

# 晚清变革中的财政转型与政治博弈

张富利

(福建农林大学 文法学院, 福州 350002)

**摘要:**晚清以立宪为主旨的变革,实质是中央与地方、清廷与立宪派的较量,其中以商界力量为代表形成的立宪派发挥了重要作用。立宪派不断通过政治话语和理性交锋争取自身的权利,提出明确的财税、经济要求并通过资政院和咨议局积极参与政治,为达致立宪政治目标与清廷展开角逐。从财税立宪的角度来看晚清变革,探寻财政、经济与晚清政治变革的微妙关系,会发现以预算草案为代表的案例背后隐含着复杂的政治博弈。预算案的政治博弈让具有近代意义的财政改革雏形具备,而国会请愿的政治博弈双输的结果导致了清廷的败亡。

**关键词:**晚清;立宪派;财政制度;预算制度;财政改革;财税立宪

**中图分类号:**D929;F812.2 **文章标识码:**A **文章编号:**1006-6152(2016)06-0110-08

**DOI:**10.16388/j.cnki.cn42-1843/c.2016.06.013

有清以来,中央政府便通过解款协款和奏销<sup>①</sup>的财税体制实现了对全国财政的统一调配。财政只有“内”“外”之别,而无央、地之分,项有定制,数有常额,财政税收的大权一统于中央。然而两次鸦片战争的巨额赔款和太平天国之乱,破坏了清廷百余年来持续的财政收支平衡。尤其平定太平天国运动的十余年间,军事权柄下移,为迅速平叛而授予地方督抚就地筹饷和就地筹款的权利,客观上造成督抚财政大权独揽,甚至将厘金逐渐演变为敛财之源<sup>②</sup>。地方取得了合法的财政收支权,不仅破坏了解款协款和奏销制度,更深远的影响是改变了整个政治官制,督抚接掌财政税收后成为名副其实的封疆大吏,改变了一直以来藩司只对中央户部负责的传统政策,原来各司其职、监督督抚的按察使、布政使、盐运使都在实际上降格为督抚属员<sup>③</sup>。

甲午战败和庚子赔款使清廷财政赤字骤增,让本已羸弱不堪的晚清财政山穷水尽,朝廷不得已以关税作保向列强借债,中央所能支配的仅剩“关余”。雪上加霜的是,“鸦片战争后,中国关税自主权逐渐旁落”<sup>[1]</sup>,海关关税再也难以由清廷独立操控,“满清统治集权内部财权的分配和对外的财政主权都受到了极大冲击,中央一统财权的局面一去不复返了”<sup>[2]</sup>。税源枯竭,国库空虚,清政府只能通过户部向各地督抚强行摊派。然而此时清廷已风

雨飘摇,对地方的控制力不从心,支配全国财政的能力也大不如前,多次筹款,“终有一二策或数策不能通行于各省,甚至有一案请行数次,历时数年而各省终未遵办”<sup>[3]</sup>。而手握重权的督抚明里暗里截留本应解往中央的饷银,此时“清政府真正可以支配的财用几乎寒酸到无力举办任何一项大的事业”<sup>[4]</sup>。

## 一、以财政预算为焦点的政治博弈

清廷的实质性改革始于庚子事变两宫回銮后。光绪二十九年(公元1903年),为改变上轻下重、弱干强枝的财政体系,清廷设财政处<sup>④</sup>,独立于户部,开始了真正具有现代意义的财政改革。财政处设立后所做的一件重要事情则是明定传统以来的银本位制,进行全国货币的统一,设置专门机构铸造货币。“这意味着清廷已考虑用统一的货币政策来收控地方财政权力。”<sup>[5]</sup>回溯晚清所有改革措施,建立现代意义的预算制度无疑是清末立宪运动中最重要的一环之一。西方现代预算制度的引入,是近代中国在实质意义上的进步。在西学东渐的背景下,经世致用的西方现代财政思想被迅速引进并影响清廷的财政、税制改革。诸多先行者呼吁朝廷借鉴“度支清账”(即财政预算)制度,这种现代西

收稿日期:2016-03-01

本刊网址·在线期刊: <http://qks.jhun.edu.cn/jhxs>

作者简介:张富利,男,河北玉田人,福建农林大学文法学院副教授,博士。

方财政制度的好处是“其征敛有制,其出纳有程,其支销各有实数,于预计之数无所增,于实用之数不能滥,取之于民,布之于民;既公且明,上下平信”<sup>[6]</sup>。

光绪三十二年(公元1906年)七月,不堪内政外交压力的清廷终于下诏预备立宪,财政改革正式成为清末整个立宪计划的一个重要组成部分。光绪三十三年(公元1907年),朝廷谕令设立资政院;宣统元年(公元1909年)正月,清廷诏令各省年内成立咨议局,筹办州、县地方自治;同年七月,《资政院章程》颁布,规定由钦定或互选产生资政院议员;同年九月,各省咨议局成立,其议员全部由民选产生<sup>[7]</sup>。千呼万唤始出来,宣统二年(公元1910年)九月,带有中央“准议会”性质的资政院正式开院。毫无疑问,预算与决算的实施是资政院成立后承担的一项重要职责<sup>⑤</sup>。宣统元年(公元1909年8月23日),具备现代议会性质的资政院院章经重新修订后颁行,明确将预算、决算、税收入入资政院的权限<sup>⑥</sup>。

