

■ 何兹全 主编

中国近世社会和政治研究丛书

# 清朝嘉道财政与社会

倪玉平 著



创于1897

商務印書館  
The Commercial Press

013047256

F812.949  
07

中国近世社会和政治研究丛书

何兹全 主编

# 清朝嘉道财政与社会

倪玉平 著



北航

C1655142



商务印书馆  
The Commercial Press

2013年·北京

F812.949  
07

01307452

图书在版编目(CIP)数据

清朝嘉道财政与社会/倪玉平著. —北京:商务印书馆,  
2013

(中国近世社会和政治研究丛书)

ISBN 978-7-100-09565-5

I. ①清… 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(2012)第 238924 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

北京市社会科学理论著作  
出版基金重点资助项目

中国近世社会和政治研究丛书

清朝嘉道财政与社会

倪玉平 著

---

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-09565-5

---

2013年5月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2013年5月北京第1次印刷

印张 13 1/4

定价: 32.00 元

# 总 序

何 兹 全

中国社会史和政治史,是中国历史发展演变的主流,研究中国社会和政治史应该是研究中国史的主流。

北京师范大学历史系有重视中国社会与政治史研究的传统。解放初期,侯外庐同志任历史系主任,为重视社会与政治史研究奠定了基础。以后多年在白寿彝教授的主持下,这一传统一直得到了保持并有所发展。

中国历史分期问题,迄今尚无定论,这是坏现象,也是好现象。这正好促使中国历史研究者,特别是中国社会和政治史研究者,对中国社会历史作更深入的研究。

我在上世纪三四十年代,即开始发表了多篇关于中国社会和政治史的论文。我在这些文章里提出了一些与别人不同的见解。

上世纪90年代初,我出版了《中国古代社会》(原由河南人民出版社出版,2001年北京师范大学出版社作为“北京师范大学教授文库”之一再版),2003年晁福林教授出版了《先秦社会形态研究》(北京师范大学出版社),这两部书,在中国史学界都起到了推动中国社会和政治史研究的作用。

我指导的硕士生、博士生和博士后,很多学有所成,大部分成

## 2 清朝嘉道财政与社会

为高等学校和研究部门的学术带头人和学术骨干。他们出版了不少有关中国社会的政治史的专著和论文。他们也是这套丛书的主要作者。

通观中外学术思想的历史,无论哪一门学科,往往走着一时重思想一时重材料,一时重整体一时重局部的发展路程。孔子所说“学而不思则罔,思而不学则殆”(《论语·为政篇》),可以引申来说就是偏颇的为害。孔子高明!

中国社会史研究虽然时间尚短,但大体上说,也不免有走这种偏颇道路的情况。上世纪二三十年代,中国社会史研究一出生就是以社会史论战的面貌出现的,偏重理论;不久就出现《食货》派,被认为重材料。解放后中国社会史的研究,自然是重理论的,其结果则是被目为走向教条主义。上世纪80年代后的社会史研究又出现重材料,重局部,重个别社会问题的研究的动向。

历史经验是值得重视的。任何一门学科都应当理论、材料并重,宏观、微观并重,不能偏重哪一方面。

理论不是天上掉下来的。理论是研究深入中一点一滴积累下来的认识客观的能力。认识能力的不断提高,对客观的认识才一步步地深入。

因此,理论和材料的关系是相互为用。要两条腿走路,缺一条腿就成为瘸子。

自古就有这样一句话,说是“坐井观天曰天小。非天小也,所见者小也”。坐在井里看天,只能看到天的一部分,就说天小。不是天小,是你所看见的小。做学问,要宏观、微观结合。要能真实地看到整个社会,才能认识你看到的那一部分社会和问题。研究

