

浅析冯桂芬的财政思想

<http://www.criifs.org.cn> 2008年6月17日 王太元

[摘要] 第一次鸦片战争,泱泱中华败于西方,千年未有之变局从此开始。中国开始逐步由封建社会向近代社会转变。随着社会形态的转变,中国的经济也由封建经济向近代经济过渡。作为国家经济重要体现的财政也开始了这一转型的过程。冯桂芬作为这一转型时期的代表人物,其财政思想体现了这一“传统—现代”的矛盾这一转变过程。在以往的“革命史”和“现代化”的范式研究中,我们要么是过多地关注其革命的一面,要么是关注其现代化的一面。这是不符合其历史真实的。每个时代都有每个时代的局限性,也都有其“当代性”,冯桂芬作为那个时代的人物,其思想自然会符合那个时代的要求,我们不能用后来人的眼光去苛责前人。因此,对于冯桂芬的财政思想,不管是为维护其当时政府的统治,还是有些“离经叛道”的近代思想,我们都应该有其合理的理解。

[关键词] 冯桂芬;财政思想;传统财政;近代财政;评价

一、前言

冯桂芬是近代中国具有开拓意义的、务实、深刻、影响深远的思想家。他的思想上接林则徐、魏源,下启康有为、梁启超,其影响可谓从六十年代到九十年代从未间断。[1] 而他的那句“以中国之伦常名教为原本,辅以诸国富强之术”[2]则成了后来“中学为体,西学为用”的滥觞。所以,中华人民共和国成立后,我国史学界掀起了对其思想的研究热潮。一部分史学工作者认为冯桂芬是地主阶级改革派中的一员,与林则徐、魏源的思想一脉相承,他对当时的民族危机忧心忡忡,反对外来侵略势力,其目的依旧是维护封建的统治。[3 - 4]一部分史学工作者认为冯桂芬是一个从封建统治阶级中初步分化出来的具有资产阶级观点的改良主义思想家,他首先提出了学习资本主义国家的“富强之术”,实现自强,以抵御外来侵略[5]。而陈旭麓先生认为其思想从多方面揭露了封建政治的黑暗和腐败,并提出了向西方学习的课题,具有其时代的先进性;但也指出冯桂芬的认识不可能超出他所处的时代和环境的范围。以后的研究者也多从“采西学、制洋议”和文化体制方面论述。如李永协《自强与西学—论冯桂芬的革新思想》、高焕《从〈校庐抗议〉看冯桂芬的中西文化观》、马金华《论冯桂芬的本辅思想》。而在谈到冯桂芬的经济思想方面也是用阶级分析的方法来叙述:如赵靖《冯桂芬的经济思想》、陈为民《略论冯桂芬经济思想的矛盾性》。他们从地主阶级改革派的角度去分析,关注其对三个根本性经济问题的态度:外国资本主义或帝国主义经济侵略的问题;封建土地所有制和封建主义剥削的问题;民族资本主义的问题,从而来阐述冯桂芬的经济思想。我认为用阶级分析的方法是不能完全反应其真实的经济思想的,容易过多的关注其“现代”的一面,而把其“传统”的一面或忽视或视为反面。就冯桂芬而言,正如陈旭麓先生所说的那样:“不可能超出其时代和环境范围”。[6] 冯桂芬作为那个时代的人物,而且是那个时代的受益者,他至多会作为一个“忠实地对立面”出现,而不可能作为一个“反叛者”出现。他的所有思想最集中体现就是“以中国之伦常名教为原本,辅以诸国富强之术”,以维护清政府统治。因此,冯桂芬的经济思想最大体现就是“裕国”,使

国家财政得到好转。本文试从国家财政收支的角度来阐述冯桂芬的经济思想,从而展现一个真实的、处在特定时代的冯桂芬的财政思想。

冯桂芬(1809—1874),字林一,号景亭,江苏吴县人。道光十二年(1832年)考中举人。道光二十年考中榜眼。咸丰十年太平军占领苏州,冯桂芬逃亡上海。同治九年,经李鸿章力荐,得三品衔。其著作有《校分庐抗议》、《显志堂稿》、《说文解字段注考证》等。

其《校分庐抗议》成书于1861年,所谓“抗议”——即“位卑言高之意”。该书是他对清代社会进行全面改革的意见集,涉及清代政治、经济、社会、文化、军事等多方面的内容,其中有关财政的论述就有十几议。

