

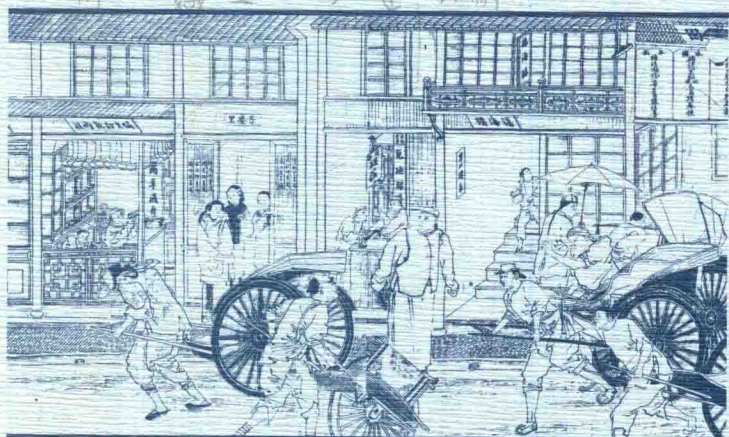
中国财政制度史

黄天华 著

The History of Chinese Fiscal System

第四卷

清代—近代



国家社科基金
后期资助项目

上海人民出版社

出版

格致

中国财政制度史

黄天华 著

The History of Chinese Fiscal System

第
四
卷

清代—近代

上海人民出版社 格致出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政制度史/黄天华著. —上海:上海人民出版社, 2017.10

ISBN 978-7-208-14735-5

I. ①中… II. ①黄… III. ①财政制度-财政史-中国 IV. ①F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 203682 号

责任编辑 顾悦 贺俊逸 裴乾坤

装帧设计 路静

中国财政制度史

黄天华 著

世纪出版集团 上海人民出版社 出版
世纪出版股份有限公司 格致出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海中华商务联合印刷有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 181.25 插页 21 字数 4800,000

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14735-5/F·2486

定价 1288.00 元

目 录

第四卷 清代—近代

第十八章 清代前期的财政制度	(2067)
第一节 概述	(2067)
一、清前期的政治概况	(2067)
二、清前期的经济概况	(2068)
三、清前期的财政特征	(2070)
第二节 土地制度与户籍制度	(2071)
一、土地制度	(2071)
二、户籍与人口	(2073)
第三节 清前期的财政收入制度	(2074)
一、田赋制度	(2074)
二、徭役制度	(2086)
三、专卖制度	(2090)
四、工商税制度	(2096)
五、屯田收入	(2103)
六、贡纳收入	(2107)
七、度牒收入	(2108)
八、赎罪收入	(2110)
九、卖官鬻爵收入	(2111)
第四节 清前期的财政支出制度	(2114)
一、军费支出	(2114)
二、皇室支出	(2129)
三、祭祀支出	(2155)
四、官俸支出	(2169)
五、公共工程与公共事业支出	(2192)
六、文化教育支出	(2207)
七、邮驿支出	(2217)
八、社会保障支出	(2223)
九、宗教佛事费支出	(2275)

第五节 清前期的财政管理制度	(2282)
一、财政管理体制	(2282)
二、财政管理机构	(2283)
三、财政管理方法	(2283)
四、货币制度与金融创新	(2285)
第十九章 清代后期的财政制度	(2288)
第一节 概述	(2288)
一、鸦片战争前夕的政治经济概况	(2288)
二、半殖民地半封建社会的形成	(2289)
三、清后期的社会经济	(2289)
四、清后期的财政税收状况	(2290)
五、清后期的财政税收特征	(2291)
第二节 土地制度与户籍制度	(2292)
一、土地制度	(2292)
二、户籍制度	(2293)
第三节 清后期的财政收入制度(上)	(2293)
一、田赋制度	(2293)
二、徭役制度	(2299)
三、厘金制度	(2300)
四、关税制度	(2307)
五、盐税	(2318)
第四节 清后期的财政收入制度(下)	(2325)
一、茶税及茶厘	(2325)
二、烟酒税	(2327)
三、矿税	(2328)
四、当税	(2329)
五、契税	(2330)
六、牙税	(2330)
七、房捐	(2331)
八、印花税	(2332)
九、土药税	(2332)
十、杂税杂捐	(2333)
十一、屯田收入	(2336)
十二、卖官鬻爵收入	(2338)
十三、贡纳收入	(2340)
第五节 清后期的财政支出制度	(2342)
一、军费支出	(2342)

