

# 革命财政中的地方主义

## ——南京临时政府财政问题再讨论

魏文享 周 炜

**【摘要】**南京临时政府与清政府的财政命运极其相似,皆受财政地方主义的羁制,陷入“中央孤悬”的境况。在南京临时政府的财政收入中,以临时性的非税收收入为主,缺少稳定的税收来源。税收本应由各地解送,但革命省份在接收原财政体系之后,并未积极向中央解送应缴款项协助纾困救急,反而还希望获得中央财政拨款,甚至截留成为常态。这当然与各省的政治态度及财政赤字有关,但仍受清末以来财政地方主义的直接影响。中央允许地方就地筹款,外销和摊派范围不断扩大,原属中央财政的正额赋税钱粮之征收权、分配权和使用权部分被转至地方。在武昌首义爆发后,大部分省份对清政府的催解谕令置之不理;在宣布易帜独立之后,各省对临时政府的催款命令同样消极应付。财政地方主义的延续,对政权更迭及革命本身产生了重要影响。

**【关键词】**革命财政;地方主义;南京临时政府

**【作者简介】**魏文享,华中师范大学中国近代史研究所教授、博士生导师,研究方向为中国近代社会经济史;周炜,华中师范大学中国近代史研究所博士研究生(湖北 武汉 430079)。

**【原文出处】**《史学集刊》(长春),2024.3.83~93

**【基金项目】**本文为国家社会科学基金重大项目“近代中国工商税收研究”阶段性成果(16ZDA131)。

财政及税收问题并非辛亥革命爆发的直接原因,但革命走向却因财政因素而发生变动。正因如此,南京临时政府虽然存在时间短暂,但其财政问题一直广受关注,并与辛亥革命的成败、财政现代化两大宏观主题紧密关联。现有成果亦多从两个路向展开:一是革命史的脉络。作为新成立的共和革命政权,南京临时政府宣布裁减苛杂及厘金,尝试推进财政统一及民生建设,同时也努力坚持民族主义。这些举措均能彰显出“革命财政”的新格局,但军政用度浩繁,在战事压力之下,最大的难题是无财可用,不得不采用对外借款、发钞等现实策略济给时艰,致引舆论批评。南京临时政府未能建立起稳定的中央财政,遭遇了严重的财政危机,被认为是革命力量被

削弱和政权被移转的重要原因之一。<sup>①</sup>二是财政史的脉络。学界对孙中山、黄兴、陈锦涛等人的财政思想,临时政府的财政政策及收支问题,政府与参议院的财政权力、统一财政的尝试、预算制度及争夺关税等议题都有讨论,多肯定其财政现代化取向,认为革命政权为建立现代国家财政体系做出了努力。<sup>②</sup>在南京临时政府的财政政策为何失败的问题上,现有研究从财政政策工具运用绩效、关税争夺与外交格局、革命财政体制、革命阵营派系关系等角度进行阐释,<sup>③</sup>但在革命财政与清政府财政之关联、革命财政中的中央与地方关系方面关注仍有不足,也缺少对税收与非税收收入结构特征的分析。

以上两大路向并非分离,而是交叉相辅。作为

清政府的对手方,南京临时政府建基于旧制度崩解之末,同样受到固有碍因之掣肘。前述看似矛盾性的学术呈现说明,关于南京临时政府财政问题的研究不能只局限于单一的政策面相,也不能仅以单一标准作属性评判。南京临时政府存续时间极短,追索其财政困境仍需连接革命前后。本文主要围绕南京临时政府财政政策失败的原因展开分析。南京临时政府主要依赖于税外之法筹款,缺少稳定的税收来源是其致命缺陷,而税收收入之所以短缺,其原因不仅在于政府自身的问题,还与晚清以来的地方财政分权有着直接关系。同时,在革命引发的政权更迭过程之中,原有的财政体系如何影响新政权及新政权如何克服旧障碍并建立稳定的财政根基,亦是革命之中的重大命题。

### 一、税外之法:南京临时政府的筹款方略及症结

政府筹款无外乎征税、借款、发钞、摊募及经营性收入等。在平时财政体制下,税收为政府财政根基,发行公债和印制钞券等,均应以税收为信用担保。南京临时政府在南北对峙的局面下,采取非常手段自可理解。在分析其得失时,除关注财政收入总额的变化外,尤需关注收入结构中税收收入与非税收收入的不同来源及差异效应。

南京临时政府在1912年1月成立之时,并无财政储备可用。原两江库存在张勋逃离时几乎被运空,民军占领南京之时剩余存银也被取用,甚至连南京临时政府成立及孙中山就任大总统的经费,也多依靠募款和士绅捐济。孙中山最终任命曾留学美国,并在度支部、大清银行任过职的陈锦涛为财政总长,其中有孙中山个人对其的信任,同时也是寄望于以其财政学识和人脉来解决当务之急。

面对严重的财政困境,曾作为财政总长备选人的张謇目光如炬。张謇认为,“政府权力,首在统一军队,次在支配财政,而军队之能否统一,尤视财力之强弱为断”。他初步计算了临时政府的可能收支情况,结果令人沮丧。财政岁出,以赔款、海陆军费、行政费为大宗,可恃者仅关税、盐税稍为稳定,但两

税均未掌握在临时政府手中。再论地方,“通计各省财力稍裕者,除江苏外,惟浙江、广东二省,或可量为挹注”。出款孔亟,而入款无据,既缺少稳定的税收收入,又难以获得地方支持。张謇对担当财政总长并无信心,筹措之难,责任之重,“一身名誉不足惜,因此而误全局,致惹起各国干涉财政之端,虽万死无以谢同胞”。他直接提出两项筹款方法:“一、各省代表均集南京,请将以上约集数目,及每年所短八千万两,宣告各代表,询问自明年起,每省能担任若干万两,务必确实答覆。除以该省行政及军队费用外,能以若干供给中央。二、孙中山先生久在外洋,信用素著,能否于新政府成立后,担任募集外债一万万两或至少五千万两以上。两问题如可立时解决,则无论何人均可担任临时政府财政之职,不必下走。”<sup>④</sup>张謇的忧虑和估算是有所依据的。关税、盐税多作抵押,地方财力或有稍裕,但权操诸地方而不在中央。如果各省同意解款,难题就会迎刃而解。

