

光緒前期戶部整頓財政中的 規復舊制及其限度

劉增合*

光緒前期二十餘年，國家擺脫大規模戰爭的困擾，步入承平發展時期。在國庫空虛的背景下，戶部為整頓和擴張財政，在清理州縣官員職務積虧、加強錢糧奏銷考成等方面，均採取空前嚴厲的整飭措施，頻繁動用處分則例，嚴勅違紀官員，並出臺新的防範措施，使長年積虧的財政出現轉機，錢糧奏銷與考成也在相當程度上規復了舊制，並使其成效有所提高。

在整頓財政的過程中，戶部一方面不斷重申昔年延續下來的規制和律例，另外一方面，在權衡時弊和應對現實問題時，也制訂了一些行之有效的新規章和新做法，藉此規復奏銷舊制，供給了王朝行政運行所需要的最低限度的財源。

相對於錢糧奏銷制度來說，解協餉制度的規復成效比較有限，但也並非之善可陳。較之光緒朝之前，京餉籌解的成效明顯好轉；實施中央專項經費制度，與傳統的解協餉制度混合運作；陝甘協餉難題藉著高壓政令獲得解決等，均屬顯例。然而，從蒐集、審讀有關文獻的情形來看，其回歸舊制的難度更甚於前者。民國迄今，學者對光緒朝財政制度所形成的負面看法，估計與協餉制度捉襟見肘、難以正常運轉的現象不無關係。協餉制度規復的難度較大，原因十分複雜，概而言之，「地方財政」格局的形成是一個要因。它是中央與地方財政關係變化的一個產物，顯示出過去大一統財政已趨向式微，疆臣重京餉、輕協餉的心態，無不與「地方財政」格局有所關聯。規復解協餉舊制與規復錢糧奏銷舊制所需條件相差較大，故規復與革新的操作程式相當不同，規復限度方面的差異亦根源於此。

規復舊制過程中，清廷上層、外省督撫、藩司以及州縣官員三個層面之間，互有牽制；在財政影響範圍上，三者各有不同。就光緒朝前期的財政整頓過程來看，清廷欲回歸舊制，督撫、藩司僅為整飭目標之一，對於府廳州縣官員的有效

*（廣州）暨南大學歷史學系

監控實不容忽視。清廷雖已體認這一問題的嚴重性，然終未能採取與「新變局」相適應的長期有效的制度更替措施，無論回歸舊制，還是革新成法，戶部在「努力」與「能力」方面均受諸多束縛。

關鍵詞：光緒前期 奏銷制度 錢糧考成 解協餉制度 清理積虧

一·引言

清代財政制度大致沿自明代，明代錢糧奏銷制度中的起運、留存等做法在形式上完全被清代繼承下來，中央與各省在財政支配權限上與明朝相比也有著驚人的相似。當然，隨著新王朝的建立和財政環境的變化，其具體規制不可能完全蕭規曹隨，而是具有本朝的特點。¹ 至雍正時期，清代財政的各種制度規範大致形成，諸如錢糧奏銷程式、奏銷考成、交代制度以及虧空清查制度等均已走上正軌，並顯示了制度運作的成效。

然而嘉、道以降，清廷屢經動盪，尤其歷經列強入侵、太平天國和捻軍等打擊，財政環境發生重大變化，財政規制也不得不有所調整。由於文獻遺存限制和史家解讀方式的不同，對於這種調整的限度和成效也就存在不同的看法。僅就晚清財政的研究而言，學界流行以「長時段眼光」評判財政規制的趨向，傾向於認定太平天國後以至於清亡，整個奏銷、解協餉制度等均已坍塌，地方督撫權勢陡增，紛紛自立於中央之外，苦心孤詣地經營著本省的空間，互分畛域，戶部對各省財政的整頓概無成效可言，中央部門已難以控制這一局面。這一看法幾成定論。²

¹ 關於清代的奏銷制度，數年前陳鋒曾有較為詳盡的研究，大致揭示了清朝前期錢糧奏銷制度與政策變化；見氏著，〈清代前期奏銷制度與政策演變〉，《歷史研究》（北京）2000.2。相關研究也見王業鍵，〈雍正時期（1723-1735）的財政改革〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》32（1961）；曾小萍（Madelaine Zelin）著，董建中譯，《州縣官的銀兩——18世紀中國的合理化財政改革》（*The magistrate's tael: rationalizing fiscal reform in eighteenth-century Ch'ing China*，北京：中國人民大學出版社，2005）；佐伯富，〈中國史研究〉（收入《東洋史研究叢刊》〔東京：同朋舍，1969〕，第21種）等。

² 民國迄今，提出這種看法的論著較多，典型者如羅玉東，〈光緒朝補救財政之方策〉，

但是，經歷了咸、同兩朝多年的戰爭之後，國家進入了光緒前期（約1875-1894）近二十年承平發展的穩定期。相對於太平天國運動（1851-1864）與甲午戰爭以後（一八九五年以迄清亡）這兩個時段，光緒前期政局波瀾較少，財政較少大起大落，反而不太引起人們的關注。筆者爬梳、比較清代中後期戶部和各省的財政文獻與各類私家著述後，發現了一些未被學人充分注意的現象：在光緒朝前期清廷整頓財政的數年間，戶部刻意推行嚴格州縣官員交代、清欠歷年積虧、嚴格錢糧奏銷考成的行動，一改乾隆朝後期以來每況愈下的奏銷綱紀。督撫、藩司在規復舊制論旨和戶部等中央部門的壓力下，對所屬州縣官員的財政紀律也進行了空前的整飭，加強了對屬員彈劾監管的力度；各省督撫、藩司已開始為清代財政積重難返的後果付出巨大的代價，被清廷處分或警告成為這一時期引人注目的現象。

檢討戶部在光緒前期二十餘年的整頓成效，除了國家財政由異常支絀變為庫藏相對充盈以外，制度規復過程中也顯示出兩個值得注意的趨向：一是錢糧奏銷規制基本得到恢復，成功地走出咸、同兩朝戰爭期間奏銷中輟的陰影；二是形成了一些新的政策或做法。³ 諸如：州縣交代和清虧定制在整頓中得到新的發展；

《中國近代經濟史研究集刊》1.2 (1933)。羅氏認為，光緒朝前期清廷推行的嚴行交代、清理積欠、嚴格奏銷考核等均係官樣文章，斷無成效，地方財權已經脫離了清廷的控制。分別見該文頁192-195, 262-270等；彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學雜誌》9.1 (1947)。關於中央難以監控各省財政的集中性論述，見該文結語部分；這種思路影響後來研究者至大；何烈，〈清咸、同時期的財政〉（臺北：國立編譯館中華叢書編審委員會，1981）。該書係研究咸、同時期財政問題的專門性著作，備受學者重視。何氏認為：「在咸、同大動亂的時代，清廷即迫於時勢，將大部分軍權、財權授予督撫，形成了督撫專政的局面。及形勢既成，清廷已無力恢復舊制」，而且斷言，「原有的奏銷制度已經全行解體，即使尚存其外貌，也只是一具內容空洞的『軀殼』而已」。見該書頁351-352, 385等。有些外國學者甚至將這種督撫專控財政一類的現象稱為「十九世紀中國的地方主義」(Regionalism in Nineteenth-Century China)；見 Franz Michael, introduction to *Li Hung-chang and the Huai Army: a study in nineteenth-century Chinese regionalism*, by Stanley Spector (Seattle: University of Washington Press, 1964), pp. 21-43。近些年來，也有部分學者，對上述流行的觀點提出修正，注意到甲午戰爭之前，清廷曾致力於奏銷制度的規復，然並未充分著論；參見陳鋒，〈清代中央與地方財政的調整〉，《歷史研究》（北京）1997.5等。

³ 近年來日本學者土居智典對晚清奏銷制度進行探討，提出清廷在太平天國運動之後仍舊延續了這一經制，批評既往研究中在督撫專權模式下認定奏銷制度已經坍塌的成說；見氏著，〈從田賦地丁看晚清奏銷制度〉，《北大史學·第11輯》（北京：北京大學出版社，2005）。另外，土居智典還專門研究了咸豐之後政府虧空增大及其處理政策，清朝

既革新了監控職務虧空的制度，又推出了旨在預防州縣官員財政違紀的「民欠徵信冊」制度；錢糧奏銷考成中也形成了「奏銷冊題報與違紀官員具參同時進行」的新規制。「新舊雜糅」成爲這一時期的重要特徵。與奏銷制度相比，解協餉制度的規復程度則相對遜色，但也並非乏善可陳。京餉指解的成效得到鞏固，陝甘協餉藉著高壓政令獲得解決，也是顯例。且推出中央專項經費制度，這是對京餉制度的補充，以分解地方解款的途徑，使之與傳統的解協餉制度互相補充，混合運作，強化了中央財政的調濟能力。既往以「長時段眼光」所做出的結論似乎還可以再加修正。

光緒前期戶部對財政規紀的整頓舉措得以推行，與該時段內清政府處於一個有利於實施回歸舊制的環境有密切關係。這一時期，清政府財政總體上收支持平，且略有盈餘。⁴而甲午戰爭之後，清廷財政不但陷入收支失衡的局面，而且財稅結構出現新的變化，各省外銷款項積多，朝廷遂欲整頓，令各省將外銷款項和盤托出，這些清理整頓的難度遠遠大於前期。轉換角度看，光緒朝前期，恰好處於整頓阻力較少、經濟環境大致許可的「天賜良機」，清政府的整頓才可以較易著力，規復舊制的成效也能差強人意。⁵

光緒前期，戶部重建財政秩序的工作可謂千頭萬緒，其整飭措施也涉及各個方面，諸如戶部與內務府關係的調處以及對部內銀庫官員的整飭、出臺各類開源節流的措施、建立新的歲出歲入會計科目等。民初迄今，學界向來忽略這一時期大力推行的清欠州縣交代積虧和錢糧考成制度，或已留心，然未做深論，⁶或僅

交代制度的問題，這些論題與筆者探討的部分內容相近，但論題涉及的範圍廣狹有較大區別；見氏著，〈晚清官欠和民欠對策〉，《廣島東洋史學報》7（2002）；〈清代財政的監察制度研究——交代制度を中心として〉，《史學研究》（東京）247（2005）。

⁴ 根據李希聖撰《光緒會計錄》（1896）和安東不二男著《中國財政》兩種文獻的統計和分析，光緒朝甲午之前十年間（1885-1894），盈餘最多的年份是光緒十七年，富餘多達一千餘萬兩，盈餘最少年份為光緒二十年，富餘也有七十五萬餘兩，年平均收支餘額為五百九十八萬餘兩；參見濱下武志，《中國近代經濟史研究：清末海關財政與通商口岸市場圈》（南京：江蘇人民出版社，2006），頁88。

⁵ 光緒前期與後期均存在財政整頓的問題，但前後時期面臨的環境頗有區別，由此造成的整頓難度頗不相同。此點承匿名審查人提示，謹致謝忱。

⁶ 較早研究晚清財政制度的學者似乎很少對州縣官員的交代虧空清理問題進行深入研究，筆者掌握最早研究清代後期財政問題的著作為哲美森的《中國度支考》（上海：廣學會，1897）即未關注這一問題；後來者，如吳廷燮，《清財政考略》（上海：上海圖書館藏一九一四年鉛印本）；〈論光緒朝之財政〉，《文獻論叢》（北平：國立北平故宮

視為官樣文章，不具絲毫成效。吾人窮搜有關文獻，深入比勘，發現這兩個方面實可顯示財政制度規復的一個面相，頗值得著力探究；解協餉制度的規復，儘管成效不彰，但因時勢變遷，各省財政環境發生大變，戶部仍有一些新的嘗試，顯示出戶部努力的方向，故不得不稍作討論。本文意圖，不求全盤涉及，宏觀著論，寓意在於見微知著，藉以管窺整頓成效，體會財政制度的規復限度。

研究光緒前期財政制度的規復問題時，論者最感困擾者，厥為相關文獻大多屬於官樣文章，關乎重大決策本身的直接文獻反而倍感缺乏。官員基於行政或人情的考慮，常常賦予史料以種種虛幻表象，盲目認定真偽，極易陷入隔牆聞聲、十揣九謬的窘境。好在戶部堂官與地方官員某些不加隱諱的記述仍可為種種迷境找到破譯的路徑，歷史實像乃有可能模糊復原，二十餘年間財政規制的規復興替由此可以大致呈現。

二·清理州縣積虧

光緒前期，擺在戶部面前的財政形勢相當嚴峻。其中，部庫空虛是其面臨的最緊迫的危機，與此相關的錢糧奏銷祖制也亟需規復。外省不但在太平天國戰爭期間拖欠京餉，即便是同治朝後期和光緒朝初期的拖欠也十分嚴重。⁷ 戰後，錢糧奏銷整頓工作雖已啓動，但實際上極不均衡。土居智典根據《戶科史書》提供的線索，認為直隸、山東、山西等十四個省份已經在戰後開始造報錢糧奏銷冊籍。⁸ 這些省份啓動規復舊制的時間從咸豐末年一直延續到光緒初年，且持續時斷，經徵成效也難有起色。難怪光緒元年御史余上華提示朝廷：必須盡快規復錢糧奏銷的祖制：「國家歲入自有常經，從古聖王臨御，未有不量入為出而能裕經費之源者。近自軍興以來，用兵二十餘載，以致帑藏空虛，迥異往昔，中外用款，支絀日甚。臣思戶部為天下財賦總匯之地，若不及早理其源而節其流，誠恐

博物院，1936）；劉秉麟，《中國財政小史》（上海：上海商務印書館，1931）；羅玉東，〈光緒朝補救財政之方策〉；彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，等等，均已留意，但未深論。何烈《清咸、同時期的財政》斷言這一舉措純為「官樣文章」；今人研究光緒朝前期的財政問題時，對該問題亦鮮見專論，如周育民，《晚清財政與社會變遷》（上海：上海人民出版社，2000）；或未能涉及，如周志初，《晚清財政經濟研究》（濟南：齊魯書社，2002）等等。

⁷ 有關各省、關拖欠京餉的詳細情形，可參見周志初，《晚清財政經濟研究》，頁103。

⁸ 土居智典，〈從田賦地丁看晚清奏銷制度〉，頁283-288。

泄選日久，支撐愈難。雖經臣工迭次奏請，至今出納各款仍未確切籌維。擬請飭下部臣，將按年歲入正項地丁、鹽課、關稅以及隨徵津貼、捐輸、釐金、洋稅、各雜項共有若干，開具簡明清單。」⁹ 敕令各省在形式上恢復錢糧奏銷祖制似乎不是太難的事情，關鍵是確保奏銷的成效。歷經太平天國之後，各省經徵地丁錢糧等，實際徵收額度尚不足舊額的十分之四五，¹⁰ 戰區省份更難以措手。戰後財政恢復的程度各地均有差距，虧空挪借成爲普遍存在的現象。時至光緒十一年前後，戶部仍稱各省錢糧正雜各款每年短徵的款項高達一千一百萬兩，虧空程度大大超過以往，¹¹ 「各省所欠當雜各稅總計百數十萬兩，所收又不及三分，且已收銀兩內尚有徵存未解、交代虧空之款」，這簡直無法與乾隆年間每年僅欠六十萬兩的虧空相提並論。戶部慨歎，「以今較昔，判若天淵」。¹²

消除積年虧空，擴張中央財政，整頓各省的財政秩序，重建奏銷制度成爲擺在戶部面前的主要事項。其行政舉措因勢而變，多端並舉。嚴行交代以清理積虧，這是戶部規範財政紀律、擴張財政規模的重要一環。

關注清理官員交代，源於道光末年以來，州縣官員奏銷虧空、貪贓、挪墊等愈演愈烈的弊端。交代流於形式直接影響著奏銷成績，進而制約清廷財政運轉。咸、同兩朝，戰火連綿，國事糜爛，大規模的清虧行動無法付諸實施。咸豐末年，部庫每年需銀至少一千兩百萬兩，而實際庫存的銀兩僅爲七萬餘兩。初任戶部侍郎的董恂簡直不知如何應對，「今膺此任，臨深履薄，未知何以報稱」。¹³ 戶部也連續向朝廷奏聞庫款支絀的嚴重情形，並對內務府不斷撥借部庫銀兩提出

⁹ 朱壽朋，《光緒朝東華錄》（北京：中華書局，1958），總頁87-88。

¹⁰ 周志初，《晚清財政經濟研究》，頁67。

¹¹ 《上諭》，收入《京報（邸報）》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2003），第17冊，頁429-431。康熙朝以來，戶部每年短收一百萬兩以上，甚或達到近三百萬兩，數年間即積虧數千萬兩之多；嘉慶元年至十一年虧空銀一千二百七十一萬，年均虧空一百一十六萬；道光二十至二十八年間，積欠達到二千三百九十萬，年均虧空二百六十五萬兩；參見賈允河、李瑛，《清朝史治與錢糧虧空》，《河北師範大學學報》（社會科學版）1998.4。即如浙江一省，道光三十年之前八年間，該省各州縣官員應追繳的虧款數額達到三百六十五萬兩，每任官員均攤的數額非常龐大；吳文銘，《清查彌補章程疏》，見《皇清道咸同光奏議》（收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊·第三十四輯》【臺北：文海出版社影印本，1969】，第331號），第2冊，頁1271。

¹² 翁同龢，《整別官吏經徵錢糧積弊疏》，收入謝俊美編，《翁同龢集》（北京：中華書局，2005），上冊，頁42-43。

¹³ 董恂，《遺讀我書室老人年譜》（上海：上海圖書館藏光緒鉛印本），卷一，頁24。

批評，¹⁴ 甚至提議欽派大臣鄭重討論財政出路的問題。¹⁵ 戰爭期間各省錢糧奏銷自然處於非正常狀態，辦理州縣交代和虧空清理也不得不陷入停頓。這是影響解協餉制度運作的重要因素，也是各級官府吏治腐敗的溫床。光緒前期，社會承平，政局穩定，解決州縣積虧問題成爲充實國用、維繫奏銷制度運轉的重要舉措；按照戶部當日的說法，這也是開源節流層面上的重要政策，既蘊含整飭吏治的意味，又帶有規範財政規紀的用意，意義非同尋常。

清制，州縣以至於更高級的官員離任時，須將自己任期內的錢糧、雜稅、耗羨等收支情況造具四柱清冊，向繼任官員辦理「交代」。交代的主要內容是：離任、繼任官員雙方按照《賦役全書》的規定，逐項查對各種清冊，包括地丁正項、協餉、兵餉等錢糧資料，查對庫存錢糧物品，核對帳目收支等。由於省份或地區差別，交代款目也可能會有較大的不同。¹⁶ 庫存數額如果不足以抵補藩庫冊

¹⁴ 《請飭內務府撙節用款疏》，該摺不甚滿意內務府過分龐大的花費；《聲明內務府外庫定制疏》，戶部堂官申述國用定制，摺內流露出對內務府大肆鋪張、毫無節制的強烈不滿：「國家定制：戶部綜核天下之錢糧，內務府備內廷之供應，故各省地丁、關稅、鹽課正項皆輸之戶部，而各關額外盈餘解交內務府。誠以京外兵餉、軍餉動用正款，均由戶部供支，內務府惟供備內廷專用及紫禁城值班兵丁錢糧等項。出款有繁簡，進款故有贏絀，各動各款，不相牽混，此列聖定制，良法美意存其中也。……溯自道光元年以來及咸豐初年，戶部用部庫之錢糧，內務府動內府之進款，時有特沛恩旨頒發內幣，以爲賑濟河工、軍餉之需，從無內務府向戶部撥借銀兩之事。迨咸豐七年以後，始因內廷供應不敷，初向戶部借撥銀數萬兩。在彼時，軍務方興，各省解款寥寥，內務府或有萬不得已之勢。……戶部經費之有常經，而內務府之借款無定數。近年來多至一百三四十萬，少亦不下八九十萬，去年歲底，竭力挪湊，部庫已羅掘一空，可以機動發放的銀兩只剩下二萬餘兩。戶部指責內務府簡直是「漫無限制」、「大非國家之定體」。文獻來源見陳昌紳，《分類時務通纂》（北京：北京圖書館出版社，2005），第5冊，頁97-99。

¹⁵ 《選讀我書室老人年譜》卷二，頁12, 14, 22, 24。

¹⁶ 筆者曾蒐集、爬梳過一份時人留存的州縣官員交代項目的文獻，從其內容大致可以斷定，這是一份直隸省某州縣的交代款目，其中的交代內容非常繁雜，似乎與尋常的州縣交代款目不太相同。據該書卷上記載，「正項款目」包括地糧、寄莊地糧、耗羨和改歸耗四項；「正項旗租」包括存退餘地、莊頭、奴典等十二項；「雜項旗租」包括廣恩庫租、園子監地租等十項；「雜租」項下有河灘租等十六項；「倉糧」項下有常平倉等四項；「留支」項下有官俸等二十項；「雜款」項下有當稅等二十個項目；「養廉」項下有正印養廉等五項；「兵差」項下有軍需平等三項。據卷下記載，「年例捐攤」有藩憲衙門鹽當規等五十四項；「雜項捐款」有領餉委員盤費等十一項；「留攤款目」有修理衙署等五項；「應查捐款」有部頒空白紙照等八項；「發商生息成本款目」有留養局生息等十二項等。此據陳華珊，《交代款目》（上海：上海圖書館藏清未稿本），無頁碼。

簿標示的數額，謂之「虧空」。這些虧空應由官員個人（或其親屬、上司）在限定時間內賠補。這是防止國庫公款被侵蝕的重要舉措，是對州縣官員更具有實質意義的考核，實為剔弊蓋奸的重要環節。¹⁷ 清代州縣在交代時出現虧空是非常普遍的現象，雖經過不斷追繳、減免、清理，但陳欠未完，新虧又生，連環不斷，形成積虧。積虧產生的原因，大致有三：官侵、吏蝕和民欠。¹⁸ 清代對虧空清查追繳有非常詳細的規定，從盤查、徵比至交代、承追，皆有極嚴厲的規範措施。例如江蘇藩署道光初年的文獻關於州縣官員交代，即規定得相當嚴密而詳盡。針對普遍存在的官虧捏稱民欠、通同作弊、抑勒交盤等弊端，條文規定：

州縣將已徵錢糧侵蝕虧空，捏稱民欠，令接任官接收者，接任官即揭報題參；或該督撫護庇離任之員，該管府州畏慮分賠，因而抑勒交盤者，許被抑勒之員直揭部科，代為陳奏。所揭係司道府州等官，令該督撫確審具奏。如干連督撫者，將具揭官與前任虧空官押赴來京，交都察院審明，將抑勒之督撫照循庇例議處。如係誣捏妄揭，將具揭官交刑部治罪。倘前官虧空，後官瞻徇容隱，出結接受者，將欠項坐後官賠補；或已經接受，至本身離任時始稱前任虧空者，將欠項追補外，仍照循隱虧空例革職。¹⁹

州縣官員交代涉及問題較多，上述規定僅僅是其中的一個方面。各項規定儘管嚴厲而詳盡，但流攤、捏虧等手段查不勝查，甚或形成群體化的造虧現象，彼此之間結成攻守同盟，形成盤根錯節的複雜關係。上峰即便欲查，多數情況下苦於連環違紀，歷時久遠，最終難以坐實。解決積虧非有明幹官員實心任事，難以見諸大效。清虧最負盛名的是雍正朝的舉措，嚴刑峻法而且成效顯著。²⁰ 嘉慶朝也長期注重整飭吏治，追繳虧款，惜其成效不如雍正。²¹ 道光朝末年，清廷對此也用力殊多，戶部規定了各省清查庫款的期限和處罰措施，各省的力度和成效並不均衡，²² 目前僅見光緒前期的山西巡撫奎斌對這一次清虧行動的成效持肯定態

