

· 专题研究 ·

太平天国运动初期清廷的军费筹济*

刘增合

摘要: 太平天国运动初起, 清廷乐观估测战局, 为求速胜, 不惜将内帑、部库实银尽力拨解。太平军攻伐金陵之际, 部库陷入空虚, 春秋拨册俱空, 清政府接连召开高层会议, 筹谋军费出路, 各项措施陆续出台, 但成效并不均衡。咸丰三年夏季后, 户部指拨难以为继, 酌拨旧制无力维系, 被迫在外省用款、筹餉规制、统兵大臣直接咨商外省拨解和酌拨制度方面, 放权变制, 以求摆脱困厄。放权变制一度使统兵大臣失去依赖, 但却促成咸同光数十年间军政制度的新格局。

关键词: 咸丰初年 太平天国运动 军费 户部 制度变革

清朝咸同时期的太平天国运动推动中国迈入制度巨变时代, 厥为一个不争的事实, 唯旧制如何转轨, 新制怎样孕生, 各家所见不一。既往研究的关注面有三个差异: 一是老辈学者研究太平天国运动时, 关注清廷的基本应对, 侧重展示清廷军政制度腐朽一面;^① 二是近代经济史学者聚焦于军费支出总额以及与之相关的赋税结构变动等问题;^② 三是海内外学者检讨晚清中央与地方关系问题时, 间接涉及咸丰朝的权力变化。^③ 详究近代制度嬗递脉络, 合理选取规测窗口非常关键。转换视野看, 咸丰初年清廷对战区军费的筹措和拨济, 恰好反映了清廷应急决策的能力, 隐含着王朝财政酌拨制度转轨的内因, 更清晰地折射出清代中央集权向外省放权的初始形态, 既往研究中未经揭出的制度转轨“密钥”或由此而趋向明晰。

* 本文系暨南大学“中央高校基本科研业务费专项资金(暨南远航计划)资助”项目阶段成果。感谢三位匿名审稿专家的宝贵意见。

- ① 参见范文澜:《太平天国运动》, 天津: 知识书店, 1949年; 崔之清主编:《太平天国战争全史》, 南京: 南京大学出版社, 2002年, 等等。
- ② 参见阳羨、贾士毅:《民国财政史》, 上海: 商务印书馆, 1917年; 周育民:《晚清财政与社会变迁》, 上海: 上海人民出版社, 2000年; 史志宏、徐毅:《晚清财政: 1851—1894》, 上海: 上海财经大学出版社, 2008年; 何烈:《清咸、同时期的财政》, 台北:“国立”编译馆中华丛书编审委员会, 1981年, 等等。
- ③ 参见刘伟:《甲午前四十年间督抚权力的演变》,《近代史研究》1998年第2期; 刘广京:《晚清督抚权力问题商榷》,《经世思想与新兴企业》, 台北: 联经出版事业公司, 1990年; 王瑞成:《“权力外移”与晚清权力结构的演变(1855—1875)》,《近代史研究》2012年第2期, 等等。

一、战局误判与倾力拨济

太平军起事，不但咸丰帝对敌对者茫然无知，前线统兵大员亦难得知对方底细。钦差大臣李星沅和专办广西军务大臣周天爵初期奏报，不但将拜上帝会称为“尚弟会”、“尚地会”，对太平军首领亦张冠李戴。^① 广西起义除太平军外，尚有各州县天地会众，形势极为严峻。咸丰帝派出的作战统帅均系骁勇干臣，截至咸丰元年（1851）四月初六日，清廷分8次调遣13600名将士，开赴广西战区，意在迅速歼灭太平军。^② 李星沅等人的战况捷报，不断向咸丰帝传递一系列振奋人心的消息，因此拨济军费的谕旨坚信战事不可能旷日持久。^③

基于对战局的乐观判断，咸丰帝在战争开始的一年半之内，基本采取“先其所急，倾力筹济，尽量满足”的军费筹济理念，咸丰元年三月初八日的谕旨尤能反映其心态：

前有旨，飭部于江南、江西、湖北、湖南各省筹拨各款银两，委员解赴广西。恐部文递到后，各省辗转筹商，委员又迁延就道，甚或以指拨之款藉词推诿，划扣抵算，往返尤迟。朕夙夜焦劳，粤土一日不安，朕心一日不释。著陆建瀛、陆应谷、恭裕、骆秉章各将历次部拨军饷，已起解者沿途迅速催趲前行；未起解者，即日派委干练员弁，星驰解往，各按所拨银数，分起领运，务须接踵而至，源源接济。其临近省分，接到钦差大臣李星沅等飞咨拨饷，无论何项银两，一面先行速筹拨解，一面具折奏闻，不得以未奉谕旨，或未接部文，致有迟误……东省毗连更近，声息相闻，倘有迫不及待之需，徐广缙等务必于本省库款内，通融拨解，即系留支款项，亦应权其轻重，先尽解往，以济急用。^④

揣摩上述谕旨，可见咸丰帝深知外省办事拖沓的积习，不但部文下达到省辗转需时，各省接奉部文后，藩司、关道等与督抚往返筹商，往往迟缓；解饷委员装载实银，组织护送员弁就道趲行，在省内存搁数月乃常见之事。谕旨令在省大员加快解饷节奏，以应前线急需。咸丰帝以江南、江西、湖南、湖北四省督抚承担解款任务，饷源相对可靠；更为逾格的是，战区邻近省份督抚大员须听命于钦差大臣李星沅咨调军费的指令，责令相关省份突破以往拘泥于谕旨和部文到达后才落实解款的常规。谕旨考虑到上述安排或仍有不够及时、足额之处，下令广东须承担特别责任，即便是本省留支款项，谕旨亦准其可以动用，迅速满足战区急需。清廷对军费筹济的态度由此得以体现。

开战一年半之内，清廷筹济军费的重心在广西战区，基本上采取“户部酌拨+内帑协济”的方式。就广西战区而言，咸丰帝倾力满足钦差大臣赛尚阿的军费请求，尤能体现出清廷军费筹济的积极倾向。咸丰元年三月，钦派赛尚阿督战。赛尚阿是文华殿大学士、军机大臣、管理户部事务的内阁首揆，位极人臣。^⑤ 咸丰元年三月上旬，赛尚阿作为钦差大臣被派往湘桂交界防堵太平军，咸丰帝批令户部尽速筹拨100万两，并责令内务府广储司拨出内

① 参见《李星沅等奏报桂平金田大股会众抗拒官兵亟筹攻剿并请简提镇大员折》、《寄谕李星沅等著协力筹剿金田不为遥制并随时体察张家祥》、《署广西巡抚周天爵奏报广西韦元蚩等股情势地方肇事原委及目前对策折》，中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》（以下简称《镇压档》）第1册，北京：光明日报出版社，1990年，第131—132、153—154、158—159页。

② 参见中国第一历史档案馆编：《镇压档》第1册，第43、54、57、65、153、270、368页。

③ 参见《清实录》第40册，北京：中华书局，1985年影印本，第405、423页。

④ 《清实录》第40册，第407—408页。

⑤ 参见茅海建：《苦命天子——咸丰皇帝奕詝》，上海：上海人民出版社，1995年，第66页。

帑银 100 万两。^① 内务府备好 100 万两，^② 户部派员加班装运，两日之内全部封储完毕。^③ 户部指拨 100 万两军费，相关省份亦积极落实。^④ 赛尚阿尚未出京，谕旨已同意拨解军费总额及内帑合计达 280 万两。^⑤ 赛尚阿开赴广西途中，又从两广总督徐广缙处获得广东关税 100 万两。^⑥

这一时期，户部酌拨压力开始增大，接连不断的邀款章奏急如星火。户部尚书祁寯藻不断接到门生函禀，其中孙毓汶来函即称：“粤西贼氛愈炽，此后拨饷正繁，必须预筹接续之款。”^⑦ 咸丰帝亦开始关注战时军费供支能力不足的问题。咸丰元年六月十四日，咸丰帝召见户部尚书裕诚，“上问拨济湖北要需，又询粤西军务年内若未能肃清，作何支应？”^⑧ 司农酌拨能力下降，省际之间协解饷银亦开始受到影响，直隶省明显受到冲击。即便如此，咸丰帝仍期盼战事速捷，赛尚阿奏请增加广东关税的请求很快得到批准。^⑨

根据赛尚阿和邹鸣鹤咸丰元年八月的奏报，桂省战区已动用各省协济和内帑饷银 524 万余两，此时，两人均不再担心军费支绌：“现在大兵云集，支应浩繁，总算并计约可敷四五月之用……倘大股迅速殄灭，则各路无难一鼓歼擒，自可无虞支绌。”^⑩ 谕旨也认为，桂省目前“军饷实数，足敷几月之用”。^⑪ 然而，继赛、邹二人奏报后，十月初军营粮台仅剩 10 余万两，只得再次请求拨解内帑银 200 万两。谕旨令户部速议具奏。^⑫ 这给户部出了一个难题。京师内外库向来分开收拨，虽有互相拨借之事，但一般不会数逾巨万。是否向内库借款，户部官员存在争议。部内有高官鉴于借款归还困难，主张不要轻易奏请借拨内帑，“议者或曰有内库可借，即□亦何尝不作此想？第思根本重地，区区数百万存积，岂堪孟浪借出？即万不得已而借，亦必须预筹归还之项”。^⑬ 他断言部库无力归还内帑借款。

