

“兵财并治”：清末政制改革与国家能力建设

郭绍敏

内容摘要：以往的清末宪政研究往往忽略军事和财政问题。实际上，军事和财政改革应被视作清末政制改革的核心内容，其目标是统一国权，集兵权和财权于中央政府，强化国家对军队的控制能力，提升国家的财政汲取能力，最终把中国建成一个现代化民族强国。只是，清政府是一个衰弱的政府，而最高统治者也缺乏足够的政治能力、资源、智慧来掌控改革的步骤，改革以失败告终。政制改革的失败不仅导致清王朝的覆亡，而且还对其后的中国国家建设产生非常消极的影响。

中央集权实为因时之要义，而兵财并治，尤在今日为要图。

——蔡金台¹

夫方今欧、美各国，无论强弱大小治乱，而无不中央集权，举兵财二者统之于政府矣。而吾国分张散漫失纪如此，其何立于竞争之世哉！

——康有为

按照杨度在 1907 年的说法，“有文明国而无文明世界”是当时国际体系的基本特点，“今世各国对于内则皆文明，对于外则皆野蛮”。²万国竞争时代各国惟力是视，内忧外患凸显了中国国家能力的衰败。自强运动、戊戌变法、清末政改等一系列变革的目的都是为了统一国权，提升中国国家能力，从而以强大民族国家的姿态竞争于世界舞台。清末政治和知识精英希冀通过宪改实现国家富强，绝非对宪政本意的曲解，恰恰是一种精到的把握。宪法（政）不能简单地等同于以人权保障为导向、以宪法典形式出现的法治国规范，而首先表征为统一的政治存在。

郭绍敏，法学博士，河南大学法学院讲师，河南开封 475001。

¹蔡金台，字燕孙，江西省德化县人，光绪十二年丙戌科进士，入翰林院任编修，光绪十七年出任甘肃省学政。光绪三十年得充甲辰科会试同考官，后出任掌湖北道监察御史。

²杨度：“金铁主义说”，载刘晴波主编：《杨度集》，湖南人民出版社 1986 年版，第 218 页。

如卡尔·施米特所言：“一个具有政治统一性的民族的具体存在优先于一切规范”。

³ 清末改革的实质是“制宪建国”，即重塑中国的政治存在形式（从王朝国家向现代民族国家转型），《钦定宪法大纲》和修律不过是其外在的法律表现形式而已。甚至，代议机关的创构也不是改革的核心，皇权重塑、官制改革、财政和军事集权才是更具根本性的政制要素。本文的考察对象即是清末的军事和财政变革，即所谓“兵财并治”，力图展现清末政府的努力及其面临的困境。

一、“兵”与“财”：中西历史视野

在近代欧西民族国家和宪政体制诞生的过程中，“国家能力建设”是一个关键词。1500年以后的欧洲，列国并存，战争频发，残酷的地缘环境迫使君主们将垄断军事和财政权力视为第一要务。如蒂利所言：“战争编织起欧洲民族国家之网，而准备战争则在国家内部创造出国家的内部结构”。为建立有效的强制力量，欧洲君主们逐渐舍弃花费高昂却并不可靠的雇佣军，转而从本国国民中征集军队，为此义务兵役制得以发明。“那些从自己国内资源中招募和维持庞大军队的国家——法国、英国和普鲁士是突出的典型——胜过了所有的其他国家。”⁴为激发民众的民族主义情感，征集更多兵员，以全民战争应对国际竞争，近代欧洲的君主和政府致力于国族观念的塑造，其中，学校爱国主义教育是最基本的方式。如晚清思想家梁启超所观察到的：“海外之国，其民自束发入学校，则颂爱国之诗歌，相语以爱国之故事，及稍长，则讲爱国之真理。”⁵近代民族国家发明了精确的人口统计技术，为更有效的兵员和税收征集奠定了基本前提。随着国家对社会体系监控能力的增强，普通民众被塑造为统一国家治理下的“国民”，近代民族国家由此获得传统封建国家或王朝国家难以企及的政治动员能力。

战争须以物质基础为后盾，财政汲取能力是最基本的国家能力。⁶“在1500年后，由于在战争中获胜的手段变得越来越昂贵，大多数欧洲国家的统治者把他们大部分时间用在筹集资金上。”⁷税收垄断和信贷能力就成为统治者取得战争

³卡尔·施米特：《宪法学说》，刘锋等译，上海人民出版社2005年版，第134页。

⁴查尔斯·蒂利：《强制、资本与欧洲国家（公元990—1992年）》，魏洪钟译，上海人民出版社2007年版，第84页。

⁵梁启超：“爱国论”，载《饮冰室合集》（文集之三），中华书局1989年影印本，第72页。

⁶国家须具备四种基本能力才能有效运作和生存：一是政府为实现中央决策者的所谓“国家利益”从社会经济中动员财力的能力（汲取能力）；二是国家指导社会经济发展的能力（调控能力）；三是国家运用政治符号在属民中制造共识，进而巩固其统治地位的能力（合法化能力）；四是国家运用暴力或威胁维持其统治地位的能力（强制能力）。参见王绍光：《分权的底限》，中国计划出版社1997年版，第1-2页。

⁷查尔斯·蒂利：《强制、资本与欧洲国家（公元990—1992年）》，同前注4，第94页。

胜利的关键。关于军事力量与财政税收的关系，诺贝特·埃利亚斯有一段精辟的论述：

我们称之为近代社会的那种社会，首先是在西方，是以形成某种程度的独占为其特点的。个人无权占有军事手段，只有中央政权才有权占有，不管该政权采取何种形式；个人财产或收入的赋税亦集中于社会的中央政权的手中。统统归其使用的财政手段维持着政权的独占，而政权的独占又维护着赋税的垄断。这两者之间没有任何意义上的优先问题，既不可说经济垄断优先于军事垄断，亦不可说军事垄断优先经济垄断，两者都有着同样的垄断地位。如一方消失，另一方也自动跟进，不管政权独占是由军事还是经济方面所动摇。⁸

近代民族国家为赢取战争胜利，不仅垄断税收征集权力，而且千方百计提高财政汲取能力，为此强大高效的中央政府得以建立，精良的财政体制得以创构，比如国库制度、预决算制度、国税地税划分、审计监督等等。也正是征集财政资源的需要，使得统治者不得不与掌握财富的资本家阶层进行政治协商，也就是说，战争和国家建设之间的关系只有通过代议和咨询的机制才能得到解决。于是，税收征集问题就成为发展代议民主制度的推动力。在这种背景下，近代国家的统治者召开等级会议（现代议会的早期形态），建立现代行政机构，提高国民健康和教育水平，推动国内经济的统一化和市场化进程。⁹而经济的统一化和市场化进程，又为国家税收的丰裕奠定了基础。

查尔斯·蒂利指出：“没有人设计了民族国家的主要组成部分——国库、法庭、中央政府等等。它们通常或多或少是作为无意识的副产品而形成的，通常它们来自执行更为直接任务的努力，特别是为了创建和支持武装力量的努力。”¹⁰可以说，战争和战争准备缔造了具备强大军事和财政动员能力的欧洲民族国家，从此，军事和财政（贸易、经济）互为奥援，变欧洲各强国为“经济战争国”。当各强国在欧洲处于均势之际，其对外扩张的矛头指向中国等东方国家。近代中英之间的鸦片战争因贸易而起，最终由军事实力来决定胜负。大清王朝的失败表

⁸诺贝特·埃利亚斯：《文明的进程II：文明的社会起源和心理起源的研究》，袁志英译，三联书店1999年版，第118页。

⁹贾恩佛朗哥·波齐：《国家：本质、发展与前景》，陈尧译，上海人民出版社2007年版，第66-67页；戴维·赫尔德：《民主与全球秩序：从现代国家到世界主义治理》，胡伟等译，上海人民出版社2003年版，第60-61页。

¹⁰查尔斯·蒂利：《强制、资本与欧洲国家（公元990—1992年）》，同前注4，第29页。

明了中国军事力量的腐溃、财政汲取能力的低下、政府的缺乏效率和国民力量的涣散。一句话，清朝是一个缺乏国家行动能力的传统王朝国家，无力应对欧西民族强国的挑战。为改变这种局面，中国精英阶层提出向西方学习，变中国为一“经济战争国”的设想。君宪派的杨度提出“金铁主义说”——“金者黄金，铁者黑铁；金者金钱，铁者铁炮；金者经济，铁者军事。欲以中国为金国，为铁国，变言之即为经济国、军事国，合为经济战争国。”¹¹另一位君宪派知识人康有为明确指出军事和财政集权的迫切性：“夫方今欧、美各国，无论强弱大小治乱，而无不中央集权，举兵财二者统之于政府矣。而吾国分张散漫失纪如此，其何立于竞争之世哉！”¹²实际上，朝野精英的思量是一致的。清末宪政改革的指导方针是“大权统于朝廷，庶政公诸舆论”，¹³具体手段是加强中央集权，同时有限度地开放政权，从而与国民形成良性互动，直接目标是增强国家军事、财政能力和国民动员能力。考察日本宪政大臣达寿对此作过精辟诠释：

