

Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.rw.2021.09.002

欢迎按以下格式引用:许存健.晚清广东海防经费筹措的中央与地方争论研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(5):114-124. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.rw.2021.09.002.



Citation Format: XU Cunjian. Research on the Central and Local Controversy over Guangdong Coast Defense Funds in the Late Qing Dynasty[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(5):114-124. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.rw.2021.09.002.

晚清广东海防经费筹措的 中央与地方争论研究

许存健

(山东大学历史文化学院,山东 济南 250100)

摘要:海防建设经费筹措是晚清政府的重要任务。中法战争以前为广东近代海防的初创时期,开始购买铁甲舰和修建新式炮台,海防主要依靠自行筹款,获得的中央经费仅有粤海关每月拨银2万两;中法战争至两广总督张之洞离任前为广东海防的快速发展阶段,通过借洋债迫使清廷允许广东截留洋药厘捐和开办闹姓赌税,同时广东与户部对各类捐输展开争夺,广东利用战时体制获得捐输的支配权。从晚清广东海防经费的筹措过程可以看出,广东督抚不断通过寻找新财源、请求截留京协饷等方式建设本省海防,为了应付国防事务,战时状态下在中央与广东互相妥协的过程中,广东获得更大的财政支配权。

关键词:晚清;广东;海防经费;财政

中图分类号:K252

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2021)05-0114-11

同治后期,清廷开始着手筹建近代化的海防队伍,购买船舰、修建炮台。由于海岸线漫长,清廷决定分段设防,分别设立了北洋、南洋、闽粤水师,中法战争初期两广总督张之洞奏请将闽粤水师分设为福建、广东水师,广东水师兼管琼州^{[1]145-587}。北洋、南洋水师由清廷筹款,包括由江苏、广东等六省提供厘金银200万两,以及海关四成洋税、海防捐等收入;福建水师兼防台湾,为了保卫台湾免受日本侵略,清廷同意从闽海关二成洋税和福建税厘局拨付饷银。广东虽为东南门户,但在海防经费方面极少得到清廷的支持,不得不自行筹款。

关于海防经费的研究,陈先松对南洋、北洋的经费数额都做了详细的考证^[2];吴兆清概述了四大水师的经费来源^[3];周瑶对中法战争时期广东代借款及其偿还问题进行了分析^[4]。以上研究大多就海防经费的来源进行分析,对海防筹饷过程所引起的中央与地方财权之争关注较少,仍有很大

基金项目:国家社会科学基金重大项目“清代商税研究及其数据库建设(1644—1911)”(16ZDA129)

作者简介:许存健,博士后,山东大学历史文化学院,Email: xucunjian@163.com。

的研究空间。太平天国运动爆发后,各省军务倥偬,饷需浩繁,清廷转而允许自行筹饷,地方事务增多,但中央与地方并没有对各级政府的责任进行明确的划分。以本文研究的海防为例,根据现代财政理论,国防本为中央政府的责任,属于中央的“事权”,由于晚清“事权”“财权”划分不清,导致海防等维持社会秩序的责任需要广东省自行承担。广东为南海前沿,海岸线长达三千余里,其海防主要由本省兴办,经费来源与中央管控的北洋、南洋水师有很大的差别。近年新出版的中国社会科学院近代史研究所藏张之洞档案、张树声档案,为本文的分析提供了史料基础。同时本文充分利用未刊、已刊档案、文集、奏稿等资料,分析中法战争以前广东海防经费的来源,并对中法战争时期最重要的借洋债与开办海防捐进行讨论,希望从事权与财权划分的角度重新审视晚清中央与各省财政的关系。

一、自行筹款与海防建设进展缓慢

清前期,广东海防主要依靠木帆船,除了水师外,还雇募渔船、商船协助防卫。第一次鸦片战争后,广东沿海炮台被毁坏殆尽,不得不重建沿海海防。道光二十二年(1842年),广东当局在虎门增设炮台,添设额兵,并将溢坦沙田所征租银按月支发额兵经费。至太平天国运动爆发之后,军务倥偬,需饷孔亟,海防所需经费被挪用,如溢坦沙田租银从海防经费改为军需经费,海防经费则另外通过发商生息提供,“该省所定价银外,再行增估银二十万两,发商生息,充作台兵口粮之用”^①。此后,由于军务繁忙,虽然偶尔有筹办沿海炮台的提议,但无款可用,也仅停留在商议阶段。如同治二年(1863年)时任户部尚书,广东顺德籍罗惇衍曾提出要求广东督抚筹议修筑广州炮台^②,但因“捐款所收无几,各路军饷随时拨放,炮台经费所需甚巨,至今未能兴修”,最终广东巡抚郭嵩焘只是在原炮台的基础上简单修缮,以节省经费^{[5]42}。

太平天国运动结束后,同治四年(1865年)御史汪朝奏请各省整顿海防,“沿海水师营务废弛,请飭提镇各官勤加操演”,清廷下令各省整饬水师营务^③。从同治五年(1866年)至同治七年(1868年),两广总督瑞麟、广东巡抚蒋益澧先后向英、法两国购买大小轮船7艘,共花费价银28.4437万两,加上购置炮台等费用合计32.2万两^④。为了筹措经费,广东督抚决定开征沙田溢坦花息,至同治六年(1867年)底止,收银39万余两^[6],最终共收银70万余两^⑤。此时广东水师的主要职责是缉捕强盗和土匪,保护商船往来,而非抵御西方列强的侵略,因此订购小轮船即可满足缉捕的需求。

