

清末禁煙時期的鴉片統稅糾紛*

劉增合**

摘 要

鴉片統稅是清末財政收入中的大宗稅項，它與練兵、興學、警政等各項新政事業關係密切，中央與地方對鴉片稅的徵收和使用非常重視。1906至1911年的鴉片禁政期間，圍繞土藥統稅的經辦權和撥款數額，地方省份與中央政府之間產生了嚴重的矛盾。在土藥統稅的經辦權方面，各省極力主張歸省自辦，度支部則依靠政治權威和有效策略，化解了各省對鴉片統稅進一步控制的企圖。隨著鴉片禁政縮期進行，鴉片稅收愈發減少，土藥統稅的撥解成為地方與中央矛盾的焦點，尤以湖北、雲南兩省為突出，地方省份與中央政府的爭執相當激烈。兩個相互聯繫的矛盾疊次出現，反映出清末中央與地方財政關係的非協調性，隱含著兩者關係的某種對立態勢。

關鍵詞：鴉片統稅、清末財政、中央與地方關係、清末禁煙

一、引 言

庚子以後，土產鴉片的生產規模達到頂峰，財政意義因之凸顯。爲了籌措巨額賠款和練兵經費，清廷加大了對各省土藥稅收的控制。1905年中央介入

* 收稿日期：2003年10月27日，通過刊登日期：2004年7月22日。

** 廣州暨南大學歷史系講師

各省的鴉片稅釐整頓，強力推行備受各省反對的八省土膏統捐制度；1906年5月份以後，又將八省土膏統捐的範圍擴大到全國主要省份，並將「統捐」更名為「統稅」，以求名實相符。1908年6月份後，度支部確定了邊遠省份的統稅稅率，這些省份也被納入全國土藥統稅體系。總體上看，土藥統稅為中央和地方提供了數量龐大的稅款，成效巨大。由於這項收入與練兵、賠款和各項新政經費關係密切，中央與各省均十分重視。

1906至1911年，清廷推行鴉片禁政，國內罌粟種植逐步減少，致使土藥統稅收入趨向縮減。其間，圍繞土藥統稅歸省自辦和土藥稅款撥解兩個問題，地方省份和中央財政部門之間產生了較為激烈的矛盾，有關論著略已涉及。¹這兩個糾紛反映出中央與地方財政利益的非協調性，強化了中央與地方財政關係的惡變趨向，此矛盾複雜激烈，影響面甚廣，值得深入探討。

惟有幾個問題需要預作說明。本文所說的「鴉片統稅」，僅指土產鴉片統稅（進口鴉片不存在這一徵稅制度）。「土膏統捐」推行稍早，湘、鄂、贛、皖四省以及兩廣地區，藉此統捐制度，在財政上獲益匪淺。1905年中央強力推行的八省土膏統捐制度，受到了鄂、湘、皖、粵、桂、川等省的極力抵制，本人已有專論涉及這一問題。²這裡關注的是鴉片禁政期間，中央與地方在鴉片統稅問題的爭執和糾紛。

論及中央與地方關係，一個向來被重視的分析架構是內輕外重或督撫專擅

¹ 羅玉東，〈光緒朝補救財政之方策〉，《中國近代經濟史研究集刊》，卷1期2(1933)，頁189-270；于恩德，〈中國禁煙法令變遷史〉（上海：中華書局，1934），頁102-104；托馬斯·D·萊因斯，〈改革、民族主義與國際主義：1900-1908年中國的禁煙運動與英美的影響〉，《近代亞洲研究》(Modern Asian Studies)，期25，譯文收入中國科學院近代史研究所，《國外中國近代史研究》，第25輯（北京：中國社會科學出版社，1994），頁1-44；何漢威，〈清季國產鴉片的統捐與統稅〉，收入《薪火集：傳統與近代變遷中的中國經濟——全漢昇教授九秩榮慶祝壽論文集》（台北：稻鄉出版社，2001），頁545-589，該文對鴉片禁政期間中央與地方的撥款糾紛略有涉及，特別是第574-576頁；王金香，〈清末鴉片稅收述論〉，《山西師大學報》，卷27期4(2000)，頁81-85；王金香，〈近代鴉片稅收〉，《中國禁毒簡史》（北京：學習出版社，1996），第十三部份，頁226-239。

² 劉增合，〈八省土膏統捐事件〉，這是筆者博士論文〈鴉片稅收與清末新政〉（廣州：中山大學歷史系，2003）之一部份，見頁35-56。

模式。民國時期彭雨新在研究相關問題時，亦主此說。³其實，在清末中央與地方財權紛爭的過程中，中央以權勢壓服地方的事例較多，但另一方面，各省爭權無效時，往往陽奉陰違，延宕不辦，或虛與委蛇，敷衍應付。這兩種現象交替出現，很難斷言哪一方佔據上風或更有權勢。新政時期，有人將中央和地方的權力專門作了對比，認為雙方權力發揮均受到對方的制約，無所謂誰強誰弱的問題：

中國號為專制之國，而至今日，則大權所在，究難指責政府有權矣；而所下指令，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，以免政府之督催，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，則亦可隱抗其意旨，而不為奉行，是疆吏亦無權也。⁴

上述評論可謂相當允當。惟本文不擬正面討論這一問題，而以中央與地方的鴉片統稅糾紛來管窺這一實態和面相，藉此見微知著。這一糾紛的是非評判似乎不可過分明確。筆者相信，歷史的實態往往是多種面相交織在一起，價值評判的結論愈清晰、條理，可能距離真相愈遠。鴉片統稅糾紛中，各方立場均有所據，各執一辭。有關矛盾在事件演進中撲朔迷離，環環相扣，實在難以立判是非，遽下結論。雙方的「正確」行為，並不意味著結果就是良性的，歷史與現實中此類事件不勝枚舉，不值得驚訝。本文的著眼點，在於既釐定有關事件的原貌，又可從中體味出中央與地方在鴉片禁政背景下的財政對峙趨勢。

另外，清末鴉片禁政時期鴉片稅的種類較多，單就土產鴉片來說，就有統稅、罌粟畝稅、牌照捐、憑照捐、燈捐等。土藥統稅是其中收入份額較大的一

³ 彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學》，卷9期1（1947年6月），頁107-108、122；轉見李定一等編：《中國近代史論叢》（台北：正中書局，1979），第2輯，冊5，頁3-45。

⁴ 〈中央集權之流弊〉，《中外日報》，1904年8月12日。

種專稅，財政意義最爲突出。鴉片禁政縮期實施的直接後果，就是導致包括統稅在內的各種鴉片稅收大幅度減少，使練兵、興學、警政經費以及賠款籌措受到影響，國省財政糾紛因之加劇。中央與地方的鴉片統稅糾紛就是在這一背景下展開的。依時間順序來說，首先引發爭執的是地方省份籲請土藥統稅歸省自辦。

二、籲請歸省自辦

歸省自辦，是指地方省份要求清廷將土藥統稅的徵管權放歸本省，由各省獨自經辦。其背後意圖是各省在稅款的留存與起解方面可以上下其手，減少中央對稅收的干預，從而有利於地方的財政利益。歸省自辦出現的背景，首先是醞釀和籌備鴉片專賣，各省傾向於自辦鴉片專賣，這就意味著土藥統稅的徵管權必然由中央下放給各省；其次，全國統稅稅率的確定，使得各省能夠獨自處理鴉片統稅的徵管，並不需要中央再設置有關機構經理，徒費周折，虛糜巨款。歸省自辦的呼聲儘管在八省土膏統捐醞釀時期就已開始，高潮卻出現在禁煙諭旨發佈之後。各省的呼聲雖然強烈，度支部卻始終控制了土藥統稅的徵管權，⁵上下爭奪鴉片稅源的糾紛比較激烈。

本來，土藥稅釐長期以來即由各省獨自經管，1904 年以後，部份省份合辦土膏統捐，成效甚巨。1905 年以陸軍部尚書鐵良南下爲契機，清廷將土膏統捐的範圍擴大，囊括八省，對稅款經徵和支配實行嚴格限制，相當多的稅款收入被中央所控制，地方省份因而喪失巨大財源，極表不滿。⁶由於這項收入對地方的新政和練兵意義重大，土藥統稅歸省自辦，也就成爲許多省份的共同呼聲。

⁵ 兩廣合辦土藥統稅與川滇土藥統稅劃出自辦是兩個特例，儘管度支部有意駕控，但因為有特別難以解決的困難，最終不得不如此。

⁶ 湖北、兩廣、四川等省反擊尤爲激烈，根本原因均在地方固守本省利益，財政處與戶部批評地方存在「異視之心」，但各省仍明爭暗對，風波迭起。見《財政處、戶部奏爲八省土膏統捐宜併力籌辦擬將收支各數飭由總局彙核分析開報摺》，1905 年 11 月 19 日具奏，中國第一歷史檔案館（以下簡稱一檔館），財政處檔案全宗，全宗號 64，檔案編號 540。此摺未見刊發。

關於土藥稅收的財政總量眾說紛紜。由於晚清戶部和各省均缺乏完整準確的統計，加之各地瞞報和侵漁，所以產生了各種不同的估計。早在 1890 年代，何啓和胡禮垣預計說，各項稅釐收入中，以鴉片稅釐為大宗進項，這部份收入中，「洋藥進口釐稅六百萬兩，土藥釐稅名雖二百二十餘萬兩，而實則二千餘萬兩。是合洋藥土藥而計，每年值二千六百餘萬兩。」⁷1890 年代的土藥稅率相對較低，土藥產量也並未達到後來的規模，土藥稅釐卻被估計為 2,000 萬兩，由此可見，各地上報給中央的數量大約僅佔總量的十分之一。民國初年，有人對 1907 年前後清廷的鴉片歲入也作過估計，認為清廷洋土藥歲入「約計自三千萬金元至四千萬金元」，⁸若拋除海關洋藥稅釐「七百數十萬兩」外，⁹土藥稅款大約也有 2,000 萬至 2,900 餘萬兩。¹⁰這一估計沒有將各地進口鴉片和土產鴉片的其他連帶收入計算在內，例如憑照捐、種植稅和牌照捐等。1907 年 11 月末，英國駐華使館參贊利奇(Leech)悉心搜羅有關情報，對中國土藥統稅的收入作了如下估計，「徵收土藥之稅，歲可獲英金六百五十萬鎊，而輸入中央政府者僅一百七十五萬鎊，餘歸各省自用。」¹¹按照 1907 年 1 英鎊約合 7.5

⁷ 何啓、胡禮垣，《新政真詮·勸學篇書後·去毒篇辯》（上海：格致新報館鉛印本，1901），第五編，頁 30；轉見趙豐田撰，《晚清五十年經濟思想史》（北京：燕京大學哈佛燕京學社，1939），頁 215。

⁸ 陳震銳，〈鴉片問題之結束〉（譯美國《評論之評論》雜誌），《大中華》雜誌，卷 1 期 12（1915 年 12 月），頁 2569-2574。

⁹ 此係外務部的計算結果。〈外務部具奏覆陳籌議禁煙與各國商定辦法摺附奏藥稅抵借洋款現議禁煙應另籌備抵補片〉，一檔館，憲政編查館檔案全宗，全宗號為 9（下略），該件檔案未見編號；〈又請飭度支部籌款抵補洋土藥稅片〉，《政治官報》，號 146，1908 年 3 月 26 日。

¹⁰ 陳震銳一文的計算單位使用了「金元」一詞。據王宏斌教授見告，這裡所說的「金元」其實就是銀元，就貨幣比率的變動來說，銀元的變動較小。所以按照庫平兩與銀元的比率來看，3,000 萬金元大約相當於 2,737 萬兩，4,000 萬金元大約相當於 3,649 萬兩。有關銀元與庫平兩的比率，參見〈清代各種貨幣折合表〉中 1910 年的比率，收入許毅等著，《清代外債史論》（北京：中國財政金融出版社，1996），頁 687。

¹¹ 〈駐華英使朱爾典致英外務部大臣葛雷公文（附：報告中國禁煙事宜說略）〉，《外交報彙編》（台北：廣文書局影印本，1964），冊 29，頁 48。另見 Leech, Councilor of Legation, *General Report on Opium*, Enclosed in J. N. Jordan to Foreign Office, 27th November, 1907, Peking, FO228/2420, 557。轉見何漢威，〈清季國產鴉片的統捐與統稅〉，收入《薪火集：傳統與近代變遷中的中國經濟——全漢昇教授九秩榮慶祝壽論文集》，頁 573，註釋 72。

庫平兩的貨幣比率，¹²650 萬鎊約合 4,875 萬庫平兩。這一說法應該是包括了各省自己徵收的其他土藥、熟膏捐稅，或者也包括西南各省在其境內徵收的土藥稅釐等。中央直接使用的 175 萬鎊相當於 1,312 萬庫平兩，這一數字已經遠遠超過了稅章改變之前的每年 200 餘萬兩的收入，¹³土藥統稅制度使得中央的收益增加了五、六倍。度支部稱洋土藥稅釐每年收入為 2,000 萬兩，¹⁴既包括進口鴉片稅款 700 萬兩左右，又包括土藥統稅溢收款項 1,300 餘萬兩，這是由中央直接控制的稅款數量。看來英國人的估計大致可信。這筆原來由各省支配的收入，被清廷以「統稅」名義，收歸中央，挹注於中央練兵新政，地方財政不能不受影響。

對於中央的做法，各省自有怨言。1905 年，八省統捐醞釀期間，各省多有抵制，極力要求放歸各省自辦。1906 年春天，清廷強力將八省統捐推向各省，除了湖北、四川反對以外，¹⁵明確向中央表示反對意見的尚不多見，背後的原因恐怕與中央試辦一年的明確許諾有關。¹⁶隨著 1906 年 9 月禁煙上諭的

¹² 〈清代貨幣折算一覽表〉，收入許毅主編，《從百年屈辱到民族復興——清代外債與洋務運動》（北京：經濟科學出版社，2002），頁 546。

¹³ 〈柯中丞奏八省土膏統捐大致辦法並開辦日期摺〉，《申報》，1905 年 7 月 7 日。柯逢時估計說，八省土膏統捐豐年溢收可達 200 萬兩，歉年減成。這一說法已將土藥統捐制度的優勢展現出來。

¹⁴ 〈度支部謹奏為財用窘絀舉辦新政宜力求撙節以維大局摺〉，1909 年，《度支部清理財政處檔案》，冊下，頁 56，鉛印本，印製年代不詳，中國社會科學院近代史研究所圖書館藏書。

¹⁵ 〈財政處戶部奏議復四川總督錫電奏籌議川省土藥統稅新章情形分別准駁摺〉，《東方雜誌》，第 3 年第 11 期（1906 年 12 月）；重慶海關稅務司譚安（C. E. Tanant）在 1908 年 3 月所作的海關報告中說：「我的前任，在他 1906 年的報告中，已清楚地預見到一旦新稅（即每擔 115 海關兩的稅）實徵之日將會發生的事情。新稅於 2 月 14 日開徵，由於種植者和吸食者都與本稅有利害關係，更不用說另一項籌建鐵路而徵的稅了，本省老百姓開始騷動不安，並逐漸拒交這些雜稅……署理總督趙爾豐意識到這些問題，因而敦促政府廢除統稅。到 6 月 10 日重新恢復了每擔 20 海關兩的出口稅。」見周勇、劉景修譯編，《重慶近代經濟與社會發展：1876-1949》（成都：四川大學出版社，1987），頁 296；關於鴉片商人抵制土藥統稅的情況，見《外交報彙編》，冊 29，頁 66-67；1906 年時，辦理四川土藥稅收的蔡乃煌，會上書戶部尚書趙爾巽，要求將雲、貴、川三省的土藥稅劃開，單獨辦理，對柯逢時的徵稅主張深表不滿。見一檔館，趙爾巽檔案全宗，〈蔡乃煌致趙爾巽函〉，全宗號 75，卷 81，編號 418；湖北省的情形，見〈鄂督請改膏捐章程〉，《大公報》，1906 年 6 月 11 日；〈條陳改良膏捐辦法〉，《大公報》，1906 年 6 月 22 日。

¹⁶ 柯逢時 1905 年曾奏稱：「提撥溢收及預徵他省稅捐並子口加收膏捐按月並解總局，由臣分別批

頒佈，實行鴉片專賣似已定局，各省聲應氣求，準備以舉辦專賣來取代統稅，暗中排斥度支部對土藥稅收的控制。在這一背景下，各省自辦問題日趨凸顯。

1907年5月，度支部內部對各地提出的土藥統稅歸省自辦要求有不同的態度。兩位侍郎主張，土藥統稅改章之後，各省自辦並不難操作，中央另外設立督辦大臣其實是徒擁虛名，建議裁撤土藥統稅大臣，放歸各省自辦。度支部尚書溥頌並未立即接受這種建議。¹⁷鴉片主產省份之一的甘肅省對土藥統稅制度頗有微詞，認為土藥統稅新章實行後，對本省籌措賠款影響極大，因而要求中央增加土藥稅的撥還數量。言外之意，若歸本省自辦便不存在這一困難。¹⁸督辦土藥統稅大臣柯逢時的態度較為關鍵，湖廣總督張之洞對他的影響不容忽視。¹⁹1906年春天，柯逢時在土藥統稅推廣各省的奏摺中，繼續堅持統稅制度的試行期暫定一年，然後即歸各省自辦，戶部僅派監督協助各省舉辦。²⁰1907年5月初，一年屆滿，這一問題如期提出。柯逢時奏稱：「此項土稅……深慮難於持久，且地方遼濶〔闊〕，耳目實苦難周，主客異宜措置，殊形竭蹶，設有貽誤，咎奚能辭？仰懇天恩，飭部查照臣逢時上年原奏，由部派員作為監督，並將武昌總局裁撤，以省虛糜；抑或仿照銅幣廠辦法，每省各派司員管理一切，庶幾事權歸一，必有實效可觀。」²¹摺中「主客異宜措置，殊形竭蹶」一句頗

