

【历史研究】

# 清咸同年间江南漕粮改折均赋述论<sup>\*</sup>

晏爱红

**摘要:**咸丰中期有漕八省相继开始的漕务改革,构成了晚清漕运体制改革的主体。这场改革由各省大吏分别主持,故成效不一。其中经过咸丰中期充分酝酿、同治初年正式启动的以改折均赋为纲领的江南(即苏州藩司辖区)漕务改革,虽历经曲折,但颇著成效。江南漕务改革取得成功的原因,在于两江督抚审慎把握改革时机、讲究政策策略、注重融会旧制新法、及时建章立制,特别是重治法尤重治人,任用足以统筹改革全局的关键人物。

**关键词:**晚清;漕务改革;江南;改折均赋

**中图分类号:**K249

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)06-0125-08

咸丰中期有漕八省相继开始的漕务改革,构成了晚清漕运体制改革的主体。其中同治初年正式启动的以改折均赋为纲领的江南(即江苏苏州藩司所属苏州、松江、常州、镇江、太仓五府州)漕务改革颇著成效,其制度规范基本保留到清末。咸同年间江南漕粮改折均赋的成功,影响很大,值得我们深入探讨,但史学界对这一问题的研究存在明显缺漏<sup>①</sup>。本文旨在把咸丰、同治年间江南漕粮改折均赋问题置于晚清漕运危机的大背景下进行探讨,以完整呈现这一重大改革举措从试水到取得显著成效的曲折进程,并在此基础上总结分析这场改革大体成功的原因。

## 一、嘉道年间江南漕务急剧恶化

“乾隆盛世”刚一落幕,江南漕粮浮收就成为朝野关注的一大热点。嘉庆帝亲政之初谕称:“朕闻有漕各州县无不浮收,而江浙地方为尤甚,有每石加至七八斗者。”<sup>②</sup>道光间,苏松粮户“以三石之米价完一石之漕粮,畸零小户为累不堪,民情汹汹”<sup>③</sup>。龚自珍诗“国赋三升民一斗”,“独倚东南涕泪多”,就是当时漕粮浮收的真实写照。江南漕粮浮收,并

非由全部粮户平均分担。世家大族“皆能以正供定额与州县相持,于是一切摊之于民户”,“因有大小户之名,一以贵贱强弱定钱粮收数之多寡”。<sup>④</sup>大小户之弊,唯苏松为甚,而苏尤甚于松。咸丰间,苏州绅士冯桂芬说他的家乡完漕之法,“不惟绅民不一律,即绅与绅亦不一律,民与民亦不一律”。绅户多折银,最少者约一石二三斗当一石,多者递增,最多者倍之;民户最弱者,折银约三四石当一石;强者完米二石有余当一石,尤强者亦完米不足二石当一石。<sup>⑤</sup>江南纳粮畸轻畸重,以至有“挖小户之肉,补大户之疮”<sup>⑥</sup>之说。正如日后两江督抚曾国藩、李鸿章所言,自明代以来五百余年,大小户名目积渐之习至今达于极点。<sup>⑦</sup>

恰恰又天不逢时,嘉道两朝至咸丰初,“六十年中河决不二十次”<sup>⑧</sup>。特别是道光三年(1823)大水,元气顿耗,商利大减,至十三年大水后,几至无岁不荒。又遇银价开始攀升而米价积贱,以至包世臣慨叹:“数十年无此贱米,数百年无此贵银。”其势“如大力人两头引绳,引急则中当必断”。<sup>⑨</sup>

总之,漕粮浮收与大小户负担悬殊、灾害频仍以及银贵米贱等多重因素交相叠加,全部压力集中于

收稿日期:2022-01-02

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社会科学基金一般项目“清代漕粮运费研究”(20BZS060)。

作者简介:晏爱红,女,厦门大学马克思主义学院副教授(厦门 361005)。

贫弱粮户,漕务急剧恶化导致江南社会危机已接近爆发临界点。

嘉庆中,“江苏讼案,大半在漕”<sup>⑩</sup>,已透露出江南动乱的最早消息。道光六年江苏巡抚陶澍密奏该省上控(省控):“溯查数年以来,无岁不有告漕之案,自百起至二三百起不等。”<sup>⑪</sup>再看多为大案要案的京控,“江苏为财赋重地,浮敛者重,故京控特多”<sup>⑫</sup>,但发回本省重审事涉胥吏浮收的京控案,“以虚诬惩办百姓者十之九,而以弊蒙惩办书差者十无一焉”<sup>⑬</sup>。上控、京控州县浮收渠道实际已被堵死,粮户不堪浮勒,遂聚众闹漕,哄堂塞署,甚或殴官杀差。道光后期,江南因漕起衅,酿成巨案的有道光二十六年苏州昭文金德顺拒捕杀差民变、佃农焚抢富户暴动以及接踵而起的太仓、镇洋民变等。迨中英鸦片战争爆发,包世臣论漕,有“目下吴民,真若汤火中矣”,“此事凶危,实有什伯于与英夷搏战者”的告警,<sup>⑭</sup>而民间也久已流传“江南必反于漕”<sup>⑮</sup>的谣谚。

最高统治者倍感变通漕务以消弭社会危机的紧迫,诸如试办海运、招商采买、改征折色、推广均漕等变革方案相继提上朝廷议事日程,其中海运与折漕已展现出漕运体制改革的大概方向和路径,但道光三十年间或浅尝辄止,或议而不决。

