

雍正朝粮食安全政策与措施探析*

王志明¹

【摘要】清雍正朝人地矛盾已见端倪，常平仓亏空巨大，粮食安全问题较前严重。为保障粮食供给，朝廷采取了一系列举措，其中最突出的是严厉整饬常平仓亏空，积极垦荒、屯田，并试图在直隶地区种植水稻。同时狠抓粮食运输、调控粮价，加强粮仓建设与管理，兴修水利，减免地丁银，提倡务农风尚等等，这一系列政策和措施整体上行之有效，人均耕地约在 5 亩以上，粮食供给较为充分，粮价稳定，人寿延长，雍正四年 70 岁以上的人口约占 1.4%。康雍乾时代的粮食安全政策延续性强，雍正朝的重要特点是整顿吏治，加强社仓和义仓建设、缓征钱粮，也有急功近利的直隶营田、垦荒政策过激等“试错”行为，乾隆朝沿袭了这些政策并进行纠错和调整。

【关键词】雍正朝；粮食安全；整饬粮仓；营田垦荒；蠲免

【中图分类号】 K249.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 0257-5833 (2017) 08-0164-09

【作者简介】 王志明，上海财经大学马克思主义学院教授、博士生导师（上海 200433）

清朝在康熙平定“三藩”之后，大规模的战乱基本结束，人口持续增长，雍正朝（1722-1735）人地矛盾已见端倪，粮食供给不如以前充裕，而且康熙末年官仓亏空严重，使粮食安全问题更显要。为保障粮食供给，雍正朝采取了一系列举措，其中最突出的是严厉整饬粮仓亏空，积极垦荒、屯田，并试图在直隶地区种植水稻。同时狠抓粮食运输、调控粮价，加强粮仓建设与管理，兴修水利，减免地丁银，提倡务农风尚等等，这一系列政策和措施整体上行之有效，为“康乾盛世”的民食安全奠定了基础。学术界关于雍正朝粮食安全的政策与措施方面的论述，如整顿粮食亏空、营田水利等方面的论述成果较多，见文中引述，但整体考察雍正朝粮食安全的论文未见，本文试图在吸纳以前学者研究的基础上，对雍正朝粮食安全的概貌进行探析，并放在康雍乾大时代加以观察。

一、整饬常平仓亏空

清代粮食储备的主体是由官府掌控的常平仓，有备荒、平抑谷价等多种功能，是影响粮食安全的核心要素。康熙末年以来，地丁银和常平仓亏空的现象很普遍，是雍正即位后整饬的重点，而整饬粮仓亏空比整饬地丁银亏空难度更大，粮仓亏空情形更复杂。雍正朝整饬常平仓最彻底的省份是福建，其次是直隶和江西，而山东的整饬则为时最早。

盘查福建常平仓亏空发生在雍正四、五年间。福建田少人稠，需要江西和广东潮州府以及本省台湾府的粮食接济。由于遭水灾歉收，雍正四年福建粮食供应紧张，在省城福州还出现了强买粮食事件，粮仓亏空暴露无遗。雍正一面从江西和江淮一带火速运粮往福建平糶，甚至还在江苏截留 10 万石漕米抄海运近道赴闽，一面在福建省全面整饬仓库，刷新吏治。

雍正初年，福建全省常平仓应贮米谷数约在 170 万石上下，能应对一般粮荒。但据雍正得到的密报，福建粮仓亏空率高达 60 - 70%。以往盘查仓谷的官员索要“规礼”，下属行贿后就免查。为打破关系和利益链，雍正特委心腹沈廷正为福建布政使，后又调宠臣杨文乾为特使到福建，府州县长官也得调离，一改上下包庇的局面。盘查工作雷厉风行，杨文乾在雍正五年十二月

¹收稿日期：2017-04-10

*本文系上海市哲学社会科学规划课题资助项目“雍正朝吏治整饬研究”（项目编号：2015BLS005）的阶段成果。

初即向雍正帝报告了清查结果：实贮谷 93 万 1760 石零，尚未买补谷 50 万 6611 石零，民欠谷 7 万 7546 石零。亏空率低于先期密报，是因为盘查时地方官员又尽力调谷补仓。在查清亏空后，当然要按规定补仓廩。州县官凡涉仓库亏空者一律革职，福建做官尚好、仓库无亏的县令只剩下 10 余员，可见盘查的同时也对地方官进行了重新洗牌^①。

直隶地近京师，粮食安全的影响更大，不过整饬直隶粮仓亏空更多带有权利斗争色彩。直隶总督李维钧因与年羹尧关系密切，于雍正三年八月被革职，署直隶总督蔡珪及时揭发清苑县粮仓颗粒无存，这使雍正认识到直隶粮食危机。该年直隶因水灾粮食欠收，粮价攀高，雍正特许在天津调拨潜米 3 万石，又调拨通州仓库运次等米 10 万石往直隶平糶。李绂于雍正四年五月继任直隶总督，不愿彻底盘查，想息事宁人，借出巢仓谷掩饰亏空，因常平仓本有存七巢三的规定，为雍正所制止。雍正不准出巢，原封不动仓粮，火速派特使清查。直隶 8 府 42 州县粮仓亏空，其州县长官一律解任，由皇帝直接派人接管。解任官员必须在一年内弥补本人亏空粮食，清还之后另行补用。盘查福清粮仓时是将州县官互相调开，而查直隶时直接就将州县官解任，可能是因为这些官员有不少是“年党”李维钧提拔的，解任另补也就彻底消除了李维钧的影响。而且直隶亏空的程度也未见具体的数字，估计没有福建亏空的程度大^②。

