

国家清史编纂委员会·编译丛刊



【美】曾小萍 著 董建中 译

# 州县官的银两

——18世纪中国的合理化财政改革

The Magistrate's  
Tael: Rationalizing  
Fiscal Reform in Eighteenth-  
Century Ch'ing China

# 州县官的银两

【美】曾小萍 著  
董建中 译

The Magistrate's  
Tael: Rationalizing  
Fiscal Reform in Eighteenth-  
Century Ch'ing China

——  
18世纪中国的合理化财政改革

**图书在版编目 (CIP) 数据**

州县官的银两：18世纪中国的合理化财政改革 / (美) 曾小萍著；董建中译.  
北京：中国人民大学出版社，2005  
(国家清史编纂委员会编译丛刊)  
ISBN 7-300-06246-6

- I. 州…  
II. ①曾…②董…  
III. 财政—经济改革—研究—中国—清代  
IV. F812.949

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 001704 号

国家清史编纂委员会·编译丛刊

**州县官的银两**

——18世纪中国的合理化财政改革

[美] 曾小萍 著

董建中 译

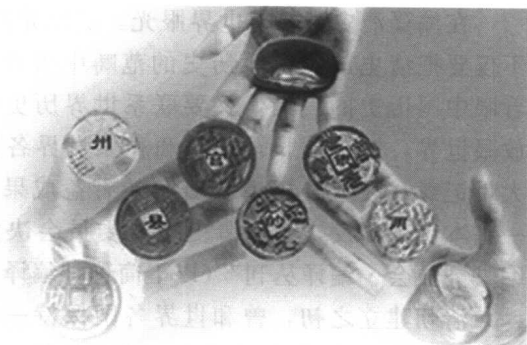
---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511239 (出版部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	河北涿州星河印刷有限公司		
开 本	890×1240 毫米 1/32	版 次	2005 年 1 月第 1 版
印 张	10 插页 2	印 次	2005 年 1 月第 1 次印刷
字 数	273 000	定 价	22.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



## 总序

纂修清史是我国新世纪标志性的文化工程，它包括 3 000 余万字的清史主体工程及文献、档案整理和编译工作。广大史学工作者正以高度的民族责任感和历史使命感，努力做好清史编纂工作，科学总结历史经验，继承和弘扬民族文化，为建设中国特色社会主义服务。

世界各国从分散发展到趋于一体，大抵从 15 世纪、16 世纪开始，直至 19 世纪末 20 世纪初，形成了资本主义的世界市场和世界体系。清朝从 1644 年到 1912 年共延续了 268 年，这是世界历史发生深刻变化的重要的转折时期。在这个特定的历史条件下，清王朝却依然以“天朝大国”自居，闭关自守，使封建社会的中国越来越落后于西方资本主义国家，在洋枪洋炮面前不堪一击；西方列强用大炮打开了中国的大门，使之沦为半封建半殖民地国家。在 18 世纪世界历史的大变局中，康乾盛世不过是中国封建社会“落日的辉煌”，而到 19 世纪中叶鸦片战争后，清朝日益衰颓，已奏起了“落日的挽歌”。因此，研究清史，确定它的基本内容，以及确定研究它的基本理论、原则和方法时，不能脱离清王朝社会发展过程中世界正在发生深刻变化的广阔的社会历史背景。



在编纂清史时要有世界眼光，这已是广大史学工作者的共识。不仅要把清史放到世界历史的范畴中去分析、研究和评价，既要着眼中国历史的发展，又要联系世界历史的发展进程，而且还要放眼世界，博采众长，搜集和积累世界各国人士关于清代中国的大量记载，汲取外国清史研究的有益成果，为我所用。正是从这一基本认识出发，国家清史编纂委员会决定编辑出版“国家清史编纂委员会·编译丛刊”（以下简称“编译丛刊”）。

