

晚清赋税征缴征信系统的建设^{*}

李 光 伟

摘 要：光绪年间，面对清中期以来日益严重的积欠与亏空问题，清廷将民间慈善机构行之有效、成熟完善的财务公开机制——征信录模式引入赋税征缴领域，制定并推行钱粮征信册制度，以革除官吏中饱，增加财政收入。中央与地方几经博弈与调适，钱粮征信册之造办工作逐渐步入正轨。钱粮征信册在举办的十余年间，遭遇了成本虚耗、技术落后、工匠短缺、造册滋弊、民众智识文化水平低、田赋管理混乱、官僚敷衍因循等诸多因素的阻滞，以失败告终，这表明清廷已无法通过制度创新剔除钱粮征缴积弊。

关键词：晚清 赋税征缴 信息公开 钱粮征信册

中国自大一统以来，形成中央集权的赋税征缴制度，由个体生产者→官僚→中央政府三个层级构成，中央政府不直接从个体生产者那里收取赋税，而是依靠官僚阶层转输。^① 清承明制，以四柱奏销册为官方会计报告，藩司根据州县呈交之钱粮收支册，汇造全省奏销册，由督抚核阅，户部审核后向皇帝奏报。这一过程奉行非公开原则。^② 官吏转输与奏销的非公开使纳税人与中央政府均不知官吏是否将所收钱粮如数上缴，这极易导致官吏中饱，造成中央财政收入短缺。光绪年间，由于天灾人祸的交互影响，清廷在赋税征缴领域推行钱粮征信册为载体的信息公开制度，以革除官吏中饱，增加中央财政收入，实属中国赋税制度史上一大变革。学界对这一问题关注并进行细致研究者极少。^③ 本文根据相关档案文献资料，系统梳理钱粮征信册制度的来龙

^{*} 本文受教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“清代减灾救荒事业研究”（项目号 2009JJJ770030）资助，感谢夏明方教授与两位匿名审稿专家赐正。谨以此文纪念我的导师李文海教授。

① 陈支平：《清代赋役制度演变新探》，厦门：厦门大学出版社，1988年，第114—115页。

② 《清会典事例》第2册，北京：中华书局，1991年，第1249—1250页；夫马进：《中国善会善堂史研究》，伍跃、杨文信、张学锋译，北京：商务印书馆，2005年，第719页。

③ 夫马进的《中国善会善堂史研究》（第719—721页）、刘克祥的《太平天国后清政府的财政“整顿”和搜刮政策》（《中国社会科学院经济研究所集刊》第3集，北京：中国社会科学出版社，1981年，第77—78页）、顾建娣的《19世纪中期安徽的田赋征收制度》（中国社会科学院近代史研究所编：《中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛·2005年卷》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第56—57页）、刘增合的《“常”与“变”：光绪前期清理州县积亏及制度因革》（中国社会科学院近代史研究所政治史研究室、苏州大学社会学院编：《晚清国家与社会》，北京：社会科学文献出版社，2007年，第

去脉，剖析其隐含的官民关系，审视其实施过程中面临的困境，并揭示其失败原因。

一、创制缘起

清中后期钱粮亏空与积欠问题日渐突出，严重影响中央财政收入。在历届普免积欠中，1818—1830 年年均积欠较首届普免积欠（1796—1817）增幅不大，之后呈递增趋势，1868—1887 年已是首届的五倍多，年均积欠高达五六百万。除自然灾害、战乱等客观因素外，官吏侵蚀成为主因。^① 光绪八年（1882），张佩纶指出：“今日天下之弱患在贫，而天下之贫患在中饱。”^② 随着内乱消弭、外患渐轻，光绪前期又面临变革的有利时机，“宫廷赫然求治，士风大变，譬久病稍起，非更加医药，不能骤廖，此中兴第二机会也”。^③ 钱粮征信册即在此背景下出台，这需从清廷改革钱粮蠲缓制度说起。

越趋晚近，钱粮蠲缓弊端愈暴露。光绪十年，户部奏：地方遇灾，“州县不以为戚，转以为利。东乡有灾，或报以西乡；南乡有灾，或洒入北乡。惟利所在，择肥而噬。且有某县某乡岁岁请缓，若循例然。其为捏报入己，更无疑义。至于已完之款捏作民欠，应豁之额仍复重征，挪旧掩新，移甲就乙，劣绅藉以把持，奸胥因而染指。上行其惠，下屯其膏，蠹国病民，莫此为甚。”^④ 为此，户部推出《新定灾案章程》，核心内容有二：一是勘定灾情后，“将应蠲应缓之地方亩数、分数、银数先行出示晓谕”，以杜重征；二是州县初报与督抚初奏，“均声明应蠲应缓之地数银数”，以杜冒灾。^⑤ 蠲缓钱粮数额的细化与公开成为革除弊端的关键。

光绪十一年六月二十一日，御史刘恩溥奏请参照冯桂芬之法清理民欠。冯桂芬主张：“以四柱册公之于众，大堂左右按日揭榜，旧管新收列左，开除实在列右，其法务详务尽。如征收某都图某户钱粮若干，必书细数，收银后本日给串，本日列榜，月终用活字板印征信录四柱册百本，备列全榜，分送上司各图绅士惟遍。如某户完粮而榜册不列者，许揭府，立与重赏。有经手解领开除之款与榜册数不符者，赴揭亦如之。”^⑥ 刘恩溥认为此法虽“繁琐难以经久”，但可变通实行：“每年下忙收完后，各州县开具某都某图某里某甲、欠户某人、欠数若干，详细造册，申报藩司。藩司用活字板照册摆刷数十本，径交该县绅士数人，分送各乡查阅，不假官吏之手。其有已完捏作未完及完多少报者，准乡民粘连串票赴藩司控告，即将该州县治罪。”^⑦

清廷将此折交户部议奏。覆奏之前，户部于光绪十一年十二月十八日上《厘剔官吏经征钱粮积弊疏》，统计全国每年应征正杂赋税、漕项总额 3650 余万两，缺额 1100 余万两。从光绪九

① 478—481 页）均简单涉及钱粮征信册，而未对其渊源与实施的复杂过程予以全面深入发掘。

① 参见李光伟：《嘉庆以降钱粮缓征与积欠之衍生——基于宏观角度的分析》，《清史研究》2013 年第 3 期；贾允河：《嘉庆朝钱粮亏空的原因》，《西北师大学报》1993 年第 5 期。

② 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第 2 册，北京：中华书局，1958 年，第 1420 页。

③ 汤志钧编：《康有为政论集》上册，北京：中华书局，1981 年，第 57 页。

④ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第 2 册，第 1736 页。

⑤ 佚名：《新定灾案章程》，李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第 9 册，天津：天津古籍出版社，2010 年，第 6262 页。

⑥ 冯桂芬：《杜亏议》，《校邠庐抗议》，陈正青点校，上海：上海书店出版社，2002 年，第 33 页。

⑦ 《大学士管理户部事务阎敬铭等奏为遵议清厘官欠民欠钱粮等弊请颁征信册酌拟章程事》，光绪十一年十二月二十一日，军机处录副奏折，档号 03—6216—015，中国第一历史档案馆藏。（以下径写录副加档号）

年短征数额看,“安徽及江苏之江宁为最,苏州、江西次之,河南又次之。”其他各省“除四川系一年全数完解外,余均亏缺一二分不等。”不唯光绪九年如此,“溯考上三年,亏缺省份,大致亦皆如是。”缺额如此之多,“大率为贪官墨吏所侵蚀,钱粮积弊日累月深”。^①

造成缺额的主要原因有报荒不实、报灾不确、捏完作欠、征存不解、交代延宕五个方面,与催科密切相关的是前三个方面。其一,报荒不实,“甲年除荒银数如此,乙丙等年除荒银数亦如此。在百姓或报升科,而州县犹指为荒地,视吃荒之多寡为缺分之肥瘠”,使“已荒之地不可复熟”。其二,报灾不确,“捏灾官吏利其可以侵蚀,谓之例灾,或无年不然,或轮年开报。”蠲缓详情“民间概无由知。蠲免者立入私橐,缓征者逾时又请豁免”。其三,捏完作欠,“藩司不知百姓之已完。百姓自谓已完,不知州县尚列作民欠。一遇恩诏,概行豁免,实则所免在官并不在民。”^②贪官侵蚀钱粮,“不捏为荒地则捏为灾区,不捏为灾区,则捏为民欠”。户部认为征信册“果能认真举行,不惟于稽民欠有益,大可杜绝一切弊端”。^③

其实,早在雍正六年(1728),清廷就制定了防治官吏中饱的办法。一是杜吏胥中饱。由于钱粮完欠细数未公示,“在官则以为民欠,在民则以为已完,故吏胥得以作奸,而官民并受蒙蔽”,雍正命州县将欠户名、已完钱粮数额“用印票出示,各贴本里,使欠粮之民家喻户晓。二是杜州县官中饱。为免“已经完纳者,徒供官吏之侵渔”,雍正令将应完之数“详细开明,出榜晓示”。^④此法“如果认真核对,何难摘发奸欺?奈久废不行,漏卮中饱”。^⑤