财政总长陈锦涛的判断与张謇相近。他在上任之初即提出财政有七大困难,归结起来要点如下:其一是各自为政,财政分散。“各省光复伊始,财政长官由地方推举,省自为政,号令分歧,无所取则”。其二是中央缺少地方税收支持,孤悬无援。“国家收入,以赋税为大宗。军兴以来,四民辍业,丁漕失征,厘卡闭歇……而中央孤悬,势同疣赘”。其三是滥发军用票。“军用钞票,本以济一时之急,然事前准备,日后收还,设非预图,则受害无极”。其四是过度依赖借债。“军兴以来,百务方新,各省度支,均虞匮乏,挹注之计,唯债是资”。其五是币制混乱,缺少强有力的中央银行。“币制银行,特权所托,计划整理,宜在中央,乃中国银行方拟改办,而欲沾利益纷起要求”。其六是军政费用浩繁,赤字严重。“收入一端,无可概算,而各部政费,军队餉费,用途实繁,纷求拨付”。其七是借款抵押存在争议。“明知其危,但砒能杀人,亦可起病”。<sup>⑤</sup>在所列的7条中,除第6条言军政费用支出问题外,其余6条都是讨论收入筹资方法及其得失阻碍。地方解款及中央正税收入,被陈锦涛列为

首要两条。这正是临时政府的致命之疾：发钞、借债只能作为应急之用，难以树立起政府的财政信用。中央无独立税源，地方又不向中央解送，使革命政权失去了稳定的收入来源。

然其势不得不为，临时政府的筹款之法，基本仍按前述思路展开。学界关于临时政府财政政策的讨论，以及对其实失败原因的分析，基本未出陈锦涛所述要目。在对政策得失的评议之中，或批评西方列强的阻挠干预，妨碍借债和关税，或批评临时政府未作全面考量，政策存有互相矛盾之处，或指出因民族主义抗争，制约了临时政府的外交空间。但尚需注意从两个维度来分析其结构之弊：一是对税收收入和非税收入应加以分析，二是对革命阵营之内外力应加以区分。

按税收收入与非税收入的标准划分，在临时政府的筹款措施中，主要是借助非税收入来补充应急开支，其范围包括借款、募捐、发行军用票，再辅以部分没收的财产收入。据财政部呈称：“窃维行政以统一为先，理财以核实为要。本部此次发行债票，不独补助军需，亦以统一财政，惟自军兴以来，百务方新，各省度支，均忧匮乏。诚不得不以借贷之谋，为挹注之计。”<sup>⑥</sup>在税收收入中，首在关税和盐税，次在地方解款。地方解款有可能有多方来源，但主要仍是税收收入。

非税收入以公债及对外借款为要。其中公债以中华民国军需八厘公债为主，该项借债于1912年1月由参议院批准，拟发行1亿银圆，分派各省财政司劝募。<sup>⑦</sup>也有省份请领公债票，安徽督军柏文蔚请领200万银圆，派何永亨赴日本劝募，但是其意在将募款留存自用而不是解送中央。财政总长陈锦涛特别留意于此，坚持款项应先解到部，由财政部派员购买一切所需。如果不解部统一使用，流弊滋多，“此风一开，各部、各省均可援例，目前固不免糜费之害，财政将更有分裂之忧”。<sup>⑧</sup>中央需要防范地方在劝募公债过程中截留款项。1912年3月19日，财政部制定了《各省发行公债办法》，规定财政部公债分内借与

外借，内借由各省都督分任劝募；外借之额酌定数目由财政部拣派人员前往各埠劝募。各公债处所收到的债款，一半解本省都督存管，候中央财政部与陆军、民政等部酌定军用及保安费用指拨留用，另一半汇解上海三马路中国银行存备中央政府之用。<sup>⑨</sup>议定此法旨在避免地方直接截留，也可协助地方解决用度不足的问题。不过，临时政府只声称以未来钱粮作抵，并没有切实担保。军需公债发行1亿元，最终募款不超过500万银圆。地方后来也不愿参与中央公债劝募分成，而是直接发行地方公债，自借自用，置中央于不顾。

在对外借款方面，借款基本上是以实业作担保。据徐义生的统计，从临时政府成立至南京留守府被裁撤，共借外债合计1604万余银圆，实收额为1558万余银圆。按《南京政府收支报告文》核算，临时政府从成立之时至4月底收入总额达2004万余银圆，其中外国银行借款约为1079万余银圆，占53.84%。如再加上苏路借款的300万余银圆，则占68.81%。<sup>⑩</sup>借款方包括英、美、法、德银行团和德国、日本的一些大洋行。借债虽在抵押外，还多付了利息，但在短期内的确为支撑临时政府脆弱的财政体系发挥了作用。至于建立中央银行及推行货币改革，本是孙中山、陈锦涛的长久规划，但急切之间难以缓手。陆军部起初自发钞券，后由财政部发行军用钞券，但数量有限，难济长远。

再论税收收入。税收收入包括田赋、关税、盐税、厘金、杂税杂捐等。田赋本是最重要的传统税收来源，但临时政府直接控制的地方区域有限，仅南京周围数地而已，田赋收入几近于无。各省所征之田赋收入，并不向中央解交。在关税方面，临时政府及各独立省份政府一直与总税务司及英使朱尔典交涉，要求控制关税，但未获同意。列强优先保障自身债务利益，总税务司拒绝将关税交与革命党，亦不交与清廷。在盐税方面，临时政府任命张謇为两淮盐务经理，不过盐税一方面用为抵押，另一方面各省亦想截留。临时政府的政策仍是遵守保护列强债权的

