

旧版文章

天人古今

古今通论
古代通论
世界史论
当代三农
现实问题
旁通类鉴

先秦史论

先秦通论
原始经济
文明起源
夏商西周
春秋战国

汉唐史论

汉唐通论
战国秦汉
秦国秦代
西汉东汉
魏晋南北朝
隋唐五代

宋元史论

宋元通论
唐宋通论
北宋南宋
辽金西夏
蒙元史论

明清史论

明清通论
明代通论
明中后期
清代通论
清代前期

近代史论

近代通论
清代晚期
民国通论
民国初年
国民政府
红色区域

现代史论

近世通论
现代通论
前十七年
文革时期
改革开放

学科春秋

学科发展
专题述评
年度述评
学人学术
学者小档

理论方法

史观史法

国学网——中国经济史论坛 / 近代史论 / 近代通论 / 农业、农村、农民 / 农民负担与近代国家财政体制

农民负担与近代国家财政体制

2006-12-23 郑起东 载《经济—社会史评论·第二辑》 点击: 388

农民负担与近代国家财政体制

农民负担与近代国家财政体制

郑起东

载《经济—社会史评论·第二辑》

内容提要:近代农民负担呈现日益加重的趋势,而这与近代国家中央、省、县、区、乡、村的财政条块分割体制关系很大。从清代的起运、存留和耗羨归公制度到近代的亩捐、杂税以及摊派制度,无不体现了近代中国中央和地方财政制度的演变。近代中国国家始终实行损下益上的条块分割财政制度,一方面,尽量把地方财政处分权收归中央;另一方面,又尽量把行政、教育、保卫事务推给地方自筹。这种财政制度产生了悲剧性的后果。由于地方财政收入被中央政府割取,中央政府也就无力禁止地方政府另辟财源,造成了地方财政的失控。国家有限的财力无法支撑庞大的国家行政组织,最终国家的崩溃成为必然。

关键词 近代 农民负担 国家财政 条块分割体制

近代农民负担日益沉重是不争的历史事实,但以往的研究多着眼于农民负担加重的现象,而对其原因、内容、形式和过程都研究不够,故难以揭示农民负担加重的制度原因。国家对农民的征派无非来自两个方面,即中央和地方政府。因此,农民负担必然折射中央和地方的财政关系。本文拟对此进行一番梳理,以探讨农民负担加重与国家财政制度演变的关系。

一、近代农民负担的定义和构成

对于农民负担,以往的论著界定都比较宽泛,有的将地租、高利债息、工农业产品不等价交换都包括在内。笔者认为,这样做混淆了经济行为和非经济行为的界限。农民负担是一种超经济强制,因此,不应把经济行为形成的地租、高利债息和工农业产品差价包括在内(尽管地租中可能存在超经济强制,而高利债息经常和暴力与黑社会相联系,但它们主要是经济行为)。而对县以下的行政单位,如区、乡、村各级加给农民的负担,以往研究较少,甚至不将其纳入农民负担之列。而正是这些行政层级对农民的压榨,构成了农民负担的重要成分。

由于对农民负担的定义和构成存在着众多的歧义,因此,需要厘清农民负担的概念。首先,农民负担是国家对农民征派的形式。农民负担征收的主体是国家,因而那些由社会组织如赛会、香会收取的捐助不在其列。但是诸如村费,因其为国家所承认,甚至控制,应归入农民负担之中。其次,农民负担征收的方式是强制性的。有些农民负担,如捐税,是依据国家法律、法规和政府规定强加给农民的。有些农民负担,如浮收和摊派,虽然并无法律依据,甚至是不合法的。但是,大多为国家所默认,而且为国家行政组织所征收,因而也是一种国家行为,属于国家的超经济强制。第三,国家对农民的征派是无偿的。尽管农民在无偿地提供了某些必要费用和劳务之后,可能因浚河、修堤等活动受益,但受益与否是无保证的,并非一种市

