

聞亦博先生著

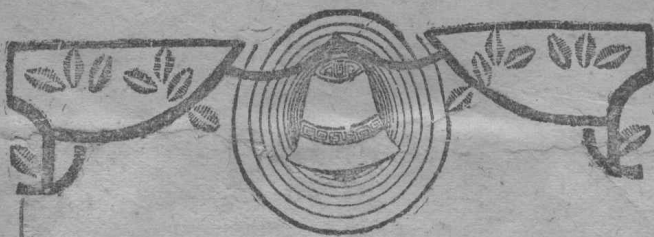
中國糧政史

134
吳永恆題



正中書局印行

020071



版權所有
翻印必究

中華民國三十三年四月
五月初版

中國糧政史

全一冊 定價國幣二元六角

(外埠酌加運費)

發	印	發	編
行	刷	行	著
所	所	人	者
正	正	吳	聞
中	中	秉	亦
書	書	常	博
局	局		

綠
蠟
校
對

(1945)

編者小言

我國以農立國，五千餘年以來，國民經濟之建樹，完全以農業爲基礎。凡國用所資，私人所需者，皆取給於農。農村社會之安定，繫於農民經濟之榮枯；農民經濟之榮枯，又繫於國家農業政策之得失。而農業政策之關係日常生活最密者，則爲糧食問題。禹平洪水，民得安居，乃首揭德惟善政，政在養民之旨。修六府（火水金木土穀）和三事（正德利用厚生）以建立民生之綱要。管子之農用八政：曰食、曰貨、曰祀、曰司空、曰司徒、曰司寇、曰賓、曰師，而以食爲先。禮記王制，以五穀皆入而制國用。孔孟治國安民之道，以足食爲基礎。國父手訂之建國大綱，亦以足民食爲首要。中華民國訓政時期約法與抗戰建國綱領，皆以發達農村經濟，調節糧食爲重要工作目標。由此足徵國家之治亂安危，影響於糧食政策者至鉅。故歷代施政方針，皆側重於講求糧政之合理。如田制之改革，賦

稅之整頓，民食之調節，災荒之救濟，糧食之節約，莫不以安定國民生計爲前提。雖吏緣爲奸，法因人壞，困民擾民之舉，在所難免，而其立法之精神，制度之沿革，不可不考，以供糧政上實施之準則。

聞亦博於重慶三十一年八月

目次

第一章 戰國以前之糧政.....

田制之沿革——貢助徹之釋義——糧食問題之嚴重——糧食之實施與民生——糧政之重要理論

第二章 漢代糧政.....

暴秦之政——漢之薄稅制度——糧政之重要措施——漕運之制度——均輸平準與常平之比較——屯田之制與軍糧——節用與糧政——人口之賦與糧政

第三章 兩晉南北朝之糧政.....

占田與均田之法——戶調之征與糧政——民食之概況——戶調制度之變遷——均田制之檢討——義倉之創立

第四章 唐代糧政.....

田制與租庸調——兩稅制之實施——兩稅制之檢討——兩稅與民生——社倉常平倉之興廢——和糴之利弊

第五章 宋代糧政.....

宋之田制——宋之田賦——方田與正經界——義倉制度及利弊——常平惠民廣惠折中諸倉之設置——青苗法之利弊——社倉之組織與推行——和糴政策之弊——災荒救濟與糧政

第六章 遼金元之糧政

田制略述——田賦概述——民食措實狀況

第七章 明代糧政

田制與田賦——預備倉之設置——常平倉之詳制——明季加派之弊

第八章 清代糧政

官田與民田——井田限田之試行——太平天國田制——清初賦制之沿革——地丁制度之創——田賦用銀之利弊——田賦附加之沿革——民食政策概述——屯田與軍糧——常平義社諸倉實況——禁止糧食出口——獎勵洋米輸入——糧稅征免與糧食流通

第九章 民國糧政

賦制之因革——附加稅之疲弊——國父遺教與糧政——農業政策與糧政——戰時糧食管理之原則——整理田賦之理論——整理田賦之實施——征收實物之理論根據——糧食庫券之發行——現階段之糧食管理

第一章 戰國以前之糧政

田制之沿革 歷代糧政之實施，與田制改革之關係最切。土地制度之演進，由原始共產而私有霸佔，而兼井爭奪，而復收爲公有，殆爲必然之趨勢。故探討糧政之得失，應先考其田制之沿革，明時代之背景也。

