

咸同之际新疆地区的 协饷运作与财政困局^{*}

廖文辉

摘 要：咸丰初年以后，新疆地区遭遇协饷欠解所致的财政困局。清廷中枢、陕甘总督与新疆各城官员尝试在开源、节流方面进行变通，但各项权宜之计所获有限，无法填补巨额支出缺口。新疆地区固然存在财政基础薄弱、开源潜力有限、邻近区域财政拮据等客观问题，但造成财政困境的深层原因是，清廷在新疆地区实行军府制下的多元管理模式，已无法应对近代中国面临的挑战。囿于“守中治边”的传统治边观念与以关内制衡关外的管控旧制，清廷与各省对解决新疆协饷欠解问题态度敷衍，最终酿成了严重的边疆危机。

关键词：晚清财政 新疆 协饷 边疆治理

乾隆二十四年（1759），清政府平定天山南北^①，逐步建立系统有效的治理体系。在财政层面，考虑到该地区货币税收无多，清廷将其纳入全国协饷体系，由内地财政盈余省份提供巨额协饷，以供应军事、行政等支出。乾隆中叶至道光季年，这一协饷供应模式大致运行平稳，为清廷治理新疆提供了有力支撑。咸同以降，在数千年未有之变局的冲击下，包括协饷制度在内的军事、财政等制度越发难以发挥作用。关于晚清新疆地区的协饷运作，学界主要关注左宗棠西征前后的军饷筹措

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“国家资源调配视野下的清代新疆协饷运作与边疆治理研究”（21CZS064）阶段性成果，并获得四川大学中国语言文学与中华文化全球传播学科群的资助。感谢匿名外审专家及多位师友提出的宝贵意见。

^① 为行文方便，下文统称“新疆”或“新疆地区”。

等问题，^①对于咸同之际的协饷问题则着墨不多。^②事实上，咸同之际是新疆地区由“军府制”向“行省制”转变的分水岭，故而有关这一时期的新疆协饷运作与边疆治理研究，实有进一步拓展的空间。本文拟考察咸同之际新疆协饷供应危机以及各方应对策略和成效，揭示清朝多元疆域治理体系之下，财政供应能力对于边疆治理的支撑与制约效应。

一、协饷危机与清政府的临时应对

清代财政经费的分配与调度，主要基于形成于顺治、康熙时期，在雍正时期逐步完善的“解协”制度。依靠这一制度，清政府得以对全国财政进行掌控，通过统筹各省财力，解决区域间财政收支不平衡问题。在支出一端，兵饷支出居于首位。揆诸清代前中期的常年兵饷指拨机制，系以省际划分，内有少数省份收入不敷兵饷支出，户部居间调度，从其他有余省份指拨银款进行协济，谓之常年协济兵饷。^③

乾隆中叶，清朝平定新疆地区，除甘肃省满汉俸饷等项外，新疆各城的俸饷、经费亦被纳入甘肃协饷（以下简称“甘饷”）之内。^④嘉道时期，甘饷的主要来源为山西、河南、山东、安徽等省之地丁银以及两淮、河东、长芦、山东四处之盐课银。降至道咸之际，甘肃与新疆地区岁需俸饷、经费等项银400余万两，甘肃本省

① 参见王宏志：《左宗棠平西北回乱粮饷之筹划与转运研究》，台北：正中书局，1973年；吴昌稳：《晚清协饷制度研究》，北京：社会科学文献出版社，2018年；上出德太郎：「清末西北動乱の鎮圧過程における協饷」，《東洋學報》第98卷第2号、2016年；刘增合：《左宗棠西征筹饷与清廷战时财政调控》，《近代史研究》2017年第2期；《晚清保疆的军费运筹》，《中国社会科学》2019年第3期。

② 学界对清代新疆协饷运作问题的研究集中于乾隆、道光与光绪时期。有关咸同时期的研究相对较少，代表性研究有魏建华、薛晖：《清代协饷制度概论》，吴福环、魏长洪主编：《新疆近现代经济研究文集》，乌鲁木齐：新疆大学出版社，2002年；Kwangmin Kim, *Borderland Capitalism: Turkestan Produce, Qing Silver, and the Birth of an Eastern Market*, Stanford: Stanford University Press, 2016；齐清顺：《清代新疆的协饷供应和财政危机》，《新疆社会科学》1987年第3期；刘锦增：《咸丰年间边疆财政的危机与应对——以新疆军费为例》，《中国经济史研究》2020年第1期。

③ 咸丰朝以前，常年兵饷涵盖十八行省以及新疆地区，京师、东三省、西藏、蒙古等地基本由户部银库或邻近省份藩库另行拨给。参见罗尔纲：《绿营兵志》，北京：中华书局，1984年，第368—372页；彭雨新：《清代田赋起运存留制度的演进——读梁方仲先生〈田赋史上起运存留的划分与道路远近的关系〉一文书后》，《中国经济史研究》1992年第4期；陈锋：《清代军费研究》，武汉：武汉大学出版社，1992年，第166—169页；吴昌稳：《晚清协饷制度研究》，第42—63页。

④ 由于新疆地区距离内地较远，相关协饷实际均由甘肃藩库提前拨给，外省协饷运抵甘肃后扣还归款。此外，由于地缘关系密切，陕甘总督在新疆事务，尤其是军事、财政问题上拥有相当程度的发言权与影响力。

可供抵充兵饷的岁入甚少，不敷的部分“全赖外省协济”。^①道光三十年（1850）十二月，太平军在广西起事，咸丰初年相继攻入湖南、湖北、江西、安徽、江苏等省。作为赋税重要来源并长期承担协饷供给任务的东南各省迭遭兵燹，对于户部指拨的京协饷需，不断奏请改拨，协饷制度的运作受到严重冲击。

表1 咸丰时期各省常年协济兵饷、甘肃协饷起解情形（银数单位：万两）

年份	指拨各省协饷银数	指拨甘肃协饷银数	各省欠解协饷银数	各省欠解比例（%）	甘饷欠解银数	甘饷欠解比例（%）
咸丰元年	559.5667	401.4787	266.8787	47.69	205.8787	51.28
咸丰二年	559.8210	381.0374	339.6210	60.67	210.0374	55.12
咸丰三年	425.0005	324.0005	323.0005	76.00	190	58.64
咸丰六年	376.2540	230	346.0840	91.98	199.83	86.88
咸丰七年	410.0222	254	373.0222	90.98	217	85.43
咸丰八年	396.5920	243	352.5920	88.91	205	84.36
咸丰九年	408.7542	228	367.7884	89.98	199.6	87.54
咸丰十年	469.3221	244	455.3221	97.02	230	94.26

资料来源：内阁户科题本，中国第一历史档案馆藏。

说明：咸丰四年（1854）、五年、十一年相关题本缺失。咸丰元年、二年、三年、八年、九年、十年之常年协饷起解银数，内中包括部分改拨、抵拨银两，并非实解银数。表内起解银数仅统计按时实际起解的部分。至于逾限补解、续解的部分，此类档案不予统计。

由表1可知，咸丰初年以后，各省常年兵饷的协济部分，欠解、迟误情况十分严重。其中，例应协济甘肃、新疆的内地各有余省关，如河南、山东、安徽、江苏、两淮等，“或因军务纷纷，或因防堵紧急，均自顾不暇”，^②甘饷随即陷入咨催、改拨与欠解循环相继的困厄之局。陕甘总督的奏报显示，甘肃自咸丰二年开始即面临存银外拨和各省应协甘饷欠解逐渐加剧的双重困境，财政危机迫在眉睫。^③

咸丰三年，随着太平军攻占南京，东南财赋之区大半陷入战乱，财政支绌与协饷欠解愈加严重。除忙于筹集东南各省军饷与京饷外，户部亦着手商酌新疆经费事宜，尤措意于节省该地区兵饷支出。^④新疆军制系乾隆中叶创定，彼时清廷陆续

① 《代办陕甘总督事易棠折》，咸丰三年三月二十九日，台北“故宫博物院”藏（本文所引宫中档奏折均藏于该机构，以下简称“宫中档”），档号406003710。

② 《贵州巡抚蒋霨远折》，咸丰七年七月十二日，军机处录副奏折，档号03—4287—018，中国第一历史档案馆藏（本文所引军机处录副奏折均藏于该机构，以下简称“录副奏折”）。