二、洋务支出	(2353)
三、债息支出	(2359)
四、赔款支出	(2363)
五、皇室支出	(2366)
六、官俸支出	(2385)
七、公共工程与公共事业支出	(2397)
八、文化教育支出	(2406)
九、社会保障支出	(2419)
十、交通费	(2442)
第六节 清后期的财政管理制度	(2442)
一、财政管理的性质	(2442)
二、财政管理机构	(2442)
三、中央与地方的财政关系	(2443)
四、预算与决算	(2444)
五、货币制度及管理	(2444)
第七节 太平天国的财政制度	(2446)
一、太平天国时期的政治经济概况	(2446)
二、太平天国的土地制度	(2446)
三、太平天国的财政政策	(2448)
四、太平天国的税收制度	(2449)
五、太平天国的财政支出制度	(2452)
第二十章 北洋政府时期的财政制度	(2454)
第一节 概述	(2454)
一、北洋政府时期的政治概况	(2454)
二、北洋政府时期的经济概况	(2455)
三、北洋政府时期的财政经济概况	(2456)
四、北洋政府时期的财政赋税特征	(2457)
第二节 北洋政府的财政收入制度(上)	(2457)
一、田赋制度	(2457)
二、关税制度	(2469)
三、盐税制度	(2474)
第三节 北洋政府的财政收入制度(中)	(2479)
一、厘金	(2479)
二、烟酒税	(2482)
三、契税与验契费	(2485)
四、印花税	(2486)
五、矿税	(2488)

六、牙税、当税、房税	(2489)
七、通行税、所得税、屠宰税	(2491)
八、交易所税与交易所交易税	(2494)
九、苛捐杂税	(2494)
第四节 北洋政府的财政收入制度(下)	(2496)
一、内债与外债	(2496)
二、公营经济收入	(2503)
第五节 北洋政府的税制体系与税收收入结构的分析	(2505)
一、税制体系	(2505)
二、税收收入结构	(2506)
第六节 北洋政府的财政支出制度	(2509)
一、军费支出	(2509)
二、官俸支出	(2520)
三、行政费支出	(2532)
四、债务费	(2535)
五、实业费	(2535)
六、公共工程与公共事业支出	(2536)
七、文化教育支出	(2539)
八、社会保障支出	(2542)
第七节 北洋政府的财政管理制度	(2581)
一、财政管理体制	(2581)
二、财政管理机构	(2583)
三、货币制度与管理	(2584)
第二十一章 国民政府时期的财政制度	(2587)
第一节 概述	(2587)
一、国民政府上台前后的国际政治经济形势	(2587)
二、帝国主义和江浙财团对蒋介石集团的财政支持	(2588)
三、四大家族官僚买办资本的形成和发展	(2588)
四、国民政府时期的政治概况	(2589)
五、国民政府时期的经济概况	(2589)
六、国民政府时期的财政概况	(2590)
七、国民政府时期的财政特征	(2592)
第二节 国民政府的税收政策	(2593)
一、国民政府初期的税收政策(1927—1937)	(2593)
二、全面抗战时期的税收政策(1937—1945)	(2596)
三、国民政府后期的税收政策(1945—1949)	(2598)
第三节 国民政府的财政收入制度(上)	(2601)
一、关税制度	(2601)

二、盐税制度	(2615)
三、统税制度	(2629)
四、货物税制度	(2634)
第四节 国民政府的财政收入制度(中)	(2645)
一、直接税制度	(2645)
二、田赋制度	(2665)
三、兵差与力役	(2678)
四、契税	(2680)
五、屠宰税	(2683)
六、营业牌照税	(2685)
七、使用牌照税	(2688)
八、房捐	(2690)
九、筵席及娱乐税	(2693)
十、苛捐杂税	(2693)
第五节 国民政府的财政收入制度(下)	(2703)
一、债务收入	(2703)
二、公营经济收入	(2711)
三、发行及通货膨胀收入	(2720)
四、统购统销	(2727)
五、专卖收入	(2731)
第六节 国民政府的财政支出制度	(2734)
一、军费支出	(2734)
二、官俸支出	(2745)
三、债务费支出	(2756)
四、行政支出	(2757)
五、公共工程与公共事业支出	(2760)
六、文化教育支出	(2767)
七、社会保障支出	(2773)
第七节 国民政府的财政管理制度	(2836)
一、财政管理机构	(2836)
二、国、地财政收支系统的划分	(2839)
三、财政预算制度	(2844)
四、主计制度	(2845)
五、审计制度	(2846)
六、公库制度	(2847)
主要参考文献	(2848)
后记	(2857)

第十八章 清代前期的财政制度

清代(1644—1911年)是我国历史上最后一个封建王朝,根据其社会性质的变化,我们习惯将自顺治元年清军入关到1840年鸦片战争爆发的这段时期称为清前朝,属封建社会;将自1840年后到辛亥革命推翻清王朝统治的这段时期称为清后期,属半殖民地半封建社会。本章介绍清前期的财政制度。

