

晚清财政困境下的南漕改折

周慧清

(南京大学 历史学院, 江苏 南京 210046)

【摘要】咸丰以后,太平天国战争的破坏及黄河北徙,导致运道梗滞,严重劳民糜帑的河运制度为千夫所指。近代轮船业的发展,使海运漕粮快捷而费省。至光绪时期,国内战事不断,新式产业的创办在在需要经费,原本捉襟见肘的中央财政陷入严重困境。张之洞等务实派官员认为江浙漕粮改折可缓解财政危机,通过市场途径完全可以解决京师粮需。朝廷却从对江南官员控制的政治考量,无视起码的经济规律,迟迟不愿改折。并且以南漕改折于国家、百姓有害无益为借口,顽固地拒绝改革。南漕改折的争议,本质是地方官员的经济理性与朝廷一以贯之的政治思维的冲突。地方官员试图用合理的市场手段来解决财政危机,朝廷则力图保留漕运制度来制衡东南督抚的权势,强化集权控制。

【关键字】晚清;财政困境;南漕改折;制衡督抚

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-4459(2019)05-0060-10

The Reformation of Tribute Grain in Jiangnan in the Background of Financial Dilemma in the Late Qing Dynasty

ZHOU Hui-qing

(College of History, Nanjing University, Nanjing 210046)

Abstract: From the reign of Xianfeng emperor, the Taiping Rebellion and the migration of the Yellow River obstructed the Grand Canal. The system of tribute grain via Canal was criticized by many officials. The modern ship industry led maritime shipment of tribute grain fast, safe and economical. In the reign of Guangxu emperor, the constantly domestic wars and the establishment of new industries all required to invest more fund. The central government which was originally in budgetary deficit had great financial difficulty to implement new industrial plan. Practical officials like Zhang Zhidong suggested that if the tribute grain in Jiangnan changed to levy currency could relieve the financial crisis, and the problem of food demand in Beijing could be completely solved through the market. In order to control the officials of Jiangnan, the Qing government ignored the basic laws of the economy, which caused them unwilling to levy currency. Moreover, they refused to reform stubbornly, on the excuse of currency levy might damage the interests of the country and the people. The essence of dispute about the reformation of tribute grains in Jiangnan was the conflict between economic rationality of local officials and the consistent monarchial political thinking. Local officials tried to solve the financial crisis with reasonable market methods. But the Qing court tried to preserve the system of the Canal transportation for tribute grain to balance the power of the southeast governors and strengthen monarchial control.

Key Words: the Late Qing Dynasty; Financial dilemma; the tribute grains in Jiangnan; balance the

[收稿日期] 2019-08-11

[基金项目] 国家社会科学基金重大招标项目“大运河与中国古代社会研究”(17ZDA184); 国家社会科学基金重点项目“近代中国社会环境历史变迁研究”(16AZS013)

[作者简介] 周慧清(1984-), 女, 南京大学历史学院博士生, 主要从事中国近现代社会经济史研究。

power of local governor

太平天国战争爆发后,江西、湖南、湖北、安徽、江苏江北地区(属江安粮道^①)、河南等省区的漕粮相继改征折色,本色起运漕粮的省份只余下河运至直隶通州的山东及海运至天津的江苏南部(苏松粮道)、浙江。就运输漕粮的数量来说,海运成为此时漕粮运输的主要方式。咸丰五年(1855)黄河北徙后,运河阻塞,全漕大规模恢复河运已无可能。而海运因战争、海盗等原因屡屡受阻。尤其是光绪年间,瑞洵、张之洞、沈葆楨等重臣屡陈漕运之弊、折漕之利,朝廷内外多次掀起关于南漕改折的讨论^②。

对清廷来说,漕粮改折可以节约大量费用,缓解财政危机,减轻社会矛盾。且南漕改折后,通过商运完全可以满足京师粮食需求。但清廷却无一例外地全部予以拒绝,并且屡次催促江西等折漕省份起运本色漕粮。直至光绪二十七年(1901),为筹措庚子赔款,清廷才被迫发布全漕改折诏书。至此,持续数十年关于全漕改折的讨论终于尘埃落定。南漕改折为何迟迟议而不决?清廷背后的考量有哪些?

对于以上问题,学界尚无专门论述。但关于清朝漕粮改折问题,早有学者关注。李文治、江太新在《清代漕运》一书中对咸丰、同治、光绪三朝漕粮改折的大致情况进行了梳理^③。李顺民在探讨清代漕运制度变迁时,对清代中后期反对改折的情况及原因进行了分析^④。周健在对晚期江苏、湖北等省漕粮改制过程进行分析时,对漕粮改折问题多有述及^⑤。他认为,漕粮制度的结构性缺陷导致漕粮改革步履维艰、裹步不前^⑥。倪玉平则认为,漕运本身存在的制度性缺陷是漕政崩溃的根本原因,在晚清商品经济不断发展的情况下,漕运制度因其反市场、反商品经济的特性而必然走向终结^⑦。

本文认为,在晚清粮食市场相对成熟的情况下,清廷拒绝全漕改折的深层原因在于以之维护政治稳定、制衡东南督抚、保障中央集权。

一、太平天国后中央与地方关于改折的争论

清代承袭明代漕运体制,漕粮以征收实物为主。但在实际征漕中,遇到水旱灾害、距离运道较远等特殊情况时,在不影响京师粮食供应的情况下,清廷允许这些地区的漕粮小范围、小规模地改折^⑧。道光年间,南漕改折作为解决漕运危机的变通之策屡被提出,朝廷内外就此展开了长时间的激烈争论。道光帝最终要求“所有各省漕粮着准其仍照旧章办理,毋庸分议折”,^⑨使南漕改折之议最终不了了之。

