

# 晚清保疆的军费运筹\*

刘增合

摘要：清光绪中叶，中国边疆频遭外患，面对财政困难，虽然朝臣疆吏在边疆取舍上认识不一，但是清政府最终确定了保疆大计。收复伊犁交涉引发沙俄对西北和东北边疆侵略威胁，清政府设立东北边防经费专项，从财政上增加对东北固疆行动的支持；西北不仅名义上创设新疆行省，阎敬铭等重臣还筹划了国库纾困与支持新疆固边的双重行动；法国侵台危机促成清政府新设台湾行省，台澎防务需款至多，福建极力维系闽台一体，财政上积极协济，部库虽困难重重，但依然是东南海疆固防的财政后盾。军费运筹受到国困现实的牵制，进而影响经略边陲的效果。靖边与纾困虽有矛盾，但却关联紧密，成为检验清政府靖边保疆能力的重要方面。

关键词：边疆 财政 晚清 户部 军费

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）。

边患与国困桴鼓相应，彼此牵制。晚清中国积贫积弱，在保卫国家领土方面，清政府陷入极大的防御困境，军费供应不足是最主要的牵制因素。光绪中叶，四面边疆几乎同时遭逢外来巨患，筹兵筹饷，清政府竭蹶以应，“靖边”与“纾困”成为保疆治边的两大要政。此前边疆史研究较多从民族宗教与治边、宗藩关系与羁縻体制、西方列强与边疆危机等视野展开讨论，成果繁富，新论迭见；<sup>①</sup>近年有学者关于近代中国“西北陆地边疆轴向和东南沿海海疆轴向历史空间互动”的研究，尤具启发价值。<sup>②</sup>

\* 本文为《历史研究》编辑部与东北师范大学历史文化学院主办的“第十一届历史学前沿论坛”参会论文，受国家社会科学基金重点项目“晚清财政管控的制度演进与治国理财能力研究”（17AZS008）资助。

① 马汝珩、马大正主编：《清代的边疆政策》，北京：中国社会科学出版社，1994年，第19—55页；周卫平：《论中国边疆研究的特点及面临的困难》，《暨南学报》2016年第12期；等等。

② 王鹏辉：《中国近代边疆的转型时代——以九边处处蹄痕的吴禄贞为中心》，博士学位论文，华东师范大学，2014年；《龚自珍和魏源的舆地学研究》，《历史研究》2014年第3期；等等。

若转换视野，从军费运筹等多维路径切入，梳理清代后期财政窘困背景下，清政府如何应对巩固边陲与纾缓国困之间的纠结，<sup>①</sup>深究传统制度与多变时局怎样调适，却能发覆新境，窥见异相，有裨于深刻理解中国历史上治国理政的复杂性。

## 一、国困现实与朝臣筹边认知

清代后期的国困开始于道光末期，咸丰、同治两朝陷入低谷，至光绪前期仍蹶不振。道光二十八年（1848），枢臣已经面临因部库窘绌而放款受限的隐患，大学士管理户部大臣潘世恩密陈道光帝，建议各直省大吏必须统筹大局，积极筹解，否则京饷支放将陷于困顿。<sup>②</sup>咸丰至同治二十余年间，大规模战事持续不断，战争耗费银两至少高达 8.5 亿两，<sup>③</sup>户部和行省窘困程度日甚一日。户部堂官忧惧本月敷衍过去，未知下月如何渡过，甚至上半月可以勉强应付，下半月更不知如何筹措。<sup>④</sup>镇压太平天国运动后，清政府财政困难局面并未缓解，因镇压捻军、西南和西北回民起义战争次第展开，需饷数额再度攀升；第二次鸦片战争后，清政府又面临筹措英法两国赔款的压力。部臣履职期间时有惊悚不安、临深履薄之惶恐。<sup>⑤</sup>同治末年，西北战场需款迫切，前线统帅对部臣酌拨不力、解饷不济的困境难以理解，指责其“随意点缀，以塞其求，过后不复措意”。<sup>⑥</sup>这种激愤不满传至京师，部臣实有委屈，基于自我辩解和透露内情需要，管部大臣特意奏请圣上密谕统兵大臣部库面临的窘绌实情：部库存储仅够一月之需，实非“敛外藏以实京师”。<sup>⑦</sup>

至光绪中叶，户部拨款能力依旧受限，库储殆尽的情形时有发生。<sup>⑧</sup>枢臣翁同

- 
- ① 限于篇幅，本文侧重讨论清光绪中叶西北、东北和东南海疆危机与清政府的财政因应，西南边陲俟另文讨论。
- ② 潘世恩：《奏为密陈部库情形请饬直省大吏统筹全局以实京饷折》，中国第一历史档案馆藏（以下引用军机处录副奏折、朱批奏折、随手登记档等，均来自该机构，不另注），军机处录副，03—9988—055。
- ③ 咸丰、同治时期大规模战争耗财数字，各家所见不一，彭泽益保守估计为 8.5 亿两，史志宏、徐毅认为这个数字大致可信。（史志宏、徐毅：《晚清财政：1851—1894》，上海：上海财经大学出版社，2008 年，第 67—69 页）
- ④ 王庆云：《王文勤公日记》第 3 册，扬州：江苏广陵古籍刻印社，1998 年，第 1542、1568 页。
- ⑤ 董恂：《还读我书室老人手订年谱》，台北：文海出版社，1968 年，第 76 页。
- ⑥ 《答袁筱坞阁学》，《左文襄公全集》，台北：文海出版社，1979 年，第 3148—3151 页。
- ⑦ 载龄等：《奏为京师库存仅敷一月拟请密谕左宗棠折》，军机处录副，03—4951—156。
- ⑧ 景廉等：《奏为敬陈时事艰难部库存款放拨殆尽亟应筹备饷需折》，军机处录副，03—6602—006。

龢在家信中透露：“兵饷难筹，大农搜剔者纤细非体。”<sup>①</sup> 管部大臣阎敬铭面见慈禧时，针对部库收支不敷的严峻现实，痛陈“寅吃卯粮”的危险，并提醒尽力避免再借洋债。<sup>②</sup> 光绪初叶至中期，国家财政收入整体上虽逐步增加，但各省绿营裁撤缓慢，勇营依然较多；海疆危机发生后，沿海省份加强海防、沿江省份则筹划江防，加之洋务事业纷纷兴办，各类需款较此前尚有快速膨胀趋势，东部各省又承担了较多协济边省解款的任务。因此，内地各省财政上负重太大，解京银款并未随之增加，户部负责放饷负担实际上更为沉重。部库这种长期窘困的现实，严重制约着治国安邦大计的展布，边疆经略筹策更是备受牵制。

光绪中期，收复伊犁谈判期间，沙俄在西北和东北施加军事压力，稍后法国在滇桂南疆和闽台海疆构衅，陆疆、海疆四面危机短期内迅速凸显。枢臣与疆吏、言官与司道等基于部库省库财政困难的现实，在财力投送上，必然存在轻重缓急、留存取舍这类现实问题的歧见。东北系清朝发源的“龙兴之地”，重要性和根本地位不容质疑，东南和西南地近中原，也未引起争议。唯有新疆因其距内地遥远、疆域辽阔，经略耗财尤为浩繁，在如何处理保障内地与经略新疆方面，引起的争议最大。在晚清“兵为将有”和行省督抚财权上升的背景下，这种争议隐含着地域利益和派系利益的深层纠葛；清政府因部库财绌和兵力掌控不足的双重制约，靖边国策在一定程度上受到现实格局的牵制和左右。

关于内地与新疆的关系，较为典型的认识有三种：一是先顾内地，后收新疆；二是内地与新疆并举处理；三是保内地、弃新疆。三种认识中，前两种均主保疆，唯次序有差异；第三种弃疆主张实际上是东部淮系势力基于分饷目的，有意排斥湘军的西征新疆经略，东南七省厘金收入使用权争夺充分体现了派系纷争的趋势。<sup>③</sup>

第一种认识认为清政府应该先巩固内地元气，后收复和经略新疆。这种认识自同治末年迄光绪中叶始终存在。山西巡抚鲍源深、李鸿章幕僚朱采的意见较有代表性。鲍源深在上奏中将内地视为人的“心腹”，视新疆边陲为“四肢”：“内地心腹也，边陲四肢也，耗费于边陲，竭财于内地，何以异是？天下事有先本计而后末图，舍空名而求实益者，亦惟于轻重缓急一权衡之耳。”主张对新疆边陲暂示羁縻，而对内地先培元气。<sup>④</sup> 鲍氏这种暂缓收疆态度，一定程度上受直隶总督李鸿章授意，<sup>⑤</sup> 李氏幕友朱采曾为官晋省，对晋抚这一看法有直接影响。<sup>⑥</sup> 稍后，朱采将鸦片之害视为

① 《致翁曾荣函》，谢俊美编：《翁同龢集》上册，北京：中华书局，2005年，第290页。

② 陈义杰整理：《翁同龢日记》第4册，北京：中华书局，1992年，第2071—2072页。

③ 刘增合：《左宗棠西征筹饷与清廷战时财政调控》，《近代史研究》2017年第2期。

④ 鲍源深：《奏为边事饷需紧迫内地协拨艰难应筹度缓急变通办理折》，军机处录副，03—6054—034。

⑤ 刘绪义：《晚清政坛的左李之争》，《中国纪检监察报》2015年5月29日。

⑥ 《复许竹笈》，朱采：《清芬阁集》，台北：文海出版社，1968年，第320页。

“心腹之忧”，而将新疆之乱看做“手足之疾”，<sup>①</sup>孰轻孰重，一目了然。此前川督骆秉章等人主张暂缓解决西北内患和外乱，也是基于饷源不足的现实。<sup>②</sup>光绪六年（1880）夏季曾纪泽赴俄谈判后，坚持“重海疆轻新疆”的许景澄仍对收复伊犁的努力难以释怀，认为左宗棠、清政府枢臣以及在野士绅存在“三误”：“湘阴不揆交涉大局，在边言边，轻起索土之议，误一；枢廷择非其人，误二；士大夫不明新旧条约，以为一切皆此次所许，激愤盈廷，势成不解，办事者几无下手处，误三。”<sup>③</sup>这种政见大约反映了对新疆取守势的少数人士的主张。清政府决定新疆设立行省的前夕，仍有翰林院官员反对在新疆设立郡县制度，<sup>④</sup>它折射出第一种认识的顽固性和持续性。