历史理论
领域视野
方法手段
规范学风

史料索引

古今文献
考古文物
简帛文书
回忆追述
社会调查
论著索引

论著评介

通论文集
古代史著
明清史著
近代史著
现代史著

动态信息

期刊集刊
网站网刊
团体机构
学术会议
研究动向

他山之石

世坛综考
美国史坛
西欧史坛
东亚史坛
其他地区

池月山云

文史随笔
知识小品
诗词诗话
文艺点评
小说演义
史眼世心

场交换。

由此，我们可以得出农民负担的概念，它是国家依据法律、法规和政策对农民强制性的无偿征派。近代农民负担主要由田赋、田赋附加税、差徭、杂税、杂捐和村费构成。

(一) 田赋

乾隆初年以来，田赋便出现了增长的趋势。然而，近代以来，国家加强对农民征派的方法主要还是通过银钱折价进行浮收。江西省在这方面较为典型。咸丰十一年(1861)，江西各县“地丁每两征银一两七八钱，征钱三千数百文；漕米每石折收钱七八千或七八两不等。盖以州县办公之费无出，捐摊之案过多，不得不藉资于民力”(1)。按照江西省的钱粮旧例，地丁征银一两随征耗银一钱，漕米征银一两随征耗银三钱。显然，至此，地丁已加赋36%，漕米已加赋46%。但此后，清政府仍然利用银钱折价的方法进行浮收，其具体做法是银贵则征银，钱贵则征钱。同治十二年(1873)九月户部覆奏时称：“民间乃增于银价之大，州县仍取于额定之中”(2)。这就是说，在银贱钱贵的时候，州县官可以通过高抬银钱折价的做法浮收。而在银贵钱贱时，却可以按额征银，坐享银贵钱贱之利。光绪三十二年(1906)，钱价大涨，江西丁漕改征银为征钱。

(1)江西巡抚刘秉璋：《遵查江西征收丁漕疏》，王延熙、王树敏同编：《皇朝道咸同光奏议》卷27下，户政类，赋役。

(2)江西巡抚刘秉璋：《遵查江西征收丁漕疏》，《皇朝道咸同光奏议》卷27下，户政类，赋役。

民国初期，田赋改征银元，公然把浮收列入正税。直隶省改征银元细则规定，凡各县地丁钱粮每正银一两折征银元二元三角，租课每正银一两折征银元二元。改折银元，无形中地丁每两多征六钱余，租课多征四钱余(按银元一元合银七钱二分计，二元三角，合银一两六钱五分六，二元合银一两四钱四)。南方各省，折价更高。福建省“重订粮价一两纳银二元六角，米一石，纳银八元”(1)。

国民政府时期，浮收依然屡禁不止。河北赵县，“到交纳时，必将银数合作钱数，再合银元。现在银一元，市价合大钱四千文，彼则至多合作一千五百文”(2)。河南省银钱浮收也很普遍。河南民权县征收处“里折外扣，每元暗吃六百文，每两暗吃二角”(3)。

(二) 田赋附加

清代，虽有田赋附加之实，却无田赋附加之名。至道光二十四年(1844)，清廷将鸦片战争赔款摊入广东各县正粮内每年两季带征(4)，是为田赋附加之始。光绪中叶，筹措赔款，举办新政，款无所出，以田赋为人民所习惯，反抗少而征收易，于是各省纷纷正式设立田赋附加税。为不违“永不加赋”的祖制，故多采用征收差徭、加收耗羨和附加亩捐的形式。光绪末年，宪政编查馆奏准城镇乡地方自治章程，明白规定，各地方在不超过原征捐税十分之一的范围内，得设立公益附捐，附加之名，始正式见之于法令。在此期间，田赋附加税名目不少，征收方式各异，有随粮带征的，有按亩摊派的，但从数量上看，为数尚微。清末，新附加增长有限的原因在于，地方政府除新附加之外，还有旧附加及陋规等收入，可以用来作为地方上的财政开支。

1912年以后，直隶、山东、河南三省都将清末的杂款附加及地方官吏的各种陋规一律并入正赋征收，人民的负担虽然实际加重，但在征收税目中已无附加税之名。然而旧日的杂款、附加、陋规是地方开支的唯一财源，今既并入正赋征解，地方经费势不能不另行筹措。1912年10月，参议院制定了国家税与地方税法，规定地方政府有征收田赋附加税之权，但不得超过正税的30%。1913年，财政部订立的国家税与地方税法草案，重申了这一规定。

1914年，濮阳黄河决口，山东、直隶两省呈请中央，随田赋正税征收10%的田赋附加税，作为河工的费用，得到批准，这是北洋政府正式设立田赋附加税之始。1915年，北洋政府因财政收支出现赤字，电令各省仿照山东和直隶先例，一律增征田赋附加税。当时因为地方政府尚有厘金收入，所以田赋附加尚未急剧增加。直到直皖战争、直奉战争和北伐战争期间，为支应战费，田赋附加税开始激增。

