

西西弗斯陷井:道光年间南漕改折^①的困境

周慧清

(安徽大学 徽学研究中心,安徽 合肥 230031)

[摘要] 道光时期,中央财政极度危机,京师粮储左右支绌。传统的漕运体制长期成为糜费国帑的最大漏卮。仅每年漕粮的直接运费即超过中央财政收入的40%,为维护运道所花费的国库银两又占中央财政支出的四分之一左右。附着于漕粮的加征加收,更成压倒有漕八省百姓的重负巨弊,风起云涌的抗漕民变与士变随时可能成为葬送清廷统治的风暴。此时,南漕改折成为解决清代中央与地方财政危机的途径之一。然而,清廷并不愿通过屡屡被证明为极度有效的市场途径,不愿放弃、甚至规范权力,依旧迷信权力的万能。在此前提下,朝廷的改革思路是最大化地寻求财政收入的增量,地方官员则视既得利益作为不变的存量。这样的改革设计无疑只会进一步加重百姓的负担,造成鸡尽卵绝的后果。因此,道光时期的南漕改革方案,更像西西弗斯之石,耗费无数精力被设计出来,只是为了徒劳地再回到原点。

[关键词] 南漕改折;漕运弊端;市场途径;利益群体;权力制约

[中图分类号] K249

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2023)01-0077-11

道光(1821—1850)时期,积重难返的漕运弊端及运河通漕功能下降使漕政濒于崩溃,有漕各省漕粮多征不足额,京师粮储出现供应危机。在此背景下,南漕改折作为解决漕运危机的变通之策屡被提出。朝廷与官员们打着减轻百姓负担的旗号,就是否推行南漕改折展开了激烈争论,但改折之事却最终未能付诸实践。

清中后期,漕运制度中存在的弊端是推进漕粮改折的直接原因。江太新、杨杭军、倪玉平、周健、赵思渊、肖丽红、郭燕红、马俊亚等对嘉庆至道光时期漕务中的沿运索取陋规、旗丁索费、州县浮收勒折、大小户等弊端及清廷的整顿、限制措施进行了梳理、分析。^②关于漕粮改折,学术界多有讨

[收稿日期] 2022-09-25

[基金项目] 国家社会科学基金重大招标项目“大运河与中国古代社会研究”(17ZDA184);安徽大学淮河流域环境与经济社会发展研究中心重点课题“咸同以降黄河、淮河分离与漕运利益的重新分配”(HHYJZX2021ZD015)。

[作者简介] 周慧清(1984—),女,安徽宿州人,安徽大学徽学研究中心助理研究员,历史学博士,主要研究方向为中国近现代社会经济史。

① 为满足京籍百官和驻京军队的俸禄、兵饷,顺治二年(1645)起,江苏、浙江、江西、湖北、湖南、安徽、河南、山东8省每年征解约400万石粮食,通过京杭大运河输送至京仓(330万石正兑米,供应北八旗三营兵)及通州仓(70万石改兑米,为京师王公百官俸廩)。此外,苏州府、松江府、常州府、嘉兴府、湖州府与太仓直隶州6属每年转输21万石白粮分别供应京、通仓储。除豫、鲁2省外,其他有漕6省每年输送至京的漕粮被称为“南漕”。“改折”是指由征收实物漕粮改为征收货币。

② 江太新.论清代中叶后漕政的败坏.中国经济史研究[J],1992(4);杨杭军.略论清朝嘉道时期漕运之弊及其影响[J].中州学刊,1998(1);倪玉平.嘉道之际的漕弊问题[J].石家庄师范专科学校学报,2003(4);周健.嘉道年间江南的漕弊[J].中华文史论丛,2011(1);赵思渊.从“包漕”到“告漕”——道光初年“漕弊”整顿进程中苏松士绅力量的演化[J].清史研究,2011(3);肖丽红.从官诬闹漕案看清代地方官漕政理念与地方社会治理——以陆名扬闹漕为中心的考察[J].安徽史学,2010(5);郭燕红.从常熟均赋到朝昭文民变——清道光晚期江南社会危机透视[J].西南大学学报(社会科学版),2016(3).马俊亚.从权力操控到市场配置:淮患成因与张謇导淮理念[J].江南大学学报(人文社会科学版),2022,(6).

论。李文治^{[1]112-116,470-480}、戴鞍钢^[2]、吴琦^[3]等学者对清代漕粮改折的类型、过程等进行了阐述、探讨。南漕改折属于晚清漕运体制改革的一部分。哈罗德·辛顿(Harold C. Hinton)^{[4]339-354}、简·凯特·伦纳德(Jane Kate Leonard)^[5]、兰德尔·A·道奇(Randall A. Dodge)^[6]从国家与官僚体系的层面探讨了漕运制度长期存在的原因。周健认为漕粮制度的结构性缺陷是导致清廷在漕粮改革上步履维艰、裹步不前的主要原因。^[7]

本文则试图以道光朝南漕改折的困境为样本,揭示清代君臣规避市场途径、只在传统权力构架内设计改革的弊端及徒劳,阐述其内在的缺陷及必然结果。

(一)

有清一代,漕、盐、河为“东南三大政”,它们也是让朝廷棘手的重大政治、经济问题,其中尤以漕务影响最深、最巨。

清代漕粮运费与其财政收入相比,花销相当惊人。御史李鸿宾称南漕运米“每石不下数十金”,协办大学士刘权之称“南漕每石需费银十八两”。^{[8]506}还有人认为“每石之值约需四十两,或二十两,或十八两不等,而及其归宿,乃为每石易银一两之用。”^{[9]568}这些看法可能有一定的夸张成分。魏源认为,官府负担的运费约每石3两、百姓负担1两,每石运费共计4两。^{[8]506}即便如此,每年运送400万石漕粮的直接费用也达到了1600万两白银。另据保守估计,以每年运送漕粮400万石计,河运的直接运费达800万石米,^①约合1826万两白银。清朝每年财政收入以4000万两白银计,^②仅漕运的直接费用便约占40%—45.7%。另外,每年为维护漕运粮道所花费的国库银两常达1000万两,^{[10]96}又占清中央财政支出的四分之一。

