

光绪朝奏销制度改革探析

——以军需奏销新章为核心

胡雁¹

【摘要】 奏销是清代财政体制的核心制度。太平天国运动兴起后,奏销制度遭到严重破坏,军需善后报销秩序极其废弛败坏。同治光绪之际,国家由战时回归常态,清廷致力于整顿各项紊乱失序的财政制度。光绪八年,云南奏销案案发,言官梁俊、张佩纶奏请更张军需报销办法,革除奏销积弊。在清廷的支持与尚书阎敬铭的主持下,户部出台新的军需善后报销办法章程,意在加强对咸同军兴之后日趋脱序的外省财政的管控。部议军需善后报销办法章程的出台,是光绪前期清廷整顿财政的重要组成部分,呈现了光绪前期清廷财政治理的运作实态,一定程度上反映了清廷财政治理中“财”与“政”交相影响的复杂境况,折射出该阶段清廷财政治理的能力与限度。

【关键词】 奏销制度 军需善后报销 财政治理

【中图分类号】 K252 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X (2020) 09—0127—10

奏销制度是清代财政体制的核心制度,具有现代财政决算与审计功能,目的是严格管控各项财政收支。清代中后期,吏治日益败坏,奏销积弊层出不穷,部费现象普遍,其中军需部费最为严重。太平天国运动兴起后,军费快速膨胀,“饷匱费乏”成为常态;而且以奏销制度为核心的各项财政管控制度也因遭受战争严重破坏,军需部费问题更为严重,成为晚清财政肌体的痼瘕顽疾,有限财源复由此漏卮,并引发一系列吏治问题,“财”与“政”问题交相影响。¹同光之际,国家由战时回归常态,清廷致力于整顿各项紊乱失序的财政制度,奏销制度是其中的要项。光绪八年(1882),云南军需奏销案案发,朝野震动,言官梁俊、张佩纶奏请更新军需善后报销办法,清廷最高层因应当时政治局势,饬令户部谋划新章,旨在革除军需奏销积弊,堵塞漏卮,并以此澄清吏治。检视相关研究,大多围绕常规钱粮奏销展开,于军需奏销关注较少,部分学者虽注意到光绪八年户部曾进行调整,但所引文献出自《清实录》《清朝续文献通考》《中国近代史资料丛刊·洋务运动》等,未能充分著论,尤其是章程内容付诸阙如。²本文拟运用相关公私档案史料,对军需善后报销新章的出台过程进行考察,以期呈现光绪前期清廷整顿奏销制度的复杂境况与运作实态,并管窥光绪朝清廷财政治理的能力限度。

一、出台背景

军需奏销,即战时军费奏销,是清代奏销制度的重要组成部分,主要包括战时官兵行粮、马乾、赏恤、运粮脚价、各营公费开支等。清代前期,形成了一套战时随时造报与战后统一报销相结合的军需奏销办法。太平军兴,军需奏销遭遇严重危机,秩序紊乱,清廷试图调适,但成效有限,终酿成光绪八年云南奏销案,清廷不得已之下饬令户部更张报销办法。

太平天国运动初期,军需奏销的运转较为正常。咸丰元年(1851)四月,清廷令战区省份按照《钦定户部军需则例》上报军需支放章程,以备战后军需报销。^{[1] (P444)}咸丰二年十二月,户部颁布部定军需报销章程,饬令各省遵行。^{[1] (P1073)}但是,随着战区迅速扩大,战事日益激烈,军需奏销很快陷入混乱,延宕报部成为常事。户部不断催促各省、各路领兵大臣按例奏报军需,并据实际不断调整奏销标准,由按月奏报改为半年汇报,但各省督抚、统兵大臣仍任催罔应。³户部不得已之下执行奏销纲纪,对违纪人员进行惩处,希冀各省在纲纪威慑下上报奏销册籍,以便维持奏销秩序,广西、河南、浙江、广东、四川等省即因此获

作者简介: 胡雁,安徽大学徽学研究中心助理研究员,博士。(安徽合肥 230039)

咎。但是，各地仍以军务繁重、册籍过多等由奏请展限，军务倥偬之时清廷亦不得不批准，军需奏销问题延至战后。⁴

同治三年（1864），湘军攻陷南京，军需奏销无可再缓，成为清廷、户部与各省督抚、领兵大臣之间的焦点难点问题，户部郎中王文韶曾断言“报销万无了局”，部吏甚至希冀借此需索巨额部费，“当癸亥、甲子之交……户部书吏知复城之不远也，报销之难缓也，约同兵、工两部蠹吏，密遣亲信分赴发逆被扰各省城，潜与各该省佐杂微员中狙诈狡黠、向与部书串通又能为筦库大吏关说者，商议报销部费”^{[2] (P39)}。对于这一棘手问题，户部堂官的认识比较清醒。管部大学士倭仁指出本次兵燹皆赖勇力底定，奏销旧例则指兵丁，且为乾隆年间制定，严重滞后，按例核销不合时宜，有名无实，于内外无益，徒归蠹吏中饱，户部“引例核案，往返驳查，不过求其造报如例而止，要不能于已支之帑项再求节省，而各处书吏借此需索，直属防不胜防。粮台委员借以招摇，甚至费外加费，费无所出，则浮销苛敛之弊兴……应驳之款，或数十万，或数百万，甚且著落赔偿。劳臣战将庸庸于前，而追呼于后，无论力有未逮，恐亦非国家厚待勋旧之心”。职是之故，户部建议变通办理同治三年以前军需奏销，“拟恳天恩准将收支款目总数，分年分起，开具简明清单，奏明存案，免其造册报销”。^[3]奏上，清廷衡量利害关系，允许各地开单奏销。^{[4] (P341-342)}至此，太平天国时期的军需奏销告一段落。但这只是暂时变通方案，清廷未对不合时宜的奏销制度本身进行调整，奏销制度顽疾未得到祛除，而这凸显了当时户部乃至清廷缺乏治乱理财的意识与能力。