协约。至于厘金及杂税、杂捐，临时政府初立之时，为显示民国新气象，宣布废除厘金及苛杂。但在地方层面，多仍照常征收。中央宣布废除，反而让地方可以将此收入存留不交。

在税收收入之中，前述关税、盐税经海关、盐政机构直征，纳入中央收入之中。其余田赋、厘金及契税、当税、牙税等税类，均由地方经征。按向例，田赋为国家收入，而厘金及杂税被纳入地方“就地筹饷”的范围，实际上由地方支用。张謇、陈锦涛均提出要求各省代表集议摊解，认为只有此法才能稳固财政根基。遗憾的是参议院中各省代表囿于政见及权力纷争，始终未能达成共识。

## 二、“中央孤悬”：革命省份的财政自立与地方截留

财政总长陈锦涛认识到地方“各省为政，号令分歧”、缺少稳定税收收入是造成“中央孤悬”的主要原因，于是他在施政之中也尝试着力解决。从临时政府的财政法令之中可以看到，政府对外忙于借款，对内不断催促各省解送。

财政部报告称，“本部收入的款，向以全国赋税为大宗。自光复以来，各州县经征款项，应划归中央政府者，虽早经本部通电催解，而各该省迄未照解前来，以致收入亦无从概算”。陈锦涛认识到，税收及地方解款是根本解决之道，“募借外债，原非持久之谋。整顿税源，难济目前之急。省外之解拨不至，公产之收入无多。舍此而外，别求财源，纵有孔桑，何从着手”。财政部部长所能做的，“惟有呈恳大总统令行各省都督，念国计关系之重，谅本部筹画之艰，将应解部款，从速催缴”。<sup>①</sup>各省财政固有困难，但临时政府成败，事关全局。各省如果仿行原有的起运存留制度，解款中央，也可缓解危机。财政部不断发令催促，“现在民国成立，庶政待举，筹饷尤亟。中央负担太重，财政竭蹶自不待言，贵省如能设法，务希不分内外，于岁入项下，速即通筹拨解，以应要需，能解若干，乞先电复”。<sup>②</sup>言语中已无中央权威，对全额解送亦不抱希望。中央财政匮乏，临时政府不得不祈请各省都督解款救急，并请参议院制定良法，这也

正是张謇所说的协议摊款之道。

遗憾的是，参议院代表由各省推派，听命于各该省府。各省都督拥兵据财自重，焉能主动解送。在孙中山解职临时大总统以后，财政部在给参议院的报告中总结财政之败，“自军兴以来，用途益繁，支出之数不下亿万。所有田赋、漕粮、盐课、茶课、税捐等项向为人款之大宗者，今则一无所恃，即各行省有继续征收者，而机关林立，实成分割之形，事权纷歧，甚于前清之世。中央政府文电交驰，催令报解，迄无一应，财政状况行将陷入无法律之悲境”。<sup>③</sup>田粮赋税乃至各种杂税并非没有收取，但多由各省专有，并没有向临时政府财政部报解。临时政府内部孤立、缺少地方支持的情形也为外国人所注意。日本人佐原笃介在致泰晤士报记者莫理循的信函指出临时政府内部的致命痼疾：“共和政府根本不稳定，它没有固定财政来源，也不能控制其治下各省的财政。事实上各省自行其是，也不希望有什么中央政府，特别是关于财政，然而财政总长陈锦涛却在设法取得控制权。”<sup>④</sup>革命功成，独立省份联合设立临时政府，但却未能给予临时政府实质性的财政支持，迫使临时政府不得不以借款度日。临时政府发行比国(比利时)借款125万镑，向瑞记洋行两次共借款75万镑等，后又发行军需公债。南北统一之后，政府行政费用支出达每月300余万银圆，“部库直接收入既属无多，各省协济之款尤为仅见。可恃者，仅保商银行等数种小借款而已”。后中央日常行政经费增至每月400余万银圆，仍靠临时借款支持，部库方能勉强维持周转。<sup>⑤</sup>各省协济之款“尤为仅见”，独立之前各省份解向清廷的款项，在独立之后即行停止，并且也没有向临时政府解款，临时政府始终难以获得稳定的税收来源。

现有研究多停留在以革命阵营内部关系、各省财政困难、地方自治及自立来解释独立省份不向临时政府解款的原因。这一方向并不错，但对这一问题的认识还要下探到地方维度，了解各独立省份为何不向中央解款的具体情形。

在武昌首义之后约两个月内,全国有15个省份起事及宣布独立。按财政能力而论,广东、江苏等省居于前列,其次是川、奉、浙、鲁、直、豫、赣、鄂、湘等各省。<sup>⑥</sup>清末地方向中央解款,也以两江、两广为巨。在辛亥革命进程之中,各省财政其实经历了一个从清廷地方到独立省份的转变。在宣告独立之前,地方需向清廷解款。在独立之后,地方的革命军政府接收财政,努力应对军政开支,顺势也切断了原来的解款通道,转而截留款项以自保,对临时政府的解款要求多消极以对。

在广东,张鸣岐于1911年4月就任两广总督,同时兼任广东巡抚。1911年10月10日武昌首义爆发后,全国形势急转直下,清廷严令各省督抚加强地方控制。广东省为防止地方骚乱,停止向其他省份解饷调兵,直接截兵截饷。据《广东独立记》载,1911年10月25日,广东省各大团体举行会议,商量维持广东治安和防范革命党事宜,最终形成了议决条款,“广东现在兵单财绌,自顾不暇,未能兼顾各省,所有乱事省份,遇有电来调兵、拨饷、拨械,三者断不能应命;至各协饷一律暂行截留,以为防守之用”。张鸣岐赞同截兵截饷,回复称,“本省兵队饷械,异常支绌,暂行截留,以备防守,洵属万不得已之计”。<sup>⑦</sup>湖南、江西独立后,广东士绅和立宪派力促和平独立。11月9日,广东正式宣布独立,初推张鸣岐为都督,龙济光为副都督。后谘议局又重推胡汉民为都督,陈炯明为副都督,成立了广东军政府。在宣布独立之时,谘议局即议定:“所有向日官吏,愿留为新政府服务者听,惟必宣誓忠于中华民国。”同时决议条款第七条规定:“管理财政员,向日该管人员,不得擅离职守,俟新政府派员接收。”<sup>⑧</sup>军政府成立之后,接收了原来的财政组织体系及藩库库存。

