

乾隆帝以工代赈思想内容述论

余林媛¹ 王思明²

(1.南京农业大学 政治学院,江苏 南京 210095;2.南京农业大学 人文学院,江苏 南京 210095)

【摘要】乾隆的工赈思想主要体现为:组织管理上注重制度建设并将原则性与灵活性相结合;工程类型上先以城垣后以水利为主体;实施频度和资金投入等方面视地域而为;国家是工赈项目唯一的投资主体。上述思想一方面是对传统的工赈思想理论的继承,更重要的是直接来源和服务于乾隆拯灾恤困的实践并臻于成熟,从一个层面体现了他重视灾荒的防抗救,折射出一代明君以民为本的执政理念和囊漏贮中、持盈保泰的政治经济思想。探讨研究相关问题,有助于我们把握乾隆全部思想体系的脉络,为现今的灾荒应对提供有益借鉴。

【关键词】以工代赈;思想;乾隆

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-4459(2016)04-0060-11

A Discussion on the Content of the Idea of “Offering People Jobs Instead of Doling out Reliefs” by Emperor Qianlong

YU Lin-yuan¹ WANG Si-ming²

(1.College of Political Science, Nanjing Agricultural University,Nanjing 210095;

2.College of Humanities, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095)

Abstract: The idea of “offering people jobs instead of doling out reliefs” by Emperor Qianlong mainly reflected in the following aspects: in organization management, focusing on institutional construction, and combining principles with flexibility; in project type, first focusing on city walls and then hydraulic projects; the frequency of implementation and amount of investment varying in different regions; the state was the only investor of work relief projects. All ideas above were inherited from the traditional thoughts of work relief, but more importantly, these thoughts derived from and served Qianlong Emperor’s practices of disaster relief and poverty alleviation, and gradually reached maturity. It showed the emperor’s attentions to disaster prevention, resistance and relief, which reflected his people-oriented ruling ideology, and the political and economic thoughts of preserving gains and maintain stability as a judicious emperor. Through study related issues, it would help us to grasp the context of Qianlong Emperor’s whole ideological system, so as to provide valuable references for today’s response to natural disasters.

Key words: “offering people jobs instead of doling out reliefs”; thoughts; Qianlong Emperor

以工代赈(简称“工赈”)思想自先秦萌芽历秦汉宋元发展至明清成熟,乾隆成为工赈思想理论和实践的集大成者。乾隆在位期间,将工赈事业推到了一个新的高度,并取得了不俗的施政业绩。《乾隆

[收稿日期] 2016-04-11

[作者简介] 余林媛(1963—),女,南京农业大学政治学院副教授,研究方向为中国农业思想史。

王思明(1961—),男,南京农业大学人文学院教授、博士生导师,研究方向为中国农业科技史。

会典》所载的“保息之政十”和“荒政十二”中,分别有“除役”和“兴土功”^①之条目,其实就是指对灾民的以工代赈。乾隆认为:“救荒之政,莫要于兴工筑以聚贫民”^②;工赈“一举而数善咸备”^③,因而将工赈作为拯灾救荒的重要手段。统计分析表明,乾隆朝60年间至少有40个年份有过工赈,18直省工赈的总省次^④达83个以上,是清代前五朝中工赈实施最为频繁和取得实效最好的时期。关于乾隆工赈思想及其特点,学界迄今尚无专论,如在张涛等著《中国传统救灾思想研究》、高翔所著的《康雍乾三帝统治思想研究》等代表性专著以及所有的荒政思想类学术论文中,对之或简单述议,或根本没有纳入研究视野,故本文不揣浅陋,舛误之处,祈请方家指正。

一、工赈组织管理上的注重制度建设并将原则性与灵活性相结合的思想

乾隆认为工赈关系到灾民的基本生活保障、生命安全和灾区的生产恢复、社会稳定等,每一次具体的工赈都是一项系统工程,需要经历确定工赈工程对象、人财物力筹备、具体实施、竣工验收、保固和费用报销等诸多环节,因而工赈的组织管理至关重要,它直接决定着“待赈之穷民得沾实惠,国家之经费不当虚糜”^⑤的工赈基本目标能否实现。有鉴于此,乾隆在不断接受灾荒挑战的实践中,逐步形成了工赈组织管理上的注重制度建设及原则性和灵活性有机结合的思想。

(一)注重制度建设的思想

其集中表现在对工赈的建章立制上。乾隆认为,“赈济之事,最关紧要,固不可不先定条例,以便遵行”^⑥。在“于赈济之外”对灾民予以“安全抚恤”的工赈问题上^⑦,他如同直接赈济一样,高度注重加强制度建设,最终,工赈章程亦达到了“至周至备”^⑧的程度。我们试从以下若干时间节点上相关规章的出台及其主要内容上,窥乾隆于工赈事宜上注重制度建设思想之一斑。

其一,工赈工程的对象确定、所需人财物力预算等方面的报部备案制度(此多针对城垣类工程)。乾隆认为,工赈最直接和主要之目的是使灾民尽快能“藉力作以糊口”而达到“以工贍民”^⑨目的,但“年岁丰歉难以豫定”,故工赈“工程之应修理者,必先有成局,然后可以随时兴举”。因此,乾隆二年谕令各该管官对各地需修缮之城郭“一一确查,分别缓急,豫为估计,造册”上报户部和工部等备案,一旦将来发生灾荒,“欲以工代赈”^⑩,只要部议“与以工代赈之例相符”、象征性地奏请皇帝俞允之后,“即可按籍

