
清末四川经征局的设置与州县财政改革

梁勇

(西南大学历史文化学院, 重庆 400715)

【摘要】咸丰同治以后,随着三费、夫马、津贴、捐输等田赋附加与厘金的征收,州县在财政方面拥有一定的自主权。清末推行新政,政府经费支出大增,增加税收,强化省级财政的权限,平衡州县财政收支成了当时财政改革的方向。本文主要以清代巴县档案为分析史料,详细地考察了四川经征局的运作实态,认为四川经征局的设置,在一定程度上加强了省级财政统筹和各类税收的稽征,有利于各州县的财政平衡,同时也削弱了州县的财权。

【关键词】经征局;州县财政改革;巴县档案

咸丰以前,清代四川州县财政的主要来源为地丁项目的存留及州县自行收取的耗羨、平余及各种陋规。咸同军兴,伴随着各州县出现的军事化进程,州县财政支出不断增加。自1901年起,随着一系列新政措施的出台,各项改革需款甚繁,州县税收稽征的压力大增^[1]。面对此一局面,州县应对的方法无非是所谓的“借资民力”,通过开辟各种新的“税”和摊派予以应对。但这又带来几个重要的问题,一是各州县将这些新增的税或者捐,部分截留作为州县行政之用或州县官员据为己有;二是州县之间因税收多少不同导致行政经费不均;三是新增的各类税收、摊派,往往由不同的公局征收,这给民众带来诸多不便的同时,也加重了百姓的负担,以致出现“州县一级比之于省一级所征税课更加复杂零乱”^[2]的局面。

既有的研究表明,晚清的财政体制发生了较大的变化。一方面,中央集权财政体制渐趋瓦解,督抚甚至“具有与中央政府讨价还价的本钱”^[3]。另一方面,地方督抚亦通过新设专门的税收征收机构,加强各类税收的征收力度,提升省级财政统筹能力。同时也希望通过“收支两条线”的处理方式,达到匀定州县财政,筹集新政各项事务经费,以便更有利于新政各项事务的推广。本文即以经征局为例,对清末四川省与州县的财政关系进行初步探讨。

一、经征局设立之前的四川州县财政改革

光绪初年,丁宝楨调任四川总督,废除各州县推行已久的征收夫马费、节寿规礼费以供州县开支的传统,在一定程度上减少了州县的财政收入。为了改变州县财政短缺的局面,丁宝楨加强了省级财政对州县财政的转移力度。光绪四年(1878)冬,四川开办黔边盐务,征收盐厘。光绪五年(1879),丁宝楨决定“即于黔边盐局收积、平余、备公项下,酌量提出成数,视各道府缺,分别繁简,均匀分拨,准其备文赴局领回,作为办公经费”^[4]。如每年给川东道银一万六千两,重庆府银八千两的办公经费补贴。

收稿日期:2017-11-20

基金项目:中国博士后基金第57批面上项目“明清四川碑刻与移民社会研究”(2015M570758);中国博士后基金第8批特别资助项目“明清四川移民信仰与社会整合研究”(2016T90826);国家社科基金重大招标项目“近代中国工商税收研究”(16ZDA131)

清末新政，州县各类支出大增，如何增加州县的行政经费，提升州县在办理新政各项事务中的活力，促进新政事务在各州县的展开，当时的疆吏提出了各自的建议。光绪二十八年（1902）八月，袁世凯上奏朝廷，建议整顿吏治，将州县各项陋规一律裁汰，改归公费。袁世凯在奏折中提到，直隶各级官员因廉俸微薄，办公支出浩繁，“不得不取给予属吏。于是订为规礼，到任有费，节寿有费，查灾、查保甲有费，甚或车马薪水，莫不有费。此等风气，大抵各省皆然”^[5]。这些规费有的可能被州县官员贪污，化作私有，也有可能作为州县支出的一部分。如何来处理这个问题，袁世凯提出的解决方案是，收受陋规的州县官员“各将每年应得属员规费，据实开报，和盘托出，即按其向来所得之多寡，明定等差，酌给公费”；在此基础上，给各州县每月50至1000两不等的公费银，作为州县的开支使用^[6]。简单地说，袁世凯的方案主张采取化私补为明补，达到杜绝规费被州县官员挪为私用，同时也能解决州县之间行政经费不均的目的。但袁世凯的方案中没有提及由谁来征收、管理这些规费。不管怎样，袁世凯的改陋规为公费的方案得到清廷的认可，清廷的上諭称：“兹据袁世凯奏请，将旧有规费，责令和盘托出，化私为公，酌给公费，实为整饬官方起见。此等风气，各省皆然。著各督抚仿照直隶奏定章程，将各项陋规一律裁革，仍酌定公费，以资办公，务期弊绝风清”^[7]。袁世凯推动的改规费为公费的改革方案，“各省督抚反应并不积极”^[8]，护理山西巡抚赵尔巽、护理江西巡抚柯逢时、署理湖广总督端方先后奏称，其所在省份早已按照该方案在做，实在没有再改的必要。

