

晚清的财政支出与财权下移

陈 锋

晚清财政支出项目的增加,以及由此带来的财政困难,与引人注目的财权下移有密切的联系。本文在梳理相关财政支出问题的前提下,讨论财权的下移与整顿。

—

晚清的财政支出已经是“迥非乾隆年间可比”,支出结构与支出总数都有较大的变化。据户部所办光绪七年(1881年)的奏销来看,“以各省陵寝供应、交进银两、祭祀、仪宪、俸食、科场、饷乾、驿站、廩膳、赏恤、修缮、河工、采办、办漕、织造、公廉、杂支等十七项为常例开支;以勇营饷需、关局经费、洋款、还债息款等四项为新增开支;以补发旧欠、预行支給两项为补支预支,以批解在京各衙门银两一项为批解支款”^①。17项常例开支^②,按户部的解释,“系敬遵《钦定大清会典》及《皇朝文献通考》内原有门类”,基本上等同于清代前期的支出。新增勇营饷需、关局经费、洋款、还债息款等项支出,则是“参酌近年情事纂定”,从一个重要的侧面反映出了晚清财政支出的变化,兹据刘岳云《光绪岁出总表》提供的数据列表如下:^③

光绪年间岁出统计

年代	岁出总额(千两)	各项财政支出所占百分比(以各类总计为100)					
		勇饷	局费	洋款	补支预支	常例支出	其它
光绪十一年	72 735	34.7	3.3	3.6	10.2	46.2	2.0
十二年	78 551	35.2	3.8	3.1	9.0	46.7	2.2
十三年	81 280	24.8	3.3	4.6	14.2	50.3	2.8
十四年	81 967	27.8	3.6	4.4	5.4	55.3	3.5
十五年	73 079	28.2	3.8	4.3	9.3	50.7	3.7
十六年	78 410	25.5	3.5	4.0	12.7	49.9	4.4
十七年	89 355	20.4	3.5	4.3	16.3	52.7	2.8
十八年	75 545	24.6	4.3	6.0	9.2	52.7	3.2
十九年	75 513	25.3	4.2	4.8	9.5	52.8	3.4
二十年	81 281	23.3	3.5	4.6	10.3	55.5	2.8

由上表可以清楚地看出,光绪年间的岁出与清代前期相比,已有较大幅度的增加,岁出

^① 《皇朝政典类纂》卷161,《国用八·会计》。

^② 后来在光绪《大清会典》及刘岳云《光绪岁出总表》中归并为15项,即将“河工”归并于“修缮”项下,将“办漕”归并于“采办”项下。

^③ 《清朝续文献通考》卷67,《国用五》,第8232—8233页。

的增加,主要是由于新增款项使然。据上表所列新增勇饷、局费(关局经费)、洋款(还债息款)三项统计,已占岁出的30—40%左右。

若将上表与当时的岁入统计比较还可看出,是时的岁入略大于岁出,多少有一定的盈余。但由于统计本身存在着一些问题,“盈余”未必可靠,与“入不敷出”的纷纷陈词亦不吻合。另据遮密孙的统计,甲午(光绪二十年,1894年)之前岁出为89 249 000余两,与岁入相较赤字为20余万两;再据赫德的统计,甲午之后岁出为10 112万两(其中各省行政费2 000万两,陆军军费3 000万两,海军军费500万两,京城行政费1 000万两,旗饷138万两,宫廷经费110万两,海关经费360万两,出使经费100万两,河道工程94万两,铁路80万两,债款开支2 400万两,准备金330万两),与岁入8 820万两相比,赤字达1 292万两之多^①。这是需要进一步探讨的。但不管怎么说,有一点却很清楚,这就是晚清财政支出的膨胀以及财政支出结构的变动,以及财政的入不敷出,均与新增支出有关。因此,需对新增支出之主要者略加分析。

首先是勇饷及其他军费开支。

在镇压太平天国起义过程中出现的勇营与清代前期战时招募的乡勇已是大为不同,由于各省的募勇筹饷多具地方色彩,“勇营饷需”年支出多少,户部很难稽查。据刘岳云《光绪岁出总表》,光绪十一年至二十年(1885—1894年)勇饷开支浮动在1 826万余两至2 761万余两之间。而另据记载,光绪十一年(1885年)勇营岁需银则达3 400余万两,该年八月,军机大臣会同户部奏称:“自咸丰年来,各省舍兵不用而用勇,兵乃日归无用,岁仍糜额饷一千四五百万两。至今又养营勇,以户部登记册档可考者核计,约有五十四万余员名,一岁约需饷银三千四百余万两。是各省兵、勇两项已不下百余万人,岁需饷项五千余万两。再加以京外旗兵三十余万人,岁又需额项银一千余万两。就现时赋税额入连例外征收之厘金、洋税等项合计,一岁约共应收银七八千万两,其中各项每年仍约有欠完银共六七百万两不等。是竭天下之物力,八分以养兵勇!长此支销,断非经久之道也”^②。细读之,不难体会是时绿营、八旗、营勇之需费对国家财政带来的负担,竟是“竭天下之物力,八分以养兵勇”。其中,新增加的勇饷又成为常额军费中的一项主要支出^③。另外,“常胜军”的军费,据统计,咸丰十一年至同治元年(1861—1864年)也达342万余两^④。从同治十三年(1874年)起开始筹建的南北洋海军,在光绪初年大约年需军费400万两左右^⑤。至于晚清的军事企业以及购甲置械等支出,既可看作是洋务费支出,同时也是军费支出的一部分,其年支出数,薛福成曾

^① 《中国海关与义和团运动》(帝国主义与中国海关资料丛编),中华书局1983年版,第64—65页。参见《清朝续文献通考》卷68,《国用六》,第8248—8249页。

^② 《洋务运动》(三),第541页。中国近代史资料丛刊,下同。

^③ 按:八旗、绿营传统的“饷乾之教”,由于绿营兵的裁减,岁出已有所减少,光绪十三年各省饷乾之教为14861965两,京城6164310两,另,钱18272串,钱折银276910两。见光绪《大清会典》卷19、卷21,《户部》。又按:勇营以及绿营兵额在晚清时有变动,饷额也无一定之数,据光绪二十三年户部奏称,经裁减兵额后,是时“各省兵勇约共八十余万人,岁需饷银约共三千余万两”。这或许就是上揭赫德所谓陆军军费3000万两之由。见《清朝续文献通考》卷203,《兵二》,第9510页。

^④ 彭泽益:《十九世纪后半期的中国财政与经济》第130页。

^⑤ 《洋务运动》(八)第483页。按:据称:沈葆楨“奏定各省协款每年解南北洋各二百万两,专储为筹办海军之用,期以十年成南洋,北洋、粤洋海军三大支。嗣犹恐缓不及事,请以四百万两尽解北洋,俟北洋成军后再解南洋”。另据李鸿章奏,北洋海军经费,从光绪十五年正月起,“遵照新章收支”,所用款项分别归户部、兵部、工部核销。光绪十五年共新收银102万余两,开除银99万余两;光绪十六年共新收银138万余两,开除银142万余两,各不等。见朱寿朋:《光绪朝东华录》(三),光绪十八年五月,第3115—3116页;光绪十九年五月,第3228—3229页。中华书局1958年版,下同。