光绪十一年十二月二十一日,户部上奏对刘恩溥清厘民欠折的讨论结果,认为冯桂芬之法是对雍正谕旨的引申。冯桂芬虑及“州县榜示百姓之数未必即申报藩司之数,上下隔绝则弊从中生”,故于榜示之外另立征信录以杜欺蒙。户部认为刘恩溥的办法“只开欠数较为简易,实属可行”。因钱粮征信册“事关创举”,户部“博询众谋,反复核议”。有人“嫌繁重,应别思简便之法”,户部不以为是,“每县造送不过数本,藩司摆印,通省不过五六千本。复拟定极简册式,摆用活字,宽以数月期限,何繁重之有?”有人认为“虚糜款项,无益实际”,户部亦不苟同:“但使上司办理认真,可祛除蒙蔽,不虚小民报效之忧,取私橐还诸公家者稍可核实。”还有人担心“上司或因循废弛,视同具文”,户部反驳“若视为具文,因循废弛,是乃漠视国计民生。一意袒官,责在奉行不力,非关立法太繁”,认为“杜绝中饱,清查亏空即寓其中,极应举办”,缮呈章程、册式,请自光绪十二年下忙征收截止时举办。^⑥

户部与刘恩溥之议亦有不同:不由藩司散放征信册;乡民控告,不专限藩司;民欠不由藩司追缴。^⑦此外,《新定灾案章程》虽定州县须“详细分晰某区某村几图几甲业户某某被灾几分,应蠲应缓银米若干,开具细册”,但此细册“止于详司咨部,其应蠲应缓系何村何庄、银米若干,虽另定有登时出示乡民章程,仍恐时移弊生,民间无可指证”,且蠲缓钱粮时,“流抵之款若无册籍可稽,尤易启重征侵蚀之弊”。为此,户部又立蠲缓征信册,“所有蠲免缓征分数、银

① 谢俊美编:《翁同龢集》上册,北京:中华书局,2005年,第41、43页。

② 谢俊美编:《翁同龢集》上册,第41—42页;《大学士管理户部事务阎敬铭等奏为遵议清厘官欠民欠钱粮等弊请颁征信册酌拟章程事》,光绪十一年十二月二十一日,录副03—6216—015。

③ 谢俊美编:《翁同龢集》上册,第43、45页。

④ 《东华录·东华续录》第3册,上海:上海古籍出版社,2008年,第284页。

⑤ 谢俊美编:《翁同龢集》上册,第45页。

⑥ 《大学士管理户部事务阎敬铭等奏为遵议清厘官欠民欠钱粮等弊请颁征信册酌拟章程事》,光绪十一年十二月二十一日,录副03—6216—015。

⑦ 《请行钱粮民欠征信册折》,中国科学院国家科学图书馆藏,第14b页。

数及已完流抵各户亦拟分立征信册”。民欠征信册“以欠户为重，故宜列欠户姓名、欠数”；蠲缓征信册“以完户为重，亦令先列各都图里甲应豁应缓细数，次列完户姓名、完数，庶应豁应缓者既有都图里甲可稽，可杜移西洒东之弊；已完者有姓名、银数可按，可杜私征入己之弊”。应豁缓之户，“只令分都图里甲查造银粮总数，毋庸按户开列，以归简易”。^①

清廷同意户部奏请，期望“钱粮渐次足额，厘金即可量减酌裁”。^②户部亦看好征信册。光绪十二年，翁同龢谒见慈禧太后与光绪帝，日记载：“圣意谓督抚多不肯实心任事，厘金安置闲人，交代每多亏项，汝部能设法禁止否。以征信册对。”^③

二、渊源蠡测

钱粮征信册与征信录有何关系，如何被引入赋税征缴领域，是需要探讨的问题。以下分别对信息公开在救荒、赋税、民间公共事务等方面的惯常应用与制度化进程予以疏论。

夏明方推测救荒领域的征信录稍晚于善会善堂征信录，大致萌生于康乾时期。^④夫马进据同善会编制、出版账簿并将其分发给会员的做法，认为征信录起源于明末。^⑤笔者认为救荒领域的征信录亦可追溯至明末。当时出现了“既可绝诡冒之弊”，“又可免走候之烦”的里赈法。尽管是熟人社区赈灾，但财务收支依然公开，征信于民。其做法为：一里分四隅施赈，“一样置四簿，即收本隅内殷户所助银米，务要盘验登记明白”，事毕，“四隅汇算刊册，分布列数遍张，以明丝毫无欺”。^⑥这与同善会的做法并无本质差别。

信息公开在救荒领域的应用，最晚出现于宋代的官赈，此后不绝如缕，只是它多内化于救灾过程，未于救灾结束后形成如征信录的独立文本。宋代苏次参主持澧州赈济，患抄割不公，将信息公开用于审户，“给印历一本，用纸半幅，上书某家口数若干，大人若干，小儿若干，合请米若干，实帖各门首”。^⑦明万历二十二年（1594），河南大荒。朝廷下令蠲租，为免里书作弊，钟化民将蠲免数额“出示四郊，使民共晓。里书莫能上下其手，民尽沾恩”。^⑧

清代赈恤，例定将灾赈信息公开，但实际上州县“将应赈户口、银粮各数笼统开列，仅凭册录细数，愚民无从深悉底里”。嘉庆十五年（1810），那彦成主持甘肃赈务时，“置备木牌，开明某堡某村户口若干，应赈银粮若干，逐细排列村堡、地名、人名，填注数目，悬挂各村堡适中处所，俾民间家喻户晓”。^⑨十九年，江南大旱，官赈不能普惠灾民，图赈法在金匱、无锡县应运而生。该法将“某图饥口若干数，捐若干数，协济若干数，各书一榜于其图内，使贫富见

① 《户部奏为各直省所属遇有灾伤蠲缓钱粮均照民欠征信册章程办理事》，光绪十一年（月日不详），录副03—6216—018。

② 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第11册，桂林：广西师范大学出版社，1996年，第338页。

③ 陈义杰整理：《翁同龢日记》第4册，北京：中华书局，2006年，第2031页。

④ 夏明方：《救荒活民：清末民初以前中国荒政书考论》，《清史研究》2010年第2期。

⑤ 夫马进：《中国善会善堂史研究》，第711—712页。

⑥ 祁彪佳：《救荒全书》，李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第2册，第828—829页。

⑦ 祁彪佳：《救荒全书》，李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第2册，第705页。

⑧ 钟化民：《赈豫纪略》，李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第1册，第157页。

⑨ 《呈酌议办理灾赈章程清单》，嘉庆十五年（月日不详），录副03—2494—053。

之，晓然明白”。赈毕，金匱知县齐彦槐编印征信录。^①嘉道以降，“榜示法”在赈灾中更加普遍。道光六年（1826），针对蠲赈弊端，清廷令州县“将被灾应赈某村庄，应赈户口若干，某户某名，分别极贫、次贫，应给口粮若干”，逐一榜示。^②同治三年（1864），浙江桐乡县士绅严辰主持地方赈济，先“将应赈户口按图榜示”。光绪八年，该县大水，严辰恐绅董查赈遗滥，仿同治三年办赈之法，“将各册贫户花名分图开单，由赈局雇人分写，即日着人发贴各图”。^③十四年，江苏丹阳赈灾，“每村缮榜一纸，发给实贴，方始给票散钱，则各户既已周知”。^④

钱粮征缴方面也有信息公开的应用。同治六年，苏州布政使丁日昌令州县催科前刊刻简明告示，“遍贴城乡，使愚夫愚妇一目了然，书差不能高下其手。”次年，丁日昌擢江苏巡抚，奏请将此法永为定章，通行全省。^⑤光绪三十年，清廷鉴于“地方钱粮浮收中饱，以完作欠，百弊丛生”，令督抚将各州县钱粮征收、折算等信息开列简明表册，经户部核对后，由政务处“刊入官报，俾众共知，藉以察官方而通民隐”。^⑥这突破了简明告示的临时性、地域性，成为统一定制。

钱粮征信册出现之前，租赋征收即有使用征信册（录）的事例。同治初年，为清理田产，江西象山书院章程首条规定：“所有书院之田，其都图所在，四址所迄，佃户何人，岁纳租谷若干，详载征信册内，俾久远可稽。”^⑦同治七年，江苏金山县“因征办钱粮民间未能周知底蕴，每滋疑窦，甚有固抗不缴者，现经刊刻征信录，广为分布，使之一目了然”。^⑧这些征信册（录）的使用与冯桂芬的设想并无密切关联。

石刻是信息公开的又一重要载体。如汉宣帝地节二年（前68年）记载巴州杨姓民人买山地“值钱千百”，由子孙“永保其毋替”的石刻。汉章帝建初元年（76年）的《大吉买山地记》云：“昆弟六人，共买山地，建初元年，造此冢地，直三万钱。”^⑨东晋南北朝时期，不少地区出现了规模不等的佛教结社，成员捐助钱财，刻造佛像，题名于碑石。^⑩“凡以资来助者，其姓氏皆载之碑阴”^⑪成为传统。在林林总总的碑刻中，有的不仅体现了信息公开，还具有契约性质和法律效力，可称之为“碑示法”。以下略举两类。

一类是有关租赋的碑刻。嘉靖四十三年（1564），苏州学校名宦祠将公田之坐落、亩数、年缴租粮额等详情“勒在碑阴”。^⑫万历三十七年，嘉定县为调节军民纳粮纠纷，将“告补都图圩号亩数及年分粮米”等信息刊刻石碑。^⑬明末江南赋役积弊丛生，胥吏隐匿易知由单，官府“不暇详查”，民众“耳目邈渺”，以致官民“两受其累”。长洲县“勒石通衢，细载田亩、银米之

