

4. 太平天國後江蘇省縣級行政危機 ——以阜寧縣為例

張瑞威

(香港中文大學歷史系)

一、前言

一切地方行政是從如何徵取賦役開始，這意味地方行政長官的權威，須透過某種方式從縣城衙門伸延到鄉間的小社區內。但在傳統的社會，交通不便，官僚系統簡單，行政經費又嚴重不足，這不是一個易於完成的任務。

清朝的州縣官一直利用吏役協助收稅，許多時更是以承包的方式進行。吏役既承包稅項，在徵收的時候例必多取，如在本色上大斗加收，在折銀上則多收錢文。透過這個方式，州縣官在完成了稅收工作之餘，更可與吏役分享餘下的陋規，幫補衙門財政。州縣官收了陋規，再層層向上「孝敬」，整個官僚系統便得到財政的「滋潤」，正如瞿同祖所說：「通過在每一個可以想像的場合收費，中國官僚每一層級的成員都能補充他們的收入。」¹曾小萍 (Madeleine Zelin) 將整個情況概括為「非正式財政系統」

1 瞿同祖著，范忠信、晏鋒譯《清代地方政府》(北京：法律出版社，2003年)，頁47。

(informal network of funding)。她指出，雍正年間朝廷曾成功進行財政改革，實施「火耗歸公」，大大地改進地方行政的財政，只是到了十九世紀因朝廷拒絕同意定期增加火耗的徵收，從此地方官員不能再應付由通貨膨脹和人口增長所帶來的支出，於是「非正式財政系統」又重新成為中國官場的特色。²

雖說十九世紀的中國官場仍然是貪污成風，但對研究中國農村社會的蕭公權來說，這個時期正標誌着士紳逐漸代替吏役控制了鄉村，從而導致清政府的地方權力崩潰。他指出，滿清雖是外族入主中國，但也像前朝一樣，建立起嚴密的帝國控制，包括招攬地方精英加入政府成為文官，又在重要的據點建立軍事組織，防止暴亂。然而，由於中國幅原廣闊，加上交通不便，官員和軍隊這些帝國控制的工具，一般只能止於縣級。在縣以下的鄉村，政府只好依賴當地居民在縣官的監督之下協助管治，於是有所謂「保甲」³和「里甲」⁴制度的出現，前者負責治安偵查；後者負責催徵錢糧。蕭公權承認保甲和里甲雖非完美的制度，例如保長和里長貪污弄權的情況時有所見，但在康雍乾盛世之時，農民即使受到剝削，也能溫飽，於是保甲和里甲成功地將帝國控制伸展到鄉村層面裏面。但進入十八世紀末，清朝進入了「朝代循環」的轉折點，各種水旱天災接踵而至，官僚組織缺乏足夠的資源應付危機，帝國行政迅速破壞。在這情況下，保甲和里甲失去了活力，並面臨崩潰邊緣；與此同時，農民為求糊口作反，而士紳則眼見現有政權不能保障他們的優越地位，參加了叛亂，並成為農民暴動

2 曾小萍著，董建中譯《州縣官的銀兩——18世紀中國的合理化財政改革》(北京：中國人民大學出版社)，2005年。有關雍正年間火耗歸公的改革，還可參看莊吉發《清世宗與賦役制度的改革》(臺北：臺灣學生書局，1985年)；佐伯富著，鄭樑生譯《清雍正朝的養廉銀研究》(臺北：臺灣商務印書館)，1996年。

3 在保甲制度中，政府規定十戶為一「牌」，設「牌頭」；十「牌」為一「甲」，設「甲首」；十「甲」為一「保」，設「保長」。

4 里甲是沿襲明代以來的稅收組織，以110戶為一「里」，設立「里長」，內分十「甲」，每甲設「甲首」，統率十戶的稅收。

的領袖。⁵

孔非力 (Philip Kuhn) 的研究卻顯示，改變農村權力結構的事情並非「朝代循環」，而是朝廷為應付太平天國叛亂而在 1853 年同意產生的「團練」。根據孔非力所說團練與清初以來的保甲是完全不同的地方組織。保甲制度是國家治安權力的工具，制度中的牌頭、甲首、保長均由當地的老百姓充當，負責居民在該區的出入記錄，匯集至保長，再由保長向縣令報告。如發現不明來歷的人等，或區內的盜匪資料，也可通過這個渠道向縣令報告。這種職位特權少而責任大，明顯是不受士紳歡迎的。但團練的情況卻大不一樣，它是地方的武裝力量，也是因為如此，名流的合作必不可少。官方也認為，領導團練，至少是在上層，是紳士的責任。與保甲形成對照，團練承認並且依賴紳士領導。⁶ 因為有武裝力量作為後盾，咸豐年間開始，中國士紳在地方政治上較以往更加舉足輕重。

本文將以江蘇省為例，討論地方官員在面對地方士紳權力日長的情況下，如何處理稅收問題。文章將在全省和州縣這兩個層面上分析這個問題，在全省行政上，本文介紹丁日昌在任江蘇巡撫年間 (1867 — 1870) 的有關施政；而在州縣一級行政中，筆者以位於江蘇北部的阜寧縣作為考察對象。丁日昌是清政府平定太平天國後的第二位巡撫江蘇的官員，相較首位巡撫李鴻章，丁日昌表現更大的地方改革熱情。不過，筆者無意對丁氏的整體思想和政令作概括性的討論，原因不單是關於這個方面學術界