尤其令人惋惜的是,清政府不惜时间、人力、物力、财力转输至京通仓储的数百万石粮米,除支放兵米、俸米外,“尚可余数十万石太仓之米,陈陈相因,湿蒸霉变,自古已然。”^{[11]8348}花费了千辛万苦运到北京的漕米,其价格只与北方小米的价格相当,每石约值银1两,^{[12]1007-1008}仅及运费的四分之一至五分之一。

道光时期,以江苏地区核算,“凡办漕一次,除交米一百数十万石之外,必得需费银二百二三十万两”。^{[13]388上、下}而州县则以筹措运费为名向民间敲诈勒索,“乡民不堪其累”。^{[14]31}无力纳漕的平民百姓(小户)只得依附有势力的势绅豪衿(大户)。大户或“挟州县浮勒之短”动辄闹漕、不交足额,或与负责收漕的书差等胥吏狼狈为奸,包漕米吃漕规。^{[13]389上}各地因“闹漕”而激发的民变与士变,竟蔚然成风,给清统治者造成巨大的威胁。^{[15]230-238}

州县常年呈报灾歉,请求蠲缓、豁免民欠银及官垫民欠银的数目不断增加。嘉庆二十三年至道光十年(1818—1830),江苏请求豁免民欠银1206000余两,米229000余石;请求豁免官垫民欠银1259000余两。道光十一年至道光二十年(1831—1840),江苏请豁免民欠银2928000余两、米268万余石,又豁免官垫民欠银2441000余两。道光十年以前,江苏每年起运漕粮一百四五十万石。其后10年,年年减少。道光二十一年(1841)以后,仅道光二十四(1844)、道光二十八(1848)两年起运米100余万石,其余各年仅80万、五六十万石,不及漕额之半。^{[13]389上、下}江苏漕额约占全国漕粮的八分

① 阮元.海运考(上).贺长龄.皇朝经世文编[M],卷48:户政二十三.广百宋斋丁亥(1887)仲春校印.

② 道光年间地丁、杂税、盐课、关税定额4517万余两,道光二十一年实征3859万余两,道光二十二年实征3871万余两,道光二十五年实征4061万余两,道光二十九年实征3719万余两(王庆云.石渠余纪.卷3.北京:北京古籍出版社,1985.P144.)

之三,该省实运数目的不断减少直接导致京仓粮储逐年下降,以致道光中后期京师粮储不敷支放。

显然,直接将漕粮改折现银,是一项利国惠民的德政。英和、林则徐、苏廷魁等均提出了大规模改折南漕的建议,但这种看似理性而正确的主张却迟迟无法达成共识。

道光四年(1824)冬,淮水泛滥致高家堰溃决。道光五年(1825)新漕受阻无法北上。大学士英和奏《通筹漕河全局折》,主张停河运一年以治理运河,江浙暂行海运 150 万石,其余一概折色,所得七八百万两漕折银用以治河。改折漕粮既不影响京师粮食运转,又可解决财政困境,是“一举两得之计”。此议一出即招来群臣反对。漕运总督魏元煜认为江浙折色,民必观望,“请仍循旧章”。协助江苏巡抚陶澍办理漕运的魏源认为南漕改折易导致州县浮收更甚,最终“折色之累在民”。^{[16]330} 陶澍亦认为折漕数量过多将致“谷贱伤农,有巢无售,以致银无所出”。两江总督琦善“恐官吏增价病民,甚至将完作欠”。在此压力之下,道光帝以“江省额漕折银为数甚巨,必致谷贱伤农”为由,谕令“所有折漕一节降旨毋庸议”。^{[17]162}

道光十年,御史郑瑞玉认为京通各仓充裕,奏请将南漕暂行折征。户部认为民间漕粮纳米为定制,不可轻易更张,停征漕粮影响京师粮储,且解散各省 10 余万水手会扰乱社会秩序。若京师就近采买漕粮,或者让京师的官员、兵丁自己购买粮食,“非政体所宜”。郑瑞玉的奏请被一一驳回。^{[18]37461下-37462上}

由于漕运弊病愈来愈严重,道光十九年(1839),林则徐提出开发畿辅水田、逐步改折南漕的变通之法。他认为可先将 10 余万石南漕折征银两,此后再逐渐增加。如此推行 10 余年,畿辅所产粮食可以取代运自苏、松、常、镇、太、杭、嘉、湖等 8 属的漕粮,而南漕则全部折征,每年的漕折银可达数百万两。^{[19]232} 但此议仍被搁置。

道光二十二年(1842)六月,镇江被英军攻破,漕粮运道梗阻。^{[20]243上} 战争使清政府财政逐渐恶化,^{[21]77-81} 江浙地区也因战争影响,漕粮多征不足额。户部一方面屡次筹议节省,主张京仓支放之项分别减折,以实仓储;另一方面提议把道光二十二年的江浙漕粮改征折色,江西、湖南、湖北等省另筹运道。^{[20]226上} 鉴此,道光谕令将浙江全省及江苏省苏、松、常、镇、太当年的冬漕改征折色,按米数酌减 3 成,并称克复镇江后,则停止改折之举。^{[18]40903页下-40904页上}

