

中國近代史論叢
第五册

政治

正中書局

22.
268
:2
行

李包吳
定遵相
一彭湘
纂編

中國近代史論叢

第二輯
第五册

政治

正中書局印行

李包吳
定遵相
一彭湘
編纂

中國近代史論叢

第二
五輯
冊

——
政治

正中書局印行



究必印翻

有所權版

版初臺月九年二十五國民華中
版三臺月一年八十六國民華中

輯二第 叢論史代近國中
冊五第

一治 政一

角五元一 價定本基 冊一全

(費匯費運加酌埠外)

湘相吳 彭遵包 一定李 者纂編
譽 元 黎 人行發
局 書 中 正 刷印行發
(號十二路陽衡市北臺灣臺)

維(4472)號九九一〇第字業臺版局 證記登業事版出局聞新
(500)

局 書 中 正

(CHENG CHUNG BOOK COMPANY)

號十二路陽衡市北臺灣臺：址地

(Address: 20 Heng Yang Road Taipei, Taiwan, Republic of China)

3821147: 話電部書編 3821145: 話電年理行

3822214: 話電部市門 3821153: 話電部絲華

號四一九九: 碼劃郵郵

銷 經 總 外 海

(OVERSEAS AGENCIES)

司 公 書 圖 成 集: 銷經總港香

號七街海北地福由臨九港香: 處事辦總

3—886172—4: 話電

店 書 風 海: 銷經總本日

地書六五目丁一町保神田神區田代千都京東: 址地

291—4345: 話電

店 書 海 東

地書八九町前門中田區京左市都京: 址地

791—6592: 話電

司 公 書 圖 成 集: 銷經總國泰

號233路力華囉谷曼國泰: 址地

司 公 書 圖 強 華: 銷經總國美

(Address: 41 Division St., New York, N.Y. 10002 U.S.A.)

司 公 書 圖 華 英: 銷經總洲歐

(Address: 14 Gerrard Street London W1, England)

司 公 書 圖 華 嘉: 銷經總大拿加

(Address: China Court, Suite 212, 208 Spadina Avenue Toronto.)

Ontario, CANADA M5T 2G2

凡 例

(一) 本論叢每輯分十冊，每冊約十五萬字至二十萬字。以一專題爲中心，選輯近四十年來我國學者專家已發表的有關論文或專著節錄。

(二) 本論叢爲篇幅所限，故各論文原有之註釋除特別需要者外，均刪去不錄。

(三) 每論文末均註明原載書刊名目發表年月，讀者有需要時，可自查對。

(四) 本論叢第一輯祇選輯國人用本國文字所發表之論著，本國學者用外文撰寫之論文，或國人翻譯外國學者之論著，均不輯入。

(五) 民國三十八年以後在臺灣省印行之有關論著，爲避免重複計，均不選入本論叢第一輯中。本書編者有關論著，亦不輯錄，只存其目，以便儘量容納各家論文。惟第二輯將視實際需要而有所變通。

(六) 本論叢之目的在保存原作者之見解，故對所輯各論文之論斷並無贊同或反對之意。

(七) 本論叢編輯過程中，承國立臺灣大學歷史學系與中國文學系圖書館、國立中央研究院歷史語言研究所圖書館、國立中央圖書館、國史館編輯委員會圖書館、國立故宮博物院、陽明山莊圖書館及其他私人藏書家給予協助，謹此誌謝。

(八)本論叢編纂同人對於編纂原則與乎材料取捨，均有商討。惟各冊主編者，自亦有其專責。茲爲使讀者函詢各冊所輯論文有關事宜之方便計，自茲起每冊編纂人右起第一人，即該冊主編人。讀者如有疑問，可直接函告各該冊主編人。

