

[旧版文章](#)[天人古今](#)

[古今通论](#)
[古代通论](#)
[世界史论](#)
[当代三农](#)
[现实问题](#)
[旁通类鉴](#)

[先秦史论](#)

[先秦通论](#)
[原始经济](#)
[文明起源](#)
[夏商西周](#)
[春秋战国](#)

[汉唐史论](#)

[汉唐通论](#)
[战国秦汉](#)
[秦国秦代](#)
[西汉东汉](#)
[魏晋南北朝](#)
[隋唐五代](#)

[宋元史论](#)

[宋元通论](#)
[唐宋通论](#)
[北宋南宋](#)
[辽金西夏](#)
[蒙元史论](#)

[明清史论](#)

[明清通论](#)
[明代通论](#)
[明中后期](#)
[清代通论](#)
[清代前期](#)

[近代史论](#)

[近代通论](#)
[清代晚期](#)
[民国通论](#)
[民国初年](#)
[国民政府](#)
[红色区域](#)

[现代史论](#)

[近世通论](#)
[现代通论](#)
[前十七年](#)
[文革时期](#)
[改革开放](#)

[学科春秋](#)

[学科发展](#)
[专题述评](#)
[年度述评](#)
[学人学术](#)
[学者小档](#)

[理论方法](#)

[史观史法](#)

[国学网](#)——[中国经济史论坛](#) / [明清史论](#) / [清代前期](#) / [财政、赋税、国家干预](#) / [清前期财政概述](#)

清前期财政概述

2004-10-24 史志宏 旧版文章 点击: 4158

清前期财政概述

清前期财政概述

作者: [史志宏](#) (中国经济史论坛于2004-7-28
22:01:23发布) 阅读258次

一、 财务行政机构和高度中央集权的财政体制

(一) 中央和地方的财务行政机构

清朝前期仍沿设户部总司国家财政, 管理全国疆土、田亩、户口、财赋收支及相关政令。主管官员为尚书及左、右侍郎, 均满、汉各一人; 间以亲王、大学士兼理部务, 但自雍正以后皆为特简, 不常置。户部内部机构仍按省分职, 设江南、江西、浙江、湖广、福建、山东、山西、河南、陕西、四川、广东、广西、云南、贵州十四个清吏司(较明代增江南一司); 又设八旗俸饷处、现审处、饭银处、捐纳房、内仓等机构, 分理各项事务。户部直辖的机构有: 掌管钱币铸造事务的钱法堂和宝泉局[1], 管理银钱、锻匹、颜料等物的银库、锻匹库和颜料库即所谓户部三库, 掌漕粮积储和北运河运粮事务的仓场衙门, 以及征收货物通过税的各地税关等。此外, 清入关以后, 盛京作为“留都”仍设户部, 为盛京五部之一, 掌管盛京财赋事务。

在地方, 顺天府和奉天府由府尹主持治下财务, 各省由掌一省行政的布政使总管全省财政, “司钱谷之出纳, 十年会户版, 均税役, 登民数、田数, 以达于户部”[2]。布政使以下, 守道职司钱谷, 府、州、县各级行政机构的主官亦皆主管所属财务, 州县并直接负责赋税(田赋、杂赋等)的征收, 皆汇总于布政使司。

漕运、盐务、关税三项特别财务除由户部统理外[3], 另设专门机构和专官管理: 漕运设漕运总督总司山东、河南、江苏、安徽、江西、浙江、湖北、湖南八省漕务, 各省设督粮道监察漕粮收储及督押粮船。盐务设盐政为地方盐务最高长官, 由总督或巡抚兼任; 下设督转盐运使司或盐法道以及盐务分司、盐课司、批验所、巡检司各机构, 具体办理盐务。关税征收于水陆要津设置税关(分别隶于户、工二部, 其中多数为户关), 以监督或海关道(津海关)管理。

历史理论
领域视野
方法手段
规范学风
史料索引
古今文献
考古文物
简帛文书
回忆追述
社会调查
论著索引
论著评介
通论文集
古代史著
明清史著
近代史著
现代史著
动态信息
期刊集刊
网站网刊
团体机构
学术会议
研究动向
他山之石
世坛综考
美国史坛
西欧史坛
东亚史坛
其他地区
池月山云
文史随笔
知识小品
诗词诗话
文艺点评
小说演义
史眼世心

皇室财政由内务府管理，与户部掌管的国家财政分别收支。在内务府的内部机构中，广储司掌府藏及其出纳，犹如政府之户部；会计司管理内务府庄园的户口、地亩及赋税事务；掌仪司除职掌宫廷祭祀、礼仪事务外，同时管理皇室果园。此外，内府所属的一些机构如三织造处、三旗庄头处、官三仓、恩丰仓等，所司也都与皇室财务有关。清朝前期，虽然宫廷的若干用费由户部支出，但总的说内府与外廷的界限是清楚的。内务府的收入主要来自皇庄地租、各地岁贡和内外官员报效，而不依赖于国库。

（二）中央集权的财政体制

清前期的财务管理实行高度中央集权，不但各省的财政收支悉受中央户部节制，而且即使作为全国最高财政主管机关的户部，也只是依照定例管理具体的财务行政，且须依例向皇帝奏报。有关财政兴革的事宜、重要的财政政策和措施，户部无权自行决定，只能向皇帝建议，由皇帝作出裁决，而这种建议权并及于其他部院乃至翰詹科道，并非户部所独有。所以，清前期的财政实行的是由皇帝亲自裁决大政方针，通过户部及各省各级行政机构加以贯彻的高度集权体制。

清王朝的财政收支不分中央与地方，而实行“统收统支”，即由各省按照中央政令总征各项赋税，然后在户部统一筹划和监督下开支国家各项经费。这种“统收统支”的财务管理通过对各省所征赋税及其动支实行存留起运、冬估报拨以及钱粮奏销等一系列制度，来加以实现。

存留和起运。清制，各省州县所征各项赋税（地丁、杂赋等）除例应由本府州县坐支的小部分外，其余都尽数解交藩库即布政使司库（粮米解交漕运单位或粮道），布政使司汇总全省钱粮，除去本省留支，剩余部分听候户部调拨，或运解邻省，或上解中央。上述程序，各处预留钱粮称“存留”，解出钱粮称“起运”。起运的钱粮，解送户部库供京师应用者称“京饷”，解运邻省或中央指定的其他地点称“协饷”或“协拨”。清王朝就是通过这种存留、起运制度，通过京饷和协饷，来统一分配全国的赋税收入，一方面保证中央的开支，另一方面在收支有余的省份和收支不敷的省份之间“酌盈剂虚”。

冬估和报拨。各省开支本省经费及向中央或他省解款，须履行例定的户部审核拨款程序（少部分本省按例自支的除外），这就是冬估和报拨。所谓“冬估”，是各省于每年冬季预估下年本省官兵俸饷及其他应支款项的数额，造册（“冬估册”）报送户部。“报拨”是在次年春、秋二季，各省再各造送一次库存银两实数册，听候部拨，因又称“春秋二拨”。户部根据各省报册，经过审核，除依例按上年冬估册所开各项经费准其存留支用外，将剩余部分分别指拨京、协各饷。各省奉拨，按所拨款项、数目、期限，一一分别解送。

钱粮奏销。这也是中央对各省的财务收支实行监督和控制的重要制度之一。清制，各省各项钱粮款项的征、支、拨、储都例须定期向中央册报请销，由户部审核，有定额的按照定额，无定额的依循旧案，相符

者覆奏准销，不符者据原册指驳，令其更正，此谓之“钱粮奏销”。奏销依款项之不同各有一定限期，如地丁奏销，定制直隶、山东、山西、河南、陕西、甘肃在次年四月，奉天、江苏、安徽、浙江、江西、湖北、湖南在次年五月，福建、广东、广西、四川、云南、贵州在次年六月。各省在规定的限期之前，布政使司即应根据各属所造草册汇造本省总册，按旧管、新收、开除、实在的四柱格式，并分别款项的起运、存留、支给、拨协各数，一一详细开列，由督抚复核加印后在限期内送部，同时向皇帝题报。非经常性的款项，如军需、赈灾等项开销，专案奏销。

上述之外，清前期还建立了严格的仓、库制度。

“仓”指粮仓，有官仓、民仓之别，官仓如京师及其附近的“京通十三仓”、户部“内仓”、内务府“恩封仓”，运河沿线的“水次七仓”，各省省会及府、州、县治的“常平仓”，以及东北、各沿边和内地驻军处所的“营仓”等；民仓为各地乡村、市镇设置的社、义等仓，一般由地方绅董经理，但须报官备案，并受官府监督。“库”为存储征解备支的银、物的处所，如京师的“户部三库”、“内务府六库”、盛京的“盛京户部银库”、直省自布政司以下的各衙署库以及各地的将军、副都统、城守尉库等。仓、库有严格的出纳、稽核制度，除委派专员管理外，各该管衙门正印官须亲核收支、每岁盘查并将出纳、存储各数造册送中央户部等各该管部察核（直省赃罚银报刑部，兵饷、河饷兼报兵、工二部）；正印官离任，须将库储钱粮交代清楚，接任官造具接收册结，上司官加结送司，详情督抚咨部。

清初，各省每年所征钱粮除留支外须尽数解出。雍正五年（1727年）以后，实行“司库封储”制度，按各省距京远近及剩余多寡，令于布政司库各酌留银数十万两，由督抚公同封储，名之曰“封储银”，用备不时之需。封储银各省不能擅动，遇有急需，须经题奏核准才能动用，擅动者论斩。雍正八年，又定直省各府、州、县属库酌留分储银制度，动用时亦须事先报告，事后要筹补足额。后来道、厅以及总兵、副将、都统、副都统等武职衙门属库也都各有分储。

以上各项制度互相关联，形成一个高度中央集权的财务管理体系。清王朝前期的财政运作，就是通过这一体系来进行的。

二、 财政收入

清前期国家的财政收入主要来自各种税收，有田赋、盐课、关税、杂赋几项。其中田赋称“正赋”，是国家最重要的税收；其他在广义上均称“杂赋”，与正赋相对。不过因盐课和关税数量较大，分别另设专官征管，一般不将其包括在狭义的“杂赋”即“杂项税课”概念之内。税收之外，“捐输”即卖官鬻爵也是清前期的重要财政收入之一。

清前期田赋的主要内容是“地丁”，或称“地丁钱粮”。此外，在部分省份另征“漕粮”，每年经由运河解送京通各仓，供京师王公百官俸米及八旗兵丁口粮等项之需，是一项特殊的田赋。

“地丁”在清初原分为田赋、丁银两项，分别征于土地和人丁，但到雍正时期实行“摊丁入地”以后，便废除了对人丁的征派，丁银并入田赋，从此田赋即土地税成为唯一的“正赋”收入；因有并入的丁银在内，在习惯上仍合称“地丁”。“摊丁入地”是中国历史上一次重大的赋役制度变革，其意义在于“数千年来力役之征一旦改除”[4]，丁、地并征的二元化税制转变为单一的土地税制。这一变革是唐“两税法”、明“一条鞭法”改革的继续和发展。

