

# 从固本军饷到固本京饷：直隶练兵 军费筹措的制度逻辑<sup>\*</sup>

武 勇

**内容提要：**同治二年(1863)，清廷为直隶练兵筹议设立固本军饷，后议定十省解送军饷至直隶藩库。固本军饷的设立正是咸同时期中央财权下放之后，中央与地方博弈的结果。最初固本军饷以协饷的形式解送直隶藩库，各省并未予以足够重视，结果欠解严重，甚而影响到直隶练兵计划的实施。三年后，为加强畿辅军事防卫，清廷不得不做出改变，将固本军饷改为固本京饷，直接解送户部，同时收回直隶藩库的支配权，并重订直隶练兵章程。从固本军饷到固本京饷变动的基本动因，一是中枢对加强畿辅军事力量的重视，二是清廷遵照不同制度逻辑筹解军费有不同的成效。

**关键词：**固本军饷 固本京饷 协饷 制度逻辑

咸同军兴以来，清廷军费筹解制度逐步发生重大变化。为保证京师用度，清廷重新确立京饷，又先后设立固本京饷、海防经费、东北边防经费等多个中央专项经费名目筹措饷需，<sup>①</sup>其中“固本京饷”是同治二年清廷为直隶练兵筹划饷源设立的一个名目，由广东、江苏等10省筹拨，每月共5.5万两，一年(无闰月)66万两。<sup>②</sup>但揆诸史料，固本京饷最初多被称为“固本军饷”或“固本兵饷”，其筹拨方式经历了从“协饷”到“京饷”的变化，这种变化与同治五年之前固本军饷的严重欠解有直接关系。学界对直隶练军的研究尚未注意到固本军饷筹拨方式与实解数额之间的关系，<sup>③</sup>也未关注清廷解决筹饷问题背后的制度逻辑问题，而这个问题会直接影响我们对晚清军事财政的认知和理解。本文利用中国第一历史档案馆所藏相关档案及时人奏稿、信函等文献，考证固本军饷实际解送数额，梳理其筹拨方式的演变过程，探究固本军饷和固本京饷两种解送方式所反映出的中央专项经费遵循的不同制度逻辑。

## 一、固本军饷的筹议与设立

固本军饷的提出，始于同治二年五月署礼部左侍郎薛焕的京直练兵奏议。薛焕提出，直隶应练兵四镇，每镇1万人，由直隶总督节制。该军屯扎直隶，与新添神机营兵丁2万人共同拱卫京畿，其饷

[作者简介] 武勇，中山大学历史学系(珠海)博士研究生，珠海，519082，邮箱：wuyong2009@163.com。

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“明清盐政与边疆治理研究”(项目批准号：23&ZD245)的阶段性成果之一。

① 周育民认为，“同治以后所设专项经费，则是由中央规定一项专项经费的总额，然后分摊到各省关，在形式上仍采取指拨的形式。这是在承认地方财政利益的前提下，用以确保中央财政需要的一种变通措施。”周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海人民出版社2000年版，第242页。

② 陈锋、蔡国斌认为，固本京饷为有“的款”的摊派；倪玉平则认为固本京饷与内务府经费、大婚经费等为清廷定额摊派以外的“临时性开支”。参见陈锋、蔡国斌：《清代财政史》(下)，叶振鹏主编：《中国财政通史》第7卷，湖南人民出版社2015年版，第249页；倪玉平：《从“国家财政”到“财政国家”——试论清朝咸、同时期的财政转型》，《社会科学辑刊》2016年第6期。

③ 有关直隶练军的研究，参见罗尔纲：《绿营兵志》，商务印书馆2017年版，第86—90页；王尔敏：《“练军”的起源及其意义》，《清季军事史论集》，广西师范大学出版社2008年版，第72—95页；樊百川：《清季的洋务新政》第2卷，上海书店出版社2009年版，第877—888页；皮明勇：《晚清“练军”研究》，《近代史研究》1988年第1期等。

需则“责成十八省督抚藩司合力共筹，名之曰固本京饷”。<sup>①</sup>

薛焕曾任江苏巡抚、五口通商大臣，同治二年调京任职。他认为，京直两处练兵，“就目前陕西等处军务而论，实已不可稍缓。况夷人耿耿虎视，不能不豫为防范，未雨绸缪。”<sup>②</sup>实际上，早在第二次鸦片战争结束后，清廷就已认识到必须内修武备以固京师。咸丰十一年（1861），京师、天津等地先后开始筹划练兵。天津等地的洋枪队雇募洋人教习，但清廷对兵权操于洋将深怀戒心，练兵规模始终不大。<sup>③</sup>到同治二年之时，陕甘战事方殷，英法军队仍占据大沽炮台，对太平天国的战事也已到关键时期。薛焕此时提出京直选将练兵，与朝廷强化京畿军事力量的愿望不谋而合。

练兵最重要的是筹划饷源，担任过地方大员的薛焕自然懂得保障饷需稳定的重要性，他提出“固本京饷”之名就颇值得注意。“京饷”原为起运钱粮税款中解送中央的部分。太平天国战争之初，由于军费浩繁，解京饷项减少，解协款制度从酌拨制改为摊派制。<sup>④</sup>此时薛焕欲借“京饷”之名，摊派18省一定数额的饷项用于京直练兵。薛焕奏议并未提及各省应摊派多少额度，只是统称“每省能筹若干，不必由部拟派”，“仍由各该省督抚自行通筹，就力之所能勉措者，预定数目，后奏定案，按月由银号汇京，解归部库另款存储，妥为收放”。同时，薛焕还将君臣比作父子，“子虽极贫未有不竭力为其父谋衣食者，父有所需未有不责其子筹画者”，<sup>⑤</sup>使得“固本京饷”在道义上让各省难以拒绝。

薛焕的奏议引起清廷共鸣，认为“京师为根本重地，亟应振作兵威，以资捍卫”。<sup>⑥</sup>朝廷谕令户部议奏，户部议复赞同：

现在完善省分应解京饷以及各路军饷，皆系万不能挪减丝毫之款，此项固根本京饷，应照该侍郎所奏，责成十八省督抚藩司，通力合筹，以期有济。相应请旨飭下各省督抚，赶紧自行筹画。但就各该省现有之款，如厘捐等项，酌定数目，先行奏明，并咨报臣部立案……各督抚等自必详加体会，竭力筹画，以固根本，自不至漠然无动于中，遽以筹无可筹一奏了事。但不得借添设饷项为名，额外征求，致滋扰累；亦不准于应解京协各饷内划抵，转多掣肘之虑。至一切应议章程，应候各省复奏到日再行酌量办理。<sup>⑦</sup>

户部虽然赞同薛焕，但对各省筹划“固本京饷”还是作了诸多限制，如不准添设新饷项扰民，也不能影响应解京协饷，并要求各省在现有厘捐等项中确定数目奏报户部立案。随后清廷大致以此议复内容拟定上谕传达各省督抚。由此可见，户部对各省财力尤其是厘捐的情形不甚了了，也欲藉此机会在各省厘捐等项中筹措经费。<sup>⑧</sup>

然而，该决策遭到新任两广总督毛鸿宾的驳议。毛鸿宾在奏议中指出，薛焕所奏京直练兵有管带、招募、约束、饷需四大难，尤其一年需增饷200余万，这在当时各省财力支绌状况下难以承受，他认为应将“直隶督臣刘长佑新募之勇略增其数，再旁求将才，训练旗绿营兵，汰其老弱，革其旧习，即足以资捍御”。毛鸿宾在奏议中还嘲讽薛焕在上海拥兵4万，却“惟事淫掠，不顾防剿，以致困守上

