

中国社会科学院近代史研究所

青年学术论坛

2001
年卷

中国社会科学院近代史研究所 编

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛 . 2001 年卷/中国社会科学院近代史研究所编 . - 北京 : 社会科学文献出版社 2002 . 11

ISBN 7 - 80149 - 791 - 0

. 中... . 中... . 中国 - 近代史 - 文集 中国 - 现代史 - 文集 . K250.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 073684 号

中国社会科学院近代史研究所 青年学术论坛 2001 年卷

编 者：中国社会科学院近代史研究所

责任编辑：陈文桂 杨 群

责任校对：齐 力

责任印制：同 非

出版发行：社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5 号 电话65139963 邮编100732)

网址：<http://www.sclph.com.cn>

经 销：新华书店总店北京发行所

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷：北京增富印刷有限责任公司

开 本：850 × 1168 毫米 1/32 开

印 张：22

字 数：556 千字

版 次：2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 80149 - 791 - 0/K·115

定价：45.00 元

版权所有 翻印必究

洋务运动时期中央与地方的权力之争

——兼论其对清末政局走向的影响

马平安

在太平天国运动、捻军起义被镇压下去之后，从 19 世纪 60 年代到 90 年代，清政府以“自强”、“求富”、“新政”相标榜，从中央到地方，掀起了一场影响中国近代历史进程的洋务运动。这场运动在中央以奕？为代表，在地方以曾国藩、李鸿章、左宗棠、沈葆楨、张之洞、刘坤一等人为代表。他们先后建立了一批近代军事工业和民用企业，创建了新式的海陆军。洋务运动是清政府挽救危亡、企图重振雄风的一次努力，也是一次权力再分配的大好时机。在此期间，中央和地方关系暗流涌动，较太平天国运动时期有了一些新的变化，出现了一些新的特点。这些变化和特点，对清末政局的走向产生了决定性的影响。

—

中央方面，在解决了太平天国、捻军起义问题，与列强暂时取得妥协，并重新收回相权后，慈禧就开始努力再次确立中央高度集权的体制。

（一）扩大总理各国事务衙门权限，收回汉族督抚的对外交涉权力。总理各国事务衙门，出现于咸丰末年，于 1861 年 1 月 20 日成立，至 1901 年 7 月 24 日改组更名为外务部，共存在 40

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbo.com

年。总理衙门的成立，从对外关系来说，标志着清政府传统的对外关系的终结和近代对外关系的确立，从对内关系来讲，则是因为大批汉族地主官僚担任督抚，负责办理对外交涉事宜，引起满洲权贵严重不安的结果。从官员的来源来看，总理衙门从主管官员总理大臣到办事官员都仿照军机处的办法由皇帝从内阁、军机处、各部院满汉大臣中指派专人兼任；从机构的编制来看，总理衙门与军机处一样，官员的设置分为大臣和章京两级；从职权方面来看，总理衙门也与军机处一样，都是皇帝直接指挥的中枢机构。总理衙门在处理事务的手续上虽然不能越过军机处，各处的文件都要经过军机处转达总理衙门，但是军机处不能过问外交事务。这样，在实际上总理衙门与军机处就形成分工，总理衙门专管对外事务。

在洋务运动期间，为了达到控制地方的目的，总理衙门管理的范围和权限大大膨胀：财政经济方面，有办理通商税务之权；外交方面，所有对外通商、交涉、条约谈判与签字，乃至使臣的接待等等，全由总理衙门经办；军事方面，兼掌兵部事务，“采购战舰军械，创设电报邮政，皆该衙门主之”；司法方面，中外案件交涉一并兼管；营造方面，主持船政、铁路、矿务等事务；文教方面，兼掌教育之权。尤其重要的是，总理衙门还拥有直接或间接指挥地方的权力。“嗣后各省将军、府尹、督抚、通商大臣、钦差大臣应办事件，随时咨报京城总理处”，“各海口内外商情并各国新闻报纸，无论汉字及外国字，钦差大臣及通商大臣并各该省将军、府尹、督抚均按月咨送总理处”。从制度上说，通商大臣直接对皇帝负责，不是总理衙门的下属成员，但在洋务运动时期，通商大臣所有上奏事件均须会咨总理衙门。这样，总理衙门的设立与职掌范围的扩张，就分取了地方督抚的许多实际权力，有利于中央加强集权和对地方实行较为有效的控制。

