

清代荒政研究

清代荒政研究



清代荒政研究

李日华 著

中国农业出版社

# 清代荒政研究

李向军 著

中国农业出版社

(京)新登字060号

**清代荒政研究**

李向军 著

\* \* \*

责任编辑 白洪信

中国农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路2号)  
新华书店北京发行所发行 通县曙光印刷厂印刷

787×1092mm 32开本 7.625印张 167千字

1995年3月第1版 1995年3月北京第1次印刷

印数 1—1000 册 定价 8.65元

ISBN 7-109-03371-6/S·2165

# 序 言

方 行

在中国地主制经济下，土地由一家一户的小农经营。农民是社会财富的主要创造者。封建时代的中国，是小农经济发展最为充分的国家。农民的情况如何，关系到封建国家的盛衰兴替。为了保持社会再生产的稳定，促进社会经济的发展，中国历代封建国家都有种种维持小农经济的政策措施。灾荒年岁赈济农民的荒政，就是其中重要的一种。中国的荒政起源甚早，《周礼·地官司徒》即有关于荒政的记述。经过长期发展，中国封建社会的荒政，措施越来越全面，制度越来越完备。到清代可说是进入了集大成的时期。中国的荒政，是对世界社会保障制度的一个重要历史贡献。中国是一个幅员广阔、自然灾害多的国家，规模不同的灾荒年年都有，研究清代的荒政，无疑就具有重要的学术价值和现实意义。

《清代荒政研究》一书，是李向军同志博士学位论文精炼的部分。他在这部书中，对清代救灾的程序，救荒和备荒的各种措施，荒政与国家财政、吏治的关系，及其实际效果，都作了比较全面而系统的阐述，提出了许多精到的见解，可说是至今为止对清代荒政最有成就的研究。

尤其值得称道的是，他用了几年时间，查阅了大量清代官书、地方志和清人文集笔记，更在第一历史档案馆查阅了上万件清代各省督抚的奏折，用计量统计和图表分析的方

法，将大量数字制成清代灾况、灾祸、灾赈三个年表。这些系统的数据，对今后的进一步研究，无疑是宝贵的贡献。他的这种尽心收集整理资料的艰苦扎实学风，在学术界“浮躁”风气流行的今天，更是弥足珍贵。这都是我需要向广大读者推荐的。

# 目 录

序言	
第一章 引言 .....	1
第二章 清代灾荒概述 .....	14
一、清代灾荒的发生数量、分布及发展趋势 .....	14
二、清代灾荒的发生原因与社会影响 .....	18
第三章 清代救荒的基本程序与救荒、备荒措施 .....	23
一、清代救荒的基本程序 .....	23
二、清代的救荒措施 .....	28
三、清代的备荒措施 .....	42
第四章 清代荒政与财政 .....	52
一、清代救荒的钱粮来源 .....	53
二、清代灾蠲、灾赈数量估测 .....	57
三、荒政与财政的关系 .....	64
第五章 清代荒政与吏治 .....	76
一、清代救荒的用人制度 .....	76
二、清代荒政与官吏陟黜 .....	81
三、荒政与吏治的关系 .....	88
第六章 清代荒政评价 .....	97
附表一 全国主要省区灾况年表 .....	113
附表二 全国主要省区灾蠲年表 .....	215
附表三 全国主要省区灾赈年表 .....	226
后记 .....	237

## 第一章 引言

中国是一个古老的农业国家。从原始农业诞生时起，水、旱、雹、虫等农作物的天敌，无时不在困扰着在这片土地上辛勤耕耘的人们。不要说生产力不发达的商、周、秦、汉，就是今天，自然灾害仍严重威胁着人类。1960年，中国半数以上耕地受灾，成灾面积达9亿亩，其中3到4亿亩受到重灾。<sup>①</sup> 农业收成尚好的1988年，全国水、旱成灾面积3.2亿余亩，占全国耕地面积的22.3%。<sup>②</sup> 1991年夏季，我国安徽、江苏等8省遭到严重的洪涝灾害，受灾面积6亿亩，成灾面积3亿亩，绝收8000万亩，一些省区的部分地区还遭受了旱灾。<sup>③</sup> 目前即使是正常年景，每年约有800个县受灾，2至3亿人口和7亿多亩农作物遭受程度不同的灾害，因灾造成的直接经济损失最多达800多亿元。<sup>④</sup> 天灾之患，令人触目惊心！

自古以来，勤劳、勇敢、智慧的中国人民，与自然灾害进行了顽强的斗争。但个体小生产者在灾荒面前总是显得力不从心，束手乏策。历史上的大部分时期里，中国是一个统一的王朝。大国泱泱，疆土辽阔，南北东西自然条件悬殊，丰歉分布也不平衡。当西北久旱无雨、颗粒无存时，东南却稻浪滚滚、喜庆开镰；西南暴雨滂沱、洪水四溢时，东北则禾稼丰稔、人畜两旺。大自然为人类造就灾荒的同时，也为人类救灾提供了条件。于是，中国古代荒政应时而生。

所谓荒政，是指政府救济饥荒的法令、制度与政策措施。人类的救荒活动自古有之，荒政的出现则稍晚一些。实行荒政有两方面的前提：一方面，荒政是在国家政权组织下，通过一系列的法令制度或政策措施来实施的，它是国家管理职能的具体体现，并与一定的政治、法律制度及社会经济结构相联系。因此荒政的出现是在国家出现之后。另一方面，荒政的实施对象是全体国民，主要是社会生产者。当生产者的存亡关系到国家的治乱兴衰乃至存亡时，统治阶级才会有目的地实行荒政，维持生产者的生存，从而维持社会再生产的进行和社会的稳定。目前关于荒政起源问题尚无成说。从理论上讲，原始社会解体，国家产生后，中国进入了奴隶社会。奴隶社会的基本特征是奴隶主不仅完全占有生产资料，还完全占有生产者奴隶。奴隶分属大小奴隶主贵族，奴隶主们虽有向最大的奴隶主——国王进贡、纳税、征伐、服役的义务，奴隶的存亡却是各奴隶主的事，与国家无直接关系，因此由国家组织救灾似无必要也无可能。这是由当时的社会性质、较低的生产力水平所决定的。有限的社会剩余财富除了供奴隶主阶级享受挥霍外，很难储存下来用于灾年赈饥。即便有偶发的救灾活动，也只是针对下层奴隶主或平民。至于赈救奴隶，则是难以想象的。然而，实际情况却较为复杂。中国古代奴隶社会，奴隶制经济是主要的，起主导作用。奴隶主和奴隶是主要的两大对立阶级。但此外也还存在其他经济成分和其他的社会阶层。社会生产者除了奴隶之外，还有平民。以西周为例，西周有国野制度，国野之间具有统治与被统治、奴役与被奴役的关系。而国人之间，也有贫富的分化，也有因贫穷渐被奴役者。为保持国人的相对稳定，以维护国人对野人的统治，遇有灾荒饥馑，自然需要对



国人施行赈恤。先秦史籍中的有关记述，很多都属这一情况。加之原始公社互助共济的遗风，地域间丰歉不均的自然条件，古代邦国稳定统治的政治需要等等，都使施行荒政成为可能。可以说，中国古代荒政，正是在这种特定历史条件下，在国家产生之后，逐渐萌生的。

中国古代荒政源远流长。追根溯源，可及于上古时期。相传大禹疏导九川，排洪治水，或为于今所知最早的大规模救荒活动。据先秦史书所载，夏人大约已认识到积谷备荒的重要：“天有四殃，水旱饥荒。甚至无时，非务积聚，何以备之？”<sup>⑤</sup>商汤七年旱，“汤以庄山之金铸币，而贱民之无粮，卖子者”。<sup>⑥</sup>西周时期，“大荒，舍用振穷，开廩同食。”<sup>⑦</sup>“大荒大札，则令邦国移民通财”。<sup>⑧</sup>《周礼·地官司徒》称，“凶札则无力政，无财赋，不收地，守地职。”注曰：“无力政，恤其劳。无财赋，恤其乏困。不收山泽及地税也。”中国早期救荒思想与措施依稀可见。

如果说，由于史料的缺乏及现有文字材料多为后人追述乃至加进以今推古的成分，带有某些不准确性，使西周以前的荒政尚显得轮廓不清，并难以判定的话，至迟在春秋战国时期，可以肯定已出现了古代荒政的雏形。所以如斯，其间既有西周以来均齐、仁政思想的影响，又有新的社会政治、经济形势的促进：大量个体生产者的涌现，土地占有形式与赋役制度的变化，以及争霸战争的需要，使统治者开始关注“民”的多寡及其去来存亡，以保证兵役、徭役的征发。于是各国竞相采用种种“徠民”、“安民”之法。为了徠民、安民，灾年救饥则成为必不可少的统治政策。史载，“齐景公之时，霖雨十有七日，公饮酒日夜相继。晏子请发粟于民，三请不见许，遂分家粟于氓，徒行见公，曰：‘怀宝乡有数十，

饥氓里有数家，百姓老弱，冻寒不得短褐，饥馁不得糟糠，里穷而无告，无乐有君矣。’……再拜请身而去。公追及之，曰：‘……请奉齐国之粟米，……委之百姓。’……晏子乃返，命禀巡氓，家有布缕之本而乏食者，使有终月之委；绝本之家，使有期年之食。……三日吏告毕，上贫氓万七千家，用粟九十七万钟。”<sup>⑩</sup>这是古代早期的灾赈。赈济之法也有多种，如“齐景公之时，饥。晏子请为民发粟，公不许，当为路寝之台，晏子令吏重其赁，远其兆，徐其日，而不趣。三年台成，而民振。”<sup>⑪</sup>此为工赈。战国时“齐大饥，黔敖为食于路，以待饥者而食之。”<sup>⑫</sup>此为赈粥。遇有大灾，非一国之力可以抵御，邦国间常请余、告余以互救，其法类似后世的移粟就民。如鲁隐公六年（前717）冬，“京师来告饥，公为之请余于宋、卫、齐、郑。”<sup>⑬</sup>鲁庄公二十八年（前666）冬，“大水无麦禾，臧孙辰告余于齐。”<sup>⑭</sup>魏惠王三十五年（前337）河内旱，秋无禾，于是移民河东以就食，移粟于河内以给羸老。次年河东大荒，移民河内就食，而移粟河东。<sup>⑮</sup>这是移民就粟与移粟就民并用。魏文侯时李悝行“平余法”，视岁之上、中、下熟余进，使民适足，价平则止，“小饥则发小熟之所敛，中饥则发中熟之所敛，大饥则发大熟之所敛而粟之。故虽遇饥谨水旱，余不贵而民不散，取有余以补不足也”。<sup>⑯</sup>这一作法开后世常平仓之先河。随着赋税制度的变化，齐国按年成丰歉有不同的税额，“上年什取三，中年什取二，下年什取一。岁饥不税，岁饥弛而税”。<sup>⑰</sup>出现了最早的灾蠲。成书于战国时期的《周礼》，则把已行于世的救荒之法加以归纳总结，再加上作者自己的构想与设计，提出以散利、薄征、缓刑、弛力、舍禁、去几、告礼、杀哀、蕃乐、多昏、索鬼神、除盗贼等十二荒政收聚万民，<sup>⑱</sup>从理论上与实践上奠定

了后世荒政的格局。

秦汉统一中央集权国家的建立，为实行荒政提供了更为有利的客观条件。秦汉至魏晋南北朝，古代荒政逐步形成并得到初步发展。其表现为：第一，因灾蠲免屡有施行。汉宣帝本始三年（前71）大旱，诏郡国伤旱甚者，民勿出租税；四年地震，亦免租税。元康二年（前64），又免被灾之郡去年租税。元、成、哀诸帝在位期间，灾蠲之诏屡颁，兹不多举。<sup>⑧</sup>东汉乃至魏晋南北朝亦然。灾蠲作为救荒的主要措施，为历代王朝所继承。第二，赈饥济贫愈加频繁。赈济是救灾的主要手段。汉文帝后元元年（前163）旱、蝗，诏“发仓庾以振民”。<sup>⑨</sup>武帝时，“河南贫民伤水旱万余家，或父子相食。”汲黯“发河南仓粟，以赈贫民”。<sup>⑩</sup>东汉开始对突发性灾害的灾民赈钱救济，安帝延光元年（122）京师及郡国二十七雨水、大风，“诏赐压溺死者年七岁以上钱，人二千”。<sup>⑪</sup>魏晋南北朝期间，赈粟、赈绢之例亦史不绝书。第三，平糶之法又有发展。平糶法的创造，兼有备荒、恤农的双重意义。使丰歉变化中，既不使谷贱伤农，也不使谷贵伤民。汉宣帝五凤四年（前54），大司农中丞耿寿昌奏请在边郡创设常平仓，“以谷贱时增其价而糶，贵时减其价而糶”。<sup>⑫</sup>这一方法，经后世不断完善，成为备荒救荒的重要措施。第四，移民就粟已为常制。由于运输条件与运力所限，遇有较大灾荒，政府移粟就民之力尚嫌不足，更多采取的是移民就粟这一方式。汉高祖二年（前205），“关中大饥，米斛万钱，人相食，令民就食蜀汉”。<sup>⑬</sup>武帝元狩四年（前119）山东水灾，“乃徙贫民于关以西，及充朔方以南新秦中七十余万口”。<sup>⑭</sup>这是政府组织的。此外还有听民自徙者。如汉景帝时连年灾歉，民多乏食，“民欲徙宽大地者听之”。<sup>⑮</sup>北魏太和十一年（487）“谷不登，听

民出关就食”。<sup>②</sup>汉代以来移民就粟路途较远，规模颇大，是切实可行、效果甚好的救灾方法。

此外，这一时期还曾施行安置流民、贷种、纳粟拜爵以充赈用、蠲缓、给复、除蝗、祛疫、养恤等救荒措施，灾荒之年往往各法并用。如汉武帝时“山东被水灾，民多饥乏，于是天子遣使者虚郡国仓廩以振贫民。犹不足，又募豪富人相贷假。尚不能相救，乃徙贫民于关以西……”。<sup>③</sup>古代荒政的基本内容于此可见。

隋唐两宋，古代荒政日臻成熟。其主要标志是：第一，仓储制度继续创立。汉代常平仓创设后，历代皆仿行，但兴废无常。唐初恢复常平仓，至玄宗时修常平法，令诸州普遍设仓，谷贵时减时价十之二出粜，贱时加时价十之二收余。仓谷亦准百姓除余，至粟麦熟时征还。唐后期常平仓谷也渐用于赈济。至此确立了常平仓的基本原则。义仓为隋代始创。开皇五年(585)根据工部尚书长孙平建议，令诸州百姓及军人，劝课当社，共立义仓。收获之日，按贫富量力交纳粟麦，于当社造仓窖存贮，由社司掌管。遇有灾年，即以此谷充赈。因立仓于社，或称为社仓，但实与社仓有别。社仓为南宋朱熹创置于乾道四年(1168)。设仓于社，以州郡若干常平米为谷本，夏季听民借贷，入冬征还，每石取息2斗。息米超过谷本10倍时将谷本还官，以息米出货，并减其息，石米取3升作为耗米。淳熙八年(1181)经朱熹奏请推广于各地。常平仓、社仓、义仓的创立与完善，大大丰富了古代荒政的内容。第二，救荒措施基本齐备。这一时期，赈济方面，赈谷、赈钱、赈粥、工赈并行；蠲免方面，有免赋、免役、免调、免积欠、缓征；调粟方面有平粜、截漕、移民就粟；仓储方面有常平仓、社仓、义仓及广惠仓、惠民仓、丰

储仓；安辑则行给田、给复、赈遣流民；借贷则贷种亦贷牛；养恤用居养、赎子、葬死；劝分有入粟拜爵、度僧、募富民出钱粟。他如捕蝗、瘞疫、薄关税、罢山泽之禁等，凡可救荒恤民，靡不所用。对旧有的措施，也逐加改造完善。如秦汉的入粟拜爵，主要为助军或充实国库，直接用于救灾者较少。唐以来更多地于饥荒之年募人入粟授官，以所输之粟赈灾。至宋代又演变为劝分之法，遇灾年劝谕富户出粟济民。南宋乾道七年（1171）湖南、江西旱，孝宗立赏格劝富民出粟，依多寡补爵晋级。<sup>②8</sup>此法成为发动社会力量救灾的重要手段。第三，救荒措施渐趋定制。唐宋时起，一些救荒措施开始有向制度化发展的趋向。唐常平仓“粟藏九年，米藏五年；下湿之地，粟藏五年，米藏三年，皆著于令”。<sup>②9</sup>其谷本上州三千贯，中州二千贯，下州一千贯，亦为定制。唐初起，“水、旱、霜、蝗耗十四者，免其租；桑、麻尽者，免其调；田耗十之六者，免租调；耗七者，课役皆免”。<sup>③0</sup>已有了根据受灾程度蠲免租赋的规定。报灾方面，旧无限制。民间或秋诉夏涝，或冬诉秋旱，往往已是收割之后，无从核实，令官府“拒之则不可，听之则难信”。宋太宗淳化二年（991），“诏荆湖、江、淮、两浙、四川、岭南管内州县诉水旱，夏以四月三十日，秋以八月三十日为限。自此遂为定制”。<sup>③1</sup>报灾之后，即刻勘灾，《宋史·食货志》载：“令佐受诉，即分行检视，白州遣官覆检，三司定分数蠲税。”同书又云：“在法，水旱及七分以上者振济”。至南宋绍兴二十八年（1158），“诏自今及五分处亦振之。”南宋孝宗淳熙年间，颁有关于报灾、勘灾的令、敕、格、式，重申诸官私田受灾，夏田四月，秋田七月，水田八月，经县申报，至月底终止。诉在限外不得受理。突发性灾伤，不拘月份，自被灾后果一

月内上报。未检覆而改种之田，需量留根茬，以备检视。州官接诉灾伤状后，当日差通判或幕僚官于一日内起程，赴受灾之处依次亲验存苗、灾伤亩数，将验过村、户姓名、应放分数注籍申州。经核对后，乃将应放租税数额张榜晓示。凡违制者，按其情形依法处罚。诉灾伤状及检覆灾伤状均有定式，须逐项填报。宋初遇有蝗灾，募民捕扑，易以钱粟。淳熙间亦定有除蝗条令，以法律规定的形式将捕蝗诸要求规定下来。<sup>②</sup>第四，救荒之议层出不穷。唐代以来，尤其入宋，统治阶级越加认识到荒政的重要性。论及治国之道必言救荒。杜佑、苏轼、王安石、曾巩、司马光、欧阳修、吕祖谦等一代名臣都有闻名于世的专论，对荒政问题进行精辟的阐述。或指陈时弊，或倡行新法。在荒政不断发展的基础上，南宋董煟写出历史上第一部记载救荒史事、综述救荒措施的荒政专书《救荒活民书》。全书三卷，“上卷考古以证今，中卷条陈今日救荒之策，下卷则备述本朝名臣贤士之所议论施行、可鉴可戒、可为矜式者”。<sup>③</sup>书中每条之后，多附有作者的评论，提出不少新见解。例如把荒政同国之存亡联系起来，强调救灾的重要性与社会功能；主张“厚下”恤民，以“仁政”减灾，皆为当代进步的救荒思想。作者还系统地阐述了从上到下各级官吏应履行的救荒职责，提出人主当行六条、宰执当行八条、监司当行十条、太守当行十六条、牧令当行二十条，颇值得后世借鉴。《救荒活民书》的出现，标志着古代荒政走向成熟。

从元代起，古代荒政在继承了前代成果的基础上继续发展，渐至鼎盛阶段。其发展程度是逐步递进的，元不及明，明逊于清。元明时期荒政的主要特征是：第一，统治阶级较为重视。元以来，由于自然条件的变化及人为因素的影响，

如气候的变迁,灾害性天气增加,生态环境的破坏等,自然灾害的发生有日渐频繁的趋势。灾荒对社会经济的破坏作用愈为明显。因此,为巩固统治,维持社会稳定,历朝统治者都不同程度地更加关注荒政的实施。荒政已成为维护封建政权的一项基本国策。元代救荒最重蠲赈,其施行范围及频率明显超过前代。其灾蠲,少则一路两路,大则遍及全国,已属常见。时有一年被灾,连蠲三年。如世祖中统元年,以各处被灾,验实减免科差;四年,以秋旱霜灾,减大名等路税粮;至元五年,以益都等路禾损,蠲其差税;大德八年,以平阳、太原地震,免差税三年;天历二年,以关、陕旱,免差税三年……等等。<sup>⑳</sup>检诸史籍,几乎无年不有。其赈贷亦然。明代救灾更为尽心竭力。太祖时凡各地有水旱则免税,岁灾尽蠲二税,且贷以米。荆、薪水灾,命户部主事赵乾前往赈济,赵迂延半载,太祖怒而诛之。青州旱蝗,地方官不奏闻,逮治其官吏。旱伤州县,有司不奏,许耆民申诉,处以极刑。又诏凡岁饥,先发仓庾贷民,然后奏闻,著为令。成祖闻河南饥,有司匿灾不报,逮治之,并榜示天下,今后有水旱灾伤不报者,罪不赦。朝廷岁遣巡视官,查出目击民艰不言者,悉逮下狱。仁宗监国时准许地方官先赈后报,宣宗诏允不待勘实饥民之数即放赈。其他救灾之法,亦兼施并用。至世宗、神宗,虽略于民事,凡见灾荒奏报,必下诏蠲赈。<sup>㉑</sup>这都表明统治阶级更注重荒政。第二,荒政制度更为完备。救荒措施至这一时期逐渐制度化,其各项规定更为详尽完备。元代专有灾蠲之制。各地受灾,酌量免税粮、科差,皆有定制。一般是“损八以上,其税全免;损七以下,止免所损分数”。其报灾期限稍向后延,“秋田不过九月,非时灾伤依旧,一月为限”。<sup>㉒</sup>赈贷则分鳏寡孤独赈贷之制、京师赈粟之制及水旱疫疠给赈

之制，用于救灾的主要为后者。凡有水旱天灾，例行给赈，验口发放。赈期多为两三个月。成宗大德五年（1301），因京师赈粟粮多为豪强用计巧取，不能周及贫民，“于是令有司籍两京贫乏户之数，置半印号簿文帖，各书其姓名口数，逐月对帖以给。大口三斗，小口半之。其价视赈粟之值，三分常减其一，与赈粟并行”。号为红帖粮。<sup>⑳</sup>赈粟之法，得以更为完善。此外元代入粟补官室赈之制，也较前代更为具体详备。明朝甫建，明太祖便于当年下诏“令水旱去处，不拘时限，从实踏勘实灾，税粮即与蠲免”。<sup>㉑</sup>洪武七年（1374），又定蠲免条例，重申元年之令。孝宗弘治三年（1490），议准“灾伤应免粮草事例”，始定全灾者免七分，灾九分者免六分，八分者免五分，七分者免四分，六分者免三分，五分者免二分，四分者免一分。止免存留，不免起运。<sup>㉒</sup>嗣后遂为永制。报灾之法，洪武时不拘时限，弘治中，始限夏灾不得过五月终，秋灾不得过七月终。万历时，又准沿边各地，夏灾改限七月，秋灾改限十月内。报灾过期或匿灾不报，均予惩处。<sup>㉓</sup>勘灾也有详细规定：“洪武二十六年定：凡各处田禾，遇有水旱灾伤，所在官司踏勘明白，具实奏闻，仍申合于上司，转达户部立案，具奏。差官前往灾所，覆踏是实，将被灾人户姓名、田地顷亩、该征税粮数目，造册缴报本部立案，开写灾伤缘由，具奏。”<sup>㉔</sup>赈济之法，凡遇灾则遣官赈济，按口一次付给。洪武二十七年（1394）定灾伤去处散粮则例，大口六斗，小口三斗，五岁以下不与。永乐以后渐减其数。永乐二年（1404）又定“苏松等府水淹去处给米则例”，每大口米一斗，六岁至十四岁六升，五岁以下不与。每户有大口十口以上者止与一石。<sup>㉕</sup>明代多行赈粥，各地设厂煮赈，条例甚为完备。有亲审灾民、多设粥厂、审定粥长、亲察厂弊、



预备米谷、预置柴薪、严立厂规、收养流民、散给药饵等程序。山西巡抚吕坤有赈粥十五方，如广煮粥之地、择煮粥之人、别食粥之人、定散粥之法、分管粥之役、计煮粥之费、查盈缩之数、备煮粥之具、广煮粥之处等等，皆切实可行。<sup>⑭</sup>明代于州县设预备仓，东南西北四所，用为赈贷，其功能与常平仓同。嘉靖八年（1529）又令各地置社仓，二三十家为一社，由社首、社正、社副主持，每朔望会集，依上、中、下户等，出米四至一斗有差，每斗加耗五合。饥荒之年上户不足者量贷，丰年还仓。中下户酌量赈给，不须还仓。有司造册送抚、按察核。<sup>⑮</sup>明代其他救荒措施，也已趋于完备。

此外，元明时期救荒支出日益增多，明代救荒思想又有发展，亦出现以立法保证荒政实施的趋向。元明荒政的主要特点，不仅清代皆具备，且表现更为明显。清代荒政还有元、明尚无的特征。这些将于下文加以讨论。可以说，清代是中国古代荒政发展的鼎盛阶段。

中国古代荒政是历史统治者稳定社会、维持统治、保证社会再生产正常进行的重要措施。然而学术界对此的研究却异常薄弱。如果说二三十年代尚有一些著述对历史上的自然灾害和救灾思想进行过一定程度的探讨，取得了一些成果，建国以来的研究则相形见绌。不仅无专著问世，论文也见之寥寥。人们往往注意了对自然灾害本身的总结，如水利、地震等专项研究，取得了很大进展。对救荒的政策、措施绝少论及。人们注意了统治阶级腐败，加剧灾荒的一面，却很少讲其组织救灾的一面。这就使我们对古代荒政的特点、作用、历史地位肯定不够，对其弊端也缺乏系统、全面的认识。中国的小农有易受摧残，而再生能力又极强的特点。研究荒政，有助于我们认识中国的小农如何在封建重压和频繁

