

晚清外销财政管控中的部省博弈^{*}

刘增合

摘要：如何管控行省外销财政收支是晚清封建统治的主题之一。咸同以降，随着厘金、杂税、杂捐等新式财源的出现，清廷对外省财政收支严加管控，督抚为捍卫自身财政，对户部多有戒备，形成彼此“互戒”的格局。由于部库财政自身财权，清廷往往以高压汲取甚至高官巡查施压的方式攫取外省外销财源，先后用于发放京官津贴、改善京旗待遇、支持京畿练兵计划，督抚敷衍应付者居多。从治乱机制看，晚清政府内外决策机制和权力体系均发生严重病变。在部省均陷入财政困境背景下，双方围绕外销财款的博弈，因户部坚持以集权理念管控外省，行省被迫以反压榨心态抵触应对，最终演变成内外相蒙、彼此失信的治理困局，是理解清朝覆亡的重要一面。

关键词：晚清财政 外销 厘金 户部 央地关系

道光中叶以降，中国开始应对近代变局带来的严峻考验，国家财政快速跌入窘困时代，上下各方基于外销财源收支权限展开居上控下、延宕抵触的博弈，逐步演变成“压榨式财政”局面。光绪二十三年（1897），英国驻上海总领事哲美森（G. Jamieson）高度概括了这种压榨与反压榨“上下

^{*} 本文系国家社科基金一般项目“财政协济与晚清陆海边疆的救危纾困研究”（23BZS100）阶段性成果。

交征”的态势；^① 美国来华人士致函《纽约时报》，更将晚清“压榨式财政”特征细致展示出来。^② 两位英美人士的共识展示出“历史荒谬”的真实存在——清廷想方设法挖掘行省匿报外销款项，而外省则力保这笔财源。光绪后期，度支部尚书载泽将此概括为“内外相蒙”，^③ 资政院预算审查人士干脆称地方政府对中央政府“以盗行相防”。^④

清廷和外省之间围绕外销财款的压榨和反压榨行动，相当程度上合乎博弈论中的“零和思维”。上下交征，彼此因失信而抵牾不断，“中央与地方的不协”局面因之形成。^⑤ 晚清财政运作掺进这些“荒谬”的逻辑成分，使国家治理一步步走向难以转圜的困局。怎样从财政角度揭示晚清国家治理困局背后的动因？学界在梳理行省外销财政及其治理脉络等方面做了诸多基础性工作，从刚毅、铁良南巡这类个案研究中也得到较有价值的认识。^⑥ 深入一步看，从关键事件的生成逻辑和博弈理念中揭示影响历史演进的关键症结，是晚清封建统治研究中的破局性问题，发覆意义不容忽视。

-
- ① 哲美森编：《中国度支考》，上海广学会译，上海：图书集成局，1897年，第2页。
- ② 《沉重负荷下的帝国财政》（1908年7月5日），郑曦原编：《帝国的回忆——〈纽约时报〉晚清观察记》，北京：三联书店，2001年，第77页。该报道原文标题为“Chinese Finance Run on a System Called ‘Squeeze’”，笔者认为可译成《“压榨式”制度下运行的中国财政》。
- ③ 《度支部奏遵拟清理财政章程折》，《清理财政奏牍章程条款规则汇编》上册，江苏苏属清理财政局宣统年间排印版，第3页，中国历史研究院图书档案馆藏。
- ④ 《资政院预算股股员长刘君泽熙审查预算演词》，《中国预算要略》，京师门框胡同裕源石印局宣统二年（1910）铅印单行本，第2页。
- ⑤ 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420—431页。
- ⑥ 主要包括彭雨新：《清末中央与各省财政关系》，《社会科学杂志》第9卷第1期，1947年6月；何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第68本第1分，1997年；周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海：上海人民出版社，2000年，第295页；岩井茂树：《中国近代财政史研究》，付勇译，北京：社会科学文献出版社，2011年，第146—176页；陈勇：《晚清外销财政研究》，北京：光明日报出版社，2023年；等等。上述成果或略有涉及或较为系统地讨论晚清外销财政概况，本文在此基础上重点就财政外销管控问题展开讨论。

一、咸同外销财政形成后的“部省互戒”格局

清朝财政意义上的“外销”，指的是不必依例报部核销，而由外官自行销用者。^①这种不报部款项达到一定规模后，演成外销财政形态，部臣无法掌握其详细款目和真实收支数据，难以有效监控，收支主导权掌握在行省手中。晚清外省外销款目和收支实态多数情况下被刻意隐匿不报，也有笼统奏闻而未及详细的情况，这类款项虽非正项，“无关正帑”，^②但属于公款，绝不是私款。^③与此相关的还有“闲款”、“节省”、“盈余”等各类名目，大都属于“常例”之外匿而不报的款项，今人不应当据此名目的表面意思，误认为系行省财政宽余，以致出现“闲款”一类说法，其实只是外销匿报款项的别称。咸同以降，外销收支规模和款项类型呈现逐步扩大态势，至清季清理财政时期，已占到财政总规模的35%—50%，达到1亿两上下，甚至更多。^④

其实，清代中期以前因清廷管控严格，外销收支相对较少，偶见各类日常办差或战时军需难以核销的款项，最终由当事者设法摊赔或追缴来结案，也有谕旨允准通融核销的特殊情况。^⑤咸丰初年，户部酌拨能力尚可应付前线军需，该部偶遇外销款项，管控仍十分严格。太平天国运动初期，广西巡抚劳崇光奏报粤西军营支发章程存在外销款目问题：例不准销者将来归入外销。^⑥咸丰帝斥责称：“汝折内声明外销之款，若无此旨，则未

-
- ① 《六部成语注解》，内藤乾吉原校，程兆奇标点，杭州：浙江古籍出版社，1987年，第165页。
- ② 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，1996年，第10册，第424—425页。
- ③ 周询：《蜀海丛谈》，成都：巴蜀书社，1986年，第27页；胡林翼：《致王庆云》（咸丰九年二月初四日），《胡林翼集》，胡渐逵等校点，长沙：岳麓书社，2008年，第2册，第239页。
- ④ 参见陈勇：《晚清外销财政研究》，第198—228页；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279页；等等。
- ⑤ 孙士毅：《复奏历任经管粤省外销银项并无捏报侵蚀情弊折》（乾隆五十一年六月初一日），录副奏折，03—0208—034，中国第一历史档案馆藏（以下朱批奏折、电报档、端方档均收藏于此，不再另注）。
- ⑥ 《劳崇光奏报遵查粤西军营支发章程折》（咸丰二年十月十五日），清代宫中档及军机处档折件，086337，“台北故宫博物院”藏。

免含混，速定章程，从实核办！”^① 部臣也认为，经手官员凭借历届外销款目，必然任情挥霍，因而责令将外销款目“概行删除，不得妄列外销，以杜含混”。^②

但是，太平军占领南京后，内外银库均陷入悬釜待炊境地，清廷被迫放权行省自行开拓财源，自管饥饱。咸丰帝谕令各省要员：“现当紧急之时，朕必贷其处分，宽其定例，求事之有实济也。”^③ 外省财政放权的重要事例就是两淮盐税征收中“外销”经费的许可。^④ 自此以后，厘金次第兴办，即便陕西至甘肃平凉等边远地区，厘局卡点亦星罗棋布，“厘金重于税者数倍”，^⑤ 盐厘、茶厘等各类新式财源亦被逐步开拓，广泛用于军事、善后、洋务等领域，军需局、善后局等各类新式局所开始使用此类税款。咸同迄清末，随着厘金、杂税、杂捐等各式财源出现和增多，因直省隐而未奏，或征多报少，户部难以确知的外销财源更为广泛。厘金税款之所以成为外销财政的主体，与各地商业贸易环境变动不居，厘金征收的伸缩性、随意性较大，以及考核制度迥异于地丁钱粮这类维正之供有直接关系。^⑥

厘金等各类财源被不断开辟和拓展，但户部并未全部掌握其收支实情。咸丰七年（1857），该部责令已经创办厘金的省份按季奏报收支使用情况，^⑦ 但各省奏报参差不齐，是否如实奏报亦值得怀疑。咸丰十一年二

