

中央研究院歷史語言研究所集刊  
第七十二本，第三分  
出版日期：民國九十年九月

## 清季中央與各省財政關係的反思

何漢威\*

本文所要討論者，主要為太平天國以後，特別是甲午戰後迄清亡前夕中央和各省的財政關係。作者發現：(1) 這一期間清政府與各省之間雖經一番討價還價，但藉著硬性攤派措施，還是能成功地從各省抽提到為數不菲的收入；攤派的運作有賴列強的支持，蓋大多數的解款指定用作償付洋債和賠款。除列強及其銀行界外，從攤派受益的便是清中央政府。短時期內，列強對中國內政與日俱增的影響力，與其說是削弱，毋寧說是強固了中央；中央對各省遂仍能維持若干程度的掌控。(2) 列強也在另一方面幫助清政府掌控省財政。按一八九八年英德續借款議定以江蘇等五省部分區域的鹽、貨厘為海關接管時，江蘇等省即失去為數可觀的最可靠的財源而陷於財政困窘。江蘇和浙江的厘金歲入，分別居當日全國第一、二位；這兩省抵作英德續借款的厘金數目亦至為大宗，財政上所受的衝擊亦至鉅。有見及此，清政府從這五省內和省外指撥若干財源抵補虧空，稱為撥補厘金。可是，清政府這樣的安排，所著眼者只在於本身利益，對安排徒然混淆搞亂整體的財政結構，毫不在意。五省的財政基礎遂相應地削弱。(3) 撥解省分因財力所限，它們別無抉擇，儘先解送財稅的對象為中央，而非其他身陷苦境的窮困同儕。這種情況下，邊遠而稅入不足的省分如廣西、雲南、貴州、甘肅及新疆等所受打擊尤重。省當局對中央財務關係的增加，掩蓋了「區域間補償」及「超區域整合」。(4) 過去我們討論十九世紀中葉以降中央和各省的財政關係時，大多強調在督撫主導下的新生財政機構所出現的脫序；相較下，對於各方所作的整合努力，則甚為忽略。事實上，在宣統元年清政府成立清理財政處整頓全國財政前，不單中央對省的財政機構有所整合；類似的情況也見於省政府與州縣的互動，儘管成績因主客觀條件不同而高下有別。土藥稅制的演變和趙爾巽在四川所創設的新徵稅體制提供了這方面具體的事例。(5) 清政府既無能力，也無勇氣對稅制，特別是田賦，作大刀闊斧的整頓，省當局遂只好採取阻力較少的方式，諸如鹽斤加價、成色低下銀銅幣的濫鑄，雜稅中酒稅和契稅的課徵，以至鴉片稽徵，開闢稅源。短期間上述措施固然為若干財政竭蹶的省分帶來可觀的收入，不過與時推移，因種種因素的掣肘，彷如強弩之末，難以為繼。財力竭蹶實為當日

\* 中央研究院歷史語言研究所

### 何漢威

全國大多數省分的共相。省當局當日頻繁地把起運中央的解款及其他指定作特定用途的飼源截留，與其說是反映出省當局的實力，毋寧說是適得其反，只表示其財力衰竭，實不能視為財政上督撫專擅及中央失控。(6) 即使經濟上最具割據條件的經濟實體——四川，其解付中央，或代中央償還洋債賠款，或據中央指令協濟他省的款目，所佔的總支出比重，前後或有變動，唯就絕對數目言，一直是有增無已；這當然不能簡單地認為清末該省對中央的向心力有所增加，卻適足以說明期間川省當局並無財政專擅自主的跡象。也許這不但四川如此，更是當日各省當局的共識。作者認為清末中央和各省極其錯綜複雜的財政關係應從較長的歷史演變角度加以考慮，不能單純以非此即彼的零和遊戲 (zero sum game) 視之。省當局既無能力，也無意願專擅自主，並沒有獨立於中央政府之外，然而它們似乎也沒有受中央有效的行政掌控；值得注意的是和中央一樣，當日的督撫也大大失去有效地監督管理省財政的能力，財權大受其屬吏所制約。在探究清末中央和各省之間的財政關係時，我們從「社會經濟領域」看問題，或較從政治層面切入，來得更為合適。

關鍵詞：解協與奏銷制度 攤派與撥補厘金 各省新財政機構的整合 省財政竭蹶  
四川財政

## 壹、前言

十九世紀中葉以降清政府中央權力較之太平天國起事前低落，厥為不爭的事實，惟地方督撫權力伸張，其程度如何，各家所見不一。<sup>1</sup> 作者年前嘗從清末剛毅和鐵良南巡入手作個案研究（參註1拙文），認為若不像從前那樣，把清末中央和地方之間的權力關係簡單地視作非此即彼的零和遊戲，或更能準確的反映當日的歷史面貌。<sup>2</sup> 本文續前作，針對清末中央和各省的財政關係作更為全面的討論。

本文所要討論者，主要為太平天國以後，特別是甲午戰後迄清亡前夕中央和各省的財政關係。主張督撫專權說的學者固力言太平天國起事後，督撫得以財政自主，形成專擅之局。唯值得注意的是隨著光緒廿一年（1895）甲午戰爭的結束，清代財政史進入一新階段。甲午戰前十年間，清政府儘管財政狀況不理想，全國收支可能每年平均還有近六百萬兩的盈餘。<sup>3</sup> 甲午戰後到本世紀初，由於洋

<sup>1</sup> 關於地方督撫權力爭論的書目，詳見拙著，〈從清末剛毅、鐵良南巡看中央和地方的財政關係〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》68.1(1997)：56，註1-3。這方面的最新研究成果厥為：陳鋒，〈清代中央財政與地方財政的調整〉，《歷史研究》1997.5，特別是頁106-114；鄧紹輝，〈晚清財政與中國近代化〉（成都：四川人民出版社，1998），特別是頁62-65, 234-243, 260-263；章開沅、馬敏、朱英主編，《中國近代史上的官紳商學》（武漢：湖北人民出版社，2000），頁7-23。在另一相關的新研究成果中，劉偉，〈甲午前四十年間督撫權力的演變〉一文（《近代史研究》1998.2），雖認為太平天國後，督撫的財政權、司法權、用人權和軍事權擴張，結果「造成“內外相維”的中央與地方關係失衡，督撫在中央決策中所起的作用加大，」但仍未達到割據程度；癥結在於督撫凡事仍須請旨而行和中央仍掌控點涉督撫的權柄（引文見頁69）。

<sup>2</sup> 拙著，前引文，頁104。

<sup>3</sup> 甲午戰前十年間全國歲出、入（包括關稅、厘金及鹽稅等）總數可表示如下（單位：兩）：

年份	收入	支出	結餘
1885	77,086,466	72,865,531	4,220,935
1886	81,269,799	78,551,776	2,718,023
1887	84,217,394	81,280,900	2,936,494
1888	88,391,005	81,967,737	6,423,268
1889	80,761,953	73,079,627	7,682,326
1890	86,807,562	79,410,644	7,396,918
1891	89,684,854	79,355,241	10,329,613
1892	83,364,443	75,645,408	7,719,035
1893	83,110,008	73,433,329	9,676,679
1894	81,033,544	80,275,700	757,844

債、賠款和新政，支出空前劇增，政府財政極其艱困，每年入不敷出估計約為三千萬兩。<sup>4</sup> 在這背景下，一面是中央要從省當局抽提更多的財稅，另一面是督撫不得不竭力籌措，以為應付。清末最後五年間，隨著憲政運動的推行，清政府渴望從督撫手中收回自十九世紀中葉以來喪失的部分權力，中央掌控省財政的問題於是冒現出來；藉著清理財政，清政府力圖發揮其行政能力，以便掌控各省財政。<sup>5</sup> 職是之故，本文以這一時期為主要研究範圍，探討當日中央和各省的財政關係。

作者最感困擾者，厥為資料數據的可靠性。官方文獻上出現的數字，大多為「法令的」，而非「實際的」。這些數據往往只相當於上報中央的部分，而且多半散亂，以之重建時間序列實不可能。資料的分布也因地而異。因為這些量化上的限制，文中的數字僅能就有關問題顯示出一大略而已；除非有較為可靠的數

---

以上數字取自劉嶽雲，《光緒會計表》（上海：教育世界社，1901），1：1-5下。必須指出的是，表中的收支數字只為上報中央者，故可能過於低估。另由於清代會計制度不盡完善，各省延遲奏銷及挪後蓋前，所在多有，表中所列的盈餘極可能是虛帳（嚴中平主編，《中國近代經濟史：1840-1894》〔北京：人民出版社，1989〕，頁730-731）。Albert Feuerwerker, “Economic Trends in the Late Ch'ing Empire 1870-1911,” in John K. Fairbank and Kwang-ching Liu (劉廣京) eds., *The Cambridge History of China 11:2 Late Ch'ing, 1800-1911* (Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 1980), p. 63, Table 21引英駐上海領事哲美森 (George Jamieson), *Report on the Revenue and Expenditure of the Chinese Empire*, 謂十九世紀九〇年代初期清中央政府總收支各為88,979,000兩。然覆按Jamieson原文（載British Parliamentary Papers: Area Studies Series—China [Shannon: Irish University Press, 1971], 19: 597-656），這一數字為整個中國 (the whole of China) 的總收支；全國總稅入數字即由各省徵收的地丁漕糧、鹽稅、貨厘、土藥稅厘，加上中央的洋關及常關匯總得來 (p. 648)。Albert Feuerwerker以之作為中央財政總收入，但並沒有提出論證及特別說明。當然Jamieson的數字顯然過於低估，誠如他本人所言，「這些只是政府據以編成收支表的數字。」(p. 598) 根據王業鍵估計，早在十八世紀中葉 (1753) 中國全國稅入即已達73,792,000兩。見Yeh-chien Wang, *Land Taxation in Imperial China 1750-1911* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973), p. 72, Table 4.2. 總言之，甲午戰前全國財政收入恐難有確實數字，詳細內容有待探討，故姑以前述數據作為入手的考察對象。

<sup>4</sup> 羅玉東，〈光緒朝補救財政之方策〉，《中國近代經濟史研究集刊》1.2(1933): 242。

<sup>5</sup> 詳參拙著，“A Final Attempt at Financial Centralization in the Late Qing Period, 1909-11,” *Papers on Far Eastern History* 32(1985); Paul Christopher Hickey, “Bureaucratic Centralization and Public Finance in Late Qing China,” (Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1990), esp. chs. 2, 4.

據，大多數情況下，對清政府的財政收支，作者姑且以正式財政收支 (formal revenue and expenditure) 作為考察對象，俾研究較易著力。另外，官員常基於行政的考慮，賦予史料種種虛幻表象，吾人不宜輕率奉以為真。總言之，不但量的評估甚多困難，質的衡量亦非易事。

## 貳、十九世紀中葉前後中央和各省財政關係演變的輪廓

### (一) 解協制度和奏銷制度

在討論十九世紀中葉以降清代中央和地方財政關係演變的意義前，實有必要就當日財政體系的運作及其主要特色，先加說明。十九世紀中葉以前，清政府藉解協制度和奏銷制度來掌控省財政。<sup>6</sup> 解協制度經長時間的演進，最後定形於雍正三年 (1725)。在這制度下，省當局徵收到的稅款劃分為存留和起運兩類：存留指留於省內支應各種用費的部分；起運指解交中央及調撥協濟較為窮困的指定省分者。<sup>7</sup> 兩者的款數均須由中央認準。冬季期間，戶部要省當局對翌年轄下的支出預作一估計，是為冬估；春、秋兩季（分別為二月和八月的二十日前）則要省當局就省庫實況提交報告，並以上述的估計和報告為基礎，衡量省當局的財政狀

<sup>6</sup> 以下解協和奏銷制度的討論，主要根據下列論著：彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學雜誌》9.1(1947)：83-84；〈清代田賦起運存留制度的演進——讀梁方仲先生「田賦史上起運存留的劃分與道路遠近的關係」一文書後〉，《中國經濟史研究》1992.4：125-128；彭澤益，〈清代財政管理體制與收支結構〉，《中國社會科學院研究生院學報》1990.2：49-50；劉志偉，〈略論清初稅收管理中央集權體制的形成〉，載中山大學歷史系編，《中山大學史學集刊》1(廣東人民出版社，1992)，特別是頁121-124；郭松義、李新達、楊珍，〈中國政治制度通史〉（北京：人民出版社，1996），10，「清代」，頁471-478；鄧紹輝，前引書，頁25-27, 271-272；Madeleine Zelin, *The Magistrate's Tael, Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth-Century China* (Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press, 1992), pp. 12-18.

<sup>7</sup> 梁方仲嘗就我國田賦史上，特別是明代的起運和存留問題，作縝密檢討。他指出構成起運和存留問題的因素，主要在於空間的距離。他認為自晚明推行一條鞭法後，「田賦以銀為正賦，實物田賦制度因而逐漸廢止，於是起運與存留的分別，其重要性亦逐漸降低，問題亦不如以前複雜。」詳見氏著，〈田賦史上起運存留的劃分與道路遠近的關係〉，載梁方仲，《梁方仲經濟史論文集》（北京：中華書局，1989），引文見頁218。

況，進而確定存留省用，解付京師和協濟窮困省分的款數；撥款再分春、秋兩次辦理，是為春秋撥。這樣的安排隱含現代財政歲計制度的作用在內。冬估約相當於下年度的歲出部分預算，春秋撥則與現代審計制度頗類似。戶部對所有解撥握有最終的認準和支配權。存留省內和起運中央及外省的款數並非固定，會因財稅收益的增減而調整。

至於起運部分，凡撥付窮困的不足省分者，稱為協餉；剩餘則悉數解運中央，作八旗兵餉、京官薪俸和皇室經費之用，稱為京餉。解協制度的精髓在於把財稅劃撥作整體規劃，並針對各省之間財力有別而作調適。在這制度下，各省按其財政健全狀況分為三類別：有餘、僅敷和不足。僅敷省分包括福建、廣東和廣西；這三省的財稅，剔除鹽稅和常關稅後，僅敷省用。職是之故，這三省獲准把財稅悉數存留，絲毫不須運送到京或他省。不足省分包括陝西、甘肅、四川、雲南和貴州。這些省分的財稅收益根本無法應付省內開支的需求，非但不須解交絲毫，反可以從其他較為富足的省分收受協款。有餘省分包括浙江、山東、山西、河南、湖南、湖北、江西和直隸。這些省分的稅入溢於支出，它們有義務把盈餘運送到京或指定的不足省分。<sup>8</sup>

省際層次協濟的目的在於避免把協款裝運到京，再由京分發到省所引發的額外開支。清政府規定不足省分應先從鄰近，再從次近省分收受協餉。例如，就陝西和甘肅來說，山西和河南指為鄰近，直隸和山東則列作次近。如突發事件出現，省當局無法從省庫取款，或從鄰省受協，得請用鹽稅，或從中央請款以應急需。解協制度既具集權，也具分權的特色。在財稅徵收方面解協制度是分權，在支出控制方面則是集權。<sup>9</sup> 王業鍵把這制度評為「粗略地說來是稅收分成與補助金的結合。」<sup>10</sup>

伴隨解協制度而來的是奏銷制度。事實上，這二者相輔相成，互為表裡。奏銷制度大體上相當於年度決算，確立於順治八年（1651），至雍正七年（1729）定形。<sup>11</sup> 奏銷制度的梗概如下：州縣官員須就稅入和逋欠編制詳細的帳冊，提交布

<sup>8</sup> 按江蘇及安徽並不包括於僅數、有餘及不足的三類別。唯可以確定的是江蘇為有餘省分，安徽則或為有餘，或為僅敷的類別。參Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, p. 140, n38.

<sup>9</sup> James T. K. Wu (吳大琨), "The Impact of the Taiping Rebellion upon the Manchu Fiscal System," *Pacific Historical Review* XIX.3 (1950): 265-266.

<sup>10</sup> Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, p. 18.

<sup>11</sup> 奏銷制度最新而最具深度的研究成果，當推陳鋒，〈清代前期奏銷制度與政策演變〉，

政使；布政使驗核這些帳冊後，如發現數據不確，得責令州縣官員重造。布政使以帳冊的細數為基礎，草擬一四柱總帳，陳明通省的實際收支和盈餘，交督撫驗核。一旦督撫滿意，便將此總帳定案交戶部奏銷。戶部官員逐項審核，如找出差誤，則督撫在四個月內修正澄清。戶部再於年底匯總各省奏銷冊，呈給皇帝批准，至此財政收支審批的手續才算完成。錢糧奏銷視各省距京遠近分別定限為翌年的二、三月及五、六月不等。奏銷制度的運作可用 Madeleine Zelin 的話描述如下：「雖然核驗和編制的實際工作由省政低層擔任，並以布政使的奏銷冊達到頂點，但及時和精確的最終責任則在於督撫。」<sup>12</sup>

清政府藉冬估和春秋撥等措施，了解省當局的財政收支狀況，從而掌控各省財政，使解協制度得以落實；也藉奏銷制度，加強對地方各級行政單位賦稅收支的會計審核和管理。學者如彭雨新、劉志偉及周育民等對這兩項制度都予以很高評價。彭雨新認為「協餉制度下極為複雜的春秋撥，有如一盤棋局，任隨天才的棋手前後左右移動周圍的棋子無不得心應手，這只能是大一統國家的財政統籌，是起運存留體制的活用。」<sup>13</sup> 劉志偉力言「奏銷制度建立之後，從理論上說，全國的財政均被完全置於中央政府的控制之下了。……標誌著清代稅收管理的集權化達到了更高的程度。」<sup>14</sup> 周育民指陳清政府藉這兩項制度「從帳冊上控制財政運行的過程，」而「解協餉制度是清代整個財政體系運作的中心環節，……只

---

《歷史研究》2000.2，特別是頁65-71。劉志偉則認為奏銷制度的落實與一條鞭法稅制改革，息息相關。「只有在一條鞭法改革之後，一切賦役都折成銀子編派和會計，原來數額不定，標準不一，課稅客體多樣化的差役和實物的徵派有了統一的計量標準和定額，」方能建立這制度。見氏著，前引文，頁123。

<sup>12</sup> Madeleine Zelin, 前引書，頁17，並參陳鋒，〈清代前期奏銷制度與政策演變〉，頁65-71。據康熙三年（1664）的奏銷期限規定，直隸、山東、山西、河南、陝西限次年二月終，江南、浙江、江西、湖廣限三月中，福建、四川限三月終，兩廣限五月終，而雲、貴則限六月中。另陳鋒指出到嘉、道年間清政府先後實行上、下忙徵收造冊及比較奏銷，作為對年度奏銷的重要補充。上、下忙分別造冊實施於嘉慶二十年（1815）；比較奏銷開始於道光二年（1822），即以「本年額徵」及「積年舊欠」錢糧前三年比較。他認為「此兩項奏銷制度的實行，是清代中期地丁錢糧普遍拖欠的必然產物，其目的在於及時掌握不同時期、不同年度的錢糧徵收情況，並試圖借此加強有關官員徵收錢糧的考核」（頁70-71）。按陳鋒論文除常規錢糧奏銷外，尚涉及兵馬錢糧奏銷及戰時奏銷制度，因非本文討論範圍，故不予引述。

<sup>13</sup> 彭雨新，〈清代田賦起運存留制度的演進〉，頁133。

<sup>14</sup> 劉志偉，前引文，頁123-124。

有通過解協款制度的運作，才能實現中央政府對於全國財政資源的控制和分配，保證財政收支的平衡。」<sup>15</sup>

不過，在強調解協制度和奏銷制度理論上的優點和成效時，我們也不應忽視其實際運作過程中的缺失和局限。清代的賦稅收入，劃分為屬中央所有的起運及屬地方所有的存留兩項。清初在強大的軍費壓力下，為救燃眉之急，政府削減地方存留成為籌餉的重要方策；各地賦稅的存留比例（係指賦額 [Quota] 而言，各項附加一般不包括在內），約在一到二成之間，最低時（康熙七年，1668）僅佔6.4%。三藩之亂結束後，社會秩序恢復，政府財政收支漸趨平衡；部分被裁扣的存留項目得到規復，存留比例雖有增加，唯存留起運之間不平衡的比率逐漸固定下來。雍正年間（1723-35）起即殊少變更。到乾隆年間（1736-95）存留比例僅約佔全國總錢糧數的21.23%。<sup>16</sup> 清朝前期政府大幅裁扣地方存留銀的直接惡果，厥為地方財政陷入極度困難，地方官因而對民間私徵私派，藉以彌補地方財政的不足。

雍正年間實行耗羨歸公和養廉銀制度，把清初各種額外加派固定下來；在某種意義上說，是對中央裁扣地方存留銀的補救措施。可是，財政改革到十八世紀末開始出現衰朽的徵兆，其中部分問題來自耗羨體制本身的演變。乾隆初年以降，清政府挪移原為各省所專用，以作地方財政急需緩衝的耗羨盈餘；同時，又針對耗羨支出的類別和指撥款數建立起僵硬的規劃：如嘉慶五年（1800）規定各省動用耗羨數在三百兩以下，僅須咨報戶部查明，數逾五百兩者，則非奏明皇帝批准不可。凡此俱說明了基本上中央政府把地方財政需要視為一成不變。在此情況下，地方政府或以增加稅收的規費來應付公共支出及私人收入的需要，<sup>17</sup> 甚或僅以敷衍塞責的態度依章行事，俾免紀律處分，或心存僥倖，知法犯法，盜用公款，使財政赤字益增。各省官員在應付因固定的薪資及僵化的地方財政制度所造成的難題時，最大的妨礙莫過於十八世紀後半以還顯而易見的物價上升和人口激增。虧空或攤扣養廉銀成為地方財政困難的指標。<sup>18</sup> 嘉慶朝（1796-1820）以降，

<sup>15</sup> 周育民，《晚清財政與社會變遷》（上海：上海人民出版社，2000），頁26, 29。

<sup>16</sup> 詳參陳支平，《清代賦役制度演變新探》（廈門大學出版社，1988），頁88-95；陳鋒，〈清代中央財政與地方財政的調整〉，頁100-106；何平，《清代賦稅政策研究，1644-1840》（北京：中國社會科學出版社，1998），頁50-54；鄧紹輝，前引書，頁72-73。

<sup>17</sup> Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, pp. 19, 30. 此點蒙王業鍵院士提示，謹此誌謝！

<sup>18</sup> 除上述的主因外，尚有以下因素不利於耗羨的運作。每當天災發生，清政府下令蠲免正

由於田賦逋欠普遍，稅入短額，加上通貨膨脹及治安失控等原因使地方政費劇增，而問題的核心在於中央無意調整地方財政的不合理安排，地方各級虧空從而變本加厲。據估計，嘉慶朝州縣庫藏每年的減耗率約為3%，到道光朝（1821-50）初年增至5%，及道光朝最後十年更增至10%。<sup>19</sup> 道光朝後期州縣虧空等財政問題變得愈來愈嚴重，恐與銀貴錢賤及物價下落，致賦稅負擔陡重，鹽商、行商紛紛倒閉，地方加收困難有關。<sup>20</sup>

十九世紀中葉以前，田賦為財政總收入中最重要的部分，唯因各種因素的制約，田賦增長緩慢（詳後），從而限制清政府的正常財政收入，只能處於波動不大，相對固定的低水平狀態。職是之故，清政府遵循量入為出的原則，對財政開支力求嚴加控制，奏銷制度即為其中一項重要措施。<sup>21</sup> 當時《會典》及《則例》雖規定國家每年正常財政支出的範圍與額度，但對中央及地方許多行政事務的經常性支出，置之不理。這部分的財政開支遂只能尋求財政外其他辦法來解決。這種存在支出缺口的財政，何平稱為「不完全財政」；其在支出制度上表現有三：官吏薪俸微薄、地方公費缺乏及軍費開支不足。<sup>22</sup>

---

項稅收時，作為正項成數而附徵的火耗也總是從而獲蠲，這對倚靠田賦為主要稅入的省分衝擊尤大，蓋地方政府無款支付公費及養廉銀。乾隆皇帝南巡，有關省分須動用公費抵補這項開支；另乾隆四十六年（1781）議定綠營武職養廉時，即明確規定這項支出主要從耗羨等銀內動支，凡此對地方財政都造成相當壓力。詳參Madeleine Zelin，前引書，頁283-301；何平，前引書，頁54-55, 133-135；陳鋒，《清代軍費研究》（武昌：武漢大學出版社，1992），頁215-217。另參彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，頁85。唯一般來說，無論和明代或十九世紀比較，清政府（中央及地方）財政可算穩定。由於通貨膨脹，貨幣價值滑落，地方政府徵收田賦以及關、鹽各稅附加阻力較少，起運中央部分短缺亦相對地少。此點蒙王業鍵院士提示，謹此誌謝！

<sup>19</sup> 詳見James Montel Polacheck, "Literati Groups and Literati Politics in Early Nineteenth Century China," (Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley, 1976), pp. 34-48；另參何平，前引書，頁138-139。

<sup>20</sup> 此點蒙王業鍵院士提示，謹此誌謝！詳參氏著，*Land Taxation*, pp. 114-115；〈十九世紀前期物價下落與太平天國革命〉，《（世變群體與個人）第一屆全國歷史學學術討論會論文集》（臺北：國立臺灣大學歷史學系，1996），特別是頁263-284；《中國近代貨幣與銀行的演進（1644-1937）》（臺北：中央研究院經濟研究所，1981），頁29-31；彭澤益，〈鴉片戰後十年間銀貴錢賤波動下的中國經濟與階級關係〉，載氏著，《十九世紀後半期的中國財政與經濟》（北京：人民出版社，1983），頁40-41, 43-46；周育民，前引書，頁82-86。

<sup>21</sup> 詳見郭松義、李新達、楊珍，前引書，頁497-504。

<sup>22</sup> 何平，前引書，頁109。有關財政開支以財政外其他辦法來解決，可以捐納為例說明。據

理論上，戶部為當時全國最高財政機關，應對政府財政各方面充分掌控；不過實際上，戶部的財政權力非常有限。儘管戶部在財經問題上為君上的主要顧問，皇帝決策依賴於軍機處遠多於戶部；皇帝有時甚而徵詢督撫意見。職是之故，戶部在制訂全國財政政策方面並無專有的權力。<sup>23</sup> 就戶部與省當局的關係而言，戶部既監察各省的財政運作，也對它們每年的財政奏銷作審計。儘管如此，戶部卻不能對督撫直接發司號令，所有命令必須以皇帝名義發出。地方督撫與戶部的尚書、侍郎同一品秩，故可繞過戶部，直接向皇帝上奏請示。戶部本身並不徵收賦稅，它對全國財源的控制繫於它對各省上繳的稅入有處置權。實現這控制的設計在於戶部與各省之間存在連串的固定聯繫：冬估、春秋撥及奏銷冊即其著者。<sup>24</sup> 此外，戶部也以布政使作為省財政管理的運轉樞軸。布政使對戶部負責徵解省內稅收，盡省司庫的所有職責；由於實際擬訂省庫四柱清冊，故在省向戶部

---

許大齡研究，乾、嘉、道三朝納貢監、虛銜及封典等常捐，年入銀數約三百萬兩。若遇兵災、歲歉及河工，開支劇增，常例不足以維持，便暫開實官捐納以應。嘉、道以降，歷屆大捐所入可知其詳者，嘉慶朝如應付川楚民變（三至六年，1798-1801）得銀逾三千萬兩，永定河漫溢的工賑（六至七年，1801-2）得銀759餘萬兩，河南衡家樓漫口的衡工事例（八至九年，1803-4）共得銀2,100餘萬兩，豫東事例（十九至二十年，1819-20）得銀7,755,500兩。道光七年（1827）酌增例共收銀二千餘萬兩，十三年（1833）籌備經費事例共得銀八百餘萬兩。自十九世紀六〇年代以還，由於銓選壅滯，條例紛亂，官吏侵蝕，開捐籌餉雖減成招徠，亦難以為繼，與嘉、道時不可同日而語。參氏著，《清代捐納制度》（燕京大學哈佛燕京學社，1950；影印本，香港：龍門書店，1968），頁110-111。

<sup>23</sup> 參Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, pp. 13, 15；傅宗懋，《清代軍機處組織及職掌之研究》（臺北：嘉新水泥公司文化基金會，1967），頁371-380。傅氏並謂「有令軍機大臣會同戶部議奏者，…部內尚書、侍郎為期事能奏准，難保不先觀察軍機大臣之意見。若是，則是以軍機大臣與該部議奏為名，而係軍機大臣議奏為實。」見頁381。唯一位審查人提示，在決策過程中，涉及戶部的事，戶部堂官還是有參與機會。雍正朝以皇弟怡親王允祥總理部務，大學士、前戶部尚書張廷玉兼理部務，兩人與大學士、戶部尚書蔣廷錫所組成的堂官為是時內廷的核心。雍正皇帝有時把這三寵臣稱為部，意指戶部。乾隆時任命軍機處成員肯定包括戶部大臣在內。乾隆四十一年（1776）戶部六堂官（滿、漢尚書及左、右侍郎）中，五人即為軍機大臣，他們在內廷開展部務兼理軍機處事務。見Beatrice S. Bartlett, *Monarchs and Ministers: The Grand Council in Mid-Ch'ing China, 1723-1820* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1994), pp. 10, 83, 89-91, 96, 181.

<sup>24</sup> 參考E-tu Zen Sun（任以都），“The Board of Revenue in Nineteenth Century China,” *Harvard Journal of Asiatic Studies* 24(1962-3): 176, 227; Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, pp. 13, 15.

提交財政收支奏銷過程中起重大作用。<sup>25</sup> 可是，逮十八、九世紀之交，布政使的權力已開始為督撫侵蝕。<sup>26</sup> 戶部機能也有制度上的限制：戶部在地方層級沒有直接掌控的分支機關，無力就地方財政狀況蒐集情報。戶部也沒有支配督撫，以至鹽政和常關監督的權力，無法指令在督撫下面管理財政的官員。戶部因在地方層級蒐集資訊的機能不全，擬定及投入政策的能力著實有限。即使在盛清之世，中央政府被視為尚能牢固掌控地方督撫時，戶部在地方財政管理方面的局限已很明顯。對此楊久誼曾以乾隆元年（1736）山東鹽區年引額的事例有所說明。她的研究顯示戶部沒有在地的機構，遇到訊息矛盾只能置之不理，因循了事，甚而對各有關方面作相互衝突的指示。戶部「說好呢，是在地官員的追隨者；說壞呢，不過是地方發端創議的橡皮圖章。」<sup>27</sup>

## （二）從奏銷到外銷，從估撥到攤派

中央在財政管理上對地方財政作僵硬的規劃，使省以下，尤其是基層政府，無法應付意外事變。清政府於雍正和乾隆年間為充實軍需，備地方不時之用，創立留貯、分貯和增貯銀制度，款額一度高達828萬兩。這些款項需用時須預先向中央奏聞，擅用者受處分；地方動用時，必須考慮及時將動用款額補足，以免源流枯竭。某種意義上，留貯銀等制度和現代預算中具臨時性質的預備金相似。<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, p. 15; Pao-chao Hsieh, *The Government of China (1644-1911)* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1925), p. 299.

<sup>26</sup> 光緒十五年（1889）十月壬辰清政府諭令：「各省藩、臬兩司，皆由朝廷特簡，例准專摺奏事。…乃近數十年來，各省藩、臬除謝恩及奏報到任交卸外，絕無陳奏事件，殊非朝廷兼聽並觀之意。」見朱壽朋編，《光緒朝東華錄》（北京：中華書局，1957），以下簡稱《東華錄》，總2666。另R. N. Weiss指出其時「布政和按察兩使只在通知皇帝他們履任或暫行充任巡撫之職時方用奏摺。否則他們在奏報時大概還是透過例行的題本。他們的奏報只在督撫在其奏摺引用時才會到皇帝那裡。」參“Flexibilities in Provincial Government on the Eve of Taiping Rebellion,” *Ch'ing-shih Wen-ti* IV.4 (1980): 4.

<sup>27</sup> 詳參Jeou-yi Aileen Yang, “The Muddle of Salt: The State and Merchants in Late Imperial China, 1644-1911,” (Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1996), pp. 346-353. 引文見p. 353.

<sup>28</sup> 參考陳鋒，〈清代中央財政與地方財政的調整〉，頁106；〈清代軍費研究〉，頁175-176；彭雨新，〈清代田賦起運存留制度的演進〉，頁128；〈清末中央與各省財政關係〉，頁85。按留貯創於雍正五年（1727），時清政府令除直隸外，督撫每年於春秋撥中，酌留若干封存於省城藩庫；分貯始於雍正八年（1730），時清政府令供應軍需及繁劇

可是，太平天國起事後，省當局面對各方軍費的龐大支出，<sup>29</sup> 留貯、分貯和增貯的款項即使如數存在，亦宛如杯水車薪，無濟於事。督撫必須運用為行政法規所認可，或在法規以外的權力，突破傳統量入為出的框框，靈活應變。至此，以起運和存留為標志的中央和地方的財政劃分，已是名存實亡；中央和各省的財政關係，有另作安排的必要。

太平天國起事後，由督撫獨立自主地核銷新籌款餉，提出支用，於是根本不列銷冊的外銷制應運而生。其時各省的出入款目與前截然不同，省財政收支機構雖然性格未改，卻愈益複雜，其中不少為督撫所特別創建；許多新的收支項目起於危急之秋，向非定制所有，而省內原有的財政檔冊，不少毀於戰火，戶部不能按過時的核算方式或例案審核各省的財政安排。中央對各省的收支途徑既茫無所知，各省的財政管理機器又遠較前複雜混亂，致中央對各省的財政掌控更大不如前。另一方面，戶部本身的缺陷也要負相當責任。戶部積弊最著者，厥為部內書吏勒索部費。省當局明瞭除非它們付出不菲的部費，否則部吏勢必藉口其出入項目與戶部規定不符而予以批駁。何況，督撫也無意向中央報告實況，他們擔心一旦如實陳報，原在他們掌控下的可靠稅入，會為中央所剝奪，而許多無先例可循的支出名目，也會為中央所剔除。太平天國起事後，原先對戶部負責省財稅徵收的布政使從過去由中央直接任命，變為大多由督撫荐任，罕能過問督撫創建的新收發機構，致無法有效地為戶部起協調省財政的作用；反之，他們常屈從於督撫的壓力，甚至與之勾結，隱藏省內財政收支實況，對此中央只能遷就現實，提不

---

州縣，援上年直隸宛平和大興兩縣之例，各撥銀儲庫。與留貯相較，分貯動用的規定沒有那麼嚴格。增貯始於乾隆八年（1743）。這三者在各省皆有定額；其中留貯定額為430.3萬兩，分貯為295萬兩，增貯則為102.7萬兩。彭雨新，〈清代田賦起運存留制度的演進〉一文謂留貯和分貯與協餉有關，這兩者的靈活安排，對「各省地方財政調整起甚為重要的作用。」這恐非留貯和分貯的本旨。陳鋒，〈清代中央財政與地方財政的調整〉云：「留貯與分貯銀制度，應該說是隨著國家財政的好轉所採行的對存留之制的補充措施，但其主旨則是為了備戰應軍需，畢竟與存留之制不同。」相信較合於當日實情。

<sup>29</sup> 據彭澤益的研究，咸、同年間的軍費支出，其中有案可稽的奏銷為422,295,959兩（內鎮壓太平軍部分佔40.4%、捻軍部分7.5%、西北回民起事部分28.2%、西南民變18.6%、粵、閩、臺民變5.3%），若把缺漏部分和不列入奏銷的各項支出估算在內，總數至少8.5億兩（此數並不包括經手官員的侵吞中飽）。詳見氏著，〈清咸同年間軍需奏銷統計〉，載彭澤益，前引書，特別是頁135-137。另周育民在彭澤益的統計基礎上，旁參其他相關史料，取長補短，把這一時期軍費總支出修正為6.27億兩上下。見氏著，前引書，頁151-153。

出切實的整頓辦法。<sup>30</sup> 十九、二十世紀之交，清政府雖三令五申飭令各省把外銷和盤托出，據實報部，但這顯與督撫的利益抵觸，引起他們強力的抵制而不得要領。<sup>31</sup>

名義上解協制度一直持續到清亡，實際上從十九世紀中葉以降，解協制度即因中央和各省之間傳統收支途徑的崩裂，昔日的冬估、春秋撥和奏銷無法落實而變質。戶部表面雖握有支配全國收支的絕對權力，唯其實質所能直接管控的收入所佔比例甚低；換言之，所有其他用費全賴省當局的合作。<sup>32</sup> 當天下太平，收支穩定，各省每歲如期解付京餉，則戶部庫藏有餘；可是，太平天國起事後，各省軍費劇增，解京餉項銳減，因而拮据頓現。清政府既無法照舊以冬估及春秋撥推行解協制度，只好改弦更轍，以定額硬性的攤派取代估撥。咸豐三年（1853）底上諭云：

<sup>30</sup> 參考彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，頁86-89；何烈，〈清咸、同時期的財政〉（臺北：國立編譯館《中華叢書》編審委員會，1981），頁385-393；李治安主編，《唐宋元明清中央與地方關係研究》（天津：南開大學出版社，1996），頁381-382；鄧紹輝，前引書，頁237-238, 262-263；周育民，前引書，頁225-228, 291-293；Paul Christopher Hickey, 前引文，頁18-20, 24-26, 30-31。另參陳鋒，〈清代前期奏銷制度與政策演變〉，頁69, 74。

<sup>31</sup> 有關十九世紀末清政府意圖整頓外銷及其失敗，詳參拙著〈從清末剛毅、鐵良南巡看中央和地方的財政關係〉，頁63。光緒卅二年（1906）度支部舊事重提，唯逾時兩年，各省仍多無動於衷。直督袁世凱更直陳：「內、外銷各款和盤托出，…各省勢將束手，影響且及於新政百端。」見張神根，〈清末國家財政、地方財政劃分評析〉，《史學月刊》1996.1：54。

<sup>32</sup> 參鄧紹輝，前引書，頁70；另彭雨新據光緒三十至卅三年（1904-7）〈部庫出入款目表〉所列，指出除各省關解款外，戶部收入項目，包括崇文門關稅、旗租、漕折、捐項、雜款、減平、折扣、還繳盈餘和鹽、茶引紙硃費等，每年約銀五百萬兩。他以宣統四年中央歲入各部併計在1,400餘萬兩上下；考慮到此時政府收支均較光緒朝劇增，以此類推，他估計光緒朝除各省、關解款外，中央每年直接收入當不逾一千萬兩。見氏著，〈清末中央與各省財政關係〉，頁89-90。Marianne Bastid亦指出戶部直接掌管的政府財務份額不大。她估計1887年戶部直接掌控者為1,590萬兩，1893年為2,280萬兩，1903年則為2,000萬兩；以上數字約佔該年官方所認知的財源比重的18.78%、27.5%及20%。她認為實際稅收較報部者至少多三至四倍，而戶部又不能像地方行政機關那樣，直接掌控徵稅，從而得到額外加徵部分所入；職是之故，清政府所分享到的比例甚至較前面所示更少。見氏著，“The Structure of the Financial Institutions of the State in the Late Qing,” in Stuart R. Schram ed., *The Scope of State Power in China* (London and Hong Kong: School of Oriental Studies, University of London and The Chinese University Press, 1985), p. 75.

