

清代普免制度的形成及其得失^{*}

李光伟

摘 要：蠲赋减租是国家惠政，在传统帝制时期，唯有清康熙、乾隆两朝屡次普免全国田赋，并将其逐步制度化。普免萌生于康熙平定三藩之乱后的轮免各省钱粮，是国家在重大灾变后通过免除赋税给予民众的普惠性补偿。康熙朝普免钱粮四次、漕粮一次，得益于战时形成高度集中财政体制所积累的雄厚储备。这一将全国赋税尽解户部的财政体制，体现了康熙帝治国理念中的大局观，也为其多次筹划实施重大举措提供强有力支持，对清前期的稳定和发展一度发挥积极效用。但从长远看，过于强调国用与蠲赋养民，忽视外省财政和恤官，导致康熙后期外省钱粮亏空严重与苛官累民等问题，反映此制度未因时势进行调整而产生缺憾。

关键词：康熙朝 普免制度 蠲赋养民 钱粮亏空 治国理政

普免指中央在一定时期内免除全国田赋，可分为普免新征与旧逋。自秦汉至清末，为休养民力、发展生产、御灾捍患，分成或局部蠲免田赋的事例不胜枚举，但周期性普免田赋且将之作为国家制度多次施行的，唯有清康熙、乾隆两朝。清代田赋主要包括地丁与漕粮，普免田赋与“康乾盛世”相辅相成，也成为区别前代盛世的鲜明特征之一。普免制度在康熙朝逐步形成，蠲赋养民、民足国富成为此后清帝秉持的治国理念。因此，讨论清代普免与“盛世”构建，不能忽视其前期酝酿与形成阶段。

康熙朝普免制度为研治清代财政史、社会经济史学人关注，并被给予较为正面

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“清代田赋积欠与治理研究”（18CZS033）阶段性成果，曾提交2020年9月中国历史研究院历史研究杂志社与青海师范大学共同主办的第七届青年史学家论坛，蒙师友与匿名外审专家惠赐卓见，谨致谢忱！

积极评价。^①但既有研究多将康熙五十年（1711）至五十二年全国轮免视为清代首次、康熙朝唯一一次普免地丁钱粮，未把此前多次轮免各省钱粮、漕粮及君臣围绕此问题的讨论、决策与调整纳入考察视野，因此未能全面揭示清代普免制度的形成过程，以及该制度对治国理政的影响。制度的直观表现虽系勒定的成文，但与人事密切相关，“某一制度之创立，决不是凭空忽然地创立，它必有渊源，早在此项制度创立之先，已有此项制度之前身，渐渐地在创立”。^②本文利用记载君臣围绕国家重大事务奏对问答、讨论实施等内容的康熙朝起居注册、档案等相关史料，结合人事与制度，复原普免制度形成过程，厘清普免田赋次数，探讨普免作为“朝廷重大政务”^③所蕴含的治国理念、制度设计与调整时的权变考量，并力图说明其与清朝治国理政、国势盛衰的关联。

一、康熙二十年后国家财政状况好转与轮免的展开

普免的先决条件是国家财政储备充裕，但康熙二十年之前，如何广辟财源、满足军需是清廷首要任务。康熙二年五月，户部议定外省解京各项钱粮自翌年始，“一应杂项，俱称地丁钱粮，作十分考成，除每年正月扣拨兵饷外，其余通解户部”。^④同时，清廷一再削减各省存留钱粮，康熙七年已减至164万余两。^⑤

户部银库为清代国家财赋总汇，其存银多寡是反映国力变化的重要指标。乾隆三十七年（1772）、四十年，户部官员两次遵旨查明康熙至乾隆年间每年户部银库实存银数，因“康熙年间档案霉烂不全，只于旧稿内逐一检查，惟有康熙六年起至六十年止，间有实存数目，未能按年开造”。^⑥具体如下表。

① 典型有刘翠溶：《清初顺治康熙年间减免赋税的过程》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第37本下册，1967年；曹月堂：《谈康熙朝的钱粮蠲免》，《南开史学》1982年第1期；郭松义主编：《清代全史》第3卷，沈阳：辽宁人民出版社，1991年，第109—110页；孟昭信：《康熙评传》，南京：南京大学出版社，1998年，第197—199页；鲍晓娜：《清代的蠲复》，《耕耘集》，北京：中共中央党校出版社，1998年，第206—212页；何平：《论康熙时代的赋税减免》，《中国人民大学学报》2003年第6期；付庆芬：《清代蠲免制度研究》，博士学位论文，北京大学历史学系，2004年；陈锋：《清代“康乾盛世”时期的田赋蠲免》，《中国史研究》2008年第4期。关于普免制度中的减租规定及其变化，经君健、郭松义、张建民等已有详论，本文不赘。

② 钱穆：《中国历代政治得失》，北京：三联书店，2012年，“前言”，第2页。

③ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》，北京：中国档案出版社，1998年，第2册，第49页。

④ 《圣祖实录》卷9，康熙二年五月丙戌，《清实录》第4册，北京：中华书局，1985年，第147页。

⑤ 蒋良骥：《东华录》卷9，林树惠、傅贵九校点，北京：中华书局，1980年，第153页。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》，第6册，第922页。

康熙朝户部银库实存银数额表

(单位: 万两)

年份	实存银	年份	实存银	年份	实存银
六年	248.8492	三十二年	3760.0663	四十八年	4376.7904
十一年	1809.6850	三十三年	4100.7790	四十九年	4588.1072
十二年	2135.8006	三十四年	4226.3516	五十二年	4309.4239
十六年	530.7216	三十五年	4262.8989	五十三年	4073.4825
十七年	333.9920	三十六年	4063.9920	五十七年	4431.9033
二十五年	2605.2735	三十七年	4054.2966	五十八年	4736.8645
二十六年	2896.4499	四十二年	3836.8105	五十九年	3931.7103
三十年	3184.9719	四十三年	3998.5306	六十年	3262.2421
三十一年	3425.5285	四十七年	4718.4788	六十一年	2715.5088

资料来源: 中国第一历史档案馆编:《乾隆朝上谕档》, 第7册, 第97—99、787—788页; 史志宏:《清代户部银库收支和库存统计》, 福州: 福建人民出版社, 2009年, 第107、273页。

康熙十二年, 户部银库实存银增至2135万余两, 皇帝欲与民休息, 谕户部: “自古国家久安长治之谟, 莫不以足民为首务。”^① 但这时三藩之乱突发, 各省变动, “天下财赋复去三分之一”; 加之军费浩繁, 十七年户部银库实存银骤减至333万余两。百余年后的魏源感喟彼时财政之难, “由今以思, 竟不知当日庙堂如何经营, 内外如何协济, 始能戡大难而造丕基也”。^②

为筹集军费, 除开捐例外, 清廷大幅削减官俸、工食与外省存留, 加征地丁以外之税课, 严格限制灾荒蠲免钱粮。十七年三月, 康熙谕吏部、户部、兵部, 以上措施“不无过严, 但为筹画军需, 早灭逆贼, 以安百姓之故。事平之日, 自有裁酌”。^③ 十八年八月二十六日, 新任山东巡抚施维翰奏“请蠲免等事, 部议多不允行, 未免掣肘”。康熙曰: “目前军兴之际, 需用钱粮, 全赖山东、江南等省协济。朕非惜蠲, 但部臣恐国用不敷, 故多不议允耳。”^④

清廷虽宣称军费支出“俱准动用正赋, 不许借端私派百姓”,^⑤ 但执行时难免扰官病民, “各省大兵往来, 凡米豆草料及供应等物, 闻皆派之民间, 不给价值”。^⑥ 十八年九月初八, 康熙与张英有一番对谈。康熙言“近日常吏可谓极难”; 张英亦

① 《圣祖实录》卷44, 康熙十二年十一月庚午, 《清实录》第4册, 第580页。

② 魏源:《圣武记(附夷艘寇海记)》, 长沙: 岳麓书社, 2011年, 第493页。

③ 《圣祖实录》卷72, 康熙十七年三月壬午, 《清实录》第4册, 第921页。

④ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》, 北京: 中华书局, 1984年, 第1册, 第426页。

⑤ 《圣祖实录》卷48, 康熙十三年六月己未, 《清实录》第4册, 第630页。

⑥ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》, 第1册, 第485页。

云“外吏之苦甚，至有自戕其生者……从来州县有存留钱粮，稍有余地，此非以宽吏也，正以宽民也。自用兵以来，存留尽入兵饷，州县之支用无几，如驿递、胥役诸费，又决不可缺，官安能自给哉？究竟取之百姓耳。臣愿四海荡平、兵饷稍裕之时，存留钱粮尚宜少加酌议，以为恤官、恤民之地”。^①

三藩之乱历时8年，波及10余省。清廷支出军费约1.5亿两，如加上军粮耗费与战后措置等费用，数额更高。^②康熙深知“百姓足，君孰与不足；百姓不足，君孰与足。古今不易之理”，^③但战事危急，势不可为。二十年十二月十八日，三藩之乱结束仅月余，康熙渐复官俸工食的同时，^④筹划蠲免钱粮，在商讨二十日拟颁恩诏条款时称，“朕非不欲将天下各省钱粮尽行蠲免，以苏民困，但自用兵以来，所费钱粮甚多，不能一概蠲免。直隶附近京畿，王化自始”，率先蠲免顺天、永平、保定、河间4府八旗圈占田土二十一年钱粮。^⑤

二十一年，康熙命户部盘点国家财政，为轮免各省钱粮做准备。九月十八日，谕大学士：“朕前屡言，俟天下荡平，将钱粮宽免。今岁各处所报灾伤甚少，尔等可同户部先将天下钱粮出纳之数通算来看。”^⑥二十二年四月，康熙考虑到贵州地瘠民贫，“挽输刍糗，供应人夫，极其浩繁”，蠲免该省当年秋冬及来年春夏地丁钱粮。^⑦十二月，因陕西、甘肃等地民众在平定三藩之乱期间转运军需，蠲免其二十三年三分之一地丁钱粮。^⑧

