

清雍正時期(1723—35)的財政改革

王 業 鍵

一個國家的盛衰常與其財政狀況相為表裏。蓋國家財政，取之於民，用之於民；且財政為庶政之母，一切政務的推行，非財莫辦。如果財政充裕，一方面既足表示人民經濟力量的豐厚；他方面凡國防、治安、恤災、建設等等皆有所資，國家便能在安定中謀發展，於是形成康強盛世。反之，如果財政窘乏，正足以顯示國民經濟之薄弱，政府若仍取用無度，必致苛雜繁興，政務既脫常軌，人民日漸貧困，結果便造成衰亡之局。

有清一代，至乾隆(1736—95)可稱鼎盛時期。當時府庫充盈，文治武功，媲美漢、唐。然盛世非可立致，歷史現象，尤屬因果相聯。溯自滿清入關(1644)，順治朝(1644—61)承明末衰蔽之後，復傾全力肅清流寇及前代殘餘勢力，且天災頻仍，所以經濟、財政均無由穩定。惟經康熙(1662—1722)、雍(1723—35)二朝之經營，於是有乾隆之盛。康熙帝崇尚儉約，且以寬大為政，務使與民休息，六十年間國力恢復，生產大增，因而奠定清代鼎盛期的經濟基礎。但康熙寬大之餘，不免吏治因循廢弛，弊竇叢生，雍正帝出而清厘整飭，尤其在財政方面，諸多興革，嚴禁額外需索，飭財稅涓滴歸公，結果成績斐然，奠定了清代全盛期的財政基礎。所以蕭一山先生說：「不有康熙之寬大，則國脈不得而培植；不有雍正之綜覈，則吏治不得而澄澈；……而乾隆之治，亦正兩朝墾殖之結果耳。」(註一)日人稻葉君山先生更謂：「譬如農事，康熙為之開墾，雍正為之種植，而乾隆得以收穫也。」(註二)

(註一) 蕭一山清代通史(民國十七年九月初版，上海，商務印書館發行)卷中，頁六。

(註二) 稻葉君山原著，但燕譯訂，清朝全史(民國十七年九月十一版，上海，中華書局發行)上卷四，頁一二九。

本文之作，即以雍正時期之財政為研究對象。首先就清初的財政制度作一般的考察；其次查察當時的制度在運行中發生什麼弊病？再次考究雍正帝如何實施改革，厘剔積弊？最後看看改革的結果產生何種效果？

二

(一) 財政組織

清初政制大致因襲明代。中央除皇室財政由內務府管理，以及作為滿清發祥地的關外另設盛京戶部掌理當地財政外，總司國家財政的機關為戶部。據清朝文獻通考卷八十一載：「戶部掌天下戶口土田之籍，一切經費出入悉統理焉。」可見戶部相當於今之財政部，而範圍稍廣。它一方面既為天下財賦總滙，他方面亦為統籌支出之機關，於是國庫、預算，以及關於賦稅徵課、俸餉頒給的法則等，均為其職掌。至其組織，設尚書及左、右侍郎，滿、漢各一人，統轄部務；其下分為山東、山西、河南、江南、江西、福建、浙江、湖廣、陝西、四川、廣東、廣西、雲南、貴州等十四個清吏司，分別掌理各地賦稅收支考核事宜；並設有三庫（銀庫、緞庫及顏料庫）和寶泉局，前者儲備財用，相當於今之國庫，後者為鑄造貨幣的機構。此外，還有一個附屬的重要機構——倉場，負責稽收各省運京漕糧，與管理京師及通州各倉廩，由總督倉場侍郎主其事。（註一）

地方財政則以布政使司為總滙。清初除直隸外，各省皆設承宣布政使司左、右布政使各一人，至康熙六年(1667)各省布政使改為一人，以後便成定制。雍正二年(1724)後，直隸亦設布政使。（註二）布政使總司全省錢糧，稽收支出納之數。但實際征收錢糧，則在州、縣，各州、縣每年所征錢糧及雜稅，額定起運及存留之數。起運者均解交布政司庫，聽候戶部撥用；或起運京師，或協濟鄰省，或存本省支用。除布政司以外，漕糧、鹽課及關稅（清初尚未設立海關，當時所稱的關稅，為內地貨物稅和船料稅，後人稱之為常關稅），另設專官管理。

（註一）欽定大清會典事例卷十三，卷十九，卷八十四，卷二一四；清朝文獻通考卷八十一；皇朝掌故彙編（光緒壬寅四月，求實書社藏板）內編卷二。

（註二）欽定大清會典事例卷二十四。

我國自漢末經三國(魏、蜀、吳)紛爭及五胡亂華之後，北方經濟衰落，南方則漸被開發而趨於繁榮。以後歷代朝廷爲了國防及政治上的原因，雖然不得不將其首都仍置於北方，但經濟重心則已南移，於是如何將支持軍事及政治力量的經濟重心與作爲政治和軍事重心的首都密切聯絡起來，換言之，如何將南方的物資，尤其是米糧，大量地經常地運到北方？便成爲歷代朝廷非常重大的事情。這種情形到清代仍未改觀。清初設漕運總督一人，駐紮淮安，掌理全國漕政，負責督運各省額定運京漕糧。並於各省分設督糧道或糧道，以管理漕運錢糧，凡監察兌糧，督押運艘等事，皆爲其專職。(註一)

關於鹽務，清初於產鹽各省設巡鹽御史及都轉鹽運使司，康熙(1662—1722)初年以後，漸改由巡撫兼管，或代以驛鹽道或鹽法道。(註二)

關稅之征收，清初均由中央各部輪替差員管理，康熙初年，一部分委交地方官兼理，至末年以至雍正初年以後，多改由巡撫派員監收。(註三)

(二) 賦稅制度

清初賦稅，可大別爲地丁、鹽課、關稅及雜稅四類，茲分述如次：

一、地丁：地丁包括田賦及丁銀兩種，稱爲正賦，是政府最大的財政收入。其中前者爲對於田地之課稅，後者大致爲對人之課稅。田賦按畝征課，部分征銀，部分征米、麥、豆等實物，或僅征銀。丁銀則以成丁(十六歲至六十歲)人數爲準，類似人頭稅(Poll tax)。不過田地種類繁多，按其所屬有民賦田、更名田(註四)、莊田、屯田、土司田……等；按其性質有田、農桑地、葦課地、河淤地、湖地、山、蕩、竈地……等等；同一種田，等則又有高下之別。丁亦有民丁、軍丁、屯丁、匠丁、竈丁、站丁、土丁、漁戶、寄莊丁、寄糧丁等種類。(註五)彼此稅額均有不同，且各地之間差異很大。清初征收則例係根據明代萬曆年間(1573—1619)所定者爲準。(註六)

(註一) 欽定大清會典事例卷二〇三；皇朝掌故彙編內編卷二。

(註二) 欽定大清會典事例卷三十二。

(註三) 欽定大清會典事例卷二三六。

(註四) 國初以明代各藩所占之田歸民墾種，曰更名田。見欽定大清會典事例卷一五七。

(註五) 清朝文獻通考卷十九。

(註六) 王先謙編東華錄順治二十九，順治十四年多十月丙子諭戶部；清史稿食貨志二。

二、鹽課：鹽為民生日用必需品，我國歷代政府幾乎都以專賣或課稅的方式由此取得大宗收入。清代鹽政，也沿明代制度，行綱引之法。產鹽各地，聽任人民置場製鹽，政府授予商人以收買及運銷之權，而居間課稅。課稅的方法為：戶部根據全國各地供需情形劃定鹽產行銷地區及數額，商人欲以運銷鹽斤為業者，可向管理鹽務機關申請，然後由鹽務機關呈由戶部頒發一種特許證——引票，商人持引而獲得某地銷售一定數額鹽斤之特權。此種商人，稱為引商，其被劃定之銷售地，稱為引地。引商憑引購銷鹽斤，政府則按引征稅。

三、關稅：清初關稅，即後世所稱之常關稅。政府於全國水陸衝衢商旅輻輳之地設關，以征商貨之稅，計分正稅、商稅、船料稅三種。正稅按貨物出產地道計數課征，商稅按貨物價值征課，船料稅則按船之梁頭大小征課。

四、雜稅：包括茶課、礦課、牙帖稅及當稅、契稅、落地稅……等。茶課為對於茶之課稅。礦課則為對於開採地下礦藏金、銀、銅、錫、鉛等所征之稅。牙帖稅近似營業牌照稅；當稅又近似於牙帖稅，為每年對當舖所課之稅。契稅為對於人民置買田地房屋之行爲所課之稅。落地稅為地方官在市集鄉鎮對各種貨物所征之稅，雖與關稅同為貨物稅，但後者為對於行商貨物所征之通過稅，前者則大致為對於坐商貨物所征之銷售稅。

由上所述，可見清初賦稅制度為一種複稅制 (Multiple Tax System)。其中第一類地丁為直接稅 (Direct tax)，第二類鹽課及第三類關稅，則為間接稅 (Indirect tax)，第四類中一部分為直接稅，如礦課、契稅、當稅，一部分為間接稅，如落地稅、茶課。但第四類雜稅在清初整個賦稅中所佔的比重微小，第二類之課稅客體 (Object of taxation)——鹽——亦為貨物之一種，所以，清初稅制可說是由地丁及貨物稅所構成之複稅制。

(三) 中央與地方財政收入之劃分

各級政府為施行政務，必須有相當的財政收入，以應付各項必需的支出。查各國關於中央與地方政府收入劃分的方法大致有下列五種：第一，中央集權的國家多行附加法 (Additional taxes)，如法國，賦稅高權 (Sovereignty of taxation) 屬於中央，地方政府得在中央稅上實行附加，以充地方經費；第二，地方分權的國家多採行稅源

