

# 清代江南织造公费的源流与府部财权划分\*

王嘉乐

**内容提要:**清初江南三织造先后以“官营局织”的形式恢复运营,朝廷虽然对其承接缎匹织染等事所需钱粮做出明确的制度安排,但织局公务长时间缺乏合法经费。康熙年间,包衣织造兼理盐务,织造办差通常便宜动支两淮余银,以致盐规膨胀,亏空往复。雍乾年间,织造公费实现从关税、盐课余银内合法划拨,支销由内务府稽核,有余径解内库,成为皇室财政收支的组成部分。这一财源分流的过程,部分体现了皇室财政与国家财政在关税、盐课领域实现财用分割的过程。对江南织造公费源流的考察,有助于推进对清代财政制度的理解。

**关键词:**清代 织造公费 皇室财政 关税 盐课

清初,江宁、苏州、杭州三织造钱粮事宜隶户部,部拨经费有额,题销有例,凡与例不符者,均不准开销正项钱粮。支销规章极其严格僵化的正项经费,无法支应繁杂的衙署公务及内务府花样翻新的御活指派与贡物采办,由此导致清初织造衙门的巨额亏空,以及盐课、关税正项之外余银<sup>①</sup>的非正式挹注。雍正年间,清廷陆续允准自浙江盐务余银、浒墅关、龙江关、西新关余银内岁拨银款,作为杭州、苏州、江宁三局的合法办公经费,这部分公费脱离户部监管而归内务府稽核。乾隆以降,织造公费完成定期呈报内务府奏销与余银起解内库的制度化过程,部分关税、盐课经织造之手转化为皇室财政的稳定收入来源。

清前期,盐课、关税被视为仅次于田赋的重要税收。<sup>②</sup>本质上,田赋、盐课、关税均属于国家财政范畴,但由于有关盐区的巡盐御史和榷关监督由皇帝从内务府司员中特简派遣,<sup>③</sup>包衣织造又大多兼任税差,使得盐课、关税的征解与内务府的关系更为密切,也促使盐课、关税正额之外的余银以非正式形式实现了对皇室财政的补苴。雍正至乾隆朝,关税盈余正式纳入国家财政,织造行政经费以“公项”的名义,从关税、盐课余银内独立,成为皇室财政的法定财用资源。织造公费的额设与拨解,呈现

[作者简介] 王嘉乐,中国社会科学院经济研究所助理研究员,北京,100836,邮箱:18766171813@163.com。

\* 本文为国家社会科学基金青年项目“清代造办处与皇室财政研究”(批准号:21CZS031)阶段性成果之一。向匿名评审专家致谢。

① 所谓盐课、关税余银,指各盐区、各税关所征正项税银之外的部分,档案中通常以“盈余”“赢余”“羨余”“溢额”等词汇便宜称之。具体而言,盐课余银与关税余银情况又有不同。清制,食盐专卖,签商认引,划界运销,淮商按引纳课,理论上应征正课之外本无余银,因此盐课余银实为正杂盐课之外,为特定公事起征的诸色杂费内存剩的银款。关税余银的情况则更为复杂,既包含税则之内征收溢出正额的银款,官书中基本固定使用“盈余”一词来代指,也包括税则之外的相沿陋规。雍正朝耗羨归公改革后,关税余银得到较为彻底的整顿,一方面,盈余基本收归户部统筹,乾隆以降奏销等同正项;另一方面,相沿陋规部分归公,成为合法公费。因此“关税盈余”一词在清代官书中多指解部经制收入。为避免歧义,本文中所有笼统指涉正项税银之外的盐课、关税,均用“余银”一词。

② 参见陈锋:《清代财政收入政策与收入结构的变动》,武汉大学中国文化研究院主办,冯天瑜主编:《人文论丛》2001年卷,武汉大学出版社2002年版,第249—271页。

③ 参见陈锋:《清代的巡盐御史——清代盐业管理研究之三》,《人文论丛》2016年第1辑;《清代榷关的设置与关税征收的变化》,《人文论丛》2018年第1辑。

出税课资源在户部、内务府、织造衙门甚至各省之间的协调与分配。探讨织造公费的源与流,可作为观察清代财政管理与财政运作的一个窗口。

揆诸学术史,由于长期以来对江南织局生产方式与产量的关注,学界关于清代织造经费的讨论大都围绕部拨正项钱粮展开。<sup>①</sup> 正项之外,织造官动用关税余银的现象,最早被研究税关与内务府的学者发现,但相关研究很少关注织造公费。<sup>②</sup> 论者往往直接在织造兼任税差与内务府开辟财源之间建立联系,倾向于将皇室财政对关税、盐课的汲取,定性为皇帝对包衣关差贪腐的纵容,以及对商人无限制的盘剥,评价相对负面。<sup>③</sup> 基于此,本文拟对清初顺康年间至咸丰朝较长时段内江南织造公费的产生与支销状况进行梳理,揭示此间隐含的王朝国家汲取、分配财用资源的手段,进而尝试对清代国家财政与皇室财政的分离做出更客观的评价。

## 一、正项内外:清初织造钱粮的拨销与亏空

顺治二年(1645)起,江宁与苏、杭织局先后经大学士洪承畴与工部右侍郎陈有明经理恢复,议定“额设钱粮,收丝招匠,依式织造,按时进贡”的原则,<sup>④</sup> 欲以官营局织的方式一举革除明末金派之弊。<sup>⑤</sup>

### (一) 顺康年间正项织造钱粮拨销政策的制定

顺治初,织造钱粮事务俱属户部管理。户部据每年三织局派织缎匹样数估定价值,形成派织额,江宁、江苏、浙江布政使司依据派织额,预年自藩库通融拨付,协济织造。顺治八年,织造事务改隶工部。九年,织造不再动支户部款项,原工部项下额拨苏、杭二局之“四司料银、岁造缎银,及局租荒丝、麻、铁课、匠班、鹿狐皮、杭关杉板等项银”,改为分拨三织局。<sup>⑥</sup> 上述各府应征工部款项本就难以按时完纳,户部银款撤去后,织局愈发捉襟见肘。<sup>⑦</sup> 顺治十一年,织局停织,十三年复举。<sup>⑧</sup> 康熙三年(1664),织造钱粮重由户部拨销。<sup>⑨</sup> 然彼时战乱频仍,兵饷浩繁,部拨织造工料银屡奉圣旨裁省,历任织臣几无可动钱粮。清初的“买丝招匠”原则虽经当局一再强调,江浙一带金报富户、借端科敛的弊政仍屡禁不止,民怨沸腾。在此背景下,康熙中期,正项之外由两淮盐课余银补苴织造使费的“陋例”,成为摆脱困局的必要之恶。

康熙四十二年,江宁织造曹寅奉旨与苏州织造李煦轮管盐务,次年曹寅巡视两淮。据康熙四十三年曹寅所呈奏折可知,此前两淮每岁约有30万两余银可充织造衙门钱粮,该笔余银系巡盐御史于每引额

① 参见彭泽益:《清代前期江南织造的研究》,《历史研究》1963年第4期;范金民:《衣被天下:明清江南丝绸史研究》,江苏人民出版社2016年版。

② 迄今为止,仅2004年成功大学林子雅的硕士论文《清代中期(1723—1850)苏州织造与内务府财政关系之研究——以浒墅关为中心》中设有专章,探讨清中期苏州织造来自浒墅关的公费。

③ 参见陈国栋:《清代中叶以后重要税差专由内务府包衣担任的几点解释》,许倬云、毛汉光、刘翠溶主编:《第二届中国社会经济史研讨会论文集》,汉学研究资料及服务中心1983年版,第173—204页;何本方:《清代的榷关与内务府》,《故宫博物院院刊》1985年第2期;赖惠敏:《乾隆皇帝的荷包》,中华书局2016年版。

④ 顺治八年四月二十日户部多罗端重郡王波洛题为请敕免派机户以苏江浙民困事,中国第一历史档案馆藏,户科题本,档号02-01-02-2198-002。以下所引户科题本、宫中朱批奏折、军机处录副奏折、内务府奏案、内务府呈稿均藏于中国第一历史档案馆,藏所从略。

⑤ 关于清初江南织局的草创与生产状况,范金民已有详论。参见范金民:《衣被天下:明清江南丝绸史研究》,第168—175页。

⑥ 康熙《大清会典》卷136《工部·都水清吏司·织造》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第73辑,文海出版社1993年版,第6788页。

⑦ 顺治十年二月十八日管理江宁织造车天祥题为敬陈协济钱粮仅敷织造缺额恳乞圣明勅部议复以济急需事,户科题本,档号02-01-02-2195-009。

⑧ 顺治十三年八月初十日户部尚书车克题为清追织造钱粮以充采买之用事,户科题本,档号02-01-02-2195-014。

⑨ 乾隆《钦定大清会典则例》卷38《户部·库藏》,《景印文渊阁四库全书》第621册,台湾商务印书馆1987年版,第180页。

定盐斤之外私自加派20斤,进而以“院费”之名向商人征收的陋规。<sup>①</sup>曹寅上任后,两淮拨补织造的款项与铜斤、河工等项银款一并题准归公,两淮盐引“每引加盐42斤”,总计增收银30万余两,成为正项盐课的一部分。<sup>②</sup>其中,江宁、苏州二织造每年额支两淮盐课余银共计21万两,专供缎匹成造。<sup>③</sup>

