

清末四川财政的“集权”与“分权”之争： 以经征局设立及其争议为切入点

赖骏楠

摘要 对清末四川经征局的设立及其所引发的争议，需要以“官—绅”或“国家—地方精英”间权力博弈这一分析框架来进行理解。19世纪中叶以降，受困于内外军事危机的清政府对基层的控制力逐步被削弱，并在征税等基层治理事务中广泛依赖绅士参与。与全国趋势类似，晚清四川地方绅士亦广泛介入津贴、捐输、肉厘等赋税的征管，乃至从中谋取私利。四川总督赵尔巽在光绪三十四年（1908年）设立全省范围的专业征收机构——经征局，并以此接管原本由州县官或绅士负责的部分赋税的征收事宜，构成了对绅士征税权及相关利益的威胁。借助作为清末立宪运动之产物的省咨议局这一平台，四川绅士对经征局的设立和运行展开激烈批评，但始终未能动摇赵尔巽借助经征局统一全省财政的意志。由于晚清以来国权和绅权间未能形成相辅相成的同步发展格局，被绅权俘获的近代宪法和代议制度未能充分实现预期中的促进国家建设的目的，反而对后者构成了结构性阻力。

关键词 晚清四川 绅权 经征局 咨议局 国家建设

作者赖骏楠，复旦大学法学院副教授（上海 200433）。

中图分类号 P9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2019)08-0089-17

一、引言

清末新政（1901—1911年）中的国家建设（state-building）意涵，已逐步获得学界关注。^①伴随着对战后国家理论和相关经验研究成果的不断摄取，部分学者已能够清晰区分国族建构（nation-building）和国家建设这两个议题。作为近代民族国家形成过程中的两个核心维度之一，国族建构涉及通过各种符号、话语和制度安排，让政治体中的多数成员产生对“共同”血缘、语言、文化或政治经历的认同，从而在主观认识上凝聚成一个拥有相对统一意志的国族共同体。^②而作为民族国家形成另一维的国家建设，主要面对的

^① 参见郭绍敏：《清末立宪与国家建设的困境》，开封：河南大学出版社，2010年；支振锋：《变法、法治与国家能力：对中国近代法制变革的再思考》，《环球法律评论》2010年第4期；马一德：《政治变革与国家能力：对中国近代宪治探寻的再思考》，《法学研究》2013年第6期；Maura Dykstra, “Beyond the Shadow of the Law: Firm Insolvency, State-Building, and the New Policy Bankruptcy Reform in Late Qing Chongqing,” *Frontiers of History in China*, Vol. 8, No. 3(2013), pp. 406-433; 王鸿铭：《国家能力的削弱及割裂：清末新政与立宪改革的困境》，《中国社会科学院研究生院学报》2015年第2期；陈毅：《现代国家建构过程中的国家自主性研究——以中国的现代国家建设为例》，北京：中央编译出版社，2016，第63—68页；金欣：《中国立宪史上“宪法—富强”观再探讨》，《交大法学》2018年第1期；斯蒂芬·哈尔西：《追寻富强：中国现代国家的建构，1850—1949》，赵莹译，北京：中信出版社，2018。

^② 参见安德森：《想象的共同体：民族主义的起源与散布》，吴叡人译，上海：上海人民出版社，2011年。

是客观意义上的近代国家机器建设及国家能力积累这类问题：一国的军事、财政和行政体制如何得到强化，以便实现对基层社会的深入控制和对社会资源的充分汲取，从而在近代国家竞争体系中维持自身地位？^①包括行政体制改革、民刑法典编纂、君主立宪制建设等内容在内的清末新政运动之核心宗旨——“变法图强”或“立宪救国”——正可以被转译为国家建设这一社会科学语言。这也促使我们以现代社会科学的眼光，对百余年前国人在国家建设上的严肃努力予以客观的思考和评价，并以此为当代改革提供镜鉴。^②

沿着这一思路，部分学者进而从财政改革这一角度来检讨清末新政时期国家建设的成败得失。^③财政是近代国家运行的命脉。正如财政史学者奥布莱恩（Patrick K. O'Brien）和亨特（Philip A. Hunt）所言：“在早期现代欧洲，国家只有能够拥有充分且持续的财政手段控制权，以保护其领土和公民免遭外敌入侵，并应对国内对其权威的挑战，它们才能存活下来。”^④脱离了对基层社会的资源汲取，近代国家机器的建设和运行将沦为无米之炊。而一国具体的汲取方式及其转型过程也呈现出国家与社会的具体、特定的互动方式，并告诉我们该国财政国家（fiscal state）建设的可行路径和潜在困境：“国家筹集和使用资金的方式，不仅揭示出这个国家本身的性质是什么，而且也揭示出这个国家所代表的政治社会（political society）的性质是什么。”^⑤现有关于清末国家建设及（国家建设视野下的）财政改革的作品，多倾向于从全国性的视野对国家顶层制度设计及其实效予以考察。本文则尝试从区域的视野，结合社会史的维度，对清末四川财政改革中的一个新设机构——经征局——及其所引发争议，进行个案性研究。^⑥

二、晚清四川的绅权与基层征税

尽管清代前中期的基层治理不乏绅士参与的情形，但绅权的质变性扩张却发生在 19 世纪中叶。该时期爆发的一系列军事、政治事件，从根本上改变了清帝国基层社会中的权力格局，并促使绅士在基层治理中获得了正式的、法定的和制度化的权力地位。孔飞力、周锡瑞和玛丽·兰金（Mary B. Rankin）等人的研究已经表明，鸦片战争和太平天国运动等历史事件是如何导致清政府在地方上的权力走向空虚，这些事件又如何促使绅士/地方精英（local elites）在地方治安、军事、财政、赈灾、战后重建等事项上从幕后走向台前，并使自身所拥有的新旧权力获得省级和中央政府的认可。^⑦由于团练和善后重建等事宜都涉及到筹措

① 例见 Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1975; Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results," *European Journal of Sociology*, Vol. 25, Iss. 02 (Nov. 1984), pp. 185-213; Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bring the State Back in*, Cambridge University Press, 1985.

② 参见赖骏楠：《清末立宪派的近代国家想象：以日俄战争时期的〈东方杂志〉为研究对象（1904—1905）》，《中外法学》2018年第4期。

③ 参见 Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Cambridge, MA; London, UK: Harvard University Press, 2013, pp. 153-179; 任晓兰：《财政预算与近代中国的国家建构》，天津：天津社会科学院出版社，2015年。

④ Patrick K. O'Brien and Philip A. Hunt, "England, 1485-1815," in Richard Bonney (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*, Oxford University Press, 1999, p. 53.

⑤ James B. Collins, *Fiscal Limits of Absolutism: Direct Taxation in Early Seventeenth-Century France*, Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 1988, p. 1.

⑥ 参见 Paul C. Hickey, *Bureaucratic Centralization and Public Finance in Late Qing China, 1900-1911*, Ph. D. Thesis, Harvard University, 1990, pp. 234-291; 原朝子：《清末四川の経徴局について》，《近代中国研究彙報》通号 21（1999），頁 21-47; Xiaowei Zheng（郑小威），"Configuring a Constitutional State: Officials and Assemblymen at the 1909 Sichuan Provincial Assembly Meeting," *Twentieth-Century China*, Vol. 38, No. 3（2013），pp. 230-253; 梁勇：《清末四川经征局的设置与州县财政改革》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2018年第2期。Hickey的研究从财政集权化的角度观察了包括经征局设立在内的赵尔巽财政改革，以及改革所面临的官僚体制内外的阻碍（如官员贪腐、地方精英阻挠）。原朝子一文对经征局的设立背景、组织形态、职权、运行、对省财政和州县财政的意义，以及咨议局相关议论都有涉及。郑文主要是以清末立宪运动中财政民主化之观念和实践这一问题意识，对 1909 年四川咨议局与总督赵尔巽有关经征局的争论进行梳理。梁文主要采取官僚体制内“省—县”财权之争的分析框架，并认为经征局的设置在一定程度上加强了省级财政统筹权和稽征权，同时削弱了州县的财政权。

⑦ 参见孔飞力：《中华帝国晚期的叛乱及其敌人：1796—1864 年的军事化与社会结构》，谢亮生、杨品泉、谢思泽译，北京：中国社会科学出版社，1990年；周锡瑞：《改良与革命：辛亥革命在两湖》，杨慎之译，南京：江苏人民出版社，2007年，第9页；Mary B. Rankin, *Elite Activism and Political Transformation in China, Zhejiang Province, 1865-1911*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1986.

