

清 代 荒 政 研 究

导师：宁 可 撰者：李 向 军

清代救荒问题是十分重要而又尚待开垦的研究领域。本文主要研究清代顺治元年（1644）至道光十九年（1839）的荒政（文中所称“清代”均指上述时期）。

一、清代灾荒概述

（一）清代灾荒的发生数量、分布及发展趋势

清代是历史上灾荒发生最为频繁的时期之一。关于灾荒数量，笔者主要根据《清实录》、《清史稿》、清代有关档案、清代诸省方志以及《大清会典事例》、《清朝文献通考》、《清朝续文献通考》等十余种材料中有关清代诸府、州县、卫所的灾害记载，分水、旱、雹、虫、风、霜雪、地震、疾疫八个灾种，编制出清代各省（区）灾况年表（表从略）。从表中可见，最大的灾种是水灾，占全国灾况的56%。水灾主要发生在江苏、直隶、山东、安徽、湖北、河南、浙江等省。其次是旱灾，占全部灾况的32%。直隶、山东、甘肃三省是重旱区，浙江、江西、江苏、河南、湖北、陕西、安徽等地次之。第三大灾种是雹灾，占灾况的4%，主要集中在甘肃、直隶、陕西、山西、山东等地。再次是虫灾，占灾况的2%。以下依次为霜雪、疾疫、风、地震等，各约占全部灾况的1%。其他灾种及灾种不明者占2%。

清代灾害的主要特点是连续性和集中性。连续性表现为灾害连年不断，多者年遭灾逾400州县，少者一般也30余州县。集中性表现为全国大部分灾害都发生在直隶、山东、江苏、安徽、甘肃、湖北、河南、浙江、江西、陕西、山西十一省。上述省分占全国州县数（蒙古、新疆除外）的62.5%，却拥有全国灾害的92%。每一省又有灾害相对集中的地区，如陕北、苏北等等。清代灾害发展的趋势，以顺治、康熙、雍正三朝灾害较少，自康熙十三年（1674）上升至第一个高峰后，渐呈下降趋势，康熙五十三年前后为最低点。第二个灾害高峰期在乾隆九年（1744），以后又趋下降。在乾隆末年至嘉庆（1796—1820）初年有一小小的升降波动后便一直上升，达到道光（1821—1850）末年的最高点。总的来说，灾害发生呈上升的趋势，大约七八十年便出现一个高峰期。

（二）清代灾荒的发生原因与社会影响

灾害发生首先是自然因素决定的。中国位于欧亚大陆东南部，濒临太平洋，海陆间巨大的热力差异形成了显著的季风气候。东南部近海地区在海洋季风影响下，年降水量在400至2000毫米左右，降水年际变率很大，最大与最小年降水量差别可达数倍之多。温度年际变化也较大。旱涝、低温、台风等农业气象灾害频率高。深处内陆的西北部，海洋暖湿气流不易到达，年降水量在400毫米以下，有些地方甚至不到100毫米，常常干旱。处在季风气候为主的地域，不同程度的旱涝是正常现象，全国性的风调雨顺反倒是少见的。

灾害虽起因于自然，社会因素在其间也有重要作用。人类可以通过有组织的防灾、救灾活动避免或减轻灾荒的危害。战争、内乱、苛政、生态环境的破坏等，亦可引发或加重灾害。诸如水灾，除暴雨成灾外，很大部分是河堤溃决造成的。此外，人口压力在一定条件下也会加重灾荒。

灾荒对社会的影响，主要是破坏社会经济，加深社会矛盾。灾后轻者造成粮食减产，人民生产、生活条件受破坏，影响社会再生产正常进行；重者田地荒芜，人口流徙或死亡。灾年无以为生的饥民常以抢米、闹赈的形式进行反抗斗争。

二、清代救荒的基本程序与救荒、备荒措施

（一）清代救荒的基本程序

在清代已形成一套完整、固定的救灾程序。地方遇灾，经报灾、勘灾、审户，最后才是蠲免与赈济。这一系列环环相扣的办理程序的确立，标志着清代荒政日臻制度化、经常化。

1. 报灾。报灾即地方官逐级向上报告灾情。顺治十年户部始定报灾期限，夏灾限六月终，秋灾限九月终。逾期报灾者要受到处罚。地方有灾，先将被灾情形驰奏，再于一月之内，查核轻重分数，题请蠲免。

