

清末新疆建省后协饷问题研究^{*}

刘锦增

内容提要:光绪初年,随着国内政局的稳定,清政府着手重建协饷供应制度。新疆建省后,清政府将甘肃、新疆协饷合并为“甘肃新饷”,其中,新疆分得七成。同时,清政府还明确了新疆协饷的数额、来源、解送方式及解饷奖惩措施等。不过,建省之初,由于伊犁将军和甘肃新疆巡抚职权划分未定,新疆各地所需协饷的估拨款并不统一。清政府虽明确了甘肃新饷的总额,但一直在想方设法裁减新疆协饷,因此实际估拨款呈现明显下降趋势。到庚子事变后,随着清廷政局的恶化,财政摊派数额的不断增加,各省财政愈发紧张,协饷数额不断减少。

关键词:清末 新疆 协饷 甘肃新饷

清王朝对全国各地的财政采取“其有本省不足者,以近省补之”的措施,即协饷制度。^①协饷制度的有效运作需建立在国家政局稳定及财政充裕的基础上。咸丰年间,协饷制度走向崩溃。为解决军费问题,清政府允许地方官员就地筹饷。在左宗棠西征的过程中,清政府开始调整协饷的来源和筹饷运作机制,前者指南方各省以及海关税、厘金等均被纳入西征协饷供应体系中,形成“竭天下之力以供西饷”的局面;^②后者指提升户部在协饷筹解中的调控地位。此外,清政府还在全国各地设立甘捐局,积极鼓励各地捐输。光绪初年,随着国内政局的稳定,为保证边疆各地的财政供应,清政府着手重建协饷供应体系。新疆建省后,清政府重建新疆协饷制度,保证了新疆财政特别是军费的正常运转,维护了新疆地区的稳定。关于建省后新疆的协饷供应问题,学界关注并不多。^③本文以档案资料为中心,并结合其他文献,系统分析了建省后新疆协饷制度的重建、甘肃新饷的估拨、来源及协饷供应的效果等问题,以期加深相关研究。

一、建省后新疆协饷制度的重建

光绪年间甘肃新饷体系的重建,是当时各方不断博弈的结果。光绪三年(1877)五月,清政府命左宗棠就收复新疆后的统治政策进行通盘筹划。^④鉴于军府制下的多元管理模式已无法应对近代中

[作者简介] 刘锦增,山西大学晋商学研究所、经济与管理学院副教授,山西省晋商学与区域经济发展协同创新中心副研究员,太原,030006,邮箱:564110997@qq.com。

* 本文系国家社会科学基金青年项目“晚清财政转型视野下的西北边疆财政治理研究”(批准号:23CZS054)的阶段性成果。衷心感谢匿名评审专家对本文提出的修改意见。

① 吴曦:《左司笔记》,齐鲁书社1996年版,第312页。

② 吴昌稳:《晚清协饷制度研究》,社会科学文献出版社2018年版,第185页。

③ 相关成果参见刘增合:《晚清保疆的军费运筹》,《中国社会科学》2019年第3期;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;吴昌稳:《晚清协饷制度研究》;陈剑平:《试析新疆建省以来协饷对社会经济的影响》,《历史教学(高校版)》2008年第7期;刘超建:《晚清新疆协饷枯竭原因探析》,《昌吉学院学报》2009年第1期;上出德太郎「新疆建省前後における協饷の変遷——甘肃新饷に注目して」『東方学』第135輯,2018年;魏建华、薛晖:《清代协饷制度概论》,吴福环、魏长洪主编:《新疆近现代经济研究文集》,新疆大学出版社2002年版,第175—241页;片岡一忠『清朝新疆統治研究』雄山閣,1991年。

④ 马大正主编:《清代中国边疆治理研究》,中国社会科学出版社2021年版,第328页。

国面临的挑战,^①左宗棠奏言:“至省费节劳,为新疆画久安长治之策,纾朝廷西顾之忧,则设行省、改郡县。”^②此后,左宗棠、刘锦棠等人与清廷之间,就建省、财政节流、重建协饷制度展开讨论。

随着新疆政局的逐步稳定,为解决新疆军费问题,清政府积极在新疆开税。光绪四年秋冬至五年夏,共征收厘税 18 万余两。^③ 光绪七年至八年,新疆共收百货厘金银 204505 余两。^④ 光绪八年五月,恭亲王奕訢以新疆开办商务为由,奏请暂免新疆各城的厘税。^⑤ 不久,光绪皇帝谕:“所有进出卡伦货物往来新疆各城贸易者,着概行暂免厘税,俟商务兴旺,照约议立税则时,再复旧章。”^⑥而对于新疆本地土产,如金、铜、牲畜等项课税,仍由各厅、州、县暨各善后局照常征交。总体来看,清政府下令免去新疆各城的税厘,是基于新疆长远发展做出的决策,从短期来看,直接造成了新疆税收的减少,到新疆建省之初,新疆各地每年税收只有 6.8 万余两。^⑦ 单纯依靠新疆当地的财力根本无力解决当时西路庞大的军费问题。

表 1 光绪十年前西路所需军饷情况统计表 单位:万两

拨款名称	军饷数额
西征军饷	793
西宁专饷	1
宁夏专饷	10
凉庄专饷	8.4
巴里坤专饷	40
伊犁军饷	228
塔尔巴哈台军饷	33
乌鲁木齐军饷	9.6
张曜军饷	60
各地善后经费	每次动拨数万、数十万两不等

资料来源:据奕訢等纂《平定陕甘新疆回匪方略》卷 317,第 7930—7931 页;《户部奏统筹西路全局折》,《阎敬铭档一》,虞和平主编《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑第 2 册,第 251—313 页;刘增合《晚清保疆的军费运筹》,《中国社会科学》2019 年第 3 期相关内容整理。

光绪十年,清政府正式在新疆建省。不过,由于当时新疆的驻防兵力、军饷数额及奏拨程序等方面均未明确,协饷供应制度的重建可谓任重而道远。从当时甘肃、新疆的兵力来看,甘肃各地兵丁裁减较多,而新疆各地官兵数额较多,包括:刘锦棠部马步 2.3 万余人,张曜部 6000 余人,乌鲁木齐、古城兵勇 800 余人,巴里坤官兵 900 人,金顺、锡纶部约 2 万余人,合计约 5 万余人。^⑧ 为此,户部主张由刘锦棠负责尽快明确新疆的驻防力量及兵额。从军饷数额来看,建省前西路军饷数额巨大。关于这一问题,阎敬铭的《户部奏统筹西路全局折》和《平定陕甘新疆回匪方略》均有所记载,两者所载数据一致,如表 1 所示。据户部统计,左宗棠在收复新疆之后,每岁所需兵饷仍无节制。光绪九年各省应协西路各军专饷、部垫伊犁军饷以及新疆月饷、甘肃新疆

① 廖文辉:《咸同之际新疆地区的协饷运作与财政困局》,《历史研究》2022 年第 3 期。

② 《遵旨统筹全局折》(光绪三年六月十六日),《左宗棠全集》第 6 册,岳麓书社 2014 年版,第 650 页。

③ 魏光焘撰,阿地力·艾尼、高月点校:《戡定新疆记》卷 8《善后篇》,黑龙江教育出版社 2014 年版,第 136 页。

④ 《户部陕西司会议奏稿》卷 4《核覆新疆巡抚登覆光绪七八两年报销折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 2 册,全国图书馆文献缩微复制中心 2010 年版,第 571 页。

⑤ 《请暂停华商货税折》(光绪十八年十一月初六日),陶模著,杜宏春补证:《陶模奏议遗稿补证》卷 1《新疆一》,商务印书馆 2015 年版,第 94 页。

⑥ 《请拨部款弥补新疆所免厘金并接济军饷折》(光绪八年九月二十二日),刘锦棠著,杜宏春校证:《刘锦棠奏稿校证》卷 4,中华书局 2019 年版,第 269 页。

⑦ 《户部陕西司会议奏稿》卷 2《新疆改台为驿经费章程折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 1 册,第 140 页。

