

晚清财政思想的现代转向

刘守刚

(上海财经大学公共经济与管理学院, 上海 200433)

[摘要] 中国传统王朝的财政有一个基本的边界:财政收入建立在君主对天下所有土地支配权的基础上,以来自农户家庭上缴的田赋为主要收入形式,对工商业则实行一定的抑制;财政支出以维持国家相对固定的职能为主,贯彻量入为出的原则。可在晚清时期,国家共同体遭遇到重大生存危机,此时传统财政收入远远不足以支持迫在眉睫的支出要求,财政先后出现收支危机、制度危机与价值危机,面临着转型的强烈要求。晚清思想界在财政支出、财政收入、财政管理等方面,对于财政向现代转型,做出了解释和说明。由财政转型的要求,当时的思想界又提出了国家转型的问题。因此,晚清为国家共同体生存而进行财政转型的思想,最终促成了对国家转型的要求。

[关键词] 晚清;财政转型;国家转型;财政思想

[中图分类号] F812.9

[文献标识码] A

[文章编号] 2095-3410(2014)02-0104-06

晚清以来直至今日,中国经历着从传统财政向现代财政、从传统国家向现代国家的转型。本文的目的,是以晚清财政思想的转向为中心,探讨晚清财政思想向现代转型的背景、内容及其后果,从而为进一步研究中国财政乃至中国国家向现代转型奠定基础。

一、晚清财政思想转向的背景:财政危机与国家转型需要

纵观中国历史可以发现,传统财政有一个基本的边界:财政收入建立在君主对天下所有土地支配权的基础上,来自农户家庭上缴的田赋为主要收入形式,对工商业则实行一定的抑制;财政支出以维持国家相对固定的职能为主,努力贯彻量入为出的原则^[1]。

可在晚清时期,当中华国家遭遇到重大的生存危机时,传统财政收入远远不足以支持迫在眉睫的支出要求,由此出现了严重的财政危机。正是在财政危机的推动下,传统财政不得不向现代转型,以支持国家的生存,而这一财政转型又推动了国家转型的发生。

晚清财政危机大致上有三个阶段。

第一个阶段是晚清财政表现出来的收支危机。在对外战争一再失败的前提下,军费、赔款和洋务等支出远远超出了以田赋为主要形式的财政收入。收支出现赤字,财政就缺乏可靠的财力去维持国家活动甚至生存。虽然清廷在传统财政框架内,从收支两方面努力应对,如实行了开捐输、清库、裁减经费开支等举措,但仍无法弥补不断扩大的收支差额。显然,传统财政框架内已无法解决这样的收支危机,财政遭遇到根本性的危机。

于是,晚清财政从第一个阶段的收支危机,发展为第二个阶段的制度危机。就是说,克服此时的财政危机,已不能在原有收支范围内努力,而必须在制度层次上做出根本性的改变。要生存(避免亡国灭种),就必须增加财政收入(突破传统财政的量入为出原则);要增加财政收入,只能依靠增加工商税收(突破传统财政的重农抑商政策),主要收入形式必须加以转换;要增加工商税收,就必须以国家的力量来帮助实现经济和社会现代化(突破传统财政的消极国家职能观);要实现经济和社会现代化,就必须

[作者简介] 刘守刚(1971—),男,江苏建湖人,上海财经大学公共经济与管理学院副教授、博士。主要研究方向:财政思想史与财政政治学。

对传统经济和社会进行改造,而改造之先首先要实现国家机器的现代化,这就对国家转型提出了要求。

就这样,在上述财政制度危机之后或几乎同时,在现实的要求下,在西方现代国家的制度与思想冲击下,晚清财政危机发展为第三阶段的危机,即价值危机。这种价值危机体现在要为抛弃传统财政,接受工商税收、工商经济乃至服务于工商经济的现代国家制度提供合法性说明。事实上,这种说明同样也是对国家转型的价值说明。

总之,财政转型的现实需要,要求思想界给予价值方面的说明;或者说,只有思想界能够说明财政转型的必要性和可能性,转型活动才会发生。就这样,晚清财政思想开始了从传统国家向现代国家的转型探索,这一探索同时也是国家转型的思想变化路径。

