

前恭後倨：清季督撫與預算制度*

劉增合**

摘 要

宣統時期，為挽救財政危機，清廷下決心將西方預算制度移植中土。制度移植的成效取決於各種因素，各省督撫的態度至為關鍵。在對待預算的態度上，督撫群體前期傾向於積極引介仿效，後期則選擇消極敷衍抵制，無不基於中央與地方財政二分的現實。各省疆臣出於對清廷憲政籌備政策的非議以及固守一隅之利的目的，對預算編製、預算監督等環節施加各種影響，並以倡議設內閣、開國會方式來表達挽救預算危機的呼聲，冀能影響中樞決策，謀取國務權力。中央和各省的議政機構承擔著審議預算和監督財政的責任，為爭取預算審議、捍衛預算監督的權利，先後進行了各種努力。在督撫和部院大臣的敷衍下，監督效果實難彰顯。督撫群體化解上下財政利益衝突的作為，嚴重制約了清季預算移植的制度效應。清廷本藉試辦預算挽救困境，卻因政治和人事矛盾激化而難逃覆轍。

關鍵詞：預算制度、預備立憲、督撫、清末財政、諮議局

* 本文係中國國家社科基金項目(05CZS010)、中國教育部新世紀優秀人才支持計畫資助項目(NCET-05-0747)和教育部哲學社會科學重大攻關研究項目(05JZD00011)的部份成果。論文發表前，匿名審稿人提出有價值的修改意見，避免了一些因本人疏忽造成的錯漏和舛誤，謹此致謝。
收稿日期：2009年6月29日，通過刊登日期：2009年10月9日。

** 廣州暨南大學歷史系教授

一、引言

宣統二年(1910)春天，度支部向清廷奏稱，創辦預算制度是奠定憲政基礎的要項，可以取信國民，且能顯示理財方針，更體現國家行政的方向。¹度支部這一觀點大致反映了時人對預算制度功能的基本認知。自光緒季年清理財政以來，建立預算制度成爲朝野各方毫不懷疑的理財方向，從度支部堂官到各省督撫，無不爲此絞盡腦汁。然而，迄清亡，預算制度並未真正有效運行。既往關於清季預算制度直接或間接的研究較爲豐富，呈現出偏重經濟史研究的總體特徵。²

惟清季試辦預算滲透著複雜的政治資訊，且具備「政治事件」的特性。單純從傳統的經濟史視野解讀其「經濟面相」，可能會「丟失」理解這一歷史過程的關鍵資訊，反而不能進入研究的佳境。另闢蹊徑，深入時境，或能走出傳統研究視野的局限。地方督撫群體作爲試辦預算的重要當事人，一定程度上制約著這一憲政基業的運作成效。庚子以後，地方督撫對預算制度開始熟悉，部份省份積極引入西式預算做法，冀能挽救地方財政困境；然而至宣統季年，督撫群體卻暗中抵制度支部的預算計畫，敷衍預算監督，唯恐殃及本省利益。其態度前恭後倨，耐人尋味。檢討既往研究取徑的局限性，選取地方督撫對試辦預算的立場轉換及其所作所爲，可以管窺清季試辦預算制度存在的癥結，體察制度變動面臨的政治和人事環境。本文藉研究經濟問題的政治斷面，意在打破學科研究畫地爲牢的局限，嘗試展示「整體歷史」圖像的別樣魅力。

清代財政制度沿自明朝，以奏銷、協解制度控制和調配著全國的財政資源。在賦稅和需求環境未發生大變動的情況下，這一制度運行大致有序。一旦

¹ 〈度支部奏試辦預算謹陳大概情形摺〉，《政治官報》（北京），第 866 號，宣統二年二月二十日，頁 12。

² 學界有關研究中，罕見有從政治層面刻意關注預算制度移植的論著。惟周育民等少數學者，注意到資政院、諮議局、各省督撫在預算問題上所產生的複雜影響。參見周育民，《晚清財政與社會變遷》（上海：上海人民出版社，2000），頁 416-418。

出現重大變故，諸如賦稅收支結構發生鉅變，或者財政需求發生變動，財政窘困局面出現，原有財源調配制度的運作即大受影響，甚至難以為繼。英國駐上海領事哲美森(George Jamieson)即窺破這一制度的癥結。³咸同以降，國家財政環境發生大變，舊式收支制度難以有效運作下去；甲午戰爭之後，西方預算知識東播中土，漸為時人所知；在賠款、舉債、新政需款壓力增大的背景下，部份省份督撫對新式理財制度表現出積極借鑒的姿態，有意引納西方預算做法，冀能緩解財政壓力。就文獻所見，早期醞釀引入西方預算做法的省份，以湖北省為最早，其餘依次為福建、山西、奉天、陝西、吉林等。

開風氣之舉動首先來自湖北省。湖廣總督張之洞對引入預算做法十分積極。光緒二十八年(1902)下半年，他頒令有關機構仿行預算制度，整理省內財政收支，「一切收支款項，必須先事籌計。擬略仿泰西預算辦法，於上年底，即將次年用款估定數目，以憑通盤核算，庶可從容挹注，免致臨事周章。」⁴鄂省藩司衙門等九個部門奉令編製了翌年預算冊，儘管這種預算冊在形式和內容上距離真正的西方預算制度還有相當差距，然而，它畢竟開始仿行西式制度。次年，閩浙總督李興銳在福建也開始參照西方預算做法，設立福建全省財政局，試辦預算。他對預算做法的前景十分看好，認為可以清楚地瞭解全省財政的整體狀況，並通過向各界公布，取得人們的諒解。⁵進入光緒三十二年(1906)，各省新政開始擴張，需款壓力更大，山西、陝西等省也開始積極嘗試以預算做法緩解財政窘困現狀。封疆要員恩壽在巡撫晉、陝兩省期間，試辦預算的熱情相當高漲，他對西式預算做法極為推重，將其與周代的「逆會」做法相提並論。⁶

³ 轉見李提摩太，〈中國度支論〉，收入杜翰藩，《光緒財政通纂》（上海：上海圖書館藏蓉城文倫書局清末鉛印本），卷 52，頁 7。

⁴ 〈照錄湖北布政使司呈齋預計表冊公文（節要）〉，光緒二十八年十二月十一日呈，收入佚名編，《光緒二十九年湖北全省出入財政預計表（附注說）》（上海：上海圖書館藏清末稿本），無頁碼。

⁵ 〈署閩浙總督李奏改設財政局摺〉，《四川官報》（成都），光緒三十年五月下旬，頁 4-5。

⁶ 〈晉撫恩奏裁撤籌餉清源兩局專設財政處以一事權而資整頓摺〉，《四川官報》（成都），冊 29，光緒三十二年十月上旬，頁 10-12。周代，預算下一年度支出，須考慮官府、都鄙、群吏的財賦需用，結合官府與都鄙等各處財賦來源，加以預計，是為「逆會」。

在恩壽的安排下，省內專門設立財政處，具體負責編製「遞年預算表」。⁷其後，吉林省巡撫陳昭常也注意到「預算做法」的好處，在本省設立度支司，具體負責預算冊的編製，省內各署、局、處、學堂也要分別編製「預算列表」，由度支司負責匯總。這樣做，既便於財政稽核，又避免臨渴掘井。⁸這些早期接引西式預算制度的實踐，成效如何且不展論，關鍵是顯示出開風氣之先的意義。

時至宣統元年(1909)，各省對通過清理財政來試辦預算的熱情和興致仍未減弱。東三省總督徐世昌將清理財政視為建立預算制度的前提，極力提倡。他說，中國各省向來缺乏統一的財政機關，奉天省自從設立度支司以後，財政上雖然有了匯總機構，但是如果不將全省的財政收支款目調查整理，仍舊難以酌盈劑虛，更難以確立預算決算制度。⁹吉林巡撫陳昭常也有類似的主張。¹⁰兩江總督端方更贊同創設預算制度的觀點。¹¹縱觀宣統元年春夏兩季各省督撫對設立清理財政機構的有關奏報，大致可以認定，絕大多數督撫均將清理財政視為確立預算制度的基本前提，是籌備立憲事業的必須要件，無不予以高度重視。¹²黑龍江巡撫周樹模提前試辦預算藉以解決財政紊亂、緩解財政壓力的主張，也相當具代表性。他說，本省各州縣大都自為風氣，不但款目報解不及時，而且前後賬目轆轤錯雜；由於省內貨幣不統一，給財政核算帶來的困難更多。為解決這些弊端，周氏認為：「自非將預算提前辦理，無以為歷練之資，亦必將各

⁷ 〈山西財政處章程〉，《東方雜誌》（上海），卷3期9，光緒三十二年十月十二日，頁203-208；〈撫部院恩奏陝省財政支絀端緒紛歧擬裁撤善後各局歸併財政局以總稽核而資整頓摺〉，《陝西官報》（西安），光緒三十四年五月，冊1，頁7-9。

⁸ 〈飭造活支款預算表〉，《北洋官報》（天津），宣統元年一月八日，頁11。

⁹ 〈東三省總督徐世昌奏奉省設立清理財政局派員開辦日期摺〉，《政治官報》（北京），第552號，宣統元年三月二十四日，頁8。

¹⁰ 〈東三省總督徐世昌署理吉林巡撫陳昭常奏吉林遵設清理財政局並開辦情形摺〉，《政治官報》（北京），第556號，宣統元年三月二十八日，頁7。

¹¹ 〈兩江總督端方〉又奏設清理財政局開辦日期等片〉，《政治官報》（北京），第562號，宣統元年四月初五日，頁16。

¹² 參見以下《政治官報》宣統元年四至六月間之資料：〈湖廣總督陳夔龍奏設立清理財政局遴員開辦情形摺〉，第569號，四月十二日，頁6；〈江西巡撫馮汝駿奏設立清理財政局開辦情形摺〉，第572號，四月十五日，頁7-8；〈四川總督趙爾巽奏遵設清理財政局切實籌辦摺〉，第589號，五月初二日，頁7；〈浙江巡撫增韞奏設立清理財政局摺〉，第595號，五月初八日，頁10；〈護理雲貴總督沈秉堃奏遵設清理財政局開辦日期並籌辦情形摺〉，第629號，六月十三日，頁15。

種窒礙查明，乃能作改良之預備。」¹³

這些憧憬預算制度，熱心移植理財新制的設想，顯示出外省督撫在推進預算制度移植問題上的積極心態。清政府將實施國家預算的時間由宣統五年提前到宣統三年(1911)，這一決定事實上相當倉促，然而督撫司道並未就此提出異議，也未對預算編製提前可能造成的諸多麻煩提出警告。最初遇到的麻煩僅僅是，督撫對清理本省財政抱有戒心，因其擔心度支部提撥多餘款項。¹⁴看來，清季中央政府在清查外省財政之初，遇到了來自各省督撫的疑慮。惟清廷上層在推進憲政改革和清查外銷財政上決心甚大，更重要的是度支部主持制訂了《清理財政章程》等重要指導文件。在這些文件的有關條款中，規定了針對清查後省款不足的解決辦法，其主要精神是，某省如有款項不足，可由度支部與該省協商，酌量撥補，或再設法籌措。¹⁵甚至還有「酌留特別之款，或另籌預備之金，皆可臨時酌量辦理」的說法。¹⁶另外，儘快確定各省督撫司道公費規模，也成爲度支部在清查外省財政之前比較看重的事項，並且公費確定的行動的確在各省開始落實。¹⁷這一舉措的直接動機主要是排除督撫司道州縣官員對清查外銷、陋規等活動的擔憂。這些說辭或舉動，或許在一定程度上能夠打消外省在核查外銷財政時的疑慮，使得中央清理財政的活動得以進行下去。

然而，隨著清理財政工作的深入，制約預算制度實施的重大障礙很快浮現，各省幾乎均面臨可支配財力難以負擔憲政籌備的窘境。這一窘境首先引發了一場關於憲政籌備「四面出擊」與本省財力難以支撐、相互矛盾的廣泛討論。

¹³ 〈黑龍江巡撫周樹模奏提前試辦預算情形摺〉，《政治官報》（北京），第 828 號，宣統二年正月十一日，頁 18-19。

¹⁴ Hon-wai Ho, "A Final Attempt at Financial Centralisation in the Late Qing Period, 1909-11," *Papers on Far Eastern History* 32(1985), p. 39. 周育民也指出，宣統三年預算創辦的條件並不具備，例如會計法、國地兩稅劃分、國庫制度不具備，財政權不統一等。參見氏著，《晚清財政與社會變遷》，頁 416。

¹⁵ 故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》（北京：中華書局，1979），下冊，頁 1031-1032。

¹⁶ 陸定，《清理財政章程解釋》（上海：上海圖書館藏河南清理財政局宣統元年十月刻印本），頁 14。

¹⁷ 陸定，《清理財政章程解釋》，頁 22-23。

二、憲政清單遭遇財政困境

光緒三十四年(1908)八月初一日，清廷頒布了自本年至光緒四十二年(1916)九年間各省、各部等籌備憲政的詳細清單，其中涉及到地方自治、清理財政與編製預算、改革官制、編練新軍、巡警與司法機構建設等等。¹⁸這些憲政籌備的清單必須由部院大臣、各省督撫「懸之匾額，每年由憲政館派人出外調查，以資核實。」¹⁹宣統年間新政嬗遞，以憲政籌備為最重，部院大臣、督撫司道以實施籌備清單為首務，京察、大計等各項考績均以憲政事業推進遲速為轉移，官場各方顧惜考評，無不勉力以為。然而，百廢俱舉之下，財政危象開始顯現。民間非議憲政清單、懷疑新政成效的聲音開始高漲，官場上也形成非議新政的潛流。隨著財政狀況愈益惡化，這股潛流很快變成洪流。

陝甘總督升允是反思新政的肇始者之一。升允對會議政務處不分緩急安排新政，甚至對花費鉅款趕辦缺乏實效的憲政事業深為憂慮，批評的調門愈來愈高。²⁰宣統元年春夏之交，該督疏劾新政誤國，對近年來各省新政成效幾乎全部否定，劍鋒指向包括軍機大臣在內的樞府要角。²¹這份劾疏與財政問題關係至鉅，升允認為，各省為應付預備立憲的詔令，往往不分緩急，齊頭並進。但是，人才與財力均難以勝任，名義上是落實預備立憲，其實無一件事能夠預備，導致疆臣無所適從。因而他請求「取消兩宮懿旨，分別先後緩急，以求實政而保國基。」²²攝政王載灃先以升允不諳時勢斥責之，繼而在其上乞病假疏時，又下詔免其職。

