

# 清代赈灾制度的外化研究

## ——以乾隆朝“勘不成灾”制度为例

周 琼

**[摘要]**“勘不成灾”是达不到赈济标准的灾荒,历代均不予救济,凸显了传统赈灾制度的缺陷。清代在总结传统灾赈制度的基础上对“勘不成灾”进行赈济并将其制度化,雍正朝开始对“勘不成灾”制度的建设,乾隆朝予以完善,促成了清代赈灾制度的外化并使其发挥了较好的社会效用,如缓征、分年带征、折征及就地抚恤、酌量赈给银米、蠲免积欠钱粮、借贷、以工代赈等赈济措施,对原本不能享受赈济的灾区的经济恢复产生了促进作用,成为促使清代灾赈制度走向中国传统灾赈制度巅峰的重要因素。

**[关键词]**清代;乾隆朝;灾赈制度;勘不成灾;外化

中图分类号: C912.4

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2014)01—0010—08

基金项目: 国家社科基金西部项目“清前期(1644—1795)重大自然灾害与救灾机制研究”(09XZS010)阶段性成果。

作者简介: 周琼(1968—),女,彝族,云南楚雄人,云南大学西南环境史研究所教授、博士生导师,研究方向:环境史、灾荒史、地方民族史及古籍文献的整理。云南 昆明 650031

制度外化是指制度在建设与发展过程中,其原则及规范的使用范围或制度的核心内涵向外转化、适用范畴随之扩大的现象,即将制度的模式及措施扩展到原本不属于制度范畴的事物中,将非制度的政策措施转化为制度范型甚至将其变为制度的现象。自古及今,制度的内化及外化现象时常发生,制度内化受到了学界重视,外化却鲜有关注,使制度外化及其成效、经验未得到发掘及研究,学术经世致用的社会功能未能充分发挥。在诸多制度外化的案例中,清代“勘不成灾”制度成为中国历史上灾赈制度外化最典型的个案。

“勘不成灾”是指经官府勘察后不能达到灾赈等级的灾荒,清以前均不予赈济。但此类灾害依然对灾区的社会经济、灾民生活造成极大冲击及影响,尤其一些接近灾赈等级但不能享受赈济的灾区再生产能力遭到削弱,从而加重、扩大了灾荒的消极影响,彰显出传统灾赈制度的刻板及固有缺陷。清代在总结历代灾赈的基础上,对灾赈制度进行了改良及完善,传统灾赈制度逐渐外化,灾赈范围向制度外转化,根据具体情况赈济“勘不成灾”灾民。清代对“勘不成灾”的赈济经历了由忽视到关注再到重视的过程,雍正朝的实践使“勘不成灾”开始了制度外化的历程,乾隆朝的完善措施完成了赈灾制度的外化过程并发挥了较好的社会

作用。清代灾赈制度的外化使接近赈济等级的灾区重建及经济恢复能迅速完成,检验和校正了灾赈制度的成效,成为促使并体现清代灾赈制度走向传统灾赈制度巅峰的代表,但学界迄今尚无相关研究。本文以清代“勘不成灾”制度的建设及其赈济为例,对清代灾赈制度的外化及其成效进行探讨,以期促进清代“勘不成灾”制度及区域荒政研究的深入开展,亦作引发学界研讨中国历史上制度外化之砖。

### 一、清代灾赈制度外化历程:乾隆朝前“勘不成灾”赈济制度初建

历代灾荒赈济,只有经勘灾官员勘定为“成灾”(六分灾及以上)等级的灾情才能享受官府赈济。勘灾委员踏勘后达不到赈济等级的灾荒,勘灾簿册就以“勘不成灾”的方式记录在案,不属灾赈制度范畴,不能享受官赈。“勘不成灾”的标准因时而异,清代以前,五分及以下灾情都划入“勘不成灾”行列,这使介于五至六分之间或四分五分的、对社会生产及生活造成较大影响的灾荒被排斥在灾赈范畴之外,对社会的稳定及经济恢复极为不利。清代进行改良及完善后,“勘不成灾”开始进入制度建设及改良的范畴。

清代灾赈制度的建设发展及其外化多在雍、

乾时期进行并完成,“勘不成灾”赈济作为灾赈制度外化的典型代表亦如此。清代“勘不成灾”赈济制度的建设起步于雍正朝,即开始扩展灾赈制度的使用范畴,重视灾情稍重的“勘不成灾”灾荒并进行赈济,使“勘不成灾”的赈济逐渐向制度化迈进。乾隆朝完善、确定了对“勘不成灾”赈济的制度,并将其作为常设制度沿用,完成了灾赈制度的外转化。

首先,顺康时期是灾赈制度初建时期,“勘不成灾”未受到关注。顺治时期,社会尚未稳定,经济基础薄弱,赈济钱粮也不充分,大部分灾赈制度都模仿或沿用明代制度,灾赈制度处于初建阶段,被列入“勘不成灾”的、不在传统赈济范围的灾荒根本未引起统治者关注,也理所当然地被排除在赈济范围(制度)外。故此期未受赈济的灾情即不被作为“灾荒”看待,档案、实录、会典等史料中相关记载也很少。