第二种认识力主缓纾内地财政困难与经略新疆并举进行。早在乾隆时期，清政府早已抱定保疆守土的立场，乾隆十五年（1750）谕旨称：“夫开边黠武，朕所不为，而祖宗所有疆宇，不敢少亏尺寸。”这是寻求“边圉久远”之至计。<sup>⑤</sup>除非面临大军压境等非常遭遇，不得已而有割地赔款之举，此外，清政府枢臣不可能有轻易拱手揖让领土的想法。时至光绪中叶，内地因战争连绵而赋税亏折，财政支持能力大减，保障内地财政和西陲耗财之巨形成一个巨大的矛盾。光绪十年二月十七日，户部尚书阎敬铭奏章也隐含此种矛盾纠葛：“内地根本也，边陲枝叶也。公私匱竭则根本伤，根本伤则枝叶安所附夫！”<sup>⑥</sup>这一说法强调的仍是并举处理内地财政困难与边陲经略耗财，并无舍疆之意。远征西北的左宗棠认为，西北如果“停兵节饷，自撤藩篱，则我退寸而寇进尺，不独陇右堪虞，即北路科布多、乌里雅苏台等处恐亦未能晏然，是停兵节饷于海防未必有益，于边塞则大有所妨，利害攸分，亟宜熟思审处者也”。<sup>⑦</sup>这份近5000字的奏疏，从陆疆、海疆需饷概况，欧美列强和沙皇俄国侵华利益差异等方面分析，得出海疆、塞疆并举经略的结论。左氏致同僚私函也窥见李鸿章代表的淮系官员裁撤西防的真实意图：“少荃议撤边饷，以裕洋防，人人知其不可，朝论亦不然之，然必加四百万以贴南北洋，而于边饷则不独无加，且置之不

① 《上李中堂》，朱采：《清芬阁集》，第348页。

② 骆秉章：《奉旨筹拨甘省粮台暨新疆饷项疏》，盛康辑：《皇朝经世文续编》，台北：文海出版社，1972年，第1650—1653页。

③ 许景澄：《上赵桐荪师》，朱家英整理：《许景澄集》第3册，杭州：浙江古籍出版社，2015年，第646页。

④ 刘海鳌：《奏为酌议新疆善后事宜请权缓急折》，军机处录副，03—5092—013。

⑤ 《清高宗实录》第377卷，乾隆十五年十一月下，北京：中华书局，1985年影印版，第1169页。

⑥ 《谨奏为西路军饷浩繁中外交困急须统筹全局以规久远而固国本折》，阎敬铭：《户部奏折》，《阎敬铭奏稿》，甲246，中国社会科学院近代史研究所藏（以下藏所从略），第20页。

⑦ 《覆陈海防塞防及关外剿抚粮运情形折》，《左文襄公全集》，第1844页。

顾，又何说也？”<sup>①</sup> 函中“朝论”大约代表了清政府立场，光绪帝颁布的寄谕，<sup>②</sup> 实际上显示出陆海并举、拒绝弃疆的立场，意味着尽管国库财绌，清政府依然兼顾西部边陲。

第三种认识与前两种有质的区别，简言之即放弃新疆经略大计。内而醇亲王奕譞、<sup>③</sup> 刑部尚书崇实，<sup>④</sup> 外而直隶总督李鸿章等倾向于此。李鸿章奏请中止收复新疆行动，建议仿照朝鲜、越南藩属国形式处理新疆问题，“伊犁、乌鲁木齐、喀什噶尔等回酋，准其自为部落，如云贵粤蜀之苗、瑶土司，越南、朝鲜之略奉正朔可矣。”<sup>⑤</sup> 这一弃疆主张深深触痛了边陲将帅，多年后，陕西藩司李有棻仍愤懑不已：“何怪文襄督师之日，复群起而倡弃地之议？使非文襄抗疏力争，朝廷知人善任，则新疆今日已非我有！”<sup>⑥</sup> 光绪六年，清政府派曾纪泽与俄国谈判收复伊犁，李鸿章仍批评嫡系名将刘铭传“盲目”跟随举朝官员支持收复伊犁。<sup>⑦</sup> 李氏亲信翰林院侍读张佩纶奏请筹划东征日本行动，也有减西饷益淮饷的企图，<sup>⑧</sup> 清政府对此持谨慎态度，<sup>⑨</sup> 对于李氏扩张淮饷的企图，江西巡抚刘坤一谓其空谈不实。<sup>⑩</sup>

作为淮系统帅，李鸿章对征疆行动与收复伊犁交涉耿耿于怀，实因这两项行动均对淮系军费利益造成损害，私函表达其真实的忧虑：海防拨饷每年名义上400万两，因西征耗财巨大而海防解不足额，落到李鸿章手中实际仅有三四十万两，部分淮军遭到裁撤，“淮军协饷亦十去其四，上年奉部议，饬裁一万余人”。<sup>⑪</sup> 征疆行动如此牵制淮系利益，其公开表态和私下聚议必然持反对意见。光绪六年至十年，清政府先后面临边陲危机，西北问题虽存在缓急取舍的争议，但清政府内部以奕訢、文祥、宝鋆为主导，外省以左宗棠、刘坤一等为中坚，力排扰攘纷议，<sup>⑫</sup> 确定了整

① 《答谭文卿》，《左文襄公全集》，第3209页。

② 《寄谕》，军机处随手登记档，03—0242—1—1210—042。

③ 《复丁雨生中丞》，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252页。

④ 崇实：《奏为西征宜缓筹款国用以备海防折》，军机处录副，03—6006—008。

⑤ 《议复条陈》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第6册，第164页。

⑥ 李有棻：《〈勘定新疆记〉序》，魏光焘编：《勘定新疆记》，台北：文海出版社，1968年，第5页。

⑦ 《复刘省三军门》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第32册，第622—623页。

⑧ 张佩纶：《奏为日本国已成中国巨患请密定策略并饬令李鸿章等会同彭玉麟等迅练水陆各军近攻折》，朱批奏折，04—01—30—0135—005。

⑨ 针对张佩纶之奏，清政府决定慎重攻防日本。

⑩ 《复李光汉》，欧阳辅之编：《刘忠诚公（坤一）遗集》，台北：文海出版社，1968年，第6586页。

⑪ 《复刘省三军门》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第32册，第622页。

⑫ 枢臣文祥、奕訢等力排纷议，决定鼎力推行保疆战略，参见刘增合：《左宗棠西征筹饷与清廷战时财政调控》，《近代史研究》2017年第2期。

体靖边的政策，根据边患爆发的时间，左宗棠、刘锦棠、张曜等在西北加紧布防的同时，东北增防首先被提上议事日程。

## 二、东北国防与军费调升

清政府固疆解危第一步是根据当时俄国军事威胁现实，除新疆重点布防外，<sup>①</sup>尤注重筹划东三省军事防务和军费运筹。光绪六年夏季，由俄国国防大臣米留金（D. A. Miliutin）主持，陆海军高级官员以及外交、财政两部大臣参加的专门会议召开，决定不接受中方代表曾纪泽提出的“伊犁修约方案”，派遣海军舰队赴远东向中国示威；<sup>②</sup>俄方谈判官员梅热尼（Aleksandr Genrikhovich Jomini）主张给清政府施加军事压力。<sup>③</sup>俄驻华公使布策（E. K. Butzow）在圣彼得堡威胁中国驻俄参赞邵友濂：“俄国海军上将勒索夫斯基率领的二十三艘军舰，已由黑海开往日本长崎。”俄国海军调兵遣将的消息在谈判期间即开始在国内盛传。俄军除了在中国西北边疆布防 1 万余人的兵力外，在东北边境也驻防重兵，仅黑龙江以北就驻兵 1.2 万人。<sup>④</sup>战事风险日益临近，而东三省防务力量 and 实际供应军费甚少，<sup>⑤</sup>廷臣中忧惧此事者不乏其人。<sup>⑥</sup>光绪五年底迄次年春天，京官疆臣等针对崇厚交涉失败筹划对策的同时，如何筹防俄国军事威胁成为一个关键点。

这一时期，两位品衔较低官员的奏章影响了清政府关于东北防务的思路。首先封奏的是詹事府左春坊中允张之洞。张氏于光绪五年十二月初五日至十六日连上两疏，引起总署和慈禧的注意。首疏建议清政府立即筹备“三路”防御战略，除了西路新疆和北路天津分别由左宗棠湘军、李鸿章淮军承担外，张氏建议饬令左宗棠、

- 
- ① 据德国人福克（Focke）观察，征疆湘军“将官阵法，尽善尽美，若与俄人战于伊犁，必获胜仗。”（福克：《西行琐录》，王锡祺：《小方壶斋舆地丛钞》第 6 卷，上海：著易堂，光绪十七年刻印本，第 303 页 b）
- ② 《米留金日记（1881—1882 年）》第 3 卷，沙俄侵略中国西北边疆史编写组：《沙俄侵略中国西北边疆史》，北京：人民出版社，1979 年，第 254—255 页。
- ③ 查尔斯·耶拉维奇、巴巴拉·耶拉维奇合编：《俄国在东方：1876—1880》，北京编译社译，北京：商务印书馆，1974 年，第 144 页。
- ④ 参见明骥：《伊犁史话》，台北：黎明文化事业股份有限公司，2014 年，第 216—217、231 页。
- ⑤ 盛京将军岐元：《奏为筹备边防大概情形折》，军机处录副，03—6014—010；吉林将军铭安：《奏为遵旨筹备边防并兵单饷绌情形折》，军机处录副，03—6014—015；署黑龙江将军定安：《奏为筹备黑龙江边防折》，军机处录副，03—9417—007。
- ⑥ 光绪五年十二月初十日，在东暖阁垂帘会议上，翁同龢洞见及此，忧虑重重地说：“西路重兵尚可恃，东三省仅有虚名，北路喀尔喀四部弱极，奈何？”（陈义杰整理：《翁同龢日记》第 3 册，北京：中华书局，1993 年，第 1464 页）