① 《附户部议奏薛焕原折抄件》，《曾国藩全集》第6册《奏稿六》，岳麓书社2011年版，第281页。

② 《薛焕奏洋务掣肘须在自强中国练兵不可稍缓折》（同治二年五月初五日），《筹办夷务始末（同治朝）》第2册，中华书局2008年版，第701页。

③ 《奕訢等奏练兵必先练将请飭沿海大臣拣选折》（同治元年九月二十六日），《筹办夷务始末（同治朝）》第1册，第437—440页。

④ 学界一般认为摊派制始于咸丰三年。参见彭雨新：《清末中央与各省财政关系》，《社会科学杂志》1947年第1期；彭泽益：《十九世纪后半期的中国财政与经济》，中国人民大学出版社2010年版，第108页；邓绍辉：《晚清财政与中国近代化》，四川人民出版社1998年版，第58—61页；陈锋：《清代财政政策与货币政策研究》，武汉大学出版社2013年版，第419页。

⑤ 《附户部议奏薛焕原折抄件》，《曾国藩全集》第6册《奏稿六》，第281—282页。

⑥ 《清穆宗实录》卷69，同治二年六月丙子，《清实录》第46册，中华书局1986年版，第388页。

⑦ 《附户部议奏薛焕原折抄件》，《曾国藩全集》第6册《奏稿六》，第282页。

⑧ 《附奏廷寄 直隶设立四镇练兵及神机营添兵加练饷各省筹饷支应以固京师根本》（同治二年六月初八日），《曾国藩全集》第6册《奏稿六》，第280—281页。

海,不能出城半步,一有警报犹必乞援于洋人”。<sup>①</sup>

毛鸿宾代表了部分督抚的看法。<sup>②</sup>如湖南巡抚恽世临以本省财政艰窘,“暂时难以预定数目”为由拒绝。<sup>③</sup>通过信函得知内情的两江总督曾国藩,在致曾国荃信函中写道:“接毛寄帅信,内录驳固本京饷一疏,极为明快透辟。”<sup>④</sup>紧接着他又在给毛鸿宾信函中称:“驳议固本四镇一疏,义正词严,浩然之气,不可逼视。”<sup>⑤</sup>署五口通商大臣、江苏巡抚李鸿章则在致江宁布政使乔松年的信中称:

固本京饷,各省多未复奏,闻只毛制军议驳一疏,正与尊旨相合。薛甄翁来函,以大沽东西炮台尚为夷兵占守,各公使与总理衙门议事动辄要挟,故欲另设重镇,隐资控制,并属敝处务为设法成斯美举。窃以上海前事证之,有兵四五万,仍长洋人之骄侮,甄翁殊不自量矣。此时江北固无暇及,沪中亦难代筹置,勿与辨可耳。<sup>⑥</sup>

信中反映出多数督抚以“未复奏”的态度和“勿与辨”的处置方式,表达了与李鸿章相同的反对意见。

毛鸿宾的驳议改变了京直练兵计划的走向,随即清廷再发上谕称,毛鸿宾所奏“洞悉利弊”。与此同时,直隶总督刘长佑正拟定直隶练兵计划,清廷遂将练兵筹饷一事交刘长佑通盘筹划。<sup>⑦</sup>京直练兵变为直隶练兵,其军饷由直隶总督刘长佑自行指省筹拨,即朝廷放权于直隶总督,让刘长佑牵头与各督抚咨商练兵筹饷事宜。揣测此时朝廷之意,应该是已知原筹饷计划难以执行,遂将直隶练兵之议顺水推舟交予刘长佑筹划。

同治二年十月十二日,直隶战事刚平息,刘长佑便奏陈直隶练兵筹饷方案。他基本采纳了毛鸿宾的建议,筹饷采取“少派而严责其实”的原则,拟在广东厘捐项下每月提银1万两,江苏、江西、福建、湖南、湖北、山东、山西、四川、河南9省每月各提银5000两。刘长佑还提出“固本军饷”与京饷搭解部库,再由部拨直隶藩库,“如有迟延,即照贻误京饷律议处”。<sup>⑧</sup>

与薛焕奏议相比,刘长佑所拟解送固本军饷的省份从18省减至10省,值得注意的是,由于练兵军饷由直隶总督筹划,而非户部奏议,因此刘长佑在奏议中使用的是“固本军饷”一词,<sup>⑨</sup>但其所奏请解送、考核方式以京饷例为准。<sup>⑩</sup>可见,刘长佑欲以“固本军饷”之名,行“京饷”之实,保证直隶练兵饷需的稳定。刘长佑应已洞悉解送户部和京饷例考核对依限、足额解送饷需的重要性。另外,作为

① 毛鸿宾:《敬陈管见折》(同治二年八月初一日),《毛尚书(鸿宾)奏稿》卷10,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊正编》第61辑,文海出版社1969年版,第1027—1037页。

② 福建巡抚徐宗干复奏时称:“兹请自十月为始,不论何项,按年各银十万两,每季首解银二万五千两,汇交户部,以充畿辅练兵之用。”徐宗干虽允诺筹解固本京饷,却以停解各省协饷为条件,实际上也是变相的反对态度。同治二年八月初一日福建巡抚徐宗干奏为固本京饷每年解十万两兼顾为难对各省协饷请暂停解,台北故宫博物院藏,军机处档折件,档号091415。

③ 同治二年八月二十六日湖南巡抚恽世临奏为筹划固本京饷谨陈艰难窒碍情形,台北故宫博物院藏,军机处档折件,档号091671。

④ 《致沅弟》(同治二年八月十九日),《曾国藩全集》第21册《家书二》,第200页。

⑤ 《复毛鸿宾》(同治二年九月初三日),《曾国藩全集》第27册《书信六》,第153页。

⑥ 《复江藩司乔》(同治二年十月初十日),《李鸿章全集》第29册《信函一》,安徽教育出版社2007年版,第266页。

⑦ 《清穆宗实录》卷76,同治二年八月戊子,《清实录》第46册,第541页。刘长佑早在同治二年五月初二日就奏陈按照湘军营制练兵,后奏定酌提天津关税等项为练兵军费。参见《直隶肃清撤留兵勇疏》(同治二年五月初二日),《刘长佑集》第1册,岳麓书社2011年版,第200页;《覆陈练军营制疏》(同治二年五月十七日),《刘长佑集》第1册,第204—206页。

⑧ 《遵筹直隶全局练兵募勇以重畿辅疏》(同治二年十月十二日),《刘长佑集》第1册,第244页。

⑨ 此后上谕中也称为固本军饷,后各地督抚多以固本军饷、固本兵饷称之,亦有称固本京饷者。为避免混淆,本文在同治五年八月以前,均称为固本军饷。

⑩ 根据《钦定六部处分则例》,“直省应解正项京饷,以接到部文日起,即委员扣限起解,直隶、山东、山西、河南限六十日到部,江南、江西、浙江、湖广限八十日到部,福建、广东、广西限一百日到部,如该藩司委解延迟,违限一月以上罚俸一年,二月以上降一级留任,三月以上降一级调用,半年以上革职(俱公罪)。”但京饷解送仍有欠解等问题的困扰。《钦定六部处分则例》收录了咸丰四年至同治五年有关京饷的九条处分则例。参见《钦定六部处分则例》卷26,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊正编》第34辑,第575—579页。

让步,各省原协济直隶之款一并停解。十月十九日,清廷允准刘长佑的方案。<sup>①</sup>然而,刘长佑奏章未经户部商讨或者并非户部之筹划,户部奏称:“此项饷需由各直省搭解部库,再由部库拨解直隶,转多周折,且与京饷款目纠缠不清,不若径解直隶藩库之为便。”<sup>②</sup>这实际上是要为自己摆脱督催解饷职责。另一方面户部此时正全力筹解京饷,担心固本军饷以搭解方式解京,可能导致与京饷款目纠缠不清,有碍于京饷的解送。

