

上篇 满足经常军需国用的 政策目标

赋税政策是一定时期统治阶级特定统治思想指导下的产物。统治阶级只能从自身所处的具体历史条件出发，根据自身对现实问题的认识、历史经验的总结 and 传统经济思想的承袭，制定出相应的赋税政策。清朝统治者各个时期对赋税问题的有关主张和思想，是形成清代赋税政策的重要因素。影响清代赋税政策的统治思想，主要表现在两个方面，一是清朝统治阶级关于赋税政策目标的认识，一是统治阶级关于各种赋税关系处理原则的思想。这些思想和政策主张直接影响着清朝政府赋税制度的内容和政策调整的方向。因此，我们在研究清代赋税制度和政策调整的具体内容前，首先对这一时期清政权的赋税政策思想加以论述。

一 原额观念与政策目标

政策目标是政策制定者所希望赋税的征收和减免应达到的期望值。马克思曾经说过：“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，一句话，它是行政权力整个机构的生活源泉。强有力的政府和

繁重的赋税是同一个概念”。^① 在封建社会，赋税征收的直接目的，是为国家机器的正常运转提供充足的财力保证。赋税征收是形成国家经济能力的主要途径。由于所处的具体历史背景和所面临的现实问题不同，清代前期不同的历史阶段清政府的赋税政策目标也存在着差异。在此，我们首先对清代前期不同历史阶段清政府的赋税政策目标及思想分别加以分析，然后总结出影响清代前期赋税政策发展趋势的带规律性的赋税政策目标思想。

（一）万历原额与军需筹措

1644 年清军入关定鼎北京到 1681 年清朝政府收复台湾，是清朝政府进行统一战争夺取并巩固全国统治权的时期。这一时期赋税的征收直接服务于统一战争的需要，赋税政策及其目标表现出鲜明的时代特色。为了取得统一战争的胜利，实现对全国的真正统治，人心的向背至关重要。清朝政府作为新建立的政权，必须推行优于故明前朝的政策，才能取得民众的支持和拥护，并建立起牢固的社会基础。基于这一要求，清政权定鼎北京不久，便致力于以明代万历年间赋税原额为准建立新的赋税征收体制，剔除明季的赋税加派，大力宣扬“轻徭薄赋”以树立在赋税政策方面清政权的新形象。然而，在另一方面，面对清初严峻的政治军事形势，统一战争正在进行，对全国的统治尚未实现，清政权不得不在追求赋税征收秩序化的同时，采取各种手段组织财力以支持战争。这样，在赋税的征收实践中，仍然将明末的一些加派保留下来，使得一些曾被免除的加派项目纳入清朝的赋税体制。而且，为了筹措军费还采取了预征和开设新的加派等措施，破坏了赋税的正常征收原则。所

① 路易·波拿巴的雾月十八日》，《马克思恩格斯选集》第 1 卷，第 697 页。

以，清初的赋税政策表现出鲜明的两面性。

1. 万历原额的定赋原则

入关伊始，对满洲贵族统治者来说，建立完善的赋税征收体制和掌握熟练的理财本领是一个全新的课题。顺治二年闰六月初七日，多尔衮召见满汉大学士议论军国大事，当绥远巡抚赵兆麒谈及钱粮奏销事宜，多尔衮便插话称“钱粮事宜只须咨会户部奏缴，何必一一奉告”。表现出冷淡的态度。在场的一些汉族大学士也向多尔衮启奏道“钱粮关国家重务，凡有支销，自当奏闻。若径咨户部，不经上闻，恐后世滋弊不可为训。此前朝旧例，似不可废”。^①汉族官僚有在明代从政的经验，他们深知赋税征收及其政策对于国家政权及统治稳定的重要，正是在他们的极力吁请下，清朝统治者把建立正常的赋税制度作为一项重要的任务。

顺治元年（1644）五月，清军入关不久，御史曹溶、给事中刘昌、巡抚方大猷等官员便纷纷上疏主张“定经赋”、“议国用”。^②那么，赋税征收的标准究竟怎样确定？在以农业为中心的古代中国，由于农业常年产量长期增长不大和儒家“量入为出”财政思想的影响，每当朝代更替之际，新兴政权大多以前朝的赋税原额作为确定赋税征收额的依据，形成一种遵循原额的传统。这种原额观念也直接为清初赋税征收额的确立所遵循。

