

清代财政史四种

从国家财政到财政国家

——清朝咸同年间的财政与社会



倪玉平/著



科学出版社

清代财政史四种

从国家财政到财政国家
——清朝咸同年间的财政与社会

倪玉平 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是首部研究清代咸丰、同治年间国家财政体制与财政结构转变的专著。咸丰、同治年间，清政府的财政制度在经历数千年未有之变局的背景下，发生了重大转变。本书依托大量的档案、官书、政书、方志等相关史料，从农业型财政的固化、战争与旧体制崩溃、重建新体系、财政改革、收支结构演变、财政与社会等六个方面进行了系统的研究分析，揭示了捐输、加派等传统财政措施的失效，厘金、洋税、海关等新兴工商税作为财政收入主体的确立，以及清政府财政理念从“量入为出”到“量出为人”的转变过程。本书资料宏富，论证严谨，可堪参用。

本书适合历史学和经济学领域的相关研究人员，对清代历史感兴趣的人士也可阅读使用。

图书在版编目(CIP)数据

从国家财政到财政国家：清朝咸同年间的财政与社会 / 倪玉平著。

—北京：科学出版社，2017.3

ISBN 978-7-03-052367-9

I. ①从… II. ①倪… III. ①财政史-研究-中国-清代 IV. ①F812.949

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 054124 号

责任编辑：李春伶 / 责任校对：邹慧卿

责任印制：张 伟 / 封面设计：黄华斌

编辑部电话：010-64005207

E-mail: lichunling@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

http://www.sciencep.com

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 3 月第 一 版 开本：720×1000 1/16

2017 年 3 月第一次印刷 印张：21 1/4

字数：264 000

定价：85.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换)

前 言

咸丰、同治年间（简称“咸同年间”，1851—1874年），中国经历数千年未有之变局，发生了自传统社会以来最为激烈的变动。咸同年间既是清朝统治者起死回生的阶段，也是中国由传统社会向近代社会转变的关键时期。发生在1840年的第一次鸦片战争是西方打开中国门户的关键之战，中国从此走上了一条和传统迥异的道路。但中国社会的真正转型，却发生在稍后的咸丰、同治年间。在中西交锋及太平天国运动的交互作用下，旧有的各种制度都发生了天翻地覆的变化，不仅无法应付当时的各种临时性需要，连之前的一些功能也逐渐消失，只能任由新鲜事物萌芽、发展和壮大。

就财政体制和财政结构而言，咸丰、同治年间的中国，也经历了从国家财政到财政国家的巨大转变。这种转变，经晚清和民国，而后达到高潮。

太平天国运动是中国近代史上同时也是清代历史上规模最大的农民运动，对近代中国政治、经济和社会的发展，以及清代财政产生了根本性的影响。在太平天国运动的冲击下，旧有的财政体制基本失效，为避免彻底失败的命运，清廷从上到下都开展了前所未有的自救运动。为应付危机，清朝统治者被迫抛弃了“不加赋”的祖制，动用一切常规和非常规的财政金融手段，来搜刮银钱、拼凑军费。

大致而言，咸丰、同治年间的财政，是从中央到各省全面挽救财政困难的自救过程，也可以说是从捐输和铸造大钱等传统政策失败，到厘金、

洋税等新兴商税大幅度增加和确立的过程。此消彼长，传统的农业型租税收支结构在这一时期发生了巨大扭转，原有的财政制度全面崩溃并开始了向以工商业财政税收为主体的转型。虽然对统治者而言，这种转型是被迫的、无奈的。

这一时期，传统的中央集权格局也受到挑战。中央与地方、省份与省份之间的部门利益矛盾变得明朗起来，不再遮遮掩掩。尤其是中央税与地方税的分野，格外引人注目。面对战火纷扰及战后凋敝的困难，中央或是通过权力频频强行指派、摊征，或是通过哀求希图地方各省顾全大局、设法救济中央；但另一方面，中央对于地方的各种实际困难又往往充耳不闻、敷衍了事。与此同时，各省督抚也纷纷奏疏，要求朝廷体贴民情、推行减赋，但私下里又拼命加征厘金，截留财源，以图自便。

