

“十一五”国家重点图书



晚清财政：1851~1894

中国经济史学文苑



史志宏

徐

毅

著

上海财经大学出版社

■《中国经济史学文苑》■

晚清财政：1851~1894

史志宏 徐 毅 著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

晚清财政:1851~1894/史志宏,徐毅著. —上海:上海财经大学出版社,2008.12

“十一五”国家重点图书

中国经济史学文苑

ISBN 978-7-5642-0338-2/F·0338

I. 晚… II. ①史… ②徐… III. 财政-经济史-中国-1851~1894 IV. F812.952

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 145951 号

□ 责任编辑 张 薇

□ 封面设计 周卫民

WANQING CAIZHENG: 1851~1894

晚清财政:1851~1894

史志宏 徐 毅 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海长阳印刷厂印刷装订

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 19.75 印张(插页:2) 284 千字

印数:0 001—1 500 定价:52.00 元

《中国经济史学文苑》

编委会

主 任：谈 敏

副主任：杜恂诚

顾 问：汪敬虞 吴承明

编 委(按姓氏笔画排序)：

王玉茹 丛树海 叶世昌 叶 坦 史志宏

汪敬虞 李伯重 吴承明 朱荫贵 陈争平

杜恂诚 张忠民 赵晓雷 谈 敏 袁为鹏

曹均伟 程 霖

执行主编：杜恂诚

总 序

在改革开放的大潮中,经济学成为“显学”,人们希望从经济学理论中找到不断推动我国经济和社会前行的理论源泉。经济思想史和经济史是理论经济学一级学科之下的两个二级学科,与经济学其他分支相比,对它的研究显得有点冷清。我们相信,这只是一种暂时的过渡状态,一旦经济学的传播达到一定阶段,经济学的研究达到一定程度后,人们会更多地反思历史,从历史中寻求理论或借鉴。在西方经济学的流派中,新经济史学是很重要的一个流派。

经过几代研究者的辛勤耕耘,中国经济史学已经形成了深厚的学术积淀和鲜明的本土风格,并被国际学界同人所首肯和仰慕。它对于尚处在模仿吸收阶段的中国经济学来说,无疑是值得珍视的原创性本土资源。可以断言,要开创中国经济学的崭新未来,就必须从中国经济史学这一根植性土壤中汲取营养。我们编辑这套“中国经济史学文苑”,就是希望汇集中国经济思想史和经济史学科的前沿成果,进一步推动中国经济史学乃至中国经济学的发展。

尽管目前在评价一个人的学术成果时,大家比较关注其发表论文的情况,特别是论文的质量,但对于经济思想史和经济史学科来说,著作仍是重要的学术成果形式。做史学研究需要大量资料的发

掘和积累,需要在历史变迁的分析中阐释理论,许多课题的内在容量,都不是一篇文章所能穷尽的。因此,著作仍应是史学成果的很好的展示形式。

本套丛书的选题内容丰富广博,既有研究历史观与方法论的,也有研究经济思想范式变革的;既有研究财政税制的,也有研究企业制度及治理模式演进的;既有研究工业布局的,也有研究经济发展与环境变迁关系的;既有研究注册会计师、钱业等不同行业的,也有研究物价、工资和生活水平的……林林总总,不一而足,大大拓展了中国经济史学研究的领域和范围。在研究的时间段上,以研究近代问题的选题居多,间有研究古代问题的。整套丛书的各项专题都是由作者自选的,这样可以使作者更好地发挥各自的水平。

在研究方法的运用上,本套丛书中的不同专题也多有创新。这些研究不仅重视一手史料的发掘考证,也重视历史脉络的逻辑梳理和理论阐发。从新制度经济学到计量经济学、从区域研究到比较研究、从经济学到社会学,许多新的研究方法和工具在本套丛书中都得到了展示和运用。这就突破了史学研究的传统路径和方法,对于提高中国经济史学的研究水平具有很好的促进作用。