(1)民国《同安县志》卷之10，赋税。

(2)《大公报》(天津)1929年3月24日。

(3)《河南民报》1931年6月30日。

(4)黄彦辑：《林谦文选》，《近代史资料》总第44号。

30年代初期，因裁撤厘金，各省顿失重要收入，同时，因扩张行政机关，推进建设事业，各省县难为无米之炊，纷纷开征或增收田赋附加税。1928年，国民政府财政部规定，田赋附加税总额不得超过原有正税；1930年再次规定，自本年起，不得以任何急需，任何名义再加田赋附加。但这两项规定均未能实行，滥加田赋附加税的趋势未能扭转。这种情况一直延续至1934年，国民政府召开第二次全国财政会议，决定减轻田赋附加，废除苛捐杂税才有所改变。此后，田赋附加税虽受到一定的限制，但因地方财政问题没有从根本上解决，随着行政机构的扩张，军费支出的增加，田赋附加税又演化成摊派的形式。

(三)差徭

摊丁入亩，把作为徭役的丁银摊入了田赋。雍正四年(1726)又定耗羨归公之例。耗羨成为正供，地方官不敢擅自动用。地方兴工有事，则或向士绅劝捐，或向百姓摊派。于是“丁银摊于地粮而力役之征不免，匠银摊于地粮而丁匠之征如故”。从用途上看，差徭分为常年应征的杂差和临时摊派的兵差。常年应征的杂差主要是县衙门的陋规。有的县，从油煤柴炭到鸡鸭鱼肉，凡衙署内外员役日用无一不取给于民，“而又实用一分，出票多至四五分”⁽¹⁾。差徭还以另一种面目出现，即官价。所谓官价，即由官出价购买当地物产。市价浮于官价，费无所出，派之里甲，常以五倍十敛，又以十加三，把赔累转嫁民间。此种秕政一直延续至清末。

当时给城乡居民、各行各业造成很大骚扰的是陋规、官价等差徭，而给农业生产造成严重破坏的则是车马差和兵差。车马差分为常年差和临时差。常年车马差如地粮车、人犯车和河工银两车等，“往往每年征收多有定数”。而临时车马差则“一仕官之过境，一官亲之旋里，征车动至数十辆”，“胥役乘机勒索，括财无算”。⁽²⁾咸同年间，清政府为了围剿太平军和捻军，在华北地区沿村勒派民夫车马，急如星火，“富者纳资求免，贫者则拘禁城中如罪囚，或枵腹多日，不得一食，其家老少往往失养致毙”。⁽³⁾

此外，还有令农民难以承受的河工。准情酌理，河工是为了防止洪灾，有利灌溉，本是于农民有益的事，但是由于清政府转嫁负担，再加官吏贪污中饱，敲诈勒索，滥役民力，有时，甚至给农业生产造成很大破坏。光绪十年(1884)，永定河工需土七万四千余方。早春二月，竟役使村民十八万数千人上堤交土，“老幼废疾，肩挑户贩，无一获免”⁽⁴⁾。

(1)民国《西华县续志》卷2，财政。

(2)民国《续安阳县志》卷5，财政志，岁计。

(3)民国《信阳县志》卷7，食货二，差徭。

(4)太常寺卿徐树铭：《奏陈永定河工村民交土流弊疏 光绪十年》，葛士浚：《皇朝经世文续编》卷95，工政8。

(四)杂税杂捐

对农民影响较大的杂税主要有牙税、契税和屠宰税。牙税的弊病主要在于浮收。“行纪受最重之剥脱，于是逾额浮收，集市因之不安或误指良濡为漏税，一经稟控，地方官又借端勒罚，此等恶弊，比比皆是”。⁽¹⁾民国时期，实行包税制，由包商在县署投标包缴牙税。标的不断增加的结果促使包商把税收更多地转嫁到农民身上。如牲畜牙税应征税率为3%，而实际征收则为9%，浮收达6%。⁽²⁾牙税的浮收极大地阻碍商品流通，破坏农业生产，给农民买卖牲畜增加了很大负担。农民换一头耕牛，价格为30元，而一卖一买的牙税即为5.40元，致使农民无法更新耕畜。

契税的弊端也在折价浮收。清末，征收契税绕算之弊，各省皆然。胥吏反复折合，缘以为奸，民间受累难堪。原规定买九典六，实际上，买契税率远超过九分，典契税率远超过六分。直隶“银钱转折征收之时，按契价制钱一千折银一两，又按征收地丁银价每银一两折制钱二千，辗转折合，税已加倍”⁽³⁾。

屠宰税是清末开发的新税种。四川省南溪县光绪六年“创设三费局，按民屠一猪征钱二百文为局经费”⁽⁴⁾。民国4年(1915)，财政部通令正税改征银元，易为每猪四角，后加征为五角，“逐年递加”。国民政府统治时期，屠宰税的征收进一步加

重。广西省三江县，1942年，原规定屠宰税“按屠宰之牲畜时值价格征收百分之八”；1944年和1945年，即重新规定“每头从价征收百分之十”（5）。还有的县，使屠宰税变成了摊派。“屠宰税是不管你养猪没有养猪，按户缴纳，平均每户一年负担一至二头猪的屠宰税。”（6）