① 参见《谕内阁著再由内务府给发帑银一百万两作速解赴广西备用》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 1 册，第 342 页。

② 参见《内务府奏遵旨动拨内帑银两给发广西军需折》，故宫博物院明清档案部、中国第一历史档案馆编：《清代档案史料丛编》第 1 辑，北京：中华书局，1978 年，第 1 页。

③ 参见王庆云：《王文勤公日记》第 2 册，南京：江苏广陵古籍刻印社，1998 年，第 661 页。

④ 参见《邹鸣鹤题报收到山东拨解饷银二十万四千一百两本》、《邹鸣鹤题报收到江苏拨解军饷二万八千八百两本》、《邹鸣鹤题报收到四川拨解军饷二十五万四千余两本》、《邹鸣鹤题报收到河南拨解军饷银一万六千余两本》、《邹鸣鹤题报收到安徽拨解军饷八万两本》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 2 册，北京：社会科学文献出版社，1992 年，第 145—225 页。

⑤ 参见《清实录》第 40 册，第 432 页；《谕内阁著再由内务府给发帑银一百万两作速解赴广西备用》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 1 册，第 342 页。

⑥ 参见《赛尚阿奏请饬广东宽筹饷银百万两以备拨用折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 2 册，第 71 页。

⑦ 《致祁中堂》，《孙毓汶档案 9·孙毓汶覆函存稿》，中国社会科学院近代史研究所特藏，第 11 函，无页码。

⑧ 《王文勤公日记》第 2 册，第 731 页。

⑨ 参见《清实录》第 40 册，第 499 页；《寄谕徐广缙等著仍于关税项下连前统筹各银一百万两听候赛尚阿咨拨》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 2 册，第 92 页。

⑩ 《赛尚阿等奏报查明广西军饷已未解到并支发现存银数折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 2 册，第 203 页。

⑪ 《清实录》第 40 册，第 556、585 页。

⑫ 参见《赛尚阿等奏请迅饬部再筹银二百万两赶解广西折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 2 册，第 444—445 页。前线军费花销巨大，最主要原因是各项杂支较多，包括各类官员的薪水名目在内，超过预计。（参见《邹鸣鹤奏报奉查每月所需正杂各款难以遽定约计较前报七十万两有增无减片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 2 册，第 549 页）

⑬ 《佚名函》，《孙毓汶档案 9·孙毓汶覆函存稿》，第 15 函，无页码。

然而，部库开出的清单显示，在次年二月前，户部至少需要放款360余万两，而当时部库内正杂款项只有227万两（其中包括外省解款在途的72万两）。无奈之下，户部只得把解决赛尚阿200万两内帑的难题“推给”咸丰帝：“户部加班，入朝奏粤西请饷二百万。奉旨：拨内库百万，由部拨外省百万。”^①至于户部筹拨的100万两军费，指定由四个地方筹解：广东30万两，山西30万两，河南20万两，两淮盐课银20万两。^②筹济巨款虽暂时解决，但战事迟迟不决，户部对前线巨大军费开支不免产生疑问，王庆云被咸丰帝召见时，直言不讳提出：“京师八旗兵饷，每月不过四十余万，粤西调兵无多，即加以募勇，每月何至用七十万！”^③户部责令广西巡抚彻查军费使用情况。^④四十余日后邹氏答复，谓战区花费巨大，实因官兵不敷防剿需要，尚须募练大批壮勇以剪除各处余匪，全省官兵练勇总数在十万之外，军需品购置多在外地，物价飞涨，需费不费，犒赏士兵和官兵补支等项难以截止，因而实际花费恐远超月计70万数额。^⑤但这一答复并未列示支出细目，只是含糊解释。

咸丰帝一方面担心战事无限拖延，国库更陷于无法支持的困境，因而不惜支放巨额内帑；另一方面对前线战事拖延又有责怨，且对每月巨额花费似有不满。^⑥清政府拨解军费浩繁，前线战况却难如人意，粮台款绌影响战事进程。十二月下旬，姚莹致函乌兰泰：“中堂急于进兵，兄岂不急？况省局经费所存无多，仅十余万矣。”^⑦因之，邀款之举在将近两个月后又接踵而至。咸丰元年十二月二十八日，为取得战事最终胜利和开展善后事宜，赛尚阿、邹鸣鹤不得不再度奏请拨解200万两解赴广西。此时，广西战区已经动用本省司库、户部指拨和内帑实银820余万两，^⑧围困永安州城的参战部队已达26000人。^⑨咸丰帝批令户部宽为筹备，不可稍有延缓。^⑩

揆诸邹鸣鹤于咸丰二年三月初七日再度请拨内帑，咸丰帝对战区拨款尤为慷慨，饬令户部拨济军费总额远超赛尚阿的期望数额，除了“蒙恩加拨八十万两”外，该部具体指拨方案是：广东捐输银100万两，粤海关约征税银20万两，江苏海运节省银50万两，两淮应解滇饷30万两，甘肃军需剩余银16万两。^⑪上述指拨数额虽不少，但其中多有虚悬之款。邹鸣鹤得知户部

- ① 《王文勤公日记》第2册，第884—886页；《谕内阁著再由内库添拨帑银一百万两作速解赴广西军营备用》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第2册，第467页；《清实录》第40册，第628、637页。
- ② 参见《赛尚阿等奏请饬下各督抚将指拨银两速解广西折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第2册，第489页。
- ③ 《王文勤公日记》第2册，第886页。其实，前线得饷虽巨，然而具体到参战部队实际所得，又捉襟见肘，向荣大发牢骚，抱怨官兵枵腹从戎。（参见《向荣致乌兰泰函牍》，中国史学会编：《太平天国》（8），上海：神州国光社，1952年，第689页）
- ④ 参见《祁寓藻等奏请饬广西巡抚查明每月军需若干是否按照则例办理片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第2册，第457页。
- ⑤ 参见《邹鸣鹤奏报奉查每月所需正杂各款难以遽定约计较前报七十万两有增无减片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第2册，第548—549页。
- ⑥ 参见《清实录》第40册，第637页。
- ⑦ 《姚莹致乌兰泰函牍》，中国史学会编：《太平天国》（8），第698页。
- ⑧ 参见《赛尚阿等奏请预筹饷银二百万两以资接济折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第2册，第587页。
- ⑨ 参见崔之清主编：《太平天国战争全史》，第286页。
- ⑩ 参见《谕内阁著户部迅速宽筹军需储备并飞咨各省速解指拨各款》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第3册，北京：社会科学文献出版社，1992年，第7—8页；《清实录》第40册，第701—702页。
- ⑪ 参见《邹鸣鹤奏报部拨军饷未到请拨内帑银一百五十万两片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第3册，第75页。

指拨方案后，立即与各方沟通，发现该部酌拨方案中的五款财源几乎都存在问题。他立即上奏，指控户部指拨方案难以坐实：广东捐输银 100 万两正在设法劝谕，未见踊跃；粤海关约征税银 20 万两，须等到征有成数再解，难以预定期限；江苏海运节省银 50 万两，因江苏正在筹办正经经费，节省余银一时恐难提解；两淮应解滇饷 30 万两，估计已被南河工程占用；甘肃军需剩余银 16 万两，必已因公动用。“续拨五款，共银二百一十六万两，俱属难恃，急切恐难应用。”^① 基于酌拨五款不实不尽，他只得奏请拨解 150 万两内帑以取代户部指款方案。

邹鸣鹤奏折到京的时间恰是太平军永安突围、清军围城计划失败之后，咸丰帝极为震怒，对邹氏再度请拨巨额内帑极不情愿：“各省筹款之艰，该抚既能缕晰陈之，岂内帑支绌独不知耶？！”^② 户部尚书祁寯藻更不敢奏邀内帑，坚决驳回邹氏拨解内帑的奏请。^③

咸丰二年三月，太平军冲出清军包围，逐步转向湖南战场，战局随之移向长江流域。从此，军费筹解的压力与户部指拨能力之间形成巨大反差，窘困局面随之而来。

二、破解困局的筹饷之策

太平天国事起，国用耗费以军饷为最巨。咸丰二年七月下旬前，户部北档房军需支出总单中，广西军需已达 1140 万两，湖南 390 万两，湖北 45 万两，贵州 20 万两，户部左侍郎王庆云断言军兴以来户部筹拨已达 1600 万两。^④ 这与光绪年间王闿运所称户部在指拨 600 万两后，内外均陷于困窘，户部开始空文指拨的说法差距较大。^⑤ 清代国用遵循出入相权的方针，“大抵有一进项，必有一出项，针孔相需，势不能骤集无艺之财，以供非常之举”。^⑥ 战争导致巨大的“例外”用款，必然使户部酌拨能力面临严峻考验，户部指拨外省军费实质上进入“虚实相半”时期。所谓“虚”，即指定拨款有相当部分是没有把握的。^⑦ 咸丰二年五月上旬，谕旨令户部“宽筹”军费。

咸丰帝对于军费供支的现状究竟掌握多少？八月初三日咸丰帝召见王庆云，大致了解到库储空虚的严重程度。王庆云感知咸丰帝对军费供支能力的担忧，“上每问及度支，似微有太息

① 《邹鸣鹤奏报部拨军饷未到请拨内帑银一百五十万两片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 3 册，第 75 页。

