

· 专题研究 ·

八省土膏统捐与清末财政集权

刘增合

提 要：清末鸦片税收是中央与地方争执较多的领域，地方固守与中央控制形成错综复杂的局面。八省土膏统捐是清廷在扩张财政以编练新军的背景下，将地方经营有效的联省合办统捐的权力收归中央的重大举措。地方督抚对此暗中排拒，使清廷推行财政集权的意图难以如愿贯彻。这一事件反映出清末中央与地方逐渐疏离的趋势，亦可概见练兵新政推行中政治与财政环境之纷乱。

关键词：八省土膏统捐 清末练兵 张之洞 财政 铁良

充足的财政资源是清末新政赖以推行的基础。为了扩张财政规模，晚清朝野各方对土药税政越来越重视，陆续提出各种不同的整顿方案。其间所涉及者，不仅是税制本身，更触动了中央与各省之间的微妙关系。

对于清末鸦片税收中的统捐与统税问题，前人研究比较有限，近年来稍有改观，惟所论重点集中在税政落实的过程和税收成效的评估上，观点似可再加探讨。^①在收集相关档案及报刊史料后，本文主要梳理从合办土膏统捐到“八省土膏统捐”出台这一过程，重点检视中央推行财政集权时，地方督抚对抗上层的力度以及中央控制下层的能力；并藉此见微知著，观览地方督抚与中央政府关系流变的脉络，感知清末新政运作的政治与财政环境。

一 合办土膏统捐之开端

清末关于鸦片的分类和称谓比较复杂，“土药”、“土膏”、“灯膏”等，时常出现于报章杂志及官员奏折中。本文所说的“土膏”，系土药及其所熬烟膏的合称，在清末官员的行文中，“土膏统捐”的含义就是对土药和烟膏进行一次性合并征收的税捐。^②土膏“统捐”的由来与晚清厘

① 比较有研究深度的代表性论著是何汉威《清季国产鸦片的统捐与统税》，载《薪火集：传统与近代变迁中的中国经济——全汉昇教授九秩荣庆祝寿论文集》，台北：稻乡出版社，2001年，第545—589页。

② 1912年《海牙国际禁烟公约》对“生鸦片”的定义是：“由罂粟花之子房内取出之汁自然凝结而成，但略施人工以便包装及载运”；对“熟鸦片”的定义是：“由生鸦片原料特别制造而成，如溶解、如滚沸、如煎熬、如发酵，经次第加工炼成净质，可供吸食之用”，这一限定也包括“膏渣”及鸦片吸食后所留下的一切其他灰渣。见威罗贝《外人在华特权和利益》，王绍坊译，三联书店，1957年，第674—675页。按：上述规定仅限于某些严格的条约用语，就国内用语的习惯来说，统称“土膏”：“土”一般即指“生鸦片”，“膏”则是指“熟鸦片”。本文所论仅指土产鸦片（土药），进口鸦片（洋药）则不涉及。

金制度和税章混乱有关。长久以来，各省虽奉行“以征为禁”的政策，但基于各种原因，土药税率（厘金、土税和膏捐等）很不一致，且屡有调整。各省征税机构在征税过程中盛行折扣做法，明折和暗折并举，以广招徕。例如宜昌土税总局——当时最重要的土药征税机构，1887年之前实施的征税办法中，往往采取在原定税率的基础上打二折征课。^①就土药税厘中的通过税而言，各地差别极大。根据满铁经济调查会的著述，各省土药税率参差不齐，兹列举1903年前后几个主要省份的土药税率以作比较。^②

1903年前后部分省份土药课税比较表

单位：每百斤课征银两

省 份	税 率	省 份	税 率
直 隶	20	福 建	35
河 南	33	浙 江	48
山 西	55	广 东	30
甘 肃	16.6	湖 北	32
江 苏	30	奉 天	50
安 徽	20	四 川	4.8 10 (出省)
江 西	43	陕 西	30 35 (他省移入)
湖 南	16 26 (过境)	云 南	6 12 (出省)

说明：云南情形系按“价值每千两”计算。

资料来源：满铁经济调查会：《支那税制之沿革》，第291—293页，转见吴兆莘著《中国税制史》（下），商务印书馆，1937年，第102—104页。

土膏统捐是对上述混乱税率进一步整顿的产物。商货贵于流通，商情锱铢必较，这是一个基本的商业规律。税率高低不均必然引起土商的偷漏或绕越。为防止土商偷漏税厘，各省土药征税机构绞尽脑汁，形形色色的做法迭经尝试，但总有缺憾。1892年初，两江总督刘坤一借鉴山东、四川的经验，对徐州土药税厘征收进行改革，较早提出了土药统捐的做法。^③面对徐州土药税征收中严重的漏税问题，刘坤一提出：“各商贩如照章报完徐捐银三十两之外，再在徐局捐银三十两，准其加贴印花，无论运往何省，经过各关卡，但验有徐局两次印花者，概不重征。如仅捐银三十两，只能照免本省之厘，经过各省仍各照该省章程征收税厘”，^④这一统捐方案提出后得到清廷允准。相对于从前的做法，刘坤一所定“合并征收”的土药统捐制度是一次较大的改进，将原来“遇卡抽厘”的多次征课变为一次性征收，在特定区域内，既简化了征税的程序，又方便了土商的贸易。尽管如此，徐州统捐的收入反不如前，主要原因是邻省山东的土药税率更低，落地税、厘金和关税三项各征16两，无论运往何省概不重征，相邻的安徽也采取类

① 林满红：《清末本国鸦片之替代进口鸦片（1858—1906）》，《中央研究院近代史研究所集刊》（台北）第9期（1980年7月）。
② 由于1903年以后许多省份实行联省合办统捐，在划定区域内税率趋同，故此，本文选择此前的各省课征的税率以作比较。
③ 《奏请徐州土药加捐各省概不重征折》，《刘坤一遗集》，奏疏，第20卷，中华书局，1959年，总第721—723页。
④ 《奏请徐州土药加捐出口银两概不重征折》，《刘坤一遗集》，奏疏，第25卷，第920—922页。

似的做法。这使得客土、^①洋药纷纷越占徐土市场。无奈之中，刘坤一又将徐局的征税作了调整，以迎战邻省土药倾销。但调整后的税收成绩仍不见好转，甚至每况愈下，^②以至于户部讥讽其“一再改章，竟同虚设”，致使朝廷徒受开禁之名，赋税未获征收之实。

甲午战后中央财政困绌，户部研究了总税务司赫德整顿土药税的意见后，提出了类似徐州方案的计划。^③此举仍是每省各自为战，没有规定联合征收统捐的办法，“贸易战”的困局依然无法避免，而且烟膏征税也未纳入整顿范围。对于户部提出的税制改革意见，各省由于警惕中央插手地方土药税政，均称窒碍难行。

1903年底，张之洞主导的两湖合办土膏统捐首先冲破了土药税收整顿的困境，它是对刘坤一土药统捐制度的重大改进，统一税率所覆盖的地域更为广阔，既有土药贸易区位上的优势，又实行税章改良，所以税款剧增。这一制度的出台有三个背景。

首先是将土药税用于枪炮厂经费。张之洞督鄂时，对湖北枪炮厂的经费来源极其重视。总理衙门饬令张之洞对该厂的经费自行筹划，鉴于四川机器制造局是在本省土税项下奏明支用，湖北援引四川成例，也请求该厂的经费由本省土药税项支付拨用，并获准在案。其实，张之洞除了受到四川机器局做法的启发外，另一个重要的原因是他对鄂省的土药税厘大加整顿，较有成效，税收数额较前剧增，^④将其挹注于兵工厂也才会有这种可能。

其次是为了筹措庚子赔款。湖北省承担的庚子赔款数额每年120万两，在各省中虽不算最多，但其财政压力却非常沉重。1902年春在给荣禄和鹿传霖的信中，张之洞坦言相告：“近来各省筹款皆难，而鄂省为尤甚。因宜昌盐厘抵还四厘五洋款，除江省外，较之他省实多派还洋款一次，是以尤形艰苦”，为筹措赔款来源，该省虽多方研究，但“司道会议，心志每不能齐，名目多端，实际了无把握”。^⑤在罗掘各种财源的方法中，土药贸易税是张之洞刻意整顿的主要对象。几经筹划之后，1902年4月下旬，“就土预征膏捐”作为筹措赔款的主要措施出台。这在各省实属首创。这一改革的高明之处是将土药与烟膏实行一次性合并征税，而不是像以往那样分开来课征。鄂省税章规定“每百斤除干耗二斤，每土一两收捐钱七十文”。在实施初期，对土药旧有存货，还规定了折扣的具体办法：“至各栈店现存土膏须派妥员清查，从宽照六成完纳，即

① “客土”一词的使用与国内鸦片在不同地区之间的运销有关。相对于某一地区出产的鸦片而言，由其他地区运销到这个地区的鸦片就是“客土”。

② 调整之前，每年收入24万—25万两，之后却跌至21万余两，见《户部奏请在土药繁盛各处设立总局仿洋药税厘并征折》，朱寿朋编《光绪朝东华录》第4册，中华书局，1958年，总第3963页。

③ 《户部奏请在土药繁盛各处设立总局仿洋药税厘并征折》，《光绪朝东华录》第4册，总第3963页。户部要求各省：“遴派干员在各省出产土药繁盛各处设立总局，略仿洋药税厘并征之法，先行试办。每担百斤征银六十两，就近在总局交纳，纳足之后，发给印票，粘贴印花，任其销售，无论运往何处，概不重征”。赫德关心土药税收的重要原因之一是户部对其能力的看重，包括光绪皇帝也交旨由其经理全国的土药税收事项，这项计划前后筹画的时间长达一年左右，最后由于各省反对，此事未见显效。见《中国海关与英德续借款》（科学出版社，1959年）第3—5、11—12页；另外张元济也提及户部官员中对赫德经办土药税存在争论和分歧，见上海图书馆编《汪康年师友书札》（二）（上海古籍出版社，1986年）第1691页。

