

试论清代的常平仓制度

张 岩

应该说,仓储制度既有贮粮备荒、入安而致政治的社会保障功能,同时又是国家财政中“致财足以制国用”的重要经济保障。而常平仓又是清代仓储运行体系中重要的一环,清代常平仓与当时的社会经济政策、财政经济政策以及战乱灾荒时期的社会保障与救济等各方面均有牵涉,且关系密切,因而研究清代常平仓制度的发展、演变,不仅可以窥察仓储的诸多特性,也将会对清代财政经济史研究领域做出有益补充。

一、清代常平仓概述

与历朝初建时相类似,清初社会也是一幅经济凋敝、百姓流离、政局动荡、国家财政捉襟见肘的社会画面。而由于民族矛盾突出,迫使统治者集中致力于武力镇压与血腥屠杀,于恢复经济方面则着力较少。但是谷物价格关系国计民生,在经济困顿之时显得尤为敏感。为尽量维持人民生活的最低限度,缓和社会矛盾,稳定社会秩序,古代以平抑谷价、赈灾救济为目的发展成的常平仓,在清代又有了它产生、恢复、发展的必要性。

清廷入关伊始,顺治元年七月即有人上奏:“开支廩饩,明朝旧制,每学各拔秀异者,官给廩膳,所以施文艺劝进修典甚钜也,……兹请一如明制,自本年七月为始照旧开粮。在京者户部支給,在外者州县官于现征钱粮中首给此项,不得以时方草创,藉口稽延”。^①这里虽未指明开仓放粮之“仓”是什么仓,但已隐约透露出在明代旧制的基础上恢复、整饬仓储的意旨。事实上,明代所设常平仓,虽经明末战乱创毁,但毕竟仍有遗存。所以,顺治四年“以江西水旱,发仓米三千余石减价平粜”,^②数量虽不算多,却已是在开常平仓赈济。当然,常平仓的恢复与建立需要有一定的社会基础;社会谷物总量与国家糴集实力。就当时的社会经济条件来看,这二点都很单薄,加之国家战火不绝,决定了当时常平仓无论建仓规模,还是存储数量都极其有限。因而在清初的大部分地区,常平仓只零散存在着,有近乎无。

直到顺治十一年,国家局势稍定,有关社会保障性措施,才又被重新提上日程,“其直省常平、裕备等仓,命各道员专管,每年造册报部”;^③十二年,“题准州县自理赎醵,春夏秋冬积谷,悉入常平仓备赈,置簿登报布政司汇报督抚,岁终造报户部,其乡绅富民乐输者,地方官多方鼓励,毋勒以定数”;^④十三年,令各省修葺仓廩;^⑤噉十七年,户部议定常平仓谷,春夏出粜、秋冬糴还,平价生息 凶岁则按数散给贫户。”^⑥至康熙朝,又进一步明确了常平仓管理职责。康熙十八年,题准地方官整理常平仓,每岁秋收,劝谕乡绅士民捐输米谷;^⑦十九年谕常平仓留本州县备赈。^⑧这样,清朝常平仓的建设和发展,渐入正轨。尤其自康熙二十二年统一台湾之后,全国形势稳定下来,社会经济开始复苏,常平仓与其他政治经济措施一起,历康、雍、乾三朝盛世,不断得到完善和发展,形成一套较完整的制度,在一定程度上发挥了其应有的作用。

二、仓谷来源及常平仓的分布

总体看来,常平仓主要有三个来源:捐纳、截漕及采买。

捐纳,是指“政府通过直接出卖官位或通过加级、议叙、旌奖的办法,用以筹措经费,增加财政收入的措施”。^⑨是清代前、后期国家聚财的途径之一。捐纳谷补充常平仓,主要是在清朝前期。捐纳例定,有捐实官、捐虚衔、捐封典、捐出身、捐加级纪录、捐分发、捐复、捐免^⑩等诸多种类,其中捐出身中又有捐监生一例,为常平仓主要来源。捐监生系明朝旧制,始于顺治六年,但多为捐银。作为补充杂赈之用的米粮捐,当始于康熙四年:“民间俊秀子弟捐米一千石者,可以送监读书,其谷收入库内,存储待济”,后因需米过多,贫士无力报捐,二十八年复议酌减数目,俊秀捐米200石即准为监生,以后各省相继开常平仓事例,豫储粮米。^⑪捐输谷是指士民报效之谷,与捐纳有所区别:捐输的结果是给予奖励,捐纳则有卖官意味。史籍中有关捐纳、捐输史料甚多。顺治朝的劝捐之令在建仓时已屡下,至康熙朝更为频繁:十八年、二十一年、二十九年、三十一年、三十二年、三十四年、三十六年、四十三年、四十九年、五十四年……^⑫等历年均有劝谕捐输或开捐贡监事例的记载。雍正朝廷袭不息,到乾隆时,有现行常例与暂行事例之分。捐例条款中“无碍大局而可行之久远者”,^⑬都定为常例。捐纳贡监亦在此常例之内,无怪乎许大龄先生断言:“而所谓常平捐监例者,历顺、康、雍、乾以下,迄未停,为清代恤荒之永制”。^⑭事实似不完全如此。由于捐监事例中折色浮收、勒派滋累及挪移侵蚀等弊端日增,而报捐者越来越少,雍正朝就曾停止过开捐之例,乾隆二十八年至三十三年,更陆续在江苏、江西、浙江、安徽、陕西、甘肃、河南、山西、直隶、广东、福建、云南等全国大部分地区停止捐例,^⑮并明确指出各省仓谷缺额的补偿办法:“俱令动库项买补,如库项不敷采买,该督抚随时奏请拨给”。^⑯自此以后的乾隆后期,也确未再发现有捐监事例的记载。乾隆五十一年,山东安徽发水,“总河”李世杰请开捐例以佐工需,上不许,并谕以上年江南等处赈费用至千余万,部库尚存银七千余万”。^⑰由此可见乾隆中期以后,国库渐充,已开始试图废除表面惠民实易扰民的捐监例定,从而使之一度中断。直至嘉庆十九年(1814年),因为豫东等省被灾而开的事例^⑱,才又重新出现。道光、咸丰年间偶有筹赈事例,光绪时灾荒遍地,外国入侵,捐监事例重开。至二十六、七年,秦、晋赈捐、顺、直善后赈捐已可捐实官,^⑲捐纳制度伴着王朝经济的衰落走向了它的尽头。

