

从康雍乾垦殖政策看中国清前期垦荒发展趋势

[作者] 何凡能;戴君虎;葛全胜

[单位] 中国科学院地理科学与资源研究所

[摘要] 垦荒作为一种农业生产活动,与国家政策密切相关。在以农业生产为主要经济活动的清代,这种关系尤为密切。因而详尽分析与合理把握有清一代垦殖政策的内涵与取向,是深入了解清代垦荒态势及特征的重要途径。本文通过对康雍乾三朝垦殖政策及措施的比较分析,阐述了我国清前期土地垦辟的历史过程及其时空特征。分析结果认为:康熙朝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;它们反映在垦荒上,即表现为:康熙朝以恢复性垦殖为特征,雍正朝以恢复性垦殖向拓展性垦殖过渡为特征,乾隆朝则是以拓展性垦殖为特征。同时,它们在地域空间及垦殖强度上也表现出明显的差异。

[关键词] 垦殖政策 / 垦荒 / 康雍乾时期

近年来,随着全球变化研究的不断深入,有关历史时期土地利用与土地覆被变化的研究受到国际学术界的广泛关注。中国由于拥有悠久的农业开发史和丰富的历史文献而被认为是最有条件深入开展此类研究的国家之一[1,2]。的确,在我国浩瀚的历史文献中,留存着大量有关土地利用与土地覆被状况的史料,其中“田亩数字”尤为丰富,清代的数据可谓几近完备,空间分辨率可达县级,这为现今学者研究过去 300 年土地利用与土地覆被变化提供了十分有用的资料。然而,许多研究表明[3~5]:文献中所记载的田亩数字因种种原因,与实际情况有很大的出入,在含义上也与当代耕地统计数据不尽相同,“田亩数字”不能作为耕地数直接引征,而需要甄别和订正。但如何订正,则众说纷纭,莫衷一是。

垦殖政策作为清代农业政策的主要内容之一,对清代垦荒态势有着重要的影响。垦荒作为一种农业生产活动,目的是为了扩大耕地面积,这对农业生产技术还不很发达的清代来说,是实现农产品快速增长最行之有效的途径。因此,清王朝入主中原后,便在全国范围内大力推行垦荒政策,采取一系列措施,鼓励地方招民垦种,不仅农业生产得到迅速恢复和发展,而且“人多地少”的紧张关系也得到一定程度的缓解。垦殖政策在其间所起的作用与得失以及各项垦殖政策产生的历史背景和主要内涵等,已多有学者论著[6~8]。但从土地利用与土地覆被变化的视角,考察垦殖政策,探寻垦荒态势,以把握田亩增损的合理趋势,却较少涉及。本文即以此为切入点,试图通过对推行垦政用心最切、用力最勤的康雍乾三朝垦殖政策及措施的梳理与分析,揭示我国清前期土地垦辟的发展趋势及时空变化特征,以此评析册载田亩的可靠性和可能存在的问题,这对我们合理订正清代田亩数字有着重要的意义。

1 康熙朝(1662~1722)垦殖政策及垦荒特征

1.1 康熙朝垦殖政策

垦殖政策有鼓励垦殖与禁止垦殖之别。从康熙朝所颁行的垦殖政策看,鼓励性垦政主要推行于内地 18 省,禁止生垦政多于边疆地区推行,其中尤以东北和内蒙地区为甚。就康熙朝在内地推行的各项鼓励性垦政看,大致可概括为以下几个方面:

一是制定奖惩条例，调动地方官绅招垦积极性。这一政策其实在顺治年间就已颁行，但由于当时战事尚未结束，因而未能得到较好的落实。康熙临政后，为了更有力地调动地方官绅的劝垦积极性，对这一政策进行调整和深化，并实心推行。康熙二年(1663)严申对各级地方官吏劝垦工作，按顺治十五年颁行的奖惩条例，即“督抚一年内，开垦荒地二千顷至八千顷以上，道府开垦千顷至六千顷以上，卫所开垦五十顷至二百顷以上”进行考核；[9]同时进一步规定：“州县卫所荒地一年内全无开垦者，令督抚题参；其已垦而复荒者，削去各官开垦时所得加级纪录，仍限一年督令开垦，限内不完者，分别降罚；前任官垦过熟地，后任官复荒者，亦照此例议处。”三年(1664)，又规定了布政司应承担的督垦责任，视其督垦功绩，按督抚的条例议叙；对招垦不力和有捏报行为的各级官吏，康熙十年(1671)也作了明确规定：“捏报州县官革职，转报司道府降四级调用，题报督抚降二级调用。”同时，对积极垦荒并取得佳绩的平民百姓，也制定了具体的奖励办法：“民人垦地二十顷以上，试其文议通者，以县丞用，不能通晓者，以百总用；一百顷以上，文议通顺者，以知县用，不能通晓者，以守备用。”[10]这些条例对康熙年间内地农业生产的恢复起到了积极的作用。