(二) 设立北洋通商大臣，以分南洋通商大臣的权力。1840年英国发动的第一次鸦片战争，打乱了清朝的指挥系统，引起了地方督抚职掌的变化。战前，有关对外交涉多由中央的理藩院、鸿胪寺等负责办理，外国使臣由礼部和理藩院安排接待。地方督抚除两广总督稍有例外，都无对外交涉的权力。从澳门来的外商，外国商务使节如有请求、交涉事宜，只能通过广州十三行的行商代陈，再由两广总督或广东巡抚转奏，请命皇帝。鸦片战争中，英国侵略军沿海北上，清廷不得不下令沿海沿江各省督抚相机“羁縻”，“开导”。于是直隶总督琦善、两江总督伊里布先后同英军谈判交涉。1842年8月，道光帝命令两江总督耆英与伊里布同英国签订了中英《南京条约》。继后又命令他们同美、法等国签订了《中美望厦条约》与《中法黄埔条约》，打破了地方督抚从不与闻外交的格局和传统的做法，开创了地方官员参与对外交涉的先例。1844年，清政府设立五口通商大臣后，将派驻广州、厦门、福州、宁波、上海5个口岸办理通商、交涉事务的钦差大臣，改由两广总督兼任。1859年，五口通商大臣随着对外贸易经济中心的转移，改而移驻上海，并由两江总督兼任。从19世纪50年代以后，经过镇压太平天国的战争，汉族地主势力有了较大的发展。兼任五口通商大臣的督抚如叶名琛、黄宗汉、何桂清、薛焕、曾国藩、李鸿章等都是汉族官僚。这样，引起了清统治者的疑虑。尤其是曾国藩、李鸿章坐镇两江，大权包揽，频频开怀交纳外人，更是让清廷放心不下。于是，清政府采取分权政策，把通商大臣一分为二，南北各一，以削夺汉族地方官僚在洋务外交方面的过重权力。在讨论薛焕担任南洋通商大臣一职时，奕？就说过：通商交涉者若由两江兼任“事务更繁，诚恐该督曾国藩兼司其事，非特鞭长莫及，并虑未能谙悉夷情”。其实，这里“并虑未能谙悉夷情”是假，害怕汉族地方官僚权力过

大是真。清政府正是借设立北洋通商大臣一事，削减东南督抚尤其是湘系集团的对外交涉权力，以防止他们与列强结交而尾大不掉。因此，三口通商大臣开始设为专职，并由奕訢得力帮手、侍郎衔候补京堂满人崇厚担任，负责管理天津、牛庄、登州三口通商交涉事务，阴与“南洋”抗衡，旨在分南洋通商大臣的通商交涉权力。

（三）化勇为兵，将地方督抚在太平天国时期开创的勇营体制纳入中央集权的系统之中。早在太平天国时期，清政府就开始了重整绿营，裁抑湘勇的努力。自湘军攻陷安庆、对太平军稳操胜券以来，在朝廷授意下就不断有人奏请恢复绿营额兵。同治元年，江西巡抚沈葆楨奏请整顿江西绿营；同治二年又有人要求恢复浙江绿营；同治三年先是安徽巡抚唐训方转呈僧格林沁要求曾国藩恢复安徽绿营在先，接着又有山东巡抚阎敬铭奏请“饬多隆阿募北方将士，教之战阵，择其忠勇者，补授提、镇、参、游，俾绿营均成劲旅”，以矫“专用南勇”之弊，兼杜“轻视朝廷之渐”。再后，以复绿营抑湘勇之势紧锣密鼓，只是由于多隆阿，僧格林沁先后在与太平军作战中战死，加上湘、淮集团极力抵抗才未能一时如愿。在太平军、捻军平定后，清廷开始大肆裁减湘、淮二勇。同时鉴于已无兵可用，“防营成为劲旅，有事兵不如勇”的状况，决定改变政策，改裁为留，将勇军改为防军，承认其为国家的经制之兵，从制度上、饷源上将之纳入中央的控制之中。同时，清廷还加快了改造绿营的步伐。1865年，清政府兵部、户部召开会议选练直隶六军，确定了“练军”的名称。在实行改勇营为防军、整顿绿营为练军的同时，在军事工业方面，为了改变以曾国藩、李鸿章为代表的汉族地主武装迅速膨胀的局面，清廷又急于建立由中央直接控制的军事工业。1866年，