① 太平天国历史博物馆编：《太平天国史料汇编》，南京：凤凰出版社，2018年，第1册，第289页。

② 《户部议驳广西奏请军需外销附片》（咸丰二年十一月初三日），王庆云：《王文勤公奏稿》卷4《户部存稿》，甲戌孟冬重刻本，第47页，中国历史研究院图书档案馆藏。

③ 《祁寯藻等奏陈部拨银两日绌请飭各省设法筹解不准截留改拨折》（咸丰三年四月十二日），中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第6册，北京：社会科学文献出版社，1992年，第361—362页。

④ 怡良：《奏为试办就场抽税并随时筹商裕课通商之策折》（咸丰四年九月初八日），录副奏折，03—4387—041。

⑤ 《致纶雨香函》，《满人函札》第8册，第27页，乙C36号，中国历史研究院图书档案馆藏。

⑥ 罗玉东：《中国厘金史》，北京：商务印书馆，2010年，第125页。

⑦ 《户部遵议各省普律抽厘疏》（咸丰七年六月），但湘良纂：《湖南厘务汇纂》第1卷，第8—11页，中国社会科学院经济研究所图书馆藏。

月，该部颁布的《厘金章程》第七款规定必须按季造册奏报，^①迟至同治七年（1868），多数省份的奏报仍不完整，货厘只有广东一省按季造报，但户部并不知悉粤省厘金款目中尚有“杂项厘金”未奏报。至光绪四年，这一匿报之款每年达到20万两，占该省货厘收入的四分之一。^②同治末年户部尚书董恂全盘梳理各省厘金奏报情况时，四川、湖南、山东、陕西、甘肃、云南、贵州等省办厘收入仍是未知数。^③

外省厘金收支款目何以迟延奏报、征多报少，甚至匿而不报？概言之，即是“格于部例难以奏销”，深入来看，则是咸丰帝下放筹饷权限之后，统兵大员和直省督抚力争省内用款的自由权限，以及地方政府应付临时突发事件的迫切需求。另外，厘金税款因征额难以稽核，各省只能奉行“尽征尽解”原则，如何判断“尽力”，实际上很难有固定的衡量标准，外省凭借这个模糊原则，可以实现伸缩性奏报，匿藏税款的空间较大。与例定款项的严格管控相比，厘款还具有使用的“便利性”。所谓“便利”，是相较于清政府对行省督抚动用资金的若干限制而言。部例关于钱粮耗羨章程规定，动用各款，“其数在五百两以上者奏明动用，在三百两上下者咨部办理，仍于年底汇折具奏”。^④从部例规定看，外省动支厘金收入办理例外事项，实在是相当“便利”的财源。

部臣虽不悉外省实情，但其监控和调拨外省财源的职分却不能卸责。咸丰末年以降，在御史言官的呼吁下，户部开始防范外省隐匿税款，审查各省奏销案件时更不敢掉以轻心；另外一端，行省大员为固守本省财源，不得不处心积虑应对部臣的觊觎染指和频繁调拨。双方逐渐演成互有戒备的格局，“互戒”势头自咸丰前期统兵将帅的军需银款无法依赖部库拨济，在地官员被迫推行“就地筹饷”政策之后始终存在，且呈现愈发明显的态势。

户部和京中御史言官是挑起直接冲突的重要阵营，“剔弊”、“节饷”和“实报”构成其监控外省的主调，无不将外省视为对立阵营。早在咸丰十年夏季，御史高士濂专折指责外省官员在征解厘金税款方面，存在

① 参见罗玉东：《中国厘金史》，第34—35页。

② 《呈报广东全省各项厘全年约抽收数目单》，《全宗汇集》第130号，中国历史研究院图书馆馆藏。

③ 《户部现办各案节要》，董恂撰：《董氏五种》，厘金条，国家图书馆藏。

④ 《户部奏为遵旨议奏折》，《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3947—3948页。

“或假公济私而全无顾忌，或以多报少而任意侵渔”等弊端，强烈要求各省督抚明定厘金收支章程。^①次年户部颁布的《厘金章程》批评各省在厘金使用方面存在含混开销、侵蚀冒滥等严重问题，强调按季核实奏报要求。^②严格防范厘金匿报的部令咨文在同光两朝多次下达给各省。同治十一年春天，都察院左都御史皂保等代奏候选知州徐士楨提议，在各省设立“查办厘金使”，^③借鉴雍正年间观风整俗之例，^④奏请特命重臣查办各省厘金，“各省皆设查办厘金使，一体仿照办理，及至一年，综其成数，计其出入，必当得实以报皇上，除拨给军饷外，悉解部以充国用，合之各省所入，其为数正复不少也”。该员还表示，愿意襄助他所提议设立的四川查办厘金使，对同治帝发誓：“若办无成效，甘伏欺罔之罪。”^⑤数年后，类似钦派大员赴各省核查整顿厘金的呼吁仍时有出现。^⑥将外省匿报厘金税款的严重性上升到“督抚操纵”、“尾大不掉”程度的言论也迭次出现。同治三年，山东道监察御史孙翼谋就提醒朝廷，应特别留意“外重之渐不可不防”。^⑦光绪六年秋季，吏科给事中戈靖认定，“督抚大吏据厘金为外财而便于挥霍，地方有司视厘金为利藪而便于侵吞”，他郑重提议，厘金操办“权必归上，勿任督抚操纵，致启尾大不掉之虞”。^⑧关于实行宽松的开单奏销还是严格的造册奏销，言官张佩纶认为若实行开单奏销，财权掌握在行省手中，部中无权可言，长此以往，必定造成“外重内

-
- ① 高士廉：《奏请各省明定抽厘济饷章程折》（咸丰十年六月二十八日），录副奏折，03—4399—047。
- ② 《户部遵议厘税大减饷糈不继酌拟章程八条疏》（咸丰十一年二月），但湘良纂：《湖南厘务汇纂》第1卷，第26—27页。
- ③ 皂保等：《奏为代奏候选知州徐士楨为军饷浩繁厘金甚巨官吏侵蚀等敬陈管见折》（同治十一年二月十三日），录副奏折，03—4656—137。
- ④ 邹建达、熊军：《清代观风整俗使设置研究》，《清史研究》2008年第3期。
- ⑤ 徐士楨：《奏为军务未竣饷需浩繁厘金甚巨官吏侵蚀请查办等敬陈管见折》（同治十一年正月二十八日），录副奏折，03—4656—138。
- ⑥ 吴世杰：《奏为敬陈裁汰各省局卡冗员以节厘金管见折》（光绪十年十一月十三日），录副奏折，03—5190—038。
- ⑦ 《同治三年五月十五日御批同治三年五月十五日山东道监察御史臣孙翼谋奏为清除近日流弊以求理财用人皆归实济折》，《题本·中央财政》（1），第83—88页，中国社会科学院经济研究所图书馆藏。
- ⑧ 戈靖：《奏为缕陈各省厘金利弊拟请援照关税报部折》（光绪六年十月二十六日），录副奏折，03—6489—061。

轻”的后果。^①

太平天国运动结束后，清廷开始重用汉人官员主政外省，外重内轻之类话题成为清廷敏感问题。^② 阎敬铭主导的户部一面照顾光绪八年十二月之前军需和善后款项的特殊性，令其开单奏销；一面严令各省自光绪九年正月起按照部定格式、六条章程和十四条规则，造具册籍奏销，以杜绝中饱、浮冒和隐匿等诸弊。^③ 这些举措无不体现出部臣对外省财政收支造报的疑忌和戒备。该部各类剔弊政策无不倾向于从各省财源“取赢”，抑外省而崇京内，折射出集权倾向。

“互戒”格局的另一方阵营是外省督抚司道和统兵大员。各省春秋拨册于咸丰三年八月中断造报之后，^④ 户部对外省财源收支多寡并不掌握，但并不妨碍其随意指拨、调款入京。身处皖鄂战区前线的胡林翼、曾国藩等，为此时刻提防部臣的觊觎，显示出强烈的戒备心态。胡林翼向鄂督官文抱怨：“愚见部中拨饷亦明知其虚无而毫不着意，姑以此了纸片债耳，其著意惟在京饷。”^⑤ 针对部臣以搜刮为取赢、不计外省需求的事实，胡林翼在给同僚的函札中屡屡表达愤懑之情，防备心态亦体现在咸丰末期胡林翼提醒阎敬铭的私函中：“叙稿请饷防指拨之部文，并防派拨明年部饷，本年需三次请饷，或可免冬月部派京饷耳！”^⑥ 函中所见，胡氏的策略是以攻为防，多向朝廷请款，以此打消部臣对鄂省存饷的觊觎。曾国藩叮嘱赣抚毓科，尤其要注意预防户部觊觎赣省银款，切忌被其抓住把柄。^⑦ 光绪中叶，部议令各省停止新购外洋机器、船炮等项，欲节省 100 余万两解部济用，两江总督刘坤一札令属臣，坚决固守所匿