① 江苏漕运包括江安粮道和苏松粮道,江安粮道管辖江苏境内江宁府、淮安府、扬州府、徐州府及安徽省的漕粮征运,其中,江宁府、淮安府、扬州府、徐州府又被称为“江北地区”。

② 漕粮改折有两种类型,一是将漕折银解京,一是民折官办。本文所探究的为第一种情况。此处之“南漕”系江苏苏松粮道、浙江两处之漕粮。

③ 李文治、江太新:《清代漕运》,中华书局,1995年,第112-116、470-480页。

④ 李顺民:《清代漕运“制度变迁”研究》,台湾师范大学博士学位论文,2000年。

⑤ 周健:《仓储与漕务——道咸之际江苏的漕粮海运》,《中华文史论丛》2015年第4期;《同治初年江苏减赋新探》,《近代史研究》2017年第4期;《改折与海运——胡林翼改革与19世纪后半期的湖北漕务》,《清史研究》2018年第2期;《第二次耗羨归公:同治年间江苏的钱漕改章》,《近代史研究》2019年第1期。

⑥ 周健:《改折与海运——胡林翼改革与19世纪后半期的湖北漕务》,《清史研究》2018年第2期。

⑦ 倪玉平:《清代漕粮海运与社会变迁》,科学出版社,2018年。

⑧ [清]福趾撰:《户部漕运全书》卷7《漕粮额征·改折抵兑》,光绪刻本,第1页a-第8页b;[清]赵尔巽撰:《清史稿》,卷122《志九十七·食货三·漕运》,中华书局,1976年,第3567-3568页。

⑨ 中国第一历史档案馆编:《嘉庆道光两朝上谕档》第54册(道光二十九年),广西师范大学出版社,2000年,第100页上、下。

太平天国期间,大规模的官方漕粮改折开始进行。咸丰三年,太平军陆续攻陷镇江、扬州等地,切断了由长江进入运河的通道,江西等省漕粮无法河运至京。该年七月,户部准许江西、湖南、湖北等省漕粮由官折价解京,民间完纳本色不变^①。十月,江安粮道也奏请仿照湖广的办法将漕粮改折^②。各省改折之初,均面临着漕粮折价过高、征数不一的混乱局面,为稳定民心,湖南、湖北、江西、安徽等有漕省份先后开展以裁汰陋规浮费、核减漕粮折价为主要内容的减赋运动,^③漕粮改折得以正式确定。同治初年,在太平天国败局已定的情况下,清廷不断催促以上省区恢复征实起运^④。江西、湖南、湖北、安徽、河南五省自奏改减价折漕后民心大定,^⑤清廷的决定遭到了各省督抚的抵制,他们反对的理由主要集中在漕粮本色难征^⑥、运道难通^⑦、漕船难雇^⑧、因漕粮折价太低而运费难筹等上^⑨。同治十二年招商局成立后,李鸿章建议折漕省份酌提部分漕折银,交由招商局采买米石海运至京津^⑩。光绪元年始,湖南、湖北、江西陆续遵办,漕米采购、运输、交兑等活动全交招商局代办,三省分别开展了17次、9次和5次轮运漕粮活动^⑪。江苏江北地区自同治四年(1864)至光绪二十五年,以“民折官办”的形式每年将10余万石漕粮通过运河转输至直隶通州。

咸丰以后,江浙漕粮运输始终以海运为主,每年平均起运100余万石,^⑫是京师粮储的主要来源。同治初年,在清廷对太平军作战取得绝对优势的情况下,江浙两省陆续推行了类似于湖广等折漕省份的减赋改革。同治八年以后,江浙经过减赋、减价,地方漕粮在征收时“本折兼收,听从民便”,^⑬此举实际上是默许漕粮的改折征收,但清政府要求两省每年必须足额海运本色漕粮。同治年间,冯桂芬指出当时国内的粮食市场可满足京城的粮食需求,主张停止江浙漕粮海运,“于天津、通州、京仓三处招商贩运米麦杂粮”,京师官兵“领折买食”^⑭。但未被朝廷采纳。

光绪年间,中法战争、甲午战争、庚子事变等战事不仅导致海运运道受阻,清政府的财政亦因此陷入

① 《咸丰同治两朝上谕档》第3册(咸丰三年),第262页下-263页上。

② [清]王庆云:《户部议复安徽湖北折漕折》,咸丰三年十月十八日,《王文勤公奏稿》卷4,民国三十一年(1942)铅印本,第15页a。

③ 湖南由骆秉章主持,咸丰五年十月至咸丰八年四月;湖北由胡林翼主持,咸丰七年三月至咸丰八年六月;江西由曾国藩、沈葆楨主持,咸丰十一年十月至同治元年七月;安徽由曾国藩、乔松年主持,同治二年五月至同治二年九月。(李文治、江太新:《清代漕运》,第408-419页。)

④ 中国第一历史档案馆编:《咸丰同治两朝上谕档》第12册(同治元年),广西师范大学出版社,2000年,第482页上、下;曾国荃撰:《湖北本年新漕碍难筹征本色片》,同治五年八月二十五日,梁小进主编:《曾国荃集》第1册,岳麓书社,2008年,第58页;中国第一历史档案馆编:《光绪宣统两朝上谕档》第25册(光绪二十五年),广西师范大学出版社,1996年,第77页上、下。