任何一点一面的社会,必须有全面的观点,认识了社会的全面,才能真正认识你所见的部分。

自古以来,研究学问,往往出现这两者的偏差,不是重宏观、重理论,就是重微观、重材料。

我们编撰这套丛书,要重视历史上所走过的弯路,重视这种偏差。一本书也可能材料多些,也可能理论多些;一本书可能重在宏观,也可能重在微观。但我们希望整套书,是在理论、材料并重,宏观、微观并重的思想指导下完成的。这是中国社会和政治史研究的正路,是做学问的正路,也是我们编这套书的指导思想。

上世纪80年代后,随着改革开放,海外商品经济、技术和资本涌入中国,西方国家的学术、史学思潮和著作也涌入中国。辩证唯物史观一时有进入低潮的趋势。这是学术因素以外的人为原因造成的。辩证唯物史观还有极强的生命力,是先进的。

我们坚持辩证唯物史观,以辩证唯物史观推动中国社会和政治史研究,我们坚持理论、材料并重,宏观、微观并重的道路,避免偏颇,并决定从《中国中古社会和政治研究》丛书做起,以后再逐步扩展。我们希望这套丛书的出版,能推动中国历史学科的发展和建设,为中国学术走向世界作出我们应有的贡献。

# 目 录

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 绪论.....           | 1   |
| 第一章 清朝前期财政制度..... | 5   |
| 一、机构.....         | 5   |
| (一)中央 .....       | 5   |
| (二)地方 .....       | 11  |
| 二、运行 .....        | 25  |
| (一)制度 .....       | 25  |
| (二)仓库 .....       | 36  |
| 三、财政收支 .....      | 52  |
| (一)收入 .....       | 53  |
| (二)支出 .....       | 66  |
| (三)收支大势 .....     | 75  |
| 第二章 嘉道财政收支 .....  | 86  |
| 一、收入 .....        | 86  |
| (一)地丁钱粮 .....     | 86  |
| (二)漕粮 .....       | 97  |
| (三)盐课 .....       | 100 |
| (三)关税 .....       | 111 |
| (四)捐纳与报效 .....    | 126 |

## 2 清朝嘉道财政与社会

|               |     |
|---------------|-----|
| 二、支出          | 140 |
| (一)军费         | 141 |
| (二)河工         | 150 |
| (三)赈济与蠲免      | 156 |
| 三、收支大势        | 164 |
| (一)银库         | 165 |
| (二)总收支        | 174 |
| 第三章 嘉道财政积弊    | 181 |
| 一、钱粮亏空        | 181 |
| (一)指导思想       | 182 |
| (二)亏空实态       | 199 |
| (三)清查失败原因     | 209 |
| 二、漕运弊端        | 230 |
| (一)运丁的双重性     | 231 |
| (二)浮收与勒折      | 235 |
| (三)漕官的贪贿      | 238 |
| 第四章 嘉道时期的财政改革 | 244 |
| 一、漕粮海运        | 244 |
| (一)初次海运       | 244 |
| (二)道光末年海运     | 262 |
| 二、两淮盐政改革      | 276 |
| (一)淮北改票       | 276 |
| (二)淮南改票       | 297 |
| 三、关税改革        | 311 |
| (一)确立关税盈余     | 311 |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| (二)调整相关政策 .....       | 316 |
| (三)鸦片战争后的调整 .....     | 322 |
| 第五章 嘉道财政与社会 .....     | 329 |
| 一、政治与经济 .....         | 329 |
| (一)吏治败坏 .....         | 329 |
| (二)八旗生计 .....         | 341 |
| (三)银贵钱贱 .....         | 348 |
| 二、财政思想 .....          | 358 |
| (一)指导思想 .....         | 358 |
| (二)变革理论 .....         | 366 |
| 结论:有量变而无质变的嘉道财政 ..... | 374 |
| 附:道光地丁统计表 .....       | 383 |
| 参考文献 .....            | 403 |

