

光绪前期厘金用款的严控限制与督抚筹对

刘增合 袁智广

【摘要】厘金是咸丰初年清廷应对战时财源枯竭，持续支持战时财政而开发的新式财源。自咸丰初期迄光绪前期，厘金财源的扩张收入支持着大规模战争的军费支出，各类善后事业和洋务新政也得以挹注支撑。基于部库收支拮据的严峻现实，清廷自光绪六年对各省厘金用款比例实行严控，各省对此抵触筹对，或暗中敷衍应付，或奋起顶奏维权。双方基于自身视野和利益，均秉持“守经达权”的决策理念，却在实际上逐步走向彼此疏离。近代秉政治国者如何贯通“守经”与“达权”，有机衔接这两种逻辑，既考验着昔日的帝王僚臣，也为今人如何守制创新提供了鉴戒。

【关键词】厘金；督抚；户部；守经达权；治国理政

【中图分类号】K252；F812.9 【文献标识码】A 【文章编号】1000-4769(2024)04-0180-12

在中国历代的国家治理中，“守经达权”是一个既传承守制又通达时势，顺势因时而变的重要理念。^①晚清名臣王庆云在战乱年代亦时时提醒自己：“守经而不达权，则凡事皆窒而不通。”“通权与守经，二者不容偏废，而究重在守经”。^②咸丰初年清廷因战时财困而推出的厘金筹饷制度，对于维系战时财政运作，乃至行省善后营建、洋务事业拓展，可谓厥功甚伟。惟光绪前期户部从严限制行省的厘金局卡用款比例，取消厘金收支“宽松”政策，导致各省或隐相抵制，或愤而顶奏，呼吁清廷以“宽政”管控地方治理，酿成晚清财政制度史上令人深思的部省纠葛。学人多从清朝权势“内轻外重”视野解读史实，或瞩目于地方势力坐大，或聚焦于“央地二分”的对峙，相关旨在发覆去蔽的研究成果自有其价值。^③惟史事关联各方往往错综交汇，部省因厘金用款而产生纠葛的过程中，双方其实均秉持着“守经达权”的理念，清廷内外裁评也都言之成理，研究中如何权衡评鹭，成为考验学人深度剖论的难点。本文藉光绪前期厘金用款引发的部省纠葛，展示了千年变局背景下“守经”与“达权”两个关联紧密的治乱兴衰逻辑，在户部和督抚这两类立场不同、视野有别的治国理政群体那里，如何演变成互相排拒的罗

【作者简介】刘增合，暨南大学历史系教授；

袁智广，暨南大学历史系博士研究生，广东 广州 510632。

① “守经据古，不阿当世”，语见班固：《汉书·王贡两龚鲍传》第72卷，颜师古注，乾隆四年武英殿校刻本；“给事中陆质中书舍人崔枢积学懿文，守经据古，夙夜讲习”，语见《顺宗实录》第3卷，收于韩愈：《昌黎先生文集》外集第8卷，宋刻本；“不谓书生能临事达权”，语见脱脱：《宋史·洪皓传》第373卷，乾隆四年武英殿校刻本；“若殿下只知守经，不知达权，将来人心失望，不可复合”，见蔡东藩：《唐史演义》，北京：华夏出版社，2018年，第412—413页。类似的说法尚有“守经通权”“通经达权”“通变达权”“处常变制”等。

② 王庆云：《荆花馆日记》下册，咸丰四年十月十三日、十一月二十日，北京：商务印书馆，2015年，第664、676页。

③ 罗尔纲：《湘军新志》，台北：文海出版社有限公司，1983年，第133—137、211页。三十余年来，持类似观点的学人成果较多，不俱录。

生门式的怪幕剧，从而折射出晚清财政管控制度遭遇的难点。

一、厘金用款的放权与收权

咸丰三年（1853），太平天国军事行动发展迅速，战火蔓延至半个中国，清廷支持各路清军的财政资源愈发窘细，部库收款与放款几乎到了“为期月之计”的程度。^① 本月勉强敷衍下去，来月如何支撑，部臣为此忧虑难熬。当财源酌拨的春秋拨册变为虚悬之后，户部的主要精力用于筹划京饷收放，对战区前线军费需求的指拨已经难以顾及，各大战区的清军部队进入“自管饥饱”时期。京官奏请朝廷对京中用款和战区军费尽快“变制”，以应对内外困境。^② 这种情况下，咸丰帝不再固执于以旧规典例管控前线督抚统帅，而是被迫释放朝廷财赋收支的权限：“朕看各督抚一筹莫展，动请部拨。有平日漫不经心者，有避嫌避怨不肯为者，亦有限于定例、格于处分不敢为者。前二款惟在各省大吏激发天良；惟末一条则在权宜办理，不可拘执。现当紧急之时，朕必贷其处分，宽其定例，求事事有实济也。”^③

为适时开辟新财源，来自前线的协办军事官员雷以誠、统兵大臣胜保先后奏准在各省创办厘金以筹措资金，自我经营军费收支。^④ 相对于地丁、盐课、关税、捐输等传统财源而言，厘金属于向各类商贾征收的新式财源，对其收支的监管当然与传统的会典则例有出入。在议覆推广各省开办厘金的部奏行文中，部臣对厘金财源的使用并未有严格的比例规定，该部看重的仅仅是各省创办厘金以后，必须将收支数据准确上报朝廷，以备户部查核而已。咸丰初年迄光绪初期，近三十年间，清廷对外省使用厘金办理本省各类事务一般是要求“撙节动支，不准丝毫冒滥”。^⑤

既然是管控较为宽松的新式财源，厘金在各省的使用上便具有相当的便利性，其便利程度，可以曾国藩动用厘金笼络江西巡抚毓科支持东征事为佐证。咸丰十年（1860）夏季，曾国藩接奉两江总督任命，江西为江督兼辖之省，赣省财源成为东征军需的根本。为取得赣抚毓科对东征需饷的鼎力支持，曾氏指示在江西为曾国藩大营办厘筹饷的李桓、李瀚章，每月动支牙厘款项200余两，为毓科所在的巡抚衙门创建特别卫队。之所以动用厘金税款，是因为依照则例，抚署并无此类闲款支持，动支库款也不合规，难以奏销。曾氏为此分别致李桓、毓科和李瀚章各一函，从函中措辞大约可知督抚掌控的厘金税款在使用上具有的便利性和自由度：

其一，咸丰十年七月初四日，曾国藩指示李桓在经费上支持毓科筹划组建抚署卫队：

毓帅署中，全无护卫之兵。如六年冬抚署拥闹，实属不成事体。似可于抚协三营中，挑选百余人（多更好），仿吴巖斋中丞在湖南之例，即令在抚署日日操练，外示练兵之名，暗资防患之实。其兵除本营关饷之外，中丞每月增饷若干（一两或两五钱皆可）。此外又常赏酒食裁料之类，计每月多费二百余金。抚署无此闲款，可由厘局按月致送，将来总可融销。阁下与筱泉商定后，可密禀右帅。是否照办，请右帅酌夺。^⑥

其二，同月初七日，曾国藩又私函奉劝毓科组建抚署卫队，可以厘款量力资助：

贵署无护卫之兵……鄙意欲请贵署挑护卫兵若干人，即在抚协三营内挑选，择一好将官带之，日日操演。仿吴巖斋中丞在湖南之法，分别赏号等第，阁下每月亲自阅操五六次，优给赏项，又于本营额饷之外，私加月饷。其懒惰软弱者发还本营，另行挑换。其加饷及操赏，每月须数百金，抚

① 王庆云：《王文勤公日记》第3册，咸丰三年八月十五日，扬州：江苏广陵古籍刻印社，1998年，第1542—1543页。

② 礼部侍郎宋晋建议咸丰帝：“承平之际，事从中制，外省用款自当由部核拨，以免滥支。至军务孔亟，拮据万分，似当通变达权，以济一时之急。各省疆臣统辖全省，如能慷慨任事，素得民心，再得贤能牧令为之筹佐，似当能设法通融，不必悉仰部臣始能济用。”而部臣则“以全力经画京支，用固根本”。参见宋晋：《请飭用兵省分就地筹饷疏》，《水流云在馆奏议·诗钞》，台北：文海出版有限公司，1970年，第139—143页。