中國近代史論叢第二輯第五冊

政治目錄

一、清末中央與各省財政關係·····	彭雨新·····	三
二、道光朝捐監之統計·····	湯象龍·····	四七
三、清末田賦與農民·····	王毓銓·····	六三
四、清季兵爲將有的起源·····	羅爾綱·····	八五
五、清朝地方自治制度述略·····	郭冠杰·····	一〇一
六、上海公共租界之治外法權及會審公廨·····	丁榕·····	一一一
七、論新內閣官制·····	陶保霖·····	一二三
八、高延祐首請垂簾事考·····	孟森·····	一二九
九、書翁李相傾事·····	曾士莪·····	一三五
十、記左文襄被樊燮訐控事·····	孟森·····	一三九
十一、民國紀元前二十七年在中國境內第一次創立之共和國·····	譚作民·····	一五三
十二、黑龍江上共和舊國軼聞·····	吳經吉·····	一五九

十三、岑春煊與袁世凱·····	篠園·····	一六三
十四、辯正袁克文所著「戊戌定變記」·····	譚恆輝·····	一七三
十五、國民共進會共和聯邦折衷制商榷書·····	·····	一七七
十六、論共和折衷制·····	詹父·····	一八五
十七、自治之商榷·····	高勞·····	一八七
附：地方自治試行條例施行規則		
十八、陳司法計劃十端·····	梁啓超·····	一九九
十九、新約法論·····	陶保霖·····	二〇五
二十、論今人對於司法機關之各種觀念·····	陶保霖·····	二一三
二十一、君憲救國論·····	楊度·····	二一九
二十二、致籌安會書·····	汪鳳瀛·····	二三九
二十三、異哉所謂國體問題者·····	梁啓超·····	二四五
二十四、民國統一問題·····	李劍農·····	二六一
二十五、關於聯治問題之斷片的感想·····	張季鸞·····	二七一

導論

有關近代政治的論文，車載斗量，俯拾皆是，但輯纂時，卻有一些意想不到的困難。

第一、學者在撰寫政治方面論文時，常常自覺或不自覺地受到當時政治環境的影響。雖然此乃任何人執筆時所無法絕對避免的困境，但相形之下，亦有程度深淺之分。

第二、若干主要的政治論文，流傳甚廣，泰半有專集發行，例如中山先生的若干文章，雖有政治性，但也甚具學術性，然其全集觸目皆是，自不必再勞輯入本書。

第三、民國以來學者，對於中國近代史的研究，多存着不願、不敢、不能、或者不屑於研究的態度。因此，與政治問題有關的文章雖多，而純屬於學術性的，卻有披沙淘金，所得有限之感。

第四、關於研究民國以後，政治問題的文章，除掉討論制度者尙有所見而外，能納入學術性者，確是不多。

因此之故，本冊的選輯，祇能算是一種嘗試，豈祇談不到完備，實僅一鱗半爪而已。當然，篇幅的限制，也是造成這種現象的原因之一。

第一篇到第七篇，可算是研究清末政治問題饒有價值的論文。「清末中央與各省財政關係」一文將太平軍之後，地方政府權力增強的基本現象，作了深入的研究。從「道光朝捐監之統計」中，可以

一窺清季賣官鬻爵的內幕，這是清季政治腐敗的基本原因之一。「清末田賦與農民」一文，相當深入地將當時廣大的農民，在清季貪官污吏壓榨下呻吟的實況描繪出一個概況，而所引用的材料均以官牘為主，是最值得受珍視的。「清季兵爲將有的起源」，乃是民國初年軍閥割據的註釋。租界如何破壞中國主權的情形，也是研究近代政治所不可忽視的重大問題，「上海公共租界之治外法權及會審公廨」，對此問題作一比較詳細的分析。宣統三年（一九一一）四月初十（五月八號）宣佈內閣官制，實行責任內閣制，清雖不旋踵即覆亡，但此事仍爲我國政治史上大事之一，時人對此舉之批評雖多，但純粹就事論事，作冷靜評論之文，已不多見，陶保霖之「論內閣新官制」，原載宣統三年出版之「法政雜誌」，收入「惺存遺作」，可爲此類文章之代表。

