

清末民初上海县城城市财政的形成与构成^{*}

刘雅媛

内容提要:城市财政的形成是近代城市史、财政史共同关注的问题。本文透过清末民初上海县城的案例,试图解释城市财政形成的动力机制并分析其收支结构。研究发现,上海县城城市财政形成的动力机制在于:首先,清末上海县城在商业活跃、人口激增的情况下,城市人居环境日益恶化,传统县城基础设施亟待改善,而城市管理制度与经费相对缺失,促使制度需求的出现。其次,地方的公益善举传统与精英势力崛起并广泛参与地方事务,以及官办市政雏形的出现等因素构成了上海县城自身的优势。此外,新政改革为城市财政的形成提供了政策保障。清末民初上海县城城市财政由市政机构作为征税主体,财政收入主要有城市捐税与规费收入、公产收入、债务收入等,支出则由公共事务性支出、行政性支出、债务支出等几方面构成。积极有效的财政运作是上海县城自治市政成功的基础,也为重新审视与评价近代地方财政制度变革提供了新的角度。

关键词: 财政史 城市史 城市财政 上海 清末民初

一、引言

近代以来央地关系的变动往往是制度研究的一条主线。太平天国运动后,内轻外重的权力格局所表现出的地方督抚势力的崛起与绅商政治参与的增强深刻地影响着晚清制度的变革。权力的下移或许可以被认为是中央对地方失去掌控,但在这一经济结构从传统农业向近代工业转变的时代,地区差异、城乡差异日益明显,沿海沿江通商口岸城市涌现出新兴的业态与社会阶层,都对传统国家的基层治理能力带来巨大挑战。自上而下的全国统一政令已无法应对日益复杂的社会需求,此时地方社会积极性的提高孕育了基层行政体制改革的新方向。

市制的诞生是20世纪基层体制变革与近代国家建设的一个重要方面。市制指的是城市建制与城市管理体制。^①传统中国的政区类型始终为地域型政区,以县为基层政区单元,县下虽有设官,在某些朝代也曾出现专管城市的行政机构,但并不存在市制。^②中国市制萌芽自清末新政改革期间颁布的《城镇乡地方自治章程》,拥有一定地域范围、人口数量与行政机构的建制市应运而生。早在民国时期,学界对市制萌芽这一问题已形成定论。^③当前学界在市制方面的研究数量相当可观,但主要停留

[作者简介] 刘雅媛,上海社会科学院历史研究所助理研究员,上海,200235,邮箱: thisisyayuan@foxmail.com。

* 本文为上海市哲学社会科学规划课题“近代长三角城郭都市空间转型研究”(批准号:2018BLS008)、国家自然科学基金青年项目“战前中国的腹地、经济区及其作用机制研究”(批准号:42001137)、国家自然科学基金青年项目“区域比较视野下的近代江南与华南城镇体系(1911—1953)”(批准号:17CZS040)的阶段性成果。何平教授、申斌助理研究员以及两位匿名审稿专家曾对本文的撰写提出宝贵意见,谨致谢忱!

① 刘君德、汪宇明:《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》,东南大学出版社2000年版,第4页。

② 韩光辉认为宋代都厢制,辽代警巡院,金代警巡院、录事司、司候司,元代警巡院、录事司等一系列城市管理制度的意味着宋辽金元时期存在相当数量的建制城市,但是这与普遍在市制仍存在差别,其并未形成政区意义上的城市。参见韩光辉:《宋辽金元建制城市研究》,北京大学出版社2011年版。

③ 钱端升等:《民国政制史》(下),上海人民出版社2008年版,第683—684页。

在行政制度、市政建设等方面,对于维系市政管理与建设的经费问题缺乏论述。故而从城市史研究的学术脉络值得讨论:市制的诞生是否意味着与城市行政相匹配的城市财政也同时形成?为此,张利民曾在2018年中国城市史研究会年会上提出城市财政研究的倡议,认为近代城市捐税的作用与意义等问题存在深入分析的必要。^①

行政与财政互为表里,财政制度的近代化是财政史研究的核心问题。财政管理从集权体制向国地财政划分是近代财政制度演化的趋势之一。^②在财政史的研究中,对晚清央地关系变动的探讨也引发了学界对地方财政的关注。陈锋在有关咸同变局中的财权下移导致地方财政扩张的问题上曾有过精彩的论述。^③彭雨新在民国时期已开始关注县级财政,认为晚清新政自治运动中,县级地方捐税渐起。^④杂税、杂捐是地方财政收入的主要来源。何汉威强调晚清杂税的增加是州县财政中最值得注意的地方,但他并未注意到杂捐的重要性,而后者可能更具基层属性。^⑤魏光奇进一步指出,前人的论述忽略了民国时期县财政也存在“双轨制”,其中包含着县公署经理的国家财政和独立于行政体制之外的自治财政。^⑥这种双轨制在某种程度上也呼应了杂税与杂捐的区别。陈锋、王燕对晚清杂税、杂捐多有探讨,王燕更详细讨论了二者的区别,认为杂捐对于县财政的形成尤为重要。^⑦回顾以往有关地方财政的研究,往往集中讨论清末的财政危机、中央对地方失去控制、叠屋架床的混乱财政制度等话题,从中可以看到一个基本的论述逻辑是:晚清中央的财政危机向地方转嫁摊派,地方因而加征杂税、杂捐,导致基层盘剥日盛。但如果结合行政与财政两方面来看,可以发现地方财政的形成往往暗合了基层行政制度演化的时间点与趋势,其中晚清自治运动不仅孕育了市制,更促进了某些基层财政的形成。那么从近代基层行政体制改革触发的地方制度需求入手,或许可以对地方财政产生新的认识。魏光奇通过研究直隶自治财政,认为地方自治运动时期形成的县财政蕴藏着行政体制近代化变革的积极意义。^⑧郑振满有关福建的研究也发现了地方财政对地方政府职能、地方自治的促进作用。^⑨岁有生进一步讨论了直隶自治县财政的制度渊源,认为其乃传统制度异化与外来因素相结合的产物。^⑩上述研究将县财政从地方财政的范畴中剥离出来,讨论县财政与基层行政的关系,那么,我们能否更进一步?既然自治运动酝酿了市制,那么县财政之下是否形成了城市财政?如何评价城市财政?这是本文希望能够解决的问题。

不论城市史学者探求清末市制的产生,抑或财政史学者讨论清末财政危机与地方财政的发展,均循着不同学术理路触及到同一个问题,即近代城市财政的产生。近年来学界逐渐开始关注城市财政的问题,并于2018年召开了“近代化进程中的城市财政与城市税收”讨论会。^⑪但一些基础性的问题尚待讨论,如城市财政的含义与范围,其产生的动力等。本文即以清末民初上海县城为例,试图回

① 张利民在早年有关近代市制的专著中曾涉及城市捐税问题,2018年10月27日,其在“中国与世界:多元视野下的中国城市史研究学术研讨会暨中国城市史研究会2018年会”上做题为“中国近代城市财政初立之概论”的主题演讲,同年,发表文章专述近代城市捐税制度。分别参见张利民:《艰难的起步:中国近代城市行政管理机制研究》,天津社会科学院出版社2008年版,第197—203页;张利民、熊亚平:《近代中国城市捐税制度初探》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第3期。

② 柯伟明:《民国时期税收制度的嬗变》,《中国社会科学》2019年第11期。

③ 陈锋、蔡国斌:《中国财政通史》第7卷《清代财政史》(下),湖南人民出版社2013年版,第76—87页。

④ 彭雨新:《县地方财政》,商务印书馆1945年版,第1页。

⑤ 何汉威:《清末赋税基准的扩大及其局限——以杂税中的烟酒税和契税为例》,“中央研究院”近代史研究所集刊编辑委员会编:《“中央研究院”近代史研究所集刊》第17期(下),“中央研究院”近代史研究所1988年印行,第69—98页。

⑥ 魏光奇:《国民政府时期县国家财政与自治财政的整合》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2005年第3期。

⑦ 王燕、陈锋:《试论晚清杂税的不确定性特征》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2016年第3期;王燕:《晚清杂税与杂捐之别当论——兼论杂捐与地方财政的形成》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

