

包遵彭
吳相湘
李定一
編纂

中國近代史論叢

第二輯
第三冊

財政經濟

正中書局印行

包遵彭
吳相湘
李定一
編纂

中國近代史論叢

第三輯
第二冊

——財政經濟

正中書局印行

究必印翻



有所權版

版初臺月十年七十四國民華中

版四臺月一十年六十六國民華中

輯二第
冊三第

叢論史代近國中

一濟經政財一

角肆元壹價定本基 冊一全

(費滙費運加酌埠外)

一定李 湘相吳 彭遵包 者 纂 編

譽 元 黎 人 行 發

局 書 中 正 刷 印 行 發

(號十二路陽衡市北臺灣臺)

司 公 書 圖 成 集 銷經總外海

(號七街海北地麻油龍九港香)

店 書 風 海

(地番六五目丁一町保神田神區田代千都京東本日)

西(4090)號九九一〇第字業臺版局 證記登業事版出局聞新

(500)

導論

按照「論叢」第一輯各冊篇末的預告，這一冊原名「釐金、關稅、鹽稅」，但在編纂過程中，我們決定改易今名「財政經濟」，將原訂內容範圍擴大，使讀者可以從國家歲入歲出以及稅制的重大改變，金融貨幣的動盪更張種種方面，觀察中國近代變局給予傳統的財政經濟上的重要影響和變化，可以說是本輯第二冊「社會經濟」的姊妹篇，這應該是可以適合一般興趣的。

對於中國近代財政經濟的研究，致力最早且成績甚著的應推北平社會調查所（後改組擴大為中央研究院社會科學研究所），他們首先注意利用明清故宮收藏的有關檔案，因之撰寫的論文大多信而有徵，引起國內外學人的興趣。同時陽羨賈士毅氏於從政之餘，獨力輯錄民國元年至民國二十年的財政史料成「民國財政史」正續編九巨冊，取材闡豐，徵引廣博，又為治近代財政史者奠一基礎，而民國二十年以來，政府機關先後陸續印行各種資料與工商、財政、金融年鑑，以及近年在臺灣省繼續出版的「中國鹽政實錄」、「財政金融資料輯要」等，都是有助於這種研究的。最近且有若干財政經濟相關的檔案移交國史館整理印行之事，唯其有如此豐富的資料憑藉，促起一般人更大的研究興趣，顯然更是必要的。這可以說是本冊改易今名擴大內容範圍的主要原因。

自隋唐以來，漕運，一向是國家財政的最重要支柱，迄清代中葉，亦仍其舊，光緒朝漕糧全部海運，舊有制度始完全改變，「清代屯田與漕運」對於這一新舊嬗變的痕迹，刻劃清晰，特選列首篇，聊代

發凡。

貨幣是一般交換的媒介，直接獲得財貨勞務的證書，最早是商品貨幣，後來逐漸採用金屬貨幣，這就是經濟史家所謂秤量貨幣時代，我國近代初、中期貨幣是銀銅雙本位，但按照清廷定例：中國商人和外人在廣東的貿易却祇准以貨易貨，不准用貨幣交易；惟外人用外洋銀元購買中國貨物不在此限。這顯然是爲防制中國紋銀的外流。但不幸因此反而產生兩種極不良的後果：一即國人喜愛精巧的外洋銀元，爭相收用，一般洋商遂乘機用紋銀向外人搜購，從中謀利；同時奸商私販雅片，更需要紋銀以支付外人，因之，紋銀外溢更與日俱增，紋銀和銅錢之實質的價值也發生變化，形成我國財政金融上一非常嚴重的問題，同時也呈現出社會心理上——怪特現象，正如郭嵩燾所指陳的：「竊謂中國之人心有萬不可能者，西洋爲害之烈，莫甚於雅片烟——而中國士大夫甘心陷溺，恬不爲悔——」江浙風俗至於舍國家錢幣，而專行便洋錢，且昂其價，漠望無知其非者」（上合肥伯相書）。痛心疾首，慨乎其言。然而應該注意的是道光、咸豐兩朝，也有若干傑出之士，面對這些問題，殫精竭慮，亟思有所改正。本冊輯錄「道光時期的銀貴問題」、「清中葉之貨幣改革運動」、「王茂蔭咸豐時代的新幣制」三文，對於當時問題的各方面都有深刻的分析和翔實的敘述，特別是王茂蔭的主張，當時即曾引起國外人士的注意，更值得今人的參考。