¹⁷ 佚名，《錢穀大要》；轉引自賈允河、李瑛，《清朝吏治與錢糧虧空》。

¹⁸ 賈允河、李瑛，《清朝吏治與錢糧虧空》。

¹⁹ 佚名，《蘇藩政要》（上海：上海圖書館藏道光丁亥年刊本），卷上，頁68。

²⁰ 莊吉發，《清世宗與錢糧虧空之彌補》，《食貨月刊》（復刊）7.12（1978）。

²¹ 劉德美，《清代地方財政積弊個案探討——嘉慶年間安徽錢糧虧空案》，《師大學報》27（1982）。

²² 徐澤醇，《請每年清查以杜弊源疏》，收入《皇清道咸同光奏議》，第2冊，頁1269-1271。

度。²³ 近年出版的地方文獻，在一定程度上似可證明道光末年的清虧工作具備一定的成效，²⁴ 不可忽視。

光緒初年的清虧行動其實並不太成功。光緒元年十一月戶部提出在各省規復奏銷舊制，加強清理虧空的任務，令各省注重交代，清查虧空。光緒二年該部又咨行各省，令其將各州縣官員到任、卸任日期及時聲明，提醒各該省督撫注意參劾虧短錢糧的官員。²⁵ 並且戶部也採納了御史張規準建議整頓州縣積弊，嚴行交代的辦法，²⁶ 清廷責令各省督撫照辦。時至八年，卻很少發現督撫參劾屬員侵虧鉅款的現象。²⁷ 即便有州縣交代的事實，大多屬於例行故事，缺少實心辦事的官員。有人揭露說，「近來州縣虧空累累，按其虛報之額仍累萬而盈千，核其實存之數固捕風而捉影，積習相沿，不過以冊籍互為交代，此所謂上下相蒙，合天下而為欺罔也」。該奏提出了據實造冊和重典治罪的建議。²⁸ 也有人鑒於州縣積虧形成於戰爭期間，由於戶部的成例限制，大量的花費無法報銷，因而形成虧空。故其建議區分虧空成因，變通交代辦法，「應請將交代案流抵外辦攤款自到任之日起，按照年額應攤銀數，勻捐三成，展緩七成」。²⁹ 各種建議互有抵牾，清理交代難有成效。

較早注重官員交代，釐剔虧款的是山西省。光緒初葉，山西遭遇百年大旱蹂躪，巡撫曾國荃在位期間，主要精力致力於賑災撫恤，對本省財政、吏治無暇整頓。光緒七年十一月，張之洞初封疆寄，即出任山西巡撫。晉省在張之洞看來猶

²³ 道光二十九年戶部規定：虧款三千兩以下者降一級留任，限一年全完；三千至六千兩者，限二年全完；六千至一萬兩者限三年交足；一萬至一萬五千兩者限四年交足，均降二級留任；一萬五千至二萬兩者降三級留任，限五年交足，開復。逾限不完及完不足額者，照例嚴參治罪。奎斌認為，「計其所補之數，已不下十之七八，是上屆辦理之法尚於庫儲有益」；見奎斌，《杭阿坦都統奏議》（上海：上海圖書館藏光緒鉛印本），卷二，頁23-27。

²⁴ 《稀見清初府文檔》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2004），第1冊，頁145-146、182-183、207-208、267；第3冊，頁1023、1027、1119-1120、1129、1161-1165、1199-1200。

²⁵ 〈戶部奏申明州縣交代並請嚴定藩司處分摺〉，收入《戶部奏稿》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2004），第6冊，頁2687。

²⁶ 《光緒朝東華錄》，第1冊，總頁263-264。

²⁷ 同前書，第2冊，總頁1418。

²⁸ 林達泉，《自強要略奏牘》（上海：上海圖書館藏光緒鉛印本），無頁碼。

²⁹ 佚名，《福州府稟奏稿》（上海：上海圖書館藏光緒稿本），無頁碼。

如「鬼國」，³⁰ 早鐘之年，全省蕭條，各項政事紛亂如麻，諸事須從頭做起，這為張之洞施展治才提供了機緣。光緒八年正月，張氏即以整飭吏治、整頓財政為首要事項。他在財政、用人方面的激揚舉動開始令樞臣震驚不已，而且得到上諭極力嘉賞。³¹ 在得到內廷支持後，張之洞大刀闊斧對本省的財政積弊開始清查。在二月份的奏報中，張之洞說，山西庫款自道光二十九年以來已經三十餘年未加清理，交代案件積弊甚多，遺留的交代案件共計八百餘案，³² 前任巡撫衛榮光雖奏明清理交代，但因有事回籍，進展受限。經徹查釐剔，已完結六百餘案，尚有二百餘案正待清查。³³ 五個月後，又因前藩司葆亨、前翼寧道王定安二人玩視民瘼、糜費庫款等，張之洞遂將二人奏參革職。³⁴ 這一舉動，既是整頓吏治，又含有清理積虧之意，且得到遠在京師的張佩綸等清流派人士的呼應。³⁵ 張之洞專摺奏請在本省設立整頓財政的清源局，分科辦事，制訂清查專章，厲行清積虧、嚴交代，下決心在五個月內將本省的清理交代和調查虧款任務全部告竣。這項舉措奏聞朝廷後，得到慈禧的支持，令其責成藩司等督飭清源局委員，將數年間的積款，一律勒限清理。³⁶ 張之洞的決心和章法非一般督撫可比，時任工部尚書、帝師的翁同龢對其讚賞有加，³⁷ 加之聖眷優隆，晉省推行的新政均經奉旨嘉獎，其清理積虧的政策自然引起戶部的高度重視。一個月後，御史梁俊奏稱，藩

³⁰ 《致張幼樵》，收入阮書義等編，《張之洞全集》（石家莊：河北人民出版社，1998），第12冊，頁10139。

³¹ 許同華編，《張文襄公年譜》（上海：上海商務印書館，1947），頁30-31。

³² 《張文襄公全集》卷二，頁3；轉引自陳存恭，《張之洞在山西，1882-1884》，《中央研究院近代史研究所集刊》17.下（1988）。惟這一數字與後任巡撫奎斌的說法不太一致，奎斌認為，光緒十年之前，晉省積案共有九百四十件；參見奎斌，《舊案交代一律清結摺》，收入《抗阿坦都統奏議》卷三，頁46-48。

³³ 《張之洞片》，收入《京報（邸報）》，第1冊，頁114-115。

³⁴ 《張之洞片》，收入《京報（邸報）》，第2冊，頁454-458；翁同龢，《軍機處日記》，收入陳義杰整理，《翁同龢日記》（北京：中華書局，1992-1998），第6冊，頁3616。

³⁵ 沈雲龍，《近代史料考釋》（臺北：傳記文學社，1969），第1集，頁134。

³⁶ 《大清德宗景皇帝實錄》（臺北：華文書局股份有限公司影印本，1970），卷一五〇，頁5。

³⁷ 《翁同龢日記》，第3冊，頁1630；第4冊，頁1829-1831。翁氏稱張之洞為「磊落君子」，此與尋常督撫畢竟不同凡響。宣統年間的《時報》發表社論，也對張之洞在晉期間的作為備加推崇，三晉地方百姓認為這是數十年間僅有的好巡撫；見《南皮出缺感言》，收入《時報》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏），宣統二年八月二十三日。

庫積弊不獨晉省如此，建議清廷飭令各省普遍設立專門機構，仿照山西省確定的清查章程，一律徹底清查。³⁸ 上諭納其議，立即降旨：

各省庫儲款項，國帑攸關，不容絲毫弊混。歷年以來，籌辦軍需、善後等事，款目繁多，官非一任，難保無前項積弊。著各省督撫仿照山西清查章程，將藩庫各款一律勒限清理。務當破除情面，認真辦理，以重帑項而清積弊。³⁹

隨後，各省紛紛設立專門機構以清理本省的積虧案件。熱河地方設立專局，清理過去交代積壓的案件達二十一一起；⁴⁰ 陝西省也於光緒九年四月十五日在本省藩司署內設立專局開始清虧。⁴¹ 廣東則設立交代總局，專門辦理官員交代積案，清理虧款。⁴² 兩廣總督曾國荃等對粵省同治五年以來的虧款官員進行清查，連續分批對虧欠交代的已故南澳同知張日銜等九位官員、已故番禺縣知縣朱昌言等十位官員、候補同知張經贊等十二位官員、茂名縣知縣余樹疇等十九位官員進行參劾，限令其在規定的時間內將欠解、交代各款全部解繳歸庫。⁴³ 嚴參、革職、追賠、抄家的壓力，促使部分官員開始主動完納虧款。曾國荃等遵循交代則例，按時奏請為其改議處分。⁴⁴ 山西繼任巡撫奎斌則制定了比道光末年更為嚴格的清查辦法，將交代期限縮短，並注重欠款追補工作。⁴⁵ 對前綏遠城同知清長（欠正雜款七千三百兩）、丁憂正樂縣知縣李兆勤（虧欠六千三百兩）、平陽府通判文秀（虧短四千二百兩）等六員嚴厲參劾，分別奏請革職、摘去頂戴和勒限嚴追。⁴⁶

³⁸ 御史梁俊稱：各省督撫不能像張之洞那樣任勞任怨，所以儘管光緒四年諭令即推行清查庫款，但各省仍舊敷衍了事；《光緒朝東華錄》，第2冊，頁1418。

³⁹ 《光緒朝東華錄》，第2冊，頁1418。

⁴⁰ 《恩福奏為設局清理熱河府廳州縣交代限內調算完竣並請將出力委員酌加獎勵摺》，收入《京報（邸報）》，第6冊，頁394-395。

⁴¹ 《馮譽驥片》，收入《京報（邸報）》，第5冊，頁624-625。

⁴² 《兩廣總督張樹聲廣東巡撫裕寬奏為通判欠解署任交代銀兩季後全完請旨開復原官摺》，收入《京報（邸報）》，第8冊，頁303-304。

⁴³ 《署兩廣總督曾國荃廣東巡撫裕寬奏為查明欠解交代銀兩節催延不完解各員請旨革職勒限嚴追以肅功令而重庫款摺》，收入《京報（邸報）》，第6冊，頁262-265, 289-292。

⁴⁴ 《曾國荃、裕寬奏為知縣奏銷後續完錢糧應行改議摺》，收入《京報（邸報）》，第6冊，頁335-337。

⁴⁵ 奎斌，《援案酌擬追補交代欠款摺》，收入《抗阿坦都統奏議》卷二，頁23-27。

⁴⁶ 奎斌，《特參虧空交代各員請分別摘頂革追摺》，收入《抗阿坦都統奏議》卷三，頁25-26。

數月之內，該省全部完成本省州縣官員的交代參追工作。⁴⁷ 清源局作為晉省清理積虧的專門機構，顯示了其卓有成效的特色。⁴⁸ 自此以後，各省也就開始較多地出現參劾屬員交代虧空的現象。⁴⁹

光緒十年之前，部分省份已經開始了對本省的虧款和交代積案進行清理。大多數情況下，這些省份參劾、追繳的基本上是已故、已革的官員，追繳行動流於形式，尚未有勇氣指控現任官員的虧欠。即如廣東一省，據辦理交代的藩司剛毅稱，總計辦理官員交代案件七百八十五宗，「交代」收回的銀兩卻只有二千一百餘兩。⁵⁰ 對現任官員難以清查的原因，表現在上層官員對下屬的有意迴護和審查參劾的阻力極大。地方官員已經結成利益網路，上下交織，說項、阻撓者不可勝計。戶部尚書翁同龢曾一針見血指出，「避重就輕，各省一律，良由州縣虧空，該管上司設法迴護，深恐屬員挾制，不敢照例開參，及為更調優缺，令其陸續彌補，必俟屢任屢虧，其人已故已革，始揭出一二虧空，查抄僅有空名，庫款早同虛擲。此習已成痼疾，臣部文牘山積，莫可如何」。⁵¹ 光緒前期這種只參劾已故、已革官員，將官員交代問題形式化的做法，意味著每年欲挽回一千餘萬兩的虧款將會因此而成畫餅。僅參劾故員，清查交代形式化的問題，不是光緒年間才有的現象。道光年間，省當局對虧空的處理，大多以分年流攤作為彌補，流弊依然不絕。至於下令徹查，各省不得以參劾已故、已革官員為塞責之計。歷任封疆大吏的李星沅即有如下的認知：「蓋前人虧空，後人接收自有區別。如擬參官問罪，則後人果何辜而前人又何幸耶！故清查專為彌補，特彌補無善策而有虛

⁴⁷ 〈舊案交代一律清結摺〉，收入《杭阿坦都統奏議》卷三，頁46-48。奎斌說，晉省光緒十年之前各府州縣的交代案件共有九百四十起，至十一年，所有案件大致告成，追繳銀兩也已經提解司庫。

⁴⁸ 《山西省財政沿革利弊說明書》曾盛讚該機構著有成效：「數十年塵蠶絲弊之巨累一舉而廓清之，以後設立會計簿，為歲會月要之法，可以隨時鉤稽，永遠循守。並將辦法於光緒九年十二月撰要奏陳。」參見《山西省財政沿革利弊說明書》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏清末鉛印本），「總論」，頁36。

⁴⁹ 〈戶部議覆盛京將軍奏承辦安差之員病故請將賠修核減銀兩令伊子分年賠繳摺〉、〈潘鼎新片〉、〈戶部奏為南新倉虧短米石三次限滿交項仍屬無多請照案再行展限追賠摺〉，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁174-176, 392-393, 443-446。

⁵⁰ 〈兩廣總督等奏為查明廣東省光緒九年分咨結各屬交代摺〉，收入《戶部奏稿》，第3冊，頁1259-1260。

⁵¹ 翁同龢，〈釐剔官吏經徵錢糧積弊疏〉，收入《翁同龢集》，上冊，頁42-43。

名」；假如虧款中有未經報部或報司者，稍一失慎即成鉅案。⁵² 這段話，自可揭示交代虧案的查處，不得不流於形式的背後根因。延至光緒前期，查辦虧空案件時，被參劾的「問題官員」多非現任官職，多數是已故或已革官員。這種現象自然引起京城御史의嚴重不滿，光緒十年十一月，御史張廷燎指控說：

臣屢閱抄報，見各省所參虧短正雜錢糧州縣，俱係已革已故，其於現任人員據實彈劾者甚屬寥寥。豈從前漫無見聞，直待其人之已革已故而始行覺察耶？緣虧短各員恇懦無華之吏絕少，大凡皆習於鑽營，慣於賄賂，肆意驕奢，罔知節儉，往往稱為才幹愈大者虧空愈多。封疆監司因其平日逢迎周至，每姑息優容，不但不登白簡，反為之更調優缺，冀圖彌補；或於新舊交替時，強使後任分為擔承，以致輾轉因仍積欠，動至累千累萬，不可收拾。間有含糊糾參，而查抄監追，不過捏報家產盡絕，敷衍了事，究竟於朝廷正供毫無補益。⁵³

這位御史還具體揭露河南州縣在錢糧徵收中，稽查錢糧委員與地方州縣官員串通一氣，侵蝕公款，捏報災情，舞弊分肥的情形，斷言豫省百餘州縣中，潔己奉公者不足十分之一二，呼籲該省徹查整飭。⁵⁴ 戶部侍郎翁同龢也接到類似的資訊：「河南吏治之壞，大率虧空多，全熟之年報荒必居三分之一，徵多報少，州縣持為當款，而諱盜尤甚。」⁵⁵ 豫省吏治之壞與巡撫大員的貪縱不無關係，「大約署撫軍坐視，而州縣積習難除也」。⁵⁶

御史指控的情況戶部豈有不知？該部對此類積弊也憤憤不平，頗為不滿。該部對各省的吏治之壞和虧款嚴重其實已有相當程度的瞭解，對咸、同以來州縣官員及其上司之間通同作弊的遊戲方式知之較深。既往研究過分強調光緒時期戶部與各省督撫（包括藩司）之間存在著隔膜，認定其對外省的財政情況一無所知，僅據各省督撫的奏報來制定政策，提供建議。這種看法大可商榷。據學人研究，

⁵² 參見《李星沅日記》（北京：中華書局，1987），頁594-609。此處李星沅對交代虧空的說法，揭示了當日官員在對待查辦虧空問題時的真實心跡。承蒙匿名審查人提示，謹致感謝。

⁵³ 《張廷燎片》，收入《戶部奏稿》，第7冊，頁3344。

⁵⁴ 《陝西省道監察御史張廷燎奏為豫省州縣捏災侵蝕錢糧積弊太深亟宜認真糾察以重庫款而啟官邪摺》，收入《戶部奏稿》，第7冊，頁3401-3402。

⁵⁵ 《翁同龢日記》，第3冊，頁1299。

⁵⁶ 同前書，頁1366。

戶部尚書或侍郎中，既有來源於京官者，也不乏有封疆經歷者，⁵⁷ 他們對任職省份財政實況的瞭解有助於掌控國家財政。有一則關鍵史料大致可以證明戶部官員能夠在一定程度上掌握各省實情。光緒九年正月，鴻臚寺少卿延茂為籌措八旗官學經費，特意具奏摺片申述其籌款辦法，他提醒朝廷說：「溯自抽釐以來，各省存儲率多閑款，原以備不時之需，向不報部，部臣亦無從稽核。惟曾任督撫者未必不悉其梗概，□□戶部尚書閻敬銘、兵部尚書張之萬皆曾任封圻，特蒙簡昇，其平素公忠體國，尤以不欺自律，該尚書等前巡撫山東、河南、江蘇各省時，此等閑款自所深悉，若飭交籌議，每年指撥數萬金，似不難於集辦。」⁵⁸ 這位官員如此提醒中樞朝廷，畢竟說明了一個事實：戶部堂官們不會愚蠢到只聽各省表面奏報而失去自己的判斷力這樣的程度。但是，另外一個方面，曾任封疆大吏的戶部尚書或管部大臣，能否如延茂指陳的那樣，願意將自己所瞭解的外省財政利益和盤托出？此實不可能。蓋官員的利益，視其在省供職或任官中央而定，並非一成不變。⁵⁹ 這卻是延茂難以逆料的另外一面。

延茂這種心態在京城大員和一般官員中，肯定不會是少數，專門掌管錢糧的戶部尚書或管理戶部的軍機大臣豈有不知之理？即如時任工部尚書的翁同龢，也曾親身參與查辦雲南報銷案，對涉案省份以及有關官員的底細知之較深；⁶⁰ 幾乎每月，甚至每週都有與外省官員會面的機會，有時候會與這些官員深入交談，聽取該省的財政和吏治諸問題，並與某些督撫大員保持著密切的函札聯繫，所談問題超出一般寒暄程度。⁶¹ 此時的戶部尚書為閻敬銘，他本人對吏治、理財頗有根柢，久著政聲。⁶² 咸豐名臣胡林翼曾疏薦閻敬銘為「湖北通省僅見之才」，且有

⁵⁷ 土居智典研究奏銷制度時特別關注戶部尚書對各省財政瞭解的能力。他認為，咸豐以後戶部（含度支部）尚書共有三十七名，三十七名尚書中有八名曾任總督、巡撫、將軍、府尹等地方大員。光緒年間有五名，即閻敬銘（山東巡撫）、崇綺（盛京將軍）、王文韶（湖南巡撫等）、鹿傳霖（河南巡撫等）和趙爾巽（湖南巡撫等）。其中，光緒前期，戶部尚書閻敬銘咸豐九年後在湖北任布政使，熟知該省的財政狀況，同治元年至六年就任山東巡撫。王文韶同治八年就任湖南布政使，同治十年升任該省巡撫。見土居智典，《從田賦地丁看晚清奏銷制度》，頁295-296。

⁵⁸ 《延茂片》，收入《京報（邸報）》，第3冊，頁438。

⁵⁹ 部臣與疆臣的利益，隨供職之環境而發生變化，非一成不變。此點承匿名審查人點破，此致謝意。

⁶⁰ 《翁同龢日記》，第3冊，頁1677, 1682, 1684, 1686, 1688-1690, 1698；第4冊，頁1747-1755。

⁶¹ 《翁同龢集》，上冊，頁209-234, 237, 294, 309-310, 317, 339-344。

⁶² 劉馬生，《世載堂雜憶》（北京：中華書局，1960），頁106；繼昌，《行素齋雜記》

「閻敬銘氣貌不揚，而雄心萬夫」之語。⁶³ 他對外官賄賂戶部的書吏以求免遭駁詰的弊端亦深惡痛絕。⁶⁴ 慈禧正是看中了此點，才決計要他出任戶尚，並委以信任，十分器重。⁶⁵ 況且，慈禧太后也多次表示，多數省份的督撫不肯為朝廷實心任事，辦事不認真，因而有意要整頓各省。⁶⁶

針對多數省份敷衍交代，不認真清查的積弊，戶部決定懲一儆百，敲山震虎。交代積弊較深的陝西省首先被戶部列為參劾指控的對象。這一事件既可說明部臣與疆臣之間的遊戲規則，更能夠彰顯戶部在清理積虧上的空前力度以及不願妥協的態度。

光緒十年五月，針對署陝西巡撫葉伯英提出延緩造報錢糧奏銷冊的要求，⁶⁷ 戶部明確反對，勒令該省規復舊制，按例依限奏報，批評該省含糊塞責：「該撫以為（簡明清冊）纖細備陳，臣部以為籠統含混」，⁶⁸ 拒絕了該省的請求。八月，陝西巡撫邊寶泉具奏要求將閩海、粵海、江漢三個海關的解款繼續撥解陝西。此前四月時，這筆款項已經被戶部收回，用於海防建設。接到該省的請求，戶部嚴詞議駁。

（上海：上海書店出版社，1984），頁27-28；佚名，《貪官污吏傳》（北京：北京古籍出版社，1999），頁103。

⁶³ 李孟符，《春冰室野乘》（太原：山西古籍出版社，1996），頁89。

⁶⁴ 李見陶撰，《覆陳自強大計疏》，收入杜翰藩編，《光緒財政通纂》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏蓉城文倫書局清木鉛印本），卷五〇，頁24。時人見聞亦可證明閻氏非一般官員因循無為可比，確具剛正不阿之秉性。曾有記述說，閻敬銘任山東巡撫期間，該省藩庫僅存銀數千兩，州縣虧損嚴重，書吏幕友通同蒙蔽，牢不可破，「相國在戶部精會計，下令核算。諸幕書力言事不可行，百端作難。相國震怒，曰：『有取阻撓者斬！』」幕書素聞其名，遂不敢動，提冊清查，弊竇盡發露。籍州縣一百五十三家，殺書吏數人，逐幕友十餘人……數年，藩庫積銀至五百萬兩；參見歐陽昱，《見聞瑣錄·閻相國》（長沙：嶽麓書社，1986）；轉引自周育民，《晚清財政與社會變遷》，頁292-293。惟歐陽昱一書記載閻敬銘徹查藩庫弊端之成績過於虛誇，吾人不宜輕信。

⁶⁵ 參見林文仁，《派系分合與晚清政治——以「帝后黨爭」為中心的探討》（北京：中國社會科學出版社，2005），頁78-79。

⁶⁶ 《翁同龢日記》，第4冊，頁1942, 2035。

⁶⁷ 查《清代職官年表》，光緒十年前後，陝西巡撫為邊寶泉。戶部此奏中提到的「署陝西巡撫葉伯英」，係邊寶泉自江西布政使遷任陝西巡撫，未到任前，巡撫一職暫由葉伯英署理；見錢寶甫，《清代職官年表》（北京：中華書局，1980），第2冊，頁1725-1726。