道光五年,洪泽湖高堰漫口,运河节节受阻,道光帝命江浙督抚悉心筹议海运漕粮。次年春,海艘数千,一举将苏松四府一州漕米 160 余万石运抵天津。参与筹划海运的魏源充满期待:“诚使(海运)决而行之,永垂定制。”“举百余年丁费之重累,一旦释然如沉疴之去体。”<sup>⑯</sup>所谓“丁费”,通称兑费、帮费、津贴,由州县随漕征收帮贴挽运旗丁。以兑费最重的松江计,每船(载米 600 石)银千两,<sup>⑰</sup>每石随征兑费银竟高达一两六七钱。浩繁尤巨的兑费迫使州县不得不浮收,同时又为贪婪牧令恣意浮收提供了口实。而易河运为海运,兑费自当裁革,由此而大减浮收。但道光帝从保障京师百官、八旗粮食安全考虑,坚持“海运本非良策”,规复河运方“为一劳永逸之计”,<sup>⑱</sup>以致终道光之世,海运不过偶一试行而已。

折漕,即漕粮改征折色银钱。道光二十八年,皇帝亲自推出了具体的南漕改折方案,随后又明确申谕:“南漕改折一层,朕以外省浮收勒折情形,民不堪命,意在苏其积困。”<sup>⑲</sup>由于两江督抚李星沅、陆建瀛持强烈反对意见,道光帝最终放弃折漕,命“仍照

旧章办理,毋庸分成议折”<sup>⑳</sup>。表面上看,似乎督抚尾大不掉,其实不然。道光帝方案关键一环是以折漕银两“循照成案”采买米石,李星沅、陆建瀛指出这根本行不通。江苏漕粮改折“成案”,粳米每石折银一两,这是百余年前所定例价,而如今市场米价已不啻翻倍,一两怎么够采买之用?<sup>㉑</sup>如朝廷明令各省征漕每石折价随市价浮加,则是显违祖制家法的加派漕赋!道光帝断不肯背上“加赋”恶名,只好黯然收回成命。

包括海运与折漕在内的变通漕务方案虽然不同程度触及了清初以来通行二百余年以漕粮征实、官收官兑与河运漕粮为基本框架的漕运体制,缓解了漕务积弊引发的社会危机,但结局却一次次止步于改革的十字路口。久任江苏的林则徐感慨:“漕务势成积重,如医家之治久病,见症易而用药难。”<sup>㉒</sup>日后两江总督曾国藩说:“臣历观道光年间诸臣之奏疏,宣宗之谕旨,言及州县浮收、旗丁帮费,未尝不深恨次骨,终以积重难返,莫可如何!”<sup>㉓</sup>嘉道以至咸丰初,半个多世纪的时光就这样蹉跎过去了,道光末,冯桂芬满怀忧愤向曾任苏抚的林则徐倾诉:“州县敛怨于民,深入骨髓,一旦有事,人人思逞。”“非大有以振刷而挽回之,更一二十年,流弊尚可问哉!”<sup>㉔</sup>

已经没有“一二十年”留给江南了!挽回人心的改革根本无望,革命风暴即将来临。

## 二、咸丰年间江南改折均赋功败垂成

咸丰元年(1851),革命已如山雨欲来之势,而大自然不可抗力率先发飙。当年八月,黄河溃决于江苏丰北下汛三堡,漫淹运河闸坝纤堤,漕运断绝,江南咸丰二年漕白粮米被迫尽归海运。五年,河决铜瓦厢,改道北流,江南漕粮海运不期然竟成事实上的新常态。

黄河丰工决口前半年光景,太平军自广西永安突围北上,一路势如破竹,席卷湘、鄂、赣、皖有漕各省,咸丰三年二月攻占江宁,江南震动,苦漕久矣的贫民、佃户乘机揭竿而起,两江总督怡良、署江苏巡抚许乃钊奏称,当年七月青浦人周立春“攘臂一呼,数日之间连陷六城”,“附近之华亭、娄县、奉贤、金山、常熟、昭文等县实已蠢然欲动”。而前一年夏秋间,青浦爆发聚众抗粮、殴官拒捕、毙伤官兵的民变,为首者正是周立春。<sup>㉕</sup>青浦因漕激成巨案并不是孤立的,冯桂芬回顾咸丰二年“吾苏属江震(吴江、震

泽)二邑,佃户齐心不还租,官无如之何,粮户大半不纳赋,官仍无如之何。松郡尤甚,青浦首倡聚众拒捕殴官,南汇仓寓为民所火,官仅以身免,华亭钱漕家丁下乡,乡民积薪绕船四周,逼令县差举火,顷刻而烬”<sup>26</sup>。

嘉定、宝山、青浦等地反清起义很快被镇压下去,周立春亦城破被杀,但时届冬漕开征,两江大吏无论如何不敢再如以往那样刑驱势迫,强制浮收了。怡良和许乃钊都直接参与处置周立春案的全过程,他们得出的主要教训是,当下松、太决裂,苏、常残破,民情汹汹,积忿已深,若仍照旧开仓征漕,“必将激变”,出路只有设法变通,“以固大局而定民心”。<sup>27</sup>而许乃钊先已与苏州士绅领袖冯桂芬等往复探讨改折均赋的具体路径了。

咸丰三年秋间,经与许乃钊书信磋商,冯桂芬提出了改革漕务、变通旧章的全面规划:安抚民心只有减浮收,减浮收“莫如绅民均赋之一法”;均赋,则不能固守征收本色成法,必须一律改征折色;改折、均赋关键在审慎确定“一律之价”;均赋之后,“自以省浮费为第一义”,州县借漕沾润固当禁革,但须留有足供州县等办漕、办公一切费用——这一环环相扣的改革思路集中体现在《与许抚部书》,特别是《均赋议》中。<sup>28</sup>

