

JINDAI ZHONGGUO DE CAIZHENG YU JUNSHI
近代中国的财政与军事

梁义群 著

国防大学出版社

近代中国的财政与军事

梁义群 著

国防大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

近代中国的财政与军事/梁义群著. —北京:
国防大学出版社, 2004. 12

ISBN 7-5626-1398-2

I. 近… II. 梁 III. ①财政—经济史—研究
中国—近代 ②军事史—研究—中国—近代
IV. F812.95②E295

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 126356 号

国防大学出版社出版发行

(北京海淀区红山口甲 3 号)

邮编: 100091 电话: (010) 66769235

北京市登峰印刷厂 新华书店经销

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 9.5

字数: 170 千字 印数: 1500 册

定价: 17.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换

序 言

的探索，但终究并非专家。然而在读了本书以后，却引起了一些想法，大有非吐之而不快的感觉；又由于梁义群先生的敦促，所以将它们写了出来，供大家参考。

乔 伟

1994 年 12 月 16 日于德国特里尔大学汉学系

目 录

序 言	[德] 特利尔大学乔伟	1
第一章 鸦片战争与半殖民地半封建国家财政		
开端		1
一、清代前期的财政概述		1
二、收入锐减而支出陡增财政特点的出现		10
三、鸦片战争给道光朝的财政危机加了一把火		14
四、战后清政府的财政搜刮		25
五、由封建制国家财政向半殖民地半封建国家财政转变		30
第二章 太平天国农民战争对晚清财政的影响		
一、太平天国兴起与咸丰朝三次财政危机		36
二、财政危机意外缓解的深刻原因		52
三、财政体制、收支结构及财政制度的重大变化		54
第三章 洋务运动与投资环境		
一、洋务运动始起于清廷财政困难时期		67

二、70年代投资环境的有利和不利因素	74
三、财政转机的出现与洋务运动勃兴	81
四、列强侵华战争的迭起和投资环境的破坏	86
第四章 中法战争的结局与清廷财政的增蹶	93
一、战前财政有所好转	94
二、清政府被迫抗战和消极筹款	99
三、主战督臣筹措军费无良策大借外债	105
四、战后清政府财政严重支绌	111
第五章 中日甲午战争与晚清财政的大变局	115
一、战前收支平衡略有结余	115
二、筹措战费活动的失败	118
三、以借外债始，又以借外债终	125
四、甲午赔款与晚清财政大变局	129
第六章 近代海防建设与经费筹措	140
一、甲午战争前的海防经费筹措经过	141
二、海防经费收入和使用情况	152
三、海防经费被大量挪用	166
四、重建海军的经费筹措及开支情况	173
第七章 八国联军侵华战争与清朝财政的总 崩溃	184
一、对十九世纪末清政府财政形势的分析	184
二、庚子赔款和战后财政支出急增	190

三、清政府财政的总崩溃·····	195
第八章 清末“新政”和整理财政的破产·····	201
一、没有财政支持的“新政”·····	204
二、整理财政的破产·····	210
第九章 无法摆脱财政困难是辛亥革命战争失败的直接原因·····	218
一、遇到比历次革命战争更为严重的财政困难·····	218
二、列强的破坏是无法摆脱财政困难的重要原因·····	222
三、辛亥革命战争解决财政问题的历史教训·····	232
第十章 袁世凯统治时期的财政·····	235
一、袁氏北京政府的财政搜刮和大借外债·····	235
二、无法填补的巨大财政亏空·····	238
三、1914 年财政好转势头·····	243
四、复辟帝制加速了财政崩溃·····	248
第十一章 帝国主义对中国近代财政的控制·····	257
一、举借条件苛刻的巨额贷款·····	257
二、用关、盐税担保卡住中国财政咽喉·····	261
三、开设银行垄断控制中国金融·····	265
附：近代中国财政重要统计表·····	276

