

《筹议海防折》中的政治博弈

郭新阳

山东大学中心校区, 山东济南, 250013;

摘要: 1874 年 12 月 10 日, 李鸿章向清政府上《筹议海防折》, 拉开了海防大讨论的序幕。《筹议海防折》是李鸿章政治智慧的一次集中体现, 在这份奏折中, 李鸿章通过出色的政治博弈赢得了日后筹办海防的主导权。文章从《筹议海防折》本身入手, 主要分析了李鸿章在奏折中运用的政治博弈手段, 包括整合淮系资源、打压政治对手、寻求财政支持等, 并进一步探讨李鸿章对海防建设的看法。

关键词: 《筹议海防折》; 李鸿章

DOI: 10. 64216/3080-1494. 25. 06. 056

第二次鸦片战争后, 江河日下的清王朝发起了挽救自身统治危机的洋务运动。在这场长达三十余年的自强运动中, 以李鸿章为代表的部分洋务派大臣掀起了有关“筹办海防”的讨论。1874 年 12 月 10 日(同治十三年十一月初二), 李鸿章奏上《筹议海防折》, 以一句“实为数千年未有之变局”为这场旷日持久的海防大讨论拉开了帷幕。在这份《筹议海防折》中, 李鸿章通过陈明利害关系、关联集团力量等方式, 赢得了这次政治博弈, 为此后督办海防事务扫除了障碍。

《筹议海防折》是李鸿章在“筹办海防”讨论引起朝廷上下一定关注背景下顺势而为的产物, 它的诞生体现了李鸿章杰出的政治运作能力。自 19 世纪 60 年代洋务运动兴起之初, 有关“筹办海防”的讨论便在清廷朝野上下引起了极大的震动。曾国藩在 1861 年 8 月 23 日的上奏中说道: “购买外洋船炮, 则为今日救时之第一要务。”在部分洋务派的推动下, 清政府开始做出向外国购买军舰以建设海军的尝试。作为海防论的强力支持者, 李鸿章在洋务运动初期便主张在海防方面“精求火器, 择置良将”, 并通过江南制造总局陆续制造了我国第一批外洋轮船。1870 年, 李鸿章接替曾国藩成为直隶总督, 大权在握, 以淮军将领为基础搭建起属于自己的势力集团, 并开始寻求时机, 逐步实践“筹建海防”的主张。

1874 年 5 月, 日军侵略中国台湾, 清政府与其签订城下之盟, 部分朝廷大臣意识到加强海防已迫在眉睫。11 月 5 日, 总理衙门上呈《海防亟宜讲求武备必求实际

折》, 提出练兵、简器、造船、筹饷、用人、持久六条具体意见。奏上当日, 军机处即奉谕旨, 将总理衙门原折单抄录, 下发给各地督抚“详细筹议”, 并要求“广益集思, 务臻有济, 不得以空言塞责”。时任直隶总督的李鸿章认为时机已到, 开始起草《筹议海防折》。尽管当时朝堂内外仍有反对“筹建海防”的声音, 也有像左宗棠等人一样主张“塞防优于海防”的洋务派众臣, 但日军侵略中国台湾后的一段时间, 的确是李鸿章上奏的最佳时机。清政府的各级官员在很长一段时间内, 对日本的认知与西方列强不同, 认为其并没有对自身统治造成威胁的实力。侵台事件对清政府上下产生了巨大的冲击, 曾经与自己同样饱受西方列强欺凌的弹丸小国, 也能通过变法图强拥有觊觎中国台湾的海军实力, 足以让这些士大夫认识到筹建海防的必要性。而且当时日本对中国的威胁也大多是来自海防方面, 筹建海军、加强海防更显得迫在眉睫。

正式向朝廷上奏之前, 李鸿章借用多方力量运筹帷幄, 以便使自己的全力一击达到预期的效果。在接到军机处谕旨后, 李鸿章于 11 月 11 日(十月初九)给自己的兄长, 时任湖广总督的李瀚章写了一封家书, 详细阐述了自己对时局的看法。信中谈到了朝廷此次“筹议海防”的讨论, “文相为倭事气愤不过, 发此正论, 但恐有唱无和, 言易行难, 限一月复奏, 未便过迟”, 李鸿章准确地认识到以文祥为首的中枢权力当局因日本侵台一事的影响, 已经开始认真考虑购置装甲战舰以巩固海防。但这些中枢当局也怕无人支持他们的提议, 所以