二是放宽起科年限，减轻垦民负担。顺治初年定例，新垦田地皆以3年起科。但由于“催科太急”，致使“居者恐差粮为累而不肯疾于开垦，流者愈虑资身无策而不敢轻于复业也。”[6]康熙即位后，针对各地区出现招垦困难、垦荒“未见成效”的局面，将以前垦荒中存在的“催科太急”问题，加以调整，放宽起科年限。康熙十年(1671)诏谕全国，将国初规定的“新垦田皆以三年起科”，改为4年起科；十一年(1672)，再宽限至6年起科；十二年(1673)，康熙帝怜悯民艰，再次诏谕全国：“嗣后各省开垦荒地，俱再加宽限，通计十年，方行起科”；但不久因发生三藩叛乱，这一政策并没有得到贯彻，直到康熙十八年(1679)，在平定三藩取得基本胜利后，才“复为六年起科，逐成定例”[10]。这一措施在当时对激发民众垦荒的积极性，无疑是非常有力的。

三是资助垦荒，保障垦民利益。这一政策包含两个方面的内容：一方面是要各级官府为无力者或流移者垦荒提供生产性资助，即官给牛种；另一方面是要求地方政府对垦荒者所垦的土地发给印帖，准为恒业，把保障垦民的利益落在实处。康熙年间实心推行这一政策，但从全国各地的记载看，政府对此并没有制定统一的标准和借助方法，而是视各地垦荒的具体情况区别对待。如康熙四年(1665)，在安顿湖广一些州县流民进行垦荒时，对苦无农具者，“酌给牛种银两”[11]；六年(1667)，为了让驻扎在河南、山东、山西、浙江等地的投诚官兵开垦荒地，规定：每名官兵给地五十亩，并预支当年俸饷以为牛种[12]；二十二年(1683)户部在准开垦河南荒地时，令“将义仓积谷，借与垦荒之民”，作为牛种银两[13]；三十二年(1693)西安等处招徕流民复业时，令布政司支給：每户牛一头，犁具银五两，谷种银三两，雇觅人工银二两；同年对前往四川垦荒的流移者，令“将地亩给为永业”；四十四年(1705)，在准开垦湖北荒地时，令“本省文武官捐给牛种招垦”；五十三年(1714)，在开垦甘属村堡未耕荒地时，令拨与无地之人耕种，并动库银，买给牛种；五十五年(1716)，在开垦陕西肃州迤北荒地时，准动正项钱粮，招民垦种[10]。诸如此类记载文献中并不鲜见，尤以康熙中后期为多，可见其用心之切。

四是暂缓清丈隐匿地亩。田赋是清政府财政的主要来源。民众为了逃避繁重的田赋地稅，将已垦地亩隐匿不报，这是常有的现象，边远省份更是普遍。顺治年间，清廷屡屡要求地方官吏清查，并为此专门颁行了隐田罪例。康熙年间，隐田现象依然严重，康熙帝虽有清丈之意，但并无严查之心，而是希望通过限令自首或举报的办法，得到妥善解决。如康熙十五年(1676)在制定官民隐田罪例时，明确指出：“管官能查出隐田者，按地多寡分别议叙。凡举首他人隐地十顷以上者，即以其地与之，妄告者罪。凡从前隐匿之地，限文到八个月自首免罪。”二十七年(1688)又诏谕全国：“嗣后民人有出首田亩，不必拘定年限，俱自出首之年，征收钱粮，该管官亦免其议处。”[10]此后，随着社会经济的恢复和发展，康熙帝认为，“国用已足，不事

加征”，又因人口日繁，民生日益艰辛，因此，对清查之事更是慎之又慎，甚至把清丈地亩之事视为扰民滋事。如三十一年(1692)，在派遣部院堂官前往淮扬等处踏勘民田时，晓谕官员：“此事若遣地方官踏勘，恐借端扰民。”五十二年(1713)在派遣户部司官前往湖南勘验荒田时，康熙再次表明他对隐田情况并非不知，只不过“皆未尝令起税也”而已[10]。晚年时，他一再晓谕地方官：“为巡抚者，若一到任，即欲清丈地亩，增加钱粮，即不得民心矣。[14]”“丈量田地关系甚大，天下隐匿田地亦不少，但不可搜剔耳。[15]”足见康熙帝对清丈隐田所持的宽容态度。

以上是康熙年间推行于内地的各项鼓励性垦政，而对边省情况则不同。从政府颁行的各项政策及措施看，禁垦是这个时期的主基调。东北地区是满族的发祥地，顺治年间清廷曾颁布“辽东招民开垦例”，鼓励关内无地农民到关外垦种，但行之不久，为了保护满族统治者的利益，康熙七年(1668)即“罢辽东招民授官之例”，并以“封禁”政策代之，作为“封禁”政策的主要内容之一，即严禁内地流民出关垦殖[12]；为限制流民北上，康熙九年(1670)至二十年(1670~1681)，在“旧边”(顺治年间修筑的柳条边)的基础上修筑了一条南起威远堡北至吉林法特的“新边”，往来行人，皆持路票出入，若“有私越者，必置重典”。蒙古地区与东北相连，清政府在对东北实施封禁时，口外地区自然也在封禁之例；康熙年间，为保证蒙古地区的稳定，在蒙古地区继续实行蒙汉隔离政策，严禁内地民人往口外开垦牧地，“有私来内地者，一律发还”[16]。康熙七年，政府在封禁东北时，也令于山海关、喜峰口、古北口、张家口等九处边门设卡稽查，以杜绝农民进入蒙地垦种；即使已进入蒙古地区进行耕种与贸易的内地民人，二十二年(1683)政府也严申“不得娶蒙古妇女为妻”[17]；直至康熙五十五年(1716年)，由于山陕豫等省发生严重的自然灾害迫，有大批灾民欲往口外谋生，政府虽然对禁令有所松弛，但依然也要官府的“出口印票”，才能通关过隘，并在人数上加以限制[18]。至于新疆、西藏等地，康熙时尚未受朝廷直接管辖，因此并无垦政颁行。

