

近代州县财政运转困境和调适  
基于浙江土客之争的分析

徐立望 肖依依 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

近代州县财政运转困境和调适：基于浙江土客之争的分析 / 徐立望, 肖依依著. —杭州: 浙江大学出版社, 2020. 4

ISBN 978-7-308-19537-9

I. ①近… II. ①徐… ②肖… III. ①外来人口—人口政策—研究—浙江—近代 IV. ①C924. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 202473 号

## 近代州县财政运转困境和调适 ——基于浙江土客之争的分析 徐立望 肖依依 著

---

责任编辑 胡 畔

责任校对 蔡 帆 潘建华

封面设计 周 灵

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州高腾印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 17.25

字 数 300 千

版 印 次 2020 年 4 月第 1 版 2020 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-19537-9

定 价 68.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

# 目 录

## 上编 土客之争和近代州县级财政运转与调适

第一章 近代浙江土客之争和土地问题概况 .....	3
第一节 土客问题的学术界研究动态 .....	4
第二节 蠲赋与招垦:清政府的恢复之道 .....	8
第三节 土客冲突凸显与政策调控 .....	16
第二章 庇客压土:地方财政困境与调适 .....	20
第一节 地方财政研究的学术认知 .....	20
第二节 湖州费村土客冲突与州县的暧昧态度 .....	24
第三节 太平天国战后州县的财政权能变化 .....	29
第三章 中央清查荒田与州县的应对 .....	37
第一节 浙江巡抚谭钟麟的清查荒田 .....	37
第二节 长兴按亩伸粮 .....	42
第三节 嘉兴摊荒入熟 .....	47
第四章 地方士绅的影子:光绪九年桐乡、秀水土客冲突 .....	60
第一节 从买糖纠纷到土客械斗 .....	60
第二节 地方官员的应对与处理 .....	63
第三节 客民对士绅的控告 .....	66
第五章 政绩考核与财政利益的两难 .....	70
第一节 未经丈量的土地 .....	70
第二节 正额外的地方财政状况 .....	79
第三节 中央财政中的田赋比重下降 .....	83

结 论 ..... 87

## 下编 史料汇编

一、太平天国战争之后的浙江土地和人口情况 ..... 93

二、中央、地方决策以及新闻舆论中的土客问题 ..... 119

三、土著与客民关系 ..... 183

    (一) 营勇与土著 ..... 183

    (二) 客民与土著 ..... 190

参考文献 ..... 261

后 记 ..... 270

上 编

土客之争和近代州县级财政运转与调适



## 第一章 近代浙江土客之争和土地问题概况

同治三年(1864),浙江全境克复。自咸丰九年(1859)太平军进攻湖州与杭州算起,杭嘉湖地区已经历了5年的战乱。田土一片荒芜,人口损失严重。同治二年(1863),时任浙江巡抚左宗棠奏陈浙江情形,“人物雕耗,田土荒芜,弥望白骨黄茅,炊烟断绝”<sup>①</sup>,浙西更是“屡经劫夺,闾左生意俱穷,难民之窜身荒谷者,面无人色,坐视其转侧沟壑无以活之”<sup>②</sup>。浙西三府地方志记载战后存留人口数量仅为战前人口的20%—30%。杭州府临安县乾隆年间已有丁口六万余人<sup>③</sup>,“同治初年兵燹之余……仅存丁口八九千人”<sup>④</sup>,海宁县“被烧房屋十之七,沿乡数里尽伤残,被掳千余,死难被杀万余”,以至于“鱼池积尸,两岸皆平”<sup>⑤</sup>。嘉兴府嘉兴县“户口流亡,田亩荒秽,东南各乡庄尤甚”<sup>⑥</sup>。湖州府长兴县“兵燹之余,民物凋丧,其列于册者孑遗之民仅十之三焉”<sup>⑦</sup>,安吉县“往时户口十三万有奇,至甲子秋贼退,编排止六千遗人而已”<sup>⑧</sup>,德清县“县人生还者不过十之二三”<sup>⑨</sup>。