利用当地捐输、捐监谷补充常平,省去了各地转运盘削之费,相应满足捐输、捐监者在政治上的需求,既利于仓储之管理,又扩大了统治根基,利于社会安定。因而不同于以前历朝由政府出资或以税收采谷入仓,捐输、捐监谷成为清代常平仓谷来源中的一个特色。

截漕米为补充常平仓的另一来源

清代京师有仓十五个,通州二个,皆专以贮存各省漕粮交纳,供应官兵俸饷,也用来养工匠,支京师九王子孙用度等。朝廷准许地方在一定限度内截留漕粮,用以赈恤或补充常平等仓,“其随时截留蠲缓者,无定额”。^⑳截漕补仓有几种不同形式,如:康熙三十三年,“密云、顺义饥,乃每月发粟千石,令户部官监视。又以近畿州县水,发仓贮十万,三分赈济,七分平糶。并截留东漕以备”。^㉑乾隆四十六年,“奉谕本月江苏、崇明县猝遇风湿,被灾较重,贫民口食未免拮据。著加恩于苏属本年应行起运漕粮内截留十万石,以备赈济平糶,副朕轸恤灾黎至意”。^㉒……虽渠道不尽同,或直接或间接地拨济地方,但常平仓谷在一定程度上对漕

粮有所依赖则是显见的。而且这种截漕数目不小,甚至已影响到京师仓的储积量^{②③}。对此我们通过两段上谕可更清晰地看出。乾隆二十二年,“谕地方水旱不齐,国家所藉以抚恤,灾黎所待以仰给者,惟仓储是赖。……然额定而缺者不补,则缓急其奚恃焉……截漕出自特恩,原不为便,非可屡邀也,可将此通行传谕各督抚知之”;^{②④}嘉庆六年谕内阁,“各省州县设立常平仓,存贮谷石定有额数,原以备本处水旱偏灾平糶赈济之用,若仓储充实取之裕民,如何至民食艰于接济。……该督抚等为目的补救之策,大率奏请截漕,殊不思京通各仓所贮漕米,以之颁给廩禄兵粮,无论岁收丰歉,俱应按数支放。即太仓之粟陈陈相因,亦关升平盛事,焉有天庾正供徒资外省截留之理……遇有缓急需之处,动辄请发内帑,似此积习相沿,则外省所设仓库竟系有名无实,岂国家均平赋式之道乎!嗣后各省抚等,总当于各州县仓库根本之要务悉心讲求,实力整顿,……勿徒以拨餉截漕为事”。^{②⑤}可见截漕虽经皇帝三令五申,却并无实效,反而有愈演愈烈之势。这反映出国家对地方的补贴,也说明截漕确为常平仓另一主要来源。

常平仓的捐监或捐输多行于清朝前期,截漕又属临时拨运,作为国家一个重要的社会保障性措施,常平仓仅靠这两种来源显然不够可靠。当清朝财力渐渐恢复,社会相对稳定之后,采买便逐渐成为来源中的一条主流。

一般说来,常平仓属地方管理机构,因而它的一切费用也由地方财务中支出。采买费用原则上在地方正项钱粮内拨出,但实际是视情况而定,并不一例。大致有以下几种,各举一、二例述之:

1. 动用正项钱粮:康熙三十一年:“议定州县积谷,照正项钱粮交待,短少的以亏空论”。

^{②⑥}

2. 动司库兵饷:康熙四十三年题准,陕西人口众多之州县,增储米三千石,其次州县二千石,又次州县千石,交与地方官采买存储。动西安司库兵饷银十四万两,以十万两照时价买米增储,以四万两于各州县盖造仓廩。^{②⑦}

3. 借动帑银:康熙四十九年奏准,湖南镇筴地方,自改协为镇之后,兵民聚处,生齿日繁,酌借帑银三千两,买谷储仓。谷贵平价发糶,谷贱买补还仓。^{②⑧}

4. 支給存公银两:雍正七年,谕各州县设立常平仓积贮米谷,……其造仓之费或动用正项钱粮,或支給存公银两,著该督抚酌量本地情形,悉心定议具奏;^{②⑨}乾隆四年议准,兴建仓廩,于存公银内动支,照便每间给银二十两,存米五百石。^{③⑩}

5. 动支夔关及盐茶赢余银。雍正八年,以川省积贮数少,议增至百万石。先是四川总督黄廷桂等言:川省存贮米谷通计四十二万石,请将川省常平仓捐例改谷作银随时糶糴,并酌开事例买谷存贮。……该督抚请开捐纳误矣。……议除现存米谷外再买贮六十万石,有百万之蓄度足备用,请分作三年,约计每年买谷二十万石,每石约价三钱,需银六万两,于夔关及盐茶赢余银内动支。至各府州县应分贮若干等事,宜令该督分别详定。……^{③⑪}