1. 清初的丁银和摊丁入地改革

清初的丁银或称丁赋是明后期一条鞭法改革赋役合并不彻底的遗留，在内容上兼有人头税和代役银的性质；因其包含了徭役折银在内，故又称“丁徭银”、“徭里银”。丁银以“丁”即年十六至六十岁的成年男子为征收对象[5]，有民丁银、屯丁银、灶丁银、匠班银等不同种类，向各类人丁分别派征。不同类别人丁的丁银征收科则不同，同一类人丁的丁银科则轻重也因省份、地区不同而各异，差别很大。“其科则最轻者每丁科一分五厘，重者至一两三四钱不等，而山西有至四两余者，巩昌有至八九两者”[6]。征收方法亦各地异制：北方地区因丁银较重，通常按人丁贫富分等则（一般分为三等九则）征收；南方丁银较轻，以不分等则一条鞭征者居多。此外，虽然多数地方的丁银系按丁派征，但也有一些地方或沿明代旧制，或在清初改制，实行“丁随地派”。

清初的丁银征收极其混乱。主要问题是吏胥和地主豪绅操纵编审，转嫁负担，致使丁银征派贫富倒置，

“素封之家多绝户，穷檐之内有赔丁”[7]。穷苦之丁不堪编审派费和富者的负担转嫁，大量逃亡漏籍，而政府为保证征收额数，便以现丁包赔逃亡，从而引起了更大混乱。这种情况既激化了社会阶级矛盾，也十分不利于国家的财政收入，因而在康熙五十一年

（1712年）规定以五十年丁册的人丁数为额，“滋生人丁永不加赋”[8]。丁额的固定使丁银征数也稳定下来，为摊丁入地创造了条件。随着征丁矛盾的进一步发展，康熙五十五年广东经清政府批准首先实行了全省摊丁。雍正前期，改革进一步在全国展开，从元年到七年（1723—1729年），大多数省份相继改行新制。剩下来的个别省份和地区，除山西外，于乾隆时期实施。山西摊丁于乾隆时起步，到光绪五年（1879年）完成。摊丁入地以后，五年一次的人丁编审失去意义，于乾隆三十七年（1773年）谕令废止。此后，只对有运漕任务的卫所军丁四年编审一次。

摊丁入地总计向地亩田赋摊派了300余万两丁银，约占当时田赋征数（2600万两上下）的12%左右。摊派的办法，有以省为单位统一摊派的（即总计一省丁

银，平均摊入一省地亩田赋之内），也有省内州县各自分别摊派的。计摊标准有按田赋银一两、粮米一石、田地一亩计摊若干丁银的，也有按田赋银若干两、粮米若干石、田地若干亩计摊一丁的。不同种类的丁银（民、屯、灶等）有合并摊征的，也有分别摊入各该类地亩的。种种不同办法，均由各地的丁、粮情况及历史传统等因素决定。要之，摊丁入地的实施只要求内容上的统一，至于具体办法，则因地制宜，不强求一律。

清初除征收丁银外，还存在差徭，有的且为力役，如治河、修城、修仓等等。对于各种名目的差徭征调，清初各朝也进行了整理、改革，总的精神是裁革冗差、改力役为雇役、改差役折银向户丁或丁、粮派征为一律向地亩田赋派征，即实行赋役合并。摊丁入地并废除编审以后，徭役制度从法令上废止了，但各地仍存在着一些地方性、临时性的差役征发，属于徭役制度的残余形态。

2. 田赋征收

田赋是按土地亩征收的土地税，征于民田，即民间私人所有，可以自由买卖、继承、转让之土地。除民田外，清代另有“旗地”、“屯田”、“官田”三种土地，法令上属于“官有”，一般不承担国家的赋税和差徭。

民田也有许多种，如民赋田、更名田[9]、归并卫所地[10]、退圈地[11]、农桑地、芦课地、河淤地、山荡地、草地、田塘、灶地、官折田地[12]等等，均属国家征派赋役的民田。对于民田，各州县有丈量册（鱼鳞册）登录其情况，册内详绘州县都图（里甲）各户田地的方圆形状，写明丈尺亩数、四至疆界及高低、旱涝、肥瘠，次以字号，系以主名，作为征收赋税的地籍依据。对于政府册籍所载土地情况不清、不实以及随时变动诸情形，规定有司予以清丈勘实；清丈须在农隙时进行，禁止滋扰及徇私。民间开垦荒田，随时报官领照，按规定年限升科。升科年限，清初通例为六年[13]。雍正元年（1723年）规定：水田六年、旱田十年起科。乾隆五年（1740年）为鼓励开荒，规定垦种山头地角零星地土永免升科。后来，一些较多数量的开垦，以土地贫瘠，也有特免升科的。

田赋有正税，有加征。正税为地丁，加征为随地丁征收的耗羨。加收耗羨的理由是民间以散碎银两纳税，需经官将其熔铸成统一规格的元宝才能解运交库，不无损耗（“火耗”），而且解运亦需费用，故而加征。加征耗羨在清初原不合法，但朝廷予以默认，各地官府更往往在实际耗费之外多取盈余，以之充地方办公经费及饱官吏私囊。雍正时实行“耗羨归公”，各省规定加征分数，所征银两提解司库，用给各官养廉及充地方公费，且纳入奏销，于是耗羨便成了地丁正税之外的法定加征。耗羨的征率，一般为正税额的十分之一左右。

田赋征额以《赋役全书》为依据。清初入关，豁除明季三饷等项加派，以明万历旧额为准，于顺治年间编成《赋役全书》，总载地亩、人丁、赋税定额及荒、亡、开垦、招徕之数，颁示全国，以为征敛之大纲。其后，康熙二十四年（1685年）、雍正十二年

(1734年)两次修订,并自雍正重修后定制十年一修。乾隆三十年(1765年),以全书所载多不经名目,而奏销册前列山地田荡、版荒新垦,次列三门九则、额征、本折、地丁、起解、存留,极为明晰,令嗣后全书依照奏销条款,只将十年中新坍、旧垦者添注,其不经名目一概删除,于是全书与奏销册合而为一。

与《赋役全书》相辅而行的,有黄册和丈量册。黄册为户口册,登载户口人丁之数,以田亩系于户下,丁税据之以定。黄册最初每年一造,康熙七年(1668年)命停造,以五年编审册代之。摊丁入地以后,黄册失去作用。丈量册如上文所说,是登载土地田亩情况,据以征收田赋的地籍册。此外,州县征收赋税有上计册籍供有司查核。上计册籍清初有赤历册(登载钱粮收数,由纳户自填)、会计册(载解部之款)和奏销册,后前两种停造(均在康熙初),遂专以奏销册上计。

征收田赋按一条鞭之法,将一州县全年夏税秋粮起运、存留之额及均徭、里甲、土贡、雇募加银之数通为一条,总征而均支之;运输给募,官为支拨,人民不与。征收分上、下两期,上期自二月至五月,称为“上忙”;下期自八月至十一月,称为“下忙”,每期各完全年征额一半。嘉庆时,将上忙延至七月底,下忙延至年底。个别省依气候条件及农时,另有征收期限。每年开征之前出榜晓谕,使纳户周知其数。收税按滚单法催交:一里之中每五或十户发给一单(“滚单”),其上登载各户姓名及应纳税数额,分为十限,按限挨户滚动完纳。完税之后,有串票(亦称“截票”、“联票”等)给纳户作为凭据,初为二联,康熙中增为三联,雍正时一度改为四联,不久又复三联。三联之中,除一联付纳户为收据外,另两联一留县,一附簿为存根。交税则用亲输之法:于官衙前置放木柜,纳税粮户将税银自封投柜,规定以部定权衡称其轻重,畸零细数许以钱纳。以上分期(上下忙)收税、滚单轮催、完税给票和自封投柜的征收办法是在清初几朝为革除田赋征收中的种种弊端而先后推广使用并不断改进的,到雍正时趋于完善,成为清代征收田赋的基本方法[14],这就是所谓“田赋催科四法”。

田赋系按亩派征,又根据土地类别(民赋田、更名田、归并卫所田及田、地、山、荡等)和肥瘠等次高下分别规定不同科则,但各地的科则规定各不相同,并无统一标准。在全国范围内,最低科则每亩征银仅以丝、忽计,征粮以抄、撮计;高的科则每亩征银达数钱,征粮达数斗。

清前期田赋以征银为主,也征收一定的米、麦、豆、草等实物。田赋收数,顺治十八年(1661年)为银2157万余两、粮648万石;康熙二十四年(1685年)为银2445万两、粮433万石;雍正二年(1724年)为银2636万余两、粮473万石;乾隆、嘉庆、道光时期,因丁银并入田赋,征额合计地丁增至3000万两上下,粮数连漕粮在内共800余万石[15]。作为田赋附加随地丁征收的耗羨,乾隆时为300余万两,嘉庆时达到400余万两。

民田赋之外,还有由州县征收,隶于各省布政司下的屯田赋。此项征数,据《清朝文献通考》记载,雍正二年为银43万余两、粮106万余石,乾隆十八年为银

50万余两、粮373石，三十一年为银78万余两、粮109万余石。

3、漕粮和漕运

漕粮也是清代田赋的一部分，征于山东、河南、江苏、安徽、江西、浙江、湖北、湖南八省，岁额400万石。其中，330万石输京仓，为“正兑”；70万石输通仓，为“改兑”。漕粮原额以粮米计，实际征收有部分折收银两，称“折征”；还有将原定本色改收他种实物的，称“改征”。折征有临时折征和常例折征的区别：临时折征系因一时特殊情况如遇灾或运道梗阻而改折，其后仍复旧制，不为定例；常例折征为固定改折，主要有永折米和灰石米折两种名目。永折米除江西、浙江外其余六省各有定额，总共36万余石，按每石折银5—8钱不等征收，价银归地丁报解户部。灰石米折原为江苏、浙江两省漕粮中给军办运灰石之米，顺治时改为征银解部，由工部按年支取，备办灰石。此项无多，每年仅数万石，折银平年5.7万余两，闰年6.2万余两。另外，还有“减征”和“民折官办”名目，也是折征，但均仍解本色[16]。由于折、改等原因，清前期每年实征漕粮米仅300万石上下，如乾隆十八年实征正兑米275万余石、改兑米50万石有奇，嘉庆十七年实征正兑米256万余石、改兑米42万石。

普通漕粮之外，在江苏苏州、松江、常州、太仓四府州及浙江嘉兴、湖州二府另征有“白粮”（糯米），随漕解运京、通，供内府奉祭、藩属廩饩及王公百官食用。白粮原额21.7万余石，乾隆后实征10万石左右，其余征收折色、民折官办或改征漕米。