1.2 康熙朝垦荒特征

通过上述对康熙朝所颁行的各项垦政考察，基本为我们廓清了这个时期的垦荒态势与时空特征：

就垦荒的性质与目的而言，恢复因战乱而荒芜的农田是这一时期土地垦辟的主要特征，这从康熙朝所颁行的各项垦殖政策的内涵与取向看，也是显而易见的。清初，正值朝代更迭之际，全国各地历经数十年兵火战乱的破坏，已是百业凋零，民人流离失所，大量土地辍耕荒芜。许多传统农区如直隶、山东、河南、江南等地“一望极目，田地荒凉，四顾郊原，社灶烟凉”，“一户之中只存一二人，十亩之田只种一二亩”[19]；关中地区也是“十室九空，地亩半就荒芜”[20]；湖南、两广等地更是“弥漫千里，绝无人烟”。根据文献记载，明万历四十八年(1620)全国田亩数为743.93万顷，而顺治八年(1651)仅为268.07万顷(表1)，抛荒率高达60%以上，全国到处呈现着“有可耕之田，而无耕田之民”的凋残景象[21]。康熙帝面对如此严峻的社会形势，果断采取一系列措施，实心推行诸如劝垦考成、鼓励垦荒，放宽起科年限，官府出资、招民垦种等各项鼓励政策，使闲置的荒田荒地得以垦复，农业生产得到迅速恢复。对依然还有大片荒地未加垦复的省份或地区，一经查出，即派部院堂官督办，限期垦足。如四十六年(1707)，在定闽省垦荒之限时，因该省尚有二千六百余顷的抛荒田地未垦，遂“勒限一年”，令其“照数垦足征粮”[10]。可见，垦复作为这一时期的基本特征，目的是为了尽快因复兴兵燹而凋敝的农业生产。

表1 清前期全国册载田亩数一览表

年份 项目	万历40年 (1620)	顺治8年 (1651)	顺治18年 (1661)	康熙24年 (1685)	雍正2年 (1724)	乾隆18年 (1753)	乾隆31年 (1766)	乾隆49年 (1784)
耕地(万顷)	743.93	268.07	549.36	607.84	683.79	708.11	741.45	718.33
人丁(百万)	51.66	42.53	76.55	81.37	102.04	183.68	208.10	286.33
人均亩数	14.40	6.30	7.18	7.47	6.70	3.68	3.56	2.51

资料来源:引自梁方仲《中国历代户口、田地、田赋统计》。其中,顺治至雍正年间的人口数是按一丁为四口转换而得;人均亩数为笔者算得。

就垦荒的空间特征而言,康熙朝的垦复工作主要集中于内地各直省,边疆地区不仅不鼓励垦殖,反而还屡屡颁行或重申禁止内地农民私人关外和蒙地垦种的种种规定。根据文献中记载的顺治末年与雍正初年田亩数的变化,我们可以知道:康熙年间内地共复垦荒地约134万公顷,其中,超过15万公顷的省份有河南、山东、北直隶、四川和福建5个,其余均小于7万公顷,而贵州、陕西、浙江、云南和山西5省均在2万公顷以下(图1)。至于边疆地区(主要指东北和内蒙两地),由于长期处于禁垦之中,因而土地垦辟受到极大限制,但这并不意味着东北与内蒙两地不存在垦殖活动,清政府和当地王公贵族出于政治和经济的需要,也组织一些垦殖活动,对内地流民私自出边垦种则严加限制。然而,在内地人口激增和自然灾害频发等因素的驱动下,不时有内地流民突破禁令,出关垦种谋生。据记载,康熙中叶,察哈尔等地已有大片土地被垦为农田;康熙末年,仅“山东民人往来口外垦地者,多至十万余”[22]。可见,规模已相当不小。

就垦复程度而言,文献中并没有专门论及此事,但从康熙后期所推行的垦殖政策和各项措施以及其它相关史料判断,内地抛荒田地时至康熙晚期应已基本得到垦复。记载的田亩数据显示(表1),顺治十八年(1661)各直省田地已恢复至万历四十八年(1620)的74%,康熙二十四年(1685)为82%,雍正初年可达92%,这组数字大体反映了康熙年间土地不断得以垦复的变化趋势,但比例可能有点偏低,尤其是康熙后期,这从康熙帝对各地区垦荒给予的极大关注和宽容也可见一斑。西南地区是内地开发相对较晚、遭受破坏却较为严重的地区之一,清初因“遭叛逆之变,地方残破,田亩抛荒,不堪见闻”,叛乱平定后,民人日增,田亩渐辟,时至康熙五十一年(1712),旷土已开垦无遗,间或沙石堆积,“难于垦种者,闻亦有之,而山谷崎岖之地,已无弃土,尽皆耕种矣”[23]。而全国各地的情况当如康熙五十三年(1714)所说的那样:“条奏官员每以垦田积谷为言,伊等俱不识时务,今人民蕃庶,食众田寡,山地尽行耕种,此外更有何应垦之田为积谷之计耶”[24]。

