



BOSHI WENKU

〔政治学〕

晚清中央与地方财政关系研究 ——以厘金为中心

WANQING ZHONGYANG YU DIFANG CAIZHENG GUANXI YANJIU
YI LIJIN WEI ZHONGXIN

杨 梅 著



BOSHI WENKU
〔政治学〕

晚清中央与地方财政关系研究 ——以厘金为中心

WANQING ZHONGYANG YU

DIFANG CAIZHENG GUANYI
YI LIJIN WEI ZHONGXIN

杨 梅 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

厘金是在晚清中央财政极度匮乏、太平天国运动严重威胁到清朝统治的背景下，因筹饷需要不得已采取的临时性财政措施。然而厘金在运行中与地方的军事、财政、人事乃至外交结合在一起，远远超出中央政府的控制，它不但打破了晚清中央集权的财政体制，导致晚清中央与地方财政关系的变迁，而且在一定程度上左右着晚清的政治走向。

责任编辑：熊莉

责任校对：董志英

特约编辑：刘晓彤

责任出版：卢运霞

图书在版编目 (CIP) 数据

晚清中央与地方财政关系研究——以厘金为中心 / 杨梅著. —北京：知识产权出版社，2012.3

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0962 - 1

I. ①晚… II. ①杨… III. ①厘金制度 - 研究 IV. ①F812.952

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 235540 号

晚清中央与地方财政关系研究

——以厘金为中心

杨 梅 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编：100088

网 址：<http://www.ipph.cn>

邮 箱：bjb@cnipr.com

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

传 真：010 - 82005070/82000893

责编电话：010 - 82000860 转 8176

责编邮箱：xiongli@cnipr.com

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

经 销：新华书店及相关销售网点

开 本：880mm × 1230mm 1/32

印 张：9.5

版 次：2012 年 3 月第 1 版

印 次：2012 年 3 月第 1 次印刷

字 数：243 千字

定 价：30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0962 - 1/F · 485 (3838)

出版专 有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。



摘 要

厘金是在晚清中央财政极度匮乏，太平天国运动严重威胁到清朝统治的背景下，不得已采取的临时性财政措施。对于这项新创设的财政制度，晚清政府没有经验可循，而是将其直接下放到地方。由于缺乏有效的监督和管理，厘金制度在运行过程中与其他因素相结合引起了一系列的连锁反应，这些因素相互作用、相互影响，对晚清中央和地方财政关系产生了重要的冲击，并且由此进一步扩展到对晚清国家政治结构的影响——导致了中央权力的式微而地方权力的壮大。

作为因筹饷需要而创立的厘金制度，晚清政府将其作为应对统治危机的权宜之计，本不具有长久的规划。其创立之初的用途仅限于筹集平定太平天国运动的饷银，预计制度存在的终点为太平天国运动结束。厘金制度产生时特定的背景，使得清政府当时根本无法放宽视野，并顾及制度与相关因素结合可能产生的政治后果。结果，厘金的运行不但加速了中央集权的财政管理体制的瓦解，而且还对晚清出现的军队地方化趋势、地方人事权力的扩大、地方公共事业的兴起和地方自治意识的增强发挥了重要的促进作用。此外，在厘金运行中，伴随着地方财政权力的不断扩大还形成了一个利益集团——督抚集团。随着他们所控制的各种资源不断增加，督抚集团逐渐成为主导清末政治走向的重要力量。在意识到厘金运行导致的财权下移以及一系列连锁反应之后，清政府采取了各种措施试图收回中央的财政权力和其他权力。尽管清政府进行的种种努力产生了阶段性的成果，但最后，清廷收回权力的努力还是以失败而告终。