⑧ 奕訢等纂:《平定陕甘新疆回匪方略》卷 317,新疆文化出版社 2017 年版,第 7932 页。

常饷合计需 1450 万两；光绪十年为闰年，应协额更是高达 1527 万两。^① 由于西路官兵尚未裁减完毕，军饷耗费巨大，户部奏曰：“岁饷耗近岁财赋所入六分之一，各省关或括库储，或向商借，剜肉补疮，设法筹解，已属不遗余力。”^②可见西路军饷已严重超出清廷的财政承受能力。从军饷奏拨程序来看，经过同治、光绪初年的政局变动，新疆原来的军饷奏拨制度早已废弛，各处将军、办事大臣自行募勇，各自奏请专饷。即使在光绪初年新疆收复之后，各地军饷也是由各处将军、办事大臣各立章程，其中甚至存在浮冒军饷的情况。军饷奏拨中各行其事的状况已到了不得不整顿的地步。

光绪初年，随着各省承担协饷项和协饷数额的不断增多，各省财政愈发困难。以浙江为例，光绪七年六月，时任浙江巡抚的谭钟麟指出，浙江当时不仅承担西征协饷，还负责南洋海防经费和北洋经费。^③自同治八年（1869）至光绪七年，浙江共解陕甘协饷 1340 余万两；光绪元年以来，共解南洋海防经费银 9 万两，解北洋经费 80 余万两。当时浙江地丁、厘金收不抵支，“浙省度支艰窘，未有甚于今日者”，应协各饷，难以筹解足数。^④与此同时，随着新疆政局的逐步稳定，清政府开始调整全国经费分配方案，将部分原先拨往西北的军饷改拨他用。光绪九年十一月，两广总督张树声奏请：“应请自光绪十年起，将粤东应解陕甘协饷及代还甘省洋款全数停解，用以归还本省现借商款。”^⑤不久，清政府下令将广东承担的西征款项，除划还洋款部分仍旧解送外，其余应解款项自光绪十年起不再解送，留作广东省归还所借商款之需。与此同时，国家财政更为紧张，正如光绪十年底户部所奏，“自办理边海各防以来，出款骤增至五六百万，津沽等处防军数十万人之饷，皆取给于部库，已虑收不敷支，万难再垫伊犁军饷。”^⑥可见，无论是各承协省份还是中央层面均已经无力继续承担新疆如此大规模的军费开支了。因此，裁军减费，重建新疆协饷制度已成为亟需解决的问题。

为明确新疆的军饷数额，光绪十年二月，户部奏请：“刘锦棠等会同陕甘总督谭钟麟统筹全局，就左宗棠议拨三百数十万两之数，合计甘肃及新疆南北两路某处酌留若干兵勇、某处实需若干钱粮、赋税留抵若干、划还洋款若干、屯田抵饷若干、一切经费若干，无论如何区画，总应照原议饷数量入为出，一俟议覆后，臣部即于本年秋季，照新定额饷，将十一年分饷项预为奏拨。”^⑦此后，陕甘总督、新疆巡抚、伊犁将军等官吏纷纷提出裁兵节饷的举措，并估测了甘肃新疆协饷的总额。其中，刘锦棠奏报：“若旧勇裁毕，统收坐粮，新疆可省八十余万，其善后之三十万两，均可停止，每年合关内外，只须协银三百数十万。”伊犁将军金顺指出：“三四年后，客兵可以裁尽，所有客兵之饷，全可节省。”^⑧陕甘总督谭钟麟推测，新疆南北各地需兵力 2.5 万人，每年约需军费 300 万两；关内每年约需 120 万两。^⑨他指出：“二三年后，关内撤勇改兵，岁可省三四十万两，关外防营改照土勇给饷，约可省二三十万，则与左宗棠所定三百数十万之数相符。”^⑩

刘锦棠、金顺、谭钟麟等人的奏折到京后，清廷命户部、兵部和吏部详细核议，三部肯定了刘锦

① 《户部奏议复新疆官制兵饷屯田折》，虞和平主编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑第 2 册，大象出版社 2011 年版，第 313 页。

② 《户部奏统筹西路全局折》，虞和平主编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑第 2 册，第 250—251 页。

③ 光绪七年六月二十日浙江巡抚谭钟麟奏为历陈库储窘乏收不敷支应协各饷万难筹足等事，中国第一历史档案馆藏（以下朱批奏折、录副奏折均为该馆所藏，不再一一标注），录副奏折，档号 03-6605-130。

④ 谭钟麟：《浙省应解各饷万难筹解足数折》，谭泽闾等编：《谭文勤公奏稿》卷 8，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 33 辑，文海出版社 1969 年版，第 464 页。

⑤ 《户部陕西司会议奏稿》卷 2《广东筹解海防拟借商款折》，《清光绪经营新疆会议折奏》第 1 册，第 125 页。

⑥ 《清德宗实录》卷 199，光绪十年十二月壬午，《清实录》第 54 册，中华书局 1987 年版，第 835 页。

⑦ 奕訢等纂：《平定陕甘新疆回匪方略》卷 317，第 7935—7936 页。

⑧ 《户部陕西司会议奏稿》卷 3《甘肃新饷请令会商定额折》，《清光绪经营新疆会议折奏》第 2 册，第 451 页。

⑨ 刘增合：《晚清保疆的军费运筹》，《中国社会科学》2019 年第 3 期。

⑩ 《户部陕西司会议奏稿》卷 3《甘肃新饷请令会商定额折》，《清光绪经营新疆会议折奏》第 2 册，第 451—452 页。

棠、谭钟麟的主张,议定了协饷的额度。^①不久,清政府下令:“光绪十一年至十三年止,无论有闰无闰,概以四百八十万两为准,统名之曰甘肃新饷。光绪十四年所需饷项,须于十三年秋季拨饷以前,由该大臣等早为奏明估拨。”^②清政府大幅缩减了甘肃新饷,从之前的每年1200万两缩减至480万两,极大缓解了财政压力。^③光绪十三年,清政府下令重新估拨光绪十四年甘肃新饷数额。同年八月,户部陕西司上《甘肃新饷请令会商定额折》。^④后经陕甘总督谭钟麟奏陈,户部陕西司上《议覆陕甘总督奏报关内应分新饷折》指出:“刘锦棠咨覆,仍需银二百二十万;锡纶、春满咨称,各军行粮不能更改,仍请拨银一百二十万,而锡纶且欲增拨二十五万,以弥补旧欠,则关内外十四年所拨更浮于四百八十万之数。”^⑤此后,基于新疆需饷甚多,而当地赋税收入有限,“本地所入银粮,勉敷留支文员廉俸等项之用,无可流抵”,^⑥清政府议定甘肃新饷总额仍为480万两。^⑦至此,甘肃新饷的数额正式确定下来。以上协饷由户部按年指拨,由甘肃统收分解,交由藩司,按照三七分配。其中,甘肃分得三成饷银144万两,包括“藩库、绿营、防营俸饷、杂支一百一十八万两,青海、西宁、宁夏、凉、庄各满营俸饷二十二万两,甘、新公用转运脚价四万两”;^⑧新疆分得七成饷银336万两,“分拨新疆、伊犁、塔城等处”。^⑨需要说明的是,清政府指定甘肃新疆协饷数480万两中,最初还包括调赴直隶协防甘军饷银25万两。不久,伊犁将军金顺奏准“暂缓裁撤客兵,加拨银二十五万两”,^⑩实际指拨仍为480万两。

至于奏拨时限,光绪十年,经户部陕西司奏明,清政府下令:“定于每年秋季将来年甘肃新饷专案奏明指拨一次,于冬拨案内申明扣除。”^⑪关于甘肃新饷的解送时间,清政府规定:当年所需的协饷数额,应在估拨确定后的当年十二月底运解三成,第二年四月底再解三成,其余四成,九月底解清。同时,为确保各省关按时解饷,光绪十一年九月,户部重申吏部解饷处分章程:“该藩司接准奉拨部文具批,遴派委员起解。如该藩司委解迟延,由户部确查,文到月日,指名严参。”^⑫其中,延误一月以上者,罚俸一年;二月以上者,降一级留任;三月以上,降一级调用;四月以上,降二级调用;五月以上,降三级调用;半年以上,革职查办。通过这一举措,各省关一改敷衍了事之积习,开始重视甘肃新饷问题。^⑬