其實，劾免升允事件對部院大臣、諫垣御史、督撫要員的影響實不能高估。隨後，出於憂慮財政困境對新政的制約，監察御史趙炳麟又疏請朝廷注意財政

¹⁸ 〈憲政編查館資政院會奏憲法大綱暨議院法選舉法要領及逐年籌備事宜摺（附清單二）〉，收入《清末籌備立憲檔案史料》，上冊，頁54-67。

¹⁹ 趙炳麟，〈立憲大略〉，《趙柏岩集》（南寧：廣西人民出版社，2001），上冊，頁302。

²⁰ 〈升允之末路〉，《時敏新報》（廣州），1909年6月12日。

²¹ 〈補錄開缺甘督升允痛詆新政摺〉，《盛京時報》（奉天），1909年8月10日，第3版。

²² 趙炳麟，〈宣統大事鑒〉，《趙柏岩集》，上冊，頁312。

對籌備立憲的支持能力。趙摺分析了巡警、司法、教育、自治等憲政籌備清單所需經費的狀況，認為若不分年籌定經費來源，那麼，預備立憲的現實與理想必定相差太遠，「百廢俱舉」必定變成「百舉俱廢」，建議將九年籌備單規定的改革事項加以規劃，各類改革所需的款項從何處籌措，分年列表，通盤考慮。他呼籲朝廷必須「視民力能否擔負，分別輕重緩急，次第施行」，²³可惜清廷對此未予重視。近一年後，趙炳麟再度籲請朝廷關注這一問題，並請求將憲政需款的情況交給即將召開的資政院議員討論。在這份奏摺中，趙氏的言辭不無憤激，暗含警告的意味，「百姓困窮至此，若不度量財力以定新政次序，在上多一虛文，在下增一實禍，保民不足，擾民有餘，良可慮也。」²⁴此摺語含沉痛，憂憤無已，引起了攝政王載灃的關注，立即降旨，飭令刷印分發趙摺，京內外各衙門一體研究具奏。五十餘日後，內閣典籍廳又再度催促京內外各衙門研究議覆趙摺問題。²⁵

趙炳麟具摺後不久，湖北布政使王乃徵呈上更有系統的疏奏。王摺就憲政與財政關係、財政支出方針等問題條分縷析，較趙摺更全面。王乃徵比較了中西不同的財政支出制度，認為量入為出與量出為入是基於不同的政治制度，西方預算制度因有議會支持，可以採取量出為入的方針；中國目前不可盲目仿效西方國家，只能執行量入為出的舊制。目前的憲政籌備也只能酌分緩急，不可四面出擊，為今之計，只有執行「就款辦事之策」。王摺最後對財政影響憲政的嚴重後果作了預測，更能引發清廷的關注：預備立憲的目的是求治而非求亂，但是假如「財政不理，百政俱廢，亂且立至，憲于何有！且各立憲國政府，其對於國會，莫不以財政為重大難決之問題，不及早整飭，將來政府困難必有百倍於今日者。」²⁶由於趙炳麟與王乃徵奏章涉及財政與憲政籌備的問題，內容

²³ 趙炳麟，〈請確定行政經費疏〉，《趙柏岩集》，上冊，頁 485-486。

²⁴ 「監察御史趙炳麟奏為請旨飭議事摺」（宣統二年四月十九日），中國第一歷史檔案館（以下簡稱一檔館）藏，〈會議政務處檔案全宗〉，財政 498。

²⁵ 「典籍廳片催御史趙炳麟奏請飭議確定行政經費摺單所開各條速議摺」（宣統二年六月四日），一檔館藏，〈會議政務處檔案全宗〉，財政 6926。

²⁶ 〈湖北布政使王乃徵奏籌備憲政酌分緩急等摺〉，《政治官報》（北京），第 974 號，宣統二

取向雖有差別，卻均發人深思。清廷對此非常重視，立即於宣統二年六月初二日旨令在京各衙門、各省督撫歸併趙炳麟條陳，一併研究具奏。²⁷四個月後，鑒於在京各衙門對此不甚重視，清廷再度催促有關部院大臣迅即討論，上奏朝廷。²⁸

在京衙門和各省督撫實際奏報的結果如何？從中國第一歷史檔案館藏〈會議政務處全宗·財政類〉檔案和《政治官報》兩個途徑檢討，關於議覆趙、王兩摺的奏章共有 16 件，其中，外省督撫共有 15 件。這些奏章很可能仍有遺漏，但大致能夠反映出各行省當局對財政與憲政問題的認識取向。

這一討論財政規模與憲政籌備清單的活動，介於宣統二年七月至十二月份之間，²⁹恰好處於各省試辦預算編製期間，所議問題與預算方針、預算困難緊密相連，正好折射出督撫對憲政籌備齊頭並進的擔憂。一般而言，各省督撫在議覆奏章中，大都對司法、巡警、教育、地方自治、新軍編練等採取逐項核計經費需求的辦法，所得結果令人沮喪。因而，基於這些詳細的核算結果，有關督撫一般會呼籲清廷拋棄原定憲政籌備清單的範圍，中止齊頭並進、四面出擊的憲政籌備方針，為達到預算平衡，應注重分清緩急，酌分輕重。³⁰多數奏章

年六月初十日，頁 10-11。

27 「典籍廳朝咨諭旨湖北布政使王乃徵籌備憲政酌分緩急摺著在京各衙門各省督撫歸併趙炳麟條陳一併議奏今將原摺通咨」（宣統二年六月初四日），一檔館藏，〈會議政務處檔案全宗〉，財政 6927。

28 「典籍廳再催速議趙炳麟等奏確定行政經費等摺」（宣統二年十月初六日），一檔館藏，〈會議政務處檔案全宗〉，財政 7457。

29 從一檔館藏〈會議政務處檔案全宗〉財政類收錄的各省奏報時間來看，河南奏報的時間為宣統二年八月初九日、山東為七月二十七日、貴州為九月初二日、江西為八月十二日、山西、江蘇為九月十九日、廣東、福建、湖北為九月二十四日、浙江為十一月、黑龍江為十一月二十七日、湖南為十二月十七日。從《政治官報》刊錄的情況來看，廣西、陝西奏報分別為九月十九日、十月初二日刊布。

30 〈河南巡撫寶棻奏遵旨並議御史趙炳麟等奏請確定行政經費摺〉，《政治官報》（北京），第 1055 號，宣統二年九月初三日，頁 14；「山東巡撫奏為遵旨詳議山東行政經費分別籌計摺」（宣統二年七月二十七日），一檔館藏，〈會議政務處檔案全宗〉（以下不再另注），財政 828-7454；「貴州巡撫龐鴻書、雲貴總督李經羲會奏確定行政經費摺」、「龐鴻書片」（宣統二年九月初二），財政 840-7704；「江西巡撫奏遵旨籌擬確定行政經費摺」（宣統二年八月十二日），財政 840-7708；「吉林巡撫陳昭常遵議行政經費分別籌計摺」（宣統二年九月十一日），財政 7807；「山西巡撫奏遵旨詳議行政經費並敬陳管見摺」（宣統二年九月十九日），財政 864-7913；「江蘇巡撫奏遵議行政經費摺」（宣統二年九月十九日），財政 8048；「革職留任署理兩廣總督兼管廣東巡撫事袁樹勳奏為遵旨籌議逐年行政經費並酌分緩急詳晰臚陳摺」（宣統二年九月二十四日），財政 896-7894；「閩浙總督松壽奏為遵旨詳議閩省遞年行政經費謹陳管見摺」（宣統

長達數千言，甚至上萬言，似乎不宜看作應付朝廷的紙面文章。

諭旨令各省將憲政清單逐項核定經費數額和確切來源，而各省奏報均未能做到針孔相符，財源充裕。多數情況下，仍是「無法指定的款」、「尚少撥濟之方」，基層憲政建設籌劃只能紙上談兵，難以如願落實。江蘇巡撫程德全的疏奏頗能代表各省督撫的取向，被報界譽為「各督撫封奏中罕見之偉論」。³¹程氏認為，憲政編查館令各省督撫、各部院大臣每隔六個月，均須將憲政籌備成績上報，然而，內外臣工明明知道所謂「籌備成績」並不符合事實，所有奏報只能是虛文應付。他警告說：「將來財政日窘一日，政務日紊一日，臣恐不待九年而國事之潰決已不可問矣。」³²此外，雲貴總督李經羲也憤然通電各省督撫，呼籲連袂入奏，以「規步偉劃」來驚醒內廷，奏章警告說：「及至財盡民散，事已無救。今幸以款絀見端，正可進求病本。羲深慮時不我與，馴至外人干預，群沸交騰，本藉憲政以固人心，轉因憲政以速國禍。」³³財政預算危機成為督撫告誡政府改弦更張的重要背景。

地方財政的實況究竟困難到何種程度？官場奏報或許帷燈匣劍，難窺真相，來自私人之間的真言剖白可能會顯露蛛絲馬跡。深悉福建官場內情的姚文焯在致汪康年的私函中透露，³⁴閩省財政實況比常人想像的更為窘迫：

此間財政窘竭之狀，不堪罄述。年內不及五旬，不敷尚有百萬，告貸

二年九月二十四日），財政 896-7894；「湖廣總督瑞澂奏並案詳議行政經費並分別緩急辦法摺」（宣統二年九月二十四日），財政 896-7894；〈浙江巡撫增韞奏遵旨並議御史趙炳麟等奏請定行政經費並附杼管見摺〉，《政治官報》（北京），第 1047 號，宣統二年八月二十四日，頁 12；「黑龍江巡撫遵旨詳議行政經費經陳管見摺」（宣統二年十一月二十七日），財政 924-8528；「湖南巡撫奏並案詳議行政經費敬陳管見摺」（宣統二年十二月十七日），財政 968-8817；〈廣西巡撫張鳴岐奏籌備憲政當從本原著手擬請酌量變通摺〉，《政治官報》（北京），第 1071 號，宣統二年九月十九日，頁 7-9；〈陝西巡撫恩壽奏遵議陝省行政經費分年籌計摺〉，《政治官報》（北京），第 1084 號，宣統二年十月初二日，頁 11-13。

³¹ 〈程中丞之偉論〉，《盛京時報》（奉天），1910 年 9 月 28 日，第 2 版。

³² 「江蘇巡撫奏遵議行政經費摺」，一檔館藏，〈會議政務處檔案全宗〉，財政 8048。

³³ 〈滇督通電各省籌商要政〉，《國風報》（上海），第 1 年第 22 期，1910 年 8 月 11 日，頁 109-110。

³⁴ 姚文焯，字純伯，號稷臣，浙江仁和縣人。光緒二十年（1894）出任雲南學政，後任福建興泉永道、福建提學使等職務。參見上海圖書館編，《汪康年師友書劄》（上海：上海古籍出版社，1986），冊 4，頁 4086-4087。

無門，挪移無術。當局者僅擬籌數月軍餉（此制府政策），免其譁潰，餘均置之不問。軍士譁潰，則渠不得辭其責，餘皆非其責也。所見如此，豈不令人氣死。有因他事而向其請款者，則怒形於色，否則亦答非所問，蓋以此係理財者之責，何與我事？而所謂理財者，則荒嬉貪劣，百事腐敗，其程度猶下於彼。一省之中，重要行政官若此，則一切政事可知。……此間財政愈不能支，借無可借，籌無可籌，本月以後，不知若何度日！³⁵

閩省財政向居各省中游，清季因籌備憲政而淪落到如此境地。看來，諸省奏報的財政實況不完全屬於虛文塞責，疆臣議覆奏章言辭之中，行愁坐歎，進退彷徨，亦不能全視為故作姿態，曲意彌縫。

諫垣言官也注意到憲政籌備造成財政危迫的事實。監察御史李灼華稍早即提醒清廷防止借新政斂財的危險。他覺得眼下的所謂「籌款」，其實並非理財，只能算是「聚斂」。各地新建衙署，辦理新政，動輒耗費巨款，除了銀行外，毫無生財之道。³⁶他建議對憲政籌備事項進行變通。監察御史胡思敬對新政耗財導致國貧民窮更感到潛在危機，提出「取消九年籌備清單，停辦新政」的建議。³⁷不僅言官屢屢忠言相諫，連翰林院侍讀學士惲毓鼎也準備擬摺呼籲清廷重視立憲帶來的不利影響。惲氏發現，清廷舉辦新政已經數年，雖然訂立「章程」，創辦「局所」，其實大多是私人打著立憲的名義，明目張膽地侵吞公款。度支部對宣統三年的財政預算，出入不敷達到七千餘萬兩，惲氏擔憂這些虧空如何彌補，憤而指責各地搜刮和隨意揮霍的現象。在準備提交的奏摺中，他警告說，「名目日增，民生益困。禍在眉睫，盡人皆知。若猶貪襲美名，厲行不

³⁵ 上海圖書館編，《汪康年師友書劄》，冊2，頁1249、1256。

³⁶ 李灼華，〈奏為時政偽託新法誤國不可勝言擇其要者五端謹擬變通之策摺〉，《移孝軒疏稿》（上海：上海圖書館藏清末稿本），頁174-179。

³⁷ 胡思敬，〈密陳立憲隱患摺〉，《退廬全集·箋牘·奏疏》，收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊·正編》（台北：文海出版社據民國十三年（1924）刊本影印，1970），第45輯，第444號，頁955-962。

已，恐未見而國已亡矣。」³⁸這個「貪襲美名」的後果看來已經十分嚴重。

一般京官中有不少人對籌備立憲給各省財政帶來的負面影響深抱憂懼。³⁹士紳鄉賢從現實生活中看到，新政為基層官吏藉端發財提供了機會，慨歎新政愈繁，苛斂搜刮愈多。⁴⁰銅元停鑄後，各省財政失其支柱，憲政欲持續進行，只能改為徵收銀兩，這又對民間生計造成新的困境。⁴¹財政困境加上吏治鬆弛，使得憲政不再是人人想像中的美好願景。

實際上，地方督撫注重新政實效、分別輕重緩急的主張並未被清廷採納。據資政院預算股股長劉澤熙透露，各省不得不依舊遵循立憲清單規定的年度計畫編製預算，導致出入不敷達數千餘萬兩。在整個預算方案中，既未制定切實可行的財政計畫，也未確定輕重有序的政治方針，「今其內容所載，軍事行政、教育行政、經濟行政，果注重何事，實不能得其要領。推其意，幾欲皮貌各國文明政治，於一、二年內悉舉而推行於我國，而舊日腐敗之政治又不忍蕩滌而澄清之。於是，新的舊的，文明的腐敗的，紛然雜陳，於預算案內毫無損益緩急之區別。」⁴²由於不分緩急，憲政經費仍沿著齊頭並進的態勢安排，所以絕大多數省份的預算編製只能充斥大量赤字。削減赤字的任務最初由度支部商請各省落實。在核減赤字、籌劃增收的過程中，督撫頻頻電商清廷，表示核減的難度極大，增收更難措手。廣西巡撫提出「顧內」（兼顧中央利益）與「顧外」（解決地方財政困境）的方針，⁴³度支部的答覆僅僅強調收支適合的原則，並