⑤ 李鸿章:《请飭议新漕全数解折片》,同治四年十月初八日,顾廷龙、戴逸主编:《李鸿章全集》第2册,安徽教育出版社,2018年,第310页。

⑥ 《咸丰同治两朝上谕档》第12册(同治元年),第270页下。

⑦ 刘坤一:《冬漕循旧折征折》,同治八年七月二十八日,刘坤一撰;陈代湘、何超凡、龙泽黯、李翠校点:《刘坤一奏疏》第1册,岳麓书社,2013年,第222页。

⑧ 刘坤一:《漕粮骤难起运请从缓办理折》,同治七年六月二十八日,《刘坤一奏疏》第1册,第183-186页。

⑨ 刘坤一:《历年征收漕折未能照数完解京饷折》,同治五年七月二十六日,《刘坤一奏疏》第1册,第94页。

⑩ 李鸿章:《筹议黄运两河折》,同治十二年闰六月初三日,《李鸿章全集》第2册,第403-404页。

⑪ 苏生文:《中国早期的交通近代化研究(1840-1927)》,学林出版社,2014年,第95页。

⑫ 倪玉平:《清代漕粮海运与社会变迁》,第508-510页。

⑬ 署理两江总督李鸿章:《奏请酌议变通办理江苏省同治五年份冬漕折价事》,同治五年十二月初二日,军机处录副奏折,中国第一历史档案馆,档案号:03-4850-062。

⑭ [清]冯桂芬:《折南漕议》,《校邠庐抗议》上卷,光绪十年豫章刻本,第34页a。

困境,以致于每次战争前后便有官员提出改折南漕以补充国库,随后便会掀起关于南漕是否改折的大讨论。朝廷内外经世派官员如候补同知薛福成、两江总督张之洞、顺天府尹胡燏棻、侍读学士瑞洵等均反对江浙海运本色,主张全漕改折。但清政府起运本色漕粮的态度坚决,对以上改折建议均未采纳,为应对海运危机,反而支持恢复河运旧制。

稍有常识的人均能认识到漕运的祸国殃民。王韬认为天下理财之急务在于节浮开流,而漕运浮费甚重,废止南漕,改为招商运米,每年可省银上千万两^①。光绪十四年,康有为在奏请修建北京至清江浦的铁路时认为,“有铁路则改折便”^②。光绪十五年,陈虬认为转输南漕“每石十八两,归宿为易银一两之用”,糜费国帑。将东南数省百余万石漕粮改征折色方便、省费,是经久之策^③。

作为糜费国帑、耗费人力的河运,自黄河北徙及经过太平天国战争的破坏后,不但自身处于苟延残喘的情势,同时也成为过街之鼠。即便如此,清廷力保河运,并非看重其对国家民生的实用价值,而是试图以河运为抓手,利用涉漕利益集团及朝廷内外因循守旧的河运派来制衡以“湘淮集团”为主体的“洋务”改革势力,以牵制和遏制湘淮集团权力的扩张、甚至改变晚清“内轻外重”的政治格局^④。

甲午战争及战后赔款使清廷的财政危机进一步恶化。光绪二十四年七月,瑞洵连上两折,再次提请南漕改折^⑤。同月,康有为抨击漕运制度为弊政,建议立即停废,以节省之漕款广筑铁路^⑥。清廷以“江北河运漕粮关系京仓储积,奉行有年,未便遽更旧制”为由亦拒绝康的奏请^⑦。

庚子事变,清廷要支付本息4.5亿两白银的巨额赔款。当时朝廷入款中,只有丁漕、货厘、洋关货、药税厘、盐课厘为大宗。刘坤一认为,如“将江、浙漕粮改解折色凑数,犹胜别项作抵”。若京仓需米,则以原有漕折之款招商购办,较之漕运尤为节省^⑧。盛宣怀也认为“以盐漕常税全抵赔款,最为妥当”^⑨。最终清廷同意以盐课、盐厘、漕折漕项及各关常税等项合银2000万两作为抵押^⑩。光绪二十七年六月,刘坤一、张之洞联名奏请将有漕各省漕粮全部改折^⑪。随后,清廷下诏全漕改折。谕令自二十七年冬漕起,各省河运、海运一律改征折色^⑫。最终,奕劻要求江浙于应办白粮外,每年须采办除去折耗后的粳米百万石解京,并不得率请截留^⑬。光绪二十七年至宣统二年冬漕,江浙每年海运漕粮100余万石,江北漕

① [清]王韬:《弢园文录外编》,上海书店出版社,2002年,第311页。

② 康有为:《请开清江浦铁路议》,光绪十四年代屠仁守作,汤志钧编:《康有为政论集》上册,中华书局,1981年,第45页。

③ [清]陈虬:《治平通议》卷2《经世博议·变法八》,光绪十九年瓯雅堂刻本,第1页b-第4页a。

④ 周慧清:《利益与制衡:晚清改革背景下的江北漕粮河运》,《清华大学学报(哲社版)》2019年第4期。

⑤ 《光绪宣统两朝上谕档》第24册(光绪二十四年),第386页下。翰林院讲读学士瑞洵:《奏为请改折南漕附陈管见事》,光绪二十四年七月二十七日,军机处录副奏折,中国第一历史档案馆;档案号:03-6316-057;《奏为南漕改折京仓空虚采运存储并办理白粮上供附陈管见事》,光绪二十四年七月二十七日,军机处录副奏折,中国第一历史档案馆;档案号:03-6316-059。

⑥ 康有为:《请废漕运改以漕款筑铁路折》,光绪二十四年八月三十日前,《康有为政论集》上册,第354-356页。

⑦ 《光绪宣统两朝上谕档》第25册(光绪二十五年),第243页上。

⑧ 刘坤一:《复西安行在军机处》,光绪二十七年三月十七日,《刘坤一奏疏》第2册,第1589页。

⑨ 盛宣怀:《寄北京周玉山方伯》,光绪二十七年二月二十三日,《愚斋存稿》卷54《电报三十一》,民国刻本,第19页b。

⑩ 李鸿章:《盛宗丞转西安来电》,光绪二十七年三月十八日到,《李鸿章全集》第28册,第181页。

⑪ 《刘坤一张之洞奏遵旨筹议变法谨拟整顿中法十二条折》,光绪二十七年六月下,王彦威、王亮辑编;李育民、刘利民、李传斌、伍成泉点校整理:《清季外交史料》第6册,湖南师范大学出版社,2015年,第2831-2832页。