江西省常平仓的亏空率约在 30 % 上下，远低于福建。据署江西巡抚、吏部侍郎迈柱雍正四年十二月奏报，江西常平仓谷总数应为 114 万 8561 石，实储谷 75 万 6096 石。江西仓谷盘查主要是借鉴直隶省的经验，停止“存七巢三”，以杜绝遮掩，因为江西的亏空率不过 30 %，借款“巢三”未补就掩饰亏空了。另一方面，凡是查仓的州县，地方官也全部停职^③。

盘查常平仓亏空最典型案例是福建、直隶和江西，其实山东省常平仓谷亏空也为数不少，只是案发时间早，雍正刚即位时便查处，为政局稳定，处理低调。据山东巡抚黄炳雍正元年正月的奏报，山东各府州县仓谷共亏空 90 余万石，雍正命亏空侵蚀各官在三年内赔补完。山东亏空的主要特点是捐监买谷储仓数量大，侵蚀者多^④。雍正元年曾告诫凡亏空仓谷的官员都必须在三年内补足，否则查实严惩不贷，因而雍正三年以后的盘查带有打击顶风作案的性质^⑤，直隶、江西、福建仓谷的盘查都是在三年以后开始的，故而整饬力度大。有些省份虽然粮仓库存不多，如雍正三年湖广省仓储只有数十万石，但未见揭发亏空问题，只需规划储存量即可^⑥。可能因为这些省区产量多，没有潜在的粮食危机，查处的力度小。

为防止粮食亏空，雍正朝还规定盘查仓谷常态化，同时杜绝新任官员接受亏空仓谷，对亏空粮仓者惩罚也更严。

二、垦辟田亩与直隶营田

开垦田亩、扩大耕种面积是解决粮食安全的重要手段。雍正很重视开垦，莅位后即诏令禁止官吏盘剥垦荒者，免征、少征开荒地地丁银，并将开垦面积与地方官政绩联系起来^①。康熙朝大的战乱结束以后，可开垦的荒地大多已经利用。何凡能等人认为康熙朝的垦荒是以恢复因战乱而凋敝的农业生产为主要目的，雍正朝是处于从恢复农业生产向解决“人多地少”矛盾方向转化的过渡期，而乾隆朝则是以解决“穷民资生”问题为目的，基本反映了清前期垦荒的主要特征^②。

①关于盘查福建仓谷内容参见王志明《雍正帝整饬福建粮仓与吏治》，《人文及社会科学集刊》（中研院人文社会科学研究中心主办）21 卷第 4 期，2009 年。

②参见刘风云《雍正朝清理地方钱粮亏空——兼论官僚政治中的利益关系》，《历史研究》2013 年第 2 期。

③雍正《朱批谕旨》卷 213 之 1，署江西巡抚朱柱，雍正五年十月十三日，载《四库全书》，上海古籍出版社影印文渊阁版，第 425 册，第 5-6 页。参见刘风云《雍正朝清理地方钱粮亏空——兼论官僚政治中的利益关系》，《历史研究》2013 年第 2 期。

④雍正《朱批谕旨》卷 23 上，山东巡抚黄炳，雍正五年十月十三日，载《四库全书》第 425 册，第 5-6 页。雍正《朱批谕旨》卷 23 上，山东巡抚黄炳，雍正元年正月二十五日，载《四库全书》第 417 册，第 378-379 页。

⑤《雍正上谕内阁》卷 39，雍正三年十二月二十五日，载《四库全书》第 414 册，第 345 页。

⑥《清世宗实录》卷 39，雍正三年十二月戊寅，载《清实录》第 7 册，第 575 页。

雍正时期因垦荒有功而得到提升的官员不乏其例，河南巡抚田文镜的开垦政绩即深受雍正的赞赏，其继任者王士俊在落实垦荒政策时更是不遗余力，引发了不少累民苛政。雍正朝大多内地省份的“荒地”已经十分有限，不少地方出现了多报垦荒地以骗取政绩的现象。如安徽宿松县根本无荒地可垦，雍正六年该县知县虚报垦荒 42 顷 45 亩，雍正九年的县令刘泰又虚报 1 顷 94 亩。这些虚报的地亩税（地丁银）必须摊派到该地方的田亩，增加百姓负担^③。雍正十二年户部复查垦荒地亩，汇报说有些地方开山造田，石多土薄，耕种一两年即荒废。有的在河湖岸边造田，常常被湮没。那些谎报开垦地亩免除钱粮，相关官员也须追加处罚^④。