减浮收为什么非实行均赋不可?冯桂芬深知,朝廷喊了几十年严禁州县浮收、旗丁免费的所谓“清漕”,不过徒托空言而已。而针对大小户负担畸轻畸重这一症结,本着“按田办赋本无绅民之异”原则,让那些为富不仁的大户吐出部分既得利益,相应减轻贫弱小户的负担,至少使小民不至被逼闹漕抗官而州县也能收上漕粮,才真正于残破大局有所补救。

均赋为什么必须一律改征折色?冯桂芬认为,均赋“行之折色则可,行之本色则不可”,征收本色,弊端百出,一经开仓,丁胥吏役经手收米,“以积惯舞弊之人,处最易舞弊之地”,“必至有一律之名,无一律之实”;本折兼收亦不可,道理很简单,粮户必愿折不愿本,“是又开不一律之门,势必又以贵贱强弱为本色、折色之分”。他强调,今年尤不便开仓者,乃“开仓之日,乡民聚集,千百成群,当此官日仇民、民不畏官之时,差役人等既不肯洗手从事,又不肯降气平心,诚恐口舌变为斗殴,斗殴变为拒捕,拒捕变为畔逆”。结论是征收本色或本折兼征均不如

“一律折色之易简而无弊也”。<sup>29</sup>

兼顾各方的“一律之价”如何确定?“一律之价”即“均价”。咸丰三四年间,银价贵极,每两易钱至二千数百文以上,而米价每石不过二千文。<sup>30</sup>经冯桂芬测算,包括州县等办漕办公费用在内,以每石折钱4000文为“定率”,日后“米价在二千内,不得至四千文;米价在二千外,不得逾四千文”,不分绅衿平民、贵贱强弱,一律照此完纳。经苏州知府乔松年与乡绅公议,当年均价定为每石折钱4052文,其中1500文供本县及本府、本道一切办漕(大头是旗丁兑费)、办公之费,2500文大体是每石漕米时价,52文系历来随漕征收的“漕费钱”。<sup>31</sup>

为什么说“定价既少,自以省浮费为第一义”?当时尚不能减省的浮费如旗丁兑费、上司规费、弥补亏空和捐廉摊款等项,一并归入每石加收的1552文办漕、办公费用开销,而欲省浮费,唯有向“浮收之外又加浮收”的丁胥吏役开刀:“丁胥以下千百无赖之徒,则一笔勾之可矣!”本来改折均赋已极大地简化了征漕手续,丁胥吏役、斛手斗级之流已难上下其手,冯桂芬还是向许乃钊进呈“一概禁绝漕总及钱漕家丁名目”等防弊条目八则,建议明立章程以保障推行新政落到实处。<sup>32</sup>

上述改折均赋的思路和方案于咸丰三年冬漕开征前后酝酿成熟,次年二月总督怡良、署巡抚许乃钊具折奏陈:“(苏州)藩司陈启迈督同府县与绅士和衷集议,变通成法,改收折色,大户则视往年加增,小户则大加减让,大小户一律均收。”<sup>33</sup>咸丰帝竟准所请<sup>34</sup>。据冯桂芬所述:“令下之日,四郡三十邑万口同声、欢呼载道,往年毁仓、毁衙署之事寂然无闻。寇(按指太平军)在于垣,民心易动,转帖服如是。”<sup>35</sup>由此可见,苏州藩司所属三府一州三十县厅均参与改折均赋,镇江府当时为太平天国所据,故称“四郡三十邑”。

允准改折均赋的眷黄谕旨到江南当在咸丰四年春夏之交了,然而,当年六月,巡抚许乃钊因“督办攻剿(上海小刀会),劳师糜饷,日久无功”<sup>36</sup>被革任,利益受损的“墨吏奸胥与不自爱之大户”群起诋毁许乃钊“变易旧章”<sup>37</sup>。迨咸丰四年开征冬漕,“苏省漕白二粮仍征本色”<sup>38</sup>。江南漕务一切复旧,改折均赋胎死腹中。但冯桂芬等并未气馁,咸丰六年苏州绅士潘曾绶首倡,冯桂芬鼎力支持,又勉力发动新一轮的改折均赋,<sup>39</sup>仍然无果而终,惨淡收场。

咸丰三年至六年,冯桂芬等苏州士绅与地方大吏两次推动的江南改折均赋,实际上已贯穿了痛减浮收、剔除胥吏中饱,减轻粮户负担又不让州县等受困于公费不敷的理性思考,特别是他“穷变通久”勇于革新漕务旧章的精神,规划改折均赋的缜密运筹,以及拟议的各项实施办法,对咸丰后期湖广、江西开始漕务改章,特别是对两江督抚曾国藩、李鸿章日后在江南全面实施的漕务改革更有直接的借鉴意义。

### 三、同治年间江南改折均赋颇著成效

咸丰十年上半年太平军击溃清军江南大营,乘胜进军苏、常,除上海一隅,江南财赋之区尽归太平天国治下。次年十月,朝廷命钦差大臣、两江总督曾国藩统辖苏皖赣浙四省军务,所有四省巡抚、提督以下各官,悉归节制。同治元年(1862)四月,李鸿章擢署江苏巡抚,受命督军先行收复松、太等府州。