田制之始，虞夏以前，文獻無徵。學者多託創於井田。先秦諸書，唯孟子言及夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹，其實皆什一之說。簡而不詳其制，不可以考。其他各家之說，互有出入。如受田之法，韓詩外傳謂家得百畝；食貨志謂一夫受私田百畝。井之組織，韓詩外傳謂八家爲鄰；周禮謂九夫爲井；食貨志謂八家共井。餘夫之制，韓詩外傳謂餘夫二十五畝；周禮謂餘夫百畝；而食貨志則謂農戶人已受田，其家衆男爲餘夫，亦以口受田如此。是受田之法，井之組織，及餘夫之制，皆不盡同。故考井田制度下之糧政設施，尤不可得。然其基本原則，不外使人人得以安居樂業，完成極合理之社會組織，而臻於大同康樂之境。所謂八家之人，同風俗，齊巧拙，通財貨，存亡更守，嫁娶相謀，無有相貸，疾病相救，親性情而均生產者，殆爲安定農村社會之要政也。

考我國土地制度之演進，殷以前爲氏族社會。聚居於同一部落者，大都爲同一氏族。漢興西方，遷至黃河流域，始事耕種。各在其部落範圍以內，從事農作，所謂土地村有制是也。其後部落發達，

強者始行兼并，氏族中之能力雄厚者，因土地擴張而躍居於領導地位，土地分配之制，萌芽於是矣。

周興，一統天下，并有大部土地。其受田之法，史乘可考者，有宅田、士田、賈田、官田、牛田、賞田、牧田、公邑之田、家邑之田、小都之田、大都之田等類別。以宅田受於致仕者之家。士田受於士讀者，亦即圭田。賈田受於市賈人之家。官田受於庶人在官者之家。牛田牧田受於牧人之家。賞田受於卿大夫之有功者。公邑之田爲王室直屬之地。家邑之田爲大夫采邑。小都之田爲卿之采邑。大都之田爲公之采邑。更以廩里任國中之地。場圃任園地。宅田、士田、賈田任近郊之地。官田、牛田、牧田、賞田任遠郊之地。公邑之田任甸地。家邑之田任稍地。小都之田任縣地。大都之田任疆地。是周制不僅受田有規定之對象，而田地位置之遠近，亦有定制也。

春秋之世，人口增加，土地不敷分配，影響受田之法。諸侯各自爲政，表面上屬於王室，而實際已成尾大不掉之勢。東周以後，王室漸衰，更形成諸侯與王室對等及諸侯互相兼并之局。富國強兵之說，盛於一時。故商鞅之變法，遂實現於此嚴重之時代。

井田之廢，古之學者罪商鞅，然時勢所趨，不得不從事於財政上開源之改革，以適合環境之要求，自不能見罪於商君一人已也。秦本記載孝公十二年「爲田開阡陌」，食貨志載「秦孝公用商君，壞井田，開阡陌，急耕戰之賞」。古今學者關於「開阡陌」之說，各有見解不同之處。或謂爲始置阡陌；或謂爲阡陌乃三代之舊，而秦決之以爲井田。考其開阡陌之目的，爲急耕戰之賞，是爲時代之要求也甚明。三通考云：「井田受之於公，毋得鬻賣。故王制曰田里不鬻。秦開阡陌，遂得買賣。又戰得甲首者，益田宅，五甲首而隸役五家。兼并之患自此始。」古代井田之制，雖不可詳考，然受田於

公，則爲各家所公認。自桑以後，政制爲受田不計口，亦不必歸還，貽後世地主階級得以兼井之患。故秦之田畝，除分配於武士（丞尉能得甲首一者益田一頃益宅九畝）、官吏（明尊卑爵秩等級各以差次名田宅）、及三晉之民（以草茅之地徠三晉之民利其田宅而復之三世）以外，富豪之家，可以自由購買矣。