康熙重视清查各省钱粮，“果钱粮充足，闾阎亦可施恩”，二十三年三月初七，命大学士、九卿详议清查事宜。二十四年二月二十一日，康熙指出：“朕所以留意清核，正欲加惠元元也。”^⑨经此筹备，国家财政储备逐渐好转，二十五年户部银库实存银已增至2600余万两，且历年持续向好，之前数次言及蠲免但未能大规模开展的困境已初步克服。

二十三年九月二十四日，康熙东巡前即颁恩诏：江南、浙江、江西、湖广“自用兵以来，供应繁苦”，蠲免其二十四年三分之一漕粮。^⑩二十四年三月二十一日，

① 《南书房记注》，《张英全书》，江小角、杨怀志点校，合肥：安徽大学出版社，2013年，下册，第414页。

② 参见陈锋：《清代军费研究》，武汉：武汉大学出版社，1992年，第245、248页。

③ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第1册，第439页。

④ 李珍辑：《定例全编》卷14《户部·复给俸工》，康熙五十四年荣锦堂刻本，第11页a。

⑤ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第1册，第795、799页。

⑥ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第2册，第897页。

⑦ 《圣祖实录》卷109，康熙二十二年四月辛巳，《清实录》第5册，北京：中华书局，1985年，第110页。

⑧ 《圣祖实录》卷113，康熙二十二年十二月丙辰，《清实录》第5册，第171—172页。

⑨ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第2册，第1147、1292页。

⑩ 王先谦：《东华录》康熙34，王先谦、朱寿朋：《东华录 东华续录》，上海：上海古籍出版社，2008年，第2册，第143页。

因南巡时见民生疾苦，康熙谕大学士：“今国帑充足，朕欲蠲免直省明岁钱粮，以纾民困。尔等会同户部预行酌议……其直隶顺德等府，正在饥荒……今宜即行议蠲。”虽属“恩蠲”，但康熙首先考虑的是灾荒因素。四月初九，康熙准户部尚书科尔坤等议奏，蠲免直隶二十三年未完地丁银60余万两；蠲免顺天、永平、保定、河间4府未经圈占地方及真定、顺德、广平、大名4府二十四年三分之一地丁银，计50余万两。当国用充足时，康熙多次言及“欲使民被实惠，莫如蠲免钱粮”，加大对灾区赋税的蠲免力度。十一月初四，针对淮扬水灾，康熙云“仅免本年钱粮，百姓沾恩有限，须将明岁钱粮一并蠲免，庶于民大有裨益”。^① 这般事例颇多。同年十一月，因河南、湖北在平定三藩期间“转输供亿，劳费繁多”，其二十四年未完地丁银全免，二十五年地丁银免一半。^②

二十五年九月初六，康熙因直隶顺天、永平、保定、河间4府差徭倍于畿南4府，湖南、福建、四川、贵州遭三藩之乱，百姓苦累，拟蠲免地丁钱粮。初七，科尔坤会同大学士勒德洪等奏：顺天等4府“民田曾经圈占，徭役较重，今岁又被灾伤，钱粮似应蠲免”，贵州、四川、湖南、福建4省应蠲免，但湖南、福建明年钱粮若全蠲免，“则此地兵饷须从他省协济，又多解费”，议将二十六年下半年及二十七年上半年钱粮蠲免，“则彼处钱粮可以接济”。^③ 初九，康熙颁谕蠲免顺天、永平、保定、河间4府及四川、贵州二十五年未完与二十六年地丁银；湖南、福建二十五年未完，以及二十六年下半年、二十七年上半年地丁银。^④ 十二月十八日，又蠲免直隶真定、顺德、广平、大名4府二十六年地丁银。^⑤

二十六年，康熙继续推进钱粮蠲免。九月二十日，大学士会同户部尚书佛伦等奉旨查核江苏、陕西应蠲免钱粮达600余万两，“亘古以来未有如此之多者。臣等因其为数太多，不敢遽议”；王熙、余国柱亦称“从未见有蠲至数百万者”。康熙则表示，“朕从百姓起见，六百余万未足为多”。^⑥ 十一月二十六日，康熙颁谕蠲免江苏、陕西二十六年未完与二十七年地丁银。^⑦ 姚廷遴的记述反映蠲免信息在地方的传播。十月初二，他听闻“朝廷因首相宋登宜之言，有蠲免二十七年钱粮之说”；十二月十五日，上海知县“方知朝廷赦免二十六年及二十七年钱粮”；十八日张挂蠲免告示。^⑧

二十七年十月二十三日，因孝庄文皇后神牌升祔太庙礼成，康熙颁恩诏，诏内

① 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第2册，第1305—1306、1316、1387页。

② 《圣祖实录》卷123，康熙二十四年十一月庚申，《清实录》第5册，第300—301页。

③ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第2册，第1533、1534页（贵州误作云南）。

④ 《圣祖实录》卷127，康熙二十五年九月庚寅，《清实录》第5册，第359—360页。

⑤ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第2册，第1575页。

⑥ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第2册，第1670页。

⑦ 《圣祖实录》卷131，康熙二十六年十一月辛丑，《清实录》第5册，第418页。

⑧ 姚廷遴：《历年记》（稿本），《清代日记汇抄》，上海：上海人民出版社，1982年，第128页。

恩款19条,^①其中有蠲免浙江、山西、安徽二十八年地丁钱粮。^②此外,清廷还蠲免湖北二十八年地丁钱粮及驴脚南米十分之三。^③二十七年岁末,起居注所记“两浙、三晋及江楚诸省正供全蠲,至数百万,泽不遗于一夫,恩遍及乎天下”,^④是对此次恩诏蠲免以上4省二十八年地丁钱粮之总结。

二十八年正月十四日,康熙第二次南巡驻蹕山东平原县,谕巡抚钱珏,“山东地丁正赋,意欲来岁蠲除,兹因巡幸至此,特先谕该抚速行晓示,日传三百里,遐村僻壤咸使闻知”。^⑤至宿迁境内,康熙谕地方官,“观民比往岁南巡稍加富庶,则知朕连年蠲免钱粮,大有益于民也”。^⑥他还提醒廷臣,实施蠲免时注意平衡财政收支,统筹好地方发展和国家安全:“前见国用颇充,已将递年各省钱粮次第蠲免。但国家经费出入,当酌剂盈虚,务期上安下全,公私交济,不得漫无筹画,支左诎右。”^⑦

由上可见,三藩之乱甫一结束,康熙即筹划蠲免各省地丁钱粮,从二十年底至二十二年,蠲免直隶八旗圈占土地及贵州、陕西、甘肃地丁银;经过财政清查与整顿,国用充足,至二十八年已蠲免直隶、河南、湖北、四川、贵州、湖南、福建、江苏、陕西、浙江、山西、安徽、山东等14省地丁银;因直隶系京畿重地,贵州、陕西、湖北转运军需且遭战乱,蠲免近乎全省地丁银两次。从蠲免方式看,或因战乱、灾荒、政治经济地位重要,优先按府分批蠲免;或因统筹经费、节省协济解费,蠲免一省、数省当年未完或明年半年与后年半年地丁银;或因恩诏,蠲免数省钱粮。

广西、云南、广东、江西虽未获蠲免新征钱粮,但此前广西康熙十六年钱粮与十七年、十八年民欠钱粮,云南二十七年以前积欠钱粮,均已蠲免。^⑧广东十八年至二十八年未完地丁银12.86万余两,亦被豁免。^⑨三十年,康熙因江西“苦遭兵乱,又罹旱灾”,蠲免南昌等5府二十三年至二十七年民欠钱粮6.3万余两。^⑩

因此,即使个别省份未蠲免新征,也不影响将此轮蠲免视为普免制度之滥觞。第一,康熙自认此系蠲免全国钱粮,二十四年三月二十一日谕旨所云“欲蠲免直

① 《圣祖实录》卷137,康熙二十七年十月壬戌,《清实录》第5册,第496页。

② 乾隆《浙江通志》卷76《蠲恤二》,乾隆元年刻本,第13页a;民国《翼城县志》卷13《荒政·清代恩诏》,1929年铅印本,第1页b;民国《襄陵县志》卷23《旧闻考·祥异》,1923年铅印本,第2页b;乾隆《江南通志》卷84《食货志·蠲赈二》,乾隆二年刻本,第15页a。

③ 民国《湖北通志》卷49《经政志七·蠲恤》,1921年铅印本,第11页a。

④ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》,第3册,第1822页。

⑤ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》,第3册,第1826页。

⑥ 姚廷遴:《历年记》(稿本),《清代日记汇抄》,第133页。

⑦ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》,第3册,第1901页。

⑧ 《圣祖实录》卷160,康熙三十二年八月甲戌,《清实录》第5册,第752页。

⑨ 《圣祖实录》卷151,康熙三十年四月辛巳,《清实录》第5册,第672页。

⑩ 《清代起居注册·康熙朝》(台北所藏),台北:联经出版事业公司,2009年,第2册,第840—841页。

省明岁钱粮”；以及三十年十二月初四谕户部：“比岁各省额征钱粮，业已次第蠲豁。”^①第二，此轮各省递年蠲免或分府分批蠲免钱粮的方式，在之后普免中屡被借鉴且执行更灵活成熟。普免制度形成完善之后亦非一年内蠲免全国钱粮，而是分三年轮免。此轮蠲免各省钱粮与制度化的普免并无本质差别，只是周期稍长。第三，道咸年间曾任职于户部的王庆云记述康熙二十四年至二十六年蠲免各省钱粮，“三载之内，布惠一周。后来普免之典，实肇于此”，^②亦认为其系普免制度之源头。