①《大清五朝会典·乾隆会典》,线装书局,2006年,第135-137页。

②《清实录·高宗纯皇帝实录》,中华书局,2008年,第8808页。

③中国第一历史档案馆编:《乾隆朝上谕档》(第4册),档案出版社,1991年,第779页。

④所谓省次,即是乾隆于某年谕令在某一直省对某若干个州县厅的某个工程项目实施一次工赈,即可作为一个工赈省次;如果同一年之中,乾隆谕令对某一直省的实施工赈之谕旨涉及的地域范围和项目名称等并不相同,即可计为另一省次,如果相同则不可重复计算。各工赈省次之间,其所涉及的需要钱粮数额、工程量和区域大小、惠及灾民人口多少等情况不等。

⑤《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆二年六月十七李卫奏,缩微号:020-2439。

⑥《清实录·高宗纯皇帝实录》,第9774页。

⑦《清实录·高宗纯皇帝实录》,第9296页。

⑧[清]尹会一:《尹少宰奏议》中华书局,1985年,第67页。

⑨《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆二年六月十七日李卫奏,缩微号:020-2439

⑩[清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,(台北)文海出版社,1966年,第10897页。

而稽,速为办理,不致迟滞”^①,才能“临事不至周章”^②、“于民生殊有裨益”^③;后来,乾隆应是担忧地方官可能将需要修葺的城垣过分依赖于工赈,而小规模城垣工程可发挥的工赈作用甚微,因而规定应修城垣需费“一千两以下者,酌用民力,分年修理”,不准以工代赈,只有“一千两以上者,俟水旱不齐之年,动帑兴修,以工代赈”^④。此两项规定正是乾隆“凡事当豫筹”^⑤荒政思想在工赈上的体现,将工赈的决定权归属于户部、工部和皇帝,可有效地避免工赈滥举和仓促上马现象的出现。但乾隆对工赈可允许地方官“一面奏闻,一面乘时兴举”^⑥的奏请一直充耳不闻,一定程度上说明他忽视了灾毁工程具有的偶然性和不确定性。

其二,确立工赈所购物料和雇佣夫工的给价原则。乾隆认为,政府在采购工赈所需物料和雇佣民夫的给价中,要确保涉及灾民的利益不受损害和尽可能多地养家活口,因此,他于乾隆元年规定:政府在采购工赈物料时,“应给价值,务照实数给发,不得听任胥吏,丝毫扣刻,以致贻累百姓”,否则,对有关官员“必从重处分”^⑦;乾隆四年规定,工赈中“务使工价全给民夫,无丝毫扣克侵蚀之举”,否则“必于该督抚是问”^⑧。同时,乾隆考虑到物价上涨因素可能导致官府购买物料时对农民的掠夺,规定采购“物料,不必拘泥从前造报物料定价,悉照时价确估造报”^⑨,但他在粮价日渐暴涨之际,始终没有考虑到提高赴工民夫的给价问题,不利于灾民糊口。对于本应民修之水利工程的土方给价低于“河工”工价和各地给价标准不一等问题,乾隆认为“于理未协”^⑩,因而于乾隆十六年谕令:以后须将此类工程分为缓工和急工两类,缓工的土方给价是将乾隆七年之前“给官价十分之三”的标准改为“给官价一半”^⑪,急工的“所有土方工价银两,著照河工成规全行支給”^⑫。这显然有利于调动赴工民夫的劳动积极性,缓解他们的生活拮据程度,促成工程的尽早完工等。

其三,为防杜工赈实施中的积弊步步设防。乾隆稔知:“各省营缮修筑之类,其中弊端甚多,难以悉数,或胥役侵渔,或土棍包揽,或昏庸之吏限于不知,或不肖之员从中染指,且有夫头扣克之弊,处处皆然”^⑬;结果,“以国家惠养百姓之金钱,饱贪官污吏奸棍豪强之溪壑”;“工不固而民亦鲜得实惠,将两无功矣”^⑭,达不到工赈的应有效果。对此,他认为“其情甚属可恶”^⑮,并注重加强防杜弊端上的制度建设:一是规定工赈工程所需钱财的预算监控和竣工后的财政决算审计。乾隆二年规定,工赈工程在人财物力的预算上要“严核估计”,避免“虚耗帑金”^⑯。进而,乾隆二十七年规定,工赈城工“需费……先令地方