金顺遴选统兵干将移驻东路吉林，自南北洋海防经费400万两中划出一半，作为“经略东三省之资”；次疏就东三省防务经费来源进一步提出自己的筹策。<sup>①</sup>张氏两疏奏上，朝内反映极佳，大学士载龄认为“张折甚好，可照行”；<sup>②</sup>官员中传抄张氏两疏的大有人在，<sup>③</sup>随后在年轻士绅中也产生反响，<sup>④</sup>《北华捷报》将其全文译载，评价甚高。<sup>⑤</sup>

接下来是翰林院编修于荫霖的奏疏。于氏系吉林人，对本省防务情形知之甚多，他先后两递封奏，均围绕吉林军事布防展开，尤其是对该省在东北防务中的特别地位再三强调，于氏认为，从整个防务格局上看，“吉林急于奉、江两省，吉林固，则蔽奉东北，控江东南，三省可以盂安；吉林危，则奉撤东藩，江绝西通，两省必至瓦解”。<sup>⑥</sup>于荫霖的疏奏得到枢臣重视，谕旨还特别肯定其对吉林防务了如指掌：“编修于荫霖折于吉林情形言之甚为详晰，著抄给铭安阅看。”<sup>⑦</sup>十二月初五日的内阁会议，群僚开始集体研读三份奏疏，其中就包括张之洞当日递上的奏折。会议过程中，大学士管理吏部事务大臣宝鋆力主备战，“翰林四谏”之一的黄体芳、翰林院学士李端棻也主张宜修战备。<sup>⑧</sup>

张之洞、于荫霖两人的备战奏疏引导了廷臣思考的方向，清政府决定召开最高决策会议。十二月初十日，东暖阁垂帘会议召开，恭亲王、亲郡王、御前大臣、军机大臣等官员45人参与东暖阁最高会议。这次会议仅持续40多分钟，“处理俄约阅折四大臣”之一的翁同龢跪在第一排，他关注东北防军实力和军饷供应能力，发言较多，跪在后排官员并未与议。因涉及战备布防和军费运筹调配等重大问题，经慈禧、慈安两太后允准，会议改在总署继续商讨对策。<sup>⑨</sup>十六日，张之洞关于东北防务筹兵筹饷的次疏奏上，长达数千言。这些筹策方案对光绪六年正月二十一日奕訢等递交筹备边防一折影响至关重要，尤其是筹备东北三省防务军费，清政府特别重

① 《详筹边计折》，赵德馨编：《张之洞全集》第1册，武汉：武汉出版社，2008年，第23、24页。

② 陈义杰整理：《翁同龢日记》第3册，第1462页。

③ 笔者在查阅李鸿藻档案时，发现其完整抄录的张之洞折抄件，长达36页，《奏为驭俄之策断宜先备后讲详筹边计以定宸谟折》，《李鸿藻存札》第8函，甲70—7，中国社会科学院近代史研究所藏，第111—147页。

④ 胡钧：《张文襄公年谱跋》，《张文襄公年谱》，台北：文海出版社，1969年，第289页。

⑤ North-China Herald (简称NCH), May 25, 1881, pp. 460-461.

⑥ 于荫霖：《力绝要盟大议已定 应速备防至计折》，于翰筵编：《于中丞（荫霖）奏议》，台北：文海出版社，1968年，第36—37、47页。

⑦ 铭安：《奏为遵旨密陈筹备边防折》，朱批奏折，04—01—01—0942—065。

⑧ 陈义杰整理：《翁同龢日记》第3册，第1462页。

⑨ 王彦威、王亮辑：《清季外交史料》第19卷，台北：文海出版社，1985年，第1—3页；陈义杰整理：《翁同龢日记》第3册，第1464页。

视，当日上谕颁下：“此次开办东北两路边防，需费浩繁，现在部库支绌，必须先时措置，以备不虞……惟边防刻即举办，需饷甚急，著户部先于提存四成洋税项下酌拨巨款以应急需，一面按年指拨各省有著的项，俾无缺误。”<sup>①</sup>

东北边防经费的筹拨由于涉及海关税，总署得以介入户部这次酌拨军费行动。四天后两部门决定：这项军费计划每年筹额 200 万两，由各省关地丁、关税、盐厘和厘金等构成，要求按年解部，违者以贻误京饷例严参。鉴于此项方案落实尚需时日，户部决定先动用四成洋税银 100 万两，听候拨解。<sup>②</sup>除了军饷运筹行动外，调兵遣将也是应对危机的重要行动。远在西北的毅军被抽调至奉天驻防，提督宋庆配合盛京将军岐元，在锦州、大连湾等重要防地进行履勘驻扎，强化了东北要隘的防卫。<sup>③</sup>山海关地区则由曾国荃统军防卫。<sup>④</sup>吉林将军迅速添募马步各军，强化本境防务力量。<sup>⑤</sup>黑龙江短期内致力于壮大练军实力，<sup>⑥</sup>以弥补本省防务弱点，强化防守边圉的军事能力。

### 三、西陲经略与军费裁减

光绪七年一月伊犁终于索回，俄国对西北和东北的军事压力暂时缓解。但新疆主要难题并未解决，突出的症结有三个，即兵勇冗多、饷需庞大和事权不一。兵勇因饷缺而屡屡哗变，致西陲局势动荡不定，<sup>⑦</sup> 愈发演变成西北边陲另一种危机。清政府靖边大略最紧迫的是寻求西北边陲的长治久安。光绪中叶经国治疆处处关涉财政支持，户部位居枢纽地位，而咸同宿臣阎敬铭再度出山，膺任户部尚书。在清政府支持下，他控驭着国家财政调配方向，致力于化解西北边疆三大顽症，实为不可忽视的关键。

① 奕訢等：《奏为遵筹东北两路边防经费折》，军机处录副，03—6602—005。

② 奕訢等：《奏为遵筹东北两路边防经费折》，军机处录副，03—6602—005。

③ 岐元：《奏为毅军抵奉会同提督宋庆履勘驻扎地折》，军机处录副，03—6014—072；岐元：《奏为函致宋庆一军仍驻锦州俟山西巡抚曾国荃到防酌度会商布置折》，军机处录副，03—6015—013；岐元：《奏为咨调提督宋庆统带毅军前往大连湾营口一带驻防折》，军机处录副，03—6043—046；等等。

④ 曾国荃：《奏报督率防军行抵山海关日期及宋庆等军归盛京将军岐元就近节制折》，军机处录副，03—6043—053；《奏为密陈遵旨会筹布防等情形折》，军机处录副，03—6015—065；等等。

⑤ 铭安：《奏为吉省添练马步各军檄季统领分扎各防一律成军酌改营制筹购军火折》，朱批奏折，04—01—01—0943—051。

⑥ 定安：《奏为遵旨筹备边防布置练军折》，朱批奏折，04—01—01—0943—084。

⑦ 陈义杰整理：《翁同龢日记》第 4 册，第 1716 页。



阎敬铭曾任职户部主事、工部侍郎，<sup>①</sup>咸丰年间为鄂抚胡林翼督办粮台，精于理财，被胡氏视为“湖北第一贤能”；同治元年鄂抚严树森专折推举，赞其“才力、心思胜臣十倍”；<sup>②</sup>同治初年任职山东巡抚，为该省有清一代罕见的廉能抚臣，川督丁宝桢盛赞其具“拨乱反正之功”，<sup>③</sup>同治六年因疾归乡，清政府屡召，迄未出山。光绪八年春季，阎氏能够复出，既是遵从清政府渴求贤才之旨，也是“十数年至交”的川督丁宝桢竭力规劝的结果，<sup>④</sup>张之洞力荐和斡旋之功更不可忽视。<sup>⑤</sup>

光绪八年五月阎敬铭进京后，慈禧嘱咐户部政务交给阎氏管理，权力极大。阎氏致力于部库收支积弊的核查，云南奏销案被揭发后，又参与彻查此案，耗去近一年时间。<sup>⑥</sup>光绪九年冬季，户部奏请在新疆南北举办屯田新政，<sup>⑦</sup>不过，这一计划见效迟缓，难以彻底解决新疆财困兵乏的现实，甚至连疆内事权不一、十羊九牧的纷乱格局也未触及。

引发阎敬铭关注化解新疆困局的契机，是陕甘总督谭钟麟与阎氏之间的私函交流。光绪丁戌奇荒期间，稽查山西赈务大臣阎敬铭全力办理晋省灾赈，时任陕抚谭钟麟以邻省救济灾民为急务，出面组织本省官员运输粮食赈济晋省，与阎氏保持密切联系，交流对策可谓推心置腹。<sup>⑧</sup>光绪十年春节后不久，甘督谭钟麟应阎氏要求，以7页长文详细透露了甘新地区关内外驻军数量、裁军进程和关内外军费需求实情。此前，谭氏曾函商钦差大臣督办新疆军务刘锦棠、乌鲁木齐都统恭镛、伊犁将军金顺、帮办新疆军务大臣张曜等官员，希望有关各方就其辖境内的裁军计划、撙节饷需方案提出意见，但各方反应不一，天山南北的裁军计划无法推进，谭氏深感事权不一带来的困境。这些在官样奏章中不易获知的私密信息（谭函末尾特意提醒阅后焚毁），为阎敬铭随后起草纾困和治疆宏大计划，提供了珍贵的资讯。

谭函推测，关外天山南北实需兵力2.5万人，每年军费实际需求，合计300万两足以支持。而关内部分军费，谭氏预估每年120万两大致可以满足。关内光绪八、九两年已经裁军1万余名，节省军费高达130余万两。目前甘肃关内仅剩余3.6万

