

龚浩

著

清前期地方财政
亏空治理研究

以江苏为例

RESEARCH
ON THE GOVERNANCE
OF LOCAL FISCAL DEFICIT
IN THE EARLY
QING DYNASTY

作者简介

龚 浩

中国社会科学院当代中国研究所助理研究员，经济学博士。中央财经大学财政学专业博士毕业，中国社会科学院经济研究所理论经济学博士后。研究方向：财政史与财政理论。在《改革》《财政研究》《中国农史》《求是学刊》《中央财经大学学报》《现代财经》《上海经济研究》等核心期刊发表论文十余篇，参加多项国家社科基金重大课题、省部级课题。获得中央财经大学博士研究生优秀学位论文、中国经济思想史学会论文二等奖。

清前期地方财政

龚浩

著

亏空治理研究

以江苏为例

RESEARCH
ON THE GOVERNANCE
OF LOCAL FISCAL DEFICIT
IN THE EARLY
QING DYNASTY



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

清前期地方财政亏空治理研究：以江苏为例 / 龚浩著. —上海：上海社会科学院出版社，2022

ISBN 978—7—5520—3835—4

I.①清… II.①龚… III.①地方财政—财政赤字—研究—江苏—清前期 IV.①F812.753

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 074850 号

清前期地方财政亏空治理研究

——以江苏为例

著 者：龚 浩

责任编辑：蓝 天

封面设计：黄婧昉

出版发行：上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021—63315947 销售热线 021—53063735

<http://www.sassp.cn> E-mail:sassp@sassp.cn

排 版：南京展望文化发展有限公司

印 刷：上海颀辉印刷厂有限公司

开 本：890 毫米×1240 毫米 1/32

印 张：11

字 数：264 千

版 次：2022 年 4 月第 1 版 2022 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978—7—5520—3835—4/F·694

定价：68.00 元

版权所有 翻印必究

本书是“国家社科基金重大项目《清代财政转型与国家财政治理能力研究》(15ZDB037)子课题——清代前期的传统财政沿袭、变迁与改革创新”成果。

目 录

第一章 引 言	1
第一节 江苏：清朝地方亏空治理的一个缩影	2
第二节 何谓“亏空”：概念与时空的厘定	3
第三节 绕不开的“亏空”：学术史的回顾	8
第四节 拟解决问题与本书框架	17
第二章 纸面规矩：职官、制度与收支	20
第一节 职官体系：地方上的“财政官”	21
第二节 有章可循：地方财政管理制度	24
第三节 州县的名义账本：江苏财政收支面貌	35
本节补录：江苏州县财政收支实态	75
第三章 名与实：关于江苏应征、实征及实得赋税规模的 估计	111
第一节 几组概念的界定和问题的提出	112
第二节 赋税额的各类估计：以康熙五十一年（1712年） 至雍正四年（1726年）的数据为例	115
第三节 清代康熙至道光时期江苏应征赋税的变化	126
第四节 康熙至道光时期实征赋税与赋税完纳率的变化 趋势及其原因探析	136

第四章 打地鼠：顺康时期江苏亏空治理	144
第一节 新朝的旧疾：亏空由来已久	145
第二节 江南奏销案：康熙朝早期的亏空治理	151
第三节 康熙的难题：无纤毫余剩、私征之实与加派之名	185
第五章 治道务实：雍正时期江苏亏空治理	200
第一节 失败的“试水”：雍正朝初期的江苏亏空治理	201
第二节 拿掉地方的“挡箭牌”：制度改革	218
第三节 归咎胥吏：江苏亏空治理中的“公约数”	239
第六章 皇帝的新装：乾隆时期江苏亏空治理	270
第一节 老调重弹：乾隆年间的制度调整	271
第二节 役侵与民欠：乾隆朝的两次亏空清查	282
第三节 面子与里子：尹壮图案与乾隆朝治理亏空成效	295
第七章 故态复萌：嘉道时期亏空治理	305
第一节 世间安得两全法：嘉庆初期的秘密清查	305
第二节 疲玩尤甚：嘉道时期的江苏亏空治理	312
余论 无可无不可的亏空治理	324
参考文献	328
后记	343

