

清代云贵地区灾荒赈济协同机制研究

聂选华

(云南大学 西南边疆少数民族研究中心, 云南 昆明 650091)

【摘要】清代是中国历史上著名的“灾害群发期”,伴随着自然灾害的频繁发生,朝廷的荒政制度、仓储制度的订立和社会治理体系的完善随之而起,与此同时,全社会灾荒赈济协同机制的构建也渐渐趋于规范化、体系化和制度化。边疆治理的本质是国家希望区域治理与基层治理平稳有序,这不仅符合国家经略边疆的方针和政策,而且契合国家的根本利益,朝廷出台灾荒赈济机制的目的也在于此。清代云贵地区赈灾机制的构建最大程度地满足了这一要求,因而推动了西南边疆地区社会公众的国家认同、政治认同、文化认同,客观上提升了朝廷经略边疆的水平和应对自然灾害的能力。

【关键词】清代; 云贵地区; 灾荒赈济; 协同机制; 边疆治理

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2024)01-0083-13

Research on the Synergy Mechanism of Famine Relief in Yunnan and Guizhou Region in Qing Dynasty

NIE Xuanhua

(National Centre for Borderlands Ethnic Studies in Southwest China, Yunnan University, Kunming 650091)

Abstract: The Qing dynasty was a famous "period of frequent disasters" in Chinese history. Due to the frequent occurrence of natural disasters, the establishment of the government's famine relief system, granary system and the improvement of social governance system have also emerged. At the same time, the construction of the whole society's famine relief coordination mechanism tended to be standardization, systematization and institutionalization. The essence of frontier governance is that the state hopes that regional governance and grass-roots governance will be stable and orderly, which is not only in line with the state's guidelines and policies for managing frontier, but also serves the fundamental interests of the state. The purpose of the Qing imperial court implemented famine relief mechanisms was also to achieve this. To the greatest extent, the construction of the famine relief mechanism met this requirement in Yunnan and Guizhou region in the Qing Dynasty, thus promoted the national identity, political identity and cultural identity of the public in the southwest frontier region, and objectively improving the level of the Qing imperial court's frontier management and the ability to cope with natural disasters.

Key words: Qing Dynasty; Yunnan and Guizhou Areas; famine relief; synergy mechanism; frontier governance

清代云贵地区的灾荒赈济是西南边疆社会治理规范化、体系化和制度化的重要内容之一,救荒活民

[收稿日期] 2022-09-08

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国西南少数民族灾害文化数据库建设”(17ZDA158)

[作者简介] 聂选华(1987-),男,云南大学民族学与社会学学院助理研究员,云南大学民族学博士后科研流动站博士后,云南大学西南边疆少数民族研究中心研究人员,研究方向为明清时期西南环境史、灾荒史及公共卫生人类学。

作为云贵地区社会协同治理的基石,在清朝“大一统”的观念下形塑着边疆的安全格局。回望清代云贵地区灾荒赈济的实践及其成效,清朝政府在历次灾荒中都将扶危济困和边疆治理当作一项系统工程,通过推行综合施策和多管齐下的灾荒赈济措施,促进了区域社会资源的有效整合和灾赈能力的提高。清政府健全灾赈制度的最终目标是拯救灾黎和维护国家统一,“其具体实践常彰显出专制体制下罕见的人性温情的光辉,如将部分‘勘不成灾’的灾荒纳入赈济范畴,是清代乃至中国古代荒政制度中最富人性化的内容”^①。清朝历代帝王高度重视西南边疆的社会治理,并在“中心—边缘”“内地—边疆”的结构下通过施行荒政制度来强化边疆治理的能力,灾荒赈济实践及其协同机制的构建作为大清帝国边疆治理的重要方略,促进了国家政治制度在云贵地区的落实,保证了西南边疆的社会稳定。本文基于边疆治理的视角,系统揭示清代云贵地区的灾荒赈济及其成效,借此探究清代云贵地区灾荒赈济与边疆治理的协同机制,希望能为当前西南边疆地区的灾害风险应急防范和综合防灾减灾体系的建设提供历史镜鉴。

一、清代云贵地区灾荒赈济协同机制的建设

清代在吸取和总结前朝各代救灾法规、救灾实践经验的基础上,建立起一套相对完善的荒政制度,进而将中国的灾荒赈济推向规范化、体系化、制度化。清代云贵地区灾害的频繁发生,严重影响云贵高原农业生产的可持续发展,并给清政府的西南边疆治理带来严峻的风险挑战。区域性灾荒赈济协同机制的构建,在灾前筹划、临灾防御、灾害应急及灾后恢复重建中发挥着重要作用。

(一)清代云贵地区荒政制度的推行

中国地域广袤,自然环境复杂多样,自古以来就是灾荒频发的国度之一,“就文献可考的记载来看,从公元前十八世纪,直到公元二十世纪的今日,将近四千年时间,几于无年无灾,也几乎无年不荒”^②。正如傅筑夫先生所言:“一部二十四史,几乎就是一部中国灾荒史。”^③从中国荒政构建与国家安全的角度来说,一部中国人民的生存发展史和中华文明史,就是一部中华民族同自然灾害相抗争的历史。荒政制度是中国传统社会中灾荒赈济领域制度、法令、政策和措施的统称。清代作为中国荒政制度发展的鼎盛时期,臻于至善的灾情奏报制度、勘灾制度、审户制度和救济制度在灾荒赈济的实践中更加趋于规范化、制度化和社会化。“反对诸侯分裂割据,加强中央集权,将全国思想统一于孔子儒学”^④是秦汉以来传统中国“大一统”的重要内涵,清朝荒政制度施行的目的是巩固皇权和国家安全,其实质是维护社会稳定和国家统一。康熙十二年(1673)三月谕令礼部:“民资粒食以生,今当播种之时,亢暘不雨,农事堪忧,皆由朕躬凉德,政治有所未协,未能仰格天心。用是夙夜靡宁,实图修省,以感召休和,为民请命。尔部即虔诚祈祷雨泽,以副朕勤恤民隐至意。”^⑤由此可见,统治者希望通过敬天和自省来强化治国理政和轸恤民瘼的重要性。从祈雨的社会功效来看,“康熙自觉于儒学体系内择取兼具政治理性与神秘色彩的内容,实现以祈禳安百姓、以实心行实政的政治理想,构成清代官方祈雨的完整意义”^⑥。

