

---

# 家国之间：晚清皇室财政的逾界与管控<sup>\*</sup>

刘增合

---

**摘要：**清代内务府与户部是否遵守各自的财政界限是规测“家国关系”的重要窗口。咸丰时期宫内储银因镇压太平天国逐渐空虚。咸同两朝遍地烽烟，战事所及之地财源多半应付辖地军需；粤省因连年战火多次截留粤海关税款，导致解济官廷实银额数一落千丈。在严惩解款违纪官员的压力下，粤省屡请更改解款制度，未得支持。此后内务府频频借拨部库实银，部府矛盾开始上升。同治中叶以降，因巨额部款被挪借至宫内，极大牵制着对西北战事的军费支持，最终导致部府交讧。光绪朝部府矛盾虽有缓和，但间有不谐。光宣之交，因应立宪改革，皇室财政须与国家财政分离，然而皇室经费的清查遭到太后、内务府大臣的敷衍阻挠。皇室经费预算空前膨胀，可见皇家与国家关系的扭曲。皇室财政逾界管控的跌宕波折，凸显了晚清财政制度运作中的特殊面相，各方博弈过程中，理、势、情三者关系如何权衡，柄国理政怎样顺应时势，确为考验统治者治乱处常的关键。

**关键词：**皇室财政 内务府 户部 战时财政 粤海关

“家国关系”是多学科介入讨论的重大问题，值得深入研究。历代帝王以“家天下”理念来监国柄政，从一个特殊角度反映了“家国关系”实态。就晚清皇室财政的研究而言，学人尝从内务府与户部之间的财政关系、内务府与各地海关的财政关系、皇室财政与国家财政的分合等角度展开研究，相关成果在厘清皇

---

\* 本文是国家社科基金重点项目“晚清财政管控的制度演进与治国理财能力研究”（17AZS008）和暨南大学“中央高校基本科研业务费专项资金资助”项目“清代协饷制度与国家财源调配研究”（19JNLH01）的阶段性成果。

室财源构成,揭示部(户部)府(内务府)关系由和谐到抵牾交替出现等方面厥有贡献。<sup>①</sup>但既往研究过多聚焦于内务府大臣和帝王个人行为,事实上,在帝王调处“家国关系”的链条中,管部大臣、户部尚书、督抚大臣、粤海关监督、苏杭织造也是构成链条的关键环节,尤其是对链条运作产生巨大影响的战时财政窘况更不可弃置,此外,帝王个人胸襟亦有影响。深入一步看,裁评晚清部府财政关系性质,学者易受到国家财政“现代性”思维和进化论衡评尺度的牵制,17世纪后期英国皇室财政与政府财政分开,“公”、“私”分离,被认为是西方财政“现代性”标志;而清代皇室财政与户部管控的国家财政界限模糊,“宫府一体”架构或隐或现,<sup>②</sup>多被认定缺少“现代性”或“正规化”。<sup>③</sup>这种依据西方经验

- ① 关于清代前期皇室财政研究较为丰富深入,如赖惠敏:《乾隆皇帝的荷包》,台北:台湾“中研院”近代史研究所,2014年;祁美琴:《清代内务府》,北京:中国人民大学出版社,1998年。晚清皇室财政研究的代表性成果,如李德启:《清季内务府经费问题》,《文献专刊》,国立北平故宫博物院二十周年纪念刊,1935年;汪茂和、成嘉玲:《清代皇家财政与国家财政关系之研究》,《南开史学》1992年第2期;周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海:上海人民出版社,2000年,第35、150—151页;申学锋:《晚清户部与内务府财政关系探微》,《清史研究》2003年第3期;陈勇:《晚清税关与内务府财政关系管窥》,《暨南学报》2013年第1期;滕德永:《清代户部与内务府财政关系探析》,《史学月刊》2014年第9期;滕德永:《清季税关与内务府财政关系探析》,《东北史地》2015年第3期;Jia Feng, *The Emperor's Coffers: The Qing Imperial Fiscal Separation Between Privy Purse and State Treasury (1644 - 1912)*, Doctor of Philosophy in History University of California, Los Angeles, 2017;王鹏:《清季皇室财政清理与制度变革》,硕士学位论文,中山大学历史学系,2018年。上述研究各有贡献,本文力图在角度、论证和史料方面有大的突破。
- ② 清初官府财政界限并不清晰,顺治帝曾发布两道上谕提出防止宦官干政等防弊之策,但未涉及官府财政分界。其后官员时有力主“宫府一体”的想法。参见王庆云:《石渠余纪》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第8辑,台北:文海出版社,1967年,第231—234页;关于清初官府财政模糊不分的问题,可参见刘翠溶:《顺治康熙年间的财政平衡问题》第4章第1节,台北:嘉新水泥公司文化基金会,1969年。同治六年底,户部在奏疏中明确说:“官中府中本为一体,自内廷供奉,以迄廉俸、兵饷,各项放款无一非国家应用之财。”参见罗惇衍:《奏为密陈库款支绌情形请力求撙节等事折》,中国第一历史档案馆藏(以下关于录副、朱批等均来自该馆藏,不另注),录副,档号03—4817—023。宣统时,外出考察宪政官员李家驹明确提出立宪改革要义是“明官府之分”。参见李家驹:《奏为密陈谋求皇室财政独立维护皇室尊严折》,录副,档号03—9299—030。
- ③ 罗丽达:《清初国家财政利益上的官府之争及赵申乔的遭遇》,《新史学》(台北)第6卷第3期,1995年,第29—60页。此文从政治“正规化”、“官僚化”角度解读清初财政方面的官府之争。

的裁评倾向或可能导致误判，甚至诱发史实解读不当的后果。<sup>①</sup>

户部掌管国家财政，内务府管理皇室财政，清代这一经制之“界”的维系，帝王裁决虽系关键，但亦受制于内外属臣各种行为和财政盈虚嬗替的复杂影响。从晚清内务府“逾界”行为管控角度研究，不但可以深度发覆皇室财政屡屡“逾界”的种种隐情，领略皇家“特殊利益”对国家财政运作利弊兼具的实际情态，更能规测封建帝王“家天下”理念的真实底蕴，呈现晚清财政管控中未被重视的特殊面相。

## 一、从济危到自困

“内帑”是清代朝臣疆吏在奏疏公文、个人日记、私人函札中经常使用的一个词语，在京中邸钞、报刊报道中也时时可见。近代以来，多数论著将“内帑”仅仅理解为内务府广储司银库的金银。其实，根据对相关文献的严密搜讨和解读，“内帑”来源并非单指位于紫禁城弘义阁的广储司银库（又称弘义阁内库）储存的金银，它至少还包括紫禁城养心殿内殿银库、紫禁城东华门内路南内阁大堂后面的户部内银库（或称东华门内银库）、紫禁城中和殿西侧内务府造办处银库、内务府内殿广恩库、北京西郊颐和园银库、热河芳园居银库以及直隶遵化州马兰镇筹备库等处储存的部分金银。这些银库的地位、库存金银的数额和用途各有差异，仅少数学者曾有关注。<sup>②</sup> 大致来说，晚清70余年间，帝王恩拨内帑一般

① 冯佳认为，与英国光荣革命后皇室财政与政府财政分开不同，清代这一相似的制度安排没有限制皇权，而是加强了皇权。在“现代性”特征相似条件下，其制度结构可能存在根本差异，皇室财政与国家财政分开是中国帝制政治结构中矛盾对立统一的反映。参见 Jia Feng, *The Emperor's Coffers: The Qing Imperial Fiscal Separation Between Privy Purse and State Treasury (1644 - 1912)*, pp. 283 - 284。

② 较少论著关注到广储司银库之外的内帑存放各库，例如，阚红柳：《圆明园银库：清朝兴衰的晴雨表》，《中国社会科学报》2017年4月10日，第4版；滕德永：《乾隆朝清宫造办处的经费管理》，《明清论丛》，北京：故宫出版社，2016年，第318—326页；滕德永：《养心殿内殿的设立与功能》，未刊稿。赖惠敏《乾隆皇帝的荷包》对圆明园银库、造办处银库及热河道库曾有讨论。马兰镇筹备库更少为人所关注，该库每年承担向广储司银库供应余银的任务。参见庆锡：《奏为派员解还广储司银两折》（道光二十九年十二月十一日），录副，档号03—3330—063；庆锡：《奏报筹备库一年收发银两数目折》（咸丰元年十一月二十日），录副，档号03—4434—022；庆锡：《呈筹备库一年收发银数清单》（咸丰元年十一月二十日），录副，档号03—4434—023；等等。

来自紫禁城内的广储司银库、户部内银库和养心殿内殿银库，在帝王和枢臣看来，三者均系“内帑”。

清朝开国以来，通常情况下，军饷动支一般通过位于户部衙署内的户部外银库和各省藩司银库、关库和运库等存银解送。<sup>①</sup>道光末季，部库（此专指户部外银库，下同）窘绌，库银亏空巨大，<sup>②</sup>管部大臣迭次密奏财政困绌局面，<sup>③</sup>道光二十九年（1849）夏季爆发江浙皖鄂诸省洪灾后，部库更难以应付巨额赈济银款，道光帝不得不下决心颁内帑济灾，数额达到100万两。<sup>④</sup>这批内帑即是自弘义阁广储司银库装箱外解。一年多后，太平天国运动爆发，刚刚即位的咸丰帝又不断动拨内帑银济急，或直解前线充饷，或拨济部库放饷，开启了内帑频繁拨济国家急用的“特殊时代”。

咸丰元年（1851）春季，清军围困永安太平军，咸丰帝决心尽快解决桂省战事，为激励前线将士，慷慨拨济内帑100万两解赴广西战区，其中纹银2万两、楚裸银88万两、松江银10万两，此项内帑即拨自弘义阁广储司银库，<sup>⑤</sup>在工部积极备箱后，两日内才装运完毕。<sup>⑥</sup>经过这两次时间相近的内帑外拨，内务府广储司银库储银急剧减少。<sup>⑦</sup>因战火蔓延，解京白银越来越少之后，该库存银仅勉

① 户部外银库围墙东面临街，西面在户部衙门以内，南面界连礼部，后墙北面临街，北面围墙外有明沟一道。参见富俊、穆彰阿：《奏为查复银库墙外建房应行拆毁折》（道光十二年六月十六日），录副，档号03—2822—053。

② 参见韩祥：《1843年户部银库亏空案及其影响》，《史学月刊》2012年第6期。

③ 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》（道光二十八年二月二十三日），录副，档号03—9988—055。

④ 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，北京：中华书局，2011年，第733页。

⑤ 《内务府奏遵旨动拨内帑银两给发广西军需折》（咸丰元年四月初二日），故宫博物院明清档案部编：《清代档案史料丛编》第1辑，北京：中华书局，1978年，第1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》（咸丰元年三月二十五日），中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第1册，北京：社会科学文献出版社，1992年，第342页。

⑥ 王庆云：《王文勤公日记》，扬州：江苏广陵古籍刻印社，1998年，第661页。

⑦ 据总管内务府大臣奏称，道光十八年至咸丰元年四月，内务府库存拨往户部及河工、军营等处实银已经累积有八百万两之多。参见《内务府奏内廷进项万分艰窘请饬户部通筹接济折》（咸丰八年七月二十三日），故宫博物院明清档案部编：《清代档案史料丛编》第1辑，第64—66页。

强维系皇室一般性开支需求。当然，户部发放文武官员俸饷严重不支时刻，该库仍有拼力接济户部急需的行动。

咸丰二年至三年夏季，户部银库在不断解送广西战区巨额军费后，因春拨册、秋拨册俱空，酌拨难以维系，咸丰帝在迭次召见户部官员垂询部库的应付能力时，深切感受到国家银库存量堪虞。咸丰二年二月二十一日，咸丰帝召见侍郎王庆云，问答如下：

问：今日经费支绌，如何是好？

答：臣之愚见，今日总须多铸钱。官不能造银，故银币贵贱之权操自下，然官能铸钱，故钱法流通之权操自上。惟多铸之法，近日条陈者颇多，其中计算工料，委曲繁重，不得不仔细推详，未敢轻易议覆。大抵须多筹铜斤，拟请将大内无用铜器发出交局。并奏云，今日鼓铸事极紧要，臣不得不冒昧陈奏，因免冠碰头。

谕云：内里只是零碎铜器，恐无济于事。

答：此不过树之风声，以为之倡，非敢专恃此铜以供局铸也。

问：各省上忙钱粮？

答：上忙例于本年二月开征，现在各省所报春拨，乃上年下忙截数，例应于二月二十日以前报部。现在册尚未齐，恐亦无多……<sup>①</sup>

咸丰二年八月初三日，咸丰帝与王庆云对话如下：

问：库储若干？

奏：截至正月底止，约存一百六十余万者，约计九月仅存二十万。

问：九月不敷？

奏：部中尚有奏拨未到者，现在赶紧飞咨。闻陕西已解到十余万，现尚未收。

问：应动内库否？

<sup>①</sup> 王庆云：《王文勤公日记》，第1395—1396页。

奏：上年尝借内库二百万两，原拟捐项内补还，无如头卯自上年十一月至本年四月，收捐百十一万余两，已随手动用。现在二卯又将截止，所递捐呈，止有二十万，眼见无甚裨益，前项不能归补，臣等昼夜不安。内库是不可轻易动底。

谕：看不得内库尚有许多，若再三动用，便已无余。

答：是。

问：若今年秋冬军需告竣，库中支放尚无妨否？

奏：总要军务早竣，方有方法。若军务未竣，拨餉无所底止，实难为继。查每年放款，以六、八月、腊月为最巨，如无军需，及早安排，其余每月五六十万，随到随收随放，尚不至失之太远。实在军事早完，最是要紧。<sup>①</sup>

面见咸丰帝后，王庆云明显看出其对军费供支能力的担忧，“是日，上每问及度支，似微有太息者，惜为时太暂，尚未能极论之”。<sup>②</sup>咸丰帝与王庆云围绕部库存储实银的对话尚有多次，体现出国家财政困局的凶险可惧。左副都御使文瑞于咸丰三年二月密奏皇帝，更揭示了这种“令人惊心”的窘困程度：“闻户部上年所放正项之银约三千一百万两，而所入仅二千五百万两，所亏已至六百万两之多。”“盖天下财赋东南为重，顷者金陵失守，安徽、两湖等处又皆蹂躏无余，岂能复为征税！计今年少入又不下千万，较之上年短收六百万者，又短少如此之多，而出项则仍如前也。然则此一千六百余万亏短之银，将安措手耶？思之实可惊心。”<sup>③</sup>“惊心”之余，部臣也缺少应变能力，各类筹饷举措因环境所限罕见显效，频邀内帑求援应急便是一个迫不得已的办法。

咸丰三年八月下旬，广储司银库再次慷慨支持户部。户部存银只有4万余两，而九月俸饷支放至少需要58万两，部臣奏请从内务府掌控的火器营捐输项下借拨10万，请求咸丰帝无论何款先赏拨银三四十万两。总管内务府大臣裕诚

① 王庆云：《王文勤公日记》，第1159—1160页。

② 王庆云：《王文勤公日记》，第1159—1160页。

③ 《文瑞奏陈财用将竭亟宜思患预筹折》（咸丰三年二月二十九日），中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第5册，北京：社会科学文献出版社，1992年，第417—418页。

表态：广储司银库暂存火器营捐输银 14.6 万余两，如拨给户部 10 万两，仅剩 4.6 万余两，拟请拨给 10 万两。至内务府广储司九月份应发月饷 2 万余两，仅存银 1 万余两，造办处现存银 2.9 万余两，圆明园银库目前存银 2000 余两，这些不能再拨给户部。<sup>①</sup> 至咸丰三年底，广储司银库仅余银 1500 余两，<sup>②</sup> 因库银依旧出多入少，11 个月后该库存银更降至 1300 两。<sup>③</sup> 承平年代，内务府每年在皇室供应、紫禁城官兵俸饷、军机处经费、造办处各类工程活计等，至少需费数十万两至 100 万两，区区 1300 余两的库存，何以应急？内务府广储司银库在承担上述两次济急外拨后，尚有遵旨配合熔解弘义阁三座金钟、另铸金条的举动以及收集内廷铜器用于户部铸币活动。<sup>④</sup> 弘义阁内库的三座金钟均系乾隆五十五年（1790）铸造，重量分别是 810 斤、750 斤、620 斤。<sup>⑤</sup> 熔解以后，三座金钟分别被铸造成 5 两、10 两、15 两重金条，共 8503 块，总重 27030 两。<sup>⑥</sup> 这部分金条如果按照户部确定的金银折价之比 1:15，<sup>⑦</sup> 大约合白银 405450 两。咸丰帝实际上极不情愿动用这笔祖宗留下来的财富，除非万不得已的紧急需求情况出现。<sup>⑧</sup>

太平天国事起，户部放饷频频遇到措手不及的紧急情形，数次迫不得已邀拨

- ① 裕诚：《奏为遵议拨款办法内府存银无多请飭户部另行筹款折》（咸丰三年八月二十六日），录副，档号 03—9507—020。
- ② 《呈咸丰二年内务府用过银两并现存数目清单》，录副，档号 03—4445—075。
- ③ 裕诚：《奏请筹拨粮折价银接济广储司急用折》（咸丰四年十月二十九日），录副，档号 03—4447—017。
- ④ 《内务府奏查明库存金钟分量及抄产变价银无存折》（咸丰三年四月初十日）、《户部奏请将内廷积存铜器发交钱局以资鼓铸折》（咸丰三年五月十三日）、《内务府奏遵查内廷积存铜器情形折（附清单）》（咸丰三年七月二十二日），故宫博物院明清档案部编：《清代档案史料丛编》第 1 辑，第 5—6、7—8、13—14 页。
- ⑤ 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第 969 页。
- ⑥ 《奕訢等奏陆续交进金钟熔成之金条数量折（附清单）》（咸丰三年十一月初三日），故宫博物院明清档案部编：《清代档案史料丛编》第 1 辑，第 26—27 页；周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海：上海人民出版社，2000 年，第 150 页。
- ⑦ 户部：《奏请以内务府现存金条折合银两分发顺天粮台等军饷折》（咸丰四年二月二十五日），录副，档号 03—9508—030。
- ⑧ 内务府于咸丰七年曾奏请动支这笔 2 万余两的金条，咸丰帝批谕：“现存金条实无别项应用，惟全数俱发后，难为整□，著再向户部设法借支银两，俾此项金条不致全用，以为将来济急之需。”裕诚：《奏为户部借款不敷支发设法另筹以济内廷急需折》（咸丰七年十二月初二日），录副，档号 03—9518—062。

内帑。当熔铸金条的工作尚在进行时，户部已经瞄准了这笔财富。咸丰三年七月中旬，部库存银实在无法应付京师放饷需求，管部大臣祁寯藻提出的应急措施中，即包括了变卖紫禁城内殿储存金条折银搭放的计划。<sup>①</sup>真正请拨这笔金条是在咸丰四年二月下旬，因顺天粮台和胜保粮台急需接济，户部奏请动支这笔金条，谕旨允准从位于乾清宫西北侧弘德殿藏储的金条中拨出2000两，两个粮台各支给1000两黄金搭放。<sup>②</sup>

广储司银库至此已几近告罄，位于紫禁城东华门内路南的户部内库存银同样成为拨解内帑济急的重要来源。根据管理户部大臣翁心存记载，该库位于紫禁城内阁大库之后，“北向，凡十楹，中隔以板壁，东为东库，西为西库”，<sup>③</sup>嘉庆二十四年时，西库分作22桶贮存实银，东库当时尚未存银。<sup>④</sup>道光十八年时，这个东华门内库分作10间，储银1000万两；<sup>⑤</sup>道光三十年时，该库尚存银800万两。<sup>⑥</sup>关于这笔白银的来源，有关文献记载较少。乾隆中期，户部外银库曾拨元宝银1000万两至东华门内库，存银一度达到4000万两；<sup>⑦</sup>同治四年（1865）四月十七日总管内务府大臣瑞常等人的奏折中透露，此库白银来源系道咸之前，内务府收入银两的盈余部分奏明圣上，拨交内库，内务府各类收入“除支发外，历年积

- ① 《咸丰三年七月十六日大学士管理户部事务祁寯藻等奏》，《题本·中央财政》第1册，中国社会科学院经济研究所藏抄档，第74—77页；祁寯藻：《呈筹议各条清单》（咸丰三年七月十六日），录副，档号03—9506—074；等等。
- ② 户部：《奏请以内务府现存金条折合银两分发顺天粮台等军饷折》（咸丰四年二月二十五日），录副，档号03—9508—030。
- ③ 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第1026页。
- ④ 盛唐：《奏请各省解到饷鞘径解内库折》（嘉庆二十四年四月二十三日），录副，档号03—1828—047。
- ⑤ 奕经、奕颢：《奏为修理内银库现届兴工酌拟保护储银木桶并请加添官兵以资保护折》（道光十八年二月十四日），录副，档号03—2983—008；长龄、奕经：《奏为复查东华门内银库损坏情形折》（道光十七年六月十六日），录副，档号03—3306—053。
- ⑥ 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第1026页。
- ⑦ 乾隆三十五年六月十六日大学士管理工部事务陈宏谋奏称：“先准管理户部三库事务衙门文开：据银库郎中……呈称，查内库原设木桶三十六座，共贮银三千万两，此外尚有余地，请将外库库存银四千六百五十二万四千九百余两内拨元宝银一千万两，运入内库，添设木桶十二座，同前存元宝，共四千万两，永远封贮。”张伟仁主编：《明清档案》第209册，台北：联经出版事业公司，1990年，总第116825页。此信息系由四川大学古籍整理研究所廖文辉提供，谨致谢忱。

