

学术创新

晚清财政 与 社会变迁

周育民 / 著

上海
人民
出版
社

F 812.952
2 814

学术创新

晚清财政 与 社会变迁

周育民 / 著

周育民 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

晚清财政与社会变迁/周育民著.

—上海:上海人民出版社,2000

ISBN 7-208-03548-2

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(2000)第 45562 号

责 任 编 辑 曹培雷

封 面 装 帧 甘晓培

编辑、出版总策划 朱金元

晚清财政与社会变迁

周 育 民 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮政编码 200020)

新华书店上海发行所经销 上海天马印刷厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 16 插页 4 字数 367,000

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-5,100

ISBN7-208-03548-2/K·847

定价 31.00 元

出版者的话

今天的出版业繁荣昌盛,出版的各家各派的著作很多,但真正称得上原创性的,学术含量高的专著,不能算多。学术界的不少朋友感叹地告诉我们,造成这种现象的重要原因,是一些学者心态浮躁,急于求成。治学是一项崇高的事业,在中国有良好的传统,代代相承。做学问也是件十分清苦的事,需“板凳要坐十年冷”,要付出艰辛劳苦的代价。前人孜孜不倦的学术创新精神,是一份宝贵的财富,值得后人学习和继承。我们已进入一个新世纪,需要学术研究有一个更大的发展;我们又处在一个昌盛的历史发展新时期,这为学术研究的健康发展提供了一个良好的机遇。因此,我们尝试搞一个“学术创新”系列,争取把更多的具有相当水准的原创性专著献给读者。

要求列入这个系列的学术专著,或是填补空白的,或是推陈出新的,并要求有理论的分析,从而为后人留下扎实的学术成果。“学术创新”系列的内容,着重于中国的历史学、社会学、文化学、人类学、哲学等范畴,侧重于宏观性或综观性的专题。在研究方法上,尽可能用跨学科的研究方法,去扩展历史、社会研究的时间和空间,从而在研究方法上也有创新。也许我们的要求高了些,但这主要是为了倡导良好的学风,促进学术研究的发展能跨上一个新台阶。优秀的学术成果,是作者和出版社相互配合、共同努力的结果,恳请全国学术界专家学者,不吝赐稿,并深表感谢。

序 一

财政是国家政权的经济存在。研究一代历史,不能不研究这个时代的国家财政。晚清财政是我国由封建国家财政向近代半殖民半封建国家财政转变的一个重要时期,在中国财政史上具有重要的地位。但是,从清亡至今,已过去八十多年,还没有一本较为系统论述晚清财政演变的学术著作,这不能不是一个很大的缺憾。究其原因,并不是史学界对这一课题不重视,而是由于这一课题本身的难度以及我们所经历的时代使然。在打开还散发着油墨香的周育民同志的《晚清财政与社会变迁》书稿时,我想起许多事。

1934年,汤象龙先生发起成立了“史学研究会”,参加这个研究会的有大家所熟悉的吴晗、谷霁光、梁方仲、罗尔纲、夏鼐、朱庆永、孙毓棠、刘隽和罗玉东等人,当时还都是二三十岁的年轻人,他们对于我国历史学所作出的贡献将永远载入20世纪中国历史学的史册。在这批历史学家中,以研究中国社会经济史的居多,其中又以研究晚清财政史的居多,可见当时中国历史学界对于晚清财政研究的重视程度。

在民国以前的历代财政中,清代的财政史料是最为丰富的。在中国第一历史档案馆中所藏的960万件档案中,大约有四分之一是有关财政或涉及财政的。此外,在私刊的大量清代官员的文集、杂记中,也保留着相当丰富的财政史料。要将这样数量