顺治十六年(1659)开辟云南和贵州后,清廷立即委派总督、巡抚大臣对云贵进行系统管理,四月初

① 周琼:《清前期重大自然灾害与救灾机制研究》,科学出版社,2021年,第754页。

② 邓云特:《中国救荒史》,商务印书馆,2011年,第9页。

③ 夏明方、朱浒:《〈中国荒政全书〉的编纂及其历史与现实意义》,《中国图书评论》2007年第2期。

④ 周桂钿:《董仲舒政治哲学的核心——大一统论》,《中国哲学史》2007年第4期。

⑤ 《清圣祖实录》卷41,康熙十二年三月辛巳,中华书局,1985年影印本,第4册,第552页。

⑥ 李光伟、陈思翰:《康熙朝京师祈雨与王朝治理》,《中国高校社会科学》2020年第5期。

六日,云南首任巡抚林天擎抵达云南昆明任职受事,十一月初三日,首任云贵总督赵廷臣于贵州驻扎衙门到任受事,十一月十七日,新任贵州巡抚卞三元到任。赵廷臣奏称:“惟是职有两省总督之责,今当云南兵马需用粮草,地方溃逆未靖,土司新附未久,职不敢不驰赴料理。”^①清初期,朝廷屡次蠲免云贵地区钱粮,拨给帑金赈济灾民。但由于吴三桂叛乱,云南辖境田地大量抛荒,人丁死徙甚众,导致垦殖乏人、耕牛和种子匮乏,兵燹饥馑相继,救荒尤为急切。云贵总督蔡毓荣在《筹滇十疏》中奏称:“按目前形势,揆之善后事宜,相应亟请皇上下令蠲除,解此日之倒悬,培全滇之元气。容臣陆续招徕开垦,随垦随报,照例起科,缺额人丁仍俟编审补额。从此田畴渐辟,户口渐充,屈指三五年间,可复承平之旧。是所损者小,而所益者实大也。”^②康熙二十年(1681),康熙帝诏令蠲免该年云南夏税,以革除弊政和优恤生民。鉴于云南官兵罹患疾疫较多,但缺良医能够医治,康熙帝谕令“太医院医官胡养龙、王元佐驰驿前往调治”^③。康熙五十八年(1719),清廷“命发贵州镇远府常平仓谷赈济镇远、施秉二县被灾贫民”^④。从史料记载来看,清初期极其重视云贵地区的灾荒救治,并发挥了清朝荒政制度养民、化民和恤民的社会功效。康熙四十四年(1705)谕令:“自吴三桂变乱之后,民甚艰苦,故朕累年蠲免钱粮,民生优裕,则国家太平矣。”^⑤在平定“三藩之乱”和推行改土归流后,清政府在云贵地区设置督抚职员,于各府厅州县驻扎绿营兵和乡兵,“在各地包括新改流地区普遍推行保甲制度,并允许因地制宜灵活处置,以建立对基层的规范管理”^⑥,推进了云贵地区社会的协同治理进程。

清代云贵地区荒政制度的施行,得益于云贵督抚履行灾荒赈济程序和督饬各府厅州县官员开展救灾和灾后重建。“清代地方督抚设置定制化,督抚由朝廷简派到各直省,是王朝行政管辖权的代表,负责镇守一方和实施治理的封疆大吏”^⑦。毋庸置疑,清朝通过在云贵地区实施督抚制度,同时辅以荒政制度、仓储制度等与灾赈密切相关的民生保障制度,推动了西南边疆地区的灾荒赈济和社会协同治理的进程,荒政制度在云贵地区的实施推进了灾荒赈济协同机制的构建,为促进云贵地区乡村社会与国家之间的良性互动创造了条件。“国家制度建设是巩固乡村社会与国家关系的根本”^⑧,清朝在云贵地区推行的荒政制度与督抚制度、土司制度、里甲制度、保甲制度、仓储制度和社会保障制度共同编织成一套严密的国家治理网络,在促进云贵地区灾荒社会协同治理的同时,也维护了清朝在西南边疆地区的有效统治,灾荒赈济协同机制的构建在政治层面上对“家国同构”起到了重要作用。清代云南土司之上有知府、知州、知县,有宣慰、宣抚、安抚、长官等司,名目不尽相同。自明初开辟以来,因各土司投诚有功,朝廷授官锡土,令其自耕而食,所纳钱粮名曰“差发银”,所纳税额较汉民地方甚轻。清朝定鼎数年来,土司为贼寇胁迫,远者派金以养贼兵,近者派人力以驱争斗,致使土司地方财力交困。为安置土司,云南籍官员王宏祚奏称:“今既改过投诚,自是望恩甚切。宜察某土司官职,该管地方仍令照旧料理,输纳钱粮,一切逆寇苛派悉与蠲除,庶土司安,百姓亦安矣。”^⑨清政府对云南土司地区和汉族地区的差异化管控和社会治理,客观上增强了荒政制度的施行力度,为维护国家政治秩序和社会安定

① [清]赵廷臣:《揭展起行赴滇日期疏》,张伟仁主编:《明清档案》,联经出版事业公司,1986年,第35册,第B19919页。

② [清]蔡毓荣:《筹滇十疏》,邹建达、唐丽娟主编:《清前期云南督抚边疆事务奏疏汇编》卷1,社会科学文献出版社,2015年,第10-11页。

③ 《清圣祖实录》卷97,康熙二十年八月己亥,中华书局,1985年影印本,第4册,第1224页。

④ 《清圣祖实录》卷285,康熙五十八年八月乙巳,中华书局,1985年影印本,第6册,第779页。

⑤ 《清圣祖实录》卷223,康熙四十四年十一月癸酉,中华书局,1985年影印本,第6册,第242页。

⑥ 方铁:《方略与施治:历朝对西南边疆的经营》,社会科学文献出版社,2015年,第214页。

⑦ 许新民:《清代后期云南封疆大吏的省情认知与国家治理研究》,中国社会科学出版社,2017年,第246-247页。

⑧ 李良品:《明清时期西南民族地区乡村社会与国家关系研究》,重庆大学出版社,2020年,第635页。

⑨ 道光《云南通志稿》卷203《艺文志·杂著七·滇南十议疏》。

创造了条件。

(二)清代云贵地区备荒仓储机制的构建

清朝中央集权体制下灾荒赈济的实施,是清政府依靠直省地方督抚及各级官员对政务、军务和民事的逐级管理和有效调控。清政府之所以被西方称为“福利国家”和“救荒的黄金时代”,其原因在于“18世纪的集权化官僚政府能够集聚和利用如此大量的资源,并能够进行粮食和资金的区际调运,这使其有可能独立承担起大规模的、长时期的救灾活动”^①。清朝在“大一统”的视域下加强云贵地区灾荒和社会的协同治理,建仓储粮是其重要体现。宋代董煟《救荒活民书》记载:“人主救荒所当行,一曰恐惧修省,二曰减膳彻乐,三曰降诏求言,四曰遣使发廩,五曰省奏章而从谏诤,六曰散积藏以厚黎元。宰执救荒所当行,一曰以燮调为己责,二曰以饥溺为己任,三曰启人主警畏之心,四曰虑社稷颠危之渐,五曰进宽征固本之言,六曰建散财发粟之策,七曰择监司以察守令,八曰开言路以通下情。”^②董煟系统总结了最高统治者、宰相和执政官救灾的行为方式,这一系列防灾救灾减灾的措施为清朝灾荒赈济提供了有益指导。清政府在云贵地区推行的仓储备荒制度,实质上是一种与保甲制度相辅相成,与云贵地方官府相配合,与村规民约相适应,与绅民阶层相协同的乡村社会管理体系和协同治理机制。