《清史稿》卷四百三十八，《阎敬铭传》。

林代昭等：《中国近代政治制度史》，第80页，重庆出版社，1988。

恭亲王奕？奏准在天津设局制造各种军火，由三口通商大臣崇厚负责筹划。崇厚奉旨后，一面觅雇工匠，购地建厂；一面购买机器，开始建立中央自己的军工。他首先委托英国人密妥士赴英采购机器，不久又听取了就近采办的建议，在上海、香港等地也购买了一部分机器。1870 年筹建工作基本完成，自英国购买的机器安置在天津城东贾家站，是为东局，规模较大，自上海、香港购置的机器安置在城南海光寺，是为西局。两局都是天津机器局的一部分。

（四）设立海军衙门，通过这个机构把几支由地方分掌的海军权力收回，统一由中央政府指挥起来。中国创建海军，始于曾国藩的购舰之议，当挫于英国企图控制中国海军的阴谋后，曾氏复认为与其购买外国船舰，还不如自己购其机器自行制造为宜，开始选觅能工巧匠，进行战船制造的实验。此后，1866 年，左宗棠设立了福州船政局，与此同时，李鸿章在上海开办了江南制造局，中国海军开始筹办。到 1884 年，由地方创办的水师已经粗具规模，北洋海军有战舰 14 艘，分驻大沽、旅顺、营口，管辖奉天、直隶、山东海面；南洋海军有战舰 17 艘，分驻江宁、吴淞、浙江等地；负责东南沿海一带海面；福建海军有战舰 11 艘，负责守卫海口与巡守台湾、厦门及琼崖海面。在这种情况下，1885 年，清政府决定设立海军衙门，把地方控制的水师大权收归中央。9 月，清廷任命醇亲王奕？为总理海军大臣，庆亲王奕？、李鸿章为会办大臣，满人善庆及曾纪泽为帮办。清政府这样的人事安排，用意很深，一方面加强了统一领导，大权归于中央；另一方面又限制了李鸿章、曾纪泽、左宗棠等地方汉人督抚制约海军的权力。但是，由于醇亲王奕？昏庸无能，对海军事务一窍不通，奕？又唯唯诺诺，善庆地位很低，因此，海军衙门名义上是管理和指挥全国海军的机构，实则无权，权力仍操纵在当时最大的地方实力派李鸿章等人的手中。

（五）从财政上剥夺地方的利源。由于太平天国战争时期地

方财政的增长，奏销制度的松弛，中央政府已经无法掌握全国各地的财政收支的准确情况，这就大大地影响了中央政府的财政收入。为了改变这种状况，洋务运动时期，清政府采取了中央与地方专项经费和税收分成的办法，以此为途径来改变地方财政权力过大的情况。