2. 勘灾。勘灾即地方官吏查勘核实田亩受灾程度，确定成灾分数。清代规定，受灾五分至十分者为成灾，五分以下为不成灾。勘灾过程中，先由灾户自报简明呈单，其中开列灾户姓名、所在村庄、被灾田亩若干、坐落某区某图或某村某庄、该户大小口数等项。之后，地方官照呈单与粮册核对，如开报属实，方可将其作为勘灾底册。查灾委员再执底册履亩核实，划定灾分。待全部勘毕，州县官核造总册，注明应否蠲缓上报。

3. 审户。审户即核实灾民户口，划分极贫、次贫等级，以备赈济。十六岁以上为大口，十六岁以下至能行走者为小口，再小者不准入册。审户之后要发给赈票。赈票一共两联，其中填明灾分、极次贫等级、户名、大小口数、应领粮若干等，一联发给灾民作为领赈凭据，一联留底以备核查。

4. 发赈。发赈即按照赈票所列数目将赈米或赈银发到灾民手中。各州县要选择适中之地，约一二十里内设一厂作为发放点。

三日一给或半月一月一领。每次放赈后，于赈票上加盖第几赈放讫戳记，票仍还灾民，留作下次领赈。赈济底册内亦加盖戳记。俟领完末赈，将赈票收回，缴县核销。

（二）清代的救荒措施

清代救荒措施集历代之大成，最为全面完备。其主要有蠲免、赈济、调粟、借贷、除害、安辑、抚恤等七个方面。

1. 蠲免。遇灾蠲免钱粮，是清代救荒的重要措施。将全部额赋分为十分，按田亩受灾分数酌免。受灾五分六分免十之一，受灾七分免十之二，灾八分免十之四，灾九分免十之六，灾十分免十之七。各省随地丁征收的耗羨，也于灾蠲地丁正赋之年按照被灾分数一律蠲除。对灾情异常严重，也有特殊加免。灾蠲之旨颁行时有已征在官之钱粮，准流抵次年应完正赋。若官吏侵蚀蠲赋，将受到严厉处罚。

与灾蠲相关的措施是缓征。缓征是将受灾较轻地区的应征额赋暂缓征收。成灾五分之州县以及成灾五分以上州县中之成熟地亩应征钱粮例准缓征。临灾缓征虽与蠲免有根本区别，却总可略纾民力。连年灾歉之区也常延长缓征期限或将缓征钱粮一并蠲免。

2. 赈济。赈济是用钱粮救济灾民。乾隆四年（1739），正式制定统一的赈济标准，即大口日给米五合，小口减半。按日合月，小建扣除。赈济米谷不足可银米兼给。各省均有折赈定价。地方甫遇水旱，不论成灾分数，不分极次贫民，概赈一月，是为正赈，也称急赈或普赈。待勘灾审户之后，被灾六分极贫加赈一月；被灾七、八分极贫加赈两月，次贫加赈一月；被灾九分极贫加赈三月，次贫加赈两月；被灾十分极贫加赈四月，次贫加赈三月，此为大赈。大赈赈毕之后，灾民生计仍然艰难，或次年青黄不接之际灾民力不能支，临时奏请再加赈恤，是为展赈。展赈时间一至三月不等。此外尚有摘赈之法。摘赈也称抽赈，即择遇灾

之老病孤寡难以存活者赈之。对特殊灾害，也有特殊赈法。灾赈主要针对农民，贫生、饥军则随坐落地方给赈。出于稳定社会的目的，闲散贫民也与力田灾民一并给赈。赈济还分夏灾、秋灾两类，以赈秋灾为主。

赈济的另一种形式是煮赈，也即赈粥。清代煮赈仍以设粥厂为主，为完善粥厂秩序，采取了领粥给签、男女分拨设棚相隔等措施。近城之地设粥厂，僻远之乡则于二十里内设一米厂，照煮赈米数按口月给一次。康、雍、乾时期，煮粥只是赈济的辅助方式，施粥的对象多为流徙之灾民。京城每年例行煮赈，直省省会也照京师之例于冬月煮赈。