劃分法(Separation of sources)，如美國，中央與地方政府各有獨立的稅源；第三，均權制國家採分成法(Shared revenue)，如威瑪憲法(Weimar Constitution)時代的德國，全部賦稅收入由中央與地方政府按一定成數分配；第四，有的國家盛行補助金法(Grant in aid)，如英國，中央以其收入的一部分補助地方政府，以充某種用途；第五，有的國家亦行特定稅收分配法，如美國聯邦政府和有些州政府對於同一種稅源——所得——各自征收其所得稅(Income taxes)。不過，以上各種方法僅為劃分制度的重心，實際上極少國家實行單一制度，大多數兼採二種或二種以上的方法。(註一)

清代建制，中央權力很大，原則上天下財賦都歸中央，不但鹽課、關稅全歸於戶部，各省征收地丁也大部分須解交戶部或由戶部支配，地方存留數額很有限，往往不足適應地方政府各項必需支出，於是附加稅的征收成為無可避免之事，耗羨一項也就漸漸地成為地方財政的主要源泉，所以，當時中央與地方財政收入的劃分，實際上是一種附加法與分成法兼行的混合制。

三

如上所述，清初賦稅大部分由中央支配，因此地方財政基礎薄弱。在這種情形下，財政上最容易產生的弊病，便是加派和虧空。如果再加上政治風氣不良，這些弊病就要更為普遍而嚴重。在雍正帝即位以前，財政上就呈現着這種不良的現象。

關於雍正以前因地方財政基礎薄弱而造成的弊端，我們可以下面三點事實來說明。首先，在分成法之下，地方政府所能支配的賦稅很有限，且收入缺乏彈性。地方存留的數額，僅能支應官役俸工等項，其他需要幾乎全無着落。康熙元年(1662)規定，「州、縣錢糧，先儘起運之數全完，方准存留。」(註二)更使地方財政陷於不穩定的境地。這樣一來，地方官吏為籌應各項必需支出，不外採取二種途徑：一為征收附加稅及其他需索，其中最為普遍的方式，便是耗羨的征收。清廷對於耗羨，最初曾嚴

(註一) 李超英著財政學(民國四十七年八月初版，臺北，正中書局發行)，頁一六八至一六九；何廉、李銳合著財政學(民國二十七年七月五版，長沙，商務印書館發行)頁七一至七五；Paul A. Samuelson, Economics, New York, McGraw-Hill, 1955, Chapter 7.

(註二) 欽定大清會典事例卷一七〇。

禁征收，(註一)但地方政府別無財源，不得不取給於此，朝廷後來只好默認，終至於認為「州、縣官止取一分(即附加百分之十)火耗，此外不取，便稱好官。」(註二)又由於朝廷沒有規定附加的限額，地方官吏於是得視支出之需要或隨意加增耗羨，以致「稅輕耗重，數倍於正額者有之。」(註三)或「每歲科派，有較正額賦增至數倍者。」(註四)由此可見加派之嚴重。一為侵挪正項錢糧，於是形成虧空。關於這一點，康熙帝曾經說：「凡言虧空者，或謂官吏侵蝕，或謂餽送上司，此固事所時有；然地方有清正之督、撫，而所屬官員虧空更多，則又何說？朕聽政日久，歷事甚多，於各州、縣虧空根源，知之最悉。從前各省錢糧，除地丁正項外，雜項錢糧不解京者尚多；自三逆變亂以後，軍需浩繁，遂將一切存留款項盡數解部，其留地方者，惟俸工等項必不可省之經費，又經節次裁減，為數甚少，此外則一絲一粒無不陸續解送京師，雖有尾欠，部中亦必令起解，州、縣有司無纖毫餘賸可以動支，因而有挪移正項之事，此乃虧空之大根源也。」(註五)由這一番話，我們可以明瞭，地方存留的賦稅數額太少，實為造成虧空的重大原因。每到奏銷的時候，地方官便只好挪新掩舊，虧空之弊，也就愈積愈深。

其次，當時官吏俸祿微薄，不足以養廉。例如，中央政府的一品大員，每年俸祿不過銀一百八十兩，米一百八十斛(即九十石)。(註六)地方大員如總督為二品官，他一年的收入計：俸銀一百五十五兩，米一百五十五斛，薪銀一百二十兩，蔬菜燭炭銀一百八十兩，心紅紙張銀二百八十八兩，案衣什物銀六十兩，共計銀八百零三兩，米七十七石五斗。這裏面包括他和他的家屬的生活費用，以及辦公費用。直接與人民接觸的知縣為七品官，他的一年收入為：俸銀四十五兩，米四十五斛，薪銀三十六兩，心紅紙張銀三十兩，修宅什物銀二十兩，迎送上司繳扇銀十兩，共計銀一百四十一

(註一) 清朝文獻通考卷一：「順治元年，禁天下毋得正賦外再加以火耗。」又東華錄順治三，順治元年七月癸巳：「……火耗……著嚴行禁革，如違禁加耗，即以犯贓論。」

(註二) 東華錄康熙八十四，康熙四十八年五月乙未。

(註三) 賀長齡輯皇朝經世文編卷二十七，錢陳羣條陳耗羨疏。

(註四) 東華錄康熙七十一，康熙四十二年二月丁亥。

(註五) 東華錄康熙八十四，康熙四十八年十一月丙子諭大學士等。

(註六) 欽定大清會典事例卷二四九。

兩，米二十二石五斗。(註一) 如果我們將他的收入按月平均分配，那末他每月為供應家屬和辦公所能支配的銀不到十二兩，米不及二石。而且順、康之間由於軍需告急，官吏俸祿又曾遞次裁減，從康熙十四年(1675)起且一連停俸達五年之久。(註二) 大小官員為維持其家庭及在社會上的體面，便只好出之於需索，於是上官索於屬下，屬下轉而索於民，或索於商，各種私派、陋規，非常盛行。結果下屬既把餽送上司的規禮銀視為每年的必需支出，上司也把它視為經常收入，陋規便成為常規。例如，江南、江西總督衙門每年收受江蘇、安徽布政司平規銀各四千兩，江西平規銀四千四百兩，江安糧道四千兩，兩淮鹽規銀二萬四千兩，小禮銀一千二百兩，江西鹽道口岸引規銀二千兩，共計四萬三千餘兩，作為公用及日用之費。(註三) 貴州素稱貧瘠，而巡撫衙門每年有節禮銀七千兩和稅規銀三千六百兩，合計一萬兩有餘。(註四) 山東巡撫衙門每年所收屬下規禮及羨餘銀達十一萬餘兩。(註五) 下屬為了供應上司和本身的需求，虧空正項或派累民間(尤其是後者)又成必然之勢。於是造成「私派倍於官征，雜項浮於正額」(註六)的現象。康熙四十年(1701)監察御史李發甲曾經感慨地說：「上司之誅求者衆，如之何民力有不竭，庫項有不虧也?!循良之州、縣，出於無奈，勢不能不派，慮其禍之及己也。在不肖之州、縣，從中射利，固樂於派，以貪緣鑽刺為才能，以媚逢迎為循卓，患得患失，無所不至，廉耻盡喪，官箴掃地。……所以督、撫杖有司之膽，有司藉督、撫之庇，公然私派，略無忌憚。……每歲民間正項錢糧一兩，有派至三兩、四兩、五兩、六兩、以至十四，是何名也?!」(註七) 當時需索、派累的情形，由此可見一斑。

最後還有一點，便是地方解送各項賦稅至京師，除正額以外，還有所謂部費、平

(註一) 欽定大清會典事例卷二四九及卷二五一。

(註二) 東華錄順治三十六，順治十八年正月丁巳；皇清名臣奏議卷二十一，康熙十八年浙江道監察御史金世鑑請復官俸以養廉疏；東華錄康熙八十四，康熙四十八年十一月丙子諭大學士等。

(註三) 硃批諭旨第一冊，雍正四年八月二十八日及雍正六年三月十七日署理江南江西總督印務都統范時經奏。

(註四) 硃批諭旨第六冊，雍正二年五月二十九日貴州巡撫毛文錫奏。

(註五) 硃批諭旨第九冊，雍正元年十一月二十二日山東巡撫黃炳奏。

(註六) 東華錄康熙七，康熙六年六月甲戌。

(註七) 皇清名臣奏議卷二十三，康熙四十年協理陝西道事福建道試監察御史李發甲澄清吏治嚴禁科派疏。

餘銀、飯食銀、……等附加輸納。據皇朝經世文編卷二十七朱■戶部平餘案略：「凡有解部錢糧，每千兩隨解餘平銀二十五兩，飯銀七兩。」部費似無定額，但是地方官奏銷錢糧時，「若無部費，雖當用之項，冊檔分明，亦以本內數字互異，或因銀數幾兩不符，往來駁詰，不准奏銷。一有部費，即糜費錢糧百萬，亦准奏銷。」(註一)因此產生「爲督、撫者……每因部費繁多，以致不能潔己」(註二)的情形。此外，如各省運解錢糧至京，必須若干盤費，即解費，尤其運解漕糧，南方運糧一石所需運費及公私盤剝，合計需費銀四、五兩，(註三)在在都使地方官吏不得不加派民間。

以上完全就財政制度本身來考察弊病產生的根源。更由於康熙帝寬大爲政，對於虧空、加派的官員往往採取十分寬容的態度，各種弊端便愈演愈烈。例如，康熙二十四年(1685)漕運總督徐旭齡條奏漕糧派索諸弊，九卿會議結果，認爲應將歷年派索官員指名題參，但康熙帝說：「此等弊端，相沿已久，必令指名題參，則後來督、撫難於條奏矣。可著該督、撫嚴加禁飭，務在遵行。」(註四) 康熙四十一年(1702)廣西巡撫蕭永藻奏參廣西原任布政使敦化新虧空米穀，認爲應令照數追賠，康熙帝却諭知大學士等：「虧空米穀，若照銀兩之例追賠，則爲官者甚難矣。……爾等酌議，嗣後虧空米穀，另行定例，於事方有裨益。」(註五) 康熙五十年(1711)他更向督、撫大吏諭示：「辦事當於大者體察，不可刻意苛求，寬則得衆。……兩淮鹽差官員送人禮物，朕非不知，亦不追求。……」(註六)當政者既如此寬大，不肖官員便無所忌憚，清正官員亦不願多事，於是政治上「因循推諉，習以成風。」(註七)財政上的弊竇也愈加厲害。