第一节 概 述

一、清前期的政治概况

明末清初,连年的战争破坏,以及清军入关后所实行“抗清者死”的高压统治政策,对汉族人民开始野蛮的血腥屠杀,致使社会经济全面崩溃,社会生产力一蹶不振。史载,直隶等省“地亩荒芜,百姓流亡,十居六七”^①,山东等地“土地荒芜,有一户之中,只有一二人,十亩之中,只有二三亩”^②。清兵破扬州,大杀十天,被屠杀的百姓80万人,史称“扬州十日”惨剧;清兵攻嘉定,三次屠城,被杀贫民2万多人,史称“嘉定三屠”灾难;清兵克江阴,全城被杀97000人,清兵出安民告示时,江阴城内可“安”之民,只有53人。“官虽设而无民可治,地已荒而无力可耕”,“人民多遭惨杀,田土尽成丘墟。”^③这使民族矛盾已成为当时社会阶级斗争的主要矛盾,大屠杀所激起的汉族人民反清抗清斗争延续了二十年之久,整个顺治王朝兵马征战不息,战火四处燃烧,战胜者却把自己推到了高耸的悬崖边。

清军入关后,为了维护和巩固清王朝的统治,强化以皇权为核心的封建专制主义的中央集权,先后从各个方面采取了一系列的措施,完善国家机器,强化集权统治。

政治上,首先调整中央权力部门之间的关系。顺治年间,由满族贵族组成的议政王大臣会议(议政处)权力凌驾于内阁及六部之上,连皇权也受到一定的约束。康熙年间,在宫内始设“南书房”,由翰林院阁臣代皇帝拟旨,此举削弱了诸王大臣的权势。雍正七年(1729年)始设“军机处”取代“议政处”,各地奏折及皇帝的重大命令均经军机处,军机处的出现使封建的中央集权大大地强化了。其次还逐步调整了地方行政机构。清王朝设置了总督和巡抚,作为皇帝和中央政府的派出代表,以加强对各地的控制,县以下则实行保甲制度,把人民置于严密监视的网络之中,从而完成从中央到地方权力高度统一集中于皇帝手中。

① 《清世祖实录》卷一二

② 《皇清奏议》卷三

③ 《明清史料》丙编(第八册),第783页。

军事上,清政府在全国各地广设军队,并竭力加强以八旗军为主的军事武装,八旗军分为京营和驻防,它是维护清代封建统治的骨干力量。

法律上,清代统治者集历代法律之大成,于顺治三年(1646年)制定了《大清律》,以后又陆续颁布了各种条例,总称《大清律例》。这部法律的要旨,就是无情地镇压农民起义,强制劳动者回到土地上,接受非人的奴役。同时也给统治阶级奉献上种种令人惊叹的特权。《大清律》是封建皇权的象征,它大大加强了清代封建王朝的统治地位。

意识形态上,清政府采取软硬兼施的手段,一方面拉拢汉族地主和其他上层分子;一方面又大兴文字狱,加强对传统文化和思想领域的控制。

清政府统一中国后,也采取一系列恢复生产、振兴经济的政策和措施,以求缓和民族矛盾和阶级矛盾,从而使政权得以巩固、社会日趋稳定、经济得到恢复和发展。

但到了乾隆后期,土地高度集中,吏治腐败,赋税加重,阶级矛盾日益尖锐,先后爆发了贵州苗民起义、白莲教起义、天理教起义、回民起义以及湘西瑶族起义,这些起义沉重地打击了腐朽的清王朝。

在清王朝曲折发展的同时,西方殖民主义列强却日益强大起来,开始并加强了对中国的侵略。同时,西方诸国的殖民主义贸易,却遭到了清政府“闭关锁国”政策和封建自然经济的强有力抵制。于是英国通过商船走私向中国输入鸦片,万恶的鸦片给中国人民带来了深重的灾难,也使国家的白银大量外流。据统计,从道光三年(1823年)到道光十一年岁漏白银1700多万两,到道光十八年增至3000多万两。清政府财源渐近枯竭,而英国殖民主义仍不满足,为寻求市场和殖民地,决定以武力进行侵略,中英鸦片战争爆发了。

二、清前期的经济概况

连年的战争破坏以及清军入关后对汉人的血腥屠杀,全国人口从明末天启三年(1623年)只剩5100余万,到清初顺治三年(1646年)只剩1390余万,短短的23年中,人口竟减少了3900万。号称“天府之国”的四川,在明代万历时尚有耕地13万顷,至顺治时只剩下1万余顷。^①顺治皇帝说:“自兴兵以来,地多荒芜,民多逃亡”^②。御史刘明侯曰:“比年以来,烽烟不靖,赤地千里,由畿南以及山东,比比皆然。”^③陕西官吏报称:“于县治地方逐处步行,但见白骨遍地,草木迷天,行一日无居民一家,虎狼伏道,烟火绝迹。”“旧城无一椽一瓦,四野十室九空,虽留一二孑遗,皮骨空立。”^④南直隶更是地方残破,江宁城外九十余村,十室九空。^⑤江西“沿途之庐舍俱付灰烬,人踪杳绝”,“田园鞠为茂草,郊原尽属丘墟”。^⑥

社会经济衰败,生产凋敝,田园荒芜,屋舍倒塌,城镇焚毁,人口逃亡,一片荒凉而萧条的社会惨状,这就是清代统治者入关后所造成的经济状况。

尤其是清代统治者为满足满族贵族对土地的贪欲,于顺治元年(1644年)竟下令强行圈

① 《清文献通考》卷一

② 《清世祖实录》卷四三

③ 《清世祖实录》卷一四

④ 《户部抄档·地丁题本》陕西(三)

