

# 雍正朝清理地方钱粮亏空研究<sup>\*</sup>

## ——兼论官僚政治中的利益关系

刘 凤 云

**摘 要：**雍正朝的政治向以严猛著称，其诸多政治与经济改革亦被视为康乾盛世的重要举措。其中，清理钱粮亏空是最有力度的一项，它是以确保国家利益为前提，针对财政亏空和吏治腐败，对官僚集团实施的一次经济上的大清查，这一过程反映了官僚政治中的诸多利益关系。利益关系既体现了经济关系，同时又是政治关系的基础。而把政治过程当作政治分析的重要概念，由此对清理钱粮亏空的实态以及政治措施与手段进行动态的考察，有助于加深对官僚政治的认识与理解。

**关键词：**雍正朝 钱粮亏空 官僚政治 利益关系

雍正朝清理钱粮亏空是清朝历史上整顿国家财政最成功的一个案例，被视为整肃吏治和增加财政收入的双赢措施，为乾隆朝走向国家繁荣昌盛带来了直接的经济效应。但是作为一项国家政策或措施，其政治过程中的得失及细节问题，仍值得认真思考。而把政治过程当作政治分析的重要概念，介入对隐藏其中的官僚之间利益关系，以及由此形成的政治态度的解读，当是我们认识官僚政治的又一路径。

有关雍正朝钱粮亏空等问题，以往的研究主要侧重两个角度，一是从清代财政体制改革的角度将钱粮亏空作为背景和原因进行讨论，<sup>①</sup> 另一是从官僚制度的腐败就亏空反映的吏治问题进行分析。<sup>②</sup> 本文则选择地方钱粮清理过程中带有一定普遍性的问题，就亏空的实态、清理的手段

<sup>\*</sup> 本文为教育部清史基地重大项目“清前期地方行政与吏治研究”（项目号 07JJJD770111）的中期研究成果。感谢三位匿名评审人的宝贵意见。

① 代表作如庄吉发：《清世宗与赋役制度的改革》，台北：台湾学生书局，1985年；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；王业键：《清雍正时期（1723—35）的财政改革》，《中央研究院历史语言研究所集刊》第32本，1961年，第47—75页；佐伯富：《清雍正朝的养廉银研究》，郑樑生译，台北：台湾商务印书馆，1976年。

② 董建中《耗羡归公的制度化进程》（《清史研究》2000年第4期）、陈锋《论耗羡归公》（《清华大学学报》2009年第3期）等论文，也是在讨论清代实施耗羡归公的动因及作用时，兼及各省以耗羡弥补亏空问题的阐述。而以吏治为主要论题讨论钱粮亏空的，则以王志明《雍正帝整饬福建粮仓与吏治》（台北《人文及社会科学集刊》第21卷第4期，2009年，第501—520页）、郑永昌《雍正初年的吏治整饬——江苏巡抚吴存礼的个案试析》（李天鸣等编：《两岸故宫第一届学术研讨会——雍正其人其事及其

与过程、清查与被清查官僚的政治态度等个中问题进行讨论，立足于揭示在这场波及整个官僚世界的政治风暴中，皇权与官僚之间、官僚与官僚之间的政治关系和利益关系的状态，力求在政治过程的视野下去观察这次以解决国家财政等经济问题为主要目的的举措，以加深对官僚政治的认识与理解。

## 一、“定限三年”清理亏空：利益形成的政治分野

康熙六十一年（1722）十一月，雍正帝在一片质疑声中登基。但帝位认同的危机，却丝毫没有影响到他对国家财政状况及吏治败坏采取果断措施。继位伊始，他破例将内阁草拟的《登基恩诏》中有关豁免官员亏空的条例删除，一个月后，即谕令全面清理钱粮，除陕西省因用兵外，“限以三年，各省督抚将所属钱粮严行稽查。凡有亏空，无论已经参出及未经参出者，三年之内务期如数补足。毋得苛派民间，毋得借端掩饰，如限满不完，定行从重治罪。三年补完之后，若再有亏空者，决不宽贷。”<sup>①</sup>命户部立即传谕各省督抚执行。

雍正帝下达这道清理亏空的谕旨，并非无的放矢，针对的是当时普遍存在的钱粮亏空现象，对于当时亏空多系“因公挪用”的说法他也并不认同。在他看来，亏空主要在于侵渔，且在追查之后开始挪移，以致“辗转相因，亏空愈甚”。<sup>②</sup>随后，雍正帝在元年（1723）正月，直接给各直省巡抚、布政使及各知府、知州、知县下达谕旨，分别就各人造成钱粮亏空的原因及需承担的责任，一一予以揭示。在这些谕旨中，雍正帝明确了清理亏空的主要目标，他认为，地方亏空有两个关键环节：一是直省亏空之源头在巡抚及布政使。“藩库钱粮亏空，近来或多至数十万，盖因巡抚之费用皆取给于藩司，或以柔和交好互相侵那（挪，下同），或先钩致藩司短长，继以威制勒索，分肥入己，徒供一身夤缘自奉之费。”“如司库盘查之责在巡抚，亏空之根亦由巡抚，巡抚借支，而布政不应者少矣。”专司“赋役会计”的藩司，“果能廉正自持，则巡抚挟势借支，断不能行，但谨身节用，量入为出，司库必无亏空矣。州县库盘查之责在知府，觉察虚实之责独在布政。”二是州县官多以加增火耗掩盖亏空，上级各官借盘查之名进行勒索，致亏空加剧。所谓“近闻州县火耗任意加增”，各官“或借盘查之名勒索馈遗，是因盘查而亏空愈甚矣。”<sup>③</sup>可以看出，雍正帝除了关注户部这个钱粮总汇的机构外，还将全国清理亏空的重点放到地方上，地方官成为皇权最先针对的利益集团。

在雍正帝的倡导与影响下，官员中也有人开始直言亏空之弊，但从揭报的情况来看，最先响应且态度积极的是翰林科道等中小京官。

雍正元年正月二十五日，翰林院检讨汤倬上“请严大吏勒索以绝亏空之源等五事折”，颇有代表性。他认为：“天下亏空者极多，陕西、山西、四川累岁军兴，亏空尚属可原。以臣所闻，如直隶、山东、湖广竟少不亏空之州县，监守自盗处分极重，小吏岂不畏法而敢饱为私囊乎！皆贪污上司节仪分外尚费夤缘，命盗诬误皆需打点，小吏剜肉医疮止顾目前，日积月累亏空动至数万，其强者益肆贪残欲藉为填补之资，懦者将新抵旧无由满解部之额，及至亏空被参，又谋留任补足，或称因公挪用，讫无完结。至于常平仓谷不闻奏销，有司皆挪用以充正项交盘，

① 《时代论文集》，台北：台湾故宫博物院，2010年，第283—306页）等论文较有影响。

① 《清世宗宪皇帝实录》卷2，康熙六十一年十二月甲子，北京：中华书局，1986年，第57页。

② 《清世宗宪皇帝实录》卷2，康熙六十一年十二月甲子，第57页。

③ 《清世宗宪皇帝实录》卷3，雍正元年正月辛巳朔，第78页。

遂至荒歉备赈之粟尽归乌有。”<sup>①</sup>这代表了朝廷中相当一部分人的认识，即亏空较重的不仅为西北各省，<sup>②</sup>直隶、山东、湖广等直省亏空也十分堪忧。

正月末，又有翰林院检讨潘淳上折。<sup>③</sup>二月后，指斥亏空诸弊、支持清查亏空的折子更是接二连三。二月六日，兵科掌印给事中陈世倌疏陈：近年亏空累万盈千，其源在于“督抚贪，则一省之官无不贪……迨夫亏空既成，督抚知其因己而亏，非抑知府而不报，即勒后任以交盘，又或摊于通省，不亏者亦亏。”<sup>④</sup>二月十日，掌京畿道监察御史吴镐也疏奏：“于亏空参之，于贪污参之，皆知为州县之罪也，而究其所以，实督抚致之。”<sup>⑤</sup>这几份奏折，大都强调亏空的普遍性及亏空之源在于地方督抚大吏的婪索，即亏空与吏治的腐败有直接关系，所谓“国家之重务在钱粮，州县之通病在亏空，亏空之事州县笃之，亏空之根起自督抚。”<sup>⑥</sup>

翰林科道职掌撰著及监察，并不直接接触钱粮事务，但中小京官的特殊地位，可以看到一些存档的邸报，更可以最先嗅到政治讯息，他们所揭报的问题和矛头指向既不会无的放矢，也不会空穴来风。而在另一意义上可以说明，面对清查亏空，朝中已经形成了不同的利益集团，中小京官是京官中人数最多的群体，他们大多无钱粮之责，故不属于被清查的对象，他们对朝廷清查亏空的举措，表现出坚决支持的态度与积极参与的愿望。如在元年二月，兵科给事中刘祖任奏请雍正帝，“钦选京官之廉干者每省补一道员，俾其清查仓库，访求利弊。”<sup>⑦</sup>明确把自身视为皇权利益的代表。

对于雍正帝来说，要想实现其政治目标，需要的不仅仅是小京官们的舆论支持和参与，更需要一批具有铁腕风格的封疆大吏作为推行者。于是，雍正帝对权力进行重新分配，除了在中央成立会考府以负责全国的钱粮清查外，更对地方督抚及藩臬两司的人选进行更换。

雍正帝登基的当月，便升任干练的广东巡抚杨宗仁为湖广总督。<sup>⑧</sup>十二月，以“山东按察使黄炳补授山东巡抚”，以原任山东巡抚谢赐履虽操守颇好，但未能谙悉地方漕河诸务，召回另行补用。<sup>⑨</sup>雍正元年正月，调江西巡抚王企靖、湖北巡抚张连登来京，升贵州布政使裴率度为江西巡抚，山西布政使纳齐喀为湖北巡抚。升湖南巡抚王之枢为吏部右侍郎，以内阁学士魏廷珍补湖南巡抚缺。<sup>⑩</sup>二月，将直隶巡抚赵之垣革职，升授直隶守道李维钧，又以左佾都御史嵇曾筠署理河南巡抚事务。<sup>⑪</sup>三月，以甘肃布政使傅德署理甘肃巡抚，升江南安徽布政使石文焯为河南巡

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，翰林院检讨汤倌奏请严大吏勒索以绝亏空之源等五事折，南京：江苏古籍出版社，1991年，第1册，第19页。

② 有关西北的亏空，康熙六十年八月，陕甘总督年羹尧曾奏称：“西、延、凤、汉四府、兴安一州无不亏空钱粮之官，共亏空正项银九十余万，而原任布政使萨穆哈亏空司库钱粮不在数内。”（年羹尧：《陕西亏空情形并分别办理折》，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）

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，翰林院检讨潘淳奏陈钱粮亏空宜覈实等三事折，第1册，第30页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，兵科给事中陈世倌奏陈甄核保举画一条例等事折，第1册，第41页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，掌京畿道吴镐奏请确核督抚实政折，第1册，第68页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，工科掌印给事中康五端奏请责成督抚肃官箴裕国课折，第2册，第22页。

⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，兵科给事中刘祖任奏陈澄叙外吏等事折，第1册，第51页。

⑧ 《清世宗宪皇帝实录》卷1，康熙六十一年十一月戊戌，第36页。

⑨ 《清世宗宪皇帝实录》卷2，康熙六十一年十二月辛酉，第52页。

⑩ 《清世宗宪皇帝实录》卷3，雍正元年正月癸巳、辛丑，第83、87页。

⑪ 《清世宗宪皇帝实录》卷4，雍正元年二月辛未、戊午，第109、97页。

抚。革江苏巡抚吴存礼职，以江南京口将军何天培署理。<sup>①</sup>四月，以陕西宁夏总兵官范时捷署理陕西西安巡抚，山西巡抚德音从宽免革职来京，其缺由内阁学士诺岷补授。<sup>②</sup>在不到半年的时间里，雍正帝更换了10个直省的巡抚，在十一月，又升云南布政使毛文铨为贵州巡抚。<sup>③</sup>

