

晚清赋税结构的演变

邓 绍 辉

内容提要 本文采用对比分析方法,着重对1851~1911年间晚清赋税结构演变的规律、特点及原因进行了系统而深入的论述,并力求解决中国近代财政经济史课题中尚未具体研究的问题。

关键词 晚清 赋税结构 演变

1851年太平天国及其他农民革命运动爆发以后,晚清赋税结构发生了根本性变化,即(1)税收总量迅速增长,(2)税收主体由农业税转向工商税,(3)实物税收逐渐减少。对于这一结构演变的过程及原因等问题,目前有关论著尚缺乏具体研究,本文拟就以上问题作一论述,以期能揭示其演变的规律及特点。

晚清赋税结构是在清代前期赋税结构的基础上演变而来的。要弄清晚清赋税结构演变的规律和特点,有必要先对清代前期的财政收入构成及特点作一概述。

清代前期,清政府的财政收入主要有四大来源,即田赋、盐课、关税和杂赋。为了集中探讨问题,以窥见清代前期财政收入的全貌,现将1652~1839年间清政府财政收入的构成及比例作一对比分析。

1652~1839年清政府财政收入构成比较表^[1]

单位:万两

年 代	地 丁		盐 课		关 税		杂 赋		总 额
	数额	比重	数额	比重	数额	比重	数额	比重	
顺治九年(1652)	2126	87	212	9	100	4			2438
康熙二十四(1685)	2727	87	276	9	120	4			3132
雍正三年(1725)	3007	84	443	12	135	4			3585
乾隆十八年(1753)	2938	72	701	17	430	11			4069

乾隆三十一年(1766)	2991	62	574	12	540	11	749	15	4854
嘉庆十七年(1812)	2953	74	579	14	481	12			4013
道光十九年(1839)	2943	71	747	18	435	11			4125

由上表可以看出两点:一是收入总量长期变化不大。在1652~1839年的180多年间,清政府财政收入总额由2438万两上升到4125万两,仅增长了约70%;二是田赋占税收比重2/3以上。在收入构成中,田赋一项所占比重为62%~87%,而盐课、关税、杂赋三项所占比重仅为38%~13%。这表明清代前期是以农业税(即田赋)为主,工商税(即起课、关税、杂赋)为辅的赋税结构。

这一赋税结构形成的原因是多方面的。按照清制,田赋收入可分为地丁银、漕粮、耗羨等。表中所列地丁银长期变化不大的一个重要因素是康熙后期颁布“滋生人丁,永不加赋”的法令后,丁银数被固定下来,摊入地亩中一体征收,乾、嘉、道三朝仍推行这一制度。所以,地丁银总数基本稳定,上下不过几十万两的差别。耗羨是地方政府为弥补碎银熔化上缴时的损耗而开征的一种附加税。其税率按规定为1%,但实际征收往往超过此数。从雍正二年(1724)起,耗羨作为合法收入大部分留作地方用款,少部分定为常额上缴中央户部。

应当指出,清代史籍中的地丁银一般不包括附属于田赋的实物征收。清代实物征收种类很多,既征粮食,又征麦豆,还有的地区征收草料。例如,1685年清政府征收米、麦、豆430万石,草料9.8万束;1724年征收米、麦、豆473万石,草料10万束;1766年征收米、麦、豆831万石,草料514万束^[2]。若将这三年所征的米、麦、豆及草料(每石束按折银1两)也计算在内,地丁银征收应再增加400~1300万两。而表中所列地丁银收入180多年间只有800万两的增加,显然不包括粮食等实物征收。若将这些实物税收也计算在内,清代前期地丁银收入的数量肯定会更大一些。

盐课收入远不如地丁银收入。如表所示,盐课增长幅度以乾隆朝为最大,嘉庆朝仅维持乾隆朝的水平,道光朝又略有增长。这是因为当时清政府对食盐的产运销实行了专营制度,即设场制盐,划界运销,发放盐引,按引征课的制度。清政府发放的盐引是商人贩销食盐的凭证(即营业执照),引券上规定了销盐区域和销盐斤数。盐商们领取盐引时须向政府交纳一定引费,领引较多者可成为专商或巨商,拥有一定特权。为了便于运销,清政府将全国食盐产销划分为若干区域,区域一经划定,不许相互侵越。按照一定区域贩销的食盐被称为官盐,反之,则为私盐。私盐一经查出将被处以重罚。由于实行了以上严格的食盐专营制度,自康熙以后盐课收入有了较大增长。此外,当时社会比较安定,人口数量猛增,商品经济逐渐活跃等因素,在一定程度上也为盐业市场的扩大提供了有利条件。