⑧ 魏光奇:《直隶地方自治中的县财政》,《近代史研究》1998年第1期。

⑨ 郑振满:《清代福建地方财政与政府职能的演变——〈福建省例〉的研究》,《清史研究》2002年第2期。

⑩ 岁有生:《论清末州县自治财政的管理——以直隶为中心的考察》,《商丘师范学院学报》2009年第8期。

⑪ 张莉:《“近代化进程中的城市财政与城市税收”讨论会综述》,《近代史学刊》2018年第2期。

答上述问题。

上海是中国近代史研究中最受关注的城市,但城市财政方面的专论却屈指可数,系统的论述仅见李东鹏对公共租界工部局财政制度的研究,而华界财政目前仅在一些城市史论著中略有涉及。^①近代上海一市三制,相比于备受学界瞩目的公共租界、法租界,华界县城则显得乏善可陈。一直以来,我们所关注的是租界带来的西方式的现代城市体制,但忽略了县城所提供的介乎传统与现代,东方与西方之间的历史经验,而这种经验对于近代中国城市史来说无疑更具代表性。清末民初地方自治时期是上海华界县城创立市政制度、开展城市更新的起点。这一时期由绅商力量组成的市政机构进行了卓有成效的城市建设与管理,是同一时期全国各地城市自治的范本,财政问题正是这一时期上海城市自治取得成功的关键,已有研究多提及行政而鲜少涉及财政,实属缺憾。^②本文通过探讨上海县城城市财政制度的形成与收支结构,试图解释上海县城在结合外部条件、自身优势等因素的情况下如何组织形成稳定增长的财政收入以满足日益增长的城市建设、管理经费需求。

“城市财政”是本文讨论的核心概念,它属于地方财政的范畴,但与地方财政中的州县财政有所不同。岁有生曾提出三条界定中央财政与地方财政的标准,根据这一标准,可以清楚区分各级财政的范畴。^③我们似可据此推导出判断城市财政形成与否的标准,即:存在独立的城市财政收支机构;拥有清晰的市政管理权限与收支权限;财政支出专门用于城市管理与建设。在城市财政收入中,杂税、杂捐、杂费的区别也应当辨明。对于杂税与杂捐的区别,王燕曾撰文论述,杂税开征须经户部批准,征收较为稳定规范,属中央财政范畴,而杂捐由地方议定开征,征收较随意,为地方所用。^④杂捐是从捐输制度中演化而来,逐渐拥有了强制性特色,并成为地方财政的重要组成部分。对于清末民初上海县城城市财政来说,杂捐是其收入的主要来源。而杂费与杂捐相比,其因事而设的特性更强,名目更多,更加随意。

本文以《上海市自治志》为基础史料,结合地方志、《申报》等材料,梳理这一时期上海县城城市财政制度的形成与收支结构。《上海市自治志》(以下简称《自治志》)由民国上海市政厅董事杨逸编纂,于1915年出版,系统收录了1905年上海开办县城自治至1914年被迫停办自治期间的各种统计图表、案卷公牍与市政章程,虽称为“志”,但内容纯为一手资料汇编,具有档案的性质,是研究这一时期上海县城市政制度的首选材料。而由于历来上海研究重租界轻华界,故学界对《自治志》的利用程度有限。尤需强调的是,《自治志》收录了县城市政机构历年收支表、债款表,涉及收捐、借款等问题的案卷公牍,各种捐税征收章程等,为城市财政收支结构的研究提供了基础材料。同时,详细的市政工程成绩表与市政工程案卷也为我们考察城市财政与市政运作的关系提供了依据。

本文的学术贡献体现在:第一,从基层城市治理的角度首次阐述了上海县城城市财政制度出现的必然性。在财政史研究中,晚清地方财政中的杂捐往往被视为财政危机下的产物,而本文从城市发展的自身需求对这一问题做出新的诠释,为我们理解和评价近代基层财政制度变革提供了新的面向。第二,在解释制度改革动力的基础之上,本文追溯了上海县城城市财政的制度渊源,展示了制度的多源性与延续性,为理解财政制度近代化过程中的传统与现代、东方与西方因素的交融提供新的例证。第三,从微观层面首次复原了上海县城城市财政的收支结构,揭示了清末民初上海县城市政管理与建设中的机遇与困境,为研究基层财政尤其是城市财政制度的发端提供了鲜活的个案依据。

① 李东鹏:《近代上海工部局财政制度研究》,博士学位论文,上海师范大学,2016年。

② 伊懋可:《1905—1914年上海的市政管理》,黄乃慧译,刘海岩校,刘海岩主编:《城市史研究》第23辑,天津社会科学院出版社2005年版;周松青:《上海地方自治研究1905—1927》,上海社会科学院出版社2005年版。

③ 岁有生认为,考查是否存在地方财政有三个要素:“一是是否存在着独立的财政收支机构;二是中央和地方的事权划分和收支权限;三是地方收入的流向,看它是否用于地方公共事务。”参见岁有生:《清代地方财政史研究述评》,《中国史研究动态》2011年第5期。

④ 王燕:《晚清杂税与杂捐之别白论——兼论杂捐与地方财政的形成》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

二、制度需求与清末民初上海县城城市财政的形成

我们认为,近代财政改革的内在动力是社会的变革,是需求的产生,故对于上海县城城市财政来说,城市管理、城市建设的需求就代表了对财政制度出现的需求。开埠以来上海商业贸易的活跃、人口的增加、人居环境的恶化等因素提高了城市对公共品的需求,这是城市财政产生的根本动力。自上海建县以来,随着区域经济的发展,明代嘉靖年间,商品贸易就已成规模。1843年上海开埠,在十年左右的时间内跃升为国内最大的对外贸易港口。至20世纪初,上海对外贸易总值长期维持在全国的一半左右,凭借贸易地位的提升,将全国纳入其商品市场腹地,成为全国首屈一指的经济中心。贸易的繁荣带动了相关行业的成长,会馆、公所、商会云集。市场的活跃,新兴业态的出现对基层行政管理职能提出新的要求,同时也为城市财政的出现提供了税源。与城市经济地位提升相伴随的是人口的大量增加与城市人居环境的恶化。自1852年至1949年的近百年间,上海人口从54.4万增长至545.5万,增长约9倍之多。^① 县城区域的人口从开埠初期的不足10万增长至1911年的21.6万,^②至1934年,这一区域的人口已增长至51.7万。^③ 上海人口的增长主要得益于移民的涌入,移民促进了经济的发展,也消耗着本身已很脆弱的县城基础设施及生态环境。人口的增长使城市用地日趋紧张,原有的道路、桥梁、给水、排水、卫生、消防等公共基础设施不堪重负,人居环境日益恶化,传统县城的规模规制已经不足以应对城市发展的现状,蜿蜒曲折的河浜也不足以满足大量人口的交通、用水、排污、垃圾倾倒等需求。此外,在租界日盛、华界日衰的情况下,县城不仅需要解决城市建设问题,还面临着租界屡屡越界筑路、日益扩张的威胁,因而清末上海县城对市政事务的需求空前急迫。

需求的产生是形成市政制度的内在动力,而上海县城的自身优势与适宜的外部环境与政策环境则是制度形成的直接动力。其中,上海县城的自身优势来自以下互相关联的三个方:首先,地方的慈善传统为举办市政公共事务提供了认知基础与制度依据。明清地方城市的组织运行很大程度上依赖善堂、行会与商会。晚清上海善堂林立,“或治病施药,或给棺掩埋,或收养残废,或设塾教读。届冬令又开设粥厂,并给棉衣、米粟,种种善事,不胜枚举”。^④ 上海的善堂从19世纪中期的5个发展到清末的25个,其职能与工作范围也在扩展。其中,开办于1804年的同仁辅元堂作用最为突出,除经理善举事务之外,还开展诸如消防、清道、路灯、筑造桥路、修建祠庙、举办团防等事务,涉足近代市政的多个方面,被称为上海“地方自治之起点”。^⑤ 作为民间组织,同仁辅元堂的经费主要来自行业捐赠、官绅捐赠、田产房租以及小部分官款。^⑥ 通过善堂董事们的稳定经营,形成了良性自主的地方专款用于地方公共事务的善堂模式,是同仁辅元堂成功的一大要素,这种经营有方的特征也被此后的县城市政机构继承了下来。