果然，直至光绪初年，由战乱引发的军需奏销秩序混乱在权宜之间仍未得到彻底解决，许多军务省份依旧采用开单报销方式。譬如，西征军需用款由左宗棠奏准开单报销⁵，山西赈务收支款项由阎敬铭、曾国荃奏准开单报销^[5]。而且，户部审核外省奏销的过程中也是弊端丛生，部吏索取陋规，疆吏贿赂部员的现象，比比皆是，奏销秩序极其废弛败坏。光绪六年，给事中张观准揭发户部书吏勒索部费，司员也参与分肥，甚至对灾区赈捐也不放过，“外省司库之藏为此等不肖官吏所中饱，甚无谓也”^[6]。

疆吏对于部中索取高额部费，报销案动辄被驳回，十分不满。左宗棠长期督办西北军务，军政之外最为费心的问题便是报销问题，曾多次痛诋部员需索部费的陋习：“吏、兵两部，近时皆书吏持权，司官画诺，以部费为准驳，系铃撞钟，任其所为，情状颇异从前……人心嚣杂，督抚莫可如何，乃冀其实心整理，俾吏治、军政日有起色，何由致之？”^{[7] (P337)}疆臣将责任归咎给部臣，部臣则指责部费根源系督抚不切实遵照部章，曾奏称：“同治九年钦奉谕旨令将兵勇数目报部稽核，而各督抚大臣多不能恪遵开报，部中无例无案，吏胥舞弊职此之由。”^{[8] (P653)}

疆吏与部臣就奏销问题相互攻讦，当然未涉个中症结。事实上，双方都有责任，这其中蕴含着极其复杂的纠葛，就部费而言，推其根由，盖因制度设计的不合理。清例，外省军需支用须与例案榘卯合缝，方可核销。但是，例案繁多，堂官、司员出身科举，又因调动频繁，大都缺乏相应政事能力，严重依赖书吏处理政务，部务常为若辈操纵，书吏得以借此索费。徐珂《清稗类钞》尝谓：“各部司官，不习吏事，堂官无论己，一切案牍皆书吏主之。”^{[9] (P5251)}而且，部例严苛陈旧，外省军需难合部例，加之虚靡之弊难免，部吏驳诘、索费有机，外省为免驳诘只能弄虚作假或暗使部费。咸同年间，布政使张集馨常年经办军需奏销，深有体会，慨叹“奏销无部费，势不能行”^{[10] (P307)}。光绪前期，吴大澂帮办吉林军务，私下抱怨例案严苛，只得作假，“大澂所设支应局、机器局……实用实登，事事皆可稽核。惟报部销册，不能不按部章，如转运车马之费，悉按民价给发，有多寡贵贱之不同，部中必齐而一之，方免驳诘，但取与原数相符，不敢虚销捏增”^{[11] (P88)}。御史张观准向来关注财政积弊，曾奏称外省“若不将部费托人向户、兵、工三部关说，则虽册子上呈，仍然指其小疵，借端挑驳，应发之款万难准其支领，即应销算者亦不能无事”^{[12] (P887)}。

由此可见，奏销规制要求军需支用须严格符合例案，缺乏变通，是部费问题乃至奏销秩序紊乱的重要原因。但是，制度弊端在部臣与疆吏的争论中没有得到切实解决，部费问题也持续发酵，殆至光绪八年一发不可收拾。是年七月二十三日，清流派御史陈启泰奏称军机章京周瑞清包揽云南报销，该省报销委员崔尊彝、潘英章来京贿托关说。^{[13] (P1383-1386)}朝野震惊的云南奏销案自此揭幕，事件持续至光绪九年六月，涉案人员上至军机大臣户部左侍郎王文韶、户部尚书景廉，具体经办奏销的司员、书吏更是人员众多，涉案金额高达十余万两，朝局动荡不安。云南报销案虽因“南北之争”而爆出，但与奏销积弊关系甚大，而这促成了奏销制度的改革。

二、新章内容

云南奏销案发生后，众多官员就革除用人行政积弊上书，恰逢彗星天象，清廷公开承认用人行政有失，谕令内外臣工修省。⁶ 光绪八年九月，御史梁俊奏称奏销案的发生与军需报销难符例案无法造具细册有关，建议仿照同治三年开单报销成案，变通办理光绪八年以前军需善后用款报销，“准其一律开单报销，俾一目了然，书吏无从施其伎俩”^{[13] (P1417-1418)}。奏上，清廷饬令户部议复。^{[14] (P248)} 关于奏销积弊的讨论自此开始，并引发了军需善后报销新章的出台。