二、康熙三十年代普免漕粮与地丁

（一）康熙三十一年普免漕粮的运筹与施行

第一轮蠲免全国地丁钱粮完成之际，康熙又筹划普免漕粮。先是三十年九月十九日，因河南省“连岁秋成未获丰稔”，康熙谕户部：“三十一年钱粮着通行蠲免，并漕粮亦着停征。”十二月初一，总督仓场侍郎石文桂题请京通仓内添设廩房。康熙问：“各省挽运京师粮米，除一岁所需，每年存余几何？”伊桑阿回奏：“余米细数未得晰知，大约连年存剩之粟，足供一二年之用。”康熙表示先前蠲免地丁时即有普免漕粮之念想，认为京师每年余米若足供一二年之用，“则来岁漕粮酌量免征”，命大学士会同户部详查米数，以及蠲免漕粮后如何使倚赖漕运资生的运丁不至困穷等问题，一并议奏。初二，伊桑阿等覆奏：“现今仓内贮米七百八十万石有余，每年所进米三百四十万石余，所出米二百八十万石余，以仓内现贮之米算之，足供三年给发。”闻此，康熙“欲将三十一年起运之米，于江宁、京口、杭州、荆州等处大兵驻防地方酌量截留，以备积贮。三十二年一年漕运俱从蠲免”，但又担心“一年漕船不至，或有所碍”，问大学士意见。伊桑阿、阿兰泰回奏：“一年漕船不至，京师所用之物价恐致腾贵。”康熙命大学士会同九卿确议蠲免方式。初三，伊桑阿等覆奏廷臣讨论意见，满九卿认为“漕粮关系重大，从无蠲例”；汉九卿则认为“全蠲一年漕粮，恩同天地”，但也担忧“京师根本重地，漕粮关系国计，似难轻议全蠲。况五方杂处，人烟辏集，需用孔多，若一年停运，余米不得北来，粮食、百货价将腾踊”，建言“将漕粮照省分府，逐年挨免，二三年间即可周遍，无有不邀圣恩者矣”。康熙以“汉九卿所议良是”。^③

① 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第2册，第1113页。

② 王庆云：《石渠余纪》，北京：北京古籍出版社，1985年，第13页。但其与史实稍有出入，且深受普免三年周期的影响，对此轮蠲免过程的梳理并不完整。

③ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第2册，第923、1094—1097、1102—1104、1109—1110页。《圣祖实录》将初二、三日之讨论记于初二，且遮蔽汉九卿的作用。（卷153，康熙三十年十二月壬午，《清实录》第5册，第695页）

于是，康熙君臣初步确定普免漕粮周期为三年左右，按省分府逐年轮免。由于未将康熙三十二年漕粮在一年内全免，各方亦能及时准备妥当，故蠲免时间提前至三十一年。三十年末，起居注总结云：“自三十一年始，三年之内以次全免。各省沾沐皇仁，动以数百万计。自昔帝王蠲租之诏，从无及于仓庾玉粒者。此实不世之殊恩异数也。”^① 普免漕粮谕旨颁发及实施过程中又据实际情况调整，主要表现在三方面：一是普免周期不限于三年；二是未执行分府蠲免而采取各省递年轮免；三是既定蠲免顺序因灾荒影响有所变动。

康熙三十年十二月初四，普免谕旨颁发：除河南三十一年漕粮已颁谕免征外，湖广、江西、浙江、江苏、安徽、山东应输漕米，自三十一年始以次各免一年。江宁、京口、杭州、荆州军队驻防各处，“将康熙三十一年起运三十年漕米各截留十万石，存置仓廩”。^② 据此，各省轮免漕粮顺序为：三十一年免河南、湖南、湖北，三十二年免江西，三十三年免浙江，三十四年免江苏，三十五年免安徽，三十六年免山东，周期为六年。

既定轮免漕粮顺序与方式因灾荒而调整，恩蠲亦有救荒之效。三十二年八月十四日，两江总督傅拉塔奏“江南地方雨季稍迟，稻子蒔秧比往年略少，且收成亦略有减少”，陈请江苏、安徽“今岁被灾数县漕米俱准蠲免，其三十四年、三十五年漕米不免；不成灾州县免征三分之一，其三十四、三十五年不行蠲免”，使“民沾实惠”，康熙朱批允准此请。^③ 九月十五日，户部议准浙江巡抚张鹏翮疏言，浙省先旱后雨，田虽补种，但节气已过，所收之米不堪办供，将“三十三年之蠲免，移免三十二年之额征”。^④ 十六日，鉴于江浙夏季亢旱，秋季歉收，“若漕粮仍行征收挽运，恐民乏食”，康熙考虑“将浙江漕粮改令今岁蠲免外，江南漕粮今岁或免三分之一，或免其半。至伊省应免之年，照今岁所免米数补征挽运”。^⑤ 二十日，户部议准蠲免江苏、安徽三十二年漕粮三分之一，所蠲漕粮，俟至该省应蠲年份照数补运。^⑥ 这种分成分批提前蠲免的变通措施，既顾及漕运，又缓解灾后民困。

作为康熙朝唯一一次普免漕粮，汉九卿初步议定按省分府、三年一周的轮免方案，实施时调整为按省递年轮免，遇灾则提前（分成分批）蠲免。这无疑沿袭前述首次轮免全国钱粮的经验，尤其是江苏、安徽漕粮先行蠲免三分之一，脱胎于康熙

① 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第2册，第1172—1173页。

② 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第2册，第1113—1114页。

③ 《两江总督傅拉塔奏请蠲免江南本岁漕米折》，康熙三十二年八月十四日，中国第一历史档案馆编译：《康熙朝满文朱批奏折全译》，北京：中国社会科学出版社，1996年，第51—52页。

④ 《圣祖实录》卷160，康熙三十二年九月丙辰，《清实录》第5册，第755页。

⑤ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第4册，第2074页。

⑥ 《圣祖实录》卷160，康熙三十二年九月辛酉，《清实录》第5册，第756页。

东巡前恩诏蠲免江南等省二十四年漕粮三分之一。但汉九卿的建议方案并未湮没，康熙五十年至五十二年普免钱粮及乾隆朝数次普免地丁、漕粮，均继承和吸收了先前提出而未执行的合理建议。

（二）康熙三十三年普免钱粮计划及其变更

普免漕粮期间，第二次轮免全国钱粮即将拉开帷幕。三十年九月十九日，因河南连年歉收，康熙蠲免其三十一钱粮。^①三十年十一月，山东巡抚佛伦密奏，“访河南等省，令全免河南省来年钱粮，缓征陕西、山西钱粮。众官民闻之，不胜喜悦”。^②

三十一年十月初一，因陕西上年灾荒，“今岁虽薄有收获，明春随即征收，小民失业，无以资养”，康熙遂称西安等地“连岁凶荒，继以疾疫，因而闾阎失业，流致流移”，蠲免该省三十二年地丁与积欠。^③

前次轮免钱粮未普及之广西、云南，此时亦被充分关注。经由蠲免实践，康熙认可“抚绥百姓，俾沾实惠，无如蠲免钱粮”。三十二年七月二十七日，谕大学士伊桑阿：广西、四川、贵州、云南“俱系边省，地瘠民贫，不比内地。此四省三十三年应征地丁银米，相应通行豁免”，^④并于八月初三发布蠲免谕旨。^⑤此次蠲免广西银37万余两、米7.8万余石，四川银18.8万余两、米1.3万余石，云南银16.9万余两、米28.4万余石，贵州银6.3万余两、米10.5万余石，^⑥合计蠲免银79万余两、米48万余石。同年十一月，康熙赴遵化谒陵，闻知顺天、河间、保定、永平4府多地歉收，遂将此4府三十三年地丁与旧欠全蠲。康熙还特别强调全蠲的必要性：“若将现年额赋虽蠲至五六分，地方官员仍有可征之项，则百姓不得均沾实惠，故将四府钱粮预行尽数蠲免。”^⑦

康熙三十一年至三十二年，清廷为纾解民困，蠲免河南、陕西、广西、四川、贵州、云南、直隶（4府）等7省钱粮。三十三年至三十七年户部银库实存银历年保持4000余万两。三十三年，康熙正式提议普免全国钱粮。以笔者所见，这一史实在既有研究中未被提及。

① 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第2册，第923页。

② 《山东巡抚佛伦奏报所闻事情折》，康熙三十年十一月十六日，中国第一历史档案馆编译：《康熙朝满文朱批奏折全译》，第23页。

③ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第3册，第1595、1605—1606页。

④ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第4册，第2026页。

⑤ 《圣祖实录》卷160，康熙三十二年八月甲戌，《清实录》第5册，第752页。

⑥ 王士正：《居易录谈（附居易续谈）》，王云五主编：《丛书集成初编》（2824），上海：商务印书馆，1936年，第17页。

⑦ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第4册，第2171—2172、2186页。

三十三年七月二十三日，康熙曰：“今天下太平，兵革不用，国家又无土木等无益之费。从前虽因水旱，将民间旧欠钱粮每岁蠲免，朕意仍觉未愜。今欲将天下钱粮通免一年。”伊桑阿等回奏，“国家岁入之数三千余万，每年经费约计二千万。今若一年不征，即至两年不解，诚恐公用不继”，因此建议“或酌量蠲二三分，或蠲半年”。康熙认为：“既为国用虑，或且蠲免半年，将此所蠲若在上半年，于民尤似有益。”阿兰泰奏：“六月后开征，民间已得收麦。嗣后又届秋成，输将甚易”；王熙、张玉书亦不主张普免一年完成，但建议“分省挨年轮蠲似为更妥”。廷臣意见不一，康熙遂命大学士“闲暇时会同户部详酌具奏”。^①此一普免钱粮计划随后因噶尔丹叛乱而未续议，但未被取消，而是在平叛期间及之后调整施行。

面对战事和灾荒，清廷“屡发帑金、仓粟赈济，蠲免钱粮”。三十四年十二月十三日，康熙因山西平阳府地震欲颁恩诏，蠲免各省积年逋欠及带征钱粮，大学士、九卿均表赞同。^②十七日，恩诏发布，蠲免山西、陕西、江南、浙江、江西、湖广、广东、福建等省三十三年以前逋赋。^③这可看作紧急形势下未实施普免钱粮的权宜措施。三十五年十二月初七，康熙许诺“俟噶尔丹殄灭之后，朕自诞布德音，涣敷麻泽”，命户部行文地方晓谕。^④此次用兵，山陕地区协办转运军需，甚烦民力，十二月二十九日，康熙蠲免甘肃全省、陕西榆林等沿边州县卫所三十六年地丁钱粮。^⑤战事结束后，康熙及时调整施政重点，“以吏治民生为要务”，^⑥将蠲免钱粮提上日程。康熙御驾亲征经过山西，睹闻该省“岁屡不登，谷价翔贵，民间生计，甚属艰难”，加以转输军需，于三十六年十月十五日下旨，蠲免全省三十七年地丁钱粮。^⑦