③ 王庆云：《户部议令楚岸邻盐收税附片》，《王文勤公奏稿》卷4《户部存稿》，甲戌孟冬重刻，刻板地不详，第72a—72b页。

④ 分别参见雷以誠：《奏为拟设捐局以便输将而济军需折》，咸丰三年五月二十六日，宫中档朱批奏折406004152，台北“国立”故宫博物院藏；《户部遵议抽厘助饷缮发泰州仙女庙章程疏》，咸丰四年十一月，《户部遵议各省普律抽厘疏》，咸丰七年六月，但湘良：《湖南厘务汇纂》第1卷，光绪己丑年十月刻板，刻板地不详，第1a—3a、8a—11a页。

⑤ 《户部遵议各省厘金核实报销疏》，同治十二年七月，但湘良：《湖南厘务汇纂》第1卷，第54a页。

⑥ 曾国藩：《加李桓片》，咸丰十年七月初四日，《曾国藩全集》第23册，长沙：岳麓书社，2011年，第638页。

署无此闲款，应由厘金局按月致送。昨已缄囑黼堂、小泉密禀阁下。兹再特商，务祈赶紧切实办理，不可视为缓图。至要至禱。^①

其三，同日，曾国藩指示李瀚章优待毓科，促成抚署卫队的组建：

中丞待我甚厚，吾辈办事，须作一家人看待。凡与户部及邻省关涉餉项，大费唇舌者，仆当分任其怨，尽可会咨会奏。抚署添设护兵一节，阁下与黼堂兄务当怙成之。^②

曾氏函中主张以变通办理的“融销”手段，将厘金用于不合部规的抚署卫队经费，年度花费数额虽然不多，但可概见厘金税款使用的“便利”程度。

晚清大规模战争之后，外省善后重建、勇营军饷维持等涉及面极广，所需经费一般无法从钱粮盐课等严格管控的传统财源中支付，“便利使用的”各类厘金税收就成为主要来源。太平天国战后，为办理善后重建事业，同治五年（1866）起，漕督张之万、苏抚张树声、鄂抚翁同爵等先后奏准使用厘金二成或一成税款办理各类善后重建事项。^③ 民国学人罗玉东根据清季行省清理财政局编订财政说明书分类的知识理念，将一省厘金用途划分为国用款、省用款、用途不详款三大类，其中，国用款包括十项：解户部款、国家行政经费、皇室用费、铁路经费、归还外债、赔款、协款、海防经费、水师军费和各省军费等；省用款中包含了厘局经费在内，该项占省内用款的半数或半数以上。^④ 这种收支分类办法是宣统二年（1910）前后受西方和日本财政收支思想影响下编订发布的，其实很难恰当反映咸丰朝以降大部分时间内财政收支的复杂情况。例如，前述行省当局善后重建、勇营军饷维持等用款需求，即混杂分布在所谓“国用款”“省用款”和“用途不详款”三大类中；各省督抚断断力争的行省用款也并非局限于所谓的“省用款”范围；厘金外销权限方面，各省督抚的争款借口虽系厘局经费比例的维持不变，但“厘局用款”也往往不局限于支付局卡经费这样狭窄的范围，京官津贴这类解京款项，有时也会从行省厘局经费中支出^⑤；即便是办理善后所争得的厘金税款，其实际用途也相当广泛，办理报销，善后局用费，保甲恢复与巩固，书院、衙署、仓廩、寺庙、沟渠、道路、考棚等项重建和维修，巡缉治安，耕牛籽种等，林林总总的费用不胜枚举，维持省内勇营军费、旗绿驻防补助等费用有时也会从厘金局用经费中支付，绝非罗玉东所列出的“省用款”那样简单笼统。

既然咸丰初年至光绪前期户部对厘金的管控相对宽松，各省基于自身利益，也就对按时准确上报厘金征收和使用信息不太积极。咸丰十一年（1861）二月，户部正式颁布《厘金章程》，其第七款规定，为预防办厘省份隐匿收支而必须按季造册奏报。^⑥ 但迟至同治七年（1868），部臣奏称，多数省份的奏报仍不完整，货厘只有广东一省按季造报，各省如何使用厘款，该部并不知悉，户部尚书宝鋆等人的奏疏显示出外省在厘金收支等方面存在较为严重的隐匿情节。^⑦ 即便是广东货厘收支已经上报，该部亦并不知悉粤省征收的厘金款目中，除了公开奏报的“正项行坐货厘”“正项盐厘”“正项抽补货厘”外，尚有“杂项厘金”这个匿报款目；光绪四年（1878），这部分匿报之款年度高达20万两之多，总额占该省货厘收入的四分之一，根本未列入奏咨案内。^⑧ 户部尚书董恂于同治末年全盘梳理各省厘金奏报情况时发现，多个省份的办厘收入仍是未知数：“四川省屡催未据报部。湖南屡催未据报部。山东屡催未据报

① 曾国藩：《复毓科》，咸丰十年七月初七日，《曾国藩全集》第23册，第643页。

② 曾国藩：《复李瀚章》，咸丰十年七月初七日，《曾国藩全集》第23册，第644—645页。

③ 张之万：《奏为酌提清淮厘捐筹办善后事宜请免造报折》，同治五年五月十五日，录副03-4907-020；张树声：《奏请按成酌提厘金办理善后事宜折》，同治十二年四月十八日，朱批04-01-35-0974-075；翁同爵：《奏为湖北省善后经费无出请准提厘金弥补折》，光绪二年六月二十七日，录副03-6594-164，中国第一历史档案馆藏（以下军机处录副、宫中朱批奏折，除非注明，均藏于该机构，不另注）。

④ 罗玉东：《中国厘金史》，北京：商务印书馆，2010年，第201、231—234页。

⑤ 陕西、山西等省均从厘局经费中拨解北京，用于京官津贴，参见边宝泉：《奏报遵议裁并分卡改收土药厘章并陈厘金外销情形折》，光绪十年十二月二十六日，朱批04-01-35-0564-010；奎斌：《奏为晋省厘金原定一成公费不敷支给请准实用实销折》，光绪十一年五月二十六日，录副03-6495-034等。

⑥ 转见罗玉东：《中国厘金史》，第34—35页。

⑦ 宝鋆等：《奏为统筹军需并遵议山西布政使胡大任条陈抽厘助饷折》，同治七年十月十五日，录副03-4822-062。

⑧ 《呈报广东全省各项厘金年约抽收数目单》，全宗汇集第130号，中国社会科学院近代史研究所特藏。这一文件并非奏报朝廷之件，而是省内官员向粤督、粤抚的内部禀报。

部。陕西省并无抽厘案据。甘肃省并无抽厘案据。云南省并无抽厘案据。贵州省并无抽厘案据。”^① 各省情形或有不同，但厘金等项的匿报之款应该是数额较大的财源收入。^② 宽松的厘金管控政策意味着清廷对战区省份的“宽政”姿态。

但是，随着对太平天国战争、捻军起义以及西南回民起义等的镇压行动结束，清廷针对各省财政上的“宽政”姿态不得不宣告终结，主要原因在于战后库存空虚，户部拙于财源调拨，亟须回收外省厘金等新式财源，缓释放款压力。咸同以降，京师部库储银总量大减，即便是被学者视为收支平衡的光绪前期和中叶^③，库储也有不少年份处于令人心悸的低谷水平，支放压力并未稍减。^④ 尤其是中法战争前后，户部面临着四面楚歌的窘境，管部大臣阎敬铭、户部尚书翁同龢为此心力交瘁，“工作不能停，俸饷不能减，部库之积，明春扫地，将如何哉？朝邑心力交瘁，足弱舌强殊憔悴。弟勉强支撑，百病皆集。”^⑤ 部库面临的支放项目几乎也是猬集一团：“事有大难，京饷、海军、东边、洋息一时并集，加以渐台液池之兴作，神皋蹊路之修治，其繁费实无纪极，内府不足，取之各府，各府不足，取之各路，于是行省扫地尽矣。”^⑥ “行省扫地尽”意味着清廷必定会想方设法挖掘直省的厘金匿藏等浮滥之款。