清初确立赋税征收标准时，一种意见主张“以明末练饷为标准”。^③也就是以明末包括三饷加派在内的赋税征收额为依据。大学士范文程根据对历史经验的总结，对多尔衮建言指出“明之亡，由于酷苛小民，激成流寇之变，岂可复蹈其所为”。^④正是基于明末苛索

《多尔衮摄政日记》，顺治二年闰六月初七日。

《清世祖实录》卷5。

《清稗类钞》第2册，518页；范文肃定赋税，中华书局1984年。

昭槁《啸亭杂录》卷2，《范文肃公厚德》。

横征导致政权灭亡的认识，顺治元年（1644）七月初八日摄政王多尔袞颁布谕令，废除明末三饷加派。谕令称：“前朝弊政，厉民最甚者，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，剔脂刮髓，远者二十余年，近者十余年，天下嗷嗷，朝不及夕。更有召买粮料，名为当官平市，实则计亩加征，初议准作正粮，既而不肯销算。有时米价腾贵，每石四五两不等，部议止给五分之一。高下与夺，唯贿是凭，而交纳衙门又有奸人包揽，猾胥抑勒，明是三饷以外，重增一倍催科，巧取殃民，尤为症政。……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。各该抚按，即行所属各道府州县军卫衙门，大张榜示，晓谕通知。如有官吏通同朦胧混征暗派者，察实纠参，必杀无赦。”^①但赋税的实际征收，必须有相应的赋税册籍作为依据，清初赋税征收标准的确立便通过编纂赋役全书来进行。

顺治元年（1644）十一月，山东道监察御史宁承勋上疏指出，“赋役之制未颁，官民无所遵守”应当命令户部“著定书册，刊布海内”，使“州县有司遵照条规，户给易知由单，庶愚民尽晓，而永遵良规矣”。^②顺治三年（1646）四月，摄政王多尔袞正式谕令户部办理赋役全书的编纂事宜，“特遣大学士冯铨前往户部，与公英俄尔岱，彻底察核。……在内责成各该管衙门，在外责成抚按，严核详稽，拟定赋役全书，进朕亲览，颁行天下”。^③随后又特命户部右侍郎王宏祚专门主持赋役全书的编纂工作。大学士范文程建议，“天下田赋，悉照万历年间则例征收，除天启、崇祯时诸加派”。^④清初面临严峻

^① 摄政王谕官吏军民蠲除三饷档案影印件，载《明清档案》第一册，第33—37页，台湾联经出版事业公司。并见《清世祖实录》卷6。

《清世祖实录》卷11。

《清世祖实录》卷25。

《清史列传》，《范文程传》。

的政治军事形势，军需紧急，最迫切的需要是保证税收，而保证税收最为稳妥的政策是尊重各地万历年间的田赋原额。顺治十四年（1657）十月丙子日，《赋役全书》编纂完成。在给户部的上谕中，顺治帝曾指出编纂赋役全书的原则和理由，“朕惟帝王临御天下，必以国计民生为首务。……当明之初，取民有制，休养生息。万历年间，海内殷富，家给人足。天启崇祯之世，因兵增饷，加派繁兴，贪吏缘以为奸，民不堪命，国祚随之，良足深鉴。朕荷上天付托之重，为生民主……诚恐有司额外加派，豪蠹侵渔中饱，民生先困，国计何资？兹特命尔部右侍郎王宏祚将各直省每年额定征收起存总撒实数编列成帙，详稽往牒，参酌时宜，凡有参差遗漏，悉行驳正。钱粮则例，俱照明万历年间。其天启崇祯时加增，尽行蠲免……纲举目张，汇成一编，名曰赋役全书，颁布天下，庶使小民遵兹令式，便于输将，官吏奉此章程，罔敢苛敛。为一代之良法，垂万世之成规”。^①清朝统治者分析了赋税征收和明王朝兴亡的关系，把万历年间的赋税征收原额作为新政权赋税征收的依据。这既可减除明末赋税加派给人民带来的困扰，“岁减数百万两，民赖以苏”，^②又可以使清朝的赋税征收尽快走向正轨，为统一战争的胜利提供充足的财力保证。康熙二十四年（1685）由于“户口土田视昔有加，按赋增徭，因地加赋，条目纷繁，易于混淆”，下令重修赋役全书，“止载起运、存留、漕项、河工等切要款目，删去丝秒以下尾数，名曰《简明赋役全书》”。^③但因顺治时所编赋役全书遵循已久，未曾颁行。顺治时所编赋役全书便成为清朝后世赋税征收的重要参考依据。

