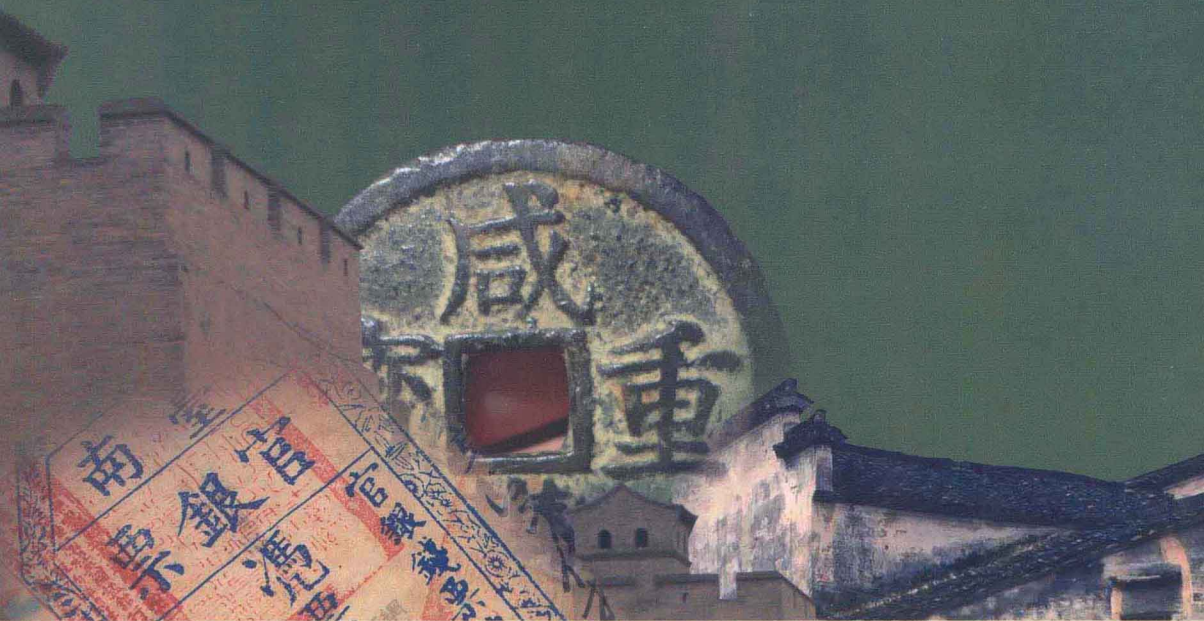


清代州县经费研究

岁有生 著





清代州县经费研究

岁有生 著



 大象出版社

图书在版编目(CIP)数据

清代州县经费研究/岁有生著. —郑州:大象出版社,
2013. 1
ISBN 978 - 7 - 5347 - 6572 - 8

I. ①清… II. ①岁… III. ①地方财政—财政史—中
国—清代 IV. ①F812. 949

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 240936 号

清代州县经费研究

岁有生 著

责任编辑 杨天敬
责任校对 李建平 毛 路
封面设计 张 伟

出版发行 **大象出版社**(郑州市开元路 18 号 邮政编码 450044)
发行科 0371 - 63863551 总编室 0371 - 63863572

网 址 www.daxiang.cn

印 刷 郑州文华印务有限公司

经 销 各地新华书店经销

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 18.5

字 数 329 千字

版 次 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

若发现印、装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。

印厂地址 郑州市金水区柳林镇马林工业园

邮政编码 450046 电话 (0371)65642565

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目
“清代乡村控制体系与经济环境研究”资助
(批准号:07JJD770110)

总 序

2007年11月,《清代乡村控制体系与经济环境研究》课题作为教育部人文社会科学重点研究基地的重大项目,获教育部正式批准立项。

有清一代经过初年社会经济的恢复发展,到康乾盛世时,人口数量、经济总量、科学技术均处于世界前列——美洲白银大量涌入,证实着中国在全球化经济格局中的地位;十大商帮纵横天下,勾连着中国在全国化经济中的市场网络,随之,其内部发生了从农民白莲教起事到太平天国运动的震荡,其外部遭遇了完成工业革命的西方列强的侵略,进一步踏入数千年未有的大变局之中。

在清代政治经济迅速发展变化的200余年间,作为主体的广大乡村、农民如何得到控制?作为主体且至关重要的乡村经济如何存在、发展和变迁?受到何种因素的影响?本课题拟从国家政权与乡村控制体系、乡村社会群体与乡村经济、乡村经济环境与乡村控制等视角,运用微观宏观、求实求是相结合的手段,研究和解决上述问题,显然具有重要的理论意义和学术价值。