本来，“在清朝财政制度中，本无中央专项经费之名，地方寸留之外，统归中央调度，无须专设经费名目。偶设专项经费名目，也只是中央从各省报解银数中专列一会计科目，以便核算，无关乎解协饷制度。而同治以后所设专项经费，则是由中央规定一项专项经费的总额，然后分摊到各省关，在形式上仍采取指拨的方式。这是在承认地方财政利益的前提下，用于确保中央财政需要的一种变通措施。这种专项经费，是根据户部已掌握的各省关的‘的款’（确有款项）来进行指拨的，至于指拨之后地方财政有无机动的非经制开支，户部是不管的”。洋务运动时期，中央专项经费主要有京饷、固本京饷、东北边防经费、筹备饷需、加放俸饷、加复俸饷、京师旗营加饷、海防经费、备荒经费、船政经费、出使经费、铁路经费、内务府经费等十余种。这一时期中央政府向地方所摊派的各项专项经费，“是为了确保各省新增收入中中央财政所占的份额”。

在国家的税收分成问题上，太平天国战争时期，各口洋税大多为地方截留，中央几乎无从染指。对此，清政府自然十分不满，但迫于当时客观情况，还是容忍了下来。战争过后，清廷立即通过对外赔款，间接地取得了四成洋税的支配权。“到1866年赔款偿清以后，四成洋税就成为清政府直接控制的重要财源”。在子口税与厘金问题上，清政府也不满足“厘金征收利归督抚，

周育民：《晚清财政与社会变迁》，第242页，上海人民出版社，2000。

周育民：《晚清财政与社会变迁》，第242页。

周育民：《晚清财政与社会变迁》，第245页。

而子口税收入，利归中央”的现状。1858年，中英签订《天津条约》，根据条约规定，洋货进入内地，在交纳了子口税之后，不再交纳厘金。通过这项规定，清廷实际上就把原来一部分属于地方财政的收入重新转移到了中央政府的手中。这充分反映了清廷对地方财政的攫夺情况。

（六）运用操纵、平衡之术，控制、操纵几个主要的地方集团。洋务运动时期，鉴于湘系集团的强大，清廷采取的对策是“扬淮抑湘”与“扬左抑曾”，用分化瓦解手段，迫使曾国藩始终如履薄冰，不敢稍有非分之念。到了19世纪80年代，随着湘军的裁抑，曾国藩的死去，湘军集团已构不成对朝廷的威胁。随着李鸿章淮军集团的膨胀，清政府又采取了“扬左抑淮”、“用左制李”的政策，扶植左宗棠的湘军集团与李鸿章淮军集团抗衡。最明显的例子就是在海塞防之争问题上，清政府针对左、李二集团的利益分别加以操纵，即使李、左各自发展，分别发展海防与收复新疆，控制西北；又使二者互相竞争，各不相让。为了制约李鸿章，清政府甚至两次调左宗棠入驻中枢，并发展福建水师，“益扬左以抑李”。只是由于左宗棠为相能力甚差与老朽不堪而未能满足清廷制约李鸿章集团的目的。醇亲王奕訢就曾经说过：“湘淮素不相能，朝廷驾驭人才正要如此。似宜留双峰插云之势，庶收二难竟爽之功。否则偏重之迹一著，居奇之弊丛生。”⁵到了80年代中期，随着左宗棠的去世，湘系集团势力衰落，洋务派形成了淮系一枝独秀的局面。清中央统治者慈禧又取扶植洋务派后起之秀张之洞的政策，以期达到牵制淮系势力的目的。如1889年，张之洞调任湖广总督，他在两广总督任上筹建中的枪

