

從清末剛毅、鐵良南巡看中央和地方的財政關係

何漢威*

歷史學家研究晚清歷史時，常聚焦於中央和地方之間權力此消彼長的問題上。早前史家咸認為太平天國革命被鎮壓後，無論就軍權、政權，以至財權各方面，中央控制日益式微，尋演變為督撫專政之局。1960年代末期以降，前述論點不斷備受質疑；論者指出中央既未如成說所云大權旁落，督撫亦未如想像中那樣為所欲為。儘管後一說法在學界中漸居優勢，惟直至最近，督撫權力膨脹，中央集權體制瓦解的舊調，仍為不少學者所信奉。1899年清政府任命剛毅為欽差大臣，南下到江蘇和廣東整頓財政；五年後，又以鐵良為欽使，南赴江蘇理財。在全面討論清末中央和地方的財政關係前，作者擬先就這兩次欽使南巡作個案研究，針對諸如：使命的指標、中央頒予兩位欽使訓令的明確度及落實可能性、他們舉措建言的影響、所完成的任務的有效地落實程度及督撫對二人作為的反響、使命的政治含義等問題，詳加探討。作者發現剛毅、鐵良二位欽使只專注於短期內攫取更多的財源，其作為對所巡視有關省分的財政管理體系，並不具長期性的影響。中央雖仍握有掌控督撫仕途榮枯的行政權力，卻因對省財政安排茫無所知而無從落實有效的管治。相應地，督撫面對下層盤根錯節的貪污舞弊，亦因各種制約而無力整頓。對晚清中央和地方的財政關係，吾人實不能簡單地以非此即彼的「零和」視之。

關鍵詞：剛毅 鐵良 江蘇 廣東 中央地方財政關係

* 中央研究院歷史語言研究所

壹、前言

歷史學家研究晚清歷史時，常聚焦於中央和地方之間權力此消彼長的問題上。較早前，史家咸認為太平天國革命被鎮壓後，無論軍權、政權，以至財權各方面，中央的控制能力日益式微，尋演變為地方督撫專政之局。¹ 1960年代末期以降，前述論點不斷備受質疑；論者指出中央既未如成說所云大權旁落，督撫亦未如想像中那樣為所欲為。² 儘管後一說法在學界中漸居優勢，惟直至最近，督撫權力膨脹，中央集權體制瓦解的舊調，仍為不少學者所信奉。³ 對於這

¹ 這方面最有代表性的論著厥為：羅爾綱，〈清季兵為將有的起源〉，《中國社會經濟史集刊》，五卷二期（1937年六月）；《湘軍新志》（《中央研究院社會科學研究所叢刊》，長沙：商務印書館，1939），第十三章；Franz Micahel, "Regionalism in Nineteenth-Century China," Introduction to Stanley Spector, *Li Hung-chang and the Huai Army: A Study in Nineteenth-Century Chinese Regionalism* (Seattle: University of Washington Press, 1964)；彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學雜誌》，九卷一期（1947年6月），頁83-110；何烈，〈清咸、同時期的財政〉（台北：國立編譯館中華叢書編審委員會，1981），特別是第八、九章；《釐金制度新探》（台北：中國學術著作獎助委員會，1972），特別是第五章；James T. K. Wu (吳大琨), "Impact of the Taiping Rebellion upon the Manchu Fiscal System," *Pacific Historical Review*, XIX: 3 (August 1950), p.275；另參考羅玉東，〈光緒朝補救財政之方策〉，《中國近代經濟史研究集刊》，一卷二期（1933年五月），頁265-9；傅宗懋，〈清代督撫制度〉（台北：國立政治大學，1963），頁183-92、196-8；繆全吉，〈曾國藩幕府盛況與晚清地方權力之變化〉，《中山學術文化集刊》，第四集（1969），頁35、37、39-43。

² 批判督撫專政說的著作中，最為全面而具影響力的論著，當推劉廣京，〈晚清督撫權力問題商榷〉，載氏著，《經世思想與新興企業》（台北：聯經出版事業公司，1990），特別是頁255-93。另參考王爾敏，〈淮軍志〉（台北：中國學術著作獎助委員會，1967），頁347-89；Stephen R. Mackinnon, *Power and Politics in Late Imperial China: Yuan Shikai in Beijing and Tianjin* (Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press, 1980), esp. p.61；Daniel H. Bays, *China Enters the Twentieth Century: Chang Chih-tung and the Issue of a New Age, 1895-1909* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1978), esp. p.4.

³ 參考尹福庭，〈試論太平天國革命時期清政府中央和地方權力的消長及其影響〉，載中國人民大學清史研究所編，《清史研究集》，第四輯（成都：四川人民出版社，1986），特別是頁374-8；魏光奇，〈清代後期中央集權財政體制的瓦解〉，《近代史研究》，1986年第一期，特別是頁211-24；何瑜，〈晚清中央集權體制變化原因再析〉，

個錯綜複雜，眾說紛紜的問題，作者擬專就財政方面，另撰專文，作較為全面的討論。光緒廿五年(1899)清政府任命剛毅為欽差大臣，南下到江蘇和廣東整頓財政；五年後，又以鐵良為欽使，南下到江蘇理財。作者擬先就這兩次欽使南巡作個案研究，探討以下連串問題：使命的指標是什麼？清政府頒予這二人訓令的明確度及落實可能性有多少？剛毅、鐵良抵達其所要查察的省分時，他們先前所持的觀點是否有所改變？他們的舉措建言有何影響？二人完成的任務有效地落實程度如何？對於他們的作為，督撫有何反響？這兩次使命有何政治含義？在全面討論清末中央和地方的財政關係前，先從剛毅和鐵良南巡入手，針對上述問題詳加探究，當有助於我們更為具體而微的掌握晚清中央和督撫之間的實質關係。

貳、甲午戰後的清政府財政

進入本題前，我們先要從太平天國以後，奏銷制度瓦解，各省紛立外銷款，租稅基本結構發生改變這脈絡入手，對清末中央和地方的財政關係作一背景說明。

太平天國起事後，由督撫獨立自主地核銷新籌款餉，提出支用，根本不列銷冊的外銷制應運而生。其時各省的出入款目與前截然不同，省財政收支機構性格上雖依然傳統，卻愈益複雜，其中不少為督撫所創建；許多新的收支項目起於危急之秋，向非定制所有，而省內原有的財政檔冊，不少燬於戰火，戶部因此不能按過時的核算方式或例案來審核各省的財政安排。中央對各省的收支途徑既茫無所知，這時各省的財政管理機器又遠較前複雜混亂，致中央對各省的財政控制大不如前。另一方面，戶部本身的缺陷也要負相當的責任。戶部積弊最著者，厥為部內書吏勒索部費。省當局明瞭除非它們付出不菲的部費，否則

《清史研究》，1992年第一期，特別是頁72-6；林乾，〈咸豐後督撫職權的膨脹與晚清政治〉，《社會科學戰線》，1989年1期，頁144-8；茅家琦，〈地方勢力擴張與晚清政局〉，載《中國歷史上的分與合學術研討會論文集》（台北：聯合報系文化基金會，1995），頁289-93；王雪華，〈督撫與清代政治〉，《武漢大學學報》（社會科學版），1992年第一期，頁76-8。

其出入多種項目俱與戶部規定不符的奏銷勢必被部吏批斥駁回。另一方面，督撫也無意把這些實況向中央報告，他們擔心一旦如實陳報，原在他們掌控下的可靠稅入，會為中央所剝奪，而許多名目無先例可循的新支出，也會被中央所剔除。加上十八世紀末葉以降，布政使權責漸為督撫侵蝕，從而削弱戶部對省財政的監控。太平天國起事後，布政使常屈從於督撫的壓力，甚至與他們勾結，隱藏省內財政收支實況，對此中央只能遷就現實，提不出切實的整頓辦法。⁴

咸、同以後，清政府的租稅結構與前迥不相同。最顯著的轉變厥為固有的農業稅漸形退化，雜稅、鹽稅及新興的工商稅日見增加。田賦所入雖仍居首位，但其相對重要性已大不如前。根據王業鍵教授的研究，乾隆十八年(1753)田賦佔政府總稅入的73.5%；到光緒三十四年(1908)田賦稅入的絕對數目雖增至一億兩以上，但其在政府總稅入的比重卻劇降至35%。同期內，田賦中正稅的相對比重從80.7%降至53.1%，而浮收部份則從20%上下增至47%，說明了田賦稅入絕對數字的增加，主要是憑籍浮收。他認為這種現象與清政府既無力量，也無勇氣對稅制，特別是田賦，作通盤的清理，發掘其潛在財源，息息相關；這導致稅制缺乏彈性而僵化不靈，不能隨著經濟成長而增加稅入。清政府對田賦的處理，基本上依賴明末的紀錄，只在若干細節上，有所調整而已；這自然對農業部門收入的增加，物價水準的變動，不能作出相應的調整。由是，國家支出不斷擴張，田賦在政府財政體系中所佔的比重卻日漸減輕。⁵ 在這情況下，清政府只能一時補苴，採取阻力較少或較為隱蔽的方式課稅，作為籌款途徑。

甲午戰後中國財政的特徵，羅玉東稱為「出入平衡的長期破壞。」⁶ 光緒廿

⁴ 參考彭雨新，前引文，頁86-9；《清咸、同時期的財政》，頁385-93；李治安主編，《唐宋元明清中央與地方關係研究》（天津：南開大學出版社，1996），頁381-2；Paul Christopher Hickey, "Bureaucratic Centralization and Public Finance in Late Qing China" (Unpublished Doctoral Dissertation, Harvard University, 1990), pp.18-20, 24-6, 30-1.

⁵ Yeh-chien Wang, *Land Taxation in Imperial China, 1750-1911* (Harvard East Asian Series 73, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1973), pp.81-2；另參考27-31、47；《清咸、同時期的財政》，頁279-85、287-8。

⁶ 氏著，前引文，頁215。另參考湯象龍，〈民國以前關稅擔保之外債〉，《中國近代經濟史研究集刊》，三卷一期（1935年五月），頁26-30；〈民國以前的賠款是如何償付

一年(1895)清政府向俄、法借款；接著，又於光緒廿二(1896)及廿四年(1898)向英、德借款，款額約共三萬萬兩，從而每年還債的本息逾二千萬兩，約佔國家歲出四分之一以上。⁷ 甲午敗績，使清政府深信武力的大規模現代化刻不容緩；新式軍隊的操練，對中央及督撫來說，俱為額外的財政負擔。清政府費盡心力，謀求增闢財源以應急需。甲午戰後迄清亡，鹽飭加價是最可靠及最具成效的補救財政方策。⁸ 至於其他籌款措施，某些在短期內看似大有可為；與時遷移，結果卻是無足稱道。另一方面，某些措施則根本未落實執行。

光緒廿一到廿四年三年間，清政府財政籌措開源節流並重，多方羅掘以渡過困境。⁹ 甲午戰事甫結束，戶部即奏請裁撤綠營七成，勇營三成。可是迄光緒廿四年，綠營裁掉的不到應裁數目的二成，勇營裁撤亦乏善可陳。綠營、防軍及練勇等兵員數目仍達七十萬，每年軍餉總支出還徘徊於三千萬兩。¹⁰

光緒廿三年(1897)三月御史宋伯魯建言官俸及兵餉應以京平兩取代庫平兩發

的》，前引書，三卷二期，（1935年十一月），頁270-2、281。就甲午之戰前十年來說，除1894年甲午戰爭爆發，收支盈餘較小外（祇757,844兩），盈餘最多的年分(1891)多達10,329,613兩，最小之年(1886)也有2,718,023兩。見劉歡雲，《光緒會計表》（教育世界社，1901），卷一，頁1-5。

⁷ 拙著，《京漢鐵路初期史略》（香港：中文大學出版社，1979），頁7。

⁸ 從1895-1908年，江西淮鹽銷區共加價八次，官價由每引21兩漲至28.36兩，漲幅逾35%，而零售價則漲逾一倍。1912年據內閣總理熊希齡報告，直隸、河南兩省蘆鹽銷區近十餘年來，鹽斤加價五次，官價每包增加45%，而零售價加增更幾近二倍。清末鹽斤加價已成為鹽稅的主要組成部份。如天津蘆鹽加價為正課的19倍以上，淮南四岸加價則為正課的13-16倍，四川邊計各岸由十餘倍到廿餘倍不等。參考丁長清主編，《民國鹽務史稿》（北京：人民出版社，1990），頁17。

⁹ 周育民，〈甲午戰後清朝財政研究(1894-1899)〉，《中國經濟史研究》，1989年第四期，頁93。

¹⁰ 前引文，頁93-4。據光緒廿三年清政府諭令透露：「茲據戶部奏稱，自行知各省以來，惟山東一省，經該撫李秉衡奏明，將制兵分限五年裁減五成，並將防營練勇分別裁減。此外各省或請將兵額酌裁，尚無成效，或僅裁綠營二、三成，所裁營勇更屬寥寥無幾，似此敷衍塞責，有名無實，何濟於事？」可知裁撤營勇乏善足陳。見朱壽朋編，《光緒朝東華錄》（北京：中華書局，1957，以下簡稱《東華錄》），總頁3946，光緒廿三年三月癸巳。

放。實際上，這相當於以成色較低的銀兩支付官兵薪俸；蓋一京平兩只值庫平兩九錢四分，亦即每支放一兩核扣六分。此外，他指出據軍需案例，「惟採製運腳除扣平外，每百兩扣庫平餘銀一兩，餘則不扣，」他認為可援例推廣。據他估計，每年因這兩項辦法的落實而節省的款數約為二百萬兩。¹¹ 戶部認為「〔減平〕本非平允辦法，然相沿已久，無故亦不便更章。…每年每月所扣無多，不至遽行困苦，而銖集寸累，積有成數，於庫儲不為無裨，」遂奏請自該年七月起，八旗、綠營兵餉改以京平銀發放；至於防勇、新添練勇和新式軍隊的餉項原以庫平銀支付的，一律改發湘平銀，等於每支銀一兩核扣四分。戶部估計八旗、綠營每年原需兵餉約庫平銀一千四、五百萬兩，因減扣六分而節省下來的款數達八、九十萬兩。至於宋氏所提出的軍需例扣一分平餘的辦法，戶部以所得無幾，擱置不議。¹²

同年五月戶部奏准各省典當店鋪的牌照費增加十到二十倍，從每年每家2.5兩至五兩，一律增為五十兩。戶部預期藉此而籌得的款數，每年逾三十萬兩。這項稅入規定為中央政府支配，不許外省截留染指。¹³

光緒廿四年正月在右春坊右中允黃思永建議下，清政府著手發行一種名為昭信股票的內債。股票面額有三：每票一百兩（五十萬張）、五百兩（六萬張）

¹¹ 《諭摺彙存》，光緒廿三年三月十二日，頁4-5；宋伯魯，〈酌增各省減平以裕利源疏〉，載王樹敏、王延熙輯，《皇朝道咸同光奏議》（台北：文海出版社，據光緒壬寅〔1902〕上海久敬齋石印本影印），卷26下，〈戶部類·理財〉，頁16。

¹² 《東華錄》，總頁3968-9，光緒廿三年五月乙卯；劉錦藻纂，《清朝續文獻通考》（《萬有文庫》，第二集，上海：商務印書館，1936，以下簡稱《清續通考》），考8273-4，卷71，〈國用考〉九，〈會計〉。

¹³ 《東華錄》，總頁3965-6，光緒廿三年五月癸卯。早在光緒十四年（1888），戶部即因河南鄭州河工的展開，對典當鋪預徵二十年當課，即每家典當鋪徵稅五十到一百兩不等。戶部在光緒廿三年的議奏中，申明那些在光緒十四年盡過納稅義務的，得從這次新增稅中，減除前已付過的部份。對於光緒廿三年全國典當鋪的確數，我們無從知悉。至於戶部所奏全國典當鋪估計在七、八千之間，其所依據厥為光緒十四年的典當鋪數目，而非當日實數。有關清代典當鋪數目的消長，參考羅炳綿，〈近代中國典當業的分佈趨勢和同業組織（上）〉，《食貨月刊》，復刊八卷二期（1978年五月），頁53-5。據羅氏估計，光緒十四年全國典當鋪至少應有一萬家。

及一千兩（二萬張），共合銀一億兩。這些債券的償還期限為二十年，年息五釐，頭十年只還利息，以後十年本息並還。昭信股票可以轉讓，並可用於繳納田賦、鹽課等稅項。戶部並催促中央及地方官員，在股票初發行時，應以身作則，踴躍認購。¹⁴

儘管清政府費盡心力去籌措款需，成績還是乏善可陳。早於官俸兵餉一律改以成色較低的京平銀和湘平銀發放前，自光緒廿一年起，清政府已把在京文武官員的俸餉及外省官員的養廉銀，扣減三成。每年因此而節省下來的款數，合計逾一百萬兩。光緒廿三年各省奏請免扣京官文職五品以下，武職四品以下的俸銀，外官文職州縣以下，武職參將、遊擊以下的養廉銀，獲得清政府首肯。¹⁵職是之故，官俸兵餉以減平扣放形式支付，實際上成為彌補因中止覈扣部份中央及地方官員俸餉和養廉所引起的財政損失的措施，蓋清政府也不以覈扣官員廉俸之舉為長期可行的辦法。光緒廿四年十月戶部奏請翌年分京官俸銀，文職四品以上，武職三品以上，外官養廉，文職州縣以上，武職參將、遊擊以上，援照前例，於是年內再行覈減三成。清政府從「文武官員所得廉俸，藉以養贍身家，若將核扣三成之案視為成例，逐年接扣，實不足以示體恤」的立場出發，拒絕考慮這建議。¹⁶

即使增加典當鋪執照費所籌得的稅款有限，可是，全國最為窮困省分之一甘肅，便無法滿足清政府的要求。光緒廿四年十一月甘肅巡撫陶模力言一旦加稅，省內典當鋪大多本少利微，即會因此而停業。他奏請清政府把省內典押鋪執照費，從每年每家五十兩減為二十兩。¹⁷

¹⁴ 黃氏建議的內容，見《東華錄》，總頁4031-2，光緒廿四年春正月癸巳；有關戶部的反響及管理股票發售的章則，見同書，總頁4034-6，光緒廿四年春正月戊戌；總頁4052-5，光緒廿四年二月甲子。

¹⁵ 戶部，〈籌備兵需援案核扣京外俸廉片〉，載《皇朝道咸同光奏議》，卷26下，〈戶政類·理財下〉，頁15b-6。

¹⁶ 《東華錄》，總頁4263-4，光緒廿四年冬十月己亥。

¹⁷ 《諭摺彙存》，光緒廿四年十一月初四日，頁10b-1。光緒廿三年甘肅全省典當鋪數字付諸闕如，我們僅知清末（約1909年間）該省的典當鋪數目為424家。根據這數字，我們可

清政府藉發行昭信股票籌款的願望終成畫餅。股票原以中產以上階級為認購對象。惟因吏治腐敗，衙門吏役強制有產紳富認購股票的報導屢見不鮮，勒索中飽時有所聞。有見及此，清政府遂於光緒廿四年八月停止發行股票。我們無法知悉股票發行所籌得的確實款數，學者則估計大概在一至二千萬兩之間。¹⁸

上述籌款方策並不能如預期那樣引發出可觀的收入。¹⁹ 此外清政府尚從別

知該省典當稅收益並不重要。參考《甘肅全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），次篇，〈當稅〉，頁71。