6. 动藩库银两:乾隆四年,“又议准川省秋收丰稔,米价平减,应动藩库乾隆八年分杂税银三万两,地赋银十二万两,委官于成都等六府州县附近水次,出产米谷最多处分行采买。”^{③⑫}乾隆十一年,令台湾买谷备贮,……遇有内地需用,即于此内动拨,仍发藩库银交台随时买补。^{③⑬}

7. 除以上所述三种主要来源外,邻省协拨米谷、兵米支剩米、官员捐输谷、罚谷等等,也都或多或少对常平仓起着补充作用。

点面结合、广泛分布,是清代常平仓在分布上的特色。作为一种地方仓储机构,常平仓大面积分布在全国各地大小府州县内,比清以前历朝都更具有普遍性,而各地区间地理位置、自然条件、生产力水平等诸显著的差异,又使常平仓的分布重点突出。有点有面,便更利于相互协济,彼此响应。

例如,从地理位置看,东北、西北、西南几处为仓储紧要之地。康熙二十四、二十五年,时值沙俄疯狂扩张、侵犯中国之际,朝廷先后下令在山海关、古北口、张家口、黑龙江墨尔根等地盖仓贮米;^{③④}西北军事重地,更历来为关注重点,康熙四十二令陕甘积贮仓谷,四十三年令增储,雍正十年、乾隆二十六年地方与中央官员都多次上奏,议令多建、多储。^{③⑤}西南地区地势险峻、舟楫不通和边疆地区特殊的气候,都对仓储有较强的需求。

从社会经济发展来看,江南地区随着商品经济的迅速发展,农业人口与耕地相应缩减,逐渐成为全国缺粮地区,亦成为建仓重点。雍正四年,“议准江南地广人稠,需用米谷倍于他省,动帑买运,以济民食,”^{③⑥}由此可见朝廷认为江南地方缺米的症结在于“人稠”,因而八年又下令江苏各属增储,并令江苏常镇四府另建府仓,贮谷备拨,^{③⑦}十一年更“令江苏各属添贮谷六十万余石,动用司库酌留银并捐项银三十余万两购买存贮。”^{③⑧}与此相反,湖广、四川在清代成为全国最大的粮食生产、转运、集散中心,这些地方的粮食存储量不仅关系自身,而且涉及整个长江流域乃至全国的粮食协拨、调济,因而虽为米产区,仓储仍然非常重要。

另外,从职能专门化的角度看,直隶、晋、鲁、豫作为政治文化中心,常平仓数量及存贮额都居全国前列;一些手工业聚居地也渗入建仓观念;雍正五年,以两淮近灶之地“远赴盐义仓运致米石,重劳往返”,谕“酌立数仓于近灶之地积贮米谷,以备贫苦灶户一时缓急之用。”^{③⑨}

简言之,清代常平仓的分布与建立,有几片较为关键的区域:边疆重镇、偏远山区、商业繁荣地、产米地区及政治文化中心地区。这一特点显示出清代常平仓的建设已趋成熟。

三、常平仓的管理与弊端

清代户部下设十四个清吏司,其中江西清吏司兼管各省协饷动支,浙江清吏司兼管全国民数谷数,四川清吏司兼管各地麦禾收成分数,是常平仓在各地发展的依据和指导;各省凡非漕粮及不转漕之米谷,均由督抚统一掌握。顺治十一年曾定直省常平仓,由各道员专管。有些省份在布政使司之下,还设仓大使一人,掌管查粮仓,这样的省份只有直隶、江南、江西、山西和陕西,^{④⑩}其余直省府、州、县、卫所虽有仓,却无额设大使。总的看来,清代常平仓是由督抚总理,道、司监督,各府、州、县官及佐贰具体经办的各级交叉管理体制。乾隆四十七年以后,全国陆续实行府仓归并,把府仓改归省已经管,精简了地方管理手续,使仓储管理层次更少,地方色彩更浓。

仓储从选择仓址、筹款建仓,到买补仓谷、保存、晾晒、开耗、出粜,包括买补运费、余粟价格、存粟比例、仓政监督等一系列过程,均需有一套完整、严密的制度,这个制度的发展完善过程,与国家政治经济的发展不可分割。与前期上升阶段的中央集权相一致,属于地方行政的常平仓,也几乎完全受制于中央,在管理上显得强硬、教条,中、后期,仓储中的各项措施才随着统治者政治、经济上的成熟走向全面和灵活。限于篇幅,我们择其较典型的几例作一浅析。

首先,关于存粟定例。康熙十七年初定常平仓余粟之法时,定粟制为存七粟三,三十四年

正式通过此项定例，并著为通例。这样全国大部分地区若遇特殊情况，需变动存糶比例者，都必须及早申请，层层上报，等及上批终于下来，或已延误时间，或情况已又有变。加上有些州县官员悉图省事，不顾实际情况一味遵行糶三之例，穷民往往得不到实惠，限制了常平仓职能的发挥。这种情况从雍正朝始有所改善，如雍正九年谕江苏各属：“凡遇青黄不接、出陈易新，酌量糶卖，不必拘定存七糶三。”^{④①}乾隆元年又覆准四川边荒之地可以糶半存半，并且“偶遇歉收，不拘成例，酌量借糶。”^{④②}但这些命令仍只局限于某些地区，不足为全国各地戒。乾隆七年，皇帝为此专门下谕，警告各省：“各省常平仓谷遇地方米少价贵之时，当多糶以济民食，毋得拘泥成例。从前已屡经降旨，今许容称青苗不接，粮价增长，各州县详报市米稀少，平糶仓谷已符额数等语。此言甚属不经。是湖南有司并未领会朕旨也。国家储蓄仓粮专为接济百姓，而设若民间米谷充裕，即三七之数亦可不需，如粟少价昂，则安得以存七糶三目为额数。今许容所辖一省如此错误，他省似此者亦未可定。可即通行传谕知之。”^{④③}并正式通谕：“……嗣后凡遇岁歉米贵之年，著该督抚即饬地方官交出仓储，减价平糶，务期有济民食，毋得拘泥成例。”^{④④}存糶定例由此渐松，各个情况特殊之地也逐渐得到详细规定。