已有許多優秀的著作，而且也非本文目的所在。⁷ 本文感興趣的是團練，希望探討丁日昌作為江蘇巡撫，如何看待因團練而坐大的地方士紳？針對這個問題，《撫吳公牘》是本文主要的參考材料。⁸ 究竟丁日昌有沒有妥善處理士紳問題？我們值得看看晚清江蘇省州縣行政的實況，而阮本焱的《求牧芻言》正好給予我們這方面的材料。⁹ 阮本焱，字晉朋，浙江餘姚人，光緒十年 (1884) 正月代理江蘇北部阜寧縣知縣，次年任知縣。《求牧芻言》是阮本焱在光緒十三年 (1887) 將自己任內的官書文件輯錄而成的。文件中可以看到光緒年間江蘇省一個小縣令在稅收工作上如何遭到武裝化的地方士紳的對抗而舉步為艱。

二、江蘇鄉村行政改革

7 有關丁日昌的思想和政績，學術界已有眾多著作，如呂實強《丁日昌與自強運動》(臺北：中央研究院近代史研究所，1972年)；趙春晨《晚清洋務活動家丁日昌》(廣州：廣東人民出版社，2007年)；Jonathan K. Ocko, *Bureaucratic Reform in Provincial China: Ting Jih-ch' ang in Restoration Kiangsu, 1867-1870*, (Cambridge, Mass. and London: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1983) 等等。

8 《撫吳公牘》輯錄了丁日昌當江蘇巡撫時的種種公文。光緒元年 (1875) 沈葆楨任兩江總督，在上海探訪丁日昌，後者授以《撫吳公牘》，沈氏珍而重之，並在光緒二年 (1876) 加上己序。光緒三年 (1877)，江蘇省江北海州知府林達泉，轉調任福建省臺灣府淡水撫民同知，臨行之際，沈葆楨贈以這部《撫吳公牘》，並白銀二百兩，祈望林達泉校勘和刊刻。結果林達泉用了少於一個月的時間，便將這部《撫吳公牘》刊行出版了。這部《撫吳公牘》除了有沈葆楨序外，還將上述的出版過程記錄在己序之內。丁日昌一生著作頗豐，《撫吳公牘》以外的許多文章，包括〈藩吳公牘〉、〈巡吳公牘〉、〈淮甯摘要〉、〈淮甯公牘〉、〈撫吳奏稿〉、〈撫閩奏稿〉六種，在光緒十三年被門人劉瑞芬、陸潤庠收錄在《丁禹生政書》內。這些文字，雖是了解丁日昌思想政績的上佳材料，但與本文的關係不及《撫吳公牘》重要。

9 阮本焱《求牧芻言》，光緒十三年 (1887)，1968年臺北文海出版社重印，為沈雲龍主編的《近代中國史料叢刊》第27輯。

5 Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century* (Seattle: University of Washington Press, 1960).

6 孔非力著，謝亮生等譯《中華帝國晚期的叛亂及其敵人》(北京：中國社會科學出版社，1990年)，頁26、49、62、95。

士紳藉着團練提升社會地位，可從馮桂芬（1809—1874）的故事得到印證。馮桂芬，字林一，又字景庭，江蘇省吳縣人，是該省舉足輕重的紳士，他有進士學位，在道光二十年（1840），高中一甲二名，賜進士及第，俗稱「榜眼」；在官場上也有很好的人脈關係，當朝大學士潘世恩是他的同鄉、恩師；馮桂芬不單在北京當過官（國史館協修，教習庶吉士），與江南地方大僚的關係也一直不錯，進士前後，分別為江蘇巡撫林則徐，兩江總督陸建瀛作幕。憑藉這些學識和經驗，咸豐三年（1853）奉旨在江蘇省開辦團練以抗太平軍，期間曾代表江蘇士紳致書曾國藩派遣援軍，遂成李鴻章率領的淮軍的「平吳之功」。並於翌年以籌餉、團練等功勞，被賞五品頂戴，並以中允即補，只是他以身體不好推辭而已。¹⁰

咸豐十一年（1861），江蘇士紳馮桂芬作成《校邠廬抗議》¹¹，環繞當時的政治和經濟的許多問題，提出改革意見。¹²《校邠廬抗議》的作成，使馮氏的名聲再上一層，不單得到兩江總督曾國藩為是書作序，更於同治元年（1862）被督師至滬的江蘇巡撫李鴻章邀請作幕。作幕期間，馮桂芬乘機提出「蘇淞太減賦」的提議。在李鴻章的支持下，竟得到了朝廷的同

10 左宗棠〈中允馮君景庭家傳〉，載馮桂芬《顯志堂集》，光緒二年（1876）校邠廬刊（臺北：學海出版社，1967年重印），1上；另參考熊月之《馮桂芬評傳》（南京：南京大學出版社，2004年），頁30—101。

11 《校邠廬抗議》的初稿共有四十二篇，四十篇是寫在咸豐十年（1860）與十一年（1861）間。寫作地點當在上海，而非其故鄉蘇州，這是因為咸豐十年四月蘇州為太平軍所攻佔，馮氏逃離鄉井，至滬上避難，於客居閒暇之際，而得為此著作。其餘兩篇，則為昔年舊作〈用錢不廢銀議〉作於咸豐二年，〈以工巧為幣議〉作於咸豐五年。今本為四十九篇，應為以後所補入。七篇之中，除〈均賦議〉一篇，作於咸豐三年，〈寓兵於工議〉當作於咸豐二年底三年初間，其餘〈裁屯田〉、〈墾荒〉、〈通大江運米運鹽〉、〈借兵俄法〉、與〈設立同文館議〉五篇，與前四十篇完成時間，約略相同。參考呂實強〈馮桂芬的政治思想〉，《中華文化復興月刊》第4卷第2期（1971年），頁11。

