

# 1850 年前后 清政府的财政困局与应对<sup>\*</sup>

任 智 勇

摘 要：最晚从 19 世纪 30 年代起，清政府陷入了长期的财政危险平衡状态，其收仅敷抵支。第一次鸦片战争的军费与道光二十三年的户部亏空案使得户部上下一片哀鸿，清政府经过多方努力，库储至 1849 年后方始回至千万两左右。到 1853 年，又因河工和太平天国战争产生的巨额另案经费近 3000 万两，清政府财政自此已无力维持。户部推出的各种补救措施中，以征收商业税和金融改革影响最大。商税的征收失败导致清政府此后在商业性税收方面除厘金外一直没有太大起色，厘金也因此承担了恶名；金融方面推出的铸大钱、行钞因未顾及信用问题和细节考虑不周导致失败，并影响了此后中国纸币的推出与金融控制权的旁落。

关键词：晚清 财政 商税 钱钞

1842 年，中英《江宁条约》签订，标志着鸦片战争的结束。9 年后的 1851 年，太平天国运动爆发，战争严重影响了清政府的财政，迫使其对财政体制进行了一定程度的变革，财政收支结构也随之发生变化。

道光末年（鸦片战争之后）至太平天国运动之前，清政府的财政体制处于将变未变之际。从已有研究来看，大致除了榷税略有变化（夷税开始征收，国内贸易税和国际贸易税有所增长），<sup>①</sup> 其他税种收入情况变化不大，支出结构也变化不大。但此前研究多认为清政府的财政处于比较紧张的状态，那么，是什么导致清政府处于财政紧张的状态？紧张到什么程度？清政府是否觉察到此间的问题并采取何种措施？这些问题都有待进一步解释。

---

\* 本文系国家社科基金重大项目“清代商税研究及其数据库建设（1644—1911）”（16ZDA129d）的阶段  
性成果；曾提交《历史研究》编辑部与华中师范大学近代史研究所、历史学院合办的第四届青年史学  
家论坛（2018 年 5 月，武汉）。承蒙两位匿名评审人惠赐高见，张振鹏先生也为此文提供了宝贵意见，  
一并深表谢意。本文若有不当之处，系笔者个人之误。

① 可参见陈勇《“经制”与“新增”：五口通商时期清廷对海关夷税的管理》（《中国经济史研究》2015 年  
第 1 期）、周育民《从江海关到江海新关》（《清史研究》2016 年第 2 期），拙文《从榷税到夷税：  
1843—1854 年粤海关体制》（《历史研究》2017 年第 4 期）也就相关问题进行了阐释。

太平天国运动兴起后,清政府很快陷入财政困境,这是学界的定论。关于清政府的应对方法已有很多研究,<sup>①</sup>但基本限于其时其地,于大的历史背景和后续影响多未纳入考察范围。<sup>②</sup>笔者以为,正是道光末年收支的勉强平衡,以及户部银库亏空案消耗了清政府的库储,使得清政府在战争进入第三年(咸丰三年,1853)时,库储消耗殆尽,迫使其推行多种补救方案。在这些举措中,影响最大也最值得关注的是商税和金融。但由于清政府自身行动能力不足,或有较好办法却无力施行(如钞法、大钱),或施行后陷于困境(如厘金),终无法满足其财政需要。这些变革影响深远,贯穿整个晚清时期。对这一时期财政困境及应对措施进行分析,有助于我们理解晚清的财政、政治以及社会变迁。

## 一、鸦片战争对清政府财政的影响与户部亏空案

无论是古代还是现代,战争对于政府总是一件极其耗费国力的事情。鸦片战争对于清政府的财政而言更可谓雪上加霜。本节拟讨论战争对清政府财政的消耗即战争军费和战争赔款。

关于清政府的军费,已有多位学者进行了研究。<sup>③</sup>根据茅海建教授的研究,清政府已知开支按其来源可分为:财政经费19219952两,捐输6624403两,<sup>④</sup>摊廉2592617两,其他277306两,合计28714278库平两。在这2871万余两军费开支中,最终由清政府直接负担的为1921万余两,官绅捐输662万余两,各级官员摊廉259万余两,其他部分约28万两。所谓“捐输”,即以直接为战争捐款或在《奏定海疆捐输章程》例下捐款;所谓“摊廉”,即先从库存中提用银两,事后再从某省区文武官员的养廉银中按年按成分摊扣除,以归还

① 关于鸦片战争与军费的研究,如茅海建:《鸦片战争清朝军费考》,《近代史研究》1996年第6期;关于鸦片战争赔款的研究,如汤象龙:《民国以前的赔款是如何偿付的?》,《中国近代经济史研究集刊》第3卷第2期,1935年11月;关于此时清政府财政总体情况的研究,可参考周育民:《1840—1849年的清朝财政》、《1840—1849年的清朝财政(续)》,《山西财经学院学报》1982年第2、3期。关于咸丰初年的钱钞问题与财政,笔者参考了彭信威《中国货币史》(上海:上海人民出版社,2017年)、何烈《清咸、同时期的财政》(台北:“国立”编译馆,1981年)与宓汝成《清政府筹措太平天国的军费及其后果》(《太平天国学刊》第1辑,北京:中华书局,1983年)。史志宏《清代户部银库收支与库存统计》(福州:福建人民出版社,2008年)对清代大进大出黄册进行了整理,使学界对中枢财政有了较为准确的了解。笔者希望本文在各位前辈研究的基础之上,通过资料的补充和重新解读,能在宏观理解与微观阐释方面有所推进。

② 刘增合《太平天国运动初期清廷的军费筹济》(《历史研究》2014年第2期)着力于1850年后清政府各项军费筹济措施,分析了清政府在“通变”与“守经”之间的平衡取舍并为此后数十年的制度奠定基础。

③ 笔者此处仅引用当代学者的有关论文,如彭泽益:《论鸦片战争赔款》,《经济研究》1962年第12期;周育民:《1840—1849年的清朝财政》、《1840—1849年的清朝财政(续)》,《山西财经学院学报》1982年第2、3期;梁义群:《鸦片战争与清朝财政》,《近代史研究》1989年第5期;茅海建:《鸦片战争清朝军费考》,《近代史研究》1996年第6期。茅海建教授的文章晚出,且资料更为详实,兹以之为准。

④ 王庆云记载,“检道光二十三年各省捐输海疆经费,共五百五、六十万两”。(《荆花馆日记》上,咸丰二年六月二十二日,北京:商务印书馆,2015年,第394页)二者相差百余万两。茅海建教授的数据系逐项统计,而王庆云则是估算,且捐输多有二十四年后方始奏销者,兹以前者为准。若无注明,本文银两单位均为库平两。

库存。<sup>①</sup>用这两项筹款方式意味着清政府自身财政能力不足,不得不以透支信用、破坏财政结构的方式应对战争支出。茅海建进而认为,财政困难于清政府影响极大,清政府最终同意签订合约的很大一个因素也是因为财力已经无法支撑:“事实上,除了军事上无力对抗外,财政困难也是清朝停止战争决定妥协的最重要的原因。”<sup>②</sup>

战争结束,于财政而言是新一轮负担的开始。在中英《江宁条约》里,英国提出的赔偿要求是:“以银六百万员偿补(鸦片)原价”;“酌定洋银三百百万员,作为商欠之数,准明由中国官为偿还”;“今酌定水陆军费洋银一千二百百万员,大皇帝准为偿补,惟自道光二十一年六月十五日以后,英国因赎各城收过银两之数,大英全权公使为君主准可,按数扣除。”<sup>③</sup>条约规定战争赔款总额——包含已经支付的赎城费在内——合计2100万元。英国政府不知出于何种原因,没有按照当时惯常的0.72库平两折合1元,而是同意以1元(《条约》中写为“员”)折合中国白银0.7两,且不限成色。<sup>④</sup>

关于第一次鸦片战争赔款的过程与数目,汤象龙曾作过统计,大致是道光二十三年(1843)赔偿420万两、二十四年420万两、二十五年350万两、二十六年280万两,合计1470万两——正合条约中规定的2100万元。<sup>⑤</sup>其中,道光二十三年及此前赔付的“扬州商捐抵偿”35万两、“广东民捐”135万两和二十四年的“勒追行商欠款”210万两可视为非政府法定性收入,清政府为赔款从财政支出的数额约计1090万两。<sup>⑥</sup>

除上述两项支出之外,清政府在赋税收入方面还有一定的损失,如因战争造成的关税收入下降:粤海关关税在战争前的道光辛丑年分(关期为道光十八年四月二十六日至十九年三月二十五日)为1448558.993两,<sup>⑦</sup>而战争爆发后的癸卯年分(关期为道光二十年三月二十六日至二十一年三月二十五日)为864232.169两。两年内直接减少58万余两,只剩下不足原来的60%。<sup>⑧</sup>对于这样税额减少的情形,户部曾奏请道光帝是让各任关监督摊赔还是免于分赔,<sup>⑨</sup>道

① 周健在《清代财政中的摊捐——以嘉道之际为中心》(《中国经济史研究》2012年第2期)一文中指出,摊捐(即摊廉)是清政府因行政开支大幅增加,自乾嘉之际开始的一种额外筹款方式,到嘉道之际普遍滥用,已成为州县财政的巨大负担和一大弊政。

② 茅海建:《鸦片战争清朝军费考》,《近代史研究》1996年第6期。

③ 王铁崖主编:《中外旧约章汇编》第1册,北京:三联书店,1957年,第31页。

④ 从奏折中我们可知,除了库平两外,其他各式银两均可按0.7:1折算为银元(即1银元折算为0.7两)。或为漕平银,参见《耆英等奏和约已定详议善后事宜折》,《道光朝筹办夷务始末》第5册,北京:中华书局,2014年,第2336页;或为广平银,参见《伊里布等奏豫筹赔款请由粤省汇交以归简便折》,《道光朝筹办夷务始末》第5册,第2574页。

⑤ 参见汤象龙:《民国以前的赔款是如何偿付的?》,《中国近代经济史研究集刊》第3卷第2期,1935年11月。此表(第265页,第1表)问题颇多。首先是单位,汤象龙先生写成了关平两,此单位至19世纪60年代才为海关采用,而且文献中记载的各式中国两均可按0.7:1折算为元(见前注);其次是第二年因为各处数字均为四舍五入至千,合计为419.9万两,与总计数字不合;最后是表末的资料来源表述有误。易言之,运用此表需小心。

⑥ 研究者的算法各有不同,如宓汝成先生认为清政府的支出为1290万元,折合为903万两,参见严中平主编:《中国近代经济史(1840—1894)》(上),北京:人民出版社,2001年,第426页。

⑦ 豫堃折,道光十九年五月二十五日,中国第一历史档案馆藏《军机处录副》,档案编号3—55—3165—42。

⑧ 克明额折,道光二十一年八月初十日,《筹办夷务始末补遗·道光朝》,北京:北京大学出版社,1988年,第3册,第469页。

⑨ 户部折,道光二十一年六月十二日,《筹办夷务始末补遗·道光朝》,第3册,第424—427页。

光帝随即明发上谕同意免于赔补。<sup>①</sup>类似的情形也发生在沿海各关。笔者并未见到关于交战区域地丁、漕粮征收的大规模蠲免。相比于动辄百万、千万的战争支出而言,发生在榷关、丁漕减少的税赋数额并不算多。

根据以上统计,战争直接造成的财政开支为军费1921万两,赔款1090万两,加上零星的税额减少,为3100万两左右。也就是说,以在此前后清政府每年税收4000万两估算,战争造成的财政损失超过了9个月的财政收入。而以清政府账面上(直省常例收支项下)每年仅500余万两的财政盈余而言,<sup>②</sup>弥补上这个赤字也得大约6年。

