

清咸同時期財政

# 清咸同時期的財政

清咸同時期財政

中華叢書 清咸、同時期的財政

中華民國七十年七月印行

著者 何

烈

全一冊 基價  
精裝 新台幣肆元陸角  
平裝 叁元玖角

編印者 國立編譯館中華叢書編審委員會

發行者 國立編譯館中華叢書編審委員會

地址：台北市舟山路二四七號  
電話：三二一六一七一

# 序

本書是何烈學弟的博士論文。

他認為鴉片戰爭雖然是打開中國門戶的關鍵，但是真正的社會轉變却在咸豐同治時期。其時內憂外患相繼發生，幾乎使清朝覆亡。其時各種制度大都動搖，不僅難應當前的需要，連原有的功能也逐漸喪失。其中最顯著的現象莫過於財政制度無法適應那時的危難之局。他因此把握這一觀點，從清代咸同時期的財政下手，探討當時社會的劇變怎樣使政府財政收支結構起了很大的變化；怎樣使原來的財政制度和時代需要脫節，失去效用；又怎樣設法挽救，形成一個新局面。更進一步來觀察這些轉變對政局的影響，尋求這些轉變在中國近代史上的意義。本此觀點作深入的研究是很有學術價值的。

咸同之際的財政轉變不是突然產生的現象。本書在引論之後先述咸同以前的財政制度、收支概況和形成財政困難的各項因素，意在說明此一論題的背景。次述咸同時期的內憂與外患使財政陷於窘迫，為形成大變局的直接導火線。以下轉入主題，敘述咸同時期從中央到各省挽救財政困難的情形，也就是從捐輸和通貨膨脹政策之失敗到厘金制度之確立的過程。又敘述同時期租稅結構的變動和經費支出的改觀，而使原有的財政制度全部崩潰。主題部分所占篇幅較多。最後便是結論。全書

布局，條理井然，敘述也很詳盡。

作者不僅鋪陳事實，也隨時觀察分析，追探原因，檢討得失。他對每一事項都有正確的看法，足供讀者參考。他認為咸同時期財政權散歸地方，雖能讓各省督撫籌餉練兵，把清朝的壽命延長了幾十年，但對整個國家却產生許多禍害。因為各省督撫往往只知保障轄區的利益，不顧大局，而造成國內經濟的阻隔，民族工業的落後，邊地防務的空虛，以及中國近代化的遲緩。他把咸同時期的財政轉變與國家命脈關切之處一一闡論出來，足見其思想的精密。

作者一再慨歎清代晚期缺乏治國興邦的人才，連號稱「中興名臣」的曾、胡、左、李諸公，他也覺得他們的識見魄力都很有限。他不是全憑主觀來批評的。他是從他們的家書、函札等文件裏找出確鑿的證據，纔斷定他們的才識不夠，無力擔當劇變時期徹底改革的任務。這正顯示作者深邃的見解和敢言的態度，我們不能貿貿然說他輕議前賢。

時代愈近的史事參考資料愈多。本書的論題屬於中國近代史範圍，有關資料一定很多。從書末所附參考及徵引書目看來，便知作者選用資料之廣。又本書是研討財政問題的，當然離不開統計數字；可是咸同兩朝的統計資料最為殘缺，增加了研究的困難。作者雖無完整的財政紀錄可以應用，却能把散見於中外文獻中直接間接的記載加以分析檢驗，用來支持他的論點。這種小心求證的精神是很可佩的。

何烈學弟在台灣大學歷史研究所博士班肄業時，我忝為指導教授。他撰寫此文，常常和我討論。

，每成一章便送給我看。打字稿印成後，我又閱過一遍。後來由學校和教育部舉行兩次考試，我都曾參加。我對這部書的內容十分熟悉，所以能寫出上述的幾項意見。他在民國六十二年夏間畢業後，就到中興大學歷史系任教。他除繼續專心研究之外，又認真教書，很得學生們的尊敬。不幸天不假年，於六十七年十月慘罹癌症逝世。像他這樣不慕名利而堅守學術崗位的人遽遭摧折，實在是學術界的損失。現在我爲他的遺著寫這篇序文，真有無限的傷痛！

