

晚清财政经济

WANQINGCAIZHENGJINGJIANJIU

周志初 著

研究

● 齊魯書社

WANQINGCAIZHENGJINGJIYANJIU

晚清财政经济

周志初 著

研究

● 齊魯書社

200

图书在版编目(CIP)数据

晚清财政经济研究/周志初著. —济南:齐鲁书社,
2002.11

ISBN 7-5333-1143-4

I.晚... II.周... III.财政-经济史-研究-
中国-清后期 IV.F812.952

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 092563 号

晚清财政经济研究

周志初 著

齐鲁书社出版发行

(地址:济南经九路胜利大街 39 号 邮编:250001)

日照报业印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 9.25 印张 3 插页 192 千字

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-5333-1143-4

K·329 定价:20.00 元

序

祁龙威

周生志初著《晚清财政经济研究》成，喜而为之序。志初于1983年毕业于苏州大学历史系，翌年及我门攻读历史学硕士学位。为人谨飭，治学处事均有条理。诸生多治太平天国运动等晚清政治史，志初独注重经济史，以“咸同时期的两淮盐政”为题，撰成学位论文。文章以精湛为主持答辩的戴逸教授所称许。嗣后，任教江苏南北各大学，学日进，行益修，笃志研究晚清经济不稍懈，积十余年之努力，终于成此专著。

广泛取材，审慎论断，表达流畅，这是志初治学的一贯风格，也是此书的鲜明特点。作者颇有所见，能发人深思，为世借鉴。如光绪之季，清政府的财政收入不亚于日本，但却不能如日本那样，在甲午之战中集中财力使用于战争。这就不能不成为中国战败的重要原因之一。其故安在？管理之不善、吏治之腐败……都足令读史者深省。“史学所以经世”，于志初之书见之。

今年7月16日，江泽民总书记在考察中国社会科学院时，曾语重心长地指出：“做人、做事、做学问相统一，是中华民族的优良传统。只有坚持老老实实地做人，踏踏实实地做事，扎扎实实地做学问，才能成为一名对祖国和人民有贡献的学问家。”志初十余年如一日，盖庶几近之。愿志初继续努力加勉，其成业将未可量焉。

2002年10月于扬州，时年80岁

前 言

晚清财政是晚清史研究的一个重要组成部分。迄今为止,学术界对晚清财政的研究已取得了明显的进展。本书在汲取学术界已有成果的基础上,把财政与社会经济的变动结合起来进行考察,着重探讨、阐述了以下几方面的问题。

一是对清代前期财政管理体制的特点、财政收支规模及税负比重等作了简要的阐述和分析。

清代前期实行的是中央高度集权的财政管理体制,这既是君主专制政治发展的产物,又对清代社会政治、经济等产生了重要的影响。虽然这一体制在当时有其合理性,也为国家的统一和经济的发展奠定了必要的财政基础,但其弊端也较为明显。这主要表现在财政不能及时对社会经济的变动作出反应,不利于商品经济的发展。

乾隆朝中期,清政府的实际财政收入约为 7100 万两,约占当时生产总值的 4.98%。但自乾隆朝后期起,财政收入占生产总值的比重已呈明显下降趋势。至嘉、道年间,清政府对全国财政的控制能力已降至一个很低的水平,财政危机已初步形成。吏治的腐败,劳动生产率的下降,传统财政管理体制的弊端,是导致这一局面的主要原因。

二是对晚清财政管理体制的演变过程作了具体的阐述和分

析。

鸦片战争前后西方列强的侵略,对中国社会经济产生了严重的影响。大规模的农民起义,更对清王朝的财政管理体制造成了巨大的冲击,财政经济濒于崩溃。为筹措军费,渡过难关,清政府不得不对赋税政策作出重大调整,同时赋予地方督抚相应的财权。由此,中央高度集权的财政管理体制逐步瓦解。同时,随着西方侵略的进一步加深,列强也逐渐加强了对清政府财政的控制,晚清财政日益显示出半殖民地的特点。这些变化又对晚清社会的各个方面产生了重大的影响。为重新加强中央财权,清政府也试图对财政进行清理与改革,这一举措虽也有某些合理的内涵,但远未取得明显的成效。晚清中央政府财权的衰落,也是清王朝垮台的信号。

