

中國文化叢書

第二輯

中國稅制史

下

吳兆莘著

主	編	者
王	雲	五
傳	緯	平

商務印書館發行

中國文化叢書

第二輯

中國稅制史

下

吳兆莘著



主編者
王雲五
傅緯平

商務印書館發行

中國稅制史

下冊

第八章 清代之稅制

清世祖自滿洲入據中國（西歷一六四四年）代明而奄有天下，鑒於元室之橫徵暴斂，趨於滅亡，乃一反所爲，力取懷柔政策，標榜輕徭薄賦，以收人心；其他政治方面，亦恩威並施，收攬民心之所爲無不至；基業既定，凡十帝，二百六十七年。

順治三年（西歷一六四六年），世祖下諭，謂國計民生，首重財賦，明季私徵濫派，民不聊生，朕救民水火，蠲者蠲，革者革，庶幾輕徭薄賦，與民休息，乃將明末對於田賦所增徵之遼餉、練餉、剿餉等附加稅，其他對於鹽課、關稅、雜稅之一切附加稅，均廢止之。又欲避免將來不正當之增稅並官吏之中飽，以期賦役之公平，乃編纂賦役全書，除墾田、荒田等地積外，賦則賦額、實徵額、及應送於布政司

之定額、應留存於州縣之定額、雜稅收入等，均記載之，規定十年修輯一度。此種賦役全書，由中央編纂，頒布於各省；各省印刷其管轄內之州縣部分，送二部於州縣，一部存於戶房，以供官吏之查考，一部存於學宮，任一般士民檢閱。此乃其標榜仁政，收攬人心之方策，要亦不可不謂爲一種開明之手段也。

聖祖康熙二十二年（西歷一六八三年），免天下漕糧；四十九年（西歷一七一〇年），免天下地賦丁賦。五十一年，諭謂：今海宇承平已久，戶口日繁，若按見在人丁加徵錢糧，實有不可；人丁雖增，地畝並未加廣，應令直省督撫，將見今錢糧冊內有名丁數，勿增勿減，永爲定額；自後所生人丁，不必徵收錢糧，編審時止將增出實數，察明另造冊題報，自此丁賦以康熙五十年之丁數爲常額，其後人口增加，永不加賦；後世稱爲『不加賦祖諭』。其旨不獨丁賦，亦可適用於地賦並他稅，此爲清代稅制上之一特色。

世宗雍正二年（西歷一七二四年），圖徵稅之簡便，將丁賦合併於地賦，稱爲地丁。蓋不過模倣明代之一條鞭法而已；然其意圖在於以徵稅簡便爲目的，固仍不失爲賦稅行政上之一種良法。

也。

高宗乾隆元年（西歷一七三六年），諭謂：天地之財，止有此數，與其多聚於左藏，不如令茅簷蔀屋，自行流通。五年，又諭謂：國家賦稅，無論正雜羨餘，凡徵於官府者，均係出於閭閻；究其實，即以天下之物力，供天下官辦兵民之用，上者不過調劑權衡於其間而已。蓋當時財政，依量入爲出之制，更改專蓄財銀於中央之習慣，極力減輕人民之負擔；乾隆三十五年、四十三年、五十五年，免天下地丁三十一年、四十五年、六十年，全免漕糧。然乾隆末年，稱貯於國庫者有七千萬兩之多焉。

嘉慶道光以後，鴉片戰爭，英法聯軍之役，事變迭起，故財政益陷窮乏，乃苛徵租稅，以資挹注，致各處發生內亂；此等內憂外患，紛至迭來，徒反復互爲因果耳。尤以光緒年間，中日戰爭，及義和團起，釀成庚子聯軍之役，予清室財政以致命傷者也。

由此觀之，清代稅制之變化，實由於對外關係種其因；換言之，對外交涉，着着失敗，海禁開通，西力東漸，而原有之稅制，遂生變化，既以供應國用，復以吸收歐西進步之稅制也。

原夫咸豐以前之稅制，大抵蹈襲明制；然於清初創設當稅、牙稅、契稅均較以前具有稅之形體；

更自康熙年間起，放棄明代之免稅主義，而徵收對外關稅。繼至道光年間，鴉片戰爭之結果，開放五港，故隨新關稅之發達，時勢推移，必然發生變化。然自清初至道光年間，軍需、河工、慶典等，需款甚殷，必須臨時增收，尙無特別創設新稅，祇用捐納、商人報効金、原有稅款附加稅之方法；惟附加稅受『不加稅祖諭』之影響，不甚用，故主要方法則藉捐納與商人報効金。