相较清前期较为整齐划一的中央高度集权财政体制而言，咸丰、同治时期的中央财政权力显得极为分散和力不从心。清朝统治者通过准许各省督抚自筹饷需，地方督抚得以控制部分税源，以供练兵、平叛灭匪，从而把清朝的寿命延长了数十年，但却对整个国家产生极大危害，直接为民国时期的军阀割据和混战埋下了伏笔。

咸同年间，由于在镇压太平军过程中创办的厘金和海关税收的大幅度增加，以及战争之后的善后、洋务等支出费用的激增，清王朝的财政收入和支出结构都发生了很大的变化。这些新增的收入和支出，并不在清前期已经成为固定内容和管理模式的经制收支之内，再加上战争时各省独立财政利益的形成，清政府难以对新增收入和支出进行有效控制，进而导致旧有的财政管理体制失灵，“实不足以尽度支之全”^①。这一经制与非经制的矛盾和冲突，背后正是中央政府力图恢复传统管理体制与各省不断扩张财政自主权两者之间斗争的尖锐反应。

^①（清）刘锦藻：《清朝续文献通考》七十，《考八·会计》，光绪三十一年铅印本。

这一时期的清朝，显然缺少治国兴邦的雄才大略之人。包括中兴名臣曾国藩、左宗棠、李鸿章在内的诸多名臣，都不足以带领清朝开辟一条新的道路。各省督抚往往只知保障各自辖区内的利益，置大局于不顾。画地为牢的部门利益，直接导致了国内经济的阻滞、民族工业的落后、边地防务的空虚，最后的结果就是中国近代化的迟缓。这一恶果，也在中日甲午之战中显露无遗。

熊彼特在《税务国家的危机》中曾提出过领地国家和税收国家的概念，认为前者必将向后者转变，后者最终也会走向灭亡。^①这里所说的税收国家，是指以税收为主要收入来源的国家形态。后来，马克·奥尔默德与玛格丽特·鲍尼等用这一理论解释欧洲历史上的国家与社会变迁，提出了“财政国家”（fiscal state）的概念，即具有“自我持续增长”特征的国家，能够通过借贷手段解决财政支出问题，并且能够通过税收保证偿还。^②

咸丰、同治年间的财政，与西方的发展道路并不完全相同，但这一时期厘金、洋税地位的上升并最终超过地丁钱粮，却和西方财政的演变有异曲同工之处。虽然是一种被动的转变，但这一时期清廷既经历了“量入为出”到“量出为入”指导思想的转变，也使得财政这一本为常规的、日常的行政活动，变成了清廷一切行政活动中的重中之重。有鉴于此，本书名之曰“从国家财政到财政国家”。

咸同年间，中央政府和地方各省全力应付战时军需，收支极度混乱，钱粮奏销几乎完全停顿。这段时间的全国岁入岁出，在官方记载中几乎空白，留存下来的零星记载，很难据以推断收支全貌。与此同时，因银钱比价混乱和通货膨胀等原因，可资利用的数字也必须进行小心分析才行。这些无疑都加大了研究这一时期财政状况的难度。

① Joseph A. Schumpeter. *The Crisis of the Tax State* // International Economic Association, ed. *International Economic Papers*, no. 4 (1954):5-38.

② W. M. Ormrod, M. Bonney and R. Bonney. *Crises, Revolutions and Self-Sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130-1830*. Stanford, 1999:11.