康熙四十七年,曹寅、李煦奉旨会议织造事宜,奏准自戊子纲起,增动两淮余银17620两,用于江、苏二局岁造神帛、诰命等事。<sup>④</sup>至此,盐课余银取代藩库拨款,正式成为江宁、苏州二局正项办织银饷,定额227620两。三处织局中仅杭州织造钱粮仍于藩库支领,岁无定额。此后,织造钱粮实现预年足额拨付,正项不敷派织以致织局停工而诉诸金派的沉痾基本肃清,顺治年间织局恢复之初便由朝廷一再重申的“买丝招匠”制终于落到实处。

## (二)康熙朝后期织造钱粮的亏空与挪垫

与正项织造钱粮拨销政策相伴而生的,是康熙朝后期江宁、苏州织局愈演愈烈的亏空之弊。此前研究者多将织造钱粮亏空的产生简单归因于包衣官员的贪腐,而较少探讨制度层面的原因。事实上,亏空的反复与腐败的滋生某种程度上与僵化的国家财政管理制度密切相关。

康熙三年以降,江南三织造“钱粮俱归户部”,<sup>⑤</sup>原则上务须严格按照派造数量、式样成造活计,动支工料钱粮依照部定价格审核,与例不符者不准开销。清前期,国家财政以“量入为出”为原则,严格要求“取之有度,用之有节”,缎匹派织量连年撙节。康熙四十七年奉部文裁减缎匹,苏州织局额设缎匹织造经费中,每年只准“用银六万两不等,下剩四万两有零”,<sup>⑥</sup>江宁织局的情况与之类似。织造钱粮严格按照户部所定预算支出,超出预算的部分按额解部,不许存留。另一方面,伴随限年更代制的取消,织造改由康熙钦点亲信包衣专差久任。作为内务府在地方上的延伸,织造权责迅速扩张,跃出正项开销范畴的公务持续增加。

不准开销的“织造公务”大致可分为例行公务与皇差两类。其中,例行公务包括定期办进果品小菜、上呈晴雨月折、承担大运盘费及各役工食杂用等项;<sup>⑦</sup>不时派交的皇差则包括诸如刊刻《全唐诗集》《佩文韵府》等“敕撰”书籍,修缮庙宇、行宫,以及采办、成造内府器用等项。织造公务花销甚巨,却并无合法经费可资动用,盐差在其任上索取的盐课余银成为弥补罅漏的全部仰仗。盐课余银不敷时,则不得不挪用织造正项余银,甚至由正项盐课垫支,以致应解部款连年拖欠,而织造、盐差之正项亏空又待来年盐务余银赔补。据不完全统计,自康熙五十四年李陈常蒙李煦保举出任两淮巡盐御史起,至康熙五十六年十一月李煦最后一届盐差任满止,江宁、苏州二织造累计以两淮盐课余银补还拖欠户部银共83万余两。<sup>⑧</sup>曹、李两家欠课情况素为皇帝知悉。康熙五十四年,户部尚书赵申乔奏报江宁、苏州织造欠款已高达81.9万余两,面对言官对包衣税差的质疑,康熙帝反而为他们申辩道:“曹寅、李煦用银之处甚多,朕知其中情由。”<sup>⑨</sup>显然,皇帝并不认为正项亏空完全等同于官吏贪腐。画地为牢的正项钱粮支销制度,与不断扩张的内府需求之间的结构性矛盾,是导致康熙朝后期织造亏空蝉联往复的根本原因。

康熙后期,两淮盐课余银作为包衣织造唯一可以灵活动支的财用资源,在皇帝的默许下不断膨

① 故宫博物院明清档案部编:《关于江宁织造曹家档案史料》,中华书局1975年版,第24—25页。

② 光绪《清会典事例》卷223《户部七十二·盐法·两淮》,中华书局1991年版,第3册第620页。

③ 故宫博物院明清档案部编:《李煦奏折》,中华书局1976年版,第287页。

④ 故宫博物院明清档案部编:《李煦奏折》,第57—59页。

⑤ 乾隆《钦定大清会典则例》卷38《户部·库藏》,《景印文渊阁四库全书》第621册,第180页。

⑥ 故宫博物院明清档案部编:《李煦奏折》,第287页。

⑦ 乾隆七年(1742)正月初九日和硕怡亲王弘晓等奏为动用龙江浒墅关平余银补三处织造公用不敷事,内务府奏片,档号05-0047-035。

⑧ 故宫博物院明清档案部编:《李煦奏折》,第227—228页。

⑨ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》第1册,中华书局1984年版,第2229页。

胀。康熙四十三年至五十六年,织造曹寅、李煦把持盐差期间,两淮盐课余银从最初的每年30余万两,增加至每年五十五六万两。<sup>①</sup> 新增余银取给于盐课陋规,据两江总督噶礼所奏,至康熙四十八年,两淮官商合谋夹带私盐,盐引由原定“每张止行盐三百六十斤”增至“每引余五百斤”;康熙四十六年以来,曹寅、李煦陆续以补库为名直接向盐商派取余银60余万两。<sup>②</sup> 最终导致两淮盐引壅塞,盐商疲敝。康熙五十六年,织造兼任盐差的政策被叫停,朝廷力图终止加派,以纾两淮商困。然而,织造公费的结构性短缺并未得到解决。至康熙六十一年,苏州织造新增32万余两的亏空,因无款可动,无术归还,李煦奏请兼管浒墅关税务,以关税余银补还欠款。<sup>③</sup> 此请因康熙去世无疾而终,织造李家亦在雍正帝上任后被迅速清算。但织造兼管税关的政策却在雍正年间被正式采行,彼时,清廷应对亏空的底层逻辑已然转变,盈余归公的改革与织造公费的划拨,使织造兼管税关的政策并未造成类似康熙朝织造兼任盐差时的混乱。

## 二、打击亏空:雍正年间织造公费的合法划拨

雍正帝登极次月,旋即发布长篇上谕,严词批判正项亏空,并展开清查,令各处三年内补完积欠。<sup>④</sup> 肇始于雍正初年对正项亏空的全面打击,与随之而来的以“耗羨归公”及设立养廉银为核心的财政改革,从税款征缴与税收分配两方面入手,一段时间内弥补了基层行政经费的结构性短缺,极大地提高了国家汲取财政资源的能力,被认为是清前期意义颇为深远的变革之一。雍乾年间,织造经费拨销制度的全面调整,恰是在这一背景下完成的。

### (一) 雍正朝织造公费结构性短缺的暴露

因应康熙六十一年十二月查补亏空的上谕,江南三织造陆续遭遇严查。李、曹两家先后失势,康熙年间盘踞在织造与两淮盐差之间庞大的利益集团基本被肃清,织造官由心腹包衣专差久任的传统中断。外任包衣开始在织造、盐政、税关监督等职差任上轮转,任差时间由最初的一差数年逐渐转变为一差一年至两年。清制,新官上任通常需清查前任账目及库藏,织造官的高频更换同时意味着清查的常态化、制度化。

清查积欠的同时,织造正项钱粮拨销政策亦经历了一番剧变。一方面,为杜绝织造官染指盐务,任意挪移盐课以应织务,户部议准江宁、苏州二局正项经费改由藩库拨付。雍正元年(1723)起,原两淮每纲额征织造银227620两全数解缴户部,不再拨付织局,<sup>⑤</sup> 由此形成一直延续到清代后期的“例解”制度,即所谓“两淮每年应解淮南织造银二十万五千六百二十两、淮北银二万二千两,向系分上下纲递年解交部库”。<sup>⑥</sup> 另一方面,织造正项经费支销的审核更加严格。雍正元年,题销流程细化,织造一年任满后,需将本年正项钱粮支用细数造册咨送户部,并将正项用存数目缮造黄册具题。户部以上述两份文件为凭,与会考府公同核销。<sup>⑦</sup> 雍正三年会考府解散,核销职能归还户部,三织造正项钱

① 故宫博物院明清档案部编:《李煦奏折》,第159—160页。

② 中国第一历史档案馆编译:《康熙朝满文朱批奏折全译》,中国社会科学出版社1996年版,第656—657页。

③ 故宫博物院明清档案部编:《李煦奏折》,第287页。

④ 光绪《清会典事例》卷175《户部二十四·田赋·追究亏空》,第2册第1225—1226页。

⑤ 王世球等纂修:《两淮盐法志》卷8《商课》,于浩辑:《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第5册,国家图书馆出版社2009年版,第452页。

⑥ 道光二十九年(1849)九月初八日大学士管理户部事务潘世恩奏请将两淮欠解淮南北织造银两等速解并飭江苏查追弥补银两事,军机处录副奏折,档号03-3193-036。也有个别年份的织造银停解户部,如乾隆七年停解织造银227620两。乾隆七年七月十五日大学士兼管户部尚书事务徐本等题为详查两淮乾隆六年辛酉纲征解过正杂盐课铜斤脚价等银两数目报部拨解事,户科题本,档号02-01-04-13440-006。