户部对待固本军饷的态度,基本遵循解协饷的制度逻辑,将之认定为协饷,即刘长佑所谓“名为固本,实系协济”。<sup>③</sup>同时可以看出,当时朝廷对直隶练兵尚未予以足够的重视,试行的意图更大。最后确定的“固本军饷”方案,仅摊派各省一定数额,无固定指拨饷项。虽然直隶总督拥有固本军饷的支配权,但只能奏请朝廷督催各省解饷,因而此后近三年时间中,固本军饷面临严重的欠解问题。

## 二、或抵或欠:固本军饷的解送实额

刘长佑所奏准的练兵章程,采取抽练营兵、酌募勇丁办法,规模约2万人,兵饷则从厚办理,“拟将选练之兵按银九票一放给口分,马兵之草豆银两亦如之。如有征调照前署督臣崇厚奏定章程酌加津贴”,其兵饷较之直隶绿营兵饷“银七票三”稍优。<sup>④</sup>同时,刘长佑还着手解决绿营官弁欠饷问题。截止同治二年底,直隶藩库积欠军饷达到230余万两。因此从同治三年开始,刘长佑奏定:“凡发兵饷,均发现季饷银八成,旧欠饷银二成。”<sup>⑤</sup>同治三年三月,刘长佑又奏定武职养廉从“银五票五”改为“银七票三”发放。<sup>⑥</sup>可以说,这些举措对于整饬直隶营伍有重要意义。由于原各省协济直隶款项因固本军饷而停解,新支旧欠,饷需浩繁,固本军饷是否能如数协济对直隶练兵至关重要。

早在固本军饷奏定之初,刘长佑曾致函曾国藩,于直隶练兵等内容多有求教。曾国藩回复称:

练兵大疏较之薛公原奏,实为识高而当于事理。惟将领实不易得,饷需亦无把握。尊疏奏拨之十一省,必难如期如数。直隶虽无大河要津,然如卫河、直沽及陆路繁盛市镇是否可抽办厘金?大抵军政吏治非财用充足,竟无下手之处……第处多惧之地,值多口之际,未审因兴利而更增讥议否耳?<sup>⑦</sup>

曾国藩所称“十一省”,当为十省之误,他预判练兵饷需“必难如期如数”,这与其对当时各省财政与战争局势的理解有密切关系。此时曾国藩督办苏、皖、赣、浙四省军务,该处是太平天国的主战场,其饷源全力供支湘淮诸军及本省防军。其余各省虽称完善,但江西、广东、湖南、湖北均为供支太平天国战场军饷的主要省份。河南、山东主要供支僧格林沁大营军需,湖北尚需供应在陕之多隆阿一军军饷。各省除本省防军外,尚有京饷、陕甘军饷等饷项需筹措。因此他建议刘长佑设法自筹饷需。刘长佑最初曾奏请要整顿本省库项,严行清厘,同时整顿烧锅、棉花等项,甚至拟在天津、获鹿商贾辐辏之地试办厘捐,但未获朝廷允准。<sup>⑧</sup>

① 《清穆宗实录》卷82,同治二年十月壬辰,《清实录》第46册,第701—702页。

② 同治二年十一月二十五日湖广总督官文等奏报遵旨筹拨固本军饷情形,台北故宫博物院藏,军机处档折件,档号093736。有关京饷解送情形,实录记载:“咸丰十一年以后,每年均拨七百万两,责令分限解齐。惟山西年清年款,他省多不能依限报解,且有逾限不解者,虽因防剿吃紧,奏请留支,或改解军营,径行划拨,而藉词诿卸,亦所不免。”《清穆宗实录》卷85,同治二年十一月辛酉,《清实录》第46册,第785页。

③ 《直隶军宜速成疏》(同治六年正月二十日),《刘长佑集》第1册,第465页。

④ 《遵筹直隶全局练兵募勇以重畿辅疏》(同治二年十月十二日),《刘长佑集》第1册,第243页。

⑤ 《兵饷按成拨放疏》(同治二年十二月十三日),《刘长佑集》第1册,第256页。

⑥ 《武职养廉以银七票三支放疏》(同治三年三月十七日),《刘长佑集》第1册,第263页。

⑦ 《复刘长佑》(同治三年正月初七日),《曾国藩全集》第27册《书信六》,第399页。

⑧ 《清穆宗实录》卷82,同治二年十月壬戌,《清实录》第46册,第700—701页。实际上直隶早在咸丰八年已在天津筹设厘捐为海防所用,该处饷源为芦台练勇所用。同治元年,副都统遮克敦布未经奏明,在卫河小滩龙王庙设卡抽收百货厘捐,该处饷源为直隶畿南防军提用。参见《暂设厘卡济饷疏》(同治三年九月二十日),《刘长佑集》第1册,第281—282页。

到同治三年十月,固本军饷的解送情况确如曾国藩所预料,实际解到直隶藩库的只有 3.5 万两。<sup>①</sup> 廷寄督催各督抚时称:

自上年十月经刘长佑奏拨广东省每月协拨银一万两,江苏等省每月各协拨银五千两,迄今已届一年,内山东省除解过及抵拨定安军饷外,尚欠上年十一月至本年三月饷银二万五千两,山西省除解过及抵拨讷钦军饷外,尚欠上年十月分饷银五千两,此外,惟四川省解到银一万两,其余广东、江苏、江西、湖南、福建五省分厘未经报解。<sup>②</sup>

为应对“请拨之饷,几成具文”,刘长佑奏定长芦盐斤复价每月拨解直隶 5000 两,<sup>③</sup>酌留卫河龙王庙厘捐等办法维系本省防军支出。<sup>④</sup> 同时,刘长佑主动奏请以固本军饷分别抵解直隶应协饷需。

同治二年十月,钦差大臣僧格林沁率部南下,留齐齐哈尔副都统定安统带黑龙江及京旗官兵驻扎直东交界一带。<sup>⑤</sup> 同治二年十一月,宁夏战事危急,清廷要求直隶挑派劲旅 2000 人,由署直隶提督讷钦统带赴宁夏。<sup>⑥</sup> 随后直隶又添派 1000 人赴该处进剿,两处军饷均需直隶筹济。讷钦一军于同治三年正月二十四日抵达归化城后,其所需月饷由山西巡抚沈桂芬就近筹拨,派员随赴行营支放,直隶则将饷项运交山西兑抵。<sup>⑦</sup> 同治三年三月,刘长佑奏定讷钦、定安两军月饷以山东、山西固本军饷就近抵拨,<sup>⑧</sup>因而在山西、山东分别协济 1 万两、5000 两后,两省未再解送固本军饷。<sup>⑨</sup> 刘长佑还奏准以湖北、河南应解固本军饷 11 万两,就近抵解僧格林沁军营协饷。<sup>⑩</sup>

应该说,刘长佑的这些做法,一定程度上缓解了直隶财政支绌的现状,但随着战争局势的变化,直隶藩库支出有增无减。同治四年四月,僧格林沁在山东曹州阵亡,京畿大震,直隶防务骤然紧张。刘长佑赴畿南与曾国藩等人会商防务,后于黄河沿线设立两营水师炮船,调派直隶军队防守,直东一带又有刘铭传、陈国瑞、姜玉顺各军,其军饷均须直隶筹给,直隶军需激增。清廷一方面督催各省协济固本军饷,<sup>⑪</sup>另一方面应三口通商大臣崇厚之奏请,要求山东、山西再分别月协直隶军饷 3 万两。<sup>⑫</sup>

为防范捻军北上,同治四年五月初九日,淮军潘鼎新部率军(淮勇九营、开花炮队一营)航海来

① 其中山西解送 1 万两,湖北解送 1 万两,四川解送 1 万两,山东解送 5000 两。同治三年十月初二日直隶总督刘长佑奏请催广东等省速拨欠解固本军饷由,台北故宫博物院藏,军机处档折件,档号 100341。