## 绪 论

近些年来区域经济史的研究成果,极大地丰富了人们对于嘉道时期的认识,并在很大程度上颠覆了传统的关于这一时期社会经济发展水平处于“停滞”状态的观念。<sup>①</sup>与此形成鲜明对比的,则是部分学者对嘉道时期国力衰微、经济衰退和吏治败坏的全面论证。即以经济周期而言,不管是“驼峰”论,还是“翘尾巴”论,都认为嘉道时期的社会经济发展(包括关税征收),相较于乾隆时期,处于较低的水平。<sup>②</sup>有学者还以此为重要根据,来论证“道光萧条”的存在。<sup>③</sup>在貌似悖论

---

① 相关著作可参见范金民、李伯重、许檀等人关于江南、河南、山东等诸多地区的大量研究成果。

② 参见戴逸、方行诸先生的论述,均见《清史研究》2008年第3期。

③ 吴承明先生在数篇文章中都表示,清代前期存在着两次经济萧条,一次是“康熙萧条”,一次则是“道光萧条”(参见吴承明著《中国的现代化:市场与社会代序》之《代序》、《传统经济·市场经济·现代化》、《16与17世纪的中国市场》和《18与19世纪上叶的中国市场》诸文,均载吴氏著论文集《中国的现代化:市场与社会》,三联书店2001年版。以下引吴氏著作均见此书。持类似观点的还有日本学者岸本美绪,参见氏著“The Kangxi Depression and Early Qing Local Markets”, *Modern China*, 10. 2, 1984;《康熙年间的谷贱についての——清初经济思想一侧面》,《东洋文化研究所纪要》第89册,1981年)。例如在《18与19世纪上叶的中国市场》一文中,吴先生开篇即称:“17世纪下叶,在国家统一、生产恢复中,曾出现商业凋敝、市场萧条局面,物价剧跌,农民窘困。……进入19世纪不久,发生第二次市场萧条,三四十年代达于低谷。其影响面广,较前次为严重。惟50年代即转入复苏,形成近代市场,交易空前扩大。这两次市场萧条,考其基本原因,概属经济因素,与战乱、灾荒无关,故可视为经济周期。”为论证这次道光萧条,吴先生分别从人口与耕地、价格(田价、粮价、棉价、布价、丝价)和商税(盐课、关税和地方商税)等诸多方面加以论证。

## 2 清朝嘉道财政与社会

的背后,其实隐藏着这样一个问题:嘉道时期的社会发展,究竟处在一种什么样的水平上?我们又该如何理解这种区域的发展与整体的不发展?

作为政治与经济、中央与地方之间的联系纽带——财政,恰好是打开此问题的一把钥匙。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。关于清代财政史的研究,可以追溯至一个世纪以前的清末民初时期。1897年英国驻上海领事哲美森出版《中国度支考》,记载了当时清政府财政收入和支出的诸多方面。吴廷燮的《清财政考略》分朝概述财政大势,是第一部从总体上研究清代财政的著作。20世纪30年代,汤象龙组织人员抄录故宫文献馆收藏的大批清代档案,为清代财政史研究开辟了极为重要的资料来源,关于田赋、盐政、漕运、厘金、关税的专题性研究也得以逐渐开展。50—70年代,中国财政史研究整体趋缓,但仍出版了好几部涉及清代财政史的优秀著作或相关资料集,如许大龄的《清代捐纳制度》、彭雨新的《清代关税制度》、徐义生的《中国近代外债史统计资料》等。改革开放以来,清代财政史研究范围从早先以赋役制度为主扩展到财政管理、收入、支出、岁计、内外债等各个方面。在这其中,尤以何烈著《清咸同时期的财政》(台北“国立编译馆”中华丛书编审委员会1981年版)、周育民著《晚清财政与社会变迁》(上海人民出版社2000年版)、史志宏等著《晚清财政:1851—1894》(上海财经大学出版社2008年版)、陈锋著《清代财政政策与货币政策研究》(武汉大学出版社2008年版)等研究成果最为引人注目。