自古以来直至今日,中国均以农为主。农业、农村、农民问题直接关系到社会稳定、国家富强。目前,中国正处于急速转型发展的关头,随着农村城镇化、农民工进城潮、费改税及农业税的取消,农村乡镇一级政权向何处去?占人口绝大多数的农民向何处去?成为人们关注和讨论的热点问题。本课题的研究,对于深刻认识中国传统国情、解决上述问题,提供与当代紧密连接的清代历史素材,显然具有重要的现实借鉴意义。

与本课题相关的研究主要为清代乡村控制体系与清代乡村经济环境两个领域。这两方面均有较为丰硕的先期研究成果。

有关清代乡村控制体系的研究,又可分为国家政权对乡村控制体系的研究,以

清代州县经费研究

002

及乡村内部控制体系的研究。

前者涉及到“国家与社会”的研究和讨论。

“国家与社会”是西方政治学、社会学的核心概念之一,但真正进入中国学者的研究视野并被广为应用,始于20世纪90年代初期。由于改革开放后中国社会从原来的“单质同一性”向“异质多元性”过渡,国家监控、穿透社会各个角落的所谓“国家全能主义”逐渐衰微,产生了对“国家”与“社会”进行历史阐释以正确选择发展道路的理论需求,于是,史学研究包括清史研究中“国家与社会”理论范式的讨论一度成为热点。

该讨论主要集中在三个方面:“市民社会”的界定;“国家”与“社会”的关系;是否可能以及如何建构中国的“市民社会”。

与本课题关系较为直接的是“国家”与“社会”的关系。

据西方比较政治学归纳,国家与社会的关系大约有4种类型:1.“强国家—弱社会”型,又称“科层式集权主义”。其特点是国家权力高度集中且广泛渗透于社会生活的各个领域,取消或大大降低了其他组织力量在社会生活中的地位和作用。2.“弱国家—强社会”型。其特点是国家的行政能力低,财政资源匮乏,科层官僚机器常以个人关系为基础;社会群体的力量(类于种族、部落的传统力量)占据支配地位。3.“强国家—强社会”型。其特点是国家的行政能力很强,社会群体的自主力量也很强,能以强有力的地位与国家在制度框架之内对话。4.“弱国家—弱社会”型。其特点是“一盘散沙”,国家缺少发达的官僚系统,社会也难以形成力量。

西方历史上,“国家”与“市民社会”的关系建立在二元对立的架构之上,学术上形成了以洛克和黑格尔为代表的两极。洛克认为“市民社会先于或外于国家”,市民社会决定国家,国家对市民社会只有工具性的作用;黑格尔认为市民社会与国家相互依存,国家高于市民社会,并对市民社会不自足的状况进行救济抑或干预。

20世纪90年代已降,中外学者结合中国史研究,对“国家”与“社会”的关系发表的研究论著不胜枚举。其中,似尤应关注以下观点:

杨念群:比照欧洲“市民社会”、“公共领域”,讨论19世纪中国传统社会中国家与社会之间界域的伸缩,甚少实质性意义。^①

黄宗智:“国家”与“社会”的二元对立是早期近代的西方经历中抽象出来的理想型,不适于中国。(他提出了“第三领域”的概念,强调中国传统社会

^① 杨念群:《中层理论:东西方思想会通下的中国史研究》,南昌:江西教育出版社2001年版。

“国家”与“社会”的互动。)①

张研:问题的关键在于西方“国家”与“社会”是二元对立的关系,中国传统社会“国家”与“社会”的关系是对立统一的关系。在这里,“公”与“私”、“国”与“家”、“专制”与“自治”相互连接,基层社会实体组织不是国家直接统治的“非自立的存在”,也不是独立于国家之外如同欧洲“市民社会”、“公共领域”那样与国家对立的自治的“秩序空间”,而是同国家上层政权以“共同社会性”与“利益社会性”,持有共同秩序观念、表现为双层统治的一个整体。“第三领域”虽然意欲说明中国传统社会政治结构独特的整体性,却由于同样在不自觉地比照欧洲,以“国家”、“社会”的对立为前提,仍然不得要领。②

中外学者在研究中指出,中国“国家”与“社会”的关系并非始终如一,而是随历史发展呈现出不同的特点。

胡俊认为,秦统一中国后建立了高度中央集权的“官僚制帝国”,国家与社会的关系不平衡:社会没有发展起自己的独立领域,缺乏自治组织能力;乡村是自然经济,而城市是主要依靠国家消费的中心。这样,中国传统式发达的中央集权统治机器所面对的是单一化、整体化的农业社会和分裂、软弱的市场。③

张研认为,唐宋以后国家政权从乡镇退缩到县,对基层社会从以法家“治理模式”为主,到以儒家“控制模式”为主,经过宋、元、明、清数百年的发展,到清中后期,最终形成了上层政权为主导、基层社会各组织纵横依赖、科举制官僚流转制下士绅上下流动相连接的双层统治格局。④