第一章 引言

州县为亲民之官，地方事务，全资料理。

——《雍正上谕内阁》

亏空，又称为钱粮亏空、财政亏空，或指因纳税人拖欠赋税^①国家未能足额征收应征赋税的现象，又或指因地方官吏将已征赋税挪移、侵蚀形成财政缺口的现象。清代地方财政收支主要指地丁田赋收支，地方亏空也主要指地丁田赋亏空。在清代，亏空就如附骨之疽，王朝亏空治理也只是“医得眼前疮”，又或是“按下葫芦起了瓢”。这不禁让人深思，一个统治时间近三百年的王朝，一个“规模弘远”的王朝，是无法治理亏空？还是无力治理亏空？即或是无心治理亏空？纵观清代，中央多次展开地方亏空治理，留下诸多可资分析的亏空清查案。本书将通过研究清代前期江苏的一系列亏空治理案，管窥传统时期国家的治理体系、治理能力和治理逻辑。

^① 本文所指赋税，特指地丁田赋。清初，地丁田赋包括按人丁征收的丁银和按土地征收的田赋；雍正时期，实行摊丁入地，将丁银摊入土地征收。赋税收入通常表现为银钱和漕粮两种形式，因此也被称为钱粮收入。

第一节 江苏：清朝地方亏空治理的一个缩影

唐宋以降，及至今日，江苏一直都是中国最富庶的地区之一，也是国家财政收入的主要来源地区。康熙二十四年（1685年），江苏赋税收入398万两，占全国赋税收入（2823万两）的14.10%；乾隆十八年（1753年），江苏赋税收入337万两，占全国赋税收入（2961万两）的11.38%。^①尤其是江苏南部的江宁、苏州、松江、常州、镇江和太仓等地，自明代开始就有“重赋”之称。曾在明末担任应天巡抚的张国维在《吴中水利书》中写道，“今天下大计莫重于财赋，而苏松等府地方财赋所入，乃略当天下三分之一”。^②江苏赋税虽重，但常年亏空，中央根本无法获得足额法定收入。如在康熙五十一年（1712年）至雍正四年（1726年）的15年间，江苏亏空高达813万两。^③再如，嘉庆十四年（1809年）至二十五年（1820年）的12年间，江苏亏空多达262万两。^④

当然，亏空并非一省一地之殊情，亦非一朝一时之弊病。无论是以富庶著称的江浙，还是“仅敷本省需用”的闽粤，即或是需要协饷的云贵；无论是在“深仁厚泽”著称的康熙盛世，还是在“振饬纪纲，俾吏治澄清，庶事厘正”闻名的雍正王朝，即或是在以“每事务从宽厚”自鸣的乾隆皇帝治下。亏空皆屡禁不止，“你方唱

① 康熙二十四年，各省起运银21938627两、存留银6289155两。其中江苏起运银2836593两、存留银1141922两。乾隆十八年，各省田赋银29611201两，其中江苏田赋银3371334两。参见：（康熙）《大清会典》，卷二十四；（乾隆）《大清会典》，卷十。

② 张国维：《吴中水利全书》，卷十四，清文渊阁四库全书本。

③ 《清世宗宪皇帝实录》，卷七十五，中华书局，1985年。

④ 韩文绮：《奏报追缴嘉庆十四年以前二次清查案内赔项事》，道光四年五月二十九日，中国第一历史档案馆，04-01-35-0791-048。

罢我登场”，或谓“天下州县亏空极多”，或谓“各省皆有亏空”，成为王朝无法根除的痼疾。

可以说：江苏亏空确有其特殊性，赋税虽重而亏空亦不少，国家“空负取盈之名，而终无取盈之实”，^①清王朝格外“关心”对江苏亏空的治理；又或者：江苏亏空也没有特殊性，江苏所出现的亏空情形在全国各省比比皆是。清王朝对江苏亏空的治理，也只是王朝亏空治理中的一个缩影。

