

# 禁盘剥与纾民困：晚清时期钱粮捐税监督制度主张疏论

肖高华

**摘要：**针对官吏的钱粮捐税盘剥，晚清时期各界人士试图通过规范钱粮捐税征收制度、严禁官商勾结、防止官员舞弊以纾民困，最终达到缓解国家政权与地方社会紧张关系的目的。因受钱粮捐税监督制度本身缺陷以及征收制度不规范等因素的限制，钱粮捐税监督制度在实施层面上并未取得预期的效果，但无疑是从经济管理层面上寻求加强对官员的监督，以缓和国家政权与地方社会关系的有益探索。

**关键词：**晚清；钱粮；捐税；监督

**中图分类号：**K25 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)06-0145-08

晚清时期官吏对于钱粮捐税的盘剥十分严重，导致国家政权与地方社会之间关系紧张。为此各界人士纷纷就如何防范官吏盘剥以纾民困，提出了诸多钱粮捐税监督制度的主张。以往学界对晚清时期钱粮捐税积弊整顿的研究已经取得了一些不错的成果<sup>①</sup>。然而对于积弊整顿中的重要环节——监督官吏对钱粮捐税盘剥相对而言比较薄弱，缺乏较为系统的研究。钱粮捐税积弊整顿是一项重大的国家事务，是强化地方社会治理的重要内容。本文试图从国家政权与地方社会关系的视角，对晚清时期钱粮捐税积弊整顿中有关消除中间官吏盘剥以纾民困之各种主张略作考察。

## 一、晚清时期官吏对钱粮捐税的盘剥

晚清时期官吏粮税盘剥集中于钱粮盘剥与捐税盘剥两大领域，前者主要涉及仓场积弊、漕运积弊等方面，后者主要涉及厘金、盐税、关税积弊等方面。

晚清时期仓场管理方面的官员有仓场侍郎、仓场监督、普通仓役等，仓场侍郎为仓场最高的管理与监督官员。当年对于钱粮的盘剥牵涉各级不同的仓

场官员，既有仓场侍郎、仓场监督等钱粮高层管理者，又有普通仓役等基层仓粮管理者。当年仓场积弊严重，仓场侍郎、仓场监督营私渎职，普通仓役往往暗地需索，各项安置妥当方肯验收，若不满意则百般挑剔、任意刁难。

在漕运粮食方面，除漕运总督对漕粮运送负责之外，与漕运有关的地方督抚以及州县官员等均负有一定的责任。晚清时期漕粮管理自兑运以迄验收可谓百弊丛生。漕粮官员敢于这样冒险在于“赔补之数较诸陋规之数而更浮，反不如暗给使费之愈也，乃至陋规到手，则瑕变为瑜”<sup>[1]</sup>。总督州县浮收勒折，甚至勾串冒灾，任意侵蚀扣费。仓场漕科积弊甚深，每年漕粮到仓后，“各仓书吏花户人等彼此争先到仓场衙门漕科打点使费”<sup>[2]</sup>，以图多储米额或者购买米色高者以便从中渔利。基层仓粮管理更是舞弊丛生，花户、车户等通常向领米者勒索小费，以费用之多寡来决定米色之高下，“其所肥私囊者为数实属不赀”<sup>[3]</sup>。晚清时期漕仓积弊日深，花户、车户等营私舞弊，“种种情弊几成痼习”<sup>[4]</sup>。

晚清时期官吏通过报荒匿灾、征粮不解、拖延交代、收受陋规、敲诈勒索等多种方式来实施对钱粮的

收稿日期：2022-11-15

基金项目：国家社会科学基金重大项目“近代中国监督制度资料整理与研究”（18ZDA199）。

作者简介：肖高华，男，贵州财经大学经济学院教授（贵州贵阳 550025）。

盘剥。

一是报荒匿灾。粮户农田遭受严重灾荒向官府呈报可求钱粮减免,而负责的官员往往报荒不实,即对上级官府呈报受灾而对粮户依旧要求完纳,采取上下欺蒙来盘剥钱粮。各地方若出现水旱灾害严重情况理应蠲免钱粮,然“因经费补充,地方官或至讳匿不报,仍复征收”<sup>[5]6755</sup>,而蠲免部分则进入官吏个人腰包。

二是征粮不解。粮户已经缴纳钱粮,负责官员则捏造报表谎称纳户未完钱粮,希冀他日得到朝廷蠲免钱粮的机会,以遂其侵吞之私欲。按照各种征收条例要求已征钱粮应按期批解,然而负责的官吏对于征收钱粮不按期上缴,东挪西用,后任加于前任,钱粮亏空问题愈积愈深。

三是拖延交代。按照官员交代条例,前任官员离任,后任官员应将钱粮管理情况及时呈报上级官厅,然而各省官员往往对此敷衍了事。因各种利益输送,若有钱粮亏空该管上司又总是设法回护,不敢照例参劾,即使“揭出一二亏空,查抄仅有空名,库款早已虚掷”<sup>[6]761</sup>。

四是收受陋规。陋规收受也是官吏盘剥钱粮的一种方式。各仓米石霉变及亏短情事时有发生,督抚、司道、知州对于此等情况不及时处理,只管收受属员规礼。各省督漕、监兑等衙门官员同样收受陋规,大县五六百两,中县三四百两,小县一二百两不等。帮丁得向书役及经纪等输送陋规,未起米前需送验费、窝子钱,起米时除了例定个儿钱外还需要后手钱。

五是敲诈勒索。当年更有甚者是直接勒索,仓场侍郎、仓场监督、经纪胥役等皆勒索使费,如不满其所欲即任意抛撒。

总之,晚清时期官吏盘剥现象严重,“州县取之于民,弁丁取之于州县,部书仓役又取之于弁丁,层层需索,无非闾里之脂膏”<sup>[5]6035-6036</sup>,加剧了国家政权与地方社会之间的紧张关系。