瑞麟、蒋益澧购买的7艘轮船,每月合计需要薪工煤炭、修补机器等费1万余两。晚清财政扩张,但相关的财政奏销制度并没有跟进,导致轮船日常经费无法归入财政支出体系之中。轮船经费不属于军费,不能归入军需报销,瑞麟奏请“指定溢坦花息一项专款动支”。到同治九年(1870年)十二月,溢坦花息“以后并无续收之款”,停止征收后,改在洋药厘金项下动支轮船经费,洋药厘金逐

①《户部尚书肃顺奏为广东省溢坦屯田变价屡经逾限请严催以济军饷事》,咸丰十年十二月二十六日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:406013817。

②《户部尚书罗惇衍奏为广东省垣无险可守请飭广东督抚筹修炮台等事》,同治二年四月初八日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-4839-010。

③《广州将军兼署两广总督瑞麟奏查广东沿海水师营务情形事》,同治四年九月二十一日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-4762-063。

④《两广总督瑞麟奏为粤东购买轮船在各洋面巡缉将支用经费专案报销由》,同治十二年十二月十九日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:113957。

⑤《两广总督瑞麟奏报广东省先后购办外国轮船情形》,同治十年九月初四日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:109262。

渐成为广东海防经费的主要来源^⑥。早期广东海防建设规模较小,通过自行筹款即可解决。

同治十三年(1874年),由于日本觊觎台湾,福建海防吃紧,引发了全国海防大讨论,各省督抚纷纷上呈海防建议^[7]。该年五月,两广总督瑞麟提出,广东沿海受到日本的威胁,澳门、琼州、汕头等处皆需加强防备。但此前广东购买的轮船都为缉捕之用,只能用于近海缉拿匪盗,没有大号兵船,“于内洋追剿之捕盗则有余,以之御外患则不足”,因此请求停止解送其他省份的协饷,以筹备饷银购买大号轮船^⑦。广东巡抚张兆栋亦请求截留陕甘、云南、贵州、山西、广西各省协饷,尽快建设广东海防^⑧。七月,瑞麟再次奏请:“近省则有广州之虎门及澳门等处,东路则有潮州之汕头及南澳等处,而西南之琼州孤悬海外,地杂民黎,亦不容稍涉轻视。”请求立即停止广东所需解送的协饷^⑨。此次海防大讨论之后,虽然最终清廷认同广东为海防重镇,但并没有设置单独的广东水师,而是设置闽粤水师,驻扎福建。广东不仅没有得到清廷拨付的海防经费,反而需要每年从本省厘金项下拨银30万两给北洋水师,粤海关的四成洋税也全部解交用于建设南洋、北洋水师。对于广东海防,清廷继续让福建水师负责,要求钦差大臣沈葆楨派员前往督办广东海防建设^{[8]3386}。

实际上,福建巡抚沈葆楨在海防方面难以兼顾广东,如同治十一年(1872年)两广总督瑞麟提出希望福建派遣伏波轮船前来广东,但该船却最终被派往浙江巡洋,只给广东派遣了一艘安澜轮船^{[8]3528},与伏波轮船相比,安澜轮船船身略短,瑞麟本想获得大号轮船用于外洋巡逻,却没有得到福建的支持^{[8]3475}。虽然清廷划定由福建统筹广东海防,但广东从福建方面得到的支持很少。由于清廷没有提供饷银,广东巡抚张兆栋不得不从善后局经费中勉力筹措,修筑炮台,购买枪炮,并联络沿海民团协助,以资守御^⑩。

同治十三年(1874年),在广东巡抚张兆栋的努力下,广东开始建设新式的虎门炮台,广州造船厂也成功试造三艘浅水轮船,并计划加以改良,在之后建造能够用于外洋巡防的中号轮船。但张兆栋也承认,目前开源节流各项筹款办法皆难筹得海防所需的巨款^⑪。张兆栋还与瑞麟商议建造本省的机器局,“因军火购自外洋,所费较巨,不若置买机器,自行制造,较为省便”^{[9]508}。但因资金有限,机器局规模较小。

由于没有得到中央的支持,广东只能自筹经费。广东方面采取加征沙田捐税、抽收鸦片税厘进行筹款。首先是沙田捐税,光绪元年(1875年),广东巡抚张兆栋开办沙田捐以用于海防建设,“每亩抽银二钱,以充经费”^{[9]569}。此次沙田捐最终共收银191 159.77两^[10]。此后光绪八年(1882年),张树声奏请开办沙田捐输,以缴纳海防经费。张树声认为,沙田之中,“年久成熟沙坦,或仅纳斥税,或请补升,或报垦逾期,并未编列约数千顷之多”。根据沙田不同的生成时间、肥瘠情况确定税率。通过对南海、番禺二县试办,补升上则沙田236顷68亩,共收银11万两^⑫。

其次是开征鸦片税厘。由于筹饷不足,沿海的炮台工程时断时续,即使是最为重要的虎门炮

⑥《两广总督瑞麟奏报广东先后购办外国轮船情形》,同治十年九月初四日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:109262。

⑦《两广总督瑞麟奏请将陕甘各省协饷悉数赞同起解事》,同治十三年五月十三日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:115407。

⑧《广东巡抚张兆栋奏为粤东筹办海防需费紧要请将协济各省饷需暂停起解》,同治十三年五月十三日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:115402。

