

Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.rw.2024.09.001

欢迎按以下格式引用:郑梅婷.“大利在淤”:清末沅江县湖田升租与升科之争[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(5):151-169.

Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.rw.2024.09.001.

**Citation Format:** ZHENG Meiting. Great benefit lies on the silted; Controversy of levying rent or tax on polders in Yuanjiang County in the late Qing Dynasty[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(5): 151-169. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.rw.2024.09.001.



## “大利在淤”:清末沅江县 湖田升租与升科之争

郑梅婷

(清华大学人文学院,北京 100084)

**摘要:**自清初至光绪前期,清政府对淤洲的征税都是开垦数年之后升科,百姓可以享有湖田业权。受地势影响,滨湖洲地的收益悬殊,清政府在征税时体恤民情,对地势低下者加以豁免。雍正元年起,清政府便确立了“水田六年起科,旱田十年起科”的定例。乾隆初年,清政府对所有二亩以下“零星土地”正式免除升科。针对地势低洼的濒江洲地和洲田,清政府仅征收芦课,具体额度因地制宜,五年一丈。但自光绪十六年(1890)湖南巡抚王文韶奏请将洞庭湖区淤洲统一收为官荒后,官方便开始采取强势介入的态势。不过,湖区原有的产权秩序仍然在发挥作用,省府在华容等开发较早的地区也只得承认部分湖田的民业性质。至光绪二十九年(1903),湖南省的财政状况明显恶化,筹备总局试图按照南洲章程对沅江县成熟垸田进行升租。然而,沅江知县张谟等在勘察报告后表示异议,原因是沅江县对湖田一向是纳税升科,未有升租成案。垸董们也多次呈文反对升租并提议升科,这不仅是因为升租要缴纳的钱数更多,还在于他们投入大量资本筑堤建垸却无法获得湖田的合法业权。然而,省府仍然打破原有定例,坚持对民垸熟田进行升租,目的是将租课归地方开支而无需上缴中央。不过,这一过程在争论落幕六年后才得以完成,在垸董接受升租办法的同时,省府也不得不承认“由民筑围成垦者”是“民垸”而非“官田”,且在折亩时给予优惠。湖田本身变动无常的自然特性、清政府治理能力的局限、地方绅董的崛起等因素使省府和垸董之间不得不相互妥协,达成一种微妙但脆弱的平衡。

**关键词:**清末;洞庭湖区;垸田;赋税;财政

**中图分类号:**K252 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)05-0151-19

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目“清至民国长江中游地区滨水社会研究”(19CZS072)

**作者简介:**郑梅婷,清华大学人文学院历史系博士研究生,Email:meitingzheng@foxmail.com。

在中国财政史研究中,清代的财政史研究向来是最引人注目的断代研究之一<sup>[1]16</sup>。已有研究表明,清代的农业税收政策一直具有极强的保守特征,在王朝的绝大部分时期处于停滞不前的状态<sup>[2]</sup>。晚清时人亦有评论:“当我朝全盛时,恩诏普免天下钱漕十次,偶遇偏灾,即行蠲豁。近世军兴,度支匱绌,而田税不加毫末。”<sup>①</sup>对于清朝的低税率,李怀印认为,清朝法规所确立的赋额能够满足所有的常项开支,清政府没有必要抽取更多来自土地的剩余资源,而剧增的人地压力又使保障百姓生计比国库增收来得更加重要<sup>[3]22,73</sup>。张泰苏则认为,从需求侧难以解释为什么即使在1850年之后,当军事和地缘政治压力不再罕见的时候,清代的农业税依然比许多同时代的国家少了许多。清朝之所以在财政上采取保守主义,是因为吸取了明亡的教训,认为“加赋会导致灭亡”,即意识形态起了主导作用,而经验性信念往往比规范性信念更具影响力<sup>[4]</sup>。

然而,面临清末的财政困境,中央谕令与地方督抚对于农业税的态度能否保持一致?国家税收与地方百姓的实际负担之间又存在怎样的差距?光绪二十九年(1903—1905),湖南省府与沅江县垌董之间围绕垌田的课征问题爆发了一次激烈的争论,该案始自湖南巡抚试图对沅江县垌田加以升租,而垌董们强烈反对并提议升科,在横向上反映了地方绅董、县府、省府之间的复杂博弈,映射出变局之下地方督抚与中央政策之间的偏离,在纵向上则体现为清政府在低农业税政策上的动摇。本文以《保安湖田志》<sup>②</sup>所载“沅江升租案”卷宗为核心史料,辅以清宫档案、地方志书、《晚清财政说明书》、民国调查报告等,深入探究了案件始末,为讨论清末财政转型问题提供了一个具体案例。具体而言,笔者感兴趣以下几个问题:其一,清政府对湖田的赋税征收政策如何演变?制度变革背后的动因是什么?其二,在清末财政困局下,湖南省府如何设法从新淤洲地的开垦中创收?围绕升租抑或升科问题,省府与保安垌董之间如何角力,利用了哪些论据?县府在其中扮演何种角色?其三,这场争论最后达成了何种结果?此案对湖田业权的确立有何影响?

## 一、湖田的赋税征收

何谓湖田?《岳州府志》记载:“予又见院民往往于院外水滨垦田,植黍粟、早稻,水小泛则阻其港汊,积久而淤,渐成塍畦,水大至始莫援,谓之湖田,湖田无税额,三载一熟,熟则倍获厚利,此所谓涸梁山泊,可得良田万顷,而王安石惧无贮水之地者也。”<sup>③</sup>由此可见,将水域围垦成田获利颇丰,原因之一便是湖田在最初开垦时无须纳税。

为了鼓励百姓垦荒,清政府对于新垦荒地采取数年之后升科的政策。不过,具体年限经过了几次改革。陈锋经考证认为,在顺治六年(1649)之前,新垦荒地一般是一年后起科,顺治六年之后,一般是三年后供赋<sup>[1]141</sup>。此外,清初的荒地分“有主荒地”和“无主荒地”两种<sup>[1]131</sup>。户部尚书巴哈纳在顺治六年曾有说明:“(荒地)有主者,量免以前额赋,准自七年(1650)起科;无主者,概予豁免,

①湖南省地方志编纂委员会点校《光绪湖南通志》(第1卷),湖南人民出版社,2017年版第8页。

②道光、咸丰之后,随着长江南岸江堤松滋、藕池等口陆续崩溃,洞庭湖的入湖泥沙急剧增加,渐成洲渚,附近居民争相开垦,“盖居然成郡成邑,有由沧而桑之象焉”。湖南新化的廖生曾继辉也加入了这一围垦浪潮,其于光绪二十四年(1898)集股在常德府沅江县草尾顶垦官荒,修筑保安垌,有田二万余亩,花费“十六万金”,堤工前后耗费五年。民国四年(1915),曾继辉修纂《保安湖田志》,“拾故篋中章程、案牘、田册凡有关于垦政者,都为二十四卷,颜曰《保安湖田志》,编次而梓之”。该志内容翔实,为我们考察晚清洞庭湖区的湖田围垦活动提供了宝贵的一手史料,不仅包括南洲厅、华容县、澧州、安乡县和沅江县等地的垦务章程,还收录有保安垌的垦务章程、诉讼卷宗、田册等各类资料。关于《保安湖田志》及其续编的史料价值,参见:邓永飞《略论档案资料汇编〈保安湖田志〉及其续编的史料价值》,《档案》2008年第5期。

③钟崇文纂修《岳州府志》卷12《水利考》,明隆庆刻本,第52a-52b页。

仍招人开垦,遵照新旨起科。”<sup>④</sup>从中可知,无主荒地税收上更加优惠,目的是促使无主荒地尽快转变为有主。

顺治九年(1652),湖广巡按湖南御史李敬报告自岳州到衡州、永州实地调查的情形,称所见是一片荒芜,“道路俱生荆棘,土田半长蓬蒿……或人丁故绝,或牛种艰难”。他便采用“与民休息”的政策吸引移民,并刊刻条示,“令百姓各认原业,竖牌于田;无人认业者,许流移之民计亩承种,令其各具结状赴府报名,措给牛种。仍以老荒新垦,已经湖北按臣聂珩题请三年免科”。李敬询得荒田分为两类:其一是“老荒之田”,即“丁亡户绝,无人承种者”;其二是“包荒之田”,田亩虽然已经荒芜,但“粮石仍旧,欠数比追”。而此前所报熟田之赋,实则是亟须开垦的荒田,故他恳求对于岳州、衡州、永州军民田地,“或二年,或三年方行起科”<sup>[5]</sup>。他所说的“老荒之田”即“无主荒地”,“包荒之田”即“有主荒地”。由于沿江、沿海洲地变动频繁,清政府额外强调需五年一丈,“止丈新涨新坍之地,涨者增额,坍者开除,如不涨不坍,毋得重丈,以滋骚扰”<sup>⑤</sup>。

康熙末年,益阳县署县令沈华奉令查议荒地升科一事,主要包括山坡瘠土和滨湖洲地两类。据称,益阳县分上、中、下三乡,经康熙五十九年(1720)升科后,虽然还有部分未垦或荒废地亩,但上、中二乡的荒地多为山头地角,下乡则濒临洞庭湖,“除已筑堤输赋外,虽多湖滨涨地,沧桑本无一定”,秋冬水涸还可耕种,春夏湖水泛涨,即便有高阜处,农民水退之后播种菜麦,但也有被淹的危险。因此,他认为,山头地角“类皆浮沙积土,冲刷时有且系硗瘠块土,不成坵段”者,应列为下等,永免升科;虽是瘠土但尚成坵段及五亩以上者,应列为中等,照例升科,如实被冲刷再行豁免。至于滨湖洲地,高阜处且可成坵段者,“施以人力,亦可瘠划为肥”,应列上等,照例升科;地势低下容易被淹者,播种之后难必收成,应列为下等,永免升科<sup>⑥</sup>。不难发现,受到地势高低的影响,滨湖洲地的收益悬殊,而地方官在制定征税政策时充分考虑到了这一点,以体恤民情。

