

清代中央与地方财政关系的演变

<http://www.criifs.org.cn> 2006年7月25日 申学锋

纵观清代268年的历史，中央与地方的财政关系经历了三个阶段的演变：咸丰朝之前是中央集权型，咸丰、同治年间是地方分权型，光绪、宣统时期是中央与地方争权型。这种变化是当时经济、政治、军事形势发生转变的必然结果，反过来又对社会经济造成不同程度的影响。考察清代中央与地方的财政关系，对于今天的财政体制改革有着重要的借鉴意义。

一、“全能型”事权产生“集权型”财政体制

自入关统治后，清政府逐渐建立了一套严密的中央集权型财政体制，它通过起运存留、奏销等制度规范了中央与地方的财政分配关系。这种关系以财权集归中央为特征，在咸丰朝以前长达200余年的时期内，得到了有力的贯彻执行。

清朝前期，起运存留是一项重要的财政制度，它规定了国家财政收入在中央与地方间的分配原则与比例。凡是地方州县征收的赋税，运解中央归户部支配的部分称为“起运”，扣留本地分配的部分称为“存留”。入关后不久，清朝统治者便确立了起运存留各半的制度，但随着军费开支的膨胀和中央财政的匮乏，中央政府开始对地方存留进行削减。到了嘉庆末年，全国各地的存留银所占额征赋银比例平均仅为17.4%。总体看来，康熙中叶至嘉庆、道光年间，地方存留始终仅占微弱比例，一般不超过25%。

地方存留过少导致一系列经济问题，其中又以耗羨滥征最为严重。耗羨是地方政府为弥补熔铸赋银的折耗而于正额之外征收的费用，其数额往往比正额还多。地方政府征收耗羨既影响了百姓生计，又不利于中央财政的集权，因此到雍正初年便进行了“耗羨归公”改革。改革后的耗羨成为中央财政收入的组成部分，中央发放“养廉银”给地方。通过这次收入分配的调整，财政集权中央的程度大为加深，地方经费虽有一定增加，但财权却相对减弱了。

为保证中央财政收支的集权，清王朝还制定了奏销制度，即预决算核销制度。自基层州县至中央户部，逐级造送收支清册，户部于年底分省汇总奏报皇帝，这是奏销制度的完整程序。地方政府的奏销册送交户部后，凡户部认为有不符“部例”者，便责令地方限期答复，甚至重新造册。对于交待不清和无故逾限者，中央会对地方官员惩处或追赔。当时一些地方官员侵吞钱粮，挪用公款，造成严重的钱粮亏空。中央政府在怒斩贪官、严追赔补的同时，从奏销环节入手，建立了逐级盘查制，规定各级官员负有亲查下级奏销册的责任。

各项制度的顺利施行需要高效的行政系统，清朝前期的财政机构设置也体现了中央总揽财权的指导思想。中央设户部，户部银库为天下财赋总汇。各省设布政使司，主管地方财政事务，布政使司是户部的地方分支机构，而不是隶属于地方政府的财政机构。与此相应，布政使不是地方财政官