同治二年五月,苏州尚未克复,曾国藩和李鸿章就已着手筹议关系东南全局的江南漕务改革,并确定了“以核减浮粮为理漕之纲,即以办理均赋为治漕之用”<sup>④</sup>的纲领。曾、李首重的“减浮粮”即核减苏州、松江、太仓三属征漕粮定额,一举破解数百年来江南漕赋独重的积困,为日后展开的均赋铺平道路。朝廷即刻允准,命其积极筹备,次第举行。至同治四年五月,朝廷正式批准减赋具体方案,饱受战祸荼毒的苏、松、太所属漕粮统按原额减去三分之一,常、镇二属照原额酌减十分之一,裁减漕额最终落实在有漕州县纳粮科则的下调。减赋既定,当年秋又议及减租,广大佃农亦稍沾实惠。<sup>⑤</sup>其时东南疮痍满目,一片凋零,朝廷竟毅然决策大幅度核减漕额,曾国藩与其幕僚赵烈文深夜密谈:“大乱之后而议减征,餉竭之日而免报销,数者皆非亡国举动。”<sup>⑥</sup>

不过,“减浮粮”诚如曾国藩、李鸿章所言,“为百世不刊之典”<sup>⑦</sup>,但此举并不能解决积重难返的浮收之弊。巨额旗丁免费的存在,直接促成州县非浮收不可;免费不去,漕务改革仍窒碍重重。令曾国藩、李鸿章意想不到的,免费的彻底革除,竟先自浙江方面发动。

咸丰初,江浙河运漕粮尽归海运,江南“各按州县情形,酌提州县节省帮费(兑费)”,津贴海运,昔日州县征之于民的河运免费百余万两遂易名为“海运津贴”,“总计每石约需银七钱”,而浙江“统计牵算,每石约需银六钱有奇”。<sup>⑧</sup>同治三年十月下旬,闽

浙总督左宗棠具折奏请裁革浙江海运津贴。<sup>⑨</sup>翌年初奉旨允准,命以原来河运办漕经费漕项充补海运经费<sup>⑩</sup>,结局之顺利圆满大出众人意料。这一年春夏间,侍郎殷兆镛由闽途经浙江返京,特向朝廷奏陈沿途见闻,据称裁革海运津贴一事,“(浙省)士民等感激有甚于减赋者”,由是奏请飭下苏省督抚“查照浙江办理”。<sup>⑪</sup>随经户部议准,江南一体裁革海运津贴。<sup>⑫</sup>曾国藩、李鸿章首重核减漕额,裁革海运津贴(兑费)初不在其江南漕务改革纲领之中,及浙江率先裁革津贴,他们仿佛得天之助,乘势搭上左宗棠便车,赶在当年冬漕开征之前,将困扰江南数百年的兑费毒瘤割除。

与核减额漕、裁革兑费同时,为防范推行改折均赋时大户的抵拒干扰,曾国藩、李鸿章特专折奏准,嗣后遇有“大户包揽、短交等弊,即着该地方官执法严办”<sup>⑬</sup>。

待一切就绪,曾国藩、李鸿章于同治四年十二月推出江南漕运体制改革重头戏——核减浮收、改折均赋章程。其要点一是裁减浮收,须先定折价,今届征漕,本折兼收,征折色,每石收钱 4500 文,征本色,每石酌加余耗 3 斗。二是折价 4500 文包括抵支各州县办漕公费 1000 文在内。三是不准再有大户名目,绅民一律照章完纳。据李鸿章所奏,所拟折收数目较之江西、安徽、浙江现办章程,“有绌无赢,较从前小户完数所减几及一倍”。<sup>⑭</sup>折价 4500 文,比同治二三年的折价 6450 文,每石减少近 2000 文;<sup>⑮</sup>随征公费 1000 文,比咸丰年间江南改折均赋方案所拟公费 1500 文减少 500 文——这一切皆赖核减额漕、裁革兑费拓宽了全面展开的江南改折均赋的腾挪空间。

同治四年年底,江南改折均赋结束了昔日州县恣意浮收的无序乱局,但以改折均赋为核心的新的制度设计还存在诸多不确定因素,主要是计算每石折价的米价、钱价等,因受市场供求关系影响而恒处波动之中。李鸿章在筹议章程时,特别声明“现在米价较贵,钱价较贱,不能遽为定例”。翌年征漕,署两江总督李鸿章原则上仍沿袭上届原案,所有折征米价则“查照市价,酌量变通”,奏准冬漕折价为 4200 文,较上年减收钱 300 文。<sup>⑯</sup>同治六年江南冬漕开征前,新任苏州藩司丁日昌拟定了规范的实施办法:由苏州藩司与苏松粮道主持,督饬海运省局局员具体操作,详访市场米价、银价和钱价,悉心酌议折

价,将拟议的折价详报两江督抚,奏准即颁发苏松四府一州各属执行。<sup>⑤3</sup>当年,由江督等奏明,不论本折,每石随收脚费钱 52 文。这就是日后征漕时两江大吏相沿为例的“成案”。总的原则是,依据市场米价、银价和钱价的变动,逐年做出相应调整,确定当年江南五府州统一的征漕折价。

江南漕务改革成败的关键在于,由省议定、朝廷批准的“折价”,所属县厅执行时能否真正落到实处。所幸同治六年新任苏州藩司、继为江苏巡抚丁日昌主政期间,探索出一整套公开透明、具有操作性且可核查的制度规范。其要点是:开征前通飭所属各州县遍贴告示,将开征日期、斗则告示、由单与串票各式样等,晓谕城乡百姓周知;大县以贴满 1000 张为度,小县以贴满 600 张为度,如未经遍贴,一经查出,该地方官记大过二次;斗则告示、单串样本以及贴示处所清折,一并具文禀呈上司衙门,以备汇校查核。这里最关紧要的是,要让老百姓能够看懂内容繁复的告示。为此,丁日昌三令五申强调各属必须明明白白告知所有粮户:本届征漕奏定的折价是多少,由单、串票记载的纳粮地亩属田、地、山、荡哪一类别,其纳粮属上、中、下三则哪一科则,每亩应征漕米多少、按照奏定折价合钱若干。