巨大的财政史料整理出来,本来就是需要几代人才能完成的一项艰巨任务。早在 20 世纪 30 年代初,在社会调查所工作的汤象龙先生就开始着手研究晚清的财政,并组织了大批人员抄录故宫文献馆收藏的大量档案史料,到抗日战争爆发,抄录了共 12 万余件。他和陶孟和先生主编的《中国近代经济史研究集刊》(后改名《中国社会经济史集刊》)所刊载的论文不少是有关晚清财政的。他还就海关、厘金、盐政、战争赔款等专题专门组织人员进行研究。这项意义重大的研究由于抗日战争的爆发而不得不中止了。当年参加这项工作的罗玉东先生写了至今仍为学术界十分重视的《中国厘金史》,刘隽先生则以研究清代盐政见长,这两位很有前途的年轻学者都不幸死于日本侵华战争时期。汤象龙本人编撰的《中国近代海关税收和分配统计(1861—1910)》早在战前就已完成,但到 1992 年方才出版。建国以后,虽然没有继续进行这样大规模的晚清财政史料的研究和整理工作,但研究并没有停止。那批逃过侵略战争劫火的“抄档”还保留在中国社会科学院经济研究所中,该所彭泽益等先生在建国后所撰写的不少有关晚清财政史的重要论文,大量地利用了“抄档”,反映了这项工作的延续。但是,无可否认,由于政治运动对于史学的影响,晚清财政史的研究受到了不应有的忽视。重新提到重要位置上来,是在改革开放的 80 年代。

财政史的研究不仅需要研究者具有财政学、经济学的一般知识,还需要有相当丰富的专门知识。清代所谓盐、河、漕三大政,都是财政的重大问题。每一大政,都需要研究者具备专门知识。盐政的研究,需要有清代盐区分布、生产、运销、管理和盐课征收等系统的知识,林振翰编的《盐政辞典》,厚厚一大本,要读懂也不那么容易,河政、漕政还没有专门辞书。财政问题总是和经济发展密切相关,又要求研究者对晚清的经济史有着比

较广博的知识。统治者处理财政问题往往是从维护自己的统治着眼的,这又要求研究者对于晚清政治史有着比较深切的了解。财政的收入与分配,直接关系到社会各阶层的经济利益,与社会结构、阶级矛盾与民族矛盾交织在一起,又需要研究者对于近代社会有着比较广阔的视野。这些知识当然不可能全部由晚清财政史的研究者一一探求,还需要历史学的全面发展作为基础。从这个意义上说,建国以来近代经济史研究的长足进步、80年代以来社会史研究的迅速发展,又为晚清财政史的系统研究准备了必要的条件。

周育民同志是在十年动乱以后成长起来的历史学工作者,他对于晚清的经济史、政治史和社会史有着比较广泛的兴趣,在他的论文和著作中,常常能提出一些颇有见地的观点。还在1982—1983年周育民同志在中国人民大学清史所进修班进修时,我就听说他在大学时代就开始了对于晚清财政史的研究,当时他还二十几岁。在进修期间,他每天一下课,就从北京西郊赶到故宫中国第一历史档案馆阅读军机处档案,分秒必争,风雨无阻。晚上坐在人民大学的图书馆里,大量阅读抄录文献史料,一直到闭馆。进修时间虽然只有九个月,我对这个年轻人还是留下了比较深刻的印象。十五年过去了,他的《晚清财政与社会变迁》一书终于完稿了,我们终于有了一本比较系统论述晚清财政史的学术专著,这是一件值得祝贺的事。

周育民同志的书稿行文朴实无华,我在翻阅书稿时,却为之吸引。作者的研究重点是财政,但没有就财政谈财政,而是把它放到整个社会变迁的大背景下进行研究,其中所提出许多问题对于政治史、社会史和经济史的研究不无启发。如辛亥革命时期袁世凯为何与南方革命党人妥协,人们往往从政治格局中进行探究,而作者根据财政资料认为北洋军的军费78.3%都是由

后来南方独立各省提供这一论据,为袁世凯的行动作了一个新的注解。财政史需要大量的统计资料,作者对之进行了繁重的爬梳工作,但视野却没有为统计数据所囿,而从大量寄生于清代财政的幕僚、吏胥、差役的谋生手段这一社会史的角度,指出了现有统计数字的局限,而这恰恰是社会史所需要进一步研究的课题。

