

Review on Public Finance & Economics

財政經濟評論

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心

2011年·上卷



经济科学出版社
Economic Science Press

2011 年 · 上卷

No. 1 2011

Review on Public Finance & Economics

財政經濟評論

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政经济评论. 2011 年·上卷 / 中南财经政法大学
财税研究所, 湖北财政与发展研究中心编. —北京: 经
济科学出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0808 - 8

I. 财… II. ①中…②湖… III. ①经济 - 文集
IV. ①F - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 120608 号

责任编辑: 白留杰 张占芬

责任校对: 杨 海

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李 鹏

财政经济评论

2011 年·上卷

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮箱: baihujie518@126.com

北京密兴印刷有限公司

787×1092 16 开 10 25 印张 190000 字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0808 - 8 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

財政經濟評論

Review on Public Finance & Economics

编委会名单

学术顾问（以姓氏笔画为序）

马国强	王亘坚	丛树海	许毅	许建国
刘邦驰	陈共	何盛明	何振一	吴俊培
张馨	姜维壮	贾康	高培勇	梁尚敏

编辑委员会主任

杨灿明

编辑委员会副主任

陈志勇 庞凤喜

编辑委员会委员

陈光焱	王金秀	侯石安	叶汉生	刘孝诚
艾华	甘行琼	李大明	刘京焕	

《财政经济评论》编辑组

主任：庞凤喜（兼）

编辑：李波	李景友	高亚军	薛钢
程黎	王银梅		

目 录

财政研究

- 梁启超：中国公共财政的先行者与启蒙师
..... 李炜光 (1)
- 澳大利亚财政社会保障支出状况及启示
..... 杨红燕 陈天红 (15)
- 我国部属高校教育资源投入产出的效率评估
——基于 DEA 二次相对效率模型的实证分析
..... 李祥云 唐小云 (25)

税收理论

- 论正确认识税收的调节作用
..... 张学诞 胥玲 梁季 许文 施文泼 (41)
- 中国烟草消费税改革的经济影响分析
..... 石坚 胡德伟 毛正中 (52)
- 我国税收调控国民收入分配有效性不足的税制成因
..... 张念明 (60)

税制改革

- 论我国增值税链式内控机制
..... 潘明星 何青松 (75)

税收竞争框架下税收与税源背离问题研究

——以湖北为例

..... 林 颖 (87)

我国税务代理业发展的实证研究

——以河北省为例

..... 王京梁 (108)

财金前沿

红安县城投公司运行情况的调查分析

..... 秦良骥 (117)

信贷渠道和地区金融差异

——基于省级数据的面板检验 (1980 ~ 2008)

..... 庄佳强 (132)

服务型政府绩效审计评价体系构建探讨

——基于公共管理理论演进的视角

..... 贾云洁 (146)

梁启超：中国公共财政的先行者与启蒙师

李炜光

摘要：梁启超是我国公共财政思想的启蒙师与布道者，其公共财政理念来自于他引自西方的宪政思想，认为建立公共财政体制的前提是立宪。他把财政与政治问题同等对待，对预算与法律之间的关系、纳税人的权利与义务及外债等问题的认识与其同时代学者相比显得最为透彻。他是中国人里最早发现税收可以转嫁“秘密”的学者，并据以提出了在当时相当先进的税收政策意见。他还提出了建立中国自己的公共财政学科的设想，并亲自撰写了大量财政理论的学术论文。梁启超素抱经济立国、法律治国、教育兴国之宏愿，曾亲自参与国家财政治理的实践活动，亦为后人积累下宝贵的经验。

梁启超，字卓如，号任公，中国近代民主与宪政思想与实践的先行者、著名的政治活动家。梁启超之伟大，是在其身后，无论中国的民主宪政之路走多远，在它的起点上，总是镌刻着“梁启超”三个大字。

梁启超身处清、民两个时代，素抱经济立国、法律治国、教育兴国之宏愿，书生意气，挥斥方遒，研究领域极其广泛，工商实业、法律教育、军事外交诸学均有涉猎，尤对财政学兴趣浓厚，著有《中国改革财政私案》、《财政原论》、《币制条议》、《外债平议》等财经论著三十余万言，极力向国人传播西方的经济学说和财政学知识。他注重中西方思想的融合，同时又不忽视实际应用。本文的视点定位于民国初期的几年时间内，这是梁启超政治思维进入比较活跃和成熟的时段，他那卓越的财政思想和财政实践活动，就是我们要去探