其次,绅商阶层崛起,成为主持市政事务的领袖。太平天国运动期间,清政府不得不借助精英的力量兴办地方治安、慈善甚至税收等事务,精英们借助这一契机,更大程度地介入到晚清公共政治空间中。清末上海绅商一方面通过创办近代工商业与金融业起家,积累了丰富的商业经验,另一方面透过参与经营善堂、救火会、商团等组织,积累了处理公共事务的经验与名望地位。组建上海县城市

① 邹依仁:《旧上海人口变迁的研究》,上海人民出版社1980年版,第90—91页。

② 徐雪筠:《上海近代社会经济发展概况(1882—1931)——〈海关十年报告〉译编》,上海社会科学院出版社1985年版,第191页。

③ 上海市南市区志编纂委员会编:《南市区志》,上海社会科学院出版社1997年版,第69页。

④ 葛元熙著,郑祖安标点:《沪游杂记》,上海古籍出版社1989年版,第11页。

⑤ 民国《上海县续志》卷2《建置上》,《中国方志丛书》华中地方第14号,成文出版社1970年影印版,第31页。

⑥ 同治《上海县志》卷2《建置上》,《中国方志丛书》华中地方第169号,第22—24页。

政机构的最初 38 位董事分别来自于善堂、书院、警务、商界代表以及城厢各铺各段的董事们，^①其中“大半都是商界领袖，并且很多是当时会馆公所的董事”。^②李钟钰、穆湘瑶、郁怀智、姚文楠等人均不同程度地具有绅商的身份，他们在清末民初上海地方政治的舞台上异常活跃。李钟钰既是市政总董，也掌握着商团的力量，同时是江南制造局提调，“一方面受官厅之任命，一方面受民治之委托，均负重要责任”。^③在辛亥上海光复时，这些人带领市政机构、商团与革命党人合作，不仅参与了起义，也成功保障了县城的秩序，并在光复后一度取得更高的地方行政地位，为民国初年市政机构的权力扩张提供了有利的政治环境。

最后，上海在自治运动前已形成了具有收捐功能的市政机构雏形——南市马路工程局。1895 年，为了修建浦江西岸的外马路，上海设立了马路工程局，1897 年马路建成后即改称马路工程善后局，该局仿照租界市政制度，除路政事务外，还设有巡捕房。马路工程局的职能虽然只涉及现代市政的一小部分，所管辖的区域也只限于外马路一带，但它被视为上海华界最早的市政机构。^④此后，马路工程局的建制、功能完整地由自治市政机构——城厢内外总工程师局继承下来。马路工程局的经费筹措方式借鉴自租界市政机构，取自外马路的房铺捐以及船捐。房铺捐自 1898 年开始征收，“按照房租抽收一成以充修理马路经费”。^⑤自治开办后，外马路房铺捐改为地方捐，由总工程师局继续征收。船捐也是马路工程局的经费来源之一，船捐征收采用包税制，由船帮埠头认包，总工程师时期也延续了包税的征收方式。^⑥同仁辅元堂虽然已具备了经营地方事务的能力，但善堂的性质决定了其经费多来自行业捐助与董事们的经营，不具备收捐的权力，而马路工程局的设立使县城向形成近代市政更靠近了一步。

此外，租界的存在为上海县城近代市政制度的出现提供了独特的外部环境与可资借鉴的对象。以公共租界工部局为例，其职能范围包括“一切为保持康健、维持清洁、组织警察、开发并管理岁收所必需的规程和办法”。^⑦国人对租界的认知经历了由浅及深的过程，“西人创立工部局，局有董事，每年有总议，事有常例，议事议定而后行，凡一切巡捕逻街、团兵操艺以及清道铺路等事皆局中主其政，就各住户收取捐费以资用度，巡捕则有捕头统之，中西人并用，而收捐者亦巡捕之责也，费有所出，事无所废。”^⑧公共租界财政收入主要由地税、房捐、码头捐与执照捐四部分构成，税基分别来自地价、房租、商品贸易与城市商业。^⑨租界财政制度为华界人士所瞩目，时人建议县城建立类似的收捐制度，“仿照西人办法，按房按业抽捐”。^⑩1898 年马路工程局开征房铺捐时便提到“均系仿租界章程”，“租界之人均无异词，南市同此子民，断不致易地违抗不遵。”^⑪

自治运动的兴起与清末新政改革为县城市政制度成型提供了政策环境与合法性保障。清末立宪派知识分子将西方“自治”概念从日本引入中国，并借用此概念阐述他们在基层行政改革方面的政治主张。上海县城的地方自治是西方理念与本土自治做法的杂糅。1902 年，时任湖北武备学堂提调

① 《上海城厢内外总工程师局大事记》，《上海市自治志（一）》，《中国方志丛书》华中地方第 152 号，成文出版社 1974 年影印版，第 1 页。

② 蒋慎吾：《清季上海地方自治与基尔特》，上海通社编：《上海研究资料续集》，文海出版社 1988 年影印版，第 155 页。

③ 姚文楠：《李平书与上海光复》，吴汉民主编：《20 世纪上海文史资料文库》第 1 册，上海书店出版社 1999 年版，第 49 页。

④ 蒋慎吾：《上海市政的分治时期》，上海通志馆编：《上海市通志馆期刊》第 2 卷第 4 期，文海出版社 1977 年影印版，第 1218—1220 页。

⑤ 《稟苏松太道蔡陈明南市外马路市房向无房捐文》，《上海市自治志（二）》，《中国方志丛书》华中地方第 152 号，第 66 页。

⑥ 《呈苏松太道袁征收南市浦江船捐易人承办文》，《上海市自治志（二）》，《中国方志丛书》华中地方第 152 号，第 64 页。

⑦ 中国科学院上海历史研究所筹备委员会编：《上海小刀会起义史料汇编》，上海人民出版社 1958 年版，第 1224 页。

⑧ 《论租界工部局》，《申报》1883 年 10 月 27 日，第 1 版。

⑨ 李东鹏：《近代上海工部局财政制度研究》，博士学位论文，上海师范大学，2016 年，第 58 页。

⑩ 《论城厢宜仿租界清理之法》，《申报》1874 年 5 月 15 日，第 1 版。

⑪ 北洋洋务局纂辑：《约章成案汇览》乙篇卷 10，上海点石斋 1904 年版，第 41—42 页。

的上海士绅李钟钰“见武昌创办警察站岗，颇觉有效，每思上海城厢及南市，亦当仿而行之”。同时，上海道台对于马路工程局官办腐败的情况也意图改善，认为“地方道路、沟渠、一切工程皆须地方绅董办理方有实效”。^① 1905年，“惕于外权日张，主权浸落，道路不治，沟渠积污”，由地方精英倡议，上海道台批准成立上海城厢内外总工程师局（以下简称总工程师局），“接办城厢内外一切事宜”，“酌收地方税以办理地方公共事务，助官司之不及，兴民生之大利”。^② 总工程师局延续了善堂等民间组织中精英公议地方事务的本土自治决策形式，同时借鉴了租界工部局董事由纳税人选举产生的选举模式，但当时鉴于“东西各国自治规制本非猝办，其普通选举之法按之目前地方情形尚多格碍，惟有先就向来办事诸绅商中共同选举”，故由善堂、书院、警务各董，以及各铺段董、商业代表中推举出了总工程师局的领导层共38位董事。^③ 总工程师局还借鉴了租界工部局决策与执行相分离的架构，由办事总董组成的参事会与议事经董组成的议事会两部分构成，分别负责执行与决策。参事会内部采用科层结构的组织形态，下设各科、处，通过订立一系列规约，规范了机构任事人员的资格、职员权限、办事方法，从而培养了一批基层市政的专职人员。在人事任用上，除议事会经董不发薪水外，参事会总董、各区区长、各科长、处长以及办事员等常驻人员，均支领固定薪水。