② 《清实录》第 40 册，第 745 页。批示邹折次日，咸丰帝降赛尚阿四级，革广西提督向荣、广州副都统乌兰泰职，均留任，摘乌兰泰花翎。可见，咸丰帝对这场至关重要的决战失利极度愤怒。（参见《清实录》第 40 册，第 748 页）

③ 参见《王文勤公日记》第 2 册，第 1016—1017 页。

④ 参见《王文勤公日记》第 2 册，第 1152 页。北档房数据与其一年后统计的数字稍有出入。据史志宏、徐毅研究，湖北 45 万两防堵军费数字低于实际支出。（参见史志宏、徐毅：《晚清财政：1851—1894》，第 58 页）

⑤ 参见王闿运：《湘军志》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第 217 号，台北：文海出版社，1968 年，第 191 页。王氏此言是约略说法，并未做详细统计。而北档房统计除部款、内帑之外，还包括指拨各省藩库等款项。更详细的“例外”用款信息。（参见《京外出入总数》，《孙毓汶档案 1》，无页码）

⑥ 周家楣：《期不负斋政书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第 914 号，台北：文海出版社，1973 年，第 97 页。

⑦ 王庆云在户部查出江南三藩司历年未拨之款共 1059 案，涉及银两 926 万余。谕旨饬令督抚限期按款造报，将款项解京，作为军饷。在当时军务紧急情况下，实不可靠。（参见王傅臻：《王文琴公（庆云）年谱》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第 137 号，台北：文海出版社，1967 年，第 33 页）

者，惜为时太暂，尚未能极论之”。^①三月份以来，咸丰帝虽下旨求言以集思广益，推广捐输以开拓财源，但成效不彰。^②清廷甚至明令非战区省份督抚将本省能够贡献的实银上报户部，每省或30万两，或20万两，于一月内奏到，^③拨解危机十分明显。

困顿之下，八月十二日，咸丰帝紧急下达特旨，责令宗人府、御前大臣、大学士、军机大臣，会同户部大臣集体商议军费筹拨的大政方针，^④此处称之为清廷“高层会议”，它是清代应急决策的重要形式，也是咸丰朝举行的第一次高层会议。

这次特旨责令召开的高层会议，揆诸后续记载，并未召集所有重臣举行集体会议，仅由主稿衙门（户部）派出司员等“分送片稿，各衙门堂官随同画诺”。^⑤这亦反映出清廷高层会议制度早已流于表象，对军费危机的严重情形反馈无力。依靠这样的应急机制处理军国要政，实非咸丰帝处置财政危机的初衷。事后，咸丰帝从载铨处得知，“近年以来，凡遇会议事件，或托故不到，或推诿不言，或且藉端闲谈，置公事于不问。其首先发言之人，或目为擅专，或笑其浮躁，甚至遇有交议，并不会集”，^⑥他因此警告王大臣，不得再行违制。

特旨下达近一月后，第一次高层会议的结果才初有眉目，相关具体章程则又延迟一个半月才得以出台。九月初八日，由御前大臣定郡王载铨领衔、以户部主稿的奏折提出23条建议。这些建议大致分为五类，即捐输类、官犯赎罪捐纳类、替代实银支出类、田房税契整顿类和金银矿藏开采类。^⑦咸丰帝否决了第二类中关于遣往新疆官犯赎罪捐纳一条。^⑧23条中，载铨等人最看重的是捐输类举措可以“剋期呈缴现银”。^⑨京师内外围绕官员、富户捐输展开动员工作。从两个月后户部奏报来看，各省督抚、将军以及所属文武官员捐银129万余两，绅商士民捐银424万余两。绅商士民捐输以山西、陕西、四川三省最多。山西捐银159万余两，陕西93万余两，四川78万余两。^⑩其他措施，短时间内成效难以彰显。上述捐输收益，数额虽可观，但更多的是报捐额数，真正将实银缴入藩库或部库，还有一个过程。户部的放款，难以为继。

咸丰二年冬季，君臣筹饷除捐输外，钞法改革、铸造大钱成为热议的内容。陕西道监察御

① 《王文勤公日记》第2册，第1160页。

② 参见《奏为粤匪河工度支漕运事可危敬请诏求直言集思广益以期挽回补救折》，吕贤基：《吕文节公奏议》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第72号，台北：文海出版社，1967年，第203—206页。

③ 《寄谕直隶两江等地各督抚盐政除湖南等省外各自从宽筹备军饷开具清单一月内奏到》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第4册，北京：社会科学文献出版社，1992年，第21—22页。

④ 《清实录》第40册，第903页；《谕内阁所有续拨军饷自应宽筹著宗人府御前大臣等会同户部议奏》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第3册，第527页。

⑤ 《清实录》第41册，第129—130页。

⑥ 《清实录》第41册，第129—130页。咸丰帝警告不得违制，此处所谓“制”指嘉庆年间下达的特旨，规定凡与议之王大臣俱限一二日齐集公所，当面共同商办，不准令司员、章京往来传禀，互相推卸，如有不到者，即著到班王大臣指名奏参。到班之后，在官言官，毋许泛论别事。

⑦ 参见《载铨等奏覆遵议筹饷条款二十三折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第3册，第602—605页。

⑧ 参见《载铨等奏报详议筹饷条款二十三折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第4册，第61—70页。发遣新疆官犯的捐输问题，此后又有所变化，雷正绾、张集馨等奏请减免遣疆官犯捐银成数，获允准。（参见张集馨：《道咸宦海见闻录》，北京：中华书局，1981年，第424页）

⑨ 《载铨等奏覆遵议筹饷条款二十三折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第3册，第602—605页。

⑩ 参见《祁寓藻等奏报遵查各省捐输并先将晋陕川三省数目开单具奏折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第4册，第580页。

史王茂荫建议在战区省份铸造大钱，既可流通解困，又可缓解军饷需求实银的压力。^①广铸大钱、钞法改革一度成为户部缓解困境的重要举措，户部尚书祁寯藻为推行钞法、增铸大钱不遗余力，^②以至于各地铜材极度匮乏，各种禁用铜器的声音此起彼伏。^③广铸大钱带来的成效实难估量，导致的“钱祸”却相当突出，负面评价比比皆是。^④此一时期，户部指拨各省军费，由原来的“虚实相半”发展到“多属子虚”阶段。^⑤江西饷匱，户部虽然指拨，但多数“均系无著之款”。^⑥湖南邀款200万两、河南请拨200万两，谕旨大都俞允。^⑦户部却面临内帑难以屡邀，部库空虚异常，各省自顾不遑的窘境。

咸丰三年春，太平军围困南京等长江中下游重镇，形势极为严峻。二月初，惠亲王绵愉等奏请钦派大员统帅重兵南下，遏制太平军的凶猛势头，所调马步各兵超过两万，后备部队亦超过一万名。^⑧咸丰帝亟欲早平战乱，赞成扩军计划，但庞大的军费拨解必须预先筹划。二月初四日和三月十二日，他两次颁下特旨，谕令大学士、军机大臣、九卿会同户部，迅速召开会议研究对策。^⑨这就是清廷第二次高层会议。第二次高层会议上，御史文瑞与户部尚书孙瑞珍发生激烈冲突。文瑞提议高官作豪举捐献，辞色甚厉，引起孙瑞珍的不满，孙氏自述家资，“出语粗俗，形同市井无赖，至有赌咒之言”，一再证明自己并未如传闻那样暴富，两人冲突甚烈。咸丰帝批评两人“不识大体”。^⑩这次高层会议的建议除了集中体现在大学士裕诚等人的奏折中外，还包括户部议覆汪振基崇俭节约一折、都察院御史文瑞单独上奏所提出的筹款意见以及大学士等人三月二十三日呈上的两个奏折。

户部、裕瑞、文瑞等人的奏报，主要包括京城开征铺租、裁减各省文武养廉银、提取各省官当各商成本银两、广加学额以推动捐输，并请求拨解内帑银50万两，以应急需。^⑪内务府购