相比巡抚，布政使的更换更是频繁，14个省在雍正元年进行了全面的调整，且大都集中在年初的二三月份。山西布政使四次更换，先是雍正元年正月以山西按察使森图为之；四月，以森图不称职，革退，命顺天府府丞连肖先补授；八月，又调连肖先回京，以山西按察使高成龄署理山西布政使；九月，再以内阁侍读学士田文镜取代高成龄署理山西布政使。山东布政使三次更换，二月，升署山东按察使佟吉图为山东布政使；六月，佟吉图缘事革职，以太仆寺少卿须洲署理；九月，以户部郎中博尔多署理。安徽、湖南和湖北布政使皆两次更换。康熙六十一年十二月，以江西按察使石文焯升任安徽布政使；雍正元年三月，石文焯升任河南巡抚后，以福建按察使董永艾补缺。三月，调湖南布政使宋致来京，命江南学政翰林院侍讲学士郑任钥赴任；五月，湖北布政使张圣弼缘事革职，升河南按察使朱纲为湖北布政使。十二月，湖南湖北布政使互换，即调朱纲为湖南布政使，郑任钥为湖北布政使。

此外，陕西、甘肃、四川、江西、江苏、福建、广西、浙江、广东等九省也均有所更换，按时间排列依次为：雍正元年二月，升四川川东道胡期恒为陕西西安布政使，实授傅德为陕西甘肃布政使；三月，解四川布政使戴铎任，升吏部郎中罗殷泰为之。调江西布政使许兆麟回京，以候补道员石成峨升授。解江苏布政使李世仁任，擢内务府员外郎鄂尔泰升任。以太仆寺少卿黄叔琬为福建布政使。原任福建布政使刘廷琛为广西布政使；九月，解浙江布政使傅泽渊任，调广东布政使王朝恩为浙江布政使，升兵部郎中图理琛为广东布政使。<sup>④</sup>

雍正帝对布政使和巡抚的频繁调动，明显是出于如何贯彻和推行清查亏空这一重大举措的人事考虑，也表达了雍正帝清理亏空的决心和力度。而这里仅就巡抚与藩司的人事调整为例，是藉以说明新任的督抚藩司等地方大员是雍正帝一手缔造的皇权与国家利益的代表，应该是一个可以为皇权所用的利益集团，他们必须与皇权保持高度一致。

事实证明，尽管地方亏空的清理有着无法想象的难度。但是，清理的速度并不显得迟滞，一个重要的原因就在于新任的督抚和布政使们不辱使命。诸如，康熙末年的广西捐谷亏空案，就是由巡抚李绂经过近三年的彻查，将广西各大员侵蚀分肥的情况一一揭出的。<sup>⑤</sup>河南亏空的清理主要得力于两个关键人物，他们都以“风力”派著称，一个是石文焯，另一是田文镜。石文焯于元年三月出任河南巡抚，八月便查出原巡抚杨宗义任内漕米亏空等项。<sup>⑥</sup>雍正二年十月，田文镜继抚河南，次年二月，便查出通省题参各官亏空钱粮共计36案，其中10案已由杨宗义赔补

① 《清世宗宪皇帝实录》卷5，雍正元年三月甲戌、辛卯、辛丑，第110、116、122页。

② 《清世宗宪皇帝实录》卷6，雍正元年四月壬戌、癸酉，第129、137页。

③ 《清世宗宪皇帝实录》卷13，雍正元年十一月丁酉，第238页。

④ 据《清世宗宪皇帝实录》卷2，康熙六十一年十二月丁卯，第59页；卷3，雍正元年正月癸巳，第83页；卷4，雍正元年二月戊辰，第104页；卷4，雍正元年二月甲戌，第109页；卷5，雍正元年三月辛卯，第116页；卷5，雍正元年三月壬辰，第117页；卷5，雍正元年三月辛丑，第122页；卷6，雍正元年四月癸酉，第137页；卷7，雍正元年五月己亥，第148页；卷8，雍正元年六月丙子，第163页；卷10，雍正元年八月甲寅，第182页；卷11，雍正元年九月己丑，第204页；卷11，雍正元年九月辛卯，第206页；卷11，雍正元年九月庚子，第211页；卷11，雍正元年九月辛丑，第212页；卷14，雍正元年十二月壬子，第247页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，广西巡抚李绂奏遵旨清查捐谷不实情弊折，第6册，第68页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，河南巡抚石文焯奏陈著落赔补亏空折，第1册，第890页。

5.4 余万两，此外 26 案亏空在严查追补。<sup>①</sup>是为按照定限在三年期间完成清查较好的省份。山西的清查主要是由诺岷一手完成的。诺岷在雍正元年六月抵任山西，勒限 10 个月追完太原等 36 州县 17.8 余万两亏空银，将欠银州县官员参拿治罪。<sup>②</sup>其为政之凌厉可见一斑。

在这场利益对垒中，新任督抚藩司作为皇权的代表，甘为“马前卒”，尽心效力，诚如石文焯所言：“臣蒙圣主畀以封疆重任，敢不悉心筹划，依限完补，期于有裨国帑，无累民生。”<sup>③</sup>

## 二、几乎无官不亏空：利益结成的关系网

对于钱粮亏空的实态，朝廷中的大小官僚都不乏推断和披露，亏空数额巨大是一致认识。雍正元年四月，吏科给事中崔致远就指出：“存贮数万者即亏空数万，存贮数十万者即亏空数十万。今新放之官认真盘查，水落石出，始知亏空如许之多。查向年刑户吏议定新例之时，查出各省亏空赃罚八百万，今约略加倍计之，当在千万两之外矣。”<sup>④</sup>时任兵部右侍郎的李绂在奏折中也说到：“臣去岁任都察院，查亏空揭帖，自康熙十八年至五十三年直省止亏空银八百余万两，米谷一百九十余万石。自五十四年至六十一年二月，直省乃亏空银九百一十三余万两，米谷二百四十二万石。”<sup>⑤</sup>如果把奏折中自康熙十八年至六十一年间的亏空全部加在一起，仅亏银一项就达 1700 万两以上，加上亏谷，当在 2000 万两左右，远远超出崔致远“千万两以外”的推断。

崔致远和李绂在奏折中谈到的数字都是已查在册的，而且两人奏折中的“向年”（康熙五十三年前）的亏空额（800 余万）是一致的，这说明李绂的披露，即雍正元年清查开始前直省钱粮亏空的数额有 2000 万两之多是可信的，接下来的清查，揭出的亏空数额只能是更大更多。而过程与实态的分析，将会揭示出其中的各种利益关系。我们不妨就雍正帝关注的两个亏空重点，即州县和藩司为例进行分析。

第一，州县亏空的普遍性。从现在能看到的文书传递情况来看，最先受到触及的自然是一些职位较低的基层州县官。自雍正元年初便开始有关于州县官亏空钱粮的揭报。清查的程序是自上而下的，意味着州县官是第一批被清查的对象。如元年正月，江苏巡抚吴存礼“据布政使李士仁会同江安督粮道王希舜详准江常镇崇道魏荔彤，据署江宁府印本府同知刘鉴查报，江宁县知县臧长源亏空康熙六十一等年地丁漕项等银二万一千二百四十六两零，截留漕米三万三千四百石”。<sup>⑥</sup>

其他州县亏空的揭报与江苏省在程序上相同。如元年九月，湖广巡抚纳齐喀报：“沔阳州知州高廷铨已征雍正元年地丁银五千七百三十一两零，又征康熙六十一年分地丁银二千三百一十三两零，又已征带征康熙五十五年分民欠地丁银九百二十两零，并无存库亦无起解，实属亏空。”<sup>⑦</sup>而且，各省报出的亏空事态更是惊人。如年羹尧奏称，陕西“除司库亏空抚臣现在查确会

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，河南巡抚田文镜奏请补各案亏空以裕国帑折，第 4 册，第 504 页。

② 《雍正朝满文朱批奏折全译》，山西巡抚诺岷奏报赔补亏欠未完钱粮人员暂缓参革缘由折，合肥：黄山书社，1998 年，第 256 页。

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，河南巡抚石文焯奏陈详议完补亏空之法折，第 1 册，第 892 页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，吏科掌印给事中崔致远奏陈参劾京师官民等三事折，第 1 册，第 252 页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，兵部右侍郎李绂奏陈请改正印捐纳以杜亏空根源折，第 31 册，第 808 页。

⑥ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》，江宁巡抚吴存礼题江宁县知县亏空地丁漕项请革职本，桂林：广西师范大学出版社，2002 年，第 1 册，第 35 页。

⑦ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》，湖广巡抚纳齐喀题参沔阳州知州高廷铨亏空银两请革职严审追本，第 6 册，第 306 页。

参外，其余府厅州县亏空多者六七万，少亦数千金，若竟置不问，则法纪全无，万难振刷。若尽行参究，则四府州所存者不过寥寥新任数员而已，且恐钱粮终属无益”。<sup>①</sup>又如黄炳查核山东各州县钱粮，“约略统计，自康熙四十八年起至六十一年止，各州县地丁亏空六十余万两，府州县仓谷共亏空九十余万石”。<sup>②</sup>

上述随意举出的州县钱粮亏空，都在数千两至一二万两甚至六七万两，如果按照每个县在一万两亏空数额计算，全国 1358 个县中即便有一半的县出现亏空，其数额也接近千万两了。还有一个数字也值得注意，就是在雍正二年十月十二日至二十日的 9 天内，吏部共审议了 84 件亏空案，其中“所有官员承追亏空赃罚降俸罚俸之案三十一件，库项未完降俸罚俸之案五十三件”。<sup>③</sup>而且在这些对承追不力官员处罚的案子中，可以看到对州县亏空承追的时间有不少始自康熙中期，最早的案子是江苏巡抚何天培以长洲县未完康熙十七年支应库平银四百余两等事揭报。这说明，在清查钱粮亏空的过程中，被清查和追查的官员远比我们想象的要多，如果从康熙二十年以后算起至雍正元年，清查的范围仅州县一级的正印官或许就有 1—2 万人之多。<sup>④</sup>而且，从档案名册上看，他们几乎都已故逝或者离职。

据此似可以认为，州县一级的官员是这场清查亏空的政治风暴中受到冲击人数最多的利益集团。而他们亏空钱粮的去向，除了个人侵渔外，便是“上司勒索”，而后者恰恰使地方官之间结成一个利益关系的网络。这种关系正如雍正帝所言：“督抚明知其弊，曲相容隐，及至万难掩饰，往往改侵欺为那移，勒限追补，视为故事。……迁延数载，但存追比虚名，究竟全无著落。”“上司逼受前任交盘，彼（新任）既畏大吏之势，虽有亏空，不得不受。又因以启效尤之心，遂借此挟制上司，不得不为之隐讳，任意侵蚀，辗转相因，亏空愈甚。”<sup>⑤</sup>

第二，藩司亏空数额的巨大。最先看到的藩司亏空揭报，是雍正元年五月新任山东巡抚黄炳上的清查库项折，称查出前任巡抚李树德“任内亏空银四十万两零”，落李树德与布政使王用霖二人名下分赔，并“查李树德已完银二十五万一千余两，尚有未完银十四万九千余两，而王用霖之家属至今尚无分厘完结。”此外，又查出山东藩库内有李树德任内借支兵饷银 1.23 余万两，运米盘费银 3.7 余万两，各官借领银 4.5 余万两，地方公务银 2.6 余万两，皆系挪用。<sup>⑥</sup>

接着是福建。元年八月，布政使黄叔琬奏报“福建藩库向来借支动用，相沿已久”，应库存银 79.7 余万两，实在存库银只有 40 余万两。其余 39.6 余万两的去向，一系从前各标营借支俸饷，以及预支船工银等 25.9 余万两，已补 19 余万两；一系前布政使萨穆哈为地方公务动用库银 9 余万两；其余属于库银短缺。<sup>⑦</sup>从揭报看，福建的问题亦主要是因公挪用，且有不明原因之亏欠。

