

清代州县
财政与基层社会
以巴县为个案的考察

史玉华 著



經濟日報出版社



清代州县

财政与基层社会

以巴县为个案的考察



济南日报出版社

史玉华 著



图书在版编目 (CIP) 数据

清代州县财政与基层社会: 以巴县为个案的考察 / 史玉华著.

- 北京: 经济日报出版社, 2008.6

ISBN 978-7-80180-882-0

I. 清...

II. 史...

III. 地方财政 - 经济史 - 研究 - 巴县 - 清代

IV. F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 096991 号

书 名: 清代州县财政与基层社会: 以巴县为个案的考察

作 者: 史玉华

责任编辑: 程 鹏

责任校对: 张选军

出版发行: 经济日报出版社

地 址: 北京市宣武区右安门内大街 65 号 (邮编: 100054)

电 话: 010-63568136 (编辑部)

网 址: www.edpbook.com.cn

E-mail: jjrbjb@163.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本: 787 × 1092 1/32

印 张: 8.875

字 数: 300 千字

版 次: 2008 年 6 月第一版

印 次: 2008 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-80180-882-0

定 价: 40.00 元

特别提示: 版权所有 · 盗印必究 印装有误 负责调换

清代州县财政，是中国财政史研究的一个薄弱环节。传统正史法典注重国家典章制度，而略于地方行政制度；制度与实际运作之差距，虽可散见诸奏议，然多期以危言耸动朝廷，而无补于实际，具体数据更付阙如。清代地方政府档案管理不善，州县任满交卸，除钱粮账册、未结讼案外，无移交档案之义务，州县财政之大量非经制收入的开销，乃不传之私秘，自无系统之档册。近代政权鼎革，频繁战乱，州县档案大量散失，清代千五百州县，今留存仅巴县、宝坻和淡（水）新（竹）四县档案，然大多为司法、行政案卷，杂乱无序，要从中理出清代州县财政之运作情况，亦十分困难。20 世纪之中国史学，偏重政治军事，经济史研究虽有长足进步，然视野尚未及于地方州县之财政。余攻晚清财政二十余年，常遇清代州县财政问题而却步而彷徨。

史玉华先生中文本科出身，硕士研究生专攻中国近代思想史，入吾门下后，毅然以清代地方财政为博士论文选题，虽具慧眼，窃以其学问根基未备而忧之。然她矢志不渝，冒酷暑两度赴成都披阅巴县档案，三年苦攻，数易其稿，终于完成博士论文，为学术界奉献了这部清代州县财政研究的开拓性著作。知难而上，敢入虎穴，孰谓书斋无勇者！

州县财政乃中国帝国时代财政收入之基础。清代财政实行中央高度集权，然仅限于体制性财政收支。州县正项收入除按典制规定留支者外，余均解交藩库。于州县官之考核，亦重于完成解额之分数。其制准留支部分，通常恒定不变，且过于苛细。如仅以制度论清代州县财政，则清代州县无愧于天下最廉价政府之称号。但额定之百十吏役，不足百两之办公经费，难敷行政之需要；额准吏役之工食银，月仅数钱，难以糊口；州县佐贰之月俸，区区数两，无以资养赡而存体面；至于上司衙门之规礼节敬、路过官员之迎往送来、幕僚之束脩，更无着

落。故清代州县官，非于体制外经营州县财政，根本无法维持正常行政运作。然世人却趋之若鹜，千人谋一县缺之状决不亚于今日之争考公务员之情，亦在于此体制外经营财政之利。体制外之收入，无非浮收、摊派，朘削民脂民膏，在保证州县行政运作之后之赢余，即为州县官之个人收入。史玉华先生判清代州县财政之家长制性质，的确抓住了清代州县财政之窍要。