民國七十年一月二十八日，夏德儀謹撰

# 清咸、同時期的財政（一八五一—一八七四）

## 目 錄

|                |     |
|----------------|-----|
| 第一章 引 論        | 一   |
| 第二章 咸、同以前的財政概況 | 二七  |
| 第一節 財務行政       | 二七  |
| 一、概說           | 二七  |
| 二、戶部           | 二八  |
| 三、省以下的財務行政     | 三〇  |
| 四、錢糧動支         | 三三  |
| 五、行政上的缺點       | 三六  |
| 第二節 收支概況       | 三九  |
| 第三節 貨幣         | 五七  |
| 第四節 耗羨與養廉      | 六五  |
| 第三章 各種財政積弊     | 一〇五 |



|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第一節 收入方面                       | 一〇六 |
| 一、地丁漕糧                         | 一〇六 |
| 二、鹽課                           | 一一〇 |
| 三、關稅                           | 一一五 |
| 四、其他收入                         | 一九  |
| 第二節 支出方面                       | 一二三 |
| 一、經常費                          | 一二三 |
| 二、臨時費                          | 一二七 |
| 第三節 錢糧虧空                       | 一三一 |
| 第四節 各項陋規                       | 一三八 |
| 第四章 咸、同之際的大變局                  | 一六一 |
| 第一節 前所未有的內憂與外患                 | 一六五 |
| 第二節 大動亂中財政危機的窘迫                | 一七五 |
| 第五章 各級政府因應非常的財政方策              | 一九九 |
| 第一節 「因襲期」的推行捐輸及貨幣理論（一八五一、一八五二） | 二〇〇 |
| 第二節 「崩潰期」的通貨膨脹政策（一八五三一—一八五五）   | 二〇五 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 第三節 自「轉變期」到「定型期」的各省自籌餉需（一八五六—一八七四） | 二三一 |
| 第六章 租稅結構的變動                        | 二七七 |
| 第一節 咸豐以後主要稅目的變動情形                  | 二七九 |
| 第二節 租稅結構變動的原因                      | 二八六 |
| 第七章 經費支出的改觀                        | 三一  |
| 第一節 引起改變的客觀環境                      | 三一  |
| 第二節 支出內容的改變                        | 三一  |
| 第三節 支出方式的不同                        | 三三  |
| 第四節 支出浮濫的增加                        | 三四  |
| 第八章 財政制度的崩壞                        | 三七  |
| 第一節 厘金制度對國家財政的破壞作用                 | 三七  |
| 第二節 奏銷制度的解體                        | 三八  |
| 一、奏銷制度解體的原因                        | 三八  |
| 1. 出入款目皆非經制                        | 三八  |
| 2. 戶部本身的原因                         | 三八  |
| 3. 其他原因                            | 三九  |



|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 二、奏銷制度解體的經過·····      | 三九三 |
| 第三節 中央控制名存實亡·····     | 三九九 |
| 第九章 財政轉變所導致的軋礮現象····· | 四一九 |
| 第一節 中央與地方的不協·····     | 四二〇 |
| 第二節 疆吏、將領之間的摩擦·····   | 四三一 |
| 第十章 結論·····           | 四六五 |

## 圖表及附錄

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 表一 乾隆三十一年出入會計表·····          | 四六  |
| 表二 道光後期歲出歲入對照表·····          | 五〇  |
| 表三 八省漕糧征收定額表·····            | 五四  |
| 表四 各省存留耗羨及公廉支出對照表·····       | 七四  |
| 表五 湖南省各屬常平倉穀清查統計表（一八六一）····· | 一八五 |
| 表六 咸豐朝北京各種新幣實施情形表·····       | 二〇九 |
| 插圖 咸豐朝銀票、寶鈔、大錢國·····         | 二二二 |
| 表七 各省創辦厘金年月及人名表·····         | 二四一 |

|           |                |     |
|-----------|----------------|-----|
| 表八        | 咸豐年間各省奉行新幣制年月表 | 二五〇 |
| 表九        | 乾隆三十一年賦稅分析表    | 二七九 |
| 表一〇       | 光緒十七年賦稅分析表     | 二八一 |
| 表一一       | 乾隆、光緒兩朝糧食征收對照表 | 二八五 |
| 表一二       | 乾隆三十一年歲出分析表    | 三一四 |
| 表一三       | 光緒十七年歲出分析表     | 三一五 |
| 表一四       | 湘軍陸營、水師及馬隊餉章表  | 三二三 |
| 附錄一       | 清代戶部組織及職掌表     | 四七五 |
| 二、參考及徵引書目 |                | 四七七 |