员，而是中央财政的地方专员；藩库也不是地方银库，而是户部银库的地方分库。

上述表明，清朝前期中央与地方的财政关系是中央集权型的，中央在财政收支、奏销、行政等方面都占有绝对优势，地方政府处于从属地位。导致这一局面的原因主要有两点：第一，财政以社会经济为基础，一定的社会经济发展状况决定特定的财政体制。清朝前期，小农经济稳步发展，地区间经济联系日渐加强，各省收支结构与行政手段基本同一，这为中央集权型财政体制的建立奠定了物质基础。为恢复农业经济，清政府实行“摊丁入亩”、豁免钱粮等赋税政策，从而使自给自足的小农经济得到进一步巩固，田赋也成为国家财政最重要的收入。田赋之外，盐课、关税、杂赋等经常性收入所占财政收入的比重不大，且来源稳定，中央容易控制。至于财政支出，更由中央详列了固定的15项，其中多数须由户部定额与核销。这就使得各项财政制度能够在中央政府的指令下逐级施行。第二，财权与事权紧密关联，清朝前期中央与地方政府职能的悬殊使财权集归中央成为必然。财政是国家为实现其职能而形成的物质分配关系，国家职能在各级政府间的划分直接影响到其财政分配份额，即各级政府的事权决定其财权。清朝入关统治初期，统一战争和恢复经济的任务繁重，这些都是当时的地方政府难以胜任的，中央政府便自然地担负起无所不管的职能。军事方面，统一全国的战争和镇压人民起义均由中央统筹，巨额军费由户部拨付，地方督抚只是具体执行任务而已。经济方面，中央为恢复和发展生产，数次豁免赋税，仅乾隆一朝的全国豁免钱粮即达4次，所免赋税约略统计达一亿两以上。这种“全能型”事权势必造成中央政府在财政领域的集权。

二、“分权型”财政关系的表现及其形成原因

上述中央集权型财政体制至咸丰初年发生了巨变。当时为了镇压各地农民起义，清政府军费开支急剧膨胀，中央财政捉襟见肘。为维持封建统治，户部只得将部分财权下放各省，从而导致地方政府财权的扩张。自此以后，中央集权型财政体制成为昨日黄花，地方“分权型”财政关系愈演愈烈，一直延续至清朝灭亡。不过，在光绪、宣统时期，中央为集中财权而采取了一系列调整与改革措施，与地方分权势力进行了一定较量，这一点是咸丰同治年间无可比拟的。因此，我们将咸丰、同治年间中央与地方财政关系称作“分权型”，而将光光绪、宣统时期的财政关系称为“争权型”。

咸丰、同治年间中央与地方“分权型”财政关系主要表现在四个方面：一是解款协款制度的破坏。由于地方财政也困窘不堪，各省应该上解户部的“京饷”和协拨他省的“协饷”都出现了严重短欠。1859年，山西、山东等省欠解京饷282万两，而此前的三年中，山东等省积欠达366万余两。1863年，各省各海关应解京饷700万两，但除了山西等省解交21万两外，其余均未上解。二是奏销制度的形式化。咸丰朝以后，罗掘俱穷的清政府不得不允许地方督抚自行筹饷与开支，厘金等预算外收支日渐增多。预算内的收支也由于户部的各种僵化则例而演化为假帐。为了依照“部例”顺利完成核销，地方政府或捏造数字，或暗送贿赂，原有的奏销程序形同虚设。三是财政行政机构的混乱。由于中央默认了地方政府的“就地筹款”之法，各省督抚的财权便随之扩张，进而干预布政使司的职权，原本听命于户部的布政使司逐渐成为从属于督抚衙门的财政机构。地方督抚还在布政使司之外另设财政机构，此类机构由督抚直接控制，成为其扩张财权的工具。四是财政收支的地方化。咸丰之前，各项财政收支均归中央支配，地方政府只是扮演“代办”角色。此后各省借“就地筹饷”之名大肆加征，并将收入归于地方开支。财政收支的地方化典型地说明了中央财权的减弱，也反映了地方督抚力图干预财政大权的急切心理。

造成中央与地方“分权型”财政关系的原因主要包括经济和政府职能两个方面。从经济层面

讲，清朝前期中央集权型财政体制是不健全的，其刚性的收支原则致使中央财政入不敷出日益严重，只得将部分财权下放地方。清朝前期的财政收入表现出鲜明的定额化特点，财政支出则未将战争军费等重要科目包括在内，相对固定的收入无法应付庞大的“预算外支出”。咸丰、同治年间，用于镇压各地起义所耗军费，最低也有8.5亿两。对外战争赔款，仅《马关条约》和《辛丑条约》两项，不计利息即达6.5亿两，相当于清政府七年的财政收入总和。这些预算外支出的扩张速度远远超过了财政收入增加的速度，最终使清政府陷入财政赤字的泥潭。中央财政的匮乏迫使朝廷把目光投向地方政府，试图通过下放部分财权来挽救濒临危机的统治。