向來戶部歲需京餉，例於各省春秋撥冊內隨時奏撥解部。近年以來，各省經部指撥之款，每因起解不時，以致部庫時形支絀；自應先期籌劃，以濟要需。所有該部歲撥京餉著准自本年為始，歸入各撥案內，與各直省協撥兵餉一律酌撥；仍將冬撥題本改為專摺具奏，俾免遲誤。各該省督撫於部撥款項，無論京餉、外餉，均宜照數起解；儻有藉詞截留及率請改撥者，著戶部隨時查覈，據實具奏。<sup>33</sup>

這一諭示若與同治二年（1863）年的上諭和光緒十一年（1885）醇親王奕環等所奏合觀，字裡行間，勾劃出春秋撥失效，清政府另起爐灶，以期挽救的演變輪廓。同治二年上諭云：

歷年京餉向係豫撥各省地丁、鹽課、關稅、雜款，以備次年開放之用。咸豐十一年（1861）以後每年均撥七百萬兩，責令分限解齊。…見經戶部請豫撥同治三年（1864）京餉，擬在地丁、鹽課、關稅等項內共撥銀五百萬兩，限明年五月前解到一半，十二月初全數解清。<sup>34</sup>

醇親王等所奏亦云：「自咸豐三年，因各省春秋撥並無存款，戶部始改為按年定數指撥解部。」<sup>35</sup>據以上三項資料所示，清政府自咸豐三年開始，將撥解次數從原來春秋兩撥改作按年一次撥解，簡化了中央和各省的財務審報程序；款數則從過去不定額指撥改為硬性定額攤派。中央每年先設一總餉額，形式上仍按指撥方式，然後視各省財力定額分攤各省承擔，地方財政是否有「機動的非經濟開支」。到甲午戰後，中央的財政攤派更多不是各省、關的確有款項；職是之故，款額派定後，中央只求各省按時依限解足，不問各省財政有無結餘；省當局只好採取一切可用的手段，自行設法竭力籌措。京餉而外，各省留存留支若有剩餘，省當局得不受中央的監管而自行支配。這是「在承認地方財政利益的前提下，用以確保中央財政需要的一種變通措施。」<sup>36</sup>

<sup>33</sup> 《大清文宗〔顯〕皇帝實錄》（臺北：華聯出版社，1964），113：26，咸豐三年十一月戊辰。

<sup>34</sup> 劉錦藻纂，《清朝續文獻通考》（上海：商務印書館，1936），以下簡稱《清續通考》，69：8261，〈國用考〉七，「會計」。

<sup>35</sup> 中國史學會編，《洋務運動》（上海：人民出版社，1961），3：542。

<sup>36</sup> 參考鄧紹輝，前引書，頁59-61；彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，頁89；引文見周育民，前引書，頁242。

## 參、清季中央和省當局財政關係的檢討

太平天國起事後，中央與各省的財政管理體制不得不改弦更轍，中央和各省之間的財政關係進入一新階段。事態演變的結果，財權是否如成說所云，從中央轉移到督撫手中？此即本節所要探討的重點所在。

### （一）攤派下的中央和各省

咸豐三年清政府開始向各省攤派京餉，八年後將餉額定為每年七百萬兩；同治十一年（1872）因籌辦同治皇帝的大婚典禮，京餉額增為每年八百萬兩，此後即成定案。<sup>37</sup> 光緒十一年據醇親王等奏稱，除京餉外，各省尚有應解部的固本餉銀、漕折銀、邊防經費銀和四成洋稅銀等項目，除去截留及解不足額，通計每年各項實解到部約1,100-1,200萬兩。<sup>38</sup> 彭雨新估計甲午戰前清政府每年攤派給各省關的餉額數達1,376萬兩。硬性攤派後，各省雖或未能悉數如額解付，唯清政府在督催各省解餉方面亦非完全無能為力。戶部對未能按指令解餉的督撫司道行使參奏權力，將之紀錄在案，致他們日後宦途蒙上陰影，從而迫使他們就範。<sup>39</sup>

<sup>37</sup> 《清續通考》69：8263。

<sup>38</sup> 全註35。

<sup>39</sup> 參考劉廣京，〈晚清督撫權力問題商榷〉，戴氏著，《經世思想與新興企業》（臺北：聯經出版事業公司，1990），頁284。陸惠風據《戶部山西司奏稿》案例，指出光緒十一年九月戶部參奏欠解甘、新協餉（按雖名為協餉，實無異於攤款）的江西、湖南及湖北三省布政使；經這次參奏，三個月後，除江西外，所有解協省分，包括先前欠解的湖南和湖北俱把協款解清。戶部遂再施壓，參奏欠解協餉的江西布政使。Loh Wai-fong, "The Board of Revenue and Late Ch'ing Finance and a Study of the Relations between the Central Government and Provincial Government 1893-1899," (Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1977), p. 117. 汪敬虞主編，《中國近代經濟史1895-1927》（北京：人民出版社，2000），據一份記載光緒廿四年（1898）度各省、關奉撥應解部庫各款及實解情形的戶部清單（軍機處錄副奏摺，光緒廿五年戶部清單）所示，指出該年度「各省、關總共奉撥應解銀1,779.05萬兩，但到年底解到數僅有526.04萬兩，即使連報解起程數算上也才644.19萬餘兩，不過佔應解總數的36.2%；其餘銀除劃撥、截留125.8萬兩外，未解數高達1008.9萬餘兩，佔應解總數的56.7%。此外，在這份清單內，還有應解常年經費400萬兩，內除已劃撥南、北洋經費者外，應解部庫部分也絕大多數未解（應解部庫有定數者114萬兩，僅解到7萬兩）。」詳參頁1321-1322，另頁1321，表50。對於這份清單的代表性，作者有以下的存疑：1. 實解到部的款數低得不合理，僅為光緒十一年前後的56%上

甲午戰後，清政府一方面因對外戰爭連番失利而須償付鉅額的洋債和賠款；另一方面，也因連串新政的推行而大量增加政費，清政府對省關的攤派遂相應劇增。據彭雨新的研究，甲午戰前攤派年額為1,376萬兩，光緒廿六年（1900）起每年多增2,501.8萬兩，宣統元年（1909）起每年又多增3,477.5萬兩；換言之，較甲午戰前共多增5,979.3萬兩。這近六千萬兩的額外攤派中，5,107.8萬兩由各省擔負（參表一）。甲午戰前，從同治十一年到光緒二十年（1894），廿二年間付京的攤款數目年增率僅約2.6%；相較下，甲午戰後，從光緒廿二年（1896）迄宣統元年，十三年間年增率高達38.17%。凡此都充分顯示攤派在清末中央和各省之間的財政關係中有增無已的重要。

表一：迄宣統元年各省關派定款額的比較（單位：兩）

款目	各省	各關	總攤額
1. 甲午戰前攤額	10,170,000	3,590,000	13,760,000
2. 甲午戰後額外攤額	51,078,000	8,715,000	59,793,000
a. 汇豐銀款	842,000	500,000	1,342,000
b. 汇豐鎊款	1,958,000	665,000	2,623,000
c. 克薩（Cassel）鎊款	743,000	50,000	793,000
d. 瑞記（Arnhold Karberg）借款	420,000	250,000	670,000
e. 俄法借款	3,562,000	2,562,500	6,125,000
f. 英德借款	4,777,500	3,687,500	8,465,000
g. 英德續借款	5,000,000		5,000,000
h. 庚子賠款	18,800,000		18,800,000
i. 練兵經費	9,660,000		9,660,000
j. 海軍經費	4,515,000		4,515,000
k. 崇陵工程經費	800,000	1,000,000	1,800,000
總計	61,248,000	12,305,000	73,548,000

下，該年度中央政府如何運作？2. 如實解到部款數確如清單所示，中央應有後續動作，迫使各省解交更多款項，一如光緒廿九年（1903）諭令各省籌解練兵經費那樣。然而我們尚未找到中央特別為此雷厲風行、三令五申的證據。基於以上考量，作者傾向於認為除非有更多類似例證出現，否則這份清單可能是孤證，而非通例。

資料來源：彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，頁91。

附註：2.a至g項起自甲午戰後，迄庚子事變前；h至k項則派定於二十世紀前十年。

※這3,562,000兩中，100萬兩是從鹽斤加價、廣東闡姓和京官加俸等餉源攤還。

§這4,777,500兩中，100萬兩自全上餉源指派。彭氏把這數目誤為4,677,500兩。

上表攤款中，大多數指定作為償付洋債和賠款之用。因此攤派運作得到列強的支持。甲午戰後迄清亡前夕，清政府派定給各省的51,078,000兩中，有36,103,000兩，也就是總攤額中的七成以上用於償還債務。洋債中，1895年俄法借款、1896年英德借款和1898年英德續借款為最大宗，佔甲午戰後，庚子事變前清政府指派給各省支付外債的77.27%。眾所周知這三筆借款俱具政治誘因，俄、法、英、德等國政府都想要藉借款來增加在華的影響力；至於庚子賠款則更不用多說了。俄法和英德三筆借款不但使中央渡過財政危機，也使中央擴大其對省財政的影響。<sup>40</sup> 用陸惠風的話說：「外債的影響厥為中央集權的另一形式，」蓋「利息和償債的負擔由省當局肩挑，」而「功勞則歸於中央政府。」<sup>41</sup> 在這情況下，列強因期待清政府順利償還債務，遂不得不給它撐腰。由於這些外債和賠款是由各省及由外人經營的海關為中央償還，提供了列強在清末中央和各省之間財政關係中起間接作用的機會。

學者一向過於強調晚清外債的負面性格；相較之下，極少注意外債對中央和各省之間財政關係的影響。湯象龍認為甲午戰後，大部分外債由戶部直接訂借，而先前大多數外債則由省當局所借。據他的意見，這現象一方面反映中央政府權力的延伸，另一方面顯示省當局因為國際政治的複雜，愈來愈難借到鉅額的外債。<sup>42</sup> 湯氏的陳述尚須補充。首先，這些外債都是為了償付甲午戰敗賠款而籌集；甲午戰爭是一具全國性影響的事變，籌募借款的責任自然全由中央政府肩

<sup>40</sup> 如表一所示，大宗關稅稅入用於攤還洋債，對省財政也有一定程度的影響。通商口岸的海關當局，按章本應把關稅總入四成解交戶部，餘下六成留省備用。攤派推行的結果，省當局不能對六成部分完全支配，其中相當比重用途，中央亦得染指。參考Stanley F. Wright, *Hart and the Chinese Customs* (Belfast: W. M. Mullan & Sons Ltd., 1950), pp. 263, 266-267; H. B. Morse, *Trade and Administration of China* (1920; New York: Russell and Russell, 1968, 3<sup>rd</sup> revised ed.), pp. 390-396; 湯象龍，〈光緒三十年粵海關的改革〉，《中國近代經濟史研究集刊》3.1(1935)：69-72。

<sup>41</sup> Loh Wai-fong, 前引文，頁224, 244。

<sup>42</sup> 湯象龍，〈民國以前關稅擔保之外債〉，《中國近代經濟史研究集刊》3.1(1935)：29-30。

起。其次，甲午戰前大多數的外債雖由省當局募集，但未經中央政府許可，督撫也不能擅自借用。<sup>43</sup> 甲午戰後列強以巨額外債借給清政府，蓋只有中央具備充分保證償還債務的信用。中央成功地從列強籌集借款以強固其地位；省當局的財政基礎則因此而間接地受到削弱（詳後）。

短時期內，列強對中國內政與日俱增的影響力，與其說是削弱，毋寧說是強固了中央；中央對各省遂仍能維持若干程度的掌控。最引人注意的現象，厥為幾乎所有省分，都按中央所定的攤額，獻出它們那一分。這些額外財政上的負擔，使各省省庫吃緊。即使是東南富足的省分——浙江，解款付還洋債和賠款後，財政甚少裕餘。攤款或每月，或每季，或每半年分期解付；合起來，這種攤款成為省財政承擔最重要的部分。據宣統元年浙省奏報，迄光緒卅四年（1908）底，該省每年解付洋債和賠款的攤派，總數達395萬兩；同期該省歲入則為數約1,100萬兩。<sup>44</sup> 換言之，每年全省近三分之一的歲入都指定用作償還列強及其銀行界的債務之用。省當局悉力以赴，深恐不能如期解款，列強將增加對華壓力，從而使國家利益受損。<sup>45</sup>

<sup>43</sup> 例如，從同治六年（1867）到光緒七年（1881）陝甘總督左宗棠為鎮壓西北回變，確實透過熟悉洋務的上海採運局道員、經營阜康銀號的商人胡光墉，成功地向外商借款七次，總計1,395萬兩，以關稅收入作抵。因關稅由中央所掌控，若非中央准許，這些貸款實不可能募得。參考徐義生編，《中國近代外債史統計資料》（北京：中華書局，1962），頁2-3, 6-7；湯象龍，〈民國以前關稅擔保之外債〉，頁9-14；C. John Stanley, *Late Ch'ing Finance: Hu Kuang-yung as an Innovator* (Cambridge, Mass.: East Asian Research Center, Harvard University, 1961), pp. 48-54. 另參Stanley F. Wright, 前引書，頁363；劉廣京，前引文，頁287。

<sup>44</sup> 《浙江全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），〈歲出部・解款〉，頁23-24, 28-29。除俄法及兩次英德借款、庚子賠款外，浙省另每年撥出415,000兩，償付匯豐銀款及克薩鏞款。見《諭摺匯存》，光緒卅二年七月十九日，頁146。

<sup>45</sup> 例如，當庚子拳變，天津為聯軍所攻佔，清政府無法取用津海關稅入，而該關分期攤還俄法及英德借款期限將屆，兩江總督劉坤一認為不能失信外人，多生枝節，乃指示轄下各關籌款墊付。其後又奉清政府令籌墊解付。綜計蘇省各關先後在光緒廿六年八、九、十一三個月三次共墊銀十八萬餘兩。見中國科學院歷史研究所第三所主編，《劉坤一遺集》（北京：中華書局，1959），頁1261，「奏疏」34，〈蘇省代解三期洋款後請改撥摺〉（光緒廿六年十二月二十日）。宣統二年（1910）江西巡撫馮汝驥表示贛省無力解交總計達424,000兩之款到中央或他省，後者包括海防經費、雲南銅本及甘肅協餉。儘管這樣，他答應每年繼續為甘肅代付庚子賠款銀十三萬兩。見《政治官報》（臺北：文海出版社，1965），第1093號，宣統二年十月十日，7-8。

清政府除以攤派償付涉外的洋債和賠款外，也將之運用到國內的新政改革，練兵經費即為其一。光緒廿九年十一月清政府諭令各省籌解練兵經費，年額882萬兩，按攤派方式，責令各省整頓菸酒稅（年額562萬兩）、契稅、節省糜費，把浮收、中飽、優差和優缺的陋規歸公（年額320萬兩），以便籌措需款。至於整頓菸酒稅的攤款，奉天和廣西原已被指派，唯因情況特殊而獲准暫行緩辦；契稅以下各項攤派僅甘肅、新疆、貴州和東三省可予豁免。<sup>46</sup> 翌年五月清政府密諭各省督撫，自去年底攤派練兵經費以來，「除安徽每年認解十萬，其餘各省雖有報解，不無敷衍之處，一切積弊，多未認真整頓。」針對這種馬虎塞責的態度，清政府嚴加申斥，責令地方當局裁減冗員雜費，不得偏信屬員所報，以免為他們把持，遂致「多留優缺優差，為調劑屬員地步。」清政府瞭解「籌款之法，各省不同，」在不擾民的前提下，准許各省尋求不同的途徑來籌措款需，唯規定一個月內要把籌辦情形具報。<sup>47</sup> 這密諭頒發一周後，清政府即任命鐵良為欽差大臣，率團赴江蘇和其他南方省分，催迫當地督撫解交練兵經費。到光緒三十年（1904）底，大部分督撫在強勢中央的壓力下讓步，允諾把練兵經費解交中央。<sup>48</sup> 練兵經費的款額、督撫允諾和實際解付的數目，參見附表。

從附表所見，大部分省分無法如中央所要求，如數解交練兵經費。就光緒三十、卅一、卅二這三年看來，省當局練兵經費認解數平均達派款總額的七成以上，剔除偏高或偏低的誤差，大概從百分之69到75之間，而實解款數所佔的比重則較這一比例為低，估計當在一半上下。不錯，確有江蘇和湖北兩省超額認解練兵經費，但這是例外。這兩省解京作練兵經費之用的攤款，大部分出自開鑄銅元

<sup>46</sup> 《東華錄》，總5116-7，光緒廿九年十一月丙戌；《清續通考》77：8277，〈國用考〉九，「會計」。

<sup>47</sup> 《大清德宗（景）皇帝實錄》（臺北：華聯出版社，1964），531：12下-3；《東華錄》，總5197-8，光緒三十年五月丙午。

<sup>48</sup> 據光緒卅一年（1905）五月練兵處會同戶部所奏，把奉天、吉林和廣西排除在外，全國十八省共派定846萬兩，各省認解者共639.7萬兩，約合派定額數的75.61%；其中足額認解者為直隸、湖南和甘肅，溢額認解者為江蘇、浙江和湖北，四川尚未認定額款，廣東僅認解銀十五萬兩（原額為85萬兩），河南、山東、山西、安徽、江西和陝西六省「認解銀數，比較欽定款額，多者不過二分之一，少者只及五分之一，」福建原派定40萬兩，唯只認解二萬兩，而雲南及貴州請求減低認解數，新疆則奏請全免。這三省的請求俱獲准。詳見《申報》，第11611號，光緒卅一年七月十四日，10，〈札催常年練兵經費改每月分解文〉。另參拙著，〈從清末剛毅、鐵良南巡看中央和地方的財政關係〉，頁101；宮玉振，〈鐵良南下與清末中央集權〉，《江海學刊》1994.1：155。

的餘利。當時開鑄銅元的各省中，江蘇的經營規模僅次於湖北。<sup>49</sup> 光緒三十年江蘇當局允諾每年認解161萬兩，其中140萬兩（86.95%，內江寧八十萬兩，蘇州六十萬兩）即擬籌自鑄利。<sup>50</sup> 湖北更明言溢額認解，「舍鑄造銅元，委屬無可設法。」<sup>51</sup> 至於其他的省分，情況便沒有那麼幸運。如浙江即因鑄幣能力有限，無法籌措練兵經費解交中央。<sup>52</sup>

省當局不能如額把款餉解交中央，並不表示省當局以犧牲中央為代價的區域主義的抬頭。中央強加負擔，確實令各省當局無以應付。而應特別指明的是，不能如數解交攤款的各省中，大多是邊遠或「不足」的省分，如廣西、雲南、貴州和甘肅（詳後）。清政權覆亡前夕，解付練兵經費的情況確實惡化。

清政府軍費所需龐大，攤款孔亟，省當局不可能如額解付。中央與各省之間雖有一番討價還價，但總體而言，中央還是藉著攤派從各省抽提到為數不菲的經費。<sup>53</sup> 而且，清末大量舉借外債的影響，厥為把巨量的國家財稅引導到中央，蓋省當局對中央指派給它們的攤額無法置之不理，只要攤款源源而來，清政府外則維持國信，內則強固中央，是列強及其銀行界以外最大的得益者。甲午戰後，滿清政權在不斷惡化的財政景況中得以苟延殘喘，攤派厥功至偉。

<sup>49</sup> 參考拙著，〈從銀賤錢荒到銅元泛濫——清末新貨幣的發行及其影響〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》62.3(1993)：421，表九、423，表十。又清末江蘇平均每年銅元餘利在絕對數目方面居全國首位，其佔全省總入的相對比重則居第三，在湖北及湖南之後。參前引文，頁482，表廿六。

<sup>50</sup> 周馥，《周憲慎公全集》（秋浦周氏校刊本，1922；臺北：文海出版社，1966），4：9，〈蘇省各局銅元暫免限制鑄數摺〉（光緒卅二年二月十八日）；《政治官報》，第677號，宣統元年八月初二日，47。

<sup>51</sup> 張之洞，《張文襄公全集》（北平：楚學精廬，1937；臺北：文海出版社，1963），以下簡稱《張集》，64：8下，〈籌畫東三省事宜摺〉（光緒三十年九月十六日）。

<sup>52</sup> 據浙江巡撫聶緝樞奏，浙省原擬每年籌自鑄幣餘利六十萬兩，解充練兵經費。由於鑄幣機器運送及鑄幣廠完工的延誤，這方策終成畫餅。見《諭摺匯存》，光緒卅一年閏四月廿二日，頁6。

<sup>53</sup> 據彭雨新的研究，「甲午以後至宣統年間（1909-11），（各省攤額）為甲午以前六倍。就各省個別情形言，宣統年間攤解總額，與甲午前總額相比，三倍至四倍者有山東、山西、湖南、福建等省，四倍至六倍者，有浙江、湖北、安徽、江西等省，七倍至八倍者有江蘇、四川等省，八倍者有廣東省，十倍者有直隸省；陝西在甲午以前僅攤定內務府常年經費一萬兩，宣統年間則已達一百三十餘萬兩。其餘廣西、雲南、貴州、甘肅、新疆、東三省等，向以其貧瘠仰賴其他各省協濟，在甲午以前均未派有應解款額。…迄光緒二十七年（1901）攤派庚子賠款，則新、甘、雲、貴各派四十、三十、二十萬兩，二十九年攤派練兵經費，則向未指定攤額之奉天、吉林亦均派二十萬兩。」見氏著，〈清末中央與各省財政關係〉，頁91-92。

## (二) 摶補厘稅的安排

列強也在另一方面幫助清政府掌控部分省財政。按1898年英德續借款的規定，清政府以江蘇、江西、安徽、浙江和湖北某部分區域的貨厘和鹽厘收入每年五百萬兩作擔保（參下表）。

表二：英德續借款指定作擔保品的貨厘和鹽厘年額（單位：兩）

款源	款數
1.〔江蘇〕蘇州〔蘇州、常州、鎮江府屬〕貨厘	約 800,000
2.〔江蘇〕淞滬〔松江府、太倉州屬〕貨厘	約1,200,000
3.〔江西〕九江貨厘	約 200,000
4.〔浙江〕浙東〔寧波、紹興、台州、溫州、處州五府屬〕貨厘	約1,000,000
5.〔湖北〕宜昌鹽厘及萬戶沱鹽斤加價	約1,000,000
6.〔湖北〕鄂岸〔漢口〕鹽厘	約 500,000
7.〔安徽〕皖岸〔蕪湖、大通〕鹽厘	約 300,000
總計	5,000,000

資料來源：中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會編，《帝國主義與中國海關》（北京：科學出版社，1959），8，〈中國海關與英德續借款〉，頁54-56，附錄5-7；湯象龍，〈民國以前關稅擔保之外債〉，頁29。

附註：湖北宜昌鹽厘及萬戶沱鹽斤加價、漢口鹽厘、安徽皖岸鹽厘，名雖為厘，實為鹽稅，與一般厘金有別。按萬戶沱為川鹽進入湖北的重要通道。

在此以前，嚴格來說，厘金一直受省當局所掌控；不過，蘇州等七處鹽、貨厘管理，隨著海關的介入，慢慢地有所轉變。儘管從十九世紀六〇年代以降，尤其是甲午戰後，報部厘金中，主要指定作中央攤還洋債之用的絕對數目不斷增加，中央政府對厘金的徵收實情一向所知有限。<sup>54</sup>據王業鍵估計，未報部的稅入

<sup>54</sup> 羅玉東，《中國厘金史》（上海：商務印書館，1936），以下簡稱《厘金史》，頁55-78；何烈，《厘金制度新探》（臺北：中國學術著作獎助委員會，1972），頁92-93。至於解往中央的報部厘金日益增加，以厘金收入居全國首位的江蘇為例，直接解交中央的比重雖從甲午年間的43.1%降至光緒末葉的2.27%，唯同期作償付洋債及賠款的比重從2.15%劇增至65.41%，用於本省者則從48.33%劇跌至20%。同期廣東厘金直接解交中央的比重變動不大，唯用於本省者則從近七成劇跌至23.21%，而解作償還外債用者則從十九世紀末葉不到2%陡升至光緒末的近五成。見《厘金史》，頁504-505，附錄一，表28；頁587-588，附錄一，表96；另參劉廣京，前引文，頁284-286。

達申報的四成之多。<sup>55</sup> 省當局是這種建制的既得利益者。據海關總稅務司赫德 (Robert Hart) 透露，早在英德續借款締定前夕，清政府即希望藉海關對厘金的監管，整頓厘稅徵收。<sup>56</sup> 一旦蘇州等七處稅厘成為英德續借款的抵押品時，赫德勢必面對其中管理的失職與違法行為。他深知這些行為難以根絕。基於這考量，他請求總理衙門提供各有關厘局徵收厘稅的訊息。總署遂上奏要求戶部答覆，而戶部的覆文頗能說明清政府對各相關厘局的失控，並有意讓海關直接就此事與省當局打交道。「查厘金始於咸豐初年，……各省向不報部；嗣雖將每年數目籠統造報，而各項章程，詳細條例，仍未能一一奏咨。……光緒廿二年七處各抽厘若干，浙江僅開總數，浙東難以劃分，然就各處通盤合計，多寡牽算，足敷五百萬之數；如有不敷，本部自應另籌補足，如有盈餘即解還各該省備用。……唯各省向來辦法，未將地圖繪明，無憑貼說送閱。……總稅務司自可派員就近會同地方官員，將各該處厘金章程、局卡地段，詳加考訂，切實履勘，定期交接，照案代徵；一面由本部行知該省，俟總稅務司派人前往時，將向來一切辦法詳細告之。」<sup>57</sup> 當時海關缺乏人手，尤其是能說華語的歐籍海關人員。為免力不從心，赫德穩紮穩打，主張讓厘稅的徵收人員及既定的徵收程序原封不動，以便爭取省方官員的合作，順利展開監管。<sup>58</sup> 據1898年赫德所報，他派遣海關副稅務司六員

<sup>55</sup> Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, p. 77. 何烈估計未報部的厘金數目約相當於厘金總入的三分之二。見《厘金制度新探》，頁93。

<sup>56</sup> 在日期註明為1898年2月13日致金登幹 (James Duncan Campbell, 時任海關倫敦辦事處主任) 的信中，赫德提到總理衙門向他表示，「如你〔赫德〕收到多於目前所徵的，則證明跟所有財政官員的意見相反，我們把厘金寄託於你們是有道理的，這對擴大控制也塑造正當理由。」見J. K. Fairbank, Katherine Frost Brunner & Elizabeth Macleod Matheson eds., *The I. G. in Peking* (Cambridge, Mass. & London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1975), p. 1152. 另參中國第二歷史檔案館、中國社會科學院近代史研究所合編，《中國海關密檔·赫德、金登幹函電匯編 (1874-1907)》6，(北京：中華書局，1995)，以下簡稱《密檔》，802，第2672號。

<sup>57</sup> The Chinese Maritime Customs: *Inspectors General's Circulars*, Second Series, No. 820, 830; 轉引自戴一峰，〈晚清中央與地方財政關係：以近代海關為中心〉，《中國經濟史研究》2000.4：65。

<sup>58</sup> Stanley F. Wright, 前引書，頁747-748。對於當日有關各省對海關監管鹽、貨厘及監管人手缺乏的情況，一直是當日赫德致金登幹信中經常提及的話題。在一封日期註明為1898年2月27日的信中，赫德指出「厘金管理非同兒戲，特別是所有省當局對此悉加反對阻擋，但財政改革會從而開始，這正是我常希望能抓住的——我怕厘金由我掌理來得太遲了。」見The I. G. in Peking, p. 1152. 另參《密檔》6：807，第2675號。3月13日信中赫德說：「創辦厘金的事業是很有趣的，但是由於我們大概將不得不放棄它，所以我們必須

分赴七處查考。其中宜昌、皖岸兩處鹽厘及九江貨厘所屬地方，幅員不大，辦公之處也不分散，約一至兩個月即可查覆竣事。鄂岸鹽厘則事務繁雜，考查須花較多的時間。至於蘇州、淞滬及浙東三處貨厘，幾涵蓋江、浙兩省各半之地，考查尤須多假時日。<sup>59</sup> 翌年，他又派候任南京稅務司安格聯 (Francis A. Aglen) 到宜昌、漢口、九江和大通去理解厘稅的問題和情況。<sup>60</sup> 調查的結果，就作者所見資料顯示，負責九江貨厘的額外副稅務司紀默理 (Edmund H. Grimani) 不顧勝任洋員不足的困難，力主立即接管九江厘務，否則敲詐侵吞諸弊難以根絕，厘金管理必以失敗告終。<sup>61</sup> 負責浙東貨厘的額外副稅務司孟家美 (G. F. Montgomery) 則力主審慎從事；他認為若貿然接管，好幾個月會入不敷支，即使日後海關備有勝任人員徵收厘金，實際工作還是應由當地華員擔任。<sup>62</sup> 赫德個人認為，若能透過

---

放慢腳步。可是我希望或許能在年內開始這項工作，那就算不錯了。」3月27日信中說：「我現在只有著手從事厘金工作了；…一方面是選擇妥當的人手，安排在適當的位置上；另一方面是增加工作人員。…做厘金工作，我們不需要大學生，能做普通的稅務官或驗貨員這類的人才就很合用了。」4月10日信中說：「我將擺脫厘金工作，這工作可不是開玩笑，但是那就會毀掉改革的機會等等。幹還是不幹在心中發生了激烈的鬥爭！我們非常缺乏人手，我簡直不知道到那裡去找人。」4月24日信中說：「看著種植和栽培這棵厘金樹將是很有趣的。我從各方面聽說，從張之洞以下各省地方官都很害怕，他們不僅預計我會趕走所有的老手（我並不打算那麼辦），而且擔心將來厘金收得多了，我將發現他們過去的不法行為（我們等著瞧吧）！我們十分缺乏人手，各厘局對於會有許多新手和未受過訓練的人都感到擔心。我希望你找到的人比我指定來投考的人還要多幾個。」全年底（12月4日），赫德在致金登幹信中說：「我在辦厘金的事情上仍然是慢慢來，怕的是承擔的責任超出了我們的能力。」見《密檔》6：813，第2679號、824，第2684號、833，第2689號、836-7，第2692號、920，第2747號。對於接管並經營這七處鹽、貨厘所需的能說華語的歐籍海關人員，赫德指出其時海關能調往厘金分局任職者不到二十名；可是，以浙東來說，厘局數目近百，而蘇州、淞滬厘局數目更為浙東的三倍。此外，海關也無法在各處為這些人員提供合適的住所及辦事處。見Inclosure 1 in No. 107, Sir R. Hart to Hong Kong Banking Corporation and Deutsch Asistische Bank, Peking, March 11, 1899, in China No. 1(1900), *Further Correspondence respecting the Affairs of China*, 95.

<sup>59</sup> 《帝國主義與中國海關》，頁8, 59，附錄10。

<sup>60</sup> 《密檔》6：960，第2774號。

<sup>61</sup> China, Imperial Maritime Customs, V: *Office Series: Customs Paper No. 88, Working of Likin Collectorates: Kiukiang, Soochow and Hangchow* (Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1907), p. 52. 按這調查報告的日期註明為1899年5月22日。另參戴一峰，前引文，頁66。

<sup>62</sup> *Working of Likin Collectorates: Kiukiang, Soochow and Hangchow*, p. 165. 按這調查報告的日期註明為1898年8月15日。另參戴一峰，前引文，頁66。顧家相謂浙東貨厘雖定歸稅司代

正規手續，從目前的七處厘金管理中，取得每月收數，按月匯至上海還債，並調查各處徵收手續，以便海關有充足受過訓練的人手時，徵收鹽、貨厘事半功倍，即於願已足。他估計這局面的出現，或要需時五、六年。<sup>63</sup> 基本上，赫德對監管七處鹽、貨厘的態度未算積極。<sup>64</sup> 海關監管初期，蘇州等七處稅厘的撥付情況問題頗多。據1898年十二月赫德申呈總署稱：是年三月一日至十一月底，七處鹽、貨厘應撥付378萬兩，唯實交僅165萬兩。翌年，情況漸有改善。1900年五月赫德進一步制訂厘金撥付清單，加強對這七處厘金撥付的監管。<sup>65</sup> 對於七處鹽、貨厘中五處的撥付情況，可由以下兩表略知一二。

表三：蘇州及淞滬兩處貨厘歷年撥付厘金款數（單位：庫平兩）

年份	蘇州牙厘總局	淞滬捐厘總局	合計
光緒 24年3月-25年2月 (1898-9)	643,858	728,159	1,372,017
25年3月-26年2月 (1899-1900)	913,030	1,023,000	1,936,030
26年3月-27年2月 (1900-1)	814,000	1,185,000	1,999,000
27年3月-28年2月 (1901-2)	834,000	1,200,000	2,034,000
28年3月-29年2月 (1902-3)	808,000	1,200,000	2,008,000
29年3月-30年2月 (1903-4)	788,000	1,300,000	2,088,000
30年3月-31年2月 (1904-5)	799,000	1,200,000	1,999,000

資料來源：*Working of Likin Collectorates: Kiukiang, Soochow and Hangchow*, pp. 84-85.

附註：羅玉東指出上述兩處貨厘光緒廿六年後仍歸蘇省厘局徵收解交稅務司，唯所解數

徵，「嗣因稅司嫌其煩瑣，仍請由各局卡經收繳解厘餉局，再由局按期交付匯豐銀行。」〔氏纂，《浙江通志厘金門稿》，上海，有1919年顧燮光跋，卷下：1。另頁3下載「乃因稅務司不欲接辦，故於收取機關未嘗更變；受徵之商、經徵之官，皆循其舊。」〕這種管理辦法極可能受孟家美調查報告的影響而落實。

<sup>63</sup> Inclosure 1 in 107, China No. 1(1900), *Further Correspondence respecting the Affairs of China*, 96. 據1898年十月赫德向總署提出七處厘金撥付債款利息辦法，按月分攤，每月應撥付42萬兩，再按原定分配數額攤分到各處，計蘇州貨厘66,000餘兩、淞滬貨厘十萬兩、九江貨厘16,000餘兩、浙東貨厘及宜昌鹽厘各83,000餘兩、鄂岸鹽厘41,000餘兩、皖岸鹽厘25,000餘兩。每月陰曆十五日把上述款項交付經營的副稅務司，由他負責匯往上海。見戴一峰，《近代中國海關與中國財政》（廈門大學出版社，1993），頁170。

<sup>64</sup> 1899年3月26日赫德在致金登幹的信中說：「厘金稅總是按期送到，但我還在拖延，不想去徵收。」見《密檔》6：967，第2778號。

<sup>65</sup> 參考戴一峰，前引書，頁170；另參全上註。戴書應付款數（378萬兩）減去實交款數（165萬兩）後之欠交款數作249萬兩，疑誤。

目與本表所示稍有出入，如光緒廿六年解稅務司款數為193.2萬兩，廿八年（1902）為204.5萬兩，廿九年為205.5萬兩，其餘廿七、三十至卅四年均為二百萬兩。至於出入原因何在，羅氏認為頗難考釋。見《厘金史》，頁248, 495。

表四：浙東、九江、皖岸三處鹽、貨厘撥還英德續借款款數（單位：兩）

年度	(浙東) 杭州省局	(九江) 湖口厘局	皖岸(大通) 鹽厘
光緒 24年 (1898)	729,306	142,000	318,285 (288,105)
25年 (1899)	1,085,696	191,169	312,217 (280,777)
26年 (1900)	1,175,000	228,581	283,227 (266,247)
27年 (1901)	1,130,000	181,314	227,474 (215,174)
28年 (1902)	1,180,000	212,336	322,489 (314,269)
29年 (1903)	576,666※	205,165	
30年 (1904)	1,160,000	196,000	
31年 (1905)	1,160,000	206,000	
32年 (1906)	1,166,720	198,200	
33年 (1907)	1,160,000	208,000	

資料來源：浙東和九江見《厘金史》，頁269, 294；皖岸見China, Imperial Maritime Customs, V: *Office Series: Customs Papers No. 81, Salt: Production and Taxation* (Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1906), pp. 205, 207-208, Tables A, C, D.