① 阎忠济、阎悌律：《晚清重臣阎敬铭》，西安：太白文艺出版社，2014年，第134页。

② 严树森：《奏为密举堪胜大任之臬司阎敬铭等各员折》，军机处录副，03—4600—002。

③ 《张荫桓来函》，《阎敬铭存札》第6函，中国社会科学院近代史研究所藏（以下藏所从略），甲246—11，第9—12页。

④ 《丁宝桢来函》，《阎敬铭存札》第13函，甲246—18，第53页。

⑤ 《详筹边计折》，《阎敬铭定期赴阙折（并抄件）》，赵德馨编：《张之洞全集》第1册，第25、57—59页。

⑥ 阎忠济、阎悌律：《晚清重臣阎敬铭》，第126、133页。

⑦ 额勒和布等：《奏为新疆南北两路急需大兴屯田以裕边储折》，军机处录副，03—6714—082；《呈新疆屯田章程清单》，军机处录副，03—6714—083。

⑧ 《阎敬铭存札》第4函共计119页，大部分为谭氏写给阎氏的信函，两人交往密切程度可见一斑。

名，相比清政府规定的甘省关内兵额 5.7 万名已经裁减了五分之一，基本达到裁军节饷的目标。但关外各方的实际底细，尤其是各营人数是否满额（每营额定 500 人），他实在无法提供，但估测关外各营虚额现象严重。函中对湘军统帅刘锦棠寄予厚望，<sup>①</sup> 他提示阎氏，打破新疆困局，除了陕甘总督谭氏本人之外，刘锦棠也是值得信赖的干员。

边患与财困在光绪九、十年之交，一直是清政府枢臣焦虑的问题，翁同龢于九年除夕之夜慨叹时局四难：“一民生日蹙，一边衅，一水灾，一言路颇杂。”慈禧的担忧尚犹过之：“边方（防）不靖，疆臣因循，国用空虚，海防粉饰，不可以对祖宗！”<sup>②</sup> 作为户部尚书，阎氏除关注部库困绌的一面外，边患压力也是考虑的重点。阎敬铭化解西北困局的筹策基本上就在这个基础上逐层展开。

光绪十年正月，阎敬铭全力拟具“统筹西路全局”折稿，祈求精准化解西北困局，以纾缓国库财绌颓势。奏疏草稿大约于正月初十日前已经拟就，正月十一日后，为答复刘锦棠奏请统筹全局奏片和进一步解决新疆划一事权问题，又特意拟就两个附片。这一折两片先在部内高官之间传阅，因与工部尚书翁同龢关系交融，阎敬铭二月初七日主动拿出折稿请翁氏审阅。<sup>③</sup> 目前第一历史档案馆收藏的朱批奏折和军机处录副奏折等均未发现这一折两片，仅随手登记档留下登记痕迹。<sup>④</sup> 幸运的是，光绪二十一年，阎氏后人使用“万泰号”稿纸抄录了一份，包括二折三片。正月初十日前形成的奏折抄本全长达 26 页，约计 4200 余字，三个附片篇幅长短不一，“二折三片”共计抄录 133 页；<sup>⑤</sup> 而已刊文献中，盛康辑《皇朝经世文续编》第 78 卷“饷需”类仅收录《统筹新疆全局疏》，成文时间错标为“光绪十三年”，内容且有删减，字数约计 3900 余字。<sup>⑥</sup>

当下有学者认为晚清财政的转型，体现在指导思想上就是由“量入为出”向

① 《谭钟麟来函》，《阎敬铭存札》第 4 函，甲 246—9，第 59—62 页。

② 陈义杰整理：《翁同龢日记》第 4 册，第 1799、1817 页。

③ 陈义杰整理：《翁同龢日记》第 4 册，第 1810 页。

④ 军机处《随手登记档》记录为一折两片，即“西路军饷浩繁急须统筹全局由”、“详筹西饷事宜由”、“拟请简员节制全疆由”。军机处随手登记档，03—0242—1—1210—042。经查，该折现收藏于台北“故宫博物院”录副奏折系统，编号为 125333。

⑤ 光绪二十一年抄本目录将此折题目标注为《统筹西路全局折》，按照奏折开端来看，准确命名应是《谨奏为西路军饷浩繁中外交困急须统筹全局以规久远而固国本折》，参见阎敬铭：《户部奏折》（乙未抄本），《阎敬铭奏稿》甲 246，第 2—27 页。

⑥ 《统筹新疆全局疏》，盛康辑：《皇朝经世文续编》，台北：文海出版社，1972 年，第 1993—2007 页。谢俊美编《翁同龢集》时，据盛康《皇朝经世文续编》，列在其中，成文时间亦同样错标。实际上翁氏并非该折作者，列衔而已。（谢俊美编：《翁同龢集》上册，第 59—64 页）

“量出为入”的实质性转变。<sup>①</sup>为打破财困限制，清政府和各省在实际征税和财源拓展的具体做法上的确如此，但主观层面，尤其“指导思想”层面是否如此明确，则需要审慎讨论。至少在财政支出决策方面，清政府上谕和部臣操作大部分时间仍旧秉持“量入为出”古训。<sup>②</sup>户部尚书阎敬铭奏折及附片就是在这个意义上继续贯彻这一古训，认为目前国家财政支出最大的一项就是以甘新军饷为主的“西路耗财”，竟占全国财政支出六分之一。它至少包括了10个部分，每处各自收支，各自迎提解饷，形成十羊九牧的格局。阎氏将光绪十年之前每年解饷款目逐一列举，追踪源流，然后确定新的拨款额度。此处略作简表1呈示如下：

表1 阎敬铭《统筹西路饷需折》所述光绪十年前每年拨款简表（单位：库平两）

序号	拨款名称	拨解对象	款额	备注
1	西征军饷	谭钟麟、刘锦棠	793万	
2	西宁专饷		1万	
3	宁夏专饷		10万	
4	宁夏凉庄专饷		8.4万	
5	伊犁军饷	金顺	228万（部垫3.6万）	
6	巴里坤专饷		40万	
7	塔尔巴哈台军饷	锡纶	33万	
8	乌鲁木齐军饷	长顺	9.6万	
9	豫军专饷	张曜	60万（豫省专解）	
10	各地善后经费		数万、数十万不等	
总额	10个拨款名称 <sup>③</sup>		1210万（平常年份） 1300万（闰年）	光绪十年五月议复折中该部统计 平常年份为1450万，闰年为1527万 <sup>④</sup>

该折针对每年1200万两西路军饷拨解难度，特别是对东部承协省关的严重牵制作了详细铺叙，断言“耗中以奉边终非长策，但西陲要地非内地为之调拨，亦不能支”。他将纾困和靖边两者兼顾，提出三大新政，分别是定额饷、定兵额、一事权。三项新政彼此牵制，环环相扣，这正是支撑新疆顺利建省的基石。

① 倪玉平：《从国家财政到财政国家——清朝咸同年间的财政与社会》，北京：科学出版社，2017年，第274—276页。

② 刘增合：《西方预算制度与清季财政改制》，《历史研究》2009年第2期。

③ 光绪十年五月议复刘锦棠奏折中，该部所列拨款名称更多，如甘肃常饷、新疆月饷等，共计19个拨款名目。

④ 《奏为遵旨议复督办新疆军务大臣刘锦棠奏统筹新疆兵饷官制屯田情形并陈欠饷不可折发全疆宜联一气以规久远折》，阎敬铭：《户部奏折》（乙未抄本），《阎敬铭奏稿》，甲246，第67页。

定额饷就是安排甘肃、新疆两处军费筹解计划，阎氏基本依据是“稽考旧章，旁采众论”。所谓“旧章”是指道光以来清政府对西北拨饷的规模，“众论”则包括上述谭钟麟私函提供的信息以及左宗棠光绪四年的奏疏。户部于光绪十年正月至五月决策时，据此对比的新旧指标大致可以通过表 2 呈现出来。

表 2 光绪十年春季户部制定甘新军饷参考指标简表

(单位：库平两)

栏目 序号	时段	估拨	除留抵①外实拨
1	道光年间	404 万或 415 万	300 余万
2	咸丰年间	302 万	244.5 万
3	光绪四年左宗棠奏估		三百数十万（建议三年后开始照此拨解）
4	光绪十年之前	1210 万（常年） 1300 万（闰年）	900 万左右
5	光绪十年正月谭钟麟函札估计		420 万（未计宁夏凉莊等处经费）
6	光绪十年二月户部初步定额	三百数十万两左右	包括留抵在内合计 400 万两左右
7	光绪十年五月户部最终定额		包括留抵在内合计 480 万， 删去各类专饷名目，统称“甘肃新饷”

光绪十年正月初十日之前，阎敬铭亲拟折稿（二月十七日正式上奏）初定额饷规模，较之此前额饷已作大幅度减少，仅占此前每年拨款的 33%，跟谭钟麟私函估额大致相近。然而，户部此奏欲在翌年即开始落实，对于裁军欠饷虽规定补发半年之额，<sup>②</sup> 但未能就常年欠饷发放的纠葛做充分考虑。

“定兵额”实际是为实现节减军费、强固边军两个目标而确定的重要筹策。甘肃关内“定额兵”的进展，阎氏通过谭钟麟私函已经得知，所以折内直接认定关内裁军成效较大，而新疆数处兵力则必须尽快实施大幅度裁减。根据他的统计，疆内刘锦棠、张曜、金顺等各处合计现有制兵、营勇 5 万余名，超出清代历朝关于额兵总额规定 1 万余名，阎氏奏请朝廷饬令刘锦棠、金顺、张曜等会商裁减，全疆必须压缩至额定 4 万名以内，并将目前正在实施的行粮制度改为坐粮制度，以适应节饷要求。<sup>③</sup>

“一事权”是实现新疆创建行省最主要的目标和最大前提条件，是保障“定饷

① 所谓“留抵”，即地方钱粮等款收入，除解京饷、协饷之外留存款项，归地方支配使用，可以抵充本省军饷，户部一般称作“留存”。参见《议开节流事宜疏》，陈昌绅编：《分类时务通纂》第 5 册，北京：北京图书馆出版社，2005 年，第 81—91 页。

② 《户部附片》，阎敬铭：《户部奏折》（乙未抄本），《阎敬铭奏稿》，甲 246，第 35 页。

③ 所谓行粮，是指战时发放带有激励津贴性质的饷章制度，人均标准较高；而坐粮则是承平时期的发饷制度，发放标准稍低。

额”、“定兵额”两大新政顺利落实的关键举措。阎敬铭草拟一个折片，专门就“划一事权”与新疆建省、改革旧制、实现节饷、推行裁军等要政之间相互制约进行充分阐释，为六个月后新疆改设行省决策提供了相当充分的依据。阎敬铭拟定的附片从旧制之弊、新规待立、重臣吁请等各个角度，试图阐释“划一事权”的必要，“刘锦棠虽有改行粮为坐粮，并招募土勇规复制兵之奏，因人自为将，不能强令裁改，彼此互异，终难骤行。臣等现议裁勇节饷，必须得人挈领提纲，一气呵成，始能竟全功而收实效。若事权不专，听各路大臣自行自止，必致勇不能裁，饷不能节，力分财匮，贻误匪轻！”<sup>①</sup>“兵为将有”和财政散权的掣肘，均隐含在此折中。阎氏拟奏期间，清政府对边衅和民情非常关注，每日召对大臣，时常责令自强，力戒因循。当二月十七日户部一折两片同时奏上，上谕爽快允行。<sup>②</sup>此项重大安排能否落实，西北疆臣的态度十分关键。