第一章 鸦片战争与半殖民地半封建国家财政的开端

有清一代，历时 268 年。1840 年鸦片战争的爆发，将清代的历史断列为两个截然不同的历史阶段。鸦片战争以前，为清代前期，属于中国封建社会形态的最后阶段；鸦片战争之后直至清王朝覆亡，可称清代后期，或称晚清，开始沦入半殖民地半封建社会。随着社会经济和社会性质的根本变化，作为经济所决定的中国财政，自然也被划分为两个不同的阶段：鸦片战争前属封建制国家财政，鸦片战争后属半殖民地半封建国家财政。

一、清代前期的财政概述

满族入主中原，建立起较之历代封建王朝更加高度的中央集权的封建统治，与此相适应的清代封建国家的财政，作为地主阶级无偿地占有劳动人民创造的剩余产品的一种手段，对广大劳动人民实行超经济剥削。皇帝、满族贵族和封建地主拥有全国最大部分土地，而农民则很少或

完全没有土地。不但皇室、贵族、地主依靠剥削农民的地租过活，地主阶级的国家还要强迫农民缴纳贡税，并强迫农民从事无偿的劳役，以养活众多的王公贵族、封建官吏和主要地为镇压农民反抗之用的庞大军队。

清王朝建立之后，就将中央和地方的财政大权控制在满族统治者手中，皇帝总揽全国财政，中央设户部，职掌天下户口、土田的簿籍和统理国家经费出入。内务府掌管皇室财政。地方税款，除饷俸外，扫数解交京师，供中央统治集团支配。户部尚书，由满员充任，自不用说。其左右侍郎满汉各一，至康熙七年（1668年）曾裁去汉员侍郎，虽不久恢复，但至雍正元年（1723年）始派亲王大学士兼领户部，旨在把财权牢牢控制在皇室，而不致旁落。

1. 清代前期的财政收入

清代前期财政主要收入，为地丁、钱漕、关税、盐课四项。此外，尚有杂税多种，但征收数额不多。

地丁为清代前期收入首项，一般占全部收入的三分之二左右。清初赋役、田赋和丁银并征。田赋分夏税、秋粮两季征收。粮、银、钱三者兼收，以征银为主。但税率各地不一，不易掌握。此外，也为了安定农村秩序，避免人口隐瞒和流散，遂自康熙五十五年起，开始推行地丁银制度，即将丁税并入田亩征收。至雍正初年，始在全国各地先后推行摊丁入地，地丁合一办法。^①地丁合一后，田赋

① 赵尔巽等：《清史稿·食货·赋役》，中华书局1977年版。

收入大增，顺治年间约只二千万两，康熙、雍正年间即增至二千五百万两，乾隆之后，保持在三千三百万两左右，约占全国财政总收入（四千五百万余两）的四分之三。^①

田赋除以白银交纳地丁银外，还有以实物交纳的漕粮。它是田赋的另一种形式。如果说地丁是货币税的话，漕粮可谓实物税。所征粮食除一部分留存各省仓库外，其余依水运之便转送京师，供官兵俸饷之需。漕粮的征收地区为山东、河南、江苏、安徽、浙江、湖北、湖南等省。漕粮又分正兑、改兑、改征、白粮。转运至京仓的叫正兑，备八旗三营兵食之用。顺治二年（1645年），户部奏定每岁额征漕粮四百万石，正兑约为三百三十万石。乾隆十八年（1753年），实征正兑米二百七十五万余石。^②运至通州仓，叫改兑，改兑之米，原额约七十万石，到乾隆十八年（1743年），实征五十万石。^③对某地征收的种类及数量予以改变征收，是为改征。改征无定额，无常例，^④唯按特旨实施。此外，还令江苏的苏、松、常三府和太仓，浙江的嘉、湖两府，向内务府输送糯米，以供皇室及百官廩禄之用，此种粮食叫做白粮。白粮原定正额为