两次鸦片战争失败,中国传统士大夫的心理失衡状态与经世致用思想表现出来。他们寻求救国救民之道,冯桂芬是其中的代表。他科场得意,仕途平坦,官至三品,是当时的受益者。所以他的救国之道必首先转向“传统”,在“传统”中寻找出路。其财政思想自然会承袭“兴利除弊”的内容,对于传统财政的改革也会体现在“增加岁入,减少岁出,国库充盈”的目标上。

清作为一个封建王朝,其传统的财政体制主要包括以下几个方面:(1)财政管理办法;(2)收支形式。在这里,财政管理办法主要侧重在公共管理,主要包括财政收入和财政支出的管理。而财政收支形式主要是指:岁入的项目:田赋、盐课及各种杂税;岁出的项目:军费、官奉等。

二、增加岁入

首先,田赋。田赋是封建王朝最重要的财政收入,在鸦片战争前可占到全国收入的70%左右。因此重视田赋的作用是冯桂芬财政思想中的一个非常重要的方面。封建经济时代的田赋,每亩土地所负担的税率相差极为悬殊。而在苏、淞、太地区的赋税负担,自明初起义又因政治原因大为加重,迄清代末没有改变。冯桂芬指出:苏、淞、太三府的赋税“上溯之比元多三倍,比宋多七倍;旁证之.....比其他省多一二十倍不等”。[7]而且就在同一个地区,赋税负担不均的问题也极为严重:“大户”或“绅户”可以有种种办法少负担田赋;而土地较少,势力较弱的“小户”或“民户”反而要负担更重的赋税。即使在“大户”和“小户”的内部,也因权势的不同或向官吏行贿与否而负担轻重各异:“不惟绅民不一律,即绅与绅亦不一律,民与民亦不一律”[7]。

这种负担不均的现象,受到了中小地主势力的普遍反对,致使田赋难入,国家财政收入下降。他在《均赋税议》中主张采用近代罗盘、算术方法来清丈土地,其应纳税额以一县应纳之粮均摊于一县之田,每亩均收,以后永不加赋。冯桂芬说到:“诚如前议绘图之法而用之,然后明定亩数.....以一县之丈地,覆一县之粮课⋯⋯每亩均收.....永不加赋之谕旨”。[8]就这个建议本身来说,在一定程度上缓解了田赋税率负担不均的矛盾,有利于国家赋税的征收。但这只是书生的理想之见,在实际的运行中,由于土地贫瘠状况不同,交通条件等因素影响,使每亩实际收入极大不同。在收入不一样的情况下,让每亩土地都缴纳一样的赋税,还是会造成负担不均的现象。

其次,在清代传统的赋税中,漕粮也是一项重要的财政收入。漕粮是指由漕运所运的粮食。漕运是指中国历代政府将所征粮食解往京师或其他指定地点的运输。一石漕粮从江南或长江沿岸运到北京,其中浪费贪污的现象十分严重,并且漕运是官府贮运、管理粮食的制度,所以漕粮的运输和管理费用是清代有一项重要的支出。冯桂芬算了一笔帐:一石粮米从南方运到北京,各项费用合计白银18两,漕米运京后发给兵丁及官吏。由于北方人不惯食米,官府对兵丁及官吏一般是折钱给予,听其自往

市场买杂粮充食。折价的办法是按每石米白银一两的标准,折发铜钱。漕米一石成本18两,到京后发给官兵,却只能折舍一两。可见,漕运制度的亏国、病民,已经到了十分荒谬的程度。针对漕运制度的积弊,冯桂芬提出了改革办法:

1. 就近解决漕粮 冯桂芬说到:“然则求裕京仓,莫若兴西北稻田”。[9]在这里,冯桂芬提出要在北京地区广种水稻,以就近解决首都的粮食供应。但他又指出:“稻田非可计年奏绩也”。[9]即不是短期所能收效的。因为种植水稻是需要大搞水利的,而解决北方地区的缺水问题,需要长期的时间。

2. 南漕折银 冯桂芬指出:“惟有天津、通州、京仓三处,招商贩运米买杂粮,而令东南诸省折解银两”[9]。也就是说:对一向向国家提供漕米的南方省份,改为按负担漕米的数量向国家折交银两,由国家在京城招商承办杂粮,而将折征得银两发给官吏、兵丁,听其向京城的粮食市场卖粮。这样,南方承担漕粮的省份大大减轻了负担,国家也免去了运粮及仓储的重大糜费。

通过就近解决市场的办法来解决漕运的种种弊端,从而实现国家糜费减少,赋税的相对增加,不失为一项良策。而且他提出了前人论漕运从未触及也不敢设想的一个办法:“但令市中有米,即不必官中有米”[9],从而体现了用市场取代官府在漕运中作用的思想。

