

清末财政纾困筹策失败探析^{*}

王静雅

摘 要：甲午战后，为偿还对日赔款，清政府与汇丰银行、德华银行签订《英德续借款合同》，规定由海关总税务司赫德代征七处厘金抵偿部分债款。朝野对此态度各异，清廷、总税务司和督抚之间屡屡对抗又最终妥协。为弥补厘金抵债省份损失，清廷推出拨补方案，却造成拨补虚悬的窘境。抵债省份和承协省份再三呼吁改变拨款无着的困局，但因调整难度大，随后又新增庚子赔款等筹款压力，户部对拨补方案仅作了微调，相关省份只能自行应对困局。清廷固执于“内重外轻”观念，财政调度能力渐趋低下，央地矛盾不断升级，演变成内外失信态势，这是清末财政纾困筹策失败的关键因素。

关键词：英德续借款 厘金 财政治理 纾困筹策 《马关条约》

甲午战败，清政府与日本签订《马关条约》，规定如果中国在三年内付清赔款，不仅还款利息全免，日本还将撤回威海卫的驻军。^①为偿还对日赔款，清政府两次举借巨额外债，即俄法借款和英德借款。然至光绪二十三年（1897），清政府仍欠7000多万两，因此不得不继续谋借外债，并于光绪二十四年二月初九与英国汇丰银行、德国德华银行签订《英德续借款合同》（以下简称《合同》）。《合同》规定多省的部分厘金税款由总税务司代征，以清偿这笔外债。数十年来，学界持续关注这一问题，相关研究主要涉及续借款的来龙去脉，对晚清中央和地方财政

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“财政纾困与晚清淮盐市场治理研究”（20CZS053）、教育部人文社会科学研究青年基金项目“战时督抚权力演变与晚清盐制变革研究”（17YJC770028）阶段性成果。

① 王铁崖编：《中外旧约章汇编》，北京：三联书店，1957年，第1册，第614—617页。

的影响，英、俄等国为此次借款展开的激烈争夺等。^①但遗憾的是，先行研究对清偿续借款与清末财政纾困筹策失败问题讨论不足。本文从厘金抵债征补个案入手，利用晚清档案、日记、信函等，对清廷、总税务司、厘金抵债省份在清偿续借款过程中的博弈展开研究，揭示清廷固执于“内重外轻”观念、调度能力不足，以及内外严重失信等纾困筹策失败的要因，从一个侧面剖析清末国家治理难以化解的顽症痼疾。

一、总税务司代征抵债厘金与朝野反应

《合同》规定，清政府借款1600万英镑（约合库平银1亿两），利息为4厘5，限45年还清。因关税抵额不足，还将苏州货厘、淞沪货厘、九江货厘、浙东货厘、宜昌盐厘（并加价，万户沱）、鄂岸盐厘、皖岸盐厘共计500万两，按广东六厂办法，^②由总税务司代征，抵还借款。^③厘金抵债省份涉及江苏、湖北、浙江和江西，其中，江苏承担最多，包括苏州货厘、淞沪货厘、皖岸和鄂岸盐厘，

① 参见罗玉东：《中国厘金史》，上海：商务印书馆，1936年，第207—225、247—248页；刘秉麟编著：《近代中国外债史稿》，北京：三联书店，1962年，第14—15、18—22页；何烈：《厘金制度新探》，台北：东吴大学，1972年，第82—84页；彭雨新：《清末中央与各省财政关系》，李定一等编：《中国近代史论丛》第2辑第5册，台北：正中书局，1979年，第3—46页；许毅等：《清代外债史论》，北京：中国财政经济出版社，1996年，第435—452页；何汉威：《清季中央与各省财政关系的反思》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第3分，2001年；马金华：《晚清中央与地方的财政关系——以外债为研究中心》，《清史研究》2004年第1期；张志勇：《赫德与英德续借款》，《江苏社会科学》2014年第4期；马忠文：《张荫桓与英德续借款》，《近代史研究》2015年第3期；马陵合：《偿债压力与清末民初地方税制结构紊乱——以七处厘金抵还英德续借款为例》，“财税史的启示：历史上的财政危机与财税变革”研讨会论文，武汉，2020年4月。

② 同治七年（1868）六月，两广总督瑞麟在九龙边界及澳门附近设立六个厘厂，以查缉走私，征收鸦片厘金。同治十年，瑞麟在六厂基础上建立常关税厂，对从港澳向内地运入鸦片的华商民船征收正税和厘金。光绪十二年，清政府与港英当局订立《管理香港洋药事宜章程》，香港（附近）六厂归税务司管理，赫德夺取了香港外围常关税厂的权力。参见方志钦、蒋祖缘主编：《广东通史·近代》，广州：广东高等教育出版社，2010年，上册，第374—377页。

③ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》，第1册，第733—738页；另参见《续借英德两国商款订立合同（及附件合同内容）》，中国第一历史档案馆、文化部恭王府管理中心编：《清宫恭王府档案总汇：奕訢秘档》，北京：国家图书馆出版社，2008年，第10册，第210—229页。

合计280万两。^①

清政府这一方案，主要是基于国家财政状况和借款方的提议而形成的。当时国库枯竭，关税收入不敷抵借，海关总税务司赫德曾向驻英国伦敦办事处税务司金登干（James Duncan Campbell）谈及，清政府“关税收入已有十分之七抵押了！余数因须支付征收费用、驻外使馆经费及沿海灯塔维持费等，所余无几”。^②而盐课、地丁为清政府岁入正供，不宜作抵。总理各国事务衙门（以下简称“总署”或“总理衙门”）担心如果将盐课、地丁收入作为抵押款，“令洋商照看，更碍于俄法借款一体均沾之条，益恐别生枝节”。^③与此同时，英国债权人提出由总税务司负责代征七处盐厘、货厘收入作为部分抵押款的要求。为难之下，清廷不惜损害地方财政利益，接受了这一借款条件。

总税务司代征抵债厘金一事饱受争议。光绪帝和中枢大臣大多赞成，然而，赫德是英国人，其利益需求与总理衙门大臣不可能完全一致，双方既相互利用又彼此防范。光绪二十三年，光绪帝在添派李鸿章办理借款事宜时提到，“若不如期交清，于国体、利权均有损碍，然除续借洋债更无别法，而借款之难，多方勒磕”，^④为借洋款，光绪帝接受了洋人的苛刻条件。户部尚书兼总理衙门大臣翁同龢得知借款条件是由总税务司监管征收某处厘金时，对赫德的野心和贪婪有所戒备，并推测“各省督抚大权尽归外人，督抚未能甘也”。^⑤户部尚书兼总理衙门大臣敬信认为可以商谈，与翁同龢商议后，决定暂缓向朝廷递交户部拟好的关于赔款由各省摊派的奏稿。^⑥户部左侍郎兼总理衙门大臣张荫桓不仅接受这一条件，还是促成英德续借款的关键人物之一。直隶总督王文韶致电湖广总督张之洞时透露，朝廷的立

① 《请旨飭催各省拨补抵还洋款折》，光绪二十七年正月二十七日，《刘坤一集》，陈代湘校点，长沙：岳麓书社，2018年，第3册，第185—186页。何汉威经常提到五省（江苏、浙江、湖北、安徽、江西），事实上，英德续借款抵押厘金省份是4个，而厘金的征收区域涉及5个省，其中皖岸盐厘是江苏淮盐盐厘的部分收入。参见何汉威：《清季中央与各省财政关系的反思》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第3分，2001年。

② 《1897年12月30日北京去电新字第716号》，中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编：《帝国主义与中国海关·第8编·中国海关与英德续借款》，北京：科学出版社，1959年，第28页。

③ 《总署奏续借英德商款订立合同以税厘作抵折（附合同）》，光绪二十四年二月初十日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》，李育民等点校整理，长沙：湖南师范大学出版社，2015年，第2541页。

④ 《大学士李鸿章奏遵旨向英商借一千六百万镑议订草约折（附草约）》，光绪二十三年七月十九日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》，第2484页。

⑤ 《张荫桓日记》，光绪二十四年正月十九日，任青、马忠文整理，北京：中华书局，2015年，第569—570页；《翁同龢日记》，光绪二十四年正月十九日，翁万戈编，翁以钧校订，上海：中西书局，2012年，第3141页。

⑥ 《张荫桓日记》，光绪二十四年正月十九日，第569—570页。

场与张荫桓的意见密切相关：“英挟借款要求，俄持之甚力，却未定义……惟闻南海势甚张，常熟亦时为所持，是可虑耳。”^① 恭亲王奕訢较晚得知借款须由总税务司代征厘金一事，张荫桓向他解释：“并非银行要管，系我们将厘金拨交赫德代征，以便如期交付本息。”奕訢便同意了此事。^② 总署大臣李鸿章并不赞成洋人插手地方厘金事务，此前与汇丰银行洽谈借款事宜时，汇丰银行就提出过以盐课或厘金作保、由税务司征收的要求，李鸿章表示此举“扰乱国家定章”，最后无果而终。^③ 获悉翁同龢和张荫桓已与英商达成借款协议，李鸿章知已无可挽回，只能顺从。负责在《合同》上画押的户部银库郎中那桐心有不甘，他在日记中写道，“合同内载十七条，唯指定厘金盐厘归税务司代征一条最为关系……此事系奉户部堂谕来画押，无可如何，实非余之本心也”。^④ 总理衙门和户部为尽快与外商达成借债协议，已顾不上从容斟酌细节了。

在赫德看来，总理衙门支持他代征厘金，主要是认定其中国雇员身份和职务更适合管理厘金。赫德称：“由我主持仍旧是由一个中国机构自己办理这件事，反之，如果建立一个全新机构，例如由法国或俄国去管理盐务税，那就将成为一个独自为政的纯粹外国机关了。”^⑤ 对清政府而言，筹措还款事关重大，款足可解按期支付对日赔款的燃眉之急；而通过海关税务司介入外省厘金，也是清廷可以接受的，所以总署向赫德透露，假如这次征税推行效果好，便打算扩大其管理范围。^⑥ 但赫德毕竟是英国人，总署担心洋人管控厘金有损本国利权，故而有所防范，在审定合同稿时，对用词斟酌再三，提出将总税司“管理厘金”改为“代征”。^⑦ 赫德也察觉到总署对他的防备，称自英国公使窦纳乐（Claude Maxwell MacDonald）提出总税务司要由英国人担任的要求后，总署官员总是用怀疑的眼光看他。^⑧ 早在光绪二年，

