

外销——晚清财政的另一面相*

陈 勇

内容提要:外销是对应于内销(正项)的一个财政概念。外销财政,是指晚清时期游离于奏销制度之外、由地方政府掌握、不受户部核销的那部分财政收支。外销作为地方之公用,在晚清财政中扮演重要角色。其财政形态先后经历了从军事财政到善后、洋务财政再到民生财政的三个渐进阶段。外销财政形成的根源在于清代财政管理体制的不完全性。

关键词:外销 内销 奏销制度 财政收支结构

清人陈惟彦之《宦游偶记》“记与端督论辩数则”条云:

戊申二月委总办厘局,……三月二日甫接差。帮提调兼收支知州金煥章亦于是日到收支差,遽云:有外销之外款万余金,午帅嘱开折提用。余曰:有何外销之外款?当系公裕官银号结余之款,报明有案,开折列总数则可,未便请提用也。嗣金屡催开折,由午帅批行。余曰:批词云何?金曰:批归督署帐〔账〕房。余曰:此公款,未便提归私帐〔账〕也。又一日,金曰:午帅云,拨裕宁官银钱局。余笏办文批。金见稿,怒曰:区区万余金,尚须文批,不信金某耶?不信午帅耶?文牍员谓余云:金某言若此,尚办文批否?余曰:非不信金某,更非不信午帅,公事应如此,即数少于此亦须文批,倘不以所办为然,惟有请午帅易人耳!金与裕宁孙某乃大谗余于午帅。^①

文中“端督”“端公”,系端方,光绪三十四年(即文中戊申年,1908年)时任两江总督。又因其字午桥,属下称其为“午帅”。这里,作者金陵厘局总办陈惟彦与同事金煥章围绕外销款的提用发生了龃龉,一个要求批归总督衙署私用,^②一个则坚持公款不便私用的原则;一个试图凭端方的口谕即可提用,一个则坚持按正常的文批手续方能提用。那么,陈惟彦所说的“外销款”到底是一种什么款项?陈氏为何坚持外销款不能任由总督像私款一样擅自提用?

一、何为外销

我们先来回答前面这个问题。

《清六部成语》有“外销之款”的条目,是这样解释的:凡公款用过必须报销于户部。其不必报部,由外官自行销用者,则谓之外销。^③公款用过报销于户部,即为内销,系正项钱粮,处于严密的奏销管控之下。外销则是与内销相对应的一个概念,虽同属公款,但它是一种非正项的收支款目。周询曾是晚清时期四川省的一名财政官员,他对当时地方政府财政账目中存在内、外销的现象做过记载:

[作者简介] 陈勇,安徽大学经济学院暨创新发展战略研究院教授,合肥,230601,邮箱:chentec@126.com。

* 本文为国家社会科学基金项目“晚清外销财政的生成、演化及治理研究”(批准号:14BZS042)、国家自然科学基金重大项目“清代商税研究及其数据库建设(1644—1911)”(批准号:16ZDA129)阶段性成果。本文曾提交2019年第三届财税史论坛,得到与会专家何平、马金华诸教授的点评。此次本刊两位匿名审稿人也提出了宝贵的修改意见,谨此一并致以谢忱。当然文责自负。

① 陈惟彦:《宦游偶记》(下),官箴书集成编纂委员会编:《官箴书集成》第10册,黄山书社1997年版,第658—659页。

② 清代各署局长官均以署局为眷宅,其仆役、火食、灯油、茶水各项消耗之费,无一不取于公款,署内公、私混淆无所分别。熊希龄:《就奉天财政预算上度支部堂宪稟》(1910年),周秋光编:《熊希龄集》第2册,湖南人民出版社2008年版,第259页。

③ 内藤乾吉原校,程兆奇标点:《六部成语注解》,浙江古籍出版社1987年版,第165页。

新增各款,关于国用者,名曰内销;关于省用者,名曰外销。以款目性质言之,凡加诸田赋货物及提诸州县官者,皆属于内销;州县官摊捐者,则属于外销。内销者,年须专册报部;外销者,年终汇报一次,部中亦不过备案,不似内销各款之引绳削墨矣。^①

周询所揭示的这种内、外销并存的财政乱象,绝非四川一省所独有,应该是清季各省普遍的一种现象。咸丰九年(1859)湖北巡抚胡林翼在致川督王庆云的一封信中,道出当时湖北省厘局也存在内、外销款的实情:楚省抽税两重,实缘饷馈不给。综计宜、沙两局,都有内销、外销之款,其形之奏牍者,皆内销也;其外销亦随案声明,均归督轅主政。^② 同治十二年(1873)上海制造局发生火灾,厂屋被焚,造成财产、人员损失。李鸿章建议江海关道,如将这些损失归入外销弥补,则可不必向户部汇报此事,避免麻烦。^③ 光绪年间,山西布政使张煦曾就该省举人会试盘费一事致信户部尚书阎敬铭,强调这笔钱,“由外销款拨发,可无须专奏”。^④ 张煦的意思是,这笔钱既从该省外销款中来,即可不向户部报告这笔资金的使用情况。以上各例表明了当时各省财政均存在外销名目,且内、外销款项在账目处理上有所不同,地方政府掌握的一部分外销款是可以不向户部报账的。所以,光绪三十四年清中枢机构政务处不得不承认,外省“皆有外销款项,自筹自用,向不报部”,^⑤且已成为一种难以改变的积习。