至于协饷银的标准,由于当时各省砵码存在一定的差异,清政府明确规定,各省协饷按照库平银标准解送。由于甘肃、新疆发放饷银一直以湘平银支放,清政府下令按每两4分的标准进行升平。清政府虽颁布了砵码,但不少省份并未及时遵照,从而造成解送银两短少的情况,如:四川省应解甘肃新饷,光绪十一年短平银2370两,光绪十二年短平银2490,合计短平银4860两;河东道应解甘肃新饷,光绪十一年短平银1040两,光绪十二年短平银1004两,合计短平银2044两。一直到光绪十三年四月,四川、河东道仍未将短平银补解,为此户部陕西司奏请:“请旨飭下四川总督、山西巡抚确切

① 刘增合:《晚清保疆的军费运筹》,《中国社会科学》2019年第3期。

② 《户部陕西司会议奏稿》卷3《甘肃新饷请令会商定额折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第2册,第452页。

③ 刘增合:《晚清保疆的军费运筹》,《中国社会科学》2019年第3期。

④ 《户部陕西司会议奏稿》卷3《甘肃新饷请令会商定额折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第2册,第453页。

⑤ 《户部陕西司会议奏稿》卷3《议覆陕甘总督奏报关内应分新饷折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第2册,第498页。

⑥ 《户部陕西司会议奏稿》卷3《甘肃新饷请令会商定额折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第2册,第465—466页。

⑦ 《户部陕西司会议奏稿》卷3《筹拨光绪十四年分甘肃新饷折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第2册,第469页。

⑧ 《会奏关内协饷减估四十万折》,王树枏等纂修:《新疆图志》卷105《奏议十五》,上海古籍出版社2015年版,第1964页。

⑨ 《甘肃清理财政说明书》,北京图书馆出版社影印室辑:《清末民国财政史料辑刊》第18册,北京图书馆出版社2007年版,第429页。

⑩ 《户部陕西司会议奏稿》卷3《查核光绪十一年分甘肃新饷统收分支折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第2册,第433页。

⑪ 《户部陕西司会议奏稿》卷3《甘肃新饷请令会商定额折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第2册,第467页。

⑫ 经莉主编:《户部奏稿》第10册,全国图书馆文献缩微复制中心2004年版,第4607页。

⑬ 刘增合:《“财”与“政”:清季财政改制研究》,生活·读书·新知三联书店2014年版,第70页。

查明,令该司道速将光绪十一、十二两年短平银两,于本年九月以前补行解清,并令与甘肃藩司将砵码较准,嗣后勿再短平,倘再蹈前辙,即行奏参,以重库储而足饷糈。”此外,陕西、湖北应解协饷也存在缺少情况,到光绪十三年四月,短平银“陆续补行解清”。^①

为确保协饷的转输,光绪十一年二月,清政府命陕甘总督、甘肃新疆巡抚、陕西巡抚、山西巡抚、直隶总督等官员转饬:“经过沿途各州县,如遇伊、塔两城转运饷项等差,务须遵例,先尽额设所车、夫、马妥为应付前进,毋稍阻滞,如不敷用,始准雇用民车、民夫,以符定制而重转输。”^②同时,清政府下令,伊犁、塔尔巴哈台两城的转运事宜一概由嘉峪关行走。至于转运所需的脚价银,最初由四分减平项下动用,自光绪十四年起,所需费用改由“新饷正款内提银四万两,专备各路转运饷车之用”。^③

新疆协饷的用途包括:(1)伊犁经费银、塔尔巴哈台经费银。建省初期,伊犁将军金顺、塔尔巴哈台参赞大臣锡纶每年需用饷银 120 万两。光绪十年九月,清政府下令:“此项扣平约近二十万两,应令每年由谭钟麟将此项扣除银二十万两,以十万解交金顺,专作为伊犁满营经费,三年后即行停止。”^④后由于伊犁将军金顺奏明,伊犁兵数过多,不便安插,清政府下令将乌鲁木齐、巴里坤处旗兵归并古城,将此项扣平银 10 万两也改拨归古城,作为各旗俸饷及迁徙的经费,岁需银 65949.412 两,所需银“由司库按年随营饷请拨”。^⑤(2)新疆文武官员的俸饷、防饷、杂支经费。建省后,这部分经费归甘肃新疆巡抚负责奏拨,其具体数额多有变化。详细情况见第三部分所论。(3)善后经费银。这部分经费包括新疆善后经费银、伊犁善后经费银、塔尔巴哈台善后经费银。光绪十年后,清政府将新疆各地善后事宜经费归由新疆经费一并调拨,“新疆地方善后事宜,自光绪十一年起,每岁随同协饷案内估拨银一十四万两,仍合防军款目并案报销”。^⑥善后经费,由防军报销册内划拨,由甘肃藩司统收,随同协饷如数分解到新疆。建省初期,新疆地方善后事宜经费为 14 万两,后经清政府议定伊犁和塔尔巴哈台地区的善后经费银归新疆拨给,之后经费数额逐步固定下来。其中,新疆地方善后经费银 7 万两、伊犁善后经费银 6.4 万两、塔尔巴哈台善后经费银 3 万两。^⑦(4)封储银。建省初期,清政府在议定新疆协饷之时,即下令每年由陕甘总督在“甘肃新饷平余项下岁拨银十万两”,^⑧解交新疆作为乌鲁木齐、巴里坤、古城旗营俸饷及迁徙经费,余银存入兰州司库,不准擅动,以备急需。同时,清政府严饬:“无论何处,均不准擅行指提此款封储银两,如不遵照奏案,即由臣部指名严参,以重库储。”光绪十三年,清政府又议定,自光绪十七年起,该项封储银一半存储于甘肃司库,一半存储于新疆司库,逐渐积累,专备西路各军战时之需。^⑨

由上可知,新疆建省后,清政府一面重新构建新疆的驻防体系,一面通过明确协饷数额、来源、分配、奏拨程序、转输方式、用途等重新构建了新疆的协饷供应体系。

二、建省后甘肃新饷的来源

建省之初,新疆协饷的来源并没有固定下来。光绪十一年甘肃新饷中,山西省承担 84 万

① 《户部陕西司会议奏稿》卷 2《奏催四川并山西河东道短平片》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 1 册,第 193—194 页。

② 《户部陕西司会议奏稿》卷 2《伊塔两城转运各差概由嘉峪关行走折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 1 册,第 145 页。

③ 《甘肃清理财政说明书》,北京图书馆出版社影印室辑:《清末民国财政史料辑刊》第 18 册,第 435 页。

④ 《户部陕西司会议奏稿》卷 3《古城俸饷经费片》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 1 册,第 357 页。

⑤ 《旗营迁并古城酌拟旗制饷章折》(光绪十三年八月初一日),刘锦棠著,杜宏春校证:《刘锦棠奏稿校证》卷 13,第 968 页。

⑥ 《办理甘肃新疆粮台造报新疆善后报销款清册》(光绪二十九年三月),苗普生、赵海林主编:《甘肃省档案馆藏清末新疆档案》第 1 册,凤凰出版社 2014 年版,第 254 页。

⑦ 《光绪二十九年四月初九日甘肃新疆巡抚潘效苏折》,台北故宫博物院藏,军机处档折件,统一编号 156421。下文所引宫中档奏折、军机处档折件均藏于台北故宫博物院,不再注明。

⑧ 《光绪十五年六月十五日头品顶戴护理甘肃新疆巡抚布政使魏光焘折》,宫中档奏折,统一编号 408006620。

⑨ 《户部陕西司会议奏稿》卷 3《甘肃新饷请令会商定额折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 2 册,第 464 页。