资金，各地方绅士遂开始以田赋附加税、厘金及其他商业捐税等方式，自行筹集所需费用。^①结果，此时的绅士一改过去利用特权逃避赋税或非法介入征税的形象，进而以积极的姿态和合法的身份，广泛介入到基层赋税征收过程中，并尝试从中分一杯羹。

晚清四川财政体制的发展，也正符合这股全国范围内的“分权化/绅权化”潮流。尽管四川在当时并未直接经历太多战乱，但军事和治安上的紧张形势以及对省外战区的大额协饷支持，也对四川当局造成了巨大财政压力。在这种局面下，四川当局不得不发动绅士自行筹款并组织团练，以及寻求绅士协助征收包括田赋附加税在内的各种税捐的方式来应对治安、行政、司法和军需各方面的资源缺口。与其他省类似，四川绅士在组建团练之初，即在各要隘设局，对过道及落地货物抽收厘金，以充团费。只是到了同治初年，厘金改归官收，各地绅士遂失去对这一重要财源的控制。^②

尽管四川各州县绅士并没有过多介入作为“正项国课”之田赋正额的征收事宜，但咸丰、同治以降，四川各地广泛开征的作为田赋附加税的津贴和捐输（常被统称津捐），却烙上了深深的绅权印记。作为一种常态化的田赋附加税的津贴银征收，始于咸丰四年（1854年）筹集镇压太平天国运动所需军饷之时。^③自同治元年（1862年）起，同样出于军需缘由，另一种田赋附加税——捐输——亦开始在四川各地征收。^④尽管各地绅民在这两种赋税上的具体缴纳额度完全依赖于其之前承担的法定田赋正额来计算（即所谓“按粮津贴”“按粮捐输”，如“条粮一两，征津贴库平库色银一两”^⑤），但津贴与捐输的具体征收工作，却脱离了长期负责田赋征收的州县衙门户房/粮房之手，而是委诸各地绅士设局（如捐输局）办理。^⑥在官方解释中，将津捐银征收委诸道德觉悟更高的绅士，正是为了“不经书役之手，以杜弊端”。^⑦在现实中，这无疑是一个缺少征税所需行政资源、但又急于从基层获取资金以解决军事燃眉之急的官僚体制，为换取掌握信息和权力优势的基层社区精英之配合，所不得不提供的妥协方案。甚至在基层民众缴纳各种赋税的优先顺位方面，也时常遵循有利于绅局的安排：在巴县的历年捐输告示中，地方官屡次要求各粮户“先完捐输，次完津贴，后完正粮”^⑧。其对绅管公务的关照，可谓溢于言表。

而作为一种消费税的肉厘（杀猪税），则将在清末四川咨议局的财政争论中成为主角之一。肉厘在晚清四川的起源和发展，充分体现了国家和地方两个层面的财政需求在单个税种上的复杂交织。肉厘的产生，与晚清四川绅权介入州县司法的一个机构——三费局——的起源密不可分。从道光朝后期开始（尤其在咸丰、同治时期），四川各州县绅士陆续设立三费局，以应对官府衙役在命盗案件发生时的招解、相验、缉捕等开支（从而避免差役直接向当事人或其亲邻索取）。各地三费局筹措资金的方法，初时并不统一，但这些款项的经管者一律为绅士。^⑨光绪三年（1877年），四川总督丁宝桢为整顿和统一各地三费局收入，饬令以肉厘专供各地三费之需，并初步统一了各地肉厘税率（每宰猪一头取钱100文）。在征收方

① 参见孔飞力：《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》，第58、76页，第92—95页，第160页，第171—172页，第225页；Mary B. Rankin, *Elite Activism and Political Transformation in China*, p. 99, pp. 102-105.

② 参见周询：《蜀海丛谈·卷一·厘金》，台北：文海出版社，1973年，第14页上，第15页上。

③ 参见嘉庆《四川省志·卷六十六·食货·徭役》，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，成都：四川省社会科学院出版社，1984年，第272页；《仁宗睿皇帝圣训·卷五十三·蠲赈》，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第274页；《文宗显皇帝圣训·卷一百零七·筹饷》，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第306页。

④ 参见《清代钞档·捐输题本二百六十四·四川》，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第312—313页。另见 Elisabeth Kaske, “Taxation, Trust, and Government Debt: State-Elite Relations in Sichuan, 1850-1911,” *Modern China*, Vol. 45, No. 3 (2019), pp. 239-94.

⑤ 鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第308页。

⑥ 参见《文宗显皇帝圣训·卷一百零七·筹饷》，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第306页；《四川款目说明书》，《近代史资料》总64号（1987年），第88页。

⑦ 《光绪十八年捐输章程》（四川省社科院历史所藏《巴档抄件》），鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第333页。

⑧ 例见四川省社科院历史所藏《巴档抄件》，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第327页；四川省社科院历史所藏《巴档抄件》，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第340页。

⑨ 参见文守仁：《蜀风集：文守仁先生遗著》，文丕衡编，新津县政协文史资料委员会审定（内部资料），1998年，第242—245页。另见 Bradley W. Reed, *Talons and Teeth: County Clerks and Runners in the Qing Dynasty*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2000, p. 232.

面,各地最初亦多将其直接附于三费局代收。^①此时的肉厘,可被认为是一种由绅士征收和经管的,为应付地方司法行政开销的“地方税”。但光绪朝以来的历次加抽肉厘事件,使得这一税种的性质问题变得复杂。众所周知,甲午战争后的中日《马关条约》(1895年)给清政府施加了巨大赔款压力。而每年被摊解60余万两赔款额的川省当局,遂下令各地每宰猪一只加收肉厘二百文,“是又为肉厘跻入国税之始”^②。义和团战争后签订的《辛丑条约》(1901年),又进一步给四川省制造了每年高达220万两赔款额度的财政压力,省当局不得不“援案照每猪一只,再加收厘钱二百文”^③。至20世纪初,由于新政迭兴,教育、警察各“地方”事业又制造了大量资金缺口,各州县官绅纷纷向省级政府请求并获准进一步加抽肉厘。^④在经过中央、省和地方各政权的层层加码(许多州县宰杀每只猪须缴纳厘钱一千数百文^⑤)后,光绪末年的川省肉厘,已经变成一个混杂了“国税”和“地税”两种性质的税种。这种情形极有可能引发省当局和州县官绅在具体分配肉厘收入上的争端。最后,值得补充的是,尽管肉厘并不全是“地方税”,而是由国家与地方分享的税源,但这种税在光绪年间的征收工作,仍是长期委托地方绅士办理。^⑥

四川绅士从这种行政—财政体系的碎片化格局中获得了巨大利益。首先,毋庸置疑的是,政治权力本身就是一种利益。即使不能在基层行政和征税中直接获得物质利益,在基层治理中获得一种合法化的、“半体制”的权力和身份,既有助于绅士与州县官乃至省级官员的政治议价,又有助于提升这个群体在基层本身的威望或象征资本。这类利益正是为大量仅拥有生员之类低级功名、从而无法跻身正式官僚体制的在乡绅士所求之不得。其次,对基层财政的深度介入,当然意味着能够以种种合法或非法手段收获大量物质利益。无论是征收津捐还是肉厘,相关的“局士”都能够合法地获得各种办公和解送费用。根据历年捐输章程的规定,局士在解送捐输银两进省时,可依据路程远近获得占解送银两数2%或3%的资金,从而避免“枵腹从事”。^⑦不过绅士在现实中所获得的“合法”费用远不止此数。在巴县,每年绅士就捐输事宜“集议”的结果,是请求知县允许征收一种额外捐输。如上文所言,捐输本身作为一种田赋附加税,其税额计算方法是按一定比例乘以各粮户田赋正额。而巴县捐输局绅为了应对其所声称的“申解藩宪添平、补水、串票、册费、局费、借款月息、书役火食”等项开支^⑧,又决定再以一定比例乘以各粮户田赋正额,并以此标准进一步征收大量无须解省的额外银两。于是,在历年捐输告示中,各粮户都得知,他们在缴纳捐输银时所获得的纳税凭证(串票)所填写的数额仅仅是需要解送至省城的那部分额度,而他们实际需要缴纳的银两,往往是“票填”金额的1.3倍左右。^⑨到光绪二十七年(1901年),巴县被省级政府摊派的捐输额度已高达33000两,这意味着该县捐输局绅(以及从县衙调用的书差)能够以上述征收额外捐输的方式获得9240两的疑似合法(即合法性只存在于县这一层面)毛收入。^⑩尽管省级政府曾要求各州县将这类浮收银两(“津捐节存银”)尽数扫解归省,但多数时候地方官绅对这一要求都置若罔闻。^⑪

① 参见周询:《蜀海丛谈·卷一·肉厘》,第11页上,第12页上;周询:《蜀海丛谈·卷二·三费局》,第44页上、下;刘倩:《清末四川肉厘的征收》,《湖南师范学院学报》2015年第7期。

② 周询:《蜀海丛谈·卷一·肉厘》,第11页上。

③ 周询:《蜀海丛谈·卷一·肉厘》,第11页下。

④ 参见《四川官报》第14册(光绪三十三年六月上旬),公牍类,第7页,鲁子健编:《清代四川财政史料》下,成都:四川省社会科学院出版社,1988年,第657页;《民国犍为县志·卷六·财政》,第13—14页,鲁子健编:《清代四川财政史料》下,第662页;《民国荣经县志·卷六·赋役志·赋税》,第4—5页,鲁子健编:《清代四川财政史料》下,第662页;《四川款目说明书》,第129—130页;周询:《蜀海丛谈·卷一·肉厘》,第11页下。

⑤ 周询:《蜀海丛谈·卷一·肉厘》,第11页下。

⑥ 参见周询:《蜀海丛谈·卷二·三费局》,第45页上、下;梁勇:《清末四川经征局的设置与州县财政改革》,第147页。

⑦ 参见《光绪十八年捐输章程》(四川省社科院历史所藏《巴档抄件》),鲁子健编:《清代四川财政史料》上,第334页。

⑧ 《巴档抄件》,鲁子健编:《清代四川财政史料》上,第338页。

⑨ 《巴档抄件》,鲁子健编:《清代四川财政史料》上,第338、340、341页。

⑩ 《巴档抄件》,鲁子健编:《清代四川财政史料》上,第340页。另见 Paul C. Hickey, *Bureaucratic Centralization and Public Finance in Late Qing China*, pp. 252-254.

