

财政变局、省区博弈与晚清国家治理能力

——以咸同年间湖南盐政为中心¹

洪均

【摘要】：太平天国起义后，湖南淮盐引岸被粤私、川私占据。为筹措军费，清廷被迫将财权下移，形成了就地筹饷的战时财政体制，“外重内轻”的格局由此出现。湖南官方施行“化私为官”，在抽取厘税后，允许私盐合法行销。同治初年，两江总督曾国藩着手规复楚岸，湖南出现粤、川、淮三盐并存的复杂局面。湖南历任巡抚皆以本省收支盈亏为断，与两江总督、户部展开博弈，通过“迎淮、舍川、保粤”，巩固了本省的利益。清廷极力推行淮盐规复楚岸等削弱地方财权的系列举措，希图回复到战前户部总揽天下收支的状态。清廷既欲收拢地方财权，又无力承担以指拨筹措各省开支的责任，导致就地筹偏的战时财政体制继续维持，“外重内轻”的格局未能得到扭转，其根源在于清廷统治者国家治理能力的低下及自身的腐朽。

【关键词】：财政变局；省区博弈；国家治理

【中图分类号】：K252 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-854X（2017）11-0105-07

作为清代财政史研究中的热点问题，川盐济楚一直备受学界瞩目，相关研究成果丰硕。但是，学界在研究川盐济楚问题时，多聚焦于湖北盐政变迁，对同属楚岸的湖南则关注较少^[1]。事实上，同治年间淮盐规复湖南引岸的过程及利益纠葛较湖北更为曲折多端，其间显现出清廷因无法规复旧制，而对地方督抚施政理财日渐失驭的重大变局。笔者拟对咸同年间湖南盐政进行梳理，通过销区争夺中的省区与中央、省区与省区博弈实例，探究影响晚清“外重内轻”格局形成的主客观因素，及与国家治理能力的内在逻辑关联。

一

直至太平天国起义前，清承明制，实行高度中央集权的财政体制，天下收支秉于户部，各省财权被严加限制。就湖南盐政而言，通省皆实行“官督商销”的纲引制度，其中长沙、岳阳等九府一厅二直隶州属淮盐引岸，销盐初额二十二万三千一百一十六引，至嘉庆年间额销盐三十七万引（每引行盐四百斤）^[2]，课银六十八万余两^[3]；湘南郴州、桂阳二直隶州及衡州府属酃县等十一州县属粤盐引岸，额销盐约六万六千余引（每引行盐二百三十五斤），课银约六万五千六百两^[4]。湖南官方负责督销与缉私，税课则由两淮盐运司与两广盐运司征收后解缴户部。

咸丰二年，太平军攻入湖南，战争迅速波及至长江中下游各省，致使江路中梗，淮盐无法运输，“片引不至”，湖南盐价“每斤增至八九十文不等”，川粤私盐充斥。在湘民“淡食堪虞”的严峻局面下，咸丰二年十二月，湖南巡抚张亮基奏请借销粤盐，由两广借拨官盐二万引，运至乐昌，经湖南官方交商贩转运各州县^[5]。张亮基随即发现粤盐成本高昂，恳请户部敕下两广总督，“将商支外款各项大加删汰，与私盐价值足以相抵”^[6]。纲引制下，官盐的产、运、销诸环节皆有复杂繁琐的程序，为各

¹ **【作者简介】**：洪均，武汉大学中国传统文化研究中心副教授，湖北武汉，430072。

【基金项目】：国家社会科学基金青年项目“晚清两湖地方财政与社会变迁研究”（13CZS074）；国家社会科学基金重大项目“清代财政转型与国家财政治理能力研究”（15ZDB037）；亦得到国家社会科学基金重大项目“清代商税研究及数据库建设（1644—1911）”（16DA129）

级官员层层盘剥提供了名目，盐商被迫向官员行贿，并将之摊入成本以免亏累，故盐价无法与私盐竞争。纲引制是清廷二百余年施行不变的“大经大法”，张亮基自然不敢妄议兴革，只得请两广督臣裁减成本。户部随即议复，除要求广东削减粤盐成本外，特别告诫湖南应加强缉私，“务令私梟敛迹，不致别滋弊端，以利疏销而肃鹺政”^[7]。在湖南已是官盐滞销、私盐遍地的局面下，户部仍持恪守成规、一味排斥私盐的强硬姿态，使盐荒课悬的问题难于解决。

此时因军费激增，中央财政极为窘迫。至咸丰三年，各战区督抚将帅多因军饷问题陷入困境，请饷呼声此起彼伏，而户部库存正项待支银仅有二十九万三千七百九十八两^[8]，清廷已无力依照旧有“定例、则例”，统筹天下军费。危局下，咸丰三年四月十二日，咸丰帝在户部的封奏折内做出决断：