寻的这位思想巨人留下的历史足迹。

一、宪政思想下的公共财政理念

梁启超把财政与政治问题同等对待，认为国家办一切事情，无不依靠充裕的财力才得以实现。财税与政治，“政治上的一举手、一投足，无不与财政相丽。”在清末民初所有立宪派人物中，对财政预算问题论述最清晰、最到位的，唯有梁启超。在他看来，财政绝不是统治者可以独揽之物，而是存在于宪法之下，受代议机构的管辖，经法定程序授权，而由政府负责征税和执行预算的一整套法律、制度和体制。他高度强调立宪国家之国会的地位，认为国会须“主持财政”，掌有议决、审查预决算之权。有了预算权，“政府凡百施政自不得不取途于预算以受国民之公断”；“其于监督政治之大体，则已若网在纲矣。”^①

梁启超的公共财政理念来自于他的宪政思想。他指出：“国也者，人民之公产也。”^②在皇权制度下，由于人民缺乏权利，无法限制君权的无限度扩张，也就无法约束政府的掠夺之手，“取之不以其道”历朝历代，人民的赋税徭役负担都是极为沉重的，国家的财政制度也无公平、公正可言，苦乐不均，竭泽而渔。他指出：“各国租税，务稍重富民负担而减轻贫民负担者。国乃适与相反，唯敲削贫民，诛求到骨，而富者反毫无所出”；“其他各种杂税，名目迭出不穷，而按其性质则无一非以病贫民。而所谓最良之税则，如所得税、遗产税、地价差增税等，凡足以均贫富之负荷者，则无一而能行”；“其他各种杂税，名目迭出不穷，而按其性质则无一非以病贫民。而所谓最良之税则，如所得税、遗产税、地价差增税等，凡足以均贫富之负荷者，则无一而能行。”税制不公平，加剧了社会分配两极化倾向，贫苦民众生活状况急剧恶化，面临生存危机，所谓社会动荡其根源就在这里。因此，他极力主张实行宪政改革，建立君主立宪制。

梁启超认为建立公共财政体制的前提是立宪：“制定宪法为国民第一大业。”^③他强调，宪法应具有至上性，每个人的行为都要受其约束，决不允许有人凌驾于宪法之上，“国中无论何人，其有违宪者，尽人得而诛之也；”^④宪法还应具有稳定性，“非可以朝令而暮改。”不如此，宪法便无威信，也就没人把违宪当回事。此外，宪法还应具有实践性：“非将以为装饰品也，而实践

① 《论政府阻挠国会之非》，《国风报》第1年第17期。

② 《少年中国说》。

③ 《饮冰室合集》文集1，文集之30，第82页。

④ 《饮冰室合集》文集之26。

之之为贵”，否则行宪就是一句空话。

在梁启超笔下，立宪政治反映的是人类争自由、求发展的本质，是天赋人权的意愿的伸张。如果没有的宪法的限制，政府无论征税还是花钱都将无法控制，“施令如牛毛，挥帑如流水，无一民能食其利，”^①整个社会就会堕入“税收黑暗”中无法自拔。因此，他在《哀告议员》一文中，反复向新国会的议员们叙说着同一句话：“国会恢复后议员第一件责任是什么？制宪。第二件呢？制宪。第三件呢？还是制宪！”^②

梁启超对西方的议会制度推崇备至：“问泰西各国何以强？曰议院哉，议院哉！”认为宪政与非宪政的区别，就在于有无民选议会和有无责任政府。他认为，责任内阁只能来自于民选议会的考察和授权，无民选议会则肯定无责任内阁。在《中国国会制度私议》一文中，他指出，从法律的角度看国会的性质，它是国家的立法和监督机关，在法律上享有限制行政机关的权力；从政治的角度看，“国会有立法权、监督政府之权”；“代表全国人民各个方面之政治的势力”，是反映全体国民意愿的最高权力机构。因此，国会之职权“最要而不可阙者有二：一曰议决法律，二曰监督财政。法律非经国会赞成不能颁布，预算非经国会画诺不能实行。凡所以限制君主之权，无使滥用也。是故无国会不得为立宪，有国会而非由民选，不得为立宪；虽有民选国会，而此两种权力不圆满具足，仍不得为立宪。”^③