至雍正元年(1723),上谕云:“向来开垦之弊,自州县以至督抚俱需索陋规,致垦荒之费浮于买价,百姓畏缩不前,往往膏腴荒弃,岂不可惜?嗣后各省凡有可垦之处,听民相度地宜,自垦自报,地方官不得勒索,胥吏亦不得阻挠。至升科之例,水田仍以六年起科,旱田以十年起科,著著为定例,其府州县官能劝谕百姓开垦地亩多者,准令议叙,督抚大吏能督率各属开垦地亩多者,亦准议叙,务使野无旷土,家给人足,以副朕富民阜俗之意。”<sup>⑦</sup>此举自然是为了鼓励百姓开荒,同时也确立了“水田六年起科,旱田十年起科”的定例。

乾隆五年(1740),皇帝谕令对“零星土地”的开垦免除升科:

从来野无旷土,则民食益裕。即使地属畸零,亦物产所资。民间多辟尺寸之地,即多收升斗之储,乃往往任其闲旷、不肯致力者,或因报垦则必升科,或因承种易滋争讼,以致愚民退缩不前……朕思则壤成赋,固有常经,但各省生齿日繁,地不加广,穷民资生无策,亦当筹划变通之计。向闻边省山多田少之区,其山头地角,闲土尚多,或宜禾稼,或宜杂植,即使科粮纳赋,亦属甚微。而民夷随所得之多寡,皆足以资口食。即内地各省,似此未耕之土、不成坵段者。亦颇有之,皆听其闲弃,殊

④《地丁题本·直隶》,顺治六年六月二十四日巴哈纳题本。转引自陈锋《清代财政政策与货币政策研究》,第131页。

⑤《清世祖实录》卷70,顺治九年十二月二十五日,中华书局,1985年版第557页。

⑥沈华《遵奉查议分别开垦可否升科详》,高自位、蔡如杞修,曾璋等纂《益阳县志》卷20《艺文》,上海图书馆藏稀见方志丛刊(第183册),国家图书馆出版社2011年影印清乾隆十三年刻本,第199-201页。

⑦《清世宗实录》卷6,雍正元年四月二十六日,中华书局,1985年版第137页。

为可惜。用是特降谕旨:凡边省内地零星地土可以开垦者,嗣后悉听该地民夷垦种,免其升科,并严禁豪强首告争夺。俾民有鼓舞之心,而野无荒芜之壤。其在何等以上,仍令照例升科,何等以下,永免升科之处,各省督抚悉心定议具奏,务令民沾实惠,吏鲜阻挠,以副朕子惠元元之至意。<sup>⑧</sup>

乾隆六年(1741),清政府又进一步明确“零星土地”的范围,“如在山巔水涯、高低不齐,或砂石间杂、坍塌不一及畸零间土,约在二亩以下者,免其升科。二亩以上,仍令照例升科”,则新淤沙洲显然属于此类土地。此外,有业户之荒土,仍令业户开垦;如本户无力开垦、情愿召募者,听其自便;无业户之区,“任民垦辟,官给印帖执业,倘有豪强首告争夺,按律治罪”。但此令显然有被钻空子的可能,故又规定:“如可垦地在三五亩以上,而故作数人开垦、希免升科,或将免升垦熟之地售卖他人、私推别地正粮等弊,查实,照欺隐田粮、移坵换段律分别科罪。”<sup>⑨</sup>

尽管如此,豪强争占的现象仍然十分突出。乾隆十八年(1753)五月,因安乡县滨湖荒地多有豪强争占,布政使司请以纳粮多少为依据,“荒粮一升给地一亩,余俱入官,其无粮者概照欺隐究断,分别究治”。七月,布政使周人骥报告,滨湖荒地坍塌无常,应进一步整顿民众争洲乱象,如有土豪强占,便将所争湖地入官。如有界限不清,地方官应随时踏勘。民间交易滨湖洲地时,多有全族公买或数姓合买的现象,常因界限不清而纠纷不断,故应严禁此类交易。更为重要的是,每姓只能有一人在庭讯时出控,以免有人纠众滋事<sup>⑩</sup>。

那么,芦课又是在何种情况下征收?<sup>⑪</sup> 乾隆《大清会典》记载:

凡濒江沙淤成洲之地,小民植芦为业,或治阡陌种麦稻,与良田等,均曰洲田,其输赋于官,均曰芦课。以乾隆十八年奏销册计之,江苏、安徽、江西、湖北、湖南所属芦洲共七万九千九百四十六顷四十六亩,赋入十有九万八千二百五十两三钱,各有奇。芦洲夹大江两岸,沙随水性,迁移不常,此落彼淤,民以闻于官,州县官随时亲勘以申布政使司,达于巡抚,备书之籍。阅五年,巡抚选道员廉能者,按籍履亩而覆核之,辨其坍于水者除赋,水落沙长者分年起征,以方田之法度其丈尺,周知其坍长之数而征除之。征除之法,以新淤之地补其坍者,如有余地,别给民工筑。其隔江对岸,地分两属,则令所治牧令会勘,酌其盈缩以定抵补之数,有不以实者,官劾、民论如律。清厘芦洲,以岁十月水涸为始,次年四月竣事,巡抚疏闻下部,部受其要而覆核之,其报竣逾期者论。芦课之征,各随其地之宜,以定轻重之等,其分隶两江、湖广者,各制上中下三则,冬时开征,至次年岁终乃综其簿籍而申于部,民有逋负者经理之官论。<sup>⑫</sup>

从中可知,芦课在制度层面上已演变为针对濒江洲地征收的一项赋税,不仅包括字面意义上的“植芦”洲地,还涵盖了种植麦稻等作物的洲田。不过,征收芦课的洲田一般地势更为低洼。乾隆二十五年(1760),钱汝诚就奏请将高宝、甘泉、西乡一带低洼地亩“豁免田粮,改输芦课”,在次年得到了批准<sup>⑬</sup>。笔者以乾隆十八年奏销册所载数字计算得,每亩芦洲平均征收约0.0248两银。对于变

⑧《清高宗实录》卷123,乾隆五年七月二十六日,中华书局,1985年版第811页。

⑨《清高宗实录》卷146,乾隆六年七月六日,中华书局,1985年版第1100-1101页。

⑩《安邑湖荒地亩逼处洞庭滩涨靡常难以起科》,《湖南省例成案》,《户律田宅》卷4,杨一凡、刘笃才编《中国古代地方法律文献·丙编》第二册,社会科学文献出版社2012年影印清刊本,第239-246页。

⑪关于芦课的制度演进,徐斌作了细致的探究。参见:徐斌《明清洲田与芦课制度的运行》,《兰州大学学报》(社会科学版),2023年第1期;徐斌《明清长江中下游芦课的征收及其演变》,《江西社会科学》,2023年第12期。

⑫《钦定大清会典》卷17《户部·杂赋》,景印文渊阁四库全书,第619册,台湾商务印书馆,1986年版第153页。

⑬《清高宗实录》卷624,乾隆二十五年十一月六日,中华书局,1986年版第1010-1011页;《清高宗实录》卷631,乾隆二十六年二月二十九日,第46页。

动无常、此落彼淤的芦洲,州县官须随时勘丈并报告布政使司、巡抚,并留存籍册记录。五年之后,由巡抚派道员按籍履亩,加以覆核,有坍塌者免除赋税,新淤者分年起征。赋税上的征除,采取用新淤之地补坍塌之地的办法,如有余地,留给百姓修筑堤堰。芦洲的清查,自十月至次年四月,巡抚须报告户部,户部须加以复核。芦课的“轻重”则因地制宜,由两江、湖广各自制定上中下三则。

《大清律例》也载:

凡沿河沙洲地亩被冲坍塌,即令业户报官勘明注册,遇有淤涨,亦即报官查丈,照原报之数拨补。此外多余涨地不许霸占,如从前未经报坍不准拨给。至隔江远户,果系报坍有案,即将多余涨地秉公拨补。若坍户数多,按照报坍先后以次照拨。倘补足之外尚有余地,许召无业穷民认垦,官给印照,仍令各属按数造报,统俟五年大丈再行履勘,造册送部,以定升除。其报坍报涨在两县接壤之处者,委员会同两邑地方官据实勘验,秉公拨补,如有私行霸占,将淤洲入官,该户照盗耕官田律治罪,地方官不查丈明确,以致拨补舛错,查出照官吏不用心从实检踏律分别议处。<sup>⑭</sup>