①《清实录·高宗纯皇帝实录》,第11253页。

②《清实录·高宗纯皇帝实录》,第13380页。

③[清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第10897页。

④[清]万维翰:《荒政琐言·序》,《中国荒政全书》(第2辑第1卷),北京古籍出版社,2004年,第474页。

⑤[清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846)上海古籍出版社,2002年,第376页。

⑥[清]姚碧:《荒政辑要》,《中国荒政全书》(第2辑第1卷),北京古籍出版社,2004年,第813页。

⑦《清实录·高宗纯皇帝实录》,第8412页。

⑧《清实录·高宗纯皇帝实录》,第9296页。

⑨[清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第5180页。

⑩《清实录·高宗纯皇帝实录》,第13720页。

⑪[清]万维翰:《荒政琐言·序》,《中国荒政全书》(第2辑第1卷),第475页。

⑫《清实录·高宗纯皇帝实录》,第13720页。

⑬《清实录·高宗纯皇帝实录》,第9296页。

⑭《清实录·高宗纯皇帝实录》,第11102页。

⑮《清实录·高宗纯皇帝实录》,第9296页。

⑯[清]陈大受:《覆部议禁米囤核城工疏》,《清经世文编》,中华书局,1992年,第661页。

官据实详报,由布政司亲往勘估”^①,避免州县官等在工程预算时上下其手。工程竣工以后,乾隆严格执行财政决算监督,即相关官员须“疏报所济饥民与所费工筑之数,由部覆覈而奏销”^②费用的“专案报销”制度,不论实际开销多于或少于预算,必须详尽声明,以便户部等中央职能部门“以凭查核”^③。二是实行工赈官员的工程质量负责制。主要是在工赈工程的式样等建设标准上对照相关规条,如有违式,则令“承办官照式赔修”,使承办各官“共知敬畏,不致草率偷减”^④;乾隆二十七年,规定各州县工赈城工须“由布政司亲往勘估兴修,开工之后,责成道府往来查察;工竣,由督抚验收”^⑤;如果工程“按照官职大小分段承修”,则“专委道府督率”^⑥;翌年又题准,“修理城垣保固期限,准予督抚验收之日起限”^⑦;后来明确了工程保固的具体期限:“各省新修城工,总以三十年为率,如未逾年限复需修整者,即照此著赔”^⑧。对于工赈河工工程的保固问题,乾隆继承了清初的相关规定,即“修筑堤岸工完,令承修官出具伏秋无虞印结,……如本年冲决者,即指名题参”^⑨,处分相关责任官员。为了避免在追责中难以确定责任官员,乾隆认为须将负责工赈各官名单逐层上报直至皇帝,否则,“虽有稽查之名,而无专任之实,其何以重帑项而杜侵肥”。这些规条有利于遏止工赈资金的虚糜、保证工程质量,但也使得地方官对工赈城工心存顾虑而不愿兴办,可惜乾隆自称对其中的“事理实不可解”^⑩;水利工赈工程的此类责任风险相对较小,因为此类工程一旦资金超支或灾毁,责任官员易于多方寻找托词和借口。

(二)允许灵活性的思想

乾隆一再强调,“赈济之事,……临时情形,难以预料,虽定例千百条,亦终不能该括。惟在督抚因时就事,熟筹妥办”^⑪,即允许地方官在遵循赈救规条的同时发挥主动性和体现灵活性。他对工赈事宜也是如此,既注重制度建设,亦希望工赈“有司相时地之宜”^⑫,将原则性与灵活性有机结合。如:

作为工赈的城垣工程的前提条件是需修缮银在 1000 两以上者,但官修水利工程没有类似的硬性规定,有关官员可因时因地制宜和综合多方面因素决定;灾毁的民堤民埝等水利工程,虽规定其应“系民力自行修筑,不动帑项”,但“如遇灾歉后,民力实不能办者,照以工代赈之例,动用公项”^⑬。这里的“实不能办”者,主要是视灾区的“民力拮据”程度而定,虽然他存在这样的担忧:政府过度地将民修灾毁水利工程纳入工赈,会使民众不能尽自身之力致力于水利兴修和工程保护,但此类奏请乾隆可谓有求必应甚至主动提议,因为他对此灾民深感“惻然,亦不忍再令其自行修理”^⑭,恩准“一体官修代赈”^⑮,以体现他的“轸念灾区,格外体恤至意”^⑯。

① [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第 4657 页。

② 《大清五朝会典·乾隆会典》,线装书局,2006 年,第 140 页。

③ 中国第一历史档案馆编:《乾隆朝上谕档》(第 3 册),档案出版社,1991 年,第 387 页。

④ [清]庆桂等:《钦定辛酉工赈纪事》,《中国荒政全书》(第 2 辑第 2 卷),北京古籍出版社,2004 年,第 383 页。

⑤ [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第 4657 页。

⑥ 《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆二十五年二月十七陈宏谋奏,缩微号:0995-031。

⑦ [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第 4659 页。

⑧ [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第 4662 页。

⑨ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第 16564 页。

⑩ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第 16882 页。

⑪ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第 9774 页。

⑫ 《大清五朝会典·乾隆会典》,线装书局,2006 年,第 140 页。

⑬ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,10382-10383 页。

⑭ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第 616 页。

⑮ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第 552 页。

⑯ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第 619 页。

在赴工民夫的给价问题上,当今有人认为其时的相关“发放内容、方式及标准,已有制度性的规定”^①,其实不然。如:虽对城垣的赴工之人工价明确规定,但可以视情况酌增;民修水利工程土方给价,虽乾隆七年俞允可“依筑官河官堤例,官给一半工价”^②,但实际上允许对赴工民夫“酌给口粮”^③或“量给饭钱”等“酌行”处理方式^④,便于“使贫民佣工就食,兼赡家口”^⑤。官修水利工程的土方给价也无硬性规定,只要承办官员大体遵循“于例价之外宽裕给直”^⑥的原则,根据单位土方挑挖等劳动强度的大小酌量分别给价高低。除了按土方给价外,也允许其它给价形式,如“招集夫头代雇,允给安家银钱,到工每日给饭米菜;有随时雇佣,按丈尺估作,每丈按日给以粮米者;有每日点夫散给钱文者”^⑦。这些政策体现了乾隆在夫工给价问题上的灵活性和公平性思想,但也易于导致土方或夫工给价较低以及滋生官吏腐败等问题。