解練兵處濟餉，大約豐年可得銀二百萬兩，歲歉減成。□俟試辦一年，綜計款目，如可多收，自當盡解，萬一溢收無幾，屆時酌量變通。」試辦一年的說法，中央並未反駁。見〈柯中丞奏八省土膏統捐大致辦法並開辦日期摺〉，《申報》，1905年7月7日。

¹⁷ 〈議裁膏捐大臣〉，《大公報》，1907年5月14日。

¹⁸ 〈（陝甘總督升允）奏將土藥統稅撥還賠款摺〉，《順天時報》，1907年7月4日。

¹⁹ 柯逢時，字遜庵，湖北武昌人，1883年進士。科考時，張之洞為其受知師，自然是張氏之門生，後來延入張幕，職責為文案、對折，既然屬於門生，柯當終生執弟子禮。降及晚清，無論文苑或官界多盛行「拜門」結納之風，張與柯的師生之誼一般人確不可比。見中國社會科學院近代史研究所藏，《張之洞緊要折稿》；秦國經主編，《中國第一歷史檔案館藏清代官員履歷檔案全編》（上海：華東師範大學出版社，1997），均對此有所說明。此轉引自歐陽紅，〈張之洞幕府研究〉（廣州：中山大學歷史系碩士論文，2001），頁8、64。柯逢時出任督辦土藥統稅大臣一職，即由張之洞所舉荐，見〈柯中丞督辦八省膏捐之原因〉，《申報》，1905年4月26日。有關類似證據較多，茲不一一列舉。

²⁰ 〈度支部為議覆柯大臣奏各省土藥統稅試辦屆期懇飭部派員辦理摺〉，一檔館，憲政編查館檔案全宗，原檔未見編號。

²¹ 〈度支部為議覆柯大臣奏各省土藥統稅試辦屆期懇飭部派員辦理摺〉，一檔館，憲政編查館檔

可琢磨，度支部對這一說法也頗有體諒之意，各省對中央介入土藥統稅的反感和抵制由此可見。但是，度支部研究後，對柯逢時派員監督的建議仍予否決，督促他與各省督撫和衷共濟，協商辦理。

1907年8月底，柯逢時再度奏請中央裁撤部局，歸各省自辦。這次具摺的主因是鴉片主產省份的本銷整頓難度極大，稅收數量大減，總局窮於應付各處撥款，賠累超過200萬兩，統稅制度難以維持下去，裁撤部局，歸各省自辦是解決這一難題的有效辦法。柯摺申述說：「各省財政同一困難，未便拘泥定章，致有滯礙。第稅章較前酌減，而撥款較前加多，此贏彼絀，勢所必至」，一年之內徵收正稅不過900餘萬兩，其中解部370萬兩，各省撥款達560餘萬兩，「函電交催，無從挹注；復值各省實行禁煙，土商停運，不獨溢收全無，即應撥各省額款已難依期應付，歲需經費百餘萬，更無從徵收」，²²長期虧累局面亟應改觀。柯逢時對前一項建議未被採納深感遺憾，這份奏摺又再度提出歸各省自辦的問題，「部臣即不允派員監督，擬仍歸各省自辦，或由部設法統籌，庶辦理既無牽制，款項較有著落。即於本年九月，將總局及各省分局一律裁撤，督飭迅速銷冊，以免糜費巨款。」柯逢時再三主張歸省自辦，具體根因或有區別，各省的壓力卻始終是一個重要的因素。

京中討論此摺時，陸軍部、度支部以及軍機處官員意見分歧較大。鐵良在召見部員討論時，認為膏捐大臣和雲貴分局等應先裁撤。度支部卻認為，這將會大大縮減中央財政。還有大臣擔心，土藥統稅剛推行一年，現在遽行裁撤，恐有紛擾。²³湖北省對歸省自辦非常熱心。1907年6月，張之洞電奏清廷說，各省財政遠遠不足以應付各項新政，「前自剛毅、鐵良南下已搜括無遺，今既派柯逢時督辦膏捐於前，又派陳璧考察銅元於後，各省財源全失其所恃，倘有變故，何堪設想。」²⁴這一電奏旁敲側擊，表明各省對待土藥統稅歸省自辦的

案全宗，原檔未見編號。

²² 〈（會議政務處）抄咨會議土稅大臣奏土藥稅收日絀請裁撤部局歸各省自辦摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，全宗號35（下略），檔案編號91-313。

²³ 〈膏捐大臣年終裁撤〉，《申報》，1907年6月18日。

²⁴ 〈張香帥電陳財政情形〉，《大公報》，1907年6月22日。

積極態度。9月份，軍機處徵求張之洞對土藥統稅歸各省自辦的意見，張之洞主張應立即裁撤土藥統稅局卡，歸各省自辦。²⁵

由於度支部兩位侍郎主張裁撤膏捐大臣，這次討論柯摺，該部態度似有鬆動。報界稱，度支部曾一度主張按照柯逢時的建議辦理，而且準備具摺入奏，似有裁撤部局的意圖。²⁶軍機處與兩江總督端方等人議商此事，並提出兩個方案供政府考慮。首先，煙膏專賣是一個至善至美的辦法，但要籌措巨款，以資周轉；其次，從禁煙角度看，應與英使協商能否縮短洋藥入口的時間。10月份，度支部與外務部研究此事，認為後一個辦法難度較大，且易惹英人藉口滋事，因而傾向於籌款專賣辦法。²⁷京中一時議論紛紛，遲遲不能作出決斷。

三、中央決斷的兩個依據

清廷是否將土藥統稅下放給各省經辦，決定的因素甚多，比較重要的是統稅成效大小，以及度支部對各省土藥產銷量所作的調查和評估。兩個因素均與鴉片稅的財政前途有關，這是清廷考慮歸省自辦問題時的兩個主要依據。茲就這兩個方面略作分析：

（一）土藥統稅的成效

如何評估土藥統稅成效，稅收規模能否繼續對中央財政和練兵新政提供有力的支援，這是中央能否放權的依據之一。下面根據督辦土藥統稅大臣給軍機處的奏報，並結合有關材料，對八省統捐開辦以來，至1909年第一季度的土藥統捐、統稅的成效試作分析。²⁸

督辦土藥統稅大臣柯逢時向軍機處的各種報告，將八省土膏統捐的溢收銀

²⁵ 〈開議裁撤統捐〉，《大公報》，1907年9月23日。

²⁶ 〈議准裁撤膏稅部局〉，《大公報》，1907年9月28日。

²⁷ 〈會商專賣煙膏事宜〉，《大公報》，1907年10月6日。

²⁸ 由於歸省自辦的呼聲與鴉片專賣的籌劃相關，這一舉動一直持續到1909年初，所以本文對土藥統稅的成效考證也以1909年為界。

兩，與 1906 年 6 月以後各省土藥統稅溢收銀兩分別奏報，報解次數也分別單算。從奏報時限看，八省土膏統捐大致自 1905 年 6 月至 1906 年 5 月，正好一年。雖然柯逢時對溢收稅款的奏報較為詳細，但全部收入數字卻無法計算。主要原因是他未將兩湖、兩廣留歸本省的稅款數字包括在內，除了這四個省份，「總共收正項庫平銀二百七十五萬六千七百餘兩」，溢收銀兩達到 207 萬 8,800 餘兩，已經超出柯逢時原來的預計數字。²⁹兩湖、兩廣應得的稅款數字在各省中算是較多的，如果將此計算在內，數字當會有較多的增長。這些解款的去向，主要是練兵處、財政處、戶部和巡警部等幾個部門，³⁰由此可知這項稅款的大致用途。

1906 年 6 月以後，由統稅總局經管的各省統稅溢收款項，在本文統計期限內，共有 55 次解款，主要是解往中央部門的「溢收款項」（指土藥統稅改革之後比原來收入所增加的稅款），度支部與陸軍部份別使用此款之一部份。此外，撥還各省的稅款遠大於此數。現將土藥統稅「溢收款項」中解歸中央部門的次數和數量列表如下：

1906 年 6 月至 1909 年 4 月土藥統稅向中央解款次數表

單位：庫平銀兩

| 撥解次數 | 解款局所 | 解款數量 | 備註 |
|-------|-------|------|---------------------------|
| 第 1 次 | 江蘇徐州局 | 40 萬 | 匯費 3,600 兩，衡豐商號解往京師義善源商號。 |
| 第 2 次 | 湖北宜昌局 | 40 萬 | 匯費 6,400 兩，由戶部銀行、漢口分行領解。 |

²⁹ 〈光緒三十二年三月初七日柯逢時奏〉、〈光緒三十二年六月初八日柯逢時奏〉、〈光緒三十三年四月初七日柯逢時、程儀洛奏〉，一檔館，軍機處錄副，光緒朝，財政類，冊 7，財政雜稅，卷 490。按照柯逢時的奏報，八省土膏統捐共向中央解過 11 次，每次數目不等。見〈督辦、幫辦各省土藥統稅大臣柯、程會奏稅銀截數報解摺〉，《東方雜誌》，第 4 年第 12 期（1908 年 2 月）。除此之外，尚有一些零星收款，也有 10,000 餘兩，後來對 1906 年春季的尾數收款也匯解清楚，共計 193,500 餘兩。

³⁰ 另有一說必須注意，丁士源，《梅楞章京筆記》指出：「向來各省協濟練兵經費，及土藥稅費，均解由北洋糧餉局接收，練兵處只備案而已。此次改革之後，協餉均解由度支部轉陸軍部收」，見榮孟源、章伯鋒主編，《近代稗海》（成都：四川人民出版社，1985），第 1 輯，頁 444。上述北洋糧餉局收轉的情形估計，是指 1904 年之前。

| 撥解次數 | 解款局所 | 解款數量 | 備註 |
|---------|-------------------|---------------|--|
| 第3至16次 | | 290萬 | 未見原摺，係後來奏報時提及。 |
| 第17次 | 陝西分局 | 20萬 | 1907年10月，匯費在外。 |
| 第18次 | 徐州分局 | 20萬 | 同上 |
| 第19次 | 山東分局 | 20萬 | 同上 |
| 第20次 | 河南分局 | 10萬 | 同上 |
| 第21次 | 武昌總局 | 20萬 | 同上 |
| 第22次 | 武昌總局 | 20萬 | 1907年12月，匯費在外。 |
| 第23次 | 甘肅分局 | 20萬 | 同上 |
| 第24次 | 陝西分局 | 20萬 | 1908年1月，匯費在外。 |
| 第25次 | 山西分局 | 10萬 | 1908年2月 |
| 第26次 | 武昌總局 | 30萬 | 1908年2月 |
| 第27次 | 武昌總局 | 30萬 | 1908年3月份 |
| 第28、29次 | 甘肅局 1907 兩次解抵山西協餉 | 50萬 | 1908年3月份甘肅分局解抵山西協餉銀6萬兩，另列次數。 |
| 第30次 | 武昌總局 | 40萬 | 1908年4月 |
| 第31次 | 陝西分局 | 20萬 | 同上 |
| 第32次 | 武昌總局 | 10萬 | 1908年6月 |
| 第33次 | 武昌總局 | 10萬 | 同上。去年貴州分局冊報，黔省借撥銀17萬兩；總局解京城戒煙所經費共9萬兩；解還川省墊解滇餉銀206,000兩。至1908年7月止，已解過銀7,226,000兩，內有526,000兩未列次數。此外，蘇、皖兩局正在籌解江北練餉30萬兩。 |
| 第34次 | 武昌總局 | 40萬 | 1908年8月 |
| 第35次 | 山東分局 | 20萬 | 同上 |
| 第36次 | 陝西分局 | 40萬 | 同上 |
| 第37次 | | 52萬6,000 | 原來未列次數的解款(甘肅分局解抵山西協餉銀6萬兩除外)。 |
| 第38次 | | 9,655 | 邊部電，劃撥雲南省銀。 |
| 第39次 | | 1,800 | 山西、甘肅調查員川資。 |
| 第40次 | | 13萬7,700 | 由部借撥陝西省銀。 |
| 第41次 | | 5萬 | 撥解湖北兵工、鋼藥兩廠經費銀。 |
| 第42次 | 武昌總局 | 40萬 | 1908年11月 |
| 第43、44次 | 武昌總局 | 25萬 (兩次劃撥) | 兩次劃撥給雲南省編練新軍常年經費。 |

| 撥解次數 | 解款局所 | 解款數量 | 備註 |
|--------|------|------|------------------|
| 第 45 次 | 陝西分局 | 40 萬 | 時間同上 |
| 第 46 次 | 河南分局 | 10 萬 | 同上 |
| 第 47 次 | 山西分局 | 10 萬 | 同上 |
| 第 48 次 | 山西分局 | 10 萬 | 同上 |
| 第 49 次 | 武昌總局 | 80 萬 | 1909 年 1 月 |
| 第 50 次 | 甘肅分局 | 30 萬 | 同上 |
| 第 51 次 | 武昌總局 | 5 萬 | 係撥解湖北兵工、鋼藥兩廠經費銀。 |
| 第 52 次 | 甘肅分局 | 6 萬 | 甘肅分局解抵山西協餉銀。 |
| 第 53 次 | 武昌總局 | 40 萬 | 1909 年 3 月 |
| 第 54 次 | 甘肅分局 | 10 萬 | 係甘肅分局劃抵山西協餉銀。 |
| 第 55 次 | 陝西分局 | 40 萬 | 時間同上 |

總計前後 55 次解款，共銀 1,238.5 萬餘兩；此外尚有奉撥江北練餉 30 萬兩，由蘇皖兩局正在籌解。

資料來源：〈光緒三十二年十一月初五日柯逢時奏〉、〈光緒三十三年十二月二十日柯逢時等奏〉，一檔館，軍機處錄副，光緒朝，財政類，冊 7，財政雜稅，卷 491；〈柯逢時報土稅溢收數目等〉，光緒三十四年六月奏，一檔館，硃批奏摺，財政類，第 4 分冊，〈經費、貨幣金融〉，縮微卷號 53-002319；〈督辦土藥統稅大臣柯逢時奏報各省土稅溢收銀兩片〉，《政治官報》，號 99，1908 年 2 月 8 日；〈又奏本年提解土稅溢收項下銀數片〉，《政治官報》，號 260，1908 年 7 月 18 日；〈又奏解各局溢收稅款等片〉，《政治官報》，號 427，1909 年 1 月 1 日；〈督辦土藥統稅大臣柯逢時奏土稅溢收解部次數片〉，《政治官報》，號 514，1909 年 4 月 5 日；〈柯督辦奏解土藥稅情形〉，《申報》，1909 年 1 月 9 日。

如上所列，僅為柯逢時上解中央的收入，各省從土藥統稅中受益的數量，限於史料，目前無法作出具體的統計。³¹1908 年 4 月份，解給中央的稅款約為 680 萬兩，而柯逢時此時稱各省已撥解 1,000 餘萬兩；³²到 12 月底，解赴中央

³¹ 彭雨新據《華制存考》說，1908 年「戶部（實際上是度支部——引者）奏稱土藥統稅試辦一年期滿之結果，稅項所入應撥還各省額款者居十分之八，可撥作練兵經費者僅十分之二。」這句話的重要含義有兩層：第一，土藥統稅的使用，各省與中央之比為 5：1，各省佔絕大部份；第二，中央部份基本上用於練兵經費。其實，各省的土藥統稅也有大部份用作包括練兵在內的新政事項。彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學》，卷 9 期 1（1947 年 6 月），頁 102。

³² 〈新授浙江巡撫兼辦土稅事宜（柯）致軍機處請代奏電〉，《政治官報》，號 177，1908 年 4 月 26 日。

的款項約為 980 萬兩，柯逢時則稱「查開辦土稅兩年以來，徵銀至二千餘萬兩，撥還各省居其大半」，中央與地方的佔有比例可見一斑。³³1909 年春天，當度支部要求各省籌議抵補鴉片稅時，又透露了國內土藥統稅全年的稅收總數為 2,800 餘萬兩。³⁴嚴格來說，中央與各省具體的分配數字比較模糊，中間有無變化，有關奏摺中並無明確的反映，尤其是四川、雲南和貴州三省，中央允許留歸自用和由中央撥還的數字必然相當龐大；另外，湖北省的情形也有一些變化，奏摺中亦無詳細的反映。這些收入並不包括邊遠省份的收入。由於中央撥還給各省稅款數目的史料並不完整，總的稅收數字還無法作出統計。

度支部對土藥統稅的成效基本上是滿意的。1907 年 12 月，該部在議覆柯逢時請求土藥統稅歸各省自辦的建議時，曾有如下褒評：「各省土藥稅釐自改歸統稅大臣設局徵收後，一年之內，計解部溢收銀三百餘萬兩，練兵經費賴以接濟，督辦已有成效。茲據該大臣奏稱，開辦以後，稅章較前酌減，而撥款較前加多……綜觀目前情形，銷數並未大減」；「此項土稅為練餉大宗，近來各省認解練兵經費之數多未照解，尤恃此統稅溢收之項源源接濟」，「若將各省本銷一律切實整理，則歲入奚止倍蓰。」³⁵由於柯逢時督辦全國土藥統稅出力較多，勞怨不辭，陸軍部和度支部認為應予獎賞，1908 年 3 月 5 日，清廷賞給柯逢時尚書銜，³⁶反映出對這項稅收的重視。1908 年 4 月，度支部奏明正月份部庫

