

由脱序到整合： 清末外省财政机构的变动*

刘增合

内容提要 清季外省财政机构通过裁局改制,经历了由纷乱无序到财权相对统一的重要转变。裁局改制前期注重节流主义,后期相对重视制度改变。光绪末年的财政改制主要是督抚司道的自发调整,宣统年间则是来自清廷“裁局改制”谕旨和度支部的督催。外省督抚虽遵照谕令实施变革,但却力图控制财政实权。度支部统一财政、强化各省藩司实权的愿望受到督抚的表面应付,实难如愿达到目的。由于机构整合过程中受到各种制度和人事影响,通过改制设立的省财政机构明显存在新旧杂糅的特征,在分科办事、职员构成和运行习惯上,未能与旧传统彻底区分。清廷和各省在财政机构的改制上,尚存在着“能力”与“努力”的各种约束,改制结果并不纯粹是积极的。

关键词 财政机构 清末新政 裁局改制 度支部

清代外省财政机构变化较大,前期尚不存在“地方”财政,更遑论“省级”财政机构;清季新政期间,外省相对专门的财政机构开始形成。这一变化过程有两个关键机缘不可忽视。一是太平天国运动。它导致了“地方财政”形态快速形成。地方督抚掌控的财政性驛枝机构很大程度上与藩司并立且不受其掌控,由临时机构变成常设局所,呈现典型的散权脱序状态。^①二是清末新政改革。新政期间各项改革事业不断扩张,愈来愈重的财政压力迫使清廷上下重视“统一财权”,以裁局改制确立中央对各省财政的规范控制。各省财政性驛枝机构逐步得到裁撤归并,收支权限在名义上也开

* 本文系国家社科基金项目(05CZS010)、教育部“新世纪优秀人才支持计划”资助项目(NCET/05/0747)和教育部哲学社会科学重大攻关研究项目(05JZD00011)的阶段性成果。

① 罗玉东持“散权”说,认为“散权”与“分权”意义大不相同。散权指政权原属君主,君主不能运用,散于地方当局之手。清季最主要的事例是中央遇事不能专断,须求督抚同意。分权则是地方政府用法律从中央分得一部分权力,而中央除去此项分于地方之权力外,其统治地方之权仍然存在。上述观点,参见氏著《光绪朝补救财政之方策》(《中国近代经济史研究集刊》第1卷第2期,1933年,特别是第264页注释201)。西方学者巴斯蒂认为,太平天国革命结束后,清政府财政管理是按分权体制来运作,此言似可斟酌。当日事实与今人主观之间毕竟有较大的距离,清廷各方为规复旧制,做出了种种努力,主观上似不存在所谓的分权倾向。参见“The Structure of the Financial Institutions of the State in the Late Qing”, in Stuart R. Schram(ed.), *The Scope of State Power in China* (New York: St. Martin's Press, 1985), p. 78.

始集中于藩司,初步形成后人较为熟悉的省级财政机构。这一变动过程比较复杂,督抚暗行“藏头露尾”之策与书吏抵制裁员风潮伴随其中,非今人可以想象。本文着重探讨清末新政时期的外省财政机构由纷乱脱序到有意整合的事实。

清末行省财政机构变动是近代财政制度史研究的重要问题。既往的研究,部分涉及这一问题,但限于论题和角度,未能深究。^①唯制度史研究重在明察细微缘起,铺陈沿革与变异,辨析章程条文与历史实际。本文循此立意,穷究相关文献,重加比勘,发现清末外省财政机构变动的新旧杂糅特征,远非时下流行的“近代化”理论可以完全解释。这一变动也恰好折射出晚清民初各类制度变迁中“亦中亦西”、“不新不旧”的实际形态。

一、“十羊九牧”之格局

庚子前后,研究中国财政的一个日本人表达了他的“中国印象”:

所称为中国者,实非为完全整齐之帝国。其二十一行省之地,俨若分为二十一国,而皆各有半独立之象,又各相联络,而后成此散漫无纪之国也。斯言也,证之于各种政事上,皆得显其实矣,而尤以财政为尤著。^②

在这位日本人看来,由于财政纷乱等原因,清朝中央与外省之间、此省与彼省之间均处于半独立状态,中国已变成一个“散漫无纪之国”。无独有偶,同一时期,一位关注清廷财政的国内人士也颇有感触。他将国家财政比做一个大公司,在这个“大公司”里,

最大之股东为君,最小之股东为民,而户部则公司之司籍者也。今中国出入各款,编民不可以见户部之册籍,固不能知;朝廷可以见户部之册籍,亦不能知;即部臣手治其册籍,而一加究诘,亦属纠缠不清。^③

尽管立论角度有异,但上述中外两位人士同一时期的评论却如此相似,相当程度上说明了晚清财政制度的确出现了严重混乱。

^① 民国时期彭雨新谈到清末省财政机构的变更,列出了7个省份财政机构变动的事实(《清末中央与各省财政关系》,《社会科学杂志》第7卷第1期,1947年)。1980年代初,台湾学者何烈关注到由督抚掌控的各类财政性机构,这些胥吏机构脱离了藩司的监管(《清咸同时期的财政》,“国立编译馆中华丛书编审委员会”1981年版,尤其是第411、469页)。魏光奇也发现太平天国运动后,督抚创设不受藩司监管的各类财政局所的现象(《清代后期中央集权财政体制的瓦解》,《近代史研究》1986年第1期);赵学军发现了清季各省设立统一财政机构的基本概况,并列表说明(《清末的清理财政》,王晓秋、尚小明主编:《戊戌维新与清末新政》,北京大学出版社1998年版,尤其是第304—305页)。陈锋的研究也涉及清末新政时期省财政机构的变动(《清代财政行政组织与奏销制度的近代化》,冯天瑜主编:《人文论丛》2000年卷,武汉大学出版社2000年版,特别是第133—134页)。周育民对清末外省财政机构的变动作了较为简略的阐述,注意到外省财政性局所截并和统一财政机构建立的事实(《晚清财政与社会变迁》,上海人民出版社2000年版,特别是第427—428页)。邓绍辉《咸同时期中央与地方财政关系的演变》(《史学月刊》2001年第3期)、申学锋《晚清财政支出政策研究》(中国人民大学出版社2006年版,第190—191页)、关晓红《从幕府到职官:清季外官改制中的幕职分科治事》(《历史研究》2006年第5期)等,也程度不同地涉及咸同时期外省财政机构的变动。何汉威专门讨论了地方督抚对省辖州县财政机构的整合努力(《清季中央与各省财政关系的反思》,台北《中央研究院历史语言研究所集刊》第72本第3分,2001年9月)。

^② 日本东邦协会编纂,吴铭译:《中国财政纪略》,上海广智书局1902年译印,第1页。

^③ 阙名:《论财政混淆》,杜翰藩编:《光绪财政通纂》卷51,蓉城文伦书局清末铅印本,第28页。

财政机构紊乱大体上开始于咸同时期。清代经制,各省用款与筹饷,督抚虽有监督之权,但实际责任仍归藩司承担。咸丰年间,这种经制被打破。太平天国运动期间,户部难以及时足额地供应粮饷;战时大量使用经制之外的兵力,军需供应的对象显然发生了较大变化。清廷默许统兵大员和各省疆臣便宜行事,不但筹饷有权,募勇有权,即连设立藩司之外财政机构的事实也得到清廷默认。曾国藩自设粮台或转运局经理军需即是显例。咸丰七年曾国藩奏报经办军需情况时,也介绍了创办粮台、自筹军饷的情形。^①

虽说曾国藩沿用旧有的“粮台”一词来指称军营里的饷务机构,但咸、同之前的粮台,是一种因战事而奉旨特设的机构,主其事者衔钦命而来,收支自成一体。钜束粮台的不是将帅而是朝廷。^②曾国藩所说的湘军粮台既“未经奏派大员综理”,则庶务皆出将帅一人意旨。可见,这种将帅自设的粮台已经越出了“经制”之外。曾国藩首创自设粮台,自为筹饷,自行支用的先例,愈来愈被其他督抚或统兵大员所效仿,遂演成别为统系的财政机构形态。

战后,这类“自为风气”的非经制机构,又变成各具规模的善后局、报销局、筹款局、支应局等。洋务新政兴起后,越来越多的“新例”收支陡然增多,户部传统的“例案”奏销制度又未作改变,所以,与藩司并存而立的新兴财政性机构,由战时的权宜之计,演为承平时期的常设机构,并不断膨胀。这些机构职责复杂,或侧重征厘,或注重捐纳,或经理盐务,或兼办支放,一局兼领财政、洋务、军政等数事者亦颇为常见。除去钱粮、关税等“经制”财源外,几乎所有筹饷、征榷、支放、军需等事务,多数由相关局所承担。^③山东于光绪年间设立的善后局、粮饷局等,发放包括军需在内的各类款项,在各省中实有相当代表性。该省善后局支发的非军事类款目,有抚署衙门内刑钱幕友的脩膳津贴,禁烟股、学务股、调查股、统计清讼股、筹款巡警股、河务股、洋务商埠股等数十类机构文案要员的津贴开支,甚至连邮费、电报费等也在善后局支发。粮饷局开支的款目也比较庞杂,诸如巡捕、卫队经费,抚院驿马喂养费、马夫津贴一类,均由该局承担支发。^④此类局所承担了相当一部分财政、行政、军政和民政职能,意味着传统衙署的不少职能已延伸到这些体制之外的局所身上。各省在设局体制上并不一致,也从未统一规划,因而在内部结构、规模、人员和经费各方面,省与省不同,省内不同时期也差别甚大。同光之际,各省局所林立的格局已经形成。

