

清代财政政策与货币政策研究



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

武
汉
大
学
学
术
丛
书

Academic Library

Wuhan University

陈锋 著

国家社会科学基金课题
国家「985工程」创新基地建设项目成果



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

清代财政政策与货币政策研究

武汉大学学术丛书

陈锋 著

图书在版编目(CIP)数据

清代财政政策与货币政策研究/陈锋著. —武汉: 武汉大学出版社, 2008. 4

武汉大学学术丛书

ISBN 978-7-307-06126-2

I. 清… II. 陈… III. ①财政政策—研究—中国—清代 ②货币政策—研究—中国—清代 IV. F812.949 F822.949

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 011102 号

责任编辑:张俊超

责任校对:黄添生

版式设计:支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 44.625 字数: 637 千字 插页: 3

版次: 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-06126-2/F · 1127 定价: 68.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

内 容 简 介

本书对清代财政政策与货币政策进行较为系统的研究，全书分作 11 章：第一章，作为导论，主要探讨财政政策的制定与实施过程中的制约因素，并揭示政策的变异及其在不同情势下对社会经济的影响。第二章，作为学术史的回顾，对前此学者有关清代财政史的研究进行综述和评论。第三章，作为不同历史阶段的个案，考察王朝建立之初财政政策的特征。第四章，通过对赋役制度及相关政策的考察，揭示清代前期赋役制度的演变轨迹。第五章，试图通过对人口政策的研究，揭示人丁编审以及移民政策与国家财政的某些联系。第六章、第七章，分别考察财政收入、支出结构与收入、支出政策的变动。第八章，通过对钱粮征解与奏销的考察，分析在不同的政策导向下这一重要财政制度的变化。第九章，从中央财政与地方财政的关系着眼，探讨中央财政与地方财政的分野与调整。第十章、第十一章，则是对有关货币政策的探讨。在重点论述清代财政收入与支出政策的前提下，兼顾到政策与制度、体制与吏治、财政与经济、财政与社会、局部与整体、历时性与共时性等几个重要的方面。可供财政史、经济史、清史学者以及相关专业的研究生参考。

目 录

第一章 导论：财政政策及相关问题	1
一、引言：基本思路与分析框架	1
二、财政政策的制定与实施	4
三、财政政策与社会经济	12
第二章 学术史回顾：20 世纪的清代财政研究	16
一、清代财政研究综论	16
二、财政管理体制研究	48
三、财政收入研究	60
四、财政支出研究	83
五、财政思想研究	90
第三章 开国时期的财政政策	94
一、清廷入主中原与社会经济的凋敝	94
二、“轻徭薄赋”的政策实质	102
三、蠲免与除荒	126

四、招徕流民与鼓励垦荒	133
第四章 赋役、财政制度的整顿改革与政策导向	146
一、赋役全书的编撰及其他	146
二、田赋征收原则的确立与田赋征收的货币化	164
三、均平赋役	176
四、“康乾盛世”时期的赋税蠲免	182
五、摊丁入地	213
六、耗羨归公与养廉银支发	219
七、清查亏空	255
第五章 人丁编审与移民政策	281
一、人丁编审	281
二、人口迁移的动因与类型	289
三、移民政策之一：向四川的人口迁移	299
四、移民政策之二：向西南的人口迁移	318
五、移民政策之三：向西北的人口迁移	326
六、移民政策之四：向内蒙、东北的人口迁移	344
七、移民政策之五：向台湾的人口迁移	353
第六章 财政收入政策与收入结构的变动	364
一、清代前期的财政收入结构及岁入辨析	364
二、清代前期的财政收入政策	374
三、清代后期的财政收入政策与财政收入结构	380
第七章 财政支出政策与支出结构的变动	404
一、清代前期的财政支出问题	405
二、清代后期的财政支出问题	417
第八章 钱粮的征解与奏销	436
一、钱粮征解的相关问题	436

