

垦荒与还仓：“丁戊奇荒”后山西省善后经费的筹措与使用

张 力

(山西大学 中国社会史研究中心, 山西 太原 030006)

【摘 要】光绪五年夏,山西省持续数年的大旱灾情有所缓和,赈务也由赈济转为善后。与灾害中的赈济不同,善后的重心在于恢复生产、重建防灾备荒体系等长效措施。这些措施不仅耗费大,且在灾后环境下投入风险高、见效慢。因此,灾害的持续消耗之后,善后经费不仅筹措困难、来源复杂,更棘手的问题是如何稳妥有效地分配与使用。山西省在扶持垦荒和买谷还仓之间的调整与变动,体现了地方政府在善后经费使用上的谨慎态度。最终,来源稳定的部拨款使用在风险较小的买谷还仓上,而本应为善后首务的扶持垦荒,因散发风险较大,以地方筹措的赈济余款与善后款为主要来源。这种分配决定了山西灾后重建的基本格局。

【关键词】丁戊奇荒;垦荒;买谷还仓;善后;山西省

【中图分类号】S-09;K207 【文献标志码】A 【文章编号】1000-4459(2022)04-0084-12

Reclaim Wasteland and Purchase Grain Return to Granary: Raising and Using the Fund for the Rehabilitation after the Ding-Wu Disaster in Shanxi Province

ZHANG Li

(Research Center for Chinese Social History, Shanxi University, Taiyuan 030006)

Abstract: In the summer of fifth year in Guangxu, the great drought lasted for several years was alleviated in Shanxi Province, and the famine relief work has changed from relief to rehabilitation. Unlike the relief work during the drought, the rehabilitation work focus on restore production, rebuild the disaster prevention system and other long-acting measures. These measures are not only expensive, but also high risky and low effective in the post-disaster environment. Therefore, it is not only difficult to raise funds for the aftermath of continuous consumption, but also more difficult to use and allocate them safely and effectively. The adjustment and change between reclaiming wasteland and buying grain to return to the granary in Shanxi Province, reflects the cautious attitude of local government in the use of funds for the rehabilitation. In the end, the stable central government grants are used to buy grain and return it to the granary. Because of high risky of distribution, the relief surplus and rehabilitation funds mainly raised by local governments is used for reclamation, which should have been the priority. This distribution determines the basic pattern of post disaster reconstruction in Shanxi Province.

Key words: Ding-Wu Disaster; reclaim wasteland; purchase grain return to granary; rehabilitation; Shanxi Province

【收稿日期】2020-06-18

【项目基金】山西省哲学社会科学规划课题“近代山西土地抛荒问题与地方应对研究”(2021YJ093)

【作者简介】张力(1992-),男,山西大学中国社会史研究中心讲师,研究方向为清代社会经济史、历史地理学、区域社会史。

光绪初年北方地区的特大旱灾持续数年,以光绪三年(1877)和光绪四年(1878)最严重,故称“丁戊奇荒”。光绪五年(1879)夏季以后,灾情有所缓和,地方政府的工作重心由赈济转为善后。关于“丁戊奇荒”的研究,大多对赈济和善后的措施与成效进行了讨论^①。然而,对于赈济和善后二者之间的转变却较少涉及。从历史具体情境来看,在变动局势中国家与地方政府的各种决策充满了风险与不确定,其间产生的矛盾、转变和选择对于我们重新认识灾荒及相关问题有重要意义。近来,从具体实践出发的研究受到了更多关注^②。从地方上看,经费的筹措固然面临困难,涉及中央和地方财政诸多问题,但经费的使用更是棘手,尤其是从赈济向善后的转变中,涉及临时性救灾、重建长效防灾体系以及促进生产恢复之间的矛盾。这对地方政府是极为严峻的考验。可以说,经费筹措的困难,进一步使合理有效地使用这些经费成为一个重要问题。

光绪五年,山西省赈灾经费的筹措与管理机构从捐输局改为善后局^③。这是山西赈灾事务由赈济转向善后的重要标志。转变之后,用于善后的经费部分来自赈济余款与地方筹款,部分来自部拨与各省协济的善后专款。其不同来源决定了各种款项的性质与使用方式。此后,山西省关于善后经费在扶持垦荒与买谷还仓之间的调整与变动,本质是恢复生产与重建防灾储备体系之间的选择,背后是不同来源款项的支配与责任问题。受分配方式的影响,本为善后第一要务的垦荒恢复生产,在垦费的分配和散发方式上经历了重要转变。诸多问题不仅反映了传统时期灾后重建的基本特征,也对此后地方社会产生了持久影响。本文通过对山西省善后经费的筹措与使用方式进行考察,揭示在头绪多端的善后事务中地方政府的选择策略与影响。

一、善后经费的来源

已有研究和相关资料表明,山西省在“丁戊奇荒”中赈济经费的来源基本上是户部筹拨银两(一方面是划扣应解京饷、西征协饷等^④,一方面是中央划拨的海防经费、练饷以及漕粮等^⑤),本省地方存留款,其他省份协济与借款^⑥,开办捐输局所获捐银,省内外有力者的义捐等^⑦。此外,通过调拨漕粮与捐助等方式亦筹集到大量粮食、棉衣等救灾物资^⑧。不过,赈济耗费极大,赈灾过程中已经入不敷出。经过几

① 例如:何汉威:《光绪初年(1876—1879)华北的大旱灾》,香港中文大学出版社,1980年;夏明方:《清季“丁戊奇荒”的赈济及善后问题初探》,《近代史研究》1993年第2期;[法]魏丕信:《18世纪中国的官僚制度与荒政》,徐建青译,江苏人民出版社,2003年;郝平:《丁戊奇荒:光绪初年山西灾荒与救济研究》,北京大学出版社,2012年。

② 朱浒:《赈务对洋务的倾轧——“丁戊奇荒”与李鸿章之洋务事业的顿挫》,《近代史研究》2017年第4期。

③ [清]曾国荃:《与牧令书》,光绪《续刻直隶霍州志》下卷《艺文》,《中国地方志集成·山西府县志辑》第54册,凤凰出版社,2005年,第521页。

④ [清]曾国荃:《请划扣京饷赈济饥民疏》,光绪三年五月十三日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》(44),文海出版社,1966年,第475—484页;[清]曾国荃:《请饬拨西征军饷疏》,光绪三年五月二十三日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第485—491页;[清]曾国荃:《覆筹办赈务疏》,光绪三年九月十六日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第535—542页。

