

论清末财政立宪运动的兴起与失败

——基于社会运动的视角

吴园林

(中国政法大学法学院,北京 100088)

摘要:清末财政立宪运动激发了朝野齐心致力国家建设的热情,十年新政展现出历史上最灿烂的时刻。新政改革以官制作为突破口,以军事集权和财政集权作为手段,在广度和深度上都远远超出此前的改革。财政立宪从思潮转向社会运动,从而成为清末民初财政现代化的先声。财政集权是清末财政立宪的重要举措,然而行之过于操切,致使“惠民之政”变成“病民之根”。迨至各地民变丛生,改革最终葬送了作为改革者的政府。然而财政立宪的进程依然在继续,清末的失败恰恰为当下中国改革提供了不可多得的借鉴。

关键词:财政立宪;财政集权;社会运动;政治变迁

中图分类号:D921

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2014)06-0037-07

所谓财政,即理财之政,是“国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为也”。^[1]在静态上,现代财政是关于财权如何运行的典章与制度;在动态上,财政是公共管理权力行使的重要过程。作为现代国家宪制的重要内容,在起源上,现代财政被认为与民族国家的兴起有直接的关系。

在国家形态的系谱中,民族国家的出现要晚于传统的王朝国家和绝对主义国家。作为现代最常见的国家形态,民族国家最先出现于晚近的西欧。在西方政治学家看来,民族国家的出现具有必然性,“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。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”。^[2]²⁹对西欧历史的经验性研究表明了这一结论的可靠性。^[3]11世纪之后的欧洲,政局十分混乱,西欧国家之间战争不断。“为了回应战争以及为战争做准备,统治者极力垄断政治权力以获得对外交、军事和财政政策的绝对控制权。”^[4]在建立强大的战争机器过程中,政府往往需要征收充裕的税金来维持常备军和后勤保障。因而,从军事的角度看,“战争制造了国家,战争塑造和重塑了欧洲的国家形态”。^[5]

民族国家的出现改变了西欧的地缘政治格局,战争的长期存在使得军事管理及后勤保障等实现制度化。学者许田波将此演进过程总结为,战争创造国家的途径是:摧毁封建的、分割的权威,通过暴力手段的垄断化、税收全国化和行政机构的官僚化来创造一个中央集权化、理性化的权威。^[6]尤其在十六世纪以降的欧洲,为了寻求财源以扩军备战,各国君主经常债务累累,时刻受到破产的威胁。诺斯指出,破产的威胁是一种驱之不散的阴影,对许多国家非常现实。事实的真相是王侯并不自由,他们受到没有终止也

无法控制的财政危机的制约。^[7]民族国家的诞生、扩张与败亡都与财政税收有紧密的关联。

财权的高效运转能够保障国家建设顺利进行,而财权碎片化则会导致国家政权的根基不稳。诉诸历史,因国库空虚而诱发的军事、政治、经济、文化危机会接踵而至,最终爆发严重的社会全面危机。而严重的社会危机往往会削弱政权本身的合法性,挑战当局对紧急事件和局势的控制能力。因而,一种悖论出现了:越是封闭专制的政府越害怕危机的到来,因为它无法缓和矛盾,只有通过民众直接冲突的形式——镇压来解决危机;相反,民主开放的政府因为能得到民众的信任,可以通过议案、选举等方式化解此类危机。在此意义上,民主政府的立宪政治优于传统王朝的绝对主义专制。立宪政治要将这种解决危机的方式制度化,从而排解民众的不满情绪,释放民众政治参与的热情,将政治诉求表达渠道常态化。议院制的国会及政府为实现立宪政治的理想提供了良好的平台。对代议制政府而言,主权为人民享有,由议院行使,议员或者民选代表以及政府公职人员受民众监督。在历史上,财政危机导致建立的立宪政治并不鲜见。