⑨《两广总督瑞麟奏报筹办广东海防事宜》,同治十三年七月初八日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:116341。

⑩《广东巡抚张兆栋奏为密陈筹办海防由》,同治十三年八月十二日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:116769。

⑪《广东巡抚张兆栋奏闻粤东现办海防情形》,同治十三年,台北“故宫博物院”藏,文献编号:118570。

⑫《两广总督张树声奏为沙坦捐缴海防经费请准随办随咨以裕饷课》,光绪八年二月九日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:121548。

台,“因经费维艰,尚未竣事”^{[11]1-385}。光绪七年(1881年),广东开始抽收鸦片厘金,由商人包办,并将之前的洋药捐与膏厘合并,每年认缴90万两^⑬。由于开征洋药海防经费后,走私严重,广州之前每年进口洋药900~1000箱,至光绪七年(1881年)减少为600余箱;汕头原本每年9000~10000箱,至光绪七年(1881年)减少为约8000箱^⑭。洋药报税数额减少,导致商人不愿承办,因商亏改为官办,随即又招商包办,每年收入减为五六十万两,光绪十一年(1885年)收数减至47万两^{[12]411}。

广东还希望模仿左宗棠西征中的借债筹款,但没有得到清廷的批准。光绪元年(1875年),为了筹办海防,时任两广总督英翰提出借洋款200万两。英翰指出福建、甘肃曾分别向洋行借款200万两、300万两,广东可以仿照成案,向洋行借款200万两,分10年偿还,每年所需偿还的本银,从本省盐课项下筹银10万两,粤海关六成洋税协解各省饷银项下拨银10万两,息银也由广东省自行筹措^⑮。该提议没有得到清廷的支持,户部讨论后认为:“寻议海防经费,请于江苏等省厘金项下提拨,拟借洋款,应毋庸议,从之。”^{[13]52-201}

从同治后期广东筹备水师缉捕海盗,到光绪元年(1875年)以后正式筹办海防,广东的经费来源一直以本省为主。由于缺乏充足、可持续的经费来源,广东的炮台建设工程停滞,购买的轮船也都是小型轮船,至光绪二年(1876年),广东共购买及自行制造轮船二十余号,“内有五号较大,堪以巡缉外洋,然亦不足以支巨敌;其余皆系船身短小,只可顾内河”^{[11]1-391}。光绪五年(1879年),清廷要求各省水师派遣轮船前往南洋联合训练,广东无大船可派,只能请求免派,说明广东海防建设成绩有限^{[11]2-524}。表1为从同治五年(1866年)至光绪八年(1882年)广东水师支出经费数额情况。

表1 同治五年至光绪八年广东海防经费支出数额(单位:两)

时期	总额	平均每年 数额	管驾员弁华洋人 等薪粮公费	采办外洋 军火器械	采办各轮 船需用煤斤
同治五年十二月—八年九月	592 569	209 142	223 460	322 321	46 787
同治八年十月—十二年十二月	596 767	143 224	515 522	12 287	68 958
同治十三年正月—光绪二年十二月	439 561	146 520	376 580	3 122	59 859
光绪三年正月—八年十二月	959 167	166 667	782 647	9 048	167 473

资料来源:《两广总督张树声奏闻购置轮船经费报销由》,光绪七年十一月十五日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:120008;《两广总督张树声奏报广东续制小轮船经费报销事》,光绪十年正月二十一日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:125123;中国科学院近代史研究所史料编辑室、中央档案馆明清档案部编辑组编:《洋务运动》第2册,第364页。

从表1可以看出,同治八年(1869年)以前海防经费支出较多,平均每年达到20万两,主要是因为这一阶段购买铁甲轮船所花费经费较多。此后每年经费保持在14万两至16万两之间,合计花费接近260万两。

综上所述,从同治五年(1866年)购买轮船缉捕海盗开始,广东海防正式开启轮船时代。同治十三年(1874年)以后,广东加速海防建设,“所有买船、买炮及修理炮台,均系于本省司局应用之项随时挹注”。瑞麟、张兆栋屡次请求停止解送协饷,刘坤一在光绪五年(1879年)请求将粤海关四成洋

⑬《两广总督张树声奏为陈明海防经费支绌试办包抽广东洋药海防经费情形事》,光绪七年五月二十二日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-6606-001。

⑭《两广总督张树声奏为遵旨议复加增洋药土烟税厘情形事》,光绪七年七月初四日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-6491-034。

⑮《两广总督英翰奏为粤省办理海防请准息借洋款事》,光绪元年五月二十五日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-6690-002。

税改拨广东,停止解送偿还洋款外的西征协饷,但都没有得到清廷的同意。广东本省的经费中,从最初的溢坦花息,沙田捐、沙田升科,再到洋药捐,都依赖于新开征的税源。在传统财政收入都有明确指拨的情况下,此时新办事业只能通过新税来实现。由于新式税收并不持续,加上部分督抚对海防建设的认识不足,如刘坤一认为大号木壳兵轮相较于轮船性价比更高,因此仍推行木船^{[9]427},导致初期广东海防的建设成效有限。

二、举借外债与截留京协饷

光绪八年(1882年)底,入侵越南的法国军队与清军开始交战,中法之间的关系骤然紧张。光绪九年(1883年),法国增兵越南,并派遣军舰前往东南沿海游弋,继续对中国施压。由于广东位于南海前沿,“粤东南控交州,水陆相接,其在今日实为首冲”^{[14]316},广东战略地位提升,时任两广总督张树声提议发展广东海防,以防备法国入侵^{[14]237}。光绪帝亦下令求张树声悉心经营,并要求户部协助筹措饷银^{[13]53-701}。广东海防建设进入快速发展阶段。