杜赞奇认为,晚清国家政权成功地将自己的权威和利益融合进文化网络之中,从而得到乡村精英的公认。而在此后日益推进的以“国家权力建设”为中心的现代化进程中,国家政权力图斩断其同传统的甚至是被认为是“落后”的文化网络的联系,建立新的政治体系,这使得更多的乡村精英或士绅阶层由“保护性经纪”转向“赢利性经纪”,进而导致他们在乡村社会与国家之间两头受气,从而相继退出。而此时国家重建的基层政权直接与村民对话,导致了国家政权“内卷化”,国家与社会的互动关系日趋恶化。⑤

① [美]黄宗智:《中国的“公共领域”与“市民社会”——国家与社会间的第三领域》,《世界历史》2003年4期。

② 张研:《对中国史研究几个误区的思考》,《学术界》2004年3期。

③ 胡俊:《构筑国家与社会的良性关系》,《当代中国研究》2005年1期。

④ 张研:《17~19世纪中国人口与生存环境》,合肥:黄山书社2008年版。

⑤ [美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900~1942年的华北农村》,南京:江苏人民出版社1996年版。

清代州县经费研究

004

王建平认为,1949~1979年间,国家借各种形式的运动将中央政府的经济、社会、文化改造目标嵌入了基层社会,把基层社会改造成民族国家的一分子。表面看来,似乎历史只成为国家的单方表演,基层社会毫无作为,但实际上,这时仍然存在基层社会对国家的改造和重构,存在基层社会因对国家不满而产生的反弹。1979年后,国家与社会的关系更为复杂。应运而生的乡村社会非正式权威,填补了正规的权威中心和社区中家户之外的空间,成为国家与社会作用的中介,当然这时的非正式权威(民间权威)与以前的士绅或民间精英已不能同日而语,在构成方式、发挥功能、存在意义上均有很大的不同。信仰与仪式的复兴展现了乡土社会的顽强生命力与活力。而传统的再造,其实是国家与社会互动和共谋的结果,是国家与社会关系的重建。^①

具体研究清代国家政权对乡村控制体系的论著,较具启迪性的有:瞿同祖《清代地方政府》;梁治平《清代习惯法:社会与国家》;刘志伟《在国家与社会之间——明清广东里甲赋役制度研究》;黄宗智《民事审判与民间调解:清代的表达与实践》;萧公权《萧公权全集之中国乡村》;徐勇《乡村治理与中国政治》;魏光奇《官治与自治》;常建华《清代的国家与社会研究》等。^②

后者关于乡村内部控制体系的研究,涉及到基层社会的研究。

从20世纪三四十年代以费孝通《乡土中国》为代表的诸多研究成果,到八九十年代社会史研究形成潮流、史学研究热点下移后,有关基层社会的研究成果可谓举不胜举。较具启迪性的有:傅衣凌《中国传统社会:多元的结构》;叶显恩《明清徽州农村社会与典仆制》;王笛《跨出封闭的世界——长江上游区域社会研究(1644~1911)》;罗一星《明清佛山经济发展与社会变迁》;王铭铭、王斯福《乡土社会的秩序、公正与权威》;张研、牛贯杰《19世纪中期中国双重统治格局的演变》;秦晖

① 王建平:《从当代中国研究反观国家与社会的关系》,《学术交流》2003年5月。

② 瞿同祖:《清代地方政府》,北京:法律出版社2003年版;梁治平:《清代习惯法:社会与国家》,北京:中国政法大学出版社1996年版;刘志伟:《在国家与社会之间——明清广东里甲赋役制度研究》,广州:中山大学出版社1997年版;黄宗智:《民事审判与民间调解:清代的表达与实践》,北京:中国社会科学出版社1998年版;萧公权:《萧公权全集之中国乡村》,石家庄:河北教育出版社1999年版;徐勇:《乡村治理与中国政治》,北京:中国社会科学出版社2003年版;魏光奇:《官治与自治》,北京:商务印书馆2004年版;常建华:《清代的国家与社会研究》,北京:人民出版社2006年版。

《传统十论——本土社会的制度文化与其变革》等。^①

就清代乡村内部控制体系而言,张研在《清代社会的慢变量》中首次较为明确地提出了三个系列社会的观点,即对应法定社区的里社保甲坊厢;对应自然社区的家族宗族乡族;对应经济社区的行业组织与经济型乡族组织。这三个系列社会组织不同社会位置的演变,反映了其时基层社会——乡村控制体系水平结构的变化;相互关联方式的演变,反映了其时基层社会——乡村控制体系垂直结构的变化。其中,科举制、官僚流转制培育出来的具有双重身份的“士绅”阶层发挥着上下连接的作用,成为乡村控制体系的中坚力量。^②