财政是国家政权得以生存、国家机器赖以运转的经济基础，也是国家为实现其基本目标与职能，参与和管理国民收入的分配而形成的各种活动与分配关系。财政是政治与经济、中央与地方之间的联系纽带，本书即欲在前人研究的基础上，依托档案等相关史料，对这一时期的财政状况做系统分析。同时，更希望能通过本书，再次强调政治因素在国家转型、社会变革中的重要作用。至于目标是否能够达到，还有望于读者诸君批评指正。

倪玉平

2017年3月

目录

CONTENTS

前言

第一章 农业型财政的固化 / 1

- 一、清前期财政制度 / 1
- 二、嘉庆道光年间的财政收支 / 52

第二章 战争与旧体制崩溃 / 93

- 一、战争与财政 / 93
- 二、旧体制失效 / 106

第三章 重建新体系 / 154

- 一、失败的创新 / 154
- 二、另辟蹊径 / 170

第四章 财政改革 / 191

- 一、减赋运动 / 191
- 二、漕粮海运 / 206

三、盐政改革 / 217

第五章 收支结构演变 / 242

一、奏销体制破产 / 242

二、支出大增 / 255

三、财政收支 / 265

第六章 财政与社会 / 274

一、社会思潮 / 274

二、财政与吏治 / 278

结论 / 288

附录 / 291

一、咸丰同治时期户部银库收支表 / 291

二、咸丰同治时期常关税征收概况 / 301

三、《中国近代海关税收和分配统计：1861—1910》税收统计补正 / 307

参考文献 / 316

索引 / 321

图目录

- 图 1-1 1667 年至 1795 年间的户部银库存数 / 52
- 图 1-2 道光时期地丁正额应征实征图 / 53
- 图 1-3 嘉庆道光时期漕粮运通示意图 / 54
- 图 1-4 嘉庆道光时期淮南销引示意图 / 56
- 图 1-5 嘉庆道光时期两淮、浙江盐区征课示意图 / 56
- 图 1-6 嘉庆道光年间关税收入示意图 / 57
- 图 1-7 嘉庆道光时期户部银库收支趋势图 / 78
- 图 1-8 嘉庆道光时期户部银库存银示意图 / 79
- 图 2-1 咸丰同治时期地丁钱粮征收示意图 / 110
- 图 3-1 咸丰同治年间厘金收入示意图 / 177
- 图 3-2 咸丰同治时期常关税征收趋势图 / 184
- 图 3-3 咸丰同治时期关税征收趋势图 / 187
- 图 4-1 苏州、松江、常州、镇江、太仓、杭州、嘉兴、湖州人口统计
图 (1851 年、1865 年) / 193

表目录

- 表 1-1 清前期田额粮赋表 / 33
- 表 1-2 乾隆十八年岁入表 / 36
- 表 1-3 清代历朝诸项财政收入简表 / 37

- 表 1-4 乾隆年间收支表 / 47
- 表 1-5 康雍乾户部银库存数 / 50
- 表 1-6 第一次鸦片战争赔款来源 / 65
- 表 1-7 道光二十八年度各省地丁杂税等收付示例表 / 82
- 表 1-8 道光朝各直省实征地丁盐课杂税等项岁出入表 / 84
- 表 2-1 清政府咸丰同治年间镇压农民起义军费奏销总计表 / 98
- 表 2-2 咸丰同治时期的地丁钱粮实际征收表 / 109
- 表 2-3 广东扣廉归补军需表 / 143
- 表 3-1 咸丰同治年间各地铸造大钱表 / 159
- 表 3-2 铜大钱标准 / 160
- 表 3-3 铜大钱铸造成本 / 161
- 表 3-4 罗玉东估测同治年间厘金收数表 / 176
- 表 3-5 咸丰同治时期各省征收厘金表 / 176
- 表 3-6 咸丰同治时期常关区域征收表 / 183
- 表 3-7 咸丰时期洋税征收表 / 184
- 表 3-8 咸丰同治时期洋税征收修改表 / 185
- 表 3-9 清朝咸丰同治时期关税征收表 / 186
- 表 3-10 苏松太道借款表 / 188
- 表 4-1 江苏减赋所减漕粮表 / 198