① 张佩纶：《奏为报销免造细册易滋流弊请饬部秉公妥议以慎度支折》（光绪八年九月十八日），录副奏折，03—5669—056。

② 刘铭传：《奏为沥陈外患日迫亟宜筹造铁路以图自强折》（光绪六年十一月初二日），录副奏折，03—9439—004。

③ 《部议军需善后报销办法章程》，光绪年间抄本，上海图书馆藏。

④ 《王文勤公日记》，扬州：江苏广陵古籍刻印社，1998年，第3册，第1530页。

⑤ 《复官揆帅》，夏先范编：《胡文忠公（林翼）遗集》，台北：文海出版社，1973年，第3689—3691页。

⑥ 《复李续宜》《致阎敬铭》，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88—89、52—53页。

⑦ 《覆毓右坪中丞》，李瀚章辑：《曾文正公（国藩）全集》，台北：文海出版社，1974年，第14074页。

之款：“部中亦安知贵局有此存款而欲提用？仅此区区何裨于部款？即使行文来提，弟必全数奏留，讵可如此搜刮？”^① 疆臣对户部的戒备心态相当明显。

在启奏疏稿行文措辞上做到浑圆无瑕，是钱粮关税奏报、预防部臣挑剔提款的重要技巧，李鸿章即非常重视与属僚磋商本省关税等奏报撰写的行文表述，“俟起解二十四结扣款时，由道含混叙明以前尽数提用，以后必按结提解。即奉部驳尚可查复，融洽分明，有神无迹，措词得当，或竟不至挑驳”。^② 厘金税款的奏报更须注意行文逻辑，以防备部臣种种挑拨。张之洞与属僚就此专函磋商，即属显例。^③

以融销形式应对部臣审查，也是行省当局心知肚明而又不便公开张扬的办法。将所有支放款目和数额按照部例格式，分门别类加以“整合”，再辅之以“部费”^④ 打点，就可以达到奏销目的。部臣自然熟知这种暗中通行做法，甚至也会暗示地方官员以此应对奏销中的难题。户部尚书罗惇衍同治四年赴山西查办事件，私下即为该省筹防局司道官员谋划此策：“报销一事，前拟章程原系实用实销，而星使罗大司农筹及将来或交部议，如与旧章不符，转致窒碍，不如查照例案，通盘核实融销。”^⑤ 与“融销”相类似，外省尚有应对朝廷的捏灾报歉手段，李鸿章即提醒经办官员：“将来钱粮考成，奏销难办，只有多捏灾欠。”^⑥ 面对厘金等奏销管控，个别官员还有走上层路线以避免部臣管控的做法。安徽巡抚沈秉成成为保住本省厘金税款不被提走，直接致函管理户部大臣额勒和布，希望其通过内廷关系，让光绪帝直接批旨允准安徽截留漕折而保住厘款，沈秉成特意嘱托额勒和布，“伏望批旨照请，切勿交部议奏”。^⑦

① 《复刘康侯观察》（光绪十七年五月二十日），欧阳辅之编：《刘忠诚公（坤一）遗集》，台北：文海出版社，1968年，第6570页。

② 李鸿章：《复应宝时》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》，合肥：安徽教育出版社，2008年，第29册，第386—387页。

③ 张之洞：《致于次棠》，赵德馨主编：《张之洞全集》，武汉：武汉出版社，2008年，第12册，第74—76页。标点有订正。

④ “部费”是一项裨政，清廷各部皆有此项，数额多寡不定。

⑤ 《同治四年八月二十八日抄存筹防局禀护院夹单禀稿》，《钟秀函稿》第3册，第225—226页，中国历史研究院图书档案馆藏。

⑥ 《致刘护院》（同治四年四月初九日夜），《李鸿章全集》第29册，第411页。

⑦ 《沈秉成函》，《额勒和布存札》1函1册，中国历史研究院图书档案馆藏。

部省“互戒”格局一旦形成，清廷“以内治外，内外相维”的传统统治逻辑必将经受考验。晚清财政困境背景之下，外省大量外销财政收支的处置，尤其是京省之需如何兼顾平衡，成为考验清廷的重大难题。光绪前期和中期，如何从外省外销匿款中挖掘京官津贴增加和京师旗兵加饷所需银款，首先成为验证清廷统治能力的重要事件，也是今人观测历史“荒谬逻辑”生成和运作的重要一环。

二、光绪前期外销财款回收与行省“宽政”诉求

外省外销之款，时人或称“闲款”，或称“外销”，也有笼统称作“节省”、“盈余”的情况，名目说法虽然不一，但多数属于尚未向清廷奏报的款项。其数量规模虽难以确知，但通过督抚或统兵将帅私下多方打探，还是有一些不够具体但似有根据的说法。西征期间，左宗棠侦知山东和广西两省司库另款存储的银两均高达300万两；^①光绪三年前后，袁保恒办理河南灾赈期间，多方探听到江西省司库另款存储达200万两；^②阎敬铭出任户部尚书前夕，从川督丁宝桢处得知其省内另款存储已达60万两，再过一两年可达100万两；^③翁同龢担任户部尚书时，私下从广西巡抚张联桂处得知该省藩库储备不时之需的款项高达100万两；^④同治中后期，山东境内东海关也有“介乎半公半私之间”的常税杂款，当局并未将此报部，而是用于海防经费、省中办公等“不时之需”。^⑤即便是甘肃、新疆等省，总督和巡抚亦苦心经营这类“不时之需”的外销匿款，光绪十一年陕甘总督谭钟麟致函新疆巡抚刘锦棠称：“‘节省’一款拨给新疆司库封存，以备不时之需，甘库亦尚有存者，一经奏咨，恐部中指拨以抵他款，司库偶有缓急，旁无足

① 左宗棠：《答刘克庵》《请飭催各省关赶解协饷并借山东广西库款折》（光绪四年三月初五日），杨书霖编：《左文襄公（宗棠）全集》，台北：文海出版社，1979年，第3354—3355、2103—2104页。

② 《致刘仲良中丞》，纪宝成主编：《清代诗文集汇编》第701册，上海：上海古籍出版社，2010年，第339页。

③ 《丁宝桢来函》，《阎敬铭存札》第13函，第54—61页，中国历史研究院图书档案馆藏。

④ 《翁同龢日记》第5册，陈义杰整理，北京：中华书局，1997年，第2597页。

⑤ 《清代名人书札》上册，北京：北京师范大学出版社，1987年，“释文”部分，第192—193页。

恃。”^①“恐部中指拨以抵他款”一语，十足体现出督抚群体对户部的戒备心态。上述省份外销闲款规模不一定确凿可靠，但另款存储一定数额银款以备不时之需，倒是符合实际。户部虽未掌握这类外销闲款确当数额，却不妨碍其通过摊派手段强行征用。为增加京官津贴，户部在有关官员的启发下，首先瞄准了外省库储中的外销闲款。

京官待遇低是咸同以来屡被诟病的问题，常被视为“外重内轻”的表现。光绪九年春季，御史刘恩溥、李肇锡等奏请增加发放京官津贴，他们盯上了外省存在的外销款项，请求饬令户部从中筹出专项资金。该部认可这一筹款途径，决定从光绪九年开始，每年从各省藩库、海关等提拨 26 万两解京，由户部饭银处接收发放，旨准以后，陆续咨告各有关省份落实。^②