第八篇到第十四篇，主要是政治內幕的考據文章，惟如「民國紀元前二十七年在中國境內的第一次創立之共和國」及「黑龍江上共和國軼聞」兩篇，可視爲掌故一讀。這類文章甚多，此處僅選輯數篇，聊備一格。

第十五到第二十五等篇，爲反映民國初年紛歧複雜之政治情況，嚴格地說，不能稱之爲學術論文。但因其尙具有史料價值，故亦蒐輯數篇，以供治民國初年歷史者之參考。關於民國政治史之其他論文，讀者可參閱本論叢第一輯第八冊「中華民國之建立」。又，本書「凡例」第七款云：「本論叢之目的在保存原著者之見解，故對所輯各論文之論斷並無贊同或反對之意。」特重申此意於此。

一、清末中央與各省財政關係

彭雨新

我國省財政獨立地位之形成起自清末。清代在太平天國戰爭期中，（1850—1864）各省財政實權，已隨練兵籌餉之擴展，隱然聚於督撫之手，創辦厘金，勸捐加課，多由各省分別舉辦，一紙奏聞；各項報銷，已成有名無實。光緒中葉以後，對外戰爭幾次失敗，賠款償債仰賴各省，籌解攤繳，辦法益見紛歧。是後舉辦新政，籌備自治，地方收支自行經營，迄至宣統年間，辦理各省預算，省之收支自成財政單位，隱具獨立意味。民國改元以後之國省財政錯綜關係，正與此段歷史爲一貫之延續。本文所據以分析之材料，多爲光緒甲午（1894）對日戰爭以後；惟爲說明變遷原委，不得不略溯以往。

第一節 解款協款制度之沒落

第一目 解款協款制度之內容

清代在省財政尚未形成獨立地位以前，中央政府利用解款協款制度以支配各省收支。所謂「解款協款制度」實爲撥款辦法，即各省奉中央命令徵收各項賦稅，存入公庫，同時奉中央命令開銷各項經費，由公庫動支，動支之外，所有剩餘銀兩，則須運解鄰省或中央。動支部份，先將款額預存，稱爲「存留」運解部份稱「起運」。凡此「存留」「起運」之數額多寡，均須經過中央批准之撥款手續，

每年分春秋二次執行，故名「春秋撥」。「春秋撥」雖由中央全權處理，但非憑空指撥，乃係以上年份預先估算之「冬估」爲根據，其內容如下：

每年冬季各省督撫須預估下年份應支俸餉，造冊送達戶部（即中央財政部），是爲「冬估」。及至下年份春季，各省督撫應將庫存銀兩實數造具清冊報部，戶部覆覈各省庫存數後，除照上年各省造送冬估冊中上半年份應支俸餉額數「留存」本省支用外，餘由戶部指定款額撥交其他省份之收支不敷者，是爲「協餉」；協餉撥付應先儘鄰近省份，再及次近省份。「存留」及「協餉」之餘，則應悉數解部，是爲「解餉」。秋季各省亦照樣造冊，由戶部照各該省下半年份應支俸餉「存留」并指撥「協餉」及「解餉」。（註一）此制定於雍正三年，直至清末試辦預算，始行廢止。

上面所稱「解餉」亦稱「京餉」，即本章所稱之「解款」，「協餉」，「即本章之「協款」。解款，協款制度之推行，用意在於統籌分配，並調劑省際間收支盈虧；所以在此制訂定時，即按各省財政情形分爲僅數、不足、有餘三種：福建，廣東：廣西等省爲僅數省份，所有錢糧應留存本省開支，不解不協；陝西，甘肅，四川，雲南，貴州等省爲不敷省份，不獨不解京餉，且須鄰省協濟，江蘇，浙江，山東，山西，湖廣，江西，直隸等省爲有餘省份，除協濟鄰省外，並應以餘款解京。（註三）關於協濟鄰近省份及次近省份亦有規定，陝，甘以山西、河南爲鄰近，直隸，山東爲次近；四川，雲南，貴以江西，湖廣爲鄰近，浙江爲次近。（註四）