周育民：《晚清财政与社会变迁》，第246页。

苑书义：《李鸿章传》，第15页，人民出版社，1994。

秦翰才辑录《左宗棠逸事汇编》，第78页，岳麓书社，1986。

5 苑书义：《李鸿章传》，第158页。

炮厂发生去留问题。继任两广总督李瀚章对办洋务并不热心，不愿接办，但他却积极建议将枪炮厂移往北洋，由胞弟李鸿章接管，李鸿章喜不自禁，立即响应。总理海军衙门大臣醇亲王奕訢？对淮系势力过分膨胀十分担忧，有意扶植张之洞，以便与之抗衡，乃暗示张之洞继续办枪炮厂。张之洞随即要求枪炮厂移鄂，所需款项仍由粤省垫付，海军衙门和户部会同批准了张之洞的要求。最后，厂址选在汉阳大别山麓，1893 年全部建成，这就是湖北枪炮厂的由来。正是在清政府的扶植下，张之洞迅速组成了一个实力雄厚、自成系统的洋务集团。对慈禧、奕訢的这种掣肘裁抑，李鸿章即大为不满，又无可奈何，甚至一度把希望寄于光绪亲政：“但冀因循敷衍十数年，以待嗣皇亲政，未知能否支持，不生他变。焦悚莫名。”在甲午中日战争失败后，李鸿章在总结其举办的洋务运动失败原因时说：“我办了一辈子的事，练兵也，海军也，都是纸糊的老虎，何尝能实在放手办理？不过勉强涂饰，虚有其表，不揭破犹可敷衍一时。如一间破屋，由裱糊匠东补西贴，居然成一净室。虽明知为纸片糊裱，然究竟决不定里面是何等材料。即有小小风雨，打成几个窟窿，随时补葺，亦可支吾对付，乃必欲爽手扯破，又未预备何种修葺材料，何种改造方式，自然真相破露，不可收拾。但裱糊匠又何术能负其责？”对慈禧及清流派的不满溢于言表。

19 世纪八九十年代，洋务运动进入鼎盛时期。洋务运动使中国社会发生了重大变化，使人们的观念也发生了重大变化。洋务派对清王朝的内政、外交、军事、经济产生了越来越重要的影响。在这种情况下，清廷既要依靠洋务派，又担心洋务派失去驾驭，富于机诈的慈禧太后又玩弄起“以清议维持大局”的手法，鼓励一些大学士、言官和御史制造舆论，抨击时政，弹劾权贵，

《复鲍华潭中丞》，《李文忠公全书·朋僚函稿》卷十五，第 10 页。

吴永：《庚子西狩丛谈》，第 107 页，岳麓书社，1985。

以此牵制洋务派。这是清末清流派产生和活跃一时的秘密。清流派一些主要人物如李鸿藻、翁同龢甚至进入枢府，而张之洞则既兼清流身份又拥有一方势力，更是让李鸿章的淮系不敢轻视。总的看来，慈禧在洋务运动时期运用此术对地方的操纵和控制还是起到了一定作用的。

二

洋务运动时期，在外国列强和地方势力的破坏和抵抗下，清政府的中央集权化努力所取得的效果可以说是微乎其微。这是因为：

（一）清政府海关大权旁落，中央集权化的财政基础遭到严重削弱。清朝中央政府丧失海关行政权有一个过程。从19世纪40年代取消行商制度到60年代总税务司的建立，大致经历了三个阶段：海关征税权的丧失阶段。鸦片战争以前，英商船到达广州，需要各自寻找行商作为担保。所有进出口税饷费均由行商代纳。战后废除行商制度，改为英商船应纳各项税饷，由英国五口领事官担保。按照这个规定，诸凡进出口船只的报关纳税，查验货物，发牌放行，都必须通过英国领事，中国海关从此失去了独立征收税饷、查验货物的权利。地方海关被列强控制阶段。1853年9月，上海小刀会起义，占领了上海及海关。英美法三国趁火打劫，以协助中国征收关税为名，开始把侵略魔爪伸向上海的海关行政。1854年6月，三国列强迫使清政府办理海关行政的上海道吴健彰答应引用外籍人员作为道台征税的“助手”，海关监督所发的一切文书，如无外籍税务司副署不生效力。这样，上海海关权从此就操纵到了外人手中。中央海关进入列强囊中。1859年，清政府被迫接受列强建议，任命英人李泰国为中国海关总税务司，1860年又正式批准在上海设立海关总税务司署。1861年，李泰国因病回国，总税务司一职长期由赫德担

任。不久，天津、广州及长江与沿海口岸都设立了同样的机构。1864年，总税务司迁往北京。从此，中国海关完全落入外人手中。这样，清政府由此每年丧失了大笔的财政收入，不得不愈加依赖地方征税而来的协饷京饷，中央集权在一定程度上遭到了破坏。