同年七月,福建道监察御史苏廷魁上奏《节省经费变通漕法》一折。苏廷魁认为,每年输入京师的 400 万石漕粮,每石约费官府白银十五六两,“而费之出自民者不计焉”。他主张由西北各省大吏筹备款项,广行采买杂粮转运京仓,然后逐渐将南漕改征折色。王公百官禄俸以西北采买之粮充给,八旗满蒙甲米以时价酌给银两,由他们自行就市买食。^{[20]225上、下} 苏廷魁的提议遭到军机大臣穆彰阿的坚决反对。穆彰阿认为“事势实多窒碍难行”。^{[20]226上、下} 八月十六日(9月20日),道光帝依穆彰阿等人所议,否决了苏廷魁关于南漕改折的提议。^{[20]227上}

道光五年、十年、二十二年 3 次改折南漕之议未在当时引发大规模的讨论便无果而终了。但随着漕运弊端的不断加深,清廷财政困境的加剧,道光末年有关南漕改折、解决财政增量的声音越来越强烈,甚至在朝廷内外引发了两场大规模的争论。

道光二十八年十一月十四日(1848年12月9日),廷臣会同户部奏陈清查地丁钱粮积欠、漕米改折等 5 条筹款章程。^{[22]402下-406上} 在“漕米可以改收折色”一节中,廷臣主张“应只酌折成数,统以百余万石为率”。他们认为前朝原有折漕之例,南漕部分改折具有正当性。相较于地方“加数倍而不止”“肥劣员之橐”的私折,朝廷明定折价会减轻粮户负担;州县不用再支付帮丁的津贴费用,中央则

节省了支付旗丁月粮、行粮、修补船只、抵通剥运、载带货物应免之税等种种杂费。此外,缓征漕粮,无论正米、耗米、漕项均要折色解交部库。如此,朝廷可获得一大笔折征银两,以此分配给河南、山西、奉天等地购买米麦,或招商由海运抵津,可以满足京师粮需。“一转移间,不惟经费有补,且可以苏东南官民之困”,可谓“国家无损失,州县无损耗,只有中饱者受损。”^{[22]403上-404上}道光帝认同了廷臣们南漕成数改折的建议,决心予以实施,谕令“除实有不便于民者准该督抚奏明外,其余令在必行”,“如州县藉词浮折,即行严参”。^{[22]413上}

廷臣们欲通过减少地方私自折价的方式将部分江南漕粮转为官方折色,其目的是增加国库收入,同时达到革除漕弊、苏解民困的效果,这无论在政治上、经济上都是无比正确的举措,但可操作性却十分成疑。廷臣在议定章程中未阐明南漕“酌折成数,统以百余万石为率”的具体涵义,至于如何减少,减少到什么程度,他们对此并不明确,只要求有漕各督抚“将漕米每年折色若干,可折价银若干两,临时查照市价,酌量妥办”。^{[22]403上-404上}这些种种不确定性成为两江总督李星沅等地方官员与朝廷博弈的焦点。

道光二十九年三月十三日(1849年4月5日),李星沅奏陈《屡陈南漕分成改折易滋流弊折》,驳斥廷臣有关南漕改折的提议。南漕改折本是因无法完成全数漕额而提出的变通之法,在李星沅看来,难防“不肖州县明开浮勒之端,不法吏胥暗长讹索之渐”,既不益国,也不惠民,“曷敢轻于尝试?”且“他省赋轻额少或可议行,独于江苏时势揆度利害,总觉行之维艰”。既然“种种窒碍,变而难通”,倒“不如守旧”。^{[23]3489-3496}

三月二十一日(4月13日),江苏巡抚陆建瀛上《体察折漕情形实有未便》一折,亦以漕粮折价难定、易致京师粮储亏短而反对南漕改折。陆建瀛认为,南漕按定例折价则不敷采买,折价过重则百姓无法负担,由此导致州县积欠、官方垫补。江苏数十年来均以垫漕而致亏,影响京师粮储。若使南漕改折,将会另开一亏空之门,“恐民困未苏而于国帑大局有碍”。^{[24]123-127}

李星沅、陆建瀛的反对意见有理有据,廷臣们很难驳倒。道光帝谕令原议廷臣及户部议奏。四月八日(4月30日),廷臣们在复奏中肯定了李、陆关于南漕改折折价难定、于京师粮储及国帑均有窒碍的说法,提出“所有江苏省漕粮分成改折,请仍照旧章。其余有漕各省漕额无多,均请照旧办理。所有续议酌办章程六条,一并毋庸置议”。^{[25]100下-102上}当日,耆英奏陈《南漕暂缓改折》一折,道光帝随后谕令“所有各省漕粮着准其仍照旧章办理,毋庸分成议折”,^{[25]100上、下}撤回了之前关于南漕分成改折的谕令。

道光三十年(1850)二月,运道淤塞,漕船受阻于临清。此时严重的漕运弊端导致连年额漕短缺,再加前一年水灾的影响,京师粮储危机加重,清廷要求各省清查地方仓库,弥补因积欠、挪垫银米等造成的钱粮亏缺。^{[13]56上-59下}六月二十六日(8月3日),江苏巡抚傅绳勋奏《江苏漕务情形》一折,极言“江苏漕运受病已深,势将决裂”。^{[13]387下}欲革漕运弊端,应核定并裁减通仓及沿途索费,将“平日私相授受之费”改为“例给之款”,虽“不得政体”,却可减少沿运及通仓漫无限制的敲诈勒索。^{[13]390上}八月十一日(9月16日),给事中曹林坚奏陈南漕改折窒碍难行,言其“不过使市侩居奇,州县获利,无益于国家,有害于百姓”。^①八月二十六日(10月1日),户部会同廷臣复议,从三方面否定了傅绳勋改折南漕的提议:首先,内务府应用白粮及官兵等应领粳米,一向征取自浙江及苏松两粮道所属