有盈余，若为数甚巨，曾经奏明拨交户部内库，另款封存”。<sup>①</sup> 东华门内库尽管名义上是户部内银库，但动支规制极严，历任皇帝视之为内帑，并不轻易外拨。紫禁城广储司银库几近告罄后，该库存银承担起帝王“恩拨内帑，济急赈灾”的重任。

咸丰元年十月下旬，清军围困永安太平军的关键时刻，督战钦差大臣赛尚阿奏请拨给前线 200 万两。<sup>②</sup> 如何完成这份拨案确实令部臣头痛，部库白银存储严重不足，外省指拨也仅仅凑成 100 万两，于是，咸丰帝降旨：拨东华门内库 100 万两，连户部酌拨外省藩库银、关库银两在内，凑成 200 万两解赴广西前线。部臣鉴于京畿放饷的紧急需要，又马上奏请圣上从该内库再拨 100 万用于户部支放俸饷。一转眼间，咸丰帝已经允准从内库动支了 200 万两，雍正帝在位时期的存银也贡献出来。<sup>③</sup> 巨额军饷源源不断解往广西，而战局遥遥无期，咸丰帝开始怀疑前线虚费奢靡：“军饷又发去内库银一百万两，另由户部拨解一百万两，谅可源源接济。惟据称军营每月需银七十余万两，值此国用支绌之时，倘再耽延，何以继？”<sup>④</sup> 前线何以虚糜军饷暂且不论，令人振奋的战绩却迟迟没有出现。咸丰二年春季，太平军胜利突破永安重围，清廷震惊，随后部拨前线的饷银解款方案也开始出现虚实兼具的情况，广西巡抚邹鸣鹤批评户部饷银拨案虚悬不实，又不得不紧急奏请恩拨内帑 150 万两，<sup>⑤</sup> 在咸丰帝“圣心焦劳”背景下，管部大臣祁寯藻拒绝了这一不合时宜的请求。<sup>⑥</sup>

东华门内库虽有存银，但咸丰帝动支决断十分谨慎，<sup>⑦</sup> 春季拒绝了邹鸣鹤

① 瑞常等：《奏为妥议内廷需用银两进款长策章程折》（同治四年四月十七日），录副，档号 03—4939—027。

② 《赛尚阿等奏请迅饬部再筹银二百万两赶解广西折》（咸丰元年十月初三日），中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第 2 册，北京：光明日报出版社，1990 年，第 444—445 页。

③ 王庆云：《王文勤公日记》，第 884—886、901、1159—1160 页。

④ 《文宗实录》卷 47，咸丰元年十一月癸丑，《清实录》第 40 册，北京：中华书局，1986 年，第 637 页。

⑤ 《邹鸣鹤奏报部拨军饷未到请拨内帑银一百五十万两片》（咸丰二年三月初七日），中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第 3 册，北京：社会科学文献出版社，1992 年，第 75 页。

⑥ 王庆云：《王文勤公日记》，第 1016—1017 页。

⑦ 王庆云：《王文勤公日记》，第 1160 页。

150万两内帑的要求后，直到十二月初，户部奏请外拨内帑，始得到帝旨允准外拨40万两，十二月五日至七日，钦派总管内务府大臣裕诚、管理户部大臣祁寯藻等四位高官轮流监放，工部虞衡司备好木箱，3000两一箱，共计使用134箱，三日后才放竣。<sup>①</sup>

进入咸丰三年后，户部外库存银更形窘绌，酌拨难以为继，奏请动拨东华门内库的次数越来越多。四月份，帝旨允准动拨90万两，<sup>②</sup>五月份户部库储约计25万两，<sup>③</sup>文武俸饷无法支放，又有再次奏请借拨内库款项的想法。<sup>④</sup>七月下旬，部库存款仅能满足京畿文武官员、旗营官兵放饷需银的三分之一，而弘义阁广储司金条铸造较少，改革钞法缓不济急，迫不得已之下，户部又奏请动拨内帑50万两济急。<sup>⑤</sup>八月下旬，部库存银仅有4万余两，而九月支放俸饷则需要近60万两，该部无奈之下，只得具奏讨赏内帑：“臣等筹划无策，屡荷天恩赏发内帑以济急需，钦感惭悚，莫能名状，此时何敢再有渎陈？惟值万分棘手之际，势既不能停支数，又不能减折，惟有仍恳皇上格外恩施，移缓就急，无论何款内赏拨银三四十万两，以供支发。”<sup>⑥</sup>部库捉襟见肘，再三奏拨东华门内库款项，至咸丰五年春季，该库白银存储由道光末期的800万两急剧降至120余万两，西库已经空置，唯有东库三个桶装有元宝银，“今惟第一桶存八十万，三号桶四十万，五号桶五千二百五十两而已，余皆空桶，可为浩叹”。<sup>⑦</sup>国库空虚到了“为期月之计”的地步：“时事艰虞，了无头绪，上月甫过，下月又未必有一措手不及时候，虽不能远虑，亦须为期月之计，奈何！秋拨已空，补苴无术，一面撙节，一面搜

① 王庆云透露，本次邀拨内帑，计划于十一月底自内库外拨，但格于司员和库中繁文缛节，没有成功。参见王庆云：《王文勤公日记》，第1289页。

② 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第967页；王庆云：《王文勤公日记》，第1429页。

③ 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第1026页。

④ 王庆云：《王文勤公日记》，第1437页。

⑤ 祁寯藻：《奏请推广钞法暂发内帑以济急需折》（咸丰三年七月二十一日），录副，档号03—9506—080；《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》第1册，中国社会科学院经济研究所藏抄档，第78—79页。

⑥ 户部：《奏为通盘筹划入不敷出请从内库拨银以供支发折》（咸丰三年），录副，档号03—9507—018。

⑦ 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第1026—1027页。

罗，年内或不至多动内帑（节省一万，则内帑多留一万）。<sup>①</sup> 咸丰十年九月，英法联军入侵，急需筹措 100 万两应急，谕令户部暂从内库动支 60 万两。<sup>②</sup> 此后奏请动支户部内库次数极少，同治元年冬季，管理户部大臣倭仁因部库无法周转，又有奏请赏拨内库 30 万两的请求。<sup>③</sup>

广储司银库和东华门内库屡屡外放过程中，尚有一个内帑存量较多的宫廷内库比较特殊和隐秘，它就是位于内廷中枢位置的养心殿内殿库，该库一般不轻易支放外款。从靠近帝王空间距离上看，这个“内殿库”存储的黄金白银应该被视为帝王的“私房钱”。<sup>④</sup> 该库不由内务府广储司司员掌管，而是敕令内廷太监和专门郎中负责管理。<sup>⑤</sup> 从咸丰十一年总管内务府大臣宝鋆等奉命查库的档册数量看，这个特殊宝库的规模应该比较大，查库备用的册籍数量方面，“黄绸面空白大册六十九本，黄高丽纸面空白大册二十七本，黄纸面空白册二百九十本”，<sup>⑥</sup> 如此多的册籍所登记的物品，绝非狭小库房可以容纳。

咸丰初年的养心殿内殿库白银存储量至今是一个谜，咸丰三年二月二十九日，副都御使文瑞密奏透露，此时广储司银库“南库久已告罄，北库所存不过十余万”，“内帑所存数百万”，已经动用 50 万两。<sup>⑦</sup> 这里所说的动支数额，指的是

① 王庆云：《王文勤公日记》，第 1542—1543 页。

② 户部：《奏请飭催山东山西河南各巡抚迅速照数解京归还内库原款折》（咸丰十年），录副，档号 03—4454—166。

③ 倭仁：《奏请暂拨内库银两以应预放兵饷折》（同治元年十二月初六日），录副，档号 03—4925—062。至同治八年时，东华门内银库存银上升至 110 余万。参见奕谿：《奏为遵旨会同盘查东华门内银库亏短情形折》（同治八年二月初六日），录副，档号 03—4931—005。

④ 清代帝王视为内帑的库存金银，揆诸各类文献，尚有内殿广恩库，出租地租收入和长芦盐税定期解入该库存放。另外，乾清宫西北角的弘德殿也存放帝王自己掌控的黄金白银。

⑤ 《乾隆二十三年十二月初三日总管内务府奏请重新额定养心殿员缺折》，中国第一历史档案馆、故宫博物院合编：《清宫内务府奏销档》（以下简称《奏销档》），北京：故宫出版社，2014 年，第 244 册，第 52 页。参见滕德永：《养心殿内殿的设立与功能》，未刊稿。

⑥ 《咸丰十一年三月二十一日总管内务府大臣宝鋆奏为内殿黄册缮办完竣事折》，中国第一历史档案馆、故宫博物院合编：《奏销档》，参见滕德永：《养心殿内殿的设立与功能》，未刊稿。

⑦ 《文瑞奏陈财用将竭亟宜思患预筹折》（咸丰三年二月二十九日），中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第 5 册，第 417—418 页。

管理户部大臣祁寯藻刚刚于二月十五日因急需发放文四品、武三品以下俸银，奏请咸丰帝颁发内帑银 50 万两，咸丰帝实际上恩拨内殿库内帑 56 万两，以济户部之急。<sup>①</sup> 六个月后，因部臣奏请颁发内帑，内廷侍卫大臣载垣、总管内务府大臣裕诚、基溥等遵旨又从内殿拨出内帑银 13 万两，逐袋加封，暂存广储司银库，于八月三十日，解交户部银库。<sup>②</sup> 九月十四日，因山东、河南、直隶赈灾急需，帝旨令拨内殿银 10 万两、宝钞 2.5 万串，分别解赴上述三省济用，其中山东所得较多。<sup>③</sup> 内殿库存银偶尔也为内务府济急。咸丰三年十月下旬，总管内务府大臣奏请赏拨内帑应对急需，“当此经费日绌之时，臣等何敢遽行奏请内帑，惟库款一时无可接济，不得不冒昧直陈”，咸丰帝极不情愿，但也无可奈何，被迫允准，“此时需用甚迫，不得不勉从所请，著发出银十万两”，上谕最后叮嘱府臣：“以后勿得再请”。<sup>④</sup>

至咸丰三年底，皇室财政已沦为竭蹶自困状态。年轻气盛的咸丰帝初登帝位，在备感国库困乏之际，屡作“毁家纾难”之举，显示出二十余岁初任帝王时的胸怀和气襟。但自此以后，咸丰帝、总管内务府大臣、管理户部大臣、户部尚书、外省督抚、两淮长芦盐政、苏州织造、粤海关监督等，围绕广储司银库指定的税款和地租解送，羽檄交驰，总管内务府大臣虽频频督催，各地解款却罕见转机，最大根因即在战时财政状态下，战区军饷耗费几乎独占国省财政需求，宫内需求与战区利益实难妥善兼顾，其中的杯葛纠结不堪缕述。

## 二、顾己与奉上：战区财源“解留两难”

一般而言，皇室财政收入基本上来源于八个方面，即皇庄粮租、人参皮货折价、皇商经营所得、关税盈余、官吏议罚、各国贡物、放款利息和官员

① 《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》第 1 册，中国社会科学院经济研究所藏抄档，第 78—79 页；翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第 953 页。

② 《载垣等奏已将内殿拨出银两解交户部折》（咸丰三年九月初一日），故宫博物院明清档案部编：《清代档案史料丛编》第 1 辑，第 20 页。

③ 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第 1061 页。

④ 参见张德泽：《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》，《历史教学》1964 年第 5 期。

进献。<sup>①</sup>这八个方面是根据会典类文献所作的界定。<sup>②</sup>实际上，部分学者在关注皇室经费来源时发现，来自户部指拨各省关的经费已占据大半，且就整体而言，皇室财政主要依靠外府接济，并呈现不断增长的趋势。如周育民、汤象龙已指出，鸦片战争前，户部拨入内务府的常经费在110万两以上。皇室重大庆典如皇帝大婚、旬寿等耗费还须外府特别补助。<sup>③</sup>时至晚清，据总管内务府大臣的奏报，广储司银库存银的主要来源还是来自户部指拨的关税和盐税类财源收入解款，瑞常等内务府高官概述了这些财源的具体数额：“臣衙门广储司应放各处，备办内廷一切要差，向年原恃两江应交各款银三十余万两、长芦各款银十二万余两、山东各款银三万余两、参斤变价银二十余万两、粤海关银三十万两、并各司处庄园钱粮银两，统共一年进银一百余万两，一年应发款项八九十万至一百余万两不等。”<sup>④</sup>

其实，瑞常等所说的银款数只是承平年代理想状态下的入款来源，若置身战争年代，战事蔓延至富裕的华南、江南和盐业较为发达的华北等地后，关税、盐税的征收均备受战争牵制，国家财政被迫转入战时，前线军费几乎独占了国家财政的支出，远在京城的皇宫即使羽檄交驰催解也无济于事。战区督抚、盐政、内务府织造和海关监督等，无不处于“顾己”与“奉上”的两难中：是优先顾及本地区作战部队的军费需求，还是优先把银款解赴北京、顾及皇上的急需，的确难以兼顾。总管内务府大臣瑞常等人所说的两江淮盐、长芦盐税、山东盐税、各关参斤变价等收益，随着太平军迅速北上，横扫湘、鄂、赣、皖，大举进军江浙，攻占南京周边富庶城区，并派军北伐和西征，这类赋税收益遭遇断崖式下降。南方关税和盐款的宫内解款，长时段内难以指望，“两淮、粤海及各关欠交

① 参见祁美琴：《清代内务府》第5章“清代内务府的经费来源”；汪茂和、成嘉玲：《清代皇家财政收入之研究》，《南开史学》1991年第2期。

② 如乾隆《大清会典则例》卷159《内务府·广储司》等。

③ 周育民：《晚清财政与社会变迁》，第35页；汤象龙：《鸦片战争前夕中国的财政制度》，《财经科学》1957年第1期，第62—63页。汤文“保守推测”，鸦片战争前皇室经费每年支出在200万两左右。揆诸各类直接文献，或有严重夸大的成分。此处不作详论。

④ 瑞常等：《奏为妥议内廷需用银两进款长策章程折》（同治四年四月十七日），录副，档号03—4939—027。

银两,恐一时催解不及”,<sup>①</sup>而山东、长芦盐业税款盈余以及参斤变价,受太平军北伐影响,此类收益也急剧下降,长芦盐税收入更受打击,“兵灾、水灾,灾黎充斥,州县不敢包额,仍多观望,悬岸产生,引愈积滞,招商愈难”。<sup>②</sup>

上述皇室财政的几个收入来源,因战区先后变换、各战区战事规模和时间长短各有差异,所受到的影响也有差别。比较而言,咸丰帝对江南军费需求较为眷顾,对因战区蔓延导致短解广储司白银的窘困变局相对宽容;直、鲁两省沦为战区(太平军北伐、捻军扩张、英法联军入侵等)后,府臣虽时时督催解款,帝旨也有企求,但对两省解款竭蹶不振现状确实无可奈何;唯有针对粤海关负责筹解的30万两“例款”,咸丰帝和府臣期望甚殷,督责极严。面对粤海关向来解部款项最多、户部获益最大的现实,<sup>③</sup>咸丰三年十月,咸丰帝支持内务府请求,甚至下了“严谕”:户部无论何项要需,均不得指拨此款!<sup>④</sup>围绕这笔数额最大、向来极少拖欠的“稳定财源”,帝王、府臣、部臣与粤省督抚、粤海关监督之间,上演了一幕幕苛求与截留交替进行的大戏。此处试将三个区域的解款情形作详略不同的讨论,以规测帝王和诸臣关于“家国关系”在情、势、理之间衡量裁酌的复杂情态。

首先是两淮盐课银款。据总管内务府大臣柏葭等人咸丰元年夏季的统计,道光中期以前,两淮拖欠广储司银库税款高达330余万两,鸦片战争结束后的数年内,又新生欠款173万余两,两江总督陆建瀛于道光三十年虽解内务府银款37万余两,但新旧拖欠仍达184万余两。<sup>⑤</sup>咸丰三年至同治四年,随着长江中下游

① 裕诚:《奏请敕山东解交各款银两折》(咸丰五年正月十六日),朱批,档号04—01—35—0820—021。

② 祁寯藻:《奏报遵旨查议长芦盐政请将原停引目推展年限折》(咸丰四年正月二十日),朱批,档号04—01—35—0519—007。

③ 陈国栋:《清代前期粤海关的利益分配(一六八四——一八四二)——粤海关监督的角色与功能》,《食货月刊》第12卷第1期,1982年,第25页;另见陈国栋:《清代前期粤海关的税务行政(一六八三——一八四二)》,《食货月刊》第11卷第10期,1982年,第46页。

④ 瑞麟等:《奏请飭催粤海关遵照奏定章程按季筹解应交银两折》(咸丰十年四月十五日),录副,档号03—4383—014。

⑤ 柏葭等:《奏请飭催两江总督速解两淮积欠各款银两折》(咸丰元年闰八月二十五日),录副,档号03—4385—044。

地区被太平军攻占，淮南、淮北盐课收入基本被用在战区军费上，尽管年度奏报数据不完整，但仍有必要根据各方奏报，以简表形式概略呈现军费独占战区省份税收的情形（见表1）。

表1 咸同年间两淮盐课拨解军需简表

责任者	征税科目类别	征收税额	用途去向和数量	文献来源
两江总督、管理两淮盐政怡良	咸丰三年淮北盐课	28.3万两	扬州军需，筹办保卫局经费，垫发商捐，仪征、扬州两处防堵，共计25.8万两	《奏报查明上年两淮运库收支淮北课银数目事》（咸丰四年六月初四日），中国第一历史档案馆、扬州市档案馆编：《清宫扬州御档》，扬州：广陵书社，2010年，第17册，第11780—11782页
两江总督、管理两淮盐政怡良	两淮就场征课	2.2万两	解赴扬州大营应用，2.2万两	《奏报两淮就场征课数目事》（咸丰四年十月初八日），同上书，第11816页
两江总督、管理两淮盐政怡良	两淮就场征课	1.1万两	解赴扬州大营应用，1.1万两	《奏报两淮就场征课数目事》（咸丰四年十二月初七日），同上书，第11824页
两江总督、管理两淮盐政怡良	两淮就场征课	咸丰三年十一月十八日至四年十二月三十日，共计10.8万两	解江北营军需银10.39万余两	《奏报两淮就场征课一年届满统计运销出纳数目事》（咸丰五年正月二十三日），同上书，第11837—11838页
两江总督、管理两淮盐政何桂清	咸丰八年上半年淮南征课	14.5万两	支放江北营粮台7万两，支放江南大营粮台4.2万两	《奏报查明咸丰八年上半年淮南征课数目事》（咸丰八年八月初九日），同上书，第11987页
内务府大臣	咸丰九年十一月十三日内务府奏：据两江总督复称：试办就场征课，征获课银，尽数奉拨兵饷……所欠内务府利息、参价两项，统俟江路肃清，开办新纲，再行通盘筹办			参见张德泽：《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》
钦差大臣两江总督管理两淮盐政曾国藩	淮南征课	税课银13.6万余两，外江盐厘银11.7万余两，内河盐厘钱13.6万千文	税款全部支销江、皖军需水陆营饷和盐属养廉	《奏报查明同治元年下半年淮南征课数目事》（同治二年六月十二日），中国第一历史档案馆、扬州市档案馆编：《清宫扬州御档》，第17册，第12170—12171页
钦差大臣两江总督管理两淮盐政曾国藩	淮北盐课	淮北盐课税收分作十成，临淮军营分四成，滁州李营分四成，安徽抚营分二成，所有淮盐课税全部用于军费，暂难顾及京饷		《奏报遵旨截停淮北课盐设法整理以复票盐旧制事》（同治三年八月二十七日），同上书，第12186—12190页

内务府下属江南三织造之一的苏州织造,兼管浒墅关征税,按例需要定期拨解浒墅关征税盈余、办公余银等,派员解给广储司银库。<sup>①</sup>战火蔓延到江南后,这一定制的运作全部被打乱,来自咸丰朝该地历任织造的奏报记录显示,这笔内务府曾经稳定可期的盈余收益,全部被江南、江北大营军需优先征用,兹以简表呈现如下(见表2)。

表2 咸丰年间苏州织造兼管浒墅关税拨济军需简表

责任者	奏报内容	文献来源
文勋	存有咸丰元年至三年共计1万余两,暂凑拨军饷,一俟关税征有成数,即应搭解内务府、户部	《奏报应解内务府款项俟关税征有成数即搭解交纳折》(咸丰四年十月二十五日),朱批,档号04—01—35—0965—030
文勋	历久积闰所欠未解之款,咸丰元年七月至三年六月共银1万余两,凑拨军饷	《奏为历久积闰所欠未解款暂凑拨军饷一俟征有成数即分别搭解内务府户部交纳清款折》(咸丰四年十一月十三日),录副,档号03—4377—045
德毓	应交给内务府办差余存等款4万余两,今江省军务吃紧,浒墅关税经钦差大臣向荣暨督抚奏明充饷,不能不先其所急,暂将应解内务府之项银数济解	《奏为应交内务府银两分别解交军营及内务府折》(咸丰五年九月十八日),录副,档号03—4512—015
文熊	江省需饷孔亟,浒墅关税被征调军营。咸丰三、四、五等年分应交银款历经奏明凑拨军饷	《奏为军务吃急需饷甚急应交内务府银库银两请俟军务稍定征有成数陆续搭解交纳折》(咸丰六年八月初七日),录副,档号03—4379—064
毓祺	藩库款项先顾及军需,织造衙门所得较少,不能解交内务府	《奏为欠解内务府等处款项请俟军务稍定征税稍有成数陆续搭解清款折》(咸丰七年七月十九日),录副,档号03—4380—042
文燿	藩库所拨无多,浒墅关征收没有起色,例拨内务府之款无法起解	《奏为应解内务府节减养廉等项银两请俟军务稍定关税能有多征再陆续搭解折》(咸丰九年十一月初三日),录副,档号03—4382—037