④ 《妥筹枪炮厂常年经费折》，苑书义等编《张之洞全集》第2册，河北人民出版社，1998年，第786页。将洋药税厘用于军事工业的事例极多，而土药税厘用于兵器工业的仅见湖北和四川等省。另外，关于土药税整顿的问题，鄂省添设隘卡20余所，派镇道大员分南北两路督办，前此税收仅7万余两，推行一年之后，达到31万两，次年则因加税，收入顿绌。见许同莘编《张文襄公年谱》（商务印书馆，1946年）第72页。

⑤ 杜春和等编《荣禄书札》，齐鲁书社，1986年，第256页；《张之洞全集》第12册，第10236页。

按七十文收四十二文，以示体恤”。^①但在执行时，土商“不免绕越湘省，致抽收未能十分畅旺”，估计年收入亦不过20万—30万两间，可见此项税章调整并未一步到位。

两湖合办土膏统捐的直接起因是为准备设立的湖南枪炮厂筹措经费。筹议这一计划时，正好张之洞奉命赴京师襄办要事，所以张氏并未参与具体的运作。^②1904年1月，署鄂督端方与湘抚赵尔巽协商拟稿，由端方主稿上奏清廷，建议以两省合办土膏统捐的税收盈余办理湖南枪炮厂。此项建议应该是清末鸦片税厘整顿中最具“智慧”的变革，突破了原来各省以邻为壑的格局，是对张之洞制定“就土预征膏捐”制度的进一步完善。

端折申具的理由大致有二：一是为准备成立的湖南枪炮厂筹集款项，这是该折的主要理由；二是两省合办土膏统捐可防止土商偷漏和绕越，希冀税项畅旺，“不开源而源足，不病民而国裕”。^③端折称之为“一举两得”，既供给枪炮厂经费，又使两省的土药税收更有保障。对于合办统捐的方法，奏稿说：“将膏捐一项由两省委员合办，凡原运湖南行销及由湖北过境运往湖南行销土药，一律均照鄂省章程征收膏捐。此项膏捐本系取之吸食之家，已有成法可循，决不至稍滋扰累”。此外，该折希望“所有征存土膏捐税之款，分别拨足鄂湘两省按年应征应解之数，其余悉数储为新厂常经费”。奏上之后，练兵处在与政务处议覆时，对此项建议否决了一半：鄂厂继续扩充巩固，湘厂缓办，且湘省应该襄助鄂厂经营扩张；两省土膏统捐可以合办，但此项收入必须另款存储，以备练兵处提拨。显然，练兵处对这项收入产生了很大兴趣。

张之洞由京师返回湖北前后，得知此种结果，立即上奏，援引成案请求以两省合办的税收盈余用于湖北枪炮厂。折中针对练兵处和户部的要求，特意解释说：“此次统捐今年甫经试办，为数尚难预定，总之不能甚多，断不敷添机添厂之用，所差尚远”，“时势危迫，旦夕千变，其关系中国日逼日紧，应办各事，继日待旦犹恐不及，故添机造械之举万难犹豫延缓，以致坐误光阴”。^④折上允准。这其中不乏玄妙之处，最关键的是两省合办统捐的预期收益。张之洞具折时为1904年9月底，奏稿中称税收为数无多，但在此前的5月初，他已经得知可能收入的大致数目。5月2日端方即告之：“系膏捐所收之款，除拨还两省旧有正杂各款及鄂省赔款捐外，其增收之数约一百万，作为南北两省公之款合办枪厂”，张之洞又询问另一知情者朱滋泽，也有相同的说法。^⑤张氏奏稿中的说法系为掩饰之词，以求此款留在湘、鄂。张折入奏之前，端方曾有附片上达清廷，极力强调湖北枪炮、钢药厂的经费困难，以及生产潜力与经费不足的矛盾，^⑥实际上也是为捍卫土膏统捐利益所做的渲染，而张之洞的力争则起了关键作用。

两湖合办土膏统捐始于1904年1月，其实际效益远远大于预期效益。就1905年6月宜昌土膏局总办孙廷林对税款收入所作的统计来看，自1904年1月至1905年1月，湘省各局的收入，扣除局用开支及湘省岁额24万两，“实在溢收银一百三十二万四千八百九十七两有奇”。^⑦这一数字已经超出端方等人预计的1/3。两湖统捐的分配协议规定，合办土膏统捐的收入两省平分，

① 《致宜昌土税局宋道台》，《张之洞全集》第11册，第8776页。

② 张氏进京原以为一个月即可竣事，但因参加议商学堂章程，之后受热而病，又因德商趸船事件滞留旬余，前后数月之久。见胡钧撰《张文襄公（之洞）年谱》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》正编，第47号，台北：文海出版社，1969年，第216页。

③ 《统办膏捐充枪弹厂经费折》，《端忠敏公奏稿》，《近代中国史料丛刊》正编，第94号，第365—368页。

④ 《请留膏捐余款添制军械折》，《张之洞全集》第3册，第1639—1640页。

⑤ 《致长沙赵抚台》，《张之洞全集》第11册，第9139页。

⑥ 《枪炮局厂情形片》，《端忠敏公奏稿》卷3，第368—370页。

⑦ 《致长沙端抚台》，《张之洞全集》第11册，第9335—9336页。

鄂省应得款项 66 万余两，这一数字相当于合办之前的 3 倍甚至更多。湖北省的赔款和枪炮厂经费大部分藉此挹注。合办统捐期间，鄂省督轅屡屡向湘省催款，^①要因就是枪炮厂需款孔亟。

联省合办土膏统捐的第二个阶段是湘、鄂、赣、皖四省合办土膏统捐。这一计划的筹划和运作也与张之洞有直接的关系。^②由两湖合办到四省合办的运作，同样是在中央未加干预之下自然发展的结果。江西和安徽两省同意将本省的鸦片税收体系并入两湖体系形成四省联办，以谋求更多的收入。张之洞之所以主张将安徽和江西纳入合办的体系中，最重要的原因是这两个省份也是西南土药行销的主要地区，皖、赣两省土商的运销路径多经两湖地区，若弃置不顾，还会有较多的偷漏，直接危及两湖的土膏税课收入。

张之洞与赣、皖两省抚轅往返筹商，确定了四方合作举办的有关事宜。四省合办的开端时间为 1904 年 7 月。具体做法分为两个部分：一是“鄂、湘土膏统捐，由宜昌经过者，归鄂并征；由湖北边境赴湘、不经宜昌者，归湘并征”；二是“赣、皖统捐，由鄂过境者，归鄂并征；不由鄂过境者，归赣皖自征”。^③为达到有章可循并实现划一征收，四方协商制定了“四省合办土膏捐现行章程”，共计 5 条。^④新的土膏税率确定每土百斤统税征膏捐 114 两。^⑤

四省合办统捐以后，税收成绩是否较以前增加？特别是新加入的江西和安徽两省，较之以前有无增收？此类史料较为零散，具体情况尚有待进一步考订，但一般而言，两省收入当不会比原来降低。

在湘、鄂、赣、皖四省合办土膏统捐之前两广也开始合办土膏统捐。两广地区消费的鸦片多为洋药，税收整顿深受英人干预，极难有所措置。土药税收的整顿在初期也颇有曲折，任何一省的单独整顿均不见明显成效，广东岁收土药厘金仅仅 7 万两上下，广西招商承包，每年亦仅 6 万两。岑春煊督粤，对土药税收大加整顿，沿用张之洞在两湖地区的新经验，筹划两广合办经征事宜。岑督首先命广西候补道丁乃扬在梧州设立两广土膏统税总局，并制定有关合办章程。从媒体报道的情况来看，该项章程内容较略：“销售本省土药，于入境第一厘卡除去箱篓，每百斤再除皮五斤，按净土征土税库平银三十两，膏捐库平银七十两，逐饼粘贴印花，发给执照，注明土斤税捐及印花数目各若干，以便经过各局卡查验放行，不再重征”。^⑥不过，由于柯逢时抚桂省时已曾举办土膏统捐，较有基础，故该省于 1904 年 1 月开办，而广东则从是年 12 月

① 《致宜昌总局朱道台》、《致长沙陆抚台》、《致长沙端抚台》、《致长沙端抚台》、《致长沙端抚台》，分见《张之洞全集》第 11 册，第 9182、9241、9295、9318、9336 页。

② 湖北清理财政局编订《湖北全省财政说明书》，岁入部，土药税，清末铅印本，第 13 页。

③ 《致京户部》，《张之洞全集》第 11 册，第 9209 页。

④ 《四省合办土膏捐现行章程》，《申报》1905 年 7 月 10 日。

⑤ 胡钧：《张文襄公（之洞）年谱》，第 222 页；《湖北通志》第 50 卷，第 50—61 页。林满红认为，“本国鸦片唯一税率高于外国鸦片的时期，是一九〇四至一九〇五年间的统税时期。本国鸦片所有税收一并征课，每担 115 两，较外国鸦片所缴一担 110 两为高”。（《清末本国鸦片之替代进口鸦片》，《中央研究院近代史研究所集刊》第 9 期，第 422 页）此论似显笼统。问题有二，首先，在林所列的时限内，至少有三种以上的征税制度（两湖合办统捐、湘鄂赣皖合办统捐、两广合办统捐以及其余各省正在实行的多种征税制度），每一种均较洋药税率为低；问题之二是探讨洋土药税率之高低，系就整体而言，但不应绝对化，洋药税与土药税的售卖，风险有别，地方征收的税种和勒索名目也有较大的差别。

⑥ 《两广合办土膏捐现行章程》，《申报》1905 年 7 月 10 日。该项报道属于事后追补。两广合办统捐，两省执行新税率的时间不同，广西较早；在广东尚未按合办以后的新章征税时，广西梧州局征收统捐的范围，按照两广协定，既包括销往广西的土药，也包括销往广东的土药。广东本省改章较晚，原因复杂，此不展论。

