

央地财政关系的多方博弈与非正式治理

——以民初广东盐税改征银毫为中心

熊昌锟 张紫源

摘要 辛亥革命后，广东地方与中央政府在财政关系上的摩擦与对抗长期延续。1913—1914年间，面对“善后大借款”的担保压力，北洋政府要求广东盐税改征银毫，以此强化中央财政集权，却一度引发纸币风波，遭到地方政府以及商人群体等民间力量的抵制。由于外国银行团、地方商人群体、海外侨商、报界舆论的不同程度介入，错综复杂的央地财政关系遂演变为多方博弈。风波之中，商人群体通过舆论动员、集体请愿、乡谊联系等方式对抗政府决策，迫使中央与地方政府做出妥协。海外侨商与报界舆论也为事件的解决发挥重要作用。这一事件不仅集中展现了民初中央与地方、政府与商会、本土利益与外来力量之间的复杂互动，也折射出非正式力量在地方治理中的特殊作用。

关键词 盐税 广东 纸币 央地关系 非正式治理

作者熊昌锟，中国社会科学院大学经济学院教授（北京 102488）；张紫源，中国社会科学院大学经济学院硕士研究生（北京 102488）。

中图分类号 K25

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2026)05-0198-13

央地关系的调适与博弈，作为国家治理的核心内容，始终贯穿于中国近代化进程。对于近代央地关系问题，学界已有丰富的讨论。既有研究或从央地权力聚散、现代国家建构等角度切入，展开对国家治理的宏观历史分析与理论探讨，而失之对微观案例的翔实考察^①；或聚焦于全国性的政治事件或改革行动，探讨央地关系的复杂演变，尤其是财政关系的集中或离散，在研究视角上呈现出较明显的央地二元关系特征。^② 尽管一些研究已经提示商人等社会力量在央地关系走向中发挥作用，但更多地将其归入地方力量的视野，视之为地方的支持者、协作者。^③ 以此而言，对于近代央地财政关系的考察，能否引入更为丰富的视角；对于央地关系走向的理解，如何思考社会力量的存在及作用？这些是目前学术界关注较少，但又值得深入探究的问题。

① 参见张敏：《民国前期中央和地方权力聚散研究（1912—1928）》，开封：河南大学出版社，2017年；薛祥：《民初央地权力聚散的历史演变与现代国家建构的困境》，《理论建设》2019年第3期；吴欢：《衡平央地：民初行政诉讼的宪制功能》，陈明、朱汉民主编：《原道》第43辑，长沙：湖南大学出版社，2022年，第282—296页；林源：《民国时期中央与地方财权事权划分研究》，中央财经大学财政税务学院博士学位论文，2023年。

② 参见张连红：《整合与互动：民国时期中央与地方财政关系研究（1927—1937）》，南京：南京师范大学出版社，1999年；于广：《裁厘改税和民国时期央地财政关系的转变》，上海中山书社编：《近代中国》第32辑，上海：上海社会科学院出版社，2020年，第81—101页；李晓阳：《民初验契与央地财权重置（1912—1916）》，《安徽史学》2025年第5期；毕学进、马金华：《北洋政府时期地方内债发借与央地政局关系的演变》，《中国社会经济史研究》2025年第3期。

③ 参见何伟明：《1936—1937年广东币制改革的券币比率之争》，《近代史研究》2017年第6期；李晓龙：《民初央地关系走向与广东盐务双轨制的运作》，《近代史研究》2022年第1期；陈忠平：《商会与近代中国的社团网络革命》，南京：江苏人民出版社，2023年，第227—241页。

事实上,民国时期的商人群体长期是重要的非正式治理主体,与地方政府保持竞合关系,并在必要时越过地方政府、直接沟通中央以维护自身利益。^①所谓非正式治理,是指非国家主体(如地方宗族、商人群体、舆论媒体等)通过非正式制度形式(如舆论动员、政治游说、社会网络等)开展行动、实现目标的治理路径。^②学界关于非正式治理的研究十分丰富,其中不乏历史视野的考察。但此类研究主要从国家与社会的二元关系视角理解非正式治理^③,往往忽略国家的内部结构,特别是未能考虑中央与地方的关系。^④因此,“中央—地方”和“国家—社会”两种二元关系视角在历史案例的考察中往往难以形成有效联结。而民初的广东社会为该问题的讨论提供了一个典型场域。

清末民初,中央集权的传统财政体系在内外交困中逐步瓦解,地方财政自主性不断膨胀,而广东即为地方财政“抵抗型”的代表。^⑤1913年4月26日,北洋政府与五国银行团签订《善后借款合同》,以办理善后改革为名借款2500万英镑,将每年全部盐税收入等作为借款及此前垫款的担保。^⑥但在具体执行中,地方政府截留盐税现象相当普遍,“湘、皖、赣、粤等省,类皆截留盐款,擅自支,破坏盐纲,侵越权限”^⑦,严重影响北洋政府的借款担保。盐税问题也因此成为央地间财政关系的焦点。二次革命后,北洋政府一再谋求将广东盐税纳入中央管控。但由于盐税征与地方币制等问题彼此纠葛,直接触及地方商人群体等的核心利益。在1913—1914年间的广东盐税改征银毫风波中,除中央与地方政府关于财权自主性的争夺外,地方商人群体也作为重要社会力量,深度介入干预,影响政令实施。其行动开展并非简单地依附地方或作为地方的同盟力量,而是处于央地之间,与两级政府均有对抗,并最终迫使中央与地方政府做出妥协。这一事件可视为透视民初央地财政关系中“国家—社会”问题的典型案例。因此,本文拟以1913—1914年广东盐税改征银毫风波为中心,从中央、地方与社会的关系视角考察民初地方经济治理的互动过程,以此深化对转型时期国家与社会治理变迁的理解。

一、民初广东央地财政冲突的隐现

广东省素称富庶,物产丰饶,人口众多,毗邻港澳,贸易畅达,侨资汇集。辛亥革命前,广东向为清政府重点搜刮省份。全省岁入二千数百万两,其中以关税(六百余万两)、赌饷(约四百万两)、盐课(三百余万两)

-
- ① 目前学界已对近代上海、武汉、苏州等地的商会、商团组织开展了广泛研究。其中,一些学者围绕“公共领域”“市民社会”“第三领域”等,探讨了商会组织活动所反映的国家与社会关系。参见马敏、付海晏:《近20年来的中国商会史研究(1990—2009)》,《近代史研究》2010年第2期;朱英:《转型时期的社会与国家——以近代中国商会为主体的历史透视(修订本)》,北京:社会科学文献出版社,2018年,第510—548页;黄宗智:《国家与社会的二元合一:中国历史回顾与前瞻》,桂林:广西师范大学出版社,2022年,第202—203页。但关于近代广东的商会、商团组织,既往研究主要围绕广东商人团体的形成演变、商团与商团事变、商团的政治参与等展开,对于商人群体活动所提示的国家与社会关系仍有进一步讨论的空间。参见邱捷:《广州商团与商团事变——从商人团体角度的再探讨》,《历史研究》2002年第2期;敖光旭:《“商人政府”之梦——广东商团及“大商团主义”的历史考查》,《近代史研究》2003年第4期。
- ② 非正式治理是一个综合性的概念,与正式治理相对应。非正式治理在不同学科角度(经济学、社会学、政治学、法学等)下概念略有不同。但学界一般认为,非正式治理依赖非正式制度。从正式制度的角度区分,非正式治理是指行动者(一般是非国家主体)作出决定、开展行动的方式或程序(如依靠宗族组织、行业机构、关系网络),而由这种过程得到的结果往往也是非正式的(如规则、规范、影响等)。关于“非正式治理”更详尽的学术史,可参见邓大才:《中国非正式治理的兴起:村民理(议)事会的政治起源》,《东南学术》2022年第4期;邓大才、王墨竹:《非正式制度与治理:一个比较研究框架——前沿理论、中国实践与研究前景》,《理论探讨》2023年第1期。
- ③ 此类研究多侧重于从科层体制和乡土社会的二元互动角度观察基层社会治理,关注乡土文化、宗族治理、熟人社会等方面内容。参见杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,2008年;肖唐镖:《从正式治理者到非正式治理者——宗族在乡村治理中的角色变迁》,《东岳论丛》2008年第5期;陈柏峰:《熟人社会:村庄秩序机制的理想型探究》,《社会》2011年第1期;王洪兵:《“看青人”与近代华北乡村的非正式治理》,《求索》2024年第5期。
- ④ 参见曹正汉、郑翔益:《中国公共事务治理能力的强与弱——中央、地方与社会的关系视角》,《开放时代》2023年第4期。
- ⑤ 张连红研究法币政策实施后不同地方政府的反应,归纳为“完全执行型”“部分执行型”和“抵抗型”三种类型。广东即是“抵抗型”的代表。自清末以来,广东地方与中央政府之间的“抵抗型”财政关系特征长期存在。民国初年,由于同盟会人士在广东政界一度占据优势,军政府时期的地方财政保持较高自主性,与北京政府的财政政策多有对抗。参见张连红:《整合与互动:民国时期中央与地方财政关系研究(1927—1937)》,第139—144页;周兴樑:《民初广东军政府建立的共和制度及其失败》,《近代史研究》1992年第6期。
- ⑥ 参见王铁崖编:《中外旧约章汇编》第2册,北京:生活·读书·新知三联书店,1959年,第867—893页;姜建清、蒋立场:《近代中国外商银行史》,北京:中信出版集团,2016年,第64—65页。
- ⑦ 《民国二年十一月十四日大总统令》,《谈盐丛报》1913年第8期。

