

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。

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，以供皇室及百官廪禄之用，此种粮食叫做白粮。白粮原定正额为

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：《清食稿·食货·漕运》。

赵尔巽等：《清史稿·食货志·漕粮》。

赵尔巽等：《清食稿·食货·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。

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。

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。

赵尔巽等：《清食稿。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。

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种），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、乡兵和土兵。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

刘锦藻撰：《清朝续文献通考》卷39，《国用考》“康熙二十九”条。

胡钧：《中国财政史》，上海商务印书馆1920年版，第318页。

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。

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

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。

手进行农田水利灌溉工作，兴修海塘。清初的水利灌溉工程支出，虽为数不多，但在一定程度上收到促使农业生产发展，和增加财政收入的实效。

此外，清政府还要为驿站支出相当大的经费。据记载，在嘉庆年间各地驿站费的开支即达 195.2 万两。而科场学校经费支出，每年也在 50 万两。

清朝开国后，统治阶级利用政权力量，对于封建国家所需要的资财进行多方筹集，并在此基础上对部分国民收入进行适当的分配和再分配。形成一套封建国家所需要的较为完备的财政制度，清王朝就是在比较成功地解决了财政问题以后，在不太长的时期内，创造出了一个“盛世”来。这个时期的清廷财政，虽不像封建史家所描绘的那样从容和富足，但一般说来，岁岁都多少有些结余。如康熙朝库存最多有 5000 万两，雍正朝 6000 万两，到乾隆时期虽用兵多次，其末年库存还多至 7000 多万两。但是也正是在这个时候，潜伏着的财政危机伴随着政治危机，就日益暴露出来。清朝初期，能够筹集大量资财，固然是与清初农业生产得到恢复和发展分不开，但主要还是清统治者凭借其封建专制主义强权，对广大农民进行超经济剥削和血腥压榨的结果。随着清统治阶级的日趋腐化，对资财的搜求和挥霍也就愈甚。于是，到乾隆、嘉庆朝之后，尤其是到了道光朝，便出现了库藏日绌，入不敷出的财政危机。财政危机往往又与政治危机和军事危机结伴而来。这样就势必导致清王朝国势衰败，防务废弛。英国侵略者就

是在这种情况下，乘虚发动了鸦片战争。步英国侵略者之后，帝国主义列强，或者结伙，或单独出兵，对中国发动了一次又一次的侵略战争。为此，清政府被迫支付一次比一次多的军费开支。由于清政府腐败无能，因而在战争中总是失败，所以又得向侵略强盗偿付一次比一次多得多的赔款。清政府无法支付一次次军费开支和巨额赔款，便只好向帝国主义列强大借外债，这样就使得清廷财政，最终陷入了万劫不复的无底深渊。

二、收入锐减而支出陡增财政特点的出现

道光一朝，是清朝统治由盛而衰的转折时期。鸦片战争前道光朝的财政已很拮据，无法与清初“盛世”相比。清前期的财政，就岁出而言，最具有代表性的要算乾隆五十六年（1774年），是年实征银为4359万两，实支银为3182万两，尚盈余1177万两。而到了道光朝，便出现了收入锐减而支出陡增的新情况。据道光二十一年（1841年）的不完全统计，是年实征3859万两，实支则为3734万两，收支相抵，只剩125万两。此后盈余不断减少，如1849年仅盈余55万两了。^①不仅如此，户部库存日见短

^① 何烈：《清咸、同时期的财政》，台北国立编译馆中华丛书编审委员会1981年版，第50页。

续，据知道光三十年（1850年）仅存800万两，^①只有乾隆末年库藏的8000万两的十分之一。此即大概情形，如果深入到财政结构内部考察，就会发现，清末道光朝出现的财政危机确实是相当严重的。

鸦片战争以前，清朝的财政收入主要是赋税。包括田赋、盐课和关税。其中田赋是最主要的收入。其次，则是不计入直省岁入表的临时补助收入——捐纳。再有就是为数不多的官有土地与官营事业收入，比如官盐业、铸钱局等。道光朝例定的岁入岁出数额，就是以前述乾隆五十六年（1774年）的岁入银四千三百五十九万两，岁出银三千一百七十七万两作准的。这样，道光朝的岁入各项为：“地丁杂粮银三千三百三十四万八千零三十四万两，盐课岁银七百四十七万五千八百七十九两，关税银四百三十五万二千二百零八两。通共四千五百十七万六千一百二十一两。”虽如此规划，但实际上每年都无法收足。其中以财政收入的主要项目——田赋欠缺最多。因为“地丁各款全完省份甚少”，而不肖官员还“以完作欠”。于是，“欠解”便成道光朝财政收入突出严重问题。如道光二年（1822年）“户部奏催各省欠解银六百三十二万”两。三年（1823年）又让奏催力年木无杂税银二百