夫立宪之国家，其人民皆有纳税、当兵之义务，以此而义务，易一参政之权利，君主得彼之二义务，则权利可以发展，国民得此一权利，则国家思想可以养成。斯时也，君主又为之定宪法为臣民权利之保障，而臣民又得于国会协赞君主之立法，及监督国家之财政，上下共谋，朝野一气，一休一戚，匪不相关，如家人父子者焉。夫如是也，以云战斗，则举国团结一致，为对外之举，所谓臣三千惟一心者是也，而**战斗力足矣**。以云财富主义，则平日君主政府常藉国力以奖励其殖民，保护其贸易，战时则以国家之信用，募集内国之国债，而人民因欲保其身命财产也，不得不先割其财产之一部，以应国家之要需，所谓百姓足君孰与不足者是也，而**财富充矣**。¹⁴

读者不免起疑，中国自古以来不就是大一统国家吗？不是有着久远的强国家传统吗？¹⁵为何在近代的国际竞争中，中国一败涂地？为何清末改革仍将加强中央集权作为首要任务？欲回答这个问题，须从传统中国政制的特点、近代中外历史，以及国际大势上展开分析。

¹¹杨度：“金铁主义说”，载《杨度集》，同前注2，第225页。

¹²康有为：“官制议”（1903年），载汤志钧编：《康有为政论集》，中华书局1981年版，第554页。

¹³“宣示预备立宪先行厘定官制谕”，载故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版，第44页。

¹⁴“考察宪政大臣达寿奏考察日本宪政情形折”，载《清末筹备立宪档案史料》，同上注，第30页。

¹⁵赵鼎新教授认为，中国有世界几大文明中最为显著的强国家传统。参见赵鼎新：《东周战争与儒家国家的诞生》，夏江旗译，华东师范大学出版社上海三联书店2007年版，第1页。

首先，传统中国的政治集权是十分有限的。“天高皇帝远”、“皇权不下县”等说法虽未必准确，但在一定程度上道出了历史的真实。如果将近代民族强国作为参照物，传统王朝是高度中央集权的假设可能是十分荒谬的。明清以来，君主集权呈现日益强化的趋势，但这种集权和现代国家的集权具有不同的特质，用迈克尔·曼的话来说，它的“专制权力”强，但“基础权力”弱。¹⁶社会学家安东尼·吉登斯认为：“中国是那种军队的作用既在于击退入侵者或扩充国家的领土、又在于维持内部治安的少数大型传统国家之一。然而，中国一如其他地方，垄断国家机器这种暴力工具的愿望，永远只能部分地得以实现。”¹⁷ 乾嘉以后，大清王朝走向中衰，政府失效，武备废弛，财政支绌。就军事言，八旗和绿营极度腐化，素质低下，战斗力严重削弱，对内不足以维持社会秩序（在镇压白莲教起义和西南苗民起义的过程中，军队的弱点暴露无遗），对外不足以抵抗欧西列强的进攻。就财政言，康熙“永不加赋”（1713年）的税收政策固然有利于藏富于民，但它也暗示了清王朝税收征集能力的薄弱，它“使得征收到的赋税不到全国生产总额的5%，以致财政基础薄弱不能满足一个庞大的近代政府或是工业化改革所需”。¹⁸ 19世纪中叶以后，对外赔款成为清政府的一项财政负担，这使得本已支绌的王朝财政更加捉襟见肘，“当北京政府在1900年后慢慢地开始打破思想上的抵制而在各个方面进行‘全国的开发’时，它不但缺乏必要的政治控制（虽然它打算取得这种控制）而且还负有外债，这些外债又优先拿走了它借以开始进行发展的财政资源。”¹⁹ 财政匮乏严重制约了清政府的政治控制能力和推行改革的能力。

其次，与欧洲列国并存的格局不同，中国很早就完成了统一，这使得它在政治上早熟，但也因此缺乏改进军事技术的动力。中国很早就已发明火药和火器，但却没有被有效地用于战争。反而是在近代欧洲，地缘竞争的需要，促使欧洲强国不断改进武器装备。“1815年到1914年间，正如交通通讯革命导致战略的转变一样，武器技术的革命改变了战术”。²⁰ 当欧西民族强国的兵备和战术均已

¹⁶所谓基础权力，是指国家渗透公众社会、在整个领域以提供后勤补给的方式贯彻政治决策的能力。参见迈克尔·曼：“国家自治权：其始源、机制与结果”，康莉等译，载汪民安等主编：《现代性基本读本》（下），河南大学出版社2005年版，第590页。

¹⁷安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽等译，三联书店1998年版，第67页。

¹⁸韩书瑞等：《十八世纪中国社会》，陈仲丹译，江苏人民出版社2008年版，第218页。

¹⁹费正清等编：《剑桥中国晚清史》（下），中国社会科学出版社1985年版，第75页。

²⁰迈克尔·霍华德：《欧洲历史上的战争》，褚律元译，辽宁教育出版社 牛津大学出版社1998年版，第106页。

发生革命性变迁之际，中国仍蹒跚不前。中英第一次鸦片战争时，“英军已处于初步发展的火器时代，而清军仍处于冷热兵器混用的时代”。清军使用的鸟枪就型式样制而言，已落后英国 200 年。清军火炮、火药、舰船的技术含量也远远落后于英军，“清军在战争的全过程中未能击沉英军的一艘战舰或轮船，而自己的阵地却被打得千疮百孔”。²¹第二次鸦片战争后，清政府发起自强运动，发展近代军事工业和近代海军。但由于财政匮乏以及军费常被挪作他用等原因，军队建设成绩有限。比如，北洋海军自成立之日起，就基本上处于停滞状态，1888-1894 年间竟无一舰一炮之增添，“北洋海军主辅战舰无论在数量上和装备质量上均被日本海军远远超过，成为甲午海战北洋海军失败的一个重要因素”²²

中外战争还暴露出中国军事管理和指挥体制存在的问题。康乾时代，在消灭准噶尔部和平定新疆后，国内不再有大规模的军事行动。陆地大国俄罗斯和新兴海权强家荷兰曾试图侵略中国，但被英武的康熙皇帝和民族英雄郑成功挡在门外（1683 年，康熙以武力收复台湾）。由此，中国实现了“帝国治下的和平”，²³清军的主要任务是对内而非对外，中国军队没有形成现代意义上的国防观念。清军在全国分散驻守，利于分散治民，却不利于集中御外。²⁴清军在战时缺乏集中统一的指挥，各军难以协调行动，这也大大降低了清军的战斗力。这不仅导致中英战争的失败，而且也是甲午战败的原因之一。以海军为例。1885 年成立的海军衙门无法实现对海军的统一指挥，李鸿章曾试图以北洋海军统一全国海军，但遭到南洋大臣刘坤一的反对。由于海军经费主要来自地方财政，故而，南洋海军受控于南洋大臣。在这种地方分权的统治体制下，海军统一的目标难以达致。“结果，在甲午战争前夕，日方成功地对全国海军作了总动员，而清政府除了北洋舰队外，只动员起三艘广东海军的军舰协助参战，南洋舰队竟连一艘军舰也没派出过。”²⁵如此，中国海军（军队）焉能不败？

最后，伴随镇压太平天国起义而兴起的分权主义，在很大程度上消解了

²¹茅海建：《天朝的崩溃：鸦片战争再研究》，三联书店 1995 年版，第 33-37 页。

²²虞和平等：《中国近代通史》（第三卷 早期现代化的尝试），江苏人民出版社 2007 年版，第 299 页。

²³杨昂：“中华太平盛世：清帝国治下的和平（1683-1799）”，载强世功主编：《政治与法律评论》（第 1 辑），北京大学出版社 2010 年版，第 43-72 页。

²⁴茅海建：《天朝的崩溃：鸦片战争再研究》，同前注 21，第 53 页。

²⁵冯青：《中国近代海军与日本》，吉林大学出版社 2008 年版，第 46 页。李鸿章尝自言其创办海军乃是“以北洋一隅之力，搏倭人全国之师”，英人泰勒亦谓，甲午之役“非中国与日本战，实李鸿章与日本战，大多数中国人于战事尚懵然无知也”。转引自王家俭：《李鸿章与北洋舰队》（校订版），三联书店 2008 年版，第 483 页。