附註：※缺半年數據。皖岸鹽厘年度計算，起自各該年的陰曆三月初，迄翌年三月初止。括弧內的數目為償還海防捐後的淨收入。職是之故，除光緒廿八年外，撥付海關抵還英德續借款部分均出現赤字，不足之數須由兩江總督墊付。

長期擔任稅務司的魏爾特 (Stanley R. Wright) 評就省厘金指定作英德續借款的擔保品所引起的影響作如下的描劃：

他們【省當局】知道由外國人負責，工作人員來自世界各國的海關對中國政府是絕對忠誠的，因為他們吃的是中國政府的飯。但是看到為了償付戰爭賠款所作的安排，他們禁不住感到擔心：海關正處在危險之中。即使沒有成為外國人手中的工具，為外國人的目的服務，它至少也會發展成為一個只徵收債款的機構。更值得懷疑的是，為了滿足中央政府的需要，它正在越來越多地被用來侵犯至今為止嚴格處於地方控制之下的稅收。轉運中的貨物，不管是運進還是運出，都可以向海關繳納條約規定的子口稅的辦

法逃避地方稅，這已經夠糟糕了。用外國商船運輸的中國產品，得在外國的海關付出口和付進口半稅，而不是像用舢舨運輸時那樣，向有關地方金庫的貿易稅徵收站繳納舊時的稅捐，這對沿海和沿河的省分，也是一個沉重的打擊。更糟糕的是，中央政府竟然陷入這樣的困境，以致於不得不將全部的海關收入抵押，不是為了生產性的事業，而是為了償付非生產性的外債。更為糟糕的是，他們不得不清楚明白地看到，連地方捐稅也作了這些外債的抵押，而且徵收這些稅款的權力落到了總稅務司手中。<sup>66</sup>

英德續借款議定以江蘇等五省部分區域的鹽、貨厘為借款抵押；可是，這些稅收一向用來抵補省軍費、京餉和他省協款。當這五省的部分鹽、貨厘為海關接管時，江蘇等省即因失去為數可觀的最可靠的財源而陷於財政窘困。江蘇和浙江的厘金歲入，分別居當日全國第一、二位；這兩省抵作英德續借款的厘金為數最多，財政上所受的衝擊因而至鉅。綜計清末兩省報部厘金總入抵作英德續借款者，蘇省約在五成半上下，浙省則約三至五成之間。<sup>67</sup> 有見及此，清政府從這五省內和省外指撥若干其他財源抵補虧空；指定作這種用途的收入稱為撥補厘稅。從各不同來源指撥的數目每年都有變化；清政府指定作光緒卅三年（1907）度的撥補厘稅詳見下表：

表五：光緒卅三年度戶部所指定的撥補厘稅（單位：兩）

要被取代的財源	從省內財源指撥總計	從省外財源指撥總計
1.蘇州貨厘	461,000	339,000
2.淞滬貨厘	680,000	520,000
3.九江貨厘	200,000	
4.浙東貨厘	780,000	220,000
5.宜昌鹽厘及萬戶沱加價	750,000	250,000
6.鄂岸鹽厘	89,000	411,000
7.皖岸鹽厘	250,000	50,000
總計	3,210,000	1,790,000

資料來源：《諭摺匯存》，光緒卅二年二月，〈政務處〉，頁132-136。

<sup>66</sup> Stanley R. Wright, 前引書，頁670-671。中譯採自陸琢成等譯，戴一峰校，《赫德與中國海關》（廈門大學出版社，1997），下冊，頁312。

<sup>67</sup> 據表三、四及《厘金史》，頁269, 491, 495, 511數據推算所得。另參全書，頁164-165。即使是厘金收入較低的江西，清末抵作英德續借款部分，也佔報部厘金總收入的一至二成。

據光緒廿四、五年戶部咨文，指作抵補江蘇及宜昌鹽厘加價等五省厘稅損失的財源包括：裁兵節餉、丁漕折錢平餘、昭信股票收益、鹽斤加價、當稅、關稅及煙酒加稅等。撥補省分除江蘇等五省外，尚有福建、河南、四川、湖南、廣東、山西等省。<sup>68</sup>

上述五省有關官員不久即發現新的安排不可能保證收支相抵，因此大感不安。首先，指定從他省解交的款源竟然全不可靠。其次，即使在這五省內，為應付有增無已的支出要求而變更款源的指定用途的情況經常發生。至於出售昭信股票的收益，因為得不到老百姓的信任，股票乏人問津，<sup>69</sup> 以致光緒廿四年夏不得不停售，結果從這項財源籌款的計畫終成畫餅。五省督撫鑒於局面的嚴峻，對前述彌補省內稅厘虧空上諭的有名無實紛紛表示不滿。

首先對清政府抵補措施表露不滿的是兩江總督劉坤一。光緒廿五年（1899）正月他奏陳不論省內省外，凡作撥補蘇省厘稅損失的財源都不可靠。<sup>70</sup> 據他估計撥補款數中，全不可靠者總計高達345,000兩。<sup>71</sup> 兩年後，他再度強調蘇省的艱窘處境。他認為在以厘金抵借英德續借款的五省中，蘇省負擔最重，而來自他省的撥款即使可靠，也往往緩不濟急，何況「屢催罔應，電牘空馳，徒有撥補之虛名，並無協濟之實效？」據他的調查，到光緒廿六年底，各省無著欠款總計逾120萬兩。<sup>72</sup> 撥補積欠累增，到光緒廿八年底總數已多達205萬兩。<sup>73</sup> 據光緒卅二

<sup>68</sup> 《劉坤一遺集》，頁1109，「奏疏」30，〈蘇寧短少餉項仍請截留備抵摺〉（光緒廿五年正月三十日）；于翰篤編，《悚齋奏稿》（北京，1923；臺北：文海出版社，1968），5：14下，〈會奏戶部撥補湖北宜昌鹽厘款多無著仍改撥以濟要需摺〉。

<sup>69</sup> 有關昭信股票的銷售情況，詳見拙著，〈從清末剛毅、鐵良南巡看中央和地方的財政關係〉，頁62，註18；另參朱英，〈晚清的“昭信股票”〉，《近代史研究》1993.6；周育民，前引書，頁347-352。

<sup>70</sup> 《劉坤一遺集》，頁1110。劉氏指陳省內撥補各款中，裁兵節餉存數不足，江寧地區丁漕平餘已撥作抵還俄法及英德借款；昭信股票收益去年繳解尚未及半，本年度隨著股票停售而勢必無著。至於撥自省外之款，安徽認解不敷，江西、廣東未解絲毫。

<sup>71</sup> 前引書，頁2245，「書牘」13，〈致王夔石、敬止齋〉（光緒廿五年正月）。這些不敷或短收款目中，計裁兵節餉項105,000兩、漕折盈餘4萬兩、兩淮鹽斤加價及江海關洋藥稅入20萬兩。

<sup>72</sup> 前引書，頁1265-1266，「奏疏」35，〈請旨飭催各省撥補抵還洋款摺〉（光緒廿七年正月廿七日）。劉坤一指出因昭信股票停售，撥補自省外之款從而大增。指定撥款解蘇的各省中，河南和廣東陷於拖欠，四川及山西更從未報解；清政府竟昧於事實，光緒廿六年加撥四川和山西撥補款額，並把雲南和山西也包括在撥補省分之列，使本已窘困的局面更形惡化。

年七月署兩江總督周馥上奏，自他省指撥解蘇的無著之款，年逾85萬兩；到光緒卅一年底，欠款總數達528萬兩以上。在這情況下，他只好懇求清政府指派可靠財源，並令拖欠省分，立即如數解繳。<sup>74</sup> 據光緒卅四年五月兩江總督端方所奏，鑑於撥補各項均未按規定解款，經與度支部商量後，盡先撥用省內各款以資彌補。光緒卅二年度蘇省指撥自省內作該年撥補厘金不敷之用的款數共85萬兩，其中證實為全不可靠者多達535,000兩；翌年度奉部撥補各款中，除上年度核明為不可靠之款仍舊無著外，至於指撥自省內的節省銀兩等，「或因局所裁併，或因新章停減，」又短收銀179,000餘兩。<sup>75</sup>

除江蘇外，湖北和浙江也因部分厘稅作英德續借款的抵押而吃虧。<sup>76</sup> 光緒廿五年湖北巡撫于蔭霖就財源指派，對當前的局面描繪出一幅陰暗的圖像。他陳明撥補宜昌鹽厘百萬兩中，指派於省內及省外的各項財源中，僅暫停採買米價運費銀七萬兩為可靠有著之款，而無著之款逾四、五十萬兩。<sup>77</sup> 嗣後湖廣總督張之洞上奏，他也指陳省內外指派抵補厘稅的財源不可靠，持論較于蔭霖更為悲觀。張指出就宜昌鹽厘而論，無著之款總計約達63萬兩。據光緒廿五年清政府原案，指定作抵補這部分厘稅的一百萬兩中，六十萬兩籌於省內，四十萬兩提自省外。結果令人十分失望。就籌自省內的款項而論，證明是全不可靠的，比例將近一半；至於省外解款，不可靠的更高逾八成。<sup>78</sup> 即使是宜昌鹽厘和萬戶沱鹽斤加價的實際收入，張之洞也認為清政府的估計過度樂觀。這兩項財源每年實收僅88萬兩，以之每年認還一百萬兩，尚不敷十二萬兩。他陳明湖北樂意從宜昌鹽厘認解一定數目作還款之用，不過戶部也應從可靠的財源指撥同樣數目，俾免推諉拖延。為此他作如下的建言：<sup>79</sup>

<sup>73</sup> 《諭摺匯存》，光緒廿九年四月初十日，頁12。

<sup>74</sup> 前引書，光緒卅二年七月廿五日，頁2下-3。

<sup>75</sup> 端方，《端忠敏公奏稿》（臺北：文海出版社，1967），11：42-3，〈援案撥補並飭催欠款摺〉（光緒卅四年四月）。

<sup>76</sup> 例如，湖廣總督張之洞為此而大感不安，恐誤及京餉，並慮兵勇譁變，而開源節流，又非旦夕可行。他遂請四川當局從該省昭信股票收益中，出借湖北卅六萬兩。見《張集》158：39下-40，「電牘」37，〈致成都王藩台〉（光緒廿五年六月十七日酉刻發）。

<sup>77</sup> 《悚齋奏稿》5：15-8。

<sup>78</sup> 《張集》50：14下-15，〈湖北認定抵款實數請敕部詳核通籌摺〉（光緒廿五年十二月廿九日）。

<sup>79</sup> 全上，19-20。按在此之前，張之洞嘗與盛宣懷電商，「擬請戶部即將撥補鄂省款內別出

擬自明年（1900）四月起，無論收數盈虧，鄂省自願認定湊足七十萬兩，解交稅司。如收數不足，則由鄂省奏明另行動支他款籌補，斷不能掣動舊案四國洋款之籌餉加價，槍炮廠經費之江防加價；如收數有餘，則報部候撥。其不敷三十萬兩，鄂省論力則久已枯竭，論理則非所當認；唯有懸籲天恩，免令鄂省認還。其由部撥補之款，鄂省亦只願收銀七十萬兩，明年請由戶部指撥湖北、湖南兩省有著之款，毋庸另撥他省，徒多虛懸，致誤要餉。

張之洞的論點得到他省共鳴。光緒廿九年七月署浙江巡撫翁曾桂抱怨派定之款不可靠。經一番詳查後，他陳明從光緒廿四到廿八年，省外欠款總計數達1,370,000兩，本省所欠則約858,000兩（詳下表）。為抵補虧空，非從省庫預墊不可。他提到從光緒廿四年三月到廿九年二月五年間，浙省按規定解交海關還債的浙東貨厘總數達五百萬兩，儘管同期間這項財源實際收益僅約330萬兩。逾160萬兩的不敷須由全省厘稅墊付作抵。<sup>80</sup>

三年後，浙江巡撫張曾敘基於類似的緣故而口出怨言。他指出從本省及外省指撥作抵補厘金的一百萬兩中，經弄清楚為有著可靠的僅約41萬兩；這正是戶部不顧歷任浙撫的指陳，不斷硬把不可靠的財源指撥給浙江省的結果。針對這種情況，他在奏中陳述：

---

三十萬，徑飭派撥之省，勿庸解鄂，徑解甘餉；較之各省補還鄂省，不至推諉，亦省周折。如此則於部無累，於甘餉有著，並不致戶部為難。」參全書，159：5下，「電牘」38，〈致京盛京堂〉（光緒廿五年九月廿五日已刻發）。稍後，張之洞復致電戶部（光緒廿五年十月十四日寅刻發），談到宜昌鹽厘每年實收不過在75萬兩上下，而外省無著之款共36萬兩，本省無著之款逾23萬兩。參159：10下，12。至於省外撥款，隨著時間的推移，來自湖南撥補之款原來也不可靠；據湖南巡撫趙爾巽所奏，迄光緒廿九年底，湖南拖欠鄂省撥補款數，總計逾20萬兩。見《諭摺匯存》，光緒廿九年十一月廿二日，頁7。

<sup>80</sup> 《諭摺匯存》，光緒廿九年七月初七日，頁4下-5。翁氏所云這五年間，浙東貨厘總入為330萬兩，平均每年65萬兩，與1898年八月額外副稅務司孟家美所作的調查（73萬兩）相較，表面上，這數目顯然較低，唯須指出的是孟氏的數據並未把支出減除。見Working of Likin Collectorates: Kiukiang, Soochow and Hangchow, p. 166. 另據光緒卅二年浙撫張曾敘奏，浙東五府貨厘歲收約七十萬兩。見《諭摺匯存》，光緒卅二年七月十九日，頁13。數據雖不一致，唯均顯示浙東貨厘每歲所入，根本無法達到英德續借款所議定百萬兩的指標。

表六：光緒廿四至廿八年浙江省內外撥補的欠款總計（單位：兩）

A. 省外撥補之款	款 源	數 目
省 別		
廣東	裁勇節餉	980,000
廣西	a.裁兵節餉	100,000
	b.梧州關稅	200,000
福建	a.裁兵節餉	60,000
	b.鹽稅	30,000
	c.減平	90,000
總 計		1,370,000
B. 省內撥補之款	1.鹽稅	358,000
	2.洋藥稅厘—a.寧波關	390,000
	b.杭州關	40,000
	3.溫州關稅	70,000
總 計		858,000※

資料來源：《諭摺匯存》，光緒廿九年七月初七日，頁5下。

附註：※《諭摺匯存》作758,000兩。作者懷疑B.省內撥補之款——1.鹽稅或2.洋藥稅厘—a.寧波關這兩項中，當有一項把“二”字誤印成“三”字。

【茲據布政使寶棻詳稱】追溯浙省財計艱窘之故，蓋皆此撥補厘金年虧鉅款有以致之。若仍隱忍不言，匪特將來積虧靡有底止，即目前應解要餉，坐誤堪虞；若僅循案轉催各省，案牘徒煩，於事何濟？應請再行電催各省，俟覆齊後，實短若干，奏請飭部另行設法，…凡此財計支絀，實由協撥之成虛，戶部統籌全局，應不使浙省獨抱向隅。合無仰懸天恩俯賜，敕部從長計議，將前項短缺銀兩，或另行捐撥有著的款，或酌予寬減應解餉銀，或將浙省代協之餉，飭由協濟省分逕解部庫，期歸有著而免虛懸；其各省舊欠，並由部嚴催，分年籌解，以資彌補。

他聲稱在所有撥補款項中，指撥於他省，總數達22萬兩的撥款全陷拖欠。至於撥自省內之款總數78萬兩中，有著可靠的僅約41萬兩，不敷款數多達37萬兩。從光緒廿四到卅三年間累積的虧空逾五百萬兩。<sup>81</sup> 據宣統元年浙省清理財政局的調

<sup>81</sup> 《諭摺匯存》，光緒卅二年七月十九日，頁13-16；引文見頁14下-16。

查，是年該省撥補厘金累積的欠款總數達七百萬兩；<sup>82</sup> 自撥補辦法實施以來，無論從絕對或相對的角度來看，情況的惡劣也於這一年達最高峰（參下表）。

表七：光緒廿四年至宣統元年浙東貨厘撥補比較（單位：兩）

年度	A撥款數	B補收款數	C不敷數	D=C佔A的百分比
光緒24年	1,103,597	487,567	616,030	55.82
光緒25年	1,200,000	657,003	542,997	45.25
光緒26年	1,000,000	608,554	391,446	39.14
光緒27年	1,000,000	502,586	497,414	49.74
光緒28年	1,000,000	430,290	569,710	56.97
光緒29年	1,000,000	419,267	580,733	58.07
光緒30年	1,000,000	382,472	617,528	61.75
光緒31年	1,000,000	374,795	625,205	62.52
光緒32年	1,000,000	402,328	597,672	59.77
光緒33年	1,000,000	353,891	646,109	64.61
光緒34年	1,000,000	342,965	657,053	65.70
宣統元年	1,000,000	299,587	700,413	70.04

資料來源：《浙江通志厘金門稿》卷下，頁2下-3；《浙江全省財政說明書》，〈歲入部・協款〉，頁1, 3。

附註：表四所列數據，與本表撥款欄列示者相較，每年均多出十餘萬兩，大約係作補水及匯費支出之用。

在鹽、貨厘用作英德續借款抵押的五省中，江西擔負的款數遠少於蘇、浙、鄂三省。儘管這樣，據光緒廿五年四月江西巡撫松壽所奏，在指定作彌補厘金損失的總款數二十萬兩中，可靠有著之款僅逾一成，尙不到一成半，約在22,000兩到27,000兩之間。（參下表）

<sup>82</sup> 《浙江通志厘金門稿》卷下，頁1下；《浙江全省財政說明書》，〈歲入部・協款〉，頁1, 3。

表八：光緒廿五年度江西撥補厘金的可靠程度（單位：千兩）

款源	A原擬數目	B實際收款
1.九江關稅	44	0
2.典當稅	6	0
3.裁兵節餉	60	17(28.33)
4.截留福建協款	50	5-10(10-20)
5.省庫存款	40	0
總計	200	22-27(11.05-13.5)

資料來源：《諭摺匯存》，光緒廿五年四月廿四日，頁3-4。

附註：括弧內數字為B佔A的百分比。

前述省分督撫反覆再三的訴求，證明中央政府並沒有採取具體措施，補救撥補所出現的弊端。上述資料也清楚地說明「撥補」的作法如何弄亂整體的財政結構。以下例證足以更進一步的證明中央政府根本無法，也無意在這方面撥亂反正。蘇省指撥款額總數中，該受自他省的為639,000兩，而解往外省的為667,500兩。至於指撥自本省裁兵節餉名下的款目，撥給蘇省本身的那一部分為數271,000兩；其中十萬兩指定用於蘇州，其他的171,000兩則用於淞滬，均用以抵補兩地貨厘稅收的損失。從江蘇撥於外省的總款數252,000兩中，四萬兩指定抵補宜昌鹽厘的損失，162,000兩及五萬兩則分別抵補鄂岸及皖岸鹽厘的損失。<sup>83</sup> 又如浙東貨厘撥補各款名目，外省及本省多達三十項，全不顧及款源是否可行及可靠。<sup>84</sup> 清政府不負責任的作為，所著眼的只在於本身利益，對撥補安排的荒謬及不合理，毫不在意。<sup>85</sup> 五省當局因此而失去相當比例的可靠財源，財政基礎遂相應地削弱。

<sup>83</sup> 《諭摺匯存》，光緒卅二年二月初四日，頁133-136。

<sup>84</sup> 三十項中，外省之款十四項，包括：廣東裁兵節餉、廣西裁兵節餉、廣西梧州關稅、福建裁兵節餉、福建鹽課、福建昭信股票、福建減平、閩關甘餉協撥、安徽減平、四川減平、四川茶糖菸酒加價、四川甘餉協撥、湖北甘餉協撥、江寧解部節省。本省之款計十六項，撥補自藩庫者六項，即浙省昭信股票、裁兵節餉、新增當稅、新增減平、綠營公費、武衛軍餉；自運庫及海關者各三項，即鹽斤加價、鹽課溢課、鹽商報效、杭關洋藥稅、寧關洋藥稅、甌關洋稅；自本厘局者兩項：整頓厘金盈餘、茶糖菸酒加價；另自銅元局者為銅元餘利，而自糧道庫者為浙省漕項。見《浙江通志厘金門稿》卷下，頁2。

<sup>85</sup> 茲再舉一例作說明。據參與英德續借款談判的戶部左侍郎張蔭桓記載，借款商定後，「常熟〔協辦大學士、戶部尚書翁同龢〕商撥抵七處厘金，純動昭信股款。余以如此撥抵，不特各省以為兒戲，恐外國亦以為笑，昭信股非歲入之款也。」翁才打消這念頭。

### (三) 受協省分的命運

根據雍正三年的財政則例，全國省分按其財力分為三類：有餘、僅敷和不足。不足省分的財政赤字由鄰近及次近較為富裕的省分抵補協濟。隨著太平天國革命的爆發，清政府無法如前藉春秋撥指撥協餉，協款制亦如解款制一樣，開始採用攤派的辦法，大致視各省財力攤定款額協濟鄰省。即使在甲午戰前，攤定協款已是時有拖欠。到戰後，省當局更予償付洋債及賠款以最優先考慮；<sup>86</sup> 它們大多不能按清政府的攤定款額協濟鄰省。這樣一來，邊遠而稅入不足的省分如廣西、雲南、貴州、甘肅、新疆及東三省等所受的打擊尤其沉重。

據廣西巡撫柯逢時在光緒廿九年七月所奏，各省每年欠解協款數達卅六萬兩，近年來只有廣東解過八萬兩，其中湖南和湖北積欠尤鉅。廣西的財政赤字須由省庫墊支抵補。<sup>87</sup> 兩年後，據繼任為桂撫的李經羲奏稱，光緒卅一年度各省到期應付桂省的協款總計一百萬兩，其中可靠有著之款僅約七十萬兩；助解協餉省分中，直隸獲豁免解送協款，山東和福建絲毫未解，浙江及廣東則解不足額。<sup>88</sup>

其他省分也因協餉的不可靠而面臨棘手的財政問題。光緒卅四年貴州巡撫龐鴻書奏陳自光緒十年迄是年間，各省欠解滇省協餉已累計逾千萬兩。<sup>89</sup> 宣統二年貴州布政使沈瑜慶指陳在每年指撥數達744,000兩的協款中，只有四川解足款額54萬兩，九江關解過12,000兩，其他指協省分根本絲毫未解。換言之，約四分一的攤定協款原來並不可靠。協款無法解足，加深了貴州的財政困難，蓋該省每年

<sup>86</sup> 詳參氏著，王貴忱注釋，《張蔭桓戊戌日記手稿》（澳門：尚志書社，1999），頁149-150，光緒廿四年四月初十日壬辰。

<sup>87</sup> 以江蘇和廣東兩省厘金稅入協濟外省部分為例，十九世紀七〇年代蘇省每年厘金協濟外省的比重平均為厘稅總入的18.48%，八〇年代至甲午戰前平均為16.22%，甲午戰後至十九、二十世紀之交平均為9.33%，二十世紀頭十年平均為3.36%。至於廣東，十九世紀七〇年代每年平均為27.6%，八〇年代至甲午戰前平均為7.24%，甲午戰後至清亡前夕平均為6.15%。值得注意的是厘金協濟外省的比重，某一年間或出現極大的起伏波動，這裡所舉只是一平均約數而已。參考《厘金史》，頁504-505, 587-588。有關甲午戰後這兩省厘金用於償付洋債及賠款的比重劇增情況，參考註54。

<sup>88</sup> 《諭摺匯存》，光緒廿九年七月初一日，頁9。

<sup>89</sup> 前引書，光緒卅一年正月二十日，頁76-78。有關直隸請豁免協解廣西銀九萬兩，參全書，光緒廿九年十一月廿二日，頁18。光緒三十年山東在指定協濟廣西銀八萬兩中，僅解過一萬兩。參軍機處檔（臺北：國立故宮博物院藏），第159500號。

<sup>90</sup> 《申報》，第12573號，光緒卅四年正月廿一日，1：4，〈緊要新聞·黔撫奏請維持財政〉；《政治官報》，第103號，光緒卅四年正月十一日，3-4。

的財政赤字高達1,525,000兩。<sup>90</sup>

從同治五年（1866）以降，雲南每年受協於四川卅六萬兩。可是，清政府在光緒十五年同意四川因財政困難，把協滇款餉減半的請求，並命湖北及江漢關解款抵補差額。光緒廿三年（1897）以還，四川以償付俄法及英德借款為理由，又奏准截留協濟滇款十一萬兩，協滇款餉遂從每年十八萬兩進一步減至七萬兩。<sup>91</sup>鑑於他省協款的不可靠，宣統三年（1911）七月雲貴總督李經羲上奏，力持清政府應在財政管理中廢除協款項目；所有助協省分應把協餉解送往度支部，再由度支部將之劃撥給受協省分。<sup>92</sup>他上奏還不到一個月，辛亥革命爆發，他的建議遂不了了之。儘管如是，他的奏摺充分表明了不足省分的不滿。

除西南邊省外，西北和東北的省分也同樣備受協款欠解所造成的財政困擾。新疆巡撫潘效蘇先後於光緒三十年九月及翌年陳明，該省原由他省每年協濟240萬兩；光緒廿六年以前，各省協款並無拖欠；庚子事變後，拖欠甚鉅，光緒廿六年僅收協款178萬兩。兩年後，協款歲入雖增至205萬兩，但仍低於原來指定款額，積欠數目高達3,530,300兩（見下表）。而且，光緒廿七年以降，新疆每年更要負擔總計四十萬兩的賠款。省當局從而須面對一吃緊的財政局面。例如，到光緒三十年該省駐防兵欠餉達120餘萬兩；軍隊一年僅能發八個月的兵餉，致軍中動蕩不安。潘效蘇等奏請清政府要各助協省關從速解交拖欠的協款。<sup>93</sup>

表九：光緒廿六至廿八年各省欠解新疆協款數目（單位：兩）

匯解協款當局	欠解協款數目
山西	752,800
湖北	370,000
四川	460,000
河南	1,207,000
閩海關	600,000
兩淮鹽岸	140,595
總 計	3,530,395

資料來源：《諭摺匯存》，光緒卅一年五月初二日，頁4下。

<sup>90</sup> 沈瑜慶，《濤園集》（1920；臺北：文海出版社，1967），頁323，〈覆度支部電〉。

<sup>91</sup> 《諭摺匯存》，光緒廿七年四月廿四日，頁4；《雲南全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），〈歲入部·協款〉，頁1-2。

<sup>92</sup> 電寄檔（臺北：國立故宮博物院藏，1911），第105號；《大清宣統政紀》（臺北：華聯出版社，1964），59：20，宣統三年七月戊子。

<sup>93</sup> 《東華錄》，總5222-3，光緒三十年九月丁丑。

像新疆一樣，西北的甘肅也被歸類為不足省分，要靠省外的協款抵補虧空。光緒十年（1884）新疆建省時，協款總額原定為每年480萬兩。庚子拳變後，鑑於助協省分普遍財政困難，清政府把協款總數減少四十萬兩。<sup>94</sup> 儘管如是，實解協款仍遠不足額，局勢每況愈下（詳見下表）。

表一〇：光緒卅四年至宣統二年（1908-10）各省、關、引岸實解甘肅協款（單位：兩）

款源	每年款額	1908年實解數	1909年實解數	1910年實解數
1.省				
江蘇	130,000	130,000	130,000	130,000
安徽	190,000	190,000	190,000	190,000
江西	330,000	330,000	245,524	135,524
湖北	300,000	200,000	141,436	110,000
湖南	150,000	150,000	150,000	45,000
四川※	910,000	728,000	728,000	728,000
河南	560,000	360,000	360,000	360,000
山西	780,000	450,000	330,000	80,000
2.引岸				
兩淮	190,000	190,000	190,000	190,000
河東	480,000	480,000	480,000	360,000
3.閩海關	190,000	100,000	100,000	110,000
總計	A*4,400,000	3,498,000	3,514,960	2,628,524
	B*4,210,000	3,308,000	2,964,960	2,438,524

A\*資料來源所示數字、B\*實際數字

資料來源：《甘肅全省財政說明書》，「次編」下，頁64-65。

附註：在A\*項的總款額440萬兩中，298萬兩用作維持新疆駐防軍給養，四萬兩則指定作解款開支費用。

※按光緒十年四川助協款額原為每年128萬兩。後隨著甘餉從每年480萬減為440萬兩，川省協餉亦相應減為98萬兩。光緒廿九年川省因練兵需餉，款額更減為91萬兩；翌年八月川督錫良又奏准減至728,000兩。參見拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，《新亞學報》14(1984)：213；中國科學院歷史研究所第三所編，《錫良遺稿·奏稿》（北京：中華書局，1959），頁428-429，〈請展緩二成甘餉摺〉（光緒三十年八月廿一日）。

<sup>94</sup> 《甘肅全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），「次編」下，頁64。

來自省外的協款是東三省省財政的一重要部分。早於十九世紀中葉東三省的協款已有拖欠；此後局勢更形惡化，尤以十九、二十世紀之交以還為然。例如，奉天每年受協廿六萬兩的款額，用作支付該省官俸，唯在光緒卅二、三兩年，奉省每年僅收到六成上下的協款。自光緒四年（1878）至卅二年各省關歷年積欠協餉達1,857,300餘兩。<sup>95</sup> 從光緒廿六年到宣統二年十年的期間，如下表所示，欠解黑龍江的協款總數達1,031,000兩。

表一一：光緒廿七至宣統二年（1901-10）期間各省欠解黑龍江協款總計（單位：千兩）

年度	助 協 省 分						款數
	直隸	河南	江蘇	福建	山東	安徽	
1901	57	30		30	76	33	226
1902	57	30	20	30	56		193
1903	1	10	15	20	40	23	109
1904			20	20	30	23	93
1905			20	20	50		90
1906					40	10	50
1907				10	30		40
1908					30	20	50
1909		10		10	40	20	80
1910			20	10	50	20	100
總計	115	80	95	150	442	149	1,031

資料來源：《黑龍江全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），II：91。

即使在中央所在的直隸省，也面對類似的難題。據光緒三十年直隸總督袁世凱所奏，每年數達93萬兩的協款中，可靠之款僅56萬兩。在這情況下，他奏請清政府另覓其他可靠財源抵補欠款。<sup>96</sup>

<sup>95</sup> 徐世昌，《退耕堂政書》（臺北：成文出版社，1968），9：4，〈請飭嚴催各省關應解奉省餉項摺〉；16：24下-5，〈請飭催各省關應解奉天戊申年的餉並歷年欠餉摺〉。奉天的情形相當特殊。據王業鍵的研究，十八世紀中葉奉天屬低稅入的發展中地區，到二十世紀初，一躍而成為高稅入省分；其最明顯特色厥為田賦徵稅率的激增。王氏認為這與其說是苛徵，毋寧說是對迅速成長中的經濟所作遲來的調整。見氏著，*Land Taxation*, pp. 101, 109. 職是之故，協餉欠解對該省的衝擊，不宜過於強調或高估。

<sup>96</sup> 軍機處檔，第163093號。

當我們發現協款不能如額解到受協省分的情況愈益普遍時，能否將之視作省當局擺脫中央控制的離心傾向的確證？答案很可能是否定的。蓋撥解省分所能調動的財力有限，它們應付得了中央的需索，便無法兼顧到窮困的同儕。光緒卅四年十二月川督趙爾巽所奏：「京餉、賠款係顧根本重地，交涉要需，仰體時艱，不敢輕言減免；惟協餉一項，必以此省有餘，始能助彼省之不足。」<sup>97</sup> 實可代表當日各省對待中央派款的態度。戶部在答覆袁世凱奏請指定可靠款源代替數達37萬兩根本無著的協款時，指出協款拖欠起因於財政極度困難，袁不應怪責其同仁對公利漠不關心。清政府並表明，如指定解協直隸的省、關已無法按約解款，則指望先前沒有這項財政義務的省分籌措可靠的協款，顯然不切實際。<sup>98</sup> 這或可解釋當省當局就撥補厘金問題作同樣的要求時，清政府的舉措何以看似不負責任。換言之，省當局對中央財政負擔的增加，削弱了「區域間補償」及「超區域整合」。<sup>99</sup>

#### （四）整合各省新財政機構的努力及其成效

太平天國起事後，省財政收支機構性格上雖依然傳統，卻愈加複雜混亂，其中不少為督撫所特別創建，中央對這類財政管理機器既茫無所知，對各省財政的掌控能力也就大不如前；對於督撫創建的新收發機構，布政使常不能過問，從而無法有效地為中央起協調省財政的作用。十九世紀中葉後有什麼新的財政機構產生？其隸屬系統如何？原有的財政機構在職權上或隸屬上有何改變？新生的財政體制是否有脫序的現象？無論中央或各省，在清理財政處成立前（1909）是否曾作過整合努力？成效如何？如能進一步釐清這些問題，將可大大地增進我們對清末中央和各省財政關係的瞭解。不過由於資料所限，僅能就其中極少部分稍加討論。

對於各省在太平天國起事後所出現的新生財政體系，清政府並非視若無睹，如在光緒十一年八月廿二日的上諭中即指出：

至各省紛紛設立各局，如軍需則既有善後總局，又有善後分局，報銷、籌防、支應、製辦、軍械、轉運等局；地方事宜則有清查藩庫、營田招墾官

<sup>97</sup> 宮中硃批奏摺，轉引自汪敬虞主編，前引書，頁1322。

<sup>98</sup> 軍機處檔，第163093號；宣統三年戶部提出相類似的論據，參考《政治官報》，第1352號，宣統三年閏六月十一日，5。

<sup>99</sup> 這兩術語借用自S. A. M. Adshead, "Viceroyal Government in Szechwan in Kuang-hsu Period (1875-1908)," *Papers on Far Eastern History* 4(1971): 44-47.