我们邀请担纲各项专题研究的学者中,有几位是老一辈的学术权威,更多的则是目前国内活跃在中国经济史学研究第一线并有一定影响和代表性的中年学者,还有个别是后起之秀的青年学者。在全国范围内邀请有成就的学者做我们丛书的专题作者,可以使本套丛书的各项专题均成为力作,而整套丛书则能够代表目前中国经济史学学科的前沿水平。

本套丛书已被列为全国“十一五”重点出版图书,将从2006年开始,在几年内陆续出版。

《中国经济史学文苑》编辑委员会

目 录

总序	1
第一章 清朝前期财政概述	1
第一节 财政管理	1
一、财务行政机构	1
二、财政管理体制及主要制度	6
三、仓、库制度	13
第二节 财政收入	17
一、田赋	17
二、盐法和盐课	26
三、榷关和关税	30
四、杂赋	32
五、捐输	35
第三节 财政支出	36
一、军费	36
二、官俸及养廉	37
三、行政经费	38
四、驿站经费	39
五、廩膳膏火及科场经费	39

六、工程费	39
七、采办和织造费	40
八、保息及救荒支出	41
第四节 收支大势	46
一、顺治至康熙前期	46
二、康熙中期至乾隆时期	48
三、嘉庆至道光时期	53
 第二章 太平天国起义对清朝财政的影响	56
第一节 太平天国起义引发清政府空前的财政危机	56
一、咸丰、同治时期的财政大危机	56
二、户部银库收支所反映的财政大危机	61
三、清政府镇压人民起义的军需支出估计	66
第二节 清政府应对财政危机的措施	69
一、开捐例	70
二、铸造大钱及发行官票、宝钞	72
三、加征田赋	92
四、举借内债	96
第三节 厘金的创办、推行与征收	102
一、厘金的创办及推行	102
二、厘金的种类、征收制度和征收机构	115
三、厘金的收数	119
第四节 中央集权财政体制的动摇	124
一、中央与各省权力格局的变化	124
二、财政体制的变化	129

第三章 两次鸦片战争对清朝财政的影响	142
第一节 第一次鸦片战争与“协定关税”	143
一、中英《南京条约》及其附约对中国关税主权的侵夺	143
二、中美《望厦条约》、中法《黄埔条约》与“协定关税”原则的确立 ...	150
第二节 第二次鸦片战争与海关行政权的丧失及中国关税	
主权的进一步被剥夺	153
一、江海关行政权的丧失	153
二、税务司制度的全面推广	157
三、对中国关税主权的进一步侵夺	162
第三节 两次鸦片战争以后的海关税收	176
一、海关税收的增长	176
二、海关税收的分配	180
第四节 近代的第一批外债	190
一、镇压太平天国时期的借款	190
二、左宗棠西征及平定新疆借款	193
三、台防及中法战争借款	197
四、其他军政借款	199
第四章 甲午(1894年)之前清朝财政收支的结构和规模	207
第一节 奏销收支	207
一、收入	209
二、支出	227
第二节 外销收支	239
一、“捐”的意义的嬗变与新捐税的滥觞	240
二、外销收支财政地位的变化	249

三、外销收入估计	253
四、外销支出	264
第三节 收支大势与财政规模	272
一、甲午前的收支大势	272
二、甲午前财政规模估计	277
征引及参考文献	291
后记	303

■ 第一章

清朝前期财政概述

晚清财政是在清朝前期财政的基础上发展演变的,因此,讨论晚清财政的变化,有必要首先对清朝前期的财政作一概要的介绍。

第一节 财政管理

一、财务行政机构

1. 主管全国财务的户部

1644 年入关后建立起全国统治的清王朝,基本上照搬了明王朝的国家机构设置。清朝仍以户部为全国财务最高主管机关,总掌国家疆土、户口、田亩及财赋收支之政令。清朝设户部始于太宗天聪五年(1631 年),以贝勒 1 人总理部务,下设满、蒙、汉承政及参政、启心郎等官职具体办理事务。崇德时分参政为左、右参政,并增设理事官、副理事官。入关后,沿汉制改户部长官为尚书,以左、右侍郎佐之,下设郎中、员外郎、堂主事、司主事、司库、司务等官,俱满、汉缺并置,又或另设蒙古、宗室缺。入关前贝勒总理部务之制,于顺治元年(1644 年)停止。^① 雍正以后,又时