但袁世凯方案中提及的酌给各道府厅州县一定数量的行政经费的主张，却在此后的地方财政改革进程中得以推行。光绪三十二年（1906），清廷准备将各省财政统一，地方各类税捐由省级税收机构统一征收，以期实现各州县财政与行政的分离。

二、赵尔巽的财政改革背景

光绪三十四年（1908），赵尔巽调任四川总督，当时四川的州县财政存在着诸多问题。首先是四川各州县的行政经费困窘。导致这种现象出现的原因，赵尔巽认为主要有三个因素。第一，大多数州县财政收入相较于他省州县较少。“他省州县有应得之款，如漕余、平余^[9]、火耗、税契各项陋规”，而清代四川各州县不收漕米，有平余的州县也较少，夫马经费也不多，全省总共只有十余万两。第二，四川各州县既有的人款，也非“实数可稽”，州县政府每年的税收可能都不一样，“有任著名大缺而亏累巨万，有署边简小缺而盈余多金，不但提取难施，抑且优瘠莫定”^[10]。换言之，各州县尚未建立起一种制度性、经常性的经费征收体系。第三，原有的征款欠账较多，完不成既定的征税目标。

其次，税收征收的过程混乱、公局林立，加重了粮民负担，也造成了许多无谓的损耗。这表现为原来的征税体系过于凌乱，不同的田粮附加由不同的公局征收，给粮民缴纳赋税增添了许多额外的开支与不便，也增加了征收的成本。光绪三十年（1904）署蓬州知州李龙彰就谈到该县地丁、津贴、捐输分征所带来的麻烦，“蓬州地丁、津捐，向分三处完纳。因户房逼窄，在禹王宫征收地丁，在天圣宫征收津贴，三费局征收捐输。乡民完一粮，扯一票，即须耽搁一日，若统完三项，必须耽搁三日。甚至书吏舞弊，故意勒索叠算，直有迟至四五日，始能完纳者。”^[11]时间上的耽误不说，由于分割三处，粮民在缴纳钱粮过程中，增加了工本费，也增加了火耗银。在程序上，如果三局所缴纳粮银能够一起缴纳，粮民只需上缴一次白银，但现在三局分纳，白银必须分成碎银，增加火耗之费。每次缴纳，都要扯票一张，缴纸笔费银二分，若合三为一，则能省银四分。同一性质的赋税征收，却分设三局，徒增运行费用。另外，公局林立还造成人浮于事，增加了许多不必要的人工薪资。蓬州三局各局都有局书十余人，三局共有五十余人，这还不包括二十多名局绅，“分处办事，则靡费太多，而薪工亦巨”^[12]。

第三，陋规太多，各级官员、书吏借征收之机，中饱私囊。公局经费来源主要是通过按亩或按粮摊派，这为各种加派、陋规提供了机会。光绪元年（1875）四川布政使的一份告示称，“至一切善举，只准劝募绅富，量力输将，概不准按粮按亩，借端摊派，亦不准再有房屋、田税等捐；倘敢故违，或将滥捐附入正捐，影射摊派及以摊捐托为绅捐，捏饰禀陈，一经查出，官则撤任严参，绅则提省重办”^[13]。从上述清廷官方文件我们可以得知，当时各州县在征收津贴、捐输等田赋附加中，存在着较为严重的“滥捐”“摊捐”的情况。后来发展到“甚至地方官之私亏之款、赔累之资，亦由民间按粮分摊”^[14]。地方州县征收的津贴、捐输盈余，往往被地方官员或差役以各种理由侵吞、挪用。

第四，旧有的契税征收弊病甚多，特别是每次官员交接之际的“炮税”做法，损失了大量契税，减少了州县的财政收入。

契税，也就是田房产业等不动产的交易税。清代四川各州县并没有统一的征收标准，大致每百两征契税银一至二两，按季申报。就全省契税总量来说，据《四川款目说明书》载：“川省田房契税每岁仅征银二万一千三百八十两，是为原额”，后来经过三次加派之后，至清未经征局设立之时，契税银达到四十八万两^[15]。