但我们又不能单凭报部、不报部来判断是否是外销,如陕西省厘金外销,就有报部、不报部两种,其报部者,曰留支经费;其不报部者,曰存留办公,每年从厘金总收入各提一成之数。^⑥ 山西省厘金外销款也有达部、不达部之分。^⑦ 可见,外销款有的报部,有的不报部,外省各按惯例行事。但即使有的外销款报部,也仅是在户部备案而已,一如前引周询所云“年终汇报一次”(即开单奏报),户部并不会像正项那样,要求其造具细册,比照则例一笔笔对其进行严格地磨对、核销(即造册报销)——这正是外销与内销的区别。因此,清末《广东财政说明书》云:“各省所入有外销不报部之款”,又有“报部仍归外销之款”,^⑧意即在此。

后世治财政史的学者,对清代财政中的“外销”现象,早有关注,他们从不同视角对“外销”这一财政术语做出了近乎一致的界定。民国财政史家贾士毅指出:“前清各省财政,在初收支款项,均须年前列入估拨册内,依限达部,为编订黄册之用。咸、同以来,时事多故,疆吏以军需紧迫,每每就地筹饷之举,而原有之款则仍遵旧制奏报,谓之内销款项;其新生之款则由各省自行核销,谓之外销款项”。^⑨ 贾氏是从收入角度来界定外销的。厘金史专家罗玉东也认为,晚清时期的地方经费分内销与外销二项。内销之款,系经常费,中央定有用途和款额,地方政府不得妄费;外销之款,无定额,实销实报,地方政府有便宜处置之权。^⑩ 罗氏则从支出角度来界定外销。日本学者岩井茂树注意到,晚清

① 周询:《蜀海丛谈》,巴蜀书社1986年版,第27页。

② 胡林翼:《致王庆云》(咸丰九年二月初四日),胡渐逵等校点:《胡林翼集》第2册,岳麓书社2008年版,第239页。

③ 李鸿章:《复江海关道沈》(同治十二年二月十八日),顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第30册,安徽教育出版社2008年版,第505页。

④ 《清代名人书札》编辑组编:《清代名人书札》(中),北京师范大学出版社1990年版,第236—237页。

⑤ 会议政务处:《遵议度支部奏清理财政明定办法折》(光绪三十四年十二月初十日),上海商务印书馆编译所编:《大清新法令(1901—1911)》第4卷,商务印书馆2011年版,第159页。

⑥ 《议覆陕抚厘金外销情形片》(光绪十一年十一月二十日),《户部奏稿》第10册,全国图书馆文献缩微复制中心2004年版,第4875—4876页。

⑦ 张之洞:《札清源局外销经费指定实用》(光绪九年十月二十四日),苑书义等主编:《张之洞全集》第4册,河北人民出版社1998年版,第2381页。

⑧ 《广东财政说明书·总说》,国家图书馆出版社影印室编:《清末民国财政史料辑刊》第8册,国家图书馆出版社2007年版,第15页。

⑨ 贾士毅:《民国财政史》(上),河南人民出版社2016年版,第128页。

⑩ 罗玉东:《光绪朝补救财政之方策》,《中国近代经济史研究集刊》第1卷第2期(1933年5月)。

中央政府通常把不用上报给户部的款项视为外销,外销款项是没有定额的。^① 岩井是从他的“原额主义”出发来区分内、外销。当代财政史家陈锋通过对清代战时军费的研究,也揭示出清代军费报销有正销、外销之分。正销(即本文所称内销)是按照军需则例或报销成案而奏销的款项,而外销是指费用超过例案所规定的限额,又没有特旨恩准的款项。^② 陈锋是从报销是否符合例来判定内、外销的。

以上对“外销”的概念作了界定。我们再来回答第二个问题,即外销与私款的区别。

外销与私款的不同之处在于,外销虽非正项,却属公款,它是一种财政资金,虽由各级地方政府自为经理,但在各级政府内部,亦具有一套账目管理制度和支用程式,尽管这些制度和程式只具形式,在多大程度上能限制行政长官对其任意支为私用的权力,则要视各级财政官员坚持原则的坚定程度。督抚强势,下级财政官员唯其马首是瞻,外销就易为督抚任意支用。如清季湖北,厘金、善后两局均有外销,由布政使兼管。张之洞总督湖广,辄下便条取用以为常。但黄彭年任布政使时,颇能坚持原则,一切根据制度办事,张苦之。黄进谒,张必延入斋中,便坐雅谈,请予变通。黄不去冠带,执礼甚恭,答云:“但有官文书,不敢不发。”再三请,答如初,终黄之任,张无如何。^③ 在四川,总督“在本省虽有无上威权,然仍不能任意支用(外销)。所用如不在应支之列,藩司必具文请示,此款在何种收款项下动用。否则请奏明另筹收款,以供开支”。^④

我们从清末贻谷案中,也可以看出地方官在处理外销账目时与私款的不同。贻谷于光绪二十八年被任命为督办蒙旗垦务大臣,在垦局征收押荒时,曾于押荒正银外,另收一五加色,这笔外销款没有计入该局上报的结算清折,甚至都不列入交代册内,而是计入该局内部平余银账簿内。^⑤ 贻谷获咎后,坚称这笔款内部有账目可查,是公款而不是赃款。他辩解的根据是:各省外销之款,何处蔑有?总以公款公用、有无案卷、是否侵吞入己为断。^⑥

外销作为“公款”,既不同于户部所严格控制的正项,又与督抚可以任意处置的私款如养廉银、陋规中饱有别。外销与陋规中饱一公一私,是有明显界限的。^⑦ 光绪二十五年,清廷集款练兵,侍读学士恽毓鼎不满于各省仅提外销作为练兵经费,而不触及陋规中饱,曾提请皇上注意外销与陋规中饱的区别。他认为:陋规中饱者,私款也;外销者,虽不报部,实公款也。外销各项原系朝廷自有之财,本备各省缓急之需,不可悉索罄尽。^⑧ 而陋规中饱才是各省认真清查、和盘托出的重点。

二、所谓“外销财政”