12 熊月之對馮桂芬的思想和著作，有系統性的介紹，參考熊月之《馮桂芬評傳》（南京：南京大學出版社，2004年）。

意，而馮氏也進一步贏得了江蘇士紳的擁戴。¹³

在《校邠廬抗議》中，馮桂芬批評州縣吏役身份地位雖低，卻主宰了地方實權。他說：「後世流品莫賤於吏，至今日而等於奴隸矣；後世權勢又莫貴於吏，至今日而駕於公卿矣。」其權勢之盛，即使州縣長官曰可，吏曰不可，就是不可。馮桂芬認為任用吏役，平民百姓要承受很大的影響。他解釋現時外省大小衙門吏役眾多，經費來源，來自朝廷的約只十分之三，其餘十分之七則必是民脂民膏。他以責問的語氣說：「今日之用吏，殆以國計民生，全付之奴隸盜賊，可乎哉？」¹⁴

馮氏主張將吏役全數裁撤，以士紳代替他們處理地方行政的工作。但他所要求的不是重申保甲制度，對他來說，保甲制度是從來行不通的，「保甲之法，十家一甲長，百家一保正，一鄉一保長，然率視為具文。詔書憲檄絡繹旁午而卒不行，間亦行之亦無效。」保甲制度行不通的原因是甲長、保正和保長均不是官：「地保等賤役也，甲長等尤之賤役也，皆非官也。」「惟官能治民，不官何以能治民？」既然是賤役，士紳恥以為之。¹⁵

13 馮桂芬爭取蘇淞減賦的過程，可參看吳雲在光緒二年為《顯志堂集》書寫的序言。而《顯志堂集》亦收錄了馮氏的〈清減蘇淞太浮糧疏〉和〈擬請再減賦額疏〉，看馮桂芬《顯志堂集》，卷九，2上—13下。有關的問題亦可參考陸麟（Frank A. Lojewski）的文章，看Frank A. Lojewski, "Local reform and its opponents: Feng Kuei-fen's struggle for equality in taxation," in Paul A. Cohen & John E. Schrecker, Reform in Nineteenth-Century China, (Cambridge, Mass: East Asian Research Center, Harvard University, 1976), pp.128-136. 在追求變法的年代，《校邠廬抗議》特別受到朝野的關注，如戊戌變法時期，光緒皇帝更曾下令將《校邠廬抗議》印刷一千部，發給部院卿寺堂司各官簽注意見，或加以評論，作為維新變法的參考文件。據熊月之的點算，現存簽注意見者，合計為372人，包括大學士、內閣學士、各部尚書侍郎、總理衙門、理藩院官員，都察院都御史、御史，翰林院侍講、編修，國子監祭酒、司業、學正、助教，步兵統領衙門、京城巡捕營官員，順天府尹及所屬知州、知縣、同治等。參考熊月之《馮桂芬評傳》，頁266。

14 馮桂芬〈易吏胥議〉，《校邠廬抗議》，光緒二十三年（1897）聚豐坊刻本，上卷，12下—14上。

15 馮桂芬〈復鄉職議〉，《校邠廬抗議》，上卷，11上下。

馮氏主張朝廷應邀請士紳擔任鄉職，並授予官員身份：「各圖滿百家公舉一副董，滿千家公舉一正董。」這些正董和副董，與保甲制度下的保長、保正和甲長相比，有兩方面的分別。首先，正董和副董是士紳，他們「皆以諸生以下為限」；其次，他們有着官方認可的權力，可以處理鄉中的訴訟。他們「以本地土神祠為公所，民有爭訟，副董會里中耆老於神前環而聽其辭，副董折中公論而斷焉，理曲者責之罰之，不服則送正董，會同兩造族正公聽。」再不服，才將案件交給巡檢和縣令。換言之，正董和副董是肩負了地方的司法工作。但是他們的工作不是力役，為了酬報他們，馮桂芬建議正董每月薪水十兩銀，副董則五兩。¹⁶ 這些正、副董的職能不止鄉間，馮桂芬建議他們可以連同各紳和鄉正向朝廷歲舉同知以下巡檢以上一人。¹⁷ 馮桂芬這些革命性的建議，令一些學者認為他是在提倡一種經普選產生的地方自治政府。¹⁸

馮氏這種具有地方自治色彩的建議，並沒有被清政府所接受。《校邠廬抗議》作成的六年後（同治六年），丁日昌（1823—1882）接替了李鴻章為江蘇巡撫。丁日昌，字禹生，又作雨生，號持靜，是一個具有非常豐富地方行政經驗的官員。他原籍廣東潮州豐順縣湯坑鄉，與馮桂芬一樣，出身鄉紳（道光二十二年中秀才），亦辦過地方團練（咸豐四年率湯坑鄉勇三百人剿土匪，解潮州府城之圍）。與馮桂芬不同的是，丁日昌沒有留在本鄉做士紳，他投身仕途，咸豐六年（1856）選瓊州訓導，同年以軍功奉旨以知縣用，咸豐九年（1859）任江西萬安縣令，咸豐十年（1860）調攝江西吉安府邑廬陵縣令，然翌年太平軍攻佔吉安府，丁以棄城罪被

16 同上，11 下—12 上。有關馮桂芬建議中正、副董的職能，陸麟（Frank A. Lojewski）有扼要的論述，參考 Frank A. Lojewski, "Reform within tradition: Feng Kuei-fen's proposals for local administration," *Tsing Hua Journal of Chinese Studies*, New Series XI, Number 1& 2 (Dec 1975), p.151.

