

清代倉儲度穩定功能之檢討*

劉翠溶**

本文原刊於《經濟論文》第八卷第一期 (1980年3月)，頁1-31。

在〈清代倉儲制度穩定功能初探〉一文中，我們對於公共糧倉之運行原則，在理論上有了初步的認識；在實證上則以四川為例說明清代倉儲制度之興廢。¹ 本文將在倉儲制度的實際運行方面作進一步的探討，並且以其他省份的資料作更廣泛的觀察。首先，我們要考察一下全國及各省常平倉儲量的變動情形，並以資料較為豐富的州縣個別情形來印證全國整體的變動趨勢 (第一節)。至於常平倉如何發揮其穩定功能，則分別就平糶、出借和賑濟三方面加以探討 (第二至四節)。除常平倉之外，清代政府及民間另有其他公共糧倉之設立，這些倉儲的規模和功能將在第五節討論。最後，在結論中將進一步估計清代倉儲量的實際意義。

一、常平倉儲穀量之變動

清代各地方常平倉所收貯的倉糧，一般是未去殼的穀子，其種類則因地而異。常平倉儲穀量之變動可由兩方面加以觀察：一方面是以各省為單位進而觀察全國總量之變動；另一方面是以資料較多的州縣來加以比較。前者所需之數字可於清代官方記載中得之，後者則盡可能由地方志中搜集得到。全國總體的觀察可以給我們一個概括的印象；州縣個別的觀察除可顯示地方的特殊情形外，亦可進而印證總體的趨勢。以下就先討論全國常平倉儲量的變動，再討論州縣個別的變動。

清代官書中對於常平倉儲量最完整的記錄是《戶部則例》卷十八分省表列的數字。這些統計表只列出各州縣的數字而未計一府或一省以至於全國的總數。並且，這些數字標明為「額儲」但未註明是何時之數額。根據《大清會典事例》卷一九〇記載，乾隆五十四年 (1789) 議定的數額，包括奉天府、錦州府、江蘇省、陝西省、甘肅省、廣東省、廣西省、雲南省、貴州省和江西省各州縣的常平倉儲穀量。逐一核對各州縣之細數後，我們發現除江西省有較多數之州縣數字出入較大以外，其他各地則《戶部則例》與《大清會典事例》所記載的數額完全相同。可知《戶部則例》所謂「額儲」大多是乾隆五十四年之定額，而為後來所沿用者；

* 本文為于宗先教授主持「清代經濟發展中政府之功能與貢獻」專案計劃之部份成果，承國科會支持，謹此誌謝。又本文所用之方志資料是在 1974-1976 年間在耶魯大學 Concilium of International Studies 與美國社會科學研究委員會 (SSRC) 資助下搜集的，亦謹誌謝。

** 中央研究院經濟研究所研究員。

¹ 劉翠溶、費景漢，〈清代倉儲制度功能初探〉(以下簡稱〈初探〉)，《經濟論文》第七卷第一期 (1979年3月)，1-39。

可以說是清政府所認定的理想數額。

那麼，乾隆五十四年定額的前後，常平倉儲量之變動如何？我們從清代官書中找得到完整資料是乾隆十三年（1748）與五十四年（1789）兩年各省的數字，列於表一。

表一：清代各省常平倉儲穀量（單位：石）

省別	乾隆十三年 (1748) ¹	乾隆五十四年 (1789) ²	變動量	變動率
盛京	1,200,000	520,000b	- 680,000	-0.56
直隸	2,154,524	2,198,520	+ 43,996	-0.02
山東	2,959,386	2,945,000	- 5,386	-0.002
河南	2,310,999	2,866,499	+ 555,500	0.24
山西	1,315,837	2,110,031	+ 794,194	0.60
陝西	2,733,010	3,558,504	+ 825,494	0.30
甘肅	3,280,000	6,892,250	+ 3,612,250	1.10
江蘇	1,528,000	1,538,000	+ 10,000	0.006
安徽	1,884,000	1,894,000c	+ 10,000	0.005
浙江	2,800,000	2,926,561	+ 126,561	0.045
江西	1,370,713	1,405,832d	+ 35,119	0.026
湖北	520,935	2,091,628e	+ 1,570,693	3.02
湖南	702,133	1,522,682	+ 820,549	1.17
福建	2,566,449	2,984,620f	+ 418,171	0.16
廣東	2,953,661	2,850,038	- 103,623	-0.035
廣西	1,294,829	1,294,829	0	0.00
四川	1,029,829	3,118,004	+ 2,098,204	2.03
雲南	701,500	835,246	+ 133,746	0.19
貴州	507,010	2,258,496	+ 1,751,486	3.45
總計	33,812,786a	45,810,740	+ 11,997,954	0.35

資料來源：1 《大清會典事例》，190: 3b-5b。

2 《戶部則例》，18: 5b-30a，並參照《大清會典事例》，190: 7b-34a。

說明：a. 原文云：通計直省共積穀 33,792,330 石（190: 5b），比實際總計為少。

b. 僅指奉天府及錦州府，未包括盛京旗倉。如包括旗倉，則為 1,256,840 石。

c. 《戶部則例》記安徽儲量以米計，在此以一米二穀折算。

d. 此數為《大清會典事例》所記各州縣之總合；若按《戶部則例》則僅為 1,365,712 石。

e. 除穀 1,980,234 石外，另有米 55,697 石，以一米二穀折算。

f. 包括臺灣府。

就各省分別觀察，除盛京外，關內十八省之中僅有二省（山東和廣東）的儲穀量減少，廣西的儲穀量未變，其他十五省的儲量則都增加。就全國總儲量而言，則在 41 年中增加 35%。如果暫時忽略各省儲量的變動而僅就全國總儲量來觀察，那麼另外可以找到乾隆十三年以前和道光十五年（1835）的兩個數字；前者是

48,118,350 石，後者是 24,000,000 石。² 相較之下可知，乾隆十三年之總額較該年以前的數額減少 29.7%，而道光十五年又較乾隆五十四年減少 47.6%。

在此，我們對於乾隆十三年之數額要略加以說明。乾隆十三年因為米價昂貴，引起了許多議論。³ 乾隆皇帝因眾議以為米貴是由於採買過多所致，故下令各省常平倉儲穀量，除雲南、陝西、福建、廣東和貴州五省以乾隆年間存穀為定額外，其他各省皆以雍正年間 (1723-1735) 之舊額為準。⁴ 於是，乾隆十三年之定額就較前此為少。由此可知，在康熙、雍正年間及乾隆初年，清政府曾不斷地努力於常平倉儲量之擴充。⁵ 甚至到乾隆十一年 (1746) 仍因歲豐而下令各省督撫酌量地方情形撥款採買。⁶ 乾隆十三年定額以前，清代常平倉儲量曾一度達於最高，而該年定額所顯示的減少其實僅是暫時的現象。由表一可以看出，至少直到乾隆末年，常平倉儲量尚維持著增加的趨勢。換言之，在清代康雍乾盛世，常平倉儲量不斷地擴充，正反映這個制度曾良好地運行。

至於常平倉儲量之減少，到底開始於何年，是難以肯定的。嘉慶四年 (1799) 的一次諭令中就透露常平倉穀已有虧缺，因而下令各省督撫加以稽查。⁷ 到了道光十一年 (1831) 御史卞士雲又奏請「飭直省嚴核常平倉儲。」⁸ 這一清查花了四年工夫才得到結果。這就是上面提到的道光十五年各省常平倉實存的總數。當時戶部歸納倉穀減少的原因有下列諸項：⁹

(1) 歷年動缺穀	12,500,000 石，
(2) 虧缺黜變穀	2,700,000 石，
(3) 糶缺借缺穀	3,100,000 石，
(4) 未隨時買補	[銀 1,100,000 兩]，
總計短缺穀	18,000,000 石。

由以上諸種原因看來，常平倉穀之減少大部分是由於歷年動缺而未買補所致。換言之，常平倉制度之運行已經鬆懈。「各州縣玩視倉儲，既不慎重出納，該管上司亦復不實力稽查。」在盛世時運行良好的制度在嘉慶道光年間已漸露衰態。這種倉穀日絀之情形，到了太平天國之亂以後，就更顯得空虛，乃至於出現連倉廩都根本毀壞不存的實況。

再就各地的情形來看，在資料許可的範圍內僅能得到若干不太完整的圖像。大多數地方志雖然都有倉儲的記錄，所載數字往往只是「額儲」，而其數額又多與官書所記相同。在地方志中，記載幾個不同時期的數字而可供觀察倉儲量變動