① 年羹尧：《陕西亏空情形并分别办理折》，《年羹尧满汉奏折译编》，第 216—217 页。

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山东巡抚黄炳奏陈清查库项情形折，第 1 册，第 455 页。

③ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》，吏部尚书隆科多题报各省承追亏空赃罚银两不力各官并请分别降俸罚俸本，第 21 册，第 494 页。

④ 据《清史稿》卷 116《职官志三》的记载，清朝的县有 1358 个，直隶州 76，属州 48。（北京：中华书局，1977 年，第 3357 页）按清朝升转多系 3—5 年的惯例，在康熙中期至雍正元年的三四十年中，当有 10 任左右，据此，似可以认为自雍正元年开始的清查钱粮亏空，被查的州县一级正印官就有 1—2 万人之多，尽管他们未必都有亏空，但却属于清查的范围。

⑤ 《清世宗宪皇帝实录》卷 2，康熙六十一年十二月甲子，第 57 页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山东巡抚黄炳奏陈清查库项情形折，第 1 册，第 455 页。

⑦ 《雍正朝满文朱批奏折全译》，闽浙总督满保等奏报福建布政司库欠银来年补完折，第 313 页。

十月，诺岷奏报山西“大抵无亏空之情者甚少”，“山西前经揭出之一百三十万两亏空”。<sup>①</sup>并指出，山西的亏空与前任巡抚“苏克济干法索财”有直接关系，“致山西亏欠钱粮百余万两”。<sup>②</sup>这是较少以地方大员贪腐指认亏空原因的省，但所揭之亏空数额不限于藩司。

十一月，湖南巡抚魏廷珍奏称，湖南藩库“净亏空十万七千余两”，“又欠湖北藩库中一万七千余，又欠各州县军需用银两一万七千余，又应补解过巡荆道库银四万七千余两，俱未清完。”<sup>③</sup>

浙江省据新任布政使王朝恩亲诣藩库盘兑后揭报，应存库正杂银为68.59余万两，实际止有现银38.65余万两，缺银29.94余万两。所缺之项：一是满汉官兵借支俸银14.73万两零；一是巡抚李馥吊取银4.2余万两称买米补漕；一是前任藩司傅泽润借支银10.99余万两，亦称买米补漕及支給官兵费用等项。<sup>④</sup>所指缺项皆系因公挪用。

就连贵州这样偏远的省份，经新任巡抚毛文铨盘查藩库，在雍正二年五月查出，历年应存正项钱粮共该41万有余，其时仅存银17.3余万两。其中除有文武官循例预支季饷外，净缺银18万有零，“始知为前抚金世扬用去”。<sup>⑤</sup>

以上所举的山东、福建、山西、湖南、浙江、贵州六个省中，仅在雍正元年至二年，便由新任巡抚等揭出藩司亏空钱粮自十数万至数十万不等，不仅数额巨大，而且造成亏空的罪魁也往往指向前任巡抚等。

但是，更值得关注的是藩司亏空钱粮的去向，雍正五年七月，隆科多婪赃一案报出的收受贿赂明细，可以说明一定的问题。此案共16起，罗列如下：“索诈安图银三十八万两，收受赵世显一万二千两，收受满保金三百两，收受苏克济银三万六千两，收受甘国璧金五百两、银一千两，收受程光珠银五千两，收受六格猫（睛睐）、收受姚让银五百两，收受张其仁银一千两，收受王廷扬银二万两，收受吴存礼银一万二千两，收受鄂海银一千五百两，收受佟国勳二千四百两，收受佟世禄银二千两，收受李树德银二万一千四百两，收受菩萨保银五千两。”<sup>⑥</sup>

由隆科多的受贿案，可以看出一个由利益编结成的关系网，这一关系网的编织是造成国家钱粮亏空的重要原因。因为在上述行贿的16人中，赵世显、满保、苏克济、甘国璧、吴存礼、鄂海、佟国勳、李树德等8人都是康熙末年的直省督抚，其中直隶巡抚赵世显、山西巡抚苏克济、山东巡抚李树德、江苏巡抚吴存礼等，都是背负巨额亏空的直接责任人。

此外，江苏巡抚吴存礼也有一张借欠库银的清单，记载着他亏空45余万两库银系全部用于馈送。郑永昌曾据清单对馈送对象做过统计，包括大学士5人，部院尚书、侍郎30人，王公贵族14人等等，总人数竟达219人。<sup>⑦</sup>无独有偶，山东巡抚李树德不仅馈送隆科多，且“为伊亲戚捐纳有八十余人”。<sup>⑧</sup>这同样都是以亏空为代价连结的关系网络。

第三，亏空数额的不断翻新与“流抵亏空”的大量存在。对于不断出新的亏空，内阁侍读学士马喀曾有过精辟的分析：

① 《雍正朝满文朱批奏折全译》，山西巡抚诺岷奏请调转州县官员以便清理亏空折，第440页。

② 《雍正朝满文朱批奏折全译》，山西巡抚诺岷等奏报审问苏克济及其子达尔布情形折，第317页。

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，偏沅巡抚魏廷珍奏覆查核钱粮采买米石折，第2册，第302页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，浙江布政使王朝恩奏陈清查浙省藩库钱粮折，第2册，第536页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，贵州巡抚毛文铨奏前抚金世扬欺罔营私擅用库银折，第3册，第53页。

⑥ 蒋良骥：《东华录》卷29，北京：中华书局，1980年，第476页。

⑦ 郑永昌：《雍正初年的吏治整饬——江苏巡抚吴存礼的个案试析》，李天鸣等编：《两岸故宫第一届学术研讨会——雍正其人其事及其时代论文集》，第289页。

⑧ 《雍正朝起居注册》，雍正二年五月五日，北京：中华书局，1993年，第1册，第235页。

各督抚仅奏参州县之亏空，而不核查藩库钱粮，布政使在任时并不闻库项亏空，而离任后亏空辄达数十万两。查其亏空缘由，皆因靡费过度所致，已经动用在库钱粮视为己物……为隐瞒亏空，又行贿上司，或曲意逢迎，故彼督抚与布政使不合者少，一经意气相投之后，难免为私事而串通一气，动用正项钱粮。虽于年终由督抚查后给印结，因不过为虚名而已。即遇正直总督巡抚当销算时，布政使早已筹划妥当，事后照旧亏空，惟被革职或离任之后，才得以暴露其亏空情事。<sup>①</sup>

马喀虽然说的是以往的钱粮稽核，但对于此次的清查同样适用。因为有关各省藩司亏空钱粮的揭出，大多是由新任巡抚与新任藩司完成的，也正因如此，随着地方大员的更易和时间的推进，不断有新的亏空案被揭出，所查报的亏空数额也随之翻新。

就拿山东来说，巡抚黄炳是推进山东清理钱粮亏空的有力人物，在查处前任李树德等人的亏空时毫无瞻徇。但当黄炳离任，山东巡抚换成陈世倌后，黄炳的亏空案也被揭了出来。那是雍正二年八月，陈世倌在鞫讯前任巡抚李树德时获悉，山东在康熙六十年曾以摊派谷价银的方式弥补亏空 12.3 余万两，而此项亏空系出自黄炳任内。有记载表明，黄炳在康熙五十五年六月至六十一年十二月任山东按察使，“署布政司时，因藩库内有亏空，曾以摊派谷价补还亏空”。是案揭出后，黄炳表示，“情愿将此谷价银十二万三千两独认赔补”，并请准两年期限完补。<sup>②</sup>但直到雍正五年正月，已升任刑部侍郎的黄炳仅仅“差家人解银三万两到东（省）补还司库”，“尚有未完银九万三千两”。<sup>③</sup>

除了有新增亏空不断揭报外，山东还有数量可观的“流抵亏空”，即一任又一任巡抚、布政使留下的、以各种名目被合理化了的亏空。雍正五年二月，山东布政使张保在奏折中叙述了山东省历任巡抚，自李树德、黄炳、陈世倌，以及前任布政使布兰泰等清查亏空的情况，其中每人都有“流抵亏空”未完。如李树德、黄炳任内有山东省流抵亏空银谷共计 34.4 余万两银，经过各属弥补，仍亏空 26.5 万两零。陈世倌任内题明亏空流抵银 15.5 万两，除完补及归入民欠外，实剩应补亏空银谷 12.7 万两零，布政使布兰泰任内查出无着亏空银谷共 4.2 万两银，又有流抵亏空应弥补银 7.3 万两零。最后张保得出，“东省各项流抵亏空银谷共银五十万五千八百七十七两零”的结论。<sup>④</sup>而从李树德于康熙五十五年出任山东巡抚来看，其流抵亏空的数额当积十年之久。

又如，雍正五年八月，已升任湖广总督的迈柱奏称，经其十个多月的彻查，江西仓谷亏空各案，“凡各属那垫节年民欠，前抚臣裴率度听其辗转流抵交代，及原参亏空旧案内有前抚臣白潢姑容隐匿”等，共计 25 案。<sup>⑤</sup>从亏空旧案中牵涉前巡抚白潢来看，<sup>⑥</sup>江西流抵亏空有据可查的当始自康熙五十六年，至裴率度在雍正四年被查出，也有十年之久，而无据可查者当有更多，其流抵亏空之状况与山东似并无二致。流抵亏空所揭示的是历任巡抚与布政使在利益问题上形成的关系网，是以时间排列的纵向网络，它将历任责任人连接在一张网上。

① 《雍正朝满文朱批奏折全译》，内阁侍读学士马喀奏陈定期调换布政使以杜钱粮亏空折，第 1126 页。

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，刑部左侍郎黄炳奏独任赔补任职鲁藩时亏空谷价折，第 3 册，第 384 页。

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署山东巡抚塞楞额奏报前任抚臣黄炳已递应赔公款数目折，第 9 册，第 61 页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山东布政使张保奏报流抵银谷亏空折，第 9 册，第 20 页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署江西巡抚迈柱奏报清查江省钱粮题参亏空官员折，第 10 册，第 153 页；署江西巡抚迈柱奏报确查仓库银谷不清各案及勒限追补缘由折，第 10 册，第 389 页。

⑥ 白潢于康熙五十六年六月出任江西布政使，七月升任江西巡抚。



据此似可以认为,在清查亏空的这场政治风暴中,几乎人人都被卷入其中,又几乎是无官不亏空。重要的是,每一项亏空,无论大小,其背后都有一张利益连接的关系网。

### 三、仓谷亏空案的启示:利益决定取向

雍正帝对清理亏空的最初设想是以三年为限,然三年到期后,各省未及清查的钱粮亏空案依然不少。于是,雍正帝决定要进行第二个三年期的清查。

四年八月,雍正帝谕直省督抚等曰:“数十年来,各省钱粮亏空甚多,朕曾降谕旨宽限三年,令督抚催追完项,至今未见有奏报料理就绪者,惟原任直隶总督李维钧曾于去年奏称,各属地丁银两俱已弥补,惟仓谷尚略有缺欠,冬春之间即可补足。及去秋畿辅水涝歉收,须用谷石赈济,而仓谷存者甚少。今夏遣官访查,各属亏欠一一显露,仓谷如此,则库帑之亏缺可知矣。”于是,他下诏,“凡各省亏空未经补完者,再限三年,务须一一清楚。如届期再不全完,定将该督抚从重治罪,如有实在不能依限之处,著该督抚奏闻请旨。”<sup>①</sup>在第二个三年的清查期间,雍正帝将清查的重点由地丁钱粮转向常平仓等仓储亏空。