关税收入的增长以乾隆朝为最盛,嘉道两朝却有减弱的趋势。清代初期,清政府沿用明朝钞关的旧制,设立了内地关卡和沿海关卡。内地关卡专门负责对通过内地水陆关卡的货物征收流通税。此类关卡就所属系统而言,可分为户部关卡和工部关卡两种。清初设户关10余处,嘉道时期增加到24处,主要征收百货即衣物、食物和杂物等商品的流通税;工关有5处,专门征收竹木、船料等实物税。

清政府统一台湾后,放宽海禁,并陆续在云台山、宁波、漳州、广州等沿海城镇设立了四海关。负责征收进出口货税和船钞。自1757年起,清政府将对外通商口岸限制在广州一地。从清代前期关税征收来看,内地关税每年约400万两,沿海关税约100余万两^[3]。由此可见,由于税率不一,数量不多,关税收入在当时政府财政收入结构中尚不占主要地位。

杂赋是清政府的第四大收入来源,按其内容可分为四种:一是课,如各省茶课、矿课、鱼课、芦课等;二是租,如直隶省对旗地征收的旗租,各省对公田、官田和学田征收的地租等;三是税,如各省州县征收的当税、牙税、牲畜税、烟酒税等;四是贡,主要是对少数民族地区征收的实物贡赋,如马匹、毛皮等。杂赋的征收办法很多,有的按定额包征,有的按不定额尽收尽解。其用途,有的充作兵饷,有的起运到中央,有的留存于地方。据统计:康熙二十四年杂赋收入为 67.8 万两,雍正二年为 69.8 万两,乾隆十八年为 104.9 万两,嘉庆十七年为 111.7 万两。这表明由于征收办法复杂和征收数量不多,杂赋收入在当时政府财政收入结构中所占比重很小。

通过以上分析可以看出:清代前期清政府的财政收入主要是田赋,盐课、关税、杂赋虽有一定征收,但所占比重很小。这种以农业税为主体的赋税结构的形成并不是偶然的,而是由当时经济基础所决定的。因为在自给自足的自然经济占统治地位的历史条件下,农业是当时社会生产的主要部门,农民以田赋的形式交纳赋税,政府财政收入就不能不以田赋为主要来源。自清初形成到 1851 年以前,这种以农业税为主体的赋税结构大体上没有变动。

二

1851 年太平天国及其他农民革命运动爆发以后,晚清赋税结构发生了根本性的变化。其主要表现在以下几方面。

其一,税收总量迅速增长。

在 1851~1911 年间,晚清税收总量迅速增长。为了便于比较分析,现将乾隆五十六年至宣统三年(1791~1911)清政府财政收入情况列一简表作一对比分析。

1791~1911 年间清政府财政收入表^[4]

单位:两

乾隆五十六年(1791)	43,590,000	光绪十五年(1889)	80,761,953
嘉庆十七年(1812)	40,130,000	光绪十六年(1890)	86,807,562
道光二十一年(1841)	38,597,458	光绪十七年(1891)	89,684,854
道光二十五年(1845)	40,612,280	光绪十八年(1892)	83,364,443
道光二十九年(1849)	37,000,019	光绪十九年(1893)	83,110,008
同治十三年(1874)	60,800,000	光绪二十年(1894)	81,033,544
光绪七年(1881)	82,349,179	光绪二十五年(1899)	101,560,000
光绪十一年(1885)	77,086,466	光绪二十九(1903)	104,920,000
光绪十二年(1886)	81,269,799	光绪三十四年(1908)	234,820,000
光绪十三年(1887)	84,217,394	宣统元年(1909)	263,219,700
光绪十四年(1888)	88,391,005	宣统三年(1911)	296,962,700