清朝建立之初，曾和世界各国保持一定程度上的接触。后来中国的大门一度被关闭而后又被强行打开，这期间，外国的传教士、商人、外交官、军队、探险家、科学考察队蜂拥而来，东方古国的一切都使他们感到惊奇。基于种种不同的目的，他们记录下在华的所见所闻。这些记录数量浩瀚，积存在世界各国的图书馆、档案馆、博物馆或私人手中，成为了解清代近三个世纪历史的珍贵资料。由于西方人士观察、思考和写作习惯与中国人不同，他们的记载比较具体、广泛，比较注重社会的各个阶层各个方面，因而补充了中国史料记载的不足。“编译丛刊”将从中选取若干重要资料译介给国内的读者；对早年问世的具有开拓性、奠基性价值，但不为中国学术界所熟知的作品，我们也将同样给予关注；此外，对反映当代国外清史研究新的学术思潮、前沿问题、热点问题和重要成果的学术专著，“编译丛刊”也将及时地介绍给中国学术界。

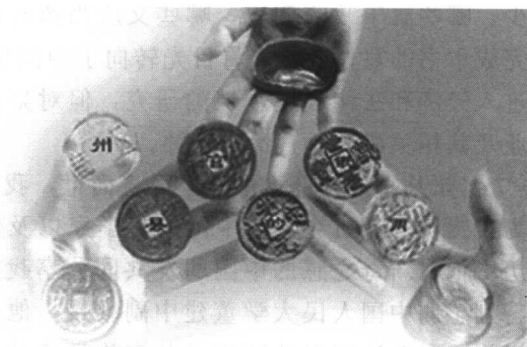
从中国史学的历史与现实出发，有选择地介绍国外新史学的一些理论与方法是必要的。如西方历史学家提出，第二次世界大战后，“历史学的界限变得越来越模糊了”，主要是强调扩大历史学家的视野，拓宽历史研究的选题；又如提倡“自下而上看的历史学”，努力将社会精英的历史变成社会大众的历史，将千百年来隐藏在历史幕后的社会大众推上历史的前台。此外，在第二次世界大战后历史研究整体化趋势的推动下，出现了一系列历史学分支学科，如社会史、人口史、民俗史、新经济史、新政治史、心理史、社会生态史、环境史、妇女史、城市史、家庭史等等，对于纂修清史有一定的借鉴作用，这些都将在“编译丛刊”的作品

中有所体现。

人类的文明史就是一部不同文明间不断交流和融合的历史。任何国家的文化都是通过与异质文化的对话和交流获得营养，从而不断发展壮大。纂修清史必须排除闭关自守的文化排外主义的干扰，破除中西对立的僵化思维方式，以开放的胸襟、兼容的态度和科学的精神对待国外清史研究的一切成果，因为它们既是“中国的”，也是“世界的”。愿“编译丛刊”在新世纪中外文化交流的广阔背景下，作为一座科学的桥梁、友谊的桥梁，为纂修清史做出更多的贡献。

于沛

2004年5月



## 中文版前言

《州县官的银两》出版至今已有整整二十年。当我开始研究雍正朝历史的时候，能够帮助我了解 18 世纪的现代学术著作还很少。可喜的是，今天的情形已经完全不同。学者们越来越关注清朝盛世的成就和问题。我们发现，雍正朝和乾隆朝无论在统治思想、公众舆论的政治作用以及市场对国计民生的重要性等方面都发生了变化，其中后者更是与中国塑造现代国家的过程一直息息相关。为了适应当时新的经济发展，各种新的制度的建立以及对既有制度的实施方式，促进了当时市场经济的增长、信贷的扩张以及习惯法的发展。在所有这些方面，雍正朝的财政改革都发挥了重要作用。

历史研究的方法多种多样。我通常是从理解制度在社会、经济和政治领域的作用方面入手——探究现实的人如何解决现实问题，什么样的文化引导人们进行选择，其他地方的人们面临相同的问题又会如何进行不同的选择。雍正的财政改革为我们提供了一个十分有趣的制度改革研究个案。之所以如此，是因为 18 世纪 20 年代的改革引发了较大的争论——如何处理中央和地方的收入分配，应当赋予地方政府多大的自治程度，税收的合理水平是多