⁶⁸ 《戶部奏為陝省錢糧奏銷亟應循例造報以嚴考核而杜流弊摺》，收入《戶部奏稿》，第4冊，頁1792-1794。

陝省屢屢呼籲經費不足，戶部對該省巡撫和藩司的整頓能力不得不產生懷疑，對其清理交代虧欠缺乏力度也頗為不滿。值得注意的是，戶部駁稿闡述的財政積弊，不僅陝省所獨有，其他各省大同小異，所以該部的做法是以點帶面：「軍興以後，疆吏輒以元氣未復，物力未豐為詞，以邇日情形論之，常例歲入之外，抽收釐金應行解部者全行留用，而猶若不足。於是官設錢鋪，藉以周轉；周轉不給，繼以挪移；挪移又窮，仍復欠發；遂致頭緒繁雜，諸弊環生。銷冊不循定例，則有浮開之弊；欠發並未指名，則有欺蒙之弊；補支已隔多年，則有冒領之弊；挪移下年錢糧，則有牽混之弊；錢鋪漫支票本，則有影射之弊；庫款久未盤查，則有虧空之弊；兵餉並無定額，則有濫銷之弊；協餉既多欠解，則有延誤之弊。而於其闕省荒田不能墾復，各屬徵存不與催提，歷任交代不肯嚴參，而徒特別省之接濟，此臣部不得不為之釐定章程以清其積弊者矣。」⁶⁹ 戶部不僅批駁該省因循敷衍，而且重在為該省出謀劃策，提出包括規復舊制，清理徵存未解銀兩等八個措施，解決該省的財政積弊。

然而陝西省的事情並未完結。十一月，該省藩司又在司庫交代名目上含混敷衍，引起了戶部的不滿。該部認為，藩司交代應該將一切收支款目和實在錢糧，逐一造具清冊報部查核。部文指責該省在藩庫清理問題上，有意含混，以規復舊制名義暗行苟延拖欠之實，因而，批評用語極為嚴厲：

軍興以來，各省多提存庫，續行請領。而釐金、裁減等款亦增於咸豐年間，款項統由司庫收支，交代自應概行列入。該藩司依樣葫蘆，只造兵雜，殆由不量時勢，是以執滯鮮通。試問向列司庫奏銷何嘗有釐金等款？該藩司既不能執釐金等款為舊日所無，不行列入司庫奏銷，又何得以釐金等款為舊日所無不行列入司庫交代？該藩司又以為耗羨、釐金、裁減以及邊防軍餉、賑撫等款歷歸司庫奏銷，不列交代，實係遵循舊章，臣部不知所謂舊章係載在何年典例？臣部前次題准，令其逐一列入交代，並非臆撰新章，均係各遵《清會典》、《欽定戶部則例》！……陝省司庫歲入歲出數百萬金，何至每當交代盤查之時，恰值絲毫無有之日？其中不實不盡亦屬顯然。⁷⁰

⁶⁹ 〈戶部奏為陝西省度支告匱急宜釐定章程撙節用款以裕餉源而清積弊摺〉，收入《戶部奏稿》，第6冊，頁2603-2608。

⁷⁰ 〈戶部奏為藩司交代仍應將正雜收支各款統行造冊以杜弊端而符定制摺〉，收入《戶部奏稿》，第7冊，頁3198-3201。

戶部堂官駁稿之嚴厲自有其原因，奏銷交代事件含混了事僅是其一，更主要的是戶部尚書額勒和布不久前奉旨查辦陝省司庫，該省藩司面交的清單內竟然開列了從未報部的數十萬鉅款，⁷¹ 該部斷然指控陝省在造報中存在嚴重的「任意捏報」行爲，在審核時提高其警惕性是很自然的事情。

時間僅過了一個月，戶部終於下定決心要嚴參陝省藩司。起因是該省報來的州縣交代案件中有「徵存未解」名目，冒犯了戶部屢屢發出的禁令，藩司葉伯英可謂頂風違紀。數年來，戶部一直申令錢糧雜稅隨徵隨解，不准濫列「徵存未解」，如有此名目，必定是侵虧挪移庫款，但各省對此置若罔聞，鮮有奉行者。尤其是藩司總匯錢糧，查核隱匿是其專責。⁷² 從各地奏報的交代案件來看，大多列有徵存未解，可見各省藩司無不意存見好圖員，不願及時嚴提參辦，「必俟虧空之員或故或參，始以參奏了事。查抄徒有空名，侵虧遂成固習。臣部屢經奏咨整飭，各省迄無實力奉行」。此弊由來已久，即如道光中葉，有人即指出督撫縱容甚至偏袒州縣屬官的弊端，久未根治。⁷³

⁷¹ 戶部奏稿：「臣額勒和布前奉旨查辦陝省事件，據藩司面遞清單內開，並未報部之款，以數十萬計。業經臣部查明請旨查。謂非任意捏報，夫將誰欺！」戶部得此訊息，對陝省大吏的氣憤與懷疑不難理解；見〈戶部奏為藩司交代仍應將正雜收支各款統行造冊以杜弊端而符定制摺〉，收入《戶部奏稿》，第7冊，頁3201。

⁷² 清代中後期，各省督撫與藩司的關係、兩者地位均已發生明顯的變化。最主要的是，十八世紀末葉以來，藩司由朝廷簡派，掌握一省錢糧、刑名和察吏等財政、民政事務，逐漸演變為多數省份的藩司由該省督撫薦任，名義上仍兼管財政、民政等事務，但實際上地位已經被邊緣化，淪為督撫的屬員。咸、同之後，這種情形愈發明顯。匿名審查人據此提出質詢，認為在藩司被邊緣化的情況下，中央部門為何仍以藩司為重點懲治、監督的對象，難道其不瞭解各省財政實權已經為督撫所掌控？所問甚是。但是，在清廷正式的制度層面，藩司仍是一省財政、民政的專官，負責造報各類錢糧冊籍，具體落實向戶部匯報的事項。光緒前期直至宣統年間，在清廷規制上，藩司始終是具體負責與財政造報有關事宜的官員。各類報表造具完畢，然後由督撫審核，並經由督撫向中央奏報。藩司雖有專摺奏事之權，但除履任請恩之外，罕見其行使這一職權。一旦出現問題，戶部、工部、兵部等衙門，依然會在耗漏、責任等方面指控藩司。藩司的地位愈形尷尬。在省當局，實際財權由督撫掌控，藩司只能盡諾，難得一己之見；對上奏報，出了問題，很多時候則由藩司具體承擔。藩司權限被虛化的實際情況，筆者經過研究得知，宣統元年四月度支部在奏請裁撤各類局所，財權統歸藩司的奏章中，根據雲貴總督沈秉堃電奏的提示，該部正式承認了藩司在省當局中的地位之尷尬。關於這一尷尬局面的形成以及後來的變化：參見拙著，〈由脫序到整合：清季行省財政機構的變動〉，發表於「第二屆晚清史國際學術研討會」（承德：錦江飯店，2007年8月6-8日）。

⁷³ 那斯阿洪，〈條陳國用事宜疏〉，收入《分類時務通纂》，第5冊，頁64。

戶部殺一儆百，自然選擇了頂風違紀的陝西省藩司葉伯英，「今該省藩司僅以勒催趕解為詞，並不詳請參辦，迄今又五六月之久，仍未據專咨報部完交，即非徇私庇屬，究有不行查參之咎。現值軍餉緊急之際，臣部未便稍予姑容，致各省紛紛效尤，相應請旨飭下吏部，將不行查參州縣交代，列有徵存未解銀兩之陝西藩司葉伯英議處，以示懲警！」⁷⁴ 光緒十一年新年剛過，陝西巡撫邊寶泉根據葉伯英的辯解，於正月二十日前後附片奏請將該省藩司葉伯英的處分撤銷。戶部研究討論的時間較長，直到三月中旬才勉強同意作寬免處理。⁷⁵ 可是，四月初，戶部最終將葉伯英職名送交吏部議處，起因在於葉伯英負責造報的光緒十年上忙奏銷冊送部審核的時間超過了規定的期限，按例應予議處。儘管邊寶泉再度為之說項，戶部初衷不改。⁷⁶ 該部對福建等省辦理州縣交代過程中存在的遲延、交代官員責任不清的缺陷也提出了嚴厲的批評，駁令限期重造，嚴令杜絕交代遲延和含混不清的弊端。⁷⁷

平心而論，督撫、藩司要對州縣官員的透徹監控絕非易事，官員上下溝通，書吏從中彌縫，多數疆吏、藩司並不能徹底瞭解屬下的實情。每當向布政使銷算時，州縣官員會設法尋找各種有影響力的幕員、隨僚在內接應，為的是不被核減銷額；辦理交代期間，如果形勢緊張，上司要求甚嚴，則攜帶較多的空白冊頁，如果上司挑剔，可以就近更換，以防因超限而遭參處。⁷⁸ 假如督撫或藩司嚴格核減銷算的數額，則會被州縣視為不近情理，並有一套說辭發洩自己的怨氣，諸如攻擊其計較錙銖、刻薄狠毒，或者強調用人為本、理財為末等。⁷⁹ 在有限的任期內，督撫和藩司一般不會冒著這種風險來嚴格執行清理積欠和交代政策。

光緒前期，自然也有能力較強的督撫會突破積習限制，實心辦事。例如浙江巡撫劉秉璋徹查本省財政積弊即是少見的個案。作為統轄一方的最高長官，劉秉璋瞭解本省州縣財政的實況，歷經明察暗訪，費盡周折，儘管發現虧款數額，

⁷⁴ 〈戶部奏為特參州縣交代案內列有徵存未解銀款不行查參之藩司請旨交部議處以示懲警摺〉，收入《戶部奏稿》，第8冊，頁3689-3691。

⁷⁵ 〈戶部議覆陝撫奏州縣交代請免藩司處分並比較錢糧准其免寬附片〉，收入《戶部奏稿》，第8冊，頁3964-3966。

⁷⁶ 〈戶部附奏陝撫奏上忙錢糧逾限請免藩司職名仍應照例議處片〉，收入《戶部奏稿》，第9冊，頁3980-3981。

⁷⁷ 佚名，《奉天憲取查交代案》（上海：上海圖書館藏韻梅手抄本），無頁碼。

⁷⁸ 《欽道縣稟稿彙編》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2005），頁180-183、262、269、271-276、285-286。

⁷⁹ 見黃宇和，《兩廣總督葉名琛》（上海：上海書店出版社，2004），頁149。

卻難以如數釐剔上繳。這種情形在各省中頗為典型。時人記述其秘密調查的情形說：

各省州縣交代冊籍，向例存於府署。不肖縣令因緣為奸，每將已徵未解錢糧，混入民欠項下，新舊兩令對分，舊令約得十之七。本府太守，每年例有州縣陋規，素來代為隱瞞，以示恩惠。非久任府廳州縣者，不能知也。先文莊公官贛省時，已略有所聞，屢次訪問，從無以實情告者；及光緒十二年任浙撫時，復私向桐城吳春泉觀察世榮盤詰。觀察歷任州縣，卓著循聲，遂將秘密情形和盤托出，無少隱諱。先文莊公乃每府派一廉正委員，守提州縣交代冊籍，復嚴割限二日內交出，如違奏參。查出州縣已徵未解錢糧混入民欠者，僅浙江一省，已多至五十七萬三千餘兩，盡力嚴追，僅追出十九萬九千餘兩……⁸⁰

浙江省秘密清查出的虧款達數十萬兩，而且追繳虧款數目高達十九萬餘兩，這是當時各省交代事件中引人注目的成績。其實，劉秉璋封疆浙省數年，嚴行交代積欠的成績遠不止這些。後來他函告戶部尚書翁同龢說，浙江從州縣交代中挽回的數額達數十萬兩。這令翁氏大為驚訝，「交代積欠，釐剔至數十萬，如此精力，四海能有幾人？」⁸¹ 這是劉秉璋不避嫌怨，破除情面的實在成績。其他多數省份恐怕難有如此實心辦事的官員，整個督撫群體和下屬官員在清理交代中，鮮有真正做到勞怨不辭的情形。

在戶部等中央部門的嚴密監控下，各省督撫和藩司也不得不對本省屬官加以規束，違紀官員由此遭到本省大員的屢屢參劾。光緒前期，記載各省督撫、將軍、都統、府尹參劾州縣官員的文獻遺存並不多見，吾人掌握的文獻厥為不太完整的官方奏稿、摺片，主要反映在《戶部奏稿》和《京報（邸報）》中，即便是這樣重要的文獻，恐怕仍有大量的遺漏。根據初步的統計和分析，《戶部奏稿》在光緒十年期間，記載了二十五宗督撫參劾屬員交代虧欠和侵蝕公款的案件。這些案件基本上是向清廷建議對所參劾的官員給予限期勒追虧款或革職查辦、革職戴罪清理虧款、降級罰俸等處分。《京報（邸報）》影印文獻目前甚不完整，往往整年的報導全部缺漏。據初步統計，光緒九年（不及全年）記載了十四宗；光

⁸⁰ 〈各州縣交代冊籍〉，收入劉榮木，《長楚齋隨筆續筆三筆四筆五筆》（北京：中華書局，1998），頁610-611。

⁸¹ 〈致劉秉璋函〉，收入《翁同龢集》，上冊，頁387。

緒十一年五月至年底，共計四十二宗；光緒十四年二月至年底，共計三十五宗。⁸² 這些參劾案件控告揭露的官員人數，每一宗並不太多，部分參劾案件涉及數十位官員，案件金額達數萬，以至於數十萬兩。這些涉案款項大部分被迫繳藩庫，個別官員的虧款由其親屬代為償還。⁸³ 由於資料極不完整，估計這些參劾案件僅為光緒前期嚴交代、清虧款行動中的少數部分。

嚴厲參劾藩司，加大違紀處分僅僅是戶部整頓財政秩序過程中的一個舉動，更緊迫的是洞悉州縣交代積弊產生的根源，制定有針對性的矯正制度。戶部在這方面主要是推出了兩項「預防職務違紀」的舉措，其一是「及時提留錢糧」辦法，其二是制定民欠徵信冊制度。

首先是「及時提留錢糧」辦法。州縣交代和清理虧空僅靠有名無實的監追賠繳並不能解決多大問題，多數藩司無意實心辦理。戶部深知其弊，北檔房的司員稱：「近年各州縣以欠虧被參者，非業已身故，即另案參革之員；安知非歷徵虧欠無可著追，上司意存彌縫，歸過已故已參之員，得以一參了事？在故員、參員無所加捐，而歷任侵虧者均可置身事外，豈得謂情法之平？即謂已故已革之員，特其無可著追，任意侵吞，或亦事所恒有，然使該管上官平日隨時稽查，有懲必解，有虧必參，屬吏又何所施其巧取之術？」⁸⁴ 戶部也深知強令執行，往往流於形式，所以提出：「與其追繳於既虧之後，終歸有名無實；不如嚴提於未虧之時，以先事預防。」光緒十年八月，戶部借鑒浙江巡撫劉秉璋所訂立的《杜絕州縣隱匿錢糧章程》，⁸⁵ 提議應從制度上防止州縣官員侵虧錢糧，加強奏銷期限和錢糧管理，不給貪官以可乘之機。這是對嘉慶十五年清理州縣虧空中，強調革

⁸² 參見《戶部奏稿》，第1-10冊；《京報（邸報）》，第1-27冊。

⁸³ 《翁同龢日記》，第4冊，頁2182；《京報（邸報）》，第13冊，頁391-392。

⁸⁴ 《戶部片奏州縣交代嚴定章程》，收入《戶部奏稿》，第6冊，頁2684-2685。

⁸⁵ 惟浙江省訂立的章程原文未能寓目，但從十二年該省巡撫劉秉璋〈奏查豁民欠分別勒追各州縣虧款摺〉的說明來看，浙省的章程是根據虧款數額進行處罰勒追，並且確定了靈活的追繳政策：「凡虧挪應追款項，除候補貧難各員取具切結，援例俟補官日坐扣廉俸歸補外，其餘有關人員及家屬，力能完繳者，分別著追。至各首縣代墊公項，用皆實在，宜予體恤，擬請援照著賠例案，無論多寡，概令賠繳八成，減免二成；其外縣，應提濫款，數在五千兩以上者，賠繳八成，減免二成。一萬兩以上者，無論首縣外縣，均令賠繳七成，減免三成。外縣不及五千兩者，均照原數賠繳。」見《荊楚齋隨筆續筆三筆四筆五筆》，頁612。

職、監追、查抄做法的修正和超越，注重防微杜漸。⁸⁶ 該部「及時提留錢糧」制度的規定大要如下：

嗣後各省州縣倉庫錢糧，概令遵照定例，按三月申報一次，各州縣每年上下忙徵完錢糧時，並帶徵及稅課一切雜款，將本屆實徵若干造冊申送。各上司將應解之款，限一月內盡數解司，不准絲毫存留屬庫。每上下忙徵完，復一月內該管道親赴直隸州，府州親赴各屬縣，即將各屬庫核對盤驗，確查收解的數是否相符，並出具某項實徵若干，應留支若干，應解若干，實已解司庫若干，有無未解存留屬庫銀兩，甘結由藩司加結。上忙限於當年十一月，下忙限於次年五月送部查核。每屆年終，各令督撫將通省有無虧欠及徵存未解款項開單專案具奏，仍先將具結無虧之道府州並所屬州縣職名開單咨部，以憑查核。如先已結報並無徵存未解及結報無虧，嗣經查出虧欠者，即照例先將具結之府州革職離任，無論本員現任、已革、病故，亦不論虧項為侵為挪，均照例將本員參革勒追，限滿無完，即著落具結之府州獨賠，概不得以失察在先，同時結報，議以降留分賠之例，以為平日玩忽循隱者戒。⁸⁷

這項制度上的修正，還包括了將各省藩司的處分制度加以修正。其主旨在於將各州縣官員的就任、離職、交代、虧挪、奏銷等環節與藩司的監控成效聯繫起來。州縣虧空時，不但按律懲治該官，而且強調追究藩司失察、因循的責任，或予罰俸，或予降級，或予革職，把財政虧空與藩司的職責緊密相連。⁸⁸ 這一修正，在制度層面上完善了過去關於藩司掌管一省錢糧的籠統規定，從而具有強化回歸舊制的意味。

其二是制定民欠徵信冊制度。這項制度建立的前提是清廷上層對州縣官員行政行為的嚴重不信任。對督撫和屬官的猜忌乃是咸、同以來上層的真實心態。在戶部、吏部以及上諭歷來的行文用語中，州縣官員、書吏、幕役人員等，在多數情況下呈現負面形象，諸如隱匿錢糧、徵多報少、捏荒稱災、變官虧為民欠等

⁸⁶ 〈浙江巡撫劉秉璋奏為杜絕州縣隱匿錢糧明定章程通飭遵辦請旨飭部核明立案摺〉，收入《戶部奏稿》，第3冊，頁1392-1393；〈戶部奏州縣交代嚴定章程〉，收入《戶部奏稿》，第6冊，頁2684-2686。

⁸⁷ 〈戶部奏州縣交代嚴定章程〉，收入《戶部奏稿》，第6冊，頁2684-2685。

⁸⁸ 〈戶部奏為申明州縣交代例限並請嚴定藩司處分以重庫款摺〉，收入《戶部奏稿》，第6冊，頁2687-2689。

等，均係若輩所為。⁸⁹ 他們成爲整飭吏治、清理財政的主要對象。爲了更有效地釐清交代積弊，防止將民欠錢糧故意混入官欠，藉此豁免，必須對交代清虧制度進行重大修正。對於戶部來說，如何突破追賠、查抄、革職等清欠虧款的傳統制度，而又不喪失既有官員階層的合作，減少運動成本和社會震動，是一個非常現實的問題。慈禧太后和樞廷重臣也非常關注清理積欠的進展。光緒十二年七月，慈禧召見翁同龢，對目前交代清虧的成效表示擔憂，亟欲搜求良法，「戶部出入款項，聖意謂督撫多不肯實心任事，釐金安置閒人，交代每多虧項，汝部能設一法禁止否？以徵信冊對」。⁹⁰ 翁同龢所說的徵信冊是戶部爲有效的推行清虧行動而實施的新舉措，希望以此釜底抽薪，從根本上剷除州縣官員含混奏銷的弊端。

徵信冊制度的出臺與御史劉恩溥的建議有關。光緒十一年六月，劉恩溥奏請清理民欠，請飭戶部妥議章程，清除官欠、民欠、差欠等弊端。⁹¹ 劉氏認爲，道光年間馮桂芬提出的杜絕虧空的辦法極有意義，希望清廷加以借鑒和推廣。馮桂芬的設想是把傳統的四柱清冊張榜公佈，以便於公眾監督，每月用活字版印製百本，分發給上司、士紳，如有紳民已繳稅，而榜上卻漏列，則准許百姓揭榜。馮氏稱這種辦法爲「徵信錄四柱冊」。這一設想過去曾得到很多人的讚許，但劉恩溥認爲，做法雖好，只是較爲繁瑣，難以經久推行。他建議應加以變通，辦法是每年下忙結束後，各州縣開具錢糧欠戶細冊，由藩司印刷數十本，分給該縣紳士，直接由鄉民查閱，不假官吏之手，如有差錯，准許鄉民攜帶納稅串票赴藩司控告，即將該州縣治罪。⁹²

馮桂芬和劉恩溥的設想，在戶部堂官看來，大概與雍正六年二月的錢糧稽核論旨有關。這道論旨也主張公示百姓納稅結果，使家喻戶曉，官員無法作弊。由於這項制度事關創舉，在研究討論的過程中，戶部內部可謂眾議紛紜，反對者較多。有人認爲其過於繁瑣，應另設一法；還有人覺得印製費用較高，長期實施不

⁸⁹ 也有例外的情形。咸豐御極，王植奏陳應對州縣官員加以體恤，即「恤牧令」，申言：「州縣公事繁多，如命盜之解審、錢漕之起運、緝捕差盤、驛途供應，無財不可以集事，耗羨既已歸公，養廉又多攤扣，近凡州縣再升再調者，須繳完罰俸銀，否則不准，朝廷所得無多，而歷官久者即繳完不易。咎止罰俸，其過微矣，而返至呈升，政體似亦未愜」。這種言論似乎在光緒前期較爲罕見；參見《吳汝綸全集》（合肥：黃山書社，2002），第4冊，頁429。

⁹⁰ 《翁同龢日記》，第4冊，頁2031。

⁹¹ 《大清德宗景皇帝實錄》卷二一〇，頁6。

⁹² 《請行錢糧民欠徵信冊疏》，見盛康輯，《皇朝經世文編續編·戶政》（收入《近代中國史料叢刊·第八十四輯》〔臺北：文海出版社，1980〕，第835號），總頁3785-3786。

具有可行性；如果各省官員視同具文，這項制度也就形同廢弛。戶部最後決定借鑒科舉考試中的糊名做法，既易於操作，又省時省費，基本採納了劉恩溥的建議，著手研究簡化手續，完善「揭榜」式的徵信冊制度。該部專門制定了十條清理民欠（徵信冊推廣制度）的章程，主要涵蓋錢糧徵收截止期限、徵信冊底本送交藩司期限、司道官員查核、核對印刷徵信冊、酌定發冊期限、方便民眾查閱、侵欺官吏應按律治罪、收到錢糧必須給以串票等。⁹³ 這項制度由於牽動諸多方面，論證頗費時間，直到第二年才公佈施行。

對於戶部制定的這項制度，慈禧相當重視，專門頒下長篇諭旨申述其大旨和做法，頗有藉此根除積欠頑弊的決心。上諭說：

著各該督撫查照該部所籌辦法各節，嚴飭所屬逐一整頓，實心實力，期在必行。用人理財為疆吏專責，果能政事修明，財用不患不足。倘以簿書為故事，視告誡為具文，經徵錢糧仍前弊混，該管上司相率循庇，即著該部將該督撫藩司糧道指名嚴參，決不姑容！⁹⁴