的灾荒打击下破产，又如何能在灾后的废墟上迅速再生。受自然条件的制约，灾荒现象有其一定的延续性和继承性。如果没有对以往灾况的认识，就不可能对现代灾荒有足够的认识。清代是封建社会最末一代王朝，统一的多民族国家由盛而衰，历尽沧桑，有许多经验教训值得总结，荒政就是其中颇具价值的内容之一。因此，研究清代荒政，有助于我们通过对清代救灾问题的探索，更全面地认识清代社会的政治和经济。同时，也或可为认识当代国情，为未来的抗灾减灾工作，提供些许借鉴。

当然，荒政涉及面广，内容庞杂，要想在有限的篇幅将其包罗毕尽是不可能的。如防洪治河，是荒政的重要内容，但其本身便是一个研究专题，故暂不论及。又如仓储制度，是清代备荒的重要措施，因近年学术界已有较多论述，亦将不重点讨论。有清一代，殆二百七十年，本书的范围，只涉其中古代部分，即通常所说的清代前期，起于顺治元年（1644），迄于道光十九年（1839），计196年。为行文方便，权将文题冠以“清代荒政研究”，文中凡云“清代”，均指上述年代断限。由于笔者学识、才力所限，文中错谬定有不少，敬企学术界前辈及同行们赐教指正。

## 第一章 注释

①《中国农业大事记》97页，农业出版社1982年版。

②《1989年中国农业年鉴》506、237页。

③《光明日报》1991年12月28日第1版。

④详见田纪云副总理在全国民政系统救灾工作会议上的讲话，《人民日报》1991年12月15日第4版。

⑤《逸周书·文传》注引《夏箴》。

- ⑥《管子·山权数》。
- ⑦《逸周书·余匡》。
- ⑧⑦《周礼·地官司徒》。
- ⑨⑩《晏子春秋》。
- ⑪《礼记·檀弓》。
- ⑫《左传·隐公六年》。
- ⑬《左传·庄公二十八年》。
- ⑭刘向：《〈孟子〉注》。
- ⑮⑳㉑《汉书·食货志》。
- ⑯《管子·大匡》。
- ⑰《汉书》宣、元、成、哀诸帝《本纪》。
- ⑱《汉书·文帝纪》。
- ㉒《史记·汲黯传》。
- ㉓《后汉书·安帝纪》。
- ㉔《汉书·高帝纪》。
- ㉕《汉书·景帝纪》。
- ㉖《魏书·孝文帝纪》。
- ㉗《史记·平准书》。
- ㉘《宋史·食货志》。
- ㉙㉚《新唐书·食货志》。
- ㉛王栻：《燕翼贻谋录》。
- ㉜淳熙诸令、敕、格、式等详见董煟：《救荒活民书》。
- ㉝《救荒活民书·序》。
- ㉞《元史·食货志》，并参见《元史》诸帝《本纪》。
- ㉟㊱《明史·食货志》。
- ㊲《元典章》卷9。
- ㊳㊴《续文献通考》卷41。
- ㊵㊶《续文献通考》卷42。
- ㊷㊸《明会典》卷17。
- ㊹汪志伊：《荒政辑要》卷7。

## 第二章 清代灾荒概述

中国灾荒之多，举世罕见。据文献记载，几乎无年不灾。清代是历史上灾荒发生最为频繁的时期之一。我们研究清代荒政，就以分析清代的灾况为起点。

### 一、清代灾荒的发生数量、分布及发展趋势

关于清代灾况，首先涉及的便是灾荒的数量问题。近代学者对中国灾荒的统计已有不少，其中较有代表性的，有马龙格的《中国灾荒之原因》(The Causes of Chinese Famine)、何西的《中国之旱灾》(Droughts in China)、竺可桢的《历史上气候之变迁》、陈达的《人口问题》、邓云特的《中国救荒史》、陈高佣等人的《中国历代天灾人祸表》等。以邓云特、陈高佣的统计最为全面。他们的计量单位，基本上是按以“次”。如邓氏称其对灾害次数统计的标准为：“凡见于记载的各种灾害，不论其灾情的轻重及灾区的广狭，也不论其是否在同一行政区内，只要是在一年中所发生的，都作为一次计算。”<sup>①</sup>显然，按这一标准来统计灾况是不够准确的。一次水灾，或泛滥数省，或仅止一县。一次旱灾，可能赤地千里，也许隔于一隅。以次统计，不能更具体、准确和直观地反映灾况。目前著述当中，以次来统计、分析、论述灾况的占绝大多数

数。陈高俔之统计系以州县，然其依据材料过简，仅为《清鑑》、《清史稿》、《清史纪事本末》、《清朝通典》、《清朝通志》等，所收多有遗漏。笔者主要根据《清实录》逐年排列，补充、印证以《清史稿》、《清朝通典》、《清朝通志》、《清朝文献通考》、《清朝续文献通考》、嘉庆、光绪朝《大清会典事例》、清代诸帝《圣训》、清代诸省方志、清代有关档案、部分清人笔记、文集等材料，将清代诸府、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（凡灾种不明者则入“其他”项内），编制出清代诸省（区）灾况年表。<sup>①</sup>史籍中笼统记录几省或一省大水、大旱而未能指明几府、几州县者，笼统言及地震、风雪、蝗蝻而未有具体成灾状况描述或指明已成灾者，一般未加收录。清代规定失收五分以下为不成灾，或仅云歉收，表中亦不做灾况计入。某处之饥馑，虽绝大多数是由灾荒引起的，若未明言具体原因，也不做灾况处理。由于材料来源很大部分是清政府的灾赈、灾蠲令和地方官奏报灾情的奏折，记载的应是较大、较重的灾害。因此，表中所收虽未必详尽，大致仍可反映出清代灾荒的基本情况。

从表中可见，全国最大的灾种是水灾，占全部灾况的56%。全国年受灾150州县以上的特大水灾有22年次。水灾主要发生在江苏、直隶、山东、安徽、湖北、河南、浙江等省。湖北、苏皖南部以春涝、夏涝居多，主要由连阴雨造成。夏涝、秋涝以黄河、淮河、海河平原、长江中下游一带发生机率最高，由暴雨或连日大雨造成。黄、淮、海、汉水、长江等水溢泛滥，也导致了大范围的水灾。

其次是旱灾，占全部灾况的32%。主要发生在直隶、山东、甘肃三省，浙江、江西、江苏、河南、湖北、陕西、安

徽等地次之。华北、西北多春旱，江淮多伏旱，华中多秋旱。全国年受灾150州县以上的特大旱灾共有12次。

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。以下依次为虫灾，占2%；霜雪，占1%；疾疫，占1%；风灾，占1%；地震，占1%；其他灾种及灾种不明的灾害占2%。

表2.1 清代全国分省灾况简表

单位：州县%

省(区)	水灾	所占比例	旱灾	所占比例	全部灾种	所占比例
直隶	2994	18	1725	19	5273	18
山东	2385	15	1358	15	4203	15
河南	1103	7	575	6	1831	6
山西	302	2	319	3	949	3
陕西	235	1	585	6.3	1142	4
甘肃	588	3.5	984	11	2205	8
江苏	2995	18	566	6	3771	13
安徽	2007	12	537	6	2835	9
江西	553	3	648	7	1223	4
浙江	795	5	730	8	1560	6
福建	145	1	90	1	296	1
湖北	1258	8	576	6	1924	7
湖南	287	2	250	3	559	2
广东	264	2	96	1	479	1.5
广西	45	0.3	56	0.6	111	0.4
四川	83	0.5	14	0.2	117	0.4
贵州	27	0.2	8	0.1	47	0.2
云南	87	0.5	7	0.1	138	0.5
东北	229	1	61	0.7	371	1
总计	16384	56	9185	32	28938	

灾害的分布情况，以直隶、山东、江苏、安徽等省为最多。现将全国分省水、旱及总灾况制表如表2·1：

从灾况年表和分省灾况简表中可以看出，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，多者年成灾逾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。上述省份拥有全国州县（蒙古、新疆地区除外）的62.5%，却占全国灾害的92%。每一省又有灾害相对集中的地区，如苏北、陕北、豫北、鲁西、皖北、冀东、晋北等等。

清代灾害发展趋势，可用图2·1表示。

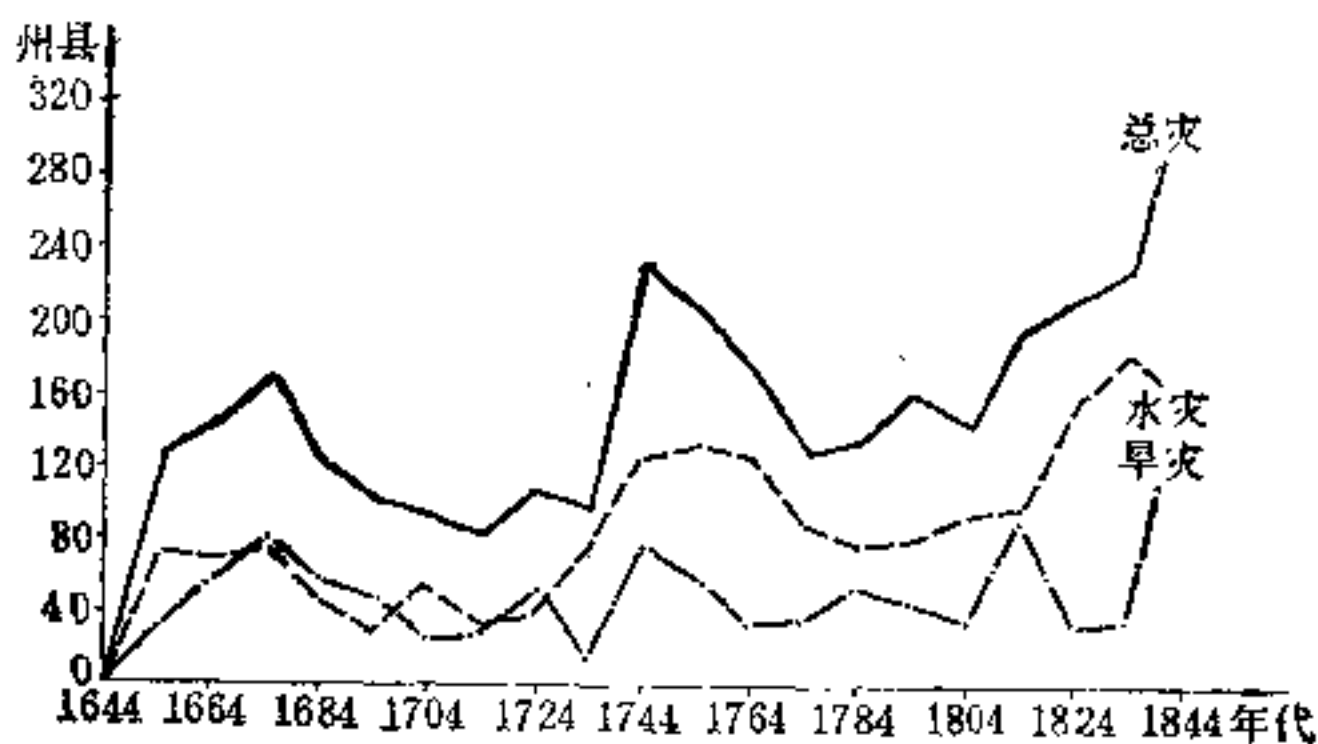


图2·1 清代灾况变动图

从变动曲线上可以明显看出，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（1714）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。在乾隆末至嘉庆初有一个小小的升降波动后便一直上升，达到道光末的最高

点。总的来说，灾害发生呈上升趋势，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

灾害发生的原因主要是自然因素。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。400毫米年降水量等值线大致从大兴安岭西麓南下，经太行山向西南延伸至青海、那曲、泽当、拉萨附近，由东北斜贯西南，把全国分为东南、西北两半。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。深入内陆的西北部，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。黄河中下游雨量集中于六、七、八月间，其时不雨则旱，多雨则涝。晋、冀、鲁、豫、陕、甘及苏、皖北部春旱频繁，或春夏连旱，夏季又常有暴雨、洪水。湘、鄂、赣、浙及苏、皖南部晚春初夏暴雨连绵，水灾时有发生。至盛夏又几乎年年伏旱。五、六月华南地区，七、八月西南地区洪涝为患。东南沿海当台风活动盛期每年不同程度有风雨灾害。晚秋以后至次年初春，常有寒潮由北方南侵，形成大风或雨雪天气，引起农作物低温霜冻。六至十月间，黄河流域及以北地区冰雹灾害也较普遍。<sup>③</sup>此外，太阳黑子、地质构造等，也是造成自然灾害的重要因素。据邓云特先生的统计，从公元前206年起，至1936年止，全国灾害总数达5150次，平均约每4个月便有一次。<sup>④</sup>可见在季风气候为主的我国，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。

灾害起因于自然，但灾害的危害程度与社会因素有一定联系。人类可以通过有组织的防灾、救灾活动适当地减轻灾荒的危害。战争、内乱、苛政、腐败、生态环境的破坏等，亦可引发或加重灾害。诸如水灾，除暴雨、连阴雨成灾外，很大部分是河堤溃决造成的。水利失修，河防废弛，不能不是成灾的重要因素。康熙、雍正两朝，治理黄、淮和畿辅诸河，颇见成效，减少了水患。乾末嘉、道以来，尤其是道光时期，河政日趋腐败，河道梗阻，河防松弛，诸河频频漫口，堵而复决。时河工积弊日深，承办工员偷工减料，“每年抢修各工，甫经动项兴修，一遇大汛，即有蝥塌淤垫之事”。<sup>⑥</sup>水利失修反映在水灾上十分明显。现将各朝水旱变化情况列表如下：

表2-2 清代水旱灾变化表

单位：州县

朝 代	水 灾	年 平 均	旱 灾	年 平 均
顺 治	935	52	486	27
康 熙	2358	44	2766	45
雍 正	793	61	272	21
乾 隆	6027	100	3303	55
嘉 庆	2605	104	1412	57
道 光	3356	177	946	50

从表中一望而知，旱灾的变化不大。除顺治、雍正二朝年平均较低外，康、乾、嘉、道时期年平均四五十州县。道光朝是其中较低的。乾、嘉时水灾骤增，年平均达100余州县，

道光朝一跃为177州县，足见政治腐败、水利失修与水灾消长之密切关系。

在封建社会里，水旱雹虫成灾轻重，与个体小农的抗灾能力有一定的关系。清代小农抗灾能力差，固然与生产力水平有关，但根本原因是封建统治阶级的沉重剥削造成的。官府与地主诛求务尽，最大限度地榨取农民的劳动成果，使大量小农始终挣扎在半饥半饱的贫困之中，很少粮食储备，灾歉之年便无以为生。清初，“苏、松土隘人稠，一夫所耕，不过十亩。倚山傍湖，旱潦难均，即丰稔之岁，所得亦自有限。而条银、漕、白正耗，以及白粮经费、漕赠、五米、十银、杂项差徭，不可胜计。而仰事俯育，婚嫁丧葬，俱出其中。终岁勤动，不能免鞭扑之苦”。<sup>⑥</sup>号称“盛世”的康熙中期，“田亩多归缙绅豪富之家，……约计小民有恒业者，十之三四耳。余皆赁地出租，所余之粮，仅能度日。加之贪吏苛索，盖藏何自而积耶？”<sup>⑦</sup>“倘一逢早潦，粒食无资，即有俯仰不给之虞。”<sup>⑧</sup>到嘉庆时期，即便是租佃二十亩土地之“上农”，“其得以暖不号寒，丰不啼饥，而可以卒岁者，十室之中无二三焉”。<sup>⑨</sup>民无积蓄，便难以抵御灾荒。“岁偶不登，闾阎即无所恃。”<sup>⑩</sup>这是封建剥削制度使然。

导致小农抗灾能力不断下降的另一值得注意的因素是人口问题。人是社会生产的主体，在封建社会的一定历史阶段，人口的多寡是经济起伏、国力盛衰的重要标志。但在一定的生产力水平下，一定数量的土地所能供养的人口数是有限度的。18世纪中叶以来，土地开垦已无更多余地，粮食增产也达到一定水平，而人口仍高速增长，人口与土地的比例关系逐渐失调。综合清代生产力水平和生产消费、生活消费状况，“率计一岁一人之食，约得四亩”。<sup>⑪</sup>至乾隆三十一年

(1766),全国人均土地约为3.5亩,已低于正常生活的标准。以后人口继续增长,耕地面积的增长较为缓慢,人口数大大超过了社会经济的负载能力。人均耕地减少必然导致人均粮食占有量下降。小农粮食储备不足,小有灾歉,有时也会酿成饥荒。

灾荒对社会的影响,主要是破坏社会经济,加深社会矛盾。灾后轻者粮食减产,人民生活、生活条件受破坏,影响社会再生产正常进行。因为每次灾后都会破坏土质,增加荒地。或虽未抛荒,积水未消地面也难以耕种。灾后农民的耕作条件也不能立即复原,如牛、马等牲畜及生产工具的损失,未必可很快补齐。这种情况亦可造成下一年的间接减产。灾荒重者田地荒芜,人口流徙死亡,耕地面积缩减,劳动力严重缺乏,经济衰退。如乾隆初年江苏“淮北各属连年荒歉,十室九空,牛损七八”。<sup>⑫</sup>“沛县饥民采食野蒿草根,多致死亡。”<sup>⑬</sup>灾年元以为生的饥民纷纷进行反抗斗争。其主要特色是以抢米、闹赈的形式出现。雍正及乾隆初年已有发生。雍正二年江苏太仓曾发生抢米事件;<sup>⑭</sup>乾隆八年闰四月二十九日上谕也称近来有抢米之事;<sup>⑮</sup>乾隆十二年江苏宿迁、山东兰山饥民因求赈酿至抗官烧署,放火罢市。<sup>⑯</sup>乾隆后期此种情形频频出现,<sup>⑰</sup>嘉庆时期愈演愈烈。如嘉庆六年定州饥民闹赈抢米聚至千人。同年湖南省城因灾抢米者亦有千人。嘉庆十二年湖南安化县也有因旱灾民放火抢米之事。<sup>⑱</sup>此种记载俯拾皆是,兹不多引。上述情况表明,如果政府不能有效地救灾,便易引发动乱。实行荒政,成为统治者的一项既定国策。

## 第二章注释

①邓云特《中国救荒史》40页，三联书店(北京)1958年版。

②见附表一。因篇幅所限，出版时改为《全国主要省区灾况年表》，略去府、卫所及新疆、蒙古的材料。

③参见《中国农业自然条件和农业自然资源》，农业出版社1983年版；《我国农业气候资源及区划》，测绘出版社1986年版。

④《中国救荒史》38页。

⑤《清仁宗实录》卷239。

⑥光绪《川沙厅志》卷4。

⑦《清圣祖实录》卷215。

⑧《清圣祖实录》卷165。

⑨章谦：《备荒通论》，载《皇朝经世文编》卷39。

⑩《清高宗实录》卷309。

⑪洪亮吉：《意言·生计篇》。罗尔纲先生也肯定了人需4亩之说，见罗氏《太平天国革命前的人口压迫问题》，载《中国社会经济史集刊》8卷1期。

⑫⑬《清高宗实录》卷161。

⑭民国《太仓州志》卷28《杂记》下引《娄东耆旧传》。

⑮见《清高宗实录》卷99。

⑯《清高宗实录》卷289。

⑰乾隆五十年仅河南灾民抢米之事便不止一处，见《清高宗实录》卷1248。

⑱分见道光《直隶定州志》卷11；陶澍：《陈奏湖南山田早歉情形折子》，载《陶文毅公全集》卷9。

### 第三章 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

清代救灾，已形成一套完整、固定的程序。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。上述救灾程序，是清代荒政的重要内容之一。

##### （一）报灾

报灾即地方官吏逐级向上报告灾情。它是政府了解灾况的原始依据。清代对报灾要求严格，“凡地方有灾者，必速以闻”。<sup>①</sup>报灾逾期要给予处罚。顺治六年曾谕：“嗣后直省地方如遇灾伤，该督抚即当详察被灾顷亩分数，明确具奏，毋得先行泛报”。<sup>②</sup>当时尚未规定报灾期限。顺治十年户部始定夏灾限六月终，秋灾限九月终。先将被灾情形驰奏，再于一月之内，查核轻重分数，题请蠲免。其逾限一个月以内者，巡抚及道、府、州县官各罚俸；超过一个月者各降一级。如迟缓已甚者，革职。<sup>③</sup>至顺治十七年，进一步明确了夏灾限六月底，秋灾限九月底的报灾期限。州县官逾期一个月以内者罚俸六个月，一个月外者降一级，二个月外者降二级，三个月外者革职。抚、司、道官以州县报到日起限，逾期亦例州县官例处罚。<sup>④</sup>从此报灾遂成定制。报灾期限是否恰当非常重要。

期限过长，延至收割结束，不利于勘灾。期限过短，地方官每虑办理愆期，匿灾不报。康熙初年户部曾拟修改定例，将报灾期限提前至夏灾不过五月，秋灾不过八月，最后还是改回原限。<sup>⑤</sup>雍正六年，又增定勘报之官宽限十日，奏报之官宽限五日，统以四十五日为限。也即州县官报灾限四十日，上司官接州县奏报后于五日内上报。甘肃地区节气较迟，收获期晚，准夏灾于七月中，秋灾于十月中奏报。<sup>⑥</sup>有了报灾的规定，尤其对地方官来说，“罪其匿灾者、减灾分者、报灾之不速者，”<sup>⑦</sup>为灾情上达及政府统筹安排救灾事宜提供了保证。

## （二）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，受灾六分至十分者为成灾，五分以下为不成灾。乾隆元年（1736）谕被灾五分亦准蠲免十分之一，将五分灾作成灾对待。勘灾要在报灾的同时进行。地方遇灾，一面题报灾情，一面于知府、同知、通判内遴委妥员，沿河地方兼委河员，会同该州县，速诣灾所履亩确勘，将被灾分数按照区图村庄，逐加分别，申报司道，该管道员覆行稽查，加结详请督抚具题。灾重之处，要求督抚亲往查勘。勘灾的具体做法是：各州县先刊就简明呈式，首行开列灾户姓名、所在村庄，次行列被灾田亩若干、坐落某区某图或某村某庄，又次行刊列男妇大几口、小几口等，其姓名、田数、区图村庄、大小口数俱留空格，后开年月。由报灾地区地方乡保转给灾户，令自行照单填报，然后交地方官与粮册核对。如开报属实，方可将其作为勘灾底册。查灾委员执底册按田踏勘，将勘实被灾分数田亩即于册内注明。如有多余少报以及原系版荒坑坎无粮废地，又有只种麦不种秋禾名为一熟之

地者，逐一注明扣除。其勘不成灾收成歉薄者，亦登明册内。若原册无名，临勘报到者，勘明被灾果实，亦注明灾分，附订本庄册后。待全部勘毕，将原册缴县汇报，州县官核造总册，注明应否蠲缓上报，并将本邑地舆绘出全图，分注村庄，将被灾之处，水用青色、旱用赤色渲染清楚，随折并送，以便查核。<sup>⑧</sup>对勘灾不实及随意删减成灾分数的地方官吏要严加惩处。

勘灾以村庄为基本单位，按地亩被灾轻重确定灾分。受灾分数不准通县牵算。最初成灾分数皆以一州一县合计为率，不知极高之区亦有下阡，最洼之地亦有高原，而牵作成灾分数，往往非滥即遗。如乾隆初年河南归德府连遇水灾，但高地有收，地方官不能分别办理，动言牵作五六分以上有收。年复一年，洼地灾民日益贫困，不能恢复。乾隆二十二年侍郎裘曰修奏请“此番办赈，唯通行以村庄为率。有一县俱不成灾而某村某庄不妨十分者；有一县俱成灾而某村某庄全不成灾者，不得仍前牵混”。朱批“所见是”。<sup>⑨</sup>此后各地勘灾渐不再以通县成熟田亩统计分数。五分以下勘不成灾州县中如有灾重地亩应请蠲免者，可按村庄区图开列清楚，报灾时另行声明，以便颁旨蠲赈。灾分之定，九、十分重灾易勘，而七、八分与六分递轻之等所办已微，至六分与五分，赈否攸关，最难区别。清人对此尤为审慎，认为“与其畸轻，毋宁畸重。重则可于核户时伸缩之，轻则无挽捕法矣”。<sup>⑩</sup>勘灾过程中最大的困难，莫过于受灾地亩往往面积较大，查灾委员殊少，难以在短期内勘遍。因此地方官常奏请展限。如乾隆元年江苏查勘水灾，巡抚颐琮“但恐限期太迫，或致草率，请循照旧案加展一月”；<sup>⑪</sup>同年安徽勘水灾，也请展限一月，以便印委各员“详细确勘”。<sup>⑫</sup>一般情况下展限