丁日昌出身知县,洞悉州牧县令,乃亲民之官,吏治之始基的深义。在他心目中,江南官吏以千百数,唯有苏、松、常、镇、太四府一州所属 35 员县、厅印官才是政令贯彻落实的关键之关键。丁日昌上任伊始,首先亲自考察他们的才干、见识和人品,对属员有了大概了解后立即严立规章。针对苏省吏治“积疲过甚,非立纪纲、明法度,则不足荡涤委靡之习”,首先制定紧要事件催查、催提、记功、记过制度:凡飭办事件,州县“倘敢视为具文,不覆不办,或既请展缓仍不副限者,分别案情轻重,为大、小过注册,小过积至六次、大过积至三次者,撤委”。遍贴征收钱漕告示攸关改革全局,当然是“紧要事件”。每届征漕,各属上呈的斗则告示、单串样本等,丁日昌都要逐件详加校核,凡不合格者,飭令改拟或增补,再刊刻刷印。金山县令整了一套表面光鲜亮丽的《田赋征信录》,顶头上司松江知府一看说好,丁日昌则派员实地访察,得悉该县征收丁漕告示仅贴县衙大堂头二门和四城门,特通报训诫,命其“将全副精神向着穷百姓身上结实做去,勿徒以《征信录》文饰上司之耳目”。<sup>⑤4</sup>

终清之世,江南漕务改革确立的制度规范执行中虽略有调整,但基本框架未变,并延续至民国初年。据《漕运全书》,每石漕米折价:同治六七两年,制钱 3452 文;八年,3952 文;九年、十年,3752 文;十一年,3652 文;十二年,3852 文;十三年,3452 文。<sup>⑤5</sup>另据苏松所属《历年征收忙漕折价表》,光绪五年(1879)至二十三年,每石漕粮折价在 3152—3952 文之间浮动;二十四年至三十一年在 3852—4952 文之间浮动;三十二年至宣统二年(1910),涨至 5552 文、6252 文、6752 文、7552 文不等,宣统三年辛亥革命爆发后,每石改折银元 5 元。1912 年江苏临时省议会会议决“漕米一石折价银圆四圆”,另“每石带征一圆,拨充地方经费”,<sup>⑤6</sup>显系沿袭清同治年间新改漕赋之制。

#### 四、晚清江南漕务改革成效显著的原因分析

咸丰中有漕八省漕务改革是在缺乏朝廷全局统筹的情况下,分别由地方大吏主持分省推进的,因而呈现出整体无序而各省有序的面貌。各省改革的内涵、深度、节奏不一,成效不可同日而语,比较起来,江南漕务改革的成效最为显著。究其原因,大概有以下几个方面。

##### 1. 时机成熟

咸丰三四年间,由江苏巡抚许乃钊主持、苏州绅士冯桂芬等肇画的江南改折均赋之所以半途而废,原因有四,一是苏松等属处于人心惶惶的战乱环境;二是主持改革的巡抚许乃钊未得朝廷倚信,很快被革任而人亡政息;三是当时江南额漕独重,兑费尚存,减浮收空间十分逼仄;四是政治氛围十分险恶,改折均赋竟被政敌攻讦“变易旧章”,有悖“不加赋”祖制。总之,咸丰间虽已出现改革大势而时机并未成熟,江南一隅仓促发动,最终黯然收场并非偶然。咸同之际,曾国藩、李鸿章已被朝廷倚为东南保障,大权在握。同治二年朝廷优诏允准李鸿章改折及每石折价 6450 文的奏请<sup>⑤7</sup>,实际解除了百余年来清帝“不加赋”家法祖训对漕务变通的禁锢。李鸿章和曾国藩在这种情况下,把握住了改革的时机,在改革节奏和力度方面持重稳健,不失时机地减漕额、裁兑费、革除大小户名目,为改折均赋全面实施扫清了障碍,使得改革成效颇为显著。

##### 2. 政策策略符合实际

咸同之际江南改折均赋,其实质是官、绅、民三

者利益关系的重大调整。面对历经数百年积淀形成的难以撼动的固有格局,改革主导者对利益攸关各方具体分析,区别对待,争取多数,孤立少数。

漕总等丁胥吏役横征滥取所得在改革中被一笔勾销。道理很简单,江南每年漕粮浮收的巨额粮银“归于丁胥吏役者十七八”<sup>⑤</sup>,只有砍掉这一大块,才能为调整官、绅、民利益关系留下回旋余地。

州县等地方官利益须给予足够关照。江南改章,每石加征 1052 文州县等办公费成为定制,更体现出曾国藩变通旧制时“固不欲朘削平民,亦何肯苛待州县”<sup>⑥</sup>的良苦用心。

如何确定绅民一律的征漕“均价”,更是政策与策略的肯綮所在。咸丰年间冯桂芬设计的改折均赋方案,不分贵贱强弱,每石一律折钱 4000 文。按这一折价,小户中最弱者税负减去一半有余,多数大户可不同程度受益,至少税负与以往持平,只有大户中的豪强利益受损最大,但他们在粮户中毕竟是极少数。同治四年改折均赋延续冯桂芬策略思想,确定折价,同样依照改革使大多数粮户受益的原则,而且做得更精准,更具灵活性。如作为当时最卑贱的弱势群体——佃农,并没有被改革领导者遗忘,这一点似乎不应忽略。

总的来看,同治初展开的江南漕务改革能够平稳地向前推进,直至清亡,半个世纪没有出现颠覆性大反复,改革者注意分清主次、区别对待、力求大多数人受益的政策策略原则至关重要。