康熙初期,社会经济虽然得到了极大恢复,但清王朝还处于统一全国、进行平叛战争的阶段,府库空虚,赈济钱粮依然短缺,于是就沿用了顺治时期的赈济标准。即便是最严重的十分灾(全部绝收)也仅蠲免十分之三的赋税,“勘不成灾”更不可能得到赈济。康熙二十年(1681)后,清王朝统治地位逐渐稳固,经济迅速发展,统治者对不同等级灾荒的影响有了清晰认识,把八至十分灾由一个赈济等级划分为两个等级,不久又将九分灾与十分合并、八分灾与七分灾分别并为两个赈级,但赈济灾等依然是六分灾起赈,五分及以下灾荒列入“勘不成灾”,“被六分灾之次贫及五分灾,例不给赈”、“被灾六分以下,不作成灾分数”<sup>①</sup>。此期受经济基础限制,对“成灾”范围内的灾荒的蠲免都很少,“勘不成灾”灾荒对社会的影响完全被统治者忽视,就更不会得到赈济了。

其次,雍正朝开始关注“勘不成灾”并予以赈济,灾赈制度开始外化。雍正初,依旧沿用康熙时期六分及以上灾等方为成灾的制度,五分及以下等级的“勘不成灾”就不享受赈济,“勘不成灾之地方,旧无蠲赈之例”<sup>[2] [P.857]</sup>但随着社会经济渐趋繁荣,灾赈物资逐渐充裕,社会救济条件有了极大改善,雍正二年(1724)十月初四日,署浙江巡抚印务河南巡抚石文焯呈报了浙江沿海水灾地区“勘不成灾”州县的情况,“查原报被水之仁和等一十六县并海宁卫所内有平湖、奉化、定海、嵊县、永嘉、海宁卫所俱勘不成灾,止仁和等十一县各被灾分

数不等。”<sup>②</sup>但未说到对“勘不成灾”的处理办法。

“勘不成灾”的赈济最早出现在谕旨中的时间是雍正三年(1725),采取的是“量赈一月”的措施,“直隶省霸州等七十二州县厅所,秋禾被水,散赈三月。大兴等四县虽勘不成灾,小民被水乏食,亦量赈一月。”<sup>[2] [P.97]</sup>说明雍正帝对“勘不成灾”极为关注,并在赈济谕旨中将其作为一种灾荒类型看待。此后就开始了“勘不成灾”的赈济及制度化建设,地方官员开始据灾情轻重对“勘不成灾”灾情另疏题报,对灾情稍重者进行赈济,会典、圣谕、档案、实录中的相关记载随之增多。如雍正五年(1727)闰三月二十七日,署理广东巡抚印务常赉奏报广东惠潮两府上年秋季发生水灾,“成灾之县,现饬将仓谷发赈”,对“勘不成灾”州县则“另疏题赈,此外各县仍饬照案三例,减价平糶。”<sup>③</sup>

为促使地方官重视“勘不成灾”并实施赈济,雍正帝谕令地方督抚,授予其酌情处理“勘不成灾”赈济的权力。雍正五年(1727)九月丁卯谕:“大凡地方小有水旱之事,勘不成灾,于例不应题本者,该督抚当就近酌量料理,并具折奏闻。务令朕得知地方情形,无丝毫隐匿,方不负封疆大臣之任。”<sup>④</sup>这赋予了督抚极大的权力,他们不用事先奏报就可自主采取赈济措施,只需事后题报即可。

雍正六年(1728),就对灾蠲分数作了大幅度调整和改革,提高了蠲免力度,十分灾的赋税蠲免提高到七分,并细化了不等灾等的赈济标准,对六分至十分的每个灾情等级都制定了相应的蠲免分数,改变了顺康时期将两三个灾等合并为一个赈济等级的模糊做法,使每个灾等都得到相应赈济。“勘不成灾”自此作为赈济专用名词之外的勘灾结果得到重视并享受到了制度外的赈济,地方督抚开始关注并予赈济,如雍正十年(1732),大学士议覆漕运总督性桂的赈济奏章“江南苏松等州县潮溢为灾,内有勘不成灾之处……请酌留漕粮四十万石,于明年平糶。”<sup>[3] [P.656]</sup>

雍正朝对“勘不成灾”的赈济措施及解决方案,使其逐渐发展成了一系列非灾等赈济的制度。如雍正八年(1730)十二月二十二日谕“将山东不成灾州县漕粮停征,明岁收成之后令百姓照数交官。”<sup>⑤</sup>这使传统灾赈制度发生转变,灾赈范畴扩大,原来不被灾赈的灾害进入到制度的边缘,但此期的措施多是赈济钱粮或缓征。

再次,乾隆朝的完善措施,促成了清代灾赈制度外化的完成。顺康雍三朝的制度建设,灾赈经

粮日渐丰富,社会经济也有了长足发展,府库充裕,经济繁荣,赈济物资更加充足,除赈济成灾地区外,对灾情稍重但未列入赈济等级的灾荒实施赈济也有了可能和条件。乾隆朝开始对赈济制度进行进一步的改革及完善,不仅五分灾被列入赈济灾等,很多“勘不成灾”的灾荒可据具体灾情享受赈济,雍正朝以来的制度外赈济逐渐合法化、规范化。