道光末年还有一件重大的财政事件,即道光二十三年“户部银库亏空案”。这年三月二十六日,道光帝发布上谕,承认户部正项银亏空9252762.44两。<sup>③</sup>此后,清政府对主管银库官员、库丁等以多种方式进行追缴,以图弥补亏空,但截至道光三十年,也不过收回300余万两,约为亏空额的1/3。<sup>④</sup>眼见此法无法完全弥补,加之常例性收入的不足,清政府大开捐纳,在繁多的名目之下,<sup>⑤</sup>至1850年获得约673万两收入。<sup>⑥</sup>二者相加,大致填补了银库亏空。与此同时,清政府借机对部库发放银两实行减平发放(“改用二两平,较库平每两少银六分”),每年可得节省银60余万两。<sup>⑦</sup>外省亦减平发放,减平所得盈余解交户部,每年74万两。<sup>⑧</sup>此款之后亦成户部一项长期稳定的收入来源。“户部银库亏空案”的危害并不仅仅在于库储银数数额的减少,而在于将库储降低至危险的地步,一旦发生大额另案支出将无所措手。这也是户部和一些知晓内情的官员常感焦虑的原因。

从表面上看,银库亏空似乎得到了解决,但实际情况远非如此。无论是时人记载,还是后世研究都认为:户部银库连给京内官员和八旗发放俸饷都几乎难以为继。<sup>⑨</sup>关于道光末年的收支,王庆云在《日记》中记录了京师收支情况大致的估算:“部库自二十二年亏后,以六分平等项弥补,至廿九年已填满矣。廿三年起,每岁以弥补之百余万充入,故尚堪敷衍。其实岁出九百余万,入只八百余万。”<sup>⑩</sup>

若考虑到乾隆末年高达七八千万两的巨额库储,以及此前收远大于支、财政盈余充沛的情形,笔者以为,战争损失、银库亏空应该并非造成道光末年财政困境的核心原因甚至并非重要因素,原因还须在其内部寻找。

① 《清实录·宣宗实录六》,道光二十一年六月十一日,北京:中华书局,1986年,第370页。

② 《道光十八年至二十八年岁入岁出册》,北京图书馆藏翁同龢家抄本,转引自中国人民银行总行参事室金融史料组编:《中国近代货币史资料》第1辑上册,北京:中华书局,1964年,第172页。

③ 《清实录·宣宗实录六》,道光二十三年三月二十六日,第1016页。

④ 追查情况可参见韩祥:《1843年户部亏空案及其影响》,《史学月刊》2012年第6期。

⑤ 参见许大龄:《清代捐纳制度》,北京:燕京大学哈佛燕京学社,1950年,第58页。

⑥ 汤象龙:《道光朝捐纳之统计》,《中国近代财政经济史论文选》,成都:西南财经大学出版社,1987年,第44页。

⑦ 定郡王载铨折,道光二十三年四月十三日,《中国近代货币史资料》第1辑上册,第167页。

⑧ 参见阎敬铭:《酌拟开源节流各事宜清单》,虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿抄本》,郑州:大象出版社,2011年,第1辑第2册,第604页。需要说明的是,外省减平银常有短解情形,于户部银库助益有限。

⑨ 当然对这种观点也存在异议,如王庆云就记录了户部官员的另一种观点,户部郎中熙麟告诉他:“裕大农、禧大农总以部库不足为忧,其实当时库蓄为数虽过,而其中实有九百余万之库亏。以实在而言,则今日当稍胜于前数岁也。”他们都认为在当时的情况下“一岁正供,入当敷出”。(《荆花馆日记》上,咸丰元年七月二十三日,第276页)

⑩ 王庆云:《荆花馆日记》上,咸丰二年十一月廿六日,第444页。“弥补”当系指减平银而言。

## 二、窘境之一：直省收支的危险平衡

上节描述了因战争造成的非常态下道光末年的财政困境，而这个时期清政府常态下的财政状况也并不乐观。首先是出现了收入长期下降的局面，财政收支处于危险平衡的状态。中国传统王朝为维持财政的稳定，正常年份（即少自然灾害和战争开支不大的年份）应处于收大于支的状态，这些年份的盈余款项（也包括粮食）将存储于中枢和地方各库以备万一。若收不抵支则需动用存项，而长期收不抵支则不仅是财政的灾难，国家政权的稳定也会受到威胁。道光末年的财政多年处于收支相等或略有节余状态，笔者称之为“财政的危险平衡”。之所以称之为“危险”，主要是在承平时期，这样的收支状况可以勉强维持政局和政府的运转，使政府陷入某种得过且过的迷梦之中，从而丧失改变财政结构的动力。笔者系从后世的视角将这个时期的财政状况定义为“财政的危险平衡”。

早在第一次鸦片战争爆发之前，清政府的财政收入状况已不容乐观。除因气候、经济等原因造成的民欠外，官欠、挪垫的情况也非常严重，应收未收、应解未解占财政收入总比重非常高。道光十九年六月，管理户部事务大学士潘世恩领衔的一份奏折中提及：

惟就现在积欠各项，凡属应征而未征，应拨而未拨，应解而未解，以及应扣、应追、应估变之一切款项，定限催提，均归实在，方为经久无弊之计。……臣等公同商酌，拣派司员，飭令调齐案册……据该司员等按款详查，加以臣等悉心复核，共一千一百五十三案，计银数一万万零八百一十七万二千两零。内除盐务一项，其悬引未完及帑利等款共银七千三百六十九万余两……<sup>①</sup>

这份奏折揭示出，因为各种原因，清政府的财政实际亏缺额非常骇人——达到10817万余两。其中涉及盐政的7369万余两采取展缓征收的办法（从后来的情况看，基本是不了了之），仅对2940余万两拖欠未缴的地丁等款项采取催缴措施。<sup>②</sup>从奏折所附清单来看，未缴款项主要发生在道光十一年至十六年，也就是说6年时间拖欠的款项达到了此数，平均每年约为500万两，即每年实际完成定额不足90%，其中尤以盐课为甚，完成定额多不足70%。事实上，清政府的积欠/亏空状态并没有得到改善——旧案未结，新欠又生。而在实际的财政运作中，道光朝内十年一次的财政清理几乎变成了十年一次的豁免。<sup>③</sup>此种财政收入不断下降的局面可以认为是道光朝中后期的常态。

各省的总体收支概况也不容乐观。<sup>④</sup>根据档案及时人的抄录，笔者以为廖文辉《咸丰时期户部银库收支问题再研究》一文对道光末年岁入岁出进行的考订相对可信，兹录于下。

① 潘世恩等折，道光十九年六月初四日，中国第一历史档案馆藏，档案编号03—3349—25。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》，道光十九年，桂林：广西师范大学出版社，2000年，第236—237页。拖欠的情况分多种，如“各省应征未完”、“各省登记未入拨”、“各省盐务”、“各省钱局”、“各省应解”、“各省应估解”，见上引道光十九年六月初四日潘世恩等折。笔者未见户部对此次催缴成果的总结，从其他零星材料来看，似乎效果不彰。

③ 祁寯藻：《为浙江民欠钱粮请豁免事奏折》，咸丰元年五月初三日，《祁寯藻集》，太原：三晋出版社，2011年，第3册，第75页。从这份奏折可知：道光十五年、二十五年分别豁免了道光十年、二十年前的民欠钱粮，而咸丰元年又豁免了道光二十一年至道光二十九年的民欠钱粮。这份奏折中显示，浙江省道光二十一年至二十九年民欠银3354566.431两，民欠钱12879千344文，民欠米1600297余石，民欠谷12201余石。

④ 清代的财政简单而言，可分为内务府和户部两部分，道光朝之前均为分别核算，偶尔发生从内务府向户部拨款的情况。本文讨论国家财政，故内务府部分暂且不论。

表 1 道光末年直省岁入岁出

(单位: 库平两)

年份	岁入	岁出	结余
道光二十年	39035230	35805162	3230068
道光二十一年	38597458	37341583	1255875
道光二十二年	38715061	37149811	1565250
道光二十三年	42264529	41904904	359625
道光二十四年	40163855	38651695	1512160
道光二十五年	40612281	38815891	1796390
道光二十六年	39222630	36287159	2935471
道光二十七年	39387316	35584468	3802848
道光二十八年	37940094	35889872	2050222
道光二十九年	37010019	36443910	566109
十年合计 *	392948473	373874455	19074018

资料来源: 廖文辉:《咸丰时期户部银库收支问题再研究》,《近代史研究》2017 年第 1 期。原奏销折中多将数值保留至两之后 3 或 4 位 (即保留到厘或毫), 廖文辉将之保留至两, 所以部分数值存在 1 两左右的误差。

注: \* “十年合计”项为笔者所加。

这组数据中比较奇怪的是在第一次鸦片战争后的数年中 (道光二十三年至二十五年), 清政府的财政收入相对较高 (可能与捐纳有关, 见下文), 超过了 4000 万两。此后开始下降, 直至道光二十九年降至 3701 万余两。<sup>①</sup> 而岁出部分, 在道光二十一、二十二年时因为战争超过 3700 万两, 二十三至二十五年因为赔款超过 3800 万两之外, 其他年份大抵保持在 3600 万两左右。

需要着重说明的是, 这些数字, 无论是岁入还是岁出, 都只涉及常例。岁入只包括地丁杂税、盐课、关税等正项, 而不涉及漕粮等实物与赔缴、平余、截旷、减平、赃罚银等杂款收入。<sup>②</sup> 岁出包括官员薪俸、军饷 (含本地与外省)、河工、驿站等经常性开支, 不涉及河工大工等临时性开支。总之, 上表中的岁入和岁出都不是实际收支的全部。学界明确知晓的是: 清代户部奏销的“各直省出入钱粮清单”不包括两项大额开支——另案河工与京师官兵俸饷。

在近代财政中, 一般会将支出部分区分为经常性支出和临时性支出 (收入部分也大抵如此)。但清代的财政 (至少在宣统三年 (1911) 预算案之前) 并非如此, 而是在直省岁出之外, 某些款项另行结算。除战争等突发性开支之外, 所谓“另案”主要包括两大项, 即河工大工和京师俸饷。兹分别记述于下。

王庆云对河工问题有较多重要记述, 除了《石渠余纪·直省出入岁余表》后记下并未被纳入直省支出项的河工 (河道加固和抢险经费) 等开支外,<sup>③</sup> 他还在道光二十八年二月初二日的日记中记下: “借抄都水司近年河工岁修、抢修及另案总数。岁修、抢修与《会典》旧额略同, 而另案之工, 每年东河二百万两, 南河三百万两, 竟成岁例。且岁修五之二, 另案则五之

① 道光二十九年, 江南、长江流域发生大水灾, 江浙的漕粮几乎停运, 地丁钱粮也大幅蠲缓、蠲免。此处承蒙华东师范大学周健副教授告知, 特表谢意! 但从王庆云《石渠余纪》卷 3《直省岁入总数表》(北京: 北京古籍出版社, 1985 年, 第 144 页) 看, 这一年的全国地丁数额反而是有数据的各年中最高的, 不知是数据有误, 还是另有原因。

② 赔缴指官员因为征收不足额而从其个人财产内缴纳给政府的银两, 道光中期后浒墅关、淮安关等各榷关监督常因不足额而赔缴; 平余原指银两成色不足的补水, 后来变成了附加税, 按照一定的比例缴纳; 截旷则是因病、因事等原因而扣留的薪俸。