由表中所列数据可以看出,清政府财政收入在一百二十多年间有三个明显的变化时期。

一是下降期。在1791~1849年的近六十年间,清政府财政收入由4939万两减少到3700万两,下降幅度为30%。这一下降趋势既是当时清朝政府财政拮据的客观反映,又是嘉道时期清朝社会政治黑暗、经济衰退的真实写照。

二是上升期。在1874~1894年的20年间,清政府财政收入有了较大增长,即由6080万两上升到8103万两,增长幅度为30%。这一变化打破了自乾隆中期以后一百多年间清政府财政收入长期徘徊在4000万两左右的局面。这一时期清政府财政收入之所以有一定增长,除传统收入项目田赋、盐课不断扩展外,主要是新增了厘金、海关税两大收入。

三是膨胀期。甲午战后,尤其是20世纪最初十年间,清政府财政收入有了突飞猛进的增长,即1899年突破1亿两大关,1908年又突破2亿两大关,1911年接近于3亿两大关。其中1911年财政收入29696万两,与1894年甲午战争时期的8103万两相比,增长了3倍多;与鸦片战争时期的1841年3903万两相比,增长了7倍多。可见甲午战后清政府财政收入增长速度之快。

这里需要补充两点:一是咸同年间(1851~1874)清政府财政收入因缺乏具体记载,无法进行分析。但是,可以肯定这二十余年,随着新旧税种和项目的不断扩大,清政府财政收入只会比嘉道时期多。二是上表所列统计数字,并非全国财政收入总数,而是扣除地方存留款项后,上缴中央的款项。按理说,全国财政收入总数应是地方与中央的财政收入之和,但因当时清政府对全国财政收支缺乏预决算,故表中所列数字只是中央财政收入款项,并非地方与中央的财政收入之和。

其二,税收主体由农业税转向工商税。

晚清税收主体由农业税转向工商税的重大变化是从1851年太平天国及其他农民起义爆发以后开始的。这是因为当时战乱迅速蔓延到全国各地,传统税收项目,如地丁、盐课、关税等,纷纷报解短收或无收,清政府被迫允许各省自辟财源,以应急需。战乱平息后,国家形势仍未安定,已增加的各项开支难以裁减,新辟的财源,如厘金、海关税等不能停征,并且随着国内外形势的不断变化,新的税目日见增多,旧的税目日见扩展。数十年间不仅使税收数量迅速增长,而且使税收结构也发生了根本性变化,即由农业税为主体逐渐转变到以工商税为主体。其变化情况请参见下表所列数据及比例。

晚清财政税收结构对比表^[5]

单位:两

项 年 目 代	总 额		田 赋		盐 课		厘 金		关 税	
	数额	比重	数额	比重	数额	比重	数额	比重	数额	比重
1841	38,597,750	100	29,431,765	76	4,958,290	13	/	/	4,207,695	11
1842	38,688,022	100	29,575,722	76	4,981,845	13	/	/	4,130,455	11
1845	40,799,409	100	30,213,800	74	5,074,164	12	/	/	5,511,445	14
1849	42,503,989	100	32,813,304	77	4,985,871	12	/	/	4,704,814	11
1885	67,035,470	100	32,356,768	48	7,394,228	11	12,811,708	19	14,472,766	22
1886	67,903,634	100	32,805,133	48	6,735,315	11	13,218,508	19	15,144,678	22

1887	74,604,114	100	32,792,626	44	6,997,760	9	14,272,329	19	20,541,399	28
1888	77,500,100	100	33,243,347	42	7,507,128	10	13,600,733	18	23,167,892	30
1889	75,361,962	100	32,082,833	43	7,716,272	10	13,739,095	18	21,823,762	29
1890	76,802,971	100	33,736,023	44	7,427,615	9	13,643,107	18	21,996,226	29
1891	77,858,037	100	33,586,544	43	7,172,430	9	13,581,042	18	23,518,021	30
1892	77,014,400	100	33,280,341	43	7,403,340	9	13,641,665	18	22,689,054	30
1893	76,181,712	100	33,267,856	44	7,679,828	10	13,244,728	17	21,989,300	21
1894	75,216,976	100	32,669,086	43	6,737,469	9	13,286,816	18	22,523,605	30
1903	97,021,178	100	37,187,788	38	13,050,000	13	16,252,692	17	30,530,699	32
1911	179,740,085	100	48,101,346	27	46,312,355	26	43,187,097	24	43,139,287	23

