



国家社科基金成果文库

SELECTED WORKS OF THE CHINA
NATIONAL FUND FOR SOCIAL SCIENCES

内蒙古通史 第五卷

清朝时期的内蒙古 (三)

总 主 编 郝维民 齐木德道尔吉
本卷主编 齐木德道尔吉



国家社科基金成果文库

SELECTED WORKS OF THE CHINA
NATIONAL FUND FOR SOCIAL SCIENCES

内蒙古通史 第五卷

清朝时期的内蒙古（三）

总 主 编 郝维民 齐木德道尔吉
本卷主编 齐木德道尔吉

 人 民 出 版 社

第十七章

财政经济贸易与工矿各业

第一节 清代的归化城土默特财政

一、康雍乾时期的土默特财政

财政管理体制，亦称“财政体制”，是国家为实现其职能，凭借政权的力量强制参与社会产品的分配和再分配的一种特殊的分配关系。^①一定时期一个国家的财政体制是当时该国经济管理体制的重要组成部分，受该国经济状况的制约，并贯穿整个财政收支活动的全过程。其实质是国家财权在中央与各级地方政权之间如何划分的问题。清朝实行的是由最高统治者亲自裁决，通过户部及各省各级行政机构加以贯彻的高度集权的财务管理体制。

（一）财政管理机构

归化城土默特两翼内属旗的特殊性，决定了土默特地区财政不像一般蒙古盟旗拥有起码的自治权，一切由户部、理藩院直接统辖下的绥远城将军衙门、归化城都统（副都统）衙门、归绥道衙门分掌管理。

清朝对归化城土默特的财政管理机构，在中央主要由理藩院和户部掌管。理藩院即原蒙古衙门，始建于天聪末年（1635年），崇德三年（1638年）更名为理藩院，为清廷处理蒙古诸部事务，从事立法、监督管理的专

^① 周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海人民出版社2000年版，第22页。

责机构。下属旗籍，王会、典属、柔远、深远、理刑六司和满汉档房、司务厅、当月处、蒙古处、内外馆、银库等有关机构。户部则掌管天下户口田土之籍和一切经费出入的统理。土默特地方未设专职，但其管理机构比较庞杂：由绥远城将军衙门、归化城都统（副都统）衙门或土默特旗务衙门以及山西巡抚管辖下的诸厅组成。

归化城都统衙门 归化城都统衙门是清朝在该地区设立最早的行政机构。崇德元年（1636年）归化城编为二旗，设左右翼都统各一人。康熙三十三年（1694年），归化城土默特二旗增设副都统二人。乾隆十三年（1748年），清廷裁撤左右翼副都统各一人，每翼各留一人。乾隆二十六年（1761年）裁归化城都统（左翼）一人。乾隆二十八年（1763年），复裁归化城都统（右翼）一人。令土默特二旗归绥远城将军兼辖，唯设副都统二人，一驻绥远城、一驻归化城。^① 土默特正都统府坐落于北门内向南，人称丹府，从丹府迤南而向西者为副都统府。两翼六十佐领下共设参领兼佐领十二员，佐领四十八员、骁骑校六十员。参领十二员，每参领管五佐领，各给关防^②一颗。在设旗之初，由于两翼民族成分相对单一，政治、经济和军务比较单纯，由两翼都统衙门管理即可。但是随着经济类型的逐步丰富、耕地面积的日趋扩大、移民人数的不断增多以及社会形态复杂化的情况下，于雍正十三年（1735年），在庫庫和屯（归化城）北门内路东设置了旗务衙署，并开署办公。^③

旗务衙门兵、户两司及操演营各额设一名翼长（兵司翼长也称左司翼长，户司翼长称右司翼长），由十二参领中的德高望重者担任翼长之职，各给关防。凡是两翼比丁、操演、官渡、巡查、卡伦、缉捕等都由兵司管。

土默特两翼的财政管理工作主要是由户司实施并完成。户司翼长直接办

① 貽谷：《绥远志》卷4，《官制考》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第90页。

② 关防，印信的一种，长方形，始于明初。清制，正规职官用方形官印，称“印”；临时派遣的官员用长方形的官印，称“关防”。“印”用朱红印，“关防”用紫红色水，一般也称“紫花大印”。