乾隆元年(1735)规定,被灾五分准蠲免十分之一,即将五分灾也作为成灾对待后,正式进入赈济行列,成灾分数的起点下移,灾赈范畴扩大,四分及以下灾荒才视为“勘不成灾”。虽然一些灾情轻微的、在勘灾中逐渐恢复属“勘不成灾”的灾荒就不再赈济,但统治者已清醒认识到,界于四分与五分之间或三分、四分灾荒后果依然严重,应进行适当赈济。

随后采取的对“勘不成灾”灾荒的赈济及实践,使赈济制度外规定逐渐规范化,有了相应的措施,制度逐渐完善。如明确规定报灾后,即派员勘察确定灾等,每勘察一村、每勘察一天都做出详细记录,并填报灾情状况表,勘实成灾者填写簿册(赈册);被定为“勘不成灾”的地区,各县府及各勘灾委员要填写相应的表册(“结式”),并对灾区是否享受赈济、享受多少数额的赈济做出结论。仅以浙江为例,列“勘不成灾”的县、府、委员结式列于下。

#### 浙江“勘不成灾”县结式

浙江某府某县 今于  
与印结为全注语  
虫  
事。结得卑县某年原报被水村庄田亩,会同委员某知县某履亩  
旱  
风  
确勘,实系秋成有收,不致成灾,并无扶同捏混情弊,印结是实。

#### 浙江“勘不成灾”府结式

浙江某府 今于  
与印结为全注语  
事。结据某县知县某结称云云(照县结全备)等情到府,卑府复核无异,理合加具印结是实。

#### 浙江“勘不成灾”委员结式<sup>⑥</sup>

浙江某府某县 今于  
与印结为全注语  
虫  
事。结得某县某年原报被水村庄田亩,奉委会同某县知县某履亩  
旱  
风  
确勘,实系秋成有收,不致成灾,并无扶同捏混情弊,印结是实。

经各级勘灾部门填报“勘不成灾”册式后,按灾情轻重据册赈济,不同灾情有相应的赈济标准。乾隆朝在具体实践中完善了对“勘不成灾”赈济规章的建设,扩展了灾赈制度的适用范围,使灾赈制度功能的外化最终完成,使制度外灾荒得享灾赈制度的部分权力。这种通过扩大制度的适用范围而在另一层面上优化现有制度的范式,使其成为中国传统政治制度外化中较具代表性、较成功的案例。

#### 二、灾赈制度的外化:乾隆朝“勘不成灾”赈济的制度化建设

乾隆时期,对“勘不成灾”的赈济极为普遍,有关记载增多。此期对“勘不成灾”的规范的制度化建设使相关划分及赈济措施日益完善,最终完成了灾赈制度的外化过程。

对灾情轻微的“勘不成灾”采取“毋庸赈济”的措施。如乾隆六年(1741)十二月初五日苏州巡抚陈大受上“奏为常熟等处勘不成灾毋庸抚恤事”<sup>⑦</sup>的奏折;四十九年(1784)八月十五日广东巡抚孙士毅上“奏为广州肇庆被水各属勘不成灾毋庸抚恤事”<sup>⑧</sup>折。对灾情严重需要赈济的“勘不成灾”地区,据灾情轻重予以不同形式的赈济,主要有如下五项制度性规定。

(一)就地抚恤,酌量赈给银米,或按灾赈制度的期限及标准行赈

这是经常采取的对灾情较重的“勘不成灾”地区的赈济,督抚可随时随地酌情进行,只要奏报属实,措施得当均能获准。这一措施在雍正朝就开始实施,如雍正五年(1727)八月,福建旱灾,十月初三日福建布政使沈廷正奏“今虽勘不成灾,但恐被水人户寒冬无以资生,又详明督臣委员往永定被灾之处,查明乏食穷民,或银或米,酌量抚恤,俾免失所。”<sup>⑨</sup>雍正六年(1728)九月,江西旱灾,江西布政使李兰臣奏报“吉安府属之永丰县勘不成灾未便题报。但细查其中,间有山乡穷民引领待哺者,臣亦经详动节备仓谷二千石散赈在案。”<sup>⑩</sup>

就地赈济银米是赈济“勘不成灾”的主要措施。乾隆刚即位就谕令赈济“勘不成灾”州县,如雍正十三年(1735)十一月,福建巡抚卢焯将福建临河州县水灾定为“勘不成灾”,帝不仅谕令督抚毋庸等待奏报,可就地赈济,并永远遵行,“被水各属虽不成灾,仍须加意赈恤……此等赈恤事件,务须一有水旱,立即赈恤,然后民得实惠。若待奏报后俟朕批谕,然后奉行,则无及矣。朕之此谕,亦

所以戒尔等于将来也。”<sup>[4] (P. 295)</sup> 此后,以银米就地赈济“勘不成灾”地区成为与赈济灾等并行的制度,直接抚恤灾民也成为经常、普及性措施,实施到清末。如乾隆二十一年(1756)七月,江西龙泉县大雨成灾,“溪河漫溢,勘不成灾,所有冲损人口、坍塌房屋及低田间有淤壅,各给银抚恤,均已得所。”<sup>[5] (P. 536)</sup>