除钱粮舞弊之外,晚清时期官吏于捐税领域的盘剥同样触目惊心。就厘捐积弊而言,官吏主要采取浮收短解、滥刑苛罚、委任需索等方式来营私舞弊。厘局作弊,税吏侵吞,以贵报贱、以多报少、卖放、私征、匿报等现象时有发生。厘捐征收之弊在于局卡太密、委员过多,不免虚糜薪水,司巡得贿卖放、局员侵蚀分肥以及留难商货、收多报少、捏造票根、大头小尾等种种弊端不胜枚举。正如潘祖荫奏称“十分之中,耗于仆隶者三,耗于官绅者三,此四分

中,又去正费若干,杂费若干,国家所得几何”<sup>[7]</sup>。就盐税积弊而言,晚清时期在盐税征收中存在着官吏收受陋规、银钱折合盈余侵吞、生息中饱、盐秤舞弊等盘剥现象。当年盐务机关放盐必收陋规,征收官吏将陋规视为个人固定收入,可谓“对于盐税尚可拖欠,对于陋规则丝毫不能通融”<sup>[8]1675</sup>。征收盐税的币制有银两、制钱、银圆等不同类型,而在这种钱币的辗转折合中官吏将盈余收入尽归私囊。盐税征收机关及其官吏将所收税款隐匿不报或积压不解,而私自放于商家生息,所生利息皆归其中饱。当年称盐之秤极不划一,盐官与盐商利用此种机会上下其手来营私舞弊,彼此便利私图。

晚清时期对钱粮捐税的盘剥涉及官吏类别很多,既有地方督抚、仓场侍郎、仓场监督等高级官员,又有州县官员乃至粮差胥吏等。官吏盘剥钱粮捐税的方式多种多样,简直无孔不入。官吏对钱粮捐税的盘剥加深了国家政权与地方社会之间的矛盾。为了防范官吏对钱粮捐税的盘剥,确保国家财政稳定以及减轻民间疾苦,缓解国家政权与地方社会之间的紧张关系,社会各界提出了诸多钱粮捐税监督的主张。

## 二、晚清时期防范官吏钱粮捐税盘剥之主张

针对钱粮征收、仓谷经理、官员钱粮交代中出现的各种积弊,晚清时期各界人士纷纷主张从严禁冒蠲、粮户自行缴纳、严禁经理仓谷中的徇私、严格执行钱粮交代等方面入手,以加强对官吏盘剥钱粮的监督。

其一,严禁冒蠲。冒蠲钱粮是晚清时期官吏盘剥的重要途径,即官员采取匿灾征收、题报迟延、延搁誊黄、任意卖荒等手段来达到侵吞钱粮之私欲。张炳琳、曹登庸、刘恩溥、李擢英、郑训承、钱以同等大批监察御史纷纷上奏,就如何防止官吏冒蠲钱粮提出了一些具体主张,以期纾解灾民之困。水旱偏灾时贪鄙州县官员与书吏通同一气,当报灾时都图里甲百计混淆以便侵吞钱粮,既欲急于侵吞又恐灾民延缓,其催缴反甚于无灾地方,灾民怨声载道。御史张炳琳奏请严禁匿灾征收,剔除官吏冒蠲积弊,防止灾民之剜肉医疮。晚清时期灾荒题报的程序为,由州县呈报到道府,道府题报于督抚,督抚题报于朝廷。荒灾一见则粮价立贵,而官吏往往题报迟延,嗷嗷待哺之灾民遍于郊野。卖儿鬻女者并不罕见,

“幼小抱养”的童养媳首当其冲。“被当做婆家的财产而出卖,有的卖给妓院,有的出卖给他人作为妻妾,任人摆布。”<sup>[9]</sup>御史曹登庸奏请严禁官吏题报迟延,以防“赈至,而向之嗷嗷待哺者早填沟壑”<sup>[10]</sup>。御史张观准奏请将缓征钱粮的都图村社详细呈明,“将该县灾区之都图村社明白开列,诚恐小民靡所遵从,吏胥影射兹弊”<sup>[11]</sup>。当年乡村社会信息闭塞,无法从各种报纸获悉官府信息,蠲缓钱漕完全依靠地方官布贴誊黄。然而各级官厅稽察不严每被吏胥任意延误,从而欺蒙信息不通的粮户,持票复催以便有利于奸胥与蠹役分肥。报灾州县业经蠲缓后官吏往往不及时刊发誊黄,以便私自征收而侵蚀钱粮。如咸丰年间山东蒲台县发生私自于缓征村庄按亩征收,所征钱漕既不报解又不存贮。地方官吏对于蠲免制度往往是阳奉阴违,机诈百出,欺蒙影射,致使灾民不能从蠲免得到丝毫实惠。御史刘恩溥奏请,嗣后遇有灾歉,道府州县禀报到省,督抚即刻出示停征的布告,并令及时张贴誊黄,以防范官吏侵吞钱粮。此外还有注荒之弊,即每遇蠲缓之年书吏辄向粮户索取钱财,“出钱者虽丰收亦得缓征,无钱者虽荒歉亦不获查办,甚至有不肖州县,通同分肥,以至开征时有抗欠闹漕等事”<sup>[12]</sup>。御史钱以同奏请,要求对于蠲缓之年向书吏卖荒舞弊者予以严查禁止,从重治罪。各种严禁官员冒蠲钱粮之主张也在某种程度上引起了朝廷的重视,譬如朝廷在收到李擢英有关防范冒蠲积弊的上奏后发布谕旨,谕令“蠲缓钱粮,所以体恤民艰,岂容不肖州县,稍有弊混”<sup>[13]</sup>,并要求督抚严厉查处。户部曾明确要求灾区在蠲缓银粮上于初报时必须声明数目,报灾之初道府官员应会同州县官员将村图里甲受灾亩数以及应免应缓银两总数,呈报于督抚藩司据详入奏,道府应即日出示停征告示,以防冒蠲作弊。

