

略论近代中国花捐的开征与演化 及其财政 – 社会形态*

张 侃 刘伟彦

内容摘要 在近代中国的诸多杂捐中，花捐是向妓女和妓馆开征的一种杂税。西方殖民者利用租界“国中之国”的行政特权移植公娼制度，并按照欧洲惯例实施花捐。租界的花捐征收方式对中国财政近代化形成辐射效应。警察制度是清朝推进新政的重要内容，中国地方官员因经费严重不足，只得利用花捐解决困境。在此过程中，花捐作为地方税并纳入近代财政体系，加快了章程化、组织化的进程。

关键词 花捐 地方税 花捐公司 财政 – 社会形态

杂税是溢出正税之外的财政收入的统称，名目琐细是其基本特征之一。前近代的财政体系中，一般称田赋以外的一切收入为“杂税”。近代以来，杂捐与杂税为同类异名的财政收入，“名虽称为捐，其实则与税无异”。^① 近年来，学界如徐毅、陈锋、王燕等人对杂捐杂税研究颇有成绩，咸同军兴以后，各省以“捐”的名目开征各色杂税，涉及大部分的可征税对象，其收入总量相当惊人，成为与厘金、海关税并列的近代新税之一。^② 但杂捐杂税时存时废，名目各异，^③ 呈现不确定性。^④ 由于未纳入各省每年向中央政

* 本文为国家社会科学基金重大项目“近代中国工商税收研究”（16ZDA131）的阶段性成果。

① 吴兆莘 《中国税制史》下册，商务印书馆，1937，第5页。

② 徐毅 《晚清捐税综论——以1851—1894年为背景》，《中国经济史研究》2009年第3期；陈锋 《清代前期杂税概论》，《人文论丛》2015年第1辑 《晚清财政摊派与杂税的产生之研究》，《人文论丛》2015年第1辑。

③ 王燕 《晚清杂税名目及其产生之必然性初探》，《江汉论坛》2013年第8期。

④ 王燕、陈锋 《试论晚清杂税的不确定特征》，《辽宁大学学报》（哲学社会科学版）2016年第3期。

府奏销的财政收入，梁启超认为这是供应地方挥霍的经费，“徒以供官吏中饱，劣绅包揽之资”。^① 不过，杂捐杂税的开征与展开的历史情境极为复杂，规模扩大与晚清不断扩张的地方事务有关，远非“包揽中饱”所能概括，而且这种财政转变塑造了“道府州县为单位、以捐税收支为基本支撑的地方财政”，^② 正如学者认识到的，“杂捐在很大程度成为地方财政尤其是县级财政的主导力量”。^③ 可以说，杂捐之“杂”展现了近代财政制度的多元性特征，一方面征税对象越来越多元，另一方面征税和用税过程又牵涉了多方博弈。

在近代中国的诸多杂捐中，花捐作为向妓女和妓馆开征的税收，是较为特殊的一种杂捐，在各地有不同称法，如妓捐、娼妓捐、乐户捐、娼寮捐、花粉捐（九江）、嫁业捐、妓门捐、妓女营业捐、妓女营业牌照捐等。地方政府征收花捐之余，还派生出花筵捐、花捐附加费等杂捐。虽然花捐开征尚有道德争议，但在地方财政中具有重要地位。1949年上海解放之际，饶漱石还在接管上海的指示中说“对上海旧有的税收，原则上仅个别明显的苛捐杂税与政治上对我们不利的反共戡乱税等应停止，一般仍照旧征收，就是花捐，也不应马上废除，因为上海的妓女非短期内所能取消，当然还要照旧收税。如果说它不合理，也只是大合理中的小不合理。”^④ 目前除了部分娼妓史研究论著涉及近代花捐外，^⑤ 只有苏全有、曹瑞冬等人的专题论文有所论述，^⑥ 还有继续拓展的空间。本文在前人研究基础上，以财政—社会的视野考察近代花捐的历史演进，分析其开征与展开所交织的多重社会经济关系。

-
- ① 梁启超《中国改革财政私案》，《饮冰室合集》，《文集》第1册，中华书局，1989，第52页。
 - ② 徐毅《晚清捐税综论——以1851—1894年为背景》，《中国经济史研究》2009年第3期。
 - ③ 王燕《晚清杂税与杂捐之别当论——兼论杂捐与地方财政的形成》，《清华大学学报》（哲学社会科学版）2018年第3期。
 - ④ 《饶漱石关于接管上海问题的报告（1949年5月6日）》，中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编《接管上海》（上），文献资料，中国广播电视出版社，1993，第39—40页。
 - ⑤ 张白庆《中国城市早期现代化过程中的娼妓问题》，《史学月刊》1999年第1期；邵雍：《中国近代妓女史》，上海人民出版社，2005；张超《民国娼妓盛衰》，社会科学出版社，2009；刘雅婧《近代苏州娼妓问题初探（1921—1928）——以〈吴语〉的相关报道为中心》，《近代史学刊》2014年第1期。
 - ⑥ 苏全有等《论清末妓捐》，《濮阳职业技术学院学报》2013年第2期；《论民国妓捐》，《安阳工学院学报》2013年第1期；曹瑞冬《清末民初广东的花捐包征与政商关系》，第八届张晋藩法律史学基金会有奖征文大赛获奖论文，2018。

一 租界移植公娼制与花捐开征

近代中国花捐开征与西方殖民者移植的公娼制度有密切关系。近代公娼制度起源于法国大革命，当时性病影响了军队战斗力，迫使政府对妓院进行规范管理。1798年，警方雇用两名私人医生为巴黎妓女体检。1802年，巴黎建立了一家诊疗所，妓女登记造册，要求每周进行两次体检，因此公娼制度也称为娼妓检验制度。公娼制度从法、德开始，很快传遍欧洲。英国割占香港后，就逐渐采用国际惯例建立公娼制度。1845年，香港总督戴维斯（John Francis Davis）承认妓院公开营业，下令按月向妓院、妓女征收妓捐，妓院每月5元/户，妓女每人1.5元/月。当时全港妓院31家，妓女158人，月征妓捐390元。后人为了说明上海在1877年征收花捐的合理性，还特别指出“西官欲以治香港者治上海”的渊源。

上海公共租界最早开征花捐除了维护公共卫生的目的之外，与租界市政经费的筹集也有关联。1849年7月，道路码头委员会开征码头捐，成为市政经费的常规来源。^①但1865年，码头捐收入比估计减少了白银25000两。^②为了弥补缺口，工部局筹划针对类似码头捐等具有特许性质的经营活动开征税收。此时租界内的娼妓业逐渐繁荣，“上海之洋泾浜，甚胜地也，中外杂处，商贾辐辏，俗尚繁华，习成淫佚，故妓馆之多，甲于天下”。^③根据统计，接待洋人的妓院有27家，妓女92人；华洋兼营的妓院35家，妓女131人；接待华人的妓院382家，妓女1352人；法租界妓院250家，妓女2600人，其中24家妓院（妓女90人）为洋人常去的场所。^④于是，租界工部局将花捐提上了日程。1868年，工部局董事米契（Mitch）向董事会提出对租界内妓女进行医学检查。1870年，工部局警务督察彭福德向工部局董事会提交了一份关于界内开设妓院的法规，要求批准颁发开设或经营妓院的执照前，按标准向工部局缴纳保证金，在妓院停业时将其予以退还。妓院将分为两等：一等妓院的妓女须每人交10元保证金，二等妓院

① 武强 《近代上海对外贸易与市政经费筹集：以码头捐为中心的分析》，《国家航海》2015年第13辑。

② 李东鹏 《租地人会议时期上海工部局财政收入研究》，上海师范大学中国近代社会研究中心编《情缘江南：唐力行教授七十华诞庆寿论文集》，上海书店出版社，2014，第619页。

③ 《上海新报》1869年11月13日。

④ 转见邵雍《中国近代妓女史》，上海人民出版社，2005，第92页。

的妓女每人交6元保证金。1876年7月,工部局董事会与法租界公董局相关人员达成一致意见,决定将两租界所收费用存入共同的基金账户,以偿付性病医院的开支,基金出现的借方或贷方结余,在半年或一年末,由双方平分。^①1877年1月1日,位于福州路上的性病医院正式开张营业,对妓女进行定期检查,对患有性病的妓女和外侨进行治疗。^②

妓院、妓女为了逃避捐税的负担,不愿登记在案成为公娼和缴纳花捐,工部局由此予以严厉管制私娼而引发纠纷。下面略举《申报》新闻为例:

(1877年2月2日)近因咸水妹不愿遵章捐验,故洋泾浜一带娼寮皆杜门谢客。水手登岸,欲觅坠欢,未免有燕去巢空之感。因之稍通西语之无赖辈即景生情,往往领入花烟间,以尽其兴。烟间与西人本言语不通,专恃此执鞭者传话水手,于斯时固惟其所使,彼即讹索烟间,或称失落时辰表,或称失去钻石戒指,务使赔偿而后已。甚有自窃西人之物,转唆西人向讨者,烟间畏西人,不敢计较,转求彼为关说,詎知系铃解铃实出一人,无非图满其欲壑,此又拆梢之新花样也。^③