⑪ 《巴档抄件》,鲁子健编:《清代四川财政史料》上,第356页。

“绅士不会在公务中谋取私利”的神话无法经受现实的考验。实际上，在前近代国家/社会中，如果缺少有效的权力监督机制，任何权力主体（不论官、绅、吏、役）的腐败成本都太低了。四川绅士的征税实践还表明，以权谋私的现象，不会因为权力主体据信拥有优越道德属性就能得到大幅缓解。而且，尚须注意的是，这种假定中的绅士因熟读诗书从而道德觉悟高的命题，实际上无法经受住太平天国运动以来绅士结构剧烈变化这一事实的冲击。张仲礼的统计表明，太平天国运动爆发后，包括四川在内的全国范围内以捐纳方式获得监生头衔的绅士人数，相比战前增长了50%，而同时期普通生员数目的增长率仅为23%。^①捐监生的大量涌现，意味着科举功名和绅士身份不再能与儒家伦理或士人气节画上等号。^②在既缺少外部制度监控又缺少自我道德约束的局面下，他们中的许多人沦为基层食利者。而清朝的国家权力越是急于从基层汲取资源，就越不得不坐视征税权被这批人物俘获，并被用以换取私利。杜赞齐在民国时期满铁惯调资料中发现的“国家政权内卷化”现象，在晚清中国已初现端倪。^③

三、作为官办征税机构之四川经征局的设立

光绪三十四年（1908年），赵尔巽莅任四川总督。在此之前，他曾在盛京将军任上（1905—1907年）大力整顿奉天省财政并收获实效。^④入川后，赵尔巽即展开对全省财政的调查。他发现，由于在全省范围内不存在统一的官僚制征收体系，四川省财政收支呈现出高度分散化和任意性的色彩，而这导致各州县衙门在行政费用（“公费”）方面的严重“不均”。^⑤赵尔巽在相关奏折中以税契（田房交易税）征收为例，具体描绘了这种混乱局面。他指出，四川各州县衙门行政经费以往多源自税契，尤其是税契征收实践中的“炮税”。所谓炮税，即州县官离任前为征足任期内税契额度，以低于民间田房实际交易价的金额来计算税契额，以便在短期内吸引民众积极缴税。炮税在外省仅是一种“秘而不宣”的做法，唯独川省却“视为固然，张示晓谕，一律再减，上下相诱，几同列肆”^⑥。非法而又混乱的炮税实践，导致各州县税契的实际收支无从查考：“故其为税，无籍可考，无数可考。即询问本员实数，亦不能确知。纵调查经年，亦无益处”^⑦。

赵尔巽还意识到，这种混乱的征收局面之所以得到长期维持，一个关键原因在于地方绅士可以从中分润。具体而言，即使平时基层民众愿意将田房契据赴官投税，但“绅团”（“团”即团练）却可能有意阻挠，并以此“制官缓急而肆要求”，导致“盈虚之数，相去甚远”。“官怵于此”，就不得不将绅团作为“税契之切要机关”，并在炮税期间寻求其配合，且允许其从中分一杯羹。^⑧换句话说，尽管在名义上税契类似于田赋正额，其征收权操之于州县衙门之手，但在实际征收过程中却处处受绅士的把持。^⑨

这就意味着，清末四川省的财政统一问题，不仅仅是一个在“省”与“县”之间搭建官僚制桥梁的问题，而且是一个“官”与“绅”之间在基层的权力结构重组问题。一个全省范围内统一的财政体系，不仅意味着将原本分散在各级官员头上的征收事务，收归一个“省内集权”“垂直领导”的官僚制组织办理，而且意味着这一新组织要将大量已被地方绅士以合法或非法手段介入或控制的征收权限收归官方。赵尔巽

① 参见张仲礼：《中国绅士》，上海：上海社会科学院出版社，1991年，第122页。

② 参见张仲礼：《中国绅士》，第234—237页。

③ 参见杜赞齐：《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社，1996年，第236页。

④ 参见余阳：《赵尔巽对清末奉天省财政的整顿》，《满族研究》1992年第4期。

⑤ 参见《督宪奏定各属公费钞奏行知文》，《经征成案汇编》第一期甲册（姜亚沙、经莉、陈湛绮：《晚清珍稀期刊汇编》[第二十一册]，北京：全国图书馆文献缩微复制中心，2009年），第33页下。

⑥ 参见《督宪奏定各属公费钞奏行知文》，第34页下至第35页上。

⑦ 《督宪奏定各属公费钞奏行知文》，第34页下。

⑧ 参见《督宪奏定各属公费钞奏行知文》，第34页下。

⑨ 即使是田赋正供，也在四川某些州县受到绅士控制，参见《东华续录·光绪二十八年》，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第588页。

本人对这一维度无疑有着清醒认识。除了发现税契征收中的绅权介入现象，他也意识到在其他税捐的征收中，同样存在官绅勾结与分赃的情形：“此外如肉厘、油捐、酒捐，无不由州县经手，且无不有额定摊数，官绅丁书，通同分润，在所不免”^①。基层征税体系中各种官绅利益的复杂交织，导致统一全省财政的努力面临严峻的挑战。

正是在如上背景下，赵尔巽于光绪三十四年（1908年）旧历八月，奏请朝廷批准设立通省经征总分各局，负责经理全省征税和州县行政开支事宜。首先设立的位处省城的经征总局，内分税契、肉厘、酒税、油捐四科。^②各州县经征分局定于是年十月一日开办，并由总局所派之委员主管其事，从而在人事和职权上与州县衙门分离。^③自此以后，“除地丁、津贴、捐输暂归州县经征外，所有税契、肉厘、酒税、油捐统归经征分局委员经征”^④。由于部分税捐（如肉厘）向归各绅局办理，各经征分局将其归并办理后，原有各绅局费用也被要求移交给经征分局，作为分局局用，“经手局绅，因现在归并，胆敢侵隐阻挠，即行稟请究追严办”^⑤。

根据最初规划，随着财政改革的不断深入，经征局的征收范围也将逐步扩大：“此后凡有新旧税捐事宜可裁可并者，随时酌量裁并，归该局办理”^⑥。而之后的事实也基本符合这一规划。光绪三十四年（1908年）九月，四川省当局开征糖捐，并指定由经征局负责办理。^⑦宣统元年（1909年）春，经征局响应中央政府要求，并参考外省实践，开始在各地征收田房当税（即对典当田房征税）。^⑧同年夏秋，为弥补鸦片税废除后的财政缺口，赵尔巽奏准在四川加抽肉厘（每猪200文），并交由经征局办理。^⑨同年，川省厘金征收权限也从原厘金总局手中转移到经征总局，后者遂添设厘金一科，而各处常关税亦陆续改由经征局兼办。^⑩这一年十月，当赵尔巽在奏折中向朝廷汇报经征局开办一年来的成绩时，由该局经理田赋及其各种附加税一事也被提上议程：“尚当督同藩司，将丁粮津捐，逐渐妥筹，并入经征各分局办理，务使铁金勺粟，永无册籍之或[惑]淆，抚字催科，各有准绳之可守，以仰副朝廷统一财政，整饬官常之至意”^⑪。因此，一个“完全体”的经征局系统，将把四川省境内所有纯为“国税”或“省税”性质以及带有“国税”或“省税”属性（但同时亦有“州县税”属性）之赋税的征收权限收为已有。^⑫

因此，经征局的设立，既大幅剥夺了四川各州县官的征税权及相关利益，也威胁了各地绅士在晚清数十年中积攒起来的财政权益。按理说，这一制度会成为地方官绅的共同敌人。但赵尔巽通过经征局的另一功能——全省各属公费的统筹和支付——化解了地方官绅间的潜在利益联盟，从而使得经征局设立和扩张的阻力基本仅限于绅权一侧。如上所述，设立经征局的初衷之一，即在于解决各州县行政经费不均问题。

①《奉院札奏设通省经征总分各局钞折行知文》，《经征成案汇编》第一期甲册，第2页下。

②参见《奉院札奏设通省经征总分各局钞折行知文》，第3页上。

③《开局札发告示文（附告示）》，第6页上。

④《奉院札奏设通省经征总分各局钞折行知文》，第2页下至第3页上。

⑤《详定总分各局章程规则（附分局查报遵守事宜总表式）》，《经征成案汇编》第一期甲册，第12页上、下。

⑥《奉院札奏设通省经征总分各局钞折行知文》，第3页下至第4页上。

⑦参见《经营边藏开办糖捐钞奏行知通飭文》，《经征成案汇编》第一期丙册，第159页上；《奉院札飭将糖捐事宜由厘金总局移交经征总局文》，《经征成案汇编》第一期丙册，第160页上。

⑧参见《奉院札奏收田房当税文（附片稿）》，《经征成案汇编》第一期丙册，第130页上至131页上。

⑨参见《奉院札发续加肉厘告示通飭各属办理文（己酉七月发）》，《经征成案汇编》第二期乙册，第44页上；《督部堂奏请加抽肉厘抵补土税文（附片稿）（己酉七月发）》，《经征成案汇编》第二期乙册，第49页上至第50页下。

⑩参见《会详厘金土税事宜并归本局办理暨规定各常关办法大纲文》，《经征成案汇编》第二期甲册，第20页上、下；《督部堂奏裁厘金总局归并本局办理文（附片稿）》，《经征成案汇编》第二期甲册，第28页上至第29页上。

⑪《奉院札创办经征成效大著谨将出力各员择尤酌保文（附原折清单）》，《经征成案汇编》第三期甲册，第18页下。另见 Paul C. Hickey, *Bureaucratic Centralization and Public Finance in Late Qing China*, pp. 256-257.