中央政府的权威，形成所谓“内轻外重”的局面，国家权力出现下移的态势。²⁶鉴于八旗和绿营已无战斗力，为镇压农民起义，清政府授权曾国藩、李鸿章等地方大员组织乡勇，并赋予他们在地方自主征集军饷（捐税、厘金等）的权力。由此可见，与近代欧洲的情形相反，在晚清中国，战争不仅没有直接强化国家对军权和财权的控制，反而导致军权和财权的逐渐下移。²⁷湘军和淮军不是国家的经制部队，他们也不把自己看作朝廷的军队，在相当程度上保持着独立的意志，“湘军、淮军并不像有人认为是那样仅仅采取了私军的形式，他们还有私军的心理与意识。”²⁸他们对自己的统帅负责，而非对朝廷负责。正如李剑农指出的：“清政府地方势力在洪杨战役期中的变化，不外两点：一是地方督抚取得军事上的实权，其势渐重；二是军队由单元体化为多元体，中央失去把握之权。”²⁹虽然部分湘军在19世纪60年代被裁撤，淮军也在甲午战后走向式微，但是，“清军始终没有改变将帅专兵的局面，一直延续到北洋政府的军阀割据。”³⁰此外，从19世纪后半叶始，地方督抚的财政自主权日渐扩大：“当时新增的支出项目主要由各省地方兴办，经费筹措也主要由各省负责，因此各种新税（海关税除外）的征收和支配权从一开始就掌握在各省手里，与各省的财政利益密切相关。”³¹在“督抚专政”局面下，相对独立的地方财政机构逐渐形成，原有的奏销制度名存实亡。甲午战后尤其是庚子事变后，中国对外战争赔款大幅增加。为偿还赔款，清政府赋予各地“就地筹款”权力。不但中央与地方财政关系原以“起运”、“存留”方式加以分配的体制被打破，而且仅仅依靠中央权威来掌控省区之间资金调拨的解协饷制度也变得苍白无力。³²各省打着“筹款”名义以各种名目征收苛捐杂税，由此造成各省财政体制极其混乱，中央政府对地方财政的实际收支状况不甚了了，原有的国家财政体制逐渐瓦解。同时，外国列强的干涉也严重侵害了清

²⁶ “咸丰初年，发匪起于粤西，前督臣曾国藩奉命督兵平寇，当是时，匪纵蔓延十三省，大局靡乱，故朝廷不得不畀以重权命为钦差大臣。凡军国大事，虽具文关白，而实皆得以便宜行事，自是而后，天下遂成为内轻外重之势。”参见“外务部员外郎辜鸿铭陈言内政宜申成宪外事宜定规制并请降谕不准轻改旧章创行新政呈”，载《清末筹备立宪档案史料》，同前注13，第306页。为应对“海疆衅起”和“粤难纠纷”等内外危机，“朝廷间用督抚董戎，多不辱命，犹复不制以文法，故能需施魄力，自是权又移于督抚。”参见赵尔巽等：《清史稿》卷114，职官志1，中华书局1998年版，第878页。

²⁷ 杨国强：“太平天国的起落和清代国家权力下移”，载钱伯城主编：《中华文史论丛》第57辑，上海古籍出版社1998年版，第92-150页。

²⁸ 皮明勇：《中国近代军事改革》，解放军出版社2008年版，第63页。

²⁹ 李剑农：《中国近百年政治史：1840—1926年》，复旦大学出版社2002年版，第106页。“自兵权下移，兵为将有，……各省督抚，操纵兵权”。参见张其昀：《中国军事史略》，正中书局1946年版，第47页。

³⁰ 中国军事史编写组：《中国历代军事制度》，解放军出版社2006年版，第506页。

³¹ 汪敬虞：《中国近代经济史（1895-1927）》，人民出版社2000年版，第1301页。

³² 马金华：“晚清中央与地方的财政关系——以外债为研究中心”，载《清史研究》2004年第2期，第95页。

政府的财政自主权。清政府不仅无法自主确定关税税率，而且丧失了海关行政管理权。清末改革前夕，国家对军权和财权的控制力已弱化到极其危险的地步。

二、清末“兵”制改革及其困境

为改变中央与地方关系的失衡局面，清政府自 19 世纪后半叶即试图通过“恢复旧制”的方法进行“收权”，具体措施包括恢复军需用款报销制度、整顿厘金制度、裁撤各局办公处所、收回就地正法权限、整顿军制收军权、规范督抚用人权等，但收效甚微，“外重内轻”的局面积重难返。³³晚清中国在形式上是统一的，并没有出现类似北洋时代的军阀割据局面，地方督抚的黜陟仍在中央政府手中，中央各部对地方督抚并非毫无制约和监督能力，但中央与地方之间缺乏一种有效的、制度化的协调关系。如一篇时论所言：

政府有权矣，而所下之命或有不便于时者则各省疆吏可抗而不奉行，政府无如何也；即或迫于严切之诏旨不敢据理力争，而其势力又万不可行则相率以阳奉阴违了事，以免政府之摧督，而政府无如何也，是政府之无权也。督抚有权矣，而用一人必请命于大部部臣，驳以不合例不能用也，行一事亦必请命于大部大臣，如执不许则亦不能行也，甚至其下司道若与督抚不洽，则亦可阴抗其意旨而不为奉行，是疆吏亦无权也。夫疆吏无权则政府宜有权，然政府实亦无权，则其权竟不知何属？³⁴

这种权力弥散的局面大大制约了国家的行动能力。为增强国家行动能力，清政府不得不进行改革以图挽救危局。迈克尔·曼认为，在近代民族国家创建的过程中，“中央集权国家和区域性权力运作者之间的斗争实际上是很普遍的”。³⁵就此言，清末宪改不过是中央与地方政治精英的一次政治较量。最高统治者打着立宪改革的旗号进行中央集权，制定宪法是“假”，夺回下移的军权和财权是“真”。如朝廷御史蔡金台指出的：“中央集权实为因时之要义，而兵财并治，尤在今日为要图。”³⁶军事改革（统一军制、统一军事指挥权、提高官兵素质、加强对军队的控制等），是清末宪改的核心内容之一。

改革军制，进行军事集权

³³刘伟：《晚清督抚政治：中央与地方关系研究》，湖北教育出版社 2003 年版，第 357-363 页。

³⁴“论中央集权之流弊”，载《东方杂志》1904 年第 7 期，社说，第 148-149 页。

³⁵迈克尔·曼：《社会权力的来源》第二卷，陈海宏等译，上海人民出版社 2007 年版，第 11 页。

³⁶“御史蔡金台奏改革官制宜限制阁部督抚州县权限折”，载《清末筹备立宪档案史料》，同前注 13，第 413 页。

甲午一役，清军惨败，清朝军队（军制）的弱点暴露无遗，原有的绿营、淮军和防练军已失去战斗力，北洋海军也告覆灭。它促使朝野精英认识到：“欲立国于 20 世纪之世界，非讲军制不可，欲在 20 世纪世界与列强争雄长也，更非讲军制不可”。³⁷中国军队亟需重整，中国军制亟待改革。1895 年前后，清政府开始编练新军。先是广西按察使胡燏棻在清政府的授意下，于 1894 年按照德国陆军建制，使用洋枪洋炮训练“定武军”。1895 年 12 月，袁世凯接手这支军队的编练工作，改“定武军”为“新建陆军”。1898 年，“新建陆军”和董福祥的“甘军”、聂士成的“武毅军”并称为“北洋三军”，同受直隶总督兼北洋大臣荣禄的统率。庚子事变之际，袁世凯时任山东巡抚，避开了八国联军的锋芒，新军的实力得以保存。是时，袁部兵力达 2 万人，是清朝实力最强大的一支军事力量。1901 年，袁世凯出任直隶总督兼北洋大臣。在袁的努力下，新军逐渐扩展为北洋军（即北洋六镇）。与此同时，两江总督张之洞也在南洋组建“自强军”，其营制亦仿德国，颇有成绩。庚子事变后，清政府启动新政改革，其中，军事方面的内容即“裁汰旧军，扩展新军”。清政府命各省学习北洋军和自强军的练军新法，在本省编练新军。³⁸

1903 年，清政府开始裁汰绿营，改革军制。清政府成立练兵处，作为编练新军的最高机构，奕劻为总理大臣，袁世凯为会办大臣，铁良为帮办大臣。在其中，袁世凯起主导作用。由于原来六部中的兵部尚没有撤销，两者权限不明，兵部经常与练兵处发生摩擦。于是，清政府在 1906 年进行第一次官制改革时，改兵部为陆军部，以练兵处和太仆寺并入。³⁹1903-1906 年“练兵处”时期，清政府以练兵为宗旨，“并未收回督抚手中的军权。而且，由于袁世凯等对练兵处的控制，中央不但没有收回军权，反而加重了北洋地方势力的军权。”⁴⁰1904 年 9 月，清政府颁布练兵处拟定的《陆军营制饷章》，具体内容包括立军、督练、设官、募兵、军令、训练、校阅、奖惩、恤赏、薪饷、营舍、军器等等。章程还规定各省设立督练公所，以便督练新军。此谓统一全国军制。1906 年，陆军部成立后，清政府加快了军事集权的步伐。主张军事集权、与袁世凯素来不和的铁良