两、河东道 52 万两、河南省 61 万两、陕西省 20 万两、湖北省 33 万两、湖南省 16 万两、江苏省 10 万两、两淮 20 万两、安徽省 20 万两、江西省 85 万两、四川省 79 万两,合计 480 万两。^① 清政府指在指拨光绪十二年甘肃新饷过程中,调整了江西、四川承担的协饷数额,其中,缩减了江西协饷 49 万两,改由四川拨解。^② 此后,江西承担的数额固定下来,为 36 万两。不过,因“川省库储匮乏”,^③在分配光绪十三年甘肃新饷时,清政府又缩减了四川的 10 万两,将此部分划归江苏承担。至此江苏承担的甘肃新饷也固定下来,为 20 万两。其中,四川奉拨光绪十三年甘饷数额为 118 万两,“系因滇黔盐局历年存有税羨截厘银二十五万两,又展缓东北边防经费银二十万两”。^④ 在分配光绪十四年甘肃新饷数额的过程中,由于四川盐务旧存之银已用完,清政府遂下令减少四川协甘饷额 20 万,定为 98 万两,^⑤另由闽海关承担协饷 20 万两。至此,甘肃新饷的构成固定下来:山西省 84 万两、河东道 52 万两、河南省 61 万两、陕西省 20 万两、湖北省 33 万两、湖南省 16 万两、江苏省 20 万两、两淮 20 万两、安徽省 20 万两、江西省 36 万两、四川省 98 万两、闽海关 20 万两。

庚子事变后,为应对庚子赔款和筹办新政,清政府命各省关分摊赔款。其中,新疆每年拨解库平银 40 万两,“将每年封储藩库、伊塔道库、厅库十八万暂亦缓解,合前次所筹二十万两再加二万两,共请每年短解协饷四十万两”。^⑥ 甘肃每年拨解库平银 30 万两,由甘肃新疆协饷内提拨,另由江苏厘金内指定每年协济新疆库平银 6 万两。对于新疆分摊的此项赔款,甘肃新疆巡抚饶应祺奏请不用由新疆直接调拨,而由江苏、两淮、江西三省应协甘肃新饷内代解,“由代解各省关就近拨解沪关交纳”,^⑦以免长途解送。新疆应摊赔款加上补阙平银,每年合计需库平银 406572 两,按 12 期摊解,每期应解银 33881 两。^⑧ 其中,江苏省代解第二、四、十一共三期,银 101643 两;两淮代解第一、三、五、七、九共五期,银 169405 两;江西省代解六、八、十、十二共四期,银 135524 两。^⑨ 至此,甘肃新饷数额虽名义上仍为 480 万两,但实际解拨额为 416 万两。

随着国家财政的日益窘迫,清政府不得不缩减甘肃新饷。光绪二十九年,清政府减拨甘肃新饷 34 万两,其中,四川减拨 7 万两,山西减拨 6 万两,河南减拨 5 万两,河东道减拨 4 万两,湖北、江西各减拨 3 万两,安徽、陕西、湖南、江苏、两淮、闽海关各减拨 1 万两。因此,甘肃新饷预估数额实际为 446 万两。其中,四川省承担的协饷由 98 万两改为 91 万两;^⑩湖北省由 33 万两改为 30 万两;^⑪安徽省减拨的 1 万两,“改拨云南铜本”。^⑫不久,户部奏议再次调整甘肃新饷的数额,将江苏拨协饷减少 6 万两,其余各省的协饷数额不变。此后,甘肃新饷数额及分配情况重新确定下来,如表 2 所示为 440 万两,一直到清朝灭亡。

① 《户部陕西司会议奏稿》卷 3《查核光绪十一年分甘肃新饷统收分支折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 2 册,第 433—434 页。

② 《清德宗实录》卷 216,光绪十一年九月庚申,《清实录》第 54 册,第 1040 页。

③ 《川省拨款过多请飭部酌核折》(光绪十二年四月三日),丁宝楨:《丁文诚公奏稿》,贵州省文史研究馆等 2000 年印行,第 841 页。

④ 《户部陕西司会议奏稿》卷 4《四川应解甘肃新饷边防经费分别筹解折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 2 册,第 603 页。

⑤ 《户部陕西司会议奏稿》卷 4《四川应解甘肃新饷边防经费分别筹解折》,《清光绪经营新疆会议折奏》第 2 册,第 603 页。

⑥ 《光绪二十七年五月二十六日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006381。

⑦ 《会奏关内协饷减估四十万折》,王树柅等纂修:《新疆图志》卷 105《奏议十五》,第 1965 页。

⑧ 《光绪三十年九月二十六日潘效苏折》,军机处档折件,统一编号 163795。

⑨ 《度支部奏预拨宣统二年甘肃新饷折(并单)》,《政治官报》宣统元年九月初十日。

⑩ 《锡良奏预解三十年甘肃新饷折稿》(光绪二十九年十二月初三日),虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑第 45 册,大象出版社 2017 年版,第 199 页。

⑪ 《湖北省派还光绪三十二年七月应还洋八月分新案赔款汇解江海关兑收折并附片三件》(光绪三十二年七月初四日),《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 2 辑第 170 册,大象出版社 2014 年版,第 251 页。

⑫ 冯煦主修,陈师礼纂:《皖政辑要》卷 39《俸饷三》,黄山书社 2005 年版,第 405 页。

表 2 光绪三十年起甘肃新饷来源及变化情况统计表 单位:万两

地区	原拨	减拨	实际拨
山西省	84	6	78
河东道	52	4	48
河南省	61	5	56
陕西省	20	1	19
湖北省	33	3	30
湖南省	16	1	15
江苏省	20	7	13
两淮	20	1	19
江西省	36	3	33
安徽省	20	1	19
四川省	98	7	91
闽海关	20	1	19
合计	480	40	440

资料来源:据冯煦主修,陈师礼纂《皖政辑要》卷 39《俸饷三》,第 405 页;《清末民国财政史料辑刊》第 18 册《甘肃清理财政说明书》,第 430—431 页相关内容整理。其中,不知何故,原书中并没有陕西省的相关数据,表中陕西省的数据为笔者根据合计和其余各省关数据计算得出。

440 万两协饷中,“除分拨新疆伊犁、塔城二百九十八万两及转运脚价四万两外,其余一百三十八万两划归甘省,为本省军饷的源,亦西北边防命脉。其划分章程系以库平收入,湘平划分,所余四分平,奏准全拨伊犁”。^①其中,关内应分新饷中包括关内防饷 88 万两、四满营俸饷 22 万两、关内封存 28 万两、转运新饷脚价 4 万两;关外应分新饷中包括甘肃新疆巡抚应拨 222.6 万两、伊犁将军 34 万两、塔城副都统 138550 两、关外封存 275450 两,^②合计 440 万两。但由于甘肃、新疆承担庚子赔款 70 万两,实际应解甘肃新饷额为 370 万两。

各省承担的甘肃新饷中,由各省根据其财政收入予以调拨。其中,湖北主要由湖北盐课、厘金项下调拨,交由汉口镇天成亨商号,解赴甘肃藩库交收,不足部分由“粮库帮津水脚兑费项下凑拨”。^③江西主要由地丁、厘金、道款钱粮项下调拨,如光绪十三年江西巡抚李嘉乐奏:“援照历办成案,仍于司库地丁、厘金项下筹解三分之二银二十四万两,道款钱粮内拨解三分之一银一十二万两。”^④陕西主要由地丁银内筹措。^⑤闽海关由其六成洋税银下筹拨,交由新泰厚、蔚长厚、协同庆等号汇解。^⑥四川主要由所收的捐输款、滇黔盐务局所收的厘金、盐茶道所收的茶税等项下筹拨。^⑦湖南由厘金项下筹拨,交由天成亨、协同庆商号汇解。^⑧江苏主要由厘金项下筹拨。

通过以上分析可以看出,新疆建省后协饷情况如下:其一,从协饷的来源地看,南方各省逐步成为新疆协饷的主要来源。与此同时,协饷中关税的数额呈现明显下降的趋势。从光绪十四年起,只有闽海关一直在解拨。清政府虽明确指出闽海关解拨的数额,但由于闽海关本身开支也在不断增

① 《甘肃清理财政说明书》,北京图书馆出版社影印室辑:《清末民国财政史料辑刊》第 18 册,第 430 页。原文“其余一百三十六万两划归甘省”有误,结合同书 432 页“各省关岁协甘肃关内外新饷统收分拨一览表”分析,应为“一百三十八万两”。