貢助徹之釋義 井田制度之取於民者，夏爲貢，殷爲助，周爲徹，其實皆什一之數，而方式各有不同耳。稅其田謂之貢；不稅其田，而藉其力以耕謂之助，亦謂之藉，即所謂藉而不稅也。孟子滕文公篇，謂徹者徹也；助者藉也。貢法之制，孟子未嘗詁釋。龍子曰：「貢者校數歲之中以爲常。」由意識上之推測，是爲平均數年間之收入，確定每年收穫之標準而定稅率。敖敬說解謂下供上曰貢，五十畝貢五畝之稅也。後漢趙岐孟子註，亦謂民耕五十畝貢五畝，耕七十畝以七畝助公家，耕百畝者徹取十畝以爲賦。然貢法從龍子之說，則災凶之歲，不能調節稅額，是爲不合理之糧政耳。

關於助法，滕文公篇曾論及公田之制，爲將每方百里之地，等分爲九方，每方百畝，中爲公田，餘則分受八夫，各私百畝，同養公田，不另納稅，蓋此補救貢法不能調節稅額之缺點歟。孟子謂助藉也。趙岐註「藉者借也」，爲借民力以耕公田之義。顧炎武唐韻正卷謂藉之古音同助，故音義皆通。惟實行助法之唯一必具條件，則爲同井八夫，除努力耕耘私田以外，必須共同致力於公田，此實爲養成通力合作精神之表現，較貢法爲進步矣。

徹之義最含混，各家之解釋，多有牽強附會之處。萬斯夫之周官辯非，謂周之徹，井九百畝，分之九夫，歲取其所得什一。又春秋隨筆謂按司馬法畝百爲夫，夫三爲屋，屋三爲井。小司徒載九夫爲

井。是周人井九百畝，分之九夫，每夫百畝中，以十畝爲公田，君取其入而不收其餘畝之稅，是公田十畝分配於各戶百畝之中，此說不甚合理。姚文田求自齋訂稿，謂徵爲徵取之義，以公田分受八家，至斂時則巡野觀稼，合百十畝通計之，而取其什一，故徵法有異於助也。而金鶚之周徵名義解，謂助徵皆從八家同井起義：借其力以耕公田，謂助；通八家之力以共治公田，謂之徵。孟子謂八家同養，卽爲通同共治之義。鍾懷之葭厓古錄，謂雖周亦助，可知助徵乃通名。此兩說皆頗牽強。孟子曰「徵者徵也，助者藉也」，是助徵之法顯有別；又曰「惟助爲有公田」，是徵無公田甚明，而專以公田屬諸助也。崔述三代經界通考，謂徵者乃民共耕溝間之田，待粟既熟，以一奉君而分其九者也。通其田而耕，通其粟而折，謂之徵。此說雖與字義相近，然就民族進化及土地制度之演進過程階段而言，亦有未盡合之處。夏之貢，是按畝徵稅制；殷之助，藉而不稅之制；周之徵，共同通力合作而分粟之制也。大抵土地之制，初爲原始共產，繼則強者佔爲己有，而奴役弱者使其耕耘。民族之進化過程亦然。先有共同生活之基礎與組織，然後發生自私自利之行爲，而逐漸分裂。徵法之行，極類似原始共產制度。豈夏商周之稅法，由按畝徵稅，而藉而不稅，而更退爲原始之社會情形乎？雖然，此皆不足辯也。孟子曰其實皆什一，是三代之糧政，不論其爲人民獻納定額之田賦於上，不論其爲獻力以耕於公田，更不論其爲通力合作而徵取其賦，雖方式之不同，而什一之量未變也。

糧食問題之嚴重 封建制度既完成於周，諸侯之間，互爭霸業。各以富國強兵爲急務，而井田之制，不得不隨時代之轉變而崩潰。春秋戰國之世，爭城奪地之戰，無日或寧。考其原因，皆糧食缺乏有以致之。左傳所載乞糧分田及奪取不麥之事甚多，足徵當時糧食問題之嚴重。如魯隱公六年：「京