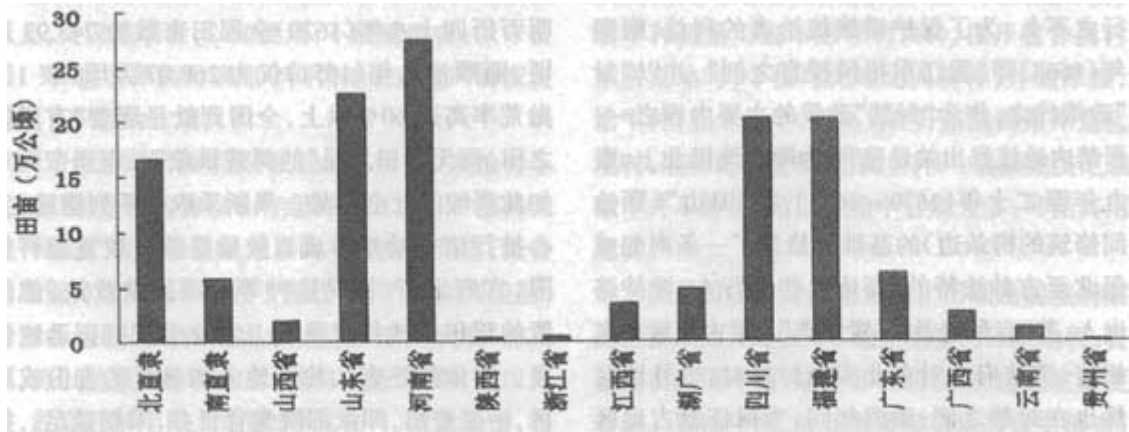


图 1 康熙年间各直省垦荒数对比

Fig. 1 The comparison of reclamation land area in the provinces during Kangxi period

2 雍正朝(1723—1735)垦殖政策及垦荒特征

经过康熙帝数十年的励精图治，清朝社会经济取得了长足的发展。社会稳定，经济繁荣，人民安居乐业，伴之而来的是人口的迅猛增长，人多地少的矛盾日益突出。雍正帝临御之时，即指出：“国家承平日久，生齿殷繁，土地所出仅可贍给，倘遇荒歉，民食维艰，将来户口日增，何以为业？惟开垦一事，于百姓最有裨益”，因此他极力劝谕百姓开垦地亩，“务使野无旷土，家给人足”[25]。

2.1 雍正朝垦殖政策

纵观雍正朝所推行的各项垦殖政策，应该说：基本与康熙朝相近，是康熙朝垦殖政策的延续。但就其内涵和具体措施而论，却比康熙时期更为积极和宽松。在劝垦与考成方面，除对各级官吏继续执行“以劝垦之多寡为优劣”、“以督催之勤惰为殿最”的考成制度外，进一步要求各级官吏要做到悉心劝垦，并要经常咨访百姓疾苦，排除一切有碍于农业生产的因素，以推动垦荒的深入开展[25]；在升科年限方面，雍正帝在康熙朝规定以6年起科为定例的基础上，提出更加宽松的定制：水田仍以6年起科，而旱田则改为10年起科。在清丈与报垦方面，雍正帝也深知自“摊丁入地”政策推行以后，隐田现象有增无减，但他仍以裕养万民的胸怀诏谕全国：“嗣后各省，凡可垦之处，听民相度地宜，自垦自报，地方官不得勒索，胥吏亦不得阻挠”，对于以前所隐匿的田亩，“准官民自行出首，将从前侵隐之罪，悉从宽免。其未纳之钱粮，亦不复究问”[25]；在边疆垦政方面，与康熙年相比也有着明显的变化，这就是“借地养民”令的推行。雍正元年(1723年)，河南黄河溃决，泛滥于直隶等地，两省近水的居民因“耕种无资，衣食匮乏”[26]，而要求出关谋生。清政府迫于灾民就食的压力，理藩院奉诏下令内地乏食民人，可往口外蒙古地区垦殖度荒，同时要求各旗容留流入蒙古的灾民，对入蒙的农民“免其田赋”，对蒙旗王公“特许其吃租”，此举后称“借地养民”令。“借地养民”令的推行标志着清政府对汉民出边由康熙后期的默许向鼓励转变，但这种转变