救荒之策,备荒为上,仓储建设作为灾荒赈济协同机制构建的关键要素,其建设规模和运转效率关系救灾成效。从清代云贵地区的仓储建设运营及管理来看,从国家专营和官吏管理的常平仓,到广置于社乡和官绅共管的社仓,再到以公益为中心、官督绅办民办的义仓,清政府为云贵地区的备荒救灾和灾后重建构建起了一套系统完备的仓储保障体系。常平仓官为经制,因谷价贵贱不一,唯糴糴使谷价常平,始于汉盛于宋。康熙二十八年(1689),河南道御史周士皇上疏请令民捐米谷,官方修理常平仓贮存,以备荒歉。康熙三十一年(1692),谕令各地方官劝谕百姓比户量力捐输,州县将输纳之姓名、数目登记于册,春夏借与乏食之民,秋收照数偿还,每岁收获以后,亦依此例奉行。与此同时,康熙帝谕准:“积贮所以重农,凡直省现任官员各量己力捐谷,于就近地方常平仓存贮,每年逐一造册报明。”^③贵州省积贮弥广自此始,至道光年间,贵阳府常平仓存积贮谷“八千二百七十三石六斗二升六合八勺”^④。云南大理府邓川州常平仓建于州署右侧,南建仓神祠,东、西、北为廩,“额贮常平仓谷京斗九千石,又贮条银扣存谷八十四石八斗一升四合四勺,除前续两次清查案内奏准豁免及奉文咨追之短缺谷石外,实贮仓谷三千七百二十五石零五升一合八勺”^⑤。积贮本为生民大命,清代云贵地区奉行“备荒莫如裕仓储”的防灾救灾减灾理念,以常平仓建设防止“谷贱伤农”,为清朝在云贵地区征收赋税、发展农业和救灾救荒奠定了坚实基础。

仓储是保证国家粮食安全的重要举措,清代云贵地区的仓储建设形成以常平仓为骨干,社仓和义仓为依托的三大仓储形式,各府厅州县灾荒赈济期间以官仓为主、民仓为辅的粮食储备及供应体系的构建,在平抑粮价和调控市场供给的同时,在备荒赈灾中发挥着安民固本的作用。雍正元年(1723)谕令天下有司设立社仓。凡民间收获时,随其所赢,听出粟麦,建仓贮之,以备乡里借贷,此即社仓之功能。云南向有常平仓,劝捐谷石皆系报部之项,不得擅动,小民鲜受实惠,不甚乐输。雍正二年(1724),云南巡抚杨名时奏称:“今议得应将此项停其输贮官仓,改行社仓。臣等倡捐,劝民各自出谷,贮于本里。民见免其输官而贮近处,输者必众,更量其里之人数多寡,从宜设法,令谷石足资接济,收放一随民便,为惠甚

① [法]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264页。

② [宋]董煟:《救荒活民书》卷2《救荒杂说》,李文海、夏明方主编:《中国荒政全书》第1辑,北京古籍出版社,2002年,第87页。

③ 道光《大定府志》卷41《经政志·积贮》。

④ 道光《贵阳府志》卷46《食货略·积贮》。

⑤ 咸丰《邓川州志》卷6《建置志·仓储》。

属均溥^①。”雍正三年(1725)十月,户部议覆:“云南巡抚杨名时疏言:‘滇省社仓捐输谷石,自雍正二年为始,其贮谷实数,请于次年岁终具题,嗣后永为定例。庶每年捐输谷数并里民借支谷数,以及有无发赈等项,均得稽核。’应如所请。”^②贵州土瘠民贫,筹建社仓甚难,愿捐者较少,所有村庄十之八九皆是苗寨,劝捐反有惊扰之虑,且没有能够管理社仓之人,仅交通要道沿线尚可议行,然而却面临劝输不易之困境。云贵总督高其倬奏称:“惟有贵州各官多有官庄,岁有租,酌令量捐,存贮公所,以备赈散,虽非社仓,亦是社仓之意。”^③乾隆年间,贵州石阡府除府仓贮存秋粮外,仅于每岁存赈谷数十石,没有常平额贮,社仓亦无折赎可登和好义可劝,城乡储备缺失,或偶遇旱潦,难以补救,“今社仓之制,亟宜修举,令绅士殷户量捐义输,有司岁为出陈易新,备缓急而弘养济”^④。社仓作为常平仓的重要补充,在筹建和管理过程中与保甲制度相结合,备荒救灾效果逐渐得到体现。

清代重视储藏,并以制度化的粮食储备应对灾害,云贵地区常平仓、社仓和义仓等仓储的建设,在救灾实践和灾后重建的过程中促进了灾赈机制的发展与完善。“仓储是整个国家治理大棋盘中的一个小卒,其建设因为固有经营利润有限,先天不足,使得其对外部环境的依赖性很高,特别是对国家财政和地方财政的依赖”^⑤。贵州地瘠人稠,户鲜盖藏,每遇青黄不接,粮价增昂,因而储积最关紧要。咸丰五年(1855),贵州巡抚臣蒋霁远奏称:“臣与司道谆嘱在籍郎中黄辅辰宝为劝输前任漕运总督朱树、江苏苏松太道王玥、翰林院检讨但钟良、知州衔前任湖南攸县知县孔宪典、候选盐运使司副使高以廉、州同职衔李珮琳等当即首先倡捐,随劝在城绅商量力捐输,现计捐谷一万五千四百五十六石,又捐建义仓银一千三百五十七两,于贵阳府贵筑县两处学宫内建仓三十八廩,将谷石陆续交仓分储,以备不时赈济之需”^⑥。蒋霁远还酌定义仓经管章程,以期义仓储积有备无患。安顺府永宁州《义仓章程》规定:“义仓专为救荒而设,遇年岁小歉,酌减市价五分发卖,存七赈三,不得尽行变价,如遇年岁大歉,按时价酌减,以七分平赈,三分煮赈,务使无力穷民均沾实惠。”^⑦除此之外,清代云贵地区还设置了常裕仓、致阜仓、惠民仓、惠穷仓、广惠仓、广丰仓、广盈仓、丰盈仓、大有仓、和余仓、预备仓、积谷仓、便民仓等形式多样的仓储,尽管这些仓储名称各异,且时兴时废,但为云贵地区粮食安全和救灾提供了一定的保障。云贵义仓的建设符合西南边疆地区特殊基层社会治理环境的需要,仓储建设促进了社会资源整合。总体上看,清代云贵地区仓储机制的建设及其备荒救灾功能的发挥,促进了基层社会治理能动性、边疆治理价值性和国家治理持续性目标的实现。

二、清代云贵地区灾荒赈济协同机制的调适

清朝延续了中国的传统重农思想,也延续了“灾异天谴”和“大一统”的文化观念,救灾恤民的实践形成了“救荒活民”与“边疆治理”并存的灾害风险防范路径和社会协同善治方式。清政府通过灾荒赈济进一步消除中央政府与云贵地区乡村社会的区隔,并在历次灾赈实践中促进赈济措施的调整与边疆治理

① [清]杨名时:《汇奏施行从前所下谕旨及条奏、议行事件情形折》,中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第四辑,江苏古籍出版社,1991年,第13页。

② 《清世宗实录》卷37,雍正三年十月戊辰,中华书局,1985年影印本,第7册,第547页。

③ [清]高其倬:《汇奏施行从前所下谕旨及条奏议行事件情形折》,中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第四辑,江苏古籍出版社,1991年,第364页。