一些“勘不成灾”区按普通灾赈期限及标准施赈。乾隆二十七年(1762)直隶水灾,次年赈济“勘不成灾”地区一个月,“所有被灾稍重之极、次贫民及被灾稍轻之极贫各户业已加恩展赈……更思被灾稍轻之次贫及勘不成灾、与毗连灾区之贫民,虽不在定例应赈之内,而其中实在不能自存,有类极贫者……著格外加恩,将大兴等二十八州县内之六分灾次贫及毗连灾区之五分灾贫民,其中酌量极贫户口,一体给赈一个月。”<sup>[6] (P. 583)</sup>

#### (二) 实施缓征、分年带征、折征等措施

雍正朝开始对“勘不成灾”地区的赋税钱粮进行缓征、分年带征及折征的措施,到乾隆朝广泛推行,嘉道以后衰微,清朝后期,很多应当赈济的灾荒均被列入“勘不成灾”行列不能得到赈济,官赈作用日趋微弱。

缓征是最为频繁和普遍的措施。如乾隆九年(1744)正月,安徽寿州、凤台、凤阳、怀远、临淮、桐城、泗州、盱眙等八州县水灾,“勘不成灾田应纳新旧钱粮,俱缓至本年麦熟后征。”<sup>[7] (P. 693)</sup> 次年(1745)三月,金华、汤溪及仁和、钱清、曹娥、金山、石堰五场,湖州、衢州、严州三所课赋“应完地赋场课统请缓征,得旨:依议速行。”<sup>[8] (P. 50)</sup> 二十五年(1760)四月,山西旱灾,“勘不成灾之浑源、广灵、天镇、左云、右玉、平鲁、祁县、徐沟、文水等九州岛县……所有新旧民借仓粮俱缓至本年秋成后征收还仓,以纾民力。”<sup>[9] (P. 867)</sup>

一些灾情稍重的“勘不成灾”的灾区在缓征之后,灾民生活依旧拮据,又再行缓征之政,“上年江省成灾地方……次重较轻及勘不成灾之各州县所有新旧应征银米,亦俱加恩于麦收后催纳。又念该处灾祲之余,元气未复,特降旨该督抚等查明,再行展缓……朕思现在麦收虽属丰稔,民力犹未免拮据。著再加恩,将阜宁等二十七州县所有本年麦收应征之新旧地丁漕折各项以及借欠籽种口粮等,一概缓至九月秋收后开征。”<sup>[10] (P. 514-515)</sup>

为尽快恢复灾区正常的生产生活,缓征一些“勘不成灾”地区的钱粮后,又无息借贷籽种给灾

民。如乾隆二十三年(1758)福建旱灾,“间有歉收之处,虽勘不成灾,滨海贫民生计未免拮据。著加恩将福州府属之长乐、福清,泉州府属之晋江、南安、惠安、同安,漳州府属之漳浦、诏安等八县歉收田亩应征钱粮五万二千余两、米四千余石,缓至明年麦熟后征收……至此内如有实在无力农民,著该地方官于社仓内借给麦本,以资力作,俟来年秋收后免息还仓,以示加惠滨海贫黎至意。”<sup>[11] (P. 315)</sup>

折征、分年带征也是“勘不成灾”地区常采取的赈济措施。如乾隆三年(1738)十二月,折征了浙江孝丰、东阳二县赋税,“有南米之孝丰、东阳二县虽勘不成灾,究非成熟,一例折征。”<sup>[12] (P. 289)</sup> 四年(1739)三月,安徽旱灾,帝谕“至成灾之太平、铜陵等二十六州县卫内,虽尚有勘不成灾之地亩,而收成亦属歉薄……所有旧欠钱粮,现在催征,小民未免苦累。著该抚查明,一并豁免。其未经被旱及勘不成灾之各州县,虽稍有收成,而介于成灾之区,仍不免于物力艰难。所有催征旧欠钱粮,亦著加恩分年带征。”<sup>[13] (P. 369)</sup>

当然,很多“勘不成灾”地区的赈济措施并非以单一形式出现,常多种措施同时并举,缓征、折征或分年带征同时进行。如乾隆五年(1740)九月,“豫省上年被水州县内有勘不成灾地亩,未完漕米七万八千八百一石有奇。前经题准,缓至乾隆五年麦熟后或折征银两,或折收麦石,临时酌定。”<sup>[14] (P. 847)</sup>

#### (三) 蠲免赋税或积欠钱粮

蠲免(豁免)积欠钱粮是乾隆朝才开始对“勘不成灾”州县实施的赈济措施。雍正十三年(1736)十一月,四川巴县江津、长寿、綦江、涪州、泸州、璧山、合江、永川等地旱灾,其勘不成灾地区未能进入蠲免行列,谕旨豁免“岁收既歉,民间纳赋未免艰难……巴县等九处本年未完钱粮,著即全行豁免,以惠吾民。”<sup>[15] (P. 268)</sup> 乾隆元年(1736),安徽旱灾,次年谕令“未经被旱及勘不成灾之各州县,所有催征旧欠钱粮,力不能完,应行豁免者,一并遵照办理。”<sup>[16] (P. 204)</sup> 这使“勘不成灾”地区保存了再生产的能力,对社会经济的恢复与发展起到了积极的促进作用。

