

学术专论

# 嘉庆以降钱粮缓征与积欠之衍生

## ——基于宏观角度的分析

李光伟

〔摘要〕清代嘉庆以降，钱粮缓征频率与数额逐渐增多，且出现了连年展缓的现象，由此引发了严重的钱粮积欠问题。道光中后期，缓征与积欠问题已不可遏制地每况愈下，历届普免积欠数额节节攀升。直至清末，该问题依然严重。历届普免积欠过后，积欠复周期性渐积成巨。钱粮缓征与积欠问题已然成为清中后期财政肌体上不可切除的毒瘤。

〔关键词〕清中后期 钱粮缓征 积欠 财政

〔中图分类号〕K249.3 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1002-8587(2013)-03-0038-16

### 一、钱粮缓征与展缓频率概观

缓征是指政府在面对凶荒之年对应征钱粮暂缓征收，以减轻纳税民众负担。缓征最早大约始于唐代。邓拓指出：停缓之议，提倡最早的是唐代的韩愈，他有“遇早停征”的主张。宋代诸臣有所谓“倚阁”之议，其实也就是停缓的意思。大抵唐以后各代，提倡这种主张的颇多。<sup>①</sup>清顺治八年（1651）定：“勘过被灾地方，暂停征比，以俟恩命。”<sup>②</sup>由于查勘灾情、题报被灾分数距离议准蠲免尚需时日，地方官在考成的压力下，必急于将钱粮征收全完，故有蠲免之名而民不得实惠。康熙四年（1665），谕令以后被灾州县，将当年钱粮先暂行停征十分之三，候题明分数，照例蠲免。<sup>③</sup>清前期的缓征主要是蠲免的补充措施，目的是防止地方官于蠲免核准之前，急于征收灾区钱粮。乾隆三年（1738）之前，缓征或配合灾蠲，或单独实行，或缓征旧逋，或缓征新赋。缓征的形式与内容虽然多样，但总体上较为笼统，并没有形成针对具体灾情的合理定制。直到乾隆三年，始出台根据被灾轻重确定带征年限远近的详细规定：蠲免钱粮之分数，既按被灾之轻重以为多寡，则带征钱粮之年分亦应视被灾之轻重以定催科。嗣后被灾不及五分，有奉旨及督抚题请缓征者，分别缓至次年麦熟后及秋收后征收。被灾八分、九分、十分者，将缓征钱

〔收稿日期〕2013-05-12

〔作者简介〕李光伟（1984—），男，教育部高等学校社会科学发展研究中心《中国高校社会科学》编辑；北京 100080；liguangwei212@163.com

〔基金项目〕本文的研究得到教育部博士研究生学术新人奖资助。

① 邓拓：《中国救荒史》，北京出版社，1998年，第227页。

② 光绪《大清会典事例》卷282，蠲恤十七·缓征一。

③ 《清圣祖实录》卷14，康熙四年三月丙申。

粮分作三年带征；被灾五分、六分、七分者，缓作二年带征。<sup>①</sup> 这一规定成为缓征制度的核心内容，亦表明该制度已较为合理、完善。其后，缓征制度虽有细微补充，但整体上未逾乾隆三年之制，直至清末。清人杨景仁曾高度评价缓征制度：“缓征之典，可谓溥博而周详，用宏休养，不扰追呼矣！”<sup>②</sup>

为了更直观地反映清代蠲免、缓征实施的前后变化，现以州县次为单位，对其进行计量分析。因所据《清实录》等资料中，有关蠲缓州县次的资料主要分为三类：蠲免、缓征以及蠲免、缓征不分的“蠲缓”，故将上述三类分别统计州县次，<sup>③</sup> 再以每十年为一个统计时段，将其变动情况整理如图 1。

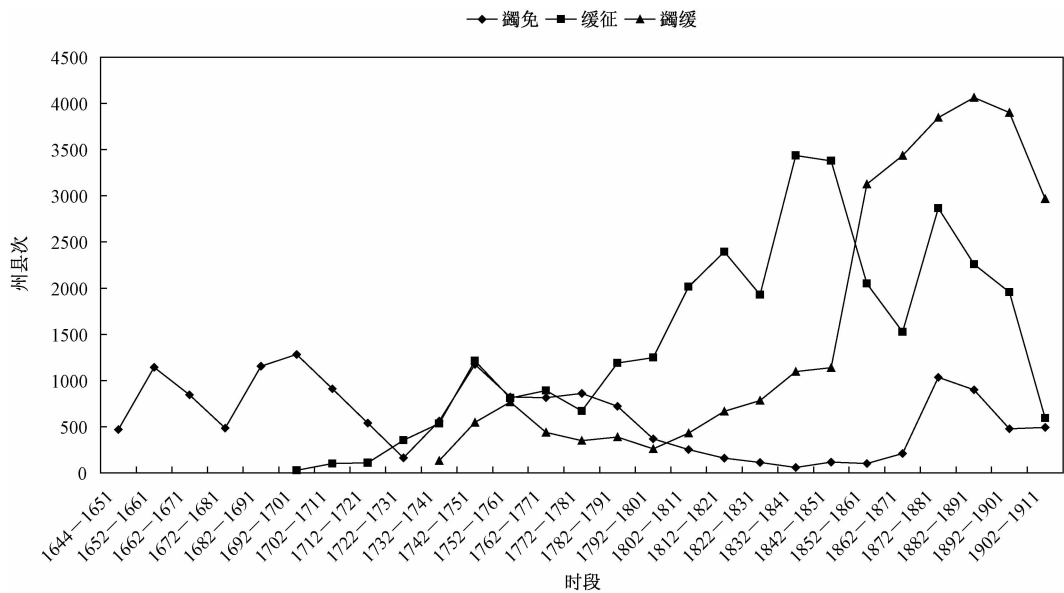


图 1 清代蠲免、缓征、蠲缓州县次（每十年）变动图

蠲免州县次的最高峰出现在 1692—1701 年段（康熙三十一至四十年）；1800 年以前的最低值出现在 1722—1731 年段（康熙六十一年至雍正九年），其后在 1742—1751 年段（乾隆七至十六年）又达到峰值。在此后的近四十年里，基本处于稳定。自 1792—1801 年段（乾隆五十七年

① 杨西明：《灾赈全书》，收入李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第 5 册，天津古籍出版社，2010 年，第 2946 页。

② 杨景仁：《筹济编》，收入李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第 5 册，第 3208 页。

③ 统计方法和标准如下：A. 如同一州县，一年蠲（缓）三次（本年蠲缓上年、本年、下年），计作“3”；同一州县，一年中既蠲（缓）地丁钱粮，又蠲（缓）漕粮、漕项，计作“2”，这类情况主要集中在江苏省；同一州县，一年中如因不同灾种蠲（缓），如先后遭遇水、旱，计作“2”。B. 个别省区的县丞、州判等辖区，亦计入州县次数。1885 年之前台湾府的蠲缓州县次计入福建省。此外，凡“州县卫”连用，无法区分州县、卫所具体数者，统归入州县次计算。C. 如出现“通省”、“某（几个）府、直隶州（厅）”等字样者，皆统计其所辖州县数；如出现类似“顺天等府”或“历城等县”情况，因具体数目不详，分别计“顺天府”所属州县数、“历城县”。D. 主要统计因水、旱、雹、霜、震、风、蝗等自然灾害引发的蠲免、缓征；灾情不明确，但有歉收（薄）情形亦计入，其中包括某省因连年灾歉而蠲免全省钱粮的情况。其他诸如因兵灾、战事侵扰等实施的蠲、缓，不予统计。E. 暂不统计蠲、缓出借籽种、口粮之州县次；因坍塌、堤占等原因永久豁除之地亩以及无具体所属州县数之盐场、灶荡等，亦不计入。F. 行政区划的变动及数量，均以灾害发生年或蠲、缓谕旨颁布时的区划为准。具体参照牛平汉主编：《清代政区沿革综表》，中国地图出版社，1990 年。G. 资料来源：《清实录》、《大清会典事例》（户部·蠲恤）、《清朝通典》（食货典）、《清朝通志》（食货略）、《清朝文献通考》（田赋考、国用考）、《清朝续文献通考》（田赋考、国用考）。

至嘉庆六年）始，出现较为明显的回落趋势，在1832—1841年段（道光十二至二十一年）降至最低点。1842—1881年段（道光二十二年至光绪七年）呈缓慢回升态势。虽然1882—1911年段（光绪八年至宣统三年）又有回落，但总体上依然高于1792—1871年段（乾隆五十七年至同治十二年）的水准。

