

# 清代中期直隶灾后跨省赈粮调度的定量重建与特征分析

萧凌波

**【摘要】**本文基于历史文献资料,提取清代中期(1723-1850)直隶灾后朝廷组织的跨省赈粮调度相关记载,对逐年赈粮数量进行定量重建。结合同期水旱灾害强度,对其反映的政府救灾力度的总体变化趋势及时空分布特征进行分析,并进一步讨论其影响因素。结果显示,赈粮调度在雍正朝还并非非常规赈灾措施,至乾隆朝成为常态,数量上达到顶峰,至嘉道时期则显著衰落;在空间上更偏重于直隶中部的近畿一带,南部则相对易被忽视。当其兴盛之时,在直隶灾后赈济中发挥的作用不可替代,其演变过程在一定程度上既是清王朝兴衰历程的缩影,亦受到各方面因素(如皇帝意志、灾害强度、区位条件、仓储状况、荒政效率等)的综合作用。从中总结的历史经验教训,也可作为当前防灾实践的参考。

**【关键词】**清代中期;直隶;赈粮调度;荒政;时空特征

**【作者简介】**萧凌波(1982-),男,中国人民大学清史研究所副教授,xlingbo1@163.com(北京 100872)。

**【原文出处】**《清史研究》(京),2022.1.21~31

**【基金项目】**中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目(21XNLG04)成果。

作为中国传统社会最后一个王朝,清代荒政集历代之大成,并有进一步的完善与发展。在各类救荒措施中,蠲免和赈济居于主导地位,而调粟(通过粮食调拨救济灾民)的规模和效率又在相当程度上决定了赈济的效果。清代调粟规模很大,既有灾后紧急调运,也有预先调拨储备;既有省内协济,也有跨省调运。<sup>①</sup>其中灾后赈粮的跨省调运数量巨大,时间紧迫,往往需要在朝廷的组织协调之下才能及时运抵灾区。清代每遇重大灾害(如光绪初年大旱<sup>②</sup>),常可看到这种由朝廷主导的大规模跨省赈粮调度活动(如截留漕粮、拨运仓谷、邻省买粮)。

在各省之中,直隶以其“畿辅重地”的政治地位,在救灾方面获得了朝廷的特殊关照。相比于较多借助于民间社会力量的江南地区,直隶的灾后赈济经费和粮食来源,在相当程度上要仰仗中央财政和仓储体系,如乾隆八年(1743)旱灾、<sup>③</sup>嘉庆六年(1801)大

水,<sup>④</sup>救灾活动自始至终都在皇帝亲自主持之下开展,大部分用于赈济、借贷、平糶的粮食,也都来自所谓“天庾正供”的漕粮,或在经运河北上途中直接截留,或从运河沿线粮仓(主要是位于终端的通州仓、天津仓)中拨出。直隶救灾活动对朝廷赈粮调度的高度依赖,使我们可以将其规模和效率作为反映当地荒政体系运转情况的重要指标,放在较长的时间序列上进行观察。以往对清代直隶灾后赈粮调度的研究多包含在对灾害个案的分析中,而欠缺对长期变化趋势的讨论。尽管已有研究者指出各级政府的表现与赈粮调运的力度在不同案例中存在差异,如魏丕信基于18—19世纪部分灾害案例中政府调拨的赈济银米数量,认为“1800年以后,在救荒中可利用的所有官方资源都在趋于衰减”,<sup>⑤</sup>李明珠在对清代华北(主要是海河流域)饥荒的研究中也提出了类似观点,<sup>⑥</sup>但由于使用的数据在准确度和连续性上有所

欠缺,他们的观点还有进一步深化的余地。

本文研究时段为清代中期的1723—1850年,即雍正、乾隆、嘉庆、道光四朝,不包括荒政尚处草创之中的清代前期,也不包括社会陷入整体动荡的清代晚期,以便在相对稳定的社会背景下,以相对一致的标准,对直隶灾后跨省赈粮调度活动进行量化和对比。文中的“跨省赈粮调度”主要指基于救灾需要(如赈济、借贷、平糶),在朝廷组织协调下从直隶以外调入的大宗粮食(单批数量超过1万石),包括截留漕粮、朝廷及外省调拨的仓粮、政府拨款赴外省采买的粮食等,<sup>⑦</sup>不包括直隶州县常平仓、社仓等就地发放的赈粮,也不包括非灾害背景下调运(或采买)补充直隶仓储缺额的粮食。首先利用档案资料对清代中期直隶历次水旱灾害中调运的赈粮数量进行逐年统计,据此分析直隶救灾力度的总体趋势及时空特征,再进一步对其变化原因进行讨论,并从中总结历史经验教训,以供当前救灾实践参考。

### 一、赈粮数量序列的建立

本文用于赈粮数量序列重建的历史信息主要提取自清代历朝《实录》,以及保存在中国第一历史档案馆的原始档案,如《上谕档》《朱批奏折》《军机处录副奏折》。《清实录》作为档案汇编,保存了大量与灾害、荒政有关的原始记录,由于跨省赈粮调度常常牵涉到中央财政与仓储,需要皇帝亲自处理,相关信息比较丰富。首先将《实录》中涉及直隶历年灾后赈粮调度的记录逐条摘出,并对时间、数量、来源、用途等关键信息进行提取;由于《实录》在选编档案(奏折、上谕)时会略去一些往返讨论、决策环节,有时导致重要信息遗漏,进一步利用原始档案对《实录》记载进行修正和补充。

以《清高宗实录》乾隆二十四年夏的一条上谕为例:“昨因近京州县粮价稍昂,已降旨将先到漕粮截留四十万石,存贮(天津)北仓,又于景州以北一带水次州县截贮二十万石,以备拨用。但此时雨泽尚未沾濡,且距秋成尚远,不可不先事豫筹。着再截留二十万石,分贮景州以北水次州县,以资接济。”<sup>⑧</sup>从这条记录看,乾隆帝连续三次下令,共截留80万石漕粮用于赈灾,但此后直隶总督方观承的两份奏折显示,第一批40万石后由天津北仓转运通州仓;第二批20