第二节 何谓“亏空”：概念与时空的厘定

一、亏空的定义及其类型

（嘉庆）《大清会典事例》中关于“亏空”的定义如下：

钱粮征解支放，各有款项。若为公务移缓就急，谓之挪移；假公济私，谓之侵盗；军兴公用，不得已而借用，谓之透支；借端开销，谓之冒破。^②

按照（嘉庆）《大清会典事例》中的定义，亏空包括挪移、侵盗、透支和冒破四类。但这种分类方法存在问题，一方面，挪移与透支都是因公造成，侵盗与冒破则是因私造成，虽然都是亏空，但性质截然不同；另一方面，民欠（纳税人拖欠赋税造成的亏空）又不在此二者之内。

在清代，亏空有着特定含义，包括两个方面：“一是额定赋税不

^① 陆世仪：《苏松浮粮考》，清光绪陆桴亭先生遗书本。

^② （嘉庆）《大清会典事例》，卷一百四十七。

能按时按量征收上交，造成拖欠；一是已征入库钱粮被官吏挪移、侵盗，形成短缺。”^①前者往往称之为“民欠”；在后者中，如果是因官员挪移或侵蚀造成的亏空则称之为“官侵”，如果是因胥吏侵蚀造成的亏空则称之为“吏蚀”。由此，“民欠”“官侵”“吏蚀”构成了清代亏空的三种主要类型。

实际上，将亏空划分为官侵、吏蚀和民欠三类是当时的普遍做法。雍正年间，参与清查江苏亏空的温尔逊在给皇帝的奏疏中写道：“伏查历年积欠，官侵甚少，民欠之外，吏蚀居多……果能先将官侵、民欠二者划然分清，则吏蚀自必水落石出，无所容其隐匿也。”^②道光皇帝亦言：“至嘉庆十二年（1807年）清查以后，历年复有官侵、吏蚀、民欠。”^③其中，民欠亏空又可根据拖欠赋税人的身份特征，分为士绅欠税、胥吏欠税、普通百姓欠税三种。

在清代不同皇帝统治时期，清廷治理亏空的侧重点有所不同，只有将亏空类型进行细化，针对具体时期、具体类型的亏空治理进行研究，才能合理评价清代治理亏空的成效。打个比方，雍正时期的亏空治理主要是解决吏蚀问题，如果乾隆年间亏空清查中发现亏空构成中民欠占比大而吏蚀占比小，那么即便乾隆年间也发生了亏空，但至少可以说，雍正年间围绕吏蚀进行的亏空治理是有效的。

二、时间与空间厘定

本书以“清代前期江苏财政亏空治理研究”为题。“清代前期”

① 倪玉平：《试论清朝嘉道时期的钱粮亏空》，《人文论丛》2015年第1期。

② 温尔逊：《奏办理清查积欠钱粮事件情形折》，中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，第十五册，江苏古籍出版社，1989年，第665页。

③ 《清宣宗成皇帝实录》，卷九十五，中华书局，1976年。

往往指清朝立国至道光二十年（1840年“鸦片战争”）之间的历史时期。但是，道光年间的江苏亏空治理自道光元年（1821年）开始，延续了整个道光朝，至道光二十二年（1842年），尚有未补银99万两。^①为了保证研究的完整性，本书的研究时间下限将包括整个道光时期。