（五）村费

村费古已有之，其名不一。奉天省安东县“称为会费。前清之时，县境区分四十八牌，各置乡约保正一名，司地方小区域之行政。牌设会房一所，地方有事，或官府令行诸事，皆由乡保齐会，召集管事诸人或各住户定期开议。每次必费款若干，年终总计，一岁之所费皆由地亩摊派”。（7）村费是一种强制性收取的行政费用。如山西省汾阳县“自光绪十二年起照定章通年水田每亩一百二十文，旱田每亩七十文，不得稍有逾越”（8）。村费中虽然可能包

（1）《山东咨议局会议第一期报告书》下册，财政，第1页。

（2）康诚勋：《河北省正定县农村市场的概况》，《新中华杂志》2卷24期，1934年。

（3）《直隶全省财政说明书》第6编，杂税，杂捐，第2页。

（4）民国《南溪县志》卷2，财政。

（5）民国《三江县志》卷3，政治，财政，赋税，税捐。

（6）《光泽文史资料》第4辑。

（7）民国《安东县志》卷4，会费。

（8）朱采：《清芬阁集》卷9，察抚宪，乙酉夏。

括戏钱和看青费，但与戏钱、看青费又有区别。戏钱和看青费带有自愿性，而村费完全是强制性的。“国家丁赋且有蠲缓之日，村庄社费反无延缓之时”。（1）

有的学者认为，在近代赋税费征收中存在着黑洞。这无疑是正确的。这一黑洞就是村费。以往对县级以下的财政（即区、乡、村财政）研究不够，因此对近代农民负担水平众说纷纭。而实际上，村费在近代农民负担中占有重要成分。有的县，甚至达到田赋的几倍。清末，山西省汾阳府“每亩敛钱至三四百文，较之正供钱粮其多两三倍”。而河北省通县垡头村在国民政府统治时期每亩地收会粮合老法币三毛钱。（2）

我们应当看到近代农民负担在性质上和数量上与近代以前的差别。

首先，近代农民负担是随着国内政治、经济形势变化的。近代以前，农民负担长期变化不大。“道光年间，法守犹存，额外需索尚微，且承平日久，无军事以为横征之借口”。（3）太平天国战争以来，清政府“各省入款有减无增，出款有增无减”，杂捐、摊派层出不穷，农民负担显著加重。

其次，近代农民负担加重是帝国主义侵略战争的结果。鸦片战争、中法战争、甲午中日战争、义和团赔款最终都被清政府摊派在中国农民头上。广东三台县“自乾隆五十八年至道光二十三年征正税外并无加增。道光二十四年广东鸦片烟案赔款奉文增加二千两，名为津贴摊入正粮内每年两季带征”。（4）江苏省“光绪二十二年俄法德英四国赔款派宁藩司库认银拾万两”，“由是国家赔款悉取之于民矣”。（5）

第三，农民负担中有一部分被用于新政和建设，具有合理性和进步性，不能全归之于剥削和压榨。宣统元年（1909），全国有初等小学51678所，小学学生1532746人。（6）这些小学大都是以农民负担为经费开办的。1927年，中央和地方划分税目，田赋划为省地方税，田赋附加则成为县地方政府财政收入的主要来源。由于地方政府掌握了征收全权，因而田赋附加税激增。一方面，人民的赋役负担有所增加，另一方面，地方建设事业也有一定的开展。尤其在国民政府统一全国后，对地方行政组织进行了改革，在省政府添设了建设局、教育局等。“就事业而言，地方公路之修筑，较民国十六年以前增加百倍。他如敷设电话、军事建设、铁路建设、办理自治、保卫、航空、教育等均较前此为积极，事业范围扩大，所需经费

（1）朱采：《清芬阁集》卷9，崇抚宪，乙酉夏。

（2）中共通县县委宣传部选辑：《通县牛堡屯地区村史家史选编》，《地主奸商的巧取豪夺——牛堡屯公社垡头地主高文庆的剥削史》，1964年出版，第244页。

（3）民国《信阳县志》卷7，食货2，差徭。

（4）民国《三台县志》卷12。

(5) 民国《兴化县志》卷3, 食货志。

(6) 陈启天:《近代中国教育史》第十章, 台北中华书局, 1979年。

亦多”, “经费唯一之来源, 即以田赋附加是赖”。(1)河北省“年来各县举办新政, 如完成自治, 积存仓谷, 修筑道路, 建设电话, 编练团丁, 振兴教育, 凿井开渠诸大端, 无一不须筹款”。“筹款办法, 各县虽有不同, 而大致出之于田赋附加或按亩摊派”。(2)山东省历城县“本县附加税皆用于本县之公共事业, 其以教育经费为最多”。“本县之诸县立初高小学及职业学校, 其费用甚巨, 皆为官款。且各村之私立小学, 亦皆有官款之补助”。(3)