1910年，清政府试编宣统三年预算案发表后，梁启超发表了《度支部奏定试办预算大概情形折及册式书后》一文，对清政府颁布的预算草案进行抨击。他指出：“预算非他，实一国行政之梯鹄也。无论何种政务，行之必需政费。而立宪国之所以有预算者，则除预算表岁入项下遵依法律所收诸税则外，行政官不得滥有所征索；除预算表岁出项下所列诸款目外，行政官不得滥有所支销，此立宪国之通义也。故无论采量入为出主义，抑采量出为人主义，要之其第一著必期于收支适合。而编制预算案之所以其难其慎，非大政治家莫克胜任者，则正以此调合收支之手段，非通筹全局确立计划不能为功。而全国人欲观政府施政方针者，皆于预算案焉觐之。”^④

1911年，梁启超在《为筹制宣统四年预算案事敬告部臣及疆吏》一文中指出，预算编制必须注意五个事项：“一曰收支宜必求均衡也，二曰编制之事，宜由行政官担任也，三曰编制权宜集中于度支部也，四曰编制宜以春间著手也，五曰体例格式宜厘定也。”^⑤

① 《宪法起草问题答客问》。

② 《饮冰室合集》文集之38，第2页。

③ 《饮冰室合集》文集之23，第39页。

④ 赵丰田：《晚清五十年经济思想史》，哈佛燕京学社1939年版。

⑤ 《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版。

从1913年撰《进步党拟中华民国宪法草案》可以看出，梁启超对财政预算与议会、法律之间的关系看得更加清楚了。例如，“凡新课租税及变更税率，以法律定之。”国债及缔结增加国库负担的契约，以及每年有关岁出、岁入的预算草案，都必须“提交国会议决”。凡已议决的预算计划，“非查有违法之收支，不得修正或否决之。”同时，为体现权力的互相制约和监督，国会也不能随意提出增加岁出的提案，且凡是符合宪法或法律规定的岁出，如果政府不同意，国会就不能废除。“国家岁入、岁出之决算，每年由审计院检查之。”^① 这样的财政预算控制监督体系，即使用现在的眼光来看，也是比较严密的了，其所体现的权力制衡的制宪原则，已经达到了中国近代的最高认识水平。

在人类历史上，在传统财政制度向现代财政制度变迁中，国家预算制度的革新，是财政制度现代化的起点和核心内容。清朝末年，西方预算思想和制度在中国得到广泛传播，清政府在其示范效应下，开始了传统预算制度的改革进程。这次改革由于清政府的覆灭而中断，但仍为民国时期预算制度的进一步成熟完善，并向现代化方向发展奠定了基础，因而在中国预算史上占有十分重要的地位。

关于纳税人的权利与义务，梁启超的见解也很贴近现代财政学的水平。他指出，人民有纳税的义务，也就有监督政府经费执行情况的权利：“人民自应践输供之义务，一面由国会及审计院严密监督政府之用途，一面常竭力以济国家之急，此则国民之天职也。”^② 对政府与纳税人之间的关系，他的看法是，既然国家是人民的国家，国家为我们的身家性命提供了寄托之所，而国家办事需要有财政来源。财不由天降，财不由地出，只能取之于民，因此，国民应当也必须负有纳税的义务：“民出租税以供国家之用，实天经地义也。”^③ 但同时他也指出，政府在征税时必须得到国会批准，“其必为有利于国而无病于民者，始能成为法案。”尤其反对穷人税负重，而富人纳税少的不公和不均现象。梁启超反对逃税行为：“此最可耻之犯罪也”。^④