二、财政支出思想转向:量出为入原则的接受

中华国家很早就奠定了对外对内的基本格局。经过秦皇汉武的大规模征战,中华传统国家向南和向西的版图扩张已大致达到极限,向北则处于战略优势中,由此确立了中华民族基本的生存空间;通过汉初官僚制度的深化和诸侯国问题的解决,中华国家对内也确立了基本的政治秩序。在基本生存空间与政治秩序奠定后,国家职能应该采取积极主义还是消极主义?这一问题在公元前81年的盐铁会议上被反复讨论,占据上风的意见并成为后世主导性原则的,是对国家职能的消极主义态度。就是说,国家对社会应采取相对消极无为的态度,只应履行相对固定的职能。由此决定了财政支出的基本原则是“量入为出”,即以相对固定的收入支持国家相对固定的职能。在一定程度上,坚持该原则,就意味着对传统国家职能的坚守,而这又意味着对传统国家制度的坚守。面对1840年以后日益严重的财政危机,朝野上下一开始在思想上仍坚持着这一财政原则,但在现实面前,财政实践无奈地实行“量出为入”,为不断增长的支出寻找收入支持。

1852年,面对巨大的支出压力,咸丰皇帝在上谕中说:“国家经费有常,自道光二十年以后即已日形短绌,近复军兴三载,糜饷已至二千九百六十三万两。部库之款原以各省为来源,乃地丁多不足额,税课竟存虚名!”因此不得不谕令地方:“无论何款,赶紧设法筹备”^[2]。这是典型的面对支出压力而寻找

收入来源,从而实质性地突破了量入为出的传统原则。

随着现实中“量出为入”行为的经常化,特别是随着西方现代财政思想与实践的传入,思想界在逐步引入西方文明的同时也在财政上接受了量出为入原则,肯定该原则的合理性。最为重要的表现是,强调财政支出的目的应该是使国家能积极担负起必要的职能。这一必要的职能,除了应对迫在眉睫的军事危机外,重要的是要为民众提供服务,要促进经济增长,并由此来获取财政收入。如王韬强调,英国财政“其所抽虽若繁琐,而每岁量出以为入,一切善堂经费以及桥梁道路,悉皆拨自官库,借以养民而便民。故取诸民而民不怨,奉诸君而君无私焉。”^[2]

到了20世纪初,在空前的财政危机下,量出为入原则在实践中势属必然,在认识上则被进一步高度肯定为不同于家庭、不同于传统的现代财政原则。如《东方杂志》1905年第2期就从家庭财政与国家财政的比较立论说,“一家之预算,量入以为出;一国之预算,量出以为入,此治财政者之恒言也。”而1910年大臣徐世昌则从古今区别来肯定量出为入原则:“古之制国用者,量入以为出;今之制国用者,量出以为入。盖以财限事则庶政坐困,因事理财则百废兴举。”^[2]甚至身属最高统治阶层的庆亲王奕劻,也接受了类似的看法:“一则量入为出,于节流之意为多,而政策常偏于保守;一则量出为入,于开源之道为重,而政策常主于进行。所谓积极与消极主义,既有不同办法,遂以各别。”^[2]

量出为入原则的全面接受,从消极的方面看,是对现实中巨大支出压力的无奈承认,从积极的方面看,是对政府应承担现代职能、国家该转向现代的一种认识。量出为入原则的背后,是对传统“轻徭薄赋”理想仁政的放弃,这既是现实的逼迫,也是理性的思考。黄遵宪在1895年《日本国志》中就主张中国应实行重税,认为如属取之于民用之于民,则重税“非惟无害,而损富以益贫,调盈以济虚,盖又利存焉。”(《日本国志》卷十七,食货志三)。对此,严复更是给出明确的说法,即“赋无厚薄,唯其宜”,认为财政征收是否“宜”的标准,不在于税率的高低,而是以人民的负担能力为转移,主张国家应积极地“为民开利源,而使之胜重赋。”(《原富》)。以今天

的眼光看,上述财政支出原则的改变,已不是简单地
对支出方向与收支平衡关系的调整主张,而是对国
家职能重大转变的深刻认识,即从维持现状的消极
主义财政职能取向,变为想方设法发展经济和社会
的积极主义财政职能观。