① 《王制台来电并致盛京堂》，光绪二十四年正月初一日到，苑书义等主编：《张之洞全集》，石家庄：河北人民出版社，1998年，第7461页。

② 《张荫桓日记》，光绪二十四年正月二十九日，第572页。

③ 《复罗星使》，光绪二十三年五月十三日未刻，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》，合肥：安徽教育出版社，2008年，第26册，第337页。

④ 北京市档案馆编：《那桐日记》，光绪二十四年二月初九日，北京：新华出版社，2006年，第266—267页。

⑤ 《赫德致金登干Z/748函》，1897年4月4日，中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档——赫德、金登干函电汇编（1874—1907）》（以下简称《中国海关密档》）第6卷，北京：中华书局，1995年，第650页。

⑥ 《赫德致金登干Z/783函》，1898年2月13日，中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档》第6卷，第802页。

⑦ 《翁同龢日记》，光绪二十四年二月初八日，第3146—3147页。

⑧ 《赫德致金登干Z/823函》，1899年4月2日，中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档》第6卷，第970页。光绪二十四年正月十九日，窦纳乐向总理衙门提出“赫德须留任总税司并赫去仍用英人”。（《翁同龢日记》，第3141页）

总署官员郭嵩焘就提醒过慈禧太后：赫德是个极有心计的人，在中国和英国利益冲突时，他必然袒护英国。^①事实果然如此。

赫德在英德续借款中极力维护英方在华利益，其诉求与清政府纾困本意相差甚远。英、俄、法等国都想通过借款攫取在华利益。^②俄国迭相威逼，欲夺取在华势力范围和总税务司的职务。^③赫德协同英国各方和张荫桓，通过斡旋，与清政府签订《合同》，^④确保了英国人长期霸占中国海关总税务司职位，加强了英国在华优势地位。^⑤而且在《合同》签订后，赫德与总理衙门多次协商修改长江通商规章，拟定了《华洋轮船驶赴中国内港章程》及《内港行轮续补章程》，为英商在华贸易创造了更便利的条件。^⑥卢汉超认为赫德促成英德续借款，确保其“保位战”的胜利，可为英国的利益再服务若干年月。^⑦

赫德凭借促成英德续借款，在一定程度上实现了蓄谋已久的将厘金置于海关管辖范围的意图。早在1895年4月，清政府筹措第一批对日赔款时，赫德就致电英国政府，提议借款以“由总税务司管理常关税收”或“用盐税、厘金或田赋”作抵等作为担保条件。^⑧他经常在函电中提及期盼管理中国厘金，以便将部分厘金收入用于海关开销，提高海关人员薪水。^⑨

① 梁小进主编：《郭嵩焘全集》，长沙：岳麓书社，2018年，第10册，第45页。

② 参见菲利浦·约瑟夫：《列强对华外交（1894—1900）——对华政治经济关系的研究》，胡滨译，北京：商务印书馆，1960年，第211—247页；周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海：上海人民出版社，2000年，第326—327页；马陵合：《晚清外债史研究》，上海：复旦大学出版社，2005年，第105—119页；《赫德致金登干Z/748函》，1897年4月4日；《赫德致金登干Z/767函》，1897年9月12日，中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档》第6卷，第650、736页。

③ 《金登干致赫德Z/1097函》，1897年12月31日，中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档》第6卷，第784页。

④ 赫德促成英德续借款的过程，详见张志勇：《赫德与英德续借款》，《江苏社会科学》2014年第4期。英国对华政策的转变也是这次借款成功的重要原因之一，参见Aleš Skřivan Sr and Aleš Skřivan Jr, “Financial Battle for Beijing: The Great Powers and Loans to China, 1895-1898,” *The Historian*, Vol. 79, No. 3, 2017, pp. 476-503.

⑤ 《合同》规定：“至此次借款未付还时，中国总理海关事务应照现今办理之法办理。”（王铁崖编：《中外旧约章汇编》，第1册，第735页）

⑥ 中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档》第6卷，“编者注”，第814—815页。

⑦ 卢汉超：《中国第一客卿：鹭宾·赫德传》，上海：上海社会科学院出版社，2009年，第181页。

⑧ 《1895年4月14日北京去电第六二六号》，中国近代经济史资料丛刊编辑委员会主编：《帝国主义与中国海关资料丛编之四：中国海关与中日战争》，北京：中华书局，1983年，第157页。

⑨ 参见《赫德致金登干Z/772函》，1897年10月17日；《赫德致金登干Z/784函》，1898年2月27日；《赫德致金登干Z/785函》，1898年3月6日，中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档》第6卷，第754、807、810—811页。

不过，对厘金抵债省份而言，这一举措意味着庞大的厘金税收通过海关纳入户部直接管辖范围，地方财政收入将严重缩减。湖北境内的川、淮盐厘年收入预计减少约 150 万两，江苏每年顿失近 400 万两，浙东五府货厘总收入约 70 万两，“拟俟英员开办后，照数停解拨款，而外销已去三分之一”。^① 此外，洋人代征厘金还将涉及地方军政，两江总督刘坤一认为：“盐课厘作抵，势必归赫榷征，既管榷务，必须缉私，窃取兵柄，流弊极大，不可不防。”^② 自此次外债举借起，相关省份督抚已开始抵制。

早在清廷筹议借款时，张之洞和刘坤一就不赞成，而是主张缓还对日赔款。^③ 湖北巡抚谭继洵也向朝廷提议，采取加抽各省厘金的办法筹付对日赔款。^④ 张之洞得知朝廷借款后，急电总署，陈述各可选方案的利弊得失，认为“不借为上，借而不失东南利权为次，失利权以还不索之债为最下”。从财源利权方面考虑，长江中下游是财赋精华之区，洋人掌管厘金事务，势必减少地方财政收入，影响地方军政开支。况且，清政府一向坚持洋人不得干预盐务，一旦开了先例，将来局面恐怕难以控制。若要借款，应用于发展实业、武装军队；由各省筹措资金还款。^⑤

张电是对清廷牺牲地方厘金收入抵债和削弱地方征税权力的预先警告，这也是外省督抚与清廷的最大分歧。随后，总署大臣复电张之洞，表示摊派各省还款的办法难以施行。若照此办理，结果不仅利息不能扣回，日本人也不会从威海退兵，两害相形，则取其轻。并且“各国环伺，以偿款之能否清还，决中国之能否自立”。^⑥ 这种情况下，外媒甚至报称：张之洞向北京递交辞呈，原因是皇帝为了借款，鼎力

① 《致杭州惲藩台》，光绪二十四年三月十三日子刻发；《惲藩司来电》，光绪二十四年三月十六日丑刻到；《刘制台来电并致安庆邓抚台》，光绪二十四年三月二十日申刻到，苑书义等主编：《张之洞全集》，第 7540—7541、7544—7545 页。

② 《寄行在军机处庆亲王李中堂张制军》，光绪二十七年三月十八日，《刘坤一集》，第 3 册，第 497 页。

③ 参见《张之洞致总署电》，光绪二十三年十二月二十四日未刻、酉刻发，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 2 辑，郑州：大象出版社，2014 年，第 14 册，第 169—172、182—184 页；《鄂督张之洞致枢垣英借款关系中华安危请谢绝电》，光绪二十四年正月初二日；《江督刘坤一致枢垣英借债索款三端必不可许电》，光绪二十四年正月初三日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》，第 2527、2528 页。

④ 《为英欲借款可酌量允受及各省酌加厘金事》，收湖北巡抚谭继洵电，光绪二十四年正月十三日，电报档，档号 2—06—12—024—0017，中国第一历史档案馆藏。以下所引朱批奏折、电报档、录副奏折馆藏均同，从略。

⑤ 《致总署》，光绪二十四年二月十五日戌刻发，苑书义等主编：《张之洞全集》，第 2123—2124 页。

⑥ 《为借款以厘金作抵事》，发湖广总督张之洞电，光绪二十四年二月十九日，电报档，档号 2—03—12—024—0151。

支持将湖北盐厘控制权交给赫德,以保证近日签订的英德贷款。^①此消息可靠与否不得而知,但至少表明外省督抚与清廷在考虑借款时的立场大相径庭:督抚们更多关注本省和国家利权得失;朝廷则既要考虑财政权利的损益,又要维护国家信用,尽可能杜绝欠付赔款留下的隐患。有学者指出,张之洞不满户部一意孤行的做法,因此掀起戊戌年春的“倒翁”政潮,对翁同龢进行打击报复。^②

民间舆论与外国媒体对厘金抵债,尤其是总税务司代征厘金评价不一。除关注中国财政利益得失外,民间舆论还留意此事对吏治和民生的影响,但观点差异甚大。有人认为这是删繁就简、裁汰冗员、整顿吏治的契机。厘局差事是人们争先捐纳的职位,如果借此机会裁撤厘局,捐纳者会骤减,追逐名利的社会风气将有所改善。有人认为中国利权被洋人操控,会影响百姓谋生,损害“国体”。还有人认为厘捐由赫德派人办理,喜忧参半。喜的是各省办理厘捐人员,大多数背景深厚,乘此机会,“举数十年之积蠹一扫而空”。忧的是厘金抵债会导致国家财政收入减少;整顿厘捐,商贾实捐数目则会下降,此举如同竭泽而渔。更有甚者,误以为“长江已属他人”,以讹传讹,风靡一时。^③后者虽是谣言,但表明洋人代征厘金已扰乱民心。

大部分外媒对此表示赞赏、支持。一是海关代征厘金有利于英国和中国的贸易。^④二是基于对赫德管理海关工作的认可。在赫德的管理下,清政府海关年收入从700万两增至2200万两,他们认为如果将厘金归赫德管理,也会同比例增加。^⑤三是有望扩大洋商在中国的贸易特权,一些人认为如果赫德代征七处厘金成效显著,以后中国各地厘金也将归英国人办理,甚至免收洋货厘金,他们相信不久将享受与海关税收一样的特权。^⑥不过,也有少数人指出洋人代征厘金能否顺利执行,

① J. A. Jacobson, “Readings for the Week,” *The North-China Herald and Supreme Court and Consular Gazette*, Apr. 4, 1898, p. 555.