② 《附录廷寄 催解广东等五省协拨直隶练兵军饷》(同治三年十月十一日),《曾国藩全集》第 8 册《奏稿八》,第 25 页。

③ 户部本拟长芦盐斤复价专款储存候部拨用,但刘长佑称:“至固本军饷系为练兵增饷及补制器械之需,各省解到者寥寥,不敷支用,尚费筹画,实未能拨还复价报部拨用。”《复价循旧分拨兵饷片》(同治三年五月初七日),《刘长佑集》第 1 册,第 267 页。

④ 《暂设厘卡济疏稿》(同治三年九月二十日),《刘长佑集》第 1 册,第 281—282 页。

⑤ 《清穆宗实录》卷 81,同治二年十月己卯,《清实录》第 46 册,第 663 页。

⑥ 《清穆宗实录》卷 86,同治二年十一月丁卯,《清实录》第 46 册,第 809 页。

⑦ “讷钦赴甘援剿,共带直隶兵三千名,山西兵一千名,所需月饷一万四千余两,自应由该两省各按原调兵数,陆续供支。如有短绌,仍惟直隶山西是问。”《清穆宗实录》卷 97,同治三年三月己未,《清实录》第 47 册,第 138 页。

⑧ 《清穆宗实录》卷 96,同治三年三月戊申,《清实录》第 47 册,第 104 页。

⑨ 从同治三年四月起,山东每月从百货厘金项下所解定安军饷为 3000 两。到同治四年十月,定安一军撤军回旗,山东仍每月解送 3000 两至直隶大名粮台。参见《阎敬铭陈东省抵拨定安军饷并陈营军饷银两片》(同治三年五月十五日),虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑第 8 册,大象出版社 2011 年版,第 687—689 页;《阎敬铭陈运库应解本年京饷银两数暨藩司筹备甘饷并拨解各处协饷片》(同治四年十一月二十七日),虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑第 14 册,第 324—328 页。直隶驻花马池之 3000 人,月需饷银 1.05 万两,从同治三年正月,山西应解固本军饷抵解讷钦一军军饷。此外,直隶还应解 5500 两。但该军军饷依靠山西划拨之固本军饷,直隶应解之饷历年积欠。同治五年十二月初六日宁夏将军穆图善奏请准将山西应解固本军饷仍照旧章拨解花马池等情事,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号 03-4811-093。

⑩ 《楚豫固本军饷拨解营片》(同治三年十月初二日),《刘长佑集》第 1 册,第 283—284 页。实际上,湖北解送僧格林沁大营军饷也未足额。并且同治四年三月,官文等以饷绌兵增,奏明免解固本军饷。同治五年三月十二日湖广总督官文奏报筹解湖北欠解直隶固本军饷数目事,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号 04-01-01-0892-038。

⑪ 《清穆宗实录》卷 138,同治四年五月壬寅,《清实录》第 48 册,第 267 页。

⑫ 《清穆宗实录》卷 139,同治四年五月丁未,《清实录》第 48 册,第 281—282 页。

津,赴直东一带防守,其军饷亦由直隶、山东每月各分拨 1.5 万两。<sup>①</sup> 直隶需求不断扩张,固本军饷和山东、山西协饷却久拖不至,刘长佑十分焦灼。为了让两省便于解饷,他奏请将山西协饷每月由 3 万减少至 2 万两,山东协饷每月由 3 万减少至 1.5 万两,抵补直隶应协济潘鼎新一军军饷。<sup>②</sup> 朝廷虽然允准减拨两省协饷,但仍要求直隶设法协济潘鼎新军营军饷。<sup>③</sup> 到十一月份,山东、山西两省也仅解送过一批、两批不等。<sup>④</sup>

刘长佑于同治四年八月奏请朝廷催促各省将固本军饷尽快解送直隶藩库。他痛陈:

查各省应解固本军饷,原为畿疆抽练精兵而设,前经奏奉谕旨分饬照解,即经督饬各镇协营,一体认真抽练。所需饷干〔乾〕赏项,及添制炮械、买补马匹,岁费不貲,全赖各省照解供支。其未到以前,仍由藩司筹垫,原期各省解到归款,乃自同治二年十月间奉旨以后,距今两年有余,除各省划拨暨批解外,共积欠未解银一百零六万余两。直隶本缺额省分,又值历办军需以后,现计南路东路调防兵勇一万数千余名,又兼淮勇及添设水师炮船,一切需费繁巨,再加练兵饷项,有垫无归,日久月长,如何能继。<sup>⑤</sup>

由史料可见,直隶练兵由藩司筹垫饷需,但固本军饷欠解难以归款,严重影响藩库的正常运转。刘长佑奏参各省两年欠解数额达到 106 万余两,并开具了欠解清单,笔者据此清单特编制表 1。

表 1 固本军饷同治二年十月至同治四年十月解送情况表 单位:万两

省别	应解饷额	实解饷额	欠解饷额
江西	13	0	13
福建	13	0	13
河南	13	0	13
广东	26	3.42	22.58
江苏	11.5	3.6	7.9
湖南	13	2.1	10.9
湖北	12.5	4.1	8.4
四川	11.5	6	5.5
山东	13	6.132876	6.86
山西	13	8	5
总计	139.5	33.352876	106.14

资料来源:同治四年呈各省应解固本军饷自同治二年十月至同治四年十月止欠解银数清单,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号 03-4968-095。

如表 1 所示,从同治二年十月到同治四年十月,江西、福建、河南分文未解,直隶收到各省实际协济直隶的固本军饷共 33.35 万余两,积欠 106.14 万两,欠解比例高达 76%。<sup>⑥</sup>

同治四年底,直隶防务需用浩繁,藩库积欠达 389.7 万余两,同时本年藩库还面临 120 万两缺口,

① 《清穆宗实录》卷 141,同治四年闰五月壬申,《清实录》第 48 册,第 341 页。

② 《拨减山东〔山西〕协饷片》(同治四年七月初一日),《刘长佑集》第 1 册,第 346—348 页。

③ 《清穆宗实录》卷 147,同治四年七月丙寅,《清实录》第 48 册,第 442—443 页。清廷在同治四年十二月初五日方允准山东协济直隶月饷 3 万两,每月划抵潘鼎新军饷 1.5 万两,余饷缓解。参见《划抵潘营东饷片》(同治四年十二月初二日),《刘长佑集》第 1 册,第 388—389 页;《军机大臣字寄山东巡抚阎敬铭将东省协直饷内每月划抵潘鼎新军营银一万五千两谕令》(同治四年十二月初五日),虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑第 31 册,第 270—273 页。

④ 同治四年十一月,山西应解协饷 8 万两,尚欠 6 万两,山东应解协饷 6 万两,尚欠银 4 万两。同治四年呈各省应解固本军饷自同治二年十月至同治四年十月止欠解银数清单,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号 03-4968-095。

⑤ 《请催闽浙等省固本军饷片》(同治四年十一月二十一日),《刘长佑集》第 1 册,第 383 页。

⑥ 当然,刘长佑也不无夸大之处,如山西应解固本军饷直解花马池直隶军营,截止同治五年八月,解送数额达到 14.5 万两。山东则应刘长佑奏请抵解定安军营,也基本做到年清年款,应该说是解饷较为积极的省份。同治五年十月初五日山西巡抚赵长龄奏报筹解部库固本兵饷数目等事,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号 03-4810-010。

已到难以为继的地步。<sup>①</sup> 固本军饷虽经督催,各省解送稍有起色,但远未达到应协数额。<sup>②</sup> 此种情形固然由于各省军需浩繁,难以兼顾,<sup>③</sup>但也从一个侧面体现出各地督抚不重视固本军饷的态度,其中以广东和江苏两省最有代表性。