③ 王庆云:《石渠余纪》卷 3, 第 148—150 页。

三矣。”<sup>①</sup>这段话可以理解为：王庆云在统计过程中发现河工临时性开支的巨额增长，且出现了经常化的趋势。可能他在开始抄录这些资料时没有注意到河工另案并不在岁出的统计范围之内，直至查阅了户部山西司档案才发现这个问题，是以在《石渠余纪》中着重申明。

京师官兵俸饷系指北京城内的文武百官和京师八旗的俸禄和军饷。出于统治的需要，清代的官员设置和兵力配比呈内重外轻之势，所以京师官兵俸饷的数额非常巨大——非一般外省可比。其中京师八旗官兵数额约为14万余名，除甲米约187万石外，<sup>②</sup>每年还支出约700万两军饷。<sup>③</sup>京师地区的文官有约7000人，其俸禄未知。<sup>④</sup>由于截旷等原因，每年由户部发放的官兵俸饷数额不尽相同，以确证可查的道光二十九年、三十年和咸丰元年为例，分别是9400702两零、9564059两零、9569911两零，三年平均为9511557两零，也就是各年平均为950万余两。<sup>⑤</sup>以此摊算道光末年的京师官兵俸饷，加上上述的河工大工经费，制成表2。

表2 道光二十五至二十七年直省岁入实际剩余

(单位：库平两)

	道光二十五年	道光二十六年	道光二十七年
岁入	40612281	39222630	39387316
岁出	38815891	36287159	35584468
账面结余(岁入一岁出)	1796390	2935471	3802848
另案河工开支 (含东河另案及南河另案)	5362815(其中 东河另案 2058007、 南河另案 3304808)	4900647(其中 东河另案 1947123、 南河另案 2953524)	4583987(其中 东河另案 1798987、 南河另案 2785000)
京师官兵俸饷	9500000	9500000	9500000
合计岁入不敷	13066425	11465176	10281139

注：“岁入”、“岁出”项出自廖文辉：《咸丰时期户部银库收支问题再研究》，《近代史研究》2017年第1期，第142页表1；“另案河工开支”项出自王庆云：《石渠余纪》卷3，第149页；“账面结余”、“合计岁入不敷”项为笔者自行计算得出。

- ① 王庆云：《荆花馆日记》上，第78页。“岁修”、“抢修”、“另案”、“大工”皆为当时的河工术语。“凡旧有埽工处所，或系迎溜顶冲，或因年久旧埽腐坏，每岁酌加镶筑，曰岁修”；“抢修”指的是“河流间有迁徙，及大汛经临迎溜生险，多备料物，昼夜巡防抢护”。“岁修、抢修所不及者，曰另案，曰大工。凡新生埽工、接添埽段，不在岁修、抢修常例者，曰另案。其堵筑浸口、启闭闸坝，事非恒有者，曰大工。”（《光绪朝会典》卷60《工部都水清吏司》，《续修四库全书》，上海：上海古籍出版社，2002年，第794册，第580页）按照现代财政分类，前两者为经常性经费，后两者为临时性经费。
- ② 李文治、江太新：《清代漕运》（修订版），北京：社会科学文献出版社，2008年，第58页。此数为咸丰初年的数额，考虑到这个时期与此前变化不大，是以之为额。书中还指出，除此之外，在京师支出的漕米还有八旗宗室及荫袭官员禄米约100万石，加上失职人员、鳏寡孤独养赡米，合计近300万石。
- ③ 陈锋：《清代财政史》（上），长沙：湖南人民出版社，2015年，第566页。在他的表6—6《乾嘉时期京城等地每年饷额》中禁旅八旗与巡捕营饷乾银合计为702万余两，但甲米等开支为250万余石，与李文治等统计差额较大，待考。
- ④ 参见张仲礼：《中国绅士的收入》，上海：上海社会科学出版社，2001年，第32—33页。张仲礼先生统计的是光绪六年（1880）春的数据。他还提及约7000人的京官中，2622名为汉人，汉官的俸禄为27万余两。京师还存在大量吏员，其工食也当算入。
- ⑤ 参见孙瑞珍：《部库年历应放数目》，虞和平主编：《近代史所藏清代名人稿抄本》，第1辑第50册，第28页。王庆云在《石渠余纪》卷3记载的道光二十九年、三十年和咸丰元年“部库年例应放数目”与孙瑞珍的差别仅在于道光二十九年，即王庆云记录为9460702两零，相差6万两。（第147页）不知系何人抄录时产生笔误，此处笔者暂以孙瑞珍所记为准。

从上表可以清晰地看出,仅另案河工开支的数额就已超过了账面结余,再加上京师官兵俸饷,清政府直省岁入收不抵支的数额每年都超过1000万两,而道光二十五年分甚至已超过1300万两。1000万两无疑已是一个巨大的数额,清政府是如何填补的呢?笔者不揣冒昧,拟从两个角度进行解释:一是各直省的收支情况是否存在重复计算;二是户部是否另有收入款项。

此前学界对于清政府岁入的理解多限于户部留存的总体情况,于各省情况所知甚少,自无从知晓其来源与比例构成。近年来,随着中国社会科学院近代史研究所与经济研究所藏岁入清单的发掘与利用,学界得以进一步了解各年直省岁入细节。笔者此处选取近代史研究所档案馆藏《道光二十七年各直省钱粮出入清单》,分析道光末年的财政收支状况。

该清单清楚地反映出清政府财政统计存在大额支出重复计算问题:其一,盐课、关税是清政府弥补河工等项的主要来源,数额达300万两左右。这部分钱款远远超过额定的岁修经费,<sup>①</sup>也就是说,至少其中部分——超过100万两系临时性拨款,当系包含部分河工大工经费。<sup>②</sup>其二,甘肃兵饷等被重复计算约250万两。在安徽省地丁项下“拨给甘肃兵饷并漕项等银”合计达75万余两,也就是说这笔款项在安徽省作为支出,而甘肃省也同样作为支出。山东、山西地丁项下也存在同样情况,数额约为200万两。<sup>③</sup>即清人所谓“此拨彼销”的重复核算。易而言之,各省关除用于本地开支之外,各省的节余款项与表1相比,应该多350万两左右。

接下来还有一个问题:户部除各省地丁、盐课、关税剩余之外,是否还有其他直接纳入户部银库用于支放呢?现存户部尚书孙瑞珍档案中关于道光二十九年及咸丰元年“部库应放数目”可为我们解决部分疑问:

查前项放过银两内,除各省年例解部各款一百二十余万两及常捐、旗租、减平等银二百余万两,其不敷银两由本部随时奏请在于盈余省份地丁、盐课、关税、杂项银内指定款项数目拨解,并无定额。<sup>④</sup>

如果将“各省年例解部各款”理解为各省正项拨解户部银库款项,“常捐、旗租、减平等银”则系另案所得。笔者在这里对后三项另案所得略做解释。

“常捐”,是捐纳/捐输的一种,与特捐相对,“凡文武贡监、职衔封典或职官加级、纪录等,均可依靠捐纳取得,此系常捐,即常例捐纳”。<sup>⑤</sup>罗玉东根据户部大进大出黄册统计了道光二十至二十三、二十五、二十六、二十九年等7个年份的户部银库捐纳银数,其数分别为:2492011、2069284、8945393、3815342、1493922、1738571、1072944。<sup>⑥</sup>可以发现,因为鸦片战争的军费和赔款(道光二十至二十三年)捐纳数额较大,从200余万两一度猛增至近900万两,占户部银库收入之比一度超过80%,而此后数额不断下降,到1849年时仅略超100万两。

① 据《光绪朝会典》卷60《工部》载,每年“修防之费”除了“北河”(即京师附近的永定河等处),合计136万余两。(第560页)王庆云在日记中记载“岁料之百二十万,大汛之百五十万”,想来当有所本。二者间的出入是否为时代不同。但无论如何,从各省细目中反映的河工拨款还是远超岁修经费。

② 根据笔者统计,道光二十六年为300万两左右,二十七年为400万两左右。因许多细目含混,如数额最大的河南名目为“河工防险并豫办料价等银”,山东为“拨解甘肃兵饷并南河豫购岁料等银”,因此无法确定其数额。这两项在道光二十七年分别占笔者统计数额的31.2%和22.7%。

③ 山东地丁项下岁出的拨款名目是“拨解甘肃兵饷并南河豫购岁料等银”,合计达106万余两,但不知两项的分别数额。山西地丁项下岁出的拨款名目是“拨解甘肃兵饷并买补军需谷石、节妇建坊等银”,合计也是106万余两。笔者估计扣除其他项后,安徽、山东、山西合计为250万两左右。

④ 《部库年例应放数目》,虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿抄本》,第1辑第50册,第28页。

⑤ 王开玺:《晚清政治史·数千年未有之变局》(下),北京:东方出版社,2016年,第201页。

⑥ 罗玉东:《中国厘金史》,台北:文海出版社,1970年,第7页。



也就是说,排除战争和河工等因素,在清政府推出特殊优惠政策之外的常规捐纳金额只有100多万两。况且有意捐纳的人数难以骤然增加,在猛增之后当有回潮,不可一味将之视为财政扩张之源。“旗租”不入各省收入,由直隶省和顺天府在地丁之外征收,然后直接交给户部银库,专为“分赏八旗兵丁之用”,其数大约为50万两。<sup>①</sup>“减平”则系道光二十三年“户部亏空案后”户部单独收取的款项。减平银可能涉及两个方面的款项,即京师放款减平、外省减平。前者每年60余万两,后者每年70余万两,均源于道光二十三年户部亏空案。<sup>②</sup>本文所云“减平”,当系京师放款减平。就笔者所见,外省减平款项解部不足,甚至从不解缴者颇多。至咸丰二年,拖欠不缴的数额达到了60余万两。<sup>③</sup>以上三项合计250余万两,与孙瑞珍所记大致相符。

关于河工银两,还有一些特殊情况。每年所谓的大工部分,虽然是户部直接拨款,但事后有追查、有赔补,即所谓“历届销六赔四旧章”,其含义为:大工所需,各相关河工官员要按照四成勒限追赔。以王庆云所称“另案之工,每年东河二百万两,南河三百万两”,每年河工官员所赔近200万两。这些赔缴银两应系直接交给户部,且时限颇紧。<sup>④</sup>也就是所谓每年500万两的“河工另案”大致可以追赔回200万两左右。

另外,户部的宝泉局、工部宝源局还在北京铸造制钱,“宝泉局……岁出钱百十三万串,闰加四万串。宝源局……岁出钱五十三万串,闰加四万串各有奇”。<sup>⑤</sup>二者合计为166—174万串,宝泉局被用于搭放京俸,宝源局的制钱很可能“尽数报解户部,搭放兵饷”。<sup>⑥</sup>

综上所述,就笔者所见资料,前述1000万两的“财政赤字”其实有800余万两(包括重复核算的350万两,常捐、旗租、减平三项约250万两,河工大工赔补200万两)白银和166万串以上的制钱可以抵充,若以一串制钱合1两白银,则未知部分为50万两左右。收支大体可平衡,与当时户部官员记述的“一岁正供,入当敷出”相符。<sup>⑦</sup>

笔者以为,这个时期清政府的窘境并不在于收不抵支,而是在于仅敷平衡。这对于清政府的财政是同样致命的,因为这样就无法产生节余,无法增加库储,自也无法积累财力、物力以

① 旗租的数额前后有所变动,根据祁寯藻在一份奏折中透露的信息,直隶旗租每年超过50万两,部分直接交给直隶藩司,大部解往户部。其解往户部的数额前后有所变动,除部分灾歉年,道光二十九年前为每年至少50万两,另有年节长解银数万两;二十九、三十年减为每年49万两;咸丰元年后减少为40万两。(《为遵旨议覆直隶司库节流解部旗租银两归还垫款事奏折》,《祁寯藻集》,第3册,第112—114页)除了直隶还有顺天府单独缴纳的旗租,但不知具体数额,大约为数万两。