贺长龄：《皇朝经世文编》正编，上海广百宋斋光绪十七年（1891年）版，第26卷。

② 刘锦藻：《清朝续文通考》，第66卷，《国用四》。

三十一万两^①。到了道光十九年（1839年）积欠愈加严重。户部“查明积年渐久延欠频仍，综计……拖欠有二千九百四十余万两之多^②”。故此道光朝历年岁入不足，而历年支出却均超过定额。如道光二十年（1840年）岁出为三千五百八十万五千一百六十二两；道光二十九年（1849年）岁出为三千六百四十四万三千九百零九两，比岁出定额的三千一百七十七万两，均多支出四百多万两。

鸦片战争前，道光朝收入锐减支出陡增的原因，大致如下：

1. 灾荒蠲免

道光年间灾害严重，其中危害最甚的是水灾，黄、淮、永定河不断决口。据《道光东华录》记载，道光三年（1823年），全国有九个省三百多个县受水、旱、雹等不同灾害，以致许多地方出现了“嗷鸿遍野，安集无期”的惨状。由于灾民被迫“流离失所，转徙沟壑”，社会动荡不安。朝廷无奈、只好蠲免灾区的赋税。道光二十年

贾德怀：《民国财政简史》，商务印书馆 1947 年版，第 6 ~7 页。

刘锦藻：《清朝续文献通考》第 69 卷。《国用七》。

③ 何烈：《清咸、同时期的财政》，台北国立编译馆中华丛书编审委员会 1981 年版，第 50 页。

④ 王先谦：《道光朝东华续录》，上海广百宋斋光绪十三年（1887年）刻本，第 59 卷。

(1840 年)前,仅由于灾害而蠲免各地逋赋一项,就约为白银九百三十余万两

2. 赈济

为了不使灾民走投无路,以至铤而走险,清政府不得不给灾民赈济口粮、籽种、修屋费等。如经道光帝批准,在道光三年(1823 年)各地留作赈济的粮食近百万石(其中还不包括各地原储备留作赈灾的粮食)此外,还拨给灾情严重的直隶省赈银二百万两,江苏赈济银一百六十万两。

3. 河工

鸦片战争前,为了防水灾,每年支出巨额粮银用于治河。据《道光东华录》记载,道光元年到八年(1821—1828 年),每年河工需银五六百万两。道光五年(1825 年),仅南河“修复湖隄各工”就用银三百万两。黄河挑河和加筑高堰石工,一期工程就需银一千万两。

4. 军费

道光帝继位以后,就面临此起彼伏的各族人民的反抗斗争。为了镇压人民起义,每次用兵多者数万,少者几千。仅初次用于回疆之役的军费就达一千一百余万。

① 转引自《中州学刊》,1986年第5期,第119页。

② 转引自《中州学刊》,1986年第5期,第119页。

③ 转引自《中州学刊》,1986年第5期,第119页。

④ 赵尔巽等:《清史稿·食货志》第125卷总第3709页。

既然道光朝初年就存在着入少支多、左藏渐绌的严重情况，那么，是如何弥补财政亏空呢？起初，道光帝还坚守着“永不加赋”的祖宗成法，主要是借助捐纳来摆脱财政危机。从道光四年（1824年）起就作出决定，即各省捐银收入凑足五万两，即行解部。^①而嘉庆十年（1805年）的定章，则为十万两。^②由此可见，道光初年就因财政支绌，而需要捐银补助的迫切。鸦片战争前，可说自道光初年平定张格尔叛乱，户部酌增常例捐纳之举始，继后特开捐例，接连不断。仅道光七年（1827年）捐纳银数就多达1500万两，大概这是捐纳常例开创以来岁收捐纳银数最多的一年。道光二十年前的其余年份，捐纳银大致也在200~400万两之数。^③而这还仅就户部所收捐银而言，若以全国所收，恐尚不止此数。

三、鸦片战争给道光朝的财政危机加了一把火

鸦片战争给清政府的财政带来的直接影响，是增加了一连串的非常性的巨大开支，从而大大加深了道光朝的财政危机，这些新的巨大开支是：

道光二年七月十九日硃批户部摺。

② 道光五年三月二十七日硃批康绍镛摺。

③ 转引自罗玉东：《中国厘金史》，上册，第7页。

1. 军费

清政府在鸦片战争中到底支付了多少军费？一直说法不一，较流行的说法有二：一是魏源在《道光洋艘征抚记》中说的“夷寇之役，首尾三载，糜帑七千万”^①；一是《清史稿》记载的“一千数百万两”^②。这两种记载相去甚远，因此成为历史疑案，很有必要弄清楚。