再次,盐课。盐课也是清王朝的一项重要财政收入。

清代的食盐实行专卖,沿袭着前代的专商引岸制,其内容为:设场制盐,划界运销,签商认引,按引征课。私盐与官盐的争夺是盐课中的一个尖锐的问题,“天下皆官盐,天下皆私盐”[10],官盐向国家交纳引费,而私盐无。因此,打击私盐,维护官盐,是增加国家收入的又一项重要的措施。冯桂芬在他提出的“议盐法四策”中主要的指出:“亦于盐票中,求其尽善可矣”。[10]即利用盐票的办法来使盐课的收入有保障。同时针对淮盐的运输问题,冯桂芬提出:“拟造容五百吨轮船十,……,月得往来,三岁得往来凡三十六,凡运盐七八十万引”。[10]即制造轮船运盐,并且轮船运量大,更可拖带驳船,同时“有用舟可带米二三百万石”。[10]这是在前人中不曾提出过的建议,虽然魏源也提出过仿造外国轮船的主张,但他是主张先造军舰,再造商船。军舰是不必考虑货运量的问题的,但商船是必须考虑的。如果货运量不足,造了轮船也将搁置难用。而冯桂芬在此提出的用轮船运盐,则解决了货运量的问题。因为在当时的官运物资中,盐的运输量是大而繁的。

最后,关税。关税分内地税和海关税。内地税对通过内地及陆要口设关处所的各类货物课以活税。海关税在沿海设立海关地点征收。关税对于近代的国家来说是具有巨大的意义的,不但能带来巨大的财政收入,而且可以保护本国的经济。但冯桂芬却提出了“罢关征议”,他认为“关税之数,民之所出者十,而国之所入者一[11]”,即关税对于国家的财政收入增加不大。并且认为“故关之弊,不堪病商而转以蠹国”[11],所以冯桂芬提出了“莫若举各关而尽撤之”。[11]从这里可以看出冯桂芬作为一个传统士大夫对于关税作用认识得局限性。他虽然看到了当时关税的种种弊端,但他不是寻求解决的办法,而是选择了弃而不用的直接思维。从而也在一定程度上折射出当时士大夫对于近代事务的轻视心理,当然这也更是所处时代的局限。

两次鸦片战争的冲击,传统士大夫在向“传统”寻找方法的同时,更促使他们的视野转向西方。于是有了林则徐、魏源的“师夷”之路。而冯桂芬在经历两次鸦片战争和太平天国起义,加上他在战争期间曾去过上海避难,亲身感受到了西方文明。他这段“出入夷场”的经历,对他思想的发展产生

了不可估量的深远影响。在财政方面自然表现出新的动向,出现某些新的内容。

首先,强调茶、桑出口获利。“农桑之常说”是中国历史上持续数千年的重农或重本之说。这种常说把耕织结合的农业自然经济看作国本,认为国家必须重视和扶持耕织结合、自给自足的农业生产方式。但是冯桂芬在《劝树桑议》中提到要振兴的桑,却与“常说”中的桑有所不同。冯桂芬看到蚕丝是当时中国出口商品的大宗,看到国外市场需要中国的丝、茶销路旺盛,因而主张大力提倡植桑、树茶,出口获利,以增加国家的财富,所以他说:“以今日观之,茶、桑又并为富国之大源也”。[12]但冯桂芬并没有提到采有西方技术生产茶、丝的问题,更没有提到采用资本主义经营的方法发展茶、丝的主张。但是丝、茶是为对外贸易而生产的,是同世界市场相联系的。

其次,开矿富国。开矿在清代一直是受非议的事情,“开矿一事,或疑矿税病民,矿徒扰民,且碍风水”[12],遭到了很多士大夫的反对。而冯桂芬却提出了:“不知风水渺茫之说.....即经费之外,全以与民。不失为藏富之道.....诸夷以开矿为常政.....设我不开矿而彼开之,坐视其捆载而去,将若之何!”。[12]这里冯桂芬把开矿作为富国措施的一部分,并且看作是西方国家的常政,事实上是要把开矿作为一个前所未有的国民经济的新部门。最后,冯桂芬还提出了开矿是为了保护中国的利权,防止外国的侵略和掠夺。冯桂芬已经觉察到外国侵略者在觊觎中国的矿藏,因而主张应赶在他们插手掠夺之前,先“自开”以防止和抵制“彼开”。

三、节省岁出

封建国家岁出的两大项目为军费和官奉。军费为国家最大的支出,军费支出中主要为兵饷。官奉主要指封建国家的官员工资。针对这两大支出,冯桂芬提出了改革的主张:

首先,两次鸦片战争的失败,太平天国起义等一些列的军事战争使清王朝的军费开支不断攀升。在战事不可避免的情况下,冯桂芬提出了减兵强军之道。冯桂芬看到大清虽有兵百万,但毫无战斗力。“天下兵凡百万,其守汛者二十万⋯⋯而有缉捕防守之责。然为数既少,实亦不能缉捕,不能防守,是宜全汰者也”。[13]而且军队中“各营大都虚额十之三,甚或四五,老弱十之一,炊洒扫之又十之一,实可备行阵者不及半”。[13]以这样的军队打仗,不但耗费了国家的财政,而且毫无战斗力。因此,冯桂芬提出了减兵额的建议,并用西人的例子论证了自己的观点:“夫英法两国兵三十万,已横行七八万里外⋯⋯然则中国兵三四十万不为少矣”。[13]“减兵额议”的提出反映了冯桂芬在经历了两次鸦片战争的失败和太平天国的起义之后,在中外文化交融中对清政府军事力量的认识。通过中西军事力量对比,冯桂芬提出了在军事建制上改革,通过“精兵”,使国家的不当军费减少,从而在提高国家军事力量的前提下,实现国家财政的好转。

其次,封建王朝的官奉也是极大的财政开支。冯桂芬认为清王朝已存在冗官的现象。他指出:“国家多一冗员.....即多一浚民膏之人.....亦何苦而设此累民累国之一位哉?”。[14]对于这一重大的财政浪费的现象,冯桂芬认为应从以下几个方面着手:

1. 中央机关中,所有闲曹都应减额之半。其中尤“以内务府糜帑尤多,比应大减”。[14]内务府是掌管“宫禁”事物的机关,负责承办皇帝家的衣、食、住、行等各种事务。本府及所属各司处共有五十多个单位,可说是清朝规模最大的机关。其次应将詹事府并归于翰林院。清前期的詹事府掌管太子讲官读书事宜,后因不立太子而无实职,只用备翰林官的升迁,变成了翰林院的辅佐机构,归入翰林院正属名副其实。

2. 地方机构中,应对地方机关中职能重复的督、抚、司、道和漕运、河务、盐务、税关等衙门中的冗员进行裁减。总督一般辖两省,亦有辖一省或三省者。巡抚每省一员。督抚职责分配大致为军事归总督,民事归巡抚。冯桂芬认为督抚均为大吏,非亲民之官,多设无益。大省中可由总督兼任巡抚,小省则可由巡抚兼任总督。各直省的按察司亦属冗员,因为省中已有布政司掌管一省财赋及民政,又设按察司掌管刑名按劾;且事实上处理刑名问题只需按照成例,按劾又无实际工作可做,因此按察司可并归于布政司。道员是抚、按两司的辅佐官,包括驻守或分巡某一地方的“守道”和“巡道”,冯桂芬认为这样“兵巡盐粮各分一职,无非赘疣”[14],可以三四府设一道员,足以兼顾布按两司之事,郡县各设一名副手即可。地方机关中漕运、盐务、河务、税关等衙门是处理专项事务的机构。清设漕运总督一人,掌漕运事,其下设督粮道。漕与所辖卫弁三百、标兵二千,受国家供养,无实际的公事可做,反而祸民,因此冯桂芬主张“漕督以下一切官弁兵丁之必宜全裁者也”[14]。清代管理盐务的衙门设置繁琐,最高长官是盐政,下边还分设督转盐运使司运使、盐法道、分司的运使、运同、监掣同知及基层的盐课司大使等官分掌盐事。实际上各省盐政由督抚兼管,已成虚衔。冯氏认为盐运使的设置确有必要,盐政则可裁。

冯桂芬提出的“汰冗员议”在理论上可以减少中央和地方官员过多的现象,从而实现官俸开支下降,国家官费财政支出的削减。但在现实操作中,对于官吏的削减——特别是京中诸多大官的削减,冯桂芬没有意识到其困难性。自古官官相护,既得利益者很难让出其所占有的权利。因此,冯桂芬的汰冗员思想与现实的世界是有差距的。但我们不能就此而否定冯桂芬的这一思想,它至少反映了冯桂芬在面对国家财政困难的情况下,所作的思考和提出的“抗议”。

四、货币问题

第一次鸦片战争前因鸦片走私猖獗而造成白银大量外流,流通领域里白银数量减少,银贵钱贱,财政情况大为恶化。咸丰二年,冯桂芬针对银贵问题,作《用钱不废银议》。他提出:“然用钱而废银,尚不如用钱而仍不废银”,[15]其办法主张由国家核定一个银钱的比价,自后一切“收款放款,起数一以钱也”,[15]但并不禁银流通“解京解省皆用银也”。[15]