才开始办起。^①粤桂合办之后，税款的分配规则确定为“东六西四”，^②这与两湖的“溢款均分”制度是有区别的。

改章后两省的收入大幅度增加。按照柯逢时的统计，“自查光绪三十年十一月初一两广合办之日起，扣至三十二年十月底，划办两年期满止，东省共征收统税银一百五十四万一千四百余两；又西省自二十九年十二月开办起，至三十二年十月底止，共征收税银一百六十六万九百余两”。^③度支部后来清理各省财政时，粤省呈报的财政说明书中谈到了两省土膏统捐税收的数字：

综计两广自收土税两年，自光绪三十年十一月至光绪三十一年十月，收银一百九十一万五千余两；光绪三十一年十一月至光绪三十二年十月，收银八十万二千余两；又两广土税展限划办三年，光绪三十二年十月底限满起扣至宣统元年十月底期满，第一年收银六十八万三千七百三十三两九钱三分八厘四毫五丝，第二年收银七十五万五千五百一十七两四钱七分六厘，第三年收银七十六万五千九百零二两零零四厘。^④

然而《申报》在1906年3月底则报道说：“两广土膏统捐局将岁收数目具报督宪察核，计自光绪三十年十一月合办起至三十一年十月底止，东西两省共收库平银一百九十二万一千四百九十两零。内东省征收税捐，又应收由宜昌局征收税捐拨还五成，共银一百一十四万九千二百一十余两；西省征收税捐，又收一六过境税捐，共银七十七万二千二百七十余两”。^⑤该消息与财政说明书中的相关数据有些出入。

土膏统捐税款对两省的练兵、赔款和新政极有裨益。广西对此项收入非常看重，对合办以后的成效也较为满意，“土药税包商，岁仅三万六千两，光绪二十九年设土膏总局，次年两广合办，以收数九十六万两为定额”。^⑥就其用途来说，桂抚李经羲认为它可以挹注于本省的善后和赔款、新政等事业。^⑦粤省的各项要需也于此项收入有极密切的关系，“广东财政异常困难，每年不敷三百余万，练兵经费、凑还洋款、军饷、学费（取）资于原有土膏厘税者居多”。^⑧1906年1月份，粤省在筹措解付中央的练兵经费时，请求用土膏统税这项收入来缴付：“粤省财力窘急，常年度支不敷三百余万，加以广西用兵两年，待给东省为数不少，协拨之款日有加增，一切新政非财政莫举，窘迫情形远不如秦晋小省。当与司道反复筹商，惟有土膏统捐一项东省收入尚见起色，即在于奏准留用之土膏统捐项下勉分出银二十五万两，连前认之十五万两共四十万两，作为广东省认解练兵经费，于年内解清”。^⑨两广合办之后，其税款收入在本省的财政地位，与两湖及随后的四省合办相比，按理说应该稍有差别，因为尚有数量可观的洋药税厘。但实际上，自1887年实行洋药税厘并征之后，洋药税厘归中央支配者较多，土药税厘收入就显得弥足重要。然而，随后出现的铁良南下和由此引发的八省土膏统捐问题，却使两广和两湖赣皖

① “度支部议覆两广划办土药请奖折”，中国第一历史档案馆，会议政务处档案全宗，187—1123号。

② 广东清理财政局编订《广东财政说明书》第6卷，土药税，第2页，广东省财政厅，1928年重印本。这一比例1909年后又有改变。

③ “度支部议覆两广划办土药请奖折”，中国第一历史档案馆，会议政务处档案全宗，187—1123号。

④ 《广东财政说明书》第6卷，土药税。

⑤ 《土膏捐岁收巨数之可骇》，《申报》1906年3月26日。

⑥ 广西清理财政局编订《广西财政沿革利弊说明书》第1卷，宣统二年铅印本，“总论”。

⑦ 《桂抚李奏陈广西土捐不便归宜昌统收电稿》、《桂抚致柯中丞电》，《申报》1905年5月25日、6月10日。

⑧ 《广东财政说明书》第6卷，土药税。

⑨ “练兵处奏为议覆两广总督岑春煊奏于土膏统捐项下认解练兵经费折”，中国第一历史档案馆，练兵处档案全宗，528—39号。

等省份在土膏税收上与中央出现了严重的分歧。

二 铁良南巡

铁良南巡是清末财政史乃至新政史上的一个重要事件，是讨论中央集权问题时不可绕过的问題，以往论者亦有探论，^① 惜其未能将该事件与八省土膏统捐问题的因缘联系起来研究，^② 如此，铁良南下的历史内涵便不完整。

铁良南下亦事出有因。庚子之乱导致国内变局，列强构衅，中国蒙受耻辱和巨额赔款；1903年日俄交战，国土遭受外人蹂躏，国防空虚。这些均是清廷国策转换的重要契机。新政方针确立后，练兵筹饷成为一项急务，清廷频频颁布懿旨、上谕，中心问题就是筹饷练兵。户部迭次进行开源与节流的讨论，财政处、练兵处这些新机构的设立，也无不与此类事项密切关联。慈禧太后寿辰前颁布懿旨也称：本年（1904年）寿辰停止筵宴及进献，值日俄两国战事未泯，诸臣当注目于筹饷练兵、兴学育才之事。^③ 盛宣怀在京师的眼线报告说：“慈圣对练兵一事非常着急，因筹款事几至寝食俱废。所以停止祝寿，所以廷谕京外各官竭力裁并，严剔州县中饱。于是又派铁（良）君赴各省查库。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”。^④ 清末财政扩张，前以筹措庚子赔款为一大转折，现则以筹备练兵经费为一高潮，谕令各省整顿田房税契，仿照直隶办法抽收烟酒税，整理内务府经费，提取各省陋规，整理川省土药税等等，均属筹饷要策。袁世凯影响下的练兵处也以极大的精力介入各省的财政事宜，它与户部及新设立的财政处时常联袂审理有关税厘拨解一类的事项，甚至连十万两的数额也要考虑再三。^⑤ 各省面对清廷的练兵派款惶惶不安，滞留京师的张之洞发给端方的密电说：“练兵处派各省饷款九百六十万，骇人听闻，众论皆不以为然”，端方对此反应也同样惊诧不已，满腹怨言：“近日练兵处饬各省筹巨款，并提各省优缺优差及烟酒等税，今承密示，尤切悚骇。方今天下商民疲困，人心涣散，偿款万难久支，岂可再滋扰累？”^⑥ 外人注意到，两江、湖广和闽浙三总督联袂合奏，抱怨清廷练兵经费的筹集方案。^⑦ 民间言论也对此种搜刮和集权倾向颇有微词，《中外日报》、《时报》、《顺天时报》、《大公报》等媒体的批评言论迭见报端，并经常被刚刚创刊的

- ① 何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，《中央研究院历史语言研究所集刊》第68本第1分，1997年3月。
- ② 这一缺陷在2001年何汉威先生发表的《清季国产鸦片的统捐与统税》一文中有所弥补，该文提到了铁良建议的八省土膏统捐问题，但仍未将土膏统捐所带来的财政影响与铁良南下导致的财政集权、中央与地方关系的恶变紧密联系起来。
- ③ 参阅中国人民大学清史研究所编《清史编年》第12卷（中国人民大学出版社，2000年）第347页。
- ④ 陈旭麓等编《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，上海人民出版社，1979年，第12页。实际情况是，寿礼照收，练兵更当措意。见该书第19页。
- ⑤ 骆惠敏编译《清末民初政情内幕——莫理循书信集》（上），知识出版社，1986年，第448—449页。
- ⑥ 《致武昌瑞署制台》，《张之洞全集》第11册，第9118、9121页。这两封密电均透露京师言官激烈地反对练兵派款的方案，张之洞说，“此事枢府及外廷人人皆痛言其谬，言官谏阻者五人，语皆悚切”，“然众言官已直言之矣，京师大小臣工皆以此为忧，专望外省匡救。仁和素缄默，此次亦向邸力争”，见该书第11册，第9121、9125—9126页。
- ⑦ 此消息见诸《泰晤士报》（*Times*），转见何汉威《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》第94页注释118。张之洞的应对方案是“外省但就此次户部奏各条，量力筹办，即可交卷，至前案以缓复为妥，切切。此众要人屡次面言者也。总之，本初乃是借俄事而练兵，借练兵而揽权，此外流弊，不敢尽言”。《张之洞全集》第11册，第9125页。

《东方杂志》所转载，形成一定的民意趋向。即便如此，练兵国策已定，碍难更改。铁良南巡即是搜求练兵经费、扩张中央财政的一步险棋。

铁良，字宝臣，满洲镶白旗人。根据美国驻南京副领事 W. T. Gracey 的观察，铁良是一位能干、头脑清楚、聪明敏锐、性格果断的强势官员。^① 在清廷大练新军的国策确定以后，铁良的仕途扶摇直上，圣眷优隆。1903年5月27日户部改组，擢那桐为尚书，铁良升任侍郎；五个月后练兵处设立，奕劻为总理，袁世凯擢为会办，而铁良则居于襄同办理的地位，^② 其职责主要是参与拟订练兵方案，并筹措经费以供中央练兵之用。关于铁良南下的使命，1904年7月17日谕旨云：

前据张之洞等奏江南制造局移建新厂一折。制造局厂关系紧要，究竟应否移建，地方是否合宜，枪炮诸制若何尽利？著派铁良前往各该处详细考求，通盘筹画，据实复奏。并顺道将各该省进出款项，及各司库局所利弊，逐一查明，并行具奏……该侍郎务须破除情面，实力办理，以副委任。^③