资政院设立的意义非同小可,这是中央政府机构走向政治现代化具有里程碑意义的一步。不管其初衷如何,从客观上看,中央资政院和地方咨议局的创设在清末的立宪运动中发挥了重要作用,尤其在清廷的最后几年,资政院和咨议局实质上已经上升为各方政治博弈的阵地。资政院的宗旨在于取决公论及预立国家议院<sup>[8]</sup>,咨议局的定位在于地方的决策咨询机构而非立法机关,“但其具体运作及实际发挥的功能已远远超出清政府的预想”<sup>[9]</sup>,成立伊始,就对清廷产生了强力制约。

果然,宣统二年(公元1910年),清廷的预算案一经公布,便受到立宪派的质疑和抨击。从现代政治运转的角度来看,预算案受到质疑是再正常不过的,但在当时,向朝廷的政策发出不同声音,对绵延数千年的君权提出挑战,这是相当不得了的大事。以梁启超为首的各界名流对该草案的抨击正言厉色:“立宪国之所以有预算者,则除预算表岁入项下遵依法律所收诸税则外,行政官不得滥有所征索;除预算表岁出项下所列诸款目外,行政官不得滥有所支销,此立宪国之通义也。故无论采量入为出主义,抑采量出为入主义,要之其第一著必期于收支适合。而编制预算案之所以其难其慎,非大政治家莫克胜任者,则正以此调合收支之手段,非通筹全局确立计划不能为功。而全国人欲观政府施政方针者,皆于预算案焉觐之。”<sup>[10]</sup>

财政预算实质上代表了当时中国上层社会相

当一部分人的政治诉求。上层社会中,绅士阶层和知识分子大部分成为立宪革新派,受到西方立宪思潮和近代法治文化的影响,他们不断在动荡的时局中发出自己的声音,自觉地推进政治体制的转型。然而更迫切的要求来源于整个商界。应当说,中国的近代历史上,“商人对中国革命是有贡献的”<sup>[11]</sup>。由于外资的大量输入导致传统自给自足的自然经济解体,而清廷为了减缓财政压力放宽对工商业的限制,民族资本得已有了一个相对宽松的环境,甲午战后更是迎来了发展的黄金期。打破关卡建立国内统一市场、减轻繁重税赋成为工商界统一的呼声。而清廷“但有征商之政,而少护商之法”<sup>[12]</sup>,遭受层层盘剥的商界对旧有制度早已深恶痛绝,经济利益的诉求使他们认识到“有参与政治的权利,更有监督政府的义务”<sup>[13]258</sup>,而顶层政治设计的最佳途径则是通过有序的立宪来节制清廷的政治权力,因此,最关涉其利益的现代预算制度呼之欲出。

在地方成立的咨议局中,代表商界利益的议员拥有了一席之地并迅速发展,影响力骤增。在咨议局设立后,几乎所有政治权力的较量、多方政治利益的博弈都是围绕着税收和预算,因为这与商界的利益最息息相关。如果说资政院和咨议局是立宪派与清廷较量的阵地,那么预算案则是各方博弈的焦点。清廷设立“资政院”是仿效英美议会,始料不及的是其成立后却真正发挥了监督、限权的作用,清廷再难随心所欲操纵政局,反而处处掣肘,颇有些作茧自缚的味道。以商界为代表的议员影响日渐提升,几乎左右了资政院的议案,甚至一度要将这一仅具备形式意义的咨询机构改变成具有实质意义的国会,有议员甚至高呼“不速开国会,互选资政院议员不能承诺新租税”<sup>[13]259</sup>。历史上绝不缺乏刚正直言的净臣,但像晚清这样,一个团体、一个阶层敢与朝廷讨价还价,是绝无仅有的事例。开院之初,精通法律、财政、政治规律的精英议员们针对清廷的预算案,缜密审查,详尽核实,迫使预算总额削减了八千万两白银<sup>[13]260</sup>。立宪派与清廷通过在资政院的斗智斗勇,推动政治体制以内发的方式向现代转型,丝毫不逊于革命派暴力革命的意义。立宪的重要一步则是将行政从政治的影响中剥离出来,厘清二者分野,让“上帝的归上帝,恺撒的归恺撒”。在财政税收问题上,是否增加新的税种,该种税赋的征收是否合理,这属于政治的范畴;而在具体上如何征收,这是行政的范畴。前者是资政院的