三十八年三月，康熙第三次南巡闻见江南“固市肆安辑，耕凿恬然，而额赋浩繁，民生拮据”，将江苏、安徽、浙江三十四年至三十六年民欠地丁钱粮、米麦豆杂税全免。^⑧十一月初三，康熙谕大学士：“比年以来，湖南地方未全丰获，黎民艰苦，甚属可悯。将三十九年自漕粮外，凡地丁钱粮及杂项税银尽行蠲免。”^⑨此外，又蠲免湖北三十九年地丁银。^⑩

康熙三十年代，清廷蠲免河南、陕西、广西、四川、贵州、云南、直隶（4

① 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第5册，第2765—2768页。

② 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第7册，第3609—3613页。

③ 王先谦：《东华录》康熙56，王先谦、朱寿朋：《东华录 东华续录》，第2册，第311页。

④ 《圣祖实录》卷178，康熙三十五年十二月己丑，《清实录》第5册，第915页。

⑤ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第9册，第4847—4848页。

⑥ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第10册，第5746页。

⑦ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第11册，第5991页。

⑧ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第13册，第6976—6977、7017—7018页。

⑨ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第14册，第7552—7553页。

⑩ 民国《湖北通志》卷49《经政志七·蠲恤》，第12页a。

府)、甘肃、陕西(沿边州县卫所)、山西、湖南、湖北等12省次钱粮,以及江苏、安徽、浙江积欠钱粮。三十三年,康熙提出的普免钱粮计划因噶尔丹叛乱而不及议决,将蠲免各省三十三年以前积欠作为变通措施,其后继续递年蠲免各省钱粮。三十八年十一月,康熙所言“从前于直隶各省,权其缓急先后,频渥恩施”,^①正说明这一点。此轮蠲免,既与三十一年开始的普免漕粮进程相叠合,又是康熙朝第二次轮免钱粮,如四十年正月康熙说:“各省钱粮,前曾以次蠲免过二年。”^②

三、康熙四十年代第三次轮免

康熙四十年代户部银库实存银数额整体高于三十年代,四十七年增至4700余万两,接近康熙朝峰值。四十年十月,户部银库贮银4000余万两。^③四十一年十一月,户部库银积存4500万两,“每年并无糜用,国帑大有赢余”。^④四十五年正月十四日,康熙云:“现在库帑颇丰,苟或不丰,何以蠲免各省钱粮乎?”^⑤康熙第三次南巡未蠲免江南新征地丁银,因此,四十年代的轮免即从江南开始。

四十年正月二十七日,康熙谕大学士:“今欲蠲免江南明岁钱粮。江南系大省,钱粮繁多,尔等会同户部定议,将各项应蠲钱粮逐一查明具奏。今年十月间即颁行上谕,则江南全省之民庶可普沾实惠也。”^⑥十月初七,康熙阅江南钱粮数目后问:“此项钱粮作何蠲免方善?”伊桑阿等回奏:“江南钱粮甚多,似宜蠲一半为是。”康熙并不赞同:“江苏、安徽钱粮倘止蠲一半,仍有向民催科者。地方官员借此苛征亦未可知,如此仍致累民。”不过,康熙坚持全蠲的同时也虑及国用:“或于明年尽蠲江苏钱粮,后年再蠲安徽”,命大学士与九卿会商。初八,伊桑阿等均表赞同。初九,康熙阅大学士所拟蠲免上谕后,提出“增入‘倘有不肖官员借端营私者,即行正法’”等。^⑦这一严厉警告较蠲免谕旨常用的“从重治罪”,更显示康熙对江南官吏执行蠲免不力以致民生维艰的极度不满。

甘肃因灾荒连蠲两年钱粮。四十年九月二十八日,康熙谕大学士:“今岁河西钱粮尽令蠲免,尔等缮写上谕呈览。闻甘州等处亦甚丰稔,惟河西亢旱,邻境皆丰,故灾荒尚不觉也。”十月初四,伊桑阿等将蠲免河西灾区钱粮上谕缮写呈览。康熙因甘肃“切近边陲,土田瘠薄”,欲蠲免全省钱粮:“此但言及蠲免河西钱粮,

① 《圣祖实录》卷196,康熙三十八年十一月壬寅,《清实录》第5册,第1066页。

② 《清代起居注册·康熙朝》(台北所藏),第15册,第8500页。

③ 《清代起居注册·康熙朝》(台北所藏),第16册,第8968页。

④ 《清代起居注册·康熙朝》(台北所藏),第17册,第9694页。

⑤ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》,第3册,第1934页。

⑥ 《清代起居注册·康熙朝》(台北所藏),第15册,第8500页。

⑦ 《清代起居注册·康熙朝》(台北所藏),第16册,第8905—8906、8911、8919页。

被灾之地虽属不多，其邻近州县收获者钱粮如一概蠲免，黎民更有裨益。甘肃所属州县钱粮尽行蠲免，尔等另写上谕呈览。”初六，谕旨颁发，蠲免甘肃四十一年地丁钱粮。^①四十一年十月二十九日，户部奏陈豁免甘肃被灾钱粮千余两，康熙在得知甘肃钱粮全部豁免也不过“二十六万有奇”后，决定“尽行豁免”。^②十一月初七，潘宗洛等侍值南书房，康熙“命试蠲甘肃四十二年钱粮上谕”，潘宗洛之文“晓畅恳婉，独当上指，定第一”。^③初八，康熙“出御书，蠲免甘肃钱粮”，提前筹划蠲免云南、贵州、四川、广西四十三年钱粮，并称“倘更宽裕，广东钱粮亦行蠲免”。云南等4省协济银两，命户部“预为计算，事方有济”。初十，康熙部署：云南、贵州、四川、广西蠲免钱粮，俟四十二年“开印即行传谕”，浙江省钱粮蠲免拟于四十二年“秋收之后再行请旨”。^④此间继续安排蠲免四十二年钱粮之省份。十一月初九谕，因“江北田土瘠薄，生计尤艰”，“秦省不通水运，若不谨于盖藏，俭岁难于赈恤”，蠲免安徽、陕西四十二年地丁钱粮。^⑤

此后蠲免各省钱粮随着康熙后三次南巡及西狩而展开。四十二年正月二十六日，康熙第四次南巡驻蹕山东泰安州城内，谕户部：“甲子、己巳两次南巡，路经东省，见民生丰裕，士庶乐利”，但此次再经山东，民生“似不及甲子、己巳之年”，蠲免德州等45州县四十一年未完钱粮。此后不久，山东被水成灾。康熙欲蠲免全省钱粮，十月初五，谕大学士：“云南等处四省钱粮，今岁三月恩诏已曾蠲免。今山左被灾，又宜蠲赦。朕且欲免浙省明岁钱粮。尔等交户部，将应蠲款项查明具奏。”“三月恩诏”于三月十八日康熙五旬万寿节颁示。初九，马齐覆奏：若将山东、浙江钱粮同时蠲免，“给发兵丁外，所余无几，况年岁丰歉未可逆料”，建议“明岁先蠲一省，次年再蠲一省似为从容”。康熙“犹欲二省并蠲，沉思良久”，采纳马齐意见，推迟蠲免浙江钱粮，蠲免山东“明岁钱粮、积年旧欠并各项带征”。^⑥

四十二年十月二十六日，康熙行经山西，蠲免山西四十二年以前积欠钱粮。十一月十七日行经陕西，蠲免陕西、甘肃四十二年以前积欠钱粮，并允诺“俟四十三年直隶各省咸获丰稔，当将秦省四十四年正供亦行免征”。^⑦是年，清廷还

① 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第16册，第8869、8894—8895页；《圣祖实录》卷206，康熙四十年十月己未，《清实录》第6册，北京：中华书局，1985年，第94页。

② 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第17册，第9675—9676页。

③ 钱仪吉纂：《碑传集》卷68，靳斯标点，北京：中华书局，1993年，第1936页。

④ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第17册，第9693—9695、9707页。

⑤ 《圣祖实录》卷210，康熙四十一年十一月丙辰，《清实录》第6册，第133页。

⑥ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第18册，第9865—9867、10210、9932—9933、10243—10244页。

⑦ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第18册，第10281、10334—10335页。

蠲免河南四十三年地丁钱粮。^①

四十三年六月,山东民生“大有起色,不似从前被灾景象”。康熙谕大学士,山东省四十四年钱粮不可急征,“若秋田有收,再当商酌”,俟十月、十一月间启奏。十月初七,康熙念及山东“被灾之余,甫离重困。若非大敷恩泽,终不能遽底盈宁”,蠲免其四十四年地丁钱粮。同时蠲免浙江四十四年地丁钱粮。^② 四十二年至四十五年,山东因荒歉而蠲免新征与旧逋多达1000余万两。^③ 四十七年三月,江宁织造曹寅密奏:“前年山东饥民,感激皇恩云,宁饿死不做贼。”^④ 类似情形亦得到外国传教士的印证。康熙三十九年九月,在华耶稣会士马若瑟(Joseph de Prémare)致函在巴黎负责北京法国传教区财务的司库郭弼恩神父(Le Gobien):“我们知道,赤贫导致可怕的暴力……令人惊讶的倒是更加悲惨的事情没有出现,而且在此地并不鲜见的饥荒年代,数以百万计的生灵眼看自己活活饿死却不揭竿而起——这种例子在我们欧洲历史上却是常见的。”^⑤ 这是清代蠲赈养民之成效。

四十四年十一月,康熙得知即位以来蠲免钱粮总计9000余万后,继续蠲免湖北、湖南四十五年地丁并停征旧欠。^⑥ 从康熙四十年始,清廷已蠲免江苏、甘肃(2次)、安徽、陕西、云南、贵州、四川、广西、山东(2次)、河南、浙江、湖北、湖南15省次地丁;部分免除直隶、山西、江西、福建、广东新征并全免积欠。