由此可見，在雍正朝以前，由於財政制度的內在缺點，加上外在的政治風氣不整肅，以致財政上產生嚴重的加派現象。所謂「今日之農，不苦於賦，而苦於賦外之賦；不苦於差，而苦於差外之差。……今日之商賈，不苦於關，而苦於關外之關；不

(註一) 上諭內閣，雍正元年正月十四日。

(註二) 東華錄康熙八十四，康熙四十八年五月乙未。

(註三) 皇清名臣奏議卷十九，康熙十一年掌江南道事山東道監察御史徐起請飭畿輔水利疏。

(註四) 東華錄康熙三十六，康熙二十四年九月乙酉。

(註五) 東華錄康熙七十，康熙四十一年十一月壬申。

(註六) 東華錄康熙八十七，康熙五十年三月庚寅。

(註七) 皇清名臣奏議卷十九，康熙十一年巡視西城湖廣道監察御史徐旭齡請飭臣工更新整刷疏。

苦於稅，而苦於稅外之稅。」(註一)正是當時的寫照。他方面又產生普遍的虧空現象，上自戶部，下至州、縣，虧蝕纍纍，不可勝數。

除了加派和虧空以外，當時財政上還有一大弊病，便是人民賦稅負擔很不平均。鹽課與關稅的課征，使窮人負擔重；加派的負擔，由於紳衿多與胥吏互通聲氣，又大部分落在平民身上。而使得貧富負擔最不公平的一個因素，莫過於丁銀。我國自古有力役之征，隨着貨幣經濟的發達，漸改為輸納貨幣以代差役，因此宋代有免役錢，明代有一條鞭法的施行。清代大致沿襲明代制度，規定人民按成丁人數或按田地輸納丁銀，(註二)以代力役。但是對於地方紳衿定有優免之例。(註三)又因編審人丁制度不健全，鄉紳豪強多與吏胥勾結，因而弊端百出。關於這些弊端，曾王孫在勘明沔縣丁銀宜隨糧行議中曾逐一列舉，他說：「丁差之法，二十上丁(按欽定大清會典事例卷一五七，為十六歲以上編入丁冊)，六十下丁，今則耄耋不下，強壯不上，其弊一；丁有死絕者開除，古之制也，今則素封之家多絕戶，窮簷之內有賠丁，其弊二；糧多者為富民，糧少者為貧民，今富者既多倖免，承差者俱屬窮黎，或逃或欠，下累里甲，上碍考成，其弊三。」(註四)此外，還有二點顯著的弊端：(1)「貧人轉賣田產，丁銀仍留本戶，以致拋累無休。」(註五)(2)「百姓將田畝詭寄紳衿貢監戶下，希圖避役。」(註六)總而言之，清初征課丁銀的結果，形成有田無丁(銀)，無田有丁(銀)，或田多丁(銀)少，田少丁(銀)多等負擔不公平的現象。因此，康熙二十九年(1690)山東巡撫佛倫說：「東省累民之事，第一賦役不均。」(註七)雍正元年(1723)直隸巡撫李維鈞說：「直屬丁銀，偏累窮民。」(註八)同年雲南巡撫楊名時也說：「今滇南閩省窮民，受丁差之苦累者十之六七。」(註九)足見此一不合理的現象普遍存在，各省皆然。

(註一) 皇朝經世文編卷二十八，康熙十九年給事中許承宣賦差關稅四弊疏。

(註二) 欽定大清會典事例卷一五七編審，康熙五十五年。

(註三) 東華錄康熙四十五，康熙二十九年六月癸酉：「紳衿等優免丁銀，原有定例。」

(註四) 皇朝經世文編卷三十。

(註五) 皇清名臣奏議卷二五，雍正元年巡撫雲南都察院右副都御史楊名時條陳地方事宜疏。

(註六) 東華錄康熙四十五，康熙二十九年六月癸酉。

(註七) 同上。

(註八) 硃批諭旨第五冊，雍正元年七月十二日直隸巡撫李維鈞奏。

(註九) 同註五。

四

雍正帝是一位果敢有爲的君主，他到四十五歲才踐帝位，這時思想成熟，識見亦廣，對於財政上種種積弊已有深切的瞭解，所以他即位以後，能够痛下針砭，實行大刀濶斧的改革。現在讓我們把他在位時的重要財政措施分別敘述於後。

(一) 整頓虧空、清查錢糧

前面已經說過，虧空的弊端到康熙末年已很嚴重。康熙帝就曾諭令戶部行文各省督、撫，要求他們貢獻具體的辦法，「使虧空之弊，永遠清理。」接着各方條奏甚多，主要爲嚴加稽查、隨征隨解；革職留任、責令賠補兩點。最後戶部定議：「應責成督、撫，如虧空未發之先，伊等不盡力防範，虧空已覺之後，伊等不竭力補苴，應將該督、撫嚴加議處，責令分賠完項。」(註一)像這樣一個空洞的辦法，在當時積弊已深，上下敷衍的情況下，各地方官只是把它視爲具文，自然不會產生什麼效果。

雍正帝即位後，便立刻進行整頓，限令各地虧空於三年內完補清楚。他在康熙六十一年十二月十三日(1723)所特頒的諭旨中說：「自古惟正之供，所以儲軍國之需。當治平無事之日，必使倉庫充足，斯可有備無患。皇考躬行節儉，裕國愛民，六十餘年以來，蠲租賜復，殆無虛日，休養生息之恩至矣。而近日道、府、州、縣虧空錢糧者正復不少。揆厥所由，或係上司勒索，或係自己侵漁，豈皆因公那用？皇考好生如天，不忍即正典刑；故伊等每恃寬容，毫無畏懼，恣意虧空，動輒盈千累萬。督、撫明知其弊，曲相容隱。及其萬難掩飾之時，又往往改侵欺爲那移，勒限追補，視爲故事，而全完者絕少，遷延數載，但存追比虛名，究竟全無着落。新任之人，上司逼受前任交盤，彼既畏大吏之勢，雖有虧空，不得不受；又因以啓效尤之心，遂借此挾制上司，不得不爲之隱諱，任意侵蝕。展轉相因，虧空愈甚，庫藏全虛。一旦地方或有急需，不能支應，關係匪淺。朕深悉此弊，本應卽行徹底清查，重加懲治。但念已成積習，姑從寬典。除陝西省外，限以三年，各省督、撫將所屬錢糧，嚴行稽查。凡有虧空，無論已經參出及未經參出者，三年之內務期如數補足，毋得苛派民間，毋得借端遮飾。如有限滿不完，定行從重治罪。三年完補之後，若再有虧空者，決不寬貸。」

(註一) 東華錄康熙一〇六，康熙五十九年七月庚午。

(註一)次年(即雍正元年, 1723)更規定,「嗣後虧空錢糧各官, 卽行革職, 著落伊身, 勒限追還。」(註二)他認為虧空官員, 革職之後, 如獲留任, 使他設法彌補虧空, 結果必致貽累百姓, 所以決不可予以留任。此外, 他更對各省督、撫、布政使諄諄告誡, 要他們革除此一積弊。到了雍正三年(1725), 他所規定的完補虧空三年期限卽將屆滿, 又下了一道很嚴厲的諭旨, 他說:「今化誨三年, ……倘仍然侵蝕, 恣意妄爲, 不惟國法難宥, 情理亦斷斷不容。自雍正四年以後, 凡遇虧空, 其實係侵欺者, 定行正法無赦。」(註三)次年(即雍正四年, 1726)因鑒於弊端已久, 各省錢糧未能清楚者尙多, 他便再限三年, 將完補期限寬展至雍正七年(1729)爲止, 嚴責各地督、撫, 實力奉行, 否則從重治罪。(註四)

以上所舉的僅僅是幾紙命令, 如果沒有具體的行動相配合, 在因循成習的環境下, 各級官吏自亦等閒視之。但是雍正帝決心整頓財政, 一方面三令五申, 革除弊端, 一方面更採取積極的行動, 推行他的改革措施。他首先注意到的, 便是作爲天下財賦總匯的戶部。當他還是親王的時候, 就知道戶部虧空甚巨, 卽位以後便命令他的弟弟怡親王允祥總理戶部三庫事務, 負責清查, 結果查出實在虧空二百五十餘萬兩。最初怡親王認為數額很大, 追補困難, 建議以戶部所收雜費, 逐年代完。但他覺得歷年經手官員任意侵漁, 怎能脫然事外? 於是諭令交與原來的戶部尙書孫渣齊辦理, 要孫氏查明經手官員, 量力派令完補。雍正帝原就責備孫氏, 管理戶部造成巨額虧空, 有虧職守。孫氏接辦此案後, 又「徇情庇護私人」, 以致追完之數甚少, 雍正帝便於二年(1724)十一月斷然作下列三點處置: (1) 孫渣齊革職; (2) 與此案有關人員名下應追銀兩, 照所派數目作速追完; (3) 其餘一百餘萬兩, 照怡親王所請, 由戶部逐年的雜項收入彌補。(註五)而且鑒於雍正八年(1730)孫渣齊免罪釋放之事實, 可知孫氏非但因此案而被革職, 且曾坐獄。由此可見, 雍正帝的凌厲作風。至於此案的虧空, 絕大