朕看各督抚一筹莫展，动请部拨，有平曰漫不经心者，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，惟末一条则权宜办理，不可拘执。现当紧急之时，朕必贷其处分，宽其定例，事事有实济也。^[9]

咸丰帝的“乾纲独断”对因循守旧的户部官员不啻棒喝。咸丰三年十二月，户部改弦更张，奏请仿照明代王守仁立厂抽税之法，“凡川粤盐斤入楚，无论商民均许自行贩鬻，不必由官借运。惟择楚省堵私隘口，专驻道府大员，设关抽税，或将本色抽收，或令折色输纳，均十取一二，以为定制”，得到咸丰帝允准^[10]。户部奏案的核心在于“化私为官”，抽取厘税后，允许私盐在湖北、湖南等准盐引地合法行销。私盐合法化后，可促使更多粤私、川私涌入两湖地区，盐荒自然得到缓解，亦可藉此补充军费。

咸丰四、五年间湖南及周边省区战事激烈，川私、粤私运湘屡屡受阻，户部的方案迟迟未能实施^[11]。至咸丰六年，因战局趋稳，湖南巡抚骆秉章即着手“化私为官”。咸丰六年三月，湖南设立专门机构——盐茶局，统辖全省的盐税抽收事宜，先后在宜章、郴州、衡州、永州四地设立粤私抽收局卡，在岳州、安乡两地设立川私抽收局卡，税率统一为每百斤抽钱七百文，一税之后，给照放行。化私为公实施后，盐务渐趋稳定，川盐取代淮盐，与粤盐在湖南形成“北川南粤”的格局。

宜章、郴州设卡抽收之初，却遭到邻省的反对。两广总督叶名琛咨称：宜章与郴州属粤盐引岸，两地设立局卡后，对官盐抽收厘金，造成盐商既纳正课又缴厘金，无力与私贩竞争。长此以往，湘南、粤北引岸将被私贩占据，要求湖南按照“例定界址”，不得在宜章、郴州设卡。骆秉章则强硬回咨：宜章、郴州二卡抽收对象是粤私，从未对官盐抽厘；湘南设卡是因户部“化私为官”而实施，与过往借销粤引截然不同，“诚以借引则行之自粤，原有引地可分，设卡则主之自楚，不能援例定界址为说”，广东不得以引岸行盐的“界址”干涉湖南设卡，并向户部奏称“现军需万紧，粤省咨覆需时，势难停待”，坚持在湘南抽厘^[12]。叶名琛仍坚执前见，甚至表示湖南应将抽厘收入的一半转解广东，以弥补广东正课的损失。对于骆、叶两人的争论，咸丰八年正月，户部委婉批评叶名琛“似属争执”，告诫两人“毋得各分畛域”^[13]，湘南设卡抽厘得到了清廷的认可。

由湘粤两省的设关之争，折射出清王朝财政体系与权力结构发生的重大变局。如前所述，在中央财政濒临崩溃时，咸丰帝将财权下移，咸丰四年进一步下旨各省“以本省之钱粮，作为本省之军需”^[14]，鼓励督抚开辟饷源。各督抚遂突破以往不可逾越的“定例、则例”，形成就地筹饷的战时财政体制，百货抽厘、私盐征课、田亩津贴等前所未有的新税项纷纷出现。问题的复杂性在于，户部过往的种种“定例、则例”并未废止，旧的财政体制仍然在中枢层面及战争影响较小的省区局部运行；清廷亦未因应新态势出台规例，监督和规范督抚在就地筹饷中的具体操作。“新法旧规并存，是非曲直无据”对清王朝权力结构造成重大影响：督抚统筹本省收支，衍生出相对独立的地方财政体系，各省皆成为自主收支的财政实体，互分畛域的现象难以避免。同一税种在相邻省区可能存在完全迥异的税制，甲省的新法可能造成仍行旧规的乙省的收入减少，督抚们为本省盈亏计，遂引发省区博弈。骆秉章指出，设关之争根源在于粤省“只知粤盐行销粤省引地为百余年遵办之旧章，不知粤盐行销淮南引地乃百余年未有之创举”。因缺少明文规例，户部只得以咸丰帝所谓“事事有实济”的原则裁断纠纷：湖南军情紧急、饷需迫切，且骆秉章筹饷练兵绩效卓著^[15]，故户部倾向湖南的意见，准许湘南设关抽税。以实绩断是非的原则，固然使骆秉章、胡林翼等名臣得以突破束缚，放手施政，扭转了不利的战局；但各地督抚因此先斩后奏，以实绩迫使户部事后追认^[16]，导致清廷权威受损，外重内轻的格局由此逐渐形成。

