学历史系。

① 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷九一《选举八》，浙江古籍出版社，2000，总第8513~8514页。

② 郭松义等：《清代典章制度》，吉林文史出版社，2001。艾永明：《清朝文官制度》，商务印书馆，2003。

用计量方法对康熙、乾隆时期的考绩制进行个案分析，<sup>①</sup> 将研究工作引向深入。

然而，与考绩制在整个清代官僚制度中的作用及地位相比，学术界重视的程度以及研究进展仍不尽如人意。尤其是光宣之际州县考绩制发生了重大变化，迄今却鲜有论及。<sup>②</sup> 清朝官方典籍于清季变政情形来不及整理，后人代为编辑，多少有些隔膜，不能权衡轻重，判别正误，确考源流，难免取舍不同，或互相歧异，增加了认识的难度。查阅中国第一历史档案馆的吏部、会议政务处、宪政编查馆、军机处录副、宫中档硃批奏折等相关文件，并与清人的文集、日记、报刊等文献资料比勘互证，可以探究这一时期州县考绩制的变化、原因及效果。

清入关前，沿袭明代的“考满”与“考察”两种方式对官员进行考核。入关后，在继承明制基础上逐渐形成新制，但仍有反复。<sup>③</sup> 雍正元年（1723）复行内官京察，以京察与大计分别为京官、外官考核定制，每三年一次的考绩制度正式确立。<sup>④</sup> 乾隆五十年（1785），依据各省“省分大小、缺分多寡”，对大计卓异人数进行定额定制。<sup>⑤</sup> 至此，大计作为清代外官考绩的制度臻于完备。

各省官员的大计，考核程序由下而上逐级进行，即由州县至府而道，道移司，逐级考察后出注考语而汇综于督抚。<sup>⑥</sup> 考核以守、才、政、年（即操守、才学、政绩、年龄）四格评等议叙，用六法参劾不法官员。<sup>⑦</sup> 考核评级分为卓异、供职两等。卓异有定额限制，仅占被考核的道以下官员的十五分

① 大野晃嗣：《清代加级考——中国官僚制度の一侧面》，《史林》第84卷第6号，京都大学史学研究会，2001。小野達哉：《清初地方官の考课制度とその变化——考成と大计を中心に》，《史林》第85卷第6号，京都大学史学研究会，2002。

② 相关研究仅见魏光奇《晚清的州县行政改革思潮与实践》一文，作者认为州县考核的有关规定“具有近代性质的改革色彩”，而这一制度对“民国时期的县行政制度也有影响”。见《清史研究》2003年第3期。

③ 顺治二年至四年（1645~1647），确定外官考绩制为“大计”，以四格为标准注考，并以三年一届为考核周期。康熙元年，曾一度罢大计，止行考满，并定考满办法。康熙四年停止考满，复行大计（《钦定大清会典》卷七八，光绪己亥刊本）。

④ 近年来，艾永明对这一问题有所考异，详见所著《清朝文官制度》，第214~217页。

⑤ 《大清高宗纯皇帝实录》卷一二四二，第九页，乾隆五十年十一月辛亥。

⑥ 《钦定大清会典》卷十一，第十，光绪己亥刊本。

⑦ 《钦定大清会典事例》卷十一，第九至十四，光绪二十五年刊本。乾隆三十四年前为“八法”。六法即不谨、罢软无为、浮躁、才力不及、年老、有疾，八法加贪、酷。

之一。因为被评为卓异者具有擢升迅速、可任要职等优势，成为朝野上下关注的焦点。但督抚对卓异的荐举须承担相应的责任。

大计以四格六法为定制，而各个时期的侧重明显有别，反映出历代清帝执政期间社会发展与社会矛盾的不同特点。康熙时，“其考课也，以民生之苦乐，为守令之贤否，以守令之贪廉，为督抚之优劣，则廉者以劝，贪者以惩，有利必兴，有害必除，而民之不得所者寡矣”。<sup>①</sup>雍正时，则强调“文官仓库之盈亏，办事之能否，武官骑射之优劣，训练之勤惰”。<sup>②</sup>同治初年，由于战争的破坏，亟待恢复生产以稳定社会，故不仅以招集流亡、垦辟地亩为大计考核的主要依据，而且谕令凡州县官吏在开垦地亩、尽心民事方面业绩突出者，“即著该省督抚藩司，随时登之荐牍，以备擢用”。<sup>③</sup>清朝历代皇帝都反复强调州县官吏的重要性，而考绩制度具有任人选能，奖勤罚懒，倡廉惩贪，澄清吏治，促进生产与稳定社会等多重功能，作为确保官僚体系正常运转与良性循环的激励机制，起着十分重要的作用。