⑤ 《明清史料》丙编(第六册)518页

⑥ 《明清史料》丙编(第七册)653页

地。名义上是圈占“无主荒地”及明代已故皇亲国戚的土地,但实际上是在强占农民土地。顺治二年圈地首先在京师附近实施,“满州贵亲于辅五百里内跑马圈”,据统计,三次大规模圈地,所圈“皇庄、宗室庄田、八旗庄田,共计 166 794 顷”,“以顺天、保定、永平、河间总府为最多”^①。继而扩展到山东、河南等地,所圈之地一应拨给满族诸王、勋臣等。

清代统治者认为:“圈占非古也。然考《周礼》司勋掌赏地法,诸如赐田职田屯田,无不取给于地,普天之下,莫非王土也。本朝八旗禁旅,带甲数百万,制于近畿四百里内,圈地以代饷,雄为镶黄旗所分属焉。”^②把这作为圈占土地的理由。圈地前后延续达二三十年之久,这一野蛮的、落后的行径给清初的社会经济造成了灾难性的后果,也给人民生活带来了极大的痛苦。它不仅是对农民土地的直接剥夺,而且也是生产方式的一种极其愚昧的倒退。

清代统治者对江南发达的手工业,先是焚掠屠杀,继而把大批优秀的工匠赶进官营机房,同时规定民营织机每户不得超过一百张,每张税银五十两。议及矿产事业,清代统治者直接就以“聚众生事”为由,严格禁止开矿。而海外贸易,则实行“片板不准下海”的闭关锁国的政策。勒令沿海民户向界内后撤数十里,这就是所谓的“迁界”政策。清初,野蛮愚昧的民族歧视、民族剥夺和民族压迫政策,几乎榨尽了中国经济恢复的原生动力。

破烂不堪的国家,几近崩溃的社会经济,再也经不起折腾。康熙当政,为恢复生产,振兴农业,“培养元气”,发展社会经济,同时也为缓和尖锐的满汉民族矛盾及阶级矛盾、巩固清王朝统治,采取了一系列革旧图新的政策措施,以求社会的稳定与发展。

第一,奖励垦荒,解决土地问题。

为恢复农业生产,清初制定了奖励垦荒,优免钱粮的办法。康熙八年(1669年)下令,将明末皇庄和藩王、勋戚所占之地,给与农人,实行“更名田”之法,“将见在未变价田地,交与该督抚,给与原种之人,令其耕种,照常征粮”^③。康熙九年,又“直隶各省废藩田产,奉旨免其易价,改入民户,名为更名地”^④。即无主荒地由谁开垦,归谁所有,并永为世业,“与民田一律输粮,免其纳租”^⑤。严禁满人圈占民田,更“不许官吏侵渔,土豪占种”^⑥。同时鼓励移民垦荒,政府借给官牛,并免除赋税三年。康熙十年,清政府颁布新垦荒地升科纳粮政策,即“三年后再宽一年”^⑦。康熙十一年又将新垦荒地升科年限延长到六年,康熙十二年又将升科年限放宽到十年。康熙谕旨称:“见行垦荒定例,俱限六年起科,朕思小民拮据开荒,物力艰难,恐催科期迫,反致失业,朕心深为軫念。嗣后,各省开垦荒地,俱再加宽限,通计十年,方行起科。”^⑧清初,垦荒升科年限一再放宽,从而使获得了土地农民,减轻了部分的负担,有了喘气的机会,清初大片废弃的荒地迅速地得到开发和利用,农业生产逐渐地恢复和发展起来。

第二,轻徭薄赋,减轻人民负担。

自顺治元年起,即在全国各省、地区,视不同情况,减免田赋,或减免一半,或全免,间或免二三年,其重大减免计有 32 次之多。康熙五十一年(1712 年)始,在全国范围内实行一次

① 转引自《中国历史博物馆明清部分说明词》

② 郑天挺编:《明清史资料》(下册),天津人民出版社 1981 年版,第 14 页。

③ 《清圣祖实录》卷二八

④⑤ 《清圣祖实录》卷三二

⑥ 《清圣祖实录》卷六

⑦ 康熙《大清会典》卷二四

⑧ 《清圣祖实录》卷四四

轮流“三年而遍”的“普免天下钱粮”，为使佃民也能得到“免赋”的好处，还特别规定“凡遇蠲免之年，免业主七分、佃户三分”。乾隆时期，曾先后四次普免钱粮，三次普免漕粮，这些较大规模免除赋税、减轻负担、广施赈济的措施，使广大劳动者获得一个经济上的喘气机会，以休养生息、重振家园、恢复农业生产。