胡汉民就任后即以军政府大都督名义致电原提督龙济光,要求其清点并移交藩库,“自广东军政府成立,所有藩库存查款项,经贵提督力任保管,无任感佩。现军政府用费浩繁,应请如数解交军政府,以应急需”。龙济光致函谘议局:点查大清银行存款,

委梁蔚庭、陈惠普到大清银行点收存款,已点交现银14684两,银纸11280元,统交财政部。21日,胡汉民派员盘查官钱局存放各项数目,清点清楚。<sup>⑨</sup>为了防止各地财政行政混乱,胡汉民还严令各地:“广东军政府业已成立,庶政殷繁,需人襄助。所有各属文武及各局所委员兵勇人等,同是国民,各有维持公安之责。现薪饷、公费均由军政府担任,照旧发给,其应办事务,须照常办理,不得擅离职守,放弃责任。如确有万不得已,必须告退,亦应候本都督委人接管,方能交卸。如有经收钱银杂款,亦即妥慎按期解缴。毋违!切切。”<sup>⑩</sup>依此判断,广东军政府要求原财政组织体系继续运作,但清查库存的结果却并不理想。按广东的地方收入,库存不应只有如此少的钱款。在交接之前,张鸣岐等可能已经预作安排。如此情形,与南京情况相似。独立之后的广东财政收入也并不乐观,独立前广东财政主要收入来源为财政拨款及各种苛捐杂税,独立之后废除苛杂,收入大为减少。<sup>⑪</sup>

再看江苏的情况。江苏为天下财赋之中心,清末在江宁、苏松分设两藩司,又设江安、苏松两粮道及盐关司道。江苏承担沉重的国家赋税,历来有江南重赋之说。在宣统三年(1911),盐课、厘捐、官业、田赋及正杂各税、捐输、公债等,合计岁入白银25741937两,岁出以解款、协款为最,军政费次之,加以财政、民政、教育、工程、司法等项,合计白银25841626两,不敷之数白银99689两。<sup>⑫</sup>在岁出之中,解款、协款支出几近占全数三分之二,对中央财政贡献极大。江苏独立后,程德全发布苏军都督府通令,“改革伊始,百端待理,各该府、州、县有抚民之责,关系重要,应仍照常办事,毋庸稍涉疑虑。嗣后一切文牍,均暂行径送都督府核办”。<sup>⑬</sup>民国肇建,初沿清制,在江宁、苏松分设两财政司,后又设江北财政公所。后合宁江、苏松两财政司改设国税厅、财政司,分管国、省两级税收。江苏岁入,向以盐、关两税为巨,政体变更之后,将常关税、盐税列为中央直接收入,“洋关、协饷亦未循旧拨解”。在独立之后,厘

金经临时省议会讨论裁撤。<sup>②4</sup>

从收支情况看,江苏省1912年实收数为5600217元,实支数为6023181元,增加了422964元。1913年实收数为13446339元,实支数为14123561元,增加677222元。<sup>②5</sup>在支出方面,军政费用占其大半。在1912年十个半月(自2月18日至12月31日)的国家军费表中,陆军经费部分经常项下为3427924元,临时项下为192934元;第一款军政司经费经常项下为51532元,临时项下为38073元;第二款陆军经费经常项下为3376392元,临时项下为154861元。<sup>②6</sup>具体解款数额未明,但江苏也有截留中央款项。据统计,1912年时截留了扬由关的77245元,江海关所辖浒浦关的631元;1913年截留额为147414元,1914年截留数为156107元。<sup>②7</sup>这一统计可能也不完整,但可以证明有截留之举。

根据忻平、杨雄威的研究,沪军都督府的财政状况也不乐观,主要通过募饷、借款、发行公债及军用票来补充收入。<sup>②8</sup>1912年9月清理沪军财政处的账目表单,反映出其收入中的税赋盐厘收入为白银72290.641两,而借款达到1631258.639两。收入款项中还有中央拨款、留守府款项、财政司移转款项等合计白银399万余两,杂款为白银377394.002两,均远超税收收入款。沪军都督府也缺少稳定税收来源,借款主要是来自地方绅商支持。在支出项中,薪饷及枪械占据主要份额。<sup>②9</sup>该表单中反映的是孙中山辞去大总统之后的财政情况,但时间相隔极近,大致也可窥见临时政府当时的财政情况。地方财政本身已经处于赤字之中,再顾及中央财政确实存在困难。

再观浙江的情况。浙江军政府在成立之后,汤寿潜就任都督,通令豁免全省农民历年积欠及本年漕粮,裁撤厘卡。但因财政支出增加,财政赤字较为严重,后不得已又征收统捐。据1912年4月浙江财政司编制之数据显示,浙江省岁出需2000余万元,岁入仅1000余万元。军政府采取发行军用票及公债的方式来筹集资金。1911年12月,军政府就发行军用票50万元,到次年6月再发行200万元。1912年2

月,军政府发行100万元“维持市面公债”,4月又发行爱国公债500万元。<sup>③0</sup>地方发行公债反而比中央顺畅,原因在于地方还有部分税收作为担保。

湖北军政府在成立之后,也委派吴兆麟、蔡济民等人前去接收藩库、官钱局及造币厂。据李天松、陈祯链的研究,三处库存现金共计三百余万两白银,折合现洋五百余万元。这一数字较为可观,但军政府支出浩繁,每月开支军政费约在二百余万元。军政府采取发行纸币、募集公债、紧缩开支、整理税收等方法来稳定财源,但仍然不足。<sup>③1</sup>湖北军政府对江西、湖南军政府还给予了一定的经费支持。黎元洪致电临时政府财政部称,“鄂省财政,万分窘迫”,各省援军抵达后,饷项多由湖北拨付,“若不急为设法,万难支持”,因此请财政部拨款,称其“必能统筹兼顾,保全大局,非独鄂省之幸,民国前途之幸也”。临时政府回电,“目前民国财政,万绪千端,非赖周諮,曷资共济?”<sup>③2</sup>在临时政府不断强调盐课要由财政部统收统支之时,湖北军政府还是截留了川淮盐厘来补充军费。<sup>③3</sup>