明了“外销”一词的内涵,在此基础上,我们不难引申出“外销财政”这一术语。所谓外销财政,即游离于奏销制度之外,由地方政府掌握、不受户部核销的那部分财政收支。^⑨ 与其他财政形态相比,外销财政具有如下特点:

其一,官为经理,与私人财务有别。财政与财务的主要区别在于,前者主体为国家或政府,后者

① 岩井茂树著,付勇译:《中国近代财政史研究》,社会科学文献出版社2011年版,第147页。

② 陈锋:《清代军费研究》,武汉大学出版社2013年版,第278页。

③ 罗继祖:《枫窗三录》,大连出版社2000年版,第122页。

④ 周询:《蜀海丛谈》,第28页。

⑤ 西北垦务调查局编:《西北垦务调查汇册、西域行程记、西域番国志(合订本)》,华文书局1968年版,第308页。

⑥ 绥远通志馆编:《绥远通志稿》第5册,内蒙古人民出版社2007年版,第197页。

⑦ 陋规有归公之陋规、中饱之陋规之分。归公之陋规留充地方善举或接济兵差,作为地方公用,即为公款,与外销无异。

⑧ 恽毓鼎:《由籍回京言事折》(光绪二十五年十月廿九日),史晓风整理:《恽毓鼎澄斋奏稿》,浙江古籍出版社2007年版,第35页。

⑨ 洪振快基于中国历史上长期存在非正式财政制度的现象,归纳出“亚财政”这一概念。亚财政包括内容较多,如耗羨、陋规中饱以及本文所讨论的外销等。洪氏这一概念极具概括力,但于亚财政中内部各款的差异并未深论。洪振快:《亚财政:非正式财政与中国历史弈局》“代序”,新星出版社2008年版,第1页。魏光奇的“法外收支”概念亦如是。魏光奇:《有法与无法:清代的州县制度及其运作》,商务印书馆2010年版,第324页。

则为团体或个人。外销收支是各级政府机构为主体的财政资金活动。前面我们提到咸丰九年鄂抚胡林翼致王庆云的一封信。信中即提到,湖北厘金宜、沙两局,其外销亦随案声明,均归督轅主政。他在另一封致庄受祺等人的信中亦云:关税外销公费,官为经理,并不报销。^①可知当时湖北厘金、关税方面的外销款是由当地政府支配的。咸丰十年,江西督粮道李桓在讨论江西牙厘盐茶章程时云:江西省抽收过境茶捐,每百斤所抽茶捐中,均以一钱为厘金,一钱为炮船经费。此项炮船经费,系商民另捐,不在厘金之内,各卡抽收后均要批解总局,另款存储。需用银钱随时赴总局请领核发,按月申报,归入外销。收支各数,按月造报藩司查核。^②这则材料同样显示,当时江西省作为外销的炮船经费,由牙厘总局经收,另款存储,每月收支数目要向藩司汇报(只是藩司并不向户部办理报销)。

其二,管理分散,且与正项收支截然分开。各项外销收支活动分散掌握在不同的局、所手里,没有一个统一的收支管理机构。在直隶,房、铺、戏、妓、车船等捐,有由工巡捐局抽收者,有由巡警局抽收者;船捐有由钞关抽收者,有由州县自行设局抽收者;其他,茶捐则由厘捐局抽收,渔捐则由渔业公司抽收。^③在两江,支应局经管水陆各营月饷及一切活支,筹防局主管修舰筑台、订购枪炮、采买物料等项事宜,筹款局统筹江南税捐各进款,并经理牙捐、房捐、膏捐等项收支,三局各不统属。外销与正项亦构成两种不同的收支体系,由此造成的财政隔阂,在有的省被视为“几如两界山河,南、北不相过问”。^④如金陵善后局所收外筹之款,专办地方善后诸务;而金陵军需局动用正款,专管金陵留防、海防水陆各营薪粮、军火器械各项支销。^⑤淮军淞沪军需支放各款中,其法国教练、庞字营口粮由会防经费项下动支者,应归外销;由关道库动支者,附入奏销汇办,即归内销。^⑥在四川,“藩库内,除正项各款并为一户外,其余新增各款,皆以收款为纲,每款一户,每户设一专簿支分派别,库内簿记,遂多至百余户。藩库如是,推之盐道库、官运局库,亦莫不如是”。^⑦川省将外销各款分别设立了专门账户,专款专用。

其三,与正项财政相辅而行,发挥正项之不及的财政功能。同治十一年,淮军将领刘秉璋外放江西布政使。在离京前,毫无地方行政经验的刘秉璋,许诺要取消江西地方的漕粮浮费,以纾民困。但过天津时,受到李鸿章的劝阻。《异辞录》载:

先文庄简贛藩,未出京之先,时江西京官正以地方州县浮收漕粮为词,与本省抚藩互相辨〔辩〕论,因公宴文庄,且请纾民困,文庄诺焉。过津,见李文忠而告之。文忠曰:“公失词。夫款项至于十余万,绝无干没之理,意者外销必有须于此者乎。”及履任,查出用途,以学政棚费为大宗,其他零星外销杂费不可胜计,乃知文忠言果不谬。^⑧

李鸿章为何劝阻刘秉璋此举?是因为李氏凭自己的行政经验判断,区区十万两浮费,是远远满足不了一省的外销杂费支出的。刘秉璋到任后,才发现此话不谬。这个例子说明,我们不能将各省浮费一概归为官员的贪腐,其实有一部分弥补了正项财政的不足,被用于地方行政所必须的外销开支。

正由于外销在地方行政中发挥了不可替代的财政功能,中央在制定重大决策影响到各省外销款

① 胡林翼:《致庄方伯严廉访》(咸丰十年),夏先范编:《胡文忠公(林翼)遗集》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第881种,文海出版社1973年版,第565页。《胡林翼集》未收此函。