体制外之收入，由专制体制而生成，本非“政策”，虽在法理之外，却于情理之中，故清廷取眼开眼闭、不告不理态度。在专制时代，皇帝虽贵为天子，然皇室财政与国家财政分开，取部库私用，有违体制，不能不受道德之制约。而州县于体制外收入赢余，完全可以席卷而去。故上司衙门、朝官京吏，无不觊觎瓜分，需索、陋规、节敬、部费等弊端遂层出不穷。民国以降，虽有国家税、地方税之分，将地方体制外之收入体制化，然仍难免专制时代之陋习。建国初，行财政中央集权、计划管理之制，虽弊绝风清，然因经济基础薄弱，额支之外，很少有机动之款。改革开放以后，在市场经济格局下，逐渐形成多级财政之制。在民主决策和监督程序尚不健全的情况下，有着两千多年专制传统之中国的县级财政走向，自然并非只是历史学家关注的事情。从这个意义上说，史玉华先生打开的尘封旧档，可以作为现实之镜鉴。

周育民

2008年1月

史玉华

【目录】

序	1
绪 论	1
一、研究的缘由和意义	2
二、学术回顾	3
三、研究文献	14
四、研究理论与方法	16
五、表述逻辑	18
第一章 清代巴县经济概况	21
第一节 历代的行政中心	22
第二节 清代巴县的经济发展	27
第二章 清代巴县的财政运作	55
第一节 清代对地方财政的制度设计	56
第二节 巴县的经制财政收支	62
第三节 巴县的非经制财政收支	74
第四节 州县财政的家产制性质	93
第三章 赋税征收与基层社会组织	103
第一节 里甲的承袭与赋役分派	105
第二节 摊丁入地与保甲的督催	111
第三节 乡约的职役化与赋税征收	120
第四节 八省会馆与捐税征收	129
第四章 权力、利益与州县财政下的社会群体	143

第一节 权力的利益网络	144
第二节 赋役负担	185
第三节 利益的博弈	196
第五章 赋税征收与基层社会控制	217
第一节 赋税征收的具体实践	218
第二节 赋税、权力、文化与基层社会控制	230
结 语	245
一、州县财政运作：经制与非经制收支	246
二、社会群体之间：“权力的利益网络”	247
三、基层社会控制：正式与非正式的统一	250
附 录	255
主要参考文献	263
后 记	274

绪
论



清代州县财政与基层社会
以巴县为个案的考察

一、研究的缘由和意义

学术研究的缘由和意义是具有独特价值的命题。这种价值主要体现在学术积累和社会发展两个方面。就学术价值而言，它应该在研究方向、研究方法、论证逻辑体系或研究基本结论上，是对已有的学术研究活动的补充或修正；以社会价值而论，学术研究的生命力和意义则主要表现为对现实社会问题的理性关怀。

（一）学术意义

清代州县财政实践与其制度设计之间存在着严重背离，因而几乎为正史官书所不载。人们对于州县普遍存在的浮收、陋规等问题多具有较深的感性印象，而对于清代州县财政的实际收支构成和运作机制，却始终未能获得较为全面和理性的认识。对这一问题进行分析，可以窥见清代地方财政的一般运作规律，弥补清代地方财政史研究的不足。

赋税征收是基层社会组织的主要职能，也是清代国家权力与基层社会的重要交接点。因为赋税是清代国家财政收入的主要来源，也是各级政权机构赖以正常运转以及官僚薪俸的重要保证。研究州县税收的变动与征收，可以较好地理解国家与基层社会的互动关系。

赋税的征收过程涉及州县中的各种社会群体，如参与财政事务的州县官员、乡绅、书吏、差役，以及赋税的直接负担者农民、商人等。通过对这些群体及其相互关系的分析，可以弄清楚基层社会的各种矛盾，有助于我们理解中国传统政治秩序的稳定性和持续性。

（二）现实意义

通过本书的研究，对如何进行我国现行的乡镇建设和改革，如

何处理县级财政与上级财政的关系，如何遏止地方行政人员的非法摊派，如何解决官员的腐败和俸薪问题，如何通过财政调控协调基层社会各群体的利益，维持社会的稳定等等，均有一定的借鉴作用。

