

晚清公局与州县行政变革

——以巴县为例

梁 勇

摘 要:公局是嘉庆以后在州县大量设置,以办理不在传统州县行政体制内的政务、地方公务及洋务的机构。清代四川州县公局的兴起与地方办理军需、流差及财政经费短缺有密切关系。公局的运行经费主要来自地方税收加派留存或其他公局的转移支付。相较于衙门书差行政经费不足的境况,公局经费相对充足,甚至补贴衙门短缺的行政经费。晚清州县公局体系的形成,表明既有以知县为首的衙门行政体系已不能完全适应嘉庆以后州县行政事务不断增加的状况,在一定程度上有助于清政府对地方的控制,也为后来州县新政改革打下一定基础,是传统中国州县行政体制改革的结果。

关键词:公局;行政变革;晚清州县;巴县档案

中图分类号: K25 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-5804(2020)02-0135-12

公局是清嘉庆以后在州县兴起,经官方授权由本地士绅或“委员”掌控的办事机构。^①公局的职能涵盖地方行政、税收、治安、慈善、救济、宾兴、消防及其他地方公共事务。对负责地方秩序、具有税收职能的公局来说,其主导者经历了一个变化过程,光绪以前主要为当地局绅;光绪以后,由政府委派的各类候补道台、候补知县等委员成为局务的主导者。公局的兴起,不仅弥补了州县行政职能之不足,一定程度上解决了州县政府在晚清面临的地方急剧军事化所导致的危局,亦使州县行政体制发生重大变化。

作者简介:梁勇,厦门大学人文学院历史系教授,福建厦门,361005。

本文系国家社科基金重大项目“‘湖广填四川’移民墓葬碑刻数据库建设及其乡村社会研究”(17ZDA188)阶段性成果。

① 就研究旨趣来说,对晚清公局的研究大致可以分为两个不同的研究取向。一是从区域社会发展进程理解公局,关注公局兴起过程中地方士绅以公局为平台,发挥其在地方权力格局中的作用,如邱捷《晚清广东的“公局”——士绅控制乡村基层社会的权力机构》,《中山大学学报(社会科学版)》2005年第4期;王日根、陈瑶:《晚清湘潭民仓与地方政治的变迁:基于〈湘潭积谷局志〉的分析》,《社会学研究》2009年第5期。二是地方行政体制演变下的公局,主要从清代公局自身兴起、发展、演变的角度,讨论公局与原有官僚政体的关系、公局的近代化过程,如梁元生:《晚清上海:一个城市的历史记忆》,广西师范大学出版社,2010年;关晓红:《从幕府到职官:清季外官制的转型与困扰》,生活·读书·新知三联书店,2014年;魏光奇:《官治与自治:20世纪上半期的中国县制》,商务印书馆,2004年。

一、清代四川州县公局的兴起

光绪十年(1884),户部与吏部受命,联合对各省现存的各类局所进行整理调查,在他们提交给清廷的报告中,分类详述了各地公局的状况:

各省散置各局,已报部者,于军需则有善后总局、善后分局、军需总局、报销总局、筹防总局、防营支应总局、军装制办总局、造制药铅总局、收发军械火药局、防军支应局、查办销算局、军械转运局、练饷局、团防局、支发局、收放局、转运局、采运局、军械局、军火局、军装局、军器所、军需局等名目;于洋务则有洋务局、机器局、机器制造局、电报局、电线局、轮船支应局、轮船操练局等项名目;于地方则有清查藩库局、营田局、招垦局、官荒局、交代局、清源局、发审局、候审所、清讼局、课吏局、保甲局、收养幼孩公局、普济堂、广仁堂、铁捐局、桑线局、戒烟局、刊刻刷印书局、采访所、采访忠义局等项名目;其盐务则有各处盐局、运局、督销局;其厘卡除牙厘局外,则有百货厘金总局、洋药厘捐局,暨两项各处分局更不胜数。其未经报部者,尚不知凡几……各局林立,限制毫无。^①

上述报告从军需、洋务、地方、盐务、厘金等方面列举了各省报部备案的省级层面的公局,种类繁多,名称各异,职责不一。而这仅是报部备案的部分,各地还有大量自行设置,尚未上报朝廷的各类公局,特别是在州县层级。时人亦很难厘清每一个甚至每一类别的公局的演变过程,“有以上谕均令各省设立者,有地方长官参酌本地状况,奏定设立者”,但要“叙其组织权限最为困难,且恐事属无用”。^②其原因除了未向清廷报备外,有的公局因事而设,事后即裁,存在时间很短暂。如刘衡任职巴县期间,因“秋成歉薄”,为赈济饥荒,令“各保于适中之所,设立救饥公局,以便绅耆会议及富户贫民交收来往”。^③此公局最终是否兴办,或兴办之后存续多长时间不得而知,但在数部清代《巴县志》及巴县档案中都未见记载。类似情况不胜数。

咸同年间,太平军兴,各省为应对时局,在既有地方行政体制之外,兴设各类办公机构辅助地方行政。民国《大竹县志》称:“咸丰军兴以后,时以国家多故,庶务繁兴,凡筹款、赈灾及地方公益事件,无不择士绅贤明者任之,为时既久,兴除不常。”^④这些公局或局所,既有因军需而设,如筹防总局、报销总局、军需总局,也有兴办洋务过程中新创办的一些具有近代企业性质的公局,如机器制造局、电线局等。有的还是因某事而设,事竣则裁,如咸丰八年(1858)八月四川布政使司的一份札文说,四川各地欠解正杂各款总计四十余万两之多。为了追缴欠款,四川专门成立清查局,负责催收各地欠解各款。^⑤数量最多的是与地方事务相关的各类公局。民国《大竹县志》详细罗列了该县的公局:“如咸丰末年之公局,后此