軍費、外債和賠款，是中國近代國家財政上三宗最大的支出，各時期財政的盛衰和變遷，都與此有莫大的連帶關係，因此，原研究中國近代財政經濟史，顯然要從分析軍費外債和賠款的支出及其彼此的

，轉而影響到整個的漕運制度。屯田爲什麼會有減少的趨勢，屯田制爲什麼漸歸破壞，是值得注意的。

X

X

X

X

屯田和普通民田的性質不同，屯田的地主是國家，運丁對政府是以佃戶的資格來屯種。屯田按所出租稅而言，可分爲兩種；一種是無糧的，種田的屯丁，僅按畝出銀若干，津貼出運的運丁。一種是有糧的，除按畝出津銀之外，還須向政府完納正賦。因爲國家是屯田的地主，應以對屯田有一切直接支配權；屯丁是政府的佃戶，按畝所出的津銀，便等於向地主所交納的田租。如長淮衛，種屯田的屯丁，除向政府完納正賦之外，每畝又徵津銀一分，泗州衛的屯田，除按畝納正賦之外，又按正賦每銀一分徵津銀三四分不等。是種屯田的人，要負擔起雙重的租和稅，比普通民田應完的賦稅，可能多三四倍。史書上有不少「丁逃地荒」的記載，租稅繁重很可能是丁逃的原因。如山東省東平所，順治年間起科屯地原額爲一萬二千二百畝，康熙十一年（一六七二）以丁逃地荒，只存一萬一千七百畝。固然，有些田是由於修閘築堤挖廢的，有些是被水冲廢沙壓坍沒不能墾復的，但爲數不多。由於運丁疲累不堪過重負擔而逃亡，才是屯田荒廢的主因。政府對於屯田既然有直接支配權，有時用一紙命令便改變了屯田的性質。清師入關，八旗人士圈地佔房，據爲己有，因此有很多人失掉原有土地，政府設法補償被圈佔者的損失，於是把屯地撥給失掉土地的人。順治年間，將德州正衛屯田的一部及德州左衛屯田的全部，撥給被圈士民，上項土地合計約數萬畝。

豪右官宦之家，也把屯田看作侵奪的對象，政府想加以整頓清理，常被他們隱佔阻撓，乾隆十二年

即居負債地位，致一切興築計劃，均受外交之牽掣，恒屈於不自由狀態之下，被外人控制，不能適應我國政治、經濟之需要。「中國鐵路外債合同之史的分析」一文，刊行於抗戰即將勝利，不平等條約將次廢除之際，平心靜氣作深刻的分析，一反過去中外人士挾有成見之分類法，將一八九七年至一九二六年間所有鐵路外債合同，劃分為四個時期，並從下列四項去考察：（一）一般管理用人權的侵奪。（二）財政會計管理權的攫取。（三）經濟利益的剝削。（四）新權利的預約。由此認定這四期的鐵路外債合同大多違反平等的原則，有待重行考慮，庶乎不平等條約徹底廢除！

稍習近代史事的人，大多認識一八五九年創刊的中國海關貿易統計冊，是研究中國近代財政經濟之惟一可靠有系統的資料。惟其內容繁富，所占地域廣大，時間悠久；浩大的卷帙，常使初用這些資料的人，甚感難於措手，即習用的人，也多因其編製方法之隨時改進，而感困難。鄭友揆君因此根據海關法令、製冊人的解釋，和個人數年應用的經驗，特撰「我國海關貿易統計編製方法及其內容之沿革考」一文，將歷年關冊分期的比較的敘述，並將歷次改編的原因，及應用統計時應注意之處分別指出，可以說是供給有志於中國近代經濟史研究人士一柄鑰匙。本冊特選錄其全文，以供讀者參考。

