项怀诚 主 编
贾 康 副主编

中国财政通史

清代卷

陈光焱 著

中国财政经济出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目录

第十编　清代前期的财政

第一章　清前期的盛衰嬗变与财政改革 …… (3)
第一节　清王朝的建立与兴盛 …… (3)
第二节　“摊丁入地”的税制改革 …… (16)
第三节　雍正年间的“火耗归公”制度 …… (32)
第四节　乾嘉年间国势的盛衰变化 …… (44)
本章小结 …… (55)

第二章　清前期的财政收入 …… (56)
第一节　田赋收入 …… (56)
第二节　盐税收入 …… (73)
第三节　关税收入 …… (81)
第四节　工商杂税收入 …… (88)
本章小结 …… (93)

第三章　财政支出 …… (94)
第一节　军事支出 …… (94)
第二节　官俸支出 …… (100)
第三节　皇室支出 …… (108)
第四节　水利、道路、教育、赈济等支出 …… (113)
本章小结 …… (118)

第四章　财政管理 …… (119)
第一节　清前期的财政管理体制 …… (119)
第二节　赋税管理制度 …… (129)
第三节　预（决）算制度 …… (138)
第四节　仓库、漕运、货币管理 …… (146)
本章小结 …… (157)

第五章　清前期的财政思想 …… (158)
第一节　唐甄的富民论 …… (158)
第二节　王源及颜李学派的理财论 …… (160)
第三节　陈宏谋的经费论 …… (164)
本章小结 …… (167)

本编主要参考文献 …… (168)

第十一编　清代后期的财政

第一章　鸦片战争后中国社会及其财政 …… (173)
第一节　鸦片战争后中国社会及财政性质的变化 …… (173)
第二节　内忧外患中的财政改革 …… (184)
本章小结 …… (212)

第二章　财政收入 …… (213)
第一节　田赋加重 …… (213)
第二节　盐税加征 …… (229)
第三节　开征厘金 …… (232)
第四节　关税 …… (240)
第五节　杂税及其他财政收入 …… (248)
本章小结 …… (257)

第三章　财政支出 …… (259)
第一节　财政支出的特征及军费支出 …… (259)
第二节　皇室与官俸支出 …… (264)
第三节　赔款与债息支出 …… (269)
第四节　洋务、文教、河工、赈灾等支出 …… (275)
本章小结 …… (277)

第四章　清后期的财政管理 …… (278)
第一节　财政管理的变化 …… (278)
第二节　预算管理的变化 …… (285)
第三节　海关管理 …… (294)
本章小结 …… (303)

第五章　清后期的财政思想 …… (304)
第一节　龚自珍、包世臣的财政思想 …… (304)
第二节　郑观应、陈炽的财政思想 …… (310)
第三节　马建忠、严复的财政思想 …… (315)
第四节　康有为、梁启超、谭嗣同的财政思想 …… (320)
本章小结 …… (324)

本编主要参考文献 …… (325)

第十编

清代前期的财政

清朝是我国最后一个封建王朝，距当代的时间最近，因而产生的影响较大。

清朝的极盛时期是康熙到乾隆中期，被史家称为“康乾盛世”，一般是从清廷入主中原后的文诰武功去说明。如习汉文、饬吏治、兴科举、平三藩、收台湾、三攻准噶尔、平定叛乱、还在某些少数民族地区实行“改土归流”，即废除土司统治，改设流官。这些措施巩固了中央政权，扩大和安定了边疆。

明末清初长时间的战乱，人口死亡多、土地荒芜、生产力破坏严重。清廷采取了一些恢复和发展生产的措施，城乡商品经济有新发展。

清前期的财政建树是摊丁入地的改革和火耗归公、实行养廉银制度。尽管改革过程中仍有流弊，毕竟使税收和财政支出更符合实际、更规范化。

清朝和元朝一样，对被征服的汉人采取高压政策，对土地大肆掠夺，实行民族歧视。还推行比前代更严重的奴化教育，屡兴文字狱，加剧了社会矛盾。

“康乾盛世”只是相对清朝其他历史阶段而言，实际上“盛世不盛”社会等级制造成的上层腐败康雍年间就有。乾隆中后期更为严重。从世界范围内考察，欧洲的英、法等国此期发生了资产阶级革命，工业革命，走向强盛。中国则在强化落后的封建制，宣扬官尊民卑，以下敬上的合理，压制民主、科学的思想。严密的高压政策维护着象牙塔式的封建统治和表面的繁荣，其内部矛盾重重，国力衰弱。所以道光年间当西方列强罪恶的触角伸向中国的大门时，腐朽的王朝不堪一击，门户洞开。

第一章

清前期的盛衰嬗变与财政改革

第一节　清王朝的建立与兴盛

清王朝是由女真族（满族）建立起来的封建王朝，它是继元朝之后第二个全国的少数民族政权，也是中国历史上最后一个封建王朝。1840年鸦片战争使社会性质和财政收支管理等均发生了重大变化，为了便于反映这种变化，史学界一般将清代分为两个历史阶段分别记述。即以鸦片战争为断，分为清前期和清后期。清廷皇帝的更替如图1－1所示：

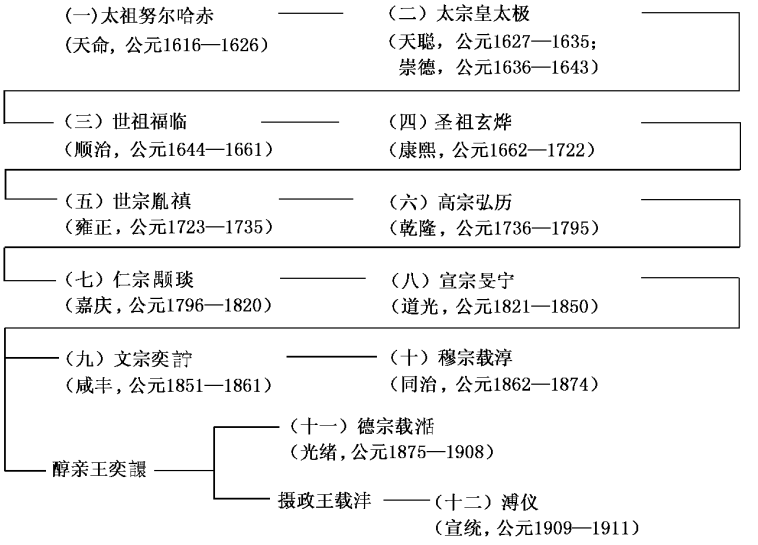


图1－1　清朝世系表（公元1616—1911年）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、清王朝的建立与多民族国家的形成