① 冯桂芬撰,苏州府志[M],卷84:人物十一。清光绪九年刊本。

州县,道光二十九年秋江浙水灾严重,两省蠲缓较多,北运至通仓的苏松漕粮仅及定额的十分之一。若再将苏、松漕粮改征折色,会造成京师漕粮不敷支放的局面。其次,道光帝生前要求有漕省份按照旧章征收本色漕粮,现在他离世还不到一年,傅绳勋便奏请更易旧章,况且,现在的情形与一年前的情形并无很大的改变,改折南漕的提议实在难以接受。再次,关于京仓粮食采买自商贩的提议,户部及廷臣提出了二点担忧:一是每年商贩能否源源不断的提供一百余万石粮食;二是有抬高京师粮价的风险,将诱发社会不稳定。到时再想恢复征收本色旧制,将会面临召集旗丁、再造粮船等多重困难。此外,户部在复议中一再强调,只有在京师仓储充裕的情况下才能讨论改折南漕,否则两江总督和巡抚要一起承担责任。^{[13]391上、下}

两江总督陆建瀛于九月初十日(10月14日)、二十三日(10月27日)连上两折,称“折漕必致缺米,更张更属非宜”,明确反对苏州、松江、太仓3属漕粮改征折色。^①由于说服力极强,皇帝批示“江苏新漕仍照旧章办理,无庸会议”,^{[13]428上}南漕改折之议再次流产。面对江苏省漕弊毫无改进的情况,傅绳勋于当年十月再奏《缕陈漕务情形》,重申改折南漕以除锢弊。朝廷虽严飭有漕各属去浮收、节漕费、禁绝大户小户等名目,但仍以“旧章骤难更变”之由否定了江苏漕粮改征折色。^{[13]457上、下}

总之,道光年间征实、河运等传统漕政体制给朝廷、百姓造成了莫大的痛苦。朝廷财政收入逐年下降,百姓的经济负担逐年上涨,地方官员漕务工作日渐繁重,各级漕务丁弁诈索与被诈索的陋规越来越多。就此而言,漕粮折色显然具有莫大的合理性,官员们致力于折色的改革精神值得称道。可惜,每次改折均有议无行、甚至令出即废。这究竟是什么缘故呢?

(二)

道光朝(1821—1850)以前的官方改折曾被视为朝廷恤民的德政。如康熙十年(1671),浙西连受旱蝗水灾,无力缴纳正米324000余石应征漕粮,朝廷认为“惟有改折可以稍救民命……正兑、改兑每石一例改折银七钱,脚费另征”。^{[26]509}康熙三十二年(1693)“以河南本省不出漕粮,百姓远至直隶购办,奉旨嗣后停止百姓采买,令该抚将改折银两,亲至大名府所属地方采办起运”。因此,漕粮改折的政治、经济意义毋庸置疑。

道光帝个性俭约,执政谨慎,不愿扰民累民。如不论其后期的外交失误,他算得上一位政治成熟的传统人君。显然,他洞悉改折的益处和趋势,加之不少朝内权臣力持此论,君臣对改革的决心不谓不大,对改革的设计可谓殚精竭虑。但为何一些地方官员能轻易地否定改折决策和谕令呢?

其实,在清代,改折并不是什么新鲜之政。清漕运体制承袭明代,漕粮在征派上有征收实物(本色)及按一定比价将漕粮折合银两征收(折色)的两种形式。为获得足够的京师粮食需求,顺治朝便规定“起运漕粮,例不改折”,历朝皇帝均奉行漕粮实征的定制,严格限制漕粮改折。但有漕八省(山东、河南、江苏、安徽、浙江、江西、湖南、湖北)每年总会有些地区遭受水旱灾害;且有的地区远离运道,漕粮运输极不方便。从一开始,清廷就不得不允许部分地区的漕粮小范围、小规模地改折。^②清初,山东、河南、安徽、江苏、湖北、湖南六省共永折漕粮360192余石,折银25万余两。顺治十七(1660)年,朝廷规定江浙两省48余万石漕粮改折以供工部备置石灰之用,遇到闰年加折4015石,

① 陆建瀛:《奏为南漕改折会议需时请仍照旧章办理事》(道光三十年九月初十日),中国第一历史档案馆藏,档号:03—3154—041;《奏请免议漕米改折事》(道光三十年九月二十三日),中国第一历史档案馆藏,档号:03—3154—040。

② 户部漕运全书[M],卷7:漕粮额征·改折抵兑。清光绪刻本。

每石折价1两6钱,约共折银76.8—83.3万两。其他尚有减征和民折官办等法。^{[27]3567-3568}

道光以后,漕运弊端愈演愈烈,漕粮征派、运输、入仓等各环节腐败重重。在原有体制下,这些“德政”事实上已成害民、累民的积弊。就其实际,州县在征漕时私收折色非常普遍。这种私折实际上是巧立名目,敲诈勒索,鱼肉百姓。地方官员通常强迫粮户按照高于市场的粮价,以货币形式缴纳漕粮,以从中牟取高额差价。朝廷曾谕令江浙两省征收漕粮“本折兼收,听民自便”,^[28]但地方官员为多收折色,以各种手段缩短开仓征漕的时间,减少征收本色的数量,强迫粮户高价改折。“漕务之浮收勒折,始于乾隆中,甚于嘉庆,极于道光”。