³³ 〈督辦土藥統稅事務柯逢時等奏遵解湖北土稅撥款並陳明以後照章辦理摺〉，《政治官報》，號 427，1909 年 1 月 1 日。這一說法與彭雨新一文所稱的比例並不吻合，相差較大。由於全部的稅款分配數字缺少直接的資料，目前只能推斷，各省佔有較大的份額，中央的比例較少。但是，中央這部份收入與京畿、江北等地區的練兵事業直接相關，所以，中央相當重視這項收入。

³⁴ 〈咨請各省籌補藥稅〉，《大公報》，1909 年 4 月 3 日。

³⁵ 〈（會議政務處）抄咨會議土稅大臣奏土藥收稅日絀請裁撤部局歸各省自辦摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 91-313；〈度支部奏復土藥稅絀請裁部局摺〉，《申報》，1907 年 12 月 27 日。按：兩者實際上是同一份奏摺，但奏摺原件與發表在報刊上的內容，在用詞、說法上稍有區別。

³⁶ 世續等纂，《清德宗景皇帝實錄》（北京：中華書局影印本，1987），卷 587，頁 2。柯逢時從督辦土藥統稅大臣這一肥缺中得到的好處自然不少，清廷委任其為浙江巡撫，柯以病婉辭。柯當時駐漢口，多數省份的土稅徵收官員均由其委派，「歲得公費羨餘甚巨，竟以致富。」見沃丘仲子，《近現代名人小傳》（北京：圖書館出版社，2003），冊上，頁 269。又見王金香，《中國禁毒簡史》，頁 238。

存款的基本情形，所列的主要款目中，土藥統稅專款數量高居前列，多達 407 萬兩，佔庫存總數 1,200 萬兩的 34%；所列「練兵專款」258 萬兩，似乎也較多由土藥統稅項下撥解，如再加上這一部份，比例當然會更大。³⁷既然此項稅款數量巨大，又與清廷練兵經費和其他新政事項密切相關，如果裁撤部局，將土藥統稅的經管權讓給各省自辦，中央部門將難以有效地控制稅款撥解。在度支部看來，歸省自辦將是一個「輕率」的決定。

（二）土藥產銷量的調查

能否下放土藥統稅的經管權，還應對各省土藥出產和銷售總量作一調查，以便能以「確鑿的證據」拒絕各省進一步的染指。度支部在處理柯逢時的建議時比較慎重，它採取了兩個措施：一是在議覆柯摺時，對柯逢時的裁撤局卡建議予以否決，要求對各省的本銷加以整頓；³⁸二是鑒於各方專賣鴉片呼聲日高，該部認為應對各省的土藥產量和貿易數量加以細緻地調查，以確定中央是否放棄這項稅收。「竊以洋藥進口各數，每歲海關冊報雖略有統計可稽，自奉嚴旨禁煙，影響所及，其銷數實難預定；土藥一層，近來辦理統稅，惟大宗商販略可計算，至產土省份辦理本銷久未就緒，而自種自吸為數益繁，自非切實調查無由知其確數。」³⁹由此可知，1907 年 8 月開始的土藥產銷調查，有兩個真正的意圖：一是為應付內廷和各省專賣的要求；另一方面，它與度支部是否決定放棄這項稅收以遷就各省的要求也關係密切，兩種意圖一明一暗，相通不悖。

從這項歷時一年的調查看，各省土藥出產和貿易量似乎不大。度支部丞參廳對調查資料進行匯總的結果如下：

³⁷ 〈度支部庫存款目清單〉，《順天時報》，1908 年 4 月 18 日。

³⁸ 〈（會議政務處）抄咨會議土稅大臣奏土藥收稅日絀請裁撤部局歸各省自辦摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 91-313；度支部本不願裁撤局卡，1908 年 2 月下旬，部內官員對柯逢時一再提出撤廢統稅局卡的建議極為不悅。見〈度支部不以裁撤統稅為然〉，《大公報》，1908 年 2 月 22 日。

³⁹ 〈度支部奏遵旨派員調查各省洋土藥片〉，《政治官報》，號 11，1907 年 9 月 30 日。

1907 至 1908 年度支部調查全國土藥出產行銷略表

統計單位：擔

| 年度 | 出產數量 | 丞參廳的分析 | 行銷數量 | 丞參廳的分析 |
|------|---------|----------------------------------|---------|-----------------------------------|
| 1905 | 142,698 | 互相比較，計三十三年分出產土藥，比三十一、二年兩年均減二成之譜。 | 141,525 | 互相比較，計三十三年分行銷土藥，比三十一、二兩年約減二、三成之譜。 |
| 1906 | 148,103 | | 135,693 | |
| 1907 | 119,983 | | 97,738 | |

資料來源：〈（度支部）丞參廳九月初十日具奏覆奏查明各省洋藥進口、土藥出產及行銷數目酌擬辦法摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，財政，編號67-89。

度支部公開的結論是土藥生產與銷售下降的幅度明顯，徵稅前景不大。但是，對這次調查質量的評估，時人與度支部的看法有所不同。相關證據說明，度支部在這一問題上錯漏百出，難以自圓其說。唐紹儀對 1906 年的鴉片產量曾有一個估計，認為該年度全國鴉片的產量總數達到 50 餘萬擔，⁴⁰這是當時對土產鴉片產量估計較高的數字。英國駐華公使朱爾典(John Jordan)認為，這一年土藥產量能達到 325,270 擔。⁴¹國際鴉片調查委員會對 1906 年度全中國鴉片產量的調查結果是 584,800 擔。⁴²這裡暫時還無法確切地判斷哪一個數字更接近事實，但有關數字均較度支部的調查為高。關鍵的一個資訊是來自民間報紙的說法。度支部調查結果公佈前夕，1908 年 6 月份，具有日本背景的中文報紙就公佈了中國國內鴉片產量的調查數字。由於這項報導與度支部公佈有關調查結果的時間非常接近，所以，該報的資訊來源有可能與度支部的內部資訊直接相關。這份報紙認為，「亞洲鴉片出產，中國、印度、波斯三國每年共達四千萬基羅，中國有二千萬至二千二百萬基羅。」⁴³「基羅」係「公斤」之意，按照這項調查結果，將中國國內的鴉片產量換算為「擔」，每擔再按 100 斤計

⁴⁰ 《北華捷報》(North China Herald)，1906 年 9 月 14 日。

⁴¹ 《北華捷報》(North China Herald)，1908 年 7 月 18 日。

⁴² *Report of the International Opium Commission*, Vol. II. p. 57, 1909. 轉見李文治編，《中國近代農業史資料》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，1957），第 1 輯，頁 457。

⁴³ 〈亞洲鴉片出產調查〉，《順天時報》，1908 年 6 月 19 日。

算，⁴⁴約為 40 萬至 44 萬擔。⁴⁵看來，各方人士與度支部的調查結果相差較大，有關估計或調查的數量超出度支部奏報規模的三倍左右。考慮到 1908 年度支部調查時，萬國禁煙會還沒有召開，各省縮期禁種罌粟的計畫尚未大面積鋪開，土藥生產和貿易總量並未有大的變動，因而 1908 年的生產和貿易規模與 1906 年相比，並無太大的差別。看來，這次調查的質量似有重大遺漏。

至關重要的是，各省督撫不相信此項調查結果。1908 年 10 月，度支部的調查結果公佈後，12 月 21 日，寧夏將軍臺布等人對此數字大加嘲諷，稱其為「官面文字」。他舉例說，度支部調查員對寧夏的調查就是敷衍了事。調查員到寧夏時，煙農已將罌粟收割淨盡，他們只能依靠州縣冊報，「各稅局徵收捐稅數目萬不足憑。只寧夏滿城，每年即非二十萬兩煙土不敷吸食，四十五擔只七萬二千兩，並區區一滿城尚不足，而謂全省本銷止此，將誰欺乎？」度支部根據這項敷衍了事的調查，斷言「吸食之人業經銳減」，臺布當然持懷疑態度。他又列舉江西省的情形說，調查員根據德化縣冊報歲出土漿六百六十兩，也就是說德化一縣只有三、四畝地種煙，「質諸路人，其誰信之！」「甘省與江西如此，他省之敷衍可知。」⁴⁶臺布的說法證明度支部的調查質量很不可信，該部公佈的上述數字以及由此得出的結論，當然大可懷疑。

臺布一摺上達清廷，影響之深自不待言。清廷與地方的隔閡已非一日，如此瞞報數字，度支部決不會採信，該部也不會根據這一敷衍了事、漏洞百出的調查結果進行決策，似乎另有所本，別有企圖。中央與地方財政運作的遊戲，該部知之甚深，駕輕就熟。這一遊戲規則並非秘密，美國媒體 1908 年曾有報導：

⁴⁴ 時人在計算鴉片重量時，一般有幾種重量單位，例如「擔」、「箱」和「馱」等。在官方公文中，「擔」一般相當於 100 斤，雲南省每擔約為 1,600 兩，實際也相當於 100 斤。滇省計量單位，見秦和平，《雲南鴉片問題與禁煙運動》（成都：四川民族出版社，1998），頁 75。

⁴⁵ 承匿名審稿人見告，這一產量應是 33 到 37 萬擔，惟不知如何推算而來。雲南省的計量單位換算也承該專家指教，謹致謝忱。

⁴⁶ 〈寧夏將軍臺布等奏戒煙辦法〉，1908 年 12 月 21 日，見李振華輯，《近代中國國內外大事記》（台北：文海出版社，1979），頁 446-447。

財政收入中的大部份都是由各省政府上繳的，而各省的每位官員，從總督到職位卑微的官吏，都努力對所收稅款數額保密，因為這些稅款中的一部份要保留下來，作為他們獲得額外補貼的來源；而那些上級部門如果對任何省份有所懷疑，懷疑他們實際收到的稅款要比上繳的稅款更高，或者認為可以讓他們再多收一些稅款時，這些省裏的官員們就會提出更多的要求了。這種制度通常被稱為「壓榨式」，它總是誘使每一位官員把自己所在地區的稅收數量說成是最少的，而中央政府也不反對這種做法，只要地方政府所保留下的稅款數額合理就行……這種「壓榨式」的財政制度既複雜又精細，的確是政府機關之間彼此相互制衡的產物。⁴⁷

在積極推行中央集權的背景下，面對如此龐大的土藥出產和貿易量，度支部作何決斷不問即知。所以在該部入奏的摺片中，既否決柯逢時歸省自辦、舉辦專賣的建議，又有所藉口，憑藉長達一年之久的鴉片產銷量調查，該部巧妙地化解了各省對此項稅款染指的企圖。

四、滇省「軍政請款」糾紛

各地土藥統稅「歸省自辦」的要求被度支部阻遏以後，鴉片禁政從 1908 年下半年起速度明顯加快，統稅款項的縮減速度也隨之加快。土藥統稅制度規定，度支部必須按照相應的比例，將部份稅款撥還各省使用。禁煙進程的加快，使中央撥還地方的款項越來越少，直接影響了各省賠款籌措以及新政、軍工和練兵經費的保障，中央與地方的財政矛盾再度緊張。圍繞土藥稅款撥解，多數省份以各種理由要求中央允許他們截留稅款，或增加撥款的力度，函電交馳，

⁴⁷ 鄭曦原編，《帝國的回憶——〈紐約時報〉晚清觀察記》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2001），頁 77。這種地方相對獨立、財政互為制衡的情形，自太平天國運動以後漸趨明顯，至清朝末年日臻成型，積重難返。

爭執不絕。較為突出的省份主要有湖北、雲南、山西、⁴⁸直隸、⁴⁹浙江、⁵⁰甘肅等。⁵¹其中雲南省因本省縮期禁種，境內土藥稅款缺失嚴重，該省行銷外省的土藥稅款，大部份仍須由中央解還。在全國縮期禁種罌粟的背景下，中央撥款的承諾亦受影響，滇省與中央矛盾即圍繞著統稅稅款的撥解留存而展開。以雲南省為例，考證中央與地方的鴉片統稅撥解衝突，更能顯示國省財政關係在禁煙背景下的惡變趨勢。

作為邊疆省份，雲南省的練兵和善後事宜久為清廷所重視，每遇重要需款，一般會得到上層的關照。滇省盛產鴉片，長期以來其新政事業幸賴鴉片稅釐為之挹注，該省商務大部份依靠輸出土藥與外省百貨進行交易。關於土藥稅的比例，羅玉東稱，「雲南全省釐金收入在光緒年間大約在 300,000 兩上下，而中以土藥稅收佔其大半。」光緒三十年，雲南土藥釐金收入 216,834 兩，約佔全部釐金收入三分之二。⁵²禁煙令下，該省民心惶惑，「雲南因禁煙，眾皆惶恐，以鴉片一禁則商業必衰，而人必有被其所累者。」⁵³但是，雲貴總督錫良對禁煙一事非常認真，雷厲風行，堅決推行縮期禁煙政策，從 1908 年底就開始實行徹底禁種罌粟政策，禁煙進程在各省中遙遙領先。

在土藥稅款的使用上，雲南省享受較為優惠的政策。在禁政前期，該省曾一度加入全國土藥統稅體系，因本銷整頓久不見成效，後被劃出獨自經管，省內實行單獨的低稅率政策，清廷也允准該省可將部份內銷的土藥稅款截留自用。禁政推行第一年，滇省督轅採取截留政策，將應上交中央的土藥稅款留歸本省。1906 年，該省土藥稅共徵至 266,395 兩，除去派款加稅 76,112 兩、

⁴⁸ 〈山西巡撫奏籌辦禁煙善後事宜請截留土藥稅項摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 278-2211；〈度支部議覆晉撫截留土稅摺〉，會議政務處檔案全宗，編號 319-2321。

⁴⁹ 〈徵收土藥稅之新章〉，《華字彙報》，1906 年 10 月 23 日。

⁵⁰ 〈財政處、戶部議覆浙省土藥改歸統稅摺〉，《華字彙報》，1906 年 9 月 28、29 日。

⁵¹ 1907 年 6 月下旬，清廷據陝甘總督升允奏，甘省賠款無著，請將土藥稅撥還。見世續等纂，《清德宗景皇帝實錄》，卷 574，頁 1-2；〈奏將土藥統稅撥還賠款摺〉，《順天時報》，1907 年 7 月 4 日。

⁵² 羅玉東，《中國釐金史》（台北：文海出版社，1979），頁 424-425、428。

⁵³ 〈雲南煙害宜除〉，《申報》，1907 年 4 月 4 日。

報部候撥 104,655 兩、賠款 38,056 兩、局用開支 3,792 兩四部份後，餘款為 43,780 兩，滇省請求「照案留滇備用，仍照部議於各省欠解協餉項下照數劃撥解部」，⁵⁴留歸本省使用的稅款因而佔總數的比例為 16% 左右。1907 年，該省仍實行這一政策，留歸本省的稅款為 28,777 兩，⁵⁵佔總數的 17%。這一比例大體上維持到 1908 年。雲南使用的土藥稅數量，除了截留部份，尚有行銷外省的土藥統稅撥還、本省境內土藥稅收留歸外銷部份以及膏捐、煙館捐等。1908 年 6 月，清廷為了解決雲南善後事宜，決定將該省的捐納虛銜、翎枝延長一年，允准轄境內的土藥和煙膏釐捐照原來辦法加徵一、二成。⁵⁶該省財政暫時尚未受到禁政的嚴重衝擊。

土藥縮期禁種之後，雲南作出堅決停徵土藥稅的決定。錫良飭令從 1909 年 1 月 22 日開始，全省局卡一律停收土藥釐稅。對這項決斷的後果及應對方法，錫氏的預計顯得過於樂觀。他也知道雲南是一個貧窮的邊疆省份，常年內外的開支大多依靠土藥釐稅，總數在四、五十萬兩以上，現在停收土藥釐稅，一切用款僅靠鹽斤加價根本不敷運轉，但他還是決定這一難題「由該司局通盤籌劃，另行詳辦。」⁵⁷

實際上，雲南所採取的財政抵補措施很難見效。鹽斤加價收入有限，一度想增加鹽課中的「馬腳銀」（每百斤加馬腳銀五錢），滇省諮議局議員堅決反對，督撫與議員爭執不下，釀成諮議局鹽政風潮。該省呈請資政院裁決，資政

⁵⁴ 〈雲貴總督錫良奏請留用滇省土藥釐金仍於各省欠解協餉內劃撥解部摺〉，一檔館，宮中硃批奏摺，財政類，縮微膠捲 53，編號 1081-071。

⁵⁵ 〈護理雲貴總督沈秉堃奏請將土藥釐金銀兩留用仍由各省劃撥歸部摺〉，一檔館，宮中硃批奏摺，財政類，縮微膠捲 53，編號 1089-061。

⁵⁶ 〈籌議滇省善後需款之辦法〉，《盛京時報》，1908 年 6 月 14 日。

⁵⁷ 〈雲貴總督錫良奏縮限禁煙停收土稅片〉，《政治官報》，號 417，1908 年 12 月 22 日。收入中國科學院歷史研究所第三所主編，《錫良遺稿》（北京：中華書局，1959），卷 6，〈奏稿〉，頁 840。錫良對縮期禁煙必然導致的滇省民生和財政困難有所擔心，他在給中央請求縮期禁煙的奏摺中說：「滇為貧瘠省份，常年所收土藥稅釐恒四五十萬兩，各用於焉取資，禁絕則款從何出？而民間亦素罕出產，恃煙為輸入巨資，非亟為別開利源無以抵補，此又戒煙而善其後之難。」見〈滇督再請改縮禁煙期限〉，《申報》，1908 年 9 月 27 日。