③ 《代办陕甘总督事易棠折》，咸丰三年三月二十九日，“宫中档”，档号406003710。

④ 王庆云：《荆花馆日记》，中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编译室点校，北京：商务印书馆，2015年，第435、441、453—455、458、464、487—490页。

向伊犁、乌鲁木齐一带移驻八旗、绿营兵丁，令其携带家眷，永久驻防，谓之“眷兵”。塔尔巴哈台与天山南路回疆地区，主要采用换防制度，从陕甘抽调一定数量的绿营兵，辅以少量自伊犁、乌鲁木齐派出之八旗兵，轮番戍守，定期更换，称为“防兵”。^① 咸丰三年四月，户部正式奏请变通回疆换防兵制，停止由陕甘二省派出回疆八城防兵 1 万余名，改为就近从伊犁、乌鲁木齐绿营内抽拨，换防期限一律定为五年一换。户部认为，经上述调整，“既可节省经费数十万两”，亦能保障陕甘的存营兵力。^② 除变通换防兵制外，户部酌拟了全疆预筹经费十项条款，^③ 重点在于动支库存资源——酌提封储银两，抵用实存银两、钱文、粮石，变卖物料，催报应完款项，以期移缓就急；至于采铜、铸钱、捐输、开垦等，意在稍事接济。^④

咸丰帝随即谕令将此问题寄发甘肃、新疆方面议覆。根据惯例，最终覆奏需由陕甘总督、伊犁将军、乌鲁木齐都统与总理回疆事务参赞大臣联衔具折。由于事关重大，各处距离较远，往返函商，费时甚久。至咸丰三年十二月，署理陕甘总督易棠始将各处意见汇齐覆奏，对户部原奏诸条作出回应。

关于换防兵制一条，易棠等认为，新疆地处极边，伊犁、乌鲁木齐驻扎满汉官兵虽然为数不少，但旨在镇抚边陲，平日各有差务，遇事则不敷调遣，仅能添派绿营兵 1200 名、八旗兵 500 名前往回疆换防。至于南路回疆地区，喀喇沙尔、英吉沙尔、和阗、库车四城防兵为数无多，毋庸减撤；叶尔羌、喀什噶尔、乌什、阿克苏四处防兵可减撤 1062 名，每年节省经费 2 万余两。然而，比较回疆地区西部四城应设防兵之数，尚不敷 4900 余名，仍须由甘肃派拨。至于防兵换防年限，除喀什噶尔外，回疆其余各城统一改为五年更换。关于各城经费事宜，相关官员均表示按照户部建议酌量施行。^⑤

易棠等人的奏折呈递朝廷后，咸丰帝谕令军机大臣奕訢等会同户部核议具奏。关于防兵调整，奕訢等大体接受了易棠等人建议，但要求乌鲁木齐与回疆方面就“如何再行添派及如何统改年限之处”核实查办。至于新疆各城如何预筹经费，抵充后续支出，军机大臣、户部对易棠等人的覆奏表示不满，认为后者迁就含糊，要求查照户部原议筹办，“以便确核数目，减调经费”。^⑥

① 关于清代新疆地区的兵制问题，参见翟玉树：《清代新疆驻防兵制的研究》，台北：嘉新水泥公司文化基金会，1976 年。

② 《大学士祁寯藻等折》，咸丰三年四月十九日，“录副奏折”，档号 03—4187—018；王庆云：《荆花馆日记》，第 487、489、490、494 页。

③ 《大学士祁寯藻等片》，咸丰三年四月十九日，“录副奏折”，档号 03—4187—019。

④ 中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，2008 年，第 4 册，第 26 页。

⑤ 《署陕甘总督易棠等折单》，咸丰三年十二月初七日，“录副奏折”，档号 03—4187—022、023、024、025。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》，第 4 册，第 25、27 页。

关于防兵换防年限,易棠等人同意一律改为五年。此外,吐鲁番所设陕甘防兵300名改由乌鲁木齐派往。伊犁、乌鲁木齐应行添派换防八旗兵500名,两处官员建议暂缓派往。总体而言,新疆地区仅减撤陕甘换防兵丁1360余名,与户部原本期望的1万余名的规模差距甚大。至于户部原议十项条款,覆奏诸条之中实际运作成效最为显著的是封储、实存银两二项(152.2776万两),捐输银钱、支用实存钱文亦能稍事补苴,其余各条,或属杯水车薪,或属一时难以办理生效。^①

由上可知,在协饷危机初起之际,中央与地方(新疆、陕甘)主要采用临时应对策略。自新疆各城采取的实际举措观察,主要通过借资封储、实存银两暂渡难关,于开源、节流方面并无实际建树。换言之,新疆方面尚无主动寻求变通的动力,仍寄望于通过权宜之法补苴一时,以期内地战事平定后恢复协饷运作旧制。

由于内地军务迟迟未能告竣,各省欠解甘饷愈积愈多。咸丰四年,新疆各城的实存及捐输等项均已拨抵兵饷,甘肃财政较此前更显短绌。^②面对协饷难以为继的困局,清廷不得不另觅途径。

咸丰四年四月,户部奏请妥筹新疆经费事宜,尤其重视将业已在京师、内地各省试行的搭放票钞之法,推行至新疆一带。这一建议的实质,是将部分原本以现银、铜钱支放的新疆各城官兵俸饷、经费,改由户部临时发行的纸质货币——官票银、宝钞支付,以期缓解财政危机。^③五月,户部复以度支匮乏为由,要求新疆地区就地设法筹办,并暗示应自“边防定制”下手,将兵制问题的讨论范围从防兵扩大到包括眷兵在内的全体驻军。^④陕甘总督易棠建议新疆地区一面开垦、拓展财源,一面将伊犁、乌鲁木齐驻防绿营兵丁酌量成数,出缺不补,回疆防兵则悉数改为眷兵,以期节流。^⑤咸丰帝同意户部意见,并将易棠奏折一并寄发新疆各处,要求各城官员就相关事宜详细妥议具奏。^⑥

审视上述户部与陕甘总督的奏折内容,比咸丰三年户部提出的临时应急之策已经更进一步。相关建议主要集中在三个方面:搭放票钞、变通兵制、开垦荒地。其中,搭放票钞一项,清廷意在广求接济,至于后二者,实为中枢寄望所在:“垦田以足食,裁兵以节饷,开源、节流之道实不外此,而在新疆尤为当务之急”。^⑦面对严峻的财政形势与紧急的朝廷谕旨,各城高级官员被迫作出更进一步的回应。

① 《陕甘总督易棠等折》,咸丰五年三月十七日,“宫中档”,档号406005706。

② 《陕甘总督易棠折》,咸丰四年七月二十九日,“录副奏折”,档号03—4264—057。

③ 中国第一历史档案馆编:《咸丰同治两朝上谕档》,第4册,第194页。

④ 《大学士祁寯藻等折》,咸丰四年五月二十六日,“录副奏折”,档号03—4242—011。

⑤ 《陕甘总督易棠折》,咸丰四年七月二十九日,朱批奏折,档号04—01—22—0060—011,中国第一历史档案馆藏(本文所引朱批奏折均藏于该机构)。

⑥ 中国第一历史档案馆编:《咸丰同治两朝上谕档》,第4册,第199页。

⑦ 中国第一历史档案馆编:《咸丰同治两朝上谕档》,第4册,第194、353页。

开源、变通一端，重点在于搭放票钞和开垦荒地。就搭放钞票，伊犁、回疆地区官员均认为，当地民众“不识汉字，不通汉话”，并无使用钱票的传统，加之收入有限，缺乏票本，万难通行；至于乌鲁木齐地区，随着财政情形恶化和官兵反对，票钞一法亦无法施行。就开垦荒地，与议官员表示，各处情形类似，可垦之地基本已经报垦，“现实无地可开”。至于裁撤屯兵，改招民、回承种之议，不能立时收效，反而增加支出，暂可毋庸置议。