工部局要求警备委员会严格执行对妓女的强制体检。妓女为维持生计,只能到性病医院进行检查。1879年4—12月,每月有100余名妓女去那里接受检查。^④花捐征收额在1880年前后达到高峰。^⑤租界建立之后,维护社会秩序是工部局的重要任务,所以警察开支占了总支出的较大比重。从1855年开始,巡捕房经费支出占年度预算的40%—50%。^⑥妓院的经营理事涉治安,由巡捕房管理。上海租界开征花捐后,就由巡捕房的总巡捕头负责经理,“烟馆、娼寮等捐向归捕房之平总巡捕头经理,逐月输收”,后来才移交给了工部局。^⑦工部局聘用西人征收花捐,巡捕负责督捕逃避或拖

① 《工部局董事会会议录》第6册,上海古籍出版社,2001,第745、753、757页。

② 《工部局董事会会议录》第6册,第761页。

③ 《引人入胜》,《申报》1877年2月2日。

④ 《工部局董事会会议录》第7册,上海古籍出版社,2001,第588、673、677、680、682、687、690、692、694页。

⑤ (法)安克强(Christian Henrio):《上海妓女:19—20世纪中国的卖淫与性》,上海古籍出版社,2004,第314页。

⑥ (美)罗兹·墨菲《上海——现代中国的钥匙》,上海人民出版社,1987,第10页。

⑦ 《收捐换人》,《申报》1883年4月27日。

延缴纳花捐的妓女或妓院。如《申报》报道显示：

包探何瑞福称，徐阿德租楼房二幢，转租与妓女作住家，妓女共有四人。由工部局查明，每月应各认烟灯捐洋半元，迁延二月不付捐洋，为此报捕，传徐阿德送案。另有妓女阿金积欠二月捐洋，现已将捐洋交到，故未传案。徐阿德供有房屋转租与住家妓女共有四人，已向知照各付灯捐，现由四妓凑交一月捐洋二元。工部局西人申诉前情，将捐票呈堂，蔡太守饬徐阿德转告各妓，再缴捐洋二元。缴案之洋给收捐西人领去，并检捐票给各妓收报。^①

报道中的“收捐西人”是工部局专门聘用派出征收捐税的工作人员，他们往往带有华人帮手征收花捐。在征收过程中，争执冲突时有发生。1892年3月19日的《申报》报道即为一例：

工部局收捐洋人柯而称：经手收捐，查得张陈氏新置房间卖娼，应收捐洋四元。伊诡言房间虽设，并未卖娼，遂与同至工部局改为三元。再往收取，仍不肯付，彼此争执。因伊人手众多，致被殴打。告知捕房拘获该氏，并起到行凶之斧头、门门送案。包探秦少卿禀称，小的往查之下，只有该氏与佣妇二人，不知此外有卖娼妓女否，容再查明禀覆。张陈氏供系宁波人，家中实只小妇人一人，以致无力缴捐，因先被殴打，故与争扭。绍兴人某甲禀称，偕洋人收捐，因该氏不肯照捐票付洋四元，已改为三元。后又言须满月照付，与洋人争执，该氏先将洋灯罩掷打洋人。江北人某乙禀供，为洋人拉车，因收捐不付，洋人嘱小的取烟枪作抵。争执间，小的亦被殴打。时有木匠在该氏处作工，即用斧帮殴。^②

1860年，英、法、美等国在天津紫竹林一带划出租界，妓院逐渐从南北运河交汇处的侯家合一带向租界及附近地区迁移，于是美国率先开征花捐。1878年，“毕德格（William N. Pethick）为美领事时，听人开设妓寮并

① 《英界公堂琐案》，《申报》1891年8月14日。

② 《英界公堂琐案》，《申报》1892年3月19日。

收其买笑资，以补捐税之不足”。^① 天津妓院主要服务对象以运河上的漕运水手为主，具有季节性特征。漕运结束后，南北往来人流减少，妓馆生意萧条，就无法收到花捐。鉴于收税成本，美国租界不久停征花捐。如 1879 年 10 月 13 日的《申报》描述：

今年美国领事设补以保护之，按户收捐，以为经费，间有数家曲院亦入捐册。天津娼寮最难堪者，差帐悉索敝赋，层出不穷，既费资财，又需肆应，若租界内则不容有此，是以彼姝者子一廛，愿受从之如归，五六月间极盛时，约有二十家。至南漕运毕，生意亦稀遂，有僧多粥薄之叹，捐款亦难筹措。现在领事将彼美一概停捐，并不准逗留，限以秋节为期，概需迁出界外。该妓女仓皇出走，现又俱移向紫竹林为安乐窝矣。^②

遣散妓女只是导致美租界妓寮“销声匿迹”，^③ 法租界仍有不少妓院，并有外籍妓女在此营生，其中以日本和俄国为多。但由于公娼制度未能建立，租界在妓女管理上出现混乱。1885 年 2 月，租界巡捕查禁妓女卖淫，捕捉了日本妓女，“法界某车店住东洋妓女三人，燕燕莺莺，茶茶醋醋，店主以为不在禁例，任其勾引游客。被委员侦知，派差驱逐，巡捕不知底蕴，将差扭至萨宝实行。萨宝实系俄商代理租界事者，立传店主询问属实，罚洋十元。妓女则俟开河后，请日本领事资遣回国，且以华捕多事，斥革一名云”。^④ 即便如此，日本娼妓仍大量涌入。9 月 12 日，《申报》追踪相关事情时报道，“东洋妓女之至津者滥觞于去岁，花枝之雨，时招于法国租界之中，曾经租界委员会稟明津海关道照会日本领事，驱逐出境。时在冻河期间，日本领事许以春融时节驱令遄归。距今年自春徂秋，卖娼如故，而且日新月异，多若繁星”。^⑤ 1901 年，德国才得以在租界区重新建立花捐制度，承认娼妓活动合法。新妓院领取执照开张，“德国征税娼窑已见津报，兹闻桐凤小班已于上月二十八日开市。其石头、广福一带闻由德官发出执

① 《送办匪类》，《申报》1880 年 11 月 4 日 《津沽杂闻》，《申报》1885 年 2 月 1 日。

② 《押迁妓馆》，《申报》1879 年 10 月 13 日。

③ 《津沽杂闻》，《申报》1885 年 2 月 1 日。

④ 《津沽杂闻》，《申报》1885 年 2 月 1 日。

⑤ 《申报》1885 年 9 月 12 日。

照五十张，每张月捐四十元，共计两千元，均于初五日一律开市”。^①

1861年，英、法两国擅自划定宁波租界后，也推行花捐制度。妓女得到纳捐可公开经营的保证后，纷纷在租界设立妓院，“各娼家以捕房既收捐款似可倚作护符，因之江北一带娼寮密比如林”。^②但后来巡捕房添募巡警，加倍征收花捐，“所需经费由各店铺月捐中加倍收取，并由各娼寮按月捐洋银四元”，^③导致“娼家苦于无力，多有迁地为良者。此后，江北楚馆秦楼当不复如前之盛矣”。^④

二 警察经费筹措与花捐的普及

晚清财政因甲午战争赔款和庚子赔款而恶化，在此状况之下，为了应付中央财政的摊解，各省借机广开财源，大量开征各种杂捐杂税。与此同时，清廷下令各地创办巡警，以现代警察制度代替传统保甲组织。“捐”成为保证警察经费支出的一种渠道，如日本学者吉泽诚一郎指出，“‘捐’是适合城市结构而又配合巡警制度运作的新型赋税方式”。^⑤由此租界实施多年的花捐被纳入征收视野，《申报》登载《论妓捐》可谓代表性意见：

商务愈盛者，妓馆必愈多，理有固然，无足怪者。顾或谓此事虽便于商旅，然因此而伤风败俗，荡产倾家者，所在多是。一入其彀，贻害良深，故地方有司之关心民瘼者相率悬为禁令，时予驱除。然官府之文告虽严，贱民之违犯如故，故愚谓禁之而并无实际，孰若以不禁为禁，或转足示限制，而杜弊端不禁之禁，奈何曰有收捐之法在。从前有芜湖听鼓之某君曾稟请当道收取妓捐藉充经费，上台如何核议，迄未得知。迨者粤东又有人以省会妓女如云，虽向不抽捐，而所纳陋规亦颇不鲜，爰拟就花捐章程名为保良花票，每票月捐洋银五元，以八千张为额，计每年可得洋银四十八万元，以七成报效警察经费，余三成作为办公云云。窃谓此法虽于政体似属有妨，然行之今日亦尚不