² 《大清會典事例》(1899 年版，台灣中文書局影印)，190: 5b; 192: 8b。

³ 參見全漢昇，〈乾隆十三年之米貴問題〉，收在全漢昇，《中國經濟史論叢》(香港，1972)，547-566。

⁴ 《大清會典事例》，190: 3b-5a。

⁵ 參見《大清會典事例》，191: 9b-15b，「豐年備儲」項下各條。由康熙十九年 (1680) 至乾隆十年 (1745)，因豐年而撥款買穀存倉之事件，康熙間四次，雍正間五次，乾隆十年以前七次。

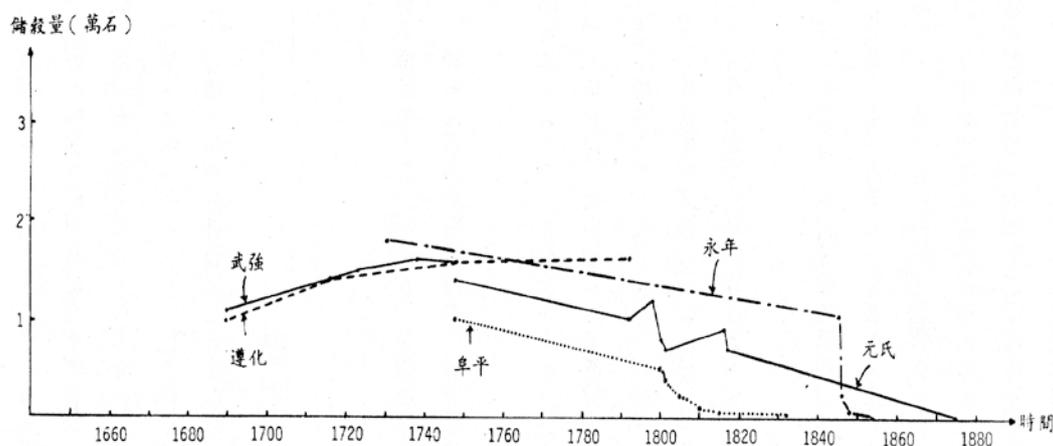
⁶ 《大清會典事例》，191: 5a-b。

⁷ 同上，191: 16a。

⁸ 《嘉興府志》(1879)，25: 6b-7b。

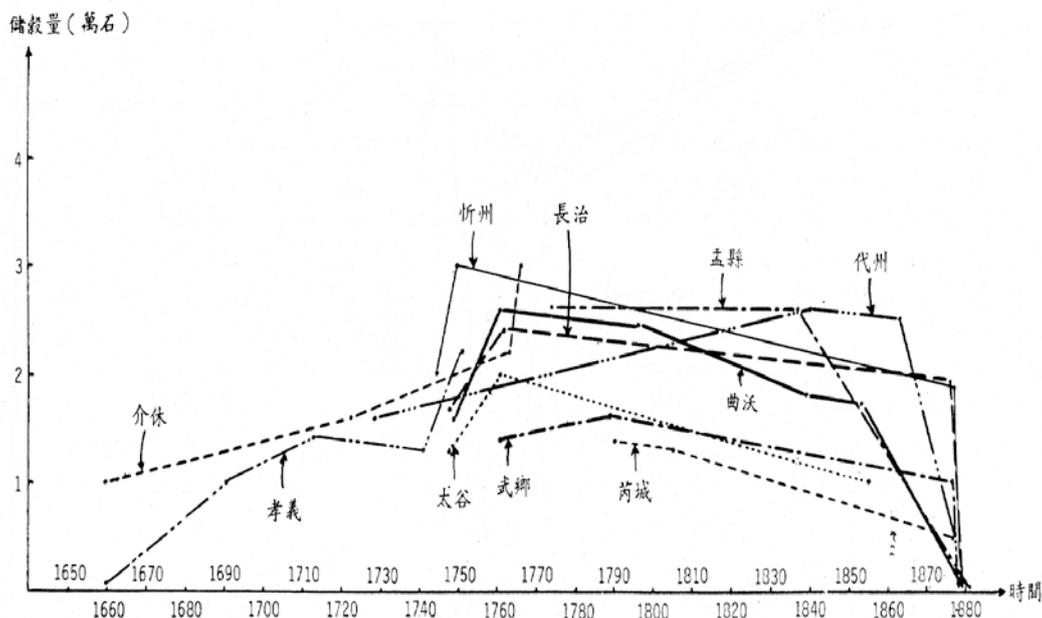
⁹ 《大清會典事例》，192: 8b-10a。

的州縣並不多，因此，我們所能描繪的僅僅是如圖一至五所示的零碎畫面。不過，資料儘管不全，這些圖仍有若干參考價值。



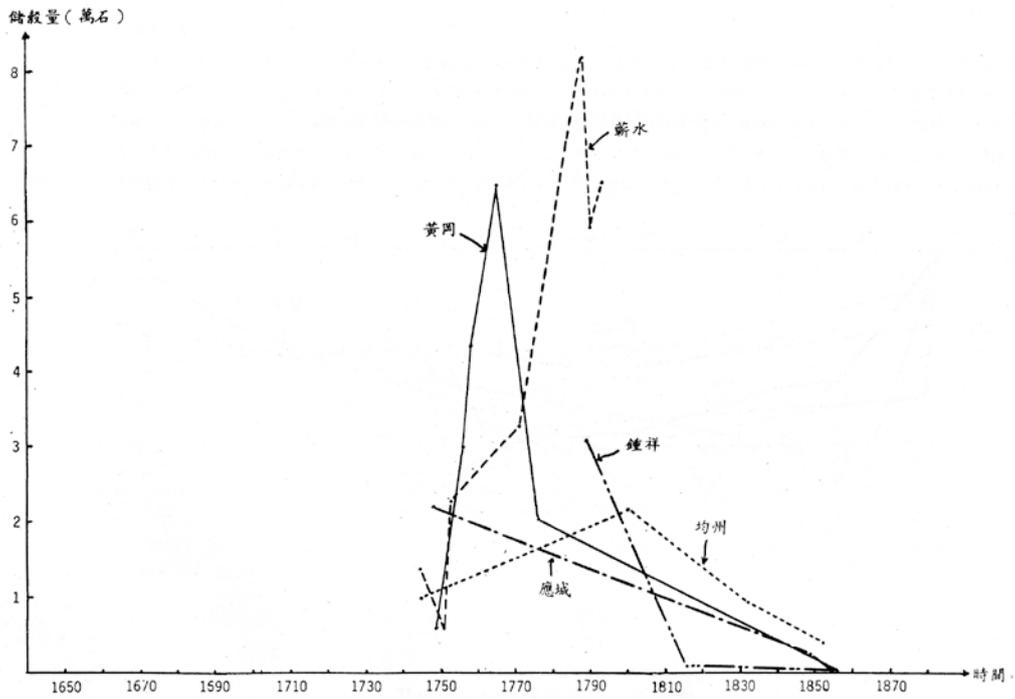
圖一：直隸 (河北)五州縣常平倉儲穀量之變動

資料來源：《元氏縣志》(1875)，6: 1a-2b；《阜平縣志》(1874)，4: 37b-38a；《永年縣志》(1877)，5:5a；《廣平府志》(1894)，23: 1a-3a；《遵化州志》(1794)，7: 24a-25b；《武強縣志》(1831)，3:18a。