⑤ [清]曾国荃:《晋赈不敷请推广捐输接济疏》,光绪三年九月十六日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第529—533页;[清]曾国荃:《堪灾筹赈疏》,光绪三年九月十六日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第543—551页;[清]曾国荃:《借款运漕疏》,光绪三年九月二十四日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第561—575页。另参见朱浒:《赈务对洋务的倾轧——“丁戊奇荒”与李鸿章之洋务事业的顿挫》,《近代史研究》2017年第4期。

⑥ [清]曾国荃:《借款运漕疏》,第561—575页。

⑦ [清]曾国荃:《请发执照劝捐接济疏》,光绪三年六月二十九日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第497—500页;[清]曾国荃:《晋赈不敷请推广捐输接济疏》,第529—533页。另参见夏明方:《清季“丁戊奇荒”的赈济及善后问题初探》,《近代史研究》1993年第2期。

⑧ 光绪《山西通志》卷82《荒政记·赈恤》,中华书局,1998年,第5623—5640页;光绪《山西通志》卷82《荒政记·捐助》,第5659—5663页。

年的消耗,善后经费与物资的筹集更是困难。

在赈济中,地方筹集的款项里捐输一项为大宗^①。据光绪《山西通志》记载,赈济收款项下外省和本省的捐银达一千一百五十七万六千余两,本省捐钱二十七万六千余文,外省和本省捐粮五万八千七百三十九石,外省捐助并本省制备棉衣一十万六千一百七十九件^②。这些捐输是山西“丁戊奇荒”赈济经费的主要来源。相较而言,除赈粮外,其他各种赈款共仅约三百一十八万两^③。

以捐输筹集赈济经费起于光绪三年。该年六月,曾国荃奏请颁发执照劝捐赈济^④。七月,温忠翰奏请在本省暨邻省开设捐局,专备救荒之用,其捐例照甘、黔各例办理^⑤。后由于本省捐输乏力,又奏请将捐输进一步推广至其他省份^⑥。光绪四年六月,又奏请捐输展限一年^⑦。随着捐输在全国各地的普遍展开,朝廷认为其中出现各种弊病,“于澄清吏治之道既多窒碍,于饷需亦多有名无实”,因此决定停止捐输,捐输所用设法另筹相抵^⑧。虽然此时捐输对山西赈灾起到重要作用,但曾国荃仍以“自当翊赞朝廷正本清源之治,晋省何敢以赈款为重稍事延宕”,在光绪五年二月停办山西本省及各省捐输。

捐输停办以后,地方筹措赈款面临困难,“年来晋中之藉以支持者,实恃捐输为一大宗。兹当赈务未竣,捐输倏停,若欲别筹抵补之方,盖亦难矣”。地丁钱粮的蠲免停征,商贾稀少造成的厘金收数寥寥,户部京协各饷溢于实征等,都造成了地方筹款困难。而此时正是灾后培复元气之际,“东漕急需运费,各部籽种、牛具急需筹备”。因此,在停办捐输的同时,曾国荃奏请酌量借支本年地丁及盐课^⑨。但在灾情未稳的情况下,地丁钱粮的征收并无保证。与此同时,山西还面临多年积欠京饷和西征协饷的压力^⑩。因此,光绪五年五月,曾国荃再次奏陈赈灾与善后过渡期经费筹措之难,申请展缓赈捐^⑪。

此间,曾国荃多次表达展缓赈捐的意愿。例如:为了培复灾后文教,曾国荃光绪五年曾奏请开办书局,在太谷、平遥、介休、榆次、祁县、临晋等富庶地方筹集十数万金,用以“先行刊刻群书,次修全省通志”^⑫。后御史梁俊奏,宜将书局捐款移用到更为紧要的购置麦种上,“以备秋后散放”。曾国荃认为教养二者不能偏废,十数万两对于耗费巨大的善后费用可谓杯水车薪,“养民之政,用数以盈千万不见其多;然则教民之政,期以十万犹嫌其少”。因此,仍将书局捐款用作刊刻修书等事,购置麦种另为筹划。关于另筹购置麦种款项,曾国荃提到希望展捐半年^⑬。

在往来书信中,曾国荃也多次提到展限捐赈的期望,“今当此水尽山穷之日,真觉无策可施。……惟有此举,计不获已,谨具折吁恳天恩,求许展捐半年”^⑭。可见,从赈济向善后事务的转变中,捐输款项是地方筹措经费的重要来源,停办捐输以后,在筹款困难的局面下,山西省仍试图继续开办捐输。虽然经过曾国荃致函朝中刘崐从中斡旋,但展缓捐输的奏请未能获准。户部对此给出了另外方案,首先只准展

① [清]曾国荃:《停止赈捐陈艰苦疏》,光绪五年二月二十三日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第1198页。

② 光绪《山西通志》卷82《荒政记·赈恤》,第5637页。

③ 光绪《山西通志》卷82《荒政记·赈恤》,第5636-5637页。

④ [清]曾国荃:《请发执照劝捐赈济疏》,第497-500页。

⑤ 光绪《山西通志》卷82《荒政记·捐助》,第5659页。

⑥ [清]曾国荃:《晋赈不敷请推广捐输接济疏》,第529-533页。

⑦ [清]曾国荃:《捐输展限片》,光绪四年六月二十四日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第883-886页。

⑧ [清]曾国荃:《停止赈捐陈艰苦疏》,第1196页。

⑨ [清]曾国荃:《停止赈捐陈艰苦疏》,第1199页。

⑩ [清]曾国荃:《特参知县征多报少疏》,光绪五年二月二十三日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第1208页。

⑪ [清]曾国荃:《展缓赈捐疏》,光绪五年五月二十二日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第1371-1373页。

⑫ [清]曾国荃:《请仍设书局另买麦种疏》,光绪五年二月二十八日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第1393页。

⑬ [清]曾国荃:《请仍设书局另买麦种疏》,第1394页。

⑭ [清]曾国荃:《复周筱塘》,萧荣爵编:《曾忠襄公书札》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》(58),文海出版社,1966年,第1465-1466页。

办封典、职衔两项^①，然后另外拨款作为善后经费：

于部库拨银二十万两，即由该抚迅速派员赴京领回，以资应用。仍恐不敷接济，著再拨山东省地丁银三万两，安徽、江西两省厘金银各三万两，湖北厘金盐厘银各二万两，湖南省厘金银二万两，四川省盐厘津贴银三万两，浙江、广东、福建、江苏四省欠解山西饷项各提银三万两，共银三十万两，即著各该省督抚迅筹解济，不准稍有迟缓。统计部库及各省共拨银五十万两，曾国荃陆续领到后，即将抚恤善后诸大端，督饬各属认真筹办，务须实惠及民，毋得稍有糜费。^②

