

试论晚清财政危机下的海防塞防之争

钟婷婷

(西南民族大学旅游与历史文化学院,四川 成都 610041)

摘要:晚清财政收支状况发生了巨大变化,入不敷出,面临空前的财政危机。在此之际,海疆和陆疆同时爆发了危机,从而引发了以“筹饷”为导火线的海防与塞防之争。海防与塞防之争是在国家财政捉襟见肘时,对海防与塞防孰轻孰重的权衡以及如何有效分配有限的战略资源和实现国家安全战略的论战。清政府权衡利弊,最终选择了海防与塞防并重。

关键词:晚清;财政危机;海防;塞防

中图分类号:K252 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-7798(2015)01-0023-05

Discussion on the Financial Crisis of Late Qing Dynasty and the Argument between Coastal Defense and Frontier Defense

ZHONG Ting-ting

(College of Tourism and Historical Culture, Southwest University for Nationalities, Chengdu, Sichuan, 610041)

Abstract: Stepping into the late Qing Dynasty, the Qing government's fiscal balance had undergone tremendous changes and even couldn't make ends meet, facing an unprecedented financial crisis. Meanwhile, both coastal defense and frontier defense crisis broke out, causing the great argument of frontier defense and coastal defense. It was not only a debate about how to efficiently allocate limited strategic resources but also how to alter the security strategy as a result of the state's direly financial strait. The Qing government made a policy decision of paying equal attention to both frontier defense and coastal defense after weighing the pros and cons.

Key words: Late Qing Dynasty; Financial Crisis; Coastal Defense; Frontier Defense

从1840年鸦片战争开始,持续的国内外战争消耗了清政府大量的人力、物力、财力,动摇了其统治的经济基础,进而危及政治统治。庞大的军饷开支、巨额的赔款使清政府面临空前的财政危机。筹备军饷、镇压起义、抗击侵略、支付赔款对晚清的整个社会格局产生了重大影响。

关于海防塞防之争的论著有牟安世《中国近代史上的“塞防”与“海防”之争》(《河北学刊》,1986年第5期),论述了海塞防派之间对新疆失地收复还是放弃、对阿古柏政权是否承认还是承认、对《崇厚条约》是否否定还是肯定这三个问题进行争论,可谓甚详;何平立的《略论晚清海防思想与战略》(《上海大学学报》社科版,1992年第3期)详

细介绍了自从西方列强依仗坚船利炮轰开了中国封建王朝闭关自守的大门后,中国近代海权意识开始觉醒,筹办海防遂成为晚清国防战略之重要决策;陈贞寿、谢必震、黄国盛《晚清“海防”与“塞防”论争新探》(《福建师范大学学报》哲学社会科学版,1993年第1期)中对晚清海防与塞防论争的由来、经过、影响及性质都提出新的认识;董丛林《湘、淮派系因素与晚清海军、海防》(《河北师院学报》社会科学版,1996年第4期),从派系角度探讨海防与塞防之争,可谓是角度新颖。总的来说,大多数学者都看到了军饷是争论的起源,但未能从财政角度详细分析二者之间的关系。彭泽益《十九世纪后半期中国财政与经济》(人民出版社,

收稿日期:2014-11-01

作者简介:钟婷婷(1991-),女,四川德阳人,西南民族大学旅游与历史文化学院在读硕士,研究方向:民族经济。

1983年)、周育民《甲午战后清朝财政研究》(《中国经济史研究》,1989年第4期)和陈峰《清代财政支出政策与支出政策的变动》(《江汉论坛》,2002年第5期),在这些文章中,这部分学者深入地谈论了晚清的财政,其中也提及到了海防塞防对财政的影响,但也没有从海防塞防角度详细论证二者之间的关系。只有陈策在《西征协饷与晚清财政运行》(《兰州教育学院学报》,2003年第2期)中论述了左宗棠上奏,清廷答应以海关举借外债作为协饷饷源,为西征提供了物质保障;以及许毅《清代外债史论》(中国财政经济出版社,1996年)、周育民《塞防海防与清朝财政》(《上海师范大学学报》,2001年第1期)和马金华《外债与清政局》(社会科学文献出版社,2011年)论及海塞防之争与外债之间的关系,但没扩大到财政层面。本文则试从晚清财政角度出发,探讨财政与海防塞防之间的关系。