少，哪些属于政府职责，哪些又应当留给社会去解决。二十年前完成本书的写作后，我将目光转向了中国早期现代化的其他方面，进入经济和法律制度领域的研究，但对雍正君臣所进行的改革事业及其相关研究一直情有独钟。

《州县官的银两》中译本即将面世，我极为高兴。希望本书能为我提供一个机会，与中国的史学家以及仅仅对这段重要的中国历史抱有新奇之感的中国朋友共同分享我多年的研究心得。我要特别感谢中国人民大学董建中副教授，他为翻译本书付出了宝贵时间。我对清朝财政政策及其实施环境的认识，对当时改革者遇到的问题以及皇帝、朝廷和官员的个人想法和动机等方面的理解，都建立在对北京和台北各种档案的广泛研究基础之上。本书的部分目的是要重新建构当时的统治活动以及我笔下每个“游戏者”所诠释和发明的“游戏规则”。这些“游戏者”人数众多，用语含混，观点各异。所有这些对译者来说都是巨大的挑战，因为他不仅要再现我的思想，同时还要将每个术语、人名以及每条引文译回中文。我再次对译者深表谢意。

**Madeleine Zelin (曾小萍)**

2004年11月15日于纽约





## 前言

不久前，美国所有的中国近代史课程都以鸦片战争第一声枪炮为开端。对于中国学者来说，1840年亦已成为评价国家过去历史古代与近代的分界线。由于仅仅关注中国对于西方帝国主义挑战之回应的失败，中国自身内在的演化进程反而模糊不清。最近关于人口增长、商业化、手工业发展以及农业专门化的研究将帝制晚期静态经济的说法彻底打破。然而在政治领域，腐败的清帝国的幽灵铭刻在19世纪历史的编纂者心中，至今挥之不去。尽管我们不再说“不变的中国”（unchanging China），然而理解早期中国近代化经验的范式依然薄弱。腐败的帝国，由于陈旧的思想传统而与革新相睽违。结果，我们常常忽视这一历程的复杂性，并没有去探求中国在19世纪和20世纪衰落的真正根源。

这本书写的是“西方到来”之前的中国。它也探讨腐败，但更为重要的是关于变革问题。满族统治的头一个世纪不仅是野蛮人接受中国统治模式之历史一页，它更是一个生机勃勃的，对于潜在发展成为一个强大、近代的中国有重要意义的改革时期。

清初改革的主要领域是财政政策。建立在中国早已存在的官



僚政治基础之上，新的满族王朝倾力进行财政改革，以强化君主专制并加强中央集权政府的各项制度建设。他们将皇帝内府与国库分开，反映了内廷与外朝有着明晰的划分。为了加强臣民与统治者的直接联系，清统治者削弱了士绅和地方豪强的势力，这些人在前朝起调和作用但弱化了国家统治的权威。为了增加税收，清朝简化了赋税编审，田赋和人丁税合二为一。与此同时，清政府清楚地划分了属于地方政府和中央政府的赋税。他们建立了一整套奏销制度，监控收入的征收、使用，并保证中央政府对国家所有收入进行监督。

总而言之，这些措施构成了中国行政机构演化过程中十分重要的内容。然而，它们无法与内在薄弱的帝制晚期财政相抗争。腐败与逃税一直威胁着清初国家财政的稳定。17世纪、18世纪中国的统治者与同时代的欧洲君主面临着同样的问题：薄弱的农业财政基础；个人与国家收入界线模糊不清；在官僚体制内和体制外，激烈争夺有限的剩余产品。中国存在着一个成熟的官僚体制，加之满族王朝创立者的革新，他们要求地方财政管理者恪尽职守却没有向他们提供足够的经费，这使解决上述问题的困难加剧。18世纪初中国改革家的伟大成就，在于创造了一套财政制度，它不仅能够满足传统政治经济的需要，也有可能发展成为适用于一个强大中央集权国家要求的财政制度。

清初财政改革事业的顶点是“耗羨归公”，这是在第三任皇帝即雍正皇帝统治时期实施的。各省官员被授权对所有向中央政府解送的地丁钱粮征收一定比例的额外费用（即火耗），火耗存留在当地省份作为官员的“养廉”和“公费”。养廉银使得官员薪俸有了根本性的增加，同时可以使用公费承担一定的管理责任以及实施有益于当地的工程项目。