通过对厘金制度的考察可以发现：厘金的运行加速了晚清财政权力的下移，它是导致晚清中央与地方财政关系变迁的重要因素，并且财政权力的下移对晚清的国家政治结构也产生了重要影响。厘金产生、运行及其裁撤对晚清中央与地方财政关系的变迁之所以会产生重要影响，是因为：第一，农本经济“量入为出”、“有限弹性”的特点使其无法应对大规模的国家财政危机。第二，中央集权的财政体制和管理制度不利于地方的发展。第三，地方财政匮乏必然导致其有积极推进厘金实施的动力，而中央政府对厘金这种商业税收的征收管理又无经验可循。第四，除了厘金征收的范围、数额及支出管理权掌握在地方手中外，军事权也落入地方手中，使得地方督抚手握军、财两项重要事权，导致中央对地方统摄权力的减弱和地方政府在国家政治、经济生活中作用的增强。第五，厘金制度运行中形成的督抚集团与传统的管理体制、观念产生张力，进一步撕裂传统的中央集权的政治统治，在中央与地方关系的变迁中发挥着重要作用。第六，陋规、浮收等以传统形式维持地方财政的手段借助厘金加剧了非正式财政体系的扩大，制度上的缺陷阻碍了国家财政的正常运行。此外，国外力量以及其他因素的共同作用，对地方财政权力的扩张起到了不可忽视的推动作用。太平天国运动结束后，厘金没有按照最初的设计被裁撤，而是作为地方的主要财政来源被保留下来。地方财政权力的扩大和中央对厘金控制的弱化，使得厘金在地方的建设中发挥了越来越重要的作用。在一定程度上，厘金推动了洋务运动的发展，也促进了清末宪政改革和中国走上近代化道路。当然，厘金的弊端同样明显，除了被诟病为“病国害民”的恶税外，也有人认为它是导致军阀割据的财政元凶。

从对厘金制度的考察可知：社会制度是不断生长、变化的，最初的制度设计者在特定的历史背景下做出的制度安排，在实际运行中往往会遇到一系列始料未及的问题。如果没有相关制度配



合或者及时进行调整，那么制度的运行往往会偏离最初的方向，如果有其他因素的影响还可能会产生意想不到的后果，甚至会影响到经济的发展乃至国家的稳定。财政作为庶政之母，是国家政治运行的基础，也是将国家和民众的利益联系得最为紧密的政治、经济制度。因此，在当今任何一个国家的财政资源都有限的情况下，财政制度的改革和创新显得尤为重要。尤其是对于从农本经济向市场经济过渡的国家来说，怎样进行财政制度创新才能更充分地发挥中央、地方和民众的积极性，怎样进行财政改革才能适合经济社会的发展，所有这些问题，都需要我们做出认真的研究。晚清厘金制度在创立和运行中出现的问题或许能够为我们提供一些借鉴和思考。

关键词： 厘金 财政权下移 督抚 中央与地方财政关系



ABSTRACT

Likin was a financial system which was established by the late Ch' ing dynasty under such environment that the central finance situation was totally deficiency yet Taiping Heavenly Kingdom threatened the sovereignty. As an interim financial measure, the Ch' ing dynasty had no experience to learn and put it to the local government to dispose. Lack of effective supervisory measures, Not only did likin deduce centralism financial system lowered but a series political results produced, such as local military tendency, more local power on personnel arrangement which was owned by central government before. These factors which affected each other and influenced each other caused the relationship changed between central power and local power.

As an expedient financial measure which was adopted at specific situation, the Ch' ing dynasty central government had no more ideas on it no matter good or bad. It was only used as military expenditure and to be abrogated until the Taiping Heavenly Kingdom suppressed. With the likin system run, it caused a series consequence. While the Ch' ing dynasty central government realized these dreadful results coming from likin, they took on all possible kind of means in order to retract the collective power. But the group of governors-generals strengthening made the trying of central government showed faint. As an important subject, governors-generals controlled more and more resources and played an important role on the local matters. He had the



power to make decisions on how to collect tax and how to pay, how much to be delivered to the superior government and to be kept by the locally government for expenses. Expect of local finical decisory, governor-generals owned the power of local military and personnel arrangement. These resources contributed to develop local public undertakings and promote local self-sovereigns. All these made the governor-generals be the important political power; in some certain they decided the late ch' ing dynasty politic situation.