其二,严禁包征。征收钱粮有粮户自行赴柜完纳与粮差包征等不同形式。晚清时期各地钱粮积弊大半是蠹书包征、包解,甚至擅出墨券私相授受,书吏从中渔利。湖南巡抚恽世临在有关禁革钱粮积弊的奏折中力主反对书吏包干征收制,若不职之员仍然狃于积习,以征解钱粮之权付诸于书役手中,“即以溺职奏革,并将失察之本管知府撤任”<sup>[14]</sup>。光绪年间贵州候补知州韩光文在本籍包收钱粮,经参劾后遭到革职处分<sup>[15]</sup>。根据各种钱粮条例,胥差不得包征,纳户应自行完纳,然而纳户距城较远,自行纳粮或多有不便。为了解决此等问题,胡林翼提出在小邑于城中设柜,而大的州县则于四乡添设分柜,

书差只能督催纳户自行赴柜,“不准代花户完纳,以杜包征之弊”<sup>[16]</sup>。钱粮征收中柜书等之所以敢于浮收中饱,主要原因在于无人监视。清末时期有地方谘议局主张设立钱漕监收所,选派专人监收,以便“柜书稍有忌惮,乡愚不受欺蒙”<sup>[17]</sup>。朝廷考虑到已经设立了钱粮专柜,若再增设钱漕监收所需要耗费大量人力物力而没有批准,但无不体现出对书吏钱粮舞弊的高度关注。

其三,严禁经理仓谷中的营私舞弊。除了在钱粮征收中存在着各种积弊之外,在仓谷借放、买补等钱粮经理中的徇私舞弊同样严重。仓场侍郎、仓场监督等仓务官员不能尽职尽责,“以该侍郎主持仓务,如此侵欺,如此废弛。是以上行下效,视为固然。监督之习日偷,花户之胆日肆,遂至仓政日坏,渐有不可收拾之势”<sup>[18]</sup>。各州县设有社仓,民众可以春借秋还,原为便民而设以济常平之不及。然而各官吏利用经理仓谷的权力营私舞弊,“其有不应借而私给,并不愿借而勒领,有司或漠不稽查”<sup>[19]</sup><sup>23-25</sup>,任令图差里保乡约等私相递交,甚至变谷为钱,加息放收,一旦遇到荒年老幼灾民便嗷嗷待哺。针对此种官吏中饱现象,御史黄爵滋奏请严禁仓谷借放中的侵吞掩饰,剔除仓谷经理积弊。各州县仓谷买补中存在着各种积弊。有的州县侵冒弊端严重,谎言采买仓谷,而以无为有,以少报多,虚销谷价,借肥私囊。有的州县勒派弊端严重,借口采买仓谷,而派田产较多之粮户承认代买,短给价值,责令赔补,甚至勒缴应赔之价,然后再派其他粮户承买,假公济私。御史朱应元主张严禁仓谷买补中的徇私,对于“吏役之乘机需索,丁幕之扶同侵蚀,经纪之任意把持”<sup>[20]</sup><sup>1-2</sup>等种种弊端应予以严行查禁。加强对仓务人员尤其仓场监督的管理十分必要,钱粮管理苟能得人则仓谷经理有望,如不得人则仓务逐渐废弛。因此各界呼吁加强对钱粮的监督,并希望朝廷“随时指饬,以期仓务日有起色”<sup>[21]</sup>。

其四,严格执行钱粮交代。晚清时期各州县钱粮摊派现象严重,各州县钱粮交代亏缺,不应抵而混抵,不应摊而混摊。钱粮摊派名为摊款,实即正项,倘若不严厉禁止摊派行为则钱粮积弊难除。陶澍在任安徽巡抚时曾于《条陈安省亏空八事疏》中奏请,“嗣后不准再有流摊名目,违者前后任一并严参究追”<sup>[22]</sup><sup>584</sup>,若该管府州批准流摊,一经查出得予以严厉惩处。安徽布政使张师诚在《杜州县交代积弊议》中奏请,“嗣后如再有滥抵滥收各弊,应将本管府州一并专折特参,庶足以昭炯戒”<sup>[22]</sup><sup>590</sup>。钱粮摊