之请均可获准。户部接到报灾题请后，还要派员复勘。经复查，或依原报，或酌情改动，勘灾过程便告结束。<sup>⑭</sup>其勘查的结果，就可作为蠲赈的依据。

### （三）审户

审户即核实灾民户口，划分极贫、次贫等级，以备赈济。清代规定，饥口以十六岁以上为大口，十六岁以下至能行走者为小口，再小者不准入册。审户先视田亩被灾轻重，复审其居处器用牛具之有无存弃，以别极贫次贫。极次贫的划分无既定标准，但大体上是：“如产微力薄，家无担石，或房倾业废，孤寡老弱，鹄面鸠形，朝不谋夕者，是为极贫。如田虽被灾，盖藏未尽，或有微业可营，尚非急不及待者，是为次贫。”<sup>⑮</sup>乾隆三年直隶赈灾的划分标准为：“凡实在极贫，止靠数亩洼地，并未收过好麦，及无业穷民，猝遇水淹，朝不谋夕，嗷嗷待哺。……其次贫之户，或尚有高粮数亩薄收，或别有经营活变，不专借地土，或现在稍存粮食牲畜，暂可支持者。”<sup>⑯</sup>审户最棘手的问题便是区分极、次贫民。地亩灾分不一，户口多寡各异，查勘起来甚为不易。由于办赈各员意见不同，“怀邀誉之心者每失于滥，存刻核之见者多致于遗”。<sup>⑰</sup>但多数情况下，掌握尺度稍宽。虽难免遗漏，极贫之户不能获赈者甚少。为了简化审户手续，乾隆七年又规定：“山西、湖广、贵州不分极贫次贫；山东、陕西只分极贫次贫，皆按月给赈。江南、浙江原分极贫、次贫、又次贫，凡被灾待赈，每至数千户。分为极贫、次贫易于察验，至又次贫与次贫相去无几，不便酌减赈恤。且分析分端，未免耽延滋扰。应只分为极贫次贫，其又次贫宜从删省”。<sup>⑱</sup>

清廷对审户的要求主要是无遗无滥。因此一再告诫地方



官，“凡灾地应赈户口，应要正、佐官分地确查，亲填入册，不得假手胥役”。并规定：“倘有不肖绅衿及吏役人等串通捏冒，察出革究。若查赈官开报不实，或徇纵冒滥，或挟私妄驳者，均以不职参治”。<sup>⑩</sup>审户之后要发给赈票。赈票一共两联，各委员按户查明应赈人口，即将所带赈票随时填明灾分、极次、户名、大小口数、应领粮若干等，将一联发给灾民作为领赈凭据，一联留底以备核查。有的地区还在应赈之户门首壁上用灰粉书明姓名、人口、极次等，以便上司委员抽查。如乾隆二十二年河南赈灾，将查过灾户之极次贫民、大小口数用石灰大书门壁，以便随到之处即可按户抽查，不使稍有影射。倘与赈票参差不符，即行查究。<sup>⑪</sup>地方审户完毕，上级官吏均须抽对查验。每县除印官外，往往派佐杂、试用等员，协助分查饥口，并由上司官复行抽查无误，然后放赈。抽查核验亦为审户重要步骤。例如有查出冒开者，有临赈不到者，有被灾之初实属困苦今已各谋生计尚可糊口者，则应删除。有闻赈归来者，有夏秋之间尚堪度日，未报入册，入冬饥寒交迫者，则应添补。审户所遇情况复杂，有时被水灾民搭棚居于堤上，更给审户造成困难。遇有规模较大的灾情，审户费时多者竟一月有余。<sup>⑫</sup>因此审户是办赈过程中最为繁琐而又至关重要的程序。

#### （四）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。它是办理赈务的最后一道、也是最关键的一道程序。赈济钱粮能否顺利发放下去，关系到救灾的实效。发赈是在审户的基础上按户付给，“极贫无论大小口数多寡，俱须全给。次贫则老幼妇女全给，其少壮丁男力能营趁者酌给”。<sup>⑬</sup>发赈的工作量大，要想不遗不滥，实属不易。饥民当领赈之时，急于

得饱。若措施不当，则诸弊并生。如道里不均，有往返之劳；场宇不宽，有拥挤之虑；时日不定，有守候之苦。清廷散赈定例，州县本城设厂，四乡各于适中处所设厂，使一日可以往返。倘一乡一厂相距仍远，天寒日短，领赈男妇棲托无地，地方官宜勿拘成例，多设一二厂以便灾民。直隶景州曾设七厂，即属因地制宜而置。②赈米有一日、三日一领或半月一月一领。发赈前先将某村庄在某处、某时发给明白晓谕，以免灾民往返守候。在条件允许时，有的地方按乡设厂，再于被灾村庄分设小厂，先将粮米运贮，预示放赈日期，用肩牌开明领赈区图，逐起传唤，令灾民随牌进领，验票付给。③为防止冒领，每次发赈后，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。

发赈最易滋生的弊病是短少克扣。因此，清廷规定发赈时有司官必亲临，毋假手胥役里甲。部差司官，每府一人，协同地方官亲验给放。每日放赈完毕，即于赈册内令督赈官亲笔书明某年月日某官某人监放某村钱粮若干，印上该员印记。俟全行放毕之日，再于册首册尾总结书名，通册加钤监赈官骑缝印记，备上司抽查。又将赈过银米数目、户口、姓名、月日刊示晓谕，以杜胥吏中饱。④这些规定，多少可对经办者的贪污侵蚀有所限制。

## 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。凡古代赈饥济贫之术，靡不毕举。嘉庆《大清会典》卷12对清代救荒、备荒措施做了如下归纳：“凡荒政十有二：一曰备浸；

二曰除孽；三曰救荒；四曰发赈；五曰减泉；六曰出货；七曰蠲赋；八曰缓征；九曰通商；十曰劝输；十有一曰兴工筑；十有二曰集流亡”。这十二方面基本囊括了历代相沿而成的各项救荒、备荒措施，而且又有新的发展。如通商之法，就反映了清代的特色。本节所要论述的是救荒措施。

清代的救荒措施主要有蠲免、赈济、调粟、借贷、除害、安辑、抚恤等七个方面，其中以蠲免与赈济最为重要。现逐一叙述如下：

### （一）蠲免

遇灾蠲免钱粮，是清代救荒的重要措施。

清代灾蠲实行的很早。顺治二年，免直隶霸州等八县水灾额赋；<sup>②</sup>三年，“以江西频年旱涝，其今年漕米之未兑运者罢免之”。<sup>③</sup>蠲免的数量最初无定制，至顺治十年，才将全部额赋分作十分，按田亩受灾分数酌减。“州县被灾八分、九分、十分者免十分之三，五、六、七分者免二，四分者免一。”康熙十七年又定：“灾地除五分以下不成灾外，六分免十之一，七分、八分者免二，九分、十分者免三。”将原定四、五分灾所免之数取消。随着社会经济的好转，雍正六年大幅度增加灾免比例，改被灾十分者免七，九分免六，八分免四，七分免二，六分免一。乾隆元年谕被灾五分之处亦准免十分之一。<sup>④</sup>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免。<sup>⑤</sup>入官旗地被灾，将灾户原纳租银分作十分，按灾请蠲。受灾十分蠲原租十之五，灾九分蠲原租十之四，灾八分蠲原租十之二，灾七分蠲原租十之一。六分灾不予蠲免，但可缓征。<sup>⑥</sup>康熙、乾隆时期常普免各地钱粮。若于普免之年遇灾，也可将因灾议蠲各州县展至次年补行蠲免。<sup>⑦</sup>灾情异常严重，也有特殊加免。如康熙十

一年将邳州等五州县按灾分各加免二分。<sup>⑩</sup>康熙九年山东地震，则准照水旱灾例蠲免灾民钱粮。<sup>⑪</sup>

蠲免的具体做法是，凡遇蠲免钱粮，各州县查明应蠲应免数目，预期开单申缴藩司核实，然后发回刊刻填给各业户收执，仍照单开各款大张告示，遍行晓谕。但往往灾地钱粮获准蠲免之旨未到而本年钱粮已征完或征收了一部分。为此康熙四年下令：“以后被灾州县，将本年钱粮先暂行停征十分之三，候题明分数，照例蠲免。”<sup>⑫</sup>为了防止官吏在执行蠲免过程中贪污中饱，还规定：“恭遇蠲免钱粮以奉旨之日为始。其奉旨以后文到以前已输在官者准流抵次年应完正赋。若官吏朦混隐匿照侵盗钱粮律治罪。”“灾蠲及蒙恩指蠲分数钱粮，该管官奉蠲之后，遵照出示晓谕，刊刻免单，按户付执并取具里长甘结，详请咨送部科察核。若不给免单，或给而不实，该官吏均以违旨计赃论罪。胥役需索，按律严究，失察官议处。”<sup>⑬</sup>康熙六年，又详定五条处分条例：“以后被灾州县卫所，凡奉蠲钱粮，有已征在官，不准抵次年者；有未征在官，不与扣除蠲免，一概混比侵吞者；或于督抚具题之时，先停征十分之三，及部覆之后，题定蠲免分数，不将告示通行晓谕者；或止称蠲起运，不蠲存留，使小民仅沾其半者；或于田单内扣除，而所扣不及蠲额者，州县各官，俱以违旨侵欺论罪。如上司不行稽查，道、府俱降三级调用，督抚、布政司俱降一级调用。如该管上司察出，不行纠参，被科道察纠、旁人首告，俱照徇庇例议处。”<sup>⑭</sup>康熙十五年又定，凡蠲免时随意增减造册者，州县卫所官降二级调用，该管司、道、府、都司罚俸一年，督抚罚俸六个月。康熙十八年又加重了对侵蚀蠲赋的官吏的处罚，凡被查出者照贪官例革职拿问。上司官包庇者亦革职。<sup>⑮</sup>由于有了上述种种处罚

规定，而且不仅处罚违法之当事官吏，也追究具有失察之责的上司官，在一定程度上保证了灾蠲的正常实施。

与灾蠲相关的措施是缓征。缓征是将受灾略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。当年缓征钱粮，可缓至次年麦熟后启征。次年麦熟后应征钱粮，递行缓至秋成。<sup>⑳</sup>缓征虽与蠲免有根本区别，但临灾缓征，总可略纾民力。连年灾歉之区，也常根据灾情延长缓征期限，甚至将缓征钱粮一并蠲免。<sup>㉑</sup>嘉庆朝起，由于财政困难，缓征愈加成为经常施行的救灾措施。

## （二）赈济

赈济是用钱粮救济灾民。顺治初年之赈济主要针对八旗人口。八旗涝地每六亩给米二石；口外八旗蒙古地亩被灾，按饥民名口折给米银；八旗游牧地方被灾人口每月给米一斗。<sup>㉒</sup>直省较大规模的赈济，始见于顺治十一年。是年发帑银二十四万两赈直隶各府灾民。<sup>㉓</sup>此后兼及于湖北、浙江等地，康熙朝以后渐施于各省。康、雍时期，赈济月给米数、赈期等均无定制，大体上视灾情而定。如康熙九年赈淮、扬灾民，“人给米五斗，六岁以上十岁以下半之”。<sup>㉔</sup>是一次性赈济。若按日支給，则每口日支三四合至七八合不等。<sup>㉕</sup>乾隆四年，正式制定出统一的标准，大口日给米五合，小口二合五勺。按日合月，小建扣除。盛京旗地、官庄地、站丁等灾赈米数，大口月给米二斗五升，小口减半，比各直省要多。<sup>㉖</sup>赈济米谷不足者可银米兼给。各省均有折赈定价，大致康熙、雍正时期米一石折银一两，乾隆以后米一石折银一两二钱，嘉庆以后米一石折银一两四钱。福建、广东、广西、四川、贵州五省例不折赈。若米价昂贵，折赈银不敷买

米，或灾情严重，还可奉旨增加折银数目。<sup>⑭</sup>赈济期限，也于乾隆七年确定。地方凡遇水旱，即行抚恤，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，被灾六分者极贫加赈一月；被灾七、八分者极贫加赈二月，次贫加赈一月；被灾九分者极贫加赈三月，次贫加赈二月；被灾十分者，极贫加赈四月，次贫加赈三月，此为大赈。大赈赈四个月者从十一月起赈，赈三个月者从十二月起赈，赈一、二个月则从正月起赈。若地方连年灾歉，或灾出非常，许将极贫加赈五六个月至七八个月，次贫加赈三四个月至五六个月。赈期也有从九、十月份开始的。<sup>⑮</sup>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，临时奏请再加赈济，是为展赈。展赈多从三月起赈，赈一至三月不等。每年岁末，清廷要向诸省询查是否有灾地应于来年春展赈，以便新正发旨。<sup>⑯</sup>除上述正赈、大赈、展赈之外，尚有摘赈之法。摘赈也称抽赈，即择应赈者而赈之。摘赈所施的情况有下列几种：一是于勘验户口时，遇有老病孤苦情状危惨，非急赈之不生者，要验明情形，知会印官，先行摘赈。二是正赈之后，大赈之前，极贫户内有老病孤寡，一经停赈，难以存活者，应行摘赈，使接至大赈。三是成灾五分之地，与六分相近，恐勘报稍有不确，或气凉霜早，分数减变，可将五分灾内无地极贫酌量照六分成灾定例摘赈。<sup>⑰</sup>对特殊灾害，也有特殊赈法。如乾隆四十七年江苏丰、沛等县及山东济南等府属受重灾，谕“常予赈恤，不必论月，灾退后始行停止”。<sup>⑱</sup>盛京旗地、官庄、站丁的赈期也有优待，灾后先借一月口粮，不作正赈。及查明被灾分数，不论极贫次贫，旗地灾十分九分者赈五个月，八分七分者赈四个月，六分五分者赈三个月。官庄灾十分九

分八分者赈五个月，七分六分者赈四个月，五分者赈三个月。至于灾十分九分八分七分者赈九个月，六分五分者赈六个月。灾赈主要针对农民，但贫生、饥军也可随坐落地方给赈。出于稳定社会的目的，闲散贫民也与力田灾民一体给赈。<sup>④</sup>赈济还分夏灾、秋灾两类，以赈秋灾为主。民田夏月风、雹、旱、蝗、水溢成灾，若秋禾播种可望收成，统俟秋获时确勘分数另行办理。其夏灾之后播种较晚，必须接济者，酌借子种口粮，秋后免息还仓。若播种只有一季，夏月被灾，即照秋灾例办理。播种两季地方，既被夏灾不能复种秋禾者，亦照秋灾例办理。<sup>⑤</sup>

赈济的另一种形式是煮赈，也即赈粥。清人对煮粥的看法向有分歧。惠士奇谓荒政之弊有四而行粥居第一。他认为煮粥之法，壮者得之而不能及老幼，近者获哺而不能周僻远，且饥疲之民麇集一团，往往口腹未果而争夺夷伤。张伯行则建议改煮粥为担粥，富家有愿施粥者，每遇风雪寒冷、难以求食之日，煮粥一担，令人肩挑随处给食，食毕而归。明日再煮，陆续挑给。此法实际上未能遍行。多数人仍认为赈粥有他法不可替代的作用，“灾黎未赈之先，待哺不迫；既赈之后，续命犹难，唯施粥以调剂其间，则费易办而事易集。又如外之流民，户口难稽，人数无定，非煮粥曷济乎？此不独富厚耆硕宜行之乡里，即有司亦当行之郡邑而不可废也”。<sup>⑥</sup>清代煮赈仍以设厂为主，为克服积弊，采取了一些措施，如领粥给签，男女分拨设棚相隔等，粥厂秩序有所改善。有些地方近城之地设粥厂，远在四乡则于二十里内各设一粥厂，照煮赈米数按口月给一次，使远者亦可得赈。康、雍、乾时期，煮粥只是赈济的辅助方式，“夏、秋被灾较重，例赈之外，准于近城处所煮粥兼赈”；<sup>⑦</sup>或者“被灾州县于本

地灾民例得抚赈之外，凡有外来穷人俱择宽展处所设厂煮粥施赈，俾得借资糊口以度残冬”。<sup>③</sup>施粥的对象主要是流徙之灾民。京城每年例行煮赈，十月初一日起至次年三月二十日止，京师五城按城设厂煮粥赈济，每城日给米二石，柴薪银一两。直省省会也照京师五城之例于每年冬月煮赈。<sup>④</sup>例如苏州城自雍正十一年以来，每至岁末，煮赈一月。<sup>⑤</sup>赴诸城粥厂食赈者除城内贫民外，大部分是本省甚至外省流徙而来之灾民。清代在广行赈济的基础上施以煮赈，进一步完善了赈济制度，为更多的灾民提供了就食条件。

工赈也是清代经常施行的一种赈济方式。嘉庆曾谕，“救荒之策，莫善于以工代赈”。<sup>⑥</sup>灾年由官府兴办工程，募灾民劳作，日给米或给钱，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。工赈兴办的事业，虽然也包括为统治阶级服务的工程，如修筑宫室、官府衙门等，也有一些与国计民生关系不大的工程，如修城墙、寺观等，大部分仍是农田水利建设方面的工程，如清淤、补堤、开渠等，使工赈带有生产自救的性质，有利于来年的农业生产及防治灾害。正如清人所言：“广赈莫过于兴工，而兴工之中莫善于沟渠堤防，盖以一时之补救，而开万世之乐利也。”<sup>⑦</sup>

工赈一般与赈济钱粮结合进行。雍正四年山东省被水灾民度日艰难，乃于大清河兴疏浚之工，令乏食百姓得力役之资。其老弱残疾、不能赴工者，察明若干，每口仍给与升合之资，候至秋收后停止。工赈实行起来也很简便。乾隆二年兰州受灾，统计应加赈穷民共15万余口。其中老弱残疾不能力作者只令领赈，每户内之精壮劳力另册登记，施以工赈。城工每日需夫役二三千名，每名日给银六分，每二十日更换一批人，使灾民于领赈之外，又可得工赈银一两二钱。<sup>⑧</sup>工



赈给银的标准，除上述按日计值外，如系修堤，则按土方给银，一般每土一方给米一升，银一分。工程险要、土质浮松者，还要每方加给夯实银一分余。<sup>⑤</sup>若为开河，旱土方给米三升，水土方给米四升五合。<sup>⑥</sup>工赈意为救灾，为保证工赈可随时兴办，清廷要求各地事先筹划。因为“年岁丰歉，难以悬定。而工程之应修理者，必先有成局，然后可以随时兴举。一省之中，工程之大者莫如城廓。而地方何处为最要，要地又以何处为最先，应令各省督抚一一确查，分别缓急，预为估计，造册报部。将来如水旱不齐之时，欲以工代赈，即可按籍而稽，速为办理，不致迟滞”。<sup>⑦</sup>清代工赈的特点一是数量多，兴办频繁。凡有可行工赈之项，即行动工。或者灾后令督臣、河臣“查该地方应修工程酌议举行”；<sup>⑧</sup>或者径先拨款，由地方官“悉心商酌，于地方或开浚河道，或修理城垣堤岸，令小民就近佣工，借以糊口。”<sup>⑨</sup>二是工赈内容以治河修渠为多。除大规模的挑河、堵口、筑堤等多借工赈兴办外，遇灾受损的农田水利设施，也立即兴工赈抢修，以保证日后生产的正常进行。如雍正二年九月曾谕：“今岁七月中，飓风大作，海潮泛滥。……被冲海塘若不及时修筑，恐咸水灌入内河，有碍耕种。尔督抚等著即查明各处损坏塘工，料估价值，动正项钱粮作速兴工。至沿海失业居民，度日艰难，借此庸役，俾日得工价，以资糊口。是拯救穷民之法，即寓其中矣。”<sup>⑩</sup>

### （三）调粟

调粟即通过粮食调拨救济灾民。古代调粟，主要是移民就粟。有灾民自发逐熟就丰、官听其便者，也有官府有计划地组织、安排者。移民就粟一定程度上反映了国家尚无足够的粮食储备及运输能力来拨粮救灾。清代由于政治稳定，经

济繁荣，交通发达，各省粮食储备充足以及粮食日益大量地进入市场，调粟以移粟就民为主，很少采用移民就粟的方法。偶尔行之，也要求外出觅食者“俟本处麦收有望，即可速回乡里”。<sup>⑤</sup>此种权宜之计，事后即令停止。嘉庆时期，由于人口压力与灾荒日益严重，“恐借粟缓征，亦未能周普，”<sup>⑥</sup>对移民就粟的限制逐渐放宽，主要是允许直隶、山西、陕西、甘肃等地灾民出口觅食。嘉庆八年规定，嗣后“即遇关内地方偶值荒歉之年，贫民亟思移家谋食，情愿出口营生者，亦应由地方官察看灾分轻重，人数多寡，报明督抚，据实陈奏，候旨允行后，始准出关”。<sup>⑦</sup>总的说来，移民就粟之事，已比前代大为减少。

清代调粟的主要方法之一是截漕平糶。如康熙三十三年准许直隶景州等沿河一带受灾诸州县卫每岁将山东漕米截留二千石发糶；康熙四十年题准“截留楚省漕粮四万五千石，分发淮安等处平糶”等。<sup>⑧</sup>调粟的再一方法是采买。如雍正二年江浙灾，由湖广买米七万石，江西买米六万石，运送浙江平糶；由河南买米四万石，山东买米六万石，安徽买米五万石，运至江苏平糶。<sup>⑨</sup>嘉庆六年直隶灾，也是由山东采买米麦十万石，河南采办小麦五万石平糶。<sup>⑩</sup>调粟还有一种方式是拨运。或发通仓米运赴灾地，<sup>⑪</sup>或调他省米救济灾民，<sup>⑫</sup>由政府统一安排。由于所调之粟主要用于平糶，而只有中等之家才有可能于灾年余米，故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。对领到赈银的极、次贫民来说，也须靠此买食度日。

清代调粟，经常为之。不仅临灾调拨，也根据各省粮食存贮情况预先调运，<sup>⑬</sup>具有储粮备荒的作用。调粟既有省内

协济，又有跨省调运，数额巨大，接济地区广泛，是颇有效果的救灾措施之一。

#### （四）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。按定例，被灾五分者，准酌借米春口粮。<sup>⑭</sup>二是赈、賑之后，尚未完全恢复之灾民。康熙三十五年曾谕：“直属宝坻等州县被水，今年钱粮业已免征，无可蠲恤，该府责成贤能地方官，确实实系穷民，借支仓米，务令均沾实惠，不致流离失所。”<sup>⑮</sup>三是青黄不接之际，缺乏子种、口粮的灾民。如康熙三十一年贷山东贫民谷二十八万余石以济春耕。<sup>⑯</sup>后一种情况的借贷最多。上三种情况也往往同时并存，如乾隆七年谕：“上江凤、颍、泗三属连年被潦，民困为甚，著将三属已賑贫民再借与口粮一月。其正月止賑之处，去麦秋尚远，最贫之民借与口粮两月。至五分灾不賑者，定例于春日酌借口粮，统于秋成还仓。”<sup>⑰</sup>借贷米谷不敷，可照例用银折借。<sup>⑱</sup>

借贷的种类有贷口粮、贷子种、贷耕牛等。<sup>⑲</sup>借贷的钱粮来源，主要是常平仓、社仓仓谷，借贷是常、社仓的重要功能之一。再是截漕或发库银出货。康熙六十年以截漕之米贷直隶灾民；同年拨解户部库银二十万两贷给陕西、甘肃灾民。<sup>⑳</sup>有时也动用州县捐项。如康熙三十年贷给山西灾民捐米；三十一年贷陕西灾民捐银。<sup>㉑</sup>出货米谷时，州县官必须按名面给，秋熟后按户缴还。若胥吏诈冒领给，致追欠无著，胥吏依法处罚，逋欠之数由州县官名下追还，并论以失察之罪。<sup>㉒</sup>最初灾年借贷米谷于秋后征还时每石加息一斗。乾隆二年谕曰：“若值歉收之年，国家方赈恤之不遑，非平时

贷谷者可比，若还仓时止应完纳正谷，不应令其加息。将此永著为例。”<sup>⑧</sup>从此借贷征还时还要分别年岁丰歉收息免息。乾隆十七年又作出具体规定：灾民所贷种食，夏灾贷者秋后免息还仓，秋灾贷者次年麦熟后免息还仓，<sup>⑨</sup>使借贷得以发挥更大的救灾恤民作用。

### （五）除害

除害主要指捕除蝗蝻。它是救灾减灾的手段之一。清代蝗灾尤甚，因此对捕蝗非常重视。康熙曾著《捕蝗说》，对蝗蝻生长规律与捕蝗方法有较多论述，地方官员也总结了大量捕蝗经验。<sup>⑩</sup>直省每有蝗灾，康、乾诸帝总要具体指挥各地协同灭蝗。对捕蝗失职的官吏也处罚极严。州县官员遇蝗蝻生发，不亲身力行扑捕，借口邻境飞来，希图卸罪者，革职拿问。该管道府不速催扑捕者，降三级留任；布政使不行察访速催扑捕者，降二级留任；督抚不行查访严飭催捕者，降一级留任。协捕官不实力协捕，以致养成羽翼，为害禾稼者，将所委协捕各官革职。各级地方官遇有蝗蝻生发不申报者也要分别革职或降级留任。<sup>⑪</sup>

清代捕蝗尤重于蝗蝻始生、羽翼未成之期。同治四年《户部则例》卷84所载督捕蝗蝻条例规定：直省滨临湖河低洼之处，须防蝻子化生。该督抚严飭所属，每年于二三月早为防范，实力搜查。一有蝻种萌动，即多拨兵役人夫，及时扑捕。或掘地取种，或于水润草枯之时纵火焚烧，各该州县据实禀报，该督抚具奏。倘有心违飭，不早扑除，以致长翅飞腾者，一经发觉，重治其罪。如系飞蝗，就要动员大批人力扑打。雍正十二年夏，有飞蝗临近山东济阳县。县令立即调集本县民夫八百名，并委派二十余人在境设厂守候。俟飞蝗入境，厂中传炮为号，民夫齐集到厂。每里设大旗一枝，锣

一面，每甲设小旗一枝。地方官执锣，乡约执大旗，甲长执小旗。各甲民夫随小旗，小旗随大旗，大旗随锣。民夫各听传锣，一声走一步，低头徐行扑捕。东边人直捕至西尽处，西边人至东尽处，折返再捕。每日早、午、晚乘蝗虫沾露不飞和歇息不飞之机分三次扑打。因所集为本乡民夫，故能不伤禾苗。<sup>⑦</sup>由此可见清代捕蝗组织周密，收效显著。捕蝗最大的问题是外来协捕人员往往践踏禾苗，反而贴害。因此清代还规定：“地方督捕蝗蝻，凡人夫聚集处所践伤田禾，该地方官查明所损确数，核给价值。”<sup>⑧</sup>如灾情不重，一般则采取劝谕百姓自行扑打，官府用钱收买的办法。<sup>⑨</sup>挖掘蝗蝻及所捕飞蝗，官府皆按斗付给钱文，以鼓励百姓捕蝗。