值得注意的是，朝廷对此款项的要求是“抚恤善后诸大端”“务须实惠及民”，但未对具体如何使用作出专项规定。总之，以上部拨款和各省协济，加上赈济余款、赈捐尾解与其他地方筹款，便是灾后山西省善后经费的主要来源（见表1）。此外，还有准许展办封典、职衔两项的官绅捐牛助耕。例如：锡林郭勒盟苏尼特札萨克郡王那木济勒旺楚克之母福晋索隆果特氏，将积存俸银购买耕牛一百只，以助晋省农事^③；刘锦棠之祖母，捐银三千两以助晋省垦荒等^④。一些地方也组织了富户捐助的扶持复垦。例如：洪洞县在招垦中知县庄敏，“劝令富户捐钱六百九十余缗，分给极苦村庄，令民垦种荒田”^⑤。这样形成了善后经费的两大部分：一个是来源较为稳定的部拨款、各省协济，一个是来源复杂、陆续解到、稳定性较差的赈济余款、赈捐尾解和地方筹款。二者差别决定了使用上的差异。

表 1 “丁戊奇荒”山西省赈务用款收支表

	收款	支款	实存
赈款		银 10700315 两	
		钱 276557.766 千文	
	银 13200118.07 两	粮 1001657 石	银 954268 两
	钱 276557.766 千文	动用各州县仓谷兵米豆 768393 石	粮 14194 石
	粮 1015851 石	捐输项下动给树军、湘军月饷银 818342 两	
		借给旗绿各营兵饷银 727192 两	
善后款		买补仓谷用银 1000000 两	
	赈款存银 954268 两	支发各项银 1795632 两	
	赈款存粮 14194 石	动给树军、湘军月饷银 414789 两	银 30971 两
	银 2579843 两	借给旗绿各营兵饷银 292718 两	粮 8169 石
	粮 14000 石	粮 20025 石	

资料来源：[清]曾国荃：《遵旨报销赈款疏》，光绪五年十月二十一日，萧荣爵编：《曾忠襄公奏议》，第 1536—1537 页；[清]曾国荃：《晋省赈务善后用款报销疏》，光绪六年三月初一日，萧荣爵编：《曾忠襄公奏议》，第 1686—1688 页。

说 明：赈款自光绪三年陆续开赈起，截至光绪五年五月底；善后款自光绪五年六月初一日起，截至光绪六年二月底。

二、善后经费的分配

（一）以荒地复垦为中心的善后计划

光绪五年夏季曾国荃的《与牧令书》是善后的纲领性文件。对于从赈济转为善后，曾国荃有清晰的

① [清]曾国荃：《复李中堂》，萧荣爵编：《曾忠襄公书札》，第 1517 页。
② [清]曾国荃：《颁发部库拨款谢恩疏》，光绪五年六月二十四日，萧荣爵编：《曾忠襄公奏议》，第 1443—1444 页。
③ [清]曾国荃：《福晋买牛助耕请奖疏》，光绪五年十一月十八日，萧荣爵编：《曾忠襄公奏议》，第 1557—1558 页。
④ [清]曾国荃：《密陈扼要设防疏》，光绪六年正月三十日，萧荣爵编：《曾忠襄公奏议》，第 1652—1655 页。
⑤ 《光绪三四五等年办赈暨善后各章程》，民国《洪洞县志》卷 8《建置志·仓储》，《中国地方志集成·山西府县志辑》第 51 册，第 124 页。

认识：“惟是灾侵之始，以赈贷为大端；灾侵之余，以抚绥为首政。故赈务莫难于善后，而善后莫要于垦荒。”因此，善后计划也围绕恢复生产的垦荒展开，“兹幸天心垂爱，岁事稍有转机，若不急图屯垦之计，是已荒之地无力开辟，未荒之地驯至闲旷，闾阎必因此而愈穷”^①。其中关于恢复生产的内容共四条：清荒、恤荒、劝荒、招荒。前两项是辨清荒熟，分别进行除豁蠲免停征，后两项是复垦计划，包括鼓励扶持现存业户和招徕人口对荒地进行复垦。

在复垦计划中，劝荒主要针对有主荒地，办法是由司库暨河东道库拨款20万两，派员到陕西、河南以及口外等地购买耕牛，在七月内购回，帮助农民耕种冬麦。购回之牛以十千钱出售，然后以所得之价扶持有主无力荒地，使其自行筹置农具、籽种，达到一钱两用的目的^②。

招荒主要针对无主荒地，困难较大，方法是停征三年钱粮，招徕人口，代谋牛只、农具进行垦荒。招徕主要有两种方式：一种是招劝灾后逃亡的农户回籍，包括灾前在山地垦荒的客民，重新迁来；一种是招徕新的人口进行补充垦种。招垦的困难在于，“丁戌奇荒”波及的周边数个省份亦面临人口亡失问题。在缺乏人力和垦费的情况下，富者和贫者分别面临代耕无人和无垦荒费用的困难。曾国荃对此也有所认识，“如其人多地少，自然趋者如鹜，倘令此荒彼熟，亦可襁负而来。今全晋地方胥成焦土，及界连陕豫州郡，亦均僵仆相望。富者虽欲享渔人之利，而无代耕之人；贫者有担簦负耒之心，而无垦作之具，是犹不如为人佣直，犹可得钱糊口也”^③。

各地土地条件、经济状况不同，面临不同的招垦问题。因此，曾国荃也未给出确定的招垦措施，而是提出逃亡之户是否能够招回，是否能够招徕远方垦民，土地瘠薄地区是否能够垦复，以及地方官是否能够在筹款之外找到新的补济款项等问题，以便各地方官根据实际情形办理。无论何种措施，关键都在于垦荒资费的支持。光绪《山西通志》记载：“大浸之后，办理善后招垦荒地，以给发耕牛、农具、籽种三项为最要，故用款亦以三项为最鉅。”^④

（二）垦荒经费与还仓经费的矛盾

善后事务除了劝垦的恢复生产外，还有一项是补充赈济中借贷或散发的各地仓谷。《与牧令书》在详述垦荒计划之后提到，“通省仓储告竭，水旱难保必无，故还仓一事，刻亦急欲举办，应请阁下将各属额设若干、动用若干、现在有无存谷开折呈送，以便通盘筹计，酌定归补成数，用戒不虞”^⑤。清代建立了常平仓、社仓、义仓等储粮备荒体系^⑥。在“丁戌奇荒”中，除了各项赈济款外，各地开始动用仓谷进行赈济^⑦。仓谷散发的形式一开始主要是借贷。但因灾害持续影响，灾民无力偿还，后又有改借为赈等变通。这也造成各地仓谷借赈不清等混乱局面。因此，光绪四年和五年，曾国荃分别进行了灾后与灾前民欠仓谷的豁免^⑧。在通飭各地豁免民欠仓谷的札函中，对赈灾中历年动用仓谷和豁免民欠仓谷的过程有详细记载^⑨。