署广东巡抚郭嵩焘对朝廷于广东厘捐摊派固本军饷“愤然于心”,他称:“部议不准直隶开办厘捐,乃欲分广东之厘捐,以协济直隶。此时直隶全境肃清,反欲于用兵省分哀分其食以自肥。虽所求无多,而情、势二者俱不能允。”<sup>④</sup>郭嵩焘奉命整顿广东厘务、军务及地方吏治,以筹饷为要务。早在上任之初,他就称:“应由臣等先收回利权,如京饷为根本重计,江南大营为军营要需,酌量事势之缓急尽力筹解,其余一切在广东筹饷者悉与罢除。”<sup>⑤</sup>其时在广东指拨各饷中,以京饷、江皖兵饷为要,其次则为本省兵饷及军务用款。但广东所收地丁、盐课、关税动垫一空,虽有捐输、溢坦变价、厘捐接济,仍入不敷出。其厘捐一款月入约7万余两,七成协解江、皖,三成留备本省支用,时任两广总督毛鸿宾亦认为“勉强分润,增加无几”,甚至京饷都难以保证依限解足。<sup>⑥</sup>因而郭嵩焘的不满溢于言表。<sup>⑦</sup>

刘长佑曾致函毛鸿宾,商议筹解直隶协饷(固本军饷)之事。<sup>⑧</sup>但限于本省财力,广东在同治三年十月之前并未解送过军饷。尽管同治三年九月起,厘捐全数留充广东军需,但广东兵丁欠饷达300余万,勇丁欠饷达百万,且此时因防堵东北两江添募勇营,加以本省越境会剿、留防各处勇营,每月用款反而增至16余万。毛鸿宾称:“现在筹解京饷已经力尽筋疲,所有陕甘督臣杨岳斌指拨军饷银八万两、直隶省请拨饷银每月一万两,此时断不能协济”。<sup>⑨</sup>郭嵩焘也正是以不解或者缓解固本军饷来“应付”朝廷。<sup>⑩</sup>

最初江苏巡抚李鸿章对解送固本军饷以“地方凋敝,军饷支绌,遽难如期凑集”应之。同治三年十二月,在朝廷督催之下,李鸿章不得不在江宁、江苏两藩司以及淮运司各“勉筹”银6000两,镇江关道筹银3500两。<sup>⑪</sup>其时江苏各收入主要供支湘淮军、淮扬水师等诸军饷需,兼需筹措京饷、甘皖协饷

① 《直饷支绌请部拨银疏》(同治四年十一月二十一日),《刘长佑集》第1册,第382—383页。

② 同治五年七月,恭亲王奕訢在奏报中称,“扣至本年(五年)六月止,实已解过三十九万二千余两。”《奕訢等又奏直隶练兵请改为六军拱卫京师折》(同治五年七月初六日),《筹办夷务始末(同治朝)》第5册,第1801页。同治五年十月,刘长佑在奏疏中称“自二年冬季,迄今仅解到实银二十九万两,合之划拨各省用项十七万两,共计仅收四十万两。”也即同治四年十一月之后至同治五年七月,解送数额仍不多。《筹补入款撙节出款片》(同治五年十月二十四日),《刘长佑集》第1册,第439页。

③ 如同治四年正月,曾国藩在致刘长佑函中称:“敝处饷项奇绌,入款日见其少,出款反觉其增,舍裁勇别无良法。去岁已遣撤三万,今年当续裁二万余人,腾出有用之饷,备济尤急之需,未知能否如愿。”曾国藩似在婉拒刘长佑协济之请。《复刘长佑》(同治四年正月二十三日),《曾国藩全集》第28册《书信七》,第323页。

④ 《致毛鸿宾》(同治二年),《郭嵩焘全集》第13册《书信》,岳麓书社2012年版,第117页。

⑤ 《郭嵩焘日记》,同治二年七月十八日,《郭嵩焘全集》第8册《日记一》,第607页。

⑥ 《沥陈度支艰窘请缓解协拨各饷折》(同治三年六月初十日),《毛尚书(鸿宾)奏稿》卷12,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊正编》第61辑,第1264页。可以查阅到的同治三、四、五年京饷初限,广东均有欠解。根据实录记载,同治三年八月底,广东欠解地丁银2.5万两,盐课银8万两,新旧息银8万两。粤海关欠解税银25万两。详见《清穆宗实录》卷115,同治三年九月癸丑,《清实录》第47册,第557页。同治四年闰五月,广东欠解地丁银2.5万两,运库应缴新旧息银2.5万两,粤海关税银15万两。详见《清穆宗实录》卷143,同治四年闰五月戊子,《清实录》第48册,第366—367页。同治五年六月,户部又奏,京饷初限已过,“各该省尚未一律照解”。《清穆宗实录》卷179,同治五年六月壬子,《清实录》第49册,第229—230页。

⑦ 郭嵩焘在致李瀚章信函中表达户部随意指拨的不满,他称:“粤故沃区,历来咨其骄侈,一无支拨,乘其穷也,而督责之报亦惨矣。楚,贫国也,同一苛求。本年两次拨饷,独不及江西,而两及粤。尊书以粤、鄂、江南与楚并论为怪,殆犹疏于考据者矣。直隶奏办厘金,廷议驳斥,而转粤东六千余里之厘金以饷直隶,又何说也?”《致李瀚章》(同治四年十一月十三日),《郭嵩焘全集》第13册《书信》,第162页。

⑧ 《刘长佑致毛鸿宾函》(同治三年),太平天国历史博物馆编:《清咸同年间名人函札》,档案出版社1992年版,第56—57页。

⑨ 《红单师船欠饷报捐请加广乡试中额折》(同治三年十二月初二日),《毛尚书(鸿宾)奏稿》卷15,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊正编》第61辑,第1546页。

⑩ “云、贵、甘肃、直隶指拨粤厘皆应付之。”参见《致李瀚章》(同治四年七月十一日),《郭嵩焘全集》第13册《书信》,第153页。

⑪ 《如数解拨欠解直隶饷银片》(同治三年十二月十九日),《李鸿章全集》第1册《奏议一》,第615—616页。

及本省军饷,因此,固本军饷仅能勉力筹措。<sup>①</sup>

前文述及,同治四年,准军潘鼎新一军航海北上防守直东一带,署理两江总督李鸿章奏定该军军饷由直隶、山东按月各拨银1.5万两,并筹划以山东月协直隶1.5万两,抵拨直隶应解潘军军饷,并称:“将来能径解潘道抵拨最好”。<sup>②</sup>不久他致函护理江苏巡抚刘郇膏称:“山东已拨潘军月饷,直隶未有消息,即不抵拨,须俟彼拨潘饷,我再起解固本一项,否则非情理矣。”<sup>③</sup>当获知直隶解送潘鼎新军营军饷之后,李鸿章又函告刘郇膏:“刘荫翁尚勉解潘军协饷,固本一项仍望筹解,以敦彼此相顾之谊。”<sup>④</sup>此后李鸿章在与潘鼎新信函中多次询问直隶起解军饷事宜。<sup>⑤</sup>刘增合的研究显示,咨商拨解军饷,由各督抚依据本省安全利益和彼此交谊,在财力许可之下权衡解饷多寡。<sup>⑥</sup>李鸿章正是将直隶是否协济潘鼎新一军军饷,作为江苏是否起解固本军饷的依据。不过,直到同治五年八月之前,江苏协济直隶之固本军饷也仅5.2万两。<sup>⑦</sup>