四十五年,康熙开始筹划并实施蠲免各省积欠。五月初九,康熙谕大学士马齐:“昨日欲下旨查直隶各省历年拖欠钱粮总数,偶尔遗忘,着交户部查明速奏。内有民困无征者,酌量豁免。”十五日,户部将各省积欠钱粮及米麦谷豆数目折子呈览。康熙“着撰蠲免直隶、山东积欠钱粮谕旨呈览。别省钱粮俟至十月启奏”。十七日,康熙颁谕蠲免直隶四十一年至四十三年民欠银8.27万余两、粮0.59万余石,山东四十二年民欠银169.17万余两、粮0.59万余石。^⑦ 十月二十二日,康熙按照前定计划,“尽行豁免”各省四十三年以前积欠钱粮。马齐出于多征之考虑,建议“请俟至十二月再免,此际犹有完纳钱粮者”,康熙未允:“若令完旧欠钱粮,则现在钱粮反致迟误。今即免之,则有利于百姓”。二十五日,清廷蠲免山西、陕西、甘肃、江苏、安徽、浙江、江西、湖北、湖南、福建、广东四十三年以前未完

① 王庆云:《石渠余纪》,第13页。

② 《圣祖实录》卷216,康熙四十三年六月戊子;卷217,康熙四十三年十月甲戌,《清实录》第6册,第190、198页。

③ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》,第3册,第1980页。

④ 《江宁织造曹寅奏报自充至宁一路闻见事宜折》,康熙四十七年三月初一日,故宫博物院明清档案部编:《关于江宁织造曹家档案史料》,北京:中华书局,1975年,第48页。

⑤ 杜赫德编:《耶稣会士中国书简集——中国回忆录》上卷(I),郑德弟、吕一民、沈坚译,郑州:大象出版社,2005年,第151页。

⑥ 《圣祖实录》卷223,康熙四十四年十一月癸酉,《清实录》第6册,第242页。

⑦ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》,第3册,第1976、1978、1981页。

地丁银 212.27 万余两、粮 10.57 万余石。康熙四十五年岁终，起居注总结道，“蠲各省之积逋，动至数百余万，则上古缓征之朝，所未有也”。^①至此，康熙四十年代的轮免各省钱粮以与普免积欠配合的形式落下帷幕，周期为五年。

此外，康熙蠲免钱粮时，特别注意各省轮免当年须停征旧欠，次年开征，既避免官吏侵蚀已蠲之钱粮，又能宽舒民力，并从首次轮免全国钱粮的康熙二十年代末之临时规定渐成四十年代之定例。二十九年正月二十七日，户部议准山东巡抚佛伦题，沂州等州县卫所未完二十八年钱粮，俟收麦后征完报销。康熙未准，谕曰：

山东康熙二十九年地丁钱粮全行蠲免，原欲使小民终年无有租赋，得以休息，均沾实惠。若将未完带征，必致借端混扰滋弊。……该抚并不详察，即为具题请于二十九年麦登之后征完，殊属不合，着严飭。这未完钱粮，着于康熙三十年带征。^②

三十年十二月二十二日，河南巡抚闫兴邦奏原武等 46 州县未完银 36 万余两，因“百姓被灾，必不能依限全完，请俟来岁麦秋后征收”，户部议不准行。康熙谕：河南三十一年钱粮已全蠲，“今令依限征收逋欠，百姓必致苦累。这原武等州县未完钱粮，着于三十二年、三十三年带征”。^③三十七年五月十六日，户部议准山西巡抚倭伦题，静乐等 5 县未完三十六年钱粮限三十七年十月完结。康熙批评曰：山西三十七年钱粮已全免，静乐等县未完钱粮“倘于三十七年征收，小民拮据输纳，仍致苦累。该部竟不详察即照该抚所题议奏，殊属不合”，令其于三十八年带征。^④

四十四年闰四月，李光地疏言：“上视民如伤，屡赐蠲免。然蠲免之岁，旧逋未与停止，故官吏追呼不辍，不肖者或缘旧逋以罔新额。若遇蠲免之岁，概停旧逋之征，则民终岁休息，实沾鸿仁矣。”康熙“立予施行，着为令”。^⑤据此，李光地似率先提议这一定例。五月初八，康熙谕大学士：“本内请免带征拖欠钱粮一事，最当斟酌。凡免来年钱粮，必于岁前传旨者，特使百姓预知蠲免，不为有司所欺耳。今于免赋之年仍令带征旧欠，则不无朦混征收之弊。”^⑥十九日，康熙谕大学士等：“嗣后蠲免新年钱粮，如并免积欠，则带征俱免。如止蠲本年钱粮，无免旧欠之旨，则所有旧欠钱粮俱于次年征收，蠲免之年概不得开征。永着为例。”^⑦这表明轮免田赋的配套机制渐趋完善，成效更佳。

① 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第 3 册，第 2031、2034、2063 页。

② 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第 1 册，第 45—46 页。

③ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第 2 册，第 1152—1153 页。

④ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第 12 册，第 6387—6388 页。

⑤ 李清植纂辑：《文贞公年谱》卷下，道光乙酉年（道光五年，1825）刻本，第 28 页。

⑥ 《谕大学士马齐、席哈纳、张玉书、陈廷敬等》，《清圣祖御制文三集》卷 8，故宫博物院编：《故宫珍本丛刊》，海口：海南出版社，2000 年，第 546 册，第 32 页。

⑦ 《圣祖实录》卷 221，康熙四十四年五月辛巳，《清实录》第 6 册，第 227—228 页。

康熙四十年代的轮免基于更充足的国家财政储备,较前两次轮免具有以下明显特征:一是统筹安排更主动,且计划性、灵活性更强,云南等4省钱粮蠲免被纳入康熙五旬万寿节恩诏条款;二是蠲免周期缩短至五年;三是蠲免范围更广、力度更大,轮免新征、普免旧欠同时进行,互为补充;四是蠲免的配套措施尤其是蠲免之年停征旧逋成为定例。

四、康熙五十年普免钱粮制度的形成

三次轮免全国钱粮、一次普免漕粮之后,国家财政储备依然丰实,康熙拟于执政50周年时将全国钱粮普免一年。四十八年十一月十四日,为缓解人口增长带来的民生压力,康熙打算将四十九年应征钱粮“预配各省用度,为之抵算。至五十年,将天下应征钱粮一概蠲免”。户部尚书希福纳据年度财政收支情况回奏:“一年共起解银一千三百万两有余,京城俸饷等项一年需用九百万两有余,每年所积不过一二百万两。如将天下钱粮全免,似乎国用不足。”康熙又问张鹏翮意见,张回奏:“通免天下钱粮,其事甚大。容臣等与大学士、九卿核查议奏。”十八日,张鹏翮覆奏:若五十年蠲免全国地丁钱粮,恐国用不足,为兼顾国计与民生,建议自五十年起,“视各省之大小,斟酌配搭,于三年内免完”。康熙对此颇认可,补充说:“至明年十月间,视各省秋收何如,先免歉收之省。”^①此系君臣初步议定自康熙五十年始,三年轮免全国钱粮,优先蠲免歉收省份,并未公开宣谕。康熙三十三年君臣谈及普免计划时已提出,国家岁入3000余万,支出约2000万,结余约1000万。此时议定分三年蠲免,正是每次约蠲免一年结余数额。时隔10余年,康熙君臣终将三年普免钱粮之制付诸实施。

四十九年十月初三为皇太后七旬圣寿节,康熙颁诏,将全国钱粮自五十年始,三年通免一遍;首轮蠲免直隶、奉天、浙江、福建、广东、广西、四川、云南、贵州五十年地亩银722.61万余两、人丁银115.1万余两、历年旧欠银118.54万余两。^②五十年十月,第二轮蠲免将至。初三,康熙颁谕蠲免山西、河南、陕西、甘肃、湖北、湖南6省五十一年应征地亩银840.4万余两、人丁银120.81万余两、历年旧欠银54.13万余两。^③

因连续两年蠲免多达15省区新征地丁银与历年旧欠,个别省区对“旧欠”截

① 《圣祖实录》卷240,康熙四十八年十一月庚辰、甲申,《清实录》第6册,第390、392页。

② 《圣祖实录》卷244,康熙四十九年十月甲子,《清实录》第6册,第419—420页。

③ 《圣祖实录》卷248,康熙五十年十月戊午,《清实录》第6册,第454页。康熙五十年十月初一,君臣议定蠲免钱粮省份时尚无山西省,初三日谕旨将其增入。参见《清代起居注册·康熙朝》(台北所藏),第20册,第10971—10972页。

止年份理解不一。康熙五十年三月初七，直隶巡抚赵弘燮奏称，该省四十八年、四十九年缓征民欠尚有 114.27 万余两，与上年普免旧欠 118.54 万余两“数不相符”，故直隶旧欠“蠲免与否，难以悬揣”。此前他三次咨请户部，初覆云此两年地丁“尚未奏报，无凭造入蠲免之内”，再覆云钱粮十月全完，“何得借称未完，希图侵隐”。他认为这些答复“总未明晰，地方官无所遵循”。当得知直隶顺德府唐山县知县马瑞图根据户部意见，四十八年、四十九年旧欠不在蠲免之内，“见在设柜开征，期于奏销之前完解”，赵弘燮“不胜骇异，知该知县将部文误认，不谙蠲免钱粮之年停征之例，随飭行不许开征，并通行各道府遵照”。他奏请将此两年缓征民欠“或在蠲免之内，或不在蠲免之内，直捷明示以便遵行”。^① 这两年缓征民欠未获蠲免，遵例于五十年停征、五十一年开征。^②

康熙五十年普免新征与旧欠时，蠲免之年停征旧欠定例亦因地调整，有所区别。五十年五月，浙江届普免之年，巡抚王度昭奏销四十九年钱粮，尚有未完地丁银 16 万余两，具本题请限九月全完。户部官员按照“蠲免之年停征（旧欠）”之例议驳。九月，王度昭“因部臣执例绳臣，故不敢再以疏请”，具折密奏“蠲免之年停征”之例可行于他省，而不可行于浙江。具体理由为：