(註一) 上諭內閣, 康熙六十一年十二月十三日。

(註二) 欽定大清會典事例卷一七五究追虧空, 雍正元年諭。

(註三) 上諭內閣, 雍正三年二月二十七日。

(註四) 上諭內閣, 雍正四年八月初四日。

(註五) 東華錄雍正一, 康熙六十一年十二月丙寅; 同書雍正五, 雍正二年十一月癸丑; 同書雍正十六, 雍正八年二月乙未。

部分是由餘平銀彌補的。原來各省解京錢糧，除正額以外，尚有所謂部費、餘平銀、飯食銀，以及其他名色等雜費的輸納，已見前述。雍正帝即位以後，除了餘平銀、飯食銀外，其他雜費概行禁革。爲了彌補戶部虧空，怡親王奏准以餘平銀和飯食銀陸續完補，餘平銀較前略爲加重，其數額據載爲「每千兩隨解餘平銀二十五兩，飯銀七兩。」（見前）到雍正八年春，這筆虧空已經將次補足，雍正帝便下令將孫渣齊免罪釋放，各官員名下應追未完銀兩也一律免追。這年冬天虧空欸項已全部完補，他更下令規定，此後各省解部餘平銀減去一半，即正額錢糧每千兩只加解餘平銀十二兩五錢。（註一）因此，雍正帝在八年之間，一方面將戶部歷來累積的巨額虧空彌補清楚；他方面又革除各項雜費，削減餘平銀，大大地減輕了各省解京錢糧的額外負擔。可見他實施改革的成效。而他處理此案所表現的嚴厲作風，對於整肅官常、剔除痼習，尤具有莫大的示儆作用。

其次，讓我們看看他如何整頓全國各省虧空和積欠的錢糧？筆者就上諭內閣、東華錄、誅批諭旨等有關文獻觀察結果，覺得雍正帝所採的處理方法大致是這樣的：首先派員或飭令清查錢糧；清查後發覺虧空，則虧空官員視情節輕重予以免職或革職查辦；虧空之項分有著、無著兩種，前者指虧空銀兩經查明應由誰負責，責任既明，有關官員自不能逍遙事外，這種虧空均限期責令賠補，後者指責任不明或年久無可著追之虧空，大都以各地正額錢糧所附加的耗羨銀兩彌補。至於各地積欠錢糧屬於民欠部分，則寬限分年帶征，或予以蠲免。茲就當時重要事實列述於後：

（1）直隸等省虧空案：康熙末年，直隸巡撫趙弘燮虧空庫項約四十萬兩。後趙氏病故，朝廷命其姪趙之垣署理巡撫。雍正帝即位後，將趙之垣解任，令其回原籍（陝西）清理趙弘燮家產，以完虧項。（註二）至雍正三年（1725），趙之垣控訴「（川、陝總督）年羹堯將清理伊叔趙弘燮虧空銀四十萬兩侵欺入己。」（註三）這一虧空追補案便牽入年羹堯案中。但是後來年氏的九十二大罪中，並未列有此項侵欺銀兩，只有一項

（註一）東華錄雍正十六，雍正八年二月乙未；同書雍正十七，雍正八年十一月戊子；皇朝經世文編卷二十七，朱戶部平餘案略。

（註二）東華錄雍正二，雍正元年四月甲子；同書雍正三，雍正元年七月戊子：「趙弘燮虧空庫銀三、四十萬兩。」

（註三）東華錄雍正七，雍正三年七月辛亥。

爲：「受趙之垣金珠等物，值銀二十萬兩。」(註一)兩者顯然不是同一回事。年氏被誅後，此案虧空便沒有再追究下去。但是，在另一方面，李維鈞繼趙之垣爲直隸巡撫後，查出趙弘燮任內通省虧空共四十一萬三千餘兩，即設法以通省耗羨銀兩來彌補，計自雍正元年(1723)九月起至二年(1724)六月止，已完補銀二十萬兩，並預計至雍正三年(1725)奏銀時可以清完。(註二)

除此以外，雍正帝對於各地倉儲也很重視。雍正元年(1723)曾「特頒諭旨，令各省州、縣於三年之內將所虧倉穀悉行買補，務期足數，違者重治其罪。」(註三)此後又屢降諭旨，令各地督、撫嚴飭州、縣及時買補。雍正三年(1725)冬，直隸發生水災，發倉賑濟，發覺虧空甚多。(註四)次年(1726)經派鄂爾奇、繆沅前往清查結果，發現各州、縣官多有藉借糶倉穀以掩飾虧空的弊端，雍正帝便實行大刀濶斧的改革：第一，將巧稱倉穀出借各官，全部解任，並親自選定候補人員，前往接替。第二，各州、縣借出之穀，命令解任官員自行催還，以一年爲限；限內全完者，即另補官職；逾限不完者，照那移虧空之例治罪。(註五)這樣一來，貪劣官員便無所施其技，接任官員以前車可鑒，也不敢再陷故轍，因而「倉穀漸次清楚」。(註六)此後雍正帝整頓江西和福建二省的倉穀虧欠，也採取同樣的辦法。不特如此，福建巡撫毛文銓因此而遭免職，江西巡撫裴率度、布政使陳安策更因此受到革職查辦的處分。(註七)由此我們不難想見，他即位以後整頓虧空的決心，以及他所採此種措施之效果。

(2) 山西、河南、山東三省虧空案：山西一省，虧空甚巨。康熙末期，蘇克濟巡撫任內虧空侵蝕銀至四百萬兩之多。(註八)雍正元年(1723)諾岷被任爲該省巡撫，他到任後立刻作全面的整頓。在人事方面，參革虧空甚著的州、縣官，其餘州、縣官

(註一) 東華錄雍正七，雍正三年十二月甲戌。

(註二) 硃批諭旨第五冊，雍正元年五月初六日直隸巡撫李維鈞奏；同書同冊，雍正二年八月初六日李氏奏。

(註三) 東華錄雍正十，雍正五年正月乙巳。

(註四) 上諭內閣，雍正三年十二月二十五日。

(註五) 上諭內閣，雍正四年七月十五日。

(註六) 東華錄雍正十，雍正五年六月辛卯。

(註七) 東華錄雍正九，雍正四年十一月乙卯；同書雍正十，雍正五年正月乙巳；同書同卷，雍正五年五月己卯；同書同卷，雍正五年六月辛卯。

(註八) 上諭內閣，雍正五年八月十三日。

通行互調，使其互察倉庫盈虛情況，又另請求中央選派賢能官員至山西補用。在虧空追補方面，除勒令虧空的離任官員賠補外，於雍正二年奏請將通省耗羨銀提解布政司庫，以其中二十萬兩留補無著虧空，其餘作為各官養廉銀及地方公用之需。（實際上已於雍正元年開始實施）經他這樣實心整頓，二年之後，山西數十年來未清之積案漸漸就緒，財政秩序亦漸步入正軌。尤其提解耗羨之法，公私裨益，隨後其他各省亦紛紛採行。（註一）

至於河南、山東二省虧空追補情形，大致與山西相似。河南省自雍正元年(1723) 石文焯任巡撫後，着手清理，發現歷年截留漕糧甚多，而實在存倉無幾，於是分別參追，著落前任巡撫楊宗義等賠補。（註二）到雍正三年(1725)二月，只有銀六萬七百八十八兩零，倉穀三萬八千六百六十九石零，還沒有彌補。查河南步山西之後，於雍正二年(1724)實施耗羨歸公，計除酌給各官養廉及各項公用外，每年尚餘耗銀十五、六萬兩，可作為彌補虧空之用；至此時(三年二月)司庫所存耗銀已有一十四萬一千一百六十八兩零。而前項尚未彌補的銀、米，或因虧空各官已無產可追，或已身故，事實上已成無可著追之項，因此巡撫田文鏡奏准以現存司庫耗銀彌補，虧空各案就此清結。（註三）

山東司庫虧空，在康熙末年已經查出，計共銀六十三萬餘兩，且已由原任巡撫李樹德完補過二十三萬七千餘兩，（註四）雍正元年(1723)五月，又完補銀二十五萬一千餘兩，尚有十四萬九千餘兩未完，雍正帝嚴諭將原任巡撫李樹德和原任布政使王用霖的親近家屬發往山東，飭令清完庫帑。（註五）此外，各州、縣錢糧亦多虧空，計自康熙四十八年(1709)起至六十一年(1722)止共虧空地丁銀六十餘萬兩，倉穀九十餘萬石。雍正帝飭巡撫黃炳「竭力督令補苴」。（註六）至雍正二年(1724)六月陳世倌接任山

（註一）清史稿列傳八十一，諸岷；上諭內閣，雍正五年九月十五日。

（註二）硃批諭旨第十一冊，雍正元年六月二十日河南巡撫石文焯奏。

（註三）硃批諭旨第十一冊，雍正二年三月初三日河南巡撫石文焯奏；同書第二十九冊，雍正三年二月二十四日河南巡撫田文鏡奏請補各案虧空以裕國帑事。

（註四）硃批諭旨第九冊，康熙六十一年十二月初四日護理山東巡撫印務按察使黃炳奏。

（註五）硃批諭旨第九冊，雍正元年五月二十四日山東巡撫黃炳奏，以及硃批。

（註六）同上。

東巡撫後，清查虧空實數爲五十萬五千八十九兩零，經與布政使及各府知府會議，議定自通省耗羨銀兩中每年以二十萬兩彌補虧空，預計三年內可以全完。(註一)事實上，在雍正五年(1727)以前塞楞額署理山東巡撫任內，便已彌補清楚。這一年，雍正帝曾說：「河南、山西拖欠不下數百萬，一得田文鏡、諾岷，盡已完楚。山東虧缺，塞楞額一到，亦俱清晰。」(註二)可見自雍正帝即位後，五年之間便已將這三省累積的虧空一一清理。