对于各项工赈工程的实施时间,乾隆只对城垣和官修大型水利工程有具体的规定,即非特殊情况下应在“天寒水冻,犁锄难施”^⑧的三冬之际进行,因为他考虑到此时“穷民觅食更难”,工赈可“补赈之不足”^⑨且不误农时;对于民修堤堰,乾隆认为只要其修复事宜势在必行,则可于灾后及时兴工。若工赈实际所费超过预算,高宗也“准其一体作正开销”^⑩,罕有官员因此受罚,这显然有利于工赈官员积极性和主动性的发挥,但也易致虚糜国帑和贪渎等腐败现象的滋生。

二、工赈工程类型上先以城垣后转变为水利为主体的思想

乾隆朝工赈工程涉及的类型多样,“或筑城垣,或浚沟渠,或固堤防,或治仓廩”^⑪等,另外还有路桥、兵房、监狱、学堂等类工程和运粮、抬卸漕粮等。但在83个以上省次的工赈中,城垣和水利工程的省次分别约为20和50个,其它类型的较少,且工程主体前期为城垣后期为水利,这些都清晰地反映了乾隆在工程类型上先以城垣后以水利为主体的工赈思想,也是乾隆对灾区各类灾毁工程的情况进行综合权衡的结果。

在中国古代,城垣的作用重大和多重,正如今人所归纳的那样,其有军事防御、防洪、展示城墙文化、作为划分城乡标志和城市景观等功用^⑫。乾隆也认为,城垣为国家政权“以资保障”的重要工程和“卫民要务”^⑬,因而“地方公事,孰大于城垣”^⑭;同时,他还认为,各省所有工程之中,“工程之最大者,莫如城工”^⑮,这里的“大”显然是指城垣工程的规模及其重要性。所以,尽管乾隆知晓工赈工程中城工为

① 牛淑贞:《清代中期工赈工价相关问题之研究》,《兰州学刊》2010年第5期第192页。

② 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第10579页。

③ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第547页。

④ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第15471页。

⑤ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第9592页。

⑥ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第338页。

⑦ 《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆二十二年十一月二十九日陈宏谋奏,缩微号:0993-028。

⑧ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第512页。

⑨ 《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆七年八月初十日韩光基奏,缩微号:9711-009。

⑩ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第340页。

⑪ 《大清五朝会典·乾隆会典》,线装书局,2006年,140页。

⑫ 王筠、邱厚梁:《浅析中国古代城墙的发展及其作用》,《江西化工》2007年第4期。

⑬ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第551页。

⑭ [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第4654页。

⑮ [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第10897页。

资金密集型工程,在吸纳灾区劳力、养赡夫工家口和兴利防患等诸多方面的功效远不及水利工程,即所谓城工“工钜费繁,办理难容草率,且灾民藉工糊口,固属有益,而不谙工作,究难养赡多人”^①,但他在临御的前30年中,仍将其作为工赈工程重点,认为至少它能解决一定数量灾民的就业和口食,可使“贫民得以藉工代赈,免致外出”^②,有助于遏止流民潮和稳定社会秩序等,从根本上说还是“于民生殊有裨益”^③,并继续执行前朝已有的地方官不及时修葺城垣的处罚条例,借此推动工赈工程的兴举,这样就形成了该朝前期的工赈工程多为城工的格局。

乾隆朝中后期的30多年,虽然其时亟待修葺的城垣不可胜算,但是高宗已经将工赈工程类型重点逐渐由城垣为主体转向水利为主体。乾隆思想的转变,主要基于两方面的考量:

一是由于水旱灾害频仍、严重,使他产生了强烈的水旱灾害防抗救思想。其时,各灾种被及的总州县厅次约为14000多个,其中水旱灾害约占84%,是危害传统农业社会经济的最主要灾种,特别是该朝前半期,乾隆也因此发出“胡乃灾伤一时会”^④的无奈悲叹。就在乾隆不遗余力地对灾民进行了蠲贷缓赈等多方位的直接赈救的同时,一些臣工向他提出了具有批评性和建设性的意见,对高宗工赈工程类型思想的转变产生了很大影响。如朱凤英奏:“广赈莫过于兴工,而兴工之中莫善于沟渠堤防”,藉工赈兴修水利,可“以一时之补救,而开万世之乐利也”^⑤;王昶指出:直接赈救的“求之于临时者,格外之恩;而谋之于平素者,经久之策”^⑥,这里的“谋之于平素者”即是指兴修水利;柴朝生也发出了类似呼声,认为这样做“既可接济赈民,又可潜消旱涝,且转贫乏之区为富饶,一举两得,似救时之急务,筹国之远谟,莫以易此”^⑦;荒政专家陆曾禹呈给乾隆有关水利工赈工程兴办之意义的建言,措辞犀利:藉工赈“兴修水利,令民口有食而家有粮,非目前之善策乎?兴修之后,堤塘坚固,沟洫分明,田事赖以不损,非永远之善策乎?”^⑧乾隆在倾听属下的谏言以及反省前30年呕心沥血的直接赈救后,逐步认识到“博赈救目前,永逸谋所以”^⑨;“救荒之政,莫要于兴工筑以聚贫民”^⑩,最终形成了赈救中注重灾区水利建设的思想,因而将工赈工程主体由城工转变为水利,旨在去除普遍存在的水利废弛的弊端,同时也希望借此遏止“屡赈之后,民情渐骄”^⑪的社会风气,促使灾民生产自救,达到“生计益觉宽舒,风俗自归淳厚”^⑫之理想目标。