看来铁良负有两项使命。按谕旨的字面意思，主要使命是考察移建新厂问题，而“顺道”考察各省“财政利弊”。1904年8月20日铁良离京，取道天津，乘轮南下，于28日到达上海；9月15日至10月5日赴苏州清查财政，然后返回上海巡阅炮台和部队；10月21日至11月29日逗留南京，之后赴安徽芜湖等地；12月28日至武昌，31日赴湖南考查新厂设址；1905年1月中旬由湖南返回武昌，观看兵操和学堂等；新年之后返京复命。^④

南方省份对铁良此行极为紧张。以张之洞为例，在铁良离京六天之后，他便急电户部新任尚书赵尔巽，探听铁良南来筹款的数量；^⑤ 8月30日，急电端方，请其探听铁良对湖北的意图。^⑥ 而且湖北方面还注意到清廷密遣良弼微服前来，以配合铁良的行动，志在必得巨款。张氏不敢怠慢，“遂照练兵处原奏解足五十万；又遵旨就冗员糜费尽力节裁，认解三万两；又率司道厅府州县报效五万两，听候部拨”。^⑦ 报界评论说，张之洞预备好现成的捐献报效，以避免中央政府的纠缠，^⑧ 同时也想躲开铁良咄咄逼人的攫取态势。

湖北力图避开中央搜刮的计划不幸落空了，极难预料的一件事使得张之洞、岑春煊、李经羲等地方督抚措手不及。铁良盯上了数省联办土膏统捐的“地方利益”领地。此举的直接起因，据铁良于12月14日的奏折称，系其“博访周咨”、“细心探讨”的结果。至于如何访求及访求谁人则并未明言。不过，奏折称：“总局办理补用道孙廷林颇著能声，素为湖广总督臣张之洞、巡抚现署两江督臣端方所倚任。因电调来宁，面加询问。”按铁良所说，孙廷林到达南京后称，“云南、贵州、四川土药行销各省为一大宗，而宜昌实为商运扼要之地。前由两湖合力于宜昌设立捐局，抽收土膏统捐，继又并江西、安徽两省，合办创设以来，比较各省分办之时溢收甚巨

① W. T. Gracey to H. D. Peirce, NanKing, 30/10/1904, no. 54, 转引自何汉威《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，第100页注释140。

② 《清史编年》第12卷，第311、326页。

③ 《清史编年》第12卷，第350页；《清德宗实录》卷532，中华书局，1986年影印本；张之洞的移厂计划详见《会筹江南制造局移建新厂办法折》，《张之洞全集》第3册，第1602—1613页。

④ 何汉威先生据相关资料对铁良的行程进行了考订，见氏著《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》第95页。

⑤ 《致京化石桥吏部张玉书（译出转送署户部大堂赵尚书）》，《张之洞全集》第11册，第9187页。

⑥ 《致苏州端抚台》，《张之洞全集》第11册，第9197页。

⑦ 胡钧：《张文襄公（之洞）年谱》，第224—225页。

⑧ 《湖北》，《警钟日报》1904年9月7日。

等语”。^①

上述情况并不是什么不可告人的秘密，关键在于，铁良除了关注湘鄂皖赣四省统捐的巨大成效以外，又将联办统捐的范围扩大到两广和苏闽四省。奏折中又说：“窃思四省合办既有成效可观，至两广苏闽亦系云贵川土行销所及之地，若任由各省分办，恐沿途偷漏，散漫无稽，倘能合八省为一，收数必当有效。当与该员商度八省合办之法，就原定章程酌加……”的确，从奏折表面来看，铁良与孙廷林在南京协商过八省统捐的举办方案，应属无疑。当时就有媒介报道说：“八省土膏统捐之议创自孙廷林，因之见恶于张督。闻官场人云，孙前办川盐督销局，收支数目较前办委员成本既富而收数反少，业经张督飭查。孙弥缝不得，惧不稟复，后有人为之借箸始潦草塞责。然张督益怒其欺，闻拟专折奏参云。”^②孙、张交恶之内情局外自难得其详，但孙氏与八省统捐之议相关应无疑问。胡钧所著《张文襄公（之洞）年谱》也指出，是“湖北道员孙廷林建议于钦差大臣铁良”。^③然而，此事过去将近一年时，《申报》却又报道说：“八省膏捐之说，创于调任九江道瑞澂，而成之于铁良……”^④胡思敬则认为，八省土膏统捐的倡议者是袁世凯。^⑤到底是谁最早向铁良建议八省统捐，因材料缺乏，现已很难厘清头绪，但有一点是可以肯定的，即孙廷林应铁良之令前来南京汇报情况时，将两省、四省合办的具体问题（包括合办的巨大成效）和盘托出，引起了铁良的兴趣，然后两人可能又协商讨论过如何举办八省膏捐的问题。

对铁良上奏的理解，当然要结合他此行之目的来看。铁良南下旨在筹款练兵，这一点人所共知。何汉威先生认为，铁良奉使南下“厥为短期性的财政扩张”，“整体来说，刚毅和铁良南巡对有关省份财务的影响，相当有限”，^⑥该论点是基于作者考察的特定范围而言，扩大这一范围，将南巡与八省土膏统捐一事相联系，结论便截然不同。恰恰相反，铁良对南方八省，尤其是两湖地区、安徽、江西等省份的财政影响是长期性的。按：铁良关于八省统捐的奏章尽管贯以“试办一年”的弹性限制，实际上，不仅是“试办”，次年即推广至各省，时间也突破一年的限制，从1905年直至1911年，长达六年多；财政搜刮的效益之大是铁良本人、户部、财政处以及练兵处当初始料未及的，以至于后来的度支部在禁烟声势高涨的情况下，仍坚决捍卫土药统捐的巨大利益。当然，这一切结果的出现首先应该从推求铁良上奏内容中来了解。

该奏折的核心内容在于铁良对税收盈余分配方法的建议，也就是有关省份与中央部门分别占有的税收利益。铁良建议说：

此项收款均照二十九年收数作为各省定额，由宜局合收分解，溢收之数零款存储，听候拨用。如此，则商民可免沿途苛累，于各省进项亦复无损丝毫，而国家有此进款似于大局不无裨益……此项土膏统捐创始于鄂，本为鄂省摊派赔款之用，间有盈余，亦俱拨作兵工厂常年经费，出入皆有定数。所有湖北本省拟收之数应请概予免提，以重武备而示区别。

- ① 《钦差大臣铁侍郎良奏请试办八省土膏统捐并派员经理情形折》，《申报》1905年1月26日。着重号系笔者所加。
- ② 《孙廷林见恶于鄂督》，《申报》1905年5月15日。
- ③ 胡钧：《张文襄公（之洞）年谱》，第229页。
- ④ 《某督拟约各督抚合劾膏捐督办》，《申报》1905年11月17日。
- ⑤ 胡思敬：《国闻备乘》，收入荣孟源、章伯锋主编《近代稗海》第1辑，四川人民出版社，1985年，第255页。
- ⑥ 何汉威则主要侧重在铁良考察苏州、上海、南京等地的财政问题。见氏著《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》第103、106页。

俟办有端倪，再将豫陕徐淮等处土膏分别厘定次序次第举行。^①

此中关节较多，且均可引致争议。例如，分配给有关省份的税款数额是一个确定不变的恒值，它以光绪二十九年的收入为基数。就这一年来说，有关省份或者甫经创办（例如湘鄂赣皖四省，广西），或者概未创办（例如苏、闽、粤等省），此项统捐是对土药和土膏事先征收的税厘，且在合办前提下才可产生显效。原来各省穷尽心力迭加整顿，但收效不大，有的刚刚见效，巨大的潜力尚待发掘，以初办时期的收入水平作为拨款基数，自然会导致中央与地方的冲突；至于声称“于各省进项亦复无损丝毫”，纯属臆测或别有用心，联系到中央不断推行财政集权的趋势，欲藉八省土膏统捐搜括地方财源的用心便不难理解。再如，“国家得此进款似于大局不无裨益”，这项进款的数量，柯逢时有所预计，即丰年 200 万两，歉岁则可能不及此数。^②事实上这一预计大大低估了合办统捐的成效，实际收入超过其预计的数倍。这一点各有关省份理应知之甚详，根据以往合办统捐的经验，也可预计出这项收入的广阔前景，将如此巨额的地方税厘收归中央作练兵经费，在袁世凯控制练兵处以及其他关键部门的前提下，此项大宗进款必然对袁氏邀权、内外争雄有极大作用，^③这也极难为南方督抚所认可，于是各省开始以多种形式抵制八省统捐的方案。

三 明争与暗对

就在铁良返京之前，他于年前 12 月 14 日入奏的八省土膏统捐一折两日后即有结果，朱批：财政处、户部知道。两部门阅看此折后，在研究讨论议覆奏折时，由于涉及练兵经费问题，练兵处大臣亦得介入此事，^④从而发现了这一筹款方案的巨大潜力，极力主张尽速办理。春节前后军机处便速发廷寄一道，对铁良此项建议褒奖有加：“土药税捐统归一处抽收，既为商民省累，又于进款加增，著财政处、户部即行切实举办，其统捐收数除按各省定额仍照旧拨给应用外，其余溢收之数均著另储候解，专作练兵经费的款，不得挪移。至此项统捐应如何遴派妥员统筹办法，期于推行尽利之处，并著财政处、户部会商各该省督抚，从速详定章程奏明办理。”^⑤

朝廷欲藉八省统捐筹措巨额军费的迫切愿望于此可见，尽快控制此项税款的意图亦暗含其中。英国驻宜昌领事馆员 H. A. Ottewill 断言：“（八省土膏统捐）的根本原则厥为土药税收悉

① 《钦差大臣铁奏请试办八省土膏统捐并派员经理情形折》，《政艺通报》，光绪乙巳，“政书通辑”，第 1 卷，第 4 页；亦见《钦差大臣铁侍郎良奏请试办八省土膏统捐并派员经理情形折》，《申报》1905 年 1 月 26 日。《东方杂志》第 2 年第 1 期（1905 年 2 月）所载此折的用语与《政艺通报》有所不同，前者所用标题为《练兵大臣兵部侍郎铁奏请试办八省土膏统捐并派员经理情形折》，且内中有这样一句话为后者所无：“其余溢收之数均著另储候解，专作练兵经费的款，不得挪移”。查户部和财政处的会奏议覆折件，确有此语，媒介刊布疆臣奏折时多有不甚完整者，须相互参证，方可断论。