② 李桓:《遵批另议牙厘盐茶章程详》(咸丰十年七月),李桓:《宝韦斋类稿》卷16,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第344种,文海出版社1973年版,第799页。

③ 《直隶清理财政局说明书》第6编《杂税杂捐》,国家图书馆出版社影印室编:《清末民国财政史料辑刊》第15册,第809页。

④ 《山西藩库内销外销收支各款表说明书》,中央财经大学图书馆辑:《清末民国财政史料辑刊补编》第9册,国家图书馆出版社2008年版,第449页。

⑤ 刘坤一:《善后经费请于厘局拨补片》(年月不具),陈代湘等校点:《刘坤一奏疏》第2册,岳麓书社2013年版,第1133页;左宗棠:《酌改金陵军需善后局名片》(光绪九年三月初一日),《左宗棠全集》第8册,岳麓书社2014年版,第212页。

⑥ 李鸿章:《用款与洋人交涉权宜酌定片》(同治四年二月十七日),顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第2册,第24页。

⑦ 周询:《蜀海丛谈》,第28页。

⑧ 刘体智:《异辞录》卷2,中华书局2016年版,第65页。

源时,往往也要考虑到地方的财政承受能力。如光绪二十二年,清廷筹议裁撤厘金来推行印花税,就考虑到:厘金,外销取于是,杂项取于是。一旦取消,“各省督抚将成枯木朽株,必至束手无法而后至”。^① 光绪二十八年,清廷与西方列强在进行裁厘加税谈判时,裁厘对各省外销影响到底多大,始终是参与谈判的中方代表考虑的问题。我们从时人李桂林致讷钦的私人信函中就会领会到当时大小官员对此事的普遍担心:

加税免厘,业已定义,此亦如海关代收税课办法。户部计其总数必有赢余,而各省外销之款必至大减,此亦须内外合计并出入之数而统算之,庶冀民力纾而国用不亏耳。^②

其四,普遍化、制度化。光绪八年,左宗棠奉旨调查湖北新关,查出该关外销存银达1.8万两时云:“至各省款项,除报部外,其有事属因公而必须剔归外销者,所在多有,亦不独湖北一省为然”。^③ 在左宗棠看来,各省均有外销,湖北省存有这笔款项已见怪不怪。光绪十五年张之洞由两广总督迁任湖广总督,还未上任,即致函湖北巡抚奎斌,询问该省每年司库及善后牙厘各局所入内销、外销各款共若干,要求奎斌开个清单,交文报局速寄广州。^④ 可见,当时各省外销,对中央还是藏头露尾,遮遮掩掩,但在地方官场内部,已视其为“上下周知”的财政秘密,彼此并不讳言,甚至还成为上、下任交接时私下交代的重要事项。

《牧令须知》是清代官场颇为流行的一本小册子,专门讲述地方官的从政经验。该书要求地方官到任,应当尽快熟悉本地财政状况。先将本州县收支正杂各项造成清册,核明其中有哪些款目,哪些为正款,哪些为杂款;哪些归内销,哪些归外销;某款应征多少,应解多少。钱谷事件亦须另立三簿,正项一簿,报部杂项一簿,不报部杂项一簿,分别内销、外销款目。^⑤ 该书为我们勾勒出这样一幅图景:不仅省级政府,州县级政府同样存在外销财政。处理包括外销在内的钱谷事件,是州县官的主要日常事务之一,也是其必须熟练掌握的基本行政技能。

光绪十年,户部官员查得陕西厘金项下有一笔58万两的外销巨款,认为陕厘报部数目蒙混掩饰,要求听候部拨充饷,遭到陕西督抚的强烈反对。他们一方面辩称:酌提厘税留外办公,各省皆然,不独陕省。显然,这句话意在说明,外销在各省都普遍存在;另一方面,也强调该省对外销的管理非常规范,已形成严密的制度:“此等留外之款,抚、藩两署均有案牍可稽,遇有提用,藩司随时禀商,按款呈报,层层铃束,上下周知,其为不能侵欺蒙混固不待辩而明者也。”要求将厘金外销现存之项,仍归本省公用,免其提拨充饷。^⑥ 同样在陕西,差徭在没有被作为偿款基金之前,也不报部,为外销,但各属仍需要将征收情况层层申报到善后局,“月有要,岁有会,有不以实者,论如法”。^⑦ 这里的“法”,显然是指该省有关外销财政管理的相关规定。当然,规定能否切实执行,则另当别论。

三、外销财政的收支结构及功能

在清代前期,特别是乾隆初耗羨归公且被纳入正项管理以后,外省经费中即已出现各种“外销”收支款项。嘉道以降,这种外销名目在公私文件中出现的频率逐渐增多。其时,外销款主要来自摊

① 翁同龢:《奏请推行印花捐片》(光绪二十二年四月),谢俊美编:《翁同龢集》(上),中华书局2005年版,第165页。

② 《清代名人书札》编辑组编:《清代名人书札》(下),第309页。

③ 左宗棠:《续查已革道员被参各款据实复陈折》(光绪八年十二月初五日),《左宗棠全集》第8册,第174页。

④ 张之洞:《致武昌奎抚台》(光绪十五年七月二十二日),苑书义等主编:《张之洞全集》第7册,第5362页。

⑤ 刚毅辑:《牧令须知》卷1《莅任》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第648种,文海出版社1973年版,第16页。

⑥ 《陕西巡抚边宝泉奏》(光绪十年十二月廿六日),中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第76辑,中华书局1995年版,第928—929页。