权力范围,后者是政府的职责所在。政治决定行政,那么政府自然需要对国会负责。

而且,新派人士通过有理有节的举措在将资政院变成具有独立政治品格的中央机构后,各地的咨议局更是迅速占领和巩固自己的阵地。在咨议局的运转机制上,立宪派也主动要求施行同资政院相一致的权力分配原则,即地方政治由咨议局负责,地方行政由督抚衙门承担。然而宣统二年(公元1910年),却出现了一桩波及朝廷内外的公案。事情起因于湖南巡抚未经省咨议局的议决而擅自发行湖南省的公债,这就引起湖南省咨议局的不满。湖南省咨议局集体弹劾湖南巡抚越权行政,而该巡抚却认为既往惯例如此,并无不妥。湖南省咨议局于是将此案提请资政院裁决,资政院于是奏请弹劾巡抚。清廷却也深谙其中利害,不多久下谕称,湖南巡抚的做法忽略了程序,属行政方式的“疏漏”,但并不影响该行为的实施,这就引起了轩然大波。资政院明晓,若湖南巡抚可以如此,其他地方督抚也能照做不误,一旦成为惯例,内阁就不再顾虑资政院,督抚也不再受制于咨议局,完全可以如立宪前一样不受约束,资政院和咨议局也就形同虚设,甚至全国上下努力多年的立宪大计也付诸东流,这对立宪派是釜底抽薪。资政院因而立即要求形同内阁的军机处派出军机大臣接受质询。位高权重的军机处当然不会将资政院放在眼里,置之不理。这就引发资政院群情激奋,以易宗夔、刘春霖、邵义为首的议员们言辞激烈,重申咨议局章程无异于国家法律,发送咨文呈军机处,明确要求领班军机到院答复质询。正当朝堂之上双方闹得不可开交之时,桂、滇等地连续有督抚无视咨议局而擅自行政。资政院立即提出议案提交清廷,而军机处却将提奏的议案转交盐政敷衍,此举引发了资政院的众怒,议员们当即决议弹劾军机处,上请设立内阁并废除军机。群情激奋之下,灰头土脸的军机处最后重下谕旨收回前命。在这一场由财政为焦点引发的政治风波中,立宪派既有政治章法,又精通法律制度,理性谨慎,寸土必争,可以说兵不血刃。

在资政院与咨议局的协同努力下,预算权终于收归于国会。宣统三年(公元1911年)十一月三日,《重大信条十九条》<sup>②</sup>颁布,从法律制度上明确了议会的财政预算权:“本年度之预算,未经国会决议者,不得照前年度预算开支。又预算案内,不得有既定之岁出,预算案外,不得为非常财政之处分。”

而且,规定了皇室经费开支受国会制约:“皇室经费之制定及增减,由国会议决。”这是延续千年的传统财政体制向现代转型的关键一步,但此时距离清王朝的终结已经不远。

客观上讲,清末的预算案并不是严格意义的现代预算草案,因多年的财政积弊让中央无法清晰了解地方的财政收支、盈余状况,既没有制定预算案的经验又缺乏明确的财政方针,地方督抚在财政上又各行其是,最终出台的预算案也仅是中央各部与地方督抚衙门上报数字的简单汇总。尽管中国财政改革的第一次近代化转型就伴随着清王朝政治的式微而昙花一现,但这毕竟是中国第一次具有现代财政意义的尝试。同光以来全国财政割据、混乱无度的局面有所缓解,“一定程度上促进了清末财政制度现代化的发展,推动了新政和预备立宪的实行”<sup>[14]</sup>。

## 二、财政转型中断与立宪脱轨的深层政治诱因

清末立宪过程中,参照国外体制设计的财税制度相当先进,即使是用现代财政的角度审视,也不乏可圈可点之处。财政改革实为政治制度变革在经济层面的反应,在财政努力初见成效后,清廷为何反而走向了终结?追溯晚清复杂而充满变数的历史,这绝不是简单而机械的“必然性”定律所能概括的。不可否认,晚清经济的改革成败直接由政治改革的成败决定,失去政治改革的前提,财税变革孤军奋进的结果必然昙花一现。况且,“实现财政税收的根本变革,除了制度的建构和完善,更需要的是立宪思想的培育和宪政精神的启蒙”<sup>[15]</sup>。晚清财政改革在总体上采取了不少行之有效的措施,但是却终未能改变清廷覆亡的命运。值得注意的是,在清末通盘的改革中,财政问题和经济原因是决不能忽略的重要因素,它们直接导致清王朝脱离了立宪改革的轨道。

宣统二年(公元1910年),全国大范围出现了延续两年之久的粮食危机,山东等地巡抚连连奏本告急,甚至号称“苏湖熟、天下足”的江浙鱼米之乡也出现了缺粮。粮食危机仅是个诱因,如果国库充足的话仍然不足以动摇清廷的根基,问题在于经过长期的内外消耗,此时的国库已经见底,度支部根本拿不出钱粮赈济灾民。隆裕太后深知数百万饥民