④ 乾隆《石阡府志》卷7《田赋志·贮备》。

⑤ 吴四伍:《清代仓储救灾成效与国家能力研究》,《江海学刊》2021年第11期。

⑥ [清]蒋霁远:《奏为省城绅士商民捐建义仓储积谷石请奖励事》,咸丰五年六月二十日,中国第一历史档案馆,档号:02-03509。

⑦ 咸丰《安顺府志》卷26《经制志·积贮》。

的高度协同和整合,推进了西南边疆与中原内地互动与融通的进程。

(一)清代云贵地区灾荒赈济的实践

国家治理针对的是国家内部的社会问题,国家政治制度和治理方略对边疆基层社会治理和国家政治利益共同体形成影响,国家治理能力决定了社会群体利益与国家认同的差异化和趋同性。在云贵地区灾荒发生后,清政府根据灾情实际开展赈济,推进了荒政制度的有效运行。“国家必须运用自己的权力,在全国范围内动员和调配资源来应对或解决凸显的边疆问题,从而形成边疆治理。边疆治理就是国家应对或解决突出边疆问题的行动和过程。”^①清代云贵地区灾荒赈济和社会治理主要依赖总督和巡抚的极力筹划,因此清廷亦对督抚任免极为重视。顺治十七年(1660),吏部议称:“云贵总督兼任两省,应如经略洪承畴等请,令驻适中之地,半年驻安顺,半年驻曲靖。”^②乾隆三年(1738)谕令:“边疆之地,民夷杂处,抚绥化导,职任尤重,更不得不慎选其人,以膺牧民之寄。”^③从文献记载可知,清朝在云贵两省督抚大员的简派上尤其看重边疆治理的能力。“荒政指南的层出不穷反映出中国古代的行政传统已经深谙某个道理:他们已经积累了很多世纪的经验,而这些经验仍旧可以有很好的利用”^④。清代云贵地区灾荒赈济及社会治理问题的凸显,要求清朝政府针对西南边疆发生的各类自然灾害采取行之有效的治理措施,灾荒赈济协同机制的构建因此得以在清朝帝国疆域内逐渐形成,这在理论和实践层面均蕴含了深刻的国家视角。

从清代云贵地区救荒恤民的实践来看,清朝中央政府和云贵督抚及各级官员在履行报灾、勘灾、审户和赈济过程中发挥着积极作用,并推进了西南边疆社会治理的进程。“作为一个疆域辽阔且边缘区与核心区之间存在着巨大差异的国家,中国的国家治理自然形成了一个‘边缘—核心’结构”^⑤。顺治十七年(1660),清廷“免贵州贵阳、安顺、都匀、石阡、镇远、铜仁等府属州、县、卫、所、土司十六年(1659)分旱灾额赋”^⑥。清代云南官府在陆凉州属地方马厂地筑堤设闸,导水开田,以筹备积贮和接济兵食。雍正二年(1724)六月,陆凉州雨水多于常年,河水溢入新开田亩,淹浸禾稼十分之四。云贵总督臣高其倬奏称:“已将种地之人量行给赏,其未淹者分得租米二百二十四石,已贮五营义仓,备济兵丁家口之用。”^⑦贵州镇远府濒临大河,府城地势稍高,卫城较低,溪水骤发,河流宣泄不及,多有漫溢之患。道光二十八年(1848),镇远府知府廖惟勋、署镇远县知县恩彬、镇远镇游击荣麟禀报,五月三十日大雨如注,河水陡涨,平地水深五六尺至七八尺不等,沿河铺户、民房间有冲塌,卫城内营署以及兵民房屋亦被淹浸。贵州巡抚臣乔用迁奏称:“因民瘼攸关,当檄飭贵东道周作楫并委思州府知府祝祐驰往查勘,加意抚恤,毋使一夫失所,并查明被水户口房间确数,散放口粮修费。”^⑧针对镇远府此次遭受水灾及田庐被淹的情形,乔用迁表示将在勘报到日另行具奏,同时委派要员驰往勘抚,并会同总督林则徐向清廷据实奏报灾情。

除以官方为主导的自上而下的“官赈”外,云贵地区士大夫阶层亦自发组织民间社会力量开展自下

① 周平:《边疆发展须要国家战略的推动》,《中国边疆史地研究》2019年第2期。

② 《清世祖实录》卷133,顺治十七年三月己巳,中华书局,1985年影印本,第3册,第1029页。

③ 《清高宗实录》卷83,乾隆三年十二月甲午,中华书局,1985年影印本,第10册,第305页。

④ [法]魏丕信:《略论中华帝国晚期的荒政指南》,李文海、夏明方主编:《天有凶年:清代灾荒与中国社会》,生活·读书·新知三联书店,2007年,第99页。

⑤ 周平:《边疆研究的国家视角》,《中国边疆史地研究》2017年第2期。

⑥ 《清世祖实录》卷132,顺治十七年二月癸巳,中华书局,1985年影印本,第3册,第1018页。

⑦ [清]高其倬:《奏报遵旨仿古井田之意料理陆凉州马厂润出地亩折》,邹建达、唐丽娟主编:《清前期云南督抚边疆事务奏疏汇编》卷1,社会科学文献出版社,2015年,第142页。

⑧ [清]乔用迁:《奏为镇远地方被水大概情形委员查勘抚恤事》,道光二十八年六月二十二日,中国第一历史档案馆,宫中朱批,档号:01-11102。

而上的灾害赈济工作。例如,道光十三年(1833),云南嵩明地震成灾,清政府蠲赈兼施,并有各绅士踊跃捐赈,捐银一千两至六千两的有昆明县廪生高本仁,附贡生李貽直,监生李貽箴、刘复昌、刘复功,琅盐井文童杨嘉禾和晋宁州监生宋文藻;捐职从九品叶长春捐银一千两;捐银三百两至五百两的有昆明县捐贡生石健,文童施坦,俊秀石价、郭铎,监生官鏊、黄恩贵、刘椿、田锡禄,文童张绍谟,俊秀石映星、毕联登和杨洲;捐银三百两的为现任江南上元县知县保先烈。另外,还有前任湖北候补道廖敦行,前任江苏松太道陆荫奎、候选知府周师,前任贵州大定府知府陈熙以及前任浙江萧山县知县李芬首先倡捐,他们还随同云南地方官亲身散赈。据云贵总督阮元查明,各绅士情殷桑梓,互相劝捐加济极贫之户,共捐得银四万三千余两,洵属踊跃好义,实堪嘉尚,奏请交部议叙。道光十四年(1834)二月初四日,内阁奉上谕:“此外捐银不及三百两者,着该督抚等自行奖予花红扁额,以示奖励。”^①除直接捐资赈济外,云贵士绅商民还通过捐建仓储积谷,间接推进了灾荒救济。光绪二十五年(1899),贵州毕节、威宁、贵阳、贵筑、普安、水城、平远、黔西、清镇等处秋成歉收,清廷恩赏银十万两交付贵州,由巡抚邵积诚“飭属分别灾情轻重,切实筹办赈济”^②,但由于灾区甚广,饥民尤重,此项赈款难以救济周全,加之光绪二十六年(1900)谷雨时节后贵州迭见霜雹,上下两游耗费谷种数十万石,各属续请赈款,邵积诚奏称:“虽经微臣会同司道捐廉倡导,以冀官绅富户观感乐施,恐杯水车薪,仍属无济,拟请援照安徽章程,开办赈捐,借资补救,所需捐项,查照捐数,银谷并收,以广招徕,并由黔局刊给实收,报部核奖。”^③在清代广泛流动的乡土社会中,地方士绅借助区域社会提供的公共空间,积极参与以差序格局为特征的地方熟人社会的构建,因而使得乡绅的社会影响力得到民众的认可,并在伦理执掌、教化施播、扶危济困等公共事务和基层社会治理中发挥着举足轻重的作用。