三是对晚清财政规模增长的幅度及其原因作了具体深入的探析。据官方的统计,鸦片战争之际清政府的财政收入仅为4000余万两,但甲午战争前已增至8000余万两,清末更是达到3亿两左右。实际上,由于鸦片战争之际恰是清政府财政收入的低谷期,因此,光绪以来财政收入的增长具有一定的恢复性质,而物价的上涨也使财政收入的实际增幅明显降低。如仅从财政收入统计数看,1908年较鸦片战争之际增长了6倍以上,但按实际购买力计算,仅增长3.39倍。如与乾隆朝中期相比,1908年的财政收入增长了4倍以上,但按实际购买力计算,增幅仅为1.5倍。总之,我们不能简单地把晚清尤其是清末的财政收入数额作纵向的比较,从而得出财政收入增幅相当惊人的结论。

当然,即使按实际购买力计算,晚清的财政收入仍有明显的增长。其原因一是清政府采取措施,加征赋税;二是社会经济的

发展为赋税的增加创造了一定的条件。如商品经济的发展和进出口贸易的增长,使厘金和海关税有了较大幅度的增长。此外,1908年进行的财政清理与整顿,也对清末财政收入的增长起了重要作用。我们不能简单地把晚清财政收入的增长完全归因于加重赋税的结果。

四是对晚清赋税负担的情况作了初步的考察。我认为,晚清赋税是否苛重,不仅要关注财政收入的增长情况,还要关注赋税额占生产总值比重的变动情况,更要关注人均产值与人均纳税的比重,即人均纳税承受力的变动情况。同时,还要注意把官方统计的财政收入与实际财政收入及实际赋税额加以区别。据估计,全国的生产总值1887年为33.275亿两,1894年为42.97亿两,1908年为69.23亿两。据此,除1908年外,晚清大部分时期内官方统计的财政收入占生产总值的比重仅为2%左右,但考虑到地方政府隐匿的财政收入,清中央和地方政府实际财政收入占生产总值的比重应为4.5%左右,与乾隆中期大致相近。而且,由于吏治腐败日趋严重,实际征税额占生产总值的比重应为6%左右,高于乾隆中期的水平。此外,晚清时期人均产值又低于乾隆中期的水平,因而,人均承受赋税的能力明显下降。

五是对晚清财政存在的主要问题作了小结。晚清财政存在的一个突出问题就是财政的失控。由于实际征税额与财政收入间存在着巨大的差距,这就意味着大量税收的流失,使国家不能集中财力进行近代化和国防建设。如1887年中国的经济总量是日本的9.7倍以上,但清政府的财政收入却仅为日本的1.43倍,财政的拮据也是甲午战争失败的一个重要原因。晚清财政之所以严重失控,一方面在于传统的中央集权的财政管理体制开始瓦解,新的财政管理体制未能确立,而列强又控制了相当一

部分财权,另一方面也与税制的不合理有密切关系。税制的不合理主要体现在没有对富裕阶层征收所得税的功能。地主、买办等大量的收入不能部分地转为国家的财政收入,而广大的民众又难以承担更多的赋税。此外,官吏的贪婪也必然导致财源的大量流失。当然,这些问题在封建专制统治下又是无法得到解决的。

由于多方面的原因,本书定有不当之处,望学术界同仁批评指正。

此外,本书的写作得到我的导师祁龙威先生的鼓励与指导,中国社会科学院近代史研究所夏春涛研究员及扬州大学社会发展学院吴善中教授给予了资料上的帮助。在此,一并致以真诚的谢意。

周志初

2002年9月于江苏大学

目 录

序	祁龙威(1)
前言	(1)
第一章 清代前期财政经济概述	(1)
第一节 清代前期的财政管理体制	(1)
一、财政管理体制的建立	(1)
二、赋税制度的沿革	(6)
三、财政管理体制若干问题的评析	(13)
第二节 清代前期的财政收支	(16)
一、财政收入概况	(16)
二、财政支出概况	(24)
三、财政收支若干问题的考察	(29)
第三节 清代前期的社会经济与税负比重	(32)
一、人口与耕地面积	(32)
二、工农业生产总值的估计	(36)
三、税负比重的考察	(41)
第二章 晚清财政管理体制的演变	(50)
第一节 财政危机的形成	(50)
一、鸦片战争前夕财政的失控及其原因	(50)
二、西方侵略对财政的初步影响	(58)