蠲缓州县次在1752—1761年段（乾隆十七至二十六年）达到第一个峰值，其后缓慢回落，在1792—1801年段（乾隆五十七年至嘉庆六年）降至最低点。此后一路攀升，在1882—1891年段（光绪八至十七年）达到最高点，其后有所回落。

缓征州县次在1742—1751年段（乾隆七至十六年）达到第一个峰值后缓慢回落。自1772—1781年段（乾隆三十七至四十六年）始，渐成上升趋势，至1832—1851年段（道光十二年至咸丰元年）达到较高数值。需要注意的是1852—1871年段（咸丰二年至同治十年）数值有所回落，主要原因是咸同年间的战乱导致豁免多、缓征少，并不表明该时段歉收情况好转。同时段蠲缓州县次的不断上升可以印证这一点，虽然蠲免与缓征并称，但缓征比重更大。大致自1882—1891年段（光绪八至十七年）始逐渐回落。

整体而言，1792—1801年段（乾隆五十七年至嘉庆六年）是清代蠲缓变动的分水岭。自嘉庆朝始，清代进入以灾缓为主的阶段。

以下再概览各省区新旧钱粮之缓征与展缓情形。

嘉庆元年（1796）十一月十四日上谕，山东省鱼台等5县被水，新旧钱粮缓至次年麦收后启征。<sup>①</sup> 嘉庆三年二月，因山东上年被水，将曹县等13州县卫应征当年钱粮缓至秋后启征。六月，又将此13州县卫当年应征钱粮均缓至次年征收，其递缓带征银两再递缓一年。<sup>②</sup> 嘉庆四年二月，又将以上州县卫旧欠钱粮缓至麦收后征收，其应征新粮缓至秋后开征。五月又谕，所有前述州县卫应征节年旧欠钱粮再缓至秋后征收。八月二十四日上谕，山东夏秋雨水较多，济宁等37州县卫新旧钱漕缓至次年秋后启征。<sup>③</sup> 经过如此反复展缓、递缓，待丰收年景，新旧钱粮虽届征期，亦不能达到完全征收的效果。嘉庆五年八月初六日上谕：济宁等州县卫被水灾区自嘉庆元年以来应征钱粮漕米屡经降旨，缓至本年秋成后启征。该省本年各属收成丰稔，惟念递年缓征，陈陈积压，若以一年之收成并征四五年新旧钱粮，民力仍不免拮据。其历年旧欠钱粮漕米缓至次年秋成后带征一年，其余递年接续挨次带征一年。金乡等31州县卫缓带钱漕亦递年挨次带征一年。<sup>④</sup> 嘉庆六年八月初三日上谕，被水稍轻之清平等9州县卫蠲剩银缓至次年秋后开征。东阿等6州县卫应征新年钱漕缓至次年秋后开征。临清等22州县卫带征各年旧欠钱粮缓至次年秋后开征。<sup>⑤</sup> 这种年复一年展缓、递缓的情形持续不断。据嘉庆十八年上谕，山东省积欠钱粮自乾隆五十八年至嘉庆十六年，未完正杂等项银约440万两，除因灾缓征及陆续完结外，尚有300余万两。山东巡抚同兴奏请将乾隆五十八年至嘉庆十六年民欠钱粮展限四年随同新赋依限征完。嘉庆帝允准：除歉收各属缓征历年旧欠钱粮俟启征之日按年挨次带征外，其余未完熟田民欠宽予展限六年，随同新赋依限分征。<sup>⑥</sup>

道光七年（1827）七月十八日上谕，山东各属原缓、递缓各案钱漕积至五六年之多，将道光二年以前停缓积欠无论已、未启征，与道光三年以后各案原缓、递缓钱漕并为一案，自道光七年秋后为始，各按最先年分递年依次带征一年。<sup>⑦</sup> 道光十三年三月十九日上谕，山东省额征钱粮

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第1册，广西师范大学出版社，2000年，第338—339页。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》第3册，第30、86页。

③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第4册，第60—61、158、299—300页。

④ 《嘉庆道光两朝上谕档》第5册，第388页。

⑤ 《嘉庆道光两朝上谕档》第6册，第312页。

⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第18册，第75页。

⑦ 《嘉庆道光两朝上谕档》第32册，第212页。

递年均均有尾欠，其因灾原缓、递缓之项应带征年分计有十一年之多。<sup>①</sup>

江苏省江宁藩司所属自嘉庆元年始即每年蠲缓 20 余州县卫。苏州藩司所属在嘉庆朝并无频繁蠲缓，但经过道光三年大水，特别是道光十一年大水，其后亦出现了频繁且均衡的蠲缓州县次，与江宁藩司所属之蠲缓州县次齐头并进，直至清末未曾改观。<sup>②</sup>

江宁藩司所属之缓带征情况在嘉庆初期即为清廷关注。嘉庆四年九月十七日上谕：江苏淮安、徐州、海州、江宁、扬州五属乾隆五十九、六十年并嘉庆元年未完银 230865 两、米麦豆 54367 石，自嘉庆四年秋成起限至嘉庆六年八月底征完。嘉庆二年未完银 188914 两、米麦豆 13103 石，自嘉庆六年秋成起限至嘉庆八年八月底征完。嘉庆三年未完银 208058 两、米麦豆 74452 石，自嘉庆八年秋成起限至嘉庆十年八月底征完。<sup>③</sup> 嘉庆六年八月底，届期应征钱粮请求展缓带征。九月，两江总督费淳等奏：淮安、徐州、海州各府属原系积欠之区，自嘉庆元年至五年，节年因灾递缓银米为数较多，请分年带征。清廷允准：山阳等 19 州县卫嘉庆元、二年未完灾缓银 238637 两，米麦豆谷 45679 石，自嘉庆六年启征，扣限两年，至嘉庆八年八月底征完。嘉庆三、四年未完灾缓银 350140 两，米麦豆谷 107627 石，自嘉庆八年秋成后启征，扣限二年，至嘉庆十年八月底征完。嘉庆五年未完灾缓银 132775 两，米麦豆谷 34907 石，自嘉庆十年秋成后启征，扣限一年，至嘉庆十一年八月底征完。尽管嘉庆帝准许分年带征，但还是对此表示疑虑和不满，九月二十八日谕：

朕秉承高宗纯皇帝训谕，于加惠小民之事从不稍存靳惜。自亲政以来，凡遇地方水旱偏灾，各省督抚封章入告即时立沛恩施，务俾得所。至各省积欠钱粮，乾隆六十年以前俱经豁免，其自嘉庆元年以后续欠者，如因灾带缓之项，遇无灾之年即应按照原限催缴，岂可任其拖欠？况江南本为财赋之区，今岁收成尚属丰稔，非若直隶甘肃两省被水被旱各省可比，何至应征钱粮多有积欠？今该督等奏请分年递缓，竟有缓至嘉庆十年、十一年者。此项钱粮本系正赋，若听其逐年递缓，相率效尤，全不顾国家经费，安用地方官为耶？该督等既有此奏，朕必照所请行，但该省各州县官经征不力致多拖欠，而各上司亦不能认真督催，殊属疏懈。<sup>④</sup>

嘉庆八年（1803）八月底，应带征嘉庆元、二年银粮并未如期征完。十一月初八日上谕：江苏淮安、徐州、海州三府州属嘉庆元年至五年节次被水成灾及歉收勘不成灾地方积欠钱粮，限至嘉庆十一年征完。该三府州属六、七年未完银 311214 两，米麦豆谷 91529 石，系嘉庆十一年征完五年以前带征钱粮后于嘉庆十二年启征，扣限二年，至十三年八月底征完。<sup>⑤</sup> 嘉庆十一年，应带征元年至五年钱粮依旧不能如期缴纳。正月初九日上谕：嘉庆元年至七年各款原限至十三年征完。原限之外尚有续增递缓及未完各项银 387355 两，米麦豆 96834 石，内将淮、海、徐三府属并各卫嘉庆八、九年未完灾缓银 347628 两，米麦豆 48659 石；江宁、扬州二府属嘉庆七、八、九等年未完银 29004 两，米麦豆 34444 石，均缓至嘉庆十三年八月后启征，分限两年，于十五年八月底征完。其江宁府属嘉庆四、五、六等年未完银 10723 两，米麦豆 13729 石，于本年秋后启征，分限二年，于嘉庆十三年八月底征完。<sup>⑥</sup>

嘉庆十三年，上述届期应征银粮展缓如故。二月初六日上谕：江宁、淮安、扬州、徐州、海州五府州属并各卫九年以后叠被灾歉，其嘉庆元年至九年灾缓钱粮节次缓征至嘉庆十五年八月底

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第 38 册，第 152 页。

② 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，中国人民大学 2013 年博士学位论文，附表 26《江苏省：表 1》。