院支持該省諮議局的意見，⁵⁸督撫奏請清廷決斷，最終為度支部駁回。⁵⁹雲南富含錫礦，開採礦藏是增加收入的一個有效辦法。督轅籌議舉辦滇礦公債，請求由度支部承擔，度支部又加以勸阻和拒絕。⁶⁰滇省請求由中央撥款支援礦政，奏摺轉至農工商部，該部認為此舉甚佳，⁶¹對該省提出派遣礦業專門人才的請求，農工商部只答應「隨時物色考驗，實能勝任，即行遣派赴滇。」⁶²農工商部無款可撥，在會商度支部後，按照該部的意見答覆說：「臣部（指度支部——引者）因該省改煉京銅，添撥銅本，業經實力提倡；箇舊錫礦既得公司承辦，暫無庸公家撥款，所請提撥巨款之處，應從緩議。」⁶³看來，開採箇舊錫礦也因款絀而困難重重。此前尚有開辦田房稅契之策，準備於 1910 年 2 月開始舉辦，⁶⁴但因收入較少，遠遠不足抵補土藥稅款的流失之數。清廷勒令各省舉辦牌照捐，該省禁政較為徹底，因之無法舉辦，⁶⁵與他省相比，又少了一個進款門徑，滇省財政因此陷入困境。關於禁煙導致的毀滅性災害，《字林西報》的評論說：「鴉片沒有了，雲南不得不支付現金購買輸入物品。可是該省的現金數量非常少，使可怕的經濟危機不可避免」；「當前，禁止鴉片貿易無

⁵⁸ 〈資政院奏核議雲南鹽斤加價請旨裁奪摺〉，《盛京時報》，1910 年 12 月 6 日；〈滇咨議局續呈鹽斤加價之害〉，《申報》，1910 年 11 月 17 日；〈滇省官民又因鹽斤加價爭執〉，《申報》，1910 年 11 月 18 日。

⁵⁹ 〈鹽政大臣查明雲南鹽斤礙難加價並辦理此案原委摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 922-8254。

⁶⁰ 〈度支部議駁雲貴總督奏試辦滇礦公債由部全認摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 798-7055。

⁶¹ 〈農工商部議覆滇督奏禁煙情形並籌辦礦務摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 460-3824。

⁶² 〈農工商部會奏議覆雲貴總督奏滇省禁煙情形並懇籌辦礦務以資抵補摺〉，《政治官報》，號 616，1909 年 7 月 16 日。

⁶³ 〈農工商部會奏議覆雲貴總督奏滇省禁煙情形並懇籌辦礦務以資抵補摺〉，《政治官報》，號 616，1909 年 7 月 16 日。該摺係由農工商部主稿，度支部參與意見，因而係「會奏議覆」。雲南採運京銅之投資和運費，多由本省的土藥稅釐支援。見全廉等校勘，《度支部通卓司奏案輯要》（全一函）（京師精華印書局鉛印本，印刷年代不詳，中國社科院近代史所圖書館藏件），卷 1，頁 5。

⁶⁴ 〈護理雲貴總督沈秉堃奏開辦田房稅契摺〉，《政治官報》，號 767，1909 年 12 月 14 日；〈滇督定期開辦田房稅契〉，《申報》，1909 年 12 月 21 日。

⁶⁵ 〈雲南吸煙者竟已戒絕〉，《盛京時報》，1909 年 12 月 10 日。

論如何會給雲南帶來整個的毀滅。」⁶⁶

土藥稅釐大量流失，導致滇省財政幾至坍塌，新政與練兵均受嚴重影響。庚子以後，滇省解赴中央練兵經費的數額每年 20 萬兩，並確定由煙酒稅提 10 萬兩，中飽提 10 萬兩來籌措。後來本省只認解 12 萬兩，籌款措施有四項，其中土藥加稅佔應解稅款的 58%。⁶⁷本省編練新軍經費是該省最主要的財政支出，這筆經費主要由本省土藥稅款以及中央撥解的土藥統稅等款項來解決。現在禁政加速推行，稅款流失巨大，不但影響中央練兵經費的上交，更嚴重的是本省練兵經費缺口太大，向中央邀款自不可免。滇省請款的時間比較集中，多在 1909 至 1911 年間，主要的有五次。五次請款折射出複雜的資訊，其中，禁政背景之下中央與地方的財政矛盾尤為重要。

首先是 1909 年 4 月請款 練兵是各省的新政要項，雲南省自不例外。按照陸軍部的計畫，該省應編練一鎮，以固西南門戶。根據雲貴總督錫良與陸軍部的協商，雲南編練一鎮的需費情況，初步預計需要 240 餘萬兩。這一預算中並未將工程、輜重、醫院等項計入，後來通算開辦費共需銀 370 萬兩，常年經費共約 140 萬餘兩。中央與雲南省協商確定，開辦經費中有 130 萬兩、常年經費中有 26 萬兩係由度支部、陸軍部直接籌撥。1909 年 4 月，護理雲貴總督沈秉堃擬摺上奏清廷，請求將這一款項撥給雲南。⁶⁸遠在京城的新授雲貴總督李經羲尚未赴任，沈摺奏上不久，李也在京師請求中央撥解練兵經費。⁶⁹此前，度支部對各省的請款限制極為嚴格，動輒議駁，各省嘖有煩言。滇省這次請款，度支部對兩位總督的答覆卻較為爽快。5 月 14 日所定的撥解辦法中，度支部確定滇省新軍開辦經費由大清銀行官息餘利、雲南抵補藥稅四文鹽斤加價應解

⁶⁶ 〈雲南禁煙〉，《字林西報》，1909 年 2 月 10 日。轉見上海市禁毒工作領導小組辦公室、上海市檔案館編，《清末民初的禁煙運動和萬國禁煙會》（上海：上海科學技術出版社，1996），頁 150-151。

⁶⁷ 〈練兵經費表〉，《政藝叢書》，光緒乙巳，政治圖表，卷 3，頁 2；〈練兵處籌款清單〉，《政藝叢書》，光緒丙午，政治圖表，卷 1，頁 4。

⁶⁸ 〈護滇督奏請添撥陸軍經費〉，《申報》，1909 年 4 月 20 日；又見〈滇護督請撥陸軍經費〉，《盛京時報》，1909 年 3 月 19 日。

⁶⁹ 〈度支部籌撥滇省款項詳數〉，《盛京時報》，1909 年 6 月 4 日。

部庫一半銀、四川抵補藥稅四文鹽斤加價應解部庫一半銀、宜昌局溢收土稅等，共計 120 萬兩；新軍常年經費則指定鎮江等 8 個海關籌措 26 萬兩撥給；該省防營經費指定由四川鹽務、廣東鹽務溢收、長沙等 4 個海關洋稅湊足 30 萬兩撥給。度支部還說：「如果前項撥款實有不敷，再由該督將詳細陳奏，臣部仍當設法籌措，以資接濟」，⁷⁰看來該部對雲南撥款確實備加眷顧。

度支、陸軍兩部給雲南爽快積極的撥款舉動，外界反應頗為複雜，既對兩部的撥款舉動頗感吃驚、憤憤不平，但又無可奈何，自歎弗如。立足於東三省的《盛京時報》對這一現象頗為注意，刊發短評認為，李經羲邀款能夠順利達到目的，與其受到內廷眷顧的背景有關，「其所注意者，在聖眷之優隆否，權勢之烜赫否。聖眷苟隆，權勢苟赫，則百萬羅掘以供給之，否則，推諉復推諉，且坐視其呼號潰敗，而不以援手。且所浸假而任此事者之升沉，異勢位更，則部中之所以對付之者亦變。」⁷¹這篇〈雜感〉確實是有感而發，頗具針對性，意在對比雲南和吉林兩省請款的不同結果。此前，東三省總督徐世昌、吉林巡撫陳昭常兩次請求度支部籌撥吉林邊防經費。第一次奏入，度支部藉口曾經在東海等關洋稅藥釐項下撥過一次，對這次請款則消極應付，稱「部庫支絀，無款可籌，議令就地籌措。」⁷²不得已，吉林又第二次請求撥款，度支部在答覆中，刪削挑剔，本來請款 47 萬兩，最後該部籌撥不足 40 萬，⁷³算是交代。《盛京時報》的這篇〈雜感〉有感於兩省的結果反差太大，坦言同是疆省，均為需款孔亟，朝中的態度卻冷暖有別：「所異者，同為防邊之用，而有應有不應耳。其應也，非以其事之不能不辦，款之待用孔殷也；其不應也，非以其事之可以緩辦，款之猶可支援也。」評論進而指出，「不以事之輕重緩急為衡，而以任其事者之有勢力與否為衡，是非視國事如兒戲，斷不至此。」⁷⁴這一評論的地域背景顯而易見。其實，不僅東北一隅，兩江、四川和浙江等省也曾有類似的

⁷⁰ 〈度支部籌撥滇省款項詳數〉，《盛京時報》，1909 年 6 月 4 日。

⁷¹ 〈雜感二〉，《盛京時報》，1909 年 6 月 8 日。

⁷² 〈度支部奏議覆東督等奏請分籌吉林邊務經費摺〉，《盛京時報》，1909 年 6 月 12 日。

⁷³ 〈度支部奏議覆東督等奏請分籌吉林邊務經費摺〉，《盛京時報》，1909 年 6 月 12 日。

⁷⁴ 〈雜感二〉，《盛京時報》，1909 年 6 月 8 日。

經歷。這一指責性議論還是剛剛開始，滇省以後的請款多遭朝野駁難，輿論指責也屢有發生。

1909年4月底再度請款 護理雲貴總督沈秉堃借奏報雲南禁煙情況，再次請款。雲南停收土藥稅的政策剛實行不久，沈秉堃擔心財政缺口太大，認為本年停收土藥稅，收入驟減40餘萬兩；禁煙使得百貨貿易備受影響，百貨釐金的短收也在20萬兩以外。鹽斤加價收入中，留滇者僅8萬餘兩。各種損失相加，沈氏稱：「歲實短銀一百三十餘萬兩，細核用款，非關軍需即屬要政，不僅難絲毫撙節，並無一可緩須臾，羅掘殆盡。」⁷⁵與前次請款相似，尙在京師的新任雲貴總督李經羲也就近上奏清廷，請求撥解新政經費。李摺申述說：「（滇省）防軍歲餉，向恃藥稅、貨釐以為常年的款，今則藥稅停收，貨釐銳減，餉源頓涸，暨交涉要需，每年短銀一百萬兩。懇請再撥五、六十萬兩，先救危機。」⁷⁶看來，李與沈已事先協商，撥解款額也經過細心斟酌後提出。

度支部的議覆奏摺主要是針對李經羲的要求作出反應。度支部首先要求該省籌劃抵補，並認為貨釐銳減只是暫時的困難。由於滇省沈、李兩摺的請求非常急切，度支部決定部份滿足李經羲的請求：「擬由土藥統稅項下再行撥銀50萬兩，如蒙俞允，即由臣部電知督辦統稅大臣，迅行解滇，以期無誤。」⁷⁷這就是說原摺請求中央先撥解50萬兩的目的已經實現。對於另外虧短五十萬兩的請款，度支部答覆說：「所有該省防餉及交涉籌款，仍應俟該督到任以後，體查情形，究能酌減若干、實需若干，再行奏明辦理」，餘款的撥解看來也有希望。

按照有關規定，土藥統稅的使用和撥解十分嚴格。1906年制定的土藥稅款使用制度規定：「溢收之數另儲候解，專作練兵經費的款，不得挪移，自應

⁷⁵ 〈（護理雲貴總督沈秉堃）又奏滇省稅釐銳減艱窘萬狀懇飭部撥濟片〉，《政治官報》，號542，1909年5月3日。

⁷⁶ 〈度支部撥款之忙碌〉，《申報》，1909年6月13日。李經羲奏摺的名稱是〈奏滇省缺款太巨緩撥難濟急需摺〉。

⁷⁷ 〈度支部撥款之忙碌〉，《申報》，1909年6月13日。李經羲奏摺的名稱是〈奏滇省缺款太巨緩撥難濟急需摺〉。

遵旨辦理；若聽其咨商通融，恐將來漫無限制，應請嗣後各省如有軍務急需，准各督撫引廣西成案，專摺奏請，由臣部查核酌撥。其別項用款概不准援例率請挪移，以定限制。」⁷⁸1907年2月份，度支部重申土藥統稅之溢收款項必須解部，專作練兵經費，不得挪移，⁷⁹別的專案可以通融，事關軍餉部份，則絕不能含混。⁸⁰1908年3月，陸軍部還有將各省土藥稅釐全部解作練兵經費的要求。⁸¹在這種情況下，雲南兩次請款所涉及的專案，大部份為練兵，但也有其他新政事項，度支、陸軍兩部網開一面，較為通融，在別省看來的確是出乎意料之外，因而深懷嫉妒和不滿。報紙的評論即反映此類「官意」。前述《盛京時報》的言論傾向於指責度支部撥款不分輕重緩急，惟以聖眷優隆與否為標準。雲南第二次請款後，《申報》的言論似有區別，它沒有將批評的矛頭指向清廷，而是對李經羲的行為大加揶揄：

顧滇處萬里之外，既未到任，則其地方之財政及興革利弊必有所未知，何至迫不及待，乃於未到任之前，先行奏請。既准撥矣，又嫌不足，而至再請。當此司農仰屋、羅掘俱窮之際，既不為大局計，又不為一省計，而輒曰：撥款，撥款，試思有何款之可撥也！⁸²

〈論說〉諷刺李經羲「抱著金盆要飯吃」。雲南省地大物博，礦產可以開採，荒地可以開墾，鐵路可以興築，森林可以墾殖，滇省可以從試辦一個方面開始，徐圖推進，應有成效。據後來度支部的態度判斷，這一篇論說似乎是由該部的屬僚加以操縱，或是為其捉刀，絕非一般清議可比。同一時期，遠在東三省的財政監理官熊希齡，也對李經羲遲遲不赴滇督之任頗有微詞。⁸³看來，此事已經引起較為廣泛的關注。

⁷⁸ 〈財政處戶部會奏議覆各省膏捐辦法摺片〉，《東方雜誌》，第3年第7期（1906年8月），「財政」，頁122-134。

⁷⁹ 〈統稅盈餘不准挪移〉，《大公報》，1907年3月2日。

⁸⁰ 〈澤公注重軍餉〉，《嶺東日報》，1907年6月20日。

⁸¹ 〈陸軍部擬請撥款〉，《大公報》，1908年3月13日。

⁸² 〈論新滇督奏請撥款以濟急需事〉，《申報》，1909年6月11日。

⁸³ 熊希齡，〈上澤公爺書〉，《熊希齡先生遺稿》（上海：上海書店出版社，1998），冊5，頁4217。

1909 年底 1910 年初請款 雲貴總督李經羲鑒於中央所轄的土稅局卡即將撤銷，因擔心土稅撥解不足，而再度請求撥解練兵經費。這次該省要求截留洋款和中央練兵經費。

洋款就是海關稅款，由各省海關稅務司經收。應解中央的練兵經費則是派令各省上交的款項，兩類均由中央控制收支，地方不准截留。度支部在 1909 年 12 月，又重申洋款關係緊要，各省不准截留。土藥統稅日漸縮減的情況下，陸軍部與度支部也曾飛催各省，迫令將應解練兵經費解部，不得拖延。雲南省洋款數額每年約計 47,000 兩，上交練兵經費 12 萬兩，李經羲恰恰是要求截留這兩部份款項歸本省使用。度支部在研究李摺後，僅允許該省截留練兵經費，而對洋款留省的要求則未加允准。⁸⁴

此後，全國土藥統稅形勢日漸萎縮。1910 年 1 月，督辦土藥統稅大臣柯逢時上奏清廷，建議裁撤部份土稅局卡，江蘇、安徽、山東、山西、浙江以及福建等省分局均已裁撤或側重查驗，稅款因而大減。⁸⁵因此，柯逢時向度支部聲明，上年撥解雲南的 50 萬兩土藥統稅已經解清，此後已無款再解。滇省聞知土藥稅局裁撤後稅款大減，本省財政受到嚴重威脅，因而再度電請中央籌撥經費 80 萬兩，原來確定的土藥統稅 50 萬兩應繼續撥解滇省，並在附片中重申截留洋款。度支部雖有不滿，但仍舊允准雲南截留洋款，並電商柯逢時本年的土藥稅款 50 萬兩仍舊設法續撥。對 80 萬兩經費的請求，度支部並未答應。

李經羲屢次請求撥款，或電奏，或專摺，或附片，多以滇省軍餉支絀為名，有時則以各省海關解款不到位為由，款項用途中新軍編練經費佔主要部份，但有時也聲明是為開發滇省礦產籌集資金。所以有人對雲南藉開發實業之名行邀款之實的做法頗表不滿，專門撰文加以駁斥，⁸⁶指責其請款興辦實業至為不當，言論傾向與度支部的看法如出一轍。

1910 年 9 月請款 土藥稅釐短絀與練兵耗財使雲南財力極度困絀，是這

⁸⁴ 〈度支部議覆雲貴總督奏滇邊餉項支絀情形摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 832-7484。

⁸⁵ 〈柯大臣奏請裁撤土稅各分局〉，《申報》，1910 年 2 月 22 日。

⁸⁶ 〈滇督李經羲電奏請款大興實業感言〉，《申報》，1910 年 2 月 18 日。

次請款的主要原因。雲南因練兵新政用款猛增，土藥稅款日見其少，⁸⁷據報界探訪，該省電奏中聲明本省請款的緣由是：雲南省的貧瘠程度遠遠超過他省，禁煙之後鴉片稅釐銳減，為推行憲政，擴展軍政，財政支出大幅度擴張，鐵路、巡警、開礦、防營也需財浩繁。因之，提出「今歲不敷之八十萬實屬無可籌抵，擬請再敕部份認五十萬，其餘三十萬則暫借商款應付；至明年軍需餉項，請援照北洋姜桂題軍餉例，概由部籌撥。此外要政需款勉由滇設法籌補。」⁸⁸