⑫ 中国第一历史档案馆编:《光绪宣统两朝上谕档》第27册(光绪二十七年),广西师范大学出版社,2000年,第139页上。

⑬ [民国]刘锦藻:《清朝续文献通考》卷七十六《国用十四》,王云主编:《万有文库》第2集,商务印书馆,民国二十五年(1936),第(考)8350页。

运亦坚持了三年,每年海运13余万石本色漕粮^①。1912年清朝覆灭后,江、浙两省残余的那部分漕粮始全部折征银元,一并归入田赋征收^②。至此,清代漕运最终废除。

作为一项浪费严重、贪污丛生、弊端百出,对淮北、山东百姓经常有着毁灭性破坏的漕粮河运,在轮船业兴起、国内市场机制已然成熟的前提下,竟能继续维持半个世纪之久,实在令人不解。但探究专制统治者及臣属们的思维,从来都不能用经济利益和市场理性来解释,而应看到他们一成不变地对维护自身利益的关切。

二、反对南漕改折者的真正意图

光绪年间,在推行南漕改折的争论中,以户部、言官、漕督为代表的官员坚决漕粮改折。时人描绘反对者的掣肘、阻挠之态:“部臣明知公议所在,人人以为可行,不能悍然而阻之也,于是试为游移两可之词,得过且过之计,藉词推诿,辗转延宕……朝廷每有变法自强之端,必且多方阻挠,同归于废弃败坏而不挽救,以此叹易辙改弦之非易也。”^③仔细分析他们的主张,可以明显看出他们的反对动机多是出于自身的利益诉求。

南漕改折后靠招商采买无法保障京师粮食需求,是大多数反对者质疑与否定改折的主要借口。一方面,他们认为漕粮主要供应京师官兵俸饷,一旦失去稳定的供应来源,官兵的生计受到威胁。另一方面,反对者认为京师米价较为敏感,一遇水旱灾害、战争、银价变化、商人囤积居奇或偷漏出洋等,米价便会腾涨,京师民食便有匮乏之虞^④。而招商采买受米价波动^⑤、地方的粮食贸易保护^⑥、地方厘卡太多、商人不受(政府)控制等因素的影响,具有诸多不稳定性。鉴于此,奕劻甚至把漕粮改折与京师粮储完全对立起来,认为“言度支者主改折,非详稽出入,不足以释群疑。论根本者重仓储,非综核盈亏,不足以定民志”^⑦。

主张全漕改折者则从事实出发,揭示旗兵、京官对漕米的依赖性很小,“旗兵得米尽以易钱,京官食米皆买北稻”^⑧。最主要的是,京师粮需可以扩大商机,而商人有着追求利润的理性和本能,因此,完全可以通过招商采买的途径解决粮食问题。瑞洵认为,南漕改折后官运至京的粮米减少,而官米既少,南来之商米自然会源源增多,只需在京师、通州、天津三处广招殷商以采运米粮,准其经过关卡免征或准许免除他税,“百数十万石米粮,似尚无难招运”^⑨。张之洞认为,万一遇有荒歉之年,京师米价腾贵,有电报、海轮等通讯、交通工具,南北商贩闻风争趋,招商临时采买亦不困难^⑩。康有为认为,在“四海交通,

① 倪玉平:《清代漕粮海运与社会变迁》,第509-517页。

② 贾士毅:《民国财政史》,商务印书馆,1917年,第301-303页。

③ 求自强斋主人:《皇朝经济文编》卷39《户政七·赋役》,光绪二十七年石印本,第8页a。

④ 张集馨:《道咸宦海见闻录》,中华书局,1981年,第322页。

⑤ 《清朝续文献通考》卷76《国用十四》,第(考)8349页下-8350页上。

⑥ 晚清时期,各省在米粮缺乏时,往往采取禁止本省米粮出境的措施以自保。如光绪二十五年京师缺粮,有人称因江海关禁米粮北运,朝廷谕令鹿传霖彻查,并禁止私运米石出洋(《光绪宣统两朝上谕档》第26册(光绪二十六年),第50页下)。

⑦ [清]朱寿朋撰:《(光绪朝)东华续录》光绪一百四十八,上海集成图书公司,1909年,第11页a。

⑧ 《刘坤一张之洞奏遵旨筹议变法谨拟整顿中法十二条折》,光绪二十七年六月下,《清季外交史料》第6册,第2831页。

⑨ 《国子监司业瑞洵请试行南漕改折摺》,光绪二十一年十月二十五日,江苏省财政志编辑办公室编:《江苏财政史料丛书》第1辑第2分册,方志出版社,1999年,第170页。

⑩ 《署两江总督张之洞遵议南漕折解情形摺》,光绪二十二年正月初九日,《江苏财政史料丛书》第1辑第2分册,第171-173页。

万国运转”的时代,通商便能解决京师民食问题,漕运“其实不过京师一米店之事耳”^①。不少民国士人在反思晚清漕运制度时,也屡陈招商采买之可行^②。

同光年间,中国“海道畅行……南来包米盈溢市廛”,^③南北粮食流通初具规模,长距离粮食贸易已成常态。上海、天津、芜湖、广州等地成为了大型的粮食贸易中心。光绪元年,上海米谷进出口154万余担,光绪十九年,增为615万余担,达到19世纪该地米谷销量的峰值^④,光绪二十至三十年,芜湖出口米数“多至五百余万担,少亦三四百万担”^⑤。光绪末年,江苏无锡“米行大小凡百余家,一年交易额达四五百万担,其价额达二千万元以上”^⑥。从19世纪50年代开始,天津已初步形成了包括集结南运河沿岸粮食的西集,集结大清河、子牙河等西河沿岸粮食的北集及集结北运河沿岸粮食的丁字沽三大粮食市场。1885年以后,天津的粮食市场出现了集粮食采购、运输、存储于一体的斗局。交易的粮食不仅来源于五大支流沿岸,甚至还包括从辽东等地海运而来的杂粮^⑦。