各省关接到户部咨文后，督抚普遍否认存在外销款项。四川总督丁宝楨答复说此款取自缉捕赏需和厘金收入，福州将军兼闽海关监督穆图善称该关并无外销款项，只能取自海关的台湾抚番经费。^③两广总督张之洞称，粤海关承担的京官津贴银两，向来是从山西商人银号预借，再由关税偿还。^④河南巡抚鹿传霖则强调该款来自粮盐道衙门和厘税总局，回避了外销闲款这一来源。^⑤安徽强调使用的是藩库漕折余款。^⑥山东巡抚陈士杰只是含糊表态说，“无论如何为难，亦应勉筹接济”。^⑦陕西从厘局业务费中支付京官津贴，认为以外销款项办理奉旨之事，跟使用正款没有区别。^⑧

① 《致刘锦棠函》，《谭钟麟函札》，甲 580，第 42—45、51—55 页，中国历史研究院图书馆馆藏。

② 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，北京：中华书局，1958 年，第 2 册，第 1671—1672 页。

③ 丁宝楨：《奏报遵旨筹集文职京员津贴银两片》（光绪九年六月三十日），录副奏折，03—6608—111。

④ 张之洞：《奏报粤海关筹解京官津贴改为加复俸饷等银两折》（光绪十四年正月初五日），朱批奏折，04—01—35—0401—001。

⑤ 鹿传霖：《奏报续解津贴京官银两数目日期并已依限解清片》（光绪九年十一月初十日），录副奏折，03—6609—103。

⑥ 《卢士杰片》，《京报（邸报）》，北京：全国图书馆文献缩微复制中心，2003 年，第 12 册，第 207 页。

⑦ 《陈士杰片》，《京报（邸报）》第 8 册，第 11—12 页。

⑧ 边宝泉：《奏报遵议裁并分卡改收土药厘章并陈厘金外销情形折》（光绪十年十二月二十六日），朱批奏折，04—01—35—0564—010。

湖北是户部认定外销闲款较多的三个省份之一，^①湖广总督卞宝第却否认存在外销闲款，只答应“竭力筹备”每年1万两的解款任务。^②直隶省承担派款1万两解济任务，是通过津海关加征税收的方式完成。^③只有少数省份承认本省存在外销款项，例如闽浙总督何璟奏称只能在百货耗余、盐务盈余这类外销项下筹解；^④时任山西巡抚张之洞承认该省解京津贴的资金出自藩、盐两库的外销款项。^⑤

接下来，清廷推出更大胆的旗兵加饷计划。枢臣激愤于京中和外省待遇饥饱各异的现实，责令外省每年拿出300万两解京，必须通过裁勇节费、裁局省费两个途径，满足其攫取外省外销闲款的目标。“激愤”的起因是京官眼红外省官员的优越待遇，集中体现在镶红旗官员、户部郎中丰伸泰于光绪十年九月下旬的奏疏中。^⑥但此折上奏时，正值中法战争后期，枢廷根本无暇解决此类官员待遇“不公”、“不均”的难题。

丰伸泰一折提到的京内外贫富不均，枢臣奕谿未必不知。为改变外重内轻格局，奕谿决定首先为旗兵加饷，征用外省外销闲款供给京师以改善旗兵待遇。他将此献计于慈禧，并得到支持。主政户部的阎敬铭眼见很难阻挡，不得不示意该部侍郎薛允升拟具疏稿上奏，^⑦以成就枢廷夙愿。此事原委从李鸿章给张佩纶的私函中可以探知：“旗兵加饷，乃兴献忝愚帘前，市德之事，借以盖前人之短，立本阴啖居州面陈倡议固宠，而波及王公百官。”^⑧枢臣会议后确定的目标是通过汰勇和裁局，各省每年节省二三十万

① 阎敬铭：《奏为据实复奏折》（光绪九年），《阎敬铭奏稿》，甲246，第21—26页，中国历史研究院图书档案馆藏。

② 《卞宝第片》，《京报（邸报）》第9册，第136页。

③ 《致署津海关道刘》（光绪十三年三月），《李鸿章全集》第34册，第192页。

④ 何璟：《奏为遵议依期分解闽省光绪九年冬始京官廉俸津贴银两片》（光绪九年七月二十七日），录副奏折，03—5181—111。

⑤ 张之洞：《奏为京员津贴请捐拨外款作正开支敬陈管见折》（光绪九年十一月十七日），录副奏折，03—6609—117。

⑥ 丰伸泰：《奏为裕库储固根本敬陈管见折》（光绪十年九月二十四日），录副奏折，03—6553—002。

⑦ 军机处：《著为侍郎薛允升奏请飭裁勇营加饷练兵事谕旨》（光绪十一年八月二十二日），录副奏折，03—6117—036。

⑧ 《致张佩纶》（光绪十一年十二月初六日），《李鸿章全集》第33册，第599页。函中“兴献”指奕谿，“立本”指阎敬铭，“居州”指薛允升。

两解京以供支放。^① 慈禧当天立降懿旨，认可这两种筹措外省闲款的途径。^② 问题是汰勇关系督抚兵权，裁局影响外省行政，牵扯面不止一端。直隶总督李鸿章的抱怨心态反映在其私函中：“各省裁营局节饷贍京旗一节为固本起见，鄙意一时必办不到，宸谟、邸意必欲见惠于旗兵，又不深悉外省拮据情形。”“从此大农强逼，虽力不逮亦不敢辞，即吾直缺额之区亦须岁借二十万，岂前人皆拙而后人独巧耶？”^③ 这一抵触心态大约是直省高官共有的面相。

不知如何措手也要勉为其难地奉行懿旨，将军督抚开始了汰勇裁局的行动。根据光绪十二年春季户部北档房整理的各省奏报节省解款的相关信息，^④ 每年可以节省解京的白银共计164.14万两，主要来自裁撤老弱勇丁所得到的外销闲款，总额仅达到原定目标的一半，远低于朝廷期望，连浙江都奏称“仅有节省之名，并无存储之实”。^⑤ 慈禧愤而批评浙江巡抚刘秉璋不顾大局，“一奏塞责”。^⑥ 其实，从官场政治角度看，督抚顾及政治生命，一般不会冒险与朝廷为难，但能否完成解款任务则是另外一回事，督抚向朝廷奏报表态实际上极为微妙。刘秉璋接奉懿旨后，就某些督抚“表决心”的虚假成分提醒朝廷：“明知欠解于后，姑且认解于今，将认解之名居于当躬，欠解之咎贻诸后任；又或减他处协款移充认解京饷，此等弥缝之术难逃洞鉴。”^⑦ 刘氏的细微观察道出了官员表态的虚假。浙江虽然承担着代偿西征借款的重任，但在慈禧压力之下，也不得不“移缓就急”，很快承诺筹

① 奕譞等：《奏为遵旨会议侍郎薛升允奏裁勇加饷练兵折事》（光绪十一年八月二十二日），录副奏折，03—5752—012。

② 军机处：《著为侍部薛升允奏请饬裁勇营加饷练兵事谕旨》（光绪十一年八月二十二日），录副奏折，03—6117—036。

③ 《复曾沅浦宫保》（光绪十一年十月初五日）、《致张佩纶》（光绪十一年十二月初六日），《李鸿章全集》第33册，第571、599页。

④ 《呈各省裁勇节饷清单》（光绪十二年），录副奏折，03—6104—076；《为筹措旗兵加饷事》（三月二十一日亥刻到），电报档，2—02—12—012—0086。

⑤ 刘秉璋：《奏为陈明遵旨酌拟裁勇并无节饷报解交部折》（光绪十一年十二月初九日），录副奏折，03—5752—034。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第12册，第73页。

⑦ 《遵旨筹措专款解部备用疏》（光绪十二年三月初二日），朱孔彰编：《刘尚书（秉璋）奏议》，台北：文海出版社，1968年，第389—391页。

解15万两旗兵加饷银款。督责裁并局所的严谕4年之后又再度颁下，^①但进一步增加解京外销款项的效果并不十分明显，能够按照懿旨彻底裁减归并的省份极少。一般而言，多数省份采取的是有留有裁、裁人留局这类力保辖境利益的做法。^②

晚清大规模战争之后，外省善后重建、勇营军饷维持等涉及面极广，所需经费一般无法从钱粮盐课等严格管控的传统财源中支付，各类厘金税收就成为主要来源。罗玉东《中国厘金史》根据清季行省清理财政局编订的财政说明书分类，将一省厘金用途划分为国用款、省用款、用途不详款三类，^③这种收支分类办法并不能恰当反映咸丰朝以降大部分时间财政收支的复杂情况。