折价办法是“由部按时定价,每年一易也”。[15]冯桂芬认为这样一来,银在货币流通中的地位就会降低。银价的升降,对于国家财政就不再有什么重要影响。因为,白银在货币流通中的地位已经贬低,不论官方、民间、财政、贸易都不再重视它,任它“贵也、贱也、出洋也、不出洋也,总于大局无与也”。[15]冯桂芬不懂得,银价高低以及银、钱之间比价的变化,都是客观经济力量作用的结果,而不取决于国家重视银或钱。这表明冯桂芬对当时货币流通的现实缺乏认识。但数年以后,在他逃难上海,对五口通商以后的形势有了进一步的了解,他否定了自己的这种主张:“乃自五口通商,而天下之局大变,从此以银币之势已定⋯⋯不能改也已。”[12]

三年后,冯桂芬对大钱的发行,又作了《以工巧为币议》。他是反对铸大钱的,并尖锐地指出:“如朝廷之力能强轻为重⋯⋯扰民之道也。”[16]但为了解决清王朝的财政危机,他设计出了一个补救办法——用工价来补大钱含铜量不足。使当十钱“工价必在十钱以上”,而当百文“工价必在百文以上”。也就是说在铸大钱时多用劳动,而且是多用能工巧匠的复杂劳动,从而使每枚大钱的价值可能相当于面额,或甚至超过面额。冯桂芬认为历代铸造大钱之所以失败“必有其不可行之故”“立法之意,在强轻为重也,”[16]大钱价值不足面额而强使百姓按面额行使,迫使大钱在使用中必然贬值。而且面额超过实值,必然引起私铸风行,从而使贬值更加严重。如果“以工巧为币”,则不会有那样的后果。但冯桂芬到上海之后,对西方铸币有所了解,逐渐认识到了“以工巧为

币”是行不通的——即“然西人以模范为之，则此法败矣，实亦不可用。”[16]

五、结论

冯桂芬作为转型时期的人物，其思想体现了“传统—现代”的矛盾。他作为一个受过儒家教育的传统士大夫，其财政思想自然会承袭“兴利除弊”的这些传统的内容，其焦点自然主要集中在田赋、盐政、漕政等传统的国家岁入上；而同时冯桂芬又作为接触过西学的人物，也提出了一些近代性的“为国开源增富”的思想。每个时代都有每个时代的局限性，也都有其“当代性”，冯桂芬作为那个时代的人物，他的所作所为都是身为人臣的应尽之责。自然，他的一些财政思想也有些不切实际的地方，但这至少体现了一位书生的“抗议”之志。而且他的许多思想更多的是那个时代的反映。因此，对于冯桂芬的财政思想，不管是为维护其当时政府的统治还是有些“离经叛道”的近代思想，我们都应该有其合理的理解。

[参考文献]

- [1] 熊月之. 略论冯桂芬在中国近代思想史上的地位[J]. 上海行政学院学报, 2004, (1).
- [2] 冯桂芬. 采西学议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 上海:上海书店出版社, 2002.
- [4] 周辅成. 冯桂芬的思想[J]. 历史教学. 1953, (9). 赵靖. 试论冯桂芬思想的阶级属性[J]. 学术月刊. 1962, (10).
- [5] 石峻, 任继愈. 中国近代思想史讲授提纲[M]. 北京:人民出版社, 1955.
- [6] 陈旭麓. 论中体西用[J]. 历史研究[C]. 1982, (5).
- [7] 冯桂芬. 显志堂稿[M].
- [8] 冯桂芬. 均赋税议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 上海:上海书店出版社, 2002.
- [9] 冯桂芬. 折南漕议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 上海:上海书店出版社, 2002.
- [10] 冯桂芬. 利淮盐议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 上海:上海书店出版社, 2002.
- [11] 冯桂芬. 罢征关议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 郑州:中州古籍出版社, 1998.
- [12] 冯桂芬. 筹国用议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 上海书店出版社, 2002.
- [13] 冯桂芬. 减兵额议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 上海书店出版社, 2002.
- [14] 冯桂芬. 汰冗员议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 上海书店出版社, 2002.
- [15] 冯桂芬. 用钱不废银议[A]. 校分卅 抗议[M]. 郑州:中州古籍出版社, 1998.
- [16] 冯桂芬. 以工巧为币议[A]. 校分卅 庐抗议[M]. 郑州:中州古籍出版社, 1998.