二、奏销行政组织职能与奏销程序·····	456
三、常规奏销制度及政策演变·····	464
四、战时奏销制度及政策演变·····	490
五、晚清预算的酝酿与实施·····	500
第九章 中央财政与地方财政的调整·····	529
一、起运、存留比例的变动·····	529
二、耗羨的存留与兵饷的协拨·····	546
三、晚清的财权下移·····	561
第十章 银钱比价的波动与对策·····	575
一、银、钱平行本位制概说·····	575
二、“银贱钱贵”及其对策·····	582
三、“银贵钱贱”及其对策·····	599
第十一章 新币的发行及相关问题·····	615
一、大钱、票钞的发行与通货膨胀·····	615
二、银元与铜元的铸造·····	640
附表目录：	
表 3-1 明代万历年间江南关税（船钞）征收则例·····	119
表 3-2 明代崇祯五年江南关税（船钞）征收则例·····	121
表 3-3 顺治十二年江南关税（船钞）征收则例·····	122
表 3-4 康熙二十五年江南关税（船钞）征收则例·····	123
表 3-5 清初山东、河南的蠲荒征熟·····	132
表 3-6 顺治朝人丁、亩额、田赋统计·····	138
表 3-7 顺治朝土地开垦统计·····	145
表 4-1 明代徽州府歙县田赋科则·····	168
表 4-2 清初安徽有关府县田赋科则·····	169
表 4-3 明代中期俸钞折色定例·····	172

表 4-4	顺治、康熙两朝田赋本色、折色 征收统计与比较	174
表 4-5	康熙普免地丁钱粮统计	192
表 4-6	康熙朝较大规模的省区蠲免	194
表 4-7	康乾时期蠲免政策中的业主、佃户蠲免	198
表 4-8	摊丁入地简表	217
表 4-9	雍正年间的耗羨征收	225
表 4-10	贵州有关府县火耗征收统计	231
表 4-11	河南彰德府火耗征收支解情况	233
表 4-12	耗羨归公银中养廉银与公费银的比例	235
表 4-13	清代督抚布按等养廉银定例	250
表 4-14	清代府县等官员养廉银定例	252
表 5-1	乾隆至咸丰朝人均耕地示例	294
表 5-2	西南地区乾隆以后人口统计	324
表 5-3	道光年间贵州客民统计	325
表 5-4	兵丁与遣犯奖赏标准比较	336
表 5-5	乾嘉年间新疆兵屯、民屯比较	344
表 6-1	清代前期各朝主要财政岁入一览	366
表 6-2	乾隆十八年岁入明细统计	368
表 6-3	乾隆三十一年岁入统计	369
表 6-4	清代前期长芦盐区引斤课额比较	376
表 6-5	乾、嘉两朝盐商报效统计	379
表 6-6	晚清各省田赋附加比例	385
表 6-7	晚清四川田赋附加比例	385
表 6-8	道光以后长芦盐区的盐斤加价	388
表 6-9	光绪朝湖南的盐斤加价	388
表 6-10	光绪朝川盐每引课厘细目	390
表 6-11	光绪十三年各省厘金册报额	393
表 6-12	鸦片战争后道光年间岁入统计	397
表 6-13	光绪年间岁入统计	398
表 6-14	光绪年间岁入统计比较	398