雍正朝内地增加垦种田亩有限，主要是向不易垦种的生荒地拓垦，如江浙、湖广等南方省区的河湖滩地以及盐碱贫瘠地，多为山头地角。稍具规模化的开垦主要是在东南海疆岛屿、西南苗疆、西北边疆等少数民族地区。东南沿海及岛屿的垦殖事例比较著名的，是雍正五、六年间开垦浙江温州府“孤悬海外”的玉环山，前后垦田 94420 余亩。雍正朝后期还选派山东、河南农民前往广东高、雷、廉、琼等州教耕垦种。“改土归流”以后，云南、贵州二省为主体的西南苗疆少数民族聚集区的耕地拓展较大^⑤。

四川苗族地区的开垦是雍正朝规模最大的拓殖运动，是清初“湖广填四川”的延续。据四川巡抚宪德的奏疏，一丁可耕巧亩以上水田，可见土地较富余。雍正六年皇帝声称，甘肃宁夏府一带可耕地约 2 万顷，可招 2 万垦户，每户授田百亩，这是最高的授田标准^⑥。

西北边疆的垦种，对缓解西北用兵军粮和加强塞防皆有积极意义。西北主要以屯田形式开垦，因事涉国防，以军需银两开销，屯垦的资助条件优厚。蒙古和新疆地区，如归化城土默特、哈密、巴里坤、乌鲁木齐等地，屯田成效显著。在宁夏地区水利条件好的地方，垦荒也卓有成效，因农垦的发展，清政府分别于雍正五年、七年新设新渠、宝丰二县。

雍正朝大张旗鼓的垦荒政策，其效果有限。史志宏根据各类官书的统计资料分析，认为全国耕地面积自康熙六十一年（1722）至雍正十二年，增长不到 5%^⑦。人口的增长超过耕地增长的速度，人均耕地面积实际上减少了。王业建的研究表明，雍正二年全国土地 6840000 顷，人口 25280000，人均 0.271 顷。雍正十二年全国土地 6920000 顷，人口 26420000，人均 0.262 顷^⑧。但王业建统计的人口实际上是丁口，一般认为实际人口数是丁口的 4 倍或 5 倍^⑨，以 1 丁 4 口计，则雍正二年人均耕地 6.8 亩，雍正十二年人均 6.6 亩，1 丁 5 口计则分别是 5.4 亩、5.3 亩。但史志宏的研究人均耕地少于此数，史志宏认为雍正二年耕地 9.97 亿亩，人口 2.02 亿，人均耕地 4.94 亩^⑩。根据贝克、吴慧、周全霞等人的看法，除生产成本外，清代约 4 亩地能供 1 人之食^⑪，但山地和贫瘠地的供养能力就差了，但总的说来雍正朝田地大约可以养活人口。雍正二年说：“数十年来户口日繁，而土田止有此数。非率天下农民竭力耕耘，兼收倍获，欲家室盈宁，必不可得。”^⑫这是对当时人地饱状态的真实写照。

①《清世宗实录》卷 6，雍正元年四月乙亥，载《清实录》第 7 册，第 137 页。

②何凡能、戴君虎、葛全胜：《从康雍乾垦殖政策看中国清前期垦荒发展趋势》，《地理研究》24 卷第 6 期，2005 年 11 月。

③第一历史档案馆藏：《户部抄档：地丁题本·安徽（三）》，乾隆四年十二月九日，安徽巡抚晏斯盛题；《清高宗实录》卷 161，转引自袁飞《从王士俊开垦从王士俊开垦案看雍正朝官僚政治》，中国人民大学 2005 年硕士学位论文，第 8、9 页。

④《清世宗实录》卷 144，雍正十二年六月壬申，载《清实录》第 8 册，第 806 页。

⑤参见何凡能、戴君虎、葛全胜《从康雍乾垦殖政策看中国清前期垦荒发展趋势》，第 878-888 页。

⑥《清朝文献通考》卷 3《田赋考三》，载《四库全书》第 633 册，第 56 页。

⑦史志宏：《十九世纪上半期的中国耕地面积再估计》，《中国经济史研究》2011 年第 4 期。

⑧王业建、全汉升：《清雍正年间（1723-35）的米价》，《清代经济史论文集（二）》，（台北）稻乡出版社 1992 年版，第 69 页。原载《中央研究院历史语言研究所集刊》第 30 本上册，1959 年 10 月。

⑨周全霞以 1 丁 4 口计算雍正朝人口，参见周全霞《清代康雍乾时期的民食安全研究》，江南大学 2009 年博士学位论文，第 131 页。王跃生以 1 丁 5 口计算雍正朝人口，参见王跃生《清代人口与粮食供应》，《学术交流》1992 年第 4 期。

雍正朝在直隶地区的“水利营田”是保障京师粮食安全的重要举措。京师的米谷供应主要来自槽粮，采运成本很高，因而明代的永乐皇帝朱棣等统治者都力图在畿辅地区种植水稻，雍正朝的水利营田则是一次顶峰尝试。在北京地区种植水稻，比种麦等旱地作物单位产量要高出数倍，在没有拓荒余地的直隶，增产是农业发展的关键。而且雍正三年畿辅一带水灾严重，也坚定了雍正进行水利营田的决心。水利和营田是相辅相成的事，北方水少，气候干燥，土地耗水量大，种植水稻必须先要治理好河道湖泊，修渠建闸，防洪的同时，保障充足的灌溉水源。水利营田工程耗资巨大，雍正朝特开水利营田专项捐纳，此项捐纳的数额仅次于军需，为雍正朝第二项重要捐纳事项，估计所得捐款约为 200 万两白银。除捐纳外，还有其他拨款，可见耗资之巨。营田主要是官办，同时也支持民间营田，自雍正五年至雍正七年，共营建水田 60 多万亩。