第三，兴修水利，发展农业生产。

清初，水患严重，有碍人民的生产和生活。康熙年间，大举整治河流，大力兴修水利、筑堤疏渠、挖河建坝，在淮河流域和江南各地都普遍建有良好的水利灌溉设施，使大片的盐碱荒地变为膏腴良田。另外，还修浚了永定河，开挖了一条长达 200 里的新河道，使旧河两岸良田千亩。同时在洪泽湖和黄河交会处以及黄河入海口发起了治黄大决战，招募了几十万民工，调遣了大量的八旗兵丁，投入了特大的人力、物力和财力，历时 20 多年，于康熙四十三年(1704 年)终告竣工，黄河下游旧貌换新颜，“海口大辟，下流通畅”，水患得以平息，农田享有灌溉之利，有力地促进了农业生产的恢复和发展。

清初，特别是康熙年间推行的各项经济政策，取得了较为显著的效果，全国人口数从顺治三年(1646 年)的 1 390 万增至康熙六十年(1721 年)的 2 735 万人，乾隆十四年(1749 年)增至 17 749 万人，乾隆五十一年(1786 年)增至 39 110 万人。全国耕地面积顺治十八年(1661 年)549 万顷，雍正二年(1724 年)增至 723 万顷，嘉庆十七年(1812 年)增至 791 万余顷。国家田赋收入，从雍正二年(1724 年)到乾隆十八年(1753 年)的 34 年中，田赋银增收 324 万多两、税粮增收 372 万余石。

在农业发展的基础上，手工业和商业也得到了恢复和发展，尤其表现在纺织业、矿业、制瓷业、造纸业、制糖业、制烟业、制茶业等方面，其规模宏大、分工精细、产量较高、市场繁荣，都是前代所没有的。这些部门中已不同程度地产生了资本主义生产关系的萌芽。手工业的迅猛发展促进了商业的发展，同时也带动了商业城市的增加和扩大，社会经济开始步入全面发展的时期。

清前期的财政状况集中地反映了其经济发展的曲线。清军入关时，经济凋敝，危机四伏，库藏空虚，民穷财匮。顺治七年(1650 年)岁入 1 485 万余两，岁出 1 573 万余两，财政入不敷出，始有折漕(漕粮改折银两)、增税、停发薪俸、额外征课等方法，用以平衡财政收支。自康熙革旧图新后，社会稳定，经济繁荣，国家富庶，财政充裕。康熙二十四年(1685 年)库存银达 2 000 万两，康熙四十八年库存银达 5 000 万两，雍正年间库存积盈增至 6 000 万两，使清前期经济进入了全盛时期，形成所谓“康乾盛世”。自嘉庆年始，社会经济由盛而衰，统治阶级日渐腐败，土地兼并日益严重，阶级矛盾日趋尖锐，清政府腐朽无能，外国列强乘虚而入，封建王朝制度摇摇欲坠，最终走上了半殖民地的道路。

三、清前期的财政特征

(一) 财政制度中的民族歧视性

清政府是以满族贵族为主体的满汉地主阶级联合专政的封建政权，财政大权主要操于满族贵族手中，汉族官僚处于从属地位，而财政负担则主要落在汉族人民身上。清入关之初，所圈之地尽为汉人之良田，圈地一旦转为旗地可以不纳地租，世代相袭。同为大清官吏，满族官员的俸禄远远高于汉族官员。同为大清官军，八旗官兵独享巨额的恩俸赏赐。财政、

税收政策更是以满族统治之需要而转移,清代财政中的民族特权性深刻地反映了其政治统治中的民族歧视性。

(二) 摊丁入地,赋役合一

清初沿用明代一条鞭法课征赋税,但一条鞭法不甚完善,异时异地,鞭外有“鞭”,税外有税,附加日多,弊病丛生,负担苛重,民心不定。为改变现状,康熙末年开地役制度进行改革,实行固定丁银、摊丁入地之法,即将全部丁银摊入田亩征收,并规定自康熙五十年后“滋生人丁,永不加赋”。最终完成了自唐中期以来的赋役合一的改革,这是中国封建社会的最后一次赋役制度变革,在中国田赋发展史上具有重大的意义。

(三) 加派苛重,附加盛行

清初,虽废除了明末三饷加派及其一些杂课,但是,随着经济的全面发展,统治阶级贪婪本性的膨胀,及国家财政需求不断扩大,额外课征亦日益繁重,“永不加赋”徒成形式,加派与附加日渐盛行,田赋即有三大加派:耗羨、平余和漕粮附加。此外,关税加盈余、商人加报效、绢输捐纳、盐斤加价、公摊养廉,至赋外有赋、税外加税、差外有差、赋税成灾,加派成祸。劳动者抽筋剥骨,卖儿鬻女,尚不足以应其求,财税积弊甚深,终清一代未能杜绝。

(四) 工商税日益发达

随着工商业的发展,市场经济日趋繁荣,清代的工商税亦日益发达,税种不断扩大,税目不断增加,近代新税不断涌现,赋税体系不断延伸,凡此种种都与封建经济的成熟有着不可分割的联系。它在税收上的二重性表现为:一方面,封建工商税的发达只可能导致日趋没落的封建统治阶级横征暴敛、竭泽而渔;另一方面,封建工商税的发达,为向近代税制过渡准备了充分条件,而这一过渡是历史的必然。