其次，关于收贮内容与仓储定额。清代仓储曾有一次较大的改革，即糶米易谷。其主要目的是为提高储存质量。这种改易康熙年间已偶有行动，至雍正三年达到高潮，因为当时南方诸省土脉潮湿，米易霉烂，不若稻谷可以耐久。经过议定后制定了各省存仓米改易稻谷的详细办法，并限三、四年内全部陆续易完。这次改易主要在南方进行，多种典籍均有记载，可见其影响之大。到清代后期，大臣中间又出了贮谷与贮银的争议。因其涉及问题较多，争论激烈，但最终存银还是存谷，并无定论。虽然如此，也从一个侧面反映了商业、货币、观念在当时发生的深刻变化。

仓谷定额是在常平仓基本恢复、稳定以后，才渐开始的管理措施之一。雍乾以后，采买成为常平仓最“正规”的来源之一。但各地仓谷额数不一，采买标准各不相同，因而采买程度亦有较大不同。其社会效果，在官员中曾有过较大分歧。有人认为采买是存之于丰年、备之于荒年的基本措施，有人则认为采买是导致市场米谷减少，“半入官仓”，甚至引起米价上涨的根本原因。^{④⑤}基于此，清廷不断找寻对策。乾隆九年，下停止采买令，各省大吏趁此机会，疏懒仓政，仓贮谷石，任其短少。从一个极端走向另一个极端。无奈，乾隆十三年下诏议立各省定额。定额部分是由各省督抚斟酌核定，部分是依雍正年间粗定的额数，有一定可靠性。它使采买有度，既不任意采买妨害民食，又不采买过少形同虚设，并为考核官吏、监督仓政提供了依据，进一步加强了中央对常平仓的控制。一直到清末常平仓制度瓦解，历代各地定额均以此额为基准筹措、奏报，因而乾隆十三年之定额为日后常平仓的运行也奠下了基础。

第三，监督系统的形成。清代地方行政机关中的监督部门，有布政使司、按察使司及守、巡各道。司、道都是监督府、县的，通称为“监司”。^{④⑥}直隶、江南、江西、山西、陕西各省的仓大使及全国各省的道府均掌握稽查粮仓储存、出纳之责，^{④⑦}而于平糶时诸环节，则靠督抚、道、府州等各级相互牵涉共行监督：“仓谷出糶之时，该督抚转饬地方官严禁囤户，该地方官若不严行查禁，照溺职例议处。或有不肖州县以糶借为名掩饬亏空，该督抚即行指参严审是侵是挪，分别定罪追赔；该管道府、直隶州知州有不时盘查之责，如有徇隐失察等情，亦即题参，照州县官侵挪钱粮、知府徇隐失察例分别辨理。所亏仓谷，著落赔补；如道府直隶州已经揭报而督抚不行题参者，将督抚亦照徇庇例议处，所亏仓谷亦照例分赔。”^{④⑧}这种监督体系虽看似缜密，实际上效果并不明显，为谋私利，各级官员互相勾结，共饱私囊的情况时有发生。康熙年

间大臣监粜制度的创立,便是对以前监粜不利所采取的又一措施。监粜制始于康熙五十二年,即派遣国家最高监督机关、专职弹劾百司的都察院大臣,亲自赶各地监督常平仓平粜。五十二年,“广东米价腾贵,发常平仓谷三十万石平价粜卖,交与赵申乔等前往办理……”^④;雍正四年,改易稻谷令发出之后,有些省份亏空之案迭出,这时亏空较严重的直隶总督李绂又“请借粜各属仓,上察其欺,遣翰林御史各官往监粜”;^⑤同年,福建“小不登,运江西米十万,浙江谷二十万往济,犹不足。上闻其额贮虽一百七、八十万,实贮者十无三、四,次年遣官清查。”^⑥可见监粜制度一经确立,立即成为朝廷控制仓储的一项重要措施。它与督抚、道、府等各级监督机构一起组成了一个较全面的监督系统,从宏观、微观各方面维持常平仓的运行,显示出清廷整饬仓务的决心。

常平仓制度的弊端,早在它创立不久的东汉初期,就已被刘般指出为“外有利民之名,内实侵刻百姓,豪右因缘为奸,小民不能得其平。”^⑦而一直发展到清代,这种弊端依旧存在,是为“历史的积弊”。在具体运行中,常平仓各个环节都或多或少存在着与其宗旨相悖的现象,本文试从主、客观角度作以揭示。

主观方面的弊端,表面在制度自身的弱点,即管理环节过多,中央统得过死。层层奏报,固然使中央便于对全国的控制和调济,防止一隅之隔,但各级分工不明,层次多,人员杂,易于互相推诿,人浮于事,不利于常平仓在各地及时地发挥其“常平”职能。上面一些硬性命令还迫使地方官为了交差而勒买勒卖,出现扰民现象,有些官吏为避免麻烦而荒疏仓政,也是导致仓储亏空案的原因之一。乾隆十年,陕西巡抚陈宏谋曾为此发过议论:“陕西省常平仓谷每年存七粜三,需借者多,需粜者少,向来办理未免拘泥,迹似慎重,实为掣肘,如州县于二三月间始于详借,由府而司而院,及至批行到县,已在暮春初夏。民间不能缓待,早经贷于富室。出借之粮渐少,存仓之粟渐多,年复一年红朽堪虞。且州县既已奉文,势必令民借领其中,或按里发谷。有不愿借而强借者矣,漫无区别;有不应借而借者矣。既借不能无弊,征则难以全定。以致历年多有积欠州县,因旧欠未清不敢轻议再借……”^⑧