表 6-15	光绪三十四年各省岁入统计·····	400
表 6-16	宣统年间预算岁入统计·····	402
表 7-1	康熙中期岁出统计·····	406
表 7-2	乾隆三十一年岁出统计·····	408
表 7-3	嘉庆年间户部银库收支统计·····	415
表 7-4	咸丰年间户部银库收支统计·····	417
表 7-5	同光年间户部银库收支统计·····	418
表 7-6	光绪年间岁出统计·····	421
表 7-7	同治以后广东各县供支广东驻防 八旗饷米折价·····	425
表 7-8	鸦片战争赔款支出与来源·····	430
表 7-9	甲午赔款举借外债情形·····	431
表 7-10	各省关历年摊还庚子赔款统计·····	432
表 7-11	光绪二十八年债款摊解·····	432
表 7-12	甲午战争之前外债用途分类·····	434
表 8-1	常例考成与特别考成比较·····	452
表 8-2	清代前期与后期各清吏司的职掌比较·····	457
表 8-3	各省正副监理财政官·····	517
表 9-1	顺治十三年地方经费的裁减·····	531
表 9-2	顺、康两朝东安县裁减存留比较·····	533
表 9-3	康熙二十四年各省起运、存留比例·····	539
表 9-4	乾隆年间各省起运、存留比例·····	540
表 9-5	各省起运正银、耗银与存留正银、耗银·····	555
表 9-6	乾隆二年协饷示例·····	557
表 9-7	乾隆九年协饷示例·····	558
表 10-1	清代银、钱法定比价沿革·····	579
表 10-2	乾隆朝银、钱实际比价沿革·····	584
表 10-3	乾隆朝广东银、钱实际比价沿革·····	586
表 10-4	嘉庆、道光朝银、钱实际比价沿革·····	600
表 10-5	道光朝各地银钱比价示例·····	601
表 10-6	咸丰年间各地银钱比价示例·····	604

表 11-1	各省推行大钱时间·····	618
表 11-2	各省推行铁钱时间·····	618
表 11-3	各省铸造大钱情况表·····	619
表 11-4	各省推行银票时间·····	630
表 11-5	各省推行钱钞时间·····	630
表 11-6	咸丰年间大钱、票钞发行数·····	633
表 11-7	清末（1890～1899 年）广东所铸银币数量·····	647
表 11-8	清末各省铸行铜元种类简况·····	653
表 11-9	清末湖北铜币局历年铸造铜币概况·····	655
表 11-10	光绪三十年至三十四年全国所铸铜元数·····	656
表 11-11	清末九省平均每年铜元余利及在 财政收入中的比重·····	657
主要参考文献·····		667
后 记·····		701

第一章

导论：财政政策及相关问题

一、引言：基本思路与分析框架

列宁在《论国家》中曾经指出：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，一直是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。……只要国家存在，每个社会就总有一个集团进行管理，发号施令，实行统治，并且为了维持政权而把实力强制机构、暴力机构、适合于每个时代的技术水平的武器把持在自己手中。”^① 国家在设官分职之后所体现出来的管理或统治特征，从表面上看是各级官僚直接行使或大或小的政治权力的结果，但事实上在这背后，正常权力的行使（当然排除了权力的滥用）则受制于一系列的政策或法令。换句话说，正是在政策、法令的规范下，各级官僚藉以发挥各自的行政职能。也正是在这个意义上，抑或说随着时势的变化而颁布的政策或法令也可以视作是把持在统治

^① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1972年版，第47～48页。

集团手中的“武器”，并不断地采取进行调节的“新手段”^①。因此，我们探讨国家职能以及由国家职能直接衍化出来的政治权力对财政经济的干预，也就需要在政策、法令的研究上花气力。

传统社会的国家财政，从总体上体现着国家政权为实现其职能，对一部分社会产品进行分配和再分配而形成的以国家为主体的分配关系。这种分配关系的简明形式就是国家对财政收入与支出的把握，其实质则是国家凭藉权力对剩余产品的占有和重新分配。在不同的社会制度下，国家财政具有不同的性质，财政随着国家的产生而产生，并随着国家本质（社会性质）的变化而变化，但其主要职能并不因社会制度的变化或朝代的更替而改变。在清代，为了实现国家的财政职能，形成了一套沿袭自前代并不断完善的财政管理体制，中央由户部及各“清吏司”衙门主管全国及某一门类、某一区域的财政事务，地方上则由布政使司衙门主管一省的财政，下至各府州县，也有相应的财政管理职能。在这套财政管理体制的运作下，以保证财政收入与支出程式的贯彻与协调。同时，对赋税钱粮的征解与奏销，清朝统治者又制定有各种制度，以便于官吏的遵循和有关事项的规范。从某种意义上说，制度与政策是相辅而行的，政策是制度的先声——某一种财政制度的形成与更张，总是踵行着财政政策变化的轨迹；制度又是政策的体现——某一种财政政策的颁布与实施，总能在财政制度的日趋缜密中寻出踪影。所以，探讨财政政策，也必须考察有关制度的演变。