从政府职能方面看，清朝前期的那种中央“全能型”职能模式已不能应对新时期的变化。“全能”是以稳定的财政收支为前提的，咸丰同治年间中央财政的枯竭使其不可能继续履行全方位的职能，只得将部分职能让于地方政府。地方政府在镇压人民起义、抵抗外国侵略、兴办近代实业等过程中逐渐拓展了其职能范围，从而为财权的扩张提供了依据。事权与财权是互动的孪生兄弟，地方政府事权的拓展必然导致其财权的扩张。与清朝前期事权财权统一于中央相比，咸丰同治年间的事权财权又落到了地方政府的手中。

三、财权的争夺与财政改革的失败

中央与地方“分权型”财政关系至光绪、宣统时期再次发生了变化。此时，国际国内环境的变迁使中央政府更难履行自己的职能，地方政府职能的扩展为其财权的扩张提供了条件，财权下移朝着纵深方向发展。另一方面，中央政府在集中财权的宗旨下，开始对财权下移进行政策调整和制度改革。有鉴于此，我们把这一时期中央与地方的财政关系称为“争权型”。

光绪、宣统时期，清政府面临日趋严重的内忧外患，只得为维护统治而竭力挣扎：对外要进行防卫战争，战败后又被迫赔款；对内需要发展实业，举办新政改革。中央政府没有这样的财力，无法履行其应尽的职能，职能下放遂成自然，财权的下移也随之加速。如果全面考察一下光绪宣统时期的财政状况，我们会得出一个结论：地方分权无论是深度还是广度，都较咸丰同治年间大为拓展了。中央对国家财政的失控导致财经秩序空前混乱，也严重影响了中国的近代化进程。为挽救财政危机，巩固封建统治，中央政府决定调整财政政策，整顿过于分散的财权，恢复中央集权的财政体制。光绪宣统时期带有与地方争权性质的财政改革经历了三个阶段：第一个阶段是1884年财政会计科目的调整。鸦片战争尤其是咸丰之后，财政收支结构发生了很大变化，而地方奏销册却一直按照原来的收支项目编制，从而在实践中出现了厘金等预算外科目。这不仅不利于财务操作与审计，也不利于中央财政的集权。户部的这次重新调整，将原有的收支科目作为“常例”项，而把厘金、海关税、营勇饷需、关局等新式收支列入“新增”项。这一改革部分地适应了新时期的经济状况，但它仍把财政收支置于单一的核算体系，未将地方政府的实际收支另外考虑，体现了集权中央的真正目的。第二个阶段是1899年刚毅南下整顿财政。此次财政整顿的任务是清查地方政府收受陋规的行为，打击地方官员贪污中饱恶习。中央要求各省督抚配合南下的钦差大臣刚毅，认真清厘各种财政弊端，将地方财政收入实数和盘托出，“酌量”上交中央。这次财政整顿标志着中央政府已公开向地方财权开火，是中央集中财权的一次积极努力。由于遭到地方督抚等既得利益集团的抵制，此次财政整顿收效不大，但其整合混乱财政局面的举措是符合历史发展趋势的。第三个阶段是1906年之后的财政改革与清理。此次财政改革以统一财权为明确目标，而行政机构改革是实现这一目标的首要措施。1906年，清政府将户部更名为度支部，将财政处、税务处并入该部。善后局、筹防局等繁杂的地方财政机构先是统并于新设的财政局，宣统时又裁并各局为财政公所。1908年底，度支部与会议政务处先后上奏，提出六条统一财权的具体办法：各省藩库由度支部直接考核；地方收支须按