³⁸ 惲毓鼎著，史曉風整理，《惲毓鼎澄齋日記》（杭州：浙江古籍出版社，2004），冊2，頁504。不過，惲毓鼎主張將壓縮下來的浮費側重用於練兵、外交等。這一主張，似乎不為多數人認可。相關研究可參見劉增合，《鴉片稅收與清末新政》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2005），頁281-285、296-302、370-372等。

³⁹ 孫寶瑄，《忘山廬日記》（上海：上海古籍出版社，1983），下冊，頁1172。

⁴⁰ 劉大鵬，《退想齋日記》（太原：山西人民出版社，1990），頁170-173。

⁴¹ 佚名編，《督撫發交順直諮議局議案及諮詢事件錄初編》（上海：上海圖書館藏北洋官報局清末鉛印本），頁3-4。

⁴² 〈資政院預算股股員長劉君澤熙審查預算演詞〉，收入佚名，《中國預算要略》（上海：裕源石印局宣統二年冬刻本），頁1-2。

⁴³ 〈撫部院具奏歷陳廣西財政艱窘情形酌擬辦法摺〉，《廣西官報》（桂林），期62，宣統二年三月二十九日，頁319-321。

未指明切實有效的辦法。⁴⁴部份省份對陸軍部下達各省建立陸軍巡警隊的號令予以變通，例如，湖南布政使向巡撫解釋說，本省預算中本來無此名堂，難以超出預算來創建陸軍巡警隊。湘撫也就只能變通處理，準備直接從軍隊中挑選巡警隊員，不再增加額外支出。這樣做的結果，既能擋住來自上層的苛派亂攤，又可達到核減預算支出的目標。⁴⁵

山西巡撫丁寶銓對清廷苛責督撫的現狀十分不滿，他在給各省督撫的電文中，認定中央「無一事不與督撫為難」，飭令各省認攤海軍經費，舉辦印花稅，增加食鹽出售價格，卻頒下「不准擾民」的上諭。他責問朝廷：百姓得到這一上諭，更對各省籌款做法提出抗議，甚至聚眾反抗。到哪裡尋找籌款的良策？假如外省督撫「稍稍詰問，則老羞變怒，擬旨督過」。⁴⁶兩廣總督袁樹勳也聲言：「歷年各省關係國家行政經費，如海陸軍各項，無一非責之督撫，又地方偏災或意外損失，並九年籌備種種新政各經費，亦無一非責之督撫，是中央集權而四方負責任也。天下事安有權不之屬而能負責任乎？」⁴⁷即便是指導全國憲政籌備的九年清單，也並非商諸督撫各官，純由憲政編查館等閉門造車，長期牽制地方財力，督撫無從過問。⁴⁸張人駿撫山西時，也對政府諸公隨意揮灑，而疆臣辦事卻處處受到掣肘深懷不滿。⁴⁹換言之，劉澤熙所稱「中央政府與地方政府權限不分明」，⁵⁰在宣統季年，恐怕是一個癥結，督撫群體欲更張者，實為「權責整合」這一方向，換言之，即憲政大計的制定和運作要發揮督撫群體的主導作用，他們肯定不願將自己定位於逆來順受的「牆頭草」。

44 〈撫部院准度支部電咨暫定宣統三年預算劃一辦法緣由行清理財政局遵辦文〉，《廣西官報》（桂林），期 64，宣統二年四月十四日，頁 344。

45 〈湘省財政困難擬請暫緩編設陸軍員警隊詳文〉，收入佚名編，《湘藩案牘鈔存》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏清末鉛印本），冊 2，頁 25-27。

46 〈晉撫丁衡帥電〉，收入佚名輯，《督撫與閣會》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏宣統二年十二月鉛印本），頁 61-62。

47 袁樹勳，《署兩廣總督袁奏中央集權應先有責任政府摺》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏清末鉛印單行本）。

48 〈吉撫陳簡帥電〉，收入《督撫與閣會》，頁 64。

49 張守中編，《張人駿家書日記》（北京：中國文史出版社，1993），頁 61。

50 佚名，《中國預算要略》，頁 5-6。

基於這種考慮，東三省總督錫良、湖廣總督瑞澂致電有關督撫稱：「憲政九年之預定，十一部同時之進行，中國無此財力，半途而廢，已可預決，非有重要簡卑〔單〕之辦法，則財盡民散必在意中」，⁵¹尋找「重要簡單辦法」也即意味著開始籌劃打破僵局的辦法。打破因財政預算陷入困境的僵局，督撫的著眼點是連袂奏請朝廷建立責任內閣和召開國會，冀能參與樞機，影響憲政安排，破除中央財政集權帶來的混亂和紛擾，更現實的目的是化解財政預算困境。

三、倡議閣會真相

倡議閣會是清季督撫群體較為重要的一次集體行動。在憲政史研究中，此一事件屢受學界矚目。⁵²內閣與國會是立憲的政體架構，預備立憲的歸宿也就是建立責任內閣和召開國會。單從理論意義上看，督撫代表國民建言清廷，倡議速設內閣，早開國會，的確顯示出「政治正確」的味道，過往論者一般肯定地方督撫積極推進立憲的活動，認可其在歷史轉折關頭，能夠正本清源，順應歷史方向。然而，回歸歷史現場，掘隱發微，剖析其聯合行動的「動機」，原有的評價卻不免脫離時境，流於表面。

政治活動的「動機」有較為單純者，也不乏撲朔迷離者。冠冕堂皇的言辭之下，往往掩蓋著不為常人察覺的真實目的。督撫往返電商改變局面的「重要簡單辦法」，步調整齊地奏請開設閣會，不能僅僅被理解為挽救危亡、膜拜立憲的所謂政治自覺。誘發這一行動的因素，可謂「遠因」與「近因」互為纏繞。時論推測督撫倡議閣會的因緣時說：

此次縮改國會年限之動機，蓋有遠因有近因焉。其遠因則因近年中央集權，事事掣督撫之肘，督撫之不嫌於中央之所為非一日矣。中央地方意見既分離〔離〕，而各省督撫彼此同病，自易於結合，此遠因也。各省督撫既有結合之勢，而督撫中之翹出者，則有東督錫、鄂督瑞二

⁵¹ 〈錫清帥瑞莘帥由北京來電〉，收入《督撫與閣會》，頁3。

⁵² 侯宜傑，《二十世紀初中國政治改革風潮》（北京：人民出版社，1993），頁311-316。

公。瑞與度尚有姻婭之親，故對中央政府號敢言；錫則身受東省之禍變，大有不堪終日之勢。而機會恰至，二督同時入覲，乃合謀國是，倡借債之議，通電於各省以徵意見。各省督撫既受度支部之牽掣，日苦無方，驟聞此論，而又重以錫、瑞二公號稱最開明、最有力者之所倡，則雖有或慮其議之不行，然動機自此發矣。於是，因謀借債而防流弊，因防流弊而思及國會、內閣之不可緩，……此其近因也。⁵³

就「遠因」看，清季數年間政局變換最明顯的跡象是清廷急於全面推行中央集權，從軍事、司法、財政、教育、鹽政以及選官任職等各方面，回收督撫自咸、同以來擴張的權限。這些回收權限的舉措，不斷遭到督撫抗辯。這是理解督撫連袂倡議閣會不容忽視的背景。關於「近因」問題，上述時論並未全部揭出真相。從當時一些文獻看，實際上是宣統元年以後清理財政、編製預算中暴露出來的財政危機。清廷編製預算也並非如常人想像的那樣，單純為引進西方先進的理財制度以改良中式理財舊制，而是迫於時勢，將預算編製作為融解鉅額財政虧空的一種堂而皇之的手段。⁵⁴「政治正確」之下，真實的動機反而被掩蓋起來。清廷推行試辦預算，看來已預含了削弱督撫財權的意圖。在預算制度推行之初，各省督撫並未徹底察覺預算帶來的嚴重後果。⁵⁵預算初步編訂後，各省湧現出大量的財政赤字。度支部奉行「量入為出」的預算方針，咨請各省大幅度核減本省行政公費數額。這一舉措令督撫茅塞頓開：直省的財政利

⁵³ 宣樊，〈籌備憲政問題〉，《東方雜誌》（上海），卷7期11，宣統二年十二月二十六日，頁278-279。

⁵⁴ 度支部試辦預算的真實心態，實際上有一個變化。福建提學使司姚文焯答覆該省諮議局議員時說，「清理財政，在部意，蓋欲就各省提款應用；至清理後，乃知各省皆有絀無贏。於是，大形失意。故本年所謂試辦預算者，意欲各省大加節省，求其收支適合耳。」〈第二次福建諮議局議事速記錄第十四號〉，頁4，收入佚名輯，《福建諮議局第二議會速記錄》（上海：上海圖書館藏清末鉛印本）。

⁵⁵ Hon-wai Ho, "A Final Attempt at Financial Centralisation in the Late Qing Period, 1909-11," *Papers on Far Eastern History* 32(1985), pp. 9-56; Paul Christopher Hickey, "Bureaucratic Centralization and Public Finance in the Late Qing China," (Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1990), esp. chs. 2, 4, 轉引自何漢威，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第72本第3分（2001年9月），頁600，註5；另見趙學軍，〈清末的清理財政〉，收入王曉秋、尚小明主編，《戊戌維新與清末新政——晚清改革史研究》（北京：北京大學出版社，1998），頁286-313。

益已經不能如往常那樣固守，預算制度將會「豐歉兼顧」、「以盈補絀」，督撫往常的財政機動權限將被剛性的預算制度約束起來。更嚴重的問題是，憲政籌備四面出擊，將會使各省財政崩潰，新的預算如果得到執行，各省將被拖入一個疲於應付新政的軌道內，督撫也就重新被送上憲政籌備的烈火上炙烤。此前督撫奏報本省財政窘況以期引發清廷反思的目的並未顯效。大海逐浪，一波未平，一波又起。各省督撫不得不籌劃以「重要簡單辦法」來達到「驚醒朝廷」的目的。

籌劃「重要簡單辦法」的結果，最終確定為設立責任內閣，召開國會。這一思路的形成有一個過程。宣統二年八月上旬，滇督李經羲首先致電有關督撫，建議各具條陳，申訴憲政擴張給財政帶來的困難，達到驚醒朝廷的目的。⁵⁶蘇撫程德全立即呼應，認定「九年籌備已成痼疾，內外同其困難，上下交相欺飾。若不熟審時機、量為變通，則憲政適以速國禍。」⁵⁷遠在京師的東三省總督錫良、湖廣總督瑞澂連袂回應李、程號召，鑒於清廷藉口國內交通隔絕，民眾思想封閉，反對「躁進」變革的現實，兩督提議說，「重要簡單辦法」就是大舉外債以鑄修鐵路幹線和重要支線，「十年以後，鐵路陸續告成，行政之易亦如破竹，民間風氣自開，速於置郵何止十倍！所謂『重要簡單』入手之辦法，似無以易此。」⁵⁸這一電稿引發了眾多督撫的討論。財政與外債是一個難以克服的關鍵問題。粵督袁樹勳、蘇撫程德全、皖撫朱家寶、魯撫孫寶琦等對借債修築幹路抱以慎重、懷疑、批評的態度。⁵⁹十幾日內，舉債築路的辦法漸為多數督撫否決。隨著討論的深入，設立責任內閣與召開國會成為疆臣熱議的重點。程德全提出，行政必須有人負責，財政必須有人監督，目前恰恰缺少能夠負責任的內閣以及能夠監督財政的國會。所以，閣會問題是今後佔據先導地位

⁵⁶ 〈滇督李仲帥電〉（八月初五日），收入《督撫與閣會》，頁 1-2。

⁵⁷ 〈蘇撫程雪帥電〉（八月初七日），收入《督撫與閣會》，頁 2。

⁵⁸ 〈錫清帥瑞莘帥由北京來電〉（八月初九日），收入《督撫與閣會》，頁 3。

⁵⁹ 〈粵督袁海帥電〉（八月十日）、〈蘇撫程雪帥電〉（八月十一日）、〈粵督袁海帥電〉（八月十一日）、〈皖撫朱經帥電〉（八月十二日）、〈魯撫孫慕帥電〉（八月十二日），收入《督撫與閣會》，頁 4-12。

的關鍵，希望諸帥熟商贊襄。⁶⁰次日，山東巡撫孫寶琦即表態，贊成閣會主張，且將其認定為「重要簡單辦法」。⁶¹這種思路獲得大部份督撫的稱道。⁶²

閣會問題之所以能成為由十九人組成的督撫聯盟的共識，⁶³主要是基於他們對財政預算危機儘快解決，立憲籌備亟需責任分明的考慮。⁶⁴由滇督李經羲主稿而以錫良領銜的「聯奏摺稿」（九月二十五日拍發的電稿）充分體現了這一命意。摺稱：

國會初設，不必急謀財政之擴張，先求鞏固財政之信用。議員來自田間，深知疾苦。果財政計畫悉經協贊，蠲除擾累，力戒虛糜，人民已共諒政府之無他。迨至行政克堅、民信措施深入人心，議員目睹計臣挹注之窮、外界競爭之烈，即各國通行之租賦、中朝未有之稅章，未嘗不可審勢因時，徐圖興舉。即欲廣募國債，立應急需，恃此樞紐以為溝通國民，既休戚相關，何能置國難於不顧？日本國會未開，歲入僅八千萬元；國會既開，不及念〔廿〕載，已逾六萬萬元，可為借證。……今日大患在於政務太繁，財用日絀，有內閣統一政策，國帑始可酌盈劑虛；有國會協贊，歲用要政始不因噎廢食。⁶⁵

60 〈蘇撫程雪帥電〉（八月十一日），收入《督撫與閣會》，頁6。

61 〈魯撫孫慕帥電〉（八月十二日），收入《督撫與閣會》，頁12-13。

62 〈滇督李仲帥電〉（八月十九日下午）、〈川督趙次帥電〉（八月二十一日上午）、〈湘撫楊俊帥電〉（八月二十二日）、〈粵督袁海帥電〉（八月二十二日上午）、〈蘇撫程雪帥電〉（八月二十三日）、〈直督陳筱帥電〉（八月二十三日）、〈鄂督瑞澂帥電〉（八月二十三日）、〈晉撫丁衡帥電〉（八月二十四日）、〈吉撫陳簡帥電〉（八月二十四日）、〈皖撫朱經帥電〉（八月二十七日），收入《督撫與閣會》，頁13-25。兩江總督張人駿提出反對意見，主張將整治吏治、興辦實業作為解決問題的要策（參見〈江督張安帥電〉八月二十六日，收入《督撫與閣會》，頁24），但卻遭到蘇撫、滇督等人的批駁；直隸總督陳夔龍原主張借鑒日本經驗，先設內閣後開國會（參見〈直督陳筱帥電〉，九月二十二日，收入《督撫與閣會》，頁41），後來同樣遭到吉撫陳昭常的委婉批評（〈吉撫陳簡帥電〉，九月二十四日，收入《督撫與閣會》，頁43）。