¹⁸ 有關這段事實，參考周育民，〈試論息借商款和昭信股票〉，《上海師範大學學報》（哲學社會科學版），1990年第一期，特別是頁71-3；千家駒，〈舊中國發行公債史的研究（代序）〉，頁5-6，載氏編，《舊中國公債史資料》（北京：中華書局，1984）；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," (Unpublished Doctoral Dissertation, Harvard University, 1977), pp.207-21. 在籌得的股款內，我們可知的確數中有二百萬兩來自兩淮鹽商，其中淮南場商認借160萬兩，淮北票販認借四十萬兩。見張茂炯編，《清鹽法志》（北京：鹽務總署，1920），卷153，頁7，〈兩淮〉54，〈雜說門〉1，〈捐輸·助餉〉。陸惠風指出沒有證據足以證明「省當局籌措公債成功，卻抓著股款，不將之解交戶部。」（頁220-1）他把昭信股票發行的失敗，歸咎於「金融管理機構的闕如」及「信用概念尚未被充分明瞭。」（頁214、218-20）據英駐廣州領事W. Brenan的報告稱，廣州中外人士對清政府藉發行昭信股票籌款都不表樂觀，蓋當地借方甚至有頭等抵押品，尚須向貸方繳付至少七釐的年息，且對購股人來說，即使他們對股票本金能否清還都不懷疑，但二十年的償還期實為時過長，非其所能接受。見"Canton Intelligence Report March Quarter 1898," Willis Brenan to MacDonald, 1st April 1898, Great Britain, Foreign Office Embassy and Consular Archives, China（以下簡稱FO228）228/1282, pp.227b-8. 事實上，在某些地區，昭信股票的募集與開徵攤捐無異。如四川成都、華陽，「官吏既於富民責令多領，復按糧每兩加派五兩六錢，數同捐輸，刑章催納，成、華縣示有『稍延差喚比追』等語。」巴縣辦理昭信股票，按正糧一兩，派借銀八兩。以上資料俱轉引自魯子健，《清代四川財政史料》上（成都：四川省社會科學出版社，1984），頁444。

¹⁹ 除以上籌款措施外，其他方策包括茶、糖加釐，煙、酒加釐，鹽勛加價等。詳參周育民，〈甲午戰後清朝財政研究(1894-1899)〉，頁96；羅玉東，前引文，頁211。周育民綜觀甲午戰後清政府各種籌款方策作出如下結語：「其成果較好的是壓縮開支，開源的問題則沒有解決，中飽歸公遭到地方的抵制，新增捐稅的收入幾乎微不足道，因而與擺脫財政困境的目標還相當遙遠。」（頁97）

的方面著手，尋找財源，而特別垂注者，厥為各省向未報部的稅款或外銷。甲午戰後，清政府以財政出入不平衡日趨嚴重，遂嚴令各省整頓釐金，考核錢糧；可是，兩年多以來，各省督撫「並未將釐金中飽之數，和盤託出。」光緒廿三年十二月戶部奏陳各省未把釐金實收數目及外銷款數的詳情報部，致該部無從衡估各省實際收支。戶部奏請清政府飭令各省督撫一面裁減他們轄下依靠釐稅挹注的外銷項目，一面把各該省分的種種釐金和雜稅從實報部，統限於翌年正月起按季具報。為安撫各省督撫，使他們不致因此而疑慮不安，戶部申明既往不究，督撫一旦剖白其轄境的財政實況時，戶部不會提用先前已指定用作省內各種緊急支出的外銷款項。²⁰

在核扣官兵俸餉、養廉，減平扣放官俸等節流措施方面，清政府取得的成果儘管有限，但較諸地方督撫雖經戶部三令五申，飭令把中飽核實歸公，外銷據實報部，依然無動於衷，猶略勝一籌。其中的關鍵在於壓縮開支之權掌握於中央，故這方面奏效較大，但要督撫將藏頭露尾的財源和盤托出，顯然與其利益牴觸，自然引起他們強力的抵制。²¹ 地方督撫對於光緒廿三年十二月戶部的奏陳，並無圓滿的反應；清政府因之於翌年頒下更多內容相類似的諭令。督撫冷漠的態度，使清政府更確信各省的財政機構侵吞盜用之風瀰漫，尤以釐金、鹽稅及常關等部門為然。若要向地方財源打主意，藉以抽取的款，清政府感到有必要派遣欽差大臣至有關省分展開調查。光緒廿五年清政府把這項棘手的使命交託給剛毅，派他南下到富足的江蘇及廣東兩省，清理並整頓財政。

參、剛毅南巡蘇、粵的使命

一、江蘇

據羅玉東的研究，光緒廿五年間出現一種值得注意的趨勢，即清政府主動的

²⁰ 《東華錄》，總頁4015，光緒廿三年十二月庚辰。

²¹ 周育民，〈甲午戰後清朝財政研究(1894-1899)〉，頁95。

整頓全國財政。²² 清政府認為各省財政體系的弊端之所以層出不窮，在於中央無從瞭解地方的財政實況。光緒廿五年四月翰林院侍讀學士濟頤奏陳各省經管鹽務、釐金和常關的吏役，在上司庇護下，經常挪移稅款彌補虧空。清政府於是飭令地方督撫對這問題認真調查，一經發現屬實，須把挪移部份，切實追出歸公。²³

接著，清政府諭令中央官員，從大學士到六部、九卿就各省鹽稅、釐金和關稅徵收中，如何方能根除弊端，各抒己見。²⁴ 太常寺卿袁昶提出整頓釐金的方案。事實上，他所條陳的六點並無新意，其中只有處置外銷款項一點尚值一提。袁氏建言外銷之款一經報部，中央對各省動用此款不應橫加任何限制。他指陳各省因京餉、協款、洋債和省內各項軍政費用的需索不斷增加，陷於捉襟見肘；田賦所入又不足以應各方所需，地方當局只好依靠釐金填補虧空。督撫雖沒說明所動支的釐金款數，歸根究底，卻不是為了私利而侵吞公款。慮及這些挪移之款主要是用於徵收省分轄境內的事實，袁昶提議戶部應援照雍正(1723-35)時期允許地方當局留存耗費的前例，督撫只須向戶部報告釐金徵收總數後，即可將此款存留於省庫，並可在必要時加以動用；戶部不把這些外銷之款列於「春秋撥」賬冊之內。袁昶並提出常關中的外銷款項也應同樣處理。²⁵

清政府對各省治下的釐金、鹽稅和常關的管理現狀不滿，從前述論摺中充分顯示出來。其實在濟頤和袁昶上奏前，清政府已於光緒廿五年三月三十日發出諭令，責成兩江總督劉坤一調查其轄下的釐金管理狀況；清政府申明該省釐局內委員、書役侵吞鉅款，人言嘖嘖，而各種舞弊中，尤以多收少報或杜撰賬目最為尋常。²⁶ 值得注意的是，江蘇為當日全國各省中，釐金收數居首的省

²² 詳參羅玉東，前引文，頁228-33。

²³ 《東華錄》，總頁4361，光緒廿五年夏四月己卯。

²⁴ 前引書，總頁4370-1，光緒廿五年夏四月乙巳。

²⁵ 袁昶，《遵議整頓釐金疏》，載《皇朝道咸同光奏議》，卷37，《戶政類·釐捐》，頁7-8。

²⁶ 《大清德宗景皇帝實錄》（台北：華聯出版社，1964，以下簡稱《德宗實錄》），卷441，頁12b-3，光緒廿五年三月丁丑。

分。²⁷ 光緒廿五年四月十二日，清政府下令派遣剛毅到江蘇地區「查辦事件」。²⁸

光緒廿一年調任中央前，剛毅已在地方歷練豐富，其履歷包括任官廣東五年，江蘇三年半。他在廣東所任官職，計有：惠、潮、嘉道(1880-81)、布政使(1883-84)、巡撫(1892-94)。他另於光緒十四到十八年(1888-92)任江蘇巡撫。調職中央後的官歷，包括光緒廿一、二年間出任戶部侍郎，接著於光緒廿二、三年間任工部尚書兼崇文門稅關監督，並於光緒廿四年擢陞為協辦大學士。²⁹ 剛毅奉派為欽差大臣到江蘇查察稅釐，實與他在省政方面經驗豐富，並出任過江蘇巡撫息息相關。他先前所任廣東布政使及崇文門稅關監督等官歷，予人精通地方財政的印象，從而加強清政府對他在這方面的信任度。³⁰

授任為欽差大臣前，剛毅在光緒廿三年十一月向光緒皇帝面陳整頓財政的辦法。他說：

²⁷ 羅玉東，《中國釐金史》（《中央研究院社會科學研究所叢刊》，第六種，上海：商務印書館，1936），頁164-5。

²⁸ 《德宗實錄》，卷442，頁13，光緒廿五年夏四月己丑。

²⁹ 剛毅的官歷，參考《清史列傳》（台北：中華書局，1964，二版），卷62，頁10b-4。剛毅任官、調職、陞遷的日期，參考魏秀梅編，《清季職官表》（《史料叢刊》之五，台北：中央研究院近代史研究所，1977）。

³⁰ 有關剛毅派赴江蘇，《北華捷報》謂其任命實因與慶親王奕匡及榮祿不睦所致，後二人機巧地把他調出北京。該報甚至預言剛毅不久便會遭降級及免職。參考*North China Herald and Supreme Court and Consular Gazette*，以下簡稱NCH，5/6 1899，p.1012；4/9/1899，p.462；另參考*Hong Kong Daily Press*，7/9/1899。鄧之誠認為榮、剛二人其時合作無間，交惡乃後來事。「按：剛毅於甲午〔1894〕九月自山西巡撫特召來京，命入軍機。…四、五年間，遂得協辦，必有奧援。以意度之，必與榮祿皆是走李蓮英門路，以邀慈禧寵用。戊戌〔1898〕逐翁〔同龢〕，必與榮祿合謀；…己亥〔1899〕，南下清理財政，憤兩江總督劉坤一、兩廣總督譚鍾麟不為己用，召之來京，以鹿傳霖、李鴻章代之。此時剛毅威權無上，目中焉有苞苴不斥，慣於取巧之榮祿乎？兩人交惡，為勢所必至之事。」見氏著，《骨董瑣記》（北京：中國書店，1991），總頁600-1，〈三記〉，卷六，〈榮祿與剛毅交惡〉。揆諸當日情況，凡此俱純屬臆測，與事實不合。剛毅是否與榮祿交惡是一回事，但其被任為欽差大臣的真正理由，實因他曾任蘇撫，熟悉當地情況，與榮祿交惡決非其派赴南下的主因。劉坤一亦未因與剛毅意見相左而召京，譚鍾麟離任則為健康理由，全與剛毅個人無關。

今天下之急莫如練兵籌餉，練兵須練可用之兵，籌餉須籌常年之餉。……今有釐稅及洋藥、土藥等課，每年增入三千餘萬之多，而財耗不數用者，蓋因廣取濫用，漫無限制故也。今欲籌兵餉，先由戶部查明咸豐三年〔1853〕以前歲入、歲出之款；原有入款不准欠，原有出款不必裁。三年以後，續增入款曰釐金，曰雜稅，曰洋關，曰土藥，續增出款曰勇餉，曰購械，曰各項經費，近年又有還借洋款一節。應由戶部查明續增入款共有若干，續增出款共有若干，可裁則裁，可減則減。務將練勇之空額開除，釐金之中飽嚴杜，餘如鹽場糜費、冗員薪水、出使經費、機械各局雜支，均釐定數目，不許濫支濫銷，庶鉅款不致難籌。³¹

光緒廿五年四月廿四日清政府頒發一道詔令，對剛毅此行的用意透露出一些線索：

近來各省釐金，大半利歸中飽，而尤以江南為最甚。其弊不僅在委員侵蝕，即司事巡丁等項人役，一遇商貨到卞，或故意留難，收多報少；或藉端訛索，假公濟私，甚至盤踞把持，得賄賣放，以及票根不符，大頭小尾，弊端種種，不可枚舉。蠹國病民，實堪痛恨。若不嚴加釐剔，何以除積弊而塞漏卮？此次剛毅前往江南查辦事件，著將該省釐金大小各局卞，逐一徹底清查，悉心綜覈，現在抽收實數究有若干？清查以後，約可增出若干？分別詳晰具奏。上下江局卞林立，誠能涓滴歸公，自可積成鉅款，該大臣向來不避嫌怨，辦事認真，釐金利弊，素所洞悉，必能為國家整頓餉源，剔除中飽，不負委任也。³²

光緒廿五年六月清政府再飭令各省督撫調查他們轄境內常關、鹽課和釐金稅務狀況。在詔令中，清政府指出省財政管理方面，徵多報少，賬目不盡不實等積弊，以這三者最為根深蒂固。就常關來說，實收與額徵差距極大，稅收毫無進展，即使是天津、上海、廣州和揚州等缺分最優的常關，亦不例外。常關監督總是把窘況的出現歸咎於外人管理下的洋關與之競爭；督撫亦相信這種托

³¹ 《東華錄》，總頁4009，光緒廿三年十一月庚戌。

³² 《德宗實錄》，卷443，頁12，光緒廿五年夏四月辛丑。

辭。事實上，關道和監督所關切的只是謀私利以自肥，從他們「率多坐擁厚貲」便可想見。至於釐務方面，「其弊在於局卡太密，委員過多，不免虛糜薪水，而弊之尤甚者，則由於司巡之得賄賣放，局員之侵蝕分肥，以及留難商貨，收多報少，捏造票根，大頭小尾。」即使釐金每年徵不足額，地方當局不過對經管釐局的屬員予以記過處分，而指名參奏，勒令於定限內抵補虧欠的事例，寥寥可數。清政府在詔令中指陳存在於鹽政的種種弊端，最明顯的，莫過於緝私兵勇與鹽梟相勾結以逃稅。陳述過常關、鹽課和釐金的各種弊端後，清政府在詔令中表示贊同袁昶的提議，督撫一經向中央剖明未報部的外銷款項，則戶部不應對他們處置此款施加限制。清政府力言有可靠的財政紀錄，方有可考實的數據，不必單爲了開支必循成例而拘泥舊章。清政府並申明「江南地大物博，業經特派剛毅前往，將關稅、釐金、鹽課等項實力整頓，諒該大臣必能不避嫌怨，會商該督撫遵旨認真辦理。」督撫須責令其屬員，澈底清查常關、釐金和鹽課三項財源的實收數目，和盤託出，並須剔除中飽陋規，酌提歸公，並限於三個月內據實陳報。³³

根據光緒廿五年四月和六月的兩道詔令，我們對清政府給剛毅的訓示可約略瞭解。要言之，他的任務包括整頓釐金、鹽課和常關的稅收管理，藉以引發出更多的稅入；清政府並責成他澈查外銷款項，將之涓滴歸公，根除或裁減冗員和不必要的徵收機構以節省糜費。事實上，剛毅在同年六月的奏陳中即強調「欲下不病民生，上不失政體，全在杜中飽，節糜費，舉國家原有自然之利，仍以之還司農而已。」³⁴ 這表示他的行動方針，仍不軼出清政府上述兩道詔令所擬定的範圍外。當日英國駐鎮江外交官員在致駐華代辦H. O. Bax-Ironside的密告中亦認爲調查釐務，制定辦法，藉以爲清政府從這項財源籌措的款，乃剛毅此

³³ 詳參《東華錄》，總頁4390-6，光緒廿五年六月庚辰。

³⁴ 前引書，總頁4402，光緒廿五年六月己亥；《諭摺彙存》，光緒廿五年七月十三日，頁11；故宮文獻編輯委員會編，《宮中檔光緒朝奏摺》（台北：國立故宮博物院，1974，以下簡稱《宮中檔》），第13輯，頁11。

行四目的之一，並謂清政府責令剛毅至少須從蘇省籌措二百萬兩的餉項。³⁵ 外交史家馬士(H. B. Morse)謂剛毅南巡使命有三：表面上是爲了調查，究其實則爲彌補國庫虧欠二千萬兩，設法增加各省徵稅，並爲慈禧太后籌款以強固其地位，對抗維新派。³⁶ 最後一點可能與剛毅爲慈禧太后所信任，其本人被外人視爲排外、無知和反對改革的保守派，並於戊戌政變中扮演了重要角色有關，³⁷ 而未必是剛毅南下的重點。綜而觀之，剛毅受命整頓江南釐金、鹽課和常關，裁節冗枝機構，並要督撫把未報部的出入款項和盤託出，剔除中飽舞弊以涓滴歸公，應是他此行的主要任務。至於清政府選擇江蘇爲籌款對象，而剛毅又被賦予整頓該處田賦、釐金及鹽課等任務，或與江蘇乃當日田賦、釐金及鹽課收入最高的省分有關。³⁸ 清政府遂在有意清理各省外銷時，利用有人指稱江督劉坤一治下的釐務積弊重重爲口實，派遣剛毅南下調查。

剛毅於光緒廿五年五月初七日(1899.6.3)抵上海，隨即沿江而上，前往江寧。清代江蘇江南範圍由寧屬和蘇屬兩行政區所組成。兩江總督及江寧布政使駐節於寧屬的江寧，總督並兼管兩淮鹽政，江蘇巡撫及布政使則駐節於蘇屬的蘇州。一抵江寧後，剛毅即責令江蘇巡撫德壽提交省內軍隊數目及兵餉總數、釐局數目、所在地及經管員司資料的詳細報告。據《北華捷報》記載，這些釐局總辦被訓示，「於接到巡撫命令的五日內，須擬造迄今爲止所徵得的釐稅的

³⁵ Inclosure in No.151, "Extract from Chin Kiang Intelligence Report of June 30, 1899," H. O. Bax-Ironside to the Marquess of Salisbury, Peking, July 10, 1899, Great Britain, Foreign Office, China, Confidential Print (以下簡稱FO405) 405/86, p.163.

³⁶ 氏著, *The International Relations of the Chinese Empire* (Taipei: Ch'eng-wen Publishing Company, 1971, reprinted ed.), Vol.III: *The Period of Subjection*, p.171.

³⁷ 同上; No.151, H. O. Bax-Ironside to the Marquess of Salisbury, FO 405/86, p.163; 另參考 Inclosure, in No.119, Extracts from the "Times," January 31, 1899, FO 405/84.

³⁸ 有關蘇省釐金收入，參考註27。至於鹽課，蘇省的兩淮鹽場銷場最廣，稅入亦居全國之冠。以十九世紀中葉及末葉來說，兩淮鹽課稅入都佔全國鹽稅的42.3%。見姜道章，〈清代的鹽稅〉，《食貨月刊》，復刊六卷七期（1976年10月），頁399。至於田賦稅入，本世紀初蘇省比重佔全國的14.7%，居於首位。見Yeh-chien Wang，前引書，頁90，表5.2。

詳細賬冊，親自交給欽差大臣，否則革職嚴懲。」³⁹ 另英駐上海領事館官員S. F. Mayers在致駐華代辦H. O. Bax-Ironside的密報中，提到剛毅抵寧後，即令防衛局、商務局、機器局、鑄錢局及釐金經徵總局提交歷年收支清冊備閱；剛毅尤著意於釐稅徵收，釐局所須提交的帳冊涵蓋的時期長達二十年。剛毅又命江南以外，江北地區的州縣官員詳列正供及雜捐稅入，造冊備查，他並派員前往江北調查當地鹽務。⁴⁰ 同時，剛毅也責令兩江總督、寧、蘇兩屬布政使及駐節揚州的鹽運使提交類似蘇撫受命擬造的資料，目的在於驗證蘇撫的陳報，是否與他們所陳相互切合。他並選拔三名具候補道身份，熟悉地方事務的官員從事獨立的調查。事實上，剛毅抵江寧時，這三名官員中，兩名恰主管江寧釐局或供職江海關。這三人過去幾全與剛毅在工作上具主從關係；剛毅任江蘇巡撫時，他們俱在其治下奉職。⁴¹ 三人中，朱之榛(1840-1909)尤值得注意。剛毅南下清查時，朱氏已在江蘇任官垂三十年，並於光緒十一年(1885)及廿四年，兩度權理江蘇按察使；光緒十九至二十年(1893-94)掌管上海關務，翌年調管蘇省釐務。光緒十九年(1893)剛毅出任蘇撫時，嘗就蘇省釐務管理詰難朱氏，但未幾即對他信任有加。此次剛毅南下整頓財政，朱之榛在蘇州清賦方面，出力尤多。⁴²

³⁹ NCH, 19/6/1899, p.1124.

⁴⁰ Inclosure in No.49, "Report by Mr. Mayers on the Mission of the Imperial Commissioner Kang Yi to Kiangnan," Mr. Bax-Ironside to the Marquess of Salisbury, Peking, September 10, 1899, FO405/87, p.58.