在清代,常平仓是政府设置的赈恤机构,“原以备凶年平糶及赈济之用”。<sup>②</sup>雍正帝多次强调“仓场米石,乃国家第一要务”。“亏空仓谷者,较之亏空银两其罪更为重大。”<sup>③</sup>这不仅是因为粮食关涉国计民生,还在于仓谷亏空更加普遍,且较钱粮亏空的清理更为困难。贵州巡抚毛文铨曾说:“大约亏空银两者尚少,而亏空米谷者不乏其人。”<sup>④</sup>清代地方仓谷的亏空由来已久,亏空的原因则不尽相同,但大体可以归为两类,一类是官员中饱私囊,即督抚藩司乃至州县多将出糶米谷所得银两据为己有,却未能于秋收季节购买米谷入仓。另一类是利用制度的漏洞和管理中的潜规则,将亏空置于半合法化的状态,后者尤具普遍意义。雍正朝最重要的仓谷亏空案发生在直隶、江西、福建三省,以下逐一分析。

雍正三年八月,随着直隶总督李维钧的革职,直隶仓谷亏空案最先大白于天下。

李维钧于雍正元年二月由直隶守道破格擢升直隶巡抚,二年十月,特改直隶巡抚缺为总督缺,仍以李维钧升授,明系为李维钧量身打造,足见雍正帝对他的倚重。然随着年羹尧案发,李维钧也因与年羹尧交结往来,被视为“年党”,于三年夏被革职。随着政治上的失势,李维钧在经济上的种种私弊也被揭露出来。

先是,李维钧曾奏直隶州县仓谷亏空无多,至三年岁秋即可全补无缺,而署直隶总督蔡珪却揭报直隶清苑仓谷颗粒无存,引起雍正帝的怀疑,且“清苑为保定附郭之县,仓谷尚亏空如此,则他处可知”。<sup>⑤</sup>于是命大学士会同刑部对李维钧进行讯问,又令“严追本官还项”。

与此同时,雍正帝针对仓谷亏空的问题连发谕旨:“凡亏空钱粮犹可勒限追完,无损国帑。若亏空仓谷,则一时旱涝无备,事关民瘼非小,是亏空仓谷之罪较亏空钱粮为甚,自宜严加处分。”于是命令内阁九卿等确议亏空仓谷之定例。<sup>⑥</sup>并颁诏说:“今直省地方俱著定限三年,将一

① 《清世宗宪皇帝实录》卷47,雍正四年八月癸亥,第705—706页。

② 方宗诚:《鄂吏约》,盛康辑:《皇朝经世文续编》卷25,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》,台北:文海出版社,1972年,第833册,第2629—2630页。

③ 《清世宗宪皇帝实录》卷58,雍正五年六月癸巳,第882页;卷52,雍正五年正月乙巳,第786页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,贵州巡抚毛文铨奏清查仓库钱粮折,第3册,第286页。

⑤ 《清世宗宪皇帝实录》卷35,雍正三年八月辛卯,第535页。

⑥ 《世宗宪皇帝上谕内阁》卷39,《影印文渊阁四库全书》,台北:台湾商务印书馆,2008年,第414册,

应仓谷务期买补完足，不得颗粒亏欠。三年之后，朕必特差官员前往盘查，如有缺项，定行重治其罪。”<sup>①</sup>寻户部等衙门遵旨议覆，“嗣后州县亏空仓谷，应照亏空钱粮例，分别侵蚀那移二项定罪。”<sup>②</sup>虽有立法，又有皇帝上谕，但各省督抚的态度非但没有在清理钱粮亏空时那么积极，反而各以不同的方式悄然进行着“抵抗”，掩饰亏空。

先是，四年五月，李绂出任直隶总督后，为直隶各州县奏请出糶仓谷。雍正帝立刻意识到“借放仓粮，每为地方官掩饰亏空之计”，而“直隶仓粮向来亏空甚多”，如何出糶？李绂此奏，无外乎为亏空官员开脱掩饰。于是驳回部议，派出由翰林、御史、部院贤能官员等十数员钦差，前往直隶会同地方官核查监糶，并查各处米谷果否实贮在仓。<sup>③</sup>

七月，钦差詹事府詹事鄂尔奇、通政司右通政缪沅等回奏：时直隶亏空仓粮四十二州县，仓廩颗粒无存。而李绂等在“直隶借糶仓谷弊端种种，无非地方官巧为掩饰亏空之计”，完全证实了雍正帝的猜测。雍正帝气愤地说：“各官惟恐败露，故设计弥缝，详请借糶”，命将“巧称仓谷出借各官悉行解任”。<sup>④</sup>

然直隶仓谷亏空案刚刚告定，江西仓谷亏空便告案发，掩饰亏空的同样是该省的最高官员——江西巡抚裴率度。

裴率度在雍正元年正月由湖广布政使擢升江西巡抚，同样系雍正帝擢用之人，但在他的亏空清查奏报中，却从未谈到江西有关仓谷亏空的问题。第一次涉及江西仓谷亏空是在两江总督查弼纳的奏折中。雍正二年十月，查弼纳奏称：“查江西各府州县额存仓粮共一百一十五万石零……臣抵江西之前，实存粮米八十二万九千九百石零，自抵江西后，又陆续买补粮八万三千九百石零。其余尚未买补粮二十三万石，现均收存折色银，今仍在陆续买补，不致亏空。”<sup>⑤</sup>也就是说，江西仓贮已有亏空，但也在买补之中，买补之米仍为折色银两。

三年初，新任江西布政使常德寿抵任后，通过他的奏报，江西的亏空实况被揭开一角。常德寿称：江西藩库亏空通计银 28.24 万两，内有无着亏空银 12.73 万两，并称巡抚裴率度以通省各官公捐，约一年之内可以补完。至于仓贮，常德寿称今已买过 28.42 万石，但“恐各属仓粮虚报数目，地丁钱粮挪新掩旧，现在委员盘查”。<sup>⑥</sup>说明他对于仓谷实际数额与存银数额的真实性已经产生怀疑。然而常德寿在当年八月即调离江西布政使任，总督查弼纳又不直接参与清查藩库，以致江西仓谷亏空案的揭开，直等到裴率度升迁将要离开江西之际。

四年二月，裴率度迁户部左侍郎，留巡抚任，七月，擢都察院左都御史。<sup>⑦</sup>离任赴京前，他疏奏曰：“该省州县亏空系民欠居多，请交与接任官征催具奏。”<sup>⑧</sup>正是这份奏疏将江西仓谷亏空案暴露了出来，因为将亏空指称民欠，恰恰是地方官掩饰亏空的惯用伎俩，“似此者直省不胜其数”，这不能不引起雍正帝的怀疑。而且就在当月，裴率度徇庇属员亏空之事也传入宫中。雍正帝意识到，江西仓谷必有亏空，认为“此事须派钦差前往，将此二案彻查深究。”他令裴率度仍

① 第 345 页。

② 《清世宗宪皇帝实录》卷 39，雍正三年十二月戊子，第 579—580 页。

③ 《清世宗宪皇帝实录》卷 41，雍正四年二月戊寅，第 610 页。

④ 《清世宗宪皇帝实录》卷 44，雍正四年五月甲午，第 644 页。

⑤ 《清世宗宪皇帝实录》卷 46，雍正四年七月乙巳，第 694 页；卷 47，雍正四年八月庚申，第 704 页。

⑥ 《雍正朝满文朱批奏折全译》，两江总督查弼纳奏报江西仓粮亏空买补等情形折，第 946 页。

⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，江西布政使常德寿奏报严飭追补藩库亏空折，第 4 册，第 725 页。

⑧ 《汉名臣传》卷 25《裴率度列传》，哈尔滨：黑龙江人民出版社，1991 年，第 2118 页。

⑧ 《清世宗宪皇帝实录》卷 46，雍正四年七月辛亥，第 700 页。

留江西，将江西省此类民欠案件一一据实查清。<sup>①</sup>

此次被派往江西的首席钦差为吏部侍郎迈柱。迈柱亦系满人，起家笔帖式，三迁至户部员外郎，授御史。雍正三年，擢工部侍郎，调吏部，同样是雍正帝一手拔擢之人。同去的还有户部员外郎满布、工部员外郎德布寿，江西布政使丁士一与按察使积善亦命随迈柱参与清查。可见，钦差不仅是皇帝最信任的人，而且多为满人、汉军旗人，人数多达十数人。

迈柱到江西后，于十月以所查两案皆实回奏，而且还查得知府张景伟及所属知县刘绮瓚亦有将亏空捏称民欠、勒令新任官员出结之情事。于此同时，迈柱还委员清查乐平、安仁、德化、芦溪、南丰、宁都、兴国、瑞金、石城等十数州县仓储，其结果“或称发价未交，或称存价未买，或称民欠未领，一共缺谷四万三千八百七十六石”。<sup>②</sup>

裴率度掩饰亏空之实情终于浮出了水面。不仅如此，因“江西州县仓谷亏空甚多”，<sup>③</sup>裴率度等已经题准分限带征抵补相沿积欠，<sup>④</sup>将亏空捏称民欠转嫁给了百姓。

十一月，雍正帝谕吏部，以江西各州县仓粮民欠亏空不清，命两江总督伊都立会同迈柱清查，并命迈柱署理巡抚印务。<sup>⑤</sup>“查出亏空之州县照直隶之例，俱令解任，留于本处赔补。”<sup>⑥</sup>

未几，迈柱与伊都立等将江西掩盖亏空的伎俩白于天下。

其一，借“存七糶三”的规定遮掩亏空。由于仓储向有“存七糶三”的规定，官员在上级盘查仓贮时只要做到“存七”就可以了，“糶三”有名无实，也可以谎称有30%的米谷已经糶出搪塞过去。据迈柱奏：江西“从前糶三之谷，止有省会之南昌县积百至库，其余各县俱系自糶自收，无送司库，则此中不但无谷，并已糶之价俱未知有无。……臣访闻江省糶三一案，乃前抚臣裴率度因各属缺谷甚多，故借糶三之名以暂为掩饰。”也就是说，凡是糶三之谷并非实在的糶出，而是亏空，且“惟捏报糶三未买及折价不敷存价交代等弊各案繁多”。所以，迈柱请求将“糶三之例”暂行停止，“以除州县借名掩饰亏空之端”。<sup>⑦</sup>

其二，“仓谷之底”使亏空半合法化。所谓“仓谷之底”，就是在常平仓中只存米谷的折价银两，所存之折银又根本不敷买谷。当时，江西的仓谷之底，“向系二钱一石折价，存留各县”，而“江西虽称产米之乡，但以丰收之年，谷价至贱亦在二钱七八分为止，其平时价值俱在四钱五钱以上……故自有二钱折价交代之弊，而仓谷终无买补实贮之日”。<sup>⑧</sup>以致仓谷空虚。

五年二月，经过半年左右的查证，迈柱认为，江西的仓谷亏缺之弊有三：“一在无谷无银，捏报实贮在仓，及至交代，又捏报发价在民，或借领在民。及新任官按石征追，颗粒俱无；一在出糶仓谷得价侵收，及至交代，盖以二钱一石折算交出，接任者因不敷买补，以至仓贮久悬；一

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，钦差吏部右侍郎迈柱等奏报江西永新参革知县张景龄亏空地丁钱粮案情折，第8册，第328页。

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署江西巡抚迈柱奏报清查江西仓谷积弊情形折，第8册，第645页。

③ 《清世宗宪皇帝实录》卷52，雍正五年正月乙巳，第787页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，钦差吏部侍郎迈柱等奏报究审江西萧斌亏空并互揭李敬熙、孙兰苾诈赃案情折，第8册，第325页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，钦差吏部侍郎迈柱等奏江西梁县知县张景誉亏空库项自认完结可否免参折，第8册，第323页。

⑥ 《清世宗宪皇帝实录》卷50，雍正四年十一月乙卯，第759页。

⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署江西巡抚迈柱奏复州县仓库银谷亏空三弊请严定例折，第9册，第289页；署江西巡抚迈柱奏报清查江省钱粮题参亏空官员折，第10册，第153页。