嘉庆四年(1799)上谕称“有漕州县惟利改收折色,藉以分肥。往往于开征时,先将低潮米石搬贮仓廩,名为铺仓,以便藉词廩满,折收钱文”。^{[29]248上、下}10年以后,腐败依旧。嘉庆十四年(1809),两江总督阿林宝奏称:“近年有漕州县……竟有于将次开仓收漕时,藉名垫仓铺底,令漕总胥吏预买丑米,私运入仓。迨至开仓收米时,仓中半已皆盈满,不过十日半月,即以米足封仓。乡僻小民,往往运米至仓,无处交收,仍复运回,勒令以重价折色完纳,乡民不堪其累”。^①又过十余年,道光二年(1822)江南道监察御史程裔采称:“(江南)州县甫经收漕,即虚报满廩,遂而封仓勒折……各花户守候稽迟,不得不以折色改兑……计市价每石制钱二千余文,折色则需五六千文不等”。^[30]同年,御史孙贯一亦称江南漕粮勒折至每石6000—7000文,三倍于粮米市价。^②道光中后期银贵米贱,有人称“数十年无此贱米,数百年无此贵银”。^{[31]195}然而漕粮折价非但不随米价下落,反而越来越高。再加上勒折多以交银两为准,农民多用制钱,兑换成银又多一层手续,胥吏等从中获利更多。道光十八年,“江南米价……不及往年之半。……折色有加三四倍者”。^{[32]54}以致粮户“医疮剜肉大可怜,今年过去愁明年。”^{[33]60}“农夫野老,莫不忍泣吞声。”^{[34]1375}

熟悉江苏漕务情况的傅绳勋认为,道光末年“(江苏)州县因帮费无出,大半私征折色”。^{[13]359上}除了要支付旗丁帮费外,州县的勒折还用于支付买米供兑、打点上下的陋规、征兑漕费用、州县行政费用。^[35]州县浮收勒折是漕政趋于崩坏的表现和主要原因。以至于有人说:“赋役之弊,莫甚于折色”!^③朝廷内外官员也多从为国计民生的角度反对地方私收折色。嘉庆二十一年(1816)给事中张源长认为:“若令小民以贱值巢谷,交纳折色,是闾阎终岁勤劬,所得升斗,大半巢以输官”。^④嘉庆二十二年(1817)御史蒋诗奏请“严禁州县征收折色运弁需索兑费”,他认为,若州县征漕时先收折色,待兑运不敷,便会于水次购米完交。或串通弁丁,给其兑费,弁丁会于抵通前盗买回漕粮米,掺杂交仓,“日久必致京通仓贮红朽相因”。^⑤道光二年御史程裔采指出,朝廷虽不准各省漕粮折色征收的禁令极严,州县官仍随意勒折,以致买补米色必多掺杂。

综上所述,从地方官员们的行政实践来看,地方折色的弊端实不亚于征实。他们实际上阐述了一个极为简单的道理:在官员们把自身既得利益作为不变的存量、朝廷寻求收入增量的前提下,不论什么样的改革最终都会加重百姓的负担。反对改折的琦善、陶澍、陆建瀛、魏源等人均属钱粮方

① 两江总督阿林保奏为密陈江苏实在漕务情形酌议办理章程事(嘉庆十四年九月初三日)[Z].北京:中国第一历史档案馆藏军机处录副奏折,档号:03-1752-007.

② 河南道监察御史孙贯一奏请重申严禁收漕积弊事(道光二年九月二十六日)[Z].北京:中国第一历史档案馆藏宫中档朱批奏折,档号:04-01-35-0242-002.

③ 任源祥.赋役议下.清经世文编[M].卷29,户政四.清光绪十二年思补楼重校本.

④ 户部漕运全书[M].卷9:征收事例·征收漕粮.清光绪刻本.

⑤ 户部漕运全书[M].卷88:通漕禁令·违禁杂款.清光绪刻本.

面的干员能吏,而非贪官腐属,他们深知官场的显规则与潜规则。因此,反对漕粮改折的官员具有充分的事实依据,其言论同样具有极大的合理性,而这正是朝廷改折之议和改折之令无法推行的现实原因。

(三)

清代的政治社会经济史中,往往存在着极其吊诡之事。漕务就是典型:实行漕粮改折本为减轻百姓负担的莫大德政;但反对漕粮改折同样是避免百姓损失的惜民之举。这究竟是怎么回事呢?

道光年间廷臣及户部多次主张南漕改折。他们认为,与其令州县私收折色,“加数倍而不止”,不如由朝廷主持改折,“轻其纳价”,或可“苏东南官民之困。”^{[22]403下} 朝廷支持南漕改折的堂皇借口是清除漕弊,减轻百姓负担,无疑具有莫大的政治合理性。但其施行的条件是中央具有极大的政治权威,官员具有极强的行政执行力和廉洁奉公之心,从中央到地方各级政府的公权力皆被规范地约束。道光时代的官场显然没有这样的政治条件,朝廷的目的就显得非常直白和简单,就是“全漕额”及增加中央政府的收入。

不可讳言,朝廷隐含的政治意图是通过南漕改折加强对有漕各省地方官吏的控制,严防地方分肥漕粮,进一步强化中央集权。

收漕是州县的利藪,道光年间地方征兑漕粮时中饱私囊的情况普遍存在。整个嘉道咸时期(1796—1862),江南“浮收中饱,由来已久,官民习以为常。故每办一漕,额多之州县官,立可富有数十万之巨资。”^① 州县私折所得银两用于支付旗丁帮费、州县行政费用、买米供兑费用,此外“上官同寅皆有一定规例,数不可缺,”^②“凡刁生劣监、讼棍奸胥、蠹役、头纪光丁、走差、谋委之徒,亦皆趁机挟制,以衣食寝处于漕”。其中,“帮费用其十之五六,其州县留以办公及不肖之员以之入橐者十之三四。”^[36] 有漕省份州县“折色过重,徒充私橐,转絀正供。”^{[25]100上} 道光帝认为“与其受迫乎而肥劣员之橐,不若减价值作维正之供。”^{[22]413上} 这种构想削减了地方官员的利益,也就约束了其权力,被地方官员抵制也就事属必然了。