清廷对各省厘金“宽政”管控政策宣告终结的最关键一环，是光绪六年（1880）正月，户部堂官景廉、董恂等人郑重向朝廷递上了严格管控各省财源、筹备饷需的奏章，该奏立即得到清廷的允准和支持。部奏在整顿垦荒、淮盐事务、常关税事务等十个方面提出了详尽的整饬建议，整顿各项厘金就是其中之一。该折明确提出了严格限制各省厘金局业务经费（局用）使用比例的新规定：

（各省厘金）局用一项，或以一成开支，或正厘一两收办公银八分，或则支销项下并无经费名目。查应出之款匿不开报，则所报收款不实不尽可知。应严饬局员和盘托出，据实详报，由各该督抚等确加核定，并宽其以往之咎。至一切冗员滥役应悉予裁除，务须于一成之数再行核减，零星厘卡亦宜随时裁撤，以节经费而省纷扰。^⑦

同日颁示的上谕，认同部奏新建议，并将垦务整顿、两淮票本、通核关税和整顿厘金四条视为“目前要务，必须严订章程，核实办理”。^⑧ 厘金“局用一成”的限制，以及各类匿报闲款的回收，意味着清廷对各省财政严格管控新政策的开始。阎敬铭主政户部后，更是厉行严格的厘金管控新政，限定江苏、江宁等厘金局经费为八分以内，经过江督曾国荃等力争，户部最后同意使用九分。^⑨ 各省在应对善后事业需款时，户部也责令其将截留厘款的比例大幅度压缩，光绪十一年（1885），该部甚至责令湖北停止使用此前奏准的一成厘金举办善后事项^⑩，苏省奏准办理善后的厘金额度也被压缩核减。^⑪

清廷对各省厘金用款管控由松至紧，“严政”管控逐步取代了近三十年的宽政风格，各省不得面临着严峻的挑战：是以自我约束来遵旨配合，还是为固守辖境利益而挑战“严政”，势必成为各省督抚的两难选择。从实际操作层面看，虽然各省力图两者兼顾并举，但实际上更倾向于极力维护本省的厘金使用权限，多数督抚司道更多的是采取虚与委蛇、暗中较劲的应对策略，以避免被户部接二连三地“催

① 《户部现办各案节要》（厘金），董恂：《董氏五种》，国家图书馆藏，四册未见编号，无页码。

② 陈勇教授此前对各省隐匿财政的规模有较为详细的讨论，可供参考。见陈勇：《晚清外销财政研究》，北京：光明日报出版社，2023年，第198—228页。

③ 部分学人认定，光绪中叶，清政府财政足以维持平衡而有余，参见汤象龙：《民国以前关税担保之外债》，《中国近代经济史研究集刊》第3卷第1期，1935年；何烈：《清咸、同时期的财政》，台北：“国立”编译馆中华丛书编审委员会，1981年，第320页。

④ 翁同龢参与查库后，致翁斌孙私函中透露：“部库将竭（正项待支只剩四万零，从来未有，一切杂项统共不及五百万，皆捐款，按期必须放出者）”。参见翁同龢：《致翁斌孙函》，光绪十四年三月初六日，谢俊美编：《翁同龢集》上册，北京：中华书局，2005年，第384页。

⑤ 翁同龢：《复谭钟麟函》，光绪十三年九月二十七日，谢俊美编：《翁同龢集》上册，第351页。

⑥ 翁同龢：《复谭钟麟函》，光绪十二年三月二十三日，谢俊美编：《翁同龢集》上册，第317页。

⑦ 户部尚书：《奏为敬陈时事艰难部库存款放拨殆尽亟应筹备饷需折》，光绪六年正月二十五日，录副03-6602-006。

⑧ 《光绪六年正月二十五日上谕》，但湘良：《湖南厘务汇纂》卷首，第36a页。

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

⑩ 裕祿等：《奏为湖北厘金提拨善后一成酌拟自本年七月止概停片》，光绪十一年六月二十五日，录副03-6185-004。

⑪ 刚毅：《奏报查明光绪十五年苏省办理善后事宜酌提厘金收支各数折》，光绪十六年七月十三日，录副03-9604-010等。

索坐提”。他们虽渴望朝廷实施“宽政”，兼顾直省利益，但缺少明确有力的呼吁和磊落果敢的行动。仅有少数行省对于户部过分攘夺的规定，以顶奏维权的姿态，亟亟于捍卫本省的厘金用款利益。

二、暗中筹对

京中官员不悉外间实情，惯于以陈年之例案看待外省，将“守经”理念置于“变制”操作之上，户部司员“大率以旧例绳外省，惯作空语搪塞。大农拱手受成，暗中掣肘不少”。^①京官监管外省的行政理念就是以“例”绳外，严格“例案”管控，并屡屡强调不能隐匿收支，这是户部挖掘厘金等隐匿款项行动的主要政策趋势，也是引发外省强烈反弹，寻求清廷施行“宽政”的重要背景。

行省当局侧重顺应时势“变制”的一面，寄希望于清政府实行“宽政”，给各省厘金用款权限适度松绑。常见的应对形式有注重章奏技巧、办理融销和捏灾报歉等三种，其主要特征是暗中与部臣较劲，以沉着周旋、粉饰虚报为基本套路。

暗中较劲类型的以直省督抚比较普遍，他们会费心琢磨钱粮关税厘金奏折的撰写技巧，拿捏行文叙述的分寸，以免被部臣抓住把柄。省内的杂款杂收，尤其是介于半公半私的闲杂款项，能隐瞒者绝对不奏报，以此办理省内善后和军务杂支，解决“不时之需”。^②为避开部臣监控，多数外省督抚巧为斡旋，故意将税厘或关税含混造报。^③咸丰初年曾担任户部侍郎后膺任四川总督的王庆云，面对该省属僚质疑如何处理省内存在的大量“未报部”款项时，指示属僚：“出款患缩不患赢，赢则浑举其数，而隐存其实”^④；同治四年（1865），为应对部臣的严格审查和提款风险，时任两江总督李鸿章提醒属臣在章奏中注意遣词表述的技巧：“尊意以二十三结以前笼统奏请提作外用，似不可先为分晰，俟起解二十四结扣款时，由道含混叙明，以前尽数提用，以后必按结提解。即奉部驳，尚可察复。融洽分明，有神无迹，措词得当，或竟不至挑驳。”^⑤每结奏报避免清晰详列，敏感关节点的行文叙述必须含混表达，李鸿章提示的这些规避技巧显然有裨于地方用款的自由。

厘金税款的奏报更须注意行文措辞，力求做到浑圆周密，滴水不漏，以提防圣旨交部臣议覆时有可能出现的种种挑拨，更暗避部臣审查时责令存库备拨的风险。湖广总督张之洞与属僚就此专函磋商，即属显例：

厘金向无定额，光绪十三四年及廿一年收数不少，似不得仅以廿四年比较之外，即名为“盈余”，若名“盈余”，部中必提解矣……只可云“多收”，不宜名曰“盈余”。鄙意拟于此多收之数内，酌提若干万解部（藩司云已蒙允许），声明此因裁陋规、除中饱而加收。此加收之数，即由剔弊而来，但不能分析陋规几何，中饱几何，故于中酌提若干万，解部充饷……鄙意既有加增之数，又言常年用款之外，又言另存藩库，则必须酌提若干解部方妥（既有提解之款，则其余不留而自留矣），亦较得体。若照此叙奏，虽言本省要需，奏明拨用，部必不允，其覆文必曰另款存储，听候拨用，不准擅动，虽力争亦必不行。是鄂省徒有巨款解部之实，而仍居不肯提解之名，大为不妥。部中必谓鄂省有钱，而又怪吝也。鄙意廿四年收数为常年用额一节，万不宜限定，自入窘步。^⑥