② 北京图书馆出版社影印室辑:《清末民国财政史料辑刊》第 18 册《甘肃清理财政说明书》,第 432 页。

③ 光绪十三年湖广总督裕禄奏为湖北汇解光绪十四年甘肃新饷银两事,朱批奏折,档号 04-01-03-0175-056。

④ 光绪十三年护理江西巡抚李嘉乐奏为江西委解光绪十三年第三批甘肃新饷银两事,朱批奏折,档号 04-01-03-0175-019。

⑤ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第 57 辑,中华书局 1995 年版,第 731 页。

⑥ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第 57 辑,第 781 页。

⑦ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第 57 辑,第 836 页。

⑧ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第 58 辑,第 69 页。

加,因此,闽海关实际解拨的数量在不断减少。^①其二,厘金逐渐成为各省筹拨甘肃新饷的主要来源。根据笔者掌握的资料,湖北、江西、四川、湖南、江苏等省均主要依赖厘金收入。其三,从协饷的筹拨方式看,清政府对于各省协解采取按年指拨的方式,即由前一年指拨来年各省承担的协饷数额,并分三批进行解拨,其中,第一批限定指拨当年十二月底赶解三成,第二批限定来年四月底解送三成,剩余四成限定九月底解送。一直到光绪二十六年年底,清政府才对解送日期进行了微调,不再要求指拨当年年底赶解三成,改为来年四月底解足六成,其余四成九月底解清。^②

三、建省后新疆协饷的估拨与分配

建省之初,新疆各处协饷的估拨款并不统一。其中,甘肃新疆巡抚负责估计藩库防饷、杂支经费;伊犁、塔尔巴哈台所需饷数,由伊犁将军、塔尔巴哈台参赞大臣单独“会商奏办”。^③此外,甘肃新疆巡抚历年估拨协饷的数额并不相同,“递减封存,概经户部提充军饷,是藏之外库,实与部库无殊”。^④

(一) 建省初期新疆协饷的估拨款问题

建省初期,新疆各处协饷的估拨款并不统一。新疆所需协饷分别由甘肃新疆巡抚、伊犁将军、塔尔巴哈台参赞大臣奏请估拨,这既是当时伊犁将军和甘肃新疆巡抚职权划分未定所造成的,也是行省制度与军府制度矛盾的集中反映。光绪十五年至十六年,清朝中央政府、陕甘总督、甘肃新疆巡抚、伊犁将军、塔尔巴哈台参赞大臣等围绕着调整伊犁将军与甘肃新疆巡抚事权不一的问题展开了讨论,^⑤并直接涉及到了协饷的奏调事宜。

光绪十五年二月,刘锦棠以伊犁、塔尔巴哈台事权不一奏请:“其应分协饷仍可由新疆统收分解,以利转输。”^⑥三月,光绪皇帝下旨:“所奏不为未见。”^⑦此后清政府着手划分伊犁、塔尔巴哈台绿营兵、八旗兵军饷事宜。其中,将伊犁、塔尔巴哈台绿营官兵军饷奏拨事宜统归甘肃新疆巡抚管辖,八旗蒙古官兵军饷奏拨事宜仍由伊犁将军、塔尔巴哈台副都统负责。五月,塔尔巴哈台参赞大臣额尔庆额奏请明确塔尔巴哈台的兵额饷数。^⑧六月,杨昌濬、刘锦棠、魏光焘奏请:“拟请于伊犁原定汉队四千人之内分拨一千人,隶之将军,余悉隶之镇标。塔尔巴哈台原定汉队二千人之内分拨五百人,隶之副都统,余悉隶之协标。于兵数饷数并无增加,除旗营及蒙、哈藩部喇嘛等事并交涉事宜必须随时决制者,统归将军办理。其伊犁、塔尔巴哈台等处地方文武,均请归新疆巡抚管辖,仍照前奏由伊犁将军节制镇道。”^⑨清政府下令允行。十月,伊犁将军色楞额奏:“抽裁勇队,规复旗营,头绪纷繁,未能克期清理,请暂缓交割。”^⑩

光绪十六年正月,陕甘总督杨昌濬、伊犁将军色楞额奏:“伊犁分隶事宜,定期交接,先将饷数划分。”^⑪同年,伊犁共拨银84万两,其中,每年分伊犁将军银40万两,^⑫由伊犁将军奏请调拨;分伊犁

① 刘锦增:《晚清时期清政府经略西北中的海关协饷》,《青海社会科学》2021年第3期。

② 《清德宗实录》卷476,光绪二十六年十二月庚子,《清实录》第58册,中华书局1987年版,第268页。

③ 《援案估计光绪十五年新疆饷银息伤部核拨汇入关内新饷统收分支折》(光绪十四年九月十五日),刘锦棠著,杜宏春校证:《刘锦棠奏稿校证》卷15,第1111页。

④ 《会奏关内协饷减估四十万折》,王树榭等纂修:《新疆图志》卷105《奏议十五》,第1964页。

⑤ 阿地力·艾尼:《清末边疆建省研究》,黑龙江教育出版社2011年版,第98—101页。

⑥ 《伊犁及塔尔巴哈台等处事权不一请旨定夺折》(光绪十五年二月初二日),刘锦棠著,杜宏春校证:《刘锦棠奏稿校证》卷16,第1178页。

⑦ 《清德宗实录》卷268,光绪十五年三月己酉,《清实录》第55册,中华书局1987年版,第582页。

⑧ 《清德宗实录》卷270,光绪十五年五月甲子,《清实录》第55册,第622页。

⑨ 《光绪朝东华录》,光绪十五年六月丙子,中华书局1960年版,第2621—2622页。

⑩ 《清德宗实录》卷275,光绪十五年十月丁丑,《清实录》第55册,第669页。

⑪ 《清德宗实录》卷280,光绪十六年正月癸丑,《清实录》第55册,第735页。

⑫ 光绪十六年三月二十五日护理甘肃新疆巡抚魏光焘奏为预估甘肃新疆及伊犁来年以后军饷银数事,录副奏折,档号03-6118-103。

镇标军饷、地方善后经费以及提存道库银 44 万两，^①归甘肃新疆巡抚奏请调拨。同年九月，额尔庆额以“城工紧要”为由，奏请暂缓移交。^②十月，光绪皇帝谕令塔城勇队及善后事于本年年底交接完毕。^③从光绪十七年开始，塔尔巴哈台协标营勇及地方善后经费的奏调权划归甘肃新疆巡抚接管，^④由甘肃藩库统收，扣除四分减平分配；塔尔巴哈台满营的协饷仍归塔尔巴哈台副都统奏请调拨。此后，新疆应分饷银 336 万两中，包括“藩库防饷、杂支二百七十九万七千两，伊犁将军饷银四十万两，塔城满蒙俸饷十六万三千两”。^⑤

(二) 建省后新疆协饷的估拨数额问题

光绪十一年至十三年，甘肃新疆巡抚每年应分勇饷银 190 万两，制办军装、器械银 16 万两，善后经费银 14 万两，合计 220 万两。此外，乌鲁木齐、巴里坤、古城三满营所需饷银，“由四分平余项下另拨旗营经费银十万两”，^⑥实际共需银 230 万两。光绪十三年，户部奏请援案指拨光绪十四年新饷时，提议由甘肃新疆巡抚所需饷项下减拨银两，其中，官弁兵勇俸饷减 34 万两，添制军装、器械岁需银减 6 万两，善后经费银减 7 万两，旗营俸饷等项岁需银减 3.5 万两，合计减银 50.5 万两，实际拨银 179.5 万两。然而，由于新疆垫银、欠解数额较大，三年中共垫银 80 余万两。面对这一局势，刘锦棠上奏指出，光绪十四年新疆需协饷 210 万两。其中，官弁勇丁俸饷、添制军装器械银两项按照户部减拨数额拨解，分别为 156 万两、10 万两；善后经费银、旗营经费银仍按原先数额拨解，分别为 14 万两、10 万两；此外，需拨解司库例支不敷银 15 万两，粮饷、军装运费等项 5 万两。^⑦

光绪十四年，刘锦棠奏请估拨光绪十五年新疆饷银时指出，古城旗营经费银自十五年起每年酌减 3.5 万两，改为 6.5 万两，^⑧其余各项经费数额仍照旧，合计需饷 206.5 万两。需要指出的是，此次古城满营饷制改革中，每年实需银 8.3 万余两，因此，每年不敷银 1.8 万余两，不足部分“赖有十五年以前赢余之款，借以陆续弥补供支”。^⑨光绪十七年，随着清政府调整新疆协饷估拨款事宜的结束，甘肃新疆巡抚实际分饷 279.7 万两。同年九月，魏光焘奏：“来年新疆等处新饷，碍难裁减，恳飭部照拨，以济要需。”^⑩光绪十八年，甘肃新疆巡抚共需协饷 260.8 万。^⑪