就现代政治而言,财政立宪意指国家的财政实现制度化、透明化和民主化,税收、预算和监督实现法治化,国家建设与公民权利的保障通过财产权与财政权的良性互动都得以有序进行的一种立宪方案。有学者进一步指出,财政立宪就是为了保障人民的财产权和自由权,保证国家公权力行使的能力及其正确行使,一国宪法对国家的财政权和人民的财产权以及对国家的财政权在不同的国家机关之间、中央和地方之间界分的一项宪政制度。^[8]

理论研究中的财政立宪存在两个层次的目标:第一,最高层次的财政立宪。财政立宪要最大限度地保障公民的财产权,催生国民生命和财产保护的安全感、幸福感,在法治的条件下保证国家自主安排财政,保障国家建设有条不紊地进行;第二,最低限度的财政立宪。依法治税,保证民众的税负处于一个合理的水平,且预算收入与支出要充分尊重民众或其代表的意见。较高层次的财政立宪实际上是一个比较抽象的目标,而当前的任务则是应尽力做到最低限度的财政立宪要求。

就财政立宪的理论而言,最低限度的财政立宪往往包含三个要素:第一,代议制政府;第二,税收法定;第三,预算法定。

第一,代议制政府。代议制的实现形式在清末政治的立宪辩论中占据着重要的地位。代议制政府是财政立宪最为关键的要素。代议制政府必须服从人民的意志,对民众或其代表直接负责。现代民族国家一般采用间接民主的方式——议会(议院)来控制政府从而实现代议制。换言之,没有现代议会的地方,就不可能存在代议制政府。原因就在于代议制政府比较容易获得民众支持,能消除“上下相睽”之局面,打开上下层沟通的渠道。这也是传统的王朝国家、绝对主义国家与现代民族国家的重大区别。议院的存在保障了人民自由表达和政治参与之权,议员(民众代表)则充分结合了民众和国家的利益诉求。议院和议员所赋予政府的合法性远远超过其他的社会组织和个人。在此意义上,代议制政府是真正体现了民意的立宪政府。在实际的政治运行中,政府既要向议会和民众解释财政体制运行的机理,也要为自己财权的行使对议院负责,受议员的监督和质询。正是通过代议制运行的机制,议会实现了对政府行为的合宪性控制。

第二,税收法定。财政为庶政之母,税收为财政之基。^①强有力的中央政府必须有相应的财力来支撑,而税收的征缴则需要人民的自愿服从。就晚清政府的处境而言,国强和民富很难兼顾。新政之前的政府财

① 美国历史学者查尔斯·亚当斯提出了一个基本假设:财政是解释社会发展历史的首要要素。他通过研究近代世界历史中的抗税斗争,指出:“实际上,历史上的绝大多数重大事件的背后——国家的繁荣、叛乱、革命、自由和奴役的和绝大多数的战争——赋税都扮演着重要的角色,这几乎成为一个公理”。见 Charles Adams. *For Good and Evil: The Impact of Tax on the Course of Civilization*, New York: Madison Books Press, 1993:17. 这本书目前已经有中译本,见〔美〕亚当斯:《善与恶——税收在文明进程中的影响》,翟继光译,中国政法大学出版社2013年版。

政汲取能力本就不高,税收和税种的征收和设立都未能实现制度化。王朝财政处于低水平的循环状态,国家缺少雄厚的财力实现政治、经济和文化制度的现代化转型。这是一般传统的王朝国家末期社会的真实写照。并非王朝国家不想建立现代财政制度,实是理念和技术都远远超出政府能力,力有不逮。因而,在向民族国家转型的过程中,王朝国家往往倾向于选择议会制来解决财政现代化问题,晚清政府自不例外。清王朝自中期开始一直为税收的收取方式是按人丁还是田亩所困扰。雍正时期的“摊丁入亩”的基本国策到了乾隆朝后期基本上被放弃执行,而到了咸同年间的加厘代税带来的财政收入超过传统四大基本税种,而厘金并非正税,征收较为肆意。即使到了光宣年间,裁厘加税的政策也因鸦片禁政带来的财政压力而终止。加税一直在或明或暗地进行,而裁厘的争论则延续到清王朝的终结。缺乏代议制政府的社会是无法真正实现税收法定的。清末新政既要实现税收法定,又要支持庞大的新政计划,最后只好在正税之外征收杂税,以至于民不聊生,新政成为“病民之根”。