⑦ 《陕西全省财政说明书·岁入部》,中央财经大学图书馆辑:《清末民国财政史料辑刊补编》第8册,第102页。

捐、平余、生息等临时性的零星款项,收支规模尚小。^①

咸同军兴,军需急迫,户部库储支绌,各地统兵大员、各省督抚遂以就近筹款、自筹饷需之名,突破经制常规,各种经制外新增收支应运而生,这些收支款项并没有被完全纳入奏销体制当中。再加上军兴十余年未及报销的军费用款由造册改为开单,军需奏销松弛,奏销制度所发挥作用的财政空间被大大压缩。清代财政制度架构中内销、外销的分野就此形成。

与清前期相比,咸同之际出现的外销款项规模扩大,且来源稳定,^②主要来自厘金留用及厘金收入中隐瞒不报的部分、盐课盐厘、洋税外销以及新增的杂捐税等款。

厘金是各省在战时为筹军饷办起来的,从一开始就控制在地方军政大员之手。军事平息后,清廷力图将各省厘金纳入经制,强化其奏销管理,并明确规定,各省可从所征厘金中按一定比例提出部分款项给予自由支配。这部分提留款项,名为“局用”(有的省份称厘余),不入奏销。但局用的提取,各省办法不一。

咸丰九年,山西巡抚英桂奏准酌改厘税成案,规定无论行商、坐贾,均以九成作为报解正项,一成作为外销公费。^③ 闽省章程规定,百货厘余、洋药厘余,亦于厘金正项外酌抽十分之一,留充局用并地方一切开销,系向不报部之款。^④ 黔省厘金局用也按收入一成开支。^⑤ 皖省厘局原定一成开支,不入收数。^⑥ 所谓“不入收数”,即是指这笔经费并不在正厘中提取,而是在征收正厘的同时,另外附收。同治十二年,江苏巡抚张树声援案奏请,酌提苏、沪两局厘金,以一成为率,请免造册报销。^⑦

当然,各省留存的厘金外销规模远非受限于中央规定的一成法定比例,还有一些厘金收项根本就没有奏报部,成为各省隐性外销款项。只是较局用而言,这部分外销每年收数不定。如安徽省厘金,自开办以来,均按月列册报抚院。每届半年,由院分别内、外销奏报一次,其全数报部者曰牙捐、牙税、盐厘,余则总名为货厘。每年额收若干,内销为多数,外销为少数。除报部收支数外,其余则视年岁之丰歉,事务之繁简,以支出多寡为外销数目盈亏,未可限以定额。^⑧

其时,各省盐课、关税同样有一成或八分的外销局用。除这些法定的提留外,也存在大量瞒报或少报情形,这一点与厘金一样,当无疑义。

咸同时期各省外销,系因地方自筹饷需而日渐膨胀起来的,因此,它所发挥的财政功能主要在于佐助军需、捐办团练和支应兵差等方面。

湘军报销款目自咸丰三年九月至同治三年六月,分四案,共银款2 130余万两。^⑨ 第一案于咸丰十年五月间照军需例案,造具简明总册、分目细册,盖用安徽宿松县印,将各册专差分送部科并另折具奏,规规矩矩办过奏销。^⑩ 其他三案,均于同治三年获得奏销豁免,只是以开单报销的形式,一笔勾销。其收自何处,支向何方,是否符合军需则例,则一概不问,笼统归入外销了。

① 例如《山西藩库收支各表说明书》中云:“在嘉道以前,报销之文网未密,例外之支用无多,尔时晋省库储除各属摊销而外,概系内结之收支,倘非报拨,即应奏销,他无所谓外销也。”国家图书馆出版社影印室编:《清末民国财政史料辑刊》第2册,第39—40页。

② 当然,咸同以后出现的外销财政与清前期零星外销款目的区别,不仅在于规模上的差异,主要还在于前者具有了专门的收支管理机构,在省一级主要是各种局、所,在州县主要是新政时期出现的各种自治机关。

③ 张之洞:《札清源局外销经费指定实用》(光绪九年十月二十四日),苑书义等主编:《张之洞全集》第4册,第2381页。

④ 左宗棠:《厘定闽省各属进出款项请将摊捐停止陋规裁革另筹提给公费折》(同治五年十月初五日),《左宗棠全集》第3册,第134—135页。

⑤ 罗玉东:《中国厘金史》,商务印书馆2010年版,第441页。

⑥ 《安徽全省财政说明书·岁入部·厘金》,中央财经大学图书馆辑:《清末民国财政史料辑刊补编》第2册,第77页。

⑦ 《光绪十一年五月初四日江苏巡抚卫荣光奏》,中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第77辑,第7—8页。

⑧ 《安徽全省财政说明书·岁入部·厘金》,中央财经大学图书馆辑:《清末民国财政史料辑刊补编》第2册,第75—76页。

⑨ 曾国藩:《报销款目分四案开单折》(同治六年二月初八日),曾国藩著,李翰章编撰,李鸿章校刊:《曾文正公全集》第3册,线装书局2016年版,第226—228页。

⑩ 曾国藩:《报销历年军需折》(咸丰十年五月初六日),曾国藩著,李翰章编撰,李鸿章校刊:《曾文正公全集》第2册,第69页。

淮军军费同样如此。同治元年十月初六日之前的报销,归苏藩司及苏松太道吴煦办理。之后至同治三年六月底止即苏沪军需第一案,存案免其造报。^①另行开单附奏的还有常胜军用款五项,皆与洋人交涉,无例可循,同样免其造报。^②这种将军费开支一概归入外销支出的模糊化处理,使我们很难判断,哪些支出是来自内销收入,哪些支出本身就是外销款。^③我们只知道常胜军五款系于藩、关各库捕盗经费以及厘捐等项内陆续提拨的,其收、支均属外销。