工赈也是清代经常施行的赈济方式。灾年由官府兴办工程，募灾民劳作，按日给米或钱，既可使灾民免除饥馑，又能利用民力，实属最为积极的救灾办法。清代工赈兴办频繁，以治河修渠补堤为多，带有生产自救的性质。

3.调粟。调粟是通过粮食调拨来救济灾民。清代调粟以移粟就民为主，具体方法有截漕、采买、拨运等。所调之粟主要用于平糶，此项措施的大部分受惠者是尚有余力之百姓，其主要作用是平抑粮价，减轻灾后的粮荒现象。清代调粟经常为之，不仅临灾调拨，还根据各省粮食存贮情况预先调运，具有储粮备荒的作用。

4.借贷。借贷是针对尚可维持生计，但又无力进行再生产的灾民施行的救荒措施。借贷的对象，一是受灾五分之贫民，二是蠲、赈之后尚未完全恢复之灾民，三是青黄不接之际缺乏子种、口粮的灾民。借贷的种类有贷口粮、贷子种、贷耕牛等。借贷的钱粮来源为常、社仓谷、截漕、发库银等，有时也动用州县捐项。灾民所贷粮种，夏灾贷者秋后免息还仓，秋灾贷者次年麦熟后免息还仓。

5.除害。除害主要指捕除蝗蝻，是救灾减灾的重要手段。清

代蝗灾尤甚，因此对捕蝗非常重视。捕蝗尤重于蝗蝻始生，羽翼未成之期。如系飞蝗，就要动员大批人力扑打。对捕蝗失职的官吏严加处罚。捕蝗最大的问题是外来协捕人员往往践踏禾苗，反而贻害。因此又规定，凡捕蝗踏伤禾苗，要核价给值。如蝗情不重，一般采取劝谕百姓自行扑打，官府用钱米收买的办法。

6. 安辑。清代的安辑措施主要为收养贫民与资送流民回籍。各州县妥为收留安顿外来灾民，赈给口粮粥食，为之搭棚置屋居住。同时也劝谕富户量力收养。至开春以后，要支给所收养的外地流民口粮和路费，送其回籍，并饬其原籍地方官妥为安置。此法对救济灾民、恢复生产有一定作用，但执行起来也有弊端。至嘉庆中期，不再施行这一办法。

7. 抚恤。属荒政内容的抚恤措施为“救灾”，是对突发性灾害如地震、海啸、飓风、山洪等造成的破坏施予救济。目的是安置灾民，使其尽快复业。乾隆四十一年（1776）对各省分别制定了抚恤标准，大体上坍房修费瓦房每间给银一两五钱左右，草房八钱左右。淹毙大口给银一两，小口减半。地震压毙人口及坍房也相应给予抚恤银及维修费。

（三）清代的备荒措施

我国古代储粮备荒的传统源远流长，汉唐以来逐步建立并发展的仓储制度至清代更加完善。清代以常平仓、社仓、义仓积谷备荒。

1. 常平仓。清代常平仓恢复重建于顺治中期，仍然保持了赈贷与平糶两大功能，春夏出糶，秋冬余还。如遇凶荒，按数赈给灾民。仓谷存糶的比例为存七糶三，各地也可酌情略有变动。出糶的价格，丰年每石减市价银五分，歉岁减银一钱。清代常平仓优于前代的重要特色之一是谷本充足。其谷本来源有官绅富民捐输、贡监捐纳、按亩摊征、截漕增补、拨库银采买等。关于常平谷数，各省、府、州县均有定额。乾隆十三年（1748）通计全国各

直省共积谷三千三百余万石。仓谷出巢后，要于秋收后买补还仓。政府对买补仓额十分重视，或难以买补足数，即截漕补仓。因此乾隆中期以前常平仓贮谷较为充裕。为了保证仓谷实贮，清代还规定了严格的盘查追赔制度。州县官离任时常平仓谷照正项钱粮交代，如有亏空限期赔补。