另外,科学技术的落后,使常平仓谷虽经改易,但在存储过程中的自然损耗仍然难以避免。雍正十二年,河东总督田文镜曾就他亲自调查的结果上奏:“……俱令其分别积谷,年分久暂每样各取一石,碾验米粒成色,则新入仓者每谷一石得米六斗五、六升,其次则六斗有零矣,再次则五斗有零矣。谷愈陈则米粒愈细,往往止存半粒者。且陈米炊饭不能涨发一升,止得半升之饭,又食之易至饥饿,一人常兼二人之食,……则仓谷之不宜久贮明矣。”^⑨其他官员也常有类似感叹。

客观方面的弊端,根源于用人。仓储运行的各个环节,都由官吏与地方佐贰掌握,一旦他们勾结作祟,便是常平仓最严重地骚扰者。如在采买过程中的勒买勒借,额外加收,甚至不行出借,任仓谷霉烂;在采买中循私舞弊,肆意侵吞;在赈济中挪用赈灾款项、贪污中饱等。朝廷对这些问题屡屡下谕申斥,但并不能根除。仅以乾隆五十七年的一次上谕为例:“……可见各省仓储并不能足数收贮,此皆由不肖官吏平日任意侵挪亏缺,甚或借出陈易新为名勒买勒卖,短价剋扣,其弊不一而足。以古人之良法,转供贪黠之侵渔,而该督抚等并不实力稽察,惟以盘察无亏,一奏了事,以至各省仓储俱不免有名无实,备荒之义安在乎?”^⑩

导致以上种种弊端的原因是多方面的,有些弊端本身也是一种原因。但就根本来说,在于政策与实施间难以协调的矛盾。这种矛盾集中表面在中央与地方的空间距离,正常时期与非常时期的时间差别上。常平仓是多层交叉的管理体制,多层与交叉都增加了政策在这些环

节的滞留甚至变化。类似这样的组织，约翰·希克斯指出“虽然这样一种组织或许能够充分执行某种有限的功能，却不够灵活变通，它不能对新出现的紧急情况作出反应。而这些紧急情况与以往经历的那些情况在某些方面有所不同。”^{⑤6}这样一系列弊端就显露了。

“制度的转向”是政策与实施中不协调的另一种表现。由于利益着眼点不同而形成的“上有政策，下有对策”的社会现象，是自古就有的。这中间政策的执行者起着关键作用。因而吏治的清廉与否往往是决定一项措施、制度甚至国家兴衰的重要因素之一。这里还存在着一个奇特的逻辑：当面临挑战时，制度可能按指令方向实施，相反，“在缺乏挑战时则有一种惯性法则，一种社会引力起相反的作用。行使特殊职责和享有相应的特权变成了某些人（及其团体）渐渐认为自己有资格享有的权力。”^{⑤7}于是又出现了弊政。在常平仓储备方面，这种情况是显而易见的：当风调雨顺、国泰民安时，也是贪官污吏、疏漏泄息相应增多的时候。而一旦发生紧急情况，穷于应付时，人们才猛然警醒，上下重新整饬，政策对地方才重新起到威慑作用。

四、常平仓的社会功能

封建国家为维持国家正常的社会秩序，非常重视粮食问题，仓储正担负着对粮食问题的调节功能，因而颇受秉政者重视。其主要功能有以下几种：

1. 平抑粮价。糴粳是常平仓最基本的职能，“常平”之名系由此而来。当每年青黄不接、灾歉或战乱引起市场谷价上涨时，政府以常平仓所存之谷平价糴卖于市以不致“谷贵伤民”；当谷物丰收市场谷价下跌时，政府又动用库帑平价收购补仓，以不致“谷贱伤农”，从而对市场起到稳定、调济作用。平糴途径有所不同，如邻省协拨平糴、截漕贮仓备糴等，一般只平糴本地区。康熙六十年，“直隶、山东、河南、山西、陕西被旱，除陕西已差大臣赈济外，现查常平仓米谷：直隶一百六十万五千二百七十石零，山东四百七十三万石零，河南一百三十四万七千石零，山西四十八万二百零，令四省巡抚遣官分赈并平价糴卖。”^{⑤8}糴买一般是在夏、秋收获时进行。买谷数量一方面以常平仓缺额为准，另一方面也视当年收成情况而定。本地谷数不足，需到邻邑或隔省采买的，须详细报明督抚，由本管道府监督而行。为保证仓储的运行，买补仓谷还有时间限制：自领价银时起，六个月内完成，逾期不买者视具体情况进行处罚。^{⑤9}清后期，存与糴的比例规定更趋灵活、完善。允许地方随时酌糴，并详细定有存三糴七、存培糴半、存六糴四之地及不限额数随时出糴之地。不过当遇灾歉米价增昂或需接济他省时，需要多糴者还需上报。多糴数在额储一半以内者，^{⑥0}由该督抚上报户部审批；多糴数在额储一半以上者，需奏明皇帝定夺。平糴价格一般低于市价。丰年每石谷^{⑥1}比市价减银五分，歉岁减银从一钱到三钱不等。^{⑥2}