当然，财政政策与财政制度毕竟不是一码事。如果说财政制度主要表现出它的稳定性和规范性，那么，财政政策面对政府收入与支出的变化，则更具有积极性（或称“多变性”）和导向性。所以现代经济学家萨缪尔森说，“积极的财政政策就是决定政府税收和开支的方法”，以便有助于政府财政收支的平衡和社会经济的正常运转^②。

以现代财政学的眼光看，国家适应经济需要而颁布的财政政

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第168页。

^② [美] 萨缪尔森：《经济学》上册，商务印书馆1979年版，第505页。

策，“多数要经过立法程序，转化为法令规章制度，使执行者有个明文依据。财政是对社会资源在国家、集体与个人间的分配，需要以立法程序，来确定这个分配制度”^①。但在传统社会或者说在“专制统治社会”，财政政策远非规范，它既包括了典型政策意义上的典章、条例，也包括了帝王的谕令、意旨，甚至后者更能代表财政政策的走向与更张，充分体现着封建皇权与官僚政治的特征，这也就是列宁所指称的“国家实行君主制时，政权归一人掌握”^②的底蕴。一般性的典章律例可以视作是程序化或制度化的政策，这种程序化或制度化的政策，起初可能因为帝王的有关谕令而制定，并具有相对的政策稳定性和长时段政策导向的特点；而另一方面，这种政策又往往因特定条件下颁布的帝王谕令而受到冲击，形成临时性的措施，或者导致原有政策的改变。

同时，财政政策又是经济政策的一部分，财政与经济相互作用、密切关联。在不同的历史阶段和不同的历史背景之下制定的财政政策，虽然由于政策目标的不同而表现出诸多效果差异，但从总体上看，传统社会的经济政策更多地表现为一种财政政策，统治者对经济的重视，毋宁说是对财政的重视，在经济活动中，财政问题被首先考虑是毋庸置疑的。即便如此，财政政策的制定与实施，也必然是社会经济的反映并进而影响到社会经济。

货币政策与财政政策总是有着千丝万缕的联系，这种联系表现为二者之间的协调、制约与相互影响。以现代意义上的货币政策所包含的诸多内容来衡量，清代的货币政策当然是不完备的，在“理财”、“裕国”的主旨下，它往往被视作财政政策的一种手段而存在。即便如此，清代的财政政策与货币政策也还是有着各自偏重的领域或范围。清代的财政政策，主要围绕着财政收入与财政支出而运作，并对财政体制乃至社会经济产生直接的影响。清代的货币政策则主要是对货币发行和流通的控制。当然，由于货币政策与财政政策的关联以及银、钱比价的变动和通货膨胀等因素，货币政策

① 尹文敬等：《财力经济学》，上海社会科学院出版社1991年版，第3页。

② 《列宁选集》第4卷，人民出版社1972年版，第51页。

对社会经济的影响也是明显的。而且,货币作为“流通的伟大车轮”^①,碾过社会生活的各个领域,对人民日常生活的影响也无处不在。

在上述认识的基点上,结合清代财政政策与货币政策的主要特征,确定本书的结构如下:第一章,作为导论,主要探讨财政政策的制定与实施过程中的制约因素,并揭示政策的变异及其在不同情势下对社会经济的影响。第二章,作为学术史的回顾,对前此学者有关清代财政史的研究进行综述和评论。第三章,作为不同历史阶段的个案,考察王朝建立之初财政政策的特征。第四章,通过对赋役制度及相关政策的考察,揭示清代前期赋役制度的演变轨迹。第五章,试图通过对人口政策的研究,揭示人丁编审以及移民政策与国家财政的某些联系。第六章、第七章,分别考察财政收入、支出结构与收入、支出政策的变动。第八章,通过对钱粮征解与奏销的考察,分析在不同的政策导向下这一重要财政制度的变化。第九章,从中央财政与地方财政的关系着眼,探讨中央财政与地方财政的分野与调整。第十章、第十一章,则是对有关货币政策的探讨。