漕粮也有随征耗费，谓之“漕项”，用补漕运、仓储折耗并充各项经费之用。漕项的名目很多，如“随正耗米”、“轻资银”、“易米折银”、“席木竹板”、“运军行月钱粮”、“赠贴”等，都是漕项。这些正式的漕粮附加税之外，随漕加征的费用还有给运军作漕运帮船开销的各种“帮费”和地方刁徒勒索的各种“漕规”，名堂繁多，征数往往过于漕项。例征的漕项以及不断加增的种种额外漕费和陋规使国家每征正漕一石，税户往往要出数石才能完纳，成为农民的一种苛重负担。嘉、道之后，这个问题尤其严重。

白粮的加征，其正耗，江苏每正米一石征3斗，浙江征4.5斗，均以5升或3升随正米起交，余随船作耗。正耗外，江苏每船给束包和人夫工食银14两，每运米百石给漕截银34两、食米7石、盘耗米20石；浙江每运米百石给漕截银34两、食米34石。运军的行、月粮和运弁行粮，白粮与漕粮同。乾隆时，实征白粮约10万石，征耗米3万余石、经费银23万余两、米5.7万余石。

漕粮的征收，清初仍沿明制，由粮户直接向运军交兑，运军依恃官府，每额外勒索。顺治九年（1652年）后改行“官收官兑”，即由州县置仓收粮，然后官向运军交兑（不在水次州县运至水次交兑）。兑运

则初行轮兑制，各帮船在若干派运水次间轮流兑运。顺治十二年后改为固定水次兑运，各帮船均派定水次，以就近兑运为原则。但此法易生运丁与州县漕书因熟悉而互相勾串为奸之弊，故至雍正时又改为轮兑，定制各帮船在兑运水次间三年轮换一次，惟仍以就近兑运本府州县之粮为原则，远不过百里，近三十里。其他兑运日期、州县与运军之间的兑收手续、漕船运行、各省粮道等官员押运（尾帮船由漕运总督亲自督押）以及沿途州县“趲运”等等，都有一套制度和规定，以保证漕粮能够按期、如数运到京师。

漕船运粮以通州为终点，正兑粮在石坝卸载，改兑粮在土坝卸载。此后水陆输运京、通各仓由政府雇募的经纪和车户承担（改兑粮水陆皆由车户承运），但运丁须向经纪和车户津贴“个儿钱”，又须向坐粮厅诸仓交纳“茶果银”作为交粮手续费。

清代漕运有所谓“截漕”和“拨运”制度。“截漕”即截留漕粮，或在本省，或在漕运中途，都是临时性的，奉旨进行；截留之粮或充实仓储，或作兵饷，或赈灾平糶。“拨运”指河南、山东两省部分漕粮不运至京、通，而拨运存贮于直隶蓟州、易州等地，充陵寝与近畿各地驻防官兵俸饷之用。还有所谓“抵兑”制度，如因运输关系，将南方一些地方所需南米于当地漕粮内就近拨给，而将别处所征南米抵充漕粮北运（“漕南抵兑”），以及江南某些官员工匠的俸米口粮与漕粮抵兑等。此外，湖北每年征收的粮米有一部分运至荆州作官俸，名曰“南漕”，乾隆四年（1739年）命与运通的北漕合收，分别解运。

漕运是一项耗费巨大的工程，不但要长年维持一支庞大的专业运输队伍即卫所运军、供养一大批经理漕运的漕务官员和整治疏浚河道的河务官员，而且要经常修造保养相应的工具、设备，特别是多达数千余只的漕船[17]。这些花费作为清政府的沉重财政负担，最终都转嫁到人民身上，其数额远远超过每年征数仅几百万石的漕粮的价值。嘉、道以后，漕务日坏，每年漕粮的征收和运输对民间的滋扰更甚。同时这一时期黄河淤积日渐严重，导致运道梗阻，漕运不畅，遂使漕运改革趋于迫切。不过，直到太平天国起义以前，除曾在道光六年和二十八年（1826年、1848年）海运过部分江南漕粮外，整个漕运制度变化不大。

（二）盐法和盐课

1、盐法

清前期盐法仍沿袭明代，以纲法为主，即政府颁发盐引（行盐凭照）给特许专商，按引征收盐课，商人纳课承引后在指定的盐场按盐引规定的数量购盐，然后运至指定的地区销售。此法的最重要制度为引岸制度和特许专商制度。引岸制度即划定行盐地界（“引岸”），商人各按地界销盐，互相不得侵越。清前期内地共有十个产盐区，所产之盐均按一定地域分配销售，分别为：长芦盐区，所产盐销于直隶全省及河南的部分地区；山东盐区，所产盐销于山东全省及河

南、江苏、安徽三省的部分地区；两淮盐区，所产盐销于江苏。安徽、河南、江西、湖北、湖南六省的部分地区；两浙盐区，所产盐销于浙江及江苏、安徽、江西三省的部分地区；福建盐区，所产盐销于本省；广东盐区，所产盐销于两广及江西、福建、湖南、贵州等省的部分地区；四川盐区，所产盐销于本省及湖北、云南的部分地区；云南盐区，所产盐销于本省，不颁引，按井给票；河东盐区，所产盐销于山西全省及河南、陕西的部分地区；陕甘盐区，所产盐销于陕西的部分地区及甘肃[18]。

上述内地盐区之外，奉天、蒙古及新疆亦产盐。奉天盐销于东北地区，清初一度行引，但至康熙中即停止。此后直到同治六年（1867年）以前，百余年间不征课。蒙古盐由藩部经理，也有行销到内地的，或听民运销，或于入口处征税。新疆盐在清末以前一直听民掣销。

特许专商制度是政府授予若干资本雄厚的大盐商以贩盐专利，由其总领盐引，董率一般运盐商人行盐并向政府纳课。这些大盐商因其为众商之首，故称“总商”，都在政府行盐纲册上登记注册，世代承袭。普通运商称“散商”，不直接享有贩盐专利，而是须先向有“根窝”的总商购买窝单，经由总商具保，才能承引纳课并购盐贩运，其所纳课由总商代缴，一切经费亦由总商摊派。运商之外，清代还另有在盐场收盐的商人，称“场商”，亦为盐商之一种，其所收盐转卖给运商。

盐引由户部统一印制颁发，各地盐务官员受领并转颁于商，作为其纳课、支盐及行盐的凭照。盐引的种类很多，有正引、余引、纲引、食引、大引、小引、水引、陆引、肩引、住引等等之不同。“正引”指按岁销定额颁给之引。正引畅销另颁之引称“余引”[19]。“纲引”、“食引”系按引地距产区距离及引课轻重区分：前者距离较远，引课较重，后者反之，但均为正引。“大引”、“小引”按配盐数量区分：大引每引配盐400斤以上，多的达2000余斤；小引为其一半至十分之一。“水引”和“陆引”行于四川，区别为行销途径一水一陆，又前者每引配盐5000斤，后者400斤。“肩引”、“住引”行于两浙，肩引引地距场灶较近，由小贩肩挑售卖，每引800斤；住引距离较远，给小贩住卖，每引400斤。凡商人贩盐，盐售出后，限10日内将残引（已行之引官为截角，称残引）缴官，各省汇缴户部，户部查验与原发之数相符后予以销毁。

除官督商销的引商专卖制外，清前期还实行过官运商销、官运官销、官督民销、民运民销等行盐办法。但是，这些办法或仅行于个别地区，或只实行于某一地区的某一时期，均非当时的基本行盐制度。

自道光中起，清政府在部分地区又推行了票盐法。票法也是一种由商人运销食盐的制度，与纲法不同的是它取消了行盐商人的世袭专卖特权，任何人只要纳税，就可以领盐贩运，认票不认人；此外，引盐有固定的行销口岸，而票盐则可在指定的地段自由贩售。票法初行于云南，道光十一年（1831年），经两江总督陶澍奏准，淮北盐的部分销岸改引行票，至十三年一律实行。以后，又推行到淮南以及其他一些地区。

2、盐课

清前期的盐课即对食盐的课税主要是场课和引课，此外还有税课、包课等名目。场课亦称灶课，征于盐场及制盐之灶户，课目很多，各地不尽相同。在东部海盐产区，灶课之征长芦有白盐折价、盐砖折价、边布公费、滩税、草荡税、锅税等；山东有灶丁、灶地、滩地、草荡、锅面、白盐折色、民佃盐课等；两淮有草荡折价、沙荡折价、仓基、砖池等；两浙有灶丁、灶田、盐田、荡坦、仓基、团墩、灰场、涂淤课税余粮、水乡库价等；福建有依山附海丁地、丘折公费等；广东有灶丁、灶地。盐漏、盐灶等。在四川、云南井盐产区，灶课主要为井课和锅课。灶课所征无多，最多者两浙年征额11.4万余两，两淮年征9.5万余两，其余均只有万余两[20]。

引课征于运贩食盐的商人，按盐引数计征，有正课（正税）、杂课（附加税）之分。引课正课的征收单位为“引”，但每引的行盐斤数和课额在不同时期、不同地区并不相同；在同一时期、同一地区，不同引种间亦有差别。表6.1是顺治和道光两个时期全国主要盐产区每引（票）的行盐斤数及所征正课银数的情况。

表1 顺治及道光时期全国各主要产盐区盐引（票）的配盐及课银情况

顺 治		道 光	
每引配盐数（斤 / 引）	每引课银数（两 / 引）	每引配盐数（斤 / 引）	每引课银数（两 / 引）
长 芦	300 0.2657	300 0.4660-0.5140	
山 东*	320 0.2050	225 0.1670-0.2450	
两 淮*	200 淮北: 0.5500	淮南: 0.6754	400 0.8340-1.1720
两 浙*	335 0.4560	335、400、800	0.1900-0.4020
福 建	东南路100；西路675	1.1354-2.5810	100、675 0.0750-2.8300
广 东	235、322	1.1030	235、264、323 0.1530-1.3340
四 川	每包100	0.0681	水引: 5000 陆引: 400 水引: 3.4050 陆引: 0.2720
云 南	— —	每票300	2.1150
河 东	240 0.3200	240 0.4160	（另征公务官 钱银 0.2920两）
甘 肃	— —	178、200、300	0.2150-1.1730

资料来源：顺治时期资料据吴兆莘《中国税制史》下册（台湾商务印书馆1976年版）第54页表；道光时期资料据王庆云《石渠余纪》卷5《直省盐课表》。

* 此数区在道光时均引、票兼行。

杂课指正课以外的一切附加征收，如户部刷办盐引之纸朱银、商人领引及告运之领告费银、各地以种种名义加征的盐务行政费（官钱银、公务银、公费银等）、缉私费和各种浮收杂征、官帑收取的帑利等，均属盐杂课范畴。此外，各级盐务官员向盐商收取的规费、运盐途中各关津桥所掣验时的种种勒索以及盐商的各种经常和临时性的捐输等，也都是额征正课以

外的负担。杂课有的报部候拨，也有的并不报告户部，而由地方作为外销款项，或者干脆就进了各级官吏和经征人员的私囊。

签商行盐、按引征课是清前期盐法的基本制度。但此法往往导致盐价高昂，商人裹足，私盐盛行，政府课入因而受到影响，故在一些地区曾经试行过将额征课银摊入地丁征收，改行民运。最早是在雍正元年