清代在一些地区还设有少量的裕备仓，其性能基本与常平仓相同，用于平巢赈贷。仓谷来源于捐输或以漕米易谷存仓。

2.社仓。社仓在康熙时期屡有兴废。雍正即位后，下令各省推行社仓，并制定出较为完善的社仓条例，其主要内容有：劝输社谷，不拘升斗，听民自便，每社设正副社长，选择品行可靠、家道殷实者二人担任；出借社谷每石收息二斗，小歉之年减息之半，大歉之年全免其息，息谷二倍于本谷之后只收十分之一谷息；仓谷须公平出入，严禁地方官吏挪借侵蚀仓谷。由于立法完备，督促严厉，雍正年间各省社仓基本上建立起来并逐步得到发展。雍正以后，社仓之制无大的变动。清代社仓在备荒救灾中发挥了一定的作用。

3.义仓。义仓设置的目的是备荒救灾。雍正四年（1726），以两淮盐商捐银24万两和盐政缴公务银6万两买米贮谷，盖造仓廩，设立盐义仓。盐义仓由商人经理，每年于青黄不接之际照存七巢三之例出陈，或于米贵时开仓平巢，至秋成后买补还仓。如遇灾荒，则用其赈济。从仓谷来源上看，其性质如社仓。从其功能上看，其作用同常平仓。盐义仓数量有限，贮谷不多，据同治四年《户部则例》卷18载，各处盐义仓贮谷额约为50万石左右，因此其作用也是十分有限的，不能与常、社仓同日而语。

上述三大方面，构成了清代荒政的基本内容。从各项制度的制定过程中可以清楚地看到，清代荒政已完全制度化，各项条例周密详尽，以种种立法保证其贯彻实施。这标志着清代荒政已发展到中国古代荒政的最高阶段。

三、清代荒政与财政

资金是救灾的物质基础，清政府财政收入的高低，影响着救灾投入的多寡。救灾投入的多寡，又一定程度上决定着荒政的效果，从而关系到社会生产的恢复，同时也就影响着下一年政府的财政收入。财政与荒政既互相依存，又互相作用。剖析二者的关系，有助于对荒政作出更加深刻、全面的认识和正确的评价。

（一）清代救荒的钱粮来源

清代救荒的钱粮来源，包括国家调给、地方筹措、个人捐纳三个方面。

国家调给。国家调给是清代救荒用款的最主要来源。它大致可分两类，一为银钱，一为谷米。每类中又有不同的来源。银钱类包括：国家直接由国库拨款；动用各省征收应解之地丁银；动支各省存留；各省暂存之协拨银两；动支关税；动支盐课；各省封贮银。以上所举，为国家调拨赈银之大端，还有一些较少而又不常出现的款项，兹不一一列举。国家调给的谷米类包括：常平仓谷；截漕；外省拨运；用正项银钱采买。总之，清代救荒在国家拨款方面，表现出一定的灵活性。钱粮来源广泛，凡能动支，即可拨用，往往选用最便捷的方式，有利于提高办赈的速度与效果。

地方筹措。清代地方政府持有一些闲款，乃行政支出之盈余，系每年各州县杂项开支剩余部分，陆续解存司库，汇积而成。遇有公事，可由地方支配，并不报部核销。各省有时即动用此款办赈。地方自行筹措的这部分救灾款，数额一般都很小，约在万两上下。虽在救灾款项中微不足道，但它在支付小规模救济款项时，动用灵活，可免上奏请示之耽搁，有裨于荒政。

个人捐纳。个人捐纳是集民间之力救灾的一种办法。个人捐银助赈，一般不交官办，由捐者自行经理。俟赈务完毕，官府对

捐者给予奖励。个人捐纳是赈济资金的不可忽视的来源之一，成为官办赈济的补充形式。国家经费不足，也时开捐例，筹集资金。如嘉庆六年至七年的工赈，收捐银达七百五十九万余两，足见个人捐纳在救灾资金来源中所占的重要地位。

（二）清代灾蠲、灾赈数量估测

灾蠲数量估测。根据史料中历年灾蠲令，我们编制出全国各省（区）灾蠲年表（表从略）。灾免虽有比例规定，但各州县赋额不同，成灾分数更是复杂，所免赋额亦不尽相同。少者一县只免上百两，多者则是全部蠲免，达数万两。经对233个有具体灾蠲州县数和钱粮数进行计算，其平均值为8107两。如果通过按灾免州县的灾蠲比例推算加以印证（蠲免比例取定例中较低之值十分免二），结果与上述计算数值十分接近。若我们的估测大体正确，则清代每灾蠲一州县，约免银八千两，年平均免六十余万两，196年间总计约免一亿二千余万两。如再加上所免灾欠，灾蠲总数约在1.5亿至2亿两之间。