疆吏如此取巧周旋，也会有为部臣所参劾的风险。当然，这类督抚也不畏惧部臣的指控和参劾。同治年间，面对部臣搜刮外省，李鸿章致函同僚，为其指点破局之道，坚定其固守本省利益的信心：

关税为部中最为着力者，故仅提二万以备自协京甘；苏沪两厘局，仅提十万，若仍照向届办法，不妄更张，必可余五六万金作地方善后……生意为洋人夺去，便中陈明，其实枢部何尝不知？而催索分提如故。此等事只要自家把握得定，危□震撼，何足动耶？即前饬提厘金，部文廷寄亦云“各军分别遣留”，何不云“尽遣”，而独下一“留”字？何不径拔若干，而令自酌接济？此后更有

① 翁同龢：《致翁同爵函》，光绪二年七月十三日，谢俊美编：《翁同龢集》上册，第228页。

② 本书编辑组编：《清代名人书札》上册，北京：北京师范大学出版社，1987年，“释文”部分，第192—193页。

③ 翁同龢：《致阎敬铭函》，光绪十二年八月十八日，谢俊美编：《翁同龢集》上册，第325页。

④ 王庆云：《荆花馆日记》下册，咸丰九年二月十七日，第1024页。

⑤ 李鸿章：《复应宝时》，同治四年五月初八日，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第29册，合肥：安徽教育出版社，2008年，第386—387页。

⑥ 张之洞：《致于次棠》，赵德馨主编：《张之洞全集》第12册，武汉：武汉出版社，2008年，第75—76页。标点略有改动。

无数转折。执事看不分明，无风自惊。请仍以“从容镇定”四字持之待之而已。^①

除了在疏稿行文措辞方面下功夫外，如何使难以奏销之款通过部臣审查，也是行省当局颇费斟酌的一个难题，“融销”就是一个各省官员心知肚明而又不便公开张扬的办法。“融销”的本意是通融奏销，外省将所有支放款目和数额按照部例格式和规定，进行分门别类的“整合”，再辅之以“部费”打点^②，就可以达到奏销目的。这种暗中通行的做法，部臣自然熟知，甚至偶尔私下也会启发地方官以此应对奏销中的难题。户部尚书罗惇衍同治四年赴陕西查办事件，道经山西，私下即为该省筹防局官员谋划此策：“报销一事前拟章程原系实用实销，而星使罗大司农筹及将来或交部议，如与旧章不符，转致窒碍，不如查照例案，通盘核实融销。”^③部臣以真话提醒，而不以“官话”训诫，充分折射出奏销管控行动中，外省为确保畛域利益而进行“融销”的普遍性。

与“融销”目的相类似，外省尚有以“报灾报歉”手段应对朝廷在地丁钱粮、厘金收支方面的管控者。两江总督李鸿章即提醒本省经办官员，朝廷对钱粮漕项管控严格，“将来钱粮考成，奏销难办，只有多捏灾欠”。他鄙视部臣在奏销方面“扬浙贬苏”，认为“部中书迂，不深悉外省情形，辄援浙事相绳，岂知浙固取巧耶？”^④李氏此言，透露出各省在财款奏销中普遍暗含取巧、虚与委蛇。

暗筹对户部的做法中，尚有较为特殊且极为罕见的应对形式，即运动枢臣，游说皇上改变决策程式，从而达到本省诉求目标的罕见举措。这种现象在学界尚未引起足够注意。光绪中叶，安徽巡抚沈秉成密函枢臣额勒和布，嘱其私下提醒光绪皇帝，试图改变帝王决策的一般程式，不必交户部审核议覆，以避开部臣审查干预，达到直接谕允皖省诉求的目的。光绪十九年（1893）十一月前后，皖抚沈秉成鉴于大学士额勒和布是自己在京任职期间的熟人^⑤，直接撰写一份致额勒和布的密函，将自己欲截留漕折用于本省军饷发放的意图密告对方。该函的诉求如能实现，也能间接实现对本省厘金用款的自由权限的保障：

皖省厘金向以米粮为大宗，京饷、防饷咸资挹注。近因轮船络绎，洋票盛行，货厘半为所侵，收数远不如昔。兼值今岁直隶被灾，停止运直米厘，冬季厘金必更减色，饷源益见其绌。况部拨京饷及边防各饷既须依限筹解，而铁路经费一款又为近年所新增。拨款日益加多，防饷愈形不足。窃念设卡抽厘，原为养兵。厘局各员设法整顿，实力稽收，一俟厘金畅旺，即行筹还，以重课款。此为不得已之请。留防各军冬季饷项待此给发，伏望批旨照请，切勿交部议奏。^⑥

额勒和布担任管理户部大臣数年，自然理解皖省既欲多留厘金又希图使用漕折的诉求。密函当事双方其实都很清楚，战争时期各省截留漕折情况较为普遍，但在光绪六年行省财源管控新规实施后，户部当然会严格审查这类随意使用京饷财源的做法。揆诸私人文献，额勒和布属于那种较为灵活、宽严有济的官员，向来在办理官差的过程中，公开场合会严格执行清廷各部的相关规章则例，非公开情况下也会在口称“官话”之外兼顾事态实际，灵活通融。^⑦旧僚自外省来函求援，他一般不会拘执部令的严格规定，可能会选择在光绪帝召见时，委婉提醒其留意关照皖省的实际困难。从第一历史档案馆收藏的沈氏奏片朱批结果来看，光绪帝的确对皖省截留漕折的诉求网开一面。光绪十九年十一月二十四日，光绪帝

① 李鸿章：《复丁雨生中丞》，同治七年十一月十六日，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第29册，第707—708页。

② “部费”是一项裨政，清廷各部皆有此项，一般收于外省办理奏案或解款官员，其数额多寡不定。就户部书吏所收的部费而言，曾国藩与李鸿章的私函中，大致透露出“部费”的比例和规模：“报销部费拟以三厘为率，至贵不得过四厘。盖剿捻自四年五月至今年年终止，饷项将近二千万，以三厘计之则费须六万，三厘半计之则须七万，四厘则八万矣。其三年七月起至四年五月，发逆报销，仆与尊处两案亦近千万，统计之所费亦殊不赀。”参见曾国藩：《覆李中堂》，李瀚章编：《曾文正公（国藩）全集》，李鸿章校刊，台北：文海出版社有限公司，2005年，第15366—15367页。

③ 《同治四年八月廿八日抄存筹防局禀护院夹单禀稿》，《直隶藩司钟秀函稿》第3册，中国社会科学院近代史研究所图书馆藏，第225—226页。

④ 李鸿章：《致刘护院》，同治四年七月初九日，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第29册，第411页。

⑤ 密函结尾处，沈秉成自称“晚生”，应该是由于二人曾在光绪前期分别担任内阁大学士与内阁学士，生活和工作有可能交集较多的缘故。额勒和布于同治元年授内阁学士，光绪十年入值军机大臣，至光绪十一年改授体仁阁大学士，兼为管理户部大臣；沈秉成光绪十二年迁内阁学士，两人共处较久，私下交谊应该不错。

⑥ 《沈秉成函》，《额勒和布存札》1函1册，甲293，中国历史研究院图书档案馆藏，无页码。

⑦ 额勒和布：《额勒和布日记》下册，同治十二年二月二十五日，芦婷婷整理，南京：凤凰出版社，2018年，第344页。

直接在奏片上朱笔批谕：“户部知道，钦此。”^①从章奏处理的一般规程来看，帝王接到各省钱粮、漕项、厘金、关税等类奏疏后，多数情况下会责令部臣研究议覆，例如降旨“该部议奏”“该部妥议具奏”“该部速议具奏”之类；但若在奏折、奏片后直接朱批降旨“该部知道”“依议，该部知道”之类，部臣一般不会再对有关奏疏进行磨勘审核，甚至推翻谕旨结论。虽然目前尚无确凿证据揭示额勒和布在光绪皇帝召见时，如何顺便道及皖省军饷发放的实际困难，君臣问答的具体详情亦未见诸各类文献，但可以肯定的是，沈氏通过额勒和布游说皇上的目的圆满达成。