② 《督办土药统捐大臣柯奏试办八省土膏统捐并开办日期折》，《东方杂志》第 2 年第 10 期（1905 年 11 月 21 日）。

③ 何汉威先生亦指出，练兵处的组织多仿照袁世凯的军事施政而建构，练兵处的成员多来源于袁世凯经营的体系，有些报界言论对铁良南巡的目的，即称其抽南方之财练北方之军。（见氏著《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》第 94—95 页）张之洞在京时对此已洞见无余，见《张之洞全集》第 11 册，第 9118—9119、9125—9126 页。

④ 虽然上谕要求由财政处和户部来专门办理此事，但中国第一历史档案馆存档的各类全宗中，练兵处档案中却存有八省土膏统捐讨论的折件，其内容与对外刊发的稍有区别。

⑤ 《钦差大臣铁奏拟请试办八省土膏统捐并派员经理情形折并廷寄一道》，《大公报》1905 年 2 月 9 日。

由北京的中央政府从省当局拿走，并由中央承办。各省收到相当的固定款数，中央则获得其结余，而不是像中国的通则那样，中央政府仅从各省收受一固定款数”，^① 这也就是认定八省统捐具有财政集权的意义。

内意要求速办此事，而财政处与户部的运作却长达数月，与各省的沟通和协商颇费时日，极不顺利。两部门均称：“当经通行各该省督抚遵照，并令迅速咨复。迄今数月，复到者尚属寥寥”，各省对此冷淡处理，不得不使两部门压力增大。而“川汉等处土药□运均在七、八月间，故税捐以秋季为最旺，若非速定章程，及时开办，则本年收项大宗既去，尾数无多”。^② 在这种情况下，财政处与户部拟稿入奏，决定年内强行举办。

此间，有关省份正在谋求对策。八省统捐影响的省份主要有两类，一是土药消费数额巨大、税收利益较大的省份，如湖北、广东、广西和安徽等省，二是鸦片主产区省份，主要是西南地区的四川、贵州等省，当然，在谋划抵制过程中，其他省份亦有所举措。

湖北省的反击和抵制尤具代表性。铁折提出在较大范围内举办土膏统捐的问题，早在前一年（1904年）9月份，就被该省所否决。首先，对中央控制各省财权的企图，张之洞坚决抵制。朝廷谕令铁良南下后不久，张氏在祝贺赵尔巽官拜户部尚书的电文中表示，在各省筹款问题上，督抚应有自主权，反对有人驾控，声称：“尊意既令鄙人筹款，则请责成鄙人独办，必能仰副宸廑，若有人掣肘则难矣”。^③ 其次，对户部尝试举办全国土膏统捐的意图，张氏也暗相排拒。铁良南巡期间，赵尔巽曾与张之洞商度全国举办土膏统捐的问题，遭到后者力阻，张氏极力强调举办的难度，他在回电中说：“尊意通国办土膏一节，尚望熟思详酌。缉私万难，扰民太甚。前两年，朱道创此议，鄙人集众官筹议两个月，实无办法。商、民愤怨愁叹，乃改为就土征膏，即现在办法也。请细询鄂省官即知。总思筹，层层想到方可举行”。^④ 但是，赵尔巽毕竟是刚从湖南巡抚任上擢为户部尚书，尽管他对两湖统捐问题了如指掌，但对四省合办统捐的详情却难以知悉，当他询问此事时，张之洞的答复亦很简略。^⑤

军机处关于土膏统捐的廷寄下达之后，财政处、户部立即准备与各省协商，并拟定了调查的主要省份，于1904年12月30日用兵部火票迅即传达到有关省份。两部门所列的调查对象主要有：两江、湖广、闽浙、两广四位总督，江苏、江西、安徽、湖南、广东、广西六位巡抚。调查的核心内容并非是否举办八省统捐，而是遴派督办大臣与举办细节的筹划等问题。^⑥ 至此，湖北等有关省份才知道铁良之奏与朝廷命意。内意且要鄂省参与筹办。

湖北省拟定了八省统捐举办对本省财政有可能产生影响的相关问题，张之洞要求下属必须调查如下事项：1. 土膏抽收统捐一项，两广如何抽收？2. 究竟改办八省统捐以后，总共实有溢收若干？3. 确核经过鄂境土药数目，行销外省道路；销两广者共有若干？销苏闽者共有若干？4. 假如绕越陕、豫、贵州等处，有何防范堵截之法？5. 于鄂省厘、款、捐及两次奉旨允准捐款

① 参见何汉威《清季国产鸦片的统捐与统税》第565页注释57。

② 《财政处、户部会奏遵旨筹议八省土膏统捐请派大员管理克期开办折》，《申报》1905年4月18日；《财政处、户部会奏遵旨筹议八省土膏统捐请派大员管理折》，《东方杂志》第2年第7期，1905年8月25日。

③ 《致京化石桥吏部张玉书（译出转送署户部大堂赵尚书）》，《张之洞全集》第11册，第9187页。

④ 《致京户部赵尚书》，《张之洞全集》第11册，第9194页。

⑤ 《致京户部》，《张之洞全集》第11册，第9209页。由于铁良介入这一问题且在短期内即有奏议，这与赵尔巽关注的时间距离较近，两者之间是否有某种机缘，限于史料目前尚无法确断。

⑥ 《湖广总督张宫保遵饬查核改办八省土膏统捐札文》，《申报》1905年1月21日。按：湖北巡抚此前刚被裁撤，江苏与江淮分治亦于酝酿中，且有争议。

溢收留充兵工厂添拨制械用费之款有何妨碍？6. 以后各州县及各局卡查缉私土应秉承何处文札？于吏治民生有无窒碍？应如何统筹办法期于妥善之处？^①

张之洞对本省的调查是基于做到心中有数，以便确切评估湖北省在八省统捐推行后所遭受的影响，并非立即响应中央的部署，他要观看其他省份的举动。1905年春天，湖北方面即开始就土膏统捐一事与江宁、苏州、广州等有关督抚进行联络，表面上是遵内意筹办，襄助财政处和户部，但函电交驰之中，却是声应气求，共谋对策。

湖北方面对八省土膏统捐一事的气愤甚至痛恨可想而知。张之洞在与有关督抚的函电往返中，对最初的献策者揶揄嘲讽说：“八省统办膏捐，当时献策者，其意只图见好干进，不顾各省利害，并不顾自己能否践言做到。此人向来行径，江、皖必知其详”，“上年鄂与皖、赣商办四省统捐，本系试办，一年后再定。乃献策者忽然发此大难，竟欲办八省统捐。其人素行，皖所深知”。湖北省的担心全在财政一项，四省合办时，岁收巨额税款，赔款与兵工厂经费均有着落，其他省份亦不吃亏；现在推行膏税新章，中央意在筹措巨款，外销必然锐减，内销定会收紧，张之洞的担心自有其理：

鄂省去年试办四省统捐，岁收甚巨。今于赣于湘，凡溢收者统归于内，鄂约岁失的款六七十万两。至皖土则全行绕越，鄂既无所增收，皖转失所固有。现在，内意此举责成鄂省筹办，不惟头绪纷繁，毫无把握，且预征极重捐款于数千里上游之地、商货未销之时，苟可规避，绕越必多。不惟统捐必不能如愿网罗，坐享巨利，恐湖北本省旧有宜昌关税必然锐减，向来解款，取之何处？^②

解款、赔款、练兵和枪炮厂等费用确为湖北省财政支出之要项，中央通过八省土膏统捐名义对各省的财权骤行收紧，如何从中央手中争取部分外销，以求补苴是湖北上下探讨的问题，但是争款无名也确实使张之洞甚感忧虑，他传令下属将出入款目预算列表，能减则减；对各州县的平余银两进行调查，将腾出的款项用于本省练兵（中央给湖北省的任务是练足两镇之兵）。然而，清查过后，所得款项极少，不得不仍在八省膏捐问题上想办法。^③ 报界人士对中央此举颇有非议，在连篇累牍报道湖北省筹款动态的时候，对张之洞的做法也表示同情。在一份报道篇末，记者言道：“创办膏捐者张香帅也。原意专备湖北重需的款，今政府改为八省统捐，第集政权、□权于中央，而绝不瞻顾各省之需用，此中国政府之大病也。然香帅之设法酌提，其为公为私非记者所能拟议矣”。不仅如此，该报尚发表“论说”，指责八省统捐与练兵新政的矛盾是顾此失彼，剜肉补疮：“是统捐之设为练兵而设也，然则当局者必望收数愈多则练兵之费愈充。岂知练兵之费愈充而国民愈弱乎？收数愈多则吸烟者愈众，吸烟者愈众则人种愈弱，人种愈弱则兵气愈不振，岂非膏捐与练兵适相反对之时欤？”^④ 对于八省土膏统捐之举措，报界与督抚的反对尽管立论有别，但它与各省的抵制行动适成同调。

直接向中央争款无有借口，铁良之奏又将鄂省拨解之款另案处理，尤加惠顾，这使张之洞自无话说；尽管他申明八省举办，效果未必俱佳，枢府却无人信其判断。权衡之下，张之洞只有一策，即由湖北方面保举督办土膏统捐大臣由中央任命，实际上受自己掌控，以求捍卫地方

① 《湖广总督张官保遵飭查核改办八省土膏统捐札文》，《申报》1905年1月21日。张之洞要求参与调查的机构有：湖北布政使司、按察使司、盐法道、江汉关、宜昌道、善后局、牙厘局和宜昌土膏局等。