局所泛滥之弊,咸同时期已遭到言官的批评,光绪五年初,监察御史黄元善再度奏请飭令各省督抚应尽快裁撤泛滥局所。他所关注的是这类局所耗费公帑,冗员充塞:“多一局,即多一开销;多一员,即多一薪水。在该员等以为支销由局,而不知涓滴皆公。现在军务告竣有年,而各省各局尚未裁撤。臣愚以为,与其多留一局而安插冗员,不如多裁一局而节省浮费。”^⑤这种重视节费,忽视其扰乱财政秩序的思路数年间并未改观。五年之后,御史吴寿龄裁撤冗局冗员的奏折更引发了户部对这一问题的关注,该部列举有案可查的各类局所即有五六十种。^⑥这些机构名称各异,其中大

① 曾国藩:《酌拟报销大概规模折》,《曾文正公奏稿》卷2,湖南传忠书局1876年刊印,第282—283页。

② 杨国强:《太平天国的起落和清代国家权力下移》,《中华文史论丛》第57辑,上海古籍出版社1998年版,第122页。

③ 即如广东省来说,盐、粮、关税之外,厘金局管理厘金,清佃局管理清佃、官田、沙捐,税契局管理税契,善后局经管餉捐。广东清理财政局编订:《广东全省财政沿革利弊说明书》卷13,“岁出门·财政费”,清末铅印本,第5页。安徽支应局分管的款目更多,经常收入款项多达20项。冯煦:《皖政辑要》,黄山书社2005年版,第406—413页。

④ 《山东清理财政局编订全省财政说明书》第2册,“岁出部·行政总费”,清末铅印本,第1—12页。

⑤ 《力筹节省永停捐输疏》,陈昌绅编:《分类时务通纂》第5册,北京图书馆出版社2005年版,第97页。

⑥ 《吏部会议御史吴寿龄奏内外候补人员按缺酌留余令回籍听候咨取并裁撤各局折》,《户部奏稿》第6册,全国图书馆文献缩微复制中心2004年版,第2655—2656页。

半与财政相关,以财赋的收入和支出为职份。^① 尽管户部提出裁并局所的提议,谕旨也敕令裁局撤所,但各省应者寥寥。上谕为此颇为震怒,再度严令裁局,而措辞行文中依然坚持节省经费的观念,并未提到有关局所紊乱财政的危险趋向。^②

甲午之后,面对外债增多、财政紧张的现状,要求裁汰冗局以节省政费的呼声越来越高。^③ 戊戌变法期间,蔡镇藩即呼吁清廷注意滥设局所的危害,提出了裁局所、禁幕友、裁书吏的具体建议。^④ 光绪帝对冗局冗所耗财甚巨、幕友书吏扰乱吏治的情况十分痛恨,所颁谕旨说:“各省设立办公局所,名目繁多,无非为位置闲员地步,薪水杂支,虚糜不可胜计”,严令各省督抚一月之内“将现有各局所中冗员一律裁撤净尽”。^⑤ 光绪帝重视的是节省经费,而此时有西方国家官员却建议中国统一财政,推进制度改良,建立垂直管理制度。这些看法超越了同时期单纯“节流省费”的认识水平,且通过当时颇有影响的报章杂志加以传播。^⑥ 但因变法很快夭折,督抚相率敷衍,裁局改制竟成画饼。

庚子之后,清廷对外赔款激增,筹措巨额赔款是当日急务。清廷向各省摊派数额不等的缴款任务。为筹措巨额饷项,清廷不再顾及祖制和成规,给予各省督抚放手筹饷的机动权限。^⑦ 面对筹款压力,各省疆臣设局辟所,罗掘财源成为重要选择。这些局所经理的对象涵盖了税契、杂税杂捐、捐纳、厘金等。某些省份为在民间举借内债,也创设专门局所经办此事。^⑧ 正如光绪末年一位州县官员所观察到的现象:“筹饷、筹赈、矿务,因事立名,尚难确定,分析离合,不可究诘。”^⑨ 宣统年间,宪政编查馆告诫各地调查财政事项时,尤为注意本省财政机构不统一的实情,“顾只有部库,而于各省藩、运、粮、关、局库之数,不能悉具。管钥之任,既散属于诸州,金谷之供不全输于左藏。账籍既无概算,窠名且不尽知。”^⑩ 其实,宪政编查馆也只是粗略看到各省财政机构的纷乱,具体到如何程度,则非其能掌握。

同、光两朝是各省财政类骈枝机构创设的主要时期,即便是比较偏僻的省份也不能免。南方的广西和北方的山西两省显为例证。宣统年间,广西清理财政局官员称:

军兴以后,第二期有厘金、善后两局;第三期有统税、经征两局、派办政事处,事不必遂治。虽曰财政殷繁,抑亦机关太分,求省事而事转冗也。且夫财政机关之权限亦至不清矣。一方主管收入,一方又主管支出;收有直收、拨收之分,支亦有直支、拨支之别;且有各机关相互抵拨者,亦有代各营属抵拨者;或收入整款所抵,分为数门,或往返文移,所指均属虚数。是故册报、

① 杨国强:《太平天国的起落和清代国家权力下移》,《中华文史论丛》第57辑,第124页。

② 《督察院代奏举人吴世杰请裁汰各省局卡冗员以节糜费折》,《户部奏稿》第7册,第3342页。谕旨称,“当此筹饷之际,尤应力求撙节,著各直省督抚,悉心体察,将该省局卡可裁则裁,可并则并,其留办各处,酌定员数,核定薪水,毋任稍有虚糜”。

③ 网名:《筹裕饷源议》,杨毓辉:《洋务富强策论》,上海书局光绪戊戌刻本,第1—3页。

④ 中国史学会主编:《中国近代史资料丛刊·戊戌变法》(以下简称《戊戌变法》)第2册,上海人民出版社、上海书店出版社2000年版,第390页。

⑤ 《戊戌变法》第2册,第66页。

⑥ 美国官员福士达(J. W. Foster)提出在中国建立垂直财政管理制度的主张,“征收税课及动支款项须直由政府权衡,其官属自成一部,不与行法执法之官相混淆,所用吏胥归部派,一切造报直达政府,无须递层转折详报”。福士达:《整顿中国条陈》,《〈强学报〉、〈时务报〉》第3册,中华书局1991年影印本,第1985—1988页。

⑦ 《户部奏新定赔款数巨期迫亟应合力通筹折》,《北京新闻汇报》第6册,台北,文海出版社1967年影印本,第3546页。

⑧ 光绪二十年八月江苏设立“筹饷沪局”,办理募集500万两华款的任务。该局设在江海关官银号内。参见《筹饷沪局全案》,光绪末年铅印本,第12页。

⑨ 《禀陈军事财政情形文》,金蓉镜:《痰气集》,光绪三十四年秋铅印本,第70—72页。

⑩ 《宪政编查馆奏遵办民政财政统计编订表式酌举例要折》,“财政统计表式举要”,宣统元年铅印单行本,第1页。

登记,则款款皆重;政令准驳,则处处异致。斯亦财政界之荆棘也已!^①

山西清理财政局官员对本省财政机构“十羊九牧”的纷乱情况也有剖析:

晋省……各署局所,凡有自行经理筹办之款,如各项生息、津贴、苦缺、车捐、妓捐之类,莫不有一分机关。此可征国家财政之复杂者也……晋省地方财产应具如何之资格者始令其管理,法律上并无明文。故其主管之机关,有由官者,有由绅者,有由商者,有由乡社者,无权限,亦无范围。此可征地方财政之复杂者也。^②

这些介绍,实非一般言官御史泛泛弹章可以比拟。作为直接调查各省财政利弊的当事者,清理财政局官员对财政制度中根本缺陷的判断比较到位,评论重点也上升到规范财政秩序方面。诚然,骈枝性财政机构林立的局面形成后,各省也还进行了一定程度的整合和变通。文献显示,光绪后期部分省份财政性机构的变动尤为明显。

二、光绪后期的机构整合

晚清制度变动的范围甚广,行政官制、军事、教育、司法、财政等制度,大致在光绪后期即出现较大的变动。这些变动有些是清廷下令改制的结果,有些则是随着各省督抚迁任,依个人行政风格和筹款需要等,自发调整的结果,并非由中央主导掌控。就外省财政机构来说,早在宣统元年四月“裁局改制”上谕颁布之前^③,部分省份已开始向整合机构的方向发展。不过,这些举动并不是朝廷的硬性指令或刻意规划,实带有自为性质。局所机构整合的结果,省际之间差别甚大。有的不断增加新的局所,有的则归并旧时局所,创设新的综合性机构,将“小辫子”梳成“大辫子”。这些“大辫子”已经比较接近将要创设的省级财政机构。