清代四川各州县的契税实行包税制，“由各厅州县征收申解，有余则为各厅州县办公之用”^[16]，这为后来的炮税埋下了伏笔。何谓炮税？“州县临去任，减价税契之谓也”，地方官员离任时“张示晓谕，一减再减，上下相诱，几同列肆。官既恃此弥补所亏，民亦贪此图省小费，上司亦恃此拨补摊捐，积习相沿，由来久矣”^[17]。放炮的时间不同，名称也不一样，民间有倒炮、恩炮、太平炮之说。放炮所得之款，“大致官得其八，幕友及家丁共得其二”^[18]。炮税的存在危害甚巨，民国《合川县志》对炮税的形成及危险有这样的描述，“州县向来所恃，不在平余、不在陋规，而在不经不正之炮税”，也就是州县官员离任前为吸引民众交税，减价征收，“他省税契一间有暗地私减，然为数有限，秘密而不敢宣。独川省视为固然，张示晓谕，一减再减，上下相诱，几同列肆。官既恃此弥补所亏，民亦贪此图省小费，上司亦恃此拨补摊捐”。此后，民众都愿意在官员交替之际交税，“必待交替俄顷繁扰喧杂之时，乃纷沓而至”，但这样的税“无籍可稽，无数可考，即询问本员所入实数，亦不能确知”^[19]。如巴县，光绪三十一年(1905)，常税契价一百二十万三千零五十两，炮税契价四十二万八千九百四十七两，炮税所占比例为38%；光绪三十二年(1906)常税契价七十五万三千四百五十两，炮税契价四十四万五千六百九十四两三钱，炮税所占比例高达59%^[20]。这显然无助于州县建立常态性的契税征收体系，预估每年的契税收入，方便上司对州县的税收稽查。同时，州县官员为了在离任时能征到大量的契税，不得不“平时联络绅团，宽待书役，则交卸之日，各图分润……否则虽民间愿税而绅团阻挠，房书积压，可以制官缓急而肆要求盈虚之数”^[21]，给衙门书吏鱼肉百姓提供了机会。

赵尔巽推动建立经征局最重要的原因是试图剥夺州县财权，增强省的财政统筹能力，平衡州县行政经费。光绪三十四年(1908)九月二十七，四川总督赵尔巽上《设局试办经征事宜折》，内中提到四川当时除了厘金和盐厘有专门的机构征收外，税契、肉厘、油捐、酒捐“无不由州县经手，且无不有额定摊数，官绅丁书通同分润，在所难免”^[22]。而契税主要是通过包缴方式征收，各州县每年将所应解的额数缴足后，“富余之数，历无收支册报，故地方官可以将税则随意伸缩”^[23]。这给州县官员提供了极大的中饱私囊的空间。赵尔巽进一步认为，“从前凡有税捐新增之款，无不归地方官经征，贤者例取平余，不肖者多所侵蚀，而丁书差役之染指，不知凡几……皆由地方官兼理财之故。”^[24]限制州县官员的财权，是消除契税、肉厘等捐税征收弊端的重要手段。因此，赵尔巽决定夺削弱州县官员的财权。

三、四川经征局的设立与运行

同治以降，州县财政不均衡局面凸显，赵尔巽创办经征局的目的在于“匀定府厅州县公费”，因为“各属缺分繁简不同，若不预为筹算，恐苦乐不均，吏治有碍”^[25]。而“川省州县之不均，甲于他省”，历任四川总督都为匀定州县公费进行过改革或努力，“或为各缺酌盈剂缺，或飭调查各属出入款项，无非为均缺起见”^[26]。

光绪三十四年(1908)十一月，赵尔巽对四川各州县的公费收支进行改革，其基本思路是对州县财政推行“收支两条线”，设置专门的税收征收机构，取消州县对契税、鸦片厘金等的征收权，将全省契税由省统一。同时根据各州县政务繁忙程度，进行财政转移，补贴州县的行政办公经费，“按地方之繁简，定公费之多寡。泸州、成都、华阳、巴县、万县五处为最繁，每年各给公费银二万两。其余则自一万二千两以迄千两不等，最少者亦年给四千两”^[27]。

赵尔巽财政改革要点有二，首先对全川州县进行等级划分，并给予相应的等级行政经费补贴。赵尔巽以“政务繁简、税契多寡，路途远近”为标准，将四川各州县分为五等。第一等为最繁要之区，包括成都、华阳、泸州、万县、巴县、富顺等六县，每年各补贴公费银一万二千两，外加八千两缉捕、津贴等经费，合计两万两，六县共需银十二万两。第二等为繁要之区，每年各给经费银一万两，该等级州县共十四个，包括邛州、西阳州、资州、叙永州、打箭炉、简州、涪州、绵竹、江津、遂宁、宜宾、仁寿，共需银十四万两。第三等级为“繁缺”“边缺”，包括绵州、江北厅、永川、铜梁、开县、渠县、三台、中江等四十三县，每年各补贴公费银七千两，共需银三十万一千两。第四等为“中缺”，包括马边所、雷波所、南川县、云阳等四十五

县，每县各补贴公费银五千两，共需银二十二万五千两。第五等为“简缺”，包括天全、新繁、茂州等三十五县，每县每年给公费银四千两，共需银十四万两。全川厅州县合计一百四十三县，公费银共需补贴九十二万二千两。该项公费银由布政司按季给发。赵尔巽希望通过此次改革，达到厘清地方契税，“嗣后无论何署、何事，永不准再有摊捐名目，以杜流弊”的目的^[28]，并一再重申此后“再敢私取民间分文者，以赃私论”^[29]。