除湘、淮等军外,地方办理军需时,遇到用所必需而例不准销的情况,同样剔归外销筹补。团练是从保甲基础上发展起来的,经费多由地方绅耆自筹,不向官府报销。湖北绅民办理团练,不仅捐筹经费,而且自备口粮;^④安徽潜山县团练所有军装军饷以及伤亡养恤,均民捐民办,不取公家一文。^⑤即使是州县倡办的官团,经费或可由本省兵饷中拨给一部分,但大部分仍依靠本地士绅筹款派捐,这部分款项也不入奏销。

兵差亦为军需大宗,多由过兵、用兵州县承担,正式的军需奏销内不包括此项。江苏自咸丰三年用兵以来,江宁藩司所属各州县均承办兵差,应付过境官弁盐粮、马乾、车船、脚价以及运解军需。咸丰十年苏、常沦陷后,江路不通,南北往来更取道于里下河,沿途各州县亦皆添设台站、夫马、快船,接递军报。此时藩库已空,州县无从领款,只能挪移正项钱粮,暂行垫付。^⑥而垫付是要归补的,归补途径有二:要么捐廉,要么外销。山东省各州县支发兵差等项,就是自行筹垫的,并无藩库给发银两。^⑦

同光之际,大规模的军事行动暂时停歇,但允准各省“就地筹饷”所导致的财政内轻外重局面并未随之改变;常例征收萎缩,新增税项递增,以田赋等正项收支为主体的起运、存留制度,其财政调节功能减退。为确保中央财政的需要,户部从两个方面对传统的起存制度进行调整,一是强化京、协饷制度,在京饷之外又增加了大量的部款等解京款项;一是将起存制度从正项扩大到新增款项,尽可能地将新增款项纳入户部指拨范围。这样,从中央的层面来看,财政收支基本上得以维持平衡。但地方上的一些洋务兴作、善后经费完全靠各省自力更生,自己设法罗掘,主要办法仍然是从厘金、药厘、盐课、杂项等项下拓展外销财源。

如厘金。各省在中央允准的一成厘金外销的基础上,悄悄增加这一提取比例,有的省份甚至加到规定比例的五倍。^⑧还有大量厘金并没有报部,随着厘金征收规模的扩大,这部分外销收入必将随之扩大。从各省上报收数来看,同治八年厘金总收为1400万两,光绪三十四年增加至2100万两,只增加了50%。而同时期海关洋税的收入竟从960万两增加到3293万两,增加了2.5倍。^⑨按理,洋税与厘金所征课的标的物同为流通货物,两者的增减趋势理应一致,厘务人员的舞弊及各省外销数目的隐匿,自是厘金册报数相对减少的重要原因。^⑩有人估计,当时厘金报部者仅1500多万两,而实际征收已超过了关税之所入。如此,厘金报部与厘金外销之数竟至相埒,无怪乎张之洞幕僚周家

① 李鸿章:《苏沪军需第一案清单折》(同治四年二月十七日),顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第2册,第22—23页。

② 李鸿章:《用款与洋人交涉权宜酌定片》(同治四年二月十七日),顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第2册,第24页。

③ 这里面肯定存在两种情况:收入来自内销款,支出却归为外销(外销支出);收入本出自外销(外销收入),支出亦归为外销(外销支出)。

④ 胡林翼:《奏陈湖北历年团练出力拟请分别增广学额疏》(咸丰八年正月十五日),胡渐逵等点校:《胡林翼集》,第383页。

⑤ 胡林翼:《请奖潜山县团练出力士民疏》(咸丰十年闰三月二十八日),胡渐逵等点校:《胡林翼集》,第633页。

⑥ 曾国藩:《江淮等属垫发兵差酌议办理折》(同治七年十一月初三日),曾国藩著,李翰章编撰,李鸿章校刊:《曾文正公全集》第3册,第304页。

⑦ 阎敬铭:《军需案内州县应付兵差酌议新旧报销条款折》(同治四年十月三十日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部编:《近代史资料》第128号,中国社会科学出版社2013年版,第43—44页。

⑧ 户部:《议覆陕抚裁并分卡并厘金外销情形折》(光绪十一年三月初十日),《户部奏稿》第8册,第3945—3949页。

⑨ 汤象龙编著:《中国近代海关税收和分配统计:1861—1910》,中华书局1992年版,第63—66页。

⑩ 何烈:《厘金制度新探》,东吴大学出版社1972年版,第172页。

禄致其友人徐致祥信中称:各省外销之款,向恃厘金为藏垢纳污之藪。^①

同光年间增长最快的当属药厘外销,这里有两个方面的原因:一是由于光绪朝前期洋药税厘并征政策的实施,致使洋药项下留存外销公费的变动,一是由于土药税厘政策的调整,导致土药外销经费的增加。津海关洋药税厘并征以前,每箱原有随征杂费银8两2钱,这笔随征的杂费,就是关道各库的外销款项。并征后,直隶总督李鸿章向户部提出,津海关应于每箱86两药厘中留支外销银16两,作为地方善举之用。^②江海关随即要求以天津为成案,每箱必提出16两为外销之款。户部仅同意每年分四结提支银10万两。但每年10万两外销定额不敷地方所用,江省于光绪十五年九月奏准每年可再添拨至12万两。即便如此,仍不够用,江海关药厘外销常常发生溢支。^③

土药税厘也有提留一成外销公费的规定,只不过,有的省份是在正项之外随征一成,如福建、四川等省;有的省份,是在正项内酌提一成,如云南等省。光绪十六年,江苏省筹议在徐州设立土药统捐局,抽收土药厘捐每百斤30两,此后通行苏省全境不再另抽。因事属创始,奏请按照收数一五成开支,以供局员薪水、局用及巡丁口粮等项。^④此后,徐州每年土药捐银平均20万两左右,光绪三十年后收数达到40万乃至100万两,经费均按一成五随收。^⑤光绪十九年,直隶省土药外销请求援江苏成案准留一成五,以资办公。^⑥此后,各地土药税厘基本上是按一成五提留经费的。