《晚清财政与社会变迁》既大量吸收了老一辈史学家们的研究成果,也包含着他自己的辛勤劳动。书中不仅提出了诸如货币财政与实物财政的关系、经济发展与财政演变的关系、中央财政与地方财政的关系等带有宏观性的问题,而且对于一些重要财政事件的细节也考订得相当精细,如鸦片战后的海关税收,向来都引用王庆云的统计数字,但周育民发现,王庆云的统计数字并没有将江海等关的洋税收入包括进去。他曾在1989年发表的一篇论文中推算,清政府为支付甲午战争赔款,实际损失高达四亿两以上的白银,举借外债的经手人获得了巨额回扣,这为以后的研究和新发现的史料所证实^①。息借商款、昭信股票究竟借了多少,他没有借用成说,而是一条条地搜集,提出了全新的统计数字。仅庚子地方赔款一项,引用的资料就不下四十条。我粗算一下,在这三十多万字的书中,引用资料不下一千五百条,所列表格不下七十幅。这些丰富的史料信息,表现了作者严肃的研究态度,我从中看到了老一代历史学家的严谨扎实的学风正被新一代所继承和发扬。

学风关乎国运。在今天全国上下提倡实事求是的作风时,我觉得很有必要提出端正学风的问题。我们正处于世纪之交,也处在前所未有的繁荣昌盛的历史时代,政治上改革开放,思想

^① 见《中国经济史研究》1989年第4期。

活跃, 这为学术的健康发展提供了一个难得的机遇。学术界有责任、有义务进行扎扎实实的研究, 不需要也不应该放字数、篇数、本数的“卫星”, 而要为后人留下更多的有用的东西, 用扎实而丰富的学术成果辉映这个伟大的时代。

戴 逸

1998 年 10 月 20 日于北京铁狮子胡同

序 二

今年9月10日教师节晚上,周育民从上海打电话来,说在教师节要献给老师一个礼物。我说不必,他说这礼物是他刚刚完成的新著《晚清财政与社会变迁》,请我作个序。作为老师,没有比收到这样的礼物更为高兴的了,怎么能拒绝呢?

我和周育民相识,是在1982年秋天。那时,他来中国人民大学清史研究所进修,我担任了一部分中国近代史的课程。他写给我一封信,其中谈了他研究甲午战争以后清朝财政的计划,原说是准备写一篇论文,但我看了计划之后,觉得这是一本书的计划,便建议他一个个专题搞。此后他每天下课以后,就往第一历史档案馆跑。我觉得他是一位勤奋的学生。

1983年元旦,我们参加了进修班同学的聚会,所领导提出由清史所教师指导,组织进修班的学生编写一本《近代京华史迹》,作为进修班同学集体调研的一个成果,得到了大家的积极响应。周育民同志分担了搞清谭嗣同夜访袁世凯的法华寺的情况。北京有几个法华寺,他发现要搞清法华寺的确切位置,必须首先搞清康有为等候谭嗣同时所在的“金顶庙”的位置。为此,他不仅查了清代北京城的各种地图和文献,而且跑了北京城内许许多多的胡同进行实地考察,几个月后,他不仅把法华寺和“金顶庙”的确切位置弄清楚了,而且生动地将法华寺与近代的一些重要历史事件的关系写了出来。当我知道他在调查中所遇

到的各种困难和曲折后,我对他治学精神和态度就有了进一步的了解。

进修班毕业后,他回上海师范大学历史系工作,担负着繁重的教学任务,但一直坚持进行科研,活跃在学术领域。我在好几次国内和国际学术会议上遇到他,他提交的论文大多是有关秘密结社的。1993年我收到了他送给我的他与邵雍同志合著的《中国帮会史》,这是一本填补空白的力作。在这十年里,不少同志都认为他是专治秘密结社史的,但由于我和他在多次学术会议期间常在一起交谈,所以我知道他并没有放弃晚清财政史的研究,之所以花相当大的精力研究帮会史,既是因为课题本身的重要性,也是为了完成他的导师魏建猷先生的遗愿。作为老师,我能体会到学生这样做的意义。