徵信冊制度剛剛推行，各省的反應就傳到京師。江西和河南兩省表示難以接受。軍機大臣管理戶部大學士閻敬銘對這些省份的消極態度極為憤慨，決計要起草駁稿。在措詞方式上，他與戶部尚書翁同龢意見相差甚遠。翁在日記中說：「入署，遇閻公，論徵信冊事頗牴牾，江西、河南皆云難行，部中駁稿，閻公屬稿，措語太不倫也。」⁹⁵ 閻敬銘向來對各省錢糧積弊疾惡如仇，對整飭錢糧奏銷歷來不妥協、不通融。翁氏對此頗有看法，認為閻「刻而復」。⁹⁶ 兩人在對待徵信冊的推行以及嚴格交代等方面，時有齟齬，閻主嚴，而翁主寬。

該制度推行的效果似乎不太均衡，省與省之間差別較大。有的省份贊同舉辦，而部分省份則因成效不大，率相奏請停辦，數年後不得不偃旗息鼓。貴州巡撫潘霽奏稱，戶部奏定的錢糧徵信冊「條理精密，簡要易行，業經發給各屬辦理」。該省派令得力司員破除情面，全力推行這一新的制度，「上下一心，不及八個月漸次□□，勻計通省額數約有九成，洵為整頓正供催科得力」。⁹⁷ 雲南省贊成實行這一制度，但主張對徵信冊的造報加以變通。變通的主要原因是恰逢滇

⁹³ 《請行錢糧民欠徵信冊疏》，收入《皇朝經世文編續編·戶政》，總頁3785-3786。

⁹⁴ 《上諭》，收入《京報（邸報）》，第17冊，頁429-433。

⁹⁵ 《翁同龢日記》，第4冊，頁2087。

⁹⁶ 《致翁曾榮函》，收入《翁同龢集》，上冊，頁395。

⁹⁷ 潘霽，《輯園自定年譜》（上海：上海圖書館藏光緒稿本），光緒十二年六月，無頁碼。

省地方治安混亂，亟待整頓，請求展緩一年，而且該省各地情形相差較大，「惟雲南氣候早遲不一，徵收例限雖定於次年三月掃數，而民間五、六兩月陸續完納者尚多，茲酌定於六月底截數，九月造冊到司，藩司於十二月辦齊印發」。另外，該省缺少合乎要求的印刷技工，這也影響了徵信冊的印製發行。滇省巡撫譚鈞培認為，戶部頒佈的徵信冊「本極周詳，惟雲南僻居邊遠，與腹地情形不同，不能不參酌變通」。該省為推行這一制度，千方百計克服刊印技工缺乏的困難，「刊刷冊籍苦無良工，土人於活字板素不嫻習，又不善寫宋字，若待委員他省招募，而限期已迫，往返需時。只得雇募書手、土匠趕繕刊刷。邊地復少匠工，到處窮搜，得十餘人，隨刊隨刷，隨訂隨發，極力趕辦，仍未一律辦齊，而奏限已屆，未便再行久候，致稽通案」。⁹⁸ 該撫力爭克服困難，在本省推廣這一制度。

徵信冊制度推行數年之後，部分省份要求停辦的呼聲漸高。光緒二十年前後，安徽巡撫福潤會同兩江總督劉坤一對徵信冊制度在安徽實施後的效果進行評估。他們認為，戶部創行徵信冊，向來沒有民欠的地方反而出現了民欠；每年秋天，不肖紳董與吏役互相勾結，受災平民必須花錢才能買到天災，也才可以進入徵信冊。州縣稍加詰問，紳董即聯名上告，必須滿足其意願方可罷休。並且，部頒民欠徵信冊，歷年印製，所費極大，對庫款無所裨益。所以，他們決定「援案停造，以節浮費，而杜民眾冀幸之心」。⁹⁹ 後來直隸總督李鴻章等奏請停辦，主要理由非常充足：「有謂既辦徵信冊之後，所徵亦不加多；一切板片、紙張、工食等項，用款浩繁，無益國計，大損庫儲者；有謂疲玩之戶見冊上姓名累累，謂欠糧不止一人，觀望效尤者眾，是於整頓徵收並無裨益，已可概見。」¹⁰⁰ 據宣統年間度支部和憲政編查館的看法，這項制度實際上不具成效：「伏查錢糧徵信冊，前此部中創辦之意，原以杜官吏之侵漁，清花戶之完欠，乃行之數年迄無寸效。節經前直隸總督李鴻章等奏准停辦。」¹⁰¹ 該部認為，徵信冊推行後，許多州縣欠繳錢糧的花戶雖然被錄入徵信冊並張榜公佈，但是，欠款花戶數量眾多，無人以此為羞，警示作用難以發揮，官員、書吏作弊的情況仍難以禁止，所以同意停止執行這項制度。

⁹⁸ 譚鈞培，《譚中丞奏稿》（上海：上海圖書館藏清末鉛印本），卷六，頁9-10、87-89。

⁹⁹ 〈安徽巡撫福潤會同兩江總督劉坤一奏清文安徽通省田畝摺略〉，收入馮煦主修，《皖政輯要》（合肥：黃山書社，2005），頁270-274。

¹⁰⁰ 〈度支部會奏遵議浙撫奏擬辦各廳州縣錢糧徵信冊摺〉，收入《政治官報》（廣州：中山大學圖書館藏），宣統二年九月十四日，第1066號。

¹⁰¹ 同前註。

宣統年間，浙江省諮議局請求撫憲實行徵信冊制度，藉此清除錢糧積弊。諮議局議員張善裕提出在本省實行刊佈各廳州縣錢糧徵信冊草案，剖析浙省存在的錢糧經徵積弊，呼籲實施徵信冊辦法：

浙省七十八廳州縣，每年解司錢糧各各比照上屆成績，以原額若干成折算，其詳細數目民間無由知也；某州某縣每年實徵錢糧若干，藩司無由知也。民知每年各自完納之數，而不知州縣之是否悉數解司；藩司僅知州縣報解之數，而不知是否與民間所納之數相符。知之詳者惟該經徵之州縣官及所屬之書吏。於是，民已完矣，而州縣猶開作民欠；上已獨矣，而百姓猶日受迫乎……¹⁰²

浙撫循此意奏請，並將準備辦理徵信冊的經費十五萬九千餘兩列入本省預算冊。度支部與憲政編查館審核後，反對該省虛糜鉅款來實施這一不具成效的制度。反對的理由主要是經費預算太龐大，刪減大半，僅允許浙省出資九千兩辦理徵信冊。浙撫此前已經答應諮議局的陳請，必須實施，但度支部做出這樣的處理，該撫自然滿腹牢騷，據理力爭。¹⁰³ 在經費預算赤字越來越龐大的背景下，估計這一做法難以推行下去。廣東南海縣也表示準備以徵信冊辦法來防止錢糧徵收積弊；該省諮議局提出了推行這一制度的詳細辦法，希冀糾正錢糧徵收的各種弊端。¹⁰⁴ 從宣統年間遺留的部分文獻看，內地十八個行省中，不排除有部分省份仍舊依靠這一制度，鞏固錢糧奏銷和徵收的舊制。

各省錢糧積虧是長期以來奏銷制度運作過程中因制度漏洞而形成的惡果，非一朝一日能夠清除。綜觀光緒前期清理積虧的行動來看，以新舉措鞏固舊制度的做法比較明顯。嘉、道以前，在《大清會典》和戶、吏兩部的則例中，規定了錢糧奏銷經制之大略，對州縣官員和藩司等職官的交代、賠償等也做了一系列規

¹⁰² 〈張善裕實行刊佈各廳州縣錢糧徵信冊草案〉，收入《浙江諮議局第一屆常年會議事錄》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏清末鉛印本），第2冊，頁89。

¹⁰³ 浙撫奏稱：「上年浙江諮議局提作議案，臣以此事係杜絕官吏之欺朦，清釐徵收之積弊，自應批准公布施行。飭據藩司調查刊刻徵信冊用款，一再核實估計，竟需洋二十二萬七千餘圓之鉅，合銀十五萬九千兩。浙省庫儲奇絀，一時無從籌辦，因於宣統三年預算案內列入此款。茲准度支部於核減預算費內將此款截去十五萬兩，僅餘九千兩。懸殊甚巨，來年恐亦不能實行。惟查諮議局議案經督撫批准分布施行者，又不容延緩不辦。」見〈度支部會奏遵議浙撫奏擬辦各廳州縣錢糧徵信冊摺〉，收入《政治官報》，宣統二年九月十四日，第1066號。

¹⁰⁴ 〈諮詢改良徵收錢糧辦法案附議具詳徵收洋票〉，收入《廣東諮議局第二次常年會議報告書》（北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏粵東編譯公司清末鉛印本），頁1-6。

定。雍正與道光年間的清理積虧過程中，也有諸多措施出臺。相對而言，光緒前期推行的清虧做法，比前代有較大更新，諸如「及時提留錢糧款項」入庫和民欠徵信冊的制定等，顯示出新時期戶部等規復財政制度的新進展。尤其是經歷二十餘年戰亂，錢糧奏銷和虧空清理幾乎中輟之後，這種新的做法更能夠彰顯回歸舊制的特色，其中蘊含的意義，不僅僅是財政一端，更帶有整飭吏治的性質。

研究所得到的初步印象，這樣大規模的清理交代虧款的行動，當有一定成效。時至光緒十七年，操守甚好的新疆巡撫陶模拜見翁同龢，對清理積虧的成效有較為積極的說法。這種說法比較真實而別具一格，以致引起翁的好評。翁在《日記》中記述說：「陶子方模，新疆撫，來長談。此人操守好，能恤民隱……通論時局，謂民生窮困，即如抽釐近年大減，而報解不甚見少者，司事者將侵蝕之款填入也；再過數年，侵項已吐而實徵日絀，則不支矣。真名論也。」¹⁰⁵ 在民生窮困的背景下，徵收釐金的成效不減，成因即在於官員積欠虧款正在成功追繳，成為彌補釐金徵收缺額的主要因素。揣摩這一說法能夠引起翁的注意並給予好評的原因，其實有兩點：一是將清理官員交代積虧成效與釐金徵收的縮減聯繫起來，這在當時人們的思想中確乎少見，但也的確揭示社會經濟的實情，不可謂奇談怪論；二是翁本人處於戶部尚書的地位，接觸的人士多為京城內外與財經有關的官員，他有機會掌握各種真實的資訊，對清廷的吏治和經濟有獨到的認識，陶模的說法因其真實、特別未被挑駁，反而贏得了他的認同和讚賞的評價。這也意味著清理積虧的成效並非如某些學者認定的那樣，僅僅是「官樣文章」。清虧成效的準確量化，限於文獻，此處難以詳細指陳，只能留有以待。

當然，要鞏固奏銷制度不致中輟，除了加強嚴行交代清理積欠以建立奏銷制度繼續運作的基礎，更重要的保障舉措是嚴格錢糧考成，剷除奏銷積虧滋生的可能和環境。

三·錢糧考成

清承明制，錢糧奏銷屬於國家財政制度的重要環節，是其他財政制度得以落實的基礎。確立於順治八年的奏銷制度主要是針對外省錢糧地丁的徵稅奏報，它規定了嚴格有序的奏報程式：州縣官員必須就本地稅入和短欠，區分上下兩忙，¹⁰⁶

¹⁰⁵ 《翁同龢日記》，第5冊，頁2456。

¹⁰⁶ 奏銷冊區分上下兩忙的做法始於嘉慶二十年，見光緒《大清會典事例》卷一七一，〈戶

編製詳細的帳冊提交布政使，布政使核算無誤後，草擬一四柱清冊，呈督撫核實，最後將這份總帳交戶部核銷。這項制度運作初期成效明顯，乾隆後期以至於道、咸期間，卻受制於各種因素，錢糧經徵的成效愈發萎縮，解款總量每況愈下。¹⁰⁷ 在討論國用事宜的奏章中，這一虧短財政現狀屢遭詬病，從各個方面提出了對戶部和各省的批評。¹⁰⁸

錢糧奏銷制度能夠保持運行，關鍵是戶部、外省督撫、藩司和州縣官員各負其責，考核有成；考成制度是否有效運行，是奏銷制度得以落實的關鍵。吏、戶兩部對各類官員的職責向來有明確的規定，京察與大計考核也規定了嚴格的標準。查道光年間蘇省藩審文獻，在「錢糧盤查」一條內即有這樣的規定：「盤查冊其名有四：一曰四月底盤查。各州縣應以上年五月初一日至當年四月底截數，將徵收正雜、正耗及附儲各款銀米查造收支、實存四柱冊結，送由府道遞加盤明加結；府庫錢糧亦須造具冊結，送道核盤加結，一併移司，由司於奏銷後彙詳請咨（又名奏銷盤查）……一曰十月底盤查。應以上年十一月初一日起至當年十月底止，查造四柱清冊詳辦，餘與四月底盤查同，由司於歲底彙案詳諮（又名年終盤查）。」¹⁰⁹ 在奏銷公文送達期限上也有相當嚴格的規定。這些規定詳密而嚴謹，無奈運行經年，拖遲因循、敷衍塞責的習氣籠罩了整個官場。考評內容空泛無實，得過且過。每一督催諭旨頒下，如水過鴨背，波瀾不驚，京察與大計常常流於形式。難怪有御史對考成制度的現狀頗表不滿：「三年京察，劾少舉多，平日又復無所論罷，方今吏治日弛，度支日絀，典禮日疏，軍政日繁，獄訟日滋，興修日亟……至黜革則未有所聞，豈其漫無覺察乎？」¹¹⁰ 伏求飭下各部大員嚴加考核，不俟京察，隨時訪實，立即糾參，庶劣績昭著之人不復得淆流品。¹¹⁰ 考成制度成爲畫餅，也就難以起到激濁揚清的效果。

部·田賦·催科期限」；轉引自陳鋒，〈清代前期奏銷制度與政策演變〉。

¹⁰⁷ 相關的記述分見南開大學歷史系，《清實錄經濟資料輯要》（北京：中華書局，1959），頁582-583, 585-587, 592-593, 706-707。

¹⁰⁸ 道光十三年那斯阿洪奏〈條陳國用事宜疏〉、道光二十八年李星沅奏〈議覆籌補庫款章程利弊疏〉、咸豐年間王東槐奏〈戒患貧言利疏〉、王慶雲奏〈會議籌議節流各款疏〉、王振基奏〈請權出入以培國脈疏〉、翁同龢奏〈統籌財用大源疏〉，以及光緒十年戶部等奏〈議開源節流事宜疏〉等等，均討論虧短財政的成因和解決措施；分別見《分類時務通纂》，第5冊，頁58-74, 76-79, 81-91。

¹⁰⁹ 《蘇藩政要》卷上，頁13。

¹¹⁰ 〈湖廣道監察御史熊景釗奏為整飭部務以嚴核司員為先摺〉，收入《京報（邸報）》，第7冊，頁280-283。

太平天國運動之後，清廷的地丁錢糧因戰爭塗炭，徵收業績久不顯著。咸豐初年，錢糧考成分數下調到上忙三分，下忙五分，全年僅需完成八分即可不作處分，¹¹¹ 改變了以前需完成十分的考成規定，但實施的情況極不樂觀，上半年徵收入庫僅六十四萬兩，下半年不足二百萬兩。¹¹² 這點地丁銀兩簡直不配作爲一個大國的財政收入。強化錢糧考成遂成爲咸、同以來諭旨和戶部公文經常強調的問題。咸豐元年戶部在研究節流措施時，首要的一條是對嚴格錢糧考成、分別藩司功過提出創議。按照錢糧奏銷經制，各級官員均負有不同的責任：

各省正雜錢糧經徵責在州縣，督催責在道府，而考核提解則其責專在藩司。藩司果能破除情面，於催科不力之員勒限徵解，遇有已徵未解者，查明即據實嚴參……故必藩司功過分明而後錢糧可期起色……邇來各省奏報上忙未完聲明於下忙再行核計，下忙未完，亦僅云現在趕緊催徵。迨至奏銷，始將各州縣分數未完報初參，而於二參界限時，州縣規避處分，上司意存瞻徇，大率升調離任，延不開參，節經臣部迭次奏催，置若罔聞。¹¹³ 針對州縣積習和藩司因循瞻顧的弊端，戶部等提出了甄別優劣，嚴格考成的建議：「擬請嗣後各直省上下兩忙，各於奏報到齊之日，由臣部北檔房匯總，分繕各省已未完分數簡明清單，專摺具奏；其未完省份各藩司請旨交部分別議處；其掃數全完者，亦應仰懇恩施，量予議敘。」¹¹⁴ 這份建議雖然注意到錢糧考成的重要性，但對地方州縣拖延奏銷期限等違紀現象顯然未作出針對性規定。考成政策發佈後，清廷恰遇鎮壓太平天國和捻軍，地方錢糧考成和吏治整飭無暇更始。戰後數年間，廣大地域滿目瘡痍，錢糧考成更難以落實，奏銷制度運作陷入困境，國庫支出捉襟見肘，直接影響著解協餉制度的運行。遣散勇營，鞏固邊疆，大興海防，興辦洋務，無一不需鉅款。國用空虛，「司農仰屋」成爲戶部公文中出現頻率較高的用語。

進入光緒初年，儘管戶部提出規復奏銷舊制，「地丁宜求復額，漕糧宜籌全運」，¹¹⁵ 地丁錢糧減收趨勢仍舊持續。光緒元年，御史王兆蘭提議，戶部堂官

¹¹¹ 軍機處錄副，湖南巡撫毛鴻賓奏十一年分下忙錢糧數；轉引自土居智典，《從田賦地丁看晚清奏銷制度》，頁282。光緒二十三年後，這項規定又作了調整，即上忙調整爲四分，全年變成九分，提升了考成的難度。

¹¹² 許大齡，《清代捐納制度》，頁60；轉引自黃宇和，《兩廣總督葉名琛》，頁150。

¹¹³ 《戶部會奏籌議節流各款疏》，收入《皇清道咸同光奏議》，第2冊，頁1224。

¹¹⁴ 同前註。

¹¹⁵ 《選讀我書室老人年譜》卷二，頁24-25。

應切實調查每年收支確數，並著力籌劃補救之策；各省督撫也應飭令藩司對本省的財政實力加以調查，力戒因循，奏銷制度應該恢復舊制。¹¹⁶ 然而這一時期的考成力度並未得到強化。為逃避考成不足帶來的政治風險，多數地方的奏銷冊中經常列有「徵存未解」名目；各省錢糧虧欠愈積愈多，以至於翰林院侍讀王先謙光緒五年上奏說：「舊入之款，如地丁雜稅、鹽務雜款等，共四千萬，今止入二千七八百萬」，¹¹⁷ 對錢糧等稅項經徵的虧短表示擔憂。遲至光緒九年底，戶部仍對各省官員巧立名目逃避考成的做法表示憤怒：「溯自道光二十九年起到光緒四年止，直順兩屬各州縣，巧立徵存名目，其未解銀兩已積至一百一十三萬三千有奇。經臣部於光緒六年九月暨七年十月兩次奏請認真查辦，勒限清完，並令嗣後每年造報旗租奏銷，永不准列『徵存未解』名目。如仍列此項名目，即將該州縣暨藩司一併從嚴參處」。¹¹⁸ 可惜，各地短時間內並未改變經徵缺額和虧短加大的局面。

戶部原來預計，軍興之後，正雜錢糧可以很快恢復舊額，實際奏銷數幾年內卻不見改觀。由閻敬銘、福錕、翁同龢共同起草的旨在整頓錢糧的奏摺說：「查髮、捻之平垂二十年，正雜錢糧，期可漸復原額。臣部考核正雜賦稅額徵總數，歲計三千四百餘萬兩，近年實徵僅二千三四百萬兩有奇，每年少徵銀在一千萬兩以外；各省漕項倉銀，額徵總數歲計二百五十餘萬兩，近年實徵僅一百四五十萬兩有奇，少徵銀在一百萬兩以外」，雍、乾兩朝「每年所欠不過六十萬，而近歲欠數每年輒至千萬。以今較昔，判若天淵」。¹¹⁹ 戶部堂官們斷定錢糧積弊主要是報荒不實、報災不確、捏完作欠、徵存不解和交代延宕。這些錢糧積弊威脅著國家正供的落實，清初以來推行的奏銷制度因虧短甚鉅面臨中輟的危機。

光緒九至十一年，是戶部檢討既有考成制度，完善其具體做法的關鍵時期。面對嚴峻的奏銷缺陷，戶部提出了規復錢糧考成舊制的重要方策，不過，它不是簡單的回歸舊制，而是在原來規制基礎上，有針對性地實施變革。強化考成的新舉措是對奏銷考成期限作了適時的變通。

¹¹⁶ 〈御史王兆蘭奏陳管見摺〉，收入《光緒朝東華錄》，第1冊，總頁25-26。

¹¹⁷ 趙爾巽等，《清史稿》（北京：中華書局，1976），第13冊，〈志一百·食貨六〉，頁3704。

¹¹⁸ 〈戶部具奏直隸總督送迭光緒七、八兩年分旗租奏銷冊造徵存銀兩核與上屆不符駁令該督另造妥冊送部摺〉，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁306-307。

¹¹⁹ 〈整別官吏經徵錢糧積弊疏〉，收入《翁同龢集》，上冊，頁41, 43。

關於奏銷期限，戶部舊制規定，「凡奏銷期限，該督撫依照限定月份，於是月月底具題冊結，隨本送部。若因公不能依限，准其奏展。無故逾限者議處。司道府州縣衛所官先已違限，查明據實開報吏部，分別照例議處」；後來奏報者，可以准許按照規定奏銷，但必須區分情況，或者扣除分數或者免掉議處。這些規定應該是比較嚴密的，但行至經年，官員疲選，奏報遲延的情形非常嚴重。針對州縣官員利用奏報期限規定上的漏洞，巧為設法，規避處分的事實，戶部對奏銷考成中的設定期限預先作了重要變通，提出「具題與具參同時進行」的奏報規定，突破了乾、嘉以前該部對奏銷考成的籠統規定，志在整頓奏銷積弊：

應請自此次奏准後，所有錢糧奏銷，各依定限，令各該督撫一面具題，一面先將未完一分以上各員名開具簡明清單，專摺奏報，由部核定處分，先行具奏，仍各於題本內將業經具奏各員聲明備核。間有未能依限具題省份，此項專摺仍應按限入奏。其有具奏後續完者，准其續行奏請，歸本案開復。此外，鹽課、漕項，凡經手錢糧，如報銷有關處分者，一律照此辦理，庶經徵人員知所儆懼，而帑項不致虛懸矣。¹²⁰

這些解決度支困境、整頓錢糧的舉措，均未能脫離錢糧奏銷的框架，奏銷制度在新的考核方式下延續下來。此後的錢糧奏銷考成，戶部與吏部加強了配合，對各省官員在徵收錢糧和奏銷時限等方面產生的問題進行合作監控：戶部提供有關官員違例的事實，吏部根據則例給出相應的處分。兩個部門經常一起研究對官員的處罰，從所奏報的情況來看，成百上千的錢糧考成議覆奏摺幾乎均由這兩個部門聯合起草，而以戶部的意見為主。吏部在此後考成中經常引用的則例說：「各省漕白正糧經徵之州縣，照地丁錢糧例議處；又地丁錢糧經徵州縣官欠一分者，降職一級；欠二分者，降職二級；欠四分者，降職四級。具令戴罪徵收」，¹²¹初參，降俸二級；二參，罰俸一年等。¹²²這類規定比較繁雜而又嚴格，加之新任戶尚閻敬銘督辦有力，州縣官員顧惜考成，這些嚴格考成的措施對其產生了相當的壓力。

¹²⁰ 《戶部奏為籌備餉需摺》，收入《光緒朝東華錄》，第1冊，總頁866。

¹²¹ 《戶部等奏為會議浙江巡撫劉東璋奏光緒八年起運七年分白糧銷算等款未完一分以上各員名單摺》，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁40-41。