仓谷借贷豁免以后，需要官方组织填买还仓，其关系到灾情不稳定下的重建救济体系问题。这笔经

① [清]曾国荃：《与牧令书》，第54册，第521页。

② [清]曾国荃：《与牧令书》，第54册，第522页。

③ [清]曾国荃：《复阎丹初》，萧荣爵编：《曾忠襄公书札》，第1388页。

④ 光绪《山西通志》卷82《荒政记·善后》，第5665页。

⑤ [清]曾国荃：《与牧令书》，第54册，第523页。

⑥ 张岩：《论清代常平仓与相关类仓之关系》，《中国社会经济史研究》1998年第4期。

⑦ 《山西巡抚鲍源深奏为晋省情形紧迫先行开仓赈济疏》，光绪三年四月二十一日，山西省史志研究院编：《山西通志》第50卷《附录》，中华书局，2001年，第14-15页。

⑧ [清]曾国荃：《请豁免借用仓谷疏》，光绪五年六月初九日，萧荣爵编：《曾忠襄公奏议》，第1425-1428页。

⑨ [清]曾国荃：《通飭豁免民欠仓谷札》，光绪《左云县志》卷4《艺文志》，《中国地方志集成·山西府县志辑》第10册，第219-220页。

费所需甚巨,与扶持垦荒经费形成矛盾。光绪四年八月,曾国荃在给驻省南署理赈务的阎敬铭的信函中,提到还仓经费的来源:“晋省空乏,仓无存粮,筹补储备断不可缓。然裁正款以买仓谷恐做不到,诚如公言此非一时所能猝办,容随后酌定再行奉商,大约不出展缓各省捐输之一法。”^①从这条复信中可以看出,当时阎敬铭可能提出以正款还仓的计划,同时也指出还仓耗费较大,不能一时办完。曾国荃给出的建议是不能取自正款,可能仍需从捐输项下拨出。不过,光绪五年二月停办捐输以及展限申请的失败,打破了这一计划。

从光绪五年夏季的善后计划来看,显然以垦荒为首要,买谷还仓则是由各地上报后再做决定。这一计划与驻省南署理赈务的阎敬铭关系密切。此时,阎敬铭已经奏准解任,但曾国荃希望由熟悉晋南情形并有民声官威的阎敬铭帮办晋南垦荒事宜。因此,朝廷批准拨款二十万两以及各省筹解的三十万两以后,曾国荃首先计划将这一经费作为晋南垦荒经费。在曾国荃与阎敬铭的书信中提到,“劝垦一事,头项纷烦,填仓大宗关系紧要,既须二者兼权,即不得不区分缓急”,因此建议垦费与其通省分给,不如先拨款给受灾严重的晋南,“俟部款二十万领到,即行解赴河东道库听候指拨,如仍不敷,弟即筹三二十万金,亦可想大儒自任天下之重,必不肯以官场世俗之词相拒也”^②。买谷还仓则在赈捐尾款及盐课项下,提银生息,分年购买^③。

曾国荃将垦荒与还仓两项计划交由阎敬铭衡夺。在给沈葆楨的信函中,曾国荃也提到希望协济之款尽快筹解,“俾弟得以派员续买耕牛,分散灾重之区,便可赶种二麦。缘晋南农民全资夏收,此项协款早到一日,为农民计,多种一亩之麦,即多获一亩之利;为公家计,少荒一亩之田,即少欠一亩之赋”^④,“现拟派员请领部款,先尽垦荒之用”^⑤。总之,在光绪五年六月以前,垦荒是善后工作的重心所在,曾国荃以部拨款项作为垦荒经费,买谷还仓由赈捐尾款及盐课项下提银,拨给各地发商生息后,分年买谷还仓。

不过,朝廷拨款与各地协款的用途是买谷还仓还是扶持垦荒这一问题仍旧困扰曾国荃。在给李鸿章的书信中他提到,“另拨帑银五十万,俾充善后经费,仰维高厚天恩,实属向来未有。但以还仓一项计之,所费即需百数十万,其垦荒招佃,牛具籽种,尚不在此数内,封职两项集款断不能多。仅凭此五十万发款专作劝垦之资,所需弗给,专备填仓之费,所欠亦多,若两者兼权,又虑一无所就,是有此准而不准之议,反致办理棘手,未审执事何以策之?”^⑥

(三)善后经费分配方案的转变

买谷还仓和扶持垦荒的矛盾实际上是在善后事务中,备荒防灾和恢复生产之间的矛盾。二者本应兼顾,而在善后经费支绌的情况下需作出选择。在曾国荃看来,部拨和各省协款五十万两的善后经费使用需见成效,而垦荒显然用费更大,并可能见效较慢、风险高。在灾情未定的局面下,曾国荃最终决定以部拨之款先行买谷还仓。光绪五年七月,曾国荃在给江人镜的复信中已经显示出这一转变:

还仓一事,近拟以奉拨五十万金专办此节,庶几浩荡天恩一律普沾,不至茫无实际。前拟发府、州生息者,盖恐纷纷买谷,或至粟价踊贵,且为贫民之累,而又未便日久存储。故拟暂行发商,冀以生息之资,借益善后之款。兹台端既以省南典商不愿多领息款,自可作为罢论。应俟部款领到,先尽省南之沿边州县酌量买谷还仓。倘有所赢,再尽各府县分别酌填。大约拨款到齐,

① [清]曾国荃:《致阎丹初》,萧荣爵编:《曾忠襄公书札》,第1220页。

② [清]曾国荃:《复阎丹初》,第1492页。

③ [清]曾国荃:《复阎丹初》,第1492-1493页。

④ [清]曾国荃:《致沈幼帅》,萧荣爵编:《曾忠襄公书札》,第1521页。

⑤ [清]曾国荃:《复沈幼帅》,第1534页。

⑥ [清]曾国荃:《复李中堂》,萧荣爵编:《曾忠襄公书札》,第1517-1518页。

至多不过三四十万。被灾动拨仓谷与奏豁灾前民欠仓谷,为数亦不过百余万石。此时三成规复其一,下余二成,仍当酌留厘金或每年截留地丁数万,以十年、八年为率,逐渐为之。似既无伤公家元气,而后来者亦有要项可寻,沿边与府县地方仓储稍有所蓄,脱有意外之虞,或可恃以无恐。^①

