

# 清代财政收入规模与结构变化述论

申学锋

在长达 268 年的历史进程中，清代财政收入的规模与结构都发生了巨大变化。根据社会性质和经济发展水平的不同，我们以 1840 年为界，将清代分为清代前期与晚清两个阶段。本文从不同角度对这两个阶段的财政收入状况进行比较，以探究其发展趋势及规律，不当之处，尚祈方家指正。

财政收入规模是指财政收入的总体水平，它是衡量国家财力的重要指标。清代的财政收入规模体现出两种发展倾向：从绝对数额上看，它呈不断扩大之势，尤其在晚清出现了急剧膨胀；从收支关系的角度讲，鸦片战争特别是咸丰之后，由于财政支出的同时扩张，入不敷出的局面日益严重，其收入规模又相对显绌。

清代前期，财政收入总量不断上升，但增长幅度不大。兹将此间清政府的岁入总额列表如下。

表 1 清代前期财政收入规模简表[1]

年代	岁入总额（万两）
顺治九年（1652）	2,428
康熙二十四年（1685）	3,123
雍正三年（1725）	3,585
乾隆十八年（1753）	4,069
乾隆三十一年（1766）	4,858
乾隆五十六年（1791）	4,359
嘉庆十七年（1812）	4,013
道光二十一年（1841）	4,125

据表 1 可知，在长达近二百年的时间里，清代前期财政收入规模由顺治初期的 2428 万两增至乾隆中期的 4858 万两，总量增加了一倍，乾隆末年后又略有下降。但是，考虑到清初正处经济恢复的非常时期，这一增长速度又须大打折扣。清初的赋税政策基本上承袭晚明，加之战争造成的经济衰敝，财政收入总量自然不可能达到应有规模。若以大体相当的经济水平为基点进行考察，雍正以后直至鸦片战争前，清代财政收入规模一直在 4000 万两左右上下波动。同如此漫长的时段相比，这一发展速度可谓缓慢。

鸦片战争后十年内，清政府的财政收入维持在三、四千万两之间。咸、同年间的收入缺乏史料记载，但其数额当不会增长太多。虽然在此期间产生了厘金这样的新税目，但镇压各地起义所耗军费部分抵消了这项收入。因此笔者匡估，这一时期清廷的财政收入大体应在 5000—6000 万两之间。清代财政收入的飞速增长是在光宣之际，兹将此间的收入情况列表如下。

表 2 光、宣时期财政收入一揽表[2]

年代	岁入总额(两)	年代	岁入总额(两)
光绪十一年(1885)	77,086,461	光绪十八年(1892)	84,364,438
光绪十二年(1886)	81,269,799	光绪十九年(1893)	83,110,001
光绪十三年(1887)	84,217,394	光绪二十年(1894)	81,033,540
光绪十四年(1888)	87,792,818	光绪二十五年(1899)	101,560,000
光绪十五年(1889)	80,761,949	光绪二十九年(1903)	104,920,000
光绪十六年(1890)	86,807,559	光绪三十四年(1908)	234,800,000
光绪十七年(1891)	89,684,858	宣统元年(1909)	263,219,700

由表 2 数字可以看出，在光绪十二年（1886）之后的十年间，清廷财政收入始终保持在 8000 万两以上，比嘉道年间的 4000 余万两多了一倍。不仅如此，至光绪三十四年（1908），清政府的岁入突破两亿两关口，用了五年时间便使收入规模又扩大了一倍。相较之下，晚清财政收入规模的扩张速度比清代前期要快得多。

财政收入规模的大小和增长速度的快慢不仅受政府财经政策的影响，更主要地是受经济发展水平的制约。经济发展水平及蕴含于其中的技术进步对财政收入规模的影响是根本性的，清代财政收入规模正是在当时社会经济发展水平的基础上不断增长的。