度支部對滇省接二連三地請款十分不滿，僅答應在土藥統稅項下撥給 50 萬。⁸⁹在清廷要求各省清理財政的背景下，度支部議覆奏摺著要求雲南著手進行清理財政，不必動輒請款，對李經羲的屢次請款已有厭煩之意，摺稿措詞趨於嚴厲：「查該督抵任以來，前後未滿一年，臣部協撥之款已多至數百萬兩。此不獨近來各省之所無，亦該省從前之未有。」對於度支部部署的清理財政事宜，「該督不此之務，而日以飛章告急，但使臣部果堪設籌，則出內帑以贍邊軍，何一非臣部所應為之事。屬以財源窘竭，岌岌堪虞，而予取予求，幾欲以一隅而牽動全局，臣等所為極慮焦思，正不知其所屈也。該督世受國恩，素有精核之名，似不應除請款之外別無擘畫！」⁹⁰部臣言論中，已經顯示出財政困境對國省關係的負面影響。滇省作為鴉片主產省份，禁煙帶來的財政收縮，催化了這種國省財政關係的惡變趨勢。

李經羲敢於屢次請款，言行舉措有別於他省督撫，蓋有原因可稽。李在京時，被簡為雲貴總督，遲遲未能赴任，原因甚多。滇省本屬邊遠窮瘠之區，此職實非優缺，人多視為畏途。所以在赴滇之前，軍機處答應撥款 200 萬兩練兵

⁸⁷ 李摺強調說：「（錫良督滇時）所擬新軍開辦費亦未估足，其時庫帑尚有積存，土稅猶未全停，貨釐未甚減色，鹽款欠收亦尚無幾。今則情見勢絀，挪無可挪，較之舊昔困難，何啻倍蓰。臣鈎稽溥領，諮詢僚屬，滇省財政急切，無可補救，實以新軍重耗、禁煙縮限為近年最大原因。」見〈奏為滇省本年款缺勢危待協孔亟懇恩飭部迅撥的款解濟以期勉維邊局摺〉，一檔館，宮中硃批奏摺，財政類，縮微膠捲 54，編號 000515。

⁸⁸ 〈國家果忍棄滇乎〉，《申報》，1910 年 9 月 13 日。

⁸⁹ 〈度支部議覆雲貴總督奏滇邊餉支絀情形摺〉，一檔館，會議政務處檔案，編號 832-7484。

⁹⁰ 〈度支部議覆雲貴總督奏滇邊餉支絀情形摺〉，一檔館，會議政務處檔案，編號 832-7484。

經費給滇省，度支部亦知此意，初步答應每年撥解 50 萬兩，李才抵任。⁹¹這次請求撥款，李經羲氣勢悲壯，「電達度支部，力請撥款，詞極憤激，謂滇省財政拮据萬分，無米為炊，巧婦所難。並云，官即不做，命即不要，亦須請大部設法撥款，以應急需。」⁹²要求將滇省撥款之奏「請特開御前會議聽候處斷，欽遵云云。聞有旨交度支部議奏，仲帥又恐度支部仍主駁議，特於日昨再行電奏，略謂滇省今年行政經費無論如何撙節，出入兩抵尚不敷銀八十餘萬，此八十萬之虧短，實減無可再減，節亦無可再節。如果部臣不以為然，即請先將臣革職調京面質，內中如查有一絲一毫之冒濫，當此財政支絀，疆臣不知公忠體國，無故虛糜巨費，不論處臣以何等之罪，皆所甘心。」⁹³度支部尚書載澤也不示弱，申報報導說，「澤尚書接電後，知其惶急，笑謂：彼既能拼官拼命敢來請款，我又何嘗不可拼官拼命籌款，但實在無款可籌，亦徒喚奈何而已。」⁹⁴部臣與疆吏之爭愈演愈烈。

最後是 1911 年 1 月請款 這次請求撥款與 1909 年 4 月初的請款目標未能實現有關。當時確定由部份省份的海關按確定數額撥解，但事後許多海關並未向雲南照數解款，致使該省練兵經費中的常年經費久無著落，度支部雖電催各關如數撥解，卻罔有回應。李經羲透露，各關欠解情形如下：蕪湖關 1909 年欠解 2 萬兩，鎮江關 1910 年欠解 3 萬兩，蕪湖關、九江關、金陵關 1910 年分文未解。各關未能協解的原因，據李摺稱，九江關道已由贛撫奏明免解；安徽巡撫則說，蕪湖關遵照部電，應先盡京餉和洋款撥解，有餘再向滇省協解。如此辦理後，蕪湖海關 6 萬兩、九江海關 4 萬兩均不能向雲南撥解。柯逢時也電稱，1911 年的土藥統稅因撤銷局卡，滇餉無可再撥。如此看來，財政虧損必然影響該省軍費支出，「事關計授，全軍恃為的餉，非他項指撥可比。」所以李摺強調雲南目前的困難，聲稱本年虧款即達 80 萬兩，明年預算案內虧款

⁹¹ 〈滇督李經羲電奏請款大興實業感言〉，《申報》，1910 年 2 月 18 日。

⁹² 〈滇督電請撥款之惶急〉，《申報》，1910 年 9 月 9 日。

⁹³ 〈滇督爭款之倔強〉，《國風報》，第 1 年第 22 期，1910 年 8 月 11 日。

⁹⁴ 〈滇督電請撥款之惶急〉，《申報》，1910 年 9 月 9 日。

更巨。「年關逼近，苦無大宗現銀可以挪借；明年的餉若再虛懸無著，軍心動搖，邊局難支。」⁹⁵由於形勢危迫，李經羲要求內廷飭令度支部，選擇款項較充裕的部份海關，承擔雲南練兵常年經費，並飭令各海關將尚未解完的餘款解足，以固戎政。

1月11日，度支部向清廷提出答覆意見，拒絕再為該省選擇入款較多的海關來提供練兵經費。「年來庫儲奇絀，各省亦自顧不遑，土藥溢收本以供中央練餉，前後撥給該省藥稅巨款，其別無他項閑款足供指撥，不問可知。」⁹⁶對李摺中所說的九江海關、蕪湖海關欠款一事，度支部表示將再度協商，不能使該項撥款落空。對李經羲屢屢請求中央撥款的舉動，度支部極不滿意，答覆意見的語氣已顯示出督撫與部臣之間情緒的嚴重對立：「竊維該督自抵任以來不過年餘，以編練新軍，前後由部撥給並准予截留各款，約計四五百萬兩，部中已不遺餘力，該省則仍然缺望臣部總攬盈虛，實未便專顧一隅，致礙全局。現在預算將次定案，其應增應減各款由該督另行估計。」⁹⁷度支部已經將雲南省的財政包袱甩在一邊，盈虛多寡由該省自己決斷。

土藥統稅縮減趨勢愈發明顯，儘管度支部仍舊重視這一稅源，電咨各省將土藥稅收編入本省的預算統計冊中，⁹⁸但在整體上，它已經不是中央控制各省的主要財政因素。該稅對雲南財政的支持力度日漸式微，別項稅款或緩不濟急，或不可動撥，中央與雲南之間的財政糾葛已發展到另外一個階段，即雙方在清理財政和鹽政方面的對峙糾葛。雲貴總督李經羲對度支部攬權專擅以及朝中乖蹇不悟、固執己見的形勢洞見透徹，1910年8月意圖聯合各省督撫「將

⁹⁵ 〈度支部不允滇省再撥缺款〉，《申報》，1911年2月7日。

⁹⁶ 〈度支部不允滇省再撥缺款〉，《申報》，1911年2月7日。中央撥解給雲南的款項儘管有洋款稅收部份，但大部份卻是土藥稅，在度支部看來，此項稅款比洋款更能夠解決問題。海關稅此時大多用於賠款支出，只有土藥稅可以挹注；但1910年時此稅收入已經式微，導致度支部對雲南的撥解也頗受掣肘，故有此語。

⁹⁷ 〈度支部議覆滇督奏軍餉無著請部撥常年款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗檔案，編號967-8790；另見〈度支部不允滇省再撥缺款〉，《申報》，1911年2月7日。

⁹⁸ 〈度支部咨（劄）行各省督撫（監理官）土藥稅由各省徵收編入預算統計文〉，《內閣官報》，1911年9月9日。

各省情形以及所辦新舊各政，究竟財力如何，能否辦到，通盤籌劃，切實上奏，請朝廷速籌辦法。」⁹⁹這是李氏在邀款絕望之餘，對朝政糜爛局面的一次重要干預。但是，阻遏朝政崩塌趨勢，談何容易！

五、鄂省撥款事件

湖北省與雲南省在爭款用途、爭論內容和後果方面相差甚大。雲南是鴉片主產區之一，實施罌粟禁種對其財政影響至深，湖北省的土藥產量較少，只有西南地區總體禁種時才會對其產生較大的影響。土藥統稅銳減的後果，在滇省主要是影響練兵問題，而湖北會對賠款、兵工企業和興學新政有較大影響。當然，兩省督撫對抗中央的力度和方式也有所區別，其中土藥統稅大臣和陸軍部在一定程度上有所介入，更使問題複雜化。下面就湖北省與中央在土藥統稅的撥解方面產生的層層糾葛略為揭示。

湖北省土藥統稅的撥解頗具優勢，它由兩個因素決定。首先，土預徵膏捐制度是由該省首創，聯省合辦土膏統捐亦從該省首先發起。1905年，八省土膏統捐籌備時期，湖廣總督張之洞遵照內廷旨意，參與籌備和政策制定。由於土膏統捐一直與湖北省籌措庚子賠款密切相關，八省土膏統捐的稅款分配政策規定：「此項土膏統捐創始於鄂，本為鄂省攤派賠款之用，間有盈餘，亦俱撥作兵工廠常年經費，出入皆有定數。所有湖北本省擬收之數應請概予免提，以重武備而示區別。」¹⁰⁰由八省土膏統捐推廣到全國以後，優惠的撥款政策並未作大的改變，財政處和戶部在「支報條款」中規定，「惟湖北係創辦土膏統捐省分，且有專款待支，應准照其本省銷數，每擔按一百兩正款全數撥還。」¹⁰¹據度支部後來解釋，鄂省的土藥統稅撥解定章如下：「財政處會同臣部奏定土

⁹⁹ 〈滇督通電各省籌商要政〉，《國風報》，第1年第22期，1910年8月11日。

¹⁰⁰ 〈欽差大臣鐵奏請試辦八省土膏統捐並派員經理情形摺〉，《政藝通報》，光緒乙巳，「政書通輯」，卷1，頁4。

¹⁰¹ 〈財政處戶部會奏議覆各省膏捐辦法摺片〉，《東方雜誌》，第3年第7期（1906年8月），「財政」，頁122-134。

藥統稅章程，以鄂係創辦膏捐省分，該省撥款按照行銷擔數，將每擔正稅一百兩全數歸鄂；嗣該省請歲撥銀一百二十萬，經財政處咨明，如果銷至一萬二千擔應准照撥，不及遞減。局費等項由所撥款內扣除，此鄂省撥款定章也。」¹⁰² 儘管這一解釋降低了湖北省土藥統稅撥款的優惠程度，但在各省中，湖北省撥款政策的特殊性仍不容置疑。

其次，湖北一省區位優勢明顯，西南鴉片主產區與東部、華南鴉片銷售區的主要貿易通道就是湖北省境內。尤其是宜昌、漢口的交通、貿易地位非常重要，宜昌是長江貨運的樞紐，而漢口則是鴉片貿易的集散地之一。1906年，有人撰文評論漢口的商業中心地位：「四方貨物之自東而西或自西而東者，莫不以漢口為東西之衝」，論者將漢口視為「商業機關之心臟」。¹⁰³ 該文列舉了在武漢活動的十二個商幫，其中大多數商幫的業務均與土藥貿易有密切關係。¹⁰⁴ 因此中央在武昌設立土藥統稅總局，全國最大的土藥稅收機構就是宜昌土稅局，其本身下轄的湖北土藥稽徵稅卡有老河口、應山、均州、平善壩、黃麻、來鳳、武穴、安陸等十處。¹⁰⁵ 這些稅卡是宜昌局完成土藥徵稅稽查的主要拱衛和屏障，確保該局對土藥統稅稽徵目標的實施。

庚子以後，中央攤派給湖北省的賠款總數為每年 120 萬兩，籌款措施包括 10 項。¹⁰⁶ 1904 年 9 月以後，由於湖北與湖南聯合舉辦土膏統捐，收入大增，張之洞適時決定將籌措賠款的各種雜捐一併蠲除，僅以土膏捐、銅元餘利、簽

¹⁰² 〈度支部議覆湖北土藥撥款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 356-2514。

¹⁰³ 楊蔭杭，〈漢口商幫之大勢〉，《商務官報》，期 20，1906 年 11 月 1 日。

¹⁰⁴ 這十二個商幫依次是：四川幫、雲貴幫、陝西幫、山西幫、河南幫、漢幫（亦稱湖北幫）、湖南幫、江西福建幫、徽州太平幫、江南幫及寧波幫、山東幫及迤北一帶商人、潮幫廣幫及香港幫等。

¹⁰⁵ 呂調元、劉承恩修，張仲炘、楊承禧等纂，《湖北通志》（上海：上海古籍出版社，1990），卷 50，〈經政志八·榷稅〉，頁 1385；另收入武漢大學歷史系中國近代史教研室編，《辛亥革命在湖北史料選輯》（武漢：湖北人民出版社，1981），頁 240。

¹⁰⁶ 〈各省奉攤賠款表〉，《政藝通報》，光緒乙巳，政治圖表，卷 2，頁 9；各項措施的說明，見〈試辦簽捐票片〉、〈規復丁漕減徵並加提平餘酌抽契稅湊解賠款摺〉、〈開辦房捐、鋪捐、膏捐片〉，收入王樹枏編，《張文襄公（之洞）全集》（台北：文海出版社，1970），卷 55，〈奏議〉，頁 3853-3862。

捐三種收入用於賠款支出。張之洞很有信心地說：「查土膏捐一項，近年來收數尚旺，又有鑄造銅幣一項頗有盈餘，簽捐一項尚足取信遠邇，合計此三項必可籌出一百二十萬兩抵補通省賠款，既別有籌款之法，即不忍以此重累吾民，特此飛紮通飭，自本年八月為始，所有各州縣賠款捐均予免解省城，以蘇民困。」¹⁰⁷此後，中央在各省推行土藥統捐制度，湖北雖然歲失巨款，但因中央撥還土藥稅款比較及時，1908 年上半年前，該省賠款的支付尚未受到嚴重影響。1908 年下半年以後，各地關閉煙館，嚴格執行鴉片禁種計畫，土藥統稅的收入開始下降，撥回地方的稅款數量不得不縮減，這是湖北與中央在稅款撥還問題上爭執不斷的主要背景。總括來說，雙方爭執的焦點，一是湖北兵工、銅藥兩廠的經費保障問題，二是每年撥還的稅款數量和撥還時間。湖廣總督陳夔龍、督辦土藥統稅大臣柯逢時、度支部尚書載澤以及陸軍部等介入此事，其間人事興廢與財政起伏的糾葛很深，鴉片禁政對中央與地方關係的影響之大，概可顯現。

（一）兵工廠的撥款問題

湖北財政支絀局面自 1906 年以後趨向嚴重，財政形勢發生惡變的關鍵因素有兩個：一是膏捐改章。中央提走大量膏稅，不到一年，戶部與練兵處就提走鴉片稅款 400 餘萬兩，¹⁰⁸湖北雖享受較為優惠的撥款政策，但比以前減少甚巨。二是銅元餘利大不如前。張之洞曾就此致函練兵處說：「鄂省自銅元減鑄後，本省指撥要需，皆苦無從應付。加以膏捐改章，鄂省進項驟失巨款，更有何法可以籌抵？本年鄂軍因照練兵處章制改練，已歲增六十萬兩；調汴秋操，需款約八十萬，又係新增巨費，現欠懸欠挪借，絲毫尚無著落。統計本年入不敷出者二百萬兩，年內正不知如何支援。」¹⁰⁹張之洞此言是針對練兵處的搜刮，所論似有誇張，但也顯示土藥稅改章和銅元餘利漸失對該省的不利影響。1907

¹⁰⁷ 〈劄各屬免解賠款留辦學堂〉，收入王樹柅編，《張文襄公（之洞）全集》，卷 105，頁 7477。

¹⁰⁸ 武漢大學歷史系中國近代史教研室編，《辛亥革命在湖北史料選輯》，頁 240。

¹⁰⁹ 〈致練兵處〉，收入苑書義等編，《張之洞全集》（石家莊：河北人民出版社，1998），頁 9526-9527。

年 3 月，度支部催湖北省速解甘餉，張之洞電陳本省支絀情形說，軍餉歲增 60 餘萬，調汴赴操約需 80 餘萬，加以萍醴剿匪需用更巨；況銅元減鑄，膏捐改章，大宗來源驟短 300 萬，年終僅恃息借商款，¹¹⁰窘困局面無以應對。胡思敬甚至說，張之洞虧淮北宮〔官〕帑 1,300 萬兩，¹¹¹這一說法儘管不得證實，卻不為無因。報界後來的報導也說，湖北因財政支絀，屢借洋商款項充作行政經費，「歷年所欠洋款逐一調查，為數約二千萬，惟恃後湖地皮變價償還，難資彌補」，¹¹²亦可旁證湖北財政之窘困。