节流一端，重在裁兵。新疆官员承认，“口外支用，惟兵饷为最巨”，故而“欲筹节饷之道，惟有裁兵之法”。其中，作为新疆驻军的主体部分，伊犁、乌鲁木齐地区驻扎兵丁数量分别为17600、19300余名，^① 饷银一项为数最多。显然，能否削减新疆地区的兵饷支出，伊犁、乌鲁木齐地区乃关键所在。然而，伊犁将军奕山、乌鲁木齐都统赓福表示，两地满汉驻军均系早年携眷迁徙而来，安居已久，繁衍数代，若贸然减裁，不仅安置成本高昂，且容易激发变乱。至于朝野广为倡议的裁减缺额，实则见效甚迟。因此，无论是直接裁兵，还是渐裁缺额，各有难行之处。回疆地区各城防兵迭经裁减，除建议将叶尔羌八旗官兵255名全行裁撤外，总理回疆事务参赞大臣常清认为不宜再减；至于改防兵为眷兵之议，该地区系换防兵制，无法裁减。

面对票钞未行、兵额难裁、无地可开的困局，各城不得不别筹他法。作为财政支出最多的两大军政区，伊犁、乌鲁木齐先后建议通过减成支领俸饷等项银两，替代户部原议搭放票钞与变通兵制之议，以收节省之效。其中，伊犁方面奏请自咸丰五年开始，各营官员、满营兵丁改为支领五成现银，绿营兵丁支领七成现银，每年可节省饷银30万两。乌鲁木齐方面随后也奏准自咸丰五年开始，将八旗官兵俸饷按原额支給五成现银，辅以杂项节省，每年可削减支出26万—27万两。^②

回疆地区情形有所不同。常清认为防兵在防所仅支领盐菜银，又奉命留驻一班，加上诸物昂贵，业已十分拮据，如果减数发给，势必影响其生计与操防。^③ 八

① 朱学勤：《结一庐遗文》卷上，光绪三十四年（1908）刻本，第33页b—41页a，中国历史研究院图书档案馆藏。本文所言乌鲁木齐地区，包括巴里坤、古城、吐鲁番等处在内。

② 参见《伊犁将军奕山等折》，咸丰四年六月二十七日，朱批奏折，档号04—01—35—1369—057；《伊犁将军奕山等折》，咸丰四年闰七月十四日，“录副奏折”，档号03—4242—021；《伊犁将军奕山等折》，咸丰四年十月十二日，朱批奏折，档号04—01—22—0060—015；《乌鲁木齐都统赓福折》，咸丰四年闰七月二十八日，“录副奏折”，档号03—4242—024、03—4446—080；《乌鲁木齐都统赓福折》，咸丰四年十二月二十八日，朱批奏折，档号04—01—01—0852—030、04—01—01—0853—033；《叶尔羌参赞大臣常清折》，咸丰五年六月十三日，“宫中档”，档号406006205。

③ 《叶尔羌参赞大臣常清折》，咸丰四年十一月二十三日，“录副奏折”，档号03—4242—042；《叶尔羌参赞大臣常清折》，咸丰五年六月十三日，“宫中档”，档号406006205。

城应对财政危机之举措，除动用存储外，主要采用搭放钱文、粮食之法，每年可抵应支盐菜银 7.21 万两，辅以裁撤防兵节省银 1.89 万两，二者共计削减年例银两支出约 9.1 万两。^① 因此，回疆地区所需协济数额由道光后期的 23 万—24 万余两压缩至 14.5 万余两。^② 塔尔巴哈台地区也遵照清廷谕令，筹议节省事宜，共计裁撤满、汉、蒙官兵 700 余名，每年节省 0.96 万两。^③

此后，由于情况恶化，新疆各处不得不进一步压缩支出。咸丰五年，伊犁将军扎拉芬泰建议，自该年七月，各营各项官兵俸饷改为三成支发，年需银数从承平时期的 70 余万两减至 22 万余两。^④ 乌鲁木齐方面亦作出类似决定，奏请该处八旗俸饷“分别减至三成、四成，并搭以大钱散放”，^⑤ 绿营官兵俸饷则减至两成支发。^⑥ 塔尔巴哈台地区奏准将防兵盐菜银两减半发放，辅以前裁撤兵丁节省之数，每年所需经费银由 5.5 万两减至 2 万两左右。^⑦

综上可知，咸丰三年至六年，新疆各城通过减成支放俸饷、削减换防兵丁、搭放粮食与钱文等方法大幅压缩现银支出，以省减协济银数。甘肃也通过压缩支出、变通支出方式等方法取得成效。甘肃、新疆每岁支出“较之向年所减将及一半”，“实再无可减省”。即便如此，新疆和甘肃每年仍需 210 余万两现银（新疆 80 余万两、甘肃 130 余万两）。^⑧

通览咸丰初年至中期清政府应对新疆财政危机的过程可以发现，相关讨论均由中央发起，并以奏折、寄谕往返的文书流转方式展开。此种筹议模式的信息来源、沟通渠道相对单一，并且与议各方还存在经验和信息不对称问题。一方面，发起讨论的军机处和户部官员基本未曾亲历新疆，所发议论往往不合实际；^⑨ 另一方面，

① 《陕甘总督易棠等片》，咸丰五年四月十六日，“录副奏折”，档号 03—4448—018。

② 《伊犁将军常清清单》，同治三年（1864）九月二十五日，军机处档折件，档号 100640，台北“故宫博物院”藏（本文所引军机处档折件均藏于该机构，以下简称“军机处档”）；《军机大臣奕訢等折》，光绪四年十二月十五日，“录副奏折”，档号 03—6072—021。

③ 《塔尔巴哈台参赞大臣英秀等折》，咸丰四年十月初八日，“录副奏折”，档号 03—4242—032。

④ 《伊犁将军扎拉芬泰等折》，咸丰五年五月十八日，“宫中档”，档号 406006061；《伊犁将军扎拉芬泰等折》，咸丰六年六月初六日，“录副奏折”，档号 03—4276—007。

⑤ 《乌鲁木齐都统法福礼折》，咸丰十年五月二十六日，“录副奏折”，档号 03—4316—044。

⑥ 《乌鲁木齐都统平瑞折》，同治元年七月二十七日，“录副奏折”，档号 03—4789—046。

⑦ 《塔尔巴哈台参赞大臣明谊等折》，咸丰六年六月十七日，“录副奏折”，档号 03—4276—067。

⑧ 《护理陕甘总督常绩片》，咸丰六年十二月十七日，“录副奏折”，档号 03—4450—005。

⑨ 户部认为，新疆“就其本地之所出，亦几足以自贍”，又认为北路驻防官兵足敷增派南路换防之需。这两点都与新疆实际情形相去甚远（《大学士祁寯藻等折》，咸丰三年四月十九日，“录副奏折”，档号 03—4187—018）。吴劳丽指出，在乾隆中后期，大量的中枢官员拥有在新疆地区任职的经历，此后则明显减少，参见《羁縻：18 世纪至 19 世纪初清朝西北边疆政策制定的动态性》，汤芸译，《法国汉学》丛书编辑委员会编：《边臣与疆吏》，北京：中华书局，2007 年，第 190—207 页。

清廷认为“口外情形尤非亲历其地者不能周知利弊，动合机宜”，^①在决策新疆事务方面，给予陕甘总督以及新疆各城高级官员较大的话语权。因此，清廷虽然希望削减新疆协饷支出，但在各城长官表示难以执行并提出变通提议后，也只能照准执行。

二、财政危机加剧与治理危机爆发

1. 开源乏力与财政危机加剧

如前所述，新疆各城在压缩支出方面取得相当成效。然而，由于内地战事频仍，往年长期协拨甘饷的留协诸省可以挹注甘饷者亦属有限。虽然甘肃方面“奏咨频催，积牍如鳞”，但收效甚微。至咸丰六年五月，各处拖欠甘肃、新疆协饷银数已经高达990余万两，山东、两淮、河南、山西四处拖欠最多。咸丰三年至六年，各省每年实际起解甘肃协饷银数不过100余万两，不足例行拨解实数的三成，即便新疆、甘肃每年支出已减至210余万两，但各省实际起解银数亦难敷半数。甘肃方面称，藩库“水尽山穷”，已经无法应对本省之需；至于新疆则“一时万难分拨”，请求户部“从长筹计，指催拨解”。^②