在中国史籍记载中，满族的祖先称为“息慎”、“肃慎”，舜禹时期，就生活在长白山以北，东滨大海以及黑龙江流域，并以制作优良的弓矢向中央进贡。其后，肃慎的后裔又被称作挹娄、勿吉、靺鞨。唐以后，靺鞨改称为女真。

女真族的兴盛与政权建立是由明万历时承袭建州左卫指挥使职衔的努尔哈赤完成的。他根据女真族的生活方式创建耕战结合的八旗制起了至关重要的作用。

明时的女真族还处于氏族部落酋长制的社会形态，女真人出猎或出战一般由 10 人组成，称“牛录”，其首领称“牛录额真”（箭主的意思）。出行则合，归寨则散，基本上是按自然村的小规模组合。随着努尔哈赤实力不断壮大，为适应形势的发展，他对女真人的社会组织形式进行了改造，他将每个牛录扩充为 300 人，牛录成为一种社会组织单位。牛录额真成为一种官职，汉译为“佐领”；5 个牛录组成一个“甲喇”，由甲喇额真统辖，官职称“参领”；5 个甲喇编成一个“固山”，由固山额真统辖，职名“都统”。每一固山以一种颜色的旗帜为标识，所以这种组织形式被称作“旗”。万历二十九年（公元 1601 年）初设旗时只有黄、红、白、蓝四旗，万历四十三年又增设镶边的黄、红、蓝、白四旗，形成了正黄、正红、正白、正蓝、镶黄、镶红、镶白、镶蓝八旗。努尔哈赤为八旗的最高统帅，亲领正黄，镶黄两旗。其他六旗均由他的子弟统领。八旗组织兼有军事、行政和生产三方面的职能，对提高女真人的战斗力及促进社会经济的发展起到了积极的作用。

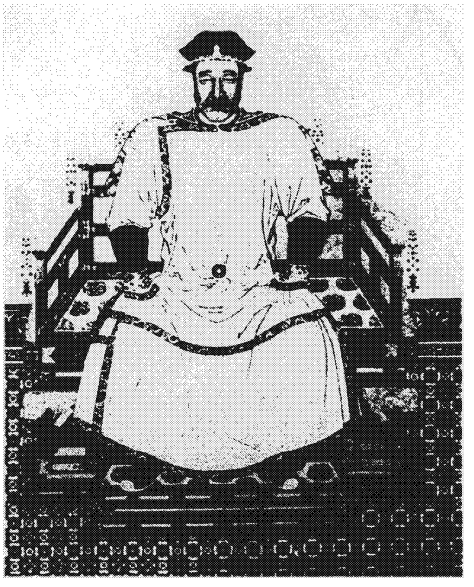


图 1－2　努尔哈赤像

万历四十四年（公元 1616 年），努尔哈赤为在赫图阿拉（今辽宁新宾县境）称汗建国（参见图 1－2），国号“大金”，年号天命。形成了与明王朝相对抗的地方割据势力。次年，努尔哈赤誓师攻明。于天启二年（天命七年，公元 1622 年）迁都辽阳。天启五年（天命十年，公元 1625 年），又将都城迁到沈阳。

努尔哈赤死后，他的第八个儿子皇太极于天命十一年（公元 1626 年）继汗位，改年号为天聪。皇太极当政后，仿照明朝制度，设立了吏、户、礼、兵、刑、工六部，置承政、参政、启心郎等官，由满、蒙古、汉族任职；他重用汉官，如范文程、洪承畴、祖大寿、孔有德、耿仲明、尚可喜等明降官，对清王朝的创建和封建化起到了极大的作用；他扩编了八旗兵，于崇祯八年将蒙古军队编入八旗，称为“蒙古八旗”，崇祯十五年又将原来的汉军编为“汉军八旗”。崇祯八年，皇太极废除女真的族名，改称“满洲”，次年，又改大金国号为“大清”，皇太极即皇帝位，改元崇德。为取代明王朝制造舆论。声称：“唯有德者乃可称为天子”，“从来帝王有一姓相传永不易位之理乎”！崇德八年（公元



图 1－3　顺治皇帝像

1643 年）皇太极病逝。年仅 6 岁的皇太极幼子福临即皇帝位，改元顺治（参见图 1－3）。先由多尔衮同济尔哈朗共同辅政，后来由多尔衮单独摄政，尊为“叔父摄政王”。

李自成农民起义军推翻明王朝后，多尔衮审时度势巧妙地利用汉族地主将农民军视为贼寇，视明朝为正统的传统心理，打着“为尔等复君仇，非杀尔百姓，今所诛者唯闯贼”[①] 的旗帜，借驻守山海关明辽东总兵吴三桂之力入关，击退李自成农民军，于五月初三抢占北京，顺利地开始了清王朝对全国的统治。为了稳定局势，进京的第二天就为明朝崇祯皇帝发丧，下令全城官民服丧三日，由礼部依明帝陵寝修造“思陵”，依礼安葬。对明帝的宗室、官僚仍沿袭旧封号，不加改削；留用各衙门官员，对有影响的汉官给以高官厚禄，优礼有加。如：明文渊阁大学士兼户部尚书冯铨、兵部侍郎金之俊等人。

顺治十八年（公元 1661 年），顺治皇帝病逝，清王朝开始了康熙皇帝统治时代。康熙皇帝名玄烨，顺治皇帝第三子（参见图 1－4）。生于顺治十一年（公元 1654 年）。即位时年仅八岁。顺治帝遗诏，命关东老臣索尼、遏必隆、苏克萨哈、鳌拜四人辅政。鳌拜势力最为强大，广植党羽，排除异己，独断专行。



图 1－4　康熙皇帝像

康熙皇帝聪颖好学，虽为少年，但知识渊博，具有远见卓识。于康熙八年（公元 1669 年）五月将鳌拜宣入宫中，将其擒获，夺回朝政大权。

康熙统治初期，清王朝虽然统治中国已经二十多年，但是，国势仍然不稳，国家还没能实现完全的统一。康熙亲掌朝政后，开始着手解决“三藩”在西南数省分裂割据的局面。

“三藩”是指占据云南兼辖贵州的平西王吴三桂、福建的靖南王耿精忠和广东的平南王尚可喜三个藩王。三人均是明将，降清后因镇压农民起义军及消灭南明政权有功而受封为王并逐渐形成割据势力。他们在地方独自拥有军事、行政、财政大权，不受中央政府的控制，在地方横征暴敛，任意扩大军队数量，在各级地方政府安插亲信，即使总督、巡抚