③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 4 册，第 336 页。

④ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 6 册，第 394—395 页。

⑤ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 8 册，第 434—435 页。

⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 11 册，第 21—22 页。

征完。不在奏限之十、十一年未完灾缓各款银 491834 两，米麦豆谷 137767 石，分两年缓带，于嘉庆十五年秋后启征，十七年八月底征完。其前此未经分限之句容、台东县嘉庆元年至五年未完各款银 20148 两，米豆 14660 石，亦分作两年带征，自嘉庆十三年秋后启征，十五年八月底征完。又嘉庆六、七、八、九等年未完银 20448 两，米豆 17009 石，亦分作二年带征，自嘉庆十五年秋后启征，十七年八月底征完。<sup>①</sup> 二年后即嘉庆十五年十二月底，两江总督松筠奏江淮等属因灾缓带欠钱粮请递展征收。清廷允准：江淮等属历年因灾递缓钱粮自嘉庆元年至十四年，未完地丁屯折等项共银 246 万两、漕粮兵米麦豆及出借常平仓谷共 75 万余石，于该年秋成后各就最远年分带征一年。<sup>②</sup> 嘉庆十七年十一月初八日上谕：江苏积欠钱漕因连年灾缓积压，未能依限征完，于本年秋成后分作四年完缴。<sup>③</sup> 四年后即嘉庆二十一年十一月，江宁、苏州两藩司所属尚未完初限银 56517 两，二、三、四限并缓征银 777837 两均未据题报。十二月二十五日上谕：江宁等府州属嘉庆十五年至二十年灾缓积欠银米均应于本年秋成后启征，又带征十四年以前最远一年旧赋，以一年成熟之区并征六年灾缓之项，民力未免拮据。其十五年至二十年灾缓地漕银米从本年秋后起，就最远年分带征一年，以次第及。<sup>④</sup> 直至嘉庆末年，江苏省不惟历年旧欠无法征还，年年新欠亦变为旧欠，分年带征。

道光十四年（1834）四月初四日上谕，江淮等属带征嘉庆二十三年至道光十二年旧欠粮均缓至十四年秋成后启征。<sup>⑤</sup> 道光十五年，普免嘉庆二十三年至道光十年积欠。道光十一年及其后历年带征钱粮，至道光三十年仍复展缓。道光三十年正月十一日上谕：江苏江宁藩司属上元等 35 州县 4 卫、苏州藩司所属元和等 32 州县 5 卫，上年灾歉及熟田项下应征道光十一至二十八年未完灾、熟各款银米概缓至道光三十年秋后查看情形，不分灾熟与初、二限，每年带征一年。十一月十四日上谕：江苏省江淮等属夏秋雨水过多；苏松各属迭遭大雨，收成歉薄，将上元等 54 州县厅 7 卫歉收田亩应征道光三十年地漕各项银米，同该州县厅卫应带征二十一至二十九年灾熟旧欠地漕米折等项钱粮，缓至咸丰元年秋后分别起征。<sup>⑥</sup> 除清廷历届普免积欠外，江苏省每年带征钱粮均未如期完纳。积欠每年从麦收缓至秋收，再展缓至次年秋征，年复一年，递增累积。

其他省区的连年展缓的情形亦大致相同。嘉庆十一年三月二十七日上谕，直隶省民欠钱粮历年递积，又因嘉庆六年水灾较重，小民失业者多，以致日久未能完纳。将嘉庆元年至六年未完银自嘉庆十一年始，分限三年带征。<sup>⑦</sup>

嘉庆七年五月，陕西巡抚陆有仁奏请将宁陕等 64 厅州县嘉庆元年至六年民欠再予缓征一年。<sup>⑧</sup> 嘉庆十七年底，董教增奏陈陕西省未完钱粮系由节次展缓，拟分限启征，于十七、十八、十九三年分限带征。<sup>⑨</sup>

嘉庆六年五月初八日上谕：湖北省竹山等 5 县带征五、六年钱粮缓至本年秋成后为始分作三年带征；钟祥等 52 州县卫带征元、二、三、四、五等年正耗钱粮，均缓至本年秋成后分作三年带征。<sup>⑩</sup> 嘉庆十二年二月十五日上谕：湖北省所有带征元年至七年初限及九年未完正杂银 15 余

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第 13 册，第 46 页。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》第 15 册，第 614—615 页。

③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 17 册，第 435 页。

④ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 21 册，第 548、593 页。

⑤ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 39 册，第 124—125 页。

⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 55 册，第 22、511 页。

⑦ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 11 册，第 247 页。

⑧ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 7 册，第 288 页。

⑨ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 17 册，第 430—431 页。

⑩ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 6 册，第 177 页。

万两，均于定例年限外各展限六个月，统于该年十月及十二月内如数全完。<sup>①</sup>

嘉庆十九年，河南省祥符等 65 厅州县原缓十八年地丁钱漕于十九、二十年分半带征；又祥符等 30 州县嘉庆十五至十七年地丁钱漕旧欠，于二十一年带征；十一至十四年旧欠于二十二年带征；六至十年旧欠于二十三年带征。卫辉府之 8 县十八年钱漕缓至二十、二十一两年各半带征；十五至十七年旧欠缓至二十二年带征；十一至十四年旧欠缓至二十三年带征；七至十年旧欠缓至二十四年带征。<sup>②</sup>

嘉庆十七年十二月二十三日上谕：将安徽省积欠未完银 130 余万两于该年秋成后分限四年完缴。其中泗州、五河、灵璧、宿州 4 州县地漕银 33 万余两并民欠摊征嘉庆五、十一、十三等年借修河工及十五年地漕等银 9 万余两，因上年被灾较重，曾降旨分别一、二、三年缓征，于前限届满再分作六年带征。<sup>③</sup> 但这一带征计划还是无法如期完成。嘉庆二十一年十一月，户部奏：安徽省除宿州、灵璧、泗州、五河 4 州县限期未滿外，其余各属应征积欠银未据题报。<sup>④</sup>

嘉庆二十五年九月初二日，此时已是道光帝在位，朱谕：“各省盐课、正杂款项积历繁多，年年展缓，实属不成事体。”<sup>⑤</sup> 道光朝缓征、展缓问题依旧。道光十三年十月十三日上谕又指出：近来江苏、安徽、山东、河南、江西、湖北等省虽丰歉有时，几于无岁不缓，无年不赈。<sup>⑥</sup>

除以上各省区多因灾荒连年展缓外，福建、广东两省熟田民欠较多。这些欠赋亦年年展缓带征。嘉庆六年初，李殿图上奏闽省拖欠银粮积弊设法办理一折。内开列各款：如田面田根纠缠不清、买卖田亩推收不结、顽梗佃户宜严惩治、九府二州情形各别、吏胥兵丁影射刁抗等情。十月十三日上谕：

闽省每年报销钱粮仅只六七分以上，任意耽延，并有因推收过户纠缠不清，致将正项钱粮互相推诿。雍正年间曾将田面、田根名色概行革除，何得至今复沿陋例？总由一二刁民玩延成习，不独福建一省为然。似此积欠相仍，伊于胡底？<sup>⑦</sup>

嘉庆九年正月二十四日上谕：闽省积欠银两尚有 80 余万之多，将嘉庆元、二、三等年积欠限半年全完，四、五、六等年积欠限一年全完。<sup>⑧</sup> 嘉庆十八年正月，张师诚奏闽省积欠或因零畸小户贫乏居多，或因民间售卖田产推割不清，以致户额混淆，征收匪易。清廷允准将嘉庆元年至十三年地丁耗羨及十四年分杂税等项共未完银 101 万两，展限二年带征。<sup>⑨</sup> 但届期未能征完，嘉庆二十四年普免民欠时，福建自嘉庆元年至二十二年尚有民欠银 195 万余两。<sup>⑩</sup> 嘉庆以降，福建民欠问题愈趋严重；太平天国起义之后，情形更加弊坏。赵烈文言：“福建则本有民欠，自乱后益甚。”<sup>⑪</sup>

广东的民欠问题在嘉庆、道光朝尚不算严重。嘉庆十六年八月，松筠等奏请将该省嘉庆元年至十四年民欠地丁正耗银 308900 余两，于当年秋成后各就最远年分带征一年。嘉庆帝予限四年，

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第 12 册，第 101 页。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》第 19 册，第 597—598 页。

③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 17 册，第 486 页。

④ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 21 册，第 548 页。

⑤ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 25 册，第 385 页。

⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 38 册，第 499 页。

⑦ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 6 册，第 95、411—412 页。

⑧ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 9 册，第 22 页。

⑨ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 18 册，第 18 页。

⑩ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 24 册，第 648 页。

⑪ 赵烈文：《能静居日记》，同治二年七月二十三日条。收入罗尔纲、王庆成主编：中国近代史资料丛刊续编《太平天国》第 7 册，广西师范大学出版社，2004 年，第 192 页。