万石一半存天津北仓,也准备转运通州仓,其余10万石存于沿途州县,补充各地常平仓赈粟之需;第三批20万石漕粮则全部沿途截留,办理赈粟。也就是说只动用了其中的30万石。<sup>⑨</sup>次年春乾隆帝下谕,将第二批暂存天津北仓的10万石漕粮“仍交与方观承,即留于各该处,以为修浚河渠,以工代赈之用”。<sup>⑩</sup>这样合计1759年灾后调运漕粮共40万石。

需要说明的是,本文对某年灾后赈粮调度数量的统计跨越了年度,主要是考虑到一般灾后赈济活动主要集中在冬季,并延伸至次年春,发生在次年年初的赈粮调度活动实际上是对前一年灾情的响应。因此文中将确系用于上一年灾害救济(如展赈、借粟)而不是响应本年新发灾害的粮食调度记录订正至上一年,以便统计分析。

本文统计赈粮的单位为“万石”,石为容积单位,不同的粮食种类(常用于赈灾的有粟米、稷米、小麦、高粱等)1石重量会有所差别。不过,当时赈粮发放均以容积(石、斗、升)而非重量为单位,调度中涉及不同种类粮食的换算时都是按1:1的比例,如嘉庆六年水灾中署理直隶总督陈大文上奏:“核计直省被災州县明春平糶约共需米三十万石,除已由豫东二省代买米十五万石外,请在奉省再采买高粱四五万石,连米凑足十五万石。”<sup>⑪</sup>故文中统计数量时对粮食种类一律未加区分。此外,文献中提取的赈粮调度记录,涉及粮食数量时一般都指的是加工后的成品粮(即“米”),少数则为原粮(“谷”)。按照当时惯例,以“一米二谷”的比例,将谷折算为米。由此得到1723—1850年逐年直隶灾后赈粮调度数量序列(图1)。

考虑到赈粮数量的多少在相当程度上取决于当年所受灾害的严重程度,因此在评价不同时期朝廷救荒力度时,不能简单地以当年赈粮数量来进行比较,还需要参考灾害强度。清代中期直隶自然灾害种类繁多,而以水灾和旱灾危害最大,几乎所有的跨省赈粮调度都发生在水旱灾害背景下。据此,本文利用《中国近五百年旱涝分布图集》<sup>⑫</sup>中的站点旱涝等级数据(分为5级,1—涝,2—偏涝,3—正常,4—偏旱,5—旱),构建逐年水灾、旱灾指数序列,来对当年灾害强度进行量化。具体做法是提取位于清代直隶境内的7个站点(位于北京、天津、唐山、保定、沧州、石家

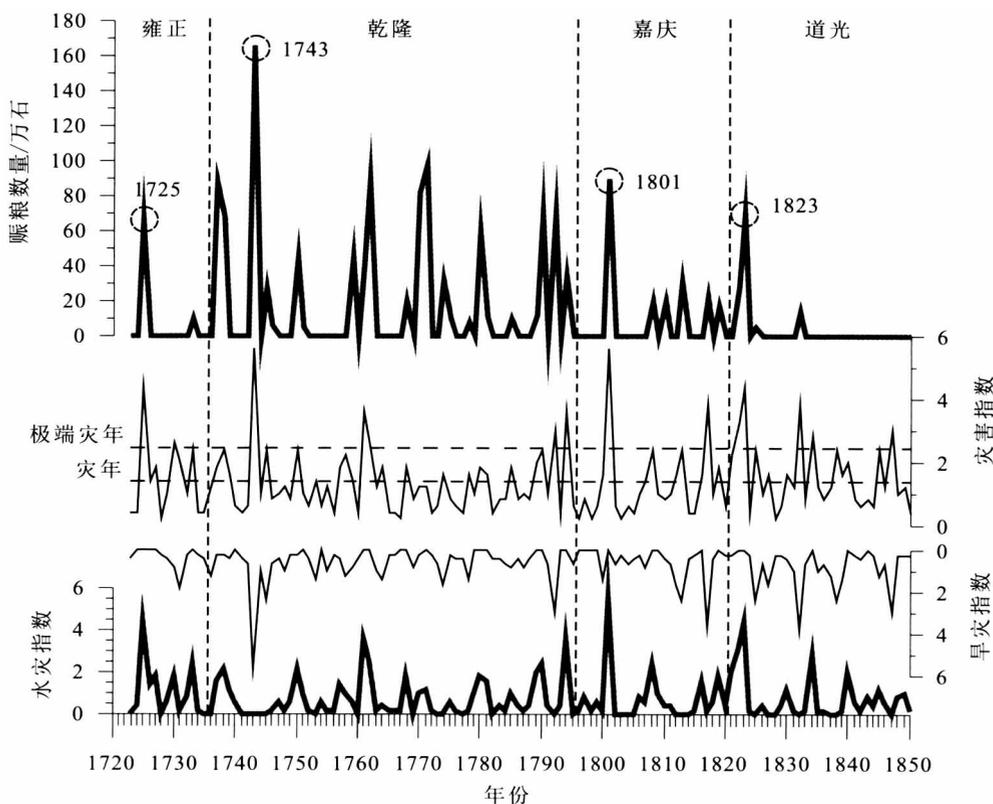


图1 1723—1850年直隶逐年水旱灾害指数与赈粮调度数量

庄、邯郸)逐年旱涝等级值,以加权平均算法逐年计算灾害指数。公式如下:

$$Z_i = F_i + D_i \quad (1)$$

$$F_i = N_1 \times W_1 + N_2 \times W_2 \quad (2)$$

$$D_i = N_1 \times W_1 + N_2 \times W_2 \quad (3)$$

式中, $Z_i$ 为第*i*年的灾害指数, $F_i$ 和 $D_i$ 分别为当年水灾和旱灾指数; $N_1$ 为当年轻灾站点数量(旱涝等级为2或4); $N_2$ 为重灾站点数(旱涝等级为1或5); $W_1$ 和 $W_2$ 为权重值,分别赋值为0.2和0.8。历年水灾、旱灾、灾害指数如图1所示。为便于与赈粮数量序列对比分析,定义灾害指数 $\geq 1.39$ (序列均值)为1个灾年,1723—1850年间共出现51个灾年;定义灾害指数 $\geq 2.45$ (序列均值+1倍标准差)为1个极端灾年,共计14个。