可见,当时对于部拨等款专用于还仓的考虑,一方面是用于公共事务,保证朝廷拨款不致虚掷流失;一方面是以专款重建防灾储备体系,尤其是在沿边州县,以免意外之险。在部拨款专项用于买谷还仓的奏请中,曾国荃提到:“伏思善后事宜,头绪纷繁,即如清厘荒地、拨给耕牛、散布籽种、招徕开垦,均非有人有财不能兴办。幸赖各省批解尾捐银两,略为分润点缀,粗有眉目。惟填还仓谷,实为通省经费之一大宗,尤为目前切要之急务”^②。对此,曾国荃奏请一方面以所收两忙畸零之数,陆续拨还赈库,一面与善后总局商议,设法再凑五十万两,与部拨五十万两共成一百万两,专为买谷还仓之用。然后按照谷价贵贱,分批采买,限三年筹买足额。劝垦招佃的经费,则依靠此前在各省办理捐输陆续解到的尾捐^③。朝廷批准了该项计划,要求“不许移挪分毫”,“自系为储备灾荒起见,即着照所议办理。惟采买谷仓易滋弊混,当此款项支出之时,尤应力求实际。该抚务当慎选贤员,核实经理,毋得有名无实,虚靡帑项”^④。

随后,善后总局札令各地领款,进行买谷还仓,其中对这笔经费的来源有明确的说明:“查现在赈款项下,尚存银六十余万两,各省未解捐款尾银,亦约有二十余万两,同现奉部拨之款共可得银一百三十余万两,俟将来领解到省,陆续另款提储,拟以一百万两为率,察看秋收丰稔,谷价平减,飭令各州县及时领银,核实买补”^⑤。

总之,到光绪五年七、八月以后,计划发生变化,买谷还仓和扶持垦荒费用的原本安排互相调换。当时的主要考虑是,若将善后部款作为垦荒经费散发各地,在庞大的经费需求面前,其散发到各地为数不多,并且收效需要时间,如果一遇灾歉,便又化为乌有。与此同时,全省荒地清查尚未结束,在无法稽查荒地的情况下,垦费的散发也面临极大困难。因此,面对可能再次来临的灾害风险,买谷还仓的效果更为明显与可靠。这显示了地方政府在部拨善后款使用上的谨慎态度,如果使用不当,则“何以仰对皇上发帑拨款,谕办善后之意”。最终,《与牧令书》中提到的劝垦购买牛只银,一部分由藩司葆亨在赈捐项下拨款十二万两^⑥,一部分从晋南捐输机构同善堂中提款八万两。由于所提八万两中有阎敬铭归还的作为植桑积谷之用的公费,曾国荃在马丕瑶提款后又请江人镜以盐课项下拨出归还^⑦。也就是说扶持垦荒的经费从赈济余款及地方款中拨发,而未用部拨善后之款。

三、垦费散发方式的转变与买谷还仓的困难

(一)购买耕牛计划及其失败

买谷还仓经费由各县按照仓谷额数领取,然后视谷价伺机购买填还。然而,扶持垦荒经费的散发却面临极大困难。

灾害中为助耕进行的籽粒散发便经常无法起效,或被食用,或因招佃无人无法散放^⑧。对此,曾国

① [清]曾国荃:《复江蓉舫》,萧荣爵编:《曾忠襄公书札》,第1523-1524页。

② [清]曾国荃:《指定拨款买还仓谷疏》,光绪五年八月二十二日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第1501-1502页。

③ [清]曾国荃:《指定拨款买还仓谷疏》,第1503-1504页。

④ [清]刚毅修:《晋政辑要》卷16《户制·仓庾一》,第13页。

⑤ 《善后局宪采买仓谷札》,光绪《左云县志》卷4《艺文志》,《中国地方志集成·山西府县志辑》第10册,第223页。

⑥ [清]曾国荃:《采买牛马片》,光绪五年五月二十七日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第1383页。

⑦ [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1471-1472页。

⑧ [清]曾国荃:《申明私捐并办赈不善知县定拟疏》,光绪五年六月初九日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第1417-1420页。

荃采取的方式是将所筹垦荒经费定点发放到重灾区,并严格区分劝垦之款与赈恤之款。曾国荃认为:“非实在给散有地无力暨认垦受佃农民,则经费悉为虚掷”^①。为了有效使用扶持垦荒经费,光绪五年夏季最初的计划是将垦荒经费首先用于购买牛只,然后以牛只变卖价银扶持贫户耕垦。购买牛只采取分路购买方案,分别派员一路前往关外口外,一路前往河南、湖北、安徽等地购买,输送地皆是受灾最重的晋南平阳局^②。

耕牛的购买与农时密切相关。因此,牛只赶在秋季播种以前尽快到达至为关键。但是耕牛的购买涉及采买与运送,面临沿途关税、饲料以及牲畜疫病等问题。关于采买与运解,曾国荃六月致信刘连捷提醒,应分辨菜牛与耕牛,专买耕牛,不用采取随购随解的方法,而是于中秋前后一律分解晋南各属^③。关于关税,早在光绪四年口外购买牛只时,曾国荃已经给票出口,令各关卡免税放行,并且奏请牛马过卡免抽厘金^④,饲料则令沿途经过地方官支应^⑤。但是畜疫一项却难以控制。北路的牛只购买首先受到挫折。光绪五年七月曾国荃给江人镜的信函中提到“省北牛只以瘟疫盛行,须白露后方可南下”^⑥。

因此,光绪五年夏季的牛只购买主要依靠马丕瑶在河南、湖北、安徽等地进行,即“现在所恃以种麦者,全凭马牧一路采买,望嘱玉山迅为料量。如果易买,即于找发一万之外,由省局再发三四万金,亦无不可。凡事期于便利而已,不必拘前议也”^⑦。为了尽快如数购买牛只,曾国荃批准了马丕瑶扩大购买地域的建议,并根据实际形势调整了运解方案,以“随到随拨”满足各地急需^⑧。

随着购买牛只经费的拨发,马丕瑶逐渐扩大购买范围。首先是光绪五年六月江人镜将八万两买牛款发交马丕瑶^⑨。此后,马丕瑶又向江人镜申请续拨银两万两,在陕西南部展开购买计划,将购买牛只款“拟遣丁率买牛之十余人,由潼关解至商州所属镇安县适中之地,移委陕西候补县丞李桐照料,并函移镇安张令守基,分路就近购办。如可买足,即无须远至汉中”^⑩。随后,收到续拨牛款后,马丕瑶又申请在河南省卢氏县设局采买。