二年完半，四年全完。<sup>①</sup> 嘉庆二十年十一月奏报，上述积欠已完银 243190 两，连同之前续完银，业已全完。<sup>②</sup> 据道光二十六年三月奏，该省道光十一至二十年并无民欠，惟高明县未完道光十九年正米 671 石，其余缓征借项银 59504 两、粮 2345 石。<sup>③</sup> 而自咸丰朝始，该省年均积欠已高达十余万两。赵烈文在日记中言：“广省向不准有民欠，每年奏销，一律全清……至咸丰初，红巾（太平军）滋事，民欠纷纷始起。”<sup>④</sup>

尽管不能一一列举各省区新旧钱粮缓征、展缓的具体情形，但从前述相关计量统计中可以明确，缓征与积欠问题自嘉庆至清末日趋严重，而且渐成普遍性问题。

## 二、因灾缓带征与每况愈下的积欠问题

嘉庆以降之新旧钱粮缓征、递缓，使积欠问题逐渐突出。以下分析历届普免积欠与因灾缓带征钱粮之关系及其对财政收入的负面影响。

嘉庆帝亲政之初，普免乾隆六十年以前积欠，但此举并未根除随后而来的积欠问题。嘉庆五年初，户部奏：自嘉庆三四年以来，各省积欠不下 2000 万两。<sup>⑤</sup> 嘉庆八年四月，户部奏：各省未完嘉庆六年正赋耗羨、杂税及历年带征等项银共 1127 万两，均系七年应征及八年四月奏销以前应完之数。<sup>⑥</sup> 此数尚未包含嘉庆六年以前未届带征期限之民欠银粮。嘉庆十二年底，各省丁赋自嘉庆元年至十一年，除因灾缓带征银 385 万两外，仍有未完银 886 万两。<sup>⑦</sup> 清廷一再降旨勒限缴纳，但征还数额远不及新欠递增数额。嘉庆十三年十一月，户部奏：直隶等十五省除缓征带征银，仍有未完地丁等银约 818 万两，较上年具报积欠数目所完尚不及十分之一，而十二年又续增未完地丁等银近 320 万两，连前共约银 1138 万两之多。<sup>⑧</sup> 嘉庆十五年底，各省积欠至 1540 余万两。嘉庆帝降旨勒限一年完半，两年全完。<sup>⑨</sup>

清廷屡次设限令各省清完积欠，但这只不过是一厢情愿罢了。嘉庆十七年八月，各省正项钱粮积欠至 1900 万两。除奉天、山西、广西、四川、贵州五省无积欠，云南仅有积欠 500 余两外，安徽、山东二省积欠各多至 400 万两，江宁、江苏（苏州藩司）积欠各多至 200 万两。<sup>⑩</sup> 嘉庆二十一年，各省积欠地丁、耗羨、杂税等款银仍积压至 1720 余万两。除湖南、奉天、四川、贵州四省年清年款外，广西、山西、云南三省欠银在二万两及数千两并十余两不等；其余山东、福建、河南、江苏、江宁、广东、浙江、江西、安徽、陕西、湖北、甘肃等省欠项较多。各省积欠尚各有完解数目，惟直隶欠银 358 万两，分厘未解。<sup>⑪</sup>

嘉庆二十四年，普免各省嘉庆元年至二十二年积欠银粮总计 2500 万，江苏、安徽、山东三

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第 16 册，第 467—468 页。

② 《两广总督蒋攸銛广东巡抚董教增奏报遵旨缓征广东省各属嘉庆十四年以前民欠地丁耗羨银两依限全完事》（嘉庆二十年十一月十八日），录副奏折，中国第一历史档案馆藏，档号 03-1736-019（以下径书书录副加档号）。

③ 《两广总督耆英广东巡抚黄恩彤奏报道光二十五年以前民欠地丁钱粮银米等项银数开列清单事》（道光二十六年三月三十日），录副 03-3092-030。

④ 赵烈文：《能静居日记》，同治二年七月二十三日条。收入罗尔纲、王庆成主编：中国近代史资料丛刊续编《太平天国》第 7 册，第 192 页。

⑤ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第 5 册，第 11 页。

⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 8 册，第 123 页。

⑦ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 12 册，第 663 页。

⑧ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 13 册，第 659 页。

⑨ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 15 册，第 599 页。

⑩ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 17 册，第 313 页。

⑪ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 21 册，第 588 页。

省积欠总额居其过半。<sup>①</sup> 此届豁免积欠，除熟田未完民欠外，大部分为因灾缓征带征未完银粮。上述积欠较多之三省熟田民欠、因灾缓带征、积欠银粮总额分别整理如下表<sup>②</sup>：

江苏	熟欠银 (两)	熟欠粮 (石)	灾缓银 (两)	灾缓粮 (石)	积欠总银 (两)	积欠总粮 (两)	灾缓银比重	灾缓粮比重
江宁藩司	137449	2532	3062039	1011405	3199488	1013937	96%	99.8%
苏州藩司	191556	1713	233230	8540	424786	10253	55%	83%
以上合计	329005	4245	3295269	1019945	3624274	1024190	91%	99.6%
安徽	523251	3318	4027289	455661	4550540	458979	89%	99%
山东	437685		2816725		3254410		87%	

蠲缓制度自汉唐以降，不断沿革、完善，至清代实施的规模与力度最大。尤其是恩蠲，“自康熙四十五年至嘉庆二十三年，其间蠲免民欠者六次。自康熙四十九年至乾隆六十年，其间蠲免地漕正赋者十次。煌煌成宪，超越前古。”<sup>③</sup> 王庆云对清代蠲缓制度亦赞誉有加：“本朝丁田赋役素轻，二百余年以来，未尝增及铢黍，而诏书停放，动至数千百万，敛从其薄，施从其厚，所以上培国本，下恤民依，岂唐、宋以来，所可同年而语？”<sup>④</sup> 但是，清统治者引以为豪的蠲缓制度在嘉道之际遭遇了困难与尴尬。这还得从当时君臣之间围绕蠲缓制度变与不变的讨论谈起。

先是嘉庆二十三年十二月，清廷宣布于嘉庆二十四年普免天下积欠。御史盛惇大奏请：“免正赋十之一二，将各省积欠仅免元年少许，余仍照旧着追”。嘉庆帝认为：“（积欠）内因灾缓带者居其大半，如该御史所奏官亏吏蚀诚不能保其必无，然岂能因此反汗屯膏，不行惠民之政。即如赈恤灾民，从前亦屡有捏冒侵欺之案，诟以此遂疑直省水旱偏灾尽成虚妄，将救荒之政概行停止乎？至请蠲正赋，尤非该御史所当言。所奏纰缪不可行。”<sup>⑤</sup> 如果说此时廷臣的建议尚未触及蠲缓制度的深层变革，那么道光初期，御史袁銑关于蠲免、缓征以及积欠问题的奏疏颇值得注意。

袁銑在道光初以部曹入谏垣，以才能直言称。道光帝曾一日六次召见。<sup>⑥</sup> 道光帝即位尚未改元之时，袁銑就针对积欠问题，奏陈赋课宜蠲不宜缓：

积欠之弊多始于缓征。窃谓征宜蠲而不宜缓。蠲征者，仍是年清年款，虽有贪官蠹役，技无所施。缓征者，诏旨方下，于民未闻，州县上紧催科，饱其囊橐，然后出示。及次年带征，于民已完者或有重征之苦，黠民未完者反有推脱之词。贪官蠹役既设计冒收，劣绅棍豪复藉端讹赖，官民□□，前后混牵，解销不清，遂成积欠。日久官则屡易其任，民则屡易其户，遂成无着。惟冀幸覃恩之年豁免积欠，则以所有官亏之项归入民欠报销，积弊丛生。……请嗣后偶遇偏灾，重则全行蠲免，最重者赈之，最轻则照常征收，其缓征之例及豁免积欠之举均永远停止。<sup>⑦</sup>

明确指出缓征易滋生官吏中饱，灾民不沾实惠，反有重征之苦。刁顽之民更藉词拖欠。辗转牵混，终成积欠。待清廷普免积欠时，官亏混入民欠一同蠲免。虽然袁銑所言已切中缓征与积欠弊

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第24册，第503页。  
② 《两江总督孙玉庭呈江苏省实在节年民欠及因灾缓带银米各数清单》（嘉庆二十四年七月二十二日），录副03-1738-052；中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第24册，第602、665页；《山东巡抚程国仁呈山东省节年民欠正耗及缓征带征确数清单》（嘉庆二十四年八月十八日），录副03-1738-060。  
③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第27册，第664页。  
④ 王庆云：《石渠余记》，北京古籍出版社，1985年，第12页。  
⑤ 《嘉庆道光两朝上谕档》第23册，第590、603页。  
⑥ 赵烈文：《能静居日记》，同治元年五月二十八日条，收入罗尔纲、王庆成主编：中国近代史资料丛刊续编《太平天国》第7册，第144页。  
⑦ 《嘉庆道光两朝上谕档》第25册，第386页。