将对大清的秩序构成严重威胁,不得不从宫中不断支出出现银给川、苏、鄂赈灾。其实饥荒并不足以覆灭偌大一个王朝,百足之虫死而不僵,真正摧毁王朝统治的是财政危机。无论古今,财政、金融危机都是令政府心惊胆战的致命大事。当粮食短缺,饥荒出现时,清廷尚有希望,而金融危机的出现,则预示着清廷气数已尽,任何改革也无力回天了。武昌兵变后,满清的军机大臣缺乏应变之才,内阁反应迟钝,未曾出兵就引发了严重的金融危机。挤兑风潮竟然两天之内就导致了大量的银行、银号破产,甚至波及到了天津、上海。金融危机引发逃难潮,富人纷纷躲入租界,在谣言四起的时候政府却无力用行动做出回应,最终所有没有任何凭据的谣言纷纷变成残酷的现实。

一直让清廷狼狈不堪的财政问题始终严重困扰着清廷的改革,也直接影响到了新政时期的军事、政治格局。让人难以置信的是,到了宣统三年,度支部向资政院提交的预算案竟然明示有五千余万两白银的亏空无法弥补<sup>[16]</sup>。金融危机、银行破产、国库告罄,财政的山穷水尽让清廷连苟延残喘的时间也没有;而南方革命党人的资金更是极度紧张,“所以双方没有大打出手的重要原因之一就是南北财政困难,外国不肯借款”<sup>⑧[17]</sup>。更让人诧异的是,清廷竟然未能认识到,这些最早提请财政改革的政治力量完全有可能成为自己的忠诚盟友,却一再进退失据,势成骑虎。力主财政、经济变革的人士集中在大清商界,这部分政治力量其后大体上全部转化成立宪派。财政的变革由立宪派推动,而立宪派与清廷的博弈不仅直接与制度变革息息相关,更关系到国体、政体等重大政治问题。

从光绪三十二年(公元1906年)宣布预备立宪开始,地方握有实权的督抚就与清廷貌合神离,立宪派对立宪已急不可耐,暴力革命暗潮涌动,愈见激烈。而让立宪派颇感忧虑的事情是当年的谕旨并未规定具体立宪的时间,清廷的种种表现预示出“西太后的精神不外‘迁延’两字”<sup>[18]</sup>。清廷始料不及的是“假立宪”终究会招致“真革命”,更不曾知晓历史留给满清王朝的时间已仅剩几年。而光绪三十三年(公元1907年)资政院和咨议局的筹备是改革的实质性进步,效仿的便是英美议会制度,这为清廷的延续带来一丝曙光,但资政院和咨议局顺应潮流的种种举动在清廷看来却是乱上加乱。为了防止暴力革命带来的生灵涂炭和割据内乱,资政院

和咨议局的议员们频频上书奏请立宪,寄希望于国会的召开从而让战祸得以避免。“时不我留,乞速宣布期限,以三年召集国会,宗社幸甚,生灵幸甚”<sup>[19]</sup>,情辞恳切,令人恻怀。光绪三十四年八月,朝廷诏令立宪九年完成,“将应行准备之事,一件一件排列详明,灿然可观”<sup>[20]</sup>。今日学者认为在此问题上清廷拖延的时间过久,预备立宪的速度太慢,实际上这个九年的速度从世界范围内看已经是相当迅速<sup>⑨</sup>。

光绪三十四年(公元1908年),慈禧太后与光绪帝的崩殂为时局增加了变数,革命派已经崛起,清廷迫于压力加快了预备立宪的步伐。宣统元年(公元1909年)十月,筹备历时两年的各地咨议局成立后,经济上拥有较大影响、政治上力主立宪的士绅经过选举程序进入咨议局成为议员,形成了足以与清廷博弈的新兴政治力量。各地咨议局会议刚刚闭幕,以张謇为首的江苏议长就联合各地议员成立了“国会请愿同志会”,上请清廷顺应潮流速开国会。到了清廷覆亡的前一年——宣统二年,资政院开院仍不能满足立宪派的需求,整个社会已经缺乏耐心等待清廷按部就班地实施立宪,而是要开国会产生内阁,从此架空清政府。这一年,最激烈的较量出现了。地方咨议局的政治要求得到资政院的支持后,立宪派连续组织四次声势、规模都空前浩大的请愿,情势剑拔弩张。纵观清末立宪派的政治作为,这是几乎事关立宪事业成败与清廷生死存亡的关键行动。

商人“事实上应该是推动社会进步的最大力量”<sup>[21]</sup>,果然,国会请愿运动的主角是代表商界利益的士绅。这些社会精英们充分认识到不开国会就必然无法创设完备的法律制度,也无法在宏观上制定有效的商业、财税政策,更无法在税收上做出有利民族企业的改革,“国会不开,则财政不能监督,财政不能监督,则吾民朝以还,政府夕以借。吾民一面还,政府一面借,又谁得而知之?谁得而阻之?徒然使吾民于租税捐派之外,多一代官还债之义务,吾民虽愚,又谁愿以有限之脂膏,填无底之债窟乎?”<sup>[13]258</sup>一个绝对不容忽视的问题是,清末的改革波及范围之广已属空前,废科举、兴新学、练新军造成了社会政治精英迅速地高度分化,尤其是清廷废除科举的改革,断绝了社会底层通过遴选机制进入社会上层的上升之路,破坏了兼具官方权威和社会认可的士绅再生产机制,既降低了士绅群体的内