荒、交代清源、…等局，種種名目，濫支濫應，無非瞻徇情面，為位置閒員地步。<sup>100</sup>

針對以上的情況，清政府下令各省大力裁汰這類候補人員，但各省我行我素，收效不大。四年後，清政府再下一諭令：

從前各省辦理軍務，創立支應、採辦、轉運等局，本屬一時權宜，不能視為常例。迨軍事敉平，又以善後為名，凡事之應隸藩司者，分設各局，名目眾多；鹽務則督銷分設，局卡林立，大率以候補道員為總辦，而會辦、隨辦各員，其數不可勝數。所有專管之藩、運兩司，轉以循例畫諾了事。<sup>101</sup>

相較於四年前的上諭，這一指示對於上述新生機構出現後的演變軌跡，以至它們對省原有財政體制的衝擊，描繪得稍為具體。清政府重申各省督撫等官員須徹底調查所有各局，加以刪減合併；若不能裁撤者，應按月限定經費，不得增加，並規定他們在三個月內把議定存留各局及其每月經費報部存案，而戶部則每年於奏銷冊內逐一查核。<sup>102</sup> 儘管三令五申，各省對清政府的指令並未悉意奉行。茲以兩淮鹽務中的督銷局為例，略陳如後。

太平天國起事前，鹽稅為中央稅收，歸戶部山東司管理。清初每一鹽區的政務由一名中央任命的御史負責巡查之責。到十九世紀中葉前後，清政府撤銷這一職位，把執行監控的任務付託給督撫；下設鹽運使，專責處理諸如調節鹽價、鹽運和灶工生計等鹽政事務。不置鹽運使的地區，則指派鹽道掌管類似事務。<sup>103</sup> 太平天國敗亡後，新的鹽政機構如督銷局和官運局等相繼在各省出現。接著，掌管這些機構的官員侵奪鹽運使的職權，並把鹽道一職，變成有名無實。這類新的鹽政機構全由督撫掌控，逐漸成為省建制的一部分。<sup>104</sup>

<sup>100</sup> 《光緒、宣統兩朝上諭檔》（桂林：廣西師範大學出版社，1996），11：199。

<sup>101</sup> 《東華錄》，總2680，光緒十五年十一月丁巳。

<sup>102</sup> 全上。周育民從另一角度，析論這一現象的利弊。他認為「因事設局，責有所專，辦事效率較舊式衙門為高。…疊床架屋的局所設置，雖然有安置冗員，降低行政效率之弊，但是，它從一個側面反映了戰後國家行政職能正在發生重大的變化。經濟職能和民政職能都得到了加強，…在這些專局中，逐漸形成了一個不同於幕僚的新的階層——行政科層人員。」見氏著，前引書，頁288, 290。

<sup>103</sup> 詳參陳鋒，《清代鹽政與鹽稅》（鄭州：中州古籍出版社，1988），頁29-31；佐伯富，《清代鹽政の研究》（京都大學東洋史研究會，1956），頁103-104；曾仰豐，《中國鹽政史》第三版（上海：商務印書館，1937），頁146。

<sup>104</sup> 曾仰豐，前引書，頁118-120；《大清宣統政紀》，61：4-7，宣統三年八月庚戌。

清代各鹽區中，兩淮鹽區，尤其是淮南，行銷地域至為廣大，財政上也最為重要。太平天國起事後，長江因戰事梗阻，淮南鹽區無法如前正常供應其銷岸所需，湖南、湖北遂借食川鹽、粵鹽，江西則借食浙、粵之鹽，淮南引地較前大為萎縮。到同治二年政府軍肅清長江河道後，兩江總督兼兩淮鹽政曾國藩與屬僚經反覆討論，釐定規復淮南引岸的方案，其中設督銷局以保岸價為最重要的內容之一。是年八至十一月間曾氏議定在江西南昌、湖北漢口、安徽大通及湖南長沙設督銷淮鹽總局，先後於是年年底及翌年七月相繼開辦。四岸督銷局各設總辦一人，均以江蘇候補道充任；鄂、湘及贛三局設兼辦各一，鄂局以湖北武昌鹽法道、湘局以湖南長寶鹽法道、贛局以江西鹽法道出任。督銷局的主要任務為專理售鹽、定價、抽厘及緝私等事，而「保固藩籬，疏通銷路」即為督銷委員的職責所在。<sup>105</sup>

督銷局既為十九世紀中葉以降鹽政中最重要的新生機構，而督辦又為局中首腦，唯相關文獻，類多官樣文章，不易發掘其中內情。幸而海關稅務司於二十世紀初刊行的《鹽：生產與課稅》一書中，保留若干彌足珍貴的史料。根據1901年接掌鄂岸鹽厘的漢口副稅務司 R. De Luca 的報告，淮南「安徽、江西、湖北及湖南的鹽務俱由各該銷岸的督銷局承辦，主管督銷局的人員是由兩江總督兼兩淮鹽政所任命，名為督銷總辦或督辦的候補道。」督辦是獨立的淮鹽官員，直接對兩江總督負責，不受原有鹽政體系節制。「督辦對分局、卡及緝私舢舨實施絕對的控制，所有與這些局卡有關的委員悉由他任命。不過督辦因不能避免與省當局有不斷的官方交往，他的身分又是並無實質官品的差事而不是官，為使由督辦發出的公文具備行政效力，這些公文也同以省鹽法道的名義發出。省鹽法道因此在某程度上，雖只是名義上，與督辦聯繫在一起。發自督銷局的官方文書，偶爾也會由鹽法道及督辦具名合署。就執行的工作看來，督辦的部門並不能說與鹽運使司相等，蓋督辦並不具處理及監管產鹽的性質，他也不是鹽運使的從屬。」<sup>106</sup>

清政府前述兩道諭令，俱指斥督銷局安插閒員，濫支局用，弊竇叢生。事實上早在同治五年十一月署兩淮鹽政李鴻章已對湘岸各局冗員充斥，表示不滿。他說：「即就省局而論，上下不下七十餘人，而辦事者不過十人。」他更認為各局

<sup>105</sup> 參王定安等纂修，《重修兩淮鹽法志》（1905刻本），載《續修四庫全書》842-5，「吏部·政書類」（上海：古籍出版社），71：1-2, 7, 19，〈督銷門·見行票法新章〉；130：27-8, 31-2, 33下-4, 35下-7，〈職官門·官制下〉。

<sup>106</sup> *Salt: Production and Taxation*, pp. 89-90.

卡只應派正辦一人、司事至多四人，凡巧藉幫辦、會辦等名目，虛領薪水的人員，不論官紳概應裁汰。翌年正月據督銷局道員陸增祥的調查，湘岸局用半年內已墊銀一萬餘兩，開支幾倍於湖北及江西兩局，浮糜極其明顯。「即如各局文案，每局飭派一、二員已足辦公，乃竟至十餘人者。…其中必有終年並不到局，按月坐領薪水之人。此外司事人等，類皆數人會辦一事。」經裁員核減後，湘岸局用每月支銀約二千餘兩。<sup>107</sup> 對於淮南四銷岸督銷局的人員布置，《重修兩淮鹽法志》卷一三〇〈職官門・官制下〉雖列示各岸督辦、兼辦、分銷局、棧、子店、鄰稅卡及緝私卡委員、緝私總巡及幫巡委員、委弁的人數，唯對隨局差委則僅謂「增減無常員。」（頁27-37）至於局用開銷更莫知其詳。幸而1901年接掌皖岸鹽厘的蕪湖副稅務司 H. E. Wolf，嘗就該岸督銷局及掣驗卡從事鹽務的人數及其薪資作過一項頗為翔實的調查，披露了一些耐人尋味的訊息。茲將其調查所得列表說明如後。

表一二：二十世紀初皖岸淮南督銷局及掣驗卡人員布置、數目及其薪資

機構	人員布置及數目	各員月薪（兩）	總月薪（兩）
1. 督銷局	總辦 1		
	提調 1	70	70
	分銷局委員 9	70 *	630
	掣驗 2	30	60
	司事 56	6-16	336-896
	聽差 24	4-6	96-144
	微弁 20	3	60
	親兵 60	3	180
	舢舨哨官 24	14	336
	長龍(輪船)哨官 1	14	14
	小舢舨哨官 8	10	80
	緝私舢舨巡兵 300	3	900
	總巡 3	40	120
	緝私委員 18	16-24	288-432
	巡勇 400	5	2,000
小計	927		5,170-5,922

<sup>107</sup> 《重修兩淮鹽法志》75：12, 14下，〈督銷門・湘岸督銷上〉。

2. 大通掣驗卡	掣驗委員	1	
	司事	2	10
	秤手	4	5
	聽差	2	4
	哨官	3	12
	巡兵	30	3
小計		42	
3. 總計		969 #	5,344-6,096

資料來源：*Salt: Production and Taxation*, p. 147.

附註：\*月薪70兩只是名義上數字，實際年薪高達2,500-4,500兩之多。

#這數字尚不包括由高官向督辦推薦的一群為數可觀的掛名差使，估計每名按月支薪8-25兩。

按掣驗卡主要負責稽查過境運往湖南、湖北、江西三岸的淮鹽；銷於皖省境內的淮鹽則由督銷局設卡稽查，不相統屬。

上表所示人員布置及薪資，與實際相較，明顯地過於低估，蓋為數可觀的掛名差使及其薪酬尚未包括在內，而分銷局委員實支薪資，遠高於表中所示，另督銷局總辦及掣驗卡委員的月薪則付闕如。聯想到下面清政府所云「各省督銷總辦，多係一年瓜代，」總辦職位顯為一肥缺。職是之故，若把皖岸督銷局及掣驗卡的實支總月薪調高二倍至18,000兩，應是合理的估量。值得注意的是淮南鹽所及的皖岸範圍，只為安徽全省之半。

鹽政機關脫序的現象似有增無已。滿清政權覆亡前夕，清政府在諭令中即指出：

軍興以後，各省多設督銷、官運等局，運司之權既分，而鹽道尤成虛設。故河南、江西、陝西各鹽道均經奏裁，…湖北、湖南、廣西各鹽道則名存實去。甘肅寧夏道、平慶涇固化道原兼鹽法，而現在並不知有鹽法之職務；即江南鹽巡道亦僅管江寧食岸銷數。至各省督銷總辦多係一年瓜代，…尤甚者，湖南之川、粵鹽捐，湖北之川鹽釐金，江西之粵鹽口捐，河南之潞鹽、東鹽加價，均由行鹽省分派員設卡徵收，而主管產運之運司、鹽道不能過問。<sup>108</sup>

<sup>108</sup> 《大清宣統政紀》61：3，宣統三年八月庚戌。

鹽政情況散漫如此，其他財政收支機構的情形又如何？中央或各省對此脫序現象，是否無計可施？針對以上問題，茲以二十世紀初國產鴉片（土藥）稅制及四川財稅機構的演變為例，驗證中央及省當局的因應及其成績。

國產鴉片稅制在二十世紀初，歷經捐到統稅的演變過程，實為中央及省當局合作成功整合稅收機構的最具代表性事例。<sup>109</sup> 到同治五年，各省徵收土藥稅厘已成為一種常規。不過因土藥質素參差不齊，價格高下有別，各省之間對土藥的課稅率差別甚大。督撫一直未向中央報告鴉片種植及運銷的實際數字，而大多數督撫課徵土藥厘金，多採與其他商品一併徵收的方式，即使分開徵收，也都是置於一般貨厘的類別，從而加深中央的疑慮。有見及此，光緒十六年（1890）清政府決定整頓土藥稅收，議定各省按其徵收慣例制訂不同稅則；減少課稅次數；分開徵收土藥和其他商貨的厘金，稅入按季造冊報部，並由中央支配。雖經這次整頓，清政府依然缺乏土藥稅入的資訊，對這項稅收掌控能力仍然有限。光緒廿三年清政府以總稅務司赫德的建議為基礎，指令省當局應在鴉片產區設總局徵稅，煙販在總局付過統稅每擔六十兩後，即可把土藥運至各地發售，不再課徵；督撫每半年須向中央報告所徵稅入，如收入低於赫德估計（二千萬兩），則遭彈劾。至於稅收的處置，一成指定作省內總局的政費開支，六成備償俄法及英德洋款，一成解部作修護皇宮之用。不過這方案因各省督撫的強烈反彈而擱置。面對日益嚴峻的財政局面，清政府一再試圖開發土藥稅源。光緒廿七年湖北當局為償付庚子賠款，增加二成土藥稅，土販捨重就輕，從而造成鄂省稅款短收的情況。兩年後，湖北巡撫端方針對這情況，奏准清政府對通過湖北及湖南的土藥推行劃一的統捐，以阻抑煙商逃稅。

土藥統捐在湘、鄂創辦不久，即於光緒三十年五月漸次推廣到江西和安徽。由於這四省的鴉片大多來自四川、雲南和貴州，湘、鄂當局遂在長江流域的鴉片貿易中心——宜昌——設立土膏統捐總局。根據四省合辦土稅膏章程，每土毛重百斤，扣除外簍內皮後，餘87觔以五五折算成淨土；淨土百觔課正稅庫平銀三十兩，耗羨4.7兩，另正稅及耗羨各加課二成銀，總課稅共銀41.64兩。

同年底兵部左侍郎鐵良完成南巡江蘇的使命後，隨即倡議把這一稅制延伸至

<sup>109</sup> 以下有關土藥稅制演變過程及整合經過，悉據拙著，〈清季國產鴉片的統捐與統稅〉，載《薪火集：傳統與近代變遷中的中國經濟——全漢昇教授九秩榮慶祝壽論文集》（臺北縣：稻鄉出版社，2001）。

廣東、廣西、江蘇及福建。他提議除宜昌外，應分別在廣西梧州及湖南洪江另設分局。煙商交付統捐後，直至他們的商貨運到最終目的地發售前，都不須再繳任何稅捐。新土藥統捐所入由中央和省當局分享；省當局所得的分額固定於光緒廿九年它們徵收到的稅款。換言之，是年的土藥稅入實際上成爲保留給省庫的款額，任何剩下來的部分都必須交由中央支配。徵收統捐所用的印花和票據俱由光緒廿九年設立的財政處發行。翌年六月清政府開辦八省土膏統捐，命柯逢時負責監督管理。根據八省土膏統捐章程，清政府規定土藥須繳子口膏捐，每擔加徵銀52兩，在宜昌新關附收。這樣便把土膏統捐與海關的子口稅聯在一起。統捐總局須按季向中央報告其實際收支，八省任何溢額的盈餘都指定作爲中央的練兵經費之用。

就上述的安排看來，再聯想到鐵良不久前南下江蘇的「理財」活動，他顯然打算藉著土藥統捐的推廣，以加強中央對這項稅源的控制。英駐宜昌領事 H. A. Ottewill 一針見血地指出：「〔八省土膏統捐〕的根本原則厥爲土藥稅收悉由北京的中央政府從省當局拿走，並由中央承辦。各省收到相當的固定款數，中央則獲得其結餘，而不是像中國的通則那樣，中央政府僅從各省收受一固定款數。」從統捐開辦到翌年四月改爲統稅不到一年內，除照撥各省原額外，溢收稅款達四百餘萬兩。英駐宜昌領事官員認爲「就財政上而言，〔八省改變成〕的聯合組織顯而易見地證明是成功的；原則上及實際上，全國所產的鴉片現在都悉由中央政府控制。」

光緒卅二年四月清政府又改土膏統捐爲土藥統稅，並將之延伸至其他十省——直隸、山東、河南、山西、四川、雲南、貴州、浙江、陝西和甘肅；土藥悉按每擔115兩的稅率課稅，內一百兩指定作統稅稅額，其他15兩則撥作行政經費。統捐與統稅的分別，在於統捐「第加徵於出境運銷之土，其在本境行銷者，科則略從減輕；」統稅則不論出境或本銷，悉按每擔115兩的稅率課稅。統捐稅率在各省區之間高低有別，統稅則全國一致。統稅徵收委託給海關稅務司。各省之間的土藥統稅，不論是課自省內消費或出口用的鴉片，清政府都按各省的特殊情況，在劃撥上作不同的安排。清政府認爲應以光緒三十年間各省關所報的土藥稅入爲斷，設定一數額撥給省當局，溢出部分則解總局充餉。四川和雲南雖在土藥統稅開徵後僅五個月，便以統稅不便本銷而停辦；貴州也於開辦兩年半後，基於同樣的考慮而中止，但在統稅制開辦一年後，中央即從土藥統稅正稅930萬兩中，取得其中的三到四成。隨著禁煙運動的發展，土藥統稅制也完成它的歷史使命。土

藥統稅的式微，對省當局的財政衝擊尤甚於中央。例如湖北原是土藥統稅制下最大的得益者，不過隨著統稅的拓展成為強弩之末，在三年期間內該省的統稅劃撥減幅達八、九成之多（從每月十萬兩減為一到二萬兩）。

新稅制在三年不到的時間內便從兩省擴廣到整個中國本部。有趣的是，光緒廿三年的赫德方案，因省當局反對而胎死腹中，而這次土藥統捐及統稅的落實卻沒有遇到任何阻力。何以兩者的命運如此截然不同？最重要的癥結厥為赫德方案相當於強制攤派各省。反之，光緒卅一、二年的土藥統捐及統稅制具有靈活性，省當局只須把溢出光緒廿九、三十年稅入部分解交中央。事實上，統稅制推行一年後，總收益六成存留於各省。此外，清政府對土藥的產銷省分的稅入作出劃分，降低各省之間的磨擦。總言之，中央和省當局妥協，當為土藥統捐及統稅切實可行的主因。

土藥統捐由省當局開創，中央加以推廣掌控，土藥統稅則悉由中央主導，光緒卅四年因應整合省內稅收而成立的經徵總局，則全出川督趙爾巽一人之議。進入二十世紀後，四川原有的財源已不足以應付有增無已的開支，因此當局廣開財源，成為當務之急。川省除對田賦及其附額加徵、鹽稅（特別是鹽觔加價）等大宗稅入打主意外，更悉心開發富有潛力的雜稅。大幅提高契稅以外，<sup>110</sup> 另加徵肉厘（屠宰稅），並開徵酒稅及油捐。按肉厘的開徵始於光緒初年，為地方公費之一。同治三年巴縣紳士由地方官選委，先設三費局，其他州縣步其後塵，相繼成立，專供捕盜及命案緝兇、驗屍和人犯招解的費用；經費則取自契捐、租金或按糧攤派，以至部分厘金收入，由局紳經理。光緒二年（1876）川督丁寶楨到任後，嚴訂章則不許濫收，革除按糧攤派的措置，並抽肉厘以供開支。<sup>111</sup> 甲午戰

<sup>110</sup> 初川省原額田房稅契不過徵銀21,380餘兩。嘉慶十五年（1810）川督常明奏請加徵盈餘銀64,780兩。光緒廿二年川督鹿傳霖奏請自是年起，每年增加契稅銀十萬兩。五年後，川督奎俊奏定每年加契稅銀卅萬兩以償付庚子賠款。見拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，頁240, 259。

<sup>111</sup> 有關四川三費局的最新出色論著，當推Bradly W. Reed, "Gentry Activism in Nineteenth Century Sichuan: The Three-Fees Bureau," *Late Imperial China* 20.2(1999), esp. pp. 112-119. 文中討論者主要以巴縣為對象。另參周詢，《蜀海叢談》（成都：巴蜀書社，1986），2：160-1，〈制度類下・三費局〉；3：208-9，〈人物類・丁文誠公〉。參照Reed，前引文，悉周詢謂丁寶楨任後，「鑒於各屬夫馬局之累民，且多濫用，爰勒令一律裁撤，另設三費局以資公用，」疑誤。丁蒞任後確裁夫馬局，唯三費局早在同治年間（1862-74）已出現。按三費者，即緝捕、招解及相驗。周詢謂：「每屆年終，邀集邑中士紳清算

後，四川每年又須負擔俄法及英德洋款94萬兩，光緒廿二年當局於是議定每宰豬一隻，加收肉厘錢二百文，只限售肉者納厘，以其可將厘錢轉嫁到消費者身上。蓋四川省當局認為「此錢出於食肉之家，既甘肥脂，必不吝惜區區。」這項稅源每年約可收銀五十餘萬兩。是為肉厘從地方經費躋入正稅之始。辛丑和約簽定後，川省每年被指派賠款220萬兩，僅次於江蘇。光緒廿七年起，川省援五年前舊案，每屠豬一隻加收新厘錢二百文。從甲午戰後加收肉厘開始，各州縣或由肉厘局，或由津捐（田賦額外加徵）局，而多數情況下附於三費局代收，地方官則負責督徵易解。<sup>112</sup> 酒稅（課生產稅）徵收始於光緒三十年四月，州縣由地方官稽徵，省城則由厘金總局綜核，所得主要供北洋練兵經費及充禁衛軍兵餉。在此以前，酒類皆列入貨厘徵收，歲入僅約三萬餘兩。<sup>113</sup> 四川未辦油捐前，先有榷課的徵收，榷房每年僅納榷課銀一、二兩；成都、寧遠、嘉定等地每年額徵1,512兩。若油整批運往外地銷售，另有油厘附於百貨，由過道厘卡徵收，稅率輕重不一，以油類為區別，稅率僅千抽四、五，每觔約徵錢自七、八毫至一、二文不等。綜計每年約收二萬餘兩。光緒卅三年九月川滇邊務大臣趙爾豐兼任護督，以經營川、藏邊務，就產地開辦油捐，由厘金總局辦理，不分何種油類（實際上主要是菜油）每觔抽錢四文，年約徵銀三十餘萬兩。<sup>114</sup> 至於契稅，則由各地方官署的戶糧房經辦。

從前述可知光、宣之交川省雜稅的徵收機構五花八門，有由紳士主持的三費局經理者，有由地方官經收者，也有由厘金總局綜辦者。日久弊生，以經辦肉厘的三費局為例，該局內部貪瀆與時滋長，局內領導階層顯露有濫用及侵吞公款的趨向。由於管理局務的紳士違規，在縣官把局款用於抵付不相干的行政支出時，局紳也用錢於超越三費局權限的領域，諸如對到訪官員贈禮款宴，致赤字頓生。

---

〔局中收支〕後，報經本地方官核銷，即為年終之結束。因是全省每年究共收肉厘若干，無從統計。」見前引書，1：12，《制度類上·肉厘》。

<sup>112</sup> 參考周詢，前引書，1：12-4；3：208-9；《四川全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），頁28，〈肉厘〉；魯子健，《清代四川財政史料》下（成都：四川省社會科學出版社，1988），頁653, 655。

<sup>113</sup> 《四川全省財政說明書》，頁29-30，〈酒稅〉；周詢，前引書，1：22-3，《制度類上·關稅及煙酒糖油稅》；魯子健，前引書，頁686-687。按酒稅因酒類的品質及重量的不同而分為兩種：一、大麴酒、仿紹酒每斤稅錢八文；二、小麴酒、老酒每斤稅錢四文。

<sup>114</sup> 《四川全省財政說明書》，頁30-31，〈油捐〉；周詢，前引書，1：25；魯子健，前引書，頁691, 693。

省及地方官員無疑知道這些問題存在，他們偶爾也企圖限制局用，並責成局紳負起更大的財政責任。儘管地方政府屢發清理局弊的指令，但最後總不了了之。<sup>115</sup> 契稅的流弊則在於地方官員幾悉賴砲稅（詳後），以至參費<sup>116</sup> 來應付行政開支。

光緒卅四年秋趙爾巽出任川督，針對上述情況，著手整合省內這一部分的稅收機構。他到任不久，即建議在省府成都設立一個獨立的徵稅機關——經徵總局，另在各縣設立分局。總局內分為四課，分別負責徵收契稅、肉厘、酒稅及油稅。總局由布政使主持，分局取代州縣官員徵收以上各稅。<sup>117</sup> 由總督任命的總辦所扮演的角色至為重要。不僅有權指任總局內的司事人員，對分局的人事，也有部分發言權。候補道徐樾出任首任總辦。徐氏於光緒廿六到卅一年五年內歷任遂寧、成都、酆都、富順及威遠等地知縣，其對中外法律的認識嘗為川督錫良表揚。光緒卅二年更以錫良代表的身份到北京，討論官僚體制的改革。新任川督趙爾巽基於徐的地方行政經驗，對四川各層級政府的認識，以及上司的信任，委以總辦重任，以之一手掌握出自契稅與上述各類消費稅的公文及稅金。總局成為保存州縣所匯解的稅收的庫房，供川督分配備用。職是之故，四川一部分的稅收體系集中到總局去了。<sup>118</sup>

趙爾巽把稅收的財政權集中到經徵總局，雖使省政府可用的稅款（如契稅及酒稅）增加，但付出與地方官員及地方精英疏離的高昂代價（詳後）。趙氏也與地方勢力競爭肉厘稅入的動用。經徵局開辦後，肉厘一律歸局收解，即向屬三費局用的部分，也由經徵局代收轉撥。當日的徵稅辦法不外直接稽徵及間接包繳兩種。全省中，大約川北一隅及附近州縣，採用間接包繳。其時四川省新政繁興，除辦學外，尚有諸如警察、勸工局及習藝所等，各地都請示加增肉厘以濟財用。所

<sup>115</sup> 參Bradly W. Reed, 前引文，頁118-119。

<sup>116</sup> 參費的沿革，據周詢云：「〔四川〕各邑房書，率多清苦，惟戶糧房獨處饒裕，因丁賦及契稅，皆歸戶糧房承辦也。各房典吏，例以五年為役滿，承替者謂之頂參，應繳參費。其他各房，費皆有限，惟戶糧房為最重。地方富庶者，需費一萬餘兩，乃至二萬兩，瘠苦者亦約二、三千兩。此款大致官得其八，幕友及家丁共得其二。光緒二十八年岑雲階〔春煊〕制府蒞蜀，飭將各邑戶糧房所得契稅之費，提強半以資興學。此後役滿時，亦不得向承替者取參費。奏定立案後，岑公旋調任粵督，嗣參費仍未盡消滅，惟數目則較前銳減。」見氏著，前引書，1：10-1，〈制度類上·契稅〉。

<sup>117</sup> 《政治官報》，第359號，光緒卅四年九月廿九日，11。

<sup>118</sup> Paul Christopher Hickey, 前引文，頁241-243。

加的數目雖參差不一，但每豬一隻，合三費局及兩次賠款計算，大約總須納錢一千數百文。<sup>119</sup> 宣統元年四川因大力推行煙禁，財源損失甚大（詳後），於是每豬一隻，再徵收錢二百文。<sup>120</sup> 肉厘一加再加，肯定會逼使肉價上升，從而壓低豬肉的銷售。靠加增肉厘來為地方事業提供資金，則指劃給國家的加增部分勢必相對減少，反之亦然。省當局及地方精英為保護他們分到那份稅收，都對限制對方的額外加徵感興趣。經徵局徵收肉厘的程序是為了確保匯往成都的稅入，不致因地方額外加徵而減少。趙爾巽並借用厘金中的比較法來界定經徵局官員的解款額。四川諮詢局為保護用作地方改革的稅金而提出兩項措置：一、請趙爾巽清楚明確地劃定肉厘中國家及地方部分的界限，嚴禁經徵局委員挪移屬於地方改革事業的部分，抵補國稅的虧空；二、使經徵局委員對肉厘中的地方及國家稅入負責；國稅及地方稅分開記帳，並由地方官及紳士定期查帳。諮詢局與趙爾巽無法就如何處置肉厘稅入達成協議。<sup>121</sup> 另一方面，川省每年宰豬三百多萬隻，根本不可能由布政使或經徵總局蓋印發用肉厘票，故只能由各州縣遵照式樣自行印製，再加蓋分局關防；可是舞弊即從此而生。據熟悉清末四川史事的周詢說，有出任分局委員僅一年，單是肉厘一項已侵蝕至巨萬的。<sup>122</sup> 凡此也證實地方士紳對肉厘稅源不可靠的疑慮並非杞人憂天。

趙爾巽把省內相當部分財稅權力整合集中到經徵總局所在地——省府成都，自然威脅及地方利益。他在省層級的改革與數月後清政府在北京發動的很多中央

<sup>119</sup> 參周詢，前引書，1：12-3。按直接稽徵的內容如後：「城內由屠戶逕向局內納厘掣票。各鄉、場、鎮則由局委托當地殷實士紳，預領回空白厘票若干張，俾該處屠戶得以就近向其納厘掣票。」間接包繳的辦法，則為「各鄉、場、鎮首人或土著按該地每月比較之數，向局承認繳足，由包戶向各屠稽徵。」

<sup>120</sup> 《四川全省財政說明書》，頁28。

<sup>121</sup> Paul Christopher Hickey, 前引文，頁266-269。

<sup>122</sup> 周詢，前引書，1：14。按周詢對當日肉厘徵稅舞弊的情況有極翔實的描述。他指出：「蓋每月冊報，係照存根逐一書列，存根亦隨冊報呈報總局考核。只要冊報存根，符合無間，總局便無何種駁斥。至各鄉場鎮，雖皆有代局收厘給票之專員，然完厘者，但每豬一隻，掣得厘票一紙，即了納厘手續。稽察者於屠戶售肉之始，驗票無訛，即在肉上加蓋戳記數處，表示其並未偷漏。其票之在城在鄉掣得，向不過問也。且肉售完後，票即廢棄，有效時間，至多不過半日。故舞弊者，即利用上述種種情形，於照發各鄉專員空白厘票外，暗地勾結此間屠戶，入城向局秘買厘票，且減十分之一、二以招徠之。此間厘票之存根，另置一處。月終冊報時，只將各鄉專員繳回存根，及局中公開給票之存根，列冊具報外，其秘售另置之存根，則付諸一炬，款悉中飽，總局直無從稽察。」

集權化措施如出一轍。趙氏的目標在削弱縣官和地方精英之間的合作，他們的合作限制省當局對州縣財政實況的瞭解及掌控。他對四川地方精英就他改革徵稅過程，把財政權力集中到自己手中的不滿情緒估計不足；在地方精英不作讓步時，他的改革也遇上嚴重的障礙。

過去我們討論十九世紀中葉以降中央和各省的財政關係時，大多強調督撫主導新生財政機構中出現的脫序，相較下，對於各方所作的整合努力，則甚為忽略。事實上，宣統元年清政府成立清理財政處整頓全國財政前，不單中央對省的財政機構有所整合；類似的情況也見於省政府與州縣的互動，儘管成績因主客觀條件不同而高下有別。土藥稅制的演變和趙爾巽在四川所創設的新徵稅體制提供了這方面的具體事例。

## （五）省財政竭蹶——財源緊縮及開拓的局限

清末督撫咸以財政困難為理由，未能如額解款中央或協濟鄰省，甚至奏請截留解協款餉。這些作為都被主張督撫專政說的學者視為中央無法對省當局維持財政控制的表徵。情形是否如此？如果督撫所言大致可信，那麼當日大多數省分財政竭蹶的癥結何在？督撫面對嚴峻的財政現實時，他們如何開拓財源？財政上是否具備割據的基礎？期間所遇到怎樣的困難及局限？這都是我們在下面所要討論的問題。

大多數省分財政惡化實為當日全國的共相。清末財政竭蹶最大的癥結乃在於政府無力發掘潛在的稅源。咸、同以後，清政府的租稅結構與前迥然不同。最顯著的轉變厥為固有的農業稅漸形退化，雜稅、鹽稅及新興的工商稅目日見增加。田賦所入雖仍居首位，但其相對重要性已大不如前。根據王業鍵的研究，乾隆十八年（1753）田賦佔政府總稅入的73.5%；到光緒卅四年田賦稅入的絕對數目雖增至一億兩以上，但其在政府總稅入的比重卻劇降至35%。同期內，田賦中正稅的相對比重從80.7%降至53.1%，而額外加徵部份則從20%上下增至47%，說明了田賦稅入絕對數字的增加，主要是憑藉額外加徵。他認為這種現象與清政府既無力量，也無勇氣對稅制，特別是田賦，作通盤的清理，發掘其潛在的財源，息息相關。清政府在財政問題上最優先的原則為輕徭薄賦，無法公然加稅；稅制因而僵化不靈，缺乏彈性，不能隨著經濟成長而增加稅入。清政府對田賦的處理，基本上依賴明末的紀錄，僅在若干細節上，有所調整；它所能採取的只是維護賦稅

原額不變的徵收辦法，以致官方統計的田畝數字，與賦稅徵收並無多大關係。稅制對農業部門收入的增加，物價水準的變動，不能作出相應的調整。即使是額外加徵，地方官員也須顧慮老百姓的反應，不能為所欲為；否則，人民忍無可忍，抗稅及暴動隨之而來。由是，國家支出不斷擴張，田賦在政府財政體系中所佔的比重卻日漸減輕。<sup>123</sup> 在這情況下，清政府只能一時補苴，採取阻力較少或較為隱蔽的方式課稅，作為籌款途徑。

即使在甲午戰前，省當局為籌措自強事業所需經費已傷透腦筋。甲午戰後中國的財政特徵，羅玉東稱為「出入平衡的長期破壞。」<sup>124</sup> 庚子事變後，由於賠款及外債的需要，從1902-10年八年間，中國每年支付這部分的本息達四千餘萬兩，約佔國家歲出的三分之一以上。<sup>125</sup> 值得注意的是其中的大部分都由清政府攤派給各省承擔。經甲午敗績及庚子事變的刺激，使清政府深信大規模的現代化，特別是軍事方面，刻不容緩；雖然現代化對中央及各省帶來額外沈重的財政負擔，但別無抉擇，它們只好費盡心力，多方羅掘，增闢財源以應急需。

## 1. 鹽斤加價

甲午戰後迄清亡，鹽斤加價是中央及大多數的督撫眼中最可靠及最具成效的補救財政方策。鹽斤加價的新用途，包括償還賠款及外債、修築鐵路、支付軍事及教育體系現代化的支出等，實為當日各省經費來源重要的一環；不過與時遷移，鹽斤加價卻是問題叢生。<sup>126</sup> 鹽斤加價最先實施於十九世紀初葉。與甲午戰前的鹽斤加價相比，甲午戰後的加價不但次數頻繁，加幅也較高。在此之前，零售鹽價每次每斤加增不過制錢一、二文；到二十世紀初，加幅在四文或以上者，比比皆是。這時中央及大多數省分視鹽斤加價為開源正途，而在此以前，這項措施僅被視為權宜之計。清政府官員力主以鹽斤加價方式課稅，主要基於實際的財政效益考慮。他們認為這項課稅最為可靠，蓋鹽為人民日常生活消費必需品，需

<sup>123</sup> 詳參Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, pp. 27-31, 47, 81-82；另參《清咸、同時期的財政》，頁279-285, 287-288；陳支平，前引書，頁113-114；何平，前引書，頁113-114。

<sup>124</sup> 羅玉東，前引文，頁215。

<sup>125</sup> 全漢昇先生，〈清季鐵路建設的資本問題〉，戴氏著，《中國經濟史研究》（香港：新亞研究所，1976），下，頁242。

<sup>126</sup> 除另加註明外，以下鹽斤加價部分基本取材自拙著，〈清末最後十五年間政府的籌款方策：鹽斤加價〉，《中國史學》6(1996)，特別是頁50-52, 57-59, 61-64。

求彈性極低，沒有別的東西可以取代，政府可藉此而取得可觀稅入。與其他課稅方式相較，人民每日的耗鹽量極微，因此鹽斤加價對他們來說，並非沈重的負擔。鹽斤加價實際上為一種間接稅；當局先向鹽商徵收相當於他們所持有鹽引數目的加價款數，鹽商則把這項課稅負擔以增加每斤食鹽零售價的方式，將之轉嫁給消費者。以這種方式課稅，既於鹽商絲毫無損，也可避免吏胥中飽擾民，引起地方騷動。此外，鹽斤加價早在十九世紀初便已實施，行政程序上有例可循。

甲午戰後鹽斤加價在鹽稅結構中佔有舉足輕重的地位，從下列事例可見一斑。光、宣之交鹽斤加價在全國鹽稅總入中所佔的比重接近四成（約在1,731-1,861萬兩之間），而在長蘆鹽區，加價在每引徵課中的比重更高達三分之二以上；淮南四岸加價在每引鹽稅總稅入所佔的百分比，計湖北為45.83，湖南為51.16，江西為42.03，安徽為46.09。同期山西、廣西及四川鹽斤加價歲入佔省鹽稅總入的比重，計山西為45.82，廣西為43到49之間，四川為45.5。另據清末河東運庫歲入各款所示，正課、雜課、攤銷和加價總入共1,130,588兩，其中甲午戰後加價所得數達558,335兩，約佔運庫總入的一半。<sup>127</sup>

頻繁的鹽斤加價固然為陷於財政危機中的清政府帶來可觀的收入，卻進一步削弱已疲憊不堪的鹽政，危及其生財能力。在食鹽專賣制度下，鹽商須付出高額的鹽稅，以取得經營執照，而承辦鹽務又必須有龐大的財力，凡此皆為私鹽泛濫的主因。與合法食鹽相較，私鹽因不用課稅，而致成本偏低。連續的鹽斤加價，違反課稅公平的原則，蓋所得低者，稅負相對較重，官鹽鹽價不斷加增，消費者轉購售價較低的私鹽，從而刺激對私鹽的需求。對鹽商來說，由於營業成本高昂，要壓倒私鹽的毀滅性競爭而降低鹽價，難乎其難。在此情況下，鹽商因應之道為承銷較前為少的官鹽；職是之故，政府得自鹽斤加價的稅入也相應減少。私鹽或沿官方監管困難的路線販運，或從低稅區輸入到高稅區。有時鹽商在合法地位掩護下，也參與不法的私販貿易。地方當局即使落實緝私措施，稍稍遏阻省外走私入境的活動，但對緝捕源於省內的私鹽，始終束手無策。

私鹽盛行又與行鹽制度問題重重關係密切。鹽商必須獲得政府批准發照，方能營業；政府在貿易各方面始終的干預，不單使管理費用上升，也加劇有害的影響。鹽商業務恆受困於繁複程序及官僚文牘主義；在官僚架構下引發出周轉慢、利潤低、貨堆積，終而撤資的循環。清代鹽政官員常藉苛捐、使費和剋扣稅入以

<sup>127</sup> 前引文，頁56-57。

償付周轉費用；在這種貪污體制下鹽官發財致富，鹽務則因稅入過分的比重被吸納作營運費而難以整頓，並引起冗職多及官員易位頻繁等不良後果。清末鹽政很多官職在性格上是剝削而非功能的，分肥制存於其中。清代鹽稅的體制及分配極其複雜；省區之間的稅率視其地理位置而異。一般來說，接近鹽源地區課稅率相對較低；在陸運成本高昂，商貨必依界限明確的水道轉輸的區域，課稅率大大提高。S. A. M. Adshead 即指出就課稅而言，清代鹽稅並不全面，最基本的缺失厥為官僚按無力逃避，而非按繳付能力的原則課稅。<sup>128</sup> 補救之道在於稅率均等和課稅全面而普遍；先決條件則為控制，就場徵稅遂成為必要措施。可是，此舉卻恆被視為空想而在行政上不切實際，貿然實施，只會遭到拒斥；蓋推行就場徵稅，必須要對鹽場及販鹽路線具有遠溢於當局能力以外的掌控程度。<sup>129</sup>

面對私鹽激烈競爭的威脅，省當局對應否藉鹽斤加價來籌款，有時顯得頗為猶豫。1894年戶部奏准實施鹽斤加價時，大多數省分因銷鹽疲滯而對此不大熱心。一些省分如直隸、山東和陝西，僅把鹽價增加半文到一文；其他省分則根本沒有落實加價，<sup>130</sup> 只有四川、浙江、河南和兩淮引岸充分遵照戶部加價二文的

<sup>128</sup> S. A. M. Adshead, *The Modernization of the Chinese Salt Administration 1900-1920* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970), p. 21.