（二）伴随着洋务运动，地方权力的增长超过了中央权力的增长。洋务运动的硕果基本上结在地方：1861年，曾国藩成立安庆军械所；1865年，李鸿章在上海创办江南制造局、在南京创立金陵机器局；1866年，左宗棠在福州创办福州船政局；1872年，李鸿章在上海创办轮船招商局；1878年，李鸿章在天津设立开平矿务局；1880年，李鸿章在天津设立电报总局；同年，左宗棠在兰州设立机器织布局；1882年，李鸿章在上海设立机器织布局；1890年，张之洞建立汉阳铁厂，创办湖北枪炮厂；1893~1894年，张之洞在湖北武昌设立纺纱、织布、缫丝、制麻四局。洋务运动扩大了地方的经济和军事势力，使地方督抚在军事、财政、工业等方面有了更大的自主权。新的增长的经济因素，不仅使某些封建官僚在发展自己的势力地位时得到了好处，而且也成为实力派地方官僚的经济基础。因此，各地为了“确保利权”，纷纷发展和加强管理这些新的经济企业，而这种趋势则自然地调整着旧的地方行政的管理机构，从而构成了地方对清政府中央集权的更大反力冲击。

（三）外交方面，清政府虽然先后设立了总理各国事务衙门与南北洋通商大臣，旨在收回和削弱汉族地方督抚的权力，但洋务运动时期的历史表明，清朝中央政府并未能达到这一目的。清廷设立北洋通商大臣，原意在于限制南洋大臣的权力，但这一成果却为时任直隶总督兼北洋大臣的李鸿章所享有。直督李鸿章既然兼任了三口通商大臣之职，自然就继承了后者参与外交的权力。清政府设立南北洋大臣之初，刚刚进驻北京的英法等国公使曾表示不与他们商办公事，不与他们发生关系，坚持只与中央政

府打交道，在一段时间里这些公使的确坚持了这个立场。李鸿章升任直隶总督并兼北洋通商大臣之后，这种情况渐渐发生了变化。他与英使于1876年9月13日签订的《烟台条约》，解决了马嘉理事件后折磨中英关系达一年半之久的争端。总理衙门办不成的事李鸿章办成了，李鸿章的外交权力和权威得到了外国人的认可，他们越来越喜欢同他打交道。此后，李鸿章的外交领域不断拓宽，不但主持与巴西的谈判、缔约（1881年10月3日的《和好通商条约》），而且全面负责处理朝鲜问题；并与伊藤博文谈判并签订了中日《天津会议专条》（1885年4月18日）；参与中法关于越南问题的谈判，与法国订立《李福简明条约》（1884年5月11日）、《越南条约》（1885年6月9日）等等，他简直成了国家外交全局的主持人。他办理每一项外交事件并不一定事先征得总理衙门的同意，相反，总理衙门几乎办理每一件事情都要向他通报情况，向他咨询，汲取他的主张，他在北京的外交中枢中也发挥着独一无二的影响。他还插手驻外使领人员的任用。许多驻外公使经常向他汇报，听取他的指示。他的外交实权发展到了几乎无所不包的地步。清朝政府最终未能限制住他的外交权力，相反地变得越来越依靠和器重他了。

（四）军事方面，清政府的集权措施也在一定程度上遭到了挫败。前面提过，清政府为了限制李鸿章等地方势力而设立的海军衙门，由于总理大臣醇亲王奕訢的无能而实际上为李鸿章所私有。而清政府旨在控制地方军工而令崇厚于1867年在天津设立的机器制造局，也在李鸿章任直隶总督后不断安插私人而据为己有。至于清政府化勇营为防军、整绿营为练军的结果，其军事力量也没有最终能够收回到中央政府的手中。只不过由过去的粮饷自筹变为由国家发饷罢了，这实际上更加有利于地方拥有和发展自己的军事势力。淮军在李鸿章直接掌握的30余年间，清政府