同样的道理,像这类措施如果由中央政府强行施行的话,地方官员一定会轻车熟路地把自己的损失转嫁到百姓头上,让这类改革新弊尽显,从而造成民怨沸腾。

南漕改折作为解决漕运危机的方案,甚至像改革派陶澍、魏源等有识之士都对其持反对态度。道光二十九年朝廷撤回改折南漕的成命,不仅使“两江吏民咸庆”,甚至有人认为此举使“东南数省元气不致荡然,且国体具存,纪纲不紊。”^{[37]378} 朝廷内外反对南漕改折的主要原因有四点:招商采买无法补缺京师粮储;钱粮兑换不均衡导致漕粮折价难定;失业水手无法妥善安置;不违祖制的观念根深蒂固。且不说其真实目的何在,这些地方官员们在反对改折的政治原则与堂皇借口始终与朝廷保持一致——不增加百姓负担。陶澍认为折漕数量过多将致“谷贱伤农”,两江总督琦善“恐官吏增价病民,”^{[17]162} 李星沅认为改折使小民“展转亏折”。^{[23]3491}

官员们甚至搬出祖宗之法来反对改折。李星沅认为按例改折,难免酌量加增折价,朝廷早有明文规定“例不加赋”,州县不能随意加征。

地方官员们反对增加百姓负担的借口背后,事实上是保卫其攫取经济利益的权力不被约束。

① (民国)上海县续志[M]. 卷30. 民国七年铅印本.

② 冯桂芬. 漕粮开屯议. 葛士潜编. 清经世文续编[M]. 卷40:户政十七. 光绪年间石印本.

因此他们反对改折的潜台词非常明晰:地方官员们的权力不能受损,进言之,建立在权力基础之上的官员们的利益必须维持。实际是要告诉中央,在这样的情况下,如若增加中央的收入,只能进一步增加百姓的负担。

由上可知,朝廷与江苏地方官员关于改折与反改折的争论,根本不是解决漕务方法优与劣的冲突、不是好与坏的选择。不同的方法均是枝叶,而清代的官僚体制才是根本。可以说,在体制不变的情况下,凡是增加中央财政的改革,只能以增加百姓负担为结局。

自漕运制度创立之日起,漕运弊端便始终存在。为保证漕运的正常运转,清帝均采取种种措施试图整顿漕弊。凡涉及官僚体制的整顿措施,往往会收到一些实效。雍正七年,为解决州县借口旗丁索要运费而浮收(勒折)之弊,江苏巡抚尹继善主张“每米一石加津贴银六分,半归旗丁,半归州县,令纳户行,概官吏不得颗粒浮收”。此次改革将部分漕粮非法浮收转化为官方认可的漕费,增加了行政透明度,在一定程度上规范了州县官员的权力。仅此,“自此漕弊悉除,官民便利者五十余年”。^[38]

裁减运丁沿途使费、通仓浮费实则是解决漕利益集团的中饱问题。该利益集团涉及漕运总督、仓场侍郎等诸多庞大的势力,朝廷又只能把裁革浮费的问题交由这些官员处理,使得腐败问题注定无法得到解决。

可见,在清代权力结构和权力监管没有有效改革之前,朝廷的改革办法或许会增加中央政府的收入,但不会彻底革除漕运弊端,百姓的负担亦不会有所减轻。

清代的财政痼疾,绝大多数可以通过市场解决。道光五年,高家堰溃决,冲垮运道,160余万石的江南漕粮无法通过运河运送。江苏官员通过市场,把漕粮改由上海沙船商人承办。此次海运,即以过去的办漕杂项充用,政府并未另拨经费,所有各种帮船杂费一概支除,^{[39]413}直接节省的费用至少达银150万两。且海运漕米由于在船中存放时间极短,“视河运之粟莹洁过倍。”^{[40]416}可惜,这次通过市场来组织的海运漕粮虽然非常成功,但由于官员们的利益受损而中止。道光十二年,两淮引商欠银达5000万两,积弊之重,靠旧体制根本无法解决。两江总督陶澍对体制略作变通,同样依靠市场,将引盐制改为票盐制,打破官商的垄断,几一夜之间使多年顽症尽除。

清代漕粮除了用于支付京师官员和八旗士兵的俸饷,还以之作为救济灾荒与调控粮价的主要工具,其重要性不言自明。但漕粮不可轻弃,不代表随着漕粮的各项漕弊和腐败也不能剔除。清代解决漕弊的途径多种多样,最简单的办法就是开放市场,在通州设官收粮,比照江南粮价,浮价一两成,就足以让船商、粮商“皆为利往”了。

道光二十二年,苏廷魁认为南漕改折之初,若京师米价增昂,可将旧日廩座存储之米糶卖以平粮价。免除各省米商北上通行关税以示招徕,“小民趋利如鹜,定然蜂拥而来”。^{[20]225下}傅绳勋称,若京师官俸兵粮改放折色,官兵不能不买米而食,利之所在,商贩自会闻风而至。关东每年有不下数百万石黄豆由沙船商人贩运至江南一带,江南之米自然可由海至京。即使不专赖江浙之海道,川楚等省份的粮米也会通过其他路径运售京师。^{[13]394上}且道光中后期朝廷已屡次通过招商采买粮米的方式筹补京师粮需。道光二十二年,朝廷招商赴奉天、豫东三省贩米至直隶;^{[20]109下}道光二十六年,因运京漕粮短绌百余万石,道光帝鼓励商人买米由海运津;^{[41]412下}道光二十八年,为裕仓储,苏松太漕粮改为海运,李星沅等仍奏请“招徕商贩请运京”。^{[22]315上}