## 二、赈粮调度活动的基本时空特征

清中期直隶有35个年度发生灾后赈粮调度活动,涉及赈粮总数1486万余石,平均每年达42万余石,最高值为1743年旱灾之后的165.5万石。基于赈粮调度数量变化,对比当年水旱灾害强度,并结合灾害发生的时空背景,可以总结出以下几个基本特征。

(一)赈粮数量总体随灾害强度的提升而增加,但水灾与旱灾受重视程度不同

将灾害指数与赈粮数量做相关分析,Pearson相关系数达到0.64(显著性水平0.01),为显著正相关,说明受灾越严重,赈粮数量越多。如14个极端灾害年份(灾害指数 $\geq 2.45$ )中,有11年组织了大规模的赈粮调度,计688万余石,占总数近一半(46.3%);其余37个灾年( $2.45 > \text{灾害指数} \geq 1.39$ ),只有不到一半(18年)组织了赈粮调度,计578万余石(占比38.9%);剩下77年只有6年组织了赈粮调度,这6年均不同程度受灾,灾害指数最低值为0.8。

再将水灾和旱灾指数分别与赈粮数量做相关分析,Pearson相关系数分别为0.47和0.23(显著性水平0.01),水灾指数与赈粮数量的相关性较早灾更好,这可能反映出政府在重视程度上的差异。发生赈粮调度的35年中,有22年偏涝(水灾指数远大于旱灾指数),只有10年偏旱,其余3年旱涝兼有。偏涝年份平均水灾指数2.43,平均获得赈粮46万余石;偏旱年份平均旱灾指数2.68,平均获得赈粮38万余石。偏

涝年份更易获得赈粮,赈济力度也更大。这还是在1743年作为赈粮调度的峰值,大幅提升了偏早年份赈粮数量平均值的前提之下。在赈粮数量超过50万石的12年中,有10年偏涝,而只有2年偏旱,同样反映出朝廷相对更重视水灾。

### (二)赈粮调度以乾隆朝为顶峰,嘉道年间显著衰落

雍正朝直隶尚未形成灾后由朝廷直接组织大规模赈粮调度的惯例。雍正三年(1725)水灾后组织赈粮调度,之后雍正四年、五年、八年(为极端灾年)、九年灾后均未组织,只在雍正十一年水灾后朝廷曾发通州仓米10万石赈灾。<sup>⑬</sup>而乾隆年间这一活动从一开始便常态化了。60年间有23年组织了赈粮调度(其余三朝合计只有12年),总计1093万余石,占历年总数近3/4;赈粮数量超过50万石的12年有9年集中在乾隆朝(其余三朝各有1年);5个极端灾年全部组织了赈粮调度,18个一般灾年有13年组织了赈粮调度;此外还有5年虽然灾害指数低于平均值,也组织了赈粮调度(其余三朝合计只有1年)。无论频率还是力度,乾隆朝都大大超过其他时段。

赈粮调度是一个系统工程,涉及截留、拨付、采买、转运、入仓、分发等诸多环节。要将数以十万石计的赈粮,在持续数月的赈灾中,分批发放到受灾州县(往往多达上百)中数十万乃至数百万灾民手中,即使对于现代世界上的很多国家而言也并非易事。跨省赈粮调度能够在乾隆朝常态化执行,本身就是当时强盛国力的体现。不仅需要充裕的仓储和财政提供物质支持,也要有一套完善的荒政制度和救荒程序可供遵循,还要有自上而下的官僚机构的高效运转予以执行。无怪乎魏丕信在研究了1743—1744年直隶救荒案例之后,认为有必要对以往常被怀疑的“中华帝国最后几个世纪国家及其官僚政府的管理才能和实际运作”进行重新评价。<sup>⑭</sup>

不过,到乾隆晚期,赈粮调度的力度和效率都开始下降。如乾隆五十与五十七年旱灾、五十九年水灾中,政府要么未能调集足够数量的赈粮,要么运输和分发不够及时,均引发较为严重的饥荒,甚至出现一定程度的社会失序。<sup>⑮</sup>进入嘉道年间,衰落的趋势更加显著。乾隆朝组织过赈粮调度的23年平均灾害指数为2.1,平均每年调度赈粮47万余石;嘉庆朝只

有6年组织过赈粮调度,平均灾害指数2.8,平均每年调度赈粮33万余石;道光朝这三个数字则分别为4年、3.45、29万余石。赈粮调度的频率不断降低,触发赈粮调度的灾害门槛不断升高,赈粮数量却在不断减少。特别是道光朝,5个极端灾年中只有3年组织了赈粮调度,道光十四年水灾和二十七年旱灾之后都未组织;8个一般灾年中,仅有1年(道光五年旱灾)曾在次年夏收前截留5万石漕粮,供南部大名等地灾民煮赈,<sup>⑯</sup>其余7年全未组织。道光十二年之后的近20年间,朝廷再未组织过大规模的跨省赈粮调运,在事实上放弃了这一赈灾手段。随着嘉道年间从中央到地方仓储体系的整体性败坏,有限的漕粮需要优先保证京师所需,朝廷对于赈粮调度越来越力不从心;而整个官僚机构运转效率的急剧下降,也使得荒政逐渐变成虚应故事。

### (三)空间上,赈粮调度活动更多集中在近畿

相比其他省份,直隶在赈粮调度上得到了朝廷更多的关照,这是其特殊政治地位所决定的。而在直隶辖区之内,赈粮调度与分配在空间上亦很不均衡,更多集中于中部的近畿地区,如顺天、保定、天津等府;而同样灾害多发,但相对远离京城的南部地区,如顺德、广平、大名等府,则受重视程度明显不足。例如乾隆三十五、三十六年直隶连续发生水灾,灾害指数均为1.2,尚未达到一般灾年标准,地方上报重灾州县分别为16个<sup>⑰</sup>和24个<sup>⑱</sup>,范围也不算广;然而由于重灾区集中在近畿,朝廷连续组织了大规模的赈粮调度,累计投入赈粮近180万石,是赈粮数量超过50万石的12年中仅有的两个灾害指数低于1.39的年份。相反,那些达到灾年标准却无赈粮调度的年份中,最严重的一年是道光二十七年(旱灾指数3.0),重灾区就集中在直隶南部;类似的还有嘉庆十七年,也是南部大旱而未得到朝廷的关注。