② 定郡王载铨折,道光二十三年四月十三日,《中国近代货币史资料》第1辑上册,第167页。载铨在奏折中还提及外省也需减平支销。

③ 参见王庆云:《王文勤公奏稿》卷4《户部请催各省应解减平银两明定章程折(咸丰二年六月二十八日)》,1934年重刻本,第38—42页。

④ 祁寯藻:《为续拨南河北漫口工需银两事奏折》,《祁寯藻集》,第3册,第157—158页。但就这份奏折所见,450万两丰工,需要赔补的仅为150万两,因此所谓“销六赔四”并不是呆板执行。

⑤ 王庆云:《石渠余纪》卷6《纪户部局铸》,第207页。

⑥ 《光绪朝会典》卷62《管理钱法侍郎》,《续修四库全书》,第794册,第600页。据称:“(宝源局)每岁铸钱十二卯,共得钱七万五千串有奇。出卯则尽数报解户部,搭放兵饷。”光绪朝时每年铸钱仅75000串,与此前53万余串大不同。只是不知道光末年至咸丰初年是否也如此,姑存此疑,以待来者。

⑦ 史志宏关于户部银库黄册的研究有力地佐证了笔者的结论。其《清代户部银库收支和库存统计》一书的表2—14至表2—21(福州:福建人民出版社,2008年,第198—236页),为我们理解户部银库的收支情况进行了较好的梳理。从中可知,自道光二十五年到咸丰二年各年份户部银库开支数额超出了京师官兵俸饷的数额,这意味着部分款项以部库拨解外省的形式流到了外省,并非所有户部开支都用于京师。

备不时之需。这样的局面若在承平之时或可多支撑一段时间，而不幸的是清政府即将面临一场前所未有的漫长的天灾人祸。

### 三、窘境之二：1850年后的巨额开支

如果说咸丰初年清政府收支尚且可以大致相抵，那么河工与军费这两项大额另案支出已足以让清政府的财政陷于崩溃。1851年1月11日金田起义爆发，随后两年间太平军转战桂、湘、鄂、皖、赣五省，并于1853年3月19日攻入南京城。其间，清政府不仅产生了巨额的前线军饷，相邻各省也奏销了大量的防堵经费。1851年9月黄河在徐州丰县决口，河水吞没了丰县、沛县、邳州、铜山、宿迁等处大量土地，史称“丰北漫口”。<sup>①</sup>由于救灾不及时，漫口延续多年，还引发了农民起义。

咸丰二年三月，王庆云在日记中说：“部库月支虽巨，然随时拮据，亦可敷衍。其如粤事、河工，尚无底止，斯真无能为役。”<sup>②</sup>具体来说，咸丰初年的清政府财政情况可谓雪上加霜，以河工为例，自咸丰元年八月十九日“丰北漫口以后各奏案，大工四百五十万，而岁料之百二十万，大汛之百五十万，仍不能节省。今塞决之效无闻，请帑之章将至。计今岁南河工用，总在千万以上矣”。<sup>③</sup>事实上，咸丰初年的例外开支非常多，咸丰二年下半年，王庆云记云：

北档房开军需总单，广西千一百四十万，湖南三百九十万，湖北四十五万，防堵。贵州二十万。防堵。截至本月已费一千六百万。

北档房以近三年部库放款，并例外用度清单来。盖意外之需已二千二百余万，度支安得不困。<sup>④</sup>

以上都是零星记载，只是让我们了解户部开支的不断增长以及户部官员的忧心忡忡。在孙瑞珍的档案里，则记载了道光三十年至咸丰二年三年时间内清政府例外开支的大体规模：广西军需1124.7万、湖南军需418.7万、广东军需190万、湖北防堵银45万、贵州防堵银20万、江西防堵银10万、南河丰工银450万，七项合计约为2258万两。表面上看，情况似乎仍不是特别严重：“内除奉旨发给内帑银二百万两外，其余银两在于各省各款及捐输银内拨给。”<sup>⑤</sup>与严峻的实际之间差别极大。参照《黄册》有关内容及相关研究，可知到道光三十年底，户部银库实存仅8440963余两。<sup>⑥</sup>以上例外支出总数，即使去除丰工银，也远远超出历年库储，户部只能以腾挪之术供应前线。

到咸丰三年，随着江宁、扬州等江南重要城市被太平军攻克，三月十五日上的谕中描述了当时令人心惊的财政状态：河道总督已几无银两拨付河工，“河库现银仅数十日支放”；各省协拨江南大营的银两“一无解到”，结果是“各路军营停兵待饷”。最后朝廷的应对之策是：让奉拨各省“赶紧起解。即或道路梗阻，亦令设法绕道趲行”，并称：“倘有藉词稽延，或擅自截

① 参见赵明奇等编：《徐州自然灾害史》，北京：气象出版社，1994年，第330—333页。

② 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰二年三月三十日，第367页。

③ 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰二年六月二十七日，第397页。

④ 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰二年七月二十五日、八月二十一日，第404、410—411页。小字“防堵”应为标明其用途。

⑤ 孙瑞珍：《道光三十年及咸丰元二等等各省例外多支数目》，虞和平主编：《近代史所藏清代名人稿抄本》，第1辑第50册，第30—31页。

⑥ 参见廖文辉：《咸丰时期户部银库收支问题再研究》，《近代史研究》2017年第1期。

留,即令沿途督抚据实参奏。”<sup>①</sup>这份上谕透露出的信息是:如果说此前偶尔有户部下达拨款指令,地方无法拨付的情形,那么这个时期则出现了各省大面积无法拨付的状况。易而言之,库储告罄、腾挪无术,清政府出现了整体性无法应付战争拨款局面。

从王庆云的笔记中,大致可知清政府的焦灼:中枢除尽力弥缝外,其关注点主要在于裁兵和行钞、铸大钱、折漕,短时间内仍无法改变无款可筹的被动局面。对于既有财政局面,户部不敢轻易动作,以维持体制为上;对于某些官员大力改变的企图,仍持排斥的态度。<sup>②</sup>

三个月后的咸丰三年六月十六日,户部由祁寯藻领衔上奏,向咸丰帝坦言:

自广西用兵以来,迄今三载,经臣部奏拨军饷及各部截留筹解,已至二千九百六十三万余两,移缓就急,提后备前,罗掘之方,实已无微不尽。……此(指地丁、盐课、关税——引者注)皆常年所指为例拨者,今已尽供军需,犹虞不足,于是约征不可恃,乃借助于捐输,捐输不可待[恃],乃乞恩于内帑。……现在户部银库截至本月十二日止,正项待支银二十二万七千余两,七月份应发兵饷尚多不敷。臣等……从未见窘迫情形竟有至于今日者。<sup>③</sup>

户部在此折中承认财政已无力继续支撑如此庞大的战事:截至咸丰三年六月前,军饷直接开支已达2963万两,而主要收入(包括地丁、盐课、关税、捐纳)都急剧减少,新税源一时无法开拓,以致连内帑都已多次动用。提出的解决办法只有两个:“将江南三城依限克复”,将战事缩小;“将京城现行之官银票,按应拨饷银酌定成数,发交各路粮台抵银支放。”咸丰帝显然非常重视,当天就为此发出两份上谕,而且是密谕——“户部原折抄给密看,勿庸宣示”。一份是给前线的琦善、雷以诚、向荣、许乃钊等人:

著琦善、向荣等仍遵叠次严旨期限,迅图克复三城。倘再观望不前,朕惟执法从事,决不宽待。<sup>④</sup>

此谕以六百里加急送出。咸丰帝可能是觉得战事若再拖延,仅后勤就能让前线崩溃,所以做出了如上要求。他和中枢群臣当然也明白,不能把全局寄托在前线战事的万一之得,于是又同时发出了第二份谕旨。

第二份上谕是给各直省督抚,以五百里加急送出:

特再申谕各直省督抚大吏,其就本省地方情形,力筹济急之策,权宜变通,其势不得不然,惟须得人经理,自有实效,岂可坐等大局涣散,一筹莫展?户部现行之官银票,招商分设官钱铺,俾官兵领票易钱,并购买铜斤,添炉鼓铸制钱之外,以为票本,京师试行,颇有实际,已飭户部妥议章程,迅速通行各省办理。<sup>⑤</sup>

显然,清政府在罗掘俱穷的局面下,希望借助行钞、铸大钱在金融方面有所突破,改变困窘的局面。

综上所述,至咸丰三年中,清政府的正项收入和库储已无力维持庞大的战争开支,腾挪之术已穷,既有财政体系无可维持,财政改革被迫启动。

① 中国第一历史档案馆编:《清政府镇压太平天国档案史料》第6册,北京:社会科学文献出版社,1992年,第1—2页。

② 例如,王庆云在咸丰三年六月二十四日的日记中云:“赵司友桢生以江广折漕稿相示,于州县浮收径与说破,甚非立言之体。”(《荆花馆日记》上,第513页)

③ 中国第一历史档案馆编:《清政府镇压太平天国档案史料》第8册,北京:社会科学文献出版社,1993年,第40—41页。

④ 中国第一历史档案馆编:《清政府镇压太平天国档案史料》第8册,第42—43页。

⑤ 中国第一历史档案馆编:《清政府镇压太平天国档案史料》第8册,第43—44页。

#### 四、十字路口之一：从商税到厘金

于道光、咸丰交接之际的政局，时人的认知是：“近日纪纲不振，外则坏于夷务，内则坏于库案，刑政紊淆，号令遂至沮格。”<sup>①</sup> 认识到问题的存在并不等于能下定决心进行变革。就清政府而言，变革的动力至此仍显不足：“周大寇述寿阳言，今日之事，穷一分才变一分，此当国者阅历深到之言。然所虑是穷到十分才变三分，甚且并三分亦不肯变也。”<sup>②</sup> 咸丰元年，户部尚书孙瑞珍的一段话大致能代表当时户部、甚至整个官僚体系对度支问题的基本思想：

国家量入为出、制用旧章原属有盈无绌。今年因银价昂贵，岁入之数不能如额，年年常此减少，积少成多遂至一切支放皆行竭蹶。当此入项短缺之日，又值出项繁多之时，此办理之所以掣肘也。为今之计，若为有另外加增之项不足以供接济，然非有节省之费亦无术可以加增。且以节省为加增，必其事曾经办过、著有成效方可仿照而行，有益无损。<sup>③</sup>

他们认识到银贵钱贱造成的经济、财政困局，希望能通过开源节流扭转局面，但措施仍偏向保守：“必其事曾经办过、著有成效方可仿照而行，有益无损”，不愿尝试新的办法，使得财政改革的有力措施难以出台。总体而言，清政府当时的思路仍局限于整理财政，而非改革财政。其理由不外祖宗之法不可轻易变动，或“利不百不变法”。除了传统的理财之法，如加强考核，努力完成定额；核实支出，减少不必要开支；<sup>④</sup> 一些临时性的措施也被提出，如漕粮海运、漕粮折色征收（即折漕）、预征钱粮等。这一时期有两个新思路值得重点考察：对商业征税、<sup>⑤</sup> 改革钱钞，二者影响了此后半个多世纪清政府的财政运作。