二、国家财政条块分割制度的形成与发展

清代国家财政制度一经形成, 就埋下了条块分割的种子, 那就是它的起运、存留制度。当时地方根本没有独立的税收, 田赋分为起运、存留两项, 绝大部分田赋上缴中央政府, 省、县只留很少部分, 甚至不够地方官吏的俸禄和薪给。如山东, 乾隆十八年(1753), 在总额为340多万两的地丁中, 起运京师的达278万余两, 留省备用的只有62万余两, 仅为总数的18.4%; 同年, 河南的存留数尚不及山东, 仅为总数的17.5%。

而且, 清政府实行的是损下益上的财政政策, 从清代前期, 至中期、后期, 起运的比例不断加大, 存留的比例不断减少, 使各省的财政更加拮据, 只能加大对农民的征派。如河南省嘉庆年间存留尚占总数11.23%, 至光绪年间即降为8.26%。(4)

用于县政的则更少, 如河南省光山县, 地丁“含正耗银四万余两, 除存支银一千四百余两, 耗资扣支银一千四百余两留作地方支用外, 余则概被国家席卷而去”(5)。

摊丁入亩和耗羨归公进一步加强了条块分割。雍正四年(1726), 摊丁入亩, 同年, 定耗羨提解归公之制。以此作为通省公费和养廉银之用。并令按年造册, 随同正项钱粮送部核销, 凡有动支, 必先报部。自此, 耗羨与正供并重。耗羨归公实际上是中央和地方财政权力的再分配, 地方官吏以承认中央(即条条)对耗羨的控制为条件而获得了地方(即块块)的征税权。

(1) 孙佐齐:《中国田赋问题》, 新生命书局, 1935年, 第279页。

(2) 李鸿毅:《河北田赋之研究》, 《民国二十年大陆土地问题资料》, 成文出版社有限公司, (美国)中文资料中心1977年12月版, 第13辑, 第6537—6538页。

(3) 王文甲:《历城县田赋之研究》, 《民国二十年大陆土地问题资料》第23辑, 第11407—11408页。

(4) 梁方仲:《中国历代户口、田地、田赋统计》, 上海人民出版社, 1980年, 第427页。

(5) 民国《光山县志约稿》卷2, 财政志。

太平天国战争开始, 为镇压太平军, 地方官员获得了就地筹饷权, 以后, 各次对外战争赔款被分配各省, 各省又获得了就地筹款权。至此, 各省独立地方财政系统业已形成。光绪三十四年(1908), 度支部(户部于光绪三十二年改称度支部——笔者)奏陈统一财政办法, 提出:“臣部有考核外省庶政议准议驳之权, 此无论旧制新章, 同一事理。乃近年各省关涉财政之件, 例如新筹一款, 往往事前既不咨商, 用后亦不关白; 常有巨款出纳, 日久竟不报部, 莫可究诘……且有款已挪用, 无从弥补, 明知正项必不能拨, 并不咨商, 迳行具奏, 以冀仰邀俞允。迨阅邸抄, 而臣部始知有其事”。(1)可见, 各省督抚不独巨额财政收支, 不愿通知户部, 甚至向来必须通过户部抵拨的款项, 也直接向皇帝奏请, 而置户部于不顾。各省督抚如此专擅一省财政开支, 说明与中央财政对立的省财政已形成。

民国成立, 实行中央专制集权的袁世凯企图实行中央统收统支的财税体制, 但袁政权倒台后, 各省都是军阀当政, “中央财权日轻, 地方财权日重”。北洋时期财政由中央向地方的过度倾斜, 不仅表现为地方对农业税的任意截留和额外追加、预征, 而且表现为有权决定对农村任意征税、摊款、抓差, 从而加强地方军阀割据的经济实力。如此, 则来自农村的收入脱离了国家的财政, 中央不但对地方财政渐

失控制，甚至在财政上反而仰赖地方的鼻息。

国民政府时期，实行国地分税制，1928年国地税法草案实施后，地方以省为主体，县级财政不免落空。从地方财源看，固定的重要税收，如田赋、营业税(包括牙税)以及田房契税等均划归省有，县地方事业之支出，只得仰赖于税源已涸之省税附加及其他零星杂捐，致使县级财政虚悬问题十分突出。例如在江苏省，“县财政问题之严重，并不亚于省财政，而其严重之因，则远已种于国地两税划分之时。良以国地两税划分之时，仅为中央与地方之划分，于省县二重地方，无明确规定，省方得利用其优势地位，举一切所谓地方财源，属之于省。县地方一切供亿，遂端赖田赋附加”。(2)地方财政以省级为主体，造成了省对县级财政的失控，进一步造成了省、县财政的割裂。