2. 出借于民。出借有两种形式：借谷和借籽种口粮。借谷是于灾歉必须接济之年准该管州县详报上司后借给农民一定数目的米谷，以缓解灾情。这在康熙年间系常平仓的一般功能，于青黄不接时亦可出借。如四十四年议令河南各属建仓积谷，即定“每年青黄不接之时出陈易新，照依三分之一借给农民，秋后还仓。”^{⑥3}但由于出借过程中官吏极易作祟，用出借斛面大小不等、冒领、剋扣等各种手段盘剥人民，出借时间又常不合时宜，反而扰民，因而出借制度被控制的愈来愈严。嘉庆四年奏准：“各省常平仓，积久弊生，即无需接济之年，亦以出陈易新藉词支放，染指分肥。出仓既已短发，还仓又复浮收，良民未受其益，官仓已被其亏，嗣后无灾年分，不准出借，以除民累；”^{⑥4}借给种籽，是常平仓济民的另一措施。在仓谷平糴数内

令州县酌量借给籽种，不收利息。春借秋还，秋灾借给者，次年麦熟后征还，以利于农民受灾之后能及时播种，不误农时。早在顺治二年，就有人“启请赐发粮米种籽以济辽民”。^{⑤⑤}可见借给籽种对人民的救济来源已久，而且从某种程度上，这是一种更为有效和积极的措施。

3. 开仓赈济。赈济是将仓谷在受灾年份散给民食，是灾荒最重时采取的补救措施。如康熙末年西北地方连年战乱、灾荒并起，“将陕属常平仓贮粮六十九万二千石，甘肃常平仓贮六十七万二千石酌量动用，自散赈之日起，至麦收之日，银粮兼赈。”^{⑤⑥}

4 供给军需。《马氏通考》云：“唐以前所谓余者聚米以振民，宋以后所谓余者聚米以养兵”。这种情况在清代再次被不幸而言中。清代常平仓储章程中并未明文规定常平仓有此义务，但是在战争时代，军费的来源是不拘何项。^{⑤⑦}清代大规模的战争贯穿历朝，不可能不影响到粮食的储备。边陲军事重地、内地官兵多驻之地，都往往是朝廷提醒“多贮”的地方。尤其道光、咸丰年间，“兵”“民”已合为一词，成为常平仓赈济的共同对象。

在以上几种基本功能中，平糶、出借、赈济在前期更为经常。雍正三年曾依灾情的不同，定为“小歉平糶、中歉出借、大歉赈济”^{⑤⑧}；乾隆十三年统计也表明：直隶等十二省实存谷并米折谷共一千六百二十八万石有奇，出借谷并米折谷二百七十五万石有奇，平糶谷并米折谷二百六十五万石有奇。^{⑤⑨}可见，出借与平糶谷比例相当，同为常平仓的主要功能。军需供应则在后期相对突出。道光、咸丰以后，在一些省份中，常平仓的军事功能甚至已超过其他。如宣统二年湖南巡抚岑春煊奏，查明常平仓谷实存数目并昔年动用谷价等略称：湖南全省各府厅州县原额存谷一百五十七万余石，实存四十三万余石。道光、咸丰、同治年间所有军需动用扣存拨抵之价，以及垫支兵米、协济军米、拨解勇粮各款共谷七十八万余石，而历年各州县平糶、变亏、并兵燹被匪抢毁以及水灾漂失霉变、民欠佃欠等等，共计谷十七万余石。^{⑥⑦}由此可以发现，湖南全省常平仓的支出中，仅军需一项就已占据总支出量的百分之六十八以上，而其它赈济功能尽失。除此以外，常平仓也有借给办犯口粮、供给官方拨运和借充社仓谷本等作用。

下面我们再从两个表格分析常平仓的发展情况及实际功能的发挥：

表 1：全国常平仓总额变化情况

（单位：万石）

时间	乾隆 10 年	乾隆 13 年	乾隆 31 年	嘉庆 10 年	道光 15 年	咸丰 10 年	光绪 34 年
总额	2800	3379	3134	2941	2400	523	348

表 2：若干省份常平仓额变化情况

（单位：万石）

省份	康熙 60 年 (实存)	乾隆 13 年 (额存)	乾隆 31 年 (实存)	乾隆 54 年 (额存)	嘉庆 17 年 (实存)	光绪 34 年 (实存)	宣统 2 年 (实存)
直隶	160	215	197	147	210	—	—
山东	470	295	256	—	290	—	—
河南	130	231	239	232	270	25	—
山西	40	131	230	—	220	41	—
四川	—	102	185	—	280	43	—

江西	—	137	134	140	130	16	—
浙江	—	280	53*	324	290	3	—
云南	—	70	84	91	160*	28	—
贵州	—	50	176*	30	200	33	—
广西	—	127*	138	—	110	—	600 余石
陕西	散赈	273	215	345*	300	9	—
甘肃	—	328	183	656*	60	—	—
新疆	—	—	—	—	—	59	—

注：表1、表2数字来源于以下史籍：《皇朝政典类纂》卷149；《清朝文献通考》卷36；《清朝续文献通考》卷60、卷61；《清史稿》卷121；同治《钦定户部则例》卷18；王庆云《石渠余纪》卷4。

按：表1中，乾隆31年总额，系据各省奏报谷额累计；光绪34年总额，系奉天、吉林、山西、河南、陕西、浙江、江西、湖南、湖北、四川、新疆、等十一省与贵州、云南补造谷之总和。表2中，乾隆13年云南、贵州、甘肃系现额，陕西系乾隆9年额，其它省份均系雍正年旧额。其中广西谷额光绪《钦定大清会典事例》、《皇朝政典类纂》均记为127万石，《清史稿》的27万石，当误；乾隆31年浙江、贵州常平仓额系谷并米折谷的总额，折算标准为一米折二谷；乾隆54年各省总额是据同治《钦定户部则例》卷18的《额储表》中各府、州、县额累计而成（有些省份未予累计），其中河南、陕西、甘肃含府仓归并谷，陕西还包括加增谷，甘肃的单位为京斗粮石；嘉庆17年中云南是米折谷额。