- ① 参见《咸丰三年正月初八日陕西道监察御史王茂荫条陈四条理财办法》，《题本·中央财政》1，《历朝财政》第265册，中国社会科学院经济研究所图书馆特藏抄档，第72—73页。
- ② 参见《为请派御史王茂荫会同户部筹划钞法事奏折》、《为请派大理寺卿恒春会同户部筹划钱法事奏折》、《为度支万分窘迫请饬军营大臣迅图藏事奏折》、《为拟请酌量变通部库支发款项事奏折》、《为议奏官局银票等有票本请饬粮台一体收放事奏折》，任国维主编：《祁寯藻集》第3册，太原：三晋出版社，2011年，第199—200、223—225、276—277页等；《咸丰三年七月二十一日朱批咸丰三年七月二十一日大学士管理户部事务臣祁寯藻等奏》，《题本·中央财政》1，《历朝财政》第265册，中国社会科学院经济研究所图书馆特藏抄档，第78—79页。
- ③ 《徐树钧致阎敬铭》，本书编辑组：《清代名人书札》上册，北京：北京师范大学出版社，1987年，第235—236页。
- ④ 参见《剑影双虹室主人来函》，杜春和、耿来金编：《胡林翼未刊往来函稿》，长沙：岳麓书社，1989年，第377—379页，等等。
- ⑤ 参见《王文勤公日记》第2册，第1274页。
- ⑥ 江苏博物馆、江苏师院历史系、南京大学历史系编：《何桂清等书札》，南京：江苏人民出版社，1981年，第30—31页。
- ⑦ 参见《徐广缙等奏请饬部筹拨军需银二百万两》、《寄谕户部堂官著迅筹饷银二百万两分解河南候拨并著详查档案将酌加养兵之费核议具奏》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第4册，第45、121页。
- ⑧ 参见《大学士裕瑞等奏覆遵旨会同速议惠亲王等请添重兵筹饷情形折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，北京：社会科学文献出版社，1992年，第407—411页。
- ⑨ 参见《清实录》第41册，第76页；《大学士等奏覆遵议筹饷六条并请再拨内库银一百万两折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第6册，北京：社会科学文献出版社，1992年，第123页。
- ⑩ 《清实录》第41册，第101—102页。
- ⑪ 参见《大学士裕瑞等奏覆遵旨会同速议惠亲王等请添重兵筹饷情形折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，第410页。绵愉随后又提出征收铺税办法。（参见《绵愉等奏覆遵议撙节俸饷放款缘由折》，

买杂物，银钱各半使用，以求推广大钱。^①文瑞提出富宦捐输的设想。^②御史富兴阿更大胆提出“在京服官之卓秉恬、孙瑞珍、穆彰阿、耆英富厚之名，昭然在人耳目，若此四家共襄二三百万两，实为易易”。^③户部侍郎王庆云对此类举措表示理解，但又颇感为难，“富侍御封奏某某拥货之数，或数百万，或数千万，意在借饷。人情可知，时事若此……原奏‘四家共襄二三百万实属易易’等语，不特臣等未有真知确见，即该御史亦但系约略之词，何能以传闻之言遽行派勒？”^④揆诸多种当事人的直接文献，这类劝捐高官的收益并不理想。

翰林院侍讲崇实记述了穆彰阿等高官捐输的情景。高官到达户部衙署后，事先协商一致，仅接受捐出一月之内可以筹措的实银，其余家财不愿献出，勒捐场面曾出现穆彰阿率先哭泣，带动富宦诸人哭声一片情景。^⑤咸丰帝则“殊怒穆彰阿，故构此局”，因而允准令其献财。^⑥本次勒捐所得与期望相差甚远，僧王仍想继续抑勒，而恭王则担心将来攻讦之弊，极力劝止，这场勒捐高官的活动不得不终止。王庆云慨叹：“扰攘半日，所捐不及二十万，于体已衰，于事无补。”^⑦

从绵愉、祁寯藻等人的奏报看，京师官员此前已经捐过实银，本次每人所报实银数额各不相同，兹列简表如下。^⑧

咸丰三年春季京师官员捐输数额简表

(单位：两)

序号	捐输者	已报捐数额	本次捐额	捐额合计
1	前任大学士穆彰阿	16000	15000	31000
2	前任大学士宗室耆英	10600	20000	30600
3	予告大学士潘世恩	4400	3000	7400
4	大学士卓秉恬	10000	10000	20000
5	前协办大学士宗室禧恩	9000	7000	16000
6	前协办大学士陈官俊	21500	20000	41500
7	户部尚书孙瑞珍	10000	15000	25000
8	前任两江总督璧昌	3000	5000	8000
9	前任闽浙总督钟祥	4000	10000	14000
10	前任南河河道总督麟庆	5000	12000	17000

中国第一历史档案馆编：《镇压档》第9册，北京：社会科学文献出版社，1993年，第320—321页）

① 参见《清实录》第40册，第1036页。

② 参见《文瑞奏陈财用将竭亟宜思患预筹折》、《文瑞奏陈饬令富宦捐输家资管见折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，第417—419页。

③ 《富兴阿奏陈急筹库款仓储办法请饬户部议奏折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，第109页。其实富兴阿奏折所指的四位高官捐输十分有限，据祁寯藻二月十七日奏报，卓秉恬捐出4000两，穆彰阿捐出10000两，耆英与孙瑞珍均未捐银。（参见《祁寯藻等奏覆议奏富兴阿筹库款仓谷等情折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，第245—246页）

④ 《王文勤公日记》第2册，第1326页；第3册，第1386页。

⑤ 参见崇实：《惕菴年谱》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第519号，台北：文海出版社，1970年，第61—63页。民国名士黄潜认为穆彰阿系道光皇帝极宠信者，置产亦富超同侪。

⑥ 黄潜：《花随人圣庵摭忆（一）》，太原：山西古籍出版社、山西教育出版社，1999年，第481页。

⑦ 《王文勤公日记》第3册，第1408—1409页。

⑧ 参见《绵愉等奏报大臣富绅捐输银两数目并请嗣后有指陈富绅之奏应有所据折》、《祁寯藻等奏覆遵查四品以下官员捐输银数并请酌加奖励折》、《祁寯藻等奏报惠亲王等续捐军饷数目片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，第547—548，596—598页；任国维主编：《祁寯藻集》第3册，第203、226页。

续表

序号	捐输者	已报捐数额	本次捐额	捐额合计
11	前任山东巡抚觉罗崇恩	2000	10000	12000
12	前任长芦盐政钟灵	5000	10000	15000
13	前任长芦盐政德顺	3000	5000	8000
14	前任浙江盐运使庚长	10000	20000	30000
15	前任长芦盐政崇纶	20000	20000	40000
16	禧恩之子辅国将军荣寿、头等侍卫恒寿、辅国将军征寿、三等侍卫兴寿	—	10000	10000
17	陈官俊之子翰林院编修陈介祺	1500	40000	41500
18	麟庆之子翰林院侍讲崇实	5000	12000	17000
19	钟祥之子内务府候补主事德振	4000	10000	14000
20	钟灵之子翰林院编修宜振	5000	10000	15000
21	惠亲王绵愉	—	3000	3000
22	恭亲王奕訢	—	10000	10000
23	肃亲王华丰	—	5000	5000
24	贝勒奕劻	—	5000	5000
25	吏部尚书柏葰	—	8000	8000
26	库伦办事大臣讷勒亨额	—	1000	1000
27	顺天府尹宗元醇	—	1000	1000

上述官员捐献实银总额为 446000 余两，其中本次捐献数额为 297000 余两。就京师官员捐献而言，不足称道。^①

咸丰三年三月二十三日大学士呈上的两个封奏，提出军费筹措方案则相对实际。首奏提出的方案包括六个方面，第一个举措是将江西、河南、四川三省实存仓谷 513 万余石分别糶卖，所得谷价银两解赴军营粮台；第二是将河南贾鲁河岁修项下 30 余万制钱解赴大营；第三，鉴于南方作战地域江河湖泊较多，酌减马匹，节省银两；第四，作战地区筹运制钱，调剂使用；第五，允准捐生赴粮台报捐；第六，变通捐输则例，允准出资人为五服之内亲属、同宗、外姻有服亲属报捐请奖。首奏在二月份裕瑞请拨内帑 50 万两的基础上，又奏请加拨内帑 100 万两，支持扩兵计划。^②次奏主要是请求进一步变通捐输办法，鼓励推行“常例”之外捐输；允准捐输军功，并可世袭，以扩大悬赏范围。^③

第二次高层会议上提出的变通捐输建议，咸丰帝准令实施。^④捐输筹饷是咸丰初年各地谋划军费问题的首要事项，完善省份首当其冲，即便是战区省份亦不例外。曾国藩在湖南办团练由劝捐发展到勒捐；^⑤江苏办捐的力度更大，以至于有人函称：“常昭本少殷实之户，既已搜刮无

① 据咸丰三年三月十一日绵愉等奏报，亲王大臣以及官员子弟续有报捐，如大学士直隶总督纳尔经额等亦有捐献之举。（参见《绵愉等奏报王大臣等续捐军饷折》、《谕内阁著将续捐军饷之豫亲王等交军机处存记其余官员交银后具奏候恩》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 6 册，第 397—398 页）

② 参见《大学士等奏覆遵议筹饷六条并请再拨内库银一百万两折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 6 册，第 124—125 页。

③ 参见《大学士等奏报拟备筹饷二条请旨遵行折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 4 册，第 126 页。

④ 参见《谕内阁著照大学士等所议申劝捐输准酌加该省中额学额》、《寄谕哈芬等著遵前旨飭令各官绅劝谕捐输并迅速拨库款以济军需》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第 4 册，第 127—128、562 页。

⑤ 《致骆吁门》，杜春和、耿来金编：《曾国藩未刊往来函稿》，长沙：岳麓书社，1989 年，第 14 页。

遗，而居民铺面又多迁徙，几至劝无可劝，捐无可捐。”^① 苏省仪征一邑屡屡办捐，“每一官履任，则必指捐一次”。^② 实录馆协修江苏人徐鼎奉命在乡办理团练，唯一的军费来源即是劝捐，每年约收到20万贯。^③ 据此可知，各类捐输俨然成为解决战区军饷问题的首选事项。咸丰三年二三月是京师各官商议筹措军费的关键时期，除大学士、御史等提出各类筹措军饷的建议外，兵部尚书桂良亦提议将内务府广储司银库闲置重约2000余斤的3口金钟变卖或熔铸，^④ 这批金钟倾熔之后铸成金条，共计8503块，重约27030两。^⑤