值得注意的是，此时无论是清廷中枢还是承担协济任务的各省大员，均未将甘饷置于优先位置。面对财政困局，清廷优先保障京饷供应，协饷方面则聚焦于镇压太平军前线各军营的军饷。^③至于原本被甘、新地区倚为协饷来源的山西、陕西、河南、山东等省，起解迟缓且数额有限。以甘饷最稳定来源的山西省为例，^④面对各处求饷“公牒私函，日必数至”的情况，^⑤山西巡抚王庆云认为“京饷为先”，“必须凑解足额”，本省必要支出亦须保障。至于户部咨催的伊犁饷需，“比之各路军营犹为稍缓”，而河东道亦打算裁减原本“专解甘饷”的河东盐课数目，以济各路军饷。^⑥

① 《军机大臣祁寯藻等折》，咸丰元年九月十九日，“录副奏折”，档号03—4187—009。

② 《陕甘总督易棠折》，咸丰五年四月二十一日，“宫中档”，档号406005916；《陕甘总督易棠折》，咸丰五年十月二十八日，“宫中档”，档号406007005；《陕甘总督易棠折》，咸丰六年五月二十八日，“录副奏折”，档号03—4449—036。

③ 如王庆云调任山西巡抚，咸丰帝谕令：“当务之急，京师及各军营饷项最关紧要。若能源源接济，庶不负朕之委任也。”（《新调山西巡抚王庆云折》，咸丰四年十二月十五日，“录副奏折”，档号03—4105—079；《户部片》，咸丰五年五月十四日，“录副奏折”，档号03—4269—012）对于来自甘肃、新疆方面有关协饷欠解的奏报，清廷的一般处理方式是寄谕飭催或自积欠甘饷内提拨。不仅户部少有奏参欠解省份督抚、布政使，清廷反而从积欠甘饷内提拨解充京饷。

④ 《护理陕甘总督常绩片》，咸丰六年十二月十七日，“录副奏折”，档号03—4450—005；张集馨：《道咸宦海见闻录》，北京：中华书局，1981年，第211页。

⑤ 《山西巡抚王庆云折》，咸丰六年十月二十六日，“宫中档”，档号406009091。

⑥ 王庆云：《荆花馆日记》，第771、824、830、831页。

大致自咸丰七年以后,“各省欠解甘饷为数愈多,而拨解递年减少”。^①咸丰八年、九年,甘饷解到银数均不过60余万两,较之此前数年间年均兑收100余万两之数明显减少。面对岁收协饷数量减少的困境,在如何兼顾甘肃地区与新疆地区支用的问题上,甘肃方面偏重自身的倾向渐趋明显。相关档案表明,咸丰后期,甘肃转解新疆各城的协饷逐年减少:咸丰八年至十一年,转解银数分别为28.5万两、18.8万两、16.2万两、4.7万两。其中,咸丰十一年情况尤应引起注意,该年山西省先后自盐课、地丁银内提出37万两供给甘肃,然而甘肃仅转运新疆各城4.7万两。^②道光中后期,甘肃每年兑收甘饷400余万两,甘肃与新疆“常例分半提用”。^③与之相较,咸丰后期新疆协饷实解银数已经逐渐跌至前者的2.5%左右,其在甘饷内之分配占比也从接近一半骤降到10%左右。^④在此情况下,新疆各城官员认识到必须加强本地开源。清廷亦同意口外各城“本地设法筹补”,“以裕经费”。^⑤

咸丰后期天山南北各城的开源举措,主要是开征新税和扩征旧有税课,并延续此前的劝谕捐输之法。^⑥咸丰六年,伊犁方面奏请征收茶税,后因塔尔巴哈台焚毁俄国商人贸易圈,咸丰帝同意伊犁将军扎拉芬泰的建议,于伊犁、塔尔巴哈台、阿克苏三处征收茶税。哈密亦于咸丰六年奏准向过往货物征收税课。乌鲁木齐于咸丰十一年停止铸造大钱,开征各项税课。回疆地区阿克苏、叶尔羌、英吉沙尔、和阗等城在咸丰七年之后陆续征收或加征茶叶、布匹、牲畜、杂货等项税钱。咸丰末年,各城又纷纷征收土烟、洋药税课。^⑦不过,无论是所征税课还是劝获捐输银钱,

① 《陕甘总督乐斌折》,咸丰八年十二月十二日,“宫中档”,档号406009803。

② 《陕甘总督乐斌折》,咸丰八年十二月十二日,“宫中档”,档号406009803;《护理陕甘总督林扬祖折》,咸丰十年闰三月初二日,“录副奏折”,档号03—4314—033;《陕甘总督乐斌片》,咸丰十一年三月初一日,“录副奏折”,档号03—4443—025;《陕甘总督乐斌片》,咸丰十一年十二月二十一日,“录副奏折”,档号03—4328—080;《山西巡抚英桂片》,咸丰十一年七月二十三日,“宫中档”,档号406014695;《山西巡抚英桂片》,咸丰十一年十一月二十八日,朱批奏折,档号04—01—35—0968—051。

③ 《钦差大臣刘锦棠折》,光绪十年四月二十八日,朱批奏折,档号04—01—30—0214—017。

④ 咸丰帝认为甘肃在转解新疆饷需方面,执行不力,紊乱无序(张集馨:《道咸宦海见闻录》,第186页)。

⑤ 中国第一历史档案馆编:《咸丰同治两朝上谕档》,第8册,第317页;第9册,第481页。

⑥ 《清穆宗实录》卷33,同治元年七月辛卯,《清实录》第45册,北京:中华书局,1987年,第904页。

⑦ 《伊犁将军扎拉芬泰折》,咸丰六年十一月十二日,朱批奏折,档号04—01—35—0559—048;《哈密办事大臣存诚等片》,咸丰六年八月二十二日,“宫中档”,档号406008696;《乌鲁木齐都统平瑞片》,同治元年闰八月二十六日,“录副奏折”,档号03—4888—053;《阿克苏办事大臣海朴折》,咸丰八年十一月初五日,“录副奏折”,档号03—4397—042;《叶尔羌参赞大臣裕瑞折》,咸丰九年十二月二十六日,“宫中档”,档号406011656。

与庞大的协饷缺口相比，“究属杯水车薪，难资利赖”。^① 仅阿克苏、和阗与哈密三处能够支撑本地支出，“其余各城实无可筹之法”。^②

2. 由财经危机到治理危机

协饷欠解问题在新疆地区引发了严重的财经危机和治理危机。^③ 清代财政运作以白银为收支主体，形成银铜并行的货币体系。新疆地区原本“白金稀少”，^④ 乾隆中后期，随着八旗、绿营官兵移驻与新疆治理体系的建立，巨额白银犹如新鲜血液一般持续注入。但是，由于新疆地区物产有限，绸布、茶叶等全赖内地商民贩运，官兵“即以所关俸饷购买”，因此大部分饷银又通过商贸流通转回内地，“并不能积存口外”。^⑤ 协饷的输入，使得新疆地区形成类似内地的银钱并行格局。在内地、新疆、中亚地区之间长途商贸迅速发展的背景下，这一格局重塑了新疆地区的经济流通。因此，协饷并非仅仅关乎财政运作，更牵涉商贸流通、货币供应而与市场、社会相连接。换言之，官方军政体系的运作，民众税赋负担的控制，社会、经济秩序的维系，均有赖“饷银得资周转”。^⑥ 就此而言，协饷无疑成为清朝新疆治理的“白银生命线”。

清代白银财政与银铜货币体系虽长期运行，然而一旦白银储备和供应锐减，其内在缺陷即暴露无遗。^⑦ 鉴于协饷供应对于新疆地区经济流通起到支撑作用，协饷长期供应不足，必将在军政、经济、社会等方面引发连锁反应。咸同之际，新疆地区因协饷欠解、铸造大钱，加之内地陷入战乱，“货财不能周转”，导致银价腾涨、钱价低贱、商贸萧索、物价昂贵。^⑧ 由于收入减少与物价上涨，兵丁生计维艰，以

① 《喀什噶尔办事大臣裕瑞等折》，咸丰八年十月二十六日，“录副奏折”，档号 03—4397—041。

② 清代军机处上谕档，同治元年七月初十日第七条，中国第一历史档案馆藏；《哈密办事大臣多慧等折》，咸丰九年正月二十八日，“录副奏折”，档号 03—4454—011。