② 枢臣用厘金作借款抵押的决策牵涉多省利益,招致湖广总督张之洞等地方督抚的强烈反对,张之洞在英德续借款合同签订前后多次向朝廷抗议,并成为引发戊戌年春“倒翁”政潮的重要因素。参见马忠文:《张荫桓与英德续借款》,《近代史研究》2015年第3期。

③ 《报纪遵旨撤员因书其后》,《申报》1898年3月29日,第1版;《论厘捐原委》,《申报》1898年4月9日,第1版;《妄禀批斥》,《申报》1898年4月11日,第9版。

④ Mark B. Dunnell, “Our Policy in China,” *The North American Review*, Vol. 167, No. 4, Oct. 1, 1898, pp. 399-400; “The New Chinese Loan,” *The New York Times*, Feb. 27, 1898, p. 19; “Chinese Imperial Government 4½% Gold Loan,” *The Economist*, Vol. 56, No. 2847, Mar. 19, 1898, p. 459. “Chinese Imperial Government 4½% Gold Loan”译为“中国四厘五利息金镑借款”。

⑤ “Korea and her Neighbours,” *The Quarterly Review*, Vol. 187, No. 374, Apr. 1898, p. 564.

⑥ “The Loan to China,” *The Manchester Guardian*, Mar. 1, 1898, p. 5;《贷款续闻》,《字林西报》译,转引自《格致新报》,1898年4月11日,第4号;“The New Loan,” *The North-China Herald and Supreme Court and Consular Gazette*, Mar. 7, 1898, p. 357.

不可过早下定论，实施过程中或许会遭遇阻力。^① 接下来的事实印证了这一预言，总税务司代征厘金确实遭到相关省份的抵制。

二、江鄂诸省应对税务司介入

光绪二十四年，赫德接手厘金代征事务，向总署咨询七处厘金的具体情况。总署虽请户部查核答复，但户部对相关省份抽收厘金的详细流程知之甚少，只对七处厘局的辖境范围作了简要说明。为支持总税务司落实代征盐厘、货厘事宜，清廷饬令有关省份协助副税务司了解辖境厘金章程、考订局卡地段，按期交接。为掌握厘金征收实况，赫德指定相关省份的海关税务司负责稽查，任命副税务司调研各地厘务，即派遣英国人巴尔（W. R. M. D. Parr）经理宜昌盐厘，意大利人卢力飞（R. De Luca）管理汉口鄂岸盐厘，德国人吴乐福（H. E. Wolf）经理芜湖皖岸盐厘，英国人纪默理（E. H. Grimani）负责九江货厘，英国人梅尔士（F. T. Mayers）代收苏州、淞沪货厘，英国人孟家美（G. F. Montgomen）经理浙东货厘。^② 他还力邀江汉关税务司安格联（F. A. Aglen）主管代征厘金事务，打算用五年时间完成代征厘金计划。^③ 赫德还同总署商定：每年从七处厘局解交的 500 万两内提出一成作为办公经费，余银归入厘金账内由上海道提拨。^④

有关总税务司赫德制定的接管办法、九江货厘的相关调研报告，戴一峰已有论及；副税务司对厘务接管的不同态度，何汉威亦有提及，此处不赘。^⑤ 下文将系统论述江苏、湖北等省应对税务司介入地方厘金事务采取的主要举措，展现他们之间的冲突与调融。其中，厘金抵债省份利用《合同》漏洞采取的各种对策，侧面反映了总理衙门和户部大臣办事能力不足。

《合同》签订后，总署向相关省份发布公文裁撤厘局，张之洞提议另行筹议，但总署表示裁撤七处厘金局卡事关大局，必须遵办。刘坤一也咨商户部缓期交接，

① “Latest Intelligence,” *The North-China Daily News*, Mar. 25, 1898, Sec. 3. “Commercial and Financial Notes,” *The Manchester Guardian*, May 3, 1898, p. 10.

② 参见《为以厘金作借款担保委托海关于指定地区征收厘金及印发有关来往文书事》，《旧中国海关总税务司署通令选编·第1卷·（1861—1910年）》，北京：中国海关出版社，2003年，第388—392页。

③ *Letters to Sir Francis Arthur Aglen from Hart Robert*, School of Oriental and African Studies Special Collections, Apr. 3, 1898, p. 70.

④ 《第851号通令》，1898年10月18日，江汉关税务司档案，档号LS025—001—0008—0001，湖北省档案馆藏；《准总税司呈称代征七处厘金副税务司等经费余平银提归听拨希查照由》，光绪二十九年正月十七日，外务部档案，档号02—24—003—01—010，台湾“中研院”近代史研究所档案馆藏。

⑤ 戴一峰：《近代中国海关与中国财政》，厦门：厦门大学出版社，1993年，第161—170页；何汉威：《清季中央与各省财政关系的反思》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第3分，2001年。

户部表示还款在即,难以延缓。^①赫德也很关注厘金局卡的裁减整顿和人事调整,他听说“张之洞以下的各省地方官都很害怕”,既担心赫德赶走厘局里督抚的心腹和老局员,又忌惮赫德深挖严查中饱私囊的厘金办事官员。事实上,赫德对后者更为注意,但因人手不足,无法彻查。光绪二十四年三月十九日,他向总署提议各处厘金局卡暂时照旧章办事。因部分厘金局卡区域跨度大,他认为调查清楚后再作人事安排较为妥当。况且,他计划从英国至少选派30名洋员来华,从事一段时间的海关工作后,再委派到厘局。^②这才使朝廷中断裁撤厘局的行动,暂时维持原状,《合同》在落实过程中开始走样。赫德的决策虽安抚了商情民意,减少了人事矛盾与冲突,但能否最终实现代征目的,取决于相关省份的配合行动。江苏、湖北、浙江、江西四地督抚基于地方利益,千方百计限制税务司代征厘金。其中,湖北的筹对措施涉及多个层面,尤为突出。

首先,湖北注意抵债盐厘范围的界定,坚持只交正厘,由厘金局征收解交税务司,尽可能避免与税务司产生纠葛。光绪二十四年三月,张之洞提醒户部,川、淮盐“江防加价”17万余两是分拨枪炮局的专款,^③而“筹饷加价”则用于偿还俄法借款和英德借款,^④这些款项都是因事而立,准备与副税务司商议仍由本省征收。闰三月间,张之洞多次令荆州道台俞钟颖,致电巴尔到省衙面谈盐厘征收事宜。巴尔表示须先征得赫德同意,才能确定行程。^⑤四月,张之洞电令赵滨

① 《鉴(盐)务要闻》,《申报》1898年3月23日,第2版;《荅臣愤懑》,《申报》1898年3月30日,第2版;《刘制台来电》,光绪二十四年闰三月初一日亥刻到,苑书义等主编:《张之洞全集》,第7553页。

② 《赫德致金登干Z/791函》,1898年4月24日,中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编:《中国海关密档》第6卷,第836—837页;《1898年4月9日(光绪二十四年三月十九日)总税务司申呈总理衙门京字第3495号》,中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编:《帝国主义与中国海关·第8编·中国海关与英德续借款》,第58—60页;《赫德致金登干Z/793函》,1898年5月22日,中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编:《中国海关密档》第6卷,第847页。

③ 川、淮盐“江防加价”是指为筹措湖北江防经费,在征收川盐、淮盐盐厘的基础上,又加抽的盐厘名目。1891年6月和1892年11月,清廷先后批准将宜昌盐局征收的川盐江防加价收款、湖北淮盐江防加价收入专供湖北枪炮厂经费。参见曾祥颖:《中国近代兵工史》,重庆:重庆出版社,2008年,第101页。

④ 1894年,湖北为承担清政府借款偿还责任,奏准加收筹饷加价。参见徐义生编:《中国近代外债统计资料(1853—1927)》,北京:中华书局,1962年,第78页。

⑤ 《张之洞致总署户部电》,光绪二十四年三月二十八日戌刻发;《张之洞致荆州俞道台电》,光绪二十四年闰三月初三日午刻发;《督院(张之洞)致荆州俞道台(俞钟颖)电》,光绪二十四年闰三月初六日亥刻发,中国社科院近代史研究所编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑,第14册,第344—349、356—357页;第32册,第697—698页;《俞道来电》,光绪二十四年闰三月初九日未刻到、初十日子刻到,苑书义等主编:《张之洞全集》,第7564页。

彦与巴尔商议，由该道征收抵债盐厘，并仿照江苏淮盐皖、鄂两岸做法，只交正厘。赵滨彦遵张氏命令，向巴尔强调抵还洋债重在还款，而非洋人代征，两人争持不下。^①

其次，湖北注意款项名目和解款来源的规范化，避免税务司染指其他款项。九月十六日，张之洞致电赵滨彦，下令荆州满饷^②仍由藩库筹解，不再由宜昌盐厘局垫拨，以免混淆。^③光绪二十五年七月，张氏在论及加收川盐练兵新饷钱时，特别指出加收名目为“练兵新饷”，不能用“加价”二字，以免与《合同》规定的盐厘加价相混，致生胶葛；必须委派专人在宜昌盐局附近，另外设局抽收，刊刻关防，以免税务司误会。^④十二月，张氏又提出将“加收川盐练兵新饷局”中的“加收”改成“筹捐”，由善后局将先前刊刻的“加收川盐练兵新饷局关防”截销，改刊新关防；并令以后收款、解款都不准称“加价”。^⑤张之洞对税务司所用印章把关也相当严格。巴尔奉赫德之命刊刻印章，内容为“专理川盐”。张之洞认为这意味着盐务及相关地方文武官员必须受税务司管控，无法使官商信服，于是效仿汉口督销局做法，令道台告知对方必须修改“专理”字样。^⑥巴尔又将此事上报给赫德决断。^⑦由此可见，地方道台和副税务司的交锋，实际上是督抚与总税务司之间的角力。