① 《征收妓捐》，《集成报》1901年第2期。

② 《增催娼寮》，《申报》1903年9月23日。

③ 《四明山色》，《申报》1903年7月6日。

④ 《增催娼寮》，《申报》1903年9月23日。

⑤ 吉泽诚一郎『天津の近代——清末都市における政治文化と社会統合』名古屋大学出版会、2002、220頁。

无裨益。^①

文章认为，妓院在日常生活已司空见惯，“禁之而无实际”，不如对其征税。征缴花捐具有正面效果“操业至妓，贱辱极矣，何以有捐？然妓者害风俗而败人家者，也不能禁之，使绝则不如捐之，使皆畏于为妓，而淫风或可稍衰，且在上者捐之于妓，而妓仍取之于浮浪子弟，以彼浮浪子弟而耗其资财，亦何伤乎？此三者虽涉猥琐，然皆因其奢侈，而取之于民，无所裨，而于国家则未始，无小补也，较之吸膏吮血以搜括害民者，不犹愈乎？”^② 现代警察制度取代传统保甲组织是晚清治安改革的必然趋势，在经费不足的态势下，各地赞同以“花捐”为经费来源。《鹭江报》谓“厦地不日将撤保甲兴办警务，惟经费尚无所出。现有建议创设妓捐，以资挹注者，当道已有允许之意。”^③ 汉口报纸也说“汉上开办警察，前因经费难筹。当事者拟榷取花捐以资挹注，当经花业中人一再筹议，现已略有端倪矣……”1904年，镇江决定按照租界模式征收花捐为举办警察经费：

镇江租界外通商场，妓馆蚁聚，向分住家、上店、花烟间三等。访闻每节均出规费，倚保快衙役作护符，藉营勇痞棍为包庇，往往藏垢纳污，酿成隐患，最为地方之害。现在举办警务诘奸禁暴，保卫善良，本应明示驱逐，唯念外洋按名缴税以便商民，即“管夷吾设女间三百”遗意。况镇埠居水陆要冲，商旅往来，市面因之兴旺，若必遽从厉禁，恐春色暗藏，则深房密室更难稽考，败俗伤风为害尤甚。兹仿外洋各警务章程，一律报明注册，计口收取巡费，便于查察，不准容留匪类。……为此示仰妓馆人等一体知悉，自示之后，务尽半月内赶速赴局，将住址、姓名、人数，据实报明注册，毋得观望自误。俟招募巡兵站街，遵章缴费，掣照收执。将来遇有事故，即持执照禀明核办。倘敢隐匿不报，或报而不实，查出立即逐办，仍照章罚缴，决不宽贷。^④

① 《论妓捐》，《申报》1902年11月13日。

② 《筹捐刍议》，《申报》1903年11月3日。

③ 《议来妓捐》，《鹭江报》1903年第25期，第4页。

④ 《科及娼寮》，《申报》1904年3月15日。

各地按照妓院、妓女的登记征收花捐，如镇江头等妓女每月洋银 3 元，次等妓女每月洋银 2 元，三等妓女每月洋银 1 元。^① 九江“稟商道府拟将娼寮抽收花粉捐，分为三等：汉口帮每人每月六元；雏妓三元；土妓两元”。^② 重庆警察局添办娼捐，上等妓女每人每月缴洋银 3 元，次等流娼每人每月 1 元。^③ 厦门花捐章程明确规定，“就花之美劣以定捐价”，“若花之上美者，缠头金可值八元，则逐月以八元为征捐。花之中美者，缠头金可值六元，则逐月以六元为征捐。花之下美者，缠头金可值四元，则逐月以四元为征捐”。^④ 北京开征花捐始于工巡局的设立，^⑤ 《乐户捐章程》规定等级见表 1。

表 1 《乐户捐章程》规定等级

单位：元/月

等级	妓院	妓女	幼妓
头等	24	4	2
二等	14	3	1.5
三等	6	1	
四等	3	0.5	

资料来源 《乐户捐章详志》，《大陆》（上海）1905 年第 2 期。

妓院缴纳捐税之际，必须登记各种信息，“将掌班名姓、年籍、住址，现在何处，开设何等名目，妓女几人，各妓姓名、年籍，某妓住某房，共有房几间，房租每月若干，房东姓名，均要详细开报，以便发给执照”。妓女完纳花捐后，“各照像片一张，开明姓名、年籍存查，头、二等照像片六寸，三、四等照像片四寸”。^⑥ 论者认为此举便于统一管理妓女，也有利于保障妓女的切身权益：

既有纳捐之章，则一埠之中妓院若干家，一家之中妓女若干人，皆一一载之于册，妓之初堕平康也，必先责令报名，并声明是否由父母自愿出卖。倘有来历不明之处，即时严行提究，至将来之或嫁或死，

① 《捐及女闻》，《申报》1904 年 4 月 21 日。

② 《抽收妓捐为警察费》，《申报》1906 年 3 月 26 日。

③ 《警局抽收妓捐巨款》，《申报》1906 年 9 月 12 日。

④ 《花捐章程》，《台湾日日新报》1907 年 5 月 28 日。

⑤ 胡思敬 《国闻备乘》卷二，中华书局，2007，第 80—81 页。

⑥ 《乐户捐章详志》，《大陆》（上海）1905 年第 2 期。

亦须赴官报明，验之而确，方能允准，或有把持及凌虐情事，则立提龟鹤尽法惩办，如是则若辈或有所顾忌，不致肆意妄行然，则此法之行，不特有益于筹捐之法，亦且有合于防弊之端，倘开设妓院者能遵照定章，踊跃捐纳于筹款，固不无增益。若竟畏其繁扰，相率改图，则孽海中少此若干人，未始非良民之福，所谓以不禁为禁者此也。^①

确实，按照册籍核点身份，在一定程度上保护了妓女的利益。如天津制定查办规章的相关内容云“津郡商务日兴，而风俗亦田趋于浮薄。娼寮戏馆愈设愈多，于是买良为娼，逼令女媳学戏者浸成数见不鲜之事。……嗣后请卫生局于查捐时按名点问，如有无知妇女被人拐卖以至流入娼寮者，准该妇女向查捐局员喊诉，带回卫生局讯究；卫生局窑捐向有名册，自出示之后，如有新入娼寮者，应赴局注册声明来历，若匿不注册，署即以拐论。”^②

开征花捐意味着娼妓业的合法化，无形中鼓励开办妓院。如《香港东方报》1906年报告广州统计云“省垣花捐开办以来，各寮艇娼妓遵章拍照领牌者，合计三千一百余名。”扬州“妓馆之多，甲于各地”，后因“以青皮滋扰，多避地于镇江、芜湖”，巡警局开办妓捐之后，“由是迁往他处者仍复返旧居，于如来柱一带挂牌开门矣”。^③漳州自花捐开办后，“不特娼妓之流视皮肉生涯为奉宪开设，大张旗鼓，任意招摇。即作狎邪游者，亦无不以狎妓宿娼为普通公例，花天酒地，胡闹无休。故向之秦楼楚馆，至此际俱见门庭若市，激夜为欢，生意之隆”。^④一部分妓女主动认捐以确定自己的合法经营，如金陵妓馆六户在1907年6月29日联名具禀巡警总局：

该妓馆自愿将各项规费尽行报效，恳请酌派巡警保护。与镇江之按妓抽捐者情形有间，盖金陵妓馆共只六家，不若镇江之多。每家妓女或二三十人或四五十人，六家约共只二百人，声价相若，与镇江每家仅有数人或十数人零星散处者不同。若照镇江酌定取缔娼妓规则，设立头二三等名目，分别发给，允许印单。以印单之高下判捐数之多

① 《论妓捐》，《申报》1902年11月13日。

② 《保卫妇女》，《申报》1905年5月7日。

③ 《开办妓捐》，《申报》1906年11月13日。

④ 《漳郡花捐》，《台湾日日新报》1907年7月13日。

少，恐各家妓女断无皆报捐头等者，零星抽捐，易生弊端。且妓女以二百人计之，即尽照镇江头等之捐，每月只有六百元之数。况头会箕敛，流弊转滋。今该妓馆自愿每月认捐洋一千元，按之镇江头等每名捐洋三元者，似较有盈无绌，故章程不得不略事变通。惟各家妓馆所蓄妓女最多不得过五十名，以示限制。如另有开妓馆者，俟职局允许后并须酌认捐款、至防护之法，现拟于该巷内添设老练巡警十名，巡长一名，设立岗位三处，分班梭巡，由该管钓鱼巷之巡警分局官弁实力约束，加意保护。并由职局正俗股长等随时前往监察，务使遵照规则而行。^①