1905年成立的总工程师局由上海道台批准成立，其合法性得到地方政府的授权，具备征收捐税的权力，是上海县城第一个现代意义上的市政机构。总工程师局整合了同仁辅元堂等民间组织以及马路工程局、清道局等官办局所的职责权限与经费收入，更吸纳了来自善堂、书院、商会等各种社团网络的人力资源。总工程师局是官督绅办的产物，借用两江总督端方的话，“创设该局原案一切条目虽归该局分理，其大纲仍应由道主持”，^④“总工程师之组织法乃以上海道为监督”，“开会议决禀道批准而后由总董行之。”^⑤ 1909年清政府正式颁布了《城镇乡地方自治章程》（简称《章程》），赋予上海县城市政机构合法的地位。《章程》在省府州县政区体系之下，按照人口划定新的准政区体系，即城、镇、乡。在县以下，治所城厢为“城”，而人口满5万为“镇”，不满5万为“乡”，划分方式“以本地方固有之境界为准”。^⑥ 《章程》颁布后，“城”成为独立于乡村的准政区形式，而镇与乡的区划得到了加强，城、镇、乡成为一套国家设计的县下准政区体系。《章程》将除国家行政之外的几乎所有地方事务，包括学务、卫生、道路工程、农工商务、善举、公共营业六大方面，以及所有以往交由地方精英办理的事务整合在地方自治的范畴内。1910年，总工程师局根据《章程》改组为城自治公所，经办事务均由自治公所议会议定后呈报上海县或道台审核批准，如有道台无法决定之事，需上报督抚批示。自治公所事务范围除了《章程》所规定的六个方面之外，还包括巡警与捐务两方面，其事务范围较总工程师局时期有所拓展。《章程》首次划定了自治经费的范围，包括本地方公款公产、本地方公益捐（含附捐与特捐）、按照自治规约所科之罚金。其中公益捐经过地方官核准后即可征收，这为城市财政的形成提供了法律依据。^⑦ 1911年，部分自治公所领导层在辛亥上海光复中通过与革命党人合作，迅速占据了沪军都督府、上海县等政府部门中的各种实权位置，使自治市政机构的权力得到巩固加强，诸如拆城填濠等以往难以推进的市政工程得以迅速开工，与之相应的公地变卖问题也得到解决。1912年4月，《江苏省暂行市乡制》颁布，县以下的行政区划按照人口5万的

① 李平书：《李平书七十自叙》，上海古籍出版社1989年版，第53页。

② 《上海城厢内外总工程师局章程》，《上海市自治志（三）》，《中国方志丛书》华中地方第152号，第2页。

③ 《上海城厢内外总工程师局大事记》，《上海市自治志（二）》，《中国方志丛书》华中地方第152号，第1页。

④ 《苏松太道瑞照会奉督院札为查明唐松蟠等控案饬整顿局务文》，《上海市自治志（二）》，《中国方志丛书》华中地方第152号，第156页。

⑤ 《苏松太道瑞、江苏巡警局总办汪会銜详复饬查上海工程局董被参苛敛病民各节按款查明呈请鉴核文》，《上海市自治志（二）》，《中国方志丛书》华中地方第152号，第170页。

⑥ 《城镇乡地方自治章程》，《政治官报》第445号（光绪三十四年十二月二十八日），文海出版社1965年影印版，第534页。

⑦ 《城镇乡地方自治章程》，《政治官报》第445号（光绪三十四年十二月二十八日），第543页。

标准由清末的城、镇、乡改为市、乡,自治公所改组为上海市政厅,原属自治公所负责的警务则归上海县警务长管理。^①

表 1 清代上海县杂税杂捐

时间	税种
顺治二年(1645)	渔课银、门摊课钞银、匠班银、绫纱料价银
康熙二十一年(1682)	牛驴猪羊税银、牙税银、田房税银、典税银、酒税银、烟税银
嘉庆二十年(1815)	牙税、典税、田房税
截至同治十年(1871)	牙税、典税、学租、贍运屯田
截至光绪十年(1884)	渔课银、门摊课钞银、牙税、典税、田房税
截止宣统三年(1911)	杂税:渔课、门摊课钞、牙税、典税、田房契税、学租、屯租、房捐、膏捐
	厘捐:百货捐、糖捐、树木捐、布捐、沙船出口捐、筹防局杂捐(进口出栈捐、出口捐、洋糖杂货捐、土货认捐)、上海道衙门杂捐(沙船公所认缴捕盗捐、棉纱公所认缴经费)、卡捐(吴淞江厘局、闵行厘局、沪宁铁路、沪嘉铁路、邮政捐、船捐)、烟酒坐贾捐

资料来源:同治《上海县志》卷7《田赋下》,《中国方志丛书》华中地方第169号,成文出版社1975年影印版,第1—2页;光绪《松江府续志》卷15《田赋志》,《中国方志丛书》华中地方第143号,成文出版社1974年影印版,第1—3页;民国《上海县续志》卷7《田赋下》,《中国方志丛书》华中地方第14号,第1—10页。

在内部需求、自身优势、外部环境与政策保障等多重因素的作用下,上海县城城市财政以地方捐、船捐、车捐的征收为起点。之前清代上海县历朝杂税征收以牙税、典税较为稳定,具有城市专属性质的税种是门摊课钞银,自明代万历朝始,征诸松江府各县城厢店铺,用于各县修城墙的费用,上海县门摊课钞银征收自城厢各铺甲以及有市镇的各图保,采用定额包征制,清末已成陋规,为撰志者所批评。参见表1。上海县城城市财政的形成以1898年马路工程局开征外马路房铺捐为始,次年开征船捐。此外,马路工程局还征收了外马路区域的清道、路灯、巡警等杂捐。1902年江苏省摊派庚子赔款,上海县开办房捐局,专征商市铺户,其税率为租金的一成五厘,由业主与租户分摊,但由于房捐税款并不用于城市事务,故不属于城市财政的范畴。^②1905年,总工程师将马路工程局时期的工程、巡警、清道、路灯各项合并,名为地方捐,在县城与附郭城厢地带渐次征收,由居民每月缴纳,税率为房租的五厘,贫苦之户免捐。^③同年,仿照租界章程征收车捐,所有经行辖区的车辆一律缴纳,按照车辆种类划分税额。^④地方捐、船捐、车捐的征收构成了早期城市财政收入的主体,城市财政初具规模。为了透视财政构成,厘清捐税与市政事务的关系,我们将继续分析城市财政的收支结构。

三、上海县城城市财政收支结构与财政运作

(一) 县城城市财政收支结构

清末民初上海县城城市财政收入呈现稳步上涨,支出也随之增长的趋势。市政机构收支情况在《上海市自治志》会计表中有详细的记录,自1905年10月至1914年3月共9个财政年度中,由于每个年度月份数的差异,故年度收支状况并不能精确反映财政收支的变化,而应当以“月收入”与“月

① 自治蕴含的地方主义与民国初年北京政府的集权体制并不相容,1914年2月3日袁世凯通令全国停办地方自治,2月14日,江苏省颁布《苏省停办自治之执行细则》,袁世凯的亲信镇守使郑汝成奉令派人接收市政厅,将之改组为南市工巡捐局,自治机构正式被纳入国家官僚体系之内。分别参见《苏省停办自治之执行细则》,《申报》1914年2月14日,第10版;民国《上海县志》卷2《政治上》,《中国地方志集成·上海府县志辑》第4册,上海书店出版社2010年影印版,第2—3页。

② 民国《上海县续志》卷7《田赋下》,《中国方志丛书》华中地方第14号,第5页。

③ 《苏松太道瑞、江苏巡警局总办汪会銜详复调查上海工程局董被参苛敛病民各节按款查明呈请鉴核文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第169页。

④ 《加抽车捐》,《申报》1908年4月17日,第19版。

均支出”为准。至第八年度,即1913年1月至1913年6月,不论收入或支出都达到前所未有的高度,并略有盈余。然而受到二次革命及此后局势动荡的影响,第九年度,即1913年7月至1914年3月,收入或支出均明显下降。参见表2。