二

同治二年十一月，两江总督曾国藩订立《淮盐运楚章程》，着手规复楚岸。曾氏的章程计有八条，其要旨为：湖北每年定运淮盐十六万引，湖南每年定运淮盐八万引，每引行盐六百斤。于长沙设立督销总局^[17]，管理淮盐抵湘后的分销与课税，岳州、常德等地设立分局，专理缉私。督销局局员由两江总督委任，会同湖南盐道办理相关事宜。在运销环节上，施行票盐法，“毋论官绅商富，赴局具呈认引，以五百引为始，……盐船抵岸挂号后，按所到先后榜示局门，挨次发售”，创办之初，先行官运为之倡导。曾国藩本欲禁绝两湖私盐，但川粤盐厘已成为两湖军饷的重要来源，“不便骤然禁绝”，故力主重税川私与粤私，加重其成本^[18]。

过往湖南淮盐皆于汉口分销，湖南盐商须至汉口提盐运湘，一方面加重了运输成本，另一方面遭受沿途官员需索苛派^[19]。曾国藩设立湖南督销局后，楚岸被分割为鄂岸与湘岸，湖南取得与湖北平等行盐的专岸地位，运湘淮盐改于长沙分销，运销皆由督销局管理，“（曾国藩）于湖南另设一局，盖深知两淮盛衰之本系于湖南商情体察之真，不欲以扬州遥制，并不欲以鄂岸兼综也”。此举既加强了两江对湖南销区的管理，也减轻了湖南淮盐商人的成本。票盐法的实施则一改专商垄断之弊，普通商人取得凭资认引的资格。湖南盐商赴扬州认引踊跃，一度出现“额少商多”的状况^[20]。《淮盐运楚章程》实行之初，淮盐在湖南销售状况良好，甚至超乎曾国藩的预估。由于淮盐滞销于湖北而畅销于湖南，同治四年，湖北引额减为十二万引，湖南引额增为十二万引，至同治十年，湖南引额增至十四万二千引^[21]。

淮盐的畅销亦与湖南官方密切相关，区别于湖北官方“保川抑淮”的态度^[22]，湖南历任巡抚对两江体现出较为合作的姿态：同治五年，两江总督李鸿章与湖广总督官文、湖南巡抚李瀚章商讨两湖淮盐与川盐划界行销方案，湖南境内销区被划分为“长沙、衡、永三府专行淮盐，澧州及辰、沅、永三府专行川盐，岳、常、宝、靖四属则川淮并行”^[23]。接近定案时，李鸿章接到李瀚章的咨文，认为岳州府应归淮盐专销，因李鸿章已与官文议定岳州府川淮并销，故“似未便由我翻易，致有借口”，但再三致谢，“尊处仍主岳州归淮，固于淮销大有裨益”^[24]。同治七年十月，由于淮盐销数未见增长，两江总督曾国藩上奏，要求禁止川盐在两湖销售^[25]。与湖广总督坚决抵制^[26]不同，湖南巡抚刘崐只是委婉指出“第川盐之关键在鄂而不在湘，一过宜昌以下则与湖南澧、常各属水陆交错，随在可通，如湖北禁止川私，即湖南之川盐可以不禁自绝”，希望户部与两江考虑湖南饷需迫切，在湖北禁绝川盐前暂许湖南销售^[27]。同治十年，湖南淮盐商人入禀督销局，认为湖南厘局抽收川盐厘金时暗放斤两，川盐成本降低影响到淮盐销售，情愿包收湖南川盐厘金，以每年十万串为定额，如收不足额，则自筹垫补，得到两江总督曾国藩的允准。厘局属湖南巡抚管辖，以职权论，两江总督无权干预。太平天国起义后，两湖等省多以士绅负责厘金征收，不假手胥吏，以减少贪墨现象的发生。如以商人征收包完厘金，则与过往胥吏征收无异，极易滋生弊端。面对曾国藩越权之举，刘崐未加指责，湖广总督李瀚章却表示抗议，“以抽收川税派绅管理，犹恐窒碍，若听淮商包收认解，非特利权下移，有乖体制，且恐淮商垄断把持，势必刁难苛索，别滋事端”，与曾国藩发生激烈争论^[28]。在湖南官方的支持下，排逐川私进展顺利。同治十一年正月，曾国藩与湖广总督李瀚章、湖南巡抚王文韶等议定两湖川淮分销方案，“现查湘省只有岳州、常德、澧州三属行销川盐，岳州系达省会之门户，常德系入辰、沅之要津，均为淮盐紧要口岸，亦经议定专归淮销。惟澧州与荆州相近，川盐运往，路捷价轻，应暂分与川销”^[29]，基本达到了在湖南排逐川盐的目的。