抗战后期中央和地方财政关系的调整是通过田赋征实实现的。财政上田赋征实约为其他税收的三倍多，完全控制在国民政府中央手中。省财政收归中央以后，“省需要一文钱亦需伸手向中央乞讨了”(3)。但财政调整以后，县、市独立税课增加，县财政收入增多。“统计二十年全国各县收支仅为一亿元，至三十年已增加至十六亿元，十年之中增加十六倍。”(4)

(1)转引自彭雨新：《清末中央与各省财政关系》，李定一编纂：《中国近代史论丛》第2辑第5册，台北正中书局，1963年，第9页。

(2)陈清初：《新财政系统之缺点及其补救》，《财政评论》第16卷第12期，1947年2月。

(3)秦庆钧：《民国时期广东财政史料》，《广东文史资料》第29辑。

(4)国民政府财政部地方财政司编：《十年来之地方财政》，1943年11月印，第51页。

抗战胜利以后，1946年国民政府恢复了省级财政，实行界限较为明确的中央、省、县三级制财政。但在收支严重不平衡的情况下，地方财政不能真正做到自治，“恒须仰赖中央拨补”(1)。其实，“中央拨补”也是一句空话，各县仍然主要靠捐摊来解决。如河南省临汝县1946年“财政预算收不抵支，全年超支很大，差额八个亿，而上级的规定是自负盈亏，超支不补”(2)。湖北省随县1947年财政预算收入已增到202521万元，而其中，列于捐摊的预算数字即为76880万元，占总预算37.96%。(3)事实证明，这种国家财政条块分割体制再也不能维持下去了。按说国家财政系统有条条块块是必然的，中央财政体现了中央集权，而中央集权是国家存在的根本，“集权是国家的本质，国家的生命基础”(4)。然而集权总是相对的，在中央集权的同时，必然存在着地方分权，两者应该是互相融合，互相制约，互相补充的，而不应当是互相排斥，互相对立，互相割裂的。但是，从主观上说，由于近代国家统治者的家天下思想和损下益上的私心，以及实行“量入为出”的保守的财政政策，不允许地方有独立的财权，以防外重内轻之渐。同时，从客观上说，由于我国长期处于一种封闭、松散的自然经济条件之下，各地区往往相互割裂，中央和地方关系隔膜，缺乏沟通，导致了国家财政条块分割体制的形成。在这种体制中，中央和地方的关系是割裂的，利益是对立的。中央的财政原则是损下益上，竭力压榨地方，而地方的财政原则是就地筹款，尽力隐瞒地方财政实情。因此，在这种情况下，中央很难了解地方财政的情况，而在紧急时，地方很难得到中央的财政支援。这种体制的发展，导致征税成本日益加大，农民负担日益加重，官吏腐败日益加深，财政混乱日益加剧。这种体制的出现不是偶然的，它是近代中国政治、经济、文化诸因素长期合力作用的结果。直至今日，在我国现行财政体制中，仍然可以看到条块分割的影子。