³⁷覃蓂钦：《日本军制·序》，普及书局，1906 年。转引自尚小明：《留日学生与清末新政》，江西教育出版社 2003 年版，第 84 页。

³⁸中国军事史编写组：《中国历代军事制度》，同前注 30，第 521-530 页。

³⁹尚小明：《留日学生与清末新政》，江西教育出版社 2003 年版，第 88 页。

⁴⁰皮明勇：《中国近代军事改革》，同前注 28，第 73 页。

被任命为陆军部尚书（1909年3月，荫昌接任陆军部尚书，1911年5月，皇族内阁成立，荫昌继任陆军大臣）。陆军部首先收回北洋新军第1、3、5、6镇的直接管辖权（1907年，袁世凯调任军机大臣，不再担任直隶总督兼北洋大臣。1910年，直隶总督陈夔龙将北洋新军第2、4镇的直接管辖权移交陆军部）。陆军部还制定了《陆军三十六镇按省分配限年编练章程》，就新军编练对各省提出明确要求。种种措施均表明最高统治者统一军权、重塑国家武装力量的雄心。这一点在1908年颁布的《钦定宪法大纲》中得以充分体现：“（君上大权之）统率陆海军及编定军制之权。君上调遣全国军队，制定常备兵额，得以全权执行。凡一切军事，皆非议院所得干预。（君上大权之）宣战、讲和、订立条约及派遣使臣与认受使臣之权。国交之事，由君上亲裁，不付议院议决。”《钦定宪法大纲》确立了清朝皇帝对军队的绝对领导权，不受民选机关的约束。

1908年，慈禧和光绪去世，年幼的溥仪继位，载沣作为摄政王掌握最高统治权。为进一步削弱汉族官僚的势力，1909年1月，载沣罢黜了权势最重的汉族大臣袁世凯，“逐步恢复了以满洲贵族为中心的中央统治体制，并把全国的军权等收回了中央”⁴¹。1909年7月，载沣将1907年成立的军谘处（隶属于陆军部，原练兵处军令司职掌）改为军谘府，辅佐皇帝统筹全国军务。军谘府的职能仿日本参谋本部，对皇帝直接负责，一切筹划事宜均依皇帝命令。这样，“军谘府就脱离陆军部，成为规划新军编练的领导机构，也是皇帝的参谋本部。陆军部仍然存在，但权力已被大大削弱”。⁴²军谘府管理大臣由满洲贵族毓朗、载涛（载沣之弟）担任。军谘府先后颁布《陆军参谋章程》、《军官学堂章程》、《改定军官学堂章程》等，进一步完善了军官制度。

载沣还致力于重建中央海军领导机构，统一海军指挥权。载沣摄政前的1907年6月，清政府曾在陆军部下设海军处，谋划重整海军的相关事宜。载沣摄政后的1909年2月，清廷发布上谕：“方今整顿海军，实为经国要图。著派肃亲王善耆、镇国公载泽、尚书铁良、提督萨镇冰，按照所陈各节妥慎筹画，先立海军基础；并著派庆亲王奕劻随时总核稽察，以昭慎重。”⁴³1909年7月，朝廷任命载洵和萨镇冰为筹办海军事务大臣，筹办海军事务处正式成立。其后，在载洵和

⁴¹ 冯青：《中国近代海军与日本》，同前注25，第57页。

⁴² 尚小明：《留日学生与清末新政》，同前注39，第89页。

⁴³ “著肃亲王善耆等筹画海军谕”，载张侠等合编：《清末海军史料》，海洋出版社1982年版，第93页。

萨镇冰的筹划下，长期分立的全国各舰队被整编成巡洋、长江两个舰队，由中央的海军领导部门统一指挥。1910年4月，载洵和萨镇冰奏定筹办海军处各部门的职权。⁴⁴1910年12月，筹办海军处奏定《海军部暂行官制大纲》，在原有八司（军制、军政、军学、军枢、军储、军防、军法、军医）基础上，增设主计处，裁撤原筹办海军处所设的海军大臣两员、参赞一员，设海军正副大臣各一员。⁴⁵这意味着筹办海军事务处正式改组为海军部。载洵被任命为海军大臣，原海军处参赞谭学衡为副大臣，萨镇冰为巡洋、长江舰队统制，程璧光和沈寿堃分别担任巡洋舰队和长江舰队的统领。1911年4月，新的《海军部暂行官制》颁布。⁴⁶中国海军重建渐有起色。

可以说，为统一军事指挥权、提升国家军事能力，清最高统治者作出了一系列集权性质的政制改革，但是，改革存在难以克服的困境。

首先，新军的编练是在加强中央集权的主观意图和不得不依靠各省编练这一互相矛盾的状态下进行的。⁴⁷1911年的统计数据表明，一些省份（贵州、湖南、四川、江西、奉天）的新军军费开支占省财政支出1/3以上，而另有一些省份（如安徽、甘肃、云南和广西）的比例甚至在一半以上。⁴⁸既然新军主要由各省编练，其所需资金也主要靠地方提供，中央军事机构对新军的指挥权和影响力便要大打折扣。如冯兆基指出的：“北京颁布的政策和规章，地方当局如感到不便，就阳奉阴违，渗进私货。总之，尽管编练新军是中央发起的，但新军仍然有很浓厚的地方色彩。”⁴⁹这表明，既存的央地失衡格局对中央发起的军事集权起着阻滞作用。

其次，集权于满洲权贵倍受非议。铁良、荫昌、毓朗、载涛、载洵等年轻的满洲权贵（或皇族）被任命为中央军事机构的领导人，但他们缺乏足够的军事知识、资历和威信，而最具威望的汉族大臣、北洋新军的掌舵人袁世凯却被摄政王载沣罢黜。年轻的摄政王和满洲权贵们实非驭国和驭军之才。时任外交部官员的颜惠庆后来在回忆录中如此评价：“摄政王载沣为人平和，但柔弱、没有经验，与独断专行、善权变的慈禧太后不一样。在多事之秋，他绝非驭国之才。袁世

⁴⁴ “筹办海军大臣奏重订各司职掌折”，同上注，第518-519页。

⁴⁵ “筹办海军处奏拟定海军部暂行官制大纲折”，同上注，第520页。

⁴⁶ “海军部会奏遵拟海军部暂行官制折”，同上注，第524页。

⁴⁷ 刘伟：《晚清督抚政治：中央与地方关系研究》，同前注33，第307页。

⁴⁸ 沈鉴：“辛亥革命前后我国之陆军及其军费”，载《社会科学》第2辑第2期（1937年1月）。转引自冯兆基：《军事近代化与中国革命》，郭太风译，上海人民出版社1994年版，第72页。

⁴⁹ 冯兆基：《军事近代化与中国革命》，第73页。

凯及其亲信被罢黜，也削弱了清廷的力量。”后来出台的皇族内阁更是对宪政改革的一大嘲讽，“这些皇族大臣，既缺乏经验，又无才能；只不过是年少纨绔”⁵⁰1910年，革命党人熊成基筹划刺杀载洵，因泄密被抓，在受审时，他历数清廷罪恶，第一条便是海陆军权不与汉人。应该说，他的质问反映了当时很多汉人官僚和精英的心声。

最后，军事权力的积聚本身具有一定的“私人性”，个人控制军队的传统是和中央集权相冲突的。满洲权贵们虽身居高位，但这并不意味着他们掌握了对军队的实际领导权。以当时实力最强的北洋新军为例。虽然北洋六镇的直接指挥权被收归陆军部，袁世凯本人也一度被罢黜，但北洋新军的“高级军官都出自小站……无形之中形成了以袁世凯为首的北洋军阀集团”，⁵¹这一军事集团并没有因袁世凯的暂时去职而分崩离析。1911年10月10日，武昌事起，清廷派陆军大臣荫昌率军南下“讨伐叛乱”，但“北洋军的将领多是袁世凯的旧部，荫昌虽然与北洋军有密切联系，仍然指挥不灵。”⁵²在这种背景下，清廷被迫起用袁世凯，先是任命袁世凯为湖广总督，节制派往湖北的陆海军，不久又授袁世凯为内阁总理大臣。由此，军权再次集中于袁世凯之手，军队的支持成为袁氏重新崛起的基础。

政府对军队的控制与失控

传统中国有着悠久的文治主义传统，“在中华帝制时代的大大部分时间里，军队由文官控制，除非内战乱世，武将一般没有干涉政事的能力。”⁵³到了清朝晚期，诸多湘淮将领因战功晋升为地方督抚或要员，湘淮集团在晚清政坛上的分量日重。⁵⁴与此同时，兵权日渐下移，各省的主要军事力量——防勇和练军直接隶属于地方督抚及统兵大员。尽管如此，整个国家的文治特征并没有发生根本性变化，曾国藩、李鸿章等中兴名臣仍属文官系列，国家对军队仍保持着形式上或实际上的控制，重大战役和出省作战的军令权还在中央。张朋园教授指出，军事的现代化不仅意指训练及装备的改进，更意味着军队的国家化，不轻易干政。⁵⁵清末改革