① 《碑传集》卷四，“内秘书院大学士范文肃公墓志铭”。

也要受其节制。他们还以种种借口要挟朝廷拨发军需，“天下财富，半耗于三藩”[①]。

三藩之中，吴三桂势力最强，野心也最大。康熙颁布撤掉平南王藩号后，吴三桂上疏请求撤藩，实际是对清廷的一种试探。康熙认为：撤藩要反，不撤藩也要反，不如早解决。毅然下撤藩令，接着耿精忠也请求撤藩，也被批准。双方牌已摊开，吴三桂打着复明的旗号，自称“天下都招讨兵马大元帅”，在云南起兵，很快由贵州攻入湖南。随后，靖南王耿精忠在福建起兵，平南王尚可喜之子尚之信在广东起兵，其他与三藩素有联系的汉族将领也纷纷响应。叛军占领了云南、贵州、湖南、四川、福建、广东、广西七个省，战火延及了江西、陕西、甘肃、河北等省。

面对如此严重的局面，康熙撤藩平叛的决心丝毫也没有动摇。他力排朝中复藩议和畏缩的情绪，拒绝西藏五世达赖“裂土罢兵”的建议，坚决用武力平叛，结束了分裂割据的局面。

郑成功收复台湾后不久，因病去世。其长子郑经成为统治者。康熙二十年郑经死，各派系为立嗣发生内讧，最后立 12 岁的郑克塽为傀儡。康熙帝认为统一台湾的时机已经成熟，启用主张统一台湾的姚启圣为福建总督，郑氏降将施琅为福建水师提督，在福建沿海调兵造船，筹备进取澎湖、台湾。

康熙二十二年（公元 1683 年）六月十六日，施琅率领战船 200 艘和经过精心训练的 20000 名水军，从福州出发，开始了收复台湾的战斗。经过七昼夜的海上鏖战，清军攻占了台湾的门户澎湖。八月施琅麾军在台湾登陆，郑克塽见大势已尽，剃发率众出降。

南方安定后，康熙帝把视线又转移到东北部的黑龙江流域，决心对沙俄殖民者长期骚扰、入据黑龙江的侵略行径实行反击。

沙皇俄国本来是一个欧洲国家，并不与中国接壤。16 世纪初，俄罗斯统一后，开始实施对外扩张的政策。明万历十年（公元 1582 年），沙俄侵略军越过乌拉尔山侵入西伯利亚，用了 50 年的时间，完成了对整个西伯利亚的征服，并继续东侵。崇祯十六年（崇德八年，公元 1643 年），侵入到中国黑龙江流域，开始对中国的居民进行骇人听闻、惨绝人寰的暴行。沙俄侵略军不顾清王朝的严正抗议，进而在尼布楚、雅克萨建筑城堡，作为侵占中国领土的据点。

为了驱逐侵略者，使国家领土不被侵犯，康熙皇帝在平定三藩后的第二年，先是派遣小部队侦察敌情，然后调动军队在瑷珲、呼玛建立木城，与之对垒。为了便于军需的供应，专辟了从盛京到瑷珲、墨尔根（今黑龙江省嫩江县）到雅克萨的驿站。

清王朝于康熙二十四年（公元 1685 年）、康熙二十五年先后进行了两次雅克萨战役，使沙俄政府被迫接受清政府的和谈建议。

《尼布楚条约》是中俄双方通过平等谈判签订的，清朝政府为了获得东北地区的安宁，让出了尼布楚一带地区。但是，《尼布楚条约》明确地规定了中俄东段边界线，收回了一部分被俄国占领的领土，遏止了沙俄在黑龙江流域的侵略活动，换得了中俄东段边境 160 多年的和平。

此时，在中国西北部又出现了危机。清代的蒙古族分为漠南蒙古、漠北喀尔喀和漠西厄鲁特蒙古三大部分，漠南蒙古已隶属于清政府统治之下。康熙十年（公元 1617 年），噶尔丹夺取了居住在天山北部的厄鲁特准噶尔部的统治权,用武力吞并了厄鲁特其他三部。

① 《圣武记》卷二，《康熙戡定三藩记》。

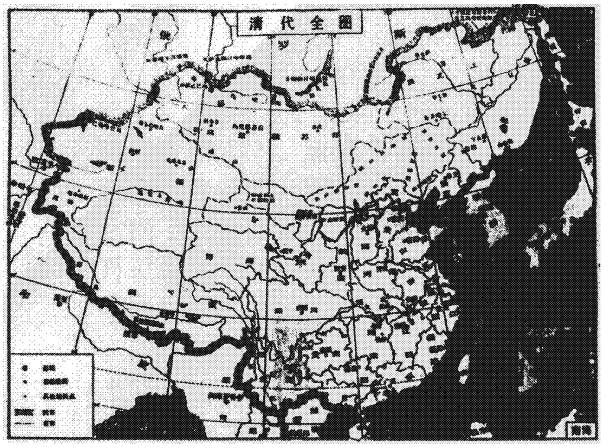


图 1－5　清代全图

在沙俄的扶持下，野心不断扩大，先后占据了天山南路和青海地区，又进兵喀尔喀蒙古。康熙二十九年（公元 1690 年），噶尔丹以追击喀尔喀部为名，攻入内蒙古地区，与清军会战，其前锋一直攻到距北京只有 900 华里的乌珠穆沁。

康熙皇帝三次亲征噶尔丹，把外蒙三十旗和内蒙四十旗牢固地置于清政府的管辖之下，并结束了阿尔泰山以东、恰克图以南长期分裂割据的局面，进一步巩固了祖国的统一，奠定了中国疆域的基础（参见图 1－5）。

二、明末清初战乱给社会造成的严重破坏

从明天启年间辽东战争，经明末农民战争，到清王朝入主中原，战火接连不断。人口大量伤亡，对经济的破坏异常严重。到处留下兵燹的惨象。

如以向称天府之国的四川为例，康熙初，巡抚张德地向朝廷奏报说："臣初至保宁，见民人凋耗，城郭倾颓，早不胜鳃鳃忧悸。迨泛舟遍历，日歉一日。惟重属为督臣驻节之地，哀鸿稍集，然不过数百家。此外州县，非数十家或十数家，更有止一二家者。寥寥孑遗，俨同空谷。而乡镇市集，昔之棋布星罗者，今为鹿豕之场。……经过圮城败堞，咸封茂草，一二残黎，鹑衣百结。……诚有川之名，无川之实。"[①] 这是张就任伊始，巡视各地所见到的萧条情景。其实，清朝政府已进驻四川 20 多年了。