① 朱寿朋编:《光绪朝东华录》第二册,中华书局,1958年,第1879页。

② [日]织田万著,李秀清、王沛点校:《清国行政法》,中国政法大学出版社,2003年,第262~263页。

③ 刘衡:《州县须知》,收入刘俊文主编:《官箴书集成》第六册,黄山书社,1997年,第129页。

④ 民国《大竹县志》卷2《建置志·法团局所》。

⑤ 四川省档案馆藏6-4-913“各宪札飭清查川省欠解正杂各款设局清查以重公项撤委重庆府等八局随时清厘卷”。本文所用清代巴县档案,现藏于四川省档案馆。按该馆对巴县档案的整理归类,第一个6为巴县档案的代码,第二个6为光绪朝的代码,其他朝代,如顺治、康熙、雍正、乾隆朝编为1,嘉庆朝为2,道光朝为3,咸丰朝为4,同治朝为5。第三个数据是具体的案卷号。第四个数据是案卷页码,有些卷宗较少,未编页码。

之城防局、便民局、夫马局、善后局；关于筹措饷款者有若津贴局、捐输局、铁路租股局、昭信股局、肉厘局、馆费局；关于灾赈赈济者有若赈务局、赈粟局、附城赈粟局、赈捐局、济余局；关于学务者有若学田局、膏火局、卷局、宾兴局、学务局；关于地方治安者有若保甲局、保卫团局、团练局”。^①可以说，咸同以后的地方行政事务，没有公局是完全不能正常运转的。

早在乾隆初年，就有设立公局、协助办公的记载，但主要以负责军需或军事后勤为主，与地方政务或地方事务关系不大。乾隆七年（1742），甘肃巡抚黄挺桂在兰州设立公局，清查自雍正六年（1728）以来甘肃各府厅州县及各镇营“未清各案军需册籍”。该公局自乾隆七年（1742）十一月十五日开局至次年十二月十三日事竣，共用银1202两。公局的具体办事人员为两名候补驿丞，每人每月给养廉银8两，公局所需款项在军需内报销。^②五十八年（1793）十二月至六十年（1795）二三月，四川总督孙士毅在察西段设立公局，办理廓尔喀军需，公局内设经承6名，每名月给工食银4两；贴写24名，每名月给工食银3两，共支出1650两，此经费在总督的“余平项”动支。^③嘉庆十八年（1813），河南滑县“匪徒滋事”，河南地方当局在省城及卫辉府各设立公局一处，至二十年（1815）五月，两处公局裁撤，共支给工食、纸张银3736两。^④

以上情况表明，公局至少在乾隆初年，甚至雍正时期就已存在，但主要因时因事而设，事竣即裁。咸丰以前的公局，职能较为单一且主要偏向于军需，与咸丰之后的公局复杂职能形成鲜明对比。上述公局的经费主要来自政府，或是军饷或是总督的办公专款，而不由地方筹措。

公局出现的原因最早与军需有密切关系。这一特征在嘉庆时期川渝地区的公局中也有较为明显的体现。嘉庆十六年（1811），重庆长寿县人、御史韩鼎晋上奏川省积弊六条，其中第一条，“禁科派以安闾阎。川省山川险阻，从前剿办两金川、西藏、苗疆时，挽运刍粮，不能不稍资民力，所以各冲途州县设立军需局”。^⑤这表明乾隆朝在一些处于交通要道的州县曾设立“借资民力”的军需局承担军队的后勤供应。嘉庆元年（1796），川楚白莲教起义，清廷调集大军前往川东北地区围剿，“文报有站，粮运有台，军营之迁徙，使节之往来”。为此，各州县纷纷设立军输局。广安县各乡设军输局，“委局士二人，催缴民间军输，贼平乃撤”。^⑥清廷办理军需，“借资民力”，是咸丰以降公局出现的重要源头。

咸丰以后四川公局出现的另一源头是各地办理公差而形成的差务局或者夫马流差局。清代四川以成都为中心，形成了成都至重庆的东路，成都至广元的北路，成都至雅安的南路等几条交通要道，各路沿线州县，藏差、喇嘛、学差、试差、各级官员过境等差务支应不断，各地往往通过兴办夫差局等公局承办。如道光八年（1828），梓潼县“路当孔道，差务浩繁，凡夫征力役支应，苦乐不一，耆老龚潜修灼知其弊，延致同邑绅郑宗成、潘永澈等公议，稟请减免应差，以均苦乐。沐邑令周树棠准许设局”，设立流差局应对

① 民国《大竹县志》卷2《建置志·法团局所》。

② 中国第一历史档案馆藏02-01-04-13745-015“题请准销雍正六年以来未清各案军需册籍公局内官员经支过养廉饭食等项银两事”，乾隆九年七月二十九日。

③ 中国第一历史档案馆藏02-01-04-18002-013“题为遵察川省察西段设公局办理廓尔喀军需动支平余银两数目事”，嘉庆元年（月日不详）。

④ 中国第一历史档案馆藏02-01-04-19752-014“题为遵察豫抚题复剿捕滑县逆匪办理军需设立公局雇募经承贴写需用工食银纸张等项银两事”，嘉庆二十二年六月三十日。

⑤ 民国《长寿县志》卷15《文征上》。

⑥ 光绪《广安州新志》卷13《民役志》。

各类差务,并拟定公局办差章程十二条。^①

咸丰以前,四川各州县通过“借资民力”,设立公局应对地方的军差、流差,此一局面的形成与清初地方财政改革有直接关系。清军入关后,政府对地方各类财政支出进行大规模删减,以达到轻徭薄赋的目的。但这一改革极大压缩了州县可以支配的财政空间,“使地方政府的行政职能大为萎缩”^②。晚清胡林翼就太平天国起事之后的地方政务运行,认为“自寇乱以来,地方公事,官不能离绅士而有为”^③。咸丰以后,四川各州县兴起了功能不一、管理主体不一、经费来源各不相同的公局机构。同治《万县志》记载该地风俗:“义举之多,有上行为政而下成为局者”,如以局为名的救火局、平糶局、拯溺施药局、济腊局、赈灾局、筹防局,以及不以局为名的如公乐堂、翼公会、宾兴会、检验亭、元卷会、安怀所、恤孤堂、调养所、养乐堂、全贞会、一钱会、崇善堂、义渡会。有些公局承担了地方救济的功能,如同治三年(1864)由知县张琴捐米二十余石成立的济腊局,在除夕之夜救济万县三堡“极贫户”,每丁给米一升。^④