⁵⁰颜惠庆：《颜惠庆自传——一位民国元老的历史记忆》，吴建雍等译，商务印书馆2003年版，第89页。

⁵¹张联棻：“北洋军的建立”，载杜春和等编：《北洋军阀史料选辑》，中国社会科学出版社1981年版，第82页。

⁵²来新夏等：《北洋军阀史》，南开大学出版社2000年版，第187页。

⁵³赵鼎新：《东周战争与儒家国家的诞生》，同前注15，第1页。

⁵⁴王尔敏：《淮军志》，广西师范大学出版社2008年版，第266-282页。

⁵⁵张朋园：《湖南现代化的早期进展（1860-1916）》，岳麓书社2002年版，第210页。

时期，清政府一方面谕令各地编练新军，建立新式军事学堂，⁵⁶提升官兵素质；另一方面致力于加强对军队的控制，防止军人干政，避免出现对军队的失控局面。为防止军校学生和军人的“政治化”，清政府颁布多种军令、法令禁止学生和军人结社，禁止学生和军人参政议政。清政府在编练新军时曾制定《简明军律廿条》，其中第十二条规定：“结盟立会，造言惑众者，斩。”其他相关规定还有《陆军小学堂规则》（1905年）：“四、学生妄议时政，私著邪说，结党聚会……，一律严禁。”《结社集会律》（1908年）第九条：“下列人等不得列入政事结社及政论集会：一、常备军人及征调期间之续备、后备军人；二、巡警官吏；三、僧道及其他宗教教师；四、各项学堂教习、学生……”。⁵⁷

一般而言，军队作为一种保守的政治力量，多站在政府的立场上保卫国家主权、维护社会秩序，但并非绝对如此。如果说在政治稳定时期军队很少会主动干政，那么在政治转型年代，军队干政的可能性则会加大。在布朗德尔看来，对于一国政府而言，如果其政治合法性基础薄弱，军人干政的可能性将会增加。在那些被认为是由传统精英所统治的社会，军队往往将自己视为现代化的力量。⁵⁸亨廷顿也发现，在政治秩序由传统时期向现代时期过渡时，军队在国家建设中起着最为强有力的先锋作用。在这种情况下，军队实际上是唯一准备并能够向现行政治体制提出挑战的社会集团。⁵⁹当看到当局的政策远不能适应政治发展的要求时，他们便会主动发出自己的声音。1911年10月10日，武昌事起，全国政局动荡。面对此种形势，张绍曾、蓝天蔚等新军军官于1911年10月29日发表“滦州通电”，提出“政纲十二条”，要求清政府仿英国体制，在中国建立真正的君主立宪制。“政纲十二条”第十二条明确提出：“关于现时规定宪法、国会选举法及解决国家一切重要问题，军人有参议之权。”⁶⁰其后清廷出台的《十九信条》便以“政纲十二条”为基础。1912年1月26日，段祺瑞、姜桂题等42名新军将领致电内阁、军咨府、陆军部并王公大臣，请清帝退位，“宣示中外，立定共和政体”。2月5日，段祺瑞等再次致电北京，对王公贵族施加军事压力。⁶¹对于军人的贡

⁵⁶清政府在编练新军的同时，共创办七十所军事学堂。参见侯昂好：《中国近代军事学的兴起》，军事科学出版社2007年版，第114页。

⁵⁷转引自徐勇：《近代中国军政关系与“军阀”话语研究》，中华书局2009年版，第171-172页。

⁵⁸杰弗里·庞顿等：《政治学导论》，张定淮等译，社会科学文献出版社2003年版，第213-215页。

⁵⁹参见安东尼·奥罗姆：《政治社会学》，张华青等译，上海人民出版社1989年版，第351页。

⁶⁰“陆军统制官张绍曾等奏陈请愿意见政纲十二条折”，载《清末筹备立宪档案史料》，同前注13，第98-101页。

⁶¹徐勇：《近代中国军政关系与“军阀”话语研究》，同前注57，第318页。

献，孙中山当时即给予很大肯定：“此次推倒专制，成立共和，皆是最高贵军人之力。”⁶²此外，一些新军军官卷入保路运动，甚或直接参加反抗政府当局的起义。麦科德评价说：“军队参加了辛亥革命，这是清末军队被普遍政治化的结果。”⁶³由此可见，在清政府的政治权威和合法性日减的背景下，新军并不是一支那么容易掌控的力量。大规模的民变并不会真正威胁清政府的统治，只要政府得到军队力量的支持。但是，如果军队开始对政府不满，对当局的合法性将构成一种直接的威胁。

新军之所以容易“政治化”，与其整体文化水平较高有关。清末新军军官多有国外留学和新式军事学堂的教育背景，而新式学堂不仅是提高官兵素质的所在，也是新式思想的传播中心。“现代式的训练学校，对于建立一支足以保卫帝国抵御外侮的军队是必要的。可是事实证明，建立西式学校就不能不直接或间接传播西方的政治思想。”⁶⁴此外，科举废除后，传统的精英流通机制被切断，这不仅意味着“文治”的政治和社会基础被削弱，而且导致一些中下层知识人鉴于科举从政的可能性消失而加入新军。⁶⁵于是，新军官兵不再像旧式军队那样，仅仅因为糊口需要加入军队，而是有着自己的政治理想，清末时期异常活跃的军国民思潮和民族主义情绪感染着他们。他们对国际形势和中国政局具有自己的判断，并认为自己对国家负有义不容辞的责任。“湖北的军队集中于武汉三镇，报纸上对清廷的反复批评，激进的学生运动，复兴中国的普遍热情，帝国主义列强势力在租界地区经常的、令人恼怒的存在，都深深地影响着他们。”⁶⁶新军大规模哗变首先发生在新式学堂和公共舆论的一个集中地——张之洞治理多年且颇有成绩的武昌，并非偶然。陈志让指出：“练新军是为了安定清室的政权，练新军的结果是南方各省的新军反而成为革命的基本力量。”⁶⁷1905年后，革命派从主要依靠会党逐渐转向策反新军官兵，也许正是基于对上述情势的判断，实践证明，

⁶²孙中山：“在北京军警界欢迎会上的言说”（1912年9月1日），载《孙中山集外集补编》，上海人民出版社1983年版，第95页。转引自徐勇：《近代中国军政关系与“军阀”话语研究》，同前注57，第319页。

⁶³麦科德：“军阀主义处于穷途之境：民初文人政治取代军事统治”，周秋光译，载《国外中国近代史研究》第27辑，中国社会科学出版社1995年版，第40页。

⁶⁴拉尔夫·尔·鲍威尔：《1895-1912年中国军事力量的兴起》，陈泽宪等译，中华书局1978年版，第181页。

⁶⁵以湖北为例，“内地八股先生亦以科举停废，出身无路，受邹容《革命军》，陈天华《猛回头》、《警世钟》之影响，径行投军者不少”。湖北新军有“秀才童生之新军”之称。参见居正：“辛亥札记”，载武汉大学历史系中国近代史教研室编：《辛亥革命在湖北史料选辑》，湖北人民出版社1981年版，第116页。

⁶⁶周锡瑞：《改良与革命：辛亥革命在两湖》，杨慎之译，中华书局1982年版，第176页。

⁶⁷陈志让：《军绅政权：近代中国的军阀时期》，广西师范大学出版社2008年版，第17页。

这是一种颇为有效的策略。可以说，多种政治上的离心力量——躁动不安的新军、日渐不满的立宪派、因清政府集权改革而利益受损的地方督抚——汇聚在一起，共同促使了南方各省的独立，进而引发清王朝的崩溃。清政府的军事改革不仅没有达到垄断军权、提升国家行动能力的目标，反而丧失了整个政权。

三、清末“财”政改革及其困境

如前文曾述及的，传统中国财税体系以“轻徭薄赋”为特征。这固然体现了儒家政治哲学中的民本思想，有利于藏富于民，但也从侧面反映了“专制”政体的特性，即非民主政府不敢收太高的税，否则民众难以承受。“横征暴敛”必然导致民众的激烈反抗，从而威胁到政权的稳定和合法性。杨小凯通过对英、法两国税赋状况的比较来说明这一问题。在18世纪，（作为立宪国的）英国的平均税率比（作为专制国的）法国要高的多，因而有能力举办大规模的公共事业，具有更强的筹款能力和应对战争的能力。⁶⁸在英法的国际竞争中，英国胜出。晚清时期，中国驻英公使郭嵩焘发现，英国的税率虽然很高，但民众并没有表现出什么不满。他在日记中曾作如下评论：“所征收即居民日用百货之杂税也，较之中国厘税约加五倍，而无有言其苛扰者，亦一奇也。”⁶⁹也就是说，“轻徭薄赋”意味政府治理能力薄弱，财政汲取能力低下。欲建设一个现代国家，必须改变这一局面。