一、晚清的财政危机

近代以来,西方列强从海上入侵,势如破竹,长驱直入,同时国内频频爆发战乱,户部财政收支无常,财政收支基本平衡状况受到破坏,财政危机逐步形成。

(一)收入日益减少

“有清入主中国,概予蠲除,与民更始……凡滋生人丁,永不加赋,又普免天下租税,至再至三;呜呼,古未有也。”^{[1]3479}自康熙五十一年(1712),清政府开始实行“滋生人丁,永不加赋”,废除了新生人口的人头税,雍正元年(1723)开始普遍推行“摊丁入亩”,后人谨遵古制,长此以往,大大影响了清政府的赋税收入。至晚清,土地兼并严重,田赋减少,财政收入亦日益下降。

鸦片战争之后,伴随西方殖民侵略,清政府财政状况日益恶化。鸦片倾销,打破了长期贸易出超局面,形成贸易逆差,1846年出现了1300万逆差^{[2]81}。在进出口贸易上,白银大量外流,收入减少。鸦片战争后签订的《南京条约》,规定英国商人“应纳进口、出口货税、饷费须秉公议定则例”^{[3]32},由此中国海关失去了独立征收税饷、查验货物的权力,丧失了关税自主权,《北京条约》规定英法赔款以各口所征关税总额的1/5按结摊

付,从此海关税收就成为了政府赔款、对外借款的抵押品。国内的外债多由关税做担保,随着外债的增多,清朝截留的关税就更少。1851年爆发的太平天国农民起义,战区由广西扩大到南方各省,南方政局动荡。南方本为财政收入主要来源地,战事不断,社会动荡,赋税无保障。再往后,捻军、回民、苗族等起义相继而起,战乱延及全国各地,全国都处于动乱状态,以致财源不稳甚至枯竭。全国战乱,财政进一步恶化,危机愈发尖锐。晚清政府财政收入的各项来源均在减少,总收入便随之缩水。

(二)支出逐年剧增

清朝前期比较固定的财政支出项目有:祭祀、仪宪、俸食、科场、饷钱、驿站、稟膳、赏恤、修缮、采办、织造、公廉等12项,其中,主要支出是兵饷、文武官员的俸银养廉。而鸦片战争后,财政支出发生了巨大变化。军饷、洋务、息债在辛亥年间的支出分别占岁出的33%、19%和18%,共占岁出的70%^{[4]103}。“自咸丰同治以来,粤匪乱起,海疆滋事,中外用项日增月益,一岁所入不足供一岁所出。所谓国家岁入岁出自有常经,军兴以来供亿浩繁,以至京师及各省库储开支支绌,事平之后,帑藏仍未裕如。”^{[5]8265-8267}自道光咸丰以来,国家多故,长年战事,军饷、赔款、债务大大加重了财政支出负担。

其一,巨额的军饷开销。不论是清前期或是晚清以来,军饷开销庞大。竭天下之力,养兵勇。在镇压太平天国运动时鉴于绿营、八旗战斗力不断下降,又新招募了乡勇。新增兵勇,必增军饷,仅咸丰元年(1851)所花军费就达1800万两,到1853年6月,糜饷已达2963余万两,镇压太平军共支出银2.8亿余万两,镇压捻军支出银10790余万两^{[4]57-120}。晚清军饷开销庞大,大大加重了清政府的财政支出负担。

其二,庞大的赔款支出。从鸦片战争开始,赔款不断。至晚清前期,数额巨大的赔款有五次:第一次道光二十二年(1842)鸦片战争赔款,赔英2100万元(折合白银1470万两);第二次咸丰十年(1860)英法联军赔款,赔英法1600万两;第三次光绪七年(1881)伊犁偿款,赔俄500万两。此三次赔款尚在清政府承受能力之内,分别从关税、

地丁、盐课、兵饷、商捐、厘金中付,其中所占比例各为 43.28%、21.18%、4.07%、4.40%、27.07%^{[6]16}。其后的 1895 年甲午赔款,赔日 23000 万两和 1901 年的庚子赔款,赔八国联军 4.5 亿两,这两次赔款更为庞大,支出则需大举外债。如 1896 年的英德借款,借款总额 1600 万英镑,年息 5 厘,94% 折扣,36 年还清,以中国海关收入作保。这样一来,收入有减无增,支出有增无减,财政面临窘境。

其三,巨额的债务支出。战事不断,巨额军饷,庞大赔款,国家财政供应不足,必须靠大举外债,以补国用。这无非是拆东墙补西墙,巨额的利息,面临着更大的偿还压力。太平天国时期,外债共 16 次:1853 年 1 次,1857 年 1 次,1858 年 1 次,1861 年 3 次,1862 年 5 次,1863 年 2 次,1864 年 2 次,1865 年 1 次,共计 3131431.999 两^{[4]312}。光绪十二年(1861),户部奏:“一款未清又借一款,重重计息,愈累愈多,近来所偿息款,将近千万。上捐国帑,下竭民膏,艰窘情形,日甚一日。”^{[7]2130}国家财政拮据,难以正常收支,用举外债来维护正常开支,一方面为偿还债务所累,另一方面又对其极其依赖,陷于两难。