清代三个系列社会组织中,有关家族宗族乡族和士绅的研究,从量和质上,都更为突出。较具启迪性的有:朱勇《清代宗族法研究》;张研《清代族田与基层社会结构》;陈支平《近500年来福建的家族社会与文化》;郑振满《明清福建家族组织与社会变迁》;常建华《宗族志》等^③。士绅方面的有:张仲礼《中国士绅:关于其在19世纪中国社会中的作用的研究》;徐茂明《江南士绅与江南社会:1368~1911》;〔加〕卜正民《为权力祈祷:佛教与晚明中国士绅社会的形成》;王先明《近代绅士——一个封建阶层的历史命运》等^④。

有关清代乡村经济环境的研究,涉及到自然环境、农家生计环境以及社会环境。

近年来关于自然大环境的著述颇多,但本课题研究拟不涉及,故在此略去不谈。

① 傅衣凌:《中国传统社会:多元的结构》,《中国社会经济史研究》1988年3期;叶显恩:《明清徽州农村社会与典仆制》,北京:中国社会科学出版社1986年版;王笛:《跨出封闭的世界——长江上游区域社会研究(1644~1911)》,北京:中华书局1993年版;罗一星:《明清佛山经济发展与社会变迁》,广州:广东人民出版社1994年版;王铭铭、王斯福:《乡土社会的秩序、公正与权威》,北京:中国政法大学出版社1997年版;张研、牛贯杰:《19世纪中期中国双重统治格局的演变》,北京:中国人民大学出版社2002年版;秦晖:《传统十论——本土社会的制度文化与其变革》,上海:复旦大学出版社2003年版。

② 张研:《清代社会的慢变量》,太原:山西人民出版社2000年版。

③ 朱勇:《清代宗族法研究》,北京:中国政法大学出版社1987年版;张研:《清代族田与基层社会结构》,北京:中国人民大学出版社1991年版;陈支平:《近500年来福建的家族社会与文化》,北京:三联书店1991年版;郑振满《明清福建家族组织与社会变迁》,长沙:湖南教育出版社1992年版;常建华:《宗族志》,上海:上海人民出版社1998年版等。

④ 张仲礼:《中国士绅:关于其在19世纪中国社会中的作用的研究》,上海:上海社会科学出版社1991年版;徐茂明:《江南士绅与江南社会:1368~1911》,北京:商务印书馆2004年版;〔加〕卜正民:《为权力祈祷:佛教与晚明中国士绅社会的形成》,南京:江苏人民出版社2005年版;王先明:《近代绅士——一个封建阶层的历史命运》,天津:天津人民出版社1997年版等。

清代州县经费研究

006

关于清代农家生计环境的研究,在社会史研究潮流中,研究成果十分丰硕。较具启发性的有:李文治等《明清时代的农业资本主义萌芽问题》;黄宗智《华北小农经济与社会变迁》;郑昌淦《明清农村商品经济》;黄宗智《长江三角洲小农家庭与乡村变迁》;方行《清代前期的小农经济》;史志宏《清代前期的小农经济》;赵冈、刘永成等《清代粮食亩产量研究》;曹幸穗《旧中国苏南农家经济研究》;许檀《明清时期山东商品经济的发展》;徐浩《18世纪的中国与世界·农民卷》;张佩国《近代江南的农家生计与家庭再生产》;李伯重《多视角看江南经济史(1250~1850)》等。^①

有关清代乡村社会环境的研究,包括上层政权政策对乡村经济及控制体系的制约,以及乡村社会自身的风尚、民俗、观念等对乡村经济及控制体系的影响。

制约乡村经济的清代规费制度及经济政策方面,较具启发性的研究成果有:中国财政部《中国农民负担史》;何平《清代赋税政策研究:1644~1840》;周育民《晚清财政与社会变迁》;周志初《晚清财政经济研究》;杨舟、赵保佑等《走出黄宗羲定律的历史怪圈——中国农村税费制度改革的理论与实践》之《半殖民地半封建社会的农业税制与农民负担》;张研《从“耗羨归公”看清朝财政体系及当代“税费改革”》等。^② 影响乡村经济及控制体系的乡村社会风尚、民俗、观念等方面,较具启发性的研究成果似尚阙如。

总之,有关本课题研究的学术论著相当丰硕,以上胪列无啻于挂一漏万。这些论著将成为本课题研究坚实的学术基础和学术背景,使得本课题研究有希望、有可能在前人研究的基础上更进一步,从理论上深化对中国传统国情和特有发展道路

① 李文治等:《明清时代的农业资本主义萌芽问题》,北京:中国社会科学出版社1983年版;黄宗智《华北小农经济与社会变迁》,北京:中华书局1986年版;郑昌淦:《明清农村商品经济》,北京:中国人民大学出版社1989年版;黄宗智:《长江三角洲小农家庭与乡村变迁》,北京:中华书局1992年版;方行:《清代前期的小农经济》,《中国经济史研究》1993年3期;史志宏:《清代前期的小农经济》,北京:中国社会科学出版社1994年版;赵冈、刘永成等:《清代粮食亩产量研究》,北京:中国农业出版社1995年版;曹幸穗:《旧中国苏南农家经济研究》,北京:中央编译出版社1996年版;许檀:《明清时期山东商品经济的发展》,北京:中国社会科学出版社1998年版;徐浩:《18世纪的中国与世界·农民卷》,辽宁:辽海出版社2000年版;张佩国:《近代江南的农家生计与家庭再生产》,《中国农史》2002年3期;李伯重:《多视角看江南经济史(1250~1850)》,北京:三联书店2003年版等。