如上文所述,朝廷对待水旱灾害的重视程度存在显著差异,这一问题可以结合水旱灾害的不同分布特征进行解释。清代直隶水灾最多发的便是中部地区,这里是永定河、大清河、子牙河等海河水系下游,为众水汇聚的低洼地带,一遇多雨便极易发生洪涝灾害;而南部几府处在泰山的雨影区,降水(特别是春季降水)常感不足,且缺乏水利灌溉设施,因而

旱灾多发。<sup>⑩</sup>换言之,朝廷对水旱灾害重视程度的差异是与两者的空间分布差异联系在一起的。

为何直隶中部和南部在赈粮调度中受到的重视程度不同?一是政治经济地位本身就有高下之分,顺天府在天子脚下,保定府为总督驻地,天津是漕运节点和海港码头,灾情容易上达天听;南部距离京师路途较远,位于几省交界,民情复杂,信息传递不畅,也给地方官员匿灾留出了操作空间。二是水旱灾害的成灾机制不同,水灾特点是来势凶猛,很短时间内造成大量灾民流离失所,一旦涌入京城,便会立刻引起朝廷关注;而旱灾的成灾过程相对缓慢,流民相对分散,朝廷对灾情的反应难免滞后。三是赈粮调度的便利程度不同,中部地区水网密布且临近京城,无论是从通州调出的仓粮、从运河北上的漕粮,还是从奉天泛海运来的粮食,都可就近以天津为中心进行分拨和转运,特别是通州仓粮可以随时调拨,在相当程度上保证了救灾的及时;南部交通不便,最便捷的赈粮获取途径是将沿运河北上的漕粮就地截留,但漕粮一般要到次年春夏才通过当地,成灾当年秋冬季所需赈粮在数量和时效性上都很难保证。

以上对赈粮调度基本时空特征的分析主要从客观因素角度出发,例如水旱灾害强度及其空间分布、国力(仓储、财政状况)、交通运输条件等,而来自皇帝自身的主观因素同样不可忽视。实际上,从赈粮分配更多侧重于近畿,已经可以看到皇帝重视程度的影响。以下进一步通过雍正至道光四朝赈粮调度中的一个共同特征,从皇帝主观角度出发分析原因。

### 三、何以大规模赈粮调度集中在历朝初年

雍正、乾隆、嘉庆、道光四朝的赈粮调度活动有一个突出的共同点,即大规模的赈粮调度事件集中在初年。具体来说,雍正三年水灾、乾隆八年旱灾、嘉庆六年(嘉庆帝亲政第三年)水灾、道光三年水灾之后,都组织了本朝规模最大的一次赈粮调度。这其中,雍正、嘉庆、道光三朝这一特征更为显著,三次大规模赈粮调度不仅距离皇帝登基(亲政)时间短,且相对地位极其突出,一次调集的赈粮数量就占据了本朝总数的一半,甚至一多半。乾隆朝尽管历年调度赈粮数量不至如此悬殊,但乾隆八年旱灾中的赈粮调度是整个清朝规模最大的一次,也是唯一一次超

过100万石,同样显得非同寻常。这其中有关客观因素,如四次灾害恰好都是各朝灾害指数最高的一年,但不能完全解释何以其受重视程度在本朝内如此突出。考虑到跨省赈粮调度活动全程都由皇帝亲自组织,这种“新官(皇)上任三把火”的现象值得从主观层面进行考察。皇帝高度重视王朝初年的救灾活动,至少有以下几个出发点。

#### (一)树立威信,重振纲纪

中国古代政治传统中,“天人感应”学说一直扮演着重要角色。天子既然上承天命,极端灾害便可解释为上天示警。登基伊始便遇到畿辅重灾,尤须小心应对,稍有不慎,即有可能损害君主的威信。相对地,这又是皇帝充分展示勤政爱民形象的一个机会,积极有效的救灾,也有助于其巩固地位。分别在康熙、乾隆两个超长王朝之后继位的两位皇帝,利用救灾来展示形象、树立威信的心理显得尤为突出。

雍正帝继位的合法性本身便存在争议,登基后畿辅又迭遭大灾,其政敌便以此为契机,攻击其“即位以来,遭旱潦饥荒之灾”系上天降罪。这迫使雍正帝对救灾给予高度关注,特别是雍正三年水灾之后,组织了规模空前的赈粮调度活动,从当年秋至次年春,持续向灾区调拨赈粮,前后共计75.5万石,有效地缓解了灾情。这样,到雍正四年发布上谕历数胤禛等人罪状时,雍正帝便援引上年救灾实例,“如直省去岁偶值水灾,朕即发粟数百万石赈救,又令修治堤塘,大开水利,因軫念元元之故,动用数百万帑金,使直省数百万黎民竟若无灾,不致艰食”,证明“天下军民,朕爱之俱如赤子”。<sup>⑪</sup>既然政敌攻击其得位不正导致天灾频仍,那么积极救灾也就成为反击政敌、确立继位合法性的有力武器。

嘉庆帝继位虽无其祖父这般波折,但同样有着树立威信的迫切需要。嘉庆六年直隶全境大水对于亲政不足三年的嘉庆帝也是一次重大考验,他不得不表示上天降灾“实予不德之所致”,“若稍不实力救民,获咎滋甚”。<sup>⑫</sup>因此,水灾初起时,嘉庆帝便取消了原定于本年恢复的木兰秋狝典礼,全力组织救灾,前后筹措90万石赈粮和250万两赈银,仅赈粮一项便占嘉庆朝总数(约200万石)的近一半。因自认尽心竭力,还在赈灾过程中,嘉庆帝便下令“将本年办

理一切工賑事宜编辑成书”(即《辛酉工賑纪事》)。书中收录了皇帝水灾期间发布的谕旨和撰写的诗作,“以示朕遇灾兢惕,子惠元元之至意”。<sup>②</sup>这既是一种剖白,也不无自矜。对于嘉庆帝来说,此次救灾也是其向臣下树立亲民形象、提升威望的一个契机。

