

# 清末民初江蘇省的財政

王 樹 槐

- 一、前言
- 二、財政制度的缺失
- 三、江蘇省的預算
- 四、江蘇省的稅捐
- 五、結論

## 一、前 言

財政爲行政之母，財政不健全，則行政無從發揮其功能。近代政治革新，社會福利措施，經濟發展，無不以財政之健全與否爲成敗之關鍵：一在辦事非錢莫行，一在籌款必有良方。近代中國政治、經濟之失敗，原因固多，而財政尤爲其重原因之一。清末如此，民初亦然。本文從三方面來檢討清末民初江蘇省的財政：一、財政制度，二、收支概況，三、籌款方式。希望從這三方面說明江蘇省財政的缺點。江蘇如此，則整個中國的情況，亦大同小異而已。

## 二、財政制度的缺失

清末財政混亂，源於系統的缺乏。系統的缺乏首在收支機構的不統一。

江蘇省的收支機構，大致隨着行政區劃分，分爲兩大系統：一爲寧屬地區，一爲蘇屬地區，寧蘇分設布政使，分別治理。但寧屬地區中若干收支，又將江北地區分開辦理。此爲地區劃分未盡如理想也。安徽省原爲江南省的一部分，自雍正元年（一七二三）設省後，漕糧方面，仍與寧屬合同辦理，由江安糧道經管<sup>①</sup>。此按地區劃分又未盡如事實也。

清時布政使，負責民政及財政，財政初以田賦及雜稅爲主，而不及其他。鹽課鹽厘，另有鹽運使負責。鹽運使之上有鹽政，雖由總督兼管，但各自爲政，事權不

<sup>①</sup> 江安糧道經管之漕糧地區如下：江寧、淮安、揚州、徐州、海州、通州、安慶、寧國、池州、太平、廬州、鳳陽、六安、泗州、潁州等共計十五府州。見「欽定漕運全書」（乾隆三十一年刊本，臺北，成文影印本），卷一，頁二一～二二。

一。道光十年（一八三〇）裁撤鹽政一職，情況較佳。但實際負責鹽運使，管理鹽場一切事務，各省設鹽巡道，負責食岸銷數及稅收，不受藩司節制。清末官制改革，度支部設鹽政處，後改為鹽政院，設鹽政大臣，管理全國鹽政<sup>②</sup>。漕糧方面，江北設有漕運總督，其下設督糧道，蘇屬地區設有蘇松糧道，寧屬地區設有江安糧道，亦自成系統。此外海關收入，又自成一系統。由此可見，督撫之下，無統一主管財政之機構。遇有特殊事件，設臨時機構以應付。咸豐初年，征收厘金而創設厘金局，初以士紳或委員會主其事<sup>③</sup>，後則發展成為正式機構，龐大而複雜。在寧屬地區，有金陵厘捐總局，另設二十餘分局，又在安徽設立駐蕪米厘局。徐海兩屬的厘金，共設五局，即微湖、甯灣、宿遷、海州、青口，向歸徐州道派員駐局抽捐<sup>④</sup>。蘇屬地區，先於上海試辦，後推廣於松太各屬。同治元年（一八六二）首設江南厘捐總局於上海，同治二年（一八六三）十二月設牙厘總局於蘇州，改上海總局為松滬捐厘總局。蘇州牙厘總局，領有十三厘局，分設水卡一六一處，旱卡五處，松滬總局領有六厘局，分設水卡五十四處，旱卡三處，委員、司事、巡丁、差役等達一、五六六人<sup>⑤</sup>。咸豐初年，又因為軍事需要，設立江北糧臺，由藩司、督糧

② 徐泓：「清代兩淮鹽場的研究」（臺北，民國六十一年），頁一一～一二。

③ 羅玉東：「中國厘金史」（上海，民國二十五年），頁一六、一九。何烈：「厘金制度新探」（臺北，民國六十一年），頁五九。

④ 「財政說明書」，江蘇省，寧屬甲，頁二七～二八，五八。

⑤ 「財政說明書」，江蘇省，蘇屬，乙，頁一～七，丁，頁五六～五七，厘局卡數列表如下：（松滬總局總數與合計之數不符）

蘇州牙厘總局				水	卡	旱	卡
總			局	0			1
蘇	城	厘	局	17			
木	濱	厘	局	5			
車	坊	厘	局	10			
盛	澤	厘	局	14			
同	里	厘	局	17			
常	海	厘	局	8			
昭	內	厘	局	23			
錫	口	厘	局	16			1
奔	河	厘	局	15			2
宜	金	厘	局	13			
江	牛	厘	局	9			
南	荆	厘	局	2			
下	陰	厘	局	12			1
	渡	厘	局				
	游	厘	局				
合 計				161			5
松	滬	總	局	0			1
吳	船	捐	局	0			
瀏	口	厘	局	17			
吳	行	厘	局	12			
閔	庫	厘	局	12			
五	明	厘	局	5			2
崇			局				
合 計				54			3

委員等人數見羅玉東：「中國厘金史」，頁八一。

道、鹽巡道合領。這說明財政收支，有統籌統辦的必要，此機構於同治三年（一八六四）改爲善後局，八年（一八六九）改爲徐防支應所<sup>⑥</sup>。同治三年，江寧收復後，亦於七月間設立善後局，由布政使，督糧道，鹽巡道及候補道員掌之，負責政令、財政等大政，並立東北、西北分局各一，以知府一人掌之，分局不久即裁併。爲了籌款，同月又設之善後大捐局，以道員一人掌之，同治十三年（一八七四）裁。同治六年（一八六七），爲稽核各州縣經辦兵差臺站墊款，設立交代局，由布政使掌之<sup>⑦</sup>。同治十三年（一八七四），因中日關係緊張，設籌防局，自然也包括籌餉籌款等項<sup>⑧</sup>。光緒三十二年（一九〇六），又因新政需款，設立籌款局<sup>⑨</sup>。

上海於咸豐初年成立籌防局。經理華商土貨出口及碼頭棧房出貨等捐。蘇屬善後局，於同治八年（一八六九）始設立，經理善後工程及新舊水陸各軍餉需，由藩臬兩司督辦。光緒二十七年（一九〇一）十月，爲開辦房捐，設立捐房局。善後局與捐房局，至清末時始併入藩司衙門<sup>⑩</sup>。