二是鉴于水利工程具有劳动力密集性特点,可利于最广泛的灾民参与。乾隆知晓,以工代赈之“挑河、筑堤等工,所用夫力居多,方与贫民有益。若如修城、建屋等工,料多工少,似非代赈所宜”^⑬;“挑河,无论丁壮老幼男妇,均可赴工抬土;筑堤,有夯碓泼水等工,多须丁壮。城工,则土城雇用夫工为多;砖城备办灰砖料物,工匠为多。虽所用夫工于穷民亦有益,但未若挑河抬土,民易趋赴”。乾隆认为工赈水

①《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆五十七年八月二十七梁肯堂奏,缩微号:022-0510。

②[清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第10900页。

③[清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第10897页。

④[清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第226页。

⑤《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆三年十一月十四朱凤英奏,缩微号:0934-026。

⑥[清]王昶:《癸未会试策问一道》,《清经世文编》,中华书局,1992年,第950页。

⑦[清]柴朝生:《敬陈水利救荒疏》,《清经世文编》,中华书局,1992年,第386页。

⑧[清]陆曾禹:《钦定康济录》,《中国荒政全书》(第2辑第1卷),北京古籍出版社,2004年,第266页。

⑨[清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第366页。

⑩《清实录·高宗纯皇帝实录》,第8808页。

⑪《清实录·高宗纯皇帝实录》,第9430页。

⑫中国第一历史档案馆编:《乾隆朝上谕档》(第1册),档案出版社,1991年,第440页。

⑬[清]李羲文:《荒政摘要》,《中国荒政书集成》(第5册),天津古籍出版社,2010年,第3373页。

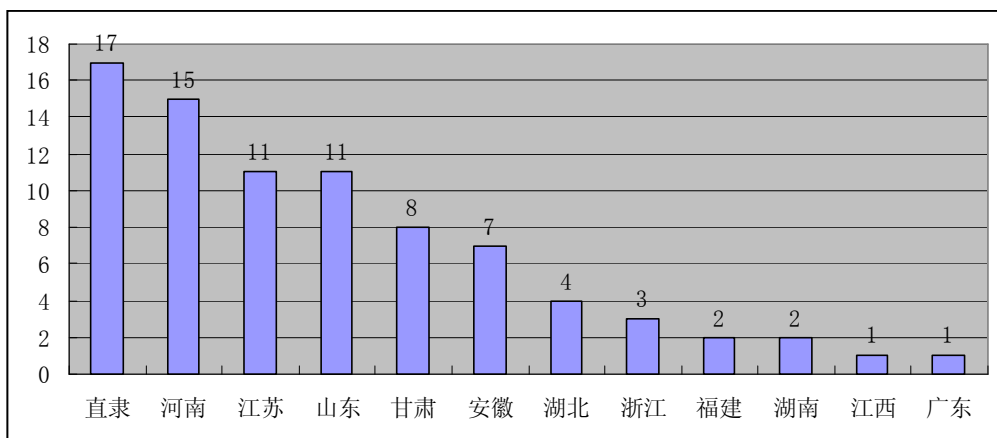
利工程既可以使更多的灾民藉力作以糊家口,又可以“足垂永久之利”^①,因而由衷地发出“一举两得,好!”^②之赞。当然,乾隆所指的水利工程主要指官工而不是民修工程,因为他担心政府过多地投资于民修灾毁工程,将“徒使无知愚民观望废弛”水利兴修,且不能“如自办者之保护爱惜”^③。

除城垣和水利工程外,乾隆还偶尔将铺路、开挖道旁沟渠、修复衙署、监仓和军事设施等工程作为工赈项目,因为他认识到:道路因灾被毁可能与部分灾区的“车马往来甚多不便……物价较昂”有关,且对其“兴土工”亦可“养穷民”^④;灾区“小民挖沟叠道又易为力,一经兴办,趋事赴工,尤可普沾恩泽”^⑤,亦为工赈之一途;灾区的“疏浚沟塍”虽“系民间自理之事,但念该处当被灾之余,民力殊堪怜悯”,因而招徕民夫疏浚,对其“量给饭钱,亦属寓赈于工之意”^⑥;雇募灾民修葺灾毁监仓,“不惟慎重监仓,且以工代赈,更于灾黎有济”^⑦;如此等等。当然,乾隆将这些纳入工赈工程,也应缘于类似于这样的认识,即其是“作为迅速稳定及恢复灾区社会秩序的重要标志性建筑,成为灾区急需恢复重建的项目”^⑧。

三、工赈实施频度和资金投入方面视地域而为的思想

晚年的乾隆曾对其荒政实施行为有过这样的总结:“偶遇水旱偏浸,随时蠲租赐复,赈贷兼施,不下帑金数千万两。所以休养生息,予爱黎元,至周且渥。”^⑨。工赈是他使灾民“休养生息”的重要措施之一,但工赈中乾隆并不是对帝国版图内所有的灾民都体现出“予爱黎元,至周且渥”的恩惠,因为仅就各省工赈的实施频率和资金投入等情况来看,他内心明显存有视地域而为的厚此薄彼思想。