此时,在马丕瑶采买耕牛的河南等地也有瘟疫盛行。曾国荃对此不无担忧,“彼处牛马,闻亦瘟疫盛行,运料维艰,颇形棘手”^⑪。该年十二月,曾国荃书信中提到,“南路牛只,玉山已采办竣事,弟以前患牛瘟不无损耗,玉山办事至为实心”。可见到光绪五年的冬季,采买牛只的初步计划已经完成。但对于受灾严重的晋南地区,这些牛只总数虽然很大,但散发到各地则为数不多。更为严重的是,长途运送下,受到牲畜瘟疫的影响,实际运到的牛只更显不足。例如:襄垣县,“五年十月,奉上宪筹款采买耕牛,由省转发襄垣耕牛六十头,除沿途病倒外,当即散给四乡农民”^⑫。可见实际接收耕牛应除去沿途病倒数目,在60头以下。稷山县的损失更为严重,光绪五年“拨发耕马十六匹,除倒毙外,实收八匹,拨发耕牛二百只,除倒毙外,实收九十三只”^⑬。可见,稷山县的损失达一半以上。

耕牛运回后,由地方有力者出钱购买,所得牛价银用于补助贫户耕垦。《与牧令书》中规定每头牛以

① [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1522页。

② [清]曾国荃:《采买牛马片》,第1383-1385页。

③ [清]曾国荃:《致刘南云》,萧荣爵编:《曾忠襄公书札》,第1504-1505页。

④ [清]曾国荃:《复阎丹初》,第1207页。

⑤ [清]曾国荃:《请免征牲畜税银片》,光绪四年九月二十日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第969-971页。

⑥ [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1525页。

⑦ 同上。

⑧ [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1526页。

⑨ [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1471-1472页。

⑩ [清]马丕瑶:《上江蓉舫方伯》,《马中丞遗集》《书牍》第1卷,光绪二十四年刻本。

⑪ [清]曾国荃:《复段小湖》,萧荣爵编:《曾忠襄公书札》,第2186页。

⑫ 民国《襄垣县志》卷8《旧闻考》,《中国地方志集成·山西府县志辑》第34册,第649页。

⑬ 光绪《续修稷山县志》卷1《纪恩》,《中国地方志集成·山西府县志辑》第63册,第9页。

十千出售。具体来看,一些地方是将马减二成售卖,牛减半价售卖,如太平县、绛州。实际上,喂养方面的消耗是受灾严重地区耕牛出售与食用的重要原因。在灾后凋敝的条件下,购买耕牛不仅需出价,也存在喂养成本的问题。曾国荃的上奏中提到,“窃查耕作之需有资牛马,乃上年灾荒,售之惟恐不速,宰之惟恐或后。一牲之离,不足供一室之餐。今则十倍其值,无可购求。迨至远方购求,合村共得一牛,终苦无力饲养,此牛马之难也”^①。由此,购回牛只出售的困难,导致了牛价银的收回困难。直到光绪六年(1880)二月,各地牛价银收回仍成问题。这也直接影响了以牛价银扶持贫困户的开垦。

(二)按亩散发垦费方案的提出与实施

光绪五年底,为了补充春耕牛只不足,曾国荃计划开春以后续买耕牛进行补充,“批令来春再由善后请领数万金,续买耕牛以补各属之不足”^②。但因上述种种原因,续买计划受到了质疑。光绪五年十二月曾国荃提出续买牛马以后,阎敬铭指出了耕牛喂养问题,并提出新的扶持垦荒方案:

续买牛马之议,第以省南耕牛过缺,此次采办之数并计虽多,分布实属无几。且因瘟耗损,更形不足。故拟于存项二万之外,由局再行筹拨银数万两,于开春续买牛马,藉助东作。惟昨接丹初先生来函,以喂养费事,不如以此项买牛马之钱,作为劝垦之费,大约认垦一亩者,给牛力银三钱,认种至五十亩者,即应给银十五两,便可自买牛只,存牛力之名,而无喂养之累。若能筹银五六万两,计可开荒至数千顷。第以此便利,许即照办。^③

可见,阎敬铭给出的建议是直接按照认垦亩数发放牛力银,让民间自行购买牛只、农具和籽种。这种散发垦费的方式,建立在对于荒地情况的了解之上。光绪五年底,各地荒地清查已经接近尾声,为这一计划的施行提供了基础^④。阎敬铭提到,“应俟荒地查清后,其有受廛为请者,分别顷亩给予牛具籽种”^⑤。光绪六年开春后,为了弥补牛价银回收不足,曾国荃开始拨款进行散放,“除虞乡外,各处牛价均不甚多,拟于运库先借银万余两,发交各属,择要散放,俾不误东作之期”^⑥。

按亩散发垦费首先面临的问题是按照什么标准发放。阎敬铭提到每亩给银三钱,五十亩可得银十五两,即可按照市场价购买耕牛一头。可见,每亩三钱是按五十亩需耕牛一头进行的折算。光绪六年二月下发各地的垦荒令中即按荒地每亩三钱散发^⑦。但各地情况不同,每亩助钱也难以一律。受灾最重的蒲州府首先提出了各县之间的补助差异。例如:阎敬铭准允的虞乡县每亩荒地散发垦费五钱,而猗氏县则每亩仅“发给工本银一钱五分”^⑧。蒲州知府丁体常请将蒲州府皆按五钱发给,以免两歧。曾国荃则认为,每亩三钱已是定章,如果皆请增加,则对拨款形成压力,因此建议丁体常或仍照旧章,或视情况增加一、二钱,以垦荒实效为要。同时提醒将荒地确查清楚,防止冒顶^⑨。

此后,曾国荃在各地新荒地查报结束后,又一次对江人镜申明垦荒经费的发放以实际情况为准,不拘泥于前定每亩三钱,可酌量增至五钱^⑩。曾国荃在筹饷事务的上奏中也提到,“广购牛具籽种,以助耕

① [清]曾国荃:《请蠲缓二忙以利垦荒疏》,光绪五年十二月十三日,萧荣爵编:《曾忠襄公奏议》,第1577页。

② [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1559-1560页。

③ [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1576-1577页。

④ 张力:《新荒与老荒:“丁戊奇荒”后山西省的荒地清查与整理——兼论灾后山西土地抛荒情况》,《历史地理》第38辑,2019年。

⑤ [清]曾国荃:《复阎丹初》,第1497-1498页。

⑥ [清]曾国荃:《复丁慎五》,萧荣爵编:《曾忠襄公书札》,第1601-1602页。

⑦ [清]陈栋:《稟》,雍正《辽州志》卷8《续艺文》,《中国方志丛书·华北地方》第407号,台湾成文出版社,1976年,第1071页。

⑧ 光绪《续猗氏县志》上卷《田赋》,《中国地方志集成·山西府县志辑》第70册,第534页。

⑨ [清]曾国荃:《复丁慎五》,第1602页。

⑩ [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1612页。

犁，嗣因牛种不继，按亩酌给银钱。灾重者，分别按亩给银三四五钱不等。灾轻者，亦分别按亩给钱一二三百文不等”^①。由此可见，从光绪五年夏季到年底，善后扶持垦荒的政策从购买牛只进行低价出售，以所得牛价银散发给无力者进行垦荒，转为按照荒地清查结果，按亩散发垦荒经费。