略称：“欲图自强，于是不得不修炮台、购火器，不得不设船政局与机器局，……综计岁费亦不下一千数百万两”^①。这说明有些军费支出并未列入统计之内。

巨额的战时军费支出，更是另款奏销。《清史稿·食货志六·会计》述及晚清战时军费支出时云：

英人之役，一千数百万两。咸丰初年粤匪之役，二千七百万，其后江南大营月需五十万两，徽宁防营月需三十万两，则一年亦千万。湖北供东征之需者，岁四百余万，湖南亦不赀。而北路及西南各省用兵之费不与焉。同治中，曾国藩奏湘军四案、五案，合之剿捻军费，共请销三千余万两。李鸿章奏苏沪一案、二案，合之淮军西征两案，共请销一千七百余万两。左宗棠奏西征两案，共请销四千八百二十余万两。此外若福建援浙军需，合之本省及台湾军需，截至三年六月，已逾六百万两。四川、湖南援黔军需，岁约四百余万两，积五年二千万两。云南自同治二年至同治十二年，请销军需一千四百六十余万两。而甘肃官绅商民集捐银粮供军需者，五千余万两，再加各省广中额学额计之，当不下数万万。光绪中，惟中法之役三千余万两。若西征之饷，海防之饷，则已入年例岁出，不复列。

这当然只是概言之，其中尚存在许多问题。据彭泽益先生的研究统计，咸、同年间的战时军费支出，有案可稽者达到4 223万两，若再加上奏销的缺漏部分和不入奏销的各种支出，估计约支出银8亿5 000万两^②。与清代前期一样，晚清的战时军费支出对清廷财政带来重大影响，甚或说对晚清的财政压力更为巨大，一如光绪十二年(1886年)户部所奏：“我朝用兵之费，未有如今之多且久；财用窘乏，亦未有如今日之甚者。军兴以来近三十年，用财曷止万万！迄寰宇底定，而甘肃、新疆需饷孔多，……各省关或括库储，或向商借，剜肉补疮，设法筹解，已属不遗余力，而各路犹以饷不足用，屡请于朝”^③。由军费支出带来的“财用窘乏”溢于言表。

其次是外债支出。

晚清的举借外债，曾作为地方及清朝政府筹措应急款项的一种手段。从财政意义上讲，外债具有双重性质：一方面，在举借外债之时，外债是作为财政收入补苴国用的；另一方面，在偿还外债本息之时，外债又作为财政支出而改变着财政支出结构。甲午战争之前，由地方及中央政府出面承借的外借款额虽然不是太大^④，但在偿还外债时已对清廷带来一定的压力，光绪十二年(1886年)户部即奏称：“一款未清，又借一款，重重计息，愈累愈多，近来所偿息款，将近千万。上捐国帑，下竭民膏，艰窘情形，日甚一日”^⑤。又据上表的统计，光绪十一年至光绪二十年(1885—1894年)每年偿还外债本息(洋款)分别占财政支出的3.1%—6%

^① 《清朝续文献通考》卷203，《兵二》，第9507页。

^② 参见彭泽益：《清代咸丰年间军需奏销统计》。该文已收入《十九世纪后半期的中国财政与经济》，人民出版社1983年版。

^③ 《皇朝政典类纂》卷155，《国用二·节用》引邸钞。

^④ 据徐义生统计，共计43笔借款，款额约为4600万两。见《中国近代外债史统计资料》，中华书局1962年版，第4—10页。

^⑤ 《皇朝政典类纂》卷155，《国用二·节用》。参见滨下武志：《中国近代经济史研究》第68—69页。东京大学东洋文化研究所报告，1989年。

左右(合计偿还外债本息银为 3 440 万两左右,最多的一年偿还 451 万余两)。光绪二十年(1894 年)中日甲午战争爆发,由于战时军费支出以及战后赔款,清廷不得不连续举借外债,随后,偿还外债更成为清廷的重负,如光绪二十二年(1896 年)户部所奏:

近时新增岁出之款,首以俄法、英德两项借款(指 1895 年俄法借款 4 亿法郎,1896 年英德借款 1 600 万英镑)为大宗。俄法借款计一年共应还本息二千一百十五万四千七百五十二佛郎,现在佛郎合银时价核算,约需银五百余万两。……英德借款计一年共还本息九十六万六千九百五十二镑,照现在金镑时价核算,约需银六数万两。……二者岁共需银一千二百万两上下,益以所借汇丰、克萨(指汇丰借款、克萨镑款)及华商等款(指瑞记洋款)本息,并袁世凯、宋庆、董福祥、魏光焘等军饷乾则,岁增出款已不下二千万两矣。国家财赋出入,皆不常经,欲开源而源不能骤开,欲节流而流亦不能骤节,其将何以应之?此非各省、关与臣部分任其难不可^①。

在这基础之上,光绪二十四年(1898 年)因“日本赔款尚欠七千二百五十万两,若不续借巨款,照约于二年内还清,则已付之息不能扣回,威海之军不能早撤,中国受亏甚巨”,又向英德续借 1 600 万镑(约合银 1.12 亿两)之巨款^②,每年的偿还外债支出遂达到 2 400 万两左右^③,约占岁出的 25%左右。当时的财政状况已略如赫德所说:

根据户部从残存案卷所编制的最近财政收支清表,岁入约 88 000 000 两,而岁出据说需 101 000 000 两。岁入的四分之一以上须用于偿还旧债,收支相抵不敷部分,仍是一种亏欠,还没有款项抵还。

事实上用这样多的收入偿还旧债,是造成入不敷出的原因,因为所有这些债款的支付,都是政府从北京和各省的行政经费中扣除下来的。没有新的收入来应付新的支出。因此,如果再从收入项下提款,入不敷出的数字更要增大,欠债更多,财政势必破产。^④

此后,外债与赔款俱增,据度支部所办宣统三年(1911 年)预算,每年的外债与赔款支出已达 5 164 万余两^⑤,仍是岁出之大宗。

其三是赔款支出。

赔款支出不惟是财政上的负担,而且烙记着中国近代历史上的为耻辱。据汤象龙先生研究,自第一次鸦片战争以至清末,在 50 年的时间中,大小赔款约一百数十次,“有因战争失

^① 参见《中国海关与英德续借款》(帝国主义与中国海关资料丛编)所附光绪二十二年五月一日户部奏折。中华书局 1983 年版。按:1200 万两借款本息分别有关税、地丁杂税、盐课、盐厘、货厘等项下摊还。户部奏折另附有《部库及各省、关认还借款清单》,可以参看。

^② 参见《清朝续文献通考》卷 71,《国用九》,第 8273—8274 页。

^③ 光绪二十五年为 2227 万余两,二十六年为 2372 万余两,二十七年为 2456 万余两,二十八年为 2440 万余两,二十九年为 2408 万余两各不等。见《中国海关与英德续借款》第 52 页。