清初，由于战争的频繁和灾荒的破坏，社会经济残破凋敝，百姓生计困窘艰难。为了恢复经济，清政府不得不减免赋税，与民休息。据史料记载，仅康熙在位的前四十四年，蠲免钱粮即达 9000 万两有奇<sup>[3]</sup>。乾隆时的蠲免规模更是远胜前朝。乾隆十年（1745），朝廷决定于次年起分三年轮免各省额征银数，此次共计免征赋银 2824 万余两<sup>[4]</sup>。此后又分别于乾隆三十五年（1770）、四十三年（1778）、五十五年（1790）普免全国钱粮<sup>[5]</sup>。依据当时的地丁收入水平粗略统计，乾隆一朝仅普免赋银即有一亿两以上。蠲免之外，清廷还要赈济灾荒，修浚河道，用度也颇繁。恢复经济的代价是非常大的，清政府为此损失了为数不菲的财政收入，从而影响了收入规模的扩大。

商品经济在清代前期有了一定发展，但由于统治者厉行“重农抑商”政策，工商业发展受到限制，对外贸易也被长期遏制。因此，清政府的财政收入只能以田赋为主体，而“永不加赋”、“摊丁入亩”等改革又将田赋征收定额化，这就决定了此间的财政收入不可能有快速增长，而是长期徘徊在一个较低的水平之上。

鸦片战争后，中国经济发生了深刻变化。随着外国的商品倾销和资本输出，原来以个体生产为基础的自然经济逐渐走向解体，已有的资本主义萌芽在外国资本的影响和刺激下进行了技术改造，资本主义生产方式得以产生并有了初步发展。清政府为“自强”、“求富”，在政策上对工商业发展逐渐由抑禁转为认可和鼓励，对于外国先进技术亦主张积极引进。洋务运动期间及以后，西方科学著作不断被翻译介绍到中国，实用技术也伴随着外资的侵入及民族资本主义的发展源源而来，从而促进了近代工业经济的发展，提高了经济效益。就冶铁工业而言，光绪二十六年

（1900），全国生铁产量为 25890 吨，三十一年（1905）为 32313 吨，宣统二年（1910）骤增至 119396 吨<sup>[6]</sup>。这一巨大成就无疑归功于近代冶铁技术的传入与应用。美国学者费维恺认为，“近代前的”经济扩张是一种“低度开发”，是在落后状态下的成长；“近代性的”经济成长则是由于科技不断进步而形成的<sup>[7]</sup>。这一观点比较中肯，也适用于清代前期与晚清的经济状况。晚清的经济与技术进步使财政收入因财源扩展而增加，这一点是清代前期无可比拟的，其财政收入规模也达到了后者难以想象的扩张程度。

从绝对数额的层面看，清代财政收入的规模确实在不断扩张甚至膨胀，但若从收支关系的角度来考察，其入不敷出的赤字状况亦愈发严重，这一规模又相形见绌。

清初，战争频仍，经济萧条，财政吃紧的情况时有发生。康熙中期以后，社会经济开始复苏，财政收入也逐步增多，加之捐纳等非常项收入的开征，收支失衡问题基本得到解决。自此至嘉、道年间，清政府的财政收支状况基本稳定，收支相抵后一般都有盈余。乾隆中后期，户部库存银一直保持在 6000 万两以上，即使在道光元年至十四年

（1821—1834），平均每年库存仍有 2716.3 万两<sup>[8]</sup>。

咸丰之后，非常项支出激增，“军需、河工、赈务、赔款之用，……为数均巨”<sup>[9]</sup>。清政府相对稳定的收入难以承受如此庞大的开支，度支窘迫的局面日甚一日。咸丰三年（1853）六月，“部库仅存正项待支银二十二万七千余两”<sup>[10]</sup>。至 20 世纪初，清廷财政更是到了“库储一空如洗”<sup>[11]</sup>的悲惨地步。

造成这一局面的原因是多方面的。陈锋先生认为，晚清户部银库空虚的原因除了支出不断增加外，与各省拖欠解部款项亦有很大关系<sup>[12]</sup>。这一论断是正确的，也符合史实，但还不够充分。为什么支出扩张就会造成收支紧张？地方何以欠解？笔者认为以下两点才是问题的症结所在：