当然,目前的清代财政史研究也存在一些问题:第一,专题研究的范围不广,一些热门问题得到广泛关注,而某些需花大力气、长时间积累的题目虽然对清代财政研究十分重要,却乏人问津。第二,史料发掘仍有待深入。清代财政史料汗牛充栋,仅中国第一历史档案馆收藏的中央一级档案即达数百万件之多;清官书、政书、私人文集、笔记以及地方志、地方档案文献中与财政相关的史料更是数不胜数,目前得到利用的仅为其中一小部分。第三,一些论著思路和视野不够开阔,就财政论财政而不注意财政问题与社会政治、经济各方面的联系和相互作用,从而影响了成果的质量。第四,分别畛域,画地为牢,人为割断历史过程本身的统一性和连续性,研究清前期财政的学者对清后期财政状况不甚了了,研究近代财政的学者又对清前期财政印象模糊,这种局面不但影响到对清代财政全貌做总体性观察,对于前后两个时期的各自研究,也因为不通前后变化而具有很大的局限性。

百余年前,魏源在《复何竹芑同年论会计书》中语重心长地写道:“考财赋之源流,不难于入数而难于出数。”在他看来,“天下赋税入数,自雍正以后至今百余年,未尝加赋,未尝改法,总不过岁入四千万两之数。但披《会典》户部一门,立见纲领。即因银贵钱贱有今昔,民欠多寡亦不甚悬绝。以历次捐输补之,有赢无绌,故入数不难稽。所难稽者,岁出之数而已。”岁出之数,以河工、宗禄、兵饷为常规。惟兵饷一门,乾隆四十年曾增各项开支二百万两,嘉庆十年,仅裁汰四十万两,“此兵饷出入一大关键”。河工则康熙以前靠沿河州县拨派民夫,乾隆中则朝廷全额拨款,而岁修亦不过百余万。至嘉庆中加价,南河遂至三百万,又加以东河二百万,“此河费

出入一大关键”。宗禄生齿日繁,开支年年加大,远非八旗生计可比。因为八旗兵马有定额,而宗禄无定额,多一口即多一粮。计自乾隆至今六十载,其繁衍不知几倍,“此又国用一大关键”。而在此三者之中,惟有兵饷可稽,河费、宗禄皆不可考,而此二者皆不能考,“又何从议国用之丰俭,财赋之消长乎?”他表示:“至救时务之书,宜易简不宜繁难,而钱谷琐杂,尤使人厌惮。与其钞牖簿籍,无文行远,似不如约举大纲,作为数论之易览而有裨也。”<sup>①</sup>其实,魏源所说的这些难题,到今天仍然存在,而且由于资料的散失,解读资料的能力受限,导致我们在研究清朝的财政问题时,不仅难知出数,亦难知入数。<sup>②</sup>

清代的财政史研究,注定是需要几代学者来共同完成的。本书将研究对象集中于长达五十年的嘉道时期,正好续康乾盛世余响,启近代屈辱先声,是清朝历史上承前启后的转折时期。除了财政史本身及嘉道朝断代史的研究意义外,本书亦想通过较为实证性的研究,为目前学术界“道光萧条”、“嘉道衰微”等问题的讨论,提供新的视角。

① 魏源:《复何竹蓐同年论会计书》,《魏源集》,中华书局1976年版,第506—507页。

② 许檀、经君健在《清代前期商税问题新探》(《中国经济史研究》1990年第2期)一文中,对相关年份的财政收入做了统计,但也不得不说:“有些统计数字令人难以放心地使用。例如,《大清会典》和《史料旬刊》均载有嘉庆十七年的地丁杂税额,前者来自《十七年奏销册》,后者引自《汇核十七年各直省钱粮出入清单》。两者都有权威的依据,但却都无法复核确认,令人难以取舍。尤其应该注意的是,封建财政税收的分类,与今天的概念大不相同。而其中某些项目,我们又不能查到具体的说明,仅从税课名称很难确定其课征对象,也为我们重新分类统计增加了困难。”刘锦藻也在梳理赋额时感叹:“同一官书,而人人言殊,何能考焉!”(《清朝续文献通考》卷六六《国用考四》)