② 中国财政部:《中国农民负担史》,北京:中国财政经济出版社1994年版;何平:《清代赋税政策研究:1644~1840》,北京:中国社会科学出版社1998年版;周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海:上海人民出版社2000年版;周志初:《晚清财政经济研究》,济南:齐鲁书社2002年版;杨舟、赵保佑等:《走出黄宗羲定律的历史怪圈——中国农村税费制度改革的理论与实践》之《半殖民地半封建社会的农业税制与农民负担》,北京:经济科学出版社2005年版;张研:《从“耗羨归公”看清朝财政体系及当代“税费改革”》,《学术界》2007年4期等。

的认识;从实践上提高人们在社会转型期间应有的历史素养;从学术上在研究视角、研究内容、史料发掘、结论论述等各个方面攀升到新的高度。

本课题分“清代乡村控制体系研究”与“清代乡村经济环境研究”两个子课题,两个子课题的研究内容,既有区别,又有联系、交叉和互动。

前者立足于清代乡村控制体系,一方面从国家最低一级政权——县,具体为知县的角度探讨国家对乡村和农民的控制;一方面从乡村社会精英阶层特别是控制体系研究中尚少关注的妇女及农村信仰角度,探讨乡村社会内部对农民的控制。

后者立足于清代乡村经济环境,从清代以市场为标志,以经济全球化、经济全国化为特征的大经济环境和农家生计的小经济环境,以及国家经济制度、经济政策造成的社会环境,探讨清代农民的经济选择与乡村经济的发展和变迁。

预期成果为系列专著4~6部,备选题目(以正式出版的题目为准)如下:

1. 清代国家政权控制乡村的具体考察——以同治广宁知县杜凤治日记为中心
2. 清代地方公费与乡村控制研究——以直隶为中心
3. 清代北方农家经济选择与经济环境——以河南、山东为中心
4. 清代华北乡村庙宇与社会组织研究——以山西泽州府碑刻为中心
5. 清代基层社会聚众案件研究——以官书、档案为中心
6. 清代咸同年间华东乡村控制研究——以皖北为中心

作为课题主持人,我期待以上专著能够“走入历史现场”,在“求实”、“求是”中实现理论突破、学术创新;能够“立足当今时势”,在“顾后”、“瞻前”中发挥重要的现实借鉴作用。

最后,我谨向参与课题研究的青年学者毛立平博士、邓玉娜博士、岁有生博士、欧磊博士、朱年志博士、姚春敏博士、赵圣涛博士表示由衷的敬意。谨向领导和支持这一重大课题研究的教育部有关部门及领导,中国人民大学历史学院及领导,清史研究所所长黄兴涛教授、基地主任成崇德教授,谨向支持本课题最终成果出版的中原大地传媒股份有限公司总编耿相新先生、大象出版社社长王刘纯先生、责编杨天敬先生,向关心这一研究的所有同行和朋友表示由衷的感谢。

历史在发展,社会在前进,研究在深入。

在从必然到自由的艰难历程中,我们将一如既往地跋涉和攀登。

张 研

2011年3月谨识于北京知春里

绪 论

第一节 选题的缘起及意义

一 选题的缘起

财政是国家或政府利用收支活动实现其管理职能的一种经济行为和经济现象。亚当·斯密把财政称为“庶政之母”。宋代的苏辙也曾说过：“财者，为国之命，而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之。”^①财政状况的良窳与王朝兴衰息息相关。所以，对于治史者而言，洞悉一个社会形态的运行及其因革变迁，财政实为无法回避的重要问题之一。

从1897年上海广学会出版哲美森的《中国度支考》至今，清代财政的研究可谓灿若星辰^②，使我们对清代国家财政的运行概见全貌。但长久以来，学者们倾向认为：“在专制集权之时，国家之财产，悉操于君主之手，无异于君主之私产。即间有一部分财权由地方行使，然已由君主之自由意志决定之，地方丝毫不得可否于其间。故其时只有国家财政（即君主财政），而无所谓地方之财政；当地方组织简单，经济活动滞钝，人民得以自谋自行，毋赖政府代为之计虑。普通地方公共事业，亦得由人民自行合力以举，毋须政府而经营。故地方财政，不见其重要……”^③即使在清末，省级以下的财政状况出现了重大变化，但影响与国家财政相比，仍显无足轻重。因此，学者们的兴趣关注点仅限于国家财政领域，对于省级以下的财政状