尽管火耗归公的概念简单，但它对中国财政管理结构的冲击是巨大的。在官僚体制内部，它为地方官员提供了足够的费用，消除了已经制度化的政府腐败。有一个可靠的公共支出经费来源，官员能够对地方开支进行预算并致力于地方建设工程的长期规划。此外，有了收入的保障，地方政府能够把许多服务及公共事务作

为自己的职责，而这些在帝国统治前数十年或被忽视或被委任于私人。

新财政制度所要解决的许多是前朝的遗存问题。明朝也曾多方努力消除腐败，但是除了“一条鞭法”的改革外，对重建国家财政机制没有什么建树。税收的货币化，这是“一条鞭法”的重要目标，是引发清初改革的危机的一个重要因素。然而，两个王朝在政府运行方面的差异大体可以解释清王朝为什么有能力在财政机构方面进行如此激烈的变革。

尽管明清两朝的官僚体制结构相同。但在明朝，意识形态的诉求 (ideological appeals) 在官员考核以及决策方面，起的作用要远为重要。而更为重要的因素是两个王朝皇帝的地位。明朝因其废除丞相而闻名，此举普遍被认为是帝制晚期对自治抬头的致命一击。尽管如此，大多数晚明统治者与操纵着中央官僚机构的那些文人们手中的傀儡相差无几。<sup>①</sup> 而另一方面，作为外族人，清初的统治者极少受传统君臣之礼的束缚，而且给中国带来了新的帝王权威观念。与传统的儒学观念所强调的君主集权相比，在实际生活中，他们将皇帝置于权力更为集中的位置之上。在政策形成过程中，清初的皇帝们所起的直接作用是引进统治的新观念及新手段。到18世纪初，皇帝这一作用通过新制度的创立，比如奏折制度而得到强化，奏折制度既使皇帝得到信息，也增强了他对行政事务的控制。最后一点，与明朝相比，清王朝官僚机器本身更为集权，这有利于在全国范围的改革及保证皇帝对其实施的指导。

这些条件使18世纪二三十年代为了解决中国财政危机所采取的合理方法成为可能，但它们不能确保如此大胆的措施能够得以贯彻执行。处于被称为清朝盛世 (High Ch'ing) 的每一位皇帝都是有才能及勤政的统治者。然而，他们个性的差异以及各自统治期间政治气候的不同，对他们处理财政事务的方法有着深刻的影响。乾隆皇帝，盛世的最后一位君主，在统治过于宽仁的乃祖康

---

<sup>①</sup> 黄仁宇：《万历十五年》，20、86页。黄仁宇总结万历朝突出特点之一，是行政观念起着重要作用，几乎使得皇帝形同傀儡。



熙皇帝和过于严猛的乃父雍正皇帝间极力寻求一种平衡。<sup>①</sup> 宽仁和严猛不单是这两位伟大帝王的不同风格。康熙皇帝统治时期满族人还没有建立起真正的统治。众所周知他拒绝打击腐败，但这可能是出于安抚占优势地位但还未顺从清朝统治的汉人官僚的需要。<sup>②</sup> 他的儿子雍正皇帝则不再担心来自官僚或士人的责难。待他登极之时，中国统一，四海清平。对于精英阶层而言，满族几近八十年的统治已经使他们在现实中除了清廷外别无忠诚对象，这些人的地位不但在于拥有地方上的财富和影响，也有赖于帝国赋予的官位与功名。雍正皇帝严刻、务实。但假如他统治的时期更早一些，那么他将不大可能采取实际上所采纳的合理化管理以及和腐败及士绅特权斗争的措施。