由上表所列数据及比例可见,咸丰以前,清政府税收来源主要是田赋、盐课、关税三项。其中来自于农业的田赋收入所占比重为 70~80%,而来自于工商的盐、关两税仅占 20~30%。咸丰以后,特别到了光绪年间,田赋收入比重大为下降,即由 1849 年的 77% 逐渐下降到 1911 年的 27%,而其他三项收入,即盐课、关税、厘金,因都来源于工商领域可合并计算,由 1849 年的 23% 逐渐上升到 1911 年的 73%。这表明在晚清税收结构中,以田赋为代表的农业税已不占主要地位,占主要地位的是以厘金、盐课、海关税为代表的工商税。

晚清税收主体由农业税到工商税的变迁,有两点重要意义。一是它打破了中国封建社会农业税长时期占主导地位的局面。中国历来是以农业立国,民以食为天,农业生产是社会主要生产部门,农民以田赋上缴赋税,政府财政收入遂形成以农业税为主体的税收结构。当时工商税虽有一定征收,但因受重农抑商和闭关锁国政策所限,长期处于从属地位。二是它标志着中国近代工商业有了较大发展。众所周知,财政的基础是经济,经济乃财政之母。在一定时期内,政府采取不同的财政政策虽然可以改变财政收入的构成,但是在长时期内决定财政收入构成的主要因素仍是当时的社会经济。表中所列晚清以厘金、盐课、海关税为代表的工商税收比重逐年上升,无疑证明当时社会经济,尤其是工商业经济有了长足的发展。

这里有一个值得注意的变化是 1911 年度支部预算总收入 29696 万两,其中官业收入占 4660 万两。按当时税收项目划分,官业收入是指邮传部所属铁路、轮船、邮政、电报四大部门所创造的收入。这四大部门是近代中国出现的新式部门。这些新式企业能为清政府提供接近于农业税 4810 万两^[6]的新收入,足以表明晚清经过几十年工交企业的投资建设,已初见成效。尽管这一收入在当时整个税收结构中所占比重还十分有限,但它代表了中国近代经济发展的新方向,具有广阔的发展前途。

其三,实物税收逐渐减少。

在清代前期的税收方面,清政府的税收方式主要以实物税征收为主。以粮食征收为例:康熙二十四年(1685)为 433 万石,雍正二年(1724)为 473 万石,乾隆十八年(1753)和三十二年(1766)分别为 840 万石和 831 万石,嘉庆二十五年(1820)为 870 万石^[7]。

咸丰以后,这一征收方式发生了重大变化,即实物税征收逐渐减少,货币税征收逐渐增多。这突出地表现在漕粮改折方面。

漕粮是清政府向产粮较为丰富的8个省份(即山东、河南、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南)征收的一种实物税。这种实物税专供京师皇室、贵族和官兵食用。按规定,漕粮每年征收总额为400万石。其中运到京师仓库的,称为正兑,运到通州存放的,称作改兑。下表所列数据及比重反映的是京师及通州仓库历年收存漕粮的具体情况。

历年京师及通州收存漕粮数额表^[8]

年 代	正兑(石)	改兑(石)	合计(石)	比重(%)
原 额	3,300,000	700,000	4,000,000	100
乾隆十八年(1753)	2,715,586	501,488	3,217,074	80.42
乾隆四十四年(1779)	2,722,898	482,243	3,205,141	80.13
嘉庆十七年(1812)	2,561,278	426,562	2,987,840	74.70
嘉庆二十五年(1820)	2,581,587	430,000	3,011,587	75.29
道光九年(1829)	2,562,569	435,509	2,998,078	74.95
道光二十五年(1845)	2,610,726	463,086	3,073,812	76.85
光绪十三年(1887)	2,328,180	423,164	2,751,344	68.78

由表可见,京师及通州收存漕粮最多的是1753年321万石,占原额的80.24%,最少的是1887年275万石,占原额的68.78%,均未突破400万石的定制,且逐年有所下降。