妓院林立的现象背离了中国的传统道德伦理，由此开征花捐之举遭到了抨击与批评。浙江道监察御史王步瀛谓“尤为天下之奇闻者，则莫过于妓寮一捐。言之可丑，闻者赤颜。夫妓寮之捐，闻始于湖广督臣张之洞，继之者为直隶督臣袁世凯，大率迫于筹款，误听劣属下策，原不必论。惟前阅邸报，工巡局亦奏请抽捐京城妓寮……殊为骇异。夫礼以防淫，犹惧不给，今乃弛其法，以导之为奸。是凡天下至污贱凶恶之事举可弃法以牟利，而刑部之律亦可不设，古今亦何尝有此政体。即谓国家今日穷困已极，亦不应科敛此等钱文，以资国用。”但王步瀛奏议无法阻止城市开征花捐，“部中各工巡局日前均奉堂官手谕略谓：各妓馆均照上海章程办理所有注册、报捐应归巡局查察保护。惟各局委员司事诸人允宜束身自爱。倘有军人入妓寮仗势，无赖滋生事端者，各一经觉察，定予严行参撤云云。盖妓捐究不因王步瀛一奏而停也”。^②

而在乡村地区，则有不法之徒企图利用开征妓捐而设妓院牟利，结果引发地方争议和官绅反对。1906年，广东顺德知县滕桂森所立《禁伦敦教设娼寮示碑》即为一例：

案据伦敦教绅士广西补用府经历梁鸿芬等禀称：伦敦教乡向无娼寮，风俗朴厚，现闻有无赖之徒欲在乡创设娼寮，借此渔利，若任其创设，则饷项之获益无多，而地方之贻害甚大，伤风败俗，莫此为甚。矧窝盗斗殴，百弊丛生，与其遏之于已萌，孰若防之于未事？迫得会同阖

① 《江督允准妓馆认捐》，《申报》1907年6月29日。

② 《警部仍收警捐》，《广益丛报》1906年第100期。

乡绅耆，联名具禀，恳恩批示伦敦乡永远不准创设娼寮，倘有禀请给示在伦敦乡创设娼寮者，概行批斥，则风俗可正，闾里赖安等情到县。据此，当札饬紫泥司查复去后，兹据该巡司声称：查得伦敦乡内地及边鄙等处，俱已周遍查明，果系向无娼寮，风俗朴厚，并绝无私娼流娟，现闻有棍徒欲在该乡创设娼寮，众皆怨忿，等情，并据随缴该乡绅士向无娼寮，切结求请出示严禁，前来。合行示禁，为此，仰该处诸色人等知悉：尔等须知伦敦乡地方向无开设娼寮，不得以现在开办妓捐为名，任意创设，自示之后，倘有不法棍徒借口承饷开寮渔利，一经查出，或被告发，定即拘案究办，决不宽贷。其各凛遵，毋违！特示。^①

三 地方利益争夺与花捐的兴废

清朝地方政府开征花捐目的在于筹措建立警察制度的经费，因此在开征之初，缺乏有力的制度保障，使无赖之徒、贪官污吏获得了渔利之机。正如时人所担忧的，“妓馆所设何处，蔑有所难堪者。无赖之徒以弱质为可欺，从而鱼肉之”。^② 事实确实如此，如厦门“当道遂有改设杂捐之议，听人包贖。此信一传，于是宦途中之无赖纷纷继起，有请包粪捐者、有请包戏捐者，甚而有请包娼捐、赌捐者，名目愈出愈奇，营业亦愈趋愈下。现粪捐、戏捐均已邀准，粪捐定阴历六月十五日开办，其包办主人为广东候补知县陈某某；戏捐择七月初一日开办，（主人未详）。至于娼捐、赌捐两项现在请求中，大约亦可蒙邀准，不久即当开办也”。^③ 后来，童志仁、陈超英以“童超英”作为承包人包揽厦门妓捐：^④

谓愿包办全厦妓捐。……每年缴课一万银圆，按十二月摊交。遇闰口加，以为巡警口费。所有妓娼寮馆以及出入开唱接客，如遇地棍骚扰糟蹋，口责成口员办理。妓娼分为四等，每月或抽收把圆、六圆、

① 何兆明主编《顺德碑刻集》，广东人民出版社，2012，第302页。

② 《议设妓捐述略》，《鹭江报》1903年第29期。

③ 《杂捐开辨》，《台湾日日新报》1906年8月16日。

④ 《花捐续纪》，《台湾日日新报》1907年4月13日。

四圆不等。……日前缴押柜银二千圆，故华洋分府宁子玉司马经已给谕该商，准其试办三个月。^①

童志仁、陈超英为厦门重要绅商，均为厦门华商社会公所，他们曾在1905年10月10日与林恪存、黄乃裳、吴宝冈、杨熊臣、黄廷元、黄秋澄、周之祯、陈淡如、黄振荣、黄彬斋等人一起以厦门十万人民名义反对美国修改华工禁约。他们愿意成立花捐局包揽妓捐，与妓捐存在利益空间有关，“统计全厦娼妓公然给牌营业者约有成千名。以成千之女史，全年可捐的数万圆。除缴官及局内诸费，每年尚伸二万余元至三万元之额。如此捐法甚获奇利，媾办花捐者。不数年间自可充满囊橐，而为当世富人矣”。^② 厦门试办花捐前，军队为了获取额外收入，逐月向娼楼妓馆征收例项。^③ 试办花捐后，“文武各属经费已付之流水”。于是军弁毛氏“统带亲勇十余名，号衣大灯，驻于某娼寮。鸩氏即请花捐总办某氏出诘总查，指其欲收陋规。毛氏大怒谓“我系查此寮有形迹可疑棍匪，安得妄指我为收费而来。遂每夜闹至中宵始去，花捐总办无如之何。”^④ 为了解决问题，花捐局将此陋规禀请刘观察革除。^⑤ 但效果并不理想，导致了更大矛盾，“花捐局东自承办以来，不胜欢欣得意，其意以为若过三年，便可为当世一富人。孰知人有所愿天竟不从，本初一日，花籍数处被武营践除，花捐局竟退处无权而莫可如何，其扫兴也，亦可谓大矣。兹又闻官长会议，决意欲改撤花捐。媾办花捐者转郁郁不乐，而叹承办未久，利益莫沾，所垫资本直终归乌有而无望收回也”。^⑥

花捐局不仅与旧有的利益集团有过纠纷，而且也被现任官吏压榨勒索。如相关报道显示，“厦门娼寮妓馆素系丙洲陈姓为龟鸩，故包办花捐乃是陈姓诸辈。然得陇之后，每思望蜀。自包办花捐，又请益财捐，且献压匱银二千圆于道台。诘商会公禀禁赌，事遂中止。陈姓请还该款，道台不悦，乃派员择日官办花捐，陈姓急央人向道台缓颊，始准仍旧包办也”。^⑦ 由此

① 《妓捐试办》，《台湾日日新报》1907年4月5日。

② 《花捐章程》，《台湾日日新报》1907年5月28日。

③ 《革除陋规》，《台湾日日新报》1907年5月24日。

④ 《总查严查花捐》，《台湾日日新报》1907年5月5日。

⑤ 《革除陋规》，《台湾日日新报》1907年5月24日。

⑥ 《花捐局东失兴》，《台湾日日新报》1907年6月26日。

⑦ 《龟鸩仍办花捐》，《台湾日日新报》1908年5月16日。

可见，花捐局包揽者主要是妓院老板，他们承揽的1万元花捐成为厦门举办警政的基本经费，“厦门市街自开设巡警以来，凡有梭巡之区，盗贼颇皆敛迹。……厦门市街警察经费由粪捐筹款一万圆，花捐筹款一万圆，其余由商户筹款二万余圆。加以清道局经费一万余圆，略堪敷衍”。^①也正因为此，花捐局、巡警、妓院成为利益共同体，并成为对抗外来营勇的地方势力，下面事例可有所体现。“左营右哨亲勇某在万寿宫娼寮寻欢，娼妓招呼不周，某勇大怒，摔毁什物。该龟首恃花捐局势，急喊三局巡士贰名，不问乌白，将该勇殴打，拘送西局。其哨官周某闻勇被缉，即赴西局看视，见其亲勇受伤，不肯收领，大肆詈骂而去。后巡官令该勇回营，该勇不肯。现闻洪提督亦出面交涉，谓巡士不合殴打擅擎其亲勇，大约必革二巡士，方可了结也。”^②

花捐局为了在包办中扩大利益，一方面严查私娼，如新闻报道“土娼林金枝（年十九）因不曾向花捐局给牌，私筑香巢为密淫卖。日昨突被花捐局侦悉，立遣丁役兴问罪之师。时适有买春客二人在，遂并遭捉获。既而客托孔方兄为之求情，始允罚款五十金充公，林娼仍须遵例给牌。其事乃寢。说者谓据此一节以观，则厦门花捐局之利益不少。信哉！”^③另一方面，稟请厦门厅加征，“自九月初一日起每名加增式元”，虽然“厅宪已准如所谓矣”，^④但激化了花捐局与妓院、妓女的矛盾，“花捐局传集各班流娼龟鸨，拟将上等歌妓再加捐二元，各班均不认可。该局出官徐某即云中、下两等已加，独不加上等，未免彼此厚薄。各班亦云“上等已每月捐十二元，照像一元，老板费二元五角，计每名十五元五角。如果再加，恐不能堪。”新闻记者对此评述“似此该局与各班各执己见。恐将来不免冲突矣。”^⑤