起初，阎敬铭等户部堂官没有制度更张的打算，依旧延续的是同治三年倭仁的老办法，一面同意光绪八年八月以前未销军需善后用款开单报销，一面要求“嗣后军需善后应行造销之款，仍著查照定例随时赶紧报销，不准稍有延搁”^{[14] (P248)}。右庶子张佩纶闻知后表示反对，指出开单报销户部难以核实，易启外省蒙蔽之由，主张依旧造具细册报销，并致信阎敬铭劝说，“梁侍御论报销开单呈览一疏，疆吏皆曾胡则可，不然似有流弊”，并于九月十八日正式上奏。^{[15] (P253)} 该折的亮点是张佩纶正式提出责成阎敬铭领衔研究奏销杜弊之法，取代乾隆旧章，“军需则例尚沿乾隆金川旧册，殆不可用”，以便“内除户部招摇需索之由，外绝各省含混冒销之弊”。^{[16] (P255-256)} 奏上，清廷饬令户部议奏。^{[14] (P266)} 户部更张军需善后报销办法的工作即在此背景下开始。由于景廉、王文韶等户部堂官牵涉云南奏销案，此次工作由阎敬铭主持，“此件乃丹老参酌”^{[17] (P3953)}。筹议期间，阎敬铭致力筹谋出一个双全方案，既能杜绝内部舞弊，又能防止外省欺蒙，“防内外之弊兼提”^{[15] (P262-265)}。

十月十五日，户部正式议复梁俊、张佩纶奏折，并奏定部议军需善后报销办法章程。揆诸奏折，阎敬铭运用的策略是宽其既往，变通办理旧案报销，降低光绪八年之前未销款项报销标准，基本上仿照的是倭仁方案，但是，出台了新的军需善后报销办法，对新案报销提出具体而严格的规定，旨在整顿今后军需善后报销秩序，加强对外省军需善后用款与机器局、船政局等新兴洋务用款的监管力度，这与同治三年方案相较，区别很大。奏折认为军需报销脱序之主因在于各地兵勇数目、饷数向不按章报部，导致核销无凭，并提出“军需报销欲求万全妥策……惟有将各营兵数、勇数、饷数预先必令报部，以为核销根据”^{[18] (P3a)}。关于除弊之法，户部强调关键在于“预立案据、严定期限、杜塞滥收、停止找欠、分别款目”^{[18] (P5b)}。

检讨章程内容，亦围绕上述主张展开，其主要特点是通过变通旧案报销办法，准予开单报销，制定各省欠发军饷与州县垫办军需兵差清理方案，停止找欠，禁止滥发，尽快解决旧案报销问题；在解决旧案的基础上，通过分别军需与善后报销，规复造册奏销，严格奏销例限，新立经费立案与分部奏销办法，严格管控新案奏销，旨在整顿因战争被破坏的奏销秩序，由战时回归常态，加强对外省财政的监管；调整内部核销环节，明确司员职责，编纂报销省例，旨在促使核销工作公开透明，减少暗箱操作，降低书吏作用，强化内部监督，防范部费问题。整顿军需善后报销的具体方案如下：

第一，旧案处理办法。

积年未销用款报销方案。光绪八年十二月以前各省军需善后未经报销各案，分别情况准予开单奏销，“向开单者仍开单，向造册者仍造册”，以便尽快廓清旧案报销。^{[18] (P5a)} 同时，为预防外省蒙混报销、任意延宕，户部不仅规定开单报销须严格遵照部颁格式，近省限六个月奏报到部，远省限九个月到部，若申送期限内并未开报，“仍照旧例详晰造册，专案送部核销，并将逾限各督抚大臣及承办局员分别议处”，而且规定到部核销以部例、省案为据，统由户部“查照该省奏明原案兵勇数目、支饷数目核算，有案者准销，无案者议驳”，与户部“现定章程相符者准销，不符者议驳”。^{[18] (P13a-14b)}

各省欠发军饷清理办法。各省旧欠军饷，事隔多年，难以厘清，“如兵勇早已遣散、营伍早已裁撤，而当日统领营官及其子孙请领旧欠军饷，此项虽有案卷可凭，而事隔多年，当时如果难遣散，自必设法酌给若干，既经遣散，则此款虚数尽在统领营官名下”，极易引发捏造旧欠侵吞库款之弊。当前库款支绌，势难补发，户部饬令各地停止找发旧欠，一律报效。^{[18] (P19a-19b)}

州县垫办军需兵差清理方案。各省州县垫办军需兵差，“当时开报数目多有不实不尽”，事后补发虚糜库款。户部决定停止补发垫办款项，并规定各省藩司及善后局清厘报销及交代案不准将此滥款列入军需善后报销，只能报效或抵前任交代亏款，

“如当年垫办实系部复核准者，准其照常捐例银为本身、子弟请奖虚衔封典，抑或抵从前历任交代亏空，其以后各任交代亏空亦不准抵，更不准乙买甲款，辗转挪借，巧弥亏缺，以清积案而慎度支”。^{[18] (P16a-17a)}