咸丰年间,受太平天国运动的影响,转输至京额漕短少过多甚至全漕停运,招商采买米石便成

了补缺京师仓储的主要方式。^① 这些凿凿事实,一方面说明开放京师粮食市场,具有充分的物质条件。另一方面,足以证明简单的市场经济的效果,即可让清廷成百上千的“才识”官员永远无法企及。

综上所述,道光年间存在着运转良好的国内市场。多次的行政实践证明,市场机制是解决中央财政危机、消除官员腐败的利国惠民正道。但清代中央与地方均过分迷信权力的作用,不愿放弃建立在权力基础之上的各种利益。致使貌似设计合理、政治正确的漕政改革,只能成为累民、害民的徒劳之举,对改革的努力颇像西西弗斯推石,一次次竭尽全力推到山顶,只是为了让其再回到原点。

结 语

从市场经济的角度来看,漕运体制是极不合理的。有学者指出:“从任何以公众经济利益为前提的制度设计来看,这种‘权力经济汲泵系统’都是不必要、甚至是完全不能容忍的。但是唯独在以皇权的运行需要和权力集团的利益为至高目标的制度体系中,则不论其制度成本有多么巨大、可能对于国民经济造成多大的负担和戕害,它都绝对必须。”^{[42]684} 该制度客观上为贪腐中饱提供了土壤。中央及地方的权力均不受有效的监管与制约,中央无限制压榨地方财政,地方则不断地侵蚀国家正供。

朝廷主张改折南漕,表面上站在“苏民困”的意识形态高度,实质上是通过去除中饱的方式把地方非法加征(浮收勒折)合法化,这是为了增加中央财政收入的韬略。反对南漕改折的官员抓住同样的意识形态话语,从折价难定、招商采买难办、定例不宜更改等方面极力阐述改折对国计民生不利,对防范州县浮勒、吏胥讹索不具可操作性。就其实际,地方督抚反对南漕改折,实际上是担忧在地方财政紧缩的情况下,损害自身的既得利益。中央否定改革决策,是担心改折不仅达不到裕仓储的效果,还会另滋弊端,损害维护稳定的核心利益。因此,道光朝、尤其是其末年的南漕改折之争本质上是中央和地方为维护 and 争取各自利益最大化而进行的博弈。

清廷不愿通过市场之途解决财政困境,不是简单的技术手段的选择,而是根深蒂固的体制之彀,是没有笼子约束的权力必然要乱作为的结果。

改折南漕争论中,民生问题均是反对者与支持者驳诘对方的有力武器。而在官员们把自身既得利益作为不变的存量、朝廷寻求收入增量的前提下,改与不改都不可能减轻百姓的负担,更不可能挽救积弊重重的漕政。所谓重视民生,不过是封建王朝的一个极易被捅破的意识形态气泡而已。

清代改革不成功的关键是官僚体制。在官员们的权力不受程序、舆论和民间社会监督的前提下,朝廷的任何德政最终都会成为害民的恶政,漕粮改折只能沦为官员们肥己的途径。

[参 考 文 献]

- [1] 李文治,江太新.清代漕运[M].北京:中华书局,1995.
- [2] 戴鞍钢.清代浙江漕政与农民的抗漕斗争[J].浙江师范大学学报(社会科学版),1988(3).
- [3] 吴琦,何晨.清代漕粮的“民折官办”——兼论清代政策变通的特点[J].中国社会经济史研究,2018(1).
- [4] Harold C. Hinton. The Grain Tribute System of the Ch'ing Dynasty[J]. The Journal of Asian Studies, Vol. 11. No. 3 (May, 1952).
- [5] J. K. Leonard. Controlling from Afar: The Daoguang Emperor's Management of the Grand Canal Crisis,

^① 中国第一历史档案馆编.同治咸丰朝上谕档[Z],第3册(咸丰三年).桂林:广西师范大学出版社,2000;同治咸丰朝上谕档[Z],第4册(咸丰四年);同治咸丰朝上谕档[Z],第6册(咸丰六年);同治咸丰朝上谕档[Z],第7册(咸丰七年).