厦门花捐征收中出现各种势力之间的利益争夺，地方官员为了平息事态，渐起裁撤之意。^⑥“厦门花捐开办甫及年余，而地方滋闹日益繁多，且名不雅驯，迹近苛敛，当道者遂决意裁撤。所有警察经费之补助则改抽轮船之搭客，每名于船单之内加捐二仙，用以补助警费。现厦厅钮耕齐司马已出示通谕，定阴历七月十五日裁撤花捐，而合厦娼妓则定七月十八日尽

① 《禾山警察》，《台湾日日新报》1908年2月23日。

② 《误擎营勇》，《台湾日日新报》1908年8月16日。

③ 《罚款过重》，《台湾日日新报》1908年6月11日。

④ 《稟准加收妓捐》，《申报》1907年10月27日。

⑤ 《花捐加价》，《台湾日日新报》1908年8月2日。

⑥ 《花捐拟撤》，《台湾日日新报》1918年8月9日。

行驱逐出境。”^① 停捐政策马上导致地方警政经费问题，“花捐撤后，警费不支。当道虽有加征船客之议，尚未实行。故目下渐将警察学堂停闭”。^② 在此状况之下，厦门恢复花捐，并企图改换包税人和增加捐额，“当道拟待美舰回航后复设花捐，现有石码蓝某拟出巨贖包办厦、码两埠花捐，全年缴餉二万四千金”。^③ 但此举并没有达到理想效果，新捐额并未完全落实，“厦门警察经费原定全年四万余元开消，此四万余元之来路，系花捐二万四千元，糞捐四千元，戏捐八千四百元，铺捐约一万元，统计四万六千四百元。以之开消警费实足支给。乃现因花捐久停，全年失去二万余元，警费遂缺少一大半，以故支绌异常。近日复经杨道再四会议筹挪，搜掘殆遍，讫难补偿其缺憾”。^④ 事实上，厦门裁撤花捐之举的结果有二：一是导致公娼转入私娼，社会治理失效，“近闻厦门花捐停止，巡查警察转以保护密卖淫以及开场聚赌”；^⑤ 二是洋人庇护卖淫活动，“前准设娼寮，由警察局月收捐花，以补助警费。……今则停止花捐，而打铁路头街娼寮归外国人保护”。^⑥ 1909年8月，厦门当局实行土娼捐以缓解经费困难，即本地娼妓“当道准照所请……开葺营业无禁”，“原定每月报效警费五百元”。但是“外埠流妓误认为厦门花捐重开，相率复来者，络绎不绝，较之旧日花捐时代，尤加多名数”，^⑦ 其情形如新闻描述：

厦地自去月中旬，开办土娼捐而后。外埠流妓亦闻风而至，联袂偕来。不料此次当道所准开办者系仅土娼，若流妓则不在其列。故抵地数日，即有兵役赶逐。若辈以乘兴而来，奚甘扫兴而去。于是降格以就，弃北调而习南词，改荡子班为阁且馆。兵役与地保小得甜头，便听其掩饰而过，绝不稽考。故流妓与土娼现已混而为一。然此流妓大抵来自福州者为多也，目下马柱内、大王庙、九条巷、打铁路头等处筑香巢、张艳帜者，不知其几十号。而夕阳寮一带楼屋日来为姊妹行，辟销魂窟者亦几殆满，非复旧日之有余空屋矣。现每日夕阳西下，

① 《裁扫花捐》，《台湾日日新报》1908年8月14日。

② 《警学停闭》，《台湾日日新报》1908年9月18日。

③ 《拟复花捐》，《台湾日日新报》1908年11月7日。

④ 《异想天开》，《台湾日日新报》1909年5月2日。

⑤ 《设巡警道》，《台湾日日新报》1909年5月14日。

⑥ 《阻挠戏园》，《台湾日日新报》1909年6月9日。

⑦ 《娼捐增价》，《台湾日日新报》1909年8月26日。

即见莺燕飞集楼头，而阔绰派寻芳至止者已觉络绎不绝，诚所谓蜂蝶也知秋色好。纷纷老圃闹西风也。^①

在征收土娼捐政策的推动下，外地娼妓涌入厦门达到高峰。具有妓院老板身份的包捐人对此情形极为清楚，他们与当局商议，以增加流妓捐额默许她们在厦经营，“厦门开办土娼捐，曾经不意娼捐局办事人欲为垄断之计，遂复密请当道，求将‘禁逐流妓’一条删去。准外来流妓得与本地土娼一体沾恩营业，无分彼此，同申报效，每月愿增加五百元，合计一千元”。^② 由于厦门花捐处于开征与撤销之间的模糊期，一旦出现事端争执，当局又加以禁止。事隔不久，即有变故，“夕阳藁一带，近来娼妓齐集，声歌澈夜，正在兴高采烈之际，突于十一夜遭醉月堂营勇闹事一案所牵累，当道者以祸之由起，肇自妓楼，立派兵弁分赴各楼搜捕。幸各楼当事之起，早有准备，知难免于官之捕拿，均已相率避匿于鼓浪屿。该屿为万国租界地，非华官势力范围内，以是姊妹花得以安然无恙，免受摧折之惨。然至昨日，当道已严下逐客之令，决废娼捐。于是各流妓知厦地不可久匿，乃各潜谋越境，有暗渡石镇者，有移巢金岛者，而尤以逃回闽江者为伙云”。^③

由于存在暗中卖淫的娼妓，地方官吏获得更大套利空间。如厦门新闻描述文武员弁合伙勒索之事，“自花捐撤后，娼藁妓馆不敢显然接客，暗树艳织，以防地方文武员弁之驱逐。然香巢愈加偏僻，而狂蜂乱蝶愈多，即缠头金愈觉丰厚。……由是文武协力同心，结为大团体，如仿大公司，见者有份，得利均分。……各兵勇以刀斧枪械破扉而入，搬抢殆遍。无论老少，倘遇妇女在内，即指为娼妓，不容分诉，背负而逃，如鸟兽散。四邻不知情形，莫不误为被强盗掠劫，实属可笑。然娼妓掳去，未闻解送有司，私禁数天。以候和事老资金赎回，乃大家分利”。^④ 而花捐局也以拖欠花捐之名捕拿土娼，“厦门花捐虽曰停止，而流娼土妓，壹班谓旦，依然艳帜高张，叫局如故，出堂如故，卖唱亦如故。虽经前董厅宪出示驱逐，仍视为具文，毫无顾忌。最奇者昨花捐局以箭道士娼头樱桃积欠花捐，当带亲勇数名至该处拏获土娼金枝、雪娇二名，送警局请究。但不知所谓积欠花捐

① 《花丛绮语》，《台湾日日新报》1909年8月1日。

② 《娼捐增价》，《台湾日日新报》1909年8月26日。

③ 《莺燕纷飞》，《台湾日日新报》1909年10月10日。

④ 《拦禁诈索》，《台湾日日新报》1909年12月18日。

者为公乎？为私乎？如曰为公，则花捐早已停止；若为私，与其各饱私囊”。^① 厦门妓院老板为了顺利经营，即组成合益公司向相关官员行贿，该公司“系集全厦之鸨首组织而成，每月于文武署员暨泛弁兵役俱照例缴纳规费，总核其数约在二千余元”。^② 在此陋规运作下，官兵“均是阳虽严禁，阴实纳费，不得驱逐查拏。总以不准关事，乃可瞒骗上司长官。若惹出闹事，依然照公办理。此系两愿，各无抑勒”。^③ 在此格局之下，官场风习腐败愈演愈烈，“现虽花捐不设，而实则阴纳陋规，文武各署以及警局巡目无不受娼妓之例费”；另一方面，明禁暗驰，“目下娼妓之盛较前者有二倍之多，如九条巷、箭道一带土娼馆不下二十余所，而蔡仔后马柱等街，几尽为荡子班香巢。镇日油头粉面之辈云集于市，携手同行，招摇而过。至午后三时顷，蔡仔后街弦歌之声不绝于耳”。^④