为了减轻民众的负担，也为了舒缓经征局推行过程中的阻力。赵尔巽将各州县原有的摊捐各款，不管是“部摊经费”还是与地方善举有关的经费（全省总计约在白银二十万左右）全部取消，各州县所缺经费统一由经征局补贴。这样经征局每年补贴州县公费总数白银约计一百一十多万两左右。另外，四川每年还需向朝廷上交税契银四十余万两，两数相加，“必须税契收至一百五十余万金，方能相抵”^[30]。宣统二年，因部分府、厅、州县公费银不足，又进行了加增，江津、涪州、江北、长寿等四十三厅州县，每年各加银一千两；广元、云阳、江油、剑州等四州县每年各加银二千两，二者合计共加银五万一千两。

其次，设立专职的税收征收机构——经征局。光绪三十四年（1908），赵尔巽在成都总府街设四川经征总局，“以藩司总其成”，委任候补道员为总局的总办、会办，下设契税、酒、油、肉、糖等科，另设总务科，办理不在上述各科内之事。各级办事人员的月薪，总办为三百两，会办二百两，各科科长一百二十两，一等科员八十两，二等科员五十两，三等科员三十两^[31]。同时在各厅州县设分局，委任各类候补官员为委员。与地方上其他公局不同，各县经征局委员不是由州县县令而是由布政司委任，从人事上剥夺了州县对经征局事务的干涉。

四川经征总局成立后，赵尔巽发文明确省经征总局与各州县经征分局的征税对象。“除地丁、津贴、捐输暂归州县经征外，所有税契、肉厘、酒税、油捐，统归经征分局委员经征”^[32]。换言之，州县只能征收传统意义上的田赋及其附加税，而其他各类税由经征局征收。同年（1908），经征局接手四川各地肉厘^[33]的征收。不久，经征总局的征税范围扩大。宣统元年（1909）九月一日，四川厘金总局事务并入四川通省经征总局，包括附设之烟土买卖总行。该月初七，四川经征总局转发四川总督赵尔丰的批文，将四川厘金总局所有事务转交四川经征总局处理，“照得该局（四川厘金总局）事宜已并归经征总局办理，所有银钱、关防、文卷、簿据等件，均应克日移交接收，以便分别筹办……定于九月初一日，将厘金总局事务，及附设之烟土专卖总行，一律移交，移请查照”^[34]。自此以后，各地的厘金委员均由四川经征总局任免。如宣统二年（1910）正月，重庆香国寺厘卡委员候补知县陆良照因事辞职，四川经征总局委任试用直隶州知州周金浑接办，并将任免通知抄送了巴县^[35]。

各州县经征局均成立于光绪三十四年（1908）十月以后，如云阳，“光绪三十四年，赵尔巽督蜀，剔牧令中饱以治新政，别置经征局管粮税杂征，委员赁民舍治事”^[36]。

再来看巴县。光绪三十四年（1908）十月，巴县奉令设经征局于县城督邮街，经征委员为试用通判高铭申。光绪三十四年（1908）年底，因事务繁忙，经征委员高铭申建议新增稽查委员一名协助征收，推荐官膏局庶务刘福润充任。巴县经征局征税的范围，据宣统元年巴县经征局给巴县的移文中说，凡“本地劝工、保甲、新加肉厘一款并归敝局代收”^[37]，经征局征收的税种为契税、肉厘、酒捐、油捐。巴县经征局共有绅董、司事、杂役四十余人，每月薪工、伙食、纸张经费需钱四百余千文，但巴县经征局光绪三十四年十月的各项办公费用总共只有钱三百千文，差额一百千钱。由此可见，州县经征分局成立之初，面临着办公经费不足的局面。

各地经征局内的开销其实也不小，调任四川总督之前，赵尔巽曾担任盛京将军，主持奉天省的财政改革事宜，四川经征总局的运行与管理就是仿照奉天省所办章程办理，较为详细地说明了经征局的经费使用情况，“以税契所入匀为五成，提五分之三申解总局为正款，以五分之二为经费。各分局于五分之二内又分为十分，于十分内扣几分为局用薪费，以扣余解缴充总局之用，再有余，则仍拨充公费。其法，税人多则用费增，税入少则用费减，员役薪工，一切费用不烦考核，无滥支之弊，法至善也。”^[38]可以发现经征局所征契税，上缴的只占到总数的3/5，另外2/5大都转为局用，这个比例似乎过高。从档案资料看，四川各州县经征局提取所征经费的一成作为各局内司书的津贴及年终奖励，这一提留比例也得到西方观察家的确认。1911年12月，重庆署海关税务司斯泰老（E. Von Strauch）称：“为着支应这些新局的经费，各局收数的1/10拨为保留款项，其余9/10缴交