(二)清代云贵地区灾荒赈济机制的整顿

清代云贵地区灾荒赈济协同机制的变革是公共利益关系的重新调整过程,其促进了国家治理格局下边疆治理与基层社会治理的协调统一。清代云贵地区灾荒赈济协调机制的调适得益于中华民族居安思危、革故鼎新的文明传统,灾赈实践塑造了大一统国家具有韧性的社会治理体系,因为“大一统国家的体制变革源于大一统体制与大规模治理的张力”^④。清代灾荒赈济的施行,“在一定层面上奠定了清王朝在中原地区的统治地位,成为促进清代中华民族认同发展进程的重要原因之一,即加速了汉民族对清王朝的认同及其进程,也加快了满族融入中华民族的步伐。这使清王朝的统治者在恤民、軫念民瘼的外衣下,得到了民众对其恩情的感念,巩固了统治基础”^⑤。边疆治理的过程在于增强边疆治理与腹地治理的同质性和协同性,其目的在于“减小边疆的地缘、经济、社会等方面的异质性”^⑥。清代云贵地区灾害的频繁发生和清朝国家边疆治理结构下的张力,催生了“大一统”国家推进灾赈机制变革、规避王朝政权更迭和国家应对风险挑战的需求,灾荒赈济的实践为国家治理的韧性塑造创造了条件。

边疆治理的目标是保障边疆社会稳定和国家统一。从清代帝国的核心到华夏的边缘地带,从中原内地到西南边疆,国家治理体现出鲜明的“中心—边缘”的特征,但由于边疆治理方略的多元性存在,边疆社会治理所寻求的整体社会利益和国家利益,在边疆基层社会治理体系变革中发挥着筑牢边疆安全屏障的作用。清代云贵地区的备荒和救灾是中国传统官僚制度的重要任务之一,“这是中国传统家长式

①《军机处上谕档》,中国第一历史档案馆,道光十四年二月初四日,第5条,盒号985,册号2。

②《清德宗实录》卷461,光绪二十六年三月丁巳,中华书局,1987年影印本,第58册,第42页。

③[清]邵积诚:《奏为黔省赈款不敷请援照安徽章程开办赈捐事》,光绪二十六年五月十一日,中国第一历史档案馆,朱批奏折,原档号:04-01-02-0099-004。

④赵德昊、周光辉:《体制变革:塑造大一统国家韧性的动态机制》,《江苏社会科学》2021年第5期。

⑤周琼:《清前期重大自然灾害与救灾机制研究》,科学出版社,2021年,第670-671页。

⑥胡佳玲:《边疆治理的逻辑进阶研究——基于边疆异质性的分析》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。

权力统治的一部分,它体现了儒家的教义:‘养’民才能更好地‘教’民”^①。从实施赈济主体来看,清代云贵地区的灾荒赈济既有官方主导的官赈,也有民间社会力量组织开展的民赈。从制度层面来看,清朝吸纳历代救灾经验并建立了系统的灾赈制度,“内容主要包括报灾、勘灾、筹赈、赈灾、善后等多个方面,基本覆盖整个救灾过程。清朝将救灾责任法律化,救灾立法体系严整灵活,从而确保救灾制度有效运行”^②。清代灾赈程序并非一成不变,而是会根据地方受灾情况进行调整。清朝荒政制度规定,各直省发生灾荒,督抚在题报灾情的同时,即行开仓赈济乏食灾民一个月。待勘察清楚受灾分数后,区分极贫和次贫户口及人数,具题加赈。然后再根据受灾情形,分别酌量赈济米或银四月、三月、二月、一月或借给口粮一月不等,是为加赈。例如,嘉庆二十二年(1817)十一月二十八日,内阁奉上谕:“伯麟等奏……云南邓川州被水村庄业经将冲倒房屋官给修费,被灾户口并已赈过口粮。”但由于秋收歉薄,民力拮据,云贵总督伯麟率员查明灾情后,恳请分别加赈并蠲缓钱粮,“著加恩将邓川州小邑等九里极贫九百三十四户加赈四月口粮,次贫一千八百七十七户加赈三月口粮”^③。清代灾荒赈济在时间上具有周期性和长期性的特点,并在循序渐进的救灾方略下推进了灾荒赈济,取得预期成效。

毋庸置疑,清代云贵地区灾荒赈济的过程中往往也出现延迟报灾、匿灾不报、勘灾不实、粮仓亏短等诸多弊病,清政府严格依照救灾法律进行整顿。救灾责任的制度化,促进了灾荒救济与人事制度的结合,即地方政府报灾、中央派员勘灾、各机构协同救灾,在时间上、用人上、财政支出上形成明确的规定^④,清政府通过法律手段严格管控救灾过程和明确救灾责任,对约束和惩处救灾官员的违法行为和提高救灾成效具有积极的效用。顺治十二年(1655)谕准:“蠲免不实,灾伤迟报,踏勘骚扰,妄兴词讼,妨夺农时等弊,一切严行禁革。有违犯者,该督抚即行纠参,以凭重处。如督抚徇情庇纵,部院科道官访实劾奏。”^⑤康熙七年(1668)六月,户部议覆:“报灾定例,夏灾不出六月,秋灾不出九月。但踏勘于收获未毕之先,始可分别轻重,请嗣后报灾限期,夏灾不过五月初一,秋灾不过八月初一,逾期,仍如例治罪。”与此同时,康熙帝谕准:“凡被灾州县,有司必先勘察申报,该抚然后具题。地方远近不一,若限期太迫,被灾之民恐致苦累,其仍如旧例行。”^⑥清朝荒政制度的推行是政府“公共决策”过程中社会价值和公共资源的再分配,并在国家治理从“嵌入吸纳”向“协同治理”转变的阶段实现了灾荒赈济的法制化和内地化。嘉庆元年(1796)六月,云南雨水稍多,山水骤发导致抱母、恩耕二井被冲淹,盐块多有浸失,衙署多被冲塌,云南巡抚江兰称云南向不办灾,遂谓被水不重,未经特行具奏,不准动用抚恤银两办理赈灾,实属匿灾不报。嘉庆四年(1799)十二月二十四日内阁奉上谕:“云南虽系边远省分,而地方民瘼总属一体,抱母、恩耕二井即经被水冲淹,自应据实查明,妥为经理,何得以该省向不办灾为词,隐匿不办,即云该处并未损伤人口,但彼时灶户不能照常煎盐,因未经报灾,致有堕欠在井,官已不免追赔,而灶户等尤为苦累,是江兰讳饰之咎,实所难辞,著交部严加议处,以为封疆大吏完视灾务者戒。”^⑦道光十四年(1834)二月初四日,内阁奉上谕:“云南署河阳县事、恩安县知县赵发于该县地震成灾查办迟延,咎实难辞,赵发著交部议处。”^⑧清

① [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,第4页。

② 赵晓华:《清代救灾制度为何效果显著》,《人民论坛》2020年第1期。

③ [清]伯麟:《谕内阁云南邓川州及白盐井等被水各里极次贫民著分别加赈口粮蠲缓钱粮等》,嘉庆二十二年十一月二十八日,中国第一历史档案馆,上谕档,档号:06-03668。