下发旨意，示意封疆大臣们上奏附和。在了解朝中动向后，李鸿章于12月10日（十一月十二日）奏上《筹议海防折》。

奏折开头，李鸿章将自己的位置摆低，首先肯定了朝廷变法图强的决心，“仰见朝廷思患预防力图自强之至意，钦服莫名”。以低位者的姿态阐述接下来的观点，既有利于朝廷方面采纳自己的建议，又不会得罪朝廷中枢当局。放低身段后，李鸿章继续阐述“以丁日昌续拟海洋水师章程六条，请飭彙入该衙门前奏，一并妥筹覆奏”，顺着丁日昌早早上奏的《海洋水师章程》阐述自己的海防建议。

李鸿章上书之前，11月19日（十一月十一日），清政府收到了由广东巡抚张兆栋转呈，前江苏巡抚、淮系要员丁日昌递上的《海洋水师章程》六条。丁日昌早在1867年就曾提出有关“筹办海防”的建议，当时他正担任江苏布政使，向时任两江总督的曾国藩提出设立“三洋水师”的设想，与李鸿章的海防思想一脉相承。《海洋水师章程》为《筹议海防折》打开了局面，也顺理成章地为李鸿章的上奏铺平了道路。

为自己的观点做好铺垫后，李鸿章开宗名义地对海防现状进行分析，提出：“今则东南海疆万余里，各国通商传教，来往自如，麇集京师及各省腹地，阳托和好之名，阴怀吞噬之计，一国生事，诸国构煽，实为数千年未有之变局。轮船电报之速，瞬息千里；军事机器之精，功力百倍；炮弹所到，无坚不摧；水路关隘，不足限制，又为数千年未有之强敌。”面对从海上入侵的西方列强，以往注重塞防、轻视海防的做法不可再取，有海无防的局面应该得到改善。戚其章先生在《晚清海军兴衰史》中指出，当时各地督抚有关海防问题的讨论主要有以下几种观点：海防论、塞防论、江防论、陆防论、海防塞防并重而塞防为急论。各种观点针锋相对，李鸿章、丁日昌旗帜鲜明地主张海防为重，面临的主要对立观点包括左宗棠等人所持的海塞防并重且塞防为主论，李宗羲、王文韶等人所持的陆防为重论和英翰、裕禄等人所持的江防为重论等。所以，在亮明自身观点时，也需要对以上几种反对观点进行批驳，指出“水陆关隘，不足限制”。

《筹议海防折》中强调海防的论述，暗含着李鸿章

对淮系朝臣的拉拢和与左宗棠等人的权力博弈。李鸿章本人出自淮系，是淮系集团实际的控制者与核心人物。淮军自平定太平天国起义后，便逐渐成为清政府最为仰仗的国防军队之一。而淮系将领的驻防地区大多集中在沿海，因此劝说朝廷将边防经费向海防倾斜有利于淮系成员加强自身实力，从而有利于李鸿章巩固自己的政治资源。而整个淮系集团也在此次海防大讨论中攻守同盟，《筹议海防折》之后，以丁日昌为代表的淮系官员对李鸿章的上奏积极响应，递上《海防条议》等针对性极强的建议，将朝堂上主张海防的声音扩大。综上所述，以这篇《筹议海防折》为起点，1874-1875年海防大筹议，便是在李鸿章的精心策划和组织下，整个淮系集团运作影响朝廷决策的一次成功尝试。

开篇亮明自己的观点后，李鸿章批驳了之前种种扬言变法却毫无御敌之策的洋务大臣，并进一步表达了变法的决心。“穷则变，变则通。”借用《易经》中有关变法的名言，李鸿章强调了自己的变法决心。但“庚申以后，夷势駸駸内向，薄海冠带之伦，莫不发愤慷慨，争言驱逐。局外之訾议，既不悉局中之艰难；及询以自强何术？御侮何能？则茫然靡所依据。”朝中部分重臣虽然时时刻刻标榜自己要变法图强、抵御外侮，但丝毫不考虑当下朝廷内外的现实情况，也没有中兴朝廷的具体方案。每当有治国良策提出时，他们又以各种事由处处掣肘。“臣虽愚闷，从事军中十余年，向不敢畏缩，自甘贻忧君父。惟洋务涉历颇久，闻见稍广，於彼己长短相形之处，知之较深。而环愿当世饬力人才实有未逮，又多拘於成法，牵於众议，虽欲振奋而未由。”既然朝廷想要变法图强，就必须委任合适的变法人选。李鸿章毛遂自荐，强调人才对于变法的重要作用，称相比于朝廷上部分空言变法的大臣，自己熟悉洋务，见闻广博，能够担起挽狂澜于既倒的重任。之前的变法被庸碌无能之辈搁浅数年，李鸿章在回顾之前变法失败历程的基础上，顺理成章地提出自己才是真正熟悉洋务的中兴之臣，逐渐显露出自己想要更多变法自主权的政治诉求。