#### （六）安辑

小农御灾无力，难以生存，只有外出谋食。每罹重灾，流徙之民更不在少数。灾民流亡，田地荒芜，影响国家赋税收入。流民聚集，若不能妥善安置，也易酿成事端。因此历代政权对安辑流民十分重视，给田、给复、资送回籍等都是较为常见的安辑办法。清代安辑措施主要为收养贫民与资送流民回籍。

清代极为重视对流亡在外的灾民的安置。地方遇灾，便传谕督抚飭令各州县妥为收留安顿外来流民，赈给口粮粥食，并为之搭棚置屋居住。同时也劝谕富户量力收养，“有能存恤周济者，该地方官酌量轻重，赏给花红旗匾。最优者，详请题达，给以顶带，以示鼓励”。<sup>⑩</sup>乾隆十三年山东全省曾收养本省及外省灾民五万六七千口，计收养二三个月不等。<sup>⑪</sup>嘉庆六年初湖北汉阳收养灾民六万余人，绝大多数为外来难民。<sup>⑫</sup>为了保证春耕生产，至开春以后，要将收养的外地流民资送回籍。康熙三十一年，陕西流民徙入襄阳，官府令有

愿运送米石至潼关者，即给价运送。不仅得以运粮，顺便也使饥民回籍。雍正元年，直隶、山东、河南流民就食京师，乃令五城御史察询口数，量给盘费，送回本籍。每口每程给银六分。老病不能行走者加给三分为脚力费。并委官护送，地方官逐程出具收结，转送至原籍。中途患病者，令地方官留养医治，病愈再行转送。此为资送流民之始。<sup>④</sup>八年，又谕令凡遇外来被灾就食穷民，即动支仓谷核实赈恤，再动用存公银两赏为路费，资送回籍。并知会原籍地方官收留照看。嗣后以此为例。至乾隆初，又不断修改定例，资送流民由日给银六分改为制钱二十文，小口半之。但实际上清廷考虑到“若必设立科条，令各直省通行资送，徒致纷繁滋扰，殊非政体”，<sup>⑤</sup>并未制定统一规定，由各省酌量办理。如山东，“须给十日口粮，资其路费，并令知照各原籍地方官，妥为安插，以使得所”。<sup>⑥</sup>陕西是按程途远近，每日计行五十里，照例大口给银三分，小口给银二分。<sup>⑦</sup>湖北则“每大口给银一两，小口给银五钱，飭令各回原籍。并令经由各州县差役护送，仍飭知原籍地方官俟到籍后察看情形，妥为安顿，以免失所”。<sup>⑧</sup>收养并资送灾民回籍，对救济灾民、恢复生产可起一定作用。但此法执行起来也易出纰漏。例如灾民领取路费之后，是否真正返回原籍难以稽查监督，不免有往返于邻境重复再领路费者。且因有此例，一遇荒歉，灾民轻去其乡，对救灾反而不利。乾隆初，安徽凤、颍之民，“遇灾留一二人在家领赈，余又潜往邻境。俗谓在家领赈为大粮，在外留养为小粮，沿途资送为行粮，至有一家领三粮者”。<sup>⑨</sup>因有种种弊端，乾隆二十八年曾颁停资送谕。但各地仍偶行之。至嘉庆中期，不再施行这一办法。<sup>⑩</sup>

### （七）抚恤

清代抚恤措施有多种。据嘉庆《大清会典事例》所开列，有恤孤贫、养幼孤、收羈穷、安节孝、恤薄宦、矜罪囚、抚难夷、救灾等等。除最后一种外，均属一般性社会救济的措施，与以恢复社会再生产为目的的救荒政策有别。因此本文仅论救灾一项。

救灾是对突发性灾害如地震、海啸、山洪等造成的破坏施予救济的措施。目的是安置灾民，使其尽快复业，从事正常生产。清代规定，地方猝被水灾，督抚要一面题报，一面委官确查冲塌房屋及淹毙人畜情形，分别抚恤。“被灾之家，果系房屋冲塌无力修整，并房屋虽存实系饥寒切身者，均酌量赈恤安顿。如遇冰雹飓风等灾，其间果有极贫之民，亦准其一例赈恤。”<sup>①</sup> 各省塌房修费及淹毙人口抚恤银最初无定，如广东冲倒大瓦房每间赈银一两，小瓦房并大草房每间赈银五钱，小草房每间赈银二钱五分，淹毙男妇每口赈银二两。<sup>②</sup> 云南冲倒瓦房每间赈银一两五钱，草房每间赈银一两，淹毙人口每口赈银一两五钱。<sup>③</sup> 山西全塌瓦房每间给银一两二钱，全塌土房每间给银八钱。<sup>④</sup> 河南被水冲塌房屋之贫民每户给银一两。<sup>⑤</sup> 乾隆四十一年对各省分别制定了抚恤标准，大体上塌房修费瓦房每间一两五钱左右，草房八钱左右，淹毙人口每大口给银一两左右，小口减半。<sup>⑥</sup> 地震压毙人口及塌房也相应给予抚恤银及修费。云南乾隆二十六年地震，塌倒瓦房每间赈银五钱，草房三钱。压毙大口每口赈银一两五钱，小口五钱。压伤不论大小每口赈银五钱。<sup>⑦</sup> 有了上述抚恤定例，灾民在猝被灾伤之后，多少可获得一些重建家园的救助。对恢复生产有一定帮助。

### 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，现将各仓概况分述如下：

#### （一）常平仓

常平仓始建于西汉，最初的作用是丰年平余荒年平粜，唐宋以来渐发展为赈粜兼行。清代常平仓恢复重建于顺治中期。清初灾荒严重，欲赈无谷，统治者迫切感到有必要重建仓储制度。顺治十二年题准各州县自理赈缓，春夏积银，秋冬积谷，悉入常平仓备赈。十三年议准积谷赈济，令修葺仓廩，印烙仓斛，选择仓书，余粟平价，不准别项动支。<sup>①</sup>清代常平仓仍然保持了赈贷与平粜两大功能，春夏出粜，秋冬余还。如遇凶荒，按数赈给灾民。仓谷存粟的比例为存七粜三，各地也可酌情略有变动，或存六粜四，以及不限额数。大体上丰年少粜或不粜，歉岁逾额出粜，惟不得空仓全粜。粜后要报部查核。出粜的价格，丰年每石减市价银五分，歉年减银一钱。如米价过昂，也常破例多减，但一般不得超过三钱。个别情况下有减四钱和减市价十分之三的。<sup>②</sup>

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、拨帑银采买等。其中最主要的来源是动库银采买。<sup>③</sup>国家直接出资买补，有效地保证了仓储充裕，随时可平粜赈贷。

关于常平谷数，各省、府、州县均有定额。康熙四十三年规定，大州县存万石，中州县八千石，小州县六千石。其



余按时价易银解存藩库。但由于南北方气候不同，北方易于存储粮谷，各州县额贮谷数略高一些，如山东、山西大州县存谷二万石，中州县一万六千石，小州县一万二千石。陕西咸宁、长安二县额贮谷达七万五千石。南方如江苏、四川，大州县仅五六千石，中州县四千石，小州县二三千石。康熙至乾隆初，存仓米数不断增加，全国定额达四千八百余万石。官聚太多，成为各省米价上涨的重要原因之一。因此乾隆十三年又重新调整各省定额，陕、甘、云、贵、闽、粤等省照乾隆时定额，其余诸省照雍正时定额，统计全国各直省共积谷三千三百余万石。各省多者如甘肃三百余万石，少者如广西近三十万石。<sup>⑨</sup>仓谷出粟后，要于秋收后买补还仓。如遇谷价昂贵，可将所粟价银解交府库，俟次年秋成价贱时照数买补。或于邻邑、邻省采买。被灾州县如仓粮散给无存，务于秋收丰稔之时，题明拨银买补。买补仓谷严禁派累百姓，有发短价低银、抑勒交粮、斗秤以大易小者要严加处罚。<sup>⑩</sup>从乾隆时期屡次上谕来看，政府对买补仓额十分重视，遇丰年告诫地方督抚须为积贮，歉岁则根据情形相机筹划，尽量保证定额。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。借粟仓粮时地方官要亲临验放，每年年底州县官须将存仓数目造册上报。州县官离任时，将常平仓谷照正项钱粮交待，如有亏空限期赔补。如逾期不完，照侵挪仓谷定例治罪。督抚离任，要将册籍交待新任，限新任官三个月内查核奏闻。如有亏空，即行参题。清廷认为：“若亏空仓粮，则一时旱潦无备，事关民瘼，是亏空仓谷之罪较亏空钱粮为甚，自宜严加处分。”于是雍正四年议定，“仓谷亏空处分，

以谷一担，比照钱粮五钱定罪。嗣后亏空仓谷，系侵盗入己者，千石以下，照监守自盗律拟斩，准徒五年。千石以上，拟斩监候，秋后处决，不准赦免。……系挪移者，数止千百万，照律准徒；五千石至万石，照律拟流外；万石至二万石，发边卫充军；二万石以上者，照侵盗例拟斩。”<sup>⑩</sup>如官员失职，导致存仓米谷霉烂损失，亦须革职留任，限期赔补。若逾期不完，照定例拟罪。雍正时期对盘查仓粮抓得很紧，不少处分条例都是在此时制定的。

常平仓谷主要是供本地借粟赈贷。康熙十九年曾定，直省常平仓留本城备赈，永停协解外郡。<sup>⑪</sup>但各省丰歉不均，具体情况各异，尤其江南气候湿热，仓谷易于霉变，存贮难多，而人口又高度集中，救灾赈粟“非借资邻省不足以充用”，调粮救荒不可避免。<sup>⑫</sup>乾隆时期，常平仓出省协济之事并不少见。如乾隆二年八月从河南偃师等七州县常平仓贮谷中碾运十六万余石接济陕西；<sup>⑬</sup>乾隆二十三年十一月从山西宁武等十余州县常平仓谷中碾运四万石协拨陕西。<sup>⑭</sup>拨后缺额，常以截漕补足。如乾隆十六年谕：“著江浙二省督抚，于浙省及江省稍近州县常平仓谷内，酌量应需数目，作速动拨，碾米运往温、台等属接济平粟。其常平缺额，即与浙省冬兑漕粮内照数截留，拨补还仓。”<sup>⑮</sup>乾隆二十二年拨江西、湖北仓粮五十万石运赴河南，拨后缺额于本年应运漕粮内照数截留。<sup>⑯</sup>跨省协拨有利于更大地发挥常平仓的备荒救荒作用。

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，用于平粟赈贷。仓谷来源于捐输或以漕米易谷存仓。乾隆四十二年于安徽凤、颍二府属添建裕备仓，“不拘豆麦杂粮，增贮二十万石，分贮凤阳、寿州、凤台、亳州、

阜阳、霍州、蒙阴、太和、颍上等州县，以备凤、泗二属就近拨协赈济。如遇尤需动用年份，照常平糶易之例，于粮价昂贵时，存七糶三，减价平糶。若遇贮谷年久，亦一律出陈易新。其有无动用，均照常平仓谷，于每年岁底一律盘查，奏销结报。<sup>⑩</sup>

## （二）社仓

社仓创于宋代朱熹，其基本特征是谷本源于捐输，仓由民间管理、地方官监督，仓谷用于出借并逐渐由收息到免息。清代基本继承了宋代社仓的主要内容，使其成为乡村储粮备荒和扶助生产的方法之一。

社仓在康熙时期屡有兴废。康熙十八年下令于乡村建立社仓。初时尚有一定作用，如康熙二十二年河南曾将社仓积谷借于垦荒之民，免其生息，秋成还仓。<sup>⑪</sup>但不久便同虚设。康熙四十年之后，直隶巡抚李光地疏请再行社仓。试行几年，收效甚微。主要困难是谷本拮据和管理不善。据直隶巡抚赵弘燮奏报：“今四十五年社仓米谷等项臣再三劝谕，止捐有一万四千六百余石，为数无几。当此丰收之岁尚然完纳寥寥，偶遇歉年，地方官奉行不善者，势必不便于民。”<sup>⑫</sup>因此其法未及推广便自行终止。康熙五十五年张伯行疏请于直隶等地方建立社仓，未被批准。<sup>⑬</sup>终康熙一世，社仓一直未能得到恢复。

雍正即位之后，下令各省推行社仓，并制定出较为完善的社仓条例，于雍正二年颁布。其主要内容有：劝输社谷，不拘升斗，听民自便。若捐至十石以上，给以花红；三十石以上，奖以匾额；五十石以上递加奖励；捐至三四百石者，给以八品顶戴。每社设正副社长，选择品行可靠、家道殷实者二人担任。如能出纳有法，乡里推服，可按年给奖。十年

无过，给八品顶戴，徇私舞弊者即行革职，侵蚀者按律治罪。出借社谷每百收息二斗，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，不准短放多收。其出纳数目要登明于簿籍，一式二本，一本交州县备查。严禁地方官吏挪借侵蚀仓谷。<sup>⑭</sup>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。

社仓谷本除以捐输为主外，也有从裁减火耗中暂行征收，发与民间买谷入仓的；也有从常平仓谷中暂时拨借的。<sup>⑮</sup>但实质上都是取于民间。清廷最忌地方官吏“不知此项谷石，本系民资，以为收贮在官，即是公物，不肯付民经管，而胥吏司其出纳者，遂有勒借之弊”。于是下令“倘地方官有于社仓谷石倡议交官，不交百姓，或指称原系官项，豫为公事侵挪之地者，俱以扰挠国政、贻误民生论，从重治罪”。<sup>⑯</sup>这一法令表明清廷对社仓的高度认识与重视。

雍正以后，社仓之制无大改动，仅为补充完善。乾隆时期规定将息谷七分归仓，三分交社长作修仓折耗之用；社长三年更换一次，严其交待等。针对各省情况的不同，也有一些具体的规定。嘉庆时更加强调社仓须民间经营管理，不必官吏经手，以防滋弊。<sup>⑰</sup>

总的来说，清代社仓在一定时期里曾有很大发展，如云南省社仓在雍正末时“通计一省所捐谷麦七万余石，其中千石以上者仅二十余处，此外皆数百石数十石，亦有全无社谷者”。至乾隆二十四年社仓之谷则“子母相生，数逾十倍”。<sup>⑱</sup>可见其发展之快。清代社仓在备荒救灾中发挥有一定作用。

### （三）义仓

义仓的设置也是清代的一项备荒措施。其设置目的是救

灾。雍正四年，以两淮盐商捐银二十四万两，盐政缴公务银六万两共三十万两买米贮谷，盖造仓廩，设立盐义仓。盐义仓由商人经理，每年于青黄不接之时照存七粿三之例出陈易新，或于米贵时开仓平粿，至秋成买补还仓。如遇灾荒，则用其赈济。每年动支之数，要呈报巡盐御史，核实奏报。<sup>①</sup>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。

雍正时期，两浙盐商也曾捐银买谷，于杭州府地方建立盐义仓。<sup>②</sup>但盐义仓数量有限，贮谷不多。据同治四年《户部则例》卷18所载，各处盐义仓额储谷约五十万石左右。虽然有一次动支二十余万石谷赈济灾民之事，<sup>③</sup>其作用毕竟是十分有限的，不能与常平仓、社仓同日而语。

本章所述三大方面，构成了清代荒政的基本内容。从各项措施的制定及发展过程中可以看到，清代救荒措施已完全制度化，各项条例周密详尽，并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。但是，政策措施是靠人来执行的。由于阶级与历史条件所限，上述措施在施行过程中并非始终尽善尽美。这一点将在本书后面加以讨论。

### 第三章 注释

①⑦⑧嘉庆《大清会典》卷12。

②《清世祖实录》卷45。

③《清世祖实录》卷79。

④⑪⑫⑬⑭《清朝文献通考》卷46。

⑤《清圣祖实录》卷33载：“康熙九年七月户部议复：浙江、福建总督刘兆麟疏言，请展报灾期限。查康熙七年会议，夏灾不过五月，

秋灾不过八月，地方官每虑愆期，匿灾不报。应如所请，仍照顺治十七年定例，夏灾不出六月终旬，秋灾不出九月终旬。从之。”但同书卷26曾载康熙七年六月户部拟改定例为夏灾不过五月初一，秋灾不过八月初一，康熙未允。

①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿同治四年《户部则例》卷34。

⑧⑭⑲⑳汪志伊：《荒政辑要》卷3。

⑨中国第一历史档案馆藏宫中全宗朱批奏折内政类（以下此类档案仅用“档案”二字，不另详注）乾隆二十二年七月二日裘曰修奏。

⑩⑲方观承：《賑济十五条》。

⑪档案，中国第一历史档案馆藏内阁全宗前三朝题本賑济类（以下简称前三朝文本）乾隆元年十月十二日项琮题。

⑫前三朝题本乾隆元年十一月二十一日赵国藻题。

⑬如康熙十九年“户部议复：先经直隶巡抚于成龙以武清等十四州县卫被灾分数题报，奉旨差部户郎中额尔赫图查勘。今据回奏，交河、阜城二县，被灾分数应如前报。唐山等八县卫应比原报减二分，大城等四县，应不准灾。”见《清圣祖实录》卷92。

⑭档案，乾隆三年九月十一日李卫奏。

⑮档案，乾隆十年十月二十七日尹继善奏。

⑯档案，乾隆二十二年十月四日刘樵奏及《荒政辑要》卷3。

⑰如乾隆二十二年江苏十六州县卫水灾，从七月查至九月初才“潦次完竣”。见档案，乾隆二十二年九月六日陈弘谋奏。

⑱档案，乾隆三年八月二十一日那苏图奏。

⑲《清世祖实录》卷20。

⑳㉑《清朝文献通考》卷45。

㉒㉓嘉庆《大清会典事例》卷223。

㉔《清圣祖实录》卷27。

㉕《清圣祖实录》卷14。

㉖《清圣祖实录》卷21。

㉗如乾隆四十六年、五十五年就曾免直隶灾缓银。见《清高宗实录》卷1125、1349。

⑳嘉庆《大清会典事例》卷218。

㉑嘉庆《大清会典事例》卷218。又顺治四年曾赈江南、八年赈苏州，规模很小。见乾隆二年《江南通志》卷84。

㉒如康熙三十四年赈陕西灾，“每大口日给米三合，小口一合五勺”。同年赈直隶灾，“每大口日给米四合，小口二合”。康熙四十二年赈安徽灾，“大口日给米五合，小口三合”等。见《清朝文献通考》卷46。

㉓同治四年《户部则例》卷84。嘉庆时每石米折银数见档案，嘉庆八年三月五日颜检奏。又乾隆二十二年江苏正赈每石增给银二钱，见档案，乾隆二十二年九月二十九日陈宏谋奏。又《清朝续文献通考》卷81载乾隆谕曰：“此次通海等处同时地震，情形较重，……若仅每担折银五钱，为数尚少，恐不敷买食。著再施恩加倍折给银一两。”

㉔档案，乾隆二十二年九月二十九日陈宏谋奏。

㉕档案，乾隆四十四年十一月四日闵鹾元奏引十月十六日所奉上谕。

㉖杨景仁：《筹济编》卷6。

㉗杨景仁，《筹济编》卷7。

㉘档案，乾隆二十四年十一月二十二日钟音奏。

㉙档案，乾隆三年十月二十七日许容奏。

㉚引自《筹济编·兴工》卷13。

㉛⑩档案，乾隆三年十一月十四日朱凤英奏。

㉜档案，乾隆三年三月二十七日元展成奏。

㉝档案，乾隆五十五年一月十五日刘峨奏；乾隆五十七年八月二十七日梁肯堂奏。

㉞档案，乾隆三年十二月十六日张鸣钧奏。

㉟乾隆二年谕。见《筹济编》卷13。

㊱《清世宗实录》卷138。

㊲《清世宗实录》卷53。

㊳《清世宗实录》卷24。

㊴档案，乾隆五十七年七月七日梁肯堂奏。

⑥⑥《清仁宗实录》卷5。

⑥⑦《清仁宗实录》卷113。

⑥⑧嘉庆《大清会典事例》卷221。

⑥⑨《清世宗实录》卷24。

⑦⑩《清世宗实录》卷85。

⑦⑪《清世宗实录》卷41载雍正四年“发通仓米二万五千石，运往保定，减价出粟”。

⑦⑫《清世宗实录》卷45载雍正四年将江西存仓之谷运至福建平糶。

⑦⑬如雍正十二年命将江南起运漕粮截留二十万石分贮江苏被灾各州县俟来春平糶。见《清世宗实录》卷148。

⑦⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳嘉庆《大清会典事例》卷222。

⑲如乾隆七年贷安徽灾民口粮；乾隆十年贷安徽灾民子种，同年贷直隶灾民耕牛等。事见嘉庆《大清会典事例》卷222。

㉑见《康熙御制文集》二集。又陆曾禹之“捕蝗八所”、“捕蝗十宜”等所论甚详。

㉒嘉庆《大清会典事例》卷88。

㉓李钟份：《捕蝗记》，载《皇朝经世文编》卷45。

㉔《清仁宗实录》卷197。

㉕《清世宗实录》卷108。

㉖②③档案，乾隆十四年二月二十五日准泰奏。

㉗④⑤档案，嘉庆六年三月四日倭什布奏。

㉘《筹济编》卷16。

㉙档案，乾隆二十三年三月十九日傅恒等奏。

㉚档案，乾隆三年三月二十二日查郎阿奏。

㉛《清史稿》卷308。

㉜⑥⑦嘉庆《大清会典事例》卷217。

㉝档案，乾隆九年十一月十六日武绳谟奏。

㉞档案，乾隆二十四年七月二十一日爱必达奏。

㉟档案，乾隆二十六年十月二十六日鄂弼奏。

㊱档案，乾隆二十六年五月四日爱必达等奏。



⑩⑪⑫嘉庆《大清会典事例》卷159。

⑬档案，嘉庆十六年二月四日温承惠奏；嘉庆十二年二月二十七日富俊奏。

⑭常平仓谷本主要来源有：

康熙十八年题准：“地方官整理常平仓，每岁秋收，劝谕乡绅士民，捐输米谷。”

雍正四年议准：“参照河工议叙贡监之例，将银改为本色米谷，每银一两，收米一石，或谷二石……并出示晓谕，本省生监，令其急公赴输，且分别府、州、县之大小，酌量应输米谷之多寡，俟各该处应贮米谷捐足之日，即行停止。”

康熙三十一年议准：“山东每亩捐谷四合，除原有可贮仓廩外，其无仓廩之州县，交与地方官酌量建造。”此虽云捐输，实系摊征。

康熙五十九年覆准：“河南截留漕米内，拨十万石，运至西安存贮。”

乾隆元年议准：“江西动用存公银买谷十余万石，分贮各府州县备缓急。”以上均见嘉庆《大清会典事例》卷159。

⑮嘉庆《大清会典事例》卷160。

⑯⑰嘉庆《大清会典事例》卷161。

⑱档案，乾隆二年八月二十七日尹会一奏。

⑲档案，乾隆二十三年十一月二十四日刘燧奏。

⑳嘉庆《大清会典事例》卷221。又乾隆二十二年拨江西、湖北仓粮五十万石运赴河南。拨后缺额于本年应运漕粮内照数截留。

㉑档案，乾隆二十二年七月二十七日吴士功奏。

㉒《清圣祖实录》卷108。

㉓档案，康熙四十七年正月十八日赵弘燮奏。

㉔《清圣祖实录》卷270。

㉕⑹⑺⑻⑼⑽⑾嘉庆《大清会典事例》卷162。

㉞《清世宗实录》卷51。

㉟《清世宗实录》卷102。

## 第四章 清代荒政与财政

荒政与财政的关系，是荒政研究的重要方面。它包括两方面的意义：其一，资金是救灾的物质基础，清政府财政收入的好坏，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。其二，救灾用款占清政府财政支出的很大部分，但令人惊异的是《清会典》所列十二项常项支出中竟无救灾之款。至今诸多论述清代财政者以此为依据，对清代岁出之项的赈济款项或略而不提，或一笔带过，似乎此是可有可无之项，并不重要。这不能不是一大疏漏。肖一山先生在《清代通史》中曾提到：“保息救荒之政，项目繁多，经费甚巨，诚国家之一大支出也。虽确数不可知，然只就蠲免赈饥以考之，则数十百万之数，殆亦年不绝书也。”<sup>①</sup>肖先生可谓独具慧眼，惜其未加具体推算。事实上，《清会典》不载荒政用款，并不因这部分支出不重要，主要原因是这部分支出不固定，无预算，时多时少，波动无常，难以进行每年例行的常估。且其拨款来源复杂广泛，既有国库调拨，也有各省存留；既用银钱，也用仓谷。所以此项用款不属常项支出，未被列入主要支出的栏目里。但尽管这是临时动支，其数目却颇惊人。仅以单个省分论，多者如《清

史稿·食货志》所列，康熙中赈陕西之灾，用银至五百余万两；乾隆七年江苏、安徽水灾，江苏赈米一百五十六万石，银五百零五万两，安徽赈米八十三万石，银二百三十三万两等。但这恐怕也未必是最多的。至于其中所说嘉庆六年直隶水灾，赈米六十万石，银一百万两，其实只是常见的数额，并不值得特别一提。康熙曾说：“户部帑金，非用师赈济，未敢妄用。”<sup>②</sup> 提救灾用款和军费并提，足见其举足轻重，数目可观。因此，论及荒政，不能不谈荒政与财政的关系。仅就财政研究而言，这一方面也不可或缺。