从历史视角看，一部现代国家发展史就是一部国家财力增长史。⁷⁰“富”是“强”的前提，一个贫穷的国家不可能成为一个强大的国家，先进的军备与庞大常备军的维持均须以雄厚财力为基础。如诺贝特·埃利亚斯指出的：“军事的优势总是和财政经济联袂而行”⁷¹。在万国竞争时代，欧西民族国家以其强大的兵力和财力展示在现代世界面前，给落后国家带来的不仅是学习的榜样，亦有耻辱的记忆。在康有为看来，一个不能集兵权与财权于政府的国家，不可能成为一个强大的国家。康有为在清末民初之际反复强调中央集权、反对地方分权，甚至提出“废省论”，正是基于如上的考量。如果地方大员享有独立的兵权与财权，不仅导致中央政府的财政汲取能力下降，而且由于失去对暴力机器的有效控制，整个国家必将会滑向危险的境地：“若夫大权不集，皆分于外，欲运动而不能，欲

⁶⁸杨小凯：“资本主义≠经济成功”，载《南方周末》，2002年8月8日。

⁶⁹郭嵩焘：“伦敦与巴黎日记”（节选），载王立诚编校：《郭嵩焘等使西记六种》，三联书店1998年版，第224页。刘锡鸿、薛福成、宋育仁等人的观察，参见《郭嵩焘等使西记六种》，第236-237、325、350-351页。

⁷⁰王绍光：《分权的底限》，同前注6，第3页。

⁷¹诺贝特·埃利亚斯：《文明的进程II：文明的社会起源和心理起源的研究》，第11页。

振发而不可，犹夫废疾之人，其国殆可危矣。”⁷²一个财政能力薄弱、财政体制散乱的政府，不可能在军事能力和国家动员能力方面有上乘的表现。据一些外国人观察，清政府在财政压力下“正面临一场非常严重的危机。在每一项可以设想出来的计划上，把钱象流水一样挥霍，但是，税收却没有相应增加，不知道节约开支，各种弊端并未真正得到纠正。”⁷³由于缺乏现代意义上的会计和审计监督制度，清政府难以成为一个节约高效型政府。在承平时代，这种国家能力的劣势尚不明显，但闭关锁国的时代一去不复返了。中国在国际战争中的不断失败，促使统治精英反思和改革中国军事和财政体制上的弊端。

清末军事改革面临的一个重大问题即是国家财政极端困难。为筹措军费，最高统治者可谓绞尽脑汁。仅在1904年，慈禧太后就多次表达对此问题的忧虑。6月，慈禧太后发布懿旨：“方今时局岌危，百端待理，而财用匮乏，以至练兵要政，筹饷亦尚艰难。”⁷⁴7月，慈禧太后懿旨命本年停止筵宴及进献，要求各地官员“于筹饷练兵兴学育才……合力振兴，切实整顿”。时人亦谓：“慈圣于练兵一事非常着意，因筹款事几至寝食皆废。所以停止祝寿，所以廷谕京外各官竭力裁拼（并）严提州县中饱。”⁷⁵7月，因受日俄战争刺激，慈禧太后懿旨密令各省筹款练兵：“自日俄开衅，中国势处两难，将来两国战事定后，一切因应必多棘手……，惟军制以整齐为要，练兵尤以筹饷为先。”⁷⁶很显然，最高统治者清楚地认识到，没有强大的军事力量，国家主权不可能得到有效的维护。但是，编练新军又需要充裕的财政收入作为支撑。资料显示，军费是当时清政府最大的支出项目。例如，宣统三年的军费预算即达1.37亿两，超过甲午以前军费支出2倍多，占预算总数的三分之一以上。⁷⁷由于财政紧张，一部分内帑甚至也被捐献出来支援军事建设，当时一家日本报纸曾作如下报道：“（清朝中央）决定从已故西太后所积蓄的帝室财产中划出百分之八，充海军复兴费”保守估计也有“四百万两”。⁷⁸清末改革时期，军费、教育费、交通费、行政费等各种财政支出数额

⁷²康有为：“官制议”，载《康有为政论集》，同前注12，第552页。还参见康有为“中华救国论”、“废省议”等文，均载《康有为政论集》。

⁷³骆惠敏编：《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》，刘桂梁等译，知识出版社1986年版，第675页。

⁷⁴迟云飞编著：《清史编年》（第十二卷），中国人民大学出版社2000年版，第344页。

⁷⁵陈旭麓等编：《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，上海人民出版社1979年版，第12页。

⁷⁶迟云飞编著：《清史编年》（第十二卷），同前注74，第348页。

⁷⁷汪敬虞：《中国近代经济史（1895-1927）》，同前注31，第1326页。

⁷⁸《大阪朝日新闻》1910年8月29日，转引自冯青：《中国近代海军与日本》，同前注25，第88页。

巨大，政府严重入不敷出，这大大制约了正在进行的各项改革事业。而且，在并不丰裕的财政收入中，中央政府能直接掌握的比重并不高。中央财力的薄弱和财政体制的混乱，显然不能适应国家建设的需要。正因如此，御史赵炳麟多次上奏建议清政府加快财政改革步伐。在他看来，中国财政的散漫无纪和不统一成为外人讥笑中国不是一个完整国家的理由。赵炳麟据此认为，实现财政体制的统一是中国改革取得实效的必然要求：“财政任其纷乱，臣恐官制、兵制虽改，而俸饷不匀，赋则、税则议增，而商民生怨，经费无出，则教育、实业各美政，亦有理想而无事功。”⁷⁹赵炳麟的意见受到最高当局的重视。实际上，财政改革被朝廷官员普遍视为宪政改革的有机组成部分，如度支部官员所言：“宪政成立，以整理财政为要”⁸⁰。财政改革的成效不仅关系到政府的合法性，而且是政治改革能否成功的关键：“宪法之精意，在使国家与民人权利义务，上下分明。而国民维系之端惟财政为密切，故宪政筹备之事，亦惟财政为权舆。财政不清，则计臣徒负总领财赋之名，国民终少信服政府之望，于立宪前途大有阻碍。”⁸¹

清末财政改革的主要内容有：（1）革新财政机构，加强中央集权。先是在1903年在户部外设立财政处，目的是“通盘筹划”，整顿全国财政。财政处与户部会奏财政事宜，衔列户部之上。1906年，清廷宣布预备立宪后，改户部为度支部，并将财政处并入。此后，全国财政清理和整顿工作由度支部统一主持。1908年，在度支部设立清理财政处，各省设清理财政局，“专办清理财政事宜”。清理财政局总办以各省“藩司或度支使充之”，但中央的度支部派遣正副监理官。为加强中央财权，清政府还于1906年设立税务处，1909年设立督办盐政处（1911年改为盐政院，后并入度支部）。前者的目的是加强对关税事务（包括常关税）的管理，后者意在统一盐政管理。清政府还草拟了《审计院官制草案》，按照草案的设计，审计院直接对皇帝负责，凸出了审计机构的独立性，符合近代审计制度的基本精神。（2）清理全国财政，试办预算制度。1908年12月，度支部奏定《清理财政办法六条》和《清理财政章程》，就统一事权、调查年限、调查方法等作出规定，具体由度支部财政清理处和各省财政监理局负责实施。《清理财政

⁷⁹ “御史赵炳麟奏整理财政必先制定预算决算表以资考核折”（1907年），载《清末筹备立宪档案史料》，同前注13，第1016页。另参见赵炳麟：“统一财权整理国政折”（1908年），参见迟云飞编著：《清史编年》第十二卷，同前注74，第490页；“御史赵炳麟奏整顿财政学务具体办法折”（1910年），参见《清末筹备立宪档案史料》，第1039-1041页。

⁸⁰ “度支部奏拟清理财政章程折”，载《清末筹备立宪档案史料》，同前注13，第1019页。

⁸¹ “宪政编查馆奏复核清理财政章程酌加增订折”，同上注，第1026页。

章程》第十条规定：“清理财政局应将该省财政，利如何兴，弊如何除，何项向为正款，何项向系杂款，何项向系报部，何项向未报部，将来划分税项时，何项应属国家税，何项应属地方税，分别性质，酌拟办法，编订详细说明书，送部候核。”⁸²经过初步清理，1908年全国各省财政收支总数均超过2.6亿两（收入2.6321亿两，支出2.6987亿两），远高于以往的统计数字，1908年中央各衙门收入0.3801亿两，全国财政收入达3.0122亿两。⁸³在财政清理的基础上，清政府自1910年开始试办预算制度，最终编制成宣统三年（1911年）的岁入、岁出总预算，在资政院复核修正后议决通过，成为中国历史上第一个近代性质的国家预算。⁸⁴在试行预决算制度的基础上，分税制改革被纳入规划。（3）创办中央银行，建立国库制度。1904年，清政府决定筹办户部银行，“以为财币流转总汇之所”。⁸⁵《户部银行章程》第22条规定：“户部出入款项，均可由本行办理。”1908年，户部银行改为大清银行，其职能是“发行纸币，经理官款，具中央银行之形式”。⁸⁶《大清银行则例》第6条也规定：“大清银行得由度支部酌定，令其经理国库事务及公家一切款项，并代公家经理公债票及各种证券。”1910年，资政院会同度支部订立《统一国库章程》。以上都体现了清政府建立由中央银行统一代理国库制度的努力。⁸⁷