師來告糴，公爲之清糴於宋衛齊鄭。」春秋許爲有理。莊公二十八年：「大無麥禾，臧孫辰吉告糴於齊。」僖公十三年：「晉薦饑，使乞糴於秦，秦伯問百里奚與諸乎，對曰天災流行，國家代有，救災恤鄰道也。秦於是輸粟於晉。翌年，秦饑使乞糴於晉，晉人弗與。明年晉又饑，秦伯仍饋之以粟，曰吾怨其君而矜其民。」齊桓公葵邱之會，以毋糴爲盟約。是糧食問題引起當時各國之注意也。至分田取禾之舉，亦因糧食缺乏之故。僖公三十一年：「取濟西田，分曹地也。」成公二年：「晉師及齊國佐盟於爰婁，使齊師汶陽之田。」四年：「鄭公孫申帥師彊許田。」襄公五年：「莒人伐東鄙，以彊鄆田。」六年：「齊侯滅萊，高厚崔杼定其田。」哀公二年：「季孫斯帥師伐邾，取邾東及沂西田。」此類事實甚多，不勝枚舉。大都爲奪其田以耕，藉以解決糧食恐慌耳。更有掠取禾麥之舉，其目的更爲明顯。隱公三年：「鄭祭足帥師取溫之麥，秋又取成周之禾。」四年：「諸侯之師敗鄭徒兵，取其禾而還。」凡此乞糴分田取禾之舉，皆足以證當時糧食問題嚴重。

糧政之實施與民生 商鞅變法以後，井田制下之糧政亦隨之崩潰。由民生安定之過程，漸趨於混亂之局。七雄之爭，各圖霸業，皆從改善糧政圖歲入之增加，以達整軍經武從事撻伐之目的。如魯制爲稅畝賦田。哀公十一年，季孫以田賦，使冉有訪諸仲尼，仲尼曰「丘不識也」。三發，卒曰：「子爲國老，待子而行，若之何不言？」仲尼不對，而私於冉有曰：

「君子之行也，度於禮。施取其厚，事舉其中，斂從其薄。如是則以丘亦足矣。欲不度於禮而貪冒無厭，則雖以田賦，將又不足。且子季孫若欲行而法，則周公之典在；若欲苟而行，又何妨焉。」

十二年，用田賦。是魯之取於民，較徹法猶苛，孔子認爲不度於禮者也。齊之制則爲相地而衰征。國語桓公問管仲曰：「伍鄙若何？」對曰：

「相地而衰征則民不移，政不旅舊則民不偷，山澤各致其時則民不苟，陵阜陸墮井田疇均則民不惑。無奪民時，則百姓富。犧牲不略，則牛羊遂。」

是齊視土田美惡及生產之別，以差征賦之輕重也。楚制則爲畫土田，井衍沃，量入修賦。鄭則田有封洫，廬井有伍；又作丘賦以明其征。征之以上各制，齊、魯、楚、鄭各有出入。雖季孫之田賦，子產之丘賦，無從考其詳制，要皆創立新法以圖收入之增加耳。

關於民生之狀況，周以前極爲安定。無暴斂之徵，無繇役之煩，僅以其收穫之物，自動呈獻於當局，毫無強迫之意。周統天下以後，大封功臣子弟，不僅兼并分割殷之土地，凡殷之遺民，亦被逼分處於各地。尚書多士篇，謂遷殷頑民於維維，左傳載分殷民六族於魯，七族於衛；桓公受封於鄭，猶有殷民同往。是氏族之制亦破壞無遺矣。前節所述公卿采邑之制，爲春秋時之特殊封建勢力，邑中人民，悉受諸侯之支配，在其領土以內之權利，亦皆爲諸侯所享受，所謂庶人者（即指一般農民）則力農以事其上，度其「無衣無褐不能卒歲」之生活。故當時之社會，已形成貴族與庶人兩大階級，因其糧政之不合理，而庶人之生活日益痛苦，地位日益低落矣。楚秦之興，乃脫離封建勢力而樹立自由國家之表示。斯時之貴族，或因獲罪而滅族，或因競爭失敗而廢爲庶人，故曩之無衣無褐不能卒歲者，得以稍舒喘息。而諸侯之間，一面改善糧政，圖歲入之增加，一面以解放農奴相號召，競作勞徠宣傳，以招致開墾。令原占有土地者，仍得繼續使用，改行租田制，農奴漸次變爲自由佃戶；或有改

爲收稅之制，使占有者漸次變爲自耕農。此項政策，雖較藉法徵法爲優，得目前之解放，然兼井之患未除，而農民之實際生活，未嘗徹底改善也。

魏相李惲論當時農民之痛苦曰：

「今夫挾五口，治田百畝，歲收畝一石半，爲粟百五十石。除什一之稅十五石，餘百三十五石。食人月一石半，五人終歲爲粟九十石。餘有四十五石，石三十，爲錢千三百五十。除社閭嘗新春秋之祠，用錢三百，餘千五十。衣人率用錢三百，五人終歲用錢千五百，不足四百五十。不幸疾病死葬之費，及上賦斂，又未與此。此農夫之所常困，有不歡耕之心，而會糴至於甚貴者也。」