2. 满足军需的逾制实征

《清世祖实录》卷 112。

昭梿：《啸亭杂录》卷 2，《范文肃公厚德》。

《清史稿》卷 121。

顺治年间清政权致力于赋税征收的秩序化，但当时全国尚未统一，全国范围内的赋税体制没有建立起来，面对庞大的军费开支，清朝政府财政不平衡的情况十分严重，正常的赋税收入远远不能满足各项支出的需要。

顺治九年 户部尚书噶达洪等在题本中引礼科给事中刘余谟题本文称“，钱粮每岁入数一千四百八十五万九千余两 出数一千五百七十三万四千余两。见在不敷银八十七万五千余两。其中各省兵饷一年该银一千三百余万 各项经费不过二百余万。是国家财赋大半尽于用兵，即使天时无警 正供不亏 而军士嗷嗷待哺 民力已竭矣。”^① 张玉书论及顺治年间的财政状况时称“，方顺治八九年间 岁入额赋一千四百八十五万九千有奇 而诸路兵饷岁需一千三百余万 加以各项经费二百余万 计岁出至一千五百七十三万四千有奇 出浮于入者 凡八十七万五千有奇。至十三年以后 又增饷至二千万 嗣又增至二千四百万。时额赋所入 除存留款项外 仅一千九百六十万。饷额缺至四百万 而各项经费犹不与焉。国用匱乏 盖视前代为独甚。”^② 关于一些具体年份的财政收支情况 保存至今的档案也给我们提供了部分信息。顺治十三年（1656）户部尚书在一份题本中称“，顺治十二年 入数比出数缺额二百五十六万有奇。”^③ 顺治十三年情况 由于“增添湖广等省祁阳等处兵马并浙江、福建大兵粮草等项”军费又增 云南道监察御史王元曦谈到该年的情况时称“，方今朝廷每岁所入一千八百万 而兵饷所需 尚溢此数。竭天下之物力以养兵 犹苦不足。”^④ 军费支出给清初

《明清史料》丙编 第四本“，户部题本 顺治九年九月十五日”维新书局本第 8 册，第 326 页。刘余谟疏并见《清经世文编》卷 34 户政九 文字与此稍异。

张玉书：《纪顺治间钱粮数目》，《清经世文编》卷 29 户政四。

戴明说题为钱粮入不敷出事 顺治十三年二月十七日）中国第一历史档案馆档案（下简称一史馆档案）

王元曦题为陈国用三大事（顺治十三年四月二十三日），一史馆档案。

的财政造成沉重的压力。

据今人陈锋的研究，在顺治十三年到十八年这段时间，各省每年的军费支出总额都大大超过了张玉书所说的二千四百万之数。^① 我们根据已知的档案材料，将顺治朝最后三年的军费支出列表如下：

年 度	支出银额(两)	资 料 来 源
顺治十六年	30000000	车克题为再恳皇恩请留金花银两以济急需事 (顺治十七年六月二十一日)
顺治十七年	35630000	车克题为酌拨十七年饷事 (顺治十七年六月十二日)
顺治十八年	33415430	阿思哈题为找拨十八年份兵饷事 (顺治十八年八月二十二日)

从统计范围看，全国各项军费总支出还大于表列各数。顺治十七年的表列数字只包括各省驻防与绿旗营镇、留滇八旗官兵、平西王吴三桂所属官兵、京城禁旅等项^②，尚有靖南大将军达素大兵、驻闽明安达里大兵、驻浙官兵需用粮饷，该督抚未经报部数目，尚未计算^③而且未包括东北驻防所需费用。而顺治十八年的表列数字，其范围仅限各直省所支军费。这些档案材料所提供的数字，说明军费支出造成财政不平衡的严重程度。事实上，清政权国家机构和各级政权的正常运转也脱离不了财政的支撑，这就更扩大了财政收支的差距。