三、农民起义的巨大冲击	(63)
第二节 财政管理体制的重大变化	(68)
一、赋税政策的重大调整	(68)
二、中央集权财政管理体制的瓦解	(99)
三、财政自主权的逐渐丧失	(108)
第三节 清末财政的清理与改革	(116)
一、财政清理与改革的背景	(116)
二、财政清理与改革的主要措施	(119)
三、财政清理与改革的评价	(123)
第三章 晚清财政规模和收支结构的变动	(139)
第一节 晚清财政规模的考察	(139)
一、财政规模的扩张与原因	(139)
二、财政收支平衡的考察	(152)
三、地方各省财政规模的变化	(161)
第二节 晚清财政收入结构的变动	(164)
一、传统收入的变动	(164)
二、新税的增长	(174)
三、债务收入的变动	(188)
第三节 晚清财政支出结构的变动	(195)
一、巨额的外债负担	(195)
二、军政费支出的变动	(203)
三、近代企业和教育经费数额的考察	(216)
第四章 晚清生产总值与税收负担的考察	(236)
第一节 晚清社会经济的变动	(237)
一、农业经济的变动	(237)
二、工业生产的变动	(247)

三、买办和新式商业的兴起	(252)
第二节 晚清生产总产值和税收负担的考察	(254)
一、全国生产总值与人均产值的估计	(254)
二、税负比重的考察	(259)
三、中日税负的比较	(269)
第三节 晚清财政存在的主要问题	(273)
一、财政收入的失控	(273)
二、税制的弊端	(275)
三、封建专制政体的制约	(277)

第一章 清代前期财政经济概述

清王朝建立后,在财政管理体制等方面沿袭了明代规章制度的诸多内容,但同时又有新的特点。首先,清王朝在政治制度上大力加强了皇帝对全国政务的绝对控制,君主集权专制发展到最高阶段。^①与此相适应,清代前期中央政府尤其是皇帝对财政经济的干预与控制也进一步加强。清政府对财政收支制定了一套严格而繁琐的规章制度,建立了一套庞杂的管理机构,地方没有相对独立的财权。其次,清代的赋役制度发生了较大的变化。“摊丁入亩”赋役制度的推行,既是社会经济政治变化的产物,同时又在相当长的时期内对稳定清王朝财政收入提供了有力的保障。第三,清代前期社会经济的變化主要体现在工农业生产总值的增长、人口数量和耕地面积的明显扩大、物价的上涨等方面,这些都对清王朝前期的财政状况产生了重要的影响。

第一节 清代前期的财政管理体制

一、财政管理体制的建立

清代承袭明代官制,作为辅佐皇帝处理政务的重要机关——内阁,仍设吏、户、礼、兵、刑、工六部,其中户部主管全国财政事务,其职能主要是管理全国的田亩、户口、赋税、俸饷等财政

收支事宜。户部设满汉尚书各一人,为从一品;左右侍郎也是满汉各一人,为正二品;户部下设 14 个清吏司,分管各地区的财政和某些特定的事务。具体分工情况如下:

江南清吏司分管江苏布政司、安徽布政司,带管江宁织造、苏州织造和江南省芦课;

浙江清吏司分管浙江布政司,带管杭州织造和各省的民数、谷数;

江西清吏司分管江西布政司,带管江西省芦课和各省的协饷动支事务;

湖广清吏司分管湖南、湖北布政司,带管湖广芦课和各省“耗羨”银两的动支事务;

福建清吏司分管福建布政司,带管顺天府、直隶布政司;

山东清吏司分管山东布政司,带管奉天府、锦州府、长芦盐运使司、山东盐运使司、两淮盐运使司、两浙盐驿道、河东盐运使司、福建盐驿道、两广盐运使司等;

山西清吏司分管山西布政司,带管各省岁入岁出之数;