(3) 江南積欠案：除了官吏虧空庫銀及倉穀外，各省錢糧積欠也所在多有。當時天下財賦，以江南最爲重要，然而江南歷年積欠的錢糧也最多。雍正帝即位以後，對於各省人民遠年舊欠錢糧多予蠲免，如雍正元年(1723)三月二十二日，頒諭蠲免陝西省康熙六十年(1721)以前人民未完銀、米，(但借給種籽的民欠，分年帶征)，雍正二年(1724)六月七日，令戶部將江寧、安徽、福建、陝西四省康熙五十年(1711)以前舊欠銀、米等項察明豁免。(註三)雍正三年(1725)朝廷任命張楷爲江蘇巡撫，並令清查錢糧，經查出江蘇通省自康熙五十一年(1712)起至雍正元年(1723)止共積欠錢糧八百八十一萬兩有零，當時江蘇全省每年額征銀三百五十三萬兩有零，加上舊欠共達一千二百三十四萬兩之多。張氏認爲這樣龐大的數額勢難一次征完，於是奏請除當年錢糧全完外，舊欠分作十年帶征，自雍正四年(1726)起每年帶征一分；但嘉定一縣，積欠達一百四十餘萬兩，爲數特多，均作十五年分征；又上海、崑山、常熟、華亭、宜興、吳江、武進、婁縣、長洲等九縣積欠達四十萬兩至六十餘萬兩不等，均作十二年分征。張氏這種建議，爲雍正帝所批准。(註四)但實行數年，成績不佳。繼任巡撫陳時夏建議，以舊欠之糧均派於新糧戶內，分年征收，以抵補積欠；然而雍正帝認爲「舊欠自有本人，即非本人，亦自另有著落，舍此不追，而均派新糧，是刁民因積欠而得利，良民因先輸而倍征，從此人人效尤，誰復輸供正賦？」因而不允其請。同時，他又認爲這種巨額積欠，民欠者固然多，而爲官員侵漁及胥役中飽者亦必不少，

(註一) 硃批諭旨第九冊，雍正二年九月初四日山東巡撫陳世倌奏。

(註二) 硃批諭旨第十五冊，雍正五年五月二十六日蘇州布政使張坦麟奏摺後硃批。

(註三) 上諭內閣，雍正元年三月二十二日，同書雍正二年六月七日。

(註四) 硃批諭旨第十二冊，雍正三年九月初五日江蘇巡撫張楷奏。

所以非徹底清查一番不可。(註一)雍正六年(1728)八月，朝廷命尹繼善署理江蘇巡撫，(註二)負責清查積欠錢糧。雍正帝以為此事煩重，非一人心力所能辦理，同年年底特派戶部侍郎王璣、刑部侍郎彭維新前往江蘇，會同尹氏及巡察御史伊拉齊、布政使趙向奎總理清查事宜，並分別派大員及候補人員至所屬各府、州、縣，任分查之責。(註三)為便利清厘，他又命令將蘇州所屬歷年帶征地丁錢糧一概暫停征比。(註四)經過這樣大規模清查的結果，查明自康熙五十一年(1712)起至雍正四年(1726)止，通計各屬積欠共一千一十一萬六千三百兩零，其中侵蝕包攬者共四百七十二萬六千三百兩零，實在民欠者五百三十九萬兩零。對於此一巨額積欠，一時自然不能併征。朝廷幾經斟酌，決定自雍正十年(1732)起，將侵蝕包攬之項分作十年帶征，實在民欠之項分作二十年帶征；而且規定如能在本年帶征額數外多完若干，次年錢糧即照多完之數豁免若干，以鼓勵清完積欠。但是官吏侵蝕之項，務於本人名下著追，不得株連他人；民欠之項，均按各戶花名完納，不得波及兄弟親戚。如奉行不善，嚴加議處。(註五)經過這一番整理之後，作為全國財賦重心的江南，多少年來錢糧混淆不清的積弊才得改觀。

雍正帝整頓虧空，以及清厘積欠，當然不以這幾省為限。此外，如整頓內務府虧空；雍正六年(1728)特任田文鏡為河東總督，整理清查山東錢糧；又特派湖廣總督邁柱清查湖廣錢糧等，(註六)都可見他整頓財政的決心。以上所舉，不過為其犖犖大者而已。

(二) 耗羨歸公、禁革陋規

耗羨一詞，我們在前面曾經屢次提到，現在不妨加以解釋。清代沿襲明制，貨幣雖銀、錢並用，但政府征收賦稅，除實物以外，規定納稅人以銀繳納。人民納稅額多

(註一) 東華錄雍正十四，雍正六年十一月丙子；同書雍正十五，雍正七年二月癸未；清史稿列傳八十一，陳時夏。

(註二) 東華錄雍正十三，雍正六年八月甲申。

(註三) 上諭內閣，雍正六年十二月二十四日。

(註四) 東華錄雍正十三，雍正六年十一月丙子。

(註五) 上諭內閣，雍正十年二月初二日。

(註六) 上諭內閣，雍正五年六月十九日；同書雍正六年九月二十九日。

寡不一，銀多畸零散碎，負責征收賦稅的州、縣官員，為便於統計及運送，均將這些散碎銀兩鎔鑄成重量與形式一定之物，叫做錠。銷鎔成錠的時候，不免有所折耗，所以州、縣征收錢糧，也就要在正額以外加征一點，以補折耗之額，這種附加征收的部分，便稱為耗羨，或稱為火耗。既然只是補折耗之額，可見當初為數必微；但是，有如前面所說，清初以來，由於財政制度本身的不健全，以致產生稅輕耗重的情形。同時，由於官吏薪俸微薄，陋規盛行。州、縣官吏要向上司餽送規禮，只有取之於火耗。這樣一來，一方面州、縣有所藉口而加征火耗，以肆其貪婪之心，他方面上司既受屬官規禮，便不能禁止他們的貪墨行為，甚至形成以餽送之多寡來定屬官優劣的現象，其敗壞官常、苦累百姓的情形是可想而知的，所以擺在雍正帝眼前的客觀局面，實在已到了非改革不可的地步。雍正二年(1724)山西巡撫諾岷奏請火耗歸公，即將原由各州、縣所附加征收和支配的耗羨銀兩，完全解交省布政司庫，改由省行政當局統籌支配，主要為分給全省大小官吏養廉，以及彌補以往的無著虧空。(註一)這一建議，最初為中央內閣所反對。山西布政使高成齡於是據理力爭，將內閣條奏一一反駁。首先，他指出陋規的弊害，以及將羨耗分給各官養廉之必要。他在奏摺中說：「直省錢糧，正供之外，向有耗羨，雖多寡不同，皆係州、縣入己；但百姓既已奉公，即屬朝廷之財賦。……今如(內閣)條奏所云，竟以耗羨為州、縣應得之物，上司不宜提解。殊不知耗羨與節禮，原屬相因，上司不提解耗羨，屬官必呈送節禮；夫下屬既送節禮，以取悅上司，則有所恃，而生其挾制，必至肆行無忌，上司即有所聞，亦碍於情面，徇隱不言，損名節、敗官常、腴民膏、虧國帑，實由於此。若禁止餽遺，一概不許收受，其不肖上司，必將尋隙勒索，別生事端，恣其無饜之求；即有淡薄自甘者，思欲屏絕餽遺，而上司衙門，別無養廉，枵腹辦事，勢實難行。故臣愚以為，州、縣耗羨銀兩，自當提解司庫，聽憑大吏酌量分給，均得養廉，洵天理人情之至也。……又謂公取分撥，非大臣鼓勵屬員之道。殊不知上司即清慎禔躬，亦必有請幕賓、養家口之費，與其暗收餽遺，常懷貪黷之懼，何如明分養廉，共拜聖主之賜；且既不受餽遺，則亦無所瞻徇，廉者薦之，貪者劾之，未必非砥礪廉隅之道也。」(註二)其次，他

(註一) 清史稿列傳八十一，諾岷。

(註二) 硃批諭旨第十三冊，雍正二年六月初八日山西布政使高成齡奏。

說明耗羨歸公可以加強省的財政地位，以及減輕人民負擔。他說：「耗羨提解於上，則通省遇有不得已之公費，即可支應，而不分派州、縣。上司既不分派，則州、縣無由借端科索里甲，是提解耗羨，亦可禁絕私派，豈非因時制宜之要務乎？……如山西一省，現將州、縣火耗，逐一詳查酌減，較之昔日已減大半。……今既固封糧櫃，又較定分數，州、縣不能入己，誰肯多征？是提解耗羨，即禁止濫加，亦撫字之一法也。」^(註一)最後，他反駁以存公耗羨彌補虧空會產生假捏虧空的弊病，他說：「今撫臣諾岷將每年存貯耗羨銀二十萬兩，留補無著虧空之處，先經奏明。一遇虧空之員，即照例參革離任，先於任所、原籍搜查衣物產業，令其自行賠補。如果家產盡絕，逾限不完，將本犯正法之後，方以留貯耗銀補其虧項，仍將補過某人虧空銀兩數目，造冊題報，既無絲毫假借，又無分厘指染，何至有假捏虧空，希圖幫銀，如從前之弊竇乎？」^(註二)因此，他極力籲請朝廷，命令各省「將通省一年所得耗銀，約計數目，先行奏明，歲底將發給養廉、支應公費、留補虧空若干之處，一一具摺陳奏。」^(註三)