17 陳孟忠《馮桂芬維新思想之研究》，臺灣大學政治學研究所碩士論文，油印本，1977 年，頁 121。

18 如呂實強〈馮桂芬的政治思想〉，頁 6。

革職，旋入曾國藩幕，很快就以超越的行政能力，獲得曾國藩的賞識，仕途從此一帆風順。同治元年（1862）開復原官職，同治二年（1863）以功補用直隸州知州，未幾又補為直隸州知府，同治三年（1864）奉旨以道員用，署理蘇淞太兵備道，同治四年（1865）正式任命為蘇淞太兵備道，八月任兩淮都轉鹽運使司鹽運使，同治六年（1867），丁日昌 45 歲，春正月初一日升為江蘇布政使，年底擢為江蘇巡撫。¹⁹ 值得注意的是，丁日昌對讓士紳擔任地方行政的工作極有保留，他曾比較士紳與吏役的害處，說：「紳董之不自愛，其弊甚於書差，何則？書差尚懼官為之箝制，紳董則內結衙門，外通土豪，可以為所欲為，即有認真辦事之民牧，欲繩以法，又懼撼之不動，往往穩忍優容，釀成大變。」²⁰ 丁日昌不是認同書差的貪污行為，他只是認為書差尚且是官僚架構的一員，因此受制於縣令，但士紳卻在官僚系統之外，而且在地方和官場上均有深厚的網絡關係，即使犯法，地方官在處理的時候往往有所顧忌。因此，丁日昌認為，士紳若不自愛，所造成的問題較貪污吏役嚴重。

丁日昌主張繼續依賴吏役管理地方，這使他思考這種傳統模式如何更有效地運作。其中頗具革命性的建議，是將書吏納入「正途」。為此，丁日昌主張設律例專科，三科及格，而後得任書吏。以後每年一考，士類皆得入選。訂立服務年限，給予較優之薪水，服務滿若干年者，給予升轉之階，與正途無異。其中有才識宏遠者，許由本官加結特保。有優厚之待遇，久遠的前程，則為書吏者，自必人各自愛，珍惜其聲名。再配合以地方官任期之延長，會典則例律法等之編纂，使各級官吏，均能瞭然而有所遵循。則書吏之弊，自可減除。不過丁日昌此項辦法，並未為朝廷所採納。²¹

19 孫淑彥《丁日昌先生年譜》（哈爾濱：黑龍江人民出版社，2006 年），頁 20—21、78。

20 丁日昌〈委查邳州墟董戴錫玲等勒派墟捐由加函〉，《撫吳公牘》，南洋官書局石印版，宣統元年（1909），卷 47，8 上。

21 呂實強《丁日昌與自強運動》，頁 113。

丁日昌在蘇府任內，成功地控制吏役在稅收方面的不法活動。據《撫吳公牘》，丁日昌注意到江蘇省錢漕徵收上，有三大問題是由吏役引起的。首先，省內州縣均設有所謂「總書」承包錢漕的徵收：「照得江蘇州縣徵收錢漕，向有總書一役，各房書吏，每於本官到任之時，及地漕啟徵之前，以千數百金，為雉媒鑽謀點充，甚或數人湊集成數，大都由辦漕門丁，代為說合。」²² 丁日昌認為，若縣令將稅收工作外判，不單令「小民暗受其賸削，甚至挾制本官，以至太阿倒持，〔縣令〕稍不遂慾，公事每至遲誤」。²³ 第二個問題是賦稅不公，這尤其在漕糧的徵收上出現：「訪聞蘇屬漕糧，各縣有大小戶之分，大戶或至一文不收，甚有包攬小戶者，小戶則每石十餘千，或七八千，並無在六千以內者。」²⁴ 清代漕糧雖規定以「本色」徵收，但在實際執行上吏役卻是以高價「折色」（即以白銀折收），得到了金錢，再找相熟的糧店買米交納。²⁵ 丁日昌的文字顯示，同是繳納一石白米，缺乏勢力的小戶，往往要在折色上多繳金錢。因此第三個問題是折銀。折銀不單發生在上述的本色漕糧上，即使在以白銀徵收的地丁上，吏役也藉着折銀來敲詐稅戶。在十九世紀的江蘇，民間日常所用，除了銅錢，也有白銀。這些白銀，部分是俗稱「紋銀」的銀塊，但來自外國以「元」為單位的「洋銀」也不少。於是，對於那些持洋銀交稅的糧戶，吏役便壓低價值，以達到多取利益的目的。²⁶

丁日昌早在江蘇當布政使的時候，已經着手對付這些問題，他曾為長江以南的省內州縣訂立了新的稅收程序，下令各州縣衙門嚴格遵守：

22 丁日昌〈札飭各屬不許點充總書由〉，《撫吳公牘》，卷 31，3 下。

23 同上。

24 丁日昌〈加函鈔案致藩司〉，《撫吳公牘》，卷 19，4 上。

25 這種做法，有利於吏役隱藏陋規，因為陋規並沒有顯現在帳目上，帳目仍然是標示每戶要繳納糧食的重量。

26 丁日昌〈札飭查明開徵不貼簡明告示各州縣詳記大過一次〉，《撫吳公牘》，卷 5，2 下。關於蘇省賦稅不公的問題，亦可參考呂實強：《丁日昌與自強運動》，頁 116—117；思飛〈丁日昌整飭吏治述評〉，載張磊編《丁日昌研究》（廣州：廣東人民出版社，1988 年），頁 228—229。

「本部院在蘇藩司任內，曾經通飭各州縣，於丁漕開徵時，將田地山蕩，分別上中下科則，註明應完銀數若干，合錢若干，洋錢作錢若干，刊刻簡明告示，遍貼郊衢，明白曉諭，使愚夫愚婦，一目了然，以免書差高下其手，此法本為至美至善，並屢經各牧令將刊刻示式呈核在案。」²⁷ 這個新稅收程序，是將每一類田地應繳納的白銀數目，以及各種的折銀比價，詳列書寫，在城鄉各處廣作告示。用今天的說話，就是將稅收開徵「透明化」。丁日昌還規定每一個知縣均須將他們所張貼的告示，呈送給他審批，以作出有效監察。