第二，分别军需与善后报销，建立经费立案制度。

划分军需与善后报销。当时除新疆、东北外，其他各省军务早平，但奏销仍以军需名目，不合例制，弊端甚多，今后“军需与善后应分为二端”，并指出新疆、东北“营勇未尽遣撤”，“应令截至光绪八年十二月底止用款作为军需报销，九年正月以后用款作为善后报销”，其余各省则统归善后报销，“毋庸仍前军需名目”，旨在促使奏销回归常态，减少支出，堵塞蒙混奏销等弊。^{[18] (P12b-13a)}

军费报销立案制度。当前各地军费支出部中苦无标准核销，无法进行有效监督，今后各省军费支出须预先立案，否则不予核销，“兵勇数目、营制、员弁薪水口粮及军火杂用等项仍照前章统限三个月奏明报部，以后随时增裁勇数、饷数者，随时奏咨立案，不准于奏销后补报，亦不得随册声明，各督抚统兵大臣均照此次奏明定案依限奏销，倘不依限奏明，或兵勇数目、支饷数目与原案不符者，概不准销”。^{[18] (P12a-12b)}

善后报销立案制度。各地善后事宜多未事先报部，事后难核，今后各省善后事宜必须预先立案，“应将现办事宜如何、设局如何、酌留兵勇设防某处、如何收发饷项一切细数章程，凡从前奏咨未尽者，限三个月详细报部备考”。^{[18] (P13a)}

洋务报销立案制度。机器局、船政局等新兴洋务事业，“无定例可循，部中无凭稽核……虽各省奏报均称实用实销，仍难免局员浮冒朦混之弊”。今后各地须报告洋务机构常年经费，并将额外开支事先立案，“如有添购机器，经费若干，虽不能限以定数，亦当立有范围，事前奏明报部立案，事后方准核销”。^{[18] (P20a-21a)}

第三，新案报销办法。

统一奏销方式，造册报销。户部规定，光绪九年以后各省军需善后用款，“无论何省何处，概令一律造册报销，不准再有开单”。^{[18] (P5b)}

严格奏销例限，按限报销。户部规定，光绪八年八月以后各省报销须严格遵照旧章按限办理，“不准经年累月汇案造报，迟者将藩司局员议处，其册籍同时由驿递投部，不准委员来京，奏案到部后册籍不得过五日到部，迟者并查参”。^{[18] (P15a-15b)}

改革奏销办法，分部奏销。之前军需善后报销须三部会稿，各部办理进度不一，极易积压。为此制定新办法，“兵部、工部应销之款，不必造入户部册内，户部应销之款，不必造入兵工二部册内，惟军饷银数出入总数必于户部册内注明，内除兵工二部应销银若干，以备考核总数”，三部各自照章办理核销，毋庸会稿，仅需具奏后彼此知照。^{[18] (P14b-15a)}

调整核销环节，公开透明。户部规定，今后报销细册到部，首先由司员逐册核算，“不准书吏私阅，以杜需索刁难之弊”，各司军需善后报销定稿呈堂后，再“由堂临期派员复核”，以便减少舛误之弊，并决定依据各省经费立案编订军需善后报销省例，俾使户部与外省均有明确案据，核销工作公开透明，以便祛除“需索招摇之弊”。^{[18] (P7a-11a)}

由上可见，户部不仅回应了云南奏销案爆发后朝野颇为关注的部费、稽延、牵混等奏销固有积弊问题，更对咸同军兴以来的财政新环境作出了一定程度上的因应。咸同军兴后，事权下移，财权外倾，加之奏销制度因战争运转不畅，“地方财政”渐趋形成，外省财政日渐脱序，而且新增众多非常例奏销，如勇营军费、洋务支款等，本无例案可循，外省亦虚言以应，外销现象严重，户部无从监管，原有财政规制严重脱离现实财政环境，户部及清廷一直致力调整以奏销制为核心的财政监管制度，规复大一统的皇朝财政秩序，但成效不佳。户部慨叹其“部为钱粮总汇，凡有出入，悉宜周知。咸同以来，各省军务倥偬……不

尽咨部……部臣亦无从深问”^{[19] (P8279)}。此次户部重点推出经费立案制度，意图将外省用款，无论常例所有，还是新增勇营、洋务支出，都重新纳入奏销规制管控，事前报部立案，事后方准核销，以便管控日渐脱序的外省财政，因应了新的财政环境。当然，户部新章亦有诸多缺陷，如依旧偏向奏销规制内的技术性调整，而未进行基础性改革，过度依赖外省执行，而无强制性手段，于部费一节关注较少，主要依靠纲纪与内部核销环节调整等。但是，考虑历史语境与可行性，新章进步明显，凸显阎敬铭领导下的户部具备相当强的制度更张意识与能力。时任江苏巡抚卫荣光即赞赏新章“事先立案”一条“诚为不刊之论”。^{[20] (P1117)}山西巡抚张之洞亦称赞阎氏新章“精密而又通达，从此蠹吏自然敛手，固知非我公不能为也”^{[21] (P358-359)}。