雍正帝看了高氏奏摺後，批交總理事務王大臣會同九卿、詹事、科道等朝廷官員議奏。他們會議結果，建議數點：(1)各省征收耗羨，應酌定分數(即征收錢糧，除正額之外，附加百分之幾，應酌予規定)；(2)如實行提解耗羨，則各州、縣應得之數，聽其如數扣存，不必解而復撥；(3)照高成齡所奏辦法，先在山西省試行。但是他對於這幾點建議都不以為然。第一，他覺得征收火耗，原為一時權宜之計，將來財政充裕之後，應予減輕，以至於完全取消。如果酌定分數，將來竟成定額，必致有增無減。第二，州、縣如果將應得之數扣存不解，難免要發生「額外加增，私行巧取，浮於應得之數，累及小民」的弊端。第三，他認為天下事惟有可行與不可行兩端，如以為可行，則可通行於天下，如以為不可行，便也不當試行於山西。那末，他究竟如何決擇呢？事實上，他深感陋規積弊，必須予以剔除。而且他曾說：「與其州、縣存火耗以養上司，何如上司撥火耗以養州、縣乎？」可見他是贊同提解火耗的主張的。然而他又以為「火耗原非應有之項，……非可以公言也。」因而覺得朝廷不便對此作

(註一) 硃批諭旨第十三冊，雍正二年六月初八日山西布政使高成齡奏。

(註二) 同上。

(註三) 同上。

一種公開而積極的措施。所以，他最後作了一個頗具彈性的決定：「各省能行者，聽其舉行；不行者，亦不必強。」(註一)

提解耗羨的辦法，中央雖然沒有通令全國各省一體實行，但是由於耗羨歸公對於省財政具有莫大的作用，可以一舉而解決官吏養廉、地方公務費用，以及彌補虧空等數項問題，所以自山西開始實施以後，直隸、河南、山東接着採行，隨着其他各省也紛紛仿效施行。茲將各省實施情形列表於後(廣西、雲南二省的有關資料，筆者尚未找到)。不過表中所列舉的，僅為大致情形。尤其耗羨收入額，有些是估計的數字；而且由於正額錢糧每年不能全部征完，所以附加的耗羨也隨着實征錢糧而發生或多或少的變動。就是耗羨附加成數，也不是完全不變，如山西耗羨最初實行時以加二(20%)為率，到雍正四年(1726)減至加一三(即13%)。(註二)然而無論如何，各省都已先後實行耗羨歸公，則為當時財政上一件重要的事實。

表一、清雍正時期(1723—35)各省耗羨歸公之實施

省別	開始實施年代	耗羨附加成數(%)	每年耗羨收入額(銀兩)	耗羨的分配(銀兩)				資料來源
				養廉	公用	彌補虧空	其他	
直隸	雍正二年(1724)	約11%	230,271	110,271	50,000	60,000		硃批諭旨第五冊，頁三六。
山東	〃	18%	540,000	200,000	140,000	200,000		硃批諭旨第九冊，頁五四。
河南	〃	11-17%	400,000	245,000 (包括公用)		155,000		硃批諭旨第十一冊，頁六七；同書第三十二冊，頁六〇。
山西	雍正元年(1723)	20%	500,000	300,000 (包括公用)		200,000		硃批諭旨第十三冊，頁八一至八二。
江蘇	雍正六年(1728)	約10%	341,900	184,300	121,300		餘36,000以上	硃批諭旨第七冊，頁七七。
安徽	雍正七年(1729)	10%	198,273	198,273 (包括公用)				硃批諭旨第三十七冊，頁七七。
江西	雍正五年(1727)	10%	150,000	80%	20%			硃批諭旨第五十三冊，頁六四至六五；同書第七冊，頁十三。

(註一) 上諭內閣，雍正二年七月初六日。

(註二) 硃批諭旨第二冊，雍正四年十月初四日總督管理山西巡撫事務伊都立奏。

清雍正時期(1723—35)的財政改革

浙江	雍正六年 (1728)	10%以下	140,000	240,000 (包括公用， 不足十萬兩， 撥正額錢糧補足)		硃批諭旨第三十五冊，頁三五；同書第二十二冊，頁四二；同書第四十一冊，頁十七至十八；上諭內閣，雍正五年十月二十七日。
福建		14%	169,200	135,259 (其中由稅課贏餘及官莊歸公銀撥補銀 42,059兩)	74,700	硃批諭旨第二十二冊，頁十五；上諭內閣，雍正七年七月二十八日。
湖北		10%	111,839	70%	30%	硃批諭旨第五十四冊，頁三三；同書第五十七冊，頁十一至十一。
湖南		10%	117,952	70%	30%	硃批諭旨第十七冊，頁八九。
四川		30%				硃批諭旨第二十六冊，頁十，硃批。
廣東		13-14%	159,000	約140,000 (其中由契稅溢羨銀撥補四萬餘兩)	65,000	硃批諭旨第四冊，頁六九至七〇；上諭內閣雍正七年十二月十七日。
貴州	雍正三年 (1725)	15-20%	10,792	52,300 (其中 48,416兩由稅銀贏餘等項撥補)	4,818	餘2,090 硃批諭旨第四冊，頁十八，及頁二五至二六。
甘肅	雍正三年 (1725)以前	15-20%	40,000餘兩 糧63,000石	約66,000兩 糧35,480石 (其中稅規撥補約24,000兩)	糧 27,000餘石	硃批諭旨第三十五冊，頁三五；同書第十一冊，頁九七。
奉天		10%	3,459	50% (各州縣養廉及公用) 50% (府尹等衙門各官養廉)		硃批諭旨第三十六冊，頁四五。
陝西		20%				硃批諭旨第十六冊，頁九三。

上表所列，為各省耗羨分配概況。此外，耗羨歸公後，大小官員的養廉銀究竟有多少？當亦為我們所要知道的。茲以河南、貴州、湖南三省為例，將各官員養廉銀數額列為一表如下：

表二、清雍正時期河南、湖南、貴州三省官員養廉銀

省 別		河 南	湖 南	貴 州
官 職				
巡撫		銀 30,000兩	(不詳)	銀 8,500兩
布政使		24,000兩	銀 9,000兩	4,500兩
按察使		10,000兩	7,000兩	3,000兩
學 臣		4,000兩		2,000兩

糧道		4,000兩	2,000兩
巡道			1,800兩
各道、府	3,000—10,000兩	1,700—2,500兩	800—1,300兩
同知、通判	600—1,000兩		300—500兩
各州、縣	600—2,000兩	600—1,300兩	400—700兩
資料來源	殊批諭旨第十一冊，頁六七。	同書第十七冊，頁八九。	同書第四冊，頁二五至二六。

從以上二個表觀察，我們可將雍正時期各省耗羨歸公的實施情形歸納成以下四點：(1)各省耗羨附加成數，大致在加一至加二之間，其中只有浙江低於加一，四川高達加三；(2)各省歸公的耗羨銀兩，主要用於添給各官員日用及辦公之費，即為養廉銀，其次充地方公事之用及彌補虧空；(3)若干省分，地丁錢糧有限，耗羨無多，不足支應，則以其他稅課盈餘或正額錢糧來補充養廉及公事之費；(4)各官養廉銀數額因地而異，可是都比他原來的薪俸多得很多。

明瞭了耗羨歸公的實施情形以後，接着讓我們看看究竟產生什麼效果？首先，最為顯著的一點，便是陋規的革除。因為以往陋規所以盛行，是由於官吏薪俸給微薄，不足支應其日常應有的用度，以致即使清正自持的人，也不得不接受下屬餽送。但是自從各省實施提解耗羨、議定官吏養廉之後，因養廉銀數額遠比薪俸為多，足敷生活及辦公之用，陋規便沒有繼續存在的理由了，於是各省陋規次第裁革，或歸公而成為官吏養廉銀的一部分。例如，雍正二年(1724)河南巡撫石文焯奏稱，所有司、道規例及府、州、縣節禮，俱已革除；三年(1725)山東巡撫陳世倌奏稱，所有糧道、驛道、鹽道規禮，均令停送，並未收受；五年(1727)署湖廣總督福敏奏稱，一切陋規盡已革除，僅留武昌廠稅及鹽商小禮銀二項，經前任總督留為養廉之用；六年(1728)陝西、甘肅布政使孔毓璞奏稱，相沿稅規立即屏絕，僅留州、縣錢糧平規四千餘兩，作為養廉；……。(註一)在另一方面，雍正帝早就對於陋規的積弊知道得很清楚，在朝廷討論耗羨歸公時，他曾說：「此（陋規）從來之積弊，所當剔除者也。」(註二)可見他早

(註一) 殊批諭旨第十一冊，雍正二年正月二十二日石文焯奏；同書第九冊，雍正三年五月二十日陳世倌奏；同書第十冊，雍正五年三月十六日福敏奏；同書第三十五冊，雍正六年二月二十七日孔毓璞奏。

(註二) 上諭內閣，雍正二年七月初六日。

就立意要將它革除。官吏既給養廉，他便斷然不容許它繼續存在。他希望養廉辦法普遍實行，有的省分，耗羨收入無多，不敷官吏養廉所需，他寧願撥稅課贏餘甚至正額錢糧來補足。(見表一)六年(1728)七月，更頒一諭旨，一面命令各省，如有尚未分給養廉之員，應即商酌辦理，一面嚴飭禁革陋規。他說：「自朕即位以來，嚴飭官方禁止私賄，又恐督、撫等官用度不敷，暗中取巧，是以給與養廉之項，俾其公私有賴，俯仰從容，庶可永杜苞苴，以為澄清吏治之本。……焉有朝廷既給養廉，而仍收受屬員陋規之理？……在地方官，薪水之資，自不可缺。但於屬員之手，接受節禮陋規，則斷乎不可。目今各省內或尚有未分給養廉之員，著各督、撫悉心商酌，一面辦理，一面奏聞。寧可以州、縣應出之項，解至藩庫，從公發給，而不可使其自相授受，廢公議而徇私交，留禮儀交際之名，而長貪婪賄賂之弊也。倘再有私收規禮者，將該員置之重典，其該管之督、撫，亦從重治罪。」^(註一)在這個命令頒發以後，便有二個地方大員被處重刑。同年十二月二十日，「刑部等衙門奏，原任山東巡撫黃炳等，濫收屬員規禮，分別治罪。……奉上諭，黃炳依擬應斬，……著監候，秋後處決。」^(註二)次年(1729)七月四日，「上諭，塞楞額(原任山東巡撫)……負恩之處甚多，既不能禁約屬員，革除陋規，又復縱令家人，索取門包。……山東巡撫朕每年給與數萬金養廉之資，原以供其合家上下衣食之用，使之寬然有餘，自不纖悉取索於屬下。今塞楞額於養廉之外，仍復收受門包。……著將塞楞額仍擬絞，監候。其所得養廉，悉行追出。」^(註三)所以，由耗羨歸公而議定養廉，由議定養廉而禁革陋規，原有其必然之勢；再加上雍正帝這種嚴峻的作風，使全國大小官員知所警惕，數十年來的積弊從此廓清，各省財政也從此步入正軌。