商人報効金，於乾隆年間始實行，係由淮、浙、長蘆等鹽商、廣東洋商，臨時上納者；當時鹽商、洋商均係特許商，且獲極大之收益者頗不少，故以報効國家之意義，專令於慶典時行之。此種報効金方法，乾隆年間，非常重用，效果頗不少；但其後則不甚用，專行捐納之方法矣。

所謂捐，本爲義捐之意，乃上納捐款者；但此捐納，並非單純之捐款，亦稱爲捐官，乃因納捐而授與官職，或有關官職之優遇，換言之，藉金錢而賣買官職官銜也。此種由捐納而得之官職，未必係實職，多係虛銜；但由此而得貢監生之資格者，又可因捐納而得實職，雖無學者亦可依金錢而易得資格或實職。蓋官職乃當時人民之最大希望，最高名譽，故不僅富民爭相捐納，且已在官者，亦可藉捐納以陞遷或復職；是以官吏捐納亦不少，國家欲救財政之窮乏，而屢屢行之，以達其目的者也。

捐官由來甚古，相稱遠始於秦之商鞅；然入清朝，康熙初年始用之，自乾隆末年至嘉慶道光間則尤盛。此時代之臨時增收，不賴租稅，而專依此捐納，此則有可特筆書之者。蓋君主專制，國家財政量入爲出，捐納行之最易，且易奏效也。

咸豐年間，洪秀全等起義，於是清代稅制上發生一大變化。即由於創設釐金，並隨之地方稅濫徵稅捐，而使各省稅制極不統一也。蓋清代稅制，無國稅地方稅之分，國家中央財政，仰給於各省，使用所謂『解款制度』；是以中央雖有應其必要，要求各省增收，但對於各省經費不足，則中央殆無予以補助者；故各省必須臨時增收時，不外增徵賦課於人民，中央不僅不能干涉之，毋寧不得不承認之者也。此時各省藉名討伐太平天國，貯蓄軍餉之必要，始徵釐金，而徵收種種之新稅。此等新稅，各省各不相同，故稅制亦因省而異；經清末以至民國，各省稅制不統一之最大原因，實基於此。

又有可注意者，此等新設之稅，不稱爲稅，而稱爲捐。即釐金在創設之初，亦稱爲釐捐；此外，對於徵自商民者，亦稱月捐、畝捐、糧捐、草捐、花捐、布捐等名稱。捐本義捐，即捐助之意，故係由人民之自由意志者，對於強制徵收之公課，而用此名，實非適當；蓋義捐與強制，乃不兩立之觀念也。然其所以用

此名者，乃令人民負擔以報効國家之意，究竟不過銜美名而免聚斂之議而已。

是以其名雖稱爲捐，其實則與稅無所異；惟捐本係臨時之公課，故設捐之原因消滅時，應同時廢止，此點與永久不變之稅不相同；然實際則未必如是，設置之原因雖已消滅，而仍不廢止，因襲既久，遂完全與稅同性質者頗不少也。徵之於實例，則釐金乃其最顯著者。釐金本爲討伐太平天國時籌餉之一種臨時公課，雖規定在時局平定後廢止之，然其實則時局平定後亦不廢止，而永以爲稅矣。

此種捐，雖與上述之捐納名稱相同，然其實則完全相異；蓋捐納乃一種條件附贈與之私法收入，而捐則爲強制徵收之公法收入也。

咸豐年間，不僅新設如上述之釐金及其他地方稅捐，而附加稅方面，亦實行地賦之按糧津貼、漕糧之漕折、又鹽稅之增稅、預借地丁等；咸豐以後，不加賦祖諭不能遵奉，而對田賦、鹽稅、關稅，實行附加增稅；田賦附加稅爲地方收入，鹽稅、關稅上之增稅，則爲中央收入也。