③ 高赓恩：《土默特旗志》卷9，《官制考》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第271页。

理两翼财政事务，并于年终向理藩院或户部奏报核销。

人丁与户口的管理是土默特两翼户司的重要职责之一，成为朝廷对土默特地区的控制和保证兵役来源、旗界管理以及进行财政税收的保障。户司对辖境内人户的管理主要通过三年一次的比丁来进行。^① 核查时户司配合兵司将满、蒙、汉人，旧汉人和新汉人等的三代作细致清点，详载原额、新增额、开除、实在数字，逐户造册，签佐领、骁骑校、领催等之名，画押作保，一式两份，一份存于本旗，一份送往理藩院。普查户籍时，针对人户的不同情况进行不同的造册。包括兵丁中专门统计幼甲^②名单和退甲者名单；^③ 以各厅所属驻地管辖牛录人丁、乡里户数；^④ 所管参领、佐领属下以村为单位的统计；^⑤ 外旗住本地者^⑥及买卖人口事宜的管理；^⑦ 旗内所属人户的婚姻登记、村名的更改^⑧等的详细情况。

户司也对两翼田土加以管理。首先由户司翼长、牛录章京、候选牛录章京、十户长等参加，^⑨ 对各佐领下各村的现有耕地进行了一次整理，这是土默特有史以来的第一次田土登记，也是最早的田土造册存档。这次的田土核查从户主姓名、人口，每一块地的使用类型、年限，与哪里人发生何种土地关系，典、租地的收益形式，土地等级等进行详细清查，其起止时间为雍正二年（1724年）至乾隆八年（1743年）。^⑩ 同时，户司每年春季垦荒之时（一般在五月份），都派员巡查管辖内民众的耕作，会勘边界，严惩越界垦荒者。^⑪ 并应理藩院之命不时严加巡查砍伐禁区树木者。管理驻

① 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—23—125。

② 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—23—52。

③ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—23—128。

④ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—25—366。

⑤ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—41—22。

⑥ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—39—1。

⑦ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—25—72。

⑧ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—24—93。

⑨ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—24—10。

⑩ 呼和浩特市土默特左旗档案馆所藏清代土默特两翼原拨户口地亩草场清册标注的最早清查地亩年份为雍正十年。但详读档案资料可见，被清查的最早时间应为雍正二年（1724年），而不是雍正十年（1732年）。

⑪ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—24—18。

防官兵坟地，据归化城户司案呈：乾隆五年（1740年）五月十六日，接准绥远城建威将军处咨称，将绥远城东北门外未耕荒田29块21顷90亩地丈量指给作为满、蒙、汉军八旗兵丁之坟墓。^①收归公有之绝户地，还要为土地纠纷案提供佐证。

户司分掌财政收支。户司翼长（即关防参领）直接承办两翼粮库、银库等的财政事务。户司征管的地租收入包括大粮官地、^②哈尔吉勒等十五道沟地、^③ 耜田地租、^④ 六成地租^⑤以及各年份陆续入官的各类土地等。还对各类发当发商生息银两^⑥进行发放与征收；对归化城等地官房铺面以及民人所建房屋等征收租课和^⑦征管牲畜交易税以及煤税收入。^⑧

户司掌管的财政支出项目主要有行政经费、军政经费、驿站经费、廩膳膏火及科场经费，旗设学堂教官及学生应得饭食钱、民政费、工程费等。

土默特旗务衙门作为管理土默特两翼各种军政机构和两翼财政的主要管理机构，为本地区经济社会的平稳发展发挥了重要的作用。

绥远城将军衙门 归化城作为“京畿之锁钥，晋垣之襟带，乌、伊诸盟之屏蔽，库科乌诸城之门户”，^⑨具有重要的战略地位。因而康熙三十二年（1693年）五月，归化城初设将军，总管官兵整饬训练，^⑩驻归化城。后由于喀尔喀札萨克图汗部的威胁以及准噶尔部的征击，一时提升了归化城的军事地位。但归化城城小壕狭，势难御敌，遂将屯兵积粮的重地

① 详见呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—24—17。

② 自乾隆二年至乾隆末年，陆续在土默特境内开垦闲旷膏腴之地共八处作为大粮官地，饬交地方征粮，以备军食。

③ 十五道沟地是由于大粮地所收租赋繁重，农民逃亡到大青山哈尔吉勒等十五道沟私垦地亩，由地方官员与都统衙门所派官员一同前往征税并管理，拨充绥远城满营兵粮。

④ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—2—183。

⑤ 六成地，是黄河河道变迁涸出的土地，由光绪年间升科，所收地租用于训练土默特兵丁。

⑥ 生息银是清代政府信用的一种形式，主要以取利为目的贷放，其本银谓之“生息银两”。清末土默特地区的生息银两主要包括发当和发商两种，息银作为公用开支。

⑦ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—24—41。

⑧ 张曾：《古丰识略》卷40，《物部·税课》，民国戊寅五月。

⑨ 高赓恩：《土默特旗志》卷4，《法守》。《民族古籍与蒙古民族文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第243页。