⑫关于省级政权在“国家”与“地方”关系中的位置，清末曾经发生过争论，参见关晓红：《清末新政制度变革研究》，北京：中华书局，2019年，第211—263页。在本文中，省级政权是被置于“国家”一侧（而非“地方”）。这是因为本文主要考察的是省级政权和州县绅士的权力博弈。在这种框架下，面对着各地绅士的省级政权无疑更多带有“国家”属性，而号称“部堂”“部院”的省级督抚在与省内地方势力互动时，也常常带有这一自我认识。

赵尔巽最初的计划，是将四川各州县分为“最繁要、繁要、繁缺、中缺、简缺五等”，此外“边缺与繁缺同列一等”。在确定各州县事务繁忙等级后，经征总局统一对各等级州县每年给予12000至4000两不等的公费银（最繁缺之州县尚有缉捕交涉等项经费银8000两）。此外，对于历史上形成的中央各部和省级政府向州县摊派的各类经费（“摊捐”），自此以后亦“不令再摊”。^①由经征总局统一支付各地行政经费的方案试行数月后，为简化支付流程起见，各州县改由按季度就近向相应经征分局领取费用，费用不足时仍由省支付。^②宣统元年（1909年）闰二月，赵尔巽又下令为江津、涪州、宜宾、汉州等47个厅、州、县每年酌情增加1000或2000两行政经费，共计加银51000两。^③同年十一月，赵尔巽又下令对重庆、雅州等二府一厅二州十一县，分别加给2000或1000两经费。^④在全省范围内统筹的、拥有制度性保障的地方行政经费制度，在很大程度上解决了长期困扰清代州县衙门运行的经费缺口问题，从而在客观上大大缓解了省、县两级政权之间在财政上的利害冲突。现存史料表明，各州县官尽管对经征局的设立绝非热心，但也没有对这一新机构的运行施加实质性的阻挠。^⑤

尽管在设立和运行时亦产生若干贪腐弊端^⑥，但清末四川经征局总体而言仍为全省的财政体制统一和汲取能力提升做出了实质贡献。在其设立后的第一个冬季中，经征局即已征得税契50余万两，足以覆盖同期各州县行政费用。^⑦经征局开办一年后，赵尔巽在奏折中表示，该局负责经征的各项税款额度已经达到500余万两，“居全省岁入之半”。一年以来（光绪三十四年十月初一至宣统元年九月底），由经征局征得的税契收入，达到200余万两，“较之从前地方官原收之数，实多三倍以外，以之补充应支各款，足用有余”。而肉厘、油捐、酒税等税捐，“亦皆征收足额，较前著实”^⑧。对于这些成绩，当代学者亦给予了较为中肯的正面评价。^⑨

但清末四川绅士并不这么认为。经征局的设立，不仅意味着将原本被绅士获得的某些税种的征收权限收归官方，而且也意味着将原各公局、所的相关账册（如果有的话）移交官方复核。而账目的曝光，也意味着之前各种舞弊情节的曝光。事实上，赵尔巽正是借着设立经征局清理通省财政之机，加强了对绅士在经管财税中不法行为的查处。在峨眉县，官府发现负责管理三费和酒税事宜的绅士邓宗禹，因本地三费局不敷支用，挪用本应上缴省府的酒税款项2000余串，且无故支用酒税300余串。^⑩在南充县，官方发现本地“酒捐局士”林再森等人浮收酒税4280余串，且“均经该局绅等随时支用无存”^⑪。对后一案件，赵尔巽批示：“似此假公济私，毫无人心之局绅，若不从严惩办，殊不足以示儆戒……应由该府即将历年经手局绅，按名传案看管，勒限将吞款如数缴出，倘敢拖欠分文，即查取职名斥革治罪，并榜示通衢，林再森等十人永不准再管地方公事……各属劣绅舞弊，恐不止南充一处，俟本督部堂查明得实，一律照此惩办”^⑫。

除了对经征局设立施加消极抵制（如拖延移交相关税款^⑬），还有绅士以“为民请命”的姿态，尝试

① 参见《督宪奏定各属公费钞奏行知文》，第36页上至第37页下。

② 参见《会详各属公费就近由分局拨领分别行知文》，《经征成案汇编》第一期甲册，第42页上至第43页下。

③ 参见《奉院札奏办征变通办理情形钞折行知文（附折稿）》，《经征成案汇编》第一期甲册，第51页上、下；参见《加给涪州等属公费起支日札飭文（附原移原详并清单）》，《经征成案汇编》第二期甲册，第4页上，第6页上。

④ 参见《督部堂奏请续加重庆等属公费文（附片稿）》，《经征成案汇编》第三期甲册，第12页上、下。

⑤ 例见《奉院札通飭各属印委和衷共济札文》，《经征成案汇编》第一期甲册，第45页上至第46页下。

⑥ 参见《会详前管雅安经征分局委员黄令葆谦亏挪各款延不解交应请参革文》，《经征成案汇编》第三期甲册，第10页上；《蜀报》第3期（宣统二年八月十五日），鲁子健编：《清代四川财政史料》下，第661页；周询：《蜀海丛谈·卷一·肉厘》，第13页上、下。

⑦ 参见《奉院札奏办征变通办理情形钞折行知文（附折稿）》，第50页下。

⑧ 参见《奉院札创办竞争成效大著谨将出力各员择尤酌保文（附原折清单）》，第16页下至第17页上。

⑨ 参见吴康零主编：《四川通史》（卷六，清），成都：四川人民出版社，2010，第406页；梁勇：《清末四川经征局的设置与州县财政改革》，第149页。

⑩ 参见《申解酒税迟延委提夫马归经征之员赔贴通飭文（戊申冬月发）》，《经征成案汇编》第一期丙册，第146页下至第147页上。

⑪ 《南充酒税局首林再森等浮支税款罚赔通飭文（戊申九月发）》，《经征成案汇编》第一期丙册，第153页上。

⑫ 《南充酒税局首林再森等浮支税款罚赔通飭文（戊申九月发）》，《经征成案汇编》第一期丙册，第154页上、下。

⑬ 参见《肉厘油各厘税飭印委严催札文（己酉正月发）》，《经征成案汇编》第一期甲册，第54页上、下。

以直接上书省级政府的方式干预经征局事务。在该局设立不久之后的光绪三十四年腊月（1908、1909 年之交），绵州文生赵楷直接向赵尔巽提交一份禀文，请求总督和经征局出于“怜恤困穷，推恩贫民”起见，对面积只有一二亩或契价仅有数串、数十串的田地交易，免征税契。赵尔巽显然对这名低级绅士的举动大为恼火。他在批示中指斥赵楷“不安本分，饰词耸听”，且“意在抗纳国课”，并下令地方官“传案严行戒飭，仍一面查明该生平日有无劣迹，有无漏税，查明禀办”^①。很显然，这种旧式清议、陈情的做法，丝毫不能阻击赵尔巽在财政集权上的雄心壮志。四川绅士需要更强的武器。

四、川省咨议局的反击与总督的回应

（一）四川绅权的省级整合平台

与此同时，整个清帝国朝野上下，也开启了迈向近代君主立宪政体的艰难探索。支撑起这一场运动的是一种看似有理的“立宪—民族主义”话语。改革的鼓吹者主张，以代议制、地方自治、权力分立等制度为特征的近代立宪政体，在赋予和保障国民个体各种公私权利后，就能够促使这些被“解放”的个体凭借着满腔公德心和爱国心，热情地参与进近代民族国家的建设工程中，他们甚至愿意在纳税、兵役等方面倾力奉献自己的财产乃至生命。^②在立宪派的论证下，作为中央和省级代议制机构的国会和咨议局，非但不会对与其对峙的行政机构的财政权行使构成约束，反而会以加税和公债等形式，增加政府的收入，从而服务于富国强兵之目的。^③时至今日，这一政治神话仍时而在中国知识界引起未经反思的情感共鸣。

对四川省咨议局（1909—1911 年）之具体所作所为的研究，能够以个案的方式，来检验立宪派的“议会强国”承诺能否真正兑现。不过，在进入对四川咨议局各项议案和活动的具体考察之前，有必要对这一机构本身的“民主化程度”和“阶级属性”加以适度探讨。首先，让我们观察一下拥有选举权的人口范围。根据张朋园的统计，在咨议局议员选举中享有选举权者，仅占当时中国全部人口 0.42%（没有女性）。在四川，这一比例更是低至 0.39%（川省选民人数约为 191500 人）。^④这一比例表明，尽管这场改良运动或许有资格被称为一种高度精英主义风格的“立宪”（如果将这个概念界定为创设新的立法机构与原有行政机构构成制衡，而不考虑立法机构在多大程度上代表了民意），但它远非我们今日所理解的“民主”。

其次，无论是从选民构成还是从被选出之议员构成来看，咨议局都体现出强烈的绅权属性。此次选举的选民资格要件，可见于《各省咨议局并议员选举章程》第三条：

凡属本省籍贯之男子，年满二十五岁以上，具左列资格之一者，有选举咨议局议员之权：一、曾在本省地方办理学务及其他公益事务满三年以上著有成绩者；二、曾在本国或外国中学堂及与中学同等或中学以上之学堂毕业得有文凭者；三、有举贡生员以上之出身者；四、曾任实缺职官文七品武五品以上未被参革者；五、在本省地方有五千元以上之营业资本或不动产者。^⑤

正如周锡瑞所言，在道光晚期到宣统初期的语境中，这些资格要件实际上意味着“把选民限制在保有功名的绅士和他们进过新制学校的极少数儿子这个范围之内”。^⑥由于晚清以来地方公益事业多由绅士操纵，所以有关办理公益事务的选民资格要件，实际上与科举功名要件高度重合。由于包括中学堂在内的新式学堂在（开启于义和团战争后的）新政运动之前基本并不存在，所以截至宣统元年（1909 年）时拥有本

① 参见《绵州文生赵楷禀陈经征利弊札文（附原禀）（戊申腊月发）》，《经征成案汇编》第一期丙册，第 140 页上至 142 页下。

② 参见赖骏楠：《清末立宪派的近代国家想象》，第 992—1065 页。

③ 参见赖骏楠：《清末立宪派的近代国家想象》，第 1002—1003、1009—1010 页。四川立宪派人士的相关言论，例见程莹度：《财政与国会之关系》，隗瀛涛、赵清主编：《四川辛亥革命史料》上，成都：四川人民出版社，1981 年。