<sup>129</sup> 光緒卅三年底，度支部奏陳中國與印度國情不同，中國鹽務難以仿行就場徵稅辦法。奏云：「中國雖祇有池鹽、井鹽、海鹽，而鹽場之團聚者，惟山西、四川等處之池鹽、井鹽而已；其餘海濱所產之煮鹽、曬鹽，則北起奉天，南迄廣東，延袤萬有餘里，鹽場每苦散漫而不團聚，故就場收稅，而場鹽亦難免透漏，其不同者一。…中國之鹽屢次加價，價加則私販均有大利可獲，故就場收稅，稅減而私販必多，其不同者二。…中國運鹽有定商，銷鹽有定地，歲徵鹽課且有定額，故改行就場收稅，諸多隔閡，其不同者三。…若不揣其本而齊其末，誠恐未受其利而先受其害；且鹽務之就場取稅，中國亦嘗議之而不行，或行之而不效矣。…臣等公同商酌，竊以為中國鹽務，如欲仿照印度辦法，改為就場取稅，一稅之後，任其所之，則必破除引界，免去課額而後可，而紛更太甚，關係綦重，未敢輕為嘗試，應請毋庸置議。」見《東華錄》，總5811，光緒卅三年十二月辛酉；《申報》，第12575號，光緒卅三年十二月廿五日，2:2，《度支部覆奏印度鹽務就場收稅中國礙難仿行摺》。

<sup>130</sup> 以山西為例，晉撫張煦奏陳河東鹽商以加價必致影響潞鹽在河南銷路，寧願捐銀十一萬兩，請免加價。他在奏中說：「潞〔河東〕鹽行銷豫省，與兩淮、長蘆、山東三省情形迥不相同。他省商運、官運定地引鹽，民間買食不能越境；潞鹽則隨處銷售，民間可以擇賤買食。潞鹽運至會興鎮，分銷三十二廳、州、縣，輾轉不知凡幾；散販亦避貴就賤，定章拖要抽收，祇能抽之於民販，不能抽之於買食之家。買食者能因價貴而之他，販鹽者必致畏難而裹足。…近年部庫屢次籌款，遵議鹽斤加價，晉省迄未奉行，蓋因價愈昂則私販愈多，則官鹽愈滯，勢必至於病商病民，而因以病課。」見《諭摺匯存》，光緒乙未（廿一年）五月初八日，頁4下-5。

訓令。1898年戶部令省當局考慮以鹽斤加價來籌措練兵餉需的可行性。湖南、湖北、安徽和四川俱每斤加價二文；浙江和廣東則以鹽商願繳報效作為替代：浙江鹽商同意每年報效銀十五萬兩，廣東鹽商則每年繼續報效銀十萬兩。其他省分對此都畏縮不前。它們贊成維持現狀，指出加價一旦實施，鹽商因課稅孔急，回報收益緩慢，反要降價求售以敵私；鹽商雖充分明瞭此舉不但會虧本，且會拖欠稅款，但捨此之外，別無他法。基於這種考慮，這次山東、山西、雲南、福建、奉天、長蘆、兩淮和河東當局都力主維持原價。為抵補禁煙所引起的財政損失，光緒卅四年清政府議加鹽價，抵補因煙禁而日漸遞減的土藥稅入，各省一律每斤普加四文。翌年四川總督趙爾巽表示：「今年部加鹽價，各省皆係四文，奴才獨減收一文，非不願多收十餘萬之款，實不敢多取於民而已。」<sup>131</sup> 體察民情或為原因之一，唯害怕加價徒然助長私鹽猖獗，危及官鹽銷路，才是根本考慮。

在引岸專賣制下，頻繁的鹽斤加價導致產鹽區和售鹽區之間財政利益的激烈衝突。此區所得乃以彼區所失為代價。銷鹽引岸官員從稅收著眼，一般來說傾向於加價；產鹽區當局雖在鉅大的財政壓力下，也利用加價籌款，但為了顧及產鹽銷路，相對於銷鹽區，對加價持較為保留的態度；它們不時指出，鹽價上漲，正是私鹽泛濫的原因。如山西是河東引岸的鹽產區，而陝西為河東鹽的主要銷岸。河南不產鹽，為河東、山東、長蘆和淮北四鹽產區的行鹽地。安徽食鹽供應來自兩淮、山東和浙江三鹽產區。四川鹽銷區為雲南和貴州。以上鹽產、銷區在清季不斷的鹽斤加價中，常因彼此的財政利益對立而引發爭議。

據劉翠溶的研究所示，清末基於財政考慮的加價明顯地扭曲官鹽的價格水平，失去對抗私鹽的競爭力。她以長蘆和山東引岸為例，指出1804年與1911年兩切點之間，這兩岸鹽價的變動量值都大於一般物價水平。這顯示政府對鹽價的干擾遠高於合理的市場物價水平。清末官鹽市場沒落，官鹽在市場所佔的比重從1800年的頂點80%，劇跌至十九世紀末的52%。換句話說，清末官鹽和私鹽在市場上所佔的比重約略相等。<sup>132</sup> 官鹽要挽回頽勢，不大容易，加價對私鹽盛行更是推波助瀾。

<sup>131</sup> 軍機處檔，第175270號；《政治官報》，第472號，宣統元年二月初三日；《順天時報》，第2099號，宣統元年二月初五日，5，〈奏摺錄要·奏庫儲奇粡減免扣抵協餉摺〉。

<sup>132</sup> Tsui-yung Liu, "Features of Imperfect Competition of the Ming-Ch'ing Salt Market," 第二次中國近代經濟史會議（臺北：中央研究院經濟研究所，1989），頁600-601。

Chen Shao-kwan 嘗對滿清覆亡前夕增加鹽稅生財能力的可能性作如下的評論：「增加稅率，保持產額於同一數量，會引發更多的走私活動；另一方面，增加產額也不可能，因私梟的競爭，多出的鹽無法處理。」<sup>133</sup>

## 2. 開鑄銀元和銅元

藉操縱或控制貨幣的發行來達到財政調整的目的，是歷史上官僚帝國統治階層經常運用的重要財政手段。十九、二十世紀之交，各省相繼發行各種紙幣和成色低下的銀、銅幣；利之所在，濫鑄、濫發及貶值成為普遍現象。本質上，此實為政府另一可行而又較無阻力的課稅門徑。<sup>134</sup>

清末各省鑄造銀元，甲午戰爭前後實為一分水嶺；戰前設局開鑄的僅廣東一省。甲午戰後，輿論一致鼓吹變通圜法，推廣銀元的鼓鑄。對地方督撫來說，鑄造銀元逐漸變質成為一條生財大道；各省俱不甘後人，亟亟以鼓鑄為能事。綜合各種有關文獻的記載，各省所鑄銀幣以二角輔幣佔絕大多數，此實繫於財政的考慮，蓋二角輔幣成色較低，鑄利所得因之也較為豐厚。以廣東為例，1898及1899兩年該省所鑄二角輔幣分別約佔鑄出銀幣總值的79.4%及93.1%。各省當中，似只有直隸不以鑄造銀輔幣為主要業務。各省濫鑄銀幣的結果，使銀賤錢荒的情況更形惡化。甲午戰後三數年間，銀元兌制錢的比價跌幅在一成至三成之間。各省在二十世紀初也大規模開鑄銅元，此舉對清末整個財金體系的衝擊，較銀元有過之而無不及，事態發展也進入一新的階段。

光緒廿六年六月廣東首先正式開鑄銅元。省當局熱衷鑄造銅元固然是為了解決錢荒，但更著意於鑄利，此實與現實環境壓力息息相關。庚子事變後，中央和地方都因賠款及新政經費的籌措傷透腦筋。對地方督撫來說，操縱貨幣的發行，遠較諸如徵收雜稅，把浮收、中飽、優差和優缺的陋規歸公易於籌措，也更易於掌控。與開鑄銀元相比，銅元鑄利更為豐厚。大體上，銅元鑄利約在三至五成之間，而銀元鑄息一般不過為一成到一成四。當日各省所鑄銅元中，以當十最為普遍，比重佔鑄出銅元總額中的百分之九十七、八上下。從清末最後十年間各省鑄

<sup>133</sup> Chen Shao-kwan, *The System of Taxation in China in the Tsing Dynasty 1644-1911* (New York: Columbia University, 1914), p. 90.

<sup>134</sup> 除另加註明外，本節開鑄銀元和銅元部分基本取材自拙著，〈從銀賤錢荒到銅元泛濫〉，特別是頁401-403, 407-409, 415-416, 419-421, 427-428, 463-464。

造銅元的發展看來，光緒卅一年為一分水嶺。是年，無論鑄數或幣材（紫銅錠塊）進口量都達到最高峰。光緒三十年銅元鑄數估計為16.937億枚；翌年激增為75億枚。光緒廿九年紫銅錠塊入口不過為7.5萬擔，唯接著兩年即分別倍增為24.3萬擔及73萬擔。各省造幣廠中，就絕對水平來說，湖北造幣廠的經營規模最大。《北華捷報》估計從1900-6六年內，全國共鑄銅元125億枚，其中三分之一很可能出自鄂廠。<sup>135</sup> 至於各省銅元餘利收入，據光緒卅三年戶部左侍郎、欽差大臣陳璧的調查報告指出，迄是年初止，依次為：湖北7,986,130兩，廣東7,759,561兩，江蘇4,822,544兩，湖南2,148,813兩，直隸1,934,631兩，浙江1,785,544兩，安徽776,282兩，江西545,940兩，山東346,005兩。<sup>136</sup>

隨著銅元大量開鑄，銅元幣值也於光緒卅一年步上由盛而衰的道路；從這時開始，銅元不斷貶值。銅元對銀元的比價，在光緒卅一年以前，大體上是接低於百枚當十銅元兌一銀元的比價換算，亦即銅元對銀元有貼水的現象。從光緒卅一年開始，大量成色低下的銅元湧進市場，結果據海關造冊處稅務司馬士 (H. B. Morse) 記載，在這一年內，銀元兌銅元數從1：88漲至1：107；換言之，銅元購買力下跌幾近22%。據英國國會一項聲明，從1906-9三年內，中國銅元貶值幅度不少於百分之六十三。值得注意的是從十九世紀七〇年代以降的世界銀價，在長期下跌的趨勢中，突於1903-6年間一反常態，冒出短期上升的現象，銀價（對金而言）漲幅幾近二成。與此同時，大量白銀卻從中國倒流入國際市場，造成銀根短缺。銀銅比價自然會受金銀比價急劇波動及銀根緊縮的衝擊；加上濫鑄銅元，各種因素交織的結果，中國南北各地銅元無不大幅貶值。

銅元的正常流通更因光緒三十年下半年以後，地方督撫訴諸行政手段，樹立人為壁壘而大受妨礙。是時督撫面對有增無已的財政壓力，一改先前因顧慮錢荒，而禁制銅元外運的態度，以開拓銅元外銷為首要急務。為推廣銅元銷路，省當局不惜把銅元面值折價二到四成，售給錢商，運到別省行銷。地方督撫以成色

<sup>135</sup> *North China Herald and Supreme Court and Consular Gazette* (以下簡稱NCH), 23/10/1909, 181.

<sup>136</sup> 參拙著，〈從銀錢錢荒到銅元泛濫〉，頁490，附表一。按廣東及直隸數字乃包括銀元餘利在內。另福建、四川及河南三省，並沒有銅元餘利數據，僅有銅元出售價，計福建3,673,385兩，四川2,187,081兩及河南1,639,208兩。各省中，湖北銅元餘利收入佔各該省收入中的比重最高。參前引文，頁482，表26。鄂省或因稅基較為薄弱，故對銅元餘利收入的依賴程度較別省為高。

較低的黃銅鑄幣，表面理由為洋銅昂貴，要減輕生產成本，惟有出此下策；真正的用意則或在於彌補因折價求售而致的損失，以維持利潤於不墜。把大量貶值的銅元推廣到外省，這自然引起另一方的反響。地方督撫為控制貨幣市場而互相競爭，為拒斥省外所鑄的銅元於轄境之外，紛紛以政治力量，阻隔銅元的流通。他們不了解省界並不等於貿易轉輸的範圍，此舉徒然加劇銀銅（元）比價的波動，影響省與省之間的關係甚鉅。<sup>137</sup>

銅元由於濫鑄，幣值劇跌，跌幅之大相對於長期滑落的銀價尤甚；相形之下，銀價節節上漲，地方財政也因之蒙受不利影響。地方基層單位稅入以銅元為主，按章須把稅款折成銀兩，解送更高的行政單位。銅元相對於銀元貶值，表示地方稅入少於從前。宣統元年湖廣總督陳夔龍奏陳由於銅元貶值，湖北善後局每年從鹽稅、貨厘、雜稅所入，約減少銀八、九十萬兩。類似的情形也在安徽和直隸出現。光緒廿八到卅四年六年內，銅元大幅貶值的結果，安徽房鋪捐的稅入從每年銀十七萬兩減為十一萬兩，減幅逾三分一。在光、宣之交的一、兩年內，州縣官員因銅元貶值，以致未能如額把稅收解交省庫，積欠的稅款約達二十萬兩。根據宣統元年直隸籌款總局的財政報告，光緒卅一年該省酒稅稅入為717,995兩，接著兩年分別為720,252及773,566兩。宣統二年這項稅源收入已減至六十萬兩上下。籌款總局把收入減少歸咎於經營蕭條及銅元貶值，蓋該局所入的大部分稅款都是日益貶值的銅元。另據宣統二年七月十三日《順天時報》記載：該省「乃自銀價翔貴，州縣徵解未免暗中虧折。…比來銅元暢行，銀價日見翔貴，即未經行用銅元各屬，亦俱受其影響；每市平一兩增至三千五、六至三千七、百文不等，而行用銅元者更無論矣。各州縣徵收地糧，每正銀一兩隨解耗銀一錢數分不等，再加傾鎔火耗、加平解費、書吏飯食、筆墨、紙張、油燭一切雜費，須銀一錢數分。統計在內，勻攤合算，每正銀一兩，至少須加耗銀雜費三錢，而折徵州縣，每銀一兩，祇准收京錢四千。此四千文之款，須買銀一兩三錢之多。…第按平時普通銀價三千四、五百文，合計每收銀一兩，實已賠累四、五百文。至行用銅元之處，更不止此數；若再繼長增高，則虧賠更無止境。」過去在州縣經費有盈無虧時，湖南、浙江、河南和江蘇等省，把各屬州縣徵收的丁漕錢漕平餘，提解作為地方新政或中央練兵經費之用。隨著銅元貶值，銀價騰漲，情勢急轉直下。光

<sup>137</sup> 詳參拙著，〈清末省區之間的銅元流通與貨幣套利〉，第二次中國近代經濟史會議，特別是頁897-902。

緒卅四年開缺安徽巡撫馮煦奏陳：「現在銀貴錢賤，無盈餘可提；…向之稱爲優缺，今者賠累不支。」<sup>138</sup> 江蘇每年原就州縣丁漕平餘項下，認銀廿一萬兩，解充練兵經費。宣統元年據護理兩江總督樊增祥奏稱：「近來銀價驟漲，錢價日落；寧、蘇兩屬提款，即令毫無蒂欠，司庫易銀轉解，已僅得十成之六，況各州縣虧欠纍纍，終未能如數收足？」湖南巡撫岑春蓂奏稱：「查年來市面銀價騰漲，每錢一千僅易銀五錢一、二分，湘省各州、廳、縣徵收錢糧，以錢折徵者，照近來銀價計之，平餘無幾，甚至不敷易解，以故應提各款，雖文告屢催，各州縣多報解不前。」<sup>139</sup> 1905年3月31日《北華捷報》滿懷信心地預言：「政府發現利用這鑄幣【銅元】，稅收成果要減少五成，從而被迫要把稅收加倍，或要熬得住稅收減少的時刻定會到來。」不祥的預言終成爲事實。宣統二年清政府公佈幣制則例，強制規定大多數省分停鑄銀、銅幣，鑄幣餘利收入才不再在省的總預算中佔特別地位。<sup>140</sup>

### 3. 雜稅稅基的擴大及其局限——以酒稅、契稅爲例

清末最後十年間，清政府，特別是省當局，愈益依賴雜稅來滿足財政需求。大部分的雜稅是由大宗財源以外各式各樣的稅入所組成。本世紀初以前，雜稅在財政上的重要性並不顯著。踏入本世紀後，雜稅的擴散是政府財政中一項最值得注意的特色。<sup>141</sup> 雜稅是當日最爲複雜的稅項，即使要粗略地說明每類雜稅，也不大容易。<sup>142</sup> 職是之故，這裡討論者只以在財政上較具重要性的酒稅、契稅爲限。<sup>143</sup>

<sup>138</sup> 《申報》，第12875號，光緒卅四年八月初九日，3：2，〈要摺·開缺皖撫馮奏練兵經費請免提解摺〉；軍機處檔，第160145號。

<sup>139</sup> 《申報》，第13065號，宣統元年五月三日，4：2，〈要摺·湘撫奏請免提丁漕錢價平餘及練兵經費摺〉。

<sup>140</sup> 鑄幣餘利是官業項下的重要財源之一。據1911年度的預算，在總歲入的3.02億兩中，官業收入估計爲4,270萬兩。可是，因發現收入總數過於高估，故清政府制訂翌年度的預算時，考慮實情，把官業收入總款向下修正爲1,500萬兩。見Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, p. 138.

<sup>141</sup> 王業鍵估算1908年雜稅稅收約爲6,500萬兩，約佔全期全國總稅入的四分一，而在十八世紀中葉雜稅總入估計約5,405,000兩，僅佔其時全國總入的7.2%上下。見氏著，*Land Taxation*, pp. 78-79.

<sup>142</sup> 清末雜稅中最爲特別及值得注意者爲廣東的賭稅。賭稅在清季廣東財政結構中，爲一項不可或缺的財源。以宣統三年的省預算爲例，粵省當局估計從賭飼抽取的稅收達440萬兩，佔全省稅入的第三位。另據宣統元年兩廣總督袁樹勤奏稱，廣東每年從闡姓、番攤

酒稅是一種傳統雜稅，菸、酒兩種或合併，或分別課稅，視情況而定。菸酒稅率雖從光緒廿二年起已迭次增加，但一直要到光緒廿八年以後，清政府才下令各省督撫，以直隸總督袁世凱為榜樣，切實整頓菸酒稅收。光緒廿八年九月袁世凱以直隸境內雖酒廠甚多，唯省當局並未對出售的酒課落地稅，於是提出整頓辦法。在短短一年內，袁世凱即從整頓酒稅中籌到八十萬兩。他能順利藉整頓酒稅籌措財源，與直隸酒稅稅率高、當地燒鍋眾多，加上訂有周密章程，並大力執行以防止漏稅，息息相關。袁世凱整頓酒稅的成績，引起清政府的注意，訓示其他督撫採同樣辦法，整頓菸酒稅收。

除四川和東三省外，其他省分的行政當局俱感到難以從酒稅籌措鉅款。湖廣、閩浙、兩廣、兩江等總督，以及山東、河南、安徽、江西、貴州、陝西、甘肅和新疆等巡撫，或以菸酒接連加稅，徒使消費量降低，有利於洋酒盛行，而華商避重就輕，私向洋商領票報運逃稅，致稅入因加得減；或以轄境酒廠生產規模甚少，多以家庭為經營基礎，貿易量有限；或如新疆當局以人口稀少，當地人又多奉不嗜酒的回教等作為理由；指陳加徵酒稅只會滋擾民間，得不償失。對這些督撫來說，加徵酒稅既然困難重重，寧求助於開鑄當十銅元來籌款，以滿足練兵經費及其轄境的需求。操縱貨幣發行與徵收酒稅相比，不但有利可圖，獲利可靠，尤其更易於從中掌控。

四川和東三省是藉開徵酒稅籌款而奏效的地區。光緒三十年以前，川省酒稅稅入僅在24,000兩上下；到宣統元年，這項收入達到九十萬兩的最高峰。四川開徵酒稅取得成效的原因，實與川省當局日益憑藉雜稅作為籌款手段，有著密切的關係。十九世紀後期川省財源中，以田賦額外加徵、鹽稅及鴉片稅三項最為重要。此外，四川當局還開始注意到開發富有潛力，但前所忽略掉的雜稅。當其他

賭規、山鋪票和彩票四項賭博稅入超過四百萬兩，約佔全省總歲入一成以上。無論從絕對數目及相對比重來說，賭稅在廣東所佔的地位，實非該省田賦以外其他稅入所能望其項背。按1908年廣東賭稅稅入為435.5萬兩，而田賦（連額外加徵合算）稅入為462.8萬兩，賭稅收益幾與田賦稅入相埒（為後者的94.1%），高於翌年該省的鹽餉稅入（376萬兩）。詳見拙著，〈清末廣東的賭博與賭稅〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》66.2(1995)：490-491, 546-547；Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, pp. 75, 79; Tables 4.4, 4.7.

<sup>143</sup> 除另加註明外，本節酒稅及契稅部分基本取材自拙著，〈清末賦稅基準的擴大及其局限——以雜稅中的菸酒稅和契稅為例〉，《中央研究院近代史研究所集刊》17下(1988)，特別是頁77-84, 86-89, 91-92, 95。

省分正在開鑄有利可圖的銅元時，四川當局失去先機，只好專注於雜稅的徵收，開徵油捐、糖捐、屠宰稅，整頓契稅。宣統元年川省徵自雜稅總入約570萬兩，相當於全省總稅入的三分之一上下。<sup>144</sup> 四川獨能順利的從酒稅籌得鉅款，應從這脈絡來掌握。此外，人事因素的作用也不能漠視。從光緒廿八年到宣統二年，先後出任川督的為有心改革的官員如岑春煊、錫良及趙爾巽。正是在錫良的策劃下，酒稅才成為川省一重要財源，而在趙爾巽任內，酒稅收入增加一半；從光緒卅二年的63萬兩，增至宣統元年的90萬兩。<sup>145</sup> 唯酒稅收入增加的同時，應注意的是因釀酒戶較為零星，酒稅每以釀戶的甌為課稅依據及標準，每當釀戶停釀及減甌撤甌時，徵稅機構因顧及考成，往往多方刁難，致「稽徵之手續既苦其難，而人民方面則又悉怨其苛。」<sup>146</sup>

對東三省當局來說，開徵酒稅是一理想的籌款辦法。酒在東北地區為人民日常禦寒必需品，故東三省燒鍋的經營規模遠大於別省。估計在二十世紀初，單是奉天南部牛莊地區酒廠的年產額，總達150萬加侖。由於酒廠生產規模大，政府對酒廠課稅要比對以零星或隨意方式經營的來得容易。另外，以消費作基準的稅收像酒稅等在東三省的劇增，應與當地人口迅速增加有密切關係。從十九世紀中葉到清政權覆亡的六十年間，中國人口的成長率由於戰亂及天災的蹂躪，停滯不前；反之，同期東三省人口卻有驚人的增長，從咸豐九年（1859）至光緒卅三年，增幅幾近五倍。基於上述的背景，東三省酒稅經二十世初的整頓後，較前大幅增加；以三省中酒稅收入最多的奉天為例，從光緒卅一年六月到翌年五月，奉天當局酒稅所入為315,901兩；兩年後，增至1,132,000兩。<sup>147</sup>

契稅是田房地產交易的課稅，也是一種傳統雜稅。甲午戰後，特別是清末十年，契稅稅率迅速增高，主因在於「契稅一項，本取諸殷實置產之家，與貧民無涉；天下斷無貧困債累而尙能置買田房產業者。」值得注意的是地方當局開徵契稅時所受的制約頗多。民間隱匿不報或低報交易價值，藉以漏稅或少付稅款；業主常與衙門吏胥串通，把財產詭寄不同名下，以欺騙行政當局，司空見慣。官吏方面的違法瀆職包括報帳詐騙，操縱銀錢換算率，從中上下其手。光緒廿八年廣西巡撫丁振鐸奏稱：「或匿契不稅，或大頭小尾，或州縣用印謂之小稅而不黏司

<sup>144</sup> 拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，頁261-262。

<sup>145</sup> 《政治官報》，第13號，光緒卅三年十月初二日，8下；前引文，頁260。

<sup>146</sup> 周詢，前引書，1：26。

<sup>147</sup> 軍機處檔，第176471號。

尾，已成通弊。」地方官員對嚴格執行查驗稅契有所猶豫，恐怕會被衙門差役用作口實，對田主榨取額外的費用。由於地方政府只著眼於管理的考慮，這便大大限制了它們對土地市場的控制能力。有見及此，難怪大多數督撫都寧以開鑄銅元來籌款，而不取改良契稅的一途。

省的經濟發展程度對決定契稅收益多寡起了重要的作用。不足省分如貴州、甘肅和陝西的契稅所入，與其他富足省分的相比，即高下立判。另外，某些省分在強有力的督撫鞭策下，整頓契稅奏效，導致稅入劇增。廣東和四川都可歸於這一類。

廣東整頓契稅奏效，實與嘗任粵省布政使，對該省財政管理具第一手經驗的粵督岑春煊的努力分不開。同治六年以來，廣東契稅額固定為每年十萬兩。<sup>148</sup> 由於逃稅盛行，實際稅收常不能如額。針對這種情況，兩廣總督岑春煊遂於光緒三十年大力整頓契稅。經這番整頓，廣東契稅稅入大增。從光緒三十年三月到翌年三月，在扣除行政開支的一成半後，契稅淨收益總計約為438,200兩。岑春煊離任後，粵省契稅稅收更進一步增至宣統元年的1,107,781兩。<sup>149</sup>

在有心改革的總督趙爾巽推動下，契稅的潛力在四川得到較大的發揮。二十世紀初，四川契稅年額約486,160兩。當趙爾巽出任川督後，他注意到四川地方行政管理與其他省分大不相同。趙爾巽認為問題的癥結在於地方官員既不靠平餘，也不靠陋規，而是依靠砲稅<sup>150</sup> 來應付行政開支，並將之視為理所當然。蓋四川田房契稅一向由州縣包徵包解，地方官只要把每年解額繳足後，盈餘的數目向無

<sup>148</sup> Viceroy of Mr. Campbell, May 19, 1904, FO228 (Great Britain, Foreign Office and Consular Archives)/1509.

<sup>149</sup> 參外務部清檔（臺北：中央研究院近代史研究所藏），編號B-9-3，「粵督請獎整頓稅契出力人員」；《廣東全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），〈稅入部・官稅〉，頁22-29。又《華字日報》，光緒卅四年二月十九日及三月廿三日記載，廣東契稅自整頓以來，在光緒卅二、三兩年，扣除一成半辦公經費後，徵收到洋銀130餘萬兩之多。

<sup>150</sup> 關於四川砲稅，道光末葉任官該省按察使的張集馨有如下記載：「官將去任，減價勒稅，名曰“放砲”。繁劇地方，放砲一次，可得萬金，或五、七千金不等。官累重者，日放謠言，云將去任，減價催稅；差役又遍鄉里傳知，百姓貪圖小利，紛紛投稅。其實並無去任之說，名為“太平砲”。又有新官甫經到任，亦減價催稅，名曰“倒砲”。相沿日久，雖與例不甚相符，究比橫索民財，猶為善政，上司可不必問也。」見氏著，《道咸宦海見聞錄》（北京：中華書局，1981），頁116。

收支冊報，故地方官員可將稅則恣意伸縮。<sup>151</sup> 由於砲稅是一項非正式收入，不易揭發其中舞弊，地方官員必須串通豪紳及衙署吏胥，分享砲稅利益；否則豪紳會事事阻撓，吏胥則稽延徵稅。他了解到除非地方官員能有充足的公款來滿足行政支出的需求，先前的流弊還是無法根除。趙爾巽於是選擇契稅作為地方行政經費的財源。經趙氏悉力整頓，川省契稅稅入迅速增加。契稅改革開始於光緒卅四年十月，在短短三個月內，稅入總計達五十萬兩。翌年，收入激增至2,392,000兩，相當於全省稅入百分之十。

值得注意的是趙爾巽對川省雜稅，如上述酒稅和契稅的整頓，雖帶來可觀的收入，但也暴露了很多新問題，加深四川省當局與省內其他地方勢力的矛盾。川省契稅稅入的劇增，與其說是先前積弊根絕的結果，毋寧說是把課稅率從百分之五提高到百分之九所致。為避免地方官員在經徵雜稅時，得以上下其手，趙爾巽於光緒卅四年十月奏請在省府成都設立一獨立的徵稅機關——經徵總局。事實上，四川諮詢局宣統元年的決議案中，即針對經徵總局人員的超收牟利提出指控；經徵總局接掌徵稅後，操縱銀錢比價上下其手及過高估定產業價值以超收課稅等積惡變本加厲。稅款增收並非取自中飽私囊的取締；反之，卻是來自人民課稅負擔的增加。由總督所委任，取代昔日州縣官員和書吏徵稅職務的新官僚稅吏，徵解較前為多的稅款到省會成都，僅在維持改非法苛索為公費的假象而已。一些四川地方誌更把經徵總局的成立解釋成趙爾巽為一大群居留於成都的候補官員謀出路。<sup>152</sup> 酒稅指派給經徵總局徵收也對省內地方菁英份子的商業利益構成威脅。地方勢力指控總局除在徵稅時操縱銀錢比價外，更妄定稅額，而非如法規所要求，以實際產量為課稅基礎。局中稅吏甚而嚴拒無法如額完稅的酒商停業。對部分地區酒稅的徵收，總局雖交由地方菁英份子經辦，但仍不足抵消對商業造成的損害及平息地方怨憤。<sup>153</sup>

#### 4. 西南川、雲、貴的鴉片稅

隨著咸豐八年（1858）中英天津條約所議定洋藥進口合法化，清政府對鴉片種植及吸食不再禁止；反之，卻從中課稅籌款。林滿紅估計清季政府對鴉片課稅

<sup>151</sup> 周詢，前引書，1：9；魯子健，前引書，頁430。

<sup>152</sup> Paul Christopher Hickey，前引文，頁247-251。

<sup>153</sup> 前引文，頁261-263。

採寓禁於徵政策的結果，土藥稅平均高達價格的13%，而其他一般商貨稅率徘徊於4-10%之間。由於鴉片的需求彈性低，儘管連番增稅，鴉片貿易仍欣欣向榮，足見政府所著眼者為徵稅而非禁煙。<sup>154</sup>

全國各省中，二十世紀初西南的四川、雲南和貴州是全國最大的鴉片產區，其中四川尤其重要。<sup>155</sup> 1869年後，上海總商會〈長江上游報告〉推測全川鴉片產值年達三百萬兩，產量則在十二萬擔上下。翌年曾任英駐上海副領事，時任駐煙台領事的 J. Markham 認為四川鴉片，只有四分之一用於本地消費，餘則全部外銷；計輸往華北諸省的，佔總產量四成，出口到長江流域各省的，則佔三成半。<sup>156</sup> 到了十九世紀八〇年代，川省約有85萬英畝土地用於種植鴉片，年產量達177,000擔之多。<sup>157</sup> 1868年四川鴉片從漢口轉輸其他口岸的不過110.89擔，以後數年數量起落不定，至1875年劇增至839.5擔。<sup>158</sup> 據《海關十年報告，1882-91·重慶》指出：鴉片稅與鹽稅是川省最重要的兩種稅源。<sup>159</sup> 1893年四川輸出的鴉片達2,250噸（37,800擔）之多；<sup>160</sup> 1897年四川每年的土藥出口值為180萬鎊，佔該省出口總值330萬鎊的54.5%，為川省出口最大宗，鴉片出口遏止了因原

<sup>154</sup> 林滿紅，〈晚清的鴉片稅〉，《思與言》16.5(1979)：433, 448-449。

<sup>155</sup> 按川、雲、貴三省共佔全國所產的鴉片六成二上下。光緒卅二年單四川一省所產的鴉片，已佔全國四成。見Judith Wyman, "Opium and the State in Late Qing Sichuan," in Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi eds., *Opium Regimes: China, Britain, and Japan, 1839-1952* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2000), p. 212.

<sup>156</sup> W. S. K. Waung (汪瑞炯)，"Introduction of Opium Cultivation in China," 《香港中文大學學報》5.1(1979): 212。按這一估計與重慶關稅務司 Mcallum 及曾任英駐成都總領事的 Alexander Hosie 對二十世紀初川產鴉片內外銷比重的估計，大相逕庭。Mcallum 估計二十世紀前十年四川鴉片產量平均為175,000擔，其中十二萬擔專供省內消費。見 *Decennial Reports, 1902-1911, China, The Maritime Customs*, 1 : 263；據 Hosie 1904 年視察川省的鴉片報告，該省所產鴉片輸出省外者僅為一成。見 Judith Wyman, 前引文，頁214。期間川土內外銷比重的消長，或與川省境內吸食鴉片人數劇增有關。

<sup>157</sup> Jonathan Spence, "Opium Smoking in Ch'ing China," in Frederick Wakeman Jr. and Carolyn Grant eds., *Conflict and Control in Late Imperial China* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1975), p. 154; 另參 W. S. K. Waung, 前引文，頁217。

<sup>158</sup> 參考W. S. K. Waung, 前引文，頁213。

<sup>159</sup> 林滿紅，前引文，頁446。

<sup>160</sup> G. E. Morrison, *An Australian in China* (Reprinted ed., Taipei: Ch'eng-wen Publishing Company, 1971), pp. 47-48.

棉、洋紗及洋布輸入所造成的貿易失衡。<sup>161</sup> 從1892至1900年經重慶輸出的四川鴉片數量增加達四倍。<sup>162</sup> 事實上，四川、雲南和貴州三省鴉片的大量輸出，迫使沿長江逆流而上的洋藥，至漢口即卻步。<sup>163</sup> 1904年川省鴉片產量相較全國其他地區自印度進口者多逾四倍。<sup>164</sup> 鴉片已成為加速四川等省經濟發展的必需成份。

四川抽收鴉片稅厘始於咸豐九年，時歲入不及萬兩；及光緒四年川省藥厘按百斤四兩八錢的稅率課稅，歲入仍低於十萬兩。<sup>165</sup> 自從光緒十七年（1891），川省調整土藥稅率，<sup>166</sup> 該項收入即逐年增加。新稅率實施後，從光緒十七年十一月起，到十九年（1893）九月止，川省共徵稅銀六十萬兩有奇；自光緒十九年十月至二十年九月止，共徵土藥稅銀382,610兩。到光緒廿四年這項收入增至每年六十餘萬兩。<sup>167</sup> 「逐年徵收，有增無減。…川中解部備撥之款，以此為大宗。」<sup>168</sup>

十九世紀末川省鴉片種植已很普遍，到了二十世紀初種植面積蔓延更廣。據估計四川1904年的鴉片產量達二十萬擔，兩年後更增至238,000擔；這數字據國際鴉片委員會的調查，約佔全國產量四成以上。大致來說，多年來四川一省的鴉片年產量，即相當於印度每年輸華鴉片量的四倍。<sup>169</sup> 1908年重慶關稅務司

<sup>161</sup> I. L. Bird, *The Yangtse Valley and Beyond* (Reprinted ed., Taipei: Ch'eng-wen Publishing Company, 1972), pp. 149, 496, 509; 另參Judith Wyman, 前引文，頁214。

<sup>162</sup> S. A. M. Adshead, "The Opium Trade in Szechwan 1881-1911," *Journal of Southeast Asian History* 7.2 (1966): 94, 96.

<sup>163</sup> 全註160。

<sup>164</sup> Judith Wyman, 前引文，頁214。

<sup>165</sup> 參拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，頁238。

<sup>166</sup> 是年清政府議定：「川省土藥每百觔在內地收落地稅銀四兩八錢，到重慶出口，收出口銀二十兩；…至雲、貴等省，土藥經過川境，即照川土出口之數，每百觔收銀二十兩。」見全上。按除繳納落地稅及出口稅外，若鴉片運到他省通商口岸尚須納銀四十兩，以湖北為目的地者則只須納34.7兩。一般而言，川省土藥運出省外共納稅64.8兩，故四川為鴉片稅最重的省分。如以一擔鴉片徵收土藥稅64.8兩除以土藥價270兩，則四川土藥法定的從價稅為24%，與1887年以後洋藥稅厘的從價稅為27.5%已相去不遠。詳參林滿紅，前引文，頁441。

<sup>167</sup> 參拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，頁240。

<sup>168</sup> 國立故宮博物院《故宮文獻》編輯委員會編輯，《宮中檔光緒朝奏摺》（臺北：國立故宮博物院，以下簡稱《宮中檔》，1973-5），11：774。

<sup>169</sup> Alexander Hosie, *On the Trail of Opium Poppy* (London and Liverpool: George Philip Son Ltd., 1914), I : 213; II : 265.