^① 顺治八年曾一度恢复诸王贝勒兼理部务之制,但时间很短,次年即停。

以亲王、大学士兼理部务,然皆特简,不常置。

户部内部,按省设置江南、浙江、江西、福建、湖广、山东、山西、河南、陕西、四川、广东、广西、云南、贵州 14 个清吏司(较明代增加江南一司),以及井田科、八旗俸饷处、现审处、饭银处、捐纳房、内仓等机构,分办本部政务;又设南、北档房、司务厅、督催所、当月处、监印处,管理文移档案及部内行政。根据《大清会典》及有关档案,户部各机构的职掌如下:

- 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。

- 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。

- 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。

- 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。

- 井田科。雍正十二年(1734年)设,掌管入官八旗土田、内府庄户及官房地租之事。

- 八旗俸饷处。乾隆十三年(1748年)设,掌八旗官兵俸饷及赏恤事务,并管八旗户籍档册。

- 现审处。乾隆十三年设,掌八旗田房、户口诉讼之事;需刑讯者,会同刑部办理。

- 饭银处。掌核各省岁解户部饭食银收支。

- 捐纳房:掌办捐纳。

- 内仓。沿自明代“内官监仓”,顺治十年(1653年)改称内仓后隶户部。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、旗学、内监等处粳米;内务府油房芝麻及宾馆牧马黑豆,亦由内仓供用。

- 管理档案及行政事务的各机构:南档房,掌管本部档案,兼司八旗丁口编审造册及本部满官升补;北档房,掌缮写满、汉文题本及奏折,并管分拨各省报解饷银及统计各省岁出入;司务厅,掌收外省衙门来文,呈堂记档,发司办理,并管理本部吏员及工役;督催所,掌督催各司办理所管事件,每月于户科江南道注销;当月处,掌收在京各衙门来文,呈堂发司办理;监印处,掌监本部堂印并盐、茶引印。

户部直辖的机构有:钱法堂及宝泉局^①,掌钱币铸造;银库、缎匹库及颜料库,即所谓“户部三库”,掌管银钱、缎匹、颜料等之出纳;仓场衙门,掌漕粮积储及北运河运粮事务;各地户部所属榷关,掌征收货物通过税。

清入关后,盛京作为“留都”仍设有户部,为“盛京五部”之一,主掌盛京财赋收支。

2. 各省地方的财务机构

^① 工部亦辖一钱法堂及一铸钱局名宝源局,所铸钱供工部各项工程经费使用。

在各省地方,主管财务的机构分为两类:一为布政使司及道、府、厅、州、县等普通行政系统各级机构;一为漕运、盐务、榷关等特别财务系统的机构。

清代地方行政系统,除于京师、盛京及其附近地方分设顺天、奉天二府作为特别行政区直隶中央外,各省以总督、巡抚为最高地方长官。其下,沿明制设布政使司(亦称“藩司”)和按察使司(亦称“臬司”),分管民政、司法。布政使司为一省最高民事行政机关,亦为最高财务主管机关。布政使司长官布政使“掌一省之政,司钱谷之出纳”^①。凡一省户口、田亩、仓储、库藏之统计与上报,各州县岁征田赋及杂税之报拨及运解京、协各饷,地方存留经费之支出,每年照例的钱粮奏销等,均由布政使主持。各省设布政使1人;江苏自乾隆二十五年(1760年)以后分设苏州、江宁二布政使司,有布政使2人。