咸丰三年夏，祁寯藻透露，筹拨和外省截留总数达2963万余两，粮台有六七处之多，但户部银库仅存22万余两，窘困情形可见一斑。^⑥ 户部放款计划严重收缩，停发官员养廉银等紧急措施亦纷纷出台。^⑦ 十月十九日，国子监司业崇福不得不在田赋地丁方面筹划，提议将山西地丁“借征”一年。因事关重大，咸丰帝令和硕亲王奕訢、军机大臣、大学士会同户部堂官集体研究，提出允否方案，清廷第三次高层会议在此背景下召开。

崇福“借征钱粮”计划之所以选择晋省，是由于该省地丁每年高达300余万两，而且向来罕有拖欠。第三次高层会议召开时，奕訢等人建议将田赋借征范围扩大到四川和陕西两省，三省如果征解有力，一年所得总计可达470余万两。^⑧ 第三次高层会议的建议当日即得到咸丰帝批准，责令晋、陕、川三省督抚尽快实施。^⑨ “借征”、“预征”虽在顺治朝和“三藩之乱”期间实行过，但其后均被禁止。^⑩ 咸丰帝允准这一权宜之计，意味着清廷库储已到水尽山穷地步。但“借征”钱粮名目终究与清朝永不加赋祖制有异，易干清议。谕旨下达三天后，右庶子麒庆即上奏反对借征之举，但时势所迫，麟庆之折只能作“存记”处理。^⑪

谕旨甫下，山西巡抚恒春首先上奏表示碍难借征。咸丰帝对异议首先来自山西既感意外又不甚满意，批评恒春顾及一己之名，缺少大局观念，“不可首倡难办之议，使恩归于己，怨归于上也”。^⑫ 恒春藉口晋省正在办理盐商预捐盐课，可以得到二三百两收益，又再度请求暂缓本省借征钱粮。也有同道认为晋省增加地丁、厘捐，远不如劝办捐输有益。^⑬ 晋省官员呼吁减少户

① 《钟璐函》，《咸同朝函札汇存》第4册，中国社会科学院近代史研究所特藏，编号乙B28—1，第16—20页。

② 张集馨：《道咸宦海见闻录》，第178页。

③ 参见徐鼎：《敝帚斋主人年谱》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第267号，台北：文海出版社，1968年，第91页。

④ 参见《桂良奏请酌筹闲款以济军需折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第6册，第141—142页。

⑤ 参见《奕訢等奏陆续交进金钟熔成之金条数量折》，中国第一历史档案馆编：《清代档案史料丛编》第1辑，第26—27页。

⑥ 参见《祁寯藻等奏陈度支万分窘迫请饬军营大臣迅图减事折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第8册，北京：社会科学文献出版社，1993年，第40—42页。

⑦ 参见任国维主编：《祁寯藻集》第3册，第226—227页；《寄谕户部堂官著分别行文各省迅奏暂停养廉及现办捐输情形》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第8册，第240—244页。

⑧ 参见《奕訢等奏报遵议将山西地丁银借征一年并请饬陕川照办折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第11册，北京：社会科学文献出版社，1994年，第13—15页。

⑨ 参见《谕内阁著照所议将山陕川三省咸丰四年钱粮借征一年》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第11册，第15—16页。

⑩ 参见陈锋：《中国财政经济史论》，武汉：武汉大学出版社，2013年，第347—356页。

⑪ 参见《清实录》第41册，第716页。

⑫ 《清实录》第41册，第732—733页。

⑬ 参见黄彭年：《陶楼文钞、杂著》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第356号，台北：文海出

部指拨,使该省稍有喘息机会,以便更有效地拨解京饷和协济他省。^①这类理由虽合理正当,收益亦符合户部预计,但借征钱粮涉及三省,亟待推行,谕旨对其批评更为严厉:“借征一节,系三省并办之事,该省因有盐课藉口停办,其余二省无可措词者又当如何办理?……朕前次谕旨指示甚明,该抚悉心体会,自能办有成效,毋庸再为读请!”^②川省也申诉碍难再举办借征事宜,建议变通借征环节。咸丰帝并未理会,继续责令川督裕瑞坚决推行借征筹饷的举措。^③而咸丰帝派令户部侍郎王庆云担任陕西巡抚,则与督责陕西省尽快借征举措不无关系。

扰攘经年的纾困筹策成效何在?时人评估不无参考。时至咸丰后期,工部员外郎薛福辰历数各类筹策时说:“就开源而言,宝钞已难再行,赋役亦难再加,银苗实难旺产;就节流而言,养廉已减,旗粮已汰,河防已停,成效仍不可观。”其他,“如厘捐仅获锱铢,铺捐徒昂物价,官捐、绅捐、民捐亦既财殚力痛,胥不得已再续”。^④战区仍在扩大,清廷内外库储处于困厄之中,军费筹策不甚奏效,用款和筹饷成例必将被迫变革,酌拨经制面临权衡变通,以维持与太平军的战争。

三、应急变制

清代军饷拨解制度向来遵循祖制,平时维系固定额度,战时例外支出则在经制拨款之外,依靠盐商报效、捐输这类“不时之人”,当国库丰盈、捐输潜力巨大时,不会产生动摇根基的严重后果,祖制亦未进行循时变革。魏源概述清朝用兵经略与前朝有两个明显区别:一是兵数少,二是饷数多。^⑤这是建立在国库充裕的基础上。鸦片战争虽耗饷3000万两左右,^⑥大部分由户部指拨,并未导致部库严重空虚。然而,到咸同战乱时期,祖制维系的环境严重恶化,户部筹拨军费完全依赖的“两册”^⑦已不可靠,长期以来有效运行的酌拨旧制难以适应新的战争环境,逐步变制实为迫不得已。“两册”俱空后,负责指拨的户部司员“勾稽涣散”,各省库储多寡概不知悉,“司员之颠预懈弛者,于一省款目之完欠,胸无成竹,一旦急需,含糊以应”。^⑧

基于上述原因,军费筹解的乱象愈发严重,并逐步蔓延。军费筹济混乱景象主要体现在三个方面:户部随意指拨、指拨不实;防堵省份随意截留军饷,不顾大局;承拨军饷省份督抚藩司筹措能力低下,动辄请求户部改拨。

版社,1969年,第987页。

① 参见《谨拟晋省防务五条》,《钟秀稟稿》第2册,中国社会科学院近代史研究所特藏,甲254—1,第69—70页。

② 《清实录》第41册,第752—753页。

③ 参见《清实录》第41册,第765页。

④ 《薛福辰来函》,《咸同朝函札汇存》第6册,中国社会科学院近代史研究所特藏,编号乙B28,无页码;杜春和、耿来金编:《曾国藩未刊往来函稿》,第171—172页。

⑤ 魏源:《圣武记》,北京:中华书局,1984年,第184页。

⑥ 茅海建:《鸦片战争清朝军费考》,《近代史研究》1996年第6期。

⑦ “两册”是春拨册和秋拨册。户部春天、秋天拨用前,各省根据省内各库的收支报告,调查封储、备用状况、分析各拨之内财政用途后造册,户部根据各省各册情况进行酌拨。春、秋拨册有三种,即《奉文酌留封贮备用册》、《征收各项旧管、新收、开除、实在四柱册》和《分析应留拨细数册》。(参见土居智典:《从田赋地丁看晚清奏销制度》,北京大学历史系编:《北大史学》第11辑,北京:北京大学出版社,2005年,第278页)

⑧ 《王文勤公日记》第3册,第1530、1560—1561页。

户部指拨不实、酌拨能力下降既是乱象的主要表现之一，又是各省随意截留改拨产生的根源，这种制约前线作战的负面倾向自咸丰三年夏开始即已趋向严重。咸丰三年春，河道总督杨以增、江西巡抚张芾、统兵大员向荣即开始反映户部拨解不实不尽，指拨方案远远不符合承担省份的存银实情；^①自夏季迄于冬季，这种批评趋向愈发严重，山东巡抚李德、四川总督裕瑞、统兵大员向荣、总办徐州粮台大臣奕经、法良、漕运总督福济等纷纷反映该部不顾各省实际，仅凭印象指拨军费，致使相关省份对部拨军饷不得不请求改拨。^②咸丰二年九月以后，有关省份请求户部改拨解济军费的章奏不断上奏。河南、江西、浙江、安徽、江苏、山东等省均系奏请截留、改拨的主要省份。^③安徽和江西两省身处防堵和作战区域，需款较多，因而违抗拨解谕旨的情形尤为明显。早在咸丰二年九月，皖省出于防堵需要，奏请截留本省钱粮等项，数额达130余万两，户部在议覆奏折中，严厉批评该省“未见一贼，而请留百余万为防堵之需，在该省固取携甚便，独不思军营拨饷应先尽邻近省份！”^④江西巡抚张芾基于本省防堵需要，更是屡屡请求截留粤省解饷以及本省解赴外省的饷项，^⑤这一不顾大局、轻视谕旨的做法引起咸丰帝盛怒。^⑥不管咸丰帝如何严谕，户部与外省在拨解军费问题上的乱象依然蔓延，督抚司道仍是按照道光以前田赋征解、酌拨旧制之下的筹饷思路，如何应急变制，怎样突破钱粮征解旧规，外省督抚的意识与能力俱为缺乏。