浙江赋役繁重，每年钱粮有地丁，有漕项，有漕白。征款名色，千头万绪。州县官以漕粮紧急，催兑完毕，始征地丁。中间四月蚕忙，五月农忙，再遇晴雨不时，转眊十月。开征漕粮，地丁又复停阁。不惟有司顾此失彼，抑且民力凑办维艰。然良农奉法，尚知依限完公。惟有奸民猾吏岁岁拖欠，积至数十百万，荷蒙皇恩尽蠲。其实便于奸猾居多，而急公完粮之百姓未尝均沾。

因此，他请乘此蠲免之年将四十九年尾欠地丁催输完纳。但户部官员“拘执定例，行令五十一年新旧并征”，此举“徒快奸民猾吏之意”，且若将未完银停征，五十一年正月兵饷无着。康熙“不以违例”见怪，朱批“还该具题，但上本时当改数句方好”，调和其与部臣分歧。十一月，王度昭再次具题。康熙“以例不画一，传问九卿”，户部起先覆准“将征完银两作速解部”，继而同意留浙江省备用。五十一年正月，王度昭具折“剖明臣心”，认为“请征乃四十九年应完在库听部拨饷之银，与偶值水旱历年民欠遇赦停征之例不同”，即蠲免浙江五十年钱粮，亦未尝“以四十九年之未完作为旧欠，概令停征，上谕甚明”，浙江四十八年、五十年钱粮已全蠲，四十五年至四十七年旧欠尽免，只有四十九年钱粮“为通省所仰给之

① 《直隶巡抚赵弘燮奏请敕部明示蠲免钱粮年份折》，康熙五十年三月初七日，中国第一历史档案馆编：《康熙朝汉文朱批奏折汇编》，北京：档案出版社，1985 年，第 3 册，第 368—370 页。

② 《直隶巡抚赵弘燮奏请特谕部臣缓征直隶两年民欠折》，康熙五十一年四月初三日，中国第一历史档案馆编：《康熙朝汉文朱批奏折汇编》，第 4 册，第 81—84 页。

项”。王度昭认为“乘此蠲免之年钱粮清楚，既可以济目前之军需，且可以宽后此之民力”，避免“嗣后再遇皇恩蠲免，必将以奉旨之日为停征之日，而新粮俱作旧欠”。^①五十一年十一月，王度昭奏称四十九年旧欠已于五十年内全完。^②

康熙五十一年十月初三，第三轮蠲免谕旨颁布：江苏、安徽、山东、江西免征五十二年地亩银 882.9644 万余两、人丁银 103.5325 万余两、历年旧欠银 248.3828 万余两。^③五十年至五十二年轮免全国钱粮是康熙朝具有完整意义和标志性的普免，新旧地丁钱粮均被蠲免，且蕴含其他因素，如康熙在位 50 周年、皇太后 70—72 岁圣寿节、康熙六旬万寿节等。因此，这一制度设计及施行经反复商讨与缜密考虑，李光地年谱“五十年二月”条下的一则材料揭示了其中的复杂性。

奏定为轮蠲钱粮之法。岁癸巳，实为六十万寿之期。上自以寿考升平，推心仁覆，将欲沛泽宇内，普免地丁钱粮。因奏事顷，预示意指。公曰：“……然统俟癸巳之年，一体通蠲，则各省吏禄、兵饷，无所支給，势必由部帑发解，事增而费繁。倘分作三岁轮蠲，自今年始，每年蠲免五省。假如今年已蠲四川，则陕西姑待来年。是今年得以陕西之赋，供四川之禄饷，而来年又得以川供陕。统以癸巳之年为周，则现年五省，即得先沾洪施，而敷天之下，恺泽环流，亦无一民之不被。三年内，直省钱粮，就近协用，不烦解部。至癸巳之年，部帑又可无外解之费。于事为便，而于恩尤加渥矣。”上悦从之。^④

三年普免周期在康熙四十八年十一月即已议定，且普免谕旨与首轮蠲免省区于四十九年十月初三公布，而年谱记载五十年二月李光地奏定轮免钱粮之法，似多此一举。然而事实并非如此简单。三年普免之制在议定和公开时，只提及康熙即位 50 周年、人口滋生等因素，颁谕时间适逢皇太后圣寿节，均未提及康熙六旬万寿之事。普免第三年正届康熙六旬万寿，按例必颁恩诏，普惠天下。因此，“寿考”是康熙君臣讨论普免方式的重要考虑因素。年谱所举四川、陕西之例，其钱粮确实于五十年、五十一年蠲免。尽管李光地年谱由其后人编成于道光年间，个中内容未必准确，但上述记载表明：康熙六旬万寿是实施普免的重要因素，三年普免周期亦为康熙君臣及后世认可。康熙六旬万寿节，清廷颁发恩诏，诏内恩款 45 条，^⑤但

① 《浙江巡抚王度昭奏请变通停征钱粮缘由折》，康熙五十年九月；《浙江巡抚王度昭奏为辩明被诬缘由并请罢归折》，康熙五十一年正月，中国第一历史档案馆编：《康熙朝汉文朱批奏折汇编》，第 3 册，第 785—786、966—968 页。

② 《浙江巡抚王度昭奏报回任日期并浙省年成民情折》，康熙五十一年十一月，中国第一历史档案馆编：《康熙朝汉文朱批奏折汇编》，第 4 册，第 560—561 页。

③ 《圣祖实录》卷 251，康熙五十一年十月癸丑，《清实录》第 6 册，第 488 页。

④ 李清植纂辑：《文贞公年谱》卷下，第 43 页 a—44 页 b。

⑤ 《圣祖实录》卷 254，康熙五十二年三月乙未，《清实录》第 6 册，第 513 页。

《圣祖实录》未载明具体条款。其实，普免钱粮即属恩款之一：“（康熙）五十二年恩诏：天下地丁钱粮，既沛恩泽，于三年内悉予豁免。”^① 只是普免先于五十年启动，至康熙六旬万寿之年结束。正是有此恩诏，此前个别未能纳入普免的地区亦可奏请蠲免。五十三年十月二十九日，户部议准盛京户部侍郎董国礼疏请，万寿恩诏将各省地丁钱粮蠲免，盛京各处旗人所种地亩应征之米豆草与历年旧欠，照奉天府地丁钱粮蠲免之例蠲免，^② 而奉天新旧地丁钱粮于五十年首轮蠲免时被免除。此外，山西省五十一年新旧钱粮已于五十年十月奉旨蠲免，五十二年三月，山西巡抚苏克济具折祝寿，感戴“圣主又施鸿恩，将康熙五十一年钱粮及积欠钱粮俱行宽免”，^③ 似系接奉恩诏后例行诵寿并谢恩。

始于康熙五十年的普免制度吸取此前轮免之经验，在保障军国用度的前提下，每年十月视各省区秋收丰歉确定蠲免顺序，分三年轮免，邻近省区钱粮协拨济用，事简费省，便捷合理，灵活机动，又兼顾康熙执政 50 年普惠天下、皇太后圣寿节以示恪遵“孝治天下”的祖宗家法、康熙六旬万寿志庆等重要纪念，一举多得。

五、康熙朝普免制度的得失

通过以上考察，可以发现康熙五十年前的数次全国性轮免，实已具备普免的样态及实效，而五十年至五十二年的普免是总结吸收此前三次轮免的实践经验而形成的，本质上也是轮免，只是周期固定为三年，且成为乾隆朝屡行普免的制度典范。清代普免制度萌生于三藩之乱结束后的轮免各省钱粮，是国家在重大灾变后通过免除赋税对民众作出的普惠性补偿。康熙曾言，“自吴三桂变乱之后，民甚艰苦，故朕累年蠲免钱粮”。^④ 他于三十三年提出普免钱粮设想，之后实施中虽有变更，但说明其普免观念已趋成熟，终至五十年代形成完整的普免钱粮制度，并演化为“惠爱黎元”的国之大政。道光二年，清廷总结本朝普免制度之完善：“蠲免地、漕有通计各省额征银数分年轮免者，有按照各省所属之府州均匀搭配按年轮免者，有先尽灾缓各府州作为首次蠲免者……恩蠲与灾缓原属并行不悖。”^⑤ 这些优势因素，基本都能在康熙朝普免的理念和实践找到。正是在这个意义上，康熙朝并非如之前

① 光绪《清会典事例》卷 265《户部一一四·蠲恤·赐复一》，北京：中华书局，1991 年，第 4 册，第 6 页。

② 《圣祖实录》卷 260，康熙五十三年十月丁酉，《清实录》第 6 册，第 568 页。

③ 《山西巡抚苏克济奏诵祷万寿无疆折》，康熙五十二年三月二十九日，中国第一历史档案馆编译：《康熙朝满文朱批奏折全译》，第 845 页。

④ 《圣祖实录》卷 223，康熙四十四年十一月癸酉，《清实录》第 6 册，第 242 页。

⑤ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，2000 年，第 27 册，第 664 页。

所认为的普免地丁钱粮一次、漕粮一次,而是普免(轮免)地丁钱粮四次、漕粮一次。这虽与雍乾以降的历史书写不同,^①但与康熙君臣开创、设计普免制度的理念和实践若合符节。

康熙帝注重吸取前代的经验教训,坚守“敬天勤民”之祖训,巡行各地,察吏安民。三十六年五月二十四日,康熙自言:“御极以来,不曾念及一己,只为天下生民计。”^②五十五年闰三月二十二日,又云:“古之人君,居深宫之中,不知民间疾苦者多。朕于各处巡行,因目击之故,知之甚确。”^③数次轮免田赋多与康熙巡行相结合,在了解当地经济与民生状况的基础上,确定蠲免次序与方式,更具针对性和实效性。