Through likin we find that it was Likin that accelerated financial power lowered. It played very important role in the process of relationship changed of central and local government of late Ch' ing. Yet other factors also influenced the relationship, they were : the characters of agriculture tax deduced limited elastic finance; centralization of authority of finance unfitted local development; central government lacked of experience of controlling trade tax; local government possessed army power and financial power which enlarged its role in political and economic activities; governor generals received modern idea which made them breaking up traditional system and became very important person in the changing of relationship between central government and local government.

Taking likin as research center, we find that central government gradually lost the control of the supervision on local finance in late ch' ing, and the financial power devolved and fell into disarray, this situation characterized financial trends between central and local governments. Other factors accompanied and influenced the ebb and flow of power of central and local governments throughout the late ch' ing, and made financial relationships much more complex. Through research on likin, we learn that system is changed after it born; we



should take some measure to adjust it in order to avoid unnecessary consequences. Especially for the countries which switch from agricultural society to market society, it is most important that how to regulate the financial system and induce activity both central government and local government. All these questions should be researched carefully. Maybe we can absorb some experience and lessons from likin.

KEY WORDS: likin financial power lowered governor-generals relationship between central government and local government



目 录

引言	(1)
第一节 选题的意义	(1)
一、理论研究的必要性与可行性	(1)
二、实践层面的借鉴意义	(3)
第二节 国内外研究现状综述	(4)
第三节 本书的主要内容	(10)
第四节 本书研究方法与创新之处	(13)
一、研究方法	(13)
二、创新之处	(14)
第一章 晚清的财政状况与厘金制度的建立	(16)
第一节 清朝的财政制度及其一般特征	(16)
一、中央集权的财政管理机构	(17)
二、主要的赋税制度改革与创新	(19)
三、建立统一于中央的财政管理制度	(23)
四、清初财政体制的一般特征	(26)
第二节 清朝财政收支情况以及应对危机的财政措施	(28)
一、财政收入的主要来源	(28)
二、财政支出的内容	(32)
三、财政收支状况与应对危机的财政措施	(36)
第三节 鸦片战争后财政状况与财政制度调整	(45)
一、鸦片战争后国家财政的变化	(45)



二、鸦片战争对国家财政的影响及国家财政制度调整	(52)
第四节 太平天国带来的统治危机与厘金制度的产生	(55)
一、太平天国前夜的晚清财政	(55)
二、厘金的产生	(57)
第二章 厘金制度对晚清财政体制的冲击	(63)
第一节 厘金制度设置的一般情况	(63)
一、厘金的性质	(63)
二、厘金的种类及特点	(65)
第二节 厘金的组织机构及管理	(73)
一、厘金的组织机构及人员设置	(73)
二、厘金的管理	(79)
第三节 厘金对地方财政权力扩大的影响	(84)
一、地方拥有厘金规则的制定权	(85)
二、厘金推行后对地方财政的贡献	(91)
第四节 厘金对晚清财政体制的冲击	(94)
一、国家财政收入结构的变化	(95)
二、中央集权财政体制的瓦解	(97)
第三章 厘金与晚清财政权力的下移	(107)
第一节 鸦片战争前的地方依附性财政	(107)
一、清初地方财政机构的设置	(107)
二、清初地方财政的运行	(109)
三、匮乏的地方财政	(113)
第二节 财政权力的缓慢下移——鸦片战争到太平天国运动	(118)
一、中央财政的困窘及对地方财政的侵夺	(119)
二、地方财政的补救措施	(126)



三、财政权力的缓慢下移	(134)
第三节 厘金制度实行后的地方财政	(135)
一、地方财政机构的建立	(136)
二、地方财政收入的扩大	(138)
三、地方财政运行方式的改变	(141)
第四章 财权下移的政治后果	(148)
第一节 军制的变化——军队的地方化趋势	(148)
一、军队地方化的缘起	(149)
二、军队地方化的进程	(159)
第二节 地方人事权的扩大——督抚人事任免权的扩大	(166)
一、督抚对厘局人员的任免权	(168)
二、督抚对军士的保荐权	(169)
三、督抚对地方官吏任免权的扩大	(173)
第三节 晚清督抚集团权力的扩大	(178)
一、晚清督抚集团权力扩大的概说	(179)
二、督抚集团权力扩大的具体体现	(181)
第四节 地方性公共事业的扩张与地方意识的兴起	(196)
一、地方公共事业的扩张	(196)
二、地方自治意识的兴起	(203)
第五章 清政府对财权下移的反应	(208)
第一节 晚清政府重新收回权力的努力	(208)
一、清廷收回财权的努力	(209)
二、借助于国外势力夺回地方的财权	(225)
三、清廷收回其他方面的权力	(227)
第二节 清政府努力的效果	(234)
一、在财权方面	(234)
二、清廷在其他方面努力的结果	(244)