单就咸丰初年的应急变制而言，外省官员、统兵要臣或有参与其间，如厘金新制的推出，即系显例；^⑦然而变制的主导仍为清廷中枢。“应急变制”既包括放宽旧制约束，亦涵盖确立新规，两者均为应对战时急需。战时财政变制的主要特征是下放财权。从清廷上层角度看，“变制”范围大致包括四个方面，即外省用款定例突破限制，省内筹饷规制允许变通，省际之间可不经户部直接相互咨商解款，据册酌拨制度改为定额摊派制度。制度形态开始由“处常”向“变制”过渡。

- ① 参见《张芾奏报部拨陕西及粤海关银不敷委解并请饬部筹拨解江片》、《寄谕户部堂官查明各省部拨饷银解运情形并催赶解运》、《祁寓藻等奏报酌拟向荣军营饷银据咨改奏缘由片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，第481页；第6册，第1—2、578—579页。
- ② 参见《李德奏陈东省经费竭蹶未便拨解江南粮台片》、《李德奏陈东省竭蹶情形请饬部另拨陈启迈粮台军饷片》、《裕瑞奏请饬部将法良粮台贵州应拨兵饷改拨片》、《向荣等奏请将江北捐项典本均划充金陵镇江军饷折》、《奕经奏报徐州皖省粮台银款用罄并请饬部速拨折》、《法良奏请饬部饬催各省督抚按例报解粮台银两片》、《福济奏请预定军饷拨解章程以杜纷争折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第7册，北京：社会科学文献出版社，1993年，第555—556页；第8册，第222—223页；第9册，第216—217、260—262页；第10册，北京：社会科学文献出版社，1993年，第325—327、615—616页；第12册，北京：社会科学文献出版社，1994年，第79—80页。
- ③ 王庆云：《王文勤公奏稿》，第57—58页。
- ④ 王庆云：《王文勤公奏稿》，第45—47页；《寄谕陆建瀛等著体察皖省情形 慎密防守撙节税款迅即委员起解部拨湖南银两》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第4册，第13页。
- ⑤ 参见《张芾奏报筹办大营粮饷并请酌留九江关税银两抵拨等情折》、《张芾奏请将未解云南癸丑年铜本银两留支江西军饷片》、《张芾奏报截留军饷咨部改拨缘由片》、《张芾奏请截留粤饷并请饬部速拨军饷片》、《向荣等奏报军饷告匮请饬江浙设法赶解折》、《张芾奏请将协解滇黔兵饷等银酌留暂以济军需折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，第79—80页；第8册，第514—515页，第9册，第86—87、339—340、403—404页；第10册，第629—631页。
- ⑥ 《清实录》第41册，第756页。
- ⑦ 外省督抚和统兵大臣在咸同光前期，均有推动制度革新的举动，唯本文讨论时限内，其变制意识和举措极少，因而放权变制以清廷上层为主。外省大员和统兵大臣在制度因革方面的情况，另文专论。

“国家出入有经，用度有制”，^①清代外省动支款项向有定制，钱粮正供的使用尤为严格，“大抵有一进项，必有一出项，针孔相需”。^②雍正朝大学士户部尚书张玉书曾说：“盖每年正供赋额各有抵销，遇有别项费用，部臣辄请敕该督抚酌量设法，不得动用正项钱粮。”^③嘉庆五年（1800）规定各省动用耗羨银数逾500两者，必须奏报皇帝批准。^④各项支出均有严格规定，“某事动支某款”的支出经制牢不可破，即如兵器制造修缮，则例规定其经费来源有五项：地丁项下的兵器加征银、地方耗羨存公银、藩库银、官员的捐俸以及官商士民的捐助等银、兵饷朋扣银，其动支范围不出这五项之外。^⑤咸丰初年，战事紧急，军费筹解刻不容缓，上述国帑正供的使用经制逐渐被打破，“某事动支某款”的支出限制在战时亦难维系。

最先放宽用款限制的谕旨始于咸丰元年闰八月，咸丰帝谕令两广总督徐广缙等：“正杂各款并闲款内，有可以通融协济之项，著该督抚悉心筹划，宽为储备，并著传谕曾维于关税应解项内，无论何款，酌量预备。”^⑥咸丰三年，咸丰帝为筹解军费，屡屡在谕旨中使用“不论何款”的措辞。这种不拘款项使用定例的拨解指令，不但针对战区省份，防堵省份和完善省份均不可免。三年正月，谕令两江总督陆建瀛“所需经费，若俟部拨，缓不济急，或截留漕粮抵用，或于盐务、地方绅商设法捐贷，暂济急需”。^⑦给江西巡抚张芾的上谕亦要求该省无论何款先筹十万，倘因银款不敷，或将邻近州县现征漕粮及常平仓谷各项动拨。^⑧七月谕令山东巡抚李德不拘何款，先行筹垫十万两，迅即解往徐州粮台。^⑨十月谕令两江总督怡良等尽速筹解向荣大营军费：“无论何款，如有可动支者，即设法尽解，以济要需。”^⑩户部亦自紊定章，令外省“凡地丁正杂以及停扣养廉捐款各项，无论何项，先行如数迅速筹解”。^⑪王庆云对这种应急做法不甚赞成，认为偶然责令外省不拘何款筹解军费效果可能明显，但屡屡自乱其定章，成效则大打折扣，“部中向各省提银，动曰‘无论何款，移缓就急’，此可以一试，数见则不鲜矣”。^⑫

放宽钱粮关税正供使用限制，仅是户部应急放权的开始，接下来则是明令各省变通旧有筹饷规制，这成为“就地筹饷”的先声。制用筹饷既是户部专责，在战时背景下，亦成为督抚司道的重要职责。孙家鼐曾慨叹“自愧持筹术乏”，^⑬对督抚司道亦是严峻考验。咸丰帝变通筹饷旧制始于咸丰三年正月下旬。湖广总督张亮基为办理鄂省善后事宜请求户部拨款支持，咸丰帝责

① 程含章：《论理财疏》，贺长龄、魏源：《清经世文编》上册，北京：中华书局，1992年，第650页。

② 周家楣：《期不负斋政书》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第914号，第97页。

③ 张玉书：《请杜设法名色疏》，贺长龄辑：《皇朝经世文编》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第731号，台北：文海出版社，1972年，第979页。

④ 参见何汉威：《清季中央与各省财政关系的反思》，《中央研究院历史语言研究所集刊》第72本第3分，2001年9月，第604页。

⑤ 陈锋：《清代军费研究》，武汉：武汉大学出版社，1992年，第209—210页。

⑥ 《清实录》第40册，第585页。

⑦ 《陆建瀛等奏报设法筹议江省捐输经费并请收常捐折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第4册，第489—490页。

⑧ 《寄谕江西巡抚张芾著速备银十万两飞解向荣营中并派员督办粮台随营接济》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第4册，第544页。

⑨ 《寄谕李德即设法筹银十万两分次解往徐州粮台》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第8册，第396—397页。

⑩ 《清实录》第41册，第688页。

⑪ 《祁寯藻等奏覆遵筹琦善大营军饷缘由片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第12册，第494页。

⑫ 《王文勤公日记》第3册，第1560—1561页。

⑬ 《孙家鼐来函》，《张树声存札》，中国社会科学院近代史研究所特藏，甲190，甲种一，第7页。

令张督自我设法，“或于丰收地方劝令富绅大贾量捐银米，或于各该州县内酌量碾动仓谷，以为赈恤难民、抚绥一切之用。当此帑项万分艰难之时，惟在该署督等权其轻重缓急，设法筹办，期于库款地方两有裨益”。^① 这已隐含着中央向外省放权。至于通谕各省督抚设法筹解军饷的奏折时，认同户部提出变通筹饷旧制的建议，户部呼吁各省督抚“要在各就地方情形，实力筹划，设法变通，或于留之待用之款先为垫解，或于未完未解之款认真催提，或于当杂各商量为那（挪）借，加息归还，或于殷富官绅广为劝捐，破格请奖。推之盐关税课，亦应因时制宜，变通尽利”。咸丰帝对户部主张加以肯定，并允诺“贷其处分，宽其定例”：“朕看各该督抚一筹莫展，动请部拨。有平日漫不经心者，有避嫌避怨不肯为者，亦有限于定例，格于处分不敢为者。前二款惟在各省大吏激发天良，惟末一条，则在权宜办理，不可拘执。现当紧急之时，朕必贷其处分，宽其定例，求事之有实济也。”^②

六月，咸丰帝寄谕各省督抚，责令变通筹饷定例，权宜济急：“特再申谕各直省督抚大吏，其各就本省地方情形力筹济时之策，权宜变通，其势不得不然，惟须得人经理，自有实效。岂可坐视大局涣散，一筹莫展？”^③ 对于委派督抚能否胜任自主筹饷，咸丰帝相当重视。十月份他对张亮基担任山东巡抚后畏难筹措军饷十分不满：“山东情形固属棘手，朕已命汝巡抚山东，自应竭力筹维，朕知汝之心未必竟敢豫存站脚地步。若兵饷一节，汝尚未到即言其难，汝到之后，除束手而外，只有请帑而已。此等疆吏虽有若无，朕甚为汝愧极！”^④