部整合程度,也损伤了士绅在整个社会中的威望。在王朝政治结构受到冲击而崩溃后,旧官僚、地方士绅、留学生、会党争相跃上历史舞台,这些人具有不同的教育背景、不同的气质,“多数人不熟悉政党和议会的新政治组织形式,相互之间达成妥协的成本相当高昂”<sup>[22]</sup>。由国会产生内阁会导致国家行政大权的易主,清廷虽然腐朽,却并不任受摆布,任凭立宪派如何施压而风雨不动,给出财政困难、社会立宪意识不足等理由敷衍。一直到第三次请愿,摄政王载沣采取折衷策略同意宣统五年(公元1913年)召开国会,将九年预备期限缩至六年,并谕令代表团解散返归。而设立皇族内阁的错误举动让议员愤慨异常,甚至痛心疾首地慨叹:“吾人民之希望绝矣!”<sup>[23]</sup>

这是自清廷预备立宪以来最失策的一个政治错误,选择下下之策的结果是立宪政治力量与清廷的双输,晚清最深重的政治危机已经显露。以绅士为主力的立宪派,代表着社会的精英阶层,数次泣血上书,拼尽全力请愿的结果却始终未能促进国会召开,是一次巨大的政治挫败;而清廷按部就班的立宪计划被时局打乱,政治改革到此画上了句号。这是一个分水岭,立宪政治力量彻底寒了心,从此与清廷分道扬镳。改革的道路被堵死了,全国的改良派才绝望了,愤然而起。“当时,上海的商团集体参加国民党,就很可能说明问题。”<sup>[24]</sup>国会请愿运动此时已成为一场颇具影响的群众性政治运动,满清贵族与立宪派的分化转变成清廷与民众对立的形势。

此时已是非常时期,需要迅速及时的政治回应。到1913年,历史的年号早已变成了民国二年,宣统五年的国会成了一个永不能实现的政治梦想。而第四次以东三省、京津为主力的请愿,清廷强硬弹压的结果,是本可称为盟友的立宪派与中央政府彻底决裂,对清廷的态度由第三次请愿后的心灰意冷到第四次请愿的势不两立。清政府进退失据,将盟友推到了对立面,名存实亡,自己成为了孤家寡人<sup>⑧</sup>。

武昌兵变仅仅是一个导火索,革命党人在军事上完全不占优势<sup>⑨</sup>,而真正给予清廷致命一击的是各省督抚的纷纷独立。祸起萧墙,18个省中的14个督抚宣布脱离清廷。最遗憾的是,大部分各地督抚原本也是立宪的支持者,然而清廷的失策将各省督抚与咨议局从政治阵营中分化出来,“早已感到齿冷心寒的督抚们不得不起而反对和抵制,

甚至公开与中央政府抗衡”<sup>[25]</sup>。晚清变法伊始,以士绅领袖和社会精英为主的立宪派就与革命派势不两立、不共戴天,清廷却丝毫未曾察觉国会请愿背后的巨大政治危机,导致昔日的盟友成为今日的拆台者,游离于政治中心之外的革命派却渔翁得利,一举成功。对清廷丧失政治信心的立宪者们固然不会响应起义,但是其纷纷采取独立的做法无疑给革命派创造了一个千载难逢的政治环境。晚清的改良之路中断,清廷失去了平稳过渡成立宪政体的可能,政治的失败给革命提供了历史合理性,政体转型的失败导致了国体的丧失。清廷本可采用连横立宪派的政治策略,通过审慎稳重的立宪改革从而化解政治危机,但却未能审时度势,最终让立宪派与革命党人合纵,于是偌大的清王朝瓦解冰消。

“中国传统政治,所有政治问题,最后都被归为财政问题。”<sup>[26]</sup>回溯晚清财政改革史,恰恰印证了如下结论——“财政危机作为财政运行的一种极端状态,作为一国政府所必须面对的危急情势,同宪法、宪政有着密切的关联”<sup>[27]</sup>。正因为如此,德国著名公法学者Lsense曾经提出一条规律:“初由‘财政危机’,转为‘经济危机’,终陷入‘宪法危机’的困境。”<sup>[28]</sup>虽然中国与财税立宪的现代政治要义失之交臂,但晚清的政治实践却为现代财税体制改革提供了借镜。当下改革中的种种艰辛,从晚清的政治实践中大致都能寻找到线索或渊源。财政制度及预算案审议方式的改革可从基层做起,涉及预算设计、建议、制定、听证、问卷调查等程序,决策者有了审慎选择的机会和时间,才能做出理性的选择。政府应从社会中退出,回归基层社会的共同体精神。反观现在的财政制度,预算要在上一年度7月份才开始,而且主要是财政部在上一年度最后一个月草草拿出。我们的人民代表大会又在3月份开,而财政年度是从1月份开始,即每年的1月份到3月份之间的两个半月,国家财政没能处于人大的监督和制约之下。而即便到了3月份的人大会议,代表们审议预算的时间也极为有限。每年11月份的国务院全体会议是政府组织的最后一次分款会议,这种会议往往不留结余,每年的财政增收总要在此后突击消化掉。公共财政、预算民主并非是一个新问题,改革的重要一步便是回到一百年前的原点,重走晚清的财税立宪之路。