清代前期的财政收入以农业税为主，商业性税收主要涉及关税和部分杂税（除粤、闽、浙、江四海关征收国际贸易税外，其余户关和工关的税收性质实为国内通过税，杂税中的部分税种为营业税——如牙税等）。鸦片战争前，清政府内部和士大夫阶层极少有人考虑进一步扩大工商业方面的税收。这背后既有不轻易改变“祖制”的传统因素，也有此前收支基本平衡、无需多增收收入的因素。鸦片战争后，因为支出的增加和地丁等收入下降等原因，收支出现了不平衡。一些比较敏锐的官员注意到了这种新变化，开始将增加收入的方法瞄准了征收商业税。

以王庆云为例。他认为：“自来国用不足，莫不加赋于民……而农民上供遂成偏重。今商贾拥资千万，但使家不置田，即一丝一粟未尝上纳。同此践土食毛，可谓不均。若取商贾之有余……裕国阜民，端在于此。”在此之前，户部尚书禧恩也曾上折，认为商税很重要，奏请征收商税，他

① 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰元年九月初十日，第304页。

② 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰二年十月十四日，第428页。周大寇即刑部尚书周祖培；寿阳指大学士管理户部事务祁寯藻，原籍山西寿阳。

③ 孙瑞珍：《请行海运疏》，《孙瑞珍奏稿》（道光—咸丰），中国社会科学院近代史所档案馆藏，甲385。时人和后世的研究者多注意到此时银贵钱贱，经济和财政造成的负面影响。而面对这样的时局，户部无力采取有效措施，只能任由局面滑入更坏的情况。关于此时货币因素的影响，承蒙周健副教授指点，特表谢意。

④ 这个时期可为代表的是道光三十年四月十一日耆英的奏折。该奏折指出了收支方面的种种弊端，而解决方法仍是：“指出各弊，振刷精神，实力剔除。所有陋规浮费，全应禁革。”（《清实录·文宗实录一》，道光三十年四月十一日，第138页）此折曾以上谕下各省、各关覆奏。从结果看，并不理想。

⑤ 在清代的财政术语中，“商税”多与后来所称的“坐厘”相近（也有反例，如“潼关商税”即对行商进行征税），即对销售环节的店铺进行征税。笔者称“商业税”则涵盖面更广，包括了从生产、流通到销售的各个环节的税收。笔者此节即从一个较大的角度考虑清政府商业性税收的可行性。

的规划比较简单：“当铺、银号、钱局、粮栈、布庄、绸缎、百货于什一余利之中，征其十分之一，以成本计之，则万取百，千取十。”<sup>①</sup>即征收利润的10%。在这些讨论中，笔者注意到的一点是：商税征收的正当性、合理性始终没有得到很好的论证，反而是更多地去论证征收方式。这成为日后商业税征收失败的致命隐患。

户部对商税的讨论其实较早。在咸丰元年十二月之前，各堂官已就此进行过数次讨论，只是具体的征收办法未定。<sup>②</sup>清政府各官员真正开始重视商业税，并集中商讨此事则要到咸丰二年底至三年初。咸丰二年底，户部开始起草关于征收铺租的奏稿。此事甚至惊动了咸丰帝，于召对大臣时详细询问此事的可行性。咸丰三年正月又有布彦泰、德瑛等奏请酌收商税。王庆云在见到奏折后颇为兴奋，以为：“自康熙五十年丁归地粮之后，农民偏苦百有余年。今日以贸迁之有余，佐地利之不足，情理与运会合，变法之机，或在于是。”<sup>③</sup>但清政府此前未经任何舆论宣传，户部更没有考虑商人和市面的情况，遽论与商界进行沟通，加之奏折内容外泄，外间以讹传讹，引起了京城市面的恐慌。<sup>④</sup>

由于市面的动荡以及一些官员奏请停止征收商税，二月十六日，咸丰帝发布上谕，宣布有关征收商税的奏请“均著毋庸置议”。<sup>⑤</sup>这份上谕的出台非常匆忙，甚至连户部官员也不知晓。<sup>⑥</sup>我们无从得知咸丰帝何以匆匆出台这个命令，但无论如何已经封死了户部通过商业税解决财政危机的可能性。制度性的突破只能通过另一个层面实现。

事实上，清政府在中枢层面否决征收商业税固然容易，因为中枢大员们需遵守皇朝官僚体系内部的程序，不能在短时间内出尔反尔，但到了粮饷难续的基层和前线，采用何种征税办法、对何种经济主体进行征税已经并不重要，重要的是能获得财物以供军需之用。雷以诚此前长期任职于京师，<sup>⑦</sup>应是考虑到了中枢对商业税的基本态度，于咸丰三年九月在扬州城附近的仙女庙抽收厘金时，没有直接称“征”或“抽”，而是称“捐”。<sup>⑧</sup>关于厘金的创设，需要特别注意两份奏折，一份是雷以诚于咸丰四年三月十八日自行上奏的“奏陈商贾捐厘助饷业有成效请予推广

① 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰元年九月二十七日、二十九日，第311、312页。

② 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰元年十二月十一日，第339页。从王庆云的记载看，大致的办法是“择殷实铺户举报，官吏侵渔，以枉法论。额外加耗五分，为官吏笔墨解费”，即由大商人监督自行报税，并再加5%作为官员经费。

③ 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰二年十二月二十五日，咸丰三年正月十一日、十五日，第455、463、466页。

④ 黄辅辰在其《戴经堂日记》中记载了至二月十六日的市面情况：“近又议商捐、铺税、钞币诸政……商贾恐由此受累，以歇业者，日或数家，或数十家，大小行店，一月之间，已数百家矣。”（转引自《中国近代货币史资料》第1辑上册，第347页）

⑤ 咸丰三年二月十六日上谕，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第343页。同见《咸丰同治两朝上谕档》（三），桂林：广西师范大学出版社，1998年，第61—62页。在这份上谕中，咸丰帝虽然否决了商税的征收，但仍坚持要行钞、铸大钱。

⑥ 王庆云《荆花馆日记》载：“十六日至署，闻有旨停商税、商捐等事。”“十七日入朝奏事，始见停商税谕旨。”（第477页）可见，甚至是作为户部侍郎的王庆云在发布当日都只是听闻，次日才正式见到上谕。其间的匆忙可想而知。

⑦ 雷以诚在担任刑部侍郎兼江北营军务帮办之前，曾任太常寺少卿、都察院左都御史。在到达扬州之前他作为左都御史巡查黄河等处河口，于咸丰三年四月底五月初到达扬州仙女庙，并开始领兵。

⑧ 黄鸿山、王卫平在《厘金源于林则徐“一文愿”考》（《历史研究》2014年第1期）一文中认为，厘金创设源于江苏苏州等地此前实行的一文愿。笔者以为，方法的延续固然是一个方面，但当时政府于商业税的态度也是厘金施行办法的另一个源头。限于雷以诚个人资料的欠缺，此处尚有待进一步商榷。

折”，一份是同年十一月十六日胜保上奏的“奏请饬统兵大臣督抚仿照雷以诚办理抽厘济饷片”。

在第一份奏折中，雷以诚已显示出与政府观点的区别，即不再拘泥于修修补补，而是认为财政已经到了必须突破条条框框的时候。他非常清楚清政府面临的财政困境，在奏折里点明了原有财政收入已不足以供应战事所需：“国家经费有常，入少出多，势必日形支绌”；前线此前推行的捐纳也不可持久，劝捐“特为时既久，精力已竭，诚恐未能源源接济”；而商户进行捐厘是一种可行的办法，且不会引起反弹：“捐厘之法，亦即古人征末之微意，而变通行之。入少则捐少，入多则捐多，均视其买卖所入为断，绝不强民以所难”，“计自去岁九月<sup>①</sup>至今（三月）……数月以来商民相安，如同无事”。在奏折最后，他还提议将这个办法推广到江苏其他地方，“分委廉明公正之员，会同各该府州县，于城市市集之各大行铺户照臣所拟捐厘章程，一律劝办”。<sup>②</sup>

此折上奏不久，咸丰四年三月二十四日随折发出上谕：

兹据雷以诚所奏捐厘章程，系于劝谕捐输之中，设法变通，以冀众擎易举。据称里下河一带，办有成效。其余各州县情形，想复不甚相远。……若事属可行，即督饬所属劝谕绅董筹办。其有应行变通之处，亦须悉心斟酌。总期于事有济，亦不致滋扰累，方为妥善。<sup>③</sup>

想来与一年前否定商税有关，中枢不愿承担推广之责，将主动权交给了在前线的两江总督怡良、江苏巡抚许乃钊和江南河道总督杨以增。笔者未见三人的回复，但从后来胜保的奏片来看，三人虽也面临着巨大的财政压力，但仍未推行此事。在扬州前线统兵的钦差大臣胜保被迫于十一月十六日再次就厘金问题上奏：

（抽厘助饷）行于用兵各省，可助军需，推行于各省，更多利益。况商捐商办，弊混难生，利中取厘，无伤于本。……可否请旨饬下各路统兵大臣，会同本省、邻省各督抚、都统、地方官并公正绅董，仿照雷以诚及泰州公局劝谕章程，悉心筹办？<sup>④</sup>

胜保深受前线军饷不足的困扰，也看到抽厘带来的巨大利益，却苦于无法得到督抚的支持，于是奏请在各省施行厘捐。此折得到批准，此后厘金开始逐步推行于全国。

当厘金作为一种税基更广泛、税率更灵活、奏销更不受中枢监控的商业税种出现之后，在数年时间里迅速推广到各个省份。<sup>⑤</sup>但中枢仍拘泥于咸丰二年的讨论，不愿承认其合法地位。结果就是，厘金一直处于一种“名不正言不顺”的尴尬地位，加之受到种种攻击，终无法成为正式税种。<sup>⑥</sup>终清一代，尽管同为商业税的关税（常税和洋税）也有种种弊政，但无人议及裁撤，而厘金始终不断受到批评——虽然督抚们以沉默的方式坚持了下来。此种情形当与厘金初始时没有获得商业税的正式名义有极大的关系。

① 中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第13册，北京：社会科学文献出版社，1994年，第305页。原文将“去岁九月”误抄为“去岁九日”，据他本改。

② 中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第13册，第305—306页。

③ 《清实录·文宗实录三》，咸丰四年三月二十四日，第194页。

④ 中国第一历史档案馆编：《清政府镇压太平天国档案史料》第16册，北京：社会科学文献出版社，1994年，第297页。皇帝朱批的时间是在十一月二十四日：“户部核议速奏。”但笔者未见户部的复奏，亦未见有关上谕。

⑤ 各省久为财源不足所困，很多官员和士大夫于厘金之创设多持支持态度。例如左宗棠即于咸丰四年建议有关官员在湖南对茶叶“仿抽厘之议”。（《与夏憩亭观察》，《左宗棠全集·书信一》，长沙：岳麓书社，2014年，第10册，第91页）

⑥ 郭嵩焘是为数不多的对厘金持正面看法的官员，甚至在太平军攻克天京之后仍公开坚持反对废止厘金。关于郭嵩焘对厘金的态度，可参见李永春：《郭嵩焘与晚清厘金》，《史学月刊》2001年第3期。

商业税推行失败、厘金的“犹遮半面”，其结果就是清政府在此后一直受困于税源不足。即使新政时期各地陆续对商业各环节进行了税费的征收，但多名不正言不顺，且中间环节和征税成本过高，不仅数额不大，还使得政府饱受诟病。