粤盐在湖南侵占了衡州、宝庆、永州等淮盐引地。同治八年初，因应曾国藩要求禁绝两湖等地私盐的请求，同治帝发出上谕，“湖南郴、桂等处抽收粤盐厘税，著刘崐查明，奏请一并停收，禁止粤私人楚，以归画一”，要求湖南禁止粤私。面对清廷的谕令，湖南展现出与对待川盐截然不同的姿态。同治八年五月，湖南巡抚刘崐上奏，以禁止粤盐抽厘将造成私盐成本更轻为由，反对停止粤盐抽厘^[30]。同治九年六月，刘崐就粤盐行销湘南上奏，在历数衡、宝、永三府与粤盐的历史渊源后，以筹措援黔军饷为由，提出将宝庆、永州两府改行粤盐，“若永、宝二府民间向食粤私，几不复知为淮南引地，不特现无淮盐，恐将来亦难强办，似可奏请改食粤盐，……而既行粤盐，即视所行盐数按准课拨归粤东，以粤之有余补准之不足，则于盐课亦且得所酌剂”。从措辞看，刘崐的提议只是纲引制下销区归属的变更。但是，刘崐在奏折中却借援黔军主将席宝田之口，将宝庆、永州两府改食粤盐后的运销方式规划为“应由官设局，试行粤盐，庶以粤抵淮，化私为官，盐课既不至虚悬，于现在筹办军饷必大有裨益”^[31]，“由官设局”中的“官”既非两江，亦非广东，而是湖南，实质在于由湖南一手经理运、销、课、厘诸事。

若此案施行，则两江将失去宝、永二府引地，广东名义上虽得二府，但无权参与运销，只得到湖南转交的正课。可见刘崐所图不仅在于湘南继续设卡抽厘，而且极力扩大粤盐的销区，侵害了两江与广东的财权。刘崐的用心被两江与广东督臣窥破，纷纷反对，两广总督瑞麟以款项、考成、缉私诸事项为由，无意配合湖南运销；两江总督曾国藩认为即令宝、永两府暂无准盐销售，但可作为缓冲地带，保障长沙与衡阳等地的准盐销售。在广东与两江的坚决反对下，刘崐的提案被户部驳回^[32]。同治十一年，川淮分销方案施行后，两江即着手解决粤私问题，湖南巡抚王文韶仍坚持前见，拒绝禁销粤私。从五月至七月，王文韶与署理两江总督何璟数度函商粤盐事宜，最终达成协议，湖南仅禁止长沙一地销售粤盐，两江则允许湘南三府继续销售粤盐。在王文韶看来，此方案对湖南粤盐销售并无实质影响，“鄙意论粤盐大局，湘省所必争者在衡、永等局，于长沙各境本无大出入，不如彼此大方，即如所议，留此余力为将来力争衡、永地步，似于事体较为有益”^[33]。自此粤盐在衡州、宝庆、永州三府获得合法销售地位，准盐几无销路，直至光绪二十八年湘南三府施行官运后，准盐销量方有所增长^[34]。

三

综观咸同年间湖南盐务，自同治三年准盐入湘后，形成了粤、川、淮三盐并存的复杂局面，湖南官方立场可概括为“迎淮、舍川、保粤”，对淮盐规复楚岸的结果产生了重大影响。其动因为何？试从盐厘收入着手分析。