战争形势下的财政缺口，突出地反映在各地官将上疏中所反复陈述的欠饷问题上。严重的甚至会引起军心的涣散，酿成祸端。

陈锋：《顺治朝的军费支出与田赋预征》载《中国社会经济史研究》1992年2期。
车克题为酌拨十七年饷事（顺治十七年六月十二日），一史馆档案。

如顺治十三年(1656)三边总督金砺论及陕西欠饷时称“秦省十二年兵饷 部拨不敷 外解未至。……盖秦边所在 俱为重地 官兵月饷均难久欠。且此荷戈之夫，不耕而食，所望以资生者惟此应得之月饷 当此米珠薪桂之时 而可不按月支給乎？……臣晓夜焦思，苦乏点金之术 万一致有他虞 臣一身不足惜 其如封疆大计何 不得不据实奏陈”。^①福建巡抚徐永祜论及福建存在的严重欠饷问题时称，自顺治十二年起至十七年止，奉拨各省未协拨的欠饷达1491453两零“，有一分之二钱粮即有一分之需用 缺一分之额解 即缺一分之供需。实缘外解不前，以致将节年起解内帑钱粮用过”。^②这类欠饷的情况十分普遍，在留存的清初臣僚的题本中多有反映。

欠饷的消极影响，诚如金砺所言，关系到封疆大计和整个国家政权的存亡。这个军费缺口能不能通过正常的赋税征收加以弥补呢？

在赋税征收方面，当时虽然确立了以万历原额为计赋的标准，由于统一战争正在进行，清廷并未实现对全国的真正统治，所以，不可能征取到根据万历则例确立的全国赋税应征总额。在清廷建立起政权的地方，由于赋税体制的建立尚有一个过程，加之受战争的影响，经济残破，实征赋额远低于万历年间。在全国赋税总额中占相当地位的湖广地区 顺治初年 战争正炽 其赋税征收的情况，顺治九年湖广总督祖泽远称“近者楚省额赋止八十万两 已不过江南一邑之多”。这远不能满足当地军需“，协济则有浙饷 有盐课，有江南之银 江西之米 亦可谓缓急相济无虞匮乏矣。然派多积欠，

金砺题为秦省兵饷最为吃紧、部催外协屡催未至事（顺治十三年二月二十日），一史馆档案。

^② 车克等户部残题本《明清史料》已编下册 第1199页 中华书局影印本。

解不如期。兵丁枵腹以荷戈，有司捉襟而露肘，额协两饷，均不足给。此钱粮之不足恃一也”。^①而湖广地区万历六年（1578）米麦起存数目根据明张学颜《万历会计录》的记载达 2162183 石。清初各地方经济残破异常严重，有的地方征不足额，有的地方根本不能实施赋税征收。此类记载较多，下举典型的几例。

江南英山县。“英山县处万山之中，最为荒瘠之地。向自明季以来，流寇残破，久已不成县治。幸我朝伐罪吊民，重辟兹土，顺治二年遗黎稍集，五六两年复被山寇占据，人民多遭惨杀，田土尽成丘墟……招徕子遗，寥寥无几。甫离水火之时，万难问以税赋。……据开英山县原额人丁一万一千一百三十五丁，除历遭寇乱逃亡故绝，今止实存人丁五百四十二丁。原额田塘地共一千一百九十五顷八十一亩八分八厘，除历经寇乱抛荒，今止实在熟田二十六顷四十八亩六分三厘三毫。较之原额相去径庭。即此见在之人丁，虽垦之田土，有名无实。民食尚有不给，若欲即行开征，犹恐输纳不敷，而流徙之未至者，恐致畏难不前”。面对“英山一县，久为土寇盘踞，其人民罹害较之别州县为甚”的情况，清廷不得不“允其所请，五六七三年未完钱粮概为豁免，自八年为始照数征输”。^②

江西万安等地。江西巡按董成学巡历后报称：“泰和虽云残破，尚可收拾。及至万安抵赣二百余里，沿途之庐舍俱付来灰烬，人踪杳绝。第见田园鞠为茂草，郊原尽属丘墟，睹□□也。食不下咽。而况于鸡犬无闻，烟火寂然，□□朝食斗餐以充饥，暮结露帟以御寒。奔驰□赣，查保甲不满千人，稽仓库并无钱谷，城内数宅茅房，小民难以安居。官虽设而无民可治，地已荒而无力可耕。夫赋从民