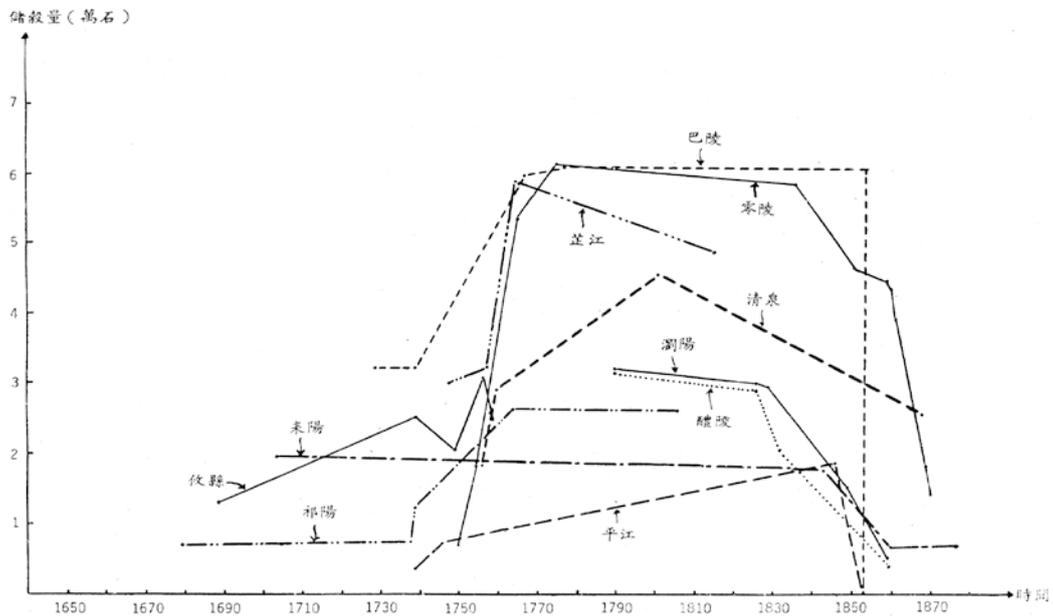
圖二：山西十州縣常平倉儲穀量之變動

資料來源：《太谷縣志》(1795)，3: 9b-10a；《太谷縣志》(1855)，3: 9a-b；《曲沃縣志》(1758)，20:1b-3b；《曲沃縣志》(1796)，3: 20b-21b；《曲沃縣志》(1880)，15: 1a-3b；《長治縣志》(1763)，7: 11a-b；《長治縣志》(1894)，3: 14a-b；《孝義縣志》(1770)，積貯：10a；《孝義縣志》(1880)，上: 30a-b；《介休縣志》(1819)，4: 10a-14b；《介休縣志》(1880)，2: 64a-b；《忻州志》(1747)，2: 49a-50a；《忻州志》(1880)，17: 3a-4b；《代州志》(1785)，1: 16b-17b；《代州志》(1880)，5: 12a-b；《孟縣志》(1784)，5: 16a-17a；《孟縣志》(1881)，9: 18a-b；《芮城縣志》(1881)，1: 11a-b；《武鄉縣志》(1790)，2: 9a-b；《武鄉縣志》(1879)，1: 32a-b。



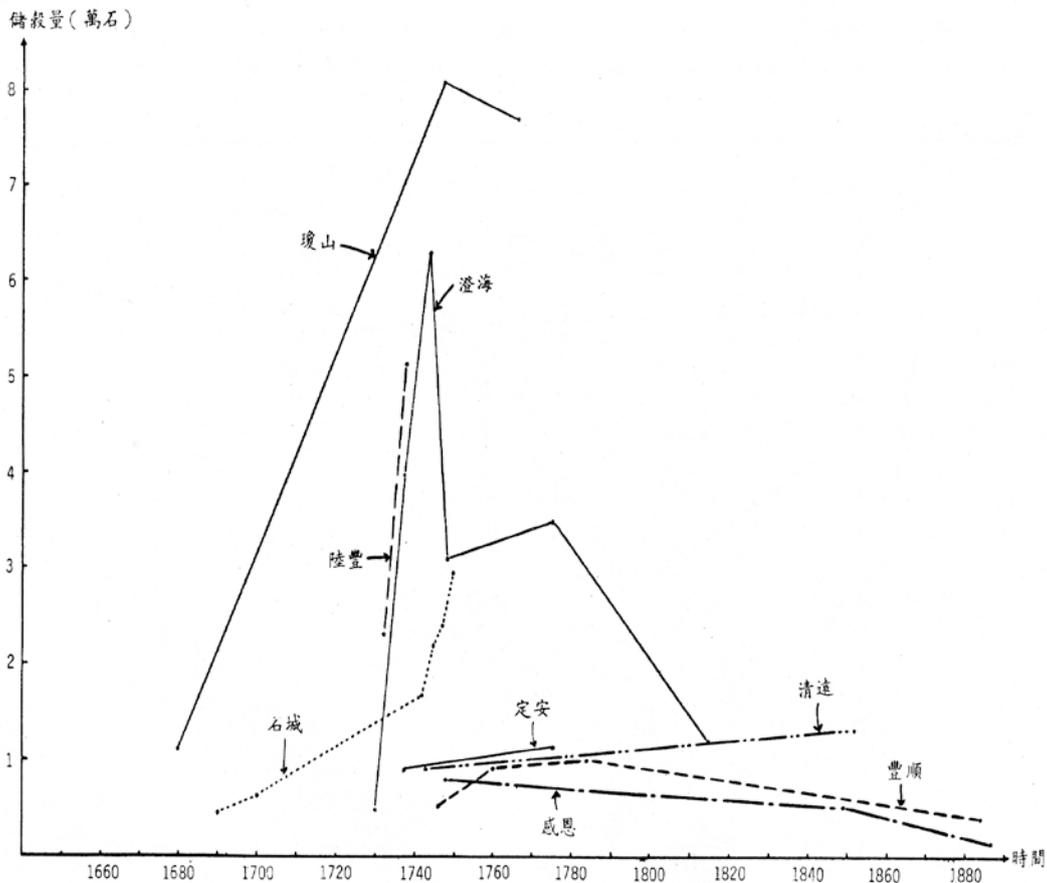
圖三：湖北五州縣常平倉儲穀量之變動

資料來源：《黃岡縣志》(1882)，4: 42a-43a；《蕪水縣志》(1880)，4: 55b-57a；《鍾祥縣志》(1937)，7: 20a；《應城縣志》(1882)，2: 16a-17a；《均州志》(1884)，7: 25a-b。



圖四：湖南十州縣常平倉儲穀量之變動

資料來源：《醴陵縣志》(1871)，3: 22；《瀏陽縣志》(1873)，7: 8-17；《攸縣志》(1871)，14: 6；《巴陵縣志》(1872)，6: 2-4；《平江縣志》(1875)，20: 5-8；《清泉縣志》(1762)，6: 4；《清泉縣志》(1869)，4: 4-5；《耒陽縣志》(1826)，5: 4-7；《耒陽縣志》(1885)，2: 1-6；《芷江縣志》(1839)，9: 21-22；《零陵縣志》(1876)，4: 15-17；《祁陽縣志》(1870)，17: 6-31。



圖五：廣東八縣常平倉儲穀量之變動

資料來源：《清遠縣志》(1880)，5: 20；《陸豐縣志》(1745)，9: 28-30；《澄海縣志》(1815)，14: 21；
 《豐順縣志》(1884)，2: 27-30；《石城縣志》(1819)，1: 63；《石城縣志》(1892)，4: 64-65；
 《瓊山縣志》(1857)，6: 1-3；《安定縣志》(1878)，3: 29-30；《感恩縣志》(1931)，5: 11。

圖一至五分別顯示的是直隸（河北）五州縣，山西十州縣，湖北五州縣，湖南十縣，以及廣東八縣常平倉儲穀量變動的情形。這些圖是按地方志所記的數字在各時點上點出，然後把各點以直線連上。這樣呈現的圖像只能告訴我們一些可能較明顯的趨勢。圖上所示之州縣，有的存穀多，有的存穀少，但是很明顯的有兩個共同的趨勢：(1)儲穀量的增加大多發生在 1800 年以前，尤其是在 1730-1760 期間；(2)儲穀量的減少發生在 1800 年以後，特別是 1850 年以後，常發生倉穀用盡的情形。這些地方共同的趨勢與上述全國總儲量增減之勢大抵相合，與〈初探〉一文中所言四川各州縣之情形亦頗相似。

在共同的趨勢之外，另有特殊的情形值得加以注意。例如，山西若干州縣常平倉穀的枯竭時間不是在咸豐年間（1850 年代）而是在光緒初年（1870 年代）。這顯然與發生於光緒三至五年（1877-1879）的大旱災有關。除了圖二所示的州縣外，山西許多地方志都記載當時動用常平倉穀賑災。在災後，地方官雖奉命買穀

還倉，並未能完全恢復舊額。¹⁰ 至於在那次大旱災時，倉穀發揮多大的賑濟作用，留待下面再加以討論。

總之，由全國與州縣個別的常平倉儲穀量變動情形來看，可以得到一個結論：在清代盛世期間，常平倉儲量不斷擴充，但隨著清朝由盛而衰，存穀亦逐漸空虛以致於枯竭。

二、常平倉功能之一：平糶

清代各地方政府運用常平倉存糧以調節糧價波動的辦法主要是「平糶」。早在順治十七年（1660）就有平糶的規定：「常平倉穀，春夏出糶，秋冬糶還，平價生息，務期便民。」¹¹ 換言之，基本的辦法是春糶秋糶，以平抑季節性之糧價波動。在最初，政府平糶的價格是按照市價，例如康熙三十年（1691）的規定是：「每年三四月照市價平糶。」¹² 但是，遇到災欠的時候也有減價平糶的情形發生。¹³ 後來，減價平糶的臨時措施也逐漸制度化，於是，乾隆七年（1742）規定：「成熟之年，每石照市價覈減五分；米貴之年，每石照市價減一錢。」到了乾隆四十四年（1779）又進一步規定，減價平糶倉穀，「每石不得過三錢」；如果必須大加酌減，則由各督撫隨時奏請核准。¹⁴ 另外，對於出糶倉穀之數量，雖以存七糶三為原則，在災欠或豐收時也可以不必拘泥一定的比例。¹⁵ 由以上這些規定可知，清政府對於平糶之規定最初只限於季節性波動之調節，後來才逐漸涉及週期性波動之調節。