(三)余款几乎耗尽

纵观清代,历朝均有战事,重则战火缭绕,开销庞大,余款所剩无几。晚清以来,收支平衡逐渐被打破。康熙六十一年(1722)户部存银 800 余万两,雍正年间增积至 6000 余万两,到乾隆四十六年(1781)又增至 7800 万两。嘉道前期,平时库存有 1000 万两左右,到道光三十年(1850)户部库存银 800 余万两^{[4]57}。即从 18 世纪末库存积余在 8000 万两左右,到 1850 年只剩 800 万两^{[8]64}。鸦片战争后,国家财政吃紧,更是入款有减无增,出款有增无减。户部本为国家财富总汇,一般收支平衡,但此时户部财政状况极为不稳,余款耗尽,财政陷入危机。

伴随中央财政持续恶化,地方财政也陷入困境,难以维持正常开销。道光三十年(1850)十月,户部银库的存银只有 187 万两,达到鸦片战争后的最低点。南方为清政府财赋收入主要来源地,而这时爆发太平天国起义,一方面赋税收入无保障,另一方面各省协同作战,必加大军饷开销,清

政府无力支付,军需就地解决,地方财政自然亏空。

二、晚清财政危机下的海防与塞防之争

(一)海防与塞防之争的背景

俄国继在西北陆疆北割占 44 万平方公里后,又染指新疆;陕、甘、宁、青回民相继起义;1864 年新疆爆发反清武装起事,给阿古柏和沙俄军队以可乘之机,西北形势恶化,新疆面临被分离出去的危险。在东南海疆,美国早就有心侵占台湾;1874 年,琉球漂流民在台湾遇害,中国与日本在台湾爆发了危机,激化中日矛盾,台湾形势恶化。在西南边疆,英国侵入缅甸、法国侵略越南,危及西南稳定;西南少数民族起义;英国侵入西藏,西南局势动荡^{[9]372-381}。全国局势极其不稳,西北新疆形势十分复杂,沙俄步步紧逼,压力骤然增大;东南日本进攻台湾,沿海局势紧张。面对海陆同时爆发的危机,清政府内部引发了以“筹饷”为导火线的海防与塞防之争。

(二)财政危机下的海防与塞防之争

面对此时局,清廷内部意见不一,主要有三种观点。一是以李鸿章为代表的专事海防放弃塞防的海防论。认为“新疆不复,于肢体元气无伤,海疆不复,则心腹大患愈棘”^{[10]1067},建议以海防为重。此观点得到不少地方要员的极力支持与附议,安徽巡抚裕禄认为“江海防维实为目今全局要务”^{[11]42};江苏巡抚吴元炳也认为“御外之首莫切于海防”^{[11]43}。二是以左宗棠为代表的海防塞防并重论。认为“窃维时事之宜筹,谋谋之宜定者,东则海防,西则塞防,二者并重,决不能扶起东边倒却西边”^{[12]188}。要求一面收复新疆,一面加强海防,二者同时并举,不可偏废。军机大臣文祥也支持左宗棠的观点,在“会议时排众议之不决者,力主进剿”^{[13]297}。三是以王文韶为代表的塞防论。主张暂缓海防,“宜以全力注重西北”^{[11]61},不少官员也认为“各国之患,四股大病,患远而轻,俄人之患,心腹之疾,患近而重”^{[11]60},都将塞防视为国家安全第一要务,主张应及早收复新疆。

面对朝廷内部的这场争论,左宗棠于 1874 年 11 月上奏清廷,直接道出了海防对于西征协饷的

影响：“甘饷日形支绌，出关各军待用孔殷”，而“自福建筹办台防，沿海各省均以洋防为急，纷议停缓协饷”^{[12]101}。并于1875年3月6日又致信总理衙门：“现在用兵乏饷，指沿海各省协济为大宗，甘肃尤甚，若沿海各省因筹办海防，急于自顾，纷请停缓协济，则西北有必用之兵，东南无可指之饷，大局何以能支？”^{[14]137}左宗棠也曾直言不讳：“铜事奇细，实缘时论正急洋防，所有各省关常年协款均被占去”，“大抵财源只有此数，洋防不减，塞防实无可增，将来非从此着想，别无生发。”^{[15]124}认为“停兵节饷，于海防未必有益，于边塞则大有所防。”^{[16]12031}