財政虧累，首先導致湖北兵工廠經費嚴重不足。該廠常年經費的構成，1900 年之前包括七項：宜昌土藥稅、川淮鹽局江防加價鹽釐、江漢、宜昌二關洋稅、郎中劉國柱捐款、湖北藩庫火器新捐、鐵政局繳還官本、湖北土藥過境稅等。¹¹³湖廣總督陳夔龍說，八省統捐舉辦之前，該廠常年經費相對較足，財源構成亦有所變化：「惟查該兩廠經費由歷年奏准動撥者，本有宜昌土藥正稅銀二十萬兩，川淮鹽江防加價銀約十六萬兩，江漢關洋稅銀十萬兩，宜昌關洋稅銀五萬兩；由本省就地自籌者，又有土藥過境銀每年約十餘萬至二十餘萬兩不等，米穀釐金銀每年約十餘萬至二十餘萬不等。統計常年款項將及百萬。」¹¹⁴

中央推行土藥統稅制度之後，土藥過境稅被中央勒令停收，米穀釐金時多時少，該廠經費出現嚴重不足。1907 年 4 月，《申報》稱：「現在土稅已撥歸度支部，故該廠進款已減三分之二，財政支絀情形於此可見。」¹¹⁵這一報導大致可信。根據度支部後來審核該廠（含鋼藥廠）自 1901 年至 1907 年經費使用的情況看，各年度經費數量均不相同，1905 年土膏改章以後，該廠經費數

¹¹⁰ 〈湖北財政困難〉，《大公報》，1907 年 3 月 13 日。

¹¹¹ 胡思敬，《退廬全集：驢背集·審國病書·大盜竊國記·丙午釐定官制芻議》（台北：文海出版社，1970），頁 1289。

¹¹² 〈鄂省地方債息借洋款之巨〉，《國風報》，第 1 年（宣統二年）第 35 號，1911 年 1 月 21 日。

¹¹³ 〈度支部抄咨核覆湖北兵工廠收支各款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 409-3042。該摺係度支部審核湖北兵工廠 1898 年第二案和 1899 年第三案有關經費的收支情況。

¹¹⁴ 〈兵工、鋼藥兩廠請撥款接濟摺〉，陳夔龍，《庸菴尚書奏議》（三）（台北：文海出版社，1970），頁 948。

¹¹⁵ 〈兵工廠裁減經費續聞〉，《申報》，1907 年 4 月 5 日。這項報導中的數字僅指兵工廠的常年經費數字。

額出現明顯的下降趨勢。茲列表如下：

1901 至 1907 年湖北兵工、鋼藥兩廠經費入款簡表

核算單位：庫平銀兩

| 入款年代 | 入款數量 |
|------|-----------|
| 1901 | 848,685 |
| 1902 | 980,142 |
| 1903 | 1,640,565 |
| 1904 | 1,682,004 |
| 1905 | 1,479,624 |
| 1906 | 1,225,774 |
| 1907 | 772,588 |

資料來源：〈度支部核復湖北兵工等廠收支經費各款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 776-7477。按：此案共報銷庫平銀 919 萬餘兩，歸陸軍部審核報銷的有 637 萬餘，歸度支部審核報銷的有 281 萬餘兩。

投入的經費大部份是用於薪金發放，而生產、購料等費用隨著入款縮減而嚴重不足，停工待費的情形恐怕時有發生。降至 1908 年，該廠局面勢難支撐下去，甚至面臨中輟局面，「有著之收款僅有川淮鹽加價、漢宜兩關洋稅、米穀釐金，全年約收不過四十萬兩」；「若不綢繆未雨，瞬將停工待款，坐隳已就之全功。」1908 年 7 月，陳夔龍力請中央撥款支援，「准予飭下陸軍部、度支部籌撥常年大宗的款，俾得源源製造，以免輟廢。」¹¹⁶摺上，清廷飭令陸軍部、度支部和湖廣總督三方會商，確定由湖北土藥稅項下撥給 20 萬兩，江漢、宜昌兩關各撥洋稅 10 萬兩，以資接濟。¹¹⁷這 20 萬兩土藥稅是由土藥統稅總局直接撥給，並不佔有中央撥給湖北省的土藥稅款，並規定按季分撥給兵工廠，以資接濟。

這一撥款只是暫時緩解了兵工廠經費支絀局面，並未從根本上解決困難。

¹¹⁶ 〈兵工、鋼藥兩廠請撥款接濟摺〉，陳夔龍，《庸菴尙書奏議》（三），頁 949-950。

¹¹⁷ 世續等纂，《清德宗景皇帝實錄》，卷 594，頁 5；也見徐壽朋編，《光緒朝東華錄》（北京：中華書局，1984），總第 5956 頁。

即便如此，20萬兩土藥稅只撥解一年便無法支撐下去。1909年10月，土藥統稅大臣柯逢時專門給度支部發去咨文，申訴土藥稅款撥解困難：「現在禁煙日嚴，土稅銳減，各處局卡已經分別裁併，所有向日認解之各處經費實已無法籌認」，¹¹⁸特請度支部和陸軍部設法將兵工廠收歸部辦，另款支付。與此同時，柯逢時也將咨文通報湖廣總督陳夔龍。陳夔龍隨即具摺，請求陸軍部和度支部另撥款項，支援兵工、鋼藥兩廠。奏摺認為，每年在土稅項下撥款20萬兩，是由度支部和陸軍部確定的支援辦法，湖北兵工廠急需此款，豈能停撥？「現在極力核實，尙苦難資應付，若短此二十萬兩之協款，不獨無望擴充，且將立形窘迫。」爲了支撐這一兵工企業，陳夔龍只有建議度支部與陸軍部另外指撥經費，以濟要需。¹¹⁹度支部對這項請求極費琢磨，收歸中央辦理自然不行，決定仍由湖北省接辦。該部認為，湖北省的財力尙有潛力可以發掘，特別是該省1904年訂造艦炮等款是分年償付，至1910年可以付清，這筆款項多達52萬兩，¹²⁰騰出這筆款項自然可以派上用場。所以，度支部與陸軍部協商後提出，鄂廠經費目前委實困難，暫時不得不由土藥統稅撥解來渡過難關，然後由湖北自籌款項繼續舉辦。度支部主稿的奏摺稱：「然當此庫儲匱竭之秋，另撥一層實屬無從設法。現在鄂省財政該督正在極力整理，將來必可騰出的款，以濟要需。惟目前該兩廠待用方殷，不得不暫爲籌集，擬咨明督辦土藥統稅大臣，即在應解部庫土稅項下撥銀二十萬兩，分批解交該兩廠應用，以解足一年爲度，以後應由鄂省勉力自行籌措。」¹²¹

這一決定對湖北兵工、鋼藥兩廠來說，仍舊不是徹底的解決方案。1910年以後，鄂省財政更趨艱窘，這一軍工企業最終沒有擺脫掙扎殘喘的命運。外

¹¹⁸ 〈咨請兵工廠改歸部辦〉，《大公報》，1909年10月15日。

¹¹⁹ 〈湖廣總督陳夔龍奏兵工、鋼藥廠加撥土稅無著懇由部另行指撥摺〉，《政治官報》，號733，1909年11月10日；另見〈度支部等奏湖北兵工、鋼藥廠加撥土稅款項無著另指撥的款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號593-4992。

¹²⁰ 〈度支部核定湖北土稅撥款另籌抵補摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號279-2027。

¹²¹ 〈度支部等奏湖北兵工、鋼藥廠加撥土稅款項無著另指撥的款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號593-4992。

人的研究也證實，土藥稅收短缺導致兵工廠生產經營上的巨大挫折：「1895至1905年，張之洞的湖北槍炮廠每年平均30%的收入來自鴉片稅。禁煙法令頒佈之後，槍炮廠的鴉片收入降至預算的13%以下，其後果是中國近代槍炮生產停滯不前，而該廠本可以生產出世界最新式的槍炮。」¹²²看來，湖北與中央的交涉最後也沒有挽救兵工廠的困境，兵工廠的厄運也就折射出清末國省財政的糾紛和惡變走勢。

（二）籌付庚款導致的統稅撥款之爭

湖北省督轅、督辦土藥統稅大臣以及度支部三方，圍繞籌措鄂省庚子賠款，在土藥統稅撥還數額及撥款時間方面發生激烈爭執。這是與兵工廠經費糾紛同時發生、規模更大的紛爭事件。矛盾糾紛涉及撥還土藥稅款的數額和時間兩個方面，以下分別考論。

關於統稅撥解的數額 由湖北省庚款籌措引起的統稅撥解糾紛始於1908年9月份。督辦土藥統稅大臣柯逢時電告湖廣總督陳夔龍說，自各省舉辦土藥統稅以來，撥還鄂省的土藥稅款已經超出80餘萬兩，此後不得不緩撥此款。此時正值該省籌措10月份賠款，突接此電，鄂督頗感意外，雙方交涉無果，湖北只得暫時息借商款墊匯上海。10月10日，鄂省電奏清廷，要求「飭下督辦土藥統稅大臣，將八月以後應解鄂省藥稅仍按每月十萬兩籌解足額，俾免償款無著。」¹²³10月12日，柯逢時接度支部的諮詢電後，就湖北撥款問題進行解釋，認為土藥統稅溢收款項越來越少，由度支部、陸軍部所擔負的雲南款項、江北練兵餉項、湖北兵工廠經費每年均需120餘萬兩，概由土藥稅款承擔，文電交催，土稅總局無法周轉。湖北土藥稅款的撥還，既然原來已經逾額多達80餘萬兩，所以從本年9月起請求扣除，暫停撥解。

¹²² Thomas L. Kennedy, "Mausers and the Opium Trade: The Hupeh Arsenal, 1895-1911," in Joshua A. Fogel and William T. Rowe eds., *Perspectives on a Changing China: Essays in Honor of Professor G. Martin Wilbur on the Occasion of His Retirement* (Boulder: Westview Press, 1979), pp. 113-135.

¹²³ 〈度支部核定湖北土稅撥款另籌抵補摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號279-2027；〈柯大臣為解款事請軍機代奏電〉，《盛京時報》，1908年11月19日。

柯逢時認為多撥給湖北省 80 餘萬兩，湖北方面根本不予承認。對撥款標準的不同理解是一個關鍵因素，柯氏與鄂省的矛盾即由此產生。按照土藥統稅大臣的計算方法，自 1906 年 6 月份起，迄 1908 年 10 月份，共計 28 個月，行銷湖北的土藥共有 21,812 擔，以每擔正稅銀 100 兩計算，應撥還 218 萬餘兩，但實際撥還的數字卻達 280 萬兩。由此看來，多撥給該省的數額已經超出 61 萬餘兩。此外，按照新稅章和財政處、戶部的規定，鄂省統稅局卡的經費也要計算在撥款正額之內，因而柯逢時說，局費已達 33 萬餘兩。「以上二款共溢解銀九十餘萬兩，為數太巨，且應扣除本年九月以後薪費，即一年不解尚屬有贏〔盈〕，此皆各處挪移，無可延宕。」¹²⁴

鄂省督轅堅決反對柯逢時的計算方法，並不認為已經多撥八、九十萬兩。1909 年初，度支部根據柯逢時的意見，將有關決定電知湖北。鄂督陳夔龍根據湖北布政使李岷琛與善後局官員討論的結果，向度支部聲稱：土膏改辦統稅，原來認定湖北為創辦省份，酌定每年撥銀 120 萬兩，按月撥局，專解賠款之用。在有案可查的 28 個月內，撥還的稅款數額，按每年 120 萬兩計算，應該達到 280 萬兩，實際撥解的稅款數額也就是此數，並未逾額。¹²⁵張之洞創辦兩湖土膏統捐或湘、鄂、贛、皖四省統捐時，湖北歲入 140 餘萬兩，現今則減為 120 萬兩，已屬有減無增，鄂省虧累巨大，自不待言。¹²⁶如果按照銷售土藥的擔數來確定撥款的數量，湖北省認為調查本省的銷售數量極為繁雜，不易操作。陳夔龍強調說，每年撥款 120 萬兩，「歷經奏明，並咨度支部有案」，湖北省過去即是執行這一辦法。¹²⁷

¹²⁴ 〈督辦土藥統稅事務柯逢時等奏遵解湖北土稅撥款並陳明以後照章辦理摺〉，《政治官報》，號 427，1909 年 1 月 1 日。柯逢時不無譏諷地說：「惟徵稅與禁煙決無兩全之策，近日論禁煙則咸稱為盛舉，論撥款則咸指為要需，申禁將近兩年，停辦已經數省，而斤斤計較，仍以原額相繩，各局若能取盈，則禁煙更復何望？」這段話明顯是諷刺湖北省的。見〈度支部議覆湖北土藥撥款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 356-2514。

¹²⁵ 〈土稅溢撥各款懇准就款開除摺〉，陳夔龍，《庸菴尚書奏議》（三），頁 1033-1034。

¹²⁶ 〈土稅溢撥各款懇准就款開除摺〉，陳夔龍，《庸菴尚書奏議》（三），頁 1033-1034。報紙報導說，張之洞創辦膏捐，歲入 190 萬兩，除去土藥過境稅 30 萬兩，再除去局用費 20 萬兩，尚有 140 萬兩。見〈鄂督與柯大臣之惡感情〉，《盛京時報》，1908 年 11 月 3 日。

¹²⁷ 〈土稅溢撥各款懇准就款開除摺〉，陳夔龍，《庸菴尚書奏議》（三），頁 1033-1034。

看來，矛盾癥結在於雙方所持的計算方法大相逕庭。該問題的成因較為複雜，扼要言之，有兩個方面：八省土膏統捐籌辦時，張之洞遵旨參與籌辦，極力維護本省利益，在與戶部、柯逢時籌劃過程中，柯逢時提出每年包認撥解鄂省稅款 120 萬兩；張之洞雖然覺得湖北省吃虧不少，爲了顧全大局還是勉強同意，但卻提出一個條件，即不論各省土藥統稅徵收盈絀多寡，對湖北省撥解數額每年不變，不能減少。¹²⁸前述八省統捐稅章中已有載明，執行一年之後，改爲推廣各省土藥統稅，新的稅章中仍沿用舊例，張之洞且爲此專電中央，申述膏捐改章對鄂省的不利影響。¹²⁹因此，「土藥統稅」稅款的撥還，仍舊是按照 120 萬兩的標準撥還湖北省，並不是柯逢時目前所說的根據湖北省境內土藥銷量，每擔撥還 100 兩正稅的標準。柯氏現在所持的觀點，表明他已經改變了與張之洞達成的協定。¹³⁰另外一個背景，係張之洞已入朝拜相，鄂省利益隨後難得保障。柯逢時儘管是武昌府籍人士，但權力運作的遊戲變幻無常，張之洞入京後，柯逢時決定以度支部尙書載澤爲奧援，所以他必須迎合中央的財政利益；加之張之洞離鄂後，繼任督撫陳夔龍對上下左右調護乏術，官界經略手段與影響能力均遜一籌。¹³¹這在晚清官場遊戲中似非福音，加之鴉片禁政縮期進行，稅收減少，柯逢時態度改變，其來有自。

度支部奏摺傾向於柯逢時的說法，而反對湖北省的觀點，認爲陳夔龍所說「統稅減撥即請賠款無著，似不盡然。該省歲收簽捐爲數甚巨，銅元雖已減鑄，上年留省六成盈餘，尙得銀二十七萬九千餘兩。」¹³²況且，鄂省即便是沒有土

¹²⁸ 〈鄂督與柯大臣之惡感情〉，《盛京時報》，1908 年 11 月 3 日。

¹²⁹ 〈鄂督請改膏捐章程〉，《大公報》，1906 年 6 月 11 日；〈條陳改良膏捐辦法〉，《大公報》，1906 年 6 月 22 日；〈鄂督力爭疆吏財政權〉，《嶺東日報》，1907 年 6 月 20 日。

¹³⁰ 〈鄂督與柯大臣之惡感情〉，《盛京時報》，1908 年 11 月 3 日。

¹³¹ 陳夔龍自述說：「辛丑簡任漕督，移撫汴、吳，升督護湖廣，遂領北洋，前後十年。時抱慄慄之懼，而不願居赫赫之名。所可以自慰者，厥有三端：一不聯絡新學家，二不敷衍留學生，三不延納假名士。衙齋以內，案無積牘，門少雜賓，幕府清秋，依然書生本色。連圻僚友，有譏余太舊者，有笑余徒自苦者，甚有爲以上諸流人作介紹者，均一笑置之，寧守吾素而已。」見陳夔龍，《夢蕉亭雜記》（北京：北京古籍出版社，1985），頁 2。揣摩此言，與當時官場奔競之風適成反例，即與張之洞比，亦不可同日而語。

¹³² 〈度支部核定湖北土稅撥款另籌抵補摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 279-2027。

藥稅款的撥解，賠款籌措並不困難。度支部「啓發」陳夔龍說，爲了抵補鴉片稅的短缺，度支部奏請實行鹽斤加價，並推廣牌照捐，湖北這兩項收入每年約可得 40 萬兩，加上撥給土稅 84 萬兩，共 124 萬兩，「核與賠款一百二十萬兩之數，已屬有餘，而簽捐及銅幣盈餘尚不在內。」尚不止此，該部又列出湖北省 1904 年訂購艦炮的償款問題，此款至 1910 年可以完全償付完畢。這筆償款的數額多達 52 萬兩，包括鹽道庫川淮鹽練餉正雜款銀 23 萬兩，官錢局盈餘銀 29 萬兩，一旦此款償清，也可用於支付賠款。所以，該部贊同柯逢時的看法，在以後撥給湖北省的土稅款額中，應扣除多撥的部份，按照每月 7 萬兩的標準進行撥付。如此計算，該省以後每年土藥稅的收入將減少 36 萬兩。