咸丰年间迄同治朝前期，清廷对外省使用厘金办理本省各类事务，并没有从比例上严格限制，一般是要求“撙节动支，不准丝毫冒滥”。^④太平天国运动结束后，为办理善后重建事业，同治五年起，漕督张之万、^⑤苏抚张树声、^⑥鄂抚翁同爵等先后奏准使用厘金二成或一成税款办理善后。^⑦但是，光绪六年之后，户部开始严格管控各省留支厘金的使用，首先是责令厘局用款“须于一成之数再行核减”，^⑧后来欲限定江苏、江宁等厘局经费为八分以内，经过江督曾国荃等力争，户部最后同意使用九分。^⑨其次是

① 《德宗实录》卷277，《清实录》第55册，北京：中华书局，1986年，第694—695页。

② 杨昌濬：《奏为闽省现存战哨各船实难裁减折》（光绪十二年十月十七日），录副奏折，03—6103—019。

③ 罗玉东：《中国厘金史》，第201、231—234页。

④ 《户部遵议各省厘金核实报销疏》（同治十二年七月），但湘良纂：《湖南厘务汇纂》第1卷，第54页。

⑤ 张之万：《奏为酌提清淮厘捐筹办善后事宜请免造报折》（同治五年五月十五日），录副奏折，03—4907—020。

⑥ 张树声：《奏请按成酌提厘金办理善后事宜折》（同治十二年四月十八日），朱批奏折，04—01—35—0974—075。

⑦ 翁同爵：《奏为湖北省善后经费无出请准提厘金弥补折》（光绪二年六月二十七日），录副奏折，03—6594—164。

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》（光绪六年正月二十五日），录副奏折，03—6602—006。

⑨ 曾国荃：《奏报金陵厘金提支局用拟照苏局核准成案办理折》（光绪十三年八月初四日），朱批奏折，04—01—35—0565—008。

责令大幅压缩省内善后事业截留厘款的使用比例，或中止使用厘款，例如光绪十一年责令湖北停止使用此前奏准的一成厘金举办善后事项，^① 苏省奏准办理善后的厘金额度也被压缩核减。^②

针对户部严控直省厘金使用的举措，各省反应较为强烈，寄希望于朝廷对外省实施“宽政”，反对以苛例旧章约束外省财政。这类诉求较多体现在向朝廷力争使用厘金办理善后事务的权限，维持厘局经费的比例不被核减，谋求免去造册奏销的稽核环节；针对强行裁局上谕，多数行省往往力保省内行政权限。行省当局应对户部财政集权倾向主要有两种形式，常见的是与部臣暗中抵触，粉饰虚报。当然，被部臣紧逼之下，另外一类督抚也会积极抗辩，奋起应对。两江总督及其属官是暗中抵触的代表。

同治年间，面对部臣搜刮，李鸿章为同侪提示破局之道，坚定其固守本省财源的信心。^③ 这种暗中应对户部的情形具有相当的代表性。当本省厘金利益被户部打压损害时，督抚往往公开驳斥部臣违背实际和决策不当。光绪前期较为典型的是山西、陕西、湖南、江苏。山西巡抚奎斌、继任者刚毅先后数次抗议户部压缩该省厘局经费，引经据典，剖析事实，在力争一成半厘局经费使用权方面毫不妥协。^④ 揆诸多年后该省官员奏报，户部并未答应晋省要求，仍旧执行此前部议一成税款的规定。^⑤ 陕西截留厘金用款被户部责令大幅度核减后，陕抚边宝泉与继任者鹿传霖为捍卫本省善后用款的权力，接二连三指责户部不顾实际，剥夺该省财政机动权限，坚决要求保持本省厘金一成半的使用限度，并称该部武断裁撤善后局必将导致省内各项事业难以开展。^⑥ 顶奏之后，户部稍有退让，允准陕西按照一成半的标准使用厘

① 裕禄等：《奏为湖北厘金提拨善后一成酌拟自本年七月止概停片》（光绪十一年六月二十五日），录副奏折，03—6185—004。

② 刚毅：《奏报查明光绪十五年苏省办理善后事宜酌提厘金收支各数折》（光绪十六年七月十三日），录副奏折，03—9604—010。

③ 《复丁雨生中丞》（同治七年十一月十六日），《李鸿章全集》第29册，第707—708页。标点有所修订。

④ 奎斌：《奏为晋省原定一成公费不敷支给请准实用实销折》（光绪十一年五月二十六日），录副奏折，03—6495—034。

⑤ 何枢：《奏报整顿晋省关税厘金盐课酌提归公银两折》（光绪二十六年正月二十八日），朱批奏折，04—01—35—0421—059。

⑥ 边宝泉：《奏报遵议裁并分卡改收土药厘章并陈厘金外销情形折》（光绪十年十二月二十六日），朱批奏折，04—01—35—0564—010。

局经费，但以一成外销用款用于善后的诉求未获通融。^①

南方省份中，湖南厘局经费使用额度也遭到户部严厉限制，户部责令湖南自光绪十二年起严格执行一成经费政策。^② 接到部咨后，湖南巡抚卞宝第立即拟折顶奏，力主维持一成二分政策，他提醒说：“与其粉饰报部以虚文，不若核实求事之实。”^③ 郭嵩焘得知户部咨文后，认为这是违背湘省实际而盲目限制的行为，批评御史言官挟持部臣，管控政策颠倒黑白，“实心任事者之所尤为寒心者也”。^④ 其实，部臣并未认可该省申辩，仍旧坚持执行局用一成政策。^⑤ 而江苏面临的是工部和户部责令该省将善后工程和厘金局收支造具细册报部的管控指令。苏抚卫荣光明确希望清廷施行“宽政”：“各省外销之款强半提自厘金，即金陵善后经费皆不报部，深维外销之义。盖知各省或遇要需，开报则格于例案，委置则诸多废弛，故存此宽政，不复绳以文法，使当事者无瞻顾推诿之心耳”，^⑥ 苏省厘金截留“并未离乎一成，应请免其造册，以归简便”。^⑦ 抵制各部造报细册核销是各省共同诉求，背后是追求财政运作灵活的动机，这是理解直省“宽政”诉求不可忽视的一面。行省集体诉求与清廷遏制“内轻外重”主旨格格不入，部省之间的抵牾难以避免。

甲午战败至戊戌前后，随着列强瓜分狂潮兴起，基于督练强兵这一最大需求，清廷以更大压力攫取各省外销款项，集权管控态势更为明显，最终酿成宣统时期资政院预算审查人士所比喻的地方政府对中央政府“以盗行相防”的窘境。

-
- ① 叶伯英：《奏报上年份抽收厘金支销存留并提缴各款数目片》（光绪十三年十月十四日），朱批奏折，04—01—35—0565—015。
- ② 《户部奏湘省厘捐局用不得超过一成片》（光绪十二年正月），但湘良纂：《湖南厘务汇纂》第5卷，第47页。
- ③ 《厘捐局用请仍照旧章程实用实销疏》（光绪十二年三月），但湘良纂：《湖南厘务汇纂》第5卷，第48—50页。
- ④ 郭嵩焘：《致曾劄刚》，《养知书屋诗文集》，台北：文海出版社，1968年，第665—667页。
- ⑤ 《户部遵议湘省厘捐局用未便照旧开支疏》（光绪十二年六月），但湘良纂：《湖南厘务汇纂》第5卷，第53页。
- ⑥ 卫荣光：《奏报善后款目用项无异外销请仍免另行造册报部折》（光绪十一年五月初四日），朱批奏折，04—01—35—0564—013。
- ⑦ 卫荣光：《奏为陈明苏沪厘金报销每年所支薪费未逾部限更兼款目繁琐请仍准免造细册片》（光绪十一年七月二十三日），录副奏折，03—6612—042。

三、甲午战后强征外销款项与内外失信困局

甲午战败，列强瓜分豆剖形势危急，大练新兵、强固国防成为清廷最为关注的事项。练军巨饷主要来自裁汰旧军节省款项和挖掘各省外销款项。然而，裁汰旧军节省的银款，基本上依然为本省创办新军使用，能够被户部调京使用的很少。^① 光绪帝对各省裁军节饷成效并不满意，批评疆臣于裁兵节饷仍空言搪塞。^② 沿海省份“广练兵团”计划由兵部尚书荣禄提出，^③ 奕訢等军机大臣经过讨论，建议强固北洋门户，准许袁世凯新建陆军在原有 7000 人基础上再增练 3000 人；对于董福祥统率的甘军，荣禄提议增练 10 营，枢臣鉴于供饷困难，决定仅新练 5 营，达到一军建制。^④ 此折获得朝廷批准，但增练新军所需经费大多虚悬无着。传言各省匿报外销财政数额可能非常可观，能否被彻底挖掘出来支持练兵强国计划，成为清廷考虑的方向。