此条是乾隆十三年(1748)户部议复湖广总督塞楞额条奏定例<sup>⑮</sup>。从该条文来看,针对沿河沙洲采取拨补之例,而报坍是得以拨给的必要条件,且拨给顺序按照报坍先后,这样可以激发民间报坍的积极性。拨补之外的余地归官方所有,“许召无业穷民认垦,官给印照”。但如有私行霸占,便将淤洲入官并对该户治罪,目的自然是巩固官府在淤洲确权过程中的权威。晚清《读例存疑》对此加以解读,认为拨补之例是为了“安良善,息争端”,按此条例,则“并非必于原坍处所下脚有涨,方拨补也”“亦非谓一邑之内,此涨彼坍,必以上下对岸形迹可据,方许拨补也”<sup>⑯</sup>。《户部则例》则载:“新涨沙地,四面临江,附近无应补坍户,谓之江心突涨,应归公召变,令州县官丈明顷亩。若地处两邑,会同查勘,秉公定价,遍详召变,该司以具呈缴价在先者,准其认买。”<sup>⑰</sup>可见,按照清政府规定,四面临江的新淤沙洲归官方所有,而民众不得混争。

但至嘉庆六年(1801),湖南巡抚祖之望奏请取消拨补成例:

其私围一项,除奏明应毁六十七处外,未入册报者数尚不少。奏请定期一年之内,以次清查,如系成熟之地,本有些微钱粮,即照《赋役全书》,分别田、地、塘三项,上、中、下三则,各按现纳粮数,丈明应种亩数,交给管业;其额外多种,及无粮地亩,若有碍水道,断作官荒,无碍水道,计亩升科。如非成熟之地,即照稀密芦课及渔课,酌量课税,俱载明弓丈、四出地段,挨顺造具鱼鳞册,详咨立案。设成熟之地升科后遇水冲刷、积年不能修复者,准呈明地方官勘明详办,改作芦渔各课,但不得援沿江东塌西涨拨补之例,以致日久弊生,侵占湖面。其应纳芦渔各课,有淤出成熟地亩,亦准当官呈勘,如果无碍水道,以次升科。若有地棍恃强争占及擅垦官荒者,即照《盗种官民田》《禁垦水道》各律例,计亩科罪等因。奉朱批:“户部议奏。钦此。”<sup>⑱</sup>

祖之望的奏请反映了芦课是针对“非成熟之地”,而成熟之地由于连年遭水灾也可从田赋改为芦课,原纳芦课处有淤出成熟地亩也可升科。他认为,洲地的课税不可援引“沿江东塌西涨拨补之

<sup>⑭</sup>刘统勋等纂《大清律例》卷9《户律田宅》,《清代各部院则例续编(四九)》,蝠池书院出版有限公司,2012年影印清乾隆三十三年武英殿刻本,第609-610页。

<sup>⑮</sup>薛允升著,黄静嘉编校《读例存疑重刊本:附作者传略及清律条例编号标目(第二册)》卷10《户律田宅》,艾文博主编《中文研究资料中心研究资料丛书》,成文出版社有限公司,1970年版第274页。

<sup>⑯</sup>薛允升著,黄静嘉编校《读例存疑重刊本:附作者传略及清律条例编号标目(第二册)》卷10《户律田宅》,第274-275页。

<sup>⑰</sup>承启、英杰等纂《钦定户部则例:一〇一卷(二)》卷8《田赋二下》,成文出版社1968年据清同治四年校刊本影印,第563页。

<sup>⑱</sup>陶澍、万年淳等修撰,何培金点校《洞庭湖志》卷1《皇言》,岳麓书社,2009年版第25页。

例”,否则会导致有人侵占湖面。道光十二年(1832),由于“江湖涨滩,占垦日盛”,清政府也谕令,“滨临江汉各州县确查滩地之已升科者,毋许挽筑私垵,亦不准以子母相生影射再报及私行占垦。其报坍滩地,确切勘明,只准豁粮,不得拨补,洲地亦照此一律办理”。针对续涨、新淤洲滩,“概作官荒,永远禁止认种升科”,并责成各州县每年亲诣所辖江面查勘一次具报<sup>①</sup>。然而,此类禁令往往沦为具文。

光绪二十七年(1901)八月,两江总督刘坤一、湖广总督张之洞遵照“变法自强”谕,先后上奏三折即《江楚会奏变法折》<sup>②</sup>。第二折《采行西法折》列举十一条建议,其中“修农政”一条下又强调“垦荒缓赋税”。该折认为,“夫垦荒而责以升科,此荒之所以不垦也……今日欲兴农务,惟有将垦荒升科之期,格外从缓,而又设法以鼓舞之”。至于沿江沿河沙洲,“皆系沃壤,私垦者尺寸无遗,随年增长,贫民畏坍涨之无常而不敢报,势豪贪无粮之腴壤而不尽报”,造成争讼、械斗频发,应查明实数,除已报垦纳粮者不计外,也造册给照,宽期升科。由于洲田多为“水滨大地”,故最适合推行西方农务,“数年以后,官督绅董查明,有成效者即给予管业,且予奖赏;苟且欺饰,并不遵行者,其地本系官地,罚令人官”<sup>③</sup>。清廷对此折也予以接受,谕令“各省疆吏亦应一律通筹,切实举行,大要不外言归于实,用得其人”<sup>④</sup>。不难发现,该折建议将新淤沙洲的业权作为一种奖惩手段,成效显著者可被赋予合法的“管业”,而私垦的洲田便有被充为“官地”的风险,这显然并非张、刘二人的独创,而是吸取了清政府此前的治国理念<sup>⑤</sup>。如杜正贞所言,当户籍与地籍被用作山场确权时,其实是在重申和强化这种控制关系,而不仅仅在证明产权的存在,淤洲自然也是如此<sup>[6]</sup>。

综上所述,为了鼓励百姓垦荒,清政府对荒地的赋税征收采取数年后起科的政策,具体年限不断放宽。受地势影响,滨湖洲地的收益悬殊,清政府在征税时体恤民情,对地势低下者加以豁免。雍正元年起,清政府便确立了“水田六年起科,旱田十年起科”的定例。乾隆初年,清政府对所有二亩以下“零星土地”正式免除升科。滨湖洲地坍涨无常,多有豪强争占,民间交易则常有全族合买或数姓合买的现象,以致纠纷频发。政府通过赋税来判定洲地的产权归属,在发生争议时由地方官进行踏勘,涉讼洲地常被收为官荒。针对地势低洼的濒江洲地和洲田,清政府则征收芦课,具体额度因地制宜,五年一丈。清前期,官府根据洲地变迁采取拨补办法调整赋税,但往往有人借此侵占湖面,故清后期官府有意取消拨补定例,以减少私垦弊端,但此类现象禁而不绝。据法律规定,新淤沙洲如果是江心突涨,则应归官。光绪二十七年,刘坤一、张之洞在《江楚会奏变法折》中建议鼓励垦荒,宽期升科,将新淤沙洲的业权作为一种奖惩手段。

## 二、升租与升科之争

对新攫取的土地征税是增加国家财富的最有效办法之一<sup>[3]17</sup>,但膨胀的人口早已将土地开发殆

<sup>①</sup>《清宣宗实录》卷222,道光十二年闰九月二十四日,中华书局,1986年版第315页。

<sup>②</sup>周正云辑校《晚清湖南新政奏折章程选编》,岳麓书社,2010年版第5页。

<sup>③</sup>朱寿朋著,张静庐等点校《光绪朝东华录》第八册,中华书局,1960年版第4758-4761页。

<sup>④</sup>朱寿朋著,张静庐等点校《光绪朝东华录》第八册,中华书局,1960年版第4771页。

<sup>⑤</sup>顺治十三年(1656),巡按四川兼管盐法屯田监察御史高民瞻由于四川凋残,招垦成效不佳,请求将新垦升科缓为五年。他自入川省后,便谕令军民人等“凡抛荒田地,无论有主无主,任人尽力开垦,永给为业”,荒田业权被作为一种激励百姓垦荒的机制。他还恳请皇帝宽恤百姓,“凡其复业者,暂准五年之后当差;开荒者,暂准五年之后起科”。四川省因此一度实行五年起科的政策。参见:《户部尚书车克题为山东濮州已垦地亩因兵灾复荒以致再请豁免钱粮本》(顺治十三年十月初四日),《户部抄档:地丁题本——四川(二)》,转引自彭雨新编《清代土地开垦史资料汇编》,武汉大学出版社,1992年版第37页。

尽,故清政府对新淤洲土格外看重。时人汤鲁璠<sup>②4</sup>有言:“洞庭大利在淤,大害亦在淤。”<sup>②5</sup>湖南省的财政收入原本主要依赖地丁、漕粮,当税、牙税等杂款虽不多,但总体仍敷支出。太平天国战争期间,曾国藩曾设立东征筹饷局,湖南以一省之财“协济皖南北诸军”。同治初,裁撤东征局,酌留厘金,设准盐督销局,定价扣厘,加抽川、粤盐厘税,当时“军务初清,办理善后协桂、协滇、协甘新等饷”,都仰赖厘金。然而,甲午赔款的陡增显然加剧了财政压力,“几岌岌有支绌之势”,故巡抚陈宝箴在任期间便积极提倡矿业、兴办垦务,以求增加收入<sup>②6</sup>。

### (一) 省府谋求升租

光绪二十四年(1898),在善后局的呈请下,巡抚陈宝箴设立筹备总局,将其附在善后局内,目的是“设法集款,以备经武、兴学、开矿、备荒、蚕桑、水利各项经费”,即筹集兴办各项事务所需的经费<sup>②7</sup>。陈宝箴计划将湖区所有新淤荒地拨归该局并设法招垦成田,目的是设法筹款以应付财政困难,“近因奉旨设立制造枪炮厂、添练新军,以及武备、时务各学堂,备荒、疏河诸要政,需款甚巨,特设筹备总局,将各属湖淤未经请领执照之处,无论荒熟,一律归筹备总局经理”,并令垦务补用道刘选青驻扎沅江,督饬各员逐次查丈,分别核办<sup>②8</sup>。但此项计划随即因所耗堤费浩大而中止,陈宝箴也于当年革职离湘<sup>[7]</sup>。陈宝箴的各项政策,在俞廉三上任后“始稍稍收效”。