除湖北外，其他厘金抵债省份督抚也忙于应对税务司介入厘金事务，主要表现在三方面。

-
- ① 《张之洞致宜昌赵道台电》，光绪二十四年四月十四日巳刻发；《张之洞收宜昌赵道（赵滨彦）来电》，光绪二十四年五月初十日戌刻、五月十七日寅刻、六月十一日戌刻到，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第14册，第421—422页；第77册，第244—245、267、359—360页。
- ② 荆州满饷是指宜昌盐局拨充荆州满营的兵饷，参见《光绪二十二年春季分宜昌川盐总局抽收川盐正课加课及筹饷加价钱文数目折并附片三件》，光绪二十二年十一月初四日，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第154册，第97—98页。
- ③ 《督院（张之洞）致宜昌赵道台（赵滨彦）电》，光绪二十四年九月十六日亥刻发，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第48册，第509页。
- ④ 《会委欧阳炳荣接办川盐练兵新饷局》，光绪二十五年七月二十九日，赵德馨主编：《张之洞全集》，武汉：武汉出版社，2008年，第6册，第260页。
- ⑤ 参见《札委张炳麟接办川盐筹捐练兵新饷局》，光绪二十五年十二月十三日，赵德馨主编：《张之洞全集》，第6册，第290页。
- ⑥ 汉口税司刊刻“督销局关防”印章，督销局刘道未允准，令其改刊。参见《张之洞致宜昌赵道台电》，光绪二十四年五月十三日酉刻发，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第14册，第488—490页。
- ⑦ 《张之洞收宜昌赵道（赵滨彦）来电》，光绪二十四年五月十七日寅刻到，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第77册，第267页。

一是界定洋人管理厘卡的范围。光绪二十四年三月，厘捐局司道向刘坤一建议将瓜州、泗源沟两处厘卡划归金陵辖区，原因在于“当省垣未复之时，先由苏州设卡，捐厘济饷，相沿至今。今苏、沪货厘既归税司代征，此两卡在苏、松、常、镇、太五属之外，似宜划归金陵管辖”。于是，刘坤一与苏抚奎俊商议，迅速核查办理，以免与厘金抵债规定产生纠葛。^①江西也存在类似情况，纪默理在调研时，九江官员向他强调“应以湖口厘局所辖分卡为限，不能以九江府地面所设局卡为限”，九江府属其他厘金局卡不在征收范围内。^②

二是抗拒税务司代征厘金。光绪二十四年闰三月二十三日，刘坤一上奏：货厘收入不如盐厘稳定，上下波动幅度较大，洋人难以查核，更难以防范办事人员从中渔利。为防止洋人独掌货厘征收权，他提出由各省设法稽查实际收入，上报户部。刘坤一还令淮盐鄂岸、皖岸两盐局拒绝向税务司移交局务，一切照旧运作。不久，湖北、浙江先后效仿，只按合同规定还款，不准税务司代收。九江当地官员也拒绝纪默理接管厘局。^③

三是从汇兑差价的角度考虑，向朝廷申请扣除剩余的盐厘平色。由于“历办还款，皆以规银合镑价核算。查盐厘皆库平库色，每百两合上海九八规银，约长六两二钱，如各处盐货厘平色，与此相仿，按每年五百万，约计此项平色两宗应余银三十余万，积至四十五年，已有一千数百万之多”，刘坤一于光绪二十四年四月致电张之洞，提议或会同厘金抵债省份联衔电请，或各自电咨户部，将剩余平色留用。^④五月初三，刘氏和奎俊致电总署指出，据淮盐鄂岸督销局汇报，从卢力飞考察时咨询平色问题，可以判断在签订《合同》时并未议及500万两厘金税款平色兑换事宜，建议总署与户部议定扣除盐厘、货厘余下的平色。^⑤

由此可见，江、鄂诸省在直接反对税务司代征厘金的同时，还采取各种应对

① 《复奎乐峰》，光绪二十四年三月初九日，《刘坤一集》，第5册，第125—126页。

② 参见戴一峰：《近代中国海关与中国财政》，第166—167页。

③ 参见《为盐货厘金应否仿海关监督之例由各省稽查实收事》，收南洋大臣刘坤一电，光绪二十四年闰三月二十三日，电报档，档号2—07—12—024—0534；《盐务要闻》，《申报》1898年6月24日，第1—2版；《张之洞致杭州惲藩台（惲祖翼）电》，光绪二十四年五月十三日酉刻发；《张之洞收杭州惲藩司（惲祖翼）来电》，光绪二十四年五月十五日午刻到，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第33册，第14—15页；第77册，第256—257页；《鄂中新政》，《申报》1898年7月5日，第2版；《宜昌近事》，《申报》1898年9月1日，第2版；“Latest Intelligence,” *The North-China Daily News*, Jun. 24, 1898, Sec. 3.

④ 《张之洞收江宁刘制台（刘坤一）来电》，光绪二十四年四月十八日亥刻到，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第77册，第169—171页。

⑤ 《寄总署》，光绪二十四年五月初三日，《刘坤一集》，第3册，第341页。

措施，尤其注重限制税务司代征税项和地点。各省对税务司介入厘金征收的戒备和抵制，以及受限于厘金税收和支用复杂性的客观因素，导致税务司不能全盘接管厘局，赫德难以顺利控制七处厘金征收。

毋庸讳言，洋员不足确是赫德未能如愿的内部障碍。刘坤一认为，谙习汉语的驻卡办事洋人比较少，致使赫德未能马上代征七处厘金。^① 赫德在发给金登干的电报中表示，办理厘金最缺会讲中国话的洋人，而洋员不足的根本原因是受到海关经费的限制。^② 有人提出虽然海关人手有限，不能控制所有厘局，至少应该马上接管上海和苏州的厘务机构。并且，需要培养一批欧洲人，马上接管上海的内河水运，只有这样，海关才能控制厘金。^③ 只是赫德了解到厘金局卡人员复杂，面广事多，同时担心欲速不达，因此对厘金管理事务抱着慢中求进的态度。他曾抱怨：“下面是各省中隐蔽的反对派，而且无法找到足够的外国职员和可靠的中国职员；上面是，如果我们完不成任务，各银行每月都要我们缴纳 5 万或 6 万英镑，随时都可能受到外国的控制！”^④ 西方媒体还报道过其他原因，如清政府无力控制地方当局的行动；赫德将厘金管理重任托付给少数经验不足的年轻人等。^⑤ 总之，赫德在代征厘金事务条件尚未成熟的情况下，向公使馆和银行提出暂缓管理厘金的请求，退而求其次，只能督促相关省份交付盐厘、货厘抵债款项。^⑥ 赫德提出，未代征之前，各厘局按月向副税务司拨交利银，然后由其解赴上海，归入总税务司厘金账目。^⑦

税务司是否接管征收七处厘金，相关研究存在分歧。罗玉东指出，光绪“二十四年苏省厘金仅拨过 576725 两，其余部份由副税务司自收。二十五年仍由副税务司自收，故是年厘报中无此项支出。二十六年起仍归厘局征收”。^⑧ 其中“自收”一词指代不明，并未明确是副税务司实际代征厘金，还是海关补交了所欠厘

① 《寄行在军机处庆亲王李中堂张制军》，光绪二十七年三月十八日，《刘坤一集》，第 3 册，第 497 页。

② 《金登干致赫德 Z/785 函》，1898 年 3 月 6 日；《赫德致金登干 Z/806 函》，1898 年 10 月 23 日；《赫德致金登干 Z/821 函》，1899 年 3 月 19 日，中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档》第 6 卷，第 811、902、964 页。

③ “The Maritime Customs Control of Likin,” *The Times*, Jun. 6, 1899, p. 15.

④ 《赫德致金登干 Z/815 函》，1899 年 1 月 22 日，中国第二历史档案馆、中国社会科学院近代史研究所编：《中国海关密档》第 6 卷，第 941 页。

⑤ “The Commercial Treaties with China,” *The New York Times*, Dec. 11, 1899, p. 6; “The Late Promotions in the Customs Service,” *The North-China Herald and Supreme Court and Consular Gazette*, Apr. 25, 1898, p. 717.

⑥ 《1899 年 4 月 29 日北京去电新字第 667 号》，中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编：《帝国主义与中国海关·第 8 编·中国海关与英德续借款》，第 44 页。

⑦ 《第 851 号通令》，1898 年 10 月 18 日，江汉关税务司档案，档号 LS025—001—0008—0001。

⑧ 罗玉东：《中国厘金史》，第 248 页。

金。马忠文、戴一峰认为税务司并未实际代征厘金。^① 笔者赞成后者观点，主要有三点依据。一是光绪二十九年江苏巡抚恩寿在奏报苏、淞厘局上一年代征数额时写道，“苏州松、沪两局货厘奉飭归税务司代征拨还洋款，其收解数目税务司未接管以前，仍应由局造报，以便稽核”。^② 这说明光绪二十四年、二十五年，江苏厘局并未由副税务司代征。另外，光绪二十五年赫德向副税务司阐明不易直接征收厘金的原因，并令他们暂时监督各处厘局征收事宜。^③ 二是湖北、浙江未由副税务司代征，两省当时非常关注江苏抵债厘金的征收动向，且始终与江苏保持行动一致。据《申报》报道，张之洞奏请朝廷由本省照常征收抵债厘金，得到允准。^④ 浙江也是按月分次向副税司解交银两。^⑤ 三是民国年间海关总税务司公署的魏尔特（Stanley F. Wright）将各处抵偿的货厘称作“抵付外债而实际不经总税务司征收之税款”。^⑥ 可见总税务司最终并无代征实权。

值得注意的是，清廷、抵债省份督抚和赫德之间各有打算，因相互牵制，各方又不得不退让，暂时产生了“相安”的局面：赫德由极力介入代征厘金转变为督责抵债省份还款；清政府不再坚持由海关总税务司代征；抵债省份督抚虽然实现固守厘金财权的意图，但也不得不接受以厘金税款抵还洋债的事实。

然而，清廷责令户部筹措七处抵债厘金亏额的拨补方案年年出现虚悬不实，难以达到弥补财政损失的目的，由此引发厘金抵债省份、指拨省份与户部的迭次争执。矛盾之下，央地之间能否长久“相安”，又成为一个复杂的问题。

三、虚实混杂的厘金拨补方案与相关省份的抵触

英德续借款以七处盐厘、货厘收入作抵押，将巨额外债与地方财政捆绑在一起，使抵债省份的财政收入大幅减少。为减轻抵债省份的财政压力，确保京饷、协饷饷源不受影响，早在总署商办英德续借款期间，户部就开始着手拟订拨补计划。光绪二十四年四月初十，翁同龢与张荫桓商讨用昭信股票募集的资金拨补七处厘