直隶地区的水利营田也取得一些效果，如不少河渠得到有效整治，减少了洪灾和旱灾对农业生产的破坏作用。一时期水稻的广泛种植也提高了粮食产量，虽然稻谷产量没有南方高，但保守估计 60 多万亩水田也可收获 240 万石稻谷。如果这些稻谷部分进入京通各仓，对缓解漕运压力有一定帮助，漕运粮食总量一般在 400 万石。但总的来说直隶营田是失败的。花费数百万两白银和大量人力物力取得这些成果，实在得不偿失。由于北方水少，土壤疏松，很难蓄水造田，水库和池塘也很难修建，仅靠河渠灌溉，在上下游不能同时满足大片水田需水。特别是雍正九年大旱后，水田几乎无法耕种，大多改回旱地。雍正八年怡亲王去世后，水利营田也就慢慢人亡政息了。乾隆即位后，纠正营田弊端，不再出动国家力量经营，而是听由民便，这样除了少数水利条件好的地方外，所营之田基本都改为旱地^①。

三、加强粮食仓储、调运与价格管理

清代主要仓储为畿辅地区的京仓、通仓，各地方主要为常平仓，社仓和义仓也有辅助作用。此外，还后内仓、旗仓、水次仓等专门性的仓储，针对性强。京仓、通仓所储存的粮食由江苏、浙江、江西、安徽、湖北、湖南、山东和河南 8 省供给，由长江和运河运抵京城和通州，称为“漕粮”。京、通各仓供应驻京八旗和王公百官，对政治安全的影响最大，朝廷十分重视，因而京通仓粮食一向充足，在雍正初年各地常平仓亏空较为严重时，京仓也不缺米谷，雍正三年还增加了京官的粮食供应量^②。雍正十分重视对京通仓的监管，曾于雍正五年特遣大臣查看，结果发现“各处仓廩屋瓦渗漏、墙壁损坏者十居八九”，达 929 座，所贮米石潮湿霉烂。雍正将仓场侍郎等相关管理者全部革职并赔补损失的数十万石粮食，加强监管力度^③。因京仓储量增大，雍正六年又建仓廩 171 座收贮新粮^④。

常平仓经严厉整饬，雍正五年以后逐渐充盈，乾隆刚继位时说各省常平仓“雍正年间旧额”总计为 3370 万石^⑤。各省仓谷的储量，是以人口、粮产量、运输储存条件、战争等各种因素决定的。雍正朝常平仓储量较为充足，对平抑粮价发挥了积极作用，有效缓解了荒年的粮食危机。乾隆初年常平仓储量一度高达 4、5 千万石，助长了粮价的上涨，乾隆十年（1748）又参照雍正朝的储量回调^⑥，可见雍正朝的储量较为合理，粮食储备标准（储备量占总消费量之比）较高。周全霞认为雍正二年、乾隆十二年（1744）、乾隆四十一年（1776）粮食储备标准分别为 9.3%、6.4%、5.2%。今天粮食国际储备标准是 17-18%，我国长期为 50%，2003 年调整为 30% 左右。以此标准衡量，清代粮食储备标准很低^⑦。

①史志宏：《清代农业生产指标的估计》，《中国经济史研究》2005 年第 5 期。

②周全霞：《清代康雍乾时期的民食安全研究》，第 33-34 页。

③《清世宗实录》卷 16，雍正二年二月癸丑，载《清实录》第 7 册，第 272 页。

④成燕：《清代雍正时期的京瓷水利营田》，中央民族大学出版社 2011 年版。王志明：《康熙雍正时期捐纳考》，《中华文史论丛》第 79 期，2005 年 2 月。

⑤《清世宗实录》卷 36，雍正三年九月丁酉，载《清实录》第 7 册，第 538 页。

⑥《清世宗实录》卷 58，雍正五年六月癸巳，载《清实录》第 7 册，第 882 页。因职责重要，满汉监督三年任满即升。经整顿有序后，仓场监督任务减轻，其升途也相应缓慢（《清世宗实录》卷 135，雍正十一年九月癸未，载《清实录》第 8 册，第 733 页）。在仓场管理有成效后，原管理官员需要赔补的数十万石也免除了，已经赔补的悉数归还（《清世宗实录》卷 76，雍正六年十二月丙申，载《清实录》第 7 册，第 1131 页）。