⑦ 雍正元年十二月十五日管理苏州织造胡凤翥题为恭报缎纱用存实数等事,户科题本,档号02-01-02-2453-013;乾隆元年二月十五日大学士管户部尚书事张廷玉题为核销原任杭州织造隆昇办解雍正十三年上用内用部派缎匹等银两事,户科题本,档号02-01-04-12931-022。

粮题销制度一直稳定运作至清末。

清查与题销的双重紧箍使贪渎无所遁形,织造冒销蒙混极易露出马脚。正项动支领域烟雾驱散后,织造公费的结构短缺点渐以无法回避的姿态显露出来。雍正中后期,杭州织造许梦因亏空案,成为促使朝廷正面解决织造公费问题的契机。

雍正九年许梦因调任江宁织造,隆昇接任杭州织造。<sup>①</sup> 就职次月,隆昇报出许梦因任内杭州织局亏空正项总计银 7373 两零。此案令雍正帝十分警觉,密谕隆昇彻查。<sup>②</sup> 十年正月,隆昇上奏条陈杭州织造钱粮支销的四项积弊,并逐条给出改革建议。据隆昇折可知,除织机、匠役浮设外,其余三项侵蚀正项的“相沿陋习”均根源于织造合法办公经费的短缺。隆昇给出的解决方案是:将“匠粮”和“耗米”折银,<sup>③</sup>作为修葺衙署官局之公费;由内务府动拨库银,酌给织局司库、笔帖式、库使养廉;采办果品、小菜、食物花销及运输费用在正项内据实开销。<sup>④</sup> 隆昇的建议关系内帑与国帑的动支,牵连甚广,较难推进,且相关公务江宁、苏州织造亦有涉及,故雍正要求三织造共同商议。

雍正十年五月,隆昇将三织造合议结果反馈朝廷。其中,许梦因的回函明显带有负气塞责的意味,直言江宁并不存在杭州织局所面临的困境。苏州织造海保的回函相对较有借鉴意义,提到苏州织局公费出自“丝价衰益”。<sup>⑤</sup> 所谓“丝价衰益”,即“料工银内申出平水”(简称“申平”)。<sup>⑥</sup> 理论上,织造正项经费以库平拨付,工料支出以市平计算,此间的平色差额成为织造公费的主要来源。经讨论,隆昇最终放弃了向内务府请款或增动正项的方案,转而采行了苏州织造的办法,即以正项申平为杭州织造公费。

三织造有关公费支销的议论甫一落定,曾坚称江宁织造素无因公冒支正项情弊的许梦因,旋因办理前任绥赫德亏空案不力被议处。<sup>⑦</sup> 高斌接替许梦因署任期间,奏报查出江宁织造公务使费不敷之弊,“请拨关税盈余备用,准行”。<sup>⑧</sup> 高斌此请虽属临时应急之策,却成为织造公费作为专门款项从关税、盐课余银内定额划拨的先声。

雍正十一年十二月,隆昇因杭州织造衙门“奉办织染无多”,正项申余不足公用,奏请动拨“不解部之盐规”。内大臣海望援引高斌以关税盈余备江宁织造公用之案,认为隆昇此请与例相符,待议定动拨盐规内具体何款后,即可施行。辗转至雍正十二年四月,最终商定于两浙盐务例不解部之“京饷余平”内,每年定额拨付杭州织局 5000 两。“京饷余平”一项,系雍正年间耗羨归公改革背景下两浙归公盐规之一,“自雍正九年奉文存留一半为地方公用,每年春秋二拨,约可存银六千余两,例不起解”。雍正十二年,这笔存留公费重新分配,绝大部分划归织局,“其支用细数,听织造衙门册送内务府核销”。<sup>⑨</sup> 至此,杭州织局成为三个织局中最早额设织造公费的衙门,该笔公费的动支无需经过户

① 雍正九年十二月初一日杭州织造兼南北两关税务隆昇奏为蒙恩开复员外郎并特简杭州织造兼榷南北两关谢恩事,宫中朱批奏折,档号 04-01-30-0035-014。

② 雍正十年正月二十一日杭州织造隆昇奏为查明前任杭州织造许梦因亏空十年份帑项请旨敕下内务府勒补事,宫中朱批奏折,档号 04-01-30-0035-032。

③ “匠粮”即织造衙门书役、匠人每年口粮,原定食米合计 14650 石 2 斗;匠粮向来有外加鼠耗米,“耗米”原定每年共计 1050 石零,由藩库拨付织局。参见雍正十年正月二十一日杭州织造隆昇奏为彻查织造朦混情形及嗣后请因时变通事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0003-012。

④ 雍正十年正月二十一日杭州织造隆昇奏为彻查织造朦混情形及嗣后请因时变通事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0003-012。

⑤ 雍正十年五月初一日杭州织造隆昇奏为合议织造任内有彻底清查事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0003-013。

⑥ 乾隆六年六月初六日江宁织造李英等奏请将江苏织造仿杭州织造每年动支盐务余平之例贴补办事,军机处记录副奏折,档号 03-0639-017。

⑦ 《清世宗实录》卷 118,雍正十年壬子五月戊辰,《清实录》第 8 册,中华书局 1985 年版,第 564—565 页。

⑧ 雍正十二年四月初一日浙江总督程元章、杭州织造隆昇奏为遵旨议复织造费用不敷请拨盐规事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0003-014。

⑨ 雍正十二年四月初一日浙江总督程元章、杭州织造隆昇奏为遵旨议复织造费用不敷请拨盐规事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0003-014。

部,全凭内务府监管。

乾隆初年,苏州、江宁织造援引杭州之例,请求额拨织造公费。至迟到乾隆七年,织造公费正式成为江南三织造衙门除正项钱粮之外的合法经费。不同于杭州,江宁、苏州织造公费均来源于关税余银。

## (二) 织造兼管税关与关税余银的分配

有清一代,关税征有定则,纳课有额。税则之外,另有陋规浮收等加派;解部正额之外,是为余银。清初,税课余银属于关差私财,报解通常不经户部,而是另案奏缴内库,带有官员以私人名义报效皇帝的意味。康熙一朝,朝廷在余银分配上的不作为,不仅没能有效遏制苛索,反致关差争报余银,任意挪垫,加剧了法外私征。<sup>①</sup> 雍正即位之初,关税正项亏空面临与盐课、织造亏空相似的困境。为肃清积弊,其在关税领域的整顿措施,基本可归纳为以下两个方面:一是在财用资源的获取上,彻查各关税课征缴,因应各处境况,将部分加耗及相沿陋规合法化;二是在关税分配上,税款尽收尽解,正额之外的部分,在户部、内务府及税务衙门之间进行再分配。

为方便推进改革,雍正元年裁撤税关监督,绝大部分税关交地方官或织造、盐政兼管。雍正二年,“浒墅关交苏州织造官管理”。<sup>②</sup> 伴随耗羨归公在关税征缴领域的推行,浒墅关的税收构成较顺康年间有所调整:税则之内,浒墅关每岁额征正项银 191151 两零,盈余银<sup>③</sup>于雍正初期年有年无,中后期基本在 20 万至 30 万两上下浮动;<sup>④</sup>税则之外,雍正二年起,浒墅关相沿陋规归公,随正项征收之“加二火耗、八分戥头,总计一年所收耗、戥二项共有十万两内外”,<sup>⑤</sup>构成税关公费银。雍正四年至九年,高斌及其后任李秉忠兼管浒墅关期间,继续清理陋弊,陆续将“单银”“饭钱”整顿归公,以资养赡“关口办事书役人等”。<sup>⑥</sup> 至此,雍正朝针对浒墅关税款征缴的整顿基本告一段落。

至于浒墅关税款的分配,一般认为,税则之内的正额、盈余银原则上均需起解户部,属于国家财政经制收入;<sup>⑦</sup>税则之外,陆续归公之耗羨、戥头、单银、饭钱等陋规加派,成为浒墅关的合法公费,其动支不必报户部稽核。据乾隆元年苏州织造海保所陈,雍正朝税关公务开支主要包括解部水脚、添平、饭食及经承公费,口岸人役盘缠工食,修理桩栅船房,以及管关官员养廉、办差等项,每年约需银八九万至 10 万两不等,公费内如有剩余,奏缴造办处。<sup>⑧</sup> 雍正朝,苏州织造公务开支名义上只准动用正项申平,但实际上,织造采办贡品、承接皇差往往动支养廉或直接在税关公费内开销。

江宁、杭州织造亦于雍正朝中期陆续兼管附近的税关,其中,江宁织造公费比苏州更早明确同关税余银的关系。雍正六年议定龙江、西新二关税务归江宁织造兼管。<sup>⑨</sup> 至迟到雍正十年、十一年,高斌管关期间,龙江、西新二关税收分配基本确定:每岁额征正项银 98983 两零,盈余在 7 万