第六章 余论	(249)
一、影响中央财政总量的宏观因素	(249)
二、厘金制度与国家发展的矛盾	(263)
三、影响晚清财政中央与地方关系变迁的其他 因素	(267)
参考文献	(273)
后记	(284)



引言

在中国历史上，中央与地方关系始终是国家政权需要处理的核心问题之一。它既关系到国家的稳定与动乱、统一与分裂、兴盛与衰亡，也关系到政府管理的职责与效率。时至今日，对于中国这个幅员辽阔，人口众多且发展不均衡的国家而言，在实行中央与地方多层级管理的单一制国家结构形式下，怎样建设一种更为合理的中央与地方关系形态仍然是需要认真探讨的问题。

第一节 选题的意义

一、理论研究的必要性与可行性

“财政乃庶政之母”，它关系着国家政权的经济存在。研究政治必然离不开维持政治的财政。晚清作为我国由传统社会向现代社会转变的重要时期，基本上继承了传统中国的社会结构、生产方式以及政治经济制度，但在某些方面也有自己独有的特点：例如传统生产方式与新的生产方式并存，商品经济不均衡发展以及畸形的国际贸易萌芽，在国际舞台上面临着其他政治国家的挑战等。这些特点使得晚清中国在从传统帝国政治制度向近代社会转型的过程中，制度建设上的经验与教训可以为我们今天提供某种借鉴，因为二者面临的国内、国际环境以及国家建设面临的现实问题均有一定的相似之处，通过对当时历史事件的分析既可以为我们认识晚清社会变迁提供一种更为合理的解释，又能够为我们今天如何进行制度建设提供良好的借鉴。



清朝的中央与地方关系状态并不是一成不变的，而是在集权为主的框架下随着历史进程而不断发展变化。清朝统治者在王朝初期的顺治、康熙年间曾实行高度集权的政治统治，但是这种情形在雍正时期有所变化。尽管当时雍正大力推行密折制度、建立军机处等举措都强化了中央及皇帝的政治集权统治，但他所推行的“火耗归公”的财政合理化改革^①，在一定程度上扩大了地方的财政权力，也有效地促进了中央与地方财政关系的协调发展。但是，随着乾隆时期推行“火耗归公”的失败，清政府的政治、经济统治重新趋于集权。此后，国际国内政局的变化再次带来了中央与地方关系的深度调整：鸦片战争的失败、太平天国运动的兴起使得当时晚清的统治者面临来自国内统治和国际威胁的双重危机。在镇压太平天国运动的过程中，清政府不得已采取厘金制度，这是一种能够迅速提供军饷，保证延续清政府政治统治的临时性制度选择。但是厘金制度的实际运行，使得中央政府与地方政府权力分配的结构和功能都发生了重大变化。随着地方财政权力的不断扩大，中央与地方的关系形态也随之变化。因此，选择厘金制度作为研究晚清中央与地方关系的切入点，关键在于作为晚清税收制度改革中的一项新的制度创设，作为当时唯一的中央

^① 火耗归公也叫“耗羡归公”，是雍正时期全面实行的一项财政合理化改革。即各省官员被授权对所有向中央缴送的地丁钱粮征收一定比例的额外费用即“火耗”，火耗存留在地方省份用作官员的“养廉”和“公费”。火耗归公的实施一方面把体制外的收费纳入体制内，它承认了地方政府财政收入不足因而通过火耗的征收来为地方官员提供足够的日常办公和公共开支的经费来源，也在另一方面通过公开性收费规范了上下级关系而在一定程度上消除了陋规等制度化的政府腐败。参见[美]曾小萍：《州县官的银两》，董建中译，中国人民大学出版社2005年版，第83页、第91页。