况且,1860年以后,清政府允许汉人进入东北从事农业活动,引发“闯关东”热潮,东北的“大粮仓”功能至少可以取代部分南粮。光绪初年,李鸿章便注意到“畿疆民食,多藉奉省杂粮”,并筹划从奉天招商贩运杂粮以济京畿民食^⑧。因此,从天津、东北商运粮食也可作为满足京师粮食需求的重要途径。

此外,主张南漕改折者还提供了供应京师粮需的其他途径。道光时期,林则徐即有开发畿辅水田、逐步改折南漕的提议^⑨。光绪二十一年,瑞洵认为于天津、河间、永平、遵化四府州多水之区疏通沟渠,营垦万顷稻田,便足当南漕之数^⑩。

其次,反对南漕改折者认为,若漕粮改折,银、米在市场上的供需不平衡及银钱比价不稳定,易致商人及地方官吏中饱私囊,国家及粮户的利益受损。

漕粮改折即是将实物赋税转化为货币赋税。朝廷在进行转化前,首先要确保自身的利益不会受到损失^⑪。若南漕改折,京师缺少的160余万石粮食则需要通过市场途径解决。而江浙漕粮若按湖广等省折征,每石折价2两有余,折价长期不变。然而银钱价、米价在不断变动。如光绪时期粮价腾贵,每石需银3两有余,此种情况下,漕折银必定不敷采买,朝廷将不得不另筹粮款。地方为不致亏损,会在定价基础上不断浮收。江浙漕粮若按时价折征,相较于交纳本色,粮户既要承担钱粮兑换的损失,又要承担浮收的压力,以致无法交纳足额,并因此带来一系列的漕弊。朝廷不仅无端受损,还要担心地方稳定问题。

针对以上反对改折者的顾虑,张之洞建议“完本色者,由州县照市价以米易银。完折色者,由州县以钱易银,统由粮道汇收解部”,由此,“则民间丝毫无所增改,自无纷扰之虞”^⑫。

① 康有为:《请废漕运改以漕款筑铁路折》,光绪二十四年八月三十日,《康有为政论集》上册,第355页。

② 王清穆著,周惠斌、郭焰整理:《农隐庐文钞》,上海社会科学院出版社,2015年,第8页;伍廷芳:《中华民国图治刍议》,丁贤俊、喻作凤编:《伍廷芳集》,中华书局,1993年,第599-600页。

③ 胡思敬:《退庐全集戊戌履霜录国闻备乘》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第45辑,文海出版社,1973年,第1540页。

④ 章有义编:《中国近代农业史资料》第1辑,三联书店,1957年,第473-474页。

⑤ 民国《芜湖县志》卷35,民国八年(1919)印本,第10页。

⑥ 日本外务省:《清国事情(下)》,1907年,第67页。转引自《中国近代农业史资料》第1辑,第479-480页。

⑦ 樊如森:《清末至民国时期京、津的粮食供应》,《中国农史》2003年第2期。

⑧ 李鸿章:《筹运奉省杂粮折》,光绪二年四月初七日,《李鸿章全集》第7册,第65页。

⑨ 林则徐:《复议体察漕务情形通盘筹画折》,道光十九年十一月初九日,林则徐全集编辑委员会编:《林则徐全集》第3册,海峡文艺出版社,2002年,第232页。

⑩ 《国子监司业瑞洵请试行南漕改折摺》,《江苏财政史料丛书》第1辑第2分册,第170页。

⑪ 周育民:《晚清财政与社会变迁》,第50-51页。

⑫ 《署两江总督张之洞遵议南漕折解情形摺》,光绪二十二年正月初九日,《江苏财政史料丛书》第1辑第2分册,第172页。

况且,江浙漕粮改行海运以后,较之河运,在运漕速度、运费上大有改善。然而与征收、运输、监督漕粮有关的浮收、衙门陋规等漕弊依然存在^①。咸丰四年以后,江苏的海运负担有所减轻,但州县仍须提解七成原有帮费。州县便以海运津贴为护符,继续漕粮的浮收勒折。另外,州县捏灾报蠲、亏短漕粮之弊,不但未因改办海运而有所收敛,反而在太平天国战争中及战后有所扩张。同治四年,李鸿章奏请裁除苏属漕粮浮收,称:“迨道光末年改行海运,帮丁之积弊虽除,而浮者仍浮,短者愈短,亏累滋多”^②。同治时期经过减折、减赋,江浙州县征漕时,除征收漕米原价外仍有许多项额外杂款,如转运之费或别项使费等,因此折米之价较原价高出二三倍^③。江浙海运漕粮部分由招商局承运,招商局委员司事与上海奸商互相勾结,收兑漕粮时替州县包揽代办,从中牟利营私^④。