## 五、十字路口之二：钱、钞改革

清初也实行过一段时间的纸钞，因此纸币对于清朝官员而言并不陌生。到咸丰三年财政极度紧张之时，官员们不约而同开始考虑用金融手段解决财政困难。王庆云认为：“今日国家利权与度支生路，全视钱法之经理得宜。”<sup>①</sup> 鉴于行钞和铸大钱二者的路径、结果不同，以下分别论述。

铸大钱的奏请颇早，早在王茂荫咸丰元年九月上“条议钞法折”之前，京师内外的很多官员已经关注银钱问题，王庆云在道光二十八年就有《铸大钱条议》。<sup>②</sup> 但这个时期铸大钱的目的主要在于改善当时银贵钱贱的问题。咸丰二年后中外再提铸大钱时，目的发生了改变，各位上折的官员讨论的已经转向如何以此“开辟财源，筹措饷需，弥补财政之不足”。目的的转变也影响到了其政策，即不顾忌可能造成的通货膨胀和货币贬值。若按照时间排列，我们大致可以发现，早期的很多奏请铸大钱者多有顾忌，或者说是坚持铸大钱的基本原则，即“足铜本”、“加钱工”、“搭放”、“搭收”。后来，这些基本原则在执行时都被放弃，只是一味强调“票面价值”。其结果自是陷入困境。我们在此以恒春的奏折为例，分析铸大钱从上奏到户部执行的过程。

大理寺卿恒春于咸丰三年二月十二日奏请铸造当五、当十至当百的精制大钱，并请允许大钱随意流通，“每月搭放兵饷、工费等钱及户部支放各项银两酌量配发，与制钱相权而行。所有关税、契税暨入官各项咸使银钱并交，即以大钱与制钱兼收。上下流通即无不便之患”。<sup>③</sup>

此折下户部议覆，户部各堂官也多以为然，<sup>④</sup> 随即在议覆折中称“拟请旨派令大理寺卿恒春会同臣部，于应议原奏三条面加考订，熟商妥办，庶几酌盈剂虚，行之有效，藉钱之有余，补银之不足，于经费不无裨益”。<sup>⑤</sup> 恒春随即来到户部，与户部官员商讨铸大钱的各细节。在自二月二十六日起的数次讨论中，恒春与户部官员在诸多细节问题上意见参差，<sup>⑥</sup> 几经磋商之后，户部又迟迟不愿上奏，至四月二十九日方上奏加铸大钱及当十大钱式样：“宝泉局禀称：重一钱之制钱并重六钱之当十大钱业经铸就。……以后卯钱照式一律鼓铸……其当十大钱铸造足数，即于放钱各款内按数分配制钱搭放，并许民间以此项大钱完纳地丁税课。以节铜斤而便民用，俾

① 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰三年二月十一日，第475页。

② 王庆云：《荆花馆日记》上，道光二十八年十一月十八日，第107页。

③ 《恒春奏为请筹钱法以裕国用事折》，咸丰三年二月十二日，台北“故宫博物院”藏朱批奏折，档案编号406003403。

④ 王庆云记录为：“十九日 恒宜亭条陈钱法，与同官商，拟请与共办。今日银不可恃，司农生路，独有此耳。鼓铸之事，委曲繁重。宜亭曾为工局监督，自非吾辈所及。”（《荆花馆日记》上，咸丰三年二月十九日，第477页）

⑤ 《为请大理寺卿恒春会同户部筹划钱法事奏折》，咸丰三年二月二十三日，《祁寯藻集》，第3册，第200页。

⑥ 据王庆云记载：二月二十六日户部官员认为制钱重量自一钱二分不可改为一钱（《荆花馆日记》上，第480页）；三月十四日、十六日户部官员以大小铜器并禁为不可（第485页）；四月十六日记：“拟进大钱式样奏，并钱样颁发滇黔附片。大钱铸就多日，犹不得呈进颁行。此何时耶，而司友以局文未来，欲有所待，真不可解。”（第493页）

大钱日益流通。”<sup>①</sup>

事情至此，除了还需确定其他当十、当百大钱的式样外，铸大钱的行动似乎可以告一段落。但激进的提议接踵而至，到七月初九又有舒精阿奏请“添铸当五百、当千大钱”。在他看来，既然当十、当五十的大钱可以施行，当五百、当千的大钱也同样可以。也许是受这种名义货币理论影响，咸丰帝看到奏折后没有觉得荒谬，而是要求“户部妥议具奏”。<sup>②</sup>在种种激进的奏请之下，宝泉局到咸丰三年十一月铸成了当五、当十、当五十、当百、当五百、当千六种大钱。另外，因为铜的不足，清政府还发行了数种不同面值的铁钱、铅钱。货币种类的增加也意味着民间货币认知的复杂化和交易成本的增加，铸钱成本的下降也就意味着盗铸概率的增加。新货币骤然出现，面值大额化，导致大钱在市面的贬值成为必然。到推行近一年后的咸丰四年十月十五日，有人奏称：“其大钱行市，始而每吊价值五六百文，后则日甚一日，每吊只值三百余文，今则竟无行市矣”。<sup>③</sup>此说自有夸张之处，而此时清政府若能减量发行，铸币精良，上下流通则尚可维持。但事实上除了盗铸私铸的巨大冲击，最为糟糕的是，地方政府（如顺天、直隶、山东、山西等处）竟然在民众缴纳税款时，“勒索挑剔，不肯收纳。”<sup>④</sup>这就使大钱陷入发行一贬值—民众拒收—官府拒纳一再贬值的恶性循环。<sup>⑤</sup>

行钞法大致包括两个方面，即钱钞/钱票/宝钞和银钞/银票。钱钞原本在市面（京师和外省）上已有流通，钱钞的施行大抵也是以此为依据，认为商人既可使用，政府也可发行。鉴于钱钞发行数额不大，社会影响也较弱，本文于此暂不做讨论。银钞以往研究也较为深入，笔者在此主要讨论其理论与实施中的技术手段。

银钞的流通在宋元明时期即已存在，清初也曾发行。因此，以金融改善财政的思路很快转到发行银钞上。王茂荫在咸丰元年的《条议钞法折》中阐述银钞的益处：“钞法之行之自上，原不强民。然利轻费与行远，无成色与重轻，较之金银，于民为便。……有持钞至者，或作交钱粮，或兑换银钱，均即如数兑交。”<sup>⑥</sup>显然，王茂荫在认识到钞法危害的同时——他列出了行钞的10种弊端，也知晓钞法对贸易和民生的巨大益处，从理论角度论证了银钞发行的合理性。但他认知中的银钞是一种可兑换货币，这就意味着政府需要有大量的贵金属储备，因此他的提议非常小心谨慎，只是说“部中每岁制钞十万”。这种提议在承平时期或许可行，但当政府将其视为解决财政困境的手段时，十万两不过是杯水车薪，必定难以接受，遭到驳斥自在情理之中。

户部在咸丰二年十二月的奏议中避而不谈货币理论，只云：“京师钱票流通，就其法而扩充之，民以习见而相安，事以推行而尽利。”于兑换与否则云：“于京城内外招商设立官银钱号三所，每所由库发给成本银两。再将户工两局每月交库卯钱，由银库均匀分给官号，令其与民间铺户银钱互相交易。”<sup>⑦</sup>显然也将其视为可兑换货币。此折因为很多细节考虑不足而受阻。到了商税无法推行的咸丰三年二月，匆匆出台的《试行官票拟订章程十八条》中仍坚持“凡各衙门

① 《祁寯藻等奏为宝泉局改铸制钱加铸大钱谨将式样恭呈御览并加给工银料钱仰祈圣鉴事》，咸丰三年四月二十九日，台北“故宫博物院”藏朱批奏折，档案编号406003978。

② 《舒精阿奏请添铸当百当千大钱与当十文当五十文大钱通行使用以充经费》，咸丰三年七月初九，台北“故宫博物院”藏朱批奏折，档案编号406004469。

③ 《中国近代货币史资料》第1辑上册，第206—207、271页。

④ 《清实录·文宗实录三》，咸丰五年三月二十一日，第785页。

⑤ 周育民《晚清财政与社会变迁》一书中（上海：上海人民出版社，2000年，第3章第3节）也有关于大钱问题的论述。

⑥ 王茂荫：《条议钞法折》，咸丰元年九月初二日，《王侍郎奏议》，合肥：黄山书社，2014年，第5页。

⑦ 载铨等折，咸丰二年十二月二十六日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第328—329页。



领到官票，赴银钱号兑换银钱者，或换现银，或换现钱，或换钱票，均照票上所开平色照数付银，暨按本日市价还给钱文钱票，毋许克扣”。<sup>①</sup> 银钞性质的变化发生在七月二十一日《奏定推行官票章程》，其中提及各省“不准以银票搭解户部”；<sup>②</sup> 到十一月的《宝钞章程》，则干脆不再提及兑换问题。<sup>③</sup> 我们从市面的反应也可一窥其兑换与否造成的影响。

咸丰三年九月初二日，给事中英绶称：“乃近日部发俸银官票约六七万两，初出之时商民争购。旋因官铺倡言户部无本不肯收换，于是市廛观望，收者渐稀。……官票几成废纸。”<sup>④</sup> 户部急功近利地将银钞变为不可兑换货币的政策引起了巨大反弹。九月十八日绵愉的奏折倒是提及了他们的货币理论：

有银票以便出纳，必须有钱钞以利通行。……且钞法系历代已行之政，并非易事创举。

拟请明颁谕旨，宣示中外，继自今京师以及各直省，由部颁行银票钱钞，俾文武官员军民人等，咸知银票即是实银，钱钞即是制钱，上下一律流通，其钱钞民间日用周转行使，并准完纳地丁钱粮、盐关税课，及一切交官等项。至京外各库搭收搭放，随核定成数，务令出入均平，至多以五成为率。<sup>⑤</sup>

同日发布的上谕也持相同说法。此前学界多认为钱钞的不可兑换性是造成行钞失败的主因，但我们今天所接触的货币大抵都是不可兑换货币，这就让我们思考：未必仅仅是因为不可兑换造成银钞发行的崩溃，中间的技术手段是否也造成了巨大的负面影响。

从事后的检讨而言，在发钞的过程中有一些技术手段颇有不足。所谓技术手段不外是以下各个环节的具体实施：钞币设计、印钞、发放、流通、回收。前辈学者在后三个环节已经有较好的研究，本文着眼于前两个环节。

在银票设计的环节，清政府不仅屡次变动，而且设计得过于复杂。在咸丰三年二月十七日的《试行官票拟订章程十八条》中银票分为四种，“一两、五两、十两、五十两，均系二两京平，准作足色。其式定为二等：一两与五两同，十两与五十两同”；其数额为“以十二万为准”；其票面设计极为复杂，“每张中间银数上盖用图记。右边印格外，宽留二寸，编号记数，骑缝盖用部堂印，裁下以为票根。左边于簿上记号，骑缝盖用关防，并由官票所添用花押。票四围用龙水纹，上横书户部官票四字，兼用满汉字样。中书准二两平足色银若干两。左书咸丰某年月日，右书某字第几号。下留四分之一，小楷细书法律于上，铜板镌成，靛花刷印。铸关防图记，俱用满汉篆文。”<sup>⑥</sup>

到了最后定稿的七月二十一日《奏定官票章程》中，拟订外省用的银钞分为“一两、三两、五两、十两、五十两”五种；其数额为“贰百万两”；其票面设计又分为粮台票张和藩库票张两种，每种都不同编号，前者“将一两票编为仁字号，三两票编为义字号，五两票编为礼字号，十两票编为智字号，五十两票编为信字号，仍于票面加用粮台两字红戳，与藩库发行之票各归各项”，后者“各按省名加用红戳，仍于千字文内除上半本留为京票编号之用，即接用宫字为一两票号，殿字为三两票号，盘字为五两票号，郁字为十两票号，楼字为五十两票号。本年各省