灾赈数量估测。根据清代地方官奏报赈济开销和办赈情形的奏折等资料，我们编制出各省（区）灾赈年表（表从略）。又根据对有具体州县数和赈银数的102个数据的计算，平均每州县每次赈济用银近4万两。如果根据赈期、应赈人口比例，结合灾赈年表进行推算，结果也大体相同。如我们的估算大体正确，则清代平均每年赈济用银约230万两。这一数额，在嘉庆朝《大清会典》所列十二项常支中仅次于饷乾、公廉之款而居第三。乾隆朝灾赈支出最大，如以乾隆三十一年（1766）收支额为准，乾隆时期年平均救荒款项约占全部财政支出的12%左右。清前期196年救荒用银约为4.5亿两。

（三）荒政与财政的关系

从空间上和时间上考察清代荒政与财政的关系，可参见清代各省（区）灾蠲、灾赈分布表和清代历朝灾蠲、灾赈统计表以及

清代灾况与灾蠲、灾赈比较图（表、图均从略）。纵观清代荒政的发展历程，可知财政的盈缩对荒政的兴衰起着巨大的影响作用。顺治时期，承明末荒匱之弊，库藏悬罄，入不敷出，虽有救荒之制，难见赈济之举。遇灾只蠲不赈，是为该朝荒政之特色。康熙初年财政无根本好转，灾蠲频频，灾赈无多。救灾主要依赖常平仓谷。康熙中期以后，经济恢复，财政收入大为增加。反映到荒政上，是灾蠲数额的不断加大和灾赈次数的逐渐增多。救荒政策开始真正得到全面实施。雍正朝及乾隆前、中期，社会经济高度发展，荒政支出也远逾前朝，还时常破例蠲赈。充足的救灾用款大大增强了荒政的实际效果。嘉庆年间（1796—1820）财政紧张，对救荒款项自然大打折扣。其表现为国家拨款赈济大为减少，多以缓征、带征代替灾蠲，以煮赈代替放赈。国家频开捐例，同时也号召地方捐银助赈。道光（1821—1850）秉政初年，曾力图振作，一段时期内所施蠲、赈略多。可惜财政窘迫，蠲赈难继。不过十年光景，蠲赈数目骤减，且大有直落到底之势。各省常平仓谷普遍缺额，靠捐银办赈愈显不支。清代荒政，殆于衰亡。

四、清代荒政与吏治

救荒效果如何，不仅取决于财政，更取决于吏治。“救荒贵在得人”，是清代朝野的共识。为了保证荒政惠及于民，清政府在救荒用人方面建立起一套独特的管理与监督方法，从而使浩繁而又琐细的救灾工作曾得以顺利进行。

（一）清代救灾的用人制度

由于历朝皇帝十分重视救荒工作，躬亲督办，省、府、州县各员也把救灾当做地方政务的主要内容，督抚、知府、知州、知县等便是一省、一府、一州县的救灾总管，并设立专门的救灾机构或派遣官吏。为了监督救灾和弥补勘灾审户时人员的困难，政府还要另委派一些官吏临时督办协助。所派之员既有堂官司官等

中央官吏，也有管理河务、漕务、盐务之专职地方官，甚至还有当地驻军的将军都统。临近灾区的诸府、州县正佐等官，更是必不可少的差遣对象。所派官员按职务、品级之不同各有不同的职责。此外，还另派官员明查暗访办赈结果。而委任各员在办赈过程中有时互相掣肘，影响赈务，又造成了清代救灾用人方面难以克服的一个弊端。

（二）清代荒政与官吏陟黜

清代对官吏执行荒政作出了许多带有法律约束力的规定，其中有些条文还写进《大清律例》当中。清政府将执行荒政与官吏的陟黜结合起来，把办赈的好坏作为评估政绩、衡量能力、确定优劣的重要考核内容。每次赈务结束后，地方督抚都要对下属的表现进行总结评价，缮折上奏。即便是督抚大员，皇帝也要根据监赈官员的密报，对其施以奖惩，这就使各级官吏对救灾赈饥极端重视，不敢掉以轻心。