二、学术回顾

（一）关于基层社会的研究

随着学术界对社会史研究的深入和拓展，基层社会日渐成为学者所关注的重要领域之一。

中国基层社会的研究早在 20 世纪初就已经开始了，三四十年代，受“乡村建设”运动的影响，“复兴农村”、“乡村建设”、“农村改进”、“改革土地制度”成为一股强劲的浪潮。此时，关于中国基层社会结构、控制体系和乡村建设的研究颇为学术界关注。

这一时期很有价值的研究成果有闻钧天的《中国保甲制度》，它比较全面地论述了乡村社会控制制度保甲制度的源流、发展和历史特征。该书虽探讨自西周至民国的保甲制度历史，但重点却在清代和民国时期，对清代地方基层组织，尤其是保甲组织的发展变化、组织结构与职能等方面做出了开创性研究。他认为保甲的执掌范围在于三者：警卫之事、收税之事、户籍之事。三者虽均属重要，但清政府 in 实施上之措置，视警卫之事务为最重。征收钱粮虽为州县衙门胥役所主持，保甲之长亦赋有协催之义务，与追索滞纳者之权责。但作者力图以保甲制度囊括中国从周代至民国的基层社会制度，将所有地方基层制度向保甲制上靠拢，“乾隆以前之里甲制，与乾嘉以后之保甲制，实为完成清代整个保甲制度之两个阶段”¹显然不妥。

1 闻钧天：《中国保甲制度》，商务印书馆，1935 年，第 205 页。

清代州县财政与基层社会
以巴县为个案的考察

江士杰的《里甲制度考略：一个中国基层财务组织简史》探讨了里甲制度的演变历史，并且从财政税收等经济角度对里甲制度进行了考察，指出里甲在基层社会的主要职能是征收赋税，具有经济管理者角色的性质。同时，此书对税收的征收方法和制度、里长任充的资格、士绅与胥吏等征收人员的勾结进行了论述，揭示了清代征税过程中的种种弊端。这本书对“此制变迁与夫各成败之关键，均已包括无遗，堪称精到之作。”¹

胡庆钧的《两种权力夹缝中的保长》和《从保长到乡约》将保长和乡约置于基层社会甚至整个官僚政治中考察，视野开阔，理论性较强。前文指出保长出身平庸，政治地位低下，总是要不断地在州县政府和绅士这两种权力之间寻求平衡，最终往往成为“夹缝下面的牺牲者”。² 后文比较了乡约和保甲制度，认为乡约制度是县以下村落推行的一套地方自治机构，是保甲制的一个反动。保甲制的功能在于“编户口、练民兵”，而乡约制度的主要功能在于“德业相劝、过失相归、礼俗相交、患难相恤”。乡约制度是绅士以领导者的身份，作为教育与组织人民的工具，冀以形成的为人民自治结合的机构。³

在乡村文化研究方面，以梁漱溟为代表的乡村文化建设派，出版了《乡村建设大意》、《乡村建设理论》等，他认为中国乡村崩溃的原因在于“在近百年中，帝国主义的侵略，固然直接间接都在破坏乡村，即中国人的所为，一切维新革命民族自救，也无非是破坏乡村”。⁴ 对于中国乡村社会结构特殊性的认识，他提出

1 江士杰：《里甲制度考略·序》，商务印书馆，1944年。

2 胡庆钧：《两种权力夹缝中的保长》，见吴晗、费孝通等：《皇权与绅权》，上海观察社，1948年，第138页。

3 胡庆钧：《从保长到乡约》，见同上，第140~141页。

4 中国文化书院学术委员会编：《梁漱溟全集》第二卷，山东人民出版社1989年，第151页。

“跟着近代都市文明的道路学西洋而破坏了中国乡村”，“中国人学西方，只能是邯郸学步，并失故步”¹的看法，当今仍有借鉴意义。

在乡村社会结构方面，费孝通的《乡土中国》论述了乡村社会结构、家族、村社、社区和行政结构，指出中国乡村社会的“差序格局”的结构理论，即“在差序格局中，社会关系是逐渐从一个人推出去的，是私人联系的增加，社会范围是一根根私人联系所构成的网络，因之，我们传统社会所有的社会道德也只在私人联系中发生意义”。²该研究运用社会学理论关注中国乡村社会结构，在理论上具有一定的创新。