我們知道，就清代物價的長期趨勢來看，十八世紀當中呈現的是上漲的趨勢。¹⁶ 上面提到的關於平糶價格之規定，實際上反映了清政府針對物價趨勢而作適應的調整。康熙年間之規定照市價平糶，因為那時物價上漲之勢尚未形成；乾隆初年之規定減價平糶正是物價上漲之勢已成之措施。此外，其他實例更可證明在糧價過度高漲時，減價可以超過規定。例如，乾隆十六年（1751），京師倉

¹⁰ 《補修徐溝縣志》(1881):2: 22a；《交城縣志》(1882)，3: 10b；《續修曲沃縣志》(1880)，15: 3a；《翼城縣志》(1881)，9: 37a；《太平縣志》(1882)，2: 1a-2a；《汾西縣志》(1882)，2: 4b-5a；《永濟縣志》(1896)，5: 40a；《滎河縣志》(1881)，3: 26b；《續猗氏縣志》(1880)，上：43a；《長治縣志》(1894)，3:14a-b；《長子縣志》(1882)，4: 8a-b；《屯留縣志》(1885)，3: 16b-18b；《襄垣縣續志》(1880)，9: 31a-b；《潞城縣志》(1885)，2: 31a-b；《壺關縣志》(1881)，上：21a-b；《續高平縣志》(1880)，7: 1b-2b；《平定州志》(1882)，9: 36b；《忻州志》(1880)，17: 3a；《代州志》(1880)，5: 12a-b；《安邑縣續志》(1880)，1: 15a-b；《夏縣志》(1880)，4:11b-12a；《芮城縣志》(1881)，1: 11a；《絳縣志》(1880)，5: 22a-b；《沁源縣續志》(1881)，1: 4b-5a；《武鄉縣續志》(1879)，1: 32a-b。

¹¹ 《大清會典事例》，275: 1a。

¹² 同上。

¹³ 同上，275: 1b-3a，康熙三十三年，雍正十二年等條。

¹⁴ 乾隆七年之規定是依乾隆四年蘇撫奏請者，見《大清會典事例》275: 6b-7a。至於「不得過三錢」的規定，見 275: 12b；《戶部則例》(1865)，16: 13b，將這些規定併在一條，未註明年份。

¹⁵ 詳見《戶部則例》，16: 12a-15b。

¹⁶ Yeh-chien Wang, "The Secular Trend of Prices During the Ch'ing Period," *The Journal of the Institute of Chinese Studies of the Chinese University of Hong Kong*, Vol. V, No. 2 (1972), p. 362.

米每石市價 1.55 兩，而平糶價格為 1.2 兩，減價達 0.35 兩。嘉慶七年 (1802)，江西南昌、瑞州等地之糧價，按市價之高低 (每石 2.4-2.5 兩，2.6-2.8 兩，2.9-3.1 兩，3.2-3.4 兩) 而有減銀二、三、四、五錢之相對措施。¹⁷ 值得注意的是，嘉慶七年江西之減價平糶表現出糧價愈高，則減價幅度愈大之情形 (由低價至高價，分別是 8%，11%，13%，15%)。¹⁸ 可見甚至在清代盛世之末，政府仍能適時控制糧價之波動，使之趨於輕微。這正符合在〈初探〉一文中所作的推測。¹⁹ 當然，這一時一地的情形是否足以代表整個清代盛世之情形，頗可存疑，而衰世之情況目前更無實例可援，故整個糧價波動如何平抑之問題，尚待故宮檔案資料理完竣後，才能進一步探討。

至於以常平倉穀平抑週期性糧價之實際情形，則可以由平糶頻數及所用糧米之來源作一個大概的觀察。根據《大清會典事例》的記載，自康熙三十三年至光緒三年 (1694-1877)，經過奏准的平糶事件共計 97 次。這些事件因為都是特別經過奏准，所以可能是代表著常例之外的週期性波動之調節。在 97 次中，標明以各地方常平倉穀平糶者共 63 次，另有 6 次是由同一省份其他州縣之倉穀撥來平糶；這兩項合計，則以常平倉穀平糶之次數共為 69 次，佔總平糶次數的 71%。其他 28 次，則或截留漕糧，或撥款赴豐收之鄰省採買，或撥京通各倉存米，或勸捐集貲購糧，種種辦法皆用以補充常平倉平糶功能之不足。²⁰ 尤可注意者，在咸豐以後 (1850 年以後)，十五次平糶中僅有六次是用常平倉穀。換言之，在清朝末年，常平倉發揮調節週期性糧價波動之功能已經大不如前了。

三、常平倉功能之二：出借

常平倉穀除用於平糶以調節糧價波動外，另一項功能是出借給農民作為籽種口糧，以解決一部分青黃不接時農村發生的困難，並達到倉穀出陳易新之目的。一般的辦法是春借秋還，還時加收百分之十的利息 (即借一石收息一斗)，歉年則只收本而不收息。²¹ 至於每年出借的倉穀是多少？出借和平糶是否同時舉行呢？官書中沒有明確的條款，但地方志中有若干記載。例如，山西、陝西有些地方志說，常平倉在穀貴時存七糶三，在價平時存七借三，加一收息，收成在七分以下之年免息。²² 可知，常平倉穀出借或平糶，大約在各地因時制宜的，總是用每年必須出陳易新的部分 (約為儲量的百分之三十) 來舉辦。

出借的倉穀是否都能如期收還呢？我們從地方志中固然搜集到一些常平倉出借倉穀收息的記錄 (如表二所列)，這些事件並不算多而且大部分是發生於乾

¹⁷ 《大清會典事例》，275: 9b, 15a-b。

¹⁸ 這些比例是由 $0.2/2.45 = 0.08$ ，…… $0.5/3.3 = 0.15$ 而求得。

¹⁹ 〈初探〉，頁 12。

²⁰ 詳見《大清會典事例》，卷 275。

²¹ 官書中明文規定之記載，見《大清會典事例》，276: 3a-b，乾隆二年條。

²² 山西的《壺關縣志》(1770)，4: 10a；《介休縣志》(1819)，4: 10a；《平定州志》(1882)，9: 36b；《忻州志》(1747)，2: 49a；陝西的《咸陽縣志》(1751)，3: 10a-b，常平條規中亦言及存七出三。

隆年間。除了這些直接的證據外，若干間接的證據似乎也暗示著，出借倉穀的辦法並未運行得很好。例如，乾隆二十三年（1758）一次諭令中說：「...若不如期催領完納，而以舊欠作新領，則出借之項，年復一年，不肖胥役中影射，日久遂著，大非慎重儲積，賑恤困乏之意。嗣後各督撫務當實力奉行，除緩徵州縣外，所有民欠倉穀，令依限還倉。」²³

表二：常平倉穀出借得息之記錄

地名	年份	事項	資料來源
直隸 懷安縣	1766	糶借出三分之一。	懷安縣志(1876)，2: 1b。
寧河縣	1780	節年民欠米 6,027 石。	寧河縣志(1880)，3: 16a。
河南 光山縣	1783	歷年息穀共 4,075 石。	光山縣志約稿(1936)，頁 55。
山西 曲沃縣	1755	借給里民穀 4,400 石，秋後共收本息穀 4,840 石。	新修曲沃縣志(1758)，20: 1b-3b。
	1756	出借里民穀 4,000 石，奉文分徵一半，本息共收穀 2,200 石。	
	1757	出借里民穀 3,000 石。	
	1839	新收本年民借穀 4,000 石。	續修曲沃縣志(1880)，15: 1a-3b。
	1847	民借穀均已徵收還倉。	
	1867	民借穀均已徵收還倉。	
猗氏縣	1864	免 1859 年民借未完穀 2,185 石。	續猗氏縣志(1880)，上：43a-b。
	1879	免 1867 年民借未完穀 54 石。	
應歸縣	1753	本息穀共 21,605 石。	應歸縣志(1754)，5: 9b。
歸石縣	1817	歷年生息穀 3,000 石。	歸石縣志(1817)，3: 14a。
武鄉縣	1761	積息各 2,047 石。	武鄉縣續志(1879)，1: 32a-b。
	1877	出借里民穀 2,500 石。	
	1878	借給貧民籽穀 1,260 石。	
陝西 清澗縣	1828	歷年豁免民欠穀 22,562 石。	清澗縣志(1828)，4: 30a。
湖南 茶陵州	1759	收息穀 327 石。	茶陵州志(1870)，10: 3。
零陵縣	1748-	出借息穀 760 石。	零陵縣志(1876)，4: 15。
	1752		