三、反馈与完善

部议军需善后报销办法章程是户部对奏销固有积弊与当前财政环境的深刻分析与因应，是户部提出的整顿奏销、剔除积弊、加强管控的宣言与总纲。户部于此期待甚高，为推动形成奏销改革的合力，户部还奏请另外两个涉及奏销的衙门——工部、兵部相应修改其报销章程。^{[18] (P6b)}接到清廷谕旨后，工部、兵部很快启动了修订工作，检视条规，与户部新章的核心内容基本一致，积极配合了户部的奏销改革。⁷报销章程正式颁布，适逢云南奏销案鼎沸之际，朝野于此期望甚高，“滇案株连愈多，有此番举动，或可稍戢贪风，并可破上下相蒙之弊”^{[20] (P1112)}，自此“夤缘之病除，而外重内轻之弊亦可免矣”^[22]。一些官员也提出自己的见解，希冀更好革除积弊，讨论的热点仍然是部费问题。

右庶子张佩纶就奏销问题上奏后十分关心事件的进展，闻听户部议复，即致信阎敬铭索取章程阅览。^{[21] (P510)}阅后，张氏十分肯定新定章程，表示“具见苦心卓识，区区之愚，欲举天下事以劳。公不仅在部言部，斯则主圣臣贤，吾辈唯当效子渊作颂矣”^{[21] (P508-509)}。称赞之余，张佩纶对屡禁不止的部费问题仍十分担心，向阎敬铭建议新章咨传时须严飭各地杜绝部费，“报销疏咨各省时另咨严杜部费一节，万不可少。近年部费过多，非三令五申，不足杜若辈之贪壑，而释疆吏之疑团也”^{[15] (P267)}。

晋抚张之洞收到部定新章后，亦十分关切部费问题。光绪七年十一月，清流派内阁学士张之洞赴任山西巡抚。张氏一向“言富经济”，初任封疆后意气风发，对“有如鬼国”的山西开展大刀阔斧的改革，朝野倍加赞赏，颇有地方施政经验。^{[23] (P38-43)}与张佩纶纯言纲纪不同，张之洞的见解较为务实。他认为“人之好利，非训诫所能移，吏之作奸，非法令所能绝”，纲纪之下“职官从此不扞法网可也，谓部吏从此不敢需索，恐部臣亦未之敢信”，盖军需部费为“多年大利之源”，而钱粮“繁碎缴绕”，精明之堂司亦无法尽绝吏胥之伎俩。张之洞认为“驭胥吏之道，与待士大夫异，少恤其私，然后可使不大溃吾法”，可以“明予体恤，严定限制”。他想出的方案是仿照年例奏销例定饭银，明定军需报销饭银。鉴于当前财政困窘，张之洞指出饭银数额“每军需善后报销银一万两，解饭银十两”即可，如此饭银规模最多“数千金而止”，款项来源可由“军需本案湘平、升平项下动支”，“缘湘平一项，现经户部奏明行令扣提报拨，此本系外间节省盈余、向不报部之款，以此充用，于库款绝无所伤。而有销案，即有升平，筹款不难，名义亦顺”。张之洞视此议为部费解决之道，颇为自得：“如此办理，则部吏有纸笔办公之资，无从借口，其于销案准驳，当可洗心敛手，帖然一听堂司各官之所为。”“庶几各部正直之大臣，贤能之曹司，可以执守新章，不虞蠹扰，秉公综理，得行其志。而各直省有督兵理饷之责者，亦不至棘手而为难。内不索费则外不浮销，此亦理财节用之实际也。”^{[24] (P210-211)}

揆诸史实，部吏需索部费，除奏销制度弊窳、个人贪鄙等因素外，薪资低微亦是不可忽视的原因。清制，官员实行低俸制，俸禄微薄，吏员工食更是极其低微，“每年多不过十二两”。^{[25] (P917)}据相关研究，1880年北京地区成年人一年主食人均约需4.65两，而户均人口约6名。由此推算，部吏若仅恃薪资，家庭生活必十分拮据，行政资源的寻租由此根生。⁸张之洞体察到薪资不合理与部费问题的相关性，奏请增加部吏待遇，可谓有识。

奏上，阎敬铭等户部堂官认同张之洞的见解，承认新定章程依旧难防部费之弊，拟制定相关防弊方案：“法久则生弊，利在则智昏，怀清履洁之操只能责之士大夫，不能求之胥吏。况军需善后报销款项琐碎，册籍繁多，书写核算不能不经书吏之手。盖吏胥之舞文，司员得而察之，吏胥之巧于撞骗，司员不得而察之，局员之浮销，部中得而稽之，局员之甘于受欺，部中不得而稽之，及乎发觉，法无可贷，与其故智复萌，将群陷于罪戾，何如预筹长策，使勿犯我科条。”光绪十年二月，户部领衔兵

部、工部正式议复，决定采纳张氏建议，仿照年例奏销饭银之例，设立军需善后报销饭银，“该抚奏请明予体恤，严定限制，自为防微杜渐起见，且与各项奏销随解部饭之例亦合”^{[26] (P1202-1204)}。揆诸情理，户部决议推出军需善后饭银，除上述防弊考虑外，亦当与光绪九年推出的京员津贴政策有关，毕竟京员、胥吏为部费问题两端，京员已有津贴之策，书吏亦应筹策。⁹