① 钱泳：《履园丛话》上册，北京：中华书局，1979年，第115—117页。

② 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第31册，桂林：广西师范大学出版社，2000年，第361页。

③ 光绪《桐乡县志》卷7《食货志下·蠲恤》，《中国方志丛书》编委会：《中国方志丛书》华中地方第77号，台北：成文出版社，1970年，第257、260页。

④ 佚名：《灾赈章程（附光绪十四年丹阳办理灾案）》，李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第9册，第6536页。

⑤ 赵春晨编：《丁日昌集》上册，上海：上海古籍出版社，2010年，第28—29页。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第30册，第109页。

⑦ 邓洪波编著：《中国书院章程》，长沙：湖南大学出版社，2000年，第141页。

⑧ 赵春晨编：《丁日昌集》上册，第602页。

⑨ 金其桢：《中国碑文化》，重庆：重庆出版社，2002年，第62、83页。

⑩ 参见郝春文：《东晋南北朝时期的佛教结社》，《历史研究》1992年第1期。

⑪ 王国平、唐力行主编：《明清以来苏州社会史碑刻集》，苏州：苏州大学出版社，1998年，第477页。

⑫ 王国平、唐力行主编：《明清以来苏州社会史碑刻集》，第481页。

⑬ 上海博物馆图书馆资料室编：《上海碑刻资料选辑》，上海：上海人民出版社，1980年，第13页。

数”，使民周知。^① 顺治五年（1648），嘉定县为杜官吏蒙混征收，循前明之例，将垦荒田地科则“勒石申禁”。^② 清代类似碑刻不一而足。

另一类是举凡修建路桥、河渠、寺观、会馆等带有公共（益）性的活动，均通过碑刻将捐资者与收支信息公开。如乾隆三十八年（1773），修建徽州会馆，由商家捐输，“乃人心不一，好为讥评。”捐资后，“或有以为借公事而饱私囊”。主事者认识到“若不急将已收未收，注疏详明，与支存开载明白”，难“使群疑释而物论已”，遂将“诸公并各字号所捐”刻碑公开。^③ 四十九年，上海《湖心亭议列规条碑》曰“捐数不明，无以征众信”。^④ 嘉庆十六年，苏州重建伯通桥，碑载“捐资工费之数，则刻石陷诸亭壁，传乐输者有所征信焉”。^⑤ 道光十七年，《重建上海县城隍神庙演戏台征信纪略碑》将“所有收用金钱实数，刊略于后，以征信来者”。光绪二十一年，上海《重修鲁国先师庙记碑》将捐资细数“开列勒石，以昭大信”。^⑥ 二十七年，苏州重修泰伯庙桥，将收支各款“刊石征信”。^⑦ 明清以来类似的碑文格式较为普遍，不外乎“述其缘起”与刊列“捐款与用款”。^⑧ 碑示法实际上已具备征信录的内容和性质。

此外，明清以来善书、族谱的印刷与传播也属公共活动，书内大都附识捐资姓氏与银钱数额。^⑨ 这与碑示法的征信功能相同而材质有异，兹不赘举。

综上所述，可以明确：其一，明清及以前，信息公开在官民之间以多种载体形式应用于多个领域，而非仅以征信录为载体被民间善团独享。不同载体虽出现时间有先后，应用领域有差异，但却互补共存，以资征信。如康熙五十三年（1714），长洲县绅耆王三锡为普济堂捐田100亩，并将“田亩丘号勒石垂久”，除办粮外，余资为善堂公用，“每年刊入征信录内报查，毋许经手人等中饱侵渔”。^⑩ 光绪十三年，桐乡士绅严辰认为其在同治三年、光绪八年赈灾中使用的榜示法“正与部颁征信册新章隐相符合”。^⑪

其二，信息公开的应用在明清之际出现分流。一部分继续沿着救荒路径，被视为救灾环节与杜弊方法；一部分被用于租赋征缴以杜中饱；一部分以碑刻、善书等为介质，在公共事务中发挥着征信作用；还有较为重要的一部分为民间善团据以编印征信录。救荒具有突发性、临时性，租赋征收具有季节性，二者均有相对成熟完备的文牍册籍可依，更倾向选择简便易行的榜示法，很难形成如征信录那样完善的信息公开机制。公共性的营建非常规活动，碑示法既能征信于人，还无“时远世变，纸笔易朽”^⑫之虑。善会善堂是明末清初出现的新型组织，自发创

① 洪焕椿编：《明清苏州农村经济资料》，南京：江苏古籍出版社，1988年，第414页。

② 上海博物馆图书馆资料室编：《上海碑刻资料选辑》，第141—143页。

③ 江苏省博物馆编：《江苏省明清以来碑刻资料选集》，北京：三联书店，1959年，第377页。

④ 上海博物馆图书馆资料室编：《上海碑刻资料选辑》，第252页。

⑤ 苏州博物馆等编：《明清苏州工商业碑刻集》，南京：江苏人民出版社，1981年，第310页。

⑥ 上海博物馆图书馆资料室编：《上海碑刻资料选辑》，第28、318页。

⑦ 苏州博物馆等编：《明清苏州工商业碑刻集》，第321页。

⑧ 上海博物馆图书馆资料室编：《上海碑刻资料选辑》，第195、353页。

⑨ 参见酒井忠夫：《中国善书研究（增补版）》下卷，孙雪梅译，南京：江苏人民出版社，2010年，第567—573、639页；冯尔康：《清史史科学》上册，北京：故宫出版社，2013年，第309页。

⑩ 王国平、唐力行主编：《明清以来苏州社会史碑刻集》，第360—361页。

⑪ 光绪《桐乡县志》卷7《食货志下·蠲恤》，《中国方志丛书》编委会：《中国方志丛书》华中地方第77号，第260页。

⑫ 张正明、科大卫、王勇红主编：《明清山西碑刻资料选（续二）》，太原：山西经济出版社，2009年，第126页。

办,募捐资金,无现成制度与文册可据,加以慈善活动的日常性与永久性等因素,使其催生出较碑示法便于散放流通、较榜示法更易保存查阅的征信录。近代义赈兴起之前,即形成“凡有义举,必编录征信”^①之共识。

冯桂芬提出用征信录杜绝亏空,当与其社会阅历有关。他先后担任数位江南督抚的幕僚,参与征收钱粮、赈灾等实务,成为有名乡绅。江南是善会善堂发达之地,编印征信录的做法不能不对他产生影响。咸丰六年(1856),冯桂芬在苏州开办“一仁堂”。太平天国运动失败后,他继续经办善堂。^②面对亏空,他希望引入善会善堂的征信录模式。

因此,从征信录到钱粮征信册,与其说诞生于民间的公共原理向官方原理渗透,^③毋宁说官方既有的信息公开模式无法应对严重的亏空与积欠问题,需将征信录模式引入赋税征缴领域。光绪十一年,户部虑及钱粮征信册未尝一应符合地方情形,请发各地妥议变通,于次年四月前汇奏。^④中央与地方围绕如何举办征信册展开讨论。

三、变通实施

各地对举办钱粮征信册的态度大致可分为以下四类。

(一) 暂缓办理

咸同战后,苏皖二省大片田地荒芜。江苏认为清查荒熟是解决民欠的前提,需重新绘图造册,荒熟清查之后再举办征信册。^⑤安徽荒熟混杂,“移坵换段、飞东洒西,莫知根底”。如不清查,“任日久荒芜而莫之为计。……则征信册徒有虚名,毫无实济”。^⑥户部认为安徽以清查荒熟为名拖延举办。皖省指出册串内荒熟混列,有户无粮,“则征信册列欠户恐多无粮”,“原期将各属册串按户查明,一面举办征信各册,使荒熟分明,民欠核实,并非藉查办荒田为搪塞延缓之计”。江苏之请被驳后,声明依限举行。^⑦台湾时值田地清丈,刘铭传奏:“征信册为杜中饱起见,台地举办升科、编户、造册,正在彻底清厘,应请俟赋额大定后照章办理。”^⑧

(二) 推延征信册底本截止日期

例定州县自下忙截止始,三个月内缮具征信册底本,送呈藩司印制征信册。^⑨但各地催科实

① 苏州桃花坞协赈公所编:《齐豫晋直赈捐征信录》,李文海、夏明方、朱浒主编:《中国荒政书集成》第8册,第5734页。

② 参见熊月之:《冯桂芬评传》,南京:南京大学出版社,2004年,第60、83页。

③ 夫马进:《中国善会善堂史研究》,第720页。

④ 《大学士管理户部事务阎敬铭等奏为遵议清厘官欠民欠钱粮等弊请颁征信册酌拟章程事》,光绪十一年十二月二十一日,录副03—6216—015。

⑤ 《江苏巡抚卫荣光奏为清厘荒熟田地请展缓查造征信册籍事》,光绪十二年四月初九日,录副03—6717—013。

⑥ 《护理安徽巡抚阿克达春奏为举办征信册酌拟章程事》,光绪十二年八月二十二日,录副03—9554—056。

⑦ 《安徽巡抚陈彝奏为安徽省征信册请展限办理事》,光绪十三年闰四月初一日,录副03—6222—029;《江苏巡抚崧骏奏为江苏省征信册请宽期造办事》,光绪十三年闰四月初九日,录副03—6222—033。