## 一、清代救荒的钱粮来源

清代荒政的钱粮来源，包括国家调给、地方筹措、个人捐纳三大方面。

### （一）国家调给

尽管不属常项支出，国家财政对救灾用款总是有所筹备的。救灾不设专款，凡可动拨的款项皆可用于赈济。康熙二十四年靳辅治河，欲三工并举，请拨银约五百万两。康熙曾说：“三工并举，需费钱粮甚多。倘他处或有水旱灾荒，恐国用不敷，难供赈济之用。此事关系最巨。”<sup>③</sup> 可见其对赈济经费有通盘考虑。又康熙四年赈山西灾，准“将该省见征在库，不拘何项钱粮，发六万两”赈饥。<sup>④</sup> 各地赈济用款均照此办理。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：

1. 国家直接由国库拨款。如乾隆二十二年河南救灾，“奉部拨济赈需银三百万两，分作六起解豫”。<sup>⑤</sup> 乾隆四十

四年河南水灾，一切抚恤赈济、坍房修费、出借口粮子种及堵筑工赈等费用先后由户部拨银三百六十万两支付。<sup>⑥</sup>乾隆五十五年山东赈济水灾灾民，也是由户部直接拨款一百万两。<sup>⑦</sup>一般说来，直接由国库拨款的数目都较大，主要拨往直隶、山东、河南等近京地区。

2. 动用各省征收应解之地丁银。各省征收的地丁银两，是赈济用款的主要项目。省内动项，首先便是这部分。乾隆十二年山东赈灾，用地丁银一百九十九万余两；<sup>⑧</sup>乾隆三十四年，安徽将本年造报秋拨银三十三万余两留为赈灾之用；<sup>⑨</sup>乾隆五十一年江苏水灾，则“于新收钱粮内拨银三十万两”放赈，<sup>⑩</sup>等等。

3. 动支本省存留。各省征收之钱粮除报解户部外，还需存留一部分作为本省各项经费的开支。存留部分也常用为赈济。如乾隆二十七年直隶、乾隆五十年湖北赈灾的部分银钱便出自藩库存留款项。<sup>⑪</sup>

4. 各省暂存之协拨银两。各省地丁除解部外，还有一部分报部酌留，专为协济邻省暂贮。此留协之项除经常用于他省救灾外，<sup>⑫</sup>也多因本省赈济急需而启用。<sup>⑬</sup>

5. 动支关税。关税是救灾用款的重要来源。乾隆七年江苏、安徽赈灾，将“芜、凤两关税银，就近拨支湊赈”。<sup>⑭</sup>越到后期，动用关税赈灾的次数越多，数目也越大。<sup>⑮</sup>

6. 动支盐课。乾隆十一年江苏赈灾，用两淮盐课银八十八万两；<sup>⑯</sup>乾隆五十年河南赈灾，亦用两淮盐课一百万两。<sup>⑰</sup>盐课每次动用的数目都较大。

7. 各省封贮银。封贮银两是为应付地方紧急需要存贮的。但赈济事关重大，有时地方上“赈抚迫届，动放无银”，就要动用封贮银，以保证赈济之需。<sup>⑱</sup>

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，就不一一列举了。

国家调给的谷米类包括：

1. 常平仓谷。这是最常见也是占比重最大的赈谷来源，无需多述。

2. 截漕。漕粮遍及八省，贯通南北，最便调拨。因此常用于救灾。截漕有截他省漕和截本省漕两种。如本省无粮，则借漕运之便，截他省漕粮充赈。如受灾之省有已征之漕粮，亦可截之自用。<sup>⑮</sup>

3. 外省拨运。此法类似于截漕，但有时需付粮价。不过所付之款与所调之粮，均属国家钱粮，二者易地对调而已。

4. 用正项银钱采买。受灾之省如无粮谷可动，则可用正项银钱赴外省采买，所买之米谷或放赈，或平糶。<sup>⑯</sup>有时径放糶价或谷价银赈饥。<sup>⑰</sup>

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。

## （二）地方筹措

清代财政高度集中于中央，各省赋税解部后，存留部分的使用，要完全听从户部的调拨审批。用于地方行政开支的款项，也须造册报部，各省几无钱粮可供支配。地方较多自筹救灾的款项，为所谓“地方闲款”。此为行政支出之盈余，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。乾隆三年浙江总督嵇曾筠与藩司张若震就曾“商酌拨动闲款银三千两”，交地方官按口赈恤平阳、瑞安等处灾民。<sup>⑱</sup>雍末乾初，苏州每年隆冬例行煮赈的经费也有

此款。②嘉庆六年京畿一带水灾，谕令购置棉衣以备灾民御寒，衣价银便从提督衙门闲款项内动支。③地方官动用该款项救灾，有时是因一时难于筹措经费，便以此应急。有时是动项于例不符，无法报部核销，则以此支垫。如乾隆初年安徽赈济案内有多赈银近五千两，米八千八百余石，因与赈例不符，一直未能造册报销。安徽藩司托庸使用司库所存节年盈余闲款及扣存官员缺旷之养廉银补上。④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。因此在救荒款项中微不足道。但无论如何，总是为救灾资金多辟一源。尤其是支付小规模救济款项，如煮赈、运米脚价等，动用灵活，可免上奏请示之耽搁，有裨于荒政。

### （三）个人捐纳

个人捐纳是集民间之力救灾的一种办法。康熙四年济南、兖州二府灾，就曾命山东总督祖泽溥劝谕地方官捐输赈济。⑤但康熙时并不轻开捐例。个人捐银助赈，一般不交官办，由捐者自行经理。⑥俟赈务完毕，对捐者给予奖励。大者题请议叙，小者量加旌奖。乾隆二十年规定：“士民捐输社仓稻粟，捐至十石以上，捐资修城银十两以上，给以花红。谷三十石以上，银三十两以上，奖以匾额。谷五十石、银五十两以上，申报上司，递加奖励。捐谷三四百石，银三四百两，据实奏请给以八品顶戴。……捐至一二千两及三四千两者，题请从优议叙。其议叙顶戴人员，令该督抚查明年貌籍贯，三代履历，造具清册，送部填写执照，封发该督抚转给该员收执。遇有开捐事例，准其照捐职人员之例，一体报捐。”⑦个人捐纳是赈济资金的重要来源。每遇灾荒，都有捐输钱粮助赈者，成为官办赈济的补充形式。国家经费不足，也时开捐输之例，筹集资金。康熙二十八年从直隶巡抚于成

龙清首开赈捐，此后康熙五十三年有甘肃赈荒事例，六十年于山西开赈荒捐输，乾隆七年以淮水涨溢，开乐善好施例等。嘉庆六至七年的工赈事例，收捐银达七百五十九万余两，<sup>⑧</sup>足见个人捐纳在救荒资金来源中所占的重要地位。

## 二、清代灾蠲、灾赈数量估测

### （一）灾蠲数量估测

清代蠲免规定已见上述。遇灾州县，可按灾分不同量免钱粮。虽规定成灾十分才免七分，全免者亦屡见不鲜。蠲免内容主要为地丁，也有芦课、盐课等杂税。在此估测的是地丁。根据史料中历年灾蠲令，编制出全国主要省区灾蠲年表（见附表二）。清代灾蠲频繁，有灾后即免的，有次年才免的，也有事隔几年再免的。为与灾况表相对照，一般记入成灾之年。因某省连年灾歉而通免全省钱粮的材料未加收录。<sup>⑨</sup>

有了附表二的统计，便可以对蠲免钱粮的具体数额进行估测。灾免虽有比例规定，但各州县赋额不同，成灾分数更是复杂，所免赋额各州县不尽相同。据已掌握的资料，少者一县只免上百两，多者则是全部蠲免，达数万两。<sup>⑩</sup>那么大体上说平均一个州县的灾蠲数是多少呢？经过对233个有具体灾蠲州县数和钱粮数的资料的计算，其平均值为8 107两。<sup>⑪</sup>总计清代灾蠲州县15 713个，约免地丁银127 385 291两，年平均免649 925两。

上述估测是否可信，还可通过按灾免州县的灾蠲比例的计算加以印证。见表4·1：

表4·1的推算没有考虑因灾全免的因素，蠲免平均比例取值也较低，其结果比数据计算的略低些，但二者十分接

表4·1 清代分省灾蠲估测表③

省(区)	州县数	额 减 (百两)	县平均额 (两)	灾 免 比 例	县均免额 (两)	灾 免 县 数	总蠲免数 (百两)	年均免额 (两)
直 隶	142	25779	18154	2/10	3630	3052	110787	58524
山 东	104	39401	37886	2/10	7577	1866	141013	71945
河 南	102	35649	34950	2/10	6990	1081	75561	38551
山 西	97	32175	33170	2/10	6634	480	31843	16246
陕 西	86	15933	18533	2/10	3706	255	9450	4821
甘 肃	60	9132	15220	2/10	3044	946	23796	14691
江 苏	68	57577	84673	2/10	16934	2482	420311	214439
安 徽	54	25403	47042	2/10	9408	1691	159049	81168
江 西	80	30189	37730	2/10	7542	840	63352	32322
浙 江	79	44855	56778	2/10	11355	1020	115521	59092
福 建	60	16552	27587	2/10	5517	130	7172	3659
湖 北	68	14648	21542	2/10	4308	1116	48077	24329
湖 南	73	15113	20710	2/10	4142	378	15656	7928
广 东	87	16787	19295	2/10	3859	121	4669	2382
广 西	68	5478	8056	2/10	1611	8	128	65
四 川	133	6769	5039	2/10	1010	20	202	103
贵 州	59	2835	4806	2/10	961	12	115	58
云 南	23	3073	3762	2/10	740	74	547	279
东 北	19	1378	7256	2/10	1451	141	2045	1043
总 计	1522	398990			7857	15713	1231624	629905

近。估计这与实际情况相距不会太远。如果上述估测大体正确，则清代每灾蠲一州县，约免银八千两，年平均灾免银约六十余万两，196年总计约免一亿二千余万两。

灾蠲还有一种情况是蠲免积欠，尚不在上述估算中。清代征收赋税有严格规定，正常情况下逾期不缴要严厉制裁，地方官催征不完也要受处罚。因此清吏催征最为峻急，一般情况下百姓很难拖欠。积欠的产生，主要是灾害造成的。③



按灾蠲定例，成灾十分只免十分之七，其余赋额从何而出？虽然很早就有人奏请成灾几分便免几分，<sup>⑤</sup>事未得行。成灾严重，百姓必然无法交纳蠲剩余额，积欠由是而生。再一种情况，成灾五分倒可缓征，或夏灾缓至秋征，或秋禾缓至来年。对于连年灾歉之区，虽缓过当年，次年仍难按数交纳。逐年拖欠，越积越多，最后竟无完纳的可能。清政府对这类积欠，亦常蠲免。蠲免谕旨中多指出系因该地连年灾歉，蠲免蠲剩余额或历年灾欠。如乾隆三十年谕：“将江苏、安徽乾隆二十五年以前，节年因灾未完、蠲剩河驿俸工等款，并二十六、七、八三年因灾未完地丁河驿等款，以及二十八年以前，节年因灾未完漕项，暨因灾出借子种口粮，民借备筑堤堰等银一百四十三万余两，又子种口粮内米、麦、豆、谷十一万三千余石，概予蠲免。至浙江一省额赋，本较江南为少，其积欠亦属尤多，著将乾隆二十六、七、八三年因灾未完地丁银两……悉行蠲免”。<sup>⑥</sup>乾隆五十五年二月亦谕，“因念直隶各属，节年因灾缓征钱粮，贫民无力完纳，积欠甚多。著再加恩，将乾隆四十五年至五十三年未完地粮银一百四十二万八百六十八两零……全行豁免”。<sup>⑦</sup>因此，免积欠实际上是变相的灾蠲。这一部分的数额也不小。现仅将《清实录》中所记康、乾两朝免积欠数字，择其每次钱粮合计超百万两者列表如表4·2：

表4·2只是一个粗略的统计，已可看出清代蠲免积欠数目十分可观。表中所列去掉重复部分，<sup>⑧</sup>钱粮合计，逾4600万。其中指明所免为灾欠者达1500万。其余免百万两以下积欠的史料不胜枚举。择其要者，声明为免灾欠的还有乾隆六十年福建的银97万两，乾隆四十二年甘肃的银84万两，乾隆四十四年甘肃的银23万两、粮105万石和乾隆六十年陕西的

表4·2 康熙、乾隆朝蠲免积欠简表⑨

年 代	省 分	积欠原因	免银数 (万两)	免粮数 (万石)	资料来源
康 45	11 省		212		圣祖 227
康 50	9 省		118		圣祖 244
康 51	15 省		248		圣祖 251
康 56	8 省		264	57	圣祖 275
乾 60	全 国		1710	375	高宗 1487
康 28	江 安		220		圣祖 139
乾 30	"	灾	143	11	高宗 723
乾 45	"	灾	87	40(米)	高宗 1100
乾 55	直 隶	灾	112	4	高宗 1349
乾 60	直 隶	灾	217	101	高宗 1486
康 45	山 东		169		圣祖 223
乾 55	山 东		173		高宗 1349
乾 60	山 东	灾	317		高宗 1469
乾 60	河 南	灾	172	74	高宗 1468
乾 49	陕 西		23	138	高宗 1205
乾 31	甘 肃		38	129	高宗 772
乾 38	甘 肃	灾		401	高宗 881
乾 48	甘 肃		21	133	高宗 1181
乾 54	甘 肃		28	201	高宗 1324
乾 16	江 苏		223		高宗 330
乾 49	江 苏		107	35(米)	高宗 1199
乾 60	江 苏	灾	122	45	高宗 1469
乾 60	江 安	灾	135	15	高宗 1474
乾 60	甘 肃		28	120	高宗 1470

银50万两、粮47万石等。⑩其实，积欠的绝大部分都是灾欠。如果加上蠲免灾欠的数字，清代灾欠总数在1.5亿两至2亿两之间。

## (二) 灾赈数量估测

清代赈济向有定例，已见前述。从制度上讲，每灾必

赈。因为成灾六分也有极贫。但实际上灾赈的数量要比灾蠲少。可见其施行当中，要依整个州县的受灾程度来定。只有受灾较重才予赈济。根据已掌握史料，编制出清代主要省区灾赈年表，以反映清代灾赈的基本情况（见附表三）。灾赈与灾蠲的记载略有不同。灾蠲令十分明确具体，所蠲为何项，蠲几分，一目了然。灾赈令则不然。有时一道上谕，只云对灾民“加意抚恤”，便行赈济。因此本表的统计难免会有疏漏。但它至少可以提供这样一个信息：清代灾赈最低也有表中的数目。现根据有具体州县数和赈银数的102个数据的计算，<sup>④</sup>平均每州县每次赈济约用银39432两。计算数据主要取于清代地方督抚、藩司奏报赈济开销和办赈情形的奏折，应是较为可信的。加之其中很多是一省赈济州县数和用银数的总汇，误差较小，可以做为推算总体数值的依据。

依据附表三和平均每州县赈银数值，可估算出清代平均每年赈济支出为2276192两。这一数字是否估计过高呢？从总体发展上观察，顺治朝赈济较少，绝达不到这一数字。就是康、雍时期，此标准也偏高了。因此上述平均值是否接近实际情况，还须以另一种方式加以印证。

每州县赈济支出是由赈期、应赈人口决定的。先以乾隆初年的档案材料为例看看赈期。

直隶：乾隆三年赈直隶水灾，“成灾稍重者于上年十一、十二、正、二等月共赈四个月，次轻者于十一、十二、正月共赈三个月。受灾颇重之固安等州县并静海，天津等州县于四个月之外，加赈上年十月份一个月。积水难消、春冬二麦悉无之宝坻县加赈上年闰九月、十月两个月”。<sup>⑤</sup>

江苏：乾隆三年旱，将贫民分作三等，“照上年水灾赈济之例，极贫者除先行抚恤外，再加赈四个月，于十一月初一

为始。次贫者赈三个月，于十二月初一为始。又次贫者赈两个月，于正月初一为始”。<sup>⑳</sup>

安徽：乾隆三年安徽旱，极贫赈五个月，次贫赈四个月，再次贫赈三个月。<sup>㉑</sup>

浙江：同年浙江遭受旱、雹，分别极贫、次贫、再次贫三等，极贫赈五个月，次贫赈四个月，再次贫赈两个月。<sup>㉒</sup>

陕西：同年陕西雹灾。按当时定例雹灾有借无赈。但此次破例将极、次、再次贫分别赈四、三、二月。<sup>㉓</sup>

上述赈期，一般是按灾分轻重和极、次贫不同五、四、三分布。陕西各减一月是雹灾破例。况且本不应赈而赈，应施行的是较低标准。浙江再次贫只赈两个月，可能与其中有雹灾有关，但其极、次贫仍分别赈五个月和四个月。大量材料表明，赈期一般为四、五个月，低者三个月。这还仅为正赈、大赈之期，未算展赈。通常来年三月青黄不接时，为保证灾民度过难关，正常备耕生产，还要加赈一两个月或三个月，灾重者所加更多。据此，我们将平均赈期定为四个月。

下面再看应赈人口比例。这方面数字材料极少，所幸仍有几件乾隆朝的档案材料可供参考：

乾隆三年，直隶68州县水灾，应赈饥口157万余，占受灾州县人口的35%。<sup>㉔</sup>

同年，安徽47州县旱，应赈饥口149万余，占受灾州县人口的68%。<sup>㉕</sup>

乾隆十二年，山东90州县水灾，应赈灾民500余万，占受灾州县人口的45%。<sup>㉖</sup>

乾隆二十二年河南48州县水，应赈灾民149万余口，占受灾州县人口的45%。<sup>㉗</sup>

上述平均值为48%。

有了赈期和应赈人口比例两个数据，便可对清代历朝赈济支出的大致情况做一推算，详见下表：

表4.3 清代灾赈估测表<sup>①</sup>

朝 代	人 口 (万人)	县 均 人 口 (百人)	赈 额 (两)	赈 口 比 例 (%)	县均赈额 (两)	赈 济 州 县 数 (万两)	赈 济 县 总 额 (万两)	年均赈额 (百两)
顺 治	9568	628	0.48	48	14485	91	131	732
康 熙	12310	808	0.48	48	18633	1208	2418	3965
雍 正	13377	808	0.48	48	20705	721	1192	11483
乾 隆	20807	1367	0.576	48	37802	6732	25448	42413
嘉 庆	29098	1911	0.672	48	61668	1433	8537	35318
道 光	37515	2464	0.672	48	79507	1033	8260	43477
总 计					41175	11314	46586	23768

上表估算的结果是每州县年均赈济41 175两，与用各数据平均值推算的结果十分相近。表中数值略高的原因是嘉庆道光朝的数字可能偏高。嘉、道两朝财力有限，除赈济次数已减少外，赈期、赈口比例恐也有缩短和下降。此期赈济钱、粮中，银钱的比重加大，而折赈银两未都达到石米折银1.4两的比率。如考虑到这些因素，表中的估算结果应略低些。如果上述估算大体正确，则清代平均每州县的赈济用银约近四万两，年平均支出二百二三十万两。这一数额，在嘉庆《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。<sup>②</sup>乾隆朝灾赈支出最大，若以乾隆三十一年固定支出额3451万两为准，乾隆时期年平均救荒款项约占全部支出的12%左右。清代196年救荒用银约为4.5亿两左右。

### 三、荒政与财政的关系

既然荒政的物质基础是钱粮，财政的好坏也就影响着荒政的兴废。我们先从空间上考察荒政与财政的关系。清代灾蠲与灾赈的分布如下表：

表4.4 清代主要省区灾蠲灾赈分布表

省(区)	受灾州县	灾蠲州县	年平均	占灾比 (%)	灾赈州县	年平均	占灾比 (%)
直隶	5273	3052	16	58	1923	10	36
山东	4203	1865	10	44	1232	6	27
河南	1831	1081	6	59	733	4	40
山西	919	480	2	50	365	2	38
陕西	1142	255	1	22	388	2	31
甘肃	2205	918	5	43	1108	6	51
江苏	3771	2192	13	61	1819	9	48
安徽	2737	1691	9	61	1307	7	49
江西	1226	840	4	68	197	1	16
浙江	1860	1020	5	61	615	3	37
福建	296	130	0.7	41	155	0.8	52
湖北	1924	1116	6	58	656	3	31
湖南	559	378	2	68	169	0.9	30
广东	479	121	0.6	25	173	0.9	36
广西	111	8	0.04	7	16	0.1	14
四川	117	29	0.1	16	55	0.3	47
贵州	47	12	0.06	25	25	0.1	53
云南	139	74	0.4	53	81	0.4	58
东北	371	141	0.7	38	205	1	55
总计	23733	15713	80	54	11314	58	39

清代救荒最花力气的是江苏、安徽、浙江、直隶、甘肃、河南、湖北、山西、山东、东北等地，灾蠲、灾赈占成灾比例大，投入的资金多。江苏、浙江、安徽、河南、山东、山西、直隶等是国家赋税的主要来源省分，湖北是重要的产粮地，直隶又是京畿地区，因此清廷对维持该地的社会生产和稳定格外关注。甘肃是边塞要地，西北门户，自然也不容忽视。该省系灾歉连年之区，土地贫瘠，丰年所收无多，救灾内容主要是赈济，其灾赈的比例相当高。东北为所谓“龙兴之地”，自然也要给予特殊关照，赈济频施。山东的蠲赈比例虽然不高，但其总额非常可观。救灾稍好的地区是湖南、福建、陕西几省。前二者蠲赈比例都不低，只是其地灾况较少，救灾花费也就相对小些。陕西实际上也是清政府较重视的地区，其灾蠲比例不高的原因是其他项目的蠲免多。清廷因其地经常有大兵过境，承办军赋而屡加蠲免。四川、云、贵等地蠲赈比例虽高，并不说明清廷对该地救灾的重视。这几省距京城遥远，报灾困难，较轻灾害很少奏报，上报的多为重灾，例应蠲赈，因此史料中的成灾记载比实际情况要少，其蠲赈比例也就高了。另外四川也有较多其他原因的蠲免，故灾蠲并不多。

清代荒政与财政在时间上的关系，可通过下表表示：

表4.5可看出清代救荒支出之大概。蠲免比例以康熙朝最高，雍正、顺治朝稍次，乾隆朝仍保持较高水平，嘉庆、道光朝明显下降。年均蠲免数则以乾隆为最，说明此期灾多蠲免也多。灾赈顺治朝最少，康熙时略有上升，雍正、乾隆朝达到顶点，嘉庆、道光时期又大幅度下降。这与清代的财政盈缩状况正相吻合。为更直观地观察清代救荒的发展趋势，我们绘制了清代灾况与灾蠲、灾赈比较图。

表4·5 清代历朝灾蠲灾赈统计表

单位：州县

朝 代	受灾州县	灾蠲数	年均蠲	占成灾比例 (%)	灾赈数	年均赈	占成灾比例 (%)
顺 治	1719	1144	68	65	91	5	5
康 熙	6161	4735	77	77	1298	21	21
雍 正	1176	845	65	72	721	55	61
乾 隆	10634	6092	101	57	6732	112	63
嘉 庆	4395	1098	44	25	1483	57	32
道 光	4854	1801	95	37	1039	54	21
总 计	28939	15713	80	54	11314	58	37

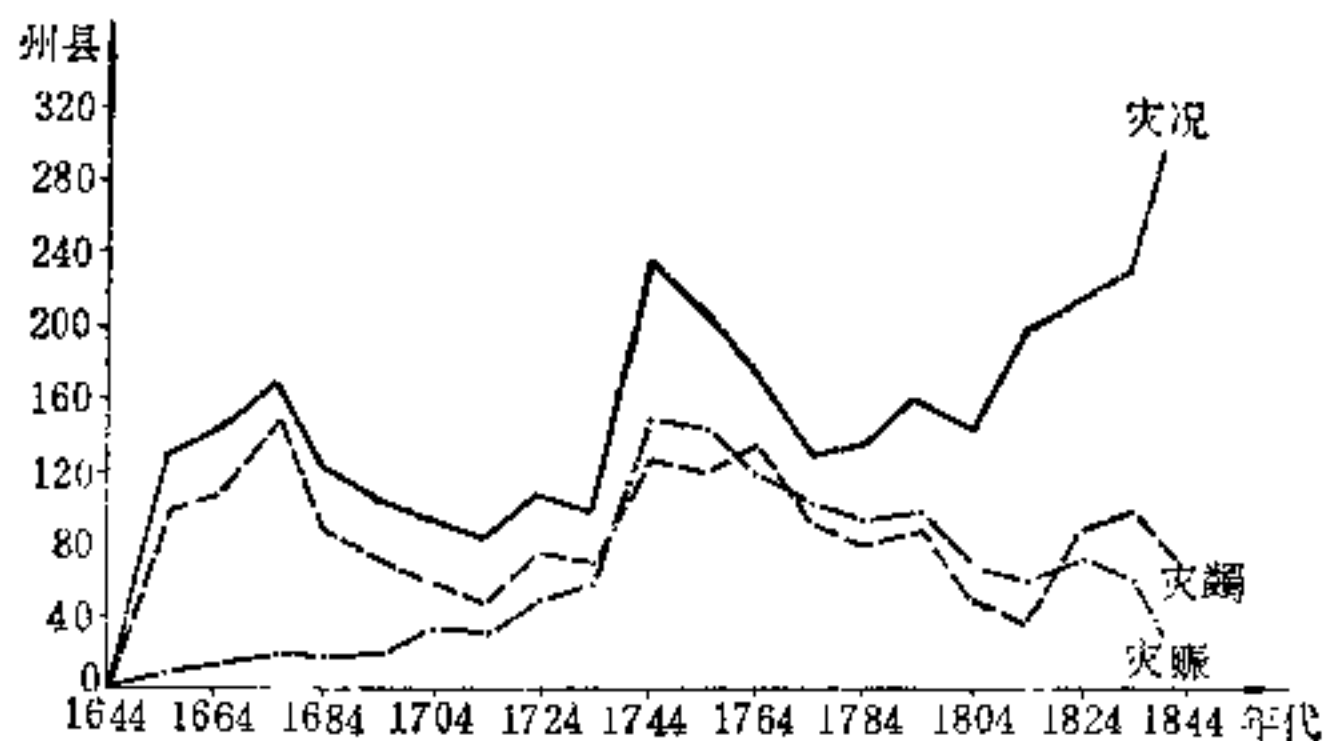


图 4·1 清代灾况、灾蠲、灾赈比较图

前面已提到，清代灾荒变动呈波浪式上升状态，有逐年增加的趋势。在其发展过程中又有三个高峰，两个低谷（就总量而言，第二个低谷几与第一个高峰等值）。灾蠲的变动，在乾隆后期之前，基本上与灾况在保持一定距离的基础上并