随着国内局势的日益紧张，清政府下令裁勇以节饷。在此背景下，陶模奏请预估光绪二十年协饷时指出，新疆各地共需协饷 252 万两。^⑫至于伊犁所需经费，由于伊犁满、蒙各营官兵，练军马队、军标汉队，蒙古王公、军台、卡伦、喇嘛等项所需已达 40 余万两，此外还有其他各项开支。为此伊犁将军长庚上奏指出，伊犁岁需银两实难再减：“除支放官兵俸饷外，仅余银一万三千余两，以支之放闰月加饷，并未能预计各款，实系入不敷出，委难再减。”^⑬此后，伊犁所需的军饷仍按照每年 40 万两的

① 《光绪二十一年二月初九日头品顶戴甘肃新疆巡抚陶模折》，宫中档奏折，统一编号 408002915。

② 《会奏划分塔尔巴哈台饷数定期交接及绿营分隶巡抚折》，王树枏等纂修：《新疆图志》卷 102《奏议十二》，第 1928 页。

③ 《清德宗实录》卷 290，光绪十六年十月乙卯，《清实录》第 55 册，第 866 页。

④ 《光绪二十一年二月初九日头品顶戴甘肃新疆巡抚陶模折》，宫中档奏折，统一编号 408002915。

⑤ 《会奏关内协饷减估四十万折》，王树枏等纂修：《新疆图志》卷 105《奏议十五》，第 1964 页。

⑥ 《光绪十四年实需饷数并应议各条分晰覆陈折》（光绪十三年十二月十四日），刘锦棠著，杜宏春校证：《刘锦棠奏稿校证》卷 14，第 1021 页。

⑦ 《光绪十四年实需饷数并应议各条分晰覆陈折》（光绪十三年十二月十四日），刘锦棠著，杜宏春校证：《刘锦棠奏稿校证》卷 14，第 1022 页。

⑧ 《援案估计光绪十五年新疆饷银息飭部核拨汇入关内新饷统收分支折》（光绪十四年九月十五日），刘锦棠著，杜宏春校证：《刘锦棠奏稿校证》卷 15，第 1110 页。

⑨ 《光绪二十二年七月十九日署理甘肃新疆巡抚布政使饶应祺折》，宫中档奏折，统一编号 408006463。

⑩ 《清德宗实录》卷 301，光绪十七年九月己丑，《清实录》第 55 册，第 990 页。

⑪ 《光绪十八年五月初一日头品顶戴甘肃新疆巡抚陶模折》，宫中档奏折，统一编号 408002719。

⑫ 《预估光绪二十二年新饷折》（光绪二十一年六月十九日），陶模著，杜宏春补证：《陶模奏议遗稿补证》卷 4《新疆四》，第 256 页。

⑬ 《光绪二十年十月初一日长庚等折》，军机处档折件，统一编号 135929。

数目奏拨。

陶模奏请预估新疆光绪二十一年协饷时指出,新疆各地仍需协饷 252 万两,如表 3 所示,其中尚不包括筹办喀什噶尔边防所需经费。^①随着中日甲午战争的爆发,清政府在沿海筹防、募勇练兵等方面的开支明显增多,国家经费更为紧张。为解决经费不足的难题,清政府命各省就地筹款,以济时艰。光绪二十年九月,新疆布政使饶应祺提议由提存新疆藩库银两内筹拨银 20 万两。此后,陶模奏请:“惟新疆远处边陲,运解有稽时日,前项银二十万两,应由户部于应解新疆协饷省分,就近指提,以期迅速。”^②此后新疆协饷调拨的指导思想由“宽为筹备”转为“计口授食”,新疆的饷银数额持续缩减。

表 3 光緒二十年至二十一年甘肃新疆巡抚协饷分配情况统计表 单位:万两

类别	需银数目
新疆抚标、提标,巴里坤、阿克苏两镇标俸饷银	156
军装、器械银	10
地方例支杂差车脚口分银	5
古城旗营经费银	6.5
司库例支不敷银	18.8
古城善后经费银	7
伊犁镇标俸饷、军装器械等项银	26.6
伊犁善后经费银	6.4
塔尔巴哈台协标俸饷、军装、器械及驿站经费等项银	12.7
塔尔巴哈台善后经费银	3
合计	252

资料来源:《光绪二十一年四月十九日头品顶戴甘肃新疆巡抚陶模折》,宫中档奏折,统一编号 408002869;《光绪二十二年七月十九日署理甘肃新疆巡抚布政使饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006462。

在估拨光绪二十二年新疆饷银之时,清政府再次核减新疆饷银 10 万两。其中,伊犁镇标俸饷、军装器械等项银减估 2 万两,军装、器械银、善后经费银、地方例支杂差车脚口分银减估 8 万两,^③实际估拨饷银 242 万两。与此同时,古城满营岁饷不敷开支的问题日益严重,为此饶应祺奏请筹款接济新疆:“自光绪二十三年起,每年于估饷案内加银二万两,并请将近年筹垫银四万两,均准归于司库余存项下报销。”^④不过,据同年八月饶应祺所奏,光绪二十三年新疆仍估拨银 242 万两。^⑤由此看来,清政府并未同意饶应祺所奏。

至于光绪二十四年新疆所需协饷,饶应祺奏请仍应估拨 242 万两。^⑥不久,光绪皇帝谕:“近因库款支绌,各省亦筹解维艰,是裁汰兵勇一事,事机所迫,期在必行,各直省将军、督抚奉到此旨,统将裁减兵勇若干、节省饷银若干,切实具奏。”^⑦不久,饶应祺提议通过裁减员弁、勇夫 1203 名,每年可节省 58700 余两。此后,清政府下令自光绪二十四年春季开始,“减拨银六万两”,^⑧此项银两从山西应解新疆饷银内截拨银 6 万两解部备用。^⑨光绪二十四年,清政府下令飭查各省形势,同时命各省督抚继续按比例裁汰兵丁。不久,饶应祺再次奉命裁撤员弁、勇夫 1062 名,这样每年又可节省银 52600 余

① 《光绪二十年四月十九日头品顶戴甘肃新疆巡抚陶模折》,宫中档奏折,统一编号 408002869。

② 《光绪二十年九月初二日头品顶戴甘肃新疆巡抚陶模折》,宫中档奏折,统一编号 408002892。

③ 《光绪二十三年四月二十二日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006502。

④ 《光绪二十二年七月十九日署理甘肃新疆巡抚布政使饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006463。

⑤ 《光绪二十八年八月十五日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006448。

⑥ 《光绪二十三年四月二十二日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006502。

⑦ 《光绪二十三年九月二十五日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006532。

⑧ 《光绪二十八年六月初二日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006433。

⑨ 《光绪二十四年五月初四日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006275。

两。通过这一方式,新疆协饷数额进一步下降,“自二十五年起,每年减银五万三千两,作为定额”。^①这样的话,光绪二十五年新疆协饷虽经指拨银 242 万两,实际则需协饷 230.6 万两。不过,由于“其二十五年减饷已经拨定,请解存新库留备待支各款之用,俟二十六年再行减拨”。^②

光绪二十五年六月,饶应祺奏请估拨光绪二十六年新疆协饷,指出新疆需饷 230.7 万两。^③同年十月,清政府命令各省缩减支出并核实库银数目以备提用。为节省经费,新疆地区采取多种措施开源节流。光绪二十六年二月,饶应祺奏请从牲税和义学经费项下各提一万两并烟土茶契等税银一并报部听候拨用。^④除此之外,新疆善后收款中,还增加了金矿局、银矿局所收银两。其中,由宝尔吉银矿局提获银 1442.2 两,由喀图金矿局获矿金所合银 12600 两。^⑤同年五月,饶应祺在预估光绪二十七年纪费时指出,新疆、伊犁、塔尔巴哈台共需银 230.7 万两。^⑥光绪二十八年,新疆共需银 230.64 万两。^⑦光绪二十九年新疆需饷同光绪二十八年一样,仍为 230.64 万两。^⑧面对国内政局不稳和内地经费紧张的状况,伊犁将军马亮奏请自光绪二十九年正月初一日起,将一切支款减成支放。^⑨此后,伊犁军饷银改为每年 34 万两。但由于所奏较迟,户部还是按照 40 万两的数额指拨,到甘肃藩库分解协饷之时,按 34 万之数分拨。到光绪三十年八月,马亮在估拨光绪三十一年新饷时,按照 34 万两之数奏请指拨。^⑩