综合来看,各独立省份因权力结构不同,对南京临时政府的态度也有所不同。从各省财政行为来看,一类为部分解送,如江苏、浙江等省;一类为财政自立自保,基本不向临时政府解款,如广东省;一类是不仅不能解款,还需要临时政府拨解军政费用,如湖北、安徽、山西、陕西等省。论其原因也有区别,整体上看,各省财政均较紧张,特别是面临军事压力,内部军政支出极大。依惯例,地方应向中央解款,原有解款额度即使有所折析,对临时政府仍应支援。但观各省情况,却未见为解决中央财政问题做出有效的谋划和努力。地方政府的财政自立和截留是致命的,直接切断了临时政府原本应可获得的税收解款,使之无法建立财政信用,更难以发行公债。

### 三、“财政地方主义”:清末中央财政的困境及挑战

临时政府财政的“中央孤悬”问题,在政治上当然与各独立省份的“革命性”有关,但如果追溯根源,也是太平天国战争起义以后逐步形成的财政地方主

义在革命政权下的延续。西方学者在研究清末中央权力体系时,常使用“地方主义”(Regionalism)一词,是指在清政府镇压各地武装队伍的过程之中,地方军政势力扩张,虽仍处于清政府权力体系之内,但在部分地区已经形成了自我中心的国家功能体系。<sup>④</sup>国内学界对这一问题的研究,主要是从督抚专权来分析中央和地方关系,近年对国地(中央与地方)财政分权问题的讨论也较为集中。基于“财”和“政”不可分离的特性,地方主义同样在财政层面有鲜明反映。在督抚专权的权力范畴内,地方财政权也得到极大扩张,从而影响到传统集权的奏销体制的运行。<sup>⑤</sup>值得注意的是,“财政地方主义”并不等同于政治上的地方主义,而是具有独特的财政内涵和形成路径。在未明确划分中央及地方财源的情况下,朝廷为应对战争及地方事务,不得不下放财权,允许地方征收厘金及其他商税苛杂。同时,朝廷为应对军费及赔款所需,又不断向地方实施摊派,导致地方扩权占用了本可作为中央税收的产业税源。因此,不仅户部控制的奏销体制走向离散,朝廷也丧失了对新增商税的控制权。可见,财政地方主义的形成并不只是出于政治上分立的原因,而是在中央和地方基于现实需求让渡分划事权、财权的过程中逐步形成的。到清末民初,地方财政主义、军事力量与地方自治进一步结合,从而导致地方分立割据之势。中央政府如欲财政统一,则必先实现军政统一。

在鸦片战争以前,清代财政按集权式奏销制度运作,地方行政体系按照朝廷意旨行事,及时收缴及解送税赋钱粮,这是户部实施全国性的财政拨解及调剂的基础。遇有小规模战事或灾害,通过捐输、捐纳及短期加征的方式即可渡过难关。进入近代,这一具有鲜明的定额及集权特性的财政体系面临严重冲击。战争费用及赔款打破了原有奏销体制脆弱的收支平衡。传统的节费、捐输、加征田赋等方式难以弥补巨额赤字,最终只能依赖海关税、厘金和对外借款勉强维系。为应对迫在眉睫的统治危机,朝廷不得不将练兵之权及事权、财权向地方让渡。

与朝廷内外交困相应的是,地方需要应付的事务也在不断增加。朝廷不断要求地方及时解款,解中央之急,地方却只能不断拖欠解款,甚至截留协饷或户部款项。咸丰、同治、光绪年间,谕令不断催缴,各省频繁拖延乃为常态。地方拖延解款原因多端,事权增繁但财用不足是其重要因素。在甲午战争之后,财政地方主义现象更趋严重。史志宏分析,晚清时期银库的收支规模在不断扩大,但与清前期相比,其在国家财政收支中的比重却在逐步下降。在收入方面,他认为银库收入占全国岁入的比重在光绪二十年(1894)之前约为16.1%,到光绪二十六年(1900)前后降为14.7%。在支出方面,光绪二十年以前银库年支出占全国岁出的比例为13.7%,光绪二十年至光绪二十六年以前,银库支出占全国岁出比例为15.9%。而在乾隆朝时期,银库收支额至少占全国岁入的四分之一以上,支出甚至可能占到岁出的30%。追究原因,“各省严重拖欠中央解款,财政困难、无力筹解自是主要原因,但毫无疑问也是晚清时期各省独立性增强,中央权威不再、指挥不灵的反映。”<sup>⑥</sup>

严格来说,其始作俑者并不在地方,而在于朝廷。朝廷为应对赔款及外债,向地方摊派款项,挪用了地方存留款项及应解款项,由此引发地方反弹,开始更加明目张胆截留解款及协济之款,中央正额收入持续遭到侵蚀。两江总督刘坤一甚至提出,“以本省之款供本省之用,理势宜然”。<sup>⑦</sup>陕西解送到户部的款项,“旧额曰京饷,曰旗兵加饷,曰加复俸饷,岁不过十万数千金,近则款目迭增,续加至四十五六万不等。综其用以筹国防者为多,次则兴学造士。及核外泄之数,借款、偿款并计,乃在百万以外,其影响于诸政者大矣”。此外又有协款二十万白银,解部专款极多,再加以借款摊派和赔款分摊,有旧章有新例,远超地方可供之数。如陕西省承担英法德俄借款,年还27万两白银,还有庚子赔款陕西派认70.4万两白银。“陕西为贫瘠省分(份),漏卮之外泄如此,新政之繁费如此,左支右绌,挪东补西,不早为未雨绸缪之计,殆有不堪设想者矣”。<sup>⑧</sup>此时已不再是原来