湖北省對度支部做法立即作出反應，極力維護現有的撥款利益。關於度支部提到抵補土藥稅的鹽斤加價，該省強調這筆收入已經劃歸艦艇經費，目前不能挪補；牌照捐推行的成效還不能預測。督轅慨嘆道：「每年驟短三十六萬兩，已苦乏術騰挪。」既然鹽斤加價和牌照捐已不可能用於支付賠款，而度支部又傾向於扣除原來所謂多撥的部份，所以，鄂省策略只能保住現有的撥款數目，儘量減少損失。度支部認爲，撥給湖北省的土藥稅款中應包含局卡經費，此外還超出 60 餘萬兩，這兩部份多撥的稅款應在以後撥款中扣除。陳夔龍請求將這項局卡業務經費從撥款中扣出，而由專門的「一五經費」稅款來支付，¹³³並且也應將過去多撥的部份扣除，這樣一來，鄂省即可減少損失 90 餘萬兩。然後「仍照部議，自本年九月起，至明年八月止，按月提前撥解銀七萬兩，以一年解足八十四萬兩爲度，藉資挹注而免貽誤。」¹³⁴陳摺奏上，度支部勉爲其難，1909 年 1 月 18 日的答覆中基本同意了湖北省的請求，但卻對每月 7 萬兩的撥款標準能否長期實行，不敢保證，轉而要求湖北督轅與柯逢時就近商酌，「總

¹³³ 1906 年以後的土藥統稅稅率，爲每百斤土藥徵收正稅銀 100 兩，並隨收 15 兩作爲局卡經費開支，稱作「一五經費」。按度支部的說法，中央撥給湖北省的稅款中，應包含湖北省境內所有局卡經費的開支數目。陳夔龍的意圖，是將這筆局卡經費以及所謂多撥的稅款，從已經撥給的款項中扣出，由正稅之外的「一五經費」來承擔，即將這項負擔轉嫁給中央。

¹³⁴ 〈土稅溢撥各款懇准就款開除摺〉，陳夔龍，《庸菴尚書奏議》（三），頁 1033-1034。

期練餉、賠款兩無貽誤。」¹³⁵三方隨即確定了鄂省撥款的基本辦法，約定自1908年10月至1909年9月一年之內，柯逢時應撥給湖北省84萬兩，每月撥解7萬兩。

不料，1909年7月份，湖北督轅意外地接到柯逢時的咨文，被告知土稅總局撥解鄂省土藥稅款不得不到本年5月份截止，餘下6、7、8、9四個月無法再撥解，提醒湖北省方面另籌款項。陳夔龍立即與之交涉，柯逢時解釋說：「現在局勢，鄂中償款似須設法另籌，決非土稅所能挹注，敝局早晚亦必裁撤，萬難久支。」¹³⁶無奈之下，督轅只得電請度支部支援，鄂電說：

惟有電請大部迅電柯大臣，將五月份應撥之七萬兩即日續解湊濟，其餘未撥之二十一萬兩亦希設法騰挪，按月撥解。現值鄂省水災，趕辦急賑，羅掘已空，柯大臣目擊窘狀，當能勉圖共濟。倘仍不允，瞬屆賠款之期，事關緊要，只得在司、關各庫，無論何款先其所急，暫行提解，俟有稅收再行歸還。至柯函有早晚亦必裁撤之說，似此有意為難，不如早歸鄂省自辦，尚可挹注。¹³⁷

此電所言，極帶要挾之意。司、關之款多為度支部直接控制，該部曾嚴令各省不准動支，鄂省情急之下，欲不顧禁令，使用此款，自然給該部以極大的壓力，使其意識到問題的嚴重性，此法當屬今人常說的「揭房頂戰術」。¹³⁸度支部接到鄂省急電後，立即給土稅總局去電徵詢，要求柯逢時仍舊按原議撥款

¹³⁵ 〈度支部議覆湖北土藥撥款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號356-2514。

¹³⁶ 〈鄂督電部請將土稅歸鄂自辦〉，《申報》，1909年9月9日。

¹³⁷ 〈鄂督電部請將土稅歸鄂自辦〉，《申報》，1909年9月9日。

¹³⁸ 「揭房頂戰術」意指：欲進窗戶，主人不許，威脅要揭去房頂，主人無奈，許進窗戶。1909年12月份，度支部接連向各省申明不准隨便動支部款。首先是12月8日，度支部尚書載澤面奉諭旨：「各省應解款項，如京協各餉及各項洋款關係緊要，無論何項用款，均不得任便挪移，嗣後凡動撥款項，應統由度支部奏咨核定。」見〈度支部抄奏遵旨電飭各省凡動撥款項統由本部核定片〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號608-5064；隨後，度支部又奏請清廷，嚴令各省不准動支和截留洋稅款項，即便原來已經答應截留的廣西、雲南、四川等省，亦嚴定期限，不許延長。見〈度支部奏鑄價奇昂洋款緊要將各省截留洋款仍應照解摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號608-5069。

方案，撥足 84 萬兩稅款後，再議改變。¹³⁹柯逢時來電中，對此十分為難，他解釋說，自從湖北辦理牌照捐後，鴉片貿易商愈來愈少，稅款收入大幅度縮減，往年尚有其他省份的超額稅收可以挪解，現在統稅分局已有八、九個省份撤銷停辦。稅收短少，每月還要支付大量津貼，此前還撥解過滇餉 124 萬兩，可謂存款一空。柯氏的解釋言辭懇切，「況居父母之邦，彼此相繫相維，尤宜竭力籌措，無如收少解多，力有不足。長期敷衍，豈有了期？」他答應，目前只能等待宜昌統稅分局將 5 月份後的土藥銷售數量冊報到總局，在扣除撥給其他省份的額款和局卡經費後，才可以盡量撥解。不過，他仍聲明，鄂省以後的賠款籌措應由度支部另行設法。

柯電內容鄂省迅即知悉，陳夔龍仍電請度支部主持撥款，並對柯逢時違抗度支部之意，極為不滿。「既准部電允撥，何至靳而不予，諒非柯大臣夙昔之本心。近日收數衰旺，本督無從過問，亦未便與聞，仍懇轉商設法籌撥濟用，以免貽誤。」¹⁴⁰三方函電交馳，久未商妥，至 11 月下旬仍未達成協定。度支部建議每月撥給 6 萬兩，不敷款項由鄂省土膏牌照捐和舉辦印花稅來加以抵補。¹⁴¹湖北方面疑慮重重，經藩司與善後局等官員研究，決定賠款由土藥稅、牌照捐和印花稅三部份構成，印花稅剛開始舉辦，收入難以預估，決定暫時先在藩鹽關庫借支，一旦印花稅收入較多，再撥還補足。¹⁴²其中土藥稅的撥解數額，本省並無決定權，仍得協商度支部和柯逢時。揆諸鄂省《財政說明書》，三方再度交涉仍無結果。自 1909 年 10 月後，每月撥給該省的土藥稅款僅僅為 1 至 2 萬兩，1910 年夏秋之後，分文未解。¹⁴³該省籌措賠款，「係在漢關道、簽捐局等處合力湊濟。」¹⁴⁴唯一的例外是，此前 4 月份湘省發生搶米風潮，柯

¹³⁹ 〈鄂督與柯大臣爭撥土稅〉，《申報》，1909 年 9 月 20 日。

¹⁴⁰ 〈鄂督與柯大臣爭撥土稅〉，《申報》，1909 年 9 月 20 日。

¹⁴¹ 〈籌議抵補賠款之計劃〉，《申報》，1909 年 11 月 19 日。

¹⁴² 〈籌議抵補賠款之計劃〉，《申報》，1909 年 11 月 19 日。亦見〈印花稅與賠款之關係〉，《盛京時報》，1909 年 11 月 16 日；〈湖北司局會詳鄂督文〉，《東方雜誌》，第 6 年第 3 期（1909 年 4 月），「記事」，頁 5-6。

¹⁴³ 湖北省清理財政局編，《湖北全省財政說明書》（清末鉛印本），歲入部，土藥稅。

¹⁴⁴ 《京津時報》（*The Peking and Tientsin Times*），1910 年 8 月 18 日。

逢時按照度支部的要求，曾撥給湖北 20 萬兩土藥稅，¹⁴⁵以作為湘省的善後經費，但這已經與鄂省的賠款無關。

關於撥還時間的爭執 這一問題雖然不如前一問題重要，但由於涉及到賠款籌措，湖北省仍然主張每月撥解一次。按：庚子賠款的償付辦法規定，中國應每月按照確定數額，將賠款匯往上海交付，各省也遵循每月匯款的辦法，將認解賠款數額提前匯給上海道，再由該道兌交各國。¹⁴⁶湖北省每月支付的賠款金額為 10 萬兩，當時財政窘困，籌措這筆款項的確非常棘手，每月賠款的籌措不能不算是本省的重要事項。土藥稅款能否每月撥還到位，自然是該省關注的問題。

八省土膏統捐時期，根據張之洞的建議，柯逢時執行每個季度撥款一次的做法。後來湖北省的財政窘況愈來愈嚴重，按季度撥款已不敷周轉，陳夔龍與柯逢時商定提前撥款。此法執行不久，即因禁煙進程加快，稅款周轉不靈，柯逢時稱：「即如八月之款，分局須十一月始能解省。」撥款時間因此受到影響，款項不能按時到位，雙方矛盾隨之激化，「鄂中未經查明，遽以相責。」所以柯氏向度支部聲明：「惟嗣後收數益少，應付為難，必須三月後方能照撥。」¹⁴⁷這一辦法提出後，湖北斷然不可接受，雙方協商多次，柯逢時才勉為採納。其實，此時的土藥稅款數量已日趨式微，對各省的財政意義已經大大降低。

六、結 語

清末國家歲入大幅度增加，其中洋藥稅釐和土藥統稅無疑是一個大項。庚子前，洋土藥稅釐佔清政府總收入近 8%，1905 年這一比例上升到 11.3%。¹⁴⁸

¹⁴⁵ 〈湘亂善後近事紀〉，《申報》，1910 年 5 月 7 日。

¹⁴⁶ 中國人民銀行參事室編著，《中國清代外債史資料》（北京：中國金融出版社，1991），頁 938-939、944。

¹⁴⁷ 〈度支部議覆湖北土藥撥款摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 356-2514。

¹⁴⁸ 田海林、張志勇，〈禁煙新政與清王朝的覆亡〉，收入中國史學會編，《辛亥革命與 20 世紀的中國》（北京：中央文獻出版社，2002），冊中，頁 1289-1304。

1908年各省冊報歲入數量為24,191萬兩，中央收入數量不詳。若以中央次年的收入數量3,801萬兩計入（因缺少具體數字，姑採此法），¹⁴⁹那麼，1908年全國總收入約為27,992萬兩（實際收入很可能低於此數），當年僅土藥統稅一項收入就達2,800餘萬兩，¹⁵⁰洋藥稅釐約為502萬兩，¹⁵¹洋土藥稅釐佔全國總收入的比例達11.8%，這還未將其他的鴉片稅收入計算在內。可見，鴉片稅釐承擔了財政擴張的重要職能。在鴉片稅收的分配上，中央控制使用的比例相對較少，¹⁵²其餘大部份稅款被地方省份所支配。在各省財政結構中，鴉片稅釐收入佔有重要地位的省份主要有兩類：一類是出產鴉片較多者，例如北方的山西、陝西、甘肅、山東等省，南方的四川、貴州、雲南等省；另一類是鴉片貿易量較大的省份，例如湖北、廣東、江蘇兩屬、福建、廣西等省。這些省份的財政情況相對來說好於其他省份，但隨著鴉片禁政的推行，財政運行也就較多地受到禁政所帶來的負面影響，對外賠款籌措和練兵新政經費保障均受到程度不同的衝擊。海關的洋藥入口稅釐和土藥統稅局的解款迅速萎縮，中央部門的用款備受牽制，與鴉片利益密切相關的省份更受影響。在財政規模縮減的背景下，地方與中央的新政事業推展頗受制約，編練新軍、海軍經費籌措、興學與警政經費存在不同的困難。

這種財政短缺制約新政的情形，從地方督撫向朝廷的奏章中可以看得出來。1909年11月，山西巡撫奏稱：「本省進款，自開辦統稅，藥釐一項驟短銀二三十萬，至本年禁種，更無稅釐之可收。出款日增而入款轉減，計三十三年已虧銀七十萬，三十四年將虧至百萬，本年又加認海軍開辦經費，每年應允解銀十五萬，常年經費五萬，本省審判庭及諮議局經費約共十萬兩，截至年終，

¹⁴⁹ 劉錦藻，《清朝續文獻通考》（上海：商務印書館，1936），卷67，頁8233-8234。

¹⁵⁰ 〈咨請各省籌補藥稅〉，《大公報》，1909年4月3日。

¹⁵¹ 湯象龍編著，《中國近代海關稅收和分配統計》（北京：中華書局，1992），頁118-120。

¹⁵² 彭雨新前揭文頁102認為，中央與地方所佔的稅款比例為1:5；何漢威《清季國產鴉片的統捐與統稅》頁573則認為，土藥統稅的收益中，中央所佔的份額是四成。上述兩種說法相差較大。筆者以為，何文說法較近實際。

計須虧銀一百四十萬之譜。」¹⁵³這份奏章強調縮期禁種罌粟所帶來的財政困難。一年之後，該省強調供奉京師用款與軍事建設用款之巨，本省能夠機動用款的數量越來越少，地方新政備受牽制。「上年嚴核經費，復將各局所、學堂大加裁並，薪資員額酌立限制，未嘗稍留有餘，此晉省用款無可議減，並無從另籌之實情也。」¹⁵⁴「晉省司庫歲入常年不及六百萬，解款、協款及軍事等費已四百餘萬，本省留用實已無幾，即使將學堂、局所全行停辦，出入亦難相抵。」¹⁵⁴山西省是鴉片利益巨大的省份，禁政對其財政影響較大。兩份奏章雖然強調的側重點有所區別，但概顯示出晉省面臨的財政危機。南方省份中，無論是鴉片出產還是行銷省份，很大程度上因縮期禁政導致財政收支脫節，例如廣西、¹⁵⁵雲南、¹⁵⁶湖北¹⁵⁷等省財政深受影響。

清末中央與地方實行「共一財源」的體制，地方省份為求新政事業之推行，緩解中央過多控制鴉片稅款所帶來的財政短缺，只能變本加厲增加民間稅賦。江蘇省增加契捐，在原來部章規定的基礎上增加六成，此前且奏請加收膏捐。¹⁵⁸東三省請求增加銅元開鑄，以補財政之不足。¹⁵⁹四川省加大契稅徵收的力度，僅此一項年收入由原來的 40 萬兩激增至 239 萬兩。¹⁶⁰湖北省要求提高契捐稅率，以供練兵新政和賠款之用。¹⁶¹江西省採取先斬後奏的辦法，徵收米

¹⁵³ 〈山西巡撫寶棻奏為晉省財政困難已甚擬請將甘新協餉量力撥濟以紓款力而維大局摺〉，一檔館，宮中硃批奏摺，財政類，縮微膠捲 54，編號 000075。

¹⁵⁴ 〈度支部議駁晉撫奏財政困難協款緩解摺〉，一檔館，會議政務處檔案全宗，編號 1047-9690。

¹⁵⁵ 〈廣西巡撫張鳴岐奏為瀝陳廣西財政艱窘情形酌擬辦法請旨飭部核議以期勉力支援摺〉，一檔館，宮中硃批奏摺，財政類，縮微膠捲 54，編號 000363。

¹⁵⁶ 〈奏為滇省本年款缺勢危待協孔亟懇恩飭部迅撥的款解濟以期勉維邊局摺〉，一檔館，宮中硃批奏摺，財政類，縮微膠捲 54，編號 000515。

¹⁵⁷ 〈司局州縣入不敷出酌加契捐摺〉，陳夔龍，《庸菴尚書奏議》（三），頁 48-50。

¹⁵⁸ 〈蘇省加徵稅契銀兩充新政經費〉，《時報》（上海），1910 年 4 月 2 日；〈江蘇巡撫陳啓泰奏加收膏捐摺〉，《政治官報》，號 394，1908 年 11 月 29 日。

¹⁵⁹ 〈度支部奏遵議東督奏財政困難撥案請開鑄銅元摺〉，《政治官報》，號 346，1908 年 10 月 12 日。

¹⁶⁰ 〈四川總督趙爾巽奏查明川省經徵稅契數目請照章核獎摺〉，《政治官報》，號 936，1910 年 6 月 8 日。

¹⁶¹ 〈度支部奏議覆鄂督奏酌加契捐摺〉，《政治官報》，號 549，1909 年 5 月 10 日。

穀出口稅，但遭到度支部的反對，只能另籌款辦理新政。¹⁶²福建省奏請截留關稅節餘，以充練兵興學經費，卻被度支部駁回。¹⁶³湖南省提出以水口山鉛礦的資產作抵押來舉辦公債。¹⁶⁴鑒於該省經歷民衆搶米風潮之後，元氣大傷，各方善後需款孔亟，且舉借內債本息已經達到 139 萬兩，¹⁶⁵度支部也就准其試辦公債，以應急需。由於新政經費極為緊張，湘省舉辦各種地方性捐稅，湘潭一地就開徵八音稅。城中開戲，官府強令徵稅，謂之八音稅。¹⁶⁶江南也試圖舉辦公債，輿論戲稱其為「袁世凱式之公債」，並痛詆其非。¹⁶⁷這類為緩解財政短缺而制定的搜刮措施，將民衆負擔再度加重，進一步激化了社會矛盾。朝中言官對地方官員偏重搜刮而不為民生利的現象十分憂慮。諫垣名臣趙炳麟稱，「近年度支所入歲逾一萬萬兩，一切練兵之經費、新政之誅求、銅元之損失，何一非取給於民？八口之家不聊其生者比比皆是也。」「臣不僅為中國前途悲矣，國取諸民，民取諸土，今欲為國家籌經費，尤官先為民人謀生計。」¹⁶⁸趙氏此言實際上是反映了民間強烈要求舉辦實業、重視民生的願望。