- 表 4-2 江苏所减浮收表 / 199
- 表 4-3 江苏屯田普免表 / 200
- 表 4-4 浙江减赋比例表 / 202
- 表 4-5 浙江各州县减漕情况表 / 202
- 表 4-6 浙江所减浮收情况表 / 205
- 表 4-7 咸丰同治时期江浙漕粮海运数额表 / 217
- 表 4-8 同治元年、二年湖北川盐收厘表 / 221
- 表 4-9 两淮盐课征收与分配 / 233
- 表 5-1 湘军陆营军饷 / 257
- 表 5-2 湘军水师军饷 / 257
- 表 5-3 湘军马队军饷 / 257
- 表 5-4 咸丰同治时期创办的军工企业表 / 262
- 表 5-5 咸丰同治时期户部银库收支表 / 267
- 表 5-6 咸丰十一年清查湖南各属常平仓谷统计表 / 268
- 表 5-7 同治末期年均财政收支估算表格 / 273
- 附表 1 咸丰元年分银库大进黄册数据 / 291
- 附表 2 咸丰二年分银库大进黄册数据 / 291
- 附表 3 咸丰二年分银库大出黄册数据 / 292
- 附表 4 咸丰三年分银库大进黄册数据 / 292
- 附表 5 咸丰四年分银库四柱黄册数据 / 293
- 附表 6 咸丰五年分银库大进黄册数据 / 293

- 附表 7 咸丰六年分银库大进黄册数据 / 293
- 附表 8 咸丰六年分银库四柱黄册数据 / 294
- 附表 9 咸丰八年分银库大出黄册数据 / 294
- 附表 10 咸丰九年分银库大进黄册数据 / 295
- 附表 11 咸丰九年分银库大出黄册数据 / 295
- 附表 12 咸丰九年分银库四柱黄册数据 / 296
- 附表 13 咸丰十年分银库大进黄册数据 / 296
- 附表 14 咸丰十一年分银库四柱黄册数据 / 296
- 附表 15 同治二年分银库大出黄册数据 / 297
- 附表 16 同治四年分银库大进黄册数据 / 297
- 附表 17 同治四年分银库大出黄册数据 / 298
- 附表 18 同治五年分银库大进黄册数据 / 298
- 附表 19 同治五年分银库大出黄册数据 / 299
- 附表 20 同治六年分银库大进黄册数据 / 299
- 附表 21 同治六年分银库大出黄册数据 / 300
- 附表 22 同治八年分银库大出黄册数据 / 300
- 附表 23 咸丰同治时期常关税征收表 / 301
- 附表 24 汤书与《军录》1861—1866 海关统计数据对比表 / 308
- 附表 25 汤书与《军录》1876 年江海关统计数据对比表 / 309
- 附表 26 汤象龙近代海关统计修正表 / 314

第一章

农业型财政的固化

清初财政几乎完全承袭明朝旧制。中央设立户部为全国最高财政监督机关，地方设立承宣布政使司（简称“布政使司”）为各省最高财政机关，厅、州、县则是基层单位。一般钱粮由厅、州、县直接征收，府、道加以督催，汇缴布政使司。布政使司总核一省钱粮，依规定酌留部分供本省庶政开支，其余悉数提解户部，或依部令协拨邻省，或解往指定地区。布政使司对所属各级政府经征钱粮有考核的责任。至于部分特殊的财政，如关税、盐政、茶课、漕政、官产收入等，除悉由户部统理外，各省并设有专官董理其事。

这一时期的财政指导思想是“量入为出”，基本保持略有盈余的状态。财政收入以地丁钱粮为大宗，占全部收入的一半以上，手工业税、商业税所占比例极小；财政开支方面，则以军饷、河工、皇室开支为大项。国家对财政的管理，是以满足基本开支为需要的，很少考虑利用财政来调节社会经济发展、引导部门产业发展，简言之，可以将其概括为传统的、保守的农业型财政。