⑧ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署江西巡抚迈柱奏复州县仓库银谷亏空三弊请严定例折，第9册，第289页。

在亏空报完，以银二百两抵谷一千石，因价不敷，积久不能买补，并价已侵用，又捏称民欠。”<sup>①</sup>他还特别指出，在江西，凡追完仓谷一千石者俱以银二百两抵完谷一千石，虽从未奉有部文，但各官皆以“江省旧例”奉行。如此一来，裴率度提通省节规处弥补银12万两折价存库，名为完谷一千石，实存价只可买六七百石。<sup>②</sup>“江省旧例”实是江西省的潜规则。

不难看出，地方官是如何借制度漏洞，以利己之“旧例”来掩饰亏空的，又是如何将亏空留给后任，最后捏造“民欠”转嫁给百姓的，从而导致亏空的恶性循环，江西不过是各直省中的一例。特别是所谓的“仓谷之底”，似已通行全国各直省。雍正初年揭出的河南巡抚杨宗义任内亏空漕米案，以及广东、广西的捐谷案，都利用了“仓谷之底”的潜规则。<sup>③</sup>

继江西仓谷亏空案之后，同样的仓谷亏空大案，在福建省又再次被揭出。

福建的仓谷亏空是从水灾后的粮荒暴露出来的。福建山多地少、人口稠密，粮食原本不足。雍正四年五月，福建巡抚毛文铨即以本年雨水过多、米价腾贵，请求朝廷由江西拨谷救济，引起雍正帝的怀疑。因为按照仓贮簿记所载，“闽省存留新收米谷有三十五万余石，各府常平仓谷一百四十二万余石”，共计177余万石，但毛文铨“折内总不提起作何拨用，第言动发库银向邻省各处采买，则前项谷石谅皆亏空无遗”。<sup>④</sup>

至五年夏，雍正帝的怀疑得到证实，“闽省各属仓谷钱粮虚悬者甚多，有银谷两空者，有无谷而仅存价值者，至于实贮在仓者则十无三四”，巡抚毛文铨“捏称实贮在仓”暴露出来。雍正帝以其敢于当面欺罔，气忿至极，令照直隶、江西例，“特遣大臣，会同新任巡抚常赉，将通省仓谷秉公据实，一一清查”，<sup>⑤</sup>要钦差查出“从前督抚满保等如何徇庇属员致其亏空，毛文铨如何作弊徇隐，高其倬如何宽容，种种情弊”。<sup>⑥</sup>

此次奉命前往福建的钦差是广东巡抚杨文乾，还有新任巡抚常赉及许容、鄂弥达、伊拉齐等。杨文乾是汉军旗人，以为官风力著称，其余几人也多为满人。八月，杨文乾抵福州，将闽省吏治及亏空实情查访清楚。亏空原因可归结为两点：一是因康熙六十年平定台湾朱一贵起义，前任总督满保动支州县仓谷，州县藉此任意狼籍，以致亏空；二是雍正元、二年，满保将闽省仓谷运往浙江柴卖后，但令州县采买补仓，而所发银价短少，实不敷采买，是以将原价存库，此米谷亏空之由。<sup>⑦</sup>可见，福建仓谷亏空至少有一半的原因也属于“仓谷之底”的弊政了。关于福建仓谷亏空已有讨论，本文不再详叙。<sup>⑧</sup>

① 《满洲名臣传》卷28《迈柱列传》，哈尔滨：黑龙江人民出版社，1991年，第794页。

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署江西巡抚迈柱奏复州县仓库银谷亏空三弊请严定例折，第9册，第289页。

③ 雍正初年揭出的河南亏空案中，巡抚杨宗义于任内将康熙五十九年的10.37余万石漕米，只按每石六钱五分留存仓中，而当时市价每石需银一两六钱，每石应添出银九钱五分方敷买米，这其中亏空银当在9.85余万两。又如，雍正三年初，李绂于广西巡抚任上被雍正帝责为借放粮掩饰亏空之后，他上的一个折子道出实情。他说：经查广西捐谷，“本无不清之项，所不清者，捐谷之底耳。捐谷之底者，开捐之时每石收价一两一二钱，买谷之时每石发价三钱，中间侵欺几及百万，此所谓‘仓谷之底’”。

④ 《清世宗宪皇帝实录》卷44，雍正四年五月乙巳，第651—652页。

⑤ 《清世宗宪皇帝实录》卷58，雍正五年六月辛卯、癸巳，第881、882页。

⑥ 《世宗宪皇帝上谕内阁》卷58，《影印文渊阁四库全书》，第414册，第632—633页。

⑦ 《世宗宪皇帝朱批谕旨》卷9，《影印文渊阁四库全书》，第416册，第486页。

⑧ 可参见刘东海、王志明：《雍正如何强化中央集权——以雍正朝福建粮仓治理与吏治为例》，《探索与争鸣》2008年第9期；王志明：《雍正帝整饬福建粮仓与吏治》，台北《人文及社会科学集刊》第21卷第4期，2009年，第501—520页。

综上似可以认为,仓谷亏空要比钱粮亏空更普遍,借出糶为名将仓谷卖掉以获取银两,对于地方官而言是解决其用银最便利也最安全的方式,因为,无论是“存七糶三”还是“仓谷之底”,都可以掩饰掉相当一部分的亏空。此外还可以借奏销制度的时间差,挪新掩旧。因此,作为灾荒之备的常平仓在相当一些地方,从未被派上应对饥荒或调剂粮价的用场,反倒成了地方官攫取银两、中饱私囊,进而操控地方财政的一个工具。

督抚们在如何处理仓谷亏空问题上心理是复杂的,他们既要接受现实的种种规则,又不得不千方百计地规避处分。迈柱曾认为那些大员掩饰亏空在于平日失察,所谓“彼既失察徇隐于平时,岂肯据实揭报于今日。”<sup>①</sup>但李绂、裴率度等皆以为官干练操守清廉著称,他们掩饰仓谷亏空绝非是疏于职守,而是在按照既有的潜规则维护包括自身在内的地方官的整体利益。为此,他们要运用手中的权力,努力掩饰亏空。诸如,李绂曾在广西巡抚任上和直隶总督任上两次请旨出糶仓谷,实际仓储都是无谷可糶。“署直督李维钧勒清苑令陆篆接受前任王允猷亏项”。<sup>②</sup>当江西武宁县知县廖科龄任内有亏项六千余两、捏称民欠抵报时,巡抚裴率度竟然责令该管知府张景伟代完四千两余银,未完之额勒令新任知县方声亮出结认征。<sup>③</sup>

可见,无论是李绂、李维钧,还是裴率度,虽是雍正帝信赖重用的大臣,在掩盖仓贮亏空上却惊人的一致。这只能说明,当一个地方大员于一地久任后,就必然在当地结成一定的利益关系。而利益决定价值判断和政治取向,这或许就是裴率度等人掩饰亏空的主要原因。

#### 四、赔补、分赔与追变家产：朝廷对官僚的利益攘夺

雍正朝的清查亏空来势之迅猛,足以将所有负有钱粮之责的地方官员吞噬。一旦亏空查明,接下来就是如何完补,在这个问题上,雍正帝仍然继续以往由本官赔补、失察上司分赔的政策,即连带责任制。所谓“州县力不能完,则上司有分赔之例”。<sup>④</sup>对于不同亏空在处分上也有区别,即定例亏空官员,审无侵欺入己之项,勒限一年内赔补,全完准以原职补用。不同的是,雍正朝还实施了将亏空官员一律革职分赔与追变家产两项严厉处分,即“嗣后亏空钱粮各官即行革职,著落伊身勒限追还”;<sup>⑤</sup>“凡亏空官员于题参时,一面任所严追,一面行文原籍地方追变家产”。<sup>⑥</sup>且“亏空之官查其子有出仕者,解任发追,完日开复”。<sup>⑦</sup>

这些规定表明,虽然无法彻查亏空的责任人,但是分赔的原则可以将所有任职官员都变成亏空责任者,以共同责任人的身份分担处罚。对国家而言,也只有这个办法才能尽快弥补巨大的亏空数额。在处罚的重压下,责任人不得不罄家赔补,新任地方大员在不辱君命的信念下也无不倾力推行,对亏空官员及该管上司进行严追。这里有几个问题值得关注。

第一,赔补与分赔的措施使清理亏空在三年中初见成效。

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,署江西巡抚迈柱奏报委调别府知府清查州县仓粮民欠等事折,第8册,第907页。

② 蒋良骐:《东华录》卷27,第445页。

③ 《清世宗宪皇帝实录》卷46,雍正四年七月辛亥,第700页。

④ 《清世宗宪皇帝实录》卷47,雍正四年八月癸亥,第706页。

⑤ 《清世宗宪皇帝实录》卷4,雍正元年二月己卯,第111页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,通政使司右通政钱以垵奏请严亏空之例折,第1册,第811页。

⑦ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》,吏部尚书隆科多题为永清县知县亏空银米请将其子太原县知县解任追赔本,第21册,第375页。

根据各省督抚的奏报，弥补亏空的行动紧锣密鼓。雍正元年十二月，广西总督兼巡抚孔毓珣奏称，广西各州县共存仓谷 160 万石有零，前抚臣高其倬因岁欠平糶，又有各州县未经详明糶卖，“今各州县俱上紧买补，岁内已完十分之九，通计所少不及十万石，明岁二月俱可全足”。<sup>①</sup>福建布政使黄叔琬于元年六月“查司库挪用银十万九千余两，督抚二臣奏明以历年俸工抵补”。“今臣于雍正二年八月已将前项归补全完，实贮在库。”<sup>②</sup>二年十二月，直隶总督李维钧奏称，欲将从前亏缺地丁银两以耗羨弥补；并查顺德、庆平、大名三府应补银 15.1 余万两，俱已满完，一切仓粮亦尽买补仓库充实。保定、河间、正定三府及五直隶州所属应补银 18.3 余万两，亦完有十之七八。<sup>③</sup>三年二月，河南布政使杨文乾奏称，他会同按察使张保及在省府县公同盘点现贮库银，已经照数收明，并无亏缺。但河南省杂项支用甚多，必须查对案卷核算明白。<sup>④</sup>

虽然上述直省不能代表全国的情况，也不能说明数据信息的准确程度，即弥补亏空的可信度还尚待检验，且之后直隶、福建等省都发生了不同程度的仓谷亏空案。但至少可以说明，这种横扫雷霆之势，确实起到了一定的成效，许多亏空的钱粮逐渐收归国库。

第二，作为亏空责任人的巡抚和布政使承担分赔的重责，其利益损失也最大。

例如，山东的“分赔大户”当为巡抚李树德。山东省康熙六十年亏空赈谷折银 24.5 余万两，其中有 12.2 余万两落在李树德名下追赔。此外，李树德还须分赔雍正元年散赈银 6.9 余万两，又有应赔修闸及盐案内银 7.95 余万两。<sup>⑤</sup>通计当赔补 27 余万两。河南巡抚杨宗义名下应赔亏空之名目有：卫辉府知府吴柯等六员共亏银 4.8 余万两，米谷 5.6 余万石，“其未完之项系杨宗义任内未经查参之亏空，应著落杨宗义赔补”。此外“各属尚有未经参出之亏空银一十四万五千一百余两，谷一十六万三千五百余石”，亦系杨宗义任内亏空。<sup>⑥</sup>如此，杨宗义需赔补银 19 余万两、谷 22 余万石。此外，杨宗义还应赔补亏空漕粮等约 7.59 余万两。<sup>⑦</sup>其分赔数额加上谷价超过李树德，在 50 万两左右。此二人的赔补数额，在一定程度上可以反映当时各直省督抚大员的赔补数量。