第三,预算法定。在清末立宪大辩论中,御史赵炳霖指出,中国财政散漫无纪,外人至因财政不统一,讥我非完全整齐之帝国,清理财政应自预算编制始。^① 赵的判断可谓切中肯綮。预算法定正是现代财政体制的重要特征之一。古代中国虽然也有财政管理机构,但幅员辽阔的帝国,人口和财产都不能实现数目字化管理(mathematical manageable),当然不可能有现代化精准的财政数据。^② 就清代而言,自雍正年间摊丁入亩之后,有关全国的人口、土地等项的基本情况,清廷从未进行过精确的统计。而清理财政首先就是要清查全国户口、丈量全国土地、清理行政区划和进行预算编制。这些事项虽然极为琐碎,但为财政制度变革之本,没有严密的组织和先进科学的统计技术是不可能完成的。^③

清末的预算改革至少在三个方面具有积极的意义。第一,预算法定将财政管理,尤其是对税收的数目字式管理制度化,为财政领域的立宪政治夯下坚实的基础;第二,实现了皇室财政与国家财政的界分,具备了现代财政制度的雏形;第三,议院政治推动了近代民主的启蒙,促进了财政的民主监督。在清末资政院和谏议局中进行的争论是中国民主政治的最早尝试。

二

财政立宪由思潮转为运动并非一蹴而就。甲午海战之后,晚清朝野的有识之士已经开始就财政之于立宪政治的关系进行反思。不仅财政受到了较为热烈的关注,其他与财政密切的金融或实业都被视为救国的良方。预备立宪之始,朝野就如何解决新政的财政危机达成共识,促成了《钦定宪法大纲》的颁布。立宪政治以官制改革开始,集权是主要的方式,包括军事集权与财政集权。虽然集权得到了士绅和民众的支持,但过于激进的举措却招致了地方督抚的反对,财政立宪的推行效果受到限制。这样的结局当然是令人遗憾的。但是从政治发生学上,财政立宪运动的性质及构成却十分值得思索。

对社会运动的性质和结构,政治学界已经有不少杰出的研究成果。已故的政治学家蒂利经过对西欧历史的考察,如此界定社会运动之涵义:

“社会运动是 1750 年之后在西方发展起来的。它的浮现源于以下三个要素的开创性结合。1. 不间断和有组织地向目标当局公开提出群体性的、诉求伸张(我们称之为‘运动’);2. 下列政治行为方式的组合运用:为特定目标组成的专项协会(special-purpose associations)和联盟、公开会议、依法游行、守夜活动、集会、示威、请愿、声明、小册子(我们将上述方式的随机组合称为‘社会运动的常备剧目(常有的表现形式)’);3. 参与

① “清理财政者,为筹备宪政之权舆,而其包涵全体,贯彻初衷,必办至编制全国预算,乃为就绪”。见《度支部奏清理财政章程摺》,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 1019-1020 页。

② “然(清理财政)除了要争取地方督抚的配合外,若无有效的统计能力与会计检查制度,清理财政亦不可能。”见郭绍敏:《清末士大夫财政立宪观述评》,《光华法学》编委会编:《光华法学》(第三辑),西南财经大学出版社 2009 年版,第 152 页。

者协调一致所表现出的 WUNC: 价值(worthiness)、统一(unity)、规模(numbers), 以及参与者和支持者所作的贡献(commitment)。”^{[2]5}