的拖延不解,而是直接截留。户部自叹道:“臣部总揽天下财赋,凡有大军大役,用款向由部拨……近年库款支绌,各省皆然,任事之臣知臣部筹措之难,动辄自行电檄各省,求为协济……而各省亦不尽能另筹的款,遂将例支正项及报部候拨者,挪移擅动以应之。迨臣部查知,而款已动用,往返驳诘,迄难就绪。”<sup>③</sup>户部既无财政资源,又无法解决军政用度,也无力制约各省的挪用截留。

朝廷允许地方“就地筹款”,授予地方开征税收及发行公债的权力,地方的财政收入权和分配权大为增强。光绪二十年,为筹措军费应对日本侵朝变局,户部奏请各省就地筹款,上谕同意:“各该督抚均有理财之责,即著各就地方近日情形通盘筹划,何费可减,何利可兴,何项可先行提存,何款可暂时挪借,务须分筹的款,凑支海上用兵之需,一面先行奏咨立案,毋得以空言搪塞。如其军事速平,仍准该省留用,总期宽筹的款,有济时艰是为至要。”<sup>④</sup>在军务紧急的情况下,放权地方能够更快地筹集饷银。新政兴办实业,兴设教育,练兵制器,中央已无款可拨,亦委诸地方。光绪二十七年(1901)八月,在户部提出的筹款办法中,就允许各省可以增办捐输,盐斤加价,增加土药、茶、粮、烟、酒抽厘,允许各省督抚量为变通,就地设法筹措。<sup>⑤</sup>就地筹款授予各省以权变征税之权,地方因之增设名目,几近无物不捐,无商不征。除增加捐税外,地方还通过发行公债、铸发银圆、铜圆来筹划费用。

除财用不足以外,拨解奏销体制混乱亦是重要原因。向来存解拨付,多以一事一款,甚至一事多款,财政名为集权,但在管理上却因部门或因事务而分解离析。光绪十年(1884)户部奏称:“臣部为钱粮总汇之区,从前出入均有例额,入款不过地丁、关税、盐课,兵饷、存留、协拨数事,耗羨数端,出款不过京饷,纲举目张,最为简括。乃自军兴以来,出入难依定制,入款如扣成、减平、提解、退回等项,皆系入自出款之中,而出款如拨补、筹还、移解、留备等项,又皆出归入款之内。头绪鞮鞻,造报不齐,汇核良非易

易。”<sup>⑥</sup>遇有紧急支出,辄采摊派、挪用之法,造成财用上左支右绌,会计混乱。《江苏财政说明书》指出:“各省解款,本属中央国库之收入,与分担金不同。惟旧制相沿,一事一款,派由各省分筹认解,在国库有反入为出之弊,在各省有倒子为母之嫌,此不可不辨者也。”<sup>⑦</sup>向中央解款,是各省的重要职责,“解款全属中央,别无利弊可言。惟以会计法而论,一事一名,一署一款,骈枝连轨,似非统一之义。至就事实上言之,各省财政困难,近年应解各款,已与原定成案不符”。<sup>⑧</sup>一事一名,与一事一款是同义,意思是定款定事,并未归于国库总额统筹,因此说“非统一之义”。如果事项、款项之间经常挪借亏垫,就会带来会计管理上的困难。负责财政清理的部门建议,“解款既属中央收入,不如正名为部库收入款。部库收支统一,自可将各部、院衙门并为一款,定为某省解归部库收入总额若干,由大部总核分配,无庸分署分案,以归简一”。<sup>⑨</sup>因税收无国地之分,所收各类款项名义上属于国库,事实上均有对应出项,户部难以调拨统筹。

因各省削减解款和就地筹款,中央财政愈发孱弱,而地方财政实力不断增强。地方财政从原来国家财政系统中的存留,到形成规模庞大的外销,其事权和财权同步扩张。更为严重的是,因财政会计系统混乱,中央对于地方筹集款项数目多少、如何使用并不清楚。督抚掌握地方经费之征收权、分配权和使用权,既用于新政事务,也用于扩展军队。由此,在政治上削弱了中央权威,在财政上架空了中央财政。

清政府为了改变这一被动局面,试图通过禁止滥征、规范奏销、严督解款来护卫中央财权,但政策矛盾,实施不力。到新政时期,清政府开始仿行西方国家的预算决算制度,其中的一个重要步骤就是清理财政。宣统元年(1909),奏定《清理财政办事处章程》和《各省清理财政局办事章程》,设立中央及各省清理机构。按朝廷的规划,清理财政在于厘清收支,统一财政,为推行预算制度作准备。而预决算制度的推行,亦是为了增强财政及税收之合法性,收回分

散于地方的财政权力,强化中央财政。但不论是清理财政还是预备立宪,均未达到清廷统一财政的预设目标。

至武昌首义时,烽火遍地,清政府面临无兵可派、无饷可支的困境。政府电告各督抚:“现在时局危迫,库款告罄。筹措外债,又成画饼。累蒙慈圣颁发内帑,藉资挹注,刻已无可再发。”若不速筹款项,局势必将失控,“求各省分筹救济,稍救眉急”。<sup>④</sup>各省为防范本地生变,应者寥寥。政府不得已,尝试发行爱国公债,但杯水车薪,无济于事。地方对中央筹款命令的消极应对,使清政府财源枯竭,亦形成“中央孤悬”之势,更难以期待有地方勤王力挽狂澜的奇迹发生。

### 结语

政权更迭之时,财政对于双方均具有决定性意义。作为革命政权的临时政府与被其革命的清政府,面临着相似的财政问题。二者都尝试利用公债、发钞等财政工具来解决这一问题,但都因缺少稳定的税源支持,债务信用相应受限,短期借贷难以推行,更遑论中长期借贷。在外部,最大的商税来源——关税被总税务司控制;在内部,都受财政地方主义的羁制,陷入“中央孤悬”的境况。战时仓促成立的临时政府因缺少承继资源和正税收入,情况更为严重。