再从地方志上所载的一些数字，可加深我们对当时四川人民受害情况的了解，见表 1－1。

表 1－1

州县名	户	丁	口	数	资料来源
温江县	351 户	343 丁	362 口	（康熙 6 年数）	嘉庆《温江县志》卷六
资　州	74 户		520 口	（康熙 6 年数）	光绪《资州直隶州志》卷七
资阳县	40 户			（康熙初，城中居民）	咸丰《资阳县志》卷九
井研县	1143 户	100 丁		（康熙 30 年数）	光绪《井研志》卷五
苍溪县	85 户			（康熙 30 年数）	民国《苍溪县志》卷九
乐至县	27 户			（康熙 3 年数）	光绪《乐至乡土志》，《户口》
眉　州	2094 户	5940 口		（康熙 2 年数）	民国《眉山县志》卷三
荣　县	28 户			（康熙 2 年数）	民国《荣县志》

① 蔡毓荣：康熙《四川总志》卷十，《贡赋》。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

上列八个州县中，户口额数最多的象眉州不过 2000 多户，其次如井研，1000 多户。还有几个县则不满百户。其中乐至、苍溪，亦分别只有 27 户和 85 户，实在太可怜了。据《四川总志》记载：康熙十年（公元 1671 年），全省承粮民户 47973 户，男妇 97155 口，熟田 15304 顷 60 亩。这个数字，比明万历六年（公元 1578 年）统计的军民人户 262694 户，3102072 口，官民屯田地 183630 余顷，户减少了 21 万多，口减少 300 余万，田地减少近 178300 顷。（明代数字见万历《明会典》卷 17、18、19。所举田土数，包括民田 134827 顷，屯田 48804 顷[①]。当然，上面列举的，都是政府编审的册载数，与实际数字是有差距的，特别是四川经兵燹以后，“典章法制荡然无存”，很多人尽量逃避不受编审，即使如此，差额数仍然十分惊人。

户口额田数字的大量减少，迫使封建国家裁并州县以减少财政开支。明代四川布政司，除安抚司、长官司等不计外，共设州县 126 个，清初定为 102 个，康熙元年（公元 1662 年）至九年（公元 1670 年）间，又陆续省并了将近 20 个，较之明代，共精简近 40 个州县。其他省也有类似的情况。如“山东地土荒芜，有一户之中止存一二人，十亩之田止种一二者。”[②] 山西也是如此，据户部尚书和硕端重亲王波洛奏称“旧日里甲徒存版籍之名，有一甲止存数人，有一里止存数人，甚有一里一甲全然脱落，其徼幸存者十不一二”[③]。河南“自明季以来，兵火相仍，郡邑丘墟，土地荆棘，户口耗减”[④]。京畿地区是清初圈地、投充、逃人等苛政的重灾区，据顺治四年地方查报，清苑县荒地 553 顷 21 亩，沧州荒地 1387 亩，亡丁 1666；庆云县荒地 987 顷 70 亩，沧州荒地 1387 顷 95 亩，亡丁 2709。田荒丁亡，满目萧瑟。“一望芦苇高二、三丈，难以丈量查勘”[⑤]。陕西关中地区“民间所种熟田，不过近城平衍之处，其余则荒芜弥望，久无耕耨之迹”[⑥]。江西省在顺治六年（公元 1649 年）正月清军“荡平之日，省城内外积尸满地，流血成渠。百里鸡犬无声，万灶烟炊绝火”[⑦]。“赣南之民死于锋刃、死于劳作并死于冻馁者强半”，“南康、信丰、会昌、兴国四邑止余瓦砾空城”[⑧]。昔日发达的江南、浙江屡遭战乱，“男妇罹于杀掠，庐舍遭于焚毁”，“桑柘之木伐以为薪，养蚕之人与食俱竭，而丝与枲皆废矣。”[⑨]。顺治三年（公元 1646 年）江南各省地方总督军务兼理粮饷内院大学士洪承畴奏报：“潜山县原额地三千二十八顷八十二亩，内现在成熟地八百一十六顷八十一亩，抛荒地二千二百四顷零一亩；见存人丁计一千六百四十丁，余皆死亡，无从稽查。太湖县原额地四千一百九十六顷八十四亩，内见成熟地一千一百顷，抛弃地三千九十六顷八十四亩；见存人丁计三千五百六十二丁，其余死亡，无从稽查”[⑩]。潜山、太湖两县田地抛荒均在原额 3/4，现存人丁皆不及明末原额 1/5，战乱造成的人口土地的损失令人震惊。经济恢复需要较长的时间。

---

① 陈锦堂：同治《壁山县志》卷二，《食货志》。
② 《清世祖实录》卷 13。
③ 第一历史档案馆：《前三朝题本》332—56。
④ 顺治《河南通志》卷十一《户口》。
⑤ 第一历史档案馆：《前三朝题本》331—29。
⑥ 《明清史料》丙编第三本《陕西三边总督孟乔芳揭贴》。
⑦ 第一历史档案馆：《前三朝题本》331—28。
⑧ 第一历史档案馆：《前三朝题本》330—20。
⑨ 《皇清奏议》卷一班琏《征绢清改折色疏》。
⑩ 第一历史档案馆：《前三朝题本》442－42，揭贴 0044。



清初，摄政王多尔衮主政，对于开垦荒地，招抚流亡，恢复经济虽做了一些工作，但成效甚微[①]。

早在顺治元年（公元 1644 年）清廷就明确规定：久荒地“三年起科”，顺治二年（公元 1645 年）又补充规定：原为熟地而抛荒的“新荒”“一年后供赋”，这两条载入《大清会典》和《清文献通考》。

顺治六年（公元 1649 年）四月，摄政王多尔衮指示内三院：“凡各年逃亡民人，不论原籍别籍，必广加招徕，编入保甲”，“察本地方无主荒地，州县官给以印信执照，开垦耕种，永准为业”[②]。待耕至六年之后，有司亲察成熟亩数，抚巡勘实，奏请奉旨，方议征钱粮。其六年以前，不许开征，不许分毫佥派差徭[③]。由于战乱中人口大量伤亡，人民生活朝不保夕，根本无力开垦。直到多尔衮死前，江西南昌府尚有荒地 8322 顷、饶州 16054 顷、广信 13862 顷、吉安 12268 顷、瑞州 415.3 顷、袁州 7151 顷、临江 4924 顷、建昌 1145 顷、抚州 957 顷、南康 123 顷[④]。顺治元年（公元 1644 年），兖州府嘉祥县原额地 5052 顷 99 亩，其中荒地 3274 顷 76 亩，摄政期所垦荒地共 9 顷 92 亩，只占荒地总数的千分之三[⑤]。可怜得很。摄政王的臣僚在顺治四年勘查荒地后，汇报总体情况说：荒地开垦者“百不及一”[⑥]。根据何炳棣教授的估计，明万历中期（公元 1600 年左右），我国的人口约为一亿五千万人。（Ping－ti Ho.Studies on the Population of China.1868－1958.Harvard University Press Cambridge.Massachusetts 1959，Chap2）经历了明末清初的战乱之后的顺治初年，估约一亿人。就是说经过明末的大战乱，人口减少约三分之一。到康雍之际，经过半个多世纪的恢复，人口已大体达到明万历中期的额数[⑦]。