曹树基依据嘉兴、杭州、湖州三府府志记载的户口数字估计,嘉兴府“战后人口仅及战前人口的34.3%”,杭嘉湖三府人口损失744.4万人,人口损失率

---

① 左宗棠:《沥陈浙省残黎困敝情形片》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第178页。

② 左宗棠:《致李黼堂》,《左宗棠全集·书信一》,岳麓书社2009年版,第439页。

③ 乾隆《临安县志》卷二《户口》。

④ 宣统《临安县志》卷二《户口》。

⑤ 冯氏:《花溪日记》,杨家骆主编《太平天国文献汇编》第6册,鼎文书局1973年版,第677页。

⑥ 光绪《嘉兴县志》卷十一《田赋下·土客交涉》。

⑦ 同治《长兴县志》卷首《序》。

⑧ 同治《安吉县志》卷十八《杂记》。

⑨ 民国《德清县新志》卷十一《艺文》。

高达 75.3%。<sup>①</sup> 王天奖估计嘉兴荒地 in 土地总数中的比重“平湖、海宁两县约占 70%；嘉兴、秀水、桐乡等县约占 50%；嘉善、石门约占 45%”<sup>②</sup>。

太平天国战争波及浙江全境，对浙江尤其是浙西区域影响重大，这也导致大量来自两湖、河南、安徽等地的外省客民进入浙江，来自浙南温州、台州、绍兴的本省客民来到浙西的湖州、嘉兴和杭州区域。近代浙江移民最主要的流入地是浙西，土著和客民矛盾最集中的也是浙西。也正因为如此，近代浙江土客之争及土地问题实际上以太平天国战乱之后的浙西为主要的研究对象。随着时间推移，土著和客民冲突频发。

## 第一节 土客问题的学术界研究动态

对太平天国后浙江地区的土客冲突研究，早期学界讨论自觉地采用阶级斗争的观点，将土客关系视作客民代表的农民阶级与土著代表的地主阶级之间的斗争，注重分析客民进入战后地区，对当地土地关系有何影响。争论的焦点在于进入苏浙皖一带垦荒的客民的阶级性质属于自耕农还是佃农。茅家琦的《太平天国革命后的江南农村土地关系试探》<sup>③</sup>讨论客民的租佃性质，认为招垦的客民主要是佃农。王兴福的《太平天国革命后浙江的土地关系》<sup>④</sup>认为招垦政策下进入浙江的客民为自耕农性质。李文治的《论清代后期江浙皖三省原太平天国占领区土地关系的变化》<sup>⑤</sup>中对太平天国战后浙江省的地权分配问题进行研究，提出土客矛盾主要围绕土地问题发生，垦民剧烈的反夺地运动和州县官府变通后的招垦政策，使地权分配发生变化。随着讨论进展，对客民本身的研究逐渐细化。王天奖的《清同光时期客民的移垦》<sup>⑥</sup>首次具体论述了太

---

① 曹树基、李玉尚：《太平天国战争对浙江人口的影响》，《复旦学报（社会科学版）》2000年第5期，第33—44页。

② 王天奖：《太平天国革命后浙江农业的恢复问题》，《南京大学学报》1984年第3期，第68—72页。

③ 茅家琦：《太平天国革命后的江南农村土地关系试探》，《新建设（哲学社会科学）》1961年第12期，第49—56页。

④ 王兴福：《太平天国革命后浙江的土地关系》，《史学月刊》1965年第6期，第9—16页。

⑤ 李文治：《论清代后期江浙皖三省原太平天国占领区土地关系的变化》，《历史研究》1981年第6期，第81—96页。

⑥ 王天奖：《清同光时期客民的移垦》，《近代史研究》1983年第2期，第224—241页。

平天国战后进入垦荒的客民,文章分析战后向原太平天国辖区移入客民的五种来源,以地方志材料描绘浙江接纳客民的情况。他之后发表的《太平天国革命后浙江农业的恢复问题》<sup>①</sup>认为土客争斗是一场土著地主与客垦农民争夺土地的斗争,并分析阶级力量对比和阶级关系变化对战后浙江土地争夺的影响,提出战后垦荒政策维护旧地权关系以恢复地主阶级土地占有制,并着力于增加清政府财政收入。