民国《达县志》之《官政门》可能是目前地方志中对公局最为详细的记载,它将该县的公局分为地方政务型、地方学务型、地方自治型三个类别,十分详尽地描述了晚清达县公局的情况。^⑤清代四川的公局一般设置在场镇及县城之中。公局的印信通常为木质关防,字体为楷书或篆书,无满文。

二、晚清州县公局的管理与运行

清代州县公局局内的工作人员包括管理层和办事人员。管理层一般由“委员”“局绅”组成,前者是督抚差委入局办公的候补官员;后者则是本地“绅董”。办事人员主要由局书与局差构成。不同性质或职责的公局,其管理方式不同。

(一)委员

委员一般由候补知县、补用军粮户、候补通判、试用同知、典大使等八九品候补文官担任,专职办理某一特定行政事务。委员大多通过捐纳进入官僚体系。委员入局办公有一个渐进的过程,并不是所有公局的管理层都有委员,一般来说主要集中在负责地方安全和征税事务的公局之中,如保甲局、厘金局和新政时期的经征局。光绪中前期,委员主要集中在保甲局等具有行政职责的公局。光绪中后期,厘金局、药厘局等具有税收职责的公局逐渐由局绅改归委员办理,扩大了委员办公的范围。

保甲委员。保甲委员的职责主要为协助州县官员负责地方秩序的维持。同治元年(1862),渝城保甲局委员为杨姓候补知县,三年(1864)渝城保甲团练局委员为另一杨姓候补知县;而光绪元年(1875)十一月,渝城保甲局奉令编造各城厢花户的户口清册,此一工作即由丁姓、乔姓二位委员完成。^⑥渝城保甲局还有若干下属委员,如查城委员、查坊委员、查厢委员、查河委员等,这些委员的任免一般由负责渝城

① 咸丰《重修梓潼县志》卷1《公局条规》。

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

③ 胡林翼:《麻城县稟陈各局绅筹办捐输情形批》,《胡文忠公全集》第四册,广益书局,1935年,第1757页。

④ 同治《万县志》卷2《地理志风俗》。

⑤ 民国《达县志》卷7《官政门·民职》。

⑥ 四川省档案馆藏6-6-1510“川东保甲局遵造各坊厢花户丁口清册移送巴县文”。

治安的川东道负责。他们的身份大都为候补知县、候补通判、试用同知等。如同治六年(1867),巴县总查九门委员为候补通判孔广业,孔广业调任保甲局事务所总办后,其职位由试用同知丁寿臻接任。^①

厘金委员。咸丰年间,四川各州县成立厘金局,咸丰帝令总督裕瑞“严饬地方官,选派公正绅耆,设立公局,妥为经收。不得假手书役,另有丝毫苛派”^②,要求由地方士绅进行管理。这一管理体制在同治以后发生变化。就重庆来说,厘金局有老厘局、新厘局之分。老厘局在管理层面实现了改绅归委的转变。新厘局一开始就由官方“委员”办理,其上级管理机构为四川厘金总局,并设香国寺、唐家沱、回龙石三个厘金分卡,均由委员负责。

委员的任期短则两三个月,长则一两年。任期不长的原因,一是由于候补官员数量太多,缩短任期,可以给更多的人提供位置;二是充任委员为美差,几年轮一次即可保证衣食无忧。从委员的出路看,大部分回省城候补等待下一次差委,有的则平调到其他公局或巡检司任职,如光绪二十八年(1902)巴县第八段保甲委员为试用从九品胡滋生,一年零三个月任期满后,由试用巡检窦钊接任;三十年(1904)第九段保甲委员试用盐茶大使龚肇梅调任万县子口验卡委员,其职位由试用巡检窦钊接任。^③只有少数有机会升为正印官。州县公局委员的薪水较为优厚。巴县保甲局正委员每月薪水银30两,另外还有夫马费6两;副委员每月20两。下属的查坊9名委员、2名查厢委,每月薪水各12两,后增加到16两。另外还有2名查河委员、9名查城委员,每月薪水为12两,后增加到14两。王家沱为租界之地,设保甲委员一名,每月薪水16两。^④

(二)局绅

“绅监奉官檄管城局公事曰局绅”。^⑤公局成立之初,清政府比较倾向于由局绅来主导公局事务。民国《万源县志》称“自咸同以来,每因事设局,局士皆地方绅粮任之,由人民公举地方官遴委”。^⑥

在清代巴县,各公局局绅人数不一,如巴县保甲局、厘金局局绅由8名客长轮充;三费局局绅有3人,分别由巴县三里各出一人充任。如负责重庆百货进口厘金征收的老厘局,局中具体事务均由当时巴县最有实力的移民客商——八省客长所掌握。老厘局局绅先由八省客长公举,再由川东道审核通过,即可入局办事。但到光绪中后期,随着政府加强对厘金的稽查,老厘局局务逐渐改归委员办理。

部分公局,如保甲局、厘金局、三费局、夫马局等公局局绅已被纳入至地方行政体系之内,有助于提升局绅的政治地位。如南川规定,三费局局绅在办理局中公事时,“准用红禀缮递,概免状式”,“书役不准需索分文”。^⑦由于局绅的身份能够带来较高的政治经济利益,巴县许多绅士争相入局办公,一些经过努力未能成功入局的绅士甚至为此提出诉讼。同治四年(1865)正月,四川总督骆秉章上奏详细汇报了发生在同治元年(1862)围绕充任巴县保甲团练局局绅充任而发生的一桩诉讼案件。^⑧