尽管历代清帝均意识到“察吏即以安民”，大计可以“保荐循良，汰除庸劣”，<sup>④</sup>并将官吏考绩制视为“经世之要图，保邦之大计”，高度重视并三令五申，但自咸丰朝开始，以“军务未竣”、甫经履任等等借口而请求展缓大计的奏章不绝于途。这一方面与持续增长的内忧外患及战事不断相关，另一方面则与清中后期督抚频繁更换的情形对应。<sup>⑤</sup>道、咸、同三朝以来，为筹集巨额赔款和越来越大的军费开支，清政府饮鸩止渴，大开捐纳，滥行保举，造成仕途拥挤，官员的正常晋级秩序被打乱。由于积重难返，一些省份三年一届的举人大挑也被迫暂停，<sup>⑥</sup>对仕途造成恶劣影响。光绪以后，进士分发知县本应列班于“即用”，因宦途壅滞，只能“积用”等候空缺。<sup>⑦</sup>有统计表明，19世纪中后期，以捐纳方式进入官僚队伍的人数激增，此类新进者竟占了各省官吏总数的近50%。<sup>⑧</sup>大量捐纳人员涌进官僚队伍，尤其是

① 《大清圣祖仁皇帝实录》卷二十二，第十二~十三页，康熙六年六月甲戌朔。

② 《大清世宗宪皇帝实录》卷八，第十五页，雍正元年六月乙亥。

③ 《大清穆宗毅皇帝实录》卷四十二，第二十四页，同治元年九月癸丑。

④ 《大清文宗显皇帝实录》卷二百六，第二十六页，咸丰六年八月庚戌。

⑤ 清制凡督抚履任时间不足一年，大计可展缓。另见魏秀梅《从量的观察探讨清季督抚的人事嬗递》，《中央研究院近代史研究所集刊》第4期，1973年。

⑥ 刘大鹏：《退想斋日记》（1898年1月7日），山西人民出版社，1990，第77页。

⑦ 何刚德：《客座偶谈》卷二，上海古籍出版社，1983。

⑧ 张仲礼：《中国绅士——关于其在十九世纪中国社会中作用的研究》，李荣昌译，上海社会科学院出版社，1991，第235页。

涌向州县基层，滥竽充数，虚应故事，严重干扰了清政府的正常运作。各地督抚“平日于属员贤否，漫不经心。临时亦只奉行故事，甚至开奔竞之门”。<sup>①</sup> 即使像端方这样政声不俗的重臣，其视为“要函”之中为数不少的信件，也是亲朋故旧请托安置私人。<sup>②</sup> 在官僚队伍鱼龙混杂，急需强化考核监督的情况下，大计反而不能按期举行，使朝廷对外官的约束力大为减弱，吏治腐败不仅加剧了各种社会矛盾，还直接威胁着皇权统治的稳固。

官吏人浮于事，敷衍因循，导致办事效率日益低下，与推行新政所要求的高效实用形成尖锐矛盾，不少新政措施成为一纸空文，朝廷为此大伤脑筋。鉴于三年一度的大计不能防微杜渐，激浊扬清，难以适应社会发展对官吏素质与办事效率日益增长的需求，也无法保证清廷强化监控的需要，如何增强统治效能的问题迫在眉睫。在不可能全由新人行新制的情况下，改造利用旧人旧制便成为唯一可行的选择。通过缩短考核周期，变更考核方式和标准，充实考核内容，加大考核力度等方式整顿官僚队伍，势在必行。正是在上述矛盾纠葛和现实需求的背景下，清末州县考绩制的改革拉开了帷幕，成为新政不可缺少的一项重要内容。