派积弊与官吏前后任交代不清紧密相连,陶澍、黄爵滋、张师诚等人主张严格实行前后任交代制度,防止对钱粮的侵吞掩饰。州县交代册内往往将前任短交的钱粮款项列为存库造报,前后任彼此商同,积久愈多,造成钱粮亏缺。陶澍主张在州县交代中应责成接任之员据实盘收,严禁交代之契据欠票,倘有徇情私立契据欠票,一经发觉即将前后任严参治罪。奏称:“嗣后州县交代册内,不准开列存库。如已报入清查者,或亏或抵,均于册内逐一载明。倘有应领银款作抵交项者,亦于册内明晰登注,俾得核实稽考,即时查办。至如纸张饭食,一切无关正杂额捐之款,不得列入交代册内,以免紊杂。”<sup>[22]585</sup>前后任钱粮交代不清,各州县仓储谷数原有册结,然因前后任徇私舞弊往往有簿无粮,大半空亏,“上官避失察之咎,新任畏委盘之累,相蒙相忍,以幸而迁去为心,而仓谷之足额者少矣”<sup>[20]23-25</sup>。御史黄爵滋将仓谷储藏有名无实的情况上奏朝廷,要求严格执行前后任交代制度,剔除各州县钱粮掩饰之弊。当年在钱粮交代中官员之间互相通融、私立契据欠票之现象严重。安徽布政使张师诚奏请在钱粮接收交代中不准私立契据欠票,“如有亏缺,责成接收之员据实揭报请参,不许稍有容隐。倘敢仍行接收期票,一经发觉,即将本管府州及监盘同前后任,一并严参治罪”<sup>[22]590</sup>。鉴于官员交代多有亏空,当年有人提出实行民欠征信册制来防止官员钱粮舞弊。御史刘恩溥奏请,各州县开具钱粮欠户的细册,由藩司直接分发给乡绅,无须经过州县官吏之手,如有差错乡民可直接赴藩司衙门控告,以防州县官吏钱粮中饱<sup>[23]</sup>。民欠征收册制度一度得以实施,但在各省的效果并非均衡。朝廷对于官员钱粮交代有所注意,譬如李星沅奏称官员钱粮交代不清,存在着侵渔入己、捏款流摊之情弊,朝廷即諭旨要求各级官员“秉公认真查办,毋许稍有不实不尽”<sup>[24]</sup>。户部也曾明确要求钱粮交代应当依照期限办理,“官员交代,初参二参,例限四个月完结,逾限参处”<sup>[6]762</sup>。

晚清时期对于防范官吏在厘捐、盐税、关税等领域的盘剥,提出了诸多主张。为了改善厘金稽查制度,防止官吏苛索中饱,晚清时期各界人士从严定章程、严查账目、强化稽征员及地方官责任、员绅相互稽查等提出了诸多主张。一是严定章程。鉴于章程不规范尤其是商民对厘金章程等一无所知,不法官吏有盘剥之机,社会各界主张严定及宣示厘金章程,“庶商贩一览了然,得以照章完纳,而书巡不致上下其手矣”<sup>[25]101</sup>。二是严查账目。各界人士主张严

查厘金账目,将厘金各款详细填榜,张贴晓谕,广而告之以释商贩之疑,而免官吏含混渔利之弊。三是强化稽征员及地方官责任。厘金制度实施之初巡丁的任务仅仅为稽征员盘舱点货,并非有扞验货物的职责。然而在制度实施过程中,大多稽征员放弃监督职责而倚任巡丁,且稽征员又往往不能久于其任,更加导致巡丁营私舞弊。张之洞等人察觉到巡丁对厘捐的侵蚀,主张强化地方官的稽察责任,防止巡丁营私舞弊。奏称:“其在何州县之境内者,即责成该州县,其有局卡与道府治所相距甚近者,并责成该道府一体稽察。如该局卡有贿卖司事、巡丁,侵蚀虚报,苛勒留难等弊,即行据实禀报督抚、藩司及牙厘总局,以凭参办。”<sup>[26]</sup>晚清时期局卡繁密,弊窦滋多,厘金积弊不除,商务无以兴旺,财政无以发达。监察御史萧丙炎奏请要求各省督抚裁并厘卡,对于厘捐严加整顿,务使弊绝风清。奏称:“一俟税章订妥,即将各省厘金局卡及一切近似厘金捐局概行裁撤,以归划一而免烦苛,似于财政商民两有裨益。”<sup>[27]</sup>当年时贤主张强化地方官责任之目的在于防止巡丁营私舞弊,“如有奸徒借端渔利,藐法营私”<sup>[28]</sup>,地方官应予严行究办。四是实行员绅相互稽查制。厘局创设之初实行员绅相互稽查制,于厘局乃参用地方士绅以行使对官吏的监督权。这样在厘捐征收上官吏总其权,士绅任其事,官吏营私舞弊士绅有权密告,彼此互相监督。然因各种原因地方士绅对官吏的监督权变得有名无实,以致官员对厘金的侵蚀严重。光绪年间御史徐树钧建议各省督抚认真整顿,务使地方士绅与官员之间互相监督。还有人主张将原有地方士绅监督转变为地方商会监督,“由商董按月赴局查账一次,委员交代时汇算一次,以昭核实”<sup>[25]101</sup>。但朝廷不愿社会力量强力介入国家政权,因而对于此类问题不敢贸然触及。晚清时期各界人士主张严禁厘金局员、巡丁勒索罚款,防止厘捐滥支以纾民困,朝廷也做出了某些回应,先后在各种上谕中要求随时稽核各省厘金局征收数目,严禁各地厘金局员勒索苛罚,杜绝中饱私囊。然而各地往往徂于积习,对于朝廷諭令敷衍了事,户部也不敢承担因清理厘金积弊而导致捐税减少之责,因而厘金积弊整顿成效甚微。

晚清时期盐务积弊重重,尤其引岸专商制导致盐官与盐商之间互相勾结,盐商只要对盐官行使贿赂则任听盐商夹私、短秤以及掺杂加价,盐税征收中“可谓便于盐官盐商,于国家人民均是不利”<sup>[8]1674</sup>。面对此种情况陶澍等主张取消引岸专

商制,试图消除盐务陋规及其浮滥,防止盐官营私中饱。引岸专商制度容易发生“借官行私”现象。“商运官引之重斤与装盐江船之夹带,实为淮纲腹心之蠹。在商人于正盐之外,本有耗卤无课之加斤,即无异官中之私。”<sup>[29]</sup>陶澍等主张“废引改票”,取消引岸专商制而实行盐票制,即于盐场区中设局收税,任何人只要按章缴纳盐税即可领取盐票运盐贩卖,以便革除引岸专商中官吏盘剥积弊。陶澍等所倡导的盐票制在淮北以及其他地区得以实行或推广,在一定程度上隔断了盐官与盐商之间的勾结,保障盐路的畅通。正如陶澍在《湖运畅岸推广行票折》中所称:“查盐票盐自试行以来,海属积滞之盐,贩运一空,穷苦场民,借资苏活。即游手闲民亦得以转移执事。是以上年海州灾务极重,而地方尚称安帖,实得票盐之济。”<sup>[30]</sup>当然盐票制也存在某些问题,譬如在裁减浮费之后,盐税反而有所加重。甚至后来又回到引岸专商制的老路之上,盐务积弊始终无法清除。