^④ 1901 年 3 月 25 日《赫德致北京公使团赔款委员会意见书》,见《中国海关与义和团运动》第 64 页。

^⑤ 《清史稿》卷 125,《食货六》。

败而成立的，有因教案发生而成立的；有由中央政府偿付的，有由地方政府偿付的”。其中以清廷的军事赔款与财政的关系最为密切，也最为重要，此类赔款有五次：一是道光二十二年(1842年)鸦片战争赔款2 100万元(以一元折银七钱计，合银1 470万两)；二是咸丰十年(1860年)英法联军赔款1 600万两；三是光绪七年(1881年)伊犁偿款500万两；四是光绪二十一年(1895年)日本赔款2亿3 000万两(赔日本军费2亿两，退还辽东半岛偿款3 000万两)；五是光绪二十七年(1901年)八国联军赔款4亿5 000万两。此五次赔款合计，款额已达7亿1 570万两之巨^①。如果再加上分期偿款的利息，数额更巨，如八国联军赔款(即所谓“庚子赔款”)摊还期为39年，年息四厘，本息合计接近10亿两(赔款本额4.5亿两，赔款利息5.3亿余两)。

应该说，前三次赔款支出尚在清政府的财政承受能力之内，清政府分别在地丁、盐课、关税、商捐、兵饷、厘金等项下支付，据统计，鸦片战争赔款来源及比例如下：^②

鸦片战争赔款支出与来源

赔款来源	银 两	百分比 %
关 税	6 388 000	43.28
地 丁*	3 125 800	21.18
盐 课	601 200	4.07
兵 饷	650 000	4.40
商 捐	3 995 000	27.07
合 计	14 760 000	100

*其中包括少量关税、盐课、无法剔去计算

可见，在偿付鸦片战争赔款中，关税(这里是粤海关税银)所占比例最大，从关税中支付的银两，约占粤海关同期税收的75%(1843—1846年度，粤海关收银8 559 995两，拨付赔款银为6 388 000两)，事实上已经开了用关税作为赔款主要经费来源的先例。在偿付英法联军赔款时，又在条约中正式规定了用关税作为赔款的担保，1 600万两赔款，由江海关、镇海关、九江关、江汉关、浙海关、闽海关、粤海关等海关扣付的银两即达1 434万余两，约占赔款额的90%^③。偿付伊犁赔款时，在关税、田赋附加税之外，又将厘金作为重要的偿款税源。这意味着前三次赔款虽然清朝政府的财政能力尚能承受，但已迫不得已把当时的重要税源作为挹注。

后两次赔款支出则使清朝政府财政走向崩溃。甲午战争对日本赔款2.3亿两(如果再加上利息，则达2.4亿两以上)，如此巨款，清政府已无能力承担，不得不转借外债以偿赔款，其情形如下：^④

^① 参见汤象龙：《民国以前的赔款是如何偿付的》，原载《中国近代经济史研究集刊》第2卷，第2期，1934年，该文已收入《中国近代财政经济史论文选》，西南财经大学出版社1987年版。

^② 彭泽益：《十九世纪后半期的中国财政与经济》第16页。人民出版社1983年版。

^③ 参见上揭汤象龙文。

^④ 据徐义生：《中国近代外债史统计资料》表一，《从甲午中日战争至辛亥革命时期清政府所借外债表》编制。中华书局1962年版。

甲午赔款举借外债情形

借债时间	借债名称	借款额	折合银两	年息	期限
光绪二十一年	俄法借款	4 亿法郎	90 517 516	4%	36 年
二十二年	英德借款	1 600 万英镑	97 622 400	5%	36 年
二十四年	英德续借款	1 600 万英镑	112 776 780	4.5%	45 年

以上三项借款共计 3 亿余两，赔款转而成为长期的外债负担(加上前几次借款，每年须偿还本息 2 400 余万两，已如上述)，而且，此三项借款分别以关税、货厘、盐厘担保，清廷财政更受制于债权国。此后的庚子赔款 4.5 亿两，更非清政府所能支付，按照上揭赫德《致北京公使团赔款委员会意见书》中的出谋画策以及随后签订的《辛丑条约》，规定此项赔款由清政府发出债券交由各国收执，分作 39 年摊还，年息四厘，4.5 亿两赔款，加上逐年利息，遂申算为 9.8 亿余两之额，赔款又转为外债负担，并由三大收入担保、摊还：1、关税担保前此借款以外的剩余，以及关税增加百分之五所得之收入；2、各通商口岸五十里以内的常关税收；3、盐税担保前此借款以外的剩余。据统计，各省、关每年所摊还的赔款银额在 2 500 万两左右，具体情况如下表所示^①：

各省关历年摊还庚子赔款统计

单位：两

年 代	各省摊还数	各海关摊还数	合 计
光绪二十八年(1902 年)	21 212 500	3 198 367	24 410 867
二十九年(1903 年)	21 162 500	3 005 368	24 167 868
三十年(1904 年)	21 137 500	3 641 784	24 779 284
三十一年(1905 年)	21 212 500	3 756 880	24 969 380
三十二年(1906 年)	21 212 500	4 172 083	25 384 583
三十三年(1907 年)	21 212 500	4 109 156	25 321 656
三十四年(1908 年)	21 212 500	3 849 803	25 062 303
宣统元年(1909 年)	21 212 500	3 811 276	25 023 776
二年(1910 年)	21 212 500	3 935 118	25 147 618
总 计	190 787 500	33 479 835	224 267 335

在庚子赔款之前已有其他债负，如果将此前的债负合而计之，开始庚子赔款之年的外债、赔款支出已在 4 700 万两以上，下表即是光绪二十八年(1902 年)的外债、赔款额数以及税项来源比例：^②

光绪二十八年债款摊解

^① 据上揭汤象龙文。

^② 据徐义生：《中国近代外债史统计资料》表九，《各省关按年摊解八项债款本息表》编制。

赋税厘捐种类	摊解额(两)	百分比 %
地丁税捐	27 736 657	58.12
关税与洋药税厘	11 160 250	23.38
盐课与盐厘	8 827 093	18.50
合 计	47 724 000	100

这项支出约占当时清政府财政收入额的 40%和支出额的 30%，由此可以了解清廷的财政负担是如何的沉重，由此也可以了解当时各种税捐的迅速增加和搜括的加剧。

上述军费、外债和赔款是晚清最主要的三项支出，而且这三项支出有着密不可分的连带关系，一如上揭汤象龙先生在《民国以前的赔款是如何偿付的》文中所指出的：“一旦对外战争爆发或对内镇压农民起义，政府军费随之膨胀；军费膨胀，外债即随之。及对外战争结束，赔款又随之。或因赔款难偿，外债又随之。此种连带的关系构成中国近代财政史的主要基础之一”。就其财政支出的性质而言，晚清的军费支出与清代前期的军费支出相比，虽然在支出数额、支出结构方面都发生了变化，但不管是其对内用于镇压人民起义或平定叛乱，还是对外防边御侮，都是为了维护封建统治。编练营勇、操练海军，是有感于“绿营之无用”，有感于“其不能当大敌、御外侮”，甚至连“土匪、盐梟亦不能剿捕”^①；后来的编练新军，则是有感于“一代有一代之兵制，一时又有一时之兵制，未可泥古剂以疗新病”^②。另外如购置洋枪、洋炮、兴办军事企业等，在支出政策导向上具有“自强”的意味，应该是值得注意的。至于巨额的军费支出所带来的对内镇压凶残、对外不足以御敌的后果，则是清朝政府反动性与腐朽性的集中体现。外债支出与赔款支出不但标示着清政府的腐败和财政的崩溃，而且也反映出西方列强对中国侵略程度的加深。从外债的用途来看，甲午战争之前举借 43 笔外债，银额约为 4 600 万两，用途如下表所表：^③