① 四川省档案馆藏 6-5-30“道府各宪札知巴县札委张蕴华丁寿臻徐甫等为街道总查城门委员卷”。

② 《清文宗显皇帝圣训》卷107《筹饷》，台北：文海出版社，1965年，第2页。

③ 四川省档案馆藏 6-6-185“道府川东保甲局等札委调署渝城保甲局及各门坊厢等保甲巡查各员卷”。

④ 四川省档案馆藏 6-6-5114“川东道札巴县议定渝城保甲及查坊查厢河城各员薪资事仿遵照办理文”。

⑤ 宣统《广安州新志》卷34《风俗志》。

⑥ 民国《万源县志》卷2《营建门·局所》。

⑦ 《南川公业图说》卷10《三费》。

⑧ 中国第一历史档案馆藏 02-01-02-3040-017“为咸丰十年滇匪串扰川东逼近渝城巴县整顿保甲齐团堵御设立保甲团防等局”，同治四年正月三十日。

局绅政治影响力的上升,也为其干预地方政治埋下了伏笔,清政府特别警惕局绅对职责之外行政或司法事务的干涉。光绪十六年(1890),吏部下发公文称,“近来绅士往往不守本分,动辄干预地方公事,甚至藉端挟制官长,以遂其假公济私之计,于风俗人心大有关系,必应认真查禁”,令各省督抚“倘有刁劣绅衿不知自爱,仍有干预情事,即着从严参办”,并提出详细的惩办措施。^①

作为由地方公举出来的办事人员,局绅在维护地方利益方面不遗余力。咸丰以降,不断加增的津贴、捐输、三费、夫马,给民众生活带来极大压力。同治三年四月,津贴、三费、夫马等田赋加派,“较上年已重三倍。民虽难于指办,尚期勉力上纳。奈每两地丁又派捐输银十六两五钱,较上年实重二十余倍。民力几何,何以堪此”,巴县绅粮费维城、王梦龄估计“下半年米二千余钱,民数死不暇,诟能将数项一并完纳。虽有富户各团募化出银平巢施粥,俱难于应给”,强烈建议“按粮捐输一项,缓至秋收再行投纳”。^②虽然这一建议最终没有被县令采纳,但也反映了局绅关心民瘼的一面。

(三)局书与局差

州县公局中处理内务如文书等项事务的被称为局书,处理对外事务的被称为局差。各公局的委员、局绅、局书、局差人数没有确切编制。据光绪十八年重庆海关税务司好博逊(H.E.Hobson)在海关年度报告中提及巴县土厘局的人员构成情况,局内共有工作人员33人,包括委员1人,兼管盐厘局和土厘局,月薪60两;师爷1人,月薪5两;稿房师爷4人,月薪各4两;总役1人,月薪5两;总役2人,月薪各4两;巡丁24名,月薪各3两。^③

局书的来源较为广泛,有从衙门六房借调的,如綦江县三费局,其局书由局绅从“刑、仓房遴殷实房书各一人,服其役,不他雇佣”;^④也有由局绅招募而来的。局书的工作主要包括三项,一是记帐,将公局每月甚至每日款项支出记入专门流水帐簿,供以后进行账务核查;二是经理局内的公产和公款,如对该局所有的田产、房产进行催租工作;三是局内的一些日常办公事务,如局内每日的伙食办理、卫生打扫等等。由于局书具体负责局内经费支出,这给局书提供了贪污局款的便利和条件。光绪十六年,保甲局管账秦星甫在整修保甲局房屋时贪污工程款一千余两。^⑤

局差的职责包括催厘、催租等公局的具体事务。如同衙门里的差役一样,一些局差利用催厘的职责,中饱私囊。光绪二十八年(1902),张荣拿已失效的局票催厘,被老厘局委员帖送巴县衙门。^⑥

三、州县公局的日常事务办理

(一)局内公务

在档案资料和各种有关公局的政书中,保留大量有关公局运作的章程。这是我们理解局绅工作的

① 四川省档案馆藏 6-6-46“重庆府札巴县吏部谨奏禁止各省在籍官绅干预地方公事挟制长官严定处分专条办理文”。

② 四川省档案馆藏 6-5-1278-2“三里绅粮周昌模等稟现米粮昂贵民食维艰恳缓办捐输卷”。

③ 周勇、刘景修译编:《近代重庆经济与社会发展》,四川大学出版社,1987年,第57页。

④ 民国《綦江县续志》卷2《三费》。

⑤ 四川省档案馆藏 6-6-5043“渝城老厘局巴县稟遵札会同查明保甲局文案司事张毓芝上控秦星甫私吞工食银两各节事由卷”。

⑥ 四川省档案馆藏 6-6-624“局差张荣因私拿故票催厘被老厘局送案提讯斥革卷”。

主要途径之一。我们以清代南川三费局局绅办事章程为切入点,对局绅办理局务的具体过程进行分析。章程内容如下:

一、局士新旧交替,须将一年经收、支发、出入银钱确数,详细开贴报单,俾众咸知,然后递具更认,禀状出具并无亏挪浮冒切结,将原簿载明总数,送官核明,交与新局士接管,如有亏短,众绅禀请究送。

一、局士管理公费银钱,应钉收支簿各一本,于交替先一日送署钤印,每日将收支出入明晰登记,按半月送官查阅过硃,所需纸张笔墨,每年给钱一千文。

一、管局宜廉洁自爱,实支实销,除例支薪水等项外,所有公私应酬俱着自备,不准动支公项,不准私放生息,挪借擅用及另设明目,浮开花账,违者查明,立即禀究追缴示罚。

一、局士每届更替清算账时,各乡未经载局绅粮,如有信心,不过听其自行赴局查视;如算账时不往查看账目,该局士不准款留酒食,以节靡费。

一、局士具禀三费局公事,准用红禀缮递,概免状式,其接递更认,及送簿禀官查核,或因公费事件到官听审,书役不准需索分文。倘因局事牵连,被人上控,所需讼费,准由局中开支。若因侵渔被控,不准滥给分文。

一、经管局士一人,常川在局经理,每月支俸钱三千文;伙夫一名,每月支工钱八百文。局中伙食,每月支钱四千文;烟茶等项,月给钱五百文。按月支发,遇闰不加,每年共钱九十九千六百文,局士往返盘费均在数内,不得滥支,并兼管催收社仓谷石。^①