入光緒年間，與英緋芝罘條約，對於外國鴉片（名爲洋藥），免其輸入稅並內地釐金，而於海

關徵收鴉片釐金；欲令保持內外產鴉片價之均衡，乃課內地鴉片（稱爲土藥）以土藥稅。二十七年（西歷一九〇一年）庚子聯軍之役，賠償四百五十兆兩，將賠款由各省分配負擔，其結果由戶部與各省協議，實施房捐。三十三年（西歷一九〇七年）禁煙之議盛行，豫慮他日鴉片禁止，洋藥土藥稅收入銳減，乃制定印花稅則十五條，擬行印花稅，以補充財源。然此稅僅係試辦，清代中終未見其實施，但倣效歐西稅制，此乃其最初者，則有其特異性耳。

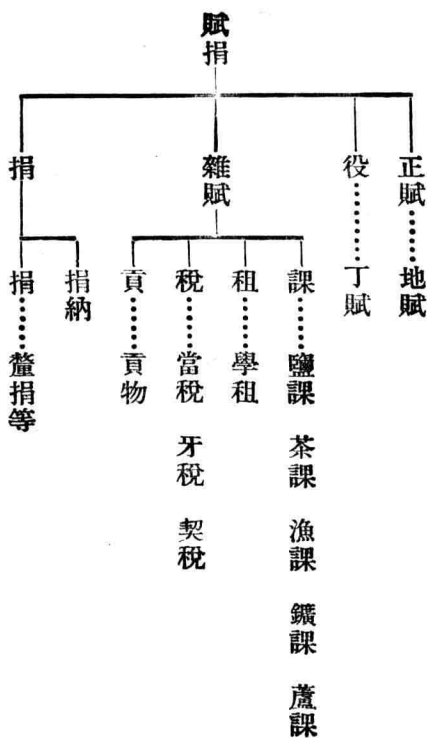
中日戰役以後，練兵興學之議盛行，各省欲得此種費用，乃自由課稅；故各省稅制因洪楊起義而不統一，至此則更增其不統一之程度。繼因庚子賠款之由各省分配負擔，更增其弊，是以清末各省雜稅雜捐，其數極多也。

清代隨時勢之急速進展，租稅必然表現其變化，如海關稅、釐金、鴉片稅收入豐富之新稅雖出現，然道光以後，內憂外患，紛至沓來，財政常窮乏，故租稅以外，仰給於外債，以爲一時救濟之方策，而借外債之舉，斯時乃開其端。尤以中日戰役以後，財政紊亂益甚，一再借外債，於是海關稅、鹽稅，均爲擔保外債者，固勿待論；而釐金、常關稅等收入，亦陷於投入償還外債款項中之悲境；故政府倣效歐

西諸國之稅制，企圖施行所得稅、印花稅、營業稅、註冊費等，然終不果也。

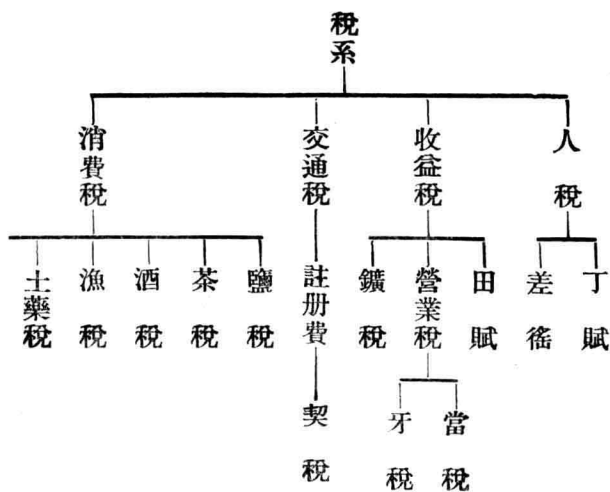
茲將清代之租稅，依照古時之分類法並現代財政學之體系，示之如次：

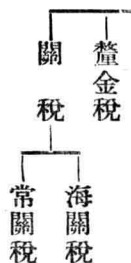
(一) 依照古時之分類法



(註) 課與稅，性質上相同，但稅之名稱則係新用。

(二) 依照財政學之體系





以上各稅中，爲其中樞者，係田賦；其次係海關稅、釐金稅、鹽稅、常關稅；其他則甚微也。在清初尙未有海關稅、釐金稅時，田賦、鹽稅、常關稅，爲租稅之大宗，足徵有清一代先後稅制有變化；然結局，田賦、關稅、鹽稅以外，可謂無另行發達之稅，此現象固非祇清代之特徵也。