晚清时期关税征收尤多蒙混,“常税多被侵占”,无以涓滴归公。当年各界人士从严禁书役巡役勒索、核算收纳总数、废除杂捐改由统捐、严禁加征舞弊等方面提出了诸多主张,以防止关税征收官员的盘剥。一是严禁书役巡役勒索。书役勒索是关税积弊中的突出问题,需索名目繁多,如把港钱、查仓钱、担头钱、船头钱、手本钱等。直隶总督奏请,除商贾贩运货物照章应纳关税外,“如有巡役人等不遵定章,任意苛求,留难行旅,准该商民等赴本署发审处据实指控,一经查讯明确,即按军法惩治,决不宽贷”<sup>[31]</sup>。两广总督奏请“将书役水手严加裁汰,另派委员征收”<sup>[32]</sup>,以便消除关税征收积弊。二是核算收纳总数。各关监督征收关税往往征多报少,隐匿侵蚀,且此种现象积习相沿无从彻底稽查。奕訢、桂良等人主张核算关税收纳总数,防止关税征收官吏侵蚀税款,从而使税款丝毫悉入国帑,彻底廓清关税积弊。三是废除杂捐改由统捐。因杂捐太多,征收官吏往往私立名目苛索扰民,给事中王金镛奏请废除杂捐改由统捐以防中饱。奏称:“仿照统捐章程,或于货物出处,或于聚处核计,应捐之数总归一处捐之,以省苛扰。”“飭令各疆臣认真稽核,酌办统捐,勿以朝廷撙节爱养之民膏民脂,一任办捐之官吏与包捐之士人吸取净尽也。”<sup>[33]</sup>四是严禁加征舞弊。御史谢远涵、石长信等奏请严禁加征中的舞弊。谢远涵奏称:“因银元之贱而加价,既加价而仍不收铜元,兹事已行之一年,与他事之难得凭证者迥异,

应请旨严飭抚臣切实查究,按律惩治,以为贪墨藐法者戒,并严禁违章征收银元,以肃吏治而纾民困。”<sup>[34]</sup>石长信奏请:“将赔款加收丁漕钱文,仍照旧每两每石加收制钱三百文,毋庸改为征银,以顺舆情而防流弊。”<sup>[35]</sup>虽然社会各界对于关员舞弊较为关注,也有少数新型官员注重更新关务官员,裁汰旧日不良书吏,一洗关务积弊,但因各种条件的限制,关员舞弊问题始终无法解决。

### 三、晚清时期钱粮捐税监督主张之特点、诉求及其困境

概括来说,晚清时期钱粮捐税监督思想主张具有防止官吏索贿与商民勾结官员相结合、监督官佐盘剥与监督胥吏盘剥相结合、抽验与督催相结合、奖励与惩罚相结合等方面的特点。其一,防止官吏索贿与商民勾结官员相结合。官商勾结是官吏在钱粮捐税盘剥中的重要途径。譬如晚清时期“蠹役之痼习、奸民之盘踞以及公务之掣肘种种难办情形,指不胜数”<sup>[36]</sup>。因此钱粮捐税监督制度主张呈现出防止官商勾结共同舞弊之特点。其二,监督官佐盘剥与监督胥吏盘剥相结合。晚清时期对钱粮捐税盘剥的主体既有官员又有胥吏,钱粮亏空“官亏之外,更为书亏”,捐税舞弊“非由吏蚀,即系官侵”。尤其是书吏伪造假票、挖改串票、冒支钱粮,为钱粮捐税积弊上恶势力之主力军,其作弊之手段千变万化、光怪陆离,无所不用其极。在制度主张中把对官员盘剥的监督与对胥吏盘剥的监督相结合,尤其注重防止胥吏盘剥。其三,抽验与督催相结合。晚清时期监督官吏钱粮捐税制度主张中注重抽验与督催相结合,防止官吏舞弊。如对仓漕的监督,一方面要求仓场监督随时抽验,“计其折耗若干,将未验之米一律照算于原备筛颍耗米内抵补”<sup>[37]</sup>，“经仓监督验有潮杂米石,即呈请仓场侍郎亲赴查验,分别核办”<sup>[38]</sup>;另一方面注重漕粮的督催,严查各帮船有无耽延,倘使无故延迟“将总运以及帮弁一并就近查参,庶足以儆玩愒而利漕行”<sup>[39]</sup>。其四,奖励与惩罚相结合。在监督官吏盘剥主张中体现出奖励与惩罚相结合的特点。在钱粮捐税管理中注重考核征收官吏之功过,力图做到有功则赏、有过则罚,试图“恩威并济,或可稍挽颓风”<sup>[40]</sup>。针对当年有些省份钱粮挪移弊端,魏元煜奏请暂缓议处,朝廷决定从其所请,“从前节年钱粮完解分数不足各州县,暂缓议处”<sup>[5]5448</sup>。