公库。”^[39]如肉厘，宣统元年（1909）二月，巴县共宰猪 10271 只，共收厘钱 1027100 文。按照规定，留十分之一作为经征局办公经费，即 102710 文，上缴肉厘钱 8216000 文，支付二月巡勇口食及管带薪水钱 36000 文，存钱 880174^[40]。

有些税收，原由衙门来征收，改为经征局征收后，就涉及衙门与经征局税收分成的问题。如宣统元年（1909），巴县开征房产税，每银一两征二钱，所征银两七成归经征局，三成归衙门户房。

经征局设立后，地方官员“只负协察督催之责。自此各邑政权、财权遂截然分立”^[41]，“州县不得与闻税契事”^[42]，“州县官之利夺矣”^[43]。虽然地丁、津贴、捐输由衙门户房征收，但却不能截留作为州县之用。因此，各县的经征局长事实上掌握了地方的财权，正如民国《大竹县志》所称“清末，经征委员分管财政”^[44]。恰如其分地说明了经征局与州县之间的关系。

四、经征局与税契的征收

前已谈及，四川经征局所征之税主要包含四大类别，契税、肉厘、酒捐和油捐。这四类税种均属包缴性质，包缴人分别为州县衙门和地方包税人。经征局成立后，强化了对契税的征收，也部分改变了肉厘、酒捐、油捐的征收方式。

首先来看契税的征收，乾隆以前，全川契税共征银仅二万八千余两，“嘉庆十六年，加盈余银六万四千七百八十八两，是为加征；光绪二十年，加派银十万两，是为酌增；二十七年，加银三十万两，是为新加”，共计征银四十八万^[45]。各州县的契税征收标准和总量也在不断增加。同治年间，巴县“额定契价每两三分二厘”，光绪四年时，年征契税“一千零三十余两”^[46]。各州县新增契税银达到原来的数倍甚至数十倍。由于清政府对契税的征收推行包税制，契税的增加意味着州县政府从中牟利的概率增加，到晚清以至有“川省州县号为优缺者，多亦悉赖此”的说法^[47]。各州县经征局刚成立，便加强了对民间偷漏契税的缉查。宣统元年（1909）二月初十，巴县经征委员给县令的一份移文中称，“民间买卖田房产业，限定立契二十日内照例投税，如有包揽隐匿，逾限不税，照例罚办”，他们查到去年腊月，该县土主场民户周渭滨，以银五千五百两买到青木场周覃氏名下田业。经征局多次派局勇前去催缴契税，但周渭滨一直未缴，经征局希望巴县衙门能够派差催唤周渭滨，追缴契税^[48]。

再看肉厘、酒捐、油捐的征收。清末巴县城乡共有场镇九十余场，每年的契税、肉厘、酒捐、油捐有十余万两。肉、酒、油三税的征收由各场绅士主管，各乡的首事一般为家境殷实之人，“免致侵挪舞弊”。征收方式由各场首事“按月缴厘来城”，具体来说，肉厘“以一成开支乡场首事”，作为首事的佣金，另外“每收厘钱一千，扣支辛力钱五十文外，每路十里扣支运费钱三文”，作为将钱运往县城的费用。乡场肉厘、油捐、酒捐征收难题在于这些税钱从乡场运往县城过程中的运费。按照规定，油捐、酒捐“乡首每钱一千，扣支辛力钱四十文，以十文缴作城局经费外，将底子每千十文津贴乡首运脚之用”。但这种征收方式没有考虑到一个问题，就是一般的乡场每个月的油捐、酒捐钱其总数不多，所提留经费远不足运费的开销，如“距城远者，或百余里，或二百数十里不等，经收肉厘每月多者不过四五十千，照章所扣辛力亦仅二千数百文，用作口食尚且不敷”，这导致“每有更换一人，均必再四推卸，视若畏途”^[49]。

经征局成立后，对肉厘、油捐、酒捐的征收做了一些变化，“向来均系通融办理，各乡首事按月呈缴厘税钱文，悉令易银呈缴，即将肉厘应扣之运费，酒、油两项之底钱，作为首事缴厘往返口食，及雇人工费簿据纸笔之费”，也就是说，允许缴纳白银，这无疑有利于减少运费，但也存在着“乡场银价向较城中高昂，每两或七八十文或五六十文不等”的问题^[50]。

从全省的角度来看，四川经征总局自光绪三十四年（1908）十月初一开始运行，“委员专收田房契税及酒、油、肉税”^[51]，第一个征收年度（光绪三十四年十月初一日至宣统元年九月三十日）共收正杂税银二百零五万一千五百八十五两，宣统元年（1909）全年收正杂税二百三十九万二千两，二年收至三百万两，三年收二百八十余万两。而全省各州县每年所需公费为一百一十多万两，再加上弥补摊捐杂款的七十多万两。每年四川“多则有盈余百余万两，少亦数十万两”^[52]。四川经征局设立的第一年，全年所征税款达到了五百余万两，“居全省岁入之一半”，其中又以税契一项收税最多，“较之从前地方官原收之数实多三倍以外”，“肉厘油捐酒税等项亦皆征收足额”^[53]。经征局的设立，可以说增加了契税等四项税的征收总量，强化了省级财政统筹的能力，