① 戴一峰：《近代中国海关与中国财政》，第170页。

② 恩寿：《奏报江苏省苏松两厘局光绪二十八年分代征货厘收解各数事》，光绪二十九年七月初三日，录副奏折，档号03—6514—020。

③ 《为对厘捐局实施监督及有关厘金征收之再一指令事》，《旧中国海关总税务司署通令选编·第1卷·（1861—1910年）》，第440—441页。

④ 《筹议盐厘》，《申报》1900年6月8日，第2版。

⑤ 增韫：《奏报浙省解交宣统二年十二月十一日至宣统三年三月初十日三个月浙东厘金银数事》，宣统三年（1911）六月二十四日，录副奏折，档号03—7508—087。

⑥ 魏尔特：《关税纪实》，郭本点校，孔祥熙署，上海：海关总税务司公署统计科，1936年，第108—112页。

金。^① 因为昭信股票资金集中，可以简化拨补款目，便于操作。但是，昭信股票收数总额不足 500 万两，且不是岁入常款，难以确保巨额拨补款年年到位，于是户部又增加了裁兵节饷、丁漕折钱平余这类朝廷早先打算“俟积有成数，听候拨还洋款”的拨补财源。五月初九，户部奏请朝廷在江苏、江西、安徽、浙江、福建、湖南、湖北、四川、广东、河南十省裁兵节饷、丁漕折钱平余、昭信股票等款目下，划拨 500 万两补足抵债厘金，还特别强调：经过拨补后，江苏、湖北、浙江、江西四省不能任意截留京饷和协饷，否则严加处理。^②

这次拨补方案是临时的，户部表示等税务司代征后，根据厘金征收情况再筹议次年的拨补款方案。在拨补款的选择上，户部以昭信股票银为主，裁兵节饷、丁漕折钱平余款项为辅。刘坤一和奎俊认为昭信股票在开办初期，虽然收数较多，但只是“暂时敷衍，来年仍须另筹”。^③ 实际上，昭信股票开办后，外省各种截留昭信股票收入的奏报纷至沓来，该项收入成为各省争夺的焦点之一，并非可靠的抵拨财源。^④ 裁兵节饷是同光以降开源节流的重要措施之一，而在戊戌前后，军机大臣认为此项节饷属于“零星凑集，为数无几”，^⑤ 作为拨补款并非长久之计。况且，拨补款中含有一定数额的省外拨款，这在通常情况下很难落实。从拨补款项的选择、分配额度和指拨省份的实际境况来看，拨补款的来源不够稳定，各种牵制因素变动不居，极有可能出现款项虚悬的结局。

这一拨补方案涉及 10 个省份的财政分配，其中江苏、湖北、浙江、江西既是受协省份，又是被指拨省份。这一安排使中央和抵债省份之间、抵债省份与指拨省份之间、抵债省份相互之间关系错综复杂，反映出清政府在还债过程中的财政矛盾和困境。《合同》指定七处抵债厘金共计 500 万两，其中江苏承担抵债厘金 280 万两，光绪二十六年经户部调整，增至 305 万两。江苏承担抵债任务最重、牵涉面最多，下文主要以江苏为例进行深入考察。

第一次拨补方案下达后，刘坤一立即电询指拨省份督抚可否如期拨款，结果

① 《张荫桓日记》，光绪二十四年正月二十七日、四月初十日，第 571、597 页。昭信股票系 1898 年初清政府发行的一种国内公债，当年底停办。户部印制昭信股票的总金额为 1 亿两，仅以发行总额论，足以拨补抵押款，参见《拟定给发昭信股票详细章程疏（户部）》，光绪二十四年二月初十日，千家驹编：《旧中国公债史资料（1894—1949 年）》，北京：财政经济出版社，1955 年，第 13 页。

② 户部：《为抄录拨补各省厘金抵借洋款一折录旨事致军机处咨呈》，光绪二十四年五月十四日，录副奏折，档号 03—6510—051。

③ 刘坤一、奎俊：《奏为部拨盐货厘金各款请仍照前咨部指款留抵案办理事》，光绪二十四年六月二十二日，录副奏折，档号 03—6647—016。

④ 高照亭：《晚清昭信股票研究》，硕士学位论文，厦门大学历史系，2007 年，第 29—34 页。

⑤ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，2008 年，第 24 册，第 34—35 页。

不如人意。除河南确定如数筹汇外，安徽回复拨解款额不足，广东因户部将偿还俄法、英德洋债的专款乱派而拒解；江苏省内拨补各款，也难以筹措。拨补款无法如数到位，江苏用于军饷和偿还洋款的厘金骤短约一百八九十万两。六月二十二日，刘坤一与奎俊奏请朝廷，坚持按先前咨商户部的拨补方案办理，将应解京、协各饷指拨款截留备抵，以本省之款供本省之用，停解的京、协各饷由户部另行改拨。他们直言不讳地指出，户部在指拨款安排上存在问题，“外省各款或允解无多，或无可拨解；本省各款，或业经提用，或缓不济急”。指拨程序又过于繁复，牵扯不清，若如“部臣所奏，必将以广东等省款项解之江南，江南复以此解之他省，既为受协省分而又协解于人，转折太多，迟误难免”。他们认识到与部臣意见相左的根源，在于部臣深受“一隅之地牵动京协各饷全局”观念束缚，固守旧章；主张依据现实情况变通成法，因地制宜，先近后远，简化程序。^①

从江苏的奏陈来看，户部的拨补方案的确存在乱摊乱派、舍近助远的问题。其主要原因在于奏销制度管理混乱，指拨省份奏销虚实不清，户部对奏报数据把握不准，核算和管理能力差，以致各省的拨补款调配不当乃至虚悬。江苏提出自给自足的解决方案，有利于财源较为充裕的省份，却为难了财源相对贫乏的省份，更有碍京、协饷的款源供应。朝廷以截留京、协饷有碍大局为由，仍令其照户部下达的方案执行。刘坤一并未放弃，在次年拨补方案下达前，写信给时任户部尚书的王文韶、敬信再述前法。^②

然而，朝廷第二次下达的拨补方案与其所愿相去甚远。由于昭信股票停办，这次拨补款目变动较大，影响最大的是江苏。江苏原受协昭信股票 122.7 万两，由本省拨补 115.7 万两，安徽拨补 7 万两，约占本省总受协款项的四成。经调整后，省外拨补款项数目增多，收款难度增大。苏州货厘拨补款中原江苏昭信股票银 43.7 万两，规定本省拨款 25.1 万两，安徽拨款 2 万两，江苏截留抵用苏州货厘的 16.6 万两协饷由新疆、直隶、贵州承担；淞沪货厘拨补款中原江苏昭信股票银 72 万两，调整为省内承担 38.07 万两，河南、广西、广东、安徽 4 省共同承担 33.93 万两；鄂岸拨补款内原广东裁兵节饷银 28 万两，变为省内支出增加 3 万两，四川、湖北、湖南、山西、河南、安徽 6 省共拨款 25 万两。值得注意的是，户部在一定程度上采纳了江苏截留协饷的建议，在苏州货厘拨补款项中，新增新疆裁兵节饷抵作江苏应协甘饷 6 万两，直隶薪饷减平抵作江苏应协淮饷 10 万两，贵州

① 刘坤一、奎俊：《奏为部拨盐货厘金各款请仍照前咨部指款留抵案办理事》，光绪二十四年六月二十二日，录副奏折，档号 03—6647—016。此奏折与千家驹编《旧中国公债史资料（1894—1949 年）》中所录刘坤一的《昭信股票拨抵厘金不如指款留抵疏》（光绪二十四年七月二十三日）相比，内容相同，篇名和时间不一，后者所记时间有误。（第 24—27 页）

② 《致王夔石敬止斋》，光绪二十五年正月，《刘坤一集》，第 5 册，第 152—153 页。

裁并局员节省薪费等项抵作江苏应协贵州协饷 0.6 万两；在淞沪货厘拨补款项中，新增江苏截留奉天俸饷银 6 万两。^① 尽管朝廷为了维持中央与外省的“相安”局面，稍向江苏让步，允准江苏截留部分协饷，但始终未涉及京饷的调整，保证京饷供应的态度依旧未变。浙江同样面临拨补款虚悬的问题。浙江巡抚刘树堂于光绪二十五年二月奏请免解岁拨京、协饷，^② 朝廷未允，也未在拨补方案中作出让步（见下表）。相似的诉求，不同的结果，其原因除了各省具体情况不同外，也与督抚个人的地位和声望有关。刘树堂虽和刘坤一同是晚清重臣，但他的政治威望和资历远不及刘坤一。

光绪二十四、二十五年户部制定江苏省抵债厘金拨补方案简表

盐厘、货厘			苏州货厘	淞沪货厘	鄂岸盐厘	皖岸盐厘
拨补数额			80 万两	120 万两	50 万两	30 万两
拨补 明细	光 绪 二 十 四 年	省 内	1. 截留浙西代征丝茧捐及本省牙帖捐、绵茧捐 12.3 万两 2. 江苏裁兵节饷银 10 万两 3. 江苏丁漕折钱平余银 10 万两 4. 江宁丁漕折钱平余银 4 万两 5. 江苏昭信股票银 43.7 万两	1. 江海关洋药税厘拨补银 14.9 万两 2. 江苏裁兵节饷银 17.1 万两 3. 江苏昭信股票银 72 万两	1. 淮盐加价拨补银 5.8 万两 2. 江苏裁兵节饷银 16.2 万两	江苏裁兵节饷银 5 万两
		省 外		1. 河南裁兵节饷银 14 万两 2. 河南丁漕折钱平余银 2 万两	广东裁兵节饷银 28 万两	1. 安徽裁兵节饷银 7 万两 2. 安徽丁漕折钱平余银 5 万两 3. 安徽昭信股票银 7 万两 4. 江西裁兵节饷银 6 万两