Mcallum 嘗以1906年四川土藥的平均價格作一估計：產於省內的鴉片年總值數達3,500萬關兩，其中1,200萬關兩出口到國內其他地區。<sup>170</sup> 曾任英駐重慶副領事的H. E. Sly 即指出：「鴉片是川省最發達和最具價值的資產。對該省來說，鴉片就是金錢；因為全省與外界所有貿易，實際為掌控棉紗入口，絲與鴉片出口的商業資本家手中的貨物交換。」<sup>171</sup>

四川鴉片產量既居全國之冠，川省當局對於這一項財源自不會放鬆。光緒廿七年議定土藥加徵稅、厘各一成，即每擔徵出口稅22兩，落地厘5.28兩。三年後，土藥每擔又加收5.28兩，作為附加鐵路經費，供川漢鐵路修築之用。光緒卅二年四川改辦統稅，取消本銷、外銷、短販<sup>172</sup> 之別；土藥每擔統收庫平銀一百兩，附加經費銀十五兩，至於川漢鐵路的附加徵厘仍如常收取。翌年，停止統稅，由川省自辦川稅。「無論產銷處所一切稅厘並徵，於是止稅為廿七兩二錢八分，在重慶報稅者，補定川稅七兩二錢八分，並帶收鐵路經費。」隨後並恢復短販厘，把稅率倍增（以重量計，每擔納厘錢4,224文）。綜計四川土藥稅厘年收款百餘萬兩。<sup>173</sup>

雲南和貴州是四川以外的最大鴉片產地。早在道光年間任雲南保山府知府的彭崧毓便說過：「滇人以煙為命，即不能不以煙為糧。」<sup>174</sup> 據國際禁煙委員會的相關報告，光緒卅二年雲南鴉片產量約佔是年全國所產的13.39%。<sup>175</sup> 對這二省來說，鴉片是支付入口商品的交換媒介，<sup>176</sup> 鴉片稅入成為這兩不足省分省財

<sup>170</sup> *Decennial Reports, 1902-1911*, 1 : 263.

<sup>171</sup> Inclosure in No. 67, Mr. H. E. Sly (Acting Consul at Chungking), "Report on Opium Eradication," FO405 (Great Britain, Foreign Office, China. Confidential Print)/194.

<sup>172</sup> 按光緒十七年四川當局發行短販厘票，凡小販以碗盛裝煙土在本境附近市場零售的，大碗納厘錢55文，小碗納厘錢44文；以重量計算，大約每百觔納厘錢2,112文。見《四川全省財政說明書》，頁34-35，〈土稅〉。

<sup>173</sup> 全上；《錫良遺稿·奏稿》，頁545，〈加收一倍土厘片〉〔光緒三十年十二月十三日〕。川省這一土藥稅入數字顯示實際收益與潛在收入存有相當大的落差，亦即川省當局無法充分發揮鴉片所具有高度引發財稅的能力，蓋大部分的鴉片仍未完稅。鴉片為價高而體積少的商品，易於走私；為減輕走私的衝擊，省内一些區域仍沿用減成課稅的老辦法，以掌握部分稅入。詳參拙著，〈清季國產鴉片的統捐與統稅〉，頁557-559, 587。

<sup>174</sup> 轉引自秦和平，《雲南：鴉片問題與禁煙運動，1840-1949》（成都：四川人民出版社，1998），頁93。

<sup>175</sup> 前引書，頁23。

<sup>176</sup> I. L. Bird, 前引書，頁515；另參Inclosure 3 in No. 57, "Petition to His Excellency Sir Henry

政結構中的重要成分。二十世紀初，排除鄰省四川的協款後，貴州歲入平均約七十萬兩，其中來自鴉片的收益數達廿八萬兩；換言之，鴉片稅收約相當於全省總收入的四成。<sup>177</sup> 據光緒卅四年十月雲貴總督錫良所奏，雲南全省支出中，取自報部及未報部的鴉片稅入約為五十萬兩。<sup>178</sup> 二十世紀初，雲南土藥厘歲入約368,640兩，相當於該省厘金總歲入的一半。<sup>179</sup>

日俄戰爭以後，朝野有識之士皆認為中國如要進入文明國家的行列，則必須革除種種陋習，而毒害中國最深的，莫如鴉片，要完全禁絕鴉片，則須從禁種入手。禁種鴉片運動遂在這背景下雷厲風行。<sup>180</sup> Meribeth Cameron 詧謂：「在滿清所有改革中，以根除鴉片的種植及使用最為成功。」<sup>181</sup> Mary C. Wright 把清末禁煙運動說成是「世界史上根絕一項沿習的社會罪惡最為轟轟烈烈的努力。」<sup>182</sup>

---

Arthur Blake, G. C. M. G. Governor and Commander-in-Chief of Hong Kong and Its Dependencies and Vice-Admiral of the Same," David Sasson and Co. (And 28 Others), FO405/90.

<sup>177</sup> 《政治官報》，第994號，宣統二年七月初一日，12。另據二年多前貴州巡撫龐鴻書所奏，在鴉片統稅實施前，該省鴉片稅入每年約數達四十萬兩。見全書，第103號，光緒卅四年正月十一日，3-4；軍機處檔，第174885號。回應龐氏所奏，度支部斷言在統稅實施前，光緒卅年貴州鴉片報部稅入僅為217,000兩。見《政治官報》，第146號，光緒卅四年二月廿四日，4。

<sup>178</sup> 《錫良遺稿·奏稿》，頁840，〈停收土藥厘稅片〉（光緒卅四年十月廿一日）。

<sup>179</sup> *Decennial Reports, 1892-1901, China, The Maritime Customs*, 461.

<sup>180</sup> 有關清末禁煙運動的論著，參考Thomas D. Reins, "Reform, Nationalism and Internationalism: the Opium Suppression Movement in China and the Anglo-American Influence, 1900-1908," *Modern Asian Studies* 25.1(1991), esp. pp. 124-133; 王宏斌，〈清末新政時期的禁煙運動〉，《歷史研究》1990.4，特別是頁43-49；洪安全，〈清季的禁種罂粟〉，《中國歷史學會史學集刊》13(1981)：23-29。除上述背景外，約在1906年英國政府鑑於洋藥，特別是印度鴉片，除在東南沿海地區仍佔優勢外，在中國其他地區已漸為土藥取代；同時英國國內反對吸食鴉片的道德壓力有增無已，遂表示願意減少，以至終止印度鴉片輸華。詳參林滿紅，〈清末本國鴉片之替代進口鴉片——近代中國進口替代個案研究之一例〉，《中央研究院近代史研究所集刊》9(1980)：399-406；Meribeth E. Cameron, *The Reform Movement in China 1898-1912* (Reprinted ed., New York: Octagon Books, Inc., 1963), pp. 141-142; David E. Owen, *British Opium Policy in China and India* (Reprinted ed., Archon Books, 1968), ch. XI, and pp. 333-334.

<sup>181</sup> Meribeth Cameron, 前引書，頁136。

<sup>182</sup> Mary C. Wright ed., *China in Revolution, The First Phase, 1900-1913* (New Haven and London: Yale University Press, 1968), p. 14.

清政府厲行煙禁，其努力及成就博得中外輿論稱許及肯定。<sup>183</sup> 另一方面，對依賴鴉片貿易為經濟主體的西南川、雲、貴三省來說，煙禁造成三省經濟嚴重的失調，埋下社會政治動蕩的伏線。

清政府決議從1908年七月廿五日起全面禁煙。因煙禁的雷厲風行，川、雲、貴三省的出口鴉片量逐年劇減。1908年三省經長江輸出的鴉片量為51,827擔，1909年為51,817擔，到1910年劇減至28,350擔，減幅在八成以上。<sup>184</sup> 雲貴總督錫良為各省督撫中執行禁煙最力者，其轄境內禁止種植、販運及吸食鴉片的徹底深為外人所稱道。<sup>185</sup> 影響所及，據宣統元年護理雲貴總督沈秉堃奏稱，煙禁使雲南當局每年不但失去為數近50萬兩大宗而可靠的財源，也引致貨厘收入減少二十萬兩，蓋厲行煙禁，省外商販無法以其商貨換取雲南鴉片。<sup>186</sup> 宣統二年李經羲對因禁煙而引起的經濟蕭條作進一步的描劃：

查滇中出產，向以鴉片為大宗，鄉民賴售土以資日用。自縮限禁煙而後，貧者日用無資，半甘淡食，即稍堪自給者，亦抱定節衣縮食主義；加之煙

<sup>183</sup> Meribeth Cameron, 前引書，頁46-50, 155-156；另參于恩德，《中國禁煙法令變遷史》（上海：中華書局，1934），頁139-148；David E. Owen, 前引書，頁338-341。

<sup>184</sup> A. Hosie, 前引書，1：266。又1910年經重慶關出口的鴉片，計四川4,633擔，雲南2,780擔。見全書，1：262。

<sup>185</sup> 詳參Roger V. Des Forges, *Hsi-liang and the Chinese National Revolution* (New Haven and London: Yale University Press, 1973), pp. 93-102. 錫良為了貫徹禁種鴉片的命令，甚至出動軍隊，以武力對付違法者；如光緒卅四年冬發兵往楚雄鎮壓違禁種煙者，致犯禁被殺者多達128人。另各地禁煙局收繳銷毀煙具，所得飾件餘銅數達240餘斤。見秦和平，前引書，頁174-176。另參Enclosure in No. 1, “Report by Consul-General Sir A. Hosie on the Cultivation of the Poppy and the Production of Opium in the Province of Yunnan,” Yunnan-fu, April 15, 1911. FO228/2443. A. Hosie認為自煙禁實施以來，迄1911年初，雲南鴉片減產達四分之三。事實上，錫良禁煙如此徹底，致宣統二年度支部奏請推廣煙土牌照稅時，護理滇督沈秉堃奏陳蔓售零販的煙土商販俱已歇業，牌照稅無法開徵。《清續通考》52：8070，〈征榷考〉24，「洋藥・土藥附」。同年蒙自關稅務司也說：「即使最具懷疑態度的人也必須承認省內禁絕鴉片交易是徹頭徹尾的。」見NCH, 19/4/1910, 414.

<sup>186</sup> 《政治官報》，第542號，宣統元年三月十四日，9；軍機處檔，第177010號；《順天時報》，第2160號，宣統元年三月十七日，5，〈奏滇省稅厘銳減艱窘萬狀懇飭部撥濟片〉。較早前，英駐雲南府（昆明）代理總領事E. C. Wilton在致駐華公使J. Jordan的報告中，估計滇省禁煙的結果，每年財稅損失高達150萬兩，而這尚未包括產煙區當地農民吸食的鴉片，省內及邊陲的走私貿易。見Inclosure in No. 91, Acting Consul-General Wilton to Sir J. Jordan, Yunnan-fu, September 1, 1908, FO405/186. 另一記載則謂雲南禁煙結果，僅鹽厘收入便減少了一半。見秦和平，前引書，頁59。

土盛行以前，湘、粵等省之土商輦金入境年不下數千萬，市面賴以流通，而邊民購鹽，鹽商繳課，又多半以煙土交易。今則銀源已涸，銀根奇緊，商民交困。<sup>187</sup>

《全國農會聯合會第一次紀事》也有相類似的記載：「在鴉片未禁以前，〔雲南〕純恃鴉片為出產大宗，每年收入合計不下二、三千萬，一畝之收入不下數千金。…自鴉片禁後，…農民之收入幾有一落千丈之勢。…昔日之良田美地者，盡成荒蕪丘墟。」厲行煙禁導致種煙農戶的經濟收益劇減，大大削弱他們對商品的購買力，僅食鹽銷售一項便下跌了四分一。<sup>188</sup> 綜合各相關史料所載，禁煙前雲南鴉片貿易每年的規模逾銀二千萬兩，應是較為合理的推測。

上述情況可由當日外人的觀察得到印證。1910年六月英駐騰越代領事 C. A. W. Rose 在致外交大臣 Sir Edward Grey 的報告中對雲南的經濟失調有這樣一段話：

該省所呈現者為貧困與銳志的不幸組合；雲南會在禁煙運動中居首位，同時也會在正向全國散播的新精神中居先。…北京當局突然要該省委身於禁煙的旋風政策及繼起的農業蕭條中，其結果尚未為大多數的官員所體認，而群眾對之只有模糊的想像。在此期間，州縣官員及土司失去可靠而穩定的財源後，正要尋覓財富的新源頭；他們唯一的補救辦法繫於對已過度負擔的農民作新的籲求。…煙禁措施的成功超於預期，但不得人心也無可估量。<sup>189</sup>

<sup>187</sup> 軍機處檔，第187376號；《清續通考》40：7945，〈征榷考〉12，「鹽法」。有關清末雲南類似的描述，參考軍機處檔，第189055號；《雲南全省財政說明書》，〈歲入部·厘金〉，頁11-12；《政治官報》，第1092號，宣統二年十月十日，7。按在另一奏摺中，李經義估計煙禁使雲南經濟每年失去約一千萬兩的收入，這數值是先前省外商人為購買鴉片而帶進雲南的。見軍機處檔，第176477號。這一數字與李氏前摺所言數千萬兩，相去甚遠，待考。

<sup>188</sup> 轉引自秦和平，前引書，頁59。宣統二、三年間，據時任雲南提學使的葉爾愷在致汪康年信中透露，「滇省人民生活程度，自禁煙後困難已達極點。入境之銀，每年約少二千萬以上。」「各處商業因之疲弊，尚無他物之可獲厚利者以補救之。」分別見上海圖書館編，《汪康年師友書札》3（上海：上海古籍出版社，1987），頁2496, 2508，又參頁2488。另《時報》亦斷言煙禁使雲南每年失去數達二千萬兩的收入。見宣統三年二月十五日。

<sup>189</sup> *Further Correspondence respecting Opium*, Part II: 33, no. 21 in *The Opium Trade 1910-1941* (Wilmington, Delaware and London, Scholarly Resources Inc., 1970), Vol. 1.

貴州禁煙運動於宣統年間達最高峰，對該省因煙禁而引起的蕭瑟慘淡的經濟景況，貴州巡撫龐鴻書有如下的紀錄：

土藥一項已成弩末，即百貨亦大受影響。前者外省行商多挾布疋、洋紗等貨來易煙土，黔人之經商他省者，又多載煙土以易他貨。茲煙土既絕，勢必致外商裹足，內賈亦杜門不出，厘金之源絕矣。<sup>190</sup>

向者罌粟未禁，此物於山地頗宜，故居民趨之若驚；而各省之販賣為業者，歲挾巨資來相購取，來源之可資灌注者以此。茲則禁令深嚴，閭閻之毒害從此除，而家戶之元氣亦未易復；所聞皆愁嘆之聲，所見皆荒苦之象。<sup>191</sup>

四川是當日最大的鴉片產地，自然因煙禁而直接首當其衝，而雲、貴鴉片出口的萎縮，也間接使四川省財政蒙受重大損失。由於「雲、貴等省土藥販運下江，大半須經四川省，」<sup>192</sup> 並須向四川繳納通過稅。現在一旦禁運，四川省固然損失稅收；另一方面，雲、貴兩省的購買力也大為降低，不利於四川商品的外銷（見前）。四川省經濟因而出現經濟嚴重失調的現象。《1902-1911海關十年報告》有如下的評論：

一種這樣重要產品的消失一定有深遠的影響是明顯不過的；事實上，鴉片絕跡確危及到省的財政平衡。不但直接從事鴉片種植與貿易的階級，諸如農民、遊走於鄉村，向個別農民收購少量鴉片的零販、商人，最後，但非最無關重要的是從土藥得到大量稅款的官員，俱蒙受影響，即使是其他數以百萬計的人等也間接地受害。<sup>193</sup>

1909年英領事官員 Sly 指出：「禁煙將四川捲進商業與財政革命中。」<sup>194</sup> 又據1911年關冊報導：「它【鴉片】的消失影響數以百萬計的人，他們一定全部預見及經歷了財政的損失。」有些地方甚至爆發了暴動。執行禁煙工作的軍隊與種煙農民之間的衝突，時有所聞。全省呈現一片動蕩不安的景象。1909年秋 Sly 陳述他所注意到的現象：「事實上，頗為明顯的是整個煙禁對大多數的四川農民來說，是認真的一回事，煙禁使他們失去一種最有利可圖的作物，卻沒有準備等

<sup>190</sup> 軍機處檔，第178529號；《清續通考》52：8068，〈征榷考〉24，「洋藥・土藥附」。

<sup>191</sup> 《政治官報》，第994號，宣統二年七月初一日，11。

<sup>192</sup> 《宮中檔》9：541。

<sup>193</sup> *Decennial Reports, 1902-1911*, 1 : 263.

<sup>194</sup> 全註171。

值的代用品提供。」英駐重慶副領事 John Langford Smith 在1909年度的報告中證實：「耕地地價正減降中，農民也相應地要求減租。」1910年重慶關稅務司 E. Von Strauch 報導：「適合種煙的田地價格的劇跌開始了。」S. A. M. Adshead 即認為四川在清政權覆亡前夕的充滿叛變傾向的形勢，很大程度上，與鴉片貿易的中斷相關。<sup>195</sup>

事實上，即使在煙禁尚未徹底展開前，清政府已逐步擴大對各省土藥課稅的過問權。如前所述，光緒三十年以降甚至相繼開辦土藥統捐和統稅。至於禁煙運動對中央及各省的財政衝擊，就土藥統稅來說，英駐華使館參贊 Leech 的意見實不無所見。「在目前的情況下〔禁煙〕，對中央而言， 稅收（土藥統稅）減失的影響沒有像省當局那樣嚴重。」<sup>196</sup>

甲午戰後，財政拮据成為大多數省分的共相。面對來自中央有增無已的攤派，加上地方新政繁興而支出浩大，連厘金收入最為豐盛的蘇、浙等省，也因為大宗厘稅被指定為英德續借款的抵押，而清政府在撥補方面又缺乏合理的財政安排，致使大部分的抵款無著，也陷入財源困窘。由於清政府既無能力，也無勇氣對稅制，特別是田賦，作大刀闊斧的整頓，省當局遂只好採取阻力較少的方式，諸如鹽斤加價、成色低下的銀銅幣的濫鑄、雜稅中酒稅和契稅的課徵，以至鴉片稽徵，開關稅源。短期間這些措施固然為若干財政竭蹶的省當局帶來可觀的收入，不過與時推移，因種種因素的掣肘，彷如強弩之末，難以為繼。若干程度上，省當局更因這些措施所產生的後遺症而顯得一籌莫展，這在開鑄成色低下的新貨幣方面尤為明顯。值得注意的是中央對地方督撫不時施加更大壓力，剝奪他們籌措需款的機會。最明顯的事例莫如光緒卅一年年底及翌年閏四月，清政府以福建及江蘇境內造幣廠每日鑄出銅元數量遠逾光緒卅一年限定的鑄數為口實，關閉閩海關鑄幣廠，並令蘇州造幣廠停鑄。光緒卅四年二月清政府更飭令全國停鑄銅元，各省鑄量隨而減少。<sup>197</sup> 另清政府合併鑄幣廠，如光緒卅二年把湖南鑄廠歸併於湖北；湖南當局因此失去大宗利源，每年解交中央作練兵經費的四十萬兩

<sup>195</sup> 詳參S. A. M. Adshead, "The Opium Trade in Szechwan, 1881-1911," pp. 97-98; *Province and Politics in Late Imperial China: Viceregal Government in Szechuan, 1898-1911* (London and Malmo: Curzon Press, 1984), p. 93. 另參全上註及Judith Wyman, 前引文, 頁216-223。

<sup>196</sup> 見Leech, Councilor of Legation, "General Report on Opium," Enclosed in J. N. Jordan to Foreign Office, 27th November, 1907, Peking, FO228/2420, 557.

<sup>197</sup> 詳見拙著，〈從銀錢荒到銅元泛濫〉，頁441-442。

頓成泡影。<sup>198</sup> 鑄額設限實施一年後，湖北銅元餘利減至一百萬兩；據英、日外交人員的估計，1908年該省銅元鑄利約為725,000兩。同樣地，直隸銅元餘利由每歲七、八十萬兩劇降到四十餘萬兩。<sup>199</sup> 又如西南川、雲、貴三省均仰鴉片為大宗餉源；可是，一旦道德關注壓倒現實考慮，三省當局也失卻一項重要稅源，因而事事一籌莫展。其實不僅川、雲、貴三省如此，類似情況亦見於滿清政權覆亡前夕的廣東。隨著清末立憲運動的興起，粵省諮詢局對省內賭博風行的現象，展開正面攻擊，迫使廣東當局以極高的代價予以根絕，從而自陷於財政支絀的困境。<sup>200</sup> 財政既然是點金乏術，省當局在財用方面最優先的考慮厥為中央及省內，職是之故，協濟他省之款鮮能如額解交。這對財用本已不足的受協省分來說，情況彷如雪上加霜。

即使在甲午戰前十年間，全國每年收支雖平均還有近六百萬兩的盈餘，但這主要是在清代的會計制度下，凡是已用未銷而確實有著者，俱視為實存，不報作支出；加上各省延遲奏銷，挪後蓋前，遂形成虛假的帳面盈餘（參註3）。甲午戰後，在中央攤派加重，省內支出浩繁的情況下，大多數省分財政境況愈趨惡化，入不敷出而不能自已。據英國領事報告，1904-8年間因賠款及協餉而運出四川的款數達11,837,643兩，引起省內白銀嚴重短缺。1905年十一月英駐成都總領事 Herbert Goeff 告知駐華公使 E. Satow，謂「省庫實質上花完了。」<sup>201</sup> 1906年以降清政府內則禁煙，外則設川滇邊務大臣，使財政局面更為失控，省庫困難更為加劇。禁煙對四川省經濟的打擊，前面已有所討論，這裡不再多贅。是時因西藏醞釀分離獨立，英人乘機從印度伸展勢力入藏，企圖主控藏政。為了鞏固西部邊防，遏止英人的野心，清政府即時作出反應，銳意經營康、藏，而最大的支出則在於軍食及運費。光緒卅二年中川督錫良奏稱：「鑪邊自去春用兵，徵募紛繁，饋運險遠，一切餉需，視內地何啻倍蓰。…一年以來，無非審緩急以拂移，

<sup>198</sup> 前引文，頁436；《湖南全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），〈歲出部・解款類〉，頁6。

<sup>199</sup> 見拙著，〈從銀錢荒到銅元泛濫〉，頁483。按1900-7年間湖北每年銅元餘利平均為2,422,572兩（全前引文，頁482，表26），可知限鑄影響銅元餘利收入的程度。

<sup>200</sup> 宣統三年中，粵省因禁賭致省財政赤字約達二百萬兩；為擺脫難局，粵督張鳴岐先向日本橫濱正金銀行訂借兩筆總數達160萬日圓的款項，其後又與一個由香港上海匯豐銀行、東方匯理銀行和德華銀行組成的銀行團訂借港幣五百萬元。詳參拙著，〈清末廣東的賭博與賭稅〉，頁537-541。

<sup>201</sup> S. A. M. Adshead, *Province and Politics in Late Imperial China*, p. 89.

藉籌借為周轉，約計支款已近百萬。」這不過是經營康、藏開始時的情形，到了趙爾巽、爾豐〔授任為川滇邊務大臣〕兄弟大規模辦理康、藏邊務時，問題更為棘手。<sup>202</sup> 光緒卅四年福建庫款支绌，從下列數據可見一斑。其中藩庫進款122.8萬兩，出款132.3萬兩；財政局進款約260萬兩，出款約320萬兩，加上舊有虧空約一百萬兩，合計入不敷出約共170萬兩。<sup>203</sup> 宣統二年十一月時任福建提學使的姚文倬在致汪康年信中說：「此間財政窘竭之狀，不堪罄述。年內不及五旬，不敷尚有百萬，告貸無門，挪移無術，當局者僅擬籌數月軍餉，免其譁潰，餘均置之不問。」<sup>204</sup> 光緒卅四年貴州巡撫龐鴻書奏陳近年來該省歲入約百萬兩，歲出約二百萬兩（指額支而言，諸如翰林各部津貼、出洋大臣及學生經費等項尚不包括在內），計入不敷出逾百萬兩。該省除土藥外，別無其他大宗物產足以生財；年前清政府把土藥改辦統稅，將原本額取之四十餘萬兩，改撥為廿一萬兩，省庫遂更形窮蹇。<sup>205</sup> 是時清政府正厲行禁煙，而各省協餉又屢催罔應；職是之故，二年後黔省年赤字更增至152萬餘兩（見前）。光緒卅四年山西巡撫寶棻奏稱，該省豐稔之年歲入約450萬兩，而出款約565.7萬兩，收支相抵，不敷達115.7萬兩。摺中寶棻提到近日山西贖回境內福公司煤礦，耗銀275萬兩，民力已極度疲憊。<sup>206</sup> 宣統元年護理雲貴總督沈秉堃奏陳雲南為受協省分，大宗稅入來自土藥，自年前禁煙而停徵土稅，這項年達四十多萬兩的收入驟失，煙禁所及復使貨厘短收廿餘萬兩。清政府雖以鹽斤加價作為抵補，然為數僅八萬餘兩。另方面諸如添練新軍、學堂、巡警等新政經費浩繁，綜計年入不敷出達130餘萬兩。<sup>207</sup> 考慮到嚴禁鴉片對雲南經濟所造成的失調及各省欠解滇省協餉的普遍，實況或較沈

<sup>202</sup> 詳參前引書，頁84-89；拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，頁277-278，另參頁246；S. A. M. Adshead, "Viceroyal Government in Szechwan in Kuang-hsu Period (1875-1908)."

<sup>203</sup> 《順天時報》，第1883號，光緒卅四年四月三十日，4，〈閩省庫款之支绌〉。

<sup>204</sup> 《汪康年師友書札》2（上海：上海古籍出版社，1986），頁1249。翌年，在另一函中，姚氏又說：「此間財政愈不能支，借無可借，籌無可籌，本月以後，不知若何度日？」見頁1256。

<sup>205</sup> 全註89。

<sup>206</sup> 《順天時報》，第1854號，光緒卅四年三月廿五日，5，〈奏摺錄要·奏為晉省財力奇絀籌補為難摺〉。按一年前寶棻的前任恩壽已表示「綜計出入，半年所虧，總在百萬以外。」見全報，第1620號，光緒卅三年六月初七日，5，〈奏摺錄要·奏請緩解甘新協餉摺〉。

<sup>207</sup> 全註186。

氏所奏更為嚴重。十九、二十世紀之交，湖南為支付外債和賠款，每年額外擔負一百萬兩，致光緒廿九年後，省庫每年的赤字逾五十萬兩。<sup>208</sup> 及趙爾巽任湘撫（光緒廿九年初至翌年四月），因興辦各項新政，年內即虧累達七十餘萬兩；端方繼任後（光緒三十年底至翌年中），虧款更達150餘萬兩。當時此項虧款原指望自銅元餘利項下抵補，但自銅元停鑄，頓成無著。迄宣統二年中省內各局、處共欠官錢局逾240萬兩，商錢號約17萬兩。<sup>209</sup> 翌年湖南赤字估計逾五百萬兩，其中一、二百萬兩可歸因於前一年的暴動、賠款及賑災。教育經費每年原需四、五十萬兩，唯是年可資運用者僅約十萬兩；警政費高達二十萬兩，湘省當局僅能提供四分之一。<sup>210</sup> 據宣統二年年中，就湖北為制訂翌年度預算而匯集的財政表冊所示，該省光緒卅四年及宣統元年每年不敷銀逾二百萬兩，另歷年虧欠四百餘萬兩。鄂省原有歲入為數近1,600萬兩；邇年以來因煙禁而土稅、膏捐收數驟減，籤捐自宣統三年起每年定額減銷三分一，分三年減盡，加上官錢局收縮紙幣發行量，銀銅幣局改歸部辦，撥補鹽厘則積欠甚多，綜計以上各項少收不下一、二百萬兩。湖北歲出原近1,800萬兩，唯新政要需有增無已。「原章不足之款，商同度支部設法籌措，已成虛語。」<sup>211</sup> 可見鄂省當局對中央能否施以援手，不表樂觀。光緒卅四年下半江西省庫僅存現銀17,000餘兩，致各項支款無法付解。<sup>212</sup> 宣

<sup>208</sup> 張朋園，《中國近代化的區域研究：湖南省1860-1916》（臺北：中央研究院近代史研究所，1983），頁241, 244。

<sup>209</sup> 《順天時報》，第2556號，宣統二年七月廿一日，4，〈各省新聞・湘省財政之極困難問題〉。

<sup>210</sup> FO371/1090, Summary of Intelligence Report for 2<sup>nd</sup> Quarter, 1911, Encl. in Jordan to Grey, No. 363, 16 September 1911, 轉引自Edmund S. K. Fung（馮兆基），*The Military Dimension of the Chinese Revolution* (Canberra: Australian National University Press, 1980), p. 146. 另參Joseph W. Esherick, *Reform and Revolution in China: The 1911 Revolution in Hunan and Hupeh* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1976), pp. 113-117.

<sup>211</sup> 《申報》，第13450號，宣統二年六月十三日，1：4，〈鄂省預算歲出入不敷之鉅〉。據英駐鄂外交官員報導，鄂省所徵的附加稅，不但引起老百姓不滿，商人也因印花稅的強制推行而向當局抗議，最後一著則為要脅罷市。局勢因新近成立的諮詢局對經濟需要頭腦不清，一味鼓吹費錢的教育及交通發展計畫，毫不顧及省庫財力而更形複雜。見FO371/1090. Summary of Intelligence Report for 2<sup>nd</sup> Quarter, 1911, Encl. in Jordan to Grey, No. 363, 16 September 1911; Report by Ramsay for the Quarter Ending December 1910, Encl. in Jordan to Grey, No. 176, 25 April, 1911. 轉引自Edmund S. K. Fung, 前引書，頁146。

<sup>212</sup> 《順天時報》，第1990號，光緒卅四年九月初十日，7，〈贛省財政之大恐慌〉。

統二年贛省當局儘管已減少五、六十萬兩的支出，年赤字仍達140萬兩。<sup>213</sup> 是年底省庫困窘不可終日，幸賴官銀號借墊始敷各項支銷所需。翌年初，情況依然沒有改善。省庫只好把歷年所存的制錢悉數兌成銀兩以資抵補。另道庫存銀因挪撥作宣統三年二月屆期的賠款之用，致存銀不足十萬兩，而軍餉、局薪、下一期賠款，以及其他支出接踵而來，致省庫不知如何補苴善後。<sup>214</sup> 是年廣西巡撫張鳴岐入覲，向清政府奏報省內新政預算，年赤字約160萬兩。<sup>215</sup> 事實上，據英國駐梧州外交官員的報告所示，過去數年桂省當局都靠借資渡日；到宣統三年七月當局須籌措總達116.9萬兩之款以應屆期的支出及虧空。雪上加霜的是過去光緒卅三、四年及宣統元年這三年，廣西都獲寬免解付年達527,000兩的庚子賠款攤派，但從宣統二年起清政府即堅持桂省須如額解付；桂省當局嘗提議把湖北及湖南每年數達廿五萬兩的無著協餉改作撥付庚款，而該省僅須解足餘下部分，唯此議並不為清政府認許。<sup>216</sup> 宣統二年陝西總歲入約數達350萬兩，總歲出約為460萬兩，出入相抵，省當局所承受的赤字約110萬兩。<sup>217</sup>

即使是較為富庶的浙江和江蘇，也難以擺脫財政窘迫的困境。從光緒卅四年到宣統三年，浙江每年財政赤字恆在百萬兩上下。光緒卅四年浙撫馮汝驥飭該省布政使詳查庫款全年出入，綜計入款約共銀4,360,300兩，出款約共銀5,426,375兩，不敷約銀1,066,075兩。<sup>218</sup> 翌年浙撫增韞致電兩江總督端方，陳明該省年赤

<sup>213</sup> 《時報》，宣統二年八月十八日，3。

<sup>214</sup> 《民立報》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會，1969），第176號，宣統三年三月十三日，4，〈新聞二·南昌通信——藩庫最近恐慌記〉。

<sup>215</sup> 《申報》，第13515號，宣統二年八月十九日，1：4，〈張撫會議桂省政務〉。較早前，張鳴岐奏陳桂省宣統二年財政赤字，即使把廣東、湖南和湖北每年協解廣西邊餉五十萬兩改撥作廣西應解賠款，以及截留春字營底餉、裁存綠營官兵俸餉和梧州關徵存撥稅共三十萬兩的請求獲准，為數仍高達百萬兩。見《順天時報》，第2972號，宣統二年四月初十日，7，〈桂撫奏陳財政窘絕〉。

<sup>216</sup> “Wuchow Intelligence Report for the June Quarter 1910,” FO228/1765 : 213. 按桂省所須籌措總達116.9萬兩之款中，抵補湖南及湖北之無著協餉25萬兩（內湖南12萬兩、湖北13萬兩）、宣統二、三兩年減少的鴉片稅入19.2萬兩、庚子賠款攤派52.7萬兩、償還前桂撫柯逢時向海關所借兩筆作政費用的債款20萬兩。

<sup>217</sup> 《政治官報》，第1056號，宣統二年九月初四日，4。

<sup>218</sup> 《順天時報》，第1873號，光緒卅四年四月十八日，4，〈浙藩財政之奇絕〉；《申報》，第12671號，光緒卅四年四月十一日，1：4-5。

字約銀130萬兩，「以致歲計愈窘，挪動次年正項以應急需。」<sup>219</sup> 年底浙省出入相衡，約不敷銀七十餘萬兩及洋二十餘萬元。<sup>220</sup> 宣統三年年中省庫借自鹽、糧道及省內各銀號，並拖欠應付給海關的厘金逾五十萬兩，另應匯解中央的82萬兩則尚未籌得。<sup>221</sup> 甚至最稱富裕的蘇州藩司（陸鍾琦），在宣統元年底致江督張人駿的呈文中，也指出藩庫年收款約500萬兩，額支約530萬兩，入不敷出約30萬兩，而其他新增用款約廿餘萬兩尙不包括在內。陸鍾琦把這境況歸咎於撥補厘金的不足、銅元餘利成為畫餅，以及各屬抗欠積習根深柢固，年復一年，致州縣虧累甚鉅。<sup>222</sup>

各省支出以軍費為最大宗，而新軍編練又為軍費中最重要的一環。<sup>223</sup> 職是之故，相當意義上，新軍編練的落實程度，實可反映各省的財力狀況。1904年陸軍部制訂全國編練新軍36鎮的計劃。按原定計劃，湖北應編練新軍兩鎮，至光緒卅二年僅編成一鎮一協；由於兵餉浩繁，當局雖勉力支應，僅敷一鎮之需，而一協之餉則全無著落。湖廣總督瑞澂奏稱：「混成一協改編成鎮，現更無此財力，尤難遽爾擴充。」<sup>224</sup> 宣統二年據鄂省匯集的財政表冊所示：「混成一協歲餉五十餘萬，本未籌定的款，積負已及四年；兩屆會操需用一百四、五十萬，全係借貸而來，本未還而息又遞加矣。」<sup>225</sup> 翌年湖北當局鑒於財政拮据，宣佈從該年五月起新軍各級軍官減薪四成，至於士兵減薪多少，則不大清楚，可能在二到三成之間。<sup>226</sup> 陸軍部原擬四川於三年內編成兩鎮。1908年初據署川督趙爾豐所奏，兩年來四川省所編成者不及四營，因籌餉維艱，即使是編成的新軍也只能「軍

<sup>219</sup> 《順天時報》，第2104號，宣統元年二月十一日，7，〈浙撫電陳財政困難情形〉。

<sup>220</sup> 《民立報》，第57號，宣統二年十一月廿三日，4，〈新聞一・浙藩之年關難過〉。

<sup>221</sup> FO371/1090, Summary Intelligence Reports for 2<sup>nd</sup> Quarter, 1911, Encl. in Jordan to Grey, No. 363, 16 September 1911, 轉引自Edmund S. K. Fung, 前引書，頁147。

<sup>222</sup> 《申報》，第13271號，宣統元年十二月初二日，1後：2，〈緊要新聞二・蘇藩理財之治標辦法〉。按清代江蘇江南範圍由寧屬和蘇屬兩行政區所組成；寧屬布政使駐節江寧，蘇屬布政使駐節蘇州。

<sup>223</sup> 據馮兆基研究所示，1911年的全國預算中，陸軍部估計軍費總數佔全國歲入36%，其中逾半為新軍所需。一般來說，各省總支出的四到五成用於新軍。考慮到當日中國為一農業經濟，尚有其他必須的改革有待支援，職是之故，新軍實為一項極其沉重的負擔。詳參氏著，前引書，頁58-60。

<sup>224</sup> 軍機處錄副檔，中央第一歷史檔案館藏，轉引自鄧紹輝，前引書，頁214。

<sup>225</sup> 《申報》，第13450號，宣統二年六月十三日，1：4，〈鄂省預算歲出入不敷之鉅〉。

<sup>226</sup> Edmund S. K. Fung, 前引書，頁142。

### 何漢威

官薪分照章八折，軍佐七折，兵夫亦酌量變通，各減三錢，各匠概減九錢；」至於軍醫長及匠目等應設之員，唯有暫時擋置。<sup>227</sup>

不容諱言，督撫描述他們轄下的財政境況，或如御史張道淵所奏，「臣每閱各省奏報，情形本各不同，然於應撥之款，總謂庫存無多，難於籌解；又或短欠之項，本省實無可籌，不得已另請旨撥他省；」<sup>228</sup> 又或如宣統三年各省送交度支部的預算那樣，「於歲出則有意加多，於歲入則特從少報，」<sup>229</sup> 不盡不實或誇大在所難免。另外，我們也不應忽略當日省財政中存有大量外銷款，蓋吾人目前「所掌握的有關清朝財政的資料，僅僅是根據當時清朝中央政府所掌握的情況，而不是整個財政收支的真實情況。」<sup>230</sup> 學者甚至有推測「整個地方財政的外銷收支額大體上和戶部所掌握的收支相當。」<sup>231</sup> 不過參證其他史料，整體而言，清末大多數省分財政點金乏術，左支右绌，「量入為出之至言，既迫於時勢而不能墨守；量出為入之新法，又格於習慣而驟難實行。財力日艱，例支已窮於應付，無米又何以為炊？」<sup>232</sup> 應為當日不爭的事實。<sup>233</sup>

主張及傾向清末督撫專權說之學者，咸認為十九世紀中葉後，省當局開始截留應起運中央的解款及其他指定作特定用途的餉源，而到清末最後十年間，這現象更為尋常，適足證明督撫專擅及中央財政上的失控。<sup>234</sup> 十九世紀中葉遍地民變，大多數省分的存留及留儲既不足以應付，截留不失為一可行的權宜措施。中央對此雖有所不滿，但形勢所迫，亦只能默認。當清政府把民變一一鎮壓，局勢漸次回復正常時，督撫截留稅款仍時有所聞。這是否意味當日督撫可自行其是？對此我們持保留的看法。光緒十四年（1888）戶部奏陳：「從前各省報解足

<sup>227</sup> 陸軍部檔，中央第一歷史檔案館藏，轉引自鄧紹輝，前引書，頁214。

<sup>228</sup> 《東華錄》，總171，光緒元年十二月癸未。

<sup>229</sup> 度支部尚書載澤語。見故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》（北京：中華書局，1979），頁1053。

<sup>230</sup> 周育民，前引書，頁376。

<sup>231</sup> 前引書，頁295。另參羅玉東，前引文，頁268。

<sup>232</sup> 《順天時報》，第2442號，宣統二年三月初四日，4，〈川省財政之一斑〉。

<sup>233</sup> 除前述各省外，有關當日直隸財政竭蹶的情況，參考Stephen R. Mackinnon, *Power and Politics in Late Imperial China: Yuan Shikai in Beijing and Tianjin, 1901-1908* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1980), pp. 51-61.