(1)苏日荣：《行宪后国民税划分问题》，《财政评论》18卷4期(1948年4月)。

(2)《临汝县参议会四次会议情况》，《汝州文史资料》第6辑。

(3)刘大振、杨长森：《解放前的随县财政》，《随州文史资料》第4辑。

(4)《马克思恩格斯全集》第41卷，人民出版社，1982年，第396页。

三、国家财政条块分割体制对农民负担的负面作用

近代国家财政条块分割体制筹款的方式就是中央压榨地方，地方就地筹款以应中

央, 和地方行政、建设诸费用则由地方自行解决。这一筹款方式使中央和地方存在着极大的贪污和浪费。如清廷责令各省大吏体谅时艰, 连篇累牍, 然而清廷花钱毫无节制, 同治、光绪大婚费银各达数千万两, 除慈禧太后借此挥霍外, 其余大多填满了内监和内务府诸人的腰包。当时御史诸臣也曾多次上奏苦谏, 但何尝有半分作用。北洋时期, 中央政府财政依然困窘, 袁世凯责令各省向中央缴纳税收的指令也异常严厉, 而究其本意, 竟是为其当皇帝预做物质准备。其登基大典耗费七千万元, 约等于当时全国一年的田赋收入。国民政府时期, 损下益上的做法又有新的特点。晚清和北洋时期, 地方官吏办理兵差、大差, 尽管其中有大量不肖官吏浑水摸鱼, 但多少带有被迫性质, 且收入的主要部分多被国家拿走。而在田赋征实时期, 田赋除被国家拿走的部分外, 又分省级公粮、县级公粮, 各省各县自征自用, 自然是多多益善。因此当时竟有“做官不如从良(粮), 从良不如做娼(仓)”之谣, 以致在抗日战争胜利, 国家明令停止征收田赋一年时, 各省各县多不遵行, 反而加紧征收。而且, 国民政府还制订了“乡镇公共造产”的政策, 推动地方政府“创收”。这就更直接地把财政负担转嫁到农民头上, 使国家财政条块分割体制损下益上的特点达到了高峰。

国家财政条块分割体制对农民负担的负面作用主要表现在三个方面:

(一) 由于这一体制的特点是损下益上的, 因此中央政府不但不能为地方政府开辟财源, 反而千方百计把地方的财源攫走, 甚至通过减少地方行政经费的方法迫使地方政府另辟财源, 驱使地方政府加重对农民的征派。清代种种财政措施典型地反映了这一特点。

道光年间, 直隶差徭的加派是一个著例。当时, 直隶“每岁春秋两差, 轮令州县承办”, “而冲途驿站所需夫役、车马、公馆食用, 则不能一日无备。即僻路州县, 解犯、解饷、考棚、誊录、监狱、仓廩、一切应办公事, 需费之处, 亦难悉数。例价既属不敷, 养廉又被摊捐扣去, 无米为炊, 势不能不派之于百姓”(1)。

北方官吏弥补公费不足的办法是征收差徭, 南方则是逾限加价。逾限加价是浮收的一种形式。光绪十年(1884), 翰林院侍读王邦玺曾揭露州县官利用逾限加价浮收的情况, “更有永远不遵定章之州县, 每年只开仓三日或继日为止, 花户之强而有力者争先交米, 往往拥挤践踏伤人。过此, 即行封仓, 概收折色, 每石定价七八千有多至十余千者”(2)。王邦玺此疏并非虚语, 实际上还有较此开仓时间更短的。如浙江省富阳县, “每米一石折收钱六千五百文, 但开柜征收只限一日, 过此即为欠户。逐卯增加, 甚有加至九千九百文者”(3)。

(1) 直隶布政使屠之申:《敬陈直隶减差均徭疏道光二年》, 贺长龄:《皇朝经世文编》卷33。

(2) 翰林院侍读王邦玺:《条陈丁漕利弊疏光绪十年》,《皇朝道成同光奏议》卷27上, 户政类, 赋役。

(3) 光绪《富阳县志》卷12, 赋役, 田赋, 第49页。

清代地方官吏另辟财源的方式是差徭和浮收, 民国时期, 则是田赋附加和苛捐杂税。1928年, 国民政府召开第一次全国财政会议, 确定中央收入与地方收入标准, 将田赋划归地方。中央和省地税划分既有正面作用, 也有负面作用。其正面作用是田赋归省, 田赋附加税归县, 省、县有了独立财政, 如果运用得当, 可以促进农村和农业的发展。但在实践中, 其负面作用看来更大。首先, 田赋及其附加税划归为省、县税, 中央失去了对田赋及其附加税的控制, 导致田赋及其附加税大量增加; 各县行政经费失控, 农民负担加重。“附税随着新政一天一天地加多, 例如, 办党要钱, 办自治要钱, 修路修衙门要钱, 这些钱只好尽先向农民要”。(1) 广西武宣县“近年新政繁兴, 田赋加至四五倍之多”(2)。

鉴于“征赋之权, 操诸地方, 附加摊派, 漫无限制”, 国民政府财政部于1933年5月重订整理田赋附加办法, 呈行政院核准, 通令全国遵行, 规定:“一、附加总额连同正税一并计算, 不得超过地价百分之一, 至地价未经查报各地方, 附加总额暂以不超过正税为限; 二、超过前项限度之地方, 应将原有附加, 分别裁减, 其裁减程序, 有关行政费者为先, 事业费次之”(3)。

办法颁布后, 各省纷纷采取了阳奉阴违, 甚至变本加厉的态度。如浙江省“接奉中央命令以后”, “规定六项核减办法: 第一是另筹其他收入抵补, 再行减免田赋附捐; 第二是不随田赋附加, 另行改征。凡各县现征之教育亩谷捐, 拟令改办学