为大宗。^①

民国初年，财政体制基本承沿清制。然广东政局变动频仍，财政累受影响，经济秩序陷入混乱。^② 广东独立初期，首任粤督胡汉民就任后，清点广州全城官库，“仅得万元”。究其原因，皆系前清两广总督张鸣岐逃离前为龙济光部发放双饷后，与属吏“席卷其余以逃”；张氏甚至扬言革命党“不能守三日也”^③，足见此时广东财政之困窘。时任军政府财政司司长李煜堂称：吏役携款逃亡致“管钥虚设，库空洗矣”；加之富户流离、商业凋敝、工农失业、盗贼四起，税厘征收无着。且军政府入驻广州后，民军“累万盈千”^④，新军及旗营等部急需军饷二十万元而无从解决。此等财政窘境，直到孙中山汇来香港方面革命筹款与香港商人借款数十万元，方得缓解。然而政权巩固仍依赖大量款项，以致军政府时期的革命党人均以财政为“第一要政”。^⑤

对此，广东军政府试图采取各种举措来恢复生产、改革赋税、稳定金融、振兴实业，进而做大税源、维持财政。但实际上，税收作为广东军政府维持财政的主要支柱，又受到诸多束缚。关税作为税收大宗，在军政府成立之初即“由外人主持征税”，而不能为军政府实际所用。民国元年，各列强驻京公使团更以“中国关税之安全与关政之完整，与各国具有深切影响”，要求“中国政府应经过征求公使团同意之正式手续，方可动用关税”。^⑥ 而赌饷也因民众斗争，于辛亥革命之前便由前清当局废止。至于其他税项的征收也不理想。故军政府成立初期的七个月内，除外埠借款与新发纸币、银币外，收入之大宗唯盐税一项。^⑦ 在此情形下，军政府一度依赖截留盐税维系地方生存。1913年初，广东都督胡汉民致电袁世凯便宣称：“粤省（盐税）年入八百万，靠此生活，势不能提归中央。否则，惟以去就力争。”^⑧ 故而，在北洋政府执政初期，广东盐税的去向问题就已成为地方与中央财权对抗的焦点。

广东军政府维持财政的另一重要措施则是大规模发行纸币。广东币制向来混乱，为地方财政痼疾。军政府成立之初，省内流通货币种类繁多，既有铜币、镍币、毫银、洋银、龙元等各色铸币，又有西纸、港纸、前清纸币以及各色银行兑换券等^⑨，加之民间私铸劣币亦充斥市场，严重扰乱市场秩序，影响民众生活。反观军政府所掌握财政收入，又以库存前清纸币为多。^⑩ 此类纸币原由广东官钱局发行，部分已在市面流通。但因清政府推行铁路国有政策引发商民抗议、普遍拒用，纸币遭挤兑后大量回流库存。^⑪ 因此，对掌握大量库存纸币的军政府而言，通过发行纸币快速获取铸币税，也是其维持财政运转的重要手段。自1911年11月起，广东军政府便多次以缓解财政短绌为由，与广东各界协商，启用前清库存旧纸币，加盖军政府财政部印后投放流通。^⑫ 截至1912年5月底，军政府先后提取旧纸币加印发行已达一千二百万元之巨，另有军政府印发新币八百万元投入流通，合之新旧纸币“已在两千万以上”。^⑬

在大量发行纸币的同时，当局还通过明确纸币的税收本位币地位，以行政手段强力推行流通。1912年2月，广东临时省议会通过维持纸币方法共十九项，其中明确“广东全省完纳钱粮、地丁、厘税、邮电及一切官项，自

① 广东清理财政局编订、广东省财政科学研究所整理：《广东财政说明书》，广州：广东经济出版社，1997年，第11、134、174、268页。

② 秦庆钧：《民国时期广东财政史料（1911年—1949年）》，广东省政协文化和文史资料委员会编：《广东文史资料精编（下编）》第3卷《清末民国时期经济篇（上）》，北京：中国文史出版社，2008年，第50页。

③ 胡汉民：《胡汉民自传》，邱权政、杜春和选编：《辛亥革命史料选辑》上册，长沙：湖南人民出版社，1981年，第206页。

④ 李煜堂：《广东财政收支报告册序》，《广东财政司自旧历辛亥年九月十九日起至民国元年五月三十一日止收支报告册》，1912年，第1页。转引自邱捷：《广东军政府初期的财政状况》，《孙中山领导的革命运动与清末民初的广东》，广州：广东人民出版社，1996年，第284页。

⑤ 参见邱捷：《广东军政府初期的财政状况》，《孙中山领导的革命运动与清末民初的广东》，第285页。

⑥ 魏尔特：《关税纪实》，海关总税务司公署统计科，1936年，第634—635页。

⑦ 1911年11月9日至1912年5月间，广东军政府共征得盐税1995537.07元，而各关场局卡厘款为662140.42元，其他各种税捐则大多只有数万元。参见《广东军政府财政司1911年11月9日—1912年5月31日收支款项一览表》，中国人民政治协商会议广东省广州市委员会文史资料研究委员会编：《纪念辛亥革命七十周年史料专辑》上册，广州：广东人民出版社，1981年，第212—214页。

⑧ 《粤盐饷未能提归中央》，《谈盐丛报》1913年第2期。

⑨ 广东清理财政局编订、广东省财政科学研究所整理：《广东财政说明书》，第6—7页。

⑩ 邱捷：《广东军政府初期的财政状况》，《孙中山领导的革命运动与清末民初的广东》，第293页。

⑪ 《粤人不信用政府之影响》，《盛京时报》1911年6月21日，第2版；《北京政界对于粤人抵制纸币事》，《时报》1911年6月26日，第3版。

⑫ 《广东独立后之金融机关》，《时报》1911年11月24日，第6版；《粤垣发行新纸币》1912年3月31日，第6版。

⑬ 微尘：《论广东纸币》，《时报》1912年11月3日，第2版。

一元以上者，尽用本省纸币”。^① 军政府随后多次通令要求全省，要求商民一体行用纸币，严禁各县及税厂厘卡拒收纸币、勒征银毫^②，并规定市面交易亦“须以纸币为本位”，惟零头余数可用银毫支付。^③ 然而，纸币发行虽出于救济财政目的，实际执行却因地方政府缺乏发行纪律约束，以致数额泛滥、准备空虚，币值大跌。至1912年4月，广东省面以本省纸币汇兑外国纸币，最低时每百元需补水十八元，市面大受影响，“几于百业皆废”，一度酿成纸币风潮。^④ 面对商界多次集会批评政府滥发纸币、要求维持币值的呼吁^⑤，当局虽试图通过限制银毫兑换、打击民间伪币、严禁商民低折等举措予以维持，却始终未能充实纸币信用。^⑥ 此后，“纸币之流通愈滞，价格之低跌愈多”。^⑦ 至二次革命前，币制问题仍难以有效解决。^⑧

纸币问题的复杂同地方截留税收相似，核心系于军政府“兵数太多、饷项不继”，本质上仍是央地财政关系对抗的反映。时有广东前临时省议会代议员公开称，治粤有九大问题，而冗兵冗饷和滥发纸币为之首次。^⑨ 1913年5月，胡汉民等通电反对“善后大借款”，遭到国务院驳斥，央地关系日益紧张。6月，北洋政府委任陈炯明为广东都督，陈昭常为民政长，转任胡汉民为西藏宣抚使，意图以此控制广东省。^⑩ 对于这一任命，广东地方最初均持积极态度。商民闻知陈炯明奉命督粤，信心提振、“道路额庆”，以致市面纸币价格“一日三增”，似有转机。^⑪ 香港银行业也致电北洋政府称陈炯明“威信素著”、陈昭常“乡望久孚”，盛赞总统“知人善任”，闻二人来治粤已引发“万众欢呼”，催促陈氏尽快就任以挽粤省币制困顿。^⑫ 但陈炯明、陈昭常皆有顾虑，未及时就任，市场信心再受打击。广东省面一度人心惶恐，纸币更复低折。商界恐慌情绪积聚，广东地方各商业、银行业会及粤商维持会等商团组织先后联名致电中央，呼吁北洋政府维持广东纸币，“速设分银行来粤，发新换旧，以济币底”，并令陈炯明早日督粤、以维大局。^⑬