有利于从省的层面推进新政局面的展开。

五、经征局与州县的财政收支

各州县经征局设立后，所征之款留下一成作为局内开支，而州县的行政办公支出，新政的各类开销均由各州县经征分局划拨，也就是所谓的“将地方行政随契附征各款悉由局中代收，按月移县拨支”^[54]。州县官员、衙门各房各班吏役按季前往经征局领取行政办公经费。巴县档案中保留有大量的巴县知县到巴县经征分局领取办公经费的“领照”。如宣统二年（1910）九月，巴县知县廷继在他的领照中说，“窃照本县，应领自宣统二年七月十二日到任起至九月底止，秋季分公费并缉捕津贴等费，共银四千三百八十八两八钱八分，每百两扣三分平银三两，共应扣银一百三十一两六钱六分……实应领九七平银四千二百五十七两二钱二分”^[55]。衙门各房各班也留下了他们领取经费的“领照”。如宣统二年（1910）四月二十八，经征局移交给衙门春季缉捕津贴四千八百五十两，秋季缉捕津贴为四千二百五十七两二钱；宣统三年（1911）春季缉捕津贴为三千九百九十九两^[56]。

除此之外，地方上的一些新政经费也由经征分局支付。“一县之中旧时若三费、若宾兴、若科场经费、清末推行新政学校费（本县学校、重庆府中校、法政学校、懿行女学校、体育学校、重庆府综核所）、游学费、自治费、建筑议会费，皆于是焉”^[57]。巴县档案中，保存有大量各新政机构领取经费时留下的“领照”。如宣统三年（1911）六月初十，巴县劝学所绅董李政齐领到该所春季办公经费四百两^[58]。巴县衙门的办公经费也是向该局承领。如宣统元年（1909）春季，巴县衙门向巴县经征局支领了办公并缉捕经费五千两；秋季公费四千三百两；冬季公费五千两^[59]。

我们注意到州县经征局所征收得契税、肉厘、油捐、酒捐，有着特定的支出方向，经征局实为代征。宣统元年（1909）十二月，巴县经征局共收契税银二千七百零四两，其具体支出方向为中学堂经费银一千八百零二两，学校册费银二百二十五两，宾兴二百二十五两，育婴二百二十五两，三费保甲二百二十五两^[60]。宣统三年（1911）三月税契一百一十九契，共征得银九百八十八两八钱，其中包括代征的学堂经费银（征收标准加抽八厘）六百五十九两，学校册费银（征收标准加抽一厘）八十二两，宾兴费银（征收标准加抽一厘）八十二两，育婴经费（征收标准加抽一厘）八十二两，三费保甲经费（征收标准加抽一厘）八十二两^[61]。

州县需要新的地方行政或新政支出时，由州县当局提出加税申请，报经省级主管部门批准，交由经征局执行征收，再由经征总局将征收上来的钱粮转给州县当局按照当初的计划使用。如宣统三年（1911）二月，巴县经征分局贺姓委员、巴县正堂阮开铨共同出的告示称，经巴县议事会提议，四川总督批准，巴县每契价一两加抽四厘，每酒一斤加收钱四毫，由经征局代征，作为自治建筑经费。宣统三年（1911）七月，共征得契厘三百二十九两六钱。八月份征得契厘九百八十八两八钱^[62]。又如按照四川经征总局的通令，民众田房交易使用的官契，每张要征收工本银一两，这一两以七钱申解总局，一钱作为经征局经费，二钱作为地方官门的办公经费。如宣统三年四月，经征局就契税所征，拨款三十八两给巴县，作为房书家丁的办公经费^[63]。

经征局的这一改革在实质上是削弱了地方的财权，使各县不能任意使用地方各类加派来支付各项支出，当然也在一定程度上减少了州县官员、吏役借征税之机贪污中饱私囊的机会，其结果招致州县的普遍反对。宣统元年（1909）年，第一次四川省谘议局会议召开，大会通过议案，要各州县经征局保留一部分征款，作为该县的行政费用^[64]。

为全面管理经征局转移过来的行政经费，巴县地方当局成立了公款收支所。对巴县政府来说，经征局负责地方税收的征收，而负责支出的则交给公款收支所办理。比较有意思的是，公款收支所执事由县令委任，而不是由布政使任免。后来，公款收支所后并入各州县成立的财政局，改称地方财政所^[65]。