两江总督和苏州织造有关顾及军饷、难以解款给内务府的奏报,咸丰帝并未觉得不妥,咸丰五年正月,他还六百里加急寄谕两江总督怡良、江南河道总督杨以增、安徽巡抚福济,令将淮北盐课每次解银2万两给安徽庐州大营,解银1万两给扬州江北军营。<sup>②</sup>针对苏州织造的历次奏报,他的批谕一般是“知道了”、

① 何本方:《清代的榷关与内务府》,《故宫博物院院刊》1985年第2期。

② 《晓谕淮北盐课迅速拨解安徽、扬州等处军营事》,中国第一历史档案馆、扬州市档案馆编:《清宫扬州御档》,第17册,第11837页。

“该衙门知道”，并无过多的责怪之意。<sup>①</sup>

其次是直、鲁两省关于内务府的解款。直隶长芦各类盐课银按例每年应解内务府广储司 14 万余两，<sup>②</sup> 道光二十八年至咸丰八年，内务府大臣统计该项拖欠款额达到近 80 万两，至同治三年四月更积欠至 100 余万两；<sup>③</sup> 山东例解 3 万余两，至咸丰五年已拖欠内务府高达 126 万余两。<sup>④</sup> 受大规模战争影响，两省负责筹解内务府的经费数额虽不像两淮盐课那样分文不解，但实际解额微不足道。有关奏报虽不甚完整，但仍揭示出直鲁两省接济内务府银款竭蹶不振的实情，兹以简表列示如下（见表 3）。

表 3 咸丰年间直鲁两省筹解内务府银款简况表

责任者	奏报内容	文献来源
山东巡抚张亮基	咸丰二年解内务府参价银 1000 两	《奏报山东临清关委员管解咸丰二年参价银两解交内务府并起程日期折》（咸丰三年十二月初八日），录副，档号 03—4395—019
山东巡抚张亮基	解内务府 2000 余两	《奏报搭解盐当规礼等面交委员起解内务府总收折》（咸丰三年十二月二十三日），录副，档号 03—4386—053
山东巡抚崇恩	各类款项计 7000 余两解赴内务府	《奏报委员管解山东运库应解银两赴内务府兑收及起程日期折》（咸丰五年十二月十七日），录副，档号 03—4388—056
山东巡抚崇恩	盐当规礼银 4000 余两，未提到帑利数目	《奏为委员解运内务府帑利并搭解咸丰三四两年规礼等日期折》（咸丰六年正月十八日），录副，档号 03—4389—003

① 参见表 2 文献来源奏疏中的朱批奏折。

② 奕訢等：《奏请飭下直隶总督严催长芦运司完解欠款折》（咸丰十一年十二月十二日），录副，档号 03—4443—082；同治二年九月十五日内务府大臣奏，参见张德泽：《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》。

③ 瑞常等：《奏请飭催长芦拨解拖欠广储司欠银折》（同治四年七月二十二日），录副，档号 03—4882—076。

④ 裕诚：《奏请敕山东解交各款银两折》（咸丰五年正月十六日），朱批，档号 04—01—35—0820—021。

续表 3

责任者	奏报内容	文献来源
长芦盐政文谦	因天津办理防堵,奏明关运道库,无论何款暂行动用,当将应解内务府 12000 两拨解天津道库,以备军需	咸丰四年二月二十五日内务府奏,参见张德泽:《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》
长芦盐政文谦	应解内务府额外盈余银 12000 余两,实征 4700 余两,因津郡尚未撤防,谨将前项应解内务府银 4700 余两移解道库,以备放给兵勇口粮之用	《奏报将应解内务府银两移解道库折》(咸丰四年四月初八日),朱批,档号 04—01—35—0964—058
长芦盐政文谦	长芦咸丰三年应交银两仅征银 37000 余两,均留军需;四年征解银两,仅解银 24000 余两,制钱 20000 余串,钱钞 20000 余串	《奏请敕山东解交各款银两折》(咸丰五年正月十六日),朱批,档号 04—01—35—0820—021
长芦盐政文谦	咸丰五年至六年一年内,交 12000 余两给内务府	《奏报循例征收额外盈余银两解交内务府查收折》(咸丰六年三月十三日),录副,档号 03—4379—016
长芦盐政乌勒洪额	咸丰七年至八年一年额外盈余 12000 余两,解内务府	《奏报天津关额外盈余银两解交内务府折》(咸丰八年二月十三日),朱批,档号 04—01—35—0383—042
长芦盐政松龄	咸丰八年至九年一年,额外盈余银 12000 余两,解交内务府	《奏报天津关税一年期满征收额外盈余银两循例解交内务府查收折》(咸丰九年二月十九日),录副,档号 03—4382—008
长芦盐政宽惠	一年 12000 余两,解内务府	《奏报征收咸丰九年正月至咸丰十年正月额外盈余银两数目解交内务府折》(咸丰十年二月二十五日),录副,档号 03—4442—026
直隶总督刘长佑	军营缺项极大,不敷支放,暂动长芦运库银 2 万两,俟协饷解到再归款	《奏为暂调长芦运库银两济饷折》(同治元年五月十七日),录副,档号 03—4794—020

直、鲁两省地近京畿,安全利益与京师可谓唇齿相连。府臣为皇室银款的救急呼吁和督责催促,咸丰帝虽予支持,但类似太平军北上接近天津,捻军驰近京师附近,英法联军由津攻京等重大变故,都是祸在眼前、患居肘腋的现实威胁,他的眼光当然比府臣看得更广,对于两省频频截留应解内务府税款拨支本省军需的行为,一般很少深究追责,更多只是批谕“该衙门知道”。一个典型事例可资

佐证：咸丰三年十月中旬，针对直隶总督桂良建议该省用兵，须将筹饷用款略为变通的奏疏，咸丰帝不拘制度约束，直接采纳其议，降旨：“长芦盐政有经征关税，运司有经征盐课，天津道亦有应征海税，皆可通融协济。著文谦等于盐运两库及天津道库，无论何款就近支应，勿稍贻误，桂良折钞给阅看，将此由六百里加紧传谕文谦，并谕令张起鹁知之。”<sup>①</sup>“六百里加紧传谕”这样的决断，而且首先为前线军需着想，不惜变通用款规制，由此可以显示咸丰帝关注京畿安全的心态。

最后，就是屡屡引发争端的粤海关例款“解截两难”问题。

乾嘉以降，特别是道光中叶，受户部指拨，粤海关包括“内务府公用银”、变价银等在内，每年大约解紫禁城40万两，而且解额有递增趋势。<sup>②</sup>粤海关解交内务府广储司例款的重要性原来并不突出，主要原因是内务府其他主要财源大致均可遵限依额将银款解赴紫禁城，广储司储银数额巨大，粤海关筹解银款的紧迫性和重要性并未特别显现。鸦片战争以后至咸丰三年，尽管粤省财政逐步出现困局，但从有关年份的奏报可以发现，这笔例款依时足量解送尚无太大问题。<sup>③</sup>咸丰朝时期，粤省财政盈绌的牵制因素大致由三个事件造成，即咸丰初年的太平天国起义、咸丰四年粤省境内爆发的洪兵大起义、咸丰五年至十一年侵扰粤省

① 《文宗实录》卷109，咸丰三年十月甲申，《清实录》第41册，北京：中华书局，1986年，第679—680页。

② 陈国栋：《清代前期粤海关的利益分配（一六八四——一八四二）——粤海关监督的角色与功能》，《食货月刊》第12卷第1期，1982年，第23页。

③ 文丰：《题报粤海关上海厦门道光二十三年二月至次年正月等日期征收正杂税银支销数目事》（道光二十五年六月十三日），户科题本，档号02—01—04—21318—018；耆英、基溥：《奏为征存关税银两拟按季解京以重库饷折》（道光二十七年三月十九日），录副，档号03—3168—072；基溥：《奏报关税收支实数及福州等四关征收数目折》（道光二十八年五月初一日），朱批，档号04—01—35—0380—065；基溥：《奏报粤海关收支实数及福州等四关征收数目折》（道光二十九年闰四月初六日），朱批，档号04—01—35—0381—024；曾维：《题请核销广东粤海关咸丰元年分支销各款及四关征收数目事》（咸丰二年十一月二十五日），户科题本，档号02—01—04—21496—022；贾桢、文庆：《题为遵查粤海关咸丰元年十月至二年十月征收税银拨解各处事》（咸丰五年十二月十四日），户科题本，档号02—01—04—21563—026；柏葭、翁心存：《题为遵旨查核粤海关监督咸丰二年十月至三年十月征收税银数目事》（咸丰七年十一月十三日），户科题本，档号02—01—04—21618—021；等等。

的英法联军之役。这三个事件促使该省和粤海关税项的拨解方向迅速受到极大影响,<sup>①</sup>内务府广储司专款的筹解业绩随之断崖式跌落,京师宫廷内部和户部与广东方面的一系列纠葛接踵而至。

受协省份广西由两广总督兼辖,太平天国运动骤然爆发,极大牵制着粤省财政的支付方向。按照清廷解款指令,粤督叶名琛不得不挖掘本省财源,倾力支持广西战区的平叛军费。单就粤海关税的拨解协济而言,粤省自道光三十年底至咸丰三年初,两年多时间内,协解给桂省的银两高达近240万两,<sup>②</sup>藩库等拨解外省银两同一时期也高达186万余两,<sup>③</sup>短期内倾釜外拨,省内财政之拮据窘况可想而知。<sup>④</sup>为纾解部库窘困,大学士管理户部大臣祁寯藻私函征询粤省财源的支持能力,粤督叶名琛的复函充满沮丧和无奈:

广东藩库业已告匮,非独筹之无可筹,垫之无可垫,并挪之无可挪。只因军兴以来,除藩关两库拨解广西不下二百七八十万两,从此存款一空。而广东军务,仅动用库存海关酌留尾数二十余万两,暂拨海关税饷二十万两,又三次指(捐)输四千一百余两,其余八十余万两皆由各州县先行垫发,均已筋疲力尽,势难再支。<sup>⑤</sup>

粤海关库银不但应付桂省战事的庞大需求和本省军务事项,户部尚指拨该关

- 
- ① 除了各类官方文献可资确证外,同治初年,熟悉粤省财政的吴清鹗在密函中透露说:“粤中自咸丰四年红贼肆扰以来,省外各属半遭蹂躏。七年洋人踞省,商民四散,甫于上年退出,元气未复,局面迥非往昔。”这一说法大致揭示出粤省财政困顿的实情。参见《吴清鹗致吴煦函》(1862年6月17日),太平天国历史博物馆编:《吴煦档案选编》第6辑,南京:江苏人民出版社,1983年,第515页。
- ② 英国伦敦国家档案馆藏“广州档案”(F. O. 931, Canton Archive and others),第1403、1356、1039号档案。参见黄宇和:《两广总督叶名琛》,上海:上海书店出版社,2004年,第130页。
- ③ 黄宇和据F. O. 931第1379、1399、1357、1363、1627、1364、1305、1039、1447号计算所得,参见黄宇和:《两广总督叶名琛》,第128—129页。
- ④ 郭嵩焘事后曾说,叶名琛督粤省时,库储极丰,海关库存数百万,运库、司库各百余万,粮道库也有数十万。经咸丰四年与洋人争斗,耗费殆尽。这一说法大致印证了粤省高官对清廷枢臣诉苦的说辞。参见郭嵩焘:《玉池老人自叙》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第11辑,台北:文海出版社,1967年,第69页。
- ⑤ 《叶名琛复祁寯藻函》(1852年),F. O. 931/1311,参见黄宇和:《两广总督叶名琛》,第127页。

协济河工紧急用款。在这种情况下，粤海关解济内务府例款的步伐不得不陷入停滞。内务府大臣瑞麟等鉴于这笔稳定税款恐将落空，咸丰三年十月启奏咸丰帝，强烈要求户部无论何项要需，均不得指拨粤海关此款。咸丰帝赞同此意：“依议。迅速催解，不准擅自改拨、截留！”<sup>①</sup> 这道圣谕由府臣径行通知粤海关监督曾维。叶名琛闻知后十分焦虑，他跟曾维商定了一个变通办法：“将粤海关每年应解前项银三十万两，自咸丰四年首季起，分为四季，每届一季满后，先行批解银七万五千两，一年核计共解足三十万两，以符原拨而免迟延。”这个新的解款制度改变每年只解款一次、每次30万两的旧制，而是兼顾省内急需，分四季解银。这一奏请，得到咸丰帝的赞赏：“所议甚好，照议行。该衙门知道。”<sup>②</sup> 咸丰帝尚严词批评江南大营统帅向荣觊觎粤省财源，令其就地筹饷，扩张自有财源，<sup>③</sup> 这也间接维护了粤海关这一内务府的稳定财源。其实，不但江南大营统帅向荣觊觎粤海关税款，江北大营统帅琦善更有奢望，他得知粤省解济内务府咸丰四年首季银款启程解京途中，运饷人员行至宿迁被太平军阻隔，无法北上，干脆直接奏请截留。咸丰帝无奈，只得允准该款暂归琦善使用。<sup>④</sup>

- ① 总管内务府大臣瑞麟等：《奏请飭催粤海关遵照奏定章程按季筹解应交银两折》（咸丰十年四月十五日），录副，档号03—4383—014。
- ② 叶名琛等：《奏为粤海关应解广储司库款拟量为变通自咸丰四年起分为四季先后批解等事折》（咸丰四年二月二十五日），录副，档号03—4377—009。黄宇和对粤海关新的解款制度有误解，认为该关每年仅承担7.5万两解款任务。参见黄宇和：《两广总督叶名琛》，第158页。
- ③ 咸丰帝批评向荣的言辞十分严厉：“广东协拨各处饷银，需用浩繁，又岂能专顾江南？且道途遥远，断不能克期解到。该大臣并不于江苏地丁盐关税务及捐输各款内筹办，以本省之银供本省之用，惟知坐待邻省接济，且本日奏报并未将近日如何攻剿情形据实具奏，似此旷日持久，克复无期，虽竭数省之财力犹不足供该处之军需，劳师糜饷，是诚何心！朕于该大臣倚任不为不专，于调兵筹饷诸事无不立允所请。此次江西、广东等省应解饷银并筹拨火药，均经降旨飭催，该大臣当知愧知惧，奋勉图功，迅将金陵、镇江次第收复，庶可稍赎前罪。若徒以兵单饷绌藉口耽延，是该大臣自贻伊戚，不能承受朕恩，断难幸邀宽典也！”《文宗实录》卷128，咸丰四年四月己丑，《清实录》第42册，北京：中华书局，1986年，第264页。
- ④ 《琦善奏报截留广储司款银并请飭户部于前拨饷银内扣出片》（咸丰四年三月十二日），《清政府镇压太平天国档案史料》第13册，北京：社会科学文献出版社，1994年，第212页。粤海关首季7.5万两白银直到咸丰四年八月份才解到广储司，参见叶名琛等：《奏报委员起解四年分首季广储司库银投纳折》（咸丰四年三月二十八日），录副，档号03—4377—015；裕诚：《奏请筹拨粮折价银接济广储司急用折》（咸丰四年十月二十九日），录副，档号03—4447—017。

咸丰四年夏季,广东爆发的洪兵大起义突然中止了叶名琛和粤海关监督刚刚确定的对内务府解款新计划。洪兵大起义首先起于珠江三角洲,随后蔓延至整个珠江流域和韩江流域,起义者10余万人,声势浩大,迁延10年之久。应付省内大规模变乱是摆在两广总督、粤海关监督、布政使等人面前的头等大事,粤海关解内务府专款自咸丰四年首季交纳7.5万两白银后,揆诸各类奏报,至咸丰末季,解款极少,<sup>①</sup>即便有解款,也是象征性的内解少量白银,其间尚有被英法联军掠去的拟解内务府存银。<sup>②</sup>

因招募新勇、制械、造船等需求,除了动用省内各类财源外,叶名琛、柏贵

- ① 粤海关监督:《奏报咸丰四年分粤海关大关征收支发各项银两数目片》(咸丰五年),朱批,档号04—01—01—0857—057;毓清:《奏报关税收支实数及福州等关征银数目折》(咸丰十年六月十七日),朱批,档号04—01—35—0383—065;周祖培、肃顺:《题为遵核前粤海关监督恒祺题报粤海关自咸丰四年九月二十六日起一年征收税银数目事》(咸丰十一年二月初十日),户科题本,档号02—01—04—21693—007;毓清:《题为奏销咸丰六年分粤海关税盈余银两事》(咸丰十一年五月二十日),户科题本,档号02—01—04—21693—020;毓清:《奏为补报咸丰九年粤海关收支税数折》(同治元年十二月初八日),录副,档号03—9492—007;毓清:《奏报咸丰九年分粤海关收支税银数目折》(同治元年十二月初八日),录副,档号03—4871—047;毓清:《奏报咸丰九年分收支税数及福州等关征税银数折》(同治元年十二月初八日),朱批,档号04—01—35—0384—058;倭仁、宝鋆:《题为遵旨察核粤海关咸丰六年九月起一年内征收税银数目事》(同治元年十二月十一日),户科题本,档号02—01—04—21712—046;倭仁、宝鋆:《题报粤海关自咸丰五年九月至六年九月期征收税银数目事》(同治二年二月初三日),户科题本,档号02—01—04—21737—005;毓清:《题为奏销咸丰八年分粤海关关税盈余银两事》(同治二年四月二十六日),户科题本,档号02—01—04—21737—013;倭仁、宝鋆:《题为遵旨查核粤海关咸丰七年八月至八年八月一年征收税银事》(同治三年九月十六日),户科题本,档号02—01—04—21760—034;等等。
- ② 咸丰六年,该关仅解过1万两。内务府大臣对咸丰四年至六年粤海关解款概述说:“自咸丰四年二月会片奏准后,仅于是年八月间,经前监督曾维解到首季银七万五千两,其是年二三四季及五年分四季,共银五十二万五千两,迄今两载未解……该监督现在来文,止解到银一万两。其余两年应解五十万两有奇,均已奏拨各省军需。”参见张德泽:《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》。被英法联军劫掠的是咸丰六年准备筹解内务府的6万余两白银。参见恒祺:《奏报咸丰六年收支存剩各项银数并补解广储司银两因故折回折》(咸丰七年二月初九日),录副,档号03—4380—003;恒祺:《奏报粤海关欠解广储司银两筹解折回寄存等办理情形折》(咸丰九年八月十九日),录副,档号03—4144—063。

等不得不上奏咸丰帝，请求截留粤海关税款30万两，<sup>①</sup>支放愈来愈多的军需耗财。此后，或经奏报、或先斩后奏、或干脆不报，粤省官员频频大规模截留粤海关税款。叶名琛被英法侵略军劫走以后，黄宗汉继任粤督，在屡次强行改变历任粤海关监督拨解内务府专款计划后，大规模截留粤海关税的行动更为频繁，令人蹊跷的是这些截留活动多数未经奏报。据黄氏之后继任总督劳崇光透露，黄宗汉屡屡违规截留和私自抵押粤海关税款：

本年（咸丰九年）二月间，复据军需总局司道详请续拨税银三十万两。当经前督臣黄宗汉、前抚臣柏贵咨会海关监督照数提拨，截至六月间已解交银十二万两接济军需，闻黄宗汉尚未具奏。又粤海关有备解内务府广储司公用银五万余两，并造办处米艇银二万两，监督恒祺已咨请委员领解。维时正值剿匪紧急，亦经前督臣黄宗汉全数咨留，借拨军用，亦未具奏。<sup>②</sup>

据总局司道详称：上年（咸丰八年）六七月间，黄宗汉因军需吃紧，库储支绌，适钦奉谕旨饬令伍崇曜等捐输，即向伍崇曜商允借银三十五万两，言定六厘行息，立定字约，议由粤海关发给印票，以交银之日起，半年为期，由关税项下拨运还。上年八月初六日，黄宗汉奏留伍崇曜缓赴上海折内声明在案。嗣经伍崇曜陆续借来银三十二万两解局兑收，尽数充支军饷。核之原约，尚短银三万两未缴。<sup>③</sup>

黄宗汉不但采取先斩后奏的办法挪借粤海关税银，而且私自截留动支户部控

① 叶名琛：《奏请在粤海关税项下拨银以济兵饷折》（咸丰六年十一月十七日），录副，档号03—4279—019。粤省截留潮桥盐课或大量违规使用溢坦变价，也有奏报。叶名琛：《奏请将咸丰三年分现奏销潮桥盐课银两留为办理夷务军需折》（咸丰七年三月二十八日），录副，档号03—4283—034；黄宗汉、柏贵：《奏请拨充广东省军需银两以清借拨款项折》（咸丰九年二月二十四日），录副，档号03—4305—086。