是带有一定限制的，这就是出口耕种的农民，不能携妻前往，农民也要在秋收之后，“约令入口，每年种地之时，再行出口耕种”[27]。

应该指出的是，雍正在社会其他领域中所推行的改革政策，也给当时及其后的土地垦辟带来了重大影响，其中尤以“摊丁入地”和“改土归流”最为突出。“摊丁入地”即将丁银摊入地亩征收，虽然这是一次赋税改革，似乎与垦荒并不相干，但它却大大放松了对贫苦无地农民的约束，使人们可以自由流迁，为异地垦荒提供了丰富的劳力资源；“改土归流”是雍正年间在滇、黔、川、桂的苗、彝、藏等民族聚居区推行的一种民族改革政策，其主观上是为了加强清廷对西南各族的直接统治，但客观上对打破民族壁垒，推动民族融合，改善民族地区的落后面貌，促进汉族贫民进入西南山区垦种起到了积极的推动作用。

2.2 雍正朝垦荒特征

通过上述对雍正朝与前朝垦殖政策的对比、分析，不难看出：鼓励垦荒依然是这个时期的主基调，垦殖对象不仅直指内地闲旷之地，而且对北部边疆地区也有一定规模的垦辟，其整体态势与康熙朝相比已有明显变化，主要表现为：

在垦荒的性质与目的方面，雍正朝已显示出明显的过渡性特征，即从复垦抛荒地(即熟荒地)向开垦原生荒地(即生荒地拓垦)转化。一方面，雍正年间继续加强对内地各直省荒田荒地的垦复，如雍正初年要求山西、河南、山东等处的州县卫所确查荒地，“如有未垦荒地”，令招民垦种，“有力者，令自备牛种；无力者，官借牛种”，并给印信永为世业[25]；另一方面，积极筹划开垦“闲旷未耕之地”，诏谕各直省“凡可垦之处，听民相度地宜”，及时开垦，各级官吏不得阻挠，并要求各直省“务使野无旷土”，做到“家给人足”；这种政策取向的变化鲜明地反映了雍正年间垦荒性质已由复垦向拓垦过渡的历史特征。与垦荒性质转变相一致，雍正年间由于人口数量的不断激增，原先以恢复农业生产为目的的垦殖取向，此时也发生了变化，取而代之，以缓解“食众田寡”、解决民生问题为目的的垦殖取向已悄然走上历史舞台。这从图2中人口数与人均田亩数的变化也可见一斑。

在垦荒的空间特征方面，也有明显的变化。就内地而言，垦殖对象直指那些尚未垦辟或不易垦种的地区，这是对广加垦辟闲旷之地政策的反映。主要表现在：①垦种各直省的河湖滩地，如雍正五年(1727)，对江南地区江河湖滨的新淤膏地和新涸滩地，进行“履亩丈勘，均给民人垦种输租”；十二年(1734)，在清厘江南、江西、湖广等省沿江沙滩时，要求督抚进一步说明各省难于垦复的“积卤未消、浮沙涨漫、山石硗瘠、低洼积水之区”的实际

情况，并“飭所属设法开垦”[25]。②开垦西南苗疆等少数民族聚集区的土地，这是“改土归流”后形成的潮流，如雍正五年(1727)，令云南、贵、川一省，广行开垦，“凡地方招募开垦及官生捐垦者，按户数多寡议叙”；四年(1726)，四川督抚在劝民垦种西南苗疆时，对不知开垦之法的苗民，选派湖广、江西等在蜀的老农，给以衣食，使之教垦；十一年(1733)，清政府又以苗疆山林坡冈之间，犹未尽辟，遂令招民垦种[25]。③促进对东南沿海及岛屿的垦殖。如雍正五、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；

十二年(1734)，令山东、河南二省选派一些善于垦种旱田的农民，前往广东高、雷、廉、琼等处的沿海地区，教耕垦种[25]。就边疆地区而言，垦殖规模也有所扩大，其中尤以蒙地的开垦最为突出，这是“借地养民”政策所带来的必然结果。察哈尔地区是耕垦较早的蒙地之一，雍正二年(1724年)，仅右翼四旗就丈量出私垦地近3万顷[27]；雍正十三年(1735年)，归化城土默特地区一次就开放土地4万顷，募民垦种“以备军食”[28]。可见，雍正年间不仅准许内地难民前往蒙地开垦，而且也实施了一些招垦政策。