此外还有一个例子很典型，即江西仓谷亏空案的赔补。雍正四年案发后，除了著令各官赔补外，“惟捏报糶三未买及折价不敷存价交代等弊各案繁多”，共计 82 案，迈柱遵旨将此项最大的亏空全部“著落前抚臣裴率度同张楷、陈安策及历任布政司分赔”，因此，承担江西仓谷亏空赔补的大户也是巡抚与布政使。据记载，裴率度在雍正十年方将亏空之额补上，得释还回籍。<sup>⑧</sup>

第三，追赔手段严厉，并无姑息。

按照追赔定例，凡亏空官员须申明革职，勒限追完。对于追赔，雍正帝多有严厉批示，亏空额多的官员，本人监禁，家产查封。如元年九月，他以道员许大定亏空银米甚多，下令“著

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，广西总督孔毓珣奏粵西仓谷补足请遣员盘验折，第 2 册，第 457 页。

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，福建布政使黄叔琬奏报司库钱粮折，第 3 册，第 626 页。

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，直隶总督李维钧奏仓库银粮补足及筑墙挖沟防盗情形折，第 4 册，第 137 页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，河南布政使杨文乾奏报盘点现贮库日期折，第 4 册，第 485 页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山东巡抚陈世倌奏遵旨查询李树德案追赔各员折，第 3 册，第 489 页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，河南巡抚石文焯奏陈著落赔补亏空折，第 1 册，第 890 页。

⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，河南巡抚石文焯奏查杨宗义赔补亏空折，第 3 册，第 282 页。

⑧ 《汉名臣传》卷 25《裴率度列传》，第 2118 页。《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署江西巡抚迈柱奏报清查江省钱粮题参亏空官员折，第 10 册，第 153 页；署江西巡抚迈柱奏报确查仓库银谷不清各案及勒限追补缘由折，第 10 册，第 389 页。

在湖广省监禁，其亏空银米会同总督审明勒限追完，若不完，将许大定行正法。再许大定于山东道任内亦有缺欠银两，著交予山东巡抚查明移咨湖广督抚追取，许大定原籍交与地方官即行看守”。<sup>①</sup>十二月，原任江南布政司杨朝麟勒取原任知县郑融等银两事发，诏令“著该旗将伊（杨朝麟）紧要之子及管事家人作速发往江南质审，其家产并著查封。”<sup>②</sup>雍正四年三月，陕西巡抚噶什图有亏空未完钱粮，擅自回京，惹怒雍正帝，他令吏兵刑部“遣员驰驿迎往，严行锁拿，交地方官解交石文焯收管”，<sup>③</sup>随后羁押在兰州追赔。

对于亏空多又迟迟不能赔补的官员，妻子家人也同在受罚之列。如雍正元年，刑部议覆署陕西巡抚范时捷奏亏空钱粮高陵县知县吴绍龙家产尽绝，请援赦豁免，雍正帝却批复：“吴绍龙亏空如许银米，行追十有余年，止完银二十余两，情殊可恶，将伊妻子俱著发往乌拉。”<sup>④</sup>二年七月，刑部以原任陕西布政使萨穆哈亏空库帑案请旨，雍正帝以其“亏甚多，情殊可恶”，命“伊子有在西安者即于彼处提拿监禁严追，有在京者十五岁以上，俱著拿交刑部监禁严追”。<sup>⑤</sup>

雍正帝为政严猛直接影响到负责清查亏空的官员。雍正元年十一月，黄炳接任山东巡抚后，在处理已故藩司王用霖赔补藩库亏空一案时，即“遵旨将伊管事家人杨义、伊子王允枢等交与济南府知府姚让严行追究。今追出之物不及应赔十分之一，复将杨义严刑夹讯。”<sup>⑥</sup>可见，追赔过程中的“严刑夹讯”当绝非个案，亏空官员的家人、仆人有时也需承担经济上的赔补之责。此外，子弟中的为官者还要受到行政上的连带处罚。雍正三年七月，直隶永清县知县郭惺任内亏空，“查有伊子郭延祚现任山西太原县知县，应请照例解任押发来直，以便严追。”<sup>⑦</sup>

在追赔过程中，即使是高级官员，赔补之项也绝不含糊。如康熙末年两广的捐谷亏空案，自雍正三年八月开始对当时分肥各官进行追赔，命将现任者发往广西质审。当时，大学士、原任广西巡抚陈元龙与两广总督杨琳、福建巡抚原任广西布政使黄国材等，都在追赔之列。“元龙应追赔得过羨余及认分赔部科等费共银二十一万二千两有奇”，分限五年完纳。<sup>⑧</sup>杨琳从黄国材处得银二万多两，其子湖南岳常道杨晏奏称，情愿以其在京家资不足七千两，并房子191间入官。<sup>⑨</sup>黄国材分肥最多，“应令赔补共银二十四万九百八十两有奇”，准其分限五年完纳。<sup>⑩</sup>即便对于祖上是功臣的官员，在赔补亏空上也一视同仁。宁波同知赵永誉的曾祖是康熙时平三藩的功臣赵良栋，因祖父赵弘燮、父赵世显出任封疆时“所欠银两甚多”，雍正帝严饬赵永誉“离任调取来京，完伊父祖亏空银两，如果能完，再将伊补用”。<sup>⑪</sup>

雍正帝对这些高级官员的亏空，只限于追赔亏项。但是一旦发现这些官员涉及朋党问题，便会触碰他敏感的政治底线。雍正帝在打击朋党上向来不遗余力，如直隶总督李维钧案。李维

① 《雍正朝起居注册》，雍正元年九月十七日，第1册，第101页。

② 《雍正朝起居注册》，雍正元年十二月八日，第1册，第146页。

③ 《雍正朝起居注册》，雍正四年三月十四日，第1册，第691页。

④ 《雍正朝起居注册》，雍正元年十二月十六日，第1册，第149页。

⑤ 《雍正朝起居注册》，雍正二年七月二十二日，第1册，第282页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山东巡抚黄炳奏报严追已故藩司王用霖家产折，第2册，第250页。

⑦ 《雍正朝内阁六科史书·吏科》，吏部尚书隆科多题为永清县知县亏空银米请将其子太原县知县解任追赔本，第21册，第375页。

⑧ 《汉名臣传》卷16《陈元龙列传》，第1876页。

⑨ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，湖南岳常道杨晏奏陈家父杨琳接受捐项陋规银数并竭力完补折，第6册，第216页。

⑩ 《满洲名臣传》卷31《黄国材列传》，第891页。

⑪ 《雍正朝起居注册》，雍正二年五月十二日，第1册，第241页。

钩是被雍正帝一手拔擢起来的大员，由直隶守道破格为巡抚，再破格为总督，但在四年初，因与年羹尧交结过密，雍正帝将其罢革，并由此牵扯出他侵蚀直隶库帑数十万的大案。案发后，雍正帝命浙江巡抚李卫查抄李维钧在浙江的家产。李卫自三月开始，搜查达半年之久，至十月方将其转移之家产找到。据李卫奏称：李维钧陆续寄顿其亲友家达 24 余万两，又查出田地两千余亩，住房三所，出租房 260 余间等。前后搜获并报出者，共有 34—35 万两。<sup>①</sup>为此，李维钧子李蔓被革掉荫生出身。

在此期间，署直隶总督蔡珪又查出李维钧违旨苛派俸工银 14.8 余万两，九卿议限五年赔补。但雍正帝认为，“五年限满分毫不完，然后治罪，于钱粮何益？”“应将所欠银两数目按所勒年限，计算一年应完若干，倘一年应完之数不完如何治罪，年限已满不能全完，又如何治罪之处分别议奏。”<sup>②</sup>以防止李维钧拖欠。其超严厉的措施，不无出自将其视为年党的憎恶。

#### 第四，追赔中的消极抵抗及酿成的新弊端。

督抚面对如此数额巨大的亏空将如何去弥补呢？其弥补银两的来源又出自何处？蒋家所形成的亏空、赔补、婪索、再赔补，在一定程度上可以说明这个问题的症结。蒋陈锡于康熙四十七年至五十五年任山东巡抚，雍正元年，由山东巡抚黄炳参出其任内侵蚀仓谷价银 200 余万两，因蒋陈锡于康熙六十年病故，部议追及家产充饷，于是此项亏空的责任人落到了蒋陈锡的儿子蒋洞的头上。八年，蒋洞因在陕西效力有功，随后在山西藩臬两司任上又有较好的政绩，遂以实心任职得免其父应追银之半，而后又蒙特恩“宽免十分之八九”。但即便如此，应赔之项仍有 20 余万两之多。巨额的赔补对于蒋家始终是一种重压，在利益面前很难不受诱惑。十年，蒋洞加侍郎衔奉命往肃州办理军营屯田事务。两年后，以“营私作弊”被弹劾。原来，蒋洞委用知县潘治、州判石廷栋所修堤岸因施工草率，在涨潮时被冲塌，明系偷工减料。蒋洞本人又“将屯田存剩银两亏空无存”，且有误工冒帑、短发工价等行径，被革职拿问，侵蚀靡费之项均著追赔，蒋洞也在被处罚赔补的岁月中于乾隆五年（1740）病逝。<sup>③</sup>虽然在史料中找不到蒋洞侵蚀公帑的动因与弥补其父的巨额亏空有直接关系，但为弥补国家亏空导致自家形成的“亏空”，应是重要诱因之一。

拖延抵赖是相当一部分官员对待追赔的态度。如广西捐谷案中，须赔补 24 万两银的布政使黄国材就是一例。黄国材的赔补年限是五年，自雍正三年开始赔补，应在雍正七年补完，但在七年四月，期限已过，黄国材仍有部分未能补完。这时湖广总督迈柱发现，时任湖北布政使的黄国材之子黄焜令家人“开档逐利，买房租赁”，即上疏参劾，疏曰：“国材有广西捐纳案内应赔银未完，雍正四年又用银六百两买屋一区，恣行欺罔，并不变产完帑。”黄国材疏辩曰：“自奉文追银，已交银十五万九千两，又有商人领去绸缎皮货变价银三万两，在本年完交。其余房屋，一时难售。”显然是在为拖延赔补找托词，于是雍正帝以黄国材巧辩欺诈将其革任。<sup>④</sup>而似黄国材者当不乏其人。

此外，州县一级的官员对赔补的抵制更是用尽手段，山西巡抚诺岷的陈奏很有代表性。他说：“臣自入境以来，每见各官即严饬伊等速完亏欠，皆应诺一定完补。甫见此等限满未完之

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，浙江巡抚李卫奏遵旨搜查李维钧寄顿财产情由折，第 8 册，第 255 页；《汉名臣传》卷 15《李维钧列传》，第 1837 页。

② 《雍正朝起居注册》，雍正四年四月二日甲子，第 1 册，第 705 页。

③ 《汉名臣传》卷 15《蒋陈锡列传》，第 1823 页。

④ 《满洲名臣传》卷 31《黄国材列传》，第 891 页。



官,问及钱粮完否,俱答限内已完。臣追问其各自交赔银数。原来伊等自偿银两多不足原欠银数,因惧参劾,便取巧将限期未交官员所偿总数,转嫁那作伊等偿还之数,以避参革。为此限期未交之官告曰:我等偿还之数不列入我等名下,而作为伊等赔偿之数,逃避参劾,若再向我等追取,我等不能赔偿,限满之时,我等反会被参,甚为冤枉。”<sup>①</sup>

这些逃避弥补的手段除了说明亏空责任人的“弄巧欺骗”外,也反映出他们中相当一部分人确实无力承受巨额的亏空。更重要的是,追补亏空的严酷与亏空数额巨大将多数亏空官员置于贫困的境地,对于官僚集团、特别是下层官僚而言不啻是一次利益的攫夺,其抵制与对抗的态度凸显了国家与官僚集团之间的利益冲突。