行。其中康熙初年灾赈与灾况最为接近。康熙十三年前后，灾赈比例达80%左右。此后的六七十年里，基本保持在60—70%间。到乾隆后期，灾况持续上升，灾赈则逐年下降。灾而不赈的现象日益严重。嘉庆十九年灾赈比例仅有19%。道光初年虽略有回升，为期甚短，旋即又降。灾赈方面，清初财政困难，常常只赈不赈，赈济比例极低，在康熙前十年时仅有7%左右。直至康熙后期才略有好转。康熙四十三年前后接近50%。雍正末至乾隆初年，灾赈与灾况较为接近，灾赈所占比例雍正十二年前后为59%，并把这一水平保持了约五十年，乾隆三十九年前后曾达64%。乾隆之末，灾赈数字一降再降，至嘉庆末年只有28%。道光初年又略有极小的上升便陡降至道光十九年的6%。从道光十四年起，灾况的发展趋势是不断上升，灾赈、灾赈一落千丈，二者的距离日见加大，荒政之衰于此可见。

我们再看一看史料方面的记载。

纵观清代荒政的发展历程，可知财政的盈缩对荒政的兴废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。战事频仍，有限的资金多用于军费，拿不出救灾款项。顺治初期灾害连年，加以兵燹，灾情愈重，“千家烟绝，万姓哀号。求赈之词盈几，而仓廩之中俱无余粟可动”。灾民“鸠形鹄面，菜色待僵”。<sup>⑧</sup>顺治二年直隶密云县灾，调用宝坻县前朝屯本谷一千余石赈济灾民，<sup>⑨</sup>无异于杯水车薪。顺治十年直隶八府苦旱，清廷考虑到“直隶各府，系根本重地”，乃派员携银24万两往赈。这24万两赈银中，16万两是库贮银，4万两为皇太后宫中节省费用并各项器皿银，又4万两是顺治御前节省银。<sup>⑩</sup>经费支绌到如此地步。赈银不敷救灾，只好下诏鼓励：

民间设法收养灾民，能收养四五口以上者给予奖励。<sup>⑤</sup> 顺治十三年又用罚赎积谷赈灾。<sup>⑥</sup> 这些都难以真正解决问题。顺治朝地方督抚报灾请赈之折迭见而灾赈寥寥无几，<sup>⑦</sup> 根本原因是财政困难。遇灾只蠲不赈，是为该朝荒政之特色。

康熙初年财政无根本改善，仍遵行顺治朝的救荒政策，灾蠲频频，灾赈无多。救灾钱粮也要多方筹措，数目有限，主要是依赖常平仓谷。康熙中期以后，随着国家政治的稳定，经济的恢复，财政收入大为增加，国力日强。康熙四十一年户部库存银达4500万两。<sup>⑧</sup> 反映到荒政上，为灾蠲数额的不断加大和灾赈次数的逐渐增多。康熙三十七年已照例免淮、扬灾区钱粮，次年灾民生计艰难，便“破格”将淮、扬二府九个州县上年未完地丁漕粮等银19万两，米麦11万石全行豁免。<sup>⑨</sup> 康熙四十六年江苏、安徽、浙江等地旱灾，除例行蠲赈外，将下年通省丁银约70万两蠲免。<sup>⑩</sup> 次年上述地区又罹水灾，亦先免除当年额赋，然后通免下年地丁银七百多万两。<sup>⑪</sup> 对灾后民力尚未恢复的地区，常连年蠲免。如康熙五十三年甘肃28州县卫所灾，当年照例蠲赈，次年、又次年的地丁计银约20万两，粮近50万石通行蠲免。<sup>⑫</sup> 这一期间因灾蠲免积欠的数目也颇大。<sup>⑬</sup> 救荒政策从康熙中期起真正得到了全面实施。

雍正及乾隆前、中期，社会经济高度发展，荒政支出也远逾前朝，往往破例蠲赈。有勘不成灾也蠲赈的，雍正八年河南被水州县“虽未成灾，而收成分数既有不等，著该督确查歉收分数，仍照例蠲免”。<sup>⑭</sup> 乾隆元年对江西“勘不成灾”之州县也“酌给银谷抚恤安业”。<sup>⑮</sup> 有当年灾轻未够赈济分数，至次年青黄不接而又加赈的，如乾隆十一年山东临清卫水灾，坐落济宁、鱼台之十三屯，因分数较轻，未邀加赈。

次年春、照济宁等成灾处之例，极贫加赈两月，次贫加赈一月。<sup>⑧</sup>也有毗连灾地，虽未成灾，亦获蠲免的。<sup>⑨</sup>因灾缓征、带征之银，也多蠲除。仅以山东为例，从乾隆四十五年至六十年十余年里，就五次免除灾缓等银570万两以上，民借缓征未完常、社仓谷、漕米等近60万石。<sup>⑩</sup>漕米本例不蠲免，康熙时仅偶有破例免除积欠漕粮之事，<sup>⑪</sup>乾隆初年，则开不免当年漕粮之例，乾隆三年免安徽被旱之寿州本年应征漕项银粮，四年免浙江安吉等被旱四州县漕粮银米，六年将安徽宿州等三州县被水成灾地尚应完漕米漕项，各照成灾分数与地丁一体豁免。<sup>⑫</sup>蠲免定例，也扩大到成灾五分亦准报灾，免十分之一，永著为例。<sup>⑬</sup>蠲赈过程中，因地方官吏办理错误多免多放，并不立即追还。如雍正九年河南赈灾，有不应赈而冒领者。谕曰：“其从前冒领之人，未必皆系殷实之家，今按数著追，未免竭蹶。用沛格外之仁，将未完米石，缓其追比，俟将来年谷丰稔，再行征收还项。”<sup>⑭</sup>又乾隆六年九月户部议奏：乾隆三、四两年江苏、安徽灾蠲地丁钱粮，该督抚办理错误，将漕粮一并豁免。复事追比，民力拮据，请将前项漕粮一并蠲免。从之。<sup>⑮</sup>相反，若有应蠲而不蠲，应赈而未赈，就要处分地方官吏。<sup>⑯</sup>据笔者所抄部分清代有关档案的统计，乾隆朝分省一次赈济用银逾百万两者有23省次，总额约1900万余两。<sup>⑰</sup>雄厚的经济实力保证了救荒款项的支出，救荒用款充裕则多少提高了荒政的实际效果。

乾隆之糜费，至末期亏空之积弊，以及嘉庆初军费支出之浩繁，导致嘉庆年间财政紧张，救荒款项自然大打折扣，荒政日见难以维持。其表现为国家拨款赈济大为减少，多以缓征、带征代替灾蠲，以煮赈充放赈。嘉庆十一年江苏十八州县水灾，需赈银150万两，国家经费筹措困难，拨款项目

极为琐细。本省只有八笔十八万六千余两堪拨，最小的两笔耗羨项下银三千三百六十两零及海关库堪拨银三千七百六十两零也被哀集而来。其余不敷银由邻省多方协济，<sup>①7</sup>真可谓罗掘殆尽。这一时期，国家频开捐例，同时也号召地方捐银助赈。各地除屡屡宣布奖励捐赈的规定外，地方官也“倡率捐廉”。甚至竟有亲王请减俸米俸银以备赈恤之事。<sup>①8</sup>靠捐银办赈的事例明显增多。嘉庆六年湖北汉阳一带有灾民六万余人，地方官以殷商富户之捐资煮赈。为将灾民资送回籍，湖北巡抚倭什布考虑到“现值军需紧要，不便再事糜费”，乃与湖北总督书麟各捐银三千两，司道府县各员共捐六千两，又令汉阳镇各商捐银资助，方能办理。<sup>①9</sup>救灾前前后后基本上靠的是捐款。嘉庆八年直隶长垣、东明、开州等处水灾，直隶总督颜检与臬司等捐银一万两用以搭盖蓬厂及散给口粮。<sup>②0</sup>嘉庆九年浙江杭、嘉、湖三府水灾，浙江巡抚阮元倡捐一万两，其余官吏“量力捐助”数千两不等，又有盐商公捐十六万两，作为办赈的开支。<sup>②1</sup>同年江苏、安徽的水灾也是靠富商捐银二十万两佐赈。<sup>②2</sup>嘉庆二十年江苏捐赈银达一百万两，<sup>②3</sup>可见捐银占办赈经费比例之大。靠捐银办赈，虽有时数目颇巨，毕竟有限，自然难如国家拨款赈济时那般照章办理，只好改为煮粥救灾。嘉庆朝煮赈事例骤然增多，如嘉庆十年浙江十五州县春花蚕丝歉收，因“经费无款可动，奏奉恩旨动支本省藩库收捐监银十万两，又商捐备赈银二十万两，上年捐赈动存银一万四千七百余两”，“仍照上年煮赈章程，在于各属歉地多设厂所煮粥赈济”。<sup>②4</sup>类似这样的煮赈事例还很多。<sup>②5</sup>有的地区或改放煮赈米，以图节省。<sup>②6</sup>尽管清廷深知救灾重要，嘉庆屡屡告诫地方官不准因“不敢奏请开销”而匿灾不报，<sup>②7</sup>无奈经费有限，灾歉连年，其荒政也

就显得顾此失彼，于力不逮了。

道光秉政初年，曾力图振作。表现在荒政上，除加紧督促地方大员尽心办理赈务外，所施蠲、赈也略多，比嘉庆朝稍有回升。可惜好景不长。财政窘迫，蠲赈难继，不过十年光景，蠲赈数日骤减。各省常平仓谷普遍缺额，据道光十五年各省册报，缺短谷一千八百余万石之多，几及额贮之半。<sup>⑨</sup>各省靠捐银办赈愈显不支。清代荒政、殆于衰亡。

#### 第四章注释

①肖一山：《清代通史》第2册430页，中华书局1986年影印版。

②《清圣祖实录》卷300。

③《清圣祖实录》卷122。

④《清圣祖实录》卷14。

⑤档案，乾隆二十二年十月四日刘懋奏。

⑥档案，乾隆四十四年八月十七日陈辉祖奏。

⑦档案，乾隆五十五年十一月十六日惠龄奏。

⑧⑨档案，乾隆十三年四月二十九日刘统勋等奏。

⑩⑪档案，乾隆三十四年八月二十日高晋等奏。

⑫档案，乾隆五十一年十一月十六日冈鄂元奏。

⑬档案，乾隆二十七年十二月一日方观承奏；乾隆五十年十二月十七日吴垣奏。

⑭档案，嘉庆四年十月七日荆道乾奏。

⑮档案，乾隆十二年十月二十九日阿里衮奏；乾隆三十七年二月十五日徐绩奏；乾隆四十四年十月二十五日杨魁奏。

⑯档案，乾隆五十年十二月二日冈鄂元奏；乾隆五十年十二月十五日书麟奏；嘉庆四年十月二十九日费淳等奏。

⑰⑱档案，乾隆十一年十月二十五日安宁奏。

⑲档案，乾隆五十年五月十六日全德奏。

⑳档案，同⑨；又乾隆四十四年十月二十五日杨魁奏。

⑮档案，同⑧；又乾隆二十二年八月二十一日刘德奏。

⑯档案，乾隆二十二年七月二十七日吴士功奏；乾隆五十年十二月十七日吴垣奏；民国十年《湖北通志》卷49。

⑰档案，乾隆三年正月二十六日嵇曾筠奏。

⑱档案，乾隆三年十月二十七日许容奏。

⑲《清仁宗实录》卷88。

⑳档案，乾隆六年四月十五日托庸奏。

㉑《清圣祖实录》卷15。

㉒《清仁宗实录》卷84。

㉓嘉庆《大清会典事例》卷59。

㉔《定例汇编》嘉庆七年分下。

⑳据《清史稿·圣祖本纪》，康熙61年当中，有58年有灾免州县数，其中有25年的数字比附表二所收多；又据《清史稿·世宗本纪》，雍正13年当中，有4年灾免数字比附表二高。因不得其详，故不从。

㉑如康熙四十六年江苏二十八州县卫、安徽十州县卫水，免四十七年田亩银297万余两，粮39万余石，此为多者；乾隆七年福建七州县风，免1070两，此为少者。分见《清圣祖实录》卷231；《清高宗实录》卷165。

㉒资料来源同灾况年表。每条材料为一个数据。如“免江苏五州县额赋三万一千两”或“免江苏被水二十一州县地丁银八十二万两”之类各为一个数据。所免粮米，粮二石折米一石。康熙时米一石折银一两，乾隆时米一石折银一两二钱，嘉庆以后米一石折银一两四钱。

㉓本表州县数取自牛平汉等：《清代政区沿革综表》，中国地图出版社1990年版，地丁额取自梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》396页乾隆三十一年数值，东北地丁额仅有奉天的数字。蠲免比例取定例中较低之值十分之二。

㉔乾隆二十二年谕云：“乃迩年来江浙间被偏灾，其积年未完之数又复不少。虽维正供，岁常有经，不宜任其逋欠，然天时之不齐，亦非小民之过也。”（《清高宗实录》卷530）说明积欠主要是因灾荒造成的。

⑳康熙四年三月工部尚书傅维麟疏言：“向来定例，荒至十分者，止免三分；八九分者，免二分；六七分者，免一分。此皆朝廷德惠。然灾至十分则全荒矣，田既全荒，赋何由办？臣请此后灾伤几分即免几分。”下部议而未准。见《清圣祖实录》卷14。

㉑《清高宗实录》卷726。

㉒《清高宗实录》卷1349。

㉓本表资料来源为《清圣祖实录》（简称圣录）与《清高宗实录》（简称高宗），后面的数字为卷数。材料中明确指出免灾欠者于“原因”一栏中注一“灾”字。计量单位为万两、万石，万以下数字从略。

㉔减去康熙四十五年11省、乾隆六十年全国两项数字中的重复部分，尚余银732万两，并16万石。粮一石折银0.6两。

㉕分见《清高宗实录》卷1468、1487、1081、1470等。

㉖资料来源同灾况年表。数据取值及粮米折银原则同灾蠲年表。

㉗档案，乾隆三年三月十一日海望奏。

㉘档案，乾隆三年八月二十一日那苏图奏。

㉙档案，乾隆二年十一月十四日朱凤英奏。

㉚档案，乾隆三年十一月十八日张若震奏。

㉛档案，乾隆三年九月十五日查郎阿等奏。

㉜档案，乾隆三年十二月九日孙嘉淦奏。因无乾隆三年人口数，人口取乾隆十八年数据，用县平均人口数值。以下三条材料的人口数据来源均同此，故推算结果只可能偏低。

㉝档案，乾隆三年十二月十二日晏斯盛奏。

㉞档案，乾隆二十二年六月六日刘燾奏。

㉟人口取顺治十八年、康熙五十年、雍正十二年、乾隆三十一年、嘉庆三年、道光三年数据，资料源于李文治：《中国近代农业史资料》第1辑5—8页。因五岁以下例不给赈，赈额按大小口6：4的比例取值。粮、米折银原则同㉑。

㊱修缮之款无定数，光绪十七年为220万，见《清史稿·食货六》。一般来说应低于救灾用款。

59 前三朝题本，顺治八年五月十六日陈锦题。

60 前三朝题本，顺治二年十二月二十二日宋权题。

61 《清世祖实录》卷82、81。

62 《清世祖实录》卷82。

63 《清世祖实录》，卷102。

64 前三朝题本中有较多顺治时期地方官吏报灾请赈的题本，如顺治四年有三月二十八日张懋燿题，五月二十六日章于夫题，五月二十四日张儒秀题，六月二十六日马国柱题等等，不多举。

65 《清圣祖实录》卷210。

66 《清圣祖实录》卷102。

67 《清圣祖实录》卷231。

68 《清圣祖实录》卷235。

69 《清圣祖实录》卷261、266。

70 如康熙四十五年免山东积欠银169万余两等。详见《清圣祖实录》康熙后期有关记载。

71 《清世宗实录》卷100。

72 档案，乾隆元年七月五日俞兆岳奏。

73 《清高宗实录》卷286。

74 《清高宗实录》卷312。

75 《清高宗实录》卷1099、1197、1319、1462、1469等。

76 《清圣祖实录》卷193。

77 分见《清高宗实录》卷66、106、153。

78 《清高宗实录》卷68。

79 《清世宗实录》卷108。

80 《清高宗实录》卷150。

81 受灾州县应蠲赈而未行，一般要以讳灾之罪处罚该管官吏。参见第五章有关内容。

82 此部分档案主要为地方督抚奏销赈银和审户后请准调拨经费的奏折，恕不一一毛举。

83 档案，嘉庆十一年九月十四日铁保奏。



⑧《清仁宗实录》卷84。

⑨档案，嘉庆六年三月四日倭什布奏。

⑩档案，嘉庆八年十一月十八日颜检奏。

⑪档案，嘉庆九年七月十二日阮元奏。

⑫档案，嘉庆九年七月二十二日借山奏。

⑬档案，嘉庆二十年十月十九日百龄等奏。

⑭档案，嘉庆十年八月二日清安泰奏。

⑮如嘉庆十七年江苏、安徽之捐银煮赈（档案，嘉庆十七年二月二十八日百龄等奏）、嘉庆十九年直隶之捐银煮赈（档案，嘉庆十九年五月二十九日那彦成奏）等。

⑯嘉庆九年浙江赈饥，先煮赈，后改放粥米，大口日给四合，小口二合，比正赈放米要少。见档案，嘉庆九年七月十二日阮元奏。

⑰嘉庆曾严诫地方督抚，“倘有一乡一邑，偏被偏灾，而该督抚等因现办军务，匿不上闻，则小民饥困无依，或致别滋事端，是欲撙节帑项，而所费转多。”见《清仁宗实录》卷59。

⑱《清宣宗实录》卷271。

## 第五章 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。“印委各员得人，虽诸弊丛积不难扫除。否则或先存染指，或畏葸无能，本身已不可靠，遑论其他？”<sup>①</sup>若良吏，“其于给散之际，必能核出纳之奸，必能杜侵渔之弊。转徙者可望其招徕，抛荒者可望其开垦。故天下无救荒之奇策，而有救荒之良吏”。<sup>②</sup>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。正是由于措施得当，制度完备，才使浩繁而又琐细的救荒工作曾得以顺利进行。

### 一、清代救荒的用人制度

清代水旱频仍，无年不灾，救荒工作从未停顿，但政府既未设置专门的救灾机构，更无专司救灾之吏。其原因，首先是历朝皇帝均将荒政视为国家根本大计，十分重视。从批阅报灾奏章到派员拨款赴救，躬亲督办，追问查询，可谓不遗余力。历朝有关救灾的“上谕”、“圣训”连篇累牍，即为明证。上已如此，下必效之。省、府、州、县各员，也把施行蠲赈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，无须另设其他机构或派遣官吏。再者，救灾的特点是时间性极强。要么无所事

事，要么需要大量的办赈人员。若置常设机构，平日徒糜开支，临灾又不够人手。因此，清代形成了以皇帝为总管，户部筹划组织，地方督抚主持，知府协办，州县官吏具体执行，层层向上负责的救灾组织体系。雍正曾说：“若督抚不得其人，朕之过也。有司不得其人，则督抚之过也。至地方百姓不能为之遂生复性，捍患御灾，则其过专在有司也。”<sup>③</sup>这就要求下级对上级负责，上级对下级监督，各尽职守，妥善办理赈务。有了这样一套组织体系，既可保证救灾效率，又责任明确，便于督办。

为了监督救灾和弥补勘灾审户时人员不足的困难，中央还要另委派一些官吏督办协助。所派之员既有堂官司官等中央官吏，也有管理河务、漕务、盐务等专职性地方官吏，甚至还有当地驻军的将军都统。临近灾区之地的诸府、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。与总督、巡抚品级相当的中央各部院尚书、大臣、都察院左右都御史、各部院侍郎、副大臣、内阁学士以及总河、总漕等官，一般要“会同该督抚”主持、监督一省的救灾事务。如康熙十八年遣侍郎察库前往河南省，侍郎萨穆哈前往山东省，会同该巡抚等赈济灾民。<sup>④</sup>康熙六十年，差都察院左都御史朱轼主持山西赈济事务。<sup>⑤</sup>康熙三十一年，派户部尚书王隲、工部尚书沙穆阿前往陕西赈灾。<sup>⑥</sup>有时对差往地方主持赈灾的官吏加以钦差衔，全权处理一切赈济事务。如雍正九年，遣刑部侍郎王国栋赴河南赈灾，“著给予钦差大臣关防，驰驿前往，将被水之州县一一查明，飞飭该地方官，动用本地仓谷钱粮，核实赈济。……倘地方官奉行不善，怠忽从事，著王国栋严参治罪”。<sup>⑦</sup>若中央派员品级、职位稍逊于督抚，则仅行监督赈务之职责。主

持者仍为地方大员。如康熙五十四年甘肃赈灾，遣左副都御史明安“前往监赈”。<sup>⑧</sup>中央派要员主持、监督地方赈务，多因该地灾情较重。如灾非寻常，还要派多员分路赈济。如顺治十三年八月，“遣兵部尚书梁清标、工部尚书卫周祚、礼部左侍郎郭赫、右侍郎李爽棠、户部右侍郎铿特、刑部右侍郎阿恩哈分路赈济顺天府属二十七州县”。嘉庆六年直隶大水，派四路钦差，每路二员，分头赈济灾民。<sup>⑨</sup>雍正八年直隶水灾，“星遣侍郎牧可登、副都统阿鲁等，分路前往，蠲赈兼施”。<sup>⑩</sup>如灾情不重，一般则不派要员前往督办，径由地方官吏自行经理。<sup>⑪</sup>与地方府一级官员品级相当的京官及临近灾区的诸府官吏，通常是与各府官员共同主持或监督一府赈务，或具体负责各州县的救灾事务。如康熙四十四年安徽凤阳府属水灾，“每州县各委邻近同知通判等官，会同该地方官，于本年十一月初一日赈起，又委该管凤庐道及本府知府往来监放”。<sup>⑫</sup>雍正九年直隶、山东、河南三省办赈，“专遣大臣经理其事，再令翰林科道等官，分往各州县，亲身查勘，助理散赈”。<sup>⑬</sup>嘉庆八年赈济直隶长垣等三州县灾民，则“派鸿胪寺卿通恩、候补卿姜开阳，驰驿前往该处，督同地方官实力办理”。<sup>⑭</sup>派此类官员前往各处查勘散赈的原因，是“恐被災甚重，而地方又复繁多，难以全委之于该省有司也”。如地方官可以料理，为避免印委各员互相推诿，所派之官要撤回。<sup>⑮</sup>派员中州县以下正佐官吏、候补、试用人员等主要是参与勘灾、审户、发赈等具体工作，属办赈过程中的执行人员。如雍正五年山东赈灾，本省官员不敷差遣，“著将各部学习人员，及国子监选拔贡生内，令该管大臣，择其人才可用而有身家者，咨送吏部，拣选十数员或二十余员，带领引见，命往东省交与巡抚岳浚，以备委办赈济之事”。<sup>⑯</sup>又乾隆三年浙江

赈灾，两浙盐运使嵇曾筠派宁绍分司“带领试用并杂职各员前赴该属，会同地方官多设厂所，监理赈粟”。<sup>⑩</sup>这部分派员人数最多，身份复杂。康熙四十二年赈山东灾，令满、汉、蒙古八旗每三佐领共出一人，共三百人，又“将家计殷实部院官员、旗下曾为大僚者及因公革职降级者派出。其旗下闲散官员及王、贝勒、八分公属下之官员、护卫亦酌行派出。……包衣佐领，亦照此三佐领内派遣一人”。<sup>⑪</sup>所派之员掣签分拨州县散赈。足见赈灾用人派员之广泛。

为了保证赈济实效，除派员主持、监督赈务外，还要另派员核查办理结果。康熙二十八年直隶赈灾后，次年二月谕：“前所发三十万帑金，未审如何散给。所在人民，有无转徙。应遣部院大臣，往加详查。”于是“遣部院堂官分为四路察勘。有赈济不实者令即参劾”。<sup>⑫</sup>嘉庆十八年直隶办理灾赈，时届放赈，又派员前往灾区详细察看灾情及赈务。“如业已给赈，即查明该处穷黎是否能普沾实惠，有无遗滥。如尚未开赈，亦著将伊等所办给赈章程是否周妥，据实具奏。”<sup>⑬</sup>地方督抚一般也于发赈之后，委派道、府官员进行查核。

上述复查，或谓之明查。此外还有一种暗查。清代诸皇帝为防备奏报不实，往往还要委派心腹暗中查访灾区赈务，考核地方官办理效果。乾隆三年十一月二十日，江南河道总督高斌上密陈赈务情形折，汇报江苏、安徽二省审户、发赈情况以及灾民现状等。<sup>⑭</sup>各省督抚为保证不出纰漏，也要委派属下密查各州县办赈情况。乾隆二年福建发赈后，闽浙总督郝玉麟、福建巡抚卢焯恐地方官开报不实，密谕驻军镇协各营差员查访。<sup>⑮</sup>查核的内容，主要为地亩灾分勘定是否准确，极贫次贫划分是否合理，散赈是否无滥无遗，灾民有无流徙他乡等。尤其是流民，较易发现。一有灾民流徙，多被