清朝盛世的和平与繁荣，部分要归功于火耗归公改革。不幸的是，尽管火耗归公对近代中国早期近代化的发展做出了贡献，但最终它还是失败了。19世纪的中国的的确是一个充斥腐败、被离心力量所破坏的国家，政府已日益衰落、无力抵御内忧外患。尽管如此，当真正了解在西方上升的世纪似乎冥顽不变的“传统”中国君主政体的时候，我们所探求的中国近代历史的本质会发生剧烈的改变：中国不总是如此。我们必须学会将帝制晚期的中国视为有生机的国家，为设计合理与高效的官僚体制自我的特有形式而奋斗。即便说火耗归公是一次失败的改革，那么我们也必须问个为什么。

19世纪，中国知识分子视官僚腐败的根源在于中国官僚阶层的道德堕落。现代批评家们也往往追随这一结论，面对政府严惩财政渎职官员的种种则例，学者们断言，清政府过于孱弱、懈怠而无法将之付诸实践，或是习惯势力过于强大，不论谁坐在皇帝的宝座之上都无法取胜。最终我们得出的是不能令人满意的解释：

---

<sup>①</sup> 参见吴秀良：《中国的通信和帝国控制：1693—1735年奏折制度的发展》，107~123页。

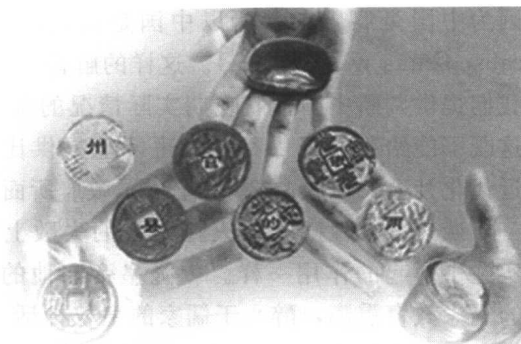
<sup>②</sup> 史景迁列举数个事例说明，康熙讨厌官僚内部的冲突，这导致了他拒绝采取严厉的措施打击腐败。史景迁：《曹寅和康熙皇帝：奴才和主子》，186、189、212页。

因为中国是腐败的，所以中国是腐败的（China was corrupt because China was corrupt）。这样的解释，不成其为解释，它没有向我们提供判断中国帝制晚期实际情况的基本方法。更为重要的是，这既不能给我们提供材料，也不能提供比较中国众王朝与其他前近代化社会，以及与 20 世纪中国政府所面对问题的分析框架。

诚然，个性确实在火耗归公的失败上起着作用，如同在它的实施中所起的作用一样。乾隆皇帝和他的先人相比，接受了更多的儒家教育熏陶，醉心于儒家的皇权神话。<sup>①</sup> 被人视作仁义之君的愿望令他在处理雍正改革问题时犹豫不定。一方面，他担心支持火耗归公会被人视作有悖于古代圣人的行为。另一方面，他也不敢彻底否定他父亲煞费苦心实行的政策。最终，乾隆皇帝两全其美的努力确实破坏了火耗归公，但是它们不能对晚清再度出现的制度化的腐败负全部责任。更为重要的原因在于强加在合理化财政管理之上的帝制晚期的社会经济制度的桎梏，如果我们要正确理解中华帝国的衰败，那么我们必须考察这一制度对于帝国消除腐败的影响。火耗归公的一步步衰亡提供了一个帝制晚期改革局限性的极好例证，对此的分析将提醒我们，注意政府用以评估保持足够收入任务的方法以及它常常运用的手段。如果政府确实试图消除腐败但以失败告终，那么对改革的研究能使我们更加充分地理解帝制晚期政治的紧张状态是如何导致 19 世纪乃至 20 世纪中国的衰败的。

---

<sup>①</sup> 哈拉尔德·卡恩对儒家的皇权思想如何塑造乾隆皇帝行为做了极为精彩的分析。有两个给人印象深刻的例子，一是他过分渲染对其母亲的孝道，二是他近乎偏执地要做艺术和文学的支持者。参见哈拉尔德·卡恩：《皇帝眼中的个人专制统治，乾隆朝的梦想和现实》。