# 清咸、同時期的財政（一八五一—一八七四）

## 第一章 引 論

如果說乾隆一朝（一七三六—一七九五）是清代由盛轉衰的關鍵時代，則咸豐和同治兩朝（一八五一—一八七四）可說是清代「起死回生」的時期。在後者二十四年之中，前十年（一八五一—一八六〇）危機四伏，險象環生，其去覆亡，真是間不容髮。當咸豐元年至五年之際，太平軍挾新興的銳氣，東衝西突；清軍八旗綠營，以竄敗之師，當之輒靡。曾國藩所統率的湘軍，雖稍能抵抗，然以成軍未久，訓練和作戰經驗都嫌不夠，加以餉源困難，補給不繼，也屢遭挫敗。（註一）當時在上海的英國官員，曾悲觀地推斷：滿清帝國勢力已完全退出華南，長江流域及南部各省將建立一個純漢人的中國王朝。（註二）

然在此緊急關頭，兩樁意外事件的發展，竟使清政府逃過了第一次的覆亡危機。其一是各省推行厘金制度，大體解決了軍餉缺乏的困難。（註三）另一是一八五六年的天京內鬩，使太平軍勢力大為削弱。從這時候起，清、洪雙方的軍事力量，逐漸處於勢均力敵的局面。

但是清方的好景不常。太平天國的領袖洪秀全，於共同舉事的諸王凋零星散之後，起用能征慣戰的陳玉成和李秀成二將，太平軍的聲勢又漸轉盛，相繼擊潰江南大營及江北大營，揚州、蘇、常

一帶盡爲太平軍所據，皖浙清軍迭遭敗衄，上海也危在旦夕。清廷又與英、法二國發生外交糾紛；一八五七至一八六〇之間，演變成嚴重的軍事衝突——英法聯軍，北京陷於外人之手，咸豐帝奕訖倉皇出奔熱河，中樞無主，人心惶惶。（註四）

然而由於太平軍諸領袖的知識短淺，眼光狹隘；也由於清廷及時重用湘軍領袖曾國藩，使清廷克服了內部的危機，能集中力量對付太平軍。又因爲北京條約的締結，促成英、法等國對華外交政策的轉變。（註五）遂使清軍在數年之內，意外地削平了太平軍之亂，（註六）重新穩定了滿清的統治，使愛新覺羅王朝延長了五十年的壽命。

清廷之得以危而復安，厘金制度的採用，使軍餉問題得到解決，是少數決定性因素之一。差不多與厘金制度推行的同時，清朝的財政制度與收支結構，也發生了潛在的根本轉變。就財政制度而言，咸豐以前的春秋奏撥、京餉、協餉、錢糧奏銷等傳統制度，一一都宣告解體了；戶部再不能有效地掌握全國財政大權；各省在軍、政自主之前，先取得了絕大部分的財政獨立。（註七）就租稅結構而言，政府的收入，從前以農業稅（田賦）爲骨幹；咸豐以後，却漸漸變成以工商稅爲主要成分了。（註八）在財政支出方面，無論內容、數字、支付方式，都與從前大異其趣。（註九）

財政上的轉變，導致了統治型態的變化：由絕對的中央集權演變成相對的地方分權。更間接地促成了滿清統治的結束。（註一〇）這一轉變，雖然在短短的十餘年之內（一八五三—一八六四）便告完成，但推究起來，這並不是突然發生的現象。太平天國的興起，雖然是促成這一轉變的直接因

素，但不是唯一的因素。那是經過長期的歷史演變，自然形成的結果。即使沒有太平軍事件發生，這種轉變仍然是無可避免的，只是時間可能稍為延後，變動的過程也許會緩和一點而已。