总之，这一时期的基层社会研究处于初兴时期，在当时的“乡村危机”的呼声中，因改造乡村、拯救乡村的现实需求而出现了了一定的学术研究成果。但多数著作带有不同程度的应时倾向，过于急功近利，如“实施保甲，可得和平，可以统一”³，将学术研究完全服务于现实政治需求，在一定程度上影响了基层社会研究的深入。

20世纪50年代至“文革”时期，基层社会的研究成果较少。80年代以来，国内清代地方基层组织的研究再度兴起，从各种角度探讨清代基层社会的研究论著逐渐增多，涌现了许多优秀的成果。学者们除研究探讨清代地方基层组织的演变源流、组织结构、职能作用等外，还深入到封建国家与乡村社会的关系，以及中国封建社会长期停滞等深层次问题。

从社会史角度探讨中国基层社会结构、政权结构及人口结构的成果颇多，主要有李喜所的《武昌起义后的农村变动》（《历史研究》

1 中国文化书院学术委员会编：《梁漱溟全集》第五卷，第110页

2 费孝通：《乡土中国》，三联书店，1985年，第28页

3 闻钧天：《中国保甲制度》，商务印书馆，1935年，第432页。

清代州县财政与基层社会
——以巴县为个案的考察

1982年第2期),刘耀的《近代中国农民的阶级属性问题》(《近代史研究》1984年第4期),朱英的《辛亥革命前的农会》(《历史研究》1991年第5期),王笛的《晚清长江上游地区公共领域的发展》(《历史研究》1993年第1期),王先明的《中国近代士绅阶层的社会流动》(《历史研究》1993年第2期)、《晚清士绅阶层社会地位的历史变动》(《历史研究》1996年第1期),赵秀玲的《中国乡里制度研究及展望》(《历史研究》1998年第4期),姜涛的《近代乡村人口阶级结构稳定性初探》(《近代史研究》1994年第3期)等。

在基层社会制度方面,研究成果主要有赵秀玲的《中国乡里制度》(社科文献出版社1998年版),该书突破了以往以时代变迁为叙述主线的研究视角,将重点放在乡里制度的结构及其运作机制上,揭示了乡里制度的起源与变迁,及其与宗法关系、官僚政治、绅士和农民的关系,对于解析中国传统农业社会的政治结构提供了重要借鉴。由于该书是一部宏观性著作,因此对乡里制度缺乏微观区域研究,有些结论存在以偏概全的现象。例如,书中把明代粮长制度当作一种全国性的制度来考察,它实际上并未在全国通行,它的实行区域主要是在江南地区和长江中下游一带,山东、四川、两广、云贵等广大地区都未曾真正实行过。¹

台湾刘岱编的《吾土与吾民》刊载了张哲郎的《乡遂遗规:村社的结构》一文,对历史上中国县以下地方基层组织结构作了历史考察,认为清代乡村结构是以村(或庄)为基本单位的,同时还指出里甲与保甲是两种迥然不同的制度,后人之所以混淆不清,是因为清代后期保甲承担了里甲征收赋役的职能。“历代乡村组织设立的目的,最初都是为了征收赋役而设,后来却有负责劝农、教化及维持治安等任务。”²作者认为里甲制与保甲制都没有破坏自然村落的社会结构,清代地方基层组

1 梁方仲:《明代粮长制度》,上海人民出版社,1957年。

2 张哲郎:《乡遂遗规:村社的结构》,刘岱编:《吾土与吾民》,三联书店,1992年。

织保持了自然村完整性，这些结论颇具启发性。

孙海泉通过宝坻县档案的考察，认为“清代保甲制度是由州县政府通过乡一级保甲组织而贯彻于村庄之中的。州县政府的各种差务与政令经过乡与村庄这一渠道，层层下达。广大农民也经过这样的组织被控制在封建国家的政权之下。”¹