此后,湖南省又先后筹办税契、米捐、土药税捐、盐斤加价、粤引配销等事,“一切政令以撙节为主”。因此,虽有庚子赔款的负担,但湖南财政状况“尚不至捉襟见肘”。至光绪二十八年,司局仍能有三百余万两的积余,“殆一时之盛也”。但至光绪二十九年(1903)、三十年(1904),广西发生会党起义,“筹防转饷用款已属不赀”,加之筹办新政与添练新军同时并举,财政状况明显恶化。光绪二十九年,筹备总局便因“时局艰难,库款支绌”,试图按照南洲章程对沅江县成垆熟田进行升租:

现在南洲障田,每亩官收田租一百文,敞田七十文,每年共收钱一万七千余串文,亦属垦务局所兴之利,特解归善后局,故未列垦务局表册;其沅江之人和、保安、西成三垆成垆数年,田已垦熟,今年秋后似可照南洲章程升租,计每年约可收钱三千串文,拟饬沅江垦务委员查明办理。此外,尚有数垆渐次修成,二三年后,亦可一律升租。巴陵、华容、南洲、龙阳各属,亦先收芦课,何时可升田租,拟亦分饬印、委各员,随时体察筹办。<sup>②9</sup>

将上文与光绪二十四年颁布的垦务章程相对照<sup>③0</sup>,不难发现,光绪二十四年所言的淤洲成垆后需要“起科”的话语此时悄然改换为“升租”。在此,筹备总局援引南洲章程作为依据,计划对沅江人

<sup>②4</sup>汤鲁璠,号雅庵。善化(今长沙)人。光绪三十二年(1906)任湖南陆军小学堂二至五届总办。1908年任谘议局筹办处会办。明年(宣统元年)当选谘议局议员,10月,被举为候补常驻议员。次年任资政院议员,参与君主立宪活动。1911年奉命调理广西军务,遂辞学堂总办职。辛亥革命后曾任湖南工会总理。参见:《湖南历代人名词典》编委会编《湖南历代人名词典》,湖南出版社,1993年版第373页。

<sup>②5</sup>汤鲁璠《提议疏浚洞庭案意见书》,曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷21《筹办疏浚洞庭大江案牍》,岳麓书社,2008年版第737页。

<sup>②6</sup>湖南清理财政局编,周荣校释《湖南全省财政款目说明书》,陈锋主编《晚清财政说明书》(第6册),湖北人民出版社,2015年版第423页。

<sup>②7</sup>《善后局拟设立筹备总局委员督办垦务,会详抚台陈文》(光绪二十四年三月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷3《南华澧安各属垦务章程》,第85页。

<sup>②8</sup>《督办垦务补用道刘开沅沅江垦务示》(光绪二十四年八月二十二日),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷4《沅江垦务章程》,第118页。

<sup>②9</sup>《筹备总局遵抚会筹垦务事宜,详复抚台赵文》(光绪二十九年五月),曾继辉编纂《洞庭湖保安湖田志》卷4《沅江垦务章程》,第129-130页。

<sup>③0</sup>郑梅婷《从官荒到垆田:晚清洞庭湖区新淤洲地的确权与围垦》,未刊稿。



## (二) 知县勘查报告

在筹备总局的札飭下,候补知县陈濂<sup>③</sup>很快奉令前往沅江县,会同沅江知县张谟“将旧垦成田之地及堤外之洲,详加勘丈,分别升科认租”,有应发给执照者,则交由乔联昌查明发给<sup>④</sup>。其实,张谟此时也才刚刚到任知县一职<sup>⑤</sup>。据二人报告,由于县中并无底册,“其洲之大小以及坐落方向,无从稽考”,但据沅江县工程局“历年照根底册”载,已经发照之地以一弓五亩折算,约有三十一万余亩。为此,报告还附上了详细的会勘情形,并将洲土分为八个等级<sup>⑥</sup>,笔者将其整理为表1。

表1 光绪三十年(1904)沅江县洲土会勘情形表

类别	垸数	垸名	已发照土地(弓)		未发照土地(弓)		备注
			垸内土地	垸外土地	垸内土地	垸外土地	
(1)	5	年丰垸	341	0	—	—	垸外无堤保护,虽已发照,不能开垦,只可征收芦课,不能升科收租
		人和垸	2 492	638	—	—	
		恒丰垸	949	234	—	—	
		西成垸	870	420	—	—	
		保安垸	4 126	100	—	—	
		共计	8 778	1 392	—	—	
(2)	2	普丰垸	10 872	—	1 000+	—	二垸须缓一二年方可升科
		新月垸	100+	544-	—	—	
		共计	10 972+	544-	1 000+	—	
(3)	3	宝成垸	此垸在金盆北洲内,垸未修成,未据报明,不知弓口数目				
		和丰垸	此垸在金盆北洲内,垸未修成,未据报明,不知弓口数目				
		长乐垸	4 343	—			
(4)	1	熙和垸	5 942		—		堤未修成,不知亩数多少
(5)	1	金和垸	在草尾北洲内,尚未修堤,不知亩数多少				

<sup>③</sup>陈濂在宣统元年(1909)署理两淮直隶盐通判。参见:《清末政治官报》,宣统元年十月十五日第750号,第61页。

<sup>④</sup>《筹备总局奉抚台赵札,拟将沅江新淤亩地分别升科认租,札陈令濂文》(光绪三十年三月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷5《沅江垦务章程》,第161页。

<sup>⑤</sup>据载,张谟在光绪二十九年时为31岁,江西永宁县人,其父为署江西南昌中军参将张祖恩。张谟“由增贡生于光绪二十年遵新海防例报捐县丞选用,是年办理永宁团练,剿办会匪出力,保免选本班,以知县选用”。光绪二十一年,“遵新海防例报捐分发指省湖南试用并加同知衔”,并于光绪二十二年奉旨到省,“复遵新海防例加捐分缺,间补用免试用”。光绪二十八年,沅江县知县胡鉴莹调补衡阳县知县。光绪二十九年四月,赵尔巽奏请由张谟补沅江县知县缺,并称其“年力正壮,办事勤能”。张谟于光绪三十年二月初十日到任沅江知县,三十一年七月二十一日在任,“丁父忧,开缺,回籍守制”。三十三年十月二十一日,“服满,起复赴部呈请分发,仍回湖南原省,归应补班补用”,是年十二月二十七日到省。三十四年七月底,安化知县苏宣烈病故遗缺,是年九月,湖南巡抚岑春煊奏请由张谟补安化县知县缺,并称其“谨飭安详,实心任事”。参见:《湖南巡抚赵尔巽奏为张谟补授沅江县知县事》(光绪二十九年四月十三日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,04-01-12-0626-027;《湖南巡抚岑春煊奏为以张谟补授安化县知县事》(光绪三十四年九月二十一日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,04-01-12-0667-052;《护理湖南巡抚鹿鸿书奏为沅江县知县张谟丁父忧开缺遗缺应送部铨选事》(光绪三十一年九月初九日),中国第一历史档案馆藏,录副奏片,03-5446-062。

<sup>⑥</sup>《委员陈濂、沅江县张谟会勘沅江洲土,查明认租升科各章,呈抚台赵暨藩台、筹备局禀》(光绪三十年四月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷5《沅江垦务章程》,第161-165页。

(续表)

类别	垸数	垸名	已发照土地(弓)		未发照土地(弓)		备注
			垸内土地	垸外土地	垸内土地	垸外土地	
(6)	7	南外洲	5 076		—		
		再南外洲	3 976		—		
		蓼花洲	3 680		—		
		金盆南洲	—		—		
		金盆北洲	8 030		—		
		阳罗洲	1 953		—		
		草尾北洲	2 717		—		
(7)	2	旗杆嘴	350		—		
		潘蒲窖	855		—		
(8)	3	马良山	—		—		
		丁家团湖	—		—		
		杨家河	—		—		
总计	24	58 608		1 000+			

资料来源:《委员陈濂、沅江县张谏会勘沅江洲土,查明认租升科各章,呈抚台赵暨藩台、筹备局禀》(光绪三十年四月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷5《沅江垦务章程》,第161-165页。

说明:(1)已经修堤垦成熟田,可升租者;(2)已修堤,尚未全垦成田者;(3)先已修堤被水冲倒,现复兴修,尚未竣工,刻下芦柳丛密,无异荒洲;(4)正在修堤,尚未成工,亦未开垦者;(5)已立垸名,尚未修堤,亦未开垦者;(6)已经发照之洲,并未修堤亦未开垦者;(7)已发执照,尚有余土,地势低洼,无人承佃者;(8)地势低洼,无人承佃,全未发照者。