光绪末年,新疆协饷数额进一步下降,其中,每年应分甘肃新疆巡抚提镇协各标营俸饷暨司库例支不敷等项库平银 222.6 万两,另有“封存司库银二十七万五千四百五十两”,^⑪伊犁将军标营等项 34 万两,塔尔巴哈台参赞大臣标营等项 13.855 万。^⑫光绪三十年,由于标营欠饷太多,甘肃新疆巡抚潘效苏奏请汰弱留强,以资节省。至于协饷数额,仍命各省照旧协解。随着协饷数额的不断下降,以及协饷转输方式由饷车转输向“间由汇号汇兑”的转变,^⑬转运脚价银得以节省。光绪三十一年,升允奏:“甘肃关内外每年运解新饷脚价委员川资鞘匣等项,照章由新饷内提银四万两,另款开支,所余银两,尽数拨支养电经费历经遵章办理。”^⑭光绪三十三年,由于伊犁练兵需款,清政府“将关内外减平银两悉数拨归伊犁”。^⑮

四、建省后新疆协饷的供应效果

新疆建省之初,甘肃新饷供应效果较好,从光绪十一年至二十三年,“各省均能扫数解清,递减封存,概经户部提充军饷”。^⑯这主要是基于以下几点原因:一方面光绪中期,国家政局较为安定,内地

① 《光绪二十八年六月初二日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006433。

② 《光绪二十五年六月十二日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006572。

③ 《光绪二十五年六月十二日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006572。

④ 《光绪二十六年二月二十九日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006316。

⑤ 《光绪三十年七月二十四日甘肃新疆巡抚潘效苏折》,军机处档折件,统一编号 163062。

⑥ 《光绪二十六年十二月初八日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006357。

⑦ 《光绪二十七年六月十七日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006385。

⑧ 《光绪二十八年六月初二日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006433。

⑨ 《拟请自行派员请领以供支放折》(光绪二十九年正月二十日),杜宏春校笺:《伊犁将军马、广奏稿校笺》卷 2,中国社会科学出版社 2016 年版,第 38 页。

⑩ 《预估伊犁光绪三十一年新饷折》(光绪三十年八月初七日),杜宏春校笺:《伊犁将军马、广奏稿校笺》卷 3,第 166 页。

⑪ 《联魁新疆奏稿》,高国祥主编:《中国西北文献丛书·三编》第 5 册,朝华出版社 2020 年版,第 435 页。

⑫ 《会奏关内协饷减估四十万折》,王树枏等纂修:《新疆图志》卷 105《奏议十五》,第 1965 页。

⑬ 《甘肃清理财政说明书》,北京图书馆出版社影印室辑:《清末民国财政史料辑刊》第 18 册,第 436 页。

⑭ 光绪三十一年十一月二十七日陕甘总督升允奏报甘肃关内外运解新饷脚价等提银数日事,朱批奏折,档号 04-01-35-1073-036。

⑮ 《甘肃清理财政说明书》,北京图书馆出版社影印室辑:《清末民国财政史料辑刊》第 18 册,第 437 页。

⑯ 《会奏关内协饷减估四十万折》,王树枏等纂修:《新疆图志》卷 105《奏议十五》,第 1964 页。

各省财政收支稳定,大规模的战时军费开支缩减,这为内地省份承领新疆协饷带来了有利的条件。另一方面,也与甘肃新疆岁需协饷压缩过半有关。自同治中叶至光绪初年,西征军饷合计年均指拨超过一千万两。光绪二年,户部规定各承协省关至少需要解足八成才能规避处分,并援引京饷处分规定。左宗棠收复新疆后,为筹备新疆善后事宜,清政府下令各省积极调饷:“自光绪五年起,每年解足实饷五百万两。”^①同时,为确保各省能按时拨解协饷,光绪皇帝再次重申:“倘解不足数,即将该藩司监督照贻误京饷例,指名严参。果能如数迅速拨解,并着照报解京饷全完例,奏请议叙,以示惩劝。”^②此期间,每年的西路军饷约占国家财政的近1/6。新疆建省后,清政府重建新疆协饷制度,将甘肃、新疆岁需协饷锐减至480万两,不及原数之半。

随着内外局势的日益紧张,巨额赔款及随之而来的外债,清廷财政再次变得极度困难,此后新疆协饷调拨的指导思想由“宽为筹备”转为“计口授食”。庚子事变后,清政府指拨甘肃新饷数额开始减少,同时各省份实际解送到的协饷数额也在不断减少,特别是闽海关、河南、湖北、两淮等地连年欠解,如光绪二十八年十二月,陕甘总督崧蕃奏:“除闽海关、河南、山西、湖北、两淮尚未解清外,其余各省俱已扫数完解。”^③光绪二十九年十月,崧蕃奏:“除闽海关、四川、河南、湖北、两淮尚未解清外,其山西等省,俱已扫数完解。”^④清政府虽反复严催各省、关按时解饷,重申协饷解拨的奖惩章程,^⑤并命户部对不按时解饷省份的官员照例参奏,但效果并不佳,各省份欠解新疆协饷数额不断增加,光绪二十五年至三十二年,各省关欠解新疆协饷达308.7万余两,其中自光绪二十八年以来,每年欠解新湘平银30余万两。^⑥

到宣统年间,各省关欠解甘肃新饷情况更为严重,据表4可知,光绪三十四年,实际解饷率为80.6%;宣统元年(1909),降至72.76%;宣统二年,降至62.48%。宣统三年,甘肃新饷的供应情况更糟,据陕甘总督长庚奏,“核计两淮报解不及六成,安徽、四川报解不及四成,陕西报解适符三成,河东道、河南、闽海关报解不及二成,山西、江苏、湖北、湖南、江西均尚未接准报解之文。”^⑦新疆协饷已面临崩溃的局面。

表4 光绪三十四年至宣统二年新疆实收各项协饷情况统计表 单位:两

款别	新疆抚院	伊犁将军	塔城副都统	关外封存	拨给伊犁四分减半	新疆分银
原定数	2226000	340000	138550	275450		
扣四分平 匀摊之数	2136960	326400	133008	264432	176000	3036800
光绪三十四年 实收之数	1631147	249142	101525	201841	134730	2448378
宣统元年 实收之数	1463012	223461	91060	181036	120998	2209572
宣统二年 实收之数	1117317	170659	69543	138259	92785	1897449

资料来源:据北京图书馆出版社影印室辑的《清末民国财政史料辑刊》第18册《甘肃清理财政说明书》,第432—433页相关内容统计。

① 《拟划拨甘肃新疆饷需折》(光绪六年十二月初三日),《左宗棠全集》第7册,第569页。

② 奕訢:《平定陕甘新疆回匪方略》卷310,第7705—7706页。

③ 《光绪二十八年十二月十九日头品顶戴陕甘总督崧蕃折》,宫中档奏折,统一编号408009174。

④ 《光绪二十九年十月二十八日头品顶戴陕甘总督崧蕃折》,宫中档奏折,统一编号408008936。

⑤ 光绪三十一年九月二十八日陕甘总督升允奏请奖叙光绪三十年山西等省解清甘新协饷出力各员事,朱批奏折,档号04-01-35-1072-054。

⑥ 《联魁新疆奏稿》,高国祥主编:《中国西北文献丛书·三编》第5册,第436—438、477页。

⑦ 《通行文件:度支部咨行两江等省督抚补解历年欠解甘肃新饷并依限筹解本年协饷文》,《内阁官报》第37期(1911年)。

庚子事变后,面对各省关协饷欠解越来越严重的状况,新疆地方官员一面通过挪借商款来应对危局,正如联魁所言:“近年解不足数,恒恃铺商腾挪周转。”^①想方设法积极扩大新疆的税源。饶应祺任新疆巡抚后,一面积积极招商采矿,一面仿照内地各省的征粮办法,加征耗银。光绪二十八年以前,新疆只收正项,并无耗羨,一切正杂款开支主要依赖协饷,“司库例支不敷银两,有由新饷项下岁拨三十万一款,现值岁摊赔款,由协饷抵除入款,益形短绌”。为筹措经费,光绪二十八年七月,饶应祺奏请仿照内地各省钱粮加收耗羨以资拨发:“此例征耗羨,计每征银一两随征耗羨银一钱五分,征粮一石随征耗羨粮一斗五升。……岁可增银四万一千余两。”^②不久,清政府下令允行。同年,清政府在新疆设局,征收八项杂税。到光绪三十四年,新疆各地共收厘金 182350 两,除去征收经费 45080 两,实余 137270 两。宣统元年,新疆各地共收厘金 170720 两,除去征收经费 60860 两,实余 109860 两。^③