① 《札北藩司等筹议户部〈循案拨补各省厘金抵借洋款折〉附单》，光绪二十五年三月初七日，苑书义等主编：《张之洞全集》，第 3789—3793 页。

② 刘树堂：《奏为浙东厘金抵还借款无力筹解续拨各饷请准免解以顾要需事》，光绪二十五年二月十九日，录副奏折，档号 03—6694—013。

续表

盐厘、货厘			苏州货厘	淞沪货厘	鄂岸盐厘	皖岸盐厘
拨补数额			80 万两	120 万两	50 万两	30 万两
拨补明细	光 绪 二 十 五 年	省 内	上述 1—4 项不变 5. 苏州新关洋药税厘 5 万两 6. 金陵厘局 5 万两 7. 江苏实存漕项 10 万两 8. 江苏裁减各项用费节省银内提 5.1 万两	上述 1—2 项不变 3. 两淮盐斤加价 21 万两 4. 江苏茶糖烟酒加捐银 4 万两 5. 江苏当税银 2.07 万两 6. 江苏截留奉天俸饷银 6 万两 7. 江苏裁减各项用费内提银 5 万两	上述 1—2 项不变 3. 扬州关常税银 3 万两	上述 1 项不变
		省 外	1. 新疆裁兵节饷抵作江苏应协甘饷 6 万两 2. 直隶薪饷减平抵作江苏应协淮饷 10 万两 3. 贵州裁并局员节省薪费等项抵作江苏应协贵州协饷 0.6 万两 4. 安徽实存漕项 2 万两	上述 1—2 项不变 3. 河南盐斤加价 2 万两 4. 河南漕折正项加复银 4 万两 5. 广西梧州新关洋税银 8 万两 6. 广东减平银 8 万两 7. 安徽清赋多征银 2 万两 8. 广东当税银 9.93 万两	1. 四川盐课实存银 4 万两 2. 四川当税银 0.75 万两 3. 四川重庆关税银 8 万两 4. 湖广裁减长江水师节饷银 2.4 万两 5. 湖南当税银 0.34 万两 6. 湖北沙市关洋税银 0.7 万两 7. 河东盐课实存银 3 万两 8. 山西当税银 4.2 万两 9. 河南当税银 0.41 万两 10. 凤阳关常税银 1.2 万两	上述 1—2 项不变 3. 安徽历年积存漕折银 10 万两 4. 安徽裁兵节饷银 3 万两

资料来源:《札行户部奏〈拨补各省厘金抵借洋款折〉附单》,光绪二十四年五月三十日;《札北藩司等筹议户部〈循案拨补各省厘金抵借洋款折〉附单》,光绪二十五年三月初七日,苑书义等主编:《张之洞全集》,第 3631—3633、3789—3793 页。

整体观之,与前次拨补方案相比,第二次拨补方案有两个明显的变化:一是涉及省份增多,新增山西、广西、云南 3 个省份;二是款源种类增多,除裁兵节饷、

丁漕折钱平余外，还增加了常关税银、截留协饷银、茶糖烟酒加捐银、当税银、漕项银、盐斤加价银等。户部这一方案将广西、云南这类常年受协的省份纳入承协省份，款源已涵盖关税、盐斤加价这类重要财政收入，表明清政府财政吃紧，不得不集众省之力办大事，骤然缩小外省支配、腾挪资金的余地，一定程度上限制了外省的财权，加重了相关省份的财政负担。

在实际操作过程中，拨补方案存在的问题逐渐暴露。一是拨补省份大多有畛域之见。在各省财困背景下，拿出本省资金协济抵债省份的要求实在太高，因此，拨补省份往往借口推脱，省外拨补款项难以协解到位。二是被指拨款项与该省收支实际严重不符。例如，户部指拨两浙盐课并溢课银8万两，而浙江此项收银最多为1.5万余两；浙江被指拨款项中，有的属于“岁拨款”，与按月交解的还债周期不符，导致本省资金无法周转。因此，刘树堂不得不向朝廷奏请改拨确能落实的款项50万两。^①这表明户部对外省财源实情知之甚少，导致其指拨行为严重背离实际。从这个意义上看，朝廷与外省的矛盾，除了各自立场不同，还与户部信息掌控和财政酌拨能力有着密切关系。

在光绪二十六年朝廷下达的拨补方案中，“宜昌盐厘并万户沱加价作抵银一百万两”的拨补办法变化较大，其他各处调整相对较小。方案规定湖北接收拨补款由100万两下调至75万两，由本省和湖南拨补；其余25万两归江苏收款，由四川、云南、山西、江苏、陕西省被指拨的款项协解。^②

这次湖北和江苏拨补款的变动，缘于户部误算了湖北抵还洋款的数额。早在光绪二十四年七月，张之洞就上奏朝廷，宜昌盐厘抵押100万两估算有误，“宜昌盐局每年收正课约银六十一二万两，加课约银二十六万两，除加课分解淮盐局一半约银十三万两外，实共约收正加课七十三四万两”。^③然而，户部复电指出张氏只算了宜昌盐厘，《合同》早已声明除了盐厘，“加价及万户沱收数”也算在内。^④当时户部急于实行抵押方案，认定是湖北误算，未深入调查此事，也未修改抵押方案。

光绪二十五年，偿还英德续借款一年期满，因湖北欠解抵押款，户部催促湖广总督补足款额，张之洞借机再次向户部声明万户沱加价银15万两、川盐加课解淮银

① 刘树堂：《奏为拨补厘金抵款未能照解由他省改拨的款事》，光绪二十五年四月十九日，朱批奏折，档号04—01—35—1048—008。

② 《札行户部咨奏〈循案拨补本年七处厘金折〉附单》，光绪二十六年三月二十九日，苑书义等主编：《张之洞全集》，第3995—3998页。

③ 《张之洞收宜昌赵道（赵滨彦）来电》，光绪二十四年九月初八日亥刻到；《督院（张之洞）致宜昌川盐局陈道台（陈兆葵）电》，光绪二十五年四月初五日子刻发；《张之洞致户部电》，光绪二十四年七月初九日子刻发，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第78册，第163页；第49册，第138页；第14册，第547—552页。张之洞可能把盐厘写成了盐课。

④ 吴剑杰编著：《张之洞年谱长编》，上海：上海交通大学出版社，2009年，第556页。

的一半即13万两，都是江苏收款，湖北每年只能交税务司70余万两，其他款项无法补还，应由江苏承担。户部迫于赫德催款还债的压力，咨请湖北上报去年盐厘和加价各项收入明细，力图查核。^①结果证明张之洞所奏属实，于是，户部电咨刘坤一将万户沱加价银及川盐加课解淮银两的一半提出解交税务司。至此，张之洞于光绪二十四年提出的宜昌抵押金误算问题，终于得到朝廷的认定和修正。户部的失误除了受中央急于行事心态的影响外，更重要的还是中央对地方财政实际情形不够了解所致。

刘坤一对前三次拨补方案实行情况的评价为：“光绪二十四年分奉部指提各款，以江苏昭信股票为大宗，外省款项无多，故欠解尚少。至二十五年分，指提外省款目增多，其中如河南、广东已有蒂欠，四川、山西则未解丝毫。迨二十六年分，凡上届无着者依旧列拨，又因宜昌一半加课及万户沱加厘留抵洋款，将拨补银两划交江南经收，于是加拨四川、山西之项，并益以云南、陕西拨款无着更巨，现截至光绪二十六年年底止，综计各省欠解无着共有一百二十余万两之多。”他不得不咨请户部严催各省解款，并且改拨能够落实的款项。^②户部让该省自行设法筹措，江苏则“咨催速解，又复以仍请改拨。展转推延，迄无实际”。庚子赔款后，拨补款虚悬的问题愈演愈烈。刘氏表示：“从前各省虽多蒂欠，尚有解到者，今则电催各省，均以新派赔款为词，直截回覆无款可解。”^③厘金抵债省份拨补款短解使相关省份蒙受巨大的财政损失，导致地方财政紊乱。

此后，户部制定的拨补方案以光绪二十六年拨补内容为基础，据事态变化而调整。就光绪后期的拨补方案而言，总的特点是拨补款趋向于由抵债省份督臣管辖省份拨补，因地制宜、就近就便。如湖北的拨补款主要由湖北、湖南拨补；江苏拨补款主要由江苏、安徽、江西拨补。除江苏外，江西、浙江、湖北指拨款以省内财源为主。^④由此可见，户部虽难以满足厘金抵债省份自给自足的诉求，但也在不断微调，只是依旧成效不彰。

① 《张之洞收户部来电》，光绪二十五年九月初四日丑刻到；《张之洞致户部电》，光绪二十五年十月十四日寅刻发，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第78册，第131页；第15册，第372—381页。

② 刘坤一：《奏报江苏未解奉部拨补货盐厘金请敕催各省拨解事》，光绪二十七年正月二十七日，朱批奏折，档号04—01—35—0579—004。

③ 《刘坤一聂缉槩奏江苏赔款数甲他省拟整顿课厘裁军节饷电》，光绪二十七年十月十一日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》，第4975—4976页；《寄开封行在军机处》，光绪二十七年十一月初一日，《刘坤一集》，第3册，第402—403页。

④ 《度支部奏请将各省所短抵借洋款厘金照数拨补折》，《东方杂志》1907年第6期；何汉威：《清季中央与各省财政关系的反思》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第3分，2001年。需要注意的是，何文表5“光绪卅三年度户部所指定的拨补厘税”内容不完全准确，因为，“宜昌盐厘及万户沱加价”中的25万两、“鄂岸盐厘”和“皖岸盐厘”都属于江苏抵债厘金。

光绪二十四年户部提出的拨补方案开始执行后，很多承协省份也迭次上奏朝廷，申诉户部指拨款项难以依额按期解赴厘金抵债省份。如光绪二十五年，山西承担着将拨补款协济江苏等重任，户部对其提出：指拨山西烟酒加税银7万两，当税银4.2万两，河东盐课银3万两。^①而山西并无余力执行这一任务，其为难窘况在各省中具有代表性。随后，山西屡奉户部指拨大宗饷源抵补江苏厘金，因实难筹解，晋抚迭次奏请改拨，但朝廷态度强硬，均未允准。数年后，晋抚张曾扬仍对户部指拨方案未作调整而表示愤怒，“历年以来，节经奏请改拨，未邀议准，而频年迄未筹解者，非敢故分畛域，实因挹注为难！”^②相关各省频频向户部反映此类情况，拨不足数或无款可解的问题相当严重，多省强烈要求改拨，但户部调整的空间不大。