三、康熙亲政后废除苛政，恢复发展经济的措施

康熙皇帝玄烨亲政后，革除了摄政王多尔衮和辅政大臣鳌拜等推行的苛政虐政，采取了一系列恢复生产，安定民生的措施。

（一）停止圈地

顺治元年（公元 1644 年）十二月，清朝颁发圈地令：“凡近京各州县人民无主垦荒田，及明国皇帝、驸马、公、侯、伯、太监等死于寇乱者，无主田地甚多，尔部可概行清查，若本主尚存，或本主已死而子弟存者，量口给与，其余土地尽行分给东来诸王、勋臣、兵丁人等”。提出的理由是“东来诸王、勋臣、兵丁人等，无处安置，故不得不如此区画”。于是，八旗贵族开始“跑马占圈”，名义上是占无主荒田，实际上是将京畿的良田沃野尽圈入旗下，其中以顺天府受害最大。次年（顺治二年，公元 1645 年）九月，清廷又下令将河间、滦州、遵化等府州县无主田地，给与旗人耕种；十二月，令将易州（今易

① 参见《清初摄政时期的社会经济》东北财经大学学报（长春）（哲社版）1991 年第 1 期第 28 页。
② 第一历史档案馆全宗 2 编号 101/0007。
③ 《清世祖实录》卷四 13。
④ 第一历史档案馆全宗 2 编号 107/00017。
⑤ 第一历史档案馆全宗 2 编号 107/0004。
⑥ 康熙《大清全典》卷二十《户部四》。
⑦ 叶显恩：《略论雍乾时期社会经济的结构性变迁》，《中国社会经济史研究》1991 第 4 期第 33 页。

县）、安肃（今徐水县）等州、县、卫39处无主田地一律圈占，有主田地也酌量圈占，而将满城、庆都（今望都县）等24州县无主田地就近兑拨。顺治三年（公元1646年），遣户部启心郎介山圈占保定府的田地，安置八旗庄头耕种。次年正月，又下令圈占近畿42府州县丰腴之地，一次即占了土地99.3707万响，合5.9622万顷又42亩[①]。八年（公元1651年），八旗贵族将良乡、涿州（今涿州市）等县剩余田舍再行圈占，以“备畋猎、放鹰、往来下营之用”土地“计十余处，遗黎不下数万”[②]。完全不顾老百姓的死活。康熙五年（公元1666年），鳌拜是以换地为名，再次圈地。“应换州县一闻圈丈，自本年（按：康熙五年）秋收之后，周遭四五百里地尽抛弃不耕。……京东各州县合计旗与民失业者不下数十万人，田荒粮绝，无以资生”[③]。在直隶境内又一次造成了巨大的震荡。康熙八年六月，玄烨接受了户部尚书郝维讷的奏请，下令停止圈地；“比年以来，复将民间田地圈给旗下，以致民生失业，衣食无资，流离困苦，深为可悯。自后圈占民间房地永行停止，其今年所已圈者，悉令给还民间”[④]。

禁止圈地是一项挽救社会危机的政策。因为每次圈占对人民的房地产都是一次浩劫。“圈一定，则庐舍场圃悉皆屯有”[⑤]。人民无以为生，只得鬻妻卖子，流落他乡。“妻孥卖尽，子女弃完，谁肯待毙，相率匍匐他乡”。清王朝名义上规定，在圈占之后，要在其他边远州县拨一块大小肥瘠与原地近似的土地，但实际上好土地早已有主人，剩下的必然都是低洼、盐碱、瘠薄、不毛之地，非涝即旱，无法耕种，结果是田亩荒芜，丁口逃绝[⑥]。禁止圈地以后，这类惨象显著减少，农民可以安心耕作和垦荒，原先萧条的荒村冷灶，迅速出现了鸡鸣犬吠、炊烟袅袅的复苏景象。停止圈地，算不上德政，只能算作对恶政的废除，比过去有所进步。顺治十八年（公元1661年），直隶耕地为45.9772万顷，其中旗地约15万顷，民地与旗地之比为2∶1；康熙二十四年（1685年），直隶田土为54.3434万顷，民地与旗地之比上升为6∶1[⑦]。民地面积的扩大，与玄烨禁止圈地以后农民垦荒积极性提高有直接的因果关系。

（二）放宽逃人法

清初，满贵族通过战争俘掠，人口买卖，接纳投充，籍没为奴等手段，占有大量奴仆。由于主子对奴仆残酷的虐待，奴仆反抗、自杀、逃亡的多。为了控制奴仆逃亡，清廷制订了严酷的“督捕逃人”的法令：“窝逃之罪重于逃人。盖以维护八旗巨室之私利。顺治元年（1644年）置各州县甲长总甲之役。……凡遇盗贼、逃人奸宄窃发事件。邻佑即报知甲长。……若一家隐匿。其邻佑九家甲长总甲不行首告者，俱治以罪[⑧]。从清朝入关

① 分见于《清世祖实录》卷十二，卷十三，卷二十，卷二十二，卷三十。

② 中国第一历史档案馆：《清代档案资料丛编》第四辑，《李运长题免圈良，涿等州县圈余之地事本》。

③ 《清史列传》卷六，《朱昌祚》。

④ 王先谦：《东华录》康熙九，八年六月戊寅。

⑤ 姚文堡：《圈占记》，《皇朝经世文集》卷三十一。

⑥ 《清代档案资料丛编》第四辑，《密云地圈入投，子遗之民相率逃徙情形本》、《畿辅地圈拨将尽，民众失业，苦不忍言事本》。

⑦ 根据一《八旗通志》卷六十八《土田志匕》，二，《清朝文献通考》卷五，《田赋五》；三，《清实录》顺治十八年，康熙二十四年的记载计算而得。

⑧ 《皇朝文献通考》卷二一，职役考一。



到顺治十年，“为窝逃籍没者不下数万家”①。“鳌拜继立，禁益严，株连穷治，天下嚣然。而圈地、建营房，凡涉旗务，汉大臣莫敢置喙”②。旗下奸恶棍徒还往往“结党伙告，恣行讹诈，及至提审，多属子虚，……虽将原告治罪，而被告家产荡尽，有死于路，毙于狱者”③。因为被讹诈、诬陷的均是汉族官员、绅衿、地主、穷人，所以逃人法的推行严重地激化了满汉矛盾，“天下嚣然，丧其乐生之心。盗贼蜂起，几成燎原之势”④。