此项乾隆初年才确立的制度是据灾情后果及皇帝怜悯灾民的初衷制定的,较好地反映了乾隆朝灾赈制度外化的特点。乾隆二十四年(1759),甘省发生旱雹灾,“将上年曾被偏灾及勘不成灾各

州县未完籽种粮九万六千余石,又折给银五千八百余两;又各属被旱被雹处所内有勘不成灾地亩,原借籽种粮一万一千三百余石,又折给银二千五百余两;口粮一万余石,又折给银四千七百余两……普行蠲免。”<sup>[17]</sup> (P.210) 这反映了蠲免积欠赋税及钱粮已成为乾隆朝对“勘不成灾”区的常设赈济措施,凸显了灾赈制度外化的特点。

#### (四) 实施借贷

一些“勘不成灾”的灾荒对灾民的生活及生产造成了极大影响,为尽快恢复正常的生产生活秩序,官府常以借贷口粮或籽种、耕牛等形式,对“勘不成灾”灾民实施赈济。如乾隆二年(1737)九月,直隶、山东等地发生水灾,除了对成灾州县赈济外,乾隆帝也很关注对“勘不成灾”州县的赈济,初十日谕“著直督等确查直隶山东勘不成灾州县酌加借贷”<sup>[18]</sup>,“乙未,谕总理事务王大臣:今岁直隶山东有被水之州县……勘不成灾之地方……二麦既旱,秋成又薄,难保贫民无乏食之虞,亦当酌量加恩,以资力作。或应贷与社仓谷石,或应借给籽种银两。”<sup>[19]</sup> (P.857-858)

乾隆五年(1740)九月,对济宁、鱼台、滕县等地,对“勘不成灾”地区贷给籽种播种,借给仓谷为食,“虽勘不成灾,恐贫民不无拮据。现饬借给福谷,接济民食。至被水田亩,有缺籽种者,亦饬地方官每亩给银,督令广行播种,丰收还项……其勘不成灾州县有无力贫民,酌借社谷”<sup>[18]</sup> (P.868);十五年(1750)八月,借贷籽种给“勘不成灾”灾民,“各省间有水旱偏灾地方,除勘明成灾者照例题请蠲缓外,其勘不成灾地亩,各该督抚饬令州县官查明,实在无力贫民酌量借助,以资耕作”<sup>[19]</sup> (P.1090-1091);三十年(1765)谕“济南、武定等属间有被水地亩,或勘不成灾,或分数轻减,现将无力贫民照例借给麦本。”<sup>[20]</sup> (P.218) 乾隆五十一年(1786)湖北江夏水灾,“勘不成灾之州县卫所军民,俱加恩分别赏借口粮籽种,以资耕作。”<sup>[21]</sup> (P.122)

乾隆朝在“勘不成灾”地区借贷籽种口粮的措施被作为一项常设制度长期奉行。如嘉庆九年(1804)山东省续被水淹,“勘不成灾之寿张、东阿、平阴、东平、曹定陶、城武、巨野并坐落各州县所村庄暨盐河下游各州县借贷籽种口粮。”<sup>[22]</sup> (P.179) 嘉庆十二年(1807)八月二十四日,河南安阳等县水灾,巡抚马慧裕奏“安阳等三县被水村庄勘不成灾,请分别酌借籽粮并缓征。”<sup>[23]</sup>

#### (五) 实施“以工代赈”的措施

在“勘不成灾”地区实施“以工代赈”的措施也始于乾隆朝,是乾隆朝灾赈制度外化的又一个典型案例。此后很多“勘不成灾”地区在赈济物资短缺或灾区有工程需要完成时便采取此措施,获得了一举两得之功效<sup>[23]</sup>。如乾隆五十九年(1794)六月十六日,湖南永州发生水灾,巡抚姜晟奏曰:“永州府属零陵、祁阳二县偶被山水勘不成灾并办理修葺事。”<sup>[24]</sup> 乾隆二十七年(1762)直隶水灾,对“勘不成灾”地区除赈济一个月外,还在灾区兴办工赈工程,“被灾稍轻之次贫及勘不成灾、与毗连灾地之贫民……均著于现在兴修工作之处,准令赴工就食,俾资糊口……该部遵谕速行。”<sup>[6]</sup> (P.583)

在具体实践中,“勘不成灾”的赈济往往缓征、蠲免、借贷籽种或以工代赈等措施交替或同时举行,产生了较好的社会效果。如乾隆二十五年(1760)甘肃旱灾,就缓征“勘不成灾”地区借贷的籽种,同时举办工赈,使灾民渡过灾荒,“甘省上年夏田秋禾均被偏灾……其灾轻之渭源等十七厅县,亦经照例蠲缓赈恤,并于春初借柴兼行,以资接济。惟念勘不成灾处所,夏田被旱,改种秋禾,小民已费工本,未免拮据。著再加恩,将所有春借籽种牛价缓至麦熟后征还,仍于青黄不接之时,酌借籽种口粮,俾得尽力耕作。至该省被灾等处,尚有无业贫民艰于稼食者,并著饬令地方官或设厂煮赈,或开工佣作,俾资糊口,以示体恤。”<sup>[23]</sup> (P.779-780) 这项与成灾区多种赈济并举制度一致的措施,更体现了“勘不成灾”作为灾赈制度外化的鲜明特点。