鉴于禁停花捐的负面效应，“续开”的请求很快出现，只是包税人以增加报效数额为条件说服当局者。“近日一班元绪公又复向当道运动，求准弛禁续开。每月报效警局愿增至七百元。闻厦厅董司马意已为动，将准所请。惟嫌土娼捐名目太不雅观，拟改为警捐。”^⑤ 1910年，警局官绅讨论“花捐亟当开办”之事，认为“花捐不办而娼蕞林立，徒饱胥役私囊，何如化私为公，补助警费为得计也”。^⑥ 重开花捐仍然采取包税制度，并以包办数额多寡决定保税人，如1911年的新闻报道，“水警开办在即，当道为筹经费，准人包办花捐。当经龟奴等招集同类具禀厦厅，请为包办，每月愿缴水警费一千三百元。王司马正欲批准，詎有石码某教民蓝某托名方益三，密向内署运动。且加增缴费，为每月一千四百元。王司马以缴费之数增一百之多，遂改许蓝氏包办”。^⑦ 值得注意的是，此次包办厦门花捐者并非厦门妓院老板，“蓝某”即来自漳州石码的鸨首蓝庆年，他同时包办漳州、石码花捐，由此形成了漳州、石码、厦门的娼妓业市场网络，“漳州此次因厦门花捐开办，遂援例亦开设花捐局，其所抽之款仍照厦门之开销法，专充于巡警经费。其包办者闻系石码之鸨首蓝庆年，至石码一镇同为蓝鸨所包。惟

① 《拏获土娼》，《台湾日日新报》1910年10月10日。

② 《花丛杂志》，《台湾日日新报》1910年12月31日。

③ 《娼赌陋规将定》，《台湾日日新报》1909年12月25日。

④ 《娼妓云集》，《台湾日日新报》1910年6月14日。

⑤ 《警捐七百》，《台湾日日新报》1909年11月5日。

⑥ 《会议改良》，《台湾日日新报》1910年8月17日。

⑦ 《花捐重开》，《台湾日日新报》1911年7月4日。

收入之款则归石码巡警开销。目下厦门娼妓得增漳码两路生计，故时常往来其间”。^①

花捐包揽人的地域身份转变，必然引发地方利益格局的调整，为了争夺娼妓业的市场空间，相关帮群出现了械斗现象。如厦门新闻描述的：

近日厦埠斗杀之风甚盛，不惟石浔吴姓与丙洲陈姓及后社纪姓。（皆渡头操舟业者）时常龃龉，动辄掳杀。即此三姓之中，又每与侨厦之台湾土匪互相仇杀。自本月初旬以来，打铁磁街各渡头之舢舨人与台湾人赖干、高大臂等斗杀之祸正在剧烈。舢舨人四五十名各持枪刀，到瓮菜河之后岸高大臂家门前开枪斗杀，舢舨人伤数名。至初六夜，赖干、高大臂又率其部下三十余人到海口渡头，与舢舨人列械而斗，再毙其两命。查其起衅原因，系花捐开后，台湾土匪为娼寮保标，舢舨人每在娼寮逞威风，台湾人恶之，遂起冲突，因而结仇愈深斗杀不已。^②

在各地议开花捐的过程中，妓女作为征税对象，以逆来顺受居多。她们处于弱势地位，确实无法对加之于身的负担表示异议。一方面，她们对开征花捐带来的谋利机会非常敏感，比如1911年厦门传闻重开花捐，她们就蜂拥而至，“近日因水警筹费，花捐定议开办。此信一传，于是闽中各妓争趋来厦而汕头一带。向之自厦出徙者，今亦联袂重来。故夕阳藁之荡子班，现竟有二十余班之多，合之土娼馆，争张艳帜，于是厦车莺莺燕燕，又络绎不绝矣”。^③另一方面，也不意味着她们完全接受制度安排或强权压制，也会发出反抗声音。如1910年江西河口镇抽取花捐为警务费用，就遭到妓女群体的抵制，她们广发揭帖予以控诉：

为不平则鸣共发公愤事。继我辈冤孽深重，堕落火坑，幼时受鸨母之摧残，长而被龟官之挟制，痞继骚扰，犹可鸣冤，龟官压制，无处申诉。哀我人斯，生不逢时，既困我于弹唱，复勒令以纳捐，不平之事孰甚？于此用敢邀集姊妹，联合同志，共逐贪暴之官，增进花界

① 《漳州花捐》，《台湾日日新报》1911年7月30日。

② 《互相仇杀》，《台湾日日新报》1911年8月14日。

③ 《花丛琐志》，《台湾日日新报》1911年6月16日。

之福。于本月某日齐集某处，以谋抵制，联名上控，一洗粉黛之冤，而吐花丛之气，谅各姊妹应表同情。^①

1911年7月，厦门花捐局为了协助同安警费，每日加缴200元。此款加抽于妓女，具体操作是“凡给下等牌者，须改为中等；给中等者须改为上等；面下等名目则从此删除。”妓女们对此极为不满，“以近来生意不佳，又兼匪类时来诈索，大有不能维持之势，乃于二十一日相率一律罢市休业，借以相抗”。^②

四 花捐征收的章程化与组织化

鉴于娼妓业已被纳入地方税务征收范围，晚清地方政府制定章程管理花捐。如重庆在1909年制定的妓捐章程较为详细，“所订章程条分缕析，匪特娼妓有一定之秩序，即地方亦借以保治安，一举两得”，具体内容为：

一、警察局存载妓娼名册，种类不一，今以江湖、闲门两种该之，江湖指能弹唱者，闲门是不能弹唱者。

一、江湖、闲门两种均准具结纳捐警局，认同保护。

一、抬户系勾引良家子弟妇女在彼奸宿，大为人心风俗之害，永远禁革，违犯重办理。

一、查天津妓馆法，每妓馆月捐三十元，馆头出之，此外各妓按名认捐，今姑格外从减，将该馆头区分三等，家有妓女五名以上者为一等，三名以上者为二等，一名以上者为三等。一等月捐银九元，二等六元，三等三元。无馆头不在此列。

一、各妓分定三等，一等月捐银六元，二等四元，三等一元。令各自认等，按月遵章缴纳。等之高下，虽随自认，但不准不认，违者罚办。

一、此项捐银自本年九月开收，以后均于月之上旬前五日内具缴，如有出籍从良，仍准随时具报本区分局，转报总局，除名免捐。后敢再私自接客出局，按原认定等捐加五十倍追罚。

① 《妓界反对抽捐之揭帖》，《申报》1910年1月13日。

② 《妓女因捐罢市》，《申报》1911年9月27日。

一、既经缴捐，该妓女自制名牌，钉于所居门首。牌长六寸，宽一寸。一等准用黑底金字，二等朱字，三等粉红底绿字，四等黑底白字，以示辨认。如闲门不愿订门牌者听便。

一、此次议收妓捐即以存局名册为据，不再派员查报，并不准邻佑攻发。但不认捐者，警局即不认保护。如因事发觉闹娼者，从重追罚，娼妇则驱逐出境。有不在存局名册，现在自愿报名认捐者，亦听。

一、后伺坡等处所在闲门，列为四等，暂令每月捐银一元。嗣后另订妥章。以后如有他处新到之江湖闲门，应随时报名分局，一律按章认捐，违者照第一等加五十倍追罚。

一、江湖、闲门既已认捐，以后凡码头钱以及应筹各街保正、文武衙门差役、兵丁，一切年节百家锁打钻钱文，一律禁革。若有仍前需索者，准妓家喊禀究办。

一、文武衙门在官人役即痞棍等类，往往招妓陪酒，不给钱文，此次认捐之后，不准再有此等积习，违者准妓家喊禀究追。

一、照会各国领事，凡外所用各色人等及洋行中国人有偶到妓家者，均应守妓馆所领规则，共保治安。

一、每月内本管警员必着制服，协同街正于二更到妓馆调查，三次点妓女人数，不扰客家。本总局亦派稽核稽查该馆妓女，不准违抗，致干罚究。

一、凡妓女娼妇无论列为何等，均须各照四寸半截身像牌，两张认捐时送呈本管分局，注明姓名、愿认何等，遇有事故，以便保护。如报一等等者或愿改二、三等，抑或二、三等愿改一、二等等者，随时报局更正，从良之日，像片发还。^①

民国建立后，杂捐杂税明确归入地方税。1913年1月11日公布的《厘定税则草案》的地方税类目即包括了花捐。^②各地为了征收花捐，大多出台了较为详细的章程细则。^③根据前人罗列资料稍加整理成表2以示当时的章

① 《广益丛报》1909年第214期。

② 《厘定税则草案》，《申报》1913年1月11日。

③ 花捐征收制度源自西方租界，但随着中国政府制定章程完善征收程序，租界工部局也重新适应形势，修订原来规章。1920年5月13日，上海公共租界工部局出示纳捐人年会通过新条例《工部局示谕妓寮领照办法》（《申报》1920年5月13日）。