④ 周光辉、赵德昊:《荒政与大一统国家:国家韧性形成的内在机制》,《学海》2021年第1期。

⑤ 《清世祖实录》卷88,顺治十二年正月甲辰,中华书局,1985年影印本,第3册,第693页。

⑥ 《清圣祖实录》卷26,康熙七年六月辛巳,中华书局,1985年影印本,第4册,第362页。

⑦ 《谕内阁云南抱母恩耕二井被水冲淹匿灾不报著将江兰交部严议》,嘉庆四年十二月二十四日,中国第一历史档案馆,上谕档,档号:06-02628。

⑧ [清]阮元:《谕内阁云南恩安县地方成灾知县查办迟延著交部议处》,道光十四年二月初四日,中国第一历史档案馆,上谕档,档号:06-05066。

代云贵地区灾荒赈济的协同机制始建于顺治朝,发展于康熙朝,完善于乾隆朝,并于灾赈实践中不断得到整顿、调适和检验,推进了灾荒治理结构的优化。

国家是为促进并实现对社会有效管理和协同治理而创设的政治形式,“边疆是由于国家治理的需要而被认定(确定)的特定区域,它的形成离不开客观的地缘性条件,既要以客观的地缘性条件为基础,同时还要受人们对国家的边缘性区域的认识所制约,渗透着浓厚的历史文化内涵”^①。国家治理与边疆治理的关系是清朝荒政制度韧性构建的重要领域,清政府通过荒政制度的实施,对赈灾救民的行为方式进行渐进式的调整,并形成行之有效的灾荒赈济协同机制,在培育西南边疆各民族国家认同意识的同时,也推进了云贵地区荒政制度、仓储制度、救灾人事制度和灾赈律令制度的健全和完善,为西南边疆安全提供了重要保障。

三、清代云贵地区灾荒赈济协同机制的建设

清代云贵地区灾荒赈济实践的成效是清朝边疆治理能力的反映。边疆治理的本质是一种空间治理或区域治理,清代边疆治理尺度下云贵地区灾荒赈济协同机制的构建,蕴含着清朝历代帝王励精图治和加惠烝民的价值取向,是一种直接性的社会管理和治理状态,为推进西南边疆地区形成高度的国家认同提供了价值标尺。

(一)清代云贵地区灾荒赈济的边疆治理功能

清代云贵地区灾荒赈济协同机制的建设,在上裨国事、下济民生的场域中具有较强的效能感,荒政制度和仓储制度作为“嵌入政体或政治经济组织结构中的正式或非正式的程序、规则、规范和管理”^②的国家制度和社会保障规制,对云贵地区的社会治理和西南地区的边疆安全以及公共利益的分配起到重要的导向作用。至于灾情信息收集系统,它是灾荒预警机制的建立和实现社会治理的关键环节,清朝在吸收历代灾报的基础上,因时因地对报灾规则进行调整和完善,为清代荒政制度的建立创造了条件,各项灾赈机制的损益变化和调适,推进了灾害风险应急防范机制创建的进程。清代云贵地区历次灾荒赈济的施行建立在完备的灾情奏报制度之上,其中“粮价奏报与雨泽奏报系统共同组成了清代荒政信息收集系统”^③。林天擎任职云南巡抚后,目睹云南地方残毁至极,饿殍载道,于是在顺治十六年(1659)闰三月中旬,以云南“米一市斗价至三两一二钱,四月初旬,因路稍通,米一市斗减至一两八九钱不等”,灾民日啖草根,无力耕作,秋将绝望等惨景上奏,“前经略辅臣初抵云南,业将惨苦景状备悉奏报。职今惟有会同尽心抚安,着实力做,先议禁止掠夺,疏通道路,以期四民归心,百蛮向化”^④,以期新辟边疆安宁。云贵地处边陲,田少山多,百谷丰盈全资雨泽适宜。乾隆十四年(1749)夏秋之际,云贵一带霖雨滂沱,低下之区虽间有被淹,而高阜山田及平原普遍湿润,禾稻、杂粮发荣长茂,秀硕倍常。云贵总督张允随奏称:“嗣自秋分以至立冬五十余日之内,阴雨不过数日……并无疾风骤寒之患,是以稻谷已成熟者愈加坚好,未成熟者亦黄茂盈畴。”与此同时,张允随勘察得该年雨潦普降之时,云南安宁盐井被水冲淹,云南布政使宫尔劝、署驿盐道郭振仪查覆:“安宁井台业经修整,汲卤趲煎;大关民房、船只亦经修葺、抢获;……惟弥勒州被淹低田三顷八十亩零,虽水势旋即消退,伤损无多,内有不能收获者,酌动常平

① 周平:《边疆在国家发展中的意义》,《思想战线》2013年第2期。

② 彼得·豪尔·罗斯玛丽·泰勒、何俊智:《政治科学与三个新制度主义》,《经济社会体制比较》2003年第5期。

③ 李伯重:《信息收集与国家治理:清代的荒政信息收集系统》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

④ [清]林天擎:《揭为抵省到任日期并陈云南地方米贵乏食残毁情形事》,顺治十六年五月二日,中国第一历史档案馆,揭贴,档号:04-00032。

仓谷出借接济,亦皆得所。”^①清代前期灾荒信息奏报制度的建设重构及发展,反映了入主中原的满族统治者不仅对中原汉文化及其传统制度的认同和接纳^②,而且也体现出西南边疆各族人民对中原汉文化的认同。

国家赋税的缓征与蠲免是清代灾荒赈济中的重要措施,基于国家根据地方民力对百姓征收赋税的整体考量,清政府推进遇灾缓征或临灾蠲免钱粮,在事实上起到了略纾民力和救灾恤贫的效果,因而救灾是大清帝国经济基础雄厚和惠济于民的具体体现。“在中国帝制时代,文化治理不仅存在,而且有制度层面的设计和具体的实践”^③,清代云贵地区灾荒赈济和社会协同治理就是一个典型的案例。康熙二十一年(1682)、二十二年(1683),云南灾荒造成地丁^④征收困难,尽管各府厅州县在康熙二十三年(1684)至二十四年(1685),乃渐次开垦复业,但正赋^⑤征收尚属艰难,若并征四年未完钱粮,则民力实难措办,追缴过急又会导致逃散抛荒,云南巡抚王继文奏称:“倘得照例暂宽时日,分年带征,则积年之国赋固无亏损,而皇上破格之殊恩更沦决于滇民世世矣。”^⑥雍正十二年(1734)五至六月,贵州桐梓、毕节、瓮安三县及都江各地突然降雨,山水泛涨造成沿河居民房屋被淹。同年六月初二日,古州城因江水消泄不及,东南城厢被淹,兵民房屋、城墙倒塌较多,人口登高阜方得保全。六月二十五日,贵州省城北边山水陡发,城内、城外房屋亦有冲坍,损伤居民一十余口。云贵广西总督尹继善会商贵州巡抚元展成,“委员确勘,赍带公银,酌量抚恤”^⑦,并飭令藩司遴委干员查勘古州镇城水患,以资捍御疏通。以上数例可以看出,轻徭薄赋、勤恤民隐是清朝实行云贵灾荒赈济的首要任务。