甲午战争之前外债用途分类

类 别	银额(两)	百分比%	备 注
军费支出	34 279 974	74.53	
实业支出	4 705 640	10.23	用于轮船招商局、铁路、织布局
河工支出	2 333 955	5.08	用于河南郑工、山东河工
消费性支出	4 500 000	9.78	修建颐和园及三海、南海用款
其 他	173 400	0.38	出使经费及恤款
合 计	45 992 969	100	

上列表一目了然，所借外债主要用于军事，特别是其中有 983 万两直接用于残酷地镇压人民起义，益显反动。在财政入不敷出之时，用 450 万两的外债修建供统治者寻欢作乐的园林，也充分反映出清政府的腐朽。实业借款及河工借款虽具有积极意义，但比例毕竟很小。

^① 张之洞：《遵旨筹议变法折》，见《张文襄公奏稿》卷 32。

^② 《清朝续文献通考》卷 204，《兵三》，第 9517 页。

^③ 据徐义生：《中国近代外债史统计资料》第 4—10 页所列表重新编制。

甲午战争以后的借款(1894—1911年)总额为12亿两,用于铁路、工矿的借款略有增加(占29.6%),但主要的则是为了赔款(占59.9%)^①。明显标示出列强对中国的掠夺。所借外债都附有苛刻的政治和经济条件(包括高额债息,用关税、厘金、盐课、地丁杂税等主要税收担保,攫取海关管理权、开埠通商权、修筑铁路权、开矿权以及优先购买债权国商品等),列强正是通过借债(资本输出)实施对中国的财政及社会经济的控制。正如列宁在《帝国主义是资本主义的最高阶段》中所说:“资本输出的利益也同样地促进对殖民地的掠夺,因为在殖民地市场上,更容易用垄断的手段排除竞争者,保证由自己来供应,巩固相当的‘联系’等等。在金融资本的基础上生长起来的非经济的上层建筑,即金融资本的政策和意识形态,加强了夺取殖民地的趋向”^②。毛泽东《在中国革命和中国共产党》一文中更一针见血地指出:“帝国主义列强经过借款给中国政府,并在中国开设银行,垄断了中国的金融和财政。因此,它们就不但在商品竞争上压倒了中国的民族资本主义,而且在金融上、财政上扼住了中国的咽喉”^③。这一点,早在1896年英德、俄法借款时盘踞中国海关总税务司要职的赫德就向伦敦政府表白过:“中国必须筹借更多的钱,……总理衙门问我是否愿意负责管理内地的土产鸦片,各通商口岸的常关、厘金、盐税等,如有可能,也都将交我管。我想法国和俄国正在企图控制中国的内地税收,交换条件是中国可以从此不再为了钱而为难。中国如果吞下这块钓饵,下一步就将被吞并了”。在争得1898年的英德续借款后,赫德又得意地说:“新借款一千六百万镑的草合同已签字。总理衙门已听从我的意见,应允由我管理盐税和厘金,以每年约五百万两的收入,作为借款担保,并允将来扩大管理范围”,此事除经济上的丰润外,并且有“政治上的重要性”^④。这里揭示的意蕴已是再清楚不过。甲午战争以后巨额的赔款支出或转借外债,不惟是列强对中国掠夺和控制程度的再次加深,而且依据《马关条约》、《辛丑条约》规定,款额要在各主要税种中分期摊还、抵付,这样,一方面是分期摊还、抵付,使财政支出变态性膨胀^⑤,另一方面又竭力搜刮,使财政收入也变态膨胀,但因收入的相当一部分是偿款所需,政府的实际收入反而减少,致使晚清财政陷入重困而不能自拔。即使清廷灭亡后,这一问题也依然困扰着后继政府。

二

在晚清财政困难的格局下,清廷有种种对应之策。从财权下移这一角度着眼,这里主要探讨是时中央财政与地方财政的关系。

以起运、存留为标志的中央财政与地方财政的划分,在晚清已是徒有虚名。事实上,在鸦片战争之前,上谕已经屡屡指出问题的严重性。道光十六年(1836年)上谕内阁称:“国家赋入,岁有常经,度支攸关,岂容任意延宕?是以上年曾经降旨饬催,自应遵照赶紧办理,兹据该部(户部)查明奏催各款银数,共八百七十余万两。现据各该省陆续起解,入拨到部,截至本年三月底止,仅止报拨解部共银二百六十七万……”^⑥。道光十九年(1839年)上谕又

^① 参见徐义生:《中国近代外债史统计资料》第90页所列表。

^② 《列宁选集》第2卷下册,第804页。

^③ 《毛泽东选集》合订本,第623页。

^④ 《中国海关与英德续借款》(帝国主义与中国海关资料丛编),中华书局1983年版,第3—4页,第36页。

^⑤ 参见孙文学主编:《中国近代财政史》,东北财经大学出版社1990年版,第115页。

^⑥ 《清宣宗实录》卷282,道光十六年四月己卯。

称：“国家经费有常，度支有节，凡各省应纳之赋及其余税课，均于征收后随时入拨报解，不容丝毫短少，所以重帑项而权出入。兹据户部查明，积年渐久，延欠频仍，综计欠解银数，除盐务悬引未完及帑利等款准其分别展缓外，其余拖欠有二千九百四十余万两之多”^①。这种状况不但在道光朝未能改变，入咸丰朝之后又变得更为严重。不得已，咸丰帝于咸丰三年（1853年）批准户部的变通措施，将原来的各省解京款项，由春秋两季报拨时“随时奏拨解部”，改为“归入冬拨案内，与各直省协拨兵饷一律酌拨”，也就是说由当年的奏拨改为年前的预拨摊解，即如上谕所称：

户部奏，部库岁需银两，请改归冬拨案内办理一折。向来户部岁需京饷，例于各省春、秋拨册内随时奏拨解部。近年以来，各省经部指拨之款，每因起解不时，以致部库时形支绌，自应先期筹画，以济要需。所有该部岁拨京饷，着准其自本年为始，归入冬拨案内，与各直省协拨兵饷一律酌拨。……各该省督抚于部拨款项，无论京饷、外饷，均宜照数起解。倘有藉词截留及率请改拨者，着户部随时查核，据实参奏。^②