（1723年），甘肃盐课摊入地丁，但至九年又恢复招商。后来在乾隆五十七年（1792年），又将河东盐课摊入山西、陕西、河南三省引地地丁项下征收（陕西汉中、延安等地食甘肃花马池盐者也一并摊入）。盐课归入地丁后，许商民自由贩运。这次改法持续到嘉庆十一年（1806年），河东盐又复招商行引。

税课和包课都只在少数地区征收，其数无多。税课指两广及贵州等地向贩盐商人征收的盐包税，嘉庆时每年额征银6万余两。包课是在一些不行官盐的偏远地区，许民自制自销土盐，按一定数额包纳的课银。嘉庆时，每年额征包课银5.6万余两。

清前期盐课收数，顺治初约征56万余两。以后全国统一，增引加课，到嘉、道时，连正、杂都在内额征银750万余两。但实征不到此数，乾隆以后各朝每年实征盐课银大约只有500多万两。其时国家有事，如遇庆典及用兵等，每每要盐商出银“报效”，多或数百万两，少亦有数十万两，而政府就常以减免盐课作为回报。

为保证官盐行销和政府课入，清代严禁私盐。私盐有场私、商私、船私、车私、漕私、邻私、梟私、官私、军私等多种，皆在禁止之列。稽查私盐由各省地方官员及驻扎军队负责，有的地方还有盐商自己的缉私武装。缉私例给缉私经费，规定若因缉私不力致使官盐销数短绌，核其短销之数，在缉私经费内扣成补还。又实行有盐徒私贩十家连坐之法及缉获私盐恩赏条例。若巡查兵役纵私包庇，经人告发，该管官吏及兵役与梟贩一体治罪。尽管有种种禁令，清前期各地仍多有私盐运贩。乾、嘉以后，随着盐务败坏，官盐价格增昂，私盐更盛。道光时淮盐改引行票，目的之一就在降低官盐成本，以抵制私盐。

（三） 榷关和关税

1、 榷关

清前期继承历代“关市之征”，在水陆冲要及商品集散地设置税关，对过往货物和船只征税，总称为“关税”。最初之关仍沿明代钞关设立，以后数目增多，不仅水路要津，而且陆路通商要地亦设置之。关有户关、工关之别，前者隶于户部，税款岁输户部供国用；后者隶于工部，主要征收竹木税和船税，税款专佐工部营缮之需。鸦片战争以后，为与通商口岸新设之海关相区别，原来之关被称为“旧关”、“老关”或“常关”，所征之税称“常关税”，而新设之海关则称为“新关”或“洋关”，所征之税称“洋税”（后亦通称“关税”）。

清前期的税关，《会典》记载户关24、工关5。实际不只此数。乾隆以后，户关较稳定设立者有30余个，分布如下（前有“*”号者为贵州司所管之24关）：

京师：*崇文门、*左翼、*右翼、*通州（坐粮厅）；

直隶：*天津关、*山海关、*张家口；

盛京：奉天关、中江关；

山东：*临清关；

山西：*杀虎口、*归化城；

江苏：*江海关、*浒墅关、*淮安关、*扬州关、*西新关；

安徽：*凤阳关、*芜湖关；

江西：*九江关、*赣关；

福建：*闽海关、闽安关；

浙江：*浙海关、*北新关；

湖北：武昌关；

四川：夔关、打箭炉；

广东：*粤海关、*太平关；

广西：梧州厂、潯州厂。

工关有直隶之通永道、潘桃口、古北口，山西之杀虎口、武元城，山东之临清砖版闸，江苏之龙江关、宿迁关，安徽之芜湖关，浙江之南新关，湖北之荆关，湖南之辰关，四川之渝关，以及东北地区的宁古塔、辉发、穆钦、伯都纳等，共计十几处。

税关以监督总司榷务。其中崇文门及左、右翼监督由内务府大臣及尚书、侍郎兼充，通州关监督由坐粮厅兼任，外省各关监督或由部题请特简，或在各部司员内选派，或由外官兼充。京差专任者皆一年更代，外官兼管者或派将军（闽海关由福州将军兼管），或派织造，或由督抚以所属道府官派充。工关除部派司员征税及交地方官兼管者外，多是由所在户关兼管。由户关兼管的工关有：杀虎口工关，由杀虎口户关兼管；临清砖版闸工关，由临清户关兼管；龙江关，由西新关兼管；宿迁关，由淮安关兼管；芜湖工关，由芜湖户关兼管；南新关，由北新关兼管；渝关，由夔关兼管。

2、关税

关税征收以货物税为主，通行舟船处兼征船税；工关专税竹木，但在商旅辐辏之地也税船、货。税则由户

部颁定，刊之木榜于关口孔道。货税税率自雍、乾以后为值百抽五，但实际上各关往往有自定税率，且有同为一关而各征税口岸税率不同者。正税之外，另有种种附加征收，如盖印费、单费、验货费、补水费、办公费等等，名目及征率多由税吏擅自规定，各关不完全相同，有时附加征收远超过正税。船税通称“船料”或“梁头税银”，一般按船只的梁头大小征收，也有按舱或桅封计征的。商船过关、出洋，或船、货并征，或只税其一，情形不同。商人贩运米谷往受灾地方赈粜，某些官运物品如各省鼓铸所用之铜铅、官仓营汛所余之米谷，以及商民随身携带或船载常用零碎物品，例得免税。

清前期对于来华贸易的外国商船、货物，在指定的贸易口岸征税。初设有粤海、闽海、浙海、江海四关，开于康熙二十四年（1685年），并颁布有海关征税则例。乾隆二十二年（1757年）以后，对外贸易限于广州一地，遂只剩粤海一关仍征洋货入口关税。

关税在清初不十分受重视，康熙时年征额不过100多万两。雍、乾以后，考核渐严，各关不但报解“正额”，而且报解“盈余”，亦定以额数。又定收入比较之法，初为与上年比较，乾隆四十二年（1777年）改为“三年比较”，即以当年收数与前三年收数最多的年份比较，若有短绌，由关员赔补（此例于嘉庆初停止）。乾隆以后，每年解部关税户关为400余万两，多时达到500余万两，工关为40万两上下。各关巧立名目溢额私征不报部者不在其内。

（四）杂赋

清代的杂赋主要有官房地租、芦课、渔课、茶课、矿课、契税、落地税、牙税、当税等项。

1、官房地租

即出租官房、官地所征之租。前者如京师正阳门外官房及入官铺面房、天津沿濠之官有铺面房等，均赁民间，按年收取租银。后者如入官旗地、各省官田、学田、公田等，都招佃收租。官房地产所征租银一般充地方公项，有的则用作特殊经费，如学田地租即专供学校经费及养赡贫寒生员之需。另外，各省的淤地租、滩地租等，也是这一类收入。

2、芦课

江苏、安徽、江西、湖北、湖南等省滨江沿湖之地有大片官有芦洲，招佃纳课，是为芦课。芦洲有坍塌，除随时报官勘丈外，另定制五年一丈，称“大丈”。规定以涨补坍，补时先尽有课坍户，有余再补无课之田，再有余则招民认垦，按则升科。若涨不抵坍，可按数免除课银。芦课初由户部专差司员主之，后改归地方官征解。凡芦洲之清丈、升科、招租各事，谓之

“芦政”。

3、渔课

从明代继承下来的对渔业的课税。明代设河泊所以税船舶，兼征渔课。清代裁革了绝大部分河泊所，只在广东等省的个别地方保留数处，渔课主要是由各州县征收，渔户按定额摊缴。摊丁入地以后，部分省渔课归入地丁。渔课一部分留为地方公用，一部分报解户部。乾隆时，江苏、安徽、江西、福建、浙江、湖南、广东等省共岁解渔课2.4万余两。又沿海地方除征额课外，对出洋渔船由钞关征收船料。

4、茶课

清前期在陕、甘等边地仍行茶马法，储官茶以易番马；内地行商茶，官给引征课；此外有贡茶，供皇室内用。商茶行于江苏、安徽、浙江、江西、湖北、湖南、陕西、甘肃、四川、云南、贵州等产茶省份，各有额引；有的在额引外另销余引、备销引。引票由户部颁给，各省年办年销，残引缴回户部。茶商买茶运销须赴官领引，销有定域，略如盐法。茶引有行销引，有坐销引；四川另有腹引（行于该省腹地）、边引（行于边地）和土引（行于土司地区）之分。每引一道配茶百斤，另有附茶，以补耗折；不足百斤谓之“畸零”，别给由帖。凡贩私茶、假茶、伪造茶引及私与外国人交易者，皆按律科罪。茶课按引征收，包括课银、税银、纸价银等。各省茶课，陕甘及四川为专案奏销；江苏、安徽、浙江由所过关津验引征收，归入关税造报；江西、湖北、湖南、贵州归入杂税；云南归入田赋。其余不颁茶引省份，听民运销，惟过关征税，或略征落地税，所征不列于茶课。

5、矿课

清初对民间采矿颇多限制，乾隆以后渐趋放松，云南、贵州、广东、广西、四川、湖南、山西等省的金、银、铜、铁、锡、铅等矿藏均有开采。矿课一般按产量的一定比例抽取，折价收银。如云南的铜、铅矿产，多按官二民八比例抽收。抽课后的产品，或由官府作价收买，或听民自卖。乾隆时，矿课有定额者，每年总计不到10万两。

6、契税

又称“田房契税”，为对民间典押、买卖田产、房屋课征之税。清代规定，民间典买田房，须执契赴官完税，谓之“税契”。经投税之契钤有官印，为“红契”（未投税者为“白契”），具有法律效力。税契之法，清初几经改变，乾隆以后定制行契尾法。这种办法是由布政司印制带有连续编号的契尾颁发州县，每纸分前、后两半，前半登录买卖双方姓名、买卖数量、价格及税银数，后半以大写数字填写买卖价格及

税银数于预先铃有布政司印信之处。百姓投税后，以前半发给，令粘于契纸之尾以作纳税凭据；后半俟汇集成册后送布政司。契税税率，顺治四年（1647年）规定按买卖价格每银一两征税三分，雍正七年（1729年）令在额税外加征一分充科场年费，后来又改定为买契每两税银九分，典契半之。

7、落地税

向入市商货所征之税，沿自明代，税款充地方公费。最初征无专法，附于关税则例，由地方随时随地酌收，往往征及箕帚薪炭鱼虾菜蔬之微，且东市已征，至西市又征，极为苛扰。雍正十三年（1735年），谕令落地税只准在府州县城人烟辏集，贸易众多，官府易于稽查之地征收，乡镇村落之征一律禁革。