目前所见西北各官覆陈情况，刘锦棠、张曜、金顺分别于四月二十八日、五月二十一日、闰五月二十四日具奏，谭钟麟一折大致于七月中旬到京。正如谭钟麟所言，四位高官主张皆有不同，相比而言，谭钟麟、刘锦棠二人主张较为接近，而伊犁将军金顺与其他人分歧最大。作为满族高官，金顺考虑问题多从满营旗丁和随军家属利益出发。<sup>③</sup>他批评刘锦棠关于伊犁地区保留兵力数额的建议极不可靠，必将导致兵力不敷分布；更不赞成他全裁参赞、办事和领队大臣的主张，反对尽改旧制；建议伊犁地区在额设1.7万名制兵和营勇基础上保留1.5万名规模，主张仍按照行粮制度发放兵饷，每年需要120万两军费。<sup>④</sup>光绪中叶的裁军节饷行动中，金顺是歧见最多的官员，是清政府经略新疆的一个主要阻力。

甘新四位高官的议复奏折先后到京，清政府饬令有关部臣集体会商研究。由于经略方案涉及军饷、裁军和设官分职三项要政，户部、兵部和吏部详细核议，分别就本部管辖范围提出答复意见，<sup>⑤</sup>再由户部集合众议主稿上奏，请旨裁定。因甘新四大员奏折到京时间不一，五月十七日谕旨最先饬令三衙门集体研究刘锦棠一折；七月十八日起开始合并研究金顺、谭钟麟等奏折。三部堂官对于新疆营制、省内官

① 《密陈划一事权片》，阎敬铭：《户部奏折》（乙未抄本），《阎敬铭奏稿》，甲246，第39—42页。阎敬铭提到的左宗棠折是《奏陈新疆甘肃设防开源折》，《宫中档光绪朝奏折》第2辑，台北：台湾故宫博物院，1973年，第78—85页。

② 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第10册，桂林：广西师范大学出版社，2008年，第46—47页。

③ 后任伊犁将军色楞额反映，金顺对伊犁、塔城客军管理宽松。色楞额：《奏为伊犁岁拨饷需请饬部援案再拨一年以便遣并客军折》，朱批奏折，04—01—01—0964—054。

④ 金顺：《奏为遵旨详筹伊犁饷额兵制分别裁留兵勇并请饬提各省关欠饷折》，朱批奏折，04—01—01—0951—034。

⑤ 部臣议复会议上，户部负责军饷规模裁定和屯政安排，兵部负责裁军和布防，吏部则负责新疆设省中的裁官设职等重大问题。

制、行粮和坐粮选择等，或有不同意见，<sup>①</sup> 但经各部尚书彼此沟通，最终形成相对一致的改革主调。

简言之，三部集体会议结果分两次上奏，包括一折一片。<sup>②</sup> 他们基本肯定刘锦棠、谭钟麟的主张，而对金顺一折则有舍有留。最终形成了总体意见：关于军费协济额度，自光绪十一年始至十四年止，每年 480 万两规模，甘肃关内留用 40%，关外分饷 60%，三年后执行左宗棠此前提议的三百数十万两规模；兵勇裁留额数，同意谭钟麟提出的甘肃关内额数，而关外则只准存留 4 万名兵力，根据裁军进程逐步实行坐粮制度，金顺所部伊犁地区仅准保留 1 万名驻军；官制改革方面，同意刘锦棠、谭钟麟提出的裁撤参赞大臣、帮办大臣、领队大臣等基本主张，继续推进府厅州县等郡县制度。关于设立行省问题，左宗棠前后四次奏请，清政府鉴于实际情形，曾经有不同的答复；<sup>③</sup> 刘锦棠此次奏疏中又再度提议新疆改设行省，巡抚、布政使等官缺也奏请尽快确定。<sup>④</sup> 吏部研究后，均予支持。清政府最终裁决谕旨于光绪十年九月三十日颁下。<sup>⑤</sup> 一个多月后，清政府降旨令刘锦棠补授甘肃新疆巡抚，<sup>⑥</sup> 甘肃布政使魏光燾调任新疆布政使，郡县设置和州县官员任命次第展开，行省权力架构逐步完善。

值得注意的是，伊犁将军金顺对三部会议奏折的决策结果不满意，他在裁撤境内防军、节饷省费、推行屯田等方面持消极态度，<sup>⑦</sup> 光绪十年前后的军费奏销也搁置未办，<sup>⑧</sup> 只是断断向朝廷请饷，甚至要求户部垫款应对缺饷危机。针对其纵容属员、缺少作为的倾向，管部大臣额勒和布、户部尚书阎敬铭提出严厉批评，该部断

- 
- ① 参与决策的工部尚书翁同龢总体上赞成各部上奏主张，但个别问题与上奏折稿略有区别，如倾向于缓设新疆巡抚、继续推行行粮制度。谢俊美编：《翁同龢集》上册，第 294—295 页。
- ② 《奏为遵旨议复督办新疆军务大臣刘锦棠奏统筹新疆兵饷官制屯田情形并陈欠饷不可折发全疆宜联一气以规久远折》，阎敬铭：《户部奏折》（乙未抄本），《阎敬铭奏稿》，甲 246，第 44—109、110—133 页。
- ③ 分别是光绪四年正月初七日、十月二十二日、光绪六年四月十八日以及光绪八年九月初七日上奏。
- ④ 刘锦棠：《奏为哈密镇迪道等处暨议设南路各道厅州县拟请归并甘肃合为一省折》，朱批奏折，04—01—01—0946—011。
- ⑤ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 10 册，第 301—302 页。
- ⑥ 刘锦棠：《奏为奉旨补授甘肃新疆巡抚谢恩并沥陈下悃折》，朱批奏折，04—01—12—0531—123。
- ⑦ 金顺：《奏为遵议伊犁屯田事宜请暂缓折》，朱批奏折，04—01—22—0063—022。
- ⑧ 光绪十二年金顺去世后，延搁伊犁军务奏销，给甘督谭钟麟造成困扰。《谭钟麟致刘锦棠函》（光绪十二年六月二十九日），《谭钟麟函札》，甲 580，中国社会科学院近代史研究所藏（以下藏所从略），第 29—35 页。

然拒绝为其垫拨部款，仅出面督催有关行省和海关尽快解款。<sup>①</sup>其实，金顺问题对户部纾困决策的牵制还在其次，对清政府而言，更大的麻烦是法国正在进行的大规模侵台事件。

#### 四、台湾设省增防与福建协济

经略新疆以外，清政府固边行动还包括处于法国舰队威胁下的台湾地区。中法战争刚刚结束，疆臣即有感慨：中国陆地有能力抗衡外来侵略，但海上却乏善可陈。<sup>②</sup>战后，强固东南海防又成为一个迫在眉睫的大事。台湾作为“闽左屏藩、七省门户”，<sup>③</sup>也是整个“南洋门户”，其特殊地位受到清政府格外关注。台湾本由福建省辖，虽置台湾道管治，但仍须福建巡抚兼顾两地。乾隆二年，内阁学士兼礼部侍郎吴金奏请设立台湾省，<sup>④</sup>但未获廷议支持。同治末年日本侵台，办理台湾海防大臣沈葆楨在应对危机期间，虽有在台湾设省意念，但虑及台地器局偏小，财力皆仰赖于闽省，深虑单独设省实不合理。<sup>⑤</sup>“台闽不分家”的传统架构除了地缘因素外，主要还是基于担忧失去闽省的财政支持，闽抚若常年驻台，或许“将变成台湾巡抚，提饷呼应不灵”，<sup>⑥</sup>李鸿章也担忧出现闽省与台湾“彼此争饷，各执意见”的局面。<sup>⑦</sup>可见，巡抚分季渡台体制之下事权不一导致的困境，与新疆设省前面临的乱象具有同质性。

同光以降，在涉台奏疏中，刑部侍郎袁保恒于光绪二年冬季明确提出设台湾巡抚，专治台湾，<sup>⑧</sup>左宗棠在中法战争后更附议袁氏治台方案，议设台抚。<sup>⑨</sup>此议得到奕譞主持的王大臣会议支持。光绪十一年九月初五日，清政府根据这次王大臣会

① 额勒和布等：《奏为遵旨速议伊犁军饷请旨饬下各省关迅解折》，军机处录副，03—6094—020。

② 杨昌濬：《奏为遵议海防水师及闽台拟办各事折》，军机处录副，03—9389—030。

③ 沈葆楨等：《奏为会商台湾抚番开路兴业等大计折》，军机处录副，03—5091—007。

④ 许良国：《台湾建省之议应始于乾隆二年》，《学术月刊》1982年第2期。

⑤ 《请移驻巡抚折》，吴元炳辑：《沈文肃公政书》，台北：文海出版社，1967年，第875页。

⑥ 沈葆楨：《李中堂》，陈支平主编：《沈文肃公牍》（一），北京：九州出版社、厦门：厦门大学出版社，2004年，第333页。

⑦ 《复丁雨生中丞》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第32册，第7、9页。贾小叶（《晚清台湾建省的台前与幕后》，《史学月刊》2016年第7期）对台湾设省背后的官员人脉纠葛，包括袁保恒此奏背后的人事牵制有较好的研究，此不赘论。