首先，清代不健全的财政收支制度使收入在面对非常项支出时难以招架。清建朝伊始便确立了一条刚性的收支原则，即“国家出入有经，用度有制”<sup>[13]</sup>。这里的“经制”是指国家的财政收支均有固定的范围与数额，一般不得逾越。具体规定是：岁入主要包括田赋、盐课、关税和杂赋四项，岁出分为皇室经费、兵饷、百官俸禄、工程费等项。这一原则的缺陷是弹性不足，财政收入“表现出鲜明的定额化特点”<sup>[14]</sup>，财政支出则未将战时军费、社会救济等重要项目包含在内，相对固定的收入难以应付特殊情况下的非常开支。

清代前期，非常项支出主要是军费，它所造成的财政缺口通过征收捐纳等非常项收入得以填补。到了晚清，非常项支出不仅范围扩展，而且数额庞大。军费方面，据彭泽益先生估算，仅咸同年用于镇压各地起义所耗军费，最低也有 8.5 亿两<sup>[15]</sup>。为抵抗外国军事侵略，清政府也消耗了巨额军费，而战败后赔款又使其遭受了更大损失。按《马关条约》和《辛丑条约》的规定，清政府要支付的对外赔款不计利息即达 6.5 亿两，相当于其七年财政收入的总和。晚清皇室奢靡的程度也远胜清代前期。同治十一年（1872）皇帝大婚，清廷谕令各省添拨京饷银 100 万两<sup>[16]</sup>。光绪十三年（1887）办理帝婚，慈禧太后命户部先行拨银 200 万两解交礼仪处<sup>[17]</sup>。这些巨额的非常项开支事先并未列入预算，因此当其突然出现时，清政府只能通过加赋增捐、开征厘金、举借公债等手段来弥补经常性收入的不足，以期平衡收支。然而支易收难，财政支出的扩张速度远远超过了收入增加的速度，清政府不健全的收支制度最终使其陷入财政赤字的泥潭。

其次，晚清农业经济的落后和农民生活的贫困也是财政收支失衡的重要原因。在清代，农业生产是国家财政收入的基础，农民是税负的最终落脚点，即税收归宿，农业生产状况的好坏和农民生活水平的高低对国家财政收入有着决定性影响，从而对收支关系起了间接的制约作用。清代前期，“摊丁入亩”、蠲免钱粮等赋税政策的实施使农业经济逐渐恢复，农民生活有所改善。因此，尽管此时出现了军费等非常项支出，但田赋的自然增长及捐纳等临时性收入的征收最终缓和了入不敷出的紧张。到了晚清，由于西方资本主义国家的经济侵略、清政府的加赋抽厘剥削及自然灾害的严重破坏，农业经济凋敝不堪。另一方面，晚清农业生产的发展主要是依靠土地的开发和劳动力投入的增加，而不是农业技术的改进，这就决定了农产品产量不可能有太大提高。在南方产稻最裕之江浙一带，年产量仅为 136—508

斤，产量最高之湖南长沙，年产也不过 680 多斤<sup>[18]</sup>。在这种农业经济状况下，农民生活异常艰难，“加以各省摊派赔款，益复不支，剜肉补疮，生计日蹙”<sup>[19]</sup>。在此情况下，清政府增加财政收入可谓困难重重，因为厘金等非常项收入的征收最终会将税负转嫁至农民身上，而农民的贫弱已如上所述，因此，入不敷出的结果也就必然产生了。

## 二

清代前期的财政收入结构属于以田赋为主、其他收入为辅的传统型模式，鸦片战争尤其是咸丰之后，这一结构发生了前所未有的变化：田赋在整个财政收入中所占比重逐渐下降，关税收入的比重明显上升，厘金、公债等收入形式则从无到有。

探讨财政收入结构，首先要对之进行科学的分类。笔者认为，按照财政收入形式将之分为税收和其他收入两大类是有意義的，因为税收是清代财政收入的主体部分，如此划分更能体现其主导地位。

清代前期的财政收入全部属于税收形式，若以收入来源为标准，可将其分为田赋、盐课、关税和杂赋四种经常性税目。兹将这一时期财政收入结构情况列表如下<sup>[20]</sup>（杂赋数额不多，在财政收入中所占比重也很小，故在此不列入表）。