对于广东纸币问题，北洋政府态度暧昧。陈炯明曾托时任代理财政总长梁士诒向中央提出请求，希望中央“拨给巨款救济粤币”。但国务院会议对此表示“煞费踌躇”，未予采纳，转而提出以中国银行纸币置换粤币。具体措施包括：将拨付广东的救济款项交由造币厂改铸银元运粤，并发行可“随时兑换大洋”的中国银行纸币用以逐步换回广东纸币。相较于直接拨款到粤救济，该方案初衷在于明确“发行鼓铸事项，均集权于中央直接管辖”，意图“借收统一财政之实效”——既缓解广东金融危机，又将货币发行权收归中央。^⑭

然而，广东不久后卷入“二次革命”并宣布独立，政局陷入剧烈动荡。这一救济纸币的举措实际未得到推行。二次革命失败后，广东省库大量现银被逃亡海外的革命党人携走，省内金融状况进一步恶化。^⑮ 北洋政府借

① 《广东临时省会之维持纸币案》，《时报》1912年2月12日，第5版。

② 《广东纸币之风潮：都督通谕行用纸币》，《时报》1912年4月20日，第5版；《财政司谕各县各厂卡委员征收钱粮厘税不得勒缴银毫文》，《广东公报》1912年8月16日，第14号；《财政司示钱粮厘税一元以上缴纳纸币如有不肖员司勒收银毫准商民指控文》，《广东公报》1912年8月20日，第17号。

③ 《董市改用纸币》，《香港华字日报》1913年4月15日，第4版。

④ 《广东纸币之风潮：都督通谕行用纸币》，《时报》1912年4月20日，第5版。

⑤ 《广东商团纠举军政府弊端》，《顺天时报》1912年4月21日，第4版；《粤人维持纸币之实力》，《申报》1912年7月28日，第6版；《广东纸币恐慌记》，《顺天时报》1912年8月4日，第4版。

⑥ 《都督示本月六号起兑换银毫准换一元余给纸币文》，《广东公报》1912年8月8日，第7号；《财政司谕鹤开厘卡及各税厘局厂嗣后核收纸币认真验明真伪》，《广东公报》1912年8月13日，第11号；《都督示禁石井商人低折纸币文》，《广东公报》1912年8月16日，第14号。

⑦ 微尘：《论广东纸币》，《时报》1912年11月3日，第2版。

⑧ 《粤省会之两问题》，《申报》1913年5月7日，第6版；《粤议会对于纸币之质问案》，《神州日报》1913年5月7日，第10版；《粤省滥发纸币真相之披露》，《申报》1913年5月18日，第6版。

⑨ 《治粤九大问题》，《神州日报》1913年3月16日，第7版。

⑩ 《命令》，《政府公报》1913年6月15日，第398号。

⑪ 《广东盐商梁镜球等来电》，《新中国报》1913年6月29日，第7版。

⑫ 《香港银行业来电》，《新中国报》1913年6月29日，第7版。

⑬ 《粤商电请维持纸币并拜飭都督省长履任汇录》，《大共和日报》1913年7月8日，第7版。

⑭ 《梁士诒电告中央救济粤币之意见》，《大共和日报》1913年7月10日，第7版。

⑮ 事后调查，造币厂亦被乱军抢去银毫、银饼、银条、边碎等约值银40.639万两。龙济光督粤后，派员与自治研究社各代表会同盘查，省库“现存五百七十万零四千五百九十二元九毫六仙，多系广东纸币，仅有现金一百一十一万元。”参见秦庆钧：《民国时期广东财政史料（1911年—1949年）》，广东省政协文化和文史资料委员会编：《广东文史资料精编（下编）》第3卷《清末民国时期经济篇（上）》，第51页；《都督兼民政长龙济光致财政部》，《广东公报》1913年8月25日，第325号。

军事胜利之机，试图强化对广东的控制。这一时期的广东地方政府与北洋政府在盐税归属、纸币发行等问题上的矛盾持续积聚，也为随后爆发的盐税改征银毫风波埋下伏笔。

二、央地财政对抗关系的持续

1913年8月3日，袁世凯任命龙济光为广东都督，试图以此强化中央对广东的控制。^①龙济光上任后，虽表面呼应中央整顿地方财政的号召，实则延续了此前广东地方政府截留税收、维持财政自主的一贯做法。广东当局与北洋政府之间围绕财政问题的对抗虽有调适，却未得到实质改变。

龙济光督粤之初，广东社会甫经“二次革命”震荡，经济凋敝，财政困窘，尤以币制混乱为甚。市面流通的纸币不断低折，严重影响商业秩序与政府征税实效。对此，龙济光政府着力补救市面、维持币值。9月，龙济光政府布告本省商民，声称广东纸币流通总额“不过二千七百余万元”，市面所谓“现行纸币已达四五千万元之巨”均系“布散谣言”。^②当局还提出“储积银毫、加铸生银”、“规复兑换机关”、遏制金融投机等措施以图缓进整顿，同时电请中央“酌拨现款接济”。^③然而，在布告的维持方法中，中央现款接济并未得到准许，地方当局所提“规复兑换机关”等也大多停留在政令层面，实际推进缓慢，未能改变纸币日益低折的局面。^④

对于广东币制问题，北洋政府有其复杂考量。陈炯明督粤时期，国务院所拟定的救济方案不仅力求终结地方货币割据、恢复地方经济秩序，而更深层次目标在于削弱地方财政自主权、强化中央政府对广东资源的控制。且此时的北洋政府既要承担前清遗留的历史赔款，又要保证“善后大借款”的担保效力，财政亦面临压力。^⑤因而，对于地方的数次拨款救济请求，中央都未予实际支持。由于前任政府将纸币定为财政税收本位币，纸币贬值与税收征收始终纠葛。对于广东地方当局，纸币发行准备金本就不足，将贬值纸币足额兑换为银元或港纸、西纸等通行货币上解中央，则更加加剧现银短绌。截留税收的做法不仅是保证地方财政收入、维持政府开支的需要，也有维持纸币和省内市场的考虑。^⑥而在中央看来，广东纸币的信用危机固然影响地方稳定，但更关键的是，纸币贬值将侵蚀地方税收作为外债担保的实际价值。故而，央地双方的矛盾焦点始终在于纸币贬值所致的税收价值亏损由谁承担，而非简单救济地方金融。如果北洋政府直接拨款救济地方，实际上是将地方准备金不足产生的担保风险转嫁给中央，于维持中央财政无益。

因此，广东地方政府与中央政府在财政问题上的矛盾，更多表现在对地方税收资源的争夺上。其中，关于盐税控制权和归属问题的争夺尤为激烈。龙济光虽与袁世凯亲厚，但上任后未迎合北洋政府挽回盐税的诉求，而是延续了军政府时期截留盐税的做法。1913年9月，新任署理两广盐运司区濂赴任前，原广东盐政处清理交代本处经办各项事宜，查得该处自1912年3月13日接办起至1913年9月20日移交时，广东全省共征收饷税等正杂各款共计银804万1875元4毫5仙，而此笔盐税收入并未上解中央。在这18个月内，盐税等款先后分次函解广东财政司及金库核收以及供盐务各机关经费、稽核分所开办费等，共银752万416元，实际移交新任区运司仅51万9458元。^⑦此外，盐政处另征存前月盐款二十余万两，这笔款项系龙济光督粤期间所得。财政部要求广东盐政处将征存盐款及续征之款悉数移交区运司接收，但龙济光政府也将盐税截留。随后，财政部要求龙济光政府将盐税

① 《命令》，《政府公报》1913年8月4日，第448号。

② 《粤都督维持纸币之布告》，《神州日报》1913年9月29日，第7版。

③ 《三续粤东善后记》，《时事新报（上海）》1913年9月6日，第9版；《粤都督维持纸币之布告》，《神州日报》1913年9月29日，第7版。

④ 1913年10月15日，广东民政长李开侗重提广东纸币日益低折，急需规复规兑机关，并请“中央速拨现金接济”。可见此时龙济光政府整顿币制的主要举措并未得以实施。参见《李省长规复兑换机关》，《申报》1913年10月16日，第7版。