② 劳崇光：《奏为海洋多事军需频繁税收不敷惟有赶紧筹划陆续补解广储司库项折》（咸丰九年七月十九日），录副，档号03—4382—027。

③ 劳崇光：《奏为代借广东银两以资军饷请准粤海关税续行征有成数陆续给还折》（咸丰九年九月十九日），录副，档号03—4309—053。

制的屯坦变价银近40万两。<sup>①</sup>虽然劳崇光批评黄宗汉随意委托士绅以粤海关税收作抵押举借外款的做法,<sup>②</sup>但他移任粤省后,深感洪兵大起义和石达开部队南下造成省内财政悬釜待炊的窘况,不得不效仿前任,也提出截留粤海关税款30万两的请求。<sup>③</sup>粤省敢于屡屡截留粤海关税款,除了应付省内军事急需的原因外,粤督黄宗汉遥揣咸丰帝能够深切体会粤省面临的困境而给予理解并谕准。这充分体现粤海关监督恒祺的奏报中:

粤省与各省接壤处所,无一处不招贼扰,无一处不办防剿,征兵募勇,动以万计,饷项日见其增,来源日见其少,藩盐粮各库久已搜罗靡遗,抽厘则零星无补,捐输则催缴不前,罗雀掘鼠之已空,勇溃兵哗……上年续经奏拨之关税三十万两,军需总局尚未收清,现又续行请拨,刻日即当出奏。粤省军需万分紧急,前于陛辞之日,曾经面奏:如江苏、浙江等省均准指拨接济,惟现在江浙军务未竣,即使奏拨,亦恐难以解到。所有关税应行起解之款,若仍援前案奏请留在本省军需之用,以顾大局,谅可仰邀俞允。<sup>④</sup>

问题是粤省督抚和粤海关监督这一主观揣测并不符实,咸丰帝对于该省接二连三截留解赴内务府专款的举动并不支持。咸丰九年四月下旬,内务府大臣鉴于粤海关解款拖欠甚巨,屡遭截留,请求将监督恒祺交部议处,以儆其后。得旨:依议。在内务府大臣看来,粤海关此项银两系预备供应坤宁宫、奉先殿、御茶膳

① 黄宗汉:《晋江黄尚书公全集》,陈明光、侯真平主编:《中国稀见史料》第2辑第11册,厦门:厦门大学出版社,2010年,第334—335页。

② 咸丰八年夏季伍崇曜为粤省代借美国旗昌洋行银款32万两,虽订偿期半年,但数年后仍未归还,导致美国驻华公使蒲安臣干预,总署与户部均出面转圜,曲折复杂,最终得以从关税中偿还。雷回兴等编:《中美往来照会集》(二),桂林:广西师范大学出版社,2006年,第473页;《记向美国借款事》,天台野叟:《大清见闻录》上卷,郑州:中州古籍出版社,2000年,第551—552页。

③ 劳崇光:《奏请续拨粤海关税银以济军饷折》(咸丰十年三月初三日),录副,档号03—4313—039。

④ 恒祺:《奏报粤海关欠解广储司银两筹解折回寄存等办理情形折》(咸丰九年八月十九日),录副,档号03—4144—063。

房以及供应自鸣钟应讨银两等诸多要款，其重要性绝对高于粤省军需。<sup>①</sup> 这样“皇家利益至上”的逻辑始终贯穿在该辈言行中，府臣奏参指控那些由内务府包衣担任粤海关监督的行为显得“理所当然”。<sup>②</sup> 得知这一处分后，恒祺内心其实是愤愤不平的，他不得不撰写详细奏章，剖析解内务府之款被英法劫掠过程以及自己因督臣“蛮横截留”且迟迟不行具奏而获咎的实情。但咸丰帝不予谅解，圣谕讥讽道：“备述窘苦情状，试问济艰何术？于事何益？此不过将来为避免赔欠地步。仍著内务府随时奏咨严催！”<sup>③</sup> 咸丰十年四月，总管内务府大臣瑞麟对粤省频频以军务要需为由大规模截留本属内务府的银款十分痛恨，针对粤海关监督、粤省督抚、解款委员等，分别提出违规奏参的新方案：

经此次奏明奉旨之后，该监督倘不遵照迅即解交，自应定予处分，以示惩戒。仍以该监督征收有无成数为断，如已征收有数，一季不能解到，即由臣等奏参，交部议处；迟至两季不能解到，再行奏参严议。该督抚等亦不得以应行起解之款指称军餉，擅改截留，或不即时遴委妥员解京，及委员藉词逗留，使内帑不敷供应，臣等亦即随时奏参。如此严定章程，该监督有所警惕，自不敢畏难解京、任听督抚改拨截留，庶与库款源源接济，免形支绌。<sup>④</sup>

这一违规参劾新章提出后，咸丰帝的准否态度相当关键，这实际上是考验其权衡皇家财政利益和外省安全利益孰大孰小的试金石。内务府大臣奏疏递上，30岁的咸丰帝依着惯性思维，置皇家利益于至高无上地位，支持内务府大臣对粤

① 瑞麟等：《奏请飭催粤海关遵照奏定章程按季筹解应交银两折》（咸丰十年四月十五日），录副，档号 03—4383—014。

② 粤海关监督多数来自内务府包衣，这一肥缺大多由帝王直接委任，相关情况参见陈国栋：《内务府官员的外派、外任》，《美术史研究集刊》第33期，2002年10月；《清代内务府包衣三旗人员的分类及其旗下组织——兼论一些有关包衣的问题》，《食货月刊》第12卷第9期，1982年。

③ 《文宗实录》卷291，咸丰九年八月丙辰，《清实录》第44册，北京：中华书局，1987年，第267页。

④ 瑞麟等：《奏请飭催粤海关遵照奏定章程按季筹解应交银两折》（咸丰十年四月十五日），录副，档号 03—4383—014。

督、粤抚、藩司和粤海关监督的惩戒新制：“依议。办理如仍前玩泄，除由尔衙门严参，朕必将该督、抚、藩、监督等分别严惩！钦此。”<sup>①</sup>同治三年九月，总管内务府大臣奕訢奏请飭令户部将指拨粤海关各项专款全数解往内务府，也得到内廷许可，<sup>②</sup>确保皇家利益安全成为清廷首先考虑的问题。帝王致力于内务府占有粤海关税项专款的努力尚不止于此，此后户部、内务府大臣多次拒绝粤省督抚、关监督请求由各省关分摊内务府解款的主张也屡屡得到清廷支持。

粤海关税款除了承担广东本省军务要需、巨额京饷和解济广储司30万两专款外，定期接济广西、贵州、云南等边疆行省协饷，遵旨对湖南、江西、湖北等战区省份的军费协济等，都属粤省和粤海关责无旁贷的重任。战争时期东部战区省份的各类索取也是必须面对的重要解款对象，这些战区督抚将帅的渴求有时尤为迫切。咸丰十年九月浙江巡抚王有龄急索粤海关税款10万两，不得不凑解；<sup>③</sup>十月份，漕运总督王梦龄为江南粮台奏解粤海关税银30万两，要求派员先提10万两应急；<sup>④</sup>咸丰十一年六月，杭州将军瑞昌索取粤海关税款10万两急需；<sup>⑤</sup>同治元年正月，浙省需款紧急，粤督从各处挪集6万两，其中包括粤海关税2万两在内，解赴浙省。<sup>⑥</sup>江苏和福建两省则直接从贸易商那里扣留货款二三十万两，令该商持照赴粤省免税贸易，这实际上是提前从粤海关手上截留税款。<sup>⑦</sup>署漕运总督吴棠哀怨泣诉苏北淮安急需饷项，奏请飭令粤省抚臣、监督在运库和海关各

① 奕訢等：《奏为遵旨议奏粤海关例解广储司公用银两均匀分解折》（同治三年正月初八日），录副，档号03—4872—001。

② 《总管内务府大臣和硕亲王奕訢奏飭部将粤海关指拨各款全数报解内务府》，台北“故宫博物院”藏军机处档案，编号099723。

③ 劳崇光、耆龄：《奏为遵旨拨解浙江军饷银两折》（咸丰十年九月二十日），录副，档号03—4318—045。

④ 王梦龄：《奏请俟准拨粤海关饷解到先提银十万两发交江南粮台支应水陆各饷折》（咸丰十年十月十八日），录副，档号03—4383—028。

⑤ 瑞昌等：《奏请飭催各省军饷并酌拨粤海关封储项下银两济饷折》（咸丰十一年六月二十七日），录副，档号03—4325—023。

⑥ 劳崇光等：《奏为解运浙江军饷折》（同治元年正月初十日），录副，档号03—4785—007。

⑦ 劳崇光：《奏为闽省截留粤海关商税请抵除粤省应解关税折》（同治元年三月初一日），录副，档号03—4705—069。

拨款5万两解来上海，再转解苏北救急。<sup>①</sup>这种邻省紧急索款的诛求羽檄交驰，粤省督抚、海关监督接到咨文后，虽牢骚满腹，也曾上奏求免，<sup>②</sup>但迫于现实又不得不穷于应付，导致粤海关自咸丰四年皇室经费拨解新制运行后，至同治三年八月，历年欠解内务府广储司的银款高达234万余两。<sup>③</sup>在无人卸肩担责的背景下，只能由粤海关独力负重。但是，假如真的按照咸丰十年四月内务府奏定的惩罚新制，超期或短解内务府巨款，督、抚、藩司和监督必将遭到参劾和处分。

在这种情况下，粤省由各关分摊内务府专款的诉求迭次上奏。首先是同治二年正月下旬粤督刘长佑与关监督毓清奏请分摊专款筹解。同治元年闰八月下旬擢任粤督的刘长佑虽短暂任职，但正好赶上第二次鸦片战争结束后，英法两国赔款从粤海关税扣减二成，美国偿款也不时扣税，关税所余不多。<sup>④</sup>而本关尚须承担京饷银、本省藩库、东陵工程银两、各省协饷银、税务司经费、购买外洋舰炮银两等诸多支付款目，因此刘长佑决定与粤海关监督毓清联衔奏请由各省关分摊解饷。<sup>⑤</sup>折奏递上，户部和内务府研究后，认为广储司公用银两系该关年例应解之款，未便率更旧章，仍令粤海关监督将同治二年应解广储司公用银30万两，遵照奏定章程按季批解，年清年款，所请分摊之议不予考虑，部府此项意见得到同治帝认可和支持。<sup>⑥</sup>

① 吴棠：《奏请飭下广东抚臣粤海关监督拨银济饷折》（同治元年五月十五日），录副，档号03—4934—051。

② 劳崇光：《奏为查明广东省解过各省协饷银数及筹办艰难情形折》（咸丰十年十二月二十七日），录副，档号03—4320—034。

③ 瑞麟：《呈粤海关历年欠解广储司公用银两数目清单》（同治五年四月初九日），录副，档号03—9493—055。

④ 同治元年八月，粤督劳崇光致函曾国藩称，粤海关每年征税140万两，“英、法、美等国扣去五成，止得一半银七十余万耳，以之拨解内务府例款银三十余万，部库京饷银四十五万，已属不敷。其额解铜斤水脚、普济堂经费及关厂薪工、税务司经费、火船、巡船经费等银共十五六万，孰赢孰绌，不待智者而知”。《劳崇光来函》，中国社会科学院近代史研究所资料室编：《曾国藩未刊往来函稿》，长沙：岳麓书社，1986年，第223—227页。

⑤ 刘长佑、毓清：《奏为粤海关拨款聚多请在各海关匀解折》（同治二年正月二十四日），录副，档号03—4871—049。

⑥ 谕旨内容参见毛鸿宾：《粤海关例解银两力难批解折》，毛承霖编：《毛尚书（鸿宾）奏稿》第11卷，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第61辑，台北：文海出版社，1971年，第1099页。

内廷并不理睬刘长佑等人的分摊解饷呼吁,10个月后,继任总督毛鸿宾又具折提出同样的请求。毛氏奏称,粤海关每年征税100万两左右,扣除英法赔款二成、美国随时扣款外,仅存银50余万两,各类海关经费须耗费3万余两,藩库拨银数万两,剩余款项仍须拨解京饷30万两、内务府30万两、定陵工程30万两以及各类数额不小的协饷。同治元年夏、秋、冬三季解内务府款项已经逾限,该关实在无力承担,恳求广储司例款30万两由已经开埠通商各海关均匀分摊。<sup>①</sup>此折到京后,经户部与内务府协商后,由户部主稿提出处理意见:内务府30万例款筹解仍须由粤海关承担,户部此前指拨的京饷积欠40万两可以缓解,但本年度京饷必须筹解。<sup>②</sup>这意味着粤省分摊内务府解款的请求再度遭到拒绝,严重的是粤海关监督毓清因迟延解款52万余两,内务府依照惩戒新规,奏准“将监督毓清暂行革职留任,勒限年内解京;倘再逾限,即行严参惩办,并将两广总督、广东巡抚、藩司一并交部议处”。同治三年四月十四日,奉旨依议。<sup>③</sup>

清廷这一脱离实际、“蛮不讲理”的固拒态度和忽视疆臣处境的处罚结果,当然会引起反弹。粤抚郭嵩焘对于该省两次奏请分摊解饷皆遭拒绝甚至招致惩处的结果极有怨言。一个月后,他经过周密研撰,重新铺陈各关分摊解饷的理由,再度上奏。其诉求分为两个目标,第一,请求由各省关按照比例,分摊内务府专款筹解任务;第二,如果第一个目标被拒绝,则退而求其次,提议:“若以此时骤难更定章程,仍须照旧例完缴,则请循照定章,先尽征存银数报解内务府备办贡物,而后核计盈余若干,存候部拨,暂缓京饷、工程之勒限督催,以资周转。不然,征数大绌于前,指拨倍加于后,无论如何设法腾挪,万无可以支持之理。”<sup>④</sup>这两个目标其实都是为缓解粤省财政困局而设计的可行方案。抚臣推测,内务府和户部或有接受其一的可能性。

奏疏上达天听,这次慈安、慈禧两太后咨询总管内务府大臣奕訢意见,阅过内

① 毛鸿宾:《粤海关例解银两力难批解折》,毛承霖编:《毛尚书(鸿宾)奏议》第11卷,第1099—1105页。

② 奕訢等:《奏为遵旨议奏粤海关例解广储司公用银两于各海关均匀分解折》(同治三年正月初八日),录副,档号03—4872—001。

③ 郭嵩焘:《粤海关岁征课银不敷拨解疏》,王先谦编:《郭侍郎(嵩焘)奏疏》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第16辑,台北:文海出版社,1967年,第389页。

④ 郭嵩焘:《粤海关岁征课银不敷拨解疏》,王先谦编:《郭侍郎(嵩焘)奏疏》,第395页。

务府奏疏后，两宫责令户部仔细检讨指拨粤海关税款的所有名目和数额，是否阻碍了该关针对内务府专项经费的筹解，重新确定该关承担的指拨款项，并且内务府衙门也应力戒虚糜，酌量停缓有关工程，撙节财用。针对两个衙门各有明确要求：

内务府广储司银库备办内廷一切供支并紫禁城值班官兵口粮等项，均系必不可少之款，原系粤海关按年解交公用银三十万两，以供急用。乃该关历年积欠甚巨，曾经该衙门叠次奏请该监督及该省督抚等参处，并两次奏借户部银三十万两。粤省督抚及粤海关监督累次奏请改拨，亦经该部衙门议驳，而议驳之后，仍未见踊跃报解，内廷正供几属虚悬，实属不成事体！著户部将粤海关指拨一切款项通盘筹划，务将应解内务府公用银三十万两，令该监督按季全数报解，迅速妥议章程，奏明请旨遵办，以重要需。此项公用银两系常年正供，并非为额外工作及服物玩好之用。惟物力艰难，理财首宜节用，嗣后宫内虽寻常工作大不得已者，亦著酌量停缓，以节糜费，其余一切照例进御服饰器皿等件，并著总管内务府大臣等懍遵叠次谕旨，核实备办，力求撙节，以示朝廷崇俭黜奢之至意。<sup>①</sup>

粤省第三次呼吁终于得到清廷认真答复：户部针对粤海关过度诛求的指拨方案必须改变，内务府经费的使用也必须节省，京、省、关三方利益方得以维持不坠。实际上，府、部双方自我限制需求的现状并无较大变化，粤省财政困境实际上仍难改观。尤其是粤海关承担广储司专项解款积欠甚巨，短期内全部清解万不可能。此前担任总管内务府大臣的瑞麟不久即来到广东任职，同治五年，他以广州将军的名义，奏请暂缓带解粤海关欠款，纾缓该关财政压力。<sup>②</sup> 户部指拨粤省承担协饷的数额仍十分庞大，随后升任两广总督的瑞麟与粤抚李福泰又不得不联袂奏请饬令户部酌减该省承担的协饷数额。<sup>③</sup> 面对粤省纾缓财政的奏请，府、部

① 李德启：《清季内务府经费问题》，第15页。

② 瑞麟：《奏为粤海关自咸丰九年同治三年欠解广储司公用银两积压太巨请暂缓带解折》（同治五年四月初九日），录副，档号03—9493—054。

③ 瑞麟、李福泰：《奏为部拨协饷为数过巨请饬部酌量匀拨折》（同治八年三月二十二日），录副，档号03—4946—061。

两衙门各执一词，不肯退却，仍缺少效果明显的转圜举措。自此以后，内务府与粤海关筹解矛盾开始逐步转向户部与内务府之间的纠结，直至演变成同治末年部府交江的严峻局面。

### 三、从会议解困到部府交江

咸丰帝 31 岁去世，继位者同治帝爱新觉罗·载淳年幼，慈安太后与慈禧太后行垂帘听政，柄政国事，在恭亲王奕訢辅佐之下，虽有同治中兴，但清朝运脉渐弱的趋势不可逆转。从财政安稳这一经国大计方面看，有两个重要变化，其一是各行省外销财政形态开始隐然形成，难以管控；其二是掌控国家财政的户部与管理皇室财政的内务府之间的关系趋恶。外销财政和两大变化之间内在联系俟另文详论，此处侧重讨论第二个变化。

国家财政是一个有限整体，在税负一定的背景下，财赋总量的空间必定受限。因此，“中外相持一盂之水，此盈彼绌”，<sup>①</sup> 盈绌之下，各方矛盾自然滋长，其中，部府矛盾的潜生、发展和爆发，即应验了这个规律。关于国家财赋的支配和使用权限，内务府大臣和户部堂官各有一套同中有异的逻辑。内务府掌管皇室财政，总管大臣侧重强调“普天之下，莫非王土”，支用国库财赋是理所应当的，“我皇上富有四海，敬神祭祖，养亲育眷，造士养兵，泽被孤寡，赍及遐荒，宫中车马、衣服、膳饌、茶果以及一切工作杂录，所需者综天下帑项大进大出之数，不过数十分之一分尔，使此数尽属浮销，天下财赋未必因之而加（减）少，并此数而不用，天下财赋未必因此而加多”。<sup>②</sup> 退一步说，宫中府中俱为一体，“臣衙门与户部事同一体，一切收发款项均系国用，并非两歧”。<sup>③</sup> 这套看似“合理”的逻辑时见该府奏章中，藉以反驳户部和其后御史陈启泰对其

① 翁同龢：《致季士周函》，谢俊美编：《翁同龢集》上册，北京：中华书局，2005年，第472页。

② 总管内务府大臣光绪八年八月三十日奏，参见李德启：《清季内务府经费问题》，第23页。

③ 瑞常等：《奏为妥议内廷需用银两进款长策章程折》（同治四年四月十七日），录副，档号03—4939—027。“普天之下，莫非王土”，在传统中国，理论上整个帝国的土地都归皇帝一个人所有，根据同样的逻辑，所有税收都归皇帝处置。参见王业键：《清代经济史论文集（一）》，台北：稻香出版社，2003年，第299页。

逾规越界的指责。<sup>①</sup> 而管理户部大臣和户部堂官虽有帝王总揽天下财赋的观点，但更强调“宫中府中，各有职掌，不应牵混”的一面，“宫中府中本为一体，自内廷供奉以迄廉俸、兵饷，各项放款无一非国家应用之财。以职守而论，则内务府专掌供奉之需，部库综理经国之费，款目固自不同”。<sup>②</sup> 若进一步说，正因为两者职掌不同，财政来源的差异也就很大，“各省地丁、关税、盐课正项，皆输之户部；而各关额外盈余解交内务府”，<sup>③</sup> 这一制度设计在当时王朝体制下具有合理性。

问题是特定制度需依赖稳定环境的支持方可有序安稳运作，当环境发生巨变，该制度的运行便矛盾丛生，趑趄欲坠。进入同治朝以后，不但国省财政关系发生大变，紫禁城主人也全非旧昔。慈禧弄权之外，奢靡之风渐滋膨胀；与乃父咸丰皇帝不同，同治帝亲政前后，“孝心大发”，极力满足两宫皇太后退养颐年的私心欲望，宫中营造工程、衣食住行等逐步越出常规之外；同治中期以后，京城远离战争，内务府不再顾及战争威胁，司员藉各类办差和活计，营私舞弊，宫中浮销一再被指责揭露，<sup>④</sup> 此前清朝宫廷被外人指责为“唯钱是图而又放荡浪费的宫廷”，<sup>⑤</sup> 这一指责在同治中期后变成事实，内务府和织造衙门浮冒太滥的传闻愈来愈广。<sup>⑥</sup> 内务府需财膨胀与户部财源窘困、酌拨维艰的现实不断冲突，虽有双方会议解困努力，但最终仍导致彼此剑拔弩张、交讧不绝的格局。