③ 本文聚焦于清朝政府官方治理层面，尤其是军事、财政以及与之关联的经济流通各层。至于新疆地区民变与社会动荡等问题，原因复杂，不在本文探讨范围之内。

④ 《陕甘总督杨应琚折》，乾隆二十五年四月二十日，朱批奏折，档号 04—01—35—1258—024。

⑤ 《伊犁将军奕山等折》，咸丰元年八月初五日，“宫中档”，档号 406000987。

⑥ 《伊犁将军扎拉芬泰折》，咸丰七年正月十八日，“录副奏折”，档号 03—4282—042；《乌鲁木齐都统平瑞折》，同治二年正月初八日，“录副奏折”，档号 03—4955—091。

⑦ 参见周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海：上海人民出版社，2000 年，第 53—63 页；林满红：《银线：19 世纪的世界与中国》，詹庆华等译，南京：江苏人民出版社，2011 年，第 56—60 页；和文凯：《市场经济与资本主义：大分流视野下的中国明清经济史研究》，《清史研究》2020 年第 6 期。

⑧ 《乌鲁木齐都统倭什琿布折》，咸丰七年九月二十五日，“录副奏折”，档号 03—4396—057；《哈密办事大臣穆裕等折》，咸丰十一年十一月二十四日，“录副奏折”，档号 03—4328—096。南疆地区铸造大钱、操纵银钱兑换比价，使得内地与中亚商人不愿进入当地经商，国际贸易濒临崩溃（Kwangmin Kim, *Borderland Capitalism*, p. 159）。

致“公私交困，诸务竭蹶”。^①伊犁、乌鲁木齐驻军号称劲旅，然因协饷欠解困苦已久，“一切章程日渐废弛”，“操防已属有名无实”。回疆地区防兵则因陕甘二省官兵大量征调而久未更换，致使各城驻军疲弱不堪。^②财经危机除对戍防官兵的生计、战力造成巨大冲击外，也在很大程度上加重了当地各族民众的经济负担。根据定制，各城尤其是回疆地区民众，应缴货币税赋的绝大部分系折交铜钱，因而银钱比价的变动造成其实际纳税负担明显增加。另一方面，物价上涨也加大了生存压力。^③

咸丰后期，随着协饷欠解加剧和铸造大钱的成效转弱，新疆地区的财政危机进一步加深。面对困局，各城官员一面强化此前的补苴之计，一面暗自打破朝廷禁令，借以转移财政压力。捐输一事，本系临时的急公之举，但各处因为经费不继，早已视为常例。咸丰季年，因度支愈趋支绌，各城不得不更加依赖捐输，变本加厉，“以补每月经费之不足”。清政府虽担心新疆地区不断奏报的捐输款项并非伯克、商民等自愿报效，而是官员抑勒所获，但面对度支窘困的局面，亦不得不默许。^④捐输之外，迭次加征之各种正杂税课，打击了商人的积极性，使得本已萧条的商贸活动愈益萎缩。^⑤此外，各城官员不断“借端需索”，增派劳役、摊敛银钱，屡屡引发民众反抗。如咸丰七年库车、喀什噶尔民众起事，即为典型案例。^⑥

综上可知，在咸丰初年协饷欠解不继、商贸规模萎缩之后，不仅新疆驻军生计、战力，以及行政体系运转受到影响，原有的财经循环系统也渐趋阻滞，治理体系随之“渐难周转”，引发官民俱受其困的局面。^⑦

3. 新疆治理体系的暂时性崩解

同治初年，不仅新疆内部社会矛盾渐趋尖锐，外部环境也急剧恶化。作为新疆援兵来源与饷需输送通道的甘肃、陕西爆发回民起义。军兴之后，甘肃财政异常支绌，至同治三年，甘饷欠解数量骤增至2000余万两。^⑧甘肃自顾不暇，应解新疆

① 《伊犁将军扎拉芬泰等折》，咸丰九年八月初八日，“录副奏折”，档号03—4309—031。

② 《陕甘总督乐斌折》，咸丰十年九月初六日，“录副奏折”，档号03—4254—067；《原叶尔羌参赞大臣裕瑞等折》，咸丰十年九月二十六日，“录副奏折”，档号03—4399—076。

③ 参见戴建兵、习永凯：《全球视角下嘉道银贵钱贱问题研究》，《近代史研究》2012年第6期。

④ 中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》，第13册，第243页。

⑤ 《库车办事大臣特克慎清单》，咸丰八年十一月二十四日，“录副奏折”，档号03—4397—046；《喀什噶尔参赞大臣奎英等折》，咸丰十一年七月二十五日，“录副奏折”，档号03—4326—032。

⑥ 《清穆宗实录》卷16，同治元年正月丁酉，《清实录》第45册，第441页；卷25，同治元年四月辛未，《清实录》第45册，第686页；《庆（英）、固（庆）折》，咸丰八年四月十五日，《庆固奏稿》第2册，无页码，中国国家图书馆藏；《伊犁将军扎拉芬泰等折》，咸丰八年八月十八日，“录副奏折”，档号03—4133—098。

⑦ 《乌鲁木齐都统平瑞折》，同治二年正月初八日，“录副奏折”，档号03—4955—091。

⑧ 《陕甘总督恩麟等折》，同治三年四月二十四日，“军机处档”，档号096115。

经费“竟有分毫不解者”。^①同时，因战乱蔓延，内地与新疆之间的主要商贸路线被切断，乌鲁木齐、塔尔巴哈台、哈密等处征收税课较此前数年大相悬殊。^②此外，陕甘回民起义还对新疆地区的社会秩序与民众心态产生影响，天山南北各城谣言蔓延，人心惶惶。^③同治三年四月，库车发生事变，此后乌鲁木齐等处也民变四起。“兵单饷绌，变起仓猝”之下，南路各城大半失守，北路也情形危急。同治四年，张格尔之子布素鲁克乘新疆局势混乱引狼入室，浩罕国将领阿古柏率军入侵南疆，很快夺取了喀什噶尔的控制权。不久，阿古柏逐步侵占南疆各城，并北上占领乌鲁木齐。^④

考虑到新疆各城兵力有限，清廷本拟自关内调兵前往作战。然而，甘肃面对本省之回民起义已觉兵力不敷，“万难分兵兼顾回疆”。^⑤在经费方面，鉴于甘肃陷入战乱，“兼顾为难”，清廷决定将新疆年例饷需改定为40万两，“另案专拨”。自同治二年十二月至同治四年六月，户部先后筹拨新疆各项协饷银155万两，但仅有山西、山东、直隶咨报起解26万两。此外，由于陕甘道路不通，各省起解新疆饷银不得不改自“北路草地行走”，经绥远城、乌里雅苏台之线路运抵科布多，再由新疆各城前往提用，转输时间更加漫长。^⑥在粮饷缺乏、援兵不至的情况下，各城不断失守。^⑦同治五年，伊犁惠远城陷落，清廷丧失了新疆大部分地区的控制权。

面对危局，清廷试图自宁夏、湖北、湖南、四川等处抽调军队前往新疆。不过，虽然此时太平天国运动已基本失败，但东南各省急需善后，滇黔二省仍处战乱，黄淮流域捻军纵横，陕甘“且有沦胥之势”。曾国藩、骆秉章等疆吏认为，内地军务未竣，兵力、饷力均有不逮，“宜并力先清甘肃，再及关外”。清廷同意采用“先清腹地、再顾边陲”的用兵策略，将收复新疆一事暂时搁置。^⑧

① 《大学士倭仁等折》，同治二年十二月初二日，“军机处档”，档号092980。

② 《哈密办事大臣兴泰等折》，同治元年九月二十二日，“录副奏折”，档号03—4888—057。

③ 毛拉木萨·赛拉米：《伊米德史》，艾力·吾甫尔译注，苗普生主编：《清代察合台文文献译注》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2013年，第393、394页。