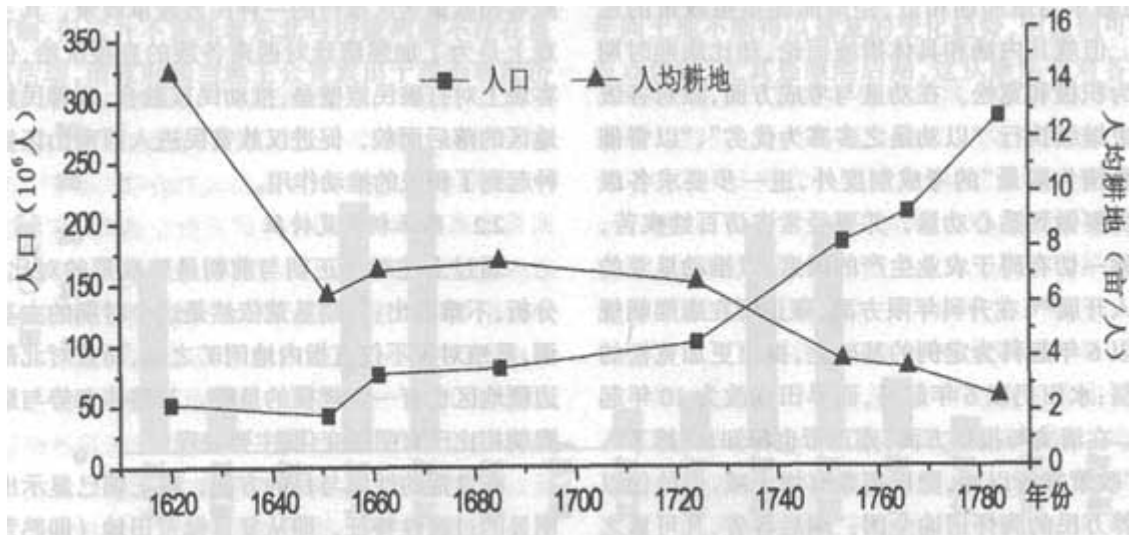


图2 清前期人口与人均田亩数的变化

Fig. 2 The average cultivated land area of population in the early Qing Dynasty

在垦殖程度方面，我们基于上述的分析，对内地土地垦殖程度有了这样的一个基本认识：雍正朝的土地垦殖具有明显从熟荒地复垦向生荒地拓垦转化的特征。这也就是说，雍正年间不仅完成抛荒田地的复垦，同时也开始垦辟原生荒地。由此可知，其垦殖程度必然超过前朝，超过明末，其田亩数理应不低于明末原额数，甚至应大于这个数字。这对我们考察文献中记载的田亩数据有着重要的意义。

3 乾隆朝(1736~1795)垦殖政策及垦荒特征

如果说雍正年间“何以为业”还只是一种忧患，只是为将来着想的话，那末时至乾隆初年，这种忧患即已成为现实。乾隆对“各省生齿日繁，地不加广，穷民资生无策”深感忧患，谕令各省加紧筹划，垦辟未耕之土，“即使地属奇零，亦物产所资，民间多辟尺寸之地，即多收升斗之储”，也可藉以减缓人多地少的紧张关系。

3.1 乾隆朝垦殖政策

面对如此严峻的民生问题，乾隆即位后，便在前朝垦政的基础上，推行一系列更为有力的措施，进一步激励民众开荒的积极性。主要措施有：

一、大规模豁免各直省已垦的河湖海滨或咸卤飞沙的田地，以减轻民众负担。如江南淮安府桃源县、徐州府宿迁和睢宁 2 县，旧有滩地 12900 余顷，乾隆元年(1736)，以地亩潦涸靡常，免去此 3 县滩地 7200 余顷，仅余 5700 余顷。同年，免去江南泗州淤地 8600 余顷，止存 1274 顷，并对河南郑州临河的咸卤飞沙地 450 余顷、祥符等 42 州县的盐碱飞沙地 2030 余顷和山东各属水冲地 1362 顷永行豁免[29]。诸如此类的记载，文献中枚不胜举。

二、对山头地角、奇零不成邱段的新垦田，实行免科政策。乾隆五年(1740)，为解决“穷民资生”问题，诏谕各直省加紧“筹划变通之计”，对边省内地的零星土地，只要“可以开垦者，悉听本地民夷垦种”，至于“何等以上，仍令照例升科，何等以下，永免升科”的方案，令各省督抚定议具奏，并由户部议定后颁行。如直隶、江西二省以垦辟不及二亩的零星土地为断，永免升科，[29]等等。

三、对部分地区的新垦地亩实行折征政策。如陕西新垦地除享有上述免科政策外，乾隆七年(1742)又对新垦地实行折征办法，规定：“淹浸不常，岁收十止一二，定以五亩折征一亩；上方饶薄之地，每耕种后必须休息，以四亩折征一亩；极边寒冷之地，山多地少，收成尤薄，以三亩折征一亩。”对黄河沿岸新涨滩地也采取折征的办法，二十四年(1759)规定：按该县下地科则，每二亩折征一亩[29]。

四、禁止土地清丈。先前并不为康、雍二朝所推崇的履亩清丈之事，时至乾隆便以法的形式下令永行禁止。《大清律例》中明确规定：“各省丈量田亩及抑勒首报垦田之事，永行禁止；违者，以违制论。[30]”

五、在东北与内蒙地区，执行禁与垦并存的政策。在法令上继续强调禁垦，如乾隆十四年(1749)重申：“嗣后将容留民人居住，增垦地亩者严行禁制”[31]。可是，每当内地一遇到灾年，却又鼓励民人出关垦种，如乾隆八年(1743)，直隶旱灾，乾隆晓谕各关口的官吏：“如有贫民出口者，门上不必拦阻，即时放出”[32]；乾隆五十七年(1792)，直隶、河南等地大旱，清政府便鼓励灾民前往关外谋生：“今年关东盛京及土默特、喀喇沁、敖汉、巴沟、三座塔一带，均属丰收，尔等何不各赴丰稔地方佣工觅食”。[33]