布、按二司之下设有“道员”。道员本非实职,而仅为布、按二使佐官的临时兼差。以布政使左右参政、参议衔驻守一定地方者称“守道”,以按察使副使、佥事衔分巡一定地方者称“巡道”;又有因事而设的道员,则各以所办之事名之,如督粮道(粮储道)、盐法道、管河道等。乾隆十八年(1753年),裁各道参政、参议、副使、佥事等系衔,定为正四品官,道员始成为实职。大致而言,守道辅佐布政使,有管钱谷事务之责任;巡道则主掌刑名,其另兼某衔者,兼管其衔所应办之事,如江西例由巡道兼办粮道事。守道并非每省都设。有守道之省,多者3人,少者仅1人。

司、道与基层州县之间,设“府”为中间层级;直隶州与府同。一些特殊地方,主要在民族地区,或设直隶厅。厅本为府的分防机构,直隶厅则直辖于布政使,地位略如府及直隶州。府、直隶州、直隶厅的正印官(知府、知州、同知或通判)总掌各该府、州、厅之政令,负责稽核所属州县的赋役及诉讼,而汇总于藩、臬二司。

县或州(散州)为地方基层行政单位,辖于府或直隶州。另有散厅,或辖于将军,或辖于道、府,亦属基层单位。州或县(以及散厅)均直接面

① 《清朝文献通考》卷85《职官考九》。

对百姓,管理本州县的户口人丁及土地亩,为朝廷征课赋役。县衙内部,一般设有吏、户、礼、兵、刑、工六房,仿中央六部设置具体而微,以典吏(县各数人或十数人)分房办事。

除上述行政系统之外,漕运、盐务、关税等特别财务,另设专门机构管理。

漕运机构。漕运为清代要政之一,沿明制特设漕运总督1人总掌漕政,每年于山东、河南、江苏、安徽、江西、浙江、湖北、湖南八省额征漕粮400万石,河运输往京师,以供皇室、百官及八旗官兵食用。漕运总督亦称“漕督”,俗称“漕台”,驻江苏淮安。每年漕船过淮,漕督亲自稽查,并督押尾帮船北上,视察运道,随时调度;过天津后,入京觐见述职。漕督之下,有漕八省各设督粮道1人,亦称粮储道,负责监收漕粮及督押粮船。^①每年底,粮道各将本省岁征漕粮、白粮(征于江南五府一州)及随粮经费造具四柱清册送漕督奏闻。漕粮的征收及兑运由各地州县主之,各府管粮同知、通判有监督之责。清初沿明制设巡漕御史,至顺治七年(1650年)停派。雍正七年(1729年),复遣御史4人分赴淮安、通州稽查。乾隆二年(1737年),定巡漕御史4人,分驻淮安、济宁、天津、通州,逐段巡查。

盐务机构。各省盐务,设盐政(一般以总督或巡抚兼任)总掌之。又设都转盐运使司、盐法道、盐务分司、盐课司、批验所及巡检司等机构,分司盐务各事。都转盐运使司及盐法道均为盐政之下具体管理盐务的机构。奉天、直隶、山东、两淮、两浙、广东各设都转盐运使司运使1人。无运使省份各设盐法道1人(甘肃2人,以巡道兼),其中山西、福建、云南的盐道均兼盐运使衔。河南盐道兼管粮务,称粮盐道。四川盐道兼管茶务,称盐茶道。产盐省份的盐运使、盐法道掌治所属盐场(井、池)食盐的生产,督察场民生计、商人行息而平其盐价。行盐各省,盐道掌督察食盐的水陆挽运、行销诸事。盐务分司设于直隶、山东、两淮、两浙及广东等盐区,辅佐运使纠察所属各场盐务,以运同、运副或运判掌治其事,司各1

^① 每年漕运,各省粮道督押本省粮船至山东临清,会同山东粮道盘验完毕后回任,山东粮道则随尾帮粮船抵通后回任。

人。此外,淮南、淮北及山西河东地方各设监掣同知1人,掌查验行盐;云南设盐课提举司3人,各以提举1人管理盐井事务,职掌与分司同。盐课司、批验所及巡检司为基层盐务机构。盐课司设于直隶、山东、山西、两淮、福建、两浙、四川、广东、云南各地,共114个,各设大使1人,掌征场课,并管理场盐交易。批验所设于直隶、山东、两淮、福建、两浙、广东及四川,共16个,亦各设大使1人,掌批验盐引。巡检司,直隶1个,山西、江苏各2个,各设巡检1人,掌巡查盐场。不设巡检之处,由盐课司大使兼司其事。