### 三、灾赈制度外化的成效:乾隆朝“勘不成灾”制度的影响

“勘不成灾”虽然不是灾赈制度赈济范围内的灾荒,但却作为灾赈制度外化即灾赈适用范畴扩展的制度进行了建设,并据具体灾情将灾赈的部分原则及措施实施于“勘不成灾”地区,进行不同形式的赈济,产生了不同的影响。

#### (一) 积极影响

“勘不成灾”作为灾赈制度外化的建设及成效,充分显示了清代灾赈制度建设及发展的成就,在中国灾赈制度史上产生了积极影响。

首先,使灾民顺利渡过灾荒危机,保存了再生产的能力。制度外化的成功及顺利实施,使一些在灾荒中遭受损失但不能列入赈济灾等的灾区成为该项制度的实际受惠者,赋税钱粮或被蠲免,或

被缓征,再生产所需要的口粮籽种甚至牛耕都从官府借贷,保存了再生产的能力,劳动力剩余的家庭还能从“以工代赈”得到佣金。对灾区重建尤其是社会生产的迅速恢复注入了活力及动力,使灾民很快走出灾害阴影,对稳固“勘不成灾”地区的社会秩序产生了积极作用,这是清代灾赈制度达到巅峰时期、成为历史上最完善灾赈制度的极好证据。

其次,促进了灾区社会经济的恢复。将部分“勘不成灾”地区纳入赈济范畴,不仅使灾民顺利度过灾荒期,也对灾区经济的迅速恢复及社会的稳定产生了积极影响。如“济南、武定等属间有被水地亩,或勘不成灾,或分数轻减,现将无力贫民照例借给麦本等语。”<sup>[20]</sup> (P. 218) 使最高统治者“以副朕轸念边氓之至意”、“以示省方施惠之意”、“以纾民力”、“俾间阎得沾实惠”、“俾农民耕作有资,不致拮据,用示体恤”、“以示加惠滨海贫黎至意”、“俾得均沾渥泽”、“务俾得所”、“以溥渥泽”等惠民初衷得到了最大程度的体现,保证了传统社会秩序的稳定,也对传统灾赈制度的建设及社会经济的发展发挥了积极作用,“降旨将天津府属本年应征钱粮蠲免十分之三。兹翠华临莅,小民扶老携幼欢迎道左,爱戴之忱倍功,朕心深为喜悦。著再加恩将天津府属节年尾欠及上年勘不成灾缓征银七万三千二百余两屯谷三千四百余石,又节年因灾出借旧欠及上年被水出借谷十三万一千一百余石普行蠲免。俾海滨鄙屋,益庆盈宁,共安乐利。”<sup>[24]</sup> (P. 580-581)

再次,使传统灾赈制度的外化得以顺利完成。对部分“勘不成灾”灾荒进行不同形式的赈济,使清代乃至中国传统灾赈制度的外化完成并在实践中充分地体现,不仅丰富、完善了清代灾赈制度的内涵,也使被历代灾赈制度忽视的空白领域得到了建设。这在传统灾赈产生积极社会成效的案例及中国传统制度外化史上具有重要意义。

## (二) 消极影响

任何制度都存在弊端,都有其消极的影响,“勘不成灾”虽然是灾赈制度外化而成的制度,但也存在各种传统制度无法避免的弊端。

首先,“勘不成灾”的赈济容易受到地方官员个人意志的影响及左右,易使勘察结果失实、措施失当。由于灾情类型、分布及其程度在各地甚至在同一地区存在的巨大差异,勘灾结果不可能完全做到客观真实,勘灾过程是由具体的官员

胥吏进行,其结果也会受操作者主观印象与判断的影响,亦会受灾情以外的人为的、不定因素的影响,勘灾结果及相关的赈济措施也会随之受到相应影响。

因“勘不成灾”赈济不属正式的灾赈范畴,具体赈济完全由地方督抚负责实施,所需钱粮、借贷的籽种口粮及蠲免赋税的数额等多为临时决定、调拨,赈济额度、时间长短也完全看地方财政及官员对灾荒的了解、判断及决定。若官员廉洁奉公,地方灾情了然于胸,“勘不成灾”的赈济就能顺利实施取得较好成效;若官员贪残,庸碌无为,赈济无方,赈济就会失当甚至滋生多种弊端。而地方官员个人操守及其思想高度,是一个无形的、无法用制度固化及约束的因素,却成为直接影响制度成效最重要的因素,这是传统制度乃至现当代制度中最应当反思及改善之处。

