



东方历史学术文库

晚清协饷制度研究

吴昌稳 ◇ 著



东方历史学术文库

晚清协饷制度研究

吴昌稳 ◇ 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

晚清协饷制度研究 / 吴昌稳著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 7

(东方历史学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2946 - 6

I. ①晚… II. ①吴… III. ①军事经济 - 经济制度 - 经济史 - 中国 - 清后期 IV. ①E295. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 132670 号

· 东方历史学术文库 ·

晚清协饷制度研究

著 者 / 吴昌稳

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋荣欣

责任编辑 / 李期耀

出 版 / 社会科学文献出版社 · 近代史编辑室 (010) 59367256

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.25 字 数: 351 千字

版 次 / 2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2946 - 6

定 价 / 118.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



吴昌稳

安徽舒城人，中山大学历史学博士，广东省博物馆副研究馆员。主要研究方向为晚清制度史、中国博物馆学史，先后策划《相看两不厌——明清瓷画与绘画展》《南北通融——南粤古驿道展览》等10余个展览，在《学术研究》《广东社会科学》《中国国家博物馆馆刊》等刊物发表相关学术论文多篇。

近期新书

近代江南城镇化水平新探——史料、方法与视角

江伟涛 / 著

乡路漫漫：20世纪之中国乡村（1901~1949）

王先明 / 著

朱家骅学术理想及其实践

黄丽安 / 著

清代仓储的制度困境与救灾实践

吴四伍 / 著

近代日本对华官派留学史（1871~1931）

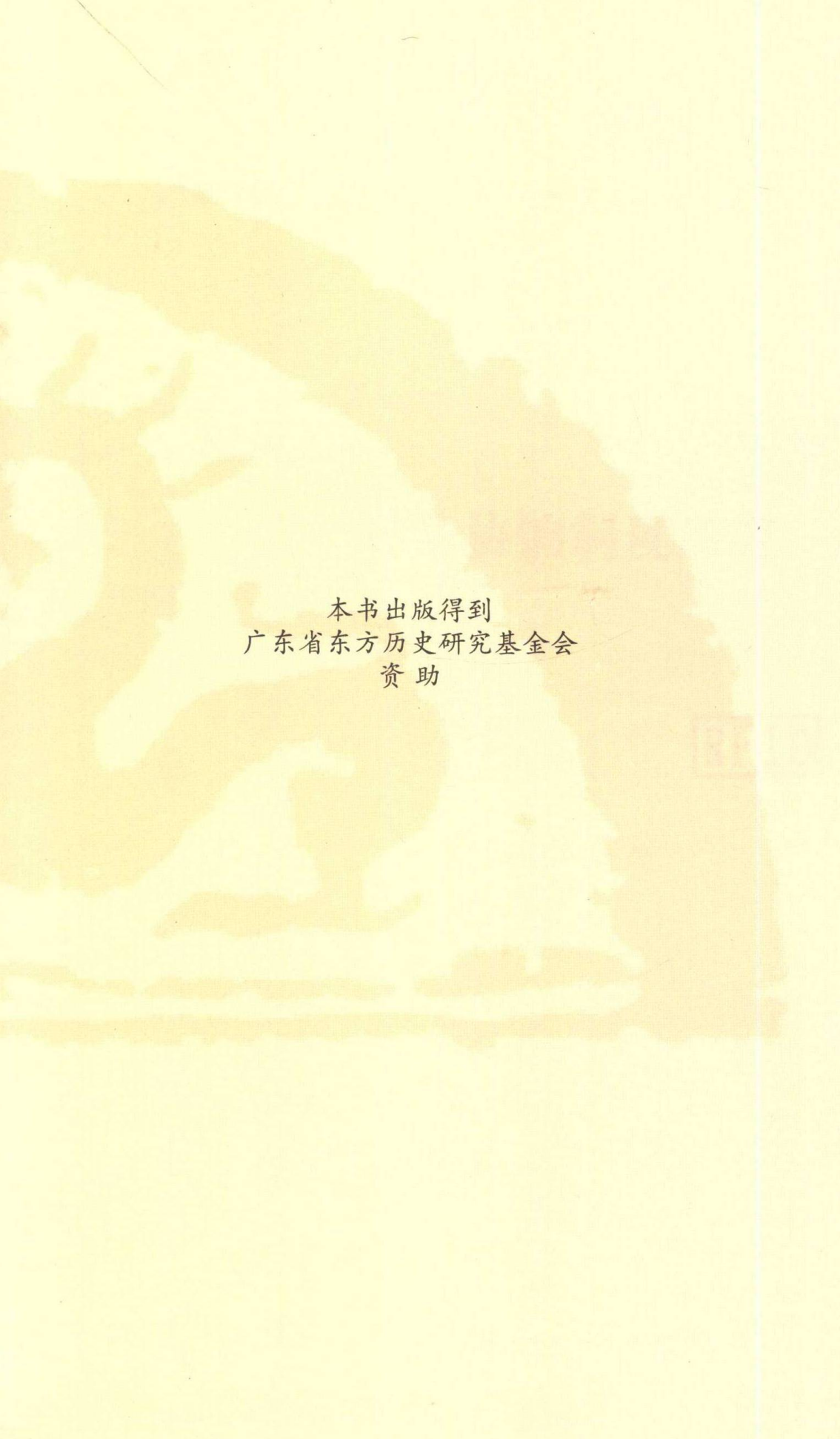