这一拨解制度的更张，对晚清财政体制的变化有多方面的影响，值得注意。其直接的用意当然是在于保证户部的入款和“京饷”的支出，但事实上问题依然严重，次年，上谕已经指责“山东、河南两省应解京饷银两，经户部屡次奏催，日久未据报解。……仍复任意迁延”^③。咸丰五年（1855年）上谕在谈及黔饷的欠解时说：“现在黔省剿办上下游苗匪，指拨军需，急难应手，实属万分支绌，各省应解黔饷，岂容拨解迟延，致误事机”！各省积欠，“屡催罔应”^④。同年，上谕谈及滇、黔、甘协饷时又称：“至滇黔甘肃等省，待饷孔殷，江西积欠至三百二十余万两之多，虽（地方）经费支绌，系属实情”，但是，亦应该“稍清积欠，不得专顾本省，致误要需”^⑤。咸丰九年（1859年）上谕又指出“山东等省积年欠解京饷银两为数甚多”，据称，“各该省欠解咸丰六七八等年银三百六十六万余两，……其本年山西、山东、河南、陕西、浙江、四川等省欠解银二百八十二万余两”^⑥，旧欠新欠竟达648万两之多。又据同治二年（1863年）户部奏，“京饷报解寥寥”，该年应解京饷700万两，除山西、山东、长芦、湖北、粤海关解到地丁、盐课、关税银21万两外，“余俱丝毫未解”，“转瞬即届五月初限，若再似此延宕，势必贻误”，而上年所欠京饷，也仍达340余万两^⑦。同治五年（1866年），上谕在谈及各省欠解甘肃协饷时，又称：“自上年闰五月至今，各省欠解竟至一百六十余万之多。又庆阳粮台由四川、河南、山东、山西各协银三十万两，本年以来，解者寥寥；

^① 《清宣宗实录》卷323，道光十九年六月戊辰。

^② 《清文宗实录》卷113，咸丰三年十一月戊辰。按：彭泽益先生认为：“从1856年起，把京饷原由各省预拨改为临时定额摊派解款”。见《十九世纪后半期的中国财政与经济》第143页。这一说法与笔者的拙见不同。

^③ 《清文宗实录》卷150，咸丰四年十一月丙寅。

^④ 《清文宗实录》卷181，咸丰五年十月甲寅。

^⑤ 《清文宗实录》卷183，咸丰五年十一月甲戌。

^⑥ 《清朝续文献通考》卷69，《国用七》，第8260—8261页。

^⑦ 见太平天国历史博物馆编：《吴煦档案选编》第6辑，江苏人民出版社1983年版，第88页。

河东盐课项下岁拨之数；丙寅纲全未解到。甘省粮缺饷匱，势成坐困。即使各省源源接济，已觉分润无多，若再不克如期，大局何堪设想！着官文、曾国藩、崇实、骆秉章、李瀚章、赵长龄、阎敬铭、马新贻、曾国荃、刘坤一、郭柏荫按照单开，各将各省欠解数目即速筹拨，派员迅解，以济饥军，毋得再分畛域，致误大局”^①。此后欠解依旧，上谕频频，有关上谕除不断飭令地方大员将欠款“扫数解齐，毋得迟延干咎”，“毋得饰词延宕，致误要需”外^②，竟也近乎哀求：“当此需用孔亟，各该督抚等俱有天良，无论如何为难，总当依限速解，力顾大局”^③。

甚至在协饷欠解的情况下，过境协饷也遭到过境之地大员的“截留”，对此，咸丰三年（1853年）正月曾经谕令：“嗣后务须统筹全局，先其所急，不得将过境饷银辄请截留”^④。但地方大员并不听命，如“徐州粮台奏拨之款内有陕西银四万九千两，为河南截留，仅解还银一万四千两”^⑤。

京饷、协饷的欠解以及对起运钱粮的截留，其意蕴是多方面的：第一，在户部银库空虚的情况下，京饷的欠解以及屡催罔应，意味着中央财政的困厄。第二，中央财政支绌之后，先前那种遇有要需由户部直接拨银的情况已经鲜见，不得不更多地依赖各省的互相协济，而是时地方财政同样匱乏，如上揭咸丰帝的上谕所指“经费支绌，系属实情”，于是，地方大员“专顾本省”，将协饷的解交放在次要的地位，协饷的欠解甚至截留也就毫不奇怪^⑥。第三，上述情况不仅仅标示着中央财政与地方财政的竭蹶不遑，而且是财权外倾，中央财政失控、运转不灵的重要标志。一如曾国藩奏折所指：“我朝之制，一省岁入之款，报明听候部拨，疆吏亦不得专擅。自军兴以来，各省丁、漕等款，纷纷奏留供本省军需，于是户部之权日轻，疆臣之权日重”^⑦。户部在一份奏折中也同样无可奈何地说：“臣部为钱粮总汇，凡有出入，悉宜周知。咸同以来，各省军务倥偬，部拨款项往往难于立应，疆臣遂多就地筹款，以济军食，如抽厘助饷之类，因而一有缓急，彼此自相通融，协借不尽咨部。核复以其系就地自筹之款，与例支之项无碍，故部臣亦无从深问。近年库款支绌，各省皆然”^⑧。

上引曾国藩的奏折已经指出，“户部之权日轻，疆臣之权日重”的局面形成，肇始于咸丰初年的镇压太平天国起义，此说为不争之事实。换言之，晚清财权的下移或外倾，与时局的变化有着内在的必然联系。广东巡抚郭嵩焘在同治三年（1864年）所上的一份奏折中回顾总结出晚清的两个“变局”，正有助于加深对时局、事权、财权交互关联的认识：

自古行军，皆由调发，近时则一出于召募，此用兵之一变局也。军务初起，朝廷颁发帑金，动辄数百万，或由户部运解，或由邻省协拨，军营安坐以待支放。师

^① 《曾国藩全集·奏稿九》，岳麓书社1991年版，第5415页。原标点不妥之处已改正。

^② 《清穆宗实录》卷316，同治十年七月癸丑；《曾国藩全集·奏稿九》，岳麓书社1991年版，第5682页。

^③ 《清穆宗实录》卷329，同治十一年二月庚辰

^④ 《清文宗实录》卷82，咸丰三年正月己未。

^⑤ 《清文宗实录》卷114，咸丰三年十二月癸酉。

^⑥ 按：协饷的欠解在顺治年间曾经是一个突出的问题，但就其性质而论，清初与晚清的情况是不同的。参见拙著《清代军费研究》第113—115页，第166—169页。关于晚清地方财政的困难，严中平主编《中国近代经济史》第731页列有“山东等九省常年收支和入不敷出情况简表”，可以参看。

^⑦ 《曾国藩全集·奏稿七》，岳麓书社1989年版，第3997页。

^⑧ 《清朝续文献通考》卷71，《国用九》，第8279页。

久而财日匮，东南各省，蹂躏无遗，户部之解款，邻省之协饷，力皆不能自顾，偶一办理防堵，捕剿土匪，左右支绌，无可为计，其势又不能坐听其决裂，故虽艰窘如广西、贵州、亦须经营筹画，自求生理，而湖南经理得宜，则竟以一省之力，支柱数省，此又筹饷之一变局也。^①