上引南川三费局局绅办事章程,大致反映了清代巴县公局局绅在局办理公务的具体过程。首先,新旧局绅工作交接,最为重要的是做好公局财务的清算与转接工作。候任局绅在接任时,要对卸任局绅任内的财务收支状况进行详细核对。在交接过程中,地方其他绅士也可对卸任局绅任期内的账务进行核对。其次,公局日常财务管理。每个公局都有日常账簿本,记录每天公局的收支情况,每十天到衙门相关房核算、盖章,获得官方认可。同治年间,川东道每月给保甲局一本空白账簿,详细记载每日的出入账目,每五日送一次(也有十日一送之说)川东道衙门审核,审核通过盖用骑缝章,每月一本。宣统三年(1911),巴县冬防团练局练勇开支,练勇数目需经衙门审核后,再由三费局拨给款项。同时,公局应将每月收支银款的簿据在月底送交衙门审核,每三月或半年还要将所拨的局款进行逐项比对、检查,“共知底蕴。藉可涓滴归公”。^②第三,局绅薪水。局绅都有一定的薪水、伙食费和夫马费。同治年间,巴县团练局局绅金含章,每月领薪水银30两。渝城保甲局首事由八省客长轮流充任,轮值者每月给薪水银十两。光绪十四年(1888)渝城三费局局绅三人路费每月三两,局书一人,薪水银四两。^③光绪三十一年(1905)渝城团练训习所每月总办局绅的夫马伙食银为二十两,四位会办局绅的夫马银为十两。^④第四,局内日常事务管理。局绅住局办公,一日三餐由公局提供。光绪中后期,由于各公局的经费来源相对充裕,公局还有一笔费用用于局绅的日常接待。另外,局内的其他事情,如办公设备的添置,公产的缉查,公款的

① 《南川公业图说》卷10《三费》。

② 四川省档案馆藏6-7-414“巴县谕知冬防局绅练勇应支饷项先交该局暂存由练长开具清单送县查核无误后送局照章支付卷”。

③ 四川省档案馆藏6-6-5034“巴县三费局呈报收支经费账目清册卷”。

④ 四川省档案馆藏6-6-1476“团练训习所干事熊达三经理账目报销卷”。

催收等,都由局绅带领局书、局差完成。

(二)局外公务

不同公局由于其职能不同,所承担的局外公务也有很大不同,对于保甲局来说,局外公务更多地是招募、训练局勇,并配合清军维持秩序。我们以津捐局、保甲局为例进行考察。

首先,津捐局“议粮”。对津捐局局绅来说,每年最重要的事情就是“议粮”。各州县每年粮民的捐输银都不同,因此每年津贴、捐输征收之前,地方官员召集局绅和地方绅粮就征收额度、征收方式、银钱比例进行协商,这一过程被称之为“议粮”。“议粮”一般包括如下几个重要事项。一是根据该年度缴纳的捐输银总额,确定粮民缴纳捐输银的比率。光绪三十四年,巴县共应上缴捐输银五万一千两,县令“传集三里绅粮酌议”,“按邑中额征地丁,每正粮一两应收捐输银九两三钱五分六厘”。^①二是确定银钱换算的比例。如同治九年渝城保甲局、团练局局绅认定捐输银一两合钱一千七百文,正粮库平库色银一两合钱一千八百文,杂项九八色银一两合钱一千七百文。保甲局、团练局局绅认为渝城钱价涨跌不一,应十日一议。三是确定捐输的上缴方式。同治八年九月,清政府军饷不敷,巴县奉令按粮筹办捐输一次,共派银三万四千两。年内先解银二万四千两,年后再上解剩余的一万两。年内的二万四千两中,一万两由当商借垫,等开春后再还本还息。^②若找不到合适的票号、银庄垫解银两,则由局绅垫解。同治三年,广安创设捐输局,“委六乡局士各一人征收,不足额则飭局士垫解”。^③

其次,保甲局维护地方秩序。巴县是重庆府首县,也是川东道驻节地。巴县保甲局依靠其较为雄厚的财力,在咸同年间重庆防卫李蓝义军和太平军石达开过程中扮演了重要作用。渝城保甲局招募的团勇大部分为水手和朝天门等沿江码头一带的力夫,而这些水手多为湖广茶陵州人,这支团勇队伍也因此被称为“茶勇”或“渝勇”。渝勇人数保持在一千至两千名间。渝城内外共计三十三坊厢,分为五大团,向系总理一人管理,招募勇丁一千五百名。咸丰四年,巴县保甲团练局共有局勇二千名,一千名由重庆中营游击管理,五百名由左营游击指挥,五百名由右营都司负责操练,年需钱一万二千串。^④咸同年间,渝勇时常随清军在四川各地(主要是在川东道辖区)作战。从具体防卫效果看,渝勇的能力似乎不好,咸丰四年八月,贵州桐梓杨澂喜之乱时,重庆知府评价渝勇“甚属不知纪律”。^⑤咸丰十年七月,重庆镇吴姓游击率领前往大足一带布防,永川、荣昌城垣被破后,渝勇“闻风溃散”。川督骆秉章认为渝勇“多油滑不甚得力,拟再加裁汰……只挑留实在精干渝勇三百名”。^⑥

四、州县公局的经费收支

(一)州县公局的经费收入

① 鲁子健编:《清代四川财政史料》上,四川社会科学院出版社,1984年,第327页。

② 四川省档案馆藏6-6-867“各宪札飭办捐输以接济军饷及巴县办理捐输和申解捐输银两等情卷”。

③ 光绪《广安州新志》卷13《民役志》。

④ 四川省档案馆藏6-4-106“川东道札飭将操练局勇团勇交由重庆三营总领以资精炼而资弹压卷”。

⑤ 四川省档案馆藏6-4-874“贵州桐梓县团总杨澂喜乱众滋事川督宪札由各地调兵赴綦江等处堵御卷”。

⑥ 四川省档案馆藏6-5-469“渝城保甲团练局移知巴县川督札委局绅杨利川带赴叙永帮同挑选裁撤渝勇文”。

不同类型的公局收入来源不同,津捐局、夫马局、三费局、厘金局等具有税费征收权限的公局经费主要来源于所征款项的存留和截留,保甲局、宾兴局等没有税费征收权限的公局经费则来自其他公局的“转移支付”。我们以巴县津捐局为例,考察州县公局的经费收入情形。