李鸿章十分强调自己在洋务运动中的自主权和控制权，但在当时自己朝中根基不深的情况下，必须在奏折中采取一定的语言技巧来应对以顽固派为首的政敌，这也是他的一种政治博弈手段。《筹议海防折》以“筹

办海防”这一核心问题为中心展开论述,进而引发了朝廷内外各派关于此话题的唇枪舌战,每一个参与其中的筹议者,他们都是根据各自的愿望和利益来参与讨论的。当时在京的朝廷重臣大部分都是恪守传统观念的守旧派,在李鸿章上奏《筹议海防折》前后,他们对李鸿章、丁日昌等洋务派所持的观点进行反驳。通政使于凌辰在复奏中攻击“李鸿章、丁日昌直欲不用夷变夏不止”;顽固派人物王家璧趁机公报私仇,诬蔑丁日昌是“丁鬼奴”、“矫饰倾险,心术不正”;刘锡鸿也写信责问,认为御夷并不一定要“恃乎船械”。变法势必会引起相关权力机构的变动,顽固派出于对各自权力的维护,局势变化是他们不愿意触碰的红线。面对顽固派的刁难和阻挠,李鸿章在上奏中并没有环顾左右而言他,而是阐述这种阻碍是不可避免的,并将顽固派们的这种阻碍巧妙地转化为之前变法进展缓慢的直接原因,借朝廷眼下想要变法图强的心理,将针对的矛头指向顽固派,进而使自己取而代之,成为接下来朝廷变法的主导者。

表明自身立场后,李鸿章开始对变法提出具体的建议。针对《海防亟宜讲求武备必求实际折》中提到的简器、造船、筹饷、练兵、用人、持久六条方案,并结合以往洋务运动开展期间存在的问题以及建设近代海防的需要,李鸿章分别对这些方案提出了自己的见解,层层推进,步步为营,将变法的进程逐渐深入。

洋务运动自开展以来,便将学习西方的重点放在“器物”上,师夷长技以制夷。李鸿章同样是先进的武器装备放在非常关键的位置,详细列举了以“林明顿兵枪”“阿姆斯特朗炮”为代表的列强先进枪炮,并指出应先以购进为主,再“设局在内地仿造”。相对于人事方面的变动,朝廷上下显然更容易接受对于购进枪炮的措施。李鸿章将“简器”放在变法的首位,目的是取得部分洋务派官员的支持,为自己接下来的“筹饷”、“用人”的措施做铺垫。

李鸿章关于“造船”方面的建议源自于两方面的影响。首先,傅兰雅和华蘅芳于1874年初合译出版的《防海新论》在当时引起了李鸿章的关注。该书介绍了两种世界各国普遍采用的海防战略,派本国兵船堵住敌国海口,或自守本国紧要口岸。以当时清政府的海军实力环境和综合国力,派舰队前往敌国海口作战显然不现

实,只能采取后者。其次,李鸿章也在一定程度上借鉴了薛福成在1875年5月请山东巡抚丁宝祯代为上奏的《应诏陈言疏》。《应诏陈言疏》中提到了有关《海防密议十条》的内容,着重强调了“造舰”对于一支海军的重要性。相比于“简器”,李鸿章提出的“造船”建议显然更具有针对性。具体来说,“如直隶之大沽北塘山海关一带,系京畿门户,是为最要;江苏吴淞至江阴一带,系长江门户,是为次要。盖京畿为天下根本,长江为财赋奥区,但能守此最要次要地方,其余各省海口边境略为布置,即有挫失,於大局尚无甚碍。”李鸿章客观地分析了当下朝廷海防的整体布局,认为朝廷应将防卫的重点放在北京至山海关沿线以及长江流域,比较契合中国的客观地理和政治条件,也让清政府认识到筹建海防有利于维系自身统治,减少了措施落实的阻力。