④ 参见包罗杰：《阿古柏伯克传》，商务印书馆翻译组译，北京：商务印书馆，1976年，第71—111页。

⑤ 《清穆宗实录》卷107，同治三年六月壬辰；卷111，同治三年八月辛未，《清实录》第47册，北京：中华书局，1987年，第346、455页。

⑥ 《大学士倭仁等折》，同治二年十二月初二日，“军机处档”，档号092980；《大学士倭仁等折》，同治三年八月初八日，“军机处档”，档号098366；《大学士倭仁等折》，同治四年七月十五日，“录副奏折”，档号03—4800—053。

⑦ 奕訢等编纂：《钦定平定陕甘新疆回匪方略》卷108，张羽新、赵曙青主编：《清朝治理新疆方略汇编》，北京：学苑出版社，2006年，第12册，第224页。

⑧ 《清穆宗实录》卷126，同治四年正月壬寅；卷131，同治四年二月壬辰；卷134，同治四年三月己未；卷153，同治四年九月乙丑，《清实录》第48册，北京：中华书局，1987年，第9、105、158、579页。

三、新疆财政危机爆发的原因

咸同之际新疆地区财政危机爆发的直接原因是太平天国起义引发的腹地财政支绌。但是，清朝疆域幅员辽阔，除新疆之外，长期依赖外部财政支持的地区还有东三省、四川、云南、贵州、西藏、喀尔喀蒙古等地，那么为何唯独新疆地区的财政危机如此深重？特别是在清廷中枢和新疆地方均采取一定应对措施的情况下，为何仍然持续恶化？对此，笔者拟通过对比东三省等地区的协饷危机及其应对办法，展开分析。

咸丰初年，随着战事蔓延，各省与京师相继陷入严重的财政危机。从全国层面观察，驻军庞大、本地收入不敷兵饷支出的甘肃、新疆、东三省、云南、贵州、四川等地区遭受严重冲击。在承平时期，以上地区每年需由各省以及户部银库等处拨银 500—700 余万两，对于外部财政援助的依赖程度很高。此处以户部指拨道光十七年兵饷为例，分别观察各地区相关情况。

表 2 道光十七年四川等省人口、兵数及军饷等情况统计表

（银数单位：万两）

区域	人口(万)	驻军人数(名)	岁需兵饷数	留抵兵饷数	留抵比例(%)	协济兵饷数	协济比例(%)
四川	3648.5	35753	92.9997	72.9997	78.49	20	21.51
云南	687.1	39762	72.2715	52.2715	72.33	20	27.67
贵州	539.9	36477	79.8546	0.4127	0.52	79.4419	99.48
甘肃	1539.5	94526	435.6604	23.1115	5.30	412.5489	94.70
东三省	250.7	44552	130	20	15.38	110	84.62

资料来源：《大学士潘世恩等题本》，道光十六年十二月十六日，内阁户科题本，档号 02—01—04—20836—002；《盛京将军奕经等折》，道光十六年八月十四日，朱批奏折，档号 04—01—01—0775—064；朱学勤：《结一庐遗文》卷上，第 33 页 b—41 页 a；《兵部呈军机处全国各省绿营兵数目单》，咸丰元年正月初六日，《清朝文件·咸丰 1》，中国历史研究院图书馆档案馆藏；全汉昇、王业键：《清代的人口变动》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第 32 本，1961 年 7 月，第 170 页。

说明：表内东三省人口数量仅包括奉天、吉林，未见黑龙江人口数量。驻军人数一项，笔者未能找到道光十七年各省数据，此处只能以道光二十九年兵部奏折与咸丰元年兵部所呈兵数清单替代，以备参考。其中，甘肃驻军人数包括新疆地区在内。新疆各城驻军数量，若将陕甘二省换防绿营计入，共计 49245 名，超过甘肃省境内实际驻军规模。兵饷银数一项，各地区驻军内部各类兵丁所领岁饷银数不同，且驻军构成比例及兵丁支领银粮比例并未统一，故各处驻军人数与年需兵饷银数之比存在差异。

从表 2 可以看出，四川、云南二省可供留抵兵饷的本地收入相对较多，年需协济的规模相对不大。贵州、甘肃（包括新疆）与东三省地区所需外部财政援助规模较大，对外依赖程度非常高。咸丰初年以后，内地持续的战事使得协饷解运数量大

为减少，受协各处不得不致力于开源节流，支撑困局。

四川原有赋额系清初制定，该省“田赋之轻，甲于天下”。^①此后由于人口、地亩大增，经济实力大为增强。咸丰初年以后，经过挖掘财源，四川迅速由长期接受协饷的省份转变为承协大省。^②截至咸丰十年初，该省前后奉拨京外饷银830余万两。^③自咸丰四年至同治十二年，四川先后开拓按粮津贴、官民绅商捐输、绅民捐助军饷、盐货厘金、洋药厘金等财源，20年间累计收银5436.4431万两，^④平均每年进款271.8222万两，接近原有地丁赋额的4倍。

云南省在咸同时期也面临着各省积欠协饷的问题。不过，该省原有年例收入相对较多，主要有额征钱粮、盐课溢解、米折等银80余万两。^⑤回民起义爆发后，云南岁入虽因战乱减少，但通过办理捐输、征收厘金等方式，新增收入亦不少。^⑥仅捐输一项，截至同治十三年，前后所收共合银1074.9923万两。^⑦因此，云南方面自称军兴10余年，“兵勇饷糈多系借资民力”，所获外省解银大约不过400余万两，对协饷的依赖程度不高。^⑧

咸丰年间，外省应解贵州协饷欠解严重。受之影响，苗民起义爆发后，贵州战事迁延甚久，直至依靠毗邻的四川、湖南的军事、财政援助，才在战乱持续近20年后恢复和平。^⑨战后呈报的报销册籍显示，咸丰四年至同治三年六月，扣除欠饷806.0141万两不计，共计收入军需库平银1012.1096万两。其中，外省协饷仅245.6671万两，其余俱系本省进款，以借用官绅商民银（446.9844万两）、厘金（79.5214万两）、捐输（70.3907万两）、仓谷变价（46.5569万两）等项为主。同治三年七月至十二年六月，贵州收入军需银1126.0817万两，主要包括外省协饷227.6658万两、外省捐输银373.8709万两、本省各项捐输银302.7419万两、本省征收厘金122.1725万两。^⑩由此可见，同治中后期，外省协黔兵饷、捐输银数虽然增加，军需进款仍以本省捐输、厘金收入为主。总体而言，在镇压省内苗民起义

① 《四川总督宝兴折》，道光十九年五月十一日，“宫中档”，档号405002846。

② 参见何汉威：《晚清四川财政状况的转变》，《新亚学报》第14卷，1984年。

③ 《署理四川总督曾望颜折》，咸丰十年正月二十五日，“宫中档”，档号406011756。

④ 《四川总督吴棠折》，光绪元年九月二十四日，“录副奏折”，档号03—6593—067。

⑤ 《云贵总督张亮基等片》，咸丰十年十月初二日，“录副奏折”，档号03—4318—012。

⑥ 《兼署云贵总督岑毓英清单》，同治十三年十一月初五日，“军机处档”，档号118086。

⑦ 《兼署云贵总督岑毓英折》，同治十三年十二月十八日，“录副奏折”，档号03—6524—009。

⑧ 《云南巡抚岑毓英折》，同治十二年十一月二十五日，“军机处档”，档号113240。

⑨ 参见吴昌稳：《晚清协饷制度研究》，第151—167页；倪玉平：《清朝同光时期贵州隔省捐输研究》，《近代史研究》2021年第4期。

⑩ 《委办贵州报销总局造报军需开单存案报销案内收支各款总数清单》《委办贵州报销总局造报军需开单核销报销案内收支四柱总数清单》，光绪二年四月，总办贵州报销总局：《总办贵州报销总局收支各款清册》第3、4册，无页码，中国社会科学院经济研究所图书馆藏。