湖川总督祖泽远揭帖（顺治九年十一月初三日到），维新书局，1972年，《明清史料》（九）第82页。

户部题本（顺治八年五月二十日），《明清史料》丙编第8本，维新书局本，第九册，第783—784页。

出，无民而尚何催科之可施乎？^① 这样的州县实际上也无从征收赋税，亦惟有大加赈恤，可以起敝维衰。”

湖南岳阳等地。巡按湖广湖南监察御史胡来相称，“今于本年十一月初六日巡历衡州府属，道经岳阳，虽长沙一路。巡行所至，如岳属之巴陵，长属之湘潭、湘阴，衡属之衡山等县，城无完堞，市遍蓬蒿。虽间有寥寥子遗，尽皆结草而栖，苟安于颓垣败壁之余。即通衢古道，驿舍萧条。日暮投宿，必迂绕于深山穷谷之中，始有茅茨村舍。然犹风栖破户，月照空庭。其间沃壤鞠为茂草，荡为荒丘，举目皆然。”^②

经济残破的情况，在康熙朝结束全国统一战争前的二十余年间，依然严重。康熙登极的顺治十八年（1661）全国耕地面积，民田为 5493576 顷，若加官庄、屯田等，耕地面积约为 570—580 万顷，较之明朝万历年间额少 150—200 万顷。康熙元年（1662）全国人丁数为 19203233 丁，大量逃亡人丁未入户籍。而且在康熙十三年（1674）至二十年（1681）间，丁数又有所减少。^③ 正常的赋税征收仍然不能满足以军费为主的各项财政开支的需要。

既然全国各地的赋税不能完全如数征收，而军费的需求又缺乏任何紧缩的余地，清朝政府便在赋税征收问题上调整政策，并辅之以加派、预征等掠夺人民的措施来筹措军饷。

清朝政府首先调整政策，改变顺治元年免除三饷加派的决定，保留明代的辽饷加派以增加收入来源。大致从顺治三年（1646）起，正式恢复辽饷派征，只免除天启崇祯年间所加派的剿练等饷，从此

户部残题本，《明清史料》丙编第 7 本，维新书局本第九册，第 653 页。

户部题本（顺治十三年二月二十八日户部尚书戴明说等题）所引。《明清史料》丙编第 10 本，维新书局本第九册，第 910—911 页。

③ 孙毓棠、张寄谦：《清代的垦田与丁口的记录》，《清史论丛》第 1 辑，中华书局 1979 年版。

成为定例，先后在全省实施。至顺治十四年（1657）将辽饷加派改称地亩九厘银，从此正式载入清王朝中央及地方的赋役全书中，“至若九厘银旧书未载者，今已增入”，^①成为清代一项固定的田赋税。清初恢复明末辽饷加派，是以明代万历年间原额为基础洒派于天下田亩中的。由于当时全国人丁数和实际耕田数远不能与明万历年间相比，这就大大加重了实耕每亩田数的辽饷均摊量，突破了万历四十八年（1620）每亩加派九厘辽饷的规定。及至后来更名田地和清代中期的新升科地也同样承担着九厘银负担，成为清代赋税应征课额增加的重要因素。这种沿袭辽饷加派的政策，虽然在清军未占领的地区和经济残破严重的地区无法收效，但可以为在已占领的地区和经济略有起复的地区加重剥削和掠夺以增加收入提供合法依据。而且，随着统治范围的扩大，较高的赋税科则比原来未有加派项目时会带来越来越多的财源。

通过恢复辽饷加派以筹集军费收效较好的例子，可以湖广为例。顺治年间，湖广在较长时期都是清军向西南明政权和农民军余部作战的依托地。面对沉重的军费压力，当地官将特别是顺治十年（1653）洪承畴受命经略西南后，经常在湖广地区开征各种名目的加派，其中也通过增加辽饷的亩均负担量以扩大收入。同治《衡阳县志》称“九厘饷银 明万历中派辽饷 国初免征 洪承畴经略云贵 复加派至一分三厘有奇 仍曰九厘饷”。^②我们根据陈支平先生所揭明的材料，^③将湖南部分州县的辽饷征派情况列表如下，以见一斑。