河南清吏司分管河南布政司,带管各省动支款项报销未结之事;

陕西清吏司分管西安布政司、巩昌布政司,带管各省茶引;

四川清吏司分管四川布政司,带管各地收成数;

广东清吏司分管广东布政司;

广西清吏司分管广西布政司,带管全国矿政和钱法;

云南清吏司分管云南布政司,带管全国漕运;

贵州清吏司分管贵州布政司,带管全国关税事宜。^②

地方财政的管理机构在省一级有布政使司,主管一省“钱粮”,其基层组织是州县,具体负责田赋的征收。布政使司虽受

总督或巡抚的节制,其掌握的财政事务一般也经由总督、巡抚上达清廷,但作为一省的最高财政官员,他们与总督、巡抚并无直接的隶属关系,而是户部派驻各省的代表。因此,各省布政使司并非地方性财政机构,只是中央财政机构的分支或代理机构。^③

为了管理漕粮的征收和运输,清王朝还专门设置了一套机构。除上述户部的云南清吏司是中央政府直接管辖漕政的机关外,还在淮安专设漕运总督衙门,总管漕粮的征收与运输等各个环节的具体事务。有漕省份设督粮道库,负责本省漕粮的征收和起运,其官员均受漕运总督管辖节制。州县是负责漕粮征收的基层组织,由各府派同知或通判负责查验米色和押运。^④

清王朝对盐政也有一套较为完整的管理机构。除户部的山东清吏司为中央政府直接管辖盐政的机关外,还在各地特别是盐的主要产销区设置各级机构。如全国最重要的食盐产销区——两淮,清政府专门设一盐政官,管理两淮盐政。同时,还设立两淮盐运使,驻扎扬州,直接管理淮盐的产运和盐税的征收,兼辖行盐地方该管州县盐务。运使之下还有分司、运付、运判等各级官吏协助。在行盐省份,还专门设立盐法道,具体监督淮盐在各地的销售和缉私事宜。直至道光十年,两淮盐政才由两江总督兼任。此外,关税的征收管理也设有专门的官员和机构。

从清代前期财政管理机构的设置及其职权范围来看,其特点之一是高度的中央集权,地方行政官员没有与之地位相适应的财权。其特点之二是各财政管理机构互相制衡。如漕运总督具体管辖漕粮的征收运输等事务,但同时又受云南清吏司的督察。如各省的布政使司主管一省的财政收支,在受户部按地区划分的清吏司管辖的同时,其每年的收支情况又受到山西清吏

司的审核。

清政府不仅在机构的设置,而且在赋税的征解、财政的分配等方面都制定了详细而严格的规章制度,来确保中央对全国财政经济的控制。如田赋的征收虽由州县官具体负责,但征收的税率、时间、方法、税额和税目等,均由中央据各地的情况统一审核作出规定,地方不得任意减免或增加税额。在颁发给纳税户的易知由单、印簿、截票、循环簿等征税凭据上,均载明土地的等级、正杂钱粮数额等。^⑤这些均据全国性的赋役全书所定。

又如食盐的产运销和盐税的征收,清政府也有一系列繁琐的规章制度。清代前期,全国除蒙古、新疆等边远地区外,内地共有 11 个产盐区,即长芦、奉天、山东、两淮、浙江、广东、四川、云南、河东、陕甘。^⑥清政府不仅对从事盐业生产的灶户实行严格的户籍控制,而且对产盐区各盐场的产量作了严格的规定。如淮南盐场采用煎盐之法,清政府盐政管理机构规定每一煎盐工具“每一昼夜为一火伏,出盐若干有定额焉”^⑦。食盐的运销主要采用官督商销形式,又称“纲盐制”,其主要内容是:1. 商人必须持有户部颁发的运盐许可证——盐引(引,盐的计量单位),才能取得运销盐的权利。2. 盐商售盐有指定的地区,销盐区域又称之为岸或引地。如清政府规定,两淮的淮南盐行销江苏的江宁、扬州二府和安徽、江西、湖南、湖北等地,淮北盐行销江苏的淮安、徐州二府、海州直隶厅和安徽、河南的部分地区。^⑧至于盐税的税率和盐价,清政府也都有明确统一的规定。