① 转引《试论清代的“摊丁入亩”制度》，《北京师范大学学报》，1979年第3期。

② 赵尔巽等：《清史稿·食货志·漕运》。

③ 赵尔巽等：《清史稿·食货志·漕粮》。

④ 赵尔巽等：《清史稿·食货志·漕运》。

二十一万余石，而乾隆二年（1737年），实征糯米减为十余万石。^①

关税，亦称常关税。清代前期，在沿海各省虽设有海关税，税收包括正税、商税、船料税多种，但清代前期的海关税收，一直不占国家收入的主要地位。如重要的海关，天津关仅收 74560 两，山海关仅 32200 两，江苏关税亦仅 77509 两。^② 当时虽公布有关税条例，但滥设税房，包揽居奇等违例行为屡禁不止。各地税则很不统一，课税一般偏轻。^③

盐课，是对全国每个食盐者间接征收的一种税。清代实行的是盐的引岸专商制度。“引”即引票，是国家给予运销食盐的商人一种特许证；“岸”即引地，即引票所规定的销盐地区。由此把全国划分若干行盐区域，从事收盐、运盐、销盐，均由商人专利，官府则向专商征税。

清代全国设 12 个行盐区，大者包括数省，小者不及一省。当时行销的有海盐（主要是沿海省份）、井盐（主要是川、滇两省）、池盐（陕西和河东一带）。以海盐销量最大，引岸最广。

① 赵尔巽等：《清史稿·食货·漕运》。

② 参见《清朝通典》，第 8 卷《赋税下》，杭州古籍出版社 1988 年版。

③ 参见《财政年鉴》上册，上海商务印书馆 1935 年版，第 407 页。

清代盐课税制十分复杂，虽按专商引数和票数实行征收，但在不同的行盐区，每行每票行盐规定不一，故盐课税率也不一致，所谓各省盐课“岁无定额”。大约在顺治年间始收课银 270 余万两，乾嘉年间课银最高达 700 万两，而至道光间仅课银 500 万两。虽然如此，盐课还是处于不断增长的趋势，在清代前期财政总收入中，是仅次于田赋的第二大税源。

杂税，这是上述几项主要收入以外的各种税收的总称。杂税可分四类：一类是课，如各省芦课、茶课、矿课、鱼课；二类是租，如对旗地征收的旗租，对各地学田、公田和官田征收的地租等；三类是税，如各地征收的当税、牙税、落地税、牲畜税、烟酒税等；四类是贡，如对少数民族地区征收的贡马、狐皮贡等。杂税的征收多种多样，用途不一。大约在康熙、雍正年间征收近 70 万两，乾、嘉 100 余万两。杂税渐成清政府财政收入的重要部分。

清初开始实行捐纳和捐输制度（捐输实为捐纳事例之一），以作补救清廷绌乏财政之一着。捐纳始于顺治六年（1649 年），此后间或停办。但至康熙年间，为应付三藩之乱，始正式开捐纳实官之例，其后又开捐纳保举之例。在此之前还属临时性的收入，而至雍正朝便作为常例捐纳，始为户部经常收入，其捐纳的范围大为推广。捐纳金额，除一部分留本省外，余上缴京师捐纳房，以供中央开支。每年收入不等，多时在一千四百八十余万两，一般也在一、二百万两，几占全年收入的百分之三十，甚至七

十、八十不等。^①清自开国，战事不绝，而积储不竭，实赖捐纳制度的推行。

2. 清代前期的财政支出

清代前期的支出，其项目与明代大致相同，主要有军事费、宫廷费、官俸费、工程费等。

军费为有清一代支出的大项。满族贵族利用八旗兵夺取全国政权，成为清初主要军事力量。但仅 20 万人的八旗兵，难以控制全国，遂组成汉族地主武装，称为绿营兵，约 60 余万。不久，八旗兵日趋腐化，丧失战斗力，便为绿营兵所取代。此外还有防兵、乡兵和士兵。清代前期，仅旗、绿等经制兵，岁饷用银约二千万两，几乎耗费清代前期的岁入之半！^②