表2 市政机构收支金额总表

年度	时间	月份数(个)	收入(元)	月均收入(元)	支出(元)	月均支出(元)	年度收支(元)
一	1905.10—1906.9	12	128340.33	10695.03	164618.74	13718.23	-36292.11
二	1906.10—1907.9	13	197557.85	15196.76	204201.30	15707.79	-6643.45
三	1907.10—1908.9	12	164575.64	13714.64	197504.26	16458.69	-32914.92
四	1908.10—1909.12	15	246671.94	16444.80	353098.08	23539.87	-106426.14
五	1910.1—1910.12	12	209922.77	17493.56	215270.25	17939.19	-5247.48
六	1911.1—1912.2	13	255696.02	19668.92	232162.02	17858.62	23534.00
七	1912.3—1912.12	10	213530.78	21353.08	266533.04	26653.30	-53002.17
八	1913.1—1913.6	6	175534.94	29255.82	170770.80	28461.80	4764.14
九	1913.7—1914.3	9	164418.24	18268.69	184438.05	20493.12	-20019.81

资料来源:《收支总表》,《上海市自治志(一)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第1页。

财政收入的增长源于收入项目的增加。根据会计表收入部分显示,收入项目从第一年度的8项,包括地方捐、车捐、船捐、工程捐、补助费、庄息、债款、电灯费,增长至第九年度的23项,所有年度的收入项目共计29项,其中地方捐、车捐、船捐、工程捐、补助费、庄息等6项收入较为固定,其他项目在各年度收入间变动较大。分析各项收入占总收入的比例,可以直观地看出,地方捐、车捐、船捐、债款、公产收入、工程捐、公地变价7项是城市财政收入的主体,总占比达84%,分别占比均在5%以上,其中前4项分别占比均超过总收入的10%。

城市财政支出金额也呈现相对稳定增长的状态,月均支出从第一年度的13718.23元增长至第八年度的最高28461.8元。财政支出项目由第一年度的11项,增长至第五、第六年度的各17项。在9个年度中,固定存在的支出项目包括卫生费、工程费、路灯费、总工程师费、南区费、西区费6项,其他支出项目在各年度支出项目间变动较大。从总的支出金额占比来看,工程费、警务费、学务费、总工程师费、债款、善举费、路灯费、卫生费8项是城市财政支出的主体,占比达84%,分别占比均在6%以上,其中工程费、警务费的支出金额即占总支出的43%。参见图1。

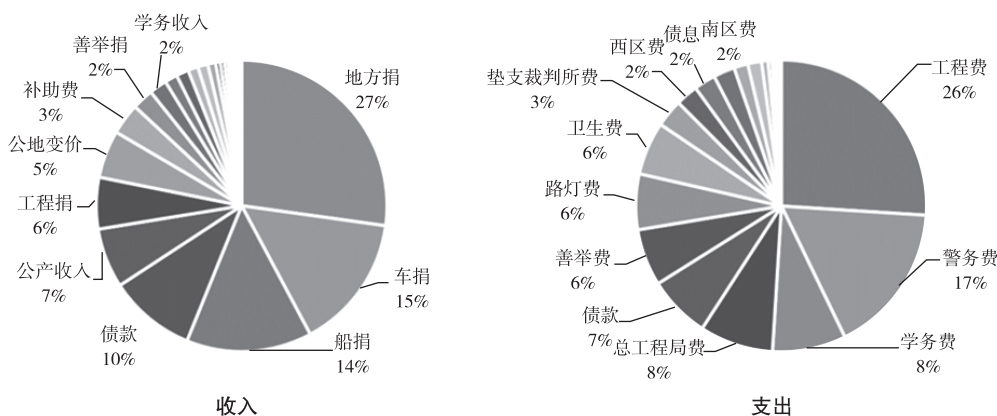


图1 市政机构历年各项总支收支占比

资料来源:《收入总表》,《上海市自治志(一)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第2—4页;《支出总表》,《上海市自治志(一)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第5—6页。

根据城市财政收入及支出来源,我们将29个收入项目分为城市捐税与规费收入、公产收入、债务收入、拨款、其他共5类,将24个支出项目分为公共事务性支出、行政性支出、债务支出、其他共4

类。参见表3。按照上述分类可以发现,城市财政的结构特征非常明显,城市捐税与规费收入是维持市政事务开展与机构运作的主要收入来源,其税基为房租、车辆、商业贸易,以及公共事务专项收费,这类收入占9个年度总收入的70.3%。公产收入包括公款公产及公物公地变价出售的收入,也是收入项目中较为稳定的类别,金额占历年总收入的12.3%。债务收入主要依靠发行市政公债实现,自治期间上海县城市政机构至少发行过4批市政公债,目前上海市档案馆仍藏有自治公所发行的《地方公债票》原件。^①政府对市政机构的直接拨款,可能包括来自中央、省、县的三种补助,仅占历年总收入的3.5%,同时这一拨款并不固定,可见市政机构在财政运作上拥有相当的独立性。^②在支出类别方面,公共事务性支出占比达71.6%,其主要用于提供如学务、卫生、工程、路灯、善举、警务、电厂、民团等城市公共品,支出效率相当高,行政性支出仅占17.1%。

收支结构的年度变化特征也较为明显。参见图2。在收入方面,城市捐税与规费收入占比持续扩大,从第一年度的62.5%增长至第八、第九年度的81.7%及77.5%;公产收入的年度变化相对不明显;债务收入前期占比较高,随着城市捐税与规费收入的扩大,市政机构在借债方面的需求降低,债务收入呈现逐年递减状态。在支出方面,公共事务性支出比例持续扩大,从第一年度的69.5%增长至第八、第九年度的89%及76.3%,财政效率持续提升;与此相对的是,行政性支出占比呈逐渐收窄的态势,从第一年度的30.5%减少至第九年度的14.8%;随着借债规模的缩小,债务支出占比也相应降低。

表3 市政机构收支结构表

收入类别	收入项目	金额(元)	所占比例(%)
城市捐税与规费收入	地方捐、车捐、船捐、商船/船契挂号、执照费、田房契学费、学务捐、工程捐、善举捐、广告税、附加税、清洁捐、酒茶烟店捐、小仓船挂号费、民团捐、电灯费	1233923.9	70.30
公产收入	公款收入、公产收入、公物变价、公地变价	215153.3	12.30
债务收入	借款、庄息	173702.7	9.90
拨款	补助费	60915.3	3.50
其他	各商业捐助、董事办事员捐薪、杂收入、学务收入、慈善团筹垫、退购置公地价	71307.5	4.00
总计	共29项	1755002.7	100
支出类别	支出项目	金额(元)	所占比例(%)
公共事务性支出	学务费、卫生费、工程费、路灯费、善举费、警务费、电厂费、民团费	1424368.4	71.60
行政性支出	议事会费、总工程师费、南区费、西区费、中区费、选举费、垫支裁判所费、南区开办费、西区开办费	340142.4	17.10
债务支出	借款、债息、元源庄倒欠	186644.4	9.40
其他	购置公产、特别费、西区兵灾遗失、移交巡捐总局	38598.8	1.90
总计	共24项	1989754	100

资料来源:《收入总表》,《上海市自治志(一)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第2—4页;《支出总表》,《上海市自治志(一)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第5—6页。

(二) 捐税征收与市政事务的开办

收支结构分析显示,市政机构收入的主体来源是城市捐税与规费,支出则流向城市公共品供给。我们继而通过挖掘城市捐税的筹集过程,进一步证明市政事务开办与捐税征收的关系。地方捐、车

① 冯绍霆:《上海地方自治公所发行的公债票》,《档案春秋》2005年第9期。

② 《议事会呈县民政长吴缮送民国元年冬季议决事件文》,《上海市自治志(三)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第85—91页。