在税制建设方面，梁启超发现了税收可以转嫁的“秘密”，这是在经济学方面基本无建树的中国人对税制理论的理解日益深化的表现。他曾说：“田赋虽征于地主，而负担实转嫁于佃丁也；厘金虽征诸行商，而负担实转嫁于小贩及消费物品之贫氓也”。他主张在中国开征所得税、遗产税、地价差增税（即土地增值税），认为它们才是真正的“最良之税则”，可用来调节贫富业已十分悬殊的社会收入差距，“足以均贫富之负荷”，^⑤ 是为相当十分先进的税收理

① 《进步党拟中华民国宪法草案》，《饮冰室合集》文集之30，第81页。

②③④ 《饮冰室合集》专集之32，第17页。

⑤ 《闻政时言·湘乱感言》，《饮冰室合集》文集之10。

念，也是中国近代学界对优化税制问题的最早的学术探讨，遗憾的是都未成为现实。需知，在当时，即便制度建设远远领先于清朝的美国，所得税这种带有“共产主义因素”的税种也才刚刚建立起来。中国人在税制上的觉醒和进步并不晚，也并不慢。中国第一部所得税法，就是在民国时期制定颁布的。

梁启超接受的是正统儒家教育，终其一生，儒家文化的影子挥之不去，这种影响也反映在他对苛捐杂税持激烈批评的态度上，并与他的公共财政思想融为一体。他曾写过《说橙》一文，以其家乡新会橙为例，从一株树收橙若干，到一亩产橙多少、五年以后的产量，加以详述后指出：“植橙百亩者，六年以后，可以坐收五万四千两之利。尽吾县可耕之地而植橙，岁入可骤增一万一千元”；“余语老农，若胼而手，胝而足，终岁勤动……舍多就寡，舍逸就劳，抑何俱也！老农语余，县官岁以橙贡天子，岁十月，差役大索于野，号为贡橙，罄所有乃去，百亩之橙，一日尽之矣。故今日新会橙，将绝于天下。”世人认其可与白居易的《卖炭翁》并读。^①民初承清末之弊，百姓负担甚沉重，中央软弱无力，地方军阀割据，事财权匹配失当，乱世之中，梁启超主张实行轻税政策的、充满正义情感的呼声具有特殊的意义。

梁启超主张建立中国自己的公共财政学科。他认为，一国财政之重要，需要深厚的理论基础做铺垫，但中国先秦以来的财政思想均为碎片式的断语，缺乏逻辑推理和论证，因而并无深度可言，解决实际问题的能力也很微弱。1915年，梁启超在《大中华杂志》上发表“论中国财政学不发达之原因及古代财政学说之一斑”一文指出，导致中国财政学研究落后的原因主要有6个：“（1）侈谈道义而耻言功利的传统，不善治财货为主体的学问；（2）封建王朝诛求无艺，无秩序规则足资披讨；（3）重农抑商的经济政策专注农业取财一途，无甚奥衍繁赜之学理；（4）货币无定制，财政无准确会计可言；（5）专制国权践踏民权，竭泽而渔，财政实无研究价值；（6）社会经济缺乏紧密联系，财政失措尚未达到牵一发以动全身的重要性。”^②

为初建中国财政学，梁启超在1905~1913年，呕心沥血地撰写了大量财政学论著，不仅数量大大超过同时期的其他学者，而且涉猎范围广泛，见解深刻，理论价值颇高。他的这些精辟论述，在中国这个老大帝国里以前从没有过，在其身后也并不多见，对中国财政学的发展产生了举足轻重的影响，就是今天也没有失去其价值。正如1913年梁启超流亡归国后不久，胡适曾写道：“梁任公为吾国革命第一大功臣，其功在革新吾国之思想界。十五年来，吾国人士所以稍知民族思想及世界大势者，皆梁氏之赐，此百喙所不能诬也。去年武汉革命，所以能一举而全国相应者，民族思想政治思想人人已深，故势如破

^① 《梁启超与饮冰室》，天津古籍出版社2002年版，第88页。

^② 《饮冰室合集》专集之33。

竹耳。使无梁氏之笔，虽有百十孙中山、黄克强，岂能成功如此之速耶！”^①

借此奉劝如今那些单纯以财政供给为己任的当红学者、教授们，不妨用梁启超的篇篇肺腑之言为镜，细致地对照一下自己的灵魂，也像他那样勇敢地担当起社会正义与公平的历史责任，开启与以往有所不同的中国当代公共财政学理论思考。