此外，從蠲恤事例中，我們可以看到由乾隆四至六十年（1739-1795），蠲免民欠倉穀的事件共 19 次，而嘉慶以後，蠲恤事項就不再包括民欠的常平倉穀。²⁴ 當然，在乾隆年間，民借倉穀就已經常未還，故嘉慶六年（1801）就決定：「各省常平倉穀，如遇災歉必須接濟之年，仍查明果係農民，按名平斛面給。其無災年份，概不准出借。」²⁵ 這項決定終止了常平倉在平時發揮借貸的功能，而只能在災荒時救濟貧窮的農民。《山西通志》〈荒政記〉詳細列出嘉慶道光年間以倉

²³ 《大清會典事例》，276: 8a。

²⁴ 同上，266: 2b，12a-b，12b-13a，14b-15a，17a，20a，21b，21b-22a，24a，24b，25a，26a，30b-31a，31b，34a，39b，40a，40b-41a 各條。嘉慶以後的蠲免事項見卷 267。

²⁵ 同上，276: 16b。

穀貸給災民之事蹟，共達 14 次，可以佐證上述之決定。²⁶

以常平倉穀借給農民，其基本精神與宋代王安石的青苗法是類似的，就是要解決短期農業資金需要的問題。不同的是，在青苗法之下，農民償還貸款必須易穀為錢，無形中更加重了利息的負擔，因此遭受反對而不能實行下去。²⁷ 那麼，清代以常平倉穀出借，借穀還穀，利率亦較宋代青苗法為低，為何還是無法行之久遠呢？這個問題牽涉到的是地方行政效率。例如，在表二列出的例子中，只有曲沃縣在 1755 年和 1756 年的出借收回完全清楚，其他則都是含糊的「歷年」數字。也許這是地方志編纂者選擇史料的缺失，但各地方政府的原始資料（如縣冊、采訪錄等）是否保持完全也是頗有疑問的。除由記錄缺陋而反映出行政效率之問題外，清代各地方之行政效率，既然操之於胥役之手，可能是因地而異或因人而異的。這個問題似可專文討論，在此從略。

四、常平倉功能之三：賑濟

常平倉的第三個功能是在嚴重災荒時，以倉穀賑濟災民。順治十七年（1660）的規定，除平糶外，又說：「如遇凶荒，即按數給散災民貧戶。」²⁸ 積穀以備荒欠引起的週期性波動是政府設立公共糧倉的重點，其道理在〈初探〉一文中已經討論過了。²⁹ 在此，將略就所掌握的資料來探討在嚴重災荒時，常平倉之賑濟功能。

《大清會典事例》記載賑饑的篇幅長達四卷（271-274），在此，將其中特別指明動用倉穀的事件列於表三。

這些事件在清代賑饑活動中占多少份量是很難估計的。但可以肯定的是，在嚴重災荒時，僅賴常平倉穀是不足以救濟的。最著名的例子是光緒初年的大旱災。光緒二年（1876），直隸開始發生旱災，當時動用倉穀設立粥廠或查戶放賑的地方有：大名（1,950 石），元城（2,009 石），灤州（8,000 石），長垣（2,130 石），平鄉（1,200 石），慶雲（315 石）。³⁰ 次年，旱災擴及山西。山西各地方志對動用倉穀賑災的情形頗有記述，表四所列即是當時動用的倉穀與常平倉額儲量的比較。在 25 個州縣中，除四縣的動用穀數不明以外，其他 21 個州縣動用倉穀占常平倉額儲的比率，最少的（徐溝縣）占 21%，最多的（武鄉縣）占 90%。可見常平倉儲量雖不足以救恤大災荒，然在災荒初生之時，至少還能濟急於一時。³¹

常平倉賑濟功能之限度，主要在於倉存量不足以應付嚴重的災害。清代賑災早就有以銀代穀或銀米兼放的情形，而乾隆四十一年（1776）更正式規定了各省

²⁶ 《山西通志》（1892），82: 7b-8b。

²⁷ 〈初探〉，頁 5-6 及附錄二。

²⁸ 《大清會典事例》，275: 1a。

²⁹ 〈初探〉，頁 11。

³⁰ 《畿輔通志》（1884），108: 4320。

³¹ 參見《山西通志》（1892），82: 19a-b，賑冊。

折賑的定價。³² 如此，災民若要以政府賑給的銀子買米，便要依賴民間的存糧或商人之販運。災情嚴重時則往往需賴外地之接濟。

表三：以常平倉穀賑饑之事例

年份	地區
1651	山左，江浙。
1691	直隸井陘等十四州縣。
1704	湖北監利。
1707	江南。
1714	陝西、甘肅。
1720	陝西、甘肅。
1723	直隸、河南。
1725	江南睢寧、宿遷二縣。
1726	安徽無為州、望江等地（撥鄰近州縣積穀倉。
1730	山東。
1742	江蘇山陽等五縣。
1743	江東（倉穀不敷之州縣，折銀散給）。
1746	河南鄆陵等 26 州縣，（銀米兼賑）。
1747	山東（有倉穀不敷，銀穀兼賑者）。
1758	甘肅（銀糧兼賑）。
1760	甘肅（撥鞏昌等府倉儲）。
1783	陝西（各處倉儲不敷，全予折色）。
1797	安徽宿州等五州縣。
1801	陝西咸寧等十州縣。
1807	河南新鄉等十七州縣。
1807	江蘇淮屬一帶（借各屬常平倉穀十萬石）。
1832	直隸
1853	安徽（撥鄰近未被擾州縣倉穀）。

資料來源：《大清會典事例》，卷 271-274。

³² 《大清會典事例》，272: 6a-b。

表四：光緒初大旱災山西各地常平倉動用穀與額儲穀數量之比較

地名	常平倉額儲穀 (石)	賑災動用穀 (石)	動用占額儲之百分比(%)
徐溝縣	28,000	5,749	21
交城縣	23,000	3,400	26
曲沃縣	26,000	6,353	23
翼城縣	16,000	(賑盡)	--
太平縣	16,000	(賑盡)	--
汾西縣	8,000	(賑盡)	--
永濟縣	20,000	(賑盡)	--
滎河縣	13,000	8,538	66
猗氏縣	16,000	10,666	66
長治縣	24,000	13,121	53
長子縣	13,000	7,742	60
屯留縣	13,000	8,150	63
襄垣縣	13,000	9,633	74
潞城縣	22,000	19,313	88
壺關縣	16,000	12,504	78
高平縣	16,000	10,387	65
平定州	30,000	23,215	77
忻州	30,000	20,020	67
代州	16,000	4,400	28
安邑縣	16,000	7,336	46
夏縣	13,000	2,791	21
芮城縣	14,000	7,454	53
絳縣	13,000	9,976	77
沁源縣	16,000	14,000	88
武鄉縣	14,000	12,552	90

資料來源：

《補修徐溝縣志》(1881):2: 22a；《交城縣志》(1882)，3: 10b；《續修曲沃縣志》(1880)，15: 3a；
 《翼城縣志》(1881)，9: 37a；《太平縣志》(1882)，2: 1a-2a；《汾西縣志》(1882)，2: 4b-5a；《永濟縣志》(1896)，5: 40a；《滎河縣志》(1881)，3: 26b；《續猗氏縣志》(1880)，上：43a；《長治縣志》(1894)，3:14a-b；《長子縣志》(1882)，4: 8a-b；《屯留縣志》(1885)，3: 16b-18b；《襄垣縣續志》(1880)，9: 31a-b；《潞城縣志》(1885)，2: 31a-b；《壺關縣志》(1881)，上：21a-b；《續高平縣志》(1880)，7: 1b-2b；《平定州志》(1882)，9: 36b；《忻州志》(1880)，17: 3a；《代州志》(1880)，5: 12a-b；《安邑縣續志》(1880)，1: 15a-b；《夏縣志》(1880)，4:11b-12a；《芮城縣志》(1881)，1: 11a；《絳縣志》(1880)，5: 22a-b；《沁源縣續志》(1881)，1: 4b-5a；《武鄉縣續志》(1879)，1: 32a-b。

五、其他公共糧倉

除常平倉外，清政府為調濟地區間糧食的流通，另外設立了幾個特別的糧倉，分別敘述於下：

(1) 河南漕倉

河南漕倉興建於康熙四十四年 (1705)。當時在河南府 (洛陽) 建立倉廩 293 間，並在沿汴水和洛水附近的祥符、中牟、汜水、鞏縣、澠池、偃師、陝州、靈寶和閿鄉等地建倉 71 間，共計倉廩 364 間，收貯漕米 465,682 石，其中以 235,682 石 (50.6%) 收貯於河南府，以 230,000 石收貯於其他各地。以河南府為重心，因為該地「居數省之中」，而且近便山西、陝西。河南漕倉之主要目的就是為「賑濟山陝之需」而設。在平時，漕倉的存穀「每年於青黃不接之時，出陳易新，照依三分之一借給農民，秋後還倉。」³³ 換句話說，河南漕倉的功能是以防備鄰省的週期性波動為主，而以調節本省的季節性波動為輔。