20世纪90年代后的移民史研究,开始关注太平天国战后向江南的移民中的人口问题。行龙的《论太平天国前后江南地区的人口变动及其影响》<sup>②</sup>估计太平天国战乱前后浙江等地区的人口变化,探讨太平天国后客民的移入浪潮对江南地区社会经济和生活产生的影响,认为客民结帮与土民争夺是农民与地主之间阶级斗争的另一种表现形式,客民移入导致人口性别比例失调,使社会秩序趋于混乱。葛剑雄等编写的《中国移民史(第六卷)》<sup>③</sup>专辟一章介绍太平天国战后的移民,其中浙江部分叙述了嘉兴府移民垦荒的情况,分析土客争斗,并根据地方志与其他邻近府县进行比较,对战后嘉兴府客民的人数和比例做简单估计。在此基础上,曹树基、李玉尚的《太平天国战争对浙江人口的影响》<sup>④</sup>对太平天国战争中的人口损失和战争后的人口增长做更为详细的估计,对移民数量也略有提及。

客民问题涉及政治、经济、文化、社会诸多方面,在最初研究选取的经济与政治视角之后,学界也尝试从法律、文化、社会组织等诸多角度切入江南地区的客民研究。池子华以文化学视角考察近代江南地区的土客冲突,文章提出,土客冲突是文化交流的一种特殊形式,移民是区域文化交流的重要媒体。土客两种异文化在语言隔阂、风俗习惯与乡土民情不同、客民生活方式原始、土著对游移不定的客民产生不信任感、客民易受剥削、流民群体成分复杂等多元

① 王天奖:《太平天国革命后浙江农业的恢复问题》,《南京大学学报》1984年第3期,第68—72页。

② 行龙:《论太平天国前后江南地区的人口变动及其影响》,《中国经济史研究》1991年第2期,第29—45页。

③ 葛剑雄、吴松弟、曹树基:《中国移民史(第六卷)》,福建人民出版社1997年版。

④ 曹树基、李玉尚:《太平天国战争对浙江人口的影响》,《复旦学报(社会科学版)》2000年第5期,第33—44页。

而复杂的原因下产生矛盾,并经过隔阂、抗拒、渗透、冲突,逐渐达到融合。<sup>①</sup> 同样从文化视角出发的有张福运的《意识共同体与土客冲突——晚清团湖案再诠释》<sup>②</sup>,文章提出“意识共同体”这一解释框架,推论土客冲突的根源在于双方文化上的差异,其实质是两种基于差异性地域文化的意识共同体的冲突。张佩国则以近代江南的村籍与地权的研究为切入点,讨论了客民进入村落社区的村籍问题,阐释太平天国后浙江地区土客争夺土地所有权冲突的原因为村籍制度这一游戏规则缺失,即缺乏稳定的聚落形态下形成的村落意识共同体和客民有永久居留意向并认同入村资格限制规则。村籍观念的逻辑是封闭的族群关系网络背后隐含着村民对本村土地权的资源独占观念。<sup>③</sup> 杨鸿雁梳理清政府调处客民问题的政策,即准予客民异地入籍、给予垦荒客民农贷支持、给予垦荒客民税收优待、将所垦土地授予客民四项措施。<sup>④</sup> 吴善中在对长江中下游、运河流域会党的研究中涉及客民问题,认为大批客民迁入使哥老会等秘密会党蔓延至浙江地区,太平天国战败后的散兵游勇、江淮地区的盐枭势力也促成了会党的壮大。<sup>⑤</sup>

近年来对太平天国战后的客民研究,主要关注于江南地区,尤其是苏浙皖三省交界的江苏江宁府、江苏镇江府、江苏常州府、浙江湖州府、安徽广德直隶州、安徽宁国府这几个地区。冯贤亮的《清代浙江湖州府的客民与地方社会》从人与环境生态的角度,强调外来棚民的大增及其无节制的租垦活动,很快导致了山丘地区的植被破坏和水土流失,从而使生态条件并不稳定的湖州乡村出现了许多社会问题,也导致了土客冲突。他对整个清代湖州府的土客冲突状况作了大致描述,并梳理出光绪《嘉兴县志》所载两条光绪九年嘉兴府土客