晚近二十年來，舉世經濟學者頗為注意國家的經濟成長及近代化（economic development and modernization）問題。（註一一）而十九世紀的中國和日本，幾乎是同時舉步，向西方學習，推行近代化運動的。結果，一個顯得吃力萬分而步伐遲緩，一個却在短短三、四十年之間，由落後的弱小島國，一躍而成爲睥睨世界、雄霸東亞的強權。這是近代化史上兩個極端相異的例子，深深地吸引了各國經濟學家、經濟史家及歷史學家的注意。最令人關心的是：這兩個國家不僅是同居東亞的緊鄰，而且同屬於一個文化（中國文化）系統；何以在邁向近代化的過程中，竟會產生如此重大的差異？於是大家紛紛致力探索個中的原因。（註一二）歸納他們所得的結論，大致說來，不外從文化傳統、民族性、政治體制、地理因素、社會結構等各方面的差異性，互相比較，因而指出兩國在接受西方刺激時，產生不同的反應。這些觀察和分析，自有相當道理。（註一三）不過一些比較注意經濟因素的學者們，却指出一個事實：在世界各國的經濟發展史中，早期的工業化，多數是靠政府的力量來推動的。（註一四）衡諸世界各國進化的史實，除英、美外，這一論斷對絕大多數國家都是有效的。

落後國家在起步邁向近代化的境域時，政府既然扮演了「火車頭」的角色；則此一政府的財力和人才，是否堅強到足以發揮「起步」（Take off）（註一五）功能的程度，乃是一個值得吾人加

強注意的問題。關於人才問題，暫時留在後面討論。讓我們先從財政的角度來觀察一下清末中國所面臨的情況。

當代史家已經公認一項事實：中國有意識地向西方吸取經驗，以求「富國強兵」，是始於同治初年（一八六二以後）的「自強運動」。這是中國近代化的第一步。我們當可看到：當時一切改革及新建設的推行，的確是由幾位較具遠見的督撫——省級地方政府——所領導的。中央政府已無力直接參與其事，但仍持贊助的態度。接着，我們立即發現，無論是初期的江南製造局、福州船政局，或稍後的輪船招商局、開平煤礦、漢陽鐵廠等等新式事業，它們都遭遇到兩個相同的基本問題：技術的落後及資金的短絀。（註一六）技術問題，固然不是短時間所能解決；但初期聘請外人指導，一面自行培養接替人才，終有自立之日。惟有資金的籌集，牽涉的範圍至廣：它需要政治組織的健全，國家經濟潛力的發揮；加上領導者敏銳的眼光，周密的设计，正確的財經政策，配合國際環境的靈活運用，才能貯積足夠的資金，投向生產部門，帶動工業的運轉，促成經濟的成長，將國家推向近代化的坦途。

不幸得很，清代後期的政府財政，一直在「捉襟見肘」的狀態之下。特別是咸豐、光緒、宣統三朝，更是掙扎於「泥濘」之中，收支無法維持平衡；即使在號稱「中興」的同治時代，財政也相當困難，迭次舉借外債，以補支出之不足。（註一七）而自咸豐元年以來所開的「籌餉事例」（捐納），歷同治全期，迄未停止；（註一八）並且一再減成收捐，捐數至不及定額的三成。（註一九）同

治五、七、八各年，又先後議增條款，以求增加捐款。（註二〇）其財政之艱窘，可想而知。光緒一朝，外患加深，賠款、償債、軍費各項，支出直線上升。政府的負擔愈重，用於經濟性的投資，在國家總支出中的比重却愈來愈小。經濟發展的前途，自然更形黯淡。有的外國學者便曾經指出：「清政府不能像日本明治時代那樣直接間接推動中國的經濟近代化，這和政府的財力薄弱有關。」（註二一）這一指陳，雖然還不足說明清末中國近代化腳步遲緩的全部原因，但至少已爲我們提供了一條有力的線索。