63 這十九人分別是錫良、瑞澂、袁樹勳、李經羲、廣福、溥良、陳昭常、周樹模、程德全、朱家寶、孫寶琦、丁寶銓、寶棻、聯魁、增韞、馮汝駉、楊文鼎、張鳴岐、龐鴻書。

64 關曉紅教授近來著文，從外官制改革角度探討地方督撫醞釀閣會的問題，這一側面亦可管窺督撫政治行動的真實動機，自能彌補本文從預算制度方面掘幽發微的局限。參見氏著，〈種瓜得豆：清季外官改制的輿論及方案選擇〉，《近代史研究》，2007年第6期，頁21-40。

65 〈各省督撫聯銜電奏請立內閣國會稿·其一〉（九月二十五日發），《廣西官報》（桂林），

將創設閣會看作解決財政困境的靈丹妙藥，這是督撫聯盟倡議閣會的要因之一。稍後，兩江總督張人駿通電各有關督撫，將自己單銜上奏的內容公之於眾。這份電文更明確地將創設閣會與預算危機的解決聯繫起來：

度支部預算案，各督撫覆陳籌備經費案，統計每歲不敷不下數萬萬。現須在兩年內提前趕辦，即使刪繁就簡，移緩就急，而事以限迫見多，款以急謀莫措，通盤籌劃，應付實難。向固以籌備事宜為國會之先導，今當以國會為籌備事宜之權輿。可否請旨飭下政務處王大臣公同會議，將通國財政預算應加之數，提前就資政院未開會、各省人民代表暫未出京之時，交令決議：先舉各國通行之有期票、無期票、年利票各項國債辦法，訂定切實擔負發行條款，藉以速集鉅款，鞏固財用；一面分別國家稅、地方稅，將營業、所得、印花各稅次第推行……似此方有真實把握。國會早開一日，可早收一日之效。組織內閣當與議院同時並舉。所有籌備一切憲政事宜，均以大權統之朝廷，責任共之臣民為不易之辦法。⁶⁶

其實，將國會、內閣與財政預算等問題聯繫起來的說法，不單見諸上述督撫往返之電文，此前早已有此類言論。⁶⁷京師官員專摺奏請開國會者，以翰林院侍讀學士朱福詵為最早。他曾明確將國會召開與財政稅收問題聯繫起來，認為這是議會給國家帶來的好處之一。⁶⁸即連京師警察廳官員在光緒季年也宣稱：「非召集國會，予人民以參與之權，則不能增加其擔負。」⁶⁹只要國會召開，民智便隨之開化，財政當然可以迎刃而解，這在清季數年間是相當流行的

期 92，宣統二年十一月三日，頁 917。也參見〈滇督李仲帥電〉（九月十七日），收入《督撫與閣會》，頁 37-40。

⁶⁶ 〈江督張安帥電〉（十月十四日），收入《督撫與閣會》，頁 54-55。

⁶⁷ 諸如張謇，《預計地方自治經費釐訂地方稅界限應請開國會議》（上海：上海圖書館藏宣統年間鉛印單行本）；佚名，《與陳伯平論立憲書》（上海：上海圖書館藏南洋官報局清末鉛印本）；徐東梧，《痛哭疾聲呼掙》（上海：上海圖書館藏宣統元年鉛印本），頁 28-29 等。

⁶⁸ 〈憲政篇〉，收入孟森著，孫家紅編，《孟森政論文集刊》（北京：中華書局，2008），上冊，頁 67。

⁶⁹ 〈外城巡警總廳廳丞王善荃奏請定開國會年限摺〉，《政治官報》（北京），第 257 號，光緒三十四年六月十七日，頁 5。

看法。⁷⁰惟督撫倡議閣會，除了將閣會視為解困財政的工具以外，更重要的是向上層表達憲政籌備不可四面出擊、百廢俱舉的意圖。因之，預算的指導方針也應該調整。當宣統二年下半年清廷決定縮短預備立憲的時間後，原定籌備立憲清單規定的各項新政並未做出壓縮或更改，依然反映在年度預算中，這自然為督撫聯盟所不認可。吉林巡撫陳昭常向各督撫通電說：憲政清單所列舉的事項，是否一定是為召開國會所必需的事項？在財力嚴重不足的情況下，又如何確定憲政的預算？他覺得「今日所當解決者，不僅為財政問題，且為諭旨列舉趕辦事項，何者必須提至國會未設以前，何者尚可緩至國會既設以後。」⁷¹這些問題，諭旨雖籠統曰「通盤籌劃」，但均未明言何項屬於趕辦，哪些可以從緩，不免令各省督撫憂慮。以至於疆臣與清廷在財政、國會問題上形成了對立的看法。

關於國會問題，清廷的邏輯是：百事籌備完畢再開國會，各省督撫的邏輯則是國會開則百事興；關於財政問題，清廷認為：財政清理完畢國會方可召開，督撫的意思則是國會召開則財政可理。⁷²各省疆臣的說法可能有所不同，但立場大致相近。江蘇巡撫程德全的說法是：「費筆墨之事業可以提前；費錢之事業不能提前；形式上之修改可以趕辦，實際上之修改不能趕辦。」⁷³山東巡撫孫寶琦認為，與開國會有直接關係的事項不難先期準備，此外事宜斷難於開議院以前一律完備。⁷⁴江西巡撫馮汝駉建議應選擇與國會有直接關係者，如編訂各項法制之類，提前趕辦。⁷⁵湖廣總督瑞澂乾脆斷言：新政各項均不可緩，惟有海陸軍可緩。⁷⁶疆臣發言立場，基本上限於為財政預算解困，免遭「問題預

⁷⁰ 〈國會遲開感言〉，收入徐東梧，《痛哭疾聲呼球》，頁 28-29。

⁷¹ 〈吉林撫部院陳電〉（十月二十五日到），《廣西官報》（桂林），期 92，宣統二年十一月初三日，頁 921。

⁷² 〈滇督李仲帥電〉（十月十九日），收入《督撫與閣會》，頁 59。

⁷³ 〈蘇撫程雪帥電〉（十一月十二日），收入《督撫與閣會》，頁 75。

⁷⁴ 〈魯撫孫慕帥電〉（十一月十二日），收入《督撫與閣會》，頁 77。

⁷⁵ 〈贛撫馮星帥電〉（十一月二十三日），收入《督撫與閣會》，頁 91。

⁷⁶ 〈湖廣總督瑞澂奏遵旨並議御史趙炳麟等奏請定行政經費摺〉，《政治官報》（北京），第 1076 號，宣統二年九月二十四日，頁 10。瑞督反對將全國財政預算的三分之一用於支付海陸軍經費，除了考慮本省財政困境之外，也顧及社會上反對突出軍備的聲音相當高漲。詳情可參考劉增合，

算」帶來的困境。這一立場與民間輿論關注的側面相當不同。

民間輿論向來企盼憲政，在財政監督問題上也主張設立國會，但更看重民眾監督預算的權利。⁷⁷時論稱：「朝廷銳意立憲，特畀人民與聞政治，監察行政之權，實為國家、地方之幸福。」⁷⁸各省諮議局議員也宣稱：無預算即無諮議局，諮議局以監督預算為最要之事。⁷⁹寓居海外的華人社團代表也向清廷申訴，如果不早開國會，財政困境無法解決，預算難以成立。⁸⁰資政院主張：「國會之作用，在協贊立法、監察財政，與政府、法院鼎立並峙，而為國家統治機關之一，不可不備也。」⁸¹該院議員看重的是監督財政的權利，認定「資政院議員以監督全國財政為唯一的職務」。⁸²

正因在對待國會、預算這些問題上，議政機構與督撫在觀念上存在著若即若離的差別，所以，當面對預算監督問題時，雙方產生了截然不同的做法，督撫固守一隅之利與議員捍衛監督權利之間，上演了一幕幕饒有意味的大戲。

四、預算監督風波

監督財政是晚近歷史上的政治觀念之一，是隨著西學東漸、民智開啓後形成的輿論潮流，「國家之財用於何事，必經人民會議，認為正當之後，始負納

〈清末「急務」與「本源」的失調——以鴉片禁政期間的財政窘況為背景〉，《學術月刊》，2006年第9期，頁142-149。

77 〈論監督財政機關之必要〉，《申報》（上海），1910年10月4日，第一張第二版至第三版；〈論預算案應交資政院之理由〉，《大公報》（天津），1910年10月17日，第3版，「言論」；〈論中央政府之吸集政權〉，《盛京時報》（奉天），1909年6月19日，第2版。

78 徐東梧，《痛哭疾聲呼球》，頁27。

79 〈第二次福建諮議局議事速記錄第八號〉，頁7-8；〈第二次福建諮議局議事速記錄第十二號〉，頁12，均參見《福建諮議局第二議會速記錄》。

80 相關文獻可參見〈旅澳州全體商民陸乃翔等呈都察院代奏國會請願書〉，〈雪蘭峇二十六埠中華商務總會代表陸乃翔等呈督察院代奏國會請願書〉，收入佚名輯，《國會請願代表第二次呈都察院奏書匯錄》（上海：上海圖書館藏清末鉛印本），頁35、附錄頁3-4。

81 佚名輯，《資政院第一次常年會議事錄》（上海：上海圖書館藏清末鉛印本），頁31-32。

82 《資政院第一次常年會第十八號議場速記錄》，頁3，收入佚名輯，《宣統二年第一次常年會資政院會議速記錄》（上海：上海圖書館藏清末鉛印單行本），第十八至十九號。

稅之義務。」⁸³按照欽定資政院和諮議局章程，議決預算、決算是資政院、各省諮議局的主要職任權限之一，向來被視為國民監督財政的重要途徑。⁸⁴

各省清理財政活動剛剛開始，輿論即主張，清理財政如果不發揮各省諮議局的監督作用，單憑派遣官方人士到各省清查，實際上仍是「以盜制盜」，不能真實清查各省的財政實況，呼籲議員、士紳應該監督財政，為人民管好財政。⁸⁵度支部曾一度主張發揮諮議局的監督職能，協助當地清理財政。⁸⁶部份省份的諮議局也積極介入本省清理財政的活動，顯示出議員監督意識的強烈和主動。⁸⁷按照資政院院章和諮議局局章規定，各省各部的預算編製完成以後，國家預算和各省財政預算須分別由資政院和諮議局常年會審核。宣統二年秋冬至宣統三年春天，圍繞預算監督問題，各省督撫與資政院、諮議局之間，普遍發生較為嚴重的對立，釀成沸沸揚揚的預算監督風波。風波之中，督撫對抗資政院、敷衍諮議局的一系列行為，無不出於捍衛本官廳本部門的局部利益。

（一）資政院預算監督波折

「議決國家歲出入預算事件」，這是欽定資政院職掌的第一項規定。⁸⁸常年會上，議員將議決預算視為資政院能否發揮國會作用的重要標誌，「預算可以察看一國大政之方針，若預算不交，而僅議零星末節，即終年開會，於國計亦無所補救。」⁸⁹常年會的會期為三個月，然而宣統二年常年會開幕已經二十多天過去了，政府預算仍未交議，議員監督財政的高度熱情遇到了政府不想提

⁸³ 佚名，《設立審計院意見書》（上海：上海圖書館藏民國初年稿本），無頁碼。

⁸⁴ 〈資政院會奏續擬院章並將前奏各章改訂摺（附清單）〉、〈憲政編查館等奏擬定各省諮議局並議員選舉章程摺（附清單）〉，收入《清末籌備立憲檔案史料》，下冊，頁 632、676-677；〈各省諮議局章程箋釋〉，收入孟森著，孫家紅編，《孟森政法著譯輯刊》（北京：中華書局，2008），上冊，頁 259-265。

⁸⁵ 〈論紳民宜注意財政調查〉，《大公報》（天津），1909年3月2日，第2-3版，「言論」；〈監理官之與諮議員〉，《大公報》（天津），1909年7月5日，第4版，「要聞」。

⁸⁶ 〈京師近事〉，《申報》（上海），1909年6月14日，第1張第5-6版。

⁸⁷ 〈諮議局與財政局之衝突〉，《申報》（上海），1910年4月6日，第1張後幅第3版。

⁸⁸ 〈資政院等奏擬訂資政院院章摺（附清單）〉，收入《清末籌備立憲檔案史料》，下冊，頁 632。

⁸⁹ 〈資政院第一次常年會第八號議場速記錄〉（宣統二年九月十七日下午），頁 50，收入《（宣統二年第一次常年會）資政院會議速記錄》，第八至九號。

交預算案的嚴酷現實。

報界多數媒體關注此事，探知資政院開議伊始，院方總裁和協理並不主張審議預算，擔心議員在審議時引發紛擾，各部派出的代表也贊同此意，但民選議員堅決主張交議預算。⁹⁰度支部的立場較為複雜。該部編製的預算草案與各部提供的數字有許多不符，各部紛紛提出責難。度支部尚書載澤擔心這份錯誤百出的議案一旦提交資政院，若被議員議准，則缺漏的鉅款難以籌措，後果嚴重，所以是否提交，頗難決定；另一原因是，河南省印花稅事件審議時，民選議員打敗了度支部特派員。因此，載澤預計這份錯漏百出的議案提交後，可能會遭到議員的攻擊。⁹¹

軍機處是決定預算是否提交審議的關鍵。度支部將預算編製的結果呈交會議政務處後，樞府對交由資政院審議非常冷淡。報界探知，這份預算即便交給資政院審議，也僅準備把預算案的綱目交給議員審核。議員聞知此消息，非常憤怒，決定聯合各省諮議局一起行動，聯名呈請將預算提交，否則將辭職。⁹²經過奮力爭取，預算交議終於有了眉目，但政務處提調敷衍資政院，在有關案卷上標注「資政院備案」，後來由於攝政王諭令交議，又不得不改爲「資政院議決」。⁹³預算審議前就產生波折，預示著資政院實施預算監督可能不會順心遂意。其實，更大考驗來自外省督撫對資政院審核的抵制。

資政院審核預算時發現，國家財政收支相差鉅大，幾乎難以成立，不得不依照量入爲出的辦法進行刪減。預算股股員長劉澤熙指出：「第所核減者，非對於各項政務有所變更，實對於各項政務中而削其浮濫之費而已。」針對有人質疑單純核減預算支出的做法是奉行「消極主義」，妨礙新政事業開展的批評，劉氏解釋說，如果不作核減，一旦財力竭蹶，必然會使所舉辦的事業半途而廢，甚至危及憲政前途。這次核減計畫如果真能得到各主管部門的批准，他斷言，