玄烨亲政后，于康熙十年（公元 1671 年）、十二年（公元 1673 年）、十五年（公元 1676 年）三次修改《督捕则例》，总的趋势是严禁讹诈，轻处窝家。如康熙十二年，左都御史吴正治上疏指出逃人法的乖谬：“缉逃事例，首严窝隐，一有容留，虽亲如父子，即坐以罪，使小民父子若仇仇，伏读《律》有‘亲属容隐’之条，惟叛逆者不用此律。逃人乃旗下家人之事与叛逆轻者相悬”。因此，他建议修改“首严窝隐”，办法是：“请自今有父子窝逃，被人举发者，逃犯治罪，免坐窝隐。若容留逾旬，父子首报者，逃犯依自首律减罪，则首报者多，逃人易获，朝廷之法与天性之恩，两不相悖矣”⑤。玄烨同意了这个建议，纳入修定的《督捕则例》中，因窝逃而处斩、流徙、抄家、籍没为奴的案子直线下降，人人自危的气氛很快缓和下来了。康熙十二年（公元 1673 年）九月，该政策又有所宽松，规定“逃人在外娶妻，所生之女若已经聘娶，不许拆散，亦不必向伊夫追银四十两给予逃人之主，着为例”。即逃人之女可以免除奴籍，取得平民的身份。次年正月，玄烨批准了兵部的奏请：“兵部题：口外蒙古逃人在外娶妻，若照旧例，将其妻仍给还民，似属可悯；嗣后免其离异，仍令给予为妻”⑥。实际上，从逃人夫妻“免其离异”等话来看，在口外蒙古地区已成家的逃人，即使发现，也就听之任之，不再追究了。在逃人的审理权上也有改变，康熙十一年（公元 1672 年）八月，玄烨接受了左都御史任克溥的奏请：各直隶省王、公、将军所属逃人，除宁古塔外，均就近交给各省督抚审理；奉天将军所属逃人交盛京刑部审理⑦。由于地方官注重人口增长、田赋完额，所以尽量减少株连，因窝逃获罪的就更少了。这不算什么德政、只算苛政的减缓。

（三）惩贪奖廉

清廷入主中原后，官僚贵族奢侈贪污，政以贿或，虽惩治追赃，而贪冒者愈多。

康熙亲政后，整饬吏治，惩治贪官。康熙六年（公元 1667 年），他对户部讲：地方官员，滥征私派，苦累小民。……每于正项钱粮外，加增火耗。设立名色，恣意科敛。或入私囊、或贿上官，致小民脂膏竭尽，困苦已极。朕甚悯之。……州县如有私派滥征，枉法贪赃情弊，督府各官断无不知之理，但纠疏甚少，此皆受贿徇情，故为隐庇。此等情弊，深可痛恨。嗣后，如有前弊，督抚司道等官不行严察揭参，或经体访察出，或被科道纠参、或被百姓告发，将督抚一并严处不贷⑧。

① 钟骑：《皇朝琐屑录》卷三十五。
② 《清世祖实录》卷一百零九，顺治十四年四月壬子。
③ 《清史稿》卷二百五十，《吴正治》，《宋德宜》。
④ 同注③。
⑤ 魏裔介：《兼济尝土文集》卷九，《窜解宜贵州县疏》。
⑥ 同注③。
⑦ 《清圣祖实录》卷三十九，康熙十一年八月己未，卷四十五，十三年正月辛卯。
⑧ 《清圣祖圣训》卷三十六。

康熙七年（公元1668年）已革职的漕督吴惟华密疏建议："请征各州县镇市房号银两，及江南三十余州县令民纳价领种。"玄烨认为这是害民敛财，将他交刑部议罪[①]。次年，玄烨又免掉了一些贪婪的督抚，原因是鳌拜执政时，"督抚多夤缘而得，有所恃而无恐，勒索属员，朘剥百姓，根深蒂固，惟其意所欲为"[②]。针对"督抚初授命，群馈裘马、弓矢，而为督抚者亦饰观瞻，趋奢侈，一时费累万。上官后，为酬报取偿地，遂苛索属吏，贻累于民"。遂敕督抚赴任前要杜绝馈送，以俭养廉[③]。康熙十一年（公元1672年），玄烨指出："从来与民休息，道在不扰，与其多一事，不如省一事"，认为只有这样才能避免"紊乱旧章，虚耗元气，上下讧嚣，民生日蹙"[④]。为了做到休养民力，评价官吏是否贤良卓异的标准上，以才干居次，而以清廉为第一。要求地方官在"安静抚辑"，严禁循私舞弊。

康熙除重惩贪官外，还褒奖廉吏，对廉洁奉公的于成龙、张鹏翮、彭鹏、张伯行等给以表彰，并委以重任。

（四）恢复发展的主要措施

1. 改革土地占有关系，让农民得到"更名地"或荒地。康熙取消了明朝皇室的庄田，废除了明朝藩王的地产，而把它作为"更名地"，分给八旗贵族之外，也允许农民"开垦耕种，永准为业"，并禁止他人"认产"，一再谕称"给与原种之人"、"招民开垦"、"按亩承粮"[⑤]。在个别地区甚至还允许所谓"标产"的存在。康熙八年（公元1669年），户部提出将这些土地分荒熟"酌量变价"，康熙不允，决定将尚未变价之田"给予原耕种之人，改为民户"、"与民田一例输粮"[⑥]。这种更民地，据《清会典》记载，仅山西、山东、河南、湖北、湖南、陕西、甘肃七省即有166600余顷之多。康熙二十九年（公元1690年），康熙更议准四川荒地、插占地"永给为业"、"认恳给照"[⑦]。这些荒地、更名地，不可避免地被地主豪强霸占，但农民也多少得到一些土地。因此，"更名"措施，在一定程度上承认了农民对于部分土地的所有权，提高了他们的农业生产积极性。

2. 完善奖励垦荒的措施。顺治时，已多次颁布奖励垦荒的条例，但收效不大。康熙七年（公元1668年）四月，云南道御史徐旭龄对成效不大的原因作了说明："乃行之二十余年而无效者，其患有三：一则科差太急，而富民以有田为累；一则招徕无资，而贫民以受田为苦；一则考成太宽，而有司不以垦田为职。此三患者，今日垦荒之通病也。朝廷诚讲富国之效，则向议一例三年起科者，非也，田有高下不等，必新荒者三年起科，积荒者五年起科，极荒者永不起科，则民力宽而佃恳者众矣。向议听民自佃者，非也，民有贫富不等，必流移者，给以官庄，匮乏者，贷以官牛；陂塘沟洫修以官帑，则民财裕而力垦者多矣。向议停止五年垦限者，非也；官有勤惰不等，必限以几年招复户口，几年修举水