为应对海防经费的需求,户部首先同意了此前两广总督刘坤一截留北洋海防经费的奏请^[15]。但实际上由于广东本省财政收不敷支,藩库每年应收地丁、关税、厘金项下仅二百五六十万两,而官兵俸饷、文武养廉、善后经费、京协各饷、部拨各款支出多达390余万两,此次截留厘金30万两,“虽系留归海防之款,亦不得不挪凑以应迫呼也”,实际难以全部用于海防建设^[16]。

为了筹措经费以建设水师,光绪八年(1882年)广东督抚决定向本省行商借款200万两,其中100万两用于购买船舰,剩余100万两作为防务之用。由于海防紧急,该请求得到清廷批准,但因广州十三行行商不愿借款,张树声只能求助于香港汇丰银行。因担心向洋商借款会成为“国债”,当年并未立即办理^{[17]194}。光绪九年(1883年)海防经费不足,张树声最终决定向洋行借取该款项。其中先行交银100万两,每月0.75%计算利息^[18]。由于当时欧洲并无可供购买的战舰,加上中法战争正在进行,清廷无法从欧洲购买轮船,因此剩余用于购买船舰的100万两先行订立合同,需用时再行提取,以减少利息支出。随后因军费不足,剩余100万两提取用于军费^[19]。

对于偿还,张树声希望停止广东应解甘饷及代还西征借款共67.1万两,他认为现在西北局势安定,因此请求从光绪十年(1884年)起,“将粤东应解陕甘协饷及代还甘省洋款全数停解,用以归还本省现借商款,其陕甘协饷及划还洋款,由部另在他省指拨”。最终清廷同意广东停止解送陕甘协饷,但洋款如果由其他省代还,势必难以兼顾,仍要求广东负责,“所有该省代还洋款仍令按期照数批解归还,以免贻误”^{[17]194}。以光绪十年(1884年)为例,该年为闰年共需解银91万两,内扣抵海防经费19万两,划还洋款49万余两,应解西征协饷约24万两,广东多获得了约24万两的海防经费^{[17]220}。

由于中法战争中北宁之战的失败,张树声主动请求辞去两广总督,清廷派遣主战派的山西巡抚张之洞接任两广总督^[20]。张之洞决意重振广东海防,提出了自己建设海防的方案。光绪十年(1884年)九月,由于广东海防以及协济广西、云南、福建等省协饷无措,不得不再向洋行续借商款100万两^{[12]254}。又因本省兵饷不继,再次向汇丰借款50.5万镑,折银200万两,“声明粤借粤还,不累各省各关”^{[1]145-650}。加上此前张树声所借的200万两,广东本省合计借款多达500万两。此外广东还有替云南、贵州、福建等省借款400余万,向汇丰借款14万余两用于解决沙面案^{[1]145-664}。实际上张之洞不愿代借洋款,光绪十一年(1885年)三月云贵总督岑毓英奏请由广东代借100万两,张之洞指出

广东此前已分拨借款40万两给云南,拒绝再为云南借款^{[1]6-114}。但为了西南战局,张之洞不得不勉为借债。广东所借洋款虽然由张树声、张之洞所借,并声明自行偿还,但户部仍希望提拨该款项,要求广东方面“迅速详晰奏报,候旨拨用”,张之洞直接奏报已经动用无存,拒绝了清廷的要求^{[1]145-651}。

相较于张树声借款已经指明截留京协饷偿还,张之洞所借的300万两并未提前确定偿还来源。张之洞声明此款粤借粤还,最初寄希望于由广东省洋药税厘来偿还。光绪十一年(1885年)讨论洋药税厘并征时,清廷估计全国每年将共收银400万两,其中一半用于造船之款。根据张之洞的计划,他希望从中每年提出80万两用于广东水师建设,张之洞认为广东水师作为四大水师之一,五年内可以得到400万两,而五年之后的洋药厘金则作为海军日常经费。由于需要五年分筹,因此为了尽快建成水师,张之洞希望从户部提拨银80万两,暂借洋款80万两,剩余之数则令四川、湖北、湖南、江西、安徽沿江五省劝捐协济,每省认捐32万两^{[1]145-599}。但最初清廷却希望将洋药税归入海军衙门,根据慈禧太后的懿旨,所有征收的洋药税厘,“先从北洋精练水师一支,此外分年兴办”^{[1]145-624},慈禧太后提出将洋药税厘先集中用于建设北洋水师。此时广东每年还款所需甚巨,张之洞不得不向中央力争,以赔款急需偿还为由,屡次请求将每年药厘80万两拨还广东^{[2]1816}。