从胶州湾危机爆发至戊戌年上半年，尽管户部制定了“量予留支，使无窘于公用”的外省用款宽松政策，^⑤ 但督抚有关奏报仍是避实就虚，遮遮掩掩。贵州两次关于外销款项的奏报，基本上是矢口否认；^⑥ 库伦、江西、广西、广东、直隶、陕西、福建、河南、云南等省区，虽然承认存在外销款项，但均声称待用孔亟，没有虚糜滥用的情况。^⑦ 直隶距京最近却迟迟不报，

① 谭钟麟、许振祜：《奏为遵旨酌裁广东兵勇节省饷糈数目大概情形折》（光绪二十四年二月十七日），录副奏折，03—6144—028。

② 《翁同龢日记》第 6 册，陈义杰整理，北京：中华书局，1998 年，第 3095 页。

③ 荣禄：《奏为强邻窥伺日深时局艰危请飭令沿海各督抚广练兵团以资防守折》（光绪二十三年十二月二十五日），录副奏折，03—6033—016。

④ 奕訢等：《奏为遵旨会议广练兵团以资防守等折》（光绪二十四年二月初一日），录副奏折，03—9446—031。

⑤ 《户部奏》（光绪二十三年十二月），朱寿朋编：《光绪朝东华录》第 4 册，第 4015 页。

⑥ 王毓藻：《奏报查明黔省所收土药百货厘金等项数目片》（光绪二十四年三月二十九日），朱批奏折，04—01—35—1042—011。

⑦ 连顺、德木楚克多尔济：《奏陈库伦就地筹款实在收支数目请归外销缘由》（光绪二十四年九月三日），《宫中档光绪朝奏折》第 12 辑，台北：“台北故宫博物院”，1973 年，第 278 页。

直督王文韶尚且受到申斥。^①鄂督张之洞等仅答应拿出货厘盈余和盐课缉私余款两项共计2.3万余两，报户部备拨。^②清廷令各省裁减旧军、上报外销款项数额的谕旨简直是急如星火，短时间内迭次颁下，^③但大部分省份并未按照上谕依时如实呈报。拖沓敷衍的积习，直接引发光绪帝震怒：“朕宵旰焦劳，力图振作，每待臣下以诚，而竟不以诚相应！各该疆臣身膺重寄，具有天良，何至诿词渎渎仍复掩饰支吾，苟且塞责耶？”^④清廷此时虽断断以德治理理念管控治乱，但外省“以盗行相防”理念依然牢固。财政挖潜较有实际成效的只有奉天和山东。^⑤

江苏为东南重要财赋之区，江督刘坤一呈报外销匿款时却只有“库空如洗”、“涓滴无存”之类的诉贫言论，^⑥引起外官内臣警觉。山东巡抚毓贤不信任两江厘局官员，建议朝廷饬令江督整顿。^⑦翰林院侍读学士济澂发现京师会馆每年接受江南各海关和厘局数额不等的赠款支持，而刘坤一疏内却有江南“库空如洗”之语，因此提出严厉质询。^⑧两份奏疏应该是促发慈禧太后派兵部尚书刚毅南下江苏巡查财政的关键因素。南巡途中，刚毅转述慈禧太后告诫的一句话，反映出最高层“敲山震虎”的政治安排：“若不于无可筹措之中竭力设法，他省必至观望逡巡，实与全局有碍”，“奉命来宁整顿，以为各省之倡”。^⑨其中“观望逡巡”的措辞，反映了整个行省官僚系统对朝廷的离散状态。

① 《王文韶日记》，袁英光、胡逢祥整理，北京：中华书局，1989年，第990页。

② 张之洞、谭继洵：《奏为湖北厘金查无中饱等事折》（光绪二十四年八月初一日），录副奏折，03—6510—092。

③ 《王文韶日记》，第991—992页。

④ 《德宗实录》卷420，《清实录》第57册，北京：中华书局，1986年，第510页。

⑤ 毓贤：《奏为遵旨勾稽整顿东省关税厘金盐课酌提归公银两听候部拨折》（光绪二十五年十一月初十日），录副奏折，03—6409—053。

⑥ 刘坤一：《奏为江南各防营业经改练新操并餉项支绌情形折》（光绪二十五年正月三十日），录副奏折，03—5998—010。

⑦ 毓贤：《奏请饬下两江督臣清查中饱中饱局员并各省疆臣仿照李秉衡整顿海关化私为公片》（光绪二十五年三月二十一日），朱批奏折，04—01—12—0589—118。

⑧ 济澂：《奏为外省外销款滥支太多请核实报部折》（光绪二十五年四月初二日），录副奏折，03—6577—018。

⑨ 刚毅：《奏为遵查江南筹餉办理厘金情形折》（光绪二十五年五月初一日），录副奏折，03—6577—027。此处标注的日期应为五月初十日，详见《宫中档光绪朝奏折》第12辑，第859—860页。

巡查上海期间，刚毅于光绪二十五年七月二十四日接到清廷改令其巡查广东财政的谕旨，这与此前官员揭露粤省财政弊端，尤其是与甘肃布政使岑春煊突然揭参粤省的外销弊端有关。六月上旬，岑春煊结合任职粤省布政使期间所感，冒着出卖同僚的骂名，揭参粤省外销财政运作的“真相”。据笔者近年阅览相关文献的体会，岑折是这一时期内官外臣针对直省隐匿财政曝光尺度最大的奏章。他透露粤省外销冒滥极为严重，藩司银库实际存银高达100余万两，而督抚每年却光明正大地奏称“库款无存”，粤省多年未经报部的隐匿之款高达580余万两。^① 慈禧于六月初八日看到此折，鉴于刚毅在苏查办事件尚未结束，因此清廷于七月二十四日才谕令其改赴广东查办外销财政。^② 苏、粤同属财政大省，清廷派刚毅历经数月审查，两省大概可筹出银款280余万两。^③

刚毅南巡期间，清廷尚有另外一项挖掘各省外销款项的重要行动易被忽略。这一行动的主要参与者是京师大学士、军机大臣、六部九卿、各部堂官等中高层官员，他们遵照谕旨先后两次召开解决外省匿报外销款项挖掘难题的大型集议，会议官员拿出的对策大不一样。

第一次大型集议活动起因于四月二十八日的上谕。清廷责令参与会议的官员针对关税、厘金、盐课三个领域的外销款项提出整饬对策，“务须坐言即可起行，不得以空言敷衍了事”。^④ 高层会议能否提出“坐言起行”的有效对策？从实际情况看，群臣筹策并没有超越户部光绪二十三年十二月责令外省将外销款额彻底上报的建议水平。会议奏疏建议督抚亲自核查、遴派廉正勤朴之员认真经理、开诚布公宣传政策、勿令外省办公竭蹶等，都是户部此前奏案的翻版，自然达不到“坐言起行”的要求。在奏疏上署名联衔的有世铎、荣禄、刚毅、王文韶等119名官员。^⑤ 由于不认可这份四平八稳的奏疏，徐桐、高燮曾、準良、袁昶、貽谷、张仲炘六人选择单折上奏的办法提出自己的“创见”。徐桐倾向从轮船、电线、铁路、矿务四

① 岑春煊：《奏请清理库款核明外销款项折》（光绪二十五年六月初八日），录副奏折，03—6577—034。

② 《德宗实录》卷448，《清实录》第57册，第912—913页。

③ 刚毅南巡核查苏粤两省的获益数据及其分析，参见前揭何汉威文。

④ 《德宗实录》卷443，《清实录》第57册，第842页。

⑤ 世铎等：《奏为遵旨会议整顿各省关税厘金盐课折》（光绪二十五年五月十九日），录副奏折，03—6649—123。

个方面筹饷；準良则主张从铁路收入方面筹款；高燮曾专门就镑亏与海关征税问题展开分析；^①袁昶要求户部和各省督抚均应开诚布公，不必约束外销款项使用。^②从当时实际看，这些建议大多收效缓慢。单衔启奏的折稿中，只有翰林院侍读学士貽谷和光禄寺少卿张仲炘的主张比较强硬而显得别具一格。