端之要害，但请永远停止缓征与豁免积欠之举无疑挑战了清帝津津乐道的蠲缓制度。军机大臣会同户部、刑部议覆：

直省积欠，有实欠在民者，亦有不肖官役侵吞挪掩已完捏欠者。缓征之数虽在其内，而弊混实不尽由于此。缓征者，渐完减少……则积欠在民亦非竟归无着。其蠲除积欠乃殊恩旷典，数十年间一举行，或有以官亏混入民欠者，此在大吏临时查核，非能预设科条。至于缓征与蠲赈同为恤灾之政……各项缓征系百余年来列圣深仁厚泽，相沿之成法。设遇灾歉之年将缓征之例停止，当灾黎口食维艰，流离转徙之时重与追呼，实势所不能行。若一切改缓为蠲，则国家赋税有常，亦恐难以为继。钱粮出纳无几，岁有蠲赈借贷，亦复弊端百出，其独在乎缓征？<sup>①</sup>

议覆得到道光帝赞同：“应蠲应缓则视其成灾分数以为区别，成灾有轻重之分，故赋课有蠲缓之异。若如该御史所奏，谓积欠之弊多在缓征，灾重则全行蠲免，灾轻则照常征收。无论国课常蠲难以为继，当旱涝为患之时即薄有所收，复比户追呼，小民其何以糊口乎？是弊未去而伤实多矣。”君臣上下均未提出针对缓征弊端的任何改进措施，只是重申：“嗣后遇有缓征之处，责成地方官实力办理，务使小民得沾实惠。”<sup>②</sup>

道光二年底，官任给事中的袁銑又奏陈：凡遇恩典，不应蠲免，“嗣后遇有庆典，总无议蠲。无灾而蠲，有灾必窘。有着之款当追之以清，现在无着之款当存之以塞后来。积欠不可免，正供更不可免，蠲之一事断非因灾不可”<sup>③</sup>。针对积欠问题，军机大臣等认为：“有着之款屡经臣部（户部）请旨飭催，无任拖欠延宕。其无着之款多系逃亡故绝，此等款项即严催州县追比，吏胥不过仍归具文；就令分赔、代赔，追查系家产尽绝，例应豁免，存之亦属无益……且钱粮亏缺弊端百出，总在各督抚截清旧亏，杜绝新亏，方为正本清源之道，正不必存无着之款转滋□□不清。”<sup>④</sup>

道光帝同意上述议覆，并坚定认为：“我朝列圣相承，深仁厚泽，培养元元，恤灾减赋，不惜数千万帑金，随时举行。至遇庆典之年，复将各省地漕、民欠分别蠲除，广沛恩膏，有加无已。煌煌令典允宜遵循勿替。”与上次不同，袁銑此次陈奏引来贬官之祸。道光帝斥责：“该给事中辄云遇有庆典总无议蠲，是欲改变旧章，使朝廷之膏泽不下逮于闾阎，大乖行庆施惠之义。给事中袁銑言利乱政，妄更祖宗成宪，致朕于不仁不惠，是诚何心，岂可复任言官？着以六部主事降补。”<sup>⑤</sup> 终清之世，再无人议及变更“煌煌令典”。

随后历史的发展应验了袁銑的担忧。袁銑在第一次奏请停止缓征与豁免积欠时，军机大臣等议驳的理由之一是：“缓征者，渐完减少，即如嘉庆二十三年恩旨蠲免积欠案内，各省题豁之数于十年以前则已绝无而仅有，即十五六年以前亦为数无多，其欠数之多者均在近年，则积欠在民亦非竟归无着。”<sup>⑥</sup> 此言确属不虚。嘉庆元年至十五年，除嘉庆六至十年年均蠲缓突破银 100 万两、粮 40 万石外，其余年均蠲缓银 60 万两、粮 20 万石。数额不算高，且缓征钱粮时有征还。但嘉庆十六年至道光十年，年均蠲缓增至银 100 万两、粮 40 万石。道光十一至三十年，年均蠲缓更增至银 200 万两、粮 80 万石。<sup>⑦</sup> 这只是历年因灾蠲缓的估算数额，如果计入历年递增的

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第 25 册，第 386—387 页。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》第 25 册，第 385 页。

③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 27 册，第 663 页。

④ 《大学士托津等奏为遵旨会议给事中袁銑奏嗣后遇有庆典无庸议蠲等一案事》（道光二年十二月十四日），录副 03-3288-004。

⑤ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 27 册，第 663 页。

⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 25 册，第 386—387 页。

⑦ 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 67《晚清各直省田赋蠲缓总表》及附图 20《晚清蠲缓银粮（每 5 年平均）变动图》。

（非因灾）民欠，数额还会增加。军机大臣们没有料到嘉庆十六年至道光初年渐次严重的缓征与积欠问题，在此后会愈演愈烈。缓征与积欠未朝他们所认为的“渐完减少”的方向发展。

嘉庆二十四年普免积欠后，仅仅过了不到三年，即道光二年四月，户部奏：各省正杂税课等项银米节年均有拖欠未清，今查明共有应解银 632 万余两，钱 10500 余串，米谷 65000 余石。<sup>①</sup>此数大致为嘉庆二十三年至道光元年积欠数额，平均每年约积欠银 158 万两。道光三年五月上谕，各省节年积欠银两自道光元年奏催后尚未完银 183 万余两，嘉庆二十五年并道光元年复有未完银 48 万余两；各省杂税银历年亦积欠至数十万两。<sup>②</sup>道光四年六月，各省历年正杂税课等积欠银近 475 万两，钱 7887 千，米谷 65260 余石。<sup>③</sup>较道光二年四月的统计，银减少了 157 万两。随后而来的却是一浪高过一浪的积欠递增。道光六年十二月初七日上谕：自嘉庆二十二年普免民欠后，又历年积欠至 380 余万两。即因灾缓带钱粮亦节年积至 849 余万两。<sup>④</sup>二项合计银 1229 万两，较道光四年六月的奏报增多了 754 万两。灾缓数额约占积欠总额之 69%。

在此前后，各省旧欠征还数额十分低。以道光三年山东省奏销为例，该省嘉庆二十三年至道光二年积欠并灾缓地丁耗羨、脚价银已未完数额整理如下表<sup>⑤</sup>：

	嘉庆廿三年	嘉庆廿四年	嘉庆廿五年	道光元年	道光二年
总未完银（两）	248385	355118	425240	467394	927327
缓征银（两）	123883	193102	270957	233655	670348
续完缓征银（两）	10	31	53	3090	2127
积欠银（两）	124501	162014	154282	233738	256979
续完积欠银（两）	2111	5515	1584	3753	12617
总续完银（两）	2121	5546	1637	6843	14744
总续完率	0. 85%	1. 56%	0. 38%	1. 46%	1. 59%

表内总未完银包括缓征银与积欠银（民欠银）两部分，其中缓征银占总未完银的比例由嘉庆二十三年的 50%，提升至道光二年的 72%。缓征银历年续完数相对于积欠银历年续完数少得多；二项合计续完率仅在 1% 左右。其后，山东省道光二年以前旧赋几乎分厘未还。道光八年十二月初八日上谕：“山东省应征道光二年以前积欠，据该抚声明均多递缓，但其中岂无无限应征之项？”<sup>⑥</sup>

各省未完银愈积愈多，户部一再奏催，但地方鲜有回应。道光十一年七月二十七日上谕：直隶等十五省未完地丁等银 835 万余两，未完缓征地丁等银 939 万余两，共欠正课银 1770 余万两。户部于本年三月内奏催，至今未据一省查明报部。<sup>⑦</sup>道光十年前，清廷中央财政收支已发生显著变化。道光十二年四月十一日上谕：自道光十年以来，陆续拨给各省军需、赈恤、河工各项银两，加以被灾省分缓免钱粮并两淮短征盐课，统计一二年间多出少入已逾二千余万两。虽现在酌拨尚无支绌，惟不能不先事预防，宽为筹备。<sup>⑧</sup>但积欠问题不断加重，中央可拨解银粮日益减少。道光十五年闰六月初七日上谕：近年以来各省地丁税课积欠频仍，每岁额征已不能年清年