加之，清王朝建立以后，实施极端的反动封建统治，因此引起农民起义和少数民族反抗。于是，清王朝为了镇压人民的反抗，军费开支庞大，年年增加。比如收入有所增加的康熙初年，军费支出经常占总支出的百分之八十以上。在清代前期（后期亦如此）非常性的军费开支，主要靠捐纳作为补苴办法，仅嘉庆五年至道光四年（800～1842 年）二十余年间，常捐即达五千万两以上，特捐在

① 罗玉东：《中国厘金史》上册，上海商务印书馆 1936 年版，第 6～7 页。

② 刘锦藻撰：《清朝续文献通考》，第 203 卷，《兵考二》，“光绪四年条”，上海商务印书馆 1936 年版。

数千万两以上，由此可以看出军费耗资之巨。庞大的军费开支，造成财政收不抵支。于是军饷连年亏欠，每年达四百万两以上。

清朝初期，尚能俭约。宫廷费用，较之明皇室有所减少。据记载明皇室每年耗费在一百多万两，而清皇室仅用“三万两”，^① 这虽非可信，清初宫廷用费有节，当是事实。但后来逐年有增，例供不敷使用，便取诸户部。例如乾隆中年，皇帝亲自裁定，岁支 60 余万两，道光朝内府岁出之额为二十余万。^② 此后，此项移用日渐增多。

清朝建立庞大的官僚机构，官俸支出日益加大。中央设军机处、内阁、六部，此外尚有都察院、理藩院、翰林院等机构的设置。地方设总督、巡抚、学政、布政使，按察使、盐运使等官，不胜枚举。清代官制，内外官僚，满汉参用，常常“一职数官，一官数职”，^③ 极为繁杂。因此官俸又分宗室王公俸禄，公主、世爵、百官等俸禄。俸禄因官职等级繁多，而各有等差。宗室王公以亲王俸禄最高，岁银一万两，世子六千两，郡王五千两。公主岁银二百五十两至四百两不等。世爵分公、侯、伯、子、男五

① 刘锦藻撰：《清朝续文献通考》，卷 39，《国用考》“康熙二十九”条。

② 胡钧：《中国财政史》，上海商务印书馆 1920 年版，第 318 页。

③ 赵尔巽等：《清史稿·职官志序》。

等。男又分三等，一等俸银七百两，二等减十五两，三等减四十两。侯自六百三十五两至五百六十两，以下按等分级。文武百官之俸，分九等。一品一百八十两，九品三十三两一钱。俸银之外，还有俸米若干。此外，清代对满族官员还有恩赏费，而且数目很大。仅雍正五年前，对兵丁两次大的特行赏赐，用钱就达一千一百九十余万两。特行赏赐之外，还要赏给兵丁一月钱粮数次，每次所费需钱三十五、六万两。不难看到，此项开支确实很大。清代庞大的官僚机构，究竟耗费国家经费有多少？尚无准确统计。仅知，顺治九年（1652年）有二百万两，为三项重要支出之一。乾隆三十一年（1766年）为五百四十三万两，占总支出六分之一。^①清代前期官俸支出就远远超过明代，据知万历年间岁出才仅四百五十万两。^②

工程费是清初三大支出（兵饷、宗室俸禄、河工）之一。工程费包括河工、海塘及内廷工程费用。其中主要是河工。河工即治理黄河工程。黄河历代为害极大，严重影响社会安定和国家财政收入，因此统治者均予特别关注，不得不拨出巨款，用于黄河工程。自乾隆中期以后，国家拨银每年达一百余万两。嘉庆中期增至五百余万两，无偿调拨之资尚未计算在内。清初统治者为保证赋税征收，着

① 赵尔巽等：《清史稿·食货·会计》。

② 陈梦雷、蒋廷锡等：《古今图书集成·食货典》，上海图书集成铅版印书局1904年版，第249卷，《国用部》九《明》三。