清廷整顿外官吏治的第一项措施，就是下令各省建立课吏馆，首先要求各地督抚破除情面，对道府州县官分发到省之初，必须“躬亲面试”，对“鄙俚轻浮者，即行咨回原籍。其尚堪造就者，均令人课吏馆讲习政治法律一切居官之要，随时酌予差委”。其次，对试用期内的道府州县官实行期满甄别，“优者留补，劣者斥罢，平等者再勒限学习，均各出具切考语，不得仍前含混。即选授实缺之捐纳保举各员，亦应一律考试查看，分别办理”。<sup>③</sup> 不久，清廷又扩大了通过课吏馆培训官吏的范围，要求“即用知县签分到省，亦必入各省课吏馆学习，由该督抚按时考核，择其优者立予叙补，其平常者仍留肄习，再行酌量补用”。当局希望通过面试、试用期满甄别、学习居官之要等方式，在官僚队伍循环流动的入口加强控制。三令五申之下，各地纷纷建立了课吏馆。一些对新事物接受较快的督抚，还定期奏报课吏馆的情况。<sup>④</sup> 这使得原来几乎失控的局面有所改观。

① 《大清文宗显皇帝实录》卷二百六，第二十六页，咸丰六年八月庚戌。

② 端方档案全宗，函字31卷，要函类，中国第一历史档案馆藏。

③ 朱寿朋编《光绪朝东华录》，中华书局，1958，总第4863~4864页。

④ 陈夔龙：光绪二十八年八月《清淮遵设课吏馆折》，《庸盦尚书奏议》卷二，1911年石印本。

在此基础上，清廷将改革的重心转向对在任州县官的考核、甄别与奖惩。为了保障考核能够切实进行，上谕强调相对固定官员的任期，杜绝个人请托造成的频繁调动，要求各地督抚详加考查，“随时激扬，除贪酷昏颓各员，应即立予严参外，其安坐衙斋，公事隔膜，及专务铺张，并不知民间疾苦者，均著分别撤任开缺，慎选贤员补署，不准徇私滥委”。<sup>①</sup> 由于捐纳保举滥行，清后期州县官吏频繁调动，已经成为贻害地方、殃及民生的痼疾，以此作为“固本培元”、整顿吏治的第二项措施，应当说抓住了关键。从上谕的语气来看，清廷对整顿各地吏治的决心坚定，大有不达目的誓不罢休之慨。

## 二

官员的任用与任期相辅相成。清中叶之后，州县官吏的擢升任用标准及其依据问题，长期困扰当局。咸同军兴，各省督抚每每以保举之名推荐下属，所举荐者处理政务的实际能力，多凭督抚的只言片语。光绪二十五年（1899）的一道上谕，将清廷用人的苦衷与无奈和盘托出：“自来致治之道，首重得人，彰瘴兼施，人材始奋。近以时势多艰，朝廷求贤若渴，于各督抚专折保举，无不立予召见，以备随时擢用。乃近来封疆大吏但多保举，绝少参劾之奏。有举无惩，良莠杂出……嗣后各该督抚于实心任事之员，当核实具保；其有声名平常，或贪虐有据者，应从严甄别，以儆其余。倘意存姑息，徒博宽大之名，置民瘼于不问，该督抚责有所归，公是公非，难逃洞鉴也。”<sup>②</sup> 奖罚无信，保举无凭，成为吏治腐败的重要根源，令清政府的权威与公信力大受影响。

这些情形，戊戌变法期间即引起重视，兵部学习主事范弼在《应诏陈言敬抒管见折》中建议：对官员的考察应包含其所举所用是否得人，而对京官与外官所举劾之人，应于大计之外，将所举各官员的事实开具清册，并由简派大臣认真考试后才引见录用。<sup>③</sup> 光绪二十五年四月，京畿道监察御史潘庆澜在《为外患日迫宜核实用人以图振作折》中也提出：“拟请饬下各督