⁴¹ 註39。這三名官員是江蘇候補道穆克登布、候補道丁葆元及朱之榛。穆克登布於光緒十六年(1890)到蘇，三年後被委派管理金陵釐局。在他經營下，釐務日有起色，從他掌管前的每年卅一、二萬兩增至光緒廿四年的52萬餘兩。(最高時〔光緒廿二年〕且達61萬餘兩)剛毅以他熟悉釐務，委派他負責汰除陋規、裁併局卡事宜。據他調查的結果，剛毅把金陵釐局的稅額提高，從每年五十萬增至七十萬兩。丁葆元除協助剛毅調查蘇省外銷之款實況外，並被委託稽查兩淮鹽務積弊。在處理官方案牘方面，剛毅獲得他在蘇撫任內，即委以文書之任的候補知縣朱鏡清襄助。參考《宮中檔》，第13輯，頁32-3、48-9、54-5；《諭摺彙存》，光緒廿五年七月初八日，頁2b-3、4b-5。

⁴² 參考朱景邁，〈皇清誥授光祿大夫、頭品頂戴、署理江蘇布政使、特授江南淮揚海河務兵備道、一品廕生顯考竹石府君行狀〉(以下簡稱《行狀》)，特別頁1-5，載朱之榛，《常慊慊齋文集》(庚辛〔1920〕嘉平東湖草堂)。

調查過江蘇全省的釐務後，剛毅發現該省在過去廿年中，最近十年的釐金收入雖多於先前十年，但釐金解京充餉數目依然不變。⁴³ 他奏陳上海和蘇州釐局每年所收款數常在二百萬兩以上，而江寧釐局歲徵數十萬兩，其間差異或因地區之間商貿盛衰有別；可是，問題的癥結在於委員侵吞稅款，巡丁欺詐勒索。委員的著眼點僅厥為收款能否滿足「比較」⁴⁴ 數額，俾對評核他們表現的考成不致造成任何負面的影響；巡丁、司事徵收釐稅時，往往以減折誘使商人完稅，對國家稅入的虧損卻漫不經心。行賄受賂、票根不符和徵多報少諸種弊端司空見慣。⁴⁵

剛毅對兩淮鹽務、上海和鎮江兩關榷務也展開調查。他斷言兩淮鹽務的主要弊端為委員的侵吞盜用。淮南鹽區於湖南、湖北、安徽和江西這四銷鹽省分各設一督銷局，淮北則於安徽正陽關設督銷局。此外，安徽五河設有鹽釐局，湖北宜昌則設加抽川鹽局。以上各局俱為著名優缺，委員侵吞挪移盈餘習以為常。至於設在江蘇下關、安徽大通、湖北武穴和江西湖口的掣驗局，最明顯的弊端厥為局員往往把變賣緝獲私鹽所得隱匿低報。⁴⁶

江蘇常關方面，上海和鎮江關素稱優缺，剛毅飭令兩關監督應把歲入「盈餘」⁴⁷ 據實奏報。他也作出相應的妥協，「體察情形，提撥若干充公，餘仍留

⁴³ 同註40。

⁴⁴ 因釐稅徵收年年起伏不定，地方當局難以預期於年內能收到多少稅款，如沒有任何準則對釐稅徵收人員的績效作評估，或會助長他們欺詐舞弊。有見及此，地方當局遂採用「比較」這項措施來抑制瀆職，以過去徵取的款數作基礎，指派一年額給釐局。一般而言，設定稅額的方法有四：一、在一整段時間內，選取釐金稅入較高的一年作准；二、算出過去三年內每年釐稅的平均收益作基礎；三、在近六至十年內，挑選釐稅收益最高的一年作為稅額；四、調查近年所徵收的釐稅數目，就釐卡的情況設定合理的稅額。由於貿易境況改變甚大，選定稅額的辦法因之與時變化。詳見《中國釐金史》，頁119-20。

⁴⁵ 《宮中檔》，第12輯，頁859。有關釐務所存在的種種舞弊，參考《中國釐金史》，頁125-32。

⁴⁶ 《宮中檔》，第12輯，頁860。

⁴⁷ 嘉慶四年(1799)以前，清政府除在常關設關稅稅入年額外，也於關稅正項溢成額部份，設定「盈餘」額數，選定近三年來關稅收入最多的一年設盈餘額。嘉慶四年以降，清政府就全國每一關榷指派一定額；定額數目因稅關而異，視關榷所在的地域貿易狀況而定。詳見《大清會典事例》（台北：啓文出版社，1963，據國立中央圖書館藏1899刻本

給該關，俾辦公亦不致竭蹶。」⁴⁸

剛毅對裁併江蘇省內行政機關，減省機關屬員數目及節約行政費用，亦不漠視。他斷言江蘇省內具資格出任從道、府以至佐雜職位的候補人員，為數多達三千餘人。為剔除未能正當說明用途的浮費，剛毅催迫寧、蘇兩屬的經徵機構提交詳盡的財政報告書。⁴⁹

剛毅對存在於釐金、鹽務和常關的積弊細加研究後，力圖加以整頓。他決定把寧屬釐金年徵額增加二十萬兩，從每年的五十萬兩提高到七十萬兩。他並招集主管上海、鎮江兩常關的員司、兩淮鹽運使及其他與財政事務有關的官員至江寧，親自查問，要他們交代轄下經徵機關稅額以外的盈餘總數。剛毅允諾中央只會提取這些盈餘的五到六成，餘下的則仍舊保留，作為蘇省這批官員的額外收益，蓋這樣的安排要比徹底把盈餘歸公妥當。盈餘盡提歸公，官員以盡失生計所資為口實，適足以引起更多弊端，從而更難祛除積弊。經這番整頓，剛毅預期每年可從兩淮鹽場督銷和掣驗各局卞、上海和鎮江兩常關、皖南茶釐局抽提未報部的盈餘款數共233,000兩，其中十二萬兩抽自兩淮鹽場，十一萬兩來自上海、鎮江兩常關（內滬關十萬兩，鎮江關一萬兩），三千兩提自皖南茶釐局。⁵⁰

影印），卷238，頁1-2，〈戶部·關稅·考覈二〉。按關稅分正額與盈餘兩部分上報朝廷，約始於明英宗天順四年(1540)。事實上，正額無論貿易的榮枯，皆須上繳朝廷，成為最低限額；多出者即為盈餘，則由各稅關自動報繳。盈餘的承報與否或多寡，端視中央態度而定。康熙初，因軍需浩繁，允許各關監督「以所得盈餘交納充用。」雍正初，勵行整頓關政，盈餘正式列為關稅正額，然終雍正朝，「正額有定，盈餘無定。」乾隆皇帝採「盈餘無額，不妨權為額」的辦法，於十四年(1749)規定「盈餘成數視雍正十三年[1735]為度。」嗣後，復有「與上屆相較」和「與上三年相較」的規定，宗旨是能盈不能拙。嘉慶初，關稅日趨短絀，上升無望，政府遂停止比較之例，制定明確的盈餘數額。道光年間(1821-50)又有「六成作為額內」及「四成作為額外」之分。詳見吳建雍，〈清前期權關及其管理制度〉，《中國史研究》，1984年第一期，頁90；戴一峰，〈近代中國海關與中國財政〉（廈門大學出版社，1993），頁94；范毅軍，〈走私、貪污、關稅制度與明清國內貨物流通稅的徵收——明清時代關稅性質的檢討〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第22期上冊（1993年六月），頁86。

⁴⁸ 同註46。

⁴⁹ 《宮中檔》，第12輯，頁862。

⁵⁰ 前引書，第13輯，頁33、55；《諭摺彙存》，光緒廿五年七月初八日，頁3。英駐鎮江領事報告則謂兩淮鹽場每年報效數目為二十萬兩，與剛毅所奏不同。"Chinkiang Intelligence

剛毅在江寧的整頓工作告一段落後，於六月十九日(1899.7.26)抵蘇州。一如舊貫，剛毅飭令蘇屬當局裁節冗員和糜費，並把很多小釐卞合併成較大的經徵機構。可是，他此行的主要注意力卻集中於整頓田賦，目的在把握報為荒田的已墾耕地清理出來，從而增加田賦稅入。據剛毅調查所得，蘇州、松江、常州、鎮江和太倉等地區固然有因兵燹蹂躪而拋荒的田地，惟九成左右的土地已有人耕種；事實上，不少田地以熟作荒。由於州縣官員的謊報，紳富大戶的托詞減折完納，包攬詭寄，總書和糧差的虛飭彌縫，三者串通勾結，這些地區的地丁漕糧實徵數遂低於同治四年(1865)減賦案所規定稅額的二到四成；政府因此而損失的田賦稅入年達數十萬兩。⁵¹

剛毅深知蘇省匿報熟田、包攬抗欠的積弊惡習，以蘇屬為最，不肖紳士多半

Report for Quarter Ended October 31, 1899," P. Willis to Bax-Ironside, October 31, 1899, FO 228/1322, p.291. Mayers 的報告與前二項資料所載亦有出入。他列示剛毅取自兩淮的款數為十三萬兩，取自鹽、茶釐之款為十萬兩。見Inclosure in No.49, FO 405/87, p. 61.

⁵¹ 《宮中檔》，第12輯，頁861；第13輯，頁58-59。有關同治年間江蘇減賦案及其影響，參考Frank A. Lojewski, "Confucian Reformers and Local Vested Interests: The Su-Sung-Tai Tax Reduction of 1863 and Its Aftermath," (Unpublished Doctoral Dissertation, University of California at Davis, 1973), ch.5; "The Kiangnan Tax Reduction of 1863: Ch'ing Fiscal Administration and Its Limitations," in *Conference on Modern Chinese Economic History* (Nankang: Institute of Economics, Academia Sinica, 1977); 夏鼐，〈太平天國前後長江各省之田賦問題〉，《清華學報》，十卷二期（1935年四月），特別是頁458-72；白井佐知子，〈同治年間江蘇省的賦稅改革與李鴻章〉，黃東蘭譯，載《中華文史論叢》，第52輯（上海：古籍出版社，1993）；朱慶永〈同治二年蘇松二府減賦之原因及其經過〉，《政治經濟學報》，三卷三期（1935年四月），特別是頁518-29；劉克祥，〈十九世紀五十至九十年代清政府的減賦和清賦運動〉，《中國社會科學院經濟研究所集刊》，第七集（北京：中國社會科學出版社，1984），頁308-21；李文治、江太新，〈清代漕運〉（北京：中華書局，1995），頁419-26；Jonathan K. Ocko, *Bureaucratic Reform in Provincial China: Ting Jih-ch'ang in Restoration Kiangsu, 1867-1870* (Harvard East Asian Monographs 103, Cambridge, Mass. and London: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1983), ch.5; James Polachek, "Gentry Hegemony: Soochow in the Tung-chih Restoration," in Frederick Wakeman, Jr. & Carolyn Grant eds., *Conflict and Control in Late Imperial China* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1975), esp. pp. 236-56.

靠包漕爲生，地方官員整治這種風習時，他們即多端挾制反對，甚且勾結言官，攻訐有關地方官員。爲避免這批紳士結黨爲難，致清賦徒勞無功，他奏請紳宦若包攬錢漕，阻撓清賦，地方官應即指名嚴參，即使包漕紳宦完賦亦不予開復。剛毅估計這項清賦工作若能有效地落實，蘇屬地區地丁漕糧稅入每年會多增六十萬兩，其中二十萬兩來自地丁，四十萬兩（合糧二十萬石）來自漕糧。⁵² 爲進一步增加稅入，剛毅也對房地田產的稅契登記，嚴加整頓，擬定章則五條，嚴懲匿不投稅者。⁵³ 估計蘇省因整頓稅契而增加的稅入，每年可達四十萬兩。⁵⁴

接著，剛毅前往上海，並在該地停留一個月。在上海，剛毅命輪船招商局自光緒廿五年起，每年報效六萬兩，電報局每年報效四萬兩；如招商局年利逾七十萬兩，電報局年利逾47萬兩，則報效亦應隨而遞增。⁵⁵ 在剛毅的壓力之下，

⁵² 《宮中檔》，第13輯，頁59-60。按剛毅在蘇州清賦，朱之榛襄助甚力。除對包漕紳宦嚴懲外，朱氏力言「欲祛大戶之包抗，首戒州縣之侵挪，侵挪不革，包抗難除。」見朱景邁，《行狀》，頁5。《行狀》載清賦的結果，每年增漕米十五萬石，丁銀廿一萬兩，與剛毅所奏數目稍有出入。至於英外交官員S. F. Mayers謂清賦所增的漕糧年達150萬兩，疑誤。見Inclosure in No.49, FO 405/87, p.61.

⁵³ 這五條章則的內容是：一、田房地產買主須立契，違者，所買之田房地產一半入官；二、田房產抵押須向官方訂立契據，違者，所抵押的田房產悉數入官；三、抵押的法定期限至多爲十年；四、田房產所有人若只在其田房產的訴訟尚在審理時才繳納契稅，有關財產一半入官；五、契據所列的田房產值若發現有竄改作偽時，視作漏稅，違者從嚴處分。此外，稅率規定爲百分之三，按每兩兌錢二千文，而非依現時的慣例每兩按3,300文兌算。正稅之外，悉禁一切零星苛索。見Inclosure in No.49, FO 405/87, p.60。另參考《宮中檔》，第13輯，頁60；《申報》，第9482號，光緒廿五年八月初三日，〈權稅文言〉。

⁵⁴ S. F. Mayers的報告載剛毅在蘇州地區清賦及嚴加執行田房地產登記而增加的歲入，爲數達百萬兩。見Inclosure in No.49, FO 405/87, p.61。如扣除清賦所入的六十萬兩，則整頓稅契所增稅入約爲四十萬兩。

⁵⁵ 《宮中檔》，第13輯，頁53-60；Inclosure in No. 49, FO 405/87, p.60；Albert Feuerwerker, *China's Early Industrialization: Sheng Hsuan-huai (1844-1916) and Mandarin Enterprise* (New York: Atheneum, College ed. 1970), pp.48, 174-5, 204。英駐鎮江領事報告謂招商、電報兩局，每年各報效十萬兩，疑誤。參考"Chinkiang Intelligence Report for Quarter Ended October 31, 1899," FO 228/1322, p.291.

各色佐雜小官員共報效廿五萬兩。⁵⁶

剛毅力言蘇省官僚當中冗員不少，故裁員勢在必行。可是，剛毅似沒有採取有效措施來落實這項任務。他所作到的，只不過是把部份官方機構裁併，藉以節省行政費用，而被看中為裁併對象的機構包括金陵機器局、江南製造局、寧、蘇兩屬善後局、江寧保甲局，以至兩淮鹽務機關等。經一番權衡，剛毅力言江寧高等學堂、武備學堂和上海商務局要發揮效能，必須經歷一段較長的時間；在奏效前，局用支出只會有增無已，而實質效益有限。他奏請把這一類機構結束停辦，以節糜費。剛毅預期藉推行節流措施而省下的款數為158,540兩。（見表一）綜計他每年預期從清理蘇省財政而籌措到的款數為1,941,540兩（見表二）。

表一 剛毅預期蘇省藉節流推行每年所得款數（單位：兩）

項目	款數
1. 裁撤高等學堂、練將學堂及上海商務局	63,540 [△]
2. 金陵城內外保甲局併歸江寧府	20,000
3. 上海、金陵兩機器局覈減薪工	15,000*
4. 寧、蘇兩屬善後局節省公費 —a.江寧：48,000 —b.蘇州：12,000	60,000
總款數	158,540

資料來源：《宮中檔》，第13輯，頁33；中國科學院歷史研究所第三所主編，《劉坤一遺集》（《中國近代史資料叢書》，北京：中華書局，1959，以下簡稱《劉集》），總頁1170，〈奏牘〉卷之32，〈寧藩應解武衛軍月餉摺〉（光緒廿五年十月二十日）。

附注：[△] 原數為84,000兩，後經江督劉坤一確查奏明更正如上。

* 內12,000兩來自滬局，三千兩來自金陵機器局。據英駐滬外交人員S. F. Mayers報告記載，裁撤高等學堂、練將學堂和上海商務局共節省銀七萬兩（內高等、練將兩學堂六萬兩，商務局一萬兩），機器局節省銀三萬兩，與表中所載不符，待考。見Inclosure in No.49, FO 405/87, p.60.

⁵⁶ Inclosure in No. 49, FO 405/87, p. 61.按剛毅有關奏摺未見有此款目。

表二 剛毅預期從蘇省財政清理每年所得款數（單位：兩）

項目	款數
1. 加增江寧釐捐	200,000
2. 酌提上海、鎮江常關、兩淮鹽場、皖南釐局盈餘	233,000
3. 蘇州清賦、整頓田房稅契	1,000,000
4. 裁併高等、練將學堂、商務局，覈減機器局、善後局開支	158,540
5. 招商局、電報局報效	100,000
6. 各等官員報效	250,000
總款數	1,941,540

資料來源：見正文有關各注。

附注：內整頓田房稅契得款四十萬兩及各等官員報效，取自Mayers報告，剛毅奏摺未見此款目。

蘇省當局對剛毅在其轄區內的作為有何反應？對此問題，作者所見僅為兩江總督劉坤一在覆友朋僚屬的函札中所流露的一點訊息。早在清政府派遣剛毅前往江蘇清理財政前，即因劉坤一管轄下的釐務被人攻訐為舞弊風行，責令劉氏調查此事。剛毅至蘇的作為，多方面引起劉坤一的抱怨不平。就他與僚屬友朋信中所示，表面上似對他本人的玩忽溺職充滿自責，唯弦外之意，卻流露其對剛毅苛求的不滿。⁵⁷

地方或外人所辦的報章也報導剛毅此行，搞翻了他和兩江總督劉坤一之間原先和睦的關係。儘管清政府鑒於劉坤一多年來的忠貞效勞，要剛毅和他和睦共處，但劉坤一並不為剛毅所敬重。⁵⁸ 劉坤一以健康欠佳，不適合擔負行政重任，且已就蘇省財政和剛毅熟商，俾剛毅瞭解有關情況為理由，提出辭呈。⁵⁹

⁵⁷ 參考《劉集》，〈書牘〉卷之13，總頁2250，〈復譚文卿制軍〉（光緒廿五年五月），總頁2251，〈復劉景韓〉（光緒廿五年五月）。

⁵⁸ NCH, 12/6/1899, p. 1093.

⁵⁹ 《劉集》，總頁1138-9，〈奏疏〉卷之13，〈衰病難支懇恩開缺摺〉（光緒廿五年六月初十日）。在覆朋僚的書函中，劉氏說：「唯被言官參劾，朝廷特派剛相〔毅〕南來查辦，……鄙人屢掛彈章，抑賴聖明曲予優容，寧復以人言介意？……矧衰病之軀，尤應

《新聞報》則提出不同的動機來解釋劉氏的辭呈：

從其他消息來源，我們進一步聽到他〔劉坤一〕決意致仕的理由，主要由於欽差大臣剛毅惹人生氣的傲慢舉止。當剛毅在江寧，作為兩江總督劉坤一的客人，除了最瑣細的事項外，他露骨地把劉氏所建立的體制弄得亂七八糟，卻連諮商劉氏一下也沒有。⁶⁰

劉坤一的辭呈沒有為清政府所接受。劉氏為清末殊勳卓著的封疆大吏；可是，他的威望在欽差大臣剛毅面前，顯得暗晦無光。他的反應過於軟弱無力，不能對剛毅在其轄境內搜索財源有所制肘。

二、廣東

當時流言盛傳剛毅在江蘇完成使命後，接著會到江西、安徽、浙江、湖南和湖北，肩負類似任務。流言不攻自破，他下一任務所赴的目的地是廣東。光緒廿五年六月十七日清政府指令剛毅前赴廣東整頓財政，諭令說：

廣東地大物博，疊經有人陳奏，各項積弊，較江南為尤甚；誠能認真整頓，必可剔除中飽，籌出鉅款。剛毅曾任廣東巡撫，熟悉地方情形，著即督同隨帶司員，剋日啟程，前往該省，會同督撫將一切出入款項，悉心釐別，應如何妥定章程，以裕庫款之處，隨時奏明，請旨辦理。⁶¹

剛毅完成在蘇任務，入京覆命後，隨即南行，於八月初五日(1899.9.20)抵達廣州。剛毅抵穗後，遵照清政府一個多月前發出的諭令，就有關廣東財政的整頓，再三與兩廣總督譚鍾麟磋商。剛毅責令譚鍾麟、廣東布政使丁體常及省內掌管重要經徵機關的官員提交各有關賬冊，由他逐一查核。八月十九日剛毅奏

亟避賢路，已於日前乞退矣。」見總頁2252，〈書牘〉卷之13，〈復德曉峰〉（光緒廿五年五月）。

⁶⁰ 引自NCH, 7/8/1899, p.261.