分析以上两表可以看出：

1. 额存与实存之间有出入。乾隆十三年制定额数时，基本依雍正朝旧额为准，以后各朝又依此次定额为准，因而表面上各朝的额储数字（光绪、宣统时期除外），变化不大。而实际上，即便是所谓的实存数字，与实际也仍有出入，因而这些统计数字只能在一定程度上予以参考。

2. 从总体看，清代常平仓的发展大致可分三个时期：顺治朝至康熙中期为恢复、创建时期，康熙朝后期经乾隆朝的发展高潮，到道光末年为发展时期，自咸丰至清末为衰落时期。从局部看，常平仓谷额在政治、文化中心与产谷地区比较稳定，如直隶、山东、河南、山西、四川、江西等地；在谷少和边疆地区变化幅度较大，如浙江、贵州、陕西、甘肃。尤其当光绪三十四年全国仓储所剩无几时，新疆上报的统计数字还有五十九万石。这些变化规律一方面显示仓储与国家全局的联系，一方面也正说明仓储功能在不同情况下的一定功效。

3. 从社会综合因素看，常平仓即使在其发展阶段，也并未达到控制市场谷价的能力。巨大的内耗使它仅能对个别地区的谷价、灾情有所缓和。比如，乾隆十四年、嘉庆十七年、道光十五年全国总人口分别为一亿七千万、三亿和四亿，排除人口统计中的不实成份，其增长趋势仍是显见的。而同一时段里的全国仓储量，却呈下降趋势。假使由于雍乾盛世的基础，社会需济人口相对减少，单就平糶来说，仓储量的减少势必会影响其投入市场调节谷价的能力。咸丰年间“天下崩乱”，爆发了大规模的太平天国运动，同治、光绪朝军务也连绵不断，这都给岌岌可危的常平仓以更大的摧毁。光绪二——五年（公元1876年—1879年），直隶、河南、陕西、山西连续遭受罕见旱灾，各地饥民“死者日近万人”，时全国仓储量却已寥寥无几，常平仓至

此名存实亡。

五、常平仓的社会影响

在封建的农业国家，灾害和战争是国家的大敌，是统治者历来谨慎处理的要务，也是常平仓制度产生、沿袭、发展的根本动力。而国家通过常平仓对粮食流通进行的宏观调控，既是封建社会政治经济发展的需要，又是国家实力的综合反映。

常平仓谷来源中的捐监、捐输定例，不仅为缓解当时经济困境、补充常平仓起到作用，而且在政治上为朝廷前期推行的“怀柔”政策推波助澜。即使徘徊在官宦阶层外的地主富户，有机会通过这一形式进入士绅阶层，又为不学无术的八旗子弟开辟了一条出路，有助于清初社会的稳定。因而对于捐纳制度，尤其是前期的捐纳，不应一概视为卖官鬻爵的弊政。

就功能而言，常平仓在不同情况下能进行不同程度的救济，如平糶、出借、赈济、借碾兵米、供官方调拨等等。但揭开这层救济的帷幕，常平仓还有着深刻的社会动机和影响。马基雅维里曾总结说：“一个聪明的君王要设法让他的百姓永远地、在任何情势之下都会有所需求于他和他的威望”，百姓们才会“永远效忠于他”。^①唐朝的陆贽亦一语击中要害，言所谓“备荒”是“所费者财用，所得者人心也”，^②总之，常平仓既是属于官方性质的社会保障性措施，又是有偿的、变向维护国家稳定的一种手段。国家通过聚民之财，将所贮谷物在必要时重新参与流通与分配，使人民形成对他的信任和依赖，从而树立威严、安定民心，实现对社会的真正控制。值得指出的是，这种控制的前提是他所采取措施的有效。即常平仓所起的作用越显著，人民对它的期望值越高，它能起到的社会控制力就越强；反之，当常平仓成为可有可无之物时，它不能再对人们产生影响，与之相伴的社会控制力也便自然消失了。

六、结语

综上所述，对清代常平仓我们可以有以下几点认识：常平仓在清代的发展，始于顺治、康熙中期，发展于康熙朝后期至道光末年，衰落于咸丰以后。发展期中实际仍可以乾隆末期为界划为两段，即清朝前期和清朝后期（本文前面述及的前、后期亦按这种划分）。清朝后期既是常平仓制度的完善期，又是常平仓运行走向下坡的开始，这正反映了历史发展的规律：当制度与实施呈相反方向时，这个社会也必将趋于没落。常平仓的来源途径甚多，其中以捐纳和采买最富特色，因为他们反映出国家在不同时期采取的不同财政政策，而且对于它们的社会影响，应全面分析，不能一味否定或肯定。常平仓功能在清代前、后期的各有侧重，显示出常平仓性质的变化，即由一项社会保障性措施逐渐沦为一种临时补救性措施，成为统治者的又一个敛财工具。常平仓在封建社会的存在，有其必要性与合理性，是消极备荒中的积极行为。既是对人民的保障和救济，也是国家控制社会的策略，前者是基础、前提，二者互为作用，相互影响，因而从根本上讲，仓储问题首先仍是一个经济问题，其次才是一个社会问题。就历史的观点来看，历史上常平仓制度总是存在于相对稳定、统一的朝代，总是服务于广阔领域上的中央集权国家，并由中央宏观控制存在于基层。由此看来，在封建制度一定的前提下，常平仓制度的兴衰同样可以折射封建国家政权的兴衰。清朝末年，国家危机四伏、动荡不安，地方势力虽然迅速崛起，却不能改变常平仓瓦解的命运，这是历史发展的必然。