<sup>234</sup> 彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，頁96-97；鄧紹輝，前引書，頁54-55；周育民，前引書，頁223。

額，出入僅可相抵；近一、二年各省因籌辦海防、購買船砲、勻還洋款，往往截留京餉，每年解部者，不過十之六、七。」<sup>235</sup> 就戶部所奏看來，省當局截留的京餉中，部分用於省內諸如海防、船砲及洋款的支出，事實上都可視為「中央所受物資和勞務的報償」。<sup>236</sup> 值得注意的是督撫截留固然在財政上不利於中央，但其考量繫於滿足餉需，而在追求財政自主；截留也須向中央請旨，清政府對此並非例行默許或認可，斷然拒絕的情況亦屢見不鮮。就財權而論，頻繁的截留與其說是省當局實力的反映，毋寧說是財力衰弱的明證。大多數情況下，督撫截留稅款，乃形勢所迫，別無抉擇，他們的舉措好像專擅自主，其實不然；他們截留的稅款中，不少支出項目在概念上仍為中央用款，省當局並未將之作為割據的資源。

## （六）個案例證——四川

哈佛大學經濟學者 Dwight H. Perkins 嘗言：「在中國，近世前的經濟力量利於區域性，而非中央集權化的權力。而且，經濟力量利於區域主義有與日俱增的趨向；因此到清中葉或清季，這趨向較明初期間更顯著清晰。」<sup>237</sup> 他引四川為例：「在四川，例如全省六成五到七成的土地都是租出的，地主大抵以主要作物的三成到三成半為田租。本〔二十〕世紀初，川省或生產到多達1,500萬噸未去殼穀物。地主分得約達五百萬噸的去殼穀物，或稍低於五千萬石的未去殼穀物，這數字相當於中央政府的田賦稅入。」<sup>238</sup> 川省經濟上極具割據的條件，其主政者在清末是否乘勢擴張實力，構成割據的現象？

事實上，清末四川當局護持大廈將傾的滿清政權，備盡心力，對中央及它省的財政義務大增。據雍正三年的則例，四川歸於不足省分的類別，故不須解送中央絲毫稅入，反須仰仗鄰省協餉濟助。從十九世紀中葉以降，局面完全改變。對此轉變的梗概，四川總督趙爾巽宣統元年所奏頗資說明。他在奏摺中指陳：「川省…從前庫款所入僅一百餘萬，並不為多，尙賴鄰省協濟出入。自軍興以後，添

<sup>235</sup> 《東華錄》，總2433，光緒十四年三月甲戌。

<sup>236</sup> Loh Wai-fong, 前引文，頁199。

<sup>237</sup> Dwight H. Perkins, *Agricultural Development in China 1368-1968* (Chicago: Aldine Publishing Company, 1969), p. 174.

<sup>238</sup> 前引書，頁177。

辦津貼、捐輸、厘金等項；自光緒二十年入款竟至五百餘萬之多。迨近年兩次奉撥賠款，凡屬可以生財者，無不盡心擘畫，極力經營。數年之間，歲入之款約計一千零三十餘萬兩。」在這1,030餘萬兩中，約579萬兩（56.21%）解送中央作各方面的用途，另264萬兩（25.63%）解協他省，而用於本省的僅三百萬兩（18.16%）。<sup>239</sup> 換言之，清末光、宣之交，川省逾半歲入用於支持中央，若加上協濟他省部分，高逾八成的歲入用於省外。對於省內留用的部分是否如趙氏所言，還不到歲入的二成，實為疑問。唯大部分支出用於省外，應近乎事實。要注意的是，趙氏所言尙為川省當局尚未設立川滇邊務大臣，銳意經營康、藏前的境況。一旦局勢失衡，用於川省本身的支出比重劇增，中央解款及他省協餉所佔的比重自然相應地降低。

以下茲就其他史料及近人有關晚清四川的研究，針對中央及川省的財政關係，作更深入的探究。十九世紀中葉以降，四川在全國的財政劃分即從不足轉變為有餘，川省對各方的財政供支，有增無已。這種情況的出現，太平天國革命的爆發可說是其中的關鍵。從這時起到滿清政權覆亡的六十年間，川省從一受協省分變為解協省分。<sup>240</sup> 這轉變過程中可劃分為兩時期，以十九、二十世紀之交為分界線，每一時期皆有其特色。當然，川省面對有增無已的開支，必須開發新財源，如田賦額外加徵（津貼、新舊捐輸、租股）、鹽稅（鹽厘——主要為濟楚、鹽政整頓——官運商銷、加價）、鴉片稅厘及雜稅（契稅和酒稅整頓、肉厘、糖捐、油捐）等。<sup>241</sup> 至於川省財政支出方面，咸、同年間的情況因數據資料所限，姑置不論。以下謹就爬梳所及，針對光緒、宣統年間四川財政支出的前後變動，列為以下三表，加以比較析論。

<sup>239</sup> 全註131。

<sup>240</sup> 按四川上述情況，實與當日發展中地區（東三省、陝西、甘肅、湖南、廣西、四川、雲南、貴州、臺灣）和已發展地區在全國經濟比重的轉移相一致。據王業鍵的研究，從十八世紀中葉到清末，不但在人口、耕地畝數，甚至土地生產力方面，發展中地區的增加率，都要比已發展地區來得大。在發展中地區諸省中，以東三省及四川最為突出。從1753年到1908年間，四川在全國負擔中所佔的百分比，從1.6激增至7.7。詳參Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, ch. 5.

<sup>241</sup> 詳情參拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，特別是頁214-243, 249-272。

表一三：1875-1909年間四川的財政支出（單位：兩）

項目	1875	1886	1900	1909
中央政府	1,105,430 (24.69)	1,195,430 (20.68)	996,000 (11.42)	5,236,340 (28.55)
對外賠款			666,666 (7.64)	2,400,000 (13.08)
其他省分	1,251,500 (27.92)	2,088,000 (36.12)	2,890,667 (32.14)	423,960 (2.31)
本省	2,125,233 (47.41)	2,497,361 (43.20)	4,199,604 (48.14)	10,282,331 (56.06)
總款數	4,482,063	5,780,791	8,722,937	18,342,631※

資料來源：S. A. M. Adshead, "Viceroyal Government in Szechwan," p. 43.

附註：據 Adshead 稱本表取材自《財政說明書》、《實錄》及英國領事報告。括弧內數字為百分比。

※原作18,362,631兩，今更正如上。

表一四：光緒六、七、九、十、十一、十二年川省財政支出（單位：萬兩）

項目	光緒6年	光緒7年	光緒9年	光緒10年	光緒11年#	光緒12年
1.京、協餉	255* (48.50)		300 (73.17)	255* (57.3)	261@ (43.14)	380 (58.91)
2.東北邊防費	17 (3.23)					
3.增撥甘餉					49(8.1)	
4.烏魯木齊餉銀	12 (22.8)					
5.青海王公俸銀	1.8 (0.34)					
6.鄂省改接川、滇電線					10 (1.65)	
7.南洋載甲船					20 (3.3)	
8.本省旗、營兵餉	155* (29.48)		30 (7.31)	140 (31.46)	265 (43.8)	265* (41.08)
9.邊防兵勇口糧	85* (16.16)		80 (19.51)	50 (11.24)		
10.總款數	525.8+	486.5	410	445	605	645

何漢威

資料來源：拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，頁210。

附註：本表主要根據羅文彬編，《丁文誠公遺集》（北京：1893；臺北：文海出版社，1967），20：14，23：46下、48下-49，24：30，26：28-9、45編製。括弧內數字為百分比。

\*表列數字為平均值；+《丁文誠公遺集》原作4,564,600兩，今更正如上。

#《丁文誠公遺集》，25：43所載川省是年歲出款數如下：本省歲支265.2萬兩(41.58)、奉撥京、協餉307.7萬兩(48.24)及滇、黔鹽務局奉撥代解各項64.9萬兩(10.18)，共支637.8萬兩，較表中所列者多出約5.4%。

@計京餉、邊防及固本銀77萬兩，他省協餉184萬兩（甘肅79萬、雲南56萬、貴州49萬）。

表一五：宣統元年四川財政支出情況（單位：萬兩）

項 目	支 款
1.本省—a.滿營、制營兵餉	100(5.87)〈80〉
b.防營薪餉	140(8.22)
c.新軍餉項	150(8.81)
d.大小官署公費@	273(16.03)〈200〉
e.各局所開支及學校經費	315+(18.50)〈300〉
2.協餉—a.甘、新	200(11.74)〈100〉
b.雲、貴*	80(4.70)
3.中央—京餉及東北固本兵餉\$	60(3.52)
4.賠款#	300(17.58)〈400〉
5.京、協、洋各款匯費及各項雜用	75+(4.40)
總 計	1,703(100)

資料來源：周詢，前引書，1：28-9，〈制度類上·歲出歲入〉；魯子健，前引書，頁106-107。括弧內數字為百分比。

〈〉內數字見呂平登，《四川農村經濟》（上海：商務印書館，1936），頁7-8。

附註：@包括文武官俸、養廉銀13萬餘兩、各州、縣公費銀110萬兩、總督、將軍以至各府公費銀40萬兩、彌補攤捐用銀70餘萬兩、成渝兩地警費。

\*內雲南30萬兩、貴州50萬兩。

\$其中京餉佔48萬兩、東北固本兵餉佔12萬兩。

#計庚子賠款220萬兩、俄法、英德洋款60萬兩、代解貴州賠款20萬兩。

+表中所列為平均值。

在就以上三表展開詳細討論之前，必須注意如下事實：這三表所列數字僅為梗概，不能視作完整確實；三表在數據及內容方面，都各不相同。就川省財政支出來說，表一三涵蓋時期最長，從光緒迄宣統，但內容較為簡單，只有匯總數字；相較之下，表一四僅列1880年代中的六年，而表一五更只有宣統元年，名目與表一四不同，難以比較，唯內容稍詳。此外，表中一些數據出現偏差，亦即偏高或偏低，其所以如此實因對支出內容的前後變動缺乏足夠的注意。表一五(2)協餉（甘、新、雲、貴）及(3)京餉及東北固本兵餉即為明顯例子。表中所列協餉280萬兩顯然偏高，而京餉及東北固本兵餉又明顯過低。一如前述，清末四川當局財力有限，省內、外各方需索孔亟，故儘先考慮省內的必須開支及對中央的直接財政義務，相形之下，對其他身陷苦境的同儕的財政要求，顯然不遑顧及。職是之故，光緒廿三年至三十年，四川每年對雲南及甘肅的協餉，分別從36萬兩及98萬兩（初為128萬兩）減為7萬兩及728,000兩，另從光緒廿六到廿八年止川省欠解新疆協餉達46萬兩之多（見前，另參表九、一〇）。（全表中，呂平登估計甘、新協餉為一百萬兩，或較符於事實。）反之，京餉及東北固本兵餉自光緒十年以後即分別遞增至54萬兩及27萬兩，共81萬兩。<sup>242</sup> 另從光緒三十年以降，清政府每年向川省攤派北洋練兵經費八十萬兩上下（見前，另參附表），本表並未包括這項支出。表一四本省開支8、9兩項中，光緒九年（1883）的比重顯然偏低（約佔總歲出的27%），與表中各年不一致（佔總歲出的40%以上），原因不詳。表一三中，1900年及1909年對外賠款及1909年其他省分所列支款數目都明顯過於偏低。1900年賠款實際數目應為94萬兩；其中39萬兩為俄法洋款、餘數為英德洋款。<sup>243</sup>（按表一五甲午賠款作60餘萬兩，亦同樣偏低。）至於1909年的對外賠款，就所知，單庚子賠款一項，每年即已220萬兩，另加上甲午洋款及光緒卅一年以降川省每年代付貴州庚子賠款二十萬兩。<sup>244</sup> 表一五賠款總數，呂平登作400

<sup>242</sup> 光緒廿一年川督鹿傳霖奏稱：「近來京外協餉愈撥愈多，即以光緒十年計之，維時京餉奉撥四十八萬，今則五十四萬；東北邊防奉撥二十三萬，今則二十七萬。」見《宮中檔》9：334-5。

<sup>243</sup> 見前引書，10：498；17：426。

<sup>244</sup> 光緒廿九年貴州護理巡撫曹鴻勛因該省攤派之庚子賠款，每年為數達二十萬兩，不勝負荷，遂奏請招集粵商把粵鹽運至黔境黎平、古州銷售，使黔省賠款有著。這項措施一旦落實，對川鹽在黔銷路，自有莫大影響。有見及此，川督錫良答應四川每年代黔加認賠款十萬兩。不久，黔省又以賠款無法籌措，請求將銷黔川鹽加價，從光緒卅一年起，四川把每年徵自鹽觔加價所入十萬兩解黔。換句話說，即貴州每年的庚子賠款全由四川承

萬兩，則明顯過高。有關1909年協濟他省的情形，就前述所知，貴州即已54萬兩，甘肅728,000兩，而川省代付貴州之庚款，某種意義上，實可視為川省解付貴州的協餉。職是之故，表一三所示數字，實過低而不足為據。

儘管這三表存有上述的缺陷，但亦足顯示若干趨勢，以資比較。就三表所示，清末川省財政支出的流向有四：中央、他省、賠款及本省；若干程度上，賠款實可視為川省代償中央的對外債務，歸於中央類亦未嘗不可。就表一三（參照表一五）所見，川省的支出節節上升，如以1900年與1875年比較，增幅在一倍以上，而1909年又較1900年增幅逾倍。節節上升的支出當然與川省對中央及他省的財政承擔和省內需要息息相關。據表一三及一四所示，從十九世紀七、八〇年代到十九、二十世紀之交，川省總支出逾半用於省外，而解協他省的款數，遠較供需中央者為多。就表一三所見，1875年至1900年協濟他省的款數，前後增加達1.3倍以上。1875年川款起運中央的數目為解協他省的88.32%，到1886年，這比例劇降為57.25%。1900年川省解往中央的款數，或因庚子事變，道路不靖而減少，即使加上若干程度上可視為中央解款的甲午賠款（即俄法及英德洋債），與解協他省者相較，比例仍只徘徊於56.48-66%之間。1875-86年川省協濟其他省分的對象，主要是西北（甘肅、新疆）及西南（雲南、貴州）各省。川省對這四省的協濟，即遠多於解京交付中央。<sup>245</sup> Adshead 謂1886年以後四川雖仍支援西北、西南諸省，但也呈現流向東部省分，特別是直隸轄區的趨勢。他認為四川對其他省分的慷慨協濟，厥為一種確定的區域間相互補償體系存在的明證。這體系的存在並不意味地方分權控制各種資源運用的「區域主義」的出現；反之，似更接近於「超地區的組合」。<sup>246</sup>

---

擔。見《錫良遺稿·奏稿》，頁347-348，〈請罷黎平官運摺〉（光緒廿九年八月廿一日）；頁474，〈黔省停運粵鹽賠款無措擬再辦川鹽加價疏〉（光緒卅一年三月初七日）。

<sup>245</sup> 表一三及表一四（光緒十一年除外）所列年分之省外支出僅為各年匯總款數，沒有細分協餉內容。今選取表一四光緒十一年的數據為例，加以說明。是年川款用於省外者總數為340萬兩（項1+3+6+7+8+9），其中甘肅、雲、貴協餉總數為184萬兩，京餉、邊防固本銀為77萬兩；前者佔省外用款總數的54.12%，後者則佔22.65%（參考表一四，附註@）。

<sup>246</sup> Adshead, "Viceroyal Government in Szechwan in the Kuang-hsu Period," pp. 46-48. Adshead認為1886年前後，四川財源對西南、西北省分及東部（包括中央政府）協濟的消長，與川督人選具有密切的關係。屬於陸防論一派的丁寶楨當然對經營西北的措置力加護持；反

進入二十世紀以後，四川的財政支出，跟前一時期大不相同。表一三、一五及趙爾巽前奏顯示，從此四川解交中央之數，多於協濟其他省分。<sup>247</sup> 在解付間接與中央有關的款項方面，每年數達220萬兩的庚子賠款是此時期最重要的項目；另從光緒三十年開始，川省每年須解付中央八十萬兩上下的北洋練兵經費。四川財政支出中，原來逾半用於他省或解往北京。1907年後，這種現象迅速改變。因川漢鐵路修建計畫的提出，<sup>248</sup> 加上銳意經營康藏，<sup>249</sup> 以及訓練新軍和籌辦各項新政，逾半的財政總支出耗用於本省。這時，四川被迫截留協解雲、貴、甘肅的款餉，且向重慶、漢口的海關、廣東鹽政當局及度支部求取協濟。<sup>250</sup> Adshead 認為從1909年起，四川不再有餘款協濟他省；反之，卻成為一需要別省協餉支持的地區。<sup>251</sup>

如前述，二十世紀初四川耗用於省內的多種新政和相關支出，諸如經營康藏，鎮壓當地的分離勢力，伸張國家主權、川漢鐵路的修建方案、編練新軍、嚴禁鴉片等，就性質言，與其說是本省的，毋寧說是國家的。川省為提供中央及他省在絕對數目上有增無已的財政支持，付出高昂的代價。

---

之，繼丁任川督的劉秉璋是李鴻章舊部，則一反前任所為，將支持的目標轉移到李鴻章轄下的直隸去。

<sup>247</sup> 表一五京餉等項只佔六十萬兩，而甘新、雲貴協款卻達280萬兩，驟看似地方解款多於中央，惟加上付給中央轉支的賠款，則全數超出地方協款一百萬兩以上。

<sup>248</sup> 迄宣統三年，川漢鐵路所籌措的股款總額共1,740餘萬兩，其中大部分來自具強迫性捐輸之租股（田賦附加）及土藥股（土藥稅），前者共籌得950(+) 萬兩，後者220(+) 萬兩，二者所佔比重逾總股款的三分二。租股中，光緒卅四及宣統元年兩年所入即約達2,862,720兩。參考全漢昇、何漢威，〈清季的商辦鐵路〉，《香港中文大學中國文化研究所學報》9上(1978)：表4、表6。

<sup>249</sup> 光緒卅二年清政府任命趙爾豐為川滇邊務大臣。趙氏到任後，奏請清政府先撥款二百萬兩作為初步經營費用，以後則按年撥付三百萬兩，用作常年支出。度支部只提供經營費之一百萬兩；至於每年經常支出，則撥助原要求款額的三分二，即二百萬兩。見S. A. M. Adshead, "Sikang and the Revolution of 1911," *Papers on Far Eastern History* 8(1973): 65-68; Robert H. G. Lee, "Frontier Politics in the Southwestern Sino-Tibetan Borderlands during the Ch'ing Dynasty," in Joshua A. Fogel and William T. Rowe eds., *Perspectives on a Changing China* (Boulder: Westview Press, 1979), pp. 64-65. 光緒卅四年正月清政府諭令「度支部歲撥銀五、六十萬以應要需，又責成四川總督無分畛域，隨時接濟。」見沈桐生輯，《光緒政要》（1909；臺北：文海出版社，1969），34：7下-8，〈諭西藏大臣趙爾豐等辦理西藏事務〉。

<sup>250</sup> S. A. M. Adshead, "Viceregal Government in Szechwan in the Kuang-hsu Period," p. 49.

<sup>251</sup> S. A. M. Adshead, "Sikang and the Revolution of 1911," p. 67.

我們在前面已提過光、宣之交，浙江每年近三分之一的歲入被指定作償付洋債及賠款之用。另外，我們也可以江西為例，作為補充說明。在雍正三年的財政則例下，江西被歸類作有餘省分；除存留下外，有將稅入盈餘解送中央及協濟指定的不足省分的義務。十八世紀江西每歲須解銀約1,868,260兩到中央，而獲准存留、留貯及分貯於省內的約608,547兩。<sup>252</sup> 存留與起運的款數比例約為一比三。到二十世紀前十年存留與起運的比例擴大。據宣統二年江西巡撫馮汝驥所奏，江西總歲入約640萬兩，其中450萬兩須解中央作政費或償付外債和賠款之用，六十萬兩則解協他省。換句話說，解往中央或協濟其他地區的總款數幾近全省總歲入的五分之四。<sup>253</sup>

綜上所述，清政府因攤派的推行而苟延殘喘，各省的財政負擔卻因轉嫁而日益沈重。中央沒有確定財源，愈覺攤派的重要。四川解付省外的款目，除中央的京餉、東北邊防費、固本兵餉外，尚有代中央償付的賠款洋債等；至於據中央指令而協濟的他省，主要是甘、新、雲、貴。上述款目所佔的總支出比重，前後或有變動，唯就絕對數目言，一直是有增無已；這當然不能簡單地認為清末該省對中央的向心力有所增加，卻適足以說明期間四川省當局並無財政專擅自主的跡象。不但四川如此，當日其他各省也無二致。

## 肆、餘論

隨著解協制度的衰敗，清政府以攤派作為調動省財政資源的主要手段。當時清政府威信猶存，列強也因利益攸關，全力予以支持，故經由攤派措施解送到中央的財稅數目日增。關於外力的作用及意義，可以民初北洋時期的情況作為說明。民初北洋政府雖全無政治實力，唯其所享有的政治上的象徵意義及經濟上的實質利益卻為各方競逐，癥結便在於它擁有政治地位的合法性、列強的承認和財源的掌握。就合法性來說，Andrew J. Nathan 作過這樣的評論：「對每一位有志追求統一中國的人來說，掌控北京為必要目標。不管是誰，只要掌控北京，在定義上即最接近於統一全國。」至於財政方面，這一時期最重要的財源為外債，雖

<sup>252</sup> 昆岡等，《大清會典事例》（1899刻本；臺北：啓文出版社，1963），169：2，〈戶部・田賦・起運錢糧〉、170：2，〈存留錢糧〉、171：1下，3，〈留貯分貯借用銀〉。

<sup>253</sup> 《政治官報》，第1058號，宣統二年九月初六日，10-1。

然一再以關稅和鹽稅抵押，但因北洋政府為國內外所承認，故國內、外的金融界仍為其籌集貸款。<sup>254</sup> 清政府的情況更勝一籌，雖經常要與省當局展開冗長的討價還價，但總能取得相當部分所需之款。省當局未能如中央政府所期望，滿足其財政需求，並不表示省當局存有離心的傾向，而是因為財力不容許而已。清末最後十五年間省當局表現出來的抗拒和逋欠，適足見證它們財力的薄弱，不能視為它們已具實力足以獨立自主的證據。作者多年前嘗撰文論及十九、二十世紀之交，封疆大吏如岑春煊、錫良和趙爾巽等在廣東、奉天和四川所作的財政整頓，強調他們的個人責任心起了重要作用。<sup>255</sup> 這類「官僚改良主義」事實上為中央政府所善用。岑、趙和錫良等人改革財稅的收益大部分導引至中央，或為國內的現代化規劃之用。省當局最難以決定的，厥為支持那一方案應優先落實。正因這樣，中央的指令似常為其梗阻。Daniel H. Bay 嘗謂，督撫活動所表露出來的是「中央集權的菁英主義；」須與由省改良主義者，特別是士紳階級所表現出來的「地方分權的菁英主義」相區別。<sup>256</sup> 回顧起來，中央政府在財政方面仍具限制省當局的政治手段，可用以確保省當局解款。另一方面，清政府卻似不具有整頓財稅體系的行政能力，在拿去部分省款後，能以有條不紊的行動協調，使整個財政結構回復平衡，順應新的迫切需要，不致引發脫序混亂。省當局因此有時能妨礙中央特定的目標，從而產生混亂的結局。簡言之，省當局沒有獨立於中央政府之外，也似沒有受到中央有效的行政掌控。

清末中央和省當局的財政關係未能走上正軌，癥結在於當日清政府既無法也無力大刀闊斧開拓稅源及整頓稅入。跟今日世界的發展中國家一樣，就稅收來說，清政府無論在「能力」及「努力」的層面都有相當多的束縛存在。<sup>257</sup> 例如，清政府雖認識到鹽稅及酒稅的潛力及其可能帶來的稅入，但不像民國時期英

<sup>254</sup> Andrew J. Nathan, *Peking Politics 1918-1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1976), pp. 59-65. 引文見p. 59.

<sup>255</sup> 參拙著，〈清末賦稅基準的擴大及其局限〉，頁82, 88-92。

<sup>256</sup> Daniel H. Bay, *China Enters the Twentieth Century: Chang Chih-tung and the Issues of a New Age, 1895-1909* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1978), pp. 4-5, 217-218.

<sup>257</sup> 有關「能力」及「努力」層面的討論，參考Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (2<sup>nd</sup> ed., Tokyo: Mc-Graw Hill Kogakusha Ltd., 1976), pp. 145-146, 747-749; A. R. Prest, *Public Finance in Underdeveloped Countries* (2<sup>nd</sup> ed., London: Weidenfeld and Nicolson, 1972), pp. 19-21.

人丁恩爵士 (Sir Richard Dane) 領導下的鹽務稽核總署，<sup>258</sup> 或十八世紀的英國和明治時的日本政府，<sup>259</sup> 無力充分開發和掌握這些潛在的財源。各種制約使清政府的財政稅入在國家總財富中，變得微不足道。推算各可用數據後，王業鍵教授估計1908年的國內淨生產總值為120億兩，而同期全國稅收總數約2.92億兩，僅佔前者的2.4%。他認為據今日的標準衡量，這是一極低的數字。<sup>260</sup> Peter Mathais 及 Patrick O'brien 在對英國和法國課稅的比較研究中作如下的評論：「舊制度 (Ancien Régime) 的弱點不是課稅過多，而是過少。」<sup>261</sup> 相當程度上，他們的判斷同樣適用於中國。

<sup>258</sup> 1913年成立的鹽務稽核總署，在丁恩的領導下，實行有效和認真的管理，成功地開發出鹽稅的最大潛力。憑著對生產和倉儲的緊密監管、秤鹽和發鹽的精確、包稅制的取消和對販鹽路線更大程度的控制，鹽課稅入有增無已。儘管丁恩不能把鹽專賣制廢除，稽核總署的表現仍予人深刻的印象。1914年該署成立未幾，鹽稅的毛收入為四千萬兩；八年後，增至5,700萬兩。同期鹽稅的淨收入從國幣60,409,675元增至85,789,049元。值得注意的是稅入的大部分都歸中央。當然我們也不能忽視丁恩的成功，實和他得到西方列強的大力支持，息息相關。見S. A. M. Adshead, *The Modernization of the Chinese Salt Administration*, pp. 25, 表3; 103-117; 128, 表16；劉佛丁，〈論中國鹽務管理的近代化〉，載彭澤益、王仁遠主編，《中國鹽業史國際學術討論會論文集》（成都：四川人民出版社，1991），頁148-155。

<sup>259</sup> 十八世紀後期英國間接稅中，超過一半的總稅入是得自進口及國內釀製的酒和烈酒的課稅。關於國產酒類，Peter Mathais 及Patrick O'brien指出：「十八世紀三〇年代中期，對麥芽及啤酒的課稅給華爾波（英國首相Walpole）提供了全部間接稅收450萬鎊中的150萬鎊。1760-5年在間接稅480萬鎊中，三百萬鎊是徵自國產烈酒、啤酒、麥芽和蛇麻子（用以使啤酒帶苦味）的消費稅；1787-8年675萬鎊中，450萬鎊是來自前項課稅；1800年1,100萬鎊中，前項課稅佔460萬鎊；1805年2,250萬鎊中，前項課稅佔1,150萬鎊。」見氏著，“Taxation in Britain and France, 1715-1810: A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments,” *Journal of European Economic History* 5.3(1976): 618. 1899年日本總稅入254,254,000圓中，酒稅收入達44,861,000圓，超過徵自田賦所得。見Motokazu Kimura, “Fiscal Policy and Industrialization in Japan 1865-1895,” in Kenneth Berill ed., *Economic Development with Special Reference to East Asia* (London: MacMillan and Co. Ltd., 1965), p. 284.

<sup>260</sup> Yeh-chien Wang, *Land Taxation*, p. 133. Marianne Bastid 估計清政府實徵稅入佔國民生產總值的百分比：1880年為4-5%，1893年為8-10%，1903年不到11%。見氏著，前引文，頁74。考慮到1880年代世界工業化國家政府財政收入所佔國民生產總值的比重也不外是10%上下，她這估算顯然過高。

<sup>261</sup> Peter Mathais & Patrick O'brien, 前引文，頁635. G. Ranis把明治日本的課稅特色總結如下：「在絕對意義上，日本稅負重；在相對意義上，則為嚴重累退。」見氏著，“The Financing of Japanese Economic Development,” *Economic History Review*, 2<sup>nd</sup> Series XI.3 (1959): 447. 明治時代日本的課稅情況相較於清末中國，確為鮮明對比。

因財力的虛弱，故中央政府和各省打交道時，議價能力低，而交易成本高。同時，中央和地方之間缺乏合理的財政安排，更深化問題的嚴重性。就前面所述，十九世紀中葉以降，清政府無法掌握各省的準確財政訊息，督撫掌握的軍權、財權，以至行政權則俱較前倍增；相較之下，清政府所能壟斷的強制的、經濟的及政治的資源減縮（雖注入新稅源洋關），它相對於各省的議價能力因而降低。清政府通常須與督撫以諭旨及奏章討價還價，方能從省方獲得相當部分指定的解款。在此情況下，資訊的找尋及取得，政策的談判、執行及強制的交易費用從而增加。職是之故，中央著重當前短暫的財政利益，遠甚於未來長期的政策抉擇，遂無法對省財政徹底清理整頓。<sup>262</sup> 值得注意的是和中央一樣，當日的督撫也失去有效監督管理省財政的能力。在財稅徵收的過程中，督撫面對省內下層盤根錯節的貪污舞弊，往往無可奈何，其財權大受其屬吏所制約；蓋稅收一大部分在到達省官僚集團的更高層級前，即為若輩所中飽、侵吞和挪用。針對上述現象，劉廣京教授認為：「咸同以後各省勢力之真正成長，固不在督撫之專權，而在下層軍事與財政制度之變化也。」<sup>263</sup> Marianne Bastid 亦謂太平天國革命結束後清政府的財政管理是按一套分權的體制來運作，這不是中央集權消長的結果。據她看來，分權實由於：一、技術手段的水平，特別是交通訊息的不確定；二、政治觀，尤其是管治「在於調適，在於維持平衡及和洽，而不正在於支配和約束」的理念。在這脈絡之下，政府財政管理只助長半官方類型的地方勢力的擴散滋長，從而使集權政府的工作更為艱鉅。<sup>264</sup> 事實上，清末時人對此並非全無體認。光緒卅四年御史趙炳麟即奏稱：「我朝財政之散，實由於財政之紛；各部經費各部自籌，各省經費各省自籌，度支部臣罔知其數。至於州縣進款出款，本省督撫亦難詳稽，無異數千小國各自為計。蒙蔽侵耗，大抵皆是。」他以為要對上述缺陷作根本解決，把所有稅入分為國稅和地方稅兩大項，分別供中央及地方行

<sup>262</sup> 以上諸如相對的議價能力、交易成本及折扣率等概念，借用自 Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1988), chs. 2, 3, esp. pp. 10-32, 48-55. 她認為統治者要把政府稅入增至極限時，鮮能從心所欲；反之，卻恆受前面三者所制約。

<sup>263</sup> 劉廣京，前引文，頁251-252, 257，引文見頁293。如英駐雲南府領事助理G. J. L. Litton在致駐華公使E. Satow的報告中云，雲貴總督魏光焘親口向他承認對省內現行厘金體制的運作，主管官員的營私舞弊，一無所知。見Inclosure in No. 27, "Extract from Mr. Litton's Intelligence Report," Yunnan-fu, August 2, 1902, FO405/130, 49-50.