解協款制度之推行，隱有現代財務行政之歲計制度作用在內。歲計制度是以年度預算爲基礎，以審計方法稽核收支動態，以決算表示全年度收支靜態結果，清代實行解協款制，每年冬季各省督撫將次年應需俸餉預爲估計造冊報部，此即相當於下年份預算，但因係戶部「制天下之經費，量入以定存留起運之數」，（註五）存留既有定數，起運富有彈性，由中央統籌支配，非每省各自量入爲出或量出爲入，以求單獨的收支平衡；而且當時稅收方面之行政系統甚爲紊亂，非全部均由各省代管，所以一省之下年份收入多寡，各省既不必預估，亦無從預估，「冬估冊」。遂祇限於歲出部份預算。春秋二季各省將實在存庫銀兩造冊送部，即是檢查庫存現金，一面報告金庫出納情形，一面亦即報告一部份收入實數，因田賦收支分上下兩忙，造送「春撥冊」時，大致可以結算上年份下忙錢糧收入總數，造送「秋撥冊」時，大致可以結算本年份上忙錢糧收入總數。實存銀兩，本應「悉行解部」，但因各省經常經費以外，或別有需用，於是令督撫每歲於春撥時酌留若干，封貯司庫（即布政使司庫），是爲「留貯」，（註六）除直隸附近京師無庸留貯外，其他各省皆有定額，（註七）如有動用之處，該督撫題明（註八）方准支付，戶部仍於秋撥時再爲酌留，如有不經題請私自動用者，將該督撫及布政使司照擅動錢糧之例治罪。（註九）「留貯」與現代預算中所設之「預備費」用意相似，但春撥時所留貯額，如在秋撥前已經奏准動用，仍准再爲酌量設置，此與預備費一次設置方法便有區別，並且留貯數額鉅大，亦非現時預算內預備費限於全部歲出百分之幾者所可及。錢糧動支，除根據冬估冊以「按數撥給」及設定留貯額以備「別有需用」外，尚有「耗羨動支」規定，耗羨爲別於正項錢糧之額外加收

，作爲官吏養廉及地方公用，但因非「正項」，收支不免流弊，嘉慶五年規定各省動用耗羨數在三百兩以下，祇須咨報戶部查明，五百兩以上，則非經奏明皇帝批准不得擅用。（註一〇）此與現時地方政府動支預備費在某額以上須經上級核准相似。但耗羨雖非正項，卻是經常收入，而且須將動用餘額解戶部，則又與預備費之臨時性質不同。以上春秋二季將庫存銀兩造冊報部以及關於留貯，耗羨動用之限制，頗似現代審計制度。此外相當於年度決算者，爲錢糧奏銷。錢糧奏銷有一定限期，（註一一）各省布政使司於規定期限前，令所屬機關先造奏銷草冊呈送（如其中數目不符，即於草冊內註明發還分別遠近定限補送）；各機關送齊後，由布政使司核造總冊，分別起運、存留、撥用、餘剩各款，送該省督撫覆核後，送達戶部。奏銷冊送達戶部後，凡查有不符款項，即據原冊指駁，令該督撫轉飭查明，於四個月內答覆，戶部認爲必要時，並得以各省答覆後再加駁查，責令各省再造清冊送部。戶部於年底分省彙總具奏，是爲各省一年奏銷案之程序。（耗羨銀兩係隨地丁錢糧奏報）（註一二）在戶部年底分省彙總具奏中，各省解部以及協入協出，均應分款繕具清單奏聞。又各省每年奏銷時例應由督撫盤查藩庫（即布政使司庫）實存銀兩及應征銀米完欠數目分別查明具奏。

以上所述冬估，春秋撥，留貯之動用，耗羨之限制，以及錢糧奏銷，均爲財務行政上中央控制各省財政方法，中央藉此以明瞭各省財政收支實況，然後就其中有餘不足，分別指撥，是爲解協款制度推行的基本條件。