张之洞实际上是希望通过借洋款迅速建成广东海防体系,根据他的计划,筹款430万两便可完成建设^{[1]145-595},然后利用偿还洋款为由来迫使清廷增加对广东的援助。广东于光绪七年(1881年)开始抽收鸦片厘金,此前刘坤一曾征收商捐海防经费和膏捐,此次鸦片厘金由商人包办,并将之前的洋药捐与膏厘合并,每年认缴90万两^⑥。由于开征洋药海防经费后,走私严重,广州之前每年进口洋药900~1000箱,至光绪七年减少为600余箱;汕头原本每年9000~10000箱,至光绪七年(1881年)减少为约8000箱^⑦。最终清廷同意广东省暂由海关洋药税内提拨以应付偿还洋款,但由于该项税收已由海关征收,在拨解时往往受到掣肘,拨解不及,只能从司局各库先行腾挪垫付^{[2]1884}。洋药厘金改归粤海关库后,实际上还是造成了广东财政收入的减少。光绪十三年(1887年)广东筹还洋款,前往海关催缴,“因税司初办无收,不得已挪用要款垫付”^{[1]39-403},此后屡经催提,至十一月粤海关先后解到68.2万余两,已基本达到原先的要求^{[1]39-675}。光绪末年时任两广总督谭钟麟指出:“洋药税向系解交藩库,每年约八十余万,自改章并征后,又改入关库,此入款之大减也。”^⑧

偿还借款的另一笔经费来自于开征赌税。咸丰、同治时期后,广东曾屡次以罚款的名义抽收赌税,同治三年(1864年)郭嵩焘曾罚捐赌饷14万两,归入善后局作为本省经费^{[5]523};同治十一年(1872年)瑞麟、张兆栋罚款闹姓323500两^⑨。但征收赌饷的前提是弛禁赌博,这遭到很多官员的反对,同治十三年(1874年)御史邓承修、光绪元年(1875年)御史黄槐森先后上奏请旨禁止赌博^[22]。即便是作为两广总督的张树声,也反对开放赌博,光绪六年(1880年)御史钟孟鸿提出开赌,遭到张树声的拒绝^⑩。

光绪十年(1884年)九月,翰林院代递检讨潘仕钊的奏折,指出现在澳门开设闹姓公司,导致利

⑥《两广总督张树声奏为陈明海防经费支绌试办包抽广东洋药海防经费情形事》,光绪七年五月二十二日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-6606-001。

⑦《两广总督张树声奏为遵旨议复加增洋药土烟税厘情形事》,光绪七年七月初四日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-6491-034。

⑧《两广总督谭钟麟奏报广东司库银款入不敷出情形事》,光绪二十五年四月十五日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-6577-025。

⑨《两广总督瑞麟奏为飭将闹姓名目赌博罚银交充军饷事》,同治十二年正月二十五日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-4835-044。闹姓是清代广东利用科举考试进行的一种赌博,通过购买闹场中士子之姓氏来决定输赢。

⑩《两广总督张树声奏为据理阻止御史钟孟鸿主开赌禁折事》,光绪六年,中国第一历史档案馆藏,档号:03-7409-068。

源流失^{[23]409}。虽然御史何崇光、翰林院侍读梁耀枢、顺天府府丞杨颐相继提出反对意见^①,军机处根据总督张之洞和钦差大臣彭玉麟的建议,同意了开放闹姓。彭玉麟指出,法国与葡萄牙联系紧密,任由澳门开办闹姓赌博,只会助长法国的气焰,增强澳门的军事力量,广州则永无安枕之日^{[23]410}。经张之洞、彭玉麟与广东闹姓商人商议后,“正项由三百万加认一百四十万”^{[23]413},实际上广东通过海防为由要求开办赌税,从而增加了财政收入。

至于广东为云南、广西、台湾所借洋款,名义上规定由各省、海关偿还,实际上也由广东偿还。云南所借宝源借款,“除由气炮款拨还本息银七十万余两外”,剩余的46.6万余两,其中截留西征协饷24万两,剩余的22.6万两由广东偿还^{[1]148-642}。所谓气炮款,是因为广西边防吃紧,清廷从借款中挪出约98万两订购气炮^{[1]147-653},后改为偿还洋款;该款项本属于协饷,现直接用于偿还洋款,此外广东本省所挪凑的款项,实际上加重了广东本省的财政负担。

综上,中法战争爆发后,张树声、张之洞相继举借外债,利用借款尽快购买船舰、修建炮台。在偿还洋款过程中,张之洞要求保留洋药厘金,并征收此前一直遭到抵制的闹姓赌税。通过引入西方力量,迫使中央政府重视洋债的偿还,从而增加了本省的财政来源。无论是自行借款还是代云南、广西所借之款,均需广东自行偿还,实际上清廷将国家债务转变为省级债务,由广东一省承担,这一方面将偿还责任交给了广东省,增加了广东的财政压力;实际上也成为广东扩张本省财源的正当理由,进一步加剧了财权下移。

三、海防捐开办权之争

清前期实行定额化财政体制,遇有灾荒、军事、河工等事务时,往往通过开办捐纳、捐输的形式弥补财政不足,随着捐纳的普遍化,各省往往以推广捐输的名义卖官,捐输和捐纳逐渐合流。道光三十年(1850年)太平天国运动爆发,广东率先设立捐局,捐输和厘金是广东重要的筹饷方式,通过收捐的方式筹饷。同治初年,云南、贵州、甘肃等省先后来粤设局劝捐,导致广东捐输收入逐渐被外省所侵占。直至光绪五年(1879年)筹饷事例停止,广东所设外省捐局才正式裁撤。此次筹办海防,广东再次开办多种捐输,并对商人进行派捐。光绪十年(1884年)户部决定开办海防捐,从而导致广东与户部的财权之争。