郭氏所言第一个“变局”，隐约揭示了晚清招勇募勇、湘军淮军继起之后，“兵为将有”的局面必然“直接的影响到政治上去而牵动了一代的政局”^②。郭氏所言“经营筹画，自求生理”的筹饷“变局”，更是晚清财权下移的直接表现。当时各统兵大员不但率皆自筹兵饷，即如曾国藩所言：“此时天下大乱，吾辈行军，必须亲自筹饷，不可仰食他人”^③，而且，赋税钱粮收入亦多受其制约，对此，时任督办安徽军务的钦差大臣袁甲三曾经抱怨：“军兴以来，带勇者鸱张，筹饷者劳瘁。余尚未到江西，业已三函催索。其时厘金全归大营，地丁又归大营指拨，江省不名一文，而索饷者动辄数十万，神仙幻化，或者不致为难。至带勇者能否见谅？则非余之所敢知矣”^④！江西巡抚沈葆楨亦奏称：“闻警以来，各郡县之募勇者，均请留用正款，靳之则城邑不保，何有丁漕？许之而库藏空虚，何从挹注”^⑤？袁、沈之言均透露出鸱张的领兵大员对财权的控制。同时，也还存在着督、抚之间（带兵之总督与地方之巡抚）对地方财权的分割。^⑥

晚清的财权下移，固然与领兵大员鸱张、督抚专权有关，但览观此一时期的谕令，亦是在需饷急迫、财政特别困难的情况下，清廷“力筹通变”的财政政策导向使然。可以略作示例：

咸丰元年（1851年）三月谕：“广西军兴以来，……需饷孔殷，……其邻近省分，接到钦差大臣李星沅等飞咨拨饷，无论何项银两，一面先行速筹拨解，一面具折奏闻，不得以未奉谕旨或未接部文，致有迟误。”^⑦

咸丰二年（1852年）正月谕：“所需军饷，尤不可稍有迟缓，致误事机，著户部再行迅速筹画，宽为储备，以济要需”^⑧。

咸丰二年（1852年）七月谕：“贼匪窜踞湖南郴州，……广西、湖南两省军饷，如有缓不济急之处，该署督抚仍遵前旨，无论何款，赶紧设法筹备，以资拨解”^⑨。

咸丰二年（1852年）八月谕：“至（湖南）团练乡勇，雇募民壮，所需经费，著准其在于藩

^① 郭嵩焘：《详陈厘捐源流利弊疏》，见《皇朝经世文续编》（盛康辑）卷56。

^② 罗尔纲：《湘军兵志》，中华书局1984年版，第217页。

^③ 《曾文正公书札》卷16，《复左季高》。

^④ 张集馨：《道咸宦海见闻录》附《张集馨朋僚函札》，中华书局1981年版，第441—442页。

^⑤ 沈葆楨：《江西税厘仍归本省经收疏》，见《皇朝经世文续编》（盛康辑）卷78。

^⑥ 如咸丰十年曾国藩奏称：“此后江西通省钱漕，应归抚臣经收，以发本省绿营及各防兵勇之饷；通省牙厘，归臣设局经收，以发出境征兵之饷”。到同治三年，沈葆楨又要求“将牙厘茶税等款，仍归江西本省经收”，从而引起纷争，朝廷的“持平定议”也依旧显示出财权的分割，见上揭《皇朝经世文续编》卷78，《兵政四·饷需》所载曾、沈奏折。又参见《曾国藩全集·奏稿七》，第3993—4013页。

^⑦ 《清文宗实录》卷29，咸丰元年三月乙未。

^⑧ 《清文宗实录》卷52，咸丰二年正月辛巳。

^⑨ 《清文宗实录》卷67，咸丰二年七月壬申。

库正项下留备银十万两，以济急需，一俟捐饷充足，即行归款”^①。

咸丰二年(1852年)九月谕：“户部奏请饬各省预筹军饷一折，现在楚粤军务，未能克期竣事，应用军饷浩繁，各省疆吏，自应迅速筹画，以资接济。……该督抚等身受重恩，目击国用支绌，谅必极力图维，不致以无款可筹一奏塞责也”^②。

咸丰三年(1853年)十月谕：“向荣奏军饷告匮一折，已谕令户部催解，并寄谕怡良、许乃钊，于江苏各库，无论正杂款项，迅速筹解大营，以济急需”^③。

咸丰四年(1854年)谕：“雷以咸奏试行捐厘助饷，业有成效，请推广照办，并开列章程呈览一折，粤逆窜扰以来，需饷浩繁，势不能不借资民力，历经各路统兵大臣及各直省督抚奏请设局捐输，均已允行”^④。

要之，太平军起义广西之后，受着户部存银告竭的制约，不得不谕令地方筹款拨解，已开地方财权渐大之萌；而太平军突破广西、进军湖南之后，谕令“无论何款，赶紧设法筹备”，事实上已将筹饷之权下放地方；咸丰三年(1853年)以后，太平军横扫数省，随着战事的扩大，饷需的急迫，财政的支绌，“无论何款，迅速筹备”的类似谕旨频颁，并且随着抽厘助饷等地方性筹饷措施的出台以及清廷的应允，财权下移已成定局，“中央虽握财政机关，不过拥稽核虚名，无论田赋、盐茶，一切征榷，悉归地方督抚。……内而各局院，外而各行省，乃至江北提督、热河都统，莫不各拥财权”^⑤。

财权下移的表现形式是多种多样的，几乎在财政收入、支出、奏销的各个方面都显露无遗。除了上述已经涉及到的京饷、协饷的任意欠解和截留外，即使在传统的财政收入中任意加征的现象也十分突出，如盐课征收中在“部定盐斤加价”之外，各省区又往往“另议加增”，称之为“外销加价”，外销加价所搜刮的款额，均不报解户部，也不入国家财政奏销，而是“均存储运库，留为本省紧要之需”^⑥。田赋征收中的藉名加派更是无处不有，仅转引一段史料看看四川的情况：“自咸丰军兴，楚军剿贼，藉辞转运军装稽留，曾文正公定楚军章程，每营原有余夫八十名，以备转运军装，悉为统领乾没。经过州县，拉夫封船，肆意骚扰，官民避匿，莫敢谁何！总督骆公秉章徽州县应付，于是一百四十斤州县皆设局征收。贼平，因仍不撤。计粮一两，派银六七两，或制钱七八千文。又复巧立名目，一再加派，数倍正供；官绅勾连，肆意欺侵”^⑦。

咸丰军兴后新增加的厘金，“事平不去”，而且“卡若栉比，法若凝脂，一局多卡，一卡多人，只鸡尺布，并计起捐，碎物零星，任意扣罚，……大抵有厘捐之省，殆无不舞弊之委员，无不染指之大吏。其款皆外销，即责令报部，亦止总数”^⑧。缪全吉亦综合论之曰：“名省奏行厘捐之法，虽形式上系奏请朝廷核准，然以其非正供常赋，不过一时权宜计，故其捐