财政改革是清末政府提高国家治理能力的关键步骤，它不可能在短期内收到立竿见影的效果，但它表征了中国财政现代化建设的起步。很难说财政调查得出的数字没有水分，只能说，相比于改革前，中央对全国岁入、岁出数字有了更准确的掌握。在机构革新和财政清理后，紊乱的局面得到粗略的整顿，统一的财政体制初步建立。如宪政编查馆大臣在奏折中所言：“各省财政，纷乱无纪，自设监理官后，爬梳整理，渐有眉目……现各省预算册，均经达部，用款名目，各分门类，收支弊混，逐渐清厘。将来统一财政，酌剂盈虚，自不难以此为基础”。⁸⁸在黄仁宇看来，“数目字管理”在传统中国从来没有很好地实现过。黄仁宇通

⁸² “度支部清理财政章程”，同上注，第1030页。

⁸³ 刘锦藻：《清朝续文献通考》第六十七卷，浙江古籍出版社2000年版，第8234页；周志初：《晚清财政经济研究》，齐鲁书社2002年版，第140页。财政收支的迅速增加，很大程度上是因为清理财政时，各省暗款变为明款，以前向不报部的外销款一律纳入统计。

⁸⁴ 1911年，在上年编定第一个预算案基础上，清政府还试办了一个宣统四年预算，但没来得及实施。

⁸⁵ 刘锦藻：《清朝续文献通考》第六十五卷，同前注83，第8215页。

⁸⁶ 同上注，第8215页。

⁸⁷ 汪敬虞：《中国近代经济史（1895-1927）》，同前注31，第1358-1364页；马金华：《民国财政研究——中国财政现代化的雏形》，经济科学出版社2009年版，第44-57页。

⁸⁸ “宪政编查馆大臣奕劻等奏报各省筹办宪政情形折”，载《清末筹备立宪档案史料》，同前注13，第798

过对明代财政的研究指出：“许多事例显示出税收潜力要么被浪费了，要么被忽视了。总而言之，征收较高的税收非明朝管理体制能力所及”。⁸⁹在这方面，清王朝并没有明显的改善，如费正清所评价的，“与其行政方面的其他方面一样，中央政府的财政制度是相当地浮在表面上的。甚至在正常时期，仍不能深入到中国的社会（包括这个社会那些构成经济的方面）中去。”⁹⁰通过财政清理和试办预决算制度，清政府初步实现了财政收支的“数目字管理”，这意味着国家对社会的财力和税负能力有了一个更准确的评估，从而为制定合理的税收政策奠定了前提。同时，由于对地方财政状况有了更全面的把握，中央政府将会在与地方政府的博弈中处于相对有利的地位。毕竟，中央政府具有更丰富的政治资源和政策工具来达致目标。但是，这只是一种可能性，实际上，清政府在财政改革和集权的过程中，面临着一系列难以克服的困境。

首先，财政清理以“统一”、“分明”为宗旨，但改革的集权性质在很大程度上加剧了中央与地方的矛盾，内外“不通不信”的弊病仍旧存在。度支部“叠接监理官来禀，多谓于岁出则有意加多，于岁入则特从少报，此等情形各省不必尽同，而往往有所不免。”⁹¹中央试图夺回“财权”，而地方则努力避免中央政府的“盘剥”。由于中央在央地的财政分配关系中居优势地位，地方多有不满，地方督抚的表现尤为消极，经常出现阴奉阳违、弄虚作假的情况。资政院通过的宣统三年预算案在各省并没有真正得到执行，各省“用款糜滥，仍复如前”。⁹²在财政清理的过程中，中央派往各省的财政监理官，有的以部令挟督抚，以致经常与地方官发生激烈冲突；有的监理官则被地方官收买、拉拢，有效的财政清理难以实现。⁹³就财政体系而言，各省虽在 1910 年陆续设立管理财政的财政公所或度支公所，但它们归地方督抚控制，度支部无法进行直接管理。清中央政府并没有建立起独立于地方的统一税收机关，旨在解决央地财政矛盾的分税制也没有来得及实施。正如有学者指出的：“仅就预决算来讲，1910 年的国家财政预算试图从管理体制上改变传统的国家与地方财权不明的弊端，解决征收权与管理权矛盾的症结，结果却是地方的加收摊牌反成‘合法’；而中央预算徒具形式，分税

页。

⁸⁹黄仁宇：《十六世纪明代中国之财政税收》，阿风等译，三联书店 2001 年版，第 341 页。

⁹⁰费正清等编：《剑桥中国晚清史》（下），同前注 19，第 75 页。

⁹¹“度支部尚书载泽等奏维持预算实行办法折”，载《清末筹备立宪档案史料》，同前注 13，第 1053 页。

⁹²韦庆远等：《清末宪政史》，中国人民大学出版社 1993 年版，第 449 页。

⁹³赵学军：“清末的清理财政”，载王晓秋等主编：《戊戌维新与清末新政——晚清改革史研究》，北京大学出版社 1998 年版，第 306-307 页。

未及实行，财权仍然涣散。”⁹⁴财权涣散的局面实非短期内可改变，它需要国家建设的领导者为此进行长期不懈的“斗争”。

其次，清政府为增加财税收入出台的许多措施增加了民众的负担，导致民众的极大不满。最高统治者虽然认识到“民力已极凋敝”，并要求各级官员必须体恤民情，⁹⁵然而这和新政改革亟需经费是相矛盾的。就长时段来看，田赋（土地税）占清朝财政收入的比重呈下降态势，即使如此，在清末它仍占相当比例，1911年度支部拟定的财政预算原案中，岁入共 2.9696 亿两白银，其中田赋 0.4810 亿两。虽然田赋正额没有增加（所谓“永不加赋”），但附加于田赋的各种杂税名目繁多。清早期的田赋附加额度不大，但清末改革时期，支出益繁，清政府被迫频加捐税，田赋附加成为捐税的大宗。直隶定县 1907-1911 年间的数字表明，田赋附加的税额已接近田赋正额。⁹⁶王业键先生估计，清末实际征收的田赋（包括附加）大约为 1.02 亿两或 1911 年预算数额的两倍。⁹⁷田赋税额日重，民众不堪重负，由此导致民变迭起。⁹⁸另外颇成悖论的是，清政府推行的具有重大社会意义的进步改革如“鸦片禁政”，反而限制了财政收入的增加。因为鸦片税收在清末已然成为政府的重要收入来源，据学者的统计，1906-1909 年间，相关税收近 4000 万两。1910 年后，因为逐年禁止的缘故，鸦片税收迅速减少。⁹⁹这对于财政支绌的清政府来讲只会雪上加霜。

最后，在宪政改革的背景下，财税问题成为在野的立宪派精英与政府抗争的重要手段。“一个国家的财政史是惊心动魄的”。¹⁰⁰在近代世界史上，财政危机曾诱发革命，亦成为建立代议制政府的契机。¹⁰¹法国大革命即由路易十六因财政困难召开三级会议所触发，北美独立分子则打着“无代表不纳税”的旗号反抗其母国的统治。清末改革时期，最高统治者面临着类似的政治参与诉求。在国会请愿运动中，立宪派和商人团体提出不开国会不纳税的主张。地方立宪派精英还利用

⁹⁴马金华：《民国财政研究——中国财政现代化的雏形》，同前注 87，第 59 页。

⁹⁵朱寿朋编：《光绪朝东华录》，张静庐等校点，中华书局 1958 年版，第 5251 页。

⁹⁶冯华德等：“河北省定县之田赋”，载《政治经济学报》1936 年第 4 卷第 3 期。转引自申学锋：《晚清财政支出政策研究》，中国人民大学出版社 2006 年版，第 289 页。

⁹⁷王业键：《清代天賦刍论（1750-1911）》，高风等译，人民出版社 2008 年版，第 97 页。

⁹⁸有关清末民变状况之统计，参见张振鹤等：《清末民变年表》（上），载《近代史资料》第 49 号，中国社会科学出版社 1982 版，第 108—181 页；《清末民变年表》（下），载《近代史资料》第 50 号，中国社会科学出版社 1983 年版，第 77-121 页。