### 三、从“固本军饷”到“固本京饷”的转变

固本军饷的欠解以及直隶藩库收支持续恶化,导致直隶欠饷问题愈发严重,以致同治四年七月京畿附近东北马贼窜扰之时,朝廷竟无兵可用、无饷可发。清廷在上谕中申饬:“署直隶提督徐廷楷,于奉调标兵,苍黄抽派,并不将口粮发足,且兵丁半多单寒,均无号衣、号帽,马匹悉属疲瘦,所带火药铅丸,亦属无多,殊属不成事体”。<sup>⑧</sup>同治四年十一月,山海关副都统长善奏报沿边各口防务时再奏徐廷楷“止带随从弁兵,并未挑备亲兵数百名带赴防所。又各口提标通永镇标防兵,自八月至今,口粮多欠,日以典贷为生,殊形疲困”。<sup>⑨</sup>直隶应对东北马贼不力,练兵偏重畿南导致北路防卫空虚的弱点暴露出来,刘长佑因此不断受到朝臣的攻击。<sup>⑩</sup>清廷不得不考虑整顿直隶军务。

同治五年七月初六日,恭亲王奕訢奏请变通直隶练兵章程。奕訢在奏折中直指直隶练兵“视固(防)本为具文,饷既虚糜,而兵仍无用”,提出要以六军之制替代七军之制,补强直隶北路防卫,强化选将练兵和操防;另外,为保证固本军饷的足额解送,他奏请“严谕各该督抚,转饬藩司赶紧按月解交,倘仍拖欠,即照贻误京饷例从重处分,以儆玩误”。该奏议交户部、兵部妥议具奏。<sup>⑪</sup>

在议复中,大学士、管理户部事务大臣倭仁等人提出,“拟将此项银两(笔者按:即固本军饷)仍照原派数目改令各省径解部库交纳,自奉文日起或一月一解或两三月一解,总须按期赶到,不准稍有拖延,如该督抚任意迟逾三月不解,即由臣部指名严参,钦遵前奉谕旨照贻误京饷例议处,实降实革,以

① 《筹画军饷片》(同治四年正月二十九日),《李鸿章全集》第2册《奏议二》,第17页。李鸿章在同治四年六月又称:“固本京饷两藩库闻有存款,镇关早经批令停拨,于奏报关税折内亦经声明有案,运库不知能否凑出。”《复刘护院》(同治四年六月初六日),《李鸿章全集》第29册《信函一》,第402页。

② 《复刘护院》(同治四年六月初六日),《李鸿章全集》第29册《信函一》,第402页。

③ 《复刘护院》(同治四年六月十七日),《李鸿章全集》第29册《信函一》,第404页。

④ 《复刘护院》(同治四年八月初一日),《李鸿章全集》第29册《信函一》,第419页。

⑤ 参见《李鸿章全集》第29册《信函一》,第439页;同治五年正月二十六日护理江苏巡抚刘郇膏奏为奉旨解赴直隶各项固本军饷并再严催事,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号04-01-01-0891-009;《曾国藩全集》第11册《奏稿十一》,第317页。

⑥ 刘增合:《白银与战争:晚清战时财政运筹研究》,社会科学文献出版社2021年版,第81页。

⑦ 《筹解畿辅防军饷银片》(同治五年七月十三日),《李鸿章全集》第2册《奏议二》,第498页。该奏议称,此前江苏一共解送数额为3.6万两,本次再解送1.6万两。

⑧ 《清穆宗实录》卷152,同治四年八月丙辰,《清实录》第48册,第557页。

⑨ 《清穆宗实录》卷161,同治四年十一月丙戌,《清实录》第48册,第726页。

⑩ 御史汪朝荣奏称:“上年骑马贼闯入关内,游鞞近畿,如入无人之境。幸赖神机营兵剿除净尽,而直省官兵不过在三屯营等处防堵,从未见有冲锋打仗者,何也?盖不特操防之弛懈,实系额伍之多虚。”参见同治五年十月初六日御史汪朝荣奏为直隶兵额多虚请严饬核实事,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-4771-042。刘长佑曾在同治六年致户部尚书罗惇衍信函中称:“即如练兵一事,自四年马贼闯入永东,中外讥弹,至今未已。僚属或为之动色,长佑皆置若罔闻。”《复罗椒山大司农》(同治六年),《刘长佑集》第2册,第1024页。

⑪ 《奕訢等又奏直隶练兵请改为六军拱卫京师折》(同治五年七月初六日),《筹办夷务始末(同治朝)》第5册,第1801—1803页。



示惩戒。”并且“嗣后此项饷银解部委员交兑清楚,应仿照报解洋税四成扣款章程,由管库大臣当堂发给批回,无庸领取回省限照,亦无庸另备科道衙门验批,以省周折。”<sup>①</sup>同时,户部再次强调各省不准短欠划抵,如饷需不敷,“即在各关洋税四成扣款项下暂行那借,一俟各省本项解到即行照数归款”。<sup>②</sup>兵部则奏陈直隶练兵十七条章程,涉及直隶练兵的挑募、军器、将领、约束、操练、简阅、薪粮等内容。<sup>③</sup>户部议复最重要的是重新确定固本军饷改解户部,将之纳入到解送户部的中央专项经费中。

八月二十八日,清廷发出两道上谕,一则督催刘长佑落实新练兵计划。<sup>④</sup>二则催督各地按时向户部解交固本饷项,其固本饷项方案基本为户部议复内容。<sup>⑤</sup>同治六年正月,在朝廷最终确定六军练兵方案后,朝廷催令各省督抚勒限拨解,“倘有迟逾,或解不足数者,即着户部按拨解京饷迟延例,严行参奏。”<sup>⑥</sup>由此可知,户部、兵部是直隶练兵新计划的制定者,也只有军饷改解部库、户部重申考核办法之后,固本军饷才成为“固本京饷”。

那么改解部库之后固本京饷解送情况如何呢?笔者根据第一历史档案馆相关资料,编制了同治五年九月至同治六年各省解送情况表,参见表2。

表2 同治五年九月至同治六年十二月八省固本京饷解送情况表 单位:万两

省份	应解数额	实解数额	饷项来源	解送方式
湖北	8	8	地丁项、盐课项	陆路
江西	8	8	司库地丁项	陆路
湖南	8	8	司库地丁项	陆路
河南	8	6.5	不详	陆路
福建	8	8	百货、洋药税厘等项	阜康等银号
江苏	8	7.95	江宁藩库、江苏藩库,两淮运司,江海关、镇江关税银	江海关汇解
四川	8	7	盐货厘金等	蔚丰厚等银号
广东	16	15	洋药厘金等	银号

资料来源:湖北省数据来源为宫中朱批奏折,档号04-01-01-0892-072,04-01-01-0892-089;军机处录副奏折,档号03-4811-060,03-4811-122,03-4812-082,03-4814-059,03-4816-041,03-4816-092,03-4929-090,03-4943-077。江西省数据来源为军机处录副奏折,档号03-4941-053,03-4812-058,03-4813-016,03-4814-021,03-4942-130,03-4816-058,03-4943-079,03-4818-042。湖南省数据来源为军机处录副奏折,档号03-4928-072,03-4929-044,03-4929-071,03-4943-084。河南省数据来源为军机处录副奏折,档号03-4942-070,03-4942-136,03-4817-013。福建省数据来源为军机处录副奏折,档号03-4941-044,03-4929-030,03-4942-095,03-4890-055,03-4943-046,03-4890-059;宫中朱批奏折,档号04-01-35-0971-084。江苏省数据来源为军机处录副奏折,档号03-4929-029,03-4942-036,03-4816-066,03-4816-081,03-4817-015,03-4818-015。四川省数据来源为军机处录副奏折,档号03-4941-065,03-4942-128,03-4943-027。广东省数据来源为军机处录副奏折,档号03-4928-063,03-4813-049,03-4929-049,03-4943-014,03-4943-068。以上档案均来自中国第一历史档案馆。