山西、陕西、奉天、广西、江宁、福建等省,财政机构的演进情况比较一致。这类省份改革的具体时间或有不同,但在光绪后期,基本上已在本省设立了“财政局”、“财政总局”、“派办政事处”、“求治局”一类的综合性财政机构。

山西省财政机构整合的时间较早。光绪八年以前,该省机构稍简。张之洞抚晋之后,奏请在藩署内设立清源局以清查库款,裁抵摊捐。不久,善后、筹防、交代等局相继并入清源局,并设立会计、拨款、裁摊、筹防、报销、交代、善后、工程等八科。^④ 1906年,恩寿调补晋抚后,鉴于该省财政机构林立,汇核稽查颇为不易,决定在清源局的基础上,改设山西财政局,将清源局、筹饷局、铁绢局等全部纳入财政局。局中分为筹计、厘税、粮饷、捐输、庶务、工程等六“所”,委派坐办等办理一切事务,“全省旧有各局所,除发审局、官书局、军装局、机器局等处外,其余一概吸收局内矣”^⑤。另外也有文献

① 广西清理财政局编订:《广西全省财政沿革利弊说明书》卷1,“总论”,清末铅印本,第40—41页。

② 山西清理财政局编订:《山西全省财政沿革利弊说明书》卷1,“总论”,清末铅印本,第48—49页。

③ 宣统元年春天的“裁局上谕”,起因于度支部奏请各省财政统归藩司综核。《度支部抄奏各省财政统归藩司以专责成奉旨折》(宣统元年四月初十日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政456/3567。有关这份上谕的始末原委,详见下文。

④ 陈存恭:《张之洞在山西,1882—1884》,台北《中央研究院近代史研究所集刊》第17期下册,1988年12月,第14页。

⑤ 山西省清理财政局编订:《山西全省财政沿革利弊说明书》第2编下册,“国家财政”,清末铅印本,第8页。

显示,该省的财政机构后来又有所调整,设立了财政处。^①这一机构是否取代了此前设立的财政局,限于文献尚难断定。

陕西省财政机构的变动直接仿照山西成例。创始者依然是曾任山西巡抚的恩寿。^②恩寿赴任陕西巡抚后,整合本省财政机构是其较为重视的一个问题。据他观察,陕省财政除了传统的布政使司等经制机构外,还有善后局、粮务局、厘税局等。在与司道官员商量后,恩寿决定将原有的善后等局裁撤,设立陕西省财政局。局内辖有六个“所”,即统计、军需、厘税、粮务、庶务、工程等所。恩寿对这一机构变动非常满意,认为可以藉此理清财政,有裨新政,“今财政局之设,不敢谓决策无遗,然酌剂盈虚,月要岁会,庶可握要,以图渐收实效”^③。

奉天改设行省前后,各类制度变动较大。赵尔巽任盛京将军后,一改原来财政混乱的局面,设立奉天财政总局,将粮饷处、税务总局归并到财政总局之中,“局中分设三所,一收支所,一俸饷所,一税务所。总局设督办一员,兼设会办,分任总办之事。俸饷、税务二所各设总理一员,惟收支所不设总理,以督办兼领之。各官均受将军节制。”^④奉天不仅整合财务行政机构,对税务行政机构也作了调整,设立税捐总局以统辖属地税务事宜。^⑤这种财政与税政机构同时整合的情况在各省中并不多见,仅有广西省的情况与奉天类似。桂省光绪三十年将善后局改为“派办政事处”,仅负责省城属地财政,分“所”治事;光绪三十二年始掌管全省财政;光绪三十四年底,该省又在派办政事处实行分科办事,分设总务科、会计科、文书科、事务科四个科室,初步形成省级财政机构。^⑥另外,桂省还仿照江西整顿厘金的做法,在本省设立统税局;仿照川省整顿税务的经验,创办了本省的经征总局,以开拓财源为急务。^⑦

1906年底,江宁对辖境财政机构也进行了较大幅度的调整。江宁改革财政机构与铁良南下搜括各省的财政有直接关系。铁良回京后,曾经对江南的财政机构紊乱有所批评,指责其局所林立,账目混乱,欺饰蒙混,提出整合原有机构的看法。^⑧铁良上奏,引起户部对江南财政紊乱的重视。该部施加压力是江宁对财政机构进行改革的主要原因。^⑨江宁机构改革的办法是将本属原有的筹防、支应、筹款三个局所裁撤,成立江南财政总局,实行分“股”办事,共分为六“股”:筹款股、协拨股、陆军粮饷股、海军粮饷股、庶务股、报销股。江南财政总局前后运行了三年半的时间,是江宁省级财政机构形成过程中的一个关键阶段。

与江宁财政机构改革相似的是福建省。该省昔年已经将粮道衙门裁撤,其业务归并到藩司衙

① 《晋抚恩寿奏裁撤筹饷清源两局专设财政处以一事权而资整顿折》,《四川官报》第29册,光绪三十二年十月,第10页;《山西财政处章程》,《东方杂志》第3年第9期,光绪三十二年九月初六日,第203页。

② 《陕抚奏陈开办清理财政局》,1909年8月4日《申报》,第1张第4版。

③ 《陕西巡抚恩寿奏裁撤善后各局归并财政局折》,《政治官报》第160号,光绪三十四年三月初九日,第12—13页。

④ 中国第一历史档案馆藏,赵尔巽档案,第161号。转见高月《清末东北新政改革论》(《中国边疆史地研究》2006年第4期,第65页);《各省理财汇志·奉天》,《东方杂志》第3年第2期,光绪三十二年二月初六日,第25—26页。

⑤ 《各省理财汇志·奉天》,《东方杂志》第3年第4期,光绪三十二年四月初七日,第61页。

⑥ 《抚部院批派办政事处详新订分科治事章程文》,《广西官报》,宣统元年二月初二日,第12—22页。

⑦ 《广西巡抚张鸣岐奏拟整顿税契章程折》,《政治官报》第550号,宣统元年四月二十二日,第10—12页。

⑧ 继昌、瞿衡玘:《详覆会议归并筹防、支应、筹款三局事宜改设财政总局酌拟章程开折呈请奏咨立案文》,《江南财政总局试办章程》,光绪三十二年铅印单行本,第3—6页。

⑨ 继昌等人的咨文显示了该局成立的背景:“今遵部飭,实力整顿……徒滋作伪之疑,何若明示变通,转收核实之效。”《详覆会议归并筹防、支应、筹款三局事宜改设财政总局酌拟章程开折呈请奏咨立案文》,《江南财政总局试办章程》,第6页。又可参见两江总督端方光绪三十三年一月之奏,内称“升任兵部左侍郎铁良前岁奉命来宁,查察各局所款项,以开报不实,奏经部议,飭令删除”等,朱寿朋编:《光绪朝东华录》第5册,中华书局1958年版,第5629页。

署办理。后来闽督松寿又将关涉财政的善后局、厘税局、济用局等机构裁汰,设立福建全省财政局,将赈捐局、交代局也附设于财政局内,该局分设四个“所”,即税课所、筹捐所、度支所和报销所,各有任职,各负其责,成为全省的财政总汇。^①类似的改革情形,在热河也曾出现。热河都统锡良为筹措款项,设立求治局,主要经理垦矿、课厘等与财政有关的事项,设有垦务、矿务、税务、捐务、文案、收支等六科,分科办事。“从此以后,都统衙门始有财政可言。该局出入款目较多,事务较繁,亦遂隐为热河财政总汇之区。”^②除此之外,察哈尔的财政机构改制则比较简单。1907年8月,该区将经理七种牲捐的筹饷总局裁撤,设立察哈尔财政总局,专门经办除俸饷、租息之外的一切新政收支款项。^③由此可知,察哈尔虽然设立了财政总局一类的“综合性”机构,但尚未实行后来的分科办事制度,与今人所熟悉的科层制形态、专业化分工相比,可谓相距甚远。

光绪后期,另一种类型的行省财政机构改革,大致是整合原机构,增加新机构,但未创设“财政总局”一类的总汇性机构。新设机构普遍着眼于税政整顿,加大对各类货物厘捐、消费税捐的整顿。四川等省的经征总局、吉林的税务处、江西的田赋税契支应总局等,均属这一类新设机构。这些机构在全省境内一概实行垂直管理,上有总汇,下有分支,遍布各府厅州县,最大限度地开拓新的财源或整顿旧有税课。

四川经征总局是赵尔巽督川时为整顿川省杂税杂捐而设立的新机构。^④经征总局设于成都,各县设立分局。总局内分为四课,分别负责征收契税、肉厘、酒税和油税油捐。总局由藩司主持,各县分局则专门派员督理,取消了过去州县官员经办此类税捐的权限。这一建制,呈现出垂直管理特色,相对于原来的分散机构,勿宁说是在省内推行一种财政集权。唯该局与盐道、藩司、关道等传统机构并立而存,别为系统。