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第 27 册，第 226 页。  
② 《嘉庆道光两朝上谕档》第 28 册，第 195 页。  
③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 29 册，第 204 页。  
④ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 31 册，第 419 页。  
⑤ 《呈山东省各属自嘉庆二十三年至道光二年历年积欠灾缓等项钱粮已未完等数目清单》（道光三年），录副 03-3316-044（两以下之分、厘数额忽略不计，各项相加与原总额略有出入）。  
⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 33 册，第 396 页。  
⑦ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 36 册，第 319 页。  
⑧ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第 37 册，第 137 页。

款。即至征存报部之项亦不随时解拨。经户部节次严催，仍复日久宕延。各省司道库收存余存银未造入拨册者共 34 案，共入拨银 395 万余两。<sup>①</sup>

据不完全统计，道光十五年普免直隶等十五省嘉庆二十三年至道光十年积欠银 16230414 两、粮 3038182 石，合计 1900 余万。其中江苏、安徽、山东三省积欠银粮总额近 1200 万，<sup>②</sup> 约占积欠总额之 63%。此届普免积欠，江苏省豁免积欠银 4714262 两、粮 1187362 石。<sup>③</sup> 尚不明确其中熟田民欠银粮与因灾缓征银粮数额。但据江苏省嘉庆二十三年至道光十年共蠲缓银 4872568 两、粮 2324239 石；<sup>④</sup> 再联系此时期江苏省无年不缓的情形，可以估计上述积欠内，主要部分仍是灾缓银粮。安徽省嘉庆二十三年至道光十年积欠共银 2483704 两，其中熟田民欠银 120811 两，灾缓民欠银 2362893 两。<sup>⑤</sup> 灾缓银占积欠银之 95%。山东省道光十年以前积欠地丁正耗共银 2583868 两，其中民欠地丁正耗银 81565 两，缓征地丁正耗银 2502303 两。<sup>⑥</sup> 灾缓银占积欠银之 97%。安徽、山东两省灾缓银在积欠总银中的比重较上届又有增加。

道光十五年普免积欠后，至道光二十四年底，各省积欠地丁正杂银两又复不少。迭经降旨严催，而各省完报者仍属无多。道光二十五年，清廷普免直隶等十五省道光十一至二十年积欠银 24248861 两、粮 8720184 石，二项合计约 3297 万；其中江苏、安徽、山东三省合计银粮约 1731 万，约占总额之 53%。尤其注意的是此届浙江、湖北积欠数额有较大增长，二省合计银粮 703 万。连同江苏、安徽、山东三省共计银粮 2434 万，约占总额之 74%。<sup>⑦</sup> 此届普免积欠，因灾缓带征银依然是主要份额，这可从下表各省请豁灾、熟银粮数额比例上窥见一斑。<sup>⑧</sup>

	熟欠银 (两)	熟欠粮 (石)	灾缓银 (两)	灾缓粮 (石)	积欠总银 (两)	积欠总粮 (石)	灾缓银比重	灾缓粮比重
江宁藩司	235354	49515	3322703	1051614	3558057	1101129	93%	96%
苏州藩司	110514	802	2817544	2679281	2928058	2680083	96%	99.9%
以上合计	345868	50317	6140247	3730895	6486115	3781212	95%	99%
安徽	284294		3519883		3804177		93%	
山东	161479		2454190		2615669		94%	
河南	34355		1132510		1166865		97%	
江西	378042		815663		1193705		68%	

江苏省积欠银粮总额中，江宁藩司积欠银、粮总额分别占 55%、29%，较嘉庆元年至二十

① 《嘉庆道光两朝上谕档》第 40 册，第 256 页。  
② 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 68 《晚清各直省历届豁免民欠总表》，主要统计的是除广西、贵州、四川、新疆、台湾以及东三省之外的十五行省，下同。  
③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 41 册，第 344 页。  
④ 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 67 《晚清各直省田赋蠲缓总表》。  
⑤ 《安徽巡抚色卜星额呈安徽省嘉庆二十三年至道光十年实在民欠等正耗银两清单》（道光十六年九月二十八日），录副 03-3072-012。  
⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 41 册，第 301 页。  
⑦ 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 68 《晚清各直省历届豁免民欠总表》。  
⑧ 《两江总督璧昌奏报遵查积年民欠及因灾缓征银粮未完各数清单事》（道光二十六年六月二十三日），录副 03-3092-071；《兼署两江总督陆建瀛等呈安徽省道光十一年起至道光二十年止实在民欠及因灾缓征带征丁地漕项等款正耗银两各数清单》（道光二十七年四月初三日），录副 03-3570-024；《山东巡抚崇恩奏报查明道光二十年前节年民欠缓征地丁等项银谷确数开单事》（道光二十六年十月二十五日），录副 03-3093-022；《呈河南省道光二十年以前民欠地丁正耗等各项银数清单》（道光二十六年），录副 03-3376-075；《江西巡抚吴文鎔奏报查明节年民欠及因灾缓征带征银米等项数目清单事》（道光二十六年十月二十一日），录副 03-3093-025。

二年的88%、99%，下降很多。自道光十一年始，苏州藩司蠲缓州县次已基本与江宁藩司相埒，<sup>①</sup>说明前者已后来居上。江西省积欠数额及灾缓银比重较前均有明显增加。上届普免江西省嘉庆二十三年至道光十年积欠银223361两，其中民欠银216815两，灾缓银6546两；<sup>②</sup>灾缓银仅占积欠银之3%。此届普免积欠总额是上届的五倍，江西省灾缓与积欠亦出现递增势头。

道光二十五年的普免积欠如同上届，未能缓解日趋严重的积欠问题。道光二十八年十月，户部奏：历届恩诏豁免之数，渐次加增。各省未完地丁正耗自普免道光二十年前逋赋之后，至今又积欠正征、缓征银2390余万两。道光帝痛斥：“似此年复一年，各省大小官员几将置钱谷于不问，积习相沿，伊于胡底？”<sup>③</sup>十月十七日，大学士、管理户部事务的潘世恩等人的奏折颇能说明道光二十一至二十八年全国积欠激增之情形：

道光二十三年，臣部初办积欠时，查得地丁一项，除缓征外，共欠银一千一百六十余万两之多。叠据奏咨严催，始据完银一百二十余万两，又完旧欠新，甚或续欠之数转浮于续完之数。迨道光二十五年恭遇覃恩，普免道光二十年前逋赋，共免银九百三十余万两，民力不为不宽。詎道光二十一年以后，又有未完地丁共银八百六十余万两，另缓征未完者又一千五百二十余万两……竟有一省之中或欠至二百余万两，或欠三百余万，尤出情理之外。<sup>④</sup>

咸丰元年（1851）普免直隶等十五省道光二十一至三十年积欠银33986252两、粮6118861石，二项合计约4011万；其中江苏、安徽、山东三省合计银粮约1433万，约占总额之36%。河南、浙江、湖北积欠数额增长较快，此三省合计银粮1784万。连同江苏、安徽、山东三省共计银粮3217万，约占总额之80%。<sup>⑤</sup>此届普免积欠，因灾缓带征银依然是主要份额。如山东省蠲免积欠地丁正耗共银3059600两，内民欠地丁正耗银424982两，缓征地丁正耗银2634616两。<sup>⑥</sup>缓征银占积欠总额之86%。河南省蠲免积欠地丁正耗共银5349148两，其中熟田民欠地丁正耗银1025997两，因灾缓带征地丁正耗银4323151两。<sup>⑦</sup>灾缓银占总额之81%。因灾缓征、带征年年展缓造成赋额严重短少。据王庆云所言，当时正供岁额约4500万，道光二十二年实征3800余万，道光三十年前后实征2800万，主要由各省岁岁轮流请缓所致。<sup>⑧</sup>咸丰二年八月，负责户部事务的王庆云偕祁寓藻等奏言：“江南额征共五百二十九万，道光十六年查豁前欠五百六十三万，约计十年蠲免一年之额；二十六年查豁二十年以前民欠一千一十万，约计十年已蠲两年；及本年查豁该省三十年以前未完一千三百八十六万，是十年租赋几至蠲免三年。”<sup>⑨</sup>

与前几届普免积欠不同，如道光二十五年普免道光十一至二十年积欠后，各省尚有道光二十一至二十四年积欠需按限征收。咸丰元年豁免道光二十一至二十九年积欠及三十年灾缓银粮，是完全意义的清零。即便如此，咸丰朝各省积欠仍年年积累，滚动增加。咸丰三年九月十八日，寄谕各省督抚：