光绪八年(1882年)海疆告急后,广东方面再次提出通过收捐筹饷,“前督臣曾国荃会同抚臣裕宽奏请嗣后如有情愿捐资,俾助海防者,拟核其所捐之多寡,以为奖励”^{[17]310}。但是由于没有确定奖励章程,捐生一直持犹豫态度,无人报捐,只能依靠官员捐养廉银助饷。光绪九年(1883年)七月,户部提出“海防需款孔急,拟办捐输以裨经费”^{[13]54-325},并允许沿海各省开捐,“声明收有实在银数,按月咨报,拨归该省粮台军营,实收实销”^{[24]82}。光绪九年(1883年)张树声、裕宽请求援照直隶、山东賑捐章程,报捐请奖,正式开办海防捐^{[17]311}。捐输大部分是官员捐输、商人捐输和士绅捐输,此时由于海氛紧张,“捐输事例亦强弩之末,防费殷繁,终难为继”^②。

此后广东将捐输海防经费变为派捐,广东将之交给省城爱育堂负责向各行筹款,“各按本行生

①《掌江南道监察御史何崇光奏为粤东闹姓赌匪复图开设赔害无穷请旨严禁事》,光绪十年十月二十三日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-5512-003;《翰林院侍读梁耀枢奏为风闻广东闹姓赌博诡谋复开请旨严禁事》,光绪十年十一月初九日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-5512-006。

②《两广总督张树声奏为倡捐海防人员请予奖叙由》,光绪十年五月七日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:127815。

意大小分别抽缴,声明与厘金无涉”,每年认捐 31 万两。此后战事紧张,未能足额征收,光绪十一年(1885 年)广东决定将捐输改为牙捐,因广东商业交易有九七扣平的规则,即因银两成色问题购买者只向商人支付 97% 的价格,现要求补足该 3% 作为牙捐,所得以 80% 充当海防经费,20% 作为牙行经费,从而激励牙行多筹捐款^{[1]145-712}。广东所办海防捐,“照现行常例,指明捐职衔、贡监等项,均已缴足十成实银”^②。该方案与海防捐有明显的区别,海防捐章程为“开捐道府州县,以及各项实官、分发、指省、花样,仿照筹饷例定银数,核减二成;常例捐数一并减二成核收,均以八成实银上兑”^[25]。

在清廷所办理的统—海防捐之前,广东即可劝谕官员、商人、士绅捐输,其中官员捐款数额较少,最大的部分来自厘金和盐商。光绪十年(1884 年)中法战争爆发,清廷经费更加紧张,九月初五日慈禧太后颁发懿旨,要求军机大臣、户部、总理衙门妥议筹款办法,将方案交给各省督抚,“勒限四五个月,一体认真分别举办”,要求各省于光绪十一年(1885 年)六月之前回复^{[26]409},对此户部提出开源节流 24 条方案。但在这次所提出的 24 条中,并未提及海防捐,或许是因为开源节流 24 条需要与各省督抚商议,为了防止督抚反对,开捐事宜直接由军机大臣、户部和总理衙门决定。即便是在中央内部,对海防捐的意见也不一致。如户部尚书阎敬铭对开捐事宜并不赞成,在写给同乡翁曾荣的信中提及,“户部将开捐,照台例减成,并欲使各省欠交钱粮者先交三成,免七成,然何济于事哉”^[27]。在未经督抚商议的情况下,光绪十年(1884 年)十二月经户部、军机处、总理衙门会议,奏请开办海防捐,统一称为“海防事例”^{[26]428}。户部指出“此时流未易节,源未易开,求其不病商累民,而于财用即可稍裨者,惟有开捐一事”^[28]。

光绪十年(1884 年)户部海防捐开设后,要求“顺天、直隶、河南、浙江、安徽、湖北各赈捐,广东军火捐以及福建洋药、茶捐,云南米捐,统请一并停止”^{[26]427}。对清廷停止赈捐的指令,各省纷纷请求展限,其中直隶请求将赈捐展限三个月^{[24]39}。广东所办军火捐,即张树声当任两广总督时期要求富绅捐银购买团练所需军火^{[1]147-85},得到清廷停止军火捐的指令后,张之洞对此十分不满,要求展限一年。

光绪十二年(1886 年),张之洞多次致电福建布政使张梦元,询问福建捐输是否被户部侵占,“闽省已奏准留用否?并速示洞”^{[1]38-557}。随后张之洞再次请求张梦元回复,“闽实捐是否奏准留作闽用,抑系海用,即前函未到”^{[1]38-565}。实际上仅有台湾因孤悬海外而允许截留海防捐,“其闽省与各直省应令将此项捐款认真存储,均专候部,概不准擅行动用”^{[1]147-304}。张之洞在得知该消息后,提出琼州与台湾岛类似,应允许广东截留海防实官捐^③。清廷在收到张之洞的奏请后,认为海军衙门和东北练兵经费都依赖于海防捐,若任由外省截留,“往往私自减成,广为罗致,必致京捐大为减色”,因此要求广东本省海防捐输至光绪十二年(1886 年)年底即行停止。

次年二月张之洞再次上奏,指出粤省捐输不会影响京捐,因为广东所办捐输不仅吸引中国内地民众报捐,还可以吸引南洋诸岛、甚至是北美旧金山的大姓巨商报捐,请求再开一年捐输,并承诺无论广东收捐多寡,都会向户部解交捐输银 20 万两,剩余部分则留存广东^④。四月初三日广东收到清

③《两广总督兼署广东巡抚张之洞奏为广东劝捐海防经费第四次收捐银数请分别奖叙》,光绪十五年二月十三日,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-12-0545-150。