② 《致江宁周制台、苏州效护院、广州岑制台、张抚台》，《致安庆诚抚台》，《张之洞全集》第11册，第9288、9295页。

③ 《督鄂拟挽回膏捐》、《土膏统捐之影响》，《申报》1905年5月5、11日。

④ 《论八省土膏统捐事》，《申报》1905年4月19日。

利益，并可时时窥测内意。此举做到，自然可以将前述中央财政集权倾向暗暗化解，用心可谓良苦。督办土膏统捐大臣的人选，是即将赴任黔抚的柯逢时。

柯逢时，字逊庵，湖北武昌人，光绪九年进士。张之洞的门生，后来延入张幕办理文案，张与柯的师生之谊非同一般。柯逢时官拜户部侍郎以及外放至江西为巡抚，挤入地方疆臣大吏之行列，似与张之洞的影响有关。这是张之洞选择柯逢时的一个重要前提；^①但关键的理由是1903年4月柯逢时抚赣时，首创百货统捐，规定“凡已经捐纳货物，粘贴印花，经过下卡，只许查验，不许补抽”，商民称便，收效极佳。清廷令各省推广，剔除中饱，以期裕课恤商，所以举办百货统捐实际以江西为权舆。^②值此练兵筹款之时，这的确是篆缘登进的台阶，百货统捐与土膏统捐原本并无二致，保举柯逢时理由充足。从中央方面来看，财政处和户部酝酿期间，并未见合适的人选，铁良推荐的孙廷林资历尚浅，难以统摄大局。上下交通之后，柯氏入选自在张之洞意料之中，对此，报界的有关报道曾有分析：

本任贵州巡抚柯中丞逢时日前奉电旨，派为督办八省土膏统捐大臣。因财政处、户部覆奏八省统捐时，适鄂督张香帅有专折陈奏，谓八省膏捐事务繁要，仅派道员孙廷林总办其事恐不足胜任，必得钦派大员驻扎八省适中地方。因保举柯中丞办事认真，且统捐办法原为该抚所创，应请简派为督办大臣，暂令缓赴黔任等语，朝廷遂有是命。^③

柯逢时虽觉该职为肥缺，但却是上下矛盾的枢纽，处理棘手，且易招怨，后闻知这一职位充其量是政府中的无聊官职，也就打算具疏辞去该职。但是廷寄不允，伤其力任其难，以图报效。廷寄未到之前，柯逢时已经于1905年4月6日来到武昌，张之洞得悉，立即派人迎接，并约其夜间在官署密谈。^④在张之洞的操持和影响下，柯逢时确定了八省统捐的机构及办公处所，并就有关省份的土膏征收等问题展开调查，并为确定税率、各省拨款定额等问题进行准备。^⑤

柯逢时的准备工作并不顺利，中央的意图与各省的压力均需兼顾。铁良的奏折对地方殊属不公，地方省份抵制中央财政攫取的趋向已经比较明显，柯氏身处其间，处境之难概可想见。正在其着手准备八省统捐之事的前后，两广总督岑春煊与广西巡抚李经羲又向其发难，迫使他

对统捐问题的处理不得不非常慎重。

广东省改办土膏统捐仅仅一个月之后，京师要求有关省份讨论八省统捐的咨文就送到广州。

① S. A. M. Adshead 认为，柯逢时为张之洞的追随者，其后，土药统税总局又从宜昌移至张之洞的权力所在地武昌，凡此都与清政府企图掌控土药统税的算盘暂时偏离。见氏著 *Province and Politics in late Imperial China: Viceregal Government in Szechwan, 1898—1911*. London and Malmo: Curzon Press, 1984, p. 70. 转引自何汉威《清季国产鸦片的统捐与统税》第563页注释51。何文判断 Adshead 所论过当，笔者则以为所论接近真相。

② 江西清理财政局编订《江西全省财政说明书》，岁入部，统税，清末铅印本，第1—3页；《光绪朝东华录》，总第5012页；《清史编年》第12卷，第306页。

③ 《柯中丞督办八省膏捐之原因》，《申报》1905年4月26日。亦有一说，谓柯逢时得到督办八省土膏统捐大臣一职系端方和铁良密保，此恐访事员之推测，非正面证实性报道，但也备此一说，以作参考。见《柯中丞又萌退志》，《申报》1905年6月18日。

④ 《柯中丞拟辞督办膏捐》、《柯抚辞办膏捐差未允》、《柯中丞抵鄂》，《申报》1905年5月4、28、10日。

⑤ 《八省膏捐定设三大卡》、《鄂省膏捐总局将次开办》、《仿造土膏统捐清册》、《柯中丞致军机处电》、《柯逢时奏设土膏统捐设局事宜》、《芜湖道办理皖省膏捐》、《八省土膏统捐局落成》、《派吕承瀚为八省膏捐总文案》、《财政处咨查鄂省提拨土膏捐实数》，《申报》1905年5月16日，6月3、10、12、27，7月16、31日，8月31日，12月31日。

岑春煊对本省的膏捐成效虽然不可预计，但桂省的巨大成效他是知悉的，因而极力反对铁良的建议，尤其反对以光绪二十九年税额为各省拨款定额，加之确定需要照顾的省份中又无两广，因而极为愤慨，表示“铁侍郎所拟按照二十九年收数作为各省定额，由宜昌局合收分解之议实难遽允”。^① 柯逢时督办八省土膏统捐大臣的任命传到广州，岑春煊对八省统捐本身及对柯氏的任命均不赞成。柯逢时遵照户部的计划，一直想把两广地区的土膏统捐也纳入总局的范围内，报界称：“两广土膏捐前经督抚议商划出自办后，为八省统捐柯中丞所持，故迄未定议”，^② 柯氏的态度和计划自然引起粤桂方面的抵制。

岑春煊与柯逢时关系向来不睦。岑督师西征镇压广西民间骚乱时，柯逢时正好抚桂，在“剿匪”问题上动辄与岑为难，指责岑在军中酗酒，“列奏相劾”，互为排挤。^③ 翰林院侍读学士恽毓鼎也称，“粤督岑春煊、桂抚柯逢时电奏互诟。朝旨两责之，调和其间，斗益甚”，^④ 可见两人的关系已经势成水火。这次膏捐改章，柯的作为不为岑所认可，为将旧账新恨一起了断，岑春煊决定参劾柯逢时。恰有广西水军右军统领杨耀缺额扣饷被岑查办，岑氏即以用人失察之罪名对柯加以参劾，要求交部议处。^⑤ 不久，奉朱批：柯逢时著交部议处。岑春煊这一参劾立即见效，迫使柯氏又萌退志，据说每见僚属总称卸甲归田，意志极为消沉。^⑥ 更大的麻烦是在五个月后，有关各省的督抚又欲联合起来“倒柯”，他们认为，八省膏捐关系各省利权巨大，而柯逢时近日办理此事又多暗揽利权，致使各省财权渐失，所以决定庐陈柯氏的一切罪状入告。^⑦ 估计此事并未成真，但亦概见柯氏所受压力之大。并且，柯逢时抚赣期间，声名狼藉，宦途中植下无数荆棘，时人对其也讽嘲有加，^⑧ 抚桂期间柯逢时也不洽舆情，官场无以自立。^⑨ 柯逢时人脉处境之险恶，自己未必不知，一旦被参劾，后果堪忧。

桂省巡抚李经羲对八省膏捐的举办当然也不同意。该省土膏统捐经过整顿，加之两省合办，成效大显，自不愿舍其大利，本省境内迭经遭乱，需款孔亟，此项收入正好补苴。所以李经羲义无反顾拟折上奏，要求自办膏捐，折云：

况广西土捐尽收尽解，去年因帑项奇绌，甫经设法，商情渐定，犹可望收数较增，以济本省无定之支用，倘此时遽改合办，局势散漫，窒碍多端，捐章无可再增，查缉难期周密，即幸而比较现收之数无损，先尽本省照拨，亦属徒劳无补；设收不及数，则虽先尽本省，广西已受暗亏，从何弥补？至于捐由合办款项转拨挹注，既难应时挪移，亦多棘手，

① 《粤督不允膏捐改章》，《申报》1905年2月13日。反对膏捐改章的重要背景除了顾念地方财政利益以外，另一个直接原因是两广正在为肃清广西变乱而用款甚巨，这一用项直到1905年10月才告一段落，岑春煊也因匿患有功而被授以太子少保衔，李经羲也获优叙。见刘绍唐主编《民国人物小传·李经羲》，载《传记文学》（台北）第40卷第4期（1983年4月）。

② 《奏请分拨西省膏捐》，《申报》1905年10月2日。

③ 岑春煊：《乐斋漫笔》，收入荣孟源、章伯锋主编《近代稗海》第1辑，第96页。

④ 史晓风整理《恽毓鼎澄斋日记》第1册，浙江古籍出版社，2004年，第250—251页。

⑤ 《前抚柯中丞交部议处》，《申报》1905年6月8日。

⑥ 《柯中丞又萌退志》，《申报》1905年6月18日。

⑦ 《某督拟约各督抚合劾膏捐督办》，《申报》1905年11月17日。

⑧ 柯逢时去赣后，人赠一联：伐柯伐柯，上联是：“逢君之恶罪不容于死”，下联是：“时日曷丧子及女偕亡”，联首轻轻嵌入“逢、时”二字，天衣无缝，巧不可偶。懋谦：《柯逢时》，载刘铁冷、蒋著超编《民权素》第1集（民国3年4月），沈云龙主编《近代中国史料丛刊》续编，第551号，台北：文海出版社，1976年。

⑨ 沈惠风：《眉庐丛话》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》续编，第635号，第58页。

种种失宜更不待言矣。^①

然而，朝廷并未允诺李氏的建议，仍将此事交给柯逢时办理。李经羲仍不得不求诸柯氏顾念桂省，要其网开一面，否则直为“绝桂”无疑。^② 由于柯氏刚从桂抚任上卸下，应该了解广西窘困之情，但他却称，“划出自办诸多妨碍”，建议由总局所收广西捐款仍归广西拨用。^③ 后来，岑春煊具折奏请两广合办，折上，旨准自合办之日起，划归自办两年，规定由两广收捐并销往该两省的云贵川土药捐税可以留归本省。