各省新政已因財源不足陷入困境，各種弊端暴露出來，欲行不可，欲罷不能。慶親王奕劻卻認為，各省新政未能整齊劃一的主要原因，在於缺乏「實心

¹⁶² 〈度支部奏核覆贛撫奏加收米穀田房契各稅抵補土藥稅銀兩摺〉，《政治官報》，號 727，1909 年 11 月 4 日。

¹⁶³ 〈閩浙總督松濤奏請將關稅節省餘款全數留作練兵興學片〉，《政治官報》，號 916；度支部反對意見，見該報號 958 的議覆奏摺。

¹⁶⁴ 〈度支部奏遵議湘撫奏湖南財力殫竭積虧過巨請援案試辦公債票摺〉，《政治官報》，號 1036，1910 年 8 月 13 日。

¹⁶⁵ 關於湖南省籌還這筆巨款的辦法，湘撫楊文鼎與鄂督商定後確定，在牙釐局土藥稅捐項下撥銀 14 萬兩，內地穀米釐金項下撥銀 2 萬兩，牙帖歲捐及洋藥落地捐項下共撥銀 2 萬兩，釐金長收項下撥銀 12 萬兩，長沙關道關稅項下撥銀 11 萬兩等等，每年約計勻籌 40 餘萬兩。見〈鄂督、湘撫致樞請代奏電〉，收入饒懷民、藤毅浩悅編，《長沙搶米風潮資料彙編》（長沙：岳麓書社，2001），頁 106。

¹⁶⁶ 王闈運著，吳容甫點校，《湘綺樓日記》（長沙：岳麓書社，1997），卷 5，頁 3009。清代很早以來就實行戲禁，看來湖南省在清末對演戲徵稅，實行的政策似乎是「寓禁於徵」的舊法。

¹⁶⁷ 《國風報》的消息說，「自袁世凱在直隸創辦公債票之後，湖北仿而行之，安徽仿而行之，本報前曾已辟其謬矣。不謂踵其謬者復有湖南，今又有江南，未始非節省政費之結果也。」見〈江南又擬舉辦袁世凱式之公債票〉，《國風報》，第 1 年第 23 期，1910 年 8 月 11 日。

¹⁶⁸ 〈趙御史奏請確定行政經費〉，《申報》，1910 年 6 月 8 日。

任事者」。他批評說：「程度未能齊一，瑕瑜不免互見。其主管各員，或有實心任事者，亦有奉行具文者，精神既殊，成效亦異。」¹⁶⁹其實，規模未具的原因是多方面的，經費匱乏是一個不可忽視的要項，奕劻之說顯然避重就輕，與各省奏章中一再強調的財政困難大異其趣。

巧婦難為無米之炊，財政困絀是制約新政發展的關鍵因素。當地方財源愈來愈緊張時，向中央邀款不可避免，由此導致層出不窮的糾紛事件。這些糾紛是多方面的，上述歸省自辦土藥統稅和統稅撥款紛爭是較為突出的表現。中央與湖北省、雲南省在練兵、兵工、鋼藥兩廠經費和賠款問題上屢經交涉，爭論不為不激烈，最終仍無善果。究其原因，約有數端：鴉片禁政必然導致稅款流失，清廷推行的禁煙新政確實要經受財政、民食等方面的考驗；在土藥統稅款大幅度縮減的背景下，中央始終推行財政集權，各省的利益俱受損害，雲南、湖北省尤為突出。禁政引發的矛盾，不但直接與財政、民食相關，它甚至蔓延到政治層面，尤其激化了中央與地方的紛爭。柯逢時作為欽派督辦土藥稅大臣，介入這一糾紛，其態度急劇偏移，傾向於鞏固中央財政利益，深刻影響了地方與中央爭執的結果；在土藥統稅紛爭中，也算是一個關鍵的人物，上下糾紛，輪攻墨守，均有其影響和制約，不應小覷。

「歸省自辦」與「撥款之爭」同為鴉片稅糾紛的重要表現，但兩者所透示的資訊稍有不同。歸省自辦事件發端於前，清廷內部儘管意見有別，但度支部力主集權，獨排眾議，各省意圖遂致受挫。隨後的撥款之爭，展示的紛爭更趨激烈，直接以鴉片稅源為爭奪標的。中央推行的抑勒和限制政策受到地方省份的強烈反彈，封疆大員之間函電交馳，聲應氣求；疆臣與朝臣相互援引，釀成愈演愈烈的督撫干政風潮。不幸的是這股干政風潮正逢鴉片稅釐大幅度縮減，中央財政抵補乏策，加之整軍經武耗費浩繁，興學、警政等改革事項也需費不貲，國家稅與地方稅釐定不清，近代財政體制正處於生成的過程中，因禁煙導

¹⁶⁹ 〈憲政編查館大臣奕劻等奏報各省籌辦憲政情形摺〉，故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》（北京：中華書局，1979），冊下，頁797。

致的鴉片稅矛盾糾紛隱然滋生。其間，稅政之爭、撥款糾紛、預算之爭、鹽政紛爭、軍政紛爭等，政潮疊起，遂鑄成中央與地方關係的一大變局。上下財政糾紛的背後，政治疏離悄然形成。對待新政改革中的危機，多數督撫自保祿位，朝中重要決策往往由幾個權貴或有留學背景的人所左右。秉政者無法駕馭全局，糜爛政局只能一仍其舊。胡思敬事後甚至評論說，新政亡於「三寸毛錐」，將責任推之於督撫彌縫和少年得志。¹⁷⁰「督撫彌縫」與「少年得志」並存，明白地顯示出清末政治疏離的趨勢，這恐怕是清廷推行財政集權時難以預料的難局。

從清末鴉片稅釐的經略過程、專賣籌劃、統稅問題、稅釐抵補以及新政事業所蘊含的各種矛盾來看，中央與地方關係的變化非常關鍵，它始終左右著上述事項的發展趨勢。在清末政治場景中，中央集權和督撫專權是同時存在、交互影響的兩個實態，單純強調任何一種，恐怕不能反映歷史的真相。民國學人研究清末財政問題時指出：「中央與省財政關係，實即兩者政治關係之一面，而所謂政治關係者，又為政治勢力之表現。」¹⁷¹論者認為，清末「國家政權之重心，不在中央而在各省，財政實權與其謂為屬於部臣，不如謂為屬於疆臣」，此論不為無見，由此得出清廷權力小於疆省權力的最終結論卻並不完整。有人專門分析清末中央集權的策略類型，認為清廷推行集權的策略大致有兩類：一是中央專管機關分權方法，即「以一部份省中之事權，委任專隸於中央各部之機關或官吏，使其獨立秉承中央主管部處理事務，而不受督撫之節制。」¹⁷²第二類「共管機關之分權」，即在督撫之下設立專職機關或官吏，既受督撫的節制，又受中央主管機關的考核獎懲，其目的是侵蝕地方督撫對有關事務的獨控

¹⁷⁰ 胡氏透露說，「當新政盛行，部牒急如星火，各督撫曲意彌縫兢兢，惟恐得罪。其實當時所定新章，皆三五少年狡獪賣弄之技，位尊者但坐嘯畫諾而已。大學堂章程出自黃陂人陳毅之手，丙午新官制吳廷燮實總其成，憲政編查館所頒憲法，則汪榮寶、楊度諸人意也；浙江巡撫增韞延張一麟入幕，廣東總督袁樹勳延沈同芳入幕，一切附和新政章奏皆其所擬。天下之亡，不亡於長槍大劍，而亡於三寸毛錐。籲，可怪矣！」見胡思敬，《退廬全集》，頁1278-1279。

¹⁷¹ 彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學》，卷9期1（1947年6月），頁122。

¹⁷² 沈乃正，〈清末之督撫集權、中央集權與「同署辦公」〉，《社會科學》，卷2期2（1937年1月），頁311-342。

權力。兩類分權方案中均有財政收權的傾向，在貫徹實施時，當然會受到地方督撫的強烈反對，上下糾紛甚烈，政潮迭見。中央對督撫反對的聲音不能一概漠視，「無所嚴憚」。由於督撫權勢積重，地方與中央的利益格局很難立即改變，¹⁷³對地方利益也不得不予以兼顧。由中央擔負的各項新政需費浩繁，而中央財力有限，不得不仰求於督撫，露骨的中央集權傾向反不足以成事；加之倡導集權的宗室權貴本不孚衆，¹⁷⁴督撫威望極隆者可以隱抗不遵，各省之間在共同的利害問題上聯繫緊密，聲氣相求，¹⁷⁵中央的集權措施很難得到徹底地執行。從本文著眼的鴉片統稅糾紛而言，單純強調中央集權抑或督撫專權，均不能完全精確地揭示出清季有關歷史事件的實態。我們惟有將兩者的交互運作置於相關事件中考察，才可以深入體味出其影響歷史走勢的重要意義。

¹⁷³ 滄江，〈外官制私議〉，《國風報》，第1年第31期，1910年12月2日。

¹⁷⁴ 長輿，〈論中央地方之許可權及省議會之必要與其性質〉，《國風報》，第1年第32期，1910年12月22日。

¹⁷⁵ 例如，1909年度支部推行清理財政，江鄂兩督與各省督撫電信往返，共謀對策。有關電文節錄，見〈各省對於清理財政之電文〉，《東方雜誌》，第6年第3期（1909年4月），「記事」頁2-6。

徵引書目

一、檔案、官書、報刊

- 《大中華》，卷 1，1915。
- 《大公報》，1906-1911。
- 《中外日報》，1904。
- 《內閣官報》，1911。
- 《北華捷報》(*North China Herald*)，1906-1908。
- 《外交報彙編》，冊 29。台北：廣文書局影印本，1964。
- 《申報》，1905-1911。
- 《京津時報》(*The Peking and Tientsin Times*)，1910。
- 《東方雜誌》，第 4-7 年。
- 《度支部清理財政處檔案》，鉛印本，印製年代不詳，中國社會科學院近代史研究所圖書館藏。
- 《政治官報》，1907-1911。
- 《政藝叢書》，光緒乙巳，光緒丙午。
- 《時報》(上海)，1910。
- 《商務官報》，1906。
- 《國風報》，1910。
- 《盛京時報》，1906-1911。
- 《華字彙報》，1906-1908。
- 《順天時報》，1907-1908。
- 《嶺東日報》，1907。
- 中國人民銀行參事室編，《中國清代外債史資料》。北京：中國金融出版社，1991。
- 世續等纂，《清德宗景皇帝實錄》。北京：中華書局影印本，1987。

全廉等校勘，《度支部通臬司奏案輯要》（全一函），卷1。京師精華印書局鉛印本，印刷年代不詳，中國社科院近代史所圖書館藏件。

宮中硃批奏摺，財政類，縮微膠捲 53、54，中國第一歷史檔案館（以下簡稱一檔館）。

周勇、劉景修編譯，《重慶近代經濟與社會發展：1876-1949》。成都：四川大學出版社，1987。

故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》，冊下。北京：中華書局，1979。

軍機處錄副，光緒朝，財政類，冊7，財政雜稅，一檔館。

徐壽朋編，《光緒朝東華錄》。北京：中華書局，1984。

財政處檔案全宗，全宗號64，一檔館。

湖北省清理財政局編，《湖北全省財政說明書》，清末鉛印本。

會議政務處檔案全宗，全宗號35，一檔館。

趙爾巽檔案全宗，全宗號75，一檔館。

劉錦藻，《清朝續文獻通考》，卷67。上海：商務印書館，1936。

憲政編查館檔案全宗，全宗號9，一檔館。

饒懷民、藤毅浩悅編，《長沙搶米風潮資料彙編》。長沙：岳麓書社，2001。

二、文集、雜記

中國科學院歷史研究所第三所編，《錫良遺稿》。北京：中華書局，1959。

王樹枏編，《張文襄公（之洞）全集》。台北：文海出版社，1970。

王闈運著，吳容甫點校，《湘綺樓日記》，卷5。長沙：岳麓書社，1997。

何啓、胡禮垣，《新政真詮·勸學篇書後·去毒篇辯》，第五編。上海：格致新報館鉛印本，1901。

呂調元、劉承恩修，張仲炘、楊承禧等纂，《湖北通志》，卷50，〈經政志八·權稅〉。上海：上海古籍出版社，1990；另收入武漢大學歷史系中國近代史教研室編，《辛亥革命在湖北史料選輯》。武漢：湖北人民出版社，1981。

- 李振華輯，《近代中國國內外大事記》。台北：文海出版社，1979。
- 胡思敬，《退廬全集：驢背集·審國病書·大盜竊國記·丙午釐定官制芻議》。
台北：文海出版社，1970。
- 苑書義等編，《張之洞全集》。石家庄：河北人民出版社，1998。
- 秦國經主編，《中國第一歷史檔案館藏清代官員履歷檔案全編》。上海：華東師範大學出版社，1997。
- 陳夔龍，《庸菴尚書奏議》（三）。台北：文海出版社，1970。
- 陳夔龍，《夢蕉亭雜記》。北京：北京古籍出版社，1985。
- 榮孟源、章伯鋒主編，《近代稗海》，第1輯。成都：四川人民出版社，1985。
- 熊希齡著，《熊希齡先生遺稿》。上海：上海書店出版社，1998。

三、專書

- 上海市禁毒工作領導小組辦公室、上海市檔案館編，《清末民初的禁煙運動和萬國禁煙會》。上海：上海科學技術出版社，1996。
- 于恩德，《中國禁煙法令變遷史》。上海：中華書局，1934。
- 王金香，《中國禁毒簡史》。北京：學習出版社，1996。
- 李文治編，《中國近代農業史資料》，第1輯。北京：生活·讀書·新知三聯書店，1957。
- 沃丘仲子，《近現代名人小傳》，冊上。北京：圖書館出版社，2003。
- 秦和平，《雲南鴉片問題與禁煙運動》。成都：四川民族出版社，1998。
- 許毅主編，《從百年屈辱到民族復興——清代外債與洋務運動》。北京：經濟科學出版社，2002。
- 許毅等著，《清代外債史論》。北京：中國財政金融出版社，1996。
- 湯象龍編著，《中國近代海關稅收和分配統計》。北京：中華書局，1992。
- 趙豐田撰，《晚清五十年經濟思想史》。北平：燕京大學哈佛燕京學社，1939。
- 鄭曦原編，《帝國的回憶——〈紐約時報〉晚清觀察記》。北京：生活·讀書·新知三聯書店，2001。

羅玉東，《中國釐金史》。台北：文海出版社，1979。

四、論文

王金香，〈清末鴉片稅收述論〉，《山西師大學報》，卷 27 期 4，2000，頁 81-85。

田海林、張志勇，〈禁煙新政與清王朝的覆亡〉，收入中國史學會編，《辛亥革命與 20 世紀的中國》，冊中。北京：中央文獻出版社，2002。

托馬斯·D·萊因斯，〈改革、民族主義與國際主義：1900-1908 年中國的禁煙運動與英美的影響〉，《近代亞洲研究》(*Modern Asian Studies*)，期 25；譯文收入中國社會科學院近代史研究所，《國外中國近代史研究》，第 25 輯。北京：中國社會科學出版社，1994。

何漢威，〈清季國產鴉片的統捐與統稅〉，收入《薪火集：傳統與近代變遷中的中國經濟——全漢昇教授九秩榮慶祝壽論文集》。台北：稻鄉出版社，2001。

沈乃正，〈清末之督撫集權、中央集權與「同署辦公」〉，《社會科學》，卷 2 期 2，1937 年 1 月，頁 311-342。

陳靈銳，〈鴉片問題之結束〉（譯美國《評論之評論》雜誌），《大中華》雜誌，卷 2 期 12，1915 年 12 月，頁 2569-2574。

彭雨新，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學》，卷 9 期 1，1947 年 6 月，頁 83-122；另收入李定一等編，《中國近代史論叢》，第 2 輯，冊 5。台北：正中書局，1979。

劉增合，〈鴉片稅收與清末新政〉。廣州：中山大學歷史系博士論文，2003。

歐陽紅，〈張之洞幕府研究〉。廣州：中山大學歷史系碩士論文，2001。

羅玉東，〈光緒朝補救財政之方策〉，《中國近代經濟史研究集刊》，卷 1 期 2，1933，頁 189-270。

Kennedy, Thomas. L. "Mauers and the Opium Trade: The Hupeh Arsenal, 1895-1911," in Joshua A. Fogel and William T. Rowe, eds., *Perspectives on a Changing China: Essays in Honor of Professor G. Martin Wilbur on the Occasion of His Retirement*. Boulder: Westview Press, 1979.

On the Dispute over the Unified Opium Tax during the Late Qing

Liu Zenghe^{*}

Abstract

Since the unified opium tax constituted the main part of public revenues during the late Qing and was closely connected with such reform enterprises as troop training, school building, and police affairs, the central and local authorities took its levy and use very seriously. Centering on the administrative power over this opium tax and its disbursement, grave friction arose between the provinces and the central government when a ban on opium was implemented from 1906 to 1911. While the provinces did their utmost to advocate their autonomous administrative power over the unified tax on local opium, the central government's Ministry of Finance was able to frustrate their efforts. As the opium-banning policy was carried out quickly, the opium tax then decreased even more. At that point the distribution of the unified opium tax became the focus of friction between the central and local authorities, among which Hunan and Yunnan provinces were especially conspicuous for the ferocity of their disputes. Thus two mutually related sources of local-central friction appeared in succession, making clear the lack of financial cooperation between the central and local authorities in the late Qing and pointing to antagonistic tendencies between them.

Keywords: the unified opium tax, finances during the late Qing, the relationship between the central and local authorities, opium-banning in the late Qing

^{*} Department of History at the University of Jinan, Guangzhou