采用这种分析构架,希望能够在重点论述清代财政收入与支出政策的前提下,兼顾到政策与制度、体制与吏治、财政与经济、财政与社会、局部与整体、历时性与共时性等几个重要的方面,以期在有限的篇幅内,对清代财政政策作有重点又较系统的阐述。

二、财政政策的制定与实施

一般地说,以帝王的谕令形式颁布的财政政策,高度体现着专制主义集权的特点,一纸诏令即可形成决策,决策迅速,程序简单,表面上不受权力的制衡,具有很大的随意性和独断性,即所谓:“君主是国家中个人意志的、没有根据的自我规定的环节,是

^① [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》上卷,商务印书馆 1972 年版,第 267 页。

任性的环节。”^①但事实上没有如此简单，帝王的出令仍受到许多制约。笔者在拙著《清代盐政与盐税》中曾引述过乾隆五十六年（1791年）的一次“上谕”，藉以说明行盐疆界变更之难^②，为方便起见，在这里仍简要引述此谕，转换一个角度看看影响帝王决策的因素。乾隆帝谕称：

前据姚瑩奏，江西建昌府属界连闽省之区，私盐路径较多，堵缉稍难，必须于各要隘添设卡巡一折。彼时以建昌距淮南二千余里，离闽省邵武、汀州等府不过二三百里，运盐程站较之淮南近至十倍，其盐价自必贵贱悬殊，欲百姓之舍贱买贵、舍近求远，于情理亦未平允。何以从前定例时不将邻闽府属就近行销？并恐他省亦有似此者。因降旨通谕各省督抚，彼此酌商调剂，使商民交便，以省缉私之繁。嗣据孙士毅等奏酌筹建昌府属设卡巡缉章程，朕恐有名无实，且商人行销盐引，利于近而惮于远，行运盐道路愈远，脚价愈增，所费已属不貲，若又添设卡巡，多增费用，不特病民，而且病商。复令长麟、全德前往该处察看情形，详妥办理。昨又思，无知小民惟利是图，只知得尺则尺，得寸则寸，如建昌划入闽省，私贩即可越过建昌，沿及抚州、南昌，无所底止，恐巡缉亦未能周到。传谕长麟等不可回护前旨，稍存拘泥迁就之见。今据全德将前旨所询数款查明复奏，所言甚是。其折内称：若将建昌一府改食闽盐，恐抚州等府渐有私盐阑入，于通省盐务有关，是以该处向系减价敌私，合通省纲力派出公费贴补。与昨降谕旨相同，果不出朕之所计！从前酌定行销引盐运道，全藉关津山隘，得以稽查遮拦，若舍此久定之界，听其就便行销，则平原地面毫无阻隔，邻盐逐渐侵入，必至无所底止。且以通省纲力资助建昌一府公费，众擎易举，于该处商人并无赔累，况有杉

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第275页。

② 参见陈锋：《清代盐政与盐税》，中州古籍出版社1988年版，第72～73页。

关等隘口可恃为门户堵缉闽私，自应照孙士毅奏，设立巡卡，增派兵役，严密稽查，以绝私贩侵越之路。至江西一省情形如此，则他省可知，看来该督抚等酌议，到时亦与全德所奏大略相同，此事竟可不必更张，悉仍其旧为是。