四、户部筹款新压力与抵债省份妥协自救

户部在制定、调整拨补方案时，面对各省的改拨呼吁，并非一点都不在意。只是因为英德续借款偿还数目庞大，户部收入受到严重影响，罗玉东分析了11个省份（江苏、浙江、福建、湖北、江西、湖南、广东、安徽、陕西、山西、河南）的厘金奏销报告，认为“迨二十四年以厘金为担保之英德续款成立后，厘金始大受影响，故‘解户部款’至光绪二十四年即较前减少约五十万两，至二十七年则减至一百万余两；迨至三十年及三十一年则仅年支七、八十万两矣”。^③若要大幅度调整拨补方案，势必牵一发而动全身，影响原有京饷、协饷体系的正常运行，甚至影响各省财政酌拨留成的基盘。拨补方案中裁兵节饷、裁局节饷、昭信股票等款目，各省落实情况存在较大差异，积攒的款项数目往往低于预期，更关键的是各项节饷即便形成规模，该省往往倾向于留在本省用于扩展新军编练规模，移解他省的情况极少。退一步看，在各省造报春秋拨册并不完善、厘金征收信息掌握不全的情况下，进行结构性修改旧拨补方案的难度颇大，留给户部的操作空间过于狭小。从当时清廷面临的变局来看，牵制户部精力投入、制约各省财力调配的重要因素主要有以下三方面。

一是《辛丑条约》签订后巨额赔款运筹的紧迫任务。户部拨补方案执行不久，山东、直隶等地兴起轰轰烈烈的义和团运动，继而八国联军大规模侵华。战后清廷与列强签订《辛丑条约》，清政府赔款高达4.5亿两，每年需额外搜刮1800万两付

① 岑春煊：《奏为库款支绌请将拨补两江等处厘金另行改拨事》，光绪二十八年四月二十五日，朱批奏折，档号04—01—35—1060—050。

② 张曾扬：《奏请将拨补两江等处厘金各款另行改拨事》，光绪三十一年九月初八日，朱批奏折，档号04—01—35—1072—039。

③ 罗玉东：《中国厘金史》，第223—224页。

给列强，大约相当于总收入的 1/5。这笔巨额赔款除了硬性摊派给各省外，别无良策。从各相关省份庚子赔款实际筹款的途径来看，江苏各年度负担赔款的总额或有变化，一般来说每年主要的筹措途径由盐斤加价（120 万两）、丁漕折钱（27 万两）、百货厘金（12.6 万两）、土药加成（10 万两）、裁节军饷（60 万两）、海关代支（10 万两）等科目完成，共计 239.6 万两；^① 广东每年约 191.4 万两，分别由盐斤加价及溢收、粮捐加三成、沙捐、房捐、屠捐、契税、加征烟酒茶糖和土药厘金三成、潮商报效、厘局节省经费、厘金及炮台经费、裁兵节饷、停支世职俸银等途径筹措；^② 其他与拨补厘金相关省份的筹款途径或不相同，但均陷入困境。远在西安的行在户部亦陷入筹措维艰、内外交困的窘境，与各省往还筹商赔款举措被视为头等大事，七处厘金拨补协调的问题不得不搁置一边。

二是在列强瓜分危机下，练兵筹饷是当务之急。甲午战败后，从慈禧太后到军机大臣，都瞩目于搜刮富庶省份的财源用于京畿练兵。庚子之后，这种筹款练兵的愿望更为强烈，从光绪二十五年派刚毅南下到三十年谕令铁良南巡，清廷始终推行攫取南方诸省的财源以练兵自强的政策。这种急迫感在盛宣怀安插在北京眼线的密报中有所体现：“慈圣于练兵一事非常着意，因筹款事几至寝食皆废。所以停止祝寿，所以廷谕京外各官竭力裁拼（并），严提州县中饱。于是又派铁君（即铁良——引者注）赴各省查库。于是又饬各省无论报效巨细各款，均归户部另存，归练兵经费。”^③ 与此相比，苏、浙、赣、鄂四省的厘金拨补虚悬难题，便不会被重视。

三是新政筹款与鸦片禁政筹抵财政亏空的巨大压力。光绪二十六年十二月十日，行在朝廷颁布变法上谕，此后进入新政时期，练兵、振兴商务、改革学堂、创建巡警、创设法庭、推行地方自治等举措接踵而起，巨额经费的筹措又摆在各省督抚、司道面前。光绪三十二年八月开始的禁绝鸦片行动，导致巨额鸦片税收流失，抵补这种税款流失又成为度支部和各省急务，^④ 此类抵补财政的数额远超上述七处厘金拨

① 参见王树槐：《庚子赔款》，台北：台湾“中研院”近代史研究所，1985 年，第 146—147 页。

② 广东清理财政局编订，广东省财政科学研究所整理：《广东财政说明书》，广州：广东经济出版社，1997 年，第 439 页。

③ 《陶湘致盛宣怀“录闻四纸”》，光绪三十年七月二十五日至十月二十二日，陈旭麓等主编：《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，上海：上海人民出版社，1979 年，第 12 页。

④ 前有铜币盈余渐失，各省不得不从鸦片税等方面进行整顿抵补，以求不致受到严重影响；随着鸦片禁政推行，洋土药税厘也渐渐丧失，这是一次更大规模的抵补行动；各省也有不同的抵补项目，如广东禁赌抵补，湖北签捐抵补等。所以，1906 年以后中央与各省财政实际上处于全局性的“抵补财政”时期。

补的 500 万两，仅鸦片税收中“土药统税”的抵补规模即高达 2000 万两以上。^①

综上可知，当时朝廷基本上无暇、无心、无力解决江苏、湖北、浙江、江西 4 省厘金拨补虚悬难题，抵债厘金拨款拖欠现象愈发严重。而在地方，厘金抵债省份同样面临着以上各种财政压力，通过咨催各省解款、向朝廷屡奏改拨方式，依然难以改变窘境。光绪二十八年，刘坤一在催解河南 60 余万两欠款时，写道“坤一与江南饥军共拜仁人之赐”，^②可见抵债厘金省份的辛酸。光绪三十二年十月，两江总督端方陆军部尚书铁良诉苦，表示本省拨补款多半无着，“常年支用仍属不敷。而举办新政，扩张海军，修造炮台，添练二镇，资送学生出洋等要政，尚皆束手无策。且近时长江乱党甚多，不名一钱”，请铁良助力将本省款项尽数改拨，再有不敷由拨补省份筹解。^③铁良回电称：“明言提失，部中恐弗易允”，原因在于“四岸存款，月有专支，且欠解运库垫款甚多”。^④其实，湖北已有先用本省款项改拨该省抵债厘金的先例，^⑤只是与湖北相比，江苏厘金拨款总额 305 万两，在七处厘金拨款中占比最高，关联甚广，难以变通。十二月，端方以江南遭受水灾、用款浩繁为由，再次奏请朝廷，“将拨补无着各款按数改拨本省的款，或将江南应解之款改令欠解省分代解”。^⑥随后，他还联络在京为官的熟人，如徐绍桢、劳乃宣等从中斡旋，但收效甚微。^⑦

弊端百出的拨补方案留下了难以治愈的后遗症，让厘金抵债省份越发认识到朝

① 参见刘增合：《鸦片税收与清末新政》，北京：三联书店，2005 年，第 141—147、181—264 页。关于进口和土产鸦片的税收规模，英国驻华公使朱尔典有一个较为合理的判断，即“约有四千五百万两（合英金六百七十六万八千七百五十镑）”。（《英国蓝皮书：驻英使朱尔典致英外部大臣葛雷公文》，1906 年 9 月 30 日由中国北京发，11 月 17 日到，《外交报》总第 223 期第 24 号，1908 年 10 月 9 日，第 28 页）

② 《寄汴抚》，光绪二十八年七月初七日，《刘坤一集》，第 3 册，第 596 页。

③ 端方：《为江南财用户部拨补多半无着常年支用不敷事致陆军部尚书铁良电报》，光绪三十二年十月二十三日，端方档，档号 27—01—001—000195—0275。

④ 铁良：《为拨补厘金恐不易允事自北京致端方电报》，光绪三十二年十月二十七日，端方档，档号 27—01—002—000021—0107。

⑤ 端方：《为望查明收入之款及盐货厘何项可以截留商请改归拨补省份代解事致上海苏松太道道员瑞澂等电报》，光绪三十二年十月十九日，端方档，档号 27—01—001—000021—0090。

⑥ 端方：《为务恳大部俯念江南灾浸之后用款浩繁请将原拨补无着各款按数改拨本省的款或将江南应解之款改令欠解省份代解俾苏省喘息事致北京度支部电报》，光绪三十二年十二月十二日，端方档，档号 27—01—001—000123—0099。

⑦ 端方：《为拨补厘金一案奏请改拨事致北京陶转徐绍桢等电报》，光绪三十三年十二月初五日，端方档，档号 27—01—001—000196—0008；《为拨补盐货厘金无著（着）请飭改拨等事致北京衍圣公府劳乃宣电报》，光绪三十四年四月二十九日，端方档，档号 27—01—001—000134—0223；《为晤张京堂商办事件及拨补盐厘事自北京致端方电报》，光绪三十四年五月二十二日，端方档，档号 27—01—002—000178—0510。

廷已无力妥善处置这一难题。张之洞在与刘坤一商讨洋货免厘加税时，曾感叹：

全国巨款抽收之权，若全操之于洋关，则全省用款拨补之权，又全操之于户部。赫德虽有甘言，户部断不遵办。五省盐厘拨补，是其前鉴。赫德拟拨还百万，户部不过准六七十万。拨剩之款，全令解部。且所拨者，既有定数，必将竭泽求鱼，胶柱鼓瑟，先提京款，不顾外款，治乱不问，缓急不问。户部径札关道提取，谁能阻之？至无款办事，请于户部，不过答以求节省、杜中饱、责虚糜等语。今日裁营，明日裁局，后日催报销，大局不可为矣！^①

表明朝廷处理京省财政需求时重内轻外、偏顾一端，不顾及外省财政承受能力，对地方财政一味压缩，危局困境必将变为现实。

厘金抵债省份督抚在不断向朝廷申诉的同时，也在设法增辟财源，自谋生路。光绪二十五年，张之洞与司道筹议开源办法，整顿田房契税、抽收烟酒糖税、加征土药税厘，以资补苴。^② 光绪二十七年，刘坤一奏称本省想尽办法筹款，如盐斤加价、规复钱价、酌提漕费、整顿课厘及房捐和膏捐，但所收银数不足200万两。刘氏又奏请截留张春发、陈泽霖两军裁兵节饷银，分储江宁、江苏藩库，以抵偿赔款及拨补无着银两。^③ 宣统年间，江苏为应付各种出款，如填补虚悬的拨补款、征练新军、举办文武学堂、推广新政及加拨海军经费等，不得不向银行借款，还援照直隶、湖北、安徽先例，发行公债，以资挹注，得到朝廷允准。^④ 显而易见，江苏筹款捐税名目繁多，穷尽所能。