三藩之乱不仅关系清朝存亡,还对康熙的治国理念产生重要影响。为平定三藩之乱,清廷采取战时财政体制,将外省存留等收归中央。平叛期间,清廷在应对军事斗争的同时,还面临如何协调恤官与蠲赋养民的双重压力。康熙十八年,浙江道监察御史金世鉴因官员裁减月俸达4年之久,上《请复官俸以养廉耻疏》,指出官员“因无俸薪养赡,安保无侵渔百姓,以救其身家之苦累者乎?”陈请“赐复全俸以养其廉耻”,“官有养廉,民无侵扰,官清民乐,亦保邦致治之一端”。十九年,兵科给事中姚祖頊上《请及时行仁疏》,认为“皇仁之首重者,莫如蠲租”,“民力裕则国用自饶,培植根本,计无有重于此者”。^④对此,康熙有自己的决断。十八年九月初八,康熙言:“天下国家事,莫不有大小重轻之势,故凡事当权衡折衷,必务从其大者、重者。今言官论事论人,多指摘瑕疵,但见及一偏,而于大局全体所关,不能审度其轻重。”^⑤十月初四,又云:“各省督、抚料理一省之事,所见止在一省,往往不能通行。凡事应悉心区画,从天下大计起见。”^⑥这反映康熙治国理念及实践之大局观,能牢牢抓住国是的核心和重点。

三藩之乱平定后,虽然战时财政体制稍有松动,但大体被保留下来。康熙二十四年全国地丁钱粮的存留比例约为21%,主要用于军需、驿站等关乎清朝中央利益的事项上。康熙后期,山西、江西、苏州府等地方开支约占其地丁总额的

① 乾隆多次追溯乃祖普免,但次数表述不一。乾隆五十五年十一月二十三日,上谕云康熙“曾免天下钱粮三次、漕粮二次”;五十六年正月初十,上谕云康熙“普免天下钱粮二次、漕粮一次”;五十八年十一月二十日,上谕复云康熙“普免钱粮一次、漕粮一次”。参见中国第一历史档案馆编:《乾隆朝上谕档》,第16册,第45、113页;第17册,第628页。

② 《清代起居注册·康熙朝》(台北所藏),第10册,第5759页。

③ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》,第3册,第2269页。

④ 罗振玉辑:《皇清奏议》卷21,张小也、苏亦工等点校,南京:凤凰出版社,2018年,第459—461页。

⑤ 《南书房记注》,《张英全书》,下册,第414页。

⑥ 中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》,第1册,第439页。

5%。^①在恤官与蠲赋养民之间，康熙倾向后者，如其所言“国家所重，惟在养民”，^②“图治之道，惟在足民”，^③而这尤需充足的国家财政。由于定鼎中原后统一战争持续较久，清初各项政策摇摆不定，经顺治、康熙两朝长达70余年恢复发展，清朝方初呈繁荣景象。

其间，普免、治河、漕运、蠲赈等国家大政之开展，无不基于雄厚的国家财政。康熙的治国能力与高度集中的财政体制，为“康乾盛世”打下坚实基础。法国耶稣会士白晋（Joachim Bouvet）评价康熙，“他善于筹划重大举措，精于引导，令其善终。他对其泱泱大国的治理工作了如指掌，事必躬亲”，“还豁免一些省份全年赋税（有时豁免高达三四千万两银子）”。^④康熙二十年代至五十年代是清朝从结束大规模战乱、走向统一兴盛的时期。这40年间，几乎每隔10年即开启一次轮免全国地丁钱粮。普免制度成为清朝中央政府在不同时期利用宏观财政政策和税收杠杆，在经济复苏、救灾恤困、财政分配、区域平衡、改善民生，以及缓和社会矛盾、拉动经济增长、增进民族团结、强化国家认同等方面取得显著成效的重要手段。正是这种超越前代的蠲赋仁政实践与政治话语构建，助力推动18世纪盛世的到来，也为康熙赢得“仁皇帝”的生前身后名。

早在康熙十八年，张英就向皇帝阐述恤官与养民并非二途，宽吏即宽民。彼时康熙因战事不能顾及，或战后一段时期以蠲赋养民为施政重点，尚无可厚非，但其执政后期明知应着力恤官却不及时调整高度集中的财政体制，确是治国理政的不足和缺憾。萧一山曾指出康熙朝“屡次蠲免全国粮赋，以博宽大之名”与外省钱粮亏空之间的矛盾，^⑤但未进一步疏论。康熙后期，官俸未增、存留不足与钱粮亏空问题已较为突出，康熙却依然强调：“百姓足，君孰与不足？朝廷恩泽，不施及于百姓，将安施乎？”^⑥他理想中的“各省火耗，俱是加一”，不仅田赋最少的甘肃不敷用，即赋额较多之地，“州县官仍有以艰难告者”，康熙将此归结为地方官不够廉洁。^⑦王庆云对此评论，“责人以公义，而不恤其私情，非圣主之所以使下”。^⑧当时大臣中不乏洞悉问题症结并进言者。李光地年谱“四十四年闰四月”条下记载他与康熙关于官员增俸的对谈及结果：

① 参见曾小萍：《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》，董建中译，北京：中国人民大学出版社，2005年，第27—33页。

② 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第3册，第1605页。

③ 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第4册，第2186页。

④ 杜赫德编：《耶稣会士中国书简集——中国回忆录》上卷（I），“法文版前言”，第26页。

⑤ 萧一山：《清代通史》，北京：中华书局，1986年，第2册，第354页。

⑥ 《圣祖实录》卷244，康熙四十九年十月甲子，《清实录》第6册，第419页。

⑦ 《圣祖实录》卷214，康熙四十二年十二月庚寅，《清实录》第6册，第175页。

⑧ 王庆云：《石渠余纪》，第141页。

奏曰：“官俸累杀，百僚几无以自给。遭上宽仁，悯其禄薄，容隐其需求细过。然臣心窃有未允者。俸以养廉，防官邪也。今乃仰恃宽仁之恩，借口禄薄之故，竞为需求，以陷于邪。其不至卖法黷货者，即抗颜扬声，以廉自负。此于澄叙官方之道，似有未尽。臣愚以为，兵费既省，则经费益充，因而量加百官之俸，使足自给。一绝其需求之门，以杜其乱法干纪之路，则庶绩咸熙矣。”……上皆然之，而重慎改作，未及施行。^①

康熙明知“文官俸禄而外，多有掊克，而不必禁。武官侵扣兵粮，而不必问，但只不可多耳”。李光地认为：“开其端而欲其有节，能乎？”^② 官员俸禄微薄，不能自给，而又有默许私征之空间，遂“设立名色，多方征取，以此民力不支，日就贫困”。^③ 清廷蠲赋养民之际，地方官或“私征，不行豁免”，或“催征蠲免钱粮，以偿己之亏空”。^④ 针对地方官因公挪用之亏空，康熙采取蠲免亏空之项与“概从宽典，不更深求”的治标之法，^⑤ 未进行制度改革与纾解。不加恤官，终致累民。

三藩之乱结束后，康熙君臣至少三度讨论调整外省存留，前两次的时间分别与普免钱粮制度的萌生、形成近乎一致，但改革时机一再错失。

第一次在康熙二十三年，正是平定三藩之乱后进行财政清理的合适机会。三月初七，因督抚将在库银两挪移私用，蒙混奏销，户部无凭查核，康熙欲清查各省钱粮，询问外省官员，皆云“清出存留钱粮，则别项钱粮自必清楚”。廷臣随后覆奏拟定管理规章五款，其中第一款为：“凡奏销钱粮，应将存留、起运逐项分晰，并报部年月，明白造册，毋致朦混驳查。如有驳回者，将该督抚照朦混例处分。户部司属不行详查，亦交吏部议处。”康熙只对此款表示不同意见：“本内第一款奏销驳察事情，着照见行例行。余如议。”^⑥ 康熙正筹策凭借这种高度集中财政体制积累国家储备，以轮免各省钱粮，故首先将第一款否定。他事后追忆，“户部库中钱粮，历年存积，数极难清。前此库贮一二千万时，曾令部中逐案盘查，转多二十余万”。^⑦ 时值三藩之乱平定至康熙二十五年左右。四十五年九月，户部库银甚多，出入数目不清，盘查不易，康熙建议“若将每年新收之银另贮一处，用银之时，按旧存者取用，则易查而数目亦清”，^⑧ 未涉及财政制度机制之调整。

① 李清植纂辑：《文贞公年谱》卷下，第27页a—28页a。

② 李光地：《榕村语录 榕村续语录》，陈祖武点校，北京：中华书局，1995年，第829页。

③ 《圣祖实录》卷215，康熙四十三年正月辛酉，《清实录》第6册，第178页。

④ 《圣祖实录》卷239，康熙四十八年九月乙未、十月丙午，《清实录》第6册，第383、385页。

⑤ 《圣祖实录》卷244，康熙四十九年十月戊子，《清实录》第6册，第422页。

⑥ 《圣祖实录》卷114，康熙二十三年三月癸酉，《清实录》第5册，第184页。

⑦ 《圣祖实录》卷240，康熙四十八年十一月丙子，《清实录》第6册，第389页。

⑧ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第3册，第2014页。

第二次在筹划康熙五十年普免钱粮之际，君臣讨论外省钱粮亏空与财政体制问题。四十八年十一月初十，即早于君臣首次谈论拟于五十年普免钱粮4天，先是科臣郝林条奏各省钱粮亏空，康熙认为其“但知州县钱粮有亏空之弊，而所以亏空之根原，未之知”，自信“听政日久，历事甚多，于各州县亏空根原，知之最悉”。他认为亏空的根源是外省存留严重不足，三藩之乱前，“各省钱粮除地丁正项外，杂项钱粮不解京者尚多”；三藩之乱时，“军需浩繁，遂将一切存留项款尽数解部，其留地方者，惟俸工等项，必不可省之经费又经节次裁减，为数甚少。此外则一丝一粒，无不陆续解送京师，虽有尾欠，部中亦必令起解。州县有司无纤毫余剩可以动支，因而有那移正项之事”。康熙反思“恐内帑不足，故将外省钱粮尽收入户部”的高度集中财政体制，“以今观之，未为尽善”。这一迟来的省思距三藩之乱结束已近30年。鉴于户部银库存银5000余万两，康熙打算增加外省存留：“天下财赋止有此数，在内既赢，则在外必绌。凡事须预为之备，若各省库中酌留帑银，似于地方有济。倘在外各省一旦仓猝需用，反从京师解出，得无有缓不及事之虑。”但又谕大学士：“此亦当于无事之时，从长商榷。”^①此后，迟来之反思与改革筹划仍旧延宕。五十二年，普免结束之际，康熙仍将施政重心系于蠲赋养民一端，“若不免钱粮，尽行积聚，则民间之财尽矣”，^②“民间匮乏，将何所赖耶？”^③