这些地区的辽饷亩摊量均远远超出了九厘的水平，为军饷的

《清世祖实录》卷 112。

同治《衡阳县志》卷 3，赋役志。

见陈支平：《清代赋役制度演变新探》第 30 页。上述辽饷加派的实施情况也参考该书。

筹集提供了很大的财源。除辽饷而外，由清政权中央政府明令沿袭明季田赋加派的还有两次。一是在顺治七年（1650）摄政王多尔袞特为在关外造城，新增钱粮加派于直隶、山西、浙江九省等处地方，共 250 余万两。^①此次加派很快停止。二是顺治十八年（1661）的练饷加派。据档案记载，“本年不敷五百七十万有奇银两，今各省镇兵丁仍给操赏银两，应将明季所增练饷，照旧例暂增于顺治十八年为始起征。俟钱粮充足之日，该部题请停止”。^②康熙元年方行停止。以上是中央政府在全国范围内明令沿袭的加派。事实上，地方官员为了自身的职守和应付军事差遣，私行加派的现象十分严重。“乃今之州县，每有一项正供，即有一项加派”。^③

地 区	田亩数(顷)	九厘银总数(两)	亩摊银数(两)
衡州府	33000	48000	0.0146
桂阳州	8800	11000	0.0132
宁远县	2300	3700	0.0158
蓝山县	2221	2700	0.0123

加派之外，为了应付军需，顺治年间还实行过田赋预征。现存档案表明，顺治年间至少在陕西、湖广、广西、浙江等省区不同程度地实施了田赋的预征。^④其中以陕西为甚，顺治九年户部尚书车克在题本中称，“巡按陕西监察御史王佐题前事内开……本年（顺治

《清世祖实录》卷 49。

户部尚书题加征练饷事（顺治十八年七月九日），《清代档案史料丛编》第四辑，第 1—3。

③ 顺治十五年十月癸巳工科给事中史彪古奏，《清世祖实录》卷 121。

参见陈锋：《顺治朝的军费支出与田赋预征》，载《中国社会经济史研究》1992 年第 1 期。

八年九月内据布政司呈详为兵繁饷急协解不敷等事。概谓大兵将临，库仓无储，议照上年例，于西安所属先派征九年额赋预备兵饷。……及臣巡历瀋城，同州等处，单骑细访士民，纷纷称苦，而知预征之弊又不自上岁始也。……”^① 根据已知的材料，其他省区预征的情况有：湖南，顺治四年，各营于湖南就近府属预支过五年分饷银豆草价共银 30981 两。湖北，顺治八年预征过各营兵饷银 21843 两。广西，顺治十年，请开来年预征十分之三。^② 这些田赋预征，成为应急军需的重要方式，多为统治者应允和默认。诚如顺治十一年浙江巡抚秦世祜所称，“照得征输钱数各有年额，本年者尚有夏税秋粮之分，次年者岂容预征撮借！……此弊起自明末，然必部题明白，暂或举行。岂今各县不奉明旨，每借年军需为名，擅行预征”。^③ 这种情况一直在康熙年间还存在。据《大清会典则例》载，“康熙十八年覆准，州县官隔年预征钱粮，督抚察参，照私派例将州县等官革职拿问……其预征钱粮即准为次年正项钱粮”。^④ 这说明预征钱粮曾经在一定范围内存在。

如上所述，清初在赋税征收及其政策调整的问题上存在着十分矛盾的现象。一方面，诚如顺治帝在顺治十二年八月二十二日颁谕免除直隶八府州县顺治八年至十一年未完民欠钱粮时指出，“畿辅之地，乃天下根本，必加意休养，使民生乐业，方能自近及远，渐至太平”。…朕念畿内地方人民艰苦……既缺养贍之资，俱有身家之累。而历年积欠一旦并征，其何以堪？殊非加惠近畿，笃厚根本之意”。^⑤ 从笃厚根本、稳定统治出发，在一定程度上减免明末开征的