同光之际,各省外销财政用款的重心从军需转移到善后和洋务。外销支出善后事宜,主要集中在赈济、水利以及其他各种公用事务上;外销支出洋务事宜,主要集中在于机器制械、筹防交涉、工矿轮运、机铸钱元等一些地方性项目上。

光绪八、九两年直隶水灾,各省均参与了劝捐接济。救灾急切,势难拘执成例,地方政府事后将用过钱粮各项即在办事地方分晰榜示,俾众咸知,事竣要求开具简明清单奏报,免造细册。^⑦皇帝同意了这种报销办法。十六年六月,顺直地区又遭水患,筹办的赈抚收支银钱米衣的报销,同样是开具清单,请免造册。^⑧此后,各省灾赈报销,基本上均仿照直隶章程,只将收支各数汇开清单,免造细册。^⑨赈灾资金的外销化处理,反映了清廷赈灾报销制度的灵活性,同时也彰显了外销在地方灾赈活动中的重要作用。

甲午以后,军费、赔款以及外债纷至沓来,清廷将巨大债务分摊到各省头上。在中央摊派压力下,各省均不遗余力,在本省内加意搜括,办法五花八门。偿款摊派,导致大量地方款项被罗掘出来,提作偿债基金,而这些地方款项中就包括了大量的外销杂款。大致说来,甲午前后筹措战费的外债,主要是利用各省外销偿付的;战后四国外债,则部分动用关税、厘金等正款,部分动用的是外销。庚子以后,正款已不足恃,只能放任各省加捐、加摊。清末新政,以兴学、警务、地方自治、实业、司法五者为用款大宗。这五大宗新政要务,并非分别缓急、次第施行,而几乎是诸政并举,同时兴办。新政推行到州县,又促发了州县一级自治财政的滋生。^⑩再加上清廷又在各地编练新军,需款

① 周家禄:《复徐侍郎》,《寿恺堂集》卷29,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第83种,文海出版社1967年版,第775页。

② 李鸿章:《洋药税厘拨还洋息折》(光绪十三年四月初七日),顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第12册,第77—78页。

③ 刘坤一:《江海关溢支经费就款核销片》,陈代湘等校点:《刘坤一奏疏》第1册,第773—774页。

④ 《总理衙门会议徐州土药收捐章程折》(光绪十七年三月二十二日),江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第1辑第3册,方志出版社1999年版,第647页。

⑤ 《徐州土药统捐统税》,江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第1辑第3册,第638页。

⑥ 李鸿章:《直隶稽征土药税厘片》(光绪十九年四月十五日),顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第15册,第77页。

⑦ 李鸿章:《灾赈收支数目折》(光绪十一年正月十九日),顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第11册,第6页。

⑧ 李鸿章:《赈抚收支汇报折》(光绪十八年六月十三日),顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第14册,第433—434页。

⑨ 陈宝箴:《汇报湘省赈捐各款数目并援案保奖折》(光绪二十四年三月二十六日),汪叔子、张求会编:《陈宝箴集》(上),中华书局2003年版,第682页。

⑩ 李三谋将州县自治财政视为清末外销财政的第二层次(第一层次以省级局、所为中心),认为清末州县自治财政已具有现代意义上的“地方财政”特征。李三谋:《明清财经史新探》,山西经济出版社1990年版,第341—342页。

孔亟,而应支应解各款如故,一时直省各项用费急剧增加,只能百计罗掘,各省外销财政规模进一步膨胀。^① 皖省自举办新政以来,所需经费,莫不藉漕杂各款为挹注,“向之所谓外销杂款者,今则为举办新政之命脉关系也”。^② 在陕西,每年司法经费,出乎内销者十分之三,属于外销及例不入销者则十之六七。^③

仅以警务为例。警务属民政,其功能是维护地方治安。奉天警务经费每年至300余万两,^④除巡警道经费由民政局造册奏销报部,系内销正款外,各属巡警局所需经费,盖取资于亩捐、车捐者为尤多。这些所谓的亩捐、车捐等款,向不奏销报部,系外销款项。^⑤ 在山西,警务经费的来源主要有裁汰壮捕等役食,裁汰伞扇夫等工食,旧有练勇、乡勇各经费,铺捐及商捐,斗捐及戏捐,特别捐(如花布捐、铁炉捐之类),裁汰绿营规费,城镇乡村捐款等。^⑥ 其他省份的新政经费来源大同小异,毋庸赘言。

总之,外销作为地方之公用,在晚清财政中扮演了重要角色。从入款的形式来看,经历了从“饷”到“款”再到“捐”的演变过程;从支出性质来看,分别体现出从军事性支出到投资性支出再到经常性支出的阶段性特征;从财政资金所发挥的功能来看,外销财政先后经历了从军事财政到善后、洋务财政再到民生财政的三个渐进阶段(当然,以上三个阶段在某些时候也有可能是相互叠加的)。

结 语

回到本文开头的故事现场。金陵厘局总办陈惟彦上任没几天就遇到一桩难办的业务,他的顶头上司、两江总督端方要求批转一笔存放在裕宁官银号的外销款归到他的督署账房。陈惟彦坚持公款公用的原则,认为外销款为公款,不能提归私账。结果端方的目的没有达到,陈也由此得罪了端方。