政府下放到地方的财政权力^①，厘金制度在中央权力与地方权力此消彼长的变化中发挥了重要作用。

二、实践层面的借鉴意义

以厘金为中心研究晚清中央与地方关系对于我国的社会主义现代化建设也具有理论上的借鉴意义。新中国成立以后的很长一段时间里，我国实行高度集权的社会主义政治经济体制。直到改革开放，我国正式提出建立社会主义市场经济以后，国家在涉及中央与地方关系的财政领域开始实行多次改革，中央的财政权也开始逐渐下放到地方。随着地方政府民主意识的逐步增强，要求扩大地方政府的财政权力，增加地方自治能力的呼声也逐渐增强，但是作为单一制的主权国家，历史的教训与现实的改革需要，使得中央政府面临着两难的选择：认识到社会的良性发展需要充分发挥地方的自主权，但是对可能出现的“诸侯经济”以及地方政府为了自身利益摆脱中央统一的宏观调控，各自为政充满忧虑。因此，“如何在加强中央权威与扩大地方参与之间寻求平衡已成为我们在未来发展中急需处理的非常棘手的问题，能否成功解决这一问题对于国家的统一、经济的发展、社会的稳定将

① 在太平天国运动之前，清政府在财政上实行集权统治。全国财政机构在内由户部统理，在外为布政使司。各省的布政使司只是中央财政机构的分支，不是独立的一级财政，更不是地方督抚的下属。地方的各科常例开支，须经户部核准核销，项有定制，数有常额，中央拥有对地方财政的控制权和全国财力的统一调配权。但自太平天国后，这种控制权被打破了。为了筹措军饷，清政府不得不下令，“无论何款，赶紧设法筹备”，成为地方财政权力扩大的肇始。创办厘金、外债都是当时地方政府扩大财源之举。但在甲午战争之前外债在中央与地方的财政关系中还不是关键因素，且带有代替中央政府借债性质，中央政府对外债也有控制能力，这一点与厘金性质不同。具体内容可参见马金华：“晚清中央与地方财政关系——以外债为中心”，载《清史研究》2004年第1期。



产生重大的影响。”^①

厘金作为晚清因中央财政极度匮乏，面临统治危机，为筹饷而设立的一项临时性措施，在实际运行中产生了一系列的经济、政治、人事的连锁效应。尽管厘金制度的实施对于平定太平天国运动，维持清政府统治及后来的洋务运动均有重要贡献，但是不规范的制度设计，缺乏系统的制度安排及有效的监督使得厘金最终被诟病为“病国害民”的制度，从政治学的角度来讲这项制度对于晚清地方权力的逐渐扩大，中央权威与统治能力的削弱都产生了非常重要的影响。当然，今日之中国与晚清不可同日而语，但是任何时期国家的财政收入都是有限的，因此制度建设尤其是财政税收制度的设立应尤为慎重。制度的设计初衷，是否有配套的相关措施，如何在制度运行中有效监督以及进行相应的调整，等等，对于国家的稳定、经济的繁荣和普通民众的福祉都十分重要。

第二节 国内外研究现状综述^②

从20世纪30年代就有一批学者开始探讨晚清财政及其对中央与地方关系的影响这一问题。如齐元三的《中央与地方赋税划分》（《福建财政月刊》5-2，1931）、胡善恒的《地方财政困穷问题》（《福建财政月刊》5-2，1931）、吴长春的《县地方经费研究》（《财政经济汇刊》1-6，1932）等论文分别从税种划分、地方财政支出方面探讨中央与地方财政关系问题。到了20

^① 金太军、赵晖：《中央与地方政府关系建构与调谐》，广东人民出版社2005年版，第4页。

^② 这部分内容主要参考了叶振鹏主编的《20世纪中国财政史研究概要》一书的相关部分。