晚清时期漕运弊端愈演愈烈,漕运制度逐渐走向末路,^⑤南漕改折作为解决漕运危机的一种方案被提出,具有极大的必要性与可行性。

太平天国期间,安徽、两湖、江西、河南漕粮全部改折,且“官民无不称便”^⑥。江浙、山东起运漕粮数额不超过200万石,山东漕粮在光绪初年已经折银买米^⑦。江浙漕粮主要由海运津,且“应征漕粮亦多改折”^⑧。以江苏征漕为例,江安粮道属于民折官办,其所辖宁、淮、扬、通、徐属均征收折色,折色银由州县解道,再由道购米河运至北京和通州。苏松粮道有全收本色、全收折色、本折兼收三种类型。全部完纳本色的只有苏州数县,松、常、镇、太等府州完纳本色的不及一二成。可见,江苏漕粮“在民久已折征,在官并不折解”,^⑨海运的漕粮大部分于上海等米粮集中地采购,交招商局承办。此外,京师“军民、南方朝士,或食粟麦杂粮,或食畿辅北稻,从无必需南米之事。”^⑩官员兵丁多数将米票卖给米铺,每石仅卖银一两二三钱左右。若将解部的漕折银两抵消官俸甲米折放,不仅无损于国库收入,且无妨于国家仓储^⑪。

无论如何,南漕改折在一定程度上可以缓解财政危机。光绪中后期由于屡遭外国侵犯,清政府的军费开支猛增,再加之支付战争赔款,清廷的财政状况不断恶化。而漕粮改折,因免除了转漕之种种费用及采办运输中的种种中饱,在一定程度上节省了数百万国帑。郑观应认为停废江浙漕粮海运,国家每年节省虚糜之费百余万两,且“官兵所领之银,已较从前米票折变之价,增至一倍两倍”,可谓利国利民^⑫。胡燏棻称南漕改折可使“国家岁省数百万开销,及多数百万盈羨”^⑬。瑞洵认为停漕可省银七八百万

① 李文治、江太新:《清代漕运》,第473页。

② 李鸿章:《查明苏松等属裁除浮收实数并本年征收钱漕情形折》,同治四年十二月十八日,《李鸿章全集》第2册,第382页。

③ 佚名:《皇朝经济文编》卷39《户政七·赋役》,转引自李文治、江太新著:《清代漕运》,第475页。

④ 张之洞:《禁止招商局把持漕米并拿办奸商片》,光绪二十九年二月十九日,赵德馨主编;吴剑杰、冯天瑜副主编;吴剑杰、周秀鸾等点校:《张之洞全集》第4册,武汉出版社,2008年,第7页。

⑤ 王邦玺:《屡陈丁漕利弊户口耗伤情形疏》,光绪十年,葛士澐辑:《皇朝经世文续编》卷32《户政九》,光绪石印本,第9页b-第11页a。

⑥ 《南漕改折折》,求自强斋主人:《皇朝经济文编》卷39《户政七·赋役》,光绪二十七年石印本,第8页a。

⑦ 山东巡抚周恒祺:《奏为特参候补知县徐宗襄兑漕迟误限满未完革职严追事》,光绪七年四月初十日,宫中档朱批奏折,中国第一历史档案馆,档案号:04-01-12-0527-074。

⑧ 《光绪宣统两朝上谕档》第24册(光绪二十四年),第330页下。

⑨ 《刘坤一张之洞奏遵旨筹议变法谨拟整顿中法十二条折》,光绪二十七年六月,《清季外交史料》第6册,第2831页。

⑩ 《署两江总督张之洞遵议南漕折解情形摺》,光绪二十二年正月初九日,《江苏财政史料丛书》第1辑第2分册,第172页。

⑪ 《国子监司业瑞洵请试行南漕改折摺》,《江苏财政史料丛书》第1辑第2分册,第169页。

⑫ 《署两江总督张之洞遵议南漕折解情形摺》,《江苏财政史料丛书》第1辑第2分册,第173页。

⑬ 胡燏棻:《上变法自强条陈疏》,陈忠倚编:《皇朝经世文三编》卷16《治体四·变法上》,光绪二十八年石印本,第31页a。

两^①。这些都是比较中肯的见解。

三、清廷反对南漕改折的深层原因分析

维持漕运制度得不偿失、耗资巨大,仅从经济角度来看,实属非理性。据估计,若将江浙海运的100余万石漕粮全部改折,每年约可节省200万—500万两白银,且京师粮需完全可以通过市场途径解决。南漕改折利国利民,朝廷却在财政极度危机的情况下糜费治河、转漕。分析内中原因,除了“苟安旧习、惮于作始之心”等延续旧制的惯性因素外,根本原因在于其中隐藏着清廷及涉漕利益集团的利益诉求。

(一)以漕运为制衡地方之手段

太平天国战争以前,中央对地方财政的管控十分严格,地方征收的赋税大部分要解至中央,只能留存部分作为行政事务、官吏俸禄、协济邻省及其他项目的开支,^②地方财政往往不敷需用。且“布政使以下的地方官府开支动帑,必须禀报或听命于户部,不能有任何独立行事、任意安排的权力。”^③

太平天国战争后的漕运,实质上主要是江浙的漕粮海运。南漕改折则意味着漕运的终结,也意味着京师粮需大部分要靠招商采买。在传统统治者看来,商人唯利是图,鱼目混珠,流动性极大,极难管理和控制,这对京师的稳定将是一个极大的冲击。最主要的是,南漕改折将使朝廷的财政特权受到地方的挑战。清朝中后期,在东南督抚权重的情况下,清廷试图通过漕运来控制地方的经济、政治和社会舆情。

咸、同以后,“国家财政状况为之一变,京外情形日益睽隔”^④,地方督抚在财政、行政、军事上的权力均大为增重,以致“户部之权日轻,疆臣之权日重”^⑤。尤其是财权方面,督抚的“就地筹饷”权进一步扩展为“就地筹款”权^⑥。