谭皓 / 著

清代卫所归并州县研究

毛亦可 / 著

奉系与东北铁路

易丙兰 / 著



本书出版得到
广东省东方历史研究基金会
资助

《东方历史学术文库》 学术委员会

主 任 章百家

副主任 牛大勇（常务） 徐思彦

委 员 （以姓氏笔画为序）

牛 军	牛大勇	王奇生	王海光
邓小南	仲伟民	张 丽	张盛发
李丹慧	李剑鸣	杨奎松	汪朝光
沈志华	陈东林	徐 蓝	徐秀丽
徐思彦	章百家	彭 卫	韩 钢

《东方历史学术文库》

改版弁言

从 1998 年起，文库改由社会科学文献出版社出版。

设立文库的初衷，“出版前言”都讲了，这是历史记录，改版后仍保留，这也表明改版并不改变初衷，而且要不断改进，做得更好。

1994 年，面对学术著作出书难，由于中国社会科学出版社的毅然支持，文库得以顺利面世，迄 1997 年，已出版专著 25 部。1998 年，当资助文库的东方历史研究出版基金面临调息困难时，社会科学文献出版社又慨然接过接力棒，并于当年又出了改版后专著 6 部。5 年草创，文库在史学园地立了起来，应征书稿逐年增多，质量总体在提高，读者面日益扩大，听到了肯定的声音，这些得来不易，是要诚挚感谢大家的；而需要格外关注的是，我们的工作还有许多缺点、不足和遗憾，必须认真不断加以改进。

如何改进？把这几年想的集中到一点，就是要全力以赴出精品。

文库创立伊始就定下资助出版的专著，无例外要作者提供完成的书稿，由专家推荐，采取匿名审稿，经编委初审、评委终审并无记名投票通过，从制度上保证选优原则；评委们对专家推荐的书稿，是既充分尊重又认真评选，主张“宁肯少些，但要好些”；前后两出版社也都希望出的是一套好书。这些证明，从主观上大家都要求出精品。从客观来说，有限的资助只能用在刀刃上；而读者对文库的要求更是在不断提高，这些也要求非出精品不可。总之，只有出精品才能永葆文库的活力。

出精品，作者提供好书稿是基础。如“出版前言”所指出的，开辟研究的新领域、采用科学的研究新方法、提出新的学术见解，持之有故，言之成理，达到或基本达到这些条件的，都是好书。当然，取法乎上，希望“上不封顶”；自然，也要合格有“底”，初步设想相当于经过进一步研究、修改的优秀博士论文的水平，是合格的“底”。有了好书稿、合格的书稿，还需推荐专家和评委的慧眼，推荐和评审都要出以推进学术的公心，以公平竞争为准则。最后，还要精心做好编辑、校对、设计、印装等每一道工序，不然也会功亏一篑。