“筹饷”、“练兵”从本质上来说是一条变法措施的两个方面,“筹饷”的目的是为“练兵”作准备,“练兵”可以获取更多的饷银,二者相辅相成,互相促进。海防筹办需要购进枪炮、舰船,耗资巨大,必须以大量的财政投入作保障。浙江巡抚杨昌濬在自己有关筹办海防的奏折中称:“如臣所拟三大枝,通年所需,约略计算,非三百万不可,而购造船费,尚不在内。”而在1874年的这次海防大讨论之前,清政府几乎没有用于筹建海防的经费,各省零星的海防经费,都是靠各地督抚自筹。例如同治四年(公元1865年),清政府从英法联军手中收回大沽炮台,炮台后续的修缮经费大多从直隶各地的兵丁粮饷和输捐中抽调。由于各地自筹的经费数量有限,购置的炮台火器质量低劣,对海防所起的作用十分有限,因此筹集经费便成了李鸿章经营海防的当务之急。站在当时清政府统治者的角度,自然是希望各地督抚们能够在提出具体措施的同时,解决经费问题。但在各地督抚看来,此次总理衙门向各地督抚下发了《海防亟宜讲求武备必求实际折》,他们只需要完成指定的任务,为筹办海防提出自己的建议,对于经费如何筹集,督抚们大多以事不关己为由空言敷衍了事。李鸿章对财政的重要性有着明确的认知,他认为增加对海防的财政投入,既有利于淮系将领们扩充军备、增加实力,也能借机打压自己的政治对手。他在《筹议海防折》中提出通过暂停收复新疆来节省财政支出,认为以中国目

前的财力、军力,“实不及专顾西域”,况且“新疆不复,于肢体之元气无伤,海疆不防,则腹心之大患愈棘”。以我们今天的视角来看,这一建议无异于饮鸩止渴,新疆一旦丢失,我国的国土面积和国家安全都将受到严重威胁。但站在李鸿章的角度,新疆并不属于自己的势力范围,能否收复新疆对他来说意义不大,如果能够将朝廷用于收复新疆的这笔财政用于自己势力范围内的海防,便可以打击左宗棠等人的政治权威,提高自己的政治地位。

关于“练兵”,李鸿章强调训练陆军的重要性,指出“中土陆多於水,仍以陆军为立国根基,若陆军训练得力,敌兵登岸后尚可鏖战,炮台布置得法,敌船进口时尚可拒守”,陆军训练得当,对于加强海防起着关键的作用。清政府在洋务运动期间也曾尝试训练新式陆军,但由于没有及时购进外国先进枪械,各省新军大多“以剿内寇尚属可用”,但“以御外患实未敢信”,成果有限。因此,李鸿章认为各省编练新军需要“添练洋器以求制胜,而不可拘执旧制以图省费”,只有购进国外先进的武器装备,才能达到预期的效果。李鸿章对于这场政治博弈的核心诉求是提高自己在变法运动中的指挥权和控制权,掌握朝廷军权与控制财政走向是最直接有效的途径。早在创立淮军时,李鸿章就意识到控制军权的重要性,便筹划利用此次朝廷下诏练兵的机会,增强淮系将领实力。在当时清政府编练的新军中,淮军的战斗力名列前茅,李鸿章在奏折中提到的“各省新军”名义上指的是清政府自洋务运动以来下令各省督抚编练的所有新军,其实真正指代的正是自己一手创办的淮军。李鸿章清楚朝廷一旦下令继续编练新军,最简捷的途径便是继续壮大淮军,便借此机会扩充自己的实力。

人脉一向是李鸿章十分看重的政治资源和政治手段,在《筹议海防折》中,李鸿章认为“用人最是急务,储才尤为远图”,这些关于“用人”的建议十分中肯也符合当时中国的实际情况。李鸿章在奏折中重点提到了“前江西巡抚沈葆楨、前江苏巡抚丁日昌”两位与自己有千丝万缕联系的淮系要员,尤其是丁日昌,李鸿章用“文武兼资,素习风涛驾驶轮船操法者,实不易得耳”来形容他。丁日昌早年科举仕途不顺,在李鸿章帐下做幕僚,是李鸿章最为信任的淮系亲信之一。同治三年(公

元1864年),李鸿章将其保荐为上海道,次年又将其保荐为两淮盐运使,在此期间,丁日昌兢兢业业地为淮军筹饷制器,助李鸿章剿平捻军叛乱。同治六年(公元1867年),李鸿章再次保举丁日昌为江苏巡抚,意图保证江苏对淮军的经费供给,同时培植自己的势力以减少自强事业的阻力。李鸿章在此次上奏中再次向清政府举荐丁日昌,希望丁日昌再度出山辅助自己。除此之外,李鸿章在《议复条陈》中也向朝廷推荐起用丁日昌等人建设海防,“若因创设铁甲兵船等项须责成大员督筹经理,如前江西巡抚沈葆楨,前江苏巡抚丁日昌,皆究心此事熟悉洋情,似堪胜任。”1875年,丁日昌在李鸿章的支持下出任福建巡抚。他在任期间积极筹划海防,支持李鸿章编练水师,发展自强事业。