榷关。榷关是征收关税的机构,有“户关”和“工关”之分,分别隶属户、工二部。工关为数不多,以征收竹木、船税为主,供工部营缮之需。户关在京师及外省各水陆要津、商旅辐辏之处皆有设置,共计数十处,征收商货通过税及船钞。户关管理,京师之崇文门正、副监督及左、右翼监督由内务府大臣及各部尚书、侍郎兼充;京外,通州关由坐粮厅兼管,张家口、杀虎口监督由户部在各衙门保送司员内派充,淮安关、粤海关监督由户部奏请简放,北海关由粤海关监督兼管,闽海关由福州将军兼管,浒墅关、西新关、北新关分别由苏州、江宁、杭州三织造兼管,津海关由专任之“海关道”管理,其余各关监督由督抚以所属道府官派充。各关监督京差专任者皆一年更代。各地户、工关设置,详见下节“榷关和关税”部分。

清代皇室财务由内务府管理,与户部掌管的国家财政分别收支。内务府设广储司掌府藏及出纳,犹如政府之户部;会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,同时负责管理皇室果园。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。清朝前期,虽然宫廷的若干用费由户部支出,但总的来说内府与外廷的界限是清楚的。内务府的收入主要来自皇庄地租、各地岁贡及内外官员报效,而不依赖于国库。

二、财政管理体制及主要制度

清朝前期,全国统一,中央政权强大,国家管理高度集权于中央。尤

其自雍正时期设立军机处并扩大内外官员专折奏事权限以后,重大政务的决策悉出内廷,皇帝直接掌控六部,内阁更是远离决策中心,形同虚设,仅办理例行事务而已,中央集权的程度远超过明代。在这种政治体制之下,清朝前期的财政管理实行以户部为总中枢、统收统支、全国一盘棋的制度。具体而言,就是不分中央财政与地方财政,赋税由各省按照户部的统一政令征收,又在户部的统一运筹安排下开支中央及地方的各项经费,各省地方没有财务自主权,无论收、支均听命于户部,并接受户部的监督。而户部也只是依照定例管理国家财政,且须依例向皇帝奏报。有关财政兴革的事宜、重要的财政政策和措施,户部均无权自行决定,只能提供建议,由皇帝裁决,而这种建议权又并非户部所独有,其他部院乃至翰詹、科道及各省督抚大员也都有权提出意见。清朝前期实行的是由皇帝亲自裁决大政方针、通过户部及各省地方行政机构加以贯彻实施的高度集权的财政体制。

清朝前期全国一盘棋、统收统支的财政管理体制,通过对各省所征赋税及其收支实行存留、起运、冬估和春秋拨、京饷、协饷及奏销和考成等一系列制度来加以实现。

1. 存留和起运

清制,各省州县所征赋税(地丁、漕粮及杂赋)除本州县例应坐支的小部分外,其余都尽数报解布政使司,粮米则解交漕运机构或粮道。布政使司汇总全省钱粮,除去本省照例留支部分,其余一律听候户部调拨,或运解邻省,或上解中央。上述程序中,各处预留钱粮称“存留”,解出钱粮称“起运”。

各省存留钱粮,无论州县之坐支还是起解至藩库后本省之留支,均系照例存留,有款目,有数额,悉载《赋役全书》,不能任意增加。存留的钱粮一部分用于供支本省官俸、养廉、役食、衙署公费以及祭祀、廩膳、科场、孤贫、驿站等经常费用,一部分用于支放驻军官兵俸饷。按照定例,府以上官员的养廉及兵饷由藩库支給或由藩司移解相关衙门支給(兵饷移解兵备道支給)。大致而言,官役俸工及衙署公费等项支出,道府以下由所在州县供用,以上则在藩库支领。州县正印官养廉,道光初年以前,