张研的《清代族田与基层社会结构》以清代族田作为切入点，来解析清代基层社会，对清代宗族组织的发展、土地关系的变化、乡绅阶层的作用等等进行了探索。她指出，从国家的角度说，只有里社、保甲是国家政权从上层结构向基层结构延伸的触爪，是半官方的准权力机构。基层社会结构分为基层社会主干和基层社会实体两大系统。前者是具有编审、催征、应役等经济职能的里社与具有治安、教化等职能的保甲，由县署通过胥吏控制。后者是具有政治、经济、文化等综合性功能的家族、宗族、乡族组织，由里社、保甲的乡绅所控制。²此外，她的《清代社会的慢变量：从清代基层社会组织看中国封建社会结构与经济结构的演变趋势》从社会组织学的角度对清代社会基层组织做了深入探讨，将清代社会基层组织的发展分为三个时段。清初是里社保甲宗族并列；清中期，里社的职能并入了保甲，而宗族又与保甲交错；清末，团练兴起，逐渐形成了“保团”、“团保”、“族团保”的体制。她强调“清中期以后，即便确有里、社等名称，也不是原来意义上的里社组织了，非但里、社，甚至保、甲，也不是原来意义上的保甲，而是具有综合性职能的基层社会行政组织。”³这一观点较符合清代地方基层组织的实际状况。

1 孙海泉：《清代保甲组织的结构分析》，《河北学刊》，1992年第2期。

2 张研：《清代族田与基层社会》，中国人民大学出版社，1991年，第222页。

3 张研：《清代社会的慢变量：从清代基层社会组织看中国封建社会结构与经济结构的演变趋势》，山西人民出版社，2000年，第380~385页。

清代州县财政与基层社会
以巴县为个案的考察

关于基层社会市镇的研究成果较多，主要有谢放的《辛亥革命前的四川富农经济》（《近代史研究》1992年第3期）、单强的《近代江南乡镇市场研究》（《近代史研究》1998年第6期）、吴存浩的《中国农业危机表现及特点试论》（《中国农史》1994年第13卷3期），郑庆平的《论中国近代的地租剥削及其发展变化特征》（《中国农史》1991年第2期），史建云的《近代华北平原地租形态研究——近代华北平原租佃关系探索之一》（《近代史研究》1997年第3期），曾业英的《日伪统治下的华北农村经济》（《近代史研究》1998年第3期）等。虽然学者们的选题各有不同，但从社会史的角度来探讨基层社会问题却成为人们的研究取向。《近代江南乡镇市场研究》利用社会学的结构理论，对近代江南乡村的市场进行的总体考察，并将近代江南乡镇市场与华北乡镇市场从市场的分类结构上可以分成农村集市、乡镇市场和城市市场三种体系，为人们透视江南乡镇市场提供了独特的视角。钟文典的《近代广西圩镇研究》（广西师范大学出版社1998年版），探讨了乡村与城市连结点——圩镇，从圩镇的发展变化、分布、层次功能等方面进行考察，并对圩镇与农业、手工业、矿业、交通、商人之间的联系进行了深入研究，该著角度新颖、内容厚实。

关于基层社会民众意识和社会心理研究，主要成果有周晓虹的《传统与变迁——江浙农民的社会心理及其近代以来的嬗变》（生活·读书·新知三联书店1998年版）从个案研究入手解剖了百年来中国农民的社会心理、思维方式、行为模式等，该著认为，一百多年间，农民文化被视为与现代性相对立的“旧传统”，但包括农村和农民在内的中国社会最终还是日渐现代化。从农民社会心理嬗变来阐释现代性与传统性的关系，指出二者既相冲突，也相延续。张鸣所的《乡土心路八十年——中国近代化过程中农民意识的变迁》（上海三联书店1997年版），将农民意识置于重大历史事件坐标系