据表1可知,对洲地的开发一般需要以下几个阶段:百姓承垦→官府发照→确立垸名→百姓修堤→堤垸修成→开垦田亩→(垸外新淤洲地→官府再次勘查发照)→垦成熟田→升科收租。从名称来看,第(1)等级至第(5)等级都带有“垸”字,大多是已修堤完成或目前正在修堤;第(6)等级均带有“洲”字,显然仍为荒洲;第(7)和第(8)等级在名称上则不带“垸”和“洲”,地势低洼,开垦难度明显较大。将表1与图1对照起来看,可知沅江县北部淤洲的开发基本上呈现自西而东的趋势,与淤积顺序一致。从表中的备注还可知,对洲地进行升科或收租的必要但不充分条件有以下几点:(1)官府已发执照;(2)堤已修成;(3)该地在垸内,有堤保护;(4)已垦成熟田。

那么,陈、张报告的会勘情况是否确切可信?据宝成垸、和丰垸条目下的备注“此垸在金盆北洲内,垸未修成,未据报明,不知弓口数目”可知,虽然他们号称自己“轻骑减从,遍历查勘”,但其记述的洲土数据应该大多出自工程局的底册,而数字的来源是堤垸修成后百姓自报,在此之前官府并不清楚具体的土地面积。另外,报告最后说“以上统共已经发照之地,以一弓五亩折算,约三十一万余亩”,但笔者据其前文所载数字计算出已发照土地总计为58 608弓,折算后为293 040亩(表1),与三十一万余亩仍有一定差距,也间接说明陈、张对洲土的面积并没有精确掌握<sup>[8]</sup>。

二人认为,沅江县自开办垦务以来,所有承佃洲地均只完纳芦课,每弓缴钱30文,“并未征过官租,亦无定章可考”。至于“升粮科”,沅江县向来有明确的规定,以六亩三分为一石,科粮米一斗。

每米一石,分上中下三则,上则征银一两七钱,中则征银一两五钱五分,下则征银一两一钱七分六厘。凡有粮田被水冲塌旋复淤起者为“村亩”,按照上则科银,由银折钱,每亩应完钱 76 文;新淤高田为“垸亩”,按照中则科银,由银折钱,每亩应完钱 69 文;新淤低田为“渍亩”,按照下则科银,由银折钱,每亩应完钱 52 文<sup>③</sup>。

与沅江县不同,南洲自设厅后就未办理升科,新淤洲发照承佃后“概纳官租”。南洲垦务章程规定,未淤成洲的“芦荒”分为三则,上则每弓纳钱 30 文,中则纳钱 20 文,下则纳钱 10 文。已淤成洲未垦成田者,每横一弓、直一千二百弓,科毛田五亩折净田三亩五分,每亩纳钱 10 文;已垦成田未筑堤防者为“敞田”,每亩纳钱 70 文;已筑堤防者为“障田”,每亩纳钱 100 文<sup>④</sup>。如果按照南洲垦务章程的规定,人和垸、西成垸、保安垸已修堤垦成熟田,每亩需纳钱 100 文,而按照沅江“升科”定章,即便按“上则”科银,每亩也仅需纳钱 76 文。显然,对沅江县保安等垸而言,升科比升租划算得多。

因此,对于筹备总局的“升租”命令,陈、张在报告中提出了异议。呈文内称,滨湖洲土形势各有不同,南洲淤出已久,地势较高,亦有未经修垸即可垦田。而沅江所淤各洲在南洲之后,地势较低,非修垸不能开垦。他们认为,“承佃之始,一片荒洲,只可征收芦课,甚或照浮于地,洲尚待潮,须缓至三年以后方得起征芦课者”。当时已垦熟田可以升科者,约有 43 000 余亩;其余未垦之地,“似应仍征芦课,未便遽令认租”。为此,二人以“旧垦者田内均已蓄水种秧,新淤者依然芦柳丛密,无从丈量”为由,请求缓至秋后水退时晓谕各业户携带执照一同丈量扞界,再请示办理“升科”或令“认租”<sup>⑤</sup>。

当年(1904)十二月,在垦务总局的催促下,沅江知县张谟仍然出示晓谕:“尔等承佃洲地垦熟已久,从前认缴芦课为数本轻,近年浮修官荒、膏腴之田更复不少,当此库藏支绌、饷需浩繁,亟应逐加勘丈,按亩科租,以裕课税。”并谕令各垸务必将原领执照逐一赶齐,“听候本县示期会同委员亲诣各垸,调取执照,眼同勘丈,以凭查照南洲章程起征租课”<sup>⑥</sup>。随后,他又会同乔联昌再次要求保安、人和、西成、年丰、恒丰五垸垸首传谕垸内业户,“各将原领执照及本年收租草簿逐一汇齐呈局,听候本县、委员查验示期,亲诣各垸,眼同清丈升租”<sup>⑦</sup>。不难发现,相较此前所言三垸,升租范围又增加了年丰、恒丰二垸。

### (三) 垸董呈文反对

对此,五垸董事张闻铭<sup>⑧</sup>等十九人心有不甘,在光绪三十一年(1905)联名呈文,恳请将沅江县新

<sup>③</sup>参见:《委员陈濂、沅江县张谟会勘沅江洲土,查明认租升科各章,呈抚台赵暨藩台、筹备局禀》(光绪三十年四月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷 5《沅江垦务章程》,第 163 页。

<sup>④</sup>《沅江县张奉札勘丈升租示》(光绪三十年十二月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷 6《沅江垦务章程》,第 166-167 页。

<sup>⑤</sup>《沅江县张、垦务委员乔奉札清丈升租,谕保安、人和、西成、年丰、恒丰五垸董事文》(光绪三十年十二月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷 6《沅江垦务章程》,第 167 页。

<sup>⑥</sup>张闻铭(1855—1947),字梓西,赤山岛新湾镇大村人。幼年聪慧,过目成诵。年 19 岁时,遂为县学著名秀才,赴省乡试,数次落榜,绝意仕途,退而兴学。张闻铭性情豪爽,刚直不阿,热心公益事业,曾在光绪二十四年(1898)捐献山田 10 石(合 63 亩),主持修建琼湖书院于跑马岭。光绪三十一年(1905),改书院为高等小学堂,邑人推其主持校事,他不辞劳瘁,四处奔走,扩建校舍,礼聘贤士,革故鼎新,成绩斐然,开创了县“新学”局面。是时,并与县绅窦绍兰创办洞庭救生义渡。造大舟,可容数十人,平稳安适,可御风险。凡有县治至草尾、阳罗者,皆可坐船来往。1925 年,旱灾严重,乡中老幼,啼哭号寒者甚众,张公怜悯之至,决意将自己的青苗田业地价出卖 14 亩,以赈饥民。1927 年,又遇涝灾,张公设厂施粥,为筹赈资,不遗余力,当时湖南省政府赠给其“乐善好施”旌旗一面,以示褒奖。参见:谭柯金等编著《神奇的赤山岛》,岳麓书社,2008 年版第 151 页。

淤洲一律升科而非征租。垵董们在呈文中极力强调五垵地势低洼,沙多泥少,土地贫瘠,“下下田十之六,中下田十之三,中中田仅十之一耳”,又援引清初至其时的升粮准则,“垵无论官修、民修,粮则分中则、下则”,以六亩二分五厘为一石,二百八十文折银一钱的话,高田属中则,中则者石田一斗米,斗米折银一钱五分五厘,每亩纳钱69文;低田属下则,下则者石田一斗米,斗米折银一钱一分七厘五毫,每亩纳钱52文。五垵垵董认为,洞庭湖淤洲始于华容、安乡,继于南洲,终于沅江,故各地的垦务章程自最初便有所不同。华容、安乡“有业者自修自业,无业者民买民业,不领照,不缴庄,不以新垦之田而另取租课,照废垵之额复取钱粮”,官府并未进行统一招垦,赋税也依照原额收取。南洲“名为洲土,实属腴田”,当初收取的照费“廉而又廉”,而垵工“简而更简”,虽然租课较重,但“尚属无损”。唯独沅江县与上述各地不同,“自设局清查以来,无论公私之湖业概作官荒,不分高矮之淤洲同缴照价,兼以经费则又分文而难少,土工常倍蓰以相加”。因此,垵董们强烈建议沅江县采取在南洲与华容、安乡之间的折中之法,“照沅邑老垵之法升沅邑新垵之科”。对此,布政使不置可否,并令沅江县令、垦务委员体察情形,拟定办法<sup>②</sup>。

光绪三十年(1904)三月,张谟与乔联昌向巡抚俞廉三、垦务总局等再次请求将五垵每亩升科,理由是“升租一节,专指新淤之土而言,其旧垦之地,自应仍以升科为断”,根据的是前巡抚赵尔巽光绪三十年(1904)三月颁发的札令。况且,沅江县向来地瘠民贫,当此时局艰难之际,官府更应该“薄敛轻徭,力培元气”<sup>③</sup>。然而,俞廉三批示认为张闻铭等人的禀文很不明晰,并连续发问:“究竟保安、人和、西成、年丰、恒丰五垵旧垦之地,系于何年垦熟?是否均系民间已业,有无凭据?何以一向并不具报,直至委员查办,始请升科,是否规避取巧?”而张谟则报告,五垵承垦洲地均系由官发照承垦,并非有据民业。虽然张谟恳请将五垵“每亩升科、照例纳粮”,但垦务总局坚称五垵与南洲厅属大有等垵毗连,本是湖心突淤,于光绪二十三年(1897)以后陆续发照,给佃之初,原予垦限三年先完芦课。沅江县与华容、安乡等处废垵沉塌淤复完粮者情形不同,故飭令五垵自当年起,查照定章一律完缴官租,待垦限届满后再由该县详请升科、完纳丁粮<sup>④</sup>。