吉林的情况类似于川、桂两省。在设立行省之前,吉林的税务行政非常混乱,税政机构名目繁多,省内的饷捐局、山海税局、烟酒木税局、参药税局、参税局、木植公司等,互不统属,“其管理则有归将军衙门者,有归副都统衙门者,有归吉林道及地方官者”^⑤。设立行省后,该省将原来的户司、吉林道改为度支使司。^⑥此后,所有与税捐征收有关的机构均归并到度支司中,但仍有局所繁杂,虚糜款项的情形。1908年10月,吉抚陈昭常决心设立全省统一的税政机构——吉林省税务处,将旧有税捐各局、公司以及粮饷处等全部裁撤,统由税务处经管。该处分设稽征所、支应所、庶务所、核销所等,负责全省税务事宜。这意味着该省税厘经办机构初步实现了由分到统的整合目标。江西省则是另外一种情形。该省1904年前后,在全国各省中率先举办统捐,裁撤厘卡,成立了全省统捐总局。这一做法还得到了户部褒扬,并向各省推广。^⑦1908年前后,该省的财政机构又有新的变动。首先是将该省原有的清赋所改为清理田赋税契总局,又将派办处(发放薪饷机构)归并于这一

① 《闽浙总督奏为遵旨统一财政谨将筹办情形奏报折》(宣统二年八月二十七日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政 860/8079;《署闽浙总督李奏改设财政局折》,《四川官报》第13册,光绪三十年五月上旬,第4—5页。

② 《热河都统廷杰奏遵设清理财政局折》,《政治官报》第483号,宣统元年二月十四日,第9—10页。

③ 《察哈尔都统诚勋奏设财政总局片》,《政治官报》第34号,光绪三十三年十月二十三日,第8—9页。

④ 关于四川省经征总局的运作,参见何汉威《清季中央与各省财政关系的反思》,第640—643页。

⑤ 《东三省总督徐世昌署吉林巡抚陈昭常奏办理统一税捐渐著成效饬部立案折》,《政治官报》第522号,宣统元年闰二月二十三日,第13—18页。

⑥ 《东三省总督徐世昌吉林巡抚朱家宝奏吉省交代例限拟请分别新旧变通办理折》,《政治官报》第238号,光绪三十三年五月二十八日,第11—12页。

⑦ 《江西统捐章程》,清末刻印本,无页码。该书前面附有户部推广该省统捐做法的奏折。

总局内,最终形成一个兼管部分财政事宜的新设机构——田赋税契支应总局。^①

上述诸省,在1909年春天之前,程度不同地对本省财政局所进行了整合,形成了统辖直省部分财政事务的机构。唯此类机构繁简有别,范围相差甚大;更重要的是行省机构整合的原由有较大差异。行政主导者个人之思想与施政风格、户部对某些省份个别施压、筹款形势需要等,均对机构整合产生影响。与1910年前后形成的省财政机关相比,前期改制的结果,既参差不齐,机构组织也不完整。以后来者眼光看,它们甚至仅仅相当于宣统后期省级财政机构的雏形;又因其并非大规模改制,只是将某些旧机构整体移入新机构,裁改旧制因而也就没有出现后来对抗剧烈的“机构改制风潮”。

三、裁局改制的决策与实施

裁局改制决策的背景是外省多项改革事业已经开始,并且获得较大进展。财政改革实际上也已经开始,诸如清理各省财政、建立预算制度等。外省财政机构改革属于财政改革的要项,关系到地方财政改革的顺利进行。这项改革的前提首先是裁并既有的各类财政性局所,然后建立统一的直省财政总汇机构,从而形成从中央到地方垂直管理的制度架构。

预备立宪谕旨发布之前,清廷裁撤局所的意图主要是出于节省开支,杜绝糜费,很少从统一财政角度看待此事。即使1907年拟定外省官制改革方案时,对于裁撤局所,宪政编查馆也仅仅主张“听督抚量为裁并”,没有刻意强调局所林立对扰乱财政秩序的危险。^②同年颁布的外省官制通则,仅笼统地规定各省对本省局所“酌量裁并”^③。清廷下决心理顺财政秩序是在财政紧张到一定程度之后,确切地说是在1909年。各省铜元停铸,余利尽失;禁止鸦片,财源逐步被斩断;新政事业快速拓展,各项新政需款膨胀,财政透支难以承受。在这一背景下,整顿局所,统一财政的呼声才逐步出现。

京畿道监察御史赵炳麟是较早关注统一财权的重要人物。1908年春,赵氏抨击国内财政散漫的现状称,“我朝财政之散,实由于财权之纷。各部经费各部自筹,各省经费各省自筹,度支部臣罔知其数。至于州县进款、出款,本省督抚亦难详稽。无异数千小国,各自为计。”他对度支部企图通过核查外省报销,严防外销款项膨胀,甚至令外省将外销之款和盘托出的思想十分不解。^④他所提出的改革主张,其中包括设立专门的省级财务行政机关,设立掌管一省财政的度支使,在州县设立主计官等。赵氏称,这些主张应立即实施,“万事振兴,未雨绸缪,莫此为亟”^⑤。

折上,上谕敕令会议政务处核议。会议政务处却仅仅赞同度支部已经推行的清查各省外销款项的做法,而对赵氏改布政使为度支使等意见表示反对,“应俟将京外政治办有头绪,再行发端,一律实行,新订官制,以示大同,暂可无庸置议”^⑥。其实,度支部清查各省外销款项,核定支出的决策并未得到各省的积极响应,这项工作进展缓慢,“时已数月,外省既未闻具覆,京内亦难望实行,在该部院衙门及各省督抚自别有窒碍实情,然以各善其事之心,行专己自封之术,不屑俯就绳尺……

① 《护理江西巡抚沈瑜庆奏裁并局所折》,《政治官报》第240号,光绪三十四年五月三十日,第6页。

② 《编制局对于议改外省官制之办法》,1907年2月5日《申报》,第2版。

③ 故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》上册,中华书局1979年版,第508页。

④ 《掌京畿道监察御史赵炳麟奏请统一财权整理国政折》,《政治官报》第233号,光绪三十四年五月二十三日,第5—7页;赵炳麟:《请统一财权疏》,《赵柏岩集》上册,广西人民出版社2001年版,第464—465页。

⑤ 赵炳麟:《赵柏岩集》上册,第465页。

⑥ 《会议政务处奏议覆御史赵炳麟奏统一财权整理国政折》,《政治官报》第281号,光绪三十四年七月十二日,第5—6页。

此统一之所以难也。”^① 1908年11月,度支部虽然表明各省藩司由部考核的决心^②,但对各省独立于藩司之外的各类财政骈枝机构既未足够重视,也鲜有措置,仅仅关注发挥各省藩司在清理财政中的作用,寄希望于藩司综核本省财政。^③

度支部做出强化藩司财政实权的决断是在四个月之后。其重要契机,就是护理云贵总督沈秉堃致度支部的电奏。沈秉堃曾任地方官员数年,深谙地方财政类机构纷乱、藩司难以过问的实情。其奏折称:“各省财政往往特设局所,另委专员,藩司虽居会核之名,并无察销之实;至运关盐粮各司道,各有专司财权,尤非藩司所能过问。”^④ 受沈折的启发,度支部对各省藩司虚设现象开始关注。根据沈秉堃提供的情况,度支部向清廷剖析了冗局纷扰与藩司财权虚置之害:

自咸丰军兴以后筹捐筹饷,事属创行,于是厘金、军需、善后、支应、报销等类,皆另行设局,派员管理;迨举办新政,名目益繁。始但取便于一时,积久遂成为故事。虽或兼派藩司综理,而署衙画诺,徒拥虚名。责任既分,事权益紊。且多一局所即多一靡费,于事体则为骈拇,于财用则为漏卮。近数十年来各省财政之纷扰,大都由此。^⑤

这一段话,既表明该部已经看到行省骈枝机构紊乱财政之弊端,也发现藩司“徒拥虚名”之尴尬。度支部担心的是,虽然该部责令在各省设立清理财政局,但这一机构并无直接行政权限,一省之内缺少监管全省财政的统一机构。藩司名义上掌管财政,但却碍难插手善后局、牙厘局、经征局、筹饷局、支应局、粮捐局等五花八门的财政性机构。这些机构由督抚直接派员监管,且不向藩司负责。为推行财政集权,度支部提出:除了粮、盐、关三类财政机构照常运作^⑥,并向藩司汇报财政收支外,其余一切关涉财政的局所机构一律裁撤,全省财政统由藩司或度支使掌管。

度支部这道奏章递上,清廷未再令会议政务处研究讨论,便立即降旨,决定一年之内将各省与财政有关的局所一概裁撤,财政事宜统归藩司或度支使经管,对度支部的主张予以支持:

各省财政头绪纷繁,自非统一事权不足以资整理。嗣后各省出纳款目,除盐、粮、关各司道经管各项,按月造册送藩司或度支使查核外,其余关涉财政一切局所,著该督抚体察情形,予限一年,次第裁撤,统归藩司或度支使经管。所有款项由司库存储,分别支领。即由各督抚飭该藩司等,将全省财政通盘筹画,认真整顿;仍著度支部随时考核,分别劝惩,以副综核名实之至意。^⑦

^① 《绍英、载泽、陈邦瑞奏为清理财政宜先明定办法并将现在危难情形据实沥陈折》(光绪三十四年十一月二十八日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政331。

^② 《度支部奏为清理财政宜先明定办法并将现在为难情形据实沥陈折》,《度支部清理财政处档案》上册,清末铅印本,第21页。

^③ 江苏苏属清理财政局编订:《清理财政奏牍章程条款规则汇编》上,清末铅印本,第4页。

^④ 《度支部抄奏各省财政统归藩司以专责成奉旨折》(宣统元年四月初十日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政456/3567。

^⑤ 《度支部奏各省财政统归藩司综核折》,《政治官报》第565号,宣统元年四月初八日,第12—13页。

^⑥ 这次财政机构改制,之所以将粮道、盐道、关道衙门排除在裁并范围之外,合乎常理的推测是,在度支部看来,这些机构属于经制之内的“合法”架构,原本不需要裁并。这意味着裁局改制的构想并不彻底。

^⑦ 《度支部抄奏各省财政统归藩司以专责成奉旨折》(宣统元年四月初十日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政456/3567。

清廷决定统一财权,裁撤局所后,各省督抚并未提出异议,至少在表面上还十分赞同清廷适时统一财政的决策。多数督抚在奏报中均表达了支持裁局改制的态度。例如,河南巡抚吴重熹在奏章开端即明确表态:“行政以理财为大纲,而布政司衙门实总管财政之关键,非设立专所,组成财政统一之机关不足收挈领提纲之效。”^①这一态度在各省奏章中颇具代表性。

裁局改制谕旨的要求非常明确,各省必须在1909年4月至1910年4月间将一切与财政有关的局所裁撤完毕,财政收支权限集于藩司。度支部也公开施加压力,责令各省在宣统二年三月之前,必须裁撤所有的财政局所,恪遵宣统元年四月的裁局谕旨。^②

统计各省奏报的结果可以发现,多数省份按照谕旨要求,对本省藩司难以掌控的财政机构实施归并或裁撤,将有关业务纳入到藩署内,并成立了专门的省一级财政机关,初步完成了财政机构的整合目标。但在完成的时间方面,各省相差较大,自宣统二年春季,一直持续到秋季,相差在半年以上。这种情形估计与当时各省正在大规模调查本省财政实况,编制财政册籍,忙于结清奏销旧案以及试办预算等有直接关系。正如浙省藩司颜钟骥所称,接到整顿局所归并藩司的谕旨后,该省“正值清理财政,办理各种报告兼旧案报销,须资原办熟手之员,未便遽行改革。现查该局旧案报销依次清理,现行各案报告并试办预算册表亦均造送,遂于本年四月十五日将该局裁撤,归并藩司经管。”^③个别省份遭遇突发事件,也影响了改制进程,例如湖南省城长沙发生抢米风潮,湘抚只得奏请宽限三个月办理。^④当然,考录专门职员,清退书吏,归并藩司科房,也是一个颇为棘手的问题,恰恰在这些问题上,改制遇到了种种阻力,远非一纸奏章那样容易。

由督抚奏报可以看出,各省的财政机构整合,从名称确定,到分科设置,均表现出相当程度的差异。兹将主要省份(东三省除外)1910年创设新财政机构的概况,列简表如下,以窥当日改制实态。

名称及开办时间	分科(股)设置	裁撤或归并局所	资料来源
直隶财政总汇处 (二月)	海防粮饷股、淮军粮饷股、练军粮饷股、筹款股	海防支应局、淮军银钱所、练饷局、筹款局、印花税局	《直隶总督陈夔龙奏裁并局所并设财政总汇处折》,《政治官报》第865号,宣统二年二月十九日,第5—7页;刘锦藻:《清朝续文献通考》卷133,商务印书馆1936年版,第8925页;《直隶统一财政办法》,1910年3月31日《申报》,第1张后幅第3版
山东财政公所 (四月)	总核科、田赋科、推算科、俸饷科、庶务科	厘饷局、河防局、筹款局、善后局、筹赈局	《山东巡抚孙宝琦奏裁并各局悉归藩司筹设财政公所分科治事折》,《政治官报》第959号,宣统二年五月二十五日,第7—8页;刘锦藻:《清朝续文献通考》,第8924页
山西财政公所 (八月)	吏治科、制用科、厘税科	财政局	《山西巡抚奏丁宝铨为藩司署内设立财政公所分科治事折》(宣统二年八月二十四日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政859/7756
陕西藩署政务公所 (二月)	总务科、吏治科、田赋科、军需科、厘税科、粮务科	财政局	《度支部议覆陕西财政统归藩司所需经费请援照财政局成案作正开支折》(宣统二年二月十六日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政5874;刘锦藻:《清朝续文献通考》认定,该省新式财政机构成立于宣统元年,似误

① 《开缺河南巡抚吴重熹奏藩署设立财政公所折》,《政治官报》第943号,宣统二年五月初九日,第6—7页。

② 《部飭实行裁并财政局所》,1910年3月9日《大公报》,第4版。

③ 《浙江巡抚增韞奏裁撤厘饷收支等局归并藩司接管折》,《政治官报》第958号,宣统二年五月二十四日,第11—12页。

④ 《筹设财政公所分科办事详文》,《湘藩案牍钞存》第1册,清末铅印本,第1—2页。

名称及开办时间	分科(股)设置	裁撤或归并局所	资料来源
河南财政公所 (五月)	设三科,科内分课(分科资料缺)	粮道、盐道、厘税局、筹款所、专款所、比较所、交代局	《开缺河南巡抚吴重憇奏藩署设立财政公所折》,《政治官报》第943号,宣统二年五月初九日,第6—7页;刘锦藻:《清朝续文献通考》,第8923页
江苏度支公所 (六月)	总务科、田赋科、管榷科、典用科、主计科	苏省厘局、淞沪厘局、善后局、房租局	《江苏巡抚程德全奏统一财政开办度支公所情形折》,《政治官报》第1006号,宣统二年七月十三日,第8—9页;《抚署实行分科治事之规划》,1910年6月11日《申报》,第1张后幅第3版
江苏宁属江南财政公所 (七月)	总务科、验收科、核放科	财政局、厘捐局、烟酒捐处	《两江总督张人骏奏设立江南财政公所办理情形折》,《政治官报》第1035号,宣统二年八月十二日,第5—6页;《江南财政公所规章》,南洋印刷官厂清末铅印单行本,第1—4页
安徽财政公所 (三月)	分科办事(分科资料缺)	牙厘局、防军支应局、筹议公所、财政统计处、印花税处、裕皖官钱局、振抚局、报销局、土膏牌照捐局、烟酒税局、皖北防军支发局、芜湖米厘局	《安徽巡抚朱家宝奏设立财政公所拟筹统一办法折》,《政治官报》第954号,宣统二年五月二十日,第7—8页
浙江藩司衙门 (四月)	总务科、厘税科、田赋科、审计科、俸饷科、销算科	厘捐局、收支局	《藩署办公之新气象》,1911年2月4日《申报》,第1张后幅第3版;《浙江巡抚增温奏裁撤厘饷收支等局归并藩司接管折》,《政治官报》第958号,宣统二年五月二十四日,第11—12页。注:主计科系该省初设时的称呼,随后改称审计科
福建度支公所 (八月)	总务科、田赋科、粮储科、厘捐科、官廉科、军需科、制用科、	财政局、赈捐局、交代局	《闽省度支公所奏报成立》,1910年9月25日《申报》,第1张第4版;《闽浙总督奏为遵旨统一财政谨将筹办情形奏报折》(宣统二年八月二十七日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政860/8079
江西布政公所 (十月)	总务科、铨叙科、田赋科、税务科、制用科、会计科	税务局、田赋税契支应局、赈捐局	《江西巡抚冯汝骥奏归并财政局所设立公所分科治事折》,《政治官报》第1113号,宣统二年十一月初一日,第13页;《赣藩预备分科办事之布置》,1910年7月2日《申报》,第1张后幅第3版
湖北度支公所 (四月)	田赋科、税捐科、俸饷科、会计科、机要科、行政科	统捐局、善后局	《鄂藩署新设度支公所》,1910年4月18日《申报》,第1张后幅第2版
湖南财政公所 (九月)	总务科、田赋科、管榷科、制用科、会计科、行政科	牙厘局、善后局、筹赈所、垦务所、官运所、报销所	《湖南巡抚杨文鼎奏统一财政设立公所开办情形折》,《政治官报》第1053号,宣统二年九月初一日,第7—8页;《筹设财政公所分科办事详文》,《湘藩案牍钞存》第1册,清末铅印本,第1—15页
贵州藩署政务公所 (五月)	总务科、行政科、主计科、赋税科、制用科	厘金局、善后局	《贵州巡抚庞鸿书奏藩署遵设公所分科办事并归并善后厘金两局折》,《政治官报》第974号,宣统二年六月初十日,第11—12页
云南财政公所 (二月)	分科办事(分科资料缺)	善后局、厘金局、报销局	云南清理财政局编订:《云南全省财政沿革利弊说明书》第6册,第五类财政费,清末铅印本,第3页
四川财政公所 (四月)	总务科、粮赋科、税务科、厘捐科、典用科、协解科	经征总局、筹饷报销局、厘金总局、津捐局、展办赈捐局	《四川总督赵尔巽奏统一财政办理情形折》,《政治官报》第946号,宣统二年五月十二日,第12—13页;《督宪批布政使司详遵饬统一财政拟定办事章程详请奏咨文》,《四川官报》宣统二年第8册,宣统二年四月,第4—5页