⁹⁰ 〈總裁協理果何嫌於預算案耶？〉，《申報》（上海），1910年9月21日，第1張第3-4版。

⁹¹ 〈預算案延不交議原因〉，《申報》（上海），1910年10月24日，第1張第5版；〈預算案將不送院交議矣〉，《大公報》（天津），1910年9月16日，第5版，「要聞」。

⁹² 〈要求預算之大風波〉，《申報》（上海），1910年10月6日，第1張第4版。

⁹³ 〈預算案交院議決之結果〉，《申報》（上海），1910年10月16日，第1張第3-4版。

必將對「一切政治毫無妨礙，而於財政則大有利益。既於財政大有利益，即可保持政治繼續前進，是所謂消極主義之形式而積極主義之精神也。」⁹⁴

關於積極主義與消極主義的說法，後來在資政院奏摺中表述為：

誠以預算一事，全國政治財政概係包括在內。以政治論，則中國現在情勢自應注重教育、實業、交通等項，以培養國家之元氣；以財政論，則預算案內不敷之數五千餘萬，追加預算又二千餘萬，自應節糜費、去冗員，以鞏固國幣之現狀。本此方針，其審查結果，於國家新政仍敦促進行，而於浮濫經費則大有削減，或以之彌補虧空，或撥充軍事要需。⁹⁵

這份奏章基本反映了劉澤熙的主張。劉氏演說以在宣統二年十一月下旬第三十號議場上最為出色，「滔滔作數萬語，聽者神往，記者腕疲」，⁹⁶演說過程中，不時獲得熱烈的掌聲，議員對此深表贊成。⁹⁷

資政院議場內議員積極熱情地審議預算，而官場各方則醞釀著複雜的較量。度支部對資政院審議的預算能否實施並無充分把握，建議先電商各省督撫，看其能否認可，如認可，再與資政院合奏。各省督撫在資政院開議期間，就一直打電報反對任意核減，所以該部隱約覺得，資政院的審議有可能付諸東流。⁹⁸這裡的關鍵就是京中各部和各省督撫的態度。從實際情況看，各部對待預算的態度與各省相比差別不大，督撫的立場顯然是決定預算命運的關鍵因素。

將赤字龐大的預算交由資政院審核，督撫既無緣介入，更無法到議場進行

⁹⁴ 〈資政院預算股股員長劉君澤熙審查預算演詞〉，收入佚名，《中國預算要略》，頁6。

⁹⁵ 〈資政院會奏議決試辦宣統三年歲入歲出總預算案請旨裁奪摺〉，《政治官報》（北京），第1173號，宣統三年正月初九日，頁3。

⁹⁶ 易宗夔，《新世說》（上海：上海古籍書店1982年影印本），頁25。

⁹⁷ 〈資政院第一次常年會第三十號議場速記錄〉（宣統二年十一月二十五日下午），頁38-58，收入《（宣統二年第一次常年會）資政院會議速記錄》，第三十至三十一號。時至民國初年，這份演說仍為人們稱道，「吾國預算創辦伊始，於數十日之光陰，積四十餘人之精力，將各部各省極繁難之收支逐一鉤稽，雖其中不實不盡未敢遽信為定案，而目張綱舉，不無苦心。且前半條分縷析，極為詳明；後半語重心長，極有關係。立憲精神在此一舉。用特付諸石印，俾閱者知吾國政治上及財政之大概情形焉。」佚名，《中國預算要略》，〈跋〉。

⁹⁸ 〈預算將不能成立〉，《盛京時報》（奉天），1911年1月20日，第2版。

答辯解釋，只能任憑議員核減。這對於具體執行預算的各省督撫司道來說，可謂無可奈何。各省當局此時品嚐到「邊緣化」的滋味。劉澤熙對此深有體會，他發現，奉天、雲南、陝西等省強烈反對核減預算，並委託各主管衙門與資政院協商，但是，各主管衙門卻態度冷淡，甚至懷疑各省虛糜浪費，這種部院大臣與外省督撫互分畛域、彼此隔膜的現象十分令人擔憂。劉氏判斷，這一弊端「坐在中央各部不能確定主管事務經費，而必須督撫確定之。夫督撫既能確定經費而不能與聞預算，且又須執行事務，故必以電相爭。各部不能確定經費，反能與聞預算，且不須執行事務，故可置之不理，內外隔閡如此其極。其弊又坐在中央政府與地方政府權限不分明之咎也。」⁹⁹

揆諸督撫奏章，劉澤熙對督撫心態的推測大致近真。督撫反對資政院核減行政經費的理由儘管各有區別，但訴求立場幾近一致。報界探知，數日間，樞府接連收到直隸、江蘇、雲南等省來電，決不承認資政院隨意核減預算經費，估計資政院這次預算審議並不順利。¹⁰⁰十二月二十四日，兩江總督張人駿致電樞府，認為資政院對各省實際並不瞭解，提請其注意該院隨意核減預算帶來的風險，「資政院於各省情節均未能瞭澈，倘不先行接洽，意存裁減，恐一旦議決奏准，各省應付支絀，則現行要政勢必窒礙良多，恐致濡滯；萬一因庶政廢擱，轉生他故，則用款之鉅，且有倍蓰於今日者。」¹⁰¹他擔憂資政院的操作是紙上談兵，缺乏可行性。東三省總督錫良則致函各部尚書，請其向資政院詳細解釋東北三省的財政困難，力爭維持東三省財政預算，反對任意核減經費。吉林巡撫陳昭常也直接致函資政院，請求議員在核減該省經費前，務必先行通報。¹⁰²廣東省探知資政院不但核減行政經費，而且對該省的巡防營隊也有裁撤之說，署理粵督曾祺致函政務處和度支部，請求各有關部門勉力維持粵省預

⁹⁹ 〈資政院第一次常年會第三十號議場速記錄〉，頁 54，收入《宣統二年第一次常年會資政院會議速記錄》，第三十至三十一號。

¹⁰⁰ 〈預算案又生阻力〉，《盛京時報》（奉天），1911 年 1 月 22 日，第 2 版。

¹⁰¹ 〈外省群以資政院核減經費為慮〉，《申報》（上海），1911 年 1 月 1 日，第 1 張第 4 版。

¹⁰² 〈外省群以資政院核減經費為慮〉，《申報》（上海），1911 年 1 月 1 日，第 1 張第 4 版。

算。¹⁰³不久，張鳴岐督粵，隨即致電資政院、度支部和陸軍部，針對資政院核減該省軍費等支出四百餘萬兩，呼籲慎重從事。¹⁰⁴與此同時，直隸總督陳夔龍、四川總督趙爾巽、湖廣總督瑞澂、浙江巡撫增韞、江北提督段祺瑞等也紛紛致電樞府、資政院、度支部等，反對以「理想主義」審議預算，強調必須兼顧各省財政實情。¹⁰⁵資政院將直隸兵營經費刪減四十萬兩，提督姜桂題乾脆赴京，請求陸軍部必須增加預算，否則只有乞退。¹⁰⁶在這些督撫大員眼中，資政院議員審議預算時，肯定不會顧及地方實情，一味講求表面平衡，犧牲地方利益。

資政院關於預算審核的奏摺呈上後不久，攝政王頒下諭旨，稱道資政院審議「尚屬核實」。¹⁰⁷然而這份諭旨的後面又加上這樣一段話：「若實有窒礙難行之處，准由京外各衙門將實用不敷各款繕呈詳細表冊，敘明確當理由，徑行具奏，候旨辦理。」¹⁰⁸報界探知，這是由於預算案奏上後，樞臣將擔憂繁難一併呈述載灃，載灃不得已才增添這幾句關鍵性的話。¹⁰⁹

這份諭旨頒布以後，焦躁不安的外省督撫恰如吃下定心丸。媒體探報稱，「京外督撫其反對預算更較京內為甚。當會議此案時，已紛紛致電反對，後見諭旨，無不喜出望外。」¹¹⁰預算制度的神聖和科學性，至此已經在諭旨、督撫函電中開始消解，政府諸公對此「殆無一不弁髦視之」。¹¹¹輿論認為，諭旨最

¹⁰³ 〈粵督電請維持政費〉，《申報》（上海），1911年1月10日，第1張後幅第2版。

¹⁰⁴ 〈粵督反對資政院核減預算〉，《申報》（上海），1911年1月22日，第1張第4版。

¹⁰⁵ 〈直督不認資政院裁減預算案〉，〈川鄂兩督亦不認預算案〉，〈督撫抗議預算之一斑〉，〈直督奏陳預算不敷之理由〉，〈督撫反對預算案無效〉，〈江北提督亦反對預算〉，《申報》（上海），1911年1月23日，第1張第4版、1月25日，第1張第4版、3月1日，第1張後幅第2版、4月3日，第1張後幅第2版、5月2日，第1張第4版、6月22日，第1張第4版。

¹⁰⁶ 〈京師近事〉，《申報》（上海），1911年1月5日，第1張第6版。

¹⁰⁷ 劉錦藻，《清朝續文獻通考（一）》（杭州：浙江古籍出版社1988年影印本），頁8247。

¹⁰⁸ 劉錦藻，《清朝續文獻通考（一）》，頁8247。

¹⁰⁹ 《大公報》訪事員透露：「預算案入奏後，樞府諸公會於監國前，瀝陳此次資政院對於行政費核減過鉅，一經頒布，恐各項要政必難切實興辦等語。監國凝思許久，隨飭樞臣擬旨頒布。至擬定進呈後，監國特將原稿增加數語，聞自『若實有窒礙難行之處』至『候旨辦理』等語，皆係監國之所親加者。」〈監國親增預算諭旨〉，《大公報》（天津），1911年2月5日，第5版，「要聞」。

¹¹⁰ 〈預算案變更之影響〉，《申報》（上海），1911年2月15日，第1張第4版。

¹¹¹ 黃鴻壽，〈開設資政院（節錄）〉，收入中國史學會主編，《辛亥革命（四）》（上海：上海

後一段可以導致各省隨意處理，核減冗員冗費的目標難以實現，裁汰綠營、防營的決議失去效力，核減公費計畫也歸於無效。¹¹²這一猜測，由五月份東三省總督錫良等十一位督撫的函電商討中完全得到證實。這些督撫基本上主張按照諭旨辦理，對資政院審議的預算案不加理會。¹¹³實際上，議員在審核預算時，已經隱約感到，中央各部或各省督撫不斷傳出反對的聲音，這部預算可能會失效。¹¹⁴「隨後的事實」看來驗證了這些議員的擔憂並非杞人憂天。

「隨後的事實」來源於度支部派往各省的財政監理官的報告。這些監理官不斷向度支部抱怨，各省對已經實施的預算計畫並不理會，節省開支者極為罕見，倒是隨意增加支出者屢見不鮮。監理官們擔憂，如此放縱支出，必然會導致束手坐困，不堪設想。¹¹⁵負責籌劃全國預算的度支部對此十分不滿，指責各省破壞預算：

上年試辦預算，臣部因各省歲入冊內，有可議增加，歲出冊內有可議刪減者，疊經電商各省自行認定，為數頗鉅，均於預算分冊「摘要」內詳切聲明；或隨後經各督撫認增認減，奏咨有案。是皆各省認為能行，並非臣部強定。今則各省於前次認定之案又多借詞翻異。試問：已定預算案內不敷之款尚苦無可籌挪，若再將原認者復行翻異，又將何以應付？總之，各省近年結習，以揮霍為固然，視公帑若私物，稍為限制，則百計相嘗，必令破壞；偶從寬大，則覬覦投隙，甘棄成言。非獨有礙財權，抑亦貽誤大局！¹¹⁶

人民出版社，2000），頁 56。

¹¹² 〈論資政院預算案之無效〉，《大公報》（天津），1911年2月10日，第4-5版，「言論」。

¹¹³ 〈各省籌商核減督撫公費之電文〉，《大公報》（天津），1911年5月8日，第2張第3版、9日，第2張第2版、11日，第2張第3-4版。

¹¹⁴ 在宣統二年十一月二十八日的第三十二號會議上，有議員宣稱：「本員向來注重預算的，但事（是）這樣看來，我們議決的預算上奏案，各行政衙門如又上一個摺子，又說著無庸議，……我們所議決的必又歸無效。」〈資政院第一次常年會第三十二號議場速記錄〉（宣統二年十一月二十八日下午），頁13-14，收入《（宣統二年第一次常年會）資政院會議速記錄》，第三十二至三十三號。

¹¹⁵ 〈度支部奏請飭各省督撫切實遵照前奏維持預算辦法摺〉，《政治官報》（北京），第1224號，宣統三年三月初一日，頁4。

¹¹⁶ 度支部，《度支部奏維持預算實行辦法摺稿》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏

在度支部眼中，各省督撫成爲維繫預算的最大障礙。度支部雖然制定了維持預算的一系列措施，¹¹⁷但各省久已心存芥蒂，難有回轉餘地。

（二）諮議局預算監督波折

各省督撫在預算審議方面，至少需要經受兩種考驗。上述資政院議員審議的是國家預算部份，這是其一；另外一種考驗來自本省諮議局議員的審核監督，它涉及的是各省地方財政預算。相對於應付資政院監督來說，督撫處置本省諮議局相對「容易」，地方預算交議與否，何時交議，尊重與否，督撫有充分的主動性和自由度。雖不是爲所欲爲，但可以迎拒得宜，不至於受到更多的掣肘。早在諮議局召開常年會之前，社會上已有人預測諮議局將會向督撫發起挑戰，「必有與行政長官大有不便處，起而與各省督撫爭。」¹¹⁸在各省督撫的眼中，諮議局議員大都是「本少閱歷之人，又多年少氣銳，沾沾自喜，往往發言盈庭，罔識忌諱」，所以官場上的人往往「視如蛇蠍，以爲致亂之階」，有的則「懼其糾摘，陽爲敷衍，相與委蛇，而於輿論之不當者，亦不加駁正，待過四十日遂可視作浮雲。」¹¹⁹更有甚者，將諮議局議員的激進言論視爲「專以爭競相勸導，叫號跳突，有類瘋狂」的奇談怪論。¹²⁰福建官場便有人深悉該省督撫對待諮議局的「把戲」：

其對於諮議局也，如對外國。對於議案，如辦交涉案。議案或其他質問案牘，無論如何揶揄之，如何詆毀之，亦俯首含忍，不敢稍下一重字，以相批答。其恭敬承順如此。而諮議局益傲睨跋扈，多方苦之。一日，屬員中有言諮議局員太無狀，宜以法繩之者。中座揚其首，咨嗟而言曰：「諮議局乃吾省之諮議局，如鬧得不好看，吾等豈不抱愧？」

集成圖書公司清末鉛印本），頁 2-3。

¹¹⁷ 度支部，《度支部奏維持預算實行辦法摺稿》，頁 4-5。

¹¹⁸ 張家鎮，〈創辦諮議局私議〉，《預備立憲公會報》，1908 年第 12 期，轉見尙小明，《留日學生與清末新政》（南昌：江西教育出版社，2003），頁 26。