同治三年，太平天国战争基本结束，但接续而来的是镇捻之役和西北战事，

- 
- ① 陈启泰的指控见于光绪八年七月二十一日，即该御史条陈兴利除弊一折。参见李德启：《清季内务府经费问题》，第22—23页。
- ② 罗惇衍等：《奏为密陈库款支绌情形请力求撙节折》（同治六年十二月初十日），录副，档号03—4817—023。
- ③ 参见何烈：《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345页。
- ④ 较早者如管理户部大臣倭仁疏清内务府撙节财政，京外大员多支持倭仁。袁英光、胡逢祥整理：《王文韶日记》上册，北京：中华书局，1989年，第32—33页。部臣、谏臣屡有疏谏，反对内务府奢靡，此不俱录。
- ⑤ 参见陈国栋：《清代前期粤海关的利益分配（一六八四——一八四二）——粤海关监督的角色与功能》，《食货月刊》第12卷第1期，1982年，第21页。
- ⑥ 黄彭年：《陶楼文钞·杂著》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第36辑，台北：文海出版社，1969年，第912页。

清廷财政仍处于战时运作形态，内务府广储司稳定财源规复旧制的希望仍旧渺茫。在粤海关等各省关输财解款形势总体并未好转的背景下，内务府大臣也就陆续尝试着奏请拨借户部财源，藉以维系办理皇差需求。已有研究成果多着眼于内务府自咸丰七年开始拨借户部库银，部臣在有关奏章中也屡有述及此点。其实，太平天国定都金陵后不久，内务府大臣即开始有借拨部银的举措。咸丰三年十二月奏准拨借部库银钞10万两。<sup>①</sup>咸丰四年十月，鉴于粤海关夏、秋、冬三季解款无望之后，内务府大臣具奏请借部库实银2.5万两拨借宫内救急。<sup>②</sup>咸丰六年底，又奏借部库制钱50万串。<sup>③</sup>咸丰七年府臣奏借10万两白银，而且亲自致函部臣，央求全部答应这笔拨解银款，但户部堂官极不情愿出借，只答应银、票各半出借。<sup>④</sup>此后，每年多寡不同，均有奏请借拨部库银两的记录。<sup>⑤</sup>其实，部库存银并非宽裕，捉襟见肘的情况倒是常态，同治元年该部甚至还有奏借内帑30万两的请求。<sup>⑥</sup>因此，频繁奏借部库存银并非长策，部府两衙门共同会议研究如何满足广储司库银需求是一个必经环节。

**第一次部府会议。**太平天国运动于咸丰帝登基后不久爆发，在军费需求膨胀的战时环境下，户部与内务府会议解困遇到的最大障碍是各省关解款严重不足，部库和府库都面临这种短期内不易纾缓的困难。第一次部府会议是在咸丰二年底，部臣本欲剔除宫内浮冒不实之款，但府臣强调宫中花销均系万不可省之款。会议研究达成的协议只有一点，即内务府办买杂物，采取以银、钱各半发放形

- 
- ① 参见张德泽：《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》。
- ② 裕诚等：《奏请拨预粮价银两接济广储司急用折》（咸丰四年十月二十九日），录副，档号03—4447—017。
- ③ 张德泽：《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》。
- ④ 翁心存著，张剑整理：《翁心存日记》，第1282页；裕诚：《奏为户部借款不敷支发设法另筹以济内廷急需折》（咸丰七年十二月初二日），录副，档号03—9518—062。
- ⑤ 据户部福建司统计内务府借拨部库银款数字，咸丰八年借拨十九万五千两，钱票二十五万吊；九年借拨十八万两，钱票一百万吊；十年借拨制钱五十万串；同治二年借拨五万两；同治三年借拨四十五万两。参见《内务府历年借拨库款并酌拨添拨各省关常年经费数目》，《清内务府档案文献汇编》，北京：全国图书馆文献缩微复制中心，2004年，第1册，第349—399页。
- ⑥ 倭仁：《奏请暂拨内库银两以应预放兵饷折》（同治元年十二月初六日），录副，档号03—4925—062。

式，每银一两折给制钱一串五百文。<sup>①</sup>这种放款办法有赖于咸丰朝货币的成功改革，但在实际上，铁大钱等很快即陷入流通阻遏困境。<sup>②</sup>因此，两衙门第一次会议成果难以继续下去，外省银款仍旧“远水难解近渴”，内务府奏拨部库垫款的办法也只得继续下去。至同治三年时，该府一年内借拨部库银款高达45万两之多，远超部库负载能力。因此，部奏不得不饬令内务府偿还借银，谕旨也责令内务府一旦粤海关解到银两，即行拨还部库。<sup>③</sup>这种情况下，总管内务府大臣再次具折奏请举行部府会议，解决宫中财政纾困难题。

**第二次部府会议。**同治四年春季，部府两衙门堂官举行专门会议，研究纾缓广储司银库困境问题。四月十七日，内务府大臣瑞常等鉴于部臣索还此前拨借库款，专门具折陈述内廷银款入少支多的情况，详细解释屡屡爽约的原因，“历年援案奏请户部借拨银两支放，虽于折内声明俟粤海关解到银两归还，然臣衙门于收到该关银两时，亦须先顾内廷用款，如敷应用，自应将余存银两拨还部库。奈各处所交不敷支应，是以未能及时归还”。也就是先顾自己支款，不管部库困绌，更不计屡屡爽约的后果，内务府的行事逻辑往往如此。该奏透露，宫中需款每年约计八九十万两不等，道光十八年来内务府已经拨给部库800万两之多，内务府并未提及索还旧账，假如部臣“不念旧情”，执意要内务府偿还已借部款，该府提议：

以前内务府协拨盛京俸饷及奏拨封存等银八百万余两，户部并未归还。现在臣衙门进款短少，供应内廷要差无项，自应于户部通融挪借，以供差务。惟有仰恳天恩，俯念臣衙门供备内廷日用要差万分窘迫之际，请旨饬下户部会同臣将臣衙门前项所用要款，除每年各处确实准交之外，设法筹议长策章程，以免内用要差临时贻误。<sup>④</sup>

① 《文宗实录》卷78，咸丰二年十二月甲申，《清实录》第40册，第1035—1036页。

② 张国辉：《晚清财政与咸丰朝通货膨胀》，《近代史研究》1999年第3期。

③ 户部催还借款一折及谕旨，参见瑞常等：《奏为妥议内廷需用银两进款长策章程折》（同治四年四月十七日），录副，档号03—4939—027。另见户部：《奏请饬内务府严催粤海关应解公用银两折》（同治四年八月初八日），录副，档号03—4927—061。

④ 瑞常等：《奏为妥议内廷需用银两进款长策章程折》（同治四年四月十七日），录副，档号03—4939—027。

谕旨批令两衙门会议后,内务府将该府历年欠收银款清单咨送户部。咨文内显示各处欠解情况相当严重,“两淮、长芦、山东、粤海自道光二十六年以来,欠款数万至三百余万不等,通共约二千万有奇”。双方筹商后认为,如此巨额欠款,户部势难责令各省关短期内全部清解,而长期借拨部款又终非长策。因此,建议采取双管齐下的解困政策:“一在酌核解款,一在暂行添拨”。

所谓“酌核解款”,户部根据各省关欠款多寡和额拨解款数额,分为几种类型分别执行解款任务:

凡历年欠款数在百万以外者,或解五万,或解八万;数在十万以外者,或解五千,或解八千;数在一万、两万者,或一半,或全解。至现年解款,除粤海关公用三十万两系钦奉谕旨不准稍有蒂欠之款,应令尽数报解外,其余数在二三十万者,或解三成,或解四成;数在二、三万者,或解五成,或解六成;数在二、三千者,或一半,或全解。即自同治五年起,现年准能报解若干,每年带解欠款若干,限三个月详细复奏。如逾限不复,即行从严奏参。

所谓“暂行添拨”,是考虑到上述各省关解款的实际数量,需要督抚和海关监督反馈后才可得知每年能够落实的解款规模,但在各省关反馈以前,需要临时增加指拨各省关下一年度向内务府广储司解款的任务。根据各省关解款能力,户部增加指拨方案如下:“两淮盐课银三万两,两浙盐课银三万两,山东盐课银三万两,广东盐课银三万两,江海关洋税银三万两,闽海关洋税银三万两,浙海宁波口洋税银三万两,江汉关洋税银三万两,临清关税银三万两,福建茶税银三万两,共拨银三十万两。”<sup>①</sup>这份“暂行添拨”方案侧重从各省盐课和海关税中饬解,共有10个解款机构。就各省关反馈的情况来看,基本不够均衡,因办理军务和筹防,仍有部分省关未能及时反馈,内务府还是免不了奏请借拨部款应急。同治五年底,户部继续执行添拨各省关实银30万两向内务府解款的任务。<sup>②</sup>表面

① 倭仁等:《奏为会议筹划内廷用银章程折》(同治四年十二月初十日),录副,档号03—4927—104。

② 瑞常等:《奏为库存银两不敷供备请饬下户部先为暂借银两接济折》(同治五年三月初二日),录副,档号03—4940—015;倭仁等:《奏为预拨来年内务府经费等情折》(同治五年十二月初一日),录副,档号03—4811—073。

来看，第二次部府会议的成果，各省关的额定解款大致能够落实，但解款时限或有拖延现象。<sup>①</sup> 户部堂官未能预料到的是，进入同治六年后，宫内银两支出的额度陡然增加。除原额拨款外，再加上 30 万两添拨税款，按理应大致满足宫内所需，而令户部堂官深感意外的是，本年度内务府大臣却迭次奏请借拨库款，借拨部库银款数额也从同治五年的 30 万两陡增至 120 万两。<sup>②</sup> 同治七年更跃升至 140 万两。

深宫行事，向为隐秘，外人难得究竟。据有关晚清宫内秘闻的文献记载，慈禧太后等人自这一年开始，渐习于逸乐，多次巡幸诸王府，张宴设乐，又在宫内漱芳斋部署戏班演戏，每月两次。<sup>③</sup> 太监演戏，每出赏赐白银达千两以上。<sup>④</sup> 宫内太监和司员迎奉太后逸乐喜好，“有乘其喜而贡谄媚者矣”，<sup>⑤</sup> 大肆营造工程，维修殿寺，希图藉此中饱私囊，工部营缮司对其侵帑纳贿、冒销工料等舞弊行为亦莫可如何。<sup>⑥</sup> 如果按照内务府大臣自己关于“常例之外”耗费巨大的解释，上述说法大约合理：“每年呈进另案活计，传办办买，造办处借拨等常例之外，各项约在九十余万两，以去年一年论之，内廷差使所发各款及常例之外各款，共用过一百九十万两之数，臣衙门所进五十余万两，连部指拨六十万两，量入为出，尚短银八十余万两”。<sup>⑦</sup> 此处“常例之外各项约在九十余万两”都是逾越常规的耗费，这类逾规花销大约与上述奢靡风气有密切关系。因此，广储司银库出款陡增，入款不敷甚巨，不得不频频借拨部库实银。部臣面对内务府迭次借拨，十分为难，特专折上奏，恳请饬令内务府必须“将营造司、造办处一切用款力求撙

① 内务府大臣瑞常于同治六年十一月奏称，今年各关仅解到 17 万两，13 万虽有报解之说，但何时解到未定。看来每年各关的解款数额大致不会落空。瑞常等：《奏请借拨户部银两并饬催各省欠款折》（同治六年十一月十七日），录副，档号 03—4929—078。

② 瑞常等：《奏请借拨户部银两并饬催各省欠款折》（同治六年十一月十七日），录副，档号 03—4929—078。

③ 高阳：《翁同龢传》，北京：中国友谊出版公司，1999 年，第 33 页。

④ 贾铎：《请禁太监演戏疏》，盛康辑：《皇朝经世文续编》，台北：文海出版社，1972 年，第 1212 页。

⑤ 《清史稿》卷 391《吴廷栋传》，北京：中华书局，1977 年，第 11741 页。

⑥ 陈康祺：《内务府积弊》，《郎潜纪闻初笔二笔三笔》，晋石点校，北京：中华书局，1984 年，第 242 页。

⑦ 总管内务府大臣：《为进款用款入不敷出据实陈明折》（同治十二年二月二十三日），参见李德启：《清季内务府经费问题》，第 16 页。

节,以顾大局而济时艰”。<sup>①</sup> 鉴于内务府一年耗费高达130万两,管理户部事务大臣倭仁奏请飭令该府设法遏制巨额靡费,外省督抚也支持这一建议。<sup>②</sup> 同治七年正月,正当户部准备仍旧执行额拨解款并继续每年添拨30万两计划时,内务府坚持这些解款根本不敷支放,奏请飭令户部再度增加各省关解款数额。内务府奏疏递上,同治帝谕令部府两衙门再度会商。

**第三次部府会议。**同治七年正月,经内务府与户部协商会议研究,决定在往年添拨30万两基础上,再飭令各省关另外增添30万两,共计60万两,所指定的解款机构与往年有一定差异。这些机构和各自承担的解款数额如下:两淮盐课银6万两,两浙盐课银6万两,福建茶税银6万两,江汉关洋税银5万两,江海关洋税银5万两,闽海关常税银5万两,浙海关常税银5万两,湖北盐厘银5万两,四川按粮津贴银4万两,广东盐课银4万两,河南驿站存剩银4万两,太平关常税银4万两,淮安关常税银1万两。<sup>③</sup> 户部在上述三次会议中,基本配合内务府所需,在战时财政背景下,每年添拨60万两宫内所需,加上粤海关例拨之款、长芦与山东帑利以及内务府其他收入,每年达到110万两以上。<sup>④</sup>

问题是同治中期以后,宫内营造修缮工程和奢靡风气滋长,江南三织造衙门造办皇差、买办皇室之物,整个需款数额攀升速度极快。同治八年二月二十三日,户部司员龙锡光奏劾杭州织造衙门徇私舞弊的情形,在内务府七司三院特别具有典型性,可见内务府钱款支销混乱和欺蒙之风的严重:“宫中传取者为锱铢,官吏开销者为巨万。近年各省供品多缺,供奉之物不得不发价采买。窃恐民间一缗之值,官家或十倍或百倍不止;甚或物非急需,在上意或可有可无,而承办人员金谓非此不可。九重之俭德不改,部库之借款寢多,利归中饱,臣

① 罗惇衍等:《奏为密陈库款支绌情形请力求撙节折》(同治六年十二月初十日),录副,档号03—4817—023。

② 袁英光、胡逢祥整理:《王文韶日记》上册,第32—33页。

③ 宝璽等:《奏为筹拨本年内务府经费折》(同治七年正月初四日),录副,档号03—4944—002。因同治四年第二次会议“酌核解款”方案涉及各省关较多机构,本次会议召开前,仍有三处未能奏报解款额度,折尾行令赶紧反馈。

④ 户部:《附片(清单附)》(同治十二年正月二十九日),《清内务府档案文献汇编》,第1册,第231—242页。

甚惜之。”<sup>①</sup> 这位司员表面上将糜费巨大与帝王本人品德区别开来，仅仅归咎于内务府、各织造衙门等，实际上帝室用款不当之意尤为明显。龙锡光的条陈未能引起枢廷关注，半个月后，户部又专折奏请饬令内务府核实花费款目，折中透露部库仅剩余40万两，而左宗棠西征之款每年至少900万两，各省协济负担沉重，难以满足西征军需，导致部臣酌拨为难。因此，该部奏请饬令内务府必须下决心去奢靡，崇节俭，提前筹备用款。<sup>②</sup>

这种力戒奢靡的吁请，实际效果并不明显，随着同治帝大婚筹备的进行，内务府司员和织造衙门等官员，漠视户部库储艰危，不顾西北用兵财需，迭次提出令户部难以承受的借拨银两、筹备银款的请求。两衙门在同治八年以后的三年大婚筹备期间，矛盾开始上升。其间，针对内务府关于大婚筹备用款计划，户部遵照核实用款的原则，适度支持筹办大婚用款，户部尚书、管部大臣、监察御史等虽然迭次奏请核减大婚花费，但截至同治皇帝婚礼举行之前，已经支付的大婚用款高达1200万两，其中，仅部库就支过590万两。<sup>③</sup> 这笔庞大内务府解款数字的背后，蕴含着府部之间的多次较量和博弈，每一次筹解，部臣苦心孤诣，锱铢必较，谏臣和枢臣等迭次苦劝祛除奢靡，<sup>④</sup> 与内务府官员产生了不小的矛盾。随着大婚之后同治皇帝亲政，同治十二年底至十三年十月，围绕内务府又继续迭次借拨户部巨款，奏令部臣承担内务府工程经费，部府之间的矛盾短时间内迅速升级，终于酿成同治季年部府交江的局面。

① 户部尚书宝璽等：《呈户部司员龙锡光原递躬行节俭等条陈清单》（同治八年二月二十三日），录副，档号03—5089—004。

② 《户部谨奏为库储未充内廷应用巨款拟请陆续筹备以敷周转而免贻误折》（同治八年三月初十日），《清内务府档案文献汇编》，第1册，第403—407页。

③ 《户部等衙门谨奏为会议具奏折》，《清内务府档案文献汇编》，第1册，第447—454页。

④ 倭仁：《奏为大婚典礼宜崇节俭折》（同治八年三月二十七日），录副，档号03—4675—103；宝璽等：《奏为大婚用款拟请从缓拨发以昭核实折》（同治八年四月初一日），录副，档号03—4675—105；《户部谨奏为内务府奏拨大婚用款拟分次拨给仍于年内放齐折》（同治九年十一月初十日），《清内务府档案文献汇编》，第1册，第409—413页；《户部谨奏为遵旨筹拨置办丝绸款项折》（同治九年十一月二十五日），《清内务府档案文献汇编》，第1册，第415—422页；谢维藩：《请忧勤节俭疏》，盛康辑：《皇朝经世文续编》，第1225—1227页；董恂：《还读我书室老人手订年谱》，台北：文海出版社，1968年，第139、143页；宝璽等：《奏为遵旨核议内务府拨款日增部库存储将罄难以通盘筹划兼顾折》（同治十一年四月二十五日），录副，档号03—4932—077；等等。

“发内帑以济外库则天下治，竭外库以充内帑则天下乱。”<sup>①</sup>这是光绪后期管理户部事务大臣麟书的看法。在枢臣看来，国家“治”、“乱”两种结果均与内帑财源的收束和扩张有关。揆诸明清两朝文献，的确存在这样一个显著的现象，正面事例如清代咸丰朝，内帑频频支持部库，造就由“乱”至“治”局面；<sup>②</sup>负面事例则如明朝成化以降，内库过度吸纳户部库银，最终导致由“治”而“乱”结局，<sup>③</sup>帝室对宫内财政不同的处置态度导致国运中兴或王朝覆亡的迥异结果，可谓历历如绘。部府交江均围绕内务府财源扩张问题展开，之所以发生在同治中期以降，其内外背景值得关注。

所谓内在原因，与同治帝个人“孝心至上”，欲将两宫太后安置到可以颐养天年的燕憩之所，撤帘归政，不再干预朝政的真实欲望有密切关系。关于这一点，从同治帝批驳御史游百川谏阻皇室奢靡的措辞即可体会：“为人子者，欲尽娱志承欢之孝，非他务可比也，既非他务之可比，则必当竭力以效其忱，岂可托其空言而止耶？”“朕观该御史所奏之意，不过欲使人知己尽言官之责，徒沽其名耳，安有体朕孝思之意哉？”<sup>④</sup>“尽孝”名义之下，所有营造工程大肆铺张开来，内务府司官仰承帝旨，投其所好，“以帝诱惑导引，遂致日惟嬉戏游宴是务”，<sup>⑤</sup>如此一来，宫内款项不敷，必将频频责令部臣将外款拨解宫内支放。

所谓外在原因，与户部在同治中期以后面临西北战事财政供饷的压力有关。西北用兵数年间，清廷执行“以内地财赋供给西北治乱”的酌拨方针。<sup>⑥</sup>方针虽合理，但各承担协济省份财政压力较大，碍难落实，杨岳斌督战陕甘时

① 麟书等：《奏为查明咸丰三年前出入各款情形折》（光绪二十四年二月十五日），录副，档号03—6645—035。

② 时人称之为“削平僭伪，绥靖边陲，伟烈丰功，为书契以还所罕见”。参见陈澧：《同治中兴京外奏议约编》，“叙”，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第13辑，台北：文海出版社，1967年，第2页。

③ 苏新红对明代内帑侵越外府财政的研究，揭示了这一规律。参见苏新红《明代洪武时期的内库制度》（《古代文明》2012年第1期）等。

④ 吴相湘：《晚清宫廷实纪》，北京：中国大百科全书出版社，2016年，第166页。

⑤ 吴相湘：《晚清宫廷实纪》，第184页。

⑥ 《遵旨赶募成军并筹拨协饷折》，杨岳斌：《杨勇愬公（厚菴）遗集》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第18辑，台北：文海出版社，1968年，第425—429页；《杨岳斌函》，《咸同朝函汇存》第9册，中国社会科学院近代史研究所图书馆特藏，乙B28—1，第4—7页。

