

浅谈晚清财政

<http://www.crifs.org.cn> 2008年1月9日 刘佳

摘要 清王朝中央政府的财政实力一直比较薄弱，而晚清时期的财政状况更是令人堪忧，这直接限制了政府调控国家与社会资源的能力，减缓了中国的军事近代化，加速了其主权的丧失，阻碍了近代民族国家观念的形成。在社会大转型的重要历史时期，政府的财政实力是其主动推动现代化发展的重要的现实基础，而晚清政府缺乏这种雄厚的物质条件，从而也成为其迅速灭亡的重要因素之一。

关键词 晚清财政 国家调控 军事近代化 国家主权 近代民族 国家观念

一、晚清财政概况

清王朝“中央政府的财政制度是相当程度地浮在表面上的。”^①清王朝是中国历史上少有的实行“轻徭薄赋”的朝代，它在长时间里实行低税率政策。“甚至在正常时期，帝国官僚政治的组织虽然在形式上是高度集中的，仍不能深入到中国的社会（包括这个社会那些构成经济的方面）中去。中央政府通常将其经济作用只限于要求分享一部分生产中比较固定的经济所得，以及保持国内安定和防御外患以确保下一年的再生产。这个作用当然符合儒家政治思想的主流。但是在帝国长达两千年的不同时期中，为了摆脱经济中的消极无为状态，曾利用过在支撑帝国制度的儒-法思想混合体中较为活跃的法家体系，王莽和王安石的‘改革’就是明显的例子。但是，极为保守的清朝也许是特别难以摆脱经济上的消极无为状态的，因为它一直感到自己是异族，所以决心通过维护儒家的正统来证明自己统治的合法性。”^②在整个清王朝时期，土地税不具有扩张性，它自1711年实行“滋生人丁、永不加赋”的政策后就再也不能随人口的增长而增加了。各省上缴中央的份额只有在新垦地纳入税册时才会有所提高，而各省却很少把土地税增加的情况上报中央。这直接影响了清廷的财政收入。晚清政府也没能改变原有的税收制度，继续维持着低税率。

鸦片战争前，在清政府的财政收入结构中，田赋一直是支柱性的财源。在晚清时期，田赋虽然还是很重要的收入来源，但它的支配性地位已被关税和厘金所取代。1854年以后成立的外国人管理的海关正式规定向对外贸易征收关税，并把收入上缴给中央政府而不归各省掌握。1894年的关税比1864年增长了近2倍，在收入结构中的比重由1/7左右上升到1/4左右。^③然而严重的是，海关不具有扩张性，在缺损的主权下被列强规定在一个很低的税率上。“第二种新税制则相反，它几乎完全脱离了北京的控制。这就是厘金税，它原来是各省官员为了筹集镇压太平军而设立的。作为向通过运河的粮食征收的内地过境税，厘金税1853年首先在江苏省开征。在有些情况下，不但在运输沿线征收，而且还在出发地作为生产税或者在目的地作为营业税征收。税率悬殊很大，从货价的1%到10%不等，而最普遍的税率是每个厘卡收2%。在各省每年向户部上报的商品厘金税中，中央政府只能处理约20%，其余的实际都由各省掌握。未上报的数量不详的税收当然也归地方留

用。”④而田赋管理的分散性使政府失去了对田赋管理的控制权，结果使田赋在财税制度中不能起到关键性作用，不能随经济发展而使政府收入增多。在这种不利的条件和不当的政策下，政府缺乏对税收制度予以创新以拓宽财源的能力。

从1840年开始，清政府的财政盈余年年递减，最低时只有大约36万两。然而，即使这么一点盈余，也都交于户部充了兵饷。实际上，政府的财政已经十分空虚。太平军起义期间，清政府国库已经收不抵支。“1852-1863年国库平均收入仅900多万两，相当于道光前期常年的70.4%，但实银收入仅有48万两，此后不断减少，平均每年不过十几万两，大约只抵得上两个中等县的田赋收入。”⑤。与晚清以前的年国库存银的比较可以发现，“1853-1861年的平均年存银约相当于1821-1834年间的1/15，约相当于1777年的1/45。但此时的数字只是记帐数而非实银数。据1865年的户部报告，战时每年的库存实银在1853-1857年只有平均11万两，1858-1864年每年平均只有6万多两。国库既如此，各省库也都不免‘竭蹶不遑’、‘司库荡然’，如贵州在60年代藩库存银多年间只有80余两。”⑥。甲午战争开始后，清王朝年年处在入不敷出之中，直至它的灭亡，也没能摆脱这种困窘状态。这一时期，晚清政府已经面临着高额赤字的巨大压力。有人估计，甲午战争结束之初，财政赤字已不下1500万两。⑦光绪二十五年（1899），清廷财政收支相抵已实亏1300万两。到1903年，收支间的亏额达到3000万两。⑧据威格尔计算，1905年的赤字已达3300万两。⑨