① 中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 2 册,江苏古籍出版社 1991 年版,第 215 页。

② 光绪《清会典事例》卷 234《户部·关税》,第 3 册第 783 页。

③ 关于关税盈余银的具体分析,参见何本方:《清代户部诸关耗羨归公的改革》,《南开史学》1984 年第 2 期;刘文华:《关税盈余分配与乾隆皇室财政的确立》,《西南大学学报(社会科学版)》2021 年第 3 期。

④ 中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 23 册,第 41—42 页。嘉庆四年,“钦定盈余银二十三万五千两,嗣于嘉庆九年户部筹议盈余案内,奉旨,浒墅关盈余额数,着定为二十五万两”。道光元年六月二十五日苏州织造嘉禄奏为浒墅关短收盈余银两请照数分赔事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0371-037。

⑤ 乾隆元年二月初一日苏州织造海保奏为恭缴御批遵旨奏覆事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0308-011。

⑥ 乾隆二年六月十七日两江总督庆复奏请于浒墅关税外加征饭银事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0309-013。

⑦ 值得注意的是,在额定盈余银之外,某些税关还有额外盈余银,这种额外盈余银,不解交户部,而是解交内务府,天津关即是一例。据乾隆二十四年官著奏称,“所有应解户部正额盈余等项银两,现在另疏题报外,尚有额外盈余一项,向系另折请旨解交。查上年额外盈余银一万八千一百八十三两三钱,奏蒙谕旨,命交吉庆查收。钦遵在案。今奴才自乾隆二十三年二月十八日起,至本年二月十七日止,一年计收额外盈余银一万八千五百三十三两二钱”,仍解内务府总管吉庆接收。乾隆二十四年二月二十四日长芦盐政兼管天津关务官著奏为天津关额外盈余银两应否解交吉庆事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0331-015。

⑧ 乾隆元年二月初一日苏州织造海保奏为恭缴御批遵旨奏覆事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0308-011。

⑨ 光绪《清会典事例》卷 234《户部·关税》,第 3 册第 784 页。

至8万两上下浮动,盈余银内每年定额赏拨税关公用银1.5万两、织造养廉银1.5万两,<sup>①</sup>这二项动支无需题报户部,每岁另折具奏“报内务府核销”,有余起解内库;税则之外,高斌陆续将“衙规”“茶果”“照验单票”等项相沿陋规报出归公,用于养赡书吏巡役,<sup>②</sup>这笔银款无需奏销,管关官员可灵活支配。

综合看来,伴随雍正朝改革的推进,盐课、关税正项之外的“余银”被纳入正式财政收入体系。一方面,税款征缴监管力度的强化,一定程度上减少了税差弄权的机会;另一方面,税收分配全面调整,在户部全权掌控的“正额”国家财政外,形成了相对灵活的“公费制度”,各税关、织造衙门公务支出拥有了合法财用资源,其中,织造公费的动支奏报内务府核销,有余径解内库。至此,康熙朝遗留的织造亏空之弊基本肃清。为保证衙门办公费用充足,雍正朝对公费使用的监管相对宽松,留下了官吏滥支私吞的隐患。乾隆即位后,织造公费支销制度逐渐完善,内务府对公费的稽核日趋严格,造报期限和程序也有区别:“所有征收正额、盈余银两,例于历来关限一年满日,报部考核题销;其动支过盈余银内公用、养廉等项银两,例于该监督到任日起,扣算一年满日,报内务府核销。”<sup>③</sup>乾隆朝以降,织造公费的奏销起解构成了皇室财政收支体系的组成部分。

### 三、公费再分配:清代中后期织造公费的奏销与起解

“滋生人丁,永不加赋”的祖制,及对陋规归公后再生加派的隐忧,致使乾隆帝即位后,由“耗羨归公”引起的争议持续发酵。在舆论与时势的多重压力下,收缩耗羨征纳率,强化对公费支用的监管,成为乾隆朝财政改革的主旋律之一。在此背景下,江宁、苏州织造公费在乾隆初年迅速实现定额划拨,包含杭州在内,三处织造官之各项办公专款动支由内务府严格监管,依例奏销。与此同时,内务府财政管理机构迅速完善,内库扩建,帑银分流。织造公费盈余逐渐成为皇室财政稳定且充沛的收入来源之一。

#### (一) 苏州织造公费奏销

乾隆初年,随着浒墅关“耗羨”征纳率的紧缩,税关公费支销政策因之调整。乾隆元年,浒墅关例行收取之“加二火耗、八分补戥以及书役之单银饭钱”奉文革除,只随正项征收加一火耗,公项银从雍正年间的每年10万两上下骤减至3万两上下,乾隆二年以降,每年通常需于关税盈余银内动支4万余两添补公费。<sup>④</sup> 税官关期届满时,需将年内火耗收支细数及盈余内拨补额数册报户部查核。理论上,雍正年间设立的浒墅关公费在乾隆初年时已收归户部管理,支销审核流程与正项无异。嗣后,苏州织造公务已无法便宜动支税关公费。

乾隆初年,织造公费始以专款面貌出现。如前述,织造公务大抵可分为办理皇差与例行公务两类,与之相应,苏州织造公费亦可笼统划归办差、办公两大类项。乾隆年间,织造办差项下陆续新设、归并“办差银”“节省养廉银”“动拨扣存银”等项银款;办公项下陆续新设、归并“平余银”“罚料银”等项银款。织造公费的支销由内务府造办处稽核,余银起解内库。

1. 办差款项。该项支销具体包含办差银、节省养廉银、动拨扣存银等三项银款。

(1) 办差银。乾隆二年,办差银作为苏州织造公费专款,经两江总督那苏图奏准,从浒墅关盈余

① 中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第25册,第554页。其后每年的盈余银不等,如乾隆元年“盈余银九万三千六百三四钱七分七厘”。乾隆元年十一月二十五日江宁织造、龙江西新关监督李英奏为报明龙江西新二关公用养廉等项余存银两事,宫中朱批奏折,档号04-01-35-0882-029。

② 乾隆元年六月十八日江宁织造兼龙江、西新关监督李英奏为报明龙江西新二关一年公用养廉等项余存银两事,宫中朱批奏折,档号04-01-35-0308-030。

③ 乾隆元年六月十八日江宁织造兼龙江、西新关监督李英奏为报明龙江西新二关一年公用养廉等项余存银两事,宫中朱批奏折,档号04-01-35-0308-030。

④ 乾隆二年六月十七日两江总督庆复奏请于浒墅关税外加征饭银事,宫中朱批奏折,档号04-01-35-0309-013。

银内独立,每年定额拨银3万两。<sup>①</sup> 乾隆二十七年奏准“闰月之年即以十三个月计算”,拨交银32500两。<sup>②</sup> 办差银专备内廷传交的采办等活计支用,每岁造册交造办处销核,有余解交内库。

排查清代苏州织造历年所呈奏销折件,自乾隆七年办差余银首次解库起,至咸丰十年(1860)浒墅关停征止,共得到88个年份的拨销记录。乾隆朝办差开销波动幅度较大,办差银内每岁解库余款并无常数,年均起解银17065.10两,占年均拨交总数的55.91%。嘉庆中期以降,准销银数骤降,并持续维系较低开销直至咸丰朝终了,办差银绝大部分解交内库。嘉庆朝年均起解银24361.66两,占年均拨交总数的79.12%;道光朝年均起解银26783.26两,占年均拨交总数的86.74%;咸丰朝年均解银24431.65两,占年均拨交总数的80.48%(参见图1)。值得一提的是,咸丰朝地方不靖,军饷浩繁,商路梗阻,征税无几,户部连年拖欠苏州织造办理大运款项,不得不在“厘捐项下”拨支。<sup>③</sup> 该时期,织造公费虽仍依旧制每岁按时报内务府奏销,但应解款项通常被挪作他用,或协济军务,或筹办大运,几乎从未足数解库。<sup>④</sup>