期间,尽管外省协饷欠解较多,但贵州在开拓本省财源方面收效显著。

上述直省之外,各边疆地区也长期接受来自内地各省或京师户部银库的财政援助。其中,东三省地区的情况与新疆最为接近:二者均属地接边外、战略位置重要、幅员辽阔、各族民众共处的驻扎重兵之地,俸饷支出规模巨大且长期依赖内地的财政支持。承平时期,东三省每岁需由户部拨给100—150余万两。^①咸丰初年以后,由于俸饷积欠较多,各处不得不竭力变通。除将官兵俸饷改为八成支給外,又将当地额征银钱尽数抵充俸饷,并通过办理捐输,征收粮货厘捐、铺户日捐,扩征其他税课等方式拓充收入。^②经过多年变通与调整,该地区岁需俸饷有所减少,收入大为增加。以同治五年为例,扣除本地额征各款36.5万两,年需银数已经降至94.3734万两,加之新征、扩征之各类收入64.89万两冲抵,仅需户部拨银29.4834万两。^③因此,东三省暂时实现了一定程度的财政自给。此外,清廷视东三省为“龙兴之地”,备加重视,并且当地社会矛盾不甚严重,邻近各省未遭大规模战乱冲击,因而始终能够获得一定数量的协饷,并未因俸饷欠解引发严重的治理危机。

喀尔喀蒙古、西藏地区此前同样长期依赖邻近省份协济。不过,清廷对于这两个藩部边疆地区的治理,更多依靠当地上层势力以及土著兵丁和商人力量,无需常年驻扎八旗、绿营重兵,所以财政层面的治理成本远不及新疆和东三省地区。^④咸同之际,长期协济喀尔喀蒙古的山西省因收支紧张,于咸丰五年奏请将此前三年一次性协拨银20万两的旧例改为分三年均匀拨解。至同治中叶,山西省基本能够完解三年匀拨20万两之数。^⑤嘉道时期,西藏地区协饷(又称“西藏台费”、“藏饷”)年需协济银数约10万两,多由外省协拨四川,再行转解西藏。咸丰初年以后,由于外省无法持续协拨,改为自川省按粮津贴等项拨解,咸丰年间并未产生明显的欠解问题。同治时期,因四川军务支出增加,西藏协饷一度积欠达30余万两。同治后期,西藏协饷改定为每年6万两,至光绪七年,未有续行欠解。^⑥

① 关于清代东三省俸饷的演变,参见刘文华:《从京饷到协饷——清代东三省俸饷初探》,《中国边疆史地研究》2018年第4期;何永智:《清代盛京户部经费来源研究》,《中国经济史研究》2019年第2期。

② 《盛京户部侍郎富呢雅杭阿折》,咸丰七年六月二十二日,朱批奏折,档号04—01—35—0821—031;《盛京户部侍郎瑞联折》,同治十一年七月二十六日,朱批奏折,档号04—01—35—0974—022。

③ 《大学士倭仁等折》,同治四年十一月十一日,“录副奏折”,档号03—4802—026。

④ 参见赖惠敏:《满大人的荷包:清代喀尔喀蒙古的衙门与商号》,北京:中华书局,2020年;陈小强:《清代对西藏的军事管理与支出》,《中国藏学》2003年第4期。

⑤ 《山西巡抚赵长龄片》,同治五年六月二十二日,“录副奏折”,档号03—4940—073。

⑥ 《大学士瑞麟等折》,咸丰十年二月二十六日,“宫中档”,档号406011944;《驻藏大臣恩麟等折》,同治十年九月初四日,“军机处档”,档号110016;《四川总督丁宝楨片》,光绪七年十一月初五日,“军机处档”,档号119961。

由上可见，咸同之际新疆地区财政危机持续恶化的主要原因有以下三点。其一，新疆地区人口较少，经济基础薄弱，挖掘税收的能力与潜力较差。^①因此，新疆地区“粮饷之入，较之各省甚属有限”。^②道光后期，清廷在新疆各城驻军总数接近5万名，仅次于京师、广东、福建，兵民比例远高于内地各省。自乾隆后期开始，除饷银外，清廷另行支給携眷兵丁总数高达56万余两的粮折银，各城换防兵丁亦发放盐菜银，养兵成本显著超过各省与其他边疆地区。与之形成鲜明对比的是，四川、贵州以及东三省地区采取征收厘金、办理商民捐输、借款等开源方式，有效弥补了协饷缺口。

其二，新疆邻近的甘肃、西藏等地，均为较贫瘠之地，无法提供有力的外部保障。与之相比，喀尔喀蒙古、西藏地区主要依靠邻近的山西、四川之协济，而这两个省的经济情况相对良好，且受战乱影响较小。

其三，更为重要的是，清廷对新疆地区的战略定位以及治理政策，是造成其财政危机的深层原因。乾隆帝在密寄伊犁将军的寄谕中强调，伊犁等地“乃万万年之地，虽需项甚多，亦无可惜之处”。^③换言之，清廷在新疆地区的治理，其出发点并非攫取经济利益，而是以该地区作为保护内地的战略屏障。^④因此，一方面，清廷在新疆地区因俗施治，采用扎萨克制、伯克制、州县制等多元管理制度，^⑤虽然保证了社会秩序的稳定，但弱化了地方财政的自给能力。如棉花税课一项，嘉道时期屡有新疆官员奏请征收，但先后遭到嘉庆、道光皇帝的驳斥。嘉庆帝认为，此举“迹涉与民争利”，且为数无多，“于经费亦属无济”，朱笔指示“率由旧章，不必妄作”；道光帝则强调，棉花征税，“竟同加赋，无此政体”，“断不可行”。^⑥另一方面，军府体制之下，各城八旗将军、大臣之仕宦迁转范围相对有限，与承协各省督抚缺乏深厚的人脉交谊，^⑦在中央协调能力下降的情况下，难以凭借官员的人脉资源获得外省援助。而且军府管理机制事权分散，伊犁将军对于整个新疆地区的

① 嘉道之际新疆地区的人口规模为100万—110万，参见曹树基：《中国人口史》第5卷，上海：复旦大学出版社，2001年，第433—447页；姜涛：《中国近代人口史》，杭州：浙江人民出版社，1993年，第139页。

② 《掌山西道监察御史张廷瑞折》，道光三十年二月二十七日，“录副奏折”，档号03—2855—009。

③ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝满文寄信档译编》第17册，长沙：岳麓书社，2011年，第543页。

④ 《伊犁将军长龄折》，嘉庆二十一年闰六月初一日，朱批奏折，档号04—01—14—0051—026。

⑤ 参见余太山主编：《西域通史》，郑州：中州古籍出版社，2003年，第436—441页。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，2000年，第6册，第79页；第20册，第138页；第26册，第227页；《乌鲁木齐都统高杞折》，嘉庆二十年五月十四日，“宫中档”，档号404018654。

⑦ 参见刘增合：《咸丰朝中后期联省合筹军饷研究》，《近代史研究》2014年第4期。

实际管控力度有限，^① 面对危机时，各城大多各自为政，甚至互相掣肘，^② 如新疆各处铸造大钱，形制、分重不一，导致流通不畅，乌鲁木齐、哈密等处竟多次截留本应解往伊犁的过境协饷。

此外，咸同之际的清朝已处于封建王朝末期，朝野风气陈腐怠惰，君主臣僚不思进取，国家行政依循守旧。^③ 这些问题在清廷应对新疆协饷危机的过程中有深刻体现。中央层面，皇帝、军机处、户部等或是逡巡不前、仰赖旧制，或是提出的政策不切实际、难以实行；地方层面，新疆各城与甘肃的高级官员大多能力平庸，心态保守，因循畏难。^④ 面对突如其来的危机，他们既缺乏心理准备，也没有纾解困局的识见与魄力，^⑤ 更有贪腐颟顸之官员，每每激化社会矛盾。^⑥ 因此，在内地战乱基本平定、清廷中枢恢复对全国资源的统筹协调能力以及引入新的治理模式或制度之前，新疆的财政危机和治理危机很难得以有效缓解。

结 语

从中国统一多民族国家历史发展进程来看，咸同之际的清王朝正处于由古代向近代转换的历史阶段。清朝在继承历代王朝遗产的基础上，经过两百余年的经营发展，形成了中央统筹之下，直省向藩部提供军事和财政保障，藩部拱卫内地战略安全