从目前遗存的各类公私文献看，沈秉成通过密函运作朝廷枢臣，游说皇上，改变清廷行政决策常规程序的异常应对形式，实属罕见。在清廷内外财政关系渐趋疏离的背景下，为绕开部臣审查监控，沈氏特意研撰请托密函，在利用人脉资源、降低行政成本两方面，都可谓做到了极致。

三、顶奏维权

针对户部从严管控直省厘金使用的举措，各省反应比较强烈，希望朝廷“守经”的同时，适度因时“变制”，对外省实施“宽政”，反对以苛例旧章约束外省的财政和行政。具体来说，相关省份从三个方面抗议部定规则的颞顽无理和违背实际：首先是力争提高或维持厘金局业务经费额度，确保本省厘务经费不被压缩；其次是力保本省使用厘金外销款项的方便，反对户部进行例案管控；再次是坚决保留与厘金税款使用相关局所的存在，维护本省行政权力。光绪前期，除了上述暗中敷衍应对户部管控的普遍做法之外，正面顶奏抗议户部决策不当较为典型的直省是山西、湖南、陕西和江苏四个省份。上述四个省份遭遇户部严管处理的情形稍有差异，反击户部的激烈程度也有较大区别，但均折射出直省当局迫切期待清廷实施厘金“宽政”管控的强烈诉求。

行省当局在辖境设立厘金局卡，经征各类厘金，其业务经费的使用额度早年并无十分严格的限定。例如，湖南省于咸丰五年（1855）开始办厘，业绩相当突出，省当局对厘金局卡业务经费的管控理念即比较务实。时任湘抚骆秉章主张，厘局经费支放不应局限于一成比例，“稍令宽余，俾得洁己奉公，无虞拮据，亦以养其廉耻，杜绝侵欺，仍不时访察商旅公评，时申傲惕”。^②这种务实的理念深得咸丰皇帝的认同。^③然而，光绪六年以后，部臣鉴于部库空虚，外加在京师言官屡屡揭弊奏请严加管控，该部开始频频关注厘局诸弊，尤其强调对厘金局用经费严格限定一成之内。这类苛刻的管控规定不断遭到相关省份的质疑和抗议。

山西省的厘金事务由该省筹饷局负责办理，在全省设立总卡和分卡，进行百货厘金的征收，药料等厘金则由各州县负责榷征。光绪初年（1875）丁戌奇荒过后，该省多次整顿厘金事务，增添分卡，厘金收入大幅度递增。光绪九年（1883）后，该省承担的京官津贴也从局用经费（该省称作“厘金公费”）内开支，导致该局因经费不足，多年的厘金造册奏销事务耽搁下来。晋抚奎斌经多方了解，侦知各省局用经费“有支销一二成者，有支销三四成者”，于是奏请自光绪九年分起实用实销，仍不得超过二成，以示限制。^④折奏到京，户部对该省厘局使用二成厘款不予认同，认为这与光绪六年的厘金管控上谕严重不符，担心“恐开天下踵行之渐”，导致外省彼此攀比，仅同意每年征收超过十七万两之外的情况下，可从多征收厘款中再提一成作为“外销公费”。^⑤晋抚接到部咨，感觉户部所谓的通融让步大约是“空白人情”^⑥，纯属画饼一张而无裨实际，因而再度起草奏疏向部臣力争。次奏详细列出局用经费严重不

① 沈秉成：《奏为皖省防饷支绌拟借拨漕折银两支用片》，光绪十九年十一月二十四日，录副03-6132-049。

② 骆秉章：《奏为浙陈湖南筹饷情形折》，咸丰八年四月二十三日，录副03-4451-041。

③ 帝旨批曰：“览奏均悉。汝久任封疆，所陈皆历练有据之论，洵非以耳为目者比。钦此。”参见骆秉章：《浙陈湖南筹饷情形疏》，咸丰八年四月，但湘良：《湖南厘务汇纂》第1卷，第17a页。

④ 奎斌：《奏为晋省厘金原定一成公费不敷支给请准实用实销折》，光绪十一年五月二十六日，录副03-6495-034。中国社会科学院经济研究所图书馆藏民国年间抄档中，存在舛误，将“二成”错抄成“六成”，见《题本·厘金》5，第196页。

⑤ 《户部奏为议奏折》，光绪十一年七月，《户部奏稿》第9册，北京：全国图书馆文献缩微复制中心，2004年，第4305—4307页。

⑥ 外省督抚讥讽户部这类毫无实惠的让步，一般称之为“空白人情”，见之于曾国藩：《复英西林中丞》，李瀚章编：《曾文正公（国藩）全集》，李鸿章校刊，第15716—15718页。

敷的实际，认为严格限定一成比例，将会导致晋省厘金事务因经费不足无法较多分设厘卡，这种各省一刀切的“一成用款”管控规定属于典型的因噎废食，并再次吁恳皇上俯允晋省实用实销，不超过二成，或查照光绪九、十两年实销银数，即以一成五分为标准。^① 慈禧太后对此未直接裁决，仍交户部研究答复。

晋省为厘金局经费问题苦争，可谓煞费苦心。新任晋抚刚毅认为按照部定新规，厘金公费缺额仍比较大。他向清廷透露，本省在节省练饷案内先后报给户部的“节省”银两不下五十余万两，却不敢对厘金局用款进行“节省”，就是基于局用不能压缩的现实考虑。他以邻省陕西为例做了比较，“陕省准留一成五厘，核其收数则公费可得五万以外；晋省收数较少，即比照陕西成数，以通年十七万核计，亦止二万有余，不敷仍巨”^②，因此奏请本省执行实用实销，不逾二成，或至少执行一成五分的原则。等待数月后，户部发给晋省的咨文稍有通融，除了坚持该省厘金岁收十七万两内按照提款一成作为局用经费使用外，还允诺该省若厘款收数在十八万两至二十一万两以上者，准其由正款内提银一万两，以补一成公费不敷之用。户部在议覆折内称：“臣部于该省厘金公费固已因时变通，权衡至当”，“臣部职司度支，凡当用之财，从未吝惜”。部覆根据晋省近两年的厘金税款征收规模核算，准许其征收达到规定厘款后再增加一万两厘金外销用款，基本可达到陕西一成五厘之数的水平，反对晋省再度增加额外厘金税款的留支比例。谕旨对此次部奏主张允准执行。^③ 晋省屡次抗争申辩，并未实现使用二成厘金的诉求，不得不执行此前该部确定的所谓通融之策。^④

湘省的情形与晋省大致相近。在户部强行催促各省剔弊、汰勇、并局的挖款行动中，湖南厉行多年的厘局经费执行方案遭到户部的严厉指控。户部批评该省经费留支例案“漫无限制，易滋浮冒之弊”，如果按照湖北执行八分局用政策，湘省每年仅需十万两左右，而目前每年却高达十六万两，责令其自光绪十二年（1886）起，严格执行一成经费政策。^⑤ 接到部咨后，湖南巡抚卞宝第立即拟折上奏，回顾了咸丰五年湘省创办厘金时，骆秉章在左宗棠辅助下制定厘金实收实解政策，非如他省有额收、额支及扣留几成外销的情况。近年广东、贵州皆先后咨抄湘省章程，仿照办理，已成示范样板。目前湘省局用是按照一成二分政策执行，他力主维持不变。根据多方了解的情况，卞宝第向朝廷剖析说，“各省厘局司榷大半侵渔，明则局用似少，暗则匿报甚多”，均不及湖南办理核实。奏疏最后他提醒说，“与其粉饰报部以虚文，不若核实求事之实。”^⑥ 作为旁观者的郭嵩焘曾办厘数年，较有经验，得知部咨内容后，认为部臣意见明显违背湘省实际，是典型的盲目限制的行为，其他省份的局用之款“不入报销，湖南一概列入，一为部议所持，惟知裁减士绅以求节省，人数愈少，收数愈绌，亦势所必至也”。他批评御史言官挟持部臣，不解各省实情，“湖南报销反视他省为多，天下事颠倒纷纭，一无实际，大率如此，此实心任事者之所尤为寒心者也。”^⑦ 然而，部臣并未认可该省申辩，仍旧坚持必须执行局用一成留款政策。^⑧