从收入结构看，川盐与淮盐入湘皆经过湖北，需抽收鄂厘，同治初年川盐按“每盐一斤收正课十一文五毫、公费一文五毫，又加税五文，以二文五毫解准，二文五毫归鄂充饷，统计收钱一十八文”抽收^[38]；淮盐按“湖南之盐仅由湖北经过，湖北不能全收九文半之厘，应以二文半归鄂，以七文归湘”抽收^[39]。对湖南而言，川盐鄂厘无分毫润及，淮盐鄂厘则有近三分之二归己，川盐课税操之于湖北，淮盐课税操之于两江，湖南自然近两江而远湖北。湖广总督掌控湖北的川盐抽课，湖南川盐销售升降与抽收增减息息相关，因之与两江总督争执。由表 1 可见，自同治三年淮盐入湘始，至同治十一年划界行销止，川厘呈大幅下降趋势，由同治三年前的十万串上下锐减至四、五万串，川盐与淮盐销售区域重合，皆在湘北地区，淮进则川退，淮厘之人远大于川厘之失。粤厘未见大幅波动，维持在十二万至十五万串之间，系因粤盐销区远处湘南，限于运输成本高昂，淮盐难与粤盐竞争，“淮盐自扬运汉，上藤州，经岳阳，绕洞庭，入湘阴，一由长沙至衡阳达永州，一由益阳赴宝庆，计程数千里而遥。自衡以上滩多水溜，挽运维艰，冬令水浅，犹多险阻。粤盐自乐昌、郴、桂入衡，相距甚近，自连州入永亦甚密迩，由永入宝亦不及二百里。人情莫不就近而舍远，该处业鹺之人罔不兴贩粤盐，已历百有余载。故淮盐行票，运准者获利甚重，而永、宝一带卒未有愿充淮商之人”^[40]，即令禁绝衡、永、宝等地粤盐销售，停抽粤厘，淮商亦无法至湘南售盐，徒令私贩得以逃税，淮厘所入无法弥补粤厘之失，故当两江要求禁销粤盐时，历任湖南巡抚皆持力保粤盐态度。据上表核算同治十一年分界行销后湖南盐厘总入，以银一两合一千六百文至二千文折算，约为二十八万至三十二万串，较之淮盐行销前约二十六万串的盐厘岁入，实属有赢无绌。通过“迎淮、舍川、保粤”，湖南巩固了本省的利益。

表 1 同治年间湖南盐厘岁入明细表^[35]

| 课项 | 粤盐（单位：串） | 川盐（单位：串） | 淮盐（单位：两） |
|-------|------------|------------|---------------------------|
| 时间 | | | |
| 同治二年 | 168508.353 | 109291.858 | |
| 同治三年 | 140436.261 | 123739.055 | |
| 同治四年 | 128824.325 | 86793.997 | 124221.709 |
| 同治五年 | 115487.198 | 55744.102 | 107551.799 |
| 同治六年 | 87931.623 | 62629.601 | 96388.983 |
| 同治七年 | 122717.133 | 43880.597 | 51375.563 ^[36] |
| 同治八年 | 159583.803 | 40579.989 | 97738.021 |
| 同治九年 | 134323.738 | 40977.406 | 96561.037 |
| 同治十年 | 131810.263 | 50484.934 | 84071.400 |
| 同治十一年 | 140172.855 | 47329.820 | 90838.347 |

| | | | |
|-------|------------|-----------|---------------------------|
| 同治十二年 | 111098.522 | 19800.365 | 108060.980 |
| 同治十三年 | 96533.487 | 20096.056 | 49863.057 ^[37] |

湖南历任巡抚皆以本位财政盈亏为断，对有利增收的“迎淮排川”则积极配合，对导致减收的“迎淮禁粤”则消极应付，甚至与两江总督、户部展开博弈。以李瀚章为例，其任湘抚时配合两江排逐川盐，为楚督时则力保川盐在湖南销售，此种“在湘言湘、在楚言楚”显示出省区间互分畛域的本位倾向进一步加深。在督抚博弈的过程中，曾国藩以盐商包完湖南厘金、刘崐控制宝、永二府粤盐运销等越权违例之案层出，显现出“新法旧规并存”的混乱财政运作模式下督抚施政日益失范。

实质上，对于“外重内轻”的格局，清廷抱持着极大的警惕。同治初年，一俟东南战局出现底定趋向，清廷即着手削弱各省财权，先后筹谋“裁撤厘金”、“漕粮归本征收”等系列举措，淮盐规复楚岸亦为其中一端，目的在于裁撤战时产生的诸如厘金等不合旧有“定例、则例”的地方新税项，回复到户部总揽天下收支的状态。然而世易时移，新税项至同治末年已近全国总收入的一半^[41]，规复旧制意味着国家财政规模亦将相应收缩。尽管太平天国、捻军已被镇压，然其后镇压苗民起义、回民起义、收复新疆诸战事不断，军费及善后用款居高不下，国家整体开支无从大幅裁减。即以湖南为例，随着镇压太平天国取得胜利，清廷加大了镇压贵州苗民起义的力度，湘军成为援黔作战的主力。至同治九年，湖南财政已现山穷水尽之象^[42]。为此，刘崐再三向清廷陈明援黔湘军“枵腹从戎、时虞饥溃”的危险处境，要求户部指拨协饷。同治七年，清廷先后命“（江西）将每月拨解李元度银一万八千两，改为协济湖南援黔军饷”^[43]，“由江南、湖北月协银二万两，就近在湖南督销局应解淮厘、鄂厘项下提拨”^[44]，然三处协饷皆拖延敷衍，“然得自协饷者，淮鄂盐厘解数不及十之一二分，惟江西月协之一万八千两岁解七八次不等”^[45]。至同治十年七月，刘崐甚至恳求清廷“饬下户部，就现在有力省分，指拨有着实饷银十万两，务令源源解济，勿任有名无实”^[46]。太平天国起义前，清廷凭借指拨制度的灵活运转，统筹天下收支，使各省政务、军务开支有着，诚如彭雨新先生所言，“至于协饷制度下极为复杂的春秋拨，有如一盘棋局，任随天才棋手前后左右移动周围棋子无不得心应手，这只能是大一统国家的财政统筹”^[47]。行政体系的正常运转有赖于各层级的权与责相协调，清廷如欲回收地方财权，则须以指拨有效筹解各省军费，正如湖广总督官文回应裁撤厘金之议时所言，“必欲全行裁革，即须将东征西援协拨各饷、本省防师口粮，由部预行指拨专款，必使诸军无哗溃之虞，鄂疆获磐石之安，始可次第议撤”^[48]。当户部指拨协饷屡屡落空后，筹措援黔军费之责自然仍由湖南承担，面对刘崐以援黔筹饷为由，反对禁绝粤盐之举，清廷只得予以宽容，而“裁撤厘金”、“漕粮归本征收”等举措也在各地督抚类似藉口下无法推行。