⑩ 王先谦：《东华录》，康熙五十一。

转到归化城东南二百四十里的右玉，设一品建威将军统辖。又出于军事、政治及经济目的考虑，雍正十三年（1735年），清廷派员到归化城勘查地形，选择了距城东北五里地的四王庄南面的一片坡地作为建城基地。然而由于雍正帝晏驾，修建准备工作中断。至乾隆元年（1736年）四月，总理事务王大臣议，稽查归化城军需工科掌印给事中永泰条奏，归化旧城修整完固，于城东门外紧接旧城筑一新城，新旧两城，搭盖营房，连于犄角，声势相援，便于呼应。^①得到乾隆帝的批准，选定于乾隆二年（1737年）二月初七日破土动工。绥远城于乾隆四年（1739年）六月二十六日竣工。新城建成后原驻在山西右玉的大部分八旗兵移来驻防。^②首任移住的右卫将军王常，系于乾隆二年（1737年）三月到任，^③自乾隆七年（1742年）后，历任将军统称为绥远城将军，乾隆三十一年（1766年），奉旨兼管归化城土默特事务，成为本地区最高军政长官。

绥远城将军衙门下设左右二司，左司职掌吏、刑、兵部之事，右司掌管户（田赋收支）、礼、工。右司掌管的收入项包括经征浑津、黑河原垦地租银，浑津、黑河庄头13户一年应征米石，大青山后厂地租银，大青山后四旗空闲牧地租银，土默特牧地地租等，共9725顷39亩1分1厘。还要征收房租、地基、菜园租银等4517两有奇。^④支出项包括修缮八旗官员衙署及兵丁房屋；发放派往乌里雅苏台官兵半俸、盐菜；发放将军、官员春秋二季俸银和米石；发放印房公费等项银两。

乾隆四年（1739年），置绥远城理事粮饷同知厅，支放绥远城驻防八旗官兵粮饷，故也叫粮饷厅。粮饷厅同时兼管蒙古旗民的一切命盗案件以及会审相验之责。^⑤

归绥兵备道衙门 从17世纪开始，随着内地汉民的不断涌入以及驻

① 《清高宗实录》卷16，乾隆元年四月甲戌条。

② 金启琮、佟靖仁：《呼和浩特的兴建和发展》，《呼和浩特史料》第1集，内蒙古新华印刷厂，第218页。

③ 佟靖仁：《绥远城驻防志》，《历任将军名讳》，呼和浩特市新城区地方志编写领导小组翻印1984年版，第6页。

④ 貽谷：《绥远志》卷5（上），《经政略》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第133页。

⑤ 土默特左旗编委会：《土默特志》上卷，内蒙古人民出版社1997年版，第420页。

军等原因，原本纯粹使用蒙古文蒙古语的土默特都统衙门，在长期管理这些工匠、农商，颇有应接不暇之虞。于是土默特左翼都统丹津等疏请，雍正元年（1723年），始置归化城理事同知衙门，俗称二府衙门，位于归化城外西南，^①专管汉民事务，隶山西大同府，雍正七年（1729年）改属山西朔平府。乾隆元年（1736年）增设协理、通判。一驻归化城，一驻昆都仑。同时增设清水河、托克托、和林格尔三个协理通判。乾隆四年（1739年），增设萨拉齐、善岱二协理通判。乾隆六年（1741年），设“山西总理旗民蒙古事务分巡归绥兵备道兼管归化城等处税驿”（清代山西有四个道，济宁道、河东道、雁门道、归绥兵备道），即归绥兵备道，隶属于山西巡抚管辖。原设归化城同知、二协理通判以及萨拉齐等地五协理通判由归绥道管辖。乾隆二十五年（1760年），把善岱并入萨拉齐，归、萨、和、托、清改为理事厅。光绪十年（1884年），设两个抚民理事同知（包括原已改的萨拉齐抚民理事同知和新改的归化城抚民理事同知），四个抚民通判（改清水河、托克托、和林格尔理事通判，丰镇厅和宁远厅改属归绥道管辖），形成口外七厅。光绪二十九年（1903年），增设武川、兴和、五原、陶林厅，三十年（1904年）增设东胜厅，至此归绥道辖内便有了十二厅。

归绥兵备道道府官员有责任对辖区农业收成进行统计；^②按时征解地租银、押荒银及生息银两；及时查核灾情并进行施救；督察核转所属各厅的一切刑名、钱谷及丈量开垦旗庄牧地、仓廩积贮、官兵俸饷、解征草束、^③运送军需以及蒙汉佃田租息、修筑工程等项。^④