认定办赈不妥。通过密查，的确可查出一些问题。乾隆二年陕西葭州等八州县灾，施赈后川陕总督查郎阿派查勘水利之试用州同叶树滋密查赈务。结果查出葭州、府谷、神木三州县发赈多有遗漏，致使灾民流徙。为此陕西巡抚崔纪痛遭乾隆的训斥。<sup>②</sup>复查过程中凡查出办理不妥之事立即更正，查出办赈劣员则立即调离。乾隆二十五年湖南赈灾，耒阳县知县当查造赈册时办理不善，听任书役冒开，经湖南巡抚冯铃查出批驳改正，复添派委员协查，始得办理就绪。宁远县知县对部分应赈户口不给赈票，经查出始行补给。上述二员均即遭题参。<sup>③</sup>派员复查的做法对督促各级官吏实心尽力办理赈务起到了一定作用。

由于救灾用人广泛复杂，办赈人员分为地方官吏和临时派委各员两大类，有时会造成用人重复。但这一般不影响赈务。乾隆三年永定河漫口，直隶河道总督朱藻即奉旨差三角淀通判徐文灿会同各州县查勘灾情。办理期间，又有直隶总督李卫委派勘查水灾的官吏拨运东安县仓粮施行急赈。徐文灿恐继续查办会生舛误，便听任地方官办理，禀报总河后撤回。<sup>④</sup>遇有这类情况，一般以地方官主持办赈，外委官吏只起辅助作用，视需要与否决定去留。

印委各员在办赈过程中，有时本地官吏将外来协办人员视为客官，不能与之协调共事；外来官吏因与灾地各官无直接隶属关系，当地官员呼应不灵，双方掣肘，影响赈务。<sup>⑤</sup>虽然各督抚对此时加告诫，并在办赈章程中一再申明，此种情形还是不能完全克服。此为清代救灾用人制度方面的一个弊病。

## 二、清代荒政与官吏陟黜

清代《户部则例》、《大清会典》中，对官吏执行荒政做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》中。如《大清律例》卷9《户律·田宅》中，有“检踏灾伤田粮”条，对报灾、勘灾、发赈、蠲免、捕蝗等诸多方面都有明确条文，违者要给予处罚。其中规定：“凡部内有水旱霜雹及蝗蝻为害，一应灾伤应减免之田粮有司官吏应准告。而不即受理申报上司案行检踏及本管上司不与委官覆踏者各杖八十”。又规定：

“赈济被灾饥民以及蠲免钱粮，州县官有侵蚀肥己等弊，致民不沾实惠者，照贪官例革职拿问。督抚、布政使、道府等官不行稽查者俱革职”等等。不仅如此，清政府还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，使地方官吏更加注重在办赈过程中尽心出力，有所表现，以便加官晋级。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。优者嘉奖有差，劣者随即贬黜。乾隆十年二月十二日浙江办赈完竣后，闽浙总督马尔泰、浙江巡抚常安将各员优劣开例上报：“有慢视民隐、办赈不妥者四员……。又内有实在尽心赈务、可称循良者二员……”。将办赈各员表现详细奏明。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。这就使清代各级官吏把救荒赈饥与个人的仕途联系起来，不敢掉以轻心。

办赈有功者受到嘉奖和重用，典型的例子是田文镜。康熙末年他为内阁侍读学士。雍正元年奉使告祭华山。途经山西目睹灾民惨状，回京后据实禀告。雍正嘉其直言，即命其

前往赈济。田文镜赴山西后多方设法拯救灾民，办赈妥当，史称“活民七八十万口”，乃授为山西布政使。雍正二年调往河南任布政使，旋署河南巡抚，成为雍正朝最受宠信的重臣。田文镜起家虽然还有其他的社会的和个人的因素，有雍正特殊的用人意图，但妥善办理山西赈务，的确是其仕途崛起的一个重要转折。

当然象田文镜那样因办赈出色而受如此拔擢者尚属少数，但一般情况下，办赈有功者受到提拔与重用却是普遍现象。有清一代诸多名臣，不少都因善于办理赈务而得到不同程度的奖掖。至于府、州、县等官吏因此而受奖擢者更不乏其人。清代对地方官办赈出力的评价标准是，能“实心抚恤，舆情爱戴，并能捐资惠及穷黎者为最；其与赈务经理得宜，灾民均受实惠者次之；其循分办理，并无贻误者又次之”。嘉庆六年至七年直隶办理大赈，因无控赈之事，嘉庆认为各地方官办理认真，将知府朱应荣等三十员分别升补、议叙、送部引见。<sup>②</sup>嘉庆六年“以办理永定、右安门外急赈事宜妥协，兵部尚书兼管顺天府府尹汪承霈、都察院左副都御史陈嗣龙、刘湄、顺天府府尹阎泰和及巡视南城御史达灵阿、张鹏展、兵马司正指挥贾柄、副指挥陈韶、吏目单恩长、顺天府经历查人和、宛平县县丞陆逢瑞，均下部议叙”。<sup>③</sup>又道光四年五月将浙江办赈出力知县杨德恒等升用加衔有差。<sup>④</sup>可见，即使是荒政已日见衰颓之嘉、道时期，清政府也丝毫未放松对办赈有功人员的奖赏，以示鼓励。

派委协助办赈的官吏，如有突出表现，也可获得晋升。乾隆六十年直隶总督梁肯堂请恩奖办赈出力人员折中，专门提到易州直隶知州申允恭、霸州管河州同方其昫“于水势围绕各村之时，乘坐木筏携带馍饼拯济灾民，俾无流离外出，



安心待賑。嗣派令疏消积水，修墊道路，均能实心出力，不辞劳瘁。十月以后监放大賑，接散加賑，无不细心认真，办理妥速。此二员并非灾地职官，各能敬礼鸿慈，实心民事，为此次办賑最出力之人”。乾隆朱批：著送部引见。给以奖擢。<sup>⑩</sup>

革职卸任之员，如办賑出力，还可开复。嘉庆二十年丹徒知县周以勋因审案草率，部议革职卸任。时逢丹徒大旱，賑务吃紧，仍令该革员帮同接任之员确查户口，按期散賑。办理中尽心出力，卓有成效。于是允其捐复原官。<sup>⑪</sup>

清政府一方面对办賑有功人员大加奖励，另一方面对賑灾办理不善或违法的官吏视其情节轻重给予不同的处罚。大致有下述几种处罚情况：

1. 假冒賑济，贪污賑银。监守自盗，贪污中饱，历来是清代官吏之重罪。侵蚀賑济用款更是罪不可赦。一经查出，立即从重惩处，一般都处以极刑。最典型的是乾隆四十六年查出的甘肃冒賑案。甘肃布政使王亶望于乾隆三十九年怂恿巡抚勒尔锦奏请开捐监生例。收捐米谷本应用于救荒賑灾。王亶望擅收折色，并与知府蒋全迪将通省历年灾賑捏开分数，各州县上下串通一气，分报开销，侵吞賑银。事发后王亶望、勒尔锦、王廷赞、蒋全迪等主犯皆处死。此案自道府至州县牵连者六十余人。清廷不便概予诛戮，乃按情节轻重定罪。其侵冒賑银二万两以上者拟斩决，二万两以下者拟斩监候，一万两以下者亦拟斩监候，请旨定夺。结果二十二入处斩，其余或发往黑龙江充当苦差，或分别监禁，成为清代巨案之一。

嘉庆年间还查处了山阳县冒賑案和宝坻县冒賑案。嘉庆十四年江南总督铁保派知县李毓昌赴山阳县查賑，查出山阳令王仲汉捏冒户口侵吞賑银二万三千余两，入己一万三千余两。王仲汉贿赂李毓昌不成，竟使人将李毒死。后经李毓昌叔

李清泰赴京控告，才将此事查出。王伸汉及凶犯俱处死。知府王毅知情不报，又收受贿赂一千两，亦处死。其他分得少量银两之查赈委员林永生、温南峰等五人革职送京严办，查抄家产。<sup>⑳</sup>宝坻县冒赈案是宝坻县知县单幅吕侵吞该县赈银二万余两，被查出后斩首。<sup>㉑</sup>山阳、宝坻冒赈案亦是清代著名案件。此外，乾隆三十四年曾查出江西星子县知县李应龙侵吞赈银一千七百余两，李应龙被处斩。<sup>㉒</sup>乾隆五十一年湖北也查出贪污赈银案件。<sup>㉓</sup>凡此侵冒赈银之事一经查出，侵蚀者均立即正法。

2. 匿灾不报，漠视民瘼。清代皇帝均以关心民瘼相标榜，以地方官匿灾不报为大忌，对此类处罚也相当严厉。康熙四十年甘肃灾，巡抚喀拜竟不题报。恰逢康熙巡行边外，得他人禀闻，乃将喀拜交九卿严察议处。九卿议复喀拜应降三级调用，康熙传旨改为革职。<sup>㉔</sup>雍正元年年羹尧途经山西进京后，奏报山西上年灾歉，需加赈恤。雍正即令山西巡抚德音查奏。德音旋奏称山西上年收成甚好，道途亦无饥民，实无可赈济之处。适值田文镜回京再奏，才查出德音讳灾之过，乃将德音及山西布政使森图革职。<sup>㉕</sup>又如嘉庆六年六月初一日起京畿连降暴雨，永定河两岸数处决口，芦沟桥一带已成泽国。直至初八日，仍未见地方官奏报灾情。及接到直隶总督姜晟奏折，内称大雨叠沛，查明田禾尚无妨碍。嘉庆大怒，斥其“辜恩尸位，昏愆瞽乱”。“若出之有意，即属丧尽天良。若云全无闻见，则是形同木偶”。传旨将姜晟革职拿问。永定河道王念孙以虚词禀报姜晟，又未亲赴被水处勘办，亦与南岸同知翟萼云、北岸同知陈煜一并被革职拿问，解京审办。<sup>㉖</sup>地方官匿灾不报有多种原因，有的因报灾蠲，火耗无征，故匿而不报。<sup>㉗</sup>有的报喜不报忧，以歉作丰，虚

捏政绩。雍正就曾发现督抚等奏报年成有溢丰讳灾之弊。<sup>④</sup>有的则是亏空钱粮，恐奉旨办赈，钱粮无从筹措。为了防止地方官匿灾，只有对此严加惩处。即使是办赈之后对灾民情形奏报不实，也要予以革职。<sup>⑤</sup>以匿灾罪处罚的官吏多数为地方督抚要员。

3.失察下属，未尽职责。按清廷规定，上级官吏对属吏有监督之责。若下属有过上司官未能及时查处，该上司要受处罚。在办赈方面，亦是如此。如上举山阳案，江南总督铁保、江苏巡抚汪日章，因下属犯案全无察觉，铁保革职，发往乌鲁木齐效力赎罪。汪日章革职回籍。江宁布政使杨黻“于王伸汉冒领赈银竟未能详细查出，又于派往查赈委员被人毒害不能访察究办，且现在该省又连有告赈之案，其咎甚重，应照部议革职”。兼署按察使胡克家“于此等重案，并不详细指驳，反复推求，草率详请具题，亦著照部议革职”。<sup>⑥</sup>是以山阳一案，江苏一省督抚大员均受牵连革职。又乾隆三十四年李应龙贪污赈银一案，“其两年内失察之历任司、道、府及委令会办扶同出结各员均议处革职”。<sup>⑦</sup>可见，对失察下属造成赈案的官吏，处分也是相当重的。

4.办赈延迟，玩忽职守。救灾的基本要求是迅速。尤其是水灾，具有突发性。若事先缺乏准备，临灾救济误时，待灾民四散流离，更难抚恤。清代救灾注重快速及时，地方猝遇灾伤，立即派员急赈。因此，若官员办赈迟缓，定要加以处罚。首先，对报灾延迟的官吏要给予处罚。嘉庆八年六月下旬，甘肃一些州县陆续被水成灾。直至九月初一日，嘉庆才接到奏报。乃以报灾后时之过将当时主持甘肃政务的藩司王文涌交部议处。<sup>⑧</sup>道光三年海州萌生蝗蝻，该知州刘铃未能及时扑灭，又禀报延迟，被革职。<sup>⑨</sup>其次，审户延迟也要

处罚。嘉庆六年，直隶大城县知县钱桂清查户口延迟至十一月，影响了赈务，被革职。<sup>④</sup>再次，发赈延迟更要受到处罚。嘉庆十五年十一月直隶放赈，房山县于初九日领到赈银，至二十六日仍迁延未发。涿州也迟迟不予发赈，以致饥民相聚闹赈。房山县知县及涿州知州均革职拿问。直隶总督温承惠、藩司方受畴也因此受降级处分。<sup>⑤</sup>因办赈延迟而受处罚者以州县官吏为多。<sup>⑥</sup>凡有此类过失多数情况下要革职查办。

5. 办理不善，溺职无能。清代对办赈失误者的处罚很多，仅举数种：

甲、冒请抚恤。甘肃隆德县知县吕荣与委员试用知县续炳南联衔稟报该属东、北二乡所属村庄秋禾被水、霜、雹，成灾七八分不等。经查核，上述地区被霜较轻，只应奏请缓征。吕荣以“捏报重灾，希冀冒领多银”被革职。<sup>⑦</sup>

乙、挪移赈银。陕甘总督那彦成在任内曾挪移赈银十九万余两用于采买谷石脚价及津贴等，后查出。此事虽已过去几年，仍将其革职下狱。本拟发往伊犁效力赎罪，念其曾有战功，又有老母病重，从宽发落，令其在家终养。<sup>⑧</sup>

丙、违反成例。河南陈留县知县赵锦堂办赈时于所属境南部分村庄未亲往查勘，又擅以银折钱，交捕役分送，以致遗漏应赈饥民。赵锦堂被革职，发往军台效力赎罪。<sup>⑨</sup>

丁、请赈疏漏。嘉庆二十一年山东水灾，巡抚陈豫、藩司和舜武将剡城定为收成五分不成灾，在请赈折内未列剡城。次年剡城饥民四处觅食，只好重请加赈一月口粮，缓征额赋。陈、和以办赈疏漏分别从宽降二级和三级留用。<sup>⑩</sup>

戊、查勘草率。嘉庆六年直隶大水，查勘西路之大理寺卿窝犀额、通政司副使广兴仅查至涿州即行回京，开写户口清单上奏，并未将如何赈济详细申明，派往东路查勘之内阁

大学士阿隆阿、顺天府府丞张瑞成已目击武清、宁河、宝坻等地被灾甚重，并不督同地方官立即开仓赈济，反称民间凭借新麦暂可糊口。上四人均因查勘办理草率，窝屋额销去加一级记录八次，抵降三级，免其降调；广兴任内有革职留任之案，无级可降，从宽免其革职留任，仍注册；阿隆阿、张瑞成本应照部议革职，从宽将阿隆阿降为头等待卫，张瑞成降为六部郎中。上四人三年内停止升转。<sup>⑤4</sup>

己、漠视赈务。康熙三十四年山西平阳地震，山西巡抚噶尔图查看灾情后，不等候赈济大臣共同筹划，亲行赈济，竟自回省，置赈务于不顾，以溺职罪革职。<sup>⑤5</sup>

庚、擅收赈银。康熙四十二年山东赈灾，巡抚王国昌将赈济饥民人员携去银两，俱收布政使库内，迟迟未发，延误办赈。乃将王国昌解任。<sup>⑤6</sup>

辛、赈恤不周。乾隆二年陕西榆林等处秋旱，因赈恤不周，饥民逃徙，次年三月只好另委他员查赈。此次办赈之员被严参治罪。<sup>⑤7</sup>乾隆三年江苏赈灾，阜宁县知县廖曜初查时未能逐乡逐户亲查核实，散赈时又假手胥役，以致有卖票冒赈遗漏等弊。此等办赈不善之员，也被题参严惩。<sup>⑤8</sup>

此外，对办赈过程中虽无过失，但才能平庸者，也给予一定处分。如乾隆二十二年河南赈灾，“睢州知州毛绍淮、杞县知县潘恩光、鄱陵县知县张绳祖、延津县知县宋梅，或才识拘滞，或初入仕途，查办均未协宜，亦经具详抚臣，奏请改调，俾赈务不致遗滥”。<sup>⑤9</sup>

从上述事例中可以看出，清代对办赈官吏违法、失误的处罚包罗万象，情形各异，稍有不慎则得咎。而处罚的结果多为革职。这就迫使官吏在办理赈务时小心谨慎，照章办事。严厉的处罚也使贪官有所戒惧，不能为所欲为。这对保

证荒政的正常实施起到了一定的作用。

### 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。吏治好救灾效果才有可能好，吏治坏则救灾效果肯定坏。吏治的状况有时甚至对荒政的实施起着决定的作用。

康熙、雍正二帝在整饬吏治方面，曾做了大量的工作，制定了一系列的措施，乾隆在位前期也毫不松懈。清代乾隆中期以前的这段历史时期，政治清明，吏治较好，荒政执行得也较好。即便出现些问题，不免有玩忽赈务、贪污侵蚀之吏，但还只是少数，无碍大局。较清廉的吏治，较高的办事效率，大体上可保证荒政的实效。具体表现为：

第一，官吏办赈认真负责，措施实行严格。由于有了制度上的规定和政绩考核方面的约束，清代官员办赈一度可谓不遗余力。乾隆二十一年山东新任巡抚鹤年正赶上该省水灾，到任后第二天便赴被灾州县查勘灾情，办理赈济事务。<sup>⑩</sup>乾隆二十二年七月，河南新任巡抚胡宝瑑，于赴任途中接旨办理河南赈务，立即驰赴开封府接任，然后星夜渡河赴卫辉府勘察，并亲入民家询问灾情。<sup>⑪</sup>各督抚在查勘过程中也较认真负责，如湖南巡抚冯铃于乾隆二十五年办赈时，“于十一月初四日自省起程前往零、祁一带查察赈务……”。一路挨顺查看，先由衡州府属之耒阳，次常宁，又次由永州府属之新田、宁远、零陵、东安、祁阳，凡被灾应赈七处，谨逐一亲历查察体访。又恐臣所经行只属一路，易于粉饰，复临时

委派附近清泉县知县江恂、衡阳县县丞石文成两人各分一路行走。自将入耒阳县界起，挨乡抽查，切询民情，直至穿过祁阳县界而止。查此次办理赈务，……每县除印官外，又派同知通判或试用知县各一员，佐杂或两员三员，帮同分查饥口。复责成该管道府抽查无误，然后散赈。仍又各用府佐及试用知县等一员为监赈。凡升斗之间，钱文之数，务绝克扣冒领等弊。臣经临各县乡村，不但所见民情安贴，并无以查造遗漏晓晓求赈之事”。<sup>②</sup>上述奏折中未必没有邀功溢美之处，大体上却是可信的。因不仅地方督抚、藩司等要向上奏报办赈情形，派委查赈大臣更是多方查访上报。相互之间难于隐瞒。各督抚等在查勘当中，也的确可查出并改正某些办赈中的失误。如上引冯铃奏折中，就提到将查造饥口之误批驳改正，未发赈票者复行补给。办理不善的两名知县立即撤换，另行各委印官代为散赈。地方官吏大多照章办事，力求杜绝各种弊端。如康熙时直隶大城县知县祖延泰散赈，或有富户冒充饥民，一经查出，即将其家所积之谷散给贫民。因此并无假冒者。<sup>③</sup>至于查赈遗漏、审户不公，灾民往往会向上呈控。只要地方官办理认真，不难纠正。这在乾隆中期以前是基本可以做到的。

第二，较少出现贪污、克扣赈银现象。贪污侵蚀赈银严惩不贷，已见前述。乾隆中期以前，较少贪污赈银的现象。办赈诸员也深知，贪污赈银“岂寻常侵盗钱粮者可比”，<sup>④</sup>惶惶然不敢轻易染指。制度上的规定也多方堵塞漏洞。各省在办赈章程当中，大多规定造册时先分东西南北四乡，前列村名，次列灾民姓名户口，每村结总。并于年月日之下书明承造官吏姓名，册内通铃骑缝印信，并另造应赈村庄户口总册一本，交上司官查审。赈册内亦令监赈官亲笔书明铃印，以

专责成。办赈之员如有弊混，监赈官员如不实力查考以致滋弊，都要照例严参治罪。<sup>⑤</sup>吏治尚好的情况下，如监察得力，欲贪者难以下手，已贪者易于败露。加之惩治严厉，一定程度上防止了贪污赈银之事的出现。

发赈过程中克扣短少之事自是难免。但吏治稍好时，即使蠹吏贪役，也不敢明目张胆大肆克扣。因为监赈官员较多，各自不过分办一隅，按册点放，眼同散赈。其执戥称银，轻重立见。查验斗斛，一望而知。州县有无侵蚀，书役有无克扣，难逃监赈官耳目。只要监赈官认真负责，亲临监放，秉公办事，克扣短放之弊易除。

乾隆中后期，尤其和坤专宠用事之后，吏治日坏，官吏聚敛行贿成风，虽屡有惩办而终不能禁。嘉庆即位之初，也曾降旨整饬吏治，然积习已成，难收实效。反映到荒政上，也渐出现诸多弊端。主要也有两方面的表现：

第一，官吏办理草率疏忽，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。如嘉庆五年齐齐哈尔赈灾，主持者各逞己见，争执不下，结果十二月应给之粮，延至次年二月始行发给。二月内刚放一次，即以无粮停止。<sup>⑥</sup>道光二年七月江西万年县因雨被淹，该署县张家栻并不立即查勘禀报。被水百姓赴府具报后，饶州府候补知府朱浩也不前往查勘。直到最后被水田亩究竟多少，仍无实在数日。<sup>⑦</sup>道光十三年七月广东首府被灾，迟至十二月始行议赈。<sup>⑧</sup>官吏办赈不负责任，“设厂远近失宜，散赈早晚失时”，<sup>⑨</sup>给灾民带来诸多不便。往往远道而来，守候多时，仍难领赈。老弱妇孺，辄因此与赈济无缘。地方官办理赈务草率延误至此，全失往日之实效。上举办赈延迟诸例，也多是嘉道以来的情况。



作为备荒措施的仓储制度，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。乾隆五十五年内阁学士尹壮图奏称各省仓粮多有亏缺，乾隆派侍郎庆成带同尹壮图赴山西、直隶、山东、江南等地盘查。“彼时各该督抚等冀图蒙蔽，多系设法挪移，弥缝掩饰”。<sup>⑩</sup>尹壮图反以陈奏不实降调回籍。吏治之坏，已达官官相护、欺上瞒下之地步。嘉庆虽深知如此，并欲对亏空钱粮加以整顿，但毫无起色。终嘉庆一世，仓粮亏缺口甚一日。

匿灾不报的情况也日益增多。到嘉庆时期，“外省报灾总不肯据实，推原其故，皆由徇庇属员自免处分起见”。<sup>⑪</sup>因此嘉道以来讳灾之事尤多。<sup>⑫</sup>正如陶澍所奏：“即如本年大兴、宛平，春收不过二三分，而地方官竟报八分。……此在辇路所经，尚有讳饰，何况远省。若偏僻之处，即本省上司，尚恐耳目难及。”<sup>⑬</sup>

第二，官吏胥役办赈克扣贪污成风。吏治败坏，贪污风行，于办赈中亦不例外。侵蚀之法也有多种：

一为多开花户。向例各州县乡村，设立门牌保甲。遇有水旱之灾，赈济饥民，按册而稽，可免浮冒，立法可谓详密。奉行日久，竟同虚文。散赈时奸吏蠢胥，浮开户口，较岁报丁册往往增多，以此冒领赈银。真正的灾民反得不到赈济。嘉庆虽深知此弊，却也无可奈何。<sup>⑭</sup>

二为压搁誊黄。按例凡遇蠲免钱粮，督抚奉旨后即行文各州县遵办。不肖官吏故意将文书搁压，赶紧催征钱粮。俟征收将次完竣，始行誊黄晓示。百姓知有蠲免诏令时，应免钱粮业已输纳过半。已输者又不流抵次年赋额。所征钱粮，向上谎报民欠，实被贪官污吏侵渔分肥。如道光初年山东蒲台县知县章炳然，于奏准缓征村庄之誊黄匿不张贴，私自按

亩分别摘征。<sup>⑭</sup>惠民县知县朱奕勋，也于奏准缓征钱粮后复行摘征。<sup>⑮</sup>压搁誊黄已成为普遍的贪污钱粮方式。

三为短放克扣。各州县每遇出借子种口粮，胥役押令里甲短数支领，所领之粮并不实散民间，先以贵价售卖，折色给粮。迨交纳时，又复令加津贴。<sup>⑯</sup>施放赈银，更是减多为少，层层腹削。如“领赈时藩库书吏借款克扣，领赈后州县书吏借端开销”。<sup>⑰</sup>嘉庆以来，每大口赈济一月约给银一钱八分，如果仅赈两个月，也合银三钱多，折钱约三四百文上下。由于胥役克扣，借词折算，致使赈济时动帑巨万，小民所得仅数十文。<sup>⑱</sup>嘉道年间百姓呈控克扣赈银案不断，足见此弊之甚。

还有一种克扣方法，即赈米煮粥掺和沙灰。此法康雍年间亦曾偶见，嘉道时期竟成惯例。道光十三年三月顺天府所领煮赈粟米，领时干燥洁净，煮粥时掺和折耗，几难食用。<sup>⑲</sup>煮赈名为救民，实成害民。