⑤ 参见魏尔特：《关税纪实》，第633页；贾士毅：《民国财政史》上册，上海：上海书店出版社，1990年，第78页。

⑥ 现代货币理论认为，国家发行货币用于最终结算，在货币体系中居于最高层级，区域性货币与私人汇票等居于底层，由国家货币对其进行贴现。参见Geoffrey Ingham, *The Nature of Money*, Polity Press, 2004, pp. 134-135。因而区域性信用货币在征收税收后必须兑换为更高层级的硬通货方能上缴中央。广东纸币的潜在问题在于，作为一种区域性货币，由于纸币发行准备金不足，其在区域内主要依靠行政强制力维持有限流通，但可能面临贬值风险；而开展跨区域贸易时，区域性纸币依赖硬通货兑换，形成信用“折价”，加剧经济割据格局。王业键和Frank H. H. King对近代中国货币体系的历史考察，都提示尽管地方货币如铜钱、私票等大量流通，但白银（如银两）作为更高层级的货币用于清算。参见王业键：《中国近代货币与银行的演进（1644—1937）》，《清代经济史论文集（一）》，台北：稻香出版社，2003年，第161—274页；Frank H. H. King, *Money and Monetary Policy in China*, Harvard University Press, 1965, pp. 20-21。

⑦ 《广东盐政处布告》，《谈盐丛报》1913年第7期。

收入按照“善后大借款”合同，于外国银行团指定汇丰银行办理专款存储。龙济光政府以粤省财政困绌为由，请俟“国税整理就绪，财力稍裕”，再行按约办理。^①北洋政府原希望通过委派龙济光督粤，实现中央对粤省盐税的管控，但龙济光所使中央财政集权诉求再遭挑战。财政部复电要求龙济光政府将盐税二十余万元拨归盐运司存储。龙济光则坚称广东“乱事之后”亟待恢复，承诺仅临时截留盐税一次，未来必筹备归还。北洋政府对龙济光“此后不得再拨用”的承诺做出了让步。^②

10月，财政部通电各省盐运使，命令将盐课收入迅速解送中央，“以资接济”。龙济光政府仍作截留。与前一次的商量态度不同，龙济光强硬表示“部电势难照办”，并称广东军饷历来依靠盐课划拨抵充，若盐课上缴中央，则“军饷果何所出？”龙济光要求中央命令盐运使维持原状，将盐课收入继续留作广东军需。^③至此，北洋政府力图收回盐税收入和管理权以加强国家财政统一的愿望已难实现。从广东军政府再到龙济光政府，广东地方当局始终视盐税为地方财政（尤其是军饷）的生命线，坚决抵制中央全额提取。中央与地方就财政自主性问题的数次交锋中，北洋政府并未取得优势。面对广东地方截留盐税的既成事实和龙济光的强硬态度，北洋政府决定转换策略，将政策重心转向控制税收的实质征收形态，试图通过以大宗税收为杠杆撬动币制，引导区域货币流通向实银转变，以此确保盐税作为“善后大借款”抵押品的实际价值，打破地方经济割据局面。

10月下旬，仍处动荡之中的广东币制问题因中央一纸电令骤然升级。26日，财政部电令广东盐运使区濂，要求将广东每年征收盐款，由之前移交汇丰银行存储之饷项，改归汇理银行收管。此外，财政部要求所有盐商，缴纳盐税均应按照广东纸币时价，“折合银洋查收”。^④随后，运使区濂邀集各行商代表到署，当众宣布财政部电令。政令公开后，广州市面一度陷入混乱，纸币连日低折，酿成风波。^⑤广东民政长李开侁随即电告财政部，直言市面纸币价格因未能“规复兑换机关，已跌至七五六”，又因部令广东盐饷征收不用纸币，市面价格“又跌至七二三”，警告中央此举“必陷广东于经济恐慌地位”。^⑥

要求盐税改征银毫，既是北洋政府基于履行“善后大借款”合同义务、保障外债担保价值、维护中央财政的选择，也是其在直接控制盐税收入受阻后，试图通过掌控盐税征收的“价值基础”、限制地方纸币行用以强化中央财政权威的另一种尝试。然而，这一政策对深陷币制危机、银根极度短绌的广东当局而言，无异雪上加霜。一方面，盐税改用银毫征收，直接加剧纸币的崩溃风险。对于准备不足、信用不彰的广东纸币，本就依赖税收本位币地位维系流通。政府若在最最重要的税项上公开拒收纸币，必然引发纸币低折，使得持币商民利益受损，影响社会经济秩序。另一方面，在纸币大幅贬值的情况下，强令商民以实银纳税，等于变相大幅提升实际税负。同时，对于长期遭受财政困境的地方政府而言，税收若不能收取纸币，则其财政运作（包括军饷支付）将更加困难，进而直接冲击其统治基础。

因此，财政部的改征方案虽出于中央集权和保障外债的动机，却直接触动了广东地方财政金融的根基和地方政商各界的核心利益。政令甫经发布，当即遭到地方政府和商人群体的抵制。广东商界团体先后电陈中央，表达抗议与诉求。11月13日，广州商务总会总协理叶舜琴、陈鉴持联名通电反对，指出“粤因陈、胡攫款滥发纸币，供过于求……闻盐饷不收纸币，金融更生恐慌，现已跌至七成一二”；并进一步电陈财政部“虽大部以盐饷抵还外债，兑现吃亏，但只此一宗岁收仅百万，损亦无多”，而“牵累纸币更跌，于一切税收攸关，得不偿失”，要求盐税征收“银毫纸币一律照收”，以维持广东市场稳定。^⑦两日后，粤商维持公安会、粤省商团等亦电陈请愿，直言“粤银毫奇绌，不敷周转”，且广东课税向收纸币，“官商维持，尚无效果”，而财政部令改收银毫，歧视纸币，更于时局无益。与广州商会前电诉求略有出入，粤省商团等提出由中央速发统一纸币，换回广东旧币销毁，并设立中央银行分银行，明确纸币兑换机关，从而挽救广东币制危局。^⑧

① 《粤督电陈财政情形：盐款事覆财政部电》，《申报》1913年9月15日，第6版。

② 《移借盐款声明限一次过》，《谈盐丛报》1913年第7期。

③ 《盐课留供军需》，《谈盐丛报》1913年第8期。

④ 《盐饷收用纸币办法》，《谈盐丛报》1913年第8期。

⑤ 《盐饷不用纸币之骇闻》，《香港华字日报》1913年11月3日，第4版。

⑥ 《广东民政长李致中央政府电》，《谈盐丛报》1913年第8期。

⑦ 《广州总商会力争盐饷不收纸币电》，《谈盐丛报》1913年第8期。

⑧ 《粤商呈请维持纸币电》，《谈盐丛报》1913年第8期。

对于李开侁的来电，财政部于 8 日回应称，盐税征税可以银毫为本位折收纸币。但李开侁认为，若“照市价折收纸币，则市价有落无腾，与不收纸币无异”。11 月 20 日，李开侁复电财政部，提出一项折中方案：以纸币缴纳盐税者，每包盐税从 3 元增至 4 元；而以银毫缴纳者，税额不变，如此“折合银毫仍不减于向收之数”。李氏之方案试图通过“加税保币”策略在维持中央名义税收的同时挽救纸币信用，从而“兼顾国信”又体恤商情。^① 尽管此方案同样增加了商民税负，但于时局而言，却是地方政府与商界可能达成共识的理想选择。一方面，若能以此换取中央继续承认纸币的本位币地位，可一定程度挽回市场信心；另一方面，对于地方当局而言，这是避免社会经济崩溃、维持统治的必要妥协。因而，对于李氏方案，商界一度持积极态度。^② 报界亦有评论予以声援，称“省河盐税，每包仅抽三元，比较前清，几减一半，实属过轻”；而李氏维持纸币方案，虽加收一元，亦是调停之策，可维“公私两利”；恳请中央采纳，“亟起而图之，无生节外之枝也”。^③ 同时，就政商两界的反应来看，风波之初商人群体维持纸币的诉求与地方政府的立场是基本一致的，主要扮演地方政府的同盟军与协作者角色。故而这一阶段广东各界对于财政部政令的对抗，仍以央地间财权博弈为主。

三、央地财政关系走向中的非正式治理

尽管李开侁致电财政部的“加税保币”方案尚未得到中央回复，但广东省内纸币价格“益趋低折，商民交困，市面恐慌”的问题亟待解决。11 月 21 日，龙济光、李开侁紧急布告商民毋得低折纸币，强调广东本省除关税按例征收关税外，各项税款均用纸币，而“盐税断难独异”，并承诺“已电请中央转饬照旧通用纸币”。^④ 然而，对于李氏方案的有限让步，中央态度强硬，不予采纳。11 月 22 日，财政部复电不仅坚持征收银毫，更要求“搭放港纸”^⑤，而此举无疑进一步动摇了广东纸币的信用基础。至此，北洋政府与广东地方当局在盐税征收方式上的博弈陷入僵局，矛盾空前激化。中央基于保障外债信用和财政集权的目标，地方基于维持金融稳定和地方生存的现实需求，在盐税征收币种问题上形成了难以调和的冲突，由此所引发的央地博弈趋于白热化。