为制衡东南督抚日益扩张的政治、经济权力,并掌控政治局面的发展,同治以后,清廷不仅每年向富裕省份摊派约七八百万两的“京饷”,还要求各省解交“固本京饷”、“内务府经费”、“东北边防经费”、“筹备饷需费”、“内务府常经费”等款项。^⑦光绪朝的前20年,清政府推行了一系列诸如恢复军需款报销、整顿厘金、清理地方历年所欠积亏、严格钱粮奏销考成、惩治地方违纪官员等整顿和扩张财政的举措。^⑧对于清廷在财政上的步步紧逼,督抚或推诿拖延,或公开抗争。如地方常以“库存无多,难以筹解”、“本省实无可筹”等为借口拖欠京饷和各项经费的足额解送。

地方与中央在争夺财源上的冲突日益凸显,推行南漕改折还是保留漕运便是该冲突中的一个焦点。在朝廷看来,征收、起运本色漕粮是维持漕运制度的根本,漕粮改折将加剧中央财政被地方侵蚀的程度。咸丰以前,“折漕一事向值歉岁偶一行之,或山区米少,离水次太远之地,意在便民,为朝廷破格之恩。”^⑨道光时期,朝廷内外多次讨论南漕改折而无果,主要原因在于朝廷听信了江浙督抚的分析,认为

① 《国子监司业瑞洵请试行南漕改折摺》,《江苏财政史料丛书》第1辑第2分册,第170页。

② [清]托津等纂:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》卷142《户部十五·田赋》,《近代中国史料丛刊三编》第65辑,文海出版社,1997年,第6402—6403页。

③ 李治安:《唐宋元明清中央与地方关系研究》,南开大学出版社,1996年,第376页。

④ 广东清理财政局编:《广东财政说明书》,陈锋主编:《晚清财政说明书》,湖北人民出版社,2015年,第45页。

⑤ 曾国藩:《江西牙厘请照旧经收折》,同治三年三月十二日,《曾国藩全集》第7册,第85页。

⑥ 刘伟:《晚清督抚政治:中央与地方关系研究》,湖北教育出版社,2003年,第102—149页。

⑦ 刘广京:《晚清督抚权力问题商榷》,载《中国史学论文选集》第2辑,幼狮文化事业公司,1983年,第870页。

⑧ 光绪朝前二十余年,户部整顿和扩张财政、惩治地方违纪官员。

⑨ [清]王庆云撰:《石渠余纪》卷4,光绪十六年龙璋刻本,第11页a—12页b。

折漕将导致“不肖州县明开浮勒之端,不法吏胥暗长讹索之渐”^①，“于国帑大局有碍”。^②咸丰五年至同治二年,有漕各省通过漕粮改章,中央与地方的利益得到了保障。地方从改制中获得的利益优于中央。以湖北为例,自胡林翼改革漕制以来至咸丰八年,“经过咸丰年间的漕务改革,相对于中央与州县,省一级政府的财权确有明显的提升”。^③

咸丰以后,湖广等折漕各省督抚频频以军费短缺、创办洋务事业、赈灾济贫、抵补外债等为由,不按照折征数目按时、按限将漕折银解送户部。如咸丰三年江苏冬漕仅采买白粮55326石由海运津,④其余531225石应折银723575两,实征569000两,借口江南大营军饷急迫而全部截留。^⑤漕粮改折可省去江苏省海运经费近百万两,^⑥且以漕折银济军需,对财政支绌的江苏来说乃一举二得之计。之后,只要有机会,江苏便会千方百计改折漕粮。但对清廷来说则是损失了一大笔进项。为促使江苏多起运本色漕粮,避免再出现咸丰三年江苏冬漕只起运白粮的情况,清廷主动在海运经费上做出四项妥协:准许以原用于筹补的河运经费作为海运开销;苏省海运节省的60万两白银不用再解交户部;酌减至津通用款。交仓漕米就数起运,无须筹补足额。^⑦清廷终极目标是要求江浙多海运本色漕粮,以之作为联系中央与地方关系的纽带,间接榨取地方财政。

即使如此,各省却屡屡拖延解送漕折银。光绪五年,户部统计折漕省份欠解漕折银两的情况。其中,湖北等省自改办折漕以来,除解部及拨用各款外,积欠甚多;安徽自光绪元年至三年,共欠解银70余万两;江西自同治五年至光绪三年欠解银128万两;湖北自咸丰七年至光绪元年,欠解28万两。湖南自咸丰三年起至光绪元年欠解银61万余两;河南自同治六年至光绪元年欠解银120余万两^⑧。朝廷屡屡谕令各折漕省份设法弥补积欠却无济于事。若全漕改折,朝廷恐因无法收足漕折银采买漕粮而丧失了能控制的为数不多的财政来源。因此,其不仅要尽力避免,还要更深入地监控漕运制度。

(二)漕运制度性质之使然

漕运是反市场的政治行为,其政治意义远大于经济意义。这也是清廷坚持不计成本转输本色漕粮,一再拒绝全漕改折的重要原因。

有清以来,漕粮发挥着“充太仓而供玉食,实京师而备不虞”^⑨的重要作用,是维持京师稳固、支撑国

① 李星沅:《缕陈南漕分成改折易滋流弊折子》,道光二十九年三月初三日,李概编:《李文恭公(星沅)奏议》卷20《江督》,《近代中国史料丛刊》第32辑,文海出版社,1969年,第3489-3496页。

② 陆建瀛:《奏明办理漕折情形折》,道光二十九年三月二十一日,卢靖编:《陆文节公(建瀛)奏议》卷4,《近代中国史料丛刊》第35辑,文海出版社,1968年,第123-127页。

③ 周健:《改折与海运——胡林翼改革与19世纪后半期的湖北漕务》,《清史研究》2018年第1期。

④ 顺天府尹谭廷襄:《奏为海运米石验收全完事》,咸丰四年十月初一日,宫中档朱批奏折,中国第一历史档案馆,档案号:04-01-35-0286-011。

⑤ 《怡良等奏覆采买漕粮及借拨军饷设法归补情形折》,咸丰四年四月十一日,俞炳坤主编,中国第一历史档案馆编:《清政府镇压太平天国档案史料》第11册,社会科学文献出版社,1994年,第607-609页;两江总督怡良:《奏报苏松等属应征漕白粮米及漕粮改折银数事》,咸丰四年四月二十三日,军机处录副奏折,中国第一历史档案馆,档案号:03-4365-061。