针对上述命令,沅江各垵董事曾昭度等三十八人于三个月后再次联名呈文给湖广总督张之洞、湖南巡抚俞廉三及布政司、善后局,恳请将保安等五垵照例起征丁粮、宽免纳租,其余已成、未成的普丰等垵待垦限满时再请例办。其中,有十一人上次呈文亦曾参与。呈文内称,廖保原有二十垵,但自道光末年起频遭洪灾,二十垵除徐家垵外“余皆溃为泽国”,至咸丰初年经各业户禀请方得以豁免沉灭之十九垵条丁等银三百五十一两九钱六分,故当时仅年征徐家垵条丁银四十四两九钱七分,“此皆有案可稽,有志可考”。垵董们认为,其承垦各垵田土“皆旧十九垵沉废之产”,虽然原本的民业已被充为官荒,但田土乃旧日所有,不能因为与南洲厅属大有等垵毗连,就说是“湖心突涨”。因

<sup>②</sup>《沅江各垵董事张闻铭等,为请将沅江新淤亩地一律升科,呈沅江县傅暨抚、藩各宪禀》(光绪三十一年),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷6《沅江垦务章程》,第168-169页。

<sup>③</sup>《沅江县张、垦务委员乔,请将保安、人和、西成、年丰、恒丰五垵每亩升科,呈抚台俞暨藩台、垦务总局禀》(光绪三十一年三月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷6《沅江垦务章程》,第169-170页。

<sup>④</sup>《垦务总局奉抚台俞批,会议沅江保安、人和、西成、年丰、恒丰五垵规定升租事宜,札沅江县张文》(光绪三十一年四月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷6《沅江垦务章程》,第170-171页。

此,沅江县各垸如已修筑完固,应照“沅属钱粮旧章”办理,不应参照南洲章程升租<sup>⑤</sup>。

为此,垸董们又补充了其他理由:退一步讲,纵然“今日之淤洲非前沉废之保地”,但清朝立国以来,“薄海良田悉入版籍,既未见有先纳官租之文,且恭读历奉土谕劝民开垦,亦无先征芦课几年,再认官租几年,始准完纳丁银者”;况且,原领垦照上仅注明“俟三年后,再行呈请履勘,酌量起科”,并无“再纳官租”字样;查阅大清律例,也只有“沿河沙洲淤涨余地,许召穷民认垦,官给印照,俟五年大丈,再行履勘造册送部,以定升除”的条文,并无饬认官租的案例。故他们认为,垦务总局的命令与原案、定例相违背。此外,垸董们还援引张之洞、刘坤一《变法三折》中的“垦荒须宽予年限,起征并给奖叙”条例,强调湖南即便不得宽缓起征年限,也应照例定水田六年之限升粮。对此,俞廉三令善后局会同布政司,转饬沅江县及垦务委员妥议升科方案之可行性后禀告,再行核夺<sup>⑥</sup>。张谟和乔联昌随即接到命令,须查明保安等五垸洲地“系于何年详报沉塌及额粮若干”等问题<sup>⑦</sup>。

其实,垸董们原本曾公推曾继辉起草禀文,但由于自新化寄至省城迟到数日,这封文稿便未及派上用场。不过,曾继辉还是将其附在《保安湖田志》中,以供参考。该文稿条分缕析,论证严密,曾继辉“上遵国典者三,中度时势者四,下述民情者五”,共陈列有十二条理由如下:

就“国典”而言,一是只闻民田纳税升科,未闻有升租成例;二是《大清会典》《大清律例》等书只有“凡各州、县、卫所荒芜膏沃之区、迁涨新开之地……水田限六年起科,旱田限十年起科”,并无升租实据;三是援引光绪二十五年(1899)上谕,“近来各省贫民生计维艰,迭经谕令各督、抚饬地方官查明各省闲荒可垦之地,务令一律开垦,且明白通谕朝廷轸念民间,并非为清查荒赋起见,其应行升科之处,宽予年限,不必拘定常例办理”,来说明升科尚可通融,何况百姓照例请求升科而不可得?就时势而言,一是清朝向来以农为国本,实行新政以来加重厘金商税,但独不加重地丁钱粮;二是加赋会导致民心不稳,乃至引发动乱;三是与其升租导致无人承垦,不如升科,“赋则稍轻,招徕必广……税则纵轻而所获更厚也”;四是淤洲未开垦时容易藏匿盗贼,赋重不利于早日开垦,也就不利于“以农驱盗”。就民情而言,一是沅江县淤洲与华容、安乡等处废垸沉塌淤复完粮者相同,“名则官荒,实多民业也”;二是保安等垸自光绪二十三年(1897)给照后,已达水田六年限期,升科不必再延;三是垦照上明言“俟承垦数年后,再行呈请酌量起科”,并无“起租”字眼;四是承垦以来,费用繁多,难以为继,官员倘若“爱民如子”,便应轻徭薄赋;五是南洲开办之初乃因设卡驻员经费需求很大,才将升租作为权宜之计,而沅江县与南洲各方面情形不同,“地势险而堤工巨”,不可参照南洲升租<sup>⑧</sup>。

综上所述,清末,湖南省府面临财政困难,兴办新政却急需大笔经费,便将新淤洲地视为增加地方财政收入的重要途径之一。光绪二十九年(1903),筹备总局试图按照南洲章程,将沅江县成垸熟

<sup>⑤</sup>本段均参见《沅江各垸董事曾昭度等复请按亩升科,呈制台张、抚台俞暨藩台、善后局禀》(光绪三十一年七月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷6《沅江垦务章程》,第171-172页。

<sup>⑥</sup>《沅江各垸董事曾昭度等复请按亩升科,呈制台张、抚台俞暨藩台、善后局禀》(光绪三十一年七月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷6《沅江垦务章程》,第172-174页。

<sup>⑦</sup>《善后局会同布政司奉抚台俞批,饬议曾昭度等禀请升科一案,札沅江县张、垦务委员乔文》(光绪三十一年七月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷6《沅江垦务章程》,第174页。

<sup>⑧</sup>本段均参见《沅江各垸董事复请按亩升科,拟呈抚、藩、善后局各宪禀》(光绪三十一年),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷6《沅江垦务章程》,第174-179页。

田在第二年改升田租,每亩收租100文,三垅约田三四万亩,则可收租三四千串文。三垅原本征收芦课,每亩仅需6文,按定章待成田后须升科。光绪三十年,巡抚赵尔巽又谕令,将旧垦之地按亩升科,将新淤洲土全都认缴官租。候补知县陈濂和沅江知县张谟奉令勘丈洲地,并报告详细情形。他们认为,沅江县淤洲地势较低,应对未垦洲地征收芦课而非急于认租,但垦务总局仍一再催促飭令对各垅熟田清丈升租,范围扩充至五垅。然而,五垅董事张闻铭、曾昭度等多次联名呈文反对升租,理由是沅江淤洲与华容、安乡等处废垅相同,“名则官荒,实多民业也”,而清政府并无对民业飭认官租的成案定例,沅江知县张谟与垦务委员乔联昌也为垅董们向省府求情。

### 三、升租章程的确立

关于沅江升租案的后续进展,《保安湖田志》中没有进一步的记载。不过,《保安湖田志》卷20保存了“保安垅宣统三年(1911)升租原册”,这说明尽管垅董们一再抗议,知县也站在垅董这边恳请按亩升科,但湖南省府和善后局等还是达成了升租目的。对此,曾继辉一语道破其中缘由:“因前清大吏以升科则须报部,此项为国家正供,应归国有;升租则入本省善后局,归地方税项下支消。故任人民如何请求,力主升租悍然不顾而为之也。”<sup>④</sup>也就是说,地方督抚试图通过“升租”举措将新垦垅田的租课为地方所用<sup>⑤</sup>。

那么,湖南省府执意升租究竟有何依据?查阅成稿于宣统元年(1909)至宣统二年(1910)的《湖南全省财政款目说明书》,其将官垅田租视为“对于官有土地之税外收入”。光绪二十三年以后,草尾滨湖淤洲由善后局筹拨官款筑围招垦,陆续成垅,有老官垅、老附垅、新护垅三垅,老官垅计田6821亩3分2厘3毫,老附垅田2797亩4分2厘,新护垅田2925亩5分4厘1毫5丝,三垅共田12544亩2分8厘4毫5丝,每亩年纳租谷1石4斗,共收租谷17161石9斗9升7合6勺。如遇歉收,查明情形后可酌量减少。草尾还设有工程局,派专员经理,带收租谷,每亩收谷一石三四斗不等,解交省仓存储,间有截留粟价,解善后局收<sup>⑥</sup>。

而嘉庆十七年(1812)的一份题本载:“查丈得嘉兴垅、周家坪等处,除按粮拨还民业外,共丈多入官田11989亩3分7厘4毫6丝3忽……另召该县十保民人分佃嘉兴等垅入官围田,高田每亩征银3钱,低田每亩征银2钱,新垦田每亩征银1钱,仍给原垦各户佃种。”<sup>⑦</sup>查当月粮价,常德府上米(细米、白米、上稻米、上白米)的价格在每石2两4钱至2两6钱6分之间,取平均数为每石2两5钱3分,以低田计之,嘉庆十七年时官田每亩征银折算为米0.08石<sup>⑧</sup>。则在一百年间,同样属沅江

<sup>④</sup>曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷20《保安垅田册(保安垅升租册)》,第682页。