三、财政收入思想转向:从工商业寻求财政收入

中华传统国家的主体疆域是长城一线以内的农
耕区。在这一区域内,以家庭为单位的小农经济,成
为主要的经济基础。按照杨宽先生的说法,从战国
到清代中期,占经济主导地位的一直是五到八口之
家的小农家庭,耕种32亩左右的土地(自有土地或
租佃而来的土地)^[3]。因此,传统国家的经济基础,
一直是家庭为单位的、有极强生命力的小农经济,
财政因此主要依靠以农户为基础的田赋收入,这也
是正统的财政收入形式。

问题是,如何处理工商业?一方面,工商业可以
动员和集中大量资源,可以实行劳动分工而提高效
率,从而创造出极大的财富,并成为国家财政收入的
来源;另一方面,工商业从业者及其财富,在相当程
度上属于自由资源,易于流动与集散,容易破坏社会
的稳定与各阶层势力的平衡。对于工商业的处理,
在公元前81年盐铁会议上形成的主导意见并成为
财政原则的是“重农抑商”,不以工商业作为财政收
入的来源。

不过,在晚清财政巨大的支出现实压力下,在传
统节流措施已无计可施的状况下,朝野上下不得不
想方设法“开源”。一开始,对开源的设想还是相当
传统的,如魏源提出的屯垦、采矿等措施,受西方影
响的洋务派提出的由政府创办军事工业和民用工业
的做法,也不脱传统中谋求官营经济利润的影子。
不过,随着现实中源于商业的厘金、海关税等财政收
入的重要性日益突出,以及西方商业富国的经验影
响,思想界对商业以及民营工业的作用日益强调,并
将其提高到富国的高度,认为财政应该以工商业为
主要收入源泉。

作为洋务运动时期务实的大臣,李鸿章高度重
视工商业对于财政的重要意义:“欲自强必先裕饷,
欲浚饷源,莫如振兴商务”(《李文忠公全集·奏
稿》)。“西洋方千里数百里之国,岁入财赋动以数
万万计,无非取资于煤铁五金之矿、铁路电报局丁

口等税”(《李文忠公全集·朋僚函稿》)。郑观应在
《盛世危言·商战》中强调:“国以商为本”,中国必
须“振工商以求富”,“振兴商务为开辟利源之要
端”,并反对官督商办这样的工业形式。身为李鸿
章的幕僚,并积极参与早期洋务派引进坚船利炮活
动的马建忠,在被派往欧洲学习之后,认识有了相当
大的改变:“初到之时,以为欧洲各国富强专在制造
之精,兵纪之严;及批其律例,考其文事,而知其讲富
者以护商会为本,求强者以得民心为要。护商会而
赋税可加,则盍藏自足;得民心则忠爱倍切,而敌忾
可期。”^[4]就是说,政府的职能首先是护商会、得民
心,由此发挥职能才能求得富强。稍后的陈炽,对此
也反复强调,认为培护工商业作为税源,才是增加财
政收入的根本。“无商是无税也,无税是无国也”,
“工者,商之本也,生人之利用之源也”(《庸书·外
篇》)。

至此,工商业可以强国富国已得到全面的认同。
当然,严复更为强调的是,只有给民众自由的空间,
让他们以自己的私利来引导发展工商业,才会真正
具有效率,“夫所谓富强云者,质而言之,不外利民
云尔。然政欲利民,必自民能自利始;民各能自利,
又必自皆得自由始”(《原强》)。他警告说,如果国
家干预经济,“强物情,就已意,执不平以为平,则大
乱之道也”(《原富》)。

如果将财政收入来源转向工商业,那将意味着
传统财政与传统国家制度的根本性变化。这种变化
体现为两个方面,一个方面是经济要转型,要从农业
国转向工业国,发展商业活动;另一个方面是政府财
政命脉将控制在普通民众手中,因为工商业资产是
流动的,其盈利水平决定于从业者的积极性,没有对
个人财产权和人身权的保障,工商企业就不可能有
可靠的发展。这两方面,实际上对国家整体转型提
出了要求。