¹²² 《戶部奏為河南省歷年未完雜稅銀兩積欠過巨亟應截清年限逐漸清盤並請飭部的定處分以儆疲玩而重款項摺》，收入《戶部奏稿》，第3冊，頁1046-1047。

光緒九年二月初十日，戶部對各省奏報比較三年內徵收錢糧的奏銷冊進行整理，對其經徵實績和奏報時限給予詳明的剖析，違例者當然受到了該部指名參劾。盛京將軍、安徽、廣東、山西、福建、直隸各該省份的督撫以及奉天府尹均被勒令查取各該省藩司職名交部議處；山東、江寧、蘇州、廣西、貴州、浙江各藩司也受到嚴厲批評，並被議處。¹²³ 加強對各省藩司在奏報考成中的有效監控是光緒前期清廷做出的新政策。既然規復舊制，也就意味著戶部應該嚴格考成，行使參劾權，加強有效監控，這是規復舊制的要策。因而，定期總結和「指名嚴參」是戶部監控各省藩司的重要舉措。十二月十六日，戶部北檔房對本年徵收上忙中各該省份藩司功過的情況進行匯總上奏，逾限奏報的山東、陝西、甘肅、江寧、江蘇、江西、福建、湖北、廣東、廣西十個省份的藩司先行交部議處，並責令兩個月內對本省的徵稅冊冊進行補造奏聞。¹²⁴ 十二月十八日，該部江南司又對各省光緒三年以來地丁錢糧徵稅積案完成的情況進行查核，湖南、湖北、陝西、江蘇兩屬、直隸、福建等多數省份均被勒令按限奏報。¹²⁵

奏銷的成效與督催考成的壓力成正比。內地十八個行省督撫和漕運總督等，幾乎無一例外按照考成規定，定期對本省的錢糧徵收情況進行奏報，一改過去庇護屬官，含混了事的積習，開始大量參劾本省未完成考核任務的州縣官員。不但「初參」較為普遍，即便是過去很少出現的「二參」也為數不少。據《戶部奏稿》收錄的錢糧考成案件，光緒七年九月至光緒十一年十一月（內缺光緒八年一月至九年八月）兩年多一點時間內，各省督撫和漕運總督考核錢糧的參劾就有一百一十餘案，絕大部分屬於專摺奏聞，戶部和吏部也基本上是按照則例，擬定處罰措施。在嚴厲的考成壓力下，某些州縣甚至出現了及時足額徵解的現象，督撫也樂得為之請求獎敘。¹²⁶ 即便是比較貧瘠的貴州省也破除了相沿多年奏請豁免

¹²³ 〈戶部奏為彙核各直省光緒八年分徵收舊賦銀糧比較上三年完欠分數循例具奏摺〉，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁452-459。

¹²⁴ 〈戶部奏為循例考核本年徵收上忙功過並奏季逾限未報各省摺〉，收入《戶部奏稿》，第2冊，頁627-629。

¹²⁵ 〈戶部奏為各直省光緒三年分地丁已未完結數目摺〉，收入《戶部奏稿》，第2冊，頁665-669。

¹²⁶ 〈兩廣總督張樹聲等奏為徵收光緒九年上忙錢糧數目循例奏報摺〉、〈山東巡撫陳士傑奏為光緒九年分徵收下忙錢糧銀數循例具陳摺〉、〈暫署山西巡撫布政使奎斌奏為督省應徵光緒九年下忙錢糧完欠數目具陳摺〉，分別見《戶部奏稿》，第4冊，頁1892-1893；第5冊，頁2117，2134-2135；〈署湖廣總督裕祿湖北巡撫彭祖賢奏為徵收錢糧年內掃數全完之員懇請獎敘摺〉、〈李鴻章片〉、〈湖廣總督裕祿湖北巡撫奎斌奏為徵收錢糧年內

的積習，錢糧徵收的成效一度曾達到九成以上。¹²⁷

州縣官員是否實心經徵，關鍵是看上司督催是否動真，吏、戶兩部處理違例案件是否嚴格執法。當某一時期上司為奏銷成效嚴令督催時，地方州縣也會因畏懼而設法完成徵收分數，以規避處分。這類完成分數的辦法可謂五花八門，有親臨鄉村督催徵稅者，猶如同治年間廣東知縣杜鳳治即運用各類手段威嚇、誘導，以完成分數，甚至不惜與士紳撕破臉皮；¹²⁸ 熟知甘肅民情的陳六舟就曾向戶部尚書翁同龢抱怨說：戶部對各省搜刮太甚，尤其是實行嚴格考成後，過去「愛民」的好官越來越少。¹²⁹ 這從另外一個角度顯示出加強錢糧考成政策，對疲選敷衍的道府州縣官員產生了威懾，促其為完成考核分數而不惜使用一切手段。光緒前期，狄道縣知縣與其在省城的「內線」函札往來，其中雙方為奏銷冊經報如式，免干部詰一事函商，當可發現戶部強化錢糧考成給州縣官員造成了一定的壓力：

惟是倉穀自光緒九年起，造銷之冊皆蒙大部統行，致還今造細冊屢經嚴催，急如星火。現蒙薇轅差票提曉（筆者按：原文如此），會同更造，百般逼迫，筆難細述。遵擬應費托代造辦，奈前途奢望甚大，未取擅專，請詢鄰書飛述示，藉資依樣，免于頻催而裕大公，是所切盼。¹³⁰

當然，對於州縣官員經徵、造報錢糧，財源調撥和支銷等行為，行省官員未必完全能夠得心應手加以監控。吾人蒐集光緒前期州縣官員的函札、筆記等私人文獻時，深感基層官員與督撫、藩司等高級官員之間，在錢糧經徵和造報冊籍等方面，大部分存在蒙混、敷衍的行為。州縣書吏、知縣、知州、知府等吾人過去不太重視的地方行政勢力仍可以通過相當巧妙的手段，維護自己的一隅之利。一般的督撫和藩司，如非廉幹官員，實難完全控制本省境內各府廳州縣的財政實況。行省官員與地方屬官之間的關係已不單純是領導關係，其實還存在著互為利用的複雜遊戲。光緒前期，狄道縣官員與其長期居住在省城的「內線」之間頻繁

掃數全完之員懇請獎敘摺》，分別見《京報（邸報）》，第12冊，頁14-16；第21冊，頁98-100；第22冊，頁321-322。

¹²⁷ 《韓園自定年譜》，光緒十二年十月，無頁碼。

¹²⁸ 廣東知縣杜鳳治催徵錢糧的事實雖是同治年間的事情，但光緒前期，此類現象當較為常見。杜鳳治催糧的問題，參見邱捷，《知縣與地方士紳的合作與衝突》，《近代史研究》2006.1。

¹²⁹ 《翁同龢日記》，第4冊，頁2058。

¹³⁰ 《狄道縣稟稿彙編》，頁468。

聯繫，函札往返。這些密札揭示的事例，頗可證明州縣官員在上級官員的例行檢查、造報錢糧方面具有特別的應付方式。這裡摘記幾則「線人」從省城發給狄道縣知縣的密函，藉此體會州縣官員與省當局要員之間的微妙關係：

頃聞河州因奉估撥督標兵糧，不敷供支，詳請與他處改撥小麥四千石等因到案。遵託司管查核尊治所儲下色，為數過多，擬託接辦。與狄道撥估上色二千石，仿照西路章程，以下色二石糶買上色一石，易換開支。如能設法辦成，似有餘潤可沾。遵商該管，竭力婉為。俟有成效，刻即飛稟……業將銷冊全數核妥，並未議減。接案送內，願憲核閱，若無挑剔，即可玉成。俟案判定發下，如何刻再飛報。工局效力，文武員紳，遵亦力託接辦。外獎該官，云俟將案辦妥，尤懇鴻慈，轉囑在事諸公，酌賞紙筆，以資津貼……如能照數全發，司院每兩通按五分應酬。渠等尚要爭添，弟恐窒礙，含糊應允，催促接辦……

此次官保大差過境，我父台極費心力，即稍有未周，良田站多，途遠辦理，殊不易易。聞極峰與司道談論之次，不但毫無心疚，而且以尊處百姓刁頑強悍，代為浩歎；外間雖有浮議，皆係小人忘〔妄〕度之論，尤望置之勿聽。¹³¹

此外光緒前期「內線」發給知縣的稟稿，還涉及到更多的州縣與省城交易的種種內幕。諸如，省當局要求州縣定期匯報越來越嚴格，其索取規費的數額也越來越多。密札中披露了雙方討價還價的情況，當然，這種「討價還價」並非雙方直接出面，而是經由「內線」進行；駐紮省城的線人與州縣官員互相串通，如何為執行新的章程而醞釀彌縫之策；狄道縣在省城辦理易換文冊頗費周折，銷算各費的款目太多，「紙筆費」花銷尤大，遠遠超過以往數額，這使得知縣難以承受。但是，省中大員對冊籍不斷挑駁，暗示花費必須大方才可順利結項。「線人」與狄道縣知縣為此往返籌商，大費腦筋；受狄道縣知縣委託，「線人」承擔給省中督撫、藩司等各關節大員饋贈禮品和錢財，雙方為此事詳細討論；地方士紳控告狄道縣浮收錢糧，欲把事態鬧大，知縣為此走上層路線，通過線人的介紹，交通主要官員，彌縫有關各方，力求縮小控案的影響；戶部催報倉糧冊冊，基層官員忙成一團，惶惶不安的情形，¹³² 等等。

¹³¹ 《狄道縣稟稿彙編》，頁37, 180-183, 471。

¹³² 同前書，頁309-310, 317-326, 443, 458-464, 468。

狄道縣這種個案，不一定具備典型性，但卻在一定程度上說明了清代晚期府廳州縣這一層面的官員與行省當局大員之間的遊戲方式。這類事例在光緒前期估計不會太少。錢糧考成雖係嚴格，參劾力度儘管加大，但府廳州縣官員仍可在壓力之下，保有一定的自我利益。督撫、藩司在基本完成戶部等各部衙門的限定解款之後，只要不面臨戶部等迫在眉睫的壓力，還是容許其地方屬官享有相當的「餘潤」。

知縣徵稅不及八成，例有處分。¹³³ 光緒九年時，戶部還對有關省份的經徵業績表示擔憂，該部統計，安徽、江蘇兩屬、江西和河南諸省的徵解缺額尤甚，這些省份經徵分數分別是：安徽不及百分之五十，江寧不及百分之六十，蘇州不及百分之七十，江西僅達到百分之七十，河南不及百分之八十，除了四川一省全部完成外，其餘各省大多短徵百分之十至二十。¹³⁴ 但從光緒十八至二十年各省錢糧實際徵收的數量來看，光緒前期強化奏銷考成的舉措，應該說是有一定成效的。茲列出這三年平均的實收分數以觀其成效：¹³⁵

¹³³ 《吳汝綸全集》，第4冊，頁417。據光緒《大清會典事例》記載，清朝前期，州縣錢糧考成以十分核計，八分考成係後來的規定；見土居智典，《從田賦地丁看晚清奏銷制度》，頁282。

¹³⁴ 見戶部，《釐剔官吏經徵錢糧積弊疏》，收入《皇朝經世文編續編·戶政》，總頁3771-3772。

¹³⁵ 《吳汝綸全集》，第4冊，頁416-417。文中所列，各省錢糧經徵的成效頗不均衡。東三省、四川、雲南、貴州、廣西等省，確實溢徵較多，陝西和湖南幾近百分之百，安徽則從不到五成增為六成三。承蒙匿名審查人見告，東三省、四川、陝西、甘肅、湖南、廣西、雲南、貴州、臺灣等省區，按照王業鍵研究的結論，屬於發展中地區，在土地生產力、人口、耕畝等方面，均存在增長較快的趨勢。這是不可忽視的一種解釋脈絡。浙江、江蘇等地丁缺額省份雖經加強考成，然業績卻每況愈下。根本的原因在於該類地區的州縣官員匿報熟田，紳富大戶包攬誑寄，總書糧差虛飾彌縫；見 *Land Taxation in Imperial China, 1750-1911* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973)。各省的田賦稅負極不均衡，缺額或溢徵決不意味著收成豐歉，財政意義也難一定。筆者贊同此意。由此看出，光緒前期的錢糧考成的業績其實是一個非常複雜的問題，難以概論得失。惟有一點可以肯定，加強考成和財經紀律的措施，對於規復錢糧奏銷制度，當有一定的正面影響。

表一：光緒十八至二十年各省錢糧實徵比例簡表¹³⁶

直隸	73%	山東	77%	山西	85%	河南	71%
江蘇	45%	安徽	63%	江西	54%	福建	81%
浙江	37%	湖北	85%	湖南	99%	陝西	96%
甘肅	87%	四川	360%	廣東	126%	廣西	128%
雲南	143%	貴州	400%	滿洲	255%		

太平天國運動爆發前夕，清政府的田賦收入僅為二千六百多萬兩，而到光緒年間，平均每年的田賦收入都在三千二至三百萬兩，增收達到六七百萬兩。考慮到戰後耕地面積大幅度下降和嚴重的自然災害，田賦的增幅實不容忽視。當然，各省的情況並不均衡，增收的成因也有相當大的差別。¹³⁷ 民國初年，嘗研究光緒前期財政問題的陳珩伍，對於該時期的財政總貌及其成因有比較簡約的概括：

蓋在初十年之間，財政已漸有不支之勢。國用歲出不能保持其平衡，故職司度支者，每以開濬財源、裁節浮糜為言。六年以伊犁〔犁〕之爭，幾與俄人用兵，司農汲汲〔岌岌〕籌餉，約分十端……而第二項之票本，年可捐銀五十六萬兩；第七項之捐廉，年可提銀六七十萬兩；第八項之減平，年可解銀四五十萬兩。開源節流同時並用，雖七年賠償俄人代收伊犁〔犁〕之費六百萬兩，曾不見其支絀者，職此故也。¹³⁸

惟陳氏將清廷走出財政困頓的要因歸結為票本收入等數個項目，實僅揭示問題的一部分，未能從加強錢糧奏銷考成視野考量問題，眼光不免稍狹。財政改觀的實況大致可以顯示，戶部在光緒前期為規復奏銷制度付出的努力是有所回報的，這些努力一方面是刻意強調回歸舊的奏銷制度，另一方面則是通過加強奏銷

¹³⁶ 此項統計係根據吳汝論日記中所記載的資料取整數核算為百分比，係大約數值。

¹³⁷ 周育民，《晚清財政與社會變遷》，頁257。惟該書認為這一成績的取得係各省實行清賦運動的成果，但考慮到北方省份和未參與清賦行動的其他省份也取得較大的徵稅成績，這大致可以認定加強考成的政策發揮了關鍵的作用。當然，另外一方面，據王業鍵研究，這一時期田賦稅入有一個明顯特色：在省當局財政收入中，正稅的相對比重下降，額外加徵的部份劇增，田賦稅入絕對數字的增加，主要憑藉額外加徵。這一情況在光緒中後期更為明顯。王業鍵的分析，可參見 *Land Taxation in Imperial China, 1750-1911*。此點承匿名審查人見告，糾正了筆者曾經忽視的問題，甚為感謝。

¹³⁸ 陳珩伍，《中國大學講義·中國財政史》（上海：上海圖書館藏民國初年鉛印本），頁92。

考成，變通奏銷時限和奏報方式來維繫清代基本財政制度的運轉，目的雖不能說完全達到，但也不是徒勞無功。¹³⁹ 光緒八年時剛剛卸任的戶部尚書董恂就對清廷財政舊制規復的成效和財政擴張的結果抱有好評：「計去位之日，內庫實存銀一百一十萬兩有奇，部庫實存銀七百三十六萬兩有奇，京通各倉實存糧三百四萬石有奇」，因而慨歎說：「追憶穆宗毅皇帝登極之年，戶部庫存銀七萬餘兩，至今猶惴惴焉」。¹⁴⁰ 言者意圖似為示好於人，但從另一角度也正好顯示出財政舊制規復已初見成效。數年之後，成效更加顯著，已經超出董恂去位時的水平。當然，光緒中葉前後，各省財政收入的途徑，已不僅局限於地丁錢糧等，關稅、釐金、雜稅等項目收入已經節節上升，國家財政出入平衡的目標才有可能達到。財政制度規復與財政擴張實效之間似不可混為一談，但就光緒前期的財政擴張而言，舊制度規復之功效實不容忽視。有研究者強調光緒期間的奏銷制度完全遭到破壞恐怕是一種片面的、缺少證據的說法。在詳細研究光緒一朝錢糧奏銷冊籍後，土居智典即得出如下結論：「奏銷制度的維持相當困難，但各省基本上還是按照奏銷制度進行財務報告……奏銷期限之前能取得這樣的徵稅實績，還是表明了以奏銷制度為核心的清朝財政制度的堅固性」。¹⁴¹ 這一結論與奏銷考成的實效大致若合符節。

四·解協餉制度

光緒前期清廷對財政問題的整頓，最理想的目標是完全規復舊制，「以內治外」，回歸到太平天國運動以前，甚至是清代前期的狀態。這些將要規復的財政制度，既有本文著重討論的錢糧奏銷制度，也有關係全國財政運轉的解協餉制度等。¹⁴² 規復解協餉制度最大的挑戰來自咸、同以後「地方財政」的崛起。

清代大一統的財政架構之中並不存在所謂的「地方財政」，外省財政收入與支出完全屬於清朝國家財政運作的範圍，外省的留存與起解完全是聽命於戶部的

¹³⁹ 對於州縣清虧、加強考成在規復奏銷舊制方面的限度之詳細討論，詳見本文「五·餘論」。

¹⁴⁰ 《還讀我書室老人年譜》卷二，頁55-56。

¹⁴¹ 土居智典，〈從田賦地丁看晚清奏銷制度〉，頁291。

¹⁴² 在光緒朝前期，解協餉制度的維持和規復具有相當的難度，其複雜性不亞於整頓奏銷制度。儘管本文稍作討論，但整體上的研究，只能俟諸將來。

指令，以豐補歉，藉裕協瘠；即便是外省留存的財賦也屬於整個國家，自然要按照奏銷經制來解繳和支用。正如英國駐上海領事哲美森（George Jamieson）在評述中國的財政制度時稱：

其言度支，固由戶部主政，而有時軍機或總署亦顧問其事。每年年終，戶部將來年國中需用之款綜核預估，飭令各省攤派所核數目，具奏朝廷。殆奉批准後，抄咨各直省督撫，飭令各該管官員遵照辦理。所需各款，年復一年，並無十分加減，相沿既久，各省所收及國用所需尚能相抵。¹⁴³

這一指證，用以解釋清代前期解協餉制度運作的規程，大致可行。清代經制中的解協餉制度，有賴「經制稅收」與「經制支出」的完全合拍，即「常例稅入供常例支出，不時之入供不時之需」。基於此，解協餉制度方可運行無誤，不致中輟。祖制發生改變是在太平天國時期。戰爭期間，戶部支配的國家財政無法足額供給戰爭需要，經制兵力也無法完成鎮壓叛亂任務，非經制兵力大量湧現，具備國家軍隊的職能，外省督撫和領兵統帥也就按照清廷賦予的機動權限，就地籌餉。隨著就地籌餉做法的推行，省與省之間形成不同的利益區域，疆臣互分畛域，固守己利。國家經制收支也逐漸改變，「新例」收入逐步擴張，地方財政隱然崛起；按照戶部的說法，各疆臣對中央政府尚存在一定的「卻顧之意」和「異視之心」。¹⁴⁴ 這些因素對於原有經制下的解協餉制度影響至深。這也是哲美森意欲指出的問題。他認為當國家一旦發生重大變化時，這種制度難以運轉，「無事之日尚屬相宜，一遇變故，則難支持矣」。¹⁴⁵ 「變故」一詞在哲美森看來估計單指重大戰爭一類事件。其實，它何嘗不包括地方財政形態的出現這樣一種更具複雜影響的「變故」呢？

¹⁴³ 此處引文係李提摩太轉述；見李提摩太，〈中國度支論〉，收入《光緒財政通纂》卷五二，頁7。

¹⁴⁴ 「卻顧之意」和「異視之心」的說法，見諸戶部和財政處一九〇五年指責部分省份在舉辦鴉片統捐問題上，只顧一隅之利，不管中央政府需求的傾向，「原以其（筆者按，指舉辦八省土膏統捐一事）挈領提綱，與各省疆臣同舟共濟，乃兩廣旋以軍餉緊迫，奏請自辦兩年，已有卻顧之意；其宜昌總局專辦兩湖，則以兩廣、蘇、閩附於贛、皖，亦不無異視之心」，「若各存疆界之私，兵燹何賴！」參見〈財政處、戶部奏為八省土膏統捐宜並力籌辦擬將收支各數飭由總局匯核分晰開報摺〉，財政處全宗檔案（北京：中國第一歷史檔案館藏）。此摺未見刊發。

¹⁴⁵ 〈財政處、戶部奏為八省土膏統捐宜並力籌辦擬將收支各數飭由總局匯核分晰開報摺〉，財政處全宗檔案；俄，鋪加脫，〈論中國財政〉，收入《光緒財政通纂》卷五二，頁10。

光緒前期，外省形成「地方財政」格局厥為不爭的事實。揆諸泰西各國財政經驗，中央政府處理這一難題，通常的做法是：在承認地方財政利益的前提下，將國家整體財政劃分為中央與地方兩個部分，每一部分須由確定的財源來供給。典型的做法是劃分國家稅與地方稅，國家稅供給中央財政，地方稅為地方財政提供財源；建立界限明晰的預算制度，確保財政收支的紀律性，保障中央行政和地方行政計畫的有效實施。不過，這些「後見之明」落在實處，要等到宣統年間財政制度改革的時候，才開始大張旗鼓地付諸實施。

解協餉制度來源於傳統的財政經驗，財政出入遵循固定經制是這一制度運行的特徵，大一統的財政架構是它運行的基本前提。延至光緒前期，當「地方財政」格局真正形成時，戶部繼續推行這一傳統的財政調撥規制，而且苦心孤詣地欲以解協餉舊制統轄全國財政，規復昔日的解協餉制度成爲一個理想。所謂「地方財政」的說法，當然是後來人的一種發現，上述所謂「泰西各國財政經驗」也是二十餘年後國人覺察到的可資借鑒的一種制度安排。當日戶部其實遠未有如此高瞻遠矚的能力，更缺少超前的警覺，它所看到的是各省疆吏固守一隅之利，秦越劃界，強分彼此、互分畛域的「私心」傾向。既然存在影響經制規復的「私心」雜念，如何通過行政紀律來規範這類「私心」，如何整飭因這些「私心」所造成的財政紊亂現狀，就成爲戶部著力解決的問題。

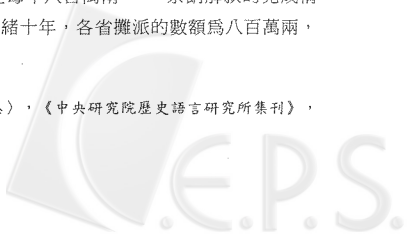
解協餉制度從大的方面看，既包括解餉，也包括協餉。以下從這兩個方面略作解釋。規復解協餉舊制首先是強調解餉制度的有效運作。

解餉制度的一個重要部分是「京餉」，這是各省、關承擔解餉的主要項目。京餉之名，起源於雍正三年，原來是各直省留存之後，解繳京師，用於京師軍餉和部院經費等款項。最初的解額爲四百萬兩，後來逐漸增多。¹⁴⁶ 從有關文獻來看，這部分解款完成的情況不甚均衡。限於文獻遺留的條件，吾人試從三個方面，例證這種不甚均衡的情況。這三個方面分別是戶部所稱的「京餉」、「減平銀兩」和中央專項經費。

就「京餉」來看，咸豐三年清政府開始向各省攤派，八年後將餉額確定爲每年七百萬兩；同治十一年，京餉數額增至每年八百萬兩。¹⁴⁷ 京餉解款的完成情況，每年均有差別，但大致尙算正常。光緒十年，各省攤派的數額爲八百萬兩，