① 王先谦：《东华录》卷九，康熙七年七月。
② 李元度：《国十早月先正事略》卷四。
③ 《清史稿》卷二百六十四，《任克溥》。
④ 《清圣祖实录》卷四十，康熙十一年十二月戊午。
⑤ 《清圣祖实录》卷二十八、卷三十二、卷一百九十七。
⑥ 《清通典》卷一，《食货》一，"田志、民田"。
⑦ 民国《乐至县志》卷三。



利，几年垦完地土，有田功者升，无田功者黜，则惩劝实而督垦者勤矣。”[①] 这段话表明，仅有一般号召，没有解决问题的实际措施，不可能取得成效。

玄烨接受了云南道御史徐旭龄的奏请，调整了垦荒政策：第一，缓科差，规定新荒三年起科；第二，广招徕，流移者给以官牛，沟渠的修治动用官帑；第三，严考成，令地方官限期招复；第四，兴修水利，垦完地土，有田功者升，无田功者黜[②]。以后又放宽了垦荒的起科年限。康熙十年（公元 1671 年），山西驻兵在长治等县垦荒，由三年起科改为四年[③]。招徕流民垦荒起科改为六年，康熙十二年又改为十年起科[④]。次年又颁布了招民开垦，酌量录用的条例：凡绅衿民人垦地 30—100 顷者，视其文义通顺程度可以分别授给知县、县丞、守备、百总等官，现任文武官员招徕流民 300 名以上者，安插得所、垦荒成熟者，不论俸满即可升官[⑤]。地主绅衿获有功名利禄，也就愿意投资于垦荒了。

除奖励绅衿官员招徕流民垦荒外，还对非犯罪的流民垦荒给以优惠政策。如：康熙二十二年三月已未（公元 1683 年 4 月 13 日），户部议复：河南巡抚王日藻条奏开垦荒地事宜：“一、宜借给牛种。请将义社仓积谷借与垦荒之民，免其生息，令秋成完仓。一、宜招集流移。凡外省民垦田者，如遇他处已往事发，罪止坐本人，勿得株走容隐。一、严禁阻挠。凡土地有数年无人耕种完粮者，即系抛荒；以后如已经垦熟，不许原主复问。一、新垦地亩，请暂就该县下则承认完粮；俟三年后，仍服原定等则输粮”。得旨：“依议，这开垦荒田地方，仍着该管官员严行稽察，勿得借端招集逃盗奸顽匪类，致滋扰害”[⑥]。据梁方仲统计，顺治十八年，各省田地数为 549357640 亩，康熙二十四年为 607843001 亩[⑦]。两者的差额，反映了康熙鼓励垦荒的成效。

3. 兴修水利。黄河由于情况复杂，治理并不顺利。但康熙一直重视防水患、兴水利的工作。

鉴于顺治时黄河失修，康熙十六年（公元 1677 年）任命靳辅为河道总督，治理黄河。康熙三十一年（公元 1692 年）靳辅死后，任于成龙为河道总督。康熙三十九年（公元 1700 年）任张鹏翮为河道总督。他们都有所建树。最明显的是京师附近的浑河，通过修治，两岸河堤坚固、河身直、河底深，故命名为“永定河”。据《清圣祖实录》卷 300 载：“河工岁费三百余万金。”

4. 重农便商。康熙与历史上统治者重农抑商不同，他既重农，又实行便商、扶商的政策。在一定程度上改变了战乱后工商业一片萧条的景象。

康熙即位之际，几十年的战乱和官吏的勒索使工商业的发展受到严重破坏和阻隘。工商业者不仅“有输纳之苦、有过桥之苦、有过所之苦、有开江之苦、有关津之苦、有口岸之苦”[⑧]。而且，由于官吏又有溢额加级的规定，拼命勒索，所以，商民“不苦于关，而苦于关外之关；不苦于税，而苦于税外之税”[⑨]。更重严重的是：东南沿海城市，如江阴、

① 《清实录经济资料辑要》，中华书局 1959 年版，第 61—65 页。
② 《清通典》卷一《食货一》。
③ 《清圣祖实录》卷三十五，康熙十年正月丙午。
④ 《清圣祖实录》卷四十四，康熙 12 年 11 月丙午。
⑤ 《清通典》卷一至卷四，《食货一》。
⑥ 《清实录经济资料辑要》，中华书局 1959 年版，第 66 页。
⑦ 梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》，上海人民出版社 1980 年版，第 380 页。
⑧ 《文献通考》卷二十八“征榷”三。
⑨ 《经世文编》卷二十八“户政”。

昆山、吴江、松江、嘉定、苏州等，人口锐减，工商业一片萧条。曾有 17 万人口的江阴只剩下 53 人；机户、染工各曾数千人的丝织中心苏州“六门紧闭，城中死者相枕籍”①，“机工星散，机户调零”②；棉织中心的松江等镇“布号歇业”③；四川成都的织锦业“绵坊尽焚”④；江西饶州的制瓷业更是“一蹶不振”⑤。

康熙亲政后采取了一系列有利于工商业发展的政策、措施：

首先，肯定商人的社会地位。康熙称“商人为四民之一”⑥。当时有的大臣认识到：“通财货之血脉者，惟有商贾。”康熙六年（1667 年）七月颁布禁令：“嗣后王公以下文武大小各官家人，强占关津要地不容商民贸易者，在原犯之地，枷号三个月。系民，责四十板；旗人，鞭一百。其纵容家人之藩王罚银一万两，公罚银一千两，俱将管理家务官革职。将军督抚以下，文武各官俱革职”⑦。这一规定对官员害商起到了一定的限制作用。

其次，减轻商税。康熙初年刊刻关税条例，公诸于世，严禁各关违例征收及延捎勒之弊。康熙指出，“创收税课，若不足例，恐为商贾累”⑧。他禁止官吏向商人滥征杂税，取消了溢额加级的规定，令税课照定额征收。康熙六年（1667 年）还以“不亏行户”为整饬吏治的标准之一，规定扰害商人的首恶要以光棍例治罪。康熙七年（1668 年），安徽滁州全椒县知县克减铺户（杂货铺、布铺、酒铺、猪肉铺）银五十九两零七分，即被发往宁古塔⑨。康熙八年（1669 年），减两淮盐课之半，严革杂派，违者许商人首告，还提倡官员互相参劾。康熙四十二年（1703 年）山西省河东盐院承差景仕诈害商民即被参革职。康熙禁止官吏封借商船运兵作战，而允许漕船梢带商人货物。他停止了各州县市镇的房号银，并将请征这类税收的恭顺侯吴维华下刑部议罪。