5 周岁，在文库成长路上，还只是起步阶段，前面的路还长，需要的是有足够耐力的远行者。

《东方历史学术文库》编辑委员会

1998 年 9 月

《东方历史学术文库》

出版前言

在当前改革大潮中，我国经济发展迅猛，人民生活有较大提高，思想观念随之逐步改变，全国热气腾腾，呈现出一派勃勃生机，举国公认，世界瞩目。社会主义市场经济在发展而尚待完善的过程中，不可避免地也会产生一定的负面效应，那就是在社会各个角落弥漫着“利之所在，虽千仞之山，无所不上；深渊之下，无所不入”的浊流。出版界也难遗世而独立、不受影响，突出表现为迎合市民心理的读物汗牛充栋，而高品位的学术著作，由于印数少、赔本多，则寥若晨星。尚无一定知名度的中青年学者，往往求出书而无门，感受尤深。这种情况虽然不会永远如此，但已使莘莘学子扼腕叹息。

历史科学的责任，是研究过去，总结经验，探索规律，指导现实。我国历来有重视历史的传统，中华民族立于世界之林数千年者，与此关系匪浅。中国是东方大国，探索东方社会本身的发展规律，能更加直接为当前建设有中国特色的社会主义所借鉴。

新中国成立以来，国家对历史学科十分关心，但限于财力尚未充裕，资助项目难以面面俱到。我们是一群有志于东方史研究的中青年学人，有鉴于此，几年前自筹资金设立了一个民间研究机构，现为中国史学会东方历史研究中心。创业伊始，主要是切磋研究。但感到自己研究能力毕竟有限，于是决定利用自筹资金设立“东方历史研究出版基金”，资助有关东方历史的优秀研究成果出版。凡入选的著作，均以《东方历史学术文库》作为丛书的总名。

我们这一举措，得到了老一辈史学家的鼓励、中青年同行的关注。胡绳同志为基金题词，在京的多位著名史学专家慨然应邀组成学术评审委员会，复蒙中国社会科学出版社允承出版，全国不少中青年学者纷纷应征，投赐稿件。来稿不乏佳作——或是开辟了新的研究领域；或在深度和广度上超过同类著作；或采用了新的研究方法；或提出了新的学术见解，皆持之有故，言之成理。百花齐放，绚丽多彩。这些给了我们巨大的鼓舞，也增强了我们办好此事的信心。

资助出版每年评选一次。凡提出申请的著作，首先需专家书面推荐，再经编辑委员会初审筛选，最后由学术评审委员会评审论证，投票通过。但由于基金为数有限，目前每年仅能资助若干种著作的出版，致使有些佳著不能入选，这是一大遗憾，也是我们歉疚的。

大厦之成，非一木能擎。史学的繁荣，出版的困难，远非我们这点绵薄之力能解决其万一。我们此举，意在抛砖引玉，期望海内外企业界，或给予我们财务支持，使我们得以扩大资助的数量；或另创学术著作基金，为共同繁荣历史学而努力。

《东方历史学术文库》编辑委员会

1994年9月

目 录

绪 论	1
第一章 酌盈剂虚：清代协饷制度的创建	20
第一节 协饷制度渊源述略	20
第二节 清初军需协济与养兵之议	29
第三节 协饷制度的构建	42
第二章 饷者向也：协饷制度与战争及统治秩序	64
第一节 咸丰以前的协饷制度及其运作	65
第二节 顾此失彼：太平军初起与清廷协饷运筹	69
第三节 先清腹地：太平天国运动与协饷调整	83
第三章 再顾边陲：协饷供应与边疆统治秩序	151
第一节 贵州：以邻省之力解本省之困	151
第二节 云南：以抚为主 惨淡经营	168
第三节 陕甘新疆地区：竭天下之力以供西饷	185
第四节 协饷制度与统治秩序	219
第四章 收束与通融：同光时期协饷制度的调适	227
第一节 “兵勇不可两存，库储不堪并耗”	227

第二节 协饷构成与解送方式的变化	248
第三节 协饷指拨关系的调整	262
第五章 困厄与衰落：清季协饷制度的走向	288
第一节 赔款与协饷	289
第二节 练兵与协饷	305
第三节 新政财政窘境与协饷困局	324
结 语	360
征引文献	365
后 记	385