表 3 清代前期财政收入结构比较表

年代	地丁银		盐课		关税	
	岁入（万两）	比重（%）	岁入（万两）	比重（%）	岁入（万两）	比重（%）
顺治九年（1652）	2, 126	87	212	9	100	4
康熙二十四年（1685）	2, 727	88	276	9	120	4
雍正三年（1725）	3, 007	86	443	13	135	4
乾隆十八年（1753）	2, 938	72	701	17	430	11
乾隆三十一年（1766）	2, 991	61	574	12	540	11
嘉庆十七年（1812）	2, 953	74	579	14	481	12
道光二十一年（1841）	2, 943	71	747	18	435	11

由表 3 可知，地丁银一项在财政收入中所占比重始终在 61—88% 之间，其他诸项所占比重最多时也不到 40%。表中的地丁银是指“摊丁入亩”后对田亩和丁役合并征收的货币形态的收入，它是田赋的主体部分，此外田赋还有漕粮等实物形态。清代前期所征实物田赋为数不少，且包括米、麦、豆、草等多种形式。现将部分年份的实物田赋数额列表如下。

表 4 清代前期征收实物田赋简表

年代	米麦豆(石)	草料(束)	资料来源
顺治十年（1653）	5, 672, 300	2, 909, 118	《清世祖实录》卷七九
康熙二十五年（1686）	6, 912, 293	2, 292, 287	《清圣祖实录》卷一二八
康熙三十五年（1696）	6, 968, 132	2, 081, 612	《清圣祖实录》卷一七八
康熙四十五年（1706）	6, 971, 353	2, 081, 687	《清圣祖实录》卷二二七
康熙五十五年（1716）	6, 893, 066	4, 058, 274	《清圣祖实录》卷二七 0
雍正十年（1732）	4, 752, 745	5, 026, 288	《清世宗实录》卷一二六

从表 4 中可以看出，清代前期的实物田赋数额是比较大的，如果折算成银两（按时价平均每石、束折银 1 两），康熙朝的实物田赋约合 900 万两左右，相当于同期地丁银的一半强。若将二者合并计算，田赋在财政收入中的比重当比前表所列地丁银所占比重更大，足见农业税在清代前期财政收入中地位之重。

在这一时期，盐课和关税收入的总额与所占财政收入的比重均有增加，但总体上仍处从属地位。关税征收以榷关即内地常关为主要来源，海关收入仅占极微小部分。可见此时的商品经济没有得到较快发展，中国处于比较封闭的、以农业生产为基础的封建经济阶段。

清代前期，弥补财政赤字的重要工具是捐纳，它是一项颇为重要的非常项收入。清代继承前明旧制而行捐纳，根据人们所捐钱物多少给予功名或实职。它起初仅是临时性收入，清廷并不提倡。乾隆五十八年（1793），上谕对各地屡行捐纳之举予以严责：“倘复有奏开捐者，即为言利之臣，更当斥而勿用。”<sup>[21]</sup>然而，军需浩繁，河务待兴，财政支出的扩张使统治者不得不借助捐纳以增收入，最终将之变为长期性收入。据统计，雍、乾、嘉三朝行捐数额少者十余万两，多者上千万两，其所占户部收入比重在嘉庆九年（1804）甚至达到 78.68%<sup>[22]</sup>。捐纳是封建性极其浓厚的收入形式，它在财政收入中的重要地位从侧面表明，清代前期的财政收入结构是古老的传统型模式。

这种结构模式至咸丰以后开始发生变化。田赋在财政收入中的主体地位有所下降，关税比重迅速提升。税收“垄断”财政收入的局面终被打破，公债这一新的收入形式产生，并很快成为财政收入的重要构成部分。作为弥补财政赤字的工具，厘金和公债超越了清代前期的捐纳，在财政收入中扮演着关键角色。现将晚清财政收入结构状况列表如下（公债一项另行分析）。