辽州的例子可以看出灾后垦费使用的几个阶段。光绪六年(1880)二月十三日，接到春季垦荒令后，辽州知州陈栋首先对该州垦荒情形进行了回顾，然后依据所查荒地亩数对所需银两进行了折算。从其禀报可见，光绪五年春季辽州开始对未种荒地进行劝垦，当时经费来源主要是赈灾的漕米和捐款^②。除了散发籽种以外，还利用所余赈济生息钱五百千文，借给“有地无牛，无力添买农民，每户借钱数千文”，做买牛之费。待开垦后，在秋季或下年春季免息归还^③。经过督劝开垦，光绪五年春夏间共开垦荒地百亩。

与此同时，光绪五年春季辽州开始荒地清查，并于春夏间清查完毕。秋季，辽州及和顺、榆社两县分别领到购运牛只100头^④、49头以及40余头^⑤。辽州各属将这些耕牛出售变价以后，作为散给贫民的垦荒经费。但光绪六年春季以后，除和顺县牛价银在散发后尚有余数外，辽州与榆社的牛价银不敷给散。光绪六年二月令照荒地每亩三钱垦费的标准，重新散发垦费。辽州新的散发经费是以新荒地按亩折算后，抵扣牛价银后而来。这表明牛价银作为扶持垦荒经费的一部分，在按亩散发的垦费拨发中被扣除。

以牛价银散发民户作为垦费，是购买牛只计划“一钱两用”的一部分，但由于购运过程中的损失，牛价银可能并未完全收回。同时，依据各地荒地折算，所需垦费远超收回牛价银。因此，光绪六年二月以后的垦费需要再次筹集。上文提到，曾国荃曾于运库借银万余两，进行散放^⑥。在蒲州府，除了牛价银外，垦荒经费主要来自于运库借银和借用买谷还仓款项^⑦。

按亩散发以后，以牛换价，然后再散发贫民的复杂过程得以简化，牛工、籽种、农具各项全部归到垦费中一并散发。如果说在光绪六年以前的垦荒过程中，在经费支持上以有力者为先，以其购牛所得银来扶持无力贫民，光绪六年以后的垦荒扶持，至少在政策上遍及所有荒地。曾国荃在善后事务的上奏中称，劝垦后遗留荒地不及十分之一二，这超出了他的预期^⑧。但这一判断，可能是针对散发垦费荒地与清查荒地数字，实际上的荒地复垦则是另一番景象。光绪六年夏季随着曾国荃的离任，山西省的善后事务进入一个新的阶段。

(三) 垦费散发与买谷还仓的双重困难

光绪八年(1882)张之洞上任以后，所列山西要务二十项第一条便是责令垦荒。对善后之款的清厘中，张之洞直陈光绪六年以后善后款项在垦荒事务上的停滞：

曾国荃去任之先，善后之款所存尚多。垦荒经费及籽种、牛具银两，各州县领者寥寥。农民需用正急，藩司葆亨不知其意何居，锐意停发。汾州府知府林拱枢请发籽种，大怒批飭，几致详参，并令州县已领者缴回，赖群议力沮之而止。然自六年六月以后，发牛种之说，戛然截止矣。如临晋、翼城、灵石等县，禀请支发，皆被驳飭。批词有云：“飭该民将前项地亩，自行尽力

① [清]曾国荃：《办理晋省善后就绪疏》，光绪六年六月十七日，萧荣爵编：《曾忠襄公奏议》，第1806页。

② [清]陈栋：《禀》，雍正《辽州志》卷8《续艺文》，《中国方志丛书·华北地方》第407号，第1070页。

③ [清]陈栋：《谕总局城乡绅士贡生温钟金等知悉》，雍正《辽州志》卷8《续艺文》，《中国方志丛书·华北地方》第407号，第1147页。

④ 《辽州荒年记》，雍正《辽州志》卷6《艺文》，《中国方志丛书·华北地方》第407号，第857页。

⑤ 榆社县40余头，依据辽州与和顺县耕牛数量与变价银之间的比例，按照榆社变价银三百七十八两进行估计。

⑥ [清]曾国荃：《复丁慎五》，第1601-1602页。

⑦ [清]曾国荃：《致丁慎五》，萧荣爵编：《曾忠襄公书札》，第1610-1611页。

⑧ [清]曾国荃：《办理晋省善后就绪疏》，第1806页。

垦种。倘敢覬覦籽银,有意观望,定将地亩入官另佃,永不准本户承业,以示惩戒”等语,实为至苛极谬。如民力自能垦种,何藉官催?赈款本以为民,何名覬覦?且查当日所发资耕牛马,皆责令民人缴出半价,其籽种、农具银两,即于所收牛马价内转发,展转扣算,所得几何?而河东现存牛马价余款,令其缄藏道库,不以为招垦之资。甚至蒙古捐助耕马五百匹,俵散民人,亦令缴价。以蕃部乐输之物,为司牧取值之资,忍心害理,何乃至此?窃不晓必与灾民曲折刻扣,析尽秋毫,而留此累累多金,将作何用?以致残黎束手,垦辟无从。至今西南郡县,弥望污莱者,职此之故。^①

可以发现,自光绪六年曾国荃离任以后,山西地方政府对善后垦荒经费的散发非常谨慎,甚至停止了扶持垦荒的政策。经过张之洞的参奏,最终朝廷对葆亨、王定安以及一些地方官员进行查办。虽然张之洞对于善后之款不用于垦荒事务的情况进行了参劾,但对荒地的复垦却采取了另外的办法。他主张先将荒地化无主为有主,然后以其实际开垦之日起算,免赋三年,并只对其中实在无力开垦者“禀明酌给牛种之资”^②。如何化无主为有主,张之洞并未给出明确办法。这实际上是放弃了对荒地复垦的助耕,而以民间自行开垦,然后在报垦后免赋三年后起科。此外,张之洞计划以地粮清丈抵补荒地缺额。由此,山西省摆脱了善后垦荒经费压力,荒地缺额和复垦压力转到州县,以民间自筹垦种为主。