常平仓以外，社仓、义仓是各地较为重要的补充仓储形式。常平仓基本设在中心城镇，义仓、社仓多设在乡镇，便于及时赈济。雍正很重视社仓，各地方多虚报冒功，雍正四年官方盘查时发现，奉行最积极的湖广总督杨宗仁原报两湖社仓贮谷 80 余万石，实贮仅 16 万 6 千余石，当年遭受水灾的各州县皆无社仓存粮。江西原报社仓谷 12 万 7 千 800 余石，实贮 72400 余石。有些地方则将社仓办成常平仓，如山东省社仓建设不得力，巡抚竟然在自己衙门地方建立社仓 120 间，规定士民捐谷，由附郭历城县管理。福建省高级官员甚至自己捐俸建社仓。大多省份的社仓更是形同虚设，贮谷量大多只有数万石。

河南、陕西二省社仓建设成效较好。雍正元年至三年，河南官民共捐社仓谷麦 19700 石，连皇帝都不相信成绩如此显著，到雍正十二年河南社仓所捐谷、麦、豆、高粱达 361900 石。这其中难免强捐勒派的情形，是为河南巡抚田文镜苛下奉上的体现。陕西社仓谷本在雍正初年不过 1 万石，雍正七年皇帝甚至考虑动用正项钱粮办社仓，陕甘总督岳钟琪认为这样做无异于常平仓，奏请以火耗银买谷建仓，到雍正十二年陕西社仓贮谷已达 65 8600 石，冠居全国。陕西社仓以火耗银为本，官督民营，但青吏侵蚀严重，在严加监督后方勉强维持。西北地区运粮困难，灾害又多，社仓为缓解灾年粮荒发挥了积极作用。总体看来，雍正朝的社仓建社成效有限^⑤。

义仓在雍正之前定位不明确，自雍正四年盐义仓出现后，义仓之名始多见于资料。雍正四年正月，两淮盐商公捐 24 万两银，加上两淮巡盐御史噶尔泰名下应得银 6 万两，共 30 万两银，于扬州造仓贮米谷，赐名盐义仓，由盐商经理。此后两浙盐商也捐建义仓。于是在扬州、泰州、通州、如皋、盐城、海州、板浦附近灶户集中地方便出现了盐义仓，以解灾年贫困灶户缓急。据乾隆九年（1744）的记载，这类盐义仓额定存谷 627600 石。乾隆朝盐义仓又有所推广。李汾阳认为，乾隆朝出现义仓的称呼较多，是因为社仓在雍正朝并不成功，企图以义仓替代社仓，此后义仓、社仓之名便多见了^⑥。至于有些家族的仓谷救济族人，一般也广称义仓。

粮食运输是仓储供给、赈灾、平抑粮价的重要保障。雍正朝粮食运输主要依赖长江水系（四川、两湖、江西、安徽粮食外运）、运河（漕粮以及其他北上调运的粮食、北方豆类的南运）、海运（奉天粮食运往山东和直隶、台湾粮食运往福建、东南亚进口粮食年约 30—40 万石）、珠江水系（两湖、江西等地运往广东等地），诸多内河湖泊也发挥了辅助作用^①。粮食运输的原则是产粮多的地方运往缺粮地方，价低的地方运往价高的地方。人均耕地面积是粮价高低、衡量产粮是否充裕的重要指标。据官方数据测算，雍正朝南方各省人均耕地面积顺序为湖北（人均 30 亩）、湖南（人均 22.8 亩）、四川（人均 12.8 亩）、贵州（人均 12.5 亩）、云南（人均 10 亩）、广西（人均 10 亩）、江苏（人均 6.4 亩）、安徽（人均 6.1 亩）、广东（人均 5.9 亩）、江西（人均 5.5 亩）、浙江（人均 4.2 亩）、福建（人均 2.3 亩）^②。总体而言，人均土地多的地方粮多价廉，粮食输出较多，反之则输入较多，如福建的粮食主要依赖外省和台湾。但也有复杂的情形：广东的田亩有不少种烟叶、龙眼等经济作物，因种粮面积少也推高了粮价，粮食需求量不亚于闽浙；苏州、杭州、广东等人口密集地方粮价居高；两湖产

①《清世宗实录》卷 71，雍正六年七月辛酉，载《清实录》第 7 册，第 1064 页。

②《清史稿》卷 121《食货二·赋役·仓库》，中华书局 1997 年版，第 1557—1558 页。以上 19 省累计为 3260 万石，与总计 3370 万石有出人，可能是因为粮食出纳关系。

③陈桦：《清代防灾减灾的政策与措施》，《清史研究》2004 年第 3 期。

④周全霞：《清康熙乾隆时期粮食储备规模与粮食安全》，《农业考古》2012 年第 6 期。周全霞认为，这三年的粮食储备标准为 6.6%、4.5%、3.7%（周全霞：《清代康熙乾隆时期的民食安全研究》，第 131 页）。

⑤赵新安：《雍正朝的社仓建设》，《史学集刊》1999 年第 3 期。

⑥李汾阳：《清代仓储研究》，（台北）文海出版社 2006 年版，第 197—199 页。根据张岩的研究，两淮盐义仓雍正四年设有扬州 4 仓，雍正五年设通州、泰州、淮安 6 仓，雍正十三年通、泰、淮又增仓。两浙地区，雍正四年于杭州、雍正七年于昆山、雍正十年于嘉兴本别设盐义仓。两广地区，雍正六年、七年于潮州惠州一带的淡水场、石桥设盐义仓。河东盐运司雍正六年于署东也设有盐义仓。乾隆二年（1737），两淮盐义仓贮谷量达 688000 石（张岩：《清代盐义仓》，《盐业史研究》1993 年第 3 期）。