# 第一章 清朝前期财政制度

## 一、机构

清初财政几乎完全承袭明朝旧制。户部为全国财政最高监督机关,各省布政使司是地方最高财政机关,厅、州、县则是基层单位。一般钱粮由厅、州、县直接征收,道府加以督催,汇缴布政使司。布政使总核一省钱粮,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。

### (一) 中央

户部作为政府的财政中枢,“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”<sup>①</sup>。户部由尚书主管,左、右侍郎佐之,下设郎中、员

---

<sup>①</sup> 光绪《大清会典》卷十三《户部》。

外郎、堂主事、司主事、司库、司务等官，俱满汉缺并置，又可另由蒙古、宗室担任。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。

江南清吏司 掌核江宁、苏州、安徽三布政使司钱粮收支奏册及江宁、苏州二织造支销奏册，兼管各省平余银动支及地丁逾限事。

浙江清吏司 掌核浙江布政使司钱粮收支奏册及杭州织造支销奏册，兼管各省民数、谷数。

江西清吏司 掌核江西布政使司钱粮收支奏册，兼管各省协饷。

福建清吏司 掌核直隶、福建二布政使司钱粮收支奏册及内务府庄田、游牧察哈尔地亩事务，兼管各省赈济及官房之事。

湖广清吏司 掌核湖北、湖南二布政使布政司钱粮收支奏册，兼管各省耗羨。

山东清吏司 掌核山东布政使司及盛京钱粮收支奏册，兼管盐课、参课及八旗官员养廉事务。

山西清吏司 掌核山西布政使司钱粮收支奏册，兼管各省一年岁出和岁入银数奏销。

河南清吏司 掌核河南布政使司钱粮收支奏册，兼管察哈尔及围场捕盗官兵俸饷。

陕西清吏司 掌核陕西、甘肃二布政使司钱粮收支奏册，兼管茶法及在京各衙门经费，以及八旗俸饷。

四川清吏司 掌核四川布政使司钱粮收支奏册，兼管本省关税及在京入官户口等事，以及全国各省麦禾收成。

广东清吏司 掌核广东布政使司钱粮收支奏册，兼管八旗继嗣之政令。

广西清吏司 掌核广西布政使司钱粮收支奏册,兼管矿政、钱法及内仓出纳。

云南清吏司 掌核云南布政使司钱粮收支奏册,兼管漕政及水次仓收支考核。

贵州清吏司 掌核贵州布政使司钱粮收支奏册,兼管全国关税事务。

可以看出,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,分工混乱奇特,想必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,也就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。其时清廷设立后库(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。

此外，户部的相关机构还包括：

内仓：沿自明代内官监仓，所储用于供支内务府、太常寺、光禄寺、理藩院、会同四译馆等处所需白粮及钦天监、太医院、宗学等处粳米。内务府油房芝麻及宾馆牧马黑豆，亦由内仓供应。

北档房：“掌缮清字、汉字之题本奏折，拨京省之饷。凡拨饷，曰春拨，曰秋拨，令各省以其实存之数报于部，乃察其盈绌而拨于京者。曰冬拨，各省估其来岁之兵饷以报部，则酌而拨之，凡拨饷，先以本省，不足，则视其省之近者而协拨焉。会计各省岁出岁入之数。”<sup>①</sup>

八旗俸饷处：掌八旗之俸饷与赏恤。

坐粮厅：掌验收漕粮，转石坝土坝水陆之运，司通济库之出纳。至于南档房（掌本部档案，兼司八旗丁口编审造册及本部满官升补）、司务厅（掌收外省衙门来文，并管理本部吏员及工役）、督催所（督催各司办理所管事件，每月于户科江南道注销）、当月处（掌收

---

<sup>①</sup> 光绪《大清会典》卷二〇《户部》。