8、牙税

征于牙行的税收。清制，经营牙行者由政府颁给牙帖作为营业凭照，是为“官牙”；否则为“私牙”，私牙有禁。牙帖有额数，初由地方给发，州县往往私增帖数，致市井奸牙藉帖把持贸易，商民苦之。雍正十一年（1733年），令各省核定牙帖额数，报部存案，不许随意增添。后又改为由户部颁给，收入亦命解部。牙帖定制五年一换，政府除收取帖费外，另按牙行资本及营业情况分等按年征税，通常分为上、中、下三等，但税则各省不同。例如在江西，上则每年征税三两，中则二两，下则一两。而在湖北，汉口等镇上则征二两，中则征一两，下则征五钱；僻邑村镇则上则征一两，中则征五钱，下则征三钱。

9、当税

又称“典税”，为当铺的营业税。清制，各省民间开设典当，呈地方官转详布政司给帖以为营业凭照，按年纳税，是为当税。当税则各省不同，又依当铺等第而区分，最低的年纳银二两五钱，最高的纳五两。

清前期杂赋税目不少，但大都所征无多。乾隆以后，杂赋税课报解户部者每年总共100多万两。

（五）捐输

捐输或称捐纳，也是清代国家财政收入的重要来源之一。清代税收，无论田赋地丁还是盐课、关税，大都有固定岁额，很少变动。然而国家的岁出除经常性开支外，还常有临时支出，如遇用兵、赈荒或兴办较大工程时，都要额外支出经费。逢此种情况，“岁入有常”的清政府通常采取两种办法应付，一是动用以往的财政节余，再就是依靠捐输。

所谓“捐输”就是让有钱人出钱买官，即国家卖官鬻爵。捐输有暂行事例和常例报捐两种。“暂行事例”系因军需、赈荒或兴办工程特开之捐例，因事而开，期满或事竣即停。“常例”是可按定制随时进行的捐纳。清代自乾隆以后，凡俊秀或文武生捐纳贡、监，官员捐升衔、加级、纪录或捐请封典，以及平民捐职衔或捐请封典等无关铨政者，各有定例，可随时报捐。捐输有按报捐者的身份及所捐职衔等级高下明定的捐额，或以银捐，或以谷纳。例如康熙七年（1668年）以“赈灾”为名所定捐例：“满洲、蒙古、汉军并现任汉文武官弁捐银千两或米二千石者加一级；银五百两或米千石纪录二次；银二百五十两或米五百石纪录一次。进士、举人、贡生捐银及额出仕时，照现任官例议叙。生员捐银二百两或米四百石，准入监读书。俊秀捐银三百两或米六百石，亦准入监读书。富民捐银三百两或米六百石，准给九品顶戴；捐银四百两或米八百石，准给八品顶戴”[21]。报捐可在各省，亦可直接纳银于户部，户部有专门机构捐纳房主持其事。捐银及额，吏部发给执照，捐贡、监者并发给国子监监照。捐官有一定限制：文职捐途自小京官至郎中，未入流至道员；武职自千、把总至参将。捐纳官不得分用于吏、礼二部，道府不得授实缺正印官。

清代自康熙初为平定三藩筹饷而大开捐例（此前也有，但范围不广），历朝沿行。乾隆以后更有了常捐，捐输乃成为国家财政不可缺少的经常入款。乾隆时期，每年常例捐银约为300万两。嘉、道时期，据记载，自嘉庆五年至道光四年（1800—1824年），江苏藩库共收捐监银376万两，安徽收174万两，合计各省总数，在5000万两以上[22]。因事特开之捐收银更多，如乾隆时的豫工、川运两次捐例每次收银都在1000万两以上；嘉庆时的川楚事例收银3000余万两，衡工例收银1120万两；其他如工赈、土方、续增土方、豫东诸例，收银也都有数百万两[23]。

捐纳之外，清代还常有盐商、洋商（广东十三行商人）等富商巨贾的遇事“报效”，以乾隆时为最多，军需、河工、庆典皆有之，多的达银数百万两。这也是当时政府为应付额外开支而采取的一种筹款方式。

三、 财政支出

清前期国家的财政支出主要有军费、官员俸廉、行政经费、驿站经费、廩膳膏火及科场经费、工程费、采办与织造经费、保息与救荒经费等项目，分别简介如下。

（一）军费

军费是清前期国家岁出的最大项，分为经常性军费和战争经费两类。经常性军费有一定数额，主要是用于

八旗和绿营这两种常备军的兵饷支出。清自入关以后，八旗兵额包括京师禁旅和外地驻防都在内，总共维持在20万人左右。绿营兵连京师巡捕营合计，康熙时约近60万人，乾隆以后超过60万，嘉庆时最高额达到66万余人。八旗、绿营每年的兵饷开支，乾隆中期时约为银1700余万两。乾隆四十六年（1781年），各省武职照文职例一律支給养廉，其原来所扣兵饷空额令挑补足数，又令将赏恤兵丁红白银两以正项开支，共岁增正饷支出200余万两[24]。这次增加的军费，连同原来的额兵饷及早已成为定例的每年加赏旗兵一月钱粮、八旗养育兵饷银等项合计，乾隆后期每年的经常军费支出达到2000万两以上。嘉庆、道光时期清政府财政困难，屡有裁兵节饷之议，但效果有限。

战争经费是临时性军费支出，时称“军需”。与作为“经制支出”的兵饷不同，军需费用没有定额，支出多少全视战争需要而定，事后专案奏销。乾隆以后，清政府屡次进行内外战争，耗费巨大。仅据《清史稿》记载的乾隆十二年至道光十年间（1747—1830年）十余次大的军事战役报销军需款统计，总额已达38272万两以上[25]，平均每年455万余两，相当于其时岁入的十分之一左右。这巨大的战争费开支在乾隆时期凭借着雄厚的国库财力，以及开例捐输、商人报效等临时筹款手段的搜刮，尚足以应付。但是到嘉庆、道光时期，随着国势日渐衰微，收入减少，各方面支出增多，就成为一项沉重的负担了，并直接导致了清王朝财政状况的恶化。尤其是嘉庆初年镇压川陕楚白莲教之役耗银逾亿两，“举户部旧帑七千余万而空之，饷不足于是开事例，兵不足于是广招募，逮事已而兵存，兵存而费存，所以耗国家之元气者，至于今五十年未复也”[26]。清朝财政自嘉庆起趋于恶化，原因自是多方面的，但白莲教一役巨大耗费的直接、间接影响不容忽视。

（二）官俸及养廉

官俸即官员俸食，养廉是官俸之外按官员品级另行支給的津贴。清代官俸有八类，分别为宗室之俸、公主格格之俸、世爵之俸、文职官员之俸、八旗武职之俸、绿营武职之俸、外藩蒙古之俸及回疆之俸，各分别等级规定俸额。俸有支银，曰“俸银”；有支米，曰“禄米”（通常指宗室世爵所支者）或“俸米”（官员所支）。作为正薪，清代官俸不高。如文职官俸，正、从一品官仅岁支俸银180两，京官另支俸米90石（在外文职无俸米），即一品大员也不过每月俸银15两、俸米7.5石；品级最低的从九品官及未入流者，更仅岁支银31.5两，京官另支米15.75石，平均每月银2.6两余、米1.3石余。武职官俸，在京者同文职，外官更低于同品文职。不过，八旗驻防官员在正俸外另有按规定的家口数（如将军、都统40口，副都统35口，协领30口等等）支給的口粮，每口每月给米2.5斗；绿营官在俸银外另支“薪银”、“蔬菜烛炭银”、“心红纸张银”等，其数额高于俸银。乾隆以后，在京文职于应得正俸外，另加增一倍赏给“恩俸”。

在官俸外另给养廉银是雍正以后实行的制度。清初因官俸低，地方官普遍在田赋正额外加征耗羨，以其盈余各级朋分，大部分入于私囊，虽不合法，但中央政府予以默认。雍正二年（1724年）以后各省实行“耗羨归公”，各级官员在原支正俸外按官位高低加给数额不等的津贴，谓之“养廉银”。养廉银的数额各省不同。大体上，总督、巡抚岁给1—2万两，以下布政使、按察使、道员、知府、知州、知县等按级递减，知县少的给500—600两，多的达2000两。养廉制度最初仅实行于各省文职，后来八旗及绿营军官也先后得到养廉。

乾隆时期，全国文、武职养廉银支出约为每年400余万两，俸、廉总数则要超过500万两。

（三）行政经费

包括各级衙署按例支取的“公费”、“役食”及各种名目的公用项等开支。公费是官员的办公费用，按品级支給，每月给银1—5两不等，实际是官员的一种俸外津贴。乾隆时，京官公费约计岁支银10余万两，各省公费约支20万两。役食是衙署官役的工价饭食，按月或按季、按年发给。乾隆时，京师衙署的役食支出约为每年8万余两，各省支数不详。公用项包括衙署的办公费如心红纸张银、经费银等，还包括一些特别的支出如内务府、工部、太常寺、光禄寺、理藩院有祭祀、宾客备用银，兵部有馆所钱粮，刑部有朝审银，钦天监有时宪书银，各官牧机构有马牛羊象刍秣银，等等；各省支出中的祭祀、仪宪及一些赏恤、杂支等款，亦属此类。清前期的行政费开支数额不大，不计各省外销，总数大约为每年百余万两。

（四）驿站经费

清代为传递文书，由京师至各省乃至边地交通要道设置有驿、站、台、塘、铺等机构[27]，负责供应传递文书的官员和兵役中途食宿及夫马车船之需。驿站经费包括夫役工食、买补牛马价银、车船费、驿舍租银以及过往官员兵役人等的廩给口粮等项，均于田赋内编征，每年约计200万两，由兵部、户部会核具题奏销。

（五）廩膳膏火及科场经费

清代各省府、州、县、卫学及八旗均设有一定名额的廩膳生，官给银米以作生活费用，是为“廩膳”，或称“廩银”、“廩粮”。廩生名额各省不同，廩粮银

米的给发标准亦各省不一。全国总计，此项支出每年约计为银10余万两。“膏火”也是官给的学生生活津贴，国子监、八旗官学及各省学校、书院的学生均可按例领取，如国子监六堂内班肄业生每人每月领膏火银1两，外班肄业生每人每月领2钱，八旗官学生之满洲、蒙古籍者每人每月领1.5两，汉军籍者每人每月领1两，等等。科场经费是用于科举考试的支出，包括科场供应费、主考官川资、花红筵宴银、旗匾银、坊价银、公车费等等，每年不下20万两。

（六）工程费

包括用于坛庙、城垣、府第、公廨、仓廩、营房等等的营造和修缮支出，但最多者为河工支出。河工主要为黄河及运河的修治，也包括南北其他河流的疏浚治理。清代于各河事务设河道总督总理[28]，下设管河道及管河同知、通判、州同、州判等官分理。河工费有经常费和临时费两种。经常费用于“岁修”和“抢修”[29]，有规定数额，一般不允许超支。乾、嘉时岁修工程大体每段用银数千两至一、二万两，抢修每段五百两至千余两。岁修、抢修用银总数，乾隆时规定每年不得超过50万两，嘉庆时命加二倍，达到每年140万两。临时费用于“大工”和“另案”。大工指堵筑漫口、启闭闸坝等非常有的工程；另案为新增工段，不在岁修、抢修之内的工程。大工和另案工程无经费定额，而是临时根据情况具奏兴工，工竣题销。嘉庆时期，每年开支的河工另案经费约为银200万两，是河员虚报浮销的一大利藪。