① 花沙纳会户部折，咸丰三年二月十七日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第350—351页。

② 户部折，咸丰三年七月二十一日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第354页。

③ 《中国近代货币史资料》第1辑上册，第367—378页。

④ 英绶折，咸丰三年九月初二日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第365页。

⑤ 绵愉等折，咸丰三年九月十八日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第367页。

⑥ 花沙纳会户部折，咸丰三年二月十七日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第351页。

票号同此五字，下年以次递推”。<sup>①</sup>

在印钞印制的环节，也同样过于复杂并不合用。京师所用银票用“高丽苔笺”，<sup>②</sup>外省银票用“高丽纸”。银票的大小也超出了一般人方便使用的程度，“一两与五两者长八寸、宽五寸，十两与五十两者长一尺、宽六寸。”<sup>③</sup>银票所用关防由礼部铸造，而印制所用铜板要由内务府铸造，因此与户部三方之间多有掣肘。<sup>④</sup>

户部在设计时，即将外省银票与京师银票相区别，不仅在纸张方面，而且在票面方面都作了区别：除了京票的1、5、10、50，不知为何还多出了3两的面额；京票加盖户部官票所红戳，外省银票加盖粮台或藩司的红戳。除了可能便于勾稽/审核之外，其实给自己和使用者造成了诸多的麻烦。各省对银票反应并不积极，甚至有抵制行为。

与铸大钱由各省自行其事不同，户部显然比较小心，将银票的印制紧紧控制在自己手中。但在当时的通讯条件下，一旦发出，户部即无法掌控。从数额的角度，清政府在咸丰十年停止发行并清理时，统计的结果是“已造宝钞二千四百余万串，已掣字之宝钞，约计八百余万串，已造银票约计九百余万串，已掣字银票一百九十余万两”。<sup>⑤</sup>未掣字的为空钞，掣字的也未必投入流通，即使掣字的全部算做实钞，以2串：1两计算，加上银票，也不过600万两左右，仅为平时半年多的京师俸饷额，实不为多，似不可称之为“滥发”。<sup>⑥</sup>因此，我们需要从其他角度考虑发钞失败的原因。

汤象龙曾对清政府金融改革的失败原因进行了总结：理论基础错误；施行中缺点很多，如钱钞制度过于复杂，发行数额过大，工本过于节省导致私铸泛滥等。<sup>⑦</sup>笔者以为，还有一些问题值得指出：如理论上，各官员对于大钱和钞法的理论认识不足是导致其无法顺利实施，并在遭遇挫折后退让的主观原因；在实施过程中，其实大钱和钱钞经过多次贬值后已有逐步被接受的迹象，甚至铁钱在山西的推行也效果不错。<sup>⑧</sup>户部事务繁杂，而金融方面更是首次推行，错误在所难免。最后的失败原因还是得从细节的诸多失误导致反弹，理论的错误导致反弹之后无法坚

① 户部折，咸丰三年七月二十一日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第356—357页。

② 高丽苔笺据说是“在抄纸时在纸浆中放入一种河中的藻丝（需要晒干），这种纸具有很强的抗拉、柔韧性”，参见 [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_4a83139e0102egwz.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4a83139e0102egwz.html)，2014年3月25日。笔者孤陋，未见实物，亦不知其抗水洗、抗褶皱、吸墨性的有关资料。

③ 若与现行第5套人民币中百元人民币的大小相比较，我们不难发现其尺寸过大：2015版百元人民币长宽分别为15.5厘米和7.7厘米，而一两与五两银钞的长宽分别为26.8厘米和16.75厘米（以北京内城一尺为33.5厘米折算，此算法见“Currency, Weights, and Measures in China,” *Customs Papers*, no. 84, Shanghai Statistical Department, 1906, p. 33），后者的面积为前者的3.8倍。笔者以为这样的尺寸至少不符合人体工程学。

④ 例如户部于二月得到朱批后即急于印制银钞，但“票版镌铜，造办处不任其事；官钱票版亦未造起。诸事掣肘如此”。（王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰三年三月十二日，第484页）所以银票迟至五月方始发行。

⑤ 绵愉等折，咸丰十年二月初九日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第412页。疑“已造银票约计九百余万串”之“串”当为“两”。

⑥ 清政府前后统计有别，咸丰八年清查五字官号时，称放过宝钞合京钱50489625吊，但其钞本为124381391余吊。参见柏葭等折，咸丰八年七月十八日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第501—502页。折算为本钞比为1：2.46，也算不上很高。

⑦ 汤象龙：《咸丰朝货币》，《中国近代经济史研究集刊》第2卷第1期，1933年11月，第24—27页。

⑧ 王庆云撰有《铁钱议》，认为“但使选工拣料轮廓分明，即铁钱亦将不胫而走”。（《荆花馆日记》上，第535页）但此文未见诸《石渠余纪》。他任山西巡抚后推行铁钱，效果不错。

持的角度去考虑。

关于钱钞改革的失败,还需要从当时的社会和政治背景去考虑。自1853年3月占领南京之后,太平军随即展开北伐,于10月逼近天津,京师震荡。此后虽然败退并被优势清军包围,但仍坚持至1855年6月。即使普通百姓未必倾向太平军,但一支敌对势力的军队逼近“首善之区”,无疑会使清政府的公信力受到质疑。匆忙之间推行的钱和纸钞相比于制钱和白银,缺乏自身价值,更需要政府的信用和公信力。其混乱和最终的失败自也在情理之中。

户部铸大钱、行钞失败的影响几乎贯穿整个晚清:自此之后,户部丧失了大部分原本可以获得的铸币税;<sup>①</sup>自此之后,中国社会长期受货币供应不足的困扰,以致金融控制权由民间资本尤其是外资银行所主导;<sup>②</sup>自此之后,中国的币制进一步紊乱(当十、当五大钱以及钱票尚在流通),给社会经济造成诸多负面影响。

## 结 语

发生在道光末年的第一次鸦片战争和户部银库亏空案都对清政府的财政构成了一定的冲击,但影响有限。真正导致其财政困局的还是因为收支的危险平衡:正项收入为4000万两左右,政府开支额大约4500万两,需要动用各种闲杂款项(包括捐纳)方能维持基本的平衡。

勉强以收抵支的财政格局,面对勃然而兴的太平天国运动,自不免捉襟见肘。仅起义爆发后数月,清政府即面临无款可拨的尴尬境地,王庆云不由哀叹:“粤东奏筹拨西省军需并廷寄藩关各库均已无可筹拨。军兴而支绌至此,为之奈何?”<sup>③</sup>

雪上加霜的是,疆臣与领兵大员们各有打算:“天下度支,只有此数,有余不足,全在挹彼注兹。自军兴以来,奉拨之款纷纷奏请改拨。其中固有实在支绌者,亦有豫占地步、借词诿卸者,更不免有名存实亡、扶同掩饰者。山东本年三次筹备,动给银七十五万两,今又请改拨甘黔兵饷百十四万两。真可谓不情之请。”<sup>④</sup>调控能力的下降导致原本可以划拨的款项成为无着的款。户部只能宽为筹款;地方则以本地为出发点考虑拨款与否,甚至截留经过本省的外省协拨款项;户部又进一步拓宽拨款口径。这就陷入了一个恶性循环之中。

作为大学士管理户部事务大臣的祁寯藻曾在一首诗中自陈:“独愧计臣心力竭”。<sup>⑤</sup>后世的学者对当时的户部官员多有非议,但综合材料来看,度支部应该算是竭尽全力去完成筹集粮饷的任务,户部官员的职业操守或能力也有值得肯定之处。如王庆云曾说户部汉尚书孙瑞珍:“孙

① 从光绪朝后期开始,各省开始铸造铜元,而新政时期,中央政府开始收回铸币权,统一铸造。银元的铸币收益在19世纪90年代后得以部分收回。铜元的铸造则晚至1900年,清政府至1905年方始直接插手。可参见何汉威:《从银贱钱荒到铜元泛滥——清末新货币的发行及其影响》,《中央研究院历史语言研究所集刊》第62本第3分。笔者的结论即就此而言。

② 清政府对于此次行钞失败的记忆,可谓“刻骨铭心”。到四十余年后的光绪二十四年(1898),户部在议覆地方大员设银行、行钞的提议中坚持:“楮钞之不可行者,乃百年经久之规。谓官票宝钞之可行者,亦一时权宜之计。”(《户部议覆依克唐阿请行钞法折》,李宗棠辑:《奏议辑览初编》,合肥:黄山书社,2016年,第296页)

③ 王庆云:《荆花馆日记》上,咸丰元年九月三十日,第313页。文中“粤东”即广东省,“西省”即广西省。

④ 王庆云:《荆花馆日记》上,咸丰三年四月十二日,第492页。

⑤ 祁寯藻:《甲寅仲冬蒙恩以大学士致仕,恭纪四首》,《祁寯藻集》,第2册,第290页。

大农咯血在假，与谈公事，亦娓娓忘倦，可以为难矣”。<sup>①</sup>满尚书禧恩，“迨时事日棘，不敢以病躯求退，尽瘁以正命”；<sup>②</sup>接任禧恩的文庆，也是一位有度量、有学识的满洲官员；<sup>③</sup>而王庆云更是被后世称为晚清最重要的“度支能臣”之一。<sup>④</sup>

虽然如此，但户部官员的努力多是在原有框架下的修补，是一种裱糊而已。其效果，自可从地方大员们的诸多埋怨见其不如人意之处。

笔者以为，从后世的视角，可从多个角度检讨其举措的不足。首先是在税收理论和金融理论上。农业税、商业税和直接税是近代国家财政的主要收入来源。直接税的征收涉及更多社会理论和社会控制手段，姑且不论。中国传统社会以农立国，税收也立足于此。商业税的征收一直处于弱势，以致无法从理论上寻找其征税的合理性，以后世承认的商业税之一关税为例，清政府常常宣称其设置的目的在于“设关以寓讥察，非专为与商贾较量锱铢”。<sup>⑤</sup>禧恩、王庆云等人虽然支持、提议征收商税，但在理论上也只是认为农商二者的征税不均，或者是直接认为其可为税源，并未从征税的合理性、公平性角度探讨，以致在咸丰三年上折、讨论时仍心有余悸，“征商于关税之外，本非仁政。然稽本朝之故事，察农商之苦乐，权出入之盈虚，似亦在当行之列。”<sup>⑥</sup>税尚未征，主事者之气已馁。在铸大钱、行钞法的问题上也大抵如此，罕有人去讨论铸大钱的必要性、合理性，只是解释铸大钱的可行性。银两与钱文之间1:1000的比价，造成中等数额交易的极度不便，例如几百文的交易额，仅是点数就是一个大麻烦，更何况还有巨大重量造成的运输/携带不便。<sup>⑦</sup>而这一点却极少有士大夫进行论述，他们大多从铜不足、铜本过高等角度进行论述。<sup>⑧</sup>

其次是他们的技术手段。笔者以为存在诸多值得商榷之处：征商原本是一个重要的扩展税源方向，户部也经过了诸多筹备，但商税的讨论泄露于外界，引起市面的恐慌，并进而使商税的出台功亏一篑；由地方发起的厘金却一直没有给予正式的名义，更没有将之扩展到商业的各环节，使得清政府即使在所谓“同光中兴”时期依旧处于财政窘迫的状态；钱钞改革过程中，