至於河南漕倉儲量之變動如何？乾隆十三年 (1748) 儲穀 775,143 石，則較上述康熙四十四年之數，增加了 66%。³⁴ 但，乾隆十三年之數可能是一個頂點，因為根據《戶部則例》所載，河南漕倉額儲穀總計是 697,000 石。³⁵

(2) 安徽裕備倉

安徽省的裕備倉設立於乾隆四十二年 (1777)。在鳳陽府之壽州、鳳陽、鳳台，及潁州府之阜陽、潁上、霍邱、亳州、蒙城、太和等九州縣分別收貯豆、麥、雜糧共 20 萬石，目的在於「備鳳陽泗州二屬災賑之用。」平時則亦照常平倉之例糶易。³⁶

(3) 江寧倉

江寧倉於康熙年間存儲捐米。康熙四十三年 (1704) 存穀達 87,000 石，因恐久儲沓爛，決定照常平倉之例，每年存七糶三，秋成買補。³⁷ 到了乾隆十三年 (1748)，江寧倉儲穀僅 12,000 石，顯然減少了很多。³⁸

(4) 台灣倉

台灣倉之設立是專為接濟福建之需要。雍正四年 (1725) 以正項錢糧運米 10 萬石於邊海地方建倉備儲。雍正七年 (1729) 又以官莊存米之價銀 73,400 餘兩採買。到了乾隆十一年 (1746) 更決定以 40 萬石永為定額。而乾隆十三年 (1748) 實存穀 396,716 石，與定額頗為接近，可見當時確曾盡力使存穀足額。³⁹

(5) 廣西備貯廣東穀 (或稱備東穀)

乾隆二十四年 (1759) 決定：廣西在常平倉額穀之外，另於桂林、平樂、梧州、潯州四府加貯穀 10 萬石，以備廣東平糶之用。原來廣西所產之稻米有餘，

³³ 《大清會典事例》，192: 2b-3a。

³⁴ 同上，192: 5b。

³⁵ 《戶部則例》，18: 31b-32a。

³⁶ 《大清會典事例》，192: 7a-b；《戶部則例》，17: 4a；18: 33b-34a。

³⁷ 《大清會典事例》，192: 2a-b。

³⁸ 同上，192: 5b。

³⁹ 同上，192: 3a，3b，5a-b，6a。

一向藉商人之販運而接濟廣東。乾隆二十三年 (1758) 因米價昂貴 (地方官將原因歸諸於商販居奇) 而撥廣西常平倉穀 10 萬石接濟廣東。事後經地方官奏准成為定例，於是，廣西常平倉額外加貯 10 萬石做為備東穀。乾隆三十五年 (1770) 曾略為調整存穀的地點，但數額不變。⁴⁰

以上所述河南漕倉、安徽裕備倉、江寧倉、台灣倉和廣西備東穀都是特為調濟地區間之需要而設立之倉儲。它們在常平倉系統之外，但運行的辦法則類似。此外，浙江永濟倉、玉環同知倉及廣東廣糧通判倉也是在常平倉系統外的糧倉，皆因地制宜而設。至少在乾隆十三年時，這些糧倉皆有相當數額之存糧。⁴¹

社倉與義倉

以上所述是政府設立的糧倉。至於民間設立的則有社倉和義倉。社倉和義倉雖說是由民間自己管理，因為每年要報官查核，故實在具有半官方的性質；甚至在陝西和廣西兩省，社倉之穀本是由常平倉撥出，更可說是完全屬於官方的性質。以下就討論社倉和義倉及其補助常平倉之功能。

清政府對於社倉和義倉的規定最早是在康熙十八年 (1679)。當時決定由「地方官勸諭官紳士民捐輸米穀，鄉村立社倉，市鎮立義倉。」⁴² 可見清代社倉和義倉主要的差別在於所在地有鄉村和市鎮之不同。但是這個定義並不是絕對的。實際上，鄉村或市鎮的界限並不嚴格，有些地方設在市鎮的倉也稱為社倉，有些地方設在鄉村的倉也稱義倉。無論名稱之互用，社倉之管理辦法是：「春則支借，秋成還倉。設正副社長司其出納，每歲報該管地方官查覈。」⁴³ 至於收息之規定，據雍正二年 (1724) 定例是：「每石收息二斗，小歉減息之半，大歉全免其息，止收本穀。至十年後，息已二倍於本，止以加一行息。」⁴⁴ 由這項規定可見，由康熙至雍正，其間社倉之成立並未普遍，才有十年後減息之預先規定。但是，這十年後減息的辦法乎並不是按各地社倉成立的年份起算。例如，雍正十三年 (1735) 雲南成立社倉，就採用「加一還倉」之利率。⁴⁵ 總之，百分之十的利率不僅是常平倉也是社倉通用的收息標準。

社倉的本穀於每年青黃不接時出借，以輔助常平倉，其息穀在乾隆年間曾作為水利建設之資金。例如，安徽、山西、福建、江西和湖南等省的社倉息穀已積得相當多 (如山西有 458,700 石，江西有 323,856 石)，因此，分別在乾隆三十九年 (1774)，四十年 (1775)，四十四年 (1779) 和四十六年 (1781) 奏准，以大部分的息穀糶賣，變價所得之銀兩存布政司，作為地方民田水利之用。⁴⁶ 一省之息穀能夠積至三、四十萬石，可見當時社倉辦理得相當有成效。

至於社倉 (或義倉) 的存穀到底在各地倉儲系統中占多少比重？在這方

⁴⁰ 《廣西通志》(1800)，162: 2b-3b。

⁴¹ 《大清會典事例》，192: 6a。

⁴² 同上，193: 15a。

⁴³ 同上，193: 1a。

⁴⁴ 同上，193: 3a-b。

⁴⁵ 同上，193: 6a。

⁴⁶ 同上，193: 11a-12b；參見《戶部則例》，17: 29a。

面，我們尚未得到全國社倉的總數，僅能以個別地方的數額加以比較。例如，表五所列的是在乾嘉之際（約 1800 年左右）廣西省各種倉儲之存穀量。就廣西全省而言，常平倉穀占 68%，社倉穀占 14%，義倉穀占 10%，此外，備東穀、捐監穀和軍流遣犯口糧三項合占 8%。就各府州而言，共同的情形是常平倉穀多於其他各倉。

表五：廣西各種倉儲之存穀量，1800 年左右（單位：石）

地點	常平穀*	備東穀	捐監穀	社倉		義倉穀	軍流遣犯口糧		總數	常平倉 %	社倉本穀 %	義倉 %
				本穀	息穀		本穀	息穀				
廣西省	1,274,378	100,000	28,236	258,275	25,411	178,276	6,940	2,864	1,874,385	68	14	10
桂林府	209,000	16,500	3,488	42,500	4,711	44,942	550	149	321,842	65	13	14
柳州府	146,544	--	2,733	28,000	2,578	24,680	810	28	205,386	71	14	12
慶遠府	79,184	--	4,058	19,499	1,282	3,175	850	157	108,210	73	18	3
思恩府	83,000	--	--	17,775	5,784	11,660	470	368	119,061	70	15	10
泗城府	22,852	--	942	10,999	962	2,881	600	413	39,652	58	28	7
平樂府	117,750	26,900	930	29,000	1,360	10,474	700	422	187,438	63	15	6
梧州府	135,935	26,100	--	18,999	--	22,704	450	221	204,412	67	9	11
潯州府	98,433	26,000	--	27,500	--	7,893	467	84	150,378	65	18	5
南寧府	155,493	--	5,030	21,500	1,169	20,369	664	294	204,521	76	11	10
太平府	100,784	--	7,724	20,000	5,101	5,710	420	221	139,963	72	14	4
鎮安府	36,398	--	2,114	12,500	256	5,881	400	271	57,823	63	22	10
鬱林州	89,000	4,500	1,215	20,000	1,200	17,897	550	330	135,694	66	15	13

資料來源：《廣西通志》（1800），卷 162-163。

* 與《戶部則例》（1865）所載數字比較，僅桂林府（226,000 石）與柳州府（150,000 石）略有出入，其餘各府額皆相同。

此外，例如四川，就全省總數而言，社倉穀約占常平倉與社倉兩項總和的三分之一；但是，有少數地方，如邛州直隸州、綿州直隸州和太平廳，則社倉穀反較常平倉穀為多。⁴⁷ 又如河南，在乾隆三十年（1765），常平、義、社倉共貯穀 2,316,050 石，另有勸捐民社倉貯穀 730,443 石，後者約占兩項總和的 24%。⁴⁸ 至於最著名的畿輔義倉（因設於鄉村，實為社倉），據方觀承在乾隆十八年（1753）的奏報，當時直隸全省共建義倉 1,005 座，共存穀 285,300 石；以全省 39,687 個村莊計之，平均一個義倉約服務 40 個村莊。⁴⁹ 若與乾隆十三年（1748）直隸常平倉儲量 2,154,524 石（見表一）相較，則義倉存穀量僅為兩者總額之 12%。其他省份的社倉或義倉，其資料可徵者列於附錄，以資參考。總之，在清代盛世常平倉逐漸擴充之時，地方上之社倉或義倉也同時有所發展，只是規模和容量大都不及常平倉。