<sup>⑤</sup>据岩井茂树的研究,善后局的支出与奏销、报销不同,不仅不需要履行结算的手续,也不会发生户部监察后驳回之类的事情,对善后经办的办理,事实上是按照“外销”款项对待的。参见:岩井茂树《中国近代财政史研究》,付勇译,社会科学文献出版社,2011年版第122-123页。

<sup>⑥</sup>湖南清理财政局编,周荣校释《湖南全省财政款目说明书》,陈锋主编《晚清财政说明书》(第6册),第479页。

<sup>⑦</sup>《户部尚书庆桂题为遵察湖南查丈沅江县金盆洲入官草荒地亩议征课银各数事》(嘉庆十七年十月十八日),中国第一历史档案馆藏,题本,02-215-19239-006。

<sup>⑧</sup>近代史数位资料库(<https://mhdb.mh.sinica.edu.tw/>),清代粮价资料库(湖南常德府,上米、细米、白米、上稻米、上白米,1812年10月),查阅时间:2023年1月15日。

县官田,其田租翻了17倍不止,这是因为草尾淤洲由官府拨款筑围,而非民间筑堤。

对于民垸田租,《湖南全省财政款目说明书》视之为“对于民有土地之税外收入”,又载“沅江、华容二县,南洲厅等处滨湖淤洲,由民筑围成垦者,谓之民垸,陆续报垦纳租,尚未升科”。也就是说,在“升租案”的争论落幕之后,省府承认沅江县“由民筑围成垦者”为“民垸”而非官田,但仍然打破了原有成案定例,对民垸熟田加以纳租而非应有的升科。具体而言:沅江民垸应收钱534串859文;华容民垸挖子口应收四二库平银187两9钱5分2厘,泰和等垸应收钱223串629文;南洲厅应收钱8865串946文<sup>54</sup>。对比光绪三十年垦务总局针对沅江县保安、人和、西成三垸的升租计划,“三垸约田三四万亩,照南洲章程,可收租三四千串文”<sup>55</sup>,534串钱显然远未达到省府的预期,况且此时仅有“西成、金华、萃珍、阜安、裕福双附合垸共五垸,计田11955亩4分5厘”。

这是由于《湖南全省财政款目说明书》成稿时,保安等垸尚未升租,故未及载入。不过,沅江县此时田分中下二则,中则每亩收租钱70文,下则每亩收租钱30文,由官洲工程局经收。对比原有升科条例,中则每亩69文,下则每亩52文。不难发现,民垸田租反而比原本的升科数额还要更低,如果晚清财政说明书的记载没有舛误的话,这一数字并不可观。而南洲厅此时尽管障田仍是每亩收租钱100文,但敞田也从每亩收租钱70文降至50文。另外,笔者根据上述数字计算得出,沅江县中则田亩约有4405亩,下则田亩约有7551亩,那么划为下则者远超中则者。而华容县每亩收粮一升八合,折钱50文,刚好是沅江县中则与下则田亩租钱的折中之数。除华容挖子口田租是解司库外,上述其余田租均归善后局,由地方支配<sup>56</sup>。

“保安垸宣统三年升租原册”所载信息包括垦户名称、对应的垦照信息(弓)、毛田面积(亩)、折扣中下净田面积(亩)、四至,部分垦户还载有补照信息(亩)。试举两例如下:

琼湖书院

照,本照150弓。

面积,毛田750亩。

照例,折扣中下净田420亩。

抵界,西抵西堤,东抵福星堂业,南、北抵堤脚。

……

采兰堂

照,六穗堂74弓;姚其元8弓;穗元堂60弓内,分占24弓。共106弓。

补照,留余堂25亩;六穗堂74亩内,分占45.308亩。共70.308亩。

面积,毛田原530亩,补70.308亩。共600.308亩。

照例,折扣中下净田336.17248亩。

<sup>54</sup>湖南清理财政局编,周荣校释《湖南全省财政款目说明书》,陈锋主编《晚清财政说明书》(第6册),第479-480页。

<sup>55</sup>《筹备总局奉札筹议南洲发照田亩全体出售诸多不便暨南洲租款应解现钱,沅江保安、人和、西成三垸应清丈升租各事宜,详抚台赵文》(光绪二十九年十二月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷3《南华澧安各属垦务章程》,第95页。

<sup>56</sup>湖南清理财政局编,周荣校释《湖南全省财政款目说明书》,陈锋主编《晚清财政说明书》(第6册),第480页。

抵界,西抵曾国杰业,东抵曾遯夫业,南、北抵堤脚。<sup>⑤7</sup>

这些垦照信息共同反映了保安垸每毛田1亩基本被折算为中下净田0.56亩进行升租。曾继辉称,清政府“此例创自南洲沅江一县,若办法异,恐贻口实,以故完案时仍以升租为定则,特其升租成例均作七八通折。又因沅属地势低洼,概以中下成色扣作上亩升租,是于苛例之中仍寓体恤之意”<sup>⑤8</sup>。而南洲的新淤洲地自光绪十一年(1885)归官招佃以来,由于地势低洼往往每弓扣除三成沟涂、场屋后计算,沅江县既按南洲成案升租,那么每弓也应扣除三成后折亩<sup>⑤9</sup>。

为什么省府费尽心思,却连升租都未能达到预期?《晚清财政说明书》记述了当时官府眼中的垸区社会:

自洞庭淤塞,沿湖州县筑圩垦辟,南华沅澧一带早成膏腴,其初虽由官给照,分则纳租。然成围以后,丈量既未实行,升科亦无确限。强者藉数亩之照即可耕数十亩之田,而租课又不准田而准照,彼攘此夺,狱讼繁兴,甚非任土作贡之本意也。尤可疑者,湖南各项田地旧额共三十一万三千四百余顷,比之湖北几致减半,然湖北粮食即丰年尚仰给于湖南,以米谷出产例之,则湖南田与赋之不相值,大较可知矣。<sup>⑥0</sup>

该记载反映了自晚清洞庭湖大量新淤洲地出现以后,沿湖州县筑圩开垦,南洲、华容、沅江、澧州一带早已垦熟,尽管最初仍然按照官方招佃纳租的制度实行,但在垸田成围以后,官府未能切实加以丈量,而升科也并无确定的期限。地方豪强凭借数亩的“垦照”便可耕种数十亩之田,而租课又按照垦照上的数额缴纳,导致诉讼频发。尤为可疑的是,湖南田地旧额仅为湖北一半,但其米谷出产却大量供给湖北,说明有大量隐匿田地,造成国家赋税的流失。相反,从民间角度来看,围垦这些新淤洲显然有利可图。

光绪末年,在内忧外患的作用下,湖南财政陷入亏负局面。至宣统年间,更是极为困顿。当时财政紊乱达到极点,有人认为原因在于晚清善后局置会计于不理。据载,善后局承军需局之后,从光绪九年(1883)至三十年间,对于省款收支,既无流水又无报册。一旦人员更迭,案卷散佚,乃至无数可稽<sup>⑥1</sup>。另外,湖南采用“书征书解”的征收办法,书吏借此勒索百姓或隐匿包庇,结成党羽,官府即便有意改为“官征官解”,但底册掌握在书吏手中,加上官员调署频繁,终究无力改变现状。且湖南向来缺少鱼鳞图册,故“飞洒隐匿”之弊丛生;缺少折收准价,故“浮收勒抑”之弊难免;缺少易知由单,故书吏差役得以从中牟利<sup>⑥2</sup>。不难推测,正是由于宣统元年(1909)清政府成立清理财政处整顿全国财政,《湖南全省财政款目说明书》问世,才迫使保安垸完成升租。

况且,曾继辉在湖南一直是有头有脸的人物。宣统元年,曾继辉当选为湖南谘议局议员和常驻

<sup>⑤7</sup>曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷20《保安垸田册(保安垸升租册)》,第682,692-693页。

<sup>⑤8</sup>曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷20《保安垸田册(保安垸升租册)》,第682页。

<sup>⑤9</sup>《垦务总局奉批核议职员雷震禀,详复抚台赵文》(光绪三十年二月三十日),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷3《南华澧安各属垦务章程》,第95页。

<sup>⑥0</sup>湖南清理财政局编,周荣校释《湖南全省财政款目说明书》,陈锋主编《晚清财政说明书》(第6册),第425页。

<sup>⑥1</sup>陈子剑编《湖南之财政》,湖南经济调查所,1934年,第A1-A2页。

<sup>⑥2</sup>湖南清理财政局编,周荣校释《湖南全省财政款目说明书》,陈锋主编《晚清财政说明书》(第6册),第426页。

议员,还代表湖南与陈炳煥、谢宗海赴鄂交涉,制定塞口浚湖疏江诸办法。第二年春夏之交,保路运动正趋向高潮时,他又被谘议局推选为代表之一赴北京请愿,拒借外债<sup>③</sup>。他显然可以充分利用自己的社会关系网络与省府进行周旋。

晚清时人认为,“官荒民业,其初本不相混,自淤涨之后,川港尽失,故流经界不可复识,往往草莱未辟,讼祸已兴”<sup>④</sup>。环境的不断变迁使得勘丈淤洲并不容易,即便是在民国年间,沅江县的土地调查也依然面临诸多困难。据当时的经济调查报告记载:“沅江位于洞庭之滨,近年以湖道淤塞,沙滩之涨落不定,故田亩面积,年有变更。自民国二十年(1931)以来,水灾迭至,田亩逐年减少,如本年水灾,堤垸倒溃者,占三分之二。至今水犹未退,以致昔为田亩者今为湖荡矣。因其变动之不常,调查田亩总数,人各异词,甚至县府交卷,亦有两歧者……”<sup>⑤</sup>这很大程度上是由于湖田变动无常的自然特性。