在蒂利看来, 社会运动是抗争政治的表现。^① 群体的政治诉求需要通过社会运动来实现, 因而社会运动是一种特殊的“大众政治手段”。^{[2]5} 蒂利的研究更加侧重于功能性的解读, 而芝加哥大学的赵鼎新教授则更偏重于结构。与蒂利的考察方式不同, 赵鼎新的研究更具有中国问题意识。在《社会与政治运动讲义》一书中, 处于对中国历史的考察, 变迁、结构与话语构成观察社会运动的基本视角。所谓的“变迁”就是国家权力的强化造成的社会结构、人际关系以及国家与社会关系的改变; “结构”则是国家强化后所形成的国家与民众直接面对面的社会结构; 而“话语”则是启蒙运动知识分子所制造的意识形态。^{[10]117} 在赵鼎新看来, 社会运动是能够展示全方位的大众政治。清末的财政立宪之所以从思潮发展为声势浩大的社会运动, 既是大众政治的要求, 也因应了最高统治者求变的心理。

不论是作为抗争政治的表现, 还是作为大众政治的展示, 清末的财政立宪完全符合两位学者对社会运动的构成性分析。咸同军兴以来, 中央军权与财权下移, 督抚牢牢掌控着地方的实权。在一定程度上, 清末的财政立宪既是为了改善新财政力匮乏的处境, 也是为了扭转财权下移的颓势。军事集权与财政集权并非同步进行的。军事集权对政治的冲击比较容易受到关注, 而财政集权的步伐较慢, 往往是“量出制入”, 缺乏整体规划。然而, 财政集权实为军事集权的基础, 新军训练的迟缓也表明缺乏相应的财力为后盾。

立宪之后的新政全面铺开, 军事集权的压力迫使财政集权趋于激进。随着税种和税额不断加大, 普通民众对新政的态度逐渐转变。据统计, 从甲午海战到庚子之役期间, 晚清政府的财政收入翻了一番, 到宣统三年度支部编制的财政预算收入几达三亿两白银。巨大的财政收入背后, 是税种和税额的不断扩张, 尤其在清末的最后数年, 苛捐杂税呈现小规模爆发的趋势。因而“新政病民”并非虚言。

地方财政严重依赖厘金收入, 虽然清廷中央政府强力推行裁厘加税, 但执行遭遇地方或明或暗的抵制。鸦片禁政所带来的财政损失一直得不到有效的抵补, 印花税、牌照捐等税费的开办也收入甚微, 而海关税则为列强严格掌控。在这种情形下, 新政的继续开办已经左支右绌, 九年筹备立宪更无从谈起。^② 为了应对财力匮乏的难题, 晚清政府最终采用了盐政集权的方式缓解盐斤加价的压力, 虽然解决了暂时的财政危机, 但为新政带来了极坏的影响。

在清末财政立宪运动中, 舆论的发声也至为重要。清末的话语群体大致可以分为两类: 民间和官方。民间对财政问题的关注要早于官方, 这主要是由于维新思想家的宣传。实际上, 自鸦片战争开始, 民间的有识之士已经指出了财政集权之于现代国家建设的重要性。然而, 这些话语真正进入官方视野, 还是在戊戌变法期间, 经由康梁等进入体制内的学界精英的引介, 朝廷才予以足够的重视。这整个过程中, 以《东方杂志》《申报》等为代表的新兴媒体也多方鼓吹财政立宪的言论。民间舆论第一次通过新兴媒体在近代中国展示出强大的力量, 成为沟通朝野意见的渠道。

此次运动的兴起当然与民众的动员密不可分。在救亡图存的时代里, 通过接触各种改革信息, 民众渴望通过立宪来解决苛政和苛税问题。在绅商的带领下, 多次国会请愿运动被发起。请愿的效果虽然有限, 但普通民众的政治参与意识在请愿中得到了肯定和鼓励。晚清政府在中央和地方成立的资政院和咨议局, 成为普通民众表达意见的公共渠道。资政院和咨议局中的议员也对财政、预算、国债等现代金融术语和现象有着浓厚的兴趣, 并且愿意积极表达自己的观点, 多方争取对中央和地方政府施加影响。民众和议员的行为都可

① 抗争政治也被翻译为“斗争政治”, “称之为‘斗争’是指社会运动的群体诉求一旦实现, 就有可能与他人的利益发生‘冲突’; 称之为‘政治’, 是指无论何种类型的政府都会被诉求伸张所牵连”。见〔美〕查尔斯·蒂利:《社会运动: 1768-2004》, 胡位钧译, 上海世纪出版集团 2009 年版, 第 4 页。