財務機構漫無系統，以致同一性質的稅捐，分設不同的機構征收，如各種捐稅，除厘捐局外，又分設木厘局、米厘局、茶稅局、糖捐局、房捐局、膏捐局等，機關林立，至少人事費用增多，不合乎經濟原則。設在江北的厘局，又劃歸漕運總督管轄，行政上又不統一<sup>⑪</sup>。

既無統一的徵收機構，則支出亦非常混亂。同一機構的支出，分別支付許多不同的對象。寧屬的淮安關，歲入約三十餘萬兩，支付不同項目及機構，達十二項之多<sup>⑫</sup>。蘇屬既有受協之款，又有協出之款，往往同一機構，既收協，又協出，無形之中，增加不少麻煩。蘇屬受協各款；外省協款九項，包括若干代收之款；寧屬協款二十二項；各關協款四十四項。而協出之款：協給外省者九項，協給寧屬者三十項<sup>⑬</sup>。如有統一收支機構，可免去許多無謂的手續。蘇屬解京師各款，有解皇室之款，解度支部各款，此外尚有解各部院專款及飯食費，總數只有二十二萬餘兩，但卻有三十二項，分送二十九個機關<sup>⑭</sup>。因而一個機構的經費，來源不一，如兩江

⑥ 「財政說明書」，江蘇省、寧屬，甲，頁六六，「續纂江寧府志」（同治刊本），卷六，頁一。

⑦ 「續纂江寧府志」，卷六，頁二～三。「吳縣志」，民國十二年，卷三〇，頁一。

⑧ 「宮中檔」（臺北，民國六十三年），冊一七，頁六一五，光緒二十九年閏五月二十七日，恩壽奏，「續纂江寧府志」，卷六，頁一二。

⑨ 「東方雜誌」，卷三期四，頁六四三九。

⑩ 「財政說明書」，江蘇省，蘇屬，丁，頁五八～五九。

⑪ 端方：「端忠敏公奏稿」（臺北，文海影印本）卷八，頁四四。

⑫ 「財政說明書」，江蘇省，寧屬，甲，頁一一～一三。

⑬ 前書，蘇屬，乙，頁一～一三。

⑭ 「財政說明書」，江蘇省，蘇屬，丁，頁一～一二。

總督衙門的經費，歲支十六萬六千餘兩，總督兼通商大臣及鹽政，養廉公費約十九萬兩，其來源如下<sup>⑮</sup>：

解 款 機 構			用 途
財 藩 運	政	局 司 司	} —— 文案薪水及各委員薪水
江 金 鹽	海 陵 務 各	關 關 署	
藩 財 淮	政 運	司 局 司	} —— 各役工食
寧 蘇 江 安 江 淮 財	藩 落 西 徽 海 運 政	司 司 司 關 司 局	
			} —— 總督廉養公費

由上表看來，有八個解款機構，並且每一解款，皆有一定之用途，其中重覆解款者，有四個機構，且有重覆三次者，共計十六次解款。如果換成統一收支，一個機構，一次解款即足以解決問題。其他機關之開支，大致亦復如此。如寧屬初級師範學堂，每月經費四千餘兩，來自六個不同的機構<sup>⑯</sup>，諮議局的經費，年約六萬兩，寧蘇各半，蘇屬所負擔的三萬兩，來自七個不同的機構<sup>⑰</sup>。此種收支混亂情形，不僅增加作業上的麻煩，更無法全盤了解財政情況。光緒三十三年（一九〇七），兩江總督端方奏稱：財務機構「各不相屬，及察其內容，有同一款而分收分放者，有此局墊款而彼局認還者，既已複雜難稽，即不免日久滋弊，且出納判為兩事，綜覈將無所施，盈虧各不相關。」<sup>⑱</sup>是為實情。

財政收支技術的落伍，一般而言，常見的有下列幾種情形：

初時規定用途之款，如用途消滅，理應由統一機構重新使用，但此款已成一專款，另行分配時，或零或整，或保留在該省，或另撥他省，而報銷時仍在該省。

中國舊曆有閏月，每逢閏之年，不但收入加多，支出亦加多，部份入款，或能

⑮ 前書，寧屬，甲，頁一～二。

⑯ 前書，寧屬，乙，頁四三。

⑰ 「政治官報」，宣統元年十月十五日，頁一一；上海「時報」，宣統元年十二月二日；「財政說明書」蘇屬，己，頁一。蘇屬所負擔的三萬兩，來源列表如下：

司庫——六、〇〇〇兩。	糧道——一、五〇〇兩。
蘇關——一、五〇〇兩。	滬關——八、五〇〇兩。
鎮關——六、〇〇〇兩。	牙厘局——三、五〇〇兩。
淞滬厘局——三、〇〇〇兩。	

⑱ 「端忠敏公奏稿」，卷七，頁三五。

因閏月加收，如稅厘，但亦有不能增加者，如田賦，則增發之數往往成爲困難。

撥補，如某一款撥作他用，則必須另撥他款補之，或一款收入減少或消滅（如洋藥稅）亦須撥補，亦增加行政上的困難。

節省裁扣平餘等項，其來源或出於支出部分，按成扣收，或於收入部分內分款提列，裁扣項目既多，則增加手續上之麻煩亦多。如平餘，原按庫平發放，今改爲湘平或其他秤平發放，每百兩扣平餘數分，不僅增加作業上的麻煩，且此項收入，並非確有之收入，就財政而言，亦非核實之道。

光緒三十年（一九〇四）寧屬爲節省開支，統一事權，乃裁併局所，籌防局歸併支應局<sup>⑲</sup>。光緒三十二年（一九〇六）設立清理賦稅局，整頓稅契<sup>⑳</sup>。漕運停止，本應將江安糧道撤銷，但未能實行<sup>㉑</sup>。光緒三十三年（一九〇七）正月，江蘇設江南財政總局，將支應、籌餉、籌款三局合併<sup>㉒</sup>，並將外銷之款，由局開單，由端方據實咨部立案，庶幾宿弊一清。同時設立清查處，派委專員清查<sup>㉓</sup>。