一、清前期财政制度

（一）机构

户部作为清朝政府的财政中枢，“掌天下之地政与其版籍，以赞上养万

民，凡赋税征课之则，俸饷颁给之制，仓库出纳之数，川陆转运之宜，百司以达于部，尚书侍郎率其属以定议，大事上之，小事则行，以足邦用”^①。户部由尚书主管，左、右侍郎佐之，下设郎中、员外郎、堂主事、司主事、司库、司务等官，这些官职都分为满官缺和汉官缺，满人可以任汉官缺，汉人不得任满官缺。户部管理全国疆土、田亩、户口、财谷的政令，由下属 14 个清吏司分别掌核，相较于明代，只是增加了江南一司。清吏司按地区分司，以省区命名。各省清吏司除掌管和审核本省钱粮外，还兼管其他省份的赋税。有时，同一性质的职掌，也会由几个清吏司分别掌管，如江宁、苏州两处织造奏销由江南清吏司兼管，杭州织造奏销由浙江清吏司兼管，八旗官养廉银由山东清吏司兼管，在京官俸兵饷则由陕西清吏司兼管。简言之，清吏司分工极为混乱，清廷欲借此达到互相监督和牵制的目的。

户部还有一些特殊机构，如捐纳房、钱法堂、井田科和三库等。捐纳房专管捐纳之事；钱法堂专管钱币事务和铸钱政令，下设宝泉局（工部又下设宝源局铸钱）；井田科掌管八旗土田及内府庄户，征收岁租。在这些机构中，尤以三库为最重要。三库即银库、缎匹库和颜料库，分别掌管银钱、绸缎布匹及颜料纸朱出纳，是中央银钱出纳和各省起解物料、绸缎布匹的总库。清朝户部银库的建立可追溯到顺治初年，设立后库（因设于户部署后而得名）。至顺治十三年（1656 年），又分设三库，成立三库衙门，而银库仍位于户部署后，内分南、北二库，同归于三库衙门管理的银库内库则位于紫禁城内。就体制而言，清代银库是户部的下属机构，但在实际的运作过程中却并非如此。按照定制，户部满汉左侍郎例兼三库事务，但真正负责的是由皇帝另派的“管理户部三库大臣”（简称“三库大臣”或“管库大臣”）。三库大臣无定额（一般为满汉各二人），每三年更派一次，从雍正元年（1723 年）始一般以亲王、大学士兼理部务，铸管三库银印。户部银库实际上起着国库的作用，但它每年的出纳数并不代表全国财政的

^①（清）昆冈等纂：光緒《大清會典》卷十三《戶部》，上海：商務印書館，光緒三十四年石印本。

岁入和岁出，因为银库的收入主要是各省税收除存留作为本省经费和协饷之外起运到京城的部分，还有宝泉局的铸钱交库数。

户部除主管财政外，负责的事务还包括土地、户口、农业收成、矿务、仓储、灾赈、盐茶产销、旗务等，在六部中首屈一指，但其编制虽较其他部院略多，堂官数目却是一样的，因此导致其部内的事务远非五六位科甲出身的尚书、侍郎所能胜任，“在嘉、道之际，户部已显得日益无能，不足担负它综理全国财政的重任了。”^①因铨选制度所限，“缺一正卿，必升一亚卿，缺一亚卿，必取诸司寺。于是右者转左，丞者转少”，一官升迁，满朝官员均要调动，造成“廨有十年之吏，堂无百日之官”^②。户部堂官、司员不一定由本部或外省有关财政官署升转而来，对本部堂专管事务常苦不知底细，不能不倚仗胥吏办理，胥吏乃乘机“倚法为奸，上下其手”^③。另外，在清代“部费”（各部的日常开支，由各省承担）也是公开的秘密，有时皇帝还会下旨，催令各省上交部费，以免“延误”。