从表2可以看到,自同治五年改解部库之后,8省解送固本饷项的情况大为改善。山西解饷情况前已述及,由山西代解直隶花马池军营饷银5000两,抵补固本军饷,同治五年固本饷项改解部库之后,在宁夏将军穆图善的坚持下,仍照原奏抵拨。<sup>⑦</sup>山东在改解部库后,按月解5000两赴部,<sup>⑧</sup>其解送情形,时任山东巡抚的丁宝楨,曾在同治六年提及,“其协拨最急之项,则奉拨京饷三十万,固本军饷六万,次则协解,督臣李鸿章、藩司潘鼎新之月饷,共计每岁六十万,是皆分毫不能短少,时刻

① 同治五年八月二十日大学士管理户部事务倭仁等奏为直隶练兵固本请协饷改解部库事,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-4763-031。

② 同治五年户部奏为密陈各省解交固本饷银事,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-4763-056。

③ 同治五年兵部奏为敬陈办理直隶营务各条管见事,中国第一历史档案馆藏,军机处录副奏折,档号03-4763-032。

④ 《清穆宗实录》卷183,同治五年八月甲寅,《清实录》第49册,第293—294页。

⑤ 《清穆宗实录》卷183,同治五年八月甲寅,《清实录》第49册,第293页。

⑥ 《清穆宗实录》卷195,同治五年八月戊寅,《清实录》第49册,第494页。

⑦ 山西应解固本京饷到同治八年底由曾国藩奏请改解部库。参见《花马池直兵遣撤所有山西省原派之固本饷改解部库片》(同治八年十二月十四日),《曾国藩全集》第11册《奏稿十一》,第238页。

⑧ 《阎敬铭陈筹解京协各饷银两片》(同治五年十一月初六日),虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第1辑第5册,第431—435页。

不能拖延。”<sup>①</sup>京饷与固本饷项同被丁宝楨列入最急之项。同治七年丁宝楨又称：“奉部筹拨，按月协解各款，少则一二十万，多或四五十万，统计一年数至二百五六十万不等，为数甚巨。内如固本京饷，藩司潘鼎新营月饷，皆系拨解全清。”<sup>②</sup>可见固本京饷已有解送的优先权，山东解送款饷应该无太大问题。

将固本饷项纳入“最急之项”的情形并非孤例，固本京饷改解部库后，成为优先解送的饷项之一。如江西所征地丁等银首先例支本省各款，其次为本省防饷与邻省协饷，固本军饷仅解过1万两。改解部库后，固本京饷已被纳入到江西必须筹解的支出项。江西巡抚刘坤一称：“伏思此项兵饷为根本要需，现当变通章程、简练卒伍之际，饷项断不可缺。且仰沐天恩，从前欠款免其补解，体恤周至，钦感难名。臣等具有天良，何敢以筹措艰难稍事延缓。惟有与藩司设法匀拨，每按两月一解，源源接济，借供要需。”<sup>③</sup>同治七年，刘坤一在提及本省各项支出时又称：“司库、地丁，又须分解京饷，直隶固本兵饷，甘肃、贵州军饷，近复增添皖省援直军饷，悉索以应，时形支绌。此外部拨各省年例协饷，均无从设措。”<sup>④</sup>随后他又称“固本兵饷，为畿辅练兵要需，自应照前协济。”<sup>⑤</sup>

湖南也有相应的调整。在籍内阁中书郭崑焘在湖南襄办军务，同治五年之前，他函告刘长佑：“固本饷项，中丞无时不思筹解，而此时光景，竟属无可腾挪，须边防略定，始可设措，想阁下能谅之也。”<sup>⑥</sup>金陵被清军攻克后，湖南收支状况并未有所好转，郭崑焘称：“窃观吾湘近状，殆有不可终日之势，即以军饷一事而论，穷窘已十倍于往时，支应则一倍之，积欠更三倍之，过此以往，来源易竭，耗费益多，虽有智者无从为计。”<sup>⑦</sup>但即便如此，同治五年八月之后，湖南仍然保证了固本饷项的解送。湖南巡抚刘崐在提及本省饷项支绌时称：“查京饷、固本饷两项，无论如何拮据，总当按时措解，甘肃地近畿辅，每月协饷一万两，亦应勉图共济，惟云南、贵州、广西等省协饷，暂时实难兼筹”。<sup>⑧</sup>刘崐在奏议中已经将京饷、固本饷并列，排在本省解饷次序前列。

另外，从各省解送情况来看，有两点值得注意，首先从饷源来看，湖北、福建、江苏、广东出现了两个名目以上的饷项，其中江苏的情况尤为特殊，其拨解固本京饷是通过江宁藩库、江苏藩库、江海关、镇海关、淮运司五处分摊解送。<sup>⑨</sup>这种情况的出现，实际上是朝廷放宽了钱粮盐关等税的用款限制，各地方督抚统筹藩库、盐课、关税、厘金等收支，通过调剂本省财源完成户部指拨。其次，与京饷每年未定项摊派不同，固本京饷在各省通融指拨，是摊派于各省无的饷之款目。

## 四、余论

既有研究表明，从咸丰三年开始，清廷军费的筹措方式进入酌拨与自筹并存，并以自筹为主的新阶段。<sup>⑩</sup>但需要注意的是，军费筹解仍存在中央直筹的方式。固本京饷的产生及其运作即为例证。固本饷项是清廷依照京饷例设立的中央专项经费名目，经历了从固本军饷到固本京饷的改变，由“协济”变为“京饷”，其背后是清廷对于直隶练兵在军费筹解制度上的调整。最初由刘长佑筹划的“固本

① 《酌议协济甘省月饷折》（同治六年三月二十日），《丁宝楨全集》第1册，贵州人民出版社2017年版，第50页。

② 《截清拨款减营节费折》（同治七年十一月二十三日），《丁宝楨全集》第1册，第248页。

③ 《遵解固本京饷片》，《刘坤一集》第1册《奏疏》，岳麓书社2018年版，第137页。原折片未注明时间，根据内文可知约在同治五年十月至十一月之间。

④ 《筹解协直军饷片》（同治七年三月二十八日），《刘坤一集》第1册《奏疏》，第195页。

⑤ 《查报各省协饷起止年月折》（同治七年十二月十六日），《刘坤一集》第1册《奏疏》，第233页。

⑥ 《致刘荫渠督部》，郭崑焘：《云卧山庄尺牍》卷4，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊正编》第12辑，第208—209页。

⑦ 《上曾爵相》，《云卧山庄尺牍》卷7，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊正编》第12辑，第375—376页。

⑧ 《湖南支应艰窘请暂缓协济邻省片》，刘崐：《刘中丞（崑高）奏稿》卷2，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊正编》第11辑，第291页。

⑨ 具体数额为江宁藩司、江苏藩司、淮运司每月各1000两，江海关每月解1500两，镇江关每月解500两。同治六年十月二十六日署理江苏巡抚郭柏荫奏报苏省藩库海关各筹解奉拨固本军饷情形事，中国第一历史档案馆藏，军机处录副奏折，档号03-4816-066。

⑩ 刘增合：《白银与战争：晚清战时财政运筹研究》，第117页。

军饷”,是朝廷放权于直隶总督由其自行指省咨商筹拨,以协济的方式解送直隶藩库,但军饷欠解十分严重,最终直接导致练兵久无成效,使清廷不得不对直隶练兵计划进行调整。同治五年,由奕訢领衔,户、兵部直接参与制定练兵章程,改固本军饷直解户部,以京饷例进行考核,“固本军饷”到此时成为名副其实的“固本京饷”。