④ 参见张朋园：《立宪派与辛亥革命》，上海：上海三联书店，2013 年，第 14—15 页。

⑤ 《宪政编查馆等奏拟定各省咨议局并议员选举章程折（附清单）》（光绪三十四年六月二十四日），故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》下册，北京：中华书局，1979 年，第 671—672 页。

⑥ 周锡瑞：《改良与革命》，第 116 页。

国中学文凭者必然人数极少。实际上，“进过新式学堂或出洋留过学的选民，最经常是这样一种人：他们早已获得秀才功名，并在那个基础上符合选举条件”^①。对于曾有宦官经历的致仕人员，一方面他们未必会有足够的政治热情（由于年岁等原因）去参与选举，另一方面他们也未必愿意“屈尊”去担任一场复式选举中的初选选民。本应发挥重要功能的财产标准（这正是19世纪欧美国家选民资格的核心标准^②），却由于有产者担心一旦财产状况暴露将招来官府摊派苛捐杂税，而没能吸引到足够的适格选民前来登记。在四川，咨议局筹办处也发现，许多有财产但无功名者畏惧选民登记：“本处详细访问，却有两个缘故：一是怕把财产实数注入册后，将来有摊派的事；二是怕把姓名入册，都要举出来办事。”^③结果，实际的选民结构反映出：“一个小的、全部男性绅士上流阶层，居于社会金字塔的顶端。”^④而选举结果也体现出了类似的特征：在全国所有咨议局议员中，89.3%的人具有传统功名；在四川咨议局总共126名议员（包含候补议员）中，进士有2人，举人有32人，贡生有25人，生员则为55人，他们合计占据议员总数的90.4%。^⑤

因此，尽管全国各咨议局的“民主”属性本已很弱，其“绅权”属性本已很强，但四川咨议局的选举过程和结果呈现出了比全国水平还要弱的“民主”色彩以及更浓的“绅权”色彩。咨议局的建立和运行，让原本散处各地的“乡绅”在科举废除（1905年）后，拥有了一个比旧式乡试制度举办更为频繁、权限远为广大的省一级交流平台，从而令全省绅士在与省级官衙对峙时拥有了更为统一、持续和制度化的权力保障。而且，这种权力如今被包装以“民意”乃至“民主”，从而在正当性层面也处于优势地位。结果，当最上层的立宪派精英从民族主义这类意识形态角度来理解代议制时，至少在省这个层面俘获了这一新式机构的地方绅士，则更多从自身所处的社会经济格局来界定咨议局，并以此谋取和巩固自身利益。毫不奇怪的是，四川绅士在咨议局内，用着他们刚刚习得的西方法政术语，展开了与总督针锋相对的“财政圈地运动”。

（二）咨议局第一次常年会针对经征局的议案及督抚的批复

宣统元年（1909年）九月初一日，四川省咨议局第一次常年会在省府成都正式召开。十月十六日，会议闭幕。无论是开幕还是闭会，总督赵尔巽都莅临现场，并发表演讲。作为一省舆论集中之地，咨议局最核心的法定职权包括“议决本省应兴应革事件”、议决本省预决算、税法和公债相关事件，以及“议决本省单行章程规则之增删修改事件”。^⑥尽管咨议局议决案须经督抚裁夺批准后，才能在省内公布施行，但这些职权（行政监督权、预算批准权、财政监督权、立法权）已经表明，咨议局已经具备了近代立宪国家省级议会之雏形，而议员自身亦是如此认为。

在本次常年会议决通过的全部30余份议案中，至少有三份在我看来涉及新设立的经征局。这三份议案的名称分别是：《附加税与正税划清界限分别征收》（十月初四日议决）、《剔除经征税契、肉厘、酒捐、油捐积弊》（十月十一日议决）和《设立地方财政局》（十月十五日议决）。^⑦这三份议案均由议员提议，并且都呈现出对经征局的明显敌意。由于事关财政改革之成败，在三份议案被送交总督呈请公布后，赵尔巽都给予了及时批复。除了有限地肯定了最后一份议案中的建议，赵对前两份议案都表达了严词驳斥。

① 周锡瑞：《改良与革命》，第116页。

② 参见米歇尔·施托莱斯：《德国公法史（1800—1914）：国家法学说和行政学》第2卷，雷勇译，北京：法律出版社，2007年，第113页。

③ 《四川咨议局筹办处刊发〈选举权利告示〉札》，四川省政协文史资料和学习委员会编：《辛亥波涛：纪念辛亥革命暨四川保路运动一百周年文集》，成都：天地出版社，2011年，第426页。

④ 周锡瑞：《改良与革命》，第117页。

⑤ 参见张朋园：《立宪派与辛亥革命》，第23—24页。四川省咨议局议员名录，参见《四川咨议局筹办处第二次报告书·附录》，桑兵主编：《辛亥革命稀见文献汇编》第40册，北京：国家图书馆出版社，2011年，第1页上至第10页上。

⑥ 《宪政编查馆等奏拟定各省咨议局并议员选举章程折（附清单）》，第667页。

⑦ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，隗瀛涛、赵清主编：《四川辛亥革命史料》上，第37—47、65—72、86—92页。

《附加税与正税划清界限分别征收》一案，主要关注各项税捐征收和管理过程中的国家/省级收入和地方收入间的分配问题。上文曾以肉厘为例，展现了在某些税种上“国家税”与“地方税”之间复杂纠缠的情形。实际上，除了肉厘，在税契和其他税捐中，也都存在既有“国家税”之部分，又有“地方税”之部分的情形（在本案标题中这两个部分被称为“正税”和“附加税”）。这就意味着，在这些税捐被征收之后，就将面临一个需要将多少金额上缴省府，又需要将多少金额留存州县的问题。而代表省级政府利益的经征分局取代原有绅局并经手这些税捐的新事实，则进一步激化了这一问题。在这份议案中，咨议局指出问题的根源就在于“国家税、地方税淆乱不明”。这种混乱导致经征局在实际征得的数额发生紧张时，为满足自己在解省正税上的考核要求，将原应属于地方“公益经费”的部分挪作前者之垫解，而且拒绝在未来归还所挪额度。有鉴于此，该议案建议：首先，“凡有经征分局代收之地方公益经费，无论立案在前在后，不得挪移垫解”；其次，“凡由经征分局代收之地方公益经费，应另立底簿，将解省正款与地方公益经费分别登记，由各地方经管官绅定时对照查核”^①。在议案的最后，咨议局还不忘强调：“其现在本系绅士经收之款非经征局代收者，一仍其旧。于地方公益及自治前途，裨益非鲜。”^②

赵尔巽在十月初九对该议案做出第一次批复，并要求咨议局复议此案。首先，赵尔巽指出，各种地方附加税，并不完全是地方自治性质的“公益费用”，部分附加税自其开征时起，即是用于支持开办警察等“地方行政”事务。^③由于统筹全省地方行政经费正是经征局设立之目的之一，所以税契、肉厘中属于“地方行政税”的这部分附加税，在法理上应是正税之一部分，理应由经征分局征收并提解总局。其次，赵认为若不允许经征分局以附加税款提补正税，则将导致后者收入减少，而根据宪政编查馆（当时立宪各事项的中央统筹部门）的要求，“咨议局无议减国税之权”^④。赵以肉厘为例，指出正是由于新政以来各地官绅纷纷以地方事业为名，请求加抽肉厘，导致肉价上涨，猪肉滞销，并进而导致宰猪数量减少，最终影响“正厘”收入。在这种局面下，各经征分局不得不以肉厘附加税款提补正厘款项，以确保“国税”得到足额征收。在赵的说法中，禁止提补，便是“议减国税”，而这超出了咨议局的权限。^⑤再次，赵拒绝了咨议局提出的有关将部分税捐照旧由绅士征收的请求。他强调，经征局设立之目的即在于统一全省财权，“系属国家行政，将来应行归并者甚多”。地方自治经费，自可按照《地方自治章程》办理。但凡属“国税”或带有“国税”性质之税捐，理应在未来统归经征局系统办理。^⑥最后，赵认为将正税与附加税分别设立账簿的建议，并不比经征局已实施的将各项收数由地方官会印榜示的做法更加有效，“查簿只一二人得见，榜示则万目共睹，倘所填之数不实，则人人得而指明之，岂仅附加一项耶！”^⑦

客观地说，赵尔巽这次批复中的各条意见，亦并非完全在理。其中第二条意见明显混淆了法理上的减税与事实上的减税，因而其对咨议局的“越权”指控并不完全成立。从严格的“形式主义”或法理的角度而言，所谓议会实施的减税，仅指以法律形式明确取消某个税种或明确降低某税种的税率或征收范围。四川咨议局并没有做出此类举动。取消提补，仅仅是在制度操作上明确“国税”与“地税”之界限，而并非公然取消或减少“国税”。因“地税”加增引起市场波动、并导致“国税”在实际征收中的损失，的确在事实上意味着国家收入的减少，但这并不是法律意义上的“减税”。赵尔巽本人使用的措辞表明，尽管身为一名经验丰富之能吏，他能够洞悉咨议局议案的实质性经济—财政意涵，但他对舶自西方的法政术语的理解和运用，远未达到熟练程度。此外，赵尔巽对咨议局有关将正税和附加税分别立簿之要求的回应，