### 3. 新法旧制相互融通

规复漕粮征收本色旧制与坚持改征折色新法之争,在晚清时断时续,从未停息。“额征漕粮,本色乃经久之良法,折色系权办之章程”<sup>⑦</sup>,是朝廷办理漕务根本的政策取向。湖广、江西大吏则以恢复本色“在在碍难实行”相抵制,前者被目为复旧,后者公认是革新。而江南改征折色规模最大,却没有被这无谓的争论所困扰。原因是江南折漕系动用漕折银钱就地采办粳米,运沪兑交商船,作为本色额漕海运抵津,再由直隶方面经北河水路剥运至通仓,与湖广、江西等省改折银两解交户部迥然有别。江南改折是对漕粮征实旧章的革新,但由海运津的是实实在在的本色正漕,与朝廷强调的“本色乃经久之良法”并无抵触。

需要说明,江南漕务改革绝不是新法与旧制机械地拼装在一起的混改,而是从国情、政情、民情出

发,以务实灵活的态度,将新法与旧制有机融合起来,只要实用、有效、行得通即可,不去管别人给贴上什么标签。这样既避免了有害无益的论争,也避免陷入非此即彼、非黑即白的二元化思维陷阱。

### 4. 及时建章立制

同治四年开始的江南改折均赋,作为打破固有利益格局的重大改革,是不可能一蹴而就、一劳永逸的。半个世纪的时间改革持续推进,因时制宜,灵活调整,逐步形成一整套较为完备的制度体系。

同治四年至六年,江南改折均赋的制度框架已基本确立,直至清末没有结构性改变。但其某些核心规定,即如何据市场米价、钱价酌定折价,还有一个不断完善的过程。光绪年间确定的细则是,每届开漕,苏州藩司除就近逐日查明附郭长洲、元和、吴县三县米价、钱价开单送核外,由藩司派员在上海、无锡两处聚米之区查访市价,专案驰报,以便届时互相印证,酌中定价。<sup>⑧</sup>再有,如遇特殊情况,督抚等亦可权宜处分,对定制有所调整。此外,开征后造册、造串、纸张刊印及书差船饭、辛工各项,均由县照章按款发给,州县自办采买运沪兑交商船,或以钱易银解省交粮道采买等易滋弊端之处,也都制定了相应的防范章程。<sup>⑨</sup>

江南漕务改革成果在晚清半个世纪中得以巩固,制度保障功不可没。

### 5. 重治法尤重治人

好的制度规范固然极其重要,归根结底还要人去执行。明末清初思想家黄宗羲提出“有治法而后有治人”<sup>⑩</sup>,强调如果有为世人造福之良法,则能治之人就可以大有作为。这不尽同儒家的人治,也不尽同法家的法治。

200 年后的丁日昌与黄宗羲心是相通的,而他更进一步,抚苏期间以重治法而尤重治人的理念整饬吏治。在江南漕务改章以制度规范大体廓清了昔日征漕乱局之后,丁日昌从严驭吏,锤炼能治之人,提供了以整饬吏治支撑改革持续深入的有益经验。其实,他在江苏任内的处境极为艰难险恶,裁漕费,“众皆目为加赋”,整饬吏治,被人斥为“真妖孽”,<sup>⑪</sup>自知“诋词沓集,唾骂盈城”而不悔,诚如他的自白:“耐心受谤,忍气做事,或能多救几个穷百姓性命也。”<sup>⑫</sup>说到底,重治法尤重治人,难就难在像丁日昌这样“穷年忧黎元,叹息肠内热”的能吏是可遇而不可求的。

## 五、结语

江南漕务改革从咸丰年间试水,到同治初年全面实行,依据剔除丁胥中饱、痛减浮收、均平粮赋、简化征税手续、利国、利官、利民的原则,最大限度缓和了官民、绅民及业佃之间的紧张关系,道咸之际“江南必反于漕”的民情汹汹、人心思变的动乱局面逐渐平静下来。在与太平天国争取民心的生死搏斗中,清廷成为胜利一方,与此关系匪浅。与同时冯桂芬新推出的倡议——改折南漕、招商采买以取代海运本色额漕,彻底颠覆漕运体制的激进改革被上下冷落相比较,同治年间以江南改折均赋为代表的渐进式改革尽管带有诸多浓厚的妥协色彩,政策策略亦存在“惜吏之意过厚”<sup>⑥</sup>的偏向,但以其务实的政策取向和稳健的行事风格而为朝野上下所理解并接受。实事求是地总结这场改革大体成功的经验,具有一定的历史借鉴意义。

### 注释

①目前史学界尚无专门研究清代咸丰、同治年间江南改折均赋的论文,但相关的论著主要有:李文治、江太新:《清代漕运》,中华书局,1995年;周健:《雍正之供:清代田赋与国家财政(1730—1911)》,北京师范大学出版社,2020年;范金民:《明清江南重赋问题研究述论》,《中国经济史研究》1996年第2期;赵思渊:《十九世纪中叶苏州“大小户”问题》,《史林》2012年第6期等。②《清仁宗实录》卷四七,嘉庆四年六月癸卯,《清实录》第29册,中华书局,1986年,第573页。③《清宣宗实录》卷一四六,道光八年十一月己酉,《清实录》第35册,中华书局,1986年,第246页。④⑦国家清史工程数字资源总库:录副奏片03-4862-080同治二年五月二十四日两江总督曾国藩片。⑤冯桂芬:《显志堂稿》卷十《均赋议》,《续修四库全书》第1536册,上海古籍出版社,2002年,第1页。⑥国家清史工程数字资源总库:朱批奏折04-01-35-0285-002道光三十年九月二十五日江苏巡抚傅绳勋折。⑧冯桂芬:《显志堂稿》卷五《致李伯相书》,《续修四库全书》第1535册,上海古籍出版社,2002年,第588页。⑨包世臣:《中衢一勺》卷七,《答桂苏州第一书》《复桂苏州第二书》,《包世臣全集》第2册,黄山书社,2014年,第195、198页。⑩国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-1752-007嘉庆十四年九月初三日江苏巡抚蒋攸钰等折。⑪陶澍:《陶澍全集》第1册卷十七《抚苏稿》,道光六年十一月十八日《奏为遵旨查讯京控事件据实覆奏事》之附片,岳麓书社,1998年,第416—419页。⑫国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-2849-031道光六年六月二十二日御史李逢辰折。⑬国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-2618-056道光十一年十二月十九日御史宋邵谷折。⑭包世臣:《中衢一勺》卷七《复桂苏州第二书》,《包世臣全集》第2册,黄山书社,2014年,第201页。⑮冯桂芬:《显志堂稿》卷九《均赋说劝绅》,《续修四库全书》第1535册,上海古籍出版社,2002年,第673页。⑯魏源:《古微堂外集》卷