⑧ 《京报(邸报)》第23册,北京:全国图书馆文献缩微复制中心,2003年,第415页。

⑨ 《请行钱粮民欠征信册折》,第6a—b页。

况难符划一规制，纷纷奏请推延。

1. 接近奏销期限

热河“边地寒苦，种作极晚”，底本展至次年三月。^① 山西底本若于十二月底截止，“未完之州县十居八九，可免造册者十之一二”；口外七厅与大同、朔州二府纳粮亦逾定限，“势难骤议更张”。除大、朔两府展至第三年三月，其他各地展至次年三月。^② 陕西担心“次年开征，续完钱粮仍列欠户，似不足以示民信”，参照五月奏销，将底本缓至四月。榆、绥二府州底本缓至八月底。^③ 甘肃各州县距省城远近不一，年底民力拮据，底本展至次年三月。^④

湖北称底本若定下忙截止，则“续完银两仍多列入欠项”，若随收随请更改，“更恐致滋歧误”，请于次年四月底截止。漕、南米缓至七月底。^⑤ 湖南请将底本展至次年五月奏销，户部令其限于四月。江西仿湘鄂之例，底本于四月截止。^⑥ 福建底本亦延至次年四月底。^⑦

2. 与奏销期限一致

奉天钱粮于次年五月奏销，为考成初报；后续催征于十月内补送，为考成绩报。钱粮完欠确数以续报考成为准，底本展至十月。^⑧ 吉林钱粮虽于十月开征，但“地处极边，节气较晚”，至次年六七月方能清完。底本若十二月底截止，“欠者不少，有名无实，征信反觉难信。若随收随改，不特造办纷繁致滋错误，且恐易启弊端”，展至次年五月底。^⑨

江宁藩司认为若年内截止，“后又续完，势难一再更改，反不足以昭准”，底本延至次年六月。苏州藩司所属苏州府下忙丁漕并纳，年内先完漕以赶海运，地丁“必至次秋始可截数”。其他四府民欠较多，“甲年钱粮必至乙年秋间始能催齐”，底本缓至次年五月。^⑩ 安徽当年内完粮者无多，请展至次年五月。河南也请展至奏销之限。^⑪ 广东下忙钱粮“必待奏销届期，设法催征，

① 《热河都统谦禧奏报造办各属民欠钱粮征信册送部查核事》，光绪十三年十二月二十三日，宫中朱批奏折，档号 04—01—35—0095—016，中国第一历史档案馆藏。（以下径写朱批加档号）

② 葛士濬辑：《皇朝经世文续编》卷 32《户政九》，台北：国风出版社，1964 年，第 643 页。

③ 《陕西巡抚叶伯英奏为陕西省举办征信册拟请展限事》，光绪十二年十月十九日，录副 03—6220—005；《陕西巡抚叶伯英奏为榆林府广有仓造报征信奏销各册拟请展限办理事》，光绪十三年闰四月十二日，朱批 04—01—35—1218—043。

④ 《陕甘总督谭钟麟奏为甘省依限造报十二年征信册事》，光绪十三年十一月二十七日，朱批 04—01—35—0095—010。

⑤ 《署理湖广总督裕禄湖北巡抚谭钧培奏报湖北省本年应造征信册现拟酌展限期暨办理情形事》，光绪十二年六月二十三日，录副 03—7430—006；《湖广总督裕禄等奏为鄂省漕南二米征信册加展办理事》，光绪十四年正月初十日，录副 03—6309—006。

⑥ 《湖南巡抚卞宝第奏报十二年及节年未完地丁南漕征信册造竣等情形事》，光绪十四年五月二十二日，朱批 04—01—35—0096—004；《护理江西巡抚李嘉乐奏为江西应造征信册拟请推展一年办理事》，光绪十三年六月初二日，朱批 04—01—35—1386—045。

⑦ 《闽浙总督杨昌濬奏报闽省酌拟期限截清查造征信册事》，光绪十三年七月十九日，朱批 04—01—35—0094—037。

⑧ 《盛京将军庆裕奏报遵照部咨奏定章程刷造征信册依限送部查核事》，光绪十四年八月二十九日，朱批 04—01—35—1386—047。

⑨ 《吉林将军希元奏请展限办理征信册式事》，光绪十二年十一月十一日，朱批 04—01—35—0564—035。

⑩ 《江苏巡抚崧骏奏为江苏宁藩司属应造清厘民欠征信册籍请宽限造办事》，光绪十三年二月二十五日，录副 03—6221—038；《江苏巡抚崧骏奏为江苏省征信册请宽期造办事》，光绪十三年闰四月初九日，录副 03—6222—033。

⑪ 《安徽巡抚陈彝奏为安徽省征信册请展限办理事》，光绪十三年闰四月初一日，录副 03—6222—029；《河南巡抚边宝泉奏为变通办理征信册式事》，光绪十二年十一月二十八日，朱批 04—01—35—0093—053。

始能踊跃”，奏销延至十一月才能赶齐，请将征信册与奏销册并造。^① 云南节气早迟不一，次年五六月纳粮者尚多，底本展至六月底。^②

新疆无调整，直隶调整情况不详。光绪十二年，直隶总督李鸿章在复陕西巡抚叶伯英的信中提及征信册时说：“昨见晋帅亦有展缓之请，情形不大相远。”^③ 四川钱粮无欠，无需造册。

各地之所以使征信册底本截止日期接近奏销期限，甚且将二者期限合一，除灾荒、地理环境等客观因素，还在于免遭户部参劾。征信册是审核奏销册的重要明细依据，其“完欠数目核与奏销册悉相符合，是按年造送之奏销册即信而有征”。^④ 如奏销册与征信册不符，必被驳回重造。^⑤ 陕西使底本截止日期接近奏销期限，即出于“奏销与征信册两不符合，难资考核”^⑥ 的考虑。广东请将征信与奏销二册同造，“庶已完银米与未完银米两册互校，可无参差不齐之数”。^⑦

（三）修补旧规与调改新制

征信册推行伊始，河南态度颇积极。光绪十一年，河南按察使许振祎致函阎敬铭，“即派员刻字，认真经理”。^⑧ 次年底，该省认为征信册不宜举办，主要存在觅匠难、筹费难、稽核难三大困难。107个厅州县中有民欠者80余处，“约计每处底册或十数本，或二三十本。藩司按底册一本刷印四十本，一年已不下数万本。再加历年灾缓旧欠等册，汗牛充栋，需费浩繁”。河南提出用民欠细册并参以榜示法的变通方式，榜示后如有续完，奏销时“将完户名、粮另造细册呈查，不必再开欠户以省繁牒”。^⑨

江西承认征信册“实为杜弊要件”，但面临限期紧、成本高、核对繁、散册难等困境。该省以南昌、新建二县为例，估算造册成本。

首先，征信册底本之开支。南昌每年约计欠户19.4万，以每本列4000户计，应造册四十八本，光绪六年至十二年共应造册340本，一稿一正并照造四份，共2040本。新建每年欠户10.5万，每年应造册二十六本，光绪六年至十二年共应造册180余本，一稿一正并照造四份，共约1100本。每本需银三钱余，南昌需银610余两，新建需银330余两。其他州县亦大致如此。其次，藩司印制征信册之成本。如每县每年造送底本二三十册，以全省79厅州县计，至少有2000本，光绪六年至十二年需造1.4万余本。如以繁、中、简各缺平均印40份计，共刷印56万余本。每本造价以银2两计，需银10万余两。此项支出可能逐年递增。虽定藩司造册可动支

① 赵德馨主编：《张之洞全集》第1册，武汉：武汉出版社，2008年，第536页。

② 《云南巡抚谭钧培奏请缓办征信册并酌定期限事》，光绪十三年七月二十三日，朱批 04—01—35—0094—043。

③ 顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第34册，合肥：安徽教育出版社，2008年，第137页。

④ 《广西巡抚张联桂奏请自光绪十八年起邀免造送征信册事》，光绪十八年三月二十七日，朱批 04—01—35—1011—046。

⑤ 二者如不符，督抚必须作出解释，如山西代州应造光绪十二年带征米石征信册内少开光绪十年缓征米12.8917石，因前署州判漏开光绪十年被灾应豁米12.8917石，此次找补，致使征信册与奏销册数目不符，请于十二年汇办灾案内补请豁免更正。详见《山西巡抚刚毅奏为山西省光绪十二年地丁钱粮征信册籍一律造办齐全事》，光绪十三年十月十九日，录副 03—6223—076。

⑥ 《陕西巡抚叶伯英奏为榆林府广有仓造报征信奏销各册拟请展限办理事》，光绪十三年闰四月十二日，朱批 04—01—35—1218—043。

⑦ 赵德馨主编：《张之洞全集》第1册，第536页。

⑧ 本书编写组编：《清代名人书札》第5册，北京：北京师范大学出版社，2009年，第1126页。

⑨ 《河南巡抚边宝泉奏为变通办理征信册式事》，光绪十二年十一月二十八日，朱批 04—01—35—0093—053。

耗羨、杂款及外销之项，但江西耗羨支放养廉“尚不敷银四五万两”，无外销之款可筹。

江西提出变通办法：一是令州县按年查造实征粮册；二是恢复义图，催收钱粮。为防止捏完作欠，责成府州“摘开欠户清单，札发各县分贴各都各图，榜示通衢，使绅民共见共知”。^①