总之，清代归化城土默特两翼财政管理机构的设置具有如下特点：

朝廷高度重视地方财政的掌控 清廷在本地区先后设立三种不同级别的财政管理机构，各有自己的管辖范围和收支监控机制。但一些重大财政问题还要三大机构会同作出最终决策。同时，突出满族统治者的利益。归

① 黄丽生：《由军事征掠到城市贸易：内蒙古归绥的社会经济变迁》，国立台湾师范大学历史研究所印行1996年版，第334页。

② 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—7—8。

③ 马草以十五斤为一束。

④ 土默特左旗编委会：《土默特志》上卷，内蒙古人民出版社1997年版，第547页。

化城土默特地区所设三种机构，论品级将军是清廷派驻绥远地区的最高军政长官，正一品，归化城副都统是从一品，主要管理土默特蒙民事务。归绥兵备道的道台，是管理各厅汉民事务和指挥绿营兵。^①但无论是哪一级别的官员，多数是满族人。绥远城自康熙三十二年（1693年）至宣统二年（1910年）止，历任将军以及从康熙三十三年（1694年）至宣统元年（1909年）止，历任归化城副都统中近90%是满族人。这充分显示了清廷直接管辖内属旗的特点。

中央政府不仅分享部分财权，甚至直接参与地方财政分配。如牲畜记档税，起初由土默特人直接管理和征收，后来由朝廷所派理藩院章京专门管理，最后把牲畜记档税列为国家正项收入。

副都统衙门与将军、道厅衙门之间的关系复杂。绥远城将军直隶于朝廷，是代表朝廷在归化城土默特地区进行统治的最高军政长官，其权限远在土默特两翼和道厅之上。归化城副都统受将军节制，而道厅隶属于山西巡抚，与土默特两翼互不相属。但作为当地管理机构，也有相互担当的一面。重大民事、刑事案件必须会审，^②同时道厅还代替土默特两翼催收有关赋税。^③该地区发生灾情由厅查核，对灾害指数进行估算，与旗员共同出借当地仓储的粮谷，造入仓粮奏销册内并知照绥远城将军。^④

由上述特点可知，清代归化城土默特地区的财政管理机构是高度中央集权的，机构设置的重点是为了严密监控地方财政，以达到既保证统治者的利益，又不使地方财政陷入危机的目的。

（二）财政管理制度

财政管理制度是指国家为规范财政分配关系，在财政收支管理活动方面制定的法令、条例和施行办法的总称。它是指导和制约财政分配活动的依据和准则。归化城土默特财政体系随着它的多元政治体系而形成内地与

① 荣祥、荣赓麟：《土默特沿革》（征求意见稿），内蒙古土默特左旗文化局编辑1981年版，第285页。

② 高赓恩：《土默特旗志》卷7，《政典考》，《民族古籍与蒙古文化》，总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第48页。

③ 郑裕孚：《归绥县志》，《经政志·赋役》，1931年铅印本。

④ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—6—64。

外藩以及内属诸旗之间不同的地区财政体系。它是由奏销制度为核心的田赋征收、考成、库仓、交代等一系列财政管理制度来实现其财政运作。

钱粮奏销制度 亦称“四柱清册”或“四柱奏销册”，是地方政府及其有关部门按“四柱”格式会计记账之用的会计报告表册，以此达到朝廷对各省财政收支预决算实行有效监控。关于归化城土默特地区的奏销案，最早的文献记载为，“雍正六年（1728年）议准，归化城征收贸易马畜税银，自康熙五十四年（1715年）经议政大臣议复，令归化三站每季买马十五匹，备用军需。俟告竣之时将用过税银核实报销。计自康熙五十五年（1716年）至雍正二年（1724年）共买过马三百有七匹，共用过银两千二百七十八两有奇，合算相符，准予题销”。^①此后至终清之世未变。当时的钱粮奏销册的编制和报送程序是：各省布政使司于规定期限前，令所属机关先造奏销草册^②呈送，由布政使司核造总册，分别起运、存留、拨用、余剩各款，送该省督抚（或将军）复核后，送达户部。^③并按照“四柱”格式申报理藩院或户部（兵部），理藩院或户部（兵部）核对无误后，发回照造。

同时，为了保证奏销制度的执行以及财政预算、决算的按时进行，对延缓奏销时间之官员进行处罚。如“凡年终报部核销事宜应当预先核计，务赶十一月内报文到部，毋致延缓。如以顺便至十二月底，具文到部者，务将该承办之官提参”。^④从而保证了赋税的按时完纳，一定程度上杜绝了延缓、拖欠、累加税款的现象。综上所述，不难看出，在土默特财政管理制度中奏销制度具有其完备性和规范性，已显现出其“预算”色彩，并体现了清廷对土默特地区财政收支的控制程度。