其次，從前各省辦理地方公務，往往「無項可動，上下共相捐應，官、民並受其累。」^(註四)自耗羨歸公以後，由於有一部分劃為公用之款，所以一切公事，都可動耗羨銀兩辦理，「既不捐於官，又不派及於民，……上下各足，彼此相安。」^(註五)

(註一) 上諭內閣，雍正六年七月二十六日。

(註二) 上諭內閣，雍正六年十二月二十日。

(註三) 上諭內閣，雍正七年七月初四日。塞楞額後獲釋，乾隆元年起用，十三年以違制賜自盡。見清史稿列傳一二五，塞楞額。

(註四) 東華錄雍正二十六，雍正十三年六月乙亥。

(註五) 硃批諭旨第三十一冊，雍正六年七月十一日河東總督田文鏡奏。

再次，自耗羨提解之後，各省原來的虧空已逐漸彌補，這種情形筆者已在前面說明。各地方虧空一經彌補，財政上混淆不清的現象也隨着消失。不但如此，有些省分非但從此無虧空現象，而且歷年耗羨銀兩除本地公事支用外，還有剩餘，如河南、山東二省到雍正十一年(1733)存庫的耗銀就各有七十多萬兩之多。(註一)這和以前虧空纍纍的情形比較起來，真不知相去幾何？

最後，耗羨歸公實施結果，減輕了人民負擔。如前所述，地方公事用項，不致再派累民間，人民負擔自然減輕不少。又耗羨歸公之後，各省附加成數均有限額，如前所述，大致在加一至加二之間，但是在從前，陝西火耗，每兩有加至二、三錢至四、五錢的，山西各州、縣火耗，每兩有加至三、四錢的，山東所收錢糧，火耗自加二五至加三不等，湖南加耗，每兩加至一錢、二錢、三錢不等。(註二)我們只要將這些數字和表一中的相應數字比較一下，便會立刻發覺，自從提解耗羨實施以後，人民的負擔是大大地減輕了。

現在筆者更進一步將當時各地實施耗羨歸公以後的情形列舉數則，以作為以上幾點說明的補充及佐證：

(1) 河南的情形：河東總督田文鏡曾將耗羨歸公實施前後的情況作了一個比較。他說：「查耗羨未歸公之時，原係各州、縣所得。上司因其得有耗羨，於餽送節禮之外，恣意勒索，藉名派捐，不但州、縣分文不得入已，往往所入不敷所出，遂至虧空正項，糶賣倉穀，無所不至。及至地方一有公務，仍派里民，小民受累，此耗羨未歸公之情弊也。自耗羨歸公之後，各上司俱得有足用養廉，不敢向州、縣勒索派捐，各州、縣亦俱得有足用養廉，反得實在歸己，日用既足，又不致虧動正額錢糧、倉穀。至於一切公事……動司庫耗羨辦理，既不取捐於官，又不派及於民，數年以來民間竟不知有派款一事，上下各足，彼此相安，此耗羨歸公之成效也。」(註三)

(2) 山西的情形：雍正帝對於提倡耗羨歸公的山西巡撫諾岷曾一再嘉獎，雍正五年(1727)他說：「向來山西虧空甚多，國帑久虛，不能彌補。……諾岷蒞任後，將

(註一) 東華錄雍正二十三，雍正十一年八月甲寅；上諭內閣，雍正十一年六月初十日。

(註二) 東華錄康熙一一〇，康熙六十一年九月戊子；同書康熙三十五，康熙二十四年六月辛卯；硃批諭旨第九冊，雍正元年七月初十日山東巡撫黃炳奏；東華錄康熙九十六，康熙五十四年十一月庚子。

(註三) 硃批諭旨第三十一冊，雍正六年七月十一日河東總督田文鏡奏。

虧空人員盡行參革，酌定以公完公之法，將州、縣火耗重者，嚴行裁汰，酌中量留耗羨，抵補無著之虧空，不使累及民間，而官員亦免承迫不力之參罰；又恐官員無以養廉，復酌撥以爲日用之資；凡地方公務所需，亦皆取給於此，上不誤公，下不累民，此實通權達變盡善至公之良策也。……諾岷在任二年，……將山西數十年來未清之積案，經理年餘，即漸漸就緒。」^(註一)

(3) 一般情形：乾隆七年(1742)檢討耗羨歸公時，朝中官員及各省督、撫絕大多數都覺得羨歸公，法制盡善，不宜更易。如大學士鄂爾泰、刑部侍郎錢陳羣、湖廣總督孫家淦等認爲：「耗羨之制，行之已久，征收有定，官吏不敢多取，計已定之數，與未定以前相較，尚不逮其半，是迹近加賦，而實減征也。且火耗歸公，一切陋習，悉皆革除，上官無勒索之弊，州、縣無科派之端，小民無重耗之累，法良意美，可以垂諸久遠。」因此乾隆帝特頒諭旨，命令耗羨歸公辦法繼續施行。^(註二)

(三) 丁銀攤入地糧的實施

雍正時期財政上第三件值得注意的設施，應該算是丁銀攤入地糧的實施。丁銀的意義，以及征收丁銀所形成的負擔不均及征收困難的情形，筆者在前面已有所敘述。實際上丁銀攤征在康熙末期已在四川、廣東等地開始實施，不過到雍正年間才形成一普遍的運動。這一運動的發動者是當時的直隸巡撫李維鈞。雍正元年(1723)他向皇帝奏稱：「直屬丁銀，偏累窮民，若攤入田糧內，實與貧民有益。……但有力之家，皆非所樂，或有阻遏其請者。況部中止知成例，不肯變通，必議不准。仰祈皇上乾斷，允臣所請，則無地貧民，永戴皇仁，而州、縣征收，亦自此較易。臣爲縣令、州牧時，確知其弊，曾在山東、江西、四川行之皆善，故敢剴切題請。若推之他省，則利民無窮。」^(註三)同年雲南巡撫楊名時起而響應，並稱：「滇南閭閻窮民，受丁差之苦累者十之六七，更甚于直隸。……請將通省民丁額征丁銀，攤入田糧完納，……均其偏累。」^(註四)次年(1724) 山西布政使高成齡亦提出呼籲，他說：「竊惟國家正供，首重地丁錢糧。地糧則計畝征收，丁銀則按戶完納。但地畝之生息有常，而戶

(註一) 上諭內閣，雍正五年九月十五日。

(註二) 東華續錄乾隆十六，乾隆七年十一月乙丑；清史稿食貨志二。

(註三) 硃批諭旨第五冊，雍正元年七月十二日直隸巡撫李維鈞奏。

(註四) 皇清名臣奏議卷二五，雍正元年雲南巡撫楊名時條陳地方事宜疏。

口之貧富不等，所以地糧易納，丁銀難征。況富室田連阡陌，竟少丁差，貧民無地立錫，反多徭役，以致丁倒累戶，戶倒累甲，甲倒累里。晉省俗例，相沿已久，在民則有苦樂不均之歎，在官則有征收不力之參，官民交累，法宜變通。」(註一)由此可見，到雍正初年各省大員對於丁銀紛紛發出改革的呼聲，李維鈞並指出朝野對於此一惠及貧民的改革的阻力，希望雍正帝不要受他們的影響，允准施行，並推及他省。

雍正帝接到李氏奏摺後，即交戶部議覆。戶部議覆：「應如所請，於雍正二年為始，造冊征收。」(註二)後又發交九卿商議，他們的意見大致相同。雍正帝於是命令「照戶部議行。」(註三)從此這一改革運動也如耗羨歸公一樣普遍展開。

丁銀攤入地糧自直隸開始實施以後，其他各省也次第實行。計雍正三年(1725)為：福建、山東，四年(1726)為：河南、浙江、陝西、甘肅、雲南等省，五年(1727)為：江蘇、安徽、江西三省，六年(1728)為：湖南、廣西，七年(1729)為湖北省。我國本部十八省中，除四川、廣東二省已在康熙末期實施，以及山西、貴州二省到乾隆年間才實施以外，其他十四省都是在雍正年間完成此一改革的。(註四)實施的辦法，多以地賦銀為單位，將丁銀攤入，每地賦銀一兩，攤征丁銀若干。如直隸省每地賦銀一兩，均攤丁銀二錢七厘有奇，浙江省每田賦銀一兩，均攤丁銀二錢四厘五毫有奇。只有湖南省按糧額均攤，每地糧一石，均攤丁銀一毫四絲至八錢六分一厘零不等。(註五)自此以後，地賦與丁銀不再分別征收，合而為一，稱為地丁。

丁隨糧派實施以後，人民負擔比較公平，政府征收也較簡便，這是可以預見的兩點效果。現在也舉出兩個例子，以資佐證。

(1) 湖北等省實施情形：雍正十年(1732)湖廣總督邁柱奏稱：「查丁隨糧派，原屬公平至當之法，此山東、直隸等省皆然。臣於江西亦然。故臣於楚北一省，循例請行，兩年以來，無田者免累，田多者樂輸，行之頗有成效。」(註六)