随着中央对地方妥协方案的明确拒绝，原本尚未采取大规模集体行动的商人群体，展现出更强的组织性与独立性介入央地博弈，力图维护自身利益。11 月 23 日，运使区濂奉财政部电令，召集商会代表到署，当众宣读“不独征收银毫，更须搭放港纸”，引发在场商人代表的愤怒。对于商人，其核心诉求始终聚焦于维护纸币的流通与信用。纸币的崩溃意味着其资产缩水、交易受阻。而北洋政府要求盐税改征银毫并搭收港纸，不仅加剧了纸币的贬值趋势，更动摇了其作为交易媒介和计价单位的价值根基，触及了商人群体的根本经济利益。与会商团代表不仅驳斥了中央折收纸币的方案，痛斥“改收港纸更失政体”，也否定了李开侁提出的“加税保币”的妥协方案，直言“誓不承认此种办法”，要求“盐务仍照旧暂收纸币，概免补折”。代表们当场拟就措辞激烈的抗议电文。广州七十二行商务总会、粤商维持公安会、粤商团、广东地方自治研究社、盐业运商研究公会、运商济公堂、广州老城商民公安会等七大团体负责人集体签名，“即晚拍发中央，务必达其目的而后已”。^⑥ 本次抗议活动声势浩大，实际代表了广东省内绝大多数商民的意见。

同之前抗电中央的方式不同，广东商界的此次抗议电文还特别抄送“粤东新馆同乡京官”，意图借助地缘关系网络展开政治游说，促成地方利益诉求。在京同乡关系与同乡会馆常被视为促进央地关系双向互动的非正式枢纽。^⑦ 广东商界所联络的粤东新馆，是广东在京的两个省级会馆之一。戊戌变法期间，保国会即在此成立。公车

① 《民政长致财政部请示整理纸币员名行期并请盐税仍收纸币电》，《广东公报》1913 年 11 月 20 日，第 398 号。

② 《盐饷改收银毫尚无其事》，《谈盐丛报》1913 年第 9 期。

③ 该评论系《谈盐丛报》辑录李开侁电文后附的按语，参见《粤民政长呈请盐税仍收纸币电》，《谈盐丛报》1913 年第 8 期。

④ 《广东都督龙济光、广东民政长李开侁布告：商民人等毋得低折纸币》，《广东公报》1913 年 11 月 24 日，第 401 号。

⑤ 《官商会议驳覆盐饷征银情形》，《谈盐丛报》1913 年第 9 期。

⑥ 《广东绅商两界呈请盐饷仍旧暂收纸币电》，《谈盐丛报》1913 年第 9 期；《官商会议驳覆盐饷征银情形》，《谈盐丛报》1913 年第 9 期。

⑦ 同乡会馆是研究传统中国社会央地互动的重要主体。白思奇基于对晚清北京同乡会馆的案例研究，提出了同乡会馆作为央地互动非正式渠道的三种功能：省级精英通过同乡联系进而影响京城的行政决策，谋求地方利益；京官精英借此协调家乡的行政治理，形成中央对地方的非正式引导；会馆的存在强化了区域性关系网络。参见白思奇：《地方在中央：晚期帝都内的同乡会馆、空间和权力》，秦兰珺、李新德译，北京：中国社会科学出版社，2018 年，第 158—160 页。

上书前，不少士人举子在此议政。^① 粤东新馆在清末民初广东地方的经济治理中也发挥着重要的沟通作用。^② 故而，此次抗电已超越单纯的公文请愿，具备明显的非正式政治沟通特征。^③

地方政府在此期间亦进一步寻求与商界的合作。面对广东维持纸币的困难局面，广东政府试图通过抵押“广东公产及自来水公司、电灯公司、皮革公司、士敏土厂等公家股份”，向商人募捐八百万至一千万元，用以救济纸币，并请粤港商人、买办陈伯廉、刘铸伯等出面担保。^④ 这一做法也进一步强化了广东商人与地方政府的利益联系，对后续币制问题解决方案的促成产生了积极影响。

面对地方政府、广东商界的抗争压力，以及地方经济濒临崩溃的危局，北洋政府的立场出现微妙松动。12月2日，国务院在复电中首次透露：“盐饷不收纸币，乃银行团所要求，粤省何能独异”，表明中央政策背后的债务担保压力。但同时，国务院也表示若广东“能认亏损，当能转商”。^⑤ 北洋政府首次将“盐税照收纸币”的可能性与“广东承担汇兑亏损”的条件挂钩。这一态度变化，固然有缓解地方压力、避免事态进一步恶化的考虑，但广东商人群体在央地财政关系调适与博弈间所起的催化作用亦不容忽视。另一方面，国务院的回复也将决策压力部分转回给了地方。12月5日，龙济光政府回电，明确承诺“仍请照收纸币，并由粤担任亏饷”。^⑥

与此同时，海外侨资的介入，也为危机的解决提供了实际资源。12月初，华侨商人叶治宏等160人联名致电财政部，承诺“先行捐资二百万元，另筹八百万元作为国民借款，年息四厘，俟核准后汇兑回粤”。^⑦ 这一举动被北洋政府高调宣传为“爱国义举”，财政部在相关电文中特别强调侨商“俱是粤民，桑梓情切”。^⑧ 侨资的介入具有多重意义：一方面，侨资的汇入有效缓解了广东当时严重的流动性危机。巨额资金的注入也为后续的币制整理提供了货币基础。另一方面，侨商的“爱国”行为被中央塑造为对其政策的支持，增强了中央在处理广东币制问题时的合法性话语，有助于软化地方对抗立场。侨资的介入在中央与地方之间形成政策沟通的过渡空间，一定程度上弥合了央地之间的对话裂痕。^⑨

在这场风波的博弈与调适中，盐商出身的两广盐运使区濂也发挥了重要作用。区濂曾“在前清会同华侨胡国廉呈请设立侨丰公司”，与“闽粤侨商联络一气”，后辞职由陈炯明援引任职两广盐运使。^⑩ 区氏上任之初，对于地方盐务运作仍维持由包办盐商“包商承饷”的政策传统，允许旧有商人“组织运盐公司，予以优先权”。^⑪ 针对盐税改征银毫问题的争论，广东地方政府与商人群体之间的沟通最初主要以区濂及盐运司为纽带。龙济光、李开侁要求商民毋得低折纸币的公告，也实为二人与区濂“往复磋商”之结果。^⑫ 对于广东绅商两界力争盐饷照收纸币的诉求，区濂也认为“盐饷折收银洋一事，颇费踌躇”，而“粤省银币奇穷，盐商缴饷，必以纸币申算”，先后多次电请财政部磋商。^⑬ 尽管盐运使区濂并未明确反对盐税改征银毫的中央政令，但其在中央与地方、国家与社会之间的利益调解发挥了核心沟通作用，并最终促成维持纸币的妥协方案。1913年末，广东社会有北洋政府拟调离区濂之传闻。当时报界评论称其“自被任命以来，对于粤商一切，尚无背戾，似不可亟亟更调也”。^⑭ 可

① 白思奇：《地方在中央：晚期帝都内的同乡会馆、空间和权力》，秦兰珺、李新德译，第169—171页。

② 比如针对广东禁赌问题，“北京旅京粤省官商士民”就曾多次集会粤东新馆提议讨论、发表演讲。《京外近事述要》，《东方杂志》1909年第6卷第10期；《粤省旅京禁赌会特开会议》，《汉口中西报》1909年12月22日，第4版。

③ 加斯（Gass）认为：“说服是在既定交流情境下创设、强化、塑造或消除某种信念、态度、意图、动机或行为的一种活动。”相较于正式治理依靠权力的“强制性”或“硬性”方式，政治游说或说服行动即是一种普遍存在的、具有典型性的、体现“柔性”的非正式治理行动。参见鹿斌：《基层治理中的“说服”：一种非正式治理行动的研析》，《江海学刊》2020年第3期。