其实，从外省督抚司道层面来看，经营饷源的空间十分有限，除钱粮正供、关税和捐输之外，推行钞法、铸造大钱，往往成为督抚司道筹饷的重要途径，湖北巡抚胡林翼曾批评这种开拓财源的“短视”倾向：“今之言兵者喜团练，言饷者急捐输及大钱钞票，乐其不费而取利也。”^⑤ 咸丰帝责令外省筹饷，各省司道大员畏难、踌躇的心态在所难免，有官员即称：“银票、官局、大钱三者皆已推广，交各省筹办。大钱较为实在，然停炉已久，事同新创，均未易措手。”^⑥ 浙省巡抚何桂清在督抚中向称筹饷好手，面对各方无厌需求，常觉难以满足：“部中指拨者均系无著之款。浙省一年以前，业已将捐输筹款用完，今年加以援救邻省，动辄十万、八万（二月至五月最多），自八月至年底，非百万不可，均已奏明，而部拨部催仍常常有之，真是无法。弟竭力报答，本领不过如此。”皖省大员致函何桂清亦表达了自行筹饷的困惑：“现银既少，钞又不行，大钱行于苏州，而皖省尚未之见，已拨之项，迟之又久而不到。未来之患，群避忌讳而不言。”^⑦ 即便是外省大员主导推出的厘金筹饷新制，部臣亦有不同意见。刑部侍郎、帮办

① 《寄谕张亮基著兼程前往湖北省城筹办抚绥事宜并赶办向荣军饷》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第4册，第549—550页。

② 参见《祁寓藻等奏陈部拨银两日绌请饬各省设法筹解不准截留改拨折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第6册，第361—362页；《清实录》第41册，第230页。

③ 《寄谕各直省督抚户部度支短绌著各省力筹济急权宜变通》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第8册，第43—44页；《清实录》第41册，第391—392页。

④ 《清实录》第41册，第687页。

⑤ 王闿运：《湘军志》，第91页；《致阎丹初副郎》，《胡文忠公（林翼）遗集》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第881号，台北：文海出版社，1973年，第3738页。

⑥ 《佚名来函》，《张集馨（椒云）存札》第1函第5册，中国社会科学院近代史研究所特藏，甲193，页码错乱。

⑦ 江苏博物馆、江苏师院历史系、南京大学历史系编：《何桂清等书札》，第30—31、201页。

军务大臣雷以誠将厘金抽收方案奏上，户部存在争议，祁寯藻主张允准采纳，北档房司员则极力反对，王庆云依违其间，“细看情事，径准固不可，尽驳亦太苛，不得已挥汗为之。理有是非，而情宜平恕”。^①此后，户部对举办厘金亦有极力反对者。^②户部对此有歧异，外省举办的热情也就低昂不一、迟速有别了。

“变制”的第三个层面，是允准战区统兵大员可与协济军费省份直接咨商拨济方案，不需经过户部。这意味着户部主动放弃酌拨专权，尽管要求协济省份事后仍要报部核查，但毕竟给予外省直接咨商的权限。对比数月前倪良耀一案的处理，可见户部立场转变之大。

向荣扎营金陵近郊后，正逢京师内外解济军费疲惫时期，军营时有士卒内讧、要挟之案，滋闹大营之事屡屡发生，^③向荣自叹为筹兵筹饷，已心力交瘁。^④战区位于江苏，代办苏省巡抚、调补苏州布政使倪良耀请求清政府在邻近省份指拨军费，以供支向荣、琦善大军。^⑤由于金陵藩库、粮道衙门的实银被太平军抢掠一空，苏州藩库仅余银十余万两，形势紧迫，户部不能立即解决临近省份解饷难题。倪良耀不得不咨商福建和山西两省，请求尽速协济数十万两来苏。

然而，闽浙总督王懿德并未相助，他将倪良耀咨商闽省拨解数十万两军费一事于三月二十五日上报咸丰帝，强调本省财绌困境，难以满足战区需要。咸丰帝得知此事，认为倪良耀既未咨商户部，又未奏报朝廷，显然违背拨解国帑的规纪，在王懿德的奏折上直接批谕：“倪良耀咨拨浙（闽）省银两，属殊非是。”^⑥事隔一个月后，山西巡抚哈芬亦将倪氏私下咨商拨款的“天机”泄露。户部接到哈芬奏折，亦十分意外，该部出示国家拨解经费定例，“各省协解饷银，向系由部酌量指拨，各该省遵照部拨款数，于文到日即行起解，历经办理在案。”倪良耀绕过户部，且不奏报，直接咨商邻省拨解，显然违背国制，“实为从来所未有，更恐所提银两不止山西一省，相应据实奏参，请旨将代办江苏巡抚布政使倪良耀交部严加议处。”^⑦咸丰帝认同户部对倪氏处罚意见，责令两江总督怡良、江苏巡抚许乃钊立即“令倪良耀专案报部”。^⑧对倪案的处置，说明户部仍固守国帑拨解成规。

但随着户部拨济能力的迅速下降，它对战区省份直接咨商军费拨济权限下放的立场开始转变。咸丰三年八月，户部侍郎王庆云将户部库储困竭的实情彻底揭出：

八月初五日：窃查部库度支，全恃外省春秋两拨。今春拨册业已告罄，而数月来部库京饷及各处粮台，竭力枝梧，又增出款数百余万。秋拨之仅存空册，不问可知。此后官兵

① 《王文勤公日记》第3册，第1487页。

② 潘祖年：《潘祖荫年谱》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第181号，台北：文海出版社，1968年，第41页。

③ 宋晋：《水流云在馆奏议·诗钞》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第772号，台北：文海出版社，1972年，第135—136页。

④ 《向荣致椒云函》，《张集馨（椒云）存札》第2函第1册，中国社会科学院近代史研究所特藏，甲193—1，第33—37页。

⑤ 参见《倪良耀奏请饬部臣速筹军饷以济要需折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第5册，第381页。

⑥ 《王懿德奏陈倪良耀咨拨银两闽省现无款可拨情形片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第6册，第184页。

⑦ 《为代办巡抚倪良耀率行咨提晋省银两请旨严议事奏折》，任国维主编：《祁寯藻集》第3册，第213—214页；《祁寯藻等参代办抚臣倪良耀率行咨提别省银两折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第6册，第578页。

⑧ 《清实录》第41册，第265页；《谕内阁著将违例咨提别省银两之代办巡抚倪良耀交部严加议处》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第6册，第579页。

俸饷有去路而无来源，竟有不能不停之势。虽力穷财尽，共见共闻。而臣等处此无可支放之时，束手坐待，竟行停止。

八月十五日：时事艰虞，了无头绪。上月甫过，下月又未必有一措手不及时，虽不能远虑，亦须为月计。月计奈何？秋拨已空，补苴无术，一面搏节，一面搜罗，年内或不至多动内帑（节省一万，则内帑多留一万）。至明年京饷，须从冬拨内，于各省匀出三四百万解京，以抵春拨之款，再将别款零星凑集，以期敷衍，不能以军无了期，并置此而不解也。^①

揆诸上述记载可知，截至咸丰三年八月中旬，户部据以酌拨军费的春秋拨册全部归零；外省实际库存白银和续收钱粮等项，该部限于行政制度架构均不可预知；^② 户部堂官作为国家财政专官，已到“为期月之计”，挪东补西和搜罗搏节不足以维系庞大的战争费用，即连支放京师官俸和京畿八旗绿营兵饷的财力亦不可靠。加之八月十五日向荣大营奏请拨解巨额军费，^③ 户部无计可施，咸丰帝只得责令向荣、许乃钊直接咨商两江总督怡良和浙江巡抚黄宗汉：“现在部库筹饷之艰，万分支绌，大营需用甚急。应如何通融协拨之处，仍著该大臣等随时咨商怡良、黄宗汉等妥筹办理。”^④ 随后，李嘉端、奕经、怡良、法良、英桂等奏请解决军费筹解问题，安徽兼为防堵省份和战区省份，军费尤为缺乏，急需户部指拨。^⑤

在这种情况下，户部只得令统兵大臣、总办粮台大臣以及该省督抚径直咨商相关省份，不必经由户部指拨，以省周折：“此后该营兵饷应令该抚仍遵臣部前奏，仿照向荣军营咨商邻近省分，每月接济，庶拨款可免竭蹶，而委解无虞迟缓矣。”^⑥ 曾国藩军营亦被允准照此办理，琦善大营奏请军费，户部亦同样向咸丰帝建议：“邻省协济及早绸缪，较之部拨尚有把握……此后兵饷，仍令琦善仍遵臣部前奏，咨商该处近省，凡地丁盐杂款各项，移缓就急。每月协济各若干万两，俾资接济。”^⑦ 和春大营军费缺乏，户部同样建议该大臣“自行指省筹饷”。^⑧

自行指省筹饷，意味着户部暂时摆脱了各战区大员的“纠缠”，可以专心筹措京师要需。下放权限给督抚、统兵大臣彼此咨商，协议解决军费困境，却给外省大员带来困惑。户部放权后，各省之间的协解是否顺利，很大程度上取决于非制度性的彼此交谊和战时利益关联，主客异势，