此外，值得一提的鹽義倉。雍正四年（1726），兩淮鹽商捐 30 萬兩在揚州

⁴⁷ 詳見〈初探〉，頁 20，表 1。

⁴⁸ 《續河南通志》（1767 年版，1914 年重印），卷 34，有各州縣之細數。

⁴⁹ 詳見方觀承，《畿輔義倉圖》（1753，台北成文書局影印）；參見村松祐次，〈清代之義倉〉，《人文科學研究》第 11 期（1969），頁 77-199。

府治建倉儲穀，由雍正皇帝賜名為鹽義倉；其儲穀按常平倉之辦法平糶。⁵⁰ 除揚州外，設有鹽義倉之地點另有九江和漢口。其他鹽區，如山東和兩浙，則有「按票輸穀」或「發場糶借，收鹽抵款」等辦法。⁵¹ 總之，由於鹽義倉之設置，可見清代有一部分米糧貿易是操在鹽商手中。

社倉和義倉在整個倉儲系統中不如常平倉重要，但是，當清朝末期，大多數地方的常平倉毀壞不存時，有些地方的民間社倉、義倉卻更積極的經營。例如，表六所列的是江蘇高郵義倉在清季歷年的儲穀量和每年增減率。在 1880-1911 年間的 32 年中，高郵州義倉儲量減少之年份占半數，但其中有四年減少不超過百分之五。綜而觀之，倉穀減少後總有力求補回之勢，而最後一年的存量仍較最頭一年為多，可見高郵州義倉之運行是積極有力的。

表六：江蘇高郵州義倉儲穀

年份	儲穀量 (石)	變動率*	年份	儲穀量 (石)	變動率*
1880	4,000		1896	6,720	-0.31
1881	5,820	0.45	1897	14,876	1.21
1882	8,820	0.52	1898	21,554	0.45
1883	4,675	-0.47	1899	21,012	-0.03
1884	8,880	0.91	1900	17,697	-0.16
1885	12,490	0.76	1901	8,637	-0.51
1886	7,954	-0.36	1902	14,467	0.68
1887	12,605	0.58	1903	14,142	-0.02
1888	18,377	0.46	1904	13,421	-0.05
1889	13,857	-0.25	1905	17,931	0.34
1890	19,497	0.41	1906	10,104	-0.44
1891	19,035	-0.02	1907	13,146	0.30
1892	17,458	-0.08	1908	15,011	0.14
1893	14,318	-0.18	1909	6,259	-0.50
1894	17,598	0.22	1910	2,840	-0.55
1895	9,670	-0.45	1911	9,500	2.35

資料來源：《三續高郵州志》(1922)，1: 78b-81a。

* 變動率 = $(X_t - X_{t-1}) / X_{t-1}$ ，X 代表儲穀量，t 代表時間。

又如湖南瀏陽，在同治二年 (1863) 勸捐成立義倉，儲穀達 40,440 石，較之常平倉未廢時之額儲 (33,852 石) 猶多。⁵² 另外，《山東通志》保留了光緒三十一年 (1905) 和三十四年 (1908) 常平倉與社倉的實存量，兩者存穀皆已為數不多 (僅一、兩萬石)，然而，常平倉穀竟只有社倉穀之半數，可見常平倉衰廢之甚。⁵³

清季常平倉既已衰廢，但是糧倉在農業社會中發揮穩定功能之重要性仍是當

⁵⁰ 《大清會典事例》，193: 15a-b。

⁵¹ 《大清會典事例》，193: 15b-16b；參見《戶部則例》，17: 25a-b。兩浙鹽商輸銀儲穀事亦見，《杭州府志》(1922)，69: 3b-5a；又《溫州府志》(1865)，6: 13a，記有永嘉場鹽義倉儲穀一萬石。

⁵² 《瀏陽縣志》(1873)，7: 8-17。

⁵³ 《山東通志》(1911)，84: 2b。

時政府所不敢忽視的。於是，在光緒年間各地方又有「積穀倉」之勸辦。積穀、保甲和團練成為當時地方興辦之三件大事，成效如何則因地而異。例如，山東省自光緒七年（1881）開始勸辦，至清末仍然「所存蓋寡。」⁵⁴ 雲南省在光緒十六年至二十四年（1890-1898）共積穀 209,896 石。⁵⁵ 浙江杭州府自光緒四年（1878）勸辦後，積穀達 363,000 石；⁵⁶ 較之雲南一省之數猶多。更多的資料可從方志中細細鉤稽，但可以肯定的是，不論積穀多少，總難恢復常平倉在清代盛世的舊觀。

六、結論

以上就現已搜集之資料對清代常平倉及其他公共糧倉作了概括的檢討，可以得到以下的結論：在清代盛世期間，無論是政府或民間設立的公共糧倉都曾有所擴充。這些糧倉的功能都是為了調節農業社會時常發生的糧價波動；不同的是，常平倉以調節週期性波動為主，而以季節性波動之調節為其自然的副產品；社倉和義倉則以輔助常平倉季節性調節功能為其主要目的。除了遍設於各地的常平倉和社倉（或義倉）外，清政府為了地區間之調節又於若干地方設立一些特別的糧倉。甚至在清季常平倉衰廢之後，還有積穀倉之勸辦。總之，公共糧倉穩定農業社會之重要性始終為清政府所重視。

至於清代糧倉儲量之安全意義應與米糧消費量略作比較才能顯示出來。在〈初探〉一文中，我們曾用四川省常平倉與社倉之總儲量與人口數加以比較，估計在倉儲量最大時（約十八、九世紀之交），每人平均存穀量大約僅合每年消費量的 6.25%。⁵⁷ 為了得到較全面的認識，在此以《戶部則例》所載之常平倉儲穀量與《嘉慶大清一統志》所載之戶口數字作為比較，列於表七。這兩項資料的優點在於比較完整而且代表時間大約相近，大抵是清代常平倉尚盛而未衰時之情況。由表七可見，就省區而言，有兩個現象較為突出：第一、西南和西北偏遠地區的省份，每人平均儲穀量較大（如，貴州 0.422 石，甘肅 0.448 石，陝西 0.297 石）；第二、長江沿岸省份，每人平均存穀量最少，除四川外，皆不及一斗。這兩個現象很明顯地反映各地區因交通運輸條件不同，接觸私人米糧市場之難易有別，故常平倉之比重亦有所不同。

就全國而言，每人平均存穀量僅有 0.124 石（以二穀折一米，則等於米 0.062 石）。這個數字到底是大小呢？在〈初探〉一文中，我們採用現代學者假定的最低消費量為標準來估計，似乎並不是最理想的。在此，嘗試採用乾隆五年（1740）規定的賑濟標準來作個比較。根據那一年的規定，各省賑濟「大口日給米五合（0.005 石），小口日給二合五勺（0.0025 石），多少適中，著為定例。」⁵⁸ 如果以大小各一口之平均數為準，則每人每日需米 0.00375 石，那麼，每人平均存米 0.062

⁵⁴ 《山東通志》（1911），84: 1a。

⁵⁵ 《續雲南通志稿》（1898 年刊，台北成文書局影印），卷 55。

⁵⁶ 《杭州府志》（1922），69: 11b。

⁵⁷ 〈初探〉，頁 15。

⁵⁸ 《大清會典事例》，271: 12b-13a。

石僅可供 16.5 天的口糧。換言之，清代常平倉儲量在最大時既使全數動用，大約只能維持全國人口食用半個月左右。當然，全國性的饑荒事實上從未發生，但以此衡量各地的情形，也可想見常平倉之不足以獨力應付嚴重的災荒。

表七：清代常平倉額儲量最大時之情形，1789 年定額

省份	常平倉額量 (穀 / 石) ¹	戶數 ²	口數 ²	每戶平均 (石)	每口平均 (石)
北部					
直隸	1,881,598	3,956,950	19,355,679	0.476	0.097
山東	2,945,000	4,982,191	29,170,919	0.591	0.101
河南	2,866,499	4,732,097	23,598,089	0.606	0.121
山西	2,110,031	2,394,903	14,597,428	0.881	0.145
西北					
陝西	3,558,504	--	11,976,079	--	0.297
甘肅	6,892,250a	2,909,526	15,377,785	2.370	0.448
東部					
江蘇	1,538,000	--	26,457,991	--	0.058
安徽	1,894,000b	--	34,100,980	--	0.056
浙江	2,926,561	5,066,553	27,411,310	0.578	0.107
中部					
江西	1,365,712	4,378,354	23,652,029	0.312	0.058
湖北	2,091,628c	4,314,837	29,063,179	0.485	0.072
湖南	1,522,682,	3,234,517	18,523,735	0.471	0.082
東南					
福建 d	2,934,620	3,377,525	18,546,446	0.869	0.158
廣東	2,835,413	--	21,558,239	--	0.132
廣西	1,294,829	1,279,020	7,429,120	1.012	0.174
西南					
四川	3,118,004	7,100,816	28,048,795	0.439	0.111
雲南	835,246	1,041,522	6,048,116	0.802	0.138
貴州	2,258,496	1,168,884	5,351,551	1.932	0.422
總計	44,769,007	--	360,267,470	--	0.124

資料來源：1.常平倉額儲量，據《戶部則例》(1865)，18: 5b-30a。

2.戶數與口數，據《嘉慶大清一統志》(台北：商務印書館，1966)，各卷，所記數字大約為 1820 年之數。參見 Ping-ti Ho, *Studies on the Population of China, 1368-1953* (1959), p. 56.