绪 论

兵马未动，粮草先行，可见军需供应对军队和战事的巨大影响。清代疆域辽阔，为维护国家统一与安全，统治者从王朝统治的整体着眼，将军队分布于全国，其数量多寡悬殊，尤以边远省份和近畿为多，形成了“居重驭轻”的驻防体制和防御格局。军需供应原则上以所在省份为来源，即所谓“以本地之所输，供本地之所用”。^①然而军需浩繁，各省经济情况参差不齐，边远省份驻兵多而赋税收入少，财力不敷供支。因此，清代借鉴了前朝军需协拨的经验，主要依赖起运存留制度，将富余省份的财用转输不足省份，建立了一套平衡行省收支、保障军队给养的协饷制度。^②曾任职于户部的吴璟

① 《皇清奏议》卷3，《续修四库全书》第473册，上海古籍出版社，2002，第41页。

② 协饷，又称协济兵饷。“清制，每年直隶、福建、陕西、甘肃、四川、广西、云南、贵州等省所需兵饷不敷，报经户部核明，由邻近之省协拨。凡协饷有定项和临时之分，上述省分〔份〕每年之协饷，规定由某省协拨若干，此定项拨协，按定例限期四月份必解拨过半，九月内全解。亦有临时之协饷，其款数、解期酌定。”参见李鹏年、刘子扬、陈锵仪编著《清代六部成语词典》，天津人民出版社，1990，第88页。该书以清代编纂的《满汉六部成语》为蓝本，参考清代官修史籍和档案史料而成。李鹏年等人对协饷定义来源于雍正朝《大清会典》（允禄等监修《大清会典》卷55，沈云龙主编《近代中国史料丛刊三编》第769册，文海出版社，第3403~3406页）和嘉庆朝《大清会典事例》（托津等奉敕纂《钦定大清会典事例》卷142，沈云龙主编《近代中国史料丛刊三编》第652册，第6402~6403页）。

称，国家兵饷“按天下所报官兵粮饷数目分拨支給，其有本省不足者以近省补之曰协饷”，^①而围绕协饷所建立的相关规制与相互关系，则为协饷制度的具体内容。当然，以上所述为承平之时协饷制度运作的一般情形。王朝统治过程中还会出现战争这一特殊情况，随之而来的是饷需开支的激增和军需供应的紧张，清政府也会通过协饷制度来运筹军饷，维持战时饷需供应。简言之，协饷制度的要义在于承平之时的酌盈剂虚和战时的解危济困。

“国家之政，财用为先。”^②传统社会中，最急之务和最大支项非军费莫属，因此统筹财赋，稳定军需，是维持王朝统治的关键因素。清代是我国统治制度集大成时期。军需协济从经验层面的运筹到程序严谨的规范，集中反映了王朝统治思想的成熟——通过调剂之法来达到全国财用分配的平衡和效率。

鸦片战争以来，清政府面临数千年未有之大变局，外患与内忧并峙。道咸同光四朝历经战乱与变故，而咸同时期更是时人与今人公认的清代历史转折点。有论者认为，咸同以后清廷与行省（督抚）之间存在激烈的利益争夺，导致“中央”权力受到削弱，特别是军权和财权下移，形成了“督抚专政”或“督抚集权”的政治格局，协饷制度也因为“中央”和行省权力的此消彼长而衰落，甚至“毫无实效”，以至于瓦解。持论者似乎忽略了清廷与行省之间内外相维的密切联系和维护王朝统治的共同诉求，而且时人的忠君观念亦十分浓厚，康熙平定三藩后，终清之世未见督抚有割据叛逆之实事。更为重要的是，清政府仍牢牢掌控各省督抚的人事任免权力，因此先行研究的论断似乎需要重新审视。

协饷制度恰是重新审视上述论断的上佳取径：咸同时期，各省军务繁兴，军需供应十分紧急，旨在酌盈剂虚的协饷制度因而成为

① 吴瞿：《左司笔记》，《四库全书存目丛书》史部第276种，齐鲁书社，1996，第311～312页。

② 张扩：《东窗集》，《景印文渊阁四库全书》第1129册，台湾商务印书馆，第44页。

各方争相使用的筹集军饷的工具。另外，此间清廷大力拓展协济关系，协饷指拨规模与实际协济数额皆远超承平之时，清廷下放给督抚将领的“就地筹饷”之权与协饷运作之间的联系十分紧密。因此，协饷的落实情况可直接反映出清廷权力的贯彻效果和督抚势力的实在情形，爬梳相关史实对于了解直省与清廷的真实关系大有助益。