我們不妨進一步追問：晚清政府的財力，何以會形成左支右絀的現象？當政者曾經作過一些什麼努力，以圖挽救？又因何而失敗呢？

關於第一個問題，日本學者松井義夫曾提出如下的解釋：

清人以外族統治中國，爲求鞏固其政權，軍事費用居於最重要的地位。……軍費的遞增，遂使財政陷于不可挽救的困境。而且自清初以來，皇室經費與政務支出混淆不清，內廷經常向戶部借撥款項，……這不僅是制度上的缺點，也是政治的墮落，有以致之。清朝的經費，……外受西力東漸的影響，自初期的一千五百萬兩，膨脹爲末季的三億兩。內部政治良心的鬆弛，民本政治轉爲官僚政治，難以維持「量入爲出」的原則。……又中國歷代財政有一特徵：中央經費比地方經費增加得更快，這是由於皇室經費的漫無節制。前一政權倒敗，繼起者引以爲鑑，復守「量入爲出」的原則。但曾幾何時，政綱廢弛，便重蹈前朝的覆轍。這是中國歷代興亡



的通例，清朝不過是其中之一而已。（註二）

松井的見解，自有相當根據；但他似乎過分強調中央政府（皇室）政治道德的墮落，在國家財政上所引起的影響。（註三）須知清代後期皇室的浪費，乃是那拉氏當政以後的事；特別是東太后鈕祜祿氏逝世（一八一）以後，方告顯著。而清朝財政的困難，則早在以節儉著稱的宣宗時代已經相當嚴重了。（註四）清末財政危機的形成，除松井所指出的幾點以外，還有更複雜的因素存在。本文自第二章至第八章，都針對這個問題，從各個角度，加以小心的觀察和分析。

關於清末政府當局挽救財政危機的種種措施，在不同的時期，有不同的方法；甚至在不同的省份，也有不同的途徑。本文既以咸、同時期為研究範圍，我們的討論自然也以這一段時間為主。（註五）第五章各節，便是敘述咸、同時期，自中央至各省，如何挽救財政困難的情形。

咸、同時期的財政轉變，其所生影響是多方面的。即對清政府本身而言，也是利弊參半的。就其利處而言，財權的散歸地方，使各省督撫得以籌餉練兵，為清廷削平內亂，維持政權於不墜；就其害處而言，則財權的分散，意味着政權的分裂，由此而引起的各種弊端，也是相當嚴重的。關於這點，將在第八、九章加以說明。

談到財政問題，自然令人聯想到一連串的統計數字：諸如政府的歲出入、物價及貨幣資料、對外貿易數量等等，無一不與政府財政具有密切的關係。離開數字來談財政問題，勢必給人一種浮泛不實的印象，難以教人信服。不幸得很，有清一代有關財政的統計數字，偏以咸豐、同治兩朝殘缺

最甚。這自然是戰亂所造成的結果：一方面是賦稅冊籍的亡失，（註二〇）另一方面則由於傳統稅制的破壞——各種稅收有名無實，錢糧奏銷不能按規定提出——是以上自戶部，下至州縣，沒有保存完整的財政紀錄；後人的研究自然沒有具體的數字憑藉，這也就是滿清歷朝的財政都有相當的研究成績，獨有感、同兩朝付諸闕然的緣故。

然而咸、同兩朝的財政，在清代全期，實居於大起大落的關鍵時代。缺少了這個環節，不僅無法窺見清代財政的全貌，也無從深切瞭解晚清政治、經濟、社會、外交等各方面的發展情形。所以在儘管在資料殘缺的情況之下，作者仍想盡最大的努力，對這二十幾年的財政演變情形，作一番嘗試性的探索。

基於下列兩個理由，更堅定了作者研究的信心。第一，這一段時間的數字資料雖然相當缺乏，但散見於中外文獻的直接間接紀錄，仍有不少，可資參證。第二，由於這一期間的幣制特別紊亂——銀、錢比價的波動尤大——即使有數字記錄，在通貨膨脹和官吏有心造偽的雙重影響下，其證價值也十分有限。完整的數字，和不完整的數字一樣，都得經過小心的分析研究，才能知道它們所代表的真實意義。因此本文在進行討論的過程中，也將難免提到一些公私資料中的統計數字。對這些數字，我們並非毫無保留地加以接受，直接用以作為立論的根據；而是用一種批判的態度，加以分析檢驗之後，用以支持本文所提出的各種論點。因此數字資料的殘缺，並非無可補救的缺點。

前文說過，咸、同之際的財政轉變，是長期歷史演變的結果，並不是偶然發生的。所以要瞭解