光緒三十四年，度支部令各省清理財政，宣統元年（一九〇九），江蘇設清理財政局，布政使任總辦<sup>㉔</sup>，宣統二年（一九一〇）七月，蘇屬設度支公所，下設五科：總務、田賦、筭權、典用、主計<sup>㉕</sup>，寧屬設財政公所，分三科：總務、驗收、核考，將收支分開，以專事權<sup>㉖</sup>，以前所有的各種局所，一律裁併。至此，各省有其統一的財政機關，但因積習仍存，寧屬的財政公所，竟無一直接征收之入款。民國建立以後，組織則較爲嚴密。

清末時期，機構雖加改革，組織也有變動，自然是一大進步，但仍然是舊酒新裝，人事方面並未大變。清理財政結果，蘇屬的財政說明書尚有系統，勉強合乎近代的財政分類法，而寧屬的財政說明書，不過按機關收支，說明其原委而已，無系統可言。同樣是奉命行事，其結果不同，人的因素也。

### 三、江蘇省的預算

江蘇省收支，無一可靠的數字，極爲雜亂，又因史料缺乏，亦無法清理，故僅

⑲ 「東方雜誌」，卷一期八，頁一八三八。

⑳ 「東方雜誌」，卷三期一〇，頁七七六八。

㉑ 「東方雜誌」，卷二期四，頁三六八二～八三。

㉒ 「端忠敏公奏稿」，卷七，頁三五。

㉓ 「東方雜誌」，卷四期九，頁一〇四三二。

㉔ 「政治官報」，宣統元年三月十八日，頁二〇。

㉕ 上海「時報」，宣統二年六月二十七日；「政治官報」，宣統二年七月十三日，頁八。

㉖ 「政治官報」，宣統二年八月十二日，頁五～六。

就其預算，加以討論。今將宣統三年（一九一一）的預算，列表如下，代表清末的財政概要。

宣統三年歲入預算

項 目	蘇 屬	寧 屬	江 北	合 計	全 國	占全國 百分比	居本省 總百分比	占各省 位次
田 賦	3,845,652	2,182,806	39,408	6,067,866	47,757,477	12.7	14.2	1
鹽 茶		12,275,854		12,275,854	46,144,383	26.6	28.8	1
海 關	12,344,372	150,975		12,495,347	35,166,683	35.5	29.3	1
常 關	293,098		382,058	675,156	6,945,845	9.7	1.6	3
正雜稅	196,015	243,601		439,616	25,592,923	1.7	1.0	10
厘 捐	3,123,948	2,619,595	196,494	5,940,037	42,712,662	13.9	13.9	1
官 業	62,185	2,311,955	5,680	2,379,820	46,681,899	5.1	5.6	2
雜 入	496,252	1,872,465	39,317	2,408,034	18,255,064	13.2	5.6	2
合 計	20,361,522	21,657,251	662,957	42,681,730	269,256,936	15.9	100.0	
百分比	47.7	50.7	1.6	100.0				

說明：

- 一、此為中央及各省所提出之概算，尙未經過度支部修正。
- 二、此為經常費部份，臨時費未計入，江蘇臨時費不多，共計878,547兩。
- 三、兩以下未列入，總數中則計入。
- 四、資料來源：宣統三年中國年鑑，頁一四二～一四六。

由上表可知，江蘇省收入最多的是關稅、鹽課鹽厘、田賦、厘捐四項。此四項皆冠各省。共占該省總收入的百分之八六·一八。就全國比較而言，此四項所占全國此四項歲入總數的比例亦較大，最低者亦佔百分之一二·七，最高者達百分之三五·五。若就蘇屬寧屬比較，寧屬較多，因鹽課鹽厘的收入全在寧屬，此外官業及雜稅收入，寧屬較蘇屬多出三百六十餘萬兩。其餘則不及蘇屬之多。

表內居各省第一位者有四項。官業一項次於直隸，雜入一項次於廣東。從收入看來，清末的江蘇，不失為財富之區。關稅厘金之多，尤說明江蘇貿易的發達，是走向近代化的最佳條件。

宣統三年（一九一一）江蘇支出部份，列表如下：

項 目	蘇 屬	寧 屬	江 北	合 計	全 國	占全國 支出 百分比	居本省 支出 百分比	居各省 位次
行 政	270,001	504,917	57,014	831,932	25,635,430	3.3	3.0	8
交 涉	86,530	47,860		134,390	3,452,131	3.9	0.5	2
民 政	143,591	143,238	4,051	290,880	4,611,119	6.3	1.1	3
財 政	702,519	2,084,259	33,820	2,820,598	18,526,684	15.2	10.3	1
海 關	2,049,030	30,811		2,079,841	5,834,725	35.7	7.6	1
常 關	36,917		66,723	103,641	1,484,574	7.0	0.4	4
典 禮	2,713	17,233	1,012	20,958	747,705	2.8	0.1	9
教 育	55,026	49,327		104,353	2,590,754	4.0	0.4	1
軍 事	1,433,765	5,271,406	1,060,372	7,765,543	84,373,659	9.2	28.2	1
實 業	19,975	21,143	297	41,415	1,651,739	2.5	0.1	9
交 通	7,988	4,249	1,590	13,827	47,232,049	0.03	0.05	4
司 法					6,832,946			
工 程	15,009	85,733	140,421	241,163	2,569,969	9.4	0.9	5
官 業	35,141	1,690,179	1,014	1,726,334	5,779,988	29.9	6.3	1
賠 款	6,739,237	4,572,233		11,311,470	51,171,849	22.1	41.1	1
防 費					1,239,908			
合 計	11,597,442	14,522,588	1,366,314	27,486,344	251,902,283	10.9	100.0	
百分比	42.19	52.84	4.97	100.00				