- 1824—1826[M]. Center for Chinese Studies, University of Michigan, 1996.
- [6] Dodgen. Controlling the Dragon Confucian Engineers and the Yellow River in the Late Imperial China[M]. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2001.
- [7] 周健. 维正之供: 清代田赋与国家财政(1730—1911)[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2020.
- [8] 魏源. 圣武记: 卷 11[M]//魏源全集: 第 3 册. 长沙: 岳麓书社, 2011.
- [9] 郑观应. 停漕[M]//夏东元. 郑观应集: 上册. 上海: 上海人民出版社, 1982.
- [10] 马俊亚. 被牺牲的“局部”: 淮北社会生态变迁研究(1680—1949)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [11] 刘锦藻. 清续文献通考: 卷 76: 国用考十四·仓庾[M]. 北京: 商务印书馆, 1955.
- [12] Lillian M. Li and Alison Dray—Novey, “Guarding Beijing's Food Security in the Qing Dynasty: State, Market, and Police”[J]. The Journal of Asian Studies, Vol. 58, No. 4 (Nov., 1999).
- [13] 中国第一历史档案馆. 嘉庆道光朝上谕档: 第 55 册(道光三十年)[A]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2000.
- [14] 席裕福, 沈师徐辑. 皇朝政典类纂·漕运 卷 49: 漕运二·漕制[M]//沈云龙. 近代中国史料丛刊续编: 第 88 辑. 台北: 文海出版社, 1982.
- [15] 马俊亚. 区域社会发展与社会冲突比较研究: 以江南淮北为中心[M]. 南京: 南京大学出版社, 2014.
- [16] 魏源. 筹漕篇(上). 魏源全集: 第 13 册[M]. 长沙: 岳麓书社, 2011.
- [17] 纪昀等. 钦定四库全书·石渠余纪: 卷 4[M]. 北京: 北京古籍出版社, 1985.
- [18] 宣宗成皇帝实录(三): 卷 175[M]. 北京: 中华书局影印, 2008.
- [19] 林则徐. 复议体察漕务情形通盘筹画折. 林则徐全集: 第 3 册[M]. 福州: 海峡文艺出版社, 2002.
- [20] 中国第一历史档案馆 编. 嘉庆道光朝上谕档: 第 47 册(道光二十二年)[A]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2000.
- [21] 周育民. 晚清财政与社会变迁[M]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [22] 中国第一历史档案馆. 嘉庆道光朝上谕档: 第 53 册(道光二十八年)[A]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2000.
- [23] 李星沅. 缕陈南漕分成改折易滋流弊折子. 李概. 李文恭公(星沅)奏议. 卷 20: 江督[M]//沈云龙. 近代中国史料丛刊: 第 32 辑[M]. 台北: 文海出版社, 1969.
- [24] 陆建瀛. 奏明办理漕折情形折. 卢靖. 陆文节公(建瀛)奏议: 卷 4[M]//沈云龙. 近代中国史料丛刊: 第 35 辑. 台北: 文海出版社, 1969.
- [25] 中国第一历史档案馆. 嘉庆道光朝上谕档: 第 54 册(道光二十九年)[A]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2000.
- [26] 范承谟. 请改折漕粮疏[M]//魏源. 魏源全集: 第 15 册. 长沙: 岳麓书社, 2004.
- [27] 赵尔巽. 清史稿(第 13 册): 卷 122: 志九十七·食货三·漕运[M]. 北京: 中华书局, 1976.
- [28] 周健. 嘉道年间江南的漕弊[J]. 中华文史论丛, 2011(1).
- [29] 中国第一历史档案馆. 嘉庆道光朝上谕档: 第 4 册(嘉庆四年)[A]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2000.
- [30] 江南道监察御史程裔采为请禁收漕州县自行买补兑粮事奏折. 道光帝即位之初整顿漕弊档案[J]. 历史档案, 2014(1).
- [31] 包世臣. 答桂苏州第一书. 中衢一勺, 卷第 7 下[M]//包世臣撰, 李星点校. 包世臣全集. 合肥: 黄山书社, 1993.
- [32] 陈文述. 记道光戊戌江南征漕事[M]//张应昌. 清诗铎: 卷 2. 北京: 中华书局, 1983.
- [33] 徐堂. 纳税行[M]//张应昌. 清诗铎: 卷 2. 北京: 中华书局, 1983.
- [34] 彭绍升. 奉巡抚侍郎闵公书[M]//任继愈. 中华传世文选: 清朝文征(下册). 长春: 吉林人民出版社, 1998.
- [35] 周健. 嘉道年间江南的漕弊. 中华文史论丛[J]. 2011(1).
- [36] 军机大臣曹振鏞等为遵旨议复王家相所奏革除漕弊请飭督抚等筹画事奏折. 道光帝即位之初整顿漕弊档案[J]. 历史档案, 2014(1).
- [37] 姚莹. 与陆制军书[M]//严云绶, 施立业, 江小角. 桐城派名家文集(6): 姚莹集. 合肥: 安徽教育出版社, 2014.
- [38] 巡视南城江西道监察御史王家相为陈八折收漕有十不可事奏折. 道光帝即位之初整顿漕弊档案[J]. 历史

档案,2014(1).

[39] 魏源. 海运全案跋[M]//魏源集(上册). 北京:中华书局,1976.

[40] 魏源. 道光丙戌海运记[M]//魏源集(上册). 北京:中华书局,1976.

[41] 中国第一历史档案馆编. 嘉庆道光朝上谕档:第51册(道光二十六年)[A]. 桂林:广西师范大学出版社,2000.

[42] 王毅. 中国皇权制度研究——以16世纪前后中国制度形态及其法理为焦点(上,下)[M]. 北京:北京大学出版社,2007.

(责任编辑:闫卫平)

Sisyphus Trap: The Dilemma of the Reform of Nancao in the Daoguang Period

ZHOU Hui-qing

(Anhui University Huizhou Research Center, Hefei 230031, Anhui)

Abstract: During the Daoguang period, the central finance was in extreme crisis and the capital's grain reserves were in short supply. The traditional water transport system has long been the biggest drain of state funds. The direct freight of grain every year alone accounts for more than 40% of the central financial revenue, and the national treasury silver spent to maintain the transportation channel accounts for about a quarter of the central financial expenditure. The imposition of additional taxes and levies attached to the grain of Cao even overwhelmed the people in the eight provinces of Cao. The surging anti-Cao civil revolt could at any time have become a storm that destroyed the rule of the Qing Dynasty. At this time, the reform of Nancao became one of the ways to solve the financial crisis of the central and local governments in the Qing Dynasty. However, the Qing government was not willing to give up or even regulate power through markets that had been proved extremely effective repeatedly, and still believed in the omnipotence of power. On this premise, the reform idea of the imperial court is to maximize the increase of fiscal revenue, while local officials regard vested interests as the constant stock. Such reform and design will undoubtedly only further increase the burden on the people. Therefore, the reform plan of Nancao in the Daoguang period is more like the stone of Sisyphus, which was designed with countless efforts, just to return to the original point in vain.

Key words: Nancao reform; malpractice of water transport; market approach; interest groups; power restriction