第二目 解款協款制度變質之原因

一 財務行政系統方面之原因

上面所述春秋撥、冬估、報銷以及關於動用款項之規定等財務行政手續，用意無非在明瞭各省財政實況，然後中央始能把握統籌分配的大權（即解款協款指撥之權）。一到中央對省之情形隔膜，控制無法，解協款制度自難順利推行。清代解協款制度，雖在外表上一直行至清末，但後期推行，可謂全已變質，中央與省之財政同歸竭蹶，亦即解協款原制已歸沒落。茲分述其原因如下：

（一）財政機構系統之紊亂，元代於各地分設行省，代表中書省督察該地區內政務，是中央機關而非地方機關。清沿明制，各省分置總督巡撫（簡稱督撫），其執掌爲綜治軍民，統轄文武，考核官吏，修飭封疆，可謂無所不包，督撫之外，設布政使司（藩司），及按察使司（臬司），布政使司掌管一省民政財政，按察使司掌管一省按効與司法。此兩司原是直接與中央主管機關相連繫，以布政使司言，關於一省民政應直隸於吏部，關於財政應直隸於戶部，——所謂會戶版，均役稅，登民數以達於戶部是。（註一三）兩司既直屬於部，以朝廷使者之尊，分掌一省行政，事權獨立，例可專摺奏事，非督撫所得干預，督撫對之不過居於督率地位而已。故在制度未變質以前，中央得因兩司直屬於部之故，總制各省大權，不爲督撫操縱。及至太平天國戰爭期中，湘軍興起，形成兵爲將有及將師兼據督撫地位（過去綠營制係兵爲國有，將不擅兵，督撫向用文人，不操兵柄）之局面；督撫係一省最高長官，又加軍權在握，於是布政按察兩司，相形見絀，不能與督撫相對抗。（註一四）此種情形，後期愈益加甚，及至光緒年間，此「藩臬大員」，原來「遇督撫貪婪不法情事即應據實參奏」者，已是「除謝恩及

奏報到任交卸外，絕無陳奏事件」。(註一五)本來，各省布政按察兩使，每屆年終，例由督撫出具切實考語，開單密奏，爲朝廷考核兩司功過之參考，(註一六)其後兩司有缺，往往以朝廷一時未易調派，暫由督撫奏署。迄光緒三十三年總核官制大臣奏定各省官制通則(註一七)時，遂已明定布政與提學，提法(註一八)三司均須受本管督撫節制，並爲督撫屬官，受其考核。按各省官制通則雖未全部實施，事實上當時布政使司(與按察使)已成督撫幕僚，不敢「監督」督撫，祇是「伺候」督撫而已。(註一九)所以一省之財政大權，不在布政使司而在督撫。加以咸豐軍興以後，籌捐籌餉，事屬創行，於是厘金、軍需、善後、支應、報銷等，類皆另行設局，派員辦理，迨舉辦新政，名目益繁，最初不過一時取便，日久遂成常制，雖或兼派布政使司綜理，而「署銜畫諾，徒擁虛名，責任既分，事權益紊」。(註二〇)布政使司僅管地丁錢糧與雜稅，不獨關稅鹽稅等各有單獨系統，即厘金、勸捐、土藥等捐課，亦均機關林立，各標旗幟，惟督撫駕臨其上，總攬一切。光緒中葉以後，各省督撫一面籌借對內對外之軍需，一面應付鉅額賠款債款，清廷惟望支持僵局，一任各省封疆大吏之自行設法，更促成各省財政獨立之局面。戶部既不能與各省布政使司聲息相通，自然更無力節制各省督撫，凡遇有事於各省，必須「請旨飭行」，遇督撫不遵朝廷命令，祇得，「據實嚴參」。但「請旨飭行」，則各省督撫常以部臣不悉外省情形爲言，以致「戶部歷次籌款，終有一二策或數策不能通行於各省，甚或有一案請行數次，歷時數年而各省終未遵辦」；(註二一)支出方面，則議裁議減者臣部(戶部)之職，不裁不減者，疆臣之權。(註二二)「據實嚴參」在後期亦甚罕見，因：第一，咸同以後