說明：

- 一、所有情形與前表相同，臨時支出亦未計入，共計一、五七二、八七九兩。
- 二、資料來源同前書，頁一五八～一六二。

由上表可知，江蘇支出最多者為付償外債及賠款，次為軍費支出，再次為財政支出，包括海關、常關費用，共佔百分之一九·二一。此三項合計，共佔百分之八八·六三。所謂近代化事業的支出，教育、實業、工程等三項，共佔百分之一·四六。由財政支出看近代化，實在很可憐。表中居各省第一位者有六項，其中三項屬財政者，如財政、海關經費、償付洋債賠款，另一項為官業，其他兩項，一為軍事，一為教育。教育只佔百分之〇·三八，尚居第一位，則他省教育經費之低，由此可知。

清朝政府支出，以軍事費用居首，江蘇雖佔第一位，但只及該項總數的百分之九·二，次為外債，江蘇亦居首，佔該項百分之二二·一二。再次為行政支出，江

蘇居第八位，只佔該項總數的百分之三·二五。江蘇雖有蘇屬、寧屬分開辦公，但行政費卻用得很少，亦見江蘇省之節省。每當費用不足時，則大量裁減人員及其公費，如係冗員，自佳；如僅為減低公費，一次即減五萬七千六百餘兩<sup>②</sup>，為原有公費的百分之二十二，從近代化的觀點看來，亦非良策。

此外尚有地方支出，江蘇所列甚少，只有教育一項居各省之第二位，略次於直隸，餘皆居第六位。列表如下：

項目	蘇屬	寧屬	江北	合計	全國	占全國百分比	占本省百分比	居各省位次
民政	459,119	562,235	64,766	1,086,120	15,643,311	6.94	39.51	6
教育	242,216	1,053,215	13,685	1,309,116	10,801,364	12.20	47.62	2
實業	70,230	159,491	297	230,018	4,080,856	5.64	8.37	6
官業		123,699		123,699	2,165,474	5.71	4.50	6
交通					1,676,514			
工程					18,052			
合計	771,565	1,898,640	78,748	2,748,953	30,705,573			

（資料來源，宣統三年中國年鑑，頁 175-177，經常費部份）

此一數字，與江蘇財政說明書對照，只是省府支出的地方經費，不包括府州廳縣政費在內<sup>③</sup>。

民國初年的收入預算列表

民元年	田賦	貨物稅	正雜各稅	正雜各捐	官業收入	雜入	共計
江蘇	10,954,747	5,994,264	1,122,013	591,500	1,384,056	2,083,871	22,130,451
占本省百分比	49.50	27.08	5.07	2.67	6.25	9.42	100
全國總數	78,684,362	36,584,005	32,498,290	10,065,022	11,262,954	29,506,674	199,101,307
占全國百分比	13.92	16.38	3.45	5.88	11.77	7.06	11.11
位次	1	1	10	8	2	3	1
民二年							
江蘇	9,083,308	4,597,132	664,116	160,044	64,612	709,930	15,279,112
占本省百分比	59.45	30.09	4.35	1.05	0.42	4.65	100

<sup>②</sup> 「國風報」，卷一期二八，頁九一～九四，兩江奏，宣統二年九月二十六日。「政治官報」，宣統二年八月十二日，兩江奏，頁七～八。

<sup>③</sup> 「財政說明書」江蘇省，蘇屬，甲，頁五七～五八。



全國總數	82,396,602	36,882,877	33,725,644	3,305,942	3,533,559	16,938,177	176,782,801
占全國百分比	11.02	12.46	1.97	4.84	1.83	4.17	8.64
位次	1	1	15	7	10	7	2 (廣東)
民三年							
江蘇	8,789,670	4,365,400	347,729	100,000	163,912	130,741	13,897,452
占本省百分比	63.25	31.41	2.50	0.72	1.18	0.94	100
全國總數	29,227,809	34,186,047	28,000,424	4,947,281	4,427,504	6,708,603	157,497,668
占全國百分比	11.09	12.77	1.24	2.02	0.37	1.95	8.82
位次	2 (浙江)	1	8	8	6	10	3 (廣東、浙江)
民國五年							
江蘇	11,092,580	5,909,450	397,257	109,380	64,612	129,257	17,752,536
占本省百分比	62.48	33.29	2.24	0.62	0.36	1.01	100
全國總數	97,553,513	40,290,084	32,341,704	18,563,907	2,637,964	7,265,947	198,653,119
占全國百分比	11.37	14.67	1.23	0.59	2.45	2.47	8.94
位次	1	1	23	7	9	14	2 (廣東)

說明：

- 一、民國元年之數係宣統四年之預算，原列有鹽課及海關等收入，因民國二年以後皆未列此二項，為比較方便，故將之刪去。
- 二、這些皆為國家預算，地方預算未包括在內。括弧內省分，表示江蘇省次於該省。
- 三、資料來源：賈士毅：「民國財政史」，頁三六～三九，八〇，八八，九六。四年部份缺。

民國初年的收入，江蘇省處在第二、三位之間。民國元年係宣統四年之預算，可能與事實相差很遠，可以不計外，除皆低於宣統三年之預算。江蘇海關收入，民國二年有增加外，三年則減少。這種收入減低的原因，自與內戰有關。至民國四年所作五年度預算，成績始好轉。預算如此，實收亦如此<sup>29</sup>。全國的收入，在同一期亦大幅下降。所以民國二年至五年收入預算，在全國比例上，仍保持百分之八以上，但未超過百分之九。比宣統三年占全國總入的百分之十五的情勢，已大不同，主要原因是關稅及鹽稅劃歸中央。

<sup>29</sup> 民國初年，江蘇各關實收增減不一，金陵關二、三年則增加，鎮江關二、三年則減少，江海關二年增加甚多，三年則減少，但比元年增多。蘇州關二年減少，三年則增加，但仍較元年減少。此四關合計如下：

民國元年——一、八〇五、六八五兩

民國二年——一、五、四二三、八四五兩

民國三年——一、三、〇八七、七九八兩

賈士毅：「民國財政史」（上海，民國六年），上冊，頁六九二。

江蘇省的收入，以田賦、貨物稅為主，兩者皆佔全國第一位，僅民國三年，田賦略遜於浙江。這是因為民國二年內戰的影響，民國五年預算即恢復其第一位。田賦與貨物稅合計，最高達總收入的百分之九十五，最低為民國元年，亦達百分之七十六。其他收入所占不多。就此兩者而論，田賦之重，仍冠全國，對當地而言，實無好處。貨物稅之多，雖表示地方經濟繁榮，但稅收之多，征收之煩苛，亦直接影響到民生與經濟發展。