清政府规定,津贴、捐输在征收过程中都要扣留部分作为津捐局的办公之用。扣留经费的标准,主要是按照州县距离省城的距离确定,如津贴,“凡局绅之劳金及运解之公费,皆于收数中留支百分之一,其距省遥远之夔州、宁远、重庆、绥定、保宁、酉阳、忠州七属留支百分之二”。捐输局的办公经费和银两递解经费同样来自各县征收捐输时的扣留款,“各处设局经费宜筹也。此次劝捐,责在官绅,而绅粮充当局士,原系报效急公,然亦不能令其枵腹从事。其设局之资,以及解银进省,绳鞘路费、书役口食、纸张笔墨,所在必需,往岁系照津贴前规。”扣留的标准依据到省城路途之远近而定,“距省远之夔州、保宁、重庆、绥定、酉阳、忠州,凡解银百两,准扣支银三两,其他府属准扣支银二两,一切局用,解费皆限于此”。^①实际上扣留的更高,光绪三年,巴县三里绅粮李承勋等人在禀文中称,巴县办理捐输银一万六千五百两,按照正粮六千六百两,每两收银二两七钱,另每两收五钱六分作为火耗等的开支;同时每两又征银一两六钱,以一两作为局中差务的开支,六钱填还旧欠的款项,提留比例将近25%。^②津捐局不仅有经费提留,有时还将捐输款截留作为局内办公之用。同治六年,巴县筹办捐输一万九千两,至当年五月二十日,巴县共征收捐输两万零一百八十九两,多征收一千一百八十九两,这部分余资后来作为局绅的薪水,以及购买绳索和解费银、局费银。^③

(二)州县公局的经费支出

巴县老厘局每年所征厘金在4万~6万两,大部分上缴川东道,作为川东道所属各州县的团练经费,同时也留下部分作为老厘局的日常行政开支。如同治八年(1869)渝城老厘局共征收厘金银35198,钱14046686文,其中1/3用于老厘局局内的各项支出,2/3用于保甲局的开销。咸丰九年九月至同治三年六月三十日,渝城厘金局共支发勇粮军装杂款银七十万两。^④这一数据也印证了厘金局设立的初衷——为地方保甲事务提供经费支持。

老厘局的局内经费支出大体可以分为薪水类、日常办公类。巴县老厘局主要的支出是支付保甲局的开销,这也印证了前文所说的老厘局支出系保卫“口岸起见”,“无论何项公件不得挪用”。老厘局局绅的月薪水为10两至40两不等,如总理局绅每月薪水是40两白银,下面的分局如船局、货局委员薪水是每月30两白银,三卡厘金委员的月薪水为30两。三个厘金卡执事每月的薪水伙食银36.5两、钱15千文,巴县三处厘金抽收地点回龙石、唐家沱、香国寺的稽查委员每月薪水为20两,各厘金征收点执事薪水大约在7两白银左右。巴县档案中保留了一份比较详细的同治八年正月保甲局经费支出明细,其主要经费支出为局内委员、局绅的工食银,每月达到440余两。而局勇的开支则接近于零,^⑤这与此一时期川东地区战事已平息有密切关系。这一时期,渝城保甲局却面临经费不足的问题,同治八年九月,川东

① 《四川款目说明书》,收入《清末民国财政史料辑刊补编》第一册,国家图书馆出版社,2008年,第3、5页。

② 四川省档案馆藏6-6-4695“三里绅粮李承勋等禀遵谕议复设局征收捐纳捐输银两办法文”。

③ 四川省档案馆藏6-5-866“各宪札飭复办捐输以接济军饷及巴县办理捐输和申解捐输银两等情卷”。

④ 四川省档案馆藏6-5-205“重庆府据禀札查巴县书吏办理保甲局务有无帮费和巴县申复卷”。

⑤ 四川省档案馆藏6-5-887“八省绅商奉札抽取百货厘金接济渝城保甲团练总局经费卷”。

道道台钟肇立称渝城保甲总局“昔年军书旁午,局费尚宽裕如;近来地方肃清局费转形支绌,屡向道库借银支用。虽由厘金不旺,亦由糜费过多”,认为保甲局不该花而花掉的经费太多,遂派保甲委员孔惠前往保甲总局“调齐簿据,彻底勾稽每月实收厘金若干,实支银若干……何款可以裁汰,何款可以核减,悉心妥议,务使浮费悉除”,^①辑核每月支出帐目,核减不必要的开支。

五、州县公局与衙门的关系

清人傅维麟曾言,“役之工食,每年多不过十二两,或七两二钱,每日不过三二分,仅供夫妇一餐之用。”^②清朝建立之后,州县吏役工食经历了一个不断裁减的过程。吏役工食银两从年均7.2两减到年均6两。巴县档案及其他地方志资料显示,巴县各衙门年工食银为6两。^③微薄的收入让吏役的生活压力大增。同治年间,四川按察使牛树梅的一份札文中谈及书役的收入无法让书役能安心工作:“朝廷设立书役,只此额数,每年工食,仅此数金,加以扣平、搭票、解领、折耗,所余几何。各州县案件繁多,催科缉捕,在在需人,每县差役,动辄数百名,岂工食所能养活?且伊等各各父母妻子,其奉公奔走,亦思为仰事俯育之计,欲其枵腹从事,势不能也!”牛树梅建议筹办书役的“规费”,满足书役基本的办公经费与生活需求,遏制书役漫无边际的勒索,达到减轻民众的负担。^④除此以外,地方士绅利用公局,补贴衙门书役的办公经费。如巴县城内各盐、茶店有帮给盐房规费的义务,据光绪二十八年巴县典史衙门出入款清册载,巴县三费局每年支付缉捕经费银349两。^⑤宣统元年,巴县衙门二堂朽坏,巴县三费局代为支出维修经费委银76.3两。^⑥渝城厘金局留存局款也作为衙门运行经费的一部分。光绪初年,川东道发审案件向由该道延请幕友办理,而幕友的束脩由各县共同分摊。巴县从每年的新厘局留存款中拨银400两上交川东道作为幕友束脩。^⑦