首先面临各省不愿配合协济的问题。浙江臬司杨昌濬即疏陈浙江防务紧要，无力协甘。<sup>①</sup> 安徽巡抚乔松年亦奏难以承担这笔解款，请将皖省划出拨解厘金省份。<sup>②</sup> 广东方面的抵触情绪与皖省相近，该省仅给杨岳斌派来的守提委员发给路费，让其回去复命。<sup>③</sup> 正在全力剿捻的李鸿章与曾国藩更不积极，李氏痛诋杨岳斌的筹饷方案称，“厚庵分七省厘金，所欲太奢，势必难行。苏饷之绌，迭次奏报，亦只有置之不复。吾师能建言尼止，感佩曷极。闽贼聚胁愈众，必有回窜江浙边境之日，各防断不宜撤，专恃厘金济饷，一分再分，必至饥溃。厚庵不顾大局，而朝廷即徇其请，亦可慨矣”。<sup>④</sup> 各省如此态度，解饷的成效可想而知。杨岳斌致函曾国藩称：“岳斌抵任后，查库存银仅千余两，军需局报存火药六两，奇穷至此，大概可知。比来各军待饷嗷嗷，朝不谋夕，东南协款皆以地远而滞于途，且地方疾苦日深，田土荒芜，绝无收获。”<sup>⑤</sup> 可见杨氏在西北面临的窘困之局。杨岳斌与刘蓉迭次奏请各省解款，清廷亦为之专门飭催，情形均不容乐观。<sup>⑥</sup>

左宗棠督战西北以后，户部对其军费指拨方案依然难以落实，指拨方案甚至存在计算方法不当的问题，即将陕甘用兵之饷与常年协饷混合为一，含混指拨。这引起左宗棠的不满，同治七年十二月，左氏愤怒上奏，指责户部拨饷存在严重失误：

伏念臣初次请拨西征实饷，部臣以六成洋税应。夫岂不知各海关六成洋税之早已提空也；嗣请拨常年实饷四百万两，部臣缓俟各省奏到之日始议划拨。夫岂不知各省厘税千数百万两本为国家固有之款，各省可拨之款也。臣

- 
- ① 马新祐编：《马端敏公（新贻）年谱》，沈云龙主编：《近代中国史科丛刊》第33辑，台北：文海出版社，1969年，第77页。
- ② 《请俟各营裁撤再行筹拨甘饷折》，乔联宝编：《乔勤恪公（松年）奏议》，台北：文海出版社，1972年，第895—897页。
- ③ 郭嵩焘：《粤东厘金目前万难协济陕甘片》，王先谦编：《郭侍郎（嵩焘）奏疏》，第763—770页。
- ④ 李鸿章：《致曾中堂》，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365—366页。
- ⑤ 《杨岳斌函》，《咸同朝函汇存》第9册，中国社会科学院近代史研究所图书馆特藏，乙B28—1，第4—7页。
- ⑥ 《穆宗实录》卷188，同治五年十一月己未，《清实录》第49册，北京：中华书局，1987年，第372页。

原奏据陕西抚臣署陕甘督臣陈明短缺实饷四百余万两,其各省现协之款本不在内,而部臣又误将现协之饷归并臣续请之四百万两计算,夫岂不知陕甘常年应拨之饷本不止四百万两也。部臣为肃清之各省筹应留之款,独不当为陕甘筹应拨之款乎?各省均专筹本省撤兵留兵之饷,独不当为陕甘筹用兵之饷乎?①

同治八年一月开始,户部指拨陕甘常年饷需和西征军饷每年达到810余万两。②账面数据虽高,但各省关实际协济却怪吝不前,户部也认定仅能达到7%的完饷率。③该部不得不提出:如有玩视解饷、欠解最多者,陕甘总督可以指名严参。④话虽如此,但各省关自顾不遑,岂有余力西顾他人之忧?部臣筹措西征军饷的压力空前增大。同治十二年十月下旬,左宗棠奏疏认为,户部指拨六成洋税尽属虚文,而四成洋税又扣留部库坚不外拨,讽刺部臣“敛外藏,以实京师,有似唐之中叶者”,⑤这顶帽子扣得吓人,部臣不得不迭次向同治帝沥陈库款支绌的实情,请求密谕左宗棠京师库储支绌的严重情形,阐述四成洋税绝对不可动用的道理,并提醒此密谕不可宣泄。⑥西北用兵,部臣倾力督催,不遗余力,甚至在无法足额供应的情况下,支持左宗棠举借洋款,缓解西北军饷危机;但内务府频频借拨部库实银,每年少者八九十万两,多者140余万两,截至同治十一年底封印前,部库存储只有2万余两。⑦内务府频借巨款,部臣实在难以承担。这就是部府交诤的重要背景。

同治十二年正月底,在库储白银存量降至历史最低点的危急时刻,管部大臣

- 
- ① 《军饷匱绝请敕筹拨实饷急救危疆折》，左宗棠撰，刘泱泱等点校：《左宗棠全集》，长沙：岳麓书社，2009年，奏稿三，第726页。
- ② 袁保恒：《恩恩提款接济陕西军饷折》，《文诚公集》，纪宝成主编：《清代诗文集汇编》，上海：上海古籍出版社，2010年，第701册，第204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 《户部尚书臣宝鋆等谨奏为遵旨奏催陕甘协饷以济急需而免贻误折》，《题本·俸饷》（第18册），中国社会科学院经济研究所图书馆特藏抄档，第199页。
- ⑤ 《恩改拨的饷以固军心折》，左宗棠撰，刘泱泱等点校：《左宗棠全集》，奏稿五，第480页。左疏内称：“唐之中叶，敛外藏以实京师，陆贄屡疏力谏，亦何尝非谋国之忠乎？”
- ⑥ 董恂：《还读我书室老人手订年谱》，第158页；载龄等：《奏为京师库存仅敷一月拟请密谕左宗棠折》（同治十二年十月二十九日），录副，档号03—4951—156；台北“故宫博物院”所藏该折名称：《奏为密陈部库空虚请飭左宗棠顾全大局由》，文献编号112265。
- ⑦ 载龄等：《奏为内务府外库定制攸分宜量入为出请旨饬遵折》（同治十二年一月二十九日），录副，档号03—4933—005。

载龄、户部尚书董恂等上奏，提醒刚刚亲政的同治帝务必顾及内务府与户部“定制攸分，量入为出”的刚性体制。部奏中，咸丰七年闰五月的圣谕被部臣郑重提出，请同治帝特别留意咸丰帝的谕令：“钦奉上谕：著该堂官查明实系刻不可缓之需，方准自行奏请，不得纷纷咨部筹拨，以节糜费而重库储。钦此。”部臣对此圣谕理解为：“文宗显皇帝軫念时艰，于万不得已之中，犹存慎重库储之意，所以存列圣之定制而节国用之糜费者至深且远已。”部奏还认为，户部此前虽大量使用内帑，但与内务府频频借拨部库情形具有极大差别，况且借拨内务府的银款数额已经抵得上内帑外拨户部的数额，<sup>①</sup>更值得注意的是部臣提醒：战区早已远离京畿，供奉内帑的长芦、两淮和粤海关等区域也已远离战区，内务府应竭力整顿进款来源，不得轻易借拨部款，更不得轻易奏拨四成洋税这一特别储存的紧急备用款项。<sup>②</sup>部疏奏上，同治帝立即召见管部大臣载龄、户部尚书董恂，了解情况。<sup>③</sup>很快，同治帝爽快答复，再次强调包括内务府和各部在内，概不准随意动支部存四成洋税；关于内务府频繁侵蚀户部存银，谕曰：“著总管内务府大臣于一切应用之需，核实撙节，并严饬各该司员认真办理，毋得任意开销，致涉浮冒，其各省关历解款项，如逾限不到，或仍前拖欠，即由该大臣等奏明，将该督抚监督运使等严予处分，以警玩泄。其由部拨之六十万两，现经户部奏明仍按年筹拨，是内府用款不致过绌，嗣后不得再向户部借拨，以符定制。将此各谕令知之。钦此”。<sup>④</sup>

同治帝支持户部关于恪守定制攸分、量入为出的上谕下达 20 多天以后，总管内务府大臣对部奏提出的用款限制做出回应，强调该府入少支多的实情，府奏认为宫中常例收支大致可以做到量入为出，但例外支放的项目太多，数额太大，目前无法承受。其清单列出常例之外用款的项目和经费数额：同治十一年交进银

① 载龄等：《奏为内务府外库定制攸分宜量入为出请旨饬遵折》（同治十二年一月二十九日），录副，档号 03—4933—005。这次上奏的附片，部臣将咸丰七年至同治十一年，内务府向户部借拨银款数额逐一列出，总数达到实银 796 万两，银票 5 万两，钱票 175 万串；户部将添拨各省关解内务府经费数额也逐次列出，总数达到 360 万两。《附片（清单附）》（同治十二年正月二十九日），《清内务府档案文献汇编》，第 1 册，第 231—242 页。

② 载龄等：《奏请将各海关解到四成洋税另行存储不许挪借折》（同治十二年一月二十九日），录副，档号 03—4880—052。

③ 董恂：《还读我书室老人手订年谱》，第 153 页。

④ 《清内务府档案文献汇编》，第 1 册，第 236 页。

36.9万余两, 办买绸缎物料银24.7万余两, 恩赏各员及办理外国饭食并各等处预备差务银9.3万余两, 奉宸苑营造司并各等处另案工程用银13.7万余两, 造办处拨款领款银14.7万余两。以上共额外用银99.4万余两。这些例外用款, 大致是超出常规用款的部分, 即前述宫廷奢靡风气之下额外多出的用款项目。因无法承担多余的“例外”项目, 内务府郑重提议, 部府必须再次会议, 研究如何为皇室财政解困, 甚至提出明显混淆内外用款体制的“新动议”:

伏思欠解臣衙门各款, 帑利、盈余以及参斤变价等项均为大宗, 帑利既无从追解, 仍可从盐厘项下筹补; 至盈余、参款所欠之数, 或由各省六成洋税中通融提拨。倘拘以自用自款, 未便再议挹注, 即请将臣衙门常例之外, 凡有放项统由户部给发。然臣等于京外财赋巨款未敢妄拟, 请援照同治四年成案, 仍请旨飭下户部与臣衙门会议, 务期事在可行, 庶部库、府库两无窒碍矣。<sup>①</sup>

这个新动议含有两点主张让户部无法接受, 其一, 因帑利、盈余、参款等巨额欠款无著, 户部必须再度从各省关盐厘、关税项下指拨新的解款; 其二, 如果户部不再新增解款, 内务府近年多出的“例外”用款, 全部由该部承担放款和支付责任。令人意外的是, 同治帝居然同情内务府的困境, 责令两部门共同会议, 提出切实的解困办法。

尽管谕旨飭令两部门会商新办法, 但两个衙门的主张差距太大, 几乎不可能达成协议。同治十二年四月上旬, 内务府上奏表示, 共同会商没有结果, 该府只能继续奏请由户部借拨20万两应急, 同治帝谕令户部研究答复。<sup>②</sup> 户部坚持部库无法借拨, 仅建议将大婚剩余待解款项挪给内务府使用, 拒绝了内务府的拨借要求, 且将无法指拨内务府新增拨款的原因详细阐述, 解释了目前会商无法达成协议的实际困难。部臣这份奏疏特意请求同治帝体谅部库困绌, 在宫内传办活计、交令造办处营建工程时慎重决断, 以免造成“圣德之累”: “伏乞皇上垂念时艰, 讲求节俭, 每遇传办事件, 务先斟酌其可停者暂停, 可省者从省; 至必不容己之举, 方始传出内务府, 自不致供应不敷。内务府奏借部款应急, 倘值部库缺乏,

<sup>①</sup> 内务府同治十二年二月二十三日奏折, 参见李德启:《清季内务府经费问题》, 第16页。

<sup>②</sup> 崇纶等:《奏为应放各款无项可筹拟请暂借部款折》(同治十二年四月十四日), 录副, 档号03—4951—063。

不敷借数，应由臣部据实奏明，量力拨给。如此勉支三五年，将来军务肃清，普祥峪、菩陀峪工程规模大定，拨款自然减省，财赋亦渐充盈，再由内务府奏交臣部核明，奏请宸断。”这一建议得到谕准。<sup>①</sup>针对这一奏议，内务府安排殿寺维修等工程方面，暂时顾及款绌现实，首先着眼于较为重要的工程，<sup>②</sup>但在继续借拨部款方面，仍然毫无限制，先后迭次奏请借拨部库银款 120 余万两，截至同治十二年底，内务府借拨部款已经高达 1150 余万两。<sup>③</sup>同治十三年春天，该府又启奏同治帝，请求批准户部拨借 50 万两，同治帝竟然支持内务府这一请求。

管部大臣载龄、户部尚书董恂等鉴于内务府有恃无恐，怨愤之情无法抑制，愤而上奏一折一片，<sup>④</sup>围绕内务府侵越部库权限和觊觎四成洋税内拨，沥陈该府屡屡逾规越界，甚至将内务府屡借部款视作京师旗绿各营哗溃危机、国家深重危局背后的肇乱祸首，其措辞、语气，足以显示部府之间的攻讦交讦：

查京师旗绿各营兵丁计十数万之众，其兵丁眷口当不下百数万人，自餉糈折成减放阅二十年之久，苦累已极，设令库存稍裕，尚须酌加成数，以苏兵困；若并此减放餉银亦不可必得，则嗷嗷待哺，无以为生，哗噪哀号，势

- ① 户部：《谨奏为内务府请添例外经费并请暂借部款各折统筹全局并案议复折》（同治十二年四月二十六日），《清内务府档案文献汇编》，第 1 册，第 249—251 页。
- ② 崇纶、春佑等：《奏为筹办圆明园安佑官等要工巨款折》（同治十二年九月三十日），朱批，档号 04—01—37—0121—034。
- ③ 户部于同治十二年和光绪九年分别大略统计该部有关年份借拨、添拨内务府银款的具体数额。从借拨银款的统计结果来看，自咸丰七年至同治十三年，共计借拨实银 957 万余两，实银之外，加上咸丰八年钱票 25 万吊，咸丰九年 100 万吊，咸丰十年制钱 50 万串。所谓 1150 万两之数，当将钱票、制钱等项数据合并计算在内。参见《内务府历年借拨库款并酌拨添拨各省关常年经费数目》，《清内务府档案文献汇编》，第 1 册，第 347—397 页。其实，上述关于咸丰、同治两朝的统计仍有缺漏，例如咸丰三年十二月奏准拨借部库银钞 10 万两（见张德泽：《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》）；咸丰四年十月，内务府大臣具奏请借部库实银 2.5 万两拨借宫内救急（见裕诚等：《奏请拨预粮价银两接济广储司急用折》（咸丰四年十月二十九日），录副，档号 03—4447—017）。咸丰六年底奏借部库制钱 50 万串（见张德泽：《太平天国革命运动对清廷财政的打击——清内务府“奏销档”之反映》）。
- ④ 据翁同龢记载，此一折一片由同治帝皇后之父——清代唯一一位旗人状元崇绮代为起草，日记中“崇文山”即崇绮。参见陈义杰整理：《翁同龢日记》第 5 册，北京：中华书局，1997 年，第 2659 页。

所必至。不特失养兵拱卫之意，且恐启伏莽觊觎之心。凡此岌岌可虑情形，皆内务府动拨频仍，库款空虚所致！

内务府于每年进款既不肯详细开列，于每年用款又不知如何递增。取之不禁（尽），用之不竭，乃古今必无之事，况当此部库空虚万分支绌之时乎？臣等自此次接准内务府咨文之后，夙夜统筹全局，窃以为内务府动拨户部库款繁重至此，总由内务府外库职掌不明，不特有碍于财赋出入之常经，实深关乎国家安危之大局！<sup>①</sup>

愤怒之下，部臣奏请同治帝飭令军机大臣、大学士、九卿科道，“将臣部前后奏陈各折单、内务府借拨咨领各折件公同阅看，于臣部应否专筹军国度支，内务府应否专办内廷供应，俾得各守职掌，毋任混淆之处通盘筹划，会议具奏”。由于户部以有碍大局为忧，内务府以不拘定制为便，基于两部门立场迥不相同，该奏建议部府双方均应回避这样的会议，以免彼此争持决裂。该部之意是舍弃部府会议形式，而采取两衙门回避的“国务会议”，共同决断部府面临的困境难题。

此折三月十六日具奏，根据同治帝亲自拟旨的措辞推测，他对部臣敢于罔顾圣上传办活计用款之需，十分恼怒，甚至极不耐烦。拟旨时，焦急之余，连不当之词亦不加斟酌，八天后谕令户部：“毋庸会议，谨力速拨！钦此。”（“谨”字系照原朱批缮写）为了帮内务府索取部款，难道不再顾及军国需饷？部臣这次对“绝情”谕旨不敢再盲目执行了，只能等待同治帝怒气稍敛后，再择机陈奏军国急需实情，<sup>②</sup> 试图变“速拨”为“缓拨”、“少拨”，甚至“不拨”。直至四月初六日，部奏再上，陈述部库存储正项实银只有6.7万余两，近期待支直隶练饷、伊犁兵饷、热河俸饷、东陵俸饷等至少需要20余万两，“可否备放军饷，抑即尽数拨交内务府之处，两两相形，缓急立判。我皇上励精图治，圣虑所周，自必先其所急，臣等不胜待命之至”。<sup>③</sup> 折尾仍请求皇上顾及部府支款放饷的制度边界

① 户部：《谨奏为部库空虚内务府请筹拨银两实无应挪之款请旨飭议以顾大局折》（同治十三年三月十六日），《清内务府档案文献汇编》，第1册，第258—259、265—266页。

② 董恂：《还读我书室老人手订年谱》，第162页。

③ 户部：《谨奏为库款空虚不敷开放军饷正项仅存银两可否尽拨折》（同治十三年四月初六日），《清内务府档案文献汇编》，第1册，第269—272页。

和各自职责。或许同治帝怒气消减，仅谕：依议，钦此。

崇纶、春佑、魁龄、明善、诚明五位总管内务府大臣阅看户部咨送的上述折片后，对部臣指责内务府为肇乱祸首“实深兢惕之至”，而对部折怒斥该府“漫无限制”借拨部款行为导致国家危局加深，“益深惶恐”。四月下旬，内务府大臣经再三反思，决定暂时收缩工程的扩张，“吁恳皇上俯念时艰无款筹放，恩施格外，暂行停传，以节经费，并请旨飭下宫内各处一体遵办，容臣等于一二年后，将各项历年积欠之款，逐渐清厘，再行传办，以顾大局”。该折于四月二十四日递奏，同治帝内心相当矛盾，他既不愿赞成总管内务府五大臣收束工程范围建议，又暂时难以让户部痛快出款，进退维谷，三天后，总管内务府大臣当面接奉谕旨：“本月二十四日具奏一折，著不必恭录谕旨，即行封存。钦此。”<sup>①</sup>

其实，内务府伸向户部的“长手”在同治帝“尽孝心”的背景下，并未立即缩回，部府矛盾仍处于激化状态。“特旨交进银”是皇帝、皇太后的私人款项，<sup>②</sup>本不属于户部承担，而内务府于同治十二年七月咨会户部，谕旨令该部每年三节各交进银10万两，此外，内廷太监屡口传圣旨，半年内部库就为此额外出款25万两，该部奏请对这种漫无边际的“交进银”实行限制，<sup>③</sup>部臣甚至断言：“部库向不应放之款，惟内务府频年动拨次数最多，银数最巨，库款空虚之源实由于此！”部臣再三奏阻这种漫无限制的太监口传交进银做法后，同治帝

① 总管内务府大臣：《谨奏为内廷工程需款甚巨户部无款可拨恳恩暂停传办以节经费而顾大局折》（同治十三年四月二十四日）。参见李德启：《清季内务府经费问题》，第22页。

② “特旨交进银”是清代皇室财政较为隐秘的款项，收支规模各家所见不一，民间尝有将其与帝王私款相联系者。慈禧太后私款数额，刘体智《异辞录》中称，“太后有私蓄三千万，半在南苑，半在大内，皆用红绳束之”。（《异辞录》，北京：中华书局，1988年，第217页）辜鸿铭、孟森编纂的《清代野史》则将交进银与太后私款规模联系起来，“户部岁奉太后十八万，皇上廿万，名曰交进银。皇上之二十万，于二月初缴，太后之十八万则每节交五万，年下交八万。端节银于四月底交入，中秋银于八月初交入，其年下银，则于十二月初交入。大内银库，存一千六百万两，太后处尚有三万两金。”（《清代野史》第4卷，成都：巴蜀书社，1998年，第1936页）许指严推测慈禧太后私款规模：“慈禧所自积之辍，始终未悉其确数。或言计共二百兆两。盖彼雅喜囤积，外无发放，故无人知其婪贿之总数，惟亲信内宦掌之，其人则李连英是。讳莫如深，自难窥其底蕴。”（许指严：《十叶野闻点注》，开封：河南大学出版社，1991年，第258—259页）