厘金以貨物稅為主，通常佔百分之九十以上，最高達百分之九九·四九。江蘇占百分之八十以上。此外為絲棧商捐，亦與貨物有關之稅。厘金發源於江蘇，收入亦以江蘇居多，通常為二、三百萬兩，多居各省之第一位<sup>①</sup>。光緒三十二年（一九〇六），江蘇改辦統捐，唯因困難甚多，乃分期進行<sup>②</sup>。民國初年，江蘇分產銷進出四種貨物稅，稅率百分之二，產銷各收半數，出入口則加半稅。三年七月，將產銷併征<sup>③</sup>，較之清末，重複課稅，已進了一步。但稅員素質不良，任用不善，課稅之繁雜，弊端仍然存在，妨碍民生，更妨碍經濟發展<sup>④</sup>。

民國初年江蘇省支出預算列表如下：

民元年	外交	內務	財政	教育	陸軍	海軍	司法	農商	交通	共計
江蘇省 占本分 全國總數 占全 百分比 位次	140,994 0.64	189,471 0.86	7,265,912 32.82	674,212 3.05	10,281,263 46.43	2,790,705 12.60	545,964 2.46	244,440 1.10	8,612 0.04	22,141,573 100
全國總數 占全 百分比 位次	1,290,209 10.93	3,136,375 6.04	5,853,548 12.41	45,25,480 14.49	26,440,466 13.45	9,758,988 28.60	8,951,431 6.10	6,638,864 3.68	3,088,721 0.28	172,366,021 12.84
	3	5	1	1	1	1	4	6	24	1
民二年 江蘇省 占本分 全國總數 占全 百分比 位次	113,216 0.85	3,232,340 24.23	1,011,975 7.59	122,081 0.92	7,867,364 58.97	— 0	993,866 7.45	—	—	13,340,842 100
全國總數 占全 百分比 位次	994,368 11.39	3,328,579 8.44	1,170,461 8.65	1,129,820 10.81	105,790,643 7.44	577,830 0	1,329,710 7.47	1,329,495 0	342,244 0	123,501,928 7.69
	2	4	3	3	2		4			2 (廣東)

① 「中國近代農業史資料」（北平，一九五七年），第一輯，頁三七二～三七三。羅玉東，「中國厘金史」頁四六四，四八六～四八七。

② 「政治官報」，宣統三年三月十五日，頁一〇～一一。

③ 賈士毅：「民國財政史」，頁六二三，六三二。「財政說明書」，蘇屬，乙，頁一五。

④ 「厘金制度新探」，頁二六六～二七〇。

民三年	江蘇	60,000	3,592,604	721,350	100,000	4,862,800	0	320,000	24,000	0	9,680,154
占本	省比	0.62	37.11	7.45	1.03	50.23	0	3.31	0.25	0	100
全國總數		886,742	3,832,518	8,666,780	1,404,966	89,088,776	70,000	6,074,659	888,911	658,880	146,064,903
占全	國比	6.77	9.37	8.32	7.12	5.46	0	5.27	2.70	0	6.63
位次		6	1	1	4-8	4		8	9	9	4
民五年	江蘇	65,708	4,732,498	764,758	1,261,097	4,850,108	—	400,000	304,936	—	12,378,605
占本	省比	0.53	38.23	6.18	10.19	39.18	0	3.23	2.46	0	100
全國總數		734,966	4,714,437	10,181,460	10,528,109	89,793,762	648,925	6,384,568	2,727,059	1,113,511	168,568,836
占全	國比	8.20	10.04	7.51	1.40	5.40	0	6.27	11.18	0	7.34
位次		3	1	4	1	7		3	3		2 (廣東)

說明：

一、同前表。

二、資料來源：同前表書，頁三九~四二，八一~八四，九一~九九。

三、教育經費係國家支出之中等以上學校及圖書館經費。

由上表看來，江蘇省的支出預算，約占各省中的第二位，居廣東省之下，原因是賠償外債的部份已不列入各省之中。除民國元年外，占第一位者，僅有民國三年的內務與財政，民國五年的內務與教育，內務費用增多，民國三年才開始佔第一位，教育費之增多，則自民國五年開始。其他皆比不上他省。這兩項的增多，代表江蘇省政費的寬裕，同時也是教育發展的徵象。

就省內而言，經費的開支，以軍費居多。民國元年占百分之五十九。次年，僅陸軍一項即佔百分之五十九，但實際的數目已大量裁減<sup>④</sup>。三年降低為百分之五十，五年再降低為百分之三十九。這是內亂後平靜所致。次多者為內務經費，民國二年大幅度的升高，因為其中包含警務費。民國五年之內務預算內，警務費超過半數<sup>⑤</sup>。

由支出比例看來，用於教育實業方面者太少。清代交通費甚少，民國時竟無，原因是：宣統三年江蘇省已將各文報局、軍塘、驛站盡撤，其他如電燈廠、電話局等亦多列入中央經費內。

江蘇財政經費之降低，係將鹽務經費、海關經費、常關經費等獨立列出<sup>⑥</sup>。

④ 「民國財政史」，頁九〇五，由六九、五〇〇人減至三三、〇〇〇人。

⑤ 「民國財政史」頁八八六，內務費總數四、六〇二、四九八元，警察費占二、八一五、三〇四元。

⑥ 前書，頁一〇二八，一〇四〇。

江蘇省地方歲入歲出列表如下：

		宣 三 年	民 二 年	民 三 年	民 五 年
歲 入	江 蘇	2,246,408	4,155,739	3,125,246	2,700,886
	全 國		38,688,745	38,499,332	27,376,516
	江蘇占全國%		10.75	8.12	9.87
	位 次		3 (四川、廣東)	3 (奉天、廣東)	2 (廣東)
歲 出	江 蘇	5,369,164	8,529,778	3,125,246	2,571,094
	全 國		59,319,863	32,320,531	18,830,995
	江蘇占全國%		14.38	9.67	13.65
	位 次		1	2 (奉天)	1