¹¹⁹ 上海圖書館編，《汪康年師友書劄》，冊 2，頁 1258。

¹²⁰ 〈于式枚〉又奏立憲以保守漸進爲主片，《政治官報》（北京），第 254 號，光緒三十四年六月十四日，頁 7。

其善打官話如此，真可笑也。蓋其心非不深恨議員，所以肯唾面自乾者，不過畏諮議局之議其不辦一事，恐為政府所知，有礙於祿位耳。¹²¹這種類型的督撫很可能是個案，其代表性如何尚不可知。然而，敷衍和蔑視諮議局監督，恐怕是一個較為普遍的現象。

就監督者而言，諮議局作為民意代表，實際上也不能完全按照理想主義審議各種議案，必須兼顧財力需要，平衡緊急和緩。有人致函江蘇諮議局，表達了對諮議局議員單純出於理想主義審議財政預算的擔憂，他告誡說：「凡辦各事，款項無不出諸於民，勸其輸將，任爾舌敝唇焦，群且疑巧立名目，藉憲政為搜括之計，桀黠之徒則從而多方煽惑鼓動，視線所集，怨毒均種於議員，反對力抗均在意中。」¹²²肩負監督官方與代表民意的身分，議員投入審議議案的積極性極高。然而，常年會重中之重的預算案審議卻出師不利，一開始就令各省諮議局墜入雲霧。

出師頓挫的主因就是地方財政預算交議的遲滯以及交議預算的「不完整性」。時至宣統二年八月初，各省預算編製早已告竣，且已陸續匯總到度支部。¹²³而各省諮議局常年會臨近閉會時，仍未看到督撫提交的預算案，或已交來，但僅有歲出而無歲入，難以審議。督撫蓄意搪塞諮議局終究不是光明正大之事，清季遺留的文獻中，來自督撫「夫子自道」的材料當然稀少。倒是各省諮議局函電交馳、催促督撫交議預算的材料較為繁富，這從另外一個角度印證了行省當局對待預算監督的消極心態。換言之，省當局不願議員對本省地方財政收支細節「指手畫腳」。蒐集宣統二年秋冬各省諮議局爭取交議預算的函電材料，可以發現，這一風波涉及面相當廣泛，關內關外大部份省份的督撫均對交議預算案持拖延態度。各省內情僅從福建諮議局收到的下述函電中，便可窺知大略。

¹²¹ 上海圖書館編，《汪康年師友書劄》，冊2，頁1249-1250。

¹²² 徐東梧，《痛哭疾聲呼掾》，頁27-28。

¹²³ 熊希齡，《熊希齡先生遺稿》（上海：上海書店出版社，1998），冊1，頁105、141。

附錄一 福建諮議局收到爭取預算交議部份函電簡表

序號	發文機構	函電內容	文獻來源
1	奉天局	預算案敝局已要求交議，現未奉到。	〈第二次福建諮議局議事速記錄第三號〉，頁3，收入佚名輯，《福建諮議局第二議會速記錄》（上海：上海圖書館藏清末鉛印本）。
2	山西局	預算由部核交，急宜由院爭，遵辦。	同上
3	廣東局	謹如約（指依照聯合會原議辦理） ¹²⁴	同上
4	陝西局	敝局預算案未交，已電鄂局聯電要求。	同上
5	江蘇局	已照聯合案電院。	同上
6	湖南局	電一：預算案必力爭；電二：敝省預算案約初八日前交。	同上
7	廣西局	預算事如何？敝局應電院否？	〈第二次福建諮議局議事速記錄第七號〉，頁4。
8	湖南局	預算僅劃出地方行政歲出出局，不交歲入全數參考。	同上
9	湖北局	鄂預算僅交地方行政經費歲出底冊到局參考，決力爭。	同上
10	貴州局	協爭預算交議，已電院。	〈第二次福建諮議局議事速記錄第九號〉，頁3。
11	直隸局	預算案有歲出無歲入，已照聯合會公決辦理，望堅持。	同上

¹²⁴ 宣統二年各省諮議局聯合會召開。針對即將審議預算案可能發生的問題，最後一次會議討論了應對的辦法，決定：(1)如督撫不交預算案，應予詰問，同時電資政院，要求確實速覆。如係奉旨不交，各局應於農曆九月初三以前互相電告，初四日皆電資政院力爭，以必得爲止，如達不到目的，各局同時停議；(2)預算如只有出入總表而無分表，或只有歲出經費而無歲入款目，應交還督撫，並電資政院要求更正，若達不到要求，則同時停議。轉見侯宜傑，《二十世紀初中國政治改革風潮》，頁297。

序號	發文機構	函電內容	文獻來源
12	廣西局	預算已發局參考，惟無「交議」字樣，仍電院力爭。	〈第二次福建諮議局議事速記錄第十二號〉，頁2。
13	湖北局	預算案已經到局，常年會已過大半，希望資政院主持解決。	同上，第2-3頁。
14	四川局	預算無歲入，已迭催總督，並電院，現議他案，以待解決；如十月朔不交，即停會。	同上第3頁。
15	黑龍江局	敝省預算案歲出入均有，惟無細冊，無憑核議，現在力爭。	同上
16	奉天局	預算案已呈督力爭，並分電院、部。	同上
17	安徽局	預算案已呈催撫全交。	同上
18	湖北局	地方預算未劃定歲入款額，呈督電院力爭，擬俟覆電，再定進止。	同上
19	順天局	預算歲入，督憲已咨部索交，如不實行，即停議力爭。	同上
20	浙江局	預算無歲入，貴省如何著手？	〈第二次福建諮議局議事速記錄第十五號〉，頁4。
21	四川局	敝局前電院力爭預算權，與尊旨相合，俟奉覆後再答。	〈第二次福建諮議局議事速記錄第十六號〉，頁3。
22	湖北局	地方歲入，敝局已呈督電院，請部劃定，未覆。公決始終堅爭。此時不議預算，俟歲入分定，要求開臨時會議決。刻仍呈督請電各省商辦。	同上。
23	江西局	現歲入未分，敝省僅交總冊，而歲出不敷近百萬，礙難開議。	同上。
24	直隸局	本局定會畢繳原冊，並請咨部力爭明歲完全預算，不得，則不赴會召集。	〈第二次福建諮議局議事速記錄第十七號〉，頁5。
25	廣西局	局權被剝殆盡，應請交院議，希電院力爭。	同上。

上述蒐集的數十封電函估計僅為諮議局涉及此案函電的冰山一角，內容相似的函電可能不計其數。這從各省諮議局經費使用數量上可以得到間接印證。截至宣統二年十月十九日，福建局花費在電報聯絡上的經費即達一千數百元。閩省諮議局副議長劉崇佑為此解釋說：「此因本年關於預算及其他事宜，勢不能不與資政院及各省諮議局互通資訊。此不獨本局為然，即各省諮議局亦然也。」¹²⁵導致各省諮議局屢屢督催交議預算的原因究竟是什麼？就文獻所見，此案至少涉及度支部、憲政編查館、資政院、各省督撫以及諮議局本身等諸方面，其中最關鍵的障礙實為各省督撫。

早在宣統二年各省諮議局常年會召開之前的八月份，兩江總督曾致電憲政編查館，詢問地方預算交由諮議局審議的問題。憲政編查館在自身職權範圍內做了如下答覆：「應查照清理財政章程第二十條各省預算報告冊內，款項屬於地方行政經費由度支部奏交督撫，送諮議局議決。自應候部奏明，再行辦理。本館殊難懸斷。」¹²⁶看來度支部如何「奏交」、何時「奏交」就是一個化解謎結的關鍵。報界探知，度支部關於「奏交辦法」有兩份電文：

其一是九月初三日致各省督撫的「江電」。這份電文稱，各省「照章先將局存地方經費底冊照錄一份，送交諮議局；所有本部核增核減之款一併抄案匯送，以備參考。」細細琢磨，這份電文起碼含有兩層明確的意思：首先，各省從九月初三日起，必須將地方預算案（含收支兩方面）原案送交諮議局審議；其次，經度支部審核的各省預算案（含收支兩方面）也要送交諮議局，以作參考。

其二是九月二十三日致各省督撫的「漾電」。該電稱，九月二十日會議政務處研究度支部關於交議預算的奏摺已經核准，諭旨也飭令交議。度支部因而再度重申，要求各省督撫務必將「預算全冊抄錄一份，送交諮議局，以備參考。」至於多數諮議局仍來電催交預算案，度支部在這份電文中推測說，有關省份可

¹²⁵ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第二十三號〉，頁13，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

¹²⁶ 〈諮議局交議預算尚待度支部奏明〉，《申報》（上海），1910年9月11日，第1張第4版。

能未接到本部通電；至於直隸、湖南、陝西、福建、吉林、廣西等省諮議局提出預算案內有歲出無歲入的原因，漾電解釋說，本部試辦各省預算，遵照清理財政章程的規定，僅僅在財政支出部份區分了國家行政經費和地方行政經費，而在歲入部份，因國家稅和地方稅並未劃分，所以未作區分，只能暫時合併編制本預算，「業經通電各省，將預算全冊送供參考，則一切歲入俱在其中，各諮議局亦可略知大概。」¹²⁷

由上述兩份電文看，度支部的責任大致清楚，「江電」雖於諮議局開議三天後發出，但仍不算太遲；至於「漾電」對各諮議局沸沸揚揚「有歲出無歲入」的質詢進行解釋，理由雖清楚合理，但傳達時間上顯然太晚。根據諮議局章程，各省召開諮議局常年會的時間為每年九月初一日至十月十一日，共計四十天，如果加上延長會期十日，總計五十日。¹²⁸「漾電」的解釋已經是在諮議局常年會開幕二十三天以後，如果加上公文在各官廳之間傳遞有一個過程，延擱的時間或許更久，會期肯定已逾大半。所以，該部在這次遲交預算事件中過錯在先，一連串的負面影響即由此開始。¹²⁹

直接相關的問題就是督撫的態度及其與諮議局溝通的效果。根據上述表格涉及的文獻分析，「遲交預算事件」反映出兩個問題：其一，各省督撫簽交預算的時間均比度支部「江電」遲延八天以上，奉天省甚至遲至九月二十五日仍未簽交預算，¹³⁰是謂「遲交」；其二，預算不完全，根據諮議局的說法，就是「僅有歲出，缺少歲入」，因而無法審議。這種「預算不完全」局面的出現有

¹²⁷ 〈度支部對於各省預算之辦法〉，《申報》（上海），1910年11月10日，第1張第6版。多家報紙均有此項報導，但電文內容略有出入，更全面準確的電文可參考〈第二次福建諮議局議事速記錄第十九號〉頁2-3，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

¹²⁸ 〈憲政編查館等奏擬訂各省諮議局並議員選舉章程摺（附清單）〉，收入《清末籌備立憲檔案史料》，下冊，頁679。

¹²⁹ 這裏未能就憲政清單的制定問題探討度支部的功過，由於國地兩稅劃分章程遲遲未能制定，導致國家歲入、地方歲入無法明確劃分，以至於釀成遲交預算事件。追根溯源，這份憲政清單對於財政清理的有關進展安排並不合理。會議政務處在研究度支部關於預算的奏報時，是否有拖延的可能，也是一個影響度支部採取行動的關鍵要素。這一問題非常複雜，且越出本文論題，俟另文專論。

¹³⁰ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第十九號〉，頁2，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

兩種可能：一是督撫筭交的預算案僅有歲出而無歲入，這種情況顯然屬於「不完全預算」；二是雖然督撫筭交的預算是按照度支部「江電」指示，全部預算均已提交到諮議局，但由於該案中並未劃分國家歲入和地方歲入，因而諮議局覺得沒有歲入，仍舊電爭不絕。真相究竟如何？到底哪種可能性接近事實？要明瞭此一問題，十分困難，因反映督撫群體的直接文獻較少，難以窺測全局。各省的實際情況可能兩者均有，也可能更為複雜。就已經掌握的文獻來看，部份督撫的確存在敷衍塞責的情形。此處姑以福建省的實情來管窺督撫群體如何抵制地方預算監督的問題。在「預算遲交」事件中，閩浙總督松壽導演了一齣撲朔迷離而又引起廣泛關注的預算監督風潮。

閩督松壽於九月初六日筭令清理財政局將預算案交議，時間上不算太晚。¹³¹問題是，該省交議的預算案並非按照度支部的「江電」要求，而是另行一套。據閩諮議局副議長劉崇佑稱，總督僅僅將省城各學堂、工藝傳習所、自治籌辦處的預算材料（十二本分冊）交議，並未提交總冊以作參考。¹³²四天後，諮議局致函總督，請求將全部預算冊籍交議。隨後，閩督筭令交出「預算案總冊一本，總表一本，分冊二十七本」（這仍不是預算全案），同時也向諮議局解釋了預算中未將國家經費與地方經費分開的理由，這些理由依然是度支部漾電闡述的內容。¹³³然而，這樣的理由卻不被議員贊同，諮議局堅決要求將地方歲入的預算數字交議，否則無法討論事關地方財政的其他議案。九月二十四日，在諮議局議場上，議員們與閩省總督的代表——藩司尙其亨的對話即反映了雙方立場的分歧：

布政使司尙答：前日本司蒙制台傳見，述及預算開列歲入款項事。云已發電度支部，請其速覆，現在尚未奉到覆電。據鄙見，經費將來自須劃分，即劃分時，亦不能僅顧及國家經費，必有一部分劃為地方經費者。故現在盡可由局先行議決預算。

¹³¹ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第四號〉，頁 2，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

¹³² 〈第二次福建諮議局議事速記錄第四號〉，頁 4，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

¹³³ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第七號〉，頁 2，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

劉崇佑君謂：本局議員因未劃定歲入，則對於預算毫無把握。

布政使司尚謂：欲劃定歲入，必須釐清國家稅與地方稅，不然則以何標準為劃定乎？

劉崇佑君謂：地方稅與地方經費有辦〔關〕，本年能釐定國家稅、地方稅自無他說；即未能釐定，然地方行政每年必有經費，行政長官對於地方行政每年應用若干，不難先行指定，庶本局於議決時得有標準，則所議不至徒托空言。

布政使司尚謂：所言自是切當。惟中有種種為難者。照各國財政上原則，本應量出為入，而我國部臣則謂當量入為出，已乖法理；且財政困難，量入為出亦不可得。現據貴議員所述，則本司當與督部堂詳酌，指定歲入，貴局儘管議事，切勿停議，以免虛費此寶貴之時間也。

劉崇佑君謂：藩台言可以指定歲入，則本局自應開議。惟須俟得有督部堂劄覆，將歲入款項指定後，方可開議。

盧初璜君登壇謂：頃據藩台所述，似乎能制定歲入，惟是空言指定，恐尚無補，且本年所議決各事，督部堂若以為可行者，自當實行；然若無款，則恐至明年開局時，仍未見諸實行。故必須有歲入以為標準方可開議。