江西省系四省合办土膏统捐的省份之一，对八省合办统捐一事也极为重视，多方探测中央的命意，且致电苏省对此看法，试图争取增加拨款数额。苏省属于洋药销售的主要地区，对土膏统捐的关注自然较他省不同，但仍希望每年能够拨还 20 万两。^④ 福建省闻知八省合办之事，也加大了整顿的力度，“财政局各司道定自本年正月起将各项捐款归并为一，由局遴委专员收解，以一事权”，^⑤ 希图在八省合办体系内争取较多的拨款定额。安徽省对新定的税率也不赞成，担心税率较轻的河南省土药将会浸灌本省土药市场，致使税收不见增长，反而减少。^⑥

产土省份的阻力以四川为最大。川省若执行新税章，则每担须征正税 110 两、15 两经费银、5 两 2 钱 8 分铁路官款股本，共计 130 两 2 钱 8 分，^⑦ 税率之重超出以前较多。四川土药税率历来较低，地方政府长期以来一直执行着以低税率保证税收的政策，否则，稽征难度极大。^⑧ 实行八省统捐，不但该省大员加以抵制，川土商人也极为恐慌。蔡乃煌是办理川省土税较久的官员，他所提供的情况足可征信：“贩土巨商粤人、鄂人各居其半。柯公未奏准以前，各商百端尝试向弟力恳，必欲达其减税目的。弟见弃公家大利且背寓征为禁宗旨，若代为详恳，必招奇谤，即令无人指责，亦不敢昧良欺罔，见好行商”，^⑨ 商人奔竞游说意在减税赢利，他们不但对经办官员求情施惠，而且稟请张之洞，请其转商柯逢时核减川土之税。^⑩ 新税章的阻力大致可以想见。

美国学者在研究该问题时，也认为中央推行八省统捐政策具有冒险性，“它不仅影响到朝廷与各省之间棘手的财政关系，而且引起洋人在思想上对中国未来鸦片计划的怀疑。另一方面，武昌统税局（或其他 9 个局）接管了曾由地方绅士控制的税收。按每担 115 两库平银计算，每年可望得到 1700 万两—6700 万两鸦片收入。魏尔特估计，清朝得到 5200 万两，其中 3100 万两回流到各省。英国驻华公使朱尔典估计每年为 4500 万两。无论如何，清朝控制了这项资金”。^⑪ 不管这项税收的数量有多少，至少有一点可以肯定，它对中央与地方的新政、赔款和练兵事业极为重要，上下左右争夺这一财源势不可免。

① 《桂抚奏请自办膏捐》、《桂抚李奏陈广西土捐不便归宜昌统收电稿》，《申报》1905 年 5 月 13、25 日。

② 《桂抚致柯中丞电》，《申报》1905 年 6 月 10 日。

③ 《奏准广西膏捐归本省拨用》，《申报》1905 年 6 月 16 日。

④ 《电复赣抚办理膏捐情形》，《申报》1905 年 3 月 18 日。

⑤ 《设局收捐》，《申报》1905 年 3 月 27 日。

⑥ 《皖省土药局稟覆碍难骤加膏捐》，《申报》1906 年 1 月 6 日。

⑦ 《光绪三十二年度支部奏复川督筹议土药统捐新章折》，《东方杂志》第 3 年第 11 期，1906 年 12 月 10 日。按：此处税率当指川土出境的税率。

⑧ 秦和平：《四川鸦片问题与禁烟运动》，四川民族出版社，2001 年，第 25—33 页。

⑨ “蔡乃煌致赵尔巽”，中国第一历史档案馆，赵尔巽档案全宗，第 81 卷，档号 418。

⑩ 《蜀商请核减土膏统税》，《申报》1905 年 10 月 8 日。

⑪ 托马斯·D·莱因斯：《改革、民族主义与国际主义：1900—1908 年中国的禁烟运动与英美的影响》，《国外中国近代史研究》第 25 辑，中国社会科学出版社，1994 年，第 1—44 页。

四 柯逢时奏折

各省对八省土膏统捐的巨大阻力，迫使新任督办土膏统捐大臣柯逢时不得不斟酌损益，在制定具体实施办法过程中，他贯彻既符合朝廷的意图，又不拂去各省期望的宗旨，终于在1905年6月中下旬将具体办理方案上奏朝廷。^① 比较铁、柯二折，让步地方的成分相当明显。

最关键的一点是征收税款的分配计划，这一点与铁折有大的不同。首先，它改变了各省拨款定额以光绪二十九年收入为标准的规定，建议以光绪三十年的收入作为基数。^② 柯逢时特意解释说：“查鄂赣开办土膏税捐始于光绪念八年，两湖合办始于二十九年十二月，鄂湘赣皖四省合办始于三十年五月，广西始于三十年正月，广东则十一月，苏闽两省尚未定章。若以念九年为额，则已办者皆系少数，未办者无额可稽”。^③ 细品其说，则有问题，以三十年收入为准，多是对湘鄂赣皖的照顾，广东开办虽晚，上述规定似对其不利，但两广已经准予划开自办，所以广东并不吃亏，反而属于暂时的赢家；苏闽两省并未实行预征膏捐的行动，按理说该项拨款的时间确定对其最为不利，但有一点却不可忽视，那就是此两省的土药消费总量相对较少，情形与他省有别，当然，两省的大吏对此前风波介入较少，亦为要因之一。

税收分配第二个应注意的问题，是该折提醒中央对改章以后的收入不应估计过高，不应地方省份搜刮过甚，财政处、户部和练兵处对此不应抱过高的期望值。柯折称：“当兹时势艰难，练兵尤为要政，各疆臣公忠体国，当竭力统筹；惟骤提巨款实难支柱，大局所关，不得不统筹兼顾”。关于这一看法，柯逢时的解释是与湖广总督张之洞以及各省督抚协商妥议的结果。这一“协商妥议”，也就影响到该折对各省拨款的数额建议：“江西照适中之数岁拨银七十万两，安徽照额拨五万两，湖北系有专款待支，两广近来需饷尤急，原奏已示区前[别?]，均请各归本省支报。两广前经奏请办理，两年后再由户部提拨”，这一改动，是在拨款数字上对各省所作的让步。

柯折对地方的让步，还体现在各省报解方式的规定上。折云：“各省收支数目，按月由各局报明各省，并禀报总局，按季由各省册报户部，仍咨总局备案；应解总局之款，由各局专报总局，由臣连同总局支用（之）数按季册报户部，并咨明各省，互相查考”。如上所说的程序，实际上将八省土膏统捐总局界定为单纯的征税资料汇总和备案机构，对各省并无严格的限制和监督。总括言之，关于对各省征税、拨解款项及拨解程序的建议均属对各省的照顾，自实质意义上看，这一奏章所言与八省统捐推行之前各省原来的做法并无大的不同，它明显地偏向各省的利益。由于上述建议与铁折有明显区别，所以柯逢时对相关变动有必要加以解释，他的用语意味深长：“以上各节与原奏间有未符，揆度情形，只期允洽”，此种解释从侧面反映出各省的抵制产生了相当的效果。

当然，朝廷的意图柯氏并非不知，正如他所说的，筹款练兵当属要政，所以他所建议的举措是：四省合办，湖北溢收之款应提解30万两，湖南溢收的款项以后每年拨出30万两，苏闽两

① 《柯逢时奏土膏统捐设局事宜》，《申报》1905年6月27日。

② 何汉威先生在《清季国产鸦片的统捐与统税》一文中似乎忽略了这一重要的改变，仅仅将铁良奏请光绪二十九年各省的鸦片收入作为“保留给省库的款额，任何剩下来的部分，都必须交由中央支配”，换言之，八省土膏统捐实行的一年之内，留归各省的税款是以光绪二十九年各省的收入为标准。这与后来实际实行的拨款办法大不相同。见何文第562—565页。

③ 《柯中丞奏八省土膏统捐大致办法并开办日期折》，《申报》1905年7月7日。

省行銷土药有限，暂缓议拨，“提拨溢收及预征他省税捐并子口加收膏捐按月并解总局，由臣分别批解练兵处济饷，大约丰年可得银二百万两，岁歉减成。□俟试办一年，综计款目，如可多收自当尽解，万一溢收无几，届时酌量变通”，这就是说，既筹有现成的银两可以解作练兵经费，又有一系列的制度保障，这就是对朝廷的交差。

柯折上达后，几个月未见声息，五个月后练兵急需款项，财政处与户部借催款之机，这才发起反击，痛斥地方“却顾”、“异视”之心，暗批柯逢时失职失责，态度之强烈，言辞之尖刻非寻常可比。

对地方的指责，其言辞更为激烈一些。折中称：“原以其（指八省土膏统捐一事——引者）挈领提纲，与各省疆臣同舟共济，乃两广旋以军饷紧迫，奏请自办两年，已有却顾之意；其宜昌总局专办两湖，则以两广、苏、闽附于赣、皖，亦不无异视之心”，“若各存疆界之私，兵精何赖！”“但以收支造报之不实，久为成例，即如近年各省膏捐溢收之数甚巨，独两广以请奖之故，三个月报收银五十余万两，其余各省报部之款仍属无几，则征多报少之情形已可概见”。对柯逢时本人，户部与财政处也耿耿于怀，特别是对拨解税款的程序意见最大，称之为“各省自为收支，而总局止于备案，并无考成之责，稽核未必认真，恐分局之奉行亦形怠缓，名虽八省合办，实未有画一之规，立法尚嫌疏略。”^①