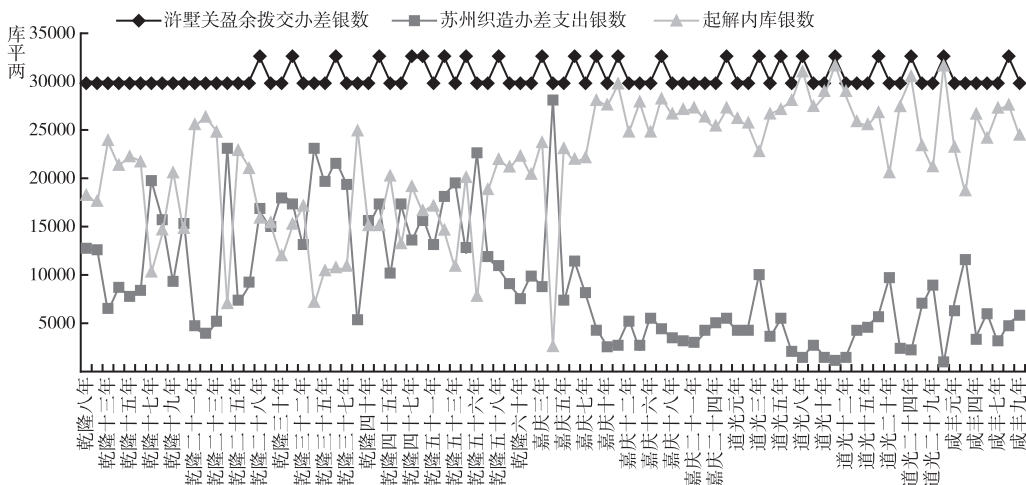


图1 清代苏州织造办差银支销起解趋势图

资料来源:据中国第一历史档案馆藏宫中朱批奏折、军机处录副奏折、内务府呈稿相关内容整理。

(2) 节省养廉银。苏州织造养廉银及浒墅关管关养廉银始设于雍正年间,最初自浒墅关“耗戥银”内支用,并无定额。乾隆元年经督臣核议,织造养廉额定为1万两,管关养廉额定为1.2万两,每年于浒墅关火耗及盈余银内拨发。苏州织局额设办差银后,仅零星小差事动用养廉。<sup>⑤</sup> 乾隆十三年,图拉奏请将每年管关养廉银节存一半,归入织造办差项内,与办差银一并奏解。<sup>⑥</sup> 嗣后,除关务由地方官署理时依例不开支养廉,其余年份节省养廉银6000两均足额起解内库,从未支用。除兼管浒墅关外,苏州织造另有兼职时,所得养廉也大多解交内务府。<sup>⑦</sup>

① 乾隆三年八月初三日苏州织造海保奏为报明浒墅关经收支解钱粮数目事,宫中朱批奏折,档号04-01-35-0309-041。

② 乾隆二十七年八月十九日苏州织造萨载奏为遵旨照金解所奏办理闰年额定办差银两等事,宫中朱批奏折,档号04-01-36-0007-023。

③ 同治五年十二月二十日苏州织造庆林奏为拨款不敷办运请旨添拨经费事,宫中朱批奏折,档号04-01-14-0071-019。

④ 咸丰九年三月二十四日苏州织造文燧奏请提支款项下银两照例办理各项活计事,军机处录副奏折,档号03-4441-030。

⑤ 乾隆四年七月二十八日苏州织造海保奏为传办差务不敷银两请归下年汇报事,宫中朱批奏折,档号04-01-36-0004-010。

⑥ 乾隆十五年三月初六日苏州织造图拉奏为解交节存浒关养廉银两事,宫中朱批奏折,档号04-01-36-0005-032。

⑦ 如苏州织造、浒墅关监督萨载另外兼任江苏布政使,其奏称“藩司养廉,每年应支银九千两,计延请幕友及饭食公用等项约需银三千两,尽足敷用,仍可余银六千两,相应奏明请旨,嗣后奴才按年如数扣存,随同织造衙门节减余剩等银两一并解交内务府查收”。乾隆三十四年十二月十三日苏州织造萨载奏为织造养廉银两仍请照旧支领事,宫中朱批奏折,档号04-01-36-0008-033。



(3) 动拨扣存银。乾隆中期,苏州织造办差项下增设动拨扣存银,该款项属浒墅关扣存的税饷起解户部的附加税。浒墅关收税向以市平计征,关饷解部以库平弹兑(指交兑银两时将天平弹正),向例每千两加征平银 27.5 两,而关饷协济外省以司平弹兑,每千两只需加征平银 11.5 两,此间每千两产生 16 两余平。除“加平”外,关饷解部另需随征比例不等的“饭食”“补足库平”“水脚路费”“木鞘绳布”等项银两,关饷拨补协济或就地动支时,上述附加款项则依例扣存关库。乾隆二十三年,安宁将动拨扣存银报出,奏明“统归办差项下”支解,<sup>①</sup>至咸丰十年浒墅关停征止,共得到 53 个年份的奏销记录。其中,除乾隆二十八年该款项全数用于成造南府行头外,<sup>②</sup>其余年份均未准动支,凡有扣存,悉数解交内库,岁无定额。

2. 办公款项。乾隆初年,因派织缎匹数量下降,正项申平通常不敷公用,织局办公经费短缺的危机愈演愈烈。乾隆六年三织造援例召开联合会议,李英、图拉、伊拉齐联衔上奏,请求援照雍正十一年准拨盐务余平贴补杭州织造公费的旧例,分别动支浒墅关“并平银”<sup>③</sup>、留存备公之龙江关盈余银,以贴补苏州、江宁织造公费。苏州织造奏明不准开销之公务共 6 项,江宁则报有 7 项,即便戮力节省,每岁花销均难低于 6000 两。然乾隆六年间派织缎纱甚少,二处动用正项料工银内申出平水均仅有 2100 余两,公务开销远超现有公费。<sup>④</sup> 历经数月的拉扯,乾隆七年,织造办公款项的拨销政策最终议准:苏州、江宁织造公务内“停止进橘、小菜并晴雨月折”,酌量减少水陆运费及“心红纸札”等费;申平不敷之年,准苏州织造在浒墅关并平银内动支 3000 两,江宁织造在“备公银”<sup>⑤</sup>内动支 3000 两。办公款项用存状况,每岁“分晰造册,呈报内务府查核”。<sup>⑥</sup>

(1) 平余银。如前述,浒墅关向以 2.75% 的税率加征平银,以备关饷解部添补平头。随织造公费拨销政策的更定,平余银开始在税关衙门、织造衙门与内务府之间重新分配。乾隆四年,并平银报出归公,每岁依例在浒墅关平余银内开除,拨交织造衙门。所谓“并平”,系关饷零收汇解、平银拆封归并时积出之数。<sup>⑦</sup> 乾隆六年苏州织局办公款项动支政策议定前,从未动用并平银,七年以降,以 3000 两为限支用。乾隆二十八年前后,萨哈岱因浒墅关平余不敷支用,上折奏请加征平银。<sup>⑧</sup> 经户部辗转议驳,最终准将浒墅关加平税率由原定 2.75% 提高至 5.8%。嗣后,浒墅关每岁所收平余银全数纳入奏销。<sup>⑨</sup>

排查清代苏州织造历年所呈奏销折件,自乾隆五年浒墅关并平余银首次解库起,至其于咸丰十年停征止,共得到 93 个年份的拨销记录。乾隆二十九年以前,浒墅关平余银内仅拨交织造衙门的并

① 乾隆二十四年四月初七日苏州织造安宁奏为乾隆二十三年办差等存剩银两请解交事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0006-025。

② 乾隆二十八年四月二十二日苏州织造萨载奏为苏州织造衙门尚余存剩银两解交内务府请旨事,宫中朱批奏折,档号 04-01-12-0116-074。

③ “并平银”亦称并封余平,系商人纳税时以散碎银两添补平头,税银汇总归并时溢出的银两。所谓“平头”,即为弥补各关使用的称量砝码与部颁砝码之间的轻重差异而加征的银两,“平头银”亦称“平余银”或“余平银”,“平余银”一词在档案中最常使用。本质上,并平银属于平余银中的一部分。参见邓亦兵:《清代前期关税制度研究》,北京燕山出版社 2008 年版,第 147—148 页。

④ 乾隆六年六月初六日江宁织造李英等奏请将江苏织造仿杭州织造每年动支盐务余平之例贴补办事,军机处录副奏折,档号 03-0639-017。

⑤ “备公银”为江宁织造衙门的办公专款,乾隆元年始设,每岁自龙江、西新二关盈余银内拨交银 1 万两。参见乾隆六年十一月初一日江宁织造李英奏报十个月税关公用养廉等项余存银两事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0886-033。

⑥ 乾隆七年正月初九日和硕怡亲王弘晓奏为议动用龙江浒墅关平余银补三处织造公用不敷事,内务府奏片,档号 05-0047-035。

⑦ 乾隆五年五月初一日江苏布政使徐士林奏请移交浒墅关并余银两及罚料银两事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0311-021。

⑧ 乾隆二十八年正月初六日两江总督尹继善奏为查明浒墅关余平银两事,军机处录副奏折,档号 03-0591-053。

⑨ 乾隆三十一年五月初十日苏州织造萨载奏为浒墅关存剩平银应否解交阿里衮事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0337-024。

平一项每岁报内务府销核,故乾隆五年至二十九年织造办公动支较少,解库银数年均约 7655.92 两,占年均拨交总数的 91.06%。乾隆二十九年浒墅关平银加征,除关饷解部添补平头、倾镕火耗支出,及并平银内添补织造公用外,余银悉数解库,故乾隆三十一年至六十年平余项下年均起解银增至 20147.99 两。嘉道年间,浒墅关平余银征收规模收缩。加之缎匹派织量较乾隆年间更少,申平不敷,织造办公准动之 3000 两并平银几近透支,平余内解库余银较乾隆朝减少近一半,通常为 1 万两左右(参见表 1)。咸丰年间,浒墅关平余银仍依照旧制奏销,但应解内库款项通常被挪作他用。