晚清时期监督官吏钱粮捐税盘剥主张不断,各界人士试图通过规范钱粮捐税征收制度、严禁官商勾结、防止官吏舞弊以纾民困,最终达到缓解国家政权与地方社会紧张关系的价值诉求。在监督主张中强调仓场侍郎对各仓监督的考核,“遇有闾茸之员,随时甄别,其花户名数,按照例额招募,不准空缺,每遇五年报满更替,分照监督交代之例,将该花户经手数放粮数查明,具结报部”<sup>[41]</sup>,目的在于规范钱粮捐税征收制度。当年呼吁各省督抚督饬所属州县痛除官吏盘剥积弊,要恪遵定章不得任意浮收钱粮捐税,如有怙恶不悛即应按律惩办,“庶民困苏而乱萌可杜矣”<sup>[20]6</sup>。晚清时期地方官吏对蠲缓任意延搁,从中渔利,灾民无法得到救济,加剧了国家政权与地方社会之间矛盾。在各种监督主张中要求各省督抚严定誊黄限期令,各州县于奉到省文后限期张贴,“稍有延搁,立即撤参”<sup>[42]</sup>,确保“奸黠吏胥无从弊混,而蠲租减赋之殊恩,农民咸沾实惠”<sup>[43]</sup>。官吏居于国家政权与地方社会之间,监督官吏盘剥制度主张的提出,其最终价值诉求是力图促使官吏成为国家政权与地方社会互相联系的纽带,而非彼此对立的推手。

晚清时期防范官吏中间钱粮盘剥之监督主张虽曾或多或少地发挥了某些作用。譬如光绪年间在给事中洪良品奏参仓场积弊后,朝廷任命许应骙任仓场侍郎,认真查办仓场积弊,采取“以放代盘之法,令花户买补还仓,严绳将来,而宽贷既往。花户且惧且感,皆奉令惟谨。后盘查南新仓,颗粒无亏”<sup>[44]</sup>。对于各界提出的钱粮监督主张,朝廷也相应采取了一些措施,但结果往往是“终属空文”<sup>[45]64</sup>,总体上钱粮捐税监督成效并不理想。钱粮捐税征收杂乱无章,各地“设卡抽厘,收捐太杂,出入总数,毫无稽核”<sup>[46]</sup>,官吏营私中饱之乱象没有得到根本遏制。

钱粮捐税监督制度之所以在实践层面上陷入各种困境之中,既有钱粮捐税监督主张自身缺陷的问题,又与征收制度不规范等方面有关。就钱粮捐税监督制度本身而言,主要存在着不能因地制宜从而缺乏可操作性、缺乏自下而上的监督、户部与外省官员对监督制度的认识差异等方面的问题。

其一,不能因地制宜从而缺乏可操作性。钱粮捐税监督制度在实施上往往对全国各地一概而论,未能兼顾到各省的特殊情形。在禁止陋规问题上,通常仅仅关注到陋规积弊,没有考虑到不同省份以及不同州县之间的差异,有的地方一旦彻底废除陋规行政经费就会无以为继,行政系统面临停摆。在

禁止钱粮包征问题上,事实上州县官员对户籍、地籍等信息不是十分了解,非粮差难以周知详细情形,田赋包征也有某些合理之处。当年为了防止田赋包征中书吏舞弊而实行自封投柜制,因自行完纳的成本更高,结果多数纳户仍然不能亲自赴州县完纳,而是交给钱行或大户代完。为了防止州县官员舞弊而实行民欠征信册制度,结果反滋靡费,甚至向来没有民欠的地方反而增加了民欠,可见征信册制度的可操作性不强。

其二,缺乏自下而上的监督。晚清时期在钱粮捐税监督中也有少数主张涉及自下而上的监督问题。譬如,屠仁守在《谨革除钱粮积弊片》中奏请“倘柜书任意刁难,准纳户即时禀诉”<sup>[47]</sup>,民欠征信册制度也带有某些民户监督官员的意识。但是从整体上来说,当年在钱粮捐税积弊整顿上侧重于自上而下的监督,强调上级官厅对于征收官员的约束与控制,自下而上的监督显然是极为缺失的。监督制度主张基本上是沿袭传统的官方原理而非公共原理,国家政权与民间社会之间的控制与被控制传统思维模式依然没有发生多大改变。对国家政权来说只是在意于向中央纳粮缴税即可,对官员进行一定程度的监督也并非真正想彻底纾解民困,自然也难以得到民间社会的广泛支持。再加上晚清变局中朝廷与地方权势发生了极大改变,中央无法有效监督地方,督抚对道府州县也难以形成强力控制,仅仅依靠自上而下的监督显然难以取得预期效果。

其三,户部与外省官员对监督制度的认识差异。对于钱粮捐税积弊整顿,朝廷与地方官员之间存在着认识上的差异,往往不同程度地遭到地方官员的抵制。晚清时期票盐制改革损害了地方征收官吏利益,“官吏衣食于盐商,无肯议改者”<sup>[48]</sup>。对于消除钱粮捐税积弊问题户部与外省之间存在分歧。户部主张杜绝中饱,清查钱粮捐税亏空,在钱粮捐税积弊整顿中表现出较为强硬的态度,“倘以簿书为故事,视告诫为具文,即着该部将该督抚、藩司、粮道指名严参,决不姑容”<sup>[5]7845</sup>。外省的态度则不那么坚决,有的部分承认,有的含混笼统,有的因循敷衍完全否认整顿主张。正如当年喻称:“而相沿积习,总未能实力湔除。往往诏书特下,恺切言明,各该督抚辄以通行僚属了事,并不确切考察。”<sup>[5]7818</sup>钱粮亏空本应立时惩办,而各地方督抚往往仅奏请使分限完缴,“始则属官玩法,继则上司市恩,设法掩盖,是以清查为续亏出路”<sup>[49]</sup>。因钱粮捐税积弊整顿触及地方官吏的利益,加之州县官员的法定俸禄明显