田赋征收制度 亦称“上下忙”，即一年两度忙于催征地丁钱粮。由于各省气候条件、地理环境不同，上忙、下忙的时期也各不相同，其中“奉天、直隶、山东、山西、河南、安徽、江西、浙江、湖南、甘肃、广

①（光绪）《大清会典实例》卷988，《理藩院·赋税》。

②（光绪）《大清会典事例》卷177，《户部·田赋·奏销》记载，为了钱粮支出安排的便利起见，要求各省在正式奏销前，“先造草册一本”。

③ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—27—320。

④ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—6—355。

西各省，每年由二月初至五月末为上忙，由八月初至十二月末为下忙。但暇月之六、七、正月三个月中，人民之愿纳税者，予以便利”。^①

按照规定，田赋征收官员在春播和秋成时，对田禾实在收成分数进行查核，据实造报，具文申送。^②若“官员造报各项文册，遗漏重开，数目舛错，或多开少报，遗漏职名者，罚俸三月。该管官未经查出，据册转报者，罚俸一月”。^③当局不仅要求对收成分数采取官民甘结的方式，而且把田赋的征收与地方官员的升、停、罚、降等密切联系，形成了严格的考核制度。当然因水、旱等灾害而粮食连年歉收，若令当年尽获尽交，则蒙古等受苦，乃分为二份，“交纳二年所欠，着一年作为一半”^④的情况也有，从而田赋考成制度遇非常之年则难以落实。但足以证明，朝廷对田赋收入的重视程度。

库仓制度 库为存储征解备支钱两、物资的处所。本地区库即旗库（银库）；仓即粮仓，内分常平仓、义仓等。“银库所储银两项有房地租银、煤炭税银、以备春秋祭祀、将军〔副〕都统廉俸、官学膏（奖）〔火〕及修补军械、操演公费、缮书、铺司台站差使工食、一切赏恤之用。膏（奖）〔火〕、操演变而学费矣。其他源流待给，尚可问诸管钥之司乎”。^⑤可见，当初库仓储存物资很丰富。

归化城土默特旗务衙门银库事务在乾隆二十七年（1762年）前由“交该司翼长、章京等兼管”^⑥外，还包括缮书及看守各员参与管理。^⑦户司对两翼收入与支出各项钱文，逐项咨文银库，对每一项银两入库、出库均要严格按照规定动支，并对库存银两的余裕与不足及时移文上报，催取应入库之所欠银两，保障各项支給要务。^⑧若掌管不利就会层层追究责

① 吴兆莘：《中国税制史》第2辑下册，上海书店1984年版，第28页。

② 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—7—2。

③ （光绪）《大清会典事例》卷177，《户部·田赋·奏销》。

④ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—30—25。

⑤ 高庚恩：《土默特旗志》卷4，《守法》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第243页。

⑥ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—25—120。

⑦ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—6—185。

⑧ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—26—114。

任，进行处罚。

清代前期归化城土默特财政收支的基本内容，所有出入款项由征收者交予户司，经户司缮稿或核实后，交到银库，银库管理者对完纳者出具接收凭证，对欠交者或与原额有出入者等，由库咨文户司，户司核实后报院或催征。所有银两收支至年终由户司会同管库官员，详细核算呈报。这样使所有账目有凭有据，既保障了财政收支管理的完整性，又杜绝了管理混乱而财源流失的弊端，也为报送地方奏销清册提供最原始、翔实的数据。库仓管理的专门化和收支管理的严谨化，从现金流动上有效地控制了财政运行的过程。

当时归化城土默特地区粮仓^①有严格的出纳、稽核制度，即所储官粮征收入库时，户司委派佐领、骁骑校等官员监督缴纳；要翔实记录粮仓中的旧管、新收米、粮之数；本年由仓支用、借给米、粮之数；现实余存仓之米、粮之数等分造清册交予旗务衙门，由归化城都统（或副都统）亲自复行核查，若相符，将司呈之分造清册一并交付骁骑校等呈送大院（理藩院）和户部，照例销算。^②同时，每年吐故纳新（或出旧入新）、存七支三（因怕受潮发霉对所储粮谷留仓七份，以备使用，支出三份借给众人），催征所借给粮米和移文所储存粮谷的动用情况、存储状况，是否增加储备等项进行告知。这种库仓制度是建立在没有财政后备基础之上，基本适应了应对临时性调度、赈济的需要。