乾隆朝 18 直省工赈省次情况示意图(单位:省次)



说明:示意图中没有列出之云南、贵州、四川、陕西、山西和广西等 6 省均没有实施过工赈。

资料来源:《高宗纯皇帝实录》、《孚惠全书》和相关地方志等。

①《清实录·高宗纯皇帝实录》,第 13629 页。

②[清]张开沅:《清通鉴》,岳麓书社,2000 年,第 265 页。

③《清实录·高宗纯皇帝实录》,第 16700 页。

④[清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第 10899 页。

⑤《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆五十七年八月二十七梁肯堂奏,缩微号:022-0510。

⑥《清实录·高宗纯皇帝实录》,第 15471 页。

⑦中国第一历史档案馆编:《乾隆朝上谕档》(第 1 册),档案出版社,1991 年,第 277 页。

⑧周琼:《乾隆朝以工代赈制度研究》,《清华大学学报(哲社版)》2011 第 4 期。

⑨[清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第 269 页。

通过上图并结合其它相关史料分析乾隆在工赈实施中厚此薄彼的思想及其产生原因,我们可以得出以下三点结论:

第一,以直隶等6省为工赈重点区域。从各直省工赈省次的多少来看,乾隆的工赈重点是直隶、河南、江苏、山东、甘肃和安徽6省,工赈省次共达69个,且需要投入巨额人财物力。大凡涉及区域广阔和人口众多的重特大工赈工程皆于该6省兴工,其中尤以直隶、河南、山东为甚。之所以如此,主要是乾隆基于这样的考虑:该6省灾害频仍,被灾州县次占18直省的约70%,因而在“灾多赈以多”^①思想指导下,以它们作为工赈重点势在必然;同时,这也是他实施荒政的一个基本指导思想的产物,即“他情有独钟的只有清廷的统治中心直隶、西北门户甘肃、产漕8省”^②。其时的名臣李卫对这一思想的合理性也曾予以肯定:工赈工程“应修之处,必于赈济地方相近,庶待赈之民可以出作入息,朝往暮归,得钱文以给饔飧,支仓廩以养老弱”^③。就上述各省相关情况而论,直隶除了它为京畿所在地和国家的政治等中心以外,被灾州县厅次最多,占18直省总数的近20%,且灾害危害巨大,乾隆屡屡担忧该省“积歉之后,一时元气难以骤复”,认为对灾区“必须大沛恩膏”^④,而此“恩膏”也自然包括工赈;甘肃是乾隆经略西北边疆的战略基地,他认为该省在西北“军需之事”上“尤属总汇之区”^⑤,加之灾害多发的甘肃留给他的印象是“地瘠民亦贫”^⑥、“风气苦寒,民力艰难,甚于他省”^⑦,因而救灾中对此“边徼疲乏之区,尤所厘念,不惜沛恩施于常格之外”^⑧,工赈之惠常有;江苏被灾州县次占总数的约11%,各类灾害对地方经济的破坏严重,特别是它贵为帝国的“财赋之薮”^⑨,其“兴衰对保证清代的国家机器的正常运转有着直接的关系”^⑩,乾隆在对其进行灾荒救助中,时刻“念东南贡赋甲于他省”^⑪,故屡施工赈;山东、河南被灾州县次占总数的20%多,且重特大水灾频繁,加之二省以供应豆麦类漕粮为主、民众惯于流徙,乾隆多次目睹其“灾民实可怜”^⑫的惨状,经年累月、夙夜忧叹该区“荒歉之后,元气未复”^⑬、“民力未免拮据”^⑭,于是屡施工赈、频兴巨工,“使贫民佣工就食,兼赡家口,庶可免于流离失所也”^⑮;毗邻江苏、河南的有漕之安徽的灾况与它们相当,是乾隆始终萦绕于怀的一个“连年荒歉之后,民力均觉艰难”^⑯、“实为积困之区”^⑰的省份,加之该省北部之民亦流徙成风,所以于该省频施工赈的理由也就自然充分了。

第二,将湖北、湖南、浙江、福建、江西和广东6省作为工赈次重点地区。此6省虽被灾总州县次共2200个以上,占18直省的17%,但工赈的省次却不到工赈重点6省的20%,且工赈工程规模小、耗费