四、财政管理思想的转向:现代预算制度的引入

在量出为入的现实要求与西方国家经验的映照
下,为了弥补不断增长的支出需求,清政府除了增加
田赋附加外,还致力于从工商业获取收入,开征各种
税捐。上述财政收支两方面的变化,对财政管理提
出了要求,即要求对各种新增的支出要求与新的收
入形式进行一定的合理化整顿。这种合理化整顿,

自然有传统财政管理的思想与制度资源,但更多的资源显然来自于对西方预算制度的借鉴,其目的在于统一地、完整地、公开地和理性地安排财政收支。

西方国家的预算制度,在晚清时期被有识之士反复鼓吹。黄遵宪在 1887 年定稿的《日本国志》中,就介绍了西方的预算制度,高度肯定其具有的理性计算、向社会公开等方面的特征:“泰西理财之法,预计一岁之人,某物课税若干,某事课税若干,——普告于众,名曰预算。及其支用已毕,又计一岁之出,某项费若干,某款费若干,亦一一普告于众,名曰决算”。实行财政预算制度,在郑观应看来主要是保证财政收支平衡,并使管理理性化,如杜绝滥收滥支,“胥吏不得上下其手,官司不得中饱其囊橐”,使“商民不相加纳”(《盛世危言·度支》)。

1894 年郑观应在《盛世危言·度支》一文中,详细提出了合理化预算的步骤,体现出对现代预算所应有的统一性、完整性的重视:

(1)首先,应确定支出数。“当仿泰西国例,议定一国岁用度支之数”,“先举其大纲,次列其条目,畴为必需,畴为可省,畴属无益,畴尚缺乏。滥者节之,乏者增之,必需者补之,无益者削之。合京省内外而通计之,则经常之数可得也。”

(2)然后再确定财政收入之数。“核查行省二十一部每岁田赋所入者几何,地丁所入者几何,洋关税所入者几何,常关税所入者几何,厘捐所入者几何,盐政所入者几何,沙田捐、房屋捐、海防捐、筹防台炮捐所入者几何,油捐、茶税、丝税及一切行贴、典贴、契尾杂款所入者几何,每省立一分册,核定入款,详列其条目,刊布天下。”

(3)最后编制平衡表。“凡一出一入,编立清册,综核比较为赋财出入表,出有逾则节之,不可任其渐亏也;入有余则储之,不可供其虚耗也。”这就是“合国内各省通盘理财之法也”。(《盛世危言·度支》)

康有为则重点强调预算的公开性,他说:“泰西国计,年年公布,有预算决算之表,……今吾户部出入,百官无得而知焉,……是益以愚我百官而已。与民共者生爱力,不与民共者生散力。”^[5]

除了运用预算进行财政管理外,有识之士还提出以银行代理国库、在中央与地方间划分权力、开发

税源等管理方面的要求。

五、从财政转型到国家转型的思想发展

财政转型,不仅是收支项目及其管理制度的调整,更为重要的是,它要求对财政的合法性基础进行新的论证。在传统财政中,子民耕种君父的土地而纳粮服役,说得好听点是给大家庭尽义务,说得难听点是交租金。可在现代财政中,赋税主要出自百姓的私人收益(来自于工商业的收入),必须要对百姓为什么要纳税作出说明。这种对税收理论说明的要求,最终带来对国家转型的要求。

百姓为什么要给政府交税?陈炽的答案是,因为政府给予了商民保护。换言之,政府也只有保护了商民,才能征税。他说,“泰西各国,上下一心,保护商民,无微不至,而税则一事,隐操轻重之大权”(《庸书·外篇》卷上《税则》)。黄遵宪强调:“能以民之财,治民之事,以大公之心,行一切行政,则上下交征利,而用无不足”(《日本国志·食货三》第 17 卷)。梁启超在《湖南时务学堂课艺批》中强调:“凡赋税于民者,苟为民,作事虽多不怨”,“苟不为民,作事虽轻,亦怨矣。”1907 年 4 月,《时报》发表“论国民当知预算之理由及其根据”的文章,也对此作出了说明:“欲维持国家之生存发达,不得不征收租税以应支用。然租税之负担在国民,非得国民之承诺而徒恃强制力以征收之,未免为无理之举动。故立宪国家所以必待议会承诺者,盖恐国家流于专断有伤人民之感情也。”^[6]