此外,清政府还通过解款协拨制度和奏销制度确保中央对全国财政的控制。所谓解款协拨制度,是指各省布政使司在汇总本省赋税收入后,除按预先估算并经核准的数额留下本省开支所需钱粮外,其余均需按规定上解户部或协济财政入不敷出

的邻近省份。留作本省支用的叫做存留,解运部分叫做起运,其中上解户部的又叫做京饷,解运他省的叫做协饷。至于各省存留与起运的比例关系,哪些省份需要协济等,户部均有详细的规定。^⑨就全国而言,各省地丁钱粮起运银数的比重平均为:康熙二十四年 77.82%,雍正二年 76.79%,乾隆十八年 78.77%,嘉庆年间更是高达 81.56%。^⑩自雍正五年起,各省还允许从应解京饷银内,酌留少部分银两,“以备该省不时之需”。但各省督抚如要动用这些银两,需“题明方准动用”^⑪。

所谓奏销制度,就是各省对财政收支的具体情况在规定的期限内向户部上报详细清册。顺治八年刑科给事中魏象枢曾奏言:“国家钱粮,部臣掌出,藩臣掌入,人数不清,故出数不明。请自八年为始,各省布政使司于每岁终会计通省钱粮,分别款项,造册呈送该督抚按查核。恭缮黄册一套,抚臣会题总数,随本进呈御览。仍造清册,咨送在京各该衙门,互相查考,既可杜藩臣之欺隐,又可核部呈之参差。至于故明勋逆产价、芦盐租课、贓罚银两、本折物料等项,一概报明,庶钱粮清、国用足。”^⑫这实际上是奏销制度建立的起点。之后,清政府又采取措施,要求各省、府、州、县往年的剩余银两,当年的赋税收入和支出,当年的结余银两,均需如实呈报。具体来讲,各省于每年冬季需向户部上报支出款目和数额,次年春、秋两季需上报实际剩余银两数。如果地方官员弄虚作假,一旦发现,将受到严厉的惩处。至于军费开支,除官兵俸饷纳入常例奏销制度外,战时的军费开支也由户部设立粮台供应,统一收支,严格核销。

总之,清政府从财政管理机构的设置,到对赋税征收和财政收支的严格控制,确保了高度集权的中央财政管理体制的建立和运转。同时还需指出的是,户部作为管理全国财政的最高行

政机关,其权力也在相当程度上受到制衡和约束。清代康熙年间,就设立南书房作为皇帝的机要秘书处,雍正年间在此基础上正式设立军机处,从而夺走了内阁各部的许多权力,大大加强了皇帝对全国政治、经济、军事等的直接控制。^③因此,清代前期皇帝对财政的干预和控制也是历代王朝所不能比拟的。

此外,皇室的财政经费由内务府总管,户部仅转拨部分款项。

二、赋税制度的沿革

明代中叶以后,封建统治者为缓解社会矛盾,简化征税手续,增加财政收入,曾实行“一条鞭法”的赋役制度改革。这一改革举措部分达到了目的,如原来名目繁多的农村赋税项目简化为田赋和丁银两大项,且在封建社会赋役制度史上也有其重要的意义。但由于政府未能制定统一而又严格的规章制度,且吏治的腐败和财政危机又日趋严重,“一条鞭法”实际上已遭到严重破坏,种种的苛捐杂税导致了社会矛盾的进一步激化。

清王朝建立初期,统治者在一定程度上认识到赋税苛重的危害性,因此也采取了一定的措施加以整顿,主要是试图仿行“一条鞭法”,“以府、州、县一岁中夏税秋粮存留起运之额,均徭里土贡雇募加银之额,通为一条,总征而均之支”^④,但由于社会秩序较混乱,且因战争导致财政收支明显失衡,故“一条鞭法”并未能真正推行。直至康熙年间,清王朝统治者才有条件对混乱苛重的赋税予以整顿,并采取相应的措施推行“一条鞭法”。然“一条鞭法”的实行过程中也存在明显的问题,其中最主要的是丁银的征收导致赋税负担的不均和人丁统计的困难。由于人丁较多的农户很有可能是无地或少地,其收入有限,因而难以承担