江苏管辖区域在清初经历了多次调整。^②以顺治十八年（1661年）的情形而言，两江总督辖江南与江西两省，江南省设三巡抚和两布政使。包括：江南巡抚（江苏巡抚），驻苏州，辖江宁、苏州、松江、常州和镇江五府；安徽巡抚，驻安庆，辖安庆、徽州、宁国、池州、太平和广德六府州；凤庐巡抚，驻淮安，辖凤阳、庐州、淮安、扬州、徐州、和州和滁州七府州。左布政使（江宁布政使），驻江宁，辖安庆、凤阳、徽州、宁国、池州、太平、庐州、凤阳、淮安、扬州九府和徐、滁、和、广德四州；右布政使（苏州布政使），驻苏州，辖江宁、苏州、松江、常州和镇江五府。^③

康熙五年（1666年），废凤庐巡抚，将凤阳、庐州、和州、滁州并入安徽巡抚辖区，将淮安、扬州、徐州并入江苏巡抚辖区。同时，将左布政使所辖淮安、扬州与徐州并入右布政使管辖。康熙六年（1667年），改左布政使为安徽布政使、右布政使为江苏布政使。江苏巡抚与江苏布政使管理区域重合，形成江苏包括“七府一直隶

① 程喬采：《奏报追补三次清查案内第十七限完欠银数事》，道光二十三年正月初八日，中国第一历史档案馆，04-01-35-0810-062。

② 《清史稿》，志九十八，中华书局，1976年。清代江苏建省时间，学界看法不一，参见季士家：《江南分省考实》，《中国历史地理论丛》1990年第2期；朱榜：《江苏建省时间辨析》，《东南文化》1999年第4期；公一兵：《江南分省考议》，《中国历史地理论丛》2002年第1期；傅祥林：《清代江苏建省问题新探》，《清史研究》2009年第2期。

③ 《清文献通考》，卷二百七十五，清文渊阁四库全书本；《清史稿》，志九十八。

州五十二县”的格局。^① 见下表：

表 1-1 康熙六年江苏布政使所辖七府一州表

府	江宁府	苏州府	松江府	常州府	镇江府	扬州府	淮安府	徐州直隶州
州县	上元	吴	华亭	武进	丹徒	江都	山阳	萧
	江宁	长洲	娄县	无锡	丹阳	仪征	盐城	砀山
	句容	昆山	上海	江阴	金坛	泰兴	清河	丰
	溧阳	常熟	青浦	宜兴		兴化	安东	沛
	溧水	吴江		靖江		宝应	桃源	徐
	江浦	嘉定				如皋	沐阳	
	六合	崇明				通州	赣榆	
	高淳	太仓州				高邮州	宿迁	
						泰州	睢宁	
							海州	
							邳州	

资料来源：《清史稿》，志三十三。

雍正二年（1724年），清廷调整了江苏部分州县的行政区划：

苏州府：长洲县析置元和县，昆山县析置新阳县，常熟县析置昭文县，吴江县析置震泽县；松江府：华亭县析置奉贤县，娄县析置金山县，上海县析置南汇县，青浦县析置福泉县（乾隆八年（1743年）裁撤）；常州府：武进县析置阳湖县，无锡县析置金匮县，宜兴县析置荆溪县；太仓府，太仓州析置镇洋县。^② 升苏州府的太仓州、扬州府的通州、淮安府的海州与邳州为直隶州。

由此，江苏形成“七府五直隶州”的格局。此后，雍正又将溧

^① 《清文献通考》，卷二百七十五。

^② （乾隆）《江南通志》，卷五。

阳县划归镇江府，析淮安府山阳县和盐城县置阜宁县、析扬州府江都县置甘泉县、析苏州府吴县置太湖厅，升徐州直隶州为徐州府，并将邳州划归徐州府。^①

乾隆二十五年（1760年），清廷将江苏分为两布政使司，其中：江宁布政使辖江宁、淮安、扬州、徐州四府和海、通二州；苏州布政使辖苏州、松江、常州、镇江四府和太仓一州。乾隆三十二年（1767年），增设海门直隶厅、析扬州府泰州置东台县。^②至是，江苏“领府八、直隶州三、直隶厅一”。^③此后，江苏行政区划也有微调，但基本格局延续到了民国时期。