附註：a 甘肅之額儲為京斗糧，所儲為雜糧，參見《戶部則例》，17: 20a-b。

b 安徽之額儲原以米計，在此以一米二穀折算為穀。

c 湖北除穀外，另有米 55,697 石，以一米二穀折算為穀併入總數。

d 福建包括台灣府。

那麼，社倉之存量大小又如何呢？既然尚未湊集全國社倉在同一時期的數額，在此姑且以記載最詳細的陝西武功縣社倉為例來說明。表八列出武功縣社倉之所在地、戶數、貯穀數，以及每戶平均貯穀數。以全縣總數而言，社倉貯穀每戶平均 0.308 石（以米計算則為 0.154 石）。如果每戶平均有三大口二小口，則每日需米共為 0.02 石。那麼，社倉的存米每戶平均 0.154 石僅能維持大小五口 7.7 天的口糧。換言之，社倉之存糧在嚴重災荒時能夠發揮的補苴作用是非常有限的。

表八：陝西武功縣社倉

社倉所在地	戶數	貯穀數(石)	每戶平均穀數(石)
在城鎮	1,994	372	0.187
貞元鎮	2,888	425	0.147
長寧鎮	2,260	635	0.281
薛固鎮	1,982	821	0.414
普濟鎮	2,143	736	0.343
大莊鎮	2,254	621	0.276
永安鎮	1,933	817	0.423
楊陵鎮	2,141	793	0.370
游鳳鎮	1,261	489	0.388
魏公鎮	1,555	577	0.371
總計	20,411	6,291	0.308

資料來源：《武功縣志》(1816)，1: 8-12。

若將常平倉與社倉合而觀之，則其總存量最大時，大約可以維持全國人口半個月至二十天左右的口糧。換言之，清代公共糧倉的安全存量始終未能達到現代國家所要求的標準。既使如此，就傳統農業社會而言，清代盛世倉儲量的成就仍然不可忽視。

附錄：常平倉、社倉、義倉儲量比較 (選例)

(單位：石)

地名	常平倉 儲量	社倉 儲量	義倉 儲量	百分比			資料來源
				常平倉	社倉	義倉	
直隸							
永平府	94,000	10,859	31,466	69	8	22	府志(1879)，43:3a-15a.
正定府	192,000	58,785	39,949	66	20	14	府志(1762)，13:8a-11a.
遵化府	16,026	1,723	5,684	68	7	25	府志(1794)，7:24a-25b.
山東							
濟南府	471,000	9,217	4,793	97	2	1	府志(1840)，16:5b-13b.
泰安府	114,000	20,572	--	85	15	--	府志(1760)，6:12a-13b.
曹州府	203,000	21,935	--	90	10	--	府志(1756)，7:56b-58a.
兗州府	169,980	34,018	--	83	17	--	府志(1770)，4:7b-35b.
濟寧府	170,300	6,698	--	96	4	--	同上，4:22b-29b.
河南							
河南府	232,503	134,028	--	63	37	--	府志(1779)，24:14a-16b.
汝寧府	210,640	41,510	--	84	16	--	府志(1796)，8:19a-20b.
山西							
潞安府	121,809	108,105	19,991	49	43	8	府志(1770)，9:13b-15b.
大同府	179,810	17,081	10,882	87	8	5	府志(1776，1882)，12:7b-59b.
寧武府	97,965	4,591	--	96	4	--	府志(1735)，4:15a-16a.
絳州	85,000	39,088	16,525	60	28	12	州志(1788)，4:9a
陝西							
西安府	702,000	80,000	255,337	68	8	24	府志(1779)，14:5a-7b.
鳳翔府	237,000	132,061	--	64	36	--	府志(1766)，4:34a-b.
漢中府	228,200	16,913	--	93	7	--	府志(1814)，12:1a-33.
興安府	44,776	39,718	--	53	47	--	府志(1788)，11:1-3.
江蘇							
蘇州府	190,000	72,779	--	72	28	--	府志(1824)，15:20b-21.
松江府	150,000	57,781	--	72	28	--	府志(1817)，28:43a-b.
淮安府	163,506	8,840	--	95	5	--	府志(1744)，12:71a-72a.
海州	35,000	7,993	--	81	19	--	州志(1811)，17:1b-2a.
安徽							
徽州府	93,000	17,908	--	84	19	--	府志(1827)，3-3: 6b-14b.
廬州府	148,000	57,800	--	72	28	--	府志(1885)，16:8a-b.
鳳陽府	132,000	49,200	--	73	27	--	府志(1908)，12: 74b.
泗州	160,000	38,465	--	81	19	--	府志(1788)，5: 24b-25a.
浙江							
平陽縣	50,000	4,900	--	91	9	--	縣志(1925)，12:3b-4b. 按此為 1767 年之數
青田縣	15,952	1,732	--	90	10	--	縣志(1876)，2:62b-63b. 按此為 1759 年之數
松陽縣	16,039	7,027	--	70	30	--	縣志(1769)，2:32b-34a.
龍泉縣	20,031	5,129	--	80	20	--	縣志(1762)，2:18b-19a.
景寧縣	15,967	3,513	--	82	18	--	縣志(1778)，4:34a-35b.

附錄 (續)

地名	常平倉 儲量	社倉 儲量	義倉 儲量	百分比			資料來源
				常平倉	社倉	義倉	
江西							
南昌府	162,091	63,581	--	72	28	--	府志(1873), 15:83b-85b.
瑞州府	50,200	6,819	--	88	12	--	府志(1873), 4:29-30.
贛州府	149,000	72,876	--	67	33	--	府志(1782), 18:1b-2a.
南安府	64,000	66,731	--	49	51	--	府志(1868)4:25a-30b. 按此為 1767 年之數.
湖北							
漢陽縣	95,769	--	15,632	86	--	14	縣志(1868), 8: 41a.
黃安縣	10,000	26,056	--	28	72	--	縣志(1870), 5: 52a.
鍾祥縣	31,000	2,397	--	86	14	--	縣志(1937), 7:20. 原額.
應城縣	22,640	21,623	--	51	49	--	縣志(1882), 2:16a-17a. 原額
宜都縣	10,000	5,019	--	67	33	--	縣志(1866), 2:3a.
襄陽縣	14,791	5,010	--	75	25	--	縣志(1874), 3:12.
東湖縣	18,000	15,604	--	54	46	--	縣志(1864), 11:28-29a.
湖南							
長沙縣	72,188	12,127	--	86	14	--	縣志(1817), 9: 41-44.
湘潭縣	78,600	15,620	--	83	17	--	縣志(1818), 17: 27-31.
清泉縣	(1)29,000	4,277	--	87	13	--	縣志(1869), 4: 4-5, (1)1750-60 之數, (2)1780-1800 之數, (3)1860s 之數。
	(2)45,427	14,277	--	76	24	--	
	(3)25,424	19,311	--	57	43	--	
永州府	132,792	79,004	--	63	37	--	府志(1828), 7 下: 42-53.
福建							
泉州府	529,961	43,282	--	92	8	--	府志(1763), 22: 1-9.
古田縣	19,900	3,596	--	85	15	--	縣志(1751), 3:49.
仙遊縣	35,568	22,478	--	61	39	--	縣志(1770), 20 上: 1.
福寧府	155,913	17,478	--	90	10	--	府志(1762), 11:1-3.
廣東							
高州府	255,677	39,979	--	65	35	--	府志(1827), 5:68.
廉州府	81,269	5,551	--	94	6	--	府志(1833), 3:15-18.
南海縣	131,042	9,381	--	93	7	--	縣志(1835), 14:24-25.
澄海縣	(1) 4,957	1,955	--	72	28	--	縣志(1731), 3:5.
	(2)35,555	12,183	--	74	26	--	
羅定州	39,566	5,314	--	88	12	--	州志(1731), 2:45-50.