中进行了剖析，以历史事件与农民意识的互动及其变迁为主脉，突出其主体意识内容的特征及其时代高度。该书提出了“乡村民族主义”概念，分析了中国基层社会结构的独特性以及中国农民存在着接受现代化的可能性等问题。

关于基层社会问题的研究，主要成果有郑起东《近代华北的摊派（1840~1937）》（《近代史研究》1994年第2期），认为晚清时期的摊派及差徭以各种杂征名目，至咸同时，各省的差徭摊派已约等于该省田赋数额的三分之一至全部。差徭过重且不公是清末政治动荡，丧失民心的重要原因。民国时期，强加在百姓身上的摊派更为沉重，有的竟接近全省平均每亩田赋和附加税的三十倍。郑指出，超重的摊派，对于近代乡村社会的发展产生了严重的负面影响。池子华的《中国近代流民》（浙江人民出版社1996年版）指出，流民问题不仅是封建社会、半殖民地半封建社会里的一大社会问题，也是超越社会制度而存在的一个社会问题，依据人口学、社会学、经济学理论和方法，对近代流民产生的原因、流民的流向、流民与近代社会的关系、如何解决流民问题等，作了尝试性的探索。

可见，20世纪以来的中国基层社会研究，由于学者们在研究方法上突破传统模式，采用社会学、人类学、社会心理学、文化学的理论与方法，取得了相当的成就，出现了一批创新性的研究成果。

相对于国内学术界来说，国外学者对基层社会的研究视野似乎更为开阔、更具特色，他们运用社会学、经济学、人口学、文化人类学等理论，并创造出自己的理论模式诠释中国社会的状况。20世纪60年代，美国学者萧公权出版了《十九世纪之中国乡村》（*Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*）（华盛顿出版社1960年版）一书。70年代后，美国史研究中对基层社会的研究颇为兴盛，出现了一批重要的研究成果，如黄宗智的《中国农村的密化与现代化：规范认识危机及出路》（上海社会科学院

清代州县财政与基层社会
以巴县为个案的考察

出版社1992年版)、《长江三角洲小农家庭与农村发展》(中华书局1992年版)、《华北小农经济与社会变迁》(中华书局1986年版)、杜赞奇的《文化、权力与国家:1900~1942年的华北农村》(江苏人民出版社1994年版)、施坚雅的《中国农村的市场和社会结构》(中国社会科学出版社1998年版)、珀金斯的《中国农业的发展(1368~1968)》(上海译文出版社1984年版)等。

萧公权的《十九世纪之中国乡村》主要研究的是清朝在19世纪关于基层社会控制的实施情况,探讨了清代国家如何对乡民实施控制以及乡民对控制体系的回应。通过对清朝控制体系的全面研究,萧认为,传统乡村控制体系对于一个范围广阔在历史上又长期相对稳定的清朝来说,它无疑是有作用的,但19世纪时,整个乡村控制体系日渐蜕化为例行公事,甚至演变为准行政腐败。

施坚雅的《中国农村的市场和社会结构》重点论述了20世纪初至1960年代的中国农村集市、乡镇和中心城市三级市场的发展、变迁和现代化的过程;分析了市场与社会结构、市场与社会习俗、市场与交通、市场与地理状况的内在关系;提出了关于中国农村的市场理论,通过对中国农村集市的结构和周期的研究,认为“市场对于传统中国的社会一体化具有重大意义,它既与行政体系平行,又超出于后者之上,既加强了后者又使后者得到补足。”施坚雅认为,“研究中国社会的人类学著作,由于几乎把注意力完全集中于村庄,除了很少的例外,都歪曲了农村社会结构的实际。如果说农民是生活在一个自给自足的社会中,那么这个社会不是村庄而是基层市场社区。”“农民的实际社会区域的边界不是由他所住村庄的狭窄的范围决定,而是由他的基层市场区域的边界决定。”¹中国农村社会的基本单位不是一个个的村庄,而是这种基

1 [美]施坚雅著,史建云等译:《中国农村的市场和社会结构》,中国社会科学出版社,1998年,第39~40页。