户部对豫赣二省之请大为不满。光绪十三年二月初八日，翁同龢日记载：“入署，遇阎公（阎敬铭），论征信册事颇牴牾，江西、河南皆云难行，部中驳稿，阎公属稿，措辞太不伦也。”^②河南此后着手准备造办。七月二十日，河南巡抚倪文蔚在致阎敬铭的信中提到征信册时说：“业经委员赴京与摺华书局订有成约，无可更张。前闻大部购得印书铅板一副，备而未用……务祈谕令典守者开具清单寄下，如果合用，当商之司道，备价委员走领。”^③同年二月十七日，户部对江西上述奏请予以变通：州县底本只造送藩司一份，藩司造册，“繁缺造四十分，中缺造三十分，简缺造二十分”；节年带征之项“完数无多，本年欠少可开欠户；节年者，完少可开完户，另拟节年征信册式颁发”。^④户部将江西藩司应刷印各缺之册数均下调10份。为降低成本，户部调整民欠征信册式并推广到其他省区。如湖南即执行变通后的规定：“凡十二年征收各项均系未完数少，专造未完花户欠数。至催征节年旧欠及带征钱粮，仍查明如已完之数少于未完，即造已完数目；若未完之数少于已完，仍造未完数目，以资征信而归节省。”^⑤

（四）推展征信册既定造办年份

江西底本应于四月截止，但接到户部咨文已在三月，加以粮户分散、粮额畸零，清厘需时；钱粮新旧并征，经征人员繁忙，赶办不及。既然征信册“只重通省之完欠，不在一年之早迟”，请展限一年，于光绪十四年造办。^⑥云南因边务、治安等问题，难以兼顾征信册，亦缓至光绪十四年。^⑦广西迭遭兵燹、水旱，各年征缓数目及带征分数头绪纷繁，请展缓办理。^⑧

新疆未参与变通讨论，率先按规定期限与册式要求，完成征信册的印制与散发。^⑨其他各省因初次办理，进度迟缓，舛错迭出。光绪十三年五月至七月，山东仅完成13县卫应排4200余板，其余州县尚有32000余板未排。^⑩山西“节年民欠有完户不多者，本应开造完户，间有仍依

① 《江西巡抚德馨奏为江西应造征信册拟请变通办理事》，光绪十二年十二月初八日，录副03—6220—055。

② 陈义杰整理：《翁同龢日记》第4册，第2087页。

③ 本书编写组编：《清代名人书札》第2册，第373页。

④ 《护理江西巡抚李嘉乐奏为江西应造征信册拟请推展一年办理事》，光绪十三年六月初二日，朱批04—01—35—1386—045。

⑤ 《湖南巡抚卞宝第奏报十二年及节年未完地丁南漕征信册造竣等情形事》，光绪十四年五月二十二日，朱批04—01—35—0096—004。

⑥ 《护理江西巡抚李嘉乐奏为江西应造征信册拟请推展一年办理事》，光绪十三年六月初二日，朱批04—01—35—1386—045。

⑦ 《云南巡抚谭钧培奏请缓办征信册并酌定限期事》，光绪十三年七月二十三日，朱批04—01—35—0094—043。

⑧ 《护理广西巡抚李秉衡奏为广西省清厘民欠征信册式请展缓办理事》，光绪十三年七月二十九日，录副03—6223—015。

⑨ 《甘肃新疆巡抚刘锦棠奏报刷印散发光绪十二年征信册事》，光绪十三年七月二十日，朱批04—01—35—0094—039。

⑩ 《山东巡抚张曜奏报民欠钱粮征信册造成送部查核事》，光绪十三年七月二十一日，朱批04—01—35—0094—040。

旧式开列欠户”。^① 贵州送到各县底本错漏多端，难以照册刷印。^② 奉天各地“册内每多数目讹错，款项牵混”，送册期限多次展缓。^③ 江西各属钱粮款目分歧，“兼请展缓，禀牍纷纭”，“依限送到之册不过十之一二”，册内“又有数目舛错、款项遗漏、一动百移全册不符者”。^④ 迟至光绪十六年，江西始奏到造办十三年征信册之情况。大致自光绪十四年开始，各地逐渐步入举办之正轨。依据中国第一历史档案馆藏档案，将光绪十二年至二十七年各省区造册之县数、册数整理为下表。

光绪十二年至二十七年各省区造办钱粮征信册统计表

省 区	年 份	1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1901
热 河	县	3	3	3	3	3								
	册	400	870											
奉 天	县	17	13	12	11	11	11	11	10	11	15	15	11	8
直 隶	县	109	107	99										
山 东	县	16												
山 西	县	4	3											
江 宁	县	40	35	38	36	32	35	44	38					
	册	6100	3910	4998	3689	3206	3799	4240	3508					
苏 州	县	37	36	37	31	42	38	37	35	36				
	册	5300	3520	3130	3010	3540	3170	2840	3160	3120				
安 徽	县	55	55	57	50	48	46	47	45	42				
江 西	册		49900											
湖 北	县	37	39	38										
湖 南	县	25	21											
	册	5764	4364											
陕 西	县	47	42	40	39	45								
甘 肃	县	31	35	33	24	29	29							
	册	2500	4090	4465	3075	3725	4510							
新 疆	县	7	11	9	9	8	9	12						
	册	490	790	710	680	650	660	850						
云 南	县		45	37	45	13	20	22		23	38			
	册		45	37	45	13	20	22		23	38			
贵 州	县	13	18	18	19									
	册	645	886	886	943									

说明：“年份”指应造某年征信册。“县”主要统计应造册之州、县、厅、卫数量，奉天主要是城属、旗界，山东包括盐场，山西、贵州包括个别府，湖南与云南分司库、道库造册，州县可能有重复，新疆包括县丞、巡检。“册”指印造征信册数量，云南统计底本数，光绪十三、十四年为估测值。此外，奉天造办光绪二十四年征信册，山东造办光绪十三年至十五年征信册，云南造办光绪十九年征信册，广西造办光绪十三年至十六年征信册，具体情况均不详，故未列入。奉天于光绪二十五年豁免积欠，二十六年蠲缓钱粮，无需造册。

- ① 《山西巡抚刚毅奏为山西省光绪十二年地丁钱粮征信册籍一律造办齐全事》，光绪十三年十月十九日，录副 03—6223—076。
- ② 《贵州巡抚潘蔚奏请展缓办理征信册籍事》，光绪十三年十二月初二日，录副 03—6224—029。
- ③ 《盛京将军庆裕奏报遵照部咨奏定章程刷造征信册依限送部查核事》，光绪十四年八月二十九日，朱批 04—01—35—1386—047。
- ④ 《江西巡抚德馨奏陈造就十三年民欠丁漕征信册委员解部事》，光绪十六年四月初二日，朱批 04—01—35—0099—021。

四、停续之议

（一）停办之请

征信册推行之初，桐乡士绅严辰态度积极。严辰热心地方事务，对各方利弊了然于胸。他主持编纂《桐乡县志》，于“食货志”中独辟“新章”一节，汇集征信册相关制度条文。所谓新章，“大司农欲绝中饱之弊，创设征信册一法，奏奉谕旨，颁行天下。”但浙江“业经陈覆，竟有所格涣汗，其大号徒法不能以自行”，“新章亦属陈言”。^①可知浙江已奏明难以实行。宣统二年（1910），度支部称浙江“前此亦经办过，并未见有成绩”。^②《桐乡县志》于光绪十三年付梓，此时正值其他省区渐次准备造办征信册，“新章”对浙江却成“陈言”；加以尚未发现该省汇报征信册之情形，推断其举办并不长久。目前确知云南最早于造办光绪十四年征信册时，以“办理转多窒碍”为由，奏请免造。户部议覆“仍应照办”，^③之后各省纷纷奏停。

山东征信册“印发之初，乡民无不争先快靚……迨见册开之数与实欠之数吻合无差，群疑顿释”。办理几年后，“每遇册发到乡，竟至无人过问，亦无一人以完欠不符举发控告者”，请自光绪十六年停办，提出替代办法：“各属将每年例完民欠比销粮册增造一分，列示通衢，便民稽考”，清廷允准。^④直隶称征信册造办前后，钱粮数额未明显减增，“征信册之举办或有益于他省，实不见益于直隶，亦事之信而有征”，自光绪十六年停办。^⑤湖北未造征信册以前，钱粮“所短即属无几”，认为征信册“安徽等省或不能不办，而在湖北似不必再办”，自光绪十六年停止。^⑥广西造册四年间，银米完欠数额均与征信册相符，自光绪十八年停造。^⑦

山西连续五年造册，“凡有民欠、灾缓处所，绝无因册造不符控告到官之案”，自光绪十八年停造。^⑧陕西散放征信册后，“无控告册造不符之人”，鹿传霖阅邸报，见山西停造之请被准，认为“陕省与晋省壤地相接，风气大致相同，又同值地方灾歉，势难兼顾（征信册）”，自光绪十八年停造。^⑨甘肃实施征信册数年，“无捏完作欠、征多报少、册造不符控告之案。”晋陕二省停办，亦启甘肃停办之意，“秦晋两省征信各册既蒙恩允停缓，甘省僻在边隅，与陕省接壤，距