李鸿章在奏折的最后陈述了自己对于“持久”的看法,竭力向当权者们陈说变法不应半途而废,中国若继续不思进取,必将被时代的浪潮所淘汰。江河日下的大清国需要“中外一心,坚持必办,力排浮议,以成格为万不可泥,以风气为万不可不开,勿急近功,勿惜重费,精心果力,历久不懈,百折不回”,才能实现“军实渐强,人才渐进,制造渐精,由能守而能战,转贫弱而为富强”,这也是“天下臣民所祷祀求之者也”。最后这段字字恳切的独白,既是李鸿章碌碌一生为清王朝续命的真实写照,也是他为自己在这次政治博弈中添上的最后一把薪火。真诚往往是最能够引起共情的手段,在那些勾心斗角的手段面前,真诚往往能够成为最致命的武器。李鸿章用这样一段椎心泣血的文字为自己的这次政治博弈画上了句号,一方面表明自己为朝廷尽忠的决心,另一方面也为那些反对他的朝廷官员提了个醒,在国家危急存亡之秋,华夏同胞应积极求变,任何阻碍变革的人或事都将被历史淘汰。

结论

《筹议海防折》是李鸿章在洋务运动期间的一次政治博弈尝试,其核心目的便是掌握更多的变法主导权。所谓的政治博弈只是李鸿章攫取权力的一种途径,在取得更高的政治地位后,李鸿章也作出了一些促进国家近代化的变革,但专制体制的没落已无法挽回,就像李鸿章自己所说的那样,练兵、海军,都是纸糊的老虎。如此精通政治博弈的李鸿章不会没有意识到自己的行

为终究是竹篮打水一场空，但还是兢兢业业得完成自己的使命。一代人做一代事，身处深渊的李鸿章无论多么谨慎的经营，最终只能在史书上留下无奈的一笔。

参考文献

一、史料类文献

- [1]顾廷龙、戴逸：《李鸿章全集》，安徽：安徽教育出版社，2008 年 1 月。
- [2]赵春晨：《丁日昌集》，上海：上海古籍出版社，2010 年 3 月。
- [3]赵尔巽：《清史稿·李鸿章传》，北京：中华书局出版社，1977 年 3 月。
- [4]中国史学会编：《洋务运动》，上海：上海人民出版社，2000 年 6 月。

二、著作类文献

- [5]戚其章：《甲午战争史》，上海：上海人民出版社，2014 年 4 月。
- [6]戚其章：《甲午战争新讲》，北京：中华书局出版社，2009 年 7 月。
- [7]戚其章：《晚清海军兴衰史》，北京：人民出版社，1998 年 4 月。
- [8]李志茗：《晚清四大幕府》，上海：上海人民出版社，2002 年 2 月。
- [9]成晓军：《洋务之梦——李鸿章传》，四川：四川人民出版社，1995 年 7 月。

[10]刘铁军：《李鸿章思想体系研究》，湖北：武汉大学出版社，1998 年 7 月。

[11]陈旭麓：《近代中国社会的新陈代谢》，上海：上海人民出版社，1992 年 3 月。

三、论文类文献

- [12]路则权：《李鸿章与淮系集团研究的新视野》，《唐山师范学院学报》2001 年第 1 期，第 54-59 页。
- [13]季云飞：《光绪乙酉年间海防筹议述论》，《学术界》1994 年第 4 期，第 23-29 页。
- [14]张文：《〈筹议海防折〉中的政治话语权分析》，《国际公关》2017 年第 7 期，第 13-15 页。
- [15]翁飞：《从两次海防大筹议看李鸿章的海防思想与海军建设》，《江淮文史》2018 年第 13 期，第 23-27 页。
- [16]翁飞：《李鸿章的海防思想与海军建设》，《学术界》2014 年第 10 期，第 57-73 页。
- [17]陈先松：《第二次海防大讨论与海防经费的筹措》，《历史档案》2011 年第 2 期，第 81-92 页。
- [18]邓亦兵：《试论丁日昌的洋务思想》，《史学月刊》1987 年第 2 期，第 34-48 页。
- [19]吴忠民：《论丁日昌的洋务思想》，《汕头大学学报》1987 年第 3 期，第 24-26 页。
- [20]陈先松：《晚清海防专款筹议述论》，《社会科学》2018 年第 3 期，第 138-147 页。