⁶¹ 《德宗實錄》，卷448，光緒廿五年秋七月己巳。廣東地大物博的旁證，可從庚子賠款攤派中看出來。廣東攤額僅次於江蘇、四川，居全國第三位。見戶部，〈奏新定賠款數鉅期急迫應合力通籌疏〉，載《皇朝道咸同光奏議》，卷26下，〈戶政類·理財下〉，頁28。

稱類似存在於江蘇財政機構的積弊，同樣見於廣東；不過，剛毅表明這兩省所要作的整頓措施不盡相同。⁶²

剛毅對廣東的財政狀況調查過後，發現粵省情形並不穩定可靠；官員每當正稅所入不敷所出時，總是依靠未報部的外銷款項的盈餘彌補虧欠。他們也經常把已指定用於較不迫切的項目之款挪移，以應急需。⁶³ 剛毅表明裁節浮費的必要。他指陳：「查該省〔廣東〕歲入之款，以釐捐為大宗；弊竇之多，亦以釐捐為最甚。」積弊中則以糜費及中飽最為嚴重；釐局人員一得釐差，往往浮報局用，只要無礙考成，不惜減折招徠，以多報少。⁶⁴ 剛毅接著奏稱「粵省廣州、潮州、廉州三府兼管關稅，南海、番禺等縣著名優缺，」經管官員應體恤國家財政困難，把所得盈餘報部，而酌留部份以資辦公需要。⁶⁵ 鹽務方面，雖未發現中飽情形，唯浮支濫用等種種糜費觸目皆是，其他局所亦多冗員，剛毅認為俱應裁節。⁶⁶ 他估計粵省每年可從提高釐捐比較，提取經徵機構盈餘及外銷款項，裁節行政開支等財源，籌措得1,661,220兩。（見表三）剛毅鑒於潮屬汕頭地區進出貨物有稅，若再加抽釐捐，恐或力有不逮，終致利權外溢，「洋

⁶² 《宮中檔》，第13輯，頁172；《諭摺彙存》，光緒廿五年九月初六日，頁13。

⁶³ 《宮中檔》，第13輯，頁227。要注意的是從光緒廿四年七到十一月出任廣東布政使，時任甘肅布政使的岑春暄，奏陳廣東當局挪移的庫款多達8,382,648兩，其中未經報部的外銷款項數達580萬兩。清政府遂派剛毅調查此事。根據剛毅的調查結果，廣東當局動用的庫款總數中，未報部的外銷之款並未高達580萬兩。他申明庫款中，包括報部及須聽候戶部指示方能支配處理的款項。報部庫款中，部份支出項目列於春秋撥冊中，而部份不列入冊內。他接著說外銷之款580萬兩，事實上，為咸豐五年(1855)到光緒廿五年四十四年間，長期積累起來的數目。他力言由於大部份的文書已發霉陳腐，無法向粵省當局逐項追究此款的使用途。鑒於此款或用作軍需，或解京充餉，或協濟他省的事實，他建議粵省當局須作一概括的報告給戶部。至於列於春秋撥冊報部之款的最後用途，則須詳列說明；已報部唯尚未包括於春秋撥冊內的庫款，則須另冊造報，而未報部的庫款，項目無多，款數有限，應分開處理。經這次整頓，日後粵省當局財政困難，須從一支出帳目挪移到另一帳目以應急需時，務必報部。詳見《宮中檔》，第13輯，頁255-6；《諭摺彙存》，光緒廿五年十月初七日，頁48-51。

⁶⁴ 《宮中檔》，第13輯，頁172。

⁶⁵ 前引書，頁173-4。

⁶⁶ 前引書，頁174-5。

何漢威

票」⁶⁷盛行。他於是諷諭該地區官紳報效，以免抽釐捐為條件，議定自光緒廿六年(1900)起，每年繳銀五萬兩解庫。⁶⁸

表三 剛毅預期從粵省財政整頓每年所得款數（單位：兩）

財源	款數
釐金：	
1. 加增比較銀	219,400
2. 酌提加增臺砲經費*	230,000
3. 外銷商捐——a. 土絲、土茶費	227,000
b. 茶、膏商認繳牙餉	120,000
4. 節省各局廠用項	53,720
善後局：	
1. 節省各項用銀	300,300
2. 酌提鑄銀盈餘	100,000
運庫：	
1. 節省外銷修倉等款	120,000
2. 各差各缺酌提盈餘	84,300
政府公署：	
1. 督撫、藩司各衙門酌提節省公費	53,600
2. 各府、縣十二優缺報效△	100,000
3. 汕頭商人報效	50,000
總款數	1,661,220

資料來源：《宮中檔》，第13輯，頁227-8。

附注：*臺砲經費自光緒十六年由粵督李瀚章開辦，初時每年只徵到銀廿八、九

⁶⁷ 根據咸豐八年(1858)所訂的天津條約，約中訂明洋商除繳納百分抽五的進出口稅外，若加繳稅率2.5%的子口稅，即可將貨物運往內地或海口，不再課稅，直至貨物不再由洋商掌控止。洋票即證明已納過子口稅的文件。

⁶⁸ 前引書，頁258。

萬圓。該稅徵自120種不同類別的商貨，除數種商品外，一般情形是各行公會先交商稅總額給政府，再向個別商人收回所交稅項。除原棉、棉紗、毛織物、衣服、布疋、羽紗及煤油，按百分之三稅率徵稅外，其餘商貨一律按值抽收5.2%的稅項。見Inclosure 2 in No.697, Consul Brenan to Sir C. MacDonald, Canton, November 10, 1897, FO 405/76, p.77.

△十二優缺為廣州府、潮州府、廉州府、南海縣、番禺縣、香山縣、順德縣、東莞縣、新會縣、揭陽縣、海陽縣及潮陽縣。

剛毅與粵督譚鍾麟經多番討論後，得出要剔除中飽糜費等積弊，必須改弦更轍，把釐金移交商人承辦的結論。在另一摺中，剛毅提到在他抵粵前，譚鍾麟已派可靠的屬員到省內河口等十大釐廠查探釐務管理實況。經一番整頓後，譚鍾麟酌加釐捐比較十餘萬兩。譚氏指陳驟看起來，所加似乎有限，但對省內承辦釐務員司來說已是一大大負擔。更令人擔憂的是廣州毗鄰英國殖民地香港，華商從洋商手中取得洋票輕而易舉；稅額提高，適足誘使華商義無反顧地藉洋票的掩護而進行貿易，達到逃避稅釐的目的。⁶⁹ 基於這背景，剛毅奏陳把釐金交由省內各行各業商人所組成的七十二行包稅經辦，不失為切實可行之途。⁷⁰ 剛

⁶⁹ 《宮中檔》，第13輯，頁173；《東華錄》，總頁4438，光緒廿五年九月戊辰；《諭摺彙存》，光緒廿五年九月初四日，頁3b。有關洋票對釐金稅收的影響，可分兩方面來說。在進口子口稅方面，洋商以內地分散，銷貨不便，領事時有保護不周之虞，遂以自己的名義領取子口稅單，以高價轉售給販運洋貨內銷的華商。這樣，洋商既可牟利，也可規避自運的風險和麻煩；華商則藉此為護符，得以減免稅厘的繳納。在出口稅方面，洋商透過領事，向海關監督處請領購買土貨報單，俗稱三聯單，動輒將之轉售華商牟利。領事簽發三聯單時，馬虎隨便；三聯單遂成為中外商人之間一項交易品。據說十九世紀七十年代在漢口專以出售三聯單為業的洋行即有六家。參考《釐金制度新探》，頁165-80；陳詩啓，《中國近代海關史（晚清部份）》（北京：人民出版社，1993），頁215-7。

⁷⁰ 《宮中檔》，第13輯，頁228；《東華錄》，總頁4439，光緒廿五年冬十月丁丑；《申報》，第9529號，光緒廿五年九月二十日，〈續錄剛使相籌餉移文〉；"Canton Intelligence Report for December Quarter 1899," Scott to MacDonald, January 5, 1900, FO228/1358, p.1. 按早在剛毅抵粵前兩日，清政府即令他就候選道譚啓瑞所陳，廣東釐金招商承包籍籌餉需之議，悉心調查，察看是否可行。見《德宗實錄》，卷449，頁3，光緒廿五年八月戊寅。

毅議定釐金商辦後，每年稅額倍增，從二百萬增為四百萬兩；其中一百萬兩包商須於承辦稅釐三個月內，即從光緒廿六年正月起交付，其餘的三百萬兩，則從同年的四到十二月，每月付銀333,000餘兩。⁷¹

肆、剛毅使命成敗的衡估

光緒廿五年剛毅赴蘇、粵調查有何財政意義？要回答這問題並不容易；其中一種取徑是以剛毅於蘇、粵所抽取的款數，在這兩省的整體財政中所佔比重作估量。談到地方財稅，在史料方面，以下四點應予顧及：一、多數情況下，文獻所涉及的不過為報部的數字；二、數字出自多源，不一定可繫於同一基準；三、就江蘇來說，有關該省財稅總收入款數，雖見於兩種通論性的財政著作：劉嶽雲《光緒會計表》（斷限於光緒十九年）和李希聖《光緒會計錄》（斷限自光緒二十年〔1894〕），至於光緒廿五年剛毅抵蘇時的財稅收入資料，卻付之闕如。四、甲午戰後，稅收在多方面大幅增加。在這情況下，以剛毅整理所得與《會計表》及《會計錄》二書所引數字相比較，便會誇大他所作所為的影響。蓋這時省府財稅總入遠大於上述二書所載，何況未報部的收入尚未包括在內？

以江蘇來說，《會計表》載光緒廿一年以前該省財稅總入徘徊於14,490,757兩到15,814,111兩之間；《會計錄》則以17,120,270兩作為光緒十九年歲入總

⁷¹ 《東華錄》，總頁4485，光緒廿六年二月辛巳。按剛毅在粵時，與七十二行代表商議增餉之法，其中一項建議即為廢除全省釐卡，改徵年額定為四百萬兩，稅率按房鋪大小而異的房捐作為替代，理由是房捐費用少而收入多，可是此議落空。絲、茶、木材、錢業等行會的頭面人物遂向政府保證，願在現行稅率之下，承辦全省年額四百萬兩的釐金。見 *Returns of Trade and Trade Report for the Year 1899* (China: Imperial Maritime Customs), II: 562, *Hong Kong Daily Press*, 3/10/1899; 7/10/1899; 23/10/1899; 2/11/1899; 15/11/1899. 清政府諭令粵商包釐，先繳釐金一百萬兩，「一半聽候部撥，一半留為外用。」見《德宗實錄》，卷438，頁11b，光緒廿六年春正月戊午。

數。⁷² 根據上節所示，剛毅在蘇省清理所得的款數為1,941,540兩。就此而論，若和光緒十九/二十年過於低估的數字相較，剛毅在江蘇籌到或預期可籌到的款數的比重，約為該省總入的13.68%到11.34%（視選取總稅入的最高數或最低數而定）。若將光緒廿五年蘇省稅入訂高到二千萬兩，則剛毅籌款所入仍佔9.7%的比例。剛毅對整頓廣東財政所抱的企望，似比他在蘇省所持的還大，蓋在紙上他從廣東抽取的款數，多於取給江蘇者。剛毅在一奏摺中提到，據調查所示，廣東每年財稅總入並不少於六百萬兩。⁷³ 這數字似偏低保守，蓋早於光緒十三年(1887)廣東財稅總入已高達6,949,631兩。⁷⁴ 我們若把粵省光緒廿五年財稅總入之數訂高到八百萬兩，相較之下，剛毅從廣東提取的款數仍相當可觀，約佔財稅總入百分之二十。

清政府於光緒廿五年七月廿五日所下的詔令中，申明剛毅在蘇省所提取約120萬兩的款項，俱實在可靠，而非紙上空談。該款撥作維持一支駐於蘇北新近招募，為數萬人的軍隊。⁷⁵ 這支軍隊雖由蘇省當局所統率指揮，但由慈禧太后最為信任的文淵閣大學士、軍機大臣榮祿所完全掌控，並成為其精銳親軍武衛軍的一部份。庚子事變時，這支軍隊北上與聯軍作戰而被殲。時人因之經常把剛毅南下江蘇和廣東的使命與庚子拳變一起聯想。他在這兩省的活動，遂被視為與以驅除外人為主要目的之籌款有關。⁷⁶

⁷² 劉嶽雲，前引書，卷二，頁5；李希聖，《光緒會計錄》（無出版地點、日期），卷二。

按劉嶽雲嘗任戶部主事，得閱該部檔案文獻，《會計表》即在這基礎上編纂。就該書及劉氏另一著作《農曹彙集》所見，劉氏編纂二書的態度尚算審慎。

⁷³ 《宮中檔》，第13輯，頁227。

⁷⁴ 劉嶽雲，前引書，卷二，頁33。

⁷⁵ 《德宗實錄》，卷448，頁18，光緒廿五年秋七月庚午。

⁷⁶ 劉鳳翰，《武衛軍》（《專刊》之38，台北：中央研究院近代史研究所，1978），特別是頁6、104、154-5。按這支軍隊原交給廣西提督蘇元春指揮訓練，但清政府不久打消此意，命他復任原職。見Inclosure in No.4, "Extract from Shanghai: Intelligence Report for December Quarter 1899," Sir C. MacDonald to Marquess of Salisbury, Peking, January 31, 1900, FO405/92, p.18.

至於剛毅在廣東所弄到的款項，俱全撥於特定用途。粵省當局要動用這筆專款，須先得戶部首肯。⁷⁷ 這種安排確保此專款只會用於與中央政府直接利益有關的地方所需。剛毅於光緒廿五年五月所上的摺中陳明：

若不於無可籌措之中，竭力設法，他省必至觀望逡巡，實於全局有礙。奴才斷不忍徒來空返，一奏塞責。⁷⁸

此摺與其他有關詔令，特別是同年六月初四日所下的合起來看，不啻是對那些不與清政府合作的地方督撫的直接警告。某種意義上，剛毅光緒廿五年南下蘇、粵的使命可視為清政府就財政問題對督撫伸張權力的嘗試。事實上，其他省分如湖北、山西、雲南、江西、浙江被迫遵從中央諭示，解交得自政費裁節、外銷款目、官員報效及其他因應措施的款項給清政府。浙、贛、滇、晉四省許諾每年解交中央的總款數達513,500-529,000兩；其中302,300兩來自浙江，153,000兩解自江西，38,200-40,200兩來自雲南，山西則解交三萬兩。⁷⁹ 湖廣總督張之洞表示湖北各級官員每年擬報效7,700兩；河南巡撫裕長示意該省官員願每年報效清政府十萬兩。清政府接受裕長提出的報效，而嚴譴張之洞的不當。清政府力持張氏謂湖北無法自整頓中飽和陋規以榨出款餉之說，並不可信；張氏不顧國家整體利益，僅解交7,700兩這小數目作為報效，實不識大體。⁸⁰

劉廣京教授嘗謂清末中央政府對地方督撫的任命，仍握有絕對權力；督撫任期的長短俱由清政府所決定，故督撫不能在地方行政機關長期盤踞。⁸¹ 職是之

⁷⁷ 《宮中檔》，第13輯，頁228；《東華錄》，總頁4440，光緒廿五年冬十月辛丑。

⁷⁸ 《宮中檔》，第12輯，頁859。

⁷⁹ 浙江見《東華錄》，總頁4480-1，光緒廿六年春正月壬申；《諭摺彙存》，光緒廿六年正月初四日，頁5-6；江西見《諭摺彙存》，光緒廿六年正月十二日，頁6b-8；松壽，《遵旨籌備要需疏》，載《皇朝道咸同光奏議》，卷26下，〈戶政類·理財下〉，頁20b-1。雲南見《諭摺彙存》，光緒廿六年正月二十日，頁15；山西見《諭摺彙存》，光緒廿六年二月初八日，頁5-6；《東華錄》，總頁4487-8，光緒廿六年二月癸巳。

⁸⁰ 《東華錄》，總頁4467-8，光緒廿六年春正月乙巳。

⁸¹ 氏著，前引文，頁264-76。即使是支持區域主義成長，中央威權不振之說的學者傅宗懋，也注意到清政府仍保有任免的權力。這說明了清末督撫的權力何以不能與晚唐藩鎮所享有者相提並論。見氏著，前引書，頁202-3。

故，督撫個人利益所在，恒視其本人在省供職或服官中央而定，並非一成不變。地方官員，尤其是督撫，所要捍衛者厥為其轄境內的利益；惟一旦他們升調到中央任官時，其切身利害繫於中央；他們甚而不惜犧牲先前所捍衛的省分利益以全大局，為中央大業而奮鬥。剛毅原為地方大吏，且曾在蘇、粵任職，調任中央後，他個人的利益認同從省分轉移到中央，其南巡時，在蘇、粵的所作所為適足說明這點。

剛毅南下蘇、粵的使命，對清政府來說，似結果圓滿；清政府的樂觀從光緒廿五年七月廿五日所下的詔令表露無遺。剛毅心中所著意的，厥為其籌款措施若能落實於其他省分，當會為清政府帶來可觀的收入。⁸² 可是，結果卻與清政府及剛毅滿懷信心的期望不符。學者如羅玉東、彭雨新俱認為剛毅取自蘇、粵的款數全不足以應中央財政所需；何況他所陳報籌得的數目並不可靠，只是紙上談兵？⁸³ 對剛毅蘇、粵之行辱命的原因，羅、彭二位俱未作分析。以下為作者對剛毅此行得失的衡佑。

在調查過程中及擬訂政策時，相當程度上，剛毅很可能過於依賴督撫和地方官員提交的報告。例如，剛毅在粵的調查結果似與光緒廿五年八月譚鐘麟的奏覆關係密切；摺中譚氏如清政府是年六月十一日的諭令，就粵省外銷款項的情況作一綜合說明。⁸⁴ 剛毅在蘇巡視期間，他雖有隨行人員，但調查的主要任

⁸² 《宮中檔》，第13輯，頁56。

⁸³ 羅玉東，前引文，頁228；彭雨新，〈辛亥革命前夕清王朝財政的崩潰〉，載湖北省歷史學會編，《辛亥革命論文集》（湖北人民出版社，1981），頁159。

⁸⁴ 該摺見譚鐘麟，《譚文勤公奏稿》（《清末民初史料叢書》，第12種，台北：成文出版社，1968，據1911刊本影印），卷20，頁15-6，〈澈底清查廣東省外銷各款摺〉。要注意的是在上此奏前，譚鐘麟從光緒廿三到廿五年間，多次以目疾、足疾等健康理由提出辭呈。他本人亦於廿五年十一月去職。事實上，調查省內外銷款項情況是由譚鐘麟的下屬處理。在奏摺中，譚氏提出每歲可從釐稅徵收中，多徵略逾60萬兩的稅入。這略逾60萬兩的稅款中，約22萬兩可從調高比較稅額籌措，約22萬兩出自加增商捐臺砲海防經費，另約20萬兩則從前未報部的商辦土絲、土茶兩項解交善後局備用。他指稱廣東每年外銷出款約43萬兩，「日久竟成例支，雖非侵漁，不免浮費。」譚鐘麟謂他會以這些調查結果為基礎，與剛毅諮商那一方面的支出可裁減節省，那一方面的財源可酌提。這奏摺與剛毅就清查粵省財政後所上的奏陳，顯示出引人觸目的相類似。

務，還是託付給蘇省三名官員。另外，曾丙熙以署理上海關道的身份，負責從他治下的海關，把十萬兩盈餘解交剛毅。⁸⁵ 剛毅是否僅把這些官員所說的話當以為真，我們無從知悉；不過，說他未能核實驗證這些官員的陳報，致其調查結果大打折扣，卻是合於情理。