不过，户部于饭银来源有着不同的考虑，“查近年各省销册，或径放库平，或放湘平而折合库平销算，原非一律，若概令以湘平升扣，恐各省或未能一体照行。查军需则例，内载凡办理军需动用银两，除官兵俸饷盐菜应给库平者毋庸扣收余平外，其余一切采买运脚零星需用银两，每百两扣收平银一两，事竣汇册报部等因。此项扣平载在则例，各省通行，其善后需用银两非俸饷可比，亦可照采买运脚之例每百两扣一两。现议军需善后饭银，即在此项扣平内提解，亦与正款无碍”^{[26] (P1202-1204)}。户部如此考量，既是维护正供的前提下确保款项来源的可靠性，更是延续咸同以降户部整顿外省外销款项的政策，毕竟张氏所列湘平升平已被划归提部，从中列支只是从户部本身财源中支款，户部本次拟提解扣平，并将军需扣平推广至善后拨款，则是将又一外销财源划归部管，沿袭的是清代整顿外销的经典范式，在传统奏销框架下将外销款项转为正项，折射出清廷调整中央与地方财政关系，扩张中央财权，削减地方财权的政治意涵。

光绪十年七月，户部正式拟定军需善后报销饭银收放章程。该部强调款项须专款专用，“此项饭银既系奏明专为体恤书吏，各司处一切办公均不得于此项内提用借用，如有私行提借，一经查出即以赃论”，以使书吏有办公之资，“无可借口”。就发放对象而言，此项饭银既考虑了额设书吏，又因应现实，惠及咸同以来新增额外书吏，“近年以来，各省办理边防、海防以及练军、募勇、洋药、厘金等项，案牍繁多，各司于额设书吏外尚须添募额外，以供书写核算……今既明定军需饭银，自宜使闾部书吏均霑”。但户部无意“照数均匀”，拟兼顾公平与效率发给饭银，“划出六成给与办理军需善后本案之书吏匀分，所剩四成银两照数出具印付交饭银处另款存储。饭银处每届年终将各司付存之款尽数提出，匀给各司处书吏”，其匀给之数即由户部“酌量各司处职掌之繁简分别匀给之多寡。至各司处分设科房，繁简亦不一律，即由该司处掌印主稿司员酌量匀派，以示体恤，其原得有六成之书吏，亦准其一体派给”。如此，户部认为可昭合“张之洞所称维良法，杜流弊之意”，有效管控部费问题。^{[27] (P2396-2397)}奏上，清廷允准施行。由此，军需善后报销饭银成为报销新章重要补充内容。

四、余论

清代王朝财政高度一体，作为最高财政枢纽，户部主要依靠奏销制度管控军国财政。常规钱粮奏销皆有定例，相对稳定，运行相对规范，军需奏销由于具有临时性与多变性，且外省常年乃至数十年方才办理，历年久远、数额巨大，当时账目即常有问题，事后更难造册，而奏销规制须与例案榘卯相合，外省为使军需案准销常向核销部吏、部员暗使部费，蠹吏也常以此索贿，军需无部费不销，财政与吏治问题相互勾连，部费问题较为严重。咸同兵燹，奏销制度遭到严重破坏，户部难以有效管控外省财政，“户部虽为总汇，而各处之虚实不知也”^{[28] (P290)}，财政秩序紊乱失序，各种弊端丛生，成为晚清权力格局改变的重要表征。此次军需奏销因军兴长达二十余年，规模浩大，用度浩繁，远超清前期历次用兵，军兴后户部基本不能管控各地军需用支，积弊更甚以往，军需部费问题愈加严重。¹⁰而且，常年用兵之下财政异常困窘，军费供应不足屡见不鲜，部费复成为有限财源的漏卮之一，“就地筹饷”政策下各统兵大臣筹饷于前，措部费于后，颇有微词，极易引发政治问题。^[3]军需部费问题牵一发而动全身，凸显清廷财政治理中“财”与“政”交相影响的复杂境况。

同光之交，国内相对承平稳定，清廷朝臣致力于恢复因战争破坏的各类财政规制，意在扩张财政，规复大一统财政秩序，奏销制度是其中的要项，但限于现实，受制于秉政者能力魄力，一直回避奏销规制的本身问题，进展颇为缓慢。光绪八年，由“南北之争”爆出的云南奏销案，将军需奏销积弊及其引发的一系列财政问题与吏治问题展露在朝野面前。新任户部尚书阎敬铭于政治漩涡中领命筹谋军需奏销“内杜索费，外绝弊混”之善策，在其主持下户部更新僵化旧制，出台部议军需善后报销新章，补充推出军需善后报销饭银，不仅回应了时局关切的部费问题，还将清廷始终贯彻执行的大一统财政方针寓于其中，希冀借此革除奏销积弊，澄清吏治，并调整中央与地方财政关系，加强对日渐脱序的外省财政的管控。总体来说，户部已然找到军需奏销乃至整个奏销制度的问题症结所在，亦确定了一些改革举措并付诸实施，如以经费立案治理奏销积弊与外销问题、以饭银辅助解决部费问题等。