---

① 池子华:《土客冲突的文化考察——以近代江南地区为例》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》2000年第1期,第2—6页。

② 张福运:《意识共同体与土客冲突——晚清团湖案再诠释》,《中国农史》2007年第2期,第104—112页。

③ 张佩国:《近代江南地区的村籍与地权》,《文史哲》2002年第3期,第145—151页。

④ 杨鸿雁:《略论清朝客民的法律调控措施》,《贵州大学学报(社会科学版)》2009年第2期,第93—99页。

⑤ 吴善中:《客民·游勇·盐枭——近世长江中下游、运河流域会党崛起背景新探》,《扬州大学学报(人文社会科学版)》1999年第5期,第29—36页。

械斗的史料。<sup>①</sup> 葛庆华的专著《近代苏浙皖交界地区人口迁移研究(1853—1911)》<sup>②</sup>研究太平天国战争中及战争后苏浙皖交界地区人口的迁入与迁出状况,在战后人口迁入方面,分析客民的迁移过程、地理分布、影响分布因素、来源、数量、入籍和发展,探讨客民对经济变迁、文化景观、区域社会的影响。在土客冲突方面,以皖南教案为具体研究对象,提出皖南教案实际为教会偏袒湖北客民而爆发的一场土客冲突,并非真正的反洋教斗争。在之后的《近代江南地区的河南移民——以苏、浙、皖交界地区为中心》<sup>③</sup>与《太平天国战后苏浙皖交界地区的两湖移民》<sup>④</sup>两篇论文中,葛庆华分别对太平天国战后河南、两湖地区向浙江湖州府等地移民的迁移过程、地域分布、影响作用三方面做介绍与分析。柳岳武利用《塔景亭判牍》这一江苏省句容县的县官审判材料研究江南地区的土客冲突与融合。<sup>⑤</sup> 文章分析太平天国后客民南迁入句容县的主要原因,研究当地客民的主要构成和生活状况,列举土客冲突与融合的案例,指出句容土客冲突主要体现在争夺水土资源、风俗习惯或乡土观念差异、政府和当地社会行为失当三个方面。

以往的学术研究对太平天国后进入浙西地区的客民问题已在宏观层面上有一定探讨,对客民的阶级性质、人口数量、来源分布、社会影响等方面均有较为深入的研究。对于浙江地区土客关系问题的个案研究与探讨,主要集中于浙江湖州府地区,忽视同样接纳大量移民的嘉兴府等浙西地区的客民问题研究,少有全局性的关注。本书的立足点有二:一是厘清浙江近代以来客民迁徙与土客冲突史实,勾勒客民的来源、清廷从招垦到查荒的政策转变、土客冲突的不同类型等等;二是揭示土客冲突的背后缘由。在多起土客冲突事件中,基层地方官员不惜得罪土著,而对于没有根基的客民多有袒