我们来看宣统三年（1911）三月份、五月份巴县公款收支所收支细目^[66]。

三月份。巴县公款收支所接收经征局移来三月份各项契厘银二千零五十七两，该月共支出银二千零五十六两。具体情况如

下表。

表 1 该月巴县公款收支所的支出情况表

局所	支出银两	局所	支出银两
劝工局	六十四两	保甲局	六十四两
育婴局	一百二十八两	劝学所	一千二百八十六两
县会	五百一十四两		

五月份。巴县公款收支所收到经征局移来银三千九百四十四两，本月共支出银三千五百八十七两。具体支出情况见下表。

表 2 五月巴县公款收支所的支出情况表

局所	支出银两	局所	支出银两
劝工局	二百七十四两	老育婴	九十两
三里冬防	一百三十五两	巴县农会	六十五两
城董事会	一百三十三两	巴县习艺所	一百两
三里习艺所	一百八十五两	镇乡自治研究所	一百八十五两
农事试验所	六十九两	南城坪蚕桑试验所	三十四两
县会	五百二十两	行政经费	三百四十七两
镇乡巡警总署	一千四百二十两	委员夫马费	每人每月五元

分析上述两表，我们似可得出以下有关结论。首先，从收支金额来看，经征局每个月转移给巴县的行政办公经费、新政各项事业的费用大致在银二三千两之间。其次，从支出来看，巴县劝学所及镇乡巡警总署为开支的大户，而劝学与兴办警政则是晚清新政的主要内容，这说明清政府推行新政对州县来说，的确加重了其财政负担，也加重了老百姓的经济负担。第三，一些传统的公局，如保甲局、育婴局，经征局也给予一定的经费补助。其原因，应该是这些公局所举办的事务与地方公益有关，当然也属于地方自治的范畴。

六、结论

经征局的设立改变了州县政府在契税、厘金等税收中的主导作用，削弱了州县政府的财权，调整了咸丰以后省与州县的财政关系，更有利于强化地方督抚在清末财政体系中的作用，这使得省与州县的关系变得紧张。1908 年，针对部分州县官员对设立经征局并由其征收契税所带来的抵制情绪，四川布政使在一份公文中予以严厉训斥，“各处印委，每多误会，禀揭纷来，此争彼诤，可谓不识政体”^[67]，就是省与州县财政关系矛盾的表现。

经征局是赵尔巽在既有的税收体系之外设立的税收机构，它的设立无疑会招致既有的税收征收机构——衙门书吏特别是户房这样负责田赋、摊捐征收的部门的强烈不满，主要原因是户房等房的书吏少了一大笔在赋税征收过程中享有的规费及其他陋规。光绪三十四年九月，巴县三里粮班书役在给巴县县令的禀文中说，“情役等均系三里领役，历办契税纳粮等差无违”，但现在“税契、印红并油、酒、肉厘各项，概提经征局委员经收”。这一变化对他们造成了很大的影响，因为“藩宪历年宪书银百二十两，解费银二十四两，外三费、书札以及年挪抬垫粮银二千余”都没有着落，对他们来说是损失了白银二千多两，“悉冀仁天赏给税契三分垫赔各款”，要求该县经征局从所征的税契银中予以赔补。^[68]这还是官方认可的规费损失，若加上其他各

项陋规，户房书吏的损失数目远在白银两千两之上。

四川设立经征局，由省级税收征收机构统一征税，在州县层级实现行政与财政的两分的做法，得到清政府的认可。宣统元年八月，清政府以“办法完善、有益国课”为由令各省仿照四川，设立经征局。^[69]这也得到部分省份的响应。吉林江苏成立了与四川经征局职能类似的机构。这反映了清末新政过程中，政府试图通过建立新式税收机构来达到强化对地方税收稽征，筹集新政各项事务经费的努力；也反映了清政府州县行政机构行政权、财政权逐渐分离的“近代化”过程。

注 释

[1]研究表明，清前期，年财政支出总额约在 3000 万—4000 万两左右；光绪中叶，岁入增至 8000 多万两，岁出则高达 1 亿两；至清末，全国财政收支已各达 2 亿多两。参见陈锋、蔡国斌：《中国财政通史》第七卷《清代财政史》下册，湖南人民出版社，2015 年，第 16-25 页。

[2][3]陈锋、蔡国斌：《中国财政通史》第七卷《清代财政史》下册，长沙：湖南人民出版社，2015 年，第 89 页，第 21，28 页。

[4]朱寿朋编、张静庐校点：《光绪朝东华录》第一册，北京：中华书局，1958 年，总第 694-695 页。

[5][6]《道府厅州各项陋规一律酌改公费折》（光绪二十八年八月初八日），收录于天津图书馆、天津社科院历史研究所编：《袁世凯奏议》中册，天津：天津古籍出版社，1987 年，第 631 页，第 631-633 页。

[7]朱寿朋编、张静庐校点：《光绪朝东华录》第五册，北京：中华书局，1958 年，总第 4928-4929 页。

[8]李细珠：《地方督抚与清末新政——晚清权力格局再研究》，北京：社会科学文献出版社，2012 年，第 122 页。

[9]清代南充每正粮一两，征平余银一钱五分，全年共征市平银一千三百五十一两，初作为知县的养廉银，后作为督、藩的各类摊捐杂款。民国《新修南充县志》卷六《掌故志·赋税》，第 35 页下。