## 致 谢

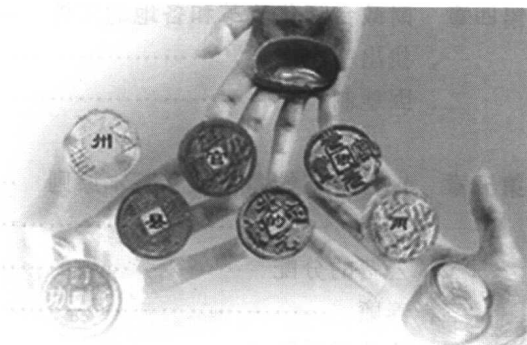
许多人慷慨地拿出时间和精力，向这项研究提供帮助。在我这本书的写作过程以及整个学术生涯中，最应感谢的是魏斐德 (Frederic Wakeman) 教授对我一贯的鼓励、批评和学术上的帮助。白彬菊 (Beatrice Bartlett)、孔飞力 (Philip Kuhn)、艾伦·韦尔 (Alan Ware)、史景迁 (Jonathan Spence)、大卫·凯特利 (David Keightley)、詹姆斯·波兰切克 (James Polachek) 和沃尔弗拉姆·埃伯哈德 (Wolfram Eberhard) 阅读了全部或部分书稿，我希望他们眼前的这个版本很好地反映了他们的改进意见。

富布赖特基金会、社会科学研究委员会、人文科学国家捐赠基金、哥伦比亚大学人文科学研究委员会为这个项目提供了经费。本书所使用的史料大部分来自于中国的档案馆。我特别感谢台湾“国立故宫博物院”的蒋复璁博士、昌彼得先生、庄吉发先生、李天民先生、王景鸿小姐以及北京第一历史档案馆的黄啸曾先生、鞠德源先生和刘桂林先生，感谢他们的耐心和帮助。我也要感谢韦庆远教授、姜贵格教授和陈捷先教授在理解汉文原文问题上给我的建议和帮助。

最后，我要感谢我的家人对我工作一贯的支持和盎然之兴趣。



我的父母从未对我失去信心，即便是我放弃了生物化学而改学冷门的中文。我的丈夫，艾伦·韦尔，分担了我的重担，并且是最能理解我和最友好的批评者。我的儿子，艾恩（Iain），他同这本书一道来到了这个世界，他使我体味到一个人的工作时间是多么的宝贵。



## 目 录

中文版前言 .....	(1)
前言 .....	(3)
致谢 .....	(8)
<b>第一章 不稳定财政的根源 .....</b>	<b>(1)</b>
一、晚明财政改革的遗产 .....	(5)
二、制度问题的官僚政治解决之道 .....	(9)
<b>第二章 非正式经费体系 .....</b>	<b>(25)</b>
一、清初的收入分配 .....	(26)
二、对地方政府的财政需求 .....	(34)
三、清初财政的非正式经费体系 .....	(43)
<b>第三章 火耗归公 .....</b>	<b>(68)</b>
一、打击政府亏空 .....	(70)
二、地方财政改革：火耗归公 .....	(82)





<b>第四章 财政合理化改革和各地的实施</b> .....	(108)
一、找出一个模式 .....	(108)
二、因地制宜 .....	(118)
<b>第五章 地方改革的多样性和基本原则</b> .....	(158)
一、公费 .....	(160)
二、公费的分配 .....	(165)
三、养廉 .....	(179)
四、改革后的陋规 .....	(188)
<b>第六章 改革的障碍：基层腐败和江南清查案</b> .....	(206)
一、消除民欠的措施 .....	(207)
二、江南清查的起源 .....	(210)
三、清查开始 .....	(215)
四、官员内部出现问题 .....	(218)
五、最基层官僚的破坏活动 .....	(222)
六、剖析税收腐败 .....	(225)
七、清算 .....	(236)
<b>第七章 前瞻：火耗归公改革的失败</b> .....	(247)
一、乾隆初年关于火耗归公的争论 .....	(248)
二、乾隆时期的火耗归公 .....	(260)
三、嘉庆时期的火耗归公 .....	(279)
<b>结语</b> .....	(283)
<b>对原始资料的说明</b> .....	(289)
<b>征引文献</b> .....	(291)
<b>译后记</b> .....	(298)