我虽然多年从事近代史的教学与研究,但对于晚清财政只是粗有了解,无暇深研,不过对于这项研究的重要性还是知道的。十六年前我对他的鼓励,经过他艰苦的劳动,终于在十六年后变成了一本三十余万字的《晚清财政与社会变迁》,我当然是极为高兴的。

我怀着愉快的心情,在病中看完了书稿,觉得这是一部很好的研究专著。

一是选题独到。以往即使有对晚清财政的研究,亦大多就财政谈财政,很少结合社会变迁深入剖析的,而离开了具体的社会背景,尤其是像晚清这样剧烈变动的社会环境,财政问题研究的很多难点,是很难突破的。周育民的研究,视角独特,始终紧扣晚清财政与社会变迁的主题,并在各专题深入研究的基础上,详尽阐述了两者间的互为关联互为影响的密切关系,新意迭出,弥补了以往研究的不足。

二是论据扎实。以往相关研究薄弱,与资料散见、爬梳不易

有关。周育民的研究花费了极大的精力,努力挖掘、整理了各种相关的史料,并做了许多量化统计的工作,编制了众多的统计图表,使这项研究的资料依据可靠扎实,并据此纠正了一些传统的论断,如对太平天国期间清政府军费开支的考订,较之前辈学者的论断更为坚实。

三是视野开阔。此项研究,在着重研究晚清财政与社会变迁内在关系的同时,还结合史实和国情,提出了一些很有启示的见解。如关于漕粮改折的认识,就发前人所未发,指出在考察这个问题时,应注意到各地经济发展的差异及其可能产生的社会影响,不能一概而论,泛泛而谈。

我为周育民的研究成果感到高兴,也希望他继续努力,不断有新的佳作。

胡绳武

1998年11月于中国人民大学静园

前 言

清代前期的财政是我国封建财政发展的巅峰。满洲贵族入主中原之初,财政收入不过一千多万两,而到乾隆朝,整个财政的规模发展到四五千万两。它建立了高度中央集权的专制的财政体系;通过“摊丁入地”,比较彻底地完成了明代以来的一条鞭法的改革;通过“耗羨归公”、捐纳捐输等各种财政措施,在军事、河工等巨额的例外支出以及数次普免天下钱粮以后,仍能创造库存白银 8000 万两这个世界历史上封建国家财政储备的最高纪录。但嘉庆、道光以后,清王朝盛极而衰,它在封建国家财政史上曾有过的辉煌纪录在内忧外患的冲击之下成了昨日黄花。

清代财政是我国封建的实物财政向货币财政急剧演变的重要阶段。清代财政货币化加速的主要原因是货币赋税财政比劳役征发和实物赋税具有很多优越性,这种财政体制的形成虽然有着商品经济发展的现实基础,但在本质上是从自然经济的母体中产生出来的。在近代商品经济迅速发展的过程中,财政体制与商品经济的矛盾也就不可避免地发展和加剧起来。晚清财政的重点由“征农”而转向“征商”,却并没有切断与其自然经济母体联结的脐带,从而成为商品经济发展的桎梏,这构成了晚清财政发展演变的一个重要内容。

鸦片战争对于清朝财政产生了重大的影响,它是中国封建财政向半殖民地半封建财政转变的标志。从这次战争以后,西

方资本主义国家对中国发动了一系列侵华战争,从中国掠夺了大量的战争赔款,重要的有鸦片战争赔款、第二次鸦片战争赔款、甲午中日战争赔款和庚子赔款,这些战争赔款的总数高达7亿多两白银。鸦片战争以后,清朝财政日益困难,以关税、盐税乃至厘金、田赋为担保,不断向列强举借外债,据统计,包括战争赔款转化而来的外债在内,清政府共向列强举借了158笔外债,外债总额高达18.75亿两白银^①。中国的海关行政权和五十里内常关管理权为列强所控制,还通过协定关税、子口税等条款控制了中国的关税主权、不断干涉中国的内地关税主权。随着中国经济日益卷入到世界资本主义经济体系之中,清代的财政运行也越来越受到国际资本主义市场环境的制约,在银价暴跌、物价上涨的冲击下,中国的海关税收入和整个财政收入的实际价值大大地跌落了。晚清财政史,同时也是列强对中国的财政掠夺史。