名称及开办时间	分科(股)设置	裁撤或归并局所	资料来源
广东财政公所 (三月)	总务科、赋税科、会计科、编制科、饷需科	厘金局、清佃局、税契局、善后局	《广东财政说明书》卷 13,“岁出门·财政费”,清末铅印本,第 5 页
广西财政公所 (一月)	总务科、主计科、库藏科、编核科、理财科	派办政事处、统税总局、经征总局	《抚部院具奏遵旨任布政司署设立财政公所筹办归并财政事宜折》,《广西官报》第 53 期,宣统二年正月二十五日,第 254—256 页
新疆藩司 (二月)	总务科、统计科、吏科、财赋科、俸糈科、军需科、交通科、礼学科、法科、实业科	房科、粮台、新饷所、统计处、商务局、官钱总局	《新疆巡抚联魁奏筹办统一财政裁并局所于藩司署内分科治事折》,《政治官报》第 963 号,宣统二年五月二十九日,第 5—7 页

说明:(1)东北设行省之初,在藩司之外,又设立度支司,经制机构与新式机构并存,且新的财政机构规模庞大,冗员问题尤为突出。新政期间,三省侧重裁撤冗员,在财政机构方面,很少像内地省份那样大规模地裁局改制,但也不乏像黑龙江省那样将度支司合并到民政司的情形。(2)由于缺少甘肃省的直接文献,难以对其裁局改制的基本情况予以说明。笔者判断,该省的改制较为迟缓,大大落后于一般省份。这与该省清理财政过程中,度支部派遣的监理官与藩司毛庆番发生激烈冲突关系密切。(3)浙江度支公所内原设主计科,后来改为审计科[《浙江巡抚咨奏藩署主计科改为审计科片》(宣统二年九月初二日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政 7999];湖南藩司未将吏科划入度支公所的原因是,善后局的办公房屋不敷使用(《书吏分别撤留之计划》,1910 年 10 月 5 日《申报》,第 1 张后幅第 3 版);该省分科以及科内分股的业务职责后来有所变动,例如,将文员廉俸业务划归地丁股管理,仓谷业务则划归制用科掌管(《湘藩案旗钞存》第 1 册,第 15 页)。(4)宣统二年秋天之后,由于平衡预算的需要,部分省份对本省财政机构又有所压缩和调整。例如,江西度支公所原来分为六科,职员规模庞大。为了核减经费,该省藩司只得将公所内的铨叙科和会计科裁掉,其业务分别归并到总务科和制用科办理(《藩司裁科节费之计划》,1911 年 8 月 21 日《申报》,第 1 张后幅第 3 版);浙江省度支公所也由于本所预算经费被度支部核减较多,不得不将原有的俸饷科、销算科裁撤,有关业务分别归并到总务科和审计科办理(《藩署办公之新气象》,1911 年 2 月 4 日《申报》,第 1 张后幅第 3 版等);安徽省为了节省经费,也归并了青捐局、支应局等财政性机构(《皖省局所实行裁并先声》,1910 年 8 月 1 日《申报》,第 1 张后幅第 2 版),等等。

上述行省当局实施的裁局改制行动,将一系列“小辫子”梳妆成“大辫子”,改制后的行省财政机构,总体上能够体现“财政总汇”的行政特色,并且实行了分科办事或分股办事。但仔细审核后,可以发现,由督抚导演的这场改革,实带有“藏头露尾”之弊端,设置科室、职员考录选用等方面,仓促之间仍显露出“新旧杂糅”、“改头换面”的情形。这些新旧兼具的情形主要表现在如下几个方面:

首先是新式财政机构在名称上甚不统一,制度调整上显得凌乱和随意。上表所列的新式机构,从名称上看,有 10 个省份称作“财政公所”,其余则称作“度支公所”、“藩署政务公所”、“藩司衙门”、“布政公所”或“财政总汇处”等。名称不统一,职能也就各有侧重,分科分股也难得一致。即便是命名为“财政公所”或“度支公所”的省份,其机构内部或有包含非财政业务的情形,在新机构中旧式职能依然存在。

其次是改头换面,缺少科学统一的机构改制安排。疆臣在处理裁局改制的过程中,简单地将被裁局所的职能、人员整体移入新设机构中,转换为相应的“科”或“股”,这种不加规划、“整体搬迁”的做法较为普遍;在人员安排上,某些省份则将裁撤后的局所官员重新安置到新的财政机构中,改“总办”为“坐办”。有论者称之为督抚推行“藏头露尾之计”,“改某局总办为某股坐办,而以藩司领衔”,“在大吏意中,以为如此办法,于向日之习惯与现时之改革不触不背,一举而两得,而统一财权之方法亦确有成效矣。吾人就表面观之,亦窃谓其将渐归统一财政,庶有清理之望;及探其内容而一为研究,始知其裁并云云,犹是藏头露尾之计,而于统一财权之经画,殆失之弥缝焉。”^① 讽刺裁局改

^① 《论裁并财政局所》,1910 年 3 月 16 日《大公报》,第 2—3 版。

制中改头换面的弊端。

再次,分科治事原则在实际上流于形式,既未在整体上全面落实,又未实行统一规划。

分科办事是由传统衙署转变为近代行政官厅的重要标志。咸、同以前,藩署内历来以房科为主导架构,刑名钱谷订有科规,幕友书吏各有其责,“衙门必有六房书吏,刑名掌在刑书,钱谷掌在户书”^①,严密的分科意识相对淡漠。然而,太平天国后洋务新政开始,财政结构大变,旧有房科越来越难以适应时势的变化。分科办事、按股治事成为行省官衙处理政事的一个自然选择。财政机构改制伊始,宪政编查馆和度支部也拟定了各类衙门分科办事的规矩,并饬令各省实施,定期上报落实的情况。^②

各省在机构改制中依样葫芦地落实了这一规则,但却没有做到规范、统一,也未在各类官厅中普遍落实。中央部门并未就分科治事提出详细的规范,官制通则在行政分科方面的规定相当模糊^③,改制分科过程中可以施展的空间较大,各省也就延续了自行其是的旧习。尽管部分省份曾互通声息,研究分科治事的具体做法,然亦无济于事。浙江藩司曾致函奉天、吉林、山东三省,探听该省分科治事的做法,得到的答复却各不相同。山东甚至仅在统计和财政两个部门实行分科治事;奉天等省也仅仅是在省城机构中实行分科,省外府厅州县则没有推行。^④ 各省府厅州县衙署分科治事更不均衡。^⑤ 督抚与藩司在分科看法上不无矛盾,四川藩司关于分科设置和科内职掌厘定的请示受到川督的批评并责令修改,就是一个显例。^⑥ 既无统一的分科规范,各省在分科过程中又自为风气,且不时出现内部分争,导致上述表格中分科设置五花八门。

更重要的是新式机构尽管实行分科办事,但分科设置缺少专门性,在科室设置、职员使用等方面,遗留了不少旧制度的痕迹。湖南、陕西、河南、新疆等省尤为明显。兹略举数例:湖南省将民政、典礼、民事纠纷、吏治、户籍等财政以外的事项归入该公所办理^⑦,导致它已不纯粹是一个财务行政机构,而更接近于传统的藩司衙门。陕西“藩署政务公所”将吏治等不属于财政性质的藩司职能也划入其中,故有“吏治科”设置。^⑧ 晋抚丁宝铨也将吏治科划入晋省财政公所内。^⑨ 开缺河南巡抚吴重熹在公所用人方面沿用旧制,“开办伊始,须有熟谙财政之人,拟仍酌聘幕友,在所分任其事,得以互相讨论,以免诘错之虞”^⑩。新疆财政改制中,分科治事的方式更为特别,吏科、法科、礼学、交通、

① 汪辉祖:《佐治药言一卷》,慎间堂同治十年刻本,第5页。

② 《电催各省实行分科治事新章》,1910年8月16日《申报》,第1张第4版。

③ 《外官改制通则》仅仅提出:“各省布政司所属经历、理问、都事、照磨、库大使、仓大使等官,应仿照提学司属员分科治事,章程由吏部会同民政、度支部另订执掌,酌量设置。”参见故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》上册,第507页。度支部、民政部及吏部等制定的布政司分科治事的详细章程,至今尚未发现,当日督抚的各种奏报,也未提到这一指导性文件。