粮大省的粮价比西南地区略高，是因为汉口是重要粮食外运地，长江水道源源输出米谷，因外运需求推高了粮价。湖北的人均耕地面积不少，但为什么不像湖南、江西那样成为粮食输出大省呢？这可能与土地的肥沃程度、亩产量、人口密度等因素有关。王业建总结雍正朝南方地区稻米供需情况为：东南沿海米谷最缺乏；湖广、江西、四川多膏腴之地，为粮食输出大省；广西人少，所产粮食尚可接济广东；江苏太湖流域产米丰富，但人口稠密，米谷仍供不应求；台湾官方每年碾米 83000 余石运济福建。与此呼应，王业建研究十八世纪中国粮食运输时又总结说：从直隶到广东的沿海省份粮食不能自给；边疆地区的甘肃、云南、贵州大致自给；内地省份除湖北、山西缺粮外，粮食都比较充裕，尤其是四川、湖南、江西、安徽有大量余量输出；辽东半岛的大豆高粱运销关内和沿海各省。十八世纪的粮食运输特点在世纪初的雍正朝也有不少体现。由于粮食生产、仓储、运输等方面的积极政策，雍正朝米价虽有季节性变动，秋收时米价高，青黄不接时米价贵，但长期趋势很稳定，没有长期上升或下降的趋势，说明雍正朝粮食有基本保障^③。

粮价事关民生，清代皇帝十分关注，地方官时常向皇帝报告当地的气候和粮价。对哄抬粮价的行为，雍正严惩不贷。漕粮在平抑粮价、及时赈济方面也发挥了积极作用，这就是截漕行为。漕粮运输是受国家力量严格控制的，运送成本（特别是运河维护成本）极高。因为漕粮很充足，组织和调运高效，利用漕粮赈济沿途及附近州县、发赈平糶效果好。这类截漕数量有时高达数十万石，山东和江南一带发生较大粮荒时漕粮往往能及时抵达，巨大数额的漕粮对稳定局部地区的粮价作用显著。漕粮最终归宿到京通仓，京通仓对平抑畿辅地区的粮价也发挥积极作用。

四、兴修水利、蠲免钱粮、保举老农等利农政策

这类事项分述如下：其一，兴修水利，减少洪旱灾害，是粮食生产的重要保障。清代水利最重要的为黄河、运河以及江浙海塘水利工程，其中对农业生产影响最大的为黄河和海塘工程。黄河洪灾最为严重，影响范围最广。康熙朝后期河政衰败，黄河泛滥较多，雍正初年受其影响黄河水患也不少。雍正朝大力治理，雍正五年至十三年黄河基本没有再决口成灾^④。江浙海塘工程直接影响江南广大地区的粮食生产。江浙海塘由常熟、上海到杭州，全长约 400 余公里，潮灾和台风多。雍正朝海塘工程中比较著名的是华亭石塘。海宁塘耗资最大，雍正朝整修共用 420 余万两白银^⑤。黄河、海塘主要水利工程外，其他如直隶水利营田、西北边疆引水开垦等等水利建设项目亦为数众多。据郑林华估计，雍正朝每年的河费总数约为 120—130 万两银^⑥。

其二，减免田赋是提高农业再生生产能力的重要政策。康、雍、乾时期大量蠲免田赋（即“钱粮”、地丁银），是传统“轻徭薄赋”思想的体现，对恢复和发展农业生产有一定的促进作用。蠲免使地主和自耕农直接受益，对佃农的减租也有促进作用。雍正朝是蠲免幅度较大的时期，遭受自然灾害地区、新开垦的地亩都在不同程度上免除钱粮，这类记录不胜枚举。雍正朝蠲免的一个重要特点是大规模核查后蠲免“民欠”。如明清时期江南钱粮偏重，积欠问题由来已久，顺治朝以拖欠钱粮为由将苏州、松江、常州、镇江诸府及江宁府漂阳县 13500 人革除功名，此即“江南奏销案”。康熙朝后期钱粮征收较前稍宽，但拖欠日益严重，自康熙五十一年（1712）到雍正元年，江苏一省积欠达 881 万余两，加上雍正二年应征额银，总数达 1234 万两，为全国拖欠最多省份。经雍正三年、七年两次清查，雍正九年底全面清查基本结束，查出康熙五十一年至雍正四年共积欠 1000 万

①郭松义强调长江水系、运河、珠江水系和海运的作用（郭松义：《清代粮食市场和商品粮数量的估测》，《中国史研究》1991 年第 4 期）。王业建根据扎实的数据分析，未提及珠江水系（王业建、黄国枢：《十八世纪中国粮食供需考察》，《清代经济史论文集（一）》，第 137—160 页）。

②王业建、全汉升：《清雍正年间（1723—35）的米价》，《清代经济史论文集（二）》，第 70—71 页。王业建依据《清朝文献通考》卷 19《户口考一》、卷 3《田赋考三》。王业建以 1 丁为 1 口，本文以 1 丁等于 4 口换算，人均亩比王业建小 4 倍。

