

晚清国债及其中央集权财政体制的瓦解

刘邦驰 廖常勇

鸦片战争后，清政府财政支出增大，为缓解中央财政压力，便要求地方分摊，并相应给予地方政府包括自筹财政资金权在内的财政权力，从而拉开了财政权力下移的序幕。甲午中日战争后，清廷举借了巨额的国债，其本息的偿还使中央财政难以承受，迫不得已，又只能向各省分摊，从而加剧了财政权力下移的趋势，促进了中央集权财政体制的瓦解。

一、前清高度中央集权的财政体制

清王朝建立后，沿袭了历朝高度中央集权的财政体制，中央政府尤其是皇帝对财政事务的干预与控制进一步加强。为此，清政府逐步设立了从中央到地方的一套严密的财政管理机构。中央设户部主管全国财政事务，地方也设立相应的财政管理机构。由于实行高度中央集权财政管理体制，实质上并无中央财政与地方财政之分，地方财政管理机构仅仅是为了配合中央财政机构的运行而设，属于中央财政机构的分支或代理机构。地方财政的管理机构在省一级有布政使司，虽受督抚的节制，其掌握的财政事务一般也经由督抚上达清廷，但作为一省的

最高财政官员，他们又是户部派驻各省的代表，直接听命于户部，与督抚并无直接的隶属关系。在这一财政管理体系下，督抚没有相对独立的财政权。

在财政管理制度方面，清王朝沿袭了前代的诸多内容，但同时又有很大的发展。在财政收支等方面制定了一系列详细而严格的规章制度，以确保中央政府对全国财政收支的管理和控制。其中，最值得一提的是奏销制度和解协饷制度。奏销制度要求各省在规定的期限内向户部上报财政收支具体情况，体现了中央政府对于各级地方财政收支实际过程的高度控制。前清的奏销制度十分严格，各项行政开销都有额定。治河、工程、军需等专项开支则采用专案报销的办法，稍有违例或毫厘之差则会受到严加追究。严格的奏销制度对确保高度集权的中央财政管理体系的正常运转起着十分重要的作用。解协饷制度要求各省布政使司在汇总本省赋税收入后，除按预先估算并经核准的数额留下本省开支所需钱粮外，其余均需按规定上解户部或协济财政收入不敷出的邻近省份。留作本省支用的叫做存留，解运部分叫做起运，其中上解户部的又叫做京饷，解运他省的叫做协饷。各省存留与

起运的比例、哪些省份需要协济等，户部均有详细的规定，通过解协饷制度的运作，中央政府可以实现对全国财政资源的控制和分配。

从前清财政管理机构的设置和管理制度的规定上可以看出，其财政管理机构设置的重点在于对地方财政进行严密监控和严格管理，户部为全国财政之总汇，全国所有的财政收入都由中央控制，地方所需军政费用，均由中央拨付。各省只有代收的责任，没有留用的权利，地方财政的财权十分有限，不得不依赖中央，听命于中央，无法形成相对独立的地方财政。

二、晚清国债负担的形成与摊还制度的实施

晚清公债产生于19世纪50年代清政府镇压太平天国起义时期，其发展是先有外债后有内债，先有地方公债后有国债。晚清真正意义上的国债始自左宗棠的“西征借款”，此后，随着清政府财政支出日益严重，国债规模愈加庞大。国债中除三笔不成功的内债外，均为外债，其中最大的是甲午战争赔款和庚子赔款形成的巨额外债。据粗略统计，清政府举借了210项外债，总额相当于18亿银元。

大量国债的举借固然能够救得一时之急,但随着国债规模的扩张,清政府还本付息的压力越来越大。由于国债主要用于应付大量军费需要与支付巨额赔款等非生产性支出项目,这些国债的偿还必然成为沉重的财政负担。据统计,甲午中日战争前夕清政府举借的31笔外债中,军事借款占76.57%。光绪元年(1875年)至甲午战争前(1890年)这十余年内,外债每年平均约为白银245.6万两。甲午中日战争以后,巨额赔款转为外债,国债规模更是膨胀,每年还本付息支出急剧增加。《马关条约》签订之后,清政府“因借款巨,息借洋款,每年筹还本息,约须一千五六百万两,各路防军又未能尽撤,需饷亦繁”。仅甲午战争战费和赔款所构成的汇丰银款、汇丰金款、克萨镑款、瑞记借款、俄法借款、英德借款、续英德借款等七大借款本金总额即达3.5亿银两,其后20—45年内利息支付达5亿两之巨。庚子赔款更是将赔款变成了外债,并以年利息4%分摊到39年中,包括本息在内差不多要还10亿银两。