，國家政權之重心，落於各省督撫，中央亦惟倚賴各省督撫苟延殘喘，戶部不願輕意奏督撫過失；第二，各省財政實況戶部不明，亦無從「據實」以「嚴參」。各省督撫不獨鉅額財政收支，不願通知戶部，甚至向來必須通過戶部之抵撥款項，亦逕向皇帝奏請，不復通知戶部。光緒三十四年十二月度支部（註二三）奏陳統一財政辦法中，有如下沉痛之語：

「臣部有考核外省庶政議准議駁之權，此無論舊制新章，同一事理。乃近年各省關涉財政之件，例如新籌一款，往往事前既不咨商，用後亦不關白，常有巨款出納，日久竟不報部，莫可究詰，……且有款已挪用，無從彌補，明知正項必不能撥，並不咨商，逕行具奏，以冀仰邀俞允，迨閱邸抄，而臣部始知有其事！」

從上奏語，可見各省督撫專擅一省財政收支，已將戶部（或度支部）置之不理。

（二）報銷制度之敗壞 關於地丁錢糧報銷手續，前面已加敘述。報銷制度之實行有效，與財政機構之健全有關。在各省布政使司尚能與中央財政主管部直接發生密切關係時，布政使司應可將一省財政收支情況，按期據實報銷。（註二四）至咸同以後，督撫專政，各項報銷之如何編造，以督撫意旨爲轉移，布政使司未必尙能據實彙編，或敢指出不盡不實之處，以與督撫相爭持。自咸同軍興以後，各省財政收支內容，與原來報銷制已不相吻合。收入方面，原來報銷內容，僅爲地丁，常關稅鹽課三項，咸同以後，各省抽厘勸捐以應軍需，此種收入原出臨時辦法，其用途不能預定，亦無一定款額之限制。以釐金一項言，撥歸中央者不過十之一二，各省互相協撥及自用者十之八九。（註二五）光緒

七年給事中張歡準條陳收利權裕國計辦法（註二六）一摺中，有「厘金擬請部核出入」一條，可見當時戶部並未切實稽核各省釐金收支。關稅（洋稅）自咸同以後，爲一突增之稅款，但因原來報銷成案中無此項目，故亦不列入各省報銷冊內。支出方面，可「善後」「籌防」等鉅款，亦因原來報銷成案所無，無法造報。（註二七）故當時報銷，一部份係造報以達中央者，謂之「內銷」。部份係不造報者，謂之「外銷」。外銷之款，固非中央所能知悉，內銷部份，則又因根據成案，在「則例」或「程式」之限制下，造成一套假賬以欺中央。原來各項「則例」或「程式」，其中款項價值，定自遠年之訂制時期，與後來情形迥不相合，而外省造報，依非此程式，必干部駁，故不能不捏造虛言，期符成案……即使依限造銷，而所報全非事實。（註二八）中央亦習於受欺，戶部員司則故意利用「程式」「則例」之審核權，索取賄賂，祇要各省賄買，即准報銷，「部費」（註二九）一項，遂爲公開賄賂名目。故清代報銷制度，自咸同以後已是名存實亡，此後更爲加甚。

財政機構之系統混亂，與報銷制度之敗壞，均使中央無法明瞭各省財政實況，從而控制各省收支。此種混亂與敗壞現象，在咸同間已開始，至光緒朝，則愈見嚴重，故解協款制度遂致無法照舊推行，不得不另換方式，以期挽救。所謂「另換方式」者，即從「撥」的原則，改爲「攤」的原則。「撥」的原則，是按各省有餘不足以指撥，此於前面已加詳述。「攤」的原則，爲不問各省實際收支盈虧，而僅大致視各省財力以攤派各省定額解款或協款。在前一情形之下，各省無有盈餘，則不負解出協出之責，在後一情形之下，一經攤定，各省應即照額繳解，如無的款，祇有另行設法籌措之一法。