这一案例折射出两个方面的信息:其一,清季各省外销款虽未必一定要向户部汇报,但它是财政资金,与督抚的私项有别。各省对外销资金的管理,都有一套约定俗成的管理程式,如陈惟彦坚持提款要饬办文批,^⑦黄彭年在湖北藩司任上的“悉据官文书”,^⑧周询所提到的四川“分收分支之法”,^⑨贻谷所称不列交代而另立平余银账簿^⑩等,这是外销有别于养廉银、陋规中饱等督抚可以任意处置的私款之处。尽管清廷没有明文规定外销为合法,但至少是默认其存在的合理性,光绪二十五年河南巡抚裕长拟扣减外销各款以归公用,上谕还嘱其毋庸提扣,俾办公不加掣肘。^⑪ 又如户部“各省例不应支而事非得己”,“院司类有存案,原非自谋肥己”,诸多体恤之语,足见清廷对各省外销的态度。^⑫ 其二,假如陈惟彦是一个原则性不强的人,经受不住端方的两次派人催提,那么这笔外销款项就会被端方批归督署私用。从这点来说,外销虽是财政资金,又与内销款项有异。它游离于中央控制之外,而易为地方长官所把持。其为公为私,关键还得看地方长官的廉洁程度和经管人员的原则性。徐一士为此事批评端方,称其任意提用外销之款,为公款与私账混淆开了恶例。^⑬ 事实上,外销公款私用

① 罗玉东推断,光绪后期各省外销财政规模应与内销规模相等,甚至超过后者。罗玉东:《光绪朝补救财政之方策》,《中国近代经济史研究集刊》第1卷第2期(1933年5月)。李三谋估计,清末各种外销入项应在1.5亿两以上,实已超过内销1亿两的规模。李三谋:《明清财经史新探》,第348页。

② 《安徽全省财政说明书·岁入部·漕粮》,中央财经大学图书馆辑:《清末民国财政史料辑刊补编》第2册,第23页。

③ 《陕西全省财政说明书·岁出部·司法费》,中央财经大学图书馆辑:《清末民国财政史料辑刊补编》第8册,第102页。

④ 吴廷燮:《清财政考略》,国家图书馆出版社影印室编:《清末民国财政史料辑刊》第20册,第378页。

⑤ 《奉天全省财政说明书·岁出·经常类》,中央财经大学图书馆辑:《清末民国财政史料辑刊补编》第7册,第480、488—489页。

⑥ 《山西全省财政说明书·沿革利弊各论》,中央财经大学图书馆辑:《清末民国财政史料辑刊补编》第9册,第186—187页。

⑦ 陈惟彦:《宦游偶记》(下),官箴书集成编纂委员会编:《官箴书集成》第10册,第658—659页。

⑧ 罗继祖:《枫窗三录》,第122页。

⑨ 周询:《蜀海丛谈》,第28页。

⑩ 西北垦务调查局编:《西北垦务调查汇册、西域行程记、西域番国志(合订本)》,第308页。

⑪ 《清德宗实录》卷457,光绪二十五年十二月辛丑,中华书局1987年版,第1029页。

⑫ 《光绪二十三年十二月庚辰户部奏》,朱寿朋:《光绪朝东华录》第4册,中华书局1958年版,第4015页。

⑬ 徐一士:《近代笔记过眼录》,山西古籍出版社1996年版,第236—237页。

这种情况在晚清污浊的官场中很难说自端方开其端绪,或仅此端方一例。

这实质上反映了清季财政结构中公、私界限的不分明。在这一财政结构中,作为地方之公的外销,实际上是“介在公、私之间”,^①既可向上提解为国家正项,又易被操守不严的地方大吏移作私用,成为两边均可被侵蚀的对象。在正项不济时,中央屡次动员地方将外销和盘托出。^②多数情况下,地方政府则总是“藏头露尾”,不愿全盘托出,尽可能地保持外销作为地方之公用的性质。外销财政的这种尴尬处境,凸显了清代财政管理体制的不健全。

清代财政是一种所谓的“不完全财政”。^③这种财政管理体制,在确保经制收支都由中央严密控制的同时,并没有为地方各项事务的经常性用度提供充足的财力保证。在清代前期,地方政府更多地是通过从正赋之外附加征收耗羨的办法来弥补地方公费之不足。晚清以降,随着防剿、抚夷、洋务、偿债、新政等事权的下放,地方政府承担了更大的财政亏缺压力。清廷虽谕令各省可就近筹饷(军兴时期)或就地筹款(洋务、新政时期),以弥补事权下放所引发的财力不足。但中央给予地方的只是经制外发挥自主性的权力,并不是财政“确权”。地方政府无法通过法定的财权取得行使其职能所必需的财力,在考成、黜陟制度的压力下,纷纷发挥能动性,在正规的收入渠道之外另辟蹊径,拓展外销财源创收,这当是必然的结果。

WaiXiao: Another Aspect of Finance in the Late Qing Dynasty

Chen Yong

Abstract: WaiXiao is a financial concept corresponding to NeiXiao. WaiXiao finance refers to the part of fiscal revenue outside the supervisory and regulatory of reimbursement system controlled by local government, but not central government. As a kind of local financial fund, WaiXiao plays an important role in finance of late Qing Dynasty. Its financial form has experienced three progressive stages from military finance to constructive finance to people's livelihood Finance. The origin of WaiXiao finance lies in the incompleteness of financial management system in Qing Dynasty.

Key Words: WaiXiao, NeiXiao, Reimbursement System, Structure of Fiscal Revenue and Expenditure

(责任编辑:王小嘉)

① 《光绪三十二年十月辛巳陈夔龙奏》，朱寿朋：《光绪朝东华录》第5册，第5597页。

② 如光绪朝前期京员津贴的筹措，甲午前后外债之摊还，庚子前后练兵经费的提解，无不体现清廷化地方之“公”为国家之“公”的财政意图。而清末试办预算，则是企图通过清理财政、国地分税，“遂使向未公开之财源，悉得列于预算册内，以表现国家全部岁计之真相”。杨汝梅：《国民政府财政概况论》，中华书局1938年版，第3页。

③ 何平：《论不完全财政体制对清代社会的破坏机制》，《学术研究》2004年第6期。