要树立新君威信,对朝廷纲纪的重申与对各级官吏的整饬也是必要步骤。清代皇帝登基之前并没有机会充分培植个人势力,与前任留下的官僚集团需要一个磨合过程。突发的极端灾害无疑有利于新君通过救灾来对官员的忠诚度和办事能力进行考察。大规模的賑粮调度工作复杂艰巨,力不胜任的官吏往往立刻现形,这样后续整顿吏治便有了更明确的目标和更充分的依据。

仍以雍正三年水灾为例,由于此前从未组织过如此规模的賑粮调度,很快就发现了问题。如先期准备截留漕粮20万石存于刚建成的天津新仓,但办理此事的仓场侍郎托时等人发现新建仓廩“地势卑湿”,“垫草亦不免沤烂”,只能暂停截漕;<sup>③</sup>经调查,此事系时任直隶总督李维钧、按察使浦文焯经办,由于选址失当,只得先将房基垫高加固,然后重建仓房,改建经费便着落两人赔付。<sup>④</sup>作为此次灾后賑粮调度的关键人物,托时先是在办理截留漕粮于天津时,发现本拟截留的河南小米大部已抵通州,便不待皇帝下谕,果断截留湖南稔米以补小米数量不足,得到皇帝表扬;<sup>⑤</sup>但之后办理运送首批10万石通州仓米赴天津时,陈米成色达不到要求,“高者不过三四成,低者全属灰土”,又被皇帝斥为“全不仰体朕心,将此无用之米运给,有名无实”。<sup>⑥</sup>在皇帝亲自过问之下,各级官吏办理賑务时都要加倍小心。

而嘉庆六年水灾中,嘉庆帝从一开始就有意通过救灾来对官吏进行考察,以整饬乾隆晚期以来弥漫官场的疲玩之气。水灾初起,嘉庆帝便以“贻误河工”的罪名将新上任的直隶总督姜晟直接革职,发往永定河工效力;同时治罪的还有多名负责河务的官员。<sup>⑦</sup>办賑同时,令刑部左侍郎熊枚“周历直隶办賑各地方,详细查勘。如果地方官有实心办賑,民情宁帖者,即将该县存记,以备升调;倘有玩视灾务,将賑饥银米侵牟入己,即当奏明正法;即无侵牟之事,或任听吏胥中饱,致小民不得实惠,一经查访得实,

亦应严参惩治”。<sup>⑧</sup>至次年賑灾结束后,根据熊枚开列的名单,朝廷“将知府朱应荣等三十员分别升补、议叙、送部引见,容城县知县章德溥等四员议处”。<sup>⑨</sup>此外,接任直隶总督的陈大文亦在冬季大賑开办后参劾办賑迟缓的藁城、大城两知县。<sup>⑩</sup>在严格的监察之下,此次賑灾过程显得较为有序。

相比之下,乾隆帝和道光帝继位过程更加平稳,立威心态并不如此迫切,但救灾本身关系重大,也是丝毫怠慢不得。由于直隶賑灾效果会直接反映在京畿流民数量和灾后社会秩序上,很难作假,当吏治尚未完全败坏时,皇帝由賑灾入手对官僚集团进行整顿,确实可以收到实效。但时移势易,賑灾对于官吏逐渐失去震慑作用。如道光三年水灾之后,尽管朝廷竭力调拨了70万石賑粮和140余万两賑银,但效果极不理想,次年春季“京城内外饥民甚多,人所共见,且有夺取食物之事……而奔往口外谋生者更不可以计数”。道光帝为此严厉申饬了总督蒋攸钰以下的直隶地方官员,认为他们“不能督飭各属妥办,以致灾民流离失所”。<sup>⑪</sup>灾害发生在京畿尚且如此,他处可以想见,但此时的皇帝即便发现了问题,也很难加以解决了。

## (二)完善荒政,提供“成例”

直隶在荒政方面受到朝廷的特殊关照,其救荒实践也可为其他各省提供范例。皇帝登基之初,畿辅遭遇严重灾害的背景下,组织一次规模大、范围广、流程复杂的救荒活动,自然也有树立典范的考虑。一方面,可以在实践中对前朝延续下来的“旧例”进行检讨和改良,从而完善荒政;另一方面,在充分暴露问题并加以解决之后,再次办理賑务时就很容易找到可供援引并依循的“成例”。上述四次救灾案例中,最具典范意义的当属乾隆八年旱灾。

此次旱灾发生在清代荒政体系逐步走向完善的大背景下。此前历朝不断对荒政相关规章制度和救荒程序进行修订,至乾隆初年已基本成型,<sup>⑫</sup>旱灾为其提供了一个实践舞台。整个賑灾过程从秋季的急賑、冬季的大賑到次年春季的展賑,持续时间长达一年。规模之大、力度之强、组织之严密,在传统社会时期极为罕见。曾参与此次賑灾的方观承(时任清河道、直隶按察使),至十年后(乾隆十九年)任直隶总督时,还特意将当年救灾中的上谕、奏折、告示、报表

等各类资料汇编出版(《赈纪》),以为后世参考。用他的话说,“是年所遇固旱灾也……然使旁通义类,得其意之所存以推行尽利,其于救荒之道亦庶几矣”。<sup>⑤</sup>

仅以此次灾后赈粮调度而言,规模也是清代之最。赈粮可以分为多个批次,并对应不同来源。时效性最好的是通州仓储存的漕粮,成灾后随即拨出,用于灾后急赈和冬季大赈;从周边地区(口外、奉天、河南等地)筹措的粮食转运需要时间,便用于次年春季的展赈;春季南方漕粮陆续北上,则根据需要随时截留。<sup>⑥</sup>此次赈粮调度活动在全国尺度上展开,涉及十余个省份,始终井然有序,其间行之有效的做法便成为后续救荒中可以参考的经验。

嘉庆六年、道光三年水灾也同样是本朝的救灾范例。除了延续前朝行之有效的做法,也针对本朝实际问题(特别是大规模赈粮调度难以为继,赈粮日益不敷使用的现实)进行一定调整。如嘉庆六年灾后因春季可用赈粮不足,“以煮赈为展赈”,<sup>⑦</sup>以及道光三年灾后因截留漕粮未能及时运抵各州县,大赈干脆全数发放折色,<sup>⑧</sup>这些做法也都成为本朝后续救灾活动中依循的成例。