-
- ① 参见管守新：《清代新疆军府制度研究》，乌鲁木齐：新疆大学出版社，2002年，第123—128、174、175页。
- ② 参见《库车办事大臣特克慎清单》，咸丰八年十一月二十四日，“录副奏折”，档号03—4397—046；《乌鲁木齐都统法福礼片》，咸丰十年十一月二十六日，“录副奏折”，档号03—4564—102；《哈密办事大臣存诚等片》，咸丰七年七月二十七日，朱批奏折，档号04—01—01—0862—033。
- ③ 马世嘉、马子木注意到清朝对边疆地区情报缺乏整合，以致影响边务决策。参见Matthew W. Mosca, *From Frontier Policy to Foreign Policy: The Question of India and the Transformation of Geopolitics in Qing China*, Stanford: Stanford University Press, 2013, pp. 309, 310; 马子木：《经略西北：巴达克山与乾隆中期的中亚外交》，上海：上海古籍出版社，2019年，第120、155、156页。
- ④ 参见中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》，第9册，第437—440页；《清穆宗实录》卷107，同治三年六月壬辰，《清实录》第47册，第346页。
- ⑤ 如陕甘总督易棠，军机大臣文庆认为其公事“几于躺倒”，张集馨也表示易棠对“钱谷、兵制一概茫然”。又如陕甘总督乐斌，咸丰帝坦陈“诸事恐其不懂”，张集馨则判定乐斌“公事全不了了”。参见张集馨：《道咸宦海见闻录》，第184、192、201、208页。
- ⑥ 咸同之交担任伊犁将军的常清即为典型。作为新疆最高军政长官，彼时公私文献均指出常清贪腐颟顸，以致“声名狼藉”、“军民愤恨”，民间谓之“常口袋”、“常钱串子”。参见《叶尔羌帮办大臣武隆额折》，同治二年十一月二十一日，“军机处档”，档号095321；Hodong Kim, *Holy War in China: The Muslim Rebellion and State in Chinese Central Asia, 1864-1877*, Stanford: Stanford University Press, 2004, p. 53.

的疆域统合模式。中国古代统一多民族国家得以进一步巩固和发展。当然，如果我们以发展的眼光来看，清朝的疆域整合模式，特别是其边疆治理模式，仍有不足。就新疆地区而言，在平定之初，实施多元管理模式有助于维持秩序稳定，然而长此以往，治理方式、行政设置的差异加之山川地理的阻隔，导致直省与藩部、边疆地区的民族、社会、政治、经济等各方面联系难以充分发展。由此必然产生两个问题：一方面，朝廷中枢必须在边疆治理投入大量成本，特别是战略位置重要且经济基础薄弱的新疆地区，一旦内地陷入战乱，中央调控减弱，容易引发边疆危机。另一方面，边疆地区多元管理制度长期并行，不利于地方资源整合开发与经济发展，同样是接受协饷的四川、云南、贵州等地，能够通过开源方式缓解协饷欠解带来的一系列问题，除经济基础、自然环境的优势之外，与清廷在这些省份的“改土归流”亦不无深切联系。

1840年鸦片战争爆发，中国开始逐步沦为半殖民地半封建社会。随着阶级矛盾和民族矛盾日趋尖锐、激化，内外危机不断酿生。1851年太平天国运动爆发，沉重打击了清王朝的统治基础。1856年第二次鸦片战争爆发，中国半殖民地半封建程度进一步加深；与此同时，英国、沙俄在中亚地区的扩张活动对中国西北边疆特别是新疆地区造成严重威胁，沙俄通过《瑷珲条约》《北京条约》侵占中国东北和西北大片领土。这一全新的时代挑战，不仅使得直省与藩部边疆地区相互依存的疆域统合模式难以为继，而且使得清廷边疆治理的固有缺陷越发凸显，隐患不断发酵，最终引发严重的边疆财政和治理危机。新疆地区协饷欠解问题的加剧，以及清廷和新疆地方应对危机的失败，正是上述问题的集中体现。最终，外来势力乘虚而入，新疆几近全部沦丧。

同光之交，内地军务告竣，经过激烈争论，清政府决定收复新疆。1878年，清廷收复除伊犁地区之外的南北各城；1881年经过艰难谈判，沙俄归还伊犁。然而，此时的新疆内部百废待举，外部英俄环伺，迫使清政府必须改革新疆治理制度，应对新的时代形势。左宗棠等人提出改设行省之议，纾解国困、增强边防、改善吏治、统一事权、移风易俗，以期“与腹省腴地齐观”，“为新疆画久安长治之策”。^①1884年，新疆正式建省，标志着清廷舍弃了在新疆地区沿用百余年的军府体制，其行政制度与内地各省趋归划一，不仅推动了新疆地区经济和社会发展，也巩固并加快了与内地的一体化进程，中国统一多民族国家的历史发展趋势在曲折中继续前进。

〔作者廖文辉，四川大学古籍整理研究所助理研究员。成都 610065〕

（责任编辑：窦兆锐）

① 《钦差大臣左宗棠折》，光绪三年六月十六日，“宫中档”，档号408006095；《钦差大臣左宗棠折》，光绪四年十月二十二日，“宫中档”，档号408006192；《两江总督左宗棠折》，光绪八年九月初七日，“录副奏折”，档号03—5751—080；洪晨娜：《左宗棠佚札六通考释》，《文献》2018年第3期。

central political system in the Liao Dynasty integrated the Central Secretariat and Northern and Southern Establishments, thus featuring both inheritance of, and innovation upon, the central bureaucratic establishment, over the period following the late Tang and Five Dynasties. In the middle and late Liao Dynasty, for major policies, the central political system featured joint policy-making by the emperor and the grand chancellors, headed by the Commissioners of Military Affairs of the Northern and Southern Establishments and Director of the Palace Secretariat (of political affairs), and thus displayed the characteristic of “surpassing the Northern and Southern Establishments”. By imitating the bureaucratic establishment of the Central Plains, the Liao Dynasty incorporated elements of the Khitan tribal system, while including innovative modifications based on its own customs. It thus established a system of northern and southern administrative officials based on the institutional framework and operational mode of the political culture of the Central Plains, and provides an institutional example of exchange and integration of ethnic groups in ancient China.

Financial Support and Financial Distress in Xinjiang during the Reign of Xianfeng and Tongzhi

Liao Wenhui (116)

After the early years of Xianfeng, Xinjiang encountered financial distress due to lack of financial support. In response to this, the Qing court, the Governor-General of Shaanxi and Gansu, and the officials of various cities in Xinjiang attempted to raise funds and reduce expenditure, but were unable to fill the huge spending gap through these expedencies. A weak financial base, limited fundraising ability, and financial constraints in neighboring regions appear as the objective reasons for the financial distress in Xinjiang, however, the underlying cause lies in the multi-level governance model under the military system implemented by the Qing court, as it fails to cope with the challenges China faced in modern times. Confined to traditional conceptions of Borderland Administration, the Qing court and provinces took a perfunctory attitude

towards the resolution of the inadequacy of financial support, resulting in a severe crisis in the border area.

An Investigation into the Evolution of the “Great Qing Empire” Concept

Liu Wenming (134)

Westerners have described ancient China as an “empire” since the 14th century, and the Japanese began to call the Qing dynasty an “empire” in the early 19th century. However, the Qing government did not use this title until 1895, when the term “Great Qing Empire” appeared in negotiations between China and Japan and was first accepted by Li Hongzhang. After that, the title was used occasionally, but the Qing government still mainly referred to itself as the “Great Qing”. Thus “Great Qing Empire” was merely the name used by foreigners for the Qing dynasty in a specific historical context; the Qing dynasty was not, essentially, what Westerners call an “empire”. Thus, theories and methods of “Imperial History” or “New Imperial History” are not applicable to the study of Qing history.

The Conflict of Reconstruction of Order between Empire and Church in Europe during the 11th-12th Centuries

Li Teng (153)

The conflict between the Holy Roman Empire and the Catholic Church was an important historical episode during the heyday of the Western European Middle Ages. Since Otto I, the Holy Roman Empire had been attempting to restore “imperial authority” and establish a unified order in Europe, at the same time intervening deeply in church affairs. Henry III even led church reform during the mid-11th century. However, after the mid-late 11th century, the church adopted a strategy of “imitating the empire”, with the goal of establishing the Pope as the supreme authority and thus establishing a unified order, and the power of religion rapidly increased. The similarity between empire and church in terms of power systems and core demands, reflecting the key attempts to