表 1-2 清代乾隆朝以后江苏江宁布政使、苏州布政使辖地

	江宁府	淮安府	扬州府	徐州府	通州直隶州	海州直隶州
	上元县	山阳县	江都县	铜山县	通州	海州
	江宁县	阜宁县	甘泉县	萧县	如皋县	沐阳县
江宁 布政 使辖	句容县	盐城县	扬子县	砀山县	泰兴县	赣榆县
	溧水县	清河县	高邮州	丰县		
	江浦县	安东县	兴化县	邳州		
	六合县	桃源县	宝应县	宿迁县		
	高淳县		泰州	睢宁县		
			东台县			
	府	苏州府	松江府	太仓直隶州	常州府	镇江府
苏州 布政 使辖	太湖厅	川沙厅	太仓	武进县	太平厅	
	靖湖厅	华亭县	镇洋县	阳湖县	丹徒县	
	吴县	娄县	崇明县	无锡县	丹阳县	

①（嘉庆）《溧阳县志》，卷一。（嘉庆）《大清一统志》，卷九十三、卷九十六、卷一百。（民国）《吴县志》，卷十八上。

②（嘉庆）《大清一统志》，卷九十六，四部丛刊续编景旧钞本。

③（嘉庆）《大清一统志》，卷七十二。

续 表

苏州 布政 使辖	长洲县	奉贤县	嘉定县	金匱县	金坛县	
	元和县	金山县	宝山县	江阴县	溧阳县	
	昆山县	上海县		宜兴县		
	新阳县	南汇县		荆溪县		
	常熟县	青浦县		靖江县		
	昭文县					
	吴江县					
	震泽县					

资料来源：《清史稿》，志三十三。扬子县即原仪征县。川沙厅，嘉庆二十五年（1820年）析松江府上海县置。^①太平厅，光绪三十二年（1907年）析镇江府丹阳县置。^②

第三节 绕不开的“亏空”：学术史的回顾

关于清代财政史的研究可追溯到19世纪末，1897年，英国驻上海领事哲美森所著《中国度支考》已经涉及清代财政。^③刘秉麟、周伯棣、彭泽益、侯家驹、陈锋对清代财政进行了整体性研究。^④汤象龙、陈支平、庄吉发、曾小萍、倪玉平、何烈、周志初、李三谋、史志宏、周育民、邓绍辉、申学锋分析了清代不同历史时期的

①（光绪）《川沙厅志》，卷一。

②（民国）《丹阳县续志》，卷一。

③ 哲美森著，林乐知译：《中国度支考》，上海广学会，1897年。

④ 刘秉麟：《中国财政小史》，收录于《近代中国外债史·中国财政小史》，武汉大学出版社，2007年；周伯棣：《中国财政史》，上海人民出版社，1981年；彭泽益：《清代财政管理体制与收支结构》，《中国社会科学院研究生院学报》1990年第2期；侯家驹：《中国财金制度史论》，（台北）联经出版事业股份有限公司，1988年；陈锋：《清代财政史》，湖南人民出版社，2015年。

财政情况。^① 陈锋、何平、百濂弘、王业键探讨了清代财税政策。^② 同时，陈锋、叶振鹏对清代财政史研究成果进行了整理和述评。^③ 岁有生梳理了清代地方财政史研究成果。^④ 前辈学者研究成果是本研究的重要基础，基于研究需要，分“清代亏空研究”和“江苏亏空研究”两部分进行学术史回顾。

一、清代亏空研究

地方亏空是清王朝无法根治的积弊，清代官员和学者针对具体类型的亏空，分析其成因，并试图解决亏空问题。

吏治腐败往往被认为导致官侵的重要原因。即如乾隆、嘉庆时期的御史张鹏展所认为的，州县官员素性奢靡、专意逢迎、心地糊涂、专意营私，“所以侵私迄无顾忌也”，负有监督职责的上级官员则避处分、恐牵连、徇情面、徇积习而失去监督作用，以至于“积习既深之后，诛之不可胜诛”。^⑤ 亦如晚清名士冯桂芬所分析：“亏