① 苏辙：《栞城集》卷二一，《上皇帝书》。

② 陈锋：《20 世纪的清代财政史研究》，载于《史学月刊》2004 年第 1 期。

③ 吴长春：《县地方经费之研究》，《财政经济汇刊》1932 年第 1 卷第 6 号。

清代州县经费研究

002

况,仅在考察中央与地方关系时附带说明,或视而不见,系统的地方层面的财政史研究尚付阙如。诚然,国家财政在统筹全国开支调度方面实见其功,但地方财政收支(或者说是特殊的收支)对于维护基层社会的运行、国家秩序的稳定也极为重要;加之中国地域广袤,各地条件千差万别,中央的财政政令或目标不大可能在全国范围内以整齐划一的形态存在,各地往往根据自身的状况加以变通,因而国家财政在地方必然呈现出地域特色。对各地财政史的研究,无疑有助于我们全方位了解国家财政的真实样态。

有鉴于此,本文从州县层面考察地方的政务经费状况。如果说“了解它们(州县政府)如何运作,也就能了解,在中华帝国,普通百姓如何被政府统治”^①的话,那么通过对州县经费的考察,则可以了解州县政府统治的效能。州县虽处于国家行政系统的末梢,但却位卑而事繁,在国家行政系统中具有异乎寻常之重要地位。“天下者,州县之所积也。自州县而上至督抚大吏为国家布治者,职孔庶矣。然亲民之治,实惟州县。州县而上皆以整饬州县之治为治而已。”^②州县官作为“亲民之官”,“掌一县之政令,平赋役、听治讼、兴教化、厉风俗,凡养老、祀神、贡土、读法,皆躬亲厥职而勤理之”。一州县之司法、税收、治安、教育、公共工程、邮驿、风俗礼仪、社会福利诸务,皆归其司理,所谓“州县虽小,与治天下之法政无不备具”^③。

州县事务繁重,而各项政务的实施必须仰仗一定数量的经费。在清代,州县主要通过存留来分享国家的财政收入。存留数额有限,且主要用于官俸役食、祭祀、驿站等支出,而教育、社会救济、公共工程等虽然也是州县职责,但费用较少或没有经制性的经费保障。州县一级衙门的政务经费,实际上存在着国家的典制规定与州县实际职责所需的矛盾。为解决这一问题,州县政府必须谋求其他解决之道。在考察州县财政时,仅限于国家法定的存留显然不能说明州县财政运行的全部。因此,本文运用“经费”一词来表达州县财政运行的实际,以此来展现清代州县财政的复杂面相,并考察在晚清风云变幻的背景之下,地方财政的变与不变。

本文之所以选择直隶省州县作为研究对象,大体是基于以下原因:

1. 清代直隶财政状况变化的独特性

清朝承袭明制,建立了一套中央集权的财政体制,国家通过存留起运、冬估报拨、钱粮奏销等制度,牢牢控制着财政的管理权和分配权。到了晚清特别是太平天

① 瞿同祖:《清代地方政府》,北京:法律出版社 2003 年版,第 1 页。

② 汪辉祖:《学治臆说》,《自序》。

③ 故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(上),北京:中华书局 1979 年版,第 461 页。

国运动以后,中央财权下移,地方财权开始膨胀,最为显著的变化是厘金制度的出现,这已为史学界之共识。但这种情况是否仅限于东南沿海商业较为发达的地区,还是全国普遍一致的趋势,似乎仍待于进一步的研究。从直隶省的实际情况来看,晚清北洋新政对直隶财政的影响似乎更大。迫于形势的发展,清政府开始效仿西方,在中央采取君主立宪制,在地方推行自治,“以地方之财政办地方之事”。时值袁世凯任直隶总督,他以天津为基地,率先推行各项新政,然后次第推广到全省。一时之间搞得风生水起,成为全国样板。虽然随后清王朝瞬息而亡,但这些改革无疑对直隶州县的财政产生较大的影响。直隶省州县财政与他处相比,在制度变迁上表现出一定的独特性。

2. 资料相对充裕

将直隶省州县财政作为研究对象的第二个原因是该地区的资料相对充裕。本研究主要取材于各地方志,而直隶处于京畿地区,方志数量居全国之首。据朱士嘉统计:清代编成的地方志有 4655 种,康熙年间完成 1286 种,乾隆年间又完成 1024 种;直隶最多,有 403 种,四川、江西、山东、河南、陕西、浙江皆各有 300 种以上。这是清代的情况,民国重新编制或纂修的方志,直隶地区亦为不少。这些卷帙浩繁的方志,为我们提供了清代直隶州县财政变化的大致样态。直隶省宝坻县、获鹿县档案的相继整理,可以佐证方志内容之简略。另外,甘厚慈所整理的《北洋公牍类纂(正续编)》将直隶省各层级衙署的往来公牍按类排列,依次为自治、吏治、警察、学务、兵政、交涉、税务、盐政等内容,这些材料对于研究光绪末年的新政有着不可替代的价值。