谷捐，以免与田赋附加相混；第三是本非田赋附加，应行扬除计算。如测绘经费、海塘捐等，均非附税性质；第四是停征期满附税；第五是核减过重捐率；第六是免除已呈准尚未开始征收之若干附捐”。时人评论说：“前面三项仅仅换了一个名目，扬出于田赋范围以外，所谓减轻，可以说是有名无实”，“因此虽然省府会议通过减免全省田赋一百六十万元，可是究竟能使农民获得多少利益，终于还是一个疑问”。(4)

国民政府减轻田赋附加和废除苛捐杂税的事实证明，如果不改变中央和地方条块分割的国家财政体制，要防止地方另辟财源，加重农民负担是不可能的。

(1)何金源：《论田赋附加》，《独立评论》89号，第6页，1934年2月25日。

(2)民国《武宣县志》第2编，社会，第14章，第25页，1934年刊。

(3)关吉玉、刘国明：《田赋会要》第3篇，《国民政府田赋实况》(上)，正中书局1934年印，第9页。

(4)莫乔：《减轻田赋和废除苛杂》，中国经济情报社：《中国经济论文集》1935年版，第2集，第247—252页。

(二)在国家财政条块分割的体制下，形成了很多大大小小的块块，这些块块在征派时层层加码，处处截流，进一步加重了农民的负担。如河南省禹县在上世纪30年代“各区亦皆各自为政，竞相仿效，任意摊派，甚至各联保或各保，亦可滥派公款，其派款名称之繁，与数目之多，实出人想象以外。计每年所派款目，不下百余种，每两丁银，摊至二三十元之多，统计全县民众，每年受派款之损失，约不下百余万元，农民全年之收入，尚不敷几次派款之输将”(1)。其他省的情况也大同小异。当年(1934)负责河北省土地调查的某委员说：“农村田赋太重，每亩捐税一角，一切附加原即在内，但村公所又摊派三四倍之数。”(2)据调查统计：“一个农民全年的负担，省款占百分之十，县款占百分之十五乃至二十，而区村的摊款要占到一个农民的负担百分之七十五乃至八十。可知农民辗转呻吟于重负之下，所苦的实是区村摊款，而非省县正税。”(3)

(三)在国家财政条块分割体制中，中央财政和地方财政是割裂的，中央财政只是间接获得地方财政的征税成果。因此，中央财政和地方财政是隔膜的。中央财政缺乏对地方财政的监控，实际上对地方财政实行“完成定额，多征归己”的包干政策。这就促使地方加大征派力度，以致不断加大征税成本。晚清时期，地方的税收队伍不断扩大。江西万载县，光绪时期，“一税差有数十帮差，一帮差有无数乡差”(4)。河南淮阳县“旧每里柜书、司账、催征各一人，今(宣统年间——作者注)每里每项各十人”，“此书吏皆借浮收以资养赡，且有加无已，屡控屡禁，勒索益甚”(5)。国民政府时期，情况大同小异，甚至更坏。如河北省“中饱情形”，“各县都有，其中某县欠赋达十三万余元。据一般估计，至少二分之一是该县所谓政务警察中饱的，因为那里的这类警察太多，几近千人，而有薪金的还不到一百人”。(6)陕西省“农民交纳税款，要经过粮头、庄头、甲长、粮赋长、村长、乡长、区长的手，才到县政府，这些经手人自然要得些利益，由此农民身上又增加了一层负担”。(7)

但是，农民负担捐税和摊派的能力毕竟是有限的。当他的剩余劳动被侵占的时候，他的扩大再生产便已无法进行；当他的必要劳动被侵占的时候，他及其家庭便已无法生存。这时候，这个国家的基础便被动摇了，建立在这个基础上的庞大的国家机器便面临着崩溃的危险。

(1)杜光远：《禹县县政实施概况》，开封新时代印刷局1936年5月出版，第72页。

(2)田文彬：《最近河北经济之检讨》，《东方杂志》32卷12号，1935年6月，第45页。

(3)《大公报》(天津)1935年3月7日。

(4)万载遗爱堂编：《万载遗爱堂册》，《新定税章案册》，第19页。

(5)民国《淮阳县志》卷四，民政上。

(6)孙晓村：《中国田赋的征收》，《中国农村》创刊号，1934年10月，第24—25页。

(7)国民政府行政院农村复兴委员会：《陕西省农村调查》，1934年出版，第156

页。

作者简介 郑起东，中国社会科学院近代史研究所研究员，经济史研究室主任。主要研究中国近代社会经济史。代表性论著有《转型期的华北农村社会》(上海书店出版社2004年版)；《近代冀鲁豫乡村》(合著，中国社会科学出版社1995年版)等。

责任编辑: echo

[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

平均得分 0, 共 0 人评分

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10