太平天国运动从某种意义上说,是由于鸦片战争以后赋税急剧加重致使社会矛盾白热化而激起的。而在镇压太平天国运动的过程中,清朝的财政体制发生了深刻的变化。财政权逐渐下落到地方督抚的手上,地方财政日益发展,解协饷制度趋于瓦解,高度中央集权的专制财政体系无可挽回地走向了没落。为筹措镇压太平天国而举办的厘金在清朝财政的收入中越来越占有重要地位,严重地束缚了国内市场的开拓,使中国民族资本主义近代工业的产品不仅失去了关税的保护,而且还失去了在国内市场上与外国产品进行公平竞争的可能。沿着这个轨迹,清政府在财政走向近代的过程中,是走着一条与资产阶级利益对

^① 据宓汝成:《近代中国外债》,载孙健编:《中国经济史论文集》,中国人民大学出版社1987年版。

立的财政路线。这种由财政利益为根基的利害冲突,对于清政府政治走向的制约是微妙的,但又是确定的。

在清朝财政的肌体上,寄生着各种社会利益集团,有盘根错节的差役书吏、贪婪的士绅官员,还有进行敲诈的地皮恶棍。他们于正课之外,还把大量的浮费最后加到了无权势的民众头上,在社会经济环境恶化的推动下,使得社会矛盾急剧恶化。而清王朝由于其财政制度的内在弊病,不仅无力根除这种丑恶现象,而且由于其刻薄寡恩的俸禄制度、无休止的劝捐劝输、卖官鬻爵,对这种腐败更起了推波助澜的作用,最终侵蚀、冲垮了其赖以立国的根基。这些寄生集团,既是这个财政体制的得益者,又是它的破坏者。

庚子以后,清政府由于赔款、练兵和新政宪政的推动,财政处于一种加速扩张的状态。在加速扩张的过程中,清政府又极力企图规复旧有的财政体制,这与代表地方财政利益的督抚发生了尖锐的矛盾,成为造成统治集团内部分裂的一个重要侧面。在20世纪初叶风云变幻的政治浪涛中,失去控舵能力的清王朝终于被颠覆了。

清王朝留下了一笔庞大的财政遗产。它把一个年收入只有四五千万两银子的国家财政在短短的七十年中扩张到了3亿两,并把这种扩张力传到了民国;它在一个一统天下的专制财政体系中孵化出了大大小小的地方财政,留下了一个民国政府既想解决又无法解决的中央与地方财政关系的难题。它也留下了沉重的包袱,这些包袱是帝国主义迫使它背上的,使它失去了关税的自主权、因巨额战争赔款而大举外债,等等。

一个世纪即将过去。包袱已经扔去,遗产却不会消逝。我们曾有过像康雍乾盛世那样“一无外债、二无内债”的庆幸,而一旦我们不得不走出计划经济之门,清末的种种财政梦魇却重新

又找上了门来。如何保持财政扩张的适当规模和速度？如何处理中央财政与地方财政的关系？如何解决官员的俸禄和腐败？如何扼制基层政权行政费用的非法摊派？如何通过财政政策协调各社会阶层的利益，以与长治久安的政治目标相一致？一部晚清财政史，无疑包含着丰富的历史教训。我国现行财政体制改革以划分国家税和地方税为中心环节，而这恰恰是在清末提出来的一个基本财政改革方案，从中我们不难听到历史的回声。

对于晚清财政进行深入全面的研究，本书还仅仅是一个起步。

目 录

序 一	戴 逸 1
序 二	胡绳武 1
前 言	1
第一章 清朝前期的财政演变	1
第一节 清承明制 有因有革	1
赋税制度的整顿	1
雍正朝的财政改革	6
第二节 财政收支概况	22
财政管理体制	22
财政收支	29
第三节 财政问题	46
货币财政与实物财政的差异	47
清代货币财政的局限性	53
第二章 鸦片战争与清朝财政	64
第一节 入不敷出的财政收支	64
财政收支分析	65
财政补救措施	71
第二节 财政困难的原因	74
收入减少 支出增加	74