概而言之，将协饷制度放在晚清大变局中进行审视，有以下几重意义。

第一，以晚清协饷制度为中心，追溯其源流及衍变，有助于廓清协饷制度的用意、渊源、形成过程、发展及走向。

第二，通过协饷制度的运作，深入了解和认识晚清人事、政局与统治秩序之间的关系。咸同以来，危局与变局不断，协饷制度的变动与调整深受时局影响，因此透过协饷制度变动与调整的幅度，及其运作过程中的曲折，可以看出晚清时局变迁，以及人事、政局和统治秩序调整的关系及深层原因。

第三，近代军事制度变化巨大，从经制军队到制兵、勇营、练军、防营共存，再到清末新军的建立，协饷制度随着供应对象的增多而变得内容丰富，其真实面相仍须探讨，军制与协饷制度之间的联系也有待深入。

第四，协饷制度与清代赋税结构变迁的关系有待厘清。清前期赋税结构相对清简，协饷以田赋为主，通过起运存留制度来酌盈剂虚。咸同以后，新辟财源增多，协饷来源因之丰富。上述财源在保障协饷运作的同时，并未被纳入起运存留制度之中，亦未通过新制度来进行分配与安排，导致协饷制度运作的不稳定性大大增加。这些情况亟须梳理与解读。

第五，了解与把握清季财政改制与协饷制度最终走向。清季十年，赔款、练兵和新政所费甚巨，以至于国家和直省财政十分困厄，协饷制度运作维艰。光宣之际，清廷有意通过清理财政来掌握各省财力，划分国家税与地方税，重新建立直省财政运转体系。由于利益纠葛与时局纷乱，改革没有取得预期效果。然而，此间协饷制度

的运作环境到底发生了怎样的变化，清廷试图对其做出何种安排，都是迫切需要厘清的问题。

因此，选择协饷制度作为研究对象，既可了解其历时性变迁和共时性特征，也可借此观察清代制度创设和变动的一般过程。尤其是，将协饷制度置于风云际会的晚清来考察，更可以看出其在面对战时之需与承平之制时所作出的不同因应，管窥影响协饷运作的人事、政局、军事与经济等问题，从而把握其在王朝体制中应有的地位和作用。此外，协饷制度在清季的运作状况，还可为我们了解我国传统财政制度向近代西方财政体系转型的动因、困惑与过程，并为以资源调配为目的的当代转移支付制度提供历史经验。

协饷作为财政收支当中的要项，相关研究对其概念的探讨注意较早。1911年周棠编辑的《中国财政论纲》中就曾对此进行了尝试。该书将协饷置于中央财政收入的杂款项下，对协饷的概念有所界定，认为：“协饷者，自有余省分支给于不足省分之补助金也，相沿既久，名与实殊。今则概归户部，此款从前谓之筹边军需。光绪十三年（1887）改称协饷，江苏、浙江于此项中，江苏每月二万两，浙江每月九千两，解送海军衙门。迨海军衙门废撤，遂以为海防专款，而解送户部。二十二年（1896）又改为黑龙江镇边军饷。光绪二十九年（1903）此款之解送户部者，仅江苏之二十一万两而已。”^①此番表述已抓住协饷制度以有余补不足的用意，对本书颇有启发，惜未见梳理协饷的渊源流变，且将一时一地的协饷等同于全国整个协饷制度体系，曲解之处颇多，似与历史事实相差甚远。

1917年贾士毅的《民国财政史》也对清代协饷这一史实有所论及，并对民国财政中设置“中央协款”进行了研究和统计，^②对理解清末民初财政体系的转型颇有意义。

1922年李权时在哥伦比亚大学完成博士论文 Central and Local

① 周棠编辑《中国财政论纲》，晴天片云室，1911，第59页。

② 贾士毅：《民国财政史》，商务印书馆，1917，第70页。