丁日昌亦規定在徵收漕糧時的折錢數目，「酌中定價，米貴時，每石收數不得出四千元以外；米賤時，每石收數不得入三千文以內，平時則以三千四百文為準。大小戶均一律徵收，不得稍有軒輊。」²⁸ 即是說，以後不分大戶小戶，以豐歉為標準，每石一律徵收三千至四千元銅錢。丁日昌的命令，對於那些一向被勒索的江蘇稅戶是很大的恩惠。

丁日昌明白陋規與州縣財政息息相關，所以他的改革中也注重提高地方衙門的經費。例如他在重定地丁錢糧的時候，奏每兩加收二百文，「以資各州縣津貼辦公之用」。²⁹ 他大概認為，州縣行政經費已足，諸項陋規應可廢除，而吏役的問題亦可解決。

稅收改革並不容易，當時丁日昌的改革告示一出，「謠言謗書，如蠶起、如雷轟、如決堤之奔流，如乘風之暴雨，蓋數百年之積弊，欲一朝廓而清之，眾何為而不洶洶？」³⁰ 丁日昌沒有說明那些「謠言謗書」的來

27 丁日昌〈札飭查明開徵不貼簡明告示各州縣詳記大過一次〉，《撫吳公牘》，卷 5，2 下—3 上。

28 丁日昌〈加函鈔案致藩司〉，《撫吳公牘》，卷 19，4 上。

29 丁日昌〈申禁需索串票遞呈相驗各項雜費由〉，《撫吳公牘》，卷 29，8 上。

30 丁日昌〈加函鈔案致藩司〉，《撫吳公牘》，卷 19，4 上。

源，但極有可能包括各地的知縣。³¹ 面對這些攻擊，連曾國藩也勸他「從漸變法」，以免寡不敵眾。但命令既出，難以中止，丁日昌在給同僚的信札中，亦承認當是「騎虎難下」，只好硬着頭皮堅持下去。³² 一年過後，他受到的批評雖然少了，但州縣陽奉陰違的情況非常普遍：「茲查本年開徵已久，僅據嘉定武進呈送示式，登註亦未詳晰，其餘各州廳縣均未呈送，訪查亦無張貼告示之事，殊堪詫異，豈各州縣怠玩成風，視上司札行竟同廢紙耶，抑以書役浮收為分所當然，必將此示秘而不宣，方可聽若輩需索中飽耶？……該州縣已視功令如弁髦，奉書差若神明，積習深痼，一至如此。」³³ 對於這類陽奉陰違的情況，丁日昌採取了嚴厲措施，他命令「各州縣未將告示刊刻張貼者，詳記大過一次」。³⁴

丁日昌是非常認真進行改革，他對州縣承送上來的錢糧徵收告示均親自審批，並作出指示，例如他批評華亭縣「所送告示，內開洋價長落不定，遵照櫃所牌示等情，聲敘殊屬含混」；而嘉定縣的示式「有洋價隨時核定之語，亦欠明晰。」³⁵ 換言之，丁日昌要求地方官員在錢糧徵收告示中，清晰列明兌換價。此外，為了掌握地方情況，他要求縣令「將市廛銀洋價值，並於旬報摺內一律填明。」³⁶

江南的地方行政改革在丁日昌當江蘇布政使的時候開始，當他升任江蘇巡撫，仍然繼續，並進一步將改革的範圍擴至江北。此事的開端，乃通州民人王聲金，京控冊書侯廷芝「浮收逼完」。案件發回江蘇省審理，丁日昌親自主持審訊，發現通州漕米，每石須納十二至十八千銅錢，證明

31 光緒元年，丁日昌在京陛見之時，太后曾對其面諭：「爾在江蘇，官場雖恨爾，然百姓卻感激爾。我也知道。」可見丁日昌撫蘇期間，政策引起蘇省官場中許多反感。參考呂實強《丁日昌與自強運動》，頁108。

32 丁日昌〈加函鈔案致藩司〉，《撫吳公牘》，卷19，4上。

33 丁日昌〈札飭查明開徵不貼簡明告示各州縣詳記大過一次〉，《撫吳公牘》，卷5，3上。

34 同上。

35 丁日昌〈札飭華亭徵收錢糧告示含混〉，《撫吳公牘》，卷7，1下。

36 同上。

書差「平日浮收勒索，魚肉鄉民無疑」。³⁷ 對於通州的「浮收」事件，丁日昌也感到憤怒，說：「通州漕價，每石收至十餘千，自難怪百姓之京控，」³⁸ 他強調：「牧令必須先有駕馭吏胥之才，然後小民得均平錢漕之益。」³⁹ 他於是開始構思為江北錢漕徵收訂立一個清晰章程。

三、江北錢漕問題

與江南相比，江北在經濟上屬於邊緣地區，田地貧瘠、人口較少。⁴⁰ 理論上，江北知縣在日常和應酬開支上較江南知縣為少，但實際上江北知縣同樣是依賴陋規來支持衙門運作。以王聲金案為例，據冊書的口供，徵漕陋規所得，除了用以繳納丁幕帳房規費，衙門內的戶書、冊書、算書、清書、承差、地保等等也在此項中分取利益。⁴¹ 不過鑒於兩地經濟發展不同，如江北的白銀流通不及江南普遍，故此，兩江總督曾國藩雖然支持丁日昌的改革江北，但也提醒他「不能盡照蘇淞各屬之例」。⁴²

在這個背景之下，丁日昌制訂了〈江北錢漕章程〉。在這個章程內，他下令以錢交稅：「江北丁漕有完錢者，有完銀者，章程不一，今應一律定為收錢，庶免書差以補水補平為詞，高下其手。」⁴³ 其次，這些州縣，雖然同處江北，彼此之間的經濟環境差別極大，故此丁日昌在章程內清晰列明每縣的銀錢和石錢兌換數目。⁴⁴ 以上述的通州為例，章程內便注明「每兩