不足,多数情况下不能用于支付幕僚费用,胥吏根本上无任何俸禄,如果“负责征税,那么他从中截取一笔佣金,留下一份皇粮也是天经地义的事情”<sup>[50]</sup>,甚至认为合情合理。因而各种钱粮捐税积弊整顿计划难以贯彻执行,到州县官员时便已经大打折扣,到胥吏之手往往化为乌有。

此外,晚清时期钱粮捐税征收制度不规范更加导致监督制度在实施层面上难以取得成效。晚清时期钱粮捐税征收制度不规范,钱粮捐税征收虽名义上由各级政府为主管机关,然而实际征收权力操于胥吏之手。当年“征解多不足额,各州县因循怠玩,任听奸书蠹役等把持舞弊,私收入己”<sup>[45]</sup><sup>75</sup>。循吏征收儿如世袭,代代相传,政府仰其鼻息,地方长官苟熟悉其内幕则串通一气,上下其手、狼狈为奸,否则每为其所挟而无从制裁。晚清时期对征收官员的考成制度存在着缺陷。“属员亏空,上司有失察之咎,且有摊赔之责,所以欲图趋避,遂成徇隐”<sup>[22]</sup><sup>248</sup>,对于属员钱粮亏空主管官员往往多方回护,“仍不免挪新掩旧,致滋胶葛”,“仓谷亏数,虽多年追补而未能清完,究其因在于各州县官吏每每多方回护,层递挪掩”<sup>[51]</sup>。晚清时期在钱粮捐税征收上责权利不明,尤其是实行的流摊赔累制,“以为亏空系众人之事,牵缠攀累,或难尽诛,所以侵权迄无顾忌也”<sup>[22]</sup><sup>248</sup>。正如章学诚所称:“至如东抚有犯,后调西抚事发。”“是一省之殃,累数省矣。大抵操守逾清,则求助愈急,以家囊无可应诛求也。州县为贪墨督抚累者十八九矣,其为清廉督抚所累,未尝无什一二也。”<sup>[52]</sup>正是由于官吏以平日经手钱粮捐税侵蚀,“转有人代为分赔,益绝肆行无忌”<sup>[36]</sup>。

总之,晚清时期缺乏可操作性的整体监督制度改革,官吏钱粮捐税盘剥现象没有发生根本性的好转。当年官吏对于钱粮捐税的盘剥既有官吏个人的因素,又与钱粮捐税监督制度不完善以及征收制度不规范有关。要提升对官吏钱粮捐税盘剥的监督效力,必须构建一套系统性可操作的监督制度体系,否则钱粮捐税积弊不可能消除,国家政权与地方社会之间的紧张不可能缓解。

## 结 语

晚清时期官吏对于钱粮捐税的盘剥极为严重,主要以报荒匿灾、征缴不解、交代延搁、收受陋规、敲诈勒索等方式盘剥钱粮,对于地方捐税同样是巧取豪夺。面对此种情况,当年各界人士纷纷主张在钱

粮征收中严禁冒蠲、粮户自行完纳、在仓谷经理中严禁徇私、严格执行官员钱粮交代,加强对官吏钱粮盘剥的监督。对于防范官吏在厘捐、盐税、关税等领域的盘剥也提出了不少主张。这些钱粮捐税监督主张具有防止官吏索贿与商民勾结官员、监督官佐与监督胥吏、抽验与督催、奖励与惩罚等诸多相结合的特点。制度设计者们试图通过规范钱粮捐税征收、严禁官商勾结、防止官吏舞弊以纾民困,从而达到缓解国家政权与地方社会紧张关系之目的。因钱粮捐税监督制度本身往往不能因地制宜缺乏可操作性,且没有改变控制与被控制的监督模式难以得到民间社会的广泛支持,加上征收制度不规范等诸多因素的限制,当年钱粮捐税监督主张在实践中并未取得预期的效果,无以缓解国家政权与地方社会之间矛盾。中间官员处于国家政权与民间社会的交汇点上,在官民关系问题上发挥着桥梁作用。官员既要接受国家政权的管理与监督,又要直接将国家的政策落实于民间社会,是处理国家政权与地方社会关系的政治平衡器。虽说当年钱粮捐税监督主张在某些具体案件上也发挥过一定的作用,但无法彻底防止官员对钱粮捐税的盘剥,甚至出现对国家政权与民间社会双向背离的情况,显然无以缓解国家政权与地方社会的紧张关系。

### 注释

①以往学界相关性研究的代表性成果主要有:陈支平的《从徽州文书看清末钱粮私派陋规》,《安徽史学》2015年第1期;吴琦的《国家事务与地方社会秩序——以清代漕粮征运为基点的考察》,《中国社会经济史研究》2012年第2期;舒满君的《清末徽州田赋附征的制度渊源与演变路径——从“光绪歙县公控钱粮案”谈起》,《中国社会经济史研究》2020年第4期。

### 参考文献

- [1]董瀛山.奏为钦命稽查甲米俸未请用印文事[A].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-2814-056.
- [2]福泰.奏报京通仓场积弊情形事[A].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-1841-001.
- [3]朱澄.奏请盘查仓廩严讯花户积弊以重仓储事[A].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-1844-031.
- [4]钟岱.奏为沥陈漕仓积弊自请从重处分事[A].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-4865-084.
- [5]戴逸,李文海.清通鉴,第10册[M].太原:山西人民出版社,2000.
- [6]谢俊美.翁同龢年谱长编:中卷[M].上海:上海交通大学出版社,2018.
- [7]李德林.改革现场:晚清经济改革始末:上部[M].北京:北京联合出版公司,2014:34.
- [8]江苏省中华民国工商税收史编写组.中华民国工商税收史料选编:第2辑[M].南京:南京大学出版社,1995.