①《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 40 页。

②《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 41 页。

③ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 41 页。

④《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 42 页。

⑤ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 42 页。

⑥ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 42 页。

⑦《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 42 页。

实际上是回避了（或没有意识到）这一要求的核心意涵：通过将两项收入分立账册，从而在制度和技术层面将两笔款项明确区分，并以此限制经征局任意将附加税款填入正税款项。

赵尔巽的第一次批复引起了咨议局的强烈反弹。后者在十月十四日展开对该案的复议，并于十月二十一日提交了一份比原案更长的复议案，对批复内容展开一一反驳，且要求总督仍以原案公布施行。首先，针对赵尔巽提出的有关附加税有大量属于“地方行政税”而非地方“公益捐”的看法，咨议局认为这两者间并无本质区别（显系强词夺理）：前者系“国家为地方行政征收之租税也”，后者系“地方为自治行政征收之租税也”，“两者在法理上不过有用途之异而实无性质之别”。^①其次，对于总督提出的有关咨议局提议划清正税和附加税界限之举乃是越权“减税”的指控，咨议局认为“其理由尤为纡曲”。即使果真如赵尔巽所言，提补取消之后将导致“国税每年应减少五万金之谱”，这也只是“国税之歉收而非由本局之议减”。若这类歉收可被称为“减税”，“然则若使募集公债而民不应募，应募矣而至期请还，亦可谓之议减国税乎？”^②不得不说，在这一争点上，咨议局占据上风。再次，针对赵尔巽对维持现有绅管征收体系（经征局已接管者除外）之建议的否决意见，复议案主张：维持现状“系为利导地方之习惯起见，即经征局应收之款而向由绅士经收，毫未致弊，且甚足利赖者，与其易之以滋烦扰，不若因之为有利也”。^③咨议局甚至表示：“东西各国只有以直接国税委任自治团体代收之制，并无以附加税由专官代收之制……”^④最后，针对赵尔巽对征税与附加税分别立簿建议的否决，咨议局主张：“榜示大众之举，一般习俗视为具文……故仅榜示一法，甚不足以为司征者之监督。”^⑤只有将榜示和查簿两者并用，才能做到充分的财政监督。

不甘示弱的赵尔巽则在十月二十七日向咨议局做出了第二次批复。针对复议案将属于官治范围的“地方行政税”与属于地方自治范围的“地方公益捐”混为一谈的做法，赵尔巽再次做出了严格区分：“至于地方自治自地方自治，地方行政自地方行政……公益捐自公益捐，地方行政税自地方行政税，不能全认作地方公益捐”。^⑥针对咨议局对“取消提补即减税”一说的否定，赵尔巽仍坚持一种“实质主义”的减税论：“夫水旱偏灾由于天时者谓之歉收，今因该局之议免提补而减少，则减少国税悉由该局议案而致，何能谓非议减？”^⑦至于查簿之建议，赵坚持认为这只是“徒繁手续，无益事实”。^⑧咨议局与总督间有关正税和附加税划分界限的争论，至此告一段落。

《剔除经征税契、肉厘、酒捐、油捐积弊》一案，则围绕咨议局所指控的经征局运行中的各类弊端大做文章。该案由议员陈念祖（合州县丞）、陈洪泽（南部县廩贡生）、李树春（定远县举人）三人各自所提议案合议而成。该议决案开篇即声称，经征局“自昨年设局以来，积弊不胜毛举”。首先，咨议局指出了经征局税契征收过程中的各种浮收情形。这类浮收中“最病民者”是所谓“三倒拐”，亦即计算应缴税契额度时，不断在银和钱两种货币之间恶意来回折算，以便尽可能多收税契银钱。具体而言，正如咨议局所描绘的：

如契写钱价者，每钱八百，乃作银八钱，折合银一两，按所折合银数上税。而应税之银又必照市价加七分之一或六分之一倒合成钱完纳，是为钱合银之三倒拐。如契写银价者，每银一两，必照市价加七分之一或六分之一倒合成钱，又以八折倒合成银，按银数上税，又照上折合法倒合成钱完纳。即或收银，则必照库平每两加五六分钱完纳，是为银合钱之三倒拐。^⑨

① 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第43页。

② 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第43页。

③ 《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第45页。

④ 《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第45页。

⑤ 《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第46页。

⑥ 《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第46页。

⑦ 《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第47页。

⑧ 《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第47页。

⑨ 《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第89页。

税契征收中的另一种浮收，则是“认零作整”，亦即认定用以计算税契额度的契价，并不“实数实税”，而是“如数两以上即作五十两，五十几两以上即作百两，任意推算，取饱囊囊”。^①

其次，关于油捐、酒捐两项，咨议局声称各经征分局为确保税基稳固，对已被登记之油、酒生产者采取强制经营的手段，以致在淡季亦不允许从业者歇业，“有易业息业者，则强人补足其额，致令商民视为畏途，坐视利源，不敢从事”。而这显然侵犯了“人民自由营业”的原则。^②

最后，咨议局又进一步指控了经征局另外两项“最普通而剧烈”之弊端：“额外苛罚”和“故意颠倒银钱市价及税则”。前者是指对漏税者处以远高于法定额度的罚款（咨议局声称部分地方存在罚款额高达漏税额一千余倍之情形）。后者则指在本应缴纳铜钱时故意要求缴纳银两，或者在本应缴纳银两时故意要求缴纳铜钱，并且在换算时故意使用有利于自己的汇率，“以为折合侵蚀之地者”。^③

针对以上诸种被指控的弊端，咨议局在该议案中提出了一系列整顿要求。首先是要求严格按照契据中规定的货币和契价征收税契，“凡以后契上载银，即以银税，载钱即以钱税，载银元即以银元税”，并一律禁格三倒拐、认零作整等。其次是在经管肉厘、酒税、油捐时，不能强制从业者营业，“其民间兴业息业，各听其便，不许借故迫协及需索陋规”。再次是要求严格按照章程计算漏税罚款，严禁额外苛罚，“尤不许借端摧辱，动加笞捶、枷锁及纵容书役等需索搯诈”。最后则是要求在确需银钱折合时，应严格按照市价折算和征收：“凡有商会地方，由商会将每日市价呈请地方官悬牌宣布，无商会者，由官平局每日呈报地方官牌示宣布。凡各项征收，其以银钱折合时，无论出入，一依市价”。^④

赵尔巽显然被这份全盘攻击经征局表现的议案所激怒。该议案于十月十四日被送达总督衙门，两日后总督的批复就被送回咨议局。本次批复展现出一种不容妥协的口吻（乃至带有不屑与咨议局辩驳的意味）。首先，赵尔巽指出，税契征收中的三倒拐和认零作整等折合做法，“实为从前通省之惯例，并非设立经征局以后之积弊”。为了论证这些浮收的必要性，赵尔巽再度抬出其“实质主义”的减税论：“盖折合之数一经减少，实与减少分数厘数无异，国税必因而短绌……若该局无议减国税之权，目属无效。”^⑤其次，对于咨议局有关经征局强制酒、油各户营业的指控，赵声称：“各房歇业，本为定章所许，营业废业，纯任自然。每报歇业缴照者，报开张领照者，不下数十起，报告具在，无可隐饰……”^⑥再次，对于咨议局提出的禁止额外罚款的要求，赵尔巽简单地表示“本系如此”。最后，对于折算和征收银钱时应遵循市价的要求，赵尔巽仍是回复以“本系如此”四字。^⑦赵甚至在批复的最后部分警告道：“切勿加以其（指经征局）弊不胜毛举含糊笼统之词，是所望也”。^⑧结果，咨议局针对经征局运行提出的部分真实、部分夸大、部分又无从证实的指控及相应改良建议，在强势总督面前只能无果而终。

《设立地方财政局》一案虽然全文未提及经征局三字，但实际上是针对官办经征局的一种极为巧妙的阻击策略。该案由李文熙（内阁中书、奉节举人）、刘纬（荣县增生）两案并议而来。该案所建议设立的“财政局”，并非清末筹备立宪中各省依度支部章程设立的省级“清理财政局”（其职责在于一省财政之清理，以截清旧案，编订新章，调查出入确数，为全国施行预、决算之预备^⑨），而是（根据咨议局的说法）为未来厅、州、县地方自治进行财政上预备的地方财政整顿和统一机构。根据该议案的说法，厅、州、县地方自治须至三年之后才能“一律成立”，“而各地方财政之应整理统一，则虽一日不可缓”。^⑩

①《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 89—90 页。

② 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 90 页。

③ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 90 页。

④ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 91 页。

⑤ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 91 页。

⑥《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 91—92 页。

⑦ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 92 页。

⑧《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 92 页。

⑨ 参见刘子扬：《清代地方官制考》，北京：故宫出版社，2014，第 165—168 页。另见周询：《蜀海丛谈·卷二·各局所》，第 20 页下。

⑩ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第 68 页。

具体而言，在全面筹办州县地方自治之前，抢办地方财政统一，有着两个理由。首先是整理地方财政能够避免未来实施地方自治时“临时无所凭借也”。该议案建议从速整顿“现今各地方所有局所”之收入，“一以保存现有之公款公产，一以其子息节存作为开办地方自治之经费或充基本财产”。^①其次，各厅、州、县各类绅办局所“名目繁多，耗费实巨”，这些局所彼此独立，且没有“监督之者”，所以能够“任意侵夺”，“其间弊混中饱情形，盖极然犀照镜之能，实未足以深悉其奸”。该议案列举了各绅局的种种中饱弊端（种类超过之前议案对经征局的相关指控），如银钱折算时的浮收、尾数上之滥取（类似之前提到的认零作整）、将公款挪用于私人借贷且拒不归还、购置办公器具时的滥支。^②