布政使司尚謂：本司為理財官，來閩三年，因財政困難，左支右絀，竟以虧空甚多，無從籌措。加抽稅捐則民力已竭，萬不可行。而款項非取諸民間又何從來？貴議員等為國民代表，試問現在民間貧困，更安能從事羅掘？此實無可如何之事。

孟思培君謂：本局請提出地方歲入，不外欲得一標準，無標準則無從討議。

布政使司尚謂：頃據劉副議長及盧、孟議員所說，均極是。但以中央政府日日倡言中央集權，凡關係地方一切事務，恒須咨商，即督撫亦不能任意施行，此實無可如何者也。

劉崇佑君謂：頃據藩台所言，是否即請督部堂暫行劃定歲入款項？

布政使司尚謂：督部堂須俟度支部電覆，方能劃定。¹³⁴

上述對話，最關鍵的是督撫能否指定地方歲入數額，這是議員們最為關注的要項，藩司雖稱與總督詳細討論，準備劃出地方歲入，供議員審議預算案和其他議案之用，然而時屆常年會結束，這一諾言並未兌現。看來，督撫司道等省級行政官員最擔心諮議局停會的威脅，所有派令與會的督撫代表在答覆議員質問時，均流露出這種擔憂，因而千方百計誘使議員照常開會，避免停議。但議員堅持必須有地方預算歲入才可審議，否則難以議政。在審議要求未被滿足的情況下，諮議局曾經一度準備停會。¹³⁵資政院責令閩局不得停會，閩省派往北京的資政院代表也來電解釋：預算歲入已經由院咨部，請先開會。議長不得不採納上述意見。閩督也請求諮議局先討論其他議案，等待度支部覆電。¹³⁶

閩省諮議局根據總督交議的由各司道呈報的地方經費需求數目，先後進行詳細的審議，並將審議結果提交閩督核准。然而，閩督松壽的劄文卻全盤推翻諮議局的核議結果，稱無法做到量入為出，劄文說：「其冊（按：指預算冊）內所列之地方行政經費一百一十四萬餘兩，乃各主管衙門試辦預算擬議進行所用之數，並非籌有的款、量入為出之數。出入既難適合，不能量入為出，又安能據出為入？此理甚明。」¹³⁷對諮議局來說，「此理」實際上不但不能成立，甚至是「蠻橫的解釋」。既然無法保證收入，焉能明目張膽列為支出？這不啻給議員出了一道不該由他們回答的難題。十月十六日，閩諮議局常年會第二十次會議上，議員為閩督不承認諮議局審議結果而憂心忡忡，副議長劉崇佑的發言最能代表一般議員的心聲。他認為，閩督交議的地方行政經費計畫屬於地方財政預算，而不是「擬議進行事項」需求的經費數額，必須有可靠的財源來支持，「今日所覆議之件，本議員以為仍當堅持前議。如督部堂不以為然，本局

¹³⁴ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第十一號〉，頁 7-8，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

¹³⁵ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第十二號〉，頁 4，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

¹³⁶ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第十二號〉，頁 5，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

¹³⁷ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第十二號〉，頁 3，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

惟有據最高機關之法律以為遵循而已。」¹³⁸督撫不承認局議預算，議員固守初衷，這種僵局一直持續到諮議局臨時會結束。

在十一月十一日閩諮議局臨時會第十次會議上，議員集體起草控訴閩督違法的電文，向資政院提起控告。這份電文逐項列舉閩督斷章取義、搪塞議員、出爾反爾、故意延宕的事實，暴露出封疆大臣抵制諮議局審議預算的種種面相。¹³⁹臨時會第十一次會議上，副議長劉崇佑發言回顧了整個常年會和第一次臨時會期間，督撫與諮議局的關係由緩和趨向緊張的過程，對督撫蔑視議員監督既表示抗議，又頗覺無奈：

本局自開常年會以來，力爭預算，預算問題久不能解決。及得資政院咸電，始有預算。預算決議之後，常年會之會期已滿，為預算覆議起見，乃請開臨時會。臨時會雖開，而督部堂仍未將預算案交來覆議。至臨時會閉會之期將屆，始以一紙空文交局，謂未得部示，遽難批准。是督部堂欲破壞本局已成立之預算案，且又剝奪本局預算之決議權也。本局為此無任驚慌，以長電訴諸資政院，一面將不完全之預算冊交還督部堂，仍要求督部堂將全體預算案交局覆議。旋由尚藩司轉達預算案即日可以交局覆議。乃據來劄，又不過敷衍文章。相持許久，所得者獨增「覆議」二字而已。今日為臨時會閉會之日，數點鐘內，萬不能將預算覆議了結……。¹⁴⁰

¹³⁸ 〈第二次福建諮議局議事速記錄第二十號〉，頁 3，收入《福建諮議局第二議會速記錄》。

¹³⁹ 局電稱：「預算呈督，忽翻前案。累次督笥，皆云：今年預算係由奏交，今復以未奉部准為辭，奏交之案何以未奉部准？遵照貴院之電以現交之數為準，乃曰：不能議及入額。各主管衙門酌擬之數，事權究在督撫，既經清理財政局編成預算，呈之督撫，交之本局，猶曰：酌擬不為定額。……本局分內之事盡為剝奪，曰酌核，曰查核，曰討論，一若本局無此議決權者；又曰議辦，議者何人？辦者何人？明知會期將滿，故為延緩。預算年度瞬屆，將何從議？又何從辦？有出無入，何謂預算？……遷延日久，突來否認。臨時會既以覆議預算而開，會期將終，而覆議之權被奪，本局誠不知所遵循！諭旨具在，局章具在，朝廷予之於先，疆臣奪之於後，立憲前途復何所望！」〈第三次福建諮議局臨時會速記錄第十號〉，頁 12，收入佚名輯，《福建諮議局第三議會速記錄》（上海：上海圖書館藏清末鉛印本），冊 3。

¹⁴⁰ 〈第三次福建諮議局臨時會速記錄第十一號〉，頁 8，收入《福建諮議局第三議會速記錄》，冊 3。

正是在這次會議上，議員約定集體辭職，採取「在名刺中書辭職與否，投入櫃內」這一方式進行表決。投票結果，議員 52 人中有 51 人贊成辭職，1 人書「從全體」三字。¹⁴¹十一月二十五日，該局向資政院詳細申訴閩局審議預算的全部過程以及與閩督屢屢衝突的情況，呈文用詞異常激憤，表達了對督撫破壞局章、阻撓預算監督的憤慨。¹⁴²

諮議局之設原為代表民意，溝通輿情。閩省預算案風波卻折射出疆臣壓抑民意、刻意敷衍的姿態，導致這一民意機構殊難發揮作用，所議問題「十九遭其駁斥，否亦第置而不答」。¹⁴³類似的遭遇，在江蘇諮議局預算案風波中有更充分的體現。兩江總督張人駿在刻意維護官廳和自身利益方面，遠遠走在閩督之前，釀成更為洶湧的江蘇預算案風潮。¹⁴⁴蘇省諮議局全體辭職，吸引了清季朝野的廣泛關注，官方與民間的媒體也對該省諮議局的做法表示極大的同情；數月內，朝野輿論竟顯示出「高度一致」的趨勢。¹⁴⁵江西巡撫馮汝駿也有蔑視

¹⁴¹ 〈第三次福建諮議局臨時會速記錄第十一號〉，頁 10，收入《福建諮議局第三議會速記錄》，冊 3。

¹⁴² 〈第四次福建諮議局臨時會速記錄第一號〉，頁 3-4，收入佚名輯，《福建諮議局第四議會速記錄》（上海：上海圖書館藏清末鉛印本）。

¹⁴³ 〈論巡警廳禁阻政黨開會事〉，《中外日報》（上海），1910 年 2 月 18 日。

¹⁴⁴ 相關論述較多，耿雲志，〈張謇與江蘇諮議局〉，《近代史研究》，2001 年第 1 期，頁 62-81，尤為代表性論著。

¹⁴⁵ 此處姑以上海《申報》的報導來驗證輿論對蘇省預算案的關注程度。自 1911 年 5 月 4 日至 8 月 28 日，該報先後刊載此事的報導有三十餘份。擇要如下：〈蘇諮議局之大紀念日〉（5 月 5 日，第 1 張後幅第 2 版）、〈蘇民組織預算維持會〉（5 月 8 日，第 1 張後幅第 2 版）、〈通告全省公民維持本年預算案書〉（5 月 11 日，第 2 張第 2 版）、〈竟聽江蘇諮議局解散耶？〉（5 月 13 日，第 1 張第 4 版）、〈時評〉（5 月 13 日，第 1 張第 6 版）、〈時評〉（5 月 14 日，第 1 張第 6 版）、〈時評〉（5 月 15 日，第 1 張第 6 版）、〈江督為議員辭職事復蘇撫電〉（5 月 16 日，第 1 張第 5 版）、〈蘇諮議局議員辭職後之種種〉（5 月 17 日，第 1 張後幅第 3 版）、〈論江蘇諮議局與行政官衝突之影響〉（5 月 21 日，第 1 張第 2 版）、〈時評〉（5 月 21 日，第 1 張第 6 版）、〈蘇諮議局恐不免於解散〉（5 月 22 日，第 1 張第 5 版）、〈蘇諮議局辭職議員宣言書〉（5 月 23-27 日，均在第 1 張第 3 版或第 4 版）、〈江督手段愈弄愈拙矣〉（5 月 25 日，第 1 張第 3 版）、〈江蘇預算維持會成立記〉（5 月 25 日，第 2 張第 2 版）、〈江督與蘇議局衝突之因果〉（5 月 26 日，第 1 張第 5 版）、〈江蘇京官大會紀事〉（5 月 29 日，第 1 張第 5 版）、〈江蘇預算維持之呼籲〉（5 月 29 日，第 1 張第 5 版）、〈江蘇預算維持會宣言書〉（5 月 30 日，第 2 張第 2 版）、〈時評〉（5 月 31 日，第 1 張第 6 版）、〈江蘇諮議局辭職議員呈內閣資政院憲政館度支部督撫院文〉（6 月 4 日，第 2 張後幅第 2 版）、〈兩江總督張人駿奏諮議局決議預算案刪減增補礙難實行並陳始末辦理情形摺〉（6 月 5 日，第 2 張後幅第 2 版）、〈常屬團體維持預算之熱誠〉（6 月 16 日，第 1 張後幅第 3 版）、〈常州各團

贛省諮議局的情形，督撫司道群起反對議員對地方經費審議的結果，導致贛諮議局也準備步江蘇諮議局後塵，以總辭職抗議督撫的違章行爲。¹⁴⁶湖南諮議局在審議預算案過程中，與督撫司道的衝突也有數次，尤其在官廳派員與會問題上曾形成一定程度的對立。¹⁴⁷輿論對湘撫借政務處聲威壓制議員，逼迫諮議局順從督撫的做法表示譴責。¹⁴⁸浙江諮議局在預算交議問題上，也面臨各省類似的情況，該局指責浙撫愚弄諮議局，言辭憤激，「僅僅此數頁之表冊率行交議，致令諮議局陷於不能審查之地步；迨經本局呈請詳予說明，復以混亂交議之辭，故相搪塞，貽誤要政。」¹⁴⁹預算審議後，議員聞知預算經費能夠如數籌措相當困難，故而大爲辯難，抗議官廳愚弄諮議局，也顯示出督撫與諮議局之間關係的緊張態勢。¹⁵⁰

五、結 語

試辦預算是清季憲政改革頭等重要的大事，度支部曾經雄心勃勃，制定了試辦預算的通盤計畫。度支部清理財政處總辦楊壽枏對此有一清晰的勾畫：「余

體意見書）（6月17日，第1張第3版）、〈預算維持會開會紀事〉（6月17日，第2張第2版）、〈資政院江蘇議員爲諮議局議員辭職事呈資政院文〉（6月20日，第1張第2版）、〈江蘇諮議局辭職議員姚文枏等第四次宣告書〉（6月21日，第1張第3版）、〈江蘇預算維持會代表謁見督撫兩院陳述意見之報告〉（6月24日，第1張第3版）、〈江蘇預算維持會代表呈督撫兩院文〉（7月5日，第1張第2版）、〈江蘇之預算〉（8月28日，第1張第3版）。

¹⁴⁶ 〈贛撫對於核定預算之異議〉，《申報》（上海），1911年4月12日，第1張後幅第3版；〈贛諮議局議員亦將辭職〉，《申報》（上海），1911年5月16日，第1張後幅第3版。

¹⁴⁷ 〈呈覆派員蒞諮議局公同討論並非誤會局章不合法理稟〉，〈擬覆諮議局呈請將諮議局議覆宣統三年預算交會議廳審查案意見書〉，收入《湘藩案牘鈔存》，冊4，頁4-7、13-15。

¹⁴⁸ 時評認爲，諮議局討論預算案時，移緩就急，酌盈劑虛，本是份內事情，督撫如不認同其增減經費的觀點，可以交令覆議，若覆議後仍舊堅持前議，可以咨請資政院核辦，「何必惶惶然乞援於政府？異哉！湘撫竟以此電訴於政務處，夫豈欲借政務處之聲威以壓倒諮議局、資政院乎？」〈時評〉，《申報》（上海），1911年1月9日，第1張第6版。

¹⁴⁹ 〈本局呈請資政院核辦撫部院貽誤預算文〉，佚名輯，《浙江諮議局文牘》（上海：上海圖書館藏清末鉛印本），第3編下，頁38-39。

¹⁵⁰ 〈浙省會議廳審查預算續聞〉，《申報》（上海），1911年5月1日，第一張後幅第3版。關於浙江諮議局與督撫司道在預算審議問題上的爭執，參見沈曉敏，《處常與求變：清末民初的浙江諮議局和省議會》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2005），頁44-48。

既任清理財政處總辦，預定程序，期以六年竣事。第一年調查全國財政，令各省造送財政說明書；第二年試辦各省預算，令財政統一於藩司；第三年試辦全國預算，劃分國家稅、地方稅；第四年實行預算，辦理決算；第五年施行會計法、金庫制度；第六年各省設立財政司。自此事權統一，法制嚴明，使全國財政如輻在轂，如網在綱，度支部通盤籌劃，調劑盈虛，而清理之事畢矣。」¹⁵¹計畫周密，前景亦可預期，但事情的結果卻事與願違。