办赈有功者会得到嘉奖和提升。办理不善或违法者要受到处罚。处罚的情况主要有：假冒赈济，贪污赈银；匿灾不报，漠视民瘼；失察下属，未尽职责；办赈延迟，玩忽职守；办理失误，溺职无能等。

（三）荒政与吏治的关系

荒政是由各级官吏具体执行的。救荒的中心内容之一是钱粮的发放。经办者是否清廉公正，监督者是否尽职尽责，都极大地影响着荒政的实效。可以说，吏治是荒政的基本保证。吏治的状况有时甚至对荒政的实施起着决定的作用。

乾隆中期以前的这段历史时期，吏治较好，荒政执行的也好。官吏办赈认真负责，措施执行严格，较少出现贪污、克扣赈银现象。乾隆中期以后，吏治日坏，官吏聚敛成风，虽屡有惩办而不能禁。反映到荒政上，亦出现诸多弊端：第一，官吏办理赈济事务草率疏忽，救灾制度日趋紊乱。吏治腐败，官员不以办赈

为己任，必然降低查办效率，舛错百出。作为备荒措施的常平仓，自乾隆末年起亏空严重。官吏任意侵挪，一遇灾歉，皆无粮可动。第二，官吏胥役办赈克扣贪污成风。其克扣侵蚀之法也有多种，如多开花户、压搁誉黄、短放克扣、勒索卖票、任意卖放等等，严重影响了救灾效果。道光即位初力图加以整饬，以琦善为山东巡抚，连续查出数起办赈舞弊案件和多报赈银案。但此时已是查一漏万，无法杜绝。嘉庆帝曾叹，办赈“委员中存心公正者甚难得其人，挟同一气者正复不少”，正是当时吏治败坏、荒政名存实亡的真实写照。

五、清代荒政评价

清代荒政集历代之大成，并有了进一步的完善和发展。与以往朝代相比，其具有如下特点：第一，统治阶级高度重视，把能否妥善救灾、安置灾民看做关系到政权存亡的治国安邦大计。一有灾伤，蠲免之诏屡颁，赈济之法频施。与此相适应，涌现出大量卷帙浩繁、论述系统全面、又重在指导具体办理方法的荒政专书，并形成地方官必须以荒政为己任的社会氛围，从而大大促进了荒政的发展。第二，各项救灾措施完全制度化，并不断加以改进。用以备荒的仓储制度也充分完善。第三，救灾支出浩繁，蠲、赈面广，超过了此前各个朝代的赈济规模。第四，办理赈务组织周密，有条不紊，效率较高，反映了清代救灾能力已达到较高水平。第五，立法严格，陟黜分明。对办赈优者奖励升迁，劣者惩处罢黜。严格的立法对提高办赈效率，保证荒政的实施，起到了积极的作用。

清代是中国封建社会最末一个王朝，清代的政治经济制度带有封建社会后期的特点，法令条文周密而至繁琐，制度完备而趋僵化。其荒政也难免这一流弊。例如，某些赈灾规定太琐碎，与清廷要求官吏迅速上报灾情并及时处理的原则相矛盾。地方督抚

拘泥于定例，有时反而耽误赈务。制度僵化，官员动辄得咎，一定程度上影响了救灾的实效。

从灾民能否真正得到赈济钱粮和灾后社会生产能否恢复这两方面看，清代荒政是取得很大成效的，但其成效并非始终如一，大体可以乾隆中期为界，此前效果较好，此后渐流于形式，成效下降。

统治阶级施行荒政时常以“保富安贫”相标榜，实际上，实行荒政的根本目的是为了巩固封建政权，保护地主阶级的长远利益，也即所谓的“保富”，“安贫”只不过是其手段。当然，地主阶级也关心灾后的社会秩序是否安定，生产能否恢复。当政府救灾乏力时，殷商富户豪绅地主等为了他们自身的利益，也只好出钱赈饥。这是嘉道时期民间救灾活动大增的根本原因，反映出地主阶级与其政权在救灾问题上根本利益的一致性。总之，清代荒政是保持国家稳定，维护社会再生产正常进行，调节统治阶级与被统治阶级关系的一项旨在保护地主阶级根本利益的基本国策。

作者工作单位：中国社会科学院经济研究所

（本文责任编辑：袁俐）