七《海运全案跋代》,《魏源全集》第12册,岳麓书社,2004年,第390页。⑰包世臣:《中衢一勺》卷七《答桂苏州第五书》,《包世臣全集》第2册,黄山书社,2014年,第206页;国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-3152-017道光二十八年九月初十日两江总督李星沅等折。⑱《清宣宗实录》卷一二〇,道光七年六月丙申,《清实录》第34册,中华书局,1986年,第1015页;《清宣宗实录》卷一一五,道光七年三月戊戌,《清实录》第34册,1986年,第934页。⑲《清宣宗实录》卷四六四,道光二十九年二月辛丑,《清实录》第39册,中华书局,1986年,第856页。⑳《清宣宗实录》卷四六六,道光二十九年四月丙午,《清实录》第39册,中华书局,1986年,第877页。㉑以上李星沅、陆建瀛所述,参见《续陈南漕分成改折易滋弊端折子》,《李星沅集》第2册卷二十,岳麓书社,2013年,第648—650页;国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-3150-039道光二十九年三月初五日江苏巡抚陆建瀛折。㉒林则徐:《林则徐全集》第3册,道光十九年十一月初九日《复议体察漕务情形通盘筹画折》,海峡文艺出版社,2002年,第233页。㉓曾国藩:《曾国藩全集》第6册《奏稿六》,同治二年九月二十二日《遵旨复议南漕运京请准变通成例并飭王大臣及户部集议新章折》,岳麓书社,2012年,第418页。㉔冯桂芬:《显志堂稿》卷五《上林督部师书》,《续修四库全书》第1535册,上海古籍出版社,2002年,第570页。㉕国家清史工程数字资源总库:朱批奏折04-01-01-0856-016咸丰四年十月初八日两江总督怡良、江苏巡抚吉尔杭阿折。㉖㉗冯桂芬:《显志堂稿》卷五《与许抚部书》第1535册,《续修四库全书》,上海古籍出版社,2002年,第576页。㉘国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-4365-033咸丰四年二月二十二日两江总督怡良、署理江苏巡抚许乃钊折。㉙冯桂芬:《显志堂稿》卷五《与许抚部书》(共三封)、卷十《均赋议》,《续修四库全书》第1535、1536册,上海古籍出版社,2002年,第576—580、1—3页。㉚冯桂芬:《显志堂稿》卷十《均赋议》,《续修四库全书》第1536册,上海古籍出版社,2002年,第2页。㉛冯桂芬:《显志堂稿》卷十一《用钱不废银议》,《续修四库全书》第1536册,上海古籍出版社,2002年,第26页。㉜光绪《户部漕运全书》卷九《征收漕粮》,《清代漕运全书》第1册,北京图书馆出版社,2004年,第512—513页。㉝国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-3969-031道光二年十月二十七日御史程邦宪折。㉞国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-4365-033咸丰四年二月二十二日两江总督怡良、署理江苏巡抚许乃钊折。㉟《清文宗实录》卷一二四,咸丰四年三月庚戌,《清实录》第42册,中华书局,1986年,第146页。㊱㊲冯桂芬:《显志堂稿》卷二《送许洵臣中丞还序》,《续修四库全书》第1535册,上海古籍出版社,2002年,第505页。㊳《清文宗实录》卷一三三,咸丰四年六月庚辰,《清实录》第42册,中华书局,1986年,第358页。㊴国家清史工程数字资源总库:录副奏折03-4366-045咸丰四年十一月二十五日漕运总督邵灿折。㊵冯桂芬:《显志堂稿》卷五《请均赋牒》《与赵抚部书》,《续修四库全书》第1535册,上海古籍出版社,2002年,第581—583、671页。㊶国家清史工程数字资源总库:录副奏片03-4862-080同治二年五月二十四日两江总督曾国藩片。㊷议定减租:“每亩一石以内,正数减为九七折,一石以外,零数为五折,仍不得逾一石二。”《续修四库全书》第1535册,上海古籍出版社,2002年,第548页。㊸赵烈文:《能静居日记》第2册,岳麓书社,2013年,第1078页。㊹曾国藩:《曾国藩全集》第27册《书信六》,同治二年十一月初三日复庞钟璐,岳麓书社,2012年,第263页;李鸿章:《李