表 1 清代每朝浒墅关平余银年均收支起解一览表 单位:市平两

奏解朝年	统计年份	浒墅关年均征收平余银	年均加平及倾镕火耗支出	年均拨交织造并平银	织造办公年均支出	年均应解内库银数	平余银年均起解内库占比(%)
乾隆朝前期	23	不奏销	不奏销	8407.31	751.41	7655.92	91.06
乾隆朝后期	23	30146.70	8539.04	11575.86	1459.81	20147.99	66.83
嘉庆朝	18	22621.56	7156.87	8751.87	2682.97	12781.72	56.50
道光朝	21	18009.71	6108.42	7057.37	2122.58	9778.72	54.30
咸丰朝	8	7506.30	3508.27	3049.97	965.70	3361.56	44.78

资料来源:据中国第一历史档案馆宫中朱批奏折、军机处录副奏折相关内容整理。

(2) 罚料银。所谓“罚料”,即客商因货多报少而缴交的罚款。浒墅关“罚料银”于乾隆四年报出归公,起初征银每岁不过五六千两,自报出后并未要求奏销。乾隆四十五年前后,罚料征存可观,动用状况引起朝廷重视,拨交织造衙门的部分纳入奏销。<sup>①</sup>如乾隆四十五年上谕指出:“罚料虽非正项钱粮可比,但既留作织造衙门公用,亦应将此项作何公用之处册报内务府存案。”<sup>②</sup>据江苏巡抚杨魁密访查得,浒墅关以“一正三副”的方式征收罚料银。<sup>③</sup>其中,“一正”,即“漏税补正银”,通常征收所漏正税的 1 倍,这部分银款除归补正税外,余银起初留存关库,嘉庆十二年(1807)奏准拨交织造衙门;<sup>④</sup>“三副”内起初一半留关养赡书役,一半拨补织造公用,嘉庆十年后调整为定额 1.2 万两留关,其余全部拨付织局。<sup>⑤</sup>

罚料纳入奏销前,最大宗的开支为苏州织造以私人名义采办进呈的贡物,这类物品通常由织造官“报效”,循例“不请开销”。乾隆四十五年,因库贮器用充裕,经造办处奏准“办造不请开销活计永行停止”。<sup>⑥</sup>罚料内拨交苏州织局的部分每岁仅准“解送差使、装盛解费,并送京学生家口、回苏学生家口、匠役饭食盘费”等项开销,余剩银两陡增。<sup>⑦</sup>道光初年,江南物价腾涌,生丝等物料价格几倍于前,但部拨工料银仍照乾隆十一年定例给发,支销久已不敷,采办支绌。道光二年奏准苏州织造每年于呈缴内务府罚料项下凑足 2 万两津贴丝价。<sup>⑧</sup>嗣后,该款余银骤减。

排查清代苏州织造历年所呈奏销折,自乾隆四十六年罚料余银首次解库起,至咸丰十年浒墅关停征止,共得到 53 个年份的拨销记录。乾隆朝罚料银每岁开销波动幅度较大,总体上支出相对较少,年均应解内库银 17086.12 两,占年均拨交总数的 80.48%。嘉庆年间,动支波动趋缓,持续维系较低开销,嘉庆前期织造年均应解内库银 16044.37 两,占比 93.43%。嘉庆十二年以降,解库银数翻

① 参见林子雅:《清代中期(1723—1850)苏州织造与内务府财政关系之研究——以浒墅关为中心》,第 78 页。

② 道光二年六月初一日苏州织造嘉禄奏报用存罚料及漏税补正节减养廉银两事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0555-024。

③ 乾隆四十五年四月初七日江苏巡抚杨魁奏报密访浒墅关征税情形事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0349-007。

④ 嘉庆十二年八月初一日苏州织造舒明阿奏报筹措织造养廉办公银两实在情形事,军机处录副奏折,档号 03-1768-048。

⑤ 嘉庆十年九月初二日谕舒明阿将浒墅关罚料银交织造分别动用,未批谕旨,档号 04-01-35-0941-029。

⑥ 乾隆四十六年五月初二日苏州织造全德奏为陈明乾隆四十五年用存罚料银两数目事,宫中朱批奏折,档号 04-01-14-0044-031。

⑦ 乾隆五十二年五月初二日苏州织造四德奏报用存罚料银两数目事,军机处录副奏折,档号 03-0672-064。

⑧ 道光二年闰三月初十日江宁织造嘉禄奏报织造采办丝斤颜料并缙丝绣活例价不敷请加津贴事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0949-040。

倍,达到峰值,年均应解银 29916.03 两,占比 98.35%。道光年间罚料银征存仍然可观,然因每岁增支银 2 万两津贴丝价,起解银数骤降,年均约合银 7709.1 两,占比 26.33%。道光后期至咸丰年间,“要道梗塞,商贩寥寥,罚料无出,所征不及从前一半”,<sup>①</sup>除咸丰元年仍有极少量余银报出,其余年份全留织造衙门贴补公用,不再解库(参见图 2)。

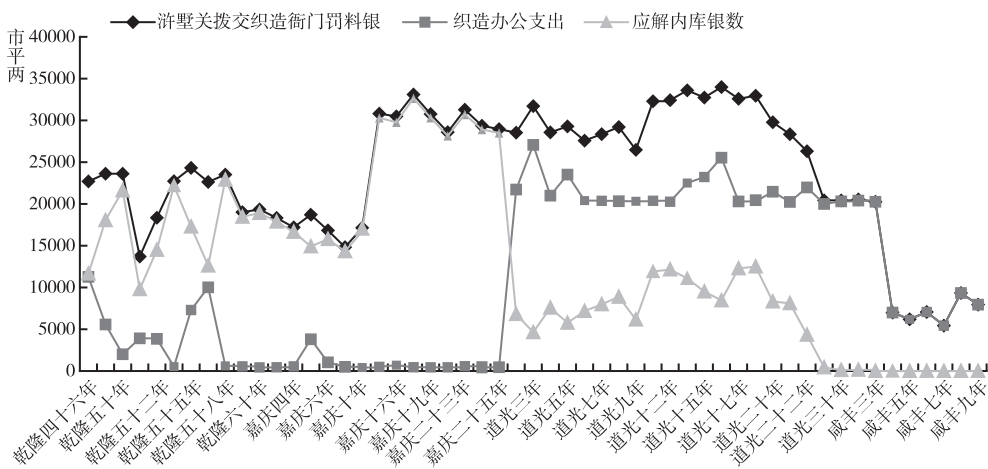


图 2 清代浒墅关拨交织造衙门罚料银奏销起解趋势图

资料来源:据中国第一历史档案馆藏宫中朱批奏折、军机处录副奏折相关内容整理。

## (二) 江宁织造公费奏销

乾隆元年奏准将龙江关、西新关之“衙规”“茶果”“照验单票”等相沿陋规银革除,“止留加一饭食”,“以为吏役办公养贍之资”。<sup>②</sup>另准予二关盈余银内支存 1 万两,以备织造衙门遇有承办差事养廉不敷时添补。<sup>③</sup>至此,江宁织造公费拨销制度完成整顿:除雍正年间已准额拨的税关公用银与织造养廉银外,增设织造备公银一款,每岁依照定额于龙江、西新二关盈余银内划拨,依关限一年一次报销。关税盈余内开除款目报户部题销,各款公费内存存数目册报内务府造办处核销,余银起解内库。

1. 税关公用银。江宁织造管关公费内准销项目包含“批解部科饭食、添平、水脚解费”等,公用支出随关饷征解数额的多寡而增减。乾隆朝,龙江、西新二关公务开支通常不会少于 1.5 万两,税关公用银内除零星年份有几十至几百两的少量盈余外,通常需动支养廉贴补,嘉道以降再不见该项款目的报解。

乾隆六年江宁织造所呈税关公用银奏销册内出现“减半余平”名色。所谓“减半余平”,系钱粮起解户部的附加税,清初“凡有解部钱粮,每千两随解余平银二十五两,饭银七两,俱于耗羨内动支起解”。雍正八年奉旨“减去一半,每千两止随解减半余平银十二两五钱,饭银七两”。乾隆三年起,各地的减半余平一概停止解部,存贮本省司库。<sup>④</sup>龙江、西新二关因无地方可交,仍归入关税盈余内解部。乾隆五年部库“不立余平名色”,拒收减半余平,织造李英遂将之纳入公费,与税关公用银一并报造办处奏销。<sup>⑤</sup>减半余平自报出归公起,从未动支,每岁全额解交内库。此外,龙江关亦有并平一项,

① 咸丰六年(1856)十二月初三日苏州织造文熊奏报动支养廉以补办运津贴事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0966-022。

② 乾隆十二年二月二十二日江宁织造吉葆奏报龙江西新二关关税公用银两不敷酌量抵补缘由事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0321-015。

③ 乾隆二年九月二十九日江宁织造李英奏为陈龙江西新二关关税丰余添用解费银两事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0309-016。

④ 朱云锦:《户部平余案略》,《魏源全集》第 14 册,岳麓书社 2004 年版,第 570 页。

⑤ 乾隆十二年四月十一日江宁织造吉葆奏报龙江西新二关关税支销公用银两情形事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0321-020。