① 朱寿朋编《光绪朝东华录》，总第5112—5113页。

② 朱寿朋编《光绪朝东华录》，总第4355页。

③ 杨家骆主编《戊戌变法文献汇编五》，台北，鼎文书局，1973，第96—97页。

抚，嗣后保荐人才，无论文武实缺者，必指明有何善政，因何劳绩有裨国计民生，方许保荐。候补者必声明该员所长何事，曾办何事。存记即注明原保，用时不定交原省，以资互证而杜回护。一年后所保相符，本员擢用，荐贤受赏。若有不符，别经发觉，原保及抉隐者坐罚……若原参于赃私民命贪有据者，仍行屏斥。总之，无论何项人员，不得仅以器识宏通、才具开展等空言荐举。”<sup>①</sup> 潘庆澜认为造成各地吏治恶性循环的要因之一，在于原有四格法标准过于空泛笼统，难以反映被考核者履任的真实情况。而各地督抚保举人才，缺乏制度性规范与约束，多凭个人印象与好恶，为人情请托大开方便之门。他提出的解决方案是：依据劳绩事实保荐擢用人才，并实行保荐责任连带法，若被荐举者与荐举之言不符，原保者须坐罪。上述建议强调以官员实绩作为提拔任用的依据，而且对于实绩的评估须经过验证，既有利于破格提拔真才实干之人，也有助于杜绝徇私舞弊之风。

以上奏折未见正面答复。但庚子之后，吏治继续恶化，仅光绪二十九年，经上谕批准的各地督抚奏参庸劣不职各员和举劾属员的奏章就达 33 份，而一份奏章中被奏参举劾者少则十数人，多则可达 60 人，被参奏免职者大多为各地州县官吏。<sup>②</sup> 这一现象的出现，除捐纳保举滥行及吏治腐败等常见原因外，亦与督抚更调频繁关系密切。1901~1904 年，全国 15 名巡抚中，除新疆、云南、陕西、浙江外，大部分平均任期不满一年，安徽、江西、湖北、湖南、贵州等省四次更换巡抚，江苏、山东、山西、河南均五次更替，广西更是三年换了六任。<sup>③</sup> 疆吏任期短促，使其对下属下情的了解十分有限；而参奏举劾皆由督抚出具“贪劣不职”等定性考语，缺乏具体事实依据，朝廷难以核实，由此决定奖罚，不仅难称公正，也与推行新政急需能员干吏贯彻各项改革政令措施形成尖锐矛盾。

新政复行后，清廷力图通过种种改革与调适挽救统治危机，戊戌变法期间提出的一些具体办法自然也在重新检讨之中。正是在这样的背景下，由来已久的以政务实绩作为考察州县官吏依据的设想最终被清廷采用。光绪三十年五月（1904 年 6 月 27 日），清廷奉慈禧懿旨颁布上谕，再次承认吏治腐败已经危及统治的现状：“中国官民隔绝，痼习已深，颇闻各省州县官，多

① 军机处录副奏折档案全宗，光绪朝内政类，第 5738 卷，第 5 号，中国第一历史档案馆藏。

② 以上为笔者据《光绪宣统朝上谕档》（29）正月至十二月上谕所做的统计，仅为督抚参奏举劾文职官员之奏章，尚未包含御史和其他官员参奏之折。

③ 根据钱实甫《清代职官年表》统计，中华书局，1980，第 1740~1743 页。

有深居简出，玩视民瘼，一切公事，漫不经意，以致幕友官亲，朦蔽用事，家丁胥吏，狼狈为奸，公款则舞弊浮收，刑案则拖累凌虐，种种鱼肉，为害无穷。”为了扭转局面，加强控制，消除隐患，该上谕正式提出了考核评议州县官的新标准：“嗣后责成各省督抚，考查州县，必以为守俱优，下无苛扰，听断明允，缉捕勤能，为地方兴利除害，于学校农工诸要政，悉心经画，教养兼资，方为克尽厥职。”以此为基础，清政府制定了对于州县官考核具有转折意义的改革方案：“著自本年为始，年终各该督抚将各州县胪列衔名、年岁、籍贯清单，注何年月日补署到任，经征钱粮完欠分数，及有无命盗各案，词讼已结未结若干起，监禁羁押各若干名，均令据实开报，其寻常公罪处分，准予宽免，不准讳饰。任内兴建学堂几所，种植工艺巡警诸要政，是否举办，一并分别优劣，开列简明事实，不准出笼统宽泛考语。奏到后著交政务处详加查核，分起具奏，请旨劝惩。”<sup>①</sup>