① 光绪《桐乡县志》卷6《食货志上》，《中国方志丛书》编委会：《中国方志丛书》华中地方第77号，第209页。

② 《度支部会奏遵议浙抚奏拟办各厅州县钱粮征信册折》，《政治官报》宣统二年九月十四日，“折奏类”，第6页。

③ 《兼署云贵总督谭钧培奏为云南造办上年征信册事》，光绪十五年十二月二十八日，录副03—6234—016。

④ 《山东巡抚张曜奏为征解钱粮实报完欠并无挪掩诸弊请将民欠征信册暂行停造以节经费事》，光绪十六年五月二十六日，录副03—5710—036。

⑤ 《直隶总督李鸿章奏为本年灾重款绌请行停缓征信各册事》，光绪十六年八月初十日，朱批04—01—01—0973—033。

⑥ 《湖广总督张之洞奏陈湖北征收钱漕尚无积弊请免造征信册事》，光绪十六年十月二十一日，朱批04—01—35—0100—007。

⑦ 《广西巡抚张联桂奏请自光绪十八年起邀免造送征信册事》，光绪十八年三月二十七日，朱批04—01—35—1011—046。

⑧ 《护理山西巡抚胡聘之奏请停缓造办钱粮等项征信册籍事》，光绪十八年八月十二日，朱批04—01—35—0835—033。

⑨ 《陕西巡抚鹿传霖奏请自光绪十八年始陕西省停缓造办钱粮当税征信册事》，光绪十八年十一月十五日，录副03—5716—052。

晋省匪遥，其风气固相似，而痛苦尤过之”，自光绪十八年停止。^①

贵州额征钱粮十余万两，“不及南省一大州县之多”。征信册“因江南北赋税繁多各省而起，似此边瘠之地”，实无举办必要。崧蕃通过邸报知悉陕甘二省已停办，认为“黔省边瘠，事同一律”，请自光绪十九年停办。户部认为贵州历经战乱，元气未复且丁粮数额不多，可否准其援案停办，由清廷裁夺。^② 其后未见该省汇奏造册信息，推断其请被准。

安徽认为，“非认真丈荒查灾不能归实，亦非造办征信册所能剔除”。造册九年间，“稽核民欠，未见其减”，援贵州之案，自光绪二十一年停办。^③ 江苏造册“已阅九载，有名无实”，援安徽等省成案，自光绪二十二年停办。^④ 云南办理灾歉，“或蠲或缓，明示乡场市镇，妇孺皆知”，“仍造征信册于正供无甚裨益”，援甘肃成案，自光绪二十三年停止。^⑤

各省接续援案奏停之原因大致有二：一是邸报之信息传播，二是官员调遣。如光绪十六年，山东巡抚张曜根据布政使福润的建议奏停；二十二年，时为安徽巡抚的福润奏请停办。云南奏停时，巡抚黄槐森听取布政使裕祥的意见；而裕祥之前居官甘肃，熟悉陕甘经办之情形。^⑥

（二）续办之议

尽管奉天于光绪二十九年仍奏报印发二十七年征信册之信息，^⑦ 但已无法扭转征信册制度失败的命运。吊诡的是，未曾发现奏报征信册信息的浙江，在宣统元年重提实行钱粮征信册。

是年十月初五日，浙江谘议局开会，首议钱粮征信册呈请案。^⑧ 十月二十日，浙江巡抚增韞批准公布了《实行刊布各厅州县钱粮征信册案》，定于次年正月初一日实施。该案开篇指出：浙江各州县钱粮折算细数，民间无从得知。州县实征钱粮数额，藩司亦不知底细。“民知每年各自完纳之数，而不知州、县之是否悉数解司；藩司仅知州、县报解之数，而不知是否与民间所纳之数相符。知之详者，惟该经征之州、县官及所属之书吏”，致使“民已完矣，而州、县犹开作民欠；上已蠲矣，而百姓犹日受追呼。”其症结在于“征收及完纳之两方面，各无同样详列细数之册据，可以彼此互证而通晓。”^⑨

① 《陕甘总督杨昌濬奏请停缓造报甘肃钱粮当税征信册事》，光绪十九年四月二十八日，朱批 04—01—35—0104—011。

② 《贵州巡抚崧蕃奏请停办征信籍事》，光绪十九年十一月十三日，录副 03—6248—007；《管理户部事务福锟等奏为遵旨依议贵州巡抚崧蕃奏请停办征信籍事》，光绪十九年十二月十六日，录副 03—6248—047。

③ 《安徽巡抚福润奏请停造征信册事》，光绪二十二年三月二十四日，朱批 04—01—35—0110—018。

④ 《江苏巡抚赵舒翹奏请江宁苏州二属本年停造上年民欠征信册事》，光绪二十二年八月初一日，朱批 04—01—35—0110—053。

⑤ 《云南巡抚黄槐森奏请停止造办征信册事》，光绪二十三年二月二十八日，朱批 04—01—35—0112—019。

⑥ 《山东巡抚张曜奏为征解钱粮实报完欠并无挪掩诸弊请将民欠征信册暂行停造以节经费事》，光绪十六年五月二十六日，录副 03—5710—036；《安徽巡抚福润奏请停造征信册事》，光绪二十二年三月二十四日，朱批 04—01—35—0110—018；《云南巡抚黄槐森奏请停止造办征信册事》，光绪二十三年二月二十八日，朱批 04—01—35—0112—019。

⑦ 《盛京将军增祺奏报奉天旗界前年民欠各项钱粮征信册刷造完竣事》，光绪二十九年十二月十六日，朱批 04—01—35—0124—036。

⑧ 马鸿谟编：《民呼、民吁、民立报选辑》（1），郑州：河南人民出版社，1982年，第451页。

⑨ 章开沅、罗福惠、严昌洪主编：《辛亥革命史资料新编》第4册，武汉：湖北人民出版社，2006年，第227页。

此次所提征信册的造价经浙江藩司核算，估计“需洋二十万七千余元之巨，合银十五万九千两”。浙江库储困绌，无从筹办，将其列入宣统三年预算案内。度支部核减预算费，“将此款裁去十五万两，仅余九千两”，前后数额悬殊。增韞奏请由宪政编查馆会同度支部核议。^① 宣统二年八月二十七日，度支部覆奏：光绪十一年推行钱粮征信册，“行之数年，迄无寸效”，此前直隶用银 2.1 万余两，此次浙江请款十五万两，成本过高，“未便沿习旧例，徒滋靡费。所请拟办钱粮征信册之处，应请毋庸置议”。^② 至此，钱粮征信册续办之议搁浅。

五、失败原因

明清以来在官民合赈、善会善堂、近代义赈中行之有效的征信录模式，引入赋税征缴领域频遭顿挫并最终失败。

（一）直接原因

1. 成本虚耗

征信册的实施未使钱粮增收，造册开销加重地方财政负担。“虚耗靡费”成为各地停办的重要原因。山东历年造册所费“累万盈千，未免转多虚耗”。光绪十三、十四年各用“银一万数千余两，近虽稍为节缩，每岁仍耗数千余两，除作正开销外，尚有不敷津贴之数”。^③ 直隶认为征信册“不惟无益于国计，实大有损于库储”。其印造光绪十二、十三年征信册，“除奉准作正开销二万一千数百两外，其由司垫办不准开销之款已不下八千余两”；光绪十五年征信册“未及报销之经费并各州县历年购办纸张、添募书手，所费银钱甚多”，直言“似此用款浩繁，欲求益而反得损”。光绪十六年，直隶大水，“筹赈议捐，锱铢必较”，与其将“有常之经费作无益之虚耗”，“巨款悉付之故纸堆中”，不如“挹彼注兹，俾灾民均沾实惠”。^④

湖北奏停征信册，“岁省刷印工本银四千余两，略节虚糜，于财用亦有裨益”。^⑤ 广西造册每年需“银二千余两或一千八九百两不等。现当经费支绌，筹款不易，此等无益糜费殊为可惜”。^⑥ 山西造册每年“约需二三千两，积久亦成巨款”，各地“频年查造，所费不貲，悉由州县筹垫，亦苦赔累难堪”。^⑦ 陕西造册经费“按年筹垫，力何能堪？即司库当支绌时，年年又增此款，亦

① 《浙江巡抚增韞奏请公布施行钱粮征信册事》，宣统二年六月二十七日，朱批 04—01—35—0134—032。

② 《度支部会奏遵议浙抚奏拟办各厅州县钱粮征信册折》，《政治官报》宣统二年九月十四日，“折奏类”，第 5、6 页。

③ 《山东巡抚张曜奏为征解钱粮实报欠完并无挪掩诸弊请将民欠征信册暂行停造以节经费事》，光绪十六年五月二十六日，录副 03—5710—036。

④ 《直隶总督李鸿章奏为本年灾重款绌请行停缓征信各册事》，光绪十六年八月初十日，朱批 04—01—01—0973—033。

⑤ 《湖广总督张之洞奏陈湖北征收钱漕尚无积弊请免造征信册事》，光绪十六年十月二十一日，朱批 04—01—35—0100—007。

⑥ 《广西巡抚张联桂奏请自光绪十八年起邀免造送征信册事》，光绪十八年三月二十七日，朱批 04—01—35—1011—046。

⑦ 《护理山西巡抚胡聘之奏请停缓造办钱粮等项征信册籍事》，光绪十八年八月十二日，朱批 04—01—35—0835—033。

属糜费可惜。”^① 甘肃瘠苦州县日常办公尚较拮据，造册“复增此经费，更属无款可筹”，“将有有用之财费于无用之地，深为可惜。”^② 安徽欠户多，造册花销亦大，“州县历次造呈，既赔累之甚苦，司署汇总核印，亦耗费之孔多”。江苏疏言造册“岁糜多金，无裨实政”。^③