车克题为预征相沿为例秦民苦累难堪事（顺治九年六月十六日），一史馆藏。

见前引陈锋文。

秦世祜：《抚浙檄草》，见《清史资料》第 2 辑。

乾隆：《钦定大清会典则例》卷 16，《吏部·考功清吏司·解支》。

《清世祖实录》卷 93。

一些加派，并把轻徭薄赋作为政治口号以收罗人心。另一方面，又不得不面对军兴旁午、军费紧急的严酷现实，将明末的辽饷加派沿袭下来，并允许各地官将自行加派和实施田赋预征以筹措军饷。这种两面性的赋税政策所服务的目标就是统一战争的胜利和政权的巩固。在清期统治者看来，赋税的征收既要依照万历原额，尽快地走上秩序化的轨道，又要服务于当时各项政策的共同目标统一战争的胜利。轻徭薄赋偏重在政治上的宣传，实征过程中的沿袭加派、容忍私派与预征，则为清政权提供经济上的实力，二者相互为用。在按原定标准征收赋税与筹集军费的政策目标相冲突时，便不惜抛弃减除加派的决定，加重人民的负担，使清初的赋税征收政策呈现出显明的战时经济的特征。

（二）国用已足与钱粮蠲免

康熙时期，随着统一战争的结束，政权趋于巩固。整个社会进入承平时期。就这个时期所面临的任務而言，“虽曰守成，实同开创”。^①清政权不得不接受明朝灭亡的教训，面对当时经济残破的社会现实调整各项政策，以实现社会经济状况的逐渐好转。在经济恢复方面鼓励开垦兴修水利发展农业。在赋税政策方面从发展生产培植税源、减少开支以惜国用出发，形成了以满足国用为目标的不加赋思想。

1. 崇尚宽大的治政方针

赋税政策是清朝整个统治政策的一个组成部分，它直接受着清政府行政方针的制约。就康熙时期而言，清朝政府坚持什么样的方针治理国家，才能保证统治的巩固与稳定，渐至太平？康熙亲政

^①《清史稿》卷8，《圣祖本纪三》。

不久，便曾指出：“国家致治，首在崇尚宽大，爱惜人才，俾事例简明，易于遵守，处分允当，不致烦苛，乃符明作惇大之治”。^①在晚年总结一生所固守的行政原则时，康熙也称“持身务以诚敬为本，治天下务以宽仁为尚，虽德之凉薄，性之不敏，此心此念兢守五十年，夙夜无间”。^②政尚宽仁是康熙政府所始终坚持的治国行政的基本方针。任何方针政策都不是统治者随意作出的决定，就康熙政府的宽仁方针而言，它是传统儒家政治经济伦理思想和当时客观社会形势综合作用的结果。下面我们就这一方针形成的主要因素略予表述。

(1) 儒家思想的影响。就宽仁方针的思想渊源而言，它直接受到儒家思想的影响。清朝初年，以满洲贵族为首的清朝政权，由于与广大中原汉族地区的文化差异，推行了一系列不合理政策，使得以民族矛盾为中心的各种社会矛盾十分尖锐，这直接影响着清朝统治的稳固。康熙即位以后，熊赐履等在朝汉族官僚，极力吁请皇帝学习儒学，消除文化差异给政府政策带来的消极影响。在熊赐履等看来，面对当时存在的各种朝政弊端，儒学对于“君念清明，君身强固”具有重要意义。极力主张皇帝“扶持正教，一洗从前浮薄偏曲之陋习与空虚荒诞之邪说”，^③把儒学的倡导作为意识形态建设的中心，由此确立以儒学治国的政治方向。其途径是通过儒臣与皇帝讲学，使儒家思想成为专制君主统治社会的指导思想。“在今日尤为切要者，原请临蒞之暇，间御便殿，接见儒臣，谘询讲论，如天人理欲之分，危微操舍之界，道术是非之变，政事得失之由，古今治乱安危之关，国运隆替盛衰之故，以及人才消长、民生休戚，天命去留，生灵向背，一一明晰而讨论之”。^④康熙八年，康熙亲政以后，随