⑧ 袁保恒：《奏为请将福建巡抚改为台湾巡抚经营全台事务片》，军机处录副，03—5116—063。

⑨ 《台防紧要请移福建巡抚驻台镇慑折》，刘泱泱等校点：《左宗棠全集》奏稿8，长沙：岳麓书社，2009年，第546—547页。

议结果，直接降旨设立台湾省，专设台湾巡抚一员驻扎管治，实现闽、台分治，各有专责，以靖海患。<sup>①</sup> 五天后，清政府降旨“福建巡抚”（一个多月后改称“台湾巡抚”）由刘铭传补授，常川驻台督办防务。<sup>②</sup> 台防所需巨饷如何到位？户部视台湾省为“富庶之区”，<sup>③</sup> 但在国家财政困难背景下，“以台养台”、“闽台分治”显然令新任疆臣不易施展。在东南海疆经略问题上胶柱鼓瑟还是适时应变，这是考验枢廷与疆臣治国理政的关键。

设省谕旨下达三个月前，督办台湾防务的福建巡抚刘铭传对台湾经略前途具有信心，认为台地每年收入 100 余万两，如果剔除盐务中饱等可达到 120 余万两，以全台财力办台地防务诸政，有赢无绌，但需要苦心经营数年。<sup>④</sup> 出乎意料的是九月初五日台湾设省已成定局，刘铭传因而忧虑闽省支持款项难以保障，<sup>⑤</sup> 专折奏请朝廷收回设省成命，认为台湾“以后仍须闽省照常接济，方能养兵办防”，而创设行省，则深忧“畛域分明，势必不相关顾”。<sup>⑥</sup> 因缘际会之下，清政府派令曾在西北有治边经验的杨昌濬担任闽浙总督，使台湾省初期经略有所依赖。

杨昌濬抚浙时期曾倾力协济左宗棠西征，名扬一时，向有顾全大局美誉。<sup>⑦</sup> 督闽之后，他对台事关注程度超越前任，且专折上奏强调闽台协作和各省协济，反对畛域自分。<sup>⑧</sup> 台湾省初设后，台澎防务、州县调整增设等紧急事务，杨昌濬、刘铭传联袂协商决策，即如巡抚名称，杨氏亦建议仿照甘肃新疆体制，显示出闽台一体化的心态。设省初期，台湾情形与新疆迥不相同，其裁兵节饷进展顺利，短期内撤防官兵 23000 余人。<sup>⑨</sup> 台省为支付撤军和善后诸务，尚不敷 30 万两，希望闽省每月协济 3 万两。<sup>⑩</sup> 法军撤退后，刘氏认为，台防经费亟需再增加 100 万两，专折奏请

① 《清德宗实录》第 215 卷，光绪十一年九月上，北京：中华书局，1987 年影印版，第 1023 页。

② 刘铭传：《刘壮肃公奏议》，台北：文海出版社，1968 年，第 184 页。光绪十一年十月十九日，奉懿旨，福建巡抚改为台湾巡抚，礼部铸关防，名曰“光字第二十九号福建台湾巡抚”。参见刘铭传：《奏报启用福建台湾巡抚关防日期折》，朱批奏折，04—01—16—0225—033。

③ 刘铭传：《奏为遵筹澎湖防务请饬部拨款折》，军机处录副，03—6101—039。

④ 刘铭传：《奏为条陈台澎善后事宜急须次第举办折》，军机处录副，03—6020—038。

⑤ 刘铭传：《奏为患病吁请开缺折》，军机处录副，03—5201—066。

⑥ 《台湾暂难改省折》，刘铭传：《刘壮肃公奏议》，第 261—262 页。

⑦ 刘体仁：《异辞录》卷 2，上海：上海书店出版社，1984 年，第 31—32 页；《与两江总督刘峴莊制军》，《左文襄公全集》，第 3181 页。

⑧ 杨昌濬：《奏为筹议台湾改设事宜折》，军机处录副，03—5685—011。

⑨ 刘铭传：《呈全台各路先后裁撤内渡营勇数目清单》，军机处录副，03—6099—008。

⑩ 刘铭传：《奏为遵旨裁留营勇及全台出入款目请拨军饷折》，军机处录副，03—6099—007。



从左宗棠此前所借台防洋款中分润救急。<sup>①</sup>此奏到京，正是国库支出相当紧张的时候，五六项要政需款接踵而至，部臣正竭蹶以应，户部只能建议刘铭传发挥督抚自主权，循序渐进办理台防。<sup>②</sup>这是典型的“以台养台”思路。台抚拟疏力争，深忧台澎办防遥遥无期。

关键时期杨昌濬于光绪十二年二月赴澎湖各海口巡阅，顺便与刘铭传会商要政。<sup>③</sup>刘氏专程赴会，两人在澎湖筹商三天，杨氏也反对户部目前坚持的“以台款办台事”主张，<sup>④</sup>答应立即返闽紧急筹策，“督臣老于军务，洞悉戎机，深以澎防为急，明知闽饷奇绌，然一片公忠恳挚，慨允回省力筹”。<sup>⑤</sup>数月后，督抚两人确定由闽省承借洋款80万两，两省各使用一半，三年后再由台省偿还40万两，由其余闽省承担。<sup>⑥</sup>问题是举借洋款户部此前已有禁令，非有特旨许可不准议借，该部碍难支持。<sup>⑦</sup>这一决断自然有部库紧张之背景：

国用奇绌，司农终日仰屋，如海军衙门专恃捐输，而捐者寥寥；三海工程责令前后各关道报捐，时或停工以待，洋款借至千八百万，耗息不少；举行大婚又需千数百万，户部存款不足供官兵俸饷一岁之用。时势至此，良用浩叹。<sup>⑧</sup>

台防、善后、抚蕃等在在需款，光绪十二年四月下旬，刘铭传乘赴福州治疗眼疾之机，与闽督杨昌濬深入磋商，筹划福建等省对台湾的支持，全面制定台湾设省筹备事宜清单。刘铭传对闽督杨昌濬的至诚和胸襟极为钦服，这次赴福州会商，最大收益在于将闽省等处协济经费的额度确定下来。闽省承诺解台款项，“议由厘金项下每年协济二十四万两，由闽海关照旧协银二十万两”。<sup>⑨</sup>督抚二人又建议由粤海关等五关，每年再协济银36万两，以五年为限，期望台省解决“过渡期”困难。<sup>⑩</sup>这一奏疏到京后，军机大臣立即缮写寄信，饬令闽省遵办。<sup>⑪</sup>五海关协济的建议其实被户部拒绝，但此后三年闽省实际协济台湾的业绩较为明显，闽督杨昌濬不分畛域，

① 刘铭传：《奏为台疆紧要防务急需请饬拨银两办防片》，军机处录副，03—6020—095。

② 刘铭传：《奏为遵筹澎湖防务请饬部拨款折》，军机处录副，03—6101—039。

③ 杨昌濬：《奏报带印出省巡阅日期及赴厦门澎湖各海口察看情形折》，军机处录副，03—6021—017。

④ 刘铭传：《奏为复陈台湾出入款目请饬查核折》，军机处录副，03—6615—064。

⑤ 刘铭传：《奏为遵筹澎湖防务请饬部拨款折》，军机处录副，03—6101—039。

⑥ 刘铭传：《奏请饬令速行筹借银两以济急需片》，军机处录副，03—9392—039。

⑦ 户部：《奏为酌议台湾巡抚刘铭传等拟借洋款一案片》，军机处录副，03—6558—066。

⑧ 《致刘锦棠函》，《谭钟麟函札》，甲580，第68—69页。

⑨ 刘铭传：《奏为病痊陈请销假并到省与督臣杨昌濬会商台湾情形折》，军机处录副，03—5209—091。

⑩ 杨昌濬、刘铭传：《奏为遵旨筹议台湾改设行省事宜折》，军机处录副，03—5093—022。

⑪ 军机大臣：《奏为刘铭传到省会商台湾情形请饬拨银折所请由闽省协济银四十四万两等恭拟寄信谕旨事》，军机处录副，03—5692—083。

布政使张梦元苦心筹措，每年44万两的协济毫无贻误。<sup>①</sup>

台湾初创行省，获得闽省解囊协济，可谓大旱逢甘霖。其实，中法战争刚刚结束不久，作为主战区省份，闽省曾驻扎150余营兵勇，省内财政早已悬釜待炊，<sup>②</sup>三年后，洋药税厘改由海关征收，闽省每年顿失50余万两收入，陷入挪东补西境地。<sup>③</sup>杨昌濬时刻惦记台省创设之初，邻省协济刻不容缓，因此，能够在数年内一如既往，依额实解，实属不易。

与户部调减甘新军费供应做法相比，清政府对于新设台湾省的军费需求并非漠然应付，基本背景仍是基于部库“量入为出”的纾困安排，不得不仍旧沿用“闽台一体”的协济机制，发挥相对富裕行省的支持能力，尽量避免造成部库更大的窘困局面。当然，针对西北甘新地区和东南台澎海疆的紧迫需饷，部臣并未完全置之不顾，特殊时期，该部毅然下决心舍弃京师放饷紧要需求，直接大量调拨本属京饷的财源，“舍己芸人”，以满足西北边疆和东南海疆的紧迫需求。

## 五、靖边军费投放与国家纾困纠结

在清代历史上，光绪中期具有一定的特殊性，它表现在：承平时期却夹杂战事，内地和平而边患纷至，秉政者面临国库财绌与边患侵袭的重大挑战，可谓敝舟逆风，体弱负重，因此，“纾困”与“靖边”之间必然形成一种矛盾，部臣、疆臣、边陲大员毕竟视界不一，利益有别。左宗棠征战西北期间对此感触甚深，尝言：“九州之大，相与支撑者，不越十余人，掉扁舟于极天怒涛中，努力一篙，庶有同登彼岸之望。如图各急其私，事固有未可知者。”<sup>④</sup>两大要政的推行，户部处于枢纽地位，既顾国帑安全，又兼边圉需财，费心筹策，仍时感竭蹶；而外省疆臣基于在地利益，虽奉行谕令，但或有敷衍因循，甚至杯葛博弈，所谓龃龉丛生于此可见。

在讨论时段内，阎敬铭执掌户部，国帑是否充盈足拨，阎氏的作为和实效自具代表。开源与节流是其全力贯彻的大计，其施政效果获时人褒评较多。光绪十四年春季，曾任职户部侍郎、出使美国的张荫桓致函阎敬铭，盛赞其执掌户部以来的出色业绩，<sup>⑤</sup>后来研究者如汤象龙、何烈均认为甲午战争前清政府财政足以维持平衡