受西方思想影响颇深的严复,给出了最为理论化的说明:“民生而有群,徒群不足以相保,于是乎有国家君吏之设。国家君吏者,所以治此群也。治人者势不能以自养,于是乎养于治于人之人。而凡一群所资之公利,……皆毕待财力而后举。故曰:赋税贡助者,国民之公职也”(《原富》)。可见,严复的论证是从社会契约论立场出发的,这是现代政治的逻辑基础。在此基础上,国家征收赋税不是“为私”,而是要“取之于民者,还为其民”(《原富》)。受西方思想影响但其学术资源主要来自中国传统的谭嗣同,也做出了基本相同的说明:“生民之初,本无所谓君臣,则皆民也。民不能相治,亦不暇治,于是共举一民为君。夫曰共举之,则非君择民,而民择君也。”“君也者,为民办事者也;臣也者,助办民事者

也。赋税之取于民,所以为办民事之资也。……事不办而易其人,亦天于之通义也”^[7]。

也就是说,上述言论从论证税赋合法性的要求出发,得出对现代国家的要求,其逻辑过程是:国家建立在拥有权利和财产的民众基础上,应民众的需要而成立,只有为民众提供服务的政府,才能从民众中获取税收。这一理论说明所针对的国家,显然是现代国家而非传统国家,而这样的财政是现代财政,而不是过去以君主产权为核心的传统财政。

怎样才能让百姓愿意交税?学者们提出的方法是开议会和预算公开。开议会是要让民众决定预算的构成,预算公开是要让民众监督预算的进行。这是因为在现代财政中,纳税人不是被动的纳粮应役的黔首,而是财政收支的最终决策者与监督者。只有开议会和预算公开,才能证明民众缴税实际上是为自己的事情提供资金支持。如陈炽在《议院》篇中指出,中国设议院就可“合亿万人为一心”,“夫民心即天心也,下协民情,上符天通。”并指出议院的主要职能就是“朝章国政,及岁需之款,概决于民,而君亦几同守府者也”(《庸书》外篇卷下《议院》)。而郑观应则强调,每年年终把该年预算执行情况“刊列清账,布告天下”,保证国家财政收支的平衡;由于国家财政收支公之于众,即使取民稍重,而“百姓不怨”。黄遵宪在《日本国志·食货志·国计》中的说法是:“其征敛有制,其出纳有程,其支销各有实数,于预计之数无所增,于实用之数不能滥,取之于民,布之于民,既公且明,上下孚信。”

1906年《南方报》刊载“论中国于实行立宪之前宜速行预算法”一文,对现代预算与现代国家之间的关系做出了清晰的说明:“所谓预算者,国家预定收入、支出之大计划也。盖国用之收入,收入于民也。收入自民,故不能不求民之允诺,不能不示以信用。预算者,示民以信用之契据也。国用之支出,亦以为民也,支出为民,故不得不邀民之许可,欲民许可,不得受其监督。预算者,授民以监督之凭证也。”

不仅民间,官员也有如此看法。1906年御史赵秉麟指出:“东西各国之财务、行政,必须国民以两种监察:一、期前监察,承诺次年度之预算也。二、期后监察,审查经过年度之决算是也。故国民知租税

为己用,皆乐尽义务;官吏知国用有纠察,皆不敢侵蚀。”^[2]

预算制定与监督,只能由议会来进行,或者说从对预算的要求,得出(至少是加强了)对议会的要求。因为财政监督权是议会“相依为命而不可须臾离者”,“议会对财政的监督被看作全部监督权的灵魂,是议会职能的命脉”(《时报》1908年4月29日)。就是说,因为税收源于纳税人的财产,所以必须以预算公开与纳税人代表(议会)监督的形式来承认这一点,所以应该建立自下而上的监督结构。这实际上是要求对传统财政和传统国家政治结构进行重大的转型。