- [9]鲁运庚.儿童劳动的历史考察[M].北京:人民出版社,2021:120.
- [10]李文海自选集[M].北京:学习出版社,2005:340.
- [11]江南道监察御史张观准奏漕弊整顿疏[N].循环日报,1874-07-11(2).
- [12]章开沅.清通鉴[M].长沙:岳麓书社,2000:991-992.
- [13]彭勃.中华监察执纪执法大典,第2卷[M].北京:中国方正出版社,2002:804.
- [14]邓典谟.宜章县志[M].郴州:《宜章县志续编》编纂委员会编辑部,2002:173.
- [15]谭钧培治滇奏疏[M].昆明:云南美术出版社,2014:51.
- [16]魏光奇.有法与无法:清代的州县制度及其运作[M].北京:商务印书馆,2010:216.
- [17]吴剑杰.湖北谘议局文献资料汇编,上[M].武汉:武汉大学出版社,2017:240.
- [18]沈桐生.光绪政要[M].台北:文海出版社,1969:902.
- [19]黄大受.黄少司寇(爵滋)奏疏[M].台北:文海出版社,1975.
- [20]饶玉成.皇朝经世文续编,第39卷[M].刻本.抚州:江右饶氏双峰书屋,1882(清光绪八年).
- [21]李文海,夏明方,朱浒.中国荒政书集成,第10册[M].天津:天津古籍出版社,2010:7001.
- [22]魏源全集,第14册[M].长沙:岳麓书社,2004.
- [23]王延熙.皇清道咸同光奏议[M].台北:文海出版社,1969:1365-1368.
- [24]李星沅集,第1册[M].长沙:岳麓书社,2013:503.
- [25]隗瀛涛.四川辛亥革命史料[M].成都:四川人民出版社,1981.
- [26]张之洞全集,第3册[M].武汉:武汉出版社,2008:423.
- [27]广西道监察御史萧丙炎奏严加整顿各省厘金积弊[A].沈阳:辽宁省档案馆藏,档号:JC011-01-001597-000003.
- [28]张海鹏,王廷元.明清徽商资料选编[M].合肥:黄山书社,1985:500.
- [29]陶澍全集·奏疏,二[M].长沙:岳麓书社,2017:272.
- [30]魏源全集,第20册[M].长沙:岳麓书社,2004:47.
- [31]直隶总督整顿关税严禁扰索告示[N].北洋官报,1903(65):7.
- [32]粤督严剔积弊[N].之报,1905(7):15.
- [33]给事中王金镛奏直隶杂捐扰民请改办统捐折[N].大公报,1908-05-12(6).
- [34]御史谢远涵奏江西州县征收丁漕抑使银元饬查究片[N].政治官报,1909(558):13.
- [35]度支部奏遵议御史石长信奏丁漕加捐改钱为银民情实多未便折[N].大公报,1910-04-03(6).
- [36]钟岱.奏为浙陈漕仓积弊请飭部臣妥筹善后事[A].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-4953-037.
- [37]博启图.奏为验收漕粮应请仍循旧例事[A].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-3052-054.
- [38]保昌.奏为核议抽验漕粮等事[A].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-3118-063.
- [39]德诚.奏为漕粮帮船入津并延迟途中阻滞请旨敕下漕督严查督催事[A].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-3151-039.
- [40]曾国藩全集·奏稿[M].长沙:岳麓书社,2011:327-328.
- [41]刘锦藻.清朝续文献通考,第76卷[M].上海:商务印书馆,1955:8347.
- [42]给事中朱昱廷奏清厘蠲缓积弊申明例章折[N].政治官报,1908(446):566.
- [43]葛士浚.皇朝经世文编续,第38卷[M].刻本.上海:广百宋斋,1891(清光绪十七年):14.
- [44]番禺市地方志编纂委员会.番禺县续志[M].广州:广东人民出版社,2000:375.
- [45]盛康.皇朝经世文续编,第36卷[M].刻本.常州:武进盛氏思补楼,1897(清光绪二十三年).
- [46]江苏省财政志编辑办公室.江苏财政史料丛书·清代,第1辑第3分册[M].太原:山西人民出版社,2000:531.
- [47]鲁子健.清代四川财政史料,上卷[M].成都:四川省社会科学院,1984:587.
- [48]赵尔巽.清史稿,第13卷[M].长春:吉林人民出版社,1998:9095.
- [49]倪玉平.清朝嘉道财政与社会[M].北京:商务印书馆,2013:210.
- [50]何天爵.中国人的本色[M].哈尔滨:哈尔滨出版社,2012:133.
- [51]戴逸,李文海.清通鉴,第12册[M].太原:山西人民出版社,1999:5448.
- [52]章学诚.章氏遗书,第5册[M].上海:商务印书馆,1936:88.

## Prohibition of Exploitation and Alleviation of People's Difficulties: A Brief Argument for Advocating Supervision of Money and Grain Taxes in Late Qing Dynasty

Xiao Gaohua

**Abstract:** Addressing government officials exploiting money and grain taxes, in the late Qing Dynasty, personages of all circles attempted to make specifications for money and grain taxes system, prohibit collusion between bureaucrats and businessmen, as well as prevent officials from cheating to solve people's difficulties, ultimately reaching the purpose of alleviating tense relationships between regime and local authorities. On account of some limitations like the flaws of the system itself and lack of law environment, this system didn't achieve the desired result. However, it assuredly strengthened the supervision on government officials from economic management level, and it was also an beneficial thought to reduce tension between regime and local authorities.

**Key words:** money and grain; taxes; supervision; exploitation; people's difficulties; late Qing Dynasty

责任编辑:王 轲