其次,官员勘察不明,导致该赈之区失赈。以朝廷、地方乃至上级官员的意愿为主的赈济存在着诸多无法避免的缺陷,一些“勘不成灾”地区因地方官勘察不明,影响了赈济措施的实施及成效的发挥,如乾隆二十年(1755)浙江水灾后,官员勘察不明,将灾情严重区定为“勘不成灾”区,影响了赈济的及时实施,灾民的生产生活受到极大影响,直至朝廷了解实情后才于次年补赈,“上年浙江勘不成灾之杭、嘉二府所属地方,收成均多歉薄,地方官办理失之过刻……亟为筹划接济。著传谕喀尔吉善,令其即行详查,现在实在贫乏之户应作何设法筹办,俾穷黎不致失所之处”<sup>[25]</sup> (P. 419);乾隆二十九年(1764),甘肃发生雹灾,朝廷欲赈济“勘不成灾”地区,但因官员勘察不明,未及时赈济,“灾重地方十四处、稍重地方十五处、灾轻者七处,其狄道、镇原等十州县据称尚未勘覆,该十州县秋禾既偏被雹水,是否勘明成灾,暨被灾轻重情形如何,及灾重灾轻各州县现在作何分别抚恤加赈之处,折内俱未经声叙。”乾隆帝谕总督杨应琚“速即查明具折奏闻”,后接成灾区进行赈济,“勘不成灾”区不予赈济的极为失宜的措施,帝批复“届时有旨”<sup>[26]</sup> (P. 1074),次年颁旨赈济“去岁甘省夏秋偶被偏灾各州县业经降旨,令该督等加意抚绥,照例给赈……无论极次贫民概行展赈一个月。该督其董率属员实心查办,毋食胥吏侵蚀中饱,务俾贫民均沾实惠。”<sup>[27]</sup> (P. 2)

再次,导致了灾赈吏治的腐败。“勘不成灾”赈济的人为因素极强,很多不法官员以此作为贪

污腐化、博取政绩的巧途。乾隆帝也意识到了其中之弊,雍正十三年十一月、乾隆二十一年(1756)二月蠲免“勘不成灾”赋税谕旨曰“该督抚等务宜实心奉行,严饬地方官详查办理,勿使吏胥滋弊中饱”<sup>[28]</sup>(P.268),“其有上年秋收稍歉者虽勘不成灾,而农民生计究属拮据,著统前蠲免十分之五,该督抚其严饬属员,详悉查明,分别办理。毋致不肖胥吏,侵渔中饱。”<sup>[29]</sup>(P.400)

乾隆帝虽然对贪污赈济钱粮的行为进行了严厉谴责及制裁,但却不能够从根本上遏制这种贪腐之风。如乾隆二十四年(1759),严惩了江苏赈灾中对“勘不成灾”赈济连续筹办不力、推脱责任的官员,“乾隆二十年江省被灾,朕多方赈恤……于勘不成灾例无抚恤之江宁等三十五州县,亦令一体酌借口粮以资接济……吴嗣爵以特恩擢任藩司乃莅任之初,并不告知抚臣,托缓征之名,实卸己之过,且为催征不力各员图免处分,具折读请……本应交部严加议处。”<sup>[30]</sup>(P.117)嘉道以降,社会政治局势及经济状况发生了巨大变化,出现“勘不成灾”灾荒数额急剧增加的现象,与此时期灾荒频繁、灾情程度严重灾民急需赈济的实况形成鲜明对比。这与地方官员利用掌控“勘不成灾”赈济大权以谋求私利的动机密切相关,出现了将严重的灾荒降低为勘不成灾或将较轻的灾荒升级为该赈济的“勘不成灾”等现象。外化的制度在一定层面上演变成了地方官员谋取个人耗羨等私利及美化政绩、逃避赈济义务的理由或借口,很多应赈济的成灾灾荒被不法官员冠以“勘不成灾”的帽子,繁衍了事鱼肉灾民,或以此为借口调拨、截留地方钱粮,为贪污及中保私囊开方便之门,外化的制度走向泛滥并衰退。换言之,灾赈制度外化产生的弊藪,成为赈济弊端及吏治腐败滋生的温床,给社会生产的恢复及社会经济的发展带了恶劣影响,成为促使清王朝的赈济制度乃至王朝统治走向衰落的动因之一。

### 结语

外化与内化无疑是相对的概念,但制度外化的表现则更为丰富,外化的制度对社会政治、经济、文化的发展都产生了极为重要的影响,让制度文明的原则、内涵更深广地渗透到社会生活的方方面面,影响并规范着人们的行为乃至思想。传统灾赈制度在发展过程中的外化,从对“勘不成灾”赈济的制度性建设及其完善、发展中体现,让灾荒赈饥济困扶危的社会救助功能在更深层的层

面上体现出来,取得了极好的社会成效。

故雍、乾灾赈制度建设的最大成效就是完成了传统灾赈制度的外化,将一些接近灾赈等级的“勘不成灾”灾荒纳入赈济范畴,扩大了灾赈范围,并将其作为传统制度之外的制度进行建设及完善,使“勘不成灾”灾区得到了相应的赈济,将中国传统灾赈制度推向了巅峰,谱写了灾赈制度外化的完美音符。这既是中国传统灾赈制度发展的必然,也是雍、乾社会稳定、经济发达、国力雄厚的大背景导致的结果,还是传统制度外化并取得成效的极好案例。

乾隆朝“勘不成灾”赈济的措施及实践,体现了荒政制度走向巅峰即完备制度及其制度外化的完成并顺利实施的根本动因,是中国传统专制体制下最高统治者发挥了积极的引领、促进作用,使建基于中国传统灾赈制度内化基础上的制度外化能依靠自上而下的专制政治的力量顺利完成。应对当时勘灾及赈济制度的完善及社会成效的良好予以客观、积极的评价,肯定官方灾赈覆盖范围的广泛性及赈济的高效性。