二、对中国外债问题的独特思考

1904年，梁启超推出了自己的新著《中国国债史》，这是中国第一部外债史著作。他在书中说：“中国自古无国债”，自鸦片战争后帝国主义列强通过不平等条约获得了巨额赔款，清政府根本无力供应，只得被迫向列强借款，“遂开借外债之例”。^②到1911年，清政府的外债余额累计已达12亿两白银。梁启超指出：若“无外债之可借，则十年以来，国既亡久矣”，这是因为“政府所需之款项，骤增于前，而无术以取给，势不得不加赋税。赋税骤加，则民惊扰而怨言，揭竿斩木，所在皆是”，而清政府真是因为举借外债，才得以苟延残喘，延续了自己的统治。

但是，梁启超认为，这种情况并不是外债本身造成，而是清政府的腐朽政治所导致的。外债只是一种筹集资金的手段，运用得好有利于借债国经济的发展，运用不好则起完全相反的作用。他以法国、意大利、俄国、日本等国的事例，论证了这些国家是如何通过大量举借外债实现强国富民的，指出：“外债之本质，非有病也，非有病也。即有之，其病亦微，而非不可治。天下事弊恒与利相缘，岂惟外债。而外债之特以病闻者，则政治上之病而已。”^③

在梁启超看来，国民经济总体上与私人经济是一样的道理，如果因自己的经营资本不足而借贷，只要经营得法，所获盈利便可以逐年还本付息。同样，国家在发展中，如果国民资金力量不足，就应该也可以借债用作发展资金。他进一步指出，有些国家舍内债而借外债，是有其合理性的。第一，可使其国库免受沉重利息之累，有利于国家的财政稳定，间接地也有减轻国民负担的好处；第二，避免过多发行内债而剥夺个人企业资本，维护税源，勿使其枯竭；第三，利用外资启动国内金融市场，鼓励企业发展，从积极方面培育税源，以增加财政收入。总之，“凡一国以特别事故，致生金融紧迫现象者，最善莫如

① 《胡适留学日记》（上册），海南出版社海南国际新闻出版中心1994年版，第69页。

② 《中国国债史》，《饮冰室文集》之25。

③ 《外债平议》，《饮冰室文集》之22。

得外资以为之调剂。”^①

中国是否应该举借外债呢？由于有清政府的前车之鉴，当时国内一片反对声，但梁启超保持了清醒的头脑，他认为，中国是需要外债以挹注财政的，他问道：“试问吾国民现在之资本力，果足以开发一国重要之利源与否？”“仅铁路一端，其应备资本”，已足以令中国财政捉襟见肘，“其余若矿物若制造若转动商业，所需资本之巨，以比较推算之，又当得几何？”他还具体分析了中国需要借外债的理由：其一，中国财政已极度困窘，每年赤字总在一亿两上下，长此以往，“官俸兵饷动致延久，以致无以养官廉，且大乱迫在眉睫”，而政府往往以“恶租税、恶货币、恶内债”的方式吞噬民脂民膏，“使举国枯腊，而大乱益无所逃避”。如果举借外债，“则目前之荼毒或稍可减杀”。这固然是“苟安目前、挖肉补疮之计”，“但为现政府计，舍此固诚无以自存”；^②其二，就国计民生而言，中国有的是资源和人力，缺的是资本，以致经常由于缺乏资本而使土地和劳动力无法发挥效益。而资本主义国家则正好相反，如果能借到低息外债，就可以解决中国“百业待举”所需要的资金，何乐而不为？^③

那么，如何才能排除中国举借外债的障碍呢？梁启超认为，这不只是个纯经济学问题，而更主要的是一个政治的问题，于是，他对外债问题的思考便扩展到了政治领域，提出了政治改良是举借外债的必要前提的观点，指出：“吾既为欢迎外债论者之一人，同时亦为反对外债者之一人，而欢迎与反对，要以政治组织能否改革为断。”^④