④ 《将募债以整理币制》，《盛京时报》1913年12月2日，第2版；《借款维持纸币之动议》，《时事新报（上海）》1913年12月3日，第9版。

⑤ 《盐饷收用纸币》，《申报》1913年12月16日，第3版。

⑥ 《财政部致粤运司电》，《谈盐丛报》1913年第9期。

⑦⑧ 《华侨汇款救济》，《申报》1913年12月16日，第3版。

⑧ 《财政部致粤都督民政长盐运使财政司国税厅电》，《谈盐丛报》1913年第9期。

⑩ 《财政总长兼盐务署督办局自齐呈遵查两广盐运使区濂被劾各款据实覆陈请示文并批令》，《政府公报》1915年2月11日，第992号。

⑪ 《区运使之主张》，《谈盐丛报》1914年第12期。

⑫ 《广东都督龙济光、广东民政长李开侁布告：商民人等毋得低折纸币》，《广东公报》1913年11月24日，第401号。

⑬ 《电商盐饷收纳纸币划一办法》，《谈盐丛报》1913年第9期。

⑭ 《闻道官场似弈棋》，《谈盐丛报》1913年第9期。

见，区濂对于粤商尤其是盐商利益的维护，也得到了舆论的认可。^①

报界媒体对广东纸币日复低折、商民交困等现实予以持续关注与讨论，也对央地财政关系的走向施以舆论压力。一些报界评论批评，危机所系皆因地方政府对币值崩溃采取“放任主义”，且官僚系统内部公然违背政令。例如审计处等机构“出纳薪金勒索大洋”，导致“各府县乡村拒用纸币，二千余万纸钞聚积省城，恐酿暴乱”。《七十二行商报》援引中央审计条例，强调“大省三万元”未指定币种，斥责审计处添加“大洋”字样系擅自篡改，揭露其所谓“裁减用费”实为变相增收。^② 这些报道和评论，增加了广东地方政府所面临的外部舆论压力，也迫使其妥协并接受“亏饷担责”方案。

在地方政府承诺“担任亏饷”和侨资提供资源保障的双重推动下，僵局最终被打破。12月中旬，财政部正式复电龙济光政府，同意“盐税照收纸币”，但条件是“以担任亏饷为最后解决之办法”^③；同时电复粤运司：“准变通办理，仍由该司照收纸币，所亏实数……函请粤督如数照拨”。这一妥协方案的核心在于：中央政府为确保“善后大借款”外债的优先偿还，在政策层面做出了让步，但将因纸币贬值造成的盐税实际损失以及所产生的财政风险，转移给了地方政府。同时，方案要求所亏数额需“会同分所及汇理银行按市结算”^④，进一步强化了外国银行团对广东地方财政的监督和干预权。

对于涉事的核心三方而言，此番结果背后存在复杂的算计与权衡。北洋政府的首要目标是保障以盐税为担保的“善后大借款”的偿还信用，确保外国债权人的利益。妥协方案通过银行团指定汇理银行监管结算权，保障了外债担保价值的实现；同时，通过风险转嫁，避免了中央财政的直接损失，并在形式上维持了政策的灵活性。广东地方当局的核心关切则是避免因拒收纸币引发金融崩溃和社会动荡，维持统治基础。接受“亏饷担责”虽意味着未来财政负担加重，但换取了维持纸币流通、暂时稳定金融市场的喘息之机，以及政策执行上的部分弹性空间。商人群体力求维护自身经济利益，要求维持纸币的流通与信用，避免商业活动瘫痪。妥协方案基本满足了各方诉求，暂时缓解了迫在眉睫的危机。

为了落实妥协方案并稳定市场，龙济光政府迅速采取行动。12月20日，龙济光、李开侁在布告中明确告知商民：盐税征收已获中央批准，仍复照收纸币。布告要求“银行业商民人等”必须协力维持纸币信用，明令省内各银行“不得低折纸币逾七成五以下”，并警告“凡垄断低折之奸商银蠹”，一经拿获，均“按照军法拿究”。^⑤ 至此，广东盐税改征银毫风波，在中央、地方两级政府以及以商人群体、海外侨资为代表的社会力量的三方博弈与调适下，最终以允许盐税征收仍用纸币、地方政府担负汇兑亏损而告一段落。表面上看，社会力量尤其是地方商人群体的非正式治理，成功迫使央地双方在政策层面做出让步，维护了纸币的流通，保全了自身利益。然而，这一妥协方案仍然规避广东币制与财政问题的根本，只是通过制度设计将纸币贬值的风险转移为地方未来的支付承诺，并强化了外国债权人对地方财政的监督。就其实质而言，该结果只是在不改变正式权力结构前提下，通过多方博弈与非正式互动达成的局部政策调整。

四、民初广东社会的治理模式

尽管盐税改征银毫所引发的风波以地方“亏饷担责”、继续维持纸币的结果暂告平息，但这一妥协结果并未能实质改变地方纸币信用空虚的问题。1914年，广东经济社会环境急转直下，纸币低折现象日益严重。^⑥ 地方商人群体谋求维持纸币的期望实际落空。1914年2月，广东地方政府应中央政府限制各省滥发纸币要求，调查广东新旧流通纸币共三千二百六十余万，其中四成均为旧币。对于省内币制困境，龙济光政府仍希求中央援助，并请

① 广东盐务包商的运作模式于1914年丁恩改革而发生转变。参见李晓龙：《民初央地关系走向与广东盐务双轨制的运作》，《近代史研究》2022年第1期。

② 《粤省纸币减折声中之官薪补水问题·审计处与报界之小争执》，《申报》1913年12月21日，第6版。

③ 《财政部复广东都督盐税收纸币电》，《广东公报》1913年12月15日，第419号。

④ 《财政部致粤运司电》，《谈盐丛报》1913年第9期。

⑤ 《广东都督龙济光、民政长李开侁布告第二百五十五号：布告商民人等盐税经奉部复照收纸币勿得仍前低折》，《广东公报》1913年12月22日，第425号；《广东都督龙济光、民政长李开侁布告第二百五十六号：布告银行业商民人等协力维持纸币毋许低折》，《广东公报》1913年12月22日，第425号。

⑥ 《纸币价格之挽回》，《顺天时报》1914年1月6日，第2版。

求在美国订印纸币三千万元，以尽快收换旧币，维持纸币。^①北洋政府依旧未予实质支持。而省内纸币信用一再旁落：“一般匪徒乘机滋扰”，扰乱市场，勒索渔利；一些县征收赋税因纸币“兑现无着，且完粮纳税亦多留难”，陷入恐慌；民间交易也因纸币问题导致暴力事件频发；不少商民普遍对纸币丧失信心，“遭其蹂躏，不堪设想”，一度罢市停业。^②龙济光政府一再采取强制措施试图维持纸币，但纸币价格仍无起色。至1914年4月，市场中纸币价格已不足五成。时人评论：“夫纸币之价值日落，则物价之腾贵日高。曩以银五元而易米一石者，今以纸币五元而易米不及五斗。曩之岁入百元而足赡八口者，今岁入百元而不足食四人。”^③1914年5月，北洋政府委派王璟芳赴广东整理纸币：一是设立中央银行公债票三千万元兑换广东纸币，按年还本付息；二是设置中央银行统一纸币一千万，专备抵押公债票（五成准给）；三是恢复纸币信用，持中央银行统一纸币可十足兑换现金。至此，在中央的支持与干预下，广东纸币低折情况才得救济。^④

（一）地方与社会的竞合

学界的研究表明，商人群体的活跃与近代公共领域的发展存在密切联系，其在地方公共事务的治理中发挥重要作用。^⑤随着士绅对商业的介入，士绅与商人在地方治理中的角色与功能性差异逐渐模糊化。就商人群体而言，也因其商业规模、政治背景等因素，而在政治、经济事务的参与中有所差异。^⑥士绅与商人合流所形成的“绅商”阶层，既享有社会政治地位，又拥有相当的财力，在地方政治事务中最具影响力。^⑦而相较于绅商，一般商人的功能活动发展较迟。至辛亥革命前，一般商人很少公开干预政治决策，而主要紧随士绅和绅商在行业管理、社会公益等方面作出贡献。辛亥革命后，没有明显士绅背景的一般商人群体在城市社会治理中逐渐崛起，更广泛地发挥治理作用。^⑧其中，由于粤港商人对同盟会及辛亥革命的支持，其与革命党人往来密切，在民初广东社会治理与央地关系互动中的角色及作用尤显重要。

具体而言，广东地方政府与本地商人群体之间的关系，呈现出明显的竞合特征。一方面，地方政府在诸多领域的治理均对商人群体存在依赖。财政上，无论是军政府还是龙济光政府时期，皆不同程度倚仗商人借款、筹资、捐输以纾解困局；当局对于纸币数次低折风波的应对中，也常需商界领袖、商会组织等协助维持或信用担保。^⑨此外，民初广东当局延续包税传统，一些税捐也依赖商人承办。^⑩行政上，由于基层机构薄弱，在兴办实业、维持市场秩序等事务上，地方政府也需借助商会、行会的组织网络。例如，龙济光政府对于二次革命期间商民损失的调查和抚恤，依靠广州总商会开展；对于民间商业纠纷的处置，也需要商会作为中介。^⑪针对盐税改征银毫所引发的纸币风波，地方政府与商人群体在“维持纸币”这一核心诉求上高度一致，商人群体在风波初期俨然扮演了地方政府的同盟者角色。