③参见王业建《十八世纪中国粮食供需考察》、《清雍正年间（1723—35）的米价》。

④曹松林、郑林华：《雍正朝河政述论》，《江南大学学报（人文社会科学版）》2007 年第 1 期。

⑤王大学：《皇权、景观与雍正朝的江南海塘工程》，《史林》2007 年第 4 期。方欣：《雍正朝江浙海塘研究》，苏州大学 2015 年硕士学位论文。

余两，其中“侵蚀包揽”470万余两，“实在民欠”530万余两，即“官欠”约占总数的47%，“民欠”约占53%。雍正对“民欠”分作20年带征，每年还一部分，手段缓和，不像奏销案那样进行政治打击，雍正三年还减免苏松二府征收定额银45万两，这样江南积欠问题就得到较为妥善解决，有益于江南社会的稳定和生产发展。乾隆即位当年，即下诏将雍正十二年以前江南民欠钱粮概予宽免，不久又宽免了官侵部分^②。雍正对福建的民欠钱粮蠲免较江苏更慷慨。杨文乾在清查福建粮仓时，还清理了福建省拖欠地丁银两的数目：康熙五十五年（1711）起至雍正四年止，共未完地丁银43万4488两零，其中属于官方亏空的为1万357两零，已督促民欠银6万6494两零，历年未完民欠银36万7993两零，民欠占亏空地丁银的绝大部分。雍正六年，皇帝全部蠲免福建省的民欠^③。据笔者对《清实录》的统计，雍正朝至少蠲免正项钱粮1000万两以上，这还不包括灾害蠲免、开荒蠲免、边地蠲免等情况。

其三，鼓励粮食进口，禁止粮食出口和酿酒。康熙六十一年（1722），允许暹罗国（今泰国）运30万石米到福建、广东、宁波等处贩卖，并免船税。雍正二年规定暹罗米照广东时价出售，但后来又暂停进口暹罗米石，雍正六年又允许进口^④。严禁粮食出口，但周边国家在灾年得到中国皇帝特许。在灾年粮食紧张时，禁止酿酒。雍正四年直隶水灾，禁盛京及口外地方酿酒，严查“内地人等出口烧锅”^⑤。

其四，保举老农、举行祈谷和耕籍礼，提倡重农风尚。“老农”本是对勤劳耕作农民的一种荣誉。“老”是尊称，并非指年老者^⑥。雍正元年“恩诏农民有勤于耕种务本力作者，令地方官不时加奖，以示鼓励。是岁又奉谕旨劝课农事，于每乡中择一、二老农之勤劳作者，优其奖赏”^⑦。雍正二年令州县岁举一人为“老农”，给以八品顶带，但实际上各地保举数量多寡不一，数年来全国保举的数额至少在2000名以上。因有官品，老农在地方社会就产生了一定的政治影响，与绅士一道参加活动，出入衙门，在广西等边缘地区的老农甚至还为非作歹。因为老农的实际社会地位较高，在保举时蒙混假冒的现象就多了，一些根本不务农的人也被滥举。老农保举制度运作上负面问题多，雍正七年后改为三年一举，此后不了了之^⑧。

祈谷和耕籍礼是古代皇帝重农的仪式和生产动员，雍正比顺治、康熙更重视这类仪典。雍正是很务实的皇帝，这一务虚做法一定程度上也反映了他对粮食安全的焦虑心理。祈谷礼在京南郊天坛举行，雍正除十年因重感冒未参加外，在位时每年必到，将此礼看得比朝贺还重要。雍正八年祈谷礼在正月初二（正月上辛日），与朝贺时间冲突，雍正停止元旦朝贺和筵宴，斋戒行祈谷礼。雍正朝耕籍礼未尝中断过，每年二、三月都率王公九卿到南郊先农坛致祭，而后到耕所行耕种仪式以劝农^⑨。

余 论

由上所述，雍正朝有关粮食安全的政策与措施最具其时代特点是清查常平仓亏空、直隶营田和在西北、西南等边地力行垦

①郑林华：《雍正朝河政经费研究》，《华北水利水电大学学报（社会科学版）》2014年第2期。

②参见范金民《清代江南钱粮奏销与清查》，《中国社会科学报》2015年8月17日；《清代雍正时期江苏赋税钱粮积欠之清查》，《中国经济史研究》2015年2期。

③杨文乾奏折，雍正五年十二月初一日，雍正《朱批谕旨》卷九下，载《四库全书》第416册，第490-492页。《清世宗实录》卷75，雍正六年十一月庚戌，载《清实录》第7册，第1111-1112页。

④吴建新：《清代广东粮食政策述略》，《中国农史》1990年第3期。

⑤《清世宗实录》卷42，雍正四年三月辛酉，载《清实录》第7册，第625页。

⑥如王跃生将老农归为老年优待对象，张仲礼将老农视为下层绅士，与年高的“着老”同列一类，有失偏颇。参见王跃生《清代老年人口政策》，《历史档案》1989年第4期；张仲礼著、李荣昌译《中国绅士——关于其在十九世纪中国社会中作用的研究》，上海社会科学院出版社1999年版，第16-17页。