第二节 土地制度与户籍制度

一、土地制度

清前期的土地制度,据《大清会典》记载,“凡田地之别,有民田,更名地,有屯田,有灶地,有旗地,有庄田,有恩赏地,有牧地,有监地,有公田,有学田,有赈田,芦田,皆丈而实其顷亩之数,以书手册”。

据《皇朝政典内纂》所载,土地基本可分为四种类型:即民田、官庄、官田和屯田。

(一) 民田

民田属于私人占有的土地,亦即课税之田。它又可分为:

1. 民赋田,即指属于地主和农民的土地,可以买卖或转让;
2. 更名田,即指原属明代皇室、各藩所占有而清初交归农民耕种的土地;
3. 退圈地,即清初被圈占而后退归给农民的土地;
4. 归并卫所地,即明代由卫所管辖、清初由农民耕种的土地;
5. 官折田园地,即指没收明代官员之地和废寺之地,准折谷价,改为民田。

此外还有农桑地、蒿草籽粒地、苇课地、灶地、山地、草地、田塘、熟地、泥沟车池地,等等。清前期的土地高度集中,康熙四十二年,记“朕四次经历山东,于民间生计无不深知。东省与

他省不同,田野小民,俱系与有身家之人耕种”^①,次年,清圣祖又谈到蠲免钱粮和土地占用问题,“至于蠲免钱粮,原为加恩小民。然田亩多归缙绅豪富之家,小民所有几何?”他进一步说:“约计小民有恒业者,十之三四耳。”^②史载更为明确:“一邑之中,有田者什一,无田者什九。”^③农民一般多为佃农,租种地主的土地。

(二) 官庄

官庄,为清兵入关时所圈占的土地以及汉族地主“带地投充”而奉献的土地,亦即无税之田。官庄包括皇室庄田,宗室庄田,八旗庄田和驻防庄田。

1. 皇室庄田,系清室所有之地,直辖于内务府,即有内务府官庄之称。官庄收入“以供内府之用”,故“皆自内务府掌之”^④。顺治元年(1644年)“计立庄百三十有二”,其后又增设粮庄、棉庄、盐庄等等规模不断扩大。

2. 宗室庄田,系清廷赐予王公贝勒勒子及将军之田。据康熙《大清会典》记载,准诸王、贝勒、勒子、公等,于锦州各设庄一所,盖州各设庄一所,其额外各庄,即令退出。王庄拥有者,都是一些皇亲国戚、高官重臣,他们会充分地运用其政治权力,不断扩大王庄占地面积。

3. 八旗庄田,系授予京营屯驻八旗之土地,此皆定为世业,不归州县管理。

4. 驻防庄田,系各地驻防官兵所占有的土地。有关给田标准,清政府均有明确的规定,如康熙三十二年议准:“各省驻防旗兵,均在所住之处给与地亩。”^⑤据《大清会典事例》所记,八旗官兵所占份地也是不断地在扩大。

(三) 官田

官田,为官有土地。主要包括牧田,学田,籍田,祭田等。

1. 牧田,即“始于顺治,以供马粮之用者也。凡荒地使壮丁开垦之,以开垦之余地为牧场,其后牧场之地质,渐适于耕作,乃许开垦为田地,而令其地与牧地,以沟为界。开垦地。须依税率,纳税于官”^⑥。

2. 学田,即以其收入作为地方学校经费及贫士修学之用。

3. 籍田,即“天子亲耕之地。如先农坛,即籍田也。天子常植籍以为稻麦之祥瑞焉”^⑦。

4. 祭田,即“赐给圣贤之后裔,使充祭祀之费用”的土地。

(四) 屯田

屯田系官有土地,一般由士卒、旗人进行屯垦,以助军饷,故亦称军田或赡军田。史载:“清初定屯田官制:设卫所,每佐领拨壮丁十名,牛四头,于旷土屯田。顺治元年准州县卫所荒地无主者分给官兵屯种。旋即另定租例:果树菜畦水田苇地每亩科租一斗,麦地六升,杂粮地四升五合云。”^⑧据《皇朝文献通考》记载,凡是州县无主荒地,允许分给流民及官兵屯种。如力所不及者,官给牛具、种子,助民屯种。

① 《清圣祖实录》卷二一三

② 《清圣祖实录》卷二一五

③ 《清朝经世文编》卷三〇

④ 康熙《大清会典》卷二一

⑤ 《钦定八旗通志》卷七三

⑥⑦ 萧一山:《清代通史》(中卷),商务印书馆1927年版,第336—339页

⑧ 萧一山:《清代通史》(中卷),商务印书馆1927年版,第339页。

清初屯田沿袭明制,分为军屯与民屯,如:贵州屯卫始于雍正初年,及至乾隆四年,共设九卫,屯军定额8 921户,按户给田,上田六亩,中田八亩,下田十亩。^①又如湖南凤凰、乾州、永绥、古丈坪等厅县屯丁、练勇、老幼丁2 000名,每名授田一亩五分,共给田三千亩,以资养赡。又如台湾近山埔地拨给各社,屯丁每名给埔地二甲,外委每员三甲,把总每员五甲,千总每员十甲^②等等,史籍上此类记载甚多。