二、晚清财政与国家的调控能力

由此看出清政府调动国家与社会资源的能力极其有限。财政是一国政府实现其各项职能的重要手段，财政资源的有限性必然导致政府效能的有限性。“在欧洲‘落后’国家的最初的工业化热潮中（例如十九世纪九十年代的俄国），国家预算代替了受到贫困的农业部门严重限制的微弱的市场需求和资本供应。在德国和法国等不那么‘落后’的国家中，工业银行提供信贷的业务也起到了同样的作用。但在清末，中国却一样也没有。”⑩清政府难以提供近代市场经济发展所必需的足够的公共品。在一个有比较成熟的市场机制的环境下，政府提供公共品主要表现为制定和维护市场竞争的规则与秩序，提供市场所不能提供的基础设施的建设。对晚清政府而言，它所能做的主要是后者。然而在整个晚清时期，政府的投资能力显得明显不足，它没有也无力把资金投于经济发展所需要的社会基础设施的建设。晚清政府有过很多次大规模的借款，但借款的主要用途是在军费的开支上，直接用于经济发展和实业建设的数目很少。仅以1877-1890年为例，“晚清政府共有25次借款，其中用于军事目的的有13次，占总款额的71.84%，而用于实业的借款才5次，仅占总款额的8.97%。”洋务派曾掀起了中国早期的现代化浪潮，但李鸿章等人的努力显然面临着缺乏资金和经营技术这类巨大的困难。在政府应该投资的基础设施中，铁路建设没有也没能受到重视，使中国到1894年还只有195英里的铁路线。政府不能保证对公共品的投入制约了经济的发展，使政治体系自身的合法性受到了挑战。罗兹曼等人评论说：“如果19世纪60年代末，清廷下决心推动现代化的话，自然会形成一个完全不同的经济发展模式。”这种假定过于理想化，因为晚清政府没有充足的财力在当时的环境下来致力于现代化的建设。

清政府的效能低下还表现在太平天国战争前后发展起来的厘金制。在19世纪，财税机构从最初依靠土地税转变为依靠商品税和关税，但这些税种不是处于中央政府的控制和管理之下，而是受省级督抚的控制，经济权力发生了由中央向地方的倾斜，主动权也就从中央政府转移到地方。这给地方政府大规模地、不合理地、不固定地强制征收厘金提供了条件。厘金制类似欧洲重商主义之前的各地贸易关卡，对国内流通的货物在每个地方关卡收1-10%的厘金。由于对跨省跨区贸易重复收税，

这种税收制使贸易的交易费用极高，对分工的发展起着严重的阻碍作用。厘金作为对工商业增税的一种制度形式，不仅代替了当时已经处于瘫痪状态的国内常关的职能，而且随着战区的变化，厘金局卡有“因地制宜”设置的灵活性，使它更加超过了常关所起的作用，日益严重地阻碍着土货在市场上的流通，而有利于洋货的倾销，进一步加强了洋货对土货的竞争力。欧洲重商主义虽然用各种产业政策和保护关税阻碍国际贸易，但它却以统一国内度量衡，废除国内贸易关卡，减少了国内交易费用，促进了国内统一市场和分工的发展。中国的厘金制虽然受到外国条约制的限制，但是一直要等到民国时代才被完全废止。

三、晚清财政与军事近代化

晚清政府财政的支绌也是军事近代化的重要障碍之一。这里仅以最具代表性的筹办近代海军为例。建立近代海军，不论是船炮的配备，以及人材的训练无不需要大量的金钱加以支持。以晚清的财政实力想发展一支强大的新式海军，其困难不难想象。当时政府的岁收约为9000万两，海防经费400万两，约占4.4%，其数本已不多，经南北洋分拨后，为数更微。可是这笔经费的问题却层出不穷：清廷创建海军之初，既无一个通盘的计划，也没有一定的专用经费，仅由东南各地沿海的督抚自行设法，就地筹措。而各省本身财源不足，加之各督抚缺乏近代民族国家意识，因此对于应拨给南北洋的海防经费，不是拖欠，即是截留，使南北洋根本难以收到足额。“以北洋而论，自光绪元年至六年，平均每年仅及1 / 4多；七年至十二年，平均每年仅超过半数，十二年以后，海军经费虽全拨归海军衙门，但情形却依然未见好转，有时甚至还不如以前。北洋海军每年原需170余万两，经过一再删减，最后仅余90余万两，捉襟见肘，维持经常的人事经费已甚勉强，至于再增加装备，则更为不可能。”

即使如此少量的海防经费，政府还要不断地向之动脑筋，借故滥加挪用。“计先后奉旨借拨晋豫赈银20万两，借拨晋省赈粮银10万两，代购豫省赈粮借拨银12万两，直省采买赈粮借拨银15万两，扣招商局借拨京城平余资本银6万两，奉旨拨借河间开井费银4万两，添购京余杂粮银3万两，合计共达70万两。再加上借拨滇案恤银20万两，合为90万两，几乎是北洋前三年收入的一半。此外，户部为了偿还西征军饷借款，又规定于各海关应拨南北洋海防经费四成洋税内扣除一半(100万两)，影响北洋海军发展至深且巨。”更为不幸的是，慈禧大肆挪用巨海军军费为庆祝自己的六十万寿修建三海及颐和园。“她从海防经费中究竟提取了多少钱来盖造颐和园，其确切目的是难以弄清楚的。但是我们发现，醇亲王在1888年11月给李鸿章写信，要求他向几个省的督抚们筹款二百万两，存入天津洋行，以其利息用于进一步修造这座避暑离宫。可是，这只不过是刚刚开始，因为1891年3—6月清帝批准了海军衙门本身的奏折，公然建议颐和园的建筑款项应取自海防捐款和驻外使团专款。”以致最后海军衙门向清帝建议“停购船械”，给北洋海军的发展以沉重打击。