貽谷一折开篇即怀疑群臣联奏属于空洞“具文”，着眼于破除督抚敷衍塞责积习和内外失信现实，他另辟蹊径，提出绅民包厘和硬性摊派两策。他推测二十一省绅民包厘每年可以增收“不止数千万两”；关于硬性摊派，他提出在常规解款外，大幅度增加各省解款任务，“约大省派解三百万或二百万，中省、小省以次递降，即著于关税、厘金、盐课各项变通招办，充拓课额，凑集巨款”，如各省抵触，“不遵者立予参处”。^③可以看出，貽谷此奏提出的是基于高压政治的超常规管控措施，破局的关键就是推行严政。

张仲炘的主张比貽谷更为激进，类似“猛药治病”的应急筹策。他提出更严苛的攫款标准，认定各省外销匿款规模巨大，“仅就三项（税、厘、盐——引者注）中饱而论，大省岁增二百万两，中省百五十万两，小省百万两，至小者五十万两，照此定数，办事各员尚有盈余可获，实不为苛”，如有阻挠，“立与（予）严惩”。^④在张仲炘看来，敷衍积习决非空言所能破除，朝廷责备不严，督抚必然奉行不力。貽谷、张仲炘两折全盘否定了群臣联奏建议的可行性。为慎重起见，五月二十一日慈禧谕令高官再度开会，研究六份单衔奏疏建议的可行性。

十天过后，由军机大臣礼亲王世铎领衔、115人出席的高层会议阅看了上述单衔上奏的六份奏疏，并联衔奏上会议结论。联奏对直省督抚依旧寄予信任，认为其“同一受恩深重，具有天良，读此次裁汰陋规剔除中饱之谕旨而仍漠然无动于衷者，必非人情”，对行省官僚的信任程度与貽、张

① 世铎等：《奏为遵旨会议徐桐等就关税厘金盐课及铁路矿务各项请酌定章程折》（光绪二十五年六月初二日），录副奏折，03—7433—006。

② 张仲炘：《奏为遵旨练兵筹饷请派定各省增解额饷等事折》（光绪二十五年五月十九日），录副奏折，03—6152—125。

③ 貽谷：《奏为遵旨练兵筹饷请包办税厘派解防费敬陈管见折》（光绪二十五年五月十九日），录副奏折，03—6215—126。

④ 张仲炘：《奏为遵旨练兵筹饷请派定各省增解额饷等事折》（光绪二十五年五月十九日），录副奏折，03—6152—125。

两人大不一样。群臣否决了他们两人提出的强行派款之策，认为：“若不问其所由来，而谓数百万之巨款不难取怀而予，且犹有赢余，似亦尚非确论。即使假以事权，于关税、厘金、盐课三项准其变通办理，恐政体之所伤实多，而民气亦嚣然不靖矣。此臣等未敢轻于议行者也。”^① 他们认定“猛药去疴”的攫款方案具有极大风险。

大致来看，群臣两次集议筹策平稳和缓，不猛不苛；贻、张二折则是强灌猛药，苛刻且冒险。第二份集议联奏呈上后，清廷最高当局作出“稳健决断”，在“德治天下”理念之下，否决了强行派款的主张，依旧谕令督抚将军必须开诚布公，将外销匿款全盘托出。^② 推测看来，这一决断更多的是寄希望于刚毅南巡，认为“敲山震虎”行动必将带来警示效应，可能会收到数量不菲的外销款项。

“敲山”确能直接获益，但它能否“震虎”？成效如何？何汉威注意到刚毅南下巡查后，“浙、赣、滇、晋四省许诺每年解交中央的总款数达 513500—529000 两；其中 302300 两来自浙江，153000 两解自江西，38200—40200 两来自云南，山西则解交三万两”。^③ 揆诸各类文献，何文有关收益数字的铺叙尚有较多遗漏和舛误。除江苏、广东两省另有专项奏报外，直隶、四川等 15 个省份合计奏报的外销盈余等匿款数额为 171.68 万两，^④ 若扣除清廷未接受的河南省奏报 10 万两（谕旨豁免）、湖北省奏报 0.77 万两（谕旨拒收），则为 160.91 万两。这一数字远远超出相关学者认定的 52 万两左右，各省公开奏报外销盈余的解款规模大体略具。

清廷对上报匿款的业绩是否满意？揆诸各类文献记载，虽未见清廷对此作整体评价，但对某些省份的表现却有褒有贬。直隶因奏报归公款项较多，清廷比较满意：“览奏已悉，办理尚属认真，著依议行，该衙门知道。钦此。”^⑤ 而财源条件较好的湖北省仅贡献不足 1 万两银款，条件更差的河南省

① 世铎等：《奏为遵旨会议徐桐等就关税厘金盐课及铁路矿务各项请酌定章程折》（光绪二十五年六月初二日），录副奏折，03—7433—006。

② 《德宗实录》卷 446，《清实录》第 57 册，第 878 页。

③ 何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第 68 本第 1 分，第 82 页。

④ 详见裕禄：《奏为遵旨筹提关税厘金并裁节外销等款折》（光绪二十五年九月初四日），朱批奏折，04—01—01—1035—082。

⑤ 裕禄：《奏为遵旨筹提关税厘金并裁节外销等款折》（光绪二十五年九月初四日），朱批奏折，04—01—01—1035—082。

尚且每年“报效”10万两，清廷因而对鄂督张之洞的表现异常震怒，批评其“殊属不识大体”，“均著传旨严行申斥，所捐之项著不准收”。^①张之洞等因敷衍而获咎当然是极端事例，其余省份虽有一定额度的奏报归公，未被公开点名批评，但考虑到刚毅巡查苏、粤两省即可得到280余万两，而15个省份仅能筹措160余万两，清廷想必不会满意这样的结果。这也验证了持续数十年之久的内外失信状态仍未见改变，外省并未彻底上报所有匿款，此后数年内仍有言官御史发出挖掘外销匿款的呼吁。^②

建立在内外失信基础上收放权限的博弈，尤其是外省严防清廷染指其匿报之款，在后来铁良南巡乃至清理财政期间又屡屡出现。光绪三十年夏季，鄂抚端方秘密急电时在京师的鄂督张之洞，商量应对铁良搜剔外销之款的办法，提醒这次可能不便再“虚宕”故事，并与苏抚、赣抚等密电交流，应对铁良核查财政。三年后，为应对度支部咨令外省将外销款项列入预算，时任两江总督端方仍以密电形式征询江苏布政使、湖广总督、广西巡抚、两广总督等官员，^③往返商酌对策，更显示出督抚群体隐相抵制清廷管控外销财政的一面。度支部尚书载泽在摄政王载沣支持下，导演了以西方预算制度管控奏销和外销财政的重大行动，引发的财政监理矛盾、督抚抗议风潮更是此起彼伏，不过，此时已经距离清亡不远了。

余 论

在清廷和外省财政均陷入匮乏失衡背景下，京省之需如何平衡是晚清七十年清廷面临的难题之一。平衡调处京省之需，要求户部在技术上有能力掌握全国财政基盘的盈缩变动实情，并真正做到“酌盈剂虚”。实际情况却并非如此。在国家财政汲取能力更多地依赖外省自发拓展财源背景下，户部并未具备西方国家盛行的“数字化管理”技能，京饷和协饷这类传统财源调配制度以及后设的中央专项经费制度，只能在财政困境背景下艰难运行。由

① 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第26册，第1页。

② 崇祿：《奏飭各省督抚认真厘剔外销滥支各款以杜漏卮而裕饷源折》（光绪三十年二月十六日），清代宫中档及军机处档折件，158766。

③ 端方：《为移厂事派铁宝臣复勘意在提外销之款赣鄂膏捐此项盈余酌提当可满铁意事致武昌张宫保电报》（光绪三十年六月十日），端方档，27—01—001—000012—0015。