⑥ 江苏省咸丰二年冬漕,共海运漕粮80余万石,为凑足运费,地方官员除借司库50余万两白银外,另外还挪移了部分地丁、漕项,才得以顺利起运。(两江总督怡良:《奏为苏松等属漕米请照部议改收折色等事》,咸丰四年二月二十二日,宫中档朱批奏折,中国第一历史档案馆,档案号:03-4365-033。)

⑦ 大学士管理户部事务祁寯藻:《奏为遵旨妥议海运四项事宜事》,咸丰四年十一月初五日,宫中档朱批奏折,中国第一历史档案馆,档案号:04-01-35-0286-016。

⑧ 《光绪宣统两朝上谕档》第5册(光绪二十五年),第9页下-第10页上。

⑨ 康有为:《请废漕运改以漕款筑铁路折》,光绪二十四年八月三十日前,《康有为政论集》上册,第354页。

家中枢正常运转的重要物资^①。漕粮除了用于支付京师官员和八旗士兵的俸禄和兵饷,还用于赈济灾民以稳定社会秩序、平糶以稳定市场,支付京城各衙门吏役各部工匠等的食粮等。“就这一点而言,不受米价变动影响的漕米收入强化了清朝财政体制,同时有助于维持社会稳定”。^②有人称,漕运具有加强对地方的控制、稳定封建王朝的政治军事统治的作用,甚至认为“大运河漕运是中国封建社会长期延续的重要原因之一”。^③

为保证将数百万石漕粮转输至京,清朝统治者不计时间、人力、物力、财力等成本。然而漕粮除支放兵米、俸米外,每年约剩余数十万石太仓之米,这些米石“陈陈相因,湿蒸霉变,自古已然。”^④且千辛万苦运至北京的漕米,每石仅约值银1两,远低于始发地粮米之价。^⑤正是因为漕运,直隶地区的粮价低于种粮成本,“这里形不成资金链,也形不成市场来诱使北方人民种植水稻”^⑥。

以上充分说明漕运制度本质上是超经济的,是国家利用强权维护政治中心统治地位的政治行为,政府不敢采用市场机制,是担心市场化会破坏原有的粮食供需和政治安全。^⑦由此可见,专制皇权下靠国家强权维持的漕运制度是反市场的。

漕运体制是极不合理的。有学者指出:“从任何以公众经济利益为前提的制度设计来看,这种‘权力经济汲泵系统’都是不必要、甚至是完全不能容忍的。但是唯独在以皇权的运行需要和权力集团的利益为至高目标的制度体系中,则不论其制度成本有多么巨大、可能对于国民经济造成多大的负担和戕害,它都绝对必须。”^⑧运输的漕粮必须是可控的,对国家来说才是稳定的、安全的。而漕粮改折,通过招商采买的方式供应京师粮需是不可控的、不稳定的,注定不会被具有强权的皇权统治者所采纳。此外,涉漕利益集团的阻挠亦是全漕改折迟迟无法推行的重要原因。20世纪初,严复在评论亚当斯密《原富》时一针见血地指出反对漕粮改折的原因在于“(涉漕)监督官司,皆愿其制(漕运制度)之沿而不革者矣。”^⑨

综上所述,同光年间,在通过市场途径可以解决京师粮食需求的情况下,清政府一再反对能够缓解财政危机、革除漕弊的漕粮改折,明知漕运糜费巨帑且积弊深重却屡次催促各折漕省份恢复起运本色漕粮。直到庚子事变突起,清政府为筹措战后赔款才被迫推行全漕改折。清廷在《漕粮改折诏书》中把改折的原因归结为“漕政日久弊生,层层剥削,上耗国帑,下朘民生”,而实际上,海上轮船运输的便利及商品粮市场的发展,招商采买粮米完全可以替代漕粮改折的客观条件。

有识之士认为,漕粮停运以后,通过招徕商米的方式完全可以满足京师的需要。光绪末年南漕改折之所以不能推行,是“积重难返,势使然也”^⑩。可见,专制制度下的统治模式不变,反市场的漕运制度则不会终止。

(下转第109页)

① 吴琦:《漕运·群体·社会:明清史论集》,湖北人民出版社,2007年,第41-46页。

② 张瑞威:《十八世纪江南与华北之间的长程大米贸易》,《新史学》2010年第1期。

③ 郭孟良、孔祥君:《大运河清运与中国封建社会的长期延续》,《黄淮学刊(社会科学版)》1992年第3期。

④ 《清朝续文献通考》卷76《国用十四·仓庾》,第(考)8348页下。

⑤ Lillian M. Li and Alison Dray-Novey, “Guarding Beijing's Food Security in the Qing Dynasty: State, Market, and Police”, *The Journal of Asian Studies*, Vol.58, No.4 (Nov., 1999), pp.1007-1008.

⑥ *North China Daily News*. North China Herald. 1877, 12, 20.

⑦ [美]德怀特·珀金斯:《中国农业的发展(1368-1968年)》,宋海文等译,伍戈丹校,上海译文出版社,1984年,第232页。

⑧ 王毅:《中国皇权制度研究——以16世纪前后中国制度形态及其法理为焦点(上、下)》,北京大学出版社,2007年,第684页。

⑨ 王枬主编:《严复集》第4册,中华书局,1986年,第915页。

⑩ 王清穆著,周惠斌、郭焰整理:《农隐庐文钞》,第8页。