评鉴一项政策最终需要观察运行层面，目前限于史料难以全面评估，但就目见所及，新章的落实情况不尽理想。部章颁布之初，推行即不顺利，连最基本的奏销格式都难以贯彻，奏销弊混、延误等问题更是不少，阎敬铭领导下的户部厉行纲纪，督办新疆军务大臣刘锦棠、陕甘总督谭钟麟、贵州巡抚林肇元、船政大臣何如璋、伊犁将军金顺、督办福建军务大臣左宗棠等人奏折均遭到驳斥。^[1] 较为核心的经费立案制度，各地虽陆续报告，但大多有名无实，户部曾公开评价，“现据各省造报防营善后各章程，其有大相径庭迹近浮冒者”^{[8] (P653-654)}。被报以众望的饭银政策，颁布后即被批益处有限，“户部书吏向来最多，分而又分，斯亦微乎其微矣”^[29]。当然，新章推行亦取得一些成效，到光绪十五年军需善后报销形式上基本规复造册报销，“光绪九年以后军需等款，概令造册报销，不准再有开单，各省均经遵照办理”^{[30] (P350)}。

检讨原因，其中隐含着极其复杂的纠葛。首先是晚清吏治的系统性敷衍因循，各项政策无法有效实施，“周详严密之政令，惟官吏以营私之不便，莫肯奉行”^{[31] (P227)}，新出政令制度往往成为具文，“今天下事皆文具而无实”^{[32] (P134)}。其次，与当时清廷的财政管控能力有着极其密切的关系。咸同以降，中央事权下移，地方势力做大，清初以来形成的大一统财政架构遭到破坏，“地方财政”渐趋形成，清廷财政管控的成效取决于外省督抚的配合力度，而军兴之后清廷不断推进财政扩张政策，触动地方利益，外省督抚基于在地利益多不配合，财政治理的施政效果往往不佳，慈禧即曾指责“督抚多不肯实心任事”^{[33] (P2072)}。而且，在西力东侵与咸同变局的共同作用下，财政环境大为改变，新增众多例外收支。揆诸“后见之明”，财政管控已非奏销旧制所能解决，户部应当承认地方财政利益，根据财权与事权合理划分中央与地方两级财政，并引进西方预决算制度严格管控军需善后等各类财政收支，于部吏索费当根据生活成本合理提高书吏日常薪资，设立行政公费，而非饭银类奖励性政策，并借鉴西方文官制度，提高官员专业能力。但是，本次报销新章依旧秉承大一统的财政架构，罔顾事权下移事实，希冀以一纸政令扩张财权，且偏重技术性调整，而未进行基础性改革，显示出户部的制度建构能力有着不小的缺陷，新章最终流于形式不难理解，而这在光绪前期清廷推行的各种财政管控政策中具有普遍性。^[12]

参考文献:

[1]清实录:第40册[M].北京:中华书局,1986.

[2](清)吴庆坻.蕉廊脞录[M].北京:中华书局,1990

[3]同治三年七月初十日倭仁等奏请将同治三年六月以前各处军需免予造报[Z].台北:台北“故宫博物院”藏,文献编号:097741.

[4]曾国藩全集:第7册[M].长沙:岳麓书社,2012.

[5]光绪五年三月二十八日阎敬铭、曾国荃奏为晋省筹办赈务收支各款请准援案开单报销免造册事[Z].北京:中国第一历史档案馆藏,档号:03-5585-064.

[6]光绪六年三月廿三日京报全录[N].申报,1880-05-11(4).

[7]左宗棠全集:第12册[M].长沙:岳麓书社,2009.

[8]户部奏稿:第2册[M].北京:全国图书馆文献缩微复制中心,2004.

[9](清)徐珂.清稗类钞:第11册[M].北京:中华书局,1986.

[10](清)张集馨.道咸宦海见闻录[M].北京:中华书局,1981.

-
- [11] (清)吴大澂. 吴大澂书信四种[M]. 南京:凤凰出版社, 2016.
- [12] (清)朱寿朋. 光绪朝东华录:第2册[M]. 北京:中华书局, 1960.
- [13] (清)朱寿朋. 光绪朝东华录:第3册[M]. 北京:中华书局, 1960.
- [14] 光绪宣统两朝上谕档:第8册[M]. 桂林:广西师范大学出版社, 1996.
- [15] 虞和平. 近代史所藏清代名人稿本抄本:第1辑(第17册)[M]. 郑州:大象出版社, 2011.
- [16] (清)张佩纶. 涧于集[M]. 续修四库全书:第1566册. 上海:上海古籍出版社, 2002.
- [17] 张佩纶家藏信札:第7册[M]. 上海:上海人民出版社, 2016.
- [18] 部议军需善后报销办法章程[Z]. 上海:上海图书馆藏, 清光绪八年刻本, 登记号: 636543.
- [19] (清)刘锦藻. 清朝续文献通考[M]. 北京:商务印书馆, 1955.
- [20] 清代名人书札:第5册[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2009.
- [21] 虞和平. 近代史所藏清代名人稿本抄本:第1辑(第18册)[M]. 郑州:大象出版社, 2011.
- [22] 京师近信[N]. 申报, 1882-12-19(2).
- [23] 李细珠. 张之洞与清末新政研究[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2015.
- [24] 张之洞全集:第1册[M]. 武汉:武汉出版社, 2008.
- [25] (清)傅维麟. 亟更役法疏[A]. (清)贺长龄. 皇朝经世文编[C]. 沈云龙. 近代中国史料丛刊:第74辑. 台北:文海出版社, 1972.
- [26] 户部奏稿:第3册[M]. 北京:全国图书馆文献缩微复制中心, 2004.
- [27] 户部奏稿:第5册[M]. 北京:全国图书馆文献缩微复制中心, 2004.
- [28] (清)金安清. 生财不如理财论[A]. (清)何良栋. 皇朝经世文四编[C]. 沈云龙. 近代中国史料丛刊:第77辑. 台北:文海出版社, 1972.
- [29] 京师近事[N]. 申报, 1884-09-13(2).
- [30] 光绪宣统两朝上谕档:第15册[M]. 桂林:广西师范大学出版社, 1996.
- [31] 章开沅, 罗福惠, 严昌洪. 辛亥革命史资料新编:第4册[M]. 武汉:湖北人民出版社, 2006.