造成漕粮征收逐年下降的一个重要原因是运解这几百万石粮食,清政府每年要耗银上百万两。嘉道时期,有人主张实行漕粮改折银两,革除转运中的弊端,但未奏效。咸丰以后,太平军占据南京、扬州等地,扼住了长江及大运河的运输通道。清政府被迫对漕粮征解制度实行一系列改革。(1)实行部分漕粮改折,即有漕各省(江苏、浙江部分地区除外)需按一定比价,将漕粮改折银两,所征银两上缴中央或留作地方之用^[9]。(2)京师俸饷发放折色定价。1858年京师“官兵所领止有实米二成,其余按折色定价”^[10]。(3)鼓励和求助民间商人补给京仓,以弥补漕粮总额之不足^[11]。(4)将漕运由河运改为海运。

清政府对漕粮征解制度采取以上政策性变动,虽说是受当时客观形势所迫,但从税收征管的角度来看,漕粮改折很具有实际意义。因为漕粮原是田赋实物征收的一部分,现由实物征收变为货币征收,这既有助于农民加强与市场的联系,促进农产品的进一步商品化,又反映了晚清赋税制度由实物征收向货币征收转化的客观要求。

甲午战后,由于国内商品经济的迅速发展,实物赋税的落后性日益暴露,漕粮全部改折银两的条件逐渐成熟。1896年湖广总督张之洞多次上奏,力主将漕粮全部改折银两,但户部却以“京畿连年荒歉,粮缺价昂,采买不易”为由,不予采纳。1898年9月,侍讲学士瑞洵上奏指责户部在漕粮改折问题上“游移两可之间,得过且过之计,借词推诿,展转宕延”。他主张立即实行南漕改

折,以节省经费,“不特监兑押运各费可裁,即仓漕粮卫等官并可裁汰,每年约可省银五六百万”^[12]。10月2日,奕劻等复奏,批驳改折南漕之议,力主将江浙漕粮照常运往京师^[13]。

20世纪初年,随着财政危机进一步加剧,清政府不得不指望通过“折南漕以节经费”。1901年上谕指出:“漕政日久弊生,层层剥蚀,上耗国库,下腹民生。当此时势艰难,财用匮乏,亟宜力除靡费,逐加整顿。著自本年为始,直省河运海运一律改征折色。责成各督抚等认真清厘,节省局费等项,悉数提存,听候户部拨用。并查明各州县向来征收浮费,责令和盘托出悉数归公,以期汇成巨款。”^[14]次年又宣布废除漕运,裁撤“各卫所领运官弁及运河道厅汛闸各官”,1905年又裁去漕运总督一职。至此,作为有清一代主要实物赋税形式——漕粮征解制度终于退出历史舞台。

三

晚清赋税结构由农业税向工商税的转变,经历了一个漫长而又复杂的历史过程。唯物辩证法认为,任何客观事物的变化都不是偶然的,都有其内在的规律性。

晚清赋税结构演变的根本原因在于当时社会经济基础及结构的转变。众所周知,财政来源于经济,经济的增长决定着财政的增长,生产结构决定着财政分配结构。

鸦片战争以前,中国社会经济基础及结构是小农业与家庭手工业相结合的自然经济,商品经济虽然存在并有一定发展,但长期处于从属地位。在这种自给自足的自然经济基础之上建立起来的赋税结构,因长期受生产规模、经营方式等限制,不可能有太大改变,只能形成以田赋为代表以农业税为主体的赋税结构。

鸦片战争以后,尤其是第二次鸦片战争以后,中国社会经济基础及结构发生了重大变化,即(1)进出口贸易进一步增长,(2)近代工业及交通运输业逐步产生与发展,(3)自然经济逐渐瓦解,商品经济进一步发展、壮大。这些新的经济增长点的产生并形成一定规模,给清政府财政收入带来了新的财源,从而推动了晚清整个赋税结构的改变。

仅以中国近代商品经济的发展和对外贸易的增长来看,国家内外经济开放程度的扩大,政府可以在以下诸方面获得收益。一是无论进口还是出口(低税率除外)都能征收更多的进口税和出口税。如前所述,第二次鸦片战争后,海关税逐年上升,很快成为政府的第三大财源就是例证。二是经济开放程度愈大,对国内经济增长的刺激作用愈大。第二次鸦片战争后,国内自然经济迅速解体,商品性经济作物,如棉花、茶叶、大豆、烟草等种植面积不断扩大以及部分地区粮食生产的商品化,直接为政府财政税收提供了新的财源。三是经济开放程度的扩大,还会开辟许多新的财源。例如非贸易方面的货运收入、劳务收入、旅游收入等等。上述经济活动的开辟和发展,无疑大大地拓宽了政府财政税收的范围。因此,从本质上来说,晚清赋税结构由农业税转向工商税,其根本原因是当时中国社会经济基础及结构发生了重大变化。