于欠缺全局管控能力，“以上压下”的行动才会频频上演。户部费尽心机管控外销匿款，行省当局对户部“以盗行相防”，双方演绎着集权与分权博弈的逻辑，酿成“内外相蒙”的历史荒谬。解读这段历史，应秉持多维阐释的理念，至少有两个事关历史机制的核心问题值得关注。

其一，平衡京省之需的决策机制是否出了问题？晚清时期怪异的决策现象既存在于朝廷，也普遍存在于行省内部，即曾国藩和胡林翼私下讨论的：“朝廷不能决者，惟部议是从；督抚不能断者，惟司道是从。”^①此一观察相当精准。

一方面是“部议”很多时候替代了帝王决策，而“部议”又恰恰被中下层属僚所把持。熟悉朝政运作的李鸿章发现上层决策机制存在明显的“病灶”：“朝政皆授权于各部，而堂又授权于司，文而授权于书吏，琐碎把持，将何底止？”^②晋抚王庆云也发现，户部堂官酌拨“自乱其例”，令地方无所适从，而这些安排又是经过皇帝允准的。^③过于依赖户部中下级官员，实质上反映了部臣无能；帝王决断过于依赖部奏和枢臣主张，当该辈不悉外省财政实情时，所颁廷旨往往脱离实际，“宣仁固不明悉外事，当轴及农部亦迷茫一片也”，^④帝王驾驭大局能力存在不小的短板。在这种决策机制驱动下，督抚的“宽政”呼吁难以被京师所重视，常见的倒是户部之需被置于优先地位。

另一方面是行省当局决策中督抚被司道属僚操控牵制。张佩纶曾提醒朝廷警惕这种风险：“封疆大吏岂能尽熟句稽？司其事为委员、为幕宾、为胥吏耳。”^⑤各行省督抚被裹挟牵制的情况虽然存在差异，但显然具有普遍性。李鸿章窥见行省司道官员有可能在背后制衡国家重大决策：“司道固侵督抚之权而阴夺朝廷之命，此则今大病也。”^⑥从实际来看，巡抚和总督不可能完全掌握本省财源经营的细节，外销财源规模大概没有任何官员能够全盘掌握，山东巡抚袁树勋发给各州县饬令上报陋规盈余的札文，即印证

① 《复署两江张振轩制军》（同治十一年十一月十一日），《李鸿章全集》第30册，第481页。

② 《致李瀚章》（同治十二年二月初三日酉刻），《李鸿章全集》第30册，第501—502页。

③ 《王文勤公日记》第3册，第1783—1784页。

④ 《复丁雨生中丞》（光绪元年五月十二日），《李鸿章全集》第31册，第243页。

⑤ 张佩纶：《奏为报销免造细册易滋流弊请饬部秉公妥议以慎度支折》（光绪八年九月十八日），录副奏折，03—5669—056。

⑥ 《复署两江张振轩制军》（同治十一年十一月十一日），《李鸿章全集》第30册，第481页。

了督抚并不清楚州县隐瞒外销和陋规的实情。^① 辖境一百多个州县，督抚任期较短，不太可能对全部州县的财政实情了如指掌，只能依凭司道属僚为自己捉刀拟稿。决策上听信属僚，便很可能被其裹挟和操控，若督抚主观上又“宽大驭下”，更易被属臣蒙蔽。^②

其二，上中下三层权力架构以及统辖整个官僚体系的“政治黏合剂”是否出了问题？国家权力运行的理想形态是“以内治外”、“内外相维”和“纲举目张”，^③ 清季实际运作的结果却演变成“以内压外”、“内外相蒙”和“纲举而目乱张”。晚清财政机制荒谬运作的诸类肇因中，“三明治”式的权力架构运作带来较大遗患。

京城的帝王和枢臣、行省的总督和巡抚、作为督抚属僚的司道州县官员，构成清朝权力架构的“三明治形态”，他们分别对应着三明治的三个夹层。帝王统率其枢臣驾驭朝政，掌控政策导向，处于王朝权力的顶端；行省督抚领一省之治权，对上秉承朝命，对下统辖属臣，位居中间；司道州县遵循督抚之命，分控地方刑名钱谷等专门事项，居于下端。朝廷欲行以内治外的管控治理，三个夹层的设置和布局并非不合理，理论上可以达到内外相维的贯通效果。然而，从行省外销匿款的管控绩效看，制度理想与实践效果却又大相径庭。

揆诸咸同以降的历史实态，处于权力顶层的帝王和枢臣在管控视野上不免狭小，亟亟于挖掘行省外销匿款以供京师需求，切身考虑外省实际需求的情况较为少见。居于中间位置的行省督抚，因领有省疆治理之责，慎固疆圉是其专责，京饷、协饷、省内一切要需无不躬身办理，^④ 固守本省财源，抵制部臣对外销款项的觊觎是其本能，夸大和强调畛域利益需求是其主导理念，一定程度上导致回收行省外销银款的谕旨无法落实到位。位居下层的司道州县等官员构成清朝亲民职官的主体，但他们的问题最为突出，中饱积习多数反映在该群体身上，时人尝谓“长官之选易遇，而牧令之贤难求”，^⑤ 他们在处置省际银款协济中的畛域意识更为明显。三个权力夹层

① 《委员调查各属财政》，《北洋官报》宣统元年闰二月十八日，第12版。

② 《陈士杰来函》，《阎敬铭存札》第1函，甲246—6，第181—182页。

③ 周鹤：《奏为积案沉压滋生弊端请飭中外大臣严立定限以符旧制而肃政体折》，《京报（邸报）》第3册，第351—353页。

④ 袁树勋：《奏为时局艰危拟就新政敬陈管见折》（宣统二年三月二十八日），朱批奏折，04—01—30—0111—014。

⑤ 《考察属吏禀》，金蓉镜：《瘦气集》，光绪三十四年秋铅印本，第50—51页。

可谓各有短板，严重制约廷旨的落实。

晚清“三明治”权力架构运作中，贯通联结各夹层的“政治黏合剂”是什么？学人从各个角度均可列出一些重要因素，从清廷挖掘行省外销银款方面看，各个夹层共治共赢的前提是彼此互信、力避隔阂，但因清廷始终以集权心态对待外省财源，逐步侵蚀着“内外相维”所需的互信基础，最终形成内外猜忌、彼此防范的“失信致疑”局面，这是研究者讨论“政治黏合剂”时必须重视的问题。早在光绪三十一年，曾任职督抚后来又担任过户部尚书的赵尔巽，明确提醒朝廷注意内外隔阂弊端，郑重倡议举行枢臣之间、省内大员之间的定期会晤。^①然而，这一呼吁并未得到清廷重视。光绪三十四年，在审查度支部制订的清理财政办法时，奕劻主政的会议政务处指责户部（度支部）长期以来屡屡违背诚信诺言，对外省时有“诓骗”和“失信”，导致各省对该部戒备之心日益严重，内外互信基础被屡屡破坏。^②该部对此根本不予承认。^③随着中央各项集权行动加快，各省督抚电商筹对策略中再次出现内外失信、彼此防范的严重态势，^④内外隔阂已经演化到顶峰。

总体看，晚清财政运作中的决策体制、人事纠结、信任基础等制度性和非制度性因素已经彼此嵌入、互相咬合，构成独特财政运行机制的长链，若某个链条发生“病变”，这一运作机制就有可能偏离正轨。在管控外销隐匿财政过程中，清廷偏重以“零和”逻辑规约各省，长期疏于重视各省“宽政”需求，形成上下失信和内外相蒙的局面，京省财政之需不但不能平衡处置，反而导致治乱反乱、纾困愈困的窘局。千帆过尽，溯源发覆，才能清晰认识清朝财政运作纾困愈困、内外隔阂的关键症结。

〔作者刘增合，暨南大学历史学系教授〕

（责任编辑：刘宇）

① 《前署户部尚书赵遵旨奏陈应行时政十二事折》，《四川官报》1905年第18册。

② 会议政务处的指责见《度支部清理财政处档案》上册，宣统年间铅印本，第23—27页，中国历史研究院图书档案馆藏。

③ 《度支部清理财政处档案》上册，第2页；《度支部奏遵拟清理财政章程折》，《清理财政奏牍章程条款规则汇编》上册，第1—4页。

④ 《晋抚丁衡帅电》（十月二十二日），《督抚与阁会》，宣统二年十月铅印本，第61页。