④ 《电商藩司分科治事规则》,《北洋官报》第2299册,宣统元年十一月十八日,第10—11页;《电商藩司分科治事规则》,1909年12月17日《申报》,第1张后幅第3版。

⑤ 各省大部分府厅州县尚未实行分科治事举措,直隶怀仁县属于较为先进者。参见高瞻阳《怀仁县裁改旧政各项事宜》,宣统元年铅印本,第7—8页。

⑥ 《督宪批布政使司详遵仿统一财政拟定办事章程详请奏咨文》,《四川官报》第8册,宣统二年四月上旬,第4—5页。

⑦ 《筹设财政公所分科办事详文》,《湘藩案牍钞存》第1册,第5—6页。

⑧ 《度支部议覆陕西财政统归藩司所需经费请援照财政部成案作正开支折》(宣统二年二月十六日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政5874。

⑨ 《山西巡抚丁宝铨奏为藩司署内设立财政公所分科治事折》(宣统二年八月二十四日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政859/7756。

⑩ 《开缺河南巡抚吴重熹奏藩署设立财政公所折》,《政治官报》第943号,宣统二年五月初九日,第6页。

实业等与财政关系不大的职能,也含混分设于改制后的藩署内。^①这样的建制,距离专门财政机构建设的目标还相差甚远。有人讥讽当日改制使旧有的机构面目全非,“世谓我国变政,不新不旧,不中不西,不人不鬼,势必至断送国脉而后已”^②。此言虽涉夸诞,但亦揭示出变革改制过程中新旧杂糅、机构混杂的实态。

外省财政机构改制过程中,之所以出现新旧杂糅的乱象,除了传统观念制约和各省自为风气的因素外,财政官制改革滞后,度支部指导不力,机构改制引发的裁撤书吏风潮等,也是造成改制过程中新旧并存的重要因素。

官制改革滞后是财政机构改革不统一的首因。财政专官度支使的设立曾是度支部热心推广的改革目标,原因在于布政使职责较多,不能专注于一省财政的整顿。正如派驻外省的财政监理官反映说,“布政使职司综核,而民政、吏治萃于一身。自归并财政局所以来,益复日不暇给。循例画诺,则于心不安;专意理财,则于势不可。若不设法变通,必有受其弊者”,建议财政官制应提前进行改革。^③但是在清廷1907年制定的外省官制通则中,布政使的职责仍是综治户口、财政兼吏治^④,并无设置专门财政职官的改革计划,财政官制改革明显滞后。这种局面不能不影响到各省裁局改制的实效,新设机构的名称、分科范围、职能划定等,自然会受到官制改革滞后的影响。

度支部对各省财政改制指导不力,导致改制过程中步调不一。在财政紧缩的背景下,度支部衡量各省改制的主要标准,就是新设机构比原来藩署的经费开支必须减少。根据这一标准,部分省份新设机构超出原来的开支规模,遭到度支部的驳议。例如,该部对陕西省改制缺陷提出批评:“惟裁并局所,总以统一事权,删减糜费为第一要义。如但改立名目,而其所支款项并无节省,恐于整顿办法仍无实际……(陕省)直以旧日局用移作藩署新支,而于该局裁并之先,各项冗费如何删汰,原奏均未叙及!”^⑤检讨各省奏报和度支部的审核意见,罕见度支部对各省新财政机构职能、名称、分科设置、官员配置等方面提出驳议,倒是经费开销非常关注。正因为缺少中央部门的严格指导和监督,督抚改头换面的弊端才有可能出现。

改制过程中涌现出来的书吏风潮也是一个不可忽视的阻碍因素。各省遇到的阻力或不尽相同,但多数受到裁员风潮的牵制。湖北、直隶、浙江等省的书吏风潮即为例证。

署理湖北藩司在设立度支公所过程中,为实行分科办事,决定辞退藩署原有的十房书吏,组建新的职员队伍。但是,书吏一旦被裁撤,生计便难以维持。该藩司不得不决定通过考录办法,遴选一部分文理清顺、字迹清秀者为缮写生。^⑥少量优胜者侥幸获得了书记或缮写生的职位,那些用重金买来职位却难以通过考录的众多书吏,则面临失业危险。此辈不听劝解,接连向藩司示威。^⑦公所内本来还需要裁撤更多的人员,但最后只采取了减发三成薪金的办法。^⑧与鄂省同样处境的还

① 《新疆巡抚刘魁奏筹办统一财政裁并局所于藩司署内分科治事折》,《政治官报》第936号,宣统二年五月二十九日,第5—7页。

② 《奏为改订官制不得轻重重新徒事纷更无裨实际折》,李灼华:《移孝轩疏稿》(稿本),上海图书馆藏,第167—172页。

③ 广西清理财政局编订:《广西全省财政沿革利弊说明书》卷13,清末铅印本,第27页。

④ 《各省官制通则清单》第七条称:“除东三省外,各省均置三司如左:布政司、提学司、提法司”,第八条称:“各省布政司设布政使一员,受本管督抚节制,管理该省户口疆理财赋,考核该省地方官吏”。《清末预备立宪档案史料》上册,第507页。

⑤ 《度支部议覆陕西财政统归藩司所需经费请援照财政局成案作正开支折》(宣统二年二月十六日),中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政类5874。

⑥ 《鄂藩改书吏为缮写生》,1910年5月1日《申报》,第1张后幅第3版。

⑦ 《鄂藩改设度支公所之措置》,1910年5月11日《申报》,第1张后幅第3版。

⑧ 《鄂省财政局财政困难之一斑》,1911年4月19日《申报》,第1张后幅第3版。

有湖南、奉天、江苏等许多省份。^①浙江省厘饷局、收支局被撤销后,藩司惧怕书吏闹事,仅将原来的提调改为厘饷总文案,并留任原班人马。浙抚奏报时,含混地称之为分科治事的“过渡时期”、“权宜之计”。^②有人计算,直隶省需要裁撤2700人左右,直督杨士襄声称,司道、提调以上可以不动,以下官员则可以裁撤,最终仅裁撤10余人。^③这些裁员阻力在一定程度上影响了机构整合的效果,牵制了各省当局的制度变革。

四、改制之成效

新政时期度支部强化各省藩司权力,致力于创设行省财政机关,主要目的是通过统一财权,确立新的财政秩序,以便摆脱财政困境。裁局改制的结果,从积极方面来看,行省新式财政机构创设后,旧时的陋规、陋习等逐渐消失,随意延搁公文的现象也较少发生^④;分科治事之后,科长、科员等处理公文、拟定文件有了明确的职责要求和岗位限制^⑤;部分省份在冗员裁撤上不乏成效^⑥。近代行政官厅的科层制趋于形成,这恐怕是机构整合的主要成就。但在裁局改制的彻底性、加强藩司实权以及摆脱财政困境等方面,却有不小的局限,改制成效大打折扣。

首先,裁局改制的目标是否完全实现?这是清末财政机构整合中的重大问题。各省当局建立起新的财政机构后,尽管主要的财政局所被吸纳到新设的财政公所中,但仍有大量财政性局所被遗留在外,依然行使着一定的财政职责。报界舆论认为,改制之后的度支公所仍不能算是“一省财政之总汇”,“藩司为一省财政总汇之区,而自收自用者不知凡几矣,而承转支发之机关常一事一处矣。以司道并行之故,莫不直接于督抚,且有直接于京部者,且更有州县之征解直接于京部者,而犹称之曰全省财政之总机关,不亦诬乎?此外,不在藩司权限者,何止倍蓰!”^⑦资政院预算股股员长刘泽熙也对机构改制的缺陷揭露说:“以财政论,则善后局也,筹饷局也,支应局也,粮捐局也,故经费膨胀。”^⑧报界人士与资政院议员的分析,几乎不谋而合。实际上他们均已看出刚刚创建的省财政机关其实还不能掌管一省财政之全部业务,至少各省的盐道、粮道、关道等与财政直接相关的行政架构仍与藩司并存而立,关涉财政的其他机关仍未被全部裁撤,裁局改制行动并不彻底。

其次,扩大藩司财政权限的目标是否实现?各省督抚在有关奏报中,很少正面明确地肯定藩司财政实权已得到强化。实际上,在裁局改制问题上,中央意图与督抚意愿显系抵牾,度支部试图藉新设财政机构控制省财政,而督抚企图保有既有的地方财政利益。两者之外,名义上是财政公所总办的各省藩司基本上为督抚属官,自然不可能弃督抚而投部臣,地位陷入尴尬。一省之内,督抚与藩司的行

① 《湘省书吏裁撤后之情形》,1910年11月4日《申报》,第1张后幅第3版;《被裁练习员将起风潮》,宣统元年四月十五日《盛京时报》,第5版;《度支公所差委之为难》,1910年8月9日《申报》,第1张后幅第3版。