[32]汤志钧. 康有为政论集:上册[M]. 北京: 中华书局, 1998.

[33] (清)翁同龢. 翁同龢日记:第 5 卷[M]. 上海: 中西书局, 2012.

注释:

1 参见何烈《清咸、同时期的财政》(台湾编译馆中华丛书编审委员会 1981 年版,第 311-417 页),周育民《晚清财政与社会变迁》(上海人民出版社 2000 年版,第 27 页),陈锋《清代财政政策与货币政策研究》(武汉大学出版社 2008 年版,第 436-528 页)、《清代军费研究》(武汉大学出版社 2013 年版,第 155-189 页),张晨《清代奏销事务中的部费陋规》(陈锋《中国经济与社会史评论》2018 年卷,社会科学文献出版社 2019 年版,第 53-67 页)等。

2 参见中学锋《晚清财政支出政策研究》(中国人民大学出版社 2006 年版,第 250-268 页),王海明《晚清奏销制论略》(吉林大学 2014 年博士学位论文,第 36-37、41-44 页),魏文享《晚清江南制造局的财务奏销与管理》(《华中师范大学学报》人文社会科学版,2016 年第 2 期)等。

3 参见《清实录》第 41 册《文宗实录》卷 116(中华书局 1986 年版,第 823-824 页),《清实录》第 43 册《文宗实录》卷 201、203(中华书局 1987 年版,第 182-183、205 页),《清实录》第 44 册《文宗实录》卷 288(中华书局 1987 年版,第 228 页)。

4 参见《清实录》第 43 册《文宗实录》卷 210、215、220(第 319-320、372、438 页),《清实录》第 44 册《文宗实录》卷 304(第 440-441 页),《清实录》第 45 册《穆宗实录》卷 3、6(中华书局 1987 年版,第 111-112、165 页)。

5 参见(清)左宗棠《左宗棠全集》第 6 册(岳麓书社 2009 年版,第 61-73 页),《光绪四年四月初二日左宗棠奏为臣军收支款项繁巨请分作两案开单报销以重公款而昭核实恭折》(台北“故宫博物院”藏,文献编号:408006159),《光绪四年十二月十七日左宗棠奏请旨一律开单报销西征军需收支数目》(台北“故宫博物院”藏,文献编号:408006206)。

6 详见陈婷、吕凌峰《科学、政治与自然现象:晚清社会对 1881-1882 年彗星的反应》(《上海交通大学学报》哲学社会科学版,2017 年第 2 期)。

7 详见《讨论军需善后报销章程往来函》(哈佛大学燕京图书馆藏,文献编号:45810071)。

8 参见周进《北京人口与城市变迁(1853-1953)》(中国社会科学院研究生院 2011 年博士学位论文,第 25 页),黄慧贤、陈锋《中国俸禄制度史》(武汉大学出版社 2012 年版,第 549-551 页),黄玉玺、胡鹏、李军《粮价波动对清代地方公职人员生活水平的影响——以 1771-1911 年北京地区为例》(《中国社会经济史研究》2018 年第 1 期)。

9 参见韩基奭《光绪十年文职京员津贴考》(《清史研究》2015 年第 1 期),陈勇《光绪十年京员津贴再探》(《清史研究》2019 年第 1 期)。

10 参见陈锋《清代财政政策与货币政策研究》(第 490-500 页),王海明《晚清奏销制论略》(第 25-37 页)。

11 参见《光绪十年二月二十七日户部咨呈军机处甘省报销项应另行遵照格式开单由》(台北“故宫博物院”藏,文献编号:126063),《户部奏稿》第 4 册(全国图书馆文献缩微复制中心 2004 版,第 1801-1805、1922-1925 页),《户部奏稿》第 5 册(第 2398-2400 页),《户部奏稿》第 9 册(第 4241-4242 页)。

12 参见刘增合《“财”与“政”：清季财政改制研究》（三联书店 2014 年版），李光伟《晚清赋税征缴征信系统的建设》（《历史研究》2014 年第 4 期）、《晚清户部与外省革除钱粮积弊之论争》（《史林》2018 年第 3 期）。