然而，这种合作并非稳固不变，其基础是具体情境下的利益重叠。地方政府在倚重商人力量的同时，亦时刻

① 《粤长吏维持纸币风潮之现状》，《时报》1914年2月28日，第7版。

② 《粤纸币又闹罢市风潮》，《申报》1914年3月14日，第6版。

③ 元瑜：《粤省救济滥币法纠谬》，《庸言》1914年第2卷第5期。

④ 参见《王璟芳与粤币之关系》，《财政经济杂志》1914年第1卷第1期；《粤省收回滥币之情况》，《财政经济杂志》1914年第1卷第2期。关于1914年广东整理纸币的详细过程，参见王爱云：《龙济光政府与民初广东社会研究（1913—1916）》，陕西师范大学博士论文，2015年，第141—148页。

⑤ 参见曲春梅：《近代胶东商人与地方公共领域——以商会为主体的考察》，《东岳论丛》2009年第4期；黄宗智：《实践与理论：中国社会经济史与法律史研究》，桂林：广西师范大学出版社，2024年，第154—157页。

⑥ 萧邦奇：《中国精英与政治变迁：20世纪初的浙江》，徐立望、杨涛羽译，南京：江苏人民出版社，2021年，第83—85页。

⑦ 马敏：《“绅商”词义及其内涵的几点讨论》，《历史研究》2001年第2期。

⑧ 萧邦奇：《中国精英与政治变迁：20世纪初的浙江》，徐立望、杨涛羽译，第86、89—92页。

⑨ 关于军政府时期广东商人踊跃捐输等内容，参见邱捷：《广东军政府初期的财政状况》，《孙中山领导的革命运动与清末民初的广东》，第288—291页。而龙济光政府就维持纸币等问题也曾向商人募捐筹款。参见《借款维持纸币之动议》，《时事新报（上海）》1913年12月3日，第9版。

⑩ 除盐税外，烟税、花捐等也均由商人承办。参见《花捐展期开投》，《总汇报》1913年11月22日，第5版；《国税厅筹备处布告招商投筒承办全省条丝烟税》，《广东公报》1913年12月2日，第408号。

⑪ 参见《广东民政长李开侁公函第一千零三号：致都督、审计分处查照准再拨款分恤各店户损失函》《广东民政长李开侁公函：复广州总商会转饬德安号商知照所请碍难照准函》，《广东公报》1913年12月3日，第409号。

警惕其坐大,以免侵蚀政府权威。二次革命期间,广州商人为在动乱之中保护自身利益,一度组织商民武装。^①商人武装力量的做大,随即引发地方政府的防备与忌惮。龙济光督粤初期,除着力收缴民间私藏个人武器外,也对商团武装力量加以限制,以防其演变为独立于政府控制之外的武装集团。^②可见,商人群体与地方政府的关系始终处于互动过程。尽管在盐税改征银毫问题的处置上,双方一度从合作走向分歧,但并不会直接影响双方在其他社会事务上的关系。双方基于现实利益的合作与潜在的博弈长期并存。这种因利益调整而时刻保持竞合的互动过程,构成民初广东社会治理模式弹性而复杂的一面。

(二) 中央与社会的互动

若将视野从地方提升至国家层面,中央与社会的互动,本质上受到央地关系变化的影响。徐祖澜曾指出,国家与社会的互动其实是一个权力的博弈过程。当国家权力过于强大而趋于窒息社会之时,绅权的主体——乡绅就会偏向地方,运用其个人影响,通过非正式渠道有效地反抗国家权力;当处于底层的乡民与国家权力激烈对抗之时,乡绅又会站在国家的立场上配合官方进行疏导与劝说。^③相较于乡绅群体,商人群体更可能因央地政策的差异,在商业利益上受到影响。因而,在中央与地方持续博弈的夹缝中,商人群体的立场并非简单地依附于地方政府,而是表现为一种更具经济理性与机会主义色彩的“摇摆”态度。

这种“摇摆”逻辑在民初广东社会中不乏他例。商人本是革命党人的支持者,但军政府时期诸多政策的过分汲取使得市面频繁波动,影响商人利益。广东商人因此公开向中央控告地方政府腐败。^④在政治问题上,商人与地方政府的利益与立场并非总是一致的。关于“善后大借款”问题,胡汉民政府出于政治对抗立场坚决反对,主张“(一)电华侨重整国民捐;(二)多借小款;(三)本省自救策增加盐税二百三十万、烟酒税一百二十万”。^⑤此举无疑更增加商人负担,因此不少商人随即公开赞成中央借款决定,并支持袁世凯就任正式总统。^⑥龙济光督粤初期,对商人力量多有限制。商人亦因此就地方预算、纸币管理等问题越过地方直接向中央呈文检举,以此平衡地方。^⑦因而,当地方政府侵蚀商人利益,商人就会偏向中央;若中央过分压制社会,商人也会声援地方政府。商人的非正式治理作用,很大程度上反映了维护自身利益的诉求。就盐税改征银毫一事来看,商人群体的行动,并非出于对广东地方政策施行的政治声援,而根本在于财产保全。无论是集体通电抗议,还是联络同乡京官游说、借助报刊营造舆论,商人群体的目标皆在于维持既有商业体系的稳定。商人群体的介入,使得一场可能导向央地直接对抗的零和博弈,在一定程度上转变为纳入社会利益诉求的多方协商,并促成正和博弈的妥协性结果。

(三) 社会力量的主体差异

民初广东社会治理中,商人扮演着较为重要的一支社会力量。但由于主体的多样性,不同来源社会力量在发挥非正式治理作用时,也有差异,甚至出现对抗。因而“社会”并非一个统一、均质的行动主体,其内部结构是复杂的。即便在共同应对外部压力的情境下,参与博弈的多主体内部,也存在着深刻的结构性差异与利益分化。这种内部分化,直接影响着社会力量介入非正式治理的效能。

就商人群体而言,不同行业商人由于利益差异,很难保持集体行动一致。例如,银业资本与行业商人群体之间就存在利益差异。传统行业商人由于或支持或协助地方政府维持纸币,都拥有较多的纸币形式流动资金。纸币不断低折损害商人利益,商人也希冀中央政府予以援助救济纸币或换回纸币。但盐税改征银毫,直接切断了纸币的税收本位币法定地位,因此也打击了纸币的流通性。对于积存大量纸币的行业商人来说,虽然其长远利益希望

① 由粤商维持公安会职员岑伯著、陈鉴持等筹建的广州商团在维持市面秩序方面发挥作用,并在龙济光军队进据广州期间防御盗匪、制止军队抢劫。参见陈曙风:《陈廉伯其人与商团事变》,中国人民政治协商会议广东省广州市委员会文史资料研究委员会编:《广州文史资料》第7辑,1963年,第44页;周兴樑:《试论广州商团的性质及其演变》,《广州研究》1986年第10期。

② 广东商团曾称:“商团购买枪械,是历届广东政府所许可的。龙济光时代,曾经向洋行购买过一次,龙济光发给护照、输运入口……”。此虽为广东商团辩称其持枪械的合法性,但侧面也可见龙济光政府对于商团购买枪械的管制。参见《商团敬告广东各界书》,香港华字日报社:《广东扣械潮》卷2《文件》,1924年,第172页。