综上所述,“保安垸宣统三年升租原册”的存在说明,湖南省府和善后局在争议落幕六年之后还是达成了升租目的,使垸田田租可以作为地方开支,无须上缴中央。尽管官府多次下令将新淤洲土一概收为官荒,但民间早已形成的业权秩序仍然在持续发挥作用,故各地实践情况不一。四口分流后形成的大量洲地并无本质差异<sup>⑥</sup>,官民双方围绕沅江县淤洲是“废垸淤复”抑或“湖心突淤”的争论已脱离环境层面,成为一场文字游戏。事实上,华容、安乡淤洲是由于形成、开发较早,其民业性质才得以被官府承认,而沅江县淤洲形成和开发得较晚,使官府在招垦过程中得以扮演权威角色。然而,由官款筑围的官垸固然可以征收田租,但民垸乃由民间自己筑围,官府在试图将民垸熟田改为征租的过程中遭到了垸董的强烈反对。最终,省府在折算田亩时给予优惠,垸董则接受升租办法。

## 结语

尽管财政状况日趋紧张,但清廷在光绪二十五年仍然谕令:“著各直省督抚督饬地方官确切查明各该省闲荒地亩实有若干,剴切晓谕民闲尽力垦种,但期民生有济。其应行升科之处,宽予年限,不必拘定常例办理。各该督抚,毋得视为具文,一奏塞责。将此通谕知之。”<sup>⑦</sup>此令延续了清政府一贯以来鼓励垦荒的态度,也一度成为沅江县垸董们反对升租的法令依据。湖南省府一开始将官荒加以招垦,规定垦户缴交的庄钱、芦课不多,“原为垦辟新淤,体恤农民起见”,但眼见淤洲垦成熟田,“瘠土变为膏腴,承垦之家坐获其利,丰收一次,已偿垫本”<sup>⑧</sup>。为了解决经费短绌的问题,湖南省府

<sup>③</sup>参见:湖南省地方志编纂委员会编《湖南省志 第30卷 人物志 上》,湖南出版社,1992年版第579页。

<sup>④</sup>《实业:湖南垦牧公司条约》,《东方杂志》1905年第二卷第3期,第31-39页。

<sup>⑤</sup>陈建棠《湖南沅江县经济调查》,国民经济研究所,1935年,第2-3页。

<sup>⑥</sup>参见:郑梅婷《水陆之间:明清时期沅江县的环境变迁与人群生计》,未刊稿。

<sup>⑦</sup>《清德宗实录》卷452,光绪二十五年十月七日,中华书局,1987年版第967页。

<sup>⑧</sup>《筹备总局奉札筹议南洲发照田亩全体出售诸多不便暨南洲租款应解现钱,沅江保安、人和、西成三垸应清丈升租各事宜,详抚台赵文》(光绪二十九年十二月),曾继辉编纂,何培金点校《洞庭湖保安湖田志》卷3《南华澧安各属垦务章程》,第93页。

和善后局谋求将垵田升租,以开辟财源<sup>⑨</sup>。

杨国桢将“国家所有”看成是赋税和地租的结合,前者是国家得以实现的经济形态,后者是国家土地所有权得以实现的经济形态<sup>[9]</sup>。刘志伟也认为,国家是以土地所有者的身份来征收地租,还是以国家统治者的身份来征收田赋,是判断土地国有还是私有的一个基本标志<sup>[10]</sup>。升租与升科之争的本质在于,湖田的性质是官田还是民业?自清初至光绪前期,清政府对淤洲的征税都是开垦数年之后升科,百姓可以享有湖田业权。但自光绪十六年(1890)湖南巡抚王文韶奏请将淤洲统一收为官荒后,官方便开始采取强势介入的态势。不过,湖区原有的产权秩序仍然在发挥作用,省府在华容等开发较早的地区也只得承认部分湖田的民业性质。在沅江县,省府则遭遇了来自地方垵董和县令的强大阻力,尽管最终得以升租,将湖田租课归地方开支,但也不得不承认“由民筑围成垦者”是“民垵”而非“官田”,且在折算田亩时给予优惠。究其原因,湖田本身变动无常的自然特性、清政府治理能力的局限、曾继辉等地方绅董的崛起等因素使省府和垵董之间不得不相互妥协,达成一种微妙但脆弱的平衡,直到不久后清王朝覆灭,湖区秩序又重新洗牌。

胡英泽曾对清乾嘉年间山陕滩案中的征租问题加以研究,发现中央与地方官员最终确定征收官租而非田赋的形式,并非产权观念模糊,亦非租、赋含混不清,而是有着明确的所有权界定,其目的是保护河道<sup>[11]</sup>。本文对“沅江升租案”的研究则表明,在清末这一特殊阶段,湖南省府试图对沅江县成熟田亩改收官租而非田赋的做法更多出于自身的财政需求,而非过去保护水道、防止洪灾的目的,且并不完全遵循中央谕令。

#### 参考文献:

- [1] 陈锋. 清代财政政策与货币政策研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2008.
- [2] 张泰苏. 对清代财政的理性主义解释: 论其适用与局限[J]. 中国经济史研究, 2021(1): 40-53.
- [3] 李怀印. 现代中国的形成(1600—1949)[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2022.
- [4] ZHANG T S. The Ideological Foundations of Qing Taxation: Belief Systems, Politics, and Institutions[M]. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2022: 7-36.
- [5] 方裕谨. 顺治年间有关垦荒劝耕的题奏本章[J]. 历史档案, 1981(2): 9-34, 92.
- [6] 杜正贞. 户籍、地籍与明清以来的山场确权: 以东南山区为中心[J]. 中国经济史研究, 2023(1): 5-15.
- [7] 钟声, 杨乔. 洞庭湖区生态环境变迁史(1840—2010)[M]. 长沙: 湖南大学出版社, 2014: 101.
- [8] 杨国安. 清代康熙年间两湖地区土地清丈与地籍编纂[J]. 中国史研究, 2011(4): 159-177.
- [9] 杨国桢. 明清土地契约文书研究[M]. 3版. 北京: 北京师范大学出版社, 2021: 4.
- [10] 刘志伟. 贡赋体制与市场: 明清社会经济史论稿[M]. 北京: 中华书局, 2019: 37.
- [11] 胡英泽. 清代山陕滩案中的征租问题研究[J]. 清史研究, 2020(6): 85-97.

<sup>⑨</sup>何平将清政府的财政体系概括为“不完全财政”,即不能因事设费在制度上即存在支出缺口的财政。具体而言,清政府由“经制”来限定财政支出范围和额度,使中央和地方许多行政事务的经常性开支都被排除在经制所规定的支出范围之外。这些未列入财政支出的部分在实际开支中,只能谋求财政外的其他途径来解决。不完全财政在清代支出制度方面的主要表现,是官吏薪俸的低微、地方公费的缺乏和军费开支的不足。参见:何平《清代赋税政策研究:1644—1840年》,中国社会科学出版社,1998年版第109页。

## Great benefit lies on the silted: Controversy of levying rent or tax on polders in Yuanjiang County in the late Qing Dynasty

ZHENG Meiting

(*School of Humanities, Tsinghua University, Beijing 100084, P. R. China*)

**Abstract:** From the beginning of the Qing Dynasty to the first half of the Guangxu period, the Qing government always taxed the silted land after it had been reclaimed for a few years, and people could have the right to polders. The yield of the silted beside the lake varied greatly depending on the topography. The Qing government was sympathetic to the people's situation and exempted the tax on low-lying fields. Since the first year of the Yongzheng period, the Qing government stipulated that taxes on paddy fields would be levied after six years of reclaiming while taxes on dry fields would be levied after ten years. In the early years of the Qianlong period, the Qing government officially exempted the sporadic land below two mu from tax. For the low-lying silted and fields beside water, the Qing government only levied the reed tax measuring once every five years, whose amount was decided by local condition. But since the sixteenth year of the Guangxu period, Hunan governor Wang Wenshao requested that all of the silted should be state-owned land, and the government began to take strong intervention. However, the original order of land in Dongting Lake area was still in effect, and the provincial government had to recognize the civil property nature of some polders in the earlier developed areas such as Huarong County. In the twenty-ninth year of the Guangxu period, when the financial situation of Hunan Province had deteriorated significantly, the Preparatory General Bureau attempted to levy rent on the mature fields in Yuanjiang County following the case of Nanzhou. However, the magistrate of Yuanjiang County Zhang Mo objected to it after survey because the government had always levied tax rather than rent on the polders in Yuanjiang County. The directors of polders also submitted petitions against the rent and proposed to be taxed, not only because the money to be paid for rent would be higher than tax, but also because they wouldn't obtain the legal property right of the polders after investing a large amount of capital to build embankments. However, the Hunan government still broke the original rule and insisted on levying rent on ripe polders, to reserve the rent on the local expenses without submitting to the central government. But this process had not completed until six years after the controversy ended, and while the directors of polders accepted the rent, the provincial government also had to admit that polders constructed by people were private polders rather than state-owned fields and make a discount in the calculation of mu of polders. The natural characteristic of the polders, the limitation of the Qing government's governing ability, and the rise of the local gentry made it necessary for the provincial government and local directors to compromise with each other and strike a delicate but fragile balance.

**Key words:** late Qing Dynasty; Dongting Lake area; polders; taxes; finance

(责任编辑 周沫)