梁启超历来重视研究一国政治与经济发展的关系，“生计现象与政治现象常刻不可离”^⑤，改革政治本身就是经济发展的基础条件，“政治不良，实业万无能兴之理。”^⑥梁启超把外债致害之源与生利之本归结于政治因素，既是他对中国政治生态与经济发展相互关系的深入思考的结果，也是他一向主张政治制度改革思想的逻辑使然。他认为，举借外债说到底是一种政治行为，“政治问题未有所决，而哓哓然论举债之可否，斯所谓不揣本而齐末，其不误天下者寡矣。”^⑦

梁启超的“惟政治组织完善之国家，则可以借之”的论断，完全符合当代经济学的基本含义，即举债国必须具备一定的政治、经济和财政的条件方可举借外债。他提出了“政治组织完善之国家”所须具备的三个基本条件：第

① 《外资输入问题》，《饮冰室文集》之16。

② 《外债平议》，《饮冰室文集》之22。

③④ 《外资输入问题》，《饮冰室文集》之16。

⑤ 生计，经济也。《中国立国之大方针》，《饮冰室文集》之28。

⑥ 《初归国演说辞》，《饮冰室文集》之29。

⑦ 《外债平议》，《饮冰室文集》之22。

一，拥有财政决定权的国会。“凡租税公债，皆需经国会决议”，“未有国会，则外债之可否，实无置议之余地也。”第二，责任政府。“外债之第二先决问题，实为统一责任内阁。苟无统一责任内阁，则举此债而利用此债者属于谁氏，与谈得失不亦远乎？”第三，用人制度。“苟不得人则外债之利决不可见，而其害乃先睹也。”^①

梁启超最后总结道：“以现政府而举外债，吾认为有百害而无一利也”；“借外债可也，现政府而借外债不可也”。他的态度十分明确：只要清政府的政治制度不予改变，它借外债便没有合法性，人民推动国家政治进步的行动便是必要的和迫切的，表明了他对宪政民主制度的深刻理解和不懈追求。

袁世凯时期，梁启超曾说：“夫以今日而理中国之财，虽管仲、刘晏（唐朝大理财家）复生，亦不能不乞灵于外债。”又说：“今日非借外债十万万以上不足以资建设”，^②并提出了一系列安排使用外债的设想。这时候他对外债的态度已经有了一个根本性的转变，其原因，应是此时中国已经完成了政权和制度的更替。

但是，任何问题到了中国便都会变得愈加复杂，以民国初期政治经济形势之变数，善后大借款终未成，梁启超的种种外债设想便也只成了纸上谈兵。其实，即使真的有几万万外债进账，若他本人不能当政，加以军阀当政的专制体制，则肯定为贪官恶吏所挥霍，或为无休止的战争所消耗，转为人民的新负担，层层加码，无止无休。

三、艰难曲折的理财实践活动

梁启超的财政实践活动主要集中在民国初期。在中国漫长的历史上，这是一段颇为奇特的时期：历来超强的中央集权式微，军阀相互征战，而思想界却意外地得到了一个罕见的自由发展机会，一时间，西方的、传统的、激进的、保守的、谈问题的、论主义的、资本主义的、社会主义的、痛心疾首的、和风细雨的，一齐登上历史舞台尽情展演。古老而年轻的中国，终于站起来一批伟大的思想者和民主先驱，梁启超便是其中的佼佼者、国内公认的思想领袖。

这个时期的奇特之处还在于，新制度的因素已悄然生成并迅速成长，而旧制度并未完全退出历史舞台，它们依然到处存在，并时时占据上风。中国社会的一个特点，就是总有某种不知从何而来的巨大力量，企图拉着中国往回走。

^① 《外债平议》，《饮冰室文集》之22。

^② 丁文江编：《梁任公先生年谱长编初稿》，第381～382页。

历史已经多次证明，中国社会的进步之路艰难而曲折，走回头路的劲头常比它向前走的大得多。民国初，用狄更斯的名言来比喻最为贴切：这是最好的时代，也是最坏的时代。

梁启超素抱经济立国、法律治国、教育兴国之宏愿，书生意气，挥斥方遒，是当时各界公认的思想领袖。他自视甚高，尝言“非国务部长不做”，希冀以自己的满腹经纶为手术刀改造中国，希冀完全按照自己的思路彻底整顿财税乱象，来挽救已临破产之境的中国财政，使其“不数年而苏生之”，“起死而骨肉之”。他绝对是个性情中人，一生总保持着天真率性，也就很容易在残酷的现实面前碰壁。真实情况也确实如此，在他有限的几次亲手理财的实践中，运气实在不济，屡遭挫折，屡战屡败。