何曾能够不顾李鸿章的意愿，能够调得动淮军？1864～1865年间，清政府调刘铭传铭军归僧格林沁节制，李鸿章怂恿刘铭传抗旨不遵，“乃至被谴责而不辞”，就是明显一例。1880年，清政府召刘铭传统率淮军出关防俄，李鸿章又起而反对，清政府也无可奈何。1884年，清政府要南北洋派军出援“台湾”的抗法战争，李鸿章又推辞拖延，只到次年年初才派去800多人，但已无补于战局。尤其可笑的是，到了洋务运动后期，清政府自己也说不清楚淮系集团究竟拥有多少兵力，多少军饷。可见，清政府的化勇营为经制兵的计划是失败的。

（五）财政方面。对于中央向地方财政的夺权，地方督抚并不甘心，他们也想方设法地与中央抗争。如在前面提到的海关四成洋税问题上，在赔款清偿刚刚结束，淮军集团领袖李鸿章就迫不及待地要求从1867年起酌留二成给地方，其中一成作为江南制造总局的造船经费。1869年江海关二成洋税全数拨作该局经费。在子口税攘夺地方厘金的问题上，地方政府也并不是消极的接受，而是采取种种手段与中央政府争夺财源。子口税制度把原来由地方督抚掌握的部分财权转移到了中央政府手中，“从开始就引起了利害冲突”。一位英国作者曾经评论道：清廷通过子口税制度对地方财政的剥夺，使地方官厅遇到了无穷的烦恼，并且减少了它们的收入……对清朝的不满，也许就是由此而来吧。

在与中央争夺财权和财源的问题上，地方督抚往往无视中央与列强签订的协定，照样向进出口货物征收厘金，同时，他们还采取降低厘金税率的办法与子口税争夺税源，如“广东设有洋药

李鸿章：《复吴仲仙漕帅》，《李鸿章全集·朋僚函稿》卷六，第18页。

〔美〕马士著、张汇文等译《中华帝国对外关系史》第2卷，第162页，三联书店，1958。

〔英〕季南著、许步曾译《英国对华外交（1880～1885）》，第259页，商务印书馆，1984。

抽厘总局，如有人先输五十两，即毋庸在关上完纳正税。又澳门漏税之茶叶，日见其多，每百斤税银二两五钱，抽厘局只征五钱，即可任商绕越走私，无一肯到关纳税”。不仅如此，在子口税单适用范围扩大以后，地方督抚还采取了隐匿厘金的实收数来与中央政府争夺财权利益。1880年户部就抱怨：“近年以来，核计（厘金）抽收数目递形短拙，虽子口税单不无侵占，而此项款目本无定额，承办各员恃无考成，隐匿挪移，在所不免。”由于地方政府的抵制与地方洋务运动的开展，清政府企图剥夺地方财权，切断地方财源的目的并未达到。

三

洋务运动时期中央集权的失败与地方势力的迅速膨胀，对清末政局的走向产生了重大的影响。主要表现在：

（一）地方督抚对朝局影响力不断增强。在洋务运动中，大批汉族地主官僚担任地方督抚，他们通过创办军事工业和民用企业，改革与建立近代化的陆海军，集军、政、财、教、外交诸权于一身，声势显赫，一时无比。当时就有人指出，“外重内轻之渐”实已形成。

他们被朝廷倚为柱石重臣，凡重大决策常以他们的意见为取舍，他们的言行举措直接影响到清末的朝政大局。

曾国藩创建了湘军集团，集军、政、财大权于一身。在镇压太平天国的过程中及之后，把自己的集团人物分别保奏到各省做督抚、提督之职。一时间，朝中大政常待他一言决之。同治中兴与地方督抚专政局面的形成，从某种程度上说都是他一手制造的

《皇朝政典类纂》卷九十六，第5页。

朱寿朋编《光绪朝东华录》（一），总第865页，中华书局，1958。

《清史稿》卷四百零五，《曾国藩传》。

产物。他在挽救清王朝的同时实际上又不自觉地做了这个王朝的最初掘墓人。

又如李鸿章长期坐镇北洋，“中外系望，声出政府之上，政府亦倚为重”。《清史稿》中称他“既平大难，独主国事数十年，内政外交，常以一身当其冲，国家倚为重轻，名满全球，中外震仰，近世所未有也”。可见清政府对李鸿章的依赖程度了。