程化状况。

表 2 民国时期征收花捐章程化状况

省市	出台时间	规章名称
四川	1913	军事巡警厅取缔娼寮规则
广东	1913	广东大都督关于娼妓营业改办娼业牌费的训令
北京	1915	京师警察厅改订管理娼妓规则
青岛	1923	胶澳商埠征收乐户娼妓照费月捐暂行规则
南京	1927	南京特别市市政府财政局征收花捐章程
重庆	1928	重庆市妓捐规则
南昌	1928	修正南昌市征收花捐暂行章程
南京	1928	修正征收花捐章程
广州	1929	广州市河水陆花筵捐章程
北平	1930	北平特别市妓捐征收章程
天津	1930	天津特别市工巡捐务处办理乐户捐细则
重庆	1931	重庆市政府征收乐户捐规则
南宁	1931	南宁公安局修正征收花捐章程
广东	1933	广州全省花捐附加费征收章程
青岛	1934	青岛市征收乐户娼妓月捐规则
北平	1934	北平市乐户捐征收章程和妓捐征收章程
厦门	1936	福建厦门市乐户捐处罚暂行规则
福州	1936	福建省会妓馆妓艇妓女管理规则
广州	1936	广州市财政局征收花筵税章程
北平	1936	修正北平市妓捐征收章程
天津	1937	天津市财政局捐务征收所办理乐户捐细则
福建	1937	福建省管理妓馆妓艇负责
桂林	1940	桂林市花筵捐征收办法
桂林	1941	桂林市特察里娼妓特许证费征收简章
安徽	1941	安徽省征收花捐暂行办法

资料来源：国家税务总局编《中华民国工商税收史：地方税卷》，中国财政经济出版社，1999，第477—486页；苏全有《论民国妓捐》，《安阳工学院学报》2013年第1期；张超《民国娼妓盛衰》，社会科学文献出版社，2009，第121—122页。

大略而言，花捐支出或花捐包税商报效以负担警务费为先，清末各省编定《财政说明书》均有记载说明，如《广东财政说明书》明确记载高州

府、新会县、清远县、四会县、开平县、英德县、电白县、化州、石城县、灵山县、琼山县、镇平县、阳春县等地花捐。随着市镇警察制的普及，花捐也从商埠口岸和主要城市向中小县城推广，在此过程中，具有包税人性质的妓捐公司或花捐公司大量出现。广州花捐公司出现在 1906 年左右，名为“保良公司”。^① 依靠公司包征花捐，1908 年，广州收取妓捐达到 275374.788 两。^② 花捐公司执行的征收方式也称“招商包征制”或“包商制”。由于包税利润可观，竞争也相当激烈，于是地方政府推行招标制度解决包税竞争出现的矛盾。花捐公司招标先由财政部门制定开投和承办章程，拟定低价公开招标。投标商缴纳按金参与开标，三人以上参投者，当众明投。商人中标后，缴纳一个月额度的花捐，预缴半个月额度的花捐，并取得铺户担保，即可承办花捐，通常以 1 年为期，其收捐多少，政府一概不问。^③ 随着财政制度的完善，花捐投标是必然的制度选择。1913 年 12 月 23 日，广州花捐投标最大者为 756600 元。^④ 如发现其无力包税，即另行投标承办，1913 年事例即为佐证，“该商毫无资本，一味空言，尝试有类棍徒，实属胆玩已极。且饷额与报效各数目，甫经认定，旋又求减，出尔反尔，尤为荒谬，事关承饷，重要岂为儿戏，现已核准，将该商承办之案布告取消，另行招商投标承办”。^⑤ 一旦确定花捐承包人，政府即授予其征缴花捐、妓院管理等特权，并会发布官方告示。如 1922 年鸿信公司中标继续承包工艺附加花捐的官方公告为，“仰省河各娼寮、妓艇及各商民人等一体知悉，须知省河工艺附加花捐现已奉准仍由鸿信公司商人续办，所有附加捐款务必照章抽缴该商收解，以重捐需，毋违抗，切切此布”。^⑥ 1931 年，合兴公司承办全省六个月花捐附加二成军费，得到批准后，由汕头市长在《汕头市市政公报》上发布消息，“全省花捐附加二成军费，由九月一日起实行，以六个月为限。……兹据商人林茂春以合兴公司名义认缴六个月饷款，毫洋一十万元，请予承包前来，亟应照准并据将按预饷及担饷保结呈缴，应即给

① 《妓捐公司变通缴章程》，《申报》1906 年 10 月 21 日。

② 广东清理财政局编《广东财政说明书》卷七，“正杂各捐”，广州经济出版社，1993，第 247—291 页。

③ 转见广州市经济研究院、广州市地方志编纂委员会办公室编《广州近代经济史》，广东人民出版社，1998，第 313 页。

④ 《特约路透电》，《申报》1913 年 12 月 23 日。

⑤ 《陈塘不准开设娼寮之申禁》，《申报》1913 年 11 月 14 日。

⑥ 《本厅布告省河附加花捐已奉准仍由鸿信公司商人续办文（1922 年 6 月 30 日）》，《广东财政月刊》第 7 期，1922 年。

发令告”。^①

基层花捐由商人投标认领后，公务机构也发文告示。如恒裕公司商人李宏钧承包乐昌县县立第一小学校的县市水陆花捐附加学费，1933年4月13日，由校长徐整出面张贴布告，“为布告事，照得本校奉县府核准，抽收县市水陆花捐附加学费，历年办理在案。现据商人恒裕公司李宏钧呈称愿遵照章程承办，前来本校复核无异。理应准予承办，仰各界人等一体知照可也”。^② 如果花捐公司放弃原有承包，也由官府予以告示更换。1918年，永成公司退办三水县花筵捐，就由县长电告省财政厅暂由西南警区经历，该电文稿较为详细地交代了永成公司退办缘由“县属花筵捐向系分商永成公司承办，每月拨缴本县警、学各费共银九百七十余元，折合毫洋一千一百二十余元。现据该分商声称，‘近值花筵生理异常冷淡，认领过巨，赔累难支，且在总商耀兴公司承捐之时，曾经垫缴一月预饷，现因总商革退，垫款又归无着，无可如何，只得截至二月底止退办’等语。知事复加查察并于事先派员监收，该分商所称各节均属实情。”^③ 陈翰笙先生的调查显示，商人包税或公司包税在广东极为普遍，“往往税商所收，数倍或十倍缴纳于政府的。现时不但省库所收的许多税捐是出包给商人或公司，并且各县的地方税也是如此”。^④

在投标过程中，包税商人出于营利目的，就会采用各种手段谋求利益最大化。譬如赵协成担心花捐被别人包认，以金钱作为酬劳，运动他人放弃投标，最终以最少之数承包捐款。^⑤ 在征收花捐过程中，他们也不顾妓女利益而肆意压榨。《论语》第63期“半月要闻”栏目刊载一则消息即为例证“广东佛山花捐由商包办，向例妓女月经期不能接客，可以报请停捐，期过复业，随时报销，历来如是，并无何等限制。近因妓女生意不佳，无力缴捐，乃多有借经期而停业停捐者，以致花捐公司无利可图。故经理李光烈等即暗中向县府商得改良办法，对于妓女之因经期停业者，非经严格审查得到准许后，不得停捐。而且信月休养只限四天，如逾四天之外，

① 《汕头市市政公报》第73—75期，1931年。

② 陈翰笙《广东农村生产关系与生产力》（1934），《陈翰笙文集》，复旦大学出版社，1985，第85页。

③ 《广东财政月刊》第4期，1918年。

④ 陈翰笙《广东农村生产关系与生产力》（1934），《陈翰笙文集》，第85页。

⑤ 《包办妓捐之黑幕》，《申报》1920年9月15日。

虽经期未完，仍须强迫接客。纵不接客，亦必按额照派捐款。”^①

五 特察里制度与集中征收花捐

民国政府以地方税的形式征收花捐，社会各界一直存在争议。在废娼运动的作用下，政府也采取禁娼措施。但花捐毕竟已是常规性的地方财政来源，在财政经费日趋紧张的态势下，地方政府是无法放弃花捐的。为了调和其中的张力，一些地方政府采取了较为特殊的政策。1931年，广西省政府颁布“特察里管理条例”，规定在桂林、柳州、南京、梧州四个大城市和百色、龙洲、郁林、桂平、贵县、全县、八步等较大的县城划出“特别区”作为妓院聚集带，专门设立警察所进行治安管理，称为“特察里”。特察里的娼妓分为堂班与窑班两种。据南宁公安局警察所调查统计，1935年4月，南宁特察里有妓女219名（歌妓138名，娼妓81名），其中北海、梧州、合浦各41名，广州22名，邕宁10名，百色8名，龙州、桂林各7名，江西、福建各4名，横县、都安、田东、贵县、柳州、钦州各2名，思恩（今环江）、象县（今象州）、武鸣、崇善（今崇左）、灵山、肇庆、江苏、上海、湖南、香港各1名。^②