三费局、厘金局、保甲局、夫马局等公局补贴衙门办公经费,原因有二。一是公局的诸多报销事务按照章程规定,应由衙门相关各房来负责,如同治时期,巴县夫马局的经费报销由衙门兵房负责;厘金局由户房负责,而三费局的经费核销则由刑房负责。这无疑增加了各房的工作量。光绪七年正月,巴县三费局首事王肇端在给县令的报销文中说,三费局要给缉捕厅书记、局士过节费12两,差役、刑书赏钱二十一千文。^⑧二是各房办公经费不足,需要公局经费弥补。同治七年三月二十日,重庆府吏房书役周应珑、周三纲,户书王辅相、江文通等人在给重庆府的禀文中说,“近来房费清苦异常,所用一切纸张笔墨伙食等项数前增贵,所入实不敷出固不足以资办公”,而保甲局的文件往来都是由户房办理,希望调查保甲局

① 四川省档案馆藏6-5-928“奉道宪札委会同委员前往保甲局调簿勾稽每月收支厘金若干何款可支可裁妥议禀复卷”。

② 贺长龄辑:《清经世文编》卷24《吏政十·吏胥》,中华书局,1992年,第620页。

③ 四川省档案馆藏6-4-932“巴县呈造道光三十年分支过正佐各衙门民壮弓兵工食银两清册卷”。

④ 牛树梅:《省斋全集》卷10《判渝札饬》,同治甲戌年成都刻本,第24~25页。

⑤ 四川省档案馆藏6-6-5122“巴县奉扎整顿吏治酌改公费查造各官出入款项悉数列册报请核示等情卷”。

⑥ 四川省档案馆藏6-7-174“三费局士周辛铤等禀遵将弥补修整县衙二堂银两如数支给请销卷”。

⑦ 四川省档案馆藏6-6-4953“重庆府札知巴县道府发审幕修费在渝城新货厘项下动支一文及巴县向合州移还前解府轍幕修银卷”。

⑧ 四川省档案馆藏6-6-4964“三费局王肇端等具禀将实收房租银两与支付丁差刑书工食钱等项报销文”。

是否有给各衙门“帮贴”经费。^①巴县各房书差赴省城公干来往的差旅经费,也由捐输局提供。按照规定,巴县每年按正粮一两额外征收捐输夫马银一两,作为各房书差赴省公干往返之费。

光绪时期编纂而成的《南川公业图说》保留了部分公局的章程,这些章程记载南川各公局帮贴衙门各房各班书役的标准。《南川三费章程》规定,刑房经理公费公件,“每年由局支給纸笔钱二十千文,遇闰照加”;户房经收税厘,“每年由局支給纸笔人工钱二十四千文,遇闰照加”。对于下乡办案的差役,公局同样进行帮补。“厅官有捕盗之责,向无捕盗之费”,南川三费局每月给捕差“下乡捕盗之费”钱二十千文;“汛官有查拿匪徒以及私泉私贩私宰耕牛等项之责,向无经费,酌议由局中每月帮钱十五千文以为下乡查拿夫马之费”。快役若能将赃物拿获,“值钱五千,事主赏钱一千,则局中赏该役钱一千”,“赃值钱十千,则局中赏钱二千”,“照赃计赏,以示鼓励”。若只拿到贼而无获赃,只奖励钱五百文。拿获强盗或外来恶棍“案情重大者”,赏钱十千文,轻者也赏钱五千文。^②

公局在经费上帮贴衙门书役是清中后期普遍的现象。如山西平遥差徭局光绪七年的章程规定,该局每年给衙门各房一定的办差补贴,如兵房,“每月贴给辛资钱二十四千文,按季发给”;如捕役的壮班,“据局绅面禀,壮班困苦,碍难枵腹从公,每护送祁县差役一名,发钱一百文,送府、介一名,发钱二百文”;每年给库房辛资等钱二十四千文。^③

衙门各房各班,承差、办案类别不一,规费也有所不同,这有可能导致衙门书役之间存在办公经费和收入之间的差异,公局经费成为弥补差异的资金来源。现以巴县三费局补助枷班房一案进行分析。

光绪五年,巴县衙门差役粮班与捕班因案件归属而互控。据巴县绅粮同时也是三费局局绅周瑛称,巴县差役分粮、捕两班,因盐务缉查归捕班办理,导致两班规费收入差距加大,光绪四年十月两班因承办案件的归属问题发生诉讼,周瑛等地方士绅当时进行了调解,“捕班案件应归捕班执刑,粮班案件应归粮班执刑,即粮捕两班伙办之案,概归粮班执刑,以示体恤而昭平允”,在此基础上,三费局愿意捐资银七百两给粮班,“支应丁役、看差饭食,与灯油打扫等费,庶看役免需索之弊,而息两班争竞之端”,并草拟“三里绅粮等拟章程六条”报县令批准。但四川总督丁宝楨并不认可,认为其中“有可争之利而蠹民之弊……殊属非是”,担心局绅通过摊派的方式筹集这七百多两白银,“恐其中难免无借端勒捐之弊”;指出:“至捕班为该县使令之人,一切应由该令主持办理,当除则除,当办则办,何得事事由绅粮公禀始行议办”。^④他不主张局绅过多参与地方行政事务,间接表达了对晚清州县公局职能扩张及加重民众负担的担心。