① 卞宝第、刘铭传：《奏为革职留任福建藩司张梦元竭力筹措台湾饷银从未延误请开复处分片》，朱批奏折，04—01—16—0227—027。

② 古尼音布、杨昌濬：《奏请闽省用兵后支绌异常请准暂免拨解京饷折》，军机处录副，03—6099—050。

③ 杨昌濬：《奏为闽省度支奇绌京协各饷亟须解应请飭部迅将税关洋药厘金划拨济用折》，朱批奏折，04—01—01—0959—043。

④ 《答江西巡抚刘仲良中丞》，《左宗棠全集·书信三》，长沙：岳麓书社，2009年，第95页。

⑤ 《张荫桓来函》，《阎敬铭存札》第3函，甲246—8，第53页。

而有余。<sup>①</sup> 这类褒评其实仅反映财政之一面，晚清后期国库远未脱离捉襟见肘的被动局面，极大地牵制着治国保边行动。

开源节流行动是阎敬铭倡导的国家纾困大计。该政策始于光绪十年九月初五日懿旨：“现在军饷紧要，应如何预为筹画之处，著军机大臣、户部、总理各国事务衙门大臣会同妥议具奏”，枢臣研究的结果是形成“开源节流”二十四条，部疏于十二月初八日奏上，初十日奉旨准行。<sup>②</sup> 其中虽分列开源和节流两个方面，但实际上偏重节流一端，这与清政府刻意执行“量入为出”的财政指针有密切关系。<sup>③</sup> 其间，有个别京官指责二十四条“皆烦碎琐屑，不成政体，得小失大，窒碍难行”，主张删繁就简，就饷筹兵；<sup>④</sup> 各省大多数复奏或强调部疏不符合本省情形，难以施行；或解释某款数年后视情况方可推行，较有成效者寥寥无几。开源节流行动落实在州县这个层面，为官者也有苦衷。山东黄县知县致函阎敬铭，剖白自己面临的难处：“卑职勉力裁减，亦只裁去道府节寿一项，余项无可再裁，提摊各款无从设措，只可缓图。”<sup>⑤</sup> 也有地方知县刻意隐瞒，不令上峰闻知，即便被察觉，因利益共存，无如之何。<sup>⑥</sup> 作为富庶省份的江苏省，面对清政府勒令节饷解部谕旨，苏抚竟称没有节余款项可以委解部库。<sup>⑦</sup>

然而，同一时期，在督抚司道看来，户部酌拨行为往往不顾及外省实际，颇如“店中掌柜”之类：“但知算盘上拨入数字，不顾伙计为难，更不知门前之客为难。”<sup>⑧</sup> 因此，沿海临江省份时常以办理海防、江防为借口，动辄奏请改变部臣指拨边疆省份协济银两的方案，部臣艰于应付，愤而指责行省诸臣：“沿海各省无论军情缓急，同声藉口办防，而腹地各省又有募勇招军，可以一意推诿，甚至率请尽留京饷，全不问根本之盈虚……荒田不垦，赋额欠完，税款短亏，各省亦毫无整顿，今

① 汤象龙：《民国以前关税担保之外债》，《中国近代经济史研究集刊》第3卷第1期，1935年5月；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，第320页。

② 《奏陈开源节流章程疏》，杜诗笠：《光绪财政通纂》第53卷，成都：蓉城文伦书局铅印本，第1—11页。

③ 《议覆御史谢祖源奏饷需支绌妥筹借款折》，《户部奏稿》第8册，北京：全国图书馆文献缩微复制中心，2004年，第3915页。数年后，该部仍主张开源不如节流。参见《通盘筹划量入为出以裕度支疏》，杜诗笠：《光绪财政通纂》第53卷，第12页。

④ 《议覆御史张廷燎奏户部筹饷二十四条请饬量加删汰折》，《户部奏稿》第9册，第4101—4103页。

⑤ 《山东黄县官员来函》，《阎敬铭存札》第7函，甲246—12，第51页。

⑥ 《同光度支琐闻》，徐珂：《清稗类钞》第2册，北京：中华书局，1984年，第516页。

⑦ 《复陈江苏司关各库奉饷每年酌提存储委实无款可筹折》，谭钧培：《谭中丞奏稿》第4卷，清末铅印本，第38—42页。

⑧ 《致翁曾荣函》，谢俊美编：《翁同龢集》上册，第246页。

遇有急务，若复畛域分明，各图私便！”<sup>①</sup> 经略边陲重大行动实际上受到清政府财政储量和各省关协济能力两方面影响，东北边防经费协济、新疆设省后旧欠军饷发放、台湾防务紧急需饷难题，无一不与户部酌拨能力和各省协济力度有直接关系。

关于东北边防经费的成效问题。光绪六年奉旨设立东北边防经费时，每年指定各省关协解 200 万两。总署负责对这笔经费协济执行情况实行监控，定期向清政府报告，且屡屡督促欠解协济款项的省份。据光绪六年至光绪二十年奏报来看，各省关解款并不均衡，至光绪二十年底欠解总额为 223 万两。<sup>②</sup> 除极个别情况，总体年平均欠解大致为 15 万两左右，欠解率为 7.5%，对东北边防整体运作的影响基本不算严重。这种解款业绩相对理想的结果，与各省关按期解款直接到部库，再由东北各处来京领回的特殊做法有关。假如令各省关径解东北，情况可能大不相同。时人一般认为：“解京即属有著，协拨遂不可恃”，<sup>③</sup> 京饷考核较协饷更为严格，所以疆臣重京饷、轻协饷的传统认知牢不可破。大约同一时期，户部规定吉林省练饷协济须径解吉林，不必解部转提，导致各省积欠较多。<sup>④</sup> 吉林将军希元要求部库垫付欠饷，该部也只能允准垫解部分款项。<sup>⑤</sup> 各省东北边防经费协款采用京饷方式直接解部的做法，说明清政府将东北龙兴之地的军费需求置于特殊地位，与其他边疆军费需求采用一般协饷规程的处置方式迥不相同，其重视程度超越一般。

新疆省与东北差异较大。虽奉旨设省，但筹建运作能否顺利，很大程度上取决于裁军节饷的有效实施。刘锦棠统率的湘军是疆内最主要的兵力，湘军裁改是通过裁遣老弱，推行坐粮制度，以节省财政支出。但是，裁兵行动无法绕开积欠军饷的发放，而这一点却令疆臣为难。依照户部规定，旧欠时间截止到光绪十年新疆建省，刘锦棠湘军欠饷高达 285 万两。<sup>⑥</sup> 该部认为可通过折发方案并辅之以报效捐输来解决这个难题，但刘锦棠认为朝廷应体恤老勇长期征战，不应以折发令其寒心。<sup>⑦</sup> 然而，全发欠饷的经费来源难以兑现，户部虽指拨广东、福建、浙江等有关省份带解

① 《议覆浙江巡抚刘秉璋奏请将浙省奉拨甘省调直防月饷改拨片》，《户部奏稿》第 7 册，第 3118—3119 页。

② 奕劻等：《呈光绪六年至十二年七年各分省关欠解东三省边防经费银两数目清单》，军机处录副，03—6108—075；奕劻等：《呈各省关欠解本年及历年东北边防经费银数清单》，军机处录副，03—6635—024。

③ 《议复署黑龙江将军文等奏官兵困苦请将俸饷仍由部领折》，《户部奏稿》第 1 册，第 93 页。

④ 庆裕、启秀：《呈各省欠解东三省甲申年的饷并历年欠解清单》，军机处录副，03—6610—057。

⑤ 阎敬铭：《奏为遵议吉林将军侯希元等奏练饷瞬将届满各省协饷毫未解报仍请由部垫拨折》，军机处录副，03—9420—009。

⑥ 刘锦棠：《奏报查明截至上年止历年欠发军饷实数折》，朱批奏折，04—01—01—0953—027。

⑦ 刘锦棠：《奏请饬部限解军饷折》，朱批奏折，04—01—01—0956—062。

积欠银两，却很少能得到实质性响应。甘督谭钟麟也为湘军欠饷这一陈年旧案久拖不决愤愤不平，<sup>①</sup> 无奈之下，谭氏向翁同龢等枢臣倾诉欠饷的难处，且派甘肃官员陶模赴京活动。据陶氏从北京反馈的信息看，户部诸臣或有解决希望。<sup>②</sup> 于是刘锦棠和谭钟麟信心始足，准备向清政府具奏请款要求。

事实上，当时国家财政是在高危状态下踟蹰运行，阎敬铭向光绪帝奏报：“近来如山东省河工、东三省边防、海军衙门及江浙闽广添购之船炮、神机营及广东、福建所借之洋款，加以在京官兵俸饷规复原额、采办滇铜洋铜鼓铸制钱需款之多，较之数年前每岁增出款千数百万；至于滇粤及沿海各省新募设防各勇目前又未全裁，所增饷项尚不在内。在边陲各省辄谓地贫饷绌，筹拨必须的款，而财赋之区则皆自收自用，坚云无可裁减。臣等补救无方，昕夕只惧。”<sup>③</sup> 部臣进退纠结心态于此可见。

谭钟麟、刘锦棠二人联衔邀饷奏折于光绪十三年三月初上奏，试探性奏请部库垫解140万两。<sup>④</sup> 一个月后，谭钟麟又以附片形式再度奏请户部垫解西征欠饷，为谨慎起见，他只建议部库垫拨70万两，其余款项甘肃可以设法支援。其实，户部决断的行动比较快，谭氏附片到京前，针对二人联衔奏疏的处理结果已经形成，并得到谕旨允准。四月初八日，该部在本年新增一千数百万两支出的背景下，毅然决定“舍己芸人”，饬令福州将军、直隶、两江等18个省关将本年度应解部库京饷100万两，直接解往甘肃藩库，限期于五月底必须解到。<sup>⑤</sup> 得知这一大好消息，甘督谭氏对阎敬铭的巨大支持极为感慨：“幸朝邑垂注西事，此信于二十八到京，故初八速议，允拨百万，然搜括十数行省始成此款，可谓难矣！”<sup>⑥</sup> 谭氏且令藩司谭继洵从甘省藩库中分批挪借40万两支援新疆。<sup>⑦</sup> 至光绪十四年春天，新疆湘军旧欠问题得以解决。西征经费指拨由光绪十一年前每年1200万两大幅度减少到480万两。节省下来的银两，陆续移到紧急需款的领域，<sup>⑧</sup> 从实际上纾解了清政府财政的巨大压力。