按照一般說法：釐金制度的生產是偶然發生的，是清廷對太平軍用兵時期的一種臨時籌款方法。但專家的研究指出：清代稅制對於財政上的不良影響，實為促成釐金制度產生的真因。緣清廷財政的主要收入向以地丁錢漕為大宗，關稅鹽課次之；而永不加賦與不准加徵種種祖訓，使清廷大部歲收失去了擴張性，其害在平時不甚顯著，一旦有事，財政上即大感拮据，故不得不以平時貯積歲餘及臨時推廣捐納

，爲應付財政困難的方法。逮太平軍興，擾亂範圍廣大，清廷屢次動用內帑，協濟旗營，乃糜餉數百萬兩，失地反與日俱增，以致各省「地丁不足額，課稅竟存虛名」；推廣勸捐，既屬少不濟用、緩不濟急，於是目光銳利之士就建議充分利用向被忽視的商稅以爲新稅源。咸豐三年（一八五三年）秋，雷以誠在揚州採用一類似捐輸的捐釐法，翌年，即經奏准各省普遍仿行。

釐金創始之初，得以迅速普遍推行，實由蘇省幫辦軍務勝保一再堅持：「抽釐出自各商，合衆人之資，散而出者有限，萃而入者無窮，事簡效速，無過於此」。然清代傳統：商稅務取其輕，故上諭雖准推行，仍再三以係用兵期間萬不得已而採用之籌餉策，並屢發事定即裁之言。同治三年（一八六四年）金陵克復，軍事漸近收束，抽釐已失去大半根據，因有御史奏請酌裁各省分設釐局，嗣經湖廣總督官文等反對：「各省軍費浩繁，賴於本省丁賦課稅者不過十之三四，借助於釐金鹽牙者實居十之六七，且水陸各營欠餉達數百萬兩之多，若遽蠲除釐金，將何由籌得鉅款？」因此，清廷特准官文之請，仍維持厘金制之原狀。從此以後，非獨無人再以全盤裁減釐金爲言，寢假釐金且取得經常正稅的地位。晚清財政雖由此獲得重要稅源，延長清廷之壽命，然國內農工商業因釐卡稅吏任意敲詐，貨物運輸及成本均受影響，況在協定關稅約束下，進口洋貨完納進口稅與子口稅後，在中國境內可以通行無阻，既不繳納釐金，也毋庸過關查驗，因此釐金反成爲保護洋貨，抑制本國土產的一種自殺政策；同時清末民初政治社會上的惡劣腐敗習氣也與此有著千關係，（二十年目睹之怪現狀及官場現形記二小說中，於此描述甚詳，可參看）。至民國十六年國民政府定都南京以後，一面宣告關稅自主，一面頒佈一裁撤國內通過稅條例

「，表示裁釐決心。民國十九年，關稅已能自主，各省釐金與類似釐金的鐵路貨捐，即令一律裁撤，這一病國病民逾七十年的釐金才告廢除。本冊輯錄「釐金制度之起源」及「清廷對於釐金稅政之措施」兩文，旨在說明「始作俑」的真相。

光緒朝是晚清內政外交多事之秋，國家財政因之益捉襟見肘，支應困竭，吳廷燮氏爲清史館纂修，熟習清代制度演變之迹，「論光緒時之財政」一文可爲傳統史志體一代表，故亦選錄。

在君主專制下國家財政是向無所謂預算制度的，尤其軍費的開支，由於明清兩代軍營積弊，浮浪虛糜，更習以爲常。光宣之際，清廷宣佈籌備憲政，明訂各項政務進度時限，試辦各省及全國陸軍預算，尤爲當時一大舉措，宣統二年底（一九一〇年）各省調查陸軍財政局所編造的宣統三年陸軍經費預算報告冊，陸軍部辦理的全國陸軍預算，度支部主辦的宣統三年預算案總表，均先後完成。這是中國歷史上第一次舉辦全國預算，也是對舊有的紊亂的財政制度加以一次調查清理工作，陸軍預算且能在國防之緩急與消弭地方畛域觀念上着眼，可以說是極具歷史意義的。「辛亥革命前夕我國之陸軍軍費」一文，是根據清華大學購藏的陸軍部檔卷寫成，對於這一值得大書特書的歷史事件，可說是作了最忠實的紀錄。以上這些論文，實在還不够描畫出中國近代財政經濟劇烈變動的全貌，但篇幅的限制，祇有留待以下各輯各冊陸續補充了。