說明：宣統三年之數見江蘇財政說明書，蘇屬，稅項，頁 58-59，收入只有蘇屬部份，寧屬支出部份，見國風報，卷一期17，頁 108-109。  
餘見賈士毅：中國財政史，上冊，頁 130-133。

江蘇地方預算，所佔全國地方預算的百分比，收入部份，與國家預算所占百分比，民國三年相近，民國二年、五年則較多；歲出部份，則較多。今以宣統三年蘇屬預算，看其省費收入來源及支出項目，列表如下<sup>②</sup>：

省 方 收 入 ( 蘇 屬 ) 預 算

項 目	經 常	臨 時	合 計	百 分 比
附 加 稅	38,703		58,703	19.34
獨 立 稅	44,069		44,069	14.52
政 治 收 入	110,537	4,496	115,033	37.90
官 業 收 入	26,201	21,780	47,981	15.81
行 政 收 入	8,404	12,128	20,532	6.77
雜 入		4,309	4,309	1.42
平 餘 存 金		12,865	12,865	4.24
	247,915	55,579	303,495	100.00

② 「財政說明書」，蘇屬，甲，頁五七～五八。

## 省方歲出(蘇屬)預算

項 目	經 常	臨 時	合 計	百 分 比
民 政 費	459,753	62,708	522,461	55.20
教 育 費	242,217	105,260	347,476	36.72
實 業	70,231	1,500	71,730	7.58
工 程 費		4,739	4,738	0.50
	772,207	124,207	946,408	100.00

說明：附加稅即附於國稅後之收入，主要為貨物稅。獨立稅則以營業稅、雜稅為主；政治收入以率屬及各關協款為主；行政費以製造品出售、學膳費、捐解款為主。

蘇屬省方之收入，以稅收及各種協款為主，共計百分之七一·七六，歲出以民政為主，教育次之，實業更次之。由其支出項目視之，多為地方自治建設之用。但由其總數視之，數目太少。今將地方支出與國家支出合計列表如下：

年 別	地 方	國 家 歲 出	合 計	地方費占總數百分比
民二年	8,529,778	15,279,112	23,808,890	35.83
民三年	3,125,246	13,897,452	17,022,698	18.36
民五年	2,521,094	17,752,536	20,323,630	12.65

其中海關稅收用為付償賠款外債用者，尚未計入。國家歲出中地方建設及教育費用甚少。若全力推行地方自治，費用自大。宣統二年時，程德全曾估計蘇屬巡警、司法及教育三項，每年約需增加四百萬兩的開支<sup>⑳</sup>，則全省約需八百萬兩，這是保守的估計。南通一州，約需百二十餘萬<sup>㉑</sup>。其他道路、醫院、衛生等建設尚未在內。所以民國二年的地方預算較多，亦為保守的希望而已，實際上自然無法達到此種實支目的。民國三年，停辦地方自治，民國五年的地方預算減至二百餘萬元，其中以民政教育費用為主。民國五年比民國三年減少約六十萬元，此為真正用在地方自治之費，所占江蘇支出總數的數目亦極有限。由財政支出觀之，地方建設受到很大的限制。

⑳ 「政治官報」宣統二年八月二十日，程奏，頁一一～一三。

㉑ 「張季子九錄」（臺北，文海影印本，民國六十四年），自治，卷一，頁一二～一三。

## 四、江蘇省的稅捐

爲應付外債及自強自治所需，籌款方法，主要有就鹽捐輸或加價。清初多行捐輸，光緒甲午戰後，則行加價的強迫方式，所加之數，愈後愈多<sup>④</sup>。淮鹽尤爲主要加價對象，因之鹽價大漲。唯江蘇係產鹽之省，鹽稅較諸他省爲輕<sup>⑤</sup>，故此點對江蘇妨礙較輕。

清光緒以前，地方費用，多於征收田賦時將賦稅折收制錢，予以提高價格，如川沙縣，光緒五年至宣統三年（一八七九～一九一一）賦稅，每兩折錢自二〇〇〇至二四〇〇文，糧米每石折錢約三一〇〇至七五五二文不等，愈後愈重。

除了折錢之外，尚有附捐，分述如下：

一、串票捐。同治七年（一八六八）起，每張五文，宣統元年（一九一一），帶征五文，計十文<sup>⑥</sup>。亦有於光緒二十九年（一九〇三）或三十二年（一九〇六）即起帶征<sup>⑦</sup>，爲興辦學堂之用。

二、積穀捐。光緒六年（一八八〇）起實行，銀每兩帶征百文，糧每石帶征二百文，光緒三十二年（一九〇六），移充學堂之用<sup>⑧</sup>。

三、券票捐。光緒三十四年（一九〇八）實行，每兩一〇〇文，每石二百文。

四、自治局費。宣統元年（一九〇九）實行，每兩二十文，每石四十文；次年，改爲每兩六十文，每石八十文。

其他修塘、開河等地方公益事業，亦隨賦帶征<sup>⑨</sup>。

辛亥革命後，所有田賦按兩折成銀元征收。民國元年至二年，每兩一·八元，每石五元。民國三年至五年，每兩二·一元，民國六年至十五年，改爲二·五元<sup>⑩</sup>，地方稅亦附征在田賦之內。民國初年，省稅每兩附征三元，每石一元，縣稅亦同<sup>⑪</sup>。民國二年起，邳縣加征〇·四五元爲警備費者，三年再加〇·一五元，四年起加征水利捐，民國六年時，一兩需繳交三二·七八元，其他教育捐、國防費、戶

④ 王樹槐：「庚子賠款」（臺北，民國六十三年），頁一六九。

⑤ 「民國財政史」，頁五〇四。

⑥ 「阜寧縣志」，民國二十二年，卷五，頁三一。

⑦ 「丹陽縣志」，民國十六年，卷六，頁六。

⑧ 前書，卷六，頁七——八。「阜寧縣志」，民國二十二年，卷五，頁三一。

⑨ 「川沙縣志」，民國二十六年，卷八，頁三——二六。「高郵州志」民國十二年，卷一，頁六六。

⑩ 「川沙縣志」，民國二十六年，卷八，頁二八。

⑪ 「阜寧縣志」民國二十二年，卷五，頁三一，「江蘇武進南通田賦調查報告」（臺北，學生書局影印本），頁四五。

籍捐、測量捐、積穀捐、農會捐，於民國初年陸續恢復，每兩又須一六〇文<sup>④⑧</sup>，總計已倍於民國元年的征收。若以銀一兩按實值計算，合銀元一·五元，則民國六年的田賦，已實征百分之一二三<sup>④⑨</sup>。