清朝入关后，吸收明朝教训，专设内务府，管理皇室宫禁事务及财政收支。内务府的收入主要靠皇庄地租、各地岁贡及内外官员报效，以及借贷内帑给盐商生息获取高额“帑息”，而不依赖于外廷。内务府下设广储司，掌库藏出纳之政令，设六库以储上用，即银库、皮库、瓷库、缎库、衣库和茶库，各稽其出纳之数，书于黄册、蓝册，每五年钦派大臣察核。内库独立于户部银库之外，从而使广储司成为专门的内廷经费机关，在一定程度上限制了皇室支出的规模。内务府另设：计司，掌内府庄园户口、地亩及赋税；掌仪司，除职掌宫廷祭祀、礼仪事务外，还负责管理皇室果园。此外，内务府所属的三织造处、三旗庄头处、官三仓、恩丰仓等机构，所司也都与皇室财务有关。

① 何烈：《清咸同时期的财政》，中华丛书编审委员会出版，1981年，第28—29页。

②（清）王命岳：《请定京官久任之法疏》，《魏源全集》第13册《皇朝经世文编》，长沙：岳麓书社，2004年，第586页。

③（清）孙光祀：《衙蠹宜剔其源疏》，《魏源全集》第14册《皇朝经世文编》，长沙：岳麓书社，2004年，第469页。

清前期，宫廷的部分费用由户部支出，但内府与外廷的区别较为清楚。户部定例向内务府拨解 60 万两的固定经费，在出现非常支出时，内务府拨款支持户部也是常事。自康熙年间起，内帑银两逐渐增多，乾隆时维持在 200 万两的水平，其余银两均拨给户部应用。乾隆四十六年（1781 年）上谕称，“以内帑论，乾隆初年内务府尚有奏拨部银备用之事，今则裁减浮费，厘剔积弊，不但无须奏拨，且每岁将内务府库银拨归户部者动以百万计。”^①至嘉庆十九年（1814 年），内库存银已有 1240 万两，及至道光末年，此项存储仍在 800 余万两。^②道光时期，皇帝“制节谨度，三十年如一日，即一服一物之细，时时以黜华戒侈为主”^③，此间内务府“前后拨出外库者，凡一千数百万”。^④正如吴廷燮指出的，“前代每竭左藏以供内储，此则发内储以供国用，求之历史盖所罕见。”^⑤由此可见，当时两者存在着一种良好的互动关系。

鸦片战争前，除于京师、盛京及其附近地区特设顺天、奉天作为特别行政区直隶中央外，清朝共设有十八行省，每一省或二、三省设总督，如四川总督、陕甘总督、两江总督；又于每省设巡抚一人，如山西巡抚、山东巡抚；亦有设巡抚无总督，总督兼巡抚者。总督为正二品官，加尚书衔者为从一品；巡抚为从二品官，一般例兼都察院右副都御史，负责监察本地政务，又多兼提督衔，节制本省各镇总兵。总督比巡抚事权更重，但以负责军政为主，兼管民政。

清承明制，于各省设立承宣布政使司，置布政使一人。自乾隆二十五年（1760 年）以后，江苏分设苏州、江宁二布政使司，较其他各省为突出。布政使司之职责为：“掌一省之政，司钱谷之出纳。十年会户版，均税役，登民数、田数，以达于户部。”^⑥可见布政使司系一省最高民事行政机

①（清）刘锦藻：《清朝续文献通考》卷七十《国用考八·会计》，上海：商务印书馆，1936 年，考 8271。

②（清）孙鼎臣：《通论唐以来国计》，盛康辑：《皇朝经世文续编》卷二九，光绪三年刻本。

③（清）刘锦藻：《清朝续文献通考》卷六三《国用考一·节用》，上海：商务印书馆，1936 年，考 8200。

④（清）徐继畲：《三浙宜防疏》，盛康辑：《皇朝经世文续编》卷十，光绪三年刻本。

⑤（清）吴廷燮：《道光时之财政》，《清财政考略》1914 年校印本，中国社会科学院经济研究所图书馆藏。

⑥（清）戴衢亨等修：《清朝文献通考》卷八五《职官考九》，上海：商务印书馆，1936 年，考 5617。