河工之外，江浙海塘工程也每年需费不少。海塘岁修于每年大汛后进行，经费由江浙二省拨解，工竣由该管地方官申报督抚咨部题销。雍正、乾隆时大力整治江浙海塘，经常一处工程之费即达千数百万两。

清代凡兴建工程由工部管理。在京工程由各衙门报工部勘估兴办，工价银超过50两、料价超过200两者奏请皇帝批准，工、料超过1000两者奏委大臣督修。各省工程在1000两以上的，工部有例案可循者随时咨报工部，年终汇奏；无例案可循者则须先经奏准，再造册报部审核估销。工程经费有定款、筹款、借款、摊款四种情况：“定款”为指定动用的款项；“筹款”指定款不足或向无定款时于别项钱粮内动拨款项，交商生息及酌留地租、房租备用也属此类；“借款”为临时酌借某种款项，事竣分期归还；“摊款”为民修工程先由官府垫款兴办，工竣后摊征归款。各项工程均规定有保固期限，未到限期损坏的由负责官员赔偿。

（七）采办和织造经费

采办和织造费也是清政府的经制岁出项目。采办的物品主要有颜料、牛筋、黄蜡、白蜡、桐油、纸张及

茶、木、铜、铁、铅、布、丝、麻等，各依土宜在各省采买，于正项钱粮内支销。乾隆时此项开支，每年约为银12万余两。织造经费用于江宁、苏州、杭州三织造处供办御用和官用的绸缎、綾罗、布疋及祭帛、诰轴等物。乾隆初，三织造处共有织机1800余张，机匠5500余名，其他匠役1500名，每年支销工价、水脚、机匠口粮等项银10余万两。

采办和织造经费不完全是国用开支，其中相当一部分是为皇室内用开支的。前述行政、工程等费中，也有些属皇室用费。不过，在清前期，内廷用费从国库开支的尚属有限，大部分还是在内务府收入中解决，与同、光时期的情况不同。当时的内务府用费也较节俭，乾隆时的岁支仅约为银60万两。

（八）保息及救荒支出

此为社会救济支出，时称“赏恤”。清代的社会救济分为两类，一类称“保息之政”，另一类称“救荒之政”。这两类救济的施予对象和制度规定不同，经费支出的特点也不同。

1、保息之政

保息之政是对鳏寡孤独、残疾无告、弃养婴儿、节孝妇女等特殊群体之人的救助和抚恤。主要包括如下内容：

（1）恤孤贫。清前期，自京师至各省，凡通都大邑，普遍设立养济院，以收养鳏寡孤独、残疾无告之人，有额设的口粮银米及冬衣等项生活供给。各省收养孤贫人数，乾隆以后皆有定额，多的数千名，少的四五百名，浮于限额收养者为“额外孤贫”。孤贫供养有规定的动支款项，每年将支用情况造册送上司查核。官设养济院之外，另有由官绅士民捐建的民间此类机构，其经费自行经理。

（2）养幼孤。对于被遗弃的婴儿，官设育婴堂以养育之，长大后准士民收养；本家有访求者，核实后准许归宗。育婴堂之设，在京师者建于康熙六年（1667年），以后各省也大都设立^[30]。育婴堂经费，或给官帑置产，岁取租息，或在指定款项内动支，主要用于乳妇工食及医药等项。

（3）收羈穷。顺治十年（1653年），京师五城设栖流所，以司坊官管理，收留贫病无依之流民，日给钱米，冬给棉被，病者扶持之，死者棺殓之，费用从户部关支。又五城自每年十月至次年三月设粥厂煮赈贫民，用米由通仓关支。京师之外，各省地方亦有栖流所及粥（饭）厂之设，主要是在隆冬季节收留、赈济贫病流民，春暖则资遣之。各地的普济堂亦多收留此等穷民。

（4）安节孝。节孝妇女无遗孤或贫无以自存者，令

地方官给口粮以养之，每年将动用款项、数目造册报户部。

(5) 恤薄宦。乾隆元年(1736年)定例：各省县丞、主簿、典史、巡检等微员离任而无力回籍者酌给路费，身故者给归丧之费，每年造册报销。十年又定：各省教官原籍相隔本地五百里以外，实系艰窘者，一例赏给路费。州县以上官之贫乏者也有给路费的，但属例外施恩，费用不在存公银内动支，而于同府或通省养廉内捐给[31]。

(6) 矜罪囚。京师及各省监狱囚犯，例给口粮及灯油、柴薪、盐菜、冬衣、药饵等项费用，死者另给棺木。雍正以后，各省相继奏定囚粮及各项费用给发标准。乾隆时，定发遣军流及递解人犯口粮定额。囚粮经费多在赃赎及存公银内动支，年底造册咨送刑部，转咨户部核销。

(7) 抚难夷。对于遇风漂流至内洋海岸的外国人，由该地督抚督率有司抚恤，动用存公银赏给衣粮，助其修理舟楫，使其能安全回国。

保息经费是各地方的经常性支出，大都有一定的数额或规定标准。动用款项一般也是固定的，或在正项钱粮内动支，或于生息款(发官款交商生息)内解决，也有的来自于士民捐助。

2、救荒之政

指发生自然灾害情况下的社会救济。清制，凡地方遇灾，地方官必须迅文申报，督抚一面奏闻，一面委员会同地方官踏勘灾情，确查被灾分数，在规定期限内题报，以作为国家推行荒政的依据。荒政措施主要有：

(1) 救灾。遇到川泽水溢、山洪爆发及地震、飓风等突然性灾害，以至淹没田禾，损坏庐舍，死伤人畜的时候，政府采取紧急措施救助，谓之“救灾”。救灾自乾隆以后有一定成规。如直隶的水灾救济定例规定：水冲民房，全冲者，瓦房每间给银一两六钱，土、草房每间给银八钱；尚有木料者，瓦房每间给银一两，土、草房每间给银五钱；稍有坍塌者，瓦房每间给银六钱，土、草房每间给银三钱；瓦、草房全应移建者，每间加给地基银五钱，每户不得过三间。淹毙人口，每大口给银二两，小口给银一两。[32]地震、飓风等灾一般比照水灾例办。实际执行中，也常有奉特旨不拘成例的情形。

(2) 蠲免。荒歉之岁，按照灾情轻重，免征部分额赋，叫做“蠲免”，也叫“灾蠲”，以别于因国家庆典、皇帝巡幸、用兵等等而实行的“恩蠲”。蠲免之实行与否及蠲免多少，根据被灾分数确定。顺治时规定：被灾八分至十分，免十分之三；五分至七分，免十分之二；四分，免十分之一。康熙十七年(1678年)改定：五分以下为不成灾，六分免十分之一，七分以上免十分之二，九分以上免十分之三。雍正六年(1728年)命增加蠲免分数，遂再改为：被灾十分免十分之七，九分免十分之六，八分免十分之四，七分免十分之二，六分免十分之一。乾隆元年(1736

年），命被灾五分亦免十分之一。此后遂成定制。常例之外，因灾情较重，也时有特旨全蠲或增加蠲免分数的情形。凡蠲正赋，随征耗羨相应蠲除。如题准蠲免时额赋已征，应免之数在次年征收时扣除，名曰“流抵”。漕粮非奉特旨，例不因灾蠲免。此外，因蠲免只及田主，不及佃户，康熙时特别规定：田主遇灾蠲免，“照蠲免分数，亦免佃户之租”；后改定为：“业户蠲免七分，佃户蠲免三分”[33]。

(3) 缓征。即将应征钱粮暂缓征收，于以后年份带征完纳。缓征的适用比蠲免要广。勘不成灾（被灾分数不足五分）例不予蠲，但一般缓征；乾隆四十六年（1781年）更规定成灾五分以上州县之成熟乡庄一体缓征。漕粮漕项等例不蠲免的项目、向民间借贷的口粮籽种及各项民欠等，也都有缓征之例。成灾者，蠲免所余及未完旧欠概予缓征。缓征钱粮，乾隆以前在次年麦后起征，次年又无麦则缓至秋后。乾隆初改定：被灾不及五分缓征者，仍缓至次年；被灾八、九、十分者，分三年带征；五、六、七分者，分两年带征。而实际上，因连年歉收，或因积欠过多，无法征收，往往不得不一缓再缓，至有积至十数年不能完者。积年旧欠实在征收无着的，也有时特旨豁免。

(4) 赈饥。发仓储向饥民施米施粥叫“赈饥”。与蠲、缓不同，赈饥的对象不是“有田之业户”，而是“务农力田之佃户、无业孤寡之穷民”[34]。“凡有地可种者，不在应赈之列。但有地亩之家，现在无收，实与无地者同受饥馑，应查验酌赈”[35]。清制，地方官于勘灾同时，即应清查户口，将应赈人口造具册籍，分别极贫、次贫[36]，给发印票，以为领赈凭据。开赈时，地方官及监赈各员分赴灾所，发放米谷；米谷不足，折银钱给之，叫“折赈”。雍正时，令煮赈与散赈兼行，近城之地设粥厂，四乡二十里之内各设米厂，米厂照煮赈米数按口月给。乾隆初，定日赈米数，大口五合，小口半之。又定：地方遇水旱，即行抚恤，先赈一月（叫“正赈”，也叫“普赈”、“急赈”）。查明被灾分数、户口后，被灾六分，极贫加赈一月；七、八分，极贫加赈两月，次贫一月；九分，极贫加赈三月，次贫两月；十分，极贫加赈四月，次贫三月。倘连年积歉，或灾出非常，督抚妥议题明，将极贫加赈时间增至五六月、七八月，次贫加赈时间增至三四月、五六月。还规定：贫寒生员一体给赈，由学官具籍，牒地方官，移粟舍就给。对勘灾用费报销、散赈手续、官员奖惩等等，雍、乾以后，也都有严密的规定。

(5) 借贷。指灾荒后或逢青黄不接时向农户贷放口粮、籽种。清代各省府州县乡普遍设有常平、社。义等仓，所储米谷用于赈、贷、粜等。灾荒时三者并行，平年只行借、粜。借贷一般在春耕夏种，民间乏食缺种时进行，秋收后征还。所借除口粮、籽种外，地方官府还往往出借供雇耕牛用的“雇价”、供养牛用的“牧费”等等；口粮、籽种亦有折银钱给贷者。平年所借加息征还，歉岁所借免息。乾隆四年（1739年）定：出借米谷除被灾州县毋庸收息外，收成八分以上者，仍照旧例每石收息谷一斗；七分者，免息；六分及不足五分者，除免息外，六分者本年征还其半，来年再征另一半，不足五分者缓至来年秋后再征。十七年又定：灾民所借籽种口粮，夏灾借给者秋后免息还仓，秋灾借给者次年麦熟后免息还仓。此外，如上年被灾较重，本年虽得丰收，所借也可免息。有个别省份如广东、福建等，向不加息。