1912年，熊希龄组阁，聘梁启超为司法部长。据传，熊总理曾力主以梁启超为财政总长，因袁世凯持异议而未成。袁认为梁乃书生一个，“仅能提笔作文，不能胜任国家重任。”^①袁不允其任财政总长，自有他的道理。书生从政天生的缺陷，在梁启超身上表现得的确比较突出。可怜一介书生梁启超，只是一心想做财政总长，与熊希龄共进退，为的是通过袁世凯在共和的名义下，用专制的手段，把中国引上宪政的轨道，却不知这位权倾天下的大总统对他这位“什么都明白”的大学问家从政并不放心。

财政总长没当上，但梁启超通过整理财政而救国的痴心并未改，煞费苦心继续研究他的财政学，探讨了大量学术问题。他说：“令租税政策、银行政策、公债政策，冶为一炉，消息于全国生计之微，而善导之，利用之，庶几有济”，并依据实际需要，提出了有名的“十三对策”。^②十三条对策中，外债与节俭为治标之策，整顿币制与扩充税源为治本之策。他认为，权衡间应以治标入手，最终达到治本之目的。他说：“令租税政策、银行政策、公债政策，冶为一炉，消息于全国生计之微，而善导之，利用之，庶几有济。”^③

1913年2月，熊希龄聘任公为币制局总裁，有意借重他在币制上的见解和影响。梁启超对这个职务也是认真的，尝曰：“币制一事为财政命脉所关。”^④可惜，因积弊过重、时局多变，改革难成，不得不在当年12月辞职了。

币制局设于天津。天津自北洋起就是全国的造币中心。1886年12月开始，东机器局负责铸造铜元和银元，地理位置在河北西窑洼，就是今天的大悲

① 《梁任公之入阁问题》，《时报》1913年9月8日。

② 见“梁任公与各政党商榷政见书”，《时报》1912年12月11日。

③ 《致袁世凯书》。

④ 丁文江编：《梁任公先生年谱长编初稿》，第434页。

院附近。1905年6月以后，户部造币总厂（位大经路，即今河北区中山路）也开始铸造铜元、银元和金币。1912年壬子兵变，两个厂都遭到焚劫，损失惨重，后复办，两厂合并为造币总厂，直属财政部管辖。1914年2月梁启超任币制局总裁后改为局属，厂长由前中国银行行长吴鼎昌担任。

总裁任上，梁启超一如既往，极为重视财政金融资料的整理，上任之初即命厂长吴鼎昌组织编写造币总厂史。当年12月，梁启超因币制改革难于推行而断然辞去此职，此时正逢吴鼎昌的厂史完稿，梁启超坚持审定完毕再行离开，并亲笔题写书名：“造币总厂报告，民国三年。梁启超署检”。该报告分沿革、组织、厂基、机械、物料、厂员之管理、匠徒之管理、事务上之整理、会计之上整理、公务之上整理、化验之上整理等十一章，附图表，约5万字，由天津华新印刷局印制，是后人研究天津造币史的珍贵而翔实的资料。此后，币制局因梁启超辞职而被裁撤，造币总厂仍归财政部属辖。^①

虽有行政职务在身，梁启超仍不改书生本色，继续学术研究并撰写论文。1913年9月发表了《政府大政方针宣言》一文，对整顿税制、金融、国库和实业交通等提出一系列改革措施。1914年2月又发表了《币制条例之理由》、《整顿滥纸币与利用公债》等文，主张实行货币、银行和公债三位一体的政策方针。他还大力提倡节俭行政费用，在《治标财政》和《军事费问题答客难》文中指出，财政“岁出浮滥之为患”，“应从军费着手”，因为它占据着50%以上的行政支出份额。他历来主张实行“减政主义”，即缩减支出、裁并机构、改编军队三者并行，力争做到“署无滥缺，缺无滥员，员无滥俸”。^②但在当时的社会环境下，这些意见或设想很难实现，大部分落空了。