¹⁴⁶ 周育民，《晚清財政與社會變遷》，頁242。

¹⁴⁷ 何漢威，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，72.3 (2001)：611。



據戶部奏報，各省、關共解到五百四十九萬餘兩，報解二萬兩，劃撥、截留一百八十二萬餘兩，緩解十四萬兩，未解五十三萬餘兩。¹⁴⁸未解比例僅占百分之六左右。戶部為福州將軍、山西、山東、湖南、河南、安徽、江西、江蘇、廣東、四川各省督撫藩司，長蘆、山東各運司，河東、福建、四川各鹽道，九江、江海、江漢、贛關、揚州、蕪湖、鳳陽、山海各關監督等奏請獎敘。受到處分的僅有浙江、福建兩省督撫藩司，兩淮鹽政運司，浙海、津海、鎮江各關監督以及兩浙運司。¹⁴⁹

光緒十一年，據醇親王等奏，除京餉外，各省還要將固本京餉、漕折銀、邊防經費和四成洋稅銀等項目解送戶部，除去解不足額和截留款項外，每年各省實際解部共計一千一至二百萬兩。¹⁵⁰其中，本年京餉數額達八百萬兩，會計項目主要有地丁銀、鹽課鹽釐、帑息銀、鹽課加價銀、按糧津貼銀、茶稅銀、洋稅銀、新增盈餘銀、常關稅銀、釐金銀等。¹⁵¹按照慣例和各省徵稅的實際情況，一般而言，五月底之前解京款項完成得不甚整齊，每屆年底則一般会掃數清解，欠額較少。光緒十一年七月，戶部統計五月底之前，各省允准截留、解到或報解啓程的京餉數額達二百二十五萬餘兩，大致約占全年京餉的百分之二十八。¹⁵²這一比例，大體上尚屬正常，大量的解款要等到下半年才能完成。光緒前期的京餉解款，實際上並非始終順利解繳，一般而言，戶部每年至少有兩次以上的請旨督催，還要應付部分省份有時提出截留京餉的要求。各年份的解繳成績也不甚一致，總體上看，似乎較下文討論的協餉制度運作得更有效。各受協省份的疆臣時常感嘆：「大抵各省情形以部項為重，協餉為輕」，¹⁵³「解京即屬有著，協撥遂不可恃」。¹⁵⁴這些說法，透出督撫司道對待京餉與協餉截然不同的處理態度。相對而言，督撫對籌措京餉的態度還是比較認真的。光緒前期直隸總督張樹聲在奏報京餉籌措時說，無論正雜各款，只要能夠湊齊京餉解額，各司道無不竭

¹⁴⁸ 〈戶部具奏十年分京餉限滿分別勸懲摺〉，收入《戶部奏稿》，第9冊，頁3975。

¹⁴⁹ 同前註。

¹⁵⁰ 何漢成，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，頁611。

¹⁵¹ 〈戶部奏預撥來年京餉摺〉，收入《戶部奏稿》，第7冊，頁3151-3153。

¹⁵² 〈戶部奏為本年京餉已屆初限請旨嚴催報解以供開發放摺〉，收入《戶部奏稿》，第9冊，頁4339。

¹⁵³ 〈戶部議覆吉林將軍希元等奏為練餉將屆滿各省協餉迄未報解請嗣後仍由部庫墊款以濟需要摺〉，收入《戶部奏稿》，第8冊，頁3890-3892。

¹⁵⁴ 〈戶部議覆署黑龍江將軍文緒等奏官兵困苦請將俸餉仍由部領摺〉，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁93。

力籌措，以免延誤，致干重咎。¹⁵⁵ 各省很少有將京餉解款當作兒戲，無故拖延的情形。這也正好映襯出京餉解繳的成績雖不甚圓滿，但尚不致崩塌。在一定程度上，印證了解繳京餉制度規復的有效性。毋庸諱言，京餉之外，也還存在著不時加撥京餉的情況，但這些加撥，就甲午之前的情況來看，數額一般不會太多，分攤各省之後，督撫、藩司一般也還竭力籌措，沒有太多證據顯示它會虛懸或拖欠。甲午之後，由於大量舉借外債，各省應付攤派的任務趨重，情況或有不同。¹⁵⁶

與京餉相比，各省報解「減平銀兩」的情況卻不甚如意。這部分應解中央的款項，在數十年間始終令戶部大傷腦筋。

「減平銀兩」係戶部於道光後期開始在各省支放銀兩時通過減成所節餘的銀兩，各省須按規定將這筆節餘存儲司庫，上繳戶部，屬於中央財政收入的一種解款類型。道光後期，為了解決財政困絀，清廷不得已以扣款方式節省經費支出，「各直省每年支放文武養廉俸工役食暨雜支等款，悉令減平給發，每兩核扣六分，扣存銀兩，限二、八月兩次解部充餉，約計各直省每年共應扣銀九十餘萬兩」。¹⁵⁷ 至咸豐七年，各省報解這筆解款者可謂寥寥無幾。戶部遂規定，減平銀兩的解款紀律係按照地丁錢糧解款的要求，違者按例懲戒。儘管如此，解款的成效似乎不見起色。光緒九年底，據戶部派辦查核處統計，各省僅解到減平銀兩十六萬餘兩，較之光緒六、七、八年的解款數額，每況愈下。¹⁵⁸ 截至光緒十年十一月，各有關省份除允准截留者外，各省僅解到減平十八萬餘兩。職是之故，戶部指責說：

查此項減平係由放款扣收，隨放隨扣，不待另籌。該司道等既不揅數起解，又不按季造送數冊，年復一年，伊於胡底？茲當庫款未裕、餉項維艱，各該督撫務當就此現有之款嚴飭按限清解，按季造冊送部；並將歷年

¹⁵⁵ 〈張樹聲片〉，收入《京報（邸報）》，第6冊，頁508-509。

¹⁵⁶ 據彭雨新研究，甲午戰前，各省、關承擔的攤派年額為一千三百七十六萬兩，這些攤派當然包括上文所說的京餉；甲午以後攤派年額趨大，一九〇〇年起，每年多增加二千五百餘萬兩；一九〇九年，每年又多增加至三千四百七十七萬餘兩。何漢威分析說，從同治十一年至光緒二十年，二十二年間解付京師的攤款數目，每年增幅百分之二點六；而一八九六年以後迄一九〇九年，十三年間攤派年額增幅達百分之三十八點一七。前後兩個時期的攤派局面相差太大，各省財政運作自然會有較大的變化。彭雨新的分析，見〈清末中央與各省財政關係〉；何漢威的分析，見〈清季中央與各省財政關係的反思〉。

¹⁵⁷ 〈戶部奏為各直省欠解減平銀兩分別已解未解各數目謹繕清單奏請嚴催摺〉，收入《戶部奏稿》，第2冊，頁616。

¹⁵⁸ 同前註。

未造款冊速即補送，毋得仍前敷衍。經此次嚴催後，倘再任意挪移、拖欠及不造冊，臣部即查照咸豐七年奏定章程，比照地丁錢糧例，核計欠欠分數，年底開單，移咨吏部，查取職名，分別議處。¹⁵⁹

但是，督催指責的效果仍不甚理想。據戶部派辦查核處光緒十一年底對各省關未解減平的統計清單，約有十五個省份被列名清查。茲將各行省欠解減平銀兩的實況列簡表如下：¹⁶⁰

表二：道光二十三年至光緒十年底各省報解減平銀兩簡表

省份	每年承擔減平解額	解款情況	備注
直隸	6萬餘兩	光緒元年以後未報解	
山東	4萬餘兩	咸豐七年以後未報解	
山西	2萬餘兩	同治六年以後未報解	
河南	6萬餘兩	同治二年以後未報解	
陝西	2萬餘兩	咸豐九年以後未報解	
四川	4萬餘兩		光緒十年該督撫奏請截留，允准。
廣東	5萬餘兩	解至光緒三年止	
廣西	3萬餘兩	解至光緒六年止	
福建	2萬餘兩		該撫咨稱光緒八年前款項已挪用，答應八年後再報解，但戶部稱尚未報解。
浙江	3萬餘兩	解至光緒十年八月止	
湖北	3萬餘兩	解至光緒九年夏季止	
湖南	2萬餘兩	解至光緒八年止	
江西	3萬餘兩	解至光緒八年止	
江蘇	1萬餘兩	解至光緒十年止	
江寧	1萬餘兩	光緒二年以後未報解	
安徽	2萬餘兩	解至光緒十年六月止	

¹⁵⁹ 〈戶部奏為各直省欠解減平銀兩分別已解未解各數目謹繕清單奏請嚴催摺〉，收入《戶部奏稿》，第8冊，頁3675。

¹⁶⁰ 同前文，頁3676-3679，據戶部派辦查核處列出的行省欠解情況製表，各海關情況此略。

毫無疑問，這筆屬於中央財政收入的節餘，從開辦至光緒十年底，未見任何一省按額依限完成解款任務。在上表統計的時段裡，解款成績較好的有三個省份，即浙江、安徽、江蘇，分別解款至光緒十年。其餘參差不齊，甚或分文未繳。與京餉解繳的成績相比，實不啻天壤之別。戶部在光緒十年具奏的開源節流政策中，依舊重申這一籌款辦法：「應令各直省，嗣後除常例支銷各款，照舊核扣六分平，仍行解部外，其非常例支銷款項，如練餉、勇餉、薪水以及一切雜項，均照湘平每兩扣銀四分之數，一律扣平支放。其扣出銀款另行存儲，造冊報部候撥，永不準再有牽混、擅自挪移」。¹⁶¹ 作為開源之策，戶部看重它易於籌收，不需另闢財源的優點，因而對其開拓財政寄予希望。光緒十年之後減平解款的情況，由於缺少直接文獻，實際解繳成績難以懸測。當然，與京餉相比，每年九十餘萬兩的減平僅占少數，但它依然能夠反映出各省解繳中央款項的能力和態度。

「中央專項經費」係同治之後的新設解款項目。清代財政制度原無這一名目，據周育民研究，「（清朝財政）偶設專項經費名目，也只是中央從各省報解銀數中專列一會計科目，以便核算，無關乎解協餉制度。而同治以後所設專項經費，則是由中央規定一項專項經費的總額，然後分攤到各省關，在形式上仍採取指撥的方式」。¹⁶² 光緒前期的中央專項經費主要包括固本京餉、東北邊防經費、海防經費、備荒經費、船政經費、出使經費、鐵路經費等等。中央專項經費設立後，各省、關每年必須按照攤額，或隨京餉，或單獨依限解部。這部分款項在戶部會計核算時，是單獨考成的，獨立於既有的京餉、協餉之外。

中央按照新的行政任務及各省財政能力，在既有解協餉制度的基礎上，制訂這一特殊解款制度，吾人理解，它是作為解協餉制度的一種補充形式而存在，與京餉、協餉一起，構成清廷財政調配的基本形態。中央專項經費制度設立數年間，各類解款項目的成績難以比照，或成效甚微，或漸有起色，情況千差萬別。限於篇幅和文獻條件，茲以「東北邊防經費」的解款為例，觀覽這一解餉新制的成效，體會它與既有解協餉制度混合運作之特色。

東北邊防經費是在海防與塞防形勢嚴峻的背景下，由總理衙門與戶部共同奏請設立的用於東北防務建設的一種專項經費。光緒六年正月，清廷決定從本年開

¹⁶¹ 《戶部奏陳開源節流章程疏》，收入《光緒財政通纂》卷五三，通論，頁6。

¹⁶² 周育民，《晚清財政與社會變遷》，頁242。

始，各省、關須在指定收入中，籌出二百萬兩作為東北邊防經費，每年分兩次繳交戶部，一次限至六月，一次為年底，根據各省財力，指撥解款。¹⁶³

這筆解款每年實際完成的數量甚不樂觀。光緒九年七月，戶部對本年上半年解款的情況進行統計，各省司庫欠解總額共有一百五十五點五萬兩，占應解總額的百分之七十八，欠解省份和海關十分普遍，福建、九江關、粵海關、浙海關、河南、津海關甚至連光緒六年以來的解款也未完成。¹⁶⁴ 將屆年底時，戶部又作了欠解數額的統計，結果本年未解數量仍高達六十萬兩，占應解總額的百分之三十多。仍有部分省份和海關連往年的解款任務也未完成，自然被戶部點名批評。¹⁶⁵ 兩年之後，這筆解款依然沒有起色。光緒十一年七月，戶部奏稱，各省、關應解總額一百六十七萬兩，實際解到的僅三十七萬餘兩，有二十二萬餘兩報解啓程，絲毫未解者高達一百零七萬餘兩。¹⁶⁶ 延至本年底，解款成效仍未見好轉，絲毫未報解的數額高達六十四萬兩，占全年應解款額的百分之三十八。¹⁶⁷ 光緒十四年底，各省本年欠解總額達五十九萬餘兩，占應解總額的百分之三十一。戶部尚書翁同龢奏稱：「光緒六、七、八、九、十、十一、十二、十三年各省、關積欠東北邊防經費銀一百二十萬零九千七百餘兩，節經奏咨嚴催，迄未報解。此項經費係為近年創辦東北邊防要款，均應隨時預為籌解，豈容稍有延欠！」¹⁶⁸

從上述八年的情況來看，與京餉解款的成效相比，東北邊防經費的解繳成績明顯趨低。這至少說明兩個事實：一是各省、關解繳京餉的積極性相對較高，儘管年度之間或有差異，但大致能夠完成這項指撥任務；二是各省、關對於京餉以

¹⁶³ 《戶部等衙門奏為各直省應解東北邊防經費未能一律依限報解請旨嚴催摺》，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁89-91。值得注意的是，東北邊防經費的指撥均係各省、關「有著收入」，例如山東、山西等省係從地丁銀收入中籌解；江蘇、江西、浙江等省是從釐金收入和地丁銀中籌解；四川則是指定鹽釐和津貼銀作為籌措目標；各有關海關指定的經費來源為六成洋稅等。

¹⁶⁴ 《戶部等衙門奏為各直省應解東北邊防經費未能一律依限報解請旨嚴催摺》，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁89-91。

¹⁶⁵ 《戶部等衙門奏各直省應解東北邊防經費未能一律依限報解請旨嚴催摺》，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁236-237。

¹⁶⁶ 《戶部等奏為各直省應解東北邊防經費未能一律依限報解請旨嚴催以重防餉摺》，收入《戶部奏稿》，第9冊，頁4302。本年度東北邊防經費應解數額有所變化，據戶部奏稱，廣東、江蘇、湖南等省奏請截留這筆解款並得到允准，所以，應繳款額發生了變化。

¹⁶⁷ 《戶部等衙門奏為各直省應解東北邊防經費未能一律依限報解請旨再行嚴催以重防餉摺》，收入《戶部奏稿》，第10冊，頁4881-4884。

¹⁶⁸ 《翁同龢集》，上冊，頁84。附注：本年應解總額為一百九十二萬餘兩。

外的其他指撥，例如東北邊防經費一類，繳款的積極性總體上顯然不高，普遍存在欠解、緩解的情形，而且每年欠解的比例均處於較高的水平。這兩個事實起碼表明，解餉制度中各個解款項目，在運作的規範上基本相同，但運作的效益則顯有差別。形成這種差別的成因，吾人推測主要是疆臣重內輕外，重京餉輕協撥。遲至光緒後期，仍有督撫在奏摺中表示：「京餉、賠款係屬根本重地，交涉要需，仰體時艱，不敢輕言減免；惟協餉一項，必以此省有餘，始能助彼省之不足」。¹⁶⁹此言實反映出疆臣對待京餉與協餉的不同態度。解繳京餉的成績如何，不但關乎督撫司道的政治生命，而且受到戶部、吏部等中央部門的嚴密考成。其他解款，如東北邊防經費等，儘管也要比照地丁錢糧來考成，然而，在地方官員的心目中，它似乎遠不及京餉那樣重要。協餉的情況更糟糕，戶部維繫協餉制度運作的成本顯然更大，其投入的精力遠遠多於京餉。（詳後）

協餉制度是清廷財政運作的基本制度之一，與解餉規制一起，構成整個財政體系運作的基礎。¹⁷⁰太平天國對省際協餉運作的打擊是沉重的，幾乎中斷了這一清初沿續下來的財政調動形式。洪楊之役的打擊僅僅是這一制度趨於衰敗的因素之一，更重要的因素則是咸、同之後地方財政的崛起。一旦省與省之間出現財政利益上的差別，在各省收支形勢變動的背景之下，協餉的成效就值得反思。換言之，當日各省財政收入和支出因洋務事業需求，辦理海防，招募勇營，需款事項增多，省內財政支出規模不斷增大，難以有餘力再協解他省。光緒前期戶部調撥財源，補苴貧瘠省區的措施當然還是傳統的協解制度，按照鄰近、次近的順序，將財力有餘省區的銀兩調濟到財力不敷省份。然而，規復這項制度相當困難。

規復解協餉制度最大困難來自協餉省份的「集體性」敷衍。閱讀戶部光緒前期的各類奏章，一個明顯的感覺是協解省份不斷強調本省財政入不敷出，嘗謂京餉的解付即很困難，協餉的籌解只能盡量而為。戶部不斷督責有關省份盡量完成協解任務，想方設法安撫被協省份。該部每月每季為此投入大量的精力，處理議覆協解款項的各類奏章。平衡東西省份的財政關係，成為戶部日常工作的主要內容。

¹⁶⁹ 轉引自何漢威，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，頁633，注97。

¹⁷⁰ 關於解餉、協餉、奏銷等問題的分析，此處不擬展論。詳細的討論，可參見彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉；彭澤益，〈清代財政管理體制與收支結構〉，《中國社會科學院研究生院學報》1990.2；何漢威，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，尤其是頁601-607的分析。

「移緩就急」是戶部規復解協餉制度的重要方針，即各類撥款或准或駁，或移或改，均以緩急為準繩。戶部屢屢強調奏解紀律，力求保障解協餉制度能夠運行無誤。從實質上來看，「移緩就急」僅僅是一種頭痛醫頭，腳痛醫腳的應付之計，戶部全然沒有應對財政紛亂的制度變革的能力和興趣。該部典型的說法是：

嗣後各直省迭次奏請撥餉，均經戶部或准添領部餉，或許截留京餉，或停止應撥協餉，或令改辦原餉，隨時核辦，一出於移緩就急，為一時周轉之計……¹⁷¹

臣部竊維時局艱難，全賴二三疆臣公忠體國，共濟時艱，上以紓九重吁食之憂，下以慰各軍需餉之切。若沿海各省無論軍情緩急，同聲藉口辦防，而腹地各省又有募勇招軍，可以一意推諉，甚至率請盡留京餉，全不問根本之盈虛……方今天下一家，不應各分畛域，在臣部自當兼權而並計，在疆吏不願挹彼以注茲。¹⁷²

「移緩就急」方針落實的前提，就是戶部寄望於疆臣去掉畛域之見，化私心雜念為公忠體國。但是在地方財政隱然形成的背景下，這些理想寄託何以靠得住？既然從根本上難以確保疆臣大吏公忠體國，餘下的辦法，戶部只能是相機行事，或嚴詞拒撥，或偶作通融，或嚴責督催，指控參劾。這應當是光緒前期協解制度運行的一個基本特點。

協餉制度的規復困難重重，既往研究或謂協解省份的督撫司道公然挑戰中央，隱含獨立傾向，政治勢力轉移於封疆大臣，此消彼長的結果是清廷權勢衰減；¹⁷³ 省際之間有意互分畛域，造成協款難以到位。所論情形或有事實，程度和範圍則值得探討。惟光緒前期戶部遺留的文獻顯示，協解省份的財政負擔趨重，收入規模難以承擔來自中央的各種指撥和協款任務，此種情形十分普遍。史家嘗懷疑各省奏報負擔之重是否有意捏造，故而不甚在意這類現象。審慎比勘，吾人發現，協解省份的財政實力並未發展到可以毫無困難地承擔各種指撥和超量協餉的程度，偶一截留京餉，欠解、緩解或減解協餉，未嘗不是迫於財力窘細，而以畛域互分之心態泛論督撫漠視協餉解付的傾向實不足取。茲以蘇、浙、贛三省實例，測度協餉省份面臨的負擔，也可體味這一制度面臨的困境。

¹⁷¹ 戶部，〈奏陳開源節流章程疏〉，收入《光緒財政通纂》卷五三，頁1。

¹⁷² 〈戶部具奏議覆浙江巡撫劉秉璋奏請將浙省奉撥甘省調直防軍月餉改撥片〉，收入《戶部奏稿》，第7冊，頁3118。

¹⁷³ 彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，結語部分。

光緒九年底，兩江總督左宗棠奏稱，因蘇、皖等省發生洪災，江蘇釐金收入大減，蠶絲收成不及往年三成；市場蕭條，捐項減色甚多。本省承擔的解協各餉、各類指撥均須從這些指定的財政收入中籌措。而且，本省境內的留防水陸軍餉、籌辦洋務、善後事宜等，也必須從這些財源中支放。該督慨嘆：災荒之下，難以措手。這些解款主要有：指撥常年京餉之外，新增京餉二萬兩，增撥黃河工程銀五萬兩，八旗官學銀二萬兩，備荒經費每月一千兩；協餉則增撥本年貴州兵餉銀三萬兩，甘肅兵餉銀五萬兩，東三省官兵俸餉銀四萬兩，等等。¹⁷⁴ 戶部也承認，該省不到兩年內，已經完成各項指撥、協解各款五百數十萬兩。盛讚之下，該部仍未輕易答應蘇省的請求，令其勉為籌解，不得貽誤要需。蘇省歷來被視為富庶省份，所承擔的指撥、協餉可能不止上述奏章所列。甲午之前，在戶部指撥制度下，富庶省份自有其難言之隱。災荒年份仍須負重，不得置身事外，折射出中央財政調撥制度的僵化，更說明協解省份難以逃離愈來愈重的財政開支。

浙江省遇到了與江蘇相同的自然災害。該省釐捐收入銳減，但卻依然需要從該項收入中支付如下各款：指撥東北邊防經費，劉錦棠軍餉，山東河工，八旗官學工程，烏里雅蘇臺和科布多兩屬經費，甘肅、雲南、貴州常年兵餉，協撥南北洋經費，月解部庫備用經費，西征雷正綰淮軍經費，雲南、貴州協餉，等等。受災之年，該省依舊被飭令承擔如此多的解協款目，而且不能短少。本省龐大的支銷之外，再承受這樣沉重的負擔，委實不算輕鬆。該省巡撫劉秉璋奏請稍緩解協各款。戶部研究後，出具的意見比較常見：可以緩解，但應盡快在短時間內解足指撥各款。該部表述的用語似乎經常見諸各類議覆解協餉的文件中：「現值各省或被水成災，或籌辦防務，或善後未竣，餉源無不拮据。若協解省份均以驟難籌解為詞，則受協省份需款孔殷，必至更行竭蹶。所謂本難議准。惟該撫奏稱糧賦釐金微難如舊，入不敷出，亦係實在情形。臣等公同酌飭，擬請將該省應協未解各餉今冬暫準緩解，一俟來春，錢糧開徵，稍得從容，即行迅籌報解……」¹⁷⁵ 若在尋常年份，該省作為東部富庶省份，不但要承擔上述指撥、協解各款，恐怕還要面臨不時指撥之款。儘管缺少該省光緒前期各年收支的詳細資料，但大致可以斷言，協解、指撥各款不太會少於本省各類用款。一旦該省遭遇變故，賦稅微