从抗议户部不当决断的激烈程度上看，陕西省是四个省份中最为突出的一个。同治后期迄光绪初年的战时阶段，因西北面临民族起义的压力，清廷大兵压境，军民两用物资需求旺盛，从而带动了商贸的兴旺，这是陕省当局布设厘局的天赐良机。现存光绪八年（1882）以降的满人信札，粗略反映了陕西至甘肃一带的厘金局卡分布情形：“现今自陕至甘，厘局之设，星罗棋布，厘金重于税者数倍”^⑨，“厘金

① 奎斌：《奏为复陈厘金公费不敷支出实在情形折》，光绪十一年八月初五日，录副03-6495-060。

② 刚毅：《奏为厘金公费不敷仍请实用实销折》，光绪十二年十月二十六日，录副03-6615-055。

③ 户部：《议驳晋抚奏厘金公费请实用实销不过二成折》，英琦、世杰等辑：《户部山西司奏稿 户部陕西司奏稿》第2册，台北：台湾学生书局，1976年影印初版，第876—877页。

④ 何枢：《奏报整顿晋省关税厘金盐课酌提归公银两折》，光绪二十六年正月二十八日，朱批04-01-35-024-0250。

⑤ 《户部遵议湖南营制局用暨催造善后销款交代册结片》，光绪十一年十二月，《户部奏湘省厘捐局用不得过一成片》，光绪十二年正月，但湘良：《湖南厘务汇纂》第5卷，第29a、47a页。

⑥ 卞宝第：《厘捐局用请仍照旧章实用实销疏》，光绪十二年三月，但湘良：《湖南厘务汇纂》第5卷，第48a—50a页。

⑦ 郭嵩焘：《致曾劼刚》，《养知书屋诗文集》，台北：文海出版社，1968年，第665—667页。

⑧ 《户部遵议湘省厘捐局用未便照旧开支疏》，光绪十二年六月，但湘良：《湖南厘务汇纂》第5卷，第52a页。

⑨ 《致纶雨香函》，《满人函札》第8册（禀信新稿），中国社会科学院近代史研究所图书馆藏，第27页。

委员，府中概不口问，分卡密布，甚于繁星，竭泽而渔，商民朘削之苦，未知伊于胡底耳！”^① 陕省随着厘金局卡设置的增多，厘款收入也有较大幅度的递增。西征结束以后，随着大军陆续裁减或移防，商贸生意渐行衰退，陕省厘金征权的业绩也受到影响。该省厘金外销款项接二连三被户部驳斥，勒令必须整顿即在这个背景下出现。

陕西与户部互相攻讦事件发生的导火线是该省屡屡拖延部咨交办事宜，引起了户部的怀疑和诘责。光绪十年十一月，鉴于陕省三十余年以来因战争影响未能落实每年例行的盘查司库存储工作，户部奏准该省必须在一个月內完成盘查，“务令和盘托出，不得稍有徇隐”！^② 每年接到这种部令，陕西巡抚往往以钱粮征额未能规复，厘金征权受到洋票（子口税）冲击，“库储无银”为由，奏请展缓查库，故陕西巡抚边宝泉仍旧奏请缓查；另外，冬估拨册的奏报，户部令该省在十月內完成具题，边氏也以库储无银，厘金受洋票影响征收业绩不佳，钱粮尚多缺额为由，奏请展缓，“俟库款充裕，兵制复旧，即行照例造报，以昭核实”。^③ 这两份奏请延缓盘查司库、造报冬估拨册的折片到京后，正逢该部严格整顿各省隐匿之款^④，所以，部臣认为陕省这种奏请明显属于弥缝亏空、逃避监管的举动，必须彻底纠正。更麻烦的是，此前陕西藩司叶伯英向朝廷奏报的清单中，厘金外销奏销报部只有一成，称作“留支经费”，而不报部的则称作“存留办公”，核算下来每年高达四成之多^⑤，这引起了户部的高度警觉。

户部针对陕省的弥缝积习起草了驳斥奏疏，指控该省“历年以来，积习相沿，率请展缓造报各项钱粮，疆吏得以专擅岁秒制用，臣部徒有空名，在此既无由酌盈以剂虚，在彼又不复量入以为出”。陕省厘金收入甚至少于瘠苦省份甘肃，断言其中必有隐匿弊端，“查该省厘金并未报部之款每年至八九万两之多，是侵占由于外销，不得谓侵占由于‘洋票’”，断定前署陕西巡抚叶伯英有关造报“实多欺饰，已属显然”。更麻烦的是，户部在疏中又发现该省存在重大隐匿：“又查前年臣额勒和布奉旨查办陕西事件，据藩司面递厘金数目清单内开，自光绪二年起至光绪七年止共存留银二十九万余两，皆报部款册所无。业经臣部奏明，令将前项存留银两听候部拨充饷，不准擅行动用。是该省蒙混掩饰，造报不实，又属显然！”^⑥

部奏称额勒和布赴陕查办工作时^⑦，虽没有飭令陕省当面解释这笔厘金外销问题^⑧，但并不意味着该省可以蒙混过关。户部堂官甚至发现，在清查藩库钱粮存款时还存在“征存未解”这类颇具嫌疑的款目，且该省也并未按照部令奏参有关违纪的州县官员，这严重违背了户部此前三令五申的禁令！^⑨ 户部以奏折、奏片形式奏准圣上，勒令陕省必须严格遵照该部指令认真执行，不得因循敷衍，否则将会奏参有关抚藩大员。部省冲突的核心是光绪二年（1876）以来对厘金外销的处置权限，是准许留省自用，还是听候户部封存备拨。面对这一高压形势，陕省并未选择俯首就范，而是逐款驳斥户部“谬论”，向朝廷表达以正视听的“宽政”呼吁。依照时间先后，先后膺任陕抚的边宝泉和鹿传霖是陕省应对户部挑战的两位要角。

①《复赵才石大令》，《满人函札》第1册（端午贺稿），乙C36，中国社会科学院近代史研究所图书馆藏，第77—78页。

②《户部片》，光绪十年十一月，《户部奏稿》第7册，第3202页。

③《边宝泉片》，光绪十年十一月，《户部奏稿》第7册，第3354—3355页。

④光绪前期户部规复各省钱粮奏销行动的详情，可参考刘增合：《光绪前期户部整顿财政中的规复旧制及其限度》，《“中研院”历史语言研究所集刊》第79本第2分册，2008年。

⑤《户部片》，光绪十一年十一月，《户部奏稿》第10册，第4875—4876页。

⑥《户部奏为遵旨议奏折》，光绪十年十二月，《户部片》，光绪十年十二月，《户部奏稿》第8册，第3685—3688页。

⑦光绪九年九月，户部尚书额勒和布奉旨赴陕查办陕抚冯誉骥被参劾一事，见额勒和布：《奏报到陕日期并经过地方情形折》，光绪九年九月初九日，录副03-7101-035。

⑧在陕西期间，额勒和布主要围绕冯誉骥被参查办问题展开工作，关注的主要是冯誉骥涉案款内署粮道常瑛等官员处分、该省酌减差徭弊端以及醴泉县张姓铁匠被杀一案侦讯等三个问题，分别参见额勒和布：《奏为原参陕西巡抚冯誉骥款内牵涉署理粮道常瑛各员请分别撤任候质片》，光绪九年九月十九日，录副03-7387-019；《奏为陕西省酌减差徭仍多流弊请敕仿照山西章程核办折》，光绪九年九月二十八日，录副03-7387-024；《奏为赴陕西访查醴泉县张姓铁匠被杀一案改供彻底请飭陕西抚臣讯鞠折》，光绪九年十月初六日，录副03-7306-049。