与钱粮征信册不同，近代义赈兴起后，捐资数额常借助新式媒体公开。这可直接降低征信录的成本。如光绪八年前后，江浙士绅赈救安徽水灾，收到捐款即登于《申报》。刊印征信录时，应将捐资细数详列，但“因经费不敷，且捐户细数早经列入《申报》，似亦无容再列”。^④

2. 技术落后与工匠短缺

清代各地经济文化存在诸多差异，在全国推行征信册，必然遇到技术落后、工匠不足等困难。河南“向无活字书板，亦绝少熟习匠工”。征信册的印造与书籍不同，“他书摆就一盘可刷印千百页，此册只印数十张即须更换”。捡字、摆印“须赴江楚等省多觅熟手，道途纡远，非重值不能招致”。^⑤ 福建征信册常用字“必须刻至累百方能周转，或有不足，临时尚须添补。匠役既多，应募者，捡字摆盘未必尽皆熟手”。^⑥ 山东虽用活字印刷，亦多备应用之字，但“一板之中有同一字而用至数十处，排板愈多，用字愈繁。又兼姓名、地名俗写讹体之字，无从预备”。以三个月造册为限，“日需工匠即应一百余名。至管理字橱、誊写清册、切订、刷印各项尚须数十人，工匠猝难多觅”。^⑦ 江西欠户较多，征信册底本未到之前，“预招多匠，刊刻活字百余万尚不敷用”。熟练工匠不足，“竭力招集，仅得百人”。^⑧

经济文化不发达地区，技术与工匠问题尤为突出。贵州初次办理，“刻字、刷印匠役较少，而活字板套犹非素习”。^⑨ 云南“刊刷册籍苦无良工，土人于活字板素不娴习，又不善写宋字”，而且“边地复少匠工，到处穷搜，得十余人”。^⑩ 即使历年造册较及时的新疆，亦因“关外雇匠奇难，必由内地，遇事须另雇更换，辄停工以待”。^⑪

3. 造册滋弊

① 《陕西巡抚鹿传霖奏请自光绪十八年始陕西省停缓造办钱粮当税征信册事》，光绪十八年十一月十五日，录副 03—5716—052。

② 《陕甘总督杨昌濬奏请停缓造报甘肃钱粮当税征信册事》，光绪十九年四月二十八日，朱批 04—01—35—0104—011。

③ 《安徽巡抚福润奏请停造征信册事》，光绪二十二年三月二十四日，朱批 04—01—35—0110—018；《江苏巡抚赵舒翹奏请江宁苏州二属本年停造上年民欠征信册事》，光绪二十二年八月初一日，朱批 04—01—35—0110—053。

④ 佚名：《镇江苏州电报局桃坞同人收解皖赈征信录》，李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第9册，第5959页。

⑤ 《河南巡抚边宝泉奏为变通办理征信册式事》，光绪十二年十一月二十八日，朱批 04—01—35—0093—053。

⑥ 《闽浙总督杨昌濬奏报闽省酌拟期限截清查造征信册事》，光绪十三年七月十九日，朱批 04—01—35—0094—037。

⑦ 《山东巡抚张曜奏报民欠钱粮征信册造成送部查核事》，光绪十三年七月二十一日，朱批 04—01—35—0094—040。

⑧ 《江西巡抚德馨奏陈造就十三年民欠丁漕征信册委员解部事》，光绪十六年四月初二日，朱批 04—01—35—0099—021。

⑨ 《贵州巡抚潘蔚奏为查明光绪十二年分各属短征荒芜及被灾钱粮造办征信款册事》，光绪十四年十一月初七日，录副 03—6228—036。

⑩ 《云南巡抚谭钧培奏为造报十三年民欠钱粮征信册事》，光绪十四年十一月二十四日，朱批 04—01—35—0096—032。

⑪ 《护理山西巡抚魏光燾奏为遵发新疆各属上年征信册事》，光绪十五年九月初七日，录副 03—6232—006。

征信册在实施过程中易成为抗欠之“合法依据”。江西疲顽欠户“未查造欠册以前，未尝不畏比追，尚可冀其完纳。迨已造册报以后，将谓我之欠赋无力完清，省府已为上达天听，恃此即可安然不完，专待豁免”。^① 山西“从前催纳尚易，近则疲顽之户见册上姓名累累，谓欠粮不止一人，观望迁延，效尤日甚”。^② 陕西认为“民可使由，不可使知”，未办征信册时，“完纳钱粮皆能踊跃输将，苟非十分拮据之畸零小户，不敢少涉拖欠”，造册之后，“民间见欠户累累如许之多，逐渐有取巧拖延，希图蠲免之弊”。^③ 甘肃散册后，“不惟花户悉知欠户甚多，效尤成习，即各属催科亦难责令努力”。^④ 安徽“刁滑之徒见册内欠款累累，更得藉为口实，相率效尤，苟所纳已如上年分数，其余即视为应欠”。官吏催收时，“民持册搪抵，谓朝廷已准列欠，官府何得再催”。征信册“适使小民存观望之心而滋纷扰之累”。^⑤

西南边陲亦不免上述情弊。贵州“奸滑之民特有造办征信，转得藉口延不完纳，或指荒影射，希图入册豁免，是以恤民之善政反为欺隐之弊端”。^⑥ 云南粮户“以为欠数准列入册，则完欠多寡可以自便，犹冀将来豁免”。虽经官员开导，“终亦怀疑莫释，抗不完清”。^⑦

4. 民众智识文化水平较低

一项先进制度的创设与运行，要有相应的民众智识文化素质与其适应，钱粮征信册实施时尚不具备这样的条件。如江西“僻壤穷乡不惟绅士绝少，即识字农民亦不多见”。^⑧ 与当时西方国家读书识字率高达70%相比，中国仅有20%，“士人能通古今达中外者，郡县乃或无人焉。”^⑨ 每逢重大庆典或自然灾害，清廷必蠲缓钱粮，刊刻誊黄，晓谕百姓。誊黄所载“上谕部议，督抚之奏，累牍连篇，无论愚民无知，即略识丁字者，曾不数行，首尾茫然矣”。^⑩ 钱粮征信册的功能亦受制于此。善会善堂、义赈的参与者以及征信录的受众多为绅商、知识分子，他们的文化水平是征信录行之有效的重要保证。

（二）深层原因

1. 田赋管理混乱

稳定的田赋收入必须同时满足两个管理要求：一是“详细的地界调查和土地种类和占有情况注册”，二是“对土地规模的实际测量以及把握土地占有的特点，对影响生产力的各种因素进行评估”。^⑪ 清季田赋管理没有满足上述任一要求。钱粮册籍混乱、户名不实已成为常态。

① 《江西巡抚德馨奏为江西应造征信册拟请变通办理事》，光绪十二年十二月初八日，录副 03—6220—055。

② 《护理山西巡抚胡聘之奏请停缓造办钱粮等项征信册籍事》，光绪十八年八月十二日，朱批 04—01—35—0835—033。

③ 《陕西巡抚鹿传霖奏请自光绪十八年始陕西省停缓造办钱粮当税征信册事》，光绪十八年十一月十五日，录副 03—5716—052。

④ 《陕甘总督杨昌濬奏请停缓造报甘肃钱粮当税征信册事》，光绪十九年四月二十八日，朱批 04—01—35—0104—011。

⑤ 《安徽巡抚福润奏请停造征信册事》，光绪二十二年三月二十四日，朱批 04—01—35—0110—018。

⑥ 《贵州巡抚崧蕃奏请停办征信册籍事》，光绪十九年十一月十三日，录副 03—6248—007。

⑦ 《云南巡抚黄槐森奏请停止造办征信册事》，光绪二十三年二月二十八日，朱批 04—01—35—0112—019。

⑧ 《江西巡抚德馨奏为江西应造征信册拟请变通办理事》，光绪十二年十二月初八日，录副 03—6220—055。

⑨ 汤志钧编：《康有为政论集》上册，第130—131页。

⑩ 政协浙江省萧山市委员会文史工作委员会编：《萧山文史资料选辑（四）汤寿潜史料专辑》，1993年，第251页。

⑪ 肯耐斯·戴维：《地方财政》，滕忠勤、周顺明等译，武汉：湖北人民出版社，1989年，第67页。

直隶“本无鱼鳞册可稽，民间又扶同隐匿，究竟侵占及捏报升科之地各在何村何里，一时无从追查”。^①山西向无鱼鳞册，田地过割不清，“或耕无粮之地，或纳无地之粮，祖孙相承，莫穷原本”。^②陕西亦无鱼鳞册，“粮名多雍乾间人。……今欲开具花名，从何说起”。若核实民欠，“必从户首而究花名，从花名而稽粮石，从粮石而清地亩，务将总名析开，地粮析散，而又与老名总数比对相符，乃足为征信之根源，为造册之粉本”。^③