李鸿章认为：“近日财政极绌，人所共知。欲图振作，必统天下全局，通盘合筹，而后定计。新疆各城，乾隆年间始归版图，无论开辟之难，即无事时，岁需兵费三百余万，徒收数千里之旷地，而增千百年之漏卮，已为不值。”他在《筹议海防折》中，系统阐述了自己对海防问题的看法，认为守边应由传统守边政策向现实转变，军事重心由西北转向东南。因此，李鸿章主张弃守新疆，停兵、撤饷，军费“已经出塞及尚未出塞各军，似须略加覆减，可撤则撤，可停则停，其停撤之饷，即匀作海防之饷。否则，只此财力，既备东南万里之海疆，又备西北万里之饷运，有不困穷颓蹶者哉？”^{[10]1072}“西师不撤，断无力量兼谋东南”^{[17]3}，“而论中国目前力量，实不及专顾西域，师老财痛，尤虑别生他变。”^{[10]1069}当时朝廷大臣中主张暂停西陲用兵、闭关自守的占大多数，不但包括皇族亲王奕訢、世铎等，而且甚至连光绪生父醇亲王奕譞也认为“李鸿章之请罢西征为最上之策”^{[18]49}。

塞防派有不可断饷之由，海防派也有其不可反驳之理。那应如何解决呢？在郭嵩焘看来：“主东南海防者则谓宜缓西北，主西北边防者又谓宜缓东南，是皆持之有故，言之成理，而以愚见度之，其隐忧皆积而日深，有未可偏重者。”^{[19]343}正如左宗棠所言：重新疆者，所以保蒙古，保蒙古者，所以卫京师。新疆不复，危及京师，统治不安。此时左宗棠用兵西北，顺利平定了陕、甘、宁、青回民叛乱，部队集聚西北可乘胜西进收复新疆，减少军队调动的麻烦。台湾问题也暂时解决，中日签订《中日台湾事件专条》，侵台称为保台“义举”，赔款50

万两^{[20]444}，台湾危机暂缓，东南沿海处于暂时相对安定期，可以继续西征。但从台湾危机看出中国海防亟待加强，海防也不可落下。于是清政府做出了海防与塞防并重的选择。

清政府“筹西事，尤以节兵裕饷为本谋，始西征，虑各行省协饷，助饷不时至，请一借贷外国……为拨款五百万，敕自借外国债五百万”^{[21]12032}，支持西征，西征军的军饷有了保障。但在征讨新疆之前军饷严重缺乏，已向上海商借款2次，共计220万两，为了解决军饷问题，此时左宗棠想通过沈葆楨作保，由在其辖境内的江海关出票负责为担保而借取大笔洋款。这时沈葆楨则着想于本辖区的海防用度，对左宗棠的筹借洋款议案予以奏驳。清政府再三思量，发布上谕：“借用洋款，本非善策，前经该衙门奏明，嗣后无论何省，不得辄向洋人筹措。惟左宗棠因出关饷需紧迫，拟借洋款一千万两，事非得已，若不准如所请，诚恐该大臣无所措手，与西陲大局殊有关系。着沈葆楨即照左宗棠所奏妥速筹议，奏明办理，以期无误事机。”^{[22]16}因此向外行又借款4次，支持西征。西征从同治五年（1866）开始，到光绪七年（1881）截止，借款共计6次，总计借款15950000两^{[18]313}。

海防的军饷清政府决定从海关税和厘金税中拨给。总理衙门和户部决定每年从江海、浙海、闽海、粤海、津海五个关的四成洋税及浙江等五省厘金下拨银400万两作为海防经费，南北洋各200万两。光绪元年（1875）七月至六年（1880）底“共出银本四百八十二万六千六百十八两有奇”^{[23]40}，1877—1879年海军经费总额300余万两^{[4]360}，1887年又增加芜湖、九江、镇江、江汉、东海等关直拨海防经费434万余两，据统计，从1875—1904年，全部海防经费收入至少达4200万两^{[24]271}。

（三）海防与塞防之争的结果

海防与塞防之争源于“筹饷”，海防派与塞防派争论的焦点在于如何有效地分配有限的经费。无论是加强东南海防还是西北用兵均需巨额白银，最终清政府权衡利弊，痛下决定，采取左宗棠海防与塞防并重的建议，决定由借款和海关、厘金等税中拨款解决海防塞防军费问题，一面命左宗棠为钦差大臣，督办新疆军务，全力收复失地；另