清初的屯田,按地域划分,即有直省屯田,新疆屯田,西路屯田,北路屯田。

清初因长达半个世纪的战乱的影响,人亡地荒,财政匮乏,社会秩序动荡,故屯田对于当时的社会经济稳定与发展是一大支柱产业。但由于民屯租额沉重,农民无法维持生计,纷纷逃亡而去。军屯则因费用开支甚高,效果又极差,官府也难以继。故屯田的规模和数量就不断地缩小,并逐步转向民田化。

二、户籍与人口

(一) 户籍制度

按清初制度,凡民男16岁至60岁称丁,女称口,男未成丁也称口,丁口系于户。世祖入关时,有编置户口牌甲之令。史载:“其法,州县城乡十户立一牌长,十牌立一甲长,十甲立一保长。户给印牌,书其姓名丁口。出则注所往,入则稽所来。其寺观亦一律颁给,以稽僧道之出入。其客店令各立一籍,书寓客姓名行李,以便稽察。”^③“在册时,人户各登其丁口之数”,凡载籍之丁,“六十以上开除,十六以上者增注,别其籍丁,总其成数。”^④这是清初的基本户籍制度。康熙年间,实行固定丁银、摊丁入地后,户籍永停编审。

清初的户籍分为普通户籍和特别户籍。普通户籍为一般民户的户籍;特别户籍则为旗籍和藩籍。

“顺治三年,定户籍律,凡军、民、驿、灶、医、卜、工、乐诸色人户,并以原报册籍为定。故当时户籍,分此八类。顺治五年,定编审之法,分籍为四:曰军、曰民、曰匠、曰灶,又各分为上中下三等。丁则有民丁、站丁、军丁、卫丁、屯丁、匠丁、灶丁、土丁、渔户、寄庄丁、寄粮丁诸名目,要亦归于四类而已。”^⑤“嘉庆会典则改匠为商,区为民、军、商、灶四籍”。

清初的户别分为民户、军户、匠户、灶户、渔户、回户、番户、羌户、苗户、瑶户、黎户、夷户,计十二种户别。其籍别分为民籍、军籍、商籍、灶籍、特别户籍。

(二) 人口发展情况

清代自乾隆六年(1741年)起采用按保甲组织制度登记人口数,这一方法存在一些隐漏,但能基本反映当时的情况,可以作为研究资料使用。

那么,乾隆六年之前的97年该怎么计算?本书直接采用著名史学专家田昌五、漆侠先生的说法^⑥:明万历时期的人口大概为12 000万左右,由此推算,清顺治前期的人口约

① 《财政说明书》贵州省,第一部,第二编

② 同治《钦定户部则例》卷七

③ 《清史稿·食货志一》

④ 萧一山:《清代通史》(中卷),商务印书馆1927年版,第453—454页。

⑤ 萧一山:《清代通史》(中卷),商务印书馆1927年版,第464—470页。

⑥ 田昌五、漆侠:《中国封建社会经济史》(四),齐鲁书社文津出版社1996年版,第356—357页。

在8000万上下,晚期8500—9000万之间。康熙头十年虽稍有回升,但因不久发生三藩之乱,人口又趋回落,到战争结束的康熙二十几年,已不足9000万,此后逐步回升,到康熙四十五年左右进入1亿大关,此后增长率加快,康熙末年,已与晚明时的12000万大体持平或稍有过之。到雍正后期可能超过13000万。

乾隆六年第一次公布的人口数14300万可能偏低,乾隆七年为15980万,乾隆八年为16445万,才逐渐趋向正常。乾隆二十七年为200472461人,已突破2亿。乾隆五十五年为301437115人,超过3亿。乾隆六十年到嘉庆七年(1802),因受白莲教起义等影响,人口一度回落到3亿以下,道光十四年(1834年)为401008574人,道光二十年为412814828人,这也是清前期最高的人口数。

第三节 清前期的财政收入制度

一、田赋制度

(一) 田赋的新举措

清初的田赋尽管沿用明制,但清政府也曾采取过一些新的措施:

其一,蠲免明末“三饷加派”。

清兵入关后,多尔袞即于顺治元年七月的《谕官吏军民人等令旨》中就抨击:“前朝弊政,历民最甚者,莫如加派辽饷、以致民穷盗起,而复加剿饷,再为各边抽练而复加练饷,惟此三饷,数倍正供,苦累小民,剔脂剥髓”,“自顺治元年为始,凡正额之外,一切加派如辽饷、剿饷、练饷及召买米豆,尽行蠲免”^①。顺治元年十月正式下诏书:“地亩钱粮,俱照前朝会计录原额,自顺治元年五月初一日起,每亩征解,凡加派辽饷、剿饷、练饷、召买等饷,悉行蠲免。”^②