(6) 平糶。常平仓谷主要用来平抑粮价，“米贱则增价以糶，米贵则减价以糶”[37]。一般在每年春夏间糶出，秋冬时糶还，存七糶三，既接济春荒，又出陈易新。遇岁歉米贵之年，允许多出仓储，减价平糶。歉岁糶卖遇仓储不足时，发库帑糶客米接济，再不足则截留漕粮以济之，同时鼓励富户零星出糶，严禁奸商势豪囤积射利。散糶之法与赈饥同，规定于城中及四乡分设糶厂，委员监糶，预示糶期、糶价，令贫困户各持保甲门牌赴厂糶买，限以糶数。严禁牙棍包贩及厂役解手人等克扣搀和、勒索票钱诸弊，违者严加治罪，该管各官循纵者参处。其运粮脚价等费，准予报销。

(7) 通商。荒年乏食，米价腾贵时，禁邻省遏糶，允许并鼓励商贾运贩米谷至灾区，以济官米之不足，谓之“通商”。通商是与平糶相辅而行的一项措施，目的也在平抑粮价。为鼓励商贾往歉收地方运糶，乾隆元年（1736年）规定，往被灾地方运糶的米船免征官税[38]。外洋之米，乾隆时也鼓励商贾贩进，为减税以招徕之。此外，有时还官为招商，给以护照及正项钱粮，令其往灾区运糶，所得利息，商人自取，官府只于米价平后收回原本。

(8) 兴土工。在灾荒年景，由地方官相时地之宜，发官帑兴作工程，召集饥民佣赁糊口，以此作为赈济的一种方式，亦称“以工代赈”。以工代赈工程的工价一般按半价给发，但也有时准给全价，如乾隆十六年（1751年）有谕旨说：嗣后一般以工代赈工程，工价仍循往例（指半价）；但“若实系紧要工程，亟应修作，自又当照原价给与”[39]。工程完竣，督抚将所济饥民人数与所费工筑之数疏报，户部覆核准销。

(9) 返流亡。对灾年饥民外出逃荒，清统治者的基本政策是尽量防止，规定地方官于灾后即应出示晓谕，令其毋远行谋食，轻去乡土。已经外出者，则令所过州县量行抚恤，并劝谕还乡，以就赈贷，称之为“返流亡”。雍正时，制订有对外来流民的留养则例，规定各地方于冬寒时动用常平仓谷赈恤外来流民，至春暖再动支存公银两资其返籍。但这个制度实际行不通，且多弊端，故自乾隆以后，除对老弱无力者仍予留养、资遣外，对一般投奔亲故或往丰收地方觅食者，并不强制执行。

(10) 劝输。灾荒之年，政府鼓励官绅士民出粟出银助政府救荒，视其所输多寡，官予加级纪录，民予品衔或花红匾额旌奖，名之曰“劝输”。捐输条例各朝不尽相同，大体上，捐米谷至数百石，官即可以纪录加级，民即可以顶戴荣身；捐数少者，给予花红匾额。雍、乾以后定制：灾后，地方官即应将捐输银米及出资运糶、助官赈饥、施舍医药等等的官绅士民名单和所输银米数核实造册，申报督抚，少者旌奖，多者疏闻议叙；地方官不行核查及勒派报捐、侵吞渔利或以少报多、滥邀议叙的，各治以罪。乾隆四十一年（1776年）规定：绅衿士民于歉岁出资捐赈者，准亲赴布政司衙门具呈，听其自行经理，事竣，督抚核实题报。常平、社、义等仓，也都分别定有劝捐条例。

上述措施互相补充，遭逢重大灾荒时往往同时实行，因之而支出者即为救荒经费。救荒与保息不同，一是开支浩大，二是没有固定数额，支出多少视灾情而定。救荒经费一般由地方库储支出，事竣奏销，但也常由户部特拨专款，还往往截留漕粮。清前期，救荒

是国家一项大的支出，几乎年年都有，往往动辄花费白银数十万两乃至数百万两。

四、收支大势

（一）顺治至康熙前期

从清入关到康熙二十年代初平定三藩叛乱并收复台湾之前，清王朝的统治尚未稳固，一方面连年战争，军费开支浩大，另一方面经济凋敝，政府岁入较明代大为减少，故财政相当困难，“岁支常浮于入”。这是清初财政总的特点。

顺治时期，清王朝正处在军事统一全国的战争之中，军费是当时国家最主要的岁出。据记载，顺治初年诸路兵饷岁需银1300余万两，十三年（1656年）以后增至2000万两，末年达到2400万两。而岁入，由于入关后除豁了明季三饷等项加派，特别是由于历经明季以来多年战乱浩劫之后，人丁死逃，地亩抛荒，工商衰败，从而税收大受影响，顺治八、九年时，“丁田二项并杂税盐钱”仅实征银2100余万两，十三年时为2208万余两，末年（十七年数）也仅为2566万余两[40]。按上述数字计算，顺治后期，军费开支要占到当时岁入的90%以上！军费开支如此之大，迫使清政府不得不极力压缩其他开支，主要是通过裁汰冗官以节省政费：“顺治元年，以冗官费多，京堂等缺强半裁省。三年，裁并各府推官、各县主簿等缺。自是而后，裁并各省道府州县缺。十三年，复以钱粮不敷裁汰冗员，为节省之法”[41]。清初，每年官俸等政费开支仅为200多万两。然而即便如此，还是经常入不敷出。据礼科给事中刘余谟顺治九年奏言，当时每年钱粮入数为1485.9万余两，出数兵饷1300余万两，其他各项经费200余万两，合共岁出1573.4万余两，以入抵出，不敷银87.5万余两[42]。末年时，虽收入有所增加，但除去各省留支以后仅余1960万两，以之开支军费就已有400万两左右的缺口，加上其他经费，入不敷出的赤字就更大了[43]。

康熙初年，军事征服基本完成，但是吴、尚、耿三藩拥兵割据云、贵、粤、闽数省，“岁需二千余万，近省挽输不给，一切仰诸江南，绌则连章入告，既赢不复请稽核，天下财赋，半耗于三藩”[44]。在这种情况下，中央政府的财政仍然相当支绌。及至三藩叛后，一方面中央收数骤绌，另一方面因平叛而军费浩繁，局面就更加严峻。关于这一时期的收支情况没有确实纪录，但是清朝大开捐例，就是从平三藩筹饷开始的。又这期间改折漕贡、裁节冗费、稽查漏赋、量增盐课杂税、裁俸停工等等，种种筹款措施不一而足，从中也足见其时财政形势的艰窘。

（二）康熙中至乾隆时期

以康熙二十年（1681年）平定三藩叛乱、二十二年台湾郑氏降清为标志，清王朝终于确立了对全国的统治。此后一直到乾隆时期，为清王朝的全盛时代。这一时期，社会安定，经济逐步恢复并进一步发展，出现了历史上空前繁荣昌盛的局面。与此相联系，清王朝财政的收、支也走上正轨，收入增加，支出有常额，清初收不抵支的局面根本改观。这一时期在经常收支项目上，大体每年出入平衡且有盈余；遇有临时额外支出如用兵、工程、赈恤等等，或动用历年节余，或采取“捐输”“报效”等方法筹款，总的说未出现大的财政困难。

分别来说，在康熙时期，由于社会经济尚处在由严重破坏到逐步恢复的过程中，为休养生息，政尚宽大，故虽岁入较之清初已大为增加，但各项税收的实征多仍不及明代原额。康熙中期以后的岁入，大约只有3500余万两[45]。不过，其时崇尚节俭，岁出也相对较少，故常年收支相抵仍有盈余。康熙时多次大规模蠲免，而户部库存银最多时仍达到5000万两，就是明证。

雍正时期，社会经济已经恢复，国力增强。雍正帝鉴于其父晚年施政疏阔，官吏贪污成风，库帑亏空严重的现实，大力整顿吏治和财政，一方面严查亏空，限期填补，另一方面整顿和改革税收及财务支出制度，如实行摊丁入地、耗羨归公、增加盐课关税、严核奏销等等。常捐之设亦自雍正始。经过此一番整顿、改革，清王朝财政的面貌又发生一次变化，为以后乾隆朝府库充盈的局面奠定了基础。雍正时期的国库存银最初仅800万两，中期增加到6000余万两，后因西北用兵耗去大半，末年时减少到2400万两。

乾隆时期清王朝达到鼎盛。这一时期，随着国力增强，铺张奢侈之风渐起，康熙时的皇帝躬亲节俭、雍正时的严核国家度支情况已不复可见。乾隆一朝皇帝巡幸、寿典、对内对外用兵（所谓“十全武功”）、河工。赈恤等等，用帑之多远过前代，其中仅历次用兵军需所耗，即达银1.2亿两以上，河工糜帑亦多达数千万。然而国家的岁入亦较前增加。乾隆时岁入地丁、耗羨、盐课、关税、杂项税课及常例捐输银总共4000多万两（特开之捐例及商人报效等临时性入款不在其内），经常项目的岁出为3000余万两，收支相抵后的盈余常在1000万两以上。兹以乾隆三十一年（1766年）的出、入数字为例，列表如下，以见其时收支规模的大况。

表2 乾隆三十一年（1766年）的各项收入及其占岁入总数的百分比（1）

项目	银数（万两）	占岁入总数的百分比（%）
地丁	2911+	61.62
耗羨	300+	6.18
盐课	574+	11.83
关税	540+	(2) 11.12
芦课、渔课	14+	(3) 0.29
茶课	7+	0.14

落地杂税 85+ 1.75
契税 19+ 0.39
牙、当等税 16+ 0.33
矿课（有定额者） 8+ 0.16
常例捐输 300+（4） 6.18
共 计 4854+（5） 100

资料来源：《清史稿》卷125《食货六》，中华书局标点本。第3703页。

注：

（1）此表数字又见魏源《圣武记》卷11，但魏书未标明数字年份，且地丁银数误作2941万两（《清史稿》数与《清朝文献通考》同）。经与各书核对，是年数字原有万位以下数，《清史稿》皆略作“××万两有奇”。又据《清朝文献通考》卷4《田赋考四》、卷10《田赋考十》，是年田赋，民田于地丁银外另征粮8317735石有奇（含漕粮），屯田征屯赋银784902两有奇、屯赋粮1097064石有奇，此外还各有草束。又《清史稿》于记各项入款后声明：“外销之生息、摊捐诸款不与”。