江苏置买田产多凭白契交易，“设有欠缴钱粮，将责之于甲，甲则以户存粮去为辞，将追之于乙，乙又以粮是户非为解”。^④安徽停办征信册，着手清丈时强调“丁粮、户名最为繁要”，清册内登注真实姓名与粮数。^⑤太平天国运动后，江西粮册未认真查造，州县催科，“往往不知粮户所在，且不识何者为已完，何者为未完。”^⑥偏远地区催征更无准确户名可据。云南“土夷差发银两，向皆责成土司，夷目按村寨分派，催收纳官，并非由田科粮，亦无花户姓名”。^⑦

书吏也成为清季钱粮征收的一大弊害，“催征底册，皆在书吏之手，缓欠飞洒，弊混极多”。^⑧如苏州藩司所属之区由于州县匿报、绅户包抗、书差侵蚀，致使“国家每岁应征熟田钱粮合计不下数十万两暗蚀于无形”。^⑨再如安徽贵池县钱粮向由保书包纳，他们或“捐串不与”，或“留串抵官，捏为民欠。向来征信册载欠户多系此类，其实民间按檐总完，何尝抗欠耶”。^⑩这实际上回答了虽历年造办征信册，但钱粮缺额如故的疑问。

2. 官僚敷衍因循

新制度的推行有赖于官员实心任事，认真举办。清季官僚敷衍因循早为朝廷所识：“相沿积习总未能实力湔除，往往诏书特下，剴切严明，各该督抚辄以通行僚属为了事，并未确切考察，以致泽不下究，弊转丛生。”征信册实行之初，清廷又谕诫：勿“以簿书为故事，视诰诫为具文”。^⑪但官僚敷衍因循之弊实难打破。光绪二十五年，清廷谕旨云：“各疆臣徇于积习，凡有奉旨交办之事，其不能行者默无一言，但以敷衍了事。其能行者百无一效，亦以敷衍了事。”^⑫

官场积习未根本扭转，制度也便无法贯彻落实。光绪二十一年，新疆巡抚陶模奏：“胥吏以报部为良法，外官视报部为弊政。往年户部所定钱粮征信册之类，汗牛充栋，孰能检阅？外官应受驳斥，或贿吏以求省事。”^⑬征信册外不能征信于民，内不为官吏钩稽复核，已成具文。同

① 《京报（邸报）》第22册，第408页。

② 《京报（邸报）》第2册，第467页。

③ 樊楚才编：《樊山公牍》，上海：大达图书供应社，1935年，第25页。

④ 台北故宫博物院编：《宫中档光绪朝奏折》第12辑，台北：故宫博物院，1974年，第862页。

⑤ 《停办安省征信各册兴办清丈事宜详奏各原稿并恭录朱批上谕行知札文四件》，中国科学院国家科学图书馆藏，第44a页。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》第70辑，北京：中华书局，1995年，第203页。

⑦ 《云南巡抚谭钧培奏为造报十三年民欠钱粮征信册事》，光绪十四年十一月二十四日，朱批 04—01—35—0096—032。

⑧ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第4册，第4741页。

⑨ 台北故宫博物院编：《宫中档光绪朝奏折》第13辑，台北：故宫博物院，1974年，第58—59页。

⑩ 李文治编：《中国近代农业史资料》第1辑，北京：三联书店，1957年，第335页。

⑪ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第11册，第147、338页。

⑫ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第4册，第4428页。

⑬ 王廷熙、王树敏辑：《皇清道咸同光奏议》卷6《变法类·通论》，台北：文海出版社，1969年，第287页。

年，翁同龢赞誉汤寿潜“所著《危言》二卷，论时事极有识”，并将其“进呈御览”。^①在这部书中，汤寿潜认为征信册“意美而法未尽良也，一言以蔽之曰：‘装点！’……一文不欠，而‘征信册’所欠累累也。委员以查之，查者亦吏也，抵其署，酣嬉饮博，舟车以送之，而查报册载悉符矣，亦何益之与有？”^②因吏治腐败，征信册散放后的复查环节形同虚设。这应验了清廷的担忧：“民欠及蠲缓征信各册，立法已为详备，然有治法赖有治人。若循颁发之名，无稽查之实，则一纸文书仍无实济。”^③征信册已不能反映钱粮完欠实情。宣统元年，浙江谘议局认为举办征信册，表明“国家对于征收官吏，使之核实报告方法，未尝无周详严密之政令”，但“官吏以营私之不便，莫肯奉行，遂乃悉举谕旨、法例、部案等而弁髦视之”。^④

结 语

信息公开是杜绝官吏中饱与欺瞒之弊的不二法门。从榜示法、碑示法到征信录，再到钱粮征信册；自救荒、公益到慈善，再到财政，信息公开应用于官民之间的诸多领域。在近代西方预算制度进入中国之前，严重的积欠与亏空之财政压力倒逼清廷试图通过“征信于民”的渠道，打破官吏中饱的障壁，促使信息公开在赋税征缴领域制度化，形成独立的文本——钱粮征信册。

它的出台与推行显示了清廷进行制度创新的努力，但在实施过程中，由于成本虚耗、印造技术落后、熟练工匠短缺、造册滋弊、民众智识文化水平低、田赋管理混乱、官僚敷衍因循等诸多因素的叠合影响与阻抑，注定其无法承担革除中饱，增加中央财政收入的重任。清末全国每年仍短征钱粮五六百万，^⑤这与钱粮征信册实行之前的情况并无二致。宣统三年，张荫棠说：“抑吾国之大患，岂真在贫？信用制度之待兴……吾国何尝患贫。所最可惜者，在于当道官吏务使朝廷与国民分离，上下志睽，然后居中者得遂其营私罔利之计。”^⑥清廷已无法通过制度革新剔除赋税征缴积弊，而钱粮征信册制度失败背后的吏治腐败与财政紊乱加速了清朝覆亡。

〔作者李光伟，教育部高等学校社会科学发展研究中心助理研究员。北京 100080〕

（责任编辑：武雪彬 责任编审：路育松）

① 陈义杰整理：《翁同龢日记》第5册，第2784、2795页。

② 政协浙江省萧山市委员会文史工作委员会编：《萧山文史资料选辑（四）汤寿潜史料专辑》，第252页。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第11册，第338页。

④ 章开沅、罗福惠、严昌洪主编：《辛亥革命史资料新编》第4册，第227页。

⑤ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第5册，第5134页。

⑥ 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，北京：中华书局，1979年，第362页。

north of the Hexi Corridor or at the Kedun City in the Mobei Grasslands, but rather in Qingzhong (青冢), traditionally said to be Wang Zhaojun's Tomb. This could indicate nearby Fengzhou Prefecture, which was administered by the Southwestern Commissioner in the Liao Dynasty. On this basis, in conjunction with the records in the *Marvazī*, we are able to re-map an East-West transportation route that began from the Kara-Khanid Khanate in the Western Region and led via Shazhou Prefecture and Fengzhou Prefecture to the Liao capital. Fengzhou Prefecture maintained its important transport role for a long time through the Liao, Jin and Yuan Dynasties. Among inland cities with long service as a transport hub on the Northern Silk Road, Fengzhou was second only to the role of Lingzhou Prefecture during the mid-Tang and early Song Dynasty. This contributes to further understanding of the changes in the route of the Northern Silk Road after the Tang Dynasty and the history of communications on the Silk Road at that time.

Nanjing's Riverine Environment and Inland River Management in the Ming and Qing Dynasties

Luo Xiaoxiang(50)

During the Ming and Qing Dynasties, Nanjing's economic development and growing urban population led to the deterioration of the city's inland river environment. The Qinhuai River silted up and its water became increasingly polluted. This phenomenon was common in Southeastern Chinese towns. In terms of the river management model, however, especially with regard to the agencies in charge and funding sources, Nanjing was rather unusual in that its management agencies ranked relatively high in administrative terms and its funding was relatively well provided for; it was only in the Jiaqing and Daoguang reigns in the Qing Dynasty that a substantial amount of private donations were put to use. Urban riverine affairs had a marked government-run character, reflecting Nanjing's unique political status as well as local administrative adjustments and the evolution of the financial system. Nonetheless, due to managerial limitations, successive riverine works failed to have a lasting effect; they were unable to prevent the riverine environment from deteriorating.

The Building of a Credit Records System in Late Qing Tax Collection

Li Guangwei(68)

During the Guangxu reign period, the Qing court, facing debt and deficit problems that had become increasingly serious since the middle of the dynasty, introduced into a credit records model into tax collection. This was an effective, sophisticated and well-constructed system of public disclosure of financial information used by civilian charities. The government formulated and implemented the system of land tax records to prevent officials from lining their own pockets and to increase fiscal revenue. After several rounds of gaming between the central and local governments and some adjustments, the management of the land tax records got under way. But during the ten odd years of its operation, the system suffered from wasteful expenditure, backward technology, shortage of craftsmen, fraudulent records and malpractice, the population's low standard of education and knowledge, mismanagement of the land tax and bureaucratic paper-shuffling, all of which hindered the system and led to its eventual failure. This demonstrated that the Qing court was unable to eliminate the malpractices that were deeply rooted in its land tax collection through institutional innovation.