①《明清档案》第1册,清顺治元年七月十八日,《顺天学政曹溶启本》。台湾中央研究院历史语言研究所1987年版。

②⑤⑧⑭⑲⑳《清朝文献通考》卷34,《市采》。

③⑥⑲⑳《清史稿》卷121,《食货二·仓库》。

④⑤⑲⑳①⑤④《皇朝政典类纂》卷149,《仓库·积储·常平仓》。

⑦⑲⑳①⑤④光绪《钦定大清会典事例》卷189,《户部·积储·常平谷本》。

⑨陈锋:《清代军费研究》第325页。武汉大学出版社1992年版。

⑩许大龄:《清代捐纳制度》第79—80页。哈佛燕京学社1950年版。

⑪《六部则例全书户例捐叙》(下),转引自许大龄《清代捐纳制度》。

⑫参见《清朝文献通考》、《皇朝政典类纂》光绪《钦定大清会典事例》有关记载。

⑬许大龄:《清代捐纳制度》第77页。

⑭(同上),第19页。

⑮参见《皇朝政典类纂》卷149,《清朝文献通考》卷37。

⑯《皇朝政典类纂》卷148,《仓库·积储·采买》。

⑰王庆云:《石渠余纪》卷1,《纪漕粮》。

⑱⑲据许大龄《清代捐纳制度》第73页,《雍乾以后捐例表》。

⑳王庆云:《石渠余纪》卷4,《纪漕粮》。

㉑(同上),《纪平采》。

㉒《清朝文献通考》卷37,《市采六》。

㉓⑳《皇朝政典类纂》卷147,《仓库·积储·各省贮谷事例》。

㉔光绪《钦定大清会典事例》卷189,《户部·积储·设立常平仓》。

㉕光绪《钦定大清会典事例》卷191,《户部·积储·丰年备储》。

㉖⑳⑳《清朝文献通考》卷36,《市采五》。按:㉖中“万石”以下的数字舍去不计。

㉗参见《清朝文献通考》卷34,《钦定大清会典事例》卷189,《皇朝政典类纂》卷148、卷149有关记载。

㉘⑳⑳《清朝文献通考》卷35,《市采四》。

㉙光绪《钦定大清会典事例》卷189,《户部·积储·设立常平仓》。按:关于仓大使,说法不一。《清史稿》卷120,谓有“仓大使一人,隶布政使及各府从九品”,掌主仓庾;刘子扬《清代地方官制考》第83页又谓仓大使“清制,仅江宁布政司设一人,秩从九品”,待考。

㉚⑳⑳⑳①⑤④光绪《钦定大清会典事例》卷189,《户部·积储·常平仓存案定例》。

㉛参见《皇朝经世文统编》52,卷68,《理财部十三·仓储》。

㉜参见张德泽:《清代国家机关考略》第209页。中国人民大学出版社1981年版。

㉝参见同治《钦定户部则例》卷16,《仓庾三·稽查直省各仓》。

㉞同治《钦定户部则例》卷16,《仓庾二·直省各仓平采》。

㉟《清朝文献通考》卷34,《市采三》。按:据王庆云《石渠余纪》卷4《纪平采》记载,这里的常平仓谷,系指广西常平仓,是邻省协拨平采。

㊱⑳⑳王庆云:《石渠余纪》卷4,《纪常平仓额》。

㊲①《后汉书·刘殷传》。

㊳《皇朝经世文统编》52,理财部十三《筹办积贮情形疏》。

㊴《清朝续文献通考》卷60,《市采考五》。

㊵(英)约翰·希克斯:《经济史理论》第14页,商务印书馆1987年版。

㊶(同上),第22页。

㊷参见同治《钦定户部则例》卷17,《仓庾三·常平仓储章程》;光绪《钦定大清会典事例》卷191,《户部

·积储·买补仓谷》。

⑥⑦同治《钦定户部则例》卷16,《仓庾二·直省各仓平糶》。按:原文“必须逾额数糶数在五分之一以内者”,陈春生《清代广东的常平仓》(载《中国史研究》1989.3)一文中认为是“出糶比例高出常规百分之五时”,不妥。因为古代计量习惯一般以“成”为单位,无百分比含义,且此段下文“如在五分之一以上者,该督抚奏明办理,总不得空仓出糶”,更明显地说明“五分”是指存仓、出糶各占的比例,即“一半”之意。

⑥⑧按:陈春生文将“谷”译作“米”。实际上清代谷、米的市场价是不同的,不应混淆,仍应是谷。自雍正三年改米易谷后,以后各种定例一般也均以谷价为准。

⑥⑨参见《钦定户部则例》卷16,《仓庾二·直省各仓平糶》;《钦定大清会典事例》卷189,《户部·积·常平仓存糶定例》。

⑥⑩《明清档案》第2册,顺治二年二月(日不详)之八:《平西王标下副总兵张国忠启本》。

⑥⑪《康熙朝东华录》卷21,康熙五十九年二月戊午。转引自陈锋:《清代军费研究》第362页。

⑥⑫陈锋:《清代军费研究》第288页。

⑥⑬《清朝续文献通考》卷61,《市采考六》。按:数字单位精确到“万石”。

⑥⑭(意)马基雅维里:《君王论》第43页。湖南人民出版社1987年版。

⑥⑮《陆宣公集》卷17,《请遣使臣宣抚诸道遭水州县状》,转引自郑昌淦、李华《我国古代备荒的理论和措施》,载《人民日报》1965年12月7日。