清初承明制，雜稅甚多，江蘇已有門攤稅（類似商稅）、匠班銀、酒稅，並已有牛、驢、猪、羊等稅，以及牙稅、田房稅、典稅、煙稅等<sup>⑤⑩</sup>。唯各地情形不一，有將門攤等稅一律免去者<sup>⑤⑪</sup>。太平天國之亂，各地增抽厘稅，並擴大常關抽稅的項目與地區。各種稅捐，亦因時而增加。初時多於田賦、鹽課附加，庚子拳亂之後，雜捐雜稅日多，光緒二十八年，抽房舖捐，按一成五抽取。膏捐、每煙膏一兩，捐制錢二十文，按年遞加一成。光緒三十一年（一九〇五）有煙酒坐買捐，由商人包認。三十二年（一九〇六）如籌學堂經費加征牙帖捐，較同治二年（一八六三）多三倍。房契稅原為每價一兩收稅三分，宣統元年（一九〇九）增至九分，典者六分<sup>⑤⑫</sup>。米捐，每石警捐五文，學捐八文。肉捐，每斤四文。猪茶捐，每茶一碗征一文，每猪一頭，捐一四〇文。菸酒捐，每菸一斤，酒一斤，各捐八文<sup>⑤⑬</sup>。這些雜

④⑧ 「邳縣志續編」，民國十五年，頁一一。

④⑨ 同前註。以邳縣為例，正稅銀三三、五〇六兩，約合五〇、二五八元，附加各種稅捐如下：

名 稱	稅捐元數	相當於原稅的百分比
省附稅	八、三七六	一六·七
水利稅	二三、三二〇	四六·四
教育費	五、〇二五	一〇·〇
警備費	一五、〇七七	三〇·〇
征收費	二、七四七	五·五
積穀費	二、二三三	四·六
自治費	五、〇二五	一〇·〇
合 計		一二三·三

川沙縣的比例更高，田賦每兩一·八元，共征六〇、五七〇元，全縣稅捐則達七六、五五七元，約為原數的百分之一二六。

⑤⑩ 「松江府志」，嘉慶二十二年，卷二八，頁二一～二二。

⑤⑪ 「金壇縣志」，民國十年，卷四，頁二四～二五。

⑤⑫ 稅契各縣情形不一，除正稅外，尚有帶征，以高郵為例（高郵州志，民十二年，卷一，頁七二～七四）：

光緒二十四年，建書院，帶征八文。

光緒二十五年，每價銀一兩，稅三分，作錢六十文，其他稅概免。

光緒二十七年，每價兩帶收十二文，作育嬰堂經費，又帶征三文，為救生紅船費。

光緒二十八年，每價兩加捐六十文，抵新案賠款。

光緒三十二年，帶征五文為習藝所經費，又帶征六文，為淮海學堂經費。

光緒三十四年，每價兩帶征四十文，抵補練餉。

至此，每價正額六十文，帶征一一文，共計一七一文。宣統元年改為賣價一兩，稅九分，典一兩，稅六分。

⑤⑬ 資料來源：「高郵州志」，民國十二年，卷一，頁七二～七七；「丹陽縣志」，民國十六年，卷六，頁六～八。「寶山縣志」，民國十年，卷四，頁二九～三〇，「川沙縣志」，民國二十六年，卷八，頁一九～二六，五八～六一。「江都縣志」，民國十五年，卷四七，頁一～四，「寶山縣志」，民國三十一年，卷四，頁二九。「金壇縣志」，民國十年，卷四，頁二四～二五。

捐，愈後愈多。甚至蘇州電燈亦在抽捐之列<sup>54</sup>。

民國建立以後，除調整若干稅率，增加若干附捐外，又增加印花稅(民二年)，屠宰稅(民四年)，箔捐(民四年)，中資捐(民四年)，至民國十五年，川沙共列有二十八項稅捐<sup>55</sup>。而最大的一筆捐為民國三年的驗契稅。民國三年六月，江蘇驗契稅的收入五十八萬餘元，居各省之第二位<sup>56</sup>。該年決算實收雜稅二、二八九、三九六元，居第五位<sup>57</sup>。民國四、五年合計為二、七〇四、五八一元，居全國第七位，佔全國總數之百分之五·六<sup>58</sup>。

江蘇在民國期間的稅捐預算及其在各省中所佔位次，列表如下：

項 目	民 二 年	位 次	民 三 年	位 次	民 五 年	位 次	民三年實收數
牙 稅	182,136	1	191,257	1	191,257	3	409,521
當 稅	4,296	15	56,472	3	2,000	22	13,854
契 稅	177,684	16	100,000	6	100,000	18	700,000
驗 契 稅	200,000	6	1,000,000	4-6			2,289,396
印 花 稅	50,000	1-6	150,000	6-10	300,000	3-6	
煙 酒 稅			333,400	2	333,400	3	向中央解款
煙酒牌照稅	125,000	1-6	125,000	3-6	125,000	4-6	

說明：

- 一、契稅，民國四年預算一〇〇,〇〇〇元，與三年預算同，而三年已將實在多收之數加入。但「政府公報」，五年十一月八日謂實收只有三七八,〇三三元。
- 二、煙酒稅所列係自認向中央解款數，非預算數。
- 三、資料來源：賈士毅：「民國財政史」，頁三三七~五八八。「政府公報」，五年十一月十日。