四

同治十二年，礼部侍郎徐桐上奏言事，在论及淮盐规复楚岸时指出，“现在川淮争销，纷纷未已。……闻数年前川私税厘岁收一百余万，早经化私为官，淮私则官视商为利藪，商借官为护符，百弊丛生，亏课益甚，非尽由川私侵灌也。总之，为淮为川，在疆吏有彼此之别，在国课无彼此之分”^[49]。徐桐虽被后人目为晚清顽固保守的代表人物，此论却能不囿于“定例、则例”，将川私课厘视为国家收入，从国家财政整体盈亏的角度考虑盐政得失，实属有识。清廷若能在此论基础上，因时制宜，妥立新规，则“新制旧规并存，是非曲直无据”的混乱财政运作模式自当结束。但此种情势始终未能出现，清廷在重建中央集权的财政体系的过程中，呈现出顾此失彼、左支右绌的窘态，一任地方督抚争夺财权而无力干预，以致中央权威渐堕，督抚权势日增。吊诡之处在于，其时清廷仍紧握人事任免大权，一纸诏谕即可除替曾、左、李等元勋重臣之职，普通文士出身的刘崐、王文韶等人却能在禁绝粤盐等理财施政举措上屡屡抗命。此种怪象的根源何在？人是历史活动的主体，应对中枢统治者的治国能力及施政状态进行检视。

同治七年三月，因湖南盐厘收入增减，刘崐接获户部一道措辞严厉的咨文：

查各卡局川粤盐税收数近年奏报渐形减色，现报同治五年分抽收各数比较上两届更为短绌，岳州、安乡两卡抽收川盐所短尤多。查近来两淮之盐未能畅销楚岸，皆藉口于川盐浸灌，是淮引以川盐而滞，川贩取盈可以想见。乃私贩充斥楚岸，卡税不

见加增，转视从前大绌，显系该、委员等非稽查不严，任令私贩偷越，即意存侵隐，征多报少，行饬查明是否实征实解，并将因何短征之处专案奏咨。如各该委员等实有经理不善，亟应参撤，另委接办等因。^[50]

细读之下，却令刘崐哭笑不得。如前所述，淮盐与川盐皆行销于湘北，在销区人口未发生重大变动的情况下，淮盐进则川盐退，川盐销数少则课厘自减，此乃常理。综计同治五年湖南粤、川、淮三盐厘课总入，较之淮盐恢复行销前粤、川二盐所入，实属有增无减。同治五年及之前湖南盐厘抽收数字皆已上报户部，只需略加核算，便可厘清曲直。户部却将川盐税厘减少归结于“该委员等非稽查不严，任令私贩偷越，即意存侵隐，征多报少”，实属懵懂昏聩至极。自嘉道年间以降，清廷各部院官僚普遍存在“因循疲玩”之习气，以致人浮于事，吏治日坏。从问责刘崐的事例可见，尽管经历了鸦片战争与太平天国起义的巨变，此种恶劣的政风并未得到改观。学界多认为，晚清国家财政整理的一大难题在于因各省对厘金、盐课等税项收多报少，使户部无法确切掌握国家总体收入状况，这固然是事实，但户部官僚对各省上报数字尚且无法正常的核算分析，又谈何去厘清那些瞒报、隐报的收入？下情无法上达，户部制定新规无凭，故只能以祖制旧规为准绳以收拢财权，一旦遭遇督抚以筹饷练兵中的实际困难加以抵制，自然束手无策。