该议案实际上是通过以退为进的方式，来圈定和保护经征局设立之后州县剩余的绅管财政资源。尽管该案打出的是地方自治的旗号，但在地方自治的诸多制度建设项目中，咨议局唯独对财政制度建设最为迫不及待。这一举动本身，即显示出四川绅士对地方自治的最真实理解。从表面上看，代表绅权的咨议局几乎是不惜在议案中“自我打脸”，列举出种种地方绅局的舞弊现象，其姿态似乎是在协助督抚整顿绅管财政。但结合本文所介绍的背景，我们能够认识到，咨议局急于设立地方财政局，更是出于某些颇微妙的动机。首先，地方财政局的设立，意味着至少在州县层面，将存在以一体化的绅办财政体制对抗（已由经征局初步实现的）一体化的官办行政——财政体制的格局。长期以来，像三费局这样的拥有较丰富财源的绅管机构，时常面临各官署的支用需索。^③一旦一个州县的所有局所（尤其是其财政功能）被整合至一个机构，那么这一新的、强势的绅管机构，将导致官方在寻求需索时更为谨慎。其次，该议案并未厘清，在现存各绅管局、所经理的税捐和其他收入中，究竟是否全系地方公益捐或地方自治收入，抑或有部分收入实际上带有“国税”性质。该案将几乎所有现存局所经管的收入都界定为“地方”收入。这意味着一旦议案获得批准，各地现存绅管局、所经管的全部收入就将在法理上排斥代表“国家”之经征局的介入。最后，设立地方财政局的一个直接又迫切的动机，是为了避免代表官方的经征局进一步接管各绅管局、所，以免在账目交接和清查时暴露出更多的贪弊问题。这最后一层意涵，甚至直接体现在议案文字之上：“前日之账，不必过事吹求，继自今以后，则务宜遵照章程办理，不准稍有含混”。^④

从该议案所拟定的有关地方财政局的十二条设立规则来看，这一机构实际上已不仅是一个狭义的财政机构，而是包揽了立法权（或筹款批准权）、行政权和财政权等权力的全能型地方治理机构。在这一构想中，各州县内几乎全部局所将被裁并为单一的财政局，“凡前此局所银钱账簿、契约一律清交财政局接受办理”。被裁并的局所旧管公事，在各地方自治机构未成立之前，“暂定由财政局分科支应”。此外，对于各种地方公益应兴应革事件，财政局“皆有筹款兴款之责”。筹集款项时，需要组织由本地选民所选出的60名以内代表（可以想见这些代表即是以前管理各局所的绅士）构成的特别会议处理，“但议长即以财政局总理充之”。^⑤显然可见的是，这些方案违背了立宪政体最基本的权力分立原则和近代官僚制的分工原则。同样要注意的是，这些方案出自据说是热心推崇西方近代法政制度的立宪派机构——咨议局——之手。

十月二十一日，咨议局收到赵尔巽对此案之批复。赵尔巽显然意识到了这份议案在行政和财政上的“圈地”本质。他明确指出，与城、镇、乡地方自治这种更为彻底的自治形态不同，清廷规划中的厅、州、县层级的地方自治，实际上仍须与代表“国家”的官治（州县官系上级任命而非来自民选）共存。因此，即使是在各个层级的地方自治完全成立后，州县层面的议事会、参事会等自治机构，“对于地方行政仅有议决之权而无执行之权”。只是州县官可以出于事实上的便利，将部分行政事务“委任”绅士代理。

① 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第68页。

② 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第68—69页。

③ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第65页。

④ 《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第69页。

⑤ 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第69—71页。

在如此界定后，赵尔巽主张将地方财政局名称改为“公款收支所”，“并声明该所为地方官辅助机关，对地方官负甚重责任，其职务即专以地方官所委任管理之财政事项为限，以示与城乡董事会及乡董乡佐为之执行机关之主体者有别”。^①若遵循赵的方案，则这一财政机构与咨议局方案相比，其性质将被“矮化”，其职权也将被缩小。但现实就是，更多代表总督意志的公款收支所，的确在之后陆续设立于四川各州县。^②

（三）第二次常年会相关议案

四川省咨议局第二届常年会召开于宣统二年（1910年）九月初一，闭会于十月二十日。在30余份本次会议决议案中，直接涉及经征局的议案是《请改订本省捐税征收方法以地方自治团体办理经征事宜案》（十月初六日议决）和《请将留拨房税章程归地方自治公用案》（十月十五日议决）。另有《请提前赶办厅州县地方自治案》（十月十七日议决），虽不直接涉及经征局，但实际上与前述第一案互为支撑。以上三案均系咨议局本身所提案。^③

《请改订本省捐税征收方法以地方自治团体办理经征事宜案》的名称，即透露出以由绅士主导的地方自治机构来全盘取代经征局的企图。该议案的核心要求，即“以地方自治团体办理经征事宜，现在各属既设之经征分局请即一律裁撤”。议案附有对这一要求的长篇论证。首先，咨议局认为，本议案仅涉及财政方面“以委任于专员（指经征委员）者移而委任于地方团体”，“于经征之统系毫无所伤，即于财权之统一非有几微摇撼”。^④其次，咨议局引用了宪政编查馆奏定《行政纲目》中的文字，试图表明将征收事宜“酌委府厅州县自治团体协同办理”，是“全国财务行政将来必取之方针”。^⑤再次，该议案声称，以自治团体办理经征事宜，也符合“经济主义”的原则，因而是“列邦之良模也”。这是因为，设立经征局征收捐税，需要专门支付该局运行之经费，而将征税事宜委诸自治团体，则可将征收成本“减其大半”。^⑥最后，咨议局声称，地方自治团体办理征税，舞弊必然少于经征分局。经征分局不受州县官管辖，且其直接监督机关——经征总局——因位处省城而又“鞭长莫及”，所以经征局员“舞文弄法固绰绰乎有余地”。而对于厅州县自治的执行机关——参事会——而言，一方面它在内部采取合议制，另一方面本地的议事会和州县官均能对其构成约束。而且，由于自治团体的成员乃是“平民”，相比于官员，前者“威力不足以胁人”，所以“其舞弊之心不能不坐是稍敛”。^⑦鉴于如上种种理由，咨议局请求总督将现有各经征分局“通饬撤销”，其经手事项转交地方自治团体办理，而由州县官暂管之“地丁、津贴、捐输”，也应一并委任自治团体办理。^⑧

在这种语境下，《请提前赶办厅州县地方自治案》就可被视为针对前一议案的配套措施。此案出台的另一个背景，是当时声势浩大的、全国范围的请愿即开国会运动。^⑨在这种形势下，清廷于宣统二年（1910年）十月初三发布上谕，决定将开设国会的时间提前至宣统五年（1913年，原本规划是1916年）。^⑩因颁布宪法和召开国会时限提前，包括地方自治在内的相关筹备事宜亦不得不提前赶办。在

① 参见《四川省咨议局第一次议事录（摘录）》，第71—72页。

② 例见王守义：《建国前剑阁县财税征管体制的演变》，中国人民政治协商会议四川省剑阁县委员会、文史资料委员会编：《剑阁文史资料·财政专辑》第26辑，1999年，第24—25页；四川省梓潼县地方志编纂委员会编：《梓潼县志》，北京：方志出版社，1999年，第665页。另见四川省档案局所藏巴县档案（档号：清6-54-00801、清6-54-01032）。

③ 参见《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，桑兵主编：《辛亥革命稀见文献汇编》第41册，北京：国家图书馆出版社（等），2011年，第137—146、187—189、209—210页。

④ 《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第139页。

⑤ 《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第140页。关于《钦定行政纲目》，参见怀效峰主编：《清末法制变革史料》（上卷：宪法、行政法、诉讼法编），北京：中国政法大学出版社，2010年，第283—311页。

⑥ 参见《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第141—143页。

⑦ 参见《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第143—146页。

⑧ 参见《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第146页。

⑨ 参见张朋园：《立宪派与辛亥革命》，第52—67页。

⑩ 《缩改于宣统五年开设议院论》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪史料》上，第78—79页。

这份请求提前实施县级地方自治的议案中，咨议局仍旧极为关注地方财政问题，并指出绅士能为地方自治的财政事项贡献良多：“更得明达士绅，照府厅州县地方自治章程第七十四条（有关自治经费的条款）所定，各就本地情形尽心筹劝，以地方之财为地方兴利，必能悦服输将，渐臻完裕。”^①该议案也不否认地方自治实施前的各类绅办局、所与未来自治机构的实质联系（并认为这是一种优势）：“况各厅州县向来皆有公局、公所办理地方公益事件，今改为自治各职，不过规模组织有异，而所办事项非甚悬殊。”^②因此，该议案请求全省厅、州、县自治在宣统三年（1911年）八月内“一律成立”。^③

《请将留拨房税三成归地方自治公用案》则意在争夺由各地经征分局拨付给相应州县衙门书吏的补贴款项。经征局的设立，导致原本负责税契事宜的衙门书吏损失重大利源。为避免这部分人阻挠改革（按官方的说法则是“房书办公无资，亦所当恤”），省当局不得不在宣统二年六月，通飭各经征分局以房屋交易税收入的十分之三，拨归衙门各房，并“遴选书吏一二名，赴局（指经征局）常川办公”^④。不得不说，这是改革过程中为安置闲散人员所不得不付出的代价（尽管在客观上造成了税收损失）。咨议局的这份议案则声称，各房书吏通过收取诉讼费用，“已足资办公之用”。且未来各级审判厅成立时，“房书之名目即将消灭，此项津贴亦无所用”^⑤（也就是说咨议局并不考虑这部分人的安置问题，以及相应的社会稳定问题）。因此，该议案请求将这笔费用悉数“拨办地方自治事宜，俾各厅州县由此专款，得以补助经常之费，化无益为有益”^⑥。

但官方对咨议局的以上种种意见却反应冷淡。对这三份议案，赵尔巽均未做出批复。当时新成立的、负责审查咨议局议决案的四川省会议厅——一个附属于总督衙门的、用以制衡咨议局的行政合议机构——也未提供相应的审查报告。^⑦