每岁所积无多。<sup>①</sup> 乾隆六年,首次报出龙江关并平银 1860 两,全数动支用以弥补织造办公所缺。<sup>②</sup> 次年奏准江宁织造公费于备公项下动支,嗣后并平一项除乾隆十年特许动用“赔补织幡”外,<sup>③</sup> 基本全额起解内库。

清代江宁织造所呈奏销折件存留状况不甚乐观,乾隆中后期至嘉庆前期,很长一段时间均未查到任何相关折件,数据链不甚完整。排查相关档册,共得到 22 个年份龙江关、西新关税关公用银及与之一并奏销的减半余平银、并平银三项银款的拨销记录。据现存档案可推知,乾隆年间,三项银款均按关期每岁奏销,解库余银大致在 2000 至 3000 两左右;嘉道以降,因频受灾害及战乱影响,龙江关、西新关税收入下降,嘉庆中期起,关税公用银及减半余平银不再有奏销记录,并平银仍有征解,数量减少为每岁 700 至 800 两左右。

2. 织造养廉银。江宁织造兼管龙江、西新关务,但只能获得织造之养廉银,“龙江、西新关系织造兼管,未设养廉”。<sup>④</sup> 乾隆初年,江宁织造养廉银亦被要求按年奏销。乾隆元年,江宁织造养廉银 1.5 万两中,已将“余存银四千两”解交内库,实支 1.1 万两。<sup>⑤</sup> 至迟到乾隆十四年,养廉银又减少为 1 万两。<sup>⑥</sup> 次年四月,安徽布政使高晋兼管江宁织造,布政使任内本有养廉,每年额支 8000 两。内务府认为历来所遵行的,布政使兼管织造关务支领两份养廉银的惯例或有冒销之弊,故令高晋确查开支,重新核估养廉准销额度。五月,据高晋回奏称,布政使任内所得养廉银足敷办理本任及兼任内所有办公开销,织造养廉内,仅请赏银 3600 两用于办贡便已足够,余剩银 6400 两应“扣存归公”,年满解库。<sup>⑦</sup> 这一惯例一直持续至乾隆三十三年,该年舒文奉旨专管织造关务,奏准“除照例动支银三千六百两外,再请赏给银一千四百两为养赡家口等项之用,每年共支银五千两,仍节存银五千两,按年恭缴”。<sup>⑧</sup>

进入 19 世纪,龙江、西新二关税收持续低走,江宁织造节省养廉银定额起解内库的制度,至道光朝后期已难以为继。道光二十九年五月,总管内务府奏称:自道光十五年至二十七年江宁织造应交养廉款项下,“除收过银五千两外,共欠交银六万两”。这笔银款虽经内务府严催,勒限八年“扫数交齐”,<sup>⑨</sup> 然因此需求已然超出彼时税关的负担能力,故至咸丰三年关饷停征止,再无节省养廉银进账。

3. 织造备公银。作为江宁织造衙门办公专款,备公银虽早在乾隆元年已有额设,但织造公费支销政策议准之前,此项银款从未动支,历年足额解库,乾隆七年以降,以 3000 两为限贴补公用。<sup>⑩</sup> 乾隆朝前期,备公银内动支银数通常在 1000 至 2000 两上下,解库银数每年在 7000 至 8000 两上下。乾隆十七年江宁织造接奉广储司派办之“欢门挂幡并另案报销缎纱绸”等项差务,呈明内务府,共准动

① 乾隆八年八月十二日江苏布政使安宁奏报龙江关征收并平余银数日事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0315-031。

② 乾隆六年十一月初一日江宁织造李英奏报十个月税关公用养廉等项余存银两事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0886-033。

③ 乾隆十一年三月初八日江宁织造西宁奏为据实奏明并余银两请旨解交办处充公事,宫中朱批奏折,档号 04-01-14-0012-040。

④ 乾隆十五年五月初七日安徽布政使兼管江宁织造、龙江、西新关税务高晋奏为臣本任布政使养廉已足敷用其织造衙门应得养廉用于进贡等请旨遵行事,宫中朱批奏折,档号 04-01-14-0019-010。

⑤ 乾隆元年六月十八日江宁织造兼龙江、西新关监督李英奏为报明龙江西新二关一年公用养廉等项余存银两事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0308-030。

⑥ 乾隆十四年正月二十八日总管内务府奏为销算江宁织造动用十二年分征收龙江西新关盈余银两事,内务府奏案,档号 05-0098-018。

⑦ 乾隆十五年五月初七日安徽布政使兼管江宁织造、龙江、西新关税务高晋奏为臣本任布政使养廉已足敷用其织造衙门应得养廉用于进贡等请旨遵行事,宫中朱批奏折,档号 04-01-14-0019-010。

⑧ 乾隆三十五年十一月二十八日江宁织造寅著奏为解交舒文任内节省养廉银两事呈文,内务府奏案,档号 05-0284-026。

⑨ 道光二十九年五月二十八日造办处档房为历任江宁织造欠交节省养廉备公余存银两请勒限完缴事致内务府呈文,内务府呈稿,档号 05-08-030-000325-0027。

⑩ 乾隆七年正月初九日和硕怡亲王弘晓奏为议动用龙江浒墅关平余银补三处织造公用不敷事,内务府奏片,档号 05-0047-035。

用备公银 8172.03 两零,该年扣除经解脚费银 82.26 两,备公项下实解内库银 1745.71 两零。<sup>①</sup> 乾隆十八年、二十年,先后援例动支,用于织办广储司派交之溥仁寺欢门挂幡、加宽加长绸缎等项,以及造办棉甲等项,备公项下分别实解银约 5210.88 两、1266.62 两。<sup>②</sup>

据有限的奏销折件可以大致推断,乾隆朝前期备公银相对比较灵活的支销政策逐渐走向僵化。至迟自嘉庆十七年起,仅准织造衙门办公定额支销银 3000 两,余银 7000 两内扣除经解脚费 315 两,每岁依限起解内库银 6685 两。<sup>③</sup> 余存备公银的解交同节省养廉银类似,至道光朝后期,随关饷征缴疲敝逐渐难以为继。至道光二十九年五月,江宁织造应交备公款项下,累计欠交银 66850 两,<sup>④</sup>该笔欠款至龙江、西新关停征时仍未归补。

### (三) 杭州织造公费奏销

雍正七年起,杭州织造就近监管浙江南北新关税务。<sup>⑤</sup> 或因二关税饷征纳有限,不若两浙盐课丰厚,杭州织造成为江南三织造中唯一不动拨关税盈余贴补公费的织造衙门。如前述,杭州织局最早实现了办公专款的额设。雍正十二年奏准,每岁于两浙盐务衙门“例不解部”款项中,留存“地方公用”的“京饷余平”(“盐务余平”)项下,拨付杭州织局银 5000 两,添补织造公用,即“于盐务余平款内每年拨解银五千两,以备织造不敷公用”。<sup>⑥</sup> 因该款项数额较小,杭州织局公费奏销起解政策与江宁、苏州二局略有不同:奏销册每岁呈送内务府广储司核销存案,公费内所余积有成数后一并起解内库,通常五至十年报解一次。

杭州织造公费内准销项目除织造衙门例行公务外,另有广储司不定时派交杭州织局之差务,诸如乾隆二十九年派交之“罗汉佛像运送”差务,乾隆二十七年、三十三年两次派交之“地坛陈设帷幄等项用纺丝杭细”织造差务,以及节年派交之“上用加宽加长宁绸、广纱”织造差务等。<sup>⑦</sup> 因所涉活计与广储司联系紧密,故广储司缎库成为杭州织造公费的销核单位。

排查清代杭州织造所呈奏销折件,以及广储司缎库查核杭州织局经费的呈稿,自雍正十二年额拨公费起,至嘉庆十七年最后一次报解公费余银止,杭州织造共起解库银 10 次,其中乾隆五十二年至五十五年公费支解状况未查到相关记录。留有报解记录的其余 9 次,共计 74 个有效年份,累计起解内库银 173506.72 余两,杭州织造公费年均余剩银约合 2344.69 两,参见表 2。

杭州织局公费奏销制度很可能在嘉庆朝后期崩解,至迟嘉庆二十一年起,广储司缎库所呈核销织造公费的文稿内,不再有具体用存银数的记录,仅如“据杭州织造呈称,案照上年用过申余银两各款数目造具细册呈送请销前来,本库按册详加查核,所用银两数目均属与例相符,相应呈明移咨该织造处照例准其开销可也”的表述,<sup>⑧</sup>每岁重复,呈内务府堂存案。所谓“核销”,很可能已沦为一纸具文。

① 乾隆十七年十二月初四日兼管江宁织造高晋奏为解交乾隆十六年备公余存银两事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0005-045。

② 乾隆二十年五月二十九日兼管江宁织造高晋奏为解交乾隆十九年备公余存银两事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0005-064。

③ 嘉庆十七年三月十五日江宁织造双德为江宁织造解交嘉庆十五年六月至十六年五月备公余银事致造办处咨文,内务府呈稿,档号 05-08-030-000128-0010。