清代云贵地区的灾荒赈济是清朝加强边疆治理和维护国家统一的重要构件,官方赈济和民间救灾在实践上形成上行下效的示范效应,并在基层社会协同治理中达成一致的目标,这是清代完备的荒政制度和区域灾荒赈济协同机制得以构建的核心所在。据《荒政辑要》记载:“荒政者,仁政也。自古及今,极为详备。有豫备于未荒之前者,有急救于猝荒之际者,有广救于大荒之时者,有方行于偏荒之地者,有补救于已荒之后者。全在大小官吏,遵谕旨,酌时势,权缓急,次第举行,迅速筹办,庶有裨于灾黎耳。”^⑧汪志伊阐述了官员在备荒救灾和灾后重建中的重要性,灾荒赈济中仁政施行的效应不言而喻。清朝荒政制度的基本职能是作为社会资源调度和整合的重要保障,并在其职权范围内维持着边疆秩序和社会稳定。“‘安民恤民’是中国古代历朝统治者国家治理的重要工作之一,其中‘凶年’救济即救灾是恤民工作的重点”^⑨。国依于民,民依于岁,岁之丰歉,民生之休戚,体现了清朝历代帝王施行荒政和恤民爱民的民本思想。云南山多田少,喜水畏旱,故民间有“水潦吃饱饭,干旱要苦饥”之谣。乾隆十三年(1748),昆明等州县被水,云南官府对灾黎抚恤一月,并加赈口粮。乾隆十四年(1749),云南巡抚图尔炳阿奏称:“酌

① [清]张允随:《奏报滇黔两省秋成丰稔情形折》,邹建达、唐丽娟主编:《清前期云南督抚边疆事务奏疏汇编》卷2,社会科学文献出版社,2015年,第838页。

② 周琼:《清前期灾害信息上报制度建设初探》,《兰州大学学报(社会科学版)》2021年第4期。

③ 廖国强:《“以汉化夷”与“因俗而治”——清代云南改土归流地区两种文化治理方略及其关系》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

④ 清代的财政收入包括田赋、盐课、关税、杂赋、捐纳等,地丁银始终是最重要且较为稳定的财政收入。而田赋的主体是以银两为会计单位的地丁银,又称“地丁钱粮”,俗称“钱粮”“条银”“粮银”等。

⑤ 正赋,即清代主要的赋税,指地丁税。

⑥ 康熙《云南通志》卷29《艺文三·请新荒分年带征疏》。

⑦ [清]尹继善:《奏报三省田禾茂盛并雨水情形折》,中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第二十六辑,江苏古籍出版社,1991年,第721页。

⑧ [清]汪志伊辑:《荒政辑要》,李文海、夏明方主编:《中国荒政全书》第二辑·第二卷,北京古籍出版社,2003年,第539页。

⑨ 李伯重:《信息收集与国家治理:清代的荒政信息收集系统》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

量冬春之间灾黎多有拮据,合各地方官自上年十一月起至今年二月止,按月照例折银给发,再于东作之候,若有缺少籽种,酌量借给,以资工本,并委道府大员按次前往监赈,实力稽查,务使灾户均沾实惠,毋许假手胥役头人,致有冒滥扣克等弊。”^① 云南官府派员赴灾区监赈,以期使灾黎均沾渥泽,使受灾地方呈现出“各府属粮价均平,并无昂贵之处,汉夷民情亦各恬然安静,地方甚为宁谧”的景象,这是清政府力行德政和加惠民生的具体反映。

清代灾荒赈济期间社会资源的分配和供给是清朝“大一统”国家政权合法性获取和底层民众国家认同塑造的主要依据。“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”^②。随着清朝统治的深入以及西南边疆“内地化”进程的加快,云贵地区独特的地理生态环境所产生的阻碍效应不断被弱化,而以地方治所和汉族移民区为中心的区域网络格局的形成,使处于王朝边缘地带的云贵高原地区在清朝“大一统”国家治理体系下实现了与中心地带的互动,“中心—边缘”的结构逐渐得到强化。边疆安全是国家安全的重要组成部分,国家统治韧性在“韧性边疆”^③中得以形成和延续。清朝通过推进云贵地区灾荒赈济协同机制的构建,在西南边疆灾荒治理体系优化和边疆治理效能提升的过程中形成一种韧性,并使云贵地区在内地化的进程中不断将灾赈实践内化为社会成员共同的心理意识和行动自觉。

(二)清代云贵地区灾荒赈济协同机制构建的效应

荒政制度作为攸关国家治理成效的关键所在,是清朝帝国在全国各直省地方贯通和实施的重要制度,“西南边疆行政治理方式的内地化,关涉皇朝中央政治上实现多民族统一之大计”^④,为清朝加强云贵地区的社会治理提供了范式。“中国是单一制的中央集权制国家,从中央到地方均体现着整齐划一式的治理特点”^⑤。清代云贵地区的救灾实践和灾荒赈济协同机制的构建,作为一种普遍性和专项性的治理方式,成为西南边疆地区贯彻国家意志、施行国家方略、落实国家政策和推进边疆安全建设的重要手段,并有效推进了西南边疆的内地化和社会治理进程。

“国家将边疆治理纳入国家治理的范畴,边疆治理的主体是国家,边疆治理起源于国家政治共同体的产生,伴随着国家形态的演进而发展”^⑥。清朝政府在云贵地区的灾荒赈济实践顺应了历史延续性的潮流,并在“大一统”的观念下将西南边疆地区的社会治理纳入国家一体化进程,其根本目的是在国家立场上进行灾荒赈济协同机制的构建,以促进对云贵地区的无差异化治理,从而维护西南边疆稳定和国家统一。就仓储备荒而言,在清代云贵地区的备荒救灾过程中,间有仓储匮乏之时,往往需要从邻近省份购买粮食救灾。贵州原本山多田少,产米有限,岁收丰稔仅敷民食,鲜有盖藏,若收成稍为歉薄,亟需预先设法筹备粮食,以资赈济灾荒。雍正十三年(1735),贵州苗疆未靖,军储赈米需用浩繁,兼之连岁秋熟中平,以致各处仓贮无多,民间米价涌贵。贵州总督兼管巡抚事务张广泗拨帑委员前赴楚南^⑦近黔产米之处采买米二万石运黔备贮,以期丰裕筹济和有备无患。张广泗奏称:“湖广督臣德沛以贵阳等处米价腾贵不待咨请,即碾办楚米二万石飞转贵州接济民食,具见该督臣推广皇仁公忠,体国不分畛域,周恤邻

① [清]图尔炳阿:《奏报滇省春禾茂盛情形委员监赈地方宁谧事》,乾隆十四年二月二十九日,中国第一历史档案馆,宫中朱批内政(赈济篇)第42号,档号:01-06826。

② 《马克思恩格斯文集》第9卷,人民出版社,2009年,第187页。

③ 张高原:《“韧性边疆”建设初探》,《丝路瞭望》2021年第6期。

④ 陈征平:《近代西南边疆民族地区内地化进程研究》,人民出版社,2016年,第11页。

⑤ 夏文贵:《以县治边:中国边境治理的行政单元》,《云南社会科学》2021年第2期。

⑥ 刘华夏、袁青欢:《去差异化边疆治理:前现代国家的历史逻辑》,《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》2018年第1期。