对于清查亏空给多数官员及其家庭带来的影响,两江总督查弼纳有一段话似乎可以说明一定的问题。他说:“州县官员亏空钱粮……多系上司勒索所致……概因督抚贪婪而致存库亏空也。钱粮被暗中侵蚀无影无踪,而州县之亏空又设法逃脱审理挪为他用,每年催而不完,贪污之臣反携数十万银两茫然无事而去,而数百涉事亏欠之州县官及其妻子家口成百上千人将照例遭受严审,以致生活无着,国帑数百万两钱粮亦无着落。”<sup>②</sup>

## 五、以耗羨弥补无着亏空:国家与官僚之间的利益平衡

耗羨归公是雍正朝财政体制上的重大改革,而改革的直接动因即是弥补亏空。庄吉发认为:“清世宗初意欲俟亏空清完后即停止提解耗羨。”“耗羨归公以后,各省亏空逐年清理完补。”<sup>③</sup>董建中也认为:“地方上弥补亏空的实践推动耗羨归公的形成。”<sup>④</sup>而本文要强调的是,以耗羨弥补无着亏空,对于国家和各级政府而言是财政收入的回归,对于大多数承担赔补和分赔的官员而言,则意味着解脱,这就是利益的平衡。而耗羨弥补亏空的过程,说明任何权力和手段最终都要考虑利益的平衡问题。这里将从如何赔补无着亏空的认识谈起。

第一,大量“无着亏空”的存在与完补无几之间的落差。

清查亏空伊始,雍正帝派往各直省的大员面临最棘手的问题便是“无着亏空”的数额巨大。雍正元年七月,山西巡抚诺岷在奏折中称:“原奏作速追完之变抵项银八十六万二十余两内,仅赔补八万一千八百两,尚有七十八万九千余两未完。原奏限二年追完之二十八万五千七百两,惟赔补六万九千八百两,尚有二十一万五千八百两未完。原奏十个月内完赔之十七万二千两,兹限满仅赔补七万四千三百七十两,尚有九万七千六百两未完。”<sup>⑤</sup>这组数字说明,落实到责任人的亏空数额,仅能赔补9.5%、25%、43%左右,获取赔补最多的也还不到50%,多数亏空数额无法补足。久之,这些亏空也会以各种形式演变成“无着亏空”。

雍正元年十月,石文焯由河南巡抚奉命署理浙江巡抚印务,“查有十三案无着亏空,共银九万二千两”。<sup>⑥</sup>十二月,山东巡抚黄炳称原任巡抚李树德自报的“无着亏空”为银15.6万两、谷8千石,但实际查出“无着银三十余万两,无着谷十二万五千石,皆系前任抚臣李树德

① 《雍正朝满文朱批奏折全译》,山西巡抚诺岷奏请府州县亏欠未完银两由各官分赔折,第207页。

② 《雍正朝满文朱批奏折全译》,两江总督查弼纳奏请由前任督抚子弟赔补两江亏空钱粮折,第366页。

③ 庄吉发:《清世宗与赋役制度的改革》,第143、142页。

④ 董建中:《耗羨归公政策究竟是如何出台的》,《清史研究》2002年第2期。

⑤ 《雍正朝满文朱批奏折全译》,山西巡抚诺岷奏请府州县亏欠未完银两由各官分赔折,第207页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,署浙江巡抚石文焯奏量提火耗以济公用折,第3册,第803页。

任内未清之项。”且这些亏空，虽然已奏准由各官俸工捐补，实则虚悬无着。而俸工捐赔寻又奉旨停止，承办追赔的各官面临的都是“无项可捐，实难照部行依限赔补”的难题。<sup>①</sup>更难办的还有，“仓场米石亏空，应着落前任监督各官摊赔”。但“此项亏折余米历年已久，其为何年何人之亏空，实难确指”。<sup>②</sup>而且由于亏空数额巨大，即便找到分赔的责任人，也难以依限完补。

除山东、河南外，两江三省（江苏、江西、安徽）的情况也比较严重。总督查弼纳奏称，两江亏空钱粮多达 320 余万两，其年已久，催征徒有其名，实际完纳甚少。<sup>③</sup>其中江苏省的亏空尤其严重。布政使张坦麟在雍正五年十一月的奏折中说到：江苏亏空前经题明饬追，“现在著追之项共银一百五十六余万两，米麦豆三十万八千余石，迄今数载追完尚不及十分之一，接年又有续参各案”。<sup>④</sup>六年九月，新任署江苏巡抚尹继善也称：“到任后即稽查历年各案亏空赃罚银至二百五十余万，粮至数十万石。问之官吏，多以年久无着难以追补为辞。”<sup>⑤</sup>

第二，各省督抚藩司呼吁以耗羨弥补亏空。

面对如何弥补大量的“无着亏空”，除了各官分赔外，“有州县亏空钱粮百姓情愿代赔者”，就是由百姓中的富人承担赔补。对此，雍正帝说：“百姓贫富不等，断无阖县情愿代赔之理，或系棍蠹勾连借端科敛，或不肖绅衿一向出入衙门，通同作弊。及本官被参，犹冀题留复任，因而号召多事之人，连名具呈。……名曰乐捐，其实强派。”<sup>⑥</sup>故而坚决反对。

最初，地方大员多是选择以俸工银等捐抵无着亏空的做法，如甘肃巡抚石文焯、山东布政使张保、福建巡抚毛文铨等人的奏折中都曾提到。张保还明确说：“从前未提耗羨弥补亏空之时，俱系各州县公捐解司缴送。”<sup>⑦</sup>安徽布政使觉罗石麟也说：安徽省有着亏空银也有少量以俸工银抵补，“各州县有着亏空银二十三万九千四百六十六两九钱零”，自雍正二年五月至雍正四年三月，各员捐解到节礼银 3.7 余万两，俸工银 2.3 余万两，共计 6 余万两，尚有 18 余万两并未补完。<sup>⑧</sup>但以俸工银捐补亏空，致官员无资养家，从而为其搜刮民脂提供口实。所以，早在雍正元年九月，雍正帝便谕令各省督抚“凡地方遇有公事奏请捐俸工之处，著永行停止”。<sup>⑨</sup>

既然明确不准将亏空重负转嫁于百姓，也不准官员以公捐俸禄的方式完补，那么总要找到解决的途径。时人几乎都认准了利用火耗来弥补亏空的办法。

事实上，以火耗弥补亏空的提议早在康熙末年就不断有人提出。康熙五十八年四月，巡抚李树德就山东亏空钱粮作何完结等事，提出“莫若以通省州县征收地丁之耗羨酌补亏空”的奏请。<sup>⑩</sup>与

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山东巡抚黄炳奏请饬前任巡抚李树德补还虚悬无着银两折，第 2 册，第 389 页。

② 《清世宗宪皇帝实录》卷 76，雍正六年十二月丙申，第 1131 页。

③ 《雍正朝满文朱批奏折全译》，两江总督查弼纳奏请由前任督抚子弟赔补两江亏空钱粮折，第 366 页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，江苏布政使张坦麟奏陈查追官员侵挪亏欠银两管见折，第 10 册，第 957 页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署江苏巡抚尹继善奏报稽查江南亏空侵那钱粮积弊折，第 13 册，第 547 页。

⑥ 《清世宗宪皇帝实录》卷 19，雍正二年闰四月乙酉，第 313 页。

⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山东布政使张保奏报前任布政使布兰泰浮支库项银两折，第 9 册，第 19 页。

⑧ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，安徽布政使石麟奏查明博尔多任意支用弥补亏空银两数目折，第 7 册，第 286 页。

⑨ 《雍正朝起居注册》，雍正元年九月十二日，第 1 册，第 99 页。

⑩ 《康熙朝汉文朱批奏折汇编》，山东巡抚李树德为遵旨议奏亏空钱粮如何完结之法事折，北京：档案出

此同时,陕甘总督年羹尧、陕西巡抚噶什图也因军需耗费有相同的奏请,他曰:“陕西亏空甚多,若止于参革官员名下追补,究竟不能速完。查秦省州县火耗每两有加二三钱者,有加四五钱者。臣与督臣商议,量留本官用度外,其余俱损补合省亏空。”但康熙帝以加耗为私派,“定例私派之罪甚重”,因而坚决否定。六十一年九月,又谕扈从大学士、尚书、侍郎等曰:“朕谓此事大有关系,断不可行。”<sup>①</sup>但在雍正朝,随着清理亏空的全面铺开和深入,大量无着亏空成为最棘手的问题,各直省巡抚多有以火耗弥补亏空之请。

先是,雍正元年三月,有署河南巡抚嵇曾筠在其“查明规礼以备公用、以补亏空”折中提出,“钱粮耗羡酌留十分之三给令养廉,所有余羡俱随正项每月委员拆解藩库以补欠项”,“三年之内可藉补足。”<sup>②</sup>七月,山东巡抚黄炳也在奏折中提到以耗羡弥补亏空的问题。他说:“臣前奏亏空银米一案,原指通省所属而言,也有系现在供职者,亦有已升他省而实系原任亏空者,细查一百四州县中,求其无亏空者寥寥止有十数处,臣现在设法渐次弥补。查所属原有火耗一项,从前所收加二五加三不等,臣前于陛见曾经奏明……除每年晋给通省各官养廉外,余剩若干,尽数补项。即以其本来应得之规以补其原额虚悬之项,不损官不累民,如此三年内庶几渐次弥补矣!”<sup>③</sup>八月,河南巡抚石文焯上奏,明确提出“凡有亏空之州县,应限二年内将所有羡余积累直补”的建议。<sup>④</sup>次年正月,他再次对耗羡的收取状况作了细致调研:统计全省额征地丁银有306余万两,约有耗羡银40万有零,除各官养廉及各项公费外,每年约可余耗羡银15—16万两,可为弥补亏空、抵还借项及办公事之用,如此“旧有之亏空可以补完,库帑不致悬欠矣”。<sup>⑤</sup>这表明,石文焯在河南以耗羡弥补亏空已不限于无着亏空州县。

但是,雍正帝对河南以火耗弥补亏空的做法未作公开表态,还是采取了慎重的态度。因为前任山西巡抚德音在任期间,曾借弥补亏空之名,提火耗以肥私囊;<sup>⑥</sup>且有说火耗补苴亏空,会导致“官穷民困”。<sup>⑦</sup>直到雍正二年六月,山西巡抚诺岷与布政使高成龄亦先后条奏提解火耗,再次强调提解羡余不仅有利于吏治民生,最重要的是可以用于弥补大量的无着亏空。随后,高成龄又奏请雍正帝,“飭下直省督抚俱如山西巡抚诺岷所奏,将通省一年所得火耗银两,约计数目,先行奏明,俟年终之日将给发养廉若干、支应公费若干、留补亏空若干,一一具折题销。”明确题请要将耗羡弥补亏空的办法推向全国各直省。<sup>⑧</sup>因此,高成龄所奏一向被视为推动火耗归公的“动力性”文书,但实际上它并没能促使雍正帝下定最后的决心,而是形势的发展促使雍正帝做出了决断,那就是山东、山西、河南、陕西等省试行以耗羡弥补亏空,且已初见成效。

第三,火耗弥补“无着亏空”的登场。

事实上,地方巡抚在频频请旨以耗羡弥补亏空的同时,见雍正帝未明确反对,便私自在所属地方实施。雍正元年四月,给事中崔致远的折子中就提到:“今闻山东、山西、陕西填补之

① 版社,1984年,第8册,第453页。

① 《清圣祖仁皇帝实录》卷299,康熙六十一年九月戊子、甲午,北京:中华书局,1986年,第891、892页。

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,署理河南巡抚嵇曾筠奏查明规礼分别办理折,第1册,第135页。

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,山东巡抚黄炳奏覆粮价散赈等事折,第1册,第645页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,河南巡抚石文焯奏陈著落赔补亏空折,第1册,第890页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,河南巡抚石文焯奏明划补亏空盈余贮库折,第2册,第526页。