② “遥揣九年财政, 恐难措之裕如”。见《宪政编查馆会奏复核各衙门九年筹备未尽事宜摺》, 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 73 页。

以看作是立宪政治良好的开端。

在分析了此次运动的结构因素之后,我们还应注意到国家的自主性。斯考切波指出,国家相对于支配阶级具有自己独立的自主性。^① 国家在追求自己的目标时,一旦与支配阶级出现分歧,双方会就资源分配等问题进行争夺。支配阶级是社会占统治地位的主体,于是双方的矛盾形式就转化为国家与社会之间的冲突。赵鼎新教授也认为,国家在这些社会运动中从来就不是一个旁观者,国家处理这些社会运动的方式马上会使这些社会运动政治化,并在很大程度上决定这些社会运动的性质和发展方向。^{[10]112} 清末的财政立宪运动恰恰是晚清政府所发起和主持的,得到了普通民众和媒体舆论的呼应,这在一定程度上是国家自主性的体现。公允地评价,财政立宪运动未尝不是晚清政府的自我革新。

三

清末财政立宪是一次沟通国家与社会的良性社会运动,所取得的成就也是朝野共同努力的结果。资政院第一届、第二届常年会的召开虽然不尽如人意,但毕竟开启了议会政治的先声。商部、度支部的建立,银行、招商局等金融机构的开办,预算的编制与审议等,都表征着清末社会正在经历着历史性的变革。改革的方向是正确的,但这个过程是痛苦的。当社会资源被国家过度汲取,民众在物质上极度贫乏,精神上极度困惑之时,民变发生频仍就是必然的。^②

民变是一种国家与社会之间的恶性互动。在民变中,民众将仇恨的矛头指向国家。赵鼎新教授指出,现代社会运动和革命都是直接或间接针对国家的。^{[10]111} 民变的发生对国家建设是致命的打击,再加上舆论批评的推波助澜,晚清政府成为“众矢之的”。财政立宪运动发展到后期,尤其是1908年以后,政府对改革的进程逐渐失去了控制。^③ 这部分要归因于新政自身的局限,主要表现在:

一、缺乏整体财政规划。财政规划与其说是立宪要解决的关键问题,毋宁是新政遗留的历史问题。整体财政规划之所以重要,原因即在于它能够规划财政改革的步骤,能够化解财政收支不平衡的危机,为政治改革提供充足的财力支持。清末新政之前,晚清政府的户部并未精确掌握帝国最真实的财政状况,不了解现代财税体制运作的规律,不能对财政实现“数目字式”的管理。缺乏整体的财政规划,新政的计划和开展就不能量入制出,从而导致财政压力耗尽晚清政府的精力与活力,立宪诸举措不能从容布展。

二、误持“量入制出”的财政政策。所谓“量入制出”的财政政策,即按照立宪诸项举措的需要来制定财政收入规模。如前所述,晚清政府不仅没有整体性的财政规划,实际制定的财政政策又错误地坚持了“量入制出”的方针。其结果只能是:诸项新政所费巨大,财政负担极重,民众税负渐增。在清末立宪后的新政计划中,三十二镇新军的编练,新式教育、警政和地方自治的开办等,都需要巨额的财政支持。换言之,为了不切实际的新政计划,筹措数额巨大的新政经费,晚清政府罔顾民众的承受能力,最终使得“惠民之政”变成“病民之根”。

三、应对政治民主化失当。在清末立宪的筹备计划中,资政院和咨议局的开设是非常重要的内容。资政

① “在从经济和社会中提取资源方面,政权组织必然会在一定程度上与支配阶级进行某种竞争。一旦这些资源被提取出来,这些资源所投向的目标可能会偏离现存支配阶级的利益。这些资源可能大部分都会用来强化国家自身的自主性——这就必然会威胁到支配阶级的利益,除非更为强大的国家权力是必需的,而且实际上也是被用来支持支配阶级的利益。”见〔美〕西达·斯考切波:《国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析》,何俊志等译,上海世纪出版集团2007年版,第31页。