其二,优惠垦荒措施。

康熙十二年(1673年)定制:“民间垦荒田亩,以十年起科。”^③雍正四年(1726年)定制:“山西新垦瘠地,自十亩以下,陕西畸零在五亩以下,俱免升科。凡隙地及水冲沙杂,与田不及亩者,及边省山麓河壩旷土,均永远免科。”^④乾隆三十一年(1766年)谕:“滇省山多田少,水陆可耕之地,俱经垦辟无余,惟山麓河滨尚有旷土,向令边民垦种以供口食,而定例山头地角,在三亩以上者,照旱田六年之例,升科。第念此等零星地土,本与平原沃壤不同,倘地方官经理不善,一切丈量查勘,胥吏等恐不免从中滋扰,嗣后滇山头地角水滨河尾俱著听民耕种,概免升科。”^⑤这一系列的优惠措施,促进了清初垦荒事业的发展。

其三,扶持旱地改水田。

乾隆五年(1740年)谕:“河南、湖北两省人民,有愿将旱田改为水田者,钱粮仍照原定科则,免其加赋”,专家们评述这是我国田赋史上的一大创举。

① 《清朝通史》卷一

② 《东华录·顺治朝》

③④ 《清史稿·圣祖本纪一》

⑤ 《清高宗实录》卷七六四

其四,削减苏松嘉湖赋额。

苏、松、嘉、湖田赋定额特重,是有其历史和传统原因的。据《明史·食货志二》曰:“初,太祖定天下官、民田赋,凡官田亩税五升三合五勺,民田减二升,重租田八升五合五勺,没官田一斗二升。惟苏、松、嘉、湖,怒其为张士诚守,乃籍诸豪族及富民田以为官田,按私租薄为税额。而司农卿杨宪又以浙西地膏腴,增其赋,亩加二倍。故浙西官、民田视他方倍蓰,亩税有二三石者。大抵苏最重,松、嘉、湖次之,常、杭又次之。”^①因此,苏州、松江、嘉兴、湖州四府,田赋税率之重,堪称全国之首。

然而,雍正二年,以“苏、松浮粮多于他省,诏蠲免苏州额征银三十万两,松江十五万两,永著为例”^②。雍正五年,诏减浙江嘉湖二府额征银十分之一,计银八万余两。乾隆元年,“免苏、松浮粮额银二十万石(两)”^③。这一合理的削减措施,对于均平赋税是具有十分重要的意义,并且在相当程度上调动了东南地区农业劳动者的生产积极性。

其五,减赋减租并行。

康熙四年定制:“凡灾伤免赋者并免丁徭”。康熙四十九年,户部议复:(给事中高遐昌蠲免钱粮之奏)凡遇蠲免钱粮,合计数,业主蠲免七分,佃户蠲免三分,永著为例。^④雍正八年定制,凡遇蠲免钱粮之年,蠲免十分者,江浙两省赋重粮多之地,田租一石酌减一斗五升;蠲免五分者,田租一石酌减七升五合;其余赋轻粮少各省,蠲免十分者每田租一石减五升,若田主阳奉阴违,照违制律定拟追还,地方官失于觉察者同罪。乾隆五年,在执行康熙四十九年定制时又重申,所蠲免钱粮分作十分,以七分免业主,三分免佃户。减赋减租并行,措施贯彻到底,具体落实到人,这一措施为历代王朝所罕见,受灾佃户能在蠲免田赋中得到实实在在的宽限利益,这确实有助于灾民自救度荒,重振家园。

(二) 清初的田赋

1644年世祖入关,立大清国,为尽快镇压全国各地的反清抗清斗争,清政府不得不千方百计地筹集军饷,由于明代赋役册籍大多散佚,惟有万历年间者尚存,遂令“天下田赋,悉照万历年间则例征收”。

清初仍实行田赋和丁赋分别征收的方法。

田赋沿用明代的夏税秋粮制,分两季课征,夏税不过五月,秋征不过十一月。田赋按土地的肥瘠将田亩分为上、中、下三等九则,实际上因各地田制、自然环境和经济条件的不同,土地的等则及税率的高低、差异颇为悬殊。

以田制为例:

如民赋田,陕西每亩科银二两三钱八分一厘七毫;浙江每亩科银一分五百三丝至二钱五分五厘;河南每亩科银一厘四毫至二两二分七厘;广东每亩科银八厘一毫至二钱二分三厘二毫;盛京、吉林平均一分至三分。

更名田:直隶每亩科银五厘三毫至一钱一分七厘三毫;山东每亩科银一分至三钱七毫;

以地区为例:

直隶的蒿草籽粒地,每亩科银五分至七钱二分五厘一毫不等;归并卫所地,每亩科银七

① 《明史·食货志二》

②③ 《清史稿·食货志二》

④ 《东华录·康熙朝》