从固本军饷到固本京饷改变后的实效来看,军费筹解的本质问题并没有解决,只是各督抚在应对京协饷问题上,酌量各饷项的轻重缓急以及本省的财力,以调整解饷优先次序。固本军饷数额虽不大,但最初各省只是在督催之下勉力凑解,或者奏请免解,甚至以缓解、不解的办法应对。同治五年改订章程后,各省相应调整固本京饷的权重,将之纳入优先解送饷项,几于京饷并列。这其中固然有战局变化的因素,更重要的是固本饷项被纳入到户部直接稽核的中央专项经费,兼之以京饷例考核,这是各省调整解饷次序的内在动因。

另外,我们可以看到“固本军饷”与“固本京饷”分别以协饷和京饷的制度逻辑运作,其本质区别在于两点:一是饷项是否解送户部,二是是否以京饷例考核。这说明,清廷设立的中央专项经费能否落实,主要看以哪种制度进行筹解。如光绪元年(1875)由中央筹划的海防专款,以粤海等关四成洋税及江苏、浙江等省厘金为主,各解送南北洋大臣处。其中北洋海防经费实收数到光绪八年仅1/3强。光绪十二年起,海防专款由海军衙门咨催筹解,随后由部议处议叙,各省拖欠情况才稍有改善。<sup>①</sup>光绪六年,清廷设立的东北边防经费,每年摊派各省关200万两,解送户部并参照京饷例考核,其解饷率则较高。<sup>②</sup>与海防经费几乎同时的西征经费的筹拨,虽然以协饷为主,在文祥等重臣的支持下,由朝廷允准以协饷为担保,举借外债及向商人借款,直接跨过协饷制度,才改善了西征停兵待饷的窘境。<sup>③</sup>由上可知,同光之际清廷筹设中央专项经费时,有协饷和京饷两种制度可供选择,具体选择则取决于朝廷的重视程度。

最后,需要指出的是,固本京饷虽然解决了直隶练兵的饷需问题,但只是在既有制度安排上的修修补补,并未真正解决清廷面对的军费饷源问题。固本京饷仅仅是通过制度调整保证了直隶练兵经费在各省解饷的优先地位。岩井茂树指出,在地方各省看来,“户部官员不仅不了解财政的实际情况,而且还乱开空头支票,户部是加重财政混乱的罪魁祸首。”<sup>④</sup>此后户部筹拨中央专项经费仍不顾各省实际收支,各省只能酌量轻重缓急筹拨,不免顾此失彼。恰如郭嵩焘一针见血所言:“朝廷于各省协饷据折指拨,于本省筹画军饷又多方为之牵掣。疆吏能任事者已无几人,而军机、户部两处乃皆循守章句,无复远识。以勘定大难,窃虑非诸公之才所能及也。”<sup>⑤</sup>

## From Allotting to Zhili to Collecting for Beijing: The Institutional Logic of Military Expenditure Financing for Army Training in Zhili Province

Wu Yong

**Abstract:** In the second year of Tongzhi (1863), the Qing government proposed to establish a special fund for military training in Zhili Province, and subsequently decided to have the military expenses paid by the

<sup>①</sup> 陈先松:《北洋海防经费收数考述(1875—1894)》,“中央研究院”历史语言研究所集刊编辑委员会编印:《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第84本第3分,2013年印行,第564页。

<sup>②</sup> 刘文华:《根本重地的饷需——晚清东三省俸饷初探》,《中国经济史研究》2020年第6期。

<sup>③</sup> 林映汝:《协饷与清廷的新疆治理(1759—1884)》,硕士学位论文,台湾师范大学,2010年,第149页。

<sup>④</sup> 岩井茂树:《中国近世财政史研究》,付勇译,江苏人民出版社2020年版,第144页。

<sup>⑤</sup> 《郭嵩焘日记》,同治四年六月廿一日,《郭嵩焘全集》第9册《日记二》,第127页。郭嵩焘又称“户部不知各省盈虚,而假手书吏以儿戏出之。观部臣之愤愤,知天下之未易骤臻治平也。”《郭嵩焘日记》,同治五年三月十七日,《郭嵩焘全集》第9册《日记二》,第205页。

ten provinces to the provincial treasury of Zhili Province. The establishment of this fund was the result of consultation between the central and local governments after the decentralization of central financial power during the Xianfeng and Tongzhi periods. Initially, this fund was sent to the provincial treasury of Zhili Province in the form of assistance. However, due to insufficient attention from the provinces, the military expenses were seriously insufficient, which seriously affected the implementation of the military training plan in Zhili Province. Three years later, in order to enhance the defense capability of the capital, the court had to make changes and directly send the funds to the Ministry of Revenue, withdrawing the control of the fund from the provincial treasury of Zhili Province, and adjusting the military training plan in Zhili Province. The main logic behind this change is: first, the central government prioritizes strengthening the armed forces of the capital; secondly, based on different institutional logics, the Qing government has different effects in raising funds.

**Keywords:** Special Fund of Army Training Allotting to Zhili Province, Special Army Fund Collecting by the Ministry of Revenue, The Inter-provincial Financial Support System, Institutional Logic

(责任编辑:高超群)

## 《秦汉三国简牍经济史料汇编与研究论文集(一)》简介

晋文教授主编的《秦汉三国简牍经济史料汇编与研究论文集(一)》(江苏人民出版社2023年版)是国家社会科学基金重大招标项目“秦汉三国简牍经济史料汇编与研究”阶段性成果,共收录了24篇项目组成员三年来围绕秦汉三国简牍经济史料深入研究的专题论文。这些论文有的上至战国,有的下至魏晋南北朝,总的来看都集中在秦汉三国时期。

就研究内容而言,本论文集涉及土地制度、赋役制度、户籍制度、爵位制度、上计制度和财政制度等。其中既有宏观方面对秦汉魏晋南北朝土地制度演变轨迹的论述,也有微观方面对秦汉田租征收的讨论,提出了许多新的见解。如秦汉魏晋南北朝时期的民田占有制度是沿着土地国有变成土地私有为主、再从土地私有变为土地国有为主的轨迹运行的;秦至西汉前期的田税是按实际产量征收的浮动税,东汉末,田租征收方式由按实际产量征收的浮动税变成了亩收固定数额的定额税;孙吴简中的“二年常限”田是在嘉禾四、五年间按固定的数额或标准缴纳米、钱和布的国有土地;等等。值得一提的是新材料引发的新论题,尤其是对最新公布的《堂邑元寿二年要具簿》中有关西汉后期南京农业经济的研究,以及郴州晋简所反映的西晋官田政策。在爵位制度方面,新出简牍表明秦统一时至汉初民爵的上限为大夫。二十等爵制是与公卿大夫士内爵系统挂钩建立起来的。关于赋役制度,新材料显示汉代的“更赋”可能是由“罢癘钱”“罢癘卒钱”“更卒钱”“戍卒钱”和“过更卒钱”等多个部分组成。有些论文还关注到了以往研究较少的秦汉“外妻”和“寡”的经济生活,并涉及荒政、养老、物价、契约、中外植物崇拜以及农业、手工业和商业的发展状况等。概言之,这些论文在一定程度上体现了秦汉三国经济史研究的新进展。

本论文集的编排也颇具特色。除散见于《光明日报》《历史研究》《简帛研究》《古代文明》《贵州社会科学》等报刊的单篇论文外,其余15篇论文均按所发表的期刊分组编排,即《史学月刊》4篇、《中国经济史研究》3篇、《中国农史》4篇、《中国社会经济史研究》2篇和《世界林业研究》2篇。这一方面表明本论文集研究的问题集中于经济史,另一方面也反映了这些有影响力的杂志对经济史研究的重视。此外,论文集的作者既有秦汉史研究的资深专家,又有中青年学者,甚至包括博士研究生和硕士研究生,可见论文的选取并不论作者的资历与身份,也不以其观点为取舍,而是以论文质量为优先选取标准。这也可以说是本论文集的一大特色。(郭妙妙)