

财政管控拯救不了晚清颓运

暨南大学历史系 刘增合

晚清大变局之下，清廷实施财政管控的制度设计、运作方式、执行力度和矛盾化解措施等，远逊于清前期，在“能力”与“努力”两个层面均存在重大缺陷，最终导致管控财政行动的失败，其所提交的答卷显然不及格。

南唐后主李煜的《相见欢》吟咏着亡国的锥心痛楚：“无言独上西楼，月如钩，寂寞梧桐深院锁清秋。剪不断，理还乱，是离愁，别是一般滋味在心头。”这里的“剪不断，理还乱”的窘境，与晚清治理各省“隐匿财政”时君臣上下透露出来的无奈、寥落和不知所终的感觉有相似之处。翁同龢引述前人“拼得一身成药树，解支落节与人看”的诗句，称颂户部尚书阎敬铭为治理国家财政而罔顾病体，隐含的情感也与此相似。平心而论，在国运跌宕的晚清，财政管控的确是一个值得梳理和评鹭的重大问题。

财政管控是中央政府治理能力的重要体现，管控成效与各级官员贯彻中央方针的力度、调配制度运作的实际效能密切相关。同治朝以降，各省延续大规模战争时期形成的就地筹饷办法，奏销体制之外的财源规模较大，形成独立于中央财政之外的“隐匿财政”形态，善后局、粮饷局、军需局等大量关涉财政收支的机构纷纷建立，独立于藩司管控之外；庚子（1900）以后，基于新政所需和赔款催迫，外省纷纷形成典章规制之外各具特色的征税体系。当时外人发现，中国 21 个

行省俨然是21个“国”，处于半独立形态。主管皇室财政的总管内务府大臣屡屡违规借拨户部库银，更加剧了国家财政纷乱的程度。

晚清70余年间，政府的财政管控活动是一项持续行动，前后政策变化较大，其能力和观念亦有起伏和嬗递。因此，品评晚清财政管控行动，既要手持显微镜，走进历史田野，洞察历史变迁的复杂细节，又要高举望远镜，跨过不同历史时代，纵览世事嬗递之后的宏观巨变，将微观细察与宏观俯瞰有机结合起来。

同治中叶后，朝臣和疆吏都呼吁改革财政体制，但在改制理念和改革措施上存在重大差异，外省偏向于守护畛域利益，而枢臣则主张由中央掌控所有外销财源收支，双方意图并不一致，因此逐渐形成内外隔阂、上下博弈这一积重难返的局面。英国驻上海总领事哲美森（G. Jamieson）对这一困局的评论一针见血：“政府无别项生财之法，惟欲取盈于疆吏而已矣；疆吏亦无别项节财之法，惟求减数于政府而已矣”。当时的日本学者也观察到，清廷与各省的关系基本处于“疏阔”和“迟滞”状态。各省的督抚群体跟帝王和朝臣高层之间，彼此暗中防范，严重缺乏信任感。曾担任署理户部尚书的赵尔巽在离职之际呈递密奏，迫切希望清廷注意营造上下互信、内外融洽的关系，否则财政管控行动无法走上正轨。张之洞说得更直白，“既令鄙人筹款，则请责成鄙人独办，必能仰副宸廑，若有人掣肘则难矣”。此处“掣肘”者即借君主威严南下攫取外省财源的钦差大臣铁良。《时报》《中外日报》等将铁良的南下行动视为“中央集权”，按当时语境看，这是一个极具讽刺意味的贬义词，显示出当时舆论对清廷强势介入地方的反感和担忧。

光绪宣统之交，随着西方财政管理知识的传入和立宪改革理念的推行，整顿行省财政以建立预算制度的呼声高涨，主流舆论转为支持对行省财政紊乱和外销陋规乱象进行彻底整顿，空前一致地支持钦派财政监理官赴各省清查财政。预算编制和审核阶段，资政院和外省咨议局也鼎力协赞财政预算制度。

时人对财政乱象管控效果的评价褒贬不一。褒扬者，如部分督抚、度支部官员、宪政巡视员、民初的财政专家等，肯定财政管控活动使

各省收支款目厘然清晰，巨额隐匿财款大部分被核查出来。批评者则指责面临预算收支严重失衡危机时，度支部随意删减外省收支预算数字的武断做法。上述评论在每个时段内并非整齐划一，各方基于观察的角度，褒贬允否的情形比较复杂。

作为后来者，今人对历史事实的认知和评价可以相对更客观、更深刻、更全面。此处仅就晚清财政管控的理念和管控行动最终失败的制度性缺陷的角度试作讨论。

历代帝王从“纲常维序”理念入手，对臣僚实施管控。晚清帝王并未超越这一秉政理念，在核查隐匿财源、裁撤各类财政局所等行动中，圣谕屡屡寄希望于督抚司道“不负圣恩”，“务当振刷精神，切实经理，不得狃于积习，敷衍塞责”。问题是，晚清政府大一统财政架构已出现紊乱，中央掌控之外的地方财政形态成为客观事实，依凭传统的治理方式来管控整个官僚队伍已不具顺利操作的可能。其实，国家遭遇“千年变局”后，各项制度已非昔日旧貌，官员主体亦非道咸之前；更严峻的是，在太平天国运动后，地方利益和畛域意识陡然上升。传统官僚集团的控驭理念被严峻时局所牵制，德治和人治理念丧失了原有的生机活力；而法治虽有酝酿和设计，但各项法制建设系统工程之庞大，环境、习惯和思想之养成，又绝不可能瞬间达到“云开月明”的境界。

“以内治外，内外相维，上下相制”，是历代治国安邦理想的制度运作理念。然而，咸同两朝大规模战争后，枢臣长期迁就外臣，督抚以畛域利益而“强势”立异，出现了“上下博弈”牵制国家决策的新格局，“内外相维”的理想模式转变成内外牵制；清末政府实行集权措施，固拒外省督抚的合理献策，又频频酿成督抚联盟抗议，形成挟制清廷决断的分权格局。总体上看，晚清大变局下，“由国家意志到地方行为”良性互动的治国理政架构并未出现；清廷实施财政管控的制度设计、运作执行和化解矛盾能力等，远逊于清前期，在“能力”与“努力”两个层面均存在重大缺陷，其所提交的答卷显然不及格。

（责任编辑：周 群 黄 娟）