另一方面,尽管买谷还仓在经费来源上比较稳定,且由各地按照额数领回,无多障碍。但实际在填买过程中也面临诸多困难。还仓经费由各地直接领回的方案,除了希望各地尽快买补还仓以备万一外,还有一个重要考虑是将这些经费散发各地,“免令外省催餉人员有多藏之议”^③。不过,在具体操作上,买谷还仓需根据谷价贵贱而伺机购买。直到光绪八年八月,已满三年内购买足额的期限,很多地方却迟迟不能买补。善后总局《再饬采买仓谷札》反映了买谷在价格和时机上把握的困难,因此采用了分年买补的方式^④。但此后又届满三年之时,只有三十余处买齐。可见,虽然在经费上明确了买谷专款,但因谷价时机等问题,这些款项各地领回后未能及时利用,且因“不许移挪分毫”而被冻结起来。因此,光绪八年十月户部对此进行核查,督促各地赶紧买补。据此,张之洞令各地先买补常平仓,限于光绪八年冬季到九年春季补齐,然后再买补社仓和义仓^⑤。

从各地方志记载来看,至光绪八、九年多数地方进行了仓谷的买补。一些地方谷得足额后的还仓余银被用作其他公费。例如:潞安府将还仓余银三千两作为上党书院经费的补充^⑥。光绪十年(1884)以后,张之洞开始劝办各地社仓和义仓,借用民间力量进一步完善仓储体系^⑦。

结 语

善后是赈务的重要部分,既与灾害中的赈济衔接,又有明显差别。与紧迫性、临时性的赈济不同,善后经费用受到赈济消耗的影响极大,并且需在诸多长效性措施间进行选择与衡量。因此,“丁戊奇荒”后山西省不仅在善后经费的筹措上面临困难,如何合理、稳妥、有效地使用善后经费更是棘手的问题。光绪

① [清]张之洞:《清厘善后库款片》,光绪八年六月十二日,《张之洞全集》第1册,河北人民出版社,1998年,第121-122页。

② [清]张之洞:《未垦荒地请宽限起征折》,光绪八年六月十二日,《张之洞全集》第1册,第103页。

③ [清]曾国荃:《复江蓉舫》,第1583页。

④ 《督办山西善后总局再饬采买仓谷札》,光绪《左云县志》卷4《艺文志》,《中国地方志集成·山西府县志辑》第10册,第223页。

⑤ [清]张之洞:《札催各属买谷还仓》,光绪八年十月二十七日,《张之洞全集》第4册,第2307-2308页。

⑥ 光绪《长治县志》卷3《学校》,《中国地方志集成·山西府县志辑》第29册,第130页。

⑦ [清]张之洞:《札各厅州县劝办社仓(附章程)》,光绪十年,《张之洞全集》第4册,第2395-2399页。

五年夏季山西省的赈务由赈济转为善后，赈济余款也随之转为善后经费。但随着赈济来源大宗的捐输停办，地方善后经费来源断绝。在不断奏请展限捐输后，朝廷最终部拨二十万两并令各省协款三十万两，与赈济余款及其他地方筹款一同作为善后经费。历经数年筹款上的困难，善后经费在使用上转为谨慎。本来恢复生产的扶持垦荒是善后第一要务。但因招垦助耕耗费巨大、收效较慢并且散发风险较大，光绪五年七月以后地方政府决定将部拨和各省协济善后款用于更有保证的买谷还仓，并由善后总局另拨赈济余款五十万两，共计一百万两作为专款。垦荒经费则由地方筹措的赈济余款与其他善后款支出。

这一调整反映了地方政府对待不同来源的经费在使用上有所衡量与选择。善后事务中恢复生产和重建防灾备荒体系二者需兼顾。但由于经费有限，必须在二者之间做出具有偏重性的选择。从最终的善后报销看，虽然垦费开支比还仓开支更大^①，但由于赈济余款来源分散，各种尾款分批解到，实际操作中的支用难以保证。因此，垦荒和还仓经费上的调整造成善后经费以还仓为重心的局面。这对灾后急需进行的生产恢复造成很大影响。扶持垦荒先是采用了购买牛只转卖换取牛价，然后散给贫户垦荒的“一钱两用”方案，但购运、喂养、出售等多个环节的困难造成牛价回收短缺。因此，最终在荒地清查结束后进行了按荒地亩数散发垦费的调整。此时，地方赈济余款不能保证垦费支出，需不时在买谷款下借用。而另一方面，垦荒恢复生产是灾后重建的基础，买谷还仓一般需在谷价低贱时伺机分年买入，如果不能恢复生产，只能由其他地方购运，成本的增加造成买谷还仓的困难。由于还仓专款不能挪移，一些地方的还仓经费实际被冻结。这些决定了地方政府因以地方筹款为主要来源，故而在垦费散发方面持谨慎态度。光绪八年以后，张之洞对前任巡抚葆亨停发垦费进行弹劾后，同时对复垦政策进行了调整，即自开垦日起算免科年限，这实际上是将政府扶持垦荒转为民间自行开发报垦，停止了垦费的散发。而善后余款仍主要用于建仓积谷等事。

总之，“丁戊奇荒”后山西善后经费在垦荒与还仓之间的调整，反映了持续消耗后地方政府在经费使用上的谨慎态度。不断的调整保证了有限经费的稳妥利用，防止虚掷流失。经费使用的侧重性选择也对恢复重建产生影响。如果仅从善后各项条款和最终经费开支来看，各种措施和经费支用包含了社会重建的各个方面。但在具体实践中，却是以谨慎和稳妥为核心的地方调整 and 选择策略。

（责任编辑：胡文亮）

〔参 考 文 献〕

- [1] 何汉威. 光绪初年(1876—1879)华北的大旱灾[M]. 香港: 香港中文大学出版社, 1980.
- [2] [法]魏丕信. 18世纪中国的官僚制度与荒政[M]. 徐建青译, 南京: 江苏人民出版社, 2003.
- [3] 郝平. 丁戊奇荒: 光绪初年山西灾荒与救济研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [4] 夏明方. 清季“丁戊奇荒”的赈济及善后问题初探[J]. 近代史研究, 1993, (2).
- [5] 张岩. 论清代常平仓与相关类仓之关系[J]. 中国社会经济史研究, 1998, (4).
- [6] 朱泚. 赈务对洋务的倾轧——“丁戊奇荒”与李鸿章之洋务事业的顿挫[J]. 近代史研究, 2017, (4).

① [清]曾国荃:《晋省赈务善后用款报销疏》，光绪六年三月初一日，萧荣爵编：《曾忠襄公奏议》，第1686—1688页。