⑦ 楚南,即地域名,泛指湖北南部及湖南北部。

封。”^①贵州古州厅下江、朗洞等处系苗疆要地,设有重兵防守,仓粮需多为存贮。乾隆三年(1738),贵州总督张广泗委员携带银一万五千两前往广西柳州、庆远二府采买米粮一万八千六百石,广西巡抚杨超曾认为,柳庆二府产出有限,顾及到民间听闻邻省差资多金远求收买,会有闭巢居奇和市价昂贵之势,遂奏称:“柳州府现在尚有贮谷三万六千余石,可以通融,除委员买有成数之外,其不足之数即于府仓内支出,先行碾运回黔,将谷价归还府库,令该府从容买补还仓,则以本地之官收买本地之谷,宽其时日,民间既无价昂之虑,而委员得以及时运回,亦免稽迟守候之烦”。^②光绪十八年(1892),清廷拨银十万两赈济云南,清廷谕准“由四川盐厘津贴应解京饷及边防经费奏拨十万速解云南”^③。“作为‘区域’的西南边疆本身并不是一个封闭的或孤立的地理空间,而是和周边广大地区存在着广泛文化接触、经济交流以及多种社会力量碰撞的场域”^④。清代云贵地区因军需或灾荒赈济从广西、湖北、湖南等邻省采购米石,使区域之间救灾物资的流动性增强,提升了灾荒赈济的区域联动效应,对云贵地区灾荒赈济协同机制的构建起到了重要的驱动作用。

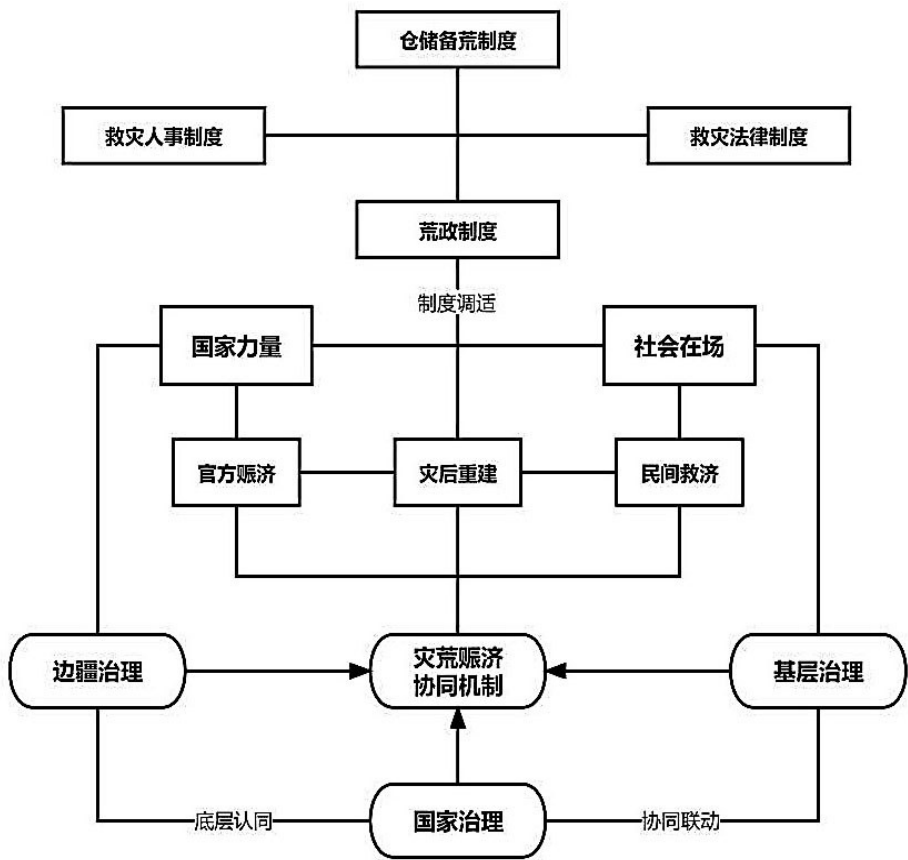


图1 清代云贵地区灾荒赈济协同机制构建示意图

① [清]张广泗:《奏请将贵州采买楚米分运新疆缘由折》,乾隆三年六月二十八日,中国第一历史档案馆,宫中朱批财政第1108函第6号,档号:01-02056。

② [清]杨超曾:《奏报贵州委员才买广西米石事》,乾隆三年十一月初二日,中国第一历史档案馆,朱批奏折,档号:04-01-35-1109-025。

③ 《为云南赈灾需由四川奏拨经费速解云南事》,光绪十八年七月十七日,中国第一历史档案馆,军机处电报,档号:10-00288。

④ 尹建东:《环境、族群与疆域空间:西南边疆史研究的区域史观和阐释路径》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2018年第9期。

清代备荒救灾是国家韧性的重塑机制,云贵地区灾荒赈济实践在促进公共资源分配的同时,强化了底层民众对大一统国家的政治支持。从实践来看,“帝王在救政制度之外开始实施救灾制度,在古代社会主要有物质储备制度、水利兴修制度、农业技术推广制度、报灾与勘灾制度、物资赈济制度、扶持灾民再生产制度、市场救济制度等,这些制度对中国古代社会影响深远”^①。就清代云贵地区灾荒赈济协同机制构建及其效应而言,云贵地区在荒政制度的指导下开展救灾,并逐步建立起一套集灾害预警、仓储备荒、灾害赈济和灾后重建于一体的灾害风险应对机制,从而提高了国家治理和边疆治理的协同水平。显而易见,清代“全社会已经形成一套适合于当时生产力水平的防灾减灾的制度与措施”^②,云贵地区灾荒赈济协同机制的建设、调适和完善,适应了清代“大一统”观念下“中心—边缘”“内地—边疆”这一国家治理模式的需要,为实现清朝国家疆域一体化发挥着重要作用。“清朝治理西南边疆一个重要的特点,是积极推进社会改革,注重进行规范化、持续化的管理,并因地制宜采取行之有效的治理措施,为此统治者倾注了大量的心血”^③。清代云贵地区的灾荒赈济协同机制的构建及其实践(图1),为构建具有中国国家制度框架、治理立场与示范效应的边疆治理体系提供了重要蓝图。

结 语

清代的西南边疆治理是一个具有科学性、复杂性、多元性和一定张力的制度与运行体系,而灾荒赈济协同机制的构建则系统阐释了云贵地区底层民众对国家共同体的归属感认同,并揭示出清朝国家治理和边疆治理“有效性”的内在原理和制度支撑。清代云贵地区的灾荒赈济活动,是清朝国家社会治理体系和西南边疆治理能力建设不可或缺的有机组成部分。清代云贵地区灾荒赈济协同机制的构建,作为清朝国家文化软实力建设的重要内容,其在云贵地区的实践凸显了西南边疆社会协同治理和文化软实力建设的紧迫性,从而为云贵地区的灾荒赈济与社会治理实现标本兼治提供了制度依赖。西南边疆治理是清朝帝国跨区域治理的重要组成部分。尽管中心对边缘的辐射功能和效果存在较大差异,但在清朝帝国之治的文化宣教和国家制度的滋养下,西南边疆民族文化和中华文化的涵育为边疆基层社会的发展提供了广阔空间。西南边疆地区处于清代国家治理和主权疆域的边缘地位,为华夏边缘地带的灾害风险防范或源自于外部的国家安全威胁提供了时空的转圜余地,清代云贵地区灾荒赈济协同机制的构建,较大程度上对中原腹地的国家核心区域起到安全屏障的效用。

(责任编辑:胡文亮)

① 李军、黄玉玺:《救灾与救政:中国古代社会救灾制度反思》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2018年第3期。

② 陈桦:《清代防灾减灾的政策与措施》,《清史研究》2004年第3期。

③ 方铁:《方略与施治:历朝对西南边疆的经营》,社会科学文献出版社,2015年,第213页。