这一改革举措规定，在既往三年一度的大计之外，新增州县官的年度考核，缩短了考核周期，尤其是不再沿用历经九朝、延续250年之久的“四格”标准，注重与强调官员任内的各项实际政绩；考核项目也超越了既往刑名钱谷的单一内容，增加了教育、种植、工艺、巡警等四项新政执行情况的考察，并要求每项内容量化统计上报。这一被称为州县事实考核的新制度，是清代官吏考核制度的重大改革，有利于整顿与刷新吏治。而随着新政的推行，政府职能需要相应变化和扩展，贯彻政令的效率与效能成为衡量官员素质的重要标准，政府为此必须加强对官吏的控制与监督。为了表明整饬吏治、革故鼎新的决心，这道上谕末尾特别指出：“并著各省奏单刊入官报，与众共知，以通下情而伸公论……各该督抚，务当破除情面，查吏安民，切实遵办，用副朝廷力挽颓风勤恤民隐之至意。”希望以公开政务的方式，将州县考核置于舆论和社会的监督之下，一方面约束那些视中央政令为具文的官员，使任人唯亲、因循敷衍者难以遁形；另一方面，则可以促使督抚加强对辖区政情的掌握与熟悉，同时验证其对下属能力的了解与判断，二者皆有助于各级官吏勤于政务。而各省政情通过官报向社会公开，有利于官民对各省州县在任官员的实际作为进行比较，孰优孰劣，一目了然。于清廷而言，既可收沟通上下、总揽全局之功，又可得重视舆情、澄清吏治之名，可谓一举多得。

<sup>①</sup> 光绪三十年五月十四日谕旨，朱寿朋编《光绪朝东华录》，总5193~5194页。



为使这一励精图治的新制度更臻完备，在其后的推行过程中，清政府不断进行调整补充。光绪三十一年十二月（1906年1月20日），政务处根据直隶、江苏、山东等十四省呈报的表册，在对比繁简优劣的基础上，以直隶、山东两省为蓝本，制定了考核州县事实的五项条款。其主要内容为：1. 开报宜核实。由政务处统一制订表格样式，各省依表格所列的项目，按已办未办如实填报。2. 咨报宜按限。统一规定每年年终考核，于次年三月至五月为止汇总上报，不得任意延缓。3. 前后任政绩应界限分明。“以前任所办之事，归功现任，殊失情理之平。嗣后开报时，必须声明某项原有若干，该县到任后添办某项若干，成效若何，以清眉目”。4. 优次等级宜有一定标准和限制。“学堂当以开设处所，学生人数最多者为上，次多者为中，最少者为下。警察工艺种植当以办有成效者为上，已经开办者为中，不办者为下。命盗词讼，当以全无或全结者为上，未结不及二成者为中，逾二成者为下”。5. 州县宜久任。要求各督抚慎选僚属，不得随意更调，以改变州县官不能久任的现状。此外，政务处还将考核划分为最优等、优等、平等、次等四个等级，并对晋升或撤参依据作了详细规定。<sup>①</sup> 上述条款强化了考核的可操作性，清廷很快批准了这一方案。至此，每年一度的考核州县事实这一考绩制的重大改革，在考核时间、对象与内容、评价标准与等级、考核后的晋职与撤任等方面，均已形成较为完整的定章，落实了规范的制度性内容和要求。

关于清末州县事实考核制度的肇端，有两点需要说明。其一，州县事实考核开始的时间，《清朝续文献通考》、《清史稿》等书均以光绪三十一年十二月的政务处奏折为据，误将光绪三十一年作为州县考核事实的开端。<sup>②</sup> 实则光绪三十一年所考核的，是光绪三十年的州县事实，只是由于各地督抚的延误而拖至次年上奏。作为新制度建立的标志，应以三十年五月奉慈禧懿旨发布要求年终报呈考核表册的上谕为准。其二，关于州县事实考核的决定，根据相关上谕，似非对当时朝臣疆吏某一具体奏章建言的批复。<sup>③</sup> 其表面依

① 光绪三十一年十二月《政务处奏考核三十年州县事实谨拟画一章程折》，《光绪朝东华录》，总5463～5464页。

② 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷九二《选举九》，第8517页。赵尔巽等：《清史稿》卷一一一《志八六·选举六》，中华书局，1998。

③ 清朝谕令中若采纳了朝臣疆吏的奏章建言中的方案或计划，多有提及。如该谕后半部分提及，作为整顿吏治重要内容的裁汰书吏差役，即起因于张之洞、刘坤一的江楚会奏第二折。