晚清赋税结构演变的直接原因是当时清政府的税收制度和政策的重大改变。纵观晚清政府税收制度和政策演变的全过程,大致可以看出有三个明显的变化时期。

1840~1850年是晚清税制较为稳定的轻税时期。这一时期因受鸦片战争及赔款的影响,各种浮收勒折现象随处可见,但清政府的税收政策和税收总额并没有太大的变化,仍保持清初以来以农业税为主体的税收结构。

1851~1884年是晚清税制由轻税转入重税时期。由于太平天国及其他农民战争的爆发,第

二次鸦片战争及边疆危机的加深、洋务运动的开展等，清政府库款支绌，支出浩繁，于是，其税制逐渐由轻税转入重税。其主要表现在两方面。一是加重旧税。田赋、盐课是晚清续开的主要旧税，自咸丰起增添了许多新名目。如田赋征收中的按粮津贴、加收耗羨等，漕粮征收中的浮收、勒折，盐课征收中的盐厘、加价等，都是在旧税基础上新开的附加税。战乱平息后，清政府的财政收支状况略有好转，但所开征的各种附加税并没有因此而取消，相反，却日趋加重。二是开征新税。厘金是晚清开征的最大新税种。开征之初，厘金税率为1%，主要用作军费开支和弥补地方财政之不足。临时征税，历代都有。但厘税很快推广到全国各地，成为清政府财政收入中仅次于地丁的第二大税源。临时税变成了正式税，且关卡林立，一物数税，税率不断提高。

1895~1911年是晚清税制由重税转入乱税的时期。甲午战后，由于对外赔款、新政用费，财政费用巨增，全国各地苛捐杂税层出不穷。据载：各省为筹解赔款和新政所需巨款，所增苛捐杂税的名目，少则十几种，多则几十种。不仅有旧税田赋丁漕、盐斤加价，而且有新税百货捐税、土药税厘，还有诸如契税、当税、牙税等杂赋。这些名目繁杂的捐税开征，一方面为清政府提供了大量税源，另一方面又扰乱了原有税制，给整个社会经济的发展带来了重重阻力。

由上可见，晚清税制由轻税转入重税，由重税转入乱税的演变以及既提高税率，又扩大税种的征收办法，势必进一步增加清政府的财政收入，改变原有的赋税结构。

同时还应看到，在税收不断加重的过程中，因受自然条件、生产规模等的限制，农业税（如地丁、漕粮、耗羨等）实际增长并不多，而工商税（如盐课、厘金、海关税等）因受自然条件限制较少，征税范围较广等因素的影响，实际征收无论是速度还是数量都远远超过前者。这是晚清赋税结构由农业税转向工商税的又一重要原因。

晚清赋税结构的演变还与清政府挽救财政危机的措施有关。在晚清70年间，财政危机时常发生，最为严重的是咸同年间和甲午战后。面对日趋严重的财政危机，清政府除了采用以上直接征税办法来增加财政收入之外，还采取一些近代税收办法来弥补财政之不足。

例如铸发钱钞。1853年当战乱进一步扩大，国库存银枯竭之时，清政府实行了以铸大钱、发票钞为内容的货币政策。据统计在1853~1861年期间，清政府所铸发的新式银票9,781,200两、大钱87,651,448串、京钱30,733,814吊，约折银61,290,378两^[15]。而同一时期户部银库收入约计8667万两^[16]。这表明清政府从铸发钱钞中获得了6100万两的货币收入，为同一时期户部银库收入的70%，在一定程度上缓解了当时财政收支的矛盾。

甲午战后，当严重的财政危机再次降临之际，清政府又采用铸银元发纸币的办法，以增加其收入。与此同时，各省所设官银钱局也以发纸币铸铜元作为弥补其财政赤字的重要手段。有关事例不胜枚举，这里就不再详述了。