③ 徐祖澜:《绅权与国家权力关系研究:从明清到民初》,北京:社会科学文献出版社,2017年,第4页。

④ 参见《广东商团纠举军政府弊端》,《顺天时报》1912年4月21日。

⑤ 《胡都督主张拒绝大借款》,《民立报》1913年4月19日,第3版。

⑥ 《广东总商会及七十二行商会皆赞成从速解决借款题并愿举袁世凯为正式总统》,《时事新报(上海)》1913年5月18日,第4版。

⑦ 《粤省财政问题》,《申报》1913年10月22日,第3版。

政府使用金属货币或能够稳定币值的信用货币。但就此事件而言，行业商人的短期利益目标是维持旧币地位，以便不使个人财富急剧贬值。特别是在旧有的包税制下，不少行业商人本身就是包税商人或与之有利益往来。原本的定额包税额如果由纸币变为银毫，商人将蒙受更大损失。包税商人的利益受损也难免牵连与之相关的行业商人。这一点上，对于近代广东社会，相较于内陆诸省，较为特殊的一点就在于侨商侨资的密切往来。就政府公文来看，民初广东社会不少包税盐商或盐业公司，也为侨商所投资。^① 诸多广东商人和侨商也同出一宗，存在密切的利益往来。因而侨商的汇款协调，既有北洋政府所称赞的“桑梓之情”的考虑，也有维持家乡利益经营的考量。但与之相反，银业资本由于金属货币储备较多，反而希冀纸币价值跌宕因之实现套利。例如，忠信堂银业公所就曾通过“秘密口号、握手定价”操纵纸币单市，从币值波动中套取暴利。^② 这种操纵市场的投机行为也使行业商人所争取的短暂币值稳定结果破碎。因而，非正式治理尽管在国家治理中发挥一定的沟通、协调与平衡作用，但在民初央地制度建设并不完备、各级政府政令迭变等情形下，也会暂时掩盖积聚的矛盾，滞缓币制改革等方面的制度变迁进程。在正式制度建设滞后的情况下，非正式治理促成的妥协结果如不能得以正式化，往往难以长久维持。

而报刊舆论在民初社会治理中的作用也有多重特征。报刊舆论不仅对公共事件的发展与走向起到引导作用，也会受到举办者立场倾向的影响，成为其表达诉求、维护利益的工具。盐税改征银毫所引起的纸币风波只是广东地方治理众多矛盾中的一项，相较于同期广东社会发生的灰石案等涉外事件，很难得到省外媒体长久的关注。^③ 因而，商人群体对公共舆论的介入及方式也对其非正式治理结果的促成发挥作用。清末民初，广东社会思想碰撞频繁，外国报纸流通市面。受此影响，商人群体也积极办报壮大自身舆论影响力。广东社会不少报纸均为商办或有商业资本参与开办。其中，又以广东七十二行商人所办的《广东七十二行商报》最具影响力，为广东商界的重要喉舌。^④ 《申报》等省外大报对盐税改征银毫问题的关注，也主要源自广东省内报纸报道的转载。《广东七十二行商报》主动设置议题，将对纸币低折问题的关注引导为官薪补水、政府失信、官吏徇私等公共议题，经省外媒体转载后放大了事件影响与商人诉求的声势，也给地方政府造成了直接的舆论压力，进一步促成妥协结果的达成。

1913—1914年的广东盐税改征银毫风波，虽以财政纠纷为表，却深刻揭示了民初转型时期治理结构的复杂性。在正式央地关系之外，地方商人、海外侨商、报刊舆论等社会力量以其各自的资源与策略介入社会治理过程，形成了多方互动的治理场域。非正式治理虽能够通过压力与调停促成央地矛盾对抗的妥协结果，但社会内部的利益差异，以及非正式解决方案与深层制度缺陷之间的脱节，也决定了此类治理成果的脆弱性与过渡性。广东纸币价值空虚的核心问题最终仍需中央政府的实质性干预才得以解决。这从另一个侧面表明，近代国家构建进程中，灵活的社会调适机制与国家正式治理制度之间，存在着既互补又紧张的关系。而可持续的治理秩序，最终有赖于在正式制度与非正式互动之间，建立起良性的互补、转化与制度化（正式化）渠道。

结语

1913—1914年广东的盐税改征银毫风波，虽然涉事多方的互动与博弈并不复杂，但其反映了“中央—地方”和“国家—社会”两种二元关系视角在历史案例的考察中的联结。这场因“善后大借款”担保压力而引发的税收征收方式之争，表面上是中央为保障外债信用、推行财政集权与地方为维持财政自主、缓解金融困局之间的对抗，实则演变为一场卷入北洋政府、广东地方政府、本地商人群体、海外侨商以及报刊舆论等多方主体的治理博弈。最终，在商人群体通过舆论动员、同乡网络、集体请愿等方式施加压力，以及海外侨资注入、地方官员居间调停等多方努力作用下，达成以地方“担任亏饷”为条件、暂缓改征银毫的妥协方案。本文试图透过这一地方

① 例如，潮桥盐务即由侨商曹耀堂等投资合办。参见《星嘉坡侨商请保护潮桥盐务电》，《广东公报》1913年11月7日，第387号。

② 《广东都督龙济光、民政长李开侁布告第二十八号：布告禁止银业行买卖广纸单市如违拘案惩办》，《广东公报》1914年2月21日，第474号。

③ 广东“灰石案”曾在1913年11—12月间得到《申报》等大报持续跟踪报道。相关研究可参见陈且韬：《二次革命后广东“灰石案”风波与政府应对》，张福贵主编：《华夏文化论坛》第28辑，长春：吉林大学出版社，2022年，第365—372页。

④ 广东因战乱文献资料散失严重，这一时期的《广东七十二行商报》几未留存。参见刘正刚：《粤商好儒》，广州：中山大学出版社，2016年，第38—43页。

性财政事件，呈现近代中国央地财政关系持续存在的紧张与对抗格局以及社会力量的非正式治理所发挥的缓冲、协商与调适功能。

本文研究表明，社会力量的行动逻辑与效力，深深嵌入并受制于央地关系的结构张力之中。作为一支重要的社会力量，近代商人群体的“非正式治理”实践，不仅是在“国家—社会”关系中寻求利益表达，更是在“中央—地方”的权力夹缝中进行策略周旋。诚然，中央、地方与社会的关系视角，并不能简单替代国家与社会、中央与地方的传统二元化关系视角。作为一种第三视角，它适用于理解和分析近代国家治理的某些个案，并透视中央与地方、国家与社会两类关系中此消彼长的发展状况及特征。^①从清末到北洋政府时期，央地之间的权力聚散经历了数次博弈。而地方分权与中央集权的对抗与迭替，既是不同政治力量斗争的结果，也受到社会力量摇摆与渗透的影响。正如黄宗智先生所言，国家与社会间存在并存、拉锯、矛盾、互动、相互渗透、相互塑造的过程。与此同时，在民初广东社会的治理模式中，商人群体及其商会组织也存在逐渐被纳入基层政权治理体系的过程。随着商会组织日益频繁地介入地方事务，并得到政府的认可和支持，其社会功能也逐渐“半正式化”。^②

当然，必须指出的是，社会力量的非正式治理在转型时期也具有“权宜性”特征。非正式治理的活跃既是帝制中国社会治理传统的延续，也是近代国家构建过程中制度供给不足的产物。就本案例而言，非正式治理的成效与结果高度依赖于特定情境下的利益整合以及多方互动。其所形成的妥协方案只是暂时平衡央地矛盾，未能弥合央地裂痕，也未能实质促成相关改革与核心问题的解决。因此，可持续的现代国家治理，不仅需要明确央地权责的正式制度安排，也需要有序吸纳和整合社会力量。如何在维护国家统一与行政效率的同时，赋予社会力量恰当的制度化参与空间，实现中央、地方与社会三者间的良性互动，仍是值得从历史延及当代持续思考的命题。

[本文系国家自然科学基金一般项目“晚清至民国时期的货币发行与币制改革研究（1843—1933）”（22BZS087）的阶段性成果]

（责任编辑：周奇）

Multi-party Game and Informal Governance in Central-Local Fiscal Relations

—— Focusing on the *Yinhao* Reform of Guangdong Salt Tax in the Early Republic of China

XIONG Changkun, ZHANG Ziyuan

Abstract: After the Xinhai Revolution, the friction and confrontation between Guangdong and the central government over fiscal relations persisted for a long time. From 1913 to 1914, under the pressure of securing the “Rehabilitation Loan,” the Beiyang Government ordered Guangdong to collect salt tax in *Yinhao* (small-denomination silver coins), aiming to strengthen fiscal centralization. This demand, however, triggered a banknote disturbance and encountered resistance from local governments, merchant groups, and other non-state forces. Due to the varying degrees of involvement from foreign banking consortia, local merchant groups, overseas Chinese merchants, and the press, the tangled central—local fiscal relations evolved into a multi-party game. During this incident, merchant groups resisted government decisions through public opinion mobilization, collective petitioning, and native-place networks, compelling both central and local governments to make compromises. Overseas Chinese merchants and press opinion also played crucial roles in resolving the incident. This case not only reveals the complex interactions between central and local authorities, between the state and chambers of commerce, and between local interests and external forces in the early Republic of China, but also reflects the distinctive role of informal forces in local governance.

Key words: salt tax, Guangdong, banknote, central—local relations, informal governance

① 参见曹正汉、郑翔益：《中国公共事务治理能力的强与弱——中央、地方与社会的关系视角》，《开放时代》2023年第4期。

② 参见黄宗智：《重新思考“第三领域”：中国古今国家与社会的二元合一》，《开放时代》2019年第3期。