### (三)清理仓储,追查亏空

钱粮亏空问题是困扰清代历朝皇帝的顽疾,正赋亏空之外,常平仓等仓储亏空亦是可能动摇统治根基的严重问题。新君继位之后,要清理前朝留下的亏空,救灾便成为一个重要的切入点。无论地方官员如何腾挪,库中粮食数目是否与账面相符,一到发赈之时就会现出破绽。有志于清理仓储、追补亏空的皇帝,自然不会放过这个机会,最典型的便是雍正朝。

雍正帝即位伊始即开展了声势浩大的清理钱粮亏空运动。第一个三年重点清查地丁钱粮,第二个三年重点转向常平仓储,<sup>⑨</sup>其间一个重要契机便是雍正三年水灾。水灾初起,雍正帝便发现地方关于仓储的奏报不实,已解职的直隶总督李维钧此前曾奏报“州县仓谷……亏空无多,今岁秋收即可全补无缺”,但继任总督蔡珽抵达保定府城之后却奏称“清苑仓谷并无颗粒”,雍正帝意识到“保定附郭之县仓谷尚亏空如此,则他处可知”。<sup>⑩</sup>此次水灾中,雍正帝不得不大量截留漕粮和动用通州仓储,以弥补地方仓储空虚导致的赈粮短缺。因此还在赈灾过程中,他就着手对直隶

仓储进行清理。次年夏,直隶总督李绂上奏“直属未被灾之州县,请将谷石巢借”,雍正帝敏锐地指出“借放仓粮,每为地方官掩饰亏空之计”,当即派出一批官员前往地方“核实监巢”,<sup>⑪</sup>果然查出亏空仓粮之州县达42处。雍正帝“将巧称仓谷出借各官悉行解任”,以吏部候补候选之州县官替换,“各州县借出之谷,俱着解任之官员自行催还。以一年为限,限内全完者,仍准即行另补”。<sup>⑫</sup>由此推而广之,“凡各省亏空未经补完者,再限三年,务须一一清楚”。<sup>⑬</sup>

嘉庆六年、道光三年水灾同样暴露了仓储亏空严重的问题,但皇帝已不能如雍正帝那般雷厉风行地追补。嘉庆六年水灾中,直隶用于冬季大赈和春季平巢的粮食全部依赖朝廷调集,地方常平仓储几乎没有发挥任何作用,如“霸州所用米石,保定、东安所用银两,俱无仓库可动;至文安、大城二县仓库,银米俱无”,近畿州县如此,“其余各州县仓库亏缺情形已可概见”。嘉庆帝闻报后尽管“殊堪骇异”,但也仅限于督促陈大文“赈事完毕后,务将通省各州县仓库妥为经理”。<sup>⑭</sup>鉴于各地常平仓储普遍空虚,一遇灾荒便茫无所措,“大率奏请截漕”的现实,嘉庆帝于本年底发布上谕,指出这是“各州县平日不能实心经理,或出巢后并未随时买补还仓,或竟任意侵挪亏缺”所致,但其并未拿出当年雍正帝追查到底的决心,只空泛要求各省督抚“悉心讲求,实力整顿”。<sup>⑮</sup>至道光三年,情况进一步恶化,此前一年直隶已遭水灾,赈灾中分两次将直隶常平仓谷尽数动用(合计约米15万石,折谷不过30万石,<sup>⑯</sup>而全省常平仓谷储额为200余万石),至本年再遭大水时,直隶仓储已然见底,完全要仰仗朝廷调集赈粮。仓储亏空问题至此已是积重难返,即便追查也是收效甚微。

### 四、余论

清代直隶灾后由朝廷主导下的跨省赈粮调度活动,在时间上集中在清中期(以乾隆朝最为突出),在空间上偏重中部的近畿一带,尽管受惠的百姓数量放在全国只占很小一部分,但在当时的历史条件下仍显难能可贵,毕竟此前历代从未有过规模如此之大,并在一定时期内常态化、制度化的调粟活动。其在国力最强盛的乾隆朝前期趋于顶峰,乾隆末期至嘉道年间走向衰落,在一定程度上也是清王朝兴衰

历程的缩影。以上基于重建的逐年赈粮数量变化序列,对其反映的赈粮调度活动的时空特征及主客观影响因素进行了分析,以下从总结历史经验、以资当下借鉴的角度出发,对其历史意义作进一步的思考。

(一)从“本色”到“折色”:救灾手段的转变意味着什么?

嘉道年间直隶的救灾活动相比乾隆年间有一个重要变化,就是更多以银钱替代粮食发放给灾民。对比三次重大灾害案例便可看出这一趋势。乾隆八年冬季大赈是按照银米各半的比例发放,合计需米57.5万石、银86万余两,即以1.5两/石的标准折银;<sup>⑤</sup>次春两次展赈,乾隆帝认为“若全给本色,更于民食有益”,所需53万石米照数发给。<sup>⑥</sup>嘉庆六年大赈需赈米180余万石,而可供发放的“本色”只有先期截留的60万石漕粮,其余折银140余万两发放,折算标准为1.2两/石;<sup>⑦</sup>春季展赈缺乏赈粮,基本依赖煮赈。道光三年大赈则全数发放折色,共计用银131万余两,折算标准为1.4两/石,调运的赈粮主要用于冬春煮赈、借柴等用途。<sup>⑧</sup>

“折色”在直隶救荒中地位的提升,固然发生于商品经济不断发展、粮食市场调节机制逐步建立的时代背景之下,但站在清政府的角度,其调整政策的出发点,一方面是迫于漕政衰败、仓储空虚,朝廷难以再组织起大规模的赈粮调度;另一方面,随着地方政府运转效率和基层社会组织水平的降低,官吏们既无力也无意继续承担繁剧的赈粮转运和发放工作,而日益倾向于“全给折色”。照此办理的道光三年大赈十月开始,十一月初即告完成,效率颇高,但与乾隆八年灾后不断将赈粮发放到户相比,自然难以起到稳定灾民情绪、维护社会秩序的效果。再对比折银标准,嘉道年间尚不及乾隆初年,在粮价飞涨的灾后根本无法买到对应数量的粮食。本色改折色的实质就是政府将粮食存贮、运输的成本与中途损耗、粮价波动的风险悉数转嫁给灾民,如果再考虑到官吏中饱私囊、商户囤积居奇等因素,灾民赈济还未到手就已遭到层层盘剥。