又如举借外债。每当晚清财政发生危机时，清政府总是求助于外国的财政“援助”，而外国的财政“援助”又成为掠夺中国人民和控制中国财政经济的重要手段。所以外债与财政的关系互为表里。从咸丰三年到光绪十九年（1853~1893）的41年间，清政府共借外债45笔，折银4626万两，主要用作军政开支。其中借债最多的是1892年451万两，约占当年财政总收入的5.4%^[17]。从光绪二十年到宣统三年（1894~1911）的18年间，清政府又举借外债112笔，折银12亿两。其中借债最多的是1895年1.3亿两，1896年1亿两，1898年1.6亿两，1901年4.5亿两，1908年1亿两，其余年代也有数百万两或上千万两借款^[18]。这几次较大的借债活动都是由甲午战争赔款和庚子赔款而引起的。

再如发行内债。晚清政府向全国发行内债共有三次。第一次是1894年举办的“息借商款”，第二次是1898年发行的“昭信股票”，第三次是1911年举借的“爱国公债”。与此同时，各省也仿照中央的办法发行了一些地方性内债。如1905年直隶总督袁世凯为筹集军费而举借内债480万两^[19]，1909年湖广总督陈夔龙为偿还旧债而募款240万两，同年安徽巡抚朱家宝为抵补欠款而发行内债120万两^[20]。

综上所述，清代前期，客观条件不允许清政府采用近代国家通常使用的金融手段和财政手段来度过难关。例如由于受自给自足的自然经济和闭关锁国政策的限制，决定着政府不可能举借外债，也不可能采用国家信用(如公债、库券等)方式向民间集资，或采用财政性透支等办法来弥补其财政赤字，而只能采用历代封建政府的通常做法——直接征税或利用库存、举办捐纳等。晚清政府初步采用近代国家通用的金融手段和财政手段来平衡财政收支，虽产生了许多副作用，如通货膨胀、以债养债等，但积极作用亦不容忽视，它一方面大大地增加了其财政收入的总量，另一方面又直接或间接地推进了晚清赋税结构由农业税向工商税、实物税向货币税的演变。

注释

[1]何本方《清代户部诸关初探》，《南开大学学报》1984年第3期。

[2]《清朝续文献通考》卷二，田赋二，考四八六五；卷三，田赋三，考四八七二；卷四，田赋四，考四八八八。

[3]王庆云《石渠余纪》卷六，“纪关税”，第271~276页，另见梁廷枏《粤海关志》卷十。

[4]本表所引用数据：1791年、1812年引自《中国近三百年岁计表》；1841、1845年引自《中国近代货币史资料》第172页；1849年引自王庆云《石渠余纪》卷三，第47页；1873年引自吴廷燮《清财政考略》第18页；1881、1885~1894年引自刘岳云《光绪会计表》卷一；1899、1903、1908、1909、1911年分别引自刘锦藻《清朝续文献通考》卷六十七，国用五，考八二二三及卷六十八，国用六，考八二四五，考八二四八~八二四九。

[5]据《石渠余纪》、《光绪会计表》、《清朝续文献通考》、《清史稿·食货六》、《中国厘金史》、《六十五年来中国国际贸易统计》等有关资料而制表。

[6][9][19]刘锦藻《清朝续文献通考》卷六十八，国用六，考八二四五，卷六十六，国用四，考八二二五；卷七十一，国用九，考八二七八。

[7]梁方仲《中国历代户口田地田赋统计》乙表70、71、72、73、74、77，第391~401页。

[8]董继瑚《清代漕运之研究》上编，1944年天津版。

[10]赵尔巽等《清史稿》卷一七二，中华书局1977年版，第11683页。

[11]大学士文庆等奏，咸丰六年正月二十日军机处附录，财政。

[12]侍讲学士瑞洵光绪二十四年七月二十七日奏。

[13]《北京新闻汇报》，光绪辛丑十月初九日。

[14]《光绪朝东华录》(四)总4686页。

[15][16]彭泽益《十九世纪后半期的中国财政与经济》，第114~115页列表。

[17][18]徐义生《中国近代外债史统计资料》，第38~52页、90~91页列表。

[20]徐义生《中国近代外债史统计资料》，第38~52页；另见周棠《中国财政论纲》第246页，1913年出版。