① 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表26《江苏省：表1》。

② 《江西巡抚陈銓呈江西省各属嘉庆二十三年至道光十年民欠等款银米清单》（道光十六年十一月初七日），录副03-3072-042。

③ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第53册，第346页。

④ 《录副档》，道光二十八年十月十七日潘世恩等折，转引自李文海、周源：《灾荒与饥谨：1840—1919》，高等教育出版社，1991年，第309—310页。

⑤ 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表68《晚清各直省历届豁免民欠总表》。

⑥ 《山东巡抚陈庆偕奏为遵查东省节年民欠银谷及道光三十年实缓银谷确数事》（咸丰元年六月二十四日），录副03-4335-026。

⑦ 《河南巡抚英桂呈豫省历年民欠地丁正耗及因灾缓征带征银米并漕项等项各数目清单》（咸丰八年正月二十八日），录副03-4352-016。

⑧ 王庆云：《石渠余记》，第314页。

⑨ 王庆云：《石渠余记》，第317页。

凡被兵各州县以及被灾各区业经分别蠲缓，其未经被兵、被灾地方自应照旧输将以充国课。乃自加恩豁免积欠之后，至今各省复有民欠钱粮。如山东省应征未解之款尚有一百五六十万两，河南等省及江浙财赋之区未完积欠均复不少。……推原其故，总由不肖州县任意浮加，不恤民瘼，以致催科虽迫，裹足不前。又或胥吏隐匿侵吞，以完作欠，州县官但以所收分数核计得免处分即为了事，求其厘剔奸弊为国为民者或难期人。……国家经费有常，何堪此层层虚耗，日积月累几成习惯。<sup>①</sup>

此时不过距咸丰元年普免积欠仅过了两年多，积欠增长之快于此可见。

同治二年（1863），普免直隶等十五省咸丰元年至九年积欠银 36631945 两、粮 6906216 石，二项合计 4354 万。其中江苏、安徽、山东、河南、江西五省积欠银粮合计 3020 万，约占总额之 69%。<sup>②</sup> 下表各省请豁免、熟银粮数额比例，表明因灾缓带征仍是主要份额。<sup>③</sup>

	熟欠银 （两）	熟欠粮 （石）	灾缓银 （两）	灾缓粮 （石）	积欠总银 （两）	积欠总粮 （石）	灾缓银比重	灾缓粮比重
江宁藩司	493066	14381	2892069	656374	3385135	670755	85%	98%
河南	84164		5584463		5668627		99%	
安徽	3594	5692	1172303	131692	1175897	137384	99%	96%
湖南	93046		346892		439938		79%	

同治十一年，普免直隶等十五省咸丰十年至同治六年积欠银 31325027 两、粮 5687888 石，二项合计约 3701 万。江苏、山东、河南、江西四省均突破 300 万，银粮合计约 1978 万，占总额之 53%。<sup>④</sup> 以下表江苏、河南省为例，因灾缓带征银粮仍是积欠主要份额。<sup>⑤</sup>

	熟欠银 （两）	熟欠粮 （石）	灾缓银 （两）	灾缓粮 （石）	积欠总银 （两）	积欠总粮 （石）	灾缓银比重	灾缓粮比重
江宁藩司	402415	8624	3447219	706322	3849634	714946	90%	99%
苏州藩司	181526	149	180246	45127	361773	45276	49.8%	99.7%
以上合计	583941	8773	3627465	751449	4211407	760222	86%	99%
河南	460787		3310585		3771372		88%	

光绪元年（1875），普免直隶等十五省同治七至十年积欠银 20302809 两、粮 3854538 石，银粮合计约 2416 万。其中江苏、安徽、河南、江西四省银粮合计约 1415 万，约占积欠总额之 59%。<sup>⑥</sup> 下表各省统计表明因灾缓带征银粮是积欠主要份额。<sup>⑦</sup>

① 中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》第 3 册，广西师范大学出版社，1998 年，第 327—328 页。

② 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 68《晚清各直省历届豁免民欠总表》。

③ 《两江总督曾国藩奏为遵查江苏淮扬等属咸丰九年以前民欠银粮数目并请豁免事》（同治六年二月二十三日），录副 03-4851-034；《河南巡抚吴昌寿奏报本省新旧民欠丁耗银两数目并请蠲免事》（同治四年十二月二十八日），录副 03-4849-003；《安徽巡抚乔松年呈安徽省豁免民欠钱粮先行查明咸丰九年以前宿州等欠银数目清单》（同治五年五月二十一日），录副 03-4849-069；《湖南巡抚李翰章奏请豁免湖南省咸丰九年以前民欠钱粮等事》（同治四年五月二十八日），录副 03-4847-086。

④ 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》下册，附表 68《晚清各直省历届豁免民欠总表》。

⑤ 江苏省财政志编辑办公室编：《江苏财政史料丛书》第 1 辑第 1 分册，方志出版社，1999 年，第 232 页、419 页；《署两江总督张树声等奏报江苏省徐淮海等属同治六年以前民欠正杂钱粮数目请豁免事》（同治十二年二月初十日），录副 03-4860-021；《河南巡抚李鹤年呈河南省开封等府州同治六年以前民欠地丁正耗钱漕各数目清单》（同治十一年正月二十四日），录副 03-4858-018。

⑥ 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 68《晚清各直省历届豁免民欠总表》。

⑦ 江苏省财政志编辑办公室编：《江苏财政史料丛书》第 1 辑第 1 分册，第 421—424 页；《河南巡抚涂宗瀛呈各属同治十年以前民欠未完地丁正耗等项各数目清单》（光绪五年六月三十日），录副 03-6201-004。

	熟欠银 (两)	熟欠粮 (石)	灾缓银 (两)	灾缓粮 (石)	积欠总银 (两)	积欠总粮 (石)	灾缓银比重	灾缓粮比重
江宁藩司	284454	2785	1598148	306682	1882603	309467	85%	99%
苏州藩司	290035	2005	41985	10789	332021	12795	13%	84%
以上合计	574489	4790	1640133	317471	2214624	322262	74%	99%
河南	281540		3151645		3433185		92%	

此外，安徽省积欠银粮合计约 524 万，亦以灾、荒缓征为主。<sup>①</sup>

光绪十年，普免直隶等十五省同治十一年至光绪五年积欠银 37760901 两、粮 8133517 石，银粮合计约 4589 万。其中江苏、安徽、河南、江西四省银粮合计约 2749 万，<sup>②</sup> 约占总额之 60%。因灾缓带征银粮仍占积欠主要份额，参见下表。<sup>③</sup>

	熟欠银 (两)	熟欠粮 (石)	灾缓银 (两)	灾缓粮 (石)	积欠总银 (两)	积欠总粮 (石)	灾缓银比重	灾缓粮比重
江宁藩司	369164	12621	3414570	734854	3783736	747477	90%	98%
苏州藩司	344923	3167	112810	50867	457734	54035	25%	94%
以上合计	714087	15788	3527380	785721	4241470	801512	83%	98%
浙江	324946	131146	1493526	556966	1818472	688112	82%	81%
湖北	15631		1453901		1469532		99%	
河南	505457		5282730		5788187		91%	
江西			1288683	734435	3370098	1568699	38%	47%

光绪十五年，连续普免直隶等十五省光绪六至九年以及十至十三年积欠银 37439308 两、粮 7957789 石，二项合计约 4540 万。其中江苏、安徽、山东、河南、江西五省银粮合计约 3069 万，<sup>④</sup> 约占积欠总额之 68%。有据可查的各省熟田民欠、因灾缓带征及积欠总额参见下表。<sup>⑤</sup>

① 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 32《安徽省：表 1》、附表 68《晚清各直省历届豁免民欠总表》。

② 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 68《晚清各直省历届豁免民欠总表》。

③ 江苏省财政志编辑办公室编：《江苏财政史料丛书》第 1 辑第 1 分册，第 434—437 页（原奏折各项数据之和略有出入，可能是将两、石以下数额忽略所致）；《浙江巡抚卫荣光呈浙江省光绪五年以前民欠应豁银钱米谷数目清单》（光绪十四年二月十六日），录副 03-6225-033；《署理湖广总督裕禄呈湖北省光绪五年以前民欠钱粮数目清单》（光绪十一年十二月二十七日），录副 03-6218-008；《呈河南省各属光绪五年以前民欠未完地丁正耗等项钱粮清单》（光绪十七年），录副 03-6567-093；《呈江西自同治十一年至光绪五年民欠钱粮缓征带征借修等款截至十年奉恩实在未完各数清单》（光绪十三年），录副 03-6498-046、李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 37《江西省：表 2》。