魯哀公時，征什二之稅，猶感不足。故問有若曰：「年饑用不足，如之何？」有若曰：「盍徹乎！」曰：「二，吾猶不足，如之何其徹也。」對曰：「百姓足，君孰與不足？百姓不足，君孰與足？」齊景公竟征至三之二。左傳昭公三年，晏子曰：「民叁其力，二役於公，而衣食其一，公聚朽蠹而三老凍餒。」孟子曰：「有布縷之征，粟米之征，力役之征。君子用其一，緩其二；用其二，而民有殍；用其三而父子離。」是當時賦稅之苛，征調之煩，仍未嘗達到解放農民之目的。

糧政之重要理論 戰國兵爭日烈，民生塗炭，當時學者咸主仁義愛民之說，以實現合理之糧政爲愛民之基本措施。孟子所謂「不違農時，穀不可勝食，」「百畝之田，勿奪其時，數口之家，可以無飢，」及「黎民不饑不寒，然而不王者，未之有也。」此皆爲愛民之通政。至其主張民有恆產之說，則進一步而永久安定民生，與國父創耕者有其田之理論，在原則上適相符合。故孟子曰：「……是

故明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡，然後驅而之善，民從之也輕。」是孟子之仁政重在安定民生也。

管仲在糧政上貢獻極大，齊霸諸侯，實因糧政措施得宜之成功。凡斂散之道，調節之法，調查之制，均頗周詳。其統制之效果，不僅限於齊國境內之糧食受其管理與支配，而其他各國之糧食亦間接受其統制之影響。此實爲我國統制糧食之開端，由消極之安定民生，進而達於積極之富國宗旨矣。

管子曰：

「歲適美，則市糴，無予，而狗彘食人食。歲適凶，則市糶，釜十鎰，而道有餓民。然則豈壤力固不足而食固不贍也哉。夫往歲之糶賤，狗彘食人食，故來歲之民不足也。物適賤則半力而無予，民事不償其本；物適貴，則什倍而不可得，民失其用」。

蓋農夫一歲所入之多寡，恆視歲收之豐歉。豐歲農夫欲糶售其多量之穀，商人則乘機貶價，農夫所得，不能償其勞力之半，乃至狗彘食人食，固不啻粒米狼籍已也。農夫經此創痛，於年來之農作稍失勤勞，抑或天時不美，即爲凶歲。一釜之糧，雖值十鎰，而道猶有餓民，此皆政府失於治理。穀賤傷農，穀貴傷民，而坐收巨利者，則爲兼井之豪賈。故管子論調節之法曰：

「夫民有餘，則輕之，故人君斂之以輕。民不足，則重之，故人君散之以重。斂積之以輕，散行之以重，君必有什倍之利，而財之擴可得而平也。」

農民經過荒歉之後，往往經濟破產，若政府不予救濟，則影響糧政甚大，管子乃有借本之議曰：「春以奉耕，夏以奉耘，耒耜器械，種饌糧食畢取於君，故大賈蓄家不得豪奪其民矣。然則

何？君養其本，謹也。春賦以斂繒帛，夏貨以收秋實，是故民無廢事而國無失利也。」
又以穀幣兩種爲互相調節物價，使歸於平準之用，故曰：

「五穀者，百物之主。穀貴則萬物必賤，穀賤則萬物必貴，兩者爲敵，則俱不平，故人君御穀物之秩相勝，而操事於其不平之間。」

調查統計工作，亦爲實施糧政之必要步驟，故管子又曰：

「國之廣狹，壤之肥瘠有數；終歲食餘有數。彼守國者，守穀而已矣。其縣之壤廣若干，某縣之壤狹若干，則必積委幣，於是縣州里受公錢。秦、秋國穀，去叁之一，君下令謂郡縣屬大夫里邑，皆籍粟若干，穀重一也。以藏於上者，國穀三分，則二分在上矣。秦、春國穀，倍重數也。秦夏賦穀，以市擴民，皆受上穀，以治田土。秦夏田穀之存予者若干，今上斂穀以幣，民曰無幣以穀，則民之三者歸於上矣。」