(註一) 硃批諭旨第十三冊，雍正二年九月十四日山西布政使高成齡奏。

(註二) 東華錄雍正三，雍正元年九月甲申。

(註三) 東華錄雍正三，雍正元年九月戊戌。

(註四) 欽定大清會典事例卷一五七，丁銀攤征。

(註五) 同上。

(註六) 硃批諭旨第五十四冊，雍正十年七月初四日湖廣總督邁柱奏。

(2) 乾隆三十年(1765)監察御史戈濤的評論：他在請丁銀仍歸地糧疏中說：「竊見丁銀歸入地糧征收一案，各省遵循已久，該省(山西)獨未盡行。伏思丁、糧合辦，在無地有丁者，既免追呼之擾，即有地有丁者，亦省輸納之煩；吏胥不能藉編審爲奸，小民亦不至以勾稽爲累。其法簡約均平，天下稱便。」(註一)

(四) 其 他

雍正時期，除以上三種重大的財政改革以外，其他方面也諸多興革，且著有成效。約而言之，有下列數端：(1)設立會考府，革除奏銷積弊：以往各省錢糧奏銷，均向中央有關各部辦理，中央各部藉此勒索部費。如無部費，往來詰駁；如有部費，即使糜費錢糧百萬，也准奏銷。又各部院動用錢糧，自行奏銷，往往無可稽考，以致形成內外通同欺盜虛冒的弊端。雍正帝即位後，即於元年(1723)設立會考府，規定以後一應錢糧奏銷事務，都由會考府辦理，並派怡親王允祥主持其事。這一衙門到雍正三年(1725)八月撤銷。(註二)(2)規定各省存留錢糧額，以適應地方經常經費以外的需用，類似現在的預備金制度。雍正五年(1727)規定：「各省布政司庫存錢糧，應按地方之遠近，存騰之多寡，酌留數十萬兩，……除直隸近京，無用留儲外，山東藩庫，留儲十萬兩；山西、河南、湖北、陝西、廣東，各二十萬兩；江蘇、安徽、江西、福建、浙江、湖南、甘肅、四川、廣西、雲南、貴州，各三十萬兩，封存備用。每年造入季冊，報部查覈。」(註三)(3)整頓關稅：康熙時代(1662—1722)，各省關稅也和地丁錢糧一樣，侵蝕、虧空，甚爲普遍。雍正帝即位後，於康熙六十一年十二月(1723)命令「嗣後稅務悉交地方官監收」，(註四)以便就地稽察整頓。接着各地關稅，便由虧而盈。由於積弊澄清，雍正末年的各關贏餘額便成爲乾隆年間的準則。乾隆十四年(1749)，乾隆帝諭戶部說：「康熙年間，關差各有專員，恣意侵蝕，不但無贏餘，並不敷正額。……當時風氣俱視爲分所當然。是以有雍正年間一番清理。凡官侵吏蝕僕役中飽，舉燭照而數計焉。於是各關之以贏餘報者相屬，而缺額者從未之聞矣。……夫贏餘……朕意當一以雍正十三年征收贏餘數目爲定，其時正諸弊肅清之

(註一) 皇朝經世文編卷三十，乾隆三十年監察御史戈濤請丁銀仍歸地糧疏。

(註二) 上諭內閣，雍正元年正月十四日，同年二月二十五日，雍正三年八月十三日。

(註三) 欽定大清會典事例卷一八三，庫藏留儲。

(註四) 上諭內閣，康熙六十一年十二月初十日。

時，而亦豐約適中之會也。……嗣後……各關贏餘成數，視雍正十三年短少者，該部按所定分數議處。永著為例。」^(註一)由此可見雍正年間整理關稅的成績。(4)整理鹽務：雍正帝將鹽務也多交給總督或巡撫兼管，而李衛整理浙江鹽務，鄂爾泰清理雲南鹽課，尤著有成效。乾隆帝即位後便曾說過：「兩浙鹽務向來廢弛，自李衛為浙江總督以來，留心整理，諸事妥協。」^(註二)鄂爾泰自雍正三年(1725)受命管雲、貴總督事後，將雲南每年鹽課從原來的十六萬八千餘兩，增加到雍正七年(1729)的四十二萬餘兩(包括正額及贏餘)。^(註三)(5)蠲免浮糧：江、浙兩省的蘇州、松江、杭州、嘉興四府在明朝初年因張士誠固守不降，太祖將這些地方平定以後，把富民的田沒收為官田，且按私租為稅額，所以賦稅特重，每府多至數十萬兩，人民艱於輸納。雍正三年(1725)經怡親王允祥奏准，將蘇州府正額銀蠲免三十萬兩，松江府正額銀蠲免十五萬兩；五年(1727)雍正帝又命令將嘉興、湖州二府額征銀各減十分之一，共免銀八萬七千二百兩有奇，均著永為定例。」^(註四)於是四府人民負擔得以減輕。

五

綜上所述，我們可將雍正年間(1723—35)所實施的各種改革，歸納為兩大成果：一為整肅吏治，建立財政秩序，另一為減輕和平均人民負擔。其中任何一種改革的成就，對於清代的強盛都有或大或小的貢獻。耗羨歸公的實施，人民得免重耗及加派之累；丁銀攤入地糧征收，加惠貧民；蠲免浮糧，直接減少江、浙人民的賦稅，結果人民負擔減輕，也間接助長了國民經濟潛力。國民經濟潛力增長，國家才能強盛，所以自古「藏富於民」成為當政者的圭臬。清初以來，順治朝(1644—61)忙於肅清流寇及前代殘餘勢力，無暇顧及民生。康熙帝嗣位後，勵行節儉，愛惜民力，先後蠲免天下錢糧達萬萬餘兩，^(註五)所以國力大增。雍正帝繼前代長期休息之後，復有以上各種

(註一) 東華續錄乾隆三十，乾隆十四年十一月庚申。

(註二) 欽定大清會典事例卷三二。

(註三) 硃批諭旨第二十五冊，雍正五年五月初十日雲、貴總督鄂爾泰奏查明鹽斤所增銀兩疏；同書第二十七冊，雍正七年十一月初七日雲、貴、廣西總督鄂爾泰奏報明七年分鹽課息事。

(註四) 東華錄雍正六，雍正三年三月丁巳；同書雍正十一，雍正五年十月己酉。

(註五) 東華錄康熙八四，康熙四十八年十一月甲申；皇朝掌故彙編內編卷二二度支二，附陳康祺郎潛紀聞。

減輕人民負擔政策的實施，這對於當時及日後的隆盛有所貢獻，是可想而知的。

但是雍正帝對於清代最大的貢獻，實在於建立財政秩序這一點。前面說過，康熙帝務為寬大，以致末年形成吏治因循廢弛的局面，表現在財政上，就造成虧空累累、上下需索的現象。這種現象如果繼續下去，必然會蠹蝕成長中的國本。幸而雍正帝即位後，立刻開始整肅：究追虧空，議定養廉，禁革陋規，嚴懲貪吏，種種措施，雷厲風行，給數十年來積漸而成的弊病投下一服猛劑。數年之後，「各省吏治雖未必能徹底澄清，而公然貪贓犯法及侵盜錢糧者，亦覺甚少。」^(註一)而且「虧缺漸清，帑藏充裕。」^(註二)各省虧空也漸次彌補。吏治整飭，庫藏清楚，財政狀況便步入井然有序的境地。乾隆帝的繼位，正好承受這種整頓的成果。於是一方面收入上升。例如全國鹽課從雍正四年(1726)的三百八十六萬餘兩，增加到乾隆十八年(1753)的五百五十六萬餘兩；^(註三)關稅從康熙中(三藩亂後)的二百餘萬兩，增加到乾隆十八年(1753)的四百三十二萬餘兩。^(註四)他方面國庫存款也就跟着上升。康熙六十一年(1722)戶部庫存僅八百餘萬兩，雍正年間曾積至六千餘萬兩。後因連續對西北用兵，動支大半，乾隆初年(1736)只存二千四百萬兩。^(註五)然而乾隆朝六十年間，先後出兵金川、準噶爾、緬甸、廓爾喀等，所費達一億數千萬兩；又普免天下錢糧四次，普免各省漕糧二次，巡幸江南六次，共計又不下二萬萬兩，而末年戶部存銀還有七千餘萬兩，^(註六)可見財政的充裕。關於這一點，魏源聖武記卷十一武事餘記兵制兵餉說：「康熙六十載之休養，何以部帑止存八百餘萬，不及乾隆七分之一耶？曰耗羨未歸公一也，常例未捐輸二也(捐監、捐封、捐級等每年約三百萬)，鹽課未足額三也，關稅無盈餘四也。是皆雍正十餘載清厘整飭之功，故收效若是。」可見雍正一朝整頓財政的貢獻。固然，乾隆朝所以能臻於極盛，與當時人口的繁衍，農業生產的增加，以及

(註一) 上諭內閣，雍正八年二月十七日。

(註二) 上諭內閣，雍正八年九月十一日。

(註三) 雍正大清會典卷四九，及乾隆大清會典卷十五。原書未見，今引自佐伯富著清代鹽政の研究(東洋史研究會刊，昭和三十一年)，頁十五。

(註四) 清史稿食貨志六；王慶雲石渠餘記卷三，歷朝田額糧賦總目。

(註五) 皇朝經世文編卷二十六，阿桂論增兵籌餉疏。

(註六) 清史稿食貨志六；魏源聖武記(道光二十七年刊本)卷十一，武事餘記兵制兵餉，頁十。

工商業的發達，有着密切的關係；然而如上所述，雍正帝在財政上的種種興革，除弊創新，確立秩序，其重要性尤不可忽視。

本文寫作期間，承中國東亞學術計劃研究委員會推薦，得哈佛燕京學社之補助特此致謝。

民國四十九年六月，南港。