⁹⁹刘增合：《鸦片税收与清末新政》，三联书店 2005 年版，第 389-393 页。

¹⁰⁰2008 年 3 月 18 日，国务院总理温家宝在十一届全国人大一次会议的记者招待会上答记者问。

¹⁰¹霍夫曼等编：《财政危机、自由与代议制政府（1450-1789）》，储建国等译，格致出版社 2008 年版。

资政院和咨议局作为政治平台，同中央政府和地方政府就财税问题进行依法抗争。¹⁰²比如，资政院将度支部制定的宣统三年的预算进行了大幅度修正，从赤字近8000万两改为略有盈余，大力压缩政府开支。在地方各省，财税和预算问题更成为督抚与咨议局闹得不可开交的焦点问题。¹⁰³在很多时候，由于清政府的财政集权措施侵犯了地方利益，督抚还和代表地方精英利益的咨议局联合起来共同对抗中央政府，由此呈现出一幅颇为复杂的政治博弈画面。比如1910年冬，东三省总督锡良、湖广总督瑞澂、江苏巡抚程德全等地方大员公开支持各省咨议局请愿代表团提出的“开国会、立内阁”要求。¹⁰⁴地方立宪派和督抚的联合，“愈发强化了地方督抚在权力结构上的地位，使北京的中央政府，在加强中央集权的努力中，遭遇到难御的阻碍了。”¹⁰⁵对此局面，衰弱的清政府常常无法予以有效的应对。

结语

从国家能力建设的角度言，清末改革以集权为导向是正确的选择。但改革向来是一项系统性工程，一项复杂艰巨的事业。政治改革既是权力和资源再分配的过程，又是重新设定博弈规则的过程。如何使新制度变成一种稳定的规则，既内化于不同政治势力对自身利益的算计中，又有利于国家的整体发展，对于转型期的中国而言并非容易达致的目标，这对最高统治精英的经验、能力和智慧提出严峻的考验。清末改革时期，积重难返的地方分权主义制约了国家行动能力，而最高统治者也难以在短期内改变这种局面。如鲍威尔指出的：“行政制度的地方分权特征，不适宜于建立一个有效率的现代国家。中国如果打算在国际间争得一个平等地位，就必须在政治、财政和军事制度上集中更大的权力。可是，即使出于至诚，中央集权政策也和势力强大的各省地方利益相冲突。”¹⁰⁶中央政府与地方政府之间既缺乏足够的政治信任，又缺乏良好的制度沟通平台，结果出现恶

¹⁰²按照清末宪法性文件的规定，资政院、咨议局具有议决预决算、税法及公债事件的权力。参见“改订资政院院章两章暨续订八章”、“咨议局章程”，载夏新华等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社2004年版，第85、109页。

¹⁰³地方咨议局和督抚的争议，参见侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，人民出版社1993年版，第348页；王笛：《跨出封闭的世界——长江上游区域社会研究，1644-1911》，中华书局2001年版，第393页；沈晓敏：《处常与求变：清末民初的浙江咨议局和省议会》，三联书店2005年版，第59-60页；张朋园：《立宪派与辛亥革命》，吉林出版集团有限责任公司2007年版。

¹⁰⁴胡春惠：《民初的地方主义与联省自治》，中国社会科学出版社2001年版，第16-17页。

¹⁰⁵同上注，第7页。

¹⁰⁶拉尔夫·尔·鲍威尔：《1895-1912年中国军事力量的兴起》，陈泽宪等译，中华书局1978年版，第116页。

性博弈的局面。当国家失去对军事和财政等权力资源的有效控制时，改革注定只能以失败而告终。托克维尔曾言：“经验告诉我们，对于一个坏政府来说，最危险的时刻通常就是它开始改革的时刻。”¹⁰⁷套用此言，对于一个孱弱的政府而言，最危险的时刻就是它开始集权的时刻。清末改革的失败不仅直接导致了清王朝的覆亡，而且给此后的中国政治发展带来一系列严重的后果。

辛亥革命使传统的文武关系发生了重大变化，它“几乎不可逆转地改变了军队与国家官僚政治的传统关系，结果军方占了优势……废除帝制和‘天子’之后，军方的优势造成意识形态的真空状态。新建的民国政府行使最高权力时缺乏传统的权威。”¹⁰⁸南京临时政府面临难以摆脱的财政困境，对南方各省的军队也没有形成有效的控制，它缺乏真正中央政府的特质，其自始至终也没有得到外国列强的承认。¹⁰⁹其后的袁世凯北洋政府，为建设统一的集权国家做出颇多努力：“袁作出种种努力，以使地方税收重新流向北京？”¹¹⁰袁将独立财政体制的建立视为重要任务；袁还在全国推行军民分政，并试图以军事实力为基础推动国家政治的统一。但是，袁氏政府同样面临难以克服的地方分立主义。当时的政治格局可谓“一个日益倾向中央集权的国家结构的总统，主持着一个事实上的联邦政府。”¹¹¹事实上，军事强人袁世凯也难以改变既存的政治格局，他的称帝也不过是一次急进的集权运动，是希望借助传统资源重建国家的政治和意识形态基础。¹¹²与清末统治者的命运一样，他也没有取得成功。反对袁世凯帝制的护国运动的胜利表面上维持了共和国的国体形式，但国家的财权和军权却更加地方化，北京的中央政府更加衰弱，整个国家陷入军阀混战的状态。¹¹³南京国民政府时代，中国的政治局面有所改观，它在形式上维系了统一的局面。但在很长一段时间内，国民政府的财政和军事支配权只及于长江中下游的部分省份，因此它对这一问题的解决远非成功的。

¹⁰⁷托克维尔：《旧制度与大革命》，冯棠译，商务印书馆 1992 年版，第 210 页。

¹⁰⁸冯兆基：《军事近代化与中国革命》，同前注 48，第 316 页。

¹⁰⁹张海鹏等：《新政、立宪与辛亥革命》（1901-1912），江苏人民出版社 2006 年版，第 468-487 页。

¹¹⁰费正清主编：《剑桥中华民国史》，章建刚等译，上海人民出版社 1991 年版，第 258 页。

¹¹¹同上注，第 240 页。

¹¹²张鸣认为：“袁世凯的洪宪帝制，实际上是又一次急进的中央集权运动，在这场运动里，皇帝不仅仅是一种名号，而是一种可以重树政治权威的架构，一种古老但曾经行之有效的意识形态”，“他的所作所为，只是不恰当地进行了一次政治体制的改革，开了惯常的倒车而已，而且这个所谓的倒车，绝非像后来人们所批判的那样，退到清朝新政之前去，他的帝制不过是君主立宪而已。”参见张鸣：《历史的底稿》，中国档案出版社 2006 年版，第 264、265 页。

¹¹³陈志让：《军绅政权：近代中国的军阀时期》，广西师范大学出版社 2008 年版。

“兵财并治”的目标直到 1949 年人民共和国成立后才算真正达致。“枪杆子里出政权”意味着中共以军队作为革命和政治发展的基础，但中共凭借自身强大的组织和整合能力，实现了对军队的良好控制。“党指挥枪”实际上是重建军事力量的文治传统，从根本上铲除军人（阀）政治的基础。建国初期，毛泽东和周恩来将地方军政大员调到中央，以避免出现新的“地方割据”现象。¹¹⁴鉴于文革期间军队政治化现象严重，毛泽东在 1973 年底 1974 年初根据叶剑英、邓小平的建议，对八大军区司令员进行对调，这一做法的“政治意义在于，防止地方诸侯或大员‘拥兵自重’和‘尾大不掉’。后来就形成了一个地方党、政、军主要负责人交流制度，一直延续下来，这样可以保证中央政令统一，防止各地区各行其是，也防止中国政治分裂。”¹¹⁵从 1997 年开始，军队将领不再担任中共中央政治局常委。这些都表明，在中国的政治体制中，既要发挥军队在保卫和建设国家方面的积极作用，又要防止政府对军队的失控。就财政问题言，中国自建国起就逐渐形成一套高度集中的计划经济体制，国家具有强大的财政动员能力，从而能够从社会领域（尤其是农村经济中）汲取财政资源发展重工业，奠定共和国的工业化基础。1978 年后，中国转向市场化改革，经济权力下放，由此导致中央财力下降。为此国家在 1994 年启动分税制改革，进行财政集权，重塑中央政府的权威。¹¹⁶随着中国经济的快速增长和财力的日渐丰裕，军队装备的现代化水平和军人待遇也得到极大提高。没有这一成就作为基础，2009 年的国庆阅兵就不会给国人留下如此深刻的印象。在 21 世纪第一个十年行将结束之际，清末以来中国精英所呼唤的“富强”中国，其基本雏形大概形成，“中国崛起”的声音不绝于耳。但是，当代中国国家建设仍面临诸多挑战，我们应有“防患于未然”的自觉意识，坚持社会主义方向，继续深化政制改革，提升国家治理能力，推动社会建设，最终实现中华民族的伟大复兴。

¹¹⁴苏力：“当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节”，载《中国社会科学》2004 年第 2 期，第 45 页。

¹¹⁵胡鞍钢：《中国政治经济史论（1949-1976）》（第 2 版），清华大学出版社 2008 年版，第 475 页。

¹¹⁶胡书东：《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》，上海三联书店 上海人民出版社 2001 年版，第 10-37 页；郑永年：《中国模式：经验与困局》，浙江人民出版社 2010 年版，第 146-148 页。