二 选题的意义

1. 理论意义

清代国家设官治民止于州县,州县以下社会如何运行,多年来一直是学者们津津乐道的一个话题。他们通过对基层社会实际操作层面的研究,构筑着诸多乡村控制理论,这些理论无一例外承认士绅在沟通国家与社会之间的中介作用,正是借助于士绅的力量,国家才有可能将统治触角达于乡村的每一个角落。近年来,这种理论开始受到挑战,德州大学奥斯汀分校历史系副教授李怀印根据河北省获鹿县的乡村实践,认为在这些地方通过乡民轮流充任乡地的方式承担着诸如征收赋税和乡村治安的责任,普通村民成为国家实现乡村控制的主体。本文则放弃以往的研究思路,试图探讨州县经费和乡村控制之间的联系。在研究过程中,不仅将一些国家经制性支出门类,如官俸役食、科举经费、祭祀、修缮、孤贫口粮等纳入视野,而且将那些国家没有设定经常性开支,但属于州县职责范围的内容也考虑进来,以期对州县政务活动的费用作一个通盘考察。在具体门类上,主要以祭祀、官俸役食、

恤政、文教、公共工程等与乡村控制息息相关的内容作为研究对象,通过对这些经费的来源、使用及其变迁的考察,以找寻州县经费的赢绌与基层社会运行的有机关联。

2. 现实意义

新中国成立以来,我国建立了较为完善的基层治理体系。在县一级,设置了门类齐全的科层化管理体系;在县以下,设立了乡级政府。筹集足够的经费,实现为民众谋取福利的目标,仍然是地方政府必须解决的头等大事。但以往的实践表明,在大多数地区,这种较为健全的机构设置在征税和维持社会治安方面较为得力,但在发展民众福利方面仍待提高。本文通过对历史上此类问题解决成败得失的考察,以期为现实提供某些启示或借鉴。

第二节 学术史回顾

一 地方财政形成的时间及其标准

清代是否存在地方财政?如存在地方财政,其划分的标准是什么?其又始于何时?这是从事地方财政研究的学者无法回避的一个问题。对于清代是否存在地方财政,大体可分为两种观点:

一种观点认为清代不存在地方财政,主要以民国时期的学者为代表。这些学者受到小林丑三郎的《地方财政学》影响,认为“地方财政者,地方自治团体所营之经济也”。既然清代不存在完整意义上的地方自治政府,也就无所谓地方财政。谭宪澄认为地方财政形成于民国二年(1913)田地税法草案的颁布^①;朱博能认为历史上地方财政的形成出现于民国二十年(1931)颁布的“国地税法草案”^②;吴长春认为在专制集权之时,国家之财产,悉操于君主之手……地方丝毫不得可否于其间。故其时只有国家财政(即君主财政),而无所谓地方之财政^③;鄢洪林认为自民国二十八年(1939)九月《县各级组织纲要》的颁布以及民国三十年(1941)将全国财政划为国家财政与自治财政两个系统,地方财政才得以建立^④。

一种观点认为清代存在着地方财政,但在具体时间上意见不同。一部分学者认为耗羨归公政策的实施即为地方财政形成的标志。彭雨新在1992年发表《清代田赋起运存留制度的演进》一文,在论及养廉银时说道:“耗羨银关系到大吏以至小

① 谭宪澄:《地方财政》,长沙:商务印书馆1939年版,第33页。

② 朱博能:《地方财政学》,上海:中正书局1942年版,第7页。

③ 吴长春:《县地方经费之研究》,载于《财政经济汇刊》1932年第1卷第6号。

④ 鄢洪林:《我国地方财政概述》,载于《财政评论》1945年第130卷第4期。

吏们的俸额利益,所以他们又十分关切,于是一纸奏文之后,变不合法为合法,变贪婪为廉政,赢得朝野上下,欣然皆有喜色;加上留贮、分贮办法及时配合,使贫瘠之区不至向隅兴叹,应该说这是田赋附加制度与补助金制度的结合,一个前所未有的地方财政体制已基本形成。”^①曾小萍在《州县官的银两》中表达了同样的观点,耗羨归公政策实际上是一次重新厘定中央和地方财政收入分配的政策,将非正式的经费体系合法化,然后转化为养廉银和地方行政经费。在这些经费的管理上,雍正一方面限定征收耗羨的比例,防止官员进一步需索以纾民力;一方面拒绝将这些经费由户部予以监管,是地方政府保持初对经费使用的独立自主性,从而发挥地方行政的主动性^②。周飞舟也指出“火耗归公”改革以后,“耗羨”这种田赋附加收入归入地方财政,田赋正税归中央财政,初步建立了中央—地方的分权财政框架。地方财政除了支付官员的养廉银外,留出一部分“公费”用于地方社会的公共事务,这样从财政体制上开创了地方公共支出的先河,使得一部分从农民手中收取的财政收入返回用于地方的公共事务^③。