¹⁷⁴ 〈戶部議奏江督等奏蘇省釐捐減色請將北洋海防經費等款暫緩籌解摺〉，收入《戶部奏稿》，第1冊，頁250-251。

¹⁷⁵ 〈戶部奏為遵旨議覆浙江巡撫劉秉璋奏浙省庫款支絀各項撥款驟難籌解摺〉，收入《戶部奏稿》，第2冊，頁655。

收出現嚴重短缺，解餉、協餉運作的機制可能被打破，短解、欠解的情形就很可能發生。

蘇、浙兩省奏請減解是由於遭遇水災，境遇特殊，或不屬於常規類型。江西省的境況卻甚為典型。在承擔協餉省份中，論財賦收入，江西位居中等水平，財政支出同樣不堪重負。光緒十年贛省巡撫潘霽奏稱，本省歲入約計二百二十餘萬，省內支放項目有綠營兵餉、水陸各營防勇薪糧、賞卹各營、世俸雜支等，共計需款三百四十一萬餘兩。而本省承擔的解協各餉則有：地丁，釐金，京餉，東北邊防經費，直隸固本軍餉，陝甘軍餉，雲南新餉，貴州軍餉，伊犁、烏里雅蘇臺協餉，福建、雲貴、甘肅兵餉，備荒經費，南洋抵作江蘇新餉，北洋海防經費，東三省打牲烏拉俸餉，科布多、塔爾巴哈臺、烏科二城、長江水師船廠各經費，此外還有雲南銅本、協閩兵餉抵作出使經費、伊犁善後經費等。贛省難以完全解支，欠解甚多。戶部研究後，認為該省收入還有未計算在內的款項，如雜稅、續完地丁、糧道庫存餉租甚鉅，因而不認同該省入不敷出。該部態度當然是要求贛省必須完成解款任務，舊欠協餉也要注意籌措，反對該撫減協要求。¹⁷⁶

本年十月，該省巡撫潘霽鑒於本省實難承擔巨大指撥和協餉，再次奏請飭令戶部改撥。據潘霽奏稱，贛省財源偏狹，多項指撥和協款不能完解。根據潘摺，茲將贛省欠解款目列舉如下：

表三：光緒十年江西省欠解款目數量簡表

1	地丁、釐金、京餉內劃撥廣西軍餉	欠解3 萬兩
2	東北邊防經費、直隸固本軍餉、長江水師船廠經費	欠解21.5 萬兩
3	南洋抵作新餉、北洋海防經費、陝甘防餉、雲南銅本、貴州新餉、協閩兵餉抵作出使經費、伊犁月餉	欠解41.1 萬兩
4	雲南新餉、廣西防營月餉	欠解23.3 萬兩
5	山東接修民捻工需、代籌廣東西征協餉、山東補解常年兵餉	欠解10.5 萬兩
6	廣西添營、金陵募營各月餉	欠解 5.3 萬兩

¹⁷⁶ 《戶部奏為遵旨議覆江西巡撫潘霽奏江省庫款支絀入不敷出請停撥解摺》，收入《戶部奏稿》，第4冊，頁1546-1547。

潘霽對此十分無奈，慨嘆點金乏術：「現在核計款項，竟絀至一百萬以外。若欲照數籌解，真屬點金乏術，無米難炊，挹彼注茲，顧此失彼」，¹⁷⁷ 奏請將上述欠解各款或改撥，或緩解，或酌減，以紓財絀。戶部對贛省的收支數目可謂「瞭如指掌」。該部為贛撫籌劃、計算，結果顯示，該省出入不像贛撫所說的那樣懸殊：

各類收入共計六百餘萬兩；其中地丁、雜稅二百零四萬兩，耗羨收入十八萬餘兩，常稅收入六十三萬餘兩，洋稅收入八十萬餘兩，釐金徵稅二百餘萬兩，漕折漕項額徵銀一百餘萬兩。

各類支出共計六百餘萬兩；其中京餉、固本餉、邊防經費、內務府經費、各省兵餉、本省應動用之兵餉、存留俸工、養廉、關稅經費、出使經費、應解之部庫漕折等，共計四百三十餘萬兩；東三省俸餉，烏科二城經費，雲南西征、貴州、伊犁、塔城各餉，共計一百二十餘萬兩；南北洋及江蘇銀款，廣西防餉，江南餉，王德榜、彭玉麟餉，江督造船，山東河工等項，共計七十餘萬兩。

按：戶部計算贛省收入，主要列舉額徵而非實徵，兩者之間，當然存在差別。據其所列，贛省當有六百六十五萬餘兩歲入；歲出各項，在戶部看來，也只有六百二十餘萬兩。看來，贛省的用款存在問題，至少是虛糜浪費，支放不當。所以，戶部指責以贛省為代表的協餉省份不權出入，甚至不執行量入為出的政策；該部乘機批評各省疆臣對本部指撥款項不顧各省實際的譏諷，「近年以來，各省支款，莫不有開銷防勇、動支局用、籌補欠款，以致出浮於入；且舊制有額之收款，大半皆缺額、欠完，而新增無額之收款，大半皆僅入數為出數。此皆各省疆吏不能量入為出之責，非臣部撥款不顧各省盈虛之故也」。¹⁷⁸ 列舉各該省份額徵而非實徵，以證明外省負擔並不沉重，這種做法在光緒前期的戶部文獻中頗為常見。贛撫提到的災害因素等，戶部全然未加理會，更遑論實徵與額徵之間的差別。部臣與疆臣之關係，自然甚難融洽，協餉省份無奈之下拖延、欠解、督催罔應的情形也就不斷出現。

於是，在協餉問題的處置上，戶部與解協省份之間，受協省份與解協省份之間，演成了一幕幕公開和私下的討價還價劇目，「公議既窮，不得已私函婉

¹⁷⁷ 〈戶部議覆江西巡撫潘霽奏江西省丁釐出入不敷請飭改撥緩解摺〉，收入《戶部奏稿》，第7冊，頁3227。

¹⁷⁸ 同前註。

託」。¹⁷⁹ 戶部堂官對沿海省份隨意拖欠協餉，屢催罔應的態度相當不滿，「沿海各省無論軍情緩急，同聲藉口辦防而腹地各省又有募勇招軍，可以一意推諉，甚至率請截留京餉，全不問根本之盈虛」，「荒田不墾，賦額欠完，稅款短虧，各省亦毫無整頓；今遇有急務，若復畛域分明，各圖私便」。¹⁸⁰ 仔細揣摩這些用詞，自然可以體會部、省之間的隔膜程度。

西部省份如陝甘、新疆、雲南、貴州等省，作為貧瘠地區，收入較少，欲公事不墜，軍隊供應不受影響，必待部臣接濟，甚至提出取消協餉名目，直接由戶部解款的請求。¹⁸¹ 這些待協省份財力有限，不得不有賴他省襄助，「囊貧之子不得不向大戶嘵嘵耳」，¹⁸² 協餉甚至成為主要財源，嗷嗷待哺。即如貴州巡撫潘霽所稱，該省作為受協省份，如無協餉，不但練兵款項欠發，其餘「例發各款概未按季支發，兵民苦累，為之心惻」。¹⁸³ 協餉制度能否規復，直接關係到這些待協省份的財政能否運轉下去。戶部為規復舊制，也偶有振作之舉。閻敬銘任戶部尚書以及擔任管部大臣期間，陝甘協餉難題，即是他藉著高壓政令，暫時獲得解決的一個成功事例。體現出協餉制度規復的另外一種路徑。¹⁸⁴

早在咸豐年間，陝甘協餉就是令在地巡撫、藩司頭痛的問題，「甘省事體極難，欠餉至一千零七八十萬之多；而口外防兵，又復嗷嗷待哺，各省協餉，任催罔應」，就連清廷也缺乏良法予以緩解。¹⁸⁵ 太平天國期間，各省協餉十不得一，¹⁸⁶ 諸事只好塗鴉。光緒七年底，戶部認為新疆局勢大定，奏請裁撤西部營

¹⁷⁹ 翁同龢、閻敬銘等，〈統籌新疆全局疏〉，收入《翁同龢集》，上冊，頁60。

¹⁸⁰ 〈戶部具奏議覆浙江巡撫劉秉璋奏請將浙省奉撥甘省調直防軍月餉改撥片〉，收入《戶部奏稿》，第7冊，頁3118-3119。

¹⁸¹ 〈戶部議覆吉林將軍希元等奏為練餉將屆滿各省協餉迄未報解請嗣後仍由部庫墊款以濟要需摺〉，收入《戶部奏稿》，第8冊，頁3890-3892。

¹⁸² 翁同龢，〈致劉秉璋函〉，收入《翁同龢集》，上冊，頁426。

¹⁸³ 《詳固自定年譜》，光緒十一年，無頁碼。

¹⁸⁴ 關於陝甘協餉，匿名審查人認為，翁同龢行事機謀複雜，在陝甘協餉問題上，是否存在以西餉抑准餉的可能。建議在不能得知翁氏動機之前，應少著筆墨為妥。所說甚是。但深入一層，又可發現，即便存在審查人所說的可能性，陝甘協餉的解決仍可證明戶部為規復協餉，採取一種有別於常規的高壓態度，大規模清理欠協問題，多年舊案得以解決。這就意味著協餉制度的規復，還存在著戶部常規做法之外的路徑，只是這條路徑成本更大，戶部也很少採納而已。

¹⁸⁵ 張集馨，《道咸宦海見聞錄》（北京：中華書局，1981），頁184, 192。

¹⁸⁶ 徐珂，〈法越戰前之粵西整稅〉，收入《清稗類鈔》（北京：中華書局，1984），第2冊，度支類，頁528。

勇數量，以節省經費，減輕各省協餉的壓力。¹⁸⁷ 此時駐紮甘、新的大軍仍逾百營之數，歲需餉銀一千一百八十餘萬兩，佔據清廷財政的六分之一。西征軍動輒撥借戶部鉅款，虧空巨大；此令承擔協餉省份也難以應付，江西、浙江、福建、山東各沿海要省遂有請停解餉者。¹⁸⁸

關於甘餉，要害有二：一為兵多耗款，一為協餉欠額。兵部與戶部於光緒十年春天因而提出各省裁勇之議，制訂了清查空額、嚴定軍火限制等六條措施，有些即是針對西部邊陲的裁勇節款而言。¹⁸⁹ 陝甘總督譚鍾麟致函時任工部尚書的翁同龢，請教解決經費問題的辦法；翁告之以裁兵之計，並舉出前述兵、戶二部的節款計策一疏，勸譚思量，謂：「農曹一疏，字字見血，若閣下主持之，毅齋（指首任甘新巡撫劉錦棠）左右之，勿為有力所擾，勿為叢說所蔽，則朝廷灼知西師利弊，即幕府可撤，兵符可並，吏民之觀聽可一，中原之喘息可舒，在此舉矣。戶疏三百餘萬之餉，四萬之兵，較來教尚有所贏，此則宜稍寬，以備不虞者也。尊意何如？」一個多月後，翁又將裁兵意見向譚鍾麟申述，建議他按關內營制，適當裁減和整頓西垂駐軍，以節省兵餉。¹⁹⁰ 翁已不在戶部供職，撥款之權非其所有，故有上議。

光緒十一年時，陝甘總督譚鍾麟屢次請求撥解欠協款項。戶部對欠解省份只是進行一般性督催協調，各省未置可否，該部對催餉成效並無十分把握。在給清廷的奏摺中，戶部要求甘省對本地區的官員積虧進行積極的清理，騰出餘款加以支撐，並稱，「求人莫如求己，若不自籌變通辦法，徒欲仰給於他人，就使另行籌撥，恐亦必不可得之數」。¹⁹¹ 這一態度似乎不願為甘餉再行督催。由於西部駐軍因欠餉而有嘩潰之虞，部撥協餉一百萬兩遲遲不能解到，翁同龢建議譚鍾麟可具疏請墊部款。其實，申請部款何嘗容易？不但戶部一關要通過滿漢兩位尚書的同情和允准，而且要求管部大臣也須點頭，軍機處樞臣自然也不能繞越，可謂難上加難。翁、譚二人相知甚久，面對西部危勢，翁答應為其疏通上層。¹⁹²

¹⁸⁷ 《還讀我書室老人年譜》卷二，頁54。

¹⁸⁸ 謝俊美，《翁同龢傳》（北京：中華書局，1994），頁286-287。

¹⁸⁹ 〈兵部等衙門奏為遵旨議奏准總理各國事務衙門咨稱本衙門奏籌辦節餉並請飭戶、兵二部妥議摺〉，收入《戶部奏稿》，第3冊，頁1233-1237。

¹⁹⁰ 〈致譚鍾麟函〉，《翁同龢集》，上冊，頁293-294。

¹⁹¹ 〈戶部奏為遵旨議奏陝甘總督譚鍾麟奏請將劉錦棠所部欠餉另由江蘇籌解摺〉，收入《戶部奏稿》，第10冊，頁4803-4805。

¹⁹² 翁同龢，〈致譚鍾麟函〉，《翁同龢集》，上冊，頁317, 339, 343。

翁同龢認為，管理戶部大臣閻敬銘對邊省的處境並不太瞭解，所以不加重視。在翁的勸說下，閻敬銘決定奏聞朝廷，採取嚴厲手段，解決甘餉問題。該部向各有關省份督撫、藩司重申了吏部對撥解協餉的處分規則，按照軍營需用糧餉解繳的規定：「藩司接准撥解部文具批，遵派委員起解。如該藩司委解遲延，由戶部確查文到月日，指名嚴參」。如果遲延一月以上，必須罰俸一年；遲延兩個月以上者，降一級留任；三個月以上者，降一級調用；四個月以上者，降二級調用；五個月以上，降三級調用；半年以上者則革職，均屬公罪。戶部還對遲延解協的江西、湖北、湖南三省藩司加以議處。¹⁹³ 經這次參劾，三個月後，除江西外，各有關省份紛紛行動，對陝甘協餉給予空前關注，一改敷衍了事之慣習。江西布政使動作緩慢，再次受到戶部的奏參。¹⁹⁴

在戶部採取嚴厲督催、參劾以及警告之下，各有關省份紛紛按時解足。光緒十四年三月，陝甘總督譚鍾麟奏請將解足甘餉的四川藩司崧蕃加以獎勵，上諭嘉獎四川總督劉秉璋從優議敘，藩司崧蕃賞給頭品頂戴。¹⁹⁵ 十月，陝甘總督譚鍾麟又對各省協餉的撥解表示滿意，「茲查十三年甘肅新餉，戶部照撥四百八十萬兩，而各省俱已掃數清解」；「各司道等源源報解，均屬顧全大局，不遺餘力，所有各省藩運司道職名另開清單，恭呈御覽，可否照請給獎，以示鼓勵」。¹⁹⁶ 看來，清廷採取非常措施，尤其是下決心動用吏部則例中的處分辦法，才解決了協餉難題，打破了各省督撫、藩司因循敷衍的積習，短時間內，維繫了解協餉制度的運作。

類似的情形也出現在雲南協餉的順利解決上。湖南、四川、河南等省負責向滇省解協，大致均遵循清廷的要求，基本上滿足了雲南用款的需要。尤其是湖南省的解協行動，在滇省看來，可謂是雪中送炭，非常及時而且足額。該省巡撫譚鈞培奏稱：

¹⁹³ 〈戶部奏為續參委解軍餉遲延藩司請旨交部議處並請飭催各省趕緊大批起解以固軍心而免貽誤摺〉，收入《戶部奏稿》，第10冊，頁4606-4607。

¹⁹⁴ Loh Wai-Fong (陸惠風) "The Board of Revenue and Late Ch'ing Finance and a Study of the Relations between the Central Government and Provincial Government 1893-1899" (PhD diss., Harvard University, 1977), p. 117; 轉引自何漢威，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，頁611，注39。

¹⁹⁵ 〈發抄〉，收入《京報（邸報）》，第19冊，頁581；〈陝甘總督譚鍾麟奏為據案請將解足甘餉之藩司懇恩獎勵以示激勸摺〉，收入《京報（邸報）》，第20冊，頁115-117。

¹⁹⁶ 〈陝甘總督譚鍾麟奏為各省籌撥十三年甘肅新解掃數解清請將藩運司道據案分別獎敘摺〉，收入《京報（邸報）》，第26冊，頁429-431。

茲查湖南省自光緒十二年正月，按照部議，應按月協餉銀二萬兩。嗣經該省將十二年分連閏月應協餉銀二十六萬兩全數解到，統計湖南省未及兩年，共籌解銀五十萬兩。不惟滇省西南兩路煙瘴（筆者按：原文如此）、防營得資接濟，藉資飽騰，故得迅掃逆氛，顧全大局。¹⁹⁷

因而他建議對湖南布政使孫翼謀和釐金委員二品銜湖南盡先補用道但湘良給以獎敘，以示嘉賞。

但是，光緒前期，解協餉制度在總體上的運行並不十分順利，各省督撫不太積極配合是一個重要因素。某項解餉往往督催數次不見回應，各有關省份或事先奏聞，或先斬後奏，均以本省需求為中心，罔顧貧瘠同儕亟待支援。類似解決甘餉問題的嚴厲處置方式，光緒前期似乎很少採納。拖延或欠解協餉，清代經制處分例嚴，但清廷往往不加嚴厲的斥責，一紙督催諭旨也是無關痛癢，很少動用雍正時期嚴酷懲罰的辦法，導致拖延積習愈演愈烈。戶部尚書書秩與督撫平行，欲制裁拖延協餉的現象，皆須奏聞朝廷降旨；況且，清廷在財政上依賴各省支持，不到萬不得已，戶部似乎不願奏請嚴厲處罰違紀省份；國家財政大計，朝廷參與決策的不僅戶部堂官，軍機大臣亦預聞其事，戶部的意見是否受到支持，頗難預計。¹⁹⁸ 而且，戶部內部對於處理重大的參案，往往意見紛紜；戶部堂官翁同龢、閻敬銘、福錕、孫詒經等在許多問題上並非完全默契。翁主寬容，而閻傾向於嚴酷，福錕則忠厚無主見，北檔房司員也時常掣肘。討論的結果，往往離初衷漸行漸遠。翁同龢歎此為徒費筆舌，國家稅項只有此數，京餉與協餉共飲一盃之水，此盈彼絀，難使均衡。¹⁹⁹ 協餉問題的解決，非有猛力酷法，難以奏效。一旦大局有變，諸如外國構釁，戰端一開，招致巨額賠款，協餉制度的運作便受到梗阻。即如前期甘新協餉得到較好的解決，但在甲午以後，協餉數額便每況愈

¹⁹⁷ 譚鈞培，〈獎湘省協餉出力司道片〉，收入《譚中丞奏稿》卷六，頁45。

¹⁹⁸ 研究清代軍機處組織的學者傅宗懋謂：「有令軍機大臣會同戶部議奏者……部內尚書、侍郎為期事能奏准，難保不先觀察軍機大臣之意見。若是，則是以軍機大臣與該部議奏為名，而係軍機大臣議奏為實」；參見氏著，《清代軍機處組織及職掌之研究》（臺北：嘉新水泥公司文化基金會，1967），頁371-380；轉引自何漢威，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，頁606，注23。

¹⁹⁹ 翁同龢，〈致李士周函〉，收入《翁同龢集》，上冊，頁472。翁同龢對光緒前期清廷財政的整頓態度相當曖昧，時有見好諸省督撫的言行。閻敬銘為清廷整頓出的積虧銀兩為內務府耗去不少，頤和園工程動工，閻氏力阻，而翁氏則顯得比較消極。翁的這一態度遭到世人詬病，謂：「宰相合肥天下瘦，司農常熟世間荒」，蓋諷其在頤和園工程上的態度和作為；見蔡元萬，《整存齋筆記》（上海：上海書店，1997），頁156。

下，「各省協甘之餉歲一百八十萬，甲午後解不足額，來源漸涸。邊地物價騰貴，繁費相踵，加以甘軍東調，歲耗八十萬，藩庫正雜各款蕩然無餘」。²⁰⁰ 前期滇省協餉獲得解決，甲午之後也欠解甚多，以致於宣統三年滇督李經羲奏請將協款名目從財政管理中刪去，要求將各省原解作協餉的款項直接解付度支部，再由該部撥給受協省份。²⁰¹ 這些事實和言論預示著解協制度漸近式微，戶部規復協餉制度的理想遠未實現。

五·餘論

咸、同兩朝戰亂之後，朝臣科道亟欲推行「以內治外」的舊制，以便清廷能夠提綱挈領統治內外，尤須防範地方勢力坐大，尾大不掉的弊患。「以內治外」的舊制，是指「國家一切庶政，由州縣監司受成於督撫，而達於部科，憑案牘以勾核，特限制為防維。朝廷之所以能提綱挈領，以內治外之大權莫重於此」。²⁰² 但是軍興期間，清廷假給督撫以「便宜行事之權」，放權的結果卻導致外省疆臣疏離於朝廷，經費自為控制，奏銷不能依限足額，解款協餉隨之遲延、拖欠等流弊滋長。「以內治外」舊制受到挑戰。軍興之後，大局漸定，清廷財政運作的部分做法已經規復舊制，財政收益也得到恢復，但仍有諸多方面權歸外省，規制未能劃一。奏銷制度與解協餉制度即是其中的要項。

通觀錢糧考成、清理積虧和解協餉規制的整頓，可以發現，十九世紀中葉以後來，財經制度變化的成因較為複雜，難以能否回歸舊制論是非。清王朝的命運也並非全部寄託在財政舊制是否能夠徹底規復這一方面。但是，探討近代財政制度的變動趨向，捨棄光緒前期戶部對財政制度的多方經略這一環節，顯然不能說明財政制度演變問題的底蘊與脈絡。

咸、同之後，中外時局發生巨變，東西對打的結果是西方富強的觀念和意識滲浸至中土，督撫司道等外省官員側身新的經世事業，財源籌劃與使用均非財政舊制所可解決。戶部奏章中經常出現的「常例」與「新例」，無論支出還是收入，均反映出財政結構已發生改變，沿海、沿江省份的變動尤其明顯。督撫欲堅守一

²⁰⁰ 陶葆廉、陶葆霖，《陶方之行述》（上海：上海圖書館藏光緒鉛印本），頁28。

²⁰¹ 見何漢威，《清季中央與各省財政關係的反思》，頁630，注92。

²⁰² 《兵科掌印給事中周鶴奏為積案沉壓滋生弊端請飭中外大臣嚴立定限以舊制而肅政體摺》，收入《京報（邸報）》，第3冊，頁351。

隅之利，興辦一方新政，便不得不與清廷的祖制形成衝突。統轄全國財賦的戶部更多的時候並不以洋務、海防等為急務，²⁰³ 而以清廷祖制的維持為視聽，調撥錢糧和經費，也重常經、輕新例，「有司大率以舊例繩外省，慣作空語搪塞。大農拱手受成，暗中掣肘不少」。²⁰⁴ 這必與外省新的收支規則產生隔膜。新疆巡撫陶模曾經批評戶部要求各省的奏銷須一心一意「合乎例案」，認為所定的奏銷體例極難合乎實際，斷言「天下合例之案愈多，天下守法之廉吏日少」。²⁰⁵ 各省奏銷往往應付部例，惟求不被挑駁，經制規復也就流於形式。實際上，戶部與督撫之間奏章的駁查、回應，均難以在純粹的傳統財政經驗之下討論問題，疆臣在省經略與部臣在京懸測已不可能針孔相符。

財政整頓過程中，擴張財政僅僅是整頓的目標之一，舊制回歸自然是整頓行動的重要目標。規復財政舊制，其範圍甚為寬泛，錢糧奏銷與解協餉制度是其主要的部分。兩者在前提和條件上均有較大區別。錢糧徵解和支銷主要涉及傳統的財源，是傳統社會財政形態的主體部分，歷朝歷代均關重要，考核獎懲甚為嚴密。太平天國之後，錢糧徵收出現恢復性增長的特徵，通過嚴格的徵管、奏報制度，大規模開展專項清理，加大懲處力度，昔日行之有效的奏銷制度大致可以得到規復，舊制運行的成效仍可再度顯示出來。