### 三、结 语

我们的学术研究为什么要将晚清这一段历史不断回顾与重释,这真的有必要吗?是的,因为从“大历史”<sup>⑧</sup>的角度来看,与晚清民国相比,“我们所活的这一百年在历史上有时候是忽略不计的,在历史上能说出来的事没有多少”<sup>[29]</sup>。“从某种意义上说,回顾历史的目的是反思历史,客观、理性的反思有助于我们以历史经验为基础,明确未来发展方向。”<sup>[30]</sup><sup>1-4</sup>无论学术发展到何种程度,社会科学成长的社会背景与基本元素是不会改变的,我们必须始终以中国为出发点,以解决中国问题为基本学术使命<sup>[30]</sup><sup>2</sup>。两个世纪前,改良主义的先驱龚自珍曾敏锐觉察到,思想上的保守与制度上的惰性,“天下无巨细,一束之于不可破之例”<sup>[31]</sup>。过于追逐形式上的“毕同”削足适履而忽视政治的实然效果,必然“大命以倾”。他指出的社会问题在于,社会的根本痼疾在自身而非其他,执政者却对此视而不见,在自身利益和民众利益的取舍上总是顾此失彼,以至于王朝内部的“自改革”成为无法逾越的天堑。毋庸置疑的是,当下中国的制度变革已经进入关键时期,“承平日久”并不能成为安于现状、不思改革的借口<sup>⑨</sup>。尽管龚自珍的“自改革”是“为一姓劝豫”,其学说未曾摆脱前近代的“尊君一罪君”政治文化范式<sup>[32]</sup>,却开启了晚清“改革”思想及实践的百年社会风潮<sup>[33]</sup>,更在寻找治乱之源上为当下的改革提供了镜鉴。

然而社会转型期的当下,宪政民主改革的难度并不比百年前有些许容易。民主进程中,政治权力的绝对权威虽然逐步削弱,权力格局也不再是一傅众咻的局面,然而在以预算公开为代表的各项实质改革进程中,各方的重大分歧立即显示出深层改革的复杂性。而且现实社会中约束和规范中国公民社会生长发育的现存制度环境尚不理想<sup>⑩</sup>,由宪法、普通法律、行政法规、党的政策和其他非正式规则等五部分组成的制度环境互为补充,形成一个相对完整的制度网络,决定性地影响着中国公民社会的成长,但现实的微观约束却始终存在<sup>[34]</sup>。当下中国的现代化在向纵深方向迅猛发展,在此过程中,中国社会正在经历着两大相反的发展趋势:即社会衰败的向下变化和社会新生的向上变化<sup>⑪</sup>,而社会衰败现象的“根本原因正是过去的全能主义政治和计

划经济体制”<sup>[35]</sup>。因此,中国社会的转型和“自改革”需要突破“宾宾”<sup>⑫</sup>学说的迷思,而不是任由其恣意发展且费心维持。

#### 注释:

- ① “解款协款”是清承明制的财税制度,其将各府、道、县的赋税划分为“起运”与“存留”两个部分。传统上,地方“存留”的赋税额约占总额八成。从顺治、康熙开始,州县赋税的“存留”比例逐步削减,在“悉数解司”制被推行后,“存留”制度随即被废除,各州县的“存留”的权力归属于布政司。协款制度,即各省若有财政节余则由中央安排解运到财政困难或收入较少的省。奏销制度,地方各省须根据指令征税入库,所有开销均要由藩司呈交财政报表,督抚“另疏具题”,来奏请户部核准。参见许善达等《中国税权研究》,中国税务出版社2003年版,第394-395页。
- ② 厘金作为临时税种,其征收的最初目的是为筹措战时经费开支。从公元1862年同治帝下诏赋予各州、府、道、县加征厘金的职权,厘金便成为地方政府的重要财源并由非常态的征收变为常态的制度。
- ③ 颁布于1907年的《各省官制通则》明确规定布政使“受本管督抚节制”,不再直属于户部,为督抚属官,受其考核。参见《大清光绪新法令》,第二类,官制,外官制。
- ④ 财政处在光绪三十二年(1906)由度支部接掌,并负责全国财务的综理。
- ⑤ 光绪三十四年(公元1908年),朝臣奏请的拟定资政院章程称,“凡立法及预算、决算必经议院协赞,方足启国人信服之心”,其后该奏折拟定的院章被钦定颁行。参见《资政院等奏拟订资政院院章折》,载《清末筹备立宪档案史料》(下册),中华书局1979年版,第627页。
- ⑥ 修订后的资政院章程第14条规定资政院应行议决事件:“一、国家岁出入预算事件,二、国家岁出入决算事件,三、税法及公债事件,四、新定法典及嗣后修改事件,但宪法不在此限,五、其余奉特旨交议事件。”参见《资政院等奏拟订资政院院章折》,载《清末筹备立宪档案史料》(下册),中华书局1979年版,第632页。
- ⑦ 《十九信条》绝非后世人们所评论的那样“皇室专权,臣民无权的重大欺骗”,单就文本内容来看,十九信条是清廷真正拿出了诚意要走立宪之路,是史无前例的放权与重大进步,错不在十九信条,而在时机。倘若《钦定宪法大纲》与《十九信条》二者顺序调换,则历史可能会改写。
- ⑧ 袁世凯起复后,手握重兵却不肯出战,不断地逼迫隆裕太后拿出体己做军饷,巨款到手后仍按兵不动,其中关窍在于袁氏从未打算与革命党真的兵戎相见。因此辛亥革命实际上并没有发生大规模的南北战争,名为革命,实为“变革”。参见邵建《清政府最后的时间表》,载《读书》2010年第2期。