无论是革命史还是财政史研究,都深入讨论了临时政府的各种筹款措施,也对一些政策发挥的部分功效进行了评估,指出革命政权内部存在的地方主义倾向,但对于财政地方主义的历史渊源及负面影响的分析仍显不足。临时政府在追求长期改革目标和解决短期财政需求之间,在寻求外交承认和争取关税税源之间,在扩展税外收入和巩固财政信用之间,在增进中央财权和整合内部力量之间,始终难以平衡,无法突破外部列强封锁和内部力量离散的泥淖。我们在理解这一问题的时候,在批评列强控制关税、拒绝借债之时,还应当从革命政权内部探查原因。独立省份在接收原有财政体系之后,优先用于本省军政事务,多不愿向临时政府解款。这当然

与各省的政治态度及财政困境有关,同时也是受到了晚清以来的财政地方主义惯习的影响。

晚清的财政地方主义,严格来说是在清政府为应对内外挑战而扩张政府职能的过程中逐渐形成的。军费、赔款、外债及洋务支出,使政府财政收支严重失衡,又迫使政府不断将财权与事权下放。地方既扩张税源,又消极对待中央解款,甚至截留税款自用,于是地方主义倾向逐步加重。甲午战败及庚子事变之后的巨额赔款及外债本息,更使清政府维系财政平衡的希望彻底被打破。在部库空虚的情况下,清政府被迫将赔款及多种外债本息分摊地方,允许地方就地扩大筹款范围。这一措施形同釜底抽薪,地方更加明目张胆地拖欠解款及截留中央收入,原属中央财政的正额赋税钱粮的部分征收权、分配权和使用权转至地方。地方官员亦借此扩充地方势力,在不同程度上向地方实力派演化。大部分省份在武昌起义爆发后对清政府的催解谕令置之不理,在宣布易帜独立之后对临时政府的催款命令同样消极应付,内中逻辑皆在于此。革命财政中的地方主义,不仅延续了清政府治下事实上的国地分权,而且增加了因各省独立而带来的财政截留的风险。地方绅商捐款,大多归于各省军政府。革命党内部的派系分化以及独立省份的自立心态,使临时政府难以克服这一历史遗留问题。各省都督府集军权、民权及财权于一身,对中央的解款要求听而不闻,基本是无所作为,反而对孙中山及临时政府抱以厚望,提出拨款要求。中央财政本来源于地方摊解缴送,在地方离析的情况下,临时政府要解决这一问题极为困难。

这一时期财政上的地方主义还未完全与军事上的地方割据结合,但已经形成军政统一和财政统一的两难抉择。中央和地方之间的事权、财权交叉混乱,界限不明,造成相互之间侵蚀争夺,既不利于增进中央财政能力,也有害于地方社会治理。清政府寻求以清理财政和预算财政改革来统一财政,尝试划分国地税收体系,强化中央财政能力,但进退失据,未能扭转大局。临时政府存续时间过短,根本无

从展布。袁世凯窃取政权之后,中央财政能力一度强化,但到北洋军阀派系执政时期,财政地方主义与地方军政力量的彻底结合,成为北洋时期长期军阀割据及地方政局纷乱的重要原因。而如何恰当划分国地收支,达成财政统一、收支平衡,也成为当时主政派系财政变革的主要议题之一。

#### 注释:

①关于财政与辛亥革命关系的已有研究,主要认为财政是南京临时政府施政受阻及发生政权移转的重要原因。南京临时政府为解决财政问题,暂时放下“革命”的自我要求,以现实妥协的方式寻求借款,被批评为“软弱性”,弱化了革命政权的“阶级基础”。相关研究参见李荣昌:《南京临时政府财政问题初探》,辛亥革命史丛刊编辑组编:《辛亥革命史丛刊》第5辑,中华书局1983年版,第61页;胡绳武、戴鞍钢:《财政问题与民初资产阶级革命党人》,《民国档案》,1986年第1期;杨天石:《孙中山与民国初年的轮船招商局借款——兼论革命党人的财政困难与辛亥革命失败的原因》,《中国社会科学》,1997年第4期;张燕萍:《南京临时政府时期军费筹措问题浅析》,《军事经济研究》,2012年第2期等。

②南京临时政府时期是近代财政史研究所关注的重要时期,一般的综合性财政史论著中都关注到其财政政策,代表性的有左治生《中国近代财政史丛稿》(西南财经大学出版社1987年版)、夏国祥《近代中国税制改革思想研究(1900-1949)》(上海财经大学出版社2006年版)、付志宇《中国近代税制流变初探——民国税收问题研究》(中国财政经济出版社2007年版)、焦建华《中华民国财政史》(湖南人民出版社2015年版)等。关于革命党人的财政思想、临时政府的专项财政政策的讨论一直在持续进行,齐海鹏、刘晓泉、崔晓峰、焦建华、刘杰、刘刚等学者发表了相关的论文。

③胡绳武、戴鞍钢很早就指出,革命党内部派系分立,临时政府缺乏政治权威,各独立省份不向中央解款,导致革命政权缺少财政来源(胡绳武、戴鞍钢:《财政问题与民初资产阶级革命党人》,《民国档案》,1986年第1期)。但究其根源,与各省独立的方式以及清末以来的财政地方主义惯习有关。忻平、杨雄威指出沪军都督府财政也要靠借款、公债票和移用公款维持平衡(忻平、杨雄威:《革命、财政、地方性——〈清理沪军财政处查造沪军款项总分表〉解读》,中国社科院近代史所编:

《辛亥革命与百年中国:纪念辛亥革命一百周年国际学术研讨会论文集》第4册,社会科学文献出版社2016年版,第1981页)。焦建华认为临时政府未能区别平时财政与战时财政,财政政策内部矛盾重重,通盘考虑不足(焦建华:《南京临时政府财政危机再探讨——从政策分析角度》,《中国社会经济史研究》,2017年第3期)。这些问题所指,反映出临时政府缺少可持续的财政来源,尤其是缺少稳定的税收来源,临时性的专项措施受制于内政外交格局,难以解决根本问题。

④张謇:《对于新政府财政之意见书》,《张謇全集》编纂委员会编:《张謇全集》第1册,上海辞书出版社2012年版,第236页。

⑤许师慎编纂:《国父当选临时大总统实录》下册,(台北)“国史”丛编社1967年版,第433页。

⑥许师慎编纂:《国父当选临时大总统实录》上册,第233页。

⑦《临时大总统关于沈秉堃请赴海内外劝募公债代招银行股本令》(1912年2月12日),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第2辑,江苏人民出版社1981年版,第308-309页。