③ 载龄等：《奏报遵旨交进银两并请飭内务府整顿进款折》（同治十三年五月十二日），朱批，档号04—01—35—0977—003。

未予理会，直接将部奏折件掷回，不见任何谕旨。<sup>①</sup>

同治帝更强硬的维护宫内维修工程态度，体现在奉辰苑估修团河宫、南苑旧宫等工程银两的处理上。同治十三年四月，内务府奏请团河宫维修经费这种例外支出由户部承担，户部拖延时日后，六月初奏陈该款属于内务府支出项目，该部只负责由工部核估的工程项目，而且是按照减成放款（或四成，或五成）原则操办，定制分明，不可牵混。同治帝不理睬部臣解释，直接御批：“仍著户部如数赶紧给发！”<sup>②</sup> 部臣未敢直接抗旨，只得奏请按照过去奏案，发给五成价银，才得到俞允。<sup>③</sup> 南苑旧宫维修工程本由内务府拨款，总管大臣奏请由部拨支，部臣“不识时宜”，仍是顶奏，同治帝愤怒批旨：“所奏著不准行，仍如数赶紧筹拨！”<sup>④</sup> 英桂和崇纶等总管大臣鉴于内务府库款支绌，而需要维修的宫殿房屋有一两百处，提议只能择要维修，酌拟缓修办法。同治帝急不可耐，但亦无可奈何，旨曰：“著明年春际再行修理，毋得稍有迟延！”<sup>⑤</sup> 同治末围绕重修圆明园工程，太后、皇帝与诸臣之间，更有一系列惊心动魄的交锋纠葛，亦可折射皇室财政管控的情、势、理之间复杂的博弈与较量，唯此问题已有专文讨论，<sup>⑥</sup> 此处不拟赘述。

在部府交江过程中，年仅18岁的同治帝急欲亲裁大政，尽快改变“母子同治天下”听政格局，这导致其对内务府频频逾规染指部款的行动予以纵容和支

① 户部：《谨奏为内务府咨领总管太监口传交进银两本非部库放款请饬内务府嗣后查照该衙门向章办理不得委诸部库以防流弊折》（同治十三年七月初九日），《清内务府档案文献汇编》，第1册，第279—284页。

② 载龄、董恂：《奏为奉辰苑估修团河宫工程银两向非部库放款且与酌定奏章不符请饬下内务府查照办理折》（同治十三年六月初二日），朱批，档号04—01—37—0123—019。

③ 这次谕旨批曰：“著按五成实银给发，余依议。钦此。”户部：《谨奏为遵旨给发奉辰苑估修工程银两请照部库奏定章程放给并请嗣后仍由内务府支领钱粮以符定制而重库款折》（同治十三年六月初六日），《清内务府档案文献汇编》，第1册，第317—320页。

④ 载龄、董恂：《奏为奉辰苑请领估修南苑内旧宫工程银两与前奉谕旨不符请饬下奉辰苑自行筹款办理折》（同治十三年九月二十日），朱批，档号04—01—37—0124—010。

⑤ 英桂、崇纶：《奏为宫内应行修理处所查看情形酌拟缓修折》（同治十三年九月二十六日），朱批，档号04—01—37—0124—015。

⑥ 侯甲峰：《清同治间重修圆明园史料之蒐集》，故宫博物院文献馆编辑：《文献专刊》，北京：故宫博物院，1944年，第69—99页；郑燕：《重修圆明园与同治末年的政治风波》，《历史档案》2001年第6期；赵雅丽：《同治朝重修圆明园之议的政治文化浅议》，《北京科技大学学报》2016年第5期；等等。

持，其间关于“情”、“势”、“理”的衡情酌度，部分迥异于乃父裁酌权衡取向，体现出君王治国理政的差异性。管部大臣载龄等户部堂官集体抗争内务府屡屡侵越国家财政界限，不惜以严词顶奏，驳斥内务府大臣，连带警醒同治帝。载龄等人的铮铮傲言极为罕见，二十年后仍被时任户部尚书翁同龢称作“诤诤正论，今无其人矣”。<sup>①</sup> 抗争效果虽在同治朝受限，但在光绪前期产生正面效果，总管内务府大臣魁龄于光绪四年（1878）奏称，内务府“自光绪元年以来，并未办过传办要项，是年五月间，复经臣等陈奏，内府、外府款项原有区别，且当部库支绌，尤宜力求撙节，三年之久，迄未敢请拨部款”。<sup>②</sup> 民国时期故宫博物院文献专家李德启也认为：“惟经此次冲突后，内府于光绪初年，稍形敛迹，三年未敢请拨部款，末年虽有借拨，已较以前相差甚多矣。”<sup>③</sup>

光绪朝 30 余年间，内务府虽仍有借拨部款行为，但规模、频率远逊于同治中叶以降情形。光绪初年晋、豫等省特大旱灾时期，两宫皇太后尚有轸念灾民，自我节俭，收束宫内用款的举措。<sup>④</sup> 总管大臣于前期和中期借拨部库银款、海军衙门之款，大致尚能够践诺归还。<sup>⑤</sup> 光绪帝亲政后，内务府仍有借拨部款应急之

① 陈义杰整理：《翁同龢日记》第 5 册，第 2659 页。

② 魁龄等：《奏为遵旨详查内务府各项用款开单呈奏折》（光绪四年三月初七日），录副，档号 03—6598—034。

③ 李德启：《清季内务府经费问题》，第 19 页。

④ 光绪四年二月初五日由内传出奉懿旨：自本月初六日起，每日早晚膳减用一半，钦此。又十九日由内阁抄出奉上谕：本日又奉懿旨：晋豫两省人民困苦流离，为人上者岂忍稍涉奢侈？著内务府大臣督飭司员将官闱一切应用之需力加裁减，约可节省若干，迅速具奏，但能省一分浮费即可多一分赈需。钦此。同日由内传出奉懿旨：自二月十九日起，每日荤膳停止，传用素膳，俟下雨后仍用荤膳。见魁龄等：《奏为官闱用项无可裁减折》（光绪四年二月二十六日），录副，档号 03—6598—031。与此同时，光绪帝降下“罪己诏”，对巨灾侵害痛心疾首：“屡奉皇太后面谕，小民何辜罹此灾殍，上天降罚何不移于官廷，以免民生之厄。又著内务府将官廷一切应用之需力加裁减，但能省一分浮费，即可多一分赈需。”（陈义杰整理：《翁同龢日记》第 3 册，中华书局，1993 年，第 1347 页）

⑤ 广寿等：《奏为内库支绌拟请暂借部款折》（光绪九年八月初九日），录副，档号 03—6552—015；奕劻：《奏请飭下总管内务府大臣即将光绪十三至十五年份应还之款迅筹解还折》（光绪十五年），录副，档号 03—9394—039；《著为奕劻等请飭内务府归还海军衙门解款令速筹解还勿再延宕事》（光绪十五年），录副，档号 03—9394—043；福锟：《奏为恳恩展予时日陆续归还海军衙门借款折》（光绪十五年七月初五日），录副，档号 03—9394—044。

事,但部臣谏阻的情形时有发生,<sup>①</sup>光绪帝对宫廷用度尤加留意,注意惩处逾规行为,因内务府大臣不能撙节,交部议处或降级处罚的情形并不少见。<sup>②</sup>内务府大臣鉴于广储司银库困竭情形,也曾试图奏请在内廷开办捐纳方式筹款缓解。<sup>③</sup>光绪十九年,因内务府库储不丰,时向京城声势显赫的“四大恒”——恒利、恒兴、恒和、恒源四大号商举借银款以作周转,历年来积欠较大,<sup>④</sup>府臣请添拨60万两,<sup>⑤</sup>经光绪帝核减后,谕准户部继同治七年之后,又在各省关每年添拨50万两,径解广储司银库。<sup>⑥</sup>这样,咸同以降以迄清亡,户部历次添拨内务府解款,每年已经高达110万两之多,如再加上额定例款解济,理想状态下,每年大约应该达到180万两左右的税款额度。

① 翁同龢:《松禅自订年谱》,谢俊美编:《翁同龢集》下册,第1054页;陈义杰整理:《翁同龢日记》第5册,第2421页。

② 翁同龢:《松禅自订年谱》,谢俊美编:《翁同龢集》下册,第1060页;光绪十九年十二月二十八日光绪帝因府臣屡请借拨部款,对宫内款项未加撙节,即对总管内务府大臣福锃、容贵、崇光、立山、巴克坦布均交部议处。参见申学锋:《晚清户部与内务府财政关系探微》,《清史研究》2003年第3期。光绪二十年一月,内务府大臣被光绪帝处分,降二级留,奉旨不准抵销,并飭以后如再不能撙节定严处。参见陈义杰整理:《翁同龢日记》第5册,第2493、2660、2667等页。

③ 世泰、秀文:《奏为内务府银库支绌请设局开捐以裕库储折》(光绪六年三月初八日),录副,档号03—6534—021。

④ 总管内务府大臣福锃称:“伏查臣衙门年进之款,部拨六十万两,划除拨奉辰苑银十万两,只剩五十万两,合之本衙门应进之粤海关、长芦两项共三十余万两,统计不及百万之数,而一年需用之款总在一百四五十万之谱,一出一入,亏短甚巨,每遇要差需款,即向号商通融借垫,刻下除按年归还之项不计外,只四恒号商浮借之款,已积至三十六万余两,现届年底,该号商不但无力再垫,而欠项亦须设法筹还。”福锃等:《奏为库款支绌请飭户部拨给银两折》(光绪十七年十二月十七日),录副,档号03—6567—067。另见福锃等:《奏报内务府各司处各项用款一年实发减放各款数目折》(光绪十九年十二月),录副,档号03—6634—091;福锃等:《奏为遵旨复奏光绪十一十二十三等年息借号商银两折》(光绪十九年十二月二十一日),录副,档号03—6634—061;滕德永:《清季内务府与北京银号借贷关系浅探》,《北京社会科学》2013年第3期。京师“四大恒”商人与内务府官员的关系相当紧密。参见定宜庄:《清末民初的北京商人与内务府——从“当铺刘”与内务府增家的口述引发的考察》,《历史教学》2018年第10期。

⑤ 陈义杰整理:《翁同龢日记》第5册,第2659页。

⑥ 熙敬等:《奏为遵旨妥议奏拨内务府银两折》(光绪十九年十二月二十五日),录副,档号03—6634—078。

光绪中叶以后，宫内铺张靡费情形仍旧存在，颐和园工程、三海工程、慈禧太后万寿庆典、西狩回銮等，均有不同程度的放款扩大趋势，海防建设受到一定影响，<sup>①</sup>但从长时段看，在光绪中叶国库储量相对较好的背景下，它对国家财政的负面牵制略逊于咸同两朝。甲午战争期间，慈禧太后尚作豪举，将内帑300万两外拨，由张荫桓在苑门承领，作为战时军费补助，而且有意再拿出内帑200万两补助部库支放。<sup>②</sup>部府关系虽间有不谐，但并未达到同治季年的冲突烈度。平心而论，遇有内务府侵越权限，尤其是将本应由广储司银库支放的御茶膳房经费、个别维修工程等，依然不合理地推到由部库承担或代垫款项，<sup>③</sup>部臣间或有力争拒绝的举动，<sup>④</sup>但缺少同治季年载龄等户部堂官那样锲而不舍、针锋相对的勇气，抵抗内务府的财政逾规，部臣本应主动抗争，实际上却更像撞钟和尚，耕耘的空间不大。

光宣之际，西洋和日本新式财政预算理念被推介到中国，君主立宪体制下的皇室经费清理和管控新制成为朝野追求的新境界，针对内务府财政管控新制度的筹谋行动由此而来。

#### 四、管控新制蹉跎难生

光绪三十一年五大臣出洋考察宪政结束后，镇国公载泽通过两次面见慈禧太后和先后两次专折具奏，成功说服其接受这一国体和政体的重大变革。<sup>⑤</sup>按当时

① 叶志如、唐益年：《光绪朝三海工程与北洋海军》，《历史档案》1986年第1期；滕德永：《慈禧太后与其六旬万寿》，《白城师范学院学报》2015年第10期；包遵彭：《清季海军经费考实》，《中国历史学会史学集刊》（台北）第1期，1969年；罗尔纲：《清海军经费移筑颐和园考》，《大陆杂志》第4卷第10期，1952年；中国第一历史档案馆编：《清代中南海档案》第7卷，北京：西苑出版社，2004年，第20页。

② 陈义杰整理：《翁同龢日记》第5册，第2732、2736、2744页。

③ 《松禅自订年谱》，谢俊美编：《翁同龢集》下册，第1059—1060页；陈义杰整理：《翁同龢日记》第5册，第2656页；怀塔布：《奏为请飭户部将十八年分垫款毋庸扣抵折》（光绪二十一年六月二十七日），录副，档号03—5560—034。

④ 敬信等：《奏为遵议内务府因库款支绌请飭暂缓扣抵垫款折》（光绪二十一年七月十八日），录副，档号03—6136—019。

⑤ 董以山：《载泽密折刍议》，《山东大学学报》2000年第6期。

设想,新设内阁将居于前台,代君主负责国政运作,君主退居幕后“隐操全局”。<sup>①</sup>欲实施这一变革,必须将皇室事务与责任内阁从制度上加以切割分离,实施“宫府之分”的改革行动,<sup>②</sup>该行动至少包括将皇室财政从国家财政中独立出来,在新的立宪体制下进行管控。宫府之分是筹备立宪改革的重大前提,皇室财政独立又是其中的重要一环,两者相辅相成。按照赴日考察宪政大臣李家驹的主张,立宪的要义就是“明宫府之分,而欲维持皇室之尊严,尤以财政独立为首务”。<sup>③</sup>然而,落实“切割分离”的过程却波澜跌宕,相当程度上折射出皇室处理其“家国关系”的实质,也体现出各方在新制建构过程中的复杂面相。

宫府之分的第一步,是仿照日本“宫内省”单独设立“宫内部”,负责皇室事务的全面管理。端方、戴鸿慈等考察宪政大臣回国后对这一制度改革建策较多。光绪三十二年夏季,端方上奏明确提出“宫府之分”的设想,建议设立“宫内部”:<sup>④</sup>“其官制则以‘宫内部’总理一切宫中之事,不复分掌于他官,如中国现在内务府、奉宸苑、上驷院、武备院、太仆寺、太医院、銮仪卫等衙门皆合为一署,使各治一事,而不复为如此之分散者。”<sup>④</sup>随后,戴鸿慈和端方又联衔上奏,进一步阐述“宫内部”的地位、构成、职责以及所涉及的衙署裁并,“以现在所有之内务府改名为‘宫内部’,而以太仆寺、太医院、銮仪卫及其他供奉内廷之职司归并隶属,其礼部、工部旧制有奉职内廷者,亦皆别立为司而统于宫内

① 按照载泽对日本君主立宪下的皇帝权力的了解,日本皇帝至少拥有包括裁可法律、公布法律、执行法律、召集议会、开会、闭会、停会及解散议会、以紧急敕令代法律、发布命令、任官免官、统帅海陆军、编制海陆军常备兵额、宣战、讲和、缔约、宣战戒严、授予爵位勋章及其他荣典、大赦、特赦、减刑及复权、战时及国家事变非常施行、贵族院组织、议会展期、议会临时召集、财政上必要紧急处分、宪法改正发议等众多权力,中国欲行改革,帝王权力不逊于此。中国君上的至高无上大权具体体现在光绪三十四年夏季确定的《宪法大纲》中。见载泽:《出使各国考察政治大臣载泽奏请宣布立宪密折》,故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》上册,北京:中华书局,1979年,第173—174页。又见《附宪法大纲暨议院法选举法要领清单》,上书第58—59页。

② 考察政治大臣认为,泰西各君主国之制,官中与政府区划井然,不相侵越,此通例也。见戴鸿慈:《欧美政治要义》,桂林:广西师范大学出版社,2016年,第72页。

③ 李家驹:《奏为密陈谋求皇室财政独立维护皇室尊严片》(宣统二年十二月十九日),录副,档号03—9299—030。

④ 《请定国是以安大计折》,端方:《端忠敏公奏稿》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第10辑,台北:文海出版社,1967年,第712—713页。

部，则体制谨严，尊荣无极。”<sup>①</sup> 宣统元年（1909）夏季，出使日本考察宪政大臣李家驹专门对皇室制度改革提出了更有针对性的方案，特别是在内廷诸官署员缺增并、裁宦寺置女官、规定皇族资格三个方面的建策更为详备。<sup>②</sup>

官府分离规划方案虽符合立宪改革方向，但因涉及内监、府臣、礼部、工部等各方利益，“拆分归并工程”面临的阻力太大，摄政王载沣瞻顾较多，隆裕太后又偏于顾及皇室和皇族利益，所以改革的步伐趑趄不前，皇室财政独立，尤其是皇室经费管控这一重要环节的推进亦迭生波折。

光绪三十二年七月清廷宣布预备立宪上谕发布后，较早遵旨建言立宪改革大计、关注皇室经费清理的是署理黑龙江巡抚程德全，他在光绪三十三年七月提出的八项改革工作之一，就是首先确定皇室经费作为全国财政清理的表率：

立宪国之财政贵统一不贵分歧，忌放任尤忌弊混。故日本自皇室经费以次，其支费皆定有常额，既便所司预算，又足昭示民间。我国皇室经费虽有定程，近多未能悉遵定章，且未经详晰宣布，其各官经费暨各省局款项尤多紊乱不清。且泰西公款有国家、地方之分，中国有内结外销之异，但一则公家确知其定数，一则司农莫究其实存。拟请严飭各省，速将我国向有内结外销各款即照国家税、地方税划分清晰，其关乎国家者自不容由外间稍挪分毫，其关乎地方者尤不得由内间故为牵制。惟敝习相承已久，虽前经度支部奏请查明详报，恐亦徒托空言，拟请我皇太后、皇上先飭内务府、度支部，将现用皇室一切经费妥为核定，张示民间。如此躬亲履行，则天下皆望风思治，然后责成各臣工厘清各省财政，以渐几立宪国之文明，其治理之效故有随圣心之久暂厚薄而应之者矣。<sup>③</sup>

① 戴鸿慈、端方：《奏请改定全国官制为立宪之预备折》（光绪三十二年七月初六日），录副，档号 03—9281—031。

② 李家驹：《奏为考察日本皇室制度择要编录进呈御览折》（宣统元年七月十二日），录副，档号 03—7472—012。

③ 程德全：《奏为遵旨胪陈立宪之道管见折》（光绪三十三年七月二十九日），朱批，档号 04—01—02—0110—021。

程氏建议由内务府和度支部率先承担厘定皇室经费的责任,以做全国表率,但次年夏季宣布的筹备立宪逐年应行事项清单与程德全的建议大相径庭:其一,清单将清查核定皇室经费的事项安排在“九年预备立宪”的第八年进行,而不是“率先”实施;其二,清单规定负责清查核定皇室经费的衙门,程氏提议的度支部却被宪政编查馆所取代。<sup>①</sup> 宪政编查馆作为立宪改革的中枢衙门,涉及新政筹备事项太多,作为皇室经费核定的“同办方”,目前仅见该馆于宣统元年三月编订各类统计表中涉及皇室财政清查统计;另外,宣统二年八月,东三省财政监理官熊希龄专折上奏清廷,建议重视对东三省官产、官地的经营整顿,筹划增多皇室经费,<sup>②</sup> 谕旨虽批令宪政编查馆知道,但该馆并未落实熊希龄的建议。由此可知,皇室经费清查统计和核定工作,恐怕只有依靠内务府来进行了。

由宪政编查馆督责推进的财政统计核查是清季清理财政战略的第一个环节,从全国范围看,这个环节的实际成效不大,最具成效的反倒是由度支部领导落实的钦派监理官赴各省清查财政,而针对皇室财政的核查工作,不在钦派监理官督责核查的范围之内。<sup>③</sup> 就皇室财政统计核查而言,度支部与宪政编查馆的统计口径也有一定区别。光绪三十四年春季,度支部发布的统计清单纲领,其中第九类为皇室经费类,包括陵庙、祭祀、陵工、吉地、玉牒馆上用、颐和园、宗室王公俸禄、宗人府、銮仪卫、太医院、织造等项,计划由相关各方直接填报。<sup>④</sup> 而宪政编查馆于宣统元年春季设计制作的皇室经费统计表包括了两大类,即部表和省表,部表含有度支部拨内务府织造经费分款统计表、内务府院司等处岁支经费统计表、内廷宫院等处岁支经费统计表、江浙织造岁支经费统计表等;省表则包括直省批解内务府织造经费分款统计表、江浙织造运务出入数目统计表,这些表格当然要分发度支部、内务府和各省,根据规定进行填报。<sup>⑤</sup> 上述度支部和宪政编

① 《宪政编查馆咨政院会奏宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折(附清单二)》,故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》上册,第66页。

② 熊希龄:《奏为筹拟皇室经费以理官产而符宪政折》(宣统二年八月二十一日),录副,档号03—9297—019。

③ 刘增合:《清季中央对外省的财政清查》,《近代史研究》2011年第6期。

④ 《度支部设立统计处章程》,《申报》1908年4月11日,第2张第2版。

⑤ 《财政统计表式解说》,《清末民初宪政史料辑刊》,北京:北京图书馆出版社,2005年,第1册,第688—689页。

查馆关于表格造报范围和操作方式差异较大，与总管内务府大臣向来认定的支款范围也迥然不同。<sup>①</sup>

摄政王载沣的安排基本上倾向于度支部所列机构的报表，不过，鉴于内务府大臣忧惧和盘托出本府经费收支真账后，或有被刚性预算制度所约束的可能，<sup>②</sup>今后难以“灵活弹性”支款，他指示府臣将该府每年经费分为经常、临时两类，编册送交宪政馆。<sup>③</sup>从当时度支部对预算理念的理解看，这种临时预算表是一种“积极”的财政政策，属于追加预算性质。<sup>④</sup>本着尽可能放宽统计的原则，总管内务府大臣变通设计了三种类型的报表，即常年额定表、约略活支表和预存备用表。<sup>⑤</sup>其实，皇室经费核查统计的范围和口径是经常变化的。宣统二年八月度支部上奏的“主管预算衙门所管京外预算经费事项清单”中，对原有的核查对象做