此谕实际上是一个未形成新决策的决策，转了一圈又回到了老路上。但细观此谕仍可看出帝王决策的形成及其受制。乾隆帝此谕的颁布是因着姚菜、孙士毅、全德等官员的前后上奏，这里已包括了决策形成过程中的汇集要求、吸纳建议、评论选择、发现问题、确定问题等程序，只不过这一过程被圈定在帝王一人之手。乾隆帝在接到姚氏官员上奏之初，鉴于食盐运销中因疆界划分的不合理而出现的困难，迅速作出了“酌量变通”的决断，并令地方大员调查类似事项，协商解决。但紧接着在接到孙氏官员的上奏后又冒出新的想法，并宣称无知小民欲无底止，“得尺则尺，得寸则寸”，这已意味着前旨的推翻，前去调查的官员也只是循着帝王的意旨办事，所以后来全德上疏中的有关表白便毫不奇怪，最终自然是以“悉仍其旧”了之。本此，可以清晰地发现，帝王决策的形成以及一项新政策的出台或被埋葬，一方面具有宸纲独断的随意性成分，另一方面又受着臣僚疏谏、集团利益（在这里主要是两淮盐商集团的利益）、沿袭模式、社会经济背景等因素的制约。

事实上，即使是极有作为、权力高度集中的帝王，面对纷繁的社会经济事务以及需要决策的问题层出不穷，也会显得绠短汲深，权力的膨胀与能力的有限永远是一个悖论，在权力与能力之间，任何帝王都难以弥合。所以，在某种程度上所说的帝王谕令决策的随意性依然是有限度的。所以，毛泽东在分析中国封建社会的特征时这样指出：“自秦始皇统一中国以后，就建立了专制主义的中央集权的封建国家。……在封建国家中，皇帝有至高无上的权力，在各地地方分设官职以掌兵、刑、钱、谷等事，并依靠地主绅士作为全部封建统治的基础。”^①这就标志着，帝王要行使其“至高无上的权

^① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第624页。

力”，必须依赖一整套政治机构，“依赖”即是一种分权，也就同时意味着利用与制约的交互作用。也可以用这样一句话来表述：越是英明的帝王，其谕令决策的随意性成分越小；越是不甚英明或昏庸的帝王，其谕令决策的随意性成分越大。

以典章律例形式颁布的财政政策，一般被学者们视作是“标准化”的政策。这种财政政策的形成通常要经过利益集团（这里主要是指经济利益集团）建议、幕僚谋划、官僚题奏、职能部门议覆（主要是户部，也包括工部、兵部、吏部等衙门）、皇帝钦定朱批等环节和程序。其中，利益集团建议、幕僚谋划是一种隐性环节，他们的要求和谋略只有通过有关渠道、有关官僚的上达后才能进入决策过程。而官僚题奏、职能部门议覆、皇帝钦定朱批才是财政政策形成的正常程序。在这里值得注意的是，这种财政政策的形成，虽然最终仰赖于帝王的裁断，但由于已经过了各个环节，每个环节都体现着各级官僚的意念和影响，帝王只能根据各级官僚的上疏和决策意见进行判断，政策的最终裁决，往往是名义、形式上的^①，与帝王直接出令毕竟不同。

按照政策学的概说，一种政策的形成，不仅有政策主体和政策客体这些内在结构性要素的直接影响，而且还受到社会中各种因素，诸如经济环境、政治环境、文化环境和国际环境的制约，这些因素构成政策形成的外在环境^②。这种一般性的概说，具有启发意义。笔者认为，在清代财政政策形成的过程中，下述外在的制约因素是不可忽视的。

第一，历史的沿袭模式。中国人注重传统，历朝历代的因袭性

① 按：根据笔者所接触到的清代档案，对户部的议覆，皇帝在题本和奏折上多批以“依议”二字或“知道了”等字。另据江桥：《从清代题本、奏折的统计与分析看清代的中央决策》一文的列表统计，对六部所提出的处理意见，无论是议准还是议驳，90%以上得到了皇帝的批准，即批以“依议”。江桥之文见《明清档案与历史研究》上册，中华书局1988年版。

② 参见〔美〕阿尔蒙德：《比较政治学》，上海译文出版社1987年版；王沪宁：《比较政治分析》，上海人民出版社1987年版；桑玉成、刘百鸣：《公共政策学导论》，复旦大学出版社1991年版。