特察里制度可以实施的条件除了现代警察制的保障外，还有广西逐渐推行了花捐公司制度，以包税形式向妓院、妓女征收花捐。宜州县先后设有保良公司、保庆公司、保康公司、永安公司等花捐公司，怀远镇设有维化公司、维良公司等花捐公司。^③ 1931年裕华公司承办邕江水陆花捐、花筵捐等期间，南宁公安局另起低价招商。6月25日公开投标结果，其中民利公司每月认领东毫小洋4806.9元为最高额，义合公司以每月认饷东毫小洋4451元次之，因为民利公司没有在时限内交纳押柜，就被没收了征信金，并取消承办权，由义合公司接替民利公司的事务。^④ 1932年6月6日，南宁公安局依照广西财政厅的批准，发出布告招商标投邕江花捐、花筵捐，其底价为2150元，并定于1932年6月15日12点在公安局公开招标。^⑤ 梧州

① 《论语》第63期，1935年4月16日，第721页。

② 马禾册主编《广西通志·公安志》，广西人民出版社，2002，第124页。

③ 宜州市地方志编纂委员会编《宜州市志》，广西人民出版社，1998，第618页。

④ 《南宁民国日报》1931年7月2日。

⑤ 《南宁民国日报》1932年6月12日。

曾停办花捐，为了恢复征收，1932年9月16日在公安局公开招商承办，不设底价。^① 1932年12月，郁林招包花捐，将承包期改为六个月一期。开标结果是别良公司以每月686.7元获得承包权，但是别良公司认为成本太高，不愿承办。财政局为此改动底价，以每月500元重新招标投标，结果同乐公司以每月602.5元获头飞，善良公司以每月576.5元获二飞。^② 1933年6月，百色花捐业承办到期，于是以底价715元/年招商，6月10日有七家公司参与投标，并有各机关代表监督，最后三家公司标价最高，远远超出底价，集乐公司为13813元，乐得公司为12515元，义成公司为11322元。政府公示之后，在三家中选择一家为包税商。^③ 在公开投标花捐的过程中，因为时常发生流标，所以标底就需要不断调整，如南宁特察里在1936年公开投标之际，发生无人过问之场景，不得不将底价降低到3500元，并再次举行投标。^④ 1936年，特察里为了招引商人投承花捐，制定了十条《投承特察里花捐、花筵捐办法》，内容极为详细：

一、特察里花捐、花筵捐其底价定每月国币四千一百七十八元五角，标投时出价最高者取得承办权。

二、承办期限定为一年，由民国二十五年七月一日起，至二十六年六月底止。

三、投承者领票时，应先缴征信金国币一千五百零八元，方准投票，取得承办权后，准将征信金拨充按柜。未投得者，其征信金即时发回。

四、投得者，限二日内交足一个月按柜金，并具殷商保结领照开办，逾期即撤销承办权，并将征信金没收，由次票递补至第三票为止。

五、承办人于期限未满，未经呈奉核准，擅自退办者，即将按柜金没收。

六、投得开办后，须按月缴清饷捐，如有延欠捐款一个月以上者，即勒迫其担保人代缴，或撤销其承办权，并没收按柜金。

七、投得后，须照征收捐款章程办理，如有违章苛征情事，一经

① 《南宁民国日报》1932年9月16日。

② 《南宁民国日报》1932年12月30日。

③ 《南宁民国日报》1933年6月18日。

④ 《南宁民国日报》1936年7月17日。

查出,即撤销承办权,没收按柜金。

八、投得承办权后,应于开办前补缴上届承商垫支建筑特察里警所经费一千三百元四分之一,毫币三百二十五元正。

九、投得承办权后,须将该承商经理人四寸半身相呈局,并将负责担保人四寸半身相片粘贴于保结上,以备查看。

十、凡属每年定例纪念日,停止娱乐宴会者。不得请求减免饷捐,如有特别事故,不在此例。^①

花捐公司投得花捐承办权后,主要向妓女征收牌照费(每个妓女领牌照一张,每年更换一次),局徽(出局陪客饮酒的标记)、宿徽(陪客住宿的标记)费,销号手续费(妓女从良或停业须销号,缴纳手续费),向嫖客征收花筵捐。由于时局多变,广西的花捐征收额也时有变动。1931年,南宁公安局公布的征收花捐章程,收牌照费每个妓女5元、鸨母8元,挂号费每局6角,宿局票捐每局1元,酒局票捐每台4角,厅艇捐每月分别收1元至8元不等,妓馆捐每月收5角,艇捐每艇每月收1.5元。1933年,花捐列为县单行税捐后,承办商征收妓女牌照捐为5角至9元,陪宿局票费为8角至1元,侑酒局票费为3角至1元,花筵捐每席为7角至1元。1940年,桂林市征收花捐又是不同,门牌捐分10元、20元两等,由户主按月缴纳;营业捐分3元、6元两等,由妓女按月缴纳;宿飞(陪宿)捐分1元、2元两等;酒飞(陪酒)捐分5角、1元两等。^②

六 余论

在近代中国财税发展过程中,名目众多的杂税、杂捐说明了税制纷杂的历史事实。确实,如果以西方近代税收原则和系统化结构视之,这似乎是一种乱象。对此,清末士人就曾哀叹,“各种捐款,或属普通办法,或系单行章程,或为附加税,或为独立税,错杂纷纭,更仆难数……机关既不统一,用途复多混淆,且经征舞弊,搜括病民,与财政收入之原理背道而驰者尤属不少”。^③但是,任何财政现象出现并非偶然,晚清杂捐杂税的出

^① 《南宁民国日报》1936年6月7日。

^② 马禾册主编《广西通志·公安志》,第125页。

^③ 奉天清理财政局《奉天省财政沿革利弊说明书》,“正杂各捐”,“总论”,第1—2页。

现有其自身的历史脉络，而其演变又与社会经济多元互动有关。如果以这种眼光审视本文讨论的“花捐”，剥离其“杂”的特征可以发现，近代花捐首先是中外关系互动的产物，而不是中国本土财政体制的演变结果。西方人利用租界“国中之国”的行政特权移植公娼制度，并按照欧洲惯例实施花捐。而且租界的经费筹措和税种设置通过各种方式传播，对中国财政近代化形成辐射效应。警察制度是清朝推进新政的重要内容，但因改革经费严重不足而步履维艰。在此状况之下，中国地方官员纷纷援引租界中行之有效的花捐之例解决困境。

花捐走出租界被纳入中国式的财政体系后，演变形态也较为复杂。一方面，花捐征收以近代税法模式制定章程，以此作为征收的法制化规范。另一方面，花捐征收实践无法摆脱中国征税惯行，从花捐公司垄断经营到公开招商承揽，以及设置特察里予以集中管理征收，其本质内容与传统包税制度一脉相承，同时又适应近代社会转型的需要以及多元社会力量的博弈而进行了转变。当然从财政 - 社会角度而论，近代中国花捐的包税征收不只是影响了地方利益格局，而且也导致地域社群的倾轧以及械斗争利，因此还有待于档案资料的挖掘、口述调查的展开而另行撰文进一步讨论。

(作者简介: 张侃, 厦门大学历史系教授;
刘伟彦, 厦门大学历史系博士研究生)

the times and the historical context of the development of universities in the changing times

Keywords: Lingnan University; Chen Xujing; University President

Studies on Tax of Industry and Commerce in Modern China

Prostitution Tax in Modern China and Its Financial-social Formation

ZHANG Kan, LIU Weiyao

Abstract: In modern China, prostitution tax is a miscellaneous tax imposed on prostitutes. The prostitution tax originated from foreign concessions in China where western colonization implemented the public prostitution system. With the spreading of the New deal in the late Qing, local governments began to collect tax on prostitutes in order to make up the shortage of funds for the police, which inspired by foreign concession management. From the Republic of China, the prostitution tax had been integrated into the local financial system, which gradually was institutionalized a kind of local tax.

Keywords: Prostitution Tax; Local Tax; Tax Constitution; Company of Prostitution Tax; Financial-social Formation

Local Debt and Fiscal Credit: Focus on the Debts Consolidation in 1922 Anhui Province

MA Changwei

Abstract: Since modern times, Anhui Province was in financial difficulty and had a serious deficit. In the face of huge military expenditure and heavy debt burden in 1922, Governor Xu Shiying set up a committee, intending to make statistics and sort out the debts of the provincial departments in charge, so as to maintain the debt and credit. During the period of Beiyang government, Anhui province had a high dependence on debt and a low debt repayment rate. The proceeds from the issuance of public debt were not used to repay old debts and failed to give full play to its economic effects. Most of the proceeds were transferred to military expenditure. Due to war-world disputes in 1922, the collection of old debts in Anhui province was just a flash in the pan, only staying in the debt statistics stage, failing to achieve the goal of clearing up old debts and saving finance. Anhui province's unsolved financial problem left a warning for future generation.

Keywords: Anhui Province; Local Government Debt; Debt Consolidation

The Second National Financial Meeting and the Consolidation of Local Tax in 1934

KE Weiming

Abstract: In order to solve the problems left over by the First National Finance Conference