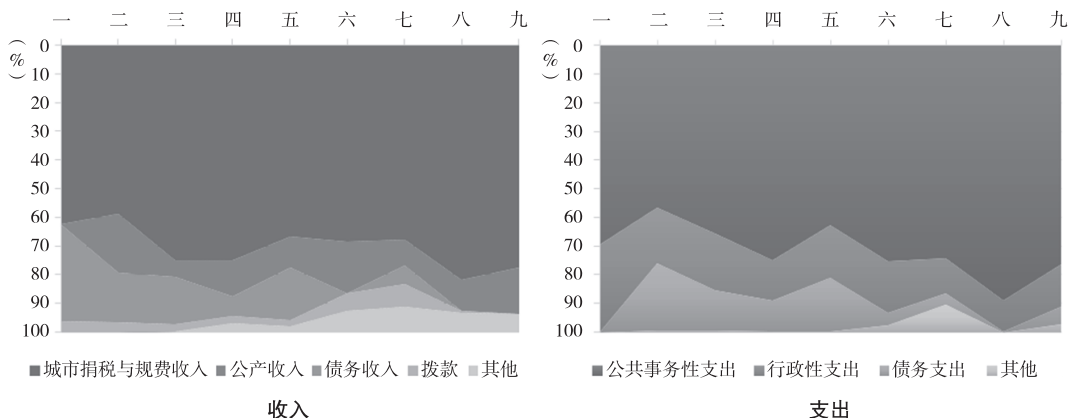


图2 收支结构年度变化

资料来源:《收入总表》,《上海市自治志(一)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第2—4页;《支出总表》,《上海市自治志(一)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第5—6页。

捐、船捐、工程捐是城市捐税中最重要的四项,合计占历年财政总收入的62%,征税范围随着市政机构各项工作的展开而拓展,税额也随之增长。

地方捐也称地方月捐,总工程师开办初期仅在城外征收,其税率除个别情况外,一般为房租的5%,由合并以往的杂捐而来,“自洋一二角以至一二元不等,悉充清道、路灯、路工、巡警等用,贫苦之户向皆一律免捐”。^①以十六铺里街为例,总工程师开办后首先重点整理十六铺地区的警务、道路卫生、电灯,故征收地方捐也从这里开始,1906年正月“凡属店铺、行栈每月按照房租酌收五厘,其居家各户照五厘核减,如系贫苦小户,概予免捐,以示体恤”。^②地方捐的征收范围从最初的十六铺及外马路一带,向西区、南区拓展。1906年5月起,南区开办城市自治,推行警察、扫除垃圾、修理街道、点燃路灯,并于7月开始按照铺户门牌征收地方捐。8月,西区也开始征收地方捐。^③自1908年7月开始西区月捐比例提高到房租的7.5%。^④

市政机构的开办是对县城与附郭城厢地带公共事务的整合,一些原属其他官办机构征收的杂捐也归入市政机构的地方捐范畴内。清末上海县城警政与清道路灯原属城内官办巡警总局办理。1908年4月,总工程师为了在县城外小东门迤北至老北门一带推行警政,挑除垃圾,添设路灯,编订门牌,清查户籍,将这一地区向来由城内巡警总局征收的清道路灯捐,统一改为向总工程师缴纳地方月捐。^⑤在上述事务方面,总工程师与官办巡警总局以城墙为界划定管辖范围。《章程》颁布后,总工程师改组为自治公所,1910年9月起,获准接办城内清道路灯事务,^⑥故城内原清道路灯捐改为地方捐,城内所有店铺居户一律向自治公所缴纳。^⑦

某些情况下,地方捐可以减免。在1906年底开始的6个月禁闭烟馆期间,辖区内所有烟馆均停收部分月份的地方捐。^⑧1913年7月至8月的二次革命中,上海的讨袁军与驻扎在江南制造局的北洋系部队爆发冲突。在此次兵燹中,南市居民逃散流离,商店停业,摊贩绝迹,商业遭到严重的影响。

① 《苏松太道瑞、江苏巡警局总办汪会銜详复飭查上海工程局董被参苛敛病民各节按款查明呈请鉴核文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第169页。

② 《呈苏松太道袁酌收十六铺地方月捐文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第64页。

③ 《示谕征收南区地方月捐文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第139页。

④ 《示谕西区酌加地方月捐文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第145页。

⑤ 《示谕城根铺户郑重路政不得糟蹋街道文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第144页。

⑥ 《呈上海县田接办城内清道路灯并庙园摊捐文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第33页。

⑦ 《呈上海县田议定城内收捐办法请出示晓谕文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第34页。

⑧ 《示谕限闭烟馆停收地方捐文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第141页。

1913年8月,市政厅申请减缴7、8月份地方捐,自9月起重新开始征缴。^①其中高昌庙一带由于临近战事频繁的江南制造局,故减免7至9月的地方捐。^②

车捐为仿照租界章程设立,1905年10月,华界开始征收车捐,车辆唯有办理捐照才可通行。“凡马车、东洋车、小车、塌车、货车过十六铺桥经行本局所辖界址,无论官绅商民,各国洋人,自用、雇用各车均须预先一律来局纳捐,领取捐照,如无捐照即属违章,应将车辆拘留,照章议罚,并行补捐。”^③如果由租界包车行至华界,车后必须有总工程师局执照才可通行,若只有租界执照则会被巡士拘罚,故车辆如通行租界华界,必须缴纳几份车捐,办理多个执照。^④车捐的征收也随着总工程师局西区、南区的相继开办而推广至西、南二区。^⑤车捐征收的标准为按月或按季征收。1908年4月起,“东洋包车执照每季纳捐洋两元,小货车执照每月纳捐洋一元,大货车执照每月各捐洋两元,小车执照每月三百二十文,东洋车执照每月八百文。”^⑥1909年5月,民政部核定车捐章程,车捐征收有了明确统一的规定。在规定的中,将车辆的用途分为“自用”与“营业”两种,自用车辆按季纳捐,营业车辆按月纳捐。该章程公布后,第四、第五年度,即1909年与1910年两年车捐收入均明显大幅增长。

船捐为马路工程局时期所设,自1899年初开征,采用包税制。各船“分帮分等就担脚之多寡,生意之大小定月捐之等次”。^⑦船只分为号帮、教帮、大埠、散帮4类,共42个船帮,船只又划分大、中、小号,分等按月征收,每月每船捐额从0.1元至1元不等,缴纳船捐发给联票一张,并于船尾用洋漆标写记号以分辨。^⑧

在船捐征收的过程中,出现了化私为公的情况,体现出市政机构在公共事务中的整合能力。以往船埠头向船只征收月帖规费,往往贪索无厌,船只不堪其扰,市政机构成立后,一些船帮主动向其缴纳公费而不再缴纳月帖规费。例如淮扬帮猪酒船帮自江北运送猪酒至上海,共大小船只36艘,以往均向淮扬公所月缴规费,1906年9月,这些船只另行公举领袖,向总工程师局寻求支持,并向帮内船只征收每次来沪每船洋2角的费用,每年向总工程师局上缴公费洋60元。^⑨此外,县城垃圾外运向由船帮派船轮流装运,后改为向船帮征收免装垃圾执照费并由市政机构自行雇船装运,这一举措也被认为是一种化私为公的做法。^⑩

对于船捐征收过程中所反映出的包税制的弊端,市政机构曾意图改良,但效果不明显。马路工程局时期,船捐承包给船帮埠头吴炳衡,每月缴纳银洋1300元,据称“收缴未久,嘖有烦言”,总工程师局时期,以每月1600元的价格承包给船商姚庆裕,为期一年。^⑪1906年10月,总工程师局又以公开招标的方式,以每月2260元的价格承包给船商顾炳和,同样以一年为期。然而,公开招标,以多为贵的方法很快就证明行不通。顾炳和承包船捐不到一个月,即因捐数不够,骚扰船户,屡滋事端,只得请求核减船捐。这使总工程师局认识到税收承包公开招标的弊端,“捐数固以多为贵,然征收之时必当意存宽厚,设欲取盈则竭泽而渔,易滋怨讟,体察情形,既未便再用投标之法,并须减去认捐之数,方足

① 《呈县知事吴沪市兵灾受损减缴两个月地方捐款文》,《上海市自治志(三)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第74页。

② 《通告高昌庙地方兵灾受损免缴地方捐三个月文》,《上海市自治志(三)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第117页。