④ 道光二十九年五月二十八日造办处档房为历任江宁织造欠交节省养廉备公余存银两请勒限完缴事致内务府呈文,内务府呈稿,档号 05-08-030-000325-0027。

⑤ 光绪《清会典事例》卷 234《户部·关税》,第 3 册第 784 页。

⑥ 雍正十二年四月初一日浙江总督程元章、杭州织造隆昇奏为遵旨议复织造费用不敷请拨盐规事,宫中朱批奏折,档号 04-01-36-0003-014。

⑦ 乾隆三十四年三月初七日杭州织造西宁奏为织造衙门积存盐务余平银两请交何处事,宫中朱批奏折,档号 04-01-35-0907-016。

⑧ 嘉庆二十一年四月初三日内务府广储司缎库呈为核销嘉庆二十年份杭州织造处用过申余银两等项事,内务府呈稿,档号 05-08-002-000114-0011。

表 2

清代杭州织造公费盈余奏解情况一览表

单位:两

奏解时间	积存年份	起解内库银数	档号
乾隆五年	雍正十二年—乾隆四年	10000.00	04-01-35-0886-001
乾隆十四年	乾隆五年—乾隆十三年	19239.78	04-01-35-0893-028
乾隆二十二年	乾隆十四年—乾隆二十一年	16049.64	04-01-35-0896-015
乾隆三十四年	乾隆二十二年—乾隆三十三年	12837.37	04-01-35-0907-016
乾隆四十六年	乾隆三十四年—乾隆四十五年	16003.18	04-01-35-0923-027
乾隆五十二年	乾隆四十六年—乾隆五十一年	26283.07	05-0409-003
嘉庆四年	乾隆五十六年—嘉庆三年	35019.99	04-01-35-0936-022
嘉庆九年	嘉庆四年—嘉庆八年	11837.70	05-08-002-000103-0035
嘉庆十七年	嘉庆九年—嘉庆十六年	26236.65	05-08-002-000111-0014

资料来源:据中国第一历史档案馆藏宫中朱批奏折、军机处录副奏折、内务府呈稿及内务府奏案相关内容整理。

综合看来,继杭州织造额设办公专款后,苏州、江宁织造公费相继于乾隆初年于浒墅关及龙江、西新二关余银内实现定额划拨。其中,苏州织造所涉钱粮最巨,加之苏州巧匠冠绝宇内,逐渐发展成为主要的皇差承接单位,三织造中仅苏州专设办差款项。乾隆朝前期,织造公费内各项银款的奏销政策陆续议准施行,随内务府财政稽核单位渐次建设完备,公费严格依例报销,最终完成“皇室财政化”,织造官逐渐丧失对公费的自由支配权。乾隆后期至嘉庆年间,内务府大幅缩减皇差派交量,织造公费内解库数额达到峰值。嘉道以降,僵化的奏销制度与年复一年因循起解的公费余银,不断挤压织造官的合法办公经费。事实上,织造公费体系在咸丰初年随常关停征而全面崩溃之前,便早已背离了补苴织造公务开支的初衷,几乎成为解缴内库款项的代名词。

## 四、结论

清代顺治初年,江宁、苏州、杭州三处织局先后作为户、工二部派出单位以官营局织的组织形式恢复运营,同时朝廷对三织造承接上用、官用缎匹织染等事所需料工银两做出明确的制度安排,即依派织额动拨正项钱粮收丝招匠。然与之相对,织造衙门承接额派之外的皇差以及贡品起运甚或员役薪资等诸多公务开支,均不在正项报销范畴之内,清初织局复设后,很长一段时间内,并没有合法办公经费。

顺康年间,藩库正项钱粮通常无法实现预年拨付,织局屡屡停织,一度采行金派富户及藩司采买的旧制。康熙朝后期,织造钱粮紧张的状况随包衣织造曹、李两家轮流兼管两淮盐务而得以解决,江南三织局迅速膨胀,包衣织造官的财权事权扩张,织造公费结构性短缺的弊端暴露无遗,归公益规之外再增盐规,正项挪垫亏空年复一年。事实上,织造公费在耗羨归公改革的背景下完成合法划拨之前,江南三织造及其背后的内务府同彼时州县一级地方政府一样,均是所谓“额外财政体系”抑或“非正式经费体系”的受益者。

岩井茂树在《中国近世财政史研究》中提出“原额主义”一词,概括明清以来的财政结构特征,创造性地在中央与地方的框架中理解正额之外的附加性税收。<sup>①</sup>嗣后,“额外财政体系”随之与“地方财政”捆绑,持续在清代田赋研究领域引发热议。<sup>②</sup>视野放诸田赋之外,关税、盐课领域种种陋规加派等附加性税收构成的“额外财政体系”呈现出诸多有别于田赋的复杂面相,其中之一便是内务府参与财用分配与“皇室财政收入体系”的确立。织造公费额设与奏销,恰恰呈现了部分关税、盐课“额外”税费的“皇室财政化”过程。

雍乾年间,在以打击亏空为初衷的财政改革脉络下,织造经费拨销制度完成全面调整。一方面,

① 岩井茂树:《中国近世财政史研究》,付勇译,江苏人民出版社2020年版。

② 参见曾小萍:《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》,董建中译,中国人民大学出版社2005年版;周健:《雍正之供:清代田赋与国家财政(1730—1911)》,北京师范大学出版社2020年版。

额派缎匹织染所需料工银仍动拨藩库正项,用存实数报户部题销;另一方面,三织造陆续监管附近税关,织造公费从关税、盐课“额外”税款内独立,实现合法划拨,用存实数报内务府奏销,余银起解内库。这套独立于国家财政之外的奏销体系的建设过程,亦即清代皇室财政收入体系逐步建成,府部财权事权完成分割的过程。

具体而言,苏州织造公费包含办差银、养廉银、动拨扣存银、平余银及罚料银等五项,其中前两项每岁于浒墅关解部盈余内定额划拨织局,后三项为乾隆年间陆续报出归公之浒墅关相沿陋规;江宁织造公费包含税关公用银、织造养廉银及织造备公银等三项,均于龙江、西新二关每岁解部盈余内定额划拨织局;杭州织造公费由两浙盐务拨交地方之“京饷余平”一项内定额划拨。织造公费的稽核管理全权归属内务府,户部无权过问。苏州、江宁二局公费由造办处查核,杭州织局公费由广储司缎库查核。织造公费内每笔开销均有成例,合例事项依额报销,余银每岁定时起解,银两分贮广储司银库、圆明园银库、养心殿内库及造办处钱粮库。乾隆年间,皇室财政与国家财政在关税、盐课领域完成财用分割。内务府权责扩张,三织造事实上已跃出户部、工部的辖制,成为内务府派出单位。

就雍乾年间的改革成效来看,织造公费从非正式“额外财政体系”中脱离,进入正式“皇室财政体系”的管控,短时间内规范了税饷征缴,一定程度上实现了税款的合理分配。公费改革之初,充分关注了各地的实践经验,打击亏空的初衷达成,收效不可谓不显著。但值得一提的是,公费奏销制度一旦形成,惯例的因袭往往不可避免地催生僵化。嘉庆朝以降,为方便各款项的稽核与奏销,内务府通常忽视市场,枉顾市价,公费内准销事项的额支标准一成不变,余银起解呈现定额化的倾向。在19世纪物价飞涨的背景下,所谓的织造公费,在僵化的奏销起解制度下,之于公务开支早已如杯水车薪,公费不再是因公务而设的专项经费,转而演变为一种为皇室财政服务的强制性税收。与之相对,织造办公难免重新诉诸“非正式经费体系”。

## The Source and Direction of Official Expenses at Jiangnan Weaving Institutions during the Qing Dynasty

Wang Jiale

**Abstract:** The three textile bureaus in Jiangnan resumed operation successively in the form of state-run, during the early Qing Dynasty. Central government made clear fiscal institutional arrangements for the three bureaus to undertake silks and satins dyeing etc. In addition, the official business of the bureaus had lacked legal fund for a long time. During Kangxi reign, the bondservants (*booi*) acted both as the directors of the textile bureaus and the huainan-huaibei salt administrator, thereupon the extra salt tax had been illegally used to fund the bureaus affairs constantly, which led to salt coupon congestion and serious salt tax shortfall. Before long, licit allocation of the official expenses of the Jiangnan weaving institutions from the extra customs duties and extra salt tax was implemented. Reimbursement of the office expenses should be checked by the Imperial Household Administration, and the remaining funds belonged to the emperor's privy purse. The official expenses at the Jiangnan weaving institutions finally evolved into a part of the Imperial Household Finances. According to the above-mentioned results, we can clearly observe how the Imperial Household Finances and the State Finance split commercial tax resources, which helps to promote our understanding of the design of central government financial institution of the Qing Dynasty.

**Keywords:** Qing Dynasty, Official Expenses at Jiangnan Weaving Institutions, Imperial Household Finances, Custom Duty, Salt Tax

(责任编辑:丰若非)