② 《又奏裁撤厘饷收支等局归并藩司接管折》,1910年7月7日《申报》,第2张后幅第2版。

③ 《直隶冗员之难裁》,宣统元年正月二十三日《盛京时报》,第3版。

④ 《首府分科治事之敷衍》,1911年3月8日《申报》,第1张后幅第3版。

⑤ 例如《福建全省度支公所简章》即详细规定了科长、科员等职守范围,各科专管事项,以及公文承发转收等重要程序。参见《闽浙总督奏为遵旨统一财政谨将筹办情形奏报折》(中国第一历史档案馆藏,会议政务处档案,财政860/8079)。其他各省奏报也包含了类似的内容。

⑥ 《江西巡抚冯汝骏奏裁撤藩司属官暨同城佐贰佐杂教习各缺折》,《内阁官报》(49),宣统三年七月,台北,文海出版社1965年影印本,第489页。

⑦ 《论清理财政先分权限》,1910年9月10日《申报》,第1张第2—3版。

⑧ 《资政院预算股股员长刘君泽熙审查预算演词》,《中国预算要略》,京师门框胡同裕源石印局宣统二年冬石印本,第5—6页。

政配合关系是否融洽,抚、藩之间私人合作的质量等因素,或可能直接影响改制效果。藩司财政实权加强的程度,各省不太均衡,难以笼统论定。从广东、湖北、江西等省的情况来看,实际效果并没有原来预设的理想。宣统二年九月二十日广东省谘议局会议上,督抚所指派的监督对藩司权力大小评价说:“盖财政虽曰主司在藩台,实则不过造出入册表,无通盘移拨之实权,谓之无统一机关亦无不可。”^①督抚属员这段颇含暧昧意味的言论折射出改制之后广东藩司的地位,该省藩司全非想象中的一省财权的掌控者。湖北藩司的尴尬处境从宣统三年春督抚致其札文可以体现出来:

自本月奉文后,三日起,除丁漕□课例□存储司库,现款仍由藩司收纳外,其余各项正杂捐款,均由缴款员司持赴官钱局上兑,掣取该局印收,送交度支公所会计科收执。如度支公所需用之时,即向官钱局拨付,以资流通而便财用。^②

当时,鄂省藩司为暂时署理,他接到札文后认为,督宪如此办理,藩司掌握财政就只能是虚名,在行政上极为不便。但考虑到自己只是暂时署理,不便计较,只得遵办。在编制预算的关键时期,江西藩司鉴于财政困难已经达到极点,便在藩署内设立了财政会议厅,定期邀请巡抚和司道等研究财政事宜,而该省巡抚却觉得这是藩司的事情,自己不便参加,于是每届会议时,便请假不参加。抚、藩关系隔膜如此。^③这一事件似乎也反映出藩司在督抚大员心目中的地位。早在十年之前,人们往往将藩司看作循例画诺的督抚属员,“藩司主于用人理财,无一非督抚之事,今藩司亦无不禀承督抚”^④。这恐怕是当时舆论对藩司权力、地位的一般性看法。事过十年,裁局改制基本结束,广东、湖北、江西等省仍发生这样的事情,与十年之前相比,实际的变化似乎没有想象的那样大。

再次,财政机构改制是否缓解了国家财政的困境?各省清理财政完成后,可以发现各部各省大都在财政亏空的基础上运行,“二年试办预算,首由各省汇报,度支部从而核减之,资政院又从而修正之。其政府所定之数,岁入为二万九千六百九十六万余两,岁出三万八千一百三十五万余两,不敷约八千余万两。”^⑤各省新式财政机构尽管已经建立起来,但仅限于一般册籍的统计整理,预算数字的调整等,对于本省财源,则无暇整顿,增收计划基本没有落实。宣统末年,当大规模金融风潮爆发甚至政局不稳时,各省督抚纷告财政危机,函电交驰^⑥,实际上预示着各省新式财政机构已无力挽救危局。后来者在研究宣统年间的财政危局时慨叹,“军事滔滔,由发内帑而至于变卖瓷器,真不难想象国家财政是到了个什么地步,不必革命军以武力克服满清,财政的走上绝路已是自倾覆而有余了”^⑦。清廷对财政改制本来寄予厚望,实则难以如愿。

财政机构变动是清末新政时期制度变动的要项,从改制效果看,一省“财政总汇”的制度架构已初步形成,藩司掌管全省财政实权的目标也有所进展。但机构改革的每一项目标均显示出新旧交融的特征:裁撤局所未能彻底,分科办事仅具雏形,新制度容纳了旧人物,恶劣的财政环境也制约了

① 《粤谘议局讨论预算案纪要》,1910年10月31日《申报》,第1张后幅第2版。

② 《藩司统一财政大权之虚名》,1911年3月14日《申报》,第1张后幅第3版。

③ 《杂记·抚帅与财政》,1910年6月3日《申报》,第1张后幅第4版。

④ 佚名:《连青轩类稿六·自强刍议》,清末铅印本,无页码。

⑤ 胡钧:《中国财政史讲义》,商务印书馆1920年版,第338页。

⑥ 中国第一历史档案馆编:《清代军机处电报档汇编》第24册,中国人民大学出版社2004年版,第282、286、308、351、366—367、383、457、463页。

⑦ 沈荃:《辛亥革命前夕我国之陆军及其军费》,《社会科学》第2卷第2期,1937年1月,第405页。

新式机构的运作。改革期间,众多贤哲提出较为彻底的财政改良措施,备受时人褒评^①,却难以实现。供职于黑龙江清理财政局的一位官员,在实地考察日本财政制度后,对国内清理财政的能力、信心与力度颇有看法,对财政改制的局限尤有批评,可谓窥破症结:

我国财政有例案而无系统,欲期整理,惟有斩尽乱丝之一法。旧从事于清理财政局,尝献此议,并代拟办法,上诸度部。虽蒙嘉许,卒不能实行者,盖恋恋不舍为其第一原因;牵连累碍为其第二原因。余所谓放下屠刀,立地成佛。成佛不难,难在放刀者也。^②

财政改制被这一官员喻为修养佛性。究其实,屠刀不愿放下,佛性也就难以养成。单就外省财政机构改制来说,清政府无论在“能力”还是“努力”层面,其实还有相当多的束缚存在。^③“能力”方面,清末整个统治集团在处理改革缓急、动员行政资源、处置各种矛盾的驾驭能力上,不但不能涉渡险境,反而自乱有余;度支部作为财政机构改革的主管部门,在规划、监督各省改制的方面,也存在根本性欠缺。“努力”方面,度支部内受制于部院同僚的牵制,外受各省督抚的遥制,行省当局也无法摆脱既得利益的诱惑,拥权自重,捍卫大局不足,而自顾利益有余。各方因素互有影响,裁局改制行动也就难以顺顺当当地修成正果。

进入民国,尽管数年间由于政局动荡不安,存在中央财政与地方财政两分的趋势,但各省财政机构已经逐步摆脱局所林立的乱象,分别遵令设立财政厅,省级财政机构和运作制度已经建立起来。^④1914年6月大总统颁布《财政厅办事权限条例》,第一条即规定:各省“财政厅长奉大总统之任命,管理全省财政征收官吏及考核,兼管征收之县知事,综理赋税出纳,执行各种税法,催提各属款项,筹济中央要需,支配全省经费,办理预算决算及其他关于财政事务”^⑤。其财政权限已大于清末藩司,官厅业务更加专门化。民国初期多数制度创设并非另起炉灶,而是借鉴前清经验。宣统年间形成的分科治事新规、官员队伍,均对民国初年的改制产生了明显的影响。曾在前清担任财政专官的杨寿枬即称:“民国以来,居财政要职者,半为财政处旧僚也。”^⑥这一说法恰好从人脉角度道出清末与民初在财政领域存在着接续相连的关系。民初各省财政厅的设立和运作,实际上延续了清末外省财政机构整合的实践,前后存在着明显的承继关系。

[作者刘增合,暨南大学历史系教授。广州,510632]

(责任编辑:杨宏)

① 监察御史赵炳麟提出的改革主张以及直隶财政监督官刘世珩上书度支部改革财政制度的重要意见等,均被时人和后来者所看重。度支部也曾试图按照此类建议办理,然卒不能行。该部主张参见《度支部摘抄直隶正监督官改良收支条陈通行各省参照办理文(附抄)》,《度支部清理财政处档案》下册,第90—94页。

② 吴兴让:《划分财政管见》(《政学旬报》原稿),民国初年铅印单行本,第1页。

③ 本文认为,可更进一步从“能力”与“努力”这一分析角度探究制度变迁问题。具体讨论,可参考 Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha Ltd., 1976), pp. 145—146, 747—749; A. R. Prest, *Public Finance in Underdeveloped Countries* (London: Weidenfield and Nicolson, 1972), pp. 19—21。

④ 冯华德:《吾国国地财政划分之理论与实际》,《浙江财政月刊》第9卷第10期,1936年,第80—81页。

⑤ 《财政厅办事权限条例》,中国第二历史档案馆整理编辑:《政府公报》第31册,上海书店出版社,无出版时间,第47页。

⑥ 庄练:《中国近代史上的关键人物》下册,中华书局1988年版,第307页。