（2）原文作“五百四十余万两有奇”；《圣武记》作5415000两。

（3）《圣武记》作芦课122500两、渔课24500两。

（4）原文作“三百余万”。

（5）此项总数为以上各数相加之和，原文作“四千数百余万”。

表3 乾隆三十一年（1766年）的各项支出及其占岁出总数的百分比（1）

项目	银数（万两）	占岁出总数的百分比（%）
满汉兵饷	1700+（2）	49.26
武职养廉	80+ 2.32	
王公百官俸	90+（3）	2.61
外藩王公俸	12+ 0.35	
文职养廉	347+ 10.05	
京官各衙门公费饭食	14+（）	0.41
京师各衙门胥役工食	8+ 0.23	
内务府、工部、太常寺、光禄寺、理藩院祭祀、宾客备用银	56 1.62	
采办颜料、木、铜、布银	12+ 0.35	
织造银	14+ 0.41	
宝泉、宝源局工料银	10+ 0.29	
京师官牧马牛羊象马秣银	8+ 0.23	
各省留支驿站、祭祀、仪宪、官俸、役食、科场、廩膳等银	600+（4）	17.39
东河、南河岁修银	380+（5）	11.01
更定漕船岁需银	120 3.48	

资料来源：同表7.2，第3703—3704页。

注：

(1) 本表数字亦见魏源《圣武记》卷11，项目详略互有差异。

(2) 原文作“一千七百余万两”；《圣武记》作17037100两有奇。

(3) 原文作“九十余万两”；《圣武记》作938700两。

(4) 原文作“六百余万两”。又原文声明：此600余万两“岁不全支”。

(5) 原文作“三百八十余万两”；《圣武记》作东河80余万两、南河300余万两。

(6) 此总数为以上各数相加之和，原文作“三千数百万”。

乾隆时期的国库储备也是康、雍、乾三朝最充裕的，表6.4是一些资料关于三朝户部银库存银数的记载。

表4 康熙、雍正、乾隆三朝户部银库存银数

年份	银数(万两)	资料来源
康熙48	5000	《清圣祖实录》卷240，康熙四十八年十一月丙子
康熙61	800	阿桂《论增兵筹饷疏》，载《皇朝经世文编》卷26
雍正间	6000	同上
乾隆初	2400	(1) 同上
乾隆37	7800	《清高宗实录》卷920，乾隆三十七年十一月癸丑
乾隆41	6000	魏源《圣武记(附录)》卷11《武事余记·兵制兵饷》
乾隆46	7800	同上
乾隆末	7000—8000	同上，并参见萧一山《清代通史》卷中，第二册，第234页引洪北江文

注：(1) 乾隆帝说为3400万两，见《清高宗实录》卷920，乾隆三十七年十一月癸丑。

在财用充裕的情况下，康、雍、乾三朝曾一再实行钱粮蠲免。康熙一朝各种项目的大小蠲免总计不下500余次，所免总数超过一亿数千万两[46]。特别是从二十五年起，几乎每年都对一省或数省“普免”，即免

征全部额赋。从三十一年起，逐省蠲免起运漕粮一年。从五十年起，三年之内轮免各省钱粮一周，计共免“天下地丁粮赋新旧三千八百余万”[47]。乾隆朝的蠲免规模更超过康熙时。乾隆六十年间，计共普免全国钱粮四次（十年、三十五年、四十二年、五十五年）、漕粮三次（三十一年、四十五年、六十年），每次分数年轮完，还普免过官田租和各省积欠。其他个别省份、地区、个别项目的蠲免和豁免旧欠数不胜数。有些蠲免且形成为定例，如“每谒两陵及他典礼，踣路所经，减额赋十之三，以为恩例”[48]。一再大规模实行蠲免，也从一个方面反映了当时国家的财政状况。

（三）嘉庆至道光时期

嘉庆、道光时期，清王朝步入了多事之秋，各种社会矛盾日益暴露、激化，天灾人祸不断，正常的税收难于保证，意外开支却有增无已，是以国库日渐空虚，财政窘迫。嘉庆初年为镇压白莲教起义，不仅将乾隆末年国库七八千万两存银消耗一空，而且不得不开“川楚事例”，先后收捐银多达3000余万两[49]。此役耗用军费超过亿两[50]，给清王朝财政以沉重打击，从此再难恢复元气。因国库空虚，嘉庆朝为应付河工、军需、赈务各项额外支出，只能依靠捐输，故自川楚事例以后，各种捐例从未停开，每年所收捐银少则二三百万两，多时超过千余万两[51]。

道光时期的财政困难尤甚于嘉庆朝。嘉庆十七年（1812年），岁入4113万余两，岁出3510万余两，虽收支相抵后的盈余数已较乾隆时大为减少，但仍有600万两左右。而至道光时期，据户部道光三十年（1850年）奏报，此前十余年间，“岁额所入，除豁免、缓征、积欠等项，前后牵算，每岁不过实入四千万上下”，较额征少四五百万两，岁出则“约需三千八九百万两”，收支相抵，已经几无盈余。这还仅是就例内支出而言，实则当时“用款多寡难定。以近十余年计之，海疆、回疆及各省军务，东、南两河工用，南北各省灾务，统计例外用款，多至七千余万”。计入这些，那就入不敷出了：“入款有减无增，出款有增无减，是以各省封存正杂等项渐至通融抵垫，而解部之款日少一日。……虽经叠次恩发内帑银一千余万两，王大臣议减京外各营马乾、红白赏恤、杂项、减平等款共节省银一千余万两，臣部先后催完积欠银一千七百余万两，又因南粮缺额，京仓支放等款分成改折，而入不敷出，为数尚钜”。[52]户部此折，已将道光朝最后十几年间财政困难的情形说得很清楚了。兹将道光后期的岁入、岁出数字列为表6.5，以见其时收支的大概。

表5 道光后期岁入、岁出情况

年份	岁入（银两）	岁出（银两）	相抵余额（银两）
道光18	41272732	36209382	5063350

道光19 40307372 34787590 5519782
道光20 39035229 35805162 3230067
道光21 38597458 37341583 1255875
道光22 38715060 37149811 1565249
道光23 42264528 41904903 359625
道光24 40163854 38651694 1512160
道光25 40612280 38815891 1796389
道光26 39222630 36287159 2935471
道光27 39387316 35584467 3802849
道光28 37940093 35889872 2050221
道光29 37000019 36443909 556110

资料来源：道光18—28年数据北京图书馆藏翁同 家抄本《岁入、岁出册》，引自《中国近代货币史资料》附录172页。道光29年数据王庆云《石渠余纪》卷3《直省出入岁余表》。按王书卷3《直省岁入总数表》记有道光21、22、25、29各年岁入数，同卷《直省岁出总数表》记有道光28、29年岁出数并附有道光21、22、25各年岁出总数，《直省出入岁余表》记有道光25—29年岁入、岁出总数，所记各数有的与翁抄本小有差异，有的年份数字各项分数相加之和与所开总数也有差异。

表中数字出自户部山西司奏销红册，为各省历年奏销总数。由于未扣除省际协拨出入重复数字，岁出数较实际支出要大一些。如据王庆云说，道光二十二年（1842年），甘肃、四川、云南、贵州四个收不抵支的省份总共接受了邻省协拨银560万两，这些银两“邻省之协拨者既作出数奏销，而受拨省份将所拨之款又作出数奏销”，在总数内重复计算，应当减除，故该年的实际支出应为3150余万两，出入相抵后的盈余为716万余两[53]。然而这只是各省的出入情形，未包括京师支出在内，而当时京师的支出，主要是靠各省解款。道光后期，京师户部每年支放银九百四五十万两，其来源“除各省例解部款一百二十万，常捐、旗租、减平二百余万外，不敷银两随时奏闻，于盈余省份地丁、盐、关指款拨解部库”[54]。计入京师用款，道光后期全国总计的岁入、岁出实际是没什么富余的，因为各省出入的盈余数，差不多要全部用来解京供中央开销。常例收支如此（表6.5均为常例奏销数），应付起当时层出不穷的例外开支，就只能靠吃库存老本，“是以各省封存正杂等项渐至通融抵垫，而解部之款日少一日”。这种局面，到太平天国起义于道光朝的最后一年（道光三十年）年底爆发以后，终于演变为清政府一场空前的财政危机，而清前期的封建财政，也就以这场危机为标志而告终结了。进入近代以后，由于外国资本主义的侵入，中国社会的性质及经济、政治情况都发生了重大变化，清王朝的财政就又是另一种局面了。

（资料来源：中华文史网编辑部）

[1] 工部亦辖一钱法堂及一铸钱局名宝源局，所铸钱供工部各项工程经费使用。

[2] 《清朝文献通考》，卷85。

[3] 户部云南清吏司兼管漕政，山东清吏司兼管盐课，贵州清吏司兼管关税。又工关税务由工部营缮清吏司管理。

[4] 光绪《湖南通志》卷49《赋役二·户口二》。

[5] 丁银一般按人丁派征，但在江西、福建等省有一种“盐钞银”，沿自明代人民领取政府配给的户口盐所纳钞米折银，系按“口”派征（其他大多数省已将其归入地亩征收），属于一种特殊的人口税。因有盐钞银，这些省编审时除编男丁外，还编女口。

[6] 《清朝文献通考》卷21《职役考一》。

[7] 曾王孙《清风堂文集》卷13《汉中录·勘明沔县丁银宜随粮行状》。

[8] 《清朝文献通考》卷19《户口考一》。按此项规定于康熙五十一年定义，次年以“万寿恩诏”的形式向全国颁布。

[9] 更名田原为明朝藩产，清康熙初将其给予耕种民人，由所在州县征收赋税，遂转为民田。

[10] 原为明朝卫所屯田，清初因之，后卫所陆续裁撤，其土地归并州县征赋，转为民田。

[11] 此为清初先已圈给旗丁，后又退还民间之地。

[12] 指官田折价，转为民田者。

[13] 顺治初定开垦荒地三年升科，六年颁布垦荒令改定为六年，九年复改为三年。康熙以后，十一年定六年升科，十二年再放宽为十年，十八年恢复为六年。实际执行，以六年为多，但也有十年、三年升科的。

[14] 这四种办法，串票法和沿自前明的自封投柜法在顺治时先后实行，但三联串票到康熙二十八年才出现，雍正时确定下来；滚单法始自康熙三十六年；上下忙征收期限在雍正十三年议定。又四法之外，清初曾沿明制实行过易知由单（征收钱粮通知单），但后来因繁费累民，同时自串票实行后由单失去作用，于康熙二十六年停止使用。

[15] 各朝田赋征数见梁方仲《中国历代户口、田地、田赋统计》，上海人民出版社1980年版，乙表70—75、77、79。按该书表据《清朝文献通考》、嘉庆《重修一统志》及王庆云《石渠余纪》各书。

[16] 减征虽在甲地减收漕粮若干，但指定由乙地代办，乙地因代甲地办粮，在原征地丁银内要做相应扣除，而甲地减征所折价银即用以解司抵补。民折官办为民间交纳折色银，由官府购办本色解运。

[17] 清代漕船原额14505只，后因漕粮改?/div>

责任编辑: echo

[清前期财政概述](#) >

--文章内容列表--

[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

平均得分 0, 共 0 人评分

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10