四、晚清财政与国家主权

晚清政府财政所陷入的困境在很大程度上导致了自身主权的逐步丧失，同时，主权的逐步丧失又是清政府财源枯竭的一个重要原因，两者互为因果，使清政府陷入了难以自拔的恶性循环之中。这里仅以晚清政府大量举借外债为例。1895年以后，晚清政府的财政已经是收不抵支，赤字不断上升。大借外债主要是为了筹措军费和之后的偿还赔款。比如，甲午战争期间，清廷向汇丰银行筹借了四笔外债，折合银4000多万两，相当于当时政府收入的一半；战败后又向俄法集团和英德集团借了三笔外债，共有3亿两。到1900年，这七笔外债每年本息偿付额达2490余万两，成为政府常年的财政负担；1902年起清廷又背起了庚子赔款的沉重负担，在其最后几年，归还各项赔款和庚子赔

款的数额每年合计大四千六、七百万两。而举借外债常常附加有种种政治上、经济上甚至军事上的苛刻条件。如英德借款给清廷时，英国迫使清政府声明，长江沿岸地方“中国段不让与或租给他国”。同时，绝大多数的借款都要求晚清政府以海关收入作担保。1890-1900年每年的关税收入相当稳定地保持在二千二、三百万两上下，以关税偿还借款就使户部的固定收入项目大量亏空；当然更为致命的是对中国主权的侵害，清政府每年的海关收入基本上全部落入列强手中，清朝的海关“实际上已成为中国的外国债权人的收款机关。”当时海关税收是清政府主要的财政收入，列强控制了海关，就基本上控制了中国财政，清政府独立行使自身职权的行为受到极大限制。

五、晚清财政与近代民族国家观念的形成

财政基础在不断地分散化，地方拥有了比中央更多的

资源，而且大量拖欠国库税款。据户部报告，从1843-1847年，各省总共拖欠地丁银达900多万两，到1848年底，各省陆续豁免的税款有280万两，还拖欠770万两之多。这笔款项约接近战后国库每年储存的银数。资源控制的地方化产生了以牺牲国家的统一为代价的、使地方主义兴盛的可能性。这实际上也阻碍了中国近代民族国家观念的形成。地方政府新增长的经济实力主要并没有用来为国家政治服务，如广东、江苏等地的地方政权在政治上和财政上各自为政，其许多政策与中央政府相抵触，而中央政府已没有可资利用的行政手段对地方进行控制。长期以来，近代民族国家观念的缺失是中国难以摆脱困境的重要的政治文化因素之一，天下观念和乡土意识使全民族很难有效地整合全国资源抵御外敌，自强求富。由于战争因素而使中央政府把财政权不断地下放给地方，给各督抚继续保持原有的乡土意识提供了重要的物质基础，与此相对的中央权威的削弱更难使人们增强大一统的国家观念。是以诸如甲午海战李鸿章“以一人而战一国”的悲剧不断地上演。

六、结语

社会转型时期的现代化发展需要政治体系有足够的政治能力来主动地推动，政府的财政实力是它这一作用得以发挥的现实基础。晚清政府财政实力的窘迫使其推进近代化进程步履维艰，中央政府调控能力衰微，无力建设强大的近代国防，国家主权日益沦丧，不合理的财税制度给各级官员的腐化提供了便利的条件，财政权的分散阻碍了近代民族国家观念的形成，等等。反过来这些因素又进一步加剧了政府财政的困难，加速了晚清灭亡的步伐。

注释：

①[美]费正清.剑桥中国晚清史.中国社会科学出版社.1985年版.第73页.②④⑩ [美]费正清.剑桥中国晚清史.中国社会科学出版社.1985年版.第73-76页.

③严中平主编.中国近代经济史(1840~1894).人民出版社1989年版.第484-485页.

⑤⑥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141页.

⑦⑨彭泽益.中国社会经济变迁.中国财政经济出版社.1990年版.第667页.

⑧张神根.清末国家财政、地方财政划分评析.史学月刊.1996年第1期.严中平主编.中国近代经济史(1840~1894).人民出版社1989年版,第721页.

[美]G·罗兹曼：.中国的现代化.江苏人民出版社.1995年版.第175页.李鸿章.李文忠公全集.海军函稿卷一.第10—12页.筹议海军经费.

李鸿章.李文忠公全集.奏稿.卷72.第35—38页.覆奏停购船械裁减勇营折.

[美]费正清：.剑桥中国晚清史.中国社会科学出版社.1985年版.第291页.

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39页.

文章来源：法制与社会 （责任编辑：XL）