37 丁日昌〈札飭王聲金京控案內究出訟棍張本治發府審辦〉，《撫吳公牘》，卷19，3下。

38 丁日昌〈加函鈔案致藩司〉，《撫吳公牘》，卷19，4上。

39 丁日昌〈咨商擬辦江北錢漕章程〉，《撫吳公牘》，卷22，1下。

40 Jonathan K. Ocko, *Bureaucratic Reform in Provincial China*, pp. 21-25.

41 丁日昌〈咨商擬辦江北錢漕章程〉，《撫吳公牘》，卷22，1上下。

42 同上，卷22，1上。

43 丁日昌〈酌擬江北錢漕章程〉，《撫吳公牘》，卷22，1下。

44 同上，卷22，1下—17上。

收錢二千四百文」、「每石收錢五千文」。⁴⁵與王聲金案比較，在新的制度下，通州糧戶交漕的負擔足足少了一半以上。值得一提的是，折錢數目，因應個別州縣的環境和需要而不同，例如阜寧縣，「每兩收錢二千六百文」、「每石收錢六千文」。⁴⁶最後，他下令每逢徵稅的時候，亦應照江南辦法，將一切資料刊刻數百張告示，「遍鄉分貼，俾愚夫愚婦一目了然，書差不能高下其手。」⁴⁷

為防止江北州縣官員虛應故事，丁日昌甚至派人明查暗訪，每發覺州縣不按章程辦事，便作出處分。如東臺縣：

訪聞東臺縣告示，漕價每石五千八百文，惟據陳中莊米舖李姓云，每石正價五千八百，連串票腳力及經書川飯，須添出數百文。又據西塗鎮碾坊曹姓云，現完漕價，合加一費，每石六千三百文，又云該處大概情形，連漕價串票，統算約在六千三四百文，鄉間未見告示。……擬將匿示浮收尤為玩法之書差，置之重典。⁴⁸

又如泰州：

訪聞泰州城內漕價至長之戶，每石錢五千五百文。惟據沈家渡小雜貨店陶姓云，該莊在泰州西南隅，一律完漕五千五百文，連各項使費，共合錢六千五百文，另加串票每張四十文，向歸差催，未見告示。又據九里溝後莊徐姓云，該莊折漕一律交差完竣，每石正價五千五百文，串票每張四十文，量戶大小，酌加差費千文、數百文不等。聞有告示，鄉間未貼各等情……札到該司，即便轉飭該州，確查浮收書差，是何姓名，務設一永遠杜弊之方。⁴⁹

又如興化縣：

訪聞興化縣距城五十里之許家堡伏海庵，有王廬二姓，並糧戶多

45 同上，卷 22，15 下。

46 同上，卷 22，4 上。

47 同上，卷 22，2 上。

48 丁日昌〈查東臺縣浮收漕價〉、〈加函〉，《撫吳公牘》，卷 35，3 上下。

49 丁日昌〈查泰州浮收漕價〉，《撫吳公牘》，卷 35，3 下。

人。據云該莊在興化東鄉灶四上圖，共有八十餘戶，約共完漕米二十餘石，向歸經書龔必昌催徵，今年是伊子龔如林來催，大眾許至六千餘文一石，尚不答應，每石索價八千，方肯代完，是以均未說妥。一二日仍要來此催索，又湖西口經造沈四龔子，經收楊永昌一戶，每斗仍收八百文，其餘民戶糧少者亦多類是等情。……按律嚴辦，以肅漕政。⁵⁰

凡此等等，足見丁日昌在江北推行稅收改革之決心。

綜觀丁日昌前後四年（同治六年至九年）在江蘇的管治，他積極地將錢漕的徵收規範化，解決差役陋規問題。此外，丁日昌又在重定地丁錢糧的時候，每兩加收二百文，以及在折收漕糧上因地制宜定立某個數額，以津貼衙門辦公之用。這些措施，均有助重建地方衙門的威信。

四、地方武裝與稅收

丁日昌在任期間一直很小心處理與士紳的關係。某年，阜寧縣知縣在報告中投訴，指出縣內的錢漕歷來為地方豪強所把持，並且勾串糧差地保，侵蝕大部分的稅項。這位知縣建議「帶砲船前往拏辦」。不過這個公然與地方社會對抗的辦法，遭到巡撫的反對，丁日昌警告「設辦理不善，轉致激成事端，事問該縣能當此重咎否？所稟未便准行。」丁反建議「豪強懲辦一二，以儆其餘，此風漸可漸革」。⁵¹事件最後似乎不了了之，但丁日昌的態度是有其理由的，在太平天國之亂後，士紳憑藉組織團練，已合法地建立起地方武裝組織，那是農村的實力所在。若官府「帶砲船前往拏辦」，必定立即造成官府與地方社會的武裝對立，這是剛剛經歷完太平天國戰爭的江蘇巡撫最不願意見到的事情。

丁日昌對待士紳的小心態度，形成了他任內施政的一些特色。一方

50 丁日昌〈查究興化龔如林浮收漕價〉，《撫吳公牘》，卷 35，4 上。

51 丁日昌〈批阜寧縣稟大曹圖糧戶藉團抗完漕賦由〉，《撫吳公牘》，卷 1，4 下。

面，他在打擊差役陋規的問題上可謂不遺餘力；但在另一方面，他亦容忍了地方勢力的發展。丁日昌是明白鄉紳勢力對帝國控制的威脅，但他充其量只是不斷重申保甲的重要性。⁵² 同治十年（1871），丁日昌在離任之際，將徐棟（1792—1865）在道光十七年（1837）編輯的《保甲書》重新編輯而成《保甲書輯要》。⁵³《保甲書輯要》內有如下的一條：「紳矜之家，與齊民一體編次，聽保正甲長稽查，違者照脫戶律治罪。」⁵⁴ 丁日昌希望透過重申清初的保甲制度，將士紳的不法活動置於監察之中。不過，相對「帶砲船前往拏辦」的做法來說，這是一個非常溫和的態度。