<sup>264</sup> Marianne Bastid, 前引文，頁78。

政之用，實為不二之途。若這劃分能落實，「租稅界限分明，疆臣無拮据之慮；出納造報確實，部臣有統核之權。如是則各省財政可壹。」<sup>265</sup> 到宣統年間清政府真正下決心清理財政的時候，趙炳麟的建言也是清政府的努力方向之一，<sup>266</sup> 可惜時不我與，作得太遲了。

清末中央和省的財政關係也應從一較長的歷史角度加以考慮。中國歷史上，中央和省之間的財政關係如何求取一平衡點，如何擺脫「集權—分權—再集權」這一歷史循環，厥為一直考驗當政者智慧的嚴肅課題。目前中國大陸中央和地方之間權力資源的關係，吳國光和鄭永年的看法在相當程度上同樣地適用於清末中國：「地方政府的能力的增強，並不是中央政府的能力下降的原因：在地方政府能力增強、經濟發展繁榮的過程中，中央政府的權力資源也在增加。但是，中央政府的僵硬，導致了它無力和無能調動新的權力資源，從而在目前中央和地方之間的關係上居於相對被動的地位。」<sup>267</sup> 作者認為清末中央和各省極其錯綜複雜的財政關係或應從較長的歷史演變角度來考慮，不能單純以非此即彼的零和遊戲(zero sum game) 視之。<sup>268</sup> 在探究清末中央和省之間的財政關係時，我們從「社會經濟領域」看問題，或較從政治層面切入，來得更為合適。<sup>269</sup>

(本文於民國八十九年十二月十六日通過刊登)

## 後記

本文付梓前，王業鍵院士嘗細閱全稿一過，對文中的缺失及觀念的澄清，多所匡正；陳永發教授費神代為潤飾文字，並惠賜卓見；復蒙兩位審查人提示修改建議，統此敬致謝忱！

<sup>265</sup> 趙炳麟，《諫院奏事錄》（收入《趙柏巖集》，有作者1911及1922年序），（臺北：文海出版社，1969），4：15-6，〈請統壹財權疏〉。

<sup>266</sup> 拙著，“A Final Attempt at Financial Centralization in the Late Qing Period,” pp. 16, 19, 24-26; Paul Christopher Hickey, 前引文，頁145-150。

<sup>267</sup> 吳國光、鄭永年，《論中央——地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題》（香港：牛津大學出版社，1995），頁43。

<sup>268</sup> 有關政治學者及歷史社會學學者如David A. Baldwin及Theda Skocpol等所提出國力和權力為非零和遊戲的主張，詳參拙著，〈從清末剛毅、鐵良南巡看中央和地方的財政關係〉，頁104；另參前引書，頁13。

<sup>269</sup> Loh Wai-fong, 前引文，頁11。

附表：練兵經費——派款額、各省認解款數及實解款數（單位：千兩）

省別	光緒 30 年 派款額	全年各省 認解款數	全年各省 實解款數	光緒 31 年 派款額	全年各省 認解款數	全年各省 實解款數	光緒 32 年 派款額	全年各省 認解款數	全年各省 實解款數
直隸	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	900
廣東	850			850	150(400)	150(400)	850	150	423.6(200)
江蘇	850	1,610		850	1,610(150)	370	850	1,610	320.77(135)
四川	800	300	300	800	未奏定(500)*	500(620)	800(a)	800	800(480) 俟查
奉天	800								
山東	550	192		550	192(358)+ 290	190	550	192(358)+	470
山西	500	100	100	500	100(6250)#+ 100	100(b)	500(b)	100(6300)#+ 250	300
江西	500			500	200	200	500	200	150
湖北	500	530		500	1,030(500)	200	500	530	400?(270)
浙江	500	900		500	914.4(900)	300(550)	500	894.4	300(160)
福建	400	40	40	400	20	20	400	20(10)	20(40)
湖南	300	200	100	400	400	250	400	400	400(340)
河南	300	200	200	400	200	200(210)	400	200(300)@	362
安徽	250	100		350	100	210	350	100(200)\$	50
廣西	200	暫行緩辦		奏定緩派			200	未報	
雲南	200			200	120	120	200	120(-)	120(+)(60)
陝西	100			300	150	200	300	150	200
吉林		暫行緩辦		奏定緩派			200	未報	
甘肅	60	40	40	免派	100	40	100	100	70
新疆	60								
貴州	免派	5,312 〈60.22〉 6,000(c) 〈68.03〉 5,730(d) 〈64.96〉	(e)	8,360	6,397 〈76.52〉 (7,212.4)(f) 〈86.27〉 4,740.6 〈56.70〉	4,160[65.03] 4,790[74.38]	9,660	6,677 〈69.12〉 (7,242.4)(f) 〈74.97〉 6816.4 〈70.56〉	5,286[79.17] 4,207[63.00]
總計	8,820								

資料來源：

光緒三十年練兵經費的派款額，參註 45；光緒卅一、二年的派款額和認解款數，除特別註明外，見《東方雜誌》2.10(1905)，〈財政〉，頁 241-243，「練兵處新定派清款單」；3.2(1906)，〈財政〉，頁 23-25，「練兵處籌款清單」；另參《申報》，第 11611 號，光緒卅一年七月十四日，頁 10-11；周育民，前引書，頁 393。表中科黑體數據，取自 Hans van de Ven, "Military and Financial Reform in the Late Qing and Early Republic," 載中央研究院近代史研究所社會經濟史組編，《財政與近代歷史論文集》(台北, 1999), 頁 50-51, Table 2，該表數據是據北京：中國第一歷史檔案館資料編製。至於以後各省的光緒三十年認解與實解款數，以及光緒卅一、二年實解款數，參看：直隸：國立故宮博物院《故宮文獻》編輯委員會編，《袁出奏摺摺選輯》(台北：國立故宮博物院, 1970)，頁 1427, 1839。

廣東：《廣東全省財政說明書》，〈歲出部·解款〉，頁 4-5；陳璧，《望岳堂奏稿》(台北：文海出版社, 1967)，6：54 下，〈查報各省徵銅幣餘利應解練兵經費片〉(光緒卅

三年五月初八日)。

江蘇：端方，前引書，4：13，〈練兵要需請推廣鼓譟摺〉(光緒三十年七月)；《宮中檔》，19：892；《政治官報》，第 67 號，宣統元年八月初二日，47。據《政治官報》所載，蘇省出自丁漕項下每年廿一萬兩的解款，自光緒三十到卅三年均按年解清。表中光緒卅二年實收數，丁漕而外，取自銅元餘額部分，江寧屬區因辦賑需款，僅解過 110,675 兩。見陳璧，前引書，6：54 下。至於蘇屬解款多少，因尚未得諸相關文獻，不敢妄斷。無論如何，可肯定的是表中所列數目遠低於實際所收者。

四川：《錫良電稿》(台北：國立故宮博物院藏)，〈覆戶部〉(光緒卅一年三月二十日)；《錫良遺稿·奏稿》，頁 499，〈接期解足練兵經費摺〉(光緒三十三年五月十八日)；《河南全省財政說明書》(北京：經濟學會，1915)，〈歲出部·解款〉，頁 3。陳璧，前引書，6：54 下謂光緒卅二年實解款數為 354,293 兩。

安徽：《大清德宗（景）皇帝實錄》，531：12 下-3。()\$見《宮中檔》，24：72。

雲南：《雲南全省財政說明書》，〈歲出部·解款〉，頁 1。

甘肅：《宮中檔》，25：746。

山西：前引書，23：377：24：96, 98, 522。()#見全書，24：96。

江西：《江西全省財政說明書》(北京：經濟學會，1915)，〈歲出部·解款〉，頁 2。

湖北：《張集》，64：7 下-8：190：17，「電摺」69，〈致蘇外端撫台〉(光緒三十三年七月三十日午刻發)。陳璧，前引書，6：54 下謂光緒卅二年度鄂省先後解遇銀二十萬兩；其餘廿萬兩，鄂督張之洞允諾會全數解足，這諾言是否兌現，待考。

浙江：《諭摺匯存》，光緒卅一年五月十一日，頁 5 下-6；《浙江全省財政說明書》，〈歲出部·解款〉，頁 5。

福建：《宮中檔》，19：7-8：190：21，899，22：815，23：552。按陳璧，前引書，6：54 下謂福建先後共報解銀七萬兩。

湖南：《宮中檔》，22：469，837，910；23：235，481；《湖南全省財政說明書》，〈歲出部·解款類〉，頁 6。

河南：《宮中檔》，21：691，(1)@見 22：452-3；陳夔龍《庸盦尚書奏議》(台北：文海出版社, 1970)，4：26，〈籌措練兵的教習〉(光緒三十三年五月十八日)；《河南全省財政說明書》(北京：經濟學會，1915)，〈歲出部·解款〉，頁 3。陳璧，前引書，6：54 下謂光緒卅二年實解款數為 354,293 兩。

附註：

有關這一時期的練兵經費數目，Stephen R. Mackinnon 及馮兆基的專著俱有表列，而錯誤頗多。Mackinnon (前引書，頁 111, 表 9) 的史源和本文附表同樣為《東華錄》及《東方雜誌》；可是，他把認解款數視為實解款數。他又把《東華錄》所載光緒三十年度的派款額誤作是光緒三十及卅一年兩年；事實上，光緒卅一年度的派款額見於《東方雜誌》2.10 及全書 3.2。他把湖北光緒卅二年總督張之洞光緒卅一年度的派款額誤作是光緒三十及卅一年兩年；事實上，光緒卅一年度的派款額見於《東方雜誌》3.2(1906)，〈財政〉，頁 240-243。據兆基 (前引書，頁 57, 表 2) 所列光緒卅一年度（派款額及實解數）及卅二年度（派款額）練兵經費，史源為《東方雜誌》3.2(1906)，〈財政〉，頁 240-243。事實上，他所列光緒卅一年度實解款數那一欄，應為認解款數；他把認解誤視為實解。另外，他又逕以光緒卅二年度的派款額，而將奉天、吉林、廣西及新疆列為暫行緩派。他顯然沒注意到光緒卅二年度的派款額及認解款數，實載於《東方雜誌》3.2(1906)，〈財政〉，頁 23-25；按該年度奉天等四省派款額為：奉天八十萬兩、廣西、吉林各二十萬兩、新疆十萬兩。

(a)《東方雜誌》3.2(1906)，〈財政〉，頁 23 把這數目誤印為三十萬。

(b) 同年這數目減為四十萬兩。見《山西全省財政說明書》(北京：經濟學會，1915)，〈藩庫、內外銷之款〉，頁 3。

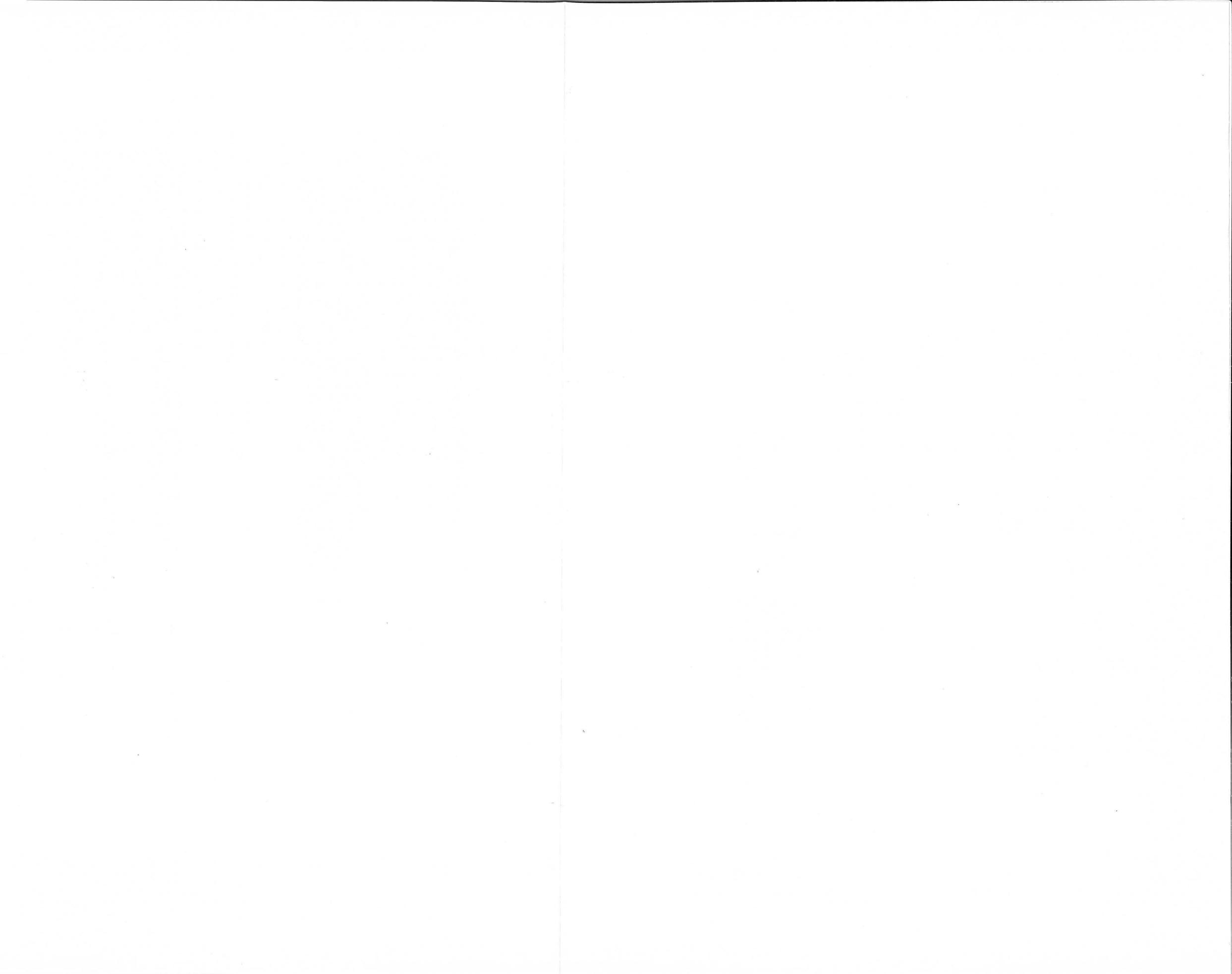
(c)《東華錄》，總 5316，光緒卅一年二月丙辰；按 Hans van de Ven, 前引文，頁 51 據中國第一歷史檔案館資料，謂至 1904 年 11 月，各省實解款數為 550 萬兩。

(d)《政治官報》，第 793 號，宣統元年十一月廿九日，頁 5。

(e) 豈於大多數省分數無法悉曉，若貿然列示總數，與實際數目落差甚大，毫無參考價值，故寧付闕如。其實在較少程度上，光緒三十年的認解數也存有類似偏差。

(f) 為欄內一般數據（不包括少科黑體表示的數目）與 () 內數字相加總數。

(g) 內數字為認解款總數(佔派款總數的百分比)；科黑體表示的數據為欄內一般數據（不包括 () 內數字）及  
科黑體數據相加結果。周育民，前引書據練兵處檔案，謂經濟政府嚴催而被迫續認後，光緒卅一年四月認解總額為 80 萬兩，廣東、河南各 30 萬兩，安徽為 25 萬兩。



## 引用書目

### 一、傳統文獻

- 《大清文宗（顯）皇帝實錄》，臺北：華聯出版社，1964。
- 《大清德宗（景）皇帝實錄》，臺北：華聯出版社，1964。
- 《大清宣統政紀》，臺北：華聯出版社，1964。
- 《山西全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 于翰篤編，《悚齋奏稿》，北京，1923；影印本，臺北：文海出版社，1968。
- 上海圖書館編，《汪康年師友書札》2、4，上海：上海古籍出版社，1986-1987。
- 王定安等纂修，《重修兩淮鹽法志》，1905；收入《續修四庫全書》842-5，「史部·政書類」，上海：古籍出版社。
- 中國史學會編，《洋務運動》，上海：人民出版社，1961。
- 中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會編，《帝國主義與中國海關》8，〈中國海關與英德續借款〉，北京：科學出版社，1959。
- 中國科學院歷史研究所第三所主編，《錫良遺稿·奏稿》，北京：中華書局，1959。
- 中國科學院歷史研究所第三所主編，《劉坤一遺集》，北京：中華書局，1959。
- 中國第二歷史檔案館、中國社會科學院近代史研究所合編，《中國海關密檔·赫德、金登幹函電匯編（1874-1907）》6，北京：中華書局，1995。
- 外務部清檔，編號B-9-3，中央研究院近代史研究所藏。
- 《四川全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 《甘肅全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 《申報》，光緒卅一年七月；卅三年十二月；卅四年正月、四月、八月；宣統元年五月、十二月；二年六月、八月。
- 《民立報》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會，1969，宣統二年十一月、三年三月。
- 朱壽朋編，《光緒朝東華錄》，北京：中華書局，1957。
- 《光緒、宣統兩朝上諭檔》，桂林：廣西師範大學出版社，1996。
- 《江西全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 沈桐生輯，《光緒政要》，1909；影印本，臺北：文海出版社，1969。
- 沈瑜慶，《濤園集》，1920；影印本，臺北：文海出版社，1967。
- 昆崗等，《大清會典事例》，1899刻本；影印本，臺北：啓文出版社，1963。

何漢威

- 《東方雜誌》2.10(1905)、3.2(1906)。
- 《河南全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 周馥，《周慤慎公全集》，秋浦周氏校刊本，1922；影印本，臺北：文海出版社，1966。
- 周詢，《蜀海叢談》，成都：巴蜀書社，1986。
- 軍機處檔，臺北：國立故宮博物院藏。
- 故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》，北京：中華書局，1979。
- 《政治官報》，臺北：文海出版社，1965。
- 《浙江全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 《時報》，宣統二年八月；三年二月。
- 徐世昌，《退耕堂政書》，臺北：成文出版社，1968。
- 國立故宮博物院《故宮文獻》編輯委員會編，《袁世凱奏摺選輯》，臺北：國立故宮博物院，1970。
- 國立故宮博物院《故宮文獻》編輯委員會編輯，《宮中檔光緒朝奏摺》，臺北：國立故宮博物院，1973-5，第9、19、21、22、23、24、25輯。
- 張之洞，《張文襄公全集》，北平：楚學精廬，1937；影印本，臺北：文海出版社，1963。
- 張集馨，《道咸宦海見聞錄》，北京：中華書局，1981。
- 張蔭桓著，王貴忱注釋，《張蔭桓戊戌日記手稿》，澳門：尚志書社，1999。
- 陳璧，《望岳堂奏稿》，臺北：文海出版社，1967。
- 陳夔龍，《庸盦尚書奏議》，臺北：文海出版社，1970。
- 《順天時報》，光緒卅三年六月；卅四年三月、四月、九月；宣統元年二月、三月；二年三月、七月。
- 《雲南全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 《湖南全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 《黑龍江全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 《華字日報》，光緒卅四年二、三月。
- 電寄檔，臺北：國立故宮博物院藏。
- 《廣東全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 趙炳麟，《諫院奏事錄》，載氏著《趙柏巖集》，有作者1911及1922年自序。臺北：文海出版社，1969。
- 端方，《端忠敏公奏稿》，臺北：文海出版社，1967。
- 劉錦藻纂，《清朝續文獻通考》，上海：商務印書館，1936。
- 劉嶽雲，《光緒會計表》，上海：教育出版社，1901。
- 魯子健，《清代四川財政史料》下，成都：四川省社會科學出版社，1988。

《諭摺匯存》，光緒廿一年五月；廿五年四月；廿七年四月；廿九年四月、七月、十一月；卅一年正月、閏四月、五月；卅二年二月、七月。

《錫良電稿》，臺北：國立故宮博物院藏。

羅文彬編，《丁文誠公遺集》，北京，1893；影印本，臺北：文海出版社，1967。

顧家相纂，《浙江通志厘金門稿》，上海，1919，顧燮光跋。

China, Imperial Maritime Customs. V: *Office Series: Customs Paper*, No. 81, *Salt Production and Taxation*. Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1906.

China, Imperial Maritime Customs. V: *Office Series: Customs Paper*, No. 88, *Working of the Likin Collectorates: Kiukiang, Soochow and Hangchow*. Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1907.

China, Imperial Maritime Customs. *Decennial Reports, 1892-1901; 1902-11*.

Fairbank, J. K., Brunner, Frost and Matheson, Elizabeth Macleod. eds., *The I.G. in Peking*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1975.

George Jamieson. "Report of the Revenue and Expenditure of the Chinese Empire," in *British Parliamentary Papers: Area Studies Series – China*, Shannon: Irish University Press, 1971, Vol. 19.

Great Britain, Foreign Office and Consular Archives. FO228 : 1509; 2420; 2443.

Great Britain, Foreign Office, China, Confidential Print. FO405: 90; 130; 186; 194.

Inclosure in No. 107, Sir R. Hart to Hong Kong Banking Corporation and Deutsch Asistische Bank, Peking, March II, 1899, in *China No.1 (1900), Further Correspondence Respecting the Affairs of China*.

*North China Herald and Supreme Court and Consular Gazette*, 10/1909, 4/1910.  
*Opium Trade 1900-1941*. Wilmington, Delaware and London: Scholarly Resources Inc., 1970, Vol. 1.

## 二、近人論著

于恩德

1934 《中國禁煙法令變遷史》，上海：中華書局。

王宏斌

1990 〈清末新政時期的禁煙運動〉，《歷史研究》1990.4。

王業鍵

1981 《中國近代貨幣與銀行的演進（1644-1937）》，臺北：中央研究院經濟研究所。

何漢威

- 1996 〈十九世紀前期物價下落與太平天國革命〉，《（世變群體與個人）第一屆全國歷史學學術討論會論文集》，臺北：國立臺灣大學歷史系。
- 朱英  
1993 〈晚清的“昭信股票”〉，《近代史研究》1993.6。
- 全漢昇  
1976 〈清季鐵路建設的資本問題〉，載氏著，《中國經濟史研究》，香港：新亞研究所。
- 全漢昇、何漢威  
1978 〈清季的商辦鐵路〉，《香港中文大學中國文化研究所學報》9上。
- 呂平登  
1936 《四川農村經濟》，上海：商務印書館。
- 何平  
1998 《清代賦稅政策研究，1644-1840》，北京：中國社會科學出版社。
- 何烈  
1972 《厘金制度新探》，臺北：中國學術著作獎助委員會。  
1981 《清咸、同時期的財政》，臺北：國立編譯館《中華叢書》編審委員會。
- 何漢威  
1984 〈晚清四川財政狀況的轉變〉，《新亞學報》14。  
1988 〈清季賦稅基準的擴大及其局限——以雜稅中的菸酒稅和契稅為例〉，《中央研究院近代史研究所集刊》17下。  
1993 〈從銀錢錢荒到銅元泛濫——清末新貨幣的發行及其影響〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》62.3。  
1995 〈清末廣東的賭博與賭稅〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》66.2。  
1996 〈清末最後十五年間政府的籌款方策：鹽斤加價〉，《中國史學》6。  
1997 〈從清末剛毅、鐵良南巡看中央和地方的財政關係〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》68.1。  
2001 〈清季國產鴉片的統捐與統稅〉，載《薪火集：傳統與近代變遷中的中國經濟——全漢昇教授九秩榮慶祝壽論文集》，臺北縣：稻鄉出版社。
- 佐伯富  
1956 《清代鹽政の研究》，京都大學東洋史研究會。

吳國光、鄭永年

- 1995 《論中央地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題》，香港：牛津大學出版社。

李治安

- 1996 《唐宋元明清中央與地方關係研究》，天津：南開大學出版社。

汪敬虞主編

- 2000 《中國近代經濟史 1895-1927》，北京：人民出版社。

林滿紅

- 1979 〈晚清的鴉片稅〉，《思與言》16.5。

- 1980 〈清末本國鴉片之替代進口鴉片——近代中國進口替代個案研究之一例〉，《中央研究院近代史研究所集刊》9。

周育民

- 2000 《晚清財政與社會變遷》，上海：上海人民出版社。

洪安全

- 1981 〈清季的禁種罂粟〉，《中國歷史學會史學集刊》13。

宮玉振

- 1994 〈鐵良南下與清末中央集權〉，《江海學刊》1994.1。

徐義生編

- 1962 《中國近代外債史統計資料》，北京：中華書局。

梁方仲

- 1989 〈田賦史上起運存留的劃分與道路遠近的關係〉，載氏著，《梁方仲經濟史論文集》，北京：中華書局。

秦和平

- 1998 《雲南：鴉片問題與禁煙運動》，成都：四川人民出版社。

張朋園

- 1983 《中國近代化的區域研究：湖南省 1860-1916》，臺北：中央研究院近代史研究所。

張神根

- 1996 〈清末國家財政、地方財政劃分評析〉，《史學月刊》1996.1。

許大齡

- 1950 《清代捐納制度》，燕京大學哈佛燕京學社；影印本，香港：龍門書店，1968。

陳支平

- 1988 《清代賦役制度演變新探》，廈門大學出版社。

陳鋒

- 1988 《清代鹽政與鹽稅》，鄭州：中州古籍出版社。

何漢威

- 1992 《清代軍費研究》，武昌：武漢大學出版社。
- 1997 〈清代中央財政與地方財政的調整〉，《歷史研究》1997.5。
- 2000 〈清代前期奏銷制度與政策演變〉，《歷史研究》2000.2。
- 郭松義、李新達、楊珍  
1996 《中國政治制度通史》10，「清代」，北京：人民出版社。
- 章開沅、馬敏、朱英主編  
2000 《中國近代史上的官紳商學》，武漢：湖北人民出版社。
- 傅宗懋  
1967 《清代軍機處組織及職掌之研究》，臺北：嘉新水泥公司文化基金會。
- 曾仰豐  
1937 《中國鹽政史》，第三版，上海：商務印書館。
- 湯象龍  
1935 〈光緒三十年粵海關的改革〉，《中國近代經濟史研究集刊》3.1。
- 1935 〈民國以前關稅擔保之外債〉，《中國近代經濟史研究集刊》3.1。
- 彭雨新  
1947 〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學雜誌》9.1。
- 1992 〈清代田賦起運存留制度的演進——讀梁方仲先生「田賦史上起運存留的劃分與道路遠近的關係」一文書後〉，《中國經濟史研究》1992.4。
- 彭澤益  
1983 〈鴉片戰後十年間銀貴錢賤波動下的中國經濟與階級關係〉，載氏著，《十九世紀後半期的中國財政與經濟》，北京：人民出版社。
- 1983 〈清咸同年間軍需奏銷統計〉，載氏著，《十九世紀後半期的中國財政與經濟》。
- 1990 〈清代財政管理體制與收支結構〉，《中國社會科學院研究生院學報》1990.2。
- 鄧紹輝  
1998 《晚清財政與中國近代化》，成都：四川人民出版社。
- 劉佛丁  
1991 〈論中國鹽務管理的近代化〉，載彭澤益、王仁達主編，《中國鹽業史國際學術討論會論文集》，成都：四川人民出版社。
- 劉志偉  
1992 〈略論清初稅收管理集權體制的形成〉，載中山大學歷史系編，《中山大學史學集刊》1，廣州：廣東人民出版社。

劉偉

1998 〈甲午前四十年間督撫權力的演變〉，《近代史研究》1998.2。

劉廣京

1990 〈晚清督撫權力問題商榷〉，載氏著，《經世思想與新興企業》，臺北：聯經出版事業公司。

戴一峰

1993 《近代中國海關與中國財政》，廈門大學出版社。

2000 〈晚清中央與地方財政關係：以近代海關為中心〉，《中國經濟史研究》2000.4。

羅玉東

1933 〈光緒朝補救財政之方策〉，《中國近代經濟史研究集刊》1.2。

1936 《中國厘金史》，上海：商務印書館。

嚴中平主編

1989 《中國近代經濟史：1840-1894》，北京：人民出版社。

Adshead, S. A. M.

1966 "The Opium Trade in Szechwan 1881-1911," *Journal of Southeast Asian History* 7.2.

1970 *The Modernization of the Chinese Salt Administration 1900-1920.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

1971 "Viceroyal Government in Szechuan in Kuang-hsu Period," *Papers on Far Eastern History* 4.

1973 "Sikang and the Revolution of 1911," *Papers on Far Eastern History* 8.

1984 *Province and Politics in Late Imperial China: Viceroyal Government in Szechuan, 1898-1911.* London and Malmo: Curzon Press.

Bartlett, Beatrice S.

1994 *Monarchs and Ministers: The Grand Council in Mid-Ch'ing China, 1723-1820.* Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Bastid, Marianne

1985 "The Structure of the Financial Institutions of the State in the Late Qing," in Stuart R. Schram ed., *The Scope of State Power in China.* London and Hong Kong: School of Oriental Studies, University of London and The Chinese University Press.

Bay, Daniel H.

1978 *China Enters the Twentieth Century: Chang Chih-tung and the Issues of a New Age, 1895-1909.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

何漢威

- Bird, I. L.
- 1972 *The Yangtse Valley and Beyond*. Reprinted ed., Taipei: Ch'eng-wen Publishing Company.
- Cameron, Meribeth
- 1963 *The Reform Movement in China 1898-1912*. Reprinted ed., New York: Octagon Books Inc.
- Chen, Shao-kwan
- 1914 *The System of Taxation in China in the Tsing Dynasty 1644-1911*. New York: Columbia University.
- Des Forges, Roger V.
- 1973 *Hsi-liang and the Chinese National Revolution*. New Haven and London: Yale University Press.
- Esherick, Joseph W.
- 1976 *Reform and Revolution in China: The 1911 Revolution in Hunan and Hupei*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Feuerwerker, Albert
- 1980 "Economic Trends in the Late Ch'ing Empire 1870-1911," in John K. Fairbank and Kwang-ching Liu eds., *The Cambridge History of China 11:2 Late Ch'ing, 1800-1911*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.
- Fung, Edmund S. K.
- 1980 *The Military Dimension of the Chinese Revolution*. Canberra: Australian National University Press.
- Hickey, Paul Christopher
- 1990 "Bureaucratic Centralization and Public Finance in Late Qing China," Ph.D. Dissertation, Harvard University.
- Ho, Hon-wai
- 1985 "A Final Attempt at Financial Centralization in the Late Qing Period, 1909-11," *Papers on Far Eastern History* 32.
- Hosie, Alexander
- 1914 *On the Trail of Opium Poppy*. 2 vols. London and Liverpool: George Philip and Son Ltd.
- Hsieh, Pao-chao
- 1925 *The Government of China (1644-1911)*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Kimura, Motokazu

- 1965 "Fiscal Policy and Industrialization in Japan 1865-1895," in Kenneth Berill ed., *Economic Development with Special Reference to East Asia*. London: Macmillan and Co. Ltd.

Lee, Robert H. G.

- 1979 "Frontier Politics in the Southwestern Sino-Tibetan Borderlands during the Ch'ing Dynasty," in Joshua A. Fogel and William T. Rowe eds., *Perspectives on a Changing China*. Boulder: Westview Press.

Levi, Margaret

- 1988 *Of Rule and Revenue*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Liu, Tsui-yung

- 1989 "Features of Imperfect Competition of the Ming-Ch'ing Salt Market," 第二次中國近代經濟史會議。臺北：中央研究院經濟研究所。

Loh, Wai-fong

- 1977 "The Board of Revenue and Late Ch'ing Finance and a Study of the Relations between the Central Government and Provincial Government 1893-1899," Ph.D. Dissertation, Harvard University.

Mackinnon, Stephen R.

- 1980 *Power and Politics in Late Imperial China: Yuan Shikai in Beijing and Tianjin, 1901-1908*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Mathias, Peter and O'brien, Patrick

- 1976 "Taxation in Britain and France, 1715-1810: A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments," *Journal of the European Economic History* 5.3.

Morrison, G. E.

- 1971 *An Australian in China*. Reprinted ed., Taipei: Ch'eng-wen Publishing Company.

Morse, H. B.

- 1968 *Trade and Administration of China*. 1920; 3rd revised ed., New York: Russell and Russell.

Musgrave, Richard A. and Musgrave Peggy B.

- 1976 *Public Finance in Theory and Practice*. 2nd ed., Tokyo: Mc-Graw Hill Kogakusha Ltd.

何漢威

Nathan, Andrew J.

- 1976 *Peking Politics 1918-1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Owen, David E.

- 1968 *British Opium Policy in China and India*. Reprinted ed., Archon Books.

Perkins, Dwight H.

- 1969 *Agricultural Development in China 1368-1968*. Chicago: Aldine Publishing Company.

Polacheck, James Montel

- 1976 "Literati Groups and Literati Politics in Early Nineteenth Century China," Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley.

Prest, A. R.

- 1972 *Public Finance in Underdeveloped Countries*. 2nd ed., London: Weidenfield and Nicolson.

Ranis, G.

- 1959 "The Financing of Japanese Economic Development," *Economic History Review*, 2nd Series XI.3.

Reed, Bradley W.

- 1999 "Gentry Activism in Nineteenth Century Sichuan: The Three-Fees Bureau," *Late Imperial China* 20.2.

Reins, Thomas D.

- 1991 "Reform, Nationalism and Internationalism: the Opium Suppression Movement in China and the Anglo-Chinese Influence, 1900-1908," *Modern Asian Studies* 25.1.

Spence, Jonathan

- 1975 "Opium Smoking in Ch'ing China," In Frederick Wakeman Jr. and Carolyn Grant eds., *Conflict and Control in Late Imperial China*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Stanley, C. John

- 1961 *Late Ch'ing Finance: Hu Kuang-yung as an Innovator*. Cambridge, Mass.: East Asian Research Center, Harvard University.

van de Ven, Hans

- 1999 "Military and Financial Reform in the Late Qing and Early Republic," 載中央研究院近代史研究所社會經濟組編，《財政與近代歷史論文集》，臺北。

Wang, Yeh-chien

- 1973 *Land Taxation in Imperial China 1750-1911*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Waung, W. S. K.

- 1979 "Introduction of Opium Cultivation in China," 《香港中文大學學報》5.1。

Weiss, R. N.

- 1980 "Flexibilities in Provincial Government on the Eve of the Taiping Rebellion," *Ch'in-shih Wen-ti*, IV.4.

Wright, Mary C. ed.

- 1968 *China in Revolution, The First Phase, 1900-1913*. New Haven and London: Yale University Press.

Wright, Stanley F.

- 1950 *Hart and the Chinese Customs*. Belfast: W. M. Mullan and Sons Ltd.

Wu, James T. K.

- 1950 "The Impact of the Taiping Rebellion upon the Manchu Fiscal System," *Pacific Historical Review* XIX.3.

Wyman, Judith

- 2000 "Opium and the State in Late Qing Sichuan," in Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi eds., *Opium Regimes, China, Britain and Japan, 1839-1952*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Yang, Jeoui-yi Aileen

- 1996 "The Muddle of Salt: The State and Merchants in Late Imperial China, 1644-1911," Ph.D. Dissertation, Harvard University.

Zelin, Madeleine

- 1992 *The Magistrate's Tael, Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth-Century China*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.

Zen, Sun E-tu

- 1962-3 "The Board of Revenue in Nineteenth Century China," *Harvard Journal of Asiatic Studies* 24.

## Reflections on the Late Qing Centre-Province Fiscal Relations

Hon-wai Ho

Institute of History and Philology, Academia Sinica

This article reflects upon the centre-province fiscal relations from the mid-nineteenth century on, with special reference to the last decade and a half of the Qing dynasty. My findings are: 1. There was much haggling over the *tanpai* (assigned quotas) between the central and provincial authorities; nevertheless, the central government succeeded in drawing in a substantial revenue by the practice of *tanpai*. As most of the appropriations were earmarked for the payment of foreign loans and Boxer indemnity, there was a connection between the use of *tanpai* and foreign influence, as the functioning of the former relied on the support of foreign powers. Apart from the foreign powers and the banking interests it was the central government which benefited from this practice. In the short term, the growing domestic influence of the foreign powers on Chinese politics strengthened rather than weakened the central government, which was still able to maintain a certain degree of control over the provinces. 2. Foreign powers also assisted the central government in the control of provincial finance in another way. In accordance with the second Anglo-German loan contracted in 1898, the *lijin* on commodities and salt in certain regions of Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Hubei and Jiangxi were pledged as security and were put under the administration of the maritime customs. However, this would lead these five provinces into financial trouble as they would lose one of their most reliable sources of revenue. In view of this, the central government designated a number of other sources of revenue from both within and outside these five provinces to make good the deficits. Revenue designated for this purpose was known as the *bobu lijin* (compensatory allocation for making good the loss of *lijin* revenue). The five provinces soon found that the new arrangement made it impossible for them to make ends meet. The repeated appeals of governors-general and governors of the five provinces reflected the failure of the central government to identify workable sources to compensate the provinces for the lost revenue or co-ordinate systematic action to put the total financial structure back into balance once these funds had been removed. The central government cared nothing for the absurdity of the system of compensatory allocation as long as it worked to its own financial advantage.

On the other hand, the financial basis of these five provinces was much eroded as a substantial proportion of their reliable sources of revenue was stripped from the provincial authorities. 3. As provincial authorities could mobilize only limited financial resources they had no option but to forward revenue to the centre rather than to their needy counterparts. This dealt a heavy blow to remote and revenue-deficient frontier provinces such as Guangxi, Gansu, Xinjiang, Yunnan and Guizhou. In short, "inter-regional compensation" or "supra-regional integration" was overshadowed by increasing provincial financial obligation to the centre in late Qing China. 4. Historians researching the financial aspects of late Qing history usually attach great importance to the chaotic state of the financial administration in which the provincial authorities enjoyed full autonomy at the expense of the central government from the mid-nineteenth century on. They tend to overlook the financial integration efforts on the parts of both the central and provincial governments. In fact, before the Qing government took measures to reorganize government finance on a grand scale in 1909-11, it was not only the central government that made efforts to integrate the provincial financial system, but provincial authorities also took initiatives in the integration of machinery for revenue collection and disbursement under their jurisdiction. Institution of a new tax system for the consolidated collection of native-opium and Zhao Erxun's financial centralization in Sichuan are the most concrete examples. 5. Financial deterioration of the provinces was a common feature throughout the country. Due to ideological constraints and the existence of practical administrative problems the Qing government was unable to work out fully the potential of land tax as the economy grew. It was against this background that the provincial authorities increased their reliance on the practice of increasing the retail price of salt and excise on native opium. They also increasingly resorted to the collection of miscellaneous taxes as well as over-minting debased new-style silver and copper coins. These measures served their purposes quite well in the short run but many undesirable consequences emerged which were at odds with their long term interests. The frequent and brazen unauthorized withholding of revenue was evidence, not of strength and independence, but rather weakness on the part of the provincial powers. 6. Sichuan was an entity where the economic forces most favoured regionalism and centrifugal tendencies. Nevertheless, not only was its financial commitment to the centre increased substantially, but also its revenue was allocated for use

by the central government. A considerable portion of the provincial expenditure was, in a sense, for services or material received by the central authorities. It seems that similar situations existed in other provinces as well. Viewed in this perspective we simply cannot regard the extremely complex centre-province fiscal relations in late Qing China as a "zero-sum" game but should examine the long term trends in its historical evolution. There does not seem to have been enough effective central administrative supervision over the overall provincial fiscal system; the provincial governments were also unable to exercise effective supervision over the fiscal systems under their management. In studying the fiscal relations between the central and provincial governments, it is more appropriate to view the problem from a socio-economic perspective than from a political viewpoint.

**Keywords:** Systems of delivery, subsidies and rendering annual financial accounts, practice of *tanpai* (assignment of quotas) and the *bubo lijin* arrangement, integration of new collection and disbursement agencies among provincial authorities, financial deterioration of the provinces, financial status of Sichuan