① [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第520页。

② 张祥稳:《清代乾隆时期自然灾害与荒政研究》,三峡出版社,2010年,第302页。

③ 《中国第一历史档案馆藏录副档荒政类档案》,乾隆五十七年八月二十七李卫奏,缩微号:9980-014。

④ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第292页。

⑤ [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第9766页。

⑥ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第548页。

⑦ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第367页。

⑧ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第742页。

⑨ [清]胡渭:《书扬州田赋后》,《清经世文编》,中华书局,1992年,第791页。

⑩ 周艺:《沈葆楨荒政思想述评》,《柳州师专学报》2001年第3期第66页。

⑪ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第746页。

⑫ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第598页。

⑬ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第358页。

⑭ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第397页。

⑮ [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第10897页。

⑯ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第369页。

⑰ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第371页。

钱财少和惠及的人数寡,多为突发性水灾后的临时兴办,如同他的荒政总的指导思想一样,就是将这些省份作为次重点。就上述各省的相关情况看,这一思想存在着合理的成分:浙江被灾州县次只占总数的4%,且多为局部的山洪灾害,但“浙省为财赋重地”^①,且浙民留给了乾隆深刻的驯良温和的好印象,故在工賑事宜上较受关注;有漕之江西被灾州县次仅占总数的2%,多为小范围的山洪,工賑省次少、规模小,与该地灾况相吻合;广东、福建的灾情和工賑省次和规模等情况大体如同江西,且广东在工賑中只是将“在工民夫,酌给口粮”^②,夫工没有享有北方省份工賑夫工的给价待遇;湖南和湖北虽属于国家财赋来源省份,但被灾州县厅次仅占18省的7%,虽说其工賑省次占总数的8.5%以上,不过大多属于乾隆朝末期的民修水毁水利工程,是先由民间自行修葺之后,皇帝再对其“追认”的工賑行为,这些工賑工程事先没有规划,所费钱粮额寥寥,尽管乾隆在工賑中多次强调对两湖“厘念灾区、恩施逾格”^③。

第三,对山西、陕西、广西、四川、云南和贵州6省没有虑及工賑。地处西北内陆的陕西、山西的被灾州县厅次占总数的9%,乾隆亦深知“二省地瘠民稠,即丰年亦不足本省食用”^④,民生困苦,也有众多需要修筑的城垣和水利设施等;广西、四川、云南和贵州4省虽然被灾州县次占总数的约3%,为数较少,但云南曾有城垣“题明以工代賑者”,川省也有破损城垣备案于部“俟有水旱不齐之年以工代賑”^⑤的,广西和贵州也不例外。尽管乾隆对该6省灾民无缘工賑之惠的原因始终只字未提,但《乾隆会典》中的一句话似乎给出了答案:“陕、甘、四川、云南、贵州等布政使司赋税全支本省经费”,即它们对中央财赋收入即“京饷”来说没有贡献^⑥,因而这也折射出乾隆的工賑钱粮取之于国家财赋来源之区也只用之于财赋来源之区的思想。

四、工賑资金充裕且国家为唯一出资主体的思想

乾隆在荒政实施的全过程中,始终认为国库钱粮充裕,主张政府是救灾恤民的唯一出资主体,“藉賑贫民向资官廩”^⑦,救灾钱粮来源于“仓拨漕粮部拨银”^⑧,从来没有实质性的鼓励、支持个人捐资救灾的言行,甚至将官员捐资救灾之举视为“不识大体”^⑨,对民间捐资救灾之请斥之为“卑鄙错谬”^⑩。在工賑中,乾隆的相关思想也大体如此:

一是国家工賑资金充裕的思想。乾隆在拯灾恤困中一直持有国家财政充裕的意识,在其救灾谕旨中,这方面的言词俯拾即是,如:乾隆十年的“左藏所储,可以供数年之经费”^⑪;乾隆十七年的“京通各仓,积储陈陈相因”^⑫;乾隆三十年的“内务府存备之项,……库藏充盈,实为从来所罕有”^⑬;乾隆三十五

① [清]托津等:《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》,《近代中国史料丛刊三编》,第9757页。

② [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第547页。

③ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第650页。

④ [清]朱轼:《轺车杂录》,《中国荒政书集成》(第2册),天津古籍出版社,2010年,第1184页。

⑤ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第10784页。

⑥ 《大清五朝会典·乾隆会典》,线装书局,2006年,第98-99页。

⑦ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第549页。

⑧ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第581页。

⑨ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第10692页。

⑩ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第13966页。

⑪ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第249页。

⑫ [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第676页。

⑬ 《清实录·高宗纯皇帝实录》,第12417页。

年的“库府所贮，月羨岁增……帑藏充盈”^①；乾隆四十三年“太仓之红积，久已陈陈相因”^②；乾隆四十九年的“今部帑充盈”^③；如此等等，姑且不论其中是否有溢美或吹嘘之词，但乾隆确实在工赈问题上存在如下的想法：国家具备慷慨实施工赈的经济条件，并进而认为，国家丰厚的钱粮储备，与其闲置于仓廩，“孰与资博济”^④，可藉工赈等途径救助灾民；他讥笑汉文帝在救灾问题上的吝啬意识，主张“不惜多分天庾之储，惠此嗷嗷兆姓”^⑤，国家要将所积之部分财赋投之于工赈，使“闾阎不但无力役之烦，而无业穷民并得藉力作以户口，实寓以工贍民之意”^⑥，最终使得他在工赈上“帑粟总不惜”^⑦成为一个不争的事实。

二是国家为唯一的工赈出资主体的思想。从形式上看，乾隆工赈钱粮来源多渠道广泛，如户部库银、内务府库银、漕粮、藩库银、两淮盐课银、河工抢岁修银、道库存贮银、罚修堤费银、充公银、抄变银、鼓铸余息银、匣费、火耗银、平余银、州县积存银和社会捐款等，既有官方钱粮，亦有社会资金；但从这些钱粮的公私性质来看，除了数额可忽略不计的社会捐款外，皆属于官帑类型。乾隆不赞成盐商这一当时最为资金雄厚的社会群体捐款“助工赈之需”^⑧的行为，旗帜鲜明地坚持工赈之“各处工程，为利民之举者，亦只取给于存公银两”^⑨，可见他在工赈资金来源上确是持国家为唯一出资主体的思想。对于个中原因，乾隆也不厌其烦地予以解释：自己怀着一颗爱民、悯民之心和救民的政治理念，有着因自己不德和无能而致灾的负罪感；在“寅承洪绪”和“以法祖爱民为本”^⑩的过程中，要继续乃祖和乃父的官方出资工赈的政策，借此向苍天和亿兆灾民赎罪；等等。