[10]《四川官报》“奏议：督宪奏为遵旨筹定州县公费折”，光绪三十四年第 31 期，第 22-28 页。

[11][12]《四川官报》公牍，光绪三十年三月下旬，第七册，第 2-4 页。

[13]光绪元年《四川布政使告示》，原件藏四川省图书馆，转引自鲁子健：《清代四川财政史料》上，成都：四川社会科学院出版社，1984 年，第 689 页。

[14]清刘蓉撰、杨坚校点《刘蓉集》（一），长沙：岳麓书社，第 325 页。

[15]《四川款目说明书》第 26 页。

[16][33]《四川财政考》，1914 年，第 27 页上，第 28 页上。

[17][21][26]《四川官报》“奏议：督宪奏为遵旨筹定州县公费折”，光绪三十四年第 31 期，第 22-28 页。

[13][23][17]周询：《蜀海丛谈》，成都：巴蜀书社，1986年，第9页。

[19]民国《合川县志》卷二十五政法，第14页下-15页下。

[20]民国《巴县志》卷四赋役上·契税，第28页上。

[22][24][32]《四川官报》奏议“督宪奏设局试办经征事宜折”，1908年第32期，第23-26页，第23页，第23-26页。

[25]刘锦藻：《清朝续文献通考》卷一百四十五，杭州：浙江古籍出版社，2000年。

[27][11]周询：《蜀海丛谈》，成都：巴蜀书社1986年，第10页。

[28]6-6-5187(凡此格式的材料均来自巴县档案，其中第一个6为巴县档案在四川省档案馆的编号，第二个6为光绪朝的编号，7为宣统朝编号，第三个数字为卷宗号)。又见朱寿朋编、张静庐校点：《光绪朝东华录》第五册，总第6015-6017页。

[29][30]民国《合川县志》卷二十五政法，第16页上，第16页上一下。

[31]周询：《蜀海丛谈》，成都：巴蜀书社，1986年，第139页0

[33]光绪二十七年，四川为摊解庚子赔款，每猪一只，征厘金钱二百文。

[34]6-7-791“四川通省经征总局札知巴县厘金总局及附设之烟土买卖总行并归总局和烟土总行厘金总局会详拟定禁烟撤停税局卡并各土行定期缴还文”。

[35]6-7-6“四川通省经征总局四川布政使司札知巴县委员接办香国寺厘卡场侯委员到任即会商妥办厘卡抽收事宜卷”。

[36]民国《云阳县志》卷二建置，第8页上。

[37][40]6-7-1195“巴县经征局移知巴县将来银两分别转发劝工冬防育婴各局首事承领并将收到日期赐复备案文”。

[39][64]周勇、刘景修译编：《近代重庆经济与社会发展》，成都：四川大学出版社，1987年，第155页。

[42]民国《新修南充县志》卷六《掌故志·要录》，卷十七上。

[43][46]民国《巴县志》卷四赋役上·契税，第28页上。

[44]民国《大竹县志》卷四赋税志·田赋，第6页下。

[45]《四川财政考·税契考》，第27页上。

[48]6-7-1030“巴县经征局移请巴县签唤抗不投税之周渭滨卷”。

[49][50]6-6-4628“巴县经征分局造报每月征收肉酒油三项捐款捐”。

-
- [51]民国《巴县志》卷二十一《事纪下》，第55页下。
- [52]周询：《蜀海丛谈》，成都：巴蜀书社，1986年，第11页。
- [53]《四川官报》奏议“督宪奏创办经征酌保出力各员折”，1910年第2期，第41-45页。
- [54][60]6-7-1045“巴县经征局宣统元年十二月份地方行政随契附征各款卷”。
- [55][56][58][59]6-7-1186“巴县移领公费并缉捕津贴等费银两及巴县经征局移送卷”。
- [57]民国《巴县志》卷四赋役上·契税，第28页上。
- [61][63]6-7-1068“巴县经征局移送官契工本银卷”。
- [62]6-7-1126“巴县呈详议事会请加抽契厘三九捐为自治建筑经费及渝城酒户湧丰增等禀请分免附加酒税卷”。
- [65]6-7-80Γ 巴县参事会议决公推李师陶付奎安等充当公款收支所执事卷”。
- [66]6-7-1032“巴县公款收支所造呈五月起至六月止所有收支公款报销清册”。
- [67]《四川官报》公牍类“布政使司批泸州经征局委员霍牧勤炜禀报开征局日期及办法情形一案文”，1908年第28期，36页。
- [68]四川省社科院历史所藏《巴档抄件》，收录于鲁子健《清代四川财政史料》上，第603-604页。
- [69]《广益丛报》上编·政事门：纪闻：中国部·四川《饬各省仿设经征局》，1909年第205期，第8页。