此外，剛毅和清政府的期望看來以財源的短期性擴展為中心。整體而言，剛毅使命具枝節、鬆散、不明確和臨事周章的性格。例如，剛毅把稅釐徵收設定一更高的指標，並指陳這作法的恰當。實際上，他卻無法制定有效地監控事態發展的機制。提高釐稅徵額只不過使省分能暫時維持稅收於一定水平上；一旦徵收足額時，卻不能迫使地方當局把實徵所得上交中央。中飽、勒索及減成折收等弊端還是繼續存留。英駐滬外交官S. F. Mayers即認為江寧釐金加增比較及兩淮鹽釐酌提盈餘，適足惹致苛捐雜稅繁興；官員愈益藉橫徵暴斂取償其所失去的外快收入。⁸⁶ 他只知下關等四處掣驗局局員隱匿低報緝獲私鹽變賣所得，卻對這四下「以索規為事，而置掣驗於不問，商人於是專以夾私為事，」致陋規及船私與時俱增，為淮南引岸滯銷一主因，以及單是下關一卡委員的盈餘，每年多達二至六萬兩的情況，似無深入追究；足證他的著眼點僅是枝節的酌保盈餘，並沒有想過根本的整頓。⁸⁷

在廣東釐務革新方面，剛毅原要招引商人承包釐務的方案也胎死腹中。剛毅考慮到由專業行會承包省內部份釐金，已在廣東有悠長歷史這一事實，才作招商承辦的決定。早於十九世紀五十年代，廣東行會藉著其專業地位，受粵省當局委託，負起徵收省內坐賈釐金的任務。在包稅體制下，行會招集成員，按擬付之數，訂定一年額及徵稅規程。相對地，行會成員在這制度下利益受保障，每當當局打算提高稅額時，只要同一行會之內的成員團結一致，即可增強它們討價還價的地位。另一方面，包稅制對政府也有好處，既可節省徵收費用，

⁸⁵ 《宮中檔》，第13輯，頁33。

⁸⁶ 同註54。

⁸⁷ 《清鹽法志》，卷121，頁10，〈兩淮〉22，〈運銷門〉12，〈掣驗〉。按光緒廿九年正月，署兩江總督兼鹽政張之洞奏准裁撤大通、湖口、武穴三掣驗卡，由督銷局自行派員掣驗，只保留下關一卡。

亦可避免稅吏侵吞。直至剛毅抵粵把閩省釐稅交商承辦前，廣東每年徵收報部的釐金款數從未達二百萬兩。加增省內釐稅收入為剛毅赴粵目的之一。剛毅抵粵後，即與七十二行首商議籌款方策（參註71）。在潮州鉅富，歷任天津鎮及廣東南、韶、連總兵黃金福、廣東知縣姚光耀等慫恿下，謂釐金商辦，每年可抽銀六百萬兩。絲、茶、木、錢業等行會商首遂同意在政府監督下，依現行稅率，承辦全省釐捐，每年包繳銀四百萬兩。行會商首之所以願意承辦粵省釐務，實因釐金雖較前劇增，然加增部份，不過是稅吏先前予取予求者，現在正式將之涓滴歸公而已，於他們的利益絲毫無損。⁸⁸

事與願違，行商不久即發現無法達到原擬指標。據光緒廿七年(1901)粵督陶模奏稱，粵釐官督商辦從光緒廿六年六月初一日開始，迄同年九月廿六日撤辦，歷時四個月零廿六日（該年有閏八月），期間應繳餉銀1,622,222(+)兩；唯承釐商人僅繳過1,18(6?)5,240(+)兩，共欠繳43(5?)6,975(-)兩，繳過餉銀中，七十萬兩為按餉。他於是責令承辦各商賠繳欠餉五成，先後任商釐總局督辦的黃金福及翰林院編修黎榮翰，分別賠繳三成及半成，姚光耀則賠繳一成半，統限於兩個月內悉數繳清。⁸⁹ 至於剛毅原議潮州汕頭地區每歲報效銀五萬兩，換取

⁸⁸ 《中國釐金史》，頁110-1。另參考《申報》，第9928號，光緒廿六年十月十三日，附張，〈傳訊釐案〉；第9931號，光緒廿六年十月十六日，〈嚴提訊究〉；陶葆廉輯，〈陶勸肅公奏議遺稿〉（沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》，第45輯，441冊，台北：文海出版社，1970，據1924刊本影印，以下簡稱《陶奏議》），卷12，頁15-6，〈商人包辦釐金虧欠勒賠摺〉；《宮中檔》，第14輯，頁155-6。按廣東釐金名義上是由七十二行商人認包，實際上是商首岑敬興、麥英俊、伍培章、黃健光四人承包。按這四人承包粵省釐務，投機色彩至為鮮明。如岑敬興家貲僅一、二十萬，為承辦釐金，又從親朋處糾合集資一、二十萬。見《申報》，第9941號，光緒廿六年十月廿六日，附張，〈局批照錄〉。

⁸⁹ 《陶奏議》，卷12，頁15b、16b，〈商人包辦釐金虧欠勒賠摺〉；《宮中檔》，第14輯，頁156-7，《申報》，第10140號，光緒廿五年五月廿七日，〈餉無可減〉。值得注意的是釐金商辦的實際日期，與剛毅及粵省眾商所擬者相較，延遲幾近半年。承釐商人繳過餉項中，七十萬兩為押餉銀，其餘款項包括：(1)九龍、拱北兩關代收釐金、臺砲經費應行抵餉銀115,922(+)兩，(2)商包局廠繳到釐費應抵銀47,630(-)兩，(3)各廠解繳釐費銀70,285(-)兩，(4)銀行扣抵按餉及各行商解到包釐期內坐賣釐金及臺砲經費應抵餉銀

永遠免釐，於兩年後（光緒廿八年）出現變化。緣黃金福以粵省釐金商辦夭折，為求轉寰免禍，遂向粵省當局倡議潮屬地區紳富加認報效十萬兩，連前五萬兩，共十五萬兩；名為報效，究其實則取自貨物徵稅，稅率0.5-1%不等。由是引起當地商民及外人不滿，咸謂影響汕頭的中外商業利益，且與約章不符，紛紛向粵省當局施壓，請求取消該項加稅。⁹⁰

剛毅的努力及政治策略只專注於提取更多財源，而對蘇、粵的財政管理體制並不具長期的影響。舉例來說，他謂蘇省候補官員超過三千人，其中大部份是冗員。他申明單是上海關，每年即支付約36,000兩作為南洋大臣隨員及洋務專才的薪資，而洋務專才卻大多是掛名的。⁹¹ 可是，他並沒有採取任何行動來裁剔冗員。事實上，從表一所見，蘇省節省經費所得，逾半來自減薪和關掉專業機構，其中高等學堂及練將學堂，甫經開辦兩、三個月，即遭裁撤，學生遣散，

12,555(-)兩；(5)行商續繳銀1,444(+)兩，(6)收回商辦各局廠留用商置器具等實抵餉銀211(+)兩。其中3至6項為收回官辦後商辦各廠陸續解繳收款。見《華字日報》，光緒廿七年六月初七日，〈羊城新聞·督示分賠〉。按陶模及《華字日報》均謂粵商欠餉為1185,247(+)兩，然細核實數應為1,165,247(+)兩。粵釐商辦原應繳按餉銀一百萬兩，包商僅繳過七十萬兩，後當局「准將前欠預餉尾銀，概免追繳。」見《申報》，第9810號，光緒廿六年十月十三日，附張，〈傳訊釐案〉；第9931號，同年十月十六日，〈嚴提訊究〉載粵釐官督商辦期間，連借貸在內，所入僅十餘萬兩，承包的稅釐如坐釐及臺砲經費，以至比較稅額，俱有名無實。各廠卞則徒加薪水。姚光耀則以駐廠總辦身份任意加抽稅釐，「至各行停貨不起，紛紛滋鬧具控，於民有損，於餉無增。」羅玉東的研究與陶模所奏有關粵商欠餉數目，頗有出入。羅氏謂迄光緒廿六年九月，原議須付的首期稅款一百萬兩，粵省當局實收不過為932,000兩。至於其餘的三百萬兩，只有前三期(每期333,000[+]兩)是付足的，而從光緒廿六年六月起，餘款即已拖欠未交，到九月累積起來的欠餉逾五十萬兩。粵撫德壽因此奏請把釐務仍復舊觀，由官辦理。見《中國釐金史》，頁343-4。

⁹⁰ 《華字日報》，光緒廿八年十二月十五日、十六日，〈羊城新聞·惠潮嘉道丁觀察寶銓上督撫藩憲汕商報效實情屬稿〉；"Swatow-Intelligence Report June Quarter 1902," Twyman to Satow, Swatow, 16/7/1902, FO 228/1461, pp.76-7; "Swatow Intelligence Report, December Quarter, 1902," Twyman to W. B. Townley, Charge d'Affaires, Swatow 31/12/1902, FO228/1461, p.102.

⁹¹ 《宮中檔》，第13輯，頁56。

頗為時論訾議。⁹² 就廣東來說，剛毅籌款來源，一半來自商賈，其餘一半得自提取盈餘或節省行政支出。大群冗員和候補官僚的存在與捐納制度息息相關。清政府雖瞭解捐納制缺陷甚多，唯基於財政考慮而不能將之終止；為稍稍提供候補官員某類職位作為調劑，不少行政機構便因人成事，應運而生。⁹³ 這局面適足以提供剛毅抽取某一數目款餉的口實，然而他在整頓制度缺陷方面卻無甚作為。他在蘇省所關掉的是專業而非冗餘的機構。在廣東，加增釐金稅額比較的作法根本不能除去現存的弊端，而從提取鹽政各缺盈餘即充分說明剛毅所作所為的武斷。他指派給鹽政機關的款額為84,300兩，責令該組織內各部門解交。很多時，某一特定機構更會把上面分派下來，已是一再分派的款額進一步攤給其僚屬人員，由此而生的畸零數目並不易收取。到光緒廿六年五月，顧慮到鹽政部門提取盈餘的困難，兩廣總督李鴻章奏請減免。擬提的盈餘中，如電、茂等各場大使銀6,300兩，碧甲柵鹽公所、鹽釐局、蘆包等各廠委員銀共15,500兩，李氏指稱「皆由二、三百兩或五、六百兩，多至一、二千兩；各該員或管緝私，或徵鹽課；其責任既有應辦之公，其所收並無一定之數。今零星湊集，下及微員，實傷政體；且飭繳之款籌措甚難，至今絕少解繳。」他認為款既無多，應予豁免。⁹⁴

⁹² 《申報》，第9436號，光緒廿五年六月十六日，〈閱本報紀飭撤學堂毋庸練將二則因合而書之〉；第9452號，同年七月初三日，〈書江寧高等學堂學生上劉制軍稟後〉。

⁹³ 《釐金制度新探》，頁124-8。

⁹⁴ 《宮中檔》，第13輯，頁564。值得注意的是曾丙熙從滬關所解交的十萬兩盈餘，事實上，多為強加於在該機構任職的人員的報效。《北華捷報》對此有如下報導：「有關剛毅向署滬關道要求每歲解款十萬兩給慈禧太后一事，…曾署關道據悉不僅已裁減其屬下委員及巡司等人員數目，還進一步從現時即陰曆七月開始，命仍在道臺留職的員屬減薪三成。得寸進尺，據報曾署道臺還致函海關稅務司，詢問稅務司能否把供職於海關的華籍員工減薪，俾助他完成籌款任務，蓋提供剛毅所需索的鉅款，負擔是如此吃重。可是，曾署道臺的懇求並沒有成功，海關稅務司給予的答覆為：『如關稅微不足額，而海關人員查實過多時，海關自會如道臺所請，減省薪俸。不過，正正相反的是華籍關員確實作得好；就工作所需言，也無冗員充斥的情況。』」見NCH 251 8/1899, p.414. 要注意的是當日外人在海關管理中發揮很大的影響力，這說明了為何海關能擋避滿清官員的需求。

對江蘇及廣東當局來說，整頓基本上雖為剛毅職責所在，他的作為卻專擅武斷；財政清理需要特別準備工作，而剛毅的活動適足使蘇、粵官員更難作事及收拾殘局。據蘇、粵疆吏所見，他根本不能認知到地方當局在行政上所受的制約。劉坤一對此有如下的評論：

弟〔劉坤一〕久處財賦之區，無能綜覆，致派重臣會商辦理，溺職之咎，更何容辭。所有一切事宜，多係剛相主政，弟奉令承教，以告無罪而已。……就中唯提關款、鹽款廿萬有奇，尚無大礙；裁併學堂、保甲以及攤派各局經費，不免偏廢，挪移所加釐金，恐無把握。至於蘇、常清賦，久擬舉行，無奈積習相沿，每有大戶阻撓，此次未審能徹底查辦否也？⁹⁵

剛毅完成在粵使命後，翌年五月兩廣總督李鴻章提出減少或暫停部份剛毅所抽提財稅的主張。李氏力言「剛毅曾任〔廣東〕藩司、巡撫，前項用款相沿多年，豈身握疆符而不加綜核，必口銜天憲而始議提裁？蓋亦知此等用項實難裁節。」⁹⁶ 當剛毅在粵時，李鴻章的前任譚鍾麟也間接委婉地發出相類似的論調。⁹⁷ 從剛毅嘗任粵省大吏的事實出發，李、譚俱利用他這樣前後不一的言行，試圖以之作護符，避開清政府對其轄下財政管理的侵損。

在令人不安的程度上，剛毅的努力似停步不前；他的作為不足使清政府把中央的管理經營，持續的延伸到地方政務去。至少在廣東，剛毅使命的結果看來沒有一處達到指標；剛毅所擬的眾多變革亦截然終結。例如，他估計加徵於粵省境內的絲、茶釐金，在光緒廿四年稅入的基礎上，每年達227,000兩。可是，從光緒廿五年十月到翌年五月八個月內，稅入只有93,000兩，蓋絲、茶生意行情的盛衰榮枯，繫於氣候情況。光緒廿六年五月，徵自茶、土膏包繳牌費稅入，無法抵足原擬每年十二萬兩的指標，有關商人遂請求粵督李鴻章把稅額減少一

⁹⁵ 《劉集》，總頁2250，《書牘》卷13，〈復譚文卿制軍〉（光緒廿五年五月）。

⁹⁶ 《宮中檔》，第13輯，頁566。李氏並說：「臣等伏查協辦大學士剛毅來粵之時，係專為籌餉起見，其時在省司道皆係署任之員，但知迎合依違，並未通盤籌畫，且明知去任在即，將來辦理窒礙，各歸承辦之員，固可置身事外，摘短炫長。」（頁565）。

⁹⁷ 譚鍾麟在摺中謂：「欽差大臣協辦大學士剛毅先後蒞粵六年，於此間利弊洞識無遺。」見《譚文勤公奏稿》，卷20，頁16b，〈澈底清查廣東省外銷各款摺〉。

萬兩。至於削減行政經費，官方機構雖承諾節省支出，實際上所減有限。有見及此，李鴻章遂奏請清政府，就盈餘提取來說，凡是遭財政困難所苦的機構，皆可予豁免或減提。⁹⁸ 李氏所議的減幅逾剛毅原擬數目的三分之一，兩者的差額為201,300兩，如下表所示。

李鴻章的請求為戶部否決，廣東仍須按剛毅原來方案，每年把數逾160萬兩的款項指撥歸還匯豐鎊價。⁹⁹ 為應付中央迫切的需索，廣東當局於光緒廿六年十一月備銀五十萬兩，另向匯豐銀行借款110萬兩，以備湊還匯豐鎊款本息。¹⁰⁰ 粵撫德壽表示「萬難照數籌足」剛毅原擬款額，「每年祇能儘力提存銀八十萬兩聽候撥用。」清政府則堅持原議，責令粵省務必籌足款數備撥。¹⁰¹ 翌年，粵省在清政府催迫孔急的情況下，只好向洋商借銀八十萬兩，並挪移各司局款銀八十萬兩，湊足160萬兩解交。¹⁰² 因湊解匯豐鎊價，省庫異常支絀，「各營勇餉竟至無從支發，幾有譁潰之虞。」為紓解這隱患，粵督陶模於光緒廿七年陸續裁汰營勇4,300名。¹⁰³ 考慮到這情況，光緒廿七年四月陶模奏陳剛毅所指定為可靠的款者，實際上多為畫餅。「在剛毅祇以一己私見，極力搜刮以見其籌餉之多，而未計及所籌之項，是否實可提儲。剛毅回京之後，即以所籌之款指抵磅價，以虛有其名之項，而作實不可緩之用。」陶模等指陳自從西江開放通商，洋票暢行無阻，正釐能否徵收足額，尚且不無疑問，而釐金改歸商辦，已證明是空中樓閣；至於外銷節省等項，支出皆為維持行政機構運作所必須，所省有限。他認為提取盈餘，對督撫的影響尚少，但對地方州縣官員來說，則使他們不能克盡厥職；部份不肖官員且會強索於民，藉以抵補虧空。¹⁰⁴ 陶模因而提議刪減提取盈餘、節省外銷及加增稅釐比較等項目，總計達265,300兩（見下

⁹⁸ 《宮中檔》，第13輯，頁564-5。

⁹⁹ 《德宗實錄》，卷465，頁10，光緒廿六年六月癸未。

¹⁰⁰ 《宮中檔》，第13輯，頁795。

¹⁰¹ 前引書，第14輯，頁154；《陶奏議》，卷12，頁6，〈廣東裁提各款不能如數籌足摺〉。

¹⁰² 《宮中檔》，第14輯，頁589；陶模，〈瀝陳湊解各款為難情形疏〉，載《皇朝道咸同光奏議》，卷26下，〈戶政類·理財下〉，頁27。

¹⁰³ 《宮中檔》，第14輯，頁211。

¹⁰⁴ 前引書，頁154；《陶奏議》，卷12，頁7，〈廣東裁提各款不能如數籌足摺〉。

何漢威

表)。他建議的減幅幾近剛毅擬籌款數的30%。據陶模估計，剛毅擬籌160萬兩的約數中，只有92萬兩為可靠有著之款。¹⁰⁵

表四 李鴻章與陶模議減款數與剛毅原議的比較（單位：兩）

款源	(1) 剛毅原 索款數	(2) 李鴻章 議減數	(3) 陶模 議減數	(4) 差額	(5) (2)為(1)及 (3)為(1)的 百分比
廣、潮、廉三府及南海 等九縣報效	100,000	52,000		48,000	(A) 52.00
鹽政：1. 運庫節省各項	120,200	18,600		101,600	15.47
2. 各差缺盈餘	84,300	32,600(-)*		51,700	38.67
小計	304,500	103,200(-)	—	201,300	33.89
提取盈餘：1. 善後局	100,000	184,300	30,000	154,300	(B) 16.28
2. 鹽務各差	84,300				
節省外銷：1. 善後局	400,300(+)	520,300(+)	205,300	315,300(+)	39.46
2. 運庫	120,000				
釐金新加比較		219,000	30,000	189,000	13.70
小計		923,600(+)	265,300	658,300	28.72

資料來源：表三；《宮中檔》，第13輯，頁563-4；註105。

附注：這數目實有偏低，蓋李氏奏請「平櫃官局，省城緝私局擬請減提三分之一，又臨全大江局擬請減提五成之一，」沒有提供實際擬請減免數字，故無法將之列入表中。

(A)和(B)分別指(2)為(1)及(3)為(1)的百分比。

¹⁰⁵ 《宮中檔》，第14輯，頁589-90；陶模，〈瀝陳湊解各款為難情形疏〉，載《皇朝道咸同光奏議》，卷26下，〈戶政類·理財下〉，頁27。

情勢惡化，與時俱增。據兩廣總督岑春煊於光緒三十(1904)年奏稱，剛毅預期可籌到的160萬兩，內只有一半數目確實可靠。¹⁰⁶

剛毅奉使江蘇期間，指望藉著清賦，覈辦蘇屬地區匿報的熟田，並把真正的荒田加緊勒限招墾，每年可徵到約六十萬兩的稅入。他對於蘇屬一帶土地問題的癥結，並非一無所知。他說：「推厥弊所自始，由於州縣之匿報者有之；由於紳戶之包抗者有之；由於書差之侵蝕者有之。…溯查減賦案內永革大、小戶名目，其繼借善堂為詞減折完納，繼則紳士效尤減完，繼又以己產不足，復攬小戶詭寄之產代為包完。大戶日多，小戶日少；官不敢詰，吏不敢問，此其弊之在紳者也。…顧弊在官可撤可參；弊在書差可斥革懲辦；獨在紳戶，大半縉紳望族，其中潔清自好，固不乏人，而不肖者倚此為生，聲氣廣通，輿援遍樹，欲圖整頓，傾陷隨之，官斯土者，遂不敢議及清賦一事。」¹⁰⁷ 惟就前述他所提出的興革措施看來，似並無一套有效辦法，革除以上的各種積弊，依然無法擺脫同治減賦以來蘇省疆吏處理此問題的格局。¹⁰⁸ 一如中國歷代政府那樣，剛毅的工作重點是整理田賦稅收，使田額不受虧損，維持於同治四年的水平。¹⁰⁹ 無