与新疆这一广袤大省不同，台湾系“小省”，中法战争结束后，户部有可能腾出财力支援台湾省肇建，但实际上该部酌拨能力依然受限于部库支绌的现实，台款指拨协济过程一波三折，几经调改。但这并不意味着国家财政在边陲经略上厚此薄彼，实有部拨方案不实不尽的具体失误。

① 《致刘锦棠函》，《谭钟麟函札》，甲580，第2—10页。

② 《致刘锦棠函》，《谭钟麟函札》，甲580，第23—28页。

③ 阎敬铭等：《奏为遵旨速议甘肃新疆巡抚刘锦棠奏请饬催各省关协解西征欠饷折》，军机处录副，03—6105—011。

④ 刘锦棠：《奏为各省关奉拨西征欠饷逾期未到请饬部垫拨库款折》，朱批奏折，04—01—01—0958—079。

⑤ 谭钟麟：《奏为积欠湘军饷银恐生事端请由户部拨款片》，军机处录副，03—5848—093。

⑥ 《致刘锦棠函》，《谭钟麟函札》，甲580，第56页。

⑦ 谭钟麟：《奏请饬催江浙闽粤各省筹解协甘饷银折》，军机处录副，03—6106—080。

⑧ 福锺等：《奏为指拨光绪二十年分筹备饷需银两折》，军机处录副，03—6132—017。

台湾购炮筑台等海防急需饷项，虽有闽省协济支持，但缺额仍然较大。光绪十二年六月中旬，闽督杨昌濬和台抚刘铭传联衔上奏，建议粤海关等五关共协解 36 万两。七月中旬户部在审查时，对此予以否决，认为该五关承担的协解任务已经相当艰巨，不应再增加负担，改为指拨左宗棠此前奏设糖厂盈利、杨昌濬奏设铅矿盈利项下“十数万两”，连同福建认解 24 万两在内，共凑成 36 万两，足以堪用。<sup>①</sup> 针对这一方案，刘铭传详细了解后得知，糖厂盈利和铅矿盈利两个项目因故难产，这十几万两指拨根本靠不住，讽刺部臣“凭空”指拨：“部臣以已故大学士左宗棠之空言指为要需实用，自系帑项支绌、暂行延宕起见。”<sup>②</sup> 户部得知后深感意外。<sup>③</sup> 震惊之余，十一月该部奉旨赶速筹划，下决心仿照新疆湘军旧欠解决办法，令有关省份将本来解部京饷款项，改解台湾。包括安徽省认解 4 万两、浙江省认解 10 万两、台湾省征存加征洋药税厘项下拨银 19 万两、福建省应解部库筹边军饷项下拨银 3 万两，共计 36 万两，户部强调：“以上各款皆系部库要需，一经划拨，则年底部库倍形支绌，应由臣等设法另筹弥补。”<sup>④</sup> 户部暂时以京饷财源紧急支持台湾省急需款项，体现出中央财政针对地方紧迫需求的“救急”色彩。

其实，部臣这次调整指拨方案中，75%的款项依旧虚悬不实。光绪十三年闰四月初，刘铭传了解到，浙省承担的 10 万两，前抚臣刘秉璋已经奏准动用 8 万两，只剩 2 万两；而台湾加征洋药税厘属于包商承办，并无另存加征之饷，属于无著之款，这两项共计 27 万两，他不得不奏请另外指拨有著之款。<sup>⑤</sup> 直到十一月初，落实的 27 万两经费，先后辗转指拨、改拨，最终完成解款。<sup>⑥</sup> 中央财政指拨行为，看似直接有效，实则涉及各省和各海关财政协济能力的通盘筹划，是一个繁琐交互的系统工程，部内司员拨册审核若有失误，整个指拨协济行为便运作失灵。

靖边军费投放行动中，除东北边防经费因清政府以京饷方式置于特别突出地位之外，新疆和台湾的财政需求在清政府制度安排中亦各具特色：新疆军费投放以常年定额协饷为基本保障，其紧急军需则辅之以部库京饷财源予以支持；台湾军费投放以本省财源收入为基干，而以邻省福建定额协济为必要辅助，当紧迫需求不能满足时，户部则以京饷财源作为坚强后盾。形成这种差异性军费协济制度的原因，完全是基于西北广袤边疆区域地瘠民穷，环境恶劣，而需饷数额却十分庞大，必须依

① 阎敬铭等：《奏为遵议台湾巡抚刘铭传奏请饬催拨饷折》，军机处录副，03—6103—072。

② 刘铭传：《奏请饬令速行筹借银两以济急需片》，军机处录副，03—9392—039。

③ 左宗棠：《奏为试办台糖遗利以浚饷源折》，军机处录副，03—6095—012；杨昌濬、张兆栋：《奏为闽省招商集资开办铅矿折》，军机处录副，03—9427—010。

④ 阎敬铭等：《奏为遵议台湾巡抚刘铭传奏请饬催拨饷折》，军机处录副，03—6103—072。

⑤ 刘铭传：《奏为部拨台湾款项虚悬请饬部另拨折》，朱批奏折，04—01—30—0202—022。

⑥ 崧骏：《奏为光绪十三年节省修舱项下凑支台湾用款片》，军机处录副，03—6617—036 等。

赖于内地那些财源有余行省的齐心支持，遵循着临近、次近、远近的空间距离顺序，按照户部指拨方案，有序进行；而台湾境内财源条件远优于西北边疆，财政收入相对富足，台澎防务需款和省内善后支出，在初创时期数额较大，必须依赖临近省份的鼎力协济，紧急情况下或需部款挹注辅助。户部拨济时，在国库困绌背景下，针对新疆和台湾需求，作出如上差异明显的制度安排，确有衡情酌理的革新运作和特定区域的现实考量。如果说清政府执行的边疆军费协济存在共性模式的话，首推以协饷为主的制度运作；而光绪中叶，鉴于边患频仍、防务紧迫，清政府不得不将协饷制度与京饷制度混合运作，设立带有京饷特征的“专项经费”，或直接调配京饷财源救急济困，摒弃僵化守制的做法，进行应对时局巨变的制度改革，就边疆军费运筹而言，这是晚清财政支出方面较为显著的制度性改革举措。

深入检讨后可以发现，西北、东北、东南等方向的保疆大计，军费运筹得当与否是一个无法回避的关键问题，各省财政盈绌总体上决定着支持保疆的力度。各行省整军经武、洋务新政在在需饷，原不敷支放，但保疆大计关乎国家安全，清政府必须通盘筹策，顾内与靖边彼此兼顾，在蹙蹙困顿中维系着协饷制度的有效运行。纾困与靖边矛盾实际上对立而又统一。所谓对立，乃指内地行省财政盈余规模较小与边陲经略需财庞大、内地整军洋务需求与应对边患需求之间的矛盾；所谓统一，乃是边疆局部与中国整体国家命运上的一体化，正如学者所指陈的那样：“西北陆地边疆轴向和东南海疆轴向的互动对于国家建设具有深远影响，尤其事关近代中国前途和中华民族整体的历史命运。”<sup>①</sup> 清政府虽锐意保疆纾困，但受制于既有官僚体系和地方畛域利益的杯葛博弈，总体成效必然呈现非均衡态势：部库纾困显效，但酌拨能力高低交替；边疆虽已设省经略，但财政困顿时有发生。两大要政的运筹能否守得云开见月明，变数依然较多。如何调处这两大要政之间的彼此纠葛和互为牵制，既要聚合群力，又须处常应变，适时推进制度改革，这恰好是检验清政府保疆纾困能力的重要方面，所遗留的思想和教训，值得今人体悟反思。

〔责任编辑：武雪彬〕

<sup>①</sup> 王鹏辉：《龚自珍和魏源的舆地学研究》，《历史研究》2014年第3期。

of historical discourse is “society”; the typical features of each constitute an important transitional mechanism between the two. Although literary and historical discourses complement each other, at times literary discourse may deviate from and even challenge historical discourse.

### **(9) Military Financing in Late Qing Frontier Defense**

*Liu Zenghe* • 164 •

In the middle of the Guangxu reign, China's frontiers were being harassed by foreign aggression. Financial difficulties meant that officials at court and those at the frontier had different views on the defense of the frontier, but the Qing government eventually made the decision to mount a defense of the frontier against threats. Negotiations to regain Yili triggered a threat from Tsarist Russia on the northwest and northeast frontiers. The government set up dedicated funding supporting the defense of the northeast frontier. On the northwest frontier, it made Xinjiang a province, while officials including Yan Jingming arranged to bail out the treasury while supporting the defense of that frontier. The crisis provoked by the French invasion of Taiwan drove the Qing to make a province of Taiwan, but the defense of Taiwan and the Penghu islands required further large-scale funding. Fujian tried to maintain the unity of Fujian and Taiwan, providing financial support to Taiwan and financial backing to southeast coastal defense. Military financing of the frontier defense was impeded by the government's financial difficulties. Pacifying the frontier conflicted with addressing the dynasty's financial problems, but the two were closely connected, becoming an important test of the Qing government's ability to pacify the frontier and defend its borders.

### **(10) The Transformation of the International Order and China's Choices**

*Tang Shiping* • 187 •

Since the global financial crisis of 2008, there has been a noticeable increase in domestic and foreign discussion of the current and future American/Western-based international order, but the relevant research findings not only lack a framework for assessing the operability of the international order but also lack case-studies giving an empirical analysis of its historical transformation. Our paper constructs a relatively complete definition and assessment framework for the international order, providing case-studies of major changes in that order since 1800 and offering the following options for China: namely, China will be a “builder of world peace, contributor to global development and keeper of international order.” As long as we can be sure that no outside country will impede the country's economic growth; and that growth will tend to depend more on domestic reform and opening up, what we need to do is to retain calm and manage our domestic affairs in accord with reform and opening up, while as far as possible promoting steady improvement in the international order jointly with other countries and non-state actors, with benefits for the world.