三是以工赈作为践行“损上益下”和“藏富于民”^⑪执政理念之一途的思想。乾隆在坚持工赈资金来源于国家的同时，还谕令不论是于民间物料采购还是赴工民夫给价，皆要从宽给值，以实现他救灾中一以贯之的“博施”和“厚于民”的“夙心”^⑫。乾隆60多年如一日，“时时以藏富于民为念”^⑬、“损上益下之念，无日不廕于宸衷”^⑭。乾隆认为所有的帝王中，最值得自己称道的仅有汉文帝和唐太宗，但于散财救灾问题上，惟有唐太宗才是唯一的能够“损上益下，用致天下之盛”的“贤君”^⑮，汉文帝于此存吝啬之念；同时，他认识到“天下之财止有此数，库中所积者多，则民间所存者少”^⑯，国家可藉工赈散财于灾民和社会，达到“海宇义安，民气和乐，持盈保泰”^⑰的终极统治目标。当然，如前所述，工赈事宜上乾隆惦记的仅是上述的12个直省，尤其是直隶等6个政治和经济中心省份，因而这一“损上益下”和“藏富

① [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第256页。

② [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第265页。

③ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第341页。

④ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第676页。

⑤ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第678页。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》（第4册），档案出版社，1991年，第779页。

⑦ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第300页。

⑧ [清]张开沅：《清通鉴》，2000年，第1116页。

⑨ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第249页。

⑩ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第257页。

⑪ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第249页。

⑫ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第641页。

⑬ [清]阿桂：《论增兵筹餉疏》，《清经世文编》，中华书局，1992年，第647页。

⑭ [清]柴潮生：《理财三策疏》，《清经世文编》，中华书局，1992年，第638页。

⑮ [清]乾隆《乐善堂全集定本》，《钦定四库全书荟要》，吉林出版集团有限责任公司，2005年，第85页。

⑯ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》（第4册），第779页。

⑰ [清]彭元瑞：《孚惠全书》，《续修四库全书》（846），第249页。

于民”思想,实质上是西周以后一直流行不衰的“囊漏贮中”经济思想的翻版;不过,乾隆工赈思想的践行,有助于经济和赋税大省的农业基础设施投入和扩大再生产,有利于为国家培育税源,乾隆也承认自己业已深刻理解了这种类型的政府投资与国家财赋收入之间的“损益道”和“循环”之“机”^①。

五、结 语

乾隆的工赈思想全面、丰富而系统,它在组织管理上注重工赈的制度化建设,倡导建立健全工赈弊端的防杜机制,并在具体实施中将原则性与灵活性有机结合,最大限度地发挥工赈应有的作用;他的工赈工程类型重点由城垣逐步转变为水利的思想,从本质上说依然属于临时补苴的范畴,但也不失为一种开发性和标本兼治的救灾思想;在工赈中将各直省划分为工赈重点、非重点和无工赈三类,意在保证国家政治、经济中心区域灾后的生产恢复、社会稳定和发展,维护和巩固大清帝国的经济基础和上层建筑,但也使得工赈在经济落后和边疆地区没有发挥其应有的作用;主张国家财力雄厚且为工赈投资的唯一行为主体,不鼓励和支持社会力量参与工赈,这在客观上便于发挥雄厚的国家财力在工赈中的主导作用,保证工赈事业的顺利进行和效益最大化,但同时也在一定程度上造成了社会资源闲置以及国家财政负担加重等问题。

在乾隆时代业已逝去两个多世纪的今日,我们重新来探讨和研究他的工赈思想,从中可以看到文化和思想的传承,更可以了解工赈思想作为乾隆荒政思想的重要组成部分是怎样在一个伟大执政者的实践中逐步丰富、完善和系统化。乾隆在理论上的贡献,使他当之无愧地成为古代工赈思想的集大成者;乾隆工赈思想在实践中的运用,是在更高层面体现了他重视防灾、抗灾和救灾的思想,也折射出他的爱民、悯民和救民等执政理念,更是他损上益下、藏富于民、囊漏贮中和持盈保泰等政治经济思想的一种表现形式。对乾隆工赈思想内涵的梳理,有助于我们从整体上把握他经国济世的全部思想体系,也可为我们今后应对灾荒事宜提供思想上的历史借鉴。

[参 考 文 献]

- [1] 牛淑贞. 清代中期工赈工价相关问题之研究[J]. 兰州学刊, 2010, (5).
- [2] 王 筠、邱厚梁. 浅析中国古代城墙的发展及其作用[J]. 江西化工, 2007, (4).
- [3] 周 琼. 乾隆朝以工代赈制度研究[J]. 清华大学学报(哲社版), 2011, (4).
- [4] 张祥稳. 清代乾隆时期自然灾害与荒政研究[M]. 北京: 三峡出版社, 2010.
- [5] 周 艺. 沈葆楨荒政思想述评[J]. 柳州师专学报, 2001, (3).

① [清]彭元瑞:《孚惠全书》,《续修四库全书》(846),第250页。