最高统治者又是如何理财领政？从同治七年至同治九年，因各省援黔协饷不至而焦头烂额的刘崐迭奉上谕，催促湖南为贵州、云南、广西、陕甘、安徽等省军务提供协饷，这些协饷多数是湖南大举援黔前由清廷所指拨，彼时湖南差可应付。援黔之后，地方财政已是“湖南厘金捐输岁入不过百三四十万，应发勇饷多至二百余万”^[51]，亟待他省协饷，故刘崐屡次上奏清廷，请求免除过往指派于湖南的各项协饷。最高统治者不但未允准刘崐请求，反而催促湖南拨解，于是出现了湖南既需向他省拨解协饷，又需向他省索取协饷的怪状。如此不顾地方实际财政状况，胡乱指派协饷的弊政，一方面导致款项辘轳不清，协饷拖欠情况愈加严重，各省互相指责，指拨制度乃至清廷的权威在督抚眼中进一步下降；另一方面，迫于清廷的催促，湖南不得不百计罗掘应付，竟出现以本省军械折充的情况^[52]，致使地方财政雪上加霜。因经费不足，湖南省内出现了武备空虚的危险局面，哥老会等民间会党遂乘机起事，刘崐被迫将部分援黔兵勇调回，对援黔战事造成重大影响，延缓了清军在贵州的胜利^[53]。

最高统治者在理财领政上的拙劣尚非其问题的全部。随着镇压太平天国取得胜利，清朝中央财政大为好转，至同治六年，户部银库收数大增，收支状况已由咸丰年间的亏空转为盈余^[54]。最高统治者犹不知足，同治七年正月，同治帝发布上谕，以内务府“用项繁多，不敷支发”为由，命两江、闽、浙、鄂、川等省每年添拨内务府经费银三十万两^[55]；同治十一年初，同治帝大婚，仅白蜡一项耗费即达二万斤之多，摊派湖南采办，耗银九千二百两^[56]；同治十三年初，清廷启动修复圆明园工程，二月内务府咨文两湖，要求湖南、湖北按图册造办“径约三、四尺”的巨木大料若干件^[57]。此时东南各省经历十余年战争后，民力凋敝，西南、西北战火未熄，统治者理当矜恤民艰，撙节用度。清廷规复旧制的核心在于压缩国家财政规模以与裁撤地方新税项相适，如此昧于大势，肆意索求，加重国家财政负担，无异于一面制定规则，一面破坏规则，己身不正，焉能正人？异日出现挪用海军经费修造颐和园的祸国丑行亦不足为奇。这样的统治者如何能体察国情民意，酌盈济虚，移缓就急，擘画新规，对国家财政进行有效整顿？当规复旧制在严峻的客观环境及督抚们的抵制下归于失败时，统治者只能维系着“新制旧规并存”的战时财政体制以求苟安，外重内轻的格局遂无法扭转。

要之，镇压太平天国后，由于清廷最高统治者国家治理能力的低下及自身的腐朽，无法因应时势，将地方新税项纳入到国家常税体系，使中央财政与地方财政合理对接，而是试图削足适履般的“规复旧制”，既欲收拢地方财权，又无法承担战前以指拨酌济各省收支的责任，最终导致“新法旧规并存”的混乱财政运作模式继续维持，各省督抚仍立足于“就地筹饷”掌控地方财权。随着时间推移，各省督抚施政过程中的本位利益取向日深，成为清王朝覆灭的重要诱因之一。

注 释：

[1]以笔者所见，关注晚清湖南盐政的研究成果主要有黄国信：《区与界：清代湘粤赣界邻地区食盐专卖研究》，三联书店2006年版；王静雅：《清代咸同时期战时筹饷与淮盐湘岸规复》，《学术月刊》2015年第3期等。

[2]清初，因湖南与湖北同属湖广行省，在淮盐销区中被合称为“楚岸”，两湖各州县行盐共七十七万余引，皆于汉口起运分销。康熙三年，湖南分省，但楚岸运销方式依旧。见光绪《湖南通志》卷56《食货二·盐法》。

[3]光绪《两广盐法志》卷19《转运二·行盐疆界》。

[4]湘南粤岸十一州县中，桂阳州、郴州等八州县康熙年间由广东派行额引，桂阳、桂东、酃县三县则例食广东韶州府仁化县城口埠盐，食盐而未分引，笔者所列湘南粤盐引数与课数系以派引八州县数字相加所得。见光绪《两广盐法志》卷8《引饷四·北柜》。