“勘不成灾”作为清代灾赈制度外化的表现体,亦即乾隆朝完善灾赈制度的外在体现者,其赈济措施及社会成效足以改变学界长期以来只关注制度内赈济而忽视制度外赈灾机制及其实践客观存在的状况,使这种边缘性制度良好的社会效果在历史长河中熠熠生辉。尽管其在实践中出现了传统政治制度无法避免的种种弊端,反映出了传统灾赈制度的设计及结构、运行机制、制度的执行力等还存在进一步完善及发展的空间,如何抑制制度的劣化也是该制度的制定者需要反思之处,但不影响研究者对这种外化制度的社会成效及其贴近大部分无助民众需求的人性化特点做出积极评价。

### 注释:

①参见琦善《酌拟灾赈章程疏》,盛康《皇朝经世文续编》(卷44)户政十六·荒政上。

②参见《世宗宪皇帝朱批谕旨》(卷30)文渊阁四库全书本。

③参见《世宗宪皇帝朱批谕旨》(卷40)文渊阁四库全书本。

④《世宗宪皇帝圣训》(卷23)文渊阁四库全书,第203册。

⑤参见《灾赈档·内阁上谕档》,档号08-00026,杂册76-20,第090盘,第884页,分类号E15,中国第一历史档案馆。

⑥县、府、委员结式均参见(清)姚碧《荒政辑要》卷7《册结程序》载于李文海、夏明方主编《中国荒政全书》(第二辑·第一卷)北京:北京古籍出版社,2002年,第841页。

⑦参见《宫中-朱批-内政》,分类号E15,档号04-01-02

-0038-013 缩微号 04-01-02-002-0097,中国第一历史档案馆。

⑧《录副奏折》档号 03-1059-033 缩微号 074-0464,分类号 C135,中国第一历史档案馆。

⑨参见《世宗宪皇帝朱批谕旨》(卷 45),文渊阁四库全书本。

⑩参见《世宗宪皇帝朱批谕旨》(卷 64),文渊阁四库全书本。

⑪参见《灾赈档·内阁上谕档》档号 074-0673 缩微号 0548(2)-88,分类号 E15,中国第一历史档案馆。

⑫参见《宫中-朱批-水利》,档号 04-01-05-0272-020,缩微号 04-01-05-020-0186,分类号 P25,中国第一历史档案馆。

⑬灾赈中“以工代赈”的措施及成效,详见周琼《乾隆朝“以工代赈”制度研究》,《清华大学学报》(哲社版)2011年第4期。

⑭参见《宫中-朱批-水利》,档号 04-01-05-0259-003,缩微号 04-01-05-019-0550,分类号 P25,中国第一历史档案馆。

### 参考文献:

[1] 清实录·高宗纯皇帝实录(一)(卷 50) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[2] 大清会典事例·户部三(卷 271) [Z]. 北京:中华书局影印本,1991.

[3] 清实录·高宗纯皇帝实录(一)(卷 126) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[4] 清实录·高宗纯皇帝实录(一)(卷 7) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[5] 清实录·高宗纯皇帝实录(七)(卷 517) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[6] 清实录·高宗纯皇帝实录(九)(卷 678) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[7] 清实录·高宗纯皇帝实录(三)(卷 209) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[8] 清实录·高宗纯皇帝实录(四)(卷 237) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[9] 清实录·高宗纯皇帝实录(八)(卷 611) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[10] 清实录·高宗纯皇帝实录(七)(卷 516) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[11] 清实录·高宗纯皇帝实录(八)(卷 575) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[12] 清实录·高宗纯皇帝实录(二)(卷 82) [Z]. 北京:中华

书局影印本,1985.

[13] 清实录·高宗纯皇帝实录(二)(卷 88) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[14] 清实录·高宗纯皇帝实录(二)(卷 126) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[15] 清实录·高宗纯皇帝实录(一)(卷 6) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[16] 大清会典事例·户部三(卷 278) [Z]. 北京:中华书局影印本,1991.

[17] 大清会典事例·户部三(卷 279) [Z]. 北京:中华书局影印本,1991.

[18] 清实录·高宗纯皇帝实录(二)(卷 127) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[19] 清实录·高宗纯皇帝实录(五)(卷 370) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[20] 清实录·高宗纯皇帝实录(十)(卷 747) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[21] 大清会典事例·户部三(卷 272) [Z]. 北京:中华书局影印本,1991.

[22] 大清会典事例·户部三(卷 276) [Z]. 北京:中华书局影印本,1991.

[23] 清实录·高宗纯皇帝实录(八)(卷 604) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[24] 清实录·高宗纯皇帝实录(十)(卷 780) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[25] 清实录·高宗纯皇帝实录(七)(卷 508) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[26] 清实录·高宗纯皇帝实录(九)(卷 724) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[27] 清实录·高宗纯皇帝实录(十)(卷 726) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[28] 清实录·高宗纯皇帝实录(一)(卷 6) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[29] 清实录·高宗纯皇帝实录(七)(卷 507) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

[30] 清实录·高宗纯皇帝实录(八)(卷 561) [Z]. 北京:中华书局影印本,1985.

收稿日期:2013-10-15 责任编辑 李克建