中國近代史論叢第二輯第三冊

財政經濟目錄

導論

一、清代屯田與漕運·····	李文治·····	一
二、道光時期的銀貴問題·····	湯象龍·····	九
三、清中葉之貨幣改革運動·····	譚彼岸·····	三八
四、王茂蔭與咸豐時代的新幣制·····	·····	四九
五、民國以前的賠款是如何償付的·····	湯象龍·····	七一
六、民國以前關稅擔保之外債·····	湯象龍·····	八九
七、光緒三十年粵海關的改革·····	湯象龍·····	一一五
八、中國鐵路外債合同之史的分析·····	陳暉·····	一二二
九、我國海關貿易統計編製方法及其內容之沿革考·····	鄭友揆·····	一三八
十、釐金制度之起源·····	羅玉東·····	一八一
十一、清廷對於釐金稅政之措施·····	羅玉東·····	二〇六

中國近代史論叢 第二輯 第三冊

二

十二、論清光緒時之財政·····	吳廷燮·····	二三〇
十三、辛亥革命前夕我國之陸軍軍費·····	沈鑑·····	二三六

一、清代屯田與漕運

李文治

清代的政治重心在北方。在北京有各衙門的文武官吏，有從龍而來的八旗人士，還有拱衛京師的軍兵，他們都需要俸米的供給，每年非數百萬石不可，不是北方各省農產所能充裕供應的，大都仰賴於江南。此種情形在中國歷史上很早就開始了，尤其是隋唐以來，南北經濟狀況，發生很大的轉移，江南，尤其是江浙，由於社會秩序的比較安定，經過迅速的開發，加上宜於農業的優良的自然條件，譬如溫和的氣候，豐美的雨量，更加上對水利的積極的應用，穀物的生產量特別豐富起來，漸成了政府財政所依賴的經濟區。政府，爲了把江南的物資運到北方，不惜花費一大筆開支，維持溝通南北的運河。明清兩朝，北京政府對南方經濟的依賴性更大了，每年運到北方的食糧大概在四百萬石左右，由徵收兌運到交倉，動員的人數不下數十萬，可見漕運一事，在國家政務上的重要了。

現在專說與漕運有關的屯田。把四百萬石食糧運到北方，動用的船隻達六七千艘，負責輓運的衛所旗丁不下六七萬人，駕船的旗丁，從江浙江西湖北湖南及山東河南各州縣水次兌收漕糧，運到北通州交糧到倉，經過綿長數千百里的運河，每輓運一次，往返需時或五六月，或十數月，長途跋涉，涉險守凍，的確是一項艱苦的差使。政府要他們替國家運輸糧食，不能不顧及他們的生活，除掉發給行糧月糧及各項津貼之外，便是按船按丁撥給土地，此項土地。或招佃收租，或自己耕種，屯田的收入，作爲出運的津貼。至於專供津貼漕運的屯田額，乾隆三十九年經過一次清查，全國共計六百三十多萬畝。各省屯

田數如下表：

省	別	面	積(畝)	省	別	面	積(畝)
直	隸		二七、八六四	湖	北		五五四、六五八
山	東		六〇八、六九一	湖	南		八〇六、五四二
江	南		四、二五八、三一	總	計		六、三八五、九七〇
浙	西		一六三、〇四九				七、〇二三、四六八
江			六〇四、三三三				

附註：江南轄今江蘇安徽二省

由於各省各衛所屯田數多寡不同，每隻運船每個運丁所分配到的土地，因之有多有少。以丁爲分田標準的山東省昌衛每名分配五十畝，任城衛每名七十六畝，臨城衛每名由二十畝至五十畝不等。江南省則以船爲分田的單位，分配的田數；淮安衛每船由二百八十五畝至一千四百五十三畝，揚州衛每船由三百九十畝至一千二百畝，滁州衛每船爲二百八十五畝。