② 晚清将亡,国家与社会的关系变得非常僵化和敌对。仅1902-1911十年间,清朝各地发生大小民变1300余起。见张振鹤、丁原英:《清末民变表》,载《近代史资料》1982年第3期,第108-181页及《近代史资料》1982年第4期,第77-121页。

③ 传统的王朝国家,国家对社会的控制力很强,但是清末新政使清政府不断丧失而不是加强这种控制力。“清政府终于发现它的种种改革正在失去控制——它愈改革,权威愈少;但它改革愈少,它要求保持正统地位的可能性也愈小。”见〔美〕费正清、刘广京编:《剑桥中国晚清史》,中国社会科学出版社1985年版,第593页。

院第一届、第二届常年会的召开,开近代政治民主化的风气之先。议员在国会纵论国事,质询甚至弹劾军机大臣,努力践行民主政治的信念。摄政王载沣及清廷对初次萌芽的议会政治本来应该包容、支持、引导其走向正规,但其恰恰采取了罢免资政院总裁等不明智的方式来压制议员政治意见的表达,加速了官员离心离德的倾向。^①与此同时,清廷袒护军机大臣,朱谕申斥议员,都是不尊重议会政治的表现。本来咨议局和资政院的设立为挽救颓势之举,但清廷处置乖方导致了国家与社会反而激化了矛盾。这才是导致辛亥革命爆发的根本原因,而铁路国有运动不过是其导火线而已。

四

清末财政立宪运动受到了朝野一致的关注,标志着十年新政走向高潮。随着诸项新政不断推进,晚清政府的财政压力与日俱增。这极大地影响到财政立宪运动的效果。新政病民现象十分严重,民变问题一直都没有得到较好的处理。当社会矛盾进入全面爆发期,革命便不期而至。如何处理财政立宪与新政财力匮乏之间的张力,是一直困扰晚清政府的难题。迭至新政失控,民众心态渐趋激进,国家与社会之间开始恶性对抗,新政最终为革命所吞噬。

财政危机带给晚清政府巨大压力,但也为财政改革提供了前所未有的契机。晚清政府进行的财政立宪是一次极有意义的尝试。清廷欲借立宪集权的方式解决财政危机,总体方针毋庸置疑。但悖论在于,一个权威日渐衰落的政府能否主持整体改革的设计是很让人忧心的事情。一方面,为了国家的强盛和建设,晚清政府的权威应当得以维护和加强;另一方面,改革又使得晚清政府的权威不断流失,政府缺乏足够的权威来推行政治上的集权,从而不能将政治改革中诸项设计制度化。如何在保持稳定的前提下继续开展改革,是后发现代化国家普遍面临的问题。

总体来说,清末新式金融机构的创立、实业的发展等为财政立宪提供了良好的机遇,咨议局和资政院的成立使得议会政治第一次出现在华夏大地。朝野双方对财政立宪的期待与支持,使得财政立宪取得了一些不错的成绩。但“大权统于朝廷,庶政公诸舆论”的上谕限制了民主政治的进一步发展。日益激进的国会请愿运动激发了民众政治参与的强烈热情,但晚清政府并没有足够的权威与经验引导运动朝向立宪政治的渠道发展。甚至在最关键的时候,最高层对资政院常年会的政治活动进行限制,激化了官民矛盾。政局的变幻无常与苛政扰民激起严重的民变,改革最终葬送了作为改革者的政府,而中国的财政立宪的前景依然任重而道远。

参考文献:

- [1]舒新城. 辞海[M]. 上海:中华书局,1940:589.
- [2]查尔斯·蒂利. 社会运动:1768-2004[M]. 胡位钧,译. 上海:上海世纪出版集团,2009.
- [3]佩里·安德森. 绝对主义国家的系谱[M]. 刘北成,译. 上海:上海人民出版社,2001:302.
- [4]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[M]. 郭台辉,译. 上海:上海世纪出版集团,2002:372.
- [5]Charles·Tilly. *The Formation of National States in Western Europe* [M]. New Jersey: Princeton University Press,1975:75.
- [6]许田波. 战争与国家形成——春秋战国与近代早期欧洲之比[M]. 徐进,译. 上海:上海人民出版社,2009:29.
- [7]道格拉斯·诺斯,罗伯斯·托马斯. 西方世界的兴起[M]. 厉以平,等译. 北京:华夏出版社,1999:48.