第三次是在康熙五十六年。五月初七，康熙谕大学士马齐：“现今库银积聚甚多。从前各省俱有存留钱粮，有此项钱粮公事费用，于地方百姓大有裨益。不知何年入于应解钱粮项下解交矣。今每省地方存留钱粮数目若干，着查明具奏。”这说明8年前的“从长商榷”未曾着手。六月初五，马齐等将户部查覆各省存留钱粮折子呈览，康熙问：“此所查何如？”马齐回奏：“户部所查不明，前次已经驳回。今看来尚未明白，官俸及衙役工食等项，每年存留地方，理宜另行开造。此外，将存留钱粮混入起解钱粮，是何项款，并未分晰明白。”康熙命“再查具奏”。^④由于距三藩之乱结束近36年，已适应办理高度集中财政体制业务的户部官员难以厘清存留与起运款项。五十八年，户部银库贮银4736万余两，达到已知康熙朝户部银库实存银数之顶点，但外省钱粮亏空十分严重。

五十九年七月初五，先是康熙因各省钱粮亏空甚多，命户部行文各地督抚，就“应作何立法，使亏空之弊永远清理”提出建议。户部会核定议众督抚覆疏，厘定治理亏空的“征解、追赔”条款，^⑤但难以发挥实际效用。此时距上次君臣讨论亏空问题已10余年。五十六年，清廷蠲免直隶、安徽、江苏、浙江、江西、湖广、

① 《圣祖实录》卷240，康熙四十八年十一月丙子，《清实录》第6册，第389页。

② 《清代起居注册·康熙朝》（台北所藏），第22册，第12182页。

③ 《圣祖实录》卷255，康熙五十二年闰五月乙卯，《清实录》第6册，第523页。

④ 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，第3册，第2391、2400页。

⑤ 《圣祖实录》卷288，康熙五十九年七月庚午，《清实录》第6册，第806页。

陕西、甘肃带征地丁屯卫银 239.838 万余两，以及安徽、江苏带征漕项银 24.75 万余两、米麦豆 57 万余石。^① 普免制度为地方官捏完作欠，待恩诏蠲免开方便之门。五十八年，安徽凤阳府属颍州知州王承勋控告布政使年希尧、凤阳府知府蒋国正于五十六、五十七等年蠲免民欠钱粮时，“司府钩通，捏造民欠，冒蠲银四千余两”。五十九年审实，先是前任颍州知州王盛文亏空帑银，捏造民欠，蒋国正“不行查出”。迨王盛文病故后，蒋国正承认代赔，并无完解，后于蠲免民欠时，将应赔银 3790 余两混入民欠，希图冒蠲。^② 六十年八月，川陕总督年羹尧奏陈陕西西安、延安、凤翔、汉中 4 府与兴安州亏空正项银 90 余万两，其所以积年亏空，久而愈多的原因之一即“钱粮已征在库，并不起解，仍作民欠计，康熙六十年必有皇恩可图蠲免，脱然无累”，且清查不力以致“亏空日深，吏治日坏，而民生不可问矣”。^③ 主要因高度集中财政体制导致的外省钱粮亏空弊政，已明显侵蚀普免制度，使“惠政”名实有所背离。六十一年，“天下钱粮，各省皆有亏空”。当陕西巡抚噶什图奏请将本省钱粮每两加征火耗二至五钱弥补亏空时，康熙左右为难：“此折朕若批发，便谓朕令加征。若不批发，又谓此事已曾奏明，竟自私派”，在蠲赋养民的盛名下，他决不肯背负“加派之名”，但预料“西安库内，未必有存贮银两”，最后将噶什图奏折申饬发出，拨户部库银送西安以应军需。^④ 由于准噶尔战事胶着、灾荒此起彼伏，加以皇位继承人未定等诸事交错叠织，年事已高、身心俱疲的康熙不能成功矫治后期积累的各种问题。

雍正即位伊始，清查整顿外省钱粮亏空，推行耗羨归公，实施养廉银制度，完成康熙后期未竟之任务。乾隆朝文臣评论耗羨归公：“有司之养廉于此酌拨，地方之公用于此动支，百姓永无借名苛派之累，而官吏得有洁己奉公之实。所加于民者无多，所益于民者甚大。所谓上不误公，下不病民，达权通变，至公至善之计也。”^⑤ 高度肯定这一改革兼顾国家所需、地方公用、官员薪俸、民众负担，达至综合平衡。乾隆虽说雍正朝“因筹办西、北两路军糈，未暇议及普蠲之事”，^⑥

① 《圣祖实录》卷 275，康熙五十六年十一月丙子，《清实录》第 6 册，第 700—701 页。

② 《圣祖实录》卷 286，康熙五十八年十一月丁酉；卷 288，康熙五十九年五月己卯，《清实录》第 6 册，第 789、803 页。

③ 《奏陕西亏空情形并分别办理折》，康熙六十年八月一日，季永海、李盘胜、谢志宁翻译点校：《年羹尧满汉奏折译编》，天津：天津古籍出版社，1995 年，第 216—217 页。江苏情况最严重，康熙五十一年至雍正元年（1723）地丁、漕项等银积欠至 881 万余两，经清查，官吏侵蚀包揽约占一半，其余为实在民欠。参见《清朝文献通考》卷 3《田赋三》，上海：商务印书馆，1936 年，考 4878。

④ 《圣祖实录》卷 299，康熙六十一年九月戊子、甲午，十月甲寅，《清实录》第 6 册，第 891、892、894 页。

⑤ 《清朝文献通考》卷 3《田赋三》，考 4872。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》，第 16 册，第 113 页。

但未及问题本质。康熙六旬万寿节颁恩诏，除普免钱粮几近尾声外，还规定以康熙五十年丁数为常额，续生人丁永不加赋。“不加赋”之制在清史乃至中国赋役制度史上都有重要地位，这一“养民”仁政推动清代定额财政体制的形成与人口大规模繁衍。雍正朝之所以未实施普免，除西北用兵外，更重要的原因是解决钱粮亏空与财政体制弊端，调节“养民”与定额财政体制之间的结构性矛盾。

乾隆登基后，总结乃祖、父执政经验，认为在治国理政过程中，“法久自必弊生，奉行每多过当，不得不因畸重畸轻之势，而为之维持调剂，以归于正直荡平之道”。^① 乾隆帝普免地丁五次、漕粮三次后，^② 随着19世纪世界政治经济格局的大变动，耗羨归公的制度红利消耗殆尽，定额财政体制及其引发的外省钱粮亏空等问题每况愈下，引致普免制度自嘉庆以降发生从主动蠲新征到被动免积欠的根本转变。不可逆转的财政困难是清朝国势衰微的突出表征，原本自上而下分配国家财政的普免制度被外省巨额赋税积欠反向制约，终为固化的定额财政体制“反噬”。康乾以来的普免制度名存实亡。官吏征缴赋税居间中饱，以完作欠，上病国计，下损民生，对财政经济与官风吏治产生极大负面影响。

治国理政要在筑牢大局意识的同时，因时应势协调推进国家体制因革损益，破除“惠政”虚名，降低官民交困与社会震荡的改革成本，平衡国用—恤官—养民之间的关系，统筹好发展与安全，有效防范化解各类矛盾和风险隐患，在国家之制的不断调整完善中，运用制度力量转危为机，实现长治久安。这不仅是历史时期治国理政的重要内容，也是推进治国理政体系和治理能力现代化的重大时代议题。

〔作者李光伟，中国人民大学历史学院副教授。北京 100872〕

（责任编辑：黄娟）

① 《高宗实录》卷23，乾隆元年七月辛酉，《清实录》第9册，北京：中华书局，1985年，第541页。乾隆前期的“宽严相济”治理观念，参见高翔：《康雍乾三帝统治思想研究》，北京：中国人民大学出版社，1995年，第262—266页。孔飞力结合乾隆朝政务运行，认为乾隆帝虽然“找到了这样一条中庸之道，但其方式却是奇怪的：他在宽容和严厉这两极之间来回摆动”，因此，其“中庸之道”并不是一种常态，而只是一种均衡。参见氏著：《叫魂·1768年中国妖术大恐慌》，陈兼、刘昶译，上海：上海三联书店，1999年，第298页。

② 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》，第18册，第816页。

were invented, and temples corresponding to provincial administration commission and surveillance commission were also erected since the late Ming. During early Qianlong reign, there were even initiatives in some provinces to systematically create titles for provincial deities, although such practices were not codified by the court. This shows that, seen from the administrative dimension, the provincial institution had been adopted for centuries, but their status in the ritual dimension was still not indisputable and had yet to be established.

The Formation of the Qing General Exemption System and Its Advantages and Disadvantages

Li Guangwei (66)

The national remission of taxes, as a favorable policy, during the traditional imperial dynasties, only the Kangxi and Qianlong reigns of the Qing dynasty repeatedly exempted the country's farmlands from taxes and gradually institutionalized such a practice. The general exemption, in turn at the provincial level, practiced after the Kangxi pacification against the rebellion of three feudatories, refers to the state's general compensation then to the people by exempting them from taxes after an catastrophe. The Kangxi reign exempted taxes in cash or grain four times and transported grain once via rivers, thanks to the abundant reserves accumulated by the highly centralized financial system formed during the war. This financial system, by which the entire country's taxes were paid to the Ministry of Revenue, reflected emperor Kangxi's View of Overall Situation and his provision of strong support for the planning and implementation of many strategic initiatives, with a positive effect on the stability and development of the early Qing imperial court. In the long run, however, too much emphasis was placed on the state's expenditure and the remission of taxes to support the people, and neglecting provincial finances and compensating officials. As a result, a serious deficit of finance and grain occurred in the provinces during the late Kangxi reign, leading to the officials' excessive tax levy on the already poverty-stricken people. That reflects the shortcomings of the system which was not yet adjusted to the times and the situation.