就是说,晚清知识界从对财政转型思想的探索,最终论证了国家转型的合法性。严复以现代国家的眼光来考察传统财政,他的发现是:“秦以来之君,正所谓大盗窃国耳”,“转相窃于民而已”。通过中西对比,他强调有两种不同的国家:“西洋之言治者曰:‘国者,斯民之公产也。王侯将相者,通国之公仆隶也’,而中国之尊王者曰,天子富有四海,臣妾亿兆。臣妾者,其文之故训犹奴隶也。夫如是,则西洋之民,其尊且贵也,过于王侯将相,而我中国之民,其卑且贱,皆奴隶子也”(《辟韩》)。当然,站在今天立场可以看到,国家的基础在君主还是在民众,不是中西的差别,而是传统国家与现代国家的区别。因此中西的对比,最终转化为对中国从传统国家向现代国家转型的要求。

六、结论

本文以晚清时期思想界对财政转型乃至国家转型的探索为中心,探讨这一思想过程的发生发展与内在逻辑。总而言之,晚清在面临国家共同体生存危机之时,在现实中不得不突破原来的传统财政原则。与此同时,思想界也发生了变化,从财政支出、财政收入和财政管理等方面,来说明和应对这一现实变化,并进而从理论上提出了国家转型的要求。

通过上述对中国财政转型思想过程的揭示,可以发现晚清知识界对财政转型乃至国家转型在价值上的论证,其基础都是共同体的生存。这种从“共同体目标”出发论证财政转型及国家转型的合法性,并以此作为实践的依据,其背后的驱动力就是姜义华先生所称的“中华天下国家责任伦理”,一种要

求每个中国人都“以天下国家为己任的责任伦理”^[8]。从这一术语体系出发,可以将中国通向现代国家的财政道路命名为基于责任的道路。

这与西欧以个人权利为基础通向现代国家的道路具有鲜明的不同。在西欧,现代国家的起点是中世纪的封建国家,在这样的国家各主体几乎都拥有适合自己身份并基于个人财产的“主体性权利”^[9]。因此,国王平时靠自己的收入生活,无权侵犯各主体的私有财产权利。只有在出现公共需要时,国王才能召开各等级共同参加的会议,只有基于等级会议的同意才能征收一次性的助税。后来,在长期战争环境下,助税被频繁地征收,从而慢慢发展成为常规性税收。在思想上,基于个人权利的社会契约论,对国家的形成及以税收为形式的财政义务进行了说明^[10]。

上述基于责任、追求共同体利益的中国财政转型道路,对中国后来财政发展乃至国家转型活动影响颇深。财政上从晚清民国时期失败的税收型财政转向新中国现代家财型财政,到1978年后再次转向税收型财政^[11],以及诸种经济、政治制度的选择与变化,都与这一财政道路相关。甚至当今在现实中大量出现的政府野蛮拆迁以及肆意剥夺私有财产权的行为,也大都打着“共同体利益”的旗号。因此,今天的中国,应该在肯定这种以共同体责任为依据的现代化道路的同时,对其消极影响进行一定的反思,并着重肯定“权利”在进一步国家现代化过程中

的作用。

参考文献:

[1]刘守刚.中华封建帝国的财政边界与王安石变法的挑战[J].现代财经,2012,(12).

[2]彭立峰.晚清财政思想史[M].北京:社会科学文献出版社,2010:36,44,46,47,301.

[3]杨宽.战国史[M].上海:上海人民出版社,2003:4-5.

[4]马建忠.上李伯相言出洋工课书[A].马建忠.适可斋记言[M].北京:中华书局,1960.

[5]陈光焱等.中国财政史[M].北京:中国财政经济出版社,2001:109.

[6]马金华.民国财政研究[M].北京:经济科学出版社,2009:29.

[7]谭嗣同.谭嗣同全集[M].北京:中华书局,1981:339.

[8]姜义华.中华天下国家责任伦理与辛亥革命[J].社会科学,2011,(09).

[9]侯建新.社会转型时期的西欧和中国[M].济南:济南出版社,2001:20.

[10]刘守刚.略论西欧财政演进过程中公共性的成长与形成[J].现代财经,2010,(03).

[11]刘守刚,刘雪梅.从家财型财政到公财型财政[J].山东经济,2009,(04).

(责任编辑:周杰)