丁日昌的施政方針，對江蘇省縣級官員來說，並不能有助他們應付日益嚴重的地方抗糧活動。這裏，筆者以江北的阜寧縣作為一個例子來說明這個問題。阜寧縣一直是民風強悍的地方，抗糧事件時有發生。上述建議「帶砲船前往拏辦」的官員，大概就是沈國翰。沈氏於同治八年至十年間（1869—1871）任職阜寧知縣，在任期間，他試圖在幾個長期拒絕繳納漕糧的圖甲中，嚴厲徵收，結果遭到村民「聚眾樹旗相抗，種種放肆，可惡至極。」⁵⁵ 村民的對抗，顯然是對知縣權威的挑戰，沈國翰希望強硬對付，但沒有得到丁日昌的支持。

在光緒初年，阜寧知縣的權威基本上只局限在縣城裏面。光緒三年（1877），知縣蘇超才為了應付縣內的虧空問題，與阜寧縣的士紳達成一個協議，就是任命他們作「里董」，協助稅收工作，而里董則包賠縣內稅

52 丁日昌〈蕭縣稟辦過保甲情形由〉，《撫吳公牘》，卷43，5下。事實上，丁日昌一直積極地推動保甲，見〈札飭溧陽縣舉辦保甲章程飭司核議〉，《撫吳公牘》，卷31，6上下；〈新陽縣稟辦理保甲情形並章程疏〉，《撫吳公牘》，卷43，6上；〈金壇縣稟擬辦保甲章程由〉，《撫吳公牘》，卷43，6下。

53 徐棟、丁日昌輯《保甲書輯要》（臺北：成文出版社，1968年），據同治十年（1871）刊本影印。

54 徐棟、丁日昌輯《保甲書輯要》，卷1，10上。

55 阮本焱〈上各大憲試開老災圖稟〉，《求牧芻言》，光緒13年，卷5，9下—10上；〈上淮安府孫海岑太守老災圖滋事稟〉，《求牧芻言》，卷6，1下。

收的「尾欠」。⁵⁶ 自此，里董在稅收工作上便有了一份角色，以收漕為例，衙門規定「漕糧號條，應由各冊書知照總董，會同莊頭地保及各督催妥為散給各花戶查收，赴櫃完納，不准糧差經手代散。」⁵⁷ 所謂「總董」，等同里董。亦即是說，由里董負責在鄉間散發稅收通知書「漕糧號條」，再由糧戶「自封投櫃」，以往由差役負責的工作，現由總董負責了。這個做法，對知縣來說，理論上是一舉兩得：阜寧縣的虧空主要來自抗糧，若由里董包賠，里董必定為知縣追收稅項；而里董是義務工作，知縣不須要付出任何工資。簡單來說，知縣是以最低的行政經費進行地方管治。

蘇超才的決定，很快便引證了丁日昌所說的「紳董之不自愛，其弊甚於書差」。具有地方實力的士紳，得到官府的任命後，在鄉間地位更加超然，再挾着鄉間的力量，以里董的名銜與知縣在丁漕的問題上討價還價。知縣在這個情況下處於劣勢，但仍然收取不到稅項。光緒五年至八年（1879—1882）間，先後兩名知縣藍采錦和朱公純責令里董根據協議包賠尾欠，結果那些里董紛紛辭職，⁵⁸ 令知縣處於一個尷尬的位置沒有總董，如何收稅？即使重新任命總董，也不能確保收到足夠的稅項，而最大的問題是，當年的尾欠如何籌措？

知縣若無力收取錢漕，便形成虧空；為了應付朝廷，知縣只好一而再接受里董的建議：虛報災荒，普免錢糧。自此，每年開徵丁漕的時候，知縣與里董們「共同研究」災情，而決定開徵的熟田分數，一般來說，「董曰若干，官即遵定若干，准減不准增，稍有所增，非聚眾抗完，即斂費上控，民知有董，不知有官。」⁵⁹ 而阜寧縣的「天災」，遂變得頻密而嚴重。

知縣報災免糧，雖可暫時向中央政府解釋衙門的虧空，但絕非長遠的辦法。原因是少收了稅款，即使中央政府不介意，地方衙門（省、府、

56 阮本焱〈上各大憲整頓里徵錢糧稟〉，《求牧芻言》，卷5，5下。

57 阮本焱〈南北科錢糧櫃示〉，《求牧芻言》，卷5，9上。

58 阮本焱〈上各大憲整頓里徵錢糧稟〉，《求牧芻言》，卷5，5下。

59 同上，卷5，5下—6上。

州、縣)的開支何以為計?結果只會進一步削弱地方官員在管轄區域內的影響力。於是,阜寧知縣每年均在努力收稅,而「董即挾秋災以為抵制。」若知縣強行徵收,地方社會則武力抗衡。例如在朱公純知縣阜寧時(光緒八年),出現「益林鎮糾團相抗」;在蘇超才再任知縣時(光緒9年),縣內各董即提出秋成歉收,要求「全境停徵」,幸得淮安知府派人來縣再三開導,整個阜寧縣才勉強收到三成漕糧。⁶⁰