由上表看來，江蘇的雜稅尚不重，居第一位者只有牙稅及印花稅。但是這只是預算，預算列得少，並不一定即表示收數少。驗契稅即為一例。

稅捐的增多，自會引起地方人士的反對，宣統年間，反對地方自治風潮，反對興學風潮，多因稅捐而起。

江蘇省稅捐，以厘金(貨物稅)為重，居全國之冠。自會引起商人的反抗。商人反抗以消極手段者居多，偷漏繞越是其慣技，賄賂官吏，奉送規費，視為常例。

<sup>54</sup> 民立報，宣統三年五月二十六日。

<sup>55</sup> 「川沙縣志」，民國二十六年，卷八，頁六七~七〇。

<sup>56</sup> 上海「時報」，民國三年六月二十二日，第一位為山東省收入百餘萬元。

<sup>57</sup> 賈士毅：「民國財政史」，頁四二三。

<sup>58</sup> 「政府公報」，民國五年十一月，頁八四三。



落地捐更難稽查，商人多隱匿，爲免官吏查驗打擾，商人多採包認法，形成一種間接征收辦法，增加一層中間商人的剝削<sup>⑤</sup>。厘局缺乏統一章程，稅率不一，如賭稅，商人先至附近各卡打聽，何卡減數最多，卽至何卡完稅，而各卡互相招徠，因之厘金收入減少<sup>⑥</sup>。如牙稅，商人取巧的辦法是：一帖兩用，或以故帖矇充，或租帖頂替，或勾串胥吏，私設牙行，或低報等級等。又如契稅，或隱瞞不報；或捏賣爲典；或詭稱祖傳世產，謂原契遺失；或減寫價款；或因產業多而價重，分期兌價，先立白契，謂交割未清，隱不報稅等<sup>⑦</sup>。又如房舖捐，店主與租客串同作弊，或隱瞞，或短報。此類方法，幾乎每一稅捐皆有。積極反抗者，則爲罷市、罷業，甚至聚眾搗毀衙署。光緒二十二年（一八九六）四月，曾因反抗查補絲機漏捐，聚眾搗毀厘舍總局<sup>⑧</sup>。宣統元年（一九〇九），寶應內河開辦統捐，因統捐可任意填寫輕重，又加上種種挑剔，以致分卡時與商人發生衝突<sup>⑨</sup>。民國四年四月，揚州商人，因落地稅，擬於五月一日罷市抵制，其時商會已集有千人，經知事力勸，商民始允延期實行，其他各埠亦有反對之聲<sup>⑩</sup>。同年五月一日，南京屠商因屠稅太重，一律歇業求減，後經解釋此爲部令，始於四日復業<sup>⑪</sup>。

苛捐雜稅太多或太重，不僅擾民，且妨礙工商業的發展。政府收稅，應推行直接稅及累進計稅法，使達公平負擔的原則，然而清末民初的稅制，距此遠甚。

## 五、結 論

一國之財政，首先應有適當之財政政策。試觀清末民初，根本無財政政策可言，有之，亦不過設法增加稅收，或大量借取外債，以應付日益增多的開支，或用以彌補累計的赤字。中央如此，地方亦然。清季中央與地方的財政關係，初時中央尙可控制，自甲午戰後，中央既無法指定增加收入的有效辦法，則只有採取硬性攤派方式，分令各省籌款，因之中央失去其控制之權，而地方亦不得不盡力榨取，以應所需，造成財政上嚴重後果。

清末民初財政上最大的困難是開支日增，籌款成爲財務行政最大的目的。欲達

⑤ 「財政說明書」，寧屬，乙，頁一七～一八。

⑥ 「東方雜誌」，卷五期三，頁一一八—一〇。

⑦ 「財政說明書」，蘇屬甲，頁三六～三九。

⑧ 朱之榛：「常懷謙齋文集」，卷七，頁四〇。

⑨ 上海「時報」，宣統元年十一月十六日。

⑩ 上海「時報」，民國四年五月二日，十三日。

⑪ 上海「時報」，民國四年五月二日，五日，六日，肉每斤二四〇文，是年漲至三〇〇文。

此目的，首先須有健全的財政制度。就理論而言，財政制度應具有四項系統：一為行政系統，二為公庫系統，三為主計系統，四為審計系統。試觀清末民初，別說四項系統，連最起碼的財務行政系統亦未建立，造成財政上的混亂與困擾，不僅浪費人力物力，且使整個國家財政缺乏穩定性與適應性。就缺乏穩定性而言，某一財務機關的收入，常隨環境因素而變化，前後相差甚巨。以淮安關為例，其正稅收入，光緒三十三年（一九〇七）為四萬六千餘兩，次年增至十萬兩，宣統元年（一九〇九）增至二十一萬二千餘兩<sup>66</sup>，相差數倍。又如若干指撥之款，有按收入成數者，江海關以二成洋稅撥給江南製造局為經費，江海關的收入，因時局不同，收入常有增減，因之江南製造局的收入便缺乏穩定性，光緒元年（一八七五）該局自江海關收入五十二萬多兩，三年（一八七七）只收入三十三萬多兩，而日後貿易增加，光緒二十八年（一九〇二）竟有一百一十餘萬兩的收入<sup>67</sup>，相差亦以倍數計。就缺乏適應性而言，設若全國收支有一健全而統一的系統，收支瞭如指掌，則一部分收支出現不穩定的情況時，即可由整個收支情況加以調整。清末民初實難以做到。

就稅收結構而言，依照江蘇省的預算觀之，變化不大，關鹽兩稅劃歸中央後，江蘇省的收入，田賦所占的比例最大，約占百分之六十左右，次為貨物稅，占百分之三十左右，餘則在百分之十左右。這種以收益稅（田賦）為主的稅收，雖然是直接稅，但未實施累進計稅法，且大戶多逃稅，有違公平原則。其他直接稅的方法，如所得稅、遺產稅，根本無法實施。支出結構，以軍費為主，次為內務費、財政費，而教育費與實業費，所占比例太少，對地方建設而言，距理想遠甚。且軍費應由國家統一支出，以免造成地方勢力的抬頭。

總之，清末民初的財政，缺點甚多，欲使國家走向近代化，財政方面的改革，應為當務之急。江蘇省在財政方面的改革，與其他各省一樣，只是開始而已。

<sup>66</sup> 「財政說明書」，江蘇省，江北，頁一一。

<sup>67</sup> 王爾敏：「清季兵工業的興起」（台北，民國五十二年），頁八二～八三之間統計表。