交代制度 为了保证钱粮管理的真实性以及避免库存银粮隐匿亏空的弊端，设立了交代制度。对此，规定：“各省藩司库银屡以亏空见告。应于每年奏销时该抚将新旧存库银两清查一次，如无亏空，于奏销本内保题。尚保题之内仍有查出亏空者，将巡抚照交鉴例治罪。又各州县官亏空钱粮，往往于去任之后，始得发觉。”^③因此，规定接任和离任官员之间对管辖内库仓账册、现银以及财物进行交接，如有前任官员的账与实不

① [俄]波兹德涅耶夫：《蒙古及蒙古人》第2卷，刘汉明等译，内蒙古人民出版社1983年版，第115页。

② 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—22—29。

③ 《清圣祖实录》卷140，康熙二十八年三月戊子条。

符,就要分担追查的责任。在交代过程中若发现大量的库亏案件,上报户部,户部行文山西巡抚、绥远城将军、归化城副都统后,各派委员会同查明,将亏欠款项严饬勒限追补。若前任已故,由其家属设法弥补。^①这使以备非常之需的银粮有了保障,一定程度上杜绝了官员贪污挪用行为。

除上述制度之外,清廷的财政管理制度还包括解协饷制度。它是朝廷对全国财政资源进行控制和分配的中心环节,是实现全国财政收支平衡的主要手段。清代,归化城土默特相关资料中未见到解协饷项,其原因,首先是因为归化城土默特要满足当地驻军粮饷之需;其次是绥远城将军、归化城都统、副都统春秋两季官俸和养廉银以及本衙门各官员的俸外津贴,均由旗库给领。所以本地必须从岁入中保留相当数额来满足这些经费的需要。

清廷对归化城土默特地区财政资源的控制和分配是在高度中央集权的财务管理体系下,通过以上相互关联的各项制度的落实以及财权的层层分解、相互制约和朝廷直接干预当地财政,如收回对当地收入影响最大的牲畜记档税征收权,变为朝廷额定拨款;对煤炭税收进行三七分成等来实现的。

(三) 财政收支

据现有文献史料,归化城土默特两翼在康熙朝以前未留下财政收支记录,“自康熙四十二年始有案可稽”,^②即该地区有了关于贸易马畜税的财政收支记载。而更翔实的记录始于雍正末年至乾隆初年。在此之前是以朝贡的形式向朝廷缴纳一定数额的土特产。“国初定,归化城土默特二旗,每年四季贡马百匹,缎百匹。顺治二年题准,归化城土默特二旗,四季贡马百六十三匹,免其贡缎。十四年题准,归化城土默特二旗,每年贡石青二千斤。”康熙“四十年,停止归化城土默特进贡石青”。^③“乾隆三十四年,停马贡。四十年停石青贡。”^④就是说,到“乾隆三十四、四十等年,诏罢之,以恤

① “蒙古联合自治政府”巴彦塔拉盟公署:《蒙古联合自治政府巴彦塔拉盟史资料集成——土默特特别旗之部》(蒙、汉、满三种文)第1辑,1942年版,第336页。

② (光绪)《大清会典事例》卷980,《理藩院·赋税·归化城等处税银》。

③ (光绪)《大清会典事例》卷986,《理藩院·贡献·内札萨克贡物》。

④ 张穆:《蒙古游牧记》,同治年间祁氏刊本,第56页。

藩臣。无他贡”。^①然而，代替朝贡的则是更为繁重的各种赋税。

财政收入 财政收入是财政研究的重要内容之一。根据清代归化城土默特地区的赋税实际，可分为田赋、牲畜记档税、杂税、耗羨等几种。

田赋收入 田赋历来是各地财政收入的大宗，旧时对土地所征收之税称田赋，亦称地丁或钱粮。清代归化城土默特地区的田制比较复杂，有庄头地，公主地，代买米地等^②的多种土地占有形式。所以，依其所有权划分为官田、民田等名目，并进行具体分析。

官田及其收入 官田是指不征赋而令纳租的田，^③在各类官田中耨田、十五沟地、沙拉木楞地、聚宝庄地、六成地以及历年入官地，其收入属于土默特财政。

耨田地亦做藉田或祭祀田，位于先农坛周围之地亩，出租后每年由副都统衙门派员征收实物地租，卖粮得银（约三十两）存库，供先农坛祭品之费。该地区先农坛于“雍正五年（1727年），经归化城都统丹津具奏奉旨于城东三里许建修……周围耨田，地五顷”^④。其收支记录，据归化城副都统衙门档案“该都统来文称，于雍正六年（1728年）起至十一年（1733年）止，又以雍正十二年（1734年）起至乾隆三年（1738年）止，耨田之所收粮食及其卖出所得银差额很大，其中必有以中取利隐瞒之弊端”。^⑤因此，耨田征收地租之最晚也应从雍正六年开始，并规定每五年汇总报理藩院核销。虽然定为年收租银30两，但由于自然气候条件等的影响，耨田地租收入远远低于额定数。如乾隆四年（1739年）至乾隆十三年（1748年）年均最高3两，最低1两6钱。^⑥清末耨田地租收入有所增长，如光绪三十三年（1907年）额征耨田地租36.31两，实征33.8两。^⑦