③ 《布告车辆征捐文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第135页。

④ 《示禁包车执照顶替取巧文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第143页。

⑤ 《西南二区起收车捐》,《申报》1906年7月21日,第18版。

⑥ 《加抽车捐》,《申报》1908年4月17日,第19版。

⑦ 《示征船捐》,《申报》1899年2月15日,第2版。

⑧ 《示谕浦江船户船尾标记改用洋文明码文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第136页。

⑨ 《示谕淮扬帮猪酒船帮公举领袖文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第139页。

⑩ 《示谕收缴免装垃圾执照费人承办文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第140页。

⑪ 《呈苏松太道袁征收南市浦江船捐易人承办文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第64页。

以示体恤。”^①于是总工程师将船捐事务重新委托埠头朱坤承包,月缴船捐 1900 元,于 1907 年正月开始,为期一年。^② 1910 年初,申请承包船捐者包括朱坤在内有 8 人,自治公所又恢复了公开招标的办法,将船捐承包给认捐数最多者连锦堂,为每月 1960 元。^③ 辛亥上海光复后,船捐改称为“浦江船只税”。光复之初仍由连锦堂承包,由于商业疲滞,本定为每月 2640 元的船捐减为 2440 元,1913 年初又恢复为每月 2640 元。^④

工程捐由市政机构向工程所在地附近店铺居民收取。在道路工程中,工程经费筹措需要向沿路铺户收取,同时涉及拆屋让地的事务“均赖热心绅董随时劝助”。工程捐的征收据说由于“填筑淤浜之处房租陡增数倍,是以均甚乐输”。^⑤ 1909 年园浜与守署街的填筑工程需用工料费规银 3236 两,由街道“两面业户每丈各出银十五元,有力者另加特别捐”。^⑥ 值得注意的是,此次筹款工作由同仁辅元堂负责,可见在市政机构成立后,同仁辅元堂并没有完全与之脱离,并且在道路工程方面仍旧发挥着重要作用。此外,市政机构曾于 1910 年 2 月,计划仿照租界办法征收南市码头捐以归市政建设公用,但是并未获得地方政府批准。^⑦

(三)城市财政困境与公产运营

财政收入的增长离不开市政机构的着力经营,其通过对自治公产的商业运作,缓解了财政困境,为财政收入提供了不菲的补充。清末民初上海县城城市财政拥有很强自主性的同时也不可避免地存在经费筹措的困难,早期捐税征收并不足以敷用。1906 年 2 月,总工程师月收捐税三千余两。^⑧ 开办两年以来,每年“约收各项捐款五万余金,较之租界不及百分之一,而局中所需警察薪饷、修筑道路、燃点电灯及裁判所各项用款每年约需银七八万两,两年以来已亏五万余两”。^⑨ 为解决经费缺乏的问题,市政机构将所经管的公地出租以获得租金的同时,也通过公地出售获取收入。《章程》颁布后,地方公款公产划归市政经费范围内,为城市财政提供了更多的腾挪空间。公地出租或出售在市政机构看来,属于“以地方公产为地方公益之用,事属以公济公”。^⑩

清末民初市政机构最大单笔地租收入来自大达公司租用沿浦岸线建造码头。总工程师为了修筑马路、填砌淤浜等事项曾于 1906 年借贷公款银 3 万两,为了筹措还款,总工程师与大达公司签订了为期 30 年的租约合同,由后者承租沿浦岸线 10 亩土地。前十年的租金为每年 1 万,自第十一年开始至第三十年,每五年商议加租一次。^⑪ 此外,市政机构最大一笔公地变卖收入来自城濠地价银,市政厅为了筹措高达 28 万元的城濠地块改建工程费,以每亩 100 元的低价承领 140 亩城根

① 《禀苏松太道瑞征收南市浦江船捐易人接办应减缴捐数文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 65 页。

② 《禀苏松太道梁征收南市浦江船捐核准续办及垃圾照费易人承办文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 65 页。

③ 《禀苏松太道蔡征收船捐及承收垃圾照费易人接办文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 65 页。

④ 《呈县知事洪浦南浦江船捐易人承办文》,《上海市自治志(三)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 25 页。

⑤ 《禀苏松太道瑞城内填河筑路修街各项已办工程开折陈请察核备案文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 20 页。

⑥ 《禀苏松太道蔡填筑南城凝和路迤南转西直至城根各段马路定期开工文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 21 页。

⑦ 《禀苏松太道蔡遵批交议划拨南市码头捐委办药王庙施医栖流所放粥据案陈复文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 36 页。

⑧ 《禀苏松太道瑞为兴办各项工程请借拨款文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 62 页。

⑨ 《苏松太道瑞、江苏巡警局总办汪会銜详复飭查上海工程局董被参苛敛病民各节按款查明呈请鉴核文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 169 页。

⑩ 《苏松太道瑞照会奉督院札未查明唐松蟾等控案飭整顿局务文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 156 页。

⑪ 《致大达公司函允租南市沿浦新填泥地换立正合同文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第 152 号,第 15—16 页。

公地并以百倍的价格出售,获得高额利润并成功解决工程费问题。^①九亩地改造也是公地变价出售的一个典型案例。1909年底,总工程师获批将九亩地一带50余亩公地,以每亩银2500元的价格出售给兴市公司,约计12.5万元,分别用于改良监狱、弥补前知县亏空,学务费、贫民习艺所、开辟县城西北城门筑路工程等支出。^②由于涉及产权问题,在公地公产的运作中经常发生纠纷。例如,淤涨滩地的归属曾有“子母相生”的旧例,由毗邻业主缴价承买承租。大达公司租用沿浦岸线建筑码头一事获批后,招商局曾联合沿浦业主援引“子母相生”旧例,申请获得沿浦滩地的租售权但未获批准。^③总之,地租与地价银收入是市政机构筹措经费的重要途径,与当代地方政府的土地财政颇为类似。

此外,债款与捐赠也是市政机构经常采用的筹措经费的方式。1906年2月,总工程师开办不久,曾拟定一系列修路、建闸、浚河的方案,需银6万两。由上海道台瑞澄承诺向督抚申请借调关税外销款银3万两,另3万两由总工程师发行地方公债筹集。这些经费,总工程师本计划从大达公司每年1万两的租金中分期归还,其中五千两归还关税库银,另五千两归还地方公债。1906年底,由于南门外校场公地出售给图书公司,故总工程师将这一部分地价银共29302两并另筹银698两,一次性提前偿还关税库银。^④市政工程有时会得到地方官或绅商的捐助。1906年3月总工程师计划建设勤生院,收留教养贫民乞丐,获得道台袁树勋的赞成并捐银5000两以示支援。^⑤外郎家桥原为石板桥,每逢雨天湿滑难行,1906年4月,市政机构计划将之改建为平桥,工程需银500两,也由捐款筹得。

四、结论

根据上海的案例和我们在第一部分中对城市财政的界定,1905至1914年地方自治时期,上海县城拥有独立的财政收支机构总工程师及后续的自治公所与上海市政厅;在《城镇乡地方自治章程》规定范围内,上述机构具有清晰的市政管理权限与收支权限,并在历次改组、章程修订以及市政事务的开办中逐渐完善了机构的收支范围;从收支结构分析来看,财政支出专用于所辖区域内的市政管理与建设,因而我们可以判断此时上海县城已经形成了相对独立的城市财政。

上海县城城市财政的形成是以强烈的制度需求为前提,以独特的自身优势,适宜的外部环境及政策环境为条件,是多重因素共同作用下的结果。首先,城市商业的活跃,人口的增加,城市用地愈加紧张及人居环境日趋恶化等因素提高了居民对基础设施、公共服务的需求,强有力的经费支持则必不可少。其次,晚清上海绅商阶层崛起并日益在社会公共事务中发挥作用,他们参与倡办的地方慈善事务已开始涉足市政建设的方方面面,在商业、慈善、学务等方面的成功为他们进一步组织经营近代市政提供了经验。同时,上海县城开办了具有收捐职能的官办南市马路工程局,积极探索了工程与税收相结合的城市基层管理制度。上述因素是上海县城具有的自身优势。最后,清末民初地方自治运动为城市财政的形成提供了有利的政策支持与合法性保障。