光緒前期，錢糧奏銷制度的規復係通過清查積虧、強化考成等專項行動來實現，成效基本上可以肯定。但若從整體上評估奏銷制度規復的成效，實非常困難。蓋咸、同之後，新式賦稅大量湧現，新式事業次第興辦，財政收支規則已不符合舊式規範，戶部以光緒《大清會典事例》所載「例案」來核銷各省造報，在變革財政制度以適應新的行政環境和賦稅結構等方面，存在著嚴重的能力缺陷。民間人士眼中的戶部，正面形象幾乎沒有，更多的是譏諷和不滿：「今戶部號為司農，農自為農，而所司者非農也。勾稽簿領，量較錙銖，畫諾盈廷，積贖山立，直一片糊塗賬目而已」；²⁰⁶ 幾乎在同一時期，一位關注清廷財政現狀的國內人士對糾纏不清的財政實態也頗有感觸，他將國家財政比做一個大公司。在這個「大公司」裏：「最大之股東為君，最小之股東為民，而戶部則公司之司籍者

²⁰³ 翁同龢認為，財政為民生而立，兵事、洋務均非其本。「今日談國計者皆舍卻民生，其端始於軍務；迨洋務起，而士大夫之警敏者皆欲合地球以計利權之盈縮，病入膏肓，不可救藥」；見《翁同龢集》，上冊，頁247。

²⁰⁴ 《致翁同龢函》，收入《翁同龢集》，上冊，頁228。

²⁰⁵ 陶模，〈覆陳自強大計疏〉，收入《光緒財政通纂》卷五〇，頁24。

²⁰⁶ 上海圖書館，《汪康年師友書札》（上海：上海古籍出版社，1986），第1冊，頁336。

也。今中國出入各款，編民不可以見戶部之冊籍，固不能知；朝廷可以見戶部之冊籍，亦不能知；即部臣手治其冊籍，而一加究詰，亦屬糾纏不清。以是而欲民之不怨不疑，毀家紓難，豈不難哉！」²⁰⁷ 言語之間，戶部官員之能力與形象大成問題。國家這一「大公司」帳目混亂，規制不善，戶部官員當然難逃其責。光緒九年時，戶部雖著手大規模編製會計黃冊，但對國家財政制度的改進似乎難見成效。²⁰⁸ 司農之官不思進取，惟以例案束縛外省，而外省造報收支四柱清冊，惟求不被駁查，只得循例造具簿冊，真帳反而隱匿下來，全然不能反映真實的財政收支實況。從這一角度看，奏銷舊制在整體上的規復限度，難以籠統概論，只能算是得失兼具。

解協餉制度雖係舊時規制，但其運行的條件與錢糧徵解有所區別。在大一統的財政架構之下，錢糧稅捐是稅賦收支的主要財源，在國家政費收支較少的情況下，國家歲出、歲入遵循常經和定制，「經制收入供經制支出」，「不時收入供不時支出」，一切財政活動均納入嚴格的經制規範之內，解協餉制度才得以有序運行。

然而，太平天國之後，外省賦稅結構發生較大的變化，即如釐金一項，實已占據省財政相當大的份額，在中央不明底細的情況下，各省督撫也就盡力設法蒙蔽戶部，留多繳少，²⁰⁹ 旨在積聚區域財賦以興辦在地新政；頗具地方特色的洋務新政、軍事力量和新式局所的經費開銷，構成了財政支出的要項。各省在收支

²⁰⁷ 闕名，《論財政混淆》，收入《光緒財政通纂》卷五一，頁28。

²⁰⁸ 〈戶部奏為年例匯奏出入奏明改辦會計黃冊今已告成摺〉，收入《戶部奏稿》，第6冊，頁2623-2628。戶部介紹編製會計黃冊的緣起時稱：「迨自軍興以來，出入難依定制，入款如扣成、減平、提借、退回等項，皆係入自出款之中；而出款如撥補、等還、移解、留備等項又皆出歸入款納。頭緒膠輳，歲月參差，造報不齊，匯核良非易易。今查此次所辦冊籍，係敬遵《欽定大清會典》及《皇朝文獻通考》內原分門類，參酌近年情事纂定，以地丁、雜賦、地租、糧折、漕折、漕項、耗羨、鹽課、常稅、生息等十項為常例徵收，以釐金、洋稅、新關稅、按糧津貼等四項為新增徵收，以贖完、捐輸、完繳、節扣等四項為本年收款。排比核列，以見一年入數。」戶部編纂會計黃冊的用意，似乎不在改良奏銷舊制，僅僅是編製能夠反映賦稅新變化的會計核算項目而已。

²⁰⁹ 光緒前期，隱匿釐金稅收的做法，在各省十分普遍。戶部要求將釐釐與百貨釐金分開造報，但大部分省份有意籠統造報，「至於未能將其與貨釐完全分開的原因，大約是與收入的分配有關係，如釐釐附在貨釐項下時，其用途早經規定，如一旦劃入土藥稅項下，則收入將全部解部，或聽部指撥，於各省財政諸多不便，故結果即未完全遵辦」；羅玉東，《中國釐金史》（《近代中國史料叢刊·續編·第六十二輯》〔臺北：文海出版社，1979〕），頁156。

兩方面均大大越出「經制」之外，形成「地方財政」的雛形。這一巨變，意味著傳統的解協餉行動依賴的環境發生了嬗變，從客觀上限制了解協餉制度的有序運行。加之地方督撫顧惜本地利益，互分畛域，京餉尚可應付，包括協餉一類的解款則只能淪為「盡力而為」的地步。毫無保留地協解本地財賦以支援貧瘠同儕，這在地方財政形態下，實難想像；更何況各協解省份的財政本不充裕，多數情況下，仍處於收支失衡的狀態，若如數依限解繳各種指撥和協餉，本省財政恐怕難以為繼。中法戰爭後，各種攤派趨於增多，外省財政壓力也就越來越大，協餉問題更難處置。對待來自中央的攤派，外省當然不能強行拒絕；受協省份待款孔亟，若非中央嚴令責催，嚴格考成，解協省份自然會拖延、規避計策。戶部倖於時勢之變，一意堅守祖制，規復舊制難免阻力重重。制度規復過程中，貫徹政令的手段如果純以奏參、彈劾為工具，其力度足夠時，協餉省份對抗的因素會暫時消失，舊制得以復歸；若戶部因循敷衍，純以交差為目的，則懲戒力度難以壓服外省官員，舊制的回歸遂遙遙無期。

擴張財政、規復奏銷制度的行動成效，受制於各種內外因素的影響，尤其是各地官員的態度更為重要，若輩是否全力配合決定了規復行動的成敗。外省官員中，不但是督撫封疆佔據要角，與制度規復關係較大；即如府道州縣官員、佐雜、書吏以及幕員等，也左右著地方錢糧、釐稅、耗羨的經徵方式和銷算規模，地方財政收支撥借無不受此輩控制。即如雜稅雜捐的奏銷，州縣存在的弊端尤深。《清稗類鈔》嘗謂：

州縣雜款報銷，尤不可究詰。有曾任直隸之涑水令者，言涑水每年收牛羊稅，計共六百兩，報銷僅十三兩，而藩司署費二十四兩，道署二十兩，州署十四兩，餘皆官所自得。又月領驛站費三百兩，其由縣給發，不過五十兩，則每年獲數千金矣。又稅契一項，年可得數千金，而向祇報一百兩，布政使廷傑欲悉數入官，縣官苦之。使人詢天津之成法，某乃往津說直督裕製軍曰：「天津每年收稅契三萬，而報銷只列數百兩，以津地之衝繁，公私各費皆取給於此，今若悉歸官，將以何給費？」裕曰：「藩司欲如是，吾亦莫能爭，今略增舊額如何？」某曰：「願增為八百，可乎？」裕曰：「可矣。」於是涑水亦援例祇增二三百金云。²¹⁰

²¹⁰ 〈同光度支項聞〉，收入《清稗類鈔》，第2冊，度支類，頁516。

涑水縣官員與藩司、督撫之間行政隸屬十分清楚，但謀事方式與行政操作似乎不是如此簡單。這說明地方財政資源已經大量脫離經制框架，溢出中央的監控範圍，成為戶部難以全部規範的領域。反向觀察，戶部對地方財源的監控客觀上遺留了極大的真空地帶。而州縣官員在清廷制度架構上往往不被看重，這也就說明州縣官員難以納入清廷控制的軌道內。

本省督撫、藩司儘管對其考績負責，但卻難以全部將州縣官員納入麾下，觸角所及大多是首縣首府，其餘百數十州縣則難以兼統，「督撫坐鎮一省，任事以後，非積久歲月尚不能周知情偽」；²¹¹ 每屆督撫任期較短，也缺少精力深入行政基層。即使例行督察，地方州縣百計逢迎，從禮品到飲食，從各類蔬菜到麵點準備，名廚訪求，均不敢馬虎大意。²¹² 大員看到的是本省屬官清廉忙碌，奉公盡責，而背後漁利鄉民，浮收錢糧，為霸一方卻難以發現，即使鄉紳上訴，甚至京控，也是多方為之彌縫。²¹³ 從清代這一行政架構的實態，大約可以斷言，地方府廳州縣官員可以獨自在地方上施展空間，與清廷和督撫保持了相當的距離，無論清廷抑或督撫，均難以在實際上完全控制這個階層。同治年間內閣侍讀學士鍾佩賢儘管建議清廷重視州縣官員的影響，²¹⁴ 內廷的反應不可得知，實際情況卻不容樂觀。既往研究清代財政制度運作時，過分關注中央與地方（省）財政制度、財政關係，相當程度上忽視了府、廳、州、縣這一層面的制約。變換角度看，這一層面對清廷和外省財政運作的影響更難以想像，其牽制的範圍和力度更應該值得重視。基於此，筆者因而頗激賞何漢威先生近年來研究晚清中央與各省財政關係時的一個觀點：

過去我們討論十九世紀以降中央和各省的財政關係時，大多強調督撫主導新生財政機構中出現的脫序，相較下，對於各方所作的整合努力，則甚為忽略。事實上，宣統元年清政府成立清理財政處整頓全國財政前，不單中央對省的財政機構有所整合；類似的情況也見於省政府與州縣的互動，儘管成績因主客觀條件不同而高下有別。²¹⁵

²¹¹ 袁樹勛，《署兩廣總督袁奏中央集權應先有責任政府摺》（上海：復旦大學圖書館藏清未單印本）。

²¹² 《欽道縣稟稿彙編》，頁122-129。

²¹³ 同前書，頁471。

²¹⁴ 鍾佩賢，《敬陳管見四事疏》，《清同治朝政務檔案》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2005），頁809-819。

²¹⁵ 何漢威，《清季中央與各省財政關係的反思》，頁644。

何文雖是基於清代末期財政機構整合的情形而論，然史識與思路卻有助於學界深入觀察光緒前期清廷中央財政與外省財政利益若即若離的實態，單純歸咎於一方，或過度褒揚另一方，簡單地將研究視野局限在財政實權集中於中央或分權於督撫這樣一個單項，恐失之偏頗。行省制度下的地方州縣及其各級屬僚的複雜情態及行政取向，實為影響財政制度規復，制約財政制度變動的要項。職是之故，研究當日財政運作的走向，既須審慎發掘「帳面數據」背後的財政實相，更應平衡地處理清廷各級官員之間複雜遊戲所產生的廣泛影響。

(本文於民國九十六年十月十八日通過刊登)

後記

本文受國家社科項目「清末新政時期的財政制度變動」(05CZS010)、教育部新世紀優秀人才支持計畫項目「晚清財政制度的近代轉型」(NCET-05-0747)、教育部哲學社會科學重大課題攻關項目「近代知識與制度轉型」(05JZD00011)之子課題「量出為入：晚清財政規制的變動」等基金資助，係該專項課題的階段性成果。



引用書目

一·傳統文獻

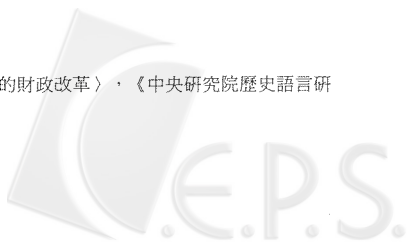
- 《大清德宗景皇帝實錄》，臺北：華文書局股份有限公司影印本，1970。
- 《戶部奏稿》，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2004。
- 《狄道縣稟稿彙編》，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2005。
- 《京報（邸報）》，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2003。
- 《政治官報》，廣州：中山大學圖書館藏。
- 《皇清道咸同光奏議》，收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊·第三十四輯》，臺北：文海出版社影印本，1969，第331號。
- 《時報》，北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏。
- 《浙江諮議局第一屆常年會議事錄》，北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏清末鉛印本。
- 《清同治朝政務檔案》，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2005。
- 《稀見清知府文檔》，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2004。
- 《廣東諮議局第二次常年會議報告書》，北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏粵東編譯公司清末鉛印本。
- 上海圖書館，《汪康年師友書札》，上海：上海古籍出版社，1986。
- 山西清理財政局編訂，《山西省財政沿革利弊說明書》，北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏清末鉛印本。
- 財政處全宗檔案，北京：中國第一歷史檔案館藏。
- 朱壽朋，《光緒朝東華錄》，北京：中華書局，1958。
- 佚名，《奉部憲駁查交代案》，上海：上海圖書館藏韻梅手抄本。
- 佚名，《貪官污吏傳》，北京：北京古籍出版社，1999。
- 佚名，《福州府稟奏稿》，上海：上海圖書館藏光緒稿本。
- 佚名，《蘇藩政要》，上海：上海圖書館藏道光丁亥年刊本。
- 吳汝綸，《吳汝綸全集》，合肥：黃山書社，2002。
- 李孟符，《春冰室野乘》，太原：山西古籍出版社，1996。
- 李星沅，《李星沅日記》，北京：中華書局，1987。
- 杜翰藩編，《光緒財政通纂》，北京：中國社會科學院近代史研究所圖書館藏蓉城文倫書局清末鉛印本。
- 沈雲龍，《近代史料考釋》，臺北：傳記文學社，1969。

- 林達泉，《自強要略奏牘》，上海：上海圖書館藏光緒鉛印本。
- 南開大學歷史系，《清實錄經濟資料輯要》，北京：中華書局，1959。
- 奎斌，《杭阿坦都統奏議》，上海：上海圖書館藏光緒鉛印本。
- 苑書義等編，《張之洞全集》，石家莊：河北人民出版社，1998。
- 哲美森，《中國度支考》，上海：廣學會，1897。
- 徐珂，《清稗類鈔》，北京：中華書局，1984，度支類。
- 袁樹勳，《署兩廣總督奏中央集權應先有責任政府摺》，上海：復旦大學圖書館藏清末單印本。
- 張集馨，《道咸宦海見聞錄》，北京：中華書局，1981。
- 盛康輯，《皇朝經世文編續編·戶政》，收入《近代中國史料叢刊·第八十四輯》，臺北：文海出版社，1980，第835號。
- 許同莘編，《張文襄公年譜》，上海：上海商務印書館，1947。
- 陳昌紳，《分類時務通纂》，北京：北京圖書館出版社，2005。
- 陳珩伍，《中國大學講義·中國財政史》，上海：上海圖書館藏民國初年鉛印本。
- 陳華珊，《交代款目》，上海：上海圖書館藏清末稿本。
- 陳義杰整理，《翁同龢日記》，北京：中華書局，1992-1998。
- 陶葆廉、陶葆霖，《陶方之行述》，上海：上海圖書館藏光緒鉛印本。
- 馮煦主修，《皖政輯要》，合肥：黃山書社，2005。
- 董恂，《還讀我書室老人年譜》，上海：上海圖書館藏光緒鉛印本。
- 趙爾巽等，《清史稿》，北京：中華書局，1976。
- 劉禹生，《世載堂雜憶》，北京：中華書局，1960。
- 劉聲木，《長楚齋隨筆續筆三筆四筆五筆》，北京：中華書局，1998。
- 潘燾，《韡園自定年譜》，上海：上海圖書館藏光緒稿本。
- 蔡云萬，《塾存齋筆記》，上海：上海書店，1997。
- 錢寶甫，《清代職官年表》，北京：中華書局，1980。
- 謝俊美編，《翁同龢集》，北京：中華書局，2005。
- 譚鈞培，《譚中丞奏稿》，上海：上海圖書館藏清末鉛印本。
- 繼昌，《行素齋雜記》，上海：上海書店出版社，1984。

二·近人論著

王業鍵

- 1961 〈雍正時期(1723-1735)的財政改革〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》32：47-98。



- 何烈
1981 《清咸、同時期的財政》，臺北：國立編譯館中華叢書編審委員會。
- 何漢威
2001 〈清季中央與各省財政關係的反思〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》72.3：597-698。
- 吳廷燮
1914 《清財政考略》，上海：上海圖書館藏一九一四年鉛印本。
1936 〈論光緒朝之財政〉，《文獻論叢》，北平：國立北平故宮博物院。
- 周志初
2002 《晚清財政經濟研究》，濟南：齊魯書社。
- 周育民
2000 《晚清財政與社會變遷》，上海：上海人民出版社。
- 林文仁
2005 《派系分合與晚清政治——以「帝后黨爭」為中心的探討》，北京：中國社會科學出版社。
- 邱捷
2006 〈知縣與地方士紳的合作與衝突〉，《近代史研究》2006.1：20-39。
- 莊吉發
1978 〈清世宗與錢糧虧空之彌補〉，《食貨月刊》（復刊）7.12：587-601。
- 陳存恭
1988 〈張之洞在山西，1882-1884〉，《中央研究院近代史研究所集刊》17.下：1-33。
- 陳鋒
1997 〈清代中央與地方財政的調整〉，《歷史研究》（北京）1997.5：100-114。
2000 〈清代前期奏銷制度與政策演變〉，《歷史研究》（北京）2000.2：63-74。
- 彭雨新
1947 〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學雜誌》9.1：83-128。
- 彭澤益
1990 〈清代財政管理體制與收支結構〉，《中國社會科學院研究生院學報》1990.2：48-59。

劉增合

曾小萍 (Madeleine Zelin) 著, 董建中譯

- 2005 《州縣官的銀兩——18世紀中國的合理化財政改革》(*The magistrate's tael: rationalizing fiscal reform in eighteenth-century Ch'ing China*), 北京: 中國人民大學出版社。

黃宇和

- 2004 《兩廣總督葉名琛》, 上海: 上海書店出版社。

賈允河、李瑛

- 1998 〈清朝吏治與錢糧虧空〉, 《河北師範大學學報》(社會科學版) 1998.4: 113-118。

劉秉麟

- 1931 《中國財政小史》, 上海: 上海商務印書館。

劉增合

- 2007 〈由脫序到整合: 清季行省財政機構的變動〉, 發表於「第二屆晚清史國際學術研討會」, 承德: 錦江飯店, 2007年8月6-8日。

劉德美

- 1982 〈清代地方財政積弊個案探討——嘉慶年間安徽錢糧虧空案〉, 《師大學報》27: 519-530。

謝俊美

- 1994 《翁同龢傳》, 北京: 中華書局。

羅玉東

- 1933 〈光緒朝補救財政之方策〉, 《中國近代經濟史研究集刊》1.2: 189-270。

- 1979 《中國釐金史》, 《近代中國史料叢刊·續編·第六十二輯》, 臺北: 文海出版社。

土居智典

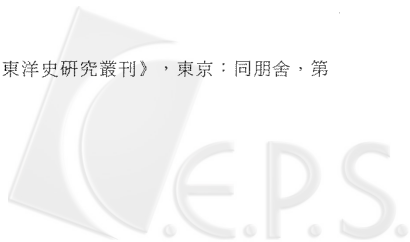
- 2002 〈晚清官欠和民欠對策〉, 《廣島東洋史學報》7。

- 2005 〈從田賦地丁看晚清奏銷制度〉, 《北大史學·第11輯》, 北京: 北京大學出版社, 頁274-299。

- 2005 〈清代財政の監察制度研究——交代制度を中心として〉, 《史學研究》(東京) 247。

佐伯富

- 1969 《中國史研究》, 收入《東洋史研究叢刊》, 東京: 同朋舍, 第21種。



濱下武志

- 2006 《中國近代經濟史研究：清末海關財政與通商口岸市場圈》，南京：江蘇人民出版社。

Spector, Stanley

- c1964 *Li Hung-chang and the Huai Army: a study in nineteenth-century Chinese regionalism*. With an introduction by Franz Michael. Seattle: University of Washington Press.

The Ministry of Revenue's Financial Rectification Measures in the Early Years of Emperor Guangxu's Reign: Between Restoration and Innovation

Zenghe Liu

Department of History, Jinan University, Guangzhou

During the first twenty years of Emperor Guangxu's reign, China had extricated itself from the trouble of large-scale wars and embarked upon a period of peaceful development. Due to deficits in the national treasury, the Ministry of Revenue adopted drastic measures of unprecedented scale to readjust and improve its finances, such as liquidating the magistrates' accumulated debts and auditing the provincial expenditures of land tax and tribute grain. While disciplinary measures were frequently applied and transgressing officials severely punished, new precautionary measures were also enacted. The accumulated deficit thus began to diminish, and the old regulations of accounting and auditing of land tax and tribute grain were to a large extent restored.

During its financial rectification, the Ministry of Revenue continually reaffirmed the old regulations, and simultaneously implemented new effective regulations to rectify financial wrongs and deal with practical problems. With the restoration of the old regulations of accounting and auditing land tax and tribute grain, the royal court was able to procure the minimum of financial resources needed to run its administration.

Compared with the restoration of the regulations of accounting and auditing land tax and tribute grain, those regulations stipulating inter-provincial transfer payments through the central court were effective only to a limited extent, even though these regulations were not completely without merits. Some typical examples are as follows: The provincial payments to the court were more effectively implemented than before Emperor Guangxu's reign. Moreover, a system of payment into a special central fund was established, as a cooperating policy to the traditional inter-provincial transfer payments. Furthermore, the problem of lateral appropriations to Gansu and Shanxi was settled by high-handed decrees. However, as the collected documents reveal, the difficulties of restoring these regulations were even more grave than before. Since the

republican era, many scholars have formed a negative view about the financial situation during Guangxu's reign, and this view is largely based on the lateral appropriations to other provinces, an unworkable system bereft with problems even during other historical periods. The restoration of the inter-provincial transfer payments was extremely difficult and faced a number of obstacles. Although the reasons are complex, the core problem lay mainly in the formation of a "local financial structure." As a result of the changing financial relations between the central court and the localities, the prestige and power of the old, unified financial system receded. The magistrates' reluctance to submit provincial payments to the court as well as the underestimation of inter-provincial payments to the court were all emblematic of the emergence of a "local financial structure." Since the restoration of the old system of inter-provincial transfer payments required different measures than the restoration of the old accounting and auditing of land tax and tribute grain, the implementation of financial restoration and renovation processes were very different, creating enormous differences in achievements.

In the process of restoring the old regulations, three kinds of officials, namely the senior court officials, provincial satraps and inspectors, and local magistrates, mutually curbed each other's since each exerted a different financial influence. With regards to the financial rectification process during the early years of Emperor Guangxu's reign, the royal court of the Qing dynasty wanted to restore the old regulations, and the provincial satraps and inspectors were only one of the targets of rectification. The efficacy of these old regulations for supervision over local junior officials should not be neglected. Although the royal court of the Qing dynasty recognized the severity of the problems, it never adopted any long-term, effective measures in accord with the "new changes" to substitute for the old regulations. Regardless of whether the Ministry of Revenue attempted to restore the old regulations or improve the existing ones, its initiative and administrative ability were severely fettered.

Keywords: early years of Emperor Guangxu's reign, the accounting system of provincial expenditure, auditing the provincial expenditure of land tax and tribute grain, the system of inter-provincial transfer payments through the court, liquidating the accumulated debts