① 冯贤亮:《清代浙江湖州府的客民与地方社会》,《史林》2004年第2期,第47—56页。

② 葛庆华:《近代苏浙皖交界地区人口迁移研究(1853—1911)》,上海社会科学院出版社2002年版。

③ 葛庆华:《近代江南地区的河南移民——以苏、浙、皖交界地区为中心》,《史学月刊》2003年第1期,第102—106页。

④ 葛庆华:《太平天国战后苏浙皖交界地区的两湖移民》,《湖南大学学报(社会科学版)》2005年第4期,第97—102页。

⑤ 柳岳武:《清末民初江南地区土客冲突与融合——以江苏句容县为主要研究对象》,《史林》2012年第2期,第128—137页。

护。这令人疑惑的举措背后,有着复杂的现实考虑,蕴藏着丰富的历史信息。

## 第二节 蠲赋与招垦:清政府的恢复之道

### 一、蠲免

自咸丰十一年(1861)浙西被太平天国控制后,至同治四年(1865)的5年时间里,杭嘉湖三府的税赋无从收取,逐年均获得清政府的蠲免。咸丰十一年十二月上谕“所有江苏、安徽、浙江失陷郡县明年钱粮漕米著一概蠲免,以纾民力”,而失陷郡县的范围,据时任浙江巡抚左宗棠当年陈请,“除定海厅、石浦厅及龙泉、泰顺、庆元三县未被贼扰外,其现已肃清地方,有城池窜陷未久旋即收复,乡村间有未被扰者;有城垣幸存,而乡村受害转甚者,本年钱粮均应在恩旨蠲免之列”<sup>①</sup>。同时,左宗棠请求“俯准将咸丰十一年份被扰各县应完钱粮实欠在民者分别征蠲”,获准照办,浙西三府同时免除咸丰十一年(1861)与同治元年(1862)两年的税赋。

同治二年(1863)六月上谕“着左宗棠通飭杭、嘉、湖三属,将实在应征漕粮税则详细确查,各按重轻,分成量减,奏明办理”<sup>②</sup>,左宗棠回奏“现在杭、嘉、湖三府均未克复,户口半多流亡,征册亦俱毁失,势难核实勾稽”<sup>③</sup>,税赋无从收取,上谕“浙江被陷地方,同治元年分钱漕既已有旨豁免,即著将同治二年分钱漕一体豁免”<sup>④</sup>。

同治三年(1864),左宗棠再以浙西州县“均系上年秋冬及本年春间克复,

---

<sup>①</sup> 左宗棠:《遵旨豁免浙江钱粮敬陈办理情形》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第78页。

<sup>②</sup> 同治二年六月上谕,载光绪《嘉兴府志》卷二十三《蠲恤一》。

<sup>③</sup> 左宗棠:《复陈杭嘉湖三属减漕情形并温郡减定折》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第77页。

<sup>④</sup> 《谕蠲免浙省钱漕,于原降谕旨二年前上添注同治二字》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第212页。

地方被扰最深,同治三年钱粮,应援照二年成案,请旨蠲免”<sup>①</sup>。是年上谕:“加恩著照所请,所有被扰最深之富阳、新城、於潜、昌化、临安、余杭、海宁、仁和、钱塘、嘉兴、秀水、嘉善、海盐、石门、平湖、桐乡、德清、武康、孝丰等州县,应征同治三年钱粮,著援照二年成案,均予蠲免。”<sup>②</sup>上述蠲免钱粮的州县,即为杭州府所辖的8县1州,嘉兴府下的7县,以及湖州府下的3县。

随着太平天国战争在浙江境内接近结束,筹划兵灾善后成为重心。在浙江省蠲免田赋之余,削减漕粮一事也提上议程。明清两代江南重赋问题由来已久,太平天国兵燹之后,减赋之议再起。同治二年(1863),江苏督抚曾国藩、李鸿章率先提起减赋奏议。<sup>③</sup>上谕同意核减苏州、松江、太仓三府粮额,又“飭左宗棠确查税则重轻,分成酌减”<sup>④</sup>。此时浙江尚处于战乱之中,清查无从谈起。至同治三年(1864)八月杭嘉湖战事平息,浙江设立清赋局,先于江苏举办削减漕粮。当时减赋有统减与分减之争,统减即杭嘉湖各州县田赋均按统一比例核减,以图简便,而分减则是依照原有额度轻重分别量减。当年十月,左宗棠呈奏浙江省减赋事宜,其中“减正赋”方案:“先去浮额之甚,以除轻重不均之弊,拟各按上、中、下赋则分别定数”<sup>⑤</sup>,分每亩征米上则一斗一升以上、中则六升至一斗一升、下则六升以下三个等级,分别制定减米数额。而杭嘉湖总体减赋额度则仿照江苏,削减三分之一。户部以杭嘉湖漕额不及苏松太之多,应照江苏省统减米数,即“按原额于三十分中减去八分”<sup>⑥</sup>,获上谕准许。

同治四年(1865)闰五月,继任浙江巡抚马新贻与左宗棠共同上奏,将上则与中则再各细分等级:

① 左宗棠:《浙省被灾郡县同治三年应征钱粮请分别征蠲折》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第421页。

② 《谕准左宗棠所奏蠲免浙江省新复郡县同治三年钱粮》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第422页。

③ 关于同治减赋,参见倪玉平:《试论同治朝江浙“减漕”运动》,《石家庄学院学报》2007年第4期,第18—23页;周健:《同治初年江苏减赋新探》,《近代史研究》2017年第4期,第38—59页。

④ 《廷寄江苏苏松常镇太浙省杭嘉湖诸府州县飭酌减漕粮额赋以苏民困》,《曾国藩全集·奏稿六》,岳麓书社1989年版,第3421页。

⑤ 左宗棠:《议减杭嘉湖三属漕粮大概情形折》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第564页。

⑥ 《户部奏折》,《桐乡县志》卷二十三《蠲恤一》,第8页。

仍于上、中、下三则之中再分五等：如上则之一斗六升至一斗九升，酌减十分中之三分；上则之一斗一升至一斗五升，酌减十分中之二分五厘；中则之九升至一斗，酌减十分中之二分；中则之六升至八升，酌减十分中之一分五厘；六升以下，则统减十分中之一分。均按整数核减，畸零细数不再琐扣，通筹合算。<sup>①</sup>

按此等级规则，浙江省将杭嘉湖三府 22 个州县，其中田、地、山、荡各类土地分别核算减赋数额，呈送清单。由此，杭嘉湖三府原有额征漕粮 1147300 余石，除嘉兴、湖州两府输送至内务府供皇室、京官享用的白粮，及用于南方驻军军饷的南米不减外，其余 1000400 余石漕额按 8/30 比例减除 266765 石。因嘉兴、湖州二府所征南米、白粮数额远大于杭州府，所减漕额也更多。杭州府减米 25753 石，约占原漕额（178189 石）的 16%；嘉兴府减米 145416 石，约占原漕额（587475 石）的 25%；湖州府减米 95613 石，约占原漕额（380014 石）的 25%。<sup>②</sup>

虽获减免，马新贻奏报浙西仍然无法征收赋税：

俯准援照安徽成案，将被害最深之临（安）、（於）潜、新（城）、昌（化）、武（康）、安（吉）、孝（丰）七县应征同治四、五两年钱漕银米全行蠲免；其余被扰稍次，田地未尽开垦州县亦难照额征收，请将仁和、钱塘、富阳、余杭四县应征本年钱粮，缓俟秋成酌定成数启征；海宁、嘉兴、秀水、嘉善、海盐、平湖、石门、桐乡、乌程、归安、长兴、德清十二州县应征本年钱粮，缓俟麦熟蚕毕，查明荒熟，酌定成数，分别征蠲，以纾民力，届时再行具奏。<sup>③</sup>

上谕：“该府即刊刻誊黄，遍行晓谕，务使实惠均沾，毋任吏胥舞弊，用副朝廷轸念民依之至意，余著照所议办理。”<sup>④</sup>浙西三府同治四年（1865）的赋税也就此蠲免或缓征，杭州、湖州两府所辖的 7 县还蠲免了同治五年（1866）的钱粮。