相比之下,学者们大多倾向于认同地方财政与太平天国之后中央财政集权体制的变化相伴而生。魏光奇认为地方财政形成于太平天国起义后中央集权的瓦解。中央集权财政体制瓦解后,省一级财政已经形成。这一时期,各省自立收支科目,自定收支标准,经理大量的地方收支,并且纷纷设立自己的财政、税收、金融机构,从而使他们攫取的财权完全具备了地方一级财政的规模(尽管它始终没有作为一项国家制度正式见诸清政府的典章)^④。随后,魏光奇又指出,在中国近代史上,当时各州县衙署只不过是国家统一财政的一个收支机关,并不存在地方自治财政。但自清末至北洋政府时期,各地县财政就形成了一种双轨体制:一方面是由(州)县公署经理的国家财政;另一方面是独立于国家财政系统之外的县自治财政^⑤。

周育民认为地方财政形成于咸丰、同治以后,主要表现在两个方面:一是太平天国以后,地方出现各种从事经济和民政的专门机构,这些机构的经费由地方自筹;一是地方财政运作也发生了变化。地方新设各类专门机构由督抚奏请设立,官员由督抚委派。布政使地位也大大降低。地方督抚对于布政使所经管的钱粮也有

① 彭雨新:《清代田赋起运存留制度的演进》,载于《中国经济史研究》1992年第4期。

② [美]曾小萍:《州县官的银两》,北京:中国人民大学出版社2005年版,第160—188页。

③ 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,载于《社会学研究》2006年第3期。

④ 魏光奇:《清代后期中央集权财政体制的瓦解》,载于《近代史研究》1986年第1期。

⑤ 魏光奇:《国民政府时期县国家财政与自治财政的整合》,载于《首都师范大学学报》2005年第3期。

清代州县经费研究

006

了直接的支配权。在奏销上,除内销之外,也存在不入国家正式奏销的“外销”体制^①。张研认为清代与中央分权的地方财政体制的形成,是在19世纪中期社会大动乱时,一些地区的基层社会组织及武装膨胀,其代表人物进入并控制地方官府以后,其显著标志是“厘金”的出现^②。李三谋提出“八国联军侵华以后说”^③,他首先界定地方财政概念,并说明地方财政出现于八国联军侵华战争后。

本文认为,要想廓清这一问题,关键是科学界定地方财政的概念。判断是否存在地方财政,不能以是不是中央集权和地方分权作为界定的标准。根据现代财政学的观点以及清代的实际情况,应从三要素去考查是否存在地方财政:一是是否存在独立的财政收支机构;二是中央和地方的人事权划分和收支权限;三是地方收入的流向,看它是否用于地方事务。如以此为准绳,则较为完整的地方财政形态出现于清末新政时期。

二 中央与地方财政关系

有清一代,中央和地方的财政关系发生了三次重大变化,分别是耗羡归公、太平军兴以后财权的下放以及清末的财政清理,财政制度的变化深刻地影响着历史的进程。

耗羡归公政策的实施是清代中央与地方财政关系的第一次重大变化,最早以耗羡归公来透视中央和地方财政关系的是财政史大家彭雨新先生。彭雨新指出地方的财政收入主要为存留和各省的留贮,但数额极少,地方经费异常支绌。雍正帝推行耗羡归公的改革,将地方官员私相征收的耗羡合法化,并进行重新调配,借以解决地方经费的不足、官俸的低微、吏治等问题。耗羡归公的实施,以及留贮、分贮办法及时配合,田赋附加制度与补助金制度的结合,标志着地方财政体制已经基本形成^④。曾小萍从地方对耗羡的管理和使用层面,来论证清代地方财政的形成。她指出雍正实施耗羡归公,不仅将州县私自征收的火耗作为地方官员养廉银和办公经费,更为重要的是将这些经费的使用权也交给地方官员,因此,地方官府拥有了一定程度的财政权。较为充裕的经费以及对这些经费的自主支配,有利于地方行政主动性的发挥。耗羡归公的改革可以说是为康乾盛世夯实了财政基础^⑤。

相对于耗羡归公造成清代财政政策短暂的微变而言,学者们更倾向于认同太

① 周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海:上海人民出版社2000年版,第289—296页。

② 张研:《从“耗羡归公”看清朝财政体系及当代“税费改革”》,载于《学术界》2007年3期。

③ 李三谋:《明清财经史新探》,太原:山西经济出版社1990年版,第339—340页。

④ 彭雨新:《清代田赋起运存留制度的演进》,载于《中国经济史研究》1992年第4期。

⑤ [美]曾小萍:《州县官的银两》,北京:中国人民大学出版社2005年版,第6页。