除咨商催解、奏请改拨、增辟财源外，厘金抵债省份还通过节流减轻财政负担。光绪二十四年因经费周转不畅，江苏暂缓江南制造局分迁湖南计划；次年，因资金紧张，又不得不裁减军饷和军队人数；光绪三十二年，江苏不得已于年底取消京口驻防学堂、续备军加贴等开支。^⑤ 湖北的节流办法类似，光绪二十五年，因该省拨补虚款多达70余万两，张之洞决定缩减练兵军费，荆州驻防练兵人数减半。^⑥ 张之

① 《鄂督张之洞致刘坤一盛宣怀免厘加税十八条分别详注请酌示电》，光绪二十七年十一月初三日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》，第2852页。

② 吴剑杰编著：《张之洞年谱长编》，第605—606页。

③ 《刘坤一聂缉槩奏江苏赔款数甲他省拟整顿课厘裁军节饷电》，光绪二十七年十月十一日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》，第4975—4976页；《寄开封行在军机处》，光绪二十七年十一月初一日，《刘坤一集》，第3册，第402—403页。

④ 《江督苏抚关于借债筑路之复电》，《国风报》第1卷第23号，1910年9月24日。

⑤ “Lord Charles Beresford's Visit to the Yang-tsze,” *The Times*, Feb. 9, 1899, p. 12; 《请将司库岁拨协解各款分别暂行停解折》，江苏省财政志编辑办公室编：《江苏财政史料丛书》第1辑，北京：方志出版社，1999年，第1分册，第258—260页。

⑥ 《张之洞于荫霖致荆州祥将军（祥亨）电》，光绪二十五年四月廿四日辰刻发，中国社科院近代史研究所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，第33册，第331—333页。

洞吐露筹付抵款时应对各方的辛酸，“一面与税司辩论，一面支持饷需，一面与户部电商腾挪牵补，于紧要各饷，勉强解出”。^① 浙江布政使恽祖翼亦称：“浙省应解京、协各饷及本省防、绿各营薪粮向恃厘金为周转，自浙东货厘作抵，洋款虽经照数拨补，而光绪二十四、五两年之款，至今虚悬无着者已（已）八十余万两，无非藩库挪东补西，年复一年，愈积愈重。”^② 这是有关省份督抚在抵补虚悬背景下，为应付内需不得不移缓就急、辗转腾挪、捉襟见肘窘境的反映。

厘金抵债省份的自救行动，是厘金抵债省份对朝廷难以落实拨补款的现实所作的让步和妥协，在一定程度上维系着中央与地方的“相安”局面。然而，厘金抵债省份竭泽而渔式的筹款，只能暂时缓解拨补款虚悬给地方财政造成的负担，勉强维持地方财政的运作。李鸿章认为，这种景象“不过勉强涂饰，虚有其表，不揭破犹可敷衍一时”。从长时段观之，这种“相安”局面只是暂时的、表面的，若不摒弃“内重外轻”观念，并进行大刀阔斧的改革，则难以成为真正意义上的“相安”。

结 语

戊戌以降，英德续借款抵债厘金的征补过程，反映了清政府财政纾困筹策时各方之间的冲突与调融，呈现出晚清中央与外省之间分歧与妥协交互并存的局面。外省督抚在有理有据地捍卫本地利益、防止海关总税务司赫德染指的同时，也努力确保清廷政治目标的实现，以维护清廷的体面和威信；而清廷在英德续借款决策和落实过程中，就利益权衡取舍而言，存在“重内轻外”的倾向。辛丑以后，清廷瞩目于庚子赔款摊派方案的落实、京畿六镇新军饷源的聚敛筹款，难以顾及相关省份是否具有筹措能力。这些仅顾短期应急而忽视稳健治国的筹款举措，更反映出清廷财政调控“厚此薄彼”的倾向和财源调控能力不足的问题。

就财政纾困效果而言，尽管清政府以七处厘金作抵、由总税务司代征等作为条件，获得了洋商的借款，达到了借款目的。但是，清政府为筹措《马关条约》赔款，不惜断送部分厘金征税权，任由英国人垄断海关总税务司的职位、长期把持中国海关，这些均证实了清政府的无能和失败。除此以外，清廷对抵债厘金省份采取的补偿措施是失败的。清廷将国家财政压力转嫁给大多省份，结果不仅拨补款虚悬，还造成地方财政秩序紊乱，加剧了清廷与厘金征补相关省份的矛盾。

深究清末纾困筹策失败的关键，至少应从内外因两方面进行反思。就外因而

① 《湖北认定抵款实数请敕部详核通筹折》，光绪二十五年十二月二十九日，赵德馨主编：《张之洞全集》，第3册，第547页。

② 刘树堂：《奏为本年无力拨补厘金请敕部另筹改拨事》，光绪二十六年五月十六日，朱批奏折，档号04—01—35—1052—068。

论，帝国主义侵华居于首位。尤其是甲午战后的对日赔款，八国联军侵华后的庚子赔款，给清政府带来沉重的财政负担。列强侵华的负面效应迭次出现，清政府为偿付巨额赔款而不断举借外债，不但使自己深陷还款泥淖，更压缩了清政府财政纾困的回旋余地；除了加剧央地之间的财政矛盾外，向百姓加征苛捐杂税，导致各种抗捐抗税斗争频繁出现。国内社会矛盾激化和财政治理能力的降低，西方列强侵华影响不应忽视。

就内因而言，其一，清末统治者的国家治理观念与愿景相悖。“内外相维”、“上下相应”是清朝统治者建章立制的初衷和愿景。两江总督张人骏曾言：“我朝督抚专封疆之任，而一切行政各部有监察制裁之责，司道府县节制于督抚，而仍考核于部臣，内外相维，上下相应，法至善也。”^①然而，在清末财政困窘之际，清廷以中央事务驱动一切，为此不惜牺牲地方和百姓的利益，使地方事务变成“骈枝”。各省督抚基于在地利益拥权自保，抵制有损地方利益的财政纾困政策，导致中央与地方的财政关系日渐相戒、内外睽隔。

其二，清廷“财”与“政”的治理能力不足。在财政严重亏空的情况下，清廷又进行了一系列新政改革，但改革四面出击，不再奉行稳健治国的方略，加剧了外省的财政负担。尤其在财力虚悬的背景下，仍固执于全方位立宪改革的进路，最终导致“财政制约宪政，宪政损害财政”的怪异格局。

其三，财政集权与政治失信的交互影响决定了财政纾困的最终失败。进入宣统朝以后，清廷基于防范“地方势力坐大”的考虑，漠视外省的合理诉求，一味在财政、军政、司法等领域加强集权行动，一步步逼近并触及外省督抚的底线，导致矛盾升级；政治上甚至悍然推出“皇族内阁”，外省官员对其信任降至最低，彻底打破了双方“内外相维”常态。随后，辛亥革命爆发，外省官僚系统毅然决然顺应共和大局，原有的上下“相安”局面戛然而止，最终陷入“决裂绝境”，不仅意味着清末财政纾困筹策的失败，也昭示了风雨飘摇的清王朝行将覆灭。

〔作者王静雅，南方医科大学马克思主义学院副教授。广州 510515〕

（责任编辑：黄娟）

^① 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷115《职官考一》，杭州：浙江古籍出版社，1988年，第8750页。

mistranslated as the “clan registry file” or “tribe file”. However, by examining the meanings of *mukūn* and *tatan* and their related details, this article argues that the details of these three volumes have nothing to do with the clan registry, but are the fact showing that 363 imperial orders and 1 purchased imperial orders obtained by Nurhaci in 1610 (the thirty-eighth year of the Wanli reign, Ming dynasty), when he distributed the annexation of the Hada tribe. In this way, Nurhaci used these orders as certificate to form three tribute missions in batches to *Nanguan* at Kaiyuan to obtain rewards and trade. The importance of these imperial orders shows how the power of the various Jurchen tribes during the late Ming period waxed and waned and was gradually unified by Nurhaci. The recorded details of the imperial orders also reflect the fact that although the Ming officials of the *Wei-suo* system were promoted in rank, their real power was lost, so the system was dying. In this process, political function of imperial orders was largely lost, and it became a mere certificate for entering the border for tribute and trade.

An Analysis of the Failure of Fiscal Relief Policy in the Late Qing Dynasty

Wang Jingya (100)

After the War of Jiawu (First Sino-Japanese War), in order to repay the reparations to Japan, the Qing government signed the “Anglo-German Loan of 1898” with the HSBC and the Deutsch-Asiatische Bank, which provided that Robert Hart, the Inspector-General of the Chinese Maritime Customs Service, would take charge of the general and salt likin of certain ports and districts in the Yang-tsze Valley and the adjoining province of Zhejiang to repay some debts. The government and the public had different attitudes towards this. The Qing court, the Inspector-General of the Chinese Maritime Customs Service and the provincial authorities had repeated confrontations and finally compromised. The Qing court launched a subsidy program

to make up for the losses of the provinces where likin was mortgaged, however, it caused the situation that the designated allocation was difficult to implement. The likin debt-paying provinces and the provinces which were ordered to assist in these issues repeatedly appealed to change the predicament. Unfortunately, due to the difficulty of adjustment and the subsequent pressure to raise funds such as the Boxer Indemnity, the Ministry of Revenue only made minor adjustments to the allocation plan, and the provinces were left to resolve the dilemma on their own. The Qing court's obsession of "central interests are more important than local ones", its weakening fiscal allocation capability, the declining trust between central and local governments as conflicts escalated, which were the key factors for the failure of fiscal relief policy in the late Qing Dynasty.

The Economic Logic of the Evolution of Feudalism in England in the 11th-15th Centuries

Huang Chungao (125)

From the 11th to the 15th century, the economic features of English feudalism underwent great changes, going from being covered to becoming dominate. This period can be divided into three different stages. In the first stage (1066-1166), the military and legal features predominated in the feudalism due to the Norman Conquest, which made the economic features being covered. In the second stage (1166-1350), the economic features of feudalism gradually came to be prominent. The scutage and the Quia Emptores marked a further development of the feudalism. In the third stage (1350-1500), the influence of military and legal features faded away, the money payments and the indentures of retainers became the main signs of feudalism. The feudalism had entered a new phrase. At the same time, the capitalist factors which would destroy the economic structure of feudalism was being bred. This is the economic logic of the evolution of feudalism in England.