① 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰三年正月十九日，第467页。当然，王庆云对孙瑞珍也并非全是褒词，如咸丰元年十月十三日称其“遇琐事亦着急”（第315页），十一月二十七日称其“劳心于无用”（第322页），咸丰二年八月二十八日在与孙瑞珍争论后大怒，认为孙瑞珍“此老执拗，未易以口舌争”。（第413页）

② 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰二年十一月十八日，第442页。

③ 关于文庆的评价，可参见茅海建：《苦命天子——咸丰皇帝杂论》，上海：上海人民出版社，1999年，第254—256页。

④ 《清史稿》卷426《王庆云传》称其“通知时事，尤究心财政，穷其利弊，稽其出入”。（北京：中华书局，1997年，第3138页）关于此时的户部官员，另有说辞，如何烈即认为赛尚阿、裕诚、孙瑞珍、王庆云四人“官声皆不佳”。（《清咸、同时期的财政》，第151页）笔者以为若因个人生活方面造成的官声不佳而否定他们在国是方面的努力，可能有欠公允。

⑤ 清高宗敕撰：《清朝通志》卷83《食货略三》，杭州：浙江古籍出版社，2000年，志7241。

⑥ 王庆云：《荆花馆日记》上，咸丰三年正月十七日，第467页。

⑦ 以一文一钱二分计算，一串即120两，合7.5斤。笔者曾见另一说法“制钱每千约重六斤”（蔡徵藩折，咸丰三年十二月初十日，《中国近代货币史资料》第1辑上册，第213页），不知是否是因为市面惯例掺杂小钱所致。但无论如何，即使6斤也是不轻的重量，这大概也可以解释钱庄大量存在并生意兴隆的原因。

⑧ 以王庆云的《铸大钱说帖》（《石渠余纪》卷5，第208—212页）为例，他的论述集中于：因为钱少、铜运不继（即铜不足）、铜本过高（工本二而铸钱一），所以可以铸大钱。也就是说，他只是站在政府的角度考虑铸大钱的合理性，而没有考虑铸大钱的社会经济合理性与必要性。

大钱和纸钞的缴税多受刁难,使得新币(包括大钱和纸钞)无法得到市场主体的信任,随着信用的不断降低,新币勉强运行数年后被迫退出了市场,其恶劣的后果是直至清末新政初期,仍不敢发布政府背书的纸币,大大限制了国家的金融控制能力和财政扩张能力。

再次是对财政支出的控制能力偏弱。西方近代国家多以预决算制度控制支出,清政府平时也有春秋拨制度控制财政支出,其具体方法是按照则例对各衙署的奏销清单进行事后核销。但一至战时,此种奏销制度多陷于混乱,常常成为胥吏上下其手的机会。除了事后的核销,对于抵抗太平军的清政府而言还有一个重要问题是如何应对各地的奏拨,例如咸丰三年时户部就不无怨怼地说,各地“徒知遇事请拨,动辄望之邻省”。<sup>①</sup>户部联合兵部试图通过核实兵马实数以控制各地的军事开支,各领兵大臣则回报以大而化之的清单。<sup>②</sup>到洋务运动兴起之后,新事物(洋务)的核销更是因为没有则例可以遵循,只能听之任之。<sup>③</sup>此种情形要到清理财政、推行预决算制方始有好转的可能。

何烈认为1853—1855年为清政府的财政崩溃期,<sup>④</sup>而这一时期恰恰是清政府内部进行财政变革探索的重要时期,此后成为财政支柱之一的厘金也正是在这个时期酝酿并传布各省。本文探讨的一个要点是,除厘金外,清政府在这个时期还进行了多种探索,如商业税中的商税/铺税(与后世的营业税较为接近),以及钱钞改革中的大钱、纸钞(与后世的可兑换货币比较接近)。由于诸多原因导致的这些探索的失败,<sup>⑤</sup>影响到此后的财政运作,以致直到覆灭,清政府财政仍陷于困窘的状态。

此前,很多研究者都认为,清政府在咸丰四年后终将财权下放,允许督抚和带兵大员“就地筹饷”系无奈之举。<sup>⑥</sup>笔者也认同此观点,但需要附加说明的是,无奈是一方面,另有一方面则可认为是一种推卸,皇帝和户部在推卸责任,尤其是户部放弃了自己作为“财赋总汇之区”的责任。其恶果影响长远:户部某种程度上丧失了调配全国财政的职权;督抚们除了自行征税(尤其是私设厘卡),彼此间私下划拨、挪借成为常态,分散型财政开始出现。

〔作者任智勇,中国社会科学院中国历史研究院近代史研究所副研究员。北京 100006〕

(责任编辑:路育松)

① 《祁寯藻等奏陈度支万分窘迫请饬军营大臣迅图截事折》,咸丰三年六月十六日,《清政府镇压太平天国档案史料》第8册,第41页。

② 《琦善等奏报遵查现存军营兵数片及清单》,咸丰三年七月初十日,《清政府镇压太平天国档案史料》第8册,第455—456页。琦善在清单中甚至不提及马匹的数量,使得控制兵饷成为虚文。

③ 参见任智勇:《江南制造局早期经费来源考(1865—1904)——以二成洋税为中心》,《中国经济史研究》2016年第6期。

④ 参见何烈:《清咸、同时期的财政》,第8—10页。

⑤ 和文凯在其书中也注意到这个时期清政府的多种努力及失败的多种因素,参见 Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Cambridge and London: Harvard University Press, 2013.

⑥ 关于就地筹饷制度的出台,可参见刘增合:《太平天国运动初期清廷的军费筹济》,《历史研究》2014年第2期。

according to the value or quantity of assets. The Qin bamboo slips collected by the Yuelu Academy indicate that *zishui* was levied on ordinary officials and commoners under the Qin tax system. The *zishui* remained in existence from the Western and Eastern Han up to the Three Kingdoms state of Wu, but the tax collection procedure was gradually simplified. Under the Qin, the tax was proportionate to the tax-payer's assets. Under the Han, the property tax unit was *suan* (算); under the Wang Mang interregnum, it was briefly collected at a rate of one-thirtieth of assets. In the Western Han, the manner of collecting the *suan* was flexible; there was no fixed amount or frequency until the middle and late Eastern Han, when tax was levied per ten thousand cash (one *suan*), at the rate of 120 cash per *suan*. The *zi* (訾) in the Dongpailou Han bamboo slips and the Zoumalou household registration bamboo slips of the state of Wu was an abbreviation of *zisuan* (訾算), and was set up to collect the property tax. Current published materials indicate that the tax had ten levels. The terms *yizi zhengfu* (以訾征赋) from the reign of Emperor Wu of the Han and *hupin chuqian* (户品出钱) from the time of the Wu state were taxes levied on assets, but basically fell under household taxes like the *huchu* (户刍) and *hufu* (户赋) rather than the *zishui*.

**Qing State Formation and Its Essential Nature in a Global Perspective: With a Focus on Geostrategy and Fiscal Structure**

Li Huaiyin (49)

Unlike previous debates on the “New Qing History,” which focus on the Qing legal code and governance style and the ideas and customs of the Manchu elite, this article reexamines Qing state formation and its essential nature in terms of geostrategy and fiscal structure. Qing territorial integration can be divided into two stages: the period of initial state foundation ran from the rise of the Later Jin regime in the northeast to its conquest and replacement of the Ming Dynasty followed by basic Qing control of the provinces inside Shanhaiguan Pass by the 1650s. The second stage ran from the 1690s to the 1750s, in a half century of military action on the frontiers that was driven but also constricted by the Qing court's unique geostrategy and fiscal structure. The changes in the Qing geostrategy from passive response to active defense to conservative compromise were closely related to the operation of the low-level equilibrium of its fiscal structure and the social and economic support that underlay it. At the same time, if we compare the Qing state with nineteenth century European fiscal and military states or the Ottoman Empire, we can see the unique fragility and resilience of its initial modern transformation, which leads us to question the applicability of the “empire/nation-state” cognitive paradigm prevalent in the study of state formation.

**The Qing Government's Fiscal Quagmire and Its Response around 1850**

Ren Zhiyong (68)

By the late 1830s at the latest, the Qing government was mired in a dangerous long-term fiscal balance in which revenue barely equaled expenditure. The military expenses of the first Opium War and the exposure of the corruption and deficit of the Ministry of Revenue in the 23rd year of the Daoguang reign, to the great distress of its officials, led the Qing government to take a number of measures that allowed reserves to recover to around ten million taels after 1849. In 1853, however, the government incurred huge costs of around 30 million taels spent on river conservancy and suppressing the Taiping Rebellion. Thereafter, the government had no chance of maintaining its financial position. Among the various remedial measures implemented by the Ministry of Revenue, levying a commercial tax and introducing financial reform were the most significant. However, the failure to collect commercial taxes meant that the Qing government

largely relinquished the collection of commercial taxes other than *likin*, with a consequent rise in *likin* that was blamed on the government. In terms of finance, the casting of larger cash and the issue of banknotes also failed, because no consideration was given to the question of credit and many details were overlooked. This affected the introduction of Chinese paper money and brought about a loss of financial control.

### **The Nationalist Government' s Inheritance Tax Levy and the Tax Evasion Dilemma (1940-1949)**

Wei Wenxiang (89)

Following the introduction of a Western system of direct taxes in the early Republican period, China made several unsuccessful attempts to set up a new form of taxation: the inheritance tax. It was not until July 1940, when the Nationalist Government was beset by the financial demands of the War of Resistance, that the tax was successfully introduced. The annual budget and final accounts showed that the amount raised met budget forecasts in most years, but the tax fell far short of expectations. Official assessments and public opinion agreed that revenue should have been much higher and that tax evasion and avoidance constituted a serious problem, partially due to the novelty of the tax and its consequent lack of acceptance. More importantly, the lack of a complete system of population, household and property registration made it hard for taxation authorities to obtain complete information on assets and credit, which made checking compliance extremely difficult. The Ministry of Finance and the Taxation Bureau kept revising the inheritance tax law and introduced arrangements for administrative coordination, checks on asset registration, and pursuit of unpaid taxes through the courts, with a view to strengthening their powers of tax collection and inspection for this item. Tax control cases and disputes over public figures' inheritances indicate that in practice, ownership disputes, asset checks and tax arrears and evasion were indeed key problems. Moreover, in addition to taxation, the civil war and the worsening of inflation meant that the Nationalist government' s tax revenue was basically used for military and political purposes; the beneficial effects of the tax trumpeted by the government and its value for the people' s well-being were not realized, reducing ordinary people' s willingness to pay tax.

### **The Greek Ancestry of the Persians: An Eponymic Myth That Transcended Ethnic Boundaries**

Xu Xiaoxu (111)

In Greek, the invented names denoting the Persians and Medes and the name of the royal house of Achaemenids, from the eponymous Achaemenes, all came about via folk etymology. In a lineage myth of the early archaic period, the name of Perse/Perseis, daughter of Oceanus and wife of the sun-god Helios, may already have been an eponym for Persian, while her granddaughter Medeia and Medeia' s son Medeios furnished an eponym for the Medes. As the Persian empire expanded into the Aegean world, a myth emerged under which Perses, son of that Perseus who was born to Zeus and Danaë, gave his name to the eponymous Persians. The Persians were not only aware of this myth but made use of it in their relations with the Greek city-states, arguing with the Greeks about their ancestral line. As a classic eponymous ancestry, this generated the myth that Achaemenes was the son of Perseus. The version which had it that Perses was the son of Medea may have been created in the early phase of the Persian invasion of the Aegean region. The confrontation between the Athenian Empire and Persia then gave rise to the myth that Medea and Aegeus had had a son, Medeius, circumstances that also produced the