④《两广总督张之洞奏请截留捐输银两以继饷需事》,光绪十二年十一月二十三日,中国第一历史档案馆藏,档号:03-6535-105。

⑤《两广总督张之洞奏为粤省防饷无出请准留新例捐输一年并拟认解海军巨款事》,光绪十三年二月十九日,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-30-0212-019。

廷同意延展一年捐输的上谕,但一个月后,户部再次奏请停止粤省捐输,认为“有碍部捐全局,请旨将广东展限捐输停办,专归部库兑收”,如果允许广东办理海防捐,比如会引起其他省份的争相效仿,因此户部要求必须停止各省所办海防捐。

为了弥补广东停捐所带来的损失,户部同意广东该年截留筹边军饷20万两,免解一年固本京饷连闰共13万两,合计可得33万两。在这一个月广东收捐265806两,张之洞主动解送海军衙门10万两,剩余则作为广东本省之用^{②6}。此后实际上捐输所得仍被广东所挪用,从光绪十二年(1886年)正月至十三年(1887年)年底,广东海防捐共收捐50余万两,“其捐项均已拨充本省海防经费之用”^{②7}。随后因黄河决口,清廷将海防捐转而开办郑工捐,广东即从光绪十三年(1887年)十二月办理郑工捐,捐输才改归户部。

中法战争时期,张之洞以军务紧急为由,“粤海以筹饷为急务,现已令沙坦认真升科,太平、潮肇各关皆有加额,且权收闾姓之利,专设矿物之局,若再核勇名,稽军用,财用不匮,然窃谓尚有数端,一转移间可增巨饷二三百万”^[29]。广东通过海防事务极大地扩张了本省财政。在舰队建设方面,张之洞向福州造船厂购买了四艘铁甲巡洋舰,广东得以拥有大型战舰。此外,还购买了十余艘炮舰,基本建成了一支颇具规模的舰队。光绪十一年(1885年)时人观察广东的海防时指出,“自省河至虎门皆设重兵把守,又澳门通省之路新筑关隘百二十丈,至大木桥之北”,并认为“法(国)若内侵,正如以卵击石”^[30]。由于资金充裕,广东海防建设取得了较好的成效,“自法越构衅以后,经营武备已逾十年,非若昔之临时猝办可比”;而琼州海防,从无到有,“新筑炮台,颇据形胜……海南一路,当无可虞”^{②8}。广东作为战争前线,通过与清廷、户部的协商,从而获得了办理捐输的权限,通过与中央的协饷与积极开办新税,使得光绪中期广东海防取得了较好的建设成效。

四、结语

同治中期以后,沿海各省兴办海防,广东省由于未能得到清廷指拨的饷源,不得不自筹款项。在筹措海防经费过程中,两广总督瑞麟、刘坤一、张树声,广东巡抚张兆栋先后请求截留协饷充海防经费,但都遭到清廷的拒绝。此时仅获得粤海关每月2万两作为广东海防经费,实际上中法战争之前的海防经费主要由广东自筹。直到光绪九年(1883年)中法战争爆发后,户部才同意广东截留京协饷作为军费和用于偿还洋款,同时得以开办闾姓赌税。在捐输方面,户部和广东都十分重视海防捐,虽然户部屡次要求广东停捐,但在面对中法战争的关键时期,广东依然保留开捐权限和对海防捐收入的支配权,直到光绪十三年(1887年)年底郑工捐的开设,才将此权限交出。战争需求导致了财政规模的扩张,成为清末财政汲取能力提升的重要动力。从本文的研究来看,近代财政国家的建构,与国家资本不发达有密切关系^[31],同时,中央与地方的分权,导致国家债务变成省级债务,中央既无力也无意去建设信用体系,也阻碍了国家借债体系的完善和财政国家的构建。

在筹款的过程中,两广总督张树声、张之洞利用借洋债的方式,迫使清廷同意截留西征协饷和

②6《两广总督张之洞奏请核准续收捐银并截提十万两解京余款留粤省事》,光绪十三年闰四月二十日,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-35-0697-058。

②7《两广总督兼署广东巡抚张之洞奏为广东劝捐海防经费第四次收捐银数请分别奖叙》,光绪十五年二月十三日,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-12-0545-150。

②8《两广总督李瀚章奏筹备海防并添调布置情形》,光绪二十年七月八日,台北“故宫博物院”藏,文献编号:134403。

保留洋药厘金,同时得以开办此前屡次遭到御史弹劾的闾姓捐款,晚清地方督抚利用西方力量来与清廷博弈,从而获得了部分财权。但不断开征的新税,实际上是为了完成本属于中央的责任。何汉威指出“他们(督抚)截留的税款中,不少支出项目在权力归属上仍为中央用款,省当局并未将之作为割据的资源”^[32];徐杨亦认为“防军、新军的军费应由中央政府承担,但实际上,中央政府将这些职能转嫁给了直省政府”^[33]。中法战争、广东海防等事务,本是属于中央筹款的范围,正是因为晚清事权与财政划分不清,才导致中央授权地方自行筹款,从而促使地方加增旧税、开征新税。因此从这个意义上,晚清所谓财权下移,是在事权划分不清的背景下,导致地方所需提供的公共服务增多,从而获得了更大的财政资金支配权。

参考文献:

- [1] 虞和平. 近代史所藏清代名人稿本抄本第2辑(张之洞档)[M]. 郑州:大象出版社,2014.
- [2] 陈先松. 海防经费原拨数额考[J]. 中国经济史研究,2010(3):159-166.
- [3] 吴兆清. 晚清四洋海军经费探析[J]. 明清论丛(第十八辑),2018(1):326-353.
- [4] 周瑶. 中法战争时期广东代借洋款及其筹还问题[J]. 前沿,2013(12):161-162.
- [5] 郭嵩焘. 郭嵩焘全集(4)[M]. 梁小进. 长沙:岳麓书社,2012.
- [6] 台北“中央研究院”近代史所. 海防档·甲·购买船炮(下)[A]. 台北:“中研院”近史所,1957:703.
- [7] 陈先松. 晚清海防专款筹议述论[J]. 社会科学,2018(3):138-146.
- [8] 李书源. 筹办夷务始末(同治朝)[M]. 北京:中华书局,2008.
- [9] 刘坤一. 刘坤一奏疏(1)[M]. 长沙:岳麓书社,2013.
- [10] 高崇基. 东粤藩储考[A]. 剑桥:哈佛大学图书馆,2010:68.
- [11] 中国科学院历史研究所第三所. 刘坤一遗集[M]. 北京:中华书局,1959.
- [12] 赵德馨. 张之洞全集(1)[M]. 武汉:武汉出版社,2008.
- [13] 清德宗实录[M]. 北京:中华书局,1987.
- [14] 张树声档(一)[M]//虞和平. 近代所藏名人稿本抄本第一辑(36). 郑州:大象出版社,2011.
- [15] 何嗣焜. 张靖达公(树声)奏议[M]//沈云龙. 近代中国史料丛刊(222). 台北:文海出版社,1973:199.
- [16] 中国科学院近代史研究所史料编辑室,中央档案馆明清档案部编辑组. 洋务运动[M]. 上海:上海人民出版社,1961:567.
- [17] 全国图书馆文献缩微复制中心. 户部奏稿(1)[A]. 北京:全国图书馆文献缩微复制中心,2004.
- [18] 户部陕西司会议奏稿(一)[A]//清代(未刊)上谕奏疏、公牍、电文汇编(44). 全国图书馆文献缩微复制中心,2005:20564.
- [19] 军机处原档编印. 清光绪朝中法交涉史料[M]//沈云龙. 近代中国史料丛刊(149). 台北:文海出版社,1973:1153.
- [20] 清史稿[M]. 北京:中华书局,1977:12497.
- [21] 中山市档案局,中国第一历史档案馆. 香山明清档案辑录[M]. 上海:上海古籍出版社,2006.
- [22] 中国第一历史档案馆. 咸丰同治两朝上谕档(24)[M]. 桂林:广西师范大学出版社,1998:18.
- [23] 彭玉麟. 彭玉麟集(1)[M]. 长沙:岳麓书社,2008.
- [24] 顾廷龙,戴逸. 李鸿章全集(11)[M]. 合肥:安徽教育出版社,2007.
- [25] 中国第一历史档案馆. 光绪朝朱批奏折(80)[M]. 北京:中华书局,1996:109.
- [26] 中国第一历史档案馆. 光绪朝上谕档(10)[M]. 桂林:广西师范大学出版社,1996.
- [27] 谢俊美. 翁同龢集(上)[M]. 北京:中华书局,2005:309.
- [28] 本部奏开海防事例章程[N]. 申报,1880-03-20(4).

[29]李应钰. 广东便览[M]//桑兵. 清代稿抄本(146). 广州:广东人民出版社,2010:359-360.

[30]粤东海防[J]. 述报,1884,4:85.

[31]和文凯. 财政制度、国家权力正当性与国家能力:清代国家能力的再考察[J]. 中国经济史研究,2020(1):18-31.

[32]何汉威. 清季中央与各省财政的反思[J]. “中研院”历史语言研究所集刊,2001(3):671.

[33]徐杨. 论晚清省财政的形成及其限度:以浙江为例的考察[J]. 社会科学,2019(9):158-170.

Research on the central and local controversy over Guangdong coast defense funds in the late Qing Dynasty

XU Cunjian

(School of History and Culture, Shandong University, Jinan 250100, P. R. China)

Abstract: The funds of coastal defense construction were important task of the late Qing government. The construction of Guangdong province's coastal defense can be divided into three stages. Before the Sino-French war, which was the initial period of modern coastal defense, it began to purchase armored warships and the construction of new types of forts, coastal defense mainly relied on self-funding and only the Guangdong Customs allocated 20,000 taels of silver per month; the Sino-French War until the departure of the Governor of Guangdong and Guangxi, Zhang Zhidong, was the rapid development stage of Guangdong Coastal defense. It raised a lot of funds for coastal defense by borrowing foreign debts, promoting the gambling tax, withholding the central government funds and levied opium tax. At the same time, Guangdong and the Ministry of Households competed for various donations. Guangdong used the wartime system to obtain domination over donation. It can be seen from the fund-raising process of coastal defense funds in different stages that the Guangdong governor has constantly built the province's coastal defense by seeking new sources of finance and applying for the interception of the central government funds. From the financing process of coastal defense at different stages, it can be seen that the governor of Guangdong continues to seek new sources of financial resources, requesting to withhold Beijing's funding and other province funding which need Guangdong to provided, to build coastal defenses in the province. In the process of mutual compromise between the central government and Guangdong, Guangdong gained greater fiscal control.

Key words: Late Qing Dynasty; Guangdong province; coastal defense fund; finance

(责任编辑 傅旭东)