魏源的“糜帑七千万”，可能来源于道光三十年（1850年）三月管理户部卓秉恬等人的奏报。其奏报说：“以近十数年计之，海疆、回疆及各处军务，东、南两河工用，南北各省灾务，统计例外用款，多至七千余万两。”^③很显然，奏报所说的这“七千余万两”，是包括鸦片战争军费开支（不包括赔款）在内的十数年例外用款的总和。据查除鸦片战争军费开支以外，计有：用于二次回疆之役七百三十万两。^④道光二十一年（1841年）祥工六百一十余万两，道光二十三年（1843年）丰工一千一百九十余万两^⑤，道光二十二年（1842年）扬工五百七十四

① 《中国通史参考资料》（近代部分）上册 中华书局 1980年版，第30页。

赵尔巽等：《清史稿·食货志》第125卷 总第3709页。

《中国近代货币史资料》第一辑（上），台北文海出版社1974年版，第170页。

④ 赵尔巽等：《清史稿，食货志》，第125卷，总第3709页。

⑤ 岑仲勉：《黄河变迁史》人民出版社1957年版 第573页。

万两，道光二十四年（1844年）豫皖赈济灾民二三百万两，^①道光二十七年（1847年）河南赈济灾民一百余万两，道光二十八年（1848年）河北赈济灾民一百三十八万两，道光二十九年（1849年）江苏等四省赈济灾民四百余万两，^②共计四千多万两。那么，剩下的二千余万两，可能就是鸦片战争军费开支。

《清史稿》记载的“一千数百万两”之数，一般说是可靠的。不过，这仅是战时直接报部协拨的款额，不包括停战后各地追报的数字。见诸《宣宗实录》各地直接报部协拨的计有：福建一百三十四万^③，直隶八十九万五千，浙江七百余一万，山东十五万^④，广东四百二十万^⑤，江苏一百万^⑥，共计一千四百五十九万五千两，是与《清史稿》记载相吻合的。如果加上停战追加款额，那么可能与上述二千余万两估计数接近。

在当时清政府财政拮据的情况下，在短期内支付二千

① 《清宣宗实录》中华书局1986年版第384卷第16~17页。

② 赵尔巽等：《清史稿·食货志》第125卷，总第3711~3712页。

③ 《清宣宗实录》中华书局1986年版第339卷第26页。

④ 《清宣宗实录》中华书局1986年版第392卷第15页。

⑤ 《清宣宗实录》中华书局1986年版第342卷第10页。

⑥ 《清宣宗实录》中华书局1986年版第350卷第33页。

⑦ 《清宣宗实录》中华书局1986年版第362卷第39页。

⑧ 《清宣宗实录》中华书局1986年版第372卷第39页。

余万两的军费开支，确非易事。不过我们可以看出，为了争取反侵略战争的胜利，各地还是竭力筹措，及时协拨的。但是，由于清政府极度腐败，上自道光皇帝，下至将军、督抚（除了主战派林则徐等督抚），都无决心把这场反侵略战争进行到底，结果不但没有取得反侵略战争的胜利，而且空徒劳师糜饷，还不得不与英国侵略者签订屈辱的《南京条约》。这个历史事实告诉我们：当时政治、经济、军事极端落后的中国，要想保障其领土主权的完整和人民生命财产的安全，是很困难的。

2. 赔款

按照《南京条约》规定，中国政府应偿付英国焚毁鸦片偿价六百万元，行商累欠三百万元，水陆军费一千二百万元，共计二千一百万元。全数偿还，按每元以银七钱计，共折银一千四百七十万两。这仅是条约规定的赔款数，并非是英国在这次战争中得到的赔款总数。其实，在条约签订之前，就已经向英赔偿广州赎城费六百万元，广州英商等损失费六十六万元。条约签订后，于1843年4月又向广州英美商人赔偿损失费三十一万四千零七十七元毫五，合计共向英国赔偿二千七百九十八万三千六百九十二元七毫五。

3. 英军劫掠款

英国侵略者除了通过不平等条约向清政府勒索上述巨

《关于第一次鸦片战争赔款数的几个问题》，载于《近代中国对外关系》，四川人民出版社1985年版，第7页。