¹⁰⁶ 《東方雜誌》，一卷十期（1904年十二月一日），〈財政〉，頁261、263，〈署兩廣總督岑等會奏粵省現辦籌餉情形摺〉。

¹⁰⁷ 《宮中檔》，第13輯，頁58-9。在另一摺中，剛毅奏陳：「再匿報熟田之弊，以蘇屬為最；包攬抗欠之風，亦以蘇屬為最。紳士中…不肖者，大半藉包漕為生。以階秩之崇卑，判減折之多寡。士子偶博一第，自立小、大戶名目，便可減完。頽風陋習，沿為故常。地方官議及整頓，便群起譁然，百端挾制。甚或有賄通言官，藉端中傷者。…詭寄包抗，日甚一日。即如本年〔光緒廿五年〕昭文縣舉人歸宗邨包漕一案。……竊念歸宗邨不過一舉人，而包攬各戶銀米至一千餘千〔？〕之多，財大於該舉人者可知。辦理之為難，亦從可知。此次清理漕賦，明知刁紳劣衿窟穴其中，牢不可破，難保不成群結黨，競起為難，稍一掣肘，便有事敗垂成之懼。」見同書，頁51。

¹⁰⁸ 詳參註51，Lojewske、夏鼐、白井佐知子、朱慶永、劉克祥、李文治及江太新、Ocko，Polachek諸人的著作。

¹⁰⁹ 有關中國歷代政府對整理田賦著重於使田額不受虧損，而非履畝實測，詳見何炳棣，《中國歷代土地數字考實》（台北：聯經出版事業公司，1995），頁27-36、58-64、80。何教授指出政府沒法履畝實測，主因在於人力、財力、技術人員及時間的制約，同時為了避免擾民，引起地方騷動。

怪英駐滬外交官S. F. Mayers稱剛毅所擬者不過為「烏托邦的措施」(Utopian measure)。¹¹⁰ 光緒三十年清政府派鐵良為欽差大臣，奉命到蘇屬地區作相類似的調查，發現剛毅清賦搜出的田畝；所欠田賦，為數仍在二十萬兩上下。¹¹¹

綜括來說，剛毅奉使蘇、粵的經歷，說明了中央儘管在政治上被奉為最後裁決者，唯就其在財政體系掌握的管治能力水平所示，兩相比較，則相形見绌。

伍、鐵良使蘇

在剛毅奉使江蘇和廣東五年後，光緒三十年六月清政府諭令兵部左侍郎鐵良為欽使，率團赴江蘇及其他南省。在諭旨中，清政府申明鐵良此行的主要目的有二：一、探查約六星期前湖廣總督張之洞所議，把江南製造局從上海遷至江西萍鄉是否妥當；二、對各該省分的財稅收支、省庫和經徵機構的素質效率進行周密的調查。¹¹²

鐵良任務的重要性，引起公眾議論紛紜。中外報章對鐵良此行的性質，極表懷疑。有謂其此行的任務，厥為密查會黨及其他反清活動，¹¹³ 更有謂鐵良的最終目的，在於中央集權，削弱南省的財政力量。這一信念因剛毅五年前南巡的經歷而加強。從《中外日報》及《順天時報》的論說即可見一斑。¹¹⁴ 《中外日

¹¹⁰ Inclosure in No. 49, FO 405/87, p.60.

¹¹¹ 《東方雜誌》，二卷一期（1905年二月廿八日），〈財政〉，頁8-9，〈練兵大臣兵部侍郎鐵奏陳查明江蘇省司庫局所進出款項情形摺〉；《諭摺彙存》，光緒三十年十二月初八日，頁16；《申報》，第11405號，光緒三十年十二月初九日。

¹¹² 《德宗實錄》，卷532，頁5，光緒三十年六月壬子。張之洞的建議，詳見《張文襄公全集》（台北：文海出版社，1963，據北平楚學精蘊丁丑〔1937〕藏版影印），卷62，頁2-18，〈會籌江南製造局移建新廠辦法摺〉（光緒三十年四月十八日）。

¹¹³ 《順天時報》，第777號，光緒三十年八月十八日，〈論說·論鐵良南下〉；第780號，八月廿一日，〈論說·論鐵侍郎南下書後〉。

¹¹⁴ 「政府自設立財政處、練兵處後，日與各省督撫以文牘相往還，近日乃有派鐵良南下之事。窺其意無非欲吸聚各省之財權，歸於政府而已；無非欲收集各省之兵權，屬諸政府而已。而考其意之所由來，則一言以蔽之曰，中央集權而已。」見〈論中央集權之流弊〉，轉引自《東方雜誌》，一卷七期（1904年九月四日），〈財政〉，頁148。「按此

報》的評論有相當部份收入《東方雜誌》。

鐵良此行也喚起南省人士不快的回憶。中外報章拿鐵良南巡和光緒廿五年剛毅赴蘇、粵籌款作類比。報章所用「中央集權」這名詞，言外之意，實含貶義。因剛毅完成使命未幾，庚子拳變接踵而來；民意輿論，尤其是上海報章，都確信若非剛毅的財政搜刮，朝廷中的頑固派當無力對華北的外人發動攻擊。幸好兩位最具影響力的總督劉坤一和張之洞與上海外國領事盡力斡旋，南省其他督撫相繼加入，清政府與列強的戰事才限於直隸境內，不致波及南省。¹¹⁵事後民意輿論俱認為若非東南各省督撫的謹慎克制，中國大片國土必會捲入戰火中，陷於萬劫不復的局面。職是之故，民意輿論咸覺地方督撫幸而尚可掌控相當程度的權力，以應付任何類似拳變的突發緊急情況。基於這種背景，鐵良奉使南省即引起當地不安，蓋民意輿論懷疑中央政府打算剝奪東南督撫現存的權力，以便為所欲為，漫無制約。《中外日報》、《順天時報》和《華字日報》

次鐵良南下之故，據諭旨所言，則曰查察製造局也，曰順道將各省司庫局所利弊逐一查明也；然而查明之後，究竟如何處置，未之明言，則宗旨所在，尚不得而知也。而一核以五月二十八日之懿旨，與夫本館之所聞，則其宗旨可一言以蔽之，曰中央集權。惟其欲實達此中央集權之目的，故欲將東南各省之財權、兵權，悉握諸政府，使各省疆臣不得自有其財權，不得自有其兵權，而即以各省所有之款項，悉輸諸京師以為練兵之用。…則此次鐵良南下之故，蓋可考而知也。故其辦事之宗旨在於中央集權，而其辦理之次第，則在於取東南之財，以練北方之兵。」見〈論鐵良南下之宗旨〉，轉引自前引書，一卷九期（1904年十一月二日），〈財政〉，頁210-1。《順天時報》認為鐵良此行，有「靜觀督撫之舉動」的意義在內，蓋「今日之督撫，即列國之諸侯，其在外之權力，且重于天子。…苟私心而用之，豈非大患？況乎今日南省督撫，漢人居其多數。…此又鐵良南下所必留意者也。」（第777號，光緒三十年八月十八日，〈論說·論鐵良南下〉）同報讀者來書謂此次鐵良南行，「則以南省之財權，練北省之兵，…吾意政府之用心，不過取中央集權已矣。」（第786號，光緒三十年八月廿八日，〈來稿·警告政府〉）《時報》亦謂：「或疑其真意在於集權中央，以為預防家賊之計。」見〈鐵侍郎南下之關係〉，轉引自《東方雜誌》，一卷八期（1904年十月四日），〈社說〉，頁185；《華字日報》，光緒三十年七月廿二日。

¹¹⁵ 有關這段插曲，參考王爾敏，〈拳變期間之南省自保〉，收入《大陸雜誌史學叢書》，第二輯（台北，1967），第五冊；Chester C. Tan（譚春霖），*The Boxer Catastrophe* (New York: Columbia University Press, 1955), ch. 4.

甚至視之爲拳變重現的序幕。¹¹⁶

輿論對鐵良南巡疑惑不安並非全無根據。光緒廿九年(1903)十一月清政府諭令各省從翌年起，須解交年額達882萬兩的練兵經費。¹¹⁷ 光緒三十年五月清政府密諭各省督撫，指出自去年底攤派各省練兵經費以來，「除安徽每年認解十萬，其餘各省雖有報解，不無敷衍之處，一切積弊，多未認真整頓。」針對督撫這種馬虎塞責的態度，清政府嚴加申斥，責令地方當局裁減冗員雜費，不得單靠屬員提交的報告，以免爲他們所把持，遂致「多留優缺優差，爲調劑屬員地步。」清政府瞭解「籌款之法，各省不同，」在不擾民的前提下，准許各省運用不同的手法，以籌措所需款項，唯規定要把籌辦情形於一個月之內具報。¹¹⁸ 這密諭頒發一周後，鐵良即被任命爲欽差大臣。

爲要在全國建立現代化的正規軍，清政府於光緒廿九年十一月成立練兵處。據S. R. Mackinnon的研究，此舉純粹是要把人和財從其他各省導引至中央所在的直隸的口實。¹¹⁹ 他指出「在供應新增部隊軍餉方面，只有直隸總督袁〔世凱〕得到練兵處的援助；在大清帝國其他部份，正規新軍難得徵集，新軍之名索性賦予現有的部隊。」¹²⁰ 事實上，練兵處的組織多仿照袁世凱的軍事施政而建

¹¹⁶ 參考〈論鐵侍郎提取製造局存款八十萬兩事〉，轉引自《東方雜誌》，一卷九期，〈財政〉，頁225；〈論義和團第二次之出現〉，轉引自同書，一卷八期，〈社說〉，頁188-9；《華字日報》，光緒三十年七月廿八日，〈論說·義和團恐再出現〉；八月十五日，〈欽差與金價有關係〉；《順天時報》，第786號，光緒三十年七月廿八日，〈來稿·警告政府〉；No.56 W. T. Gracey to Herbert H. D. Peirce, Nanking, 7/11/1904, *Dispatches from U. S. Consuls in Nanking, 1902-1906*; No.38, Sir E. Satow to the Marquess of Lansdowne, Peking, December 7, 1904, FO 405/154, p.48.

¹¹⁷ 《東華錄》，總頁5116-7，光緒廿九年十一月丙戌；《德宗實錄》，卷523，頁5-7，光緒廿九年十一月丙戌；《清續通考》，考8277，卷77，〈國用考〉九，〈會計〉。

¹¹⁸ 《德宗實錄》，卷531，頁12b-3，光緒三十年五月丙午；《東華錄》，總頁5197-8，光緒三十年五月丙午。據倫敦《泰晤士報》(Times)報導，兩江、湖廣及閩浙三總督合奏，抱怨練兵經費的方案，認爲會把各該省的錢財吸乾。見Stephen R. Mackinnon, 前引書，頁110。

¹¹⁹ 氏著，前引書，頁109。

¹²⁰ 前引書，頁108。

構；練兵處成員多由袁世凱那裡借用。就軍隊現代化而論，袁世凱和練兵處具有許多共同利益。從這點來看，《中外日報》等報章以鐵良南下的任務，厥為自東南抽餉，練北方之軍，並藉此削南省督撫之權的說法，並非無的放矢。在某種程度上，鐵良此行與剛毅五年前南巡蘇、粵，兩者之間，堪作類比。表面上，這兩位欽使都負派往南省視察軍備措置，並調查當地財政管理的任務，究其背後的動因，厥為清政府在在需財，故派二人赴南省，強制地方督撫與中央協力合作，籌措餉需。

有關鐵良在中央任官發跡前的履歷，我們掌握的資料有限。他於光緒廿九年五月到翌年四月先後任戶部右侍郎及兵部左侍郎，並與袁世凱一起負責創建練兵處，為該處會辦練兵大臣之一。¹²¹ 他的職責主要為參與擬定練兵方案及籌措餉需供練兵之用。基於這種背景，鐵良遂被寄以南巡重任；事實上，南巡厥可視為鐵良催迫地方督撫解交練兵經費的委婉說法。

鐵良於光緒三十年七月初十日(1904.8.20)離京，八日後抵達上海。八月初六日(9.15)他從上海赴蘇州，在蘇州逗留至廿六日(10.5)。他從蘇州回滬，先後巡閱吳淞、江陰及鎮江的部隊及砲台，隨於九月十三日(10.21)抵南京，並在當地逗留至十月廿三日(11.29)。接著，他離南京往安徽蕪湖，轉赴江西萍鄉。¹²² 他巡視蘇省期間，大部份時間耗於上海、蘇州和南京三地。

在上海，鐵良從江南製造局弄得的款項，數達804,968兩，其中558,165兩來自正項，另246,823兩來自雜款。¹²³ 從同治六年(1867)起，製造局的部份經費即依靠滬海關原須解交中央政府的四成總歲入中所劃撥出的一半維持。光緒廿三年兩江總督劉坤一奏請每年從滬海關加撥二十萬兩給江南製造局。光緒廿五年以降，解撥製造局的財源有二：滬海關及蘇省釐金通稱為正項，至於來自輪船

¹²¹ 前引書，頁78-9。

¹²² *NCH*, 26/8/1904, p.471; 16/9/1904, p.641; 7/10/1904, p.811; 2/12/1904, p.1247; *North China Daily News* (以下簡稱*NCDN*), 12/10/1904, p.5; 14/10/1904, p.5; 15/10/1904, p.5.

¹²³ 中國史學會編，《洋務運動》（上海：人民出版社，1961），冊四，頁162；《東方雜誌》，一卷十期〈財政〉，頁277，〈各省財政彙誌〉；*NCH*, 16/9/1904, p.641.

維修及拆卸的收入則稱為雜款。¹²⁴ 據Thomas L. Kennedy的研究，「甲午戰後接著的十年對江南製造局來說，不單是財政充裕，也是其收入實質上免受外界課徵的時期。」¹²⁵ 剛毅在江蘇索款期間，他從江南製造局所抽提的款數只有12,000兩，製造局比較上不受剛毅的需索殃及。蓋是時清政府因拒絕義大利索租三門灣，不惜與之決裂，在備戰時期，自然不願波及製造局經費。¹²⁶ 鐵良抵蘇前，從光緒廿一到廿九年八年間，製造局積累的收入數達10,089,680兩，其中8,581,406兩來自正項，1,508,274兩來自雜款。同期間，製造局的累積支出總計達9,679,356兩。¹²⁷ 鐵良審閱過製造局的收支後，下令把製造局截至光緒三十年六月止所剩下的全部結餘交由中央政府支配。影響所及，製造局直至取得滬海關所撥之款後，方能擺脫一籌莫展的困境。¹²⁸

提取過江南製造局結餘的款項後，鐵良先後檢視了銅圓局、海關、釐金、善後局及蘇州一地其他經徵機構，並查核蘇屬地區的司庫賬冊。他給清政府的報告中指陳賬冊內資產平衡負債表的收支兩項混淆不清，前後糾結而無從理出頭緒來。¹²⁹ 由於資料闕如，我們無從知悉鐵良在蘇州所接收的實在款數。《東方雜誌》報導鐵良預期每年從蘇屬地區因沙州填築而課自所墾出熟田的額外進款，數達十七萬兩。¹³⁰

¹²⁴ 《洋務運動》，冊四，頁147、152-4；Thomas L. Kennedy, "The Kiangnan Arsenal in the Era of Reform 1895-1911," 《中央研究院近代史研究所集刊》，第三期，上冊（1972年七月），頁290-1。

¹²⁵ Thomas L. Kennedy, 前引文，頁290。

¹²⁶ 前引文，頁291；《洋務運動》，冊四，頁155。

¹²⁷ Thomas L. Kennedy, 前引文，頁291、297。

¹²⁸ 《順天時報》，第786號，光緒三十年八月廿八日，〈來稿·警告政府〉。

¹²⁹ 《東方雜誌》，二卷一期，〈財政〉，頁8-9；《諭摺彙存》，光緒三十年十二月初八日，頁15b-6；《申報》，第11405號，光緒三十年十二月初九日。

¹³⁰ 《東方雜誌》，一卷十期，〈財政〉，頁277。據載江蘇巡撫端方曾就此事，與鐵良發生爭議。端方謂蘇省財政喫緊，如將此款提去，若蘇省出現突發意外，費從何出？見《大公報》（天津），第832號，光緒三十年九月十日，〈各報要聞摘錄·紀鐵侍郎在蘇籌款事〉；NCDN, 11/10/1904, p.5. 按光緒廿九年十二月戶部條陳籌款十項措施，其中之一即為命廣東、江蘇、安徽、江西、湖北及浙江等省切實清查勘丈已開墾而尚未課稅或規避課稅的沙田、沙州地畝。詳見《東華錄》，總頁5135-6，光緒廿九年十二月戊午；《諭摺彙存》，光緒廿九年十二月初九日，頁24b-5。

在江寧逗留期間，鐵良調查了鹽政、省庫及其他相關的官方機構。他發現類似存於蘇屬的財政管理弊端，同樣見於寧屬地區，尤以未報部的外銷之款為然。¹³¹ 他從支應局（發放款項予公用的機構）、釐捐局、銅圓局及籌防局等機關弄得一筆總數逾1,020,000兩的款項（見下表）。至於兩淮鹽政方面，在鐵良蒞蘇調查前，兩淮鹽區每年報部的鹽稅約逾五百萬兩。這數目顯然流於低報，蓋從新稅、釐金、加價、雜項等所得的收益多未報部。因鐵良的調查，兩淮鹽區光緒廿九年共報收的鹽餉，從以往每年的僅逾五百萬兩倍增為1,200(+)萬兩。這相當可觀的增加實由於迄此之前指定作外銷用途的未報部款項包含在內所致。¹³²

表五 光緒三十年鐵良從江寧所提取的總款數（單位兩）

款源	款數
一、支應局—1.儲存昭信服票銀	80,000(+)
2.積存報部銀	60,000(+)
二、籌防局存儲購買快船餘款並息銀	360,000
三、釐捐局歷年積存縮儲銀	110,000(+)
四、江海關部份外銷之款	約160,000
五、銅圓局部份餘利	約200,000
六、籌防局按年提還銀、銅圓局借本銀	50,000
總款數	約1,020,000(+)

資料來源：《東方雜誌》，二卷八期，〈財政〉，頁162。

附注：清政府令款源一至三應即行提解部庫，以應急需，至於款源四至六則應專款存儲，聽候部撥，非得中央核准，不得擅行挪動。四、五、六這三項款源被視為持續不斷，表中所列款數乃按年所須提解聽候部撥的款額。

¹³¹ 《東方雜誌》，二卷八期（1905年九月廿三日），〈財政〉，頁148-50，〈欽差大臣兵部左侍郎鐵查明江寧司庫局所進出款項情形摺〉。

¹³² 《清續通考》，考7921，卷38，〈征榷考〉十，〈鹽法〉。戶部在所上有關籌款的奏議中，指陳近年來兩江總督入報，兩淮鹽年產量超過產額（約九十萬引，每引相當於六百斤）二十萬到六十萬引。可是，每年售鹽量據報僅約七十萬引。職是之故，清政府懷疑掌管淮鹽產銷的官員定與商人勾結，分享非法之財，責令兩江總督及兩淮鹽運使切實調查整頓。見《東華錄》，總頁5137-8，光緒廿九年十二月戊午；《諭摺彙存》，光緒廿九年十二月初九日，頁21b-2。