① 尤其是亲贵集权激化了满汉对立,加剧了社会分裂,“在预备立宪期间亲贵集权的加强,不但没有巩固清政府的统治,反而加速了其的灭亡”。见潘鸣、迟云飞:《1906年中央官制改革与人员安置问题》,中国社科院近代史研究所政治史研究室、河北师范大学历史文化学院编:《晚清改革与社会变迁》(上),社会科学文献出版社2009年版,第152页。

- [8]张永忠. 我国财政立宪问题探讨[J]. 人大研究, 2004(11): 44.
[9]黄仁宇. 中国大历史[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2007: 142.
[10]赵鼎新. 社会与政治运动讲义[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.

The Rise and Fall of Fiscal Constitutionalism in the Late Qing Dynasty in Perspective of Social Movement

WU Yuanlin

(Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The constitutional reform in the late Qing Dynasty once inspired both the governmental and civil enthusiasm to build a new national state, producing the climax of ten-year New Deal reform. This Reform based on military dictatorship and finance centralization was unprecedented in scope and depth, achieving a breakthrough in bureaucratic system. The fiscal constitutionalism was introduced from theory into social movement, starting China's then step toward fiscal modernization. A significant measure as it was, finance centralization was found to be disastrous rather than benevolent for the mass public with its radical haste, which led to the final failure of the reformers government. However, the heritage of this reform has been carried on, providing exceptional references for China's contemporary reform practice.

Key words: fiscal constitutionalism; finance centralization; social movement; political change

(责任编辑:董兴佩)

(上接第 36 页)

- [12]陈冬. 美国联邦环境法律层面的公民诉讼——一种静态的考察[C]//徐汉民. 中国环境资源法学评论:第 1 卷. 北京: 中国政法大学出版社, 2006: 289-293.
[13]经济合作与发展组织. 环境守法保障体系的国别比较研究[M]. 曹颖, 曹国志, 译. 北京: 中国环境科学出版社, 2010: 90.
[14]栾志红. 印度的环境公益诉讼[J]. 环境保护, 2007(9B): 72-74.
[15] GREVE M S. The private enforcement of environmental law [J]. Tul. L. Rev. 1990(65): 339.
[16]冯永锋. 保护环境需要激发公众力量[N]. 广州日报, 2007-11-26(12).
[17]李挚萍. 中国环境公益诉讼原告资格及其优劣选择[J]. 河北法学, 2010(1): 23.

Implications from the Broken Window Theory to Environmental Hazards Control

WEI Hantao

(Law School, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650500, China)

Abstract: The Broken Window Theory and the “zero tolerance” policy derived from it reveal that one of the important causes for environmental illegal activities is that such violations remain unpunished, and the disordering runs rampant. To change the status quo, “zero tolerance” policy must be introduced. However, factors like particularities of violation, government failure and limitations of administrative resources hinder execution. To eliminate these negative factors, we must provide opportunities for citizens to participate in environmental pollution control so that civil rights in environment can supplement or restrict state rights in environment. However, though the new Code of Civil Procedure establishes environmental public welfare suit system, it seriously limits plaintiff qualification so that there has not been an environmental public welfare suit case over the past year. Therefore, to enforce the crackdown, it is necessary to improve the environmental public welfare suit and grant citizens plaintiffs qualification.

Key words: Broken Window Theory; zero tolerance; environmental public welfare suit; plaintiff qualification

(责任编辑:董兴佩)