<sup>①</sup> 马新贻：《马端敏公（新贻）奏议》卷一《杭嘉湖应征漕粮酌定应减分数折》，文海出版社 1975 年版，第 42 页。

<sup>②</sup> 戴槃：《杭嘉湖漕粮分成量减记》，载氏著《杭嘉湖三府减漕记略》，同治六年重刊本，第 6 页。

<sup>③</sup> 马新贻：《马端敏公（新贻）奏议》卷一《杭嘉湖三府属应征钱粮分别蠲缓折》，文海出版社 1975 年版，第 55 页。

<sup>④</sup> 《咸丰同治两朝上谕档（同治四年）》第十五册，广西师范大学出版社 1998 年版，第 148 页。

## 二、招垦

蠲免是养民之道,也是无奈之举,恢复缺失人口,重新开垦荒地才是长久之计。杭、嘉、湖三府征粮以嘉、湖为重,嘉兴、秀水、嘉善又为嘉兴府征粮最重地区,桐乡等县次之,亦为重赋之地。一方面,迫于战乱后生产压力,嘉兴府减漕三成,减额八万六千余石<sup>①</sup>;另一方面,清代财政在经过镇压太平天国消耗后走向枯竭,镇压太平天国所需军饷消耗巨大,户部积储的库银基本耗尽,用于临时筹款的捐输收入甚微。清廷对开垦因战乱抛荒的荒田,以此增加田赋收入的需求异常紧迫。早在同治二年(1863)浙江战乱尚未结束时,左宗棠就已开始提议“筹采买豆谷种子,购办耕牛,召集邻省农民来浙耕垦,冀将来或有生聚之望”<sup>②</sup>,以招垦扩充获批“召集流亡,给资耕种,具见该抚能体朝廷德意,惠我烝黎”<sup>③</sup>,但战乱未结束,对抗太平军为当务之急,国家对战后安抚措施无暇顾及,未有国家层面的招垦措施。

浙江战乱结束之后,左宗棠赴福州追击李世贤残部,马新贻接任浙江巡抚。面对战后浙江情形,马新贻上书六条应办事宜,在他认为浙江急切需要兴办的事务中,筹办开垦即为其中一条。他提出应招募因战乱逃亡的本籍流民,以及邻近的农民,提供种子,并建议将移民和垦熟田地数量纳入州县官员考核的范畴:

浙中田地多膏腴,而浙西为最,自遭兵燹以来大半皆成荒土。推求其故,总缘人民流亡,十室九空所致。夫小民虽愚,谋生则智。其有籍而不归,有田而不耕者,岂其本心哉?亦力有所不逮故耳。为今之计,必须酌借工本,以资兴作。拟飭各州县设法招辑,毋论本籍、流民及邻境庄农,有愿耕作者,均准认地栽种。或籽种、农具一时力难措办,由司库另筹款项,发交地方官酌量借给,秋收后归还,不取其利。其如何招辑,及成熟后如何征纳之处,均责成地方官因地制宜,禀由臣酌核飭遵。嗣后即以招徕

① 马新贻:《浙江海运漕粮全案重编》卷一《减漕事宜》,同治六年刻本。

② 左宗棠:《沥陈浙省残黎困敝情形片》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第155页。

③ 《谕左宗棠照所拟军事部署办理,并飭杨坊等措款购米运浙办赈》,《左宗棠全集·奏稿一》,岳麓书社1987年版,第180页。

之多寡,田地之荒熟,以定州县考成。庶于拯民之中,暗寓察吏之法。劝惩并施,宽以岁月,则田土可无荒芜,人民可期复业矣。<sup>①</sup>

只是他提出的仅仅为框架下的指导意见,未明确提出召集移民措施、征收田赋办法,上谕批复与浙江布政使蒋益澧“和衷商榷,次第兴办”<sup>②</sup>,也未有具体招垦措施。

在同治四年(1865)马新贻筹办开垦时,浙西仍处于连年免除钱粮的时期。因而马新贻在办理浙西战后事务时并不考虑钱粮征收,而将征收问题留待州县官员制定并申报。

浙江蠲免田赋钱粮的时间持续到同治五年(1866),当年太平天国战乱全部结束。此时,清廷关注的重点由收复太平天国占领区转移至战后地区重建,命令各省督抚根据当地情形制定招垦章程,上谕各督抚“皆分别土、客,部署开荒”,并下令按照荒熟田地的比例确定下属州县官员的考核。<sup>③</sup> 谕令之下,浙江巡抚马新贻呈奏《浙省垦荒章程》八条:清荒产、广招徕、定租赋、发牛种、修水利、定劝惩、慎稽查、筹经费。<sup>④</sup>