鐵良在江蘇的財政抽提，較諸剛毅於光緒廿五年在蘇省的作為，成績似更勝一籌。他從上海、蘇州和江寧總共查收到的款數約1,994,968兩。值得注意的是鐵良實際提取到的款數確大於前述數字。我們在前面已提過鐵良自蘇屬查收所得的款數，資料不全。至於兩淮鹽政方面，光緒卅一年戶部就鐵良的調查而提交的奏摺，對他提抽提的確實款數，也無任何資料可尋。儘管如此，我們可以確定的是兩淮鹽政因鐵良調查而揭露的收入，從五百萬兩倍增至1,200(+)萬兩。這筆前未報部，每年數逾七百萬兩額外之款，勢必成為清政府徵抽的對象；清政府藉鐵良這次調查從而對兩淮鹽政握有一較為全面的認識，此為日後整頓鹽務所必需。根據鐵良的調查，淮南歷年課釐奏報「均不敘綱分引數，…而所報新、舊加價，又未悉備，款目參差，殊不足以備核考；」淮北課釐奏銷雖開列綱分引數，但只報至光緒廿四年丁酉綱止，前後積壓未報者達六綱之多，而所報綱分，其中款目亦有不盡核實之處。鐵良指出據兩淮原奏，湖南、湖北、江西和安徽四銷岸截至光緒廿八年底止，僅存鄂岸鹽釐銀125,000餘兩，他卻查出迄是年年底，上述四銷岸實存正雜項款銀168萬餘兩。至於緝捕私鹽方面，各銷岸緝私經費原備雇勇巡緝的需要；據鐵良的調查，「緝私有名無實，…局委以此款為應得之利，半入私囊，」浮濫可想而知，而以皖岸尤甚。過去兩淮各岸督銷、掣驗各員的職位交代，並不報知戶部，致無從稽考。鐵良查出淮北五河總辦莫繩孫等及湖南、湖北兩岸分銷局所欠解的公款銀及商本銀，數逾283,000兩；癥結在於「各局員視同傳舍，幾以虧挪為成例。」在現行體制之下，督銷為調劑優缺，任期以一年為限，而分銷各員則隨著督銷的任免而更換，因此他們所關注者，厥為在任期屆滿前自肥，侵挪中飽在所不計。鐵良指出兩淮局卞以緝獲的私鹽（功鹽），從揚州、儀徵和下關運往鄂、皖兩岸搭銷者，每年多達四萬餘包，並不繳納課釐，「所收羨餘概歸外銷，且有作為本局津貼者。」此外，淮南的鄂、湘、西、皖四銷岸及淮北的五正局卞俱以「本岸所獲，即歸本岸銷售；以多報少，漫無稽考，且變價銀兩大半充員司丁役犒賞。」¹³³ 此

¹³³ 《清續通考》，考7921-3，卷38，《征榷考》10，《鹽法》；《清鹽法志》，卷143，頁3b-4、6，《兩淮》44，《徵榷門》11，《奏銷》；卷146，頁21b-2，《兩淮》47，《職官門》1，《官制》。

外，鐵良並查出蘇省加抽四川鹽釐，不合定章者有三點。1. 不用庫秤掣驗，以致川局原發鹽每包合天平秤234斤十兩，祇按150斤上下完納鹽釐；2. 按定章輸入湖北行銷的川鹽，不准配運科則較花鹽為重的巴鹽，但設於宜昌的蘇省鹽局，對巴鹽行銷湖北，並不過問，只令商人每包出錢八千了事，且巴鹽權釐數目與花鹽相同，無分輕重；3. 巧創恩關名目，令每船付錢一千，每包則減權十斤作交換，因私損公。¹³⁴

在鐵良調查的基礎上，戶部提出連串措施以整頓存於兩淮鹽政的積弊，諸如：更定兩淮奏報程式；議准總棧局卞各員，「遇有交代，後限奏報，造具冊結，送部備查；」分銷各員則由督銷自行遴委，如有虧欠，督銷須負責全數賠償；並奏定兩淮各局卞交代限期。¹³⁵ 鐵良所查出兩淮鹽政的積弊及可觀數目的外銷之款，適足證明我們前面所作的斷言：剛毅的期望僅在於提抽大筆財稅收益，卻不曉得長遠來說，所要達成的目標是什麼。相較之下，鐵良的調查至少在鹽政領域方面，比剛毅所作的更為深入徹底。

對江寧銅圓局所存的積弊，鐵良也有所調查。十九世紀八、九十年代以降，中國廣大地區出現銀錢荒的情況。蘇省當局為解決制錢供應短缺的問題，先後於光緒廿三年底及廿七年秋間，設局開鑄銀圓及銅圓。鑒於鼓鑄有利可圖，蘇省遂倚之為生財大道，而補制錢不足的原意盡失。¹³⁶ 可是「利之所在，弊即隨之」，江寧鑄局總辦諸員即以弊竇滋多而啓人以疑。因此，鐵良對該廠作了一番調查。他發現寧局鑄利出現每況愈下的趨勢，而該局的積弊觸目皆是，這可分八方面來說：一、採購機器報價浮濫；二、銅、鉛及煤油等原料採購時都有回扣；三、員司把持盤踞，用人唯親，致有工匠藝徒的僱用都要行賄的傳

¹³⁴ 《清鹽法志》，卷139，頁15-6，〈兩淮〉40，〈徵權門·鄰稅〉。按花鹽又名魚子鹽，「散碎如雪，水氣大而耗多，宜銷於平原居民，」以四川本省及湖北為主要銷場；巴鹽堅凝如塊狀，「水氣淨而耗少，宜銷於山陬邊境」，以滇、黔及四川邊境為主要銷場。見拙著，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，《新亞學報》，14卷（1984），頁319-20，註65、68。

¹³⁵ 同註132、133。

¹³⁶ 詳見拙著，〈從銀錢荒到銅元泛濫——清末新貨幣的發行及其影響〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，62本，三分（1993年四月），頁404-5、414、416。

聞；四、冗員過多，造成糜費；五、收發部門在應發物料方面多有不足情況；六、宵小乘棄擲廢煤的時機，盜竊原煤外出；七、銅圓印花後，防範不周，有聽任工役竊取之虞；八、銅餅機壓所餘下的銅斤棄擲遍地，耗費不貲。有見及此，清政府責令蘇省當局須認真整頓。¹³⁷

鐵良抵蘇前，《時報》等中外報章報導兩江總督魏光燾訓令蘇州、江寧、江西及安徽四布政使須盡速核算其個別轄境內各項收支，提交四柱清冊；¹³⁸ 如有中飽挪移，有關官員須把虧空彌補。¹³⁹

鐵良奉命到蘇省發掘和提抽當地的財稅收益，惹致他和地方當局相傾軋。據《北華捷報》報導，鐵良在蘇屬的查扣如此徹底，以致該省行政機關的運作大受損害。鐵良且和江蘇巡撫端方之間有激烈的爭論。鐵良堅不讓步，端方被迫向清政府申訴鐵良不加區別的任意徵取的不當。¹⁴⁰

¹³⁷ 中國人民銀行總行參事室金融史料組編，《中國近代貨幣史資料》，第一輯（北京：中華書局，1964），頁832-4。

¹³⁸ 按清代制度，各倉庫的盤查或各項錢糧的奏銷等案，必須詳細開列清楚舊管、新收、開除和實在四項，合稱為四柱。

¹³⁹ 〈鐵侍郎南下之關係〉，轉引自《東方雜誌》，一卷八期，〈社說〉，頁182-3；《華字日報》，光緒三十年七月廿一日；十一月一日，〈論說·二十三日上諭第三道謹注〉；《警鐘日報》（羅家倫主編，《中華民國史料叢編》，台北：中國國民黨黨史史料編纂委員會，1968，影印本），第178號，21/8/1904，頁3，〈南京·魏督導屬員舞弊〉。該報又提到類似情況出現於江西，該省官員忙於查核財政帳冊，冀能於鐵良抵達前，彌補一切虧空。見第194號，6/9/1904，頁3，〈江西·周浩盤庫之忙碌〉。

¹⁴⁰ NCH, 11/11/1904, p.1088；另參註130。據美駐南京副領事W. T. Gracey報導，他與鐵良會面所獲的印象，鐵良為一能幹、頭腦清楚、聰明敏銳、性格果斷的強勢官員。Gracey並謂鐵良不顧兩江總督李興銳年邁，仍要李向他行拜禮，李因累透而死。見No.54, W. T. Gracey to H. D. Peirce, Nanking, 30/10/1904; No.56, W. T. Gracey to H. D. Peirce, Nanking, 7/11/1904 p.5；俱載*Dispatches from US Consuls in Nanking, 1902-1906*. S. R. Mackinnon斷言：「明顯地，鐵良此行的結果，厥為在財政和軍事問題上，與清政府合作不足的兩江總督魏光燾被調職。」（氏著，前引書，頁110）《字林西報》則載鐵良與魏光燾都相互討厭對方；當魏光燾要啓程從滬赴福州履任，二人即多方設法，不相在滬碰頭。詳見NCDN, 11/10/1904, p.5; 12/10/1904, p.5。鐵良和魏光燾不睦或為事實，不過對MacKinnon的主張，我們有所保留。就所知，鐵良於光緒三十年七月十八日抵上海，而魏光燾的調職令則於四日後發出，直至同年九月十三日，鐵良才赴兩江總督駐地南京。由於調查省庫狀況過程耗時，鐵良似不大可能僅在他抵蘇三日內，即因此事與魏光燾衝突。

鐵良奉使蘇省的影響，也波及於其他督撫。在鐵良即將到訪查看的壓力下，湖廣總督張之洞於光緒三十年解交五十萬兩充練兵經費，並允諾翌年另解五十萬兩。光緒三十年七月卅日他致電端方，請端方打聽鐵良對湖北的意圖。¹⁴¹

鐵良在蘇省的作為激起當地官員的敵視。由於端方的申訴，清政府諭令鐵良應和地方當局合作，並要慎言謹行。¹⁴² 光緒三十年十月清政府諭令：

該侍郎[鐵良]行抵江南，計已歲事，著即遄赴灣沚、萍鄉兩處，審定局廠應否移建？地勢何處合宜？即行回京覆命。仍將經過地方營務，留心察看，至各省司庫局所一切款目，毋庸調查，著即責成該省督撫，認真整頓。¹⁴³

督撫承擔調查省庫出入款項之責，並不意味著清政府對鐵良失去信任。他被召回的主因，厥為清政府對他委以主導中央軍政的重任。光緒卅一年二月他被擢陞為兵部尚書，五個月後並授任為軍機大臣。他也是政務處¹⁴⁴一成員，與袁世凱合作，負責訓練駐在保定的滿州勁旅。鐵良雖被召回，他赴蘇的使命，卻對沒有依照清政府諭令解交練兵經費的督撫施加壓力。到光緒三十年底大部份督撫經不起細查省庫的壓力而讓步，把練兵經費解交北京。在882萬兩的攤額中，光緒三十年內攤派省分允諾捐獻的總數達六百萬兩，約為指定攤額的68%。¹⁴⁵

就查扣財稅來說，鐵良此行沒有使中央政府失望。儘管如此，在若干方面，鐵良南巡的成績似未如理想。例如，他巡視江寧期間發現鑄局存在種種弊端，唯就二年後視察幣政的欽差大臣陳璧到蘇省鑄幣廠作調查時，情況依然未改，適足顯示清政府沒有採取行動來整頓局面。¹⁴⁶ 而且，中央對其重新整頓財政的勝任能力程度的認識，相當有限。在這種情況下，張之洞的反應似值得注意：

¹⁴¹ 《張文襄公全集》，卷64，頁7b-8，〈籌劃東三省事宜摺〉（光緒三十年九月十六日）；卷190，〈電牘〉69，頁17，〈致蘇州端撫台〉（光緒三十年七月二十日午刻發）。

¹⁴² NCH, 11/11/1904, p. 1008; No. 38, Sir E. Satow to the Marquess of Lansdowne, Peking, December 7, 1904, FO 405/154, p.48.

¹⁴³ 《德宗實錄》，卷536，頁12，光緒三十年冬十月丙寅。

¹⁴⁴ 政務處於光緒廿七年成立，處理並檢討來自官民有關改革的報告及奏議。

¹⁴⁵ S. R. Mackinnon, 前引書，頁79。

¹⁴⁶ 拙著，〈從銀賤錢荒到銅圓泛濫〉，頁445、484。

他估計在其治下的省分要是能緊束開支，解交清政府所須的額外財稅收益，則中央不會考慮進一步的行政控制。事實上，《警鐘日報》即形容張之洞的反響為僅以預備好的現成捐獻報效，避開中央政府的糾纏。¹⁴⁷

陸、餘論

剛毅和鐵良奉使南下，實負有調查有關省分庫款收支狀況，並整頓財政，祛除積弊，節省糜費，把中飽涓滴歸公的任務。在他們所要巡查省分的督撫及人民心目中，二位欽差大臣所著意的卻在搜刮。外人更直以「肆意豪奪勒索的高官」(Hight Extortioner)之名冠諸二人。時人對他們持有這種看法，事出有因。剛毅為反對維新運動的大員，拳變時支持拳民排外，其被時人視為反動保守派官僚，實非偶然。拳變發生於他奉使蘇、粵整頓財政的翌年，更加强他奉命南下搜刮，籌措與外人開釁戰費的印象。五年後，鐵良抱同樣使命赴蘇，當地官民餘悸猶在，遂把他與剛毅並列，視為一丘之貉。¹⁴⁸ 事實上，剛毅在蘇時，曾將未能如額交付餉需的三名揚州鹽商收捕審訊，引致上海租界當局憂慮同樣手段會施加於租界內的錢業公會成員。¹⁴⁹ 招商和電報二局亦成為剛毅此行的犧牲品；剛毅所想到的兩局，不過是與釐卞等相類似的另一財源。面對來自中央的壓力，兩局被迫每年提供十萬兩的報效。這項需索自然以犧牲兩局經營的合理化為代價。¹⁵⁰ 無怪劉坤一說：「剛相來寧，重在搜括款項」，¹⁵¹ 而「肆意豪奪勒索的高官」這惡名遂不脛而走。

¹⁴⁷ 第215號，頁27/9/1904，〈湖北〉。

¹⁴⁸ 《華字日報》即謂：「今年〔1904〕日俄之戰爭益烈，而政府搜括之宗旨亦益堅；凡百設施無不以此事為目的，屢見不一。……而近來又有一事，尤足為證，……鐵良南下是也。」見光緒三十年八月十四日，〈論說。論今日政府搜括之用意〉。

¹⁴⁹ *China Mail*, 1/9/1899, p.3.

¹⁵⁰ Albert Feuerwerker, 前引書，頁47-8、174-5、204；朱蔭貴，《國家干預經濟與中日近代化：招商局與三菱・日本郵船會社的比較研究》（《日本研究博士叢書》，北京：東方出版社，1994），頁132-3。

¹⁵¹ 《劉集》，總頁2251，《書牘》卷13，〈復李壽亭〉（光緒廿五年五月）。

剛毅和鐵良是否歛財惡吏，並非本文所要探討的對象。二位欽差大臣南下所反映當日的中央和地方財政關係，方為更具意義的課題。我們認為就剛毅和鐵良奉使南下的經歷所示，整體而論，清末中央政府仍保有政治及行政權力。在諸如劉坤一、張之洞及譚鐘麟等顯赫的封疆大員心目中，中央還是一股不可低估的力量。他們非常清楚一旦不為中央所喜時，仕途堪虞。這可解釋為何他們在桀傲不遜的剛毅、鐵良面前所作的克制忍讓。另一方面，中央政府似並無有效的辦法，確保地方督撫依照其所規定的重點和章則行事；清政府對督撫所從事的省政方案的實際詳細規劃，所知不多。事實上，整體來說，剛毅和鐵良南巡對有關省分財務的影響，相當有限。

值得注意的是跟中央政府一樣，督撫也大大地失去有效的監督管理省財政的能力。在財稅徵收的過程中，督撫的財權往往大受其屬吏所制約，蓋稅收一大部份在到達省官僚集團的更高層級前，即為若輩中飽侵吞。¹⁵² 例如，針對清政府於光緒廿五年六月所發，命地方督撫整頓釐金、鹽務和常關的諭旨，粵督譚鐘麟即坦認儘管省內釐務弊端盤根錯節，他卻對侵吞挪用的程度茫無所知。¹⁵³ 《中外日報》對此有如下的評論：

中國號為專制之國，而至於今日，則大權所在，究難指責政府有權矣，而所下之令，或有不便於時者，則各省疆吏可以抗不奉行，政府無如何也。即或迫於嚴切之詔旨，不敢據理力爭，而其勢又萬不可行，則相率以陽奉陰違了事，以免政府之催督，而政府無如何也，是政府無權也，督撫有權矣。而用一人必請命於大部，部臣駁以不合例，則不能用也；行一事亦必請命於大部，部臣如執不許，則亦不能行也。甚至其下之司道，若與督撫不洽，則亦可陰抗其意旨，而不為奉行，是疆吏亦無權也。¹⁵⁴

¹⁵² 劉廣京，前引文，頁251-2、257。

¹⁵³ 《譚奏稿》，卷20，頁15，《澈底清查廣東外銷各款摺》云：「查廣東抽釐，…委員中飽，司事賣放之弊，誠所不免，然欲究其確數，迄不可得。」

¹⁵⁴ 〈論中央集權之流弊〉，載《東方雜誌》，一卷十期，〈社說〉，頁148-9。宣統年間，督撫奉命催督州縣官員提交轄下的財政狀況報告，與州縣利益抵觸，惹起抵制反彈，致成果有限。趙爾巽督川，厲行省財政中央集權化，導致與地方士紳對立衝突，埋下革命伏線。凡此都可為《中外日報》所言作一註腳。詳見Paul Christopher Hickey, 前引文，頁191-201及第五章。

正基於這背景，故李鴻章斷言剛毅若從他本人作過地方各級官員的身份出發，而非站在欽差大臣的立場看問題，則剛毅便應懂得他的方案是如何不切實際。再者，蘇省地方官員感到鐵良南巡該省的作為，瓦解了中央地方關係的現存體制；就這些官員看來，鐵良對於在習以為常的政治和行政關係中所隱伏的困窘茫無所知。上述現象實有助於說明清帝國末期的財政管理已是高度分權，姑不論中央仍握有掌控地方官員的政治權力。

近年來，不少政治學者及歷史社會學者提出國力或權力為非零和(non-zero sum)遊戲的主張。他們認為在權力分析的原則中，一方權力的增加並不意味另一方的權力受損。「甲乙雙方就行為的或同或異方面來說，同時增加其權力以凌駕對方，不單是頗有可能，也是相當平常的；相互影響是遍在的現象。」¹⁵⁵「國力這一課題，姑不論概念化為國家自主於社會群外，或國家本身或其所代表的其他團體的干預能力，都要通過透澈地慮及到非零和作用 and 國家社會之間的複雜互動的辯證分析，方能獲益良多地提出討論。」¹⁵⁶從剛毅和鐵良南下經歷所見，我們若把清末中央和地方之間的權力關係不像從前那樣簡單地視作非此即彼的零和遊戲，把政治權力和管治能力區分出來，或更能準確的反映當日的歷史面貌。

《中外日報》等報章所說的政府及疆吏俱無權力的現象，以及剛毅和鐵良南下整頓財政成效不彰，實與中央和督撫俱未能切實掌握整頓財政所必須的根本資訊息息相關。歷史學者John Brewer即指出：政府的權力在相當大的程度上取決於它能否整理及操縱不同種類的資訊；政府要更有效率，便必須握有更詳盡精確的資訊。除非這些大量的資訊能以統計、表列或數理方式組織起來，按卷宗順序排列，編成引得，使相關官員迅即可取得不可或缺的資料數據，不然是無多大用處的。國家不但需要整理好的資料數據來執行政策，更須藉此以確保

¹⁵⁵ David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), pp.21-2.

¹⁵⁶ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, "On the Road toward a More Adequate Understanding of the State," in idem eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 1985), p.355.