① 高赓恩：《土默特旗志》卷4，《守法》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第242页。

② 《土默特旗志》卷4，《赋税附输田》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2000年版。

③ [日]田山茂：《清代蒙古社会制度》，商务印书馆1987年版。

④ 高赓恩：《土默特旗志》卷6，《祀典附召庙》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第254页。

⑤ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—25—51。

⑥ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—25—51。

⑦ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—6—887。

十五沟地地租即大青山十五沟地租。大青山十五沟指的是东哈尔吉勒沟、恩都喇嘛沟、查汉不浪沟、波尔克素泰（太）沟、色尔登沟、蜈蚣坝沟、东西猪儿沟、忽寨沟、克力库沟、水磨沟、豪赖沟、白石头沟、千树背沟、五道沟、乌兰图亥村、黑牛沟（含蒙清坝沟、东梨树沟）等十五沟。虽然朝廷早已颁布禁垦政策，但涌入土默特地区的民人不断增多。民人到沟壑地区进行私垦，不仅可以逃脱禁垦令，又可获垦种之利。然而自乾隆二十六年（1761年）开始，收取该地区私垦民人之地租。乾隆二十六年（1762年1月13日）十二月癸未，“户部议准山西巡抚鄂弼奏，大青山十五沟，垦熟地四百四十三顷七十五亩零。请每年编征粟米，拨充绥远城满营兵粮，从之”^①。“乾隆二十六年（1761年）奏放大青山十五道沟官地四百四十三顷七十五亩，年征银一千三百余两”^②。从此，收取十五道沟地租成为定例。在乾隆年间大青山十五沟官地1顷纳米2.9石，1石米折银1两基本保持未变。但种地面积却在三十年（1761—1792年）间减少了126.765亩，居民户数减少70户，人口减少268口。自乾隆三十七年（1772年）起，遵照绥远城将军诺隆奏定章程，十五沟地地租除了拨充绥远城满营官兵食米之外，还用于无地亩可种之纳音保等应交米160仓石的代买银两和旗务衙门杂项公费。由于历年报退荒芜，到清末十五沟承种地亩仅为168顷余。

翁衮岭^③等处零星官地，包括翁衮岭北闲荒官地十七俱、翁衮岭北色尔腾等处私开地亩及拉麻札布等名下入官地二十二俱、葫芦图地处农田五犁等。翁衮达坝（翁果达坝）或翁衮岭或吴公坝，包括与大青山十五沟地接壤连埂的水泉子等村民人承种之十七俱公田，即“雍正十三年（1735年）民种十七俱牛地一段。”^④ 据查，从乾隆五年（1740年）始，由军机处、绥远城将军、归化城旗总管臣等上奏，将十七犁公田内每犁地租做三两收租，由归化城同知催解用于薪饷。^⑤ 十七俱牛地的收租时间据归化城副都统衙门

① 《清高宗实录》卷651，乾隆二十六年十二月癸未条。

② 高庚恩：《土默特旗志》卷5，《赋役》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第252页。

③ 郑裕孚：《归绥县志》，《经政志·赋役》，1934年铅印本。

④ [日]安斋库治：《清末绥远开垦》，《满铁调查月报》19—1。

⑤ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—30—77。

档案，应是乾隆五年（1740年），而不是《土默特志》之财政志所说的1762年即乾隆二十七年。^① 十七犁或十七俱农田面积，据副都统衙门档案，以三顷作为一犁，^② 而有时二百亩为一俱。^③ 以犁为单位似更贴切些。据现有资料，从乾隆十年（1745年）开始每年征租五十一两，直至清末基本未变。关于十七犁农田即翁衮岭北十七犁农田的地租每亩只征一分，而接壤连埂之十五沟地农田，每亩征租三分之原由，是因十五沟地种地民人呈请退田不种者多，如若租银提高将来以致纷纷退地，反而不利于粮餉所为。

翁衮岭北色尔腾等处私开地亩及拉麻札布等名下入官地二十二俱，从乾隆三十七年（1772年）起，每年征租银八十两，入于记档银两项下公用。^④ 胡芦图地处农田五犁，即“遵照台吉杜尔满上奏部署上交，在胡芦图地处有农田五犁应交乾隆二十七年（1762年）度租金，由和林格尔界同判处送来银三十两”。^⑤ 该时段官田收入共约1500两，其中入于公费需用的约600两。