表 5 晚清财政收入结构比较表<sup>[23]</sup>

年代	田赋		盐课		厘金		关税	
	岁入(两)	比重(%)	岁入(两)	比重(%)	岁入(两)	比重(%)	岁入(两)	比重(%)
1842	29,575,722	76	4,981,845	13	/	/	4,130,455	11
1885	32,356,768	48	7,394,228	11	12,811,708	19	14,472,766	22
1888	33,243,347	42	7,507,128	10	13,600,733	18	23,167,892	30
1894	32,669,086	43	6,737,469	9	13,286,816	18	22,523,605	30
1903	37,187,788	38	13,050,000	13	16,252,692	17	30,530,699	32
1911	48,101,346	27	46,312,355	26	43,187,097	24	43,139,287	23

从表 5 可以看出,关税是晚清财政收入中最具活力的一项,其所占比重一直在 20—30%之间。究其原因,是由于此时的关税征收已从清代前期的以常关为主转为以海关为主,随着近代海关制度的不断完善及中外贸易的日益扩展,关税收入总额直线上升,至清末已比鸦片战争前夕增加了近百倍,所占财政收入比重也由清代前期的 10%左右猛跃为晚清的 30%左右,成为仅次于田赋的第二大收入来源。关税、盐课和厘金均为税负可以转嫁的间接税,三者所占财政收入比重总和为 24—73%,而田赋这一直接税的比重则由清代前期时的 70—80%降至晚清的不足 50%。

厘金是此时产生的一种商业税,自咸丰三年(1853)出现后很快通行全国,几乎达到“无处不卡,无货不税”<sup>[24]</sup>的疯狂程度。其税率起初仅为 1%,但到后期不断提高,许多地区在 5—10%之间。在上海,油、豆饼的厘金税率在同治初年已比咸丰四年(1854)增长了十余倍,“豆则增至三十余倍”<sup>[25]</sup>。这一新的收入形式以极快的速度发展,以至于在其产生仅仅三十年后,便占到财政收入总额的近 20%,成为晚清弥补财政赤字的主要手段之一。

厘金之外,晚清出现的另一项弥补赤字的收入是公债收入,它是税收之外的独特收入形式。公债是一个财政范畴,它首先表现为一种财政收入,它与税收的最大区别是具有偿还性和自愿性。以筹措和发行的地域为标准,公债可分为内债和外债两种。晚清的公债主要表现为外债,内债处于次要地位。

清政府借用外债活动可以光绪二十年(1894)为界分为两个阶段。在此之前,其国外借款共计 4626 万两,每年收入平均仅占财政总收入的 4%左右;晚清时期共借外债 12.04 亿两,每年收入占财政总收入的 30—50%<sup>[26]</sup>。清政府发行国内公债共三次:光绪二十年(1894)的“息借商款”、光绪二十四年(1898)的“昭信股票”及宣统三年(1911)的“爱国公债”,直隶、湖北、安徽、湖南等省也发行过地方内债。上述各种内债的发行均以失败而告终,未达到弥补财政赤字的目的,原因主要有二:一是缺乏发行内债的经济基础,即资本主义经济尚未获得充分发展;二是不具备近代金融机关和国债市场。除此之外,政府的借端苛派抑勒违背了公债发行的自愿性原则,致使民不堪负,效果自然极差。这一点连当时的户部都自认不讳:“所集之款,不过百分之一、二,而流弊有不可胜言者。”<sup>[27]</sup>

以上分析说明,到了晚清,自然经济的解体已愈来愈速,商品经济和资本主义生产方式的发展比清代前期快得多。公债这一资本主义性质的收入的产生表明,中国财政正朝着近代化方向迈步;另一方面,晚清财政收入对外债的依赖越来越重,并因此导致了部分利权的丧失,具有典型的半殖民地时代印痕。总的来看,晚清的财政收入结构从某种程度上讲已具有近代性,这比清代前期的传统型收入结构模式有了很大进步。

晚清的财政收入结构与清代前期相比确有巨变,但变中亦有不变。笔者认为,无论这一结构如何变化,以下两个方面是始终一致的:

第一,清代财政收入的各个组成部分都被赋予了一个共同的政策目标,即维持收支平衡和满足国用,从而巩固封建政治统治。综观整个清代,财政收入科目时有裁添,各部分所占比重也有所增减,但这些变化无不为了维护王朝的统治。清代财政收入结构的嬗变是以社会经济发展为基础的,但它又在根本上服务于政治,因此,无论清代前期还是晚清,其财政收入结构都带有鲜明的政治功利目的。

第二,尽管田赋在财政收入中的比重呈相对下降趋势,但它的绝对数额是不断增加的,这说明它仍是政府财政收入最重要的构成部分,而且农民税收归宿的地位在有清一代并未发生明显改观。农业税比重的下降和各种间接税比重的提升确实反映了商品经济及资本主义生产方式在晚清的进一步发展,但如果据此而夸大中国的近代化程度,则未免过于片面。客观地讲,田赋收入直至清末仍占国家财政收入的 30%左右,其他收入中所占比重较大者为公债和关税,二者均非源于中国自身资本主义经济的发展,而是与外国资本主义国家的对华经济侵略密切相关。再就纳税人的负担而言,农民既要交纳农业税,又要承受各种间接税转嫁而来的无形压力及农产品与工商业产品之间的“剪刀差”剥削,他们始终是税负的最终落脚点。总之,在整个清代,农业税一直是国家财政收入的重要来源,农业经济是财政收入的基础,收入结构的变化并未超越农业国这一历史阶段。

综上所述,清代财政收入的规模与结构均发生了不同程度的变化,这些变化从财政的侧面反映了清代社会经济的发展变化。通过分析财政收入这一微观问题,我们可从宏观上对清代的财政状况予以把握,从而给予一个更为客观的定位:中国封建性财政至清代已走至巅峰,并开始逐渐向近代化嬗变,清代财政的发展演进为近代性财政形态的到来作了必要的铺垫。

- [1] 何本书：《清代户部诸关初探》，载《南开学报》1984年第3期；《清史稿》卷一二五，食货六。
- [2] 《清史稿》卷一二五，食货六；刘锦藻撰：《清朝续文献通考》卷六六，国用考四；卷六七，国用考五；卷六八，国用考六。
- [3] 《清圣祖实录》卷二二三。
- [4] 《清史稿》卷一二五，食货六。
- [5] 《清高宗实录》卷八五〇，卷一〇二五，卷一三五〇。
- [6] 杜石然等编：《中国科学技术史稿》下册，科学出版社1982年版，第283页。
- [7] (美)费维恺：《清代经济史与世界经济史》，载中国第一历史档案馆编：《明清档案与历史研究》上册，中华书局1986年版，第393—394页。
- [8] 彭泽益：《十九世纪后半期的中国财政与经济》，人民出版社1983年版，第142页。
- [9] 《清史稿》卷一二五，食货六。
- [10] 《清文宗实录》卷九七。
- [11] 《清德宗实录》卷五二三。
- [12] 陈锋：《清代财政支出政策与支出结构的变动》，载《江汉论坛》2000年第5期。
- [13] 程含章：《论理财书》，《皇朝经世文编》卷26。
- [14] 何平：《清代赋税政策研究：1644—1840》，中国社会科学出版社1998年版，第108页。
- [15] 《十九世纪后半期的中国财政与经济》，第137页。
- [16] 《清朝续文献通考》卷六九，国用考七。
- [17] 《清德宗实录》卷二四三。
- [18] 史革新主编：《中国社会通史·晚清卷》，山西教育出版社1996年版，第37页。
- [19] 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第五册，中华书局1958年版，总第5251页。
- [20] 何本方：《清代户部诸关初探》，载《南开学报》1984年第3期。
- [21] 《清高宗实录》卷一四四一。
- [22] 周伯棣编著：《中国财政史》，上海人民出版社1981年版，第444页。
- [23] 邓绍辉：《晚清赋税结构的演变》，载《四川师范大学学报》1997年第4期。
- [24] 《清德宗实录》卷二三二。
- [25] 《申报》1875年11月6日。
- [26] 徐义生编：《中国近代外债史统计资料》，中华书局1962年版，根据第38—52页、90—91页表格计算所得。
- [27] 千家驹编：《旧中国公债史资料》，中华书局1984年版，第18页。