^① 《清文宗实录》卷 68，咸丰二年八月戊子。

^② 《清文宗实录》卷 72，咸丰二年九月丁丑。

^③ 《清文宗实录》卷 109，咸丰三年十月戊子。

^④ 《清朝续文献通考》卷 49，《征榷二十一》，第 8038 页。

^⑤ 《清朝续文献通考》卷 68，《国用文》，第 8224 页。

^⑥ 参见拙著：《清代盐政与盐税》，中州古籍出版社 1988 年版，第 141—142 页。

^⑦ 见鲁子健编：《清代四川财政史料》上，四川省社会科学院出版社 1984 年版，第 390 页。

^⑧ 《清朝续文献通考》卷 49，《征榷二十一》，第 8037 页。

课之项目、额数、税率、报解及协解之程度，报请之规定以及局卡之人事等，均无具体之规章。由于厘捐抽取方便，税源可靠，项类既极庞杂，数目又甚巨大，朝廷亦无可稽考，地方实享其利。虽后亦有奏旨报销之事，但各省偶有依例奏销之案，而所报亦十不一二，不过虚应故事而已。从此，由以往督抚请求朝廷拨款之情势，转变为中央遇事必须呼吁各省协济。苟遇此种情形，除少数省份勉强作象征性之解缴外，更多以新政、省防、荒歉等藉口推托，朝廷亦无可如何。要之，厘捐自始即由督抚推行并自由度之，终则为各省变相之税收与常规”^①。所论已颇有见地。至于作为各统兵大员“就地筹饷”的其他种种苛捐杂税，各地更是各有规章，五花八门、“类皆违例征收，苛扰闾阎”^②，勿需细说。咸丰军兴后清廷颁布的《推广捐例章程》，也同样导致了中央政府的失控：“甘捐、皖捐、黔捐，设局遍各行省，侵蚀、勒派、私行减折，诸弊并作”^③。

晚清财权下移在奏销方面的表现也值得特别注意，此亦成为时人议论的主要问题之一。对于当时的军费报销，时人已经指出，在前，“军需报销自乾隆朝刊颁则例，准销各款有条不紊”，然事后请销，一收一支，仍难以针孔相符，战争中动用的“旗、绿官兵，调发若干，死亡若干，人数尚有可核”，但仍有“浮冒侵渔”之弊；“若此次发逆倡乱，擒匪、回匪继之，召募之勇，其立营补额，均未奏咨备案，随营员弁亦不报部存查”，各种支出，无从清厘，更加上“各路统兵大臣肆意专擅”，“核算必成不了之局”^④。一般性奏销，也是“无一理之处，无一理之人。……户部虽为总汇，而各处之虚实不知之。外省所报册籍，甲年之册，必丙年方进，已成事后之物，更有任催罔应者。孰应准、孰应驳、孰应拨、孰应停、孰应减、孰应止，皆未闻部中下一断语，皆以该督酌量办理、兼筹并顾一笼统之词而已”^⑤。当时所谓的“外销”更由地方一手把持，即：“外省积习，皆有外销款项，自筹自用，向不报部”^⑥。

由是观之，晚清财权的下移是一个复杂的现象。财权下移之局的形成，因着时局的变化，既有督抚专权的意蕴，又有时势所迫的政策导向因素；财权下移的结果，既标示着中央财政对地方财政的失控，又展现出财政体制极端混乱之后，地方漫无限制的筹款，一方面使清廷和各地地方度过了重重险关，另一方面又不可避免地导致弊端迭出^⑦。

从本质上讲，中央财政对地方财政的失控，亦即意味着中央集权的财政体制的瓦解，由此，也必然导致中央集权体制在其他方面的变化。这一点，事实上是不为清廷所容的，亦与

^① 缪全吉：《曾国藩募府盛况与晚清地方权力变化》，见《中国近代现代史论集》第5编。台湾商务印书馆1985年版。

^② 许廷桂：《请户部慎选司员疏》，见《同治中兴京外奏议约编》卷3。

^③ 《清史稿》卷112，《选举七·捐纳》。

^④ 《清朝续文献通考》卷69，《国用七》第8262页。

^⑤ 金安清：《生财不如理财论》，见《皇朝经世文四编》（何良栋辑）卷17。

^⑥ 《会议政务处奏遵议度支部奏清理财政明定办法折》，见《大清光绪新法令》第10册，第6类《财政·清理财政办法》。

^⑦ 参见罗玉东：《光绪朝补救财政之方策》，《中国近代经济史研究集刊》1934年2卷2期；罗尔纲：《清季兵为将有的起源》，《中国社会经济史集刊》1937年5卷2期；彭雨新：《清末中央与各省财政关系》，《社会科学杂志》1947年9卷1期；刘广京：《晚清督抚权利问题商榷》，《中国近代现代史论集》第6编，台湾商务印书馆1985年版；汪林茂：《清咸同年间筹饷制度的变化与财权下移》，《杭州大学学报》1991年第2期；何瑜：《晚清中央集权体制变化原因再析》，《清史研究》1992年第1期；何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央与地方财政的关系》，《中央研究院历史语言研究所集刊》第68本，第1分，1997年3月。

传统的以中央集权为转移的观念相悖。所以，我们在考察晚清财权下移的过程中，既注意到了有关政策引导其发展的一面，也注意到了有关政策遏制其发展、欲图重新振刷的一面。而前者多具迫不得已的色彩，后者更能体现清廷的主旨，特别是在太平天国革命被镇压，在“同治中兴”、“光绪新政”的时代。只不过事物的发展有时不可逆转或难以逆转罢了。

对晚清财权下移的政策性遏制，一般被视作是财政的清厘或整顿。

还在咸丰九年(1859年)，针对厘金的征收与稽核，上谕已经指称“严定章程，以清弊窳”，令“各省督抚、带兵大员，将委办劝捐抽厘各官绅职名，造册报部，以凭查核”。同治二年(1863年)又谕称：“因军饷浩繁，设局抽厘，乃朝廷万不得已之举。叠经明降谕旨，严禁扰累。并因御史丁绍周条陈江北厘捐积弊，复经通谕各直省督抚，于厘捐委员，概行裁革，统归地方官经理，按月申报实数，由该管督抚按照例限报部，并照部定章程，酌定简明条款……”。光绪十年(1884年)再谕：“各省抽收厘金，叠经谕令各督抚等据实报部，力杜中饱，乃近来厘局委员，往往徇情滥委，任用匪人，以致贪婪侵蚀，百弊丛生，殊堪痛恨。当此库款支绌之时，自应涓滴归公，实征实解。若非认真稽察，将使亿万厘金，半归私橐，实属不成事体。嗣后该督抚等，务当激发天良，明查暗访，设法整顿”^①。前后的谕旨正表明了清廷的努力以及效果的不显。

在军费报销方面，户部尚书倭仁在同治三年(1864年)上疏，藉口“历年以来各省军需承办既非一人，转战动经数省，且则例所载，征调但指兵丁，而此次成功多资勇力”，种种例案相歧，要求从宽奏销^②。上谕称：“著照所请，所有同治三年六月以前各处办理军务未经报销之案，惟将收支款目总数分年分起开具简明清单，奏明存案，免其造册报销。……自本年七月起，军需有例可循者，当遵例支发，……事竣之日，一体造册报销。不得以此次特恩，妄生希冀”^③。这种“破格恩施各路统兵大臣”的谕令，自然受到欢迎，曾国藩在给其子的信中即称：“接奉谕旨，诸路将帅督抚均免造册报销，真中兴之特恩也”^④。但从政策角度看，却是一种无可奈何的折衷，况且，此后的所谓依例奏销，仍为臣下所不遵，不得已，光绪八年(1882年)的谕令又再次妥协：“所有光绪八年八月以前各省未经报销之案，著将收支款目总数分年分起开具简明清单，奏明存案，免其造册报销。至嗣后军需善后应行造销之款，仍著照例随时赶紧报销”^⑤。