总之,灾后赈粮调度在整个荒政中的地位是无可替代的,直隶救灾中折色逐渐取代本色,很大程度上是政府因治理能力不断下降而逐步缩减救灾职能的结果。这也是本文将考察重点放在赈粮调度活动

的主要原因和意义所在。救灾究竟是以“效率”为重,还是以“效果”为先?是立足于灾民的实际需要,还是从施政者自身的便利出发?这些问题也值得今天的我们认真思考。

(二)“靡不有初,鲜克有终”:救灾需要建立长效机制

清代中期直隶灾后的跨区域赈粮调度本身有一定特殊性,带有强烈的政治色彩。就本文讨论的时空范围,各朝之间、本朝之内,力度也都存在明显差异。本文重点讨论的大规模赈粮调度高度集中于历朝初年的现象,反映出皇帝主观重视程度对赈粮调度所产生的影响。正因为救荒是中国历代历朝的基本职能和政权合法性的重要来源,几位皇帝才会不约而同地在登基之初,通过组织一场声势浩大的救灾活动,将个人意志贯彻下去,甚至借此掀起政治斗争。例如雍正三年和嘉庆六年水灾中,直隶总督(李维钧和姜晟)都是在灾害初起时就遭革职,后续治罪时,瞒报灾情、救灾不力也成为其罪名之一。<sup>⑨</sup>但进一步推究其原因,则李维钧革职系因卷入年羹尧案,<sup>⑩</sup>姜晟则与此前湖广总督任内办理粮饷不力、贻误军机有关。<sup>⑪</sup>显然,救灾不力只是一个契机甚至借口,“立威”才是更深层次的考虑。

也因为皇帝的着眼点并不全在救灾,即位初期的救荒力度便很难继续维持,特别是雍正、嘉庆、道光朝,中后期的赈粮调度活动都明显削弱。如果说雍正朝未再进行大规模赈粮调度,有地方仓储得到充实、灾害强度有所降低等客观因素的影响,那么嘉道两朝救灾力度的断崖式下跌,则明显与皇帝主观重视程度不足有关。即便是赈粮调度最为活跃的乾隆朝,至末期灾害频率和强度显著上升时,荒政运转效率也大不如前。

所谓“靡不有初,鲜克有终”,救荒活动的起落也是过去王朝周期循环的一个缩影。时至今日,在极端自然灾害有增多趋势,人民生命财产安全受到重大威胁的情况下,我们一方面需要继承和发扬历史时期将救灾视为最大政治正确的传统,通过防灾、抗灾来凝聚社会共识,共同推动社会治理的完善;另一方面,也要充分吸取历史教训,真正从人民群众的福祉出发,建立起一套长效救灾机制。

注释:

①李向军:《清代荒政研究》,中国农业出版社,1995年,第29-37、101页。

②何汉威:《光绪初年(1876-1879)华北的大旱灾》,中文大学出版社,1980年,第67-86页。

③魏丕信:《十八世纪中国的官僚制度与荒政》,徐建青译,江苏人民出版社,2002年,第146-170页。

④王秀玲:《嘉庆六、七年直隶地区水灾和政府的救灾活动述评》,《中国社会历史评论》第8卷(2007年)。

⑤魏丕信:《十八世纪中国的官僚制度与荒政》,第275-294页。

⑥李明珠:《华北的饥荒:国家、市场与环境退化(1690-1949)》,石涛等译,人民出版社,2016年,第295-385页。

⑦此处的“外省”不仅涵盖经常向直隶调拨仓粮并开放粮食市场的邻近省份,如河南、山东和奉天,还将直隶北部的长城以北地区(清代常称为“口外”,初期为蒙地、旗地,后随着汉族移民增多而逐步纳入直隶辖境)也包括在内。

⑧《清高宗实录》卷586,乾隆二十四年五月戊子。

⑨《奏议大学士蒋溥奏报酌筹直隶各州县平糶粮石办法事》,乾隆二十四年五月十三日,《宫中档朱批奏折》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-35-1156-042。(以下引用档案俱中国第一历史档案馆所藏。)《奏为北仓收贮之原拨天津米石运通州事》,乾隆二十四年七月十九日,《宫中档朱批奏折》,档案号:04-01-35-0154-037。

⑩《清高宗实录》卷606,乾隆二十五年二月辛巳。

⑪《清仁宗实录》卷86,嘉庆六年八月庚申;参见《奏请采买本[奉]省米十五万石事》,嘉庆六年八月二十二日,《军机处录副奏折》,档案号:03-1841-011。

⑫中央气象局气象科学研究所主编:《中国近五百年旱涝分布图集》,地图出版社,1981年。

⑬《奏为奉谕加赈被水灾重之地事》,雍正十一年十二月二十日,《军机处录副奏折》,档案号:03-0006-003。

⑭魏丕信:《十八世纪中国的官僚制度与荒政》,前言第1-2页。

⑮萧凌波等:《1780-1819年华北平原水旱灾害社会响应方式的转变》,《灾害学》2011年第3期;方修琦等:《18-19世纪之交华北平原气候转冷的社会影响及其发生机制》,《中国科学:地球科学》2013年第5期。