屯田的畝數，時常在變動，有逐漸減少的趨勢。拿浙江省來說，順治年間（一六四四——一六六一）原額屯田爲二十一萬八千七百八十二畝，乾隆三十九年（一七七四）減爲十六萬三千零四十九畝，嘉慶九年（一八〇四）再次清查，只有十五萬八千八百四十八畝。田額日減，每船每丁實際所能分配的屯田當然也要隨之減少，顯然是屯田和運丁發生脫節的現象。屯田漸脫離了屯丁，屯丁的生活漸失去保障。

關係着手。本冊所選錄的論文，要可供讀者作研究之基礎。

「民國以前的賠款是如何償付的？」應該是國人關切的一般興趣的問題，湯象龍君根據檔卷，給我們以答覆，並且再三指陳：中日甲午戰爭以前，中國對外賠款都是國內直接償付，自日本在馬關條約中強索我國兩萬萬三千萬兩賠款，不僅是中國歷史上空前的負擔，並且是中國舉外債而償賠款的開端！中國近代財政平衡的敗壞，國家財政的一蹶不振，均自此始。「這是近代財政史上一個很大的轉變！」確是一句警語。但我們如果說：這是整個中國近代歷史的大轉變關鍵，顯然更要恰當。因為後來八年的神聖抗戰，雖洗刷了馬關條約的恥辱，可是中國財政經濟所受的巨大創痛，却至今仍舊沒有能够恢復！

按照近代歐洲的歷史，舉借外債原是調劑一國財政緊急需要的正當方法，但這種方法在未從歐洲傳入中國以前，中國絕無外債政策的認識，且當時國家財政在量入爲出的原則與稅源不變的政策下，沒有劇烈變動，需要另闢途徑。逮道咸以降，外患內亂交相迭乘，國內固有賦稅頓減，而外人挾經濟侵略之野心，既已緊握我海關行政權，復企圖假借款之名以達到控制我國財政之目的，中國之外債就在這種情況下開始發展；至馬關條約後，俄國假「友好」之名自動借債予我以償付日本賠款，各國利用「外債」以操縱中國政治之企圖，益暴露無遺。我國應用這種財政上應急的正當方法，沒有得其利，却祇更加增其禍害！「民國以前關稅擔保之外債」於此指陳翔實，足資警惕。

交通事業，原須有充分之財力與通盤之籌劃，始能確立基礎，健全發展，而我國此項事業創辦之初，自始適承甲午、庚子兩役之後，庫藏空虛，民力凋敝，大宗資金，無從籌措。因之，鐵路建設之初，自始

（一七四七），下過這樣的命令：

「各省衛所屯田，如有人民霸佔捐不許贖，州縣官不爲審斷者議處！」

「各衛所衙門書識人等，隱佔屯田，該管官治罪。」

由乾隆的上諭，知道當時侵佔屯田的人，一種是地方有勢力的人，一種是各衛所衙門中的吏胥和猾軍。乾隆年間，鎮江衛丹陽縣豪右某侵佔屯田二百七十三畝，爲長期侵隱計，並且編納民糧。又如臨清衛，乾隆三十九年舉辦清查時，查出失額屯地七千三百五十八畝，其中被士民隱佔的一千四百畝，被衛軍隱佔的五千九百五十八畝。餘如河南省睢州鹿邑柘城太康四州縣清出屯地達七十二萬二千三百畝，江西省建昌饒州二衛所舉行清丈，缺額田地七千一百七十畝。無論是清出的，還是丈缺的，大多數是被豪民侵隱或猾軍霸佔的。

屯田制度的破壞，還有一個重要的原因，是由於私相買賣和典當。在立法上屯田的買賣和典當是嚴加禁止的，犯者買賣雙方均以私典軍田例治罪，其田追回派給新丁，田價沒收入官。但在法令嚴禁之下，私相典賣的事依然盛行。尤其是乾隆嘉慶兩朝，揚州安慶建寧，廬州太倉鎮海南昌等衛，有好多次數賣屯田的記載。其中揚州衛儀徵幫屯田總額爲十七萬一千五百七十七畝，典賣者達三萬二千九百九十三畝，鎮海衛金山幫屯田總額爲三萬五千九百四十四畝，典賣者達二萬九千二百二十二畝，廬州衛頭二三幫額田共計二十萬八千七百畝，而典賣者達十五萬一百畝，佔原額的百分之七十以上。由此知屯田制的破壞，軍民私相買賣是一個頂重要的原因。窮困的連軍和屯丁，深感屯田重租重稅之苦，又爲生活所迫