综合性的财政清厘、整顿，在三个年分显现出特色。

一是光绪十年(1884年)。该年户部奏称：“国家自咸丰、同治年来，各省出入迥非乾隆年间可比，近来岁入之项，转以厘金、洋税等为大宗；而岁出之项，又以善后、筹防等为钜款。若照常年汇奏成案办理，均未列为出入，实不足以尽度支之全”。^⑥因此，重新“排比核列”岁入、岁出各项目，重点在于“通筹出入，综核度支”，从而使晚清的奏销制度至少在表面上走向正规化。当然，此次清厘整顿没有涉及外销款项。

^① 均见光绪《大清会典事例》卷241，《户部·厘税·禁例》。

^② 倭仁：《请免军需造册报销疏》，见《同治中兴京外奏议约编》卷3。

^③ 《清朝续文献通考》卷69，《国用七》，第8261—8262页。

^④ 《曾国藩家书》第522页。湖南大学出版社1989年版。

^⑤ 《清朝续文献通考》卷70，《国用八》，第8265页。

^⑥ 《皇朝政典类纂》卷161，《国用八·会计》。参见《清朝续文献通考》卷70，《国用八》，第8267—8268页。

二是光绪二十五年(1899年)。该年有关谕令频颁,表现出了清廷整顿财政的决心。四月,谕称:“各省关税、厘金、盐课等项,取这于民,岁有常经,倘使各督抚等能认真整顿,裁汰陋规,剔除中饱,事事涓滴归公,何患饷源不济?无如封疆大吏瞻徇情面,不能力祛因循积习,以致委员、司巡人等窟穴期间,种种侵欺,难以枚举。此后若不认真革除,必至日甚一日,将复何所底止!著大学士、军机大臣、六部、九卿,将各省关税、厘金、盐课详加查核,应如何杜绝弊端,裨益饷项,总期朝廷不加取于民而国用藉资挹注,以维大局而济时艰。至各部院堂官,如能洞悉各省情形,实在足资整顿者,不防直抒己见,以备采择”^①。五月,谕称:“近阅各省奏报,大半以入不敷出、无力筹饷为辞,不知国家维正之供原有一定款目,此盈彼绌,理有固然。各省近年以来添设局所至为繁多,又有所设外销之款,虽部臣不能顾问,就使实用实销,绝无浮冒,其中岂无不急之费、可裁之款?诚能移缓就急,专意练兵、制械二事,何患饷项不充、兵威不振!各督抚奉到此旨,著各就地方情形,悉心体察,某项可径行裁撤,某项可暂行停缓,务须腾出饷项若干,以为练兵制械之用,迅即详悉复奏,不得稍有欺饰,致干重咎”^②!六月,军机大臣等议奏认为:“财赋之区,实管之各省;厘剔之责,必属之疆臣”。要求“飭下各该将军督抚,激发天良,不辞劳怨,整躬率属,彻底清查”,因此又发布长篇上谕,大要是整顿各项财政税收,“厘剔关税、厘金、盐课诸弊”,并将各地税收实数上报,“各项所得盈余”,也“逐一据实开报”,若做到此点,“朝廷体察下情,不但不追咎既往,并当酌盈剂虚,留有余款,不使办公竭蹶”^③。该年整顿的重点,名义上是整顿关税、厘金、盐课征收中的弊端,但由于涉及到税收中的陋规、中饱、盈余以及外销款项,矛头所指的是整顿地方财政,并派刚毅为钦差大臣南下清厘,欲图收回地方的部分财权和利源。因此,就恢复中央财政的集中管理来看,该年所采取的措施是不可忽视的。

三是光绪的三十四年(1908年)。此前,有关财政的清厘整顿一直没有停止。光绪三十二年(1906年)九月,针对“今日积弊之难清,实由于责成之不定”,“名为户部,但司出纳之事,并无统计之权”,因此,“厘定官制”,将户部“正名为度支部,以财政处、税务处并入”^④,这种官制上的变更,一方面,虽是“仿行宪政”的需要,但同时却标示着清廷统一财政管理的企图,新改设的度支部,不但“综理全国财政”,管理一切财政事宜,而且“可随时派员调查各省财政”。至光绪三十四年(1908年)五月,御史赵炳麟上《统一财权,整理国政》奏折,奉旨:“会议政务处议奏,钦此”。于是,会议处议称:“部中(度支部)虽有统辖财政之专责,并无转移调剂之实权,若不早为更张,将各省外销及在京各衙门经费,通行核实,详细规定,恐凡有设施,无不仰给于部款,而收入各项,又复笼统留支,则日复一日,该部亦必有难于因应之时。今该御史以财政散漫,一切政治皆有空言而无实效,奏请将国税、地方税划分两项,而统其权于度支部,深合立宪国之通例,亦为中国办事扼要之图,自应酌量筹办”^⑤。随后,公议处又针对历年的财政清厘整顿实情,上了一份奏折,该奏折称:“度支部为全国财政总汇之区,宜乎内而各衙门,外而各直省,所有出入款目无不周知矣。而今竟不然,各衙门经费往往自筹自用,部中多不与闻;各直省款项,内销则报部,尽属虚文,外销则部中无从查考。局势涣散,情意睽隔,此不通之弊也”。此奏正从另一个方面说明了此前财政清厘整顿的受挫。于是,度支部,会议处等重新议定了清厘整顿章程:

^① 《光绪朝东华录》(四),第4370—4371页。

^② 《光绪朝东华录》(四),第4374页。

^③ 《光绪朝东华录》(四),第4389—4396页。

^④ 《光绪朝东华录》(五),第5577—5580页。参见《光绪政要》卷32。

^⑤ 《光绪朝东华录》(五),第5956页。

1. 外债之借还宜归该部(度支部)经理; 2. 在京各衙门所筹款项宜统归该部管理; 3. 各省银号宜由该部随时稽核; 4. 各省关涉财政之事宜随时咨部, 以便考核; 5. 直省官制未改以前, 各省藩司宜由部直接考核; 6. 造报逾限宜实行惩处^①。

该章程以及注揭宪政编查馆奏定的《清理财政章程》，条例完备，内容涉及到“清理财政以统一财权”的各个方面，标示着从上到下、从中央到地方，全面清厘财政的展开，并昭示着采用新的预决算制度的肇始。此后，众所周知的各省普遍进行清厘、编定、刊布的《财政说明书》，以及度支部编定的《宣统三年全国岁入岁出总预算》，正是循着这一政策导向，执行财政清厘整顿章程的结果。当然，随着清王朝的被推翻，好不容易的清厘整顿也就寿终正寝了。

^① 《会议政务处奏遵议度支部奏清理财政明定办法折》(光绪三十四年十二月)，见《大清光绪新法令》第10册。按：《大清光绪新法令》第2册，第1类《宪政》另载有宪政编查馆奏定的《清理财政章程》(光绪三十四年十二月)，该章程共有八章35条，其章目如下：第一章，总纲；第二章，清理财政之职任；第三章，划分新、旧案之界线；第四章，调查财政之方法；第五章，预备全国预算之事；第六章，预备全国决算之事；第七章，酌定外官公费；第八章，附则。此处不备引。