民田及其收入 土默特地区的民田主要包括蒙丁地、土默特蒙古户口地、小粮地、鳏寡孤独地以及历年移民或私人开垦的农田。民田依据土地肥瘠和产物丰歉分为三等九则，按不同等则以及自然、历史等原因收取不同的租税。

蒙丁地系土默特蒙古户口地的前身。蒙丁地的划拨，文献资料中并没有明确的记载。“顺治七年（1650年）定，外藩蒙古，每十五丁，给地广一里，纵二十里。”^⑥ 矢野仁一怀疑此项记载的真实性，而田山茂认为它有一定的可靠性，同时主张此种定例并不普遍，但至少在部分地方曾经实施过。^⑦ 而土默

① 土默特左旗编委会：《土默特志》上卷，《财政志》，内蒙古人民出版社1997年版，第600页。

② 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—30—77。

③ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—24—7。

④ 土默特左旗编委会：《土默特志》上卷，《财政志》，内蒙古人民出版社1997年版，第599页。

⑤ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—24—41。

⑥ （光绪）《大清会典例》卷979，《理藩院·耕种地亩》。

⑦ [日]田山茂：《清代蒙古社会制度》，潘世宪译，商务印书馆1987年版，第170—171页。而“蒙古联合自治政府”巴彦塔拉盟公署：《蒙古联合自治政府巴彦塔拉盟史资料集成——土默特特别旗之部》第1辑，第350页记载：“前经顺治康熙年间未曾拟拨餉糈。”

特两翼最早的土地划拨时间应在康熙年间，即在康熙三十一年（1692年）设立外藩蒙古各驿站，接着划拨了庄头地、^①公主地^②的同期或之后，在此之前的文献资料中未曾见到不同的地名称呼。

起初土默特兵丁依赖畜牧可当差并养赡家口，但由于牧场垦殖面积的扩大而导致畜牧草场的日渐缩小，直接影响了土默特兵丁出征打仗。在弁兵无俸饷，马皆自备的情况下，继续让土默特蒙丁出征打仗，就必须保证其能有起码的牧场，这是解决其后顾之忧的物质条件。因此，在大面积开垦牧场的同时，以“每兵一名，种地一（顷）〔顷〕，官弁递增”的标准分配蒙丁地。^③雍正十二年（1734年），归化城土默特户司编制的原拨户口地亩清册就是这次蒙丁地的档册。^④蒙丁所得户口地亩“如同驻防官兵钱粮”，朝廷发拨户口地的目的只是使他们得有“养赡之资”。但实际情况是蒙丁“因不谙播种，租典与民，跟牧收租，以资当差养赡者十之八九”，^⑤“始则蒙与民私立约据，继则民与民私立约据，一地数约，一约数主，而蒙户年久迷失，既失其地，又失其租”。^⑥加上蒙古人原来没有亩、垧、顷等面积单位的概念，乃不计顷亩，只记牛具，一牛一犁，每年不论耕种多少，交租金白银三两。结果牧地日消，穷苦的蒙古牧民无地耕牧，有的已沦为赤贫。^⑦以靠畜养家糊口的局面一去不复返，给当地产业结构和牧民生活带来了重大变化。这不仅涉及本地区的经济结构变更问题，同时已危及不善于经营农业的土默特蒙古的生计问题。

户口地即乾隆八年（1743年）始，对土默特两翼无地少地之贫困人户所分配的地亩。乾隆七年（1742年）山西巡抚喀尔吉善、归化城都统吉当阿等奏请：“现查得二旗开垦田亩共十万顷。其中地多之户即可生存酌情通

① 乌仁其其格：《18—20世纪初归化城土默特财政研究》，民族出版社2008年版，第80页。

② 康熙三十六年（1697年），康熙皇帝把第六女和硕恪靖公主下嫁给土谢图汗部察珲多尔济汗的孙子敦多布多尔济郡王。清廷以“效纳”之名从土默特牧地内划出483顷75亩地作为公主的汤沐地。

③ 高庚恩：《土默特旗志》卷9，《职官》，《民族古籍与蒙古文化》总第1—2期，呼和浩特市民族事务委员会2001年版，第271页。

④ 呼和浩特市土默特左旗档案馆档案，80—47—52。

⑤ 《钦差星务大臣》全宗第150卷，《内蒙古史志资料选编》第1辑下册，第191页。

⑥ 《钦差星务大臣》全宗第150卷，《内蒙古史志资料选编》第1辑下册，第192页。

⑦ 《钦差星务大臣》全宗第150卷，《内蒙古史志资料选编》第1辑下册，第192页。