- ⑨ 已有学者指出,日本明治维新后,天皇宣布召开国会的时间为二十二年,“而清廷诏令九年筹备开国会,在世界宪政史上,这种步骤和速度并不算慢,而是近于急于求成了”。参见卞修全,《立宪思潮与清末法制改革》,中国社会科学出版社2003年版,第86页。
- ⑩ 梁启超愤慨撰文:“犹记当举国请愿国会最烈之时,而朝廷犹日思延宕,以宣统八年、宣统五年等相搪塞。鄙人感愤既极,则在报纸大声疾呼,谓政府现象若仍此不变,则将来世界字典上,绝无复以宣统五年四字连属成一名词矣。”参见梁启超《鄙人对于言论界之过去及将来》,载《饮冰室合集·文集之二十九》第4页。果然清亡于次年的宣统三年,史上有“民二”却不复有“宣五”。
- ⑪ 革命党人虽然声势极大,军事力量却相当有限,军队的组织、装备、供给也很薄弱,而当时清廷的主要军事力量集中在北洋军,冯国璋部受命出击,仅数日便攻克汉口汉阳,势如破竹,然居心叵测的袁世凯却命北洋军按兵不动主动议和。参见殷啸虎著《近代中国宪政史》,上海人民出版社1997年版,第133页。
- ⑫ 所谓大历史,是指不以道德论史,不以考据为文,亦不以单一历史事件的描述为著作的主要关注点,更不以对接近作者时代的历史大事的欢呼喝彩为能事;在著作的意图上,注重的是对历史宏观线条的勾画,注重的是汤因比所说的文明类型的状描。参见[美]黄仁宇著,潘振平编《中国大历史》,生活·读书·新知三联书店出版社2014年版。
- ⑬ 龚自珍认为,“承平日久”会造成一系列社会问题,他指出:“承平日久,海宇蕃庶,物盈而枵,吏猾而蠹”,而且“人心惯于奢侈,风俗习于游荡”,天下趋贫,士人无暇,官吏卑庸贪腐,社会政治生活出现全面深刻的危机。见《龚自珍全集》,上海人民出版社1975年版,第106页、第229页。
- ⑭ 关于中国公民社会制度环境的研究,参阅苏力、高丙中等著《规制与发展——第三部门法律环境》,浙江人民出版社,1999年版。
- ⑮ 有学者指出,社会的向下变化,主要体现在:权力的无限膨胀和失控、官商勾结权钱结合、潜规则横行、官场腐败、社会道德底线崩溃、社会公平正义的缺失、社会文化低俗化、官民对立、贫富对立、政府失信……等等;社会的向上变化,是自律、自治为特征的公民社会的发展。参见李景鹏《中国公民社会成长中的若干问题》,载《社会科学》2012年第1期。
- ⑯ “宾宾”学说,指皇帝尊重贤臣,皇帝谦逊地对待士人犹如对待宾客那样尊重,其本质还是从不平等地位出发。晚清名士龚自珍在《古史钩沉论》第四篇中详尽阐述了“宾宾”的历史观,参见《龚自珍全集》,王佩诤校,上海古籍出版社,1975年版。