沉重的国债本息使中央政府无法承受,因而清廷要求各省分摊偿付国债本息所需款项。从甲午中日战争后偿还俄法、英德借款开始,英德续借款、庚子赔款以及甲午期间几笔大的战费借款的每年应付本息,均摊解到地方。例如,光绪二十二年,因俄法、英德两笔借款到期,无力归还,清廷规定,除由户部库银和各省海关分担800万两外,其余400万两由各省分担。其后,英德续借款以厘金作抵,其中苏州货厘80万两,淞沪货厘129万两,九江货厘20万两,浙东货厘100万两,宜昌盐厘并万户沱加价100万两,鄂岸盐厘50万两,皖岸盐厘30万两,共509万两,几乎完全由地方财政负担。后来影响最大的是庚子赔款转外债的摊还,清廷根据各省的大小和财力的多寡分配摊还数额,各省摊还部分每年在

2100万两左右,还严令各省“量为变通”,“竭力筹措”,而且“必须凑足分派之数,如期汇解,迟延贻误,惟该督抚是问”。庚子以后,清王朝几乎所有重大的筹款措施,都是通过财政摊派进行的。

三、晚清中央集权财政体制的瓦解

国债摊还制度的推行使地方财政支出骤然增加,如果地方没有新的财政来源,则地方财政难以承受。因而,清廷在推行国债本息摊派制度的同时,相应给予了地方一定的包括筹款在内的财政权力,这样一来,就加剧了财政管理机构的紊乱和财政管理制度的废弛,使得中央财政无法对地方财政实施控制,而地方督抚财权大增,清朝原有的财政管理体制无法正常运转,中央集权型财政体制开始瓦解,地方割据财政开始形成。

前清时期,尽管各地也存在私自加征税费的现象,但毕竟属非法行为,地方政府不能不有所顾忌。太平天国时期,地方获自筹军饷之权,加派现象日趋严重。而清廷在推行国债摊还制度的同时同意各地方督抚“自可因时制宜,量为变通,并准就地设法另行筹措”,促成地方政府获得更大的自筹资金的权力,各省可以名正言顺地以“筹款”的名义开征各种苛捐杂税,极尽搜刮罗掘之能事。为了方便财政资金的筹措,地方督抚普遍直接设置独立于各省布政司外的专门机构掌管本地区财政事务,其官员由督抚委派,听命于督抚。这些地方财政机构的设立和职权的扩大,使得布政使司的财权地位大大下降。在不少地方,布政使司职权的大部或全部已被地方督抚新设的机构取代,户部对各省的财政管理实际上名存实亡。光绪三十三年,清廷以法律形式明确规定布政使受督抚节制,为督抚属官,由督抚进行考核,正式承

认了督抚统管一省财政的既定事实,布政司转为地方的财政机构,原隶属于户部的各省财政官员实际上降为督抚的属员,清朝中央集权财政体制从机构上趋于瓦解。

同时,因国债摊还制度的推行,加剧了前清财政管理制度中最重要的奏销制度和解协饷制度的废弛。晚清奏销制度的破坏始自太平天国起义期间,因镇压起义军所耗军饷自筹数额无度,各省纷纷不再向中央办理军需奏销。随着国债摊还制度的推行,不仅军需奏销,其他用款奏销制度也渐趋废弛。奏销制度是解协饷制度运行的前提条件,奏销制度废弛后,地方政府不再向中央奏销财政收支情况,使中央对地方的收支情况无从了解,则加速了解协饷制度的衰微。地方政府因国债摊还制度的实施承受了巨大的财政增收压力,但却获得包括筹款权在内的财政权力,因而可以随意采取各种措施增加赋税,并设法截留本应解送的京饷和协饷,将原由中央指定解拨的各种款项移作他用,造成中央财政调度失灵、地方财政互相割据的严重局面。奏销制度和解协饷制度的破坏使得中央财政不仅不能节制地方财政,反而受地方财政的节制,督抚已具有左右国家财政的绝对权力,“自专财政,遂一发而不可收拾”,原有的高度集中的财政管理制度的废弛,中央财政权力的旁落,相对独立的地方财政权力逐渐形成,加剧了清朝中央集权财政体制的瓦解。

当然,应该说明的是,晚清中央集权财政体制的瓦解有着深刻复杂的社会政治经济原因,国债的产生和发展以及国债摊还制度的推行仅仅是加速晚清中央集权财政体制瓦解的重要因素而已。●

(作者单位:西南财经大学)

责任编辑 戴开成