马新贻的垦荒设计与其到任之初所呈《缕陈浙省应办事宜六条折》一脉相承,首先清理荒产籍册,招徕耕农,打开垦荒先局;其次发给耕牛、种子,制定荒田征收田租、赋税规定,修缮水利,保障垦荒所需;最后制定官员垦荒奖励与惩罚机制,管理前来垦荒的客民,筹措相关经费,以之决定地方官的考成。战乱之后,征收钱粮所用仓库、册案多被毁坏。马新贻于同治三年(1864)十二月到任浙江巡抚后,清理簿册,核算荒产即为当务之急。同治四年(1865)三月,上任不过数月的马新贻奏报钱粮积欠混乱,甚至有一县之中数任官员未经交代结算,责成现任官员统一核算接收,造册报告。<sup>⑤</sup> 浙江州县当年汇报的清查结

① 《马端敏公(新贻)奏议》卷一《缕陈浙省应办事宜六条折》,文海出版社1975年版,第23页。

② 《马端敏公(新贻)年谱》,文海出版社1968年版,第76页。

③ 《清史稿》卷一百二十《食货一》:“著各该督抚因地制宜,妥议章程,广为招垦,按荒熟之成数定属员之举劾,务使实力奉行,以拯民困而尽地利。”

④ 马新贻:《马端敏公(新贻)奏议》卷三《办理垦荒新旧比较荒熟清理庶狱折》,文海出版社1975年版,第315—332页。

⑤ 马新贻:《马端敏公(新贻)奏议》卷一《各属交代酌拟设局调省勒限清结折》,文海出版社1975年版,第39—41页。

果令马新贻很不满意,其中多存在不实不尽之处。同治五年(1866)四月,马新贻颁发《比较荒熟册式》,要求州县填报土地赋税原额规定各类田地亩数、上年垦种田地亩数与本年新垦田地亩数。上年垦种数与原额田地的差额即为荒产亩数;本年新垦与上年垦种亩数比较,即可得知州县垦荒成效。此外州县田亩分东、西、南、北四部分,分别呈报,以便于抽查勘验。

对于之前未有具体规章的荒田租赋,同治五年(1866)呈奏的《浙省垦荒章程》以大量篇幅详细规划。

由于荒芜田地的垦复较为困难,需要消耗大量劳力工本,且荒田产量小于熟田,垦荒客民在租佃荒地辛苦垦种并交纳租佃后所得无多,章程中遂有定租赋一条,对开垦荒地给予减免租赋的补偿。马新贻认为各州县普遍仅以土地荒熟,而不以荒地是否有主来判断征蠲,以至于常常在荒田产业归属上产生纠纷。招佃垦荒应按荒田有主和无主情况分别具体办理。有主田地责成业主招佃农垦种,如果有人承租,那么业主有田租收入后即应输送田赋,若田主以免租一年来补偿开垦荒田工本的,可申请蠲免本年或二年粮赋,“有租者有赋,无租者无赋”,促进荒田开垦。无主田地即收为公产,责成州县地方官员查明确切地点亩分并招人垦种,发给准垦印单为垦种凭证,免租二年,之后征收粮赋,粮串内须注明“认垦”字样,即垦荒之人并不获得土地产权。若有人认领无主田地,查明后认领业主需补偿垦荒佃农所费工本,或转作有主土地佃垦。若田地多年后仍无人认领,准许垦荒者转作自己产业,报税过户。若田地业主绝户,承垦者还需承担照料遗存坟墓的责任。原文规定如下:

查荒芜田、地、山、荡、塘等项,现在所在皆有,其间无主荒废者固多,而有主坐误者亦正不少。此时若不设法招垦,明定章程,在久荒之产,业主因招佃稍难,且恐收租,即应纳粮,未免因循坐误;在佃户,因垦熟不易,且既费工本,又需佃租,余润无多,亦未免迟疑观望;在各州县,则无论有主无主,惟视地土之荒熟以分征蠲,而于恤农劝垦之道,不知耐心讲求,坐视业荒赋悬,公私两受其病。但开荒不外劝垦,劝垦不外恤农。恤农不得其法,则未垦者怀疑生畏,瞻顾不前;已垦者构讼酿争,弊累百出。

臣与各司道周咨博访,再四筹酌,招佃垦荒一事,须以有主无主为断,不宜一律办理,庶可上下交益,行之无碍。应令将荒废之产,其有主者,责