[5]张亮基：《奏为恳请借销粤盐以济民食而裕课税事》，咸丰二年十二月十九日，台北故宫博物院藏宫中档硃批奏折。

[6][7]光绪《重修两淮盐法志》卷54《转运门·淮南借运邻盐》。

[8]转引自彭泽益：《十九世纪后半期的中国财政与经济》，人民出版社1983年版，第139页。

[9][10][13][30][49]光绪《两广盐法志》卷14《引饷十·厘金》。

[11]参见怡良：《奏为采买淮盐借道浙河运往湖南请俟江西运道肃清再筹办事》，咸丰六年二月二十五日，第一历史档案馆藏军机处录副。

[12]《骆文忠公奏议·湘中稿》，载沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第7辑，台湾文海出版社1966年影印版，第72页。

[14]贾桢等纂：《清文宗实录》卷122，中华书局1986年影印版。

[15]收复武汉三镇后，胡林翼由衷赞叹：“其保全东南大局，则湖南之功为大”。见《胡林翼集》（一），岳麓书社1999年版，第205页。

[16]参见拙著《晚清湘鄂两省东部交界山区的漕弊与整漕》，《人文论丛》2015年第2辑，中国社会科学出版社2015年版。

[17]总局初设于常德。官文：《奏报同治三四两年运湘盐引抽收鄂厘数目事》，同治五年七月初七日，第一历史档案馆藏军机处录副。

[18]光绪《重修两淮盐法志》卷71《督销门·见行票法新章》。

[19]光绪《重修两淮盐法志》卷153《杂纪门·艺文一》。

[20]光绪《重修两淮盐法志》卷72《督销门·循环给运》。

[21]光绪《重修两淮盐法志》卷91《督销门·南北加引上》。

[22]见拙著《从川盐济楚到川淮争岸——以咸同年间湖北盐政为中心》，《求索》2012年第10期。

[23][38]光绪《重修两淮盐法志》卷123《邻税门·湖北宜沙提课》。

[24]陈方坦辑、刘宗志点校：《淮鹺驳案类编》，大象出版社 2013 年版，第 144 页。

[25][29]《曾国藩全集》（修订版），岳麓书社 2011 年版，第 242、570 页。

[26]李鸿章：《奏报川盐行楚未可遽禁暂行分成派销事》，同治八年七月二十九日，第一历史档案馆藏宫中档硃批奏折。

[27][31][40][42][43][44][45][46][50][51][52][53]《刘中丞奏稿》，中华书局 2009 年版，第 62、52、52、39、5、68、4、55、29、68、41、55 页。

[28]光绪《重修两淮盐法志》卷 127《邻税门·湖南邻税》。

[32]光绪《重修两淮盐法志》卷 55《督销门·淮南规复引地一》。

[33]袁英光、胡逢祥整理：《王文韶日记》，中华书局 1989 年版，第 320、329、331 页。

[34]席汇湘：《湘岸行盐图表并说》，甲辰岁次天池山房校印本。

[35]入湘淮厘自同治四年起分拨湖南。同治二年前，湖南奏报川、粤盐厘并无常规，或数年一报，或一年数月一报，岁人难以明晰。表中所列数据，粤、川盐厘由历任湖南巡抚奏报清廷，原折内以钱串为单位；淮厘则由历任两江总督奏报清廷，原折内以银两为单位，出于第一历史档案馆藏军机处录副、台北故宫博物院藏军机处录副、《曾国藩全集》（修订版），因折件数量众多，未列出处。

[36]缺该年 1-6 月收数。

[37]缺该年 7-12 月收数。

[39]光绪《湖南通志》卷 56《食货二·盐法》。

[41]转引自倪玉平：《从国家财政到财政国家》，科学出版社 2017 年版，第 273 页。

[47]彭雨新：《清代田赋起运存留制度的演进》，《中国经济史研究》1992 年第 4 期。

[48]官文等：《奏为湖北省厘局碍难裁撤折》，同治二年正月二十四日，第一历史档案馆藏宫中档硃批奏折。

[54]史志宏：《清代户部银库收支和库存研究》，社会科学文献出版社 2014 年版，第 73 页。

[55]《咸丰同治两朝上谕档》第 18 册，广西师范大学出版社 1998 年版，第 10 页。

[56]王文韶：《奏为湖南采办大婚典礼需用蜡斤委员解赴部交纳事》，同治十一年正月二十日，第一历史档案馆藏军机处录副。

[57]李瀚章等：《奏为遵旨采办修理圆明园木植事》，同治十三年三月初三日，第一历史档案馆藏宫中档硃批奏折。