袁大化担任新疆巡抚后,为改变新疆财政的困难状况,采取了一系列措施,其重点是扩大税源:一是积极开矿。新疆各地矿产资源丰富,金、银、铜、铁、铅、煤、石油、脂玉等各类矿产均有待开发。袁大化曾奏请:“至如金、银、铜、铁、铅、煤、石油、脂玉各矿甚多,亦拟招人开采,以辟利源。”^④二是鼓励在疆官员积极创业。“在新文武各员,有能独力开荒千顷至数千顷,或独力,或集股,创办大公司……确有成绩者,均准专折奏请,分别奖叙。”^⑤此外,马亮奏请试办官茶:“于光绪二十九年奏请试办官茶,以济民食而裕国课。”^⑥光绪三十一年三月,马亮又奏请招商集股设立皮毛公司,以增加赋税收入。在此背景下,新疆税收数量迅速增长,到宣统三年,“本省正杂各款一百四十余万两”,^⑦不过,报部之款远低于此,正如联魁所言:“新疆报部之款,闻不过二十万两。”^⑧

五、余论

协饷制度的有效运转需建立在国家政局稳定和财政充裕的基础之上。晚清时期,随着统治能力的减弱,清政府并未像汉、唐时代那样在边疆地区采取收缩策略,而是依然尽力维护边疆的稳定。光绪初年,随着边疆各地政局的逐步稳定,清政府陆续在边疆各地建省,同时重建边疆协饷供应制度。边疆建省后,加快了与内地的一体化进程,有利于加强边疆各地同内地的交往、交流、交融,有利于地方资源的整合开发,更便于通过开源方式缓解协饷不足时的难题。新疆建省后,清政府一面重新构建新疆的驻防体系,一面通过明确协饷数额、来源、分配、奏拨程序、转输方式等构建新疆的协饷供应体系。新疆协饷制度的重建及有效运行,确保了清政府对新疆的有效管理,维护了新疆地区的稳定,并推动了晚清新疆社会经济的发展,^⑨使得新疆财政增收能力不断增强。

由于国内政局较为稳定,加上甘肃新饷数额与之前相比减少过半,建省之初新疆协饷供应状况良好。从光绪十一年至二十三年,“各省均能扫数解清,递减封存,概经户部提充军饷”。^⑩但随着内地局势的日益紧张,特别是庚子事变之后,各省由于承担大量战争赔款因此无力顾及边疆地区协饷的输送,甘肃新饷逐渐面临积欠日深、无稳定供给之源的局面。在此背景下,新疆地方官员一改建省

① 《宣统政纪》卷 39,宣统二年七月己未,《清实录》第 60 册,中华书局 1987 年版,第 692 页。

② 《光绪二十八年七月十四日甘肃新疆巡抚饶应祺折》,宫中档奏折,统一编号 408006441。

③ 罗玉东:《中国厘金史》,商务印书馆 2010 年版,第 471 页。

④ 《请开荒办矿工艺牧养片》,王树柅等纂修:《新疆图志》卷 106《奏议十六》,第 1976 页。

⑤ 《开辟利源以实边圉折》,王树柅等纂修:《新疆图志》卷 106《奏议十六》,第 1979 页。

⑥ 《奏请招商集股设立皮毛公司片》(光绪三十一年三月十五日),杜宏春校笺:《伊犁将军马、广奏稿校笺》卷 4,第 201 页。

⑦ 宣统三年六月初六日甘肃新疆巡抚袁大化奏为新疆边远绝塞宜先其所急以固根本再推及文明事,朱批奏折,档号 04 - 01 - 30 - 0111 - 008。

⑧ 《联魁新疆奏稿》,高国祥主编:《中国西北文献丛书·三编》第 5 册,第 139 页。

⑨ 陈剑平:《试析新疆建省以来协饷对社会经济的影响》,《历史教学(高校版)》2008 年第 7 期。

⑩ 《会奏关内协饷减估四十万折》,王树柅等纂修:《新疆图志》卷 105《奏议十五》,第 1964 页。

之初较为宽松的商税政策,将负担转嫁到商民身上,征收名目繁多的税,如起落税、契税、牙税、斗秤税、牲税、牧税等。^①从建省后新疆协饷的调拨及实际供应成效来看,晚清时期,中央对地方各省仍能维持一定程度的掌控,^②并未失去对地方财权的把控力。

清季边疆各地的协饷供应状况在整体趋势上较为一致,但也存在一定的差异。相对而言,新疆的协饷供应问题和东北的协饷供应情况更为相似,且供应情况更差些。庚子事变后,东三省俸饷实际解送率从70%下降到不足50%,东北边防经费从94%下降到80%以下。^③这主要是由于新疆、东北所需的协饷数额更多,承协省份覆盖范围更广且部分承协省份距离更远。与之相比,广西、云南的协饷供应状况更好些,^④这主要是由于广西、云南的经济开发程度相对更高,所需协饷数额相对较少,且承协省份距离更近。^⑤不过,总体来看,光绪年间,随着边疆各地经济的不断开发,税收数额持续增长,边疆各省的“财政造血”能力增强。因此面对协饷制度的动摇和内地协饷数额的减少,边疆各地并未如咸丰年间那般引发兵变。

The Pay of Association after the Establishment of Xinjiang Province in the Late Qing Dynasty

Liu Jinzeng

Abstract: In the early years of the reign of Emperor Guangxu, the Qing government began to rebuild the payment and supply system, with the stability of the domestic political situation. After Xinjiang was established as a province, the Qing government merged the pay of association in Gansu and Xinjiang, and Xinjiang shared 70%. At the same time, the amount, source, delivery method and reward and punishment measures of the payment were defined to ensure the supply of payment in Xinjiang and maintain the stability of Xinjiang. However, at the beginning of the establishment of the province, due to the undetermined division of functions and powers between general Ili and the governor of Gansu and Xinjiang, the right to estimate and allocate the required co pay in Xinjiang was not unified. At the same time, although the Qing government made clear the total amount of the pay of association in Gansu and Xinjiang, it had been trying to reduce the pay of association in Xinjiang. Therefore, the actual estimated amount had shown a significant downward trend. After the Gengzi incident, with the deterioration of the political situation of the Qing government and the continuous increase of the amount of financial apportionment, the financial situation of all provinces became more and more tense, and the amount of pay of association all provinces continued to decrease.

Keywords: Late Qing Dynasty, Xinjiang, Pay of Association, Pay of Association in Gansu and Xinjiang

(责任编辑:王小嘉)

① 蔡家艺:《清代新疆社会经济史纲》,人民出版社2006年版,第342页。

② 参见何汉威:《清季中央与各省财政关系的反思》,“中央研究院”历史语言研究所编辑委员会编印:《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第3分,2001年印行,第597—698页。

③ 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。

④ 吴昌稳:《晚清协饷制度研究》,第351页。

⑤ 廖文辉:《咸同之际新疆地区的协饷运作与财政困局》(《历史研究》2022年第3期)一文指出,清政府在西南地区的改土归流,使得云南、贵州等地能够在咸同之际通过开源方式缓解协饷欠解带来的一系列问题。