④ 参见李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表 68《晚清各直省历届豁免民欠总表》。

⑤ 《两江总督刘坤一江苏巡抚奎俊奏请豁免光绪九年前江宁等属积欠民欠钱粮事》（光绪十八年十月二十九日），录副 03-6245-022、《署理两江总督张之洞江苏巡抚奎俊奏请豁免光绪十三年前江宁各属灾熟民欠钱粮事》（光绪二十一年正月二十四日），录副 03-6250-016（原折各项数据之和略有出入）；中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》第 67 辑，中华书局，1995 年，第 154—155 页；李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》下册，附表 13《河南省：表 4》、附表 68《晚清各直省历届豁免民欠总表》；《护理江西巡抚方汝翼呈江西省各属光绪六年至九年节年民欠及因灾缓带征钱米截至光绪十五年二月实未完各数清单》（光绪十九年四月十三日），录副 03-6246-047、《护理江西巡抚方汝翼呈江西省各属光绪十年至十三年节年民欠及因灾缓带征钱米截至光绪十五年二月实在未完各数清单》（光绪十九年四月十三日），录副 03-6246-049、李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》下册，附表 37《江西省：表 2》；《护理浙江巡抚刘树棠呈按年开列光绪九年以前浙省民欠应豁钱粮清单》（光绪十八年五月初十日），录副 03-6244-003、《护理浙江巡抚刘树棠呈浙江省光绪十三年以前民欠应豁钱粮数目清单》（光绪十八年五月初十日），录副 03-6245-061。

	熟欠银 （两）	熟欠粮 （石）	灾缓银 （两）	灾缓粮 （石）	积欠总银 （两）	积欠总粮 （石）	灾缓银比重	灾缓粮比重
江宁藩司	196282	15103	3161907	683251	3358191	698361	94%	98%
山东	13551		2098181		2111732		99%	
河南			2130477		3985174		53%	
江西			1242083	695419	3675301	1816028	34%	38%
浙江	1251378	218380	790895	416833	2042273	635213	39%	66%

宣统元年，普免直隶等十五省光绪十四至三十三年积欠银 78142385 两、粮 15900583 石，二项合计约 9404 万。此届豁免积欠，各省灾缓银占积欠银之比重参见下表。<sup>①</sup>

	灾缓银（两）	积欠总银（两）	灾缓银比重		灾缓银（两）	积欠总银（两）	灾缓银比重
河南	4424632	8182304	54%	浙江	4341454	5105400	85%
江苏	10583082	12357760	86%	湖北	4661074	4695179	99%
安徽	11127249	12457237	89%	湖南	814992	1241799	66%
江西	2748299	11677300	24%				

将晚清历届普免积欠之银、粮数额合算，<sup>②</sup> 其历年年均民欠数额变动情况参见图 2。

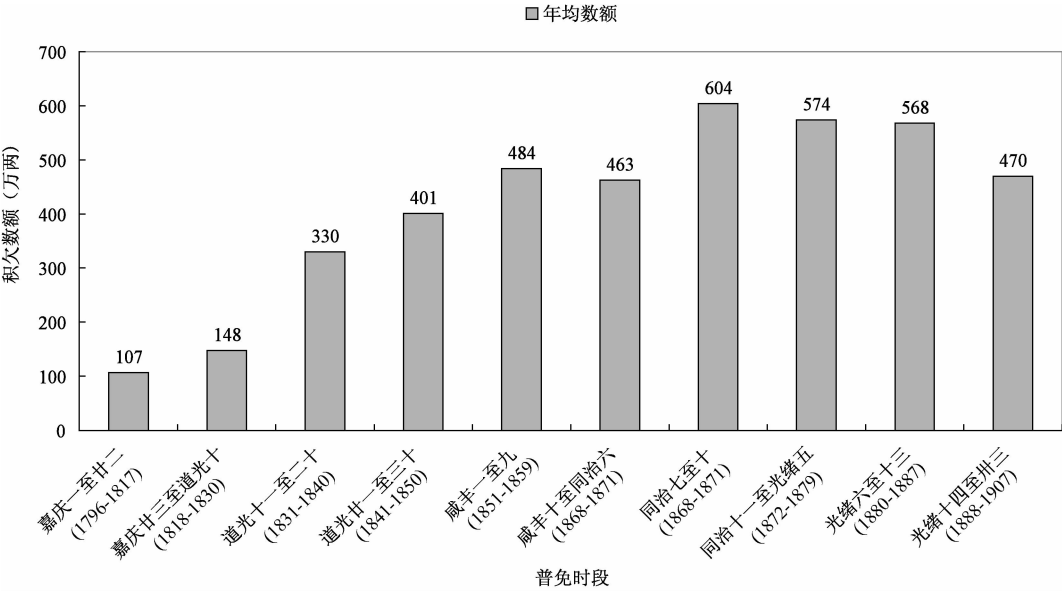


图2 晚清历届普免积欠之年均数额对照图

自嘉庆二十四年首次普免积欠始，以后历届基本呈递增趋势，至同治后期达到顶峰，其中道光十一至二十年段积欠递增幅度最大。光绪朝历届普免之年均积欠稍形回落，但幅度不大，整体上依然高于同治六年之前的年均值。在这些数额庞大的积欠中，因灾缓带征钱粮占绝大多数。

① 李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，附表13《河南省：表4》、附表14《河南省：表5》，附表27《江苏省：表2》，附表33《安徽省：表2》（荒田缓征银计入灾缓银），附表38《江西省：表3》，附表44《浙江省：表5》，附表56《湖北省：表6》（光绪二十六、二十七年缓征银额取自附表55《湖北省：表5》该年蠲缓银额），附表58《湖南省：表2》、附表59《湖南省：表3》，附表68《晚清各直省历届豁免民欠总表》。

② 由于光绪十四至三十三年各省豁免积欠数据或取自蠲缓银粮数额，或将相关年份民欠及缓带征地丁、漕粮数额相加，故积欠数额未包括杂税、摊租以及常平仓、社仓出借籽种口粮等项，使得该届各省豁免积欠数额以及积欠总额偏低。

由上观之，以清廷的财政收入自道光十一年至同治中期，平均每年短少三四百万；自同治中后期至清末，平均每年短少增至五六百万。正如光绪二十九年十二月户部所奏：“各省丁漕，约共额征银 3100 余万两，而短征、缺额之数，常在五六百万。”<sup>①</sup> 如果再将历年因自然灾害、战争等即时蠲免的部分计算在内，则每年短少的数额还要增多。历届普免积欠虽将各省欠赋清零，但随后积欠又重新滋长、累积，形成一个循环往复的周期性过程。与缓征相伴生的积欠问题已然成为晚清财政肌体上不可切除的毒瘤。

### 主要参考文献

- [ 1 ] 邓拓：《中国救荒史》，北京：北京出版社，1998 年。
- [ 2 ] 江苏省财政志编辑办公室编：《江苏财政史料丛书》，北京：方志出版社，1999 年。
- [ 3 ] 罗尔纲、王庆成主编：中国近代史资料丛刊续编《太平天国》，桂林：广西师范大学出版社，2004 年。
- [ 4 ] 李文海、周源：《灾荒与饥谨：1840—1919》，北京：高等教育出版社，1991 年。
- [ 5 ] 李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》，天津：天津古籍出版社，2010 年。
- [ 6 ] 李光伟：《晚清田赋蠲缓研究（1796—1911）》，中国人民大学博士论文，2013 年。
- [ 7 ] 《清朝文献通考》，北京：商务印书馆，1936 年。
- [ 8 ] 《清朝续文献通考》，北京：商务印书馆，1936 年。
- [ 9 ] 《清实录》，北京：中华书局，1985 年。
- [ 10 ] 《清朝通志》，杭州：浙江古籍出版社，1988 年。
- [ 11 ] 《清会典事例》，北京：中华书局，1991 年。
- [ 12 ] 《清朝通典》，杭州：浙江古籍出版社，2000 年。
- [ 13 ] 王庆云：《石渠余记》，北京：北京古籍出版社，1985 年。
- [ 14 ] 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，北京：中华书局，1958 年。
- [ 15 ] 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》，北京：中华书局，1995 年。
- [ 16 ] 中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，1998 年。
- [ 17 ] 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。

## On the Emergence of Suspending Land Tax Collection and Arrear from Jiaqing Reign: Based on the Analysis of the Macroscopic Angle

LI Guangwei ( Research Centre for Social Science Development in HEIs, Ministry of Education;  
liguangwei212@163.com )

From Jiaqing reign in the Qing Dynasty, the frequency and amount of suspending land tax collection increased gradually, and a phenomenon that the suspending land tax collection was postponed year after year appeared which resulted in a serious problem of arrear. After the middle and later Daoguang reign, this problem developed seriously, and the amount of avoiding arrear increased every time. Until the end of the Qing dynasty, this problem was still serious. Every time after avoiding, the arrear would rebirth and become a huge amount finally. This problem had become unrespectable cancer in financial body in the middle and later Qing dynasty.

<sup>①</sup> 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第 5 册，中华书局，1958 年，总第 5134 页。