又如曾国荃、骆秉璋，他们的声望虽然不及曾国藩、李鸿章显赫，但曾国荃任两江总督时，“以其老于军事，被朝廷专倚之”。骆秉璋任四川总督，“朝廷要政多所咨决，西南军事胥倚之。所论荐人才，悉为任用”。清政府对他们的信任和见重，也表明了地方督抚已成为清朝统治赖以维持的支柱。

进入90年代，以袁世凯为首的北洋地方实力派集团又应运而生，以新洋务派的面孔登上中国历史舞台。这个地方实力派的产生，成为影响清末政局走向的决定力量。

对于地方实力派集团的膨胀，终慈禧之世，清廷始终采取既裁抑又扶植的政策。裁抑中有依赖。慈禧身后执政的少壮亲贵集团的武断政策，付出的代价太沉重了。辛亥革命期间，地方实力派、国内立宪派集团联手投奔到革命义旗之下，从而决定了清王朝覆亡的命运。

（二）军事、外交大权进一步下移地方。在半殖民地半封建的近代中国，“政治的基本：军队之外，就是外交”⁵。洋务运动期间及其以后，朝廷兵权进一步旁落。清初、中期，由于中央集权强大，八旗、绿营尚能用命，故大权自然操在中央之手。但咸、同以后，八旗、绿营腐不能用，镇压太平天国就不能不靠地

《清史稿》卷四百十一，《李鸿章传》。

《清史稿》卷四百十三，《曾国荃传》。

《清史稿》卷四百零六，《骆秉璋传》。

5 张国淦：《北洋军阀的起源》，载杜春和等编《北洋军阀史料选辑》（上），第29页，中国社会科学出版社，1981。

方自建的军事力量。从此，中央军权旁落地方。经过甲午战争，老洋务派集团没落，以袁世凯为首的新洋务派集团崛起。尤其是庚子事变以后，清政府设立的中央练兵处从一开始即归袁世凯掌握，更使清王朝的兵柄从此彻底落入以袁世凯为核心的新的地方实力派手中。咸同后，督抚专政不过造成中央政令不行的局面，袁世凯则据练兵处挟中央以令各省，兵权饷权都操在一人之手，兵将都为心腹，即禁旅亦为爪牙，清王朝的命运实际上就从此掌握在以袁世凯为首的北洋集团的手中。在外交方面，随着南北洋通商大臣的设立，外交大权逐渐落入地方督抚手中。尤其是李鸿章、袁世凯、张之洞等人几乎包揽了清末外交的所有重大活动。他们投靠列强，得到列强的支持，并且以之为资本，干涉朝廷大事，从而在清末国家的政治事务中发挥着愈来愈重要的作用。

（三）形成了中央和地方的两级财政体系。经过洋务运动，省一级财政已经形成。这一时期，各省自立收支科目，自定收支标准，经理大量的地方收支，并且纷纷设立自己的财政、税收、金融机构，从而形成了中央与地方的两级财政体系。财政大权落入地方督抚手中，户部、度支部经理的财政，远远不及各省。有人说：“整个北京政府之收入，不及海军衙门及直隶总督北洋大臣两个衙门之多。”此语并非无稽之谈。藩、运、粮、关等库被督抚控制后，户部本来还有几项直接收入，也陆续被各省所侵夺。清末户部的直接收入，“只有北京崇文门税关及各省所运之粮米，其余则全恃各省所解之京饷”。这样，在镇压太平天国革命过程中开始瓦解的中央集权财政体制，经过洋务运动的一番巩固，便再也无法恢复了。清政府曾多次采取措施，试图“复祖

刘厚生：《张謇传记》，第56页，上海书店，1985。

刘厚生：《张謇传记》，第56页。