六、在新疆地区，极力推行“移民实边”、“以边养边”的屯垦政策，尤其是乾隆二十二年(1757)收复北疆之后。乾隆在平定准噶尔部后，即令陕甘总督黄廷桂“于绿旗兵内多选善于耕作之人，发往乌鲁木齐，明春即令试种地亩，量力授田，愈多愈善”；此后又多次谕令黄廷桂等“查勘屯田，令民广为播种，勿致荒闲，添派兵丁以资耕作”[35]；对可耕地，要求招募无业贫民，相度地亩，广为耕种，以济军食[36]；并晓谕各级官吏“垦得一亩，即可得一亩之用”；从而将新疆的屯垦事业推向全盛时期。

3. 2 乾隆朝垦荒特征

从乾隆朝所推行的各项垦殖政策看，其与康雍两朝相比又有较大的发展。这种政策取向所反映出的垦荒态势，具有鲜明的特征。

就垦荒的性质与目的来说，乾隆朝无疑是一个土地拓垦全面推进的重要时期，这从乾隆年间所颁行的各项鼓励垦殖山头地角、零星不成邱段的土地和农业经济欠发达的边疆地区的政策可见一斑。其目的就是激励民众“多辟尺寸之地”、“多收升斗之储”，以解决“穷民资生”问题。

在垦荒的空间特征方面，除继续垦辟内地“山冈、土阜、傍河、滨海、洼下之处”外，省际交界的深山老林或崇山峻岭是这个时期开发较为集中的地区，其中包括川陕楚交界山区、湘鄂西山区、湘南山区、皖南山区、湘赣交界山区、闽浙赣交界山区和云贵山区等。清文献中也留存着大量有关这一时期开发这类山区的文字资料，如川陕楚交界的秦巴山地，清初还是人迹罕至、树木丛杂的“深山老林”，乾隆初年以降，便有大批客民的涌入，山内“渐次开垦”[38]，即使是山坳石隙，也“无不遍及”；山内和近山州县皆成为客民驻足的场所，仅盩厔一县(今陕西周至县)即多达“十五万有奇”[39]。闽浙赣及皖南等地的山区情况也相类似，山内外省游民搭棚垦种，棚厂满山相望[38]。

屯垦、放垦农业经济尚不发达的边疆地区是乾隆朝垦殖活动的另一特征。新疆位于西北边陲，地广人稀，农业开发相对较晚；乾隆为了便于西北用兵和缓解内地的人口压力，在前朝兵屯的基础上，大力发展边疆屯田，在“移民实边”、“以边养边”政策的推动下，新疆地区的农业开发取得了前所未有的发展。据研究，乾隆二十七年(1762)，一年应募入疆民户就有8000余户同；乾隆三十一年至五十一年(1766~1786)，迁入乌鲁木齐和巴里坤两地的屯民达8.84万余人[40]；乾隆四十二年全疆屯垦面积已近300万亩。东北、内蒙作为这一时期“放垦”的主要地区，随着流民的迁入，人口与耕地也迅速增加。如奉天将军境内，乾隆六年(1741)有民人近36万，而至五十六年(1791)，则增至82.2万，50年间增幅达128%；吉林将军境内的吉林乌拉、宁古塔、伯都纳、三姓、阿勒楚喀5地，乾隆三十六年(1771)有民人仅5.6万，四十六年(1781)增至13.6万，短短十年间增幅高达140%；耕地面积也随之迅猛扩大。乾隆四十六年(1781)，吉林地区即有民地近200万亩，乾隆四十九年(1784)，盛京辖区的民地已超过360万亩[7]。内蒙古地区的农耕范围在这个时期也得到迅速扩张，如土默特两旗原有牧场和耕地共7.5万顷，乾隆八年(1743年)牧场只剩下约1.4万顷，其余均已开垦[41]。乾隆十七年(1752年)，对科尔沁左翼后旗、札萨克郡王旗昌图额尔克等地方，也“准其招民开垦”，说明草原地区不断有新的流民迁入。像古北口、独石口外、昭乌达、卓索图盟南部地区各旗、张家口、归化城土默特和河套鄂尔多斯七旗等许多地方，昔日均是蒙人的游牧之区，乾隆时农田已是星罗棋布，蒙汉杂居，成为耕牧兼营的半牧半农区[42]。

就土地垦殖程度而论，乾隆朝的土垦强度理应高于前朝，并随着内地人口数量的急剧增长以及各项垦殖政策的推行，有理由相信：乾隆年间的耕地数量当呈不断增长的态势，而文献中所记载的田亩数却呈下降趋势(表1)，这与史实相悖。如果说康雍时期至乾隆中期的册载

田亩数还能反映当时耕地增损基本趋势的话，那么乾隆中期以后，这种关系已不复存在，册载田亩数的可信度明显不如此前。至于清前期不同时段较为真实的土地垦殖强度及耕地增幅情况，笔者将另文讨论。

4 结语

综上所述，有以下几点认识：

(1) 政策作为政府在一定历史时期里为实现某一目标而确定的行为准则，它既是国家政府意志的体现，同时也是社会矛盾和社会需求的一种表征，二者相互依存，互为条件，有着密切的联系。因此，对历史时期相关政策内涵与取向的考察，是我们深入了解某一事物发生、发展及其内在机制的重要途径之一。