⑯《清宣宗实录》卷98,道光六年五月己亥。

⑰《清高宗实录》卷876,乾隆三十六年正月甲辰。

⑱《清高宗实录》卷900,乾隆三十七年正月戊戌。

⑲萧凌波:《清代华北蝗灾时空分布及其与水旱灾害的关系》,《古地理学报》2018年第6期。

⑳《清世宗实录》卷44,雍正四年五月戊申。

㉑庆桂等辑:《钦定辛酉工賑纪事》,牛淑贞、夏明方点校,李文海等主编:《中国荒政书集成》第4册,天津古籍出版社,2010年,第2301页。

㉒《清仁宗实录》卷86,嘉庆六年八月乙卯。

㉓《清世宗实录》卷35,雍正三年八月辛卯。

㉔《奏为会查办理天津仓廩情形事》,雍正三年九月初七日,《宫中档朱批奏折》,档案号:04-01-37-0001-007。

㉕《奏报截留漕米存贮北仓并保定等地平糶漕米事》,雍正三年九月初七日,《宫中档朱批奏折》,档案号:04-01-35-1100-028。

㉖《清世宗实录》卷38,雍正三年十一月乙未。

㉗《清仁宗实录》卷84,嘉庆六年六月壬申。

㉘《清仁宗实录》卷85,嘉庆六年七月癸巳。

㉙《清仁宗实录》卷98,嘉庆七年五月庚辰。参见庆桂等辑:《钦定辛酉工賑纪事》卷37,《中国荒政书集成》第4册,第2486-2488页。

㉚《清仁宗实录》卷90,嘉庆六年十一月乙酉。

㉛《清宣宗实录》卷65,道光四年二月癸丑。

㉜李向军:《清代荒政研究》,第23-41页。

㉝方观承辑:《賑纪》,夏明方点校,《中国荒政书集成》第3册,第1917页。

㉞萧凌波等:《华北1743-1744年与1876-1878年旱灾中的政府粮食调与社会后果对比》,《灾害学》2012年第1期。

㉟庆桂等辑:《钦定辛酉工賑纪事》卷29,《中国荒政书集成》第4册,第2446-2447页。

㊱《奏报支放本省各属大賑等项银两数目并于道光三年不利生息银内拨还賑恤移用河工银两事》,道光三年十一月十三日,《宫中档朱批奏折》,档案号:04-01-01-0643-035。

㊲刘凤云:《钱粮亏空:清朝盛世的隐忧》,中国社会科学出版社,2021年,第171页。

㊳《清世宗实录》卷35,雍正三年八月辛卯。

㊴《清世宗实录》卷44,雍正四年五月甲午。

㊵《清世宗实录》卷46,雍正四年七月乙巳。

㊶《清世宗实录》卷47,雍正四年八月癸亥。

㊷《清仁宗实录》卷86,嘉庆六年八月乙丑。

㊸《清仁宗实录》卷92,嘉庆六年十二月己酉。

㊹《奏为霸州等被災州县需用賑米存仓无多请于通仓米内拨给賑济事》,道光二年九月初一日,《宫中档朱批奏折》,档案号:04-01-01-0625-015;《奏为查明直隶被災州县来春应需展賑银两不敷支用请准在附近省分拨解事》,道光二年十二月十八日,《宫中档朱批奏折》,档案号:04-01-01-0625-009。

㊺《奏为天津等被災地方普賑一月已竣并饥口银米大概

数目事》，乾隆八年九月二十四日，《宫中档朱批奏折》，档案号：04-01-01-0092-027。

④《清高宗实录》卷211，乾隆九年二月丁卯；卷214，乾隆九年四月庚申。

⑤《奏为遵旨筹办大赈章程并核计赈粮数目事》，嘉庆六年八月初四日，《军机处录副奏折》，档案号：03-1618-029。

⑥《奏报支放本省各属大赈等项银两数目并于道光三年不利生息银内拨还赈恤移用河工银两事》，道光三年十一月十三日，《宫中档朱批奏折》，档案号：04-01-01-0643-035。

⑦除前文所述仓廩选址不当、隐瞒仓储亏空等之外，李维钧的罪名还包括“并不将畿辅被潦实情具奏”，见《清世宗实录》卷47，雍正四年八月丙戌。

⑧《清世宗实录》卷35，雍正三年八月辛未、八月乙酉。

⑨《清仁宗实录》卷84，嘉庆六年六月甲寅。

#### 参考文献：

[1]Fang Xiuqi, Xiao Lingbo, Wei Zhudeng. "Social impacts

of the climatic shift around the turn of the 19th century on the North China Plain". Science China Earth Sciences 6(2013).

[2]He Hanwei. Guangxu chunian huabei de dahanzai(The great North-China drought famine of the early Guangxu reign). Hongkong: Zhongwen daxue chubanshe, 1980.

[3]Li, Lillian M. Fighting Famine in North China: State, Market, and Environmental Decline, 1690s-1990s. Stanford, CA: Stanford University Press, 2007.

[4]Li Xiangjun. Qingdai huangzheng yanjiu(Research on famine policy in the Qing dynasty). Beijing: Zhongguo nongye chubanshe, 1995.

[5]Liu Fengyūn. Qianliang kuikong: qingchao shengshi de yinyou(Deficits of money and grain: concerns in the prosperity of Qing dynasty). Beijing: Zhongguo shehuikexue chubanshe, 2021.

[6]Will, Pierre-Etienne. Bureaucracy and Famine in Eighteenth-Century China. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.

## Quantitative Reconstruction and Analysis of Inter-Provincial Relief Grain Distribution after Disasters in Zhili Province in the Mid-Qing Dynasty

Xiao Lingbo

**Abstract:** Based on historical documents, the records of inter-provincial relief grain distribution organized by the Qing court after disasters in Zhili province in the mid-Qing Dynasty(1723-1850) this essay reconstructs the quantity of annual relief grain. Compared with the intensity of flood and drought disasters in the same period, the overall trend of governmental disaster relief intensity reflected by the time series and the spatial-temporal characteristics of relief grain distribution are analyzed. Furthermore, factors influencing distribution are discussed. The results show that relief grain distribution was not yet a regular relief measure in the Yongzheng Period. In the Qianlong Period, it was carried out on a regular basis and reached its peak. During Jiaqing and Daoguang Periods, it declined significantly. Most of relief grain distribution occurred in the middle of Zhili Province which was relatively close to the capital, however, the south was often ignored. When relief efforts were thriving, grain distribution played an irreplaceable role in famine recovery in Zhili Province. Impacted by a series of factors, such as the emperor's will, disaster intensity, local conditions, storage facilities, famine relief efficiency, to some extent the evolution process of relief efforts was also a miniature of the rise and fall of the Qing Dynasty. This historical experience and lessons can also be used as a reference for current disaster prevention practice.

**Key words:** Mid-Qing Dynasty; Zhili Province; relief grain distribution; famine relief; spatial-temporal characteristics