其調節兩地豐歉之穀價，則曰：

「今齊西之粟，釜百錢，則鍾二十也。齊東之粟，釜十泉，則鍾二泉也，請以令籍人三十泉，得以五穀粟菽決其籍。若此，則齊西出三斗而決其籍，齊東出三釜而決其籍，然則釜十之粟，皆實於倉廩。西之民饑者得食，寒者得衣，無求者予之陳，無種者與之新。若此，則東西相被，遠近之準平矣。」

其重粟價，使農得其本之理論，則曰：

「粟重黃金輕，黃金重而粟輕，兩者不衡立。故善者重粟之價。釜四百，則鍾四千也。十鍾

四萬也。二十鍾者八萬。金價四千，則是十金四萬，二十金者八萬。」

乃使農民糶粟得本，不致有所入不能償其勞力之現狀，即所謂免穀賤傷農者也。

管子之糧政，不僅以齊國一國爲對象，其最重要之稱霸原因，爲高價徠鄰國之穀，使鄰國有糧食恐慌之虞，發生社會不安之況。故曰：

「彼諸侯之穀十，使吾國穀二十，則諸侯穀歸吾國矣。彼諸侯穀二十，使吾國穀十，則吾國穀歸諸侯矣。善爲天下者，謹守重流，而天下不吾洩也。彼重之相歸，如水之就下。吾國歲非凶也，以幣藏之，故國穀倍重，諸侯之穀至也。是藏一分以致諸侯之一分，利不奪於天下，大夫不得以富侈，此輕重御天下之道也。」

又曰：

「滕魯之粟釜百，則使吾國之粟釜千，滕魯之粟四流而歸我，若下深谷者，非凶歲而民餓也。辟之以號令，行以徐疾施平，其歸我如流水。」

齊桓公恐穀雖賤而國無收買之力，則勢必外洩而歸於諸侯，因問於管子曰：「糶賤，寡人恐五穀之歸於諸侯，欲爲百姓萬民藏之，有道乎？」管子曰：「今者夷吾過市，有新成困京者二家，君請式壁而聘之。」桓公允諾，行令半載，萬民聞之，舍其作而爲困京，以藏粟菽五穀者過半。桓公問其故，管子曰：「成困京者二家，君式壁而聘之，名顯國中，國中莫不聞，是民上，則無功顯名於百姓也。功立而民成，下則實其困京，上以給上，爲君一舉而名實俱在也，民何爲也。」此不僅足以供戰時緊急之需要，天下無兵，則以賜貧賤，啓後世常平之法。

第二章 漢代糧政

暴秦之政，井田制度崩潰以後，兼井日甚，富者田連阡陌，而貧者無立錫之地。秦以暴力統天下，鑒於舊制已壞，新制未立，遂使黔首自實田，極類似土地陳報之法，舍地而稅人。通典曰：「夏之貢，殷之助，周之徹，皆什取一，蓋因地而稅。秦則不然，舍地而稅人，故地數未盈，其稅必備。是以貧者避賦役而逃逸，富者務兼井而自若。」通考曰：「秦壞井田之後，任民所耕，不限多少，已無所稽考，以爲賦斂之厚薄。其後遂舍地而稅人，則其謬益甚矣。」

秦之取於民也，其制雖不可詳考，然通典所云內興工作，外攘夷狄，收大半之賦，發閭左之戍，竭天下之資，以奉其政，猶未以瞻其欲。董仲舒謂秦之一歲力役，三十倍於古，田租口賦鹽鐵之利，二十倍於古，是暴斂之事實已明。其耕豪民之田者，見什稅五，糧政之苛，由此可見。故賈山述其事曰：「賦役重數，百姓任罪，赭衣滿道，羣盜滿山。」漢書伍被記農民之生活曰：「當是之時，男子力耕，不足於糧餉；女子紡織，不足於蓋形。」秦之虐民如此，雖以暴力造成統一之局，故終不能久，僅及四十年而爲漢所代。

漢之薄稅制度 漢高祖起自布衣，首以減輕人民負擔及改善人民生活爲號召。食貨志曰：

「漢興，接秦之敝，諸侯並起，民作失業，而大饑饉。凡米石五千，人相食，死者過半。高祖於是約法省禁，輕田租，十五而稅一。量吏祿，度官用，以賦於民。」

秦亡以後，社會秩序，一時不能恢復，支出浩大，亦一時不能緊縮。高祖雖倡十五稅一之說，乃