## 参考文献:

- [1] 祁美琴. 晚清常关考述[J]. 清史研究, 2002(4): 104-111.
- [2] 周育民. 晚清财政与社会变迁[M]. 上海: 上海人民出版社, 2000: 222.
- [3] 许善达, 等. 中国税权研究[M]. 北京: 中国税务出版社, 2003: 396.
- [4] 徐爽. 《钦定法大纲》与清王朝的命运[J]. 政法论坛, 2009(5): 45-53.
- [5] 辛向阳. 百年博弈: 中国中央与地方关系 100 年[M]. 济南: 山东人民出版社, 2000: 13.
- [6] 邹进文. 清末财政思想的近代转型: 以预算和财政分权思想为中心[J]. 中南财经政法大学学报, 2005(4): 119-125.
- [7] 张玉法. 清季的立宪团体[M]. 台北: “中央研究院”近代史研究所, 1985: 386-387.
- [8] 夏新华. 近代中国宪政历程: 史料荟萃[M]. 北京: 中国政法大学, 2004: 80.
- [9] 高旺. 晚清中国的政治转型: 以清末宪政改革为中心[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003: 171-172.
- [10] 赵丰田. 晚清五十年经济思想史[M]. 哈佛燕京学社, 1939: 298.
- [11] 马未都. 能延续下去的都是大众文化[M]//凤凰网《非常道》节目组. 犀利问道. 重庆: 重庆出版社, 2011: 21.
- [12] 张謇. 张季子九录·政闻录: 卷一[M]. 张怡祖, 编. 上海: 中华书局, 民国 21 年: 19.
- [13] 侯宜杰. 二十世纪初的中国政治改革风潮: 清末立宪运动史[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [14] 马金华. 经世致用与财税改革——晚清财税文化[J]. 新理财, 2012(12): 90-91.
- [15] 张富利. 追溯财政税收的“元规则”[J] 云南财经大学学报, 2014(6): 23-28.
- [16] 赵凤昌藏札: 第 10 册[M]. 北京: 国家图书馆出版社, 2009: 466-467.
- [17] 邵建. 清政府最后的时间表[J]. 读书, 2010(2): 88-93.
- [18] 李剑农. 戊戌以后三十年政治史[M]. 北京: 中华书局, 1965: 65.
- [19] 上官丕亮. 激进的革命能产生理性的宪政吗? ——纪念辛亥革命 100 周年有感[EB/OL]. (2012-11-04) [2016-02-10]. <http://www.calaw.cn/article/default.asp?id=7803>.
- [20] 梁漱溟. 梁漱溟全集: 第六卷[M]. 中国文化书院学术委员会, 编. 济南: 山东人民出版社, 1993: 503-504.
- [21] 俞敏洪. 我读《罗马人的故事》[J]. 信睿周报, 2014(04A): 28-29.
- [22] 王绍光. 理想政治秩序[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店出版社, 2012: 242.

- [23] 耿云志. 梁启超对清王朝最后统治危机的观察与评论[J]. 徐州师范大学学报:哲学社会科学版, 2012(1).
- [24] 芦苇, 王天兵. 电视编剧的秘密(增补谈话)[J]. 信睿周报, 2014(04A).
- [25] 袁亚忠. 丙午官制改革与清末政局[J]. 山东社会科学, 1996(2).
- [26] 刘刚, 李冬君. 中国近代的财与兵·题记[M]. 太原:山西出版传媒集团, 山西人民出版社, 2014.
- [27] 张守文. 财政危机中的宪政问题[J]. 法学, 2003(9): 38-47.
- [28] 周刚志. 论公共财政与宪政国家——作为财政宪法学的一种理论前言[M]. 北京:北京大学出版社, 2005: 5.
- [29] 凤凰网《非常道》节目组. 犀利问道[M]. 重庆:重庆出版社, 2011: 34.
- [30] 王世涛. 财政宪法学研究: 序一[M]. 北京: 法律出版社, 2015.
- [31] 龚自珍. 龚自珍全集[M]. 王佩诤, 校. 上海: 上海古籍出版社, 1975: 35.
- [32] 刘泽华. 中国政治思想史·隋唐宋元明清卷[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1996: 728-732.
- [33] 朱维铮, 龙应台. 维新旧梦录——戊戌前百年中国的“自改革”运动[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2000.
- [34] 俞可平, 等. 中国公民社会的兴起于治理的变迁[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 196-198.
- [35] 李景鹏. 中国公民社会成长中的若干问题[J]. 社会科学, 2012(1): 13-22.

责任编辑: 刘伊念

(Email: lyusy@jhun.edu.cn)

## Political Game and Financial Transformation in Late Qing Dynasty's Reform

ZHANG Fuli

(College of Humanities and Law, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002)

**Abstract:** The reform in late Qing dynasty, which aimed at establishing a constitutional monarchy, was essentially a contest between the central and local governments and between the Qing government and the constitutionalists who represented the business circle and played an important role. Through political discourse and rational confrontation, the constitutionalists were fighting for their own rights. They clearly stated their financial, tax, and economic requests, and through the Advisory Council and the Consultative Committee vigorously participated in politics, rivaling with the Qing government for constitutional purpose. Examining, from the perspective of finance, taxation, and constitutionalism, the subtle relations between finance, economy, and the political reform of the late Qing dynasty will find that complex political games were hidden in cases represented by budget drafts. Political games around budget plans shaped modern financial reform and the failure of the Congressional petition led to the downfall of the Qing Dynasty.

**Key words:** late Qing dynasty; constitutionalists; fiscal system; budget system; financial reform