① 《王文勤公日记》第3册，第1530、1542页。

② 18、19世纪之交，与户部业务密切相连的外省布政使的权限开始为督抚所侵蚀，户部在外省并无直接掌控的分支机构，无力就地方财政状况蒐集情报，是以咸丰三年夏季后，该部难以如实掌握各省库储实际情况。（参见何汉威：《清季中央与各省财政关系的反思》，《中央研究院历史语言研究所集刊》第72本第3分，第607页）

③ 参见《向荣等奏请将江北捐项典本均划充金陵镇江军饷折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第9册，第260—262页。

④ 《寄谕向荣等著和春讯催红单船入江并咨商怡良妥筹军饷》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第9册，第390—391页。

⑤ 参见《李嘉端奏请将江西截留军饷酌拨六万两片》、《奕经奏报徐州皖省粮台银款用罄并请饬部速拨折》、《怡良等奏陈大营军饷告匮请饬广东等省筹解折》、《法良奏请饬部饬催各省督抚按例报解粮台银两片》、《英桂奏陈宿迁粮台需饷紧急并请饬催浙江等省赶解接济折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第10册，第92—93、325—327、575—576、615—616页；第11册，第164页。

⑥ 《祁寓藻等奏覆速议安徽拨饷情形折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第12册，第492—493页。

⑦ 《祁寓藻等奏覆遵筹琦善大营军饷缘由片》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第12册，第494页。

⑧ 《和春等奏请饬部指款拨银二十万两分起解皖折》，中国第一历史档案馆编：《镇压档》第13册，北京：社会科学文献出版社，1994年，第617—618页。

情形更为复杂。户部尚书文祥曾敏锐地观察到，各省自分畛域，间或有出省互助之事，但亦对主客之势非常计较。^①咸丰八年，仓场侍郎廉兆纶发现统兵大臣不兼地方之责，对于筹饷带来负面影响。^②直接为曾国藩筹措军费的郭昆焘感触尤深：“近日人心私情重于公义，非有畴昔之好与唇齿之依，即往往隔膜相视。其能以大局为重者，或有其心而无其力，或有其力而无其权。重以自顾之不遑，远道之多阻，局势更变，百出不穷，故仰食于人，在昔所苦。”^③但清政府对战区各省督抚的放权却被李鸿章视为“幸事”：“朝贵一闻拨款，则缩项结舌而莫之敢应；即有一应，农部、疆吏空文支吾，于事何济？是以曾文正剿粤贼，鸿章剿捻匪，兴师十万，皆自筹饷，但求朝廷不掣肘为幸，何曾预请巨款耶？”^④放宽军费拨济权限，是导致同光时期督抚权势趋重的一个关键变革，它与筹饷放权举措结合起来，愈发导致外省独自掌控本省财政局面，学界所谓“中央与地方权限关系变化”以及“督抚权重”的趋势，追溯制度变动的密钥，上述变制尤不能忽略。

至于第四项“变制”更体现出下放权限的特点。在部库银钱空虚和战时各省库储难以应急的情况下，为确保京师八旗绿营军饷、王公大臣官俸、陵工经费、皇室经费等项要需，户部只得将此前依赖的春秋册酌拨制度暂时放弃，改为摊派制度，估拨经制也从此淡出。咸丰三年十一月二十七日上谕云：

向来户部岁需京饷，例于各省春秋拨册内随时奏拨解部。近年以来，各省经部指拨款，每因起解不时，以致部库时形支绌。自应先期筹划，以济要需。所有该部岁拨京饷，著准其自本年为始，归入冬拨案内，与各直省协拨兵饷一律酌拨，仍将冬拨题本改为专折具奏，俾免迟误。^⑤

上谕所言，户部指拨的京饷、各省所承担的协济兵饷等，一律不再由冬估、春秋拨来完成，而一次性于前一年冬季提前预定数额，摊给各省；题本制亦改为奏折制，以示慎重。这种改制，何汉威结合同治二年（1863）上谕和光绪十一年（1885）醇亲王奕环等奏折综合解读，称之为“摊派”，户部在运作程序上仍是“指拨”形式，只是视各省财政能力确定额度，责令各省限期解京。^⑥

拨饷改制上谕发布后不久，礼部侍郎宋晋上奏，阐述变通旧制，达权维新，以应战时需求的主张。他建议战区各省份和防堵省份独立筹饷，而户部则侧重京师制用筹划。^⑦循时变制，时人多有所论。^⑧“通变”与“守经”平衡取舍的结果就是宋晋所提出的拨解新制。揆诸事后时势发展，宋晋此项建议或有不尽落实之处，但其变制思路，与上述改制谕旨并不相悖。这项制度

① 参见：《文文忠公（祥）事略》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第212号，台北：文海出版社，1968年，第164页。

② 参见何烈：《清咸、同时期的财政》，第435页。

③ 郭昆焘：《云卧山庄尺牋》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第113号，台北：文海出版社，1967年，第354—355页。

④ 《复沈幼丹节帅》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第31册，合肥：安徽教育出版社，2008年，第48页。

⑤ 《清实录》第41册，第772页。

⑥ 何汉威：《清季中央与各省财政关系的反思》，《中央研究院历史语言研究所集刊》第72本第3分，第610页。这项拨解新制的实行并非一劳永逸，此后外省解缴京饷仍不容乐观。（参见陈锋：《清代财政支出政策与支出结构的变动》，《江汉论坛》2000年第5期）

⑦ 宋晋：《水流云在馆奏议·诗钞》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第772号，第140—143页。

⑧ 郭嵩焘：《奉旨密筹大局情形疏》，王先谦：《郭侍郎（嵩焘）奏疏》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》正编，第151号，台北：文海出版社，1968年，第803—813页。

变动意味着户部首要职责在于满足京师要需，统兵大员可授权其自行指省解决军费问题；就外省而言，各自罗掘足够的京饷解赴户部，有余则由本省自行支配，这必然导致不受户部监控的外销财源愈发庞大，最终形成地方财政形态。

四、结 语

咸丰朝清廷遭遇困顿局面，其藉高层会议推出的应急举措或微有成效，或致乱纷扰。为摆脱困境，清廷寻求变制，以急调龙躯、脱离险滩为至计。^①平心而论，单纯依靠战时财政变制，并不能使清廷脱离困厄。然而从此后数十年社会发展的实际影响来看，上述举措中，放权变制是历史演进的核心推力。晚清以降，中国各领域步入变革维新的轨道，这类变革或发自外省督抚司道，或来自清廷上层，或上下共谋协力推进。其变革背景，或为时势所迫，被迫放权；或因环境转换，主动创制新规。变革所涉范围之广，诸如军事、财政、对外交涉、行政科层、吏治、教育等，其制度因革过程尤为复杂，所产生的影响亦非常深远，正是在此意义上，时人往往称自己所处的时代为“千年变局”。单就财政一端而言，晚清财制变革最明显的就是出现了近代意义上的“地方财政”，突破历朝历代大一统的王朝财政格局，使得“散权”与“集权”长期处于交织样态；^②不受清廷监控的各种新式财政机构大量涌现，且脱离了旧式藩司衙门掌控；行政科层也摆脱旧有格局，在外省传统的藩臬府道之外，各类新式局所林立，其实际掌控者亦非昔日的布政使和按察使，而是战争期间通过保举和捐输获职的各类人员，旧时刑名钱谷书吏幕僚的队伍结构得到相当程度上的更新扩张。这样大规模的制度更新，其肇始者正是咸丰初年因军费筹济危机而被迫推出的应急变制。

通权变制，自咸同光三朝长时段合观，对此后数十年间的战局演进、国省关系、军制形态、督抚朝臣之权限消长，甚至省内行政架构、财源结构等均产生巨大影响，内地十八行省自我营构了一个迥异于前的权力形态、财政结构和军事新制，清廷倚重外省督抚的新格局亦肇始于此。由此看来，追寻近代时势更替，探究制度嬗变之历史密码，就不能绕开咸丰初年的应急变制。

〔作者刘增合，暨南大学历史系近代中国研究中心教授。广州 510632〕

（责任编辑：武雪彬 责任编辑：路育松）

① 关于咸丰朝“变制”时间，何烈断言始于1856年，显然未能细察史迹之细微变化；所论变制范围亦不甚确当。（参见何烈：《清咸、同时期的财政》，第8页）

② 按民国学人罗玉东的解释，“散权”与“分权”大不相同。散权是指政权原属君主一人，君主不能运用，散于地方当局。此种分散之权无固定形式，只能抽象言之，最好的例子就是中央遇事不能专断，须求督抚同意。分权则是地方政府用法律手段从中央分得一部分权力，不容中央再加干涉。散权象征君主专制政治之末路。（参见氏著：《光绪朝补救财政之方策》，《中国近代经济史研究集刊》第1卷第2期，“中研院”社会科学研究所，1933年，第264页）西方学者Marianne Bastid认为，太平天国革命结束后，清廷的财政管理是按一套分权体制来运作。（参见Marianne Bastid，“The Structure of the Financial Institutions of the State in the Late Qing,” in Stuart R. Schram, ed., *The Scope of State Power in China*, London and Hong Kong: School of Oriental Studies, University of London and The Chinese University Press, 1985, p. 78）此言似可斟酌，清廷主观上并不存在所谓的分权倾向，罗玉东的“散权”说更接近历史。