再次，放宽对商业者的限制。一向官营的盐、茶，康熙也允许一定数量的私贩煎煮，致广东、广西“私盐横行”⑩。山东更是私贩“千百成群，公然开店”⑪。边外蒙古、黑龙江、西藏、青海一带，私贩很多，云贵等省，康熙甚至还允许汉族商人贩卖铅、硝、硫磺。

康熙二十三年统一台湾后，康熙撤销了迁海令，开放了海外贸易。康熙二十年（1681 年）有人反对，康熙断然驳斥：“向虽严禁，其私自贸易者何偿断绝！凡议海外贸易不行者，皆总督巡抚自图射利耳！”⑫ 康熙二十三年（1684 年）允许五百石以下的商船出海，奉天、天津一带出海贸易者“不乏其人”，大商人则有郑尔端、蒋应科等。福建的额丁课，是“牛籍梁头杂税，半赖发洋货船”⑬。足见发洋船只课税之丰。

清初严禁采矿，康熙五十四年（1715 年）起放宽了限制，许民开采，虽有官吏督采，大部上缴政府或由政府统销，但也允许商人买卖其中的 40％。在云南，则把冶铜和煮盐

① 顾公燮：《消夏闲证摘抄·平定姑苏本末·芙蓉塘》。
② 江苏省博物馆编：《江苏省明清以来碑刻资料选集》，三联书店 1959 年版，第 2 页。
③ 同注②。
④ 民国《华阳县志》卷三十四“物产”引旧志。
⑤ 康熙《饶州府志》序言。
⑥ 《东华录》“康熙朝”卷二十八。
⑦ 《清康熙朝实录》卷十四。
⑧ 《清康熙朝实录》卷一百一十五。
⑨ 中央档案馆明清部：《康熙七年分已未完结钦件大狱略节起数文册》，故宫原册 2363 号。
⑩ 《东华录》卷一百零五。
⑪ 《东华录》卷九十九。
⑫ 《东华录》卷八十四。
⑬ 中央档案馆明清部：《康熙题本·杂课类》第一函第二件。



均改为私营或官督商办。几斤以下的铜、铅允许自由买卖，并停其税收。湖广山西等地，商人王纲明等雇土人开采，官吏想禁止，康熙下令“姑免禁止”，并不许豪强霸占，甚至还提出“天地间自然之利，当与民共之”的口号，来缓和阶级矛盾①。事实上，以铜矿而言，公元1701—1702年间，仅云南就有场坊18处，有工人71至1000000人。

纺织业方面，康熙取消了机户“不得拥有织机百张以上”的限制，同意“有力者畅所欲为”②。江苏青浦县“织户五十万”③，苏州也不再“机户凋零”、“六门紧闭”，城内外的踹坊有“三百余家”，染匠已“不下万余”④。较之明万历时的只有数千人，几乎超过了一倍。商人直接经营或投资经营的、专为布商踹、染布匹而设的“字号”，已具有多、大而又分工较细的特点。康熙五十九年（1720年），有朱紫阳、程日升、程益隆等家染坊。据许仲元《三异笔谈》“布利”条纪：程益美号“一年销布约百万匹”、前后“二百年间，滇南漠北，无地不以益美为美也”。又据康熙《县区志》卷13《人物篇》《货殖》条记：盛泽两个大商人，翁少山闻名关内外，人们“非少山布勿衣勿被”。至康熙后期，出现了一批新兴的工商业城市，如南京、广州、佛山、厦门、汉口、无锡、镇江、扬州、淮阴等。苏州“郡城之户，十万烟火”⑤，其“阊门内外，居货山积，行人流水”⑥，汉口“舟车幅辏，百货所聚，商贾云屯”⑦。全国市镇普遍存在木作、铜作、漆作、磨坊、油坊、酒坊、机坊、纸坊、糖坊等大小手工业作坊，仅福建瓯宁一处就有上千的制茶作坊或工场，“每厂大者百余人，小者亦数十人”⑧。冀、鲁、豫、陕、闽、广、云、贵均有市镇，吉（林）、黑（龙江）地区也有了所谓“边外七镇”，宁古塔“商贩大集”、“街肆充溢”⑨。“货物客商络绎不绝”⑩。关东即有32家商铺；卜魁（齐齐哈尔）“商贾夹衢而居，市声颇嘈嘈”⑪，“族类不一，客民尤伙”⑫。

康熙时期，不少地方的手工业中出现了雇佣劳动。苏州丝织业中，“机户出资经营，机匠计工受值”⑬；嘉善县枫泾镇丝织踹染二坊“所雇染匠”，更是“往来成群”⑭。台湾的制糖业中也“雇募人工”按月给工资；广西矿厂，“富者出资以图利，贫者赖佣工，以度日”⑮。康熙时期，农业上的雇工较之前代更为普遍。浙江程安德三县“一夫之耕仅十亩，力或不及，雇工以助之”⑯；东北的力田之家，也“募佣人，以助耕作”⑰；扬州的农业雇

① 《清圣祖实录》卷二百五十五。
② 陈其元：《青浦县志》卷十四。
③ 《上元江宁两县志》卷七《食货志》，转引自钱宏：《鸦片战争前中国若干手工业部门中的资本主义萌芽》，载中国人民大学中国历史教研室编：《中国资本主义萌芽讨论集》，三联书店1957年版。
④ 张履祥：《杨园先生全集》卷五十《补农书》下，《东华录》卷六十。
⑤ 《经世文编》卷二十三，沈寓：《治苏》。
⑥ 孙嘉淦：《南游记》。
⑦ 同注⑥。
⑧ 蒋蘅：《云寥山人文钞》卷二，《禁开茶山议》。
⑨ 谢国桢：《清初流人开发东北史》，上海开明书店1948年版，第88页。
⑩ 吴振臣：《宁古塔纪略》，吉林文史出版社1993年版，第1页。
⑪ 方式济：《龙沙纪略》，黑龙江人民出版社1995年版，第9页。
⑫ 方拱乾：《绝域纪略》，黑龙江人民出版社1985年版，第2页。
⑬ 江苏省博物馆编：《江苏省明清以来碑刻资料选集》，三联书店1959年版，第2、6页。
⑭ 光绪重修《嘉善县志》卷三十九“外纪”。
⑮ 《经世文编》卷五十二田“畯疏”。
⑯ 凌介禧：《程安德三县赋考》卷二。
⑰ 王一元：《辽左闻见录》。

需要全本请访问 www.ertongbook.com