- ① 汤象龙：《鸦片战争前中国的财政制度》，《财经科学》1957年第1期；陈支平：《清代赋役制度演变新探》，厦门大学出版社，1998年；庄吉发：《清世宗与赋役制度的改革》，台湾学生书局，1985年；曾小萍著，董建中译：《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》，中国人民大学出版社，2005年；倪玉平：《清朝嘉道财政与社会》，商务印书馆，2013年；何烈：《清咸、同时期的财政》，（台北）编译馆中华丛书编审委员会，1981年；周志初：《晚清财政经济研究》，齐鲁书社，2002年；李三谋：《明清财经史新探》，山西经济出版社，1990年；史志宏、徐毅：《晚清财政1851—1894》，上海财经大学出版社，2008年；周育民：《清王朝覆灭前财政体制的改革》，《历史档案》2001年第1期；邓绍辉：《晚清财政与中国近代化》，四川人民出版社，1998年。
- ② 陈锋：《清代财政政策与货币政策研究》，武汉大学出版社，2008年；何平：《清代赋税政策研究（1644—1840）》，故宫出版社，2012年；百濂弘著，郑永昌译：《清朝的财政经济政策》，收入于《财政与近代历史论文集》下册，（台北）“中研院”近代史研究所编；王业键著，高凤等译：《清代田赋刍论（1750—1911）》，人民出版社，2008年。
- ③ 陈锋：《20世纪清代财政史研究》，《史学月刊》2004年第1期；叶振鹏：《20世纪中国财政史研究概要》，湖南人民出版社，2005年。
- ④ 岁有生：《清代地方财政史研究评述》，《中国史研究动态》2011年第5期。
- ⑤ 张鹏展：《请厘治吏治五事疏》，贺长龄编，《清经世文编》，卷二十，清光绪十二年思补楼重校本。

欠之故在于亏空，亏空之故在于挪移，挪移之故在于漫无稽考。以一县之主，独操出纳之权，下车之后，公用后而私用先，家室妻子之百需，旧逋新欠之交集，大抵有收管而无开除，为所指挥，莫敢过问，迨上司之至而亏空久也。于是，因亏空而清查，清查一次，亏空又增多一次，徒费笔墨，无益帑藏。”^①冯氏认为需要“宽既往而严将来”，以严刑峻法整肃吏治解决官侵亏空问题，甚至提出“嗣后如有亏空一钱者，杀无赦”的极端处理方式。

同时，不合理的财政体制也是导致官侵的重要原因。在清代，中央集权体制下地方财力不足，加之官员俸禄低薄，于是地方官员不得不挪移财政弥补地方财力的不足，由此产生亏空。在一定程度上，这种不合理的财政体制同样是吏治败坏的根源。雍正年间，清廷推动耗羨归公，将地方私自征收的非正项赋税转变为国家法定的正项赋税，增加官员收入与补充地方财力，希冀消除亏空。但随着清廷将耗羨收入纳入中央统一管理，使得这一纠正不合理财政体制的改革失去应有作用。即便到了晚清，冯桂芬都还在倡导“十倍养廉之法”，以提高养廉银来增加地方官员收入和满足地方公务支出需要。

清代官场是“流水的”官员、“铁打的”胥吏，州县官要依靠胥吏管理地方，是以言“本朝则与胥吏共天下”。胥吏遍及州县且人数众多，“今天下大县以千数，县吏胥三百，是千县则三十万也。一吏胥而病百人，三十万吏胥，是病三千万人也”。^②清代士大夫普遍认为：胥吏品行不良，多是奸诈之徒，“凡人出身为吏胥者，类皆乡里

① 冯桂芬：《校邠庐抗议》，上海书店出版社，2002年，第33页。

② 侯方域：《侯方域集》，卷十，清顺治刻增修本。