政策有效地落實。國力的成長通常伴隨著政府對社會訊息掌握的程度或性質的變遷而來。運算能力既被認為是瞭解政治所必要，則明君賢臣的特質便要重新界定。治國之道不再僅是道德及政治勇氣的問題，也須專門技術知識，特別是對國家資源能作精打細算的頭腦和能力。Brewer認為這是英國能在1680年代以降能轉化為財政——軍事國家(Fiscal-Military State)的原因之一。¹⁵⁷ 這種情況與十九世紀末中國所呈現者，大相逕庭。據政治學者Margaret Levi的研究，統治者要把政府稅入增至極限時，鮮能隨心所欲；反之，恆受諸如相對於其對手的議價能力(relative bargaining power)、交易成本(transaction cost)及折扣率(discount rate)所制約。統治者若能壟斷更多的強制、經濟及政治的資源，則其議價能力會更大。交易成本包括資訊的尋找及取得，合約或政策的討價還價、談判、執行及強制的費用等。折扣率即統治者看重於未來相對於現在的程度；折扣率愈高，統治者愈不關切未來的政策選擇。交易成本方面，統治者透過強制、意識形態及擬似自願(quasi-voluntary)三種辦法減省課稅時的順從費用(compliance cost)。¹⁵⁸

Brewer及Levi的研究，對探討清末中央及地方財政關係饒具啟發。就剛毅、鐵良南巡經歷所示，清末從中央到地方督撫，對它們轄下的財政管理，俱失去有效的監控能力。中央固不用說，甚至督撫的財權亦受地方下層勢力所制約，省內稅釐所入大部份為局下人員侵漁，局差的下層人員如書吏差役，亦因其與地方具特殊關係而未能能屏棄。中央既無法掌握各省的準確財政訊息，加以咸、同以後，督撫掌握的軍權、財權，以至行政權俱較前倍增，清政府通常須與督撫經論旨及奏章往還一番討價還價後，方能從省方獲得指定的解款。在此種情況下，中央根本無法對省財政作澈底根本的清理，而督撫面對下層盤根錯

¹⁵⁷ 氏著，*The Sinews of Power: War, Money and the English State 1688-1783* (New York: Alfred A. Knopf, 1989), pp.221-5. 財政—軍事國家的主要特徵為：高稅收、茁壯而富組織性的民政、常備軍及作歐洲強國的決心。（同書，頁137）。

¹⁵⁸ 氏著，*Of Rule and Revenue* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1988), chs. 2, 3, esp. pp.10-32, 48-55. 擬似自願順從只有納稅人信賴：(1)統治者履行協定和(2)其他成員同樣履行協定時，才會出現。擬似者，是因為違法者被查獲時，會受強制處分，納稅人付稅，非純粹出自意願。（同書，頁52-53）。

節的貪污舞弊，即使有意整頓稅收，亦無能為力。因此，剛毅和鐵良奉使南下所著重者，厥為短期性的財政擴張；¹⁵⁹ 他們注重當前利益，缺少長遠關切，實不偶然，其交易成本及策略選擇的折扣率亦從而加增及提高。平情而論，剛毅和鐵良南下的作為，實不能單從道德角度加以譴責。實質上，他們的活動不過是甲午以降，清政府所日益依賴，藉以苟延殘喘而向各省硬性攤派的另一面，¹⁶⁰ 只是個人色彩較為濃厚，亦更具戲劇性而已。¹⁶¹

由此看來，這二次使命只觸及蘇、粵二省財政的表層；清政府沒有面對當時財政的根本問題的勇氣和決心，把公共資源作合理的調整和安排，並把國家財政奠立在穩固的基礎上。這樣向地方討錢的辦法，由於地方官員合作有限，加上阻力太大，必然無法解決國家財政的根本問題。到宣統年間(1909-11)清政府真正決心清理財政的時候，¹⁶² 已是時不我與，作得太遲了。

¹⁵⁹ 英駐華公使薩道義(E. Satow)在致外交大臣的文書中謂鐵良在蘇的作為，被督撫視為意圖侵犯其利益範圍，因此對他怨憤不已；清政府遂命鐵良即赴灣沚和萍鄉，視察該兩處是否適合兵工廠遷建，毋庸調查所經省分司庫的款目。此舉足證督撫具抗拒中央大員干預省務的權力，清政府亦以召還鐵良來安撫他們為上計。見FO 405/154, p.48. 另參考Edmund S. K. Fung (馮兆基), *The Military Dimension of the Chinese Revolution* (Canberra: Australian National University Press, 1980), p.56. 我們認為薩道義所說，過於片面；深究一層，清政府因受資訊不全，交易成本過高，議價能力降低的制約，致策略選擇的折扣率愈高，從而所著重者只為當前利益，恐怕才是癥結所在。

¹⁶⁰ 據彭雨新的研究，攤派的原則為「不問各省實際收支盈虧，而僅大致視各省財力以攤派各省定額解款或協款。」「一經攤定，各省應即照額繳解，如無的款，祇有另行設法籌措之一法。」甲午戰後，清政府愈益依賴攤派的結果，各省財力更感不支。以廣東為例，宣統年間的攤派總額，與甲午戰前的相較，增幅高達八倍。見〈清末中央與各省財政關係〉，頁83-6、88-9、91-2。

¹⁶¹ 對剛毅奉使南下蘇、粵，*Hong Kong Daily Press*的社論有一段頗為平允的話：「剛毅，眾所稱為巧取豪奪的大吏，其使團的壓榨手段，惹起公憤。…儘管如此，剛毅使命顯得是窮困極的後果，值得更多較外人迄今所要給予的尊敬。北京財政困難，添加的財稅成為萬不得已，除由省分取得財稅外，又從那裏得到呢？對加諸它們的附加需索，各省自不歡迎。」見3/10/1899.

¹⁶² 詳見拙著，"A Final Attempt at Financial Centralization in the Late Qing Period, 1909-11," *Papers on Far Eastern History*, 32 (September 1985); Paul Christopher Hickey, 前引文，特別是二、四兩章。

John Brewer指出我們較常犯的誤謬，就是不能判別什麼是一國家有權去作的及什麼是它所能實際履行的。他說：「使用一位知名社會科學家〔Michael Mann〕的術語，一政權或會強於『專制權力』方面，有權廢免其臣民的財貨自由而不受法律抑制，卻弱於「下層基礎權力」方面，缺乏將專制權力付諸實行的機制。」¹⁶³ 就剛毅、鐵良南巡成績所示，清末中國恐怕正是這樣的一個國家；他這段話或許可作為探討當日中央和地方關係時的參考座標。

（本文於民國八十五年十一月二十一日通過刊登）

¹⁶³ 氏著，前引書，XX。

引用書目

- 丁長清主編，《民國鹽務史稿》，北京：人民出版社，1990。
- 千家駒編，《舊中國公債史資料》，北京：中華書局，1984。
- 《大清會典事例》，台北：啓文出版社，1963，據國立中央圖書館藏1899刻本影印。
- 《大清德宗景皇帝實錄》，台北：華聯出版社，1964，光緒廿五年三月丁丑。
- 王雪華，〈督撫與清代政治〉，《武漢大學學報》（社會科學版），1992年第一期。
- 王爾敏，《淮軍志》，台北：中國學術著作獎助委員會，1967。
- 王爾敏，〈拳變期間之南省自保〉，收入《大陸雜誌史學叢書》，第二輯，台北，1967。
- 王樹敏、王延熙輯，《皇朝道咸同光奏議》，台北：文海出版社，據光緒壬寅（1902）上海久敬齋石印本影印。
- 尹福庭，〈試論太平天國革命時期清政府中央和地方權力的消長及其影響〉，載中國人民大學清史研究所編，《清史研究集》，第四輯，成都：四川人民出版社，1986。
- 中國人民銀行總行參事室金融史料組編，《中國近代貨幣史資料》，第一輯，北京：中華書局，1964。
- 中國史學會編，《洋務運動》，上海：人民出版社，1961，冊四。
- 中國科學院歷史研究所第三所主編，《劉坤一遺集》，《中國近代史資料叢書》，北京：中華書局，1958。
- 《甘肅全省財政說明書》，北京：經濟學會，1915。
- 《申報》，光緒二十五年五、六、七、八、九、十月，二十六年十月。
- 朱景邁，〈皇清誥授光祿大夫、頭品頂戴、署理江蘇布政使、特授江南淮揚海河務兵備道、一品廕生顯考竹石府君行狀〉，載朱之榛，《常慊慊齋文集》，庚辛〔1920〕嘉平東湖草堂。
- 朱蔭貴，《國家干預經濟與中日近代化：招商局與三菱・日本郵船會社的比較研究》，《日本研究博士叢書》，北京：東方出版社，1994。
- 朱慶永〈同治二年蘇松二府減賦之原因及其經過〉，《政治經濟學報》，三卷三期（1935年四月）。
- 朱壽朋編，《光緒朝東華錄》，北京：中華書局，1957。
- 臼井佐知子，〈同治年間江蘇省的賦稅改革與李鴻章〉，黃東蘭譯，載《中華文史論叢》，第52輯，上海：古籍出版社，1993。

- 何烈，《釐金制度新探》，台北：中國學術著作獎助委員會，1972。
- 何烈，《清咸、同時期的財政》，台北：國立編譯館中華叢書編審委員會，1981。
- 何瑜，〈晚清中央集權體制變化原因再析〉，《清史研究》，1992年第一期。
- 何炳棣，《中國歷代土地數字考實》，台北：聯經出版事業公司，1995。
- 何漢威，《京漢鐵路初期史略》，香港：中文大學出版社，1979。
- 何漢威，〈晚清四川財政狀況的轉變〉，《新亞學報》，14卷（1984）。
- 何漢威，〈從銀賤錢荒到銅元泛濫——清末新貨幣的發行及其影響〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，62本，三分（1993年四月）。
- 李希聖，《光緒會計錄》（無出版地點、日期）。
- 李治安主編，《唐宋元明清中央與地方關係研究》，天津：南開大學出版社，1996。
- 李文治、江太新，《清代漕運》，北京：中華書局，1995。
- 林乾，〈咸豐後督撫職權的膨脹與晚清政治〉，《社會科學戰線》，1989年1期。
- 周育民，〈甲午戰後清朝財政研究（1894-1899）〉，《中國經濟史研究》，1989年第四期。
- 周育民，〈試論息借商款和昭信股票〉，《上海師範大學學報》（哲學社會科學版），1990年第一期。
- 吳建雍，〈清前期權關及其管理制度〉，《中國史研究》，1984年第一期。
- 范毅軍，〈走私、貪污、關稅制度與明清國內貨物流通稅的徵收——明清時代關稅性質的檢討〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第22期上冊（1993年六月）。
- 茅家琦，〈地方勢力擴張與晚清政局〉，載《中國歷史上的分與合學術研討會論文集》，台北：聯合報系文化基金會，1995。
- 《東方雜誌》，一卷七期（1904年九月四日）、八期（1904年十月四日），九期（1904年十一月二日）、十期（1904年十二月一日），二卷一期（1905年二月二十八日）、八期（1905年九月二十三日）。
- 姜道章，〈清代的鹽稅〉，《食貨月刊》，復刊六卷七期（1976年10月）。
- 夏鼎，〈太平天國前後長江各省之田賦問題〉，《清華學報》，十卷二期（1935年四月）。
- 故宮文獻編輯委員會編，《宮中檔光緒朝奏摺》，台北：國立故宮博物院，1974，第12、13、14輯。

- 陶葆廉輯，〈陶勤肅公奏議遺稿〉，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》，第45輯，441冊，台北：文海出版社，1970，據1924刊本影印。
- 《清史列傳》，台北：中華書局，1964，二版。
- 張之洞，《張文襄公全集》，台北：文海出版社，1963，據北平楚學精蘆丁丑〔1937〕藏版影印。
- 張茂炯編，《清鹽法志》，北京：鹽務總署，1920。
- 陳詩啓，《中國近代海關史（晚清部份）》，北京：人民出版社，1993。
- 湯象龍，〈民國以前關稅擔保之外債〉，《中國近代經濟史研究集刊》，三卷一期（1935年五月）。
- 湯象龍，〈民國以前的賠款是如何償付的〉，《中國近代經濟史研究集刊》，三卷二期，（1935年十一月）。
- 彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學雜誌》，九卷一期（1947年6月）。
- 彭雨新，〈辛亥革命前夕清王朝財政的崩潰〉，載湖北省歷史學會編，《辛亥革命論文集》，湖北人民出版社，1981。
- 傅宗懋，《清代督撫制度》，台北：國立政治大學，1963。
- 《順天時報》，光緒三十年七、八月。
- 《華字日報》，光緒二十七年六月、二十八年十二月、三十年七、八月。
- 劉克祥，〈十九世紀五十至九十年代清政府的減賦和清賦運動〉，《中國社會科學院經濟研究所集刊》，第七集，北京：中國社會科學出版社，1984。
- 劉廣京，〈晚清督撫權力問題商榷〉，載氏著，《經世思想與新興企業》，台北：聯經出版事業公司，1990。
- 劉錦藻纂，《清朝續文獻通考》（《萬有文庫》，第二集，上海：商務印書館，1936。
- 劉鳳翰，《武衛軍》，《專刊》之38，台北：中央研究院近代史研究所，1978。
- 劉嶽雲，《光緒會計表》，教育世界社，1901年。
- 鄧之誠，《骨董瑣記》，北京：中國書店，1991。
- 魯子健，《清代四川財政史料》上，成都：四川省社會科學出版社，1984。
- 《諭摺彙存》，光緒二十三年三月，二十四年十一月，二十五年七月、九月，二十六年一、二月，二十九年十二月，三十年十二月。
- 戴一峰，《近代中國海關與中國財政》，廈門大學出版社，1993。

- 繆全吉，〈曾國藩幕府盛況與晚清地方權力之變化〉，《中山學術文化集刊》，第四集（1969）。
- 魏光奇，〈清代後期中央集權財政體制的瓦解〉，《近代史研究》，1986年第一期。
- 魏秀梅編，《清季職官表》，《史料叢刊》之五，台北：中央研究院近代史研究所，1977。
- 羅玉東，〈光緒朝補救財政之方策〉，《中國近代經濟史研究集刊》，一卷二期（1933年五月）。
- 羅玉東，《中國釐金史》，《中央研究院社會科學研究所叢刊》，第六種，上海：商務印書館，1936。
- 羅炳綿，〈近代中國典當業的分佈趨勢和同業組織（上）〉，《食貨月刊》，復刊八卷二期（1978年五月）。
- 羅爾綱，〈清季兵爲將有的起源〉，《中國社會經濟史集刊》，五卷二期（1937年六月）。
- 羅爾綱，《湘軍新志》《中央研究院社會科學研究所叢刊》，長沙：商務印書館，1939。
- 譚鐘麟，《譚文勤公奏稿》（《清末民初史料叢書》，第12種，台北：成文出版社，1968，據1911刊本影印。
- 《警鐘日報》（羅家倫主編，《中華民國史料叢編》，台北：中國國民黨黨史史料編纂委員會，1968，影印本），1904年八、九月。
- Baldwin, David A. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Bays, Daniel H. *China Enters the Twentieth Century: Chang Chih-tung and the Issue of a New Age, 1895-1909*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1978.
- Brewer, John. *The Sinews of Power: War, Money and the English State 1688-1783*. New York: Alfred A. Knopf, 1989.
- China Mail*. Sept. 1899.
- Dispatches from US Consuls in Nanking, 1902-1906*, No. 54, 56.
- Evans, Peter B. Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, "On the Road toward a More Adequate Understanding of the State," in idem eds., *Bringing the State Back In*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 1985.

- Feuerwerker, Albert. *China's Early Industrialization: Sheng Hsuan-huai (1844-1916) and Mandarin Enterprise*. New York: Atheneum, College ed. 1970.
- Fung, Edmund S. K. (馮兆基), *The Military Dimension of the Chinese Revolution*. Canberra: Australian National University Press, 1980.
- Great Britain, Foreign Office, China, Confidential Print. FO405: 76, 84, 86, 87, 92, 154.
- Great Britain, Foreign Office, Embassy and Consular Archives, China. FO228: 1282, 1322, 1358, 1461.
- Hickey, Paul Christopher. "Bureaucratic Centralization and Public Finance in Late Qing China". Unpublished Doctoral Dissertaion, Harvard University, 1990.
- Ho, Hon-wai. "A Final Attempt at Financial Centralization in the Late Qing Period, 1909-11," *Papers on Far Eastern History*, 32 (September 1985).
- Hong Kong Dailing News*. Sept. -Nov., 1899.
- Kennedy, Thomas L. "The Kiangnan Arsenal in the Era of Reform 1895-1911," 《中央研究院近代史研究所集刊》, 第三期, 上冊 (1972年七月)。
- Levi, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1988.
- 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," Unpublished Doctoral Dissertation, Harvard University, 1977.
- Lojewske, Frank A. "Confucian Reformers and Local Vested Interests: The Su-Sung-Tai Tax Reduction of 1863 and Its Aftermath," Unpublished Doctoral Dissertation, University of California at Davis, 1973.
- Lojewske, Frank A. "The Kiangnan Tax Reduction of 1863: Ch'ing Fiscal Administration and Its Limitations," in *Conference on Modern Chinese Economic History*. Nankang: Institute of Economics, Academia Sinica, 1977.
- Mackinnon, Stephen R. *Power and Politics in Late Imperial China: Yuan Shikai in Beijing and Tianjin*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press, 1980.
- Micahel, Franz. "Regionalism in Nineteenth-Century China," Introduction to Stanley Spector, *Li Hung-chang and the Huai Army: A Study in Nineteenth-Century Chinese Regionalism*. Seattle: University of Washington Press, 1964.

- Morse, H. B. *The International Relations of the Chinese Empire*. Taipei: Ch'eng-wen Publishing Company, 1971, reprinted ed., Vol.III: *The Period of Subjection*. *North China Daily News*. October, 1904.
North China Herald and Supreme Court and Consular Gazette. June, August, September 1899, Aug.-Dec., 1904.
- Ocko, Jonathan K. *Bureaucratic Reform in Provincial China: Ting Jih-ch'ang in Restoration Kiangsu, 1867-1870*. Harvard East Asian Monographs 103, Cambridge, Mass. and London: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1983.
- Polachek, James. "Gentry Hegemony: Soochow in the Tung-chih Restoration," in Frederick Wakeman, Jr. & Carolyn Grant eds., *Conflict and Control in Late Imperial China*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1975.
- Returns of Trade and Trade Report for the Year 1899*. China: Imperial Maritime Customs, II.
- Tan, Chester C. (譚春霖). *The Boxer Catastrophe*. New York: Columbia University Press, 1955.
- Wang, Yeh-chien. *Land Taxation in Imperial China, 1750-1911*. Harvard East Asian Series 73. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1973.
- Wu, James T. K. (吳大琨). "Impact of the Taiping Rebellion upon the Manchu Fiscal System," *Pacific Historical Review*, XIX: 3 (August 1950).

Late Ch'ing Centre-Province Fiscal Relations as Seen in the Imperial Missions of Kang-i and T'ieh-liang in 1899 and 1904

Ho Hon-wai

Institute of History and Philology, Academia Sinica

Historians have always focused on the issue of the rise of endemic regionalism at the expense of the central government in their study of the history of late Ch'ing China. Earlier on, there existed a consensus among historians that after the T'ai-p'ing uprising, the central authorities had lost their political, military and fiscal power, which fell into the hands of the provincial governors-general and governors. From the late 1960's on, the validity of such a claim has been questioned continuously; historians have pointed out that the centre did not lose its power to the province, while the provincial authorities were not free to do as they pleased. In spite of the fact that this argument has gradually attained ascendancy, up to now many scholars still believe in the conventional line of interpretation.

In 1899 a politically sensitive mission to the affluent provinces of Kiangsu and Kwangtung for financial reorganization was entrusted to Kang-i; for similar purposes a second mission led by T'ieh-liang was dispatched to Kiangsu five years later. Before proceeding to discuss centre-province fiscal relations in all their aspects, the author conducts an in-depth case study of these two imperial missions, in order to explore the following issues: the rationale and aims of their mission, how specific and realizable their instructions were, the impact of their recommendations, the effectiveness of their accomplished tasks, the response of the provincial authorities to their actions, and the political implications of these two missions. My findings indicate that their extractions and political manoeuvring merely concentrated on gaining larger short-term revenues; they produced no long-term effects on the structure of the fiscal administration system of the provinces. The experience of these two missions reveal that while the centre was accepted as political arbiter, the central financial system clearly was lacking in administrative

capacity. It should be noted that like the central government, the financial power of the governors-general and governors was much circumscribed by their clerks and subordinates in the revenue-collecting process, as a great part of the taxes collected were embezzled by this substratum even before they reached the higher levels of the provincial official hierarchy. Viewed from this perspective, we simply cannot regard the centre-province fiscal relations in late Ch'ing China as "zero-sum".