《清圣祖实录》卷 43。

《康熙御制文集三集》卷 17，《敕谕》。

《经义斋集》卷 1，《奏疏·万言疏》（康熙六年）。

《经义斋集》卷 1，《奏疏·清除积习消隐忧疏》（康熙七年）。

即建立起经筵日讲制度。汉族儒臣在讲经论史中，通过对皇帝的熏陶，使以理学为代表的儒家学说成为康熙治理国家的理论依据，并成为政府行政的指导思想。康熙曾说“朕政事之暇 惟好读书 始与熊赐履讲论经史 有疑必问 乐此不倦。继而张英、陈廷敬以次进讲 于朕大有裨益”。^①众所周知，传统儒家在政治行为方面主张以礼制国 行宽仁之政。如孔子曾说“人而不仁 如礼何 人而不仁 如乐何？”^②又说“礼者 君之大柄也 所以别嫌明微、宾神、别仁义 所以治政安君也”。^③康熙继承这一思想，在行政方面坚持崇尚宽大的方针。

(2)历史经验的总结。任何一个统治者，要使自己的政策顺乎时代潮流，使自身的统治立于不败之地，就要善于从历史中总结经验 吸取教训。康熙与儒臣讲论经史 其中一个重要内容 就是明晰探究“古今治乱安危之关，国运隆替盛衰之故”，从历史中吸取教训 以规范自身的言行 改进自己的政策。明朝灭亡的教训 对于康熙来说是了解国运盛衰之故最切近的事例。所以，他总是以明亡为鉴戒，致力推行优于明朝的政策，以求长治久安。比如在宫中用度方面 改变明末肆意奢靡、耗尽国财的行径 厉行节约。康熙曾说，“朕于宫中费用 从来力崇俭约 期以有余 沛恩百姓”。^④据当时廷臣所奏“查故明宫内 每年用金花银九十六万余两 今悉充饷 光禄寺送内用二十四万余两，今止三万余两；每年木柴二千六百余万斤 今止七八百万斤 红螺炭一千二百余万斤 今百余万斤 各宫床帐、舆轿、花毯之属二万余两 俱不同”。^⑤政府各机关的开支较明

《康熙起居注》第2册 第1624—1625页 中华书局 1984年版。

《论语·八佾》。

③《礼记·礼运》。

《清圣祖圣训·圣德》。

《石渠余记》卷1，《纪节俭》北京古籍出版社 1985年版。

朝有很大的压缩和减少。在赋税征收方面，明末苛敛加派误国给康熙更是留下极为深刻的印象。

(3)现实矛盾的困扰。儒家思想的影响，历史经验的吸取对宽仁方针的形成固然重要，然而统治者政策方针的形成最终决定于现实的客观社会政治形势。因为政策方针的提出，旨在解决特定的社会现实矛盾。

康熙初年，清政权仍然面临着严峻的形势。当时不仅国家尚未完全统一 而且新政权的社会基础也远未牢固。在统治范围内，“官贪吏酷 财尽民穷”，^①社会矛盾依然十分尖锐。以致在吴三桂起兵叛清后，“伪檄”一传，竟然“天下骚动”，各省军民相继背叛，“东西南北 在在鼎沸”，^②显示出清朝统治的脆弱。在财政上，康熙从顺治手中接下来的是一座空虚的国库，每年入不敷出，不仅没有积蓄 而且缺饷额 400万两。^③由于军费、治河等项开支庞大 财政上的被动局面十分严重，康熙政府便通过加重人民的负担以解决困难。首先，康熙初年，从顺治沿袭下来的以万历旧额为准的赋税征收，仍缺乏相应的地亩和人丁。明末清初战争给社会带来的创伤，使得人丁和地亩仍然没有恢复到明万历年间的水平。政府采取包荒包课以攫取万历赋税原额，人民承受着繁重的赋役负担。其次，为了筹集经费，清朝政府实行更加严厉的赋役催征。顺治年间拖欠钱粮 有司参罚 仅涉及知府以下官员 知府以上虽有拖欠未完 仍得升转。康熙即位以后 谕令吏、户二部，“今后经管钱粮各官 不论大小 凡有拖欠参罚 俱一体停其升转 必待钱粮完解无欠 方许题请开复升转”。^④吏、户二部据此制定《直隶各省巡抚以下州县以上

《康熙起居注》第1册 第60页。

赵翼：《皇朝武功纪盛》卷1。

《清圣祖实录》卷36。

同上书，卷1。