时造册送部奏销；举借外债权归度支部等。以上办法经皇帝谕令批准施行，在行政方面为财权集归中央铺垫了道路。

财政机构改革的同时，度支部着手清理各省财政，为编制预决算、划分国税与地税做准备，这是中央政府集中财权行动的核心内容。按照清理章程，中央设清理财政处，综核汇编地方送交的清理报告；各省设清理财政局，造送本省1908年的财政收支款项报告册。1910年，各省的清理结果（即“财政说明书”）基本送达中央。度支部依据财政说明书和各省提交的省预算进行了试办次年财政预算案的工作。至于国地税收的划分，虽然各省的财政说明书对分税标准等问题作了探讨，但度支部终未做出决断，仅从宏观上规定了基本原则：国家行政经费是指廉俸、军饷、解京各款，以及洋款、协饷等项，地方行政经费是指教育、警察、实业等项。

上述史实表明，光绪宣统时期地方分权的势头更加猛烈，中央政府也为恢复集权型财政体制而采取了一系列改革措施，双方处于争夺财权的对峙状况。当然，“争权型”只是一个相对意义上的概念，它并不意味着中央与地方势均力敌，财权达到相当的平衡。事实上，尽管中央为控制财权下移殚精竭虑，但并未取得多大效果，地方分权仍是这一时期财政关系发展的主流，这也就意味着中央财政改革的失败。究其原因主要有以下三个方面：

首先，从社会经济层面看，光绪之后的农业经济与商品市场都不利于国家财政的统一。由于西方国家的经济侵略、清政府的赋税剥削以及战争与自然灾害的破坏，晚清农业经济已是凋敝不堪，作为税负最终落脚点的农民更是“生计日蹙”。田赋是财政收入的大宗，国家财政的统一也以农业税的稳定为基础，农业经济的落后和农民生活的贫困使财政统一困难重重。咸丰之后，地方政府拥有了越来越大的财权，它们为了控制地方收支，纷纷设关置卡，从而形成了条块分割的商品市场，清朝前期的统一市场被分散的地方市场所取代。市场分散是地方督抚追求私利的产物，它严重阻碍了工商业的正常发展和国家财政的统一。

其次，从政府职能层面看。光绪宣统时期多数国家职能已由地方政府执行，地方督抚因此掌握了更多的政权与军权，形成尾大不掉之势，这为其财权的膨胀提供了强有力的保障。中央政府虽有遏制之心，却因事权削弱太重而无力回天。

最后，从中央与地方决策者的态度看。财政改革是项复杂的系统工程，需要按部就班地进行。但中央政府恢复集权体制的心态过于迫切，因此所制定的各项章程均明显地体现了维护中央尤其是封建贵族利益的目的，这种“激进”与“自私”遭到地方政府的抵制和憎恶。地方督抚是改革之前的既得利益者，他们不愿把手中的肥肉拱手送人。清理财政开始后，各省督抚先是不予理睬，最终也不过敷衍了事。在各省造册上报的省预算中，也体现了保护地方利益、抵制中央改革的心理。

综上所述，清代中央与地方财政关系经历了“集权型”、“分权型”和“争权型”三个演变阶段，这些变化从财政的侧面反映了清代社会经济、政治、军事等各方面的变迁。清朝前期的中央集权型财政体制是当时国内情势客观要求的产物，为统一战争的完成和社会经济的稳定提供了制度保证。至咸丰同治年间，集权体制已不适应时代发展需要，财权下移成为必然结果，但过度分权又导致财政经济秩序的混乱。光绪宣统时期的财政改革有其必要性，但改革策略本身存在着失误，中央与地方的力量对比也很悬殊，加之相关经济改革的疏忽，遏制财权分割的改革终告失败。这一历史嬗变对我们有着重要的启示意义：在处理中央与地方财政关系的问题上，中央过分集权和地方过度分权都不利于社会经济的正常发展，只有以中央为重、适度分权地方才是正确的选择。

文章来源：《地方财政研究》2005年第9期

（责任编辑： zfy）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430