⑦《清朝文献通考》卷23《职役考三》，载《四库全书》第632册，第463页。

荒。其次，治理黄河和江南海塘卓有成效，粮仓管理和粮食储备、调运、平来等工作井然有序，粮价得到较好控制。再次，大规模蠲免钱粮保护了生产积极性，保举老农以及举行祈谷、耕籍等礼节动员了全社会对农业生产的重视。总体而言，这些措施较为成功，耕地拓张虽略低于人口增长速度，但仓储充足，粮价平稳。由于粮食供给较为充分，人寿延长，老年人口增多。为粉饰盛世，雍正四年命赏赐全国 70 岁以上的老年男女人口（不含“仕宦、绅士、商贾、僧道”），得 1421625 人^③，当然其中有虚报冒领的成分^④。据《实录》记载，该年“人丁户口”25579675 人，“永不加赋滋生人丁”811224 人，若以 1 丁等于 4 口计，则雍正四年 70 以上的人口约占 1.4%^⑤。

雍正朝粮食安全的保障，与吏治的整饬有很大的关系，如清查粮仓与整饬吏治是紧密相关的，黄河治理、粮仓管理、粮食调度等也是在较好的人行政环境下运作的。雍正朝粮食安全有基本保障，与外在的大环境也有关联，如没有全国性的持久的战争，没有全国性的重大自然灾害等。

在与粮食安全的相关政策中，也有错误和失败之处。尤其是直隶营田，动员全国之力，最后还是以失败告终。垦荒政策也有虚报苛民之处。社仓建设成效不大，保举老农政策最终异化为下层不法之徒籍此攀升的契机。这说明有些决策不科学，如直隶营田违背了北方水土习性。有些决策运作到基层会变样，如老农、社仓等，说明基层社会的运作需要依靠自组织（如家族）等自主参与方才有成效，行政干预往往行不通。这也从一个侧面反映了中国社会的特质，即国家和中央的干预力量十分强大，民间参与力量很微弱，雍正朝粮食安全主要是依靠国家力量和强大的官僚组织成就的。

雍正朝粮食安全总体有保障，但在某些边远或局部区域，粮食危机还不时显现。如在雍正末年，蒙古鄂尔多斯地方就有饥饿的蒙古族人乞讨，并典卖妻儿子女。据史贻直等人奏称，仅仅延绥镇一带的军民就买得蒙古子女 2400 余人，镇臣米国正率先买了 5 口^⑥。由于局部地区没有应对好粮食危机，也还存在抢粮、抗税的现象。如雍正二年，江苏太仓州大旱，赈济米被知州伙同青吏非法占有，遭数千人哄抢^⑦；雍正四年四、五月，汀州府饥民在永定县抢夺粮船^⑧；雍正五年，直隶良乡驻防兵丁到县衙殴打知县索米^⑨。

从康雍乾大时段看，雍正朝的粮食安全举措是对康熙以来政策的延续，但整饬、刷新和改革的力度较大。如黄河水利工程，由于严格管理整饬贪腐，取得了有清一代最好的防治效果。粮仓亏空问题得到很好解决，也与整饬相关联。由于管控有力，有清一代雍正朝粮价波动最小。雍正朝也有急功近利的“试错”行为，如直隶营田、垦荒政策过激等，在乾隆朝都得到适当纠正。雍正朝较好的粮食安全政策也为乾隆朝所延续，如社仓、义仓持续发展，缓征钱粮的办法、粮仓的监管政策等。雍正朝最大的特点是吏治振兴，国家力量加强，这为乾隆朝粮食安全和各项事业的发展奠定了重要根基。蠲免和垦荒政策在康雍乾时期一以贯之，但拓荒的空间变狭，而人口不断增长，气候有所恶化，大的水旱灾害在乾隆后期增多，加上吏治腐败，乾隆后期粮价飞涨，粮食危机日渐严重。

①参见王志明《雍正朝官僚人事探析》，上海古籍出版社 2007 年版，第 187-195 页。

②刘桂林：《雍正祈谷耕藉与“瑞谷”“嘉禾”》，《紫禁城》1991 年第 4 期。

③《清世宗实录》卷 49，雍正四年十月辛未，《清实录》第 7 册，第 741 页。

④如安徽太湖县就将 70 以上老妇人口虚报到 2000 人。《清世宗实录》卷 55，雍正五年闰三月乙酉，《清实录》第 7 册，第 848 页。

⑤《清世宗实录》卷 51，雍正四年十二月丁亥，《清实录》第 7 册，第 778 页。这显然有高估的倾向，因为老年人口多报、总人口少报了，但老年人口增多应该是不争的事实，否则皇帝也不会以此粉饰。

⑥《清世宗实录》卷 158，雍正十三年七月丁巳，《清实录》第 8 册，第 940 页。

⑦民国《太仓州志》卷 28，转引自《康雍乾时期城乡人民反抗斗争资料（上）》，第 289 页。

⑧江西巡抚裴率度朱批奏折，转引自《康雍乾时期城乡人民反抗斗争资料（上）》，第 304 页。

⑨《雍正起居注册》，转引自《康雍乾时期城乡人民反抗斗争资料（下）》，第 567 页。