⑨《户部奏为特参州县交代案内列有征存未解银款不行查参之藩司请旨交部议奏以示惩警折》，光绪十年十二月，《户部奏稿》第8册，第3689—3691页。

户部认定陕省光绪二年以降截留使用的厘金肯定属于匿报性质，责令不许擅动此款，时任陕抚边宝泉重点反驳这一质疑。在该省历任巡抚看来，按成提支厘金税款办理地方善后事务是理所当然的举措，各省无不如此。陕省从光绪二年起至九年止，每年截留厘金收入的一二成税款办理善后事宜，八年间共截留三十八万余两，用于支付修理城池、仓廩、文庙、书院、贡院，添买书籍，筹备垦荒牛种，采办省仓积谷，用于京官津贴、差徭生息等各类事项，目前尚有库存十万两左右。面对户部将此款定性为“侵欺”“蒙混”“掩饰”的指控，边宝泉在反击奏折中连珠炮似地提出六个“诘问”，有理有据，义正辞严，且举证该部最高领导额勒和布和阎敬铭均与此案有不同的关联：

查酌提厘税留外办公，各省皆然，不独陕省。若谓款不报部即为侵欺，何以部臣议加京官津贴，指明于外省厘金、洋税各提一二成外销款内凑筹解部，不几导之以欺乎？且阎敬铭复奏湖北扣留厘金串底，每岁至十万串之多，另款存储，何尝报部？^①上年藩司叶伯英面递清单，向额勒和布详陈原委，当时并未驳诘，亦未飭查，若果款系侵欺，额勒和布奉命查办陕事，一秉大公，安有不附参究办之理？……地方应办诸务，事机各有缓急，情势各有重轻，要在因地因时，熟筹妥办，既非部臣所能遥度，亦非部臣所能代谋，如必事无巨细，概行咨部请示，款无多寡，一律报部核销，绳之以文法，稽之以岁时，贻误地方，谁执其咎？故外销款项实各省所必不能无，但当论其为公为私，不当论其报部不报部。非若钱粮正赋，遵例开支，依限造报，不准舛漏丝毫也。必谓蒙混、掩饰，藉便私图，则侵蚀公帑，罪有专条，国典森严，谁敢尝试？……第部臣总持大局，筹拨边饷，洵属要需，而奴才忝领封圻，慎固疆圉，是其专责。多事之秋，人心浮动，扶绥镇定，在在宜防。若竟尽力搜剔，竭泽而渔，库储则罗掘一空，疆吏则束手坐困，设遇缓急，何以应之？^②

外省谋求“宽政”的费心诉求，部臣为攫款而秉持的“零和”逻辑，乃至“守经”和“达权”何者为重，均体现于边宝泉这份奏疏的诸多诘问中，两种冲突性逻辑思维共同作用于这笔税款的处置权限，孰是孰非，需要最高统治者才能超然处置。但慈禧太后一仍其旧，未能亲自裁断，又把这个问题交给了部臣斟酌处置：户部议奏，钦此。

上述几个有理有据的诘问其实难不倒户部。额勒和布、阎敬铭等主政户部的高官并未因上述边宝泉奏折涉及自己行为的质问而陷于被动，光绪十一年春季京师各部开印后，户部拟折就上述诘问逐一辩驳，意在澄清边宝泉反击一折提出的是非诘责。部奏的重点，不但继续指控陕省截留厘金外销之款属于匿报行为，且截留成数严重超过规定的标准。该部根据叶伯英的奏报数据进行核算，发现陕省截留厘金的比例惊人：陕省“光绪五、六两年各收厘金银二十四万余两，存留各六万两，何止一二成？光绪七年一年共收厘金银二十六万余两，而存留银至十一万余两之多，核计已及四成，加以留支经费将及五成”。^③揭发陕省截留厘金高达五成这一匿报的“秘密”后，部奏尚对该省所称如果奏报匿款就会贻误地方事务的说辞进行辩驳，坚决不同意边宝泉奏请继续使用外销余款十余万两的库存实银，连是否同意其截留一成的诉求也未明确同意，“此次实存银款及从前存留动用各数，仍应分别详细覆奏。此时能否移就来历，作何动用，迅速将一切清晰款数再行切实报部酌核。嗣后未经报部核定，不准再行任意提

① 光绪九年，光禄寺少卿延茂为筹措提取各省赈款，向朝廷透露湖北省每年厘金底钱二十余万串，且称新任户部尚书阎敬铭深知此事。参见延茂：《奏为各省灾重宜宽筹赈款并请指拨湖北厘局课收折》，光绪九年八月初九日，灾赈档，录副无档号。但阎氏向朝廷奏报时，却反驳了延茂的说法，“臣咸丰十年至同治元年任湖北两司，兼管粮台，实身经理。收厘系满钱，市用八九钱，每千串钱二十文，名曰‘串底’，向为不报部之款。彼时专倚厘为饷，榷收颇密，每岁串底极多不过十万串，实无二十余万串之数。”阎氏还向朝廷剖白，他对鄂省二十多年来的收支实数并不知悉。阎敬铭的奏报见《奏为据实复奏折》，《阎敬铭奏稿》，光绪九年，编号甲246，中国社会科学院近代史研究所图书馆藏，第21—23页。

② 边宝泉：《奏报遵议裁并分卡改收土药厘章并陈厘金外销情形折》，光绪十年十二月二十六日，朱批04-01-35-0564-010。匿款因公动支还是私挪侵吞，性质差异甚大，时人对此多有论列，同治四年李榕致函山东巡抚阎敬铭，反对阎氏动用款项过于拘泥部例，认为“苟利国家，不为私谋，正须打破此关，放手做去”，参见《李榕来函》，同治四年八月初八日，《阎敬铭存札》第2函，中国社会科学院近代史研究所图书馆藏，第12页。这类言论主张突破部例的僵化性限制，边宝泉的说法绝对符合这类主张。

③ 《户部奏议覆折》，光绪十一年三月，《户部奏稿》第8册，第3947页。

留，以重公项！”^①

户部处置意见到陕后，该省并不认可户部的核算办法，而是自证本省厘金外销使用并未超过一成限制：“自二年起至九年止，共留银三十八万余两，与历年报部收数通盘合计，所留实不及二成；内除随时动用外，尚余银十六万余两。上年筹饷借用银六万两，实存银十万两有奇，是实在支销之数每年仍不过一成。盖合之则见多，分之则见少，摘一年指驳则多，统八年摊算则少，此固显而易明者。”^②即将离任的边宝泉^③继续为该省辩护，反对部奏提出详细造册的要求，其理由是各类款名属于外销，“若将作何动用补行分晰造报，必干驳诘”。数年来留外已销款数目琐碎，头绪繁杂，实在难于造册核销，边宝泉奏请仍将此款留省使用，允许该省今后每年征收厘金除了局用经费一成之外，仍留下一成作为外销款项。^④

陕省迭次奏留厘金外销款项，恰好赶上户部严核各省厘金收支款项的特殊时期。接到边宝泉第二次奏疏后，该部的答复仍旧比较强硬，继续认定该省截留使用厘金税款属于典型的隐匿行为，部奏折片对陕省诉求有进有退，准许该省可以继续使用库存实银，但限定该省今后在厘金外销方面，合计“留支经费”（即局用经费）和“存留办公”两项只能使用年度税厘收入的一成^⑤，也就是局用经费和善后用款两项合起来绝对不能超过一成税款。不久，该部又比照甘肃之例，提议将陕省善后局用款也裁掉^⑥，否决了该省迭次提出财政松绑的“宽政”诉求。

离任河南巡抚鹿传霖于光绪十一年六月入京觐见慈禧和光绪帝，一个月假期结束后，鹿传霖取道河南进入陕西，于九月中旬正式就任陕西巡抚。^⑦刚刚履职不久，该抚就接到了户部关于厘金外销款项和删去善后局用款等问题的咨文，鹿氏坚定地维护陕西利益，撰著长篇奏疏，反对户部违背陕西省情的决定，在保留厘金外销和善后局经费两个问题上，其驳斥切中肯綮：