鸿章全集》第 1 册《奏议一》，同治二年五月十一日《裁减苏松太粮赋浮额折》，安徽教育出版社，2008 年，第 297 页。<sup>⑭</sup>李鸿章：《李鸿章全集》第 2 册《奏议二》，同治四年九月初九日江苏巡抚李鸿章等《议裁海运津贴折》，安徽教育出版社，2008 年，第 299 页。戴槃：《杭嘉湖三府减漕记略》（又名《浙省减漕记略》），《筹海运经费记》，同治七年孟秋重刊本。<sup>⑮</sup>国家清史工程数字资源总库：录副奏折 03-4862-085 同治三年十月二十六日闽浙总督左宗棠折。<sup>⑯</sup>戴槃：《戴槃四种纪略》，《杭嘉湖三府减漕奏稿》《户部议奏浙省减漕稿》，《中华文史丛书》第 48 册，台湾华文书局，1968 年，第 745 页。<sup>⑰</sup>国家清史工程数字资源总库：录副奏折 03-4863-030 同治四年五月初二日侍郎殷兆镛折。<sup>⑱</sup>李鸿章：《李鸿章全集》第 2 册《奏议二》，同治四年九月初九日《议裁海运津贴折》，安徽教育出版社，2008 年，第 297—298 页。<sup>⑲</sup>国家清史工程数字资源总库：录副奏折 03-4863-109 同治四年五月十六日□□□《奏为江苏钱漕既重流弊滋深官民交弊请减额外浮收禁革大小户名目等事》，《清穆宗实录》卷一四六，同治四年六月戊午，《清实录》第 48 册，中华书局，1986 年，第 427 页。<sup>⑳</sup>李鸿章：《李鸿章全集》第 2 册《奏议二》，同治四年十二月十八日江苏巡抚李鸿章等《查明苏松等属裁除浮收实数并本年征收钱漕情形折》，安徽教育出版社，2008 年，第 382—383 页；国家清史工程数字资源总库：录副奏折 03-4865-098 同治六年十二月初二日两江总督曾国藩折。<sup>㉑</sup>《清穆宗实录》卷八九，同治二年十二月甲午，《清实录》第 46 册，中华书局，1986 年，第 871 页。<sup>㉒</sup>国家清史工程数字资源总库：录副奏折 03-4850-062 同治五年十二月初二日署理两江总督李鸿章折。<sup>㉓</sup>国家清史工程数字资源总库：录副奏折 03-

4865-098 同治六年十二月初二日两江总督曾国藩折；丁日昌：《丁日昌集》上册卷二四《藩吴公牍四》，上海古籍出版社，2010 年，第 371—372 页。<sup>㉔</sup>丁日昌：《丁日昌集》上册卷二一《藩吴公牍一》，上册卷五九《抚吴公牍二四》，上海古籍出版社，2010 年，第 346、602 页。<sup>㉕</sup>光绪《户部漕运全书》卷九《征收漕粮》，《清代漕运全书》第 1 册，北京图书馆出版社，2004 年，第 512 页。<sup>㉖</sup>民国《川沙县志》卷八《财赋志》，“中国方志丛书”，台北成文出版社有限公司，1974 年，第 538—543 页。<sup>㉗</sup>《清穆宗实录》卷八九，同治二年十二月甲午，《清实录》第 46 册，中华书局，1986 年，第 871 页。<sup>㉘</sup>曾国藩：《曾国藩全集》第 24 册《书信三》，咸丰十一年十二月十九日《复吴佳宾》，岳麓书社，2012 年，第 675 页。<sup>㉙</sup>同治十三年户部《江广等省漕粮请飭办本色由海运津疏》，盛康辑：《皇朝经世文编续编》卷四九《漕运下》，《近代中国史料丛刊》第 838 册，台湾文海出版社，1966 年，第 5380 页。<sup>㉚</sup>国家清史工程数字资源总库：录副奏折 03-6284-004 光绪三十一年十一月初十日署理两江总督陆元鼎折。<sup>㉛</sup>丁日昌：《丁日昌集》上册，上海古籍出版社，2010 年，第 355、371—372、424—426、675—677、757 页。<sup>㉜</sup>黄宗羲：《明夷待访录》，《黄宗羲全集》第 1 册，浙江古籍出版社，2005 年，第 7 页。<sup>㉝</sup>赵烈文：《能静居日记》第 2 册，同治六年九月十五日，岳麓书社，2013 年，第 1112 页。<sup>㉞</sup>丁日昌：《丁日昌集》上册卷六七《抚吴公牍三二》，上海古籍出版社，2010 年，第 667—668、702 页。<sup>㉟</sup>叶裕仁：《上王晓莲方伯论冬漕折价书》，盛康辑：《皇朝经世文编续编》卷三七《赋役四》，《近代中国史料丛刊》第 835 册，台湾文海出版社，1966 年，第 3996 页。

责任编辑：王 轲

## On transforming the Collection of Grains into the Collection of Coins, and Evening the Tax in Jiangnan During the Reign of Xianfeng and Tongzhi in the Qing Dynasty

Yan Aihong

**Abstract:** In the middle period of Xianfeng Reign, there were eight provinces of shipping by canal that began the reform of water transport, which constituted the main body of the reform of grain tribute system in the late Qing Dynasty. The reform was presided over by provincial officials, so the results were different. Among them, the water transport reform chapter of Jiangnan (i.e. Suzhou vassal area), which was fully brewing in the middle of Xianfeng and officially launched in the early years of Tongzhi, experienced twists and turns, but achieved considerable results. The reason for the success of the reform of water conservancy in Jiangnan lied in the fact that the governors of the two rivers carefully grasped the reform opportunity, paying attention to policies and strategies, integrating the old system and new laws, timely establishing rules and regulations, especially attaching more importance to the rule of man than the rule of law, and appointed key figures who were capable enough to coordinate the overall situation of the reform.

**Key words:** late Qing Dynasty; the reform seal of shipping by canal; Jiangnan; transforming the collection of grains into the collection of coins, and evening the tax