⑥ 《清世宗宪皇帝实录》卷68,雍正六年四月壬寅,第1037页。

⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,河南布政使田文镜奏复火耗盈余解司归库折,第3册,第46页。

⑧ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》,山西布政使高成龄奏陈提解火耗管见折,第3册,第143页。

法，不论有无亏空之州县，所有钱粮火耗或加一加二加三以上不等，尽收尽解，不知何县火耗填何县亏空，不知若干火耗填若干亏空，亦不知起于何年止于何日。”<sup>①</sup>这就是说，在这些省中已经实施通省提解火耗、统筹弥补亏空的做法。

据记载，山东省于雍正二年九月，由巡抚陈世倌“与布政使博尔多及各府会议，以通省耗羨弥补，三年内可以全完”，耗羨“通算可得银五十四万两，臣等会议以二十万两弥补亏空，以二十万两为养廉”。<sup>②</sup>雍正三年二月，高成龄奏陈，自诺岷到任后，酌议裁减火耗，“止以加二为率，通省耗银约计五十万两，经抚臣奏明，除应给各官养廉并通省工费等项需银三十万两外，存银二十万两弥补无着亏空”。<sup>③</sup>就在同一月，巡抚田文镜也奏明，河南 31.85 余万两耗羨银中，扣除养廉及各项公费之外，尚余 14.1 余万两，<sup>④</sup>用于弥补 6.7 余万两银与 3.86 余万石谷的无着亏空。<sup>⑤</sup>其余各直省也相继在请旨提解耗羨后实施了对无着亏空的弥补。

但是，由于各省钱粮多寡不同，提取耗羨的比率不一，因此以耗羨弥补亏空无法解决所有直省的无着亏空问题，只能采取其他方式。诸如江苏属于赋重耗轻的省份，自雍正六年始，“每年应提耗羨银三十万一千二百九十四两零”，除办公费用及各官养廉外，“尚可余剩银一十万八千二百两零，以为弥补亏空之项”。<sup>⑥</sup>但是，因亏空数额过大，四年六月，范时绎在署理两江总督任上与巡抚张楷计议，从漕米及巡盐衙门所得盐规提取，“统计每岁存银十八万九千两”，此“亏空可于十年之内尽行完补”。<sup>⑦</sup>江西的情况也与江苏类似，巡抚裴率度在雍正二年十二月奏称：“江省亏空内有年久无着十二余万两，议以节省浮费公同弥补。”<sup>⑧</sup>并于雍正三年、四年内提解各官减免节规弥补了十五案无着亏空并充通省公用。<sup>⑨</sup>

而对于提耗既少，盐规等额外收入又寥寥的边远省份，弥补无着亏空就更加困难。雍正三年十一月，甘肃巡抚石文焯奏报，经彻查后，仍有久悬未补之钱粮，“未完银二十九万二百六两”，“粮三万七千二百五十八石”。因找不到补项，拟以全省文武俸工银抵补。但因雍正帝禁止以官员俸银弥补亏空，石文焯随又奏请“著落年羹尧照数赔还”。<sup>⑩</sup>

这些疆臣大吏在面对如何解决这些数额巨大的亏空时，也有共同的利益。所以，任何政策的推出，其背后都存在着各种利益的角逐。而利用潜规则完成财政制度的改革，更是在平衡多种利益之后的一项艰难抉择。雍正四年十月，针对诺岷在山西实施的“各官应得耗羨实行归

① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，吏科掌印给事中崔致远奏陈轸恤京师官民等三事折，第 1 册，第 252 页。

② 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山东巡抚陈世倌奏陈亏空实数恩展限一年补完折，第 3 册，第 548 页。

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，山西布政使高成龄奏报雍正元年耗羨银两折，第 4 册，第 434 页；高成龄：《议覆提解耗羨疏》，贺长龄、魏源等编：《清经世文编》卷 27《户政二·理财下》，北京：中华书局，1992 年，第 665 页。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，河南巡抚田文镜奏呈藩司任内经收各年耗羨银两数目折，第 4 册，第 498 页；河南巡抚田文镜奏陈藩司任内收存动支新旧耗羨银两数目折，第 4 册，第 502 页。

⑤ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，河南巡抚田文镜奏请补各案亏空以裕国帑折，第 4 册，第 504 页。

⑥ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，苏州布政使张坦麟奏覆提用耗羨银两情由折，第 10 册，第 901 页。

⑦ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，江苏巡抚张楷奏报不受节规力补等事折，第 5 册，第 566 页；署两江总督范时绎奏报与抚臣张楷会商弥补江苏各项亏空钱粮情形折，第 7 册，第 717 页。

⑧ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，江西巡抚裴率度奏覆节省浮费发补亏空情形折，第 4 册，第 212 页。

⑨ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，署山西巡抚迈柱奏陈急宜办理之事三条折，第 9 册，第 293 页。

⑩ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，甘肃巡抚石文焯奏请著落年羹尧赔还久悬帑项以清钱粮折，第 6 册，第 480 页。

公”，“各属无着之亏空由耗羨中弥补”的做法，雍正帝称“实权宜得中之善策也”；<sup>①</sup>黄炳的“不损官不累民，如此三年内庶几渐次弥补矣”，都可说明，以耗羨弥补大量无着亏空，体现了国家与官僚之间的利益平衡，这种平衡在保证国家行政运转的同时也对百姓有利。

## 余 论

雍正六年，清查亏空进入尾声，十二月，雍正帝就仓谷亏空著落前任监督各官分赔的问题作出宽免的决定：“今仓场各官俱已奉法，积弊渐清……将此数十万摊赔米石概行豁免。内有已经赔补者，其急公守法之心甚为可嘉，著照数给还，并交部议叙以示奖励。”<sup>②</sup>这道谕旨，将原用于处罚的“赔补”变成了“奖励”，在一定意义上说明，雍正帝以回收国家财政为目的的清查亏空措施收到一定的成效之后，开始关注官僚集团的利益。

对于这次清查亏空的成效，雍正帝也是较为满意的。八年二月，他在给内阁的谕旨中说：“近观各省吏治，虽未必能彻底澄清，而公然贪赃犯法及侵盗钱粮者亦觉甚少，是众人悔改之象与朕期望之意相符，亦可遂朕宽宥之初心矣！”“若果人心知儆，旧习渐除，令朕可以施宽大之政，乃朕之至愿也。此意系朕于元年二月间即屡向左右大臣等密言之者。”<sup>③</sup>而从雍正帝清理亏空的过程及手段来看，其意义也绝不仅仅是惩治贪腐那么简单，不仅严肃了国家的政治，也增加了国库的财力。

概言之，作为雍正初政的一项严猛政策，清查钱粮亏空鲜明地体现了清中期的政治取向及为政者的政治风格，而这项政策的推行过程也是政府行政的运行过程，其官僚政治的种种特点、特别是其中所体现出的利益关系，在过程中都有充分且精彩的表现。

〔作者刘凤云，中国人民大学清史研究所教授。北京 100872〕

（责任编辑：路育松 责任编辑：李红岩）

① 《清世宗宪皇帝实录》卷49，雍正四年十月壬申，第742页。

② 《清世宗宪皇帝实录》卷76，雍正六年十二月丙申，第1131页。

③ 《清世宗宪皇帝实录》卷91，雍正八年二月丙辰，第224页。

of divination to prove he had the mandate of Heaven to “replace the king of Yin”.

**A New Exploration of *Guochuān* and the *Guochuān* Army in the Northwest in the Middle of the Yuan Dynasty**

Li Zhian(29)

All the Yuan post roads (站道, Zhàndào) that linked to the deserts, including the Muling, the Naling, and the East and West Hamili Post Roads, had sections called 川 (*chuān*). At the time, the Mongol words čül~čöl were given a Chinese equivalent 川勒 (*chuānlè*; also *chuān*), which refers mainly to a “stony desert or rocky plain.” In the fourth year of Dade, when the envoys of the Prince of Mobei and the emperor’s son-in-law came south to report on the “military situation in the northern region”, and when the army of the King of Chupai (朮伯大王) was ordered to march to Mobei, they “crossed *chuān*” or “entered *chuān*”. Here *chuān* undoubtedly means passing through the Naling Post Road in the rocky Gobi desert north of Yijinailu Road. This was the first rocky Gobi desert crossed by the northwest army and envoys, and also one of the three Naling Post Roads (the other two being Jiandu Naling Post Road in Yunnan and the Gansu Post Road) leading to the Lingbei provinces. Around the time of Emperor Renzong, the rocky Gobi desert in the East and West Hamili, which bordered the Yuan-controlled region and the Chagatai Khanate, was a route that had to be taken by the armies of both sides, as well as envoys and merchants, whether in war or peace. In the sixth month of the second year of Yanyou of Emperor Renzong’s reign, when NQm-qQli, the proposed King Bin was ordered by the Emperor to march west to attack the Chagatai Khanate, his army “entered and crossed *chuān*,” or the second rocky Gobi desert. When, in the fourth month of the fourth year of Zhida of Emperor Wuzong’s reign, the “Gansu army passed across *chuān*”, the ‘*chuān*’ is not Sichuān, but the rocky Gobi plain east and west of Hamili. The same is true of the *chuān* passed by the coffin of Korguz, the son-in-law of the Wanggu (Onghut) tribe, when it was escorted back to the east.

**The Investigation of Local Government Deficits in the Yongzheng Emperor’s Reign—with a Discussion of Interest Relationships in Bureaucratic Politics**

Liu Fengyun(44)

Politics under the Yongzheng Emperor was well-known for its strictness and severity. Many of the political and economic reforms of the period are regarded as important measures in the Golden Age which extended from Kangxi to Qianlong. Among these measures, the investigation of fiscal deficits was the one pursued with the greatest force. Premised on assuring state interests, it was a large-scale economic investigation that targeted fiscal deficits and official

corruption. The investigation represented a major economic audit of bureaucratic cliques in a process that reflected the multiple interest relationships in bureaucratic politics. Interest relationships not only embody economic relationships, but are also the foundation of political relationships. Taking the political process as an important concept in political analysis and, on this basis, dynamically exploring the investigation's actual facts and political measures and tactics will help us to gain a deeper knowledge and understanding of bureaucratic politics.

#### **A New Look at Prince-Regent Zai Feng's Dismissal of Yuan Shikai**

Li Yongsheng(65)

Zai Feng's dismissal of Yuan Shikai was inevitable, as he had long resented Yuan's betrayal of the Guangxu Emperor at the time of the Hundred Days' Reform of 1898 and was in addition suspicious of Yuan's overwhelming power and influence. Before his dismissal, Yuan had tried to seize financial power and had strongly advocated that China and the US exchange ambassadors. Taken together with memorials from the official supervisors accusing Yuan of having so much power that he threatened the throne, these factors led to Zai Feng's decision to dismiss him. The idea that Zai Feng wanted to put Yuan to death or try him makes no sense, and the view that Yuan fell because of the failure of his policy of alliance with the US against Japan is contrary to the historical facts. Although the Japanese government was happy to see Yuan dismissed, it was not engaged in any conspiracy to bring him down.

#### **The Kennedy Administration's Policy of Export Controls on the Soviet Union and Eastern Europe**

Liu Zikui(82)

Once Kennedy took office, he was faced with a new situation at home and abroad. He had initially intended to loosen export controls on the Soviet Union and Eastern Europe; but although this was beneficial for the US both in terms of boosting the economy and easing the Cold War situation, export controls had become integrated with the US Cold War strategy and mentality in the critical years of the Cold War, and was seen as an effective weapon. At the same time, due to the disagreements within the US government and internal contradictions in the Kennedy administration's guidelines for reform of export controls, the original intention of loosening export controls was not achieved; on the contrary, the policy became more stringent.

#### **The Kennedy Administration's Contingency Plans for War with Cuba**

Zhao Xuegong(97)

During the Kennedy Administration, the United States not only adopted hostile political, economic and foreign policies toward Cuba, but also made a series of secret contingency war plans, attempting to