- ① 光绪四年，遵照两宫太后懿旨，总管内务府大臣魁龄等人认真检查本府所掌握的支款机构，如供用坛庙、坤宁宫、奉先殿、寿皇殿并各陵寝及各庙宇陈设供物价值，官闱应用之件，守卫官禁等处侍卫官员人等值班饭食、兵丁口分、本衙门办公用项，奖赏外藩使臣银两并乐部、上驷院、武备院、泰宸苑、军机处、礼部、都察院、步军统领、顺天府及旗营，热河、密云等处支领各款，统计机构约计上百个。参见魁龄等：《奏为宫闱用项无可裁减折》（光绪四年二月二十六日），录副，档号 03—6598—031；魁龄等：《奏为遵旨详查内务府各项用款开单呈奏事》（光绪四年三月初七日），录副，档号 03—6598—034；魁龄等：《呈各司处各项放款按照光绪三年详细查核逐款清单》（光绪四年三月初七日），录副，档号 03—6598—036。
- ② 按照光绪三十四年八月确定的《宪法大纲》规定的“君上大权”，其中有“皇室经费应由君上制定常额，自国库提支，议院不得置议”，也就是议会对皇室经费没有监督核减的权力；但是按照宣统三年国内危机形势下制定的《重大信条十九条》，其中规定国会拥有权审议皇室经费。这就意味着光绪末季君主立宪中的君主权限与宣统三年危机时期修订宪法信条中的君主权限存在重大差异，皇室经费数额多寡的确定也是有可能变化的。参见《宪政编查馆咨政院会奏宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折（附清单二）》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，第 59 页；刘锦藻：《清朝续文献通考》（四），杭州：浙江古籍出版社，1988 年，第 11520 页。
- ③ 《规定皇室经费将交宪政馆起草》，《申报》1910 年 5 月 26 日，第 1 张第 5 版。
- ④ 宣统三年春，度支部的预算编制分为两个部分，即正册和附册，“正册取量入为出主义，以保制用之均衡；附册取量出为入主义，以图行政之敏活。此则立法之微意、用权之苦心，当为内外官民所共谅者也”。（《度支部奏为试办全国预算拟定暂行章程并主管预算各衙门事项缮单折》，《度支部试办全国预算奏稿》，清末铅印本，第 2 页）
- ⑤ 《厘订皇室经费》，《国风报》1910 年第 1 卷第 11 期，第 77 页；参见王鹏：《清季皇室财政清理与制度变革》，第 21—22 页。

了调整,纳入统计的皇室经费主要包括内务府经费、宗人府经费、中正殿念经处经费、颐和园经费、东陵承办事务衙门经费、西陵承办事务衙门经费、奉宸苑经费、太医院经费、武备院经费、上驷院经费、鸾仪卫经费、御鸟枪处经费、上虞备用处经费、领侍卫内大臣处经费、稽查守卫处经费、实录馆经费、崇陵工程处经费、奉天三陵衙门经费、苏杭织造衙门经费、各省看守行宫经费、各省例贡费等21个款别。<sup>①</sup> 这些范围,虽较此前有所扩大,但仍与内务府支款的范围有所区别。

不管统计口径如何变化,在具体清查行动中,总管内务府大臣及其司员是否配合清查款目、能否核实制定预算额度,则相当关键。任职宪政编查馆并熟悉日本皇室制度的李家驹发现,内务府的财政整顿和经费清查,所遇阻力不小,“掣肘孔多”。<sup>②</sup> 掣肘者主要来自宫内相关利益各方。隆裕太后身居宫内,一般不干预政事,但宫内财政清查涉及皇室利益,针对内廷养心殿后殿库储、广储司库储、东华门内银库等内帑存储的清查,她的顾己态度相当明显:“广储司银库所储金银,应并皇室经费拨用;其内库储款不得列入国库,亦不应附属广储司,须飭交内务府大臣详细划分,缮折呈览。”<sup>③</sup> 这实际上回击了某些督抚以内帑办新政的妄想。<sup>④</sup> 世续和奎俊等是这一时期掌管内务府事务的重要官员。世续系军机大臣、文华殿大学士,但在设立宫内部、清查确定皇室财政等重大问题上均瞻顾较多,明显属于掣肘一方。报界相关报道显示出世续作为内务府大臣偏重宫内利益的趋向:

数月以来,枢府屡议改革内务府制度、厘定皇室经费、预备仿设宫内省等事,其不赞成者独世相耳。世相对于裁改内务府员缺及改革等事,屡次抗议,以致延宕不能决定。在世之意,以为彼既身为该府旗人,对于改革该府各事,即不应太苛。枢府诸老甚不谓然。<sup>⑤</sup>

① 载泽等:《呈主管预算衙门所管京外预算经费事项清单》(宣统二年八月二十七日),录副,档号03—9300—005。

② 李家驹:《奏为密陈谋求皇室财政独立维护皇室尊严片》(宣统二年十二月十日),录副,档号03—9299—030。

③ 《皇太后关于皇室经费之垂谕》,《大公报》1911年4月6日,第2版。

④ 此前,两广总督岑春煊密奏朝廷,请求将内帑拨作兴办新政事业之用。见《粤督请另筹皇室费》,《华字日报》1905年12月15日,第4页。

⑤ 《政府人物大更调原因之一》,《申报》1910年8月26日,第4版。

此事被摄政王载沣所知，世续被开去军机大臣职务。<sup>①</sup> 世续出军机后，总管内务府大臣奎俊也是一位不积极配合的重要官员。内务府为响应朝臣奏请设立宪政筹备处的呼吁，<sup>②</sup> 遵章设立内务府“宪政筹备处”，由坐办堂郎中荣全担任总办，协理司员共计12人。<sup>③</sup> 在该府筹备处会议上，奎俊、继禄、增崇等总管内务府大臣指示该处司员：“皇室经费事关内廷供奉，除将应行划交外衙门承办各差不计外，余凡本府承当差款，于筹定时不得过为缩减。”<sup>④</sup> 内务府向来被人视为浮冒浮销之地，浮销程度远超一般衙门，或高达四五倍之多，<sup>⑤</sup> “数百年来京师第一阔绰衙署”，<sup>⑥</sup> 招惹的物议和丛怨最多。但该府官员并不悔改，造报册籍时，或选择隐瞒，或决定浮报，以一己之利是否受损为权衡标准。度支部督责该府核实造报核查册籍，司员往往是敷衍、隐瞒、阻挠核查，该辈尝言：“内务府本有定款，本衙门之支出决不仰赖度支部供给，两衙门之财政权自有清界，度支部何以迫催造册？本衙门之权力及内庭（廷）用度本无经常之资，不能实行预算决算。”<sup>⑦</sup> 这类消极对抗核查的言论暗示了皇室财政独立的改革必将面临巨大阻力。度支部曾参劾内务府虚报款项、纵容杭州织造舞弊，御史亦举控宫内太监虚报侵吞，但为隆裕太后所压制。<sup>⑧</sup>

宣统二年十一月中旬，在各省督抚和民间舆论的压力下，清廷将预备立宪时

- 
- ① 《宣统政纪》卷38，宣统三年七月甲寅，《清实录》第60册，北京：中华书局，1987年，第684页。
- ② 翰林院侍读景润于宣统元年十月奏请在京各衙门一律设立宪政筹备处，并阐述成立该处的八大益处。见《宣统政纪》卷24，宣统元年十月辛丑，《清实录》第60册，第450页。
- ③ 宗人府：《宗人府等衙门设立宪政筹备处派员任事单》，中国第一历史档案馆藏，谢承仁档，档号252—013—001—000—101—007。该府设立宪政筹备处的奏章，见《奏为遵旨设立宪政筹备处大致情形折》，中国第一历史档案馆、故宫博物院合编：《奏销档》第297册，第117—120页。
- ④ 《京师近事》，《申报》1911年6月1日，第6版。
- ⑤ 《内务府浮销》，天台野叟：《大清见闻录》上卷，第614—615页。
- ⑥ 《京师近事》，《申报》1910年12月27日，第6版。
- ⑦ 《内务府财政穷绌》，《新闻报》1910年5月30日，第1张第2页；该府设立宪政筹备处后，藉口无专项经费，册籍造报推宕不前，迟迟不见效率。参见王鹏：《清季皇室财政清理与制度变革》，第23页。
- ⑧ 濮兰德、巴克斯：《清室外纪》，陈诒先、陈冷汰译，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第73辑，台北：文海出版社，1972年，第200—201页。

间由宣统八年提前到宣统五年结束,各项筹备工作须一律提前安排。这种情况下,奕劻等管控的宪政编查馆决定将度支部纳入确定皇室经费的承办机构之一,<sup>①</sup>度支部被委以重任后,如何打破皇室财政核查僵局,也成为该部关注的事项。随后,熟悉日本皇室制度的李家驹鉴于皇室经费核查缺少实际成效,专折奏请朝廷加快“谋求皇室财政独立”的步伐,提议由钦派亲贵大臣统率,通过设立皇室财政调查局和皇室审计院两种机构,召开皇室财政会议,分别展开工作。因度支部已经被纳入皇室财政核查的重要一方,因此他建议饬令度支部和各省督抚,督促配合内务府,推进皇室财政独立的工作进程。他最担心内务府大臣和司员在核查工作中掩盖、阻挠和敷衍的行为:

皇室财政向为内务府所专司,而与内廷宦寺相为表里,积弊相沿,莫可究诘,故天家供御不过十之二三,而侵蚀者或十之六七。今若彻底清查,诸多不利,阻格横生,亦所难免。然使循是不改,则皇室徒拥玉食之虚名,内官坐享耗蚀之实利。为皇室财政计,不宜出此,且及今不加清理,则皇室财政永无独立之望。<sup>②</sup>

李氏的呼吁和建策其实并无明显成效,隆裕太后嫌其干预宫廷事务,太监亦威胁他,<sup>③</sup>摄政王载沣无法抗衡太后,仅将其“下所司知之”。<sup>④</sup>特简重臣统率,事涉各省督抚和内务府大臣,更须度支部深度介入,宪政编查馆恐缺少这种魄力调处此事。不过,李氏奏疏中关于皇室财政来源分为皇室经费、皇室收入、皇室财产的说法,对度支部有所启发,宣统三年春季,该部厘订皇室经费草案即将皇室事务经费划分为内廷用款、陵寝用款、皇族用款、皇室产业四大类,<sup>⑤</sup>将此前核查款项的范围做了调整,在一定程度上吸收了李家驹的主张。

① 奕劻:《奏为立宪遵拟修正逐年筹备事宜折》(宣统二年十一月十五日),录副,档号03—9299—028。

② 李家驹:《奏为密陈谋求皇室财政独立维护皇室尊严片》(宣统二年十二月十九日),录副,档号03—9299—030。

③ 濮兰德、巴克斯:《清室外纪》,第205页。

④ 《宣统政纪》卷47,宣统二年十二月己丑,《清实录》第60册,第839页。

⑤ 《皇室经费之厘订》,《大公报》1911年1月18日,第2版。

揆诸内务府宣统元年、二年、三年等年份皇室财政“预算”数据，可谓饶有意味。清季预算文献显示，宣统元年度支部负责出款的内务府预算经费已经达到503万余两，<sup>①</sup>这一数字并未包括宗人府、颐和园、陵寝衙门、上驷院等皇室机构经费。宣统二年底，内务府预算次年皇室经费的额度是500余万两，<sup>②</sup>度支部汇集整理后，内务府、宗人府等岁入款项总数为614万余两，资政院审议后并未核减；<sup>③</sup>宣统四年的预算岁入更高达1024万余两。<sup>④</sup>这些预算数据，已经大大超过此前内务府每年需求的经费数额。具体来说，宣统四年预算岁入是咸丰三年80万两的12.8倍，<sup>⑤</sup>咸丰八年40万两的25.6倍，<sup>⑥</sup>同治初年100万两的10.2倍，<sup>⑦</sup>同治十二年190万两的5.4倍，<sup>⑧</sup>光绪初年115万两的8.9倍，<sup>⑨</sup>光绪十七年140万两的7.3倍，<sup>⑩</sup>光绪三十一年170万两的6倍。<sup>⑪</sup>宣统元年、二年、三年编制的这些预算数字，一方面反映出内务府大臣编制皇室经费时担忧立宪政体之下，皇室需求或有可能受到议会限制，有意大幅度增加内廷用度的预算数额；另一方面，内务府各种收支，包括部分隐匿款项造报出来以后，形成新的收支数据，浮销、奢靡之款并未得到删减，原封不动继续编入新的预算数据中，并且每个科目

① 《清代民国财政预算档案史料汇编》第3册，北京：全国图书馆文献缩微复制中心，2006年，第1418—1425页。

② 《专电》，《申报》1911年1月17日，第3版。

③ 度支部：《议决试办宣统三年岁入岁出总预算折（片单附）》，清末刻印单行本。

④ 度支部编订：《宣统四年全国岁入岁出总预算表》，宣统三年刻印单行本，无页码。

⑤ 瑞常等：《奏为妥议内廷需用银两进款长策章程折》（同治四年四月十七日），录副，档号03—4939—027；罗惇衍等：《奏为密陈库款支绌情形请求力求撙节折》（同治六年十二月初十日），录副，档号03—4817—023。

⑥ 户部：《附片（清单附）》（同治十二年正月二十九日），《清内务府档案文献汇编》，第1册，第231—242页。

⑦ 瑞常等：《奏为妥议内廷需用银两进款长策章程事》（同治四年四月十七日），录副，档号03—4939—027。

⑧ 总管内务府大臣：《为进款用款入不敷出据实陈明折》（同治十二年二月二十三日），参见李德启：《清季内务府经费问题》，第15—16页。

⑨ 魁龄等：《呈各司处各项放款按照光绪三年详细查核逐款清单》（光绪四年三月初七日），录副，档号03—6598—036。

⑩ 福锺等：《奏为库款支绌请飭户部拨给银两折》（光绪十七年十二月十七日），录副，档号03—6567—067。

⑪ 东亚同文会：《中国经济全书》第1辑第7编，台北：天南书局，1989年，第755页。

有意增大,以便于内务府司员日后继续上下其手,维护本衙门的一己之利。民间舆论对新政乏款支持而内务府却挥霍惊人的现象早有怨怒,慨言皇室经费厘定不过是“掩人耳目”之举:“嗟乎!政府一言新政则号于众曰无款无款,而内务府岁糜巨款,如掷虚牝,乃不一为措意。投鼠忌器耶?同流合污耶?小民脂膏,在理应供若辈之挥霍耶?吾知明年皇室经费之厘定,亦不过掩人耳目而已。”<sup>①</sup>立宪改革时代,皇室部门“家国关系”的应对理念,露骨地体现在皇室财政预算的编制上,帝王“小家”凌驾于“国家”之上,爱新觉罗皇家优于万民百姓的思维,大致由此可解。

其实,因时间仓促,清季预算收支的执行及其监督并未真正得到落实,度支部为此绞尽脑汁,批评各省不遵守预算的言辞极为严厉。<sup>②</sup>内务府仍然以老规矩面对现实,宣统三年夏季,内务府广储司银库不敷支放,该衙门理所当然奏请飭令度支部借拨实银,开口就挪借50万两。<sup>③</sup>由此看来,一边是倾力建构新式预算管控制度,一边却继续沿袭家国不分的“宫府一体”模式,内务府仍时时逾规侵越国家财政,旧制度与新规范混合交错的形态栩栩毕现。

“逾界”及其管控是历代王朝治国理政中的常态问题,吏治、财政、军政、教育等各个领域均有此类问题,时代和领域不同,其表现也各有差异。与管控外省财政相比,皇室财政的逾界管控自具特殊性。中国历代封建王朝皇权至上,财政、军事、政治等各领域,集权程度愈发严重,至清代达到顶峰,集权的范围几乎是全方位的。皇室财政与国家财政的分野划界,虽在典章制度中有明确规定,然而,传统王朝的统治方式是人治而非法治,人治至上在各级官僚中几乎形成共识,督抚、司道官员中,崇人治、抑法治的政见比比皆是。<sup>④</sup>在高度集权体制和人治至上的理念之下,皇室财政、国家财政这类二元化结构的分界管控之成效,

① 《内务府浮销》，天台野叟：《大清见闻录》上卷，第615页。

② 载泽：《奏为陈明维持预算实行办法折》（宣统三年正月十四日），录副，档号03—9300—006。

③ 奎俊等：《奏为臣衙门历年积亏及办理为难实情请准拨部款以济急需折》（宣统三年五月初二日），录副，档号03—7517—005。

④ 《复张佩纶》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》，第33册，第215页；方濬颐编：《二知轩文存》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第49辑，台北：文海出版社，1970年，第711—720页；王庆云：《王文勤公日记》，第2177页；等等。

基本取决于帝王个人的理念和境界，其运行和驱动的过程不得不带有浓厚的君主个人化色彩。因此，高度集权下财政基盘界限的管控驾驭，几乎变成皇权遮蔽其他权限的独裁式治理，在纲常架构上体现出矮化六部臣僚和督抚等下级官员权限的监督制约，导致各级财政官员的监管实际上难以奏效，制度运作的根本弊端由此可见。

走进晚清历史之后，可以发现，针对皇室财政和外省财政的治理管控不但难度方面存在差异，管控方式也大不相同。面对外省财政管控时，皇帝与部臣的立场大致一致；而针对皇室财政本身的监督和管控，除皇帝自我权衡之外，部臣与府臣的矛盾调处，晚清战时财政环境下外省督抚和海关监督等外臣的态度和能力自然又是重要的牵制因素，诸多变数隐含其中。最高统治者个人胸襟是影响管控效果的主导性因素，例如太后干政期间的奢靡风气、皇帝偏向顾己程度等往往具有导向性和决定性；内务府府臣、司员、宫内太监等站在帝王立场上，往往揣摩圣意，其贪腐作假方面的操作，成为管控行动的难点；户部职掌国家财政，面对内务府逾规越界的行为，尽遵圣意还是据理抗争，逾界管控的依托力量亦在此端；督抚、关监督、盐政的解银奉上与留款顾己，受战时环境影响，不易操控，动辄牵制京师各方。无论是“逾界”行为，还是管控举措，有关各方全凭自己对“家国关系”的裁酌权衡，取向和结局大不相同。大局利益与皇室利害孰先孰后，不啻是一把丈量皇帝治国能力高低的标尺，更关乎国运民命的否泰交替。

长时段纵深观察，明显可见晚清皇室财政逾界管控历程中，人与制度之间关系呈现的面相复杂凌乱，所谓“现代性”这一单向度指标似难周全统摄，更不可能据此评鹭褒贬。在本文的讨论中，皇帝化“公”为“私”的逾界行为，却得到“孝道”美德的伦理支撑，制度的刚性约束只能退居其次，可见在历史进程中，制度文本与制度表达之间的落差明显存在，“法有定论，而兵无常形”，“离合取舍，其变无穷”。<sup>①</sup> 各种制度与非制度因素综合交织作用，呈现一种“你中有我，我中有你”、彼此包容的“镶嵌”关系。<sup>②</sup> 这已经超越了“近代性”单向

① 何去非：《何博士备论·霍去病论》，古棣主编：《孙子兵法大辞典》，上海：上海科学普及出版社，1994年，第385页。

② 苏国勋：《序言》，马克斯·韦伯：《新教伦理与资本主义精神》，康乐、简惠美译，桂林：广西师范大学出版社，2007年，第6页。

度指标的统摄和解释能力。新政时期“改旧规，建新制”顺应了时势，曾被视为制度近代化。然而，新规欲立，旧制却未退出，专制文化之下的“人”并未离开这个历史剧场，种种逾规行为迭现舞台，“制度的牢笼”频遭冲破，管控旧制与改革新规均难以奏效，看来旧制度下的“大革命”也不太容易跳出这个“周期率”。来华西人 J. O. P. Bland 和 Backhouse 在民国初年冷静回顾清季变革时，所感所悟，对上述讨论所见亦极富印证：

自道德、政治各方面观之，中国人自有其无形之规律，历年久远，在今日与在千年以前无异。虽少年维新党人极力排斥破坏之，而彼一身之所行，往往仍践其固有之规律而不自觉。彼在演说台上，在报纸上，戴外国帽，穿外国衣，用外国之思想，发外国之言论，大声疾呼，慷慨淋漓，似纯然为一外国人矣；然彼在家庭之中，在市场之中，在公署之办公室中，则仍如老病之复发，而暗蹈其鄙弃之旧律，故知其遗传之规律，乃必不可磨灭者，历史之势力岂能逃也？<sup>①</sup>

进而言之，晚清皇室财政逾规管控中的理、势、情三者变动不居，权衡裁酌亦有差异，导致管控效果不得不出现在否泰轮回，难以走向理想的佳境。如此看来，学人宗奉“现代性”价值尺度的评判倾向或有不小的局限，也提示着来者研治晚清制度史的学术视野必须拓宽。

[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：路育松 黄娟)

<sup>①</sup> 濮兰德、巴克斯：《清室外纪》，第216页。