一面命李鸿章、沈葆楨分别督办北洋和南洋事宜，最终使得争论告一段落。

三、结语

19 世纪 70 年代初陆疆海疆同时面临危机，由于晚清以来，持续的财政恶化，爆发财政危机，导致了以“筹饷”为导火线的海防与塞防之争。海防与塞防的军饷源于异处，互不冲突，二者可以兼顾，才使得争论告一段落。如此看来，无论是从维护统治还是军饷分配角度，坚持海防与塞防并重最为有利。海防与塞防之争，争得越激烈暴露的问题越多，持续的财政恶化，空前的财政危机，坚持海防与塞防并重超出了晚清财政可以承担的范围，几乎耗尽了晚清全部财力。但在海防与塞防之争中，李鸿章能敏锐地认识到东南沿海天然的海防屏障优势已不复存在，成为列强入侵的门户，关注海防是正确的，但放弃新疆，专事海防，带有一定的片面性。左宗棠坚持海防与塞防并重，用兵取胜新疆的事实足以证明坚持海陆兼顾的决策是正确的。并且清政府在争议中也认识到来自海洋的威胁，渐渐改变传统观念，开始加强海防建设来抵御侵略，这无疑是一种进步。

传统中国，重北轻南，重陆轻海，海洋文明与大陆文明碰撞时，反应迟钝，终于陷于被动挨打的局面。对于陆海兼顾的中国而言，本身就面临着“战略上的两难和安全上的双重易伤害性”^{[25]52}。防御为主的守边政策在面对外来侵略时是消极、被动的，而被动则意味着弃权，任人宰割。甲午中日战争中国战败，便足以证明：无论是海防还是塞防，归根到底都是防御。而对一个国家来说，当面临外来侵略时主动出击似乎比防御更为有效，至少掌握了主动权。

参考文献：

- [1] 赵尔巽. 清史稿·食货志一[M]. 北京：中华书局，1976.
- [2] 汪敬虞. 十九世纪西方资本主义对中国的经济侵略[M]. 北京：人民出版社，1983.

- [3] 王铁崖. 中外旧约章汇编[M]. 北京：三联书店，1957.
- [4] 马金华. 外债与晚清政局[M]. 北京：社会科学文献出版社，2011.
- [5] 刘锦藻. 清朝续文献通考·国用八[M]. 北京：中华书局，1979.
- [6] 彭泽益. 十九世纪后半期的中国财政与经济[M]. 北京：人民出版社，1983.
- [7] 沈云龙. 皇朝政典类纂·国用二·节用[M]. 台北：文海出版社，1982.
- [8] 陈峰. 清代财政支出政策与支出政策的变动[J]. 江汉论坛，2002(5).
- [9] 马大正. 中国边疆经略史[M]. 郑州：中州古籍出版社，2000.
- [10] 李鸿章. 李鸿章全集[M]. 北京：时代文艺出版社，1998.
- [11] 宝鋈. 同治朝筹办洋务始末[M]. 北京：中华书局，1979.
- [12] 左宗棠. 左宗棠全集[M]. 长沙：岳麓书社，1992.
- [13] 罗正钧. 左宗棠年谱[M]. 长沙：岳麓书社，1982.
- [14] 彭泽益. 十九世纪后半期中国财政与经济[M]. 北京：人民出版社，1983.
- [15] 左宗棠. 致谭钟麟(光绪元年十月二十九日)[M]//左宗棠全集. 长沙：岳麓书社，1989.
- [16] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京：中华书局，1979.
- [17] 李鸿章. 复刘仲良中奏(光绪元年正月初八)[M]//李文忠公全集·朋僚函稿(卷 15). 台北：文海出版社，1980.
- [18] 中国近代史资料丛刊. 洋务运动(第一册)[M]. 上海：上海人民出版社，1961.
- [19] 郭嵩焘奏稿[M]. 长沙：岳麓书社，1983.
- [20] 章开沅. 清通鉴[M]. 长沙：岳麓书社，2000.
- [21] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京：中华书局，1979.
- [22] 左文襄公全集·奏稿(卷 48)[M]. 台北：文海出版社，1979.
- [23] 李鸿章. 海防经费报稍折(光绪九年十二月十九日)[M]//李文忠公全集·奏稿(卷 48). 台北：文海出版社，1980.
- [24] 周育民. 晚清财政与社会变迁[M]. 上海：上海人民出版社，2000.
- [25] 邵永灵，时殷红. 近代欧洲陆海复合型国家的命运和中国的选择[J]. 世界经济与政治，2000(10).

〔责任编辑：周冬梅〕