结论

晚清公局的兴起弥补了州县行政不足,其意义表现在以下几个方面。

首先,公局的出现和兴起使州县具有相对独立的财政来源。公局与传统幕府不同,并非私人机构,

① 四川省档案馆藏 6-5-205“重庆府据禀札查巴县书吏办理保甲局务有无帮费和巴县申复卷”。

② 《南川公业图说》卷 10《三费·解费章程》。

③ 《近代史资料》第 130 号,中国社会科学出版社,2014 年,第 26 页。

④ 四川省档案馆藏 6-6-238“三里绅粮职员周瑛等协议章程捐资生息办县署枷班房及巴县札饬嗣后按月选派公正绅粮帮同监管以杜索诉弊等情一案”。

而具有“准官府”的身份,且渐渐从幕后走到台前,正式参与政务运作。^①部分公局,如厘金局、捐输局等,具有征收商品流通税、田赋附加的权力,这些公局不仅可以按照章程截留部分作为运行费用,同时,州县政府往往还通过它们征收各类临时的加派。公局公产也成为州县财政不可分割的一部分。

其次,公局对州县行政的积极作用还在于,政府不参与田赋加派等税收征收事务,既省去一大笔行政支出,又不违背“祖制”,完成上级政府的赋税征收、治安维持的任务。由局绅来参与税捐的征收,一定程度上使州县支出固定化,将其限定在地方可以承受的范围之内。

第三,公局行政体系的形成一定程度上为建立新的州县行政体系奠定了基础。一方面,公局特别是保甲局、厘金局所经办的行政事务,事实上是州县衙门政务的延伸。对于同治以后公局与官僚行政的关系,梁启超指出:“以善后、厘金等局代藩司之事,以保甲等局代臬司之事,其余各事,莫不设专局以办之,下至各府州县,皆有分局。故当军兴之时,全省之脉络,系于各局,实缺官则画诺坐啸而已”。^②另一方面,公局行政承担了原来州县行政体制不能完成的行政事务。鸦片战争以后,州县行政事务有了较大变化,如政府开支加大,需要相应机构进行税收稽征;伴随着西学传入,州县政府在办理新式学堂时需要专职机构予以推动,等等。经征局、劝学所等公局机构适应了上述变化。

对地方绅士来说,公局的出现为其参与地方政治提供了舞台,而这又在制度层面逐渐改变清代传统的州县行政体系,局绅事实上成为地方公共事务的主导者。民国时期,这些不听政府训令的局绅成为所谓的“劣绅”,是地方政局混乱的源头。局绅的出现及其在公局中所扮演的作用事实上弱化了清政府对地方的控制,在州县事务中出现“地方化”的声音。

对大量通过捐纳进入官场的士人来说,公局的运行为大量的委员提供了出路。清中后期,州县行政运作中充斥大量委员。委员的出现在很大程度上解决了各省“实缺”与大量候补官员之间存在差额的矛盾。但这些在公局任职的“委官”和体制内的印官相比,在身份、权力上有很大差别。比如各公局局差在办理政务中没有逮捕当事人的权力,必须要“牒送”或“移送”衙门办理。公局在晚清各地广为出现并长期作为一临时性机构存在,反映了清政府原有的地方行政系统已经不适应新的时局变化,但清廷未能在行政制度上进行变革。

责任编辑:李光伟

^① 关晓红:《从幕府到职官:清季外官制的转型与困扰》,生活·读书·新知三联书店,2014年,第53页。

^② 中国史学会编:《中国近代史资料丛刊·戊戌变法》第3册,上海人民出版社,2000年,第35~36页。

ing that China will move forward from focusing on solving the problem of absolute poverty to solving the problem of relative poverty in a new stage. It is necessary for China's international development assistance model to focus on poverty reduction as an important means, take mutual aid as the main way, and build a new model of international development assistance and poverty reduction cooperation with "symbiosis of destiny" and the core values are equality, mutual aid, reciprocity, accuracy and inclusiveness".

Keywords: community with a shared future for mankind; international development and assistance; international poverty reduction; model of destiny symbiosis

Problem and Deconstruction of ISP's Responsibility

Wei Qiuyue

Abstract: Internet copyright infringement has been sharply and massively unobstructed due to the low-cost provided by network technology. Compared with Internet service providers (ISPs), it's risky to sue individual users for indeterminate competence and lower capacity of civil indemnification, so as to ISPs are facing a barrage of complaints from copyright holders. It's necessary to establish regulations for ISP confirmation of responsibility, however, there do exist various predicaments referring to technology and industry environment for one hand, as well as privacy right and judicial procedure for the other hand. Only ravel out these mysteries, can we guarantee the right holders' effect of recovery, in addition to stimulate the development of ISPs in Internet market.

Keywords: Internet Service Providers (ISPs); Internet Copyright infringement Liability; principles of safe harbors

Public Administration Bureaus and Administrative Reform of Districts and Counties in Late Qing Dynasty: the Case of Baxian

Liang Yong

Abstract: In the Qing Dynasty, the rise of the district and county bureaus in Sichuan was closely related to the local military supplies, the flow gap and the shortage of financial funds. The formation of the system of district and county administration in the late Qing Dynasty shows that the Yamen administrative system headed by Zhixian could not fully adapt to the increasing state of county and county administrative affairs after Jiaqing Dynasty, to a certain extent, it is helpful for the Qing government to control the local government, and lay a foundation for the later reform of the new policies of the district and county, which is the result of the reform of the traditional administrative system of the district and county in China.

Keywords: public bureaus; administrative reform; late Qing District and County; Baxian archives

Changes in the Relationship between the CPC and the Communist International around the South Anhui Incident

Yan Lei, He Yun'an

Abstract: Before the southern Anhui Incident, the CPC advocated taking precautions, but the Communist International instructed delay policy. After the incident, the Communist International still emphasized unity as the key point and opposed the CPC's overall counterattack. After the incident had settlement, Mao Zedong realized that there were fundamental differences between the CPC and the Communist International on the understanding angle and interest position about the Chinese revolution, and he was more determined to be independent on the issue of the War of Resistance. The incident in southern Anhui is an important turning point in the relationship between the CPC and the Communist International. Although the two sides still maintained normal contact, they were totally different from the previous strict relationship between superior and subordinate organizations.

Keywords: South Anhui Incident; the CPC; the Communist International; Dimitrov; adap Marxism to the Chinese context