此折主要意图在于强化土膏统捐总局的权力，减少各省督抚介入收支环节，以确保统捐收入掌握在朝廷手中。为此，它规定，“惟各省收支之数必须由该抚一手经理，俾专责成，应令转飭各省分局将收支各数随时报明总局，按季由总局汇齐分晰，开单咨送臣处臣部核办”，“如分局开报不实，即由该抚查明，指名严参，臣部仍不时派员调查，再有各项弊端，定惟该总局是问！”对各省的拨款数量也是它关注的问题，所以此折强调应明确划定界限和数量，“梧局征收之款虽暂归两广应用，亦当由总局汇核开报，并截清两年定限，勿再推展；其鄂、湘二省拨给若干，苏、闽二省销数有限，究竟拨给若干，均应早勒定额，以免含混”，即便是各省以前的税则和收入也要求柯逢时报明查核。

虽然户部与财政处一再声称不愿对各省竭泽而渔，实际上，上述规定确为“竭泽而渔”的措施，只是在具体执行上，各省合作不足而抵制有余，尽可能减少自身的损耗。

据当时报界披露，就在柯逢时折片入奏之后，朝廷中又有人想介入北方省份的土膏统捐事务。鉴于南方八省土膏统捐的举办极富成效，而北方土药产区迄今未能有效整顿，“虽有部定章程，税厘并征名曰统捐，而运销各省仍不免节节阻滞”，此人所指的北方省份有九个，即山西、陕西、甘肃、山东、河南、直隶以及东三省，主张办理北九省土膏统捐。^②此议一出，枢廷犹豫不决，因其担心各省阻力，南方八省统捐的举办早已酿成风波，于是军机大臣中就有人力阻北九省土膏统捐计划，“以为如此搜刮无遗，恐不免有财穷力竭之虞”，^③实则惧怕各省之反对。此事一度置而不论，销声匿迹。但半年之后，由南方八省的土膏统捐向北方及西部推广的计划再度提上议事日程。

1906年春天，柯逢时奏请推广土膏统捐的实施范围，并专门具折制定推广的办法以及详细的章程等。鉴于各省的压力，他对各省如何使用土膏税捐问题用心颇苦。关于各省在紧急需款

① “财政处、户部奏为八省土膏统捐宜并力筹办拟将收支各数飭由总局汇核分晰开报折”，1905年11月19日具奏，中国第一历史档案馆，财政处全宗档案，原件无编号。此折未见刊发。

② 《拟办北九省土膏统捐之传闻》，《申报》1905年7月10日。该消息访自北京，谓其“传闻”，估计较有可能。

③ 《北九省膏捐之议未决》，《申报》1905年7月17日。

的情况下，能否通融使用此款？他的建议是报请户部批准可以动用。但财政处和户部审查时却将此项建议否决，确定了极为严格的拨款条件：

原奏所称如收数增多而该省或有急需，可由各督抚咨商户部通融挪借一节，与臣等请开办统捐折内奏定他省不得援两湖两广为例办法未免两歧，况既奉谕旨溢收之数另储候解，专作练兵经费的款，不得挪移，自应遵旨办理。若听其咨商通融，恐将来漫无限制，应请嗣后各省如有军务急需，准各督抚引广西成案专折奏请，由臣部察核酌拨，其别项用款概不准援例率请挪移，以定限制。^①

关键的改变不在于此，对各省税款拨解制度的调整才是最为重要的变化。对非鸦片产区至关重要的土药过境税被财政处和户部勒令停收，这一更改对湖北、湖南、江西、安徽、两广等省影响巨大。两部门在奏折中规定，各地局卡和缉私经费由各省自为支报，中央不予负担。就拨款本身来说，变动尤大。例如对安徽省的规定，“安徽原拨川云贵土税五万两，其本产土药税向未报部。现定为安徽本产土药仍照本省每百斤原收统捐四十两之数拨还，其行销川云贵土亦按每土百斤拨还银四十两，挹彼注兹所得较多，无庸以五万两为岁拨之额”，因之，安徽省岁失巨款；湖北省的本产土药税亦被纳入拨款体系考虑，“湖北系创办土膏统捐省份，且有专款待支，应准照其本省销数，每担按一百两正款全数拨还；又湖北本产土税如何分拨，应由该侍郎查明原征税则及近年收数，另行报部核定”。尚不止于此，柯逢时即面告张之洞，财政处还有特别提扣，将来提拨扣减为数甚多。^② 这次税章和拨款制度的更改，表明中央财政集权又发展到一个新的阶段。

各省对此反应不一。安徽省的收入总量本来不算巨大，但用途广泛，依赖此款来挹注要政，但此次拨款数量的更改却使其各方面均受影响，“皖省土药税向设专局征收，仍归牙厘局汇总。每年额解度支、民政两部经费银各二万两，又师范学堂经费银四万二千两，支应局充饷银四万八千两，共银十三万两。自光绪三十二年改归部局，由土药统税总办童道祥熊议定按年照数拨还，实则每年仅约还银五万余两，以致各款未能如数应付”。^③

湖北一省更受搜刮，拨款制度改变以后，鄂省与朝廷发生的首次冲突即是过境税的处理问题。湖北省坚征不让，财政处的质询电文便直接传给鄂省督辕，电文称：“是过境一项原议章程早已删去，孙道为宜局总办，岂不知之？今于赣、闽正耗应解总局之款，并不呈请管理统捐大臣核定，辄按每百斤迳行划出十九两二钱解交湖北，仍作为过境名目，而以其所余银二两五钱零结交总局，似此紊乱定章，果属何意？应即转饬该道明白声复！”张之洞坚持认为，“统捐本注重在〔土〕膏过境，名目虽除，其增收膏捐极巨，鄂省原有过境税自应照数拨还”。^④ 他立即电令宜昌局总办孙廷林，应立即筹划如何“措词顶复”，并令其征询柯逢时，以便柯氏面授机宜。6月中旬，张之洞干脆致电京师枢府，叙说鄂省财政之窘况，特别是针对膏捐改章和拨款制度问题意见尤大，声称“鄂省风俗微有不同，恐有不能实力奉行之虑”，^⑤ 坚请朝廷须顾及各省

① 《财政处、户部会奏议复各省膏捐办法折片》，《东方杂志》第3年第7期，1906年8月14日。此次税章之更改以及统捐范围之扩展极为蹊跷，柯逢时的奏折似是内廷嘱托，他自己仅限于具体计划的研究，并负责拟稿，而且未见户部插手，只有财政处参与讨论议覆，于1906年5月下旬奏上并获允准。亦见《财政处奏定膏捐章程》，《大公报》1906年5月18日。

② 《致荆州孙道台》，《张之洞全集》第11册，第9489页。

③ 安徽清理财政局编订《安徽全省财政说明书》，岁入部，第七节“抵补土药税加价”，1915年铅印本。

④ 《致荆州孙道台》，《张之洞全集》第11册，第9487—9488页。

⑤ 《鄂督请改膏捐章程》、《条陈改良膏捐办法》，《大公报》1906年6月11、22日。

利益，但这一吁请结果不问可知。

四川总督锡良 1906 年夏季致电军机处和柯逢时，对土药统税的高税率坚决反对，认为如此办理将会极大地损害该省的利益。土药统税制度规定各省土药无论本销和外销，均须执行每担 115 两的标准，这已经远远超过川省境内长期实行的每担 5.28 两税率的征税标准。锡良要求清廷准许川省仍旧实行原来的税率。他希望云南、贵州的总督、巡抚也支持他的看法，并建议川省京官同样维护他的立场。但是清廷并不允准川省的请求，仍旧维持原来的决定。但在税款留成上不得不兼顾川省的利益。该省土药统税如果由朝廷设立的统税总局征收，每 115 两的税款中扣除局卡经费外，87.72 两解缴中央，27.22 两由四川留存；如由重庆关征收，则其中的 95 两税款解缴中央以备拨还各行销省份，其余留归本省。每年留归该省的土药统税款额定为 96 万两，其余溢收部分均解缴中央。^①

这次将八省土膏统捐推向各省，意味着中央攫取地方财权的程度更为深入，由八省而及全国，将土药税利益巨大的西部产土省份也囊括其中，致使各有关省份的财源受到控制，反对的声音虽不及八省土膏统捐酝酿时期，但仍引发某些省份的不满和抗议。^②

在 20 世纪初叶清廷对国产鸦片税制整顿过程中，铁良南巡导致了鸦片财税权限的收缩与分割，由此所引发的中央与各省的冲突，无法完全用中央集权或督抚擅权这一传统的解读模式来理解。当然，地方事权坐大是一个较早影响历史变动的因素，在新政时期的风云际会之中依然产生影响。但是，清末新政史的链条嵌入了较多的传统与时政因素，色彩杂陈而又环环相扣。庚子以后，应付巨额赔款与急不可耐的练兵筹款联翩而至，中央与各省均被牵引到一个复杂零乱的轨道内，彼此的关系亦变得更加微妙了。

[作者刘增合，历史学博士。暨南大学历史系 510632]

(责任编辑：马忠文)

① 锡良：“致武昌柯大臣”，1906 年 7 月 3 日；“致军机处”，1906 年 7 月 5 日；“覆户部”，1906 年 10 月 22 日；“覆度支部”，1906 年 12 月 5、17 日，1907 年 2 月 4 日；“致云贵总督丁大人、贵州巡抚岑大人”，1906 年 5 月 14 日；“致北京乔懋璋”，1906 年 7 月 26 日。锡良电稿，台北故宫博物院藏。此转见何汉威《清季国产鸦片的统捐与统税》第 568 页注释 63、第 568 页注释 64、第 569 页注释 66。

② 何汉威先生认为，国产鸦片统税制度的实施没有遇到任何阻力（见《清季国产鸦片的统捐与统税》第 569 页），这一说法似乎过于绝对。事实上，上述省份各种反对的言论不绝如缕，清廷是在各省不愿配合的压力下推行这一制度的。关于统税纠纷的进一步对立，可参见刘增合《清末禁烟时期的鸦片统税纠纷》，《中央研究院近代史研究所集刊》第 45 期，2004 年 9 月。