(2) 康雍乾三朝垦殖政策均以鼓励垦荒为主基调，政策既有因袭，又有各自鲜明的特点。从三朝垦殖政策的内涵及取向看，康熙朝是以恢复因战乱而凋敝的农业生产为其主要目的，雍正朝是处于从恢复农业生产向缓解“人多地少”矛盾转变的过渡期，而乾隆朝的目的则是为了解决“穷民资生”问题。它们反映在垦荒上，即表现为：康熙朝以恢复性垦殖为特征，雍正朝以恢复性垦殖向拓展性垦殖过渡为特征，乾隆朝是以拓展性垦殖向广深发展为特征。

(3) 从垦荒发展趋势的空间特征看，康熙朝是以开垦各直省熟荒地为主要对象，边疆地区处于禁垦状态；雍正朝是在继续垦复内地熟荒地的基础上，已将内地各直省河湖滩地、咸卤飞沙之地、东南沿海岛屿及西南苗疆作为垦荒的主要对象，东北与内蒙地区也有一定程度的开垦；而乾隆朝的垦殖对象则直指山头地角、奇零不成邱段的蹠瘠荒地、人迹罕至的山区和农业经济欠发达的边疆地区(包括新疆、内蒙和东北等地)。

(4) 随着内地人口数量的急剧增长以及各项垦殖政策的推行，康雍乾三朝土垦范围不断扩大，垦殖强度日益提高。由此可知，清前期的耕地数当呈不断增长的态势。而文献中所记载的田亩数至乾隆中期之后却呈下降趋势，这与实际隋况不符。如果说乾隆中期之前的册载田亩数还能反映当时耕地增损基本趋势的话，那么乾隆中期之后，这种关系已不复存在，册载田亩数的可信度明显不如此前。

基金项目：国家自然科学基金项目(40471007)、中国科学院知识创新工程重大项目(KZCX1-SW-01-09)资助。

参考文献：

[1] Robert S. Thompson, 2000, BIOME 300: Understanding the impacts of human activities on land cover over the past 300 years. IGBP Newsletter, No. 43: 2~3.

[2] Rik Leemans, Kees Klein Goldewijk, Frank Oudrield. Developing a fast-track global database of landcover history. IHDP Update, 2000, No. 3: 6—7.

- [3]何炳棣. 中国古今土地数字的考释和评价. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [4]张研. 清代土地统计制度初探. 清史研究集(第八辑), 北京: 中国社会科学出版社, 1997. 138~172.
- [5]周荣. 清代前期耕地面积的综合考察和重新估算. 中国经济史研究, 2001, (3): 39~48.
- [6]郭松义. 清代土地统计制度初探. 清史论丛(第二辑), 北京: 中华书局, 1980. 111~138.
- [7]江太新, 段雪玉. 论清代前期土地垦拓对社会经济发展的影响. 中国经济史研究, 1996, (1): 47~62.
- [8]张建民. 明清农业垦殖论略. 中国农史, 1990, (4): 9~27.
- [9]清朝文献通考. 卷 1, 田赋一.
- [10]清朝文献通考. 卷 2, 田赋二.
- [11]清圣祖实录. 卷 15.
- [12]清圣祖实录. 卷 23.
- [13]清圣祖实录. 卷 108.
- [14]清圣祖实录. 卷 239.
- [15]清圣祖实录. 卷 245.
- [16]清世祖实录. 卷 6.
- [17]大清会典事例. 卷 976.
- [18]清圣祖实录. 卷 269.
- [19]清世祖实录. 卷 12.
- [20](乾隆)同官县志. 卷 3, 田赋.
- [21]清圣祖实录. 卷 36.
- [22]清圣祖实录. 卷 250.
- [23]清圣祖实录. 卷 249.
- [24]清圣祖实录. 卷 259.
- [25]清朝文献通考. 卷 3, 田赋三.
- [26]清世宗实录. 卷 4.
- [27](乾隆)口北三厅志. 卷 1, 地舆.
- [28](光绪)土默特志. 卷 5, 输田记附.
- [29]清朝文献通考. 卷 4, 田赋四.
- [30]大清律例通考. 第 433 页.
- [31]清高宗实录. 卷 348.
- [32]清高宗实录. 卷 195.
- [33]大清会典事例. 卷 158.
- [34]清高宗实录. 卷 548.

- [35]清高宗实录. 卷 552.
- [36]清高宗实录. 卷 563.
- [37]清高宗实录. 卷 573.
- [38](民国)雒南县乡土志. 卷 3, 人类.
- [39](清)卢坤. 秦疆治略. 砖坪厅, 整屋县.
- [40]张丕远. 乾隆在新疆实行移民实边政策的探讨. 历史地理, 第九辑: 93~113.
- [41]清高宗实录. 卷 198.
- [42]刘彦威. 清初蒙古地区的农业开发及生态保护问题. 古今农业, 2004, (1): 22~27.

作者简介: 何凡能, 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员。戴君虎, 葛全胜, 中国科学院地理科学与资源研究所。(北京 100101)

原载《地理研究》(京), 2005. 6. 878~888