地方官員一直希望改變這個現狀,光緒十年(1884),本籍浙江餘姚的阮本焱接替了蘇超才為阜寧知縣,蘇州布政使便曾向他作出訓示:「里董勾串把持,實屬荒謬已極。該署令既深悉改章以後之積弊,應即認真整頓,倘有里董書差刁抗,立即詳情,從嚴究懲,勿稍姑息。」⁶¹所謂「改章」,就是委任「里董」,以代替衙門吏役徵收稅項。布政使希望阮本焱整頓地方行政,但對於這位新任知縣來說,這是非常棘手的工作。正如阮本焱說:「老災圖〔即積年報災免糧的圖甲〕者,收成與鄰近熟圖相等,若祖父皆以抗不完糧,為能數十年,已成風氣。」⁶²阮本焱的問題還包括衙門的財政仍然嚴重不足,他曾坦白地說:「此缺為淮屬著名苦累,辦公動多制肘。」⁶³

阮本焱的經驗使我們清楚了解到,有關地方管治失效的問題上,江北的地方官員已是有心無力。初任知縣不久,阜寧縣仁字二三圖「總董」黃鳳臺和孫石麟便往見阮本焱,告知兩圖天災歉收,請求免糧。據阮本焱的報告,他在當時「優禮相待」之餘,亦答應了「准其酌減分數若干」。誰知總董並不滿意。此事不久,一天當阮本焱自外勘案回縣的路途中,該仁字二三等圖竟聚眾數百人在其必經的磚橋上下盤踞,見阮本焱轎輿經過,即有數十人環輿而「跪呈災詞」,阮本焱沒有答允免糧,表示先過

60 同上,卷5,6上。

61 同上,卷5,5上。

62 阮本焱〈上淮安府孫海岑太守老災圖滋事稟〉,《求牧芻言》,卷6,1下。

63 阮本焱〈覆兩江曾宮保爵帥查詢地方事宜稟〉,《求牧芻言》,卷3,12下。

橋,再附近飯店繼續討論。當此之時,竟有「無知惡少年」數人上前搗亂,將轎輿被推得幾至傾側。阮本焱立即下轎,扭獲一人,隨又被數人上前奪回。⁶⁴阮本焱非常火光,對縣治也悲觀,在一份給兩江總督左宗棠的報告中,曾有以下的感慨:「阜邑民情,不知有官法久矣,紳士之眾,訟案之多,犯上不已,必至作亂,池魚殃及,勢且玉石俱焚,言之可為寒心,聞者亦為髮指。其號為能吏者,亦僅虛與羈縻」。⁶⁵

五、結論

太平天國動亂之後,江蘇政府在管治方面的最大難題已經不是吏役,而是士紳。這些士紳,無論在科舉和官場上都是非常成功的,而太平天國戰事期間,他們更藉着開辦團練,提高自己在朝廷和社會中的地位。傳統以來,吏役與士紳已經存在着很大的利益衝突,前者要在鄉間多收稅項,但士紳則力抗這些陋規。這時,隨着士紳的影響力增加,吏役在鄉間逐漸失去勢力,而依賴吏役進行地方管治的州縣官員,逐漸感到困難。

丁日昌在同治六年(1867)擔任江蘇巡撫,面對着江蘇士紳要求朝廷下放權力,他沒有妥協,但也沒有改變他們武斷鄉曲的問題。丁日昌任內對地方行政的整治,還是本於傳統那套模式,包括提倡保甲,以及嚴厲控制吏役等等的非法活動。這種施政態度,甚得士紳的擁戴,曾為馮桂芬《校邠廬抗議》作序的蘇州紳士吳雲(1811—1883),於丁日昌離蘇撫之任七八年後,致函猶云:「江南人士去思之切,有不啻如渴思飲,飢思食

64 阮本焱〈仁字二三四五六七等圖災呈批〉,《求牧芻言》,光緒十三年,卷5,15上—16上。阮本焱在文中沒有說明這事件的發生年份,但由於阮在光緒十年任職,而《求牧芻言》序於光緒十三年,故懷疑發生在這四年之間。

65 阮本焱〈上左季高爵相暨各大憲整頓阜邑地方情形考〉,《求牧芻言》,卷1,5上。

者。」⁶⁶

從阜寧縣的例子可以看到，到光緒年間，一些江蘇州縣已經完全受制於士紳，而難以收取賦役。當然江蘇其他州縣的問題未必如阜寧縣嚴重，但在同一時代背景之下，尤其團練的出現和士紳勢力的發展，勢必不同程度地影響着每個州縣的地丁稅收。

66 吳雲《兩壘軒尺牘》，光緒十年（1884）（臺北：學海出版社，1968年重印），卷2，24下；另參考呂實強《丁日昌與自強運動》，頁108。

5. 江蘇巡撫時期的丁日昌

丁潔

（香港浸會大學歷史系）

一、丁日昌的仕途生涯及其與江蘇的淵源

丁日昌（1823—1882），字雨生，或作禹生，廣東豐順人，以辦洋務名世。他從政為官二十餘載，不僅是洋務派中的實幹人物，在政績上也有出色的表現。咸豐六年（1856年），他以軍功入仕，獲授縣令職。同治四年（1865年），他被任命為蘇淞太兵備道，同年八月任兩淮都轉鹽運使司鹽運使。同治六年（1867年），丁日昌升任江蘇布政使，同年底擢升為江蘇巡撫。光緒元年（1875年）八月，他獲任福州船政大臣，不久授福建巡撫兼辦船政，第二年赴臺灣巡察。光緒三年（1878年），他因病離職返鄉。

在丁日昌的仕途生涯中，就任江蘇巡撫是他擔任一省大員、主政一方的開始。在此之前，他與江蘇已有頗多淵源。咸豐十一年（1861年），太平軍攻城，丁日昌被迫棄城，因此被革除江西廬陵縣令一職。他另尋出路，投入曾國藩幕，並結識了李鴻章。曾李二人都相當賞識丁日昌的才能。他因而經曾國藩奏請，得以開復原官。同治二年（1863年），李鴻章是當時的江蘇巡撫，領軍攻打當時為太平軍所佔的江蘇諸城。李鴻章向朝