上海县城城市财政主体收入来自地方捐、车捐、船捐,其税基主要源于县城房租、车辆与商业贸易,在稳定增长的城市财政经费支持下,城市基础设施的更新工程取得骄人的成绩。在此期间,道路新修与路面翻新169项,填浜筑路16处,疏浚河道10项,铺设地下排水管道129项,桥梁新建10座,桥梁改造修葺40座,因填浜筑路拆除桥梁36座,修筑码头6处,驳岸工程12处,等等。^⑥同时,市政

① 《上海拆城案报告》,上海市档案馆藏,档号Y12/1/130,第13—15,57—60页。

② 《移兴市公司送交九亩地印逾三十纸文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第53页。

③ 《江苏咨议局知会议决截止报买沙滩案请议办法文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第61页。

④ 《禀苏松太道瑞为遵飭清还公款呈送找银请给还三次领状文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第63页。

⑤ 《苏松太道瑞照会准提右营参镇移复邑绅等拟在九亩地建设勤生院所请迁移火药局碍难照办文》,《上海市自治志(二)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第100页。

⑥ 《自治工程成绩表》,《上海市自治志(一)》,《中国方志丛书》华中地方第152号,第73—102页。

机构也得以开展一系列迁移义冢,改造公地的活动,并举办清道、路灯、巡警、垃圾倾倒、学务等事务。此外,市政机构对于公地公产、债款等的自主运作也为城市财政提供了可观的补助。

在城市史研究方面,相较于同时期其他城市的市政机构,如京都市政公所、天津府自治局等,上海县城市政机构在有限的资源条件下,展现了相对自主且有力的财政运作能力。1916年北京城市税收收入达到73.8万元,远多于自治末期的上海。^①与前者明确的官方背景不同,上海县城市政机构是由绅商自治形成的组织,是建立在广泛的民间团体与社团网络的基础之上,在城市财政运作中的优势源自前文所提及的地方慈善传统、绅商的经营能力、马路工程局时期的制度传承等。天津自治时期兴办的市政机构也具有强烈的官方背景,其城市自治的重点停留在制定章程、建立机构与宣传普及上,而经费问题得不到解决使天津很难实现真正的城市管理与建设,这与我们在上海所看到的情况大有不同。^②有研究显示,汉口商人自治与政府官治之间存在根本冲突,民初汉口重建工作不力的主要原因是经费无着,税收机构不统一。^③反观上海的案例,可以看到自治与官治之间常常是合作的关系,绅商自治的市政机构有统属财政之力,机构虽有改组,但始终由李钟钰、姚文楠等绅商主理,市政政策具有延续性。

在财政史研究方面,对比清末各地财政的状况,上海县城也展现出与以往研究结论不同的积极面向。刘增合在鸦片税与警政关系的研究中指出,财政制约是新政不举的重要成因,而本文的分析则显示,同样作为清末新政的一部分,上海县城自治成功的重要原因是城市财政的自主。^④在彭雨新的研究中可以看到官绅勾结以及民众抗税反新政的现象,而上海自治市政却颇受好评,以至于二次革命失败后市政机构收归官办,仍不断有地方人士呼吁回归自治。^⑤在王燕有关杂税杂捐的文章中,我们看到的是日益猖獗的基层盘剥,而上海县城却利用杂捐收入办理了大量工程与事务,其行政性支出仅占17.1%,从侧面说明了晚清新政中的基层体制改革虽然存在劣绅问题,但并不代表制度本身的优劣。在我们对上海县城自治档案的阅读中,往往看到的是自治绅商们通过小心筹措与经营,办理市政卓有成效的同时得到很好的社会评价。虽然在收捐与处理公产公款的过程中不免出现纠纷,但制度的运作往往富有弹性,办理自治市政的绅商们处在官府与民众之间,并没有扮演丑恶的包税人角色,而是试图循着王朝时期公益善举的传统,对公共事务着力经营。何汉威在有关晚清四川财政的研究中指出,四川地方财政军费比例过高,用于地方建设与改善人民福利者较少,无助于地方经济,只徒然增加人民负担。^⑥王树槐也认为清末江苏省财政很少顾及教育、实业、工程等近代化事业。^⑦民国学者冯华德、朱博能在县级财政的研究中也发现财政支出中用于公共事业的费用非常少。^⑧上述观点的导出可能源于作者所检视的对象是省级或县级财政,而当时的地方建设费用,起码从上海县来看,并不在省县财政之中,而可能已经下放至更基层的城市财政中。

从上海的案例中可以看到,制度演进往往具有复杂的多重面向。以往对于杂税杂捐的研究经常从财政危机、财政摊派等中央财政角度来论述,而上海的案例则反映出来自基层的需求,这提示我们

① 史明正:《走向近代化的北京城——城市建设与社会变革》,王业龙、周卫红译,北京大学出版社1995年版,第42页。

② 张利民:《上海与天津清末地方自治的比较——从城市管理机构建立角度》,《史林》2009年第1期。

③ 方秋梅:《近代汉口市政研究:1861—1949》,中国社会科学出版社2017年版,第203、343、350页。

④ 刘增合:《鸦片税收与清末警政改革》,《江苏社会科学》2004年第4期。

⑤ 彭雨新:《辛亥革命前夕清王朝财政的崩溃》,中华书局编辑部编:《纪念辛亥革命七十周年学术讨论会论文集》(中),中华书局1983年版,第1301—1330页。

⑥ 何汉威:《晚清四川财政状况的转变》,《新亚学报》第14卷(1984年8月)。

⑦ 王树槐:《清末民初江苏省的财政(1860—1916)》,“中央研究院”近代史研究所集刊编辑委员会编:《“中央研究院”近代史研究所集刊》第11期,“中央研究院”近代史研究所1982年印行,第100页。

⑧ 冯华德:《县地方行政之财政基础》,《政治经济学报》第3卷第4期(1935年);朱博能:《县财政问题》,正中书局1943年版,第12页。

在看待基层制度变革时,需要从基层角度挖掘其变革的动力。清末新政时期的地方官制改革、地方自治改革,正是朝着适应工业化、城市化的现代生活而做出的管理体制调整,这种调整在清末民初的上海县城相当成功。值得一提的是,上海自治市政最终由于北洋政府的介入而收归官办,城市财政也被纳入官办市政中,绅商的力量被试图直接控制基层的国家力量挤走,后者最终在上海城市中建立了现代国家的官僚科层制度,进而实现了国家基层财政汲取边界的拓展。

The Formation and Constitution of Shanghai County's Urban Finance in the Late Qing Dynasty and Early Republic of China

Liu Yayuan

Abstract: the formation of urban finance is a common concern of modern urban history, financial history and grass-roots political history. Through the case of Shanghai county in the late Qing Dynasty and the early Republic of China, this paper attempts to explain the dynamic mechanism of urban finance formation and analyze its revenue and expenditure structure. It is found that the driving mechanism of the formation of county finance lies in: firstly, in the late Qing Dynasty, with the active commerce and the surging population, Shanghai's urban living environment was deteriorating day by day, the traditional county infrastructure needed to be improved, and the relative lack of urban management system and funds, which promoted the emergence of institutional demand. Secondly, the local tradition of public welfare and philanthropy, the rise of elites and their extensive participation in local affairs, as well as the emergence of the rudiments of government run municipal administration, etc. constitute the advantages of Shanghai county. In addition, the demonstration effect of concession and the new deal reform provide favorable external environment and legal guarantee for the formation of urban finance. At the end of the Qing Dynasty and the beginning of the Republic of China, Shanghai county was mainly taxed by the autonomous municipal organizations. Its fiscal revenue was mainly composed of urban taxes and fees, public property, and debt. Its expenditure was mainly composed of public affairs, administration, and debt. Effective financial operation is the foundation of the success of Shanghai county autonomous municipal administration, and also provides a new perspective for re-examining and evaluating the reform of modern local financial system.

Keywords: Financial History, Urban History, Urban Finance, Shanghai, Late Qing and Early Republic of China

(责任编辑:高超群)