五、结语

由于赵尔巽的强势维护（有时这种强势是以违背立宪政体原则为代价），四川经征局体系得以继续有序运行。经征局运行一年后，清廷甚至下令各省仿照四川设立类似机构。部分省份亦对此有所响应。^⑧宣统二年（1910年）秋，赵尔巽向朝廷奏报，经征局设立后第二年度，所征税契“正杂各款已达已达二百三十九万二千两有奇，其数较光绪三十四年冬季起至宣统元年秋季止，所增更巨”^⑨。甚至在辛亥政权交替之际（此时赵尔巽已离任），革命者发现，四川布政司库的存银仍高达400余万两。^⑩这些事实说明，在本文所讲述的这个“官—绅”博弈故事中，四川总督赵尔巽暂时占据上风。经征局的设立，也意味着一个“省内集权”（当然还谈不上“中央集权”）的官僚制征税体系的初步成形，而这正是近代财政国家形成的一个关键前提。^⑪

但四川绅士却在“官—绅”博弈的另一回合——与财政高度相关的川汉铁路议题——中占据优势。光绪三十一年（1905年），在高涨的民族主义情绪的影响下，为避免外国势力介入铁路修筑，四川省成立

①《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第188—189页。

②《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第189页。

③《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第189页。

④参见《详拟酌还各属房税厘数通飭文（附原详）》，《经征成案汇编》第二期甲册，第39页上至第40页下。

⑤参见《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第209—210页。

⑥《四川咨议局第二届常年会议决案报告》，第210页。

⑦参见《四川督署会议厅审查咨议局议案汇编》，桑兵主编：《辛亥革命稀见文献汇编》第40册，2011年。另查《四川官报》相应时间段各期，亦未见总督和会议厅的相应回应。关于会议厅与咨议局的关系，参见彭剑：《清季宪政编查馆研究》，北京：北京大学出版社，2011年，第189—198页。

⑧参见梁勇：《清末四川经征局的设立与州县财政改革》，第149页。

⑨《清朝续文献通考·卷四十八·征榷二十·考八〇三三》，鲁子健编：《清代四川财政史料》下，第444页。

⑩周询：《蜀海丛谈·卷一·岁入岁出》，第30页上。

⑪参见 Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State*, p. 2.

“官商合办”的川汉铁路总公司，开始尝试以本省力量修筑连接川鄂两省的铁路。该公司的筹集股金事宜，乃是委托绅商办理。这其中最重要的筹股方式之一，是以一种类似于田赋附加税（“按租抽谷”）的方式，对全省大部分农户抽收“租股”。租股由各州县绅士设立公局或售股局征收。^①由绅士负责征收铁路税，一如既往地引发了不胜枚举的弊端，许多原本应转交铁路总公司的股金，被绅士在地方层面中饱。即使是在铁路公司改为纯“商办”后，这些弊端亦未见减少。^②铁路公司在财务上的紊乱，甚至导致公司收支施典章在上海挪用路款从事股票投机至亏损近 300 万两这一著名事件。宣统三年（1911 年）四月，清廷鉴于各省绅商自办铁路进展缓慢的事实，宣布将包括川汉铁路在内的铁路干线收归国有。代表清政府经手铁路国有化的邮传部大臣盛宣怀在与川汉铁路公司的谈判过程中，表示只愿意以该公司的“市值”来进行收购，亦即拒绝对投机导致的 300 万两股本损失承担责任。这就意味着，对于这部分损失，铁路公司在面对已经以租股方式被动卷入铁路事宜的四川民众时，将无法做出交代。此外，铁路国有也意味着所有账册转交政府，而这可能导致更多的绅士舞弊情形被曝光。在这一关键时刻，由立宪派/绅士领导的保路运动爆发了。拒绝铁路国有化，此时被宣传成拒绝接受外国资本控制的清廷介入地方铁路事宜，从而带有了“爱国”和“保护利权”的性质。七月十五日，川督赵尔丰（赵尔巽之弟）率先采取了逮捕咨议局议长蒲殿俊、罗纶等人的过激措施。成都市民闻讯后聚集于总督府前。巡防军开枪射杀民众，骚动就此爆发。清廷随后下令部分湖北新军入川镇压骚乱。八月十九日，兵力相对空虚的武昌爆发新军起义。^③在 1911 年底宣布独立的 15 个省中，包括四川在内的九省的独立方式是绅士和富商在省议员的领导下，聚集在咨议局中宣布本省独立。这意味着这些省的政权实际上由绅士接管。^④

本文所提供的“官—绅”或“国家—地方精英”的视角，有助于我们以更为社会科学的眼光去审视清末新政/国家建设的成就与挫折。地方精英是近代国家形成中不可忽视的一个因素（无论正面反面）。在中世纪后期和早期现代的英格兰，参与式的地方政府制度和—一个具备独立统治能力（亦即不依赖于大贵族）的中央政府的并存格局，使得基层社区精英与国家政权的利益趋向一致。英格兰近代国家的形成过程，也就与经典的英格兰乡绅（gentry）阶层的形成过程相辅相成，后者成为了政权的关键支柱。议会（尤其下议院）则进一步承担了整合国家与社会的功能，并促使英格兰国家的军事、财政和行政体制不断合理化和现代化。^⑤与之相比，晚清国家与社会间关系的发展史，却是一部内忧外患胁迫下的中央政府对省级和基层政权控制力不断削弱、从而使绅权在这种局面下单方面崛起的过程。国权和绅权未能实现同步发展的现实，导致基层的大量公权力遭遇私有化命运。面对已经生长了数十年的、高度复杂的基层权力丛林格局，新政时期的清政府尝试重新集权——哪怕仅仅是在省这一范围——的努力，无疑会面临重重阻力。在这种政治经济背景下，与其说地方自治、代议制机构这些近代宪法制度能够起到将清帝国转型成英格兰那样的立宪主义强国家形态，毋宁说这些新式制度和机构进一步正当化和保障了地方精英对公权力的私有化事实，从而令清帝国更加陷入国家能力衰退的困局之中。换句话说，在清末语境中，君主立宪政体被“强社

① 参见《川汉铁路总公司集股章程》，《东方杂志》第 5 期（光绪三十一年五月），鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 459—460 页；《川汉铁路按租抽谷详细章程》，《四川官报》第 14 册（光绪三十一年六月上旬），鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 462 页。

② 例见《四川官报》第 16 册（光绪三十三年六月下旬），鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 468 页；《四川官报》第 15 册（光绪三十四年六月中旬），鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 469 页；《川汉铁路改进会报告书》第一期（光绪三十二年日本东京铁路改进会印），鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 471 页；《四川官报》第 15 册（光绪三十四年六月中旬），鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 486 页；《蜀报》宣统二年第一期，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 489 页；《广益丛报》（宣统元年第 217 期），鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 489 页；《蜀报》宣统三年第十二期，鲁子健编：《清代四川财政史料》上，第 490 页。

③ 参见萧功秦：《危机中的变革：清末现代化进程中的激进与保守》，上海：上海三联书店，1999 年，第 275—311 页。

④ 市古宙三：《士绅在辛亥革命中的作用：一个假说》，萧功秦译，华中师范大学历史研究所、中南地区辛亥革命史研究会编：《国外辛亥革命史动态研究》第 6 辑，武汉：华中师范大学出版社，1986 年，第 63 页。

⑤ 参见托马斯·埃特曼：《利维坦的诞生：中世纪及现代早期欧洲的国家与政权建设》，郭台辉译，上海：上海人民出版社，2016 年，第 182—246 页。

会”所俘获，而“弱国家”的每一个行动都更为步履维艰。^①

本文以清末四川经征局之设立及其相关争议这一个案，展现了在晚清绅权无序扩张的背景中，近代国家建设所遭遇的结构性阻力。当然，绅士在历史上绝不仅是以负面形象呈现。无论如何，立宪派/绅士以近代宪法和法治的手段，将君主和督抚的权力纳入有着正式界限的制度性轨道，这本身已是不容忽视的成就。然而，对这些成就的肯定，并不意味着就要掩盖同一批人所创造的不光彩历史。但道德评判不是社会科学的追求。关键的问题在于，如何以具体的宪法和代议制设计方案来实现国家与社会的和解，并将地方精英的意志和利益引导至与国家利益能够兼容和同步的方向之上。这一问题，或许是中国近代政治改革者所面临的最大考验。

（本文为国家社科基金青年项目“晚清财政法制变革与国家现代化研究”（18CFX010）的阶段性研究成果）

（责任编辑：天竞 编辑：王鑫）

The Debate of Centralization and Decentralization in Late Qing Sichuan: Take the Establishment of the Taxation Bureau as a Start Point

LAI Junnan

Abstract: A framework of power relations between “official” and “gentry” or between “state” and “local elites” is suitable for analyzing the establishment and related debates of the taxation bureau in Late Qing Sichuan. Since the mid-19th century, Qing government’s social control at the local level had been increasingly weakened due to serious military crises. Accordingly, local gentries had widely participated in local governance including taxation at the same time. Similar to such tendency in the whole empire, late Qing Sichuan’s gentries also extensively intervened in the taxation of land tax surcharges and consumption tax and even abused such power for private benefits. Given such situation, Zhao Erxun, the Sichuan governor from 1908 to 1911, decided to establish a province-wide and professional taxation bureau, jingzhengju, and to take over several taxation responsibilities from local magistrates and gentries. Zhao’s action became a threat to the taxation power and related benefits of gentries. In the provincial assembly, which was a product of the late Qing constitutional movement and was controlled by the gentry, assemblymen vehemently criticized the newly founded taxation bureau. But Zhao did not concede in this matter. A unified and bureaucratized taxation system was a prerequisite for and a crucial part of modern state-building. Since state power and gentry power did not develop at the same pace after the mid-19th century, however, in the early 20th century modern constitution and the representative system captured by the gentry failed to a great extent to benefit state-building and even became a structural obstruction to such historical mission

Key words: late Qing Sichuan, the gentry, the taxation bureau, the provincial assembly, state-building

^① 参见乔尔·S. 米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，张长东等译，南京：江苏人民出版社，2012年。