第一節 田賦

一 田制

清代田制極複雜，可分之如次：

一 民田

民賦田 所謂民田，即普通納賦之田。

更名田 沒收明代各藩所占田，歸民墾種者。

歸併衛所地 沒收明朝衛所地者。

退圈地 賜於旗兵，其後旗兵已退去之地。

土司地 苗族長官之所有地。

番地 番人之地。

苗地 苗人之地。

農桑地

葦地

竈地 產鹽之地。

籽粒地 種苗之地。

山地

塘

草山

湖地

二 官田（不徵賦而令納租）

籍田 各省之公田。

學田 專供修學及贍給貧士之用。

祭田

牧地

三 莊田（旗田）

皇室莊田

宗室莊田

八旗莊田

駐防莊田

四 屯田（軍田）

直省屯田

新疆屯田

西路屯田

北路屯田

其次，就隱田罪例、開墾荒地、丈量田地各端一述之，如次：

隱田罪例

康熙十五年（西歷一六七六年）規定凡告他人隱地十頃以上者，卽以其地與之，妄告者罪。凡從前隱匿之地，限文到八個月，自首者免其罪。

康熙四十八年（西歷一七〇九年）規定湖南欺隱田地，限一年自首免罪。逾限不自首者，卽將田入官，追徵積逋，仍治欺隱之罪。倘扶同不舉，並同罪。

乾隆六年（西歷一七四一年）規定凡文武官及紳士，以新墾之地及熟地隱匿一畝以上至一頃者，分別議處。軍民隱地一畝以上至一頃者，分別責懲，以隱地入官，所隱錢糧，按年追

徵。

開墾荒地

戶部則例（卷八之一頁二頁）規定直省可墾荒地，無論土著流寓，俱准報墾一地，互報儘先報者，凡報墾必開具界址土名，聽官查勘，官勘後，將有無業戶示限五個月，認種限以外地付墾戶，取結給照，限年陞科，貧者酌借牛種，陞科後帶還。開墾後，水田六年間，旱田十年間，免除納稅。對於私墾者，有一定之罰則，殆不能實行；私墾者若報告自行開墾，宥其罪，常自當年起賦課。而此等私墾者，呈請開墾，可以招佃人佃種，故有資產有權勢者，成爲廣大無主荒地之所有者。因之，發生弊害甚多。又此等開墾地，規定州縣地方官每年末將新墾許可之委細，報告於布政使，經由督撫上奏；定新賦時，地方官自行檢查成熟畝數，經由布政使督撫上奏。然地方官報告新墾地少，新增收入，常中飽之，弊害甚多；故以後參酌每年新墾地之多寡，以資定督撫以下各地方官之功績。然地方官反將熟地僞爲新墾，或虛報未墾地爲開墾地，其弊害仍多也。

丈量田地

順治十一年（西歷一六五四年），定丈量規制，以二百四十步爲一畝，即縱十六步橫十五步。然不能丈量全國田地，統以二百四十步之畝制統一之，不過祇新墾地採用之而已。其後，直隸、奉天、遼寧之其他各省，則依舊制，大小不一定。山東、河南、山西、江西、福建、浙江、湖北、陝西等省，以三尺三寸、四尺五寸、七尺五寸等爲一弓，以二百六十弓、七百二十弓等爲一畝；長蘆鹽場，以三尺八寸爲一弓，以三百六十弓、六百九十弓等爲一畝。又如大名府，則以一千二百步爲一畝。各省各地，均相異也。

依戶部則例，丈量按部頒弓尺，廣一步縱二百四十步爲一畝，以百畝爲一頃。

清初順治年間，務於農隙時丈田，定疆界，除占爭，均畝賦；（一）有地無糧者，（二）有糧無地者，（三）畝步不符，賦則或浮者，必行丈量而正之。又瀕江瀕海之區，五年一丈，視其或漲或坍，分別升免。戶部則例規定江海沿岸沙坦、蘆洲等，因水波而生變動，都度州縣官親行臨檢後，通詳上司，督撫應每五年派遣員於涸水時期帶同州縣官實行丈量；其他之地，則無定期，應其必要而丈量爲原則。規定丈量之結果，詳細登錄於魚鱗冊；但清朝二百六十七年，未曾舉行全國丈