西方各國推行預算制度伊始，也曾遭遇過或大或小的風波。十八世紀前期，英國財政預算案提出時，民間便有人撰文批評，首相因支持預算案，甚至被視為「變戲法的人」，預算案就是他的「技巧袋」。¹⁵²可見，英國預算制度的制定與運作皆不那麼順利。晚清時期預算制度自外洋輸入，其實際情形雖與英國不同，但也遭遇到層層波折。由督撫層面看，這一波折不僅僅表現在經濟或財政稅收方面，這一方面的分析已由大量的財政史類著述所揭示；更應注意的是各種利益階層通過籌備預算這一「平臺」，表達不同的政治傾向，展示迥異的觀念形態，營造西方預算移植過程中複雜變動的制度環境。

在這個制度環境裏，上自樞府大臣、度支部堂官、資政院總裁、議員，下到各省督撫、諮議局議員、士紳階層以至於底層民眾，構成了牽扯制度生成的複雜要素體系。諸類要素在財政窘困的年代裏，面對立憲籌備和預算制度更張，從不同的途徑訴說著自身的觀點，做出性質不同的舉動，以一種歷史合力，對新的政治制度、財政制度產生總體影響。然而，揆諸清季文獻，能夠產生直接影響的關鍵力量卻是居於「中間地帶」的督撫群體。這一群體的能量之所以如此鉅大，與咸、同以降地方勢力坐大，尤其是地方財政形態的形成有至密切的關係。清初以來延續多年的內外相維的權力格局，在外力入侵和太平天國的促動下，變得愈來愈撲朔迷離，時人經常使用「債權者」和「債務者」這類近代西方民法學概念來評論中央與地方關係的複雜。地方督撫的制衡作用就體現

¹⁵¹ 楊壽枏，《覺花寮雜記》，轉引自蘇同炳，《中國近代史上的關鍵人物》（天津：百花文藝出版社，2000），下冊，頁859。

¹⁵² A. E. Buck 著，彭子明譯，《各國預算制度》（上海：商務印書館，1936），頁5。

在這種複雜格局中：

中央政府與地方政府恍為民法關係，互立於債權者與債務者之地位也。有時中央政府所需之政費必向地方政府索取，於是為督撫者對於中央有解民政部款，有解學部款，有解度支部款，有解陸軍部款，有解其他各部之款，其關係似不過封建時代諸侯一種貢獻之品而已。是中央政府立於債權者之地位，而地方政府立於債務者之地位也。有時地方政府處於貧窘，所需之政費則又向中央政府索取，於是奏請部撥款項者，有奏請截留京餉者，又有奏請截留協餉者，其關係似不過民間交易，欲反債務者為債權者而已。是又地方政府立於債權者之地位，而中央政府立於債務者之地位也。¹⁵³

上述說法僅僅是從「靜態結構」強調督撫在國家體制中的特殊地位——督撫與樞廷互有制衡，督撫顯然屬於博弈遊戲中折衝樽俎、勢力相對強勁的一方。而從本文關注的督撫與清季預算制度錯綜複雜的關係方面，卻發現封疆要臣對預算制度的影響呈現出動態性、過程性、決定性特徵。換言之，督撫群體對預算制度施加的影響，包括了聯奏財政危機，對清廷提示預警信號、聯合倡議閣會的政治行動、編製預算歲出入、控制議政機構運作等舉措，亟欲將預算編製和運作納入自身掌控的軌道。

理解這些「全方位」舉措的機緣和動因，不能離開地方財政形態與中央財政集權的對立這一基本背景。早期積極引介預算制度，後期極力控制預算審核和編製，乃至反對抵制預算監督，這種前恭後倨態度的轉變無不與早年形成的地方財政形態有所瓜葛。¹⁵⁴清理財政之前，各省財政由督撫掌控，中央較少直接介入，地方財政形態未被動搖；光宣之交，清廷大規模推行清理財政，各省督撫奉令將內銷、外銷和盤托出，納入全國預算體系，地方財政體系面臨被中

¹⁵³ 〈資政院預算股股員長劉君澤熙審查預算演詞〉，收入佚名，《中國預算要略》，頁 1-2。

¹⁵⁴ 詳細討論咸、同以後形成的「地方財政形態」及其複雜影響，可參考劉增合，〈光緒前期戶部整頓財政中的規復舊制及其限度〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 79 本第 2 分（2008 年 6 月），頁 235-301。

央肢解的危險。督撫對本省財政移緩就急的機動權限勢將不保，經費收支不再由其完全控馭，迫使其對預算的態度由積極轉向消極。

督撫態度上的前恭後倨，亦有另外一個關鍵要素不容忽視。這就是庚子以後，清廷在各個領域裏極力推行中央集權行動。這些舉動反而逼迫地方督撫迅速反彈，誘發其固守一隅之利的欲望更趨明顯，對來自中央和議政機構限制其「財政自由」的舉措更抱有強烈的警惕性。這種警惕性早在光緒三十一年(1905)張之洞致戶部尚書趙爾巽的私函中即表露無遺：「尊意既令鄙人籌款，則請責成鄙人獨辦，必能仰副宸廑，若有人掣肘則難矣。」¹⁵⁵張人駿也流露出對樞府百般掣肘疆臣的嚴重關切。¹⁵⁶進入宣統年間，隨著權貴操政，集權的步伐愈益加快，督撫擁權自保的傾向更趨明顯。當全國性的清理財政、試辦預算大規模推行時，督撫群體同病相憐，基於固守權限的需要，自易於連袂一體，由各個途徑向上層表達群意，闡發改革主張，只是在其「籌議憲政」、「驚醒朝廷」的旗號下，仍暗中滲透著固守一隅之利的目的。連袂抗爭的結果，終於得到攝政王載灃的讓步，消解預算精神的諭旨由此發布。¹⁵⁷

檢討預算制度移植興廢的內因，自然可以就財政論財政，由經濟史跡變動看經濟制度榮衰；而轉換視角，歷史變動的圖像可能會更加豐富，折射的影像或更能顯現整體本色。從各省預算制度移植的過程來看，政治利益集團的派分、歧見，上下各方的舉動趨向，實為牽動制度移植的重要因素。如果將這些制約制度變動的因素擱置不論，僅從財政視角本身探論，歷史嬗遞固有的本相不但遭到人為的肢解，史事演進的豐富資訊也會大量流失。換言之，如果把「人」的元素抽出，則制度史的魅力將不復存在。

¹⁵⁵ 《致京化石橋吏部張玉書譯出轉送署戶部大堂趙尚書》，收入苑書義、孫華峰、李秉新主編，《張之洞全集》（石家莊：河北人民出版社，1998），冊 11，頁 9187。

¹⁵⁶ 張守中編，《張人駿家書日記》，頁 61。

¹⁵⁷ 這份諭旨稱：「現在國用浩繁，財力支絀，該院核定宣統三年預算總案，朕詳加披覽，尚屬核實。如確係浮濫之款，即應極力削減；若實有空礙難行之處，准由京外各衙門，將實用不敷各款繕呈詳細表冊，敘明確當理由，徑行具奏，候旨辦理。至裁汰綠防各營，於各省現在地方情形有無妨礙，著陸軍部會同各省督撫悉心體察、熟權利害，從長計議，詳晰具奏。」中國第一歷史檔案館，《清實錄（附〈宣統政紀〉）》（北京：中華書局 1986 年影印本），冊 60，頁 852。

一、檔案、官書、報刊

- 《大公報》（天津），1909-1911。
- 《中外日報》（上海），1910。
- 《北洋官報》（天津），1909。
- 《四川官報》（成都），1904、1906。
- 《申報》（上海），1909-1911。
- 《東方雜誌》（上海），1906、1910。
- 《政治官報》（北京），1908-1911。
- 《時敏新報》（廣州），1909。
- 《陝西官報》（西安），1908。
- 《國風報》（上海），1910。
- 《盛京時報》（奉天），1909-1911。
- 《廣西官報》（桂林），1910。
- 中國第一歷史檔案館，《清實錄（附〈宣統政紀〉）》。北京：中華書局，1986年影印本。
- 中國第一歷史檔案館藏，〈會議政務處檔案全宗〉，財政檔。
- 佚名輯，《浙江諮議局文牘》，第3編下。上海：上海圖書館藏清末鉛印本。
- 佚名編，《光緒二十九年湖北全省出入財政預計表（附注說）》。上海：上海圖書館藏清末稿本。
- 佚名編，《湘藩案牘鈔存》，冊2、4。北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏清末鉛印本。
- 佚名編，《督撫發交順直諮議局議案及諮詢事件錄初編》。上海：上海圖書館藏北洋官報局清末鉛印本。
- 佚名輯，《（宣統二年第一次常年會）資政院會議速記錄》，第八至九號、第十八至十九號、第三十至三十一號、第三十二至三十三號。上海：上海圖書館藏清末鉛印單行本。
- 佚名輯，《國會請願代表第二次呈都察院奏書匯錄》。上海：上海圖書館藏清末鉛印本。
- 佚名輯，《督撫與閣會》。北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏宣統二年十二月鉛印本。
- 佚名輯，《資政院第一次常年會議事錄》。上海：上海圖書館藏清末鉛印本。
- 佚名輯，《福建諮議局第二議會速記錄》。上海：上海圖書館藏清末鉛印本。
- 佚名輯，《福建諮議局第三議會速記錄》，冊3。上海：上海圖書館藏清末鉛印本。
- 佚名輯，《福建諮議局第四議會速記錄》。上海：上海圖書館藏清末鉛印本。
- 杜翰藩，《光緒財政通纂》，卷52。上海：上海圖書館藏蓉城文倫書局清末鉛印本。
- 度支部，《度支部奏維持預算實行辦法摺稿》。北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏集成圖書公司清末鉛印本。

- 故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》，上、下冊。北京：中華書局，1979。
- 袁樹勳，《署兩廣總督袁奏中央集權應先有責任政府摺》。北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏清末鉛印單行本。
- 陸定，《清理財政章程解釋》。上海：上海圖書館藏河南清理財政局宣統元年十月刻印本。
- 劉錦藻，《清朝續文獻通考（一）》。杭州：浙江古籍出版社 1988 年影印本。

二、文集、日記、雜記

- 上海圖書館編，《汪康年師友書笈》，冊 2、4。上海：上海古籍出版社，1986。
- 中國史學會主編，《辛亥革命（四）》。上海：上海人民出版社，2000。
- 佚名，《中國預算要略》。北京：裕源石印局宣統二年冬刻本。
- 佚名，《設立審計院意見書》。上海：上海圖書館藏民國初年稿本。
- 佚名，《與陳伯平論立憲書》。上海：上海圖書館藏南洋官報局清末鉛印本。
- 李灼華，《移孝軒疏稿》。上海：上海圖書館藏清末稿本。
- 孟森著，孫家紅編，《孟森政法著譯輯刊》，上冊。北京：中華書局，2008。
- 孟森著，孫家紅編，《孟森政論文集刊》，上冊。北京：中華書局，2008。
- 易宗夔，《新世說》。上海：上海古籍書店 1982 年影印本。
- 胡思敬，《退廬全集·箋牘·奏疏》，收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊·正編》，第 45 輯，第 444 號。台北：文海出版社據民國十三年(1924)刊本影印，1970)。
- 苑書義、孫華峰、李秉新主編，《張之洞全集》，冊 11。石家莊：河北人民出版社，1998。
- 孫寶瑄，《忘山廬日記》，下冊。上海：上海古籍出版社，1983。
- 徐東梧，《痛哭疾聲呼掙》。上海：上海圖書館藏宣統元年鉛印本。
- 張守中編，《張人駿家書日記》。北京：中國文史出版社，1993。
- 張謇，《預計地方自治經費釐訂地方稅界限應請開國會會議》。上海：上海圖書館藏宣統年間鉛印單行本。
- 惲毓鼎著，史曉風整理，《惲毓鼎澄齋日記》，冊 2。杭州：浙江古籍出版社，2004。
- 熊希齡，《熊希齡先生遺稿》，冊 1。上海：上海書店出版社，1998。
- 趙炳麟，《趙柏岩集》，上冊。南寧：廣西人民出版社，2001。
- 劉大鵬，《退想齋日記》。太原：山西人民出版社，1990。

三、專書

- 沈曉敏，《處常與求變：清末民初的浙江諮議局和省議會》。北京：生活·讀書·新知三聯書店，2005。
- 周育民，《晚清財政與社會變遷》。上海：上海人民出版社，2000。
- 尚小明，《留日學生與清末新政》。南昌：江西教育出版社，2003。
- 侯宜傑，《二十世紀初中國政治改革風潮》。北京：人民出版社，1993。

劉增合，〈鴉片稅收與清末新政〉。北京：生活·讀書·新知三聯書店，2005。

蘇同炳，〈中國近代史上的關鍵人物〉，下冊。天津：百花文藝出版社，2000。

A. E. Buck 著，彭子明譯，〈各國預算制度〉。上海：商務印書館，1936。

四、論文

何漢威，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 72 本第 3 分，2001 年 9 月，頁 597-698。

耿雲志，〈張謇與江蘇諮議局〉，《近代史研究》，2001 年第 1 期，頁 62-81。

劉增合，〈光緒前期戶部整頓財政中的規復舊制及其限度〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 79 本第 2 分，2008 年 6 月，頁 235-301。

劉增合，〈清末「急務」與「本源」的失調——以鴉片禁政期間的財政窘況為背景〉，《學術月刊》，2006 年第 9 期，頁 142-149。

關曉紅，〈種瓜得豆：清季外官改制的輿論及方案選擇〉，《近代史研究》，2007 年第 6 期，頁 21-40。

趙學軍，〈清末的清理財政〉，收入王曉秋、尙小明主編，《戊戌維新與清末新政——晚清改革史研究》。北京：北京大學出版社，1998。

Hickey, Paul Christopher. "Bureaucratic Centralization and Public Finance in the Late Qing China." Ph. D. Dissertation, Harvard University, 1990.

Ho, Hon-wai. "A Final Attempt at Financial Centralisation in the Late Qing Period, 1909-11." *Papers on Far Eastern History* 32, 1985, pp. 9-56.

From Obedience to Resistance: Qing Dynasty Governors and the Budget System

Liu Zenghe^{*}

Abstract

Under the reign of Emperor Xuantong, the Qing government determined to adopt the Western budget system. This shift depended on various factors, of which the attitude of provincial governors was of key importance. At first, the governors generally backed the new system, but later they resisted it, at least passively. This change in their attitude stemmed from the nature of the financial division between central and local governments. Governors sought to influence the drafting and auditing of the budget. They also advocated the establishment of a cabinet and parliament to overcome the fiscal crisis and generally influence national policy. Both the central parliament and local councils attempted to discuss budgets and supervise governmental finances, but were constrained by both central authorities and provincial governors. The governors tried to eliminate the conflicts of financial interests between the central and local governments, and so opposed the institutionalization of Western budgetary procedures. The Qing dynasty hoped to solve its financial problems by adopting the Western budget system, but instead this action intensified political and personnel conflicts.

Keywords: budget system, constitutional preparation, provincial governors, the finances of the late Qing Dynasty, councils

* History Department, Jinan University, Guangzhou