⑧《财政部为第一军团所募华侨债款仍应解部咨》(1912年3月6日),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第2辑,第310页。

⑨《财政部抄送各省发行公债办法咨》(1912年3月19日),中国第二历史档案馆编:《中华民国档案史料汇编》第2辑,第312页。

⑩徐义生编:《中国近代外债史统计资料(1853-1927)》,科学出版社2016年版,第95页。

⑪《临时大总统请速行议决各部院三月份概算书咨》(1912年3月20日),中国第二历史档案馆编:《中华民国档案资料汇编》第2辑,第285页。

⑫《财政部致各省都督于岁入项下通筹拨解若干电文》,《临时政府公报》第30期,1912年,第9页。

⑬《财政部请将会计法案草案咨交参议院议决呈》,《临时政府公报》第56号,1912年4月3日,第11-12页。

⑭[澳]骆惠敏编,刘桂梁等译:《清末民初政情内幕——〈泰晤士报〉驻北京记者·袁世凯政治顾问乔·厄·莫理循书信集》(1895-1912)上卷,知识出版社1986年版,第864页。

⑮贾士毅:《民国财政史》上册,商务印书馆1917年版,第45、46页。

⑯贾士毅:《民国财政史》上册,第78、79页。

⑰大汉热人辑:《广东独立记》,中国人民政治协商会议广东委员会文史资料研究委员会编:《广东辛亥革命史料》,广

东人民出版社1981年版,第114、115页。

⑮《广东独立记》,中国人民政治协商会议广东委员会文史资料研究委员会编:《广东辛亥革命史料》,第132页。

⑯《广东独立记》,中国人民政治协商会议广东委员会文史资料研究委员会编:《广东辛亥革命史料》,第142、141页。

⑰《广东独立记》,中国人民政治协商会议广东委员会文史资料研究委员会编:《广东辛亥革命史料》,第143页。

⑱朱子勉:《辛亥革命后广东政局的演变》,中国人民政治协商会议广东委员会文史资料研究委员会编:《广东辛亥革命史料》,第418页。

⑲《江苏省财政总说明》,江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第2辑第1分册,方志出版社1999年版,第185页。

⑳《中华民国苏军都督府通令》,扬州师范学院历史系编:《辛亥革命江苏地区史料》,江苏人民出版社1961年版,第62页。

㉑《江苏省历年财政汇览》,江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第2辑第1分册,第185页。

㉒《江苏省历年财政汇览》,江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第2辑第1分册,第189页。

㉓《江苏省历年财政汇览》,江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第2辑第1分册,第239页。

㉔《江苏省历年财政汇览》,江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第2辑第1分册,第325页。

㉕忻平、杨雄威:《革命、财政、地方性——〈清理沪军财政处查造沪军款项总分表〉解读》,中国社科院近代史所编:《辛亥革命与百年中国:纪念辛亥革命一百周年国际学术研讨会论文集》第4册,第1981页。

㉖《清理沪军财政处查造沪军款项总分表》,上海社会科学院历史研究所编:《辛亥革命在上海史料选辑》,上海人民出版社2011年版,第428页。

㉗汪林茂:《钱江潮涌:辛亥革命在浙江》,浙江人民出版社2011年版,第171页。

㉘李天松、陈祯链:《湖北军政府初期的财政措施》,《江汉论坛》,1983年第5期。

㉙《黎元洪关于鄂省财政困难情形复财政部电》(1912年1月26日),《南京财政部来电》,辛亥革命武昌起义纪念馆、政协

湖北省委员会文史资料研究委员会编:《湖北军政府文献资料汇编》,武汉大学出版社1986年版,第624页。

㉚梁华平:《鄂军政府初期经费概探》,中国社科院近代史所编:《辛亥革命与百年中国:纪念辛亥革命一百周年国际学术研讨会论文集》第4册,第1964页。

㉛Stanley Spector and Hongchang Li, Li Hung-chang and the Huai Army: A Study in Nineteenth Century Chinese Regionalism, Seattle: University of Washington Press, 1964, p.21.

㉜目前学界对晚清时期中央和地方的财政关系极其关注,围绕国地财政分权、税收分权、财政变革、清理财政的研究成果较多,也有不少学者从外债、厘金、杂税和关税等角度来讨论国地财政关系问题。参见陈锋:《20世纪的晚清财政史研究》,《近代史研究》,2004年第1期;陈锋:《近四十年中国财政史研究的进展与反思》,《江汉论坛》,2019年第4期。

㉝史志宏:《清代户部银库收支和库存研究》,社会科学文献出版社2014年版,第64、101-103页。

㉞刘坤一:《奏为查明部拨抵解盐货厘金各款均难恃为的餉吁恳天恩俯部仍照咨部指款留抵咨案办理恭折》(光绪二十四年六月二十二日),中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第88辑,中华书局1996年版,第620页。

㉟陈锋主编:《晚清财政说明书》第4册,湖北人民出版社2015年版,第225、227页。

㊱朱寿朋:《光绪朝东华录》第5册,中华书局1958年版,第5474页。

㊲《清德宗实录》卷三四四,光绪二十年七月戊子条,《清实录》第56册,中华书局:1987年版,第409-410页。

㊳中国人民银行参事室编:《中国清代外债史资料》,中国金融出版社1991年版,第957页。

㊴刘锦藻撰:《清朝续文献通考》卷七〇《国用八》,浙江古籍出版社1988年版,第8267-8268页。

㊵陈锋主编:《晚清财政说明书》第5册,第331页。

㊶陈锋主编:《晚清财政说明书》第5册,第337页。

㊷陈锋主编:《晚清财政说明书》第5册,第337页。

㊸《内阁、度支部致东三省总督赵尔巽电》(宣统三年十一月初十日),《外交部·综合电报类》,资料号:第4596号,中国第一历史档案馆藏。