，不得不違法典賣。至於富裕的運軍屯丁，同樣想避免重租重稅的負擔，寧願花錢買民產，而不樂意種屯田。此外典賣屯田一個更重要的關鍵，是企圖逃避輓漕糧的苦差使

×

×

×

×

政府維繫漕運制度，對於屯田和運丁脫節的現象，是相當注意的。時常下令各省清查田額，最重要的幾次，如雍正十三年（一七三五），乾隆七年（一七四二），二十四年（一七五九），三十九年（一七七四），五十四年（一七八九），嘉慶十一年（一八〇六），道光十八年（一八三八）。數次清查，都注意到典賣問題。典是典當，典當的契約叫做「活契」，可以回贖；賣是將所有權完全出賣，出賣的契約叫做「死契」，是無權回贖的。無論是典是賣，政府都嚴法禁止，犯者照盜賣官田例買賣雙方一同定罪，賣出的田追回派給新丁，田價也追回交給政府，更查明賣田軍丁所屬之衛所，該衛所長官以失察徇隱治罪。無奈典田的事件太多，假設將平民所買之田，毫無代價的追回，他們損失太大，怕影響到社會的秩序，多是從輕處罰。有的買賣雙方，爲了逃避懲罰，想出隱瞞的方法，即買方不另立名戶，仍在運丁名下掛戶，完糧或出津銀，名之曰「掛戶田」，清查起來，很不容易。至於清查的方法，乾隆間曾令各衛所官吏，照船數丁數發給「親填單」一紙，令諸屯丁運丁將自行執業之田若干畝，掛戶田若干畝，分析開報。其掛戶項下，將現業何人，何年月日，何人出賣，賣價若干，逐一填注明白，呈繳衛所送各省糧道察覈，酌定年限，分年贖回。先以勒令原丁回贖爲原則，如原丁無此財力，則令同族同伍同船之丁回贖，即令回贖之人管種收租。回贖的期限，斟酌情形，限一二年或三五年。回贖的價格，有令照

原價回贖者，有僅出原價之一部的，乾隆二十六年，令江西回贖屯田按典賣年分的遠近折扣田價，照原價減十分之二至十分之五不等。爲急於達到屯田歸運的目的，並且定出賞罰，如原限五年贖回的，第一年以贖回十分之二爲原則，不及十分之二的，該衛所及糧道分別議處，能贖回十分之三以上的獎賞。政府爲防止此後再有典賣情事發生，除一再申嚴照盜賣官田治罪的法令外，更令各州縣稽查屯丁的生活情形，有生活奢侈不務正業的屯丁，即收回他的田另募殷實的屯丁承管。

政府嚴禁屯田買賣，始終沒有禁止住。政府原定「斷田歸公，追價入官」的辦法失之於嚴苛，很少按法令去執行。後來另採用了增稅的政策，把運丁私行盜賣的屯田特稱之爲「違例典賣田」，政府承認它是民產，但是要按田畝或原出稅額增加租稅若干，以爲幫貼運船之需，叫做「加津」，實際是對買方一種變相的懲罰。此種辦法是從乾隆四十年開始施行的，如武昌武左靳州德安四衛所，每糧一石增加津銀一兩三錢，黃州衛每糧一石加津銀一兩二錢。當時的米價每石約在五錢上下，一兩三錢可買兩石多米，比原定稅增加二倍以上，這完全是「寓禁於加津」的意思，買田的人同時買來了負擔，在經濟上沒有什麼便宜，他們自然不願再購買了。「違例典賣田」加過津銀之後，再轉賣時照章只許賣給運軍，使田復歸運，「加津」一項得照數豁免。假設復違例典賣於民，是更要從重加津的。

我們從法令上研究，屯田的轉賣是以「歸運」爲原則，以補救屯田和運軍的脫節現象，加緊屯田和漕運的關係。不僅原來運軍的田要贖歸運軍，即原不歸運的班操等軍的屯田，他們早已典賣於民，下令轉售之時亦只准賣給運丁。此項田土不僅不准轉售給平民，且不准重售於未負運漕責任的班操軍。第二