1917年7月1日，张勋在北京拥溥仪复辟，企图恢复清末旧制。梁启超支持段祺瑞在天津马厂举行誓师，宣布讨伐张勋，最后取得反复辟斗争的胜利。7月12日，张勋复辟宣告失败。7月14日，梁启超与段祺瑞一起从天津返回北京。7月17日，段祺瑞新内阁组成，梁启超被授以财政总长的职务。

梁启超认为，内阁中很多都是“研究系”的人才，与他们共事，并依靠段祺瑞的力量，有可能实现自己十多年来的宪政理想。此外，他也有“私心”一桩——多年来一直想运用自己的知识改造中国财政，扭转中国财政经济衰败的状况，改善国计民生，实现国富民强的心愿，于今如愿以偿，对于这一任命甚感欣慰。

^① 《梁启超与饮冰室》，天津古籍出版社2002年版，第88页。

^② 《治标财政政策》，《饮冰室文集》之29、30。

7月30日,《申报》报道了刚刚入阁担任财长的梁启超参加宪法研究会大会的消息:“宪法研究会昨开大会,梁任公报告入阁主义,在树政党政治模范,实现吾辈政策,故为国家计,为团体计,不得不牺牲个人,冒险奋斗,允宜引他党于轨道,不可摧残演成一党专制恶果。吾人负此重责,愿诸君为后盾。”^①

对此,梁启超自己的说法是:“洪宪以后,我本不想再入政界,不过当时一来因段芝泉(祺瑞)组阁,不得不与之合作;二来见机会太好了,本人确有野心来整理财政,所以去干财政总长。”^②

1917年7月19日,梁启超致电身在南京的冯国璋:“南京大总统钧鉴:七月十七日敬承策令,俾长财政,感悚莫名。启猥以疏才,膺兹重寄,艰虞所迫,义不容辞,已于效日就职,顾念邦基再奠,国计维艰,此后因时阜用,端秉训谟,敢竭股肱,以期康济,除正式呈报外,特此电闻。”^③同日,梁启超致各省督军、省长:“启超奉令管领财政,业于七月十九日就任视事,自顾轻才,惭膺艰巨,国基再奠,筹济攸资,伏盼中外一心,共支危厦,尽言匡海,时贻良规,俾启超得以罄智效忠,借纾国计。特此电闻,伫候明教。”^④

新任财长面对的是一个巨大的“烂摊子”:清末弊政未消,中央软弱无力,地方军阀割据,财权匹配失当,币制紊乱,外债负累。财政赤字,民国六年达六千余万元,可是每年外债偿还本息即达7000余万元,^⑤ 预算的1/3要作偿债之用。币制方面,央地发行之兑换券,皆因准备金不足而导致币值下跌,通胀失控,物价飞涨,百姓负担甚沉重。

梁启超上任后,立即拟定了一个周全的财政计划,并拟写了银行条例等文件,提出了借缓付庚子赔款和日本的币制借款来彻底改革中国币制的设想。此期间,他做了大量研究和调查工作,写了多篇文章,如《梁任公之主张整理关税》、《公债司拟利用缓付赔款办法稿》、《财长任内整理中交两行钞票发行法稿》、《整理币制办法大纲稿》等。

然而,原本雄心勃勃的梁启超在财政总长任上却干得并不顺利。一是财政入不敷出,此情清季即已严重,民国初年,各省解款基本停止,中央财政赤字庞大,民国六年达到六千余万元。^⑥ 由于国库虚空如洗,实现整顿中国财政的计划便显得渺茫,其二是军费继续增加,财政不堪重负,赤字越来越大。“不能有所施展的一个重要原因,乃段祺瑞的西南用兵政策,消耗了北京政府所有的财力。段氏用兵期间,军费庞大,加之各省军人不仅截留解款,进而屠故向

① 民国六年7月30日《申报》,载《年谱》第830页。

② 《饮冰室文集》之43,第16页。

③ 梁启超:《致南京大总统效电》(民国六年7月19日),《年谱》第830页。

④ 梁启超:《致各省督军省长电》(民国六年7月19日),《年谱》第830页。

⑤⑥ 丁文江编:《梁任公先生年谱长编初稿》,第537页。