各卡留支经费岁需二万三千余金，历经报销奉部复准有案，是内销非外销也。今乃并入外销一成之内，计除去各卡经费及筹解京官津贴，即已将及一成之数，是有外销之虚名，并无外销之实款。

至善后局之设启于咸丰初之防堵局，同治间改军需局，光绪九年裁减棉桑、营田、督垦、制造、捐饷、差徭等局，归并一处而善后以名，盖庶务之统宗而藩司之外府。其间案牍填委，头绪纷纭，现正赶办各项报销，繁杂尤甚，此其事皆承平时所无也。今一旦并归藩署，即藩司有过人之才，亦难兼顾，是局可裁而事不可裁，仍须委负幕友分任其事，则薪水束脩仍不能无，局名虽除，局用如故也。^⑧

鹿传霖从疆臣立场剖论说，督抚经略地方有其专责，部章规定是否切合地方实际，对地方事务有无贻误，这是疆臣必须着眼的问题，不应像部臣那样强行节省，一味裁节，无原则地迁就部臣意见。在行省当局看来，千年变局之下，各省行政和财政事务远非道光之前所可比拟，仍以乾嘉之前旧制陈规约束新形势下的各省政务，亟亟于规复旧制以裁节饷需经费，实际上是将“守经”置于“达权”之上，削足适履，这是督抚反击户部的重要理由。除了陕抚以奏章公开反对部臣此类不当决断外，私下也有督抚致函部臣寻求宽政。两广总督张之洞在致管部大臣阎敬铭的私函中，对清廷屡屡挤压外省财政空间提出异议，呼吁阎敬铭向朝廷提议：“为粤省稍宽一线，是所叩祷”，希望“吾师之俯加拯救也”。^⑨这种情况下，面对陕省后任巡抚的奏报，户部稍有退让，允准厘金局经费可以按照一成五分的标准执行（光绪后

①《户部奏议覆折》，光绪十一年三月，《户部奏稿》第8册，第3949页。

②边宝泉：《奏陈每年提留厘金一成折》，光绪十一年七月初三日，朱批04-01-35-0564-016。

③边宝泉被委任为河南巡抚，与鹿传霖对调，且被诏令赴京觐见慈禧太后。参见边宝泉：《奏报交卸陕西巡抚篆务北上陛见启程日期折》，光绪十一年九月十三日，朱批04-01-16-0218-017。边宝泉的启程日期晚了两个月，是为了等鹿传霖到陕办理交接。

④边宝泉：《奏陈每年提留厘金一成折》，光绪十一年七月初三日，朱批04-01-35-0564-016。

⑤《户部片》，光绪十一年十一月，《户部奏稿》第10册，第4876页。

⑥《户部奏为裁减陕西用款以复额饷而符旧制折》，光绪十一年十一月，《户部奏稿》第10册，第4906—4908页。

⑦鹿传霖：《奏报接印日期折》，光绪十一年九月十三日，录副03-5200-096。

⑧鹿传霖：《奏报陕西厘金外销仍须专留一成情形折》，光绪十二年二月二十八日，录副03-6496-010。

⑨《张之洞来函》，《阎敬铭存札》第4函，甲246-9，中国社会科学院近代史研究所图书馆藏，第105—110页。

期又改为限令按照一成截留使用)，但善后一成外销截留使用的诉求未获通融。^①

东部地区江苏省的遭遇与陕西不同，该省面临的是工部和户部责令其将善后工程和厘金局收支造具细册报部的管控指令，意在消除行省的隐匿、侵蚀和挪移诸弊。^② 苏省巡抚卫荣光在辩驳的奏疏中，表达了希望清廷施行“宽政”而非苛政的诉求，“各省外销之款强半提自厘金，即金陵善后经费皆不报部，深维外销之义，盖知各省或遇要需，开报则格于例案，委置则事多废弛，故存此宽政，不复绳以文法，使当事者无瞻顾推诿之心耳”。^③ 该折奏上后不久，苏州厘金局、淞沪厘金局的数据造报方法又受到户部批驳，户部并责令该省将各局委员衔名、支用薪费以及抽收细数、解饷月日等造册奏报备查。江督曾国荃、苏抚卫荣光不得不再度上奏解释省内对厘金局卡的管控办法和掌控支出的情况，强调经费上绝对不逾一成之限。该省也侦知到，某些省份的厘金外销款项远高于一成限制，但苏省“苏、沪两局向皆核实支报，近年叠次裁减，酌盈剂虚，并未离乎一成，应请免其造册，以归简便”。^④ 抵制京中各部责令开报细册带来的繁琐套搭是各省当局共有的诉求，背后仍蕴含着行省谋求财政运作机动的意图，这是理解直省诉求“宽政”不可忽视的一面。

厘金收入相对于地丁、漕项、盐课等传统财源而言，毕竟是战时背景下的新生财源，针对传统财源例案管控旧制施加于新式财源的做法，显然涉及如何“守经”又怎样“达权”这样治国安邦的逻辑衔接问题。早在同治初年（1862），郭嵩焘认为，在战乱年代，顺应时势的“达权”应高于固步自封的“守经”主张。他明确提醒朝廷称：“臣以为国家无事，一切以成例绳治天下；积久法敝，而名实浸乖，整齐变化，责在封疆大吏，苟于例无甚乖忤，不能不稍示变通，以求实有补济，但辨其心之公私而已。”^⑤ 咸同时期的名士赵烈文裁评曾国藩历尽艰难，终达胜境时，亲口告诉曾氏：“师历年辛苦，与贼战者不过十之三四，与世俗文法战者不啻十之五六。”^⑥ 此语可谓独具慧眼。“世俗文法”大概涉及“守经”问题，曾国藩等人对抗强敌时如果仅仅“守经”而不适时“达权”，肯定无法成就疆臣夷艰济变之功。光绪前期部臣与疆吏围绕厘金用款的纷争，虽各基于观测视界的差异，管控主张截然对立，但都秉承着“守经达变”的治理理念，部臣对厘金用款的管控规定在大方向上并无错误，督抚筹对管控的主张亦未必全不在理。千年变局背景下，清廷最高层调处其间，却眼界褊狭，应对失据，非但无法平衡处置国省财政需求矛盾，理政乏效，而且将历代王朝“内外相维”的制度立意戕杀殆尽。人事有代谢，智慧有传承，如何平衡处理“守制”与“创新”，有机衔接两种不同的治国逻辑，依然是考验今人智慧的重要方面。

（责任编辑：许丽梅）

① 叶伯英：《奏报上年份抽收厘金支销存留并提缴各款数目片》，光绪十三年十月十四日，朱批04-01-35-0565-015；升允：《奏报上年陕省抽收厘金支存各数折》，光绪二十八年六月初二日，朱批04-01-35-0580-033。

② 根据卫荣光的奏折，户部最初同意江省将善后事业用款开单奏报，嗣又要求该省缮造册籍详报以备审查，经上谕特别允准江省可以继续开单上报后，户部只得同意该省开报“简明清折”；但是，工部却咨令该省将修建寺庙等工程中的工料做法、救生船只的尺寸、工料等造具图册咨部审查。参见卫荣光：《奏报善后款目用项无异外销请仍免另行造册报部折》，光绪十一年五月初四日，朱批04-01-35-0564-013。

③ 卫荣光：《奏报善后款目用项无异外销请仍免另行造册报部折》，光绪十一年五月初四日，朱批04-01-35-0564-013。

④ 卫荣光：《奏为陈明苏沪厘金报销每年所支薪费未逾部限更兼款目繁琐请仍准免造细册片》，光绪十一年七月二十三日，录副03-6612-042。

⑤ 《奉旨密筹大局情形疏》，王先谦编：《郭侍郎（嵩焘）奏疏》，台北：文海出版社，1968年，第810—811页。

⑥ 赵烈文：《能静居日记》第2册，同治六年六月二十三日，长沙：岳麓书社，2013年，第1072页。