四为勒索卖票。官吏查勘时以造册开销为名，向灾户勒索册费，否则不给赈票。审户时有以极贫为次贫，以次贫为极贫者，全凭索费多寡任意裁定。勒索之费甚高，“甚至有贫民待赈孔殷，转因册费无出，愿甘舍赈不领者”。<sup>⑳</sup>

五为任意卖放。向来报荒册籍，由州县漕书区书承办。荒田报明注册，每漕粮一石，需费制钱四百余文。豪富之户，与漕书等勾串，多给钱文，以熟作荒，希冀将来蠲缓；漕书等收受钱文，即以荒注册。而实系被灾百姓，无钱注荒，转至以荒作熟，不能获得蠲免。及开征时，此等灾民无力完纳，地方官即以实欠在民开报。<sup>㉑</sup>国家虽有灾蠲，难见救灾功效。

上述种种弊病，严重影响了救灾效果。道光即位之初也

曾力图加以整饬。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。<sup>②</sup>但此时清查已是查一漏万，无法杜绝。由于收受贿赂和为推卸失察之责，官官相护，上下通同作弊，难以稽查。嘉道时期大量出现呈控捏赈侵冒之案，绝少查出结果，往往将呈控人定为诬告。道光曾指出：“从前乾隆嘉庆年间捏灾冒赈之案无不尽法处治。今十数年来，各省督抚未有参劾及此者，岂今之州县胜于前人乎？总缘各上司惮于举发，故虽百弊丛生，终不破案，实为近来痼习。”<sup>③</sup>可谓一语中的。此期陈述办赈之弊的奏折连篇累牍，竟无一件指实参奏，不过泛泛而言，因此也只能是一纸空文，于事无补。嘉庆曾叹：“委员中存心公正者甚难得其人，挟同一气者正复不少。”<sup>④</sup>正是当时吏治败坏，荒政名存实亡的真实写照。

## 第五章注释

①《陶文毅公全集》卷9《缕陈办赈积弊折子》。

②蒋伊：《救荒贵在得人疏》，引自《皇朝经世文编》卷42。

③《清世宗实录》卷59。

④《清圣祖实录》卷79。

⑤《清圣祖实录》卷293。

⑥《清圣祖实录》卷115。

⑦《清世宗实录》卷103。

⑧《清圣祖实录》卷264。

⑨《清圣祖实录》卷103。

⑩⑪⑫《清仁宗实录》卷84。

⑬《清世宗实录》卷97。

⑭雍正九年二月上谕云：“且念豫省连岁丰稔，今不过数处欠收，自可支持度日，不致穷困失所，是以未遣专官前往查赈”。见《清

世宗实录》卷103。

⑬康熙朝朱批奏折，康熙四十四年十二月八日刘光美奏，见《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第1册265页。

⑭⑯《清世宗实录》卷109。

⑰《清仁宗实录》卷112。

⑱《清世宗实录》卷118。

⑲档案，乾隆三年正月二十六日嵇曾筠奏。

⑳《清圣祖实录》卷212。

㉑《清圣祖实录》卷144。

㉒《清仁宗实录》卷273。

㉓档案，乾隆三年十一月二十日高斌奏。

㉔档案，乾隆三年正月八日郝玉麟等奏。

㉕档案，乾隆三年三月二十二日查郎阿奏。

㉖档案，乾隆二十五年十二月四日冯铃奏。

㉗档案，乾隆三年七月十三日朱藻奏。

㉘档案，未署年月日，整理者注云“由作者可知此件属乾隆朝”。  
嵇澍奏。

㉙《清仁宗实录》卷98。

㉚《清仁宗实录》卷86。

㉛《清宣宗实录》卷68。

㉜档案，乾隆六十年闰二月七日梁肯堂奏。

㉝档案，未署年月日，据内容可定为嘉庆二十年。百龄奏。

㉞《清仁宗实录》卷215、216等。

㉟④③《清仁宗实录》卷215。

㊱④④④④档案，乾隆三十六年六月二十五日文绶奏。

㊲档案，乾隆五十一年十一月二十七日陈步瀛奏。

㊳《清圣祖实录》卷206。

㊴《清世宗实录》卷6。

㊵《清圣祖实录》卷219。

㊶《清世宗实录》卷81。

②见康熙三十一年川陕总督葛思泰、陕西巡抚萨弼图革职事，载《清圣祖实录》卷154。

③《清仁宗实录》卷120。

④《清宣宗实录》卷56。

⑤《清仁宗实录》卷90。

⑥《清仁宗实录》卷236。

⑦如嘉庆六年将晚于开赈日期半月余之山东藁城县知县革职；嘉庆二十年山东巡抚同兴奏请将放赈稽延之二员知县革职等。事见《清仁宗实录》卷90，档案，嘉庆十七年十月二十一日同兴奏。

⑧《清仁宗实录》卷219。

⑨《清仁宗实录》卷322。

⑩《清宣宗实录》卷36。

⑪《清仁宗实录》卷327。

⑫《清圣祖实录》卷167。

⑬《清圣祖实录》卷213、215。

⑭档案，乾隆三年七月十八日张楷奏。

⑮档案，乾隆三年十二月十日那苏图奏。

⑯档案，乾隆二十二年八月二十一日刘焜奏。

⑰档案，乾隆二十二年正月十四日鹤年奏。

⑱档案，乾隆二十二年七月五日胡宝琳奏。

⑲档案，乾隆二十五年十二月四日冯铃奏。

⑳《清圣祖实录》卷162。

㉑《清仁宗实录》卷81。

㉒《清宣宗实录》卷59。

㉓《清宣宗实录》卷253。

㉔⑳《清仁宗实录》卷300。

㉕《清仁宗实录》卷42。

㉖《清仁宗实录》卷99。

㉗嘉庆年间，较大之案还有云南巡抚江兰讳灾案和奉天盛京将军观明等人讳灾案，所涉封疆大吏多人均被撤职。事见《清仁宗实录》卷

556、58；档案，嘉庆十六年十二月十六日和宁等奏。

⑦⑧《陶文毅公全集》卷9，《陈奏湖南山田旱歉情形折子》。

⑦⑨《清仁宗实录》卷85。

⑦⑩《清宣宗实录》卷28。

⑦⑪《清宣宗实录》卷29。

⑦⑫《清仁宗实录》卷326。

⑦⑬《清仁宗实录》卷230。

⑦⑭《清宣宗实录》卷234。

⑦⑮《清仁宗实录》卷86。

⑦⑯《清宣宗实录》卷54。

⑦⑰《清宣宗实录》卷28、29、73。

⑦⑱《清宣宗实录》卷244。

⑦⑲《清仁宗实录》卷217。

## 第六章 清代荒政评价

中国是一个农业国家。由于生产力水平的局限，气候的多变，几千年来都是靠天吃饭。一家一户的个体小生产者，多是靠一双手、一张犁、一头牛辛勤耕耘着十几亩、几十亩土地。生产技术相对落后，作物品种缺乏必要的改良。绝大部分地区的耕地没能建立行之有效的农田水利设施以灌溉排洪。西北苦旱，江南多涝，沿河地区每虑水溢成灾。风调雨顺，便五谷丰登。水旱迭至，则饿殍遍野。中国又是一个人多地少，收获有限，储备无几，绝大部分的粮食要作为基本口粮消费，因此中国的小农尤其经不起灾荒的打击。若减产歉收，不四出告贷求赈，很难维持生计。作为农业大国，具有人口多、灾荒多这样一个基本国情，要求社会建立起相应的保障机制，以种种措施应付灾荒，保护小生产者。在古代社会，则是需要荒政制度的完备。下面我们先通过清代人均粮食占有量的变化情况，来看一看清代荒政的作用。

清代人均粮食占有量的变化估测，可见表6·1。

表中所取某些数值，未必精确。如清代平均亩产量，便是一个研究不少、论证颇多，然而却没有、也难以马上解决的问题。南北方之差，水旱田之别，十分悬殊。即便同一地区，产量也有高下，有时竟可相差数倍。<sup>②</sup>不同时期的产量也有不同。近年论者多持平均亩产两石之说，<sup>③</sup>故暂且从

表6·1 清代人均粮食占有量变动表<sup>①</sup>

时 期	耕地数 (顷)	亩产量 (石)	粮地比例 (%)	总产量 (百石)	人 口 (百人)	人均占有量 (石)	农民人均占有 量 (石)
顺治十八年	5492577	2	85	9337380	956882	9.8	7.3
康熙十年	6078429	2	85	10333329	970379	10.7	8.0
康熙二十四年	6078429	2	85	10333329	803777	12.9	9.6
康熙五十年	6078429	2	85	10333329	1231066	8.4	6.2
雍正二年	7236429	2	85	12301929	1305597	9.4	7.0
雍正十二年	7236429	2	85	12301929	1367773	9.0	6.7
乾隆八年	7807156	2	85	13272165	1644544	8.0	6.0
乾隆十八年	7807156	2	85	13272165	1836782	7.2	5.4
乾隆三十一年	7807156	2	85	13272165	2080957	6.4	4.8
乾隆三十九年	7807156	2	85	13272165	2210272	6.0	4.5
乾隆五十二年	7807156	2	85	13272165	2348521	4.5	3.4
嘉庆三年	7913339	2	85	13453696	2909829	4.6	3.4
嘉庆十七年	7913339	2	85	13453696	3331005	4.0	3.0
道光三年	7420000	2	85	12614000	3751531	3.4	2.5
道光十九年	7420000	2	85	12614000	4108506	3.0	2.3



之。粮地比例，也是不易判定的问题。受商品经济的影响，其比例会有一些的浮动。或曰占85%，似属有理。<sup>④</sup>农民人均粮食占有量，亦为根据社会阶级、人口构成和剥削关系等因素进行推测的数据。封建官僚、地主的粮食占有量与消费量显然比农民高的多。八旗兵丁、工商业者、城市人口等非农业人口也需有相当的粮食占有量。估计上述人口约占全国人口的15—20%，其人均粮食占有量比农民高出一倍左右。因此，本表农民人均粮食占有量的估算方法是：减去上述占全国20%的人口和占总产40%的粮食量，余下的为农民人口和农民粮食占有量。

本表的计算结果只是一种推测。实际上，中国古代经济史中的许多计量数字都不免带有一定程度的不准确性。即使是官方统计登录的耕地数与人口数，与实际情况也有一定差距。从宏观上讲，用较大数字进行的推算，是可以反映事物的总体面貌或发展趋向的。上表的意义正在于此。它不一定揭示了清代小农人均粮食占有量的具体数字，但用它反映清代小农人均粮食占有量的变化趋势，大体上是可信的。清人的口粮，约一人“岁食米三石六斗”。<sup>⑤</sup>合原粮6石，折成今制，为米485市斤，日食米1.33市斤。<sup>⑥</sup>小口食量减半，如总人口中大小口数各占一半，平均为年食原粮4.5石。这是较宽裕的口粮。如再加上其他用粮，人均占有4.5石以上，可谓是小康生活。如果把口粮标准稍降一些，日食米1市斤，年需米2.71石，或原粮4.5石，大小口平均为3.4石，无其他用粮，是为一般生活，仅可度日。若再降一等，日食米0.66市斤，相当于日食五合的赈济标准，年需米1.8石，或原粮3石，大小口平均为2.25石，此乃仅可维持生命的最低生活。从总的发展趋势上看，清代小农的生活水准是不断下降的。

清初农民人均粮食占有量在8石上下，至雍正末乾隆初，一直保持在6石以上，尚属小康生活。有相当数量的小农完全可依照“耕三余一”的古训留有适当的粮食储备，具有一定的抗灾能力。如减产五分，仍可维持一般生活。减产七分，所收尚可维持生命。再加上丰年的储备，境况还会好一些。在连年灾歉或颗粒无收的地区，如果有官府的有效救济，灾民仍可支撑度日。因此康熙时期赈济之举虽不多而农民生活较为安定，受灾荒影响不大，除了与此期灾害发生较少有关外，与农民的人均粮食占有量、整个社会的粮食储备量是密切相关的。

乾隆中后期，农民人均粮食占有量约为4.5石，尚无乏食之虞。至乾隆末嘉庆初，农民人均粮食占有量由约3.4石降到约3石左右，仅够日常口粮。这段时期里，农民丰年只够低水平的衣食开支，再生产费用常常不足，更谈不上储粮备荒。每遇水旱，完全要靠官府赈救。来年的生产资料也主要靠借贷。此时的社会经济与人民生活大体上在荒政机制的调整中保持相对的稳定。下层人民已处于承受灾荒的最低极限，灾后偶有救之不逮，抢米、闹赈风潮顿起。如无政府的救灾，社会生产难以恢复，人民生活更不能安定。荒政的社会作用日益明显地表现出来。进入道光朝，农民人均粮食占有量仅处于维持生命的最低限度上。丰年粮食已很紧张，灾年粮食缺口更大。纵观道光时期，的确处于灾荒连年、风雨飘摇之中。尽管政府仍力行荒政，由于种种原因，收效甚微。人民流离失所，转死沟壑，已成为灾荒之下的必然结局。社会总危机的爆发为期可数了。

从上述分析可见，清代荒政是维持社会再生产、保持国家稳定的一项基本国策。其施行的好坏，对社会的治乱兴衰

起着十分重要的作用。

清代荒政集历代之大成，并有了进一步的完善与发展，与以往朝代相比，其具有如下特点：

第一，统治阶级高度重视。封建社会的个体小农，抵御自然灾害的能力极低。每遇水旱天灾，都有大批小农破产，或流亡他乡转死沟壑，或揭杆而起聚众起义。从汉代起流民问题就成为严重的社会问题，历代统治者几无解决此弊之良法。清代统治者与历代封建统治者们一样，当然不会认识到封建剥削制度是造成上述问题的根本原因，但他们多少认识到救济灾民的重要性与必要性。认识到如不有效地施行荒政，不仅国家的赋税收入要受影响，还可能酿成不可收拾的严重后果，危及统治阶级的生存。因此，最高统治者不仅关注年成的好坏，建立起年成报告制度，要求地方官定期奏报雨雪霜雹等自然气候情况和庄稼丰歉状况，更关心灾后的补救。一有灾伤，蠲免之诏屡颁，赈济之法频施。统治者把能否妥善救济、安置灾民看做关系到政权存亡的治国安邦大计。地方有灾，康熙即诏所司亟议蠲赈。<sup>①</sup>凡自外省来京之员，雍正必面加详询各地丰歉情形，“盖欲周知民隐也”。<sup>②</sup>乾隆对赈灾的关心程度，更胜乃父乃祖，多次强调“为督抚者第一应戒讳灾之念”。<sup>③</sup>“赈恤一事，乃地方大吏第一要务”。<sup>④</sup>与此相适应，清代涌现出大量卷帙较繁、论述系统全面、又重在指导具体办理方法的荒政专书。如《筹济编》、《康济录》、《荒政辑要》、《赈济录》等，数次付梓，广为流行。最高统治者“嘉其有裨于实用”，<sup>⑤</sup>地方官吏则奉为圭臬。他如《救荒策》（魏禧）、《赈济论》（陈芳生）、《救荒事宜十条》（张伯行）、《赈济十五条》（方观承）、《积贮议》（储大文）、《备荒通论》（章谦）等专论救荒、备荒的著述迭出，《宦海指南》一类的手册

也一再告诫地方官要认真办理好救灾事宜，形成一种地方官必须以荒政为己任的社会氛围，从而大大促进了清代荒政的发展。

第二，各项救灾措施完全制度化。直至明代，古代荒政仍处于继续向定制发展，而最终未能完全制度化的阶段。例如报灾、勘灾之制基本确立，有报灾时限，许士绅纠告匿灾的官吏，但造册、审户尚不完备，发赈也不够周密；蠲赈实行更为经常却未能逢灾必施，所赈钱粮亦无定数；对已制定的政策、措施，亦未坚持执行，历朝如一，只洪武、永乐、宣德、嘉靖、万历诸朝略好，等等。清代荒政已形成系统、完善的制度。如何报灾、勘灾、审户、发赈，有一系列时间上的、用人上的要求和限制，并载入《大清会典》及《户部则例》中。救荒的诸项措施办法，也根据历朝的演化加以改进，最后固定下来，成为经常性的制度。灾后要立即报灾、勘灾、停征，灾重需急赈，每年正月要根据灾民的状况再次加赈抚恤……，一切都有明确规定。用以备荒的仓储制度也充分完善，如何存柴买补，如何交代盘查，都依定例而行。为保证救荒措施的执行，还规定了对官吏办理赈务的陟黜奖罚制度。总之，诸项措施均有定式，要求官吏严格照章办事，使荒政成为经常化、制度化的一项国策得以顺利施行。

第三，救灾支出浩繁。清代救灾用款的特点是无专门款项，皆款可拨，亦无定额限制。在统治者重视救灾，国家财政状况良好的情况下，清代荒政表现出蠲赈面广、救灾用款浩繁的特点。乾隆六年上谕称：“宁使国家多费帑金，断不可令闾阎一夫失所”，<sup>⑫</sup>可谓清代历朝的基本原则。灾蠲成灾五分以上即有蠲免，虽定最多只免十分之七，实际施行中屡逾此数，往往全免或连年全免。每年蠲免的州县数也很

大。赈济方面规定遇灾先急赈一月，然后根据灾情实行大赈展赈，赈期三五个月已属平常，最长几达一年。除按极、次贫发赈外，也有临时破例的无论极次贫的普赈，且次数不少。国家用于赈济的支出非常巨大。前面第四章中的估计只是较保守的估计，大约应为赈济用银的下限。如果根据灾赈定例的原则和灾况的数量来估计，平均每年赈济支出数额更为可观。明代洪武朝是赈济施行较好、甚至是最好的朝代，然其“三十余年，赐予布钞数百万，米百余万”，<sup>⑩</sup> 远难与清代相比。常年浩费数百万两赈灾，仅止清代，此前的各个朝代均望尘莫及。

第四，办理赈务组织周密，有条不紊。清代每年都有部分地区实行蠲赈，<sup>⑪</sup> 少者十数州县，多时上百州县。以省而论，几乎全省州县同时办赈的年次亦为不少。赈务用人多，查勘量大。但清代办赈组织周密，各项程序办理得有条不紊，保证了救灾措施的施行。灾害甫生，各级印官即赴灾区查勘，派委诸员协助办理。执行、监督各员职责明确，自上而下形成一套救灾组织体系，上令下达，如臂使指。从灾害发生到发放急赈口粮，快者不及一月，效率惊人。各省每逢大赈，皆有办赈章程，各项条例十分详尽。经常性的大规模赈务能办理得妥善顺利，较少差错，反映了清代救灾能力已达到较高的水平。

第五，立法严格，陟黜分明。清代荒政的诸内容，多载于《大清会典》、《户部则例》中，或通过上谕“永著为例”，具有一定的法令法规效力，执行起来不容疏忽。凡属救灾事务，皆有定例。监督查办，均据成法。正所谓“身之所不至而心至之，心之所不至而法已至之。庶几弊无萌生，泽可下究耳”。<sup>⑫</sup> 官吏办赈之好坏，要依法奖惩，并以此定其陟黜。

如违法或失误，即使是督抚要员，也难免处罚。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。救灾要求迅速，本是清代一贯宗旨，但动用款项要先经奏明，待层层审批后方可支用。公文往返颇费时日，延误救灾。有时地方官先行支挪钱粮赈济，便属违例，要受处罚。如嘉庆十九年山东聊城等州县办理煮赈，未经详奏，先从捐监项内动支银一万五千两，藩司、巡抚因擅挪之咎照数分赔。<sup>⑭</sup>这与清廷要求地方官遇灾一面速报，一面办理的原则是相矛盾的。地方督抚拘泥于成例，有时反而耽误赈务。如雍正二年湖南岳州等地旱灾，前任巡抚已差员确勘，将被灾分数、应免钱粮造册送部，接任巡抚王朝恩仍请亲自勘明再题请蠲赈，<sup>⑮</sup>实属毫无必要之举。常平仓谷本为备荒而设。康熙四十二年山东巡抚王国昌、河道总督张鹏翮等支用常平仓谷赈饥，因清廷已下令截漕赈济，吏部竟以擅动仓谷之咎将王、张各降一级。<sup>⑯</sup>制度僵化，官吏动辄得咎，必然束缚其主动精神。又如各州县实存仓粮等项，要每月开具四柱清册，报明本府。该府查核无缺，按月出具印结报明本道。该管道员按季出具无亏印结，移司加结，转送督抚存核。倘州县有私行挪用之事，立即亲往盘查，将侵亏之员，与出结之道府一并严参治罪。<sup>⑰</sup>实际上，从具结行文中是查不出亏空的。层层追究责任的规定，又造成官官相护，欺隐包庇之弊。再如卫所屯田等处赈济，规定如有田在此州县而丁口居住彼州县者，即令彼州县官会同该卫查明户口散给，其银由管辖该丁之藩库给领，并令两处州县各造户口细册互相移会查核，以免重复。放竣后仍

由该州县会同该卫造册详送藩司核题。<sup>②</sup>此规定可谓毫无疏漏，但真正执行起来确很困难，手续繁琐，反易流于形式，致使规定徒具虚文。制度僵化的弊病，一定程度上影响了救灾的实效。

如何估计清代荒政的效果，也是一个颇为复杂的问题。因为其一，统治阶级往往大肆宣扬赈灾的效果，什么“民情甚为妥协”，“小民均沾实惠，无一失所”之类的记载比比皆是，仅凭这些出自统治阶级之口的溢美之词尚难证明荒政的实效。其二，现存史料中对领赈之后灾民生活究竟如何，能否支持度日，所贷种食能否支付再生产的开支等缺乏详细的记载，使我们对荒政的效果难以遽下结论。下面着重从两个方面对此加以探讨。

#### 第一，灾民能否真正得到赈济钱粮？

赈济的主要对象是无地的佃农。《清世宗实录》卷118云：“赈济成例，凡有地亩者不在应赈之列。”但这也不是绝对的。乾隆三年直隶赈灾，则“赈恤论人之穷苦，不计地之有无”。<sup>③</sup>灾民能否领到赈济钱粮，是衡量赈济效果的重要依据。清代勘灾、审户、发赈等办理程序皆有严格规定，尤其散赈之时，要求官为经手，多方监督。如有舞弊现象，立即严惩当事者，使印委各官均不敢疏忽。灾民应赈而未赈，辄向上呈控。若查为属实，要处罚该地方官。直隶总督李卫曾云，直隶沿河一带“不系穷民每年尚多告赈，况无业之人岂肯安分待毙，各官亦何敢自取有意遗漏之咎也”。<sup>④</sup>因此总的来说极贫灾民漏赈不多。<sup>⑤</sup>每次办赈之后，各省督抚奏报折内咸称“赈济案内所用银米，臣等细加稽核，俱系实给饥民贫士，并无虚捏侵蚀”。<sup>⑥</sup>虽不可全信，在吏治较好，监督严格的情况下，多数大体属实。乾隆中期以前，办赈过程中的

种种弊端，一般都可在办理过程中查出纠正。<sup>⑤</sup>偶有控赈之事，逐一复查领赈灾民，也可证明赈济银米已基本上发到灾民手中。<sup>⑥</sup>又每次赈济，皆有“闻赈归来”之灾民。如领不到赈米，此类已经外出谋食的灾民是不会返回原籍的。总之，在乾隆中期以前，灾民基本上可以领到赈米赈银。在嘉庆、道光时期，灾民也可在一定程度上获得赈济。

## 第二，灾后社会生产能否恢复？

救灾的目的是恢复社会生产，如果灾民可度过灾荒，于下一年恢复生产，就可谓救荒取得了成效。清代救灾重在安抚灾民不致流徙，以便来年恢复生产，因此强调：“地方偶有偏灾，亟为抚恤，使人人安堵，不敢播迁。则虽有灾而民不受灾之害，力为耕作，尚可以后此之获，补前此之空。……故事半而功倍焉”。<sup>⑦</sup>清代统治者深知如果灾民流徙，废其恒业，仰给于官，至春耕仍不能自食其力，“是一岁歉而歉且在数岁矣”。所以不仅重视灾后急行安抚，一有灾民流亡，也要设法安辑，资送回籍。这就为恢复生产创造了条件。从各地督抚的奏报中，除去其夸张溢美之处，还是可看出经过蠲赈之后，灾民尚能支持度日，社会生产也渐恢复的情形的。如乾隆八年海州、赣榆等处水灾颇重，灾民困苦，经赈济后，百姓“皆安心领赈，支持度日，不致流离颠踣，亦毫无滋事妄行之处”。<sup>⑧</sup>乾隆二十二年直隶大名、广平、河间、天津等地水灾，经赈济后的情形是：“各乡村房屋蒙恩给价，俱已渐次搭盖修理，惟魏县城中贫民仍多栖止附城大堤之上，而堤上市卖丛积，烟火栉比，并无失所之状。所在积水除素系古泊深洼之外，均已设法疏消。所有涸出地亩无不满种秋麦，较倍常年。……现在粮价虽未减落，而大势已定，本月以来未至复有增昂。……所有灾地蒙恩赈恤，民情感戴安贴”。<sup>⑨</sup>



可见除个别州县积水未消，情形较差外，大部分地区的灾情已有较大缓解，社会生产也正在逐步恢复。嘉庆十八年河南灾后又遭大疫，死者尸横遍野。经煮赈施药，略有好转。次年桂芳、初彭龄等奉命赴豫一带查看，“二麦布种极广，现已吐穗结实。……至所过粥厂，见男妇纷纷赴领，尚可不致乏食”。<sup>⑩</sup>康熙四十二年山东曾受重灾，成灾面广，但第二年小麦收成仍好。康熙“又问自山东省来人，咸云民生大有起色，不似从前被灾景象”。为了缓纾民情，又令“明岁钱粮不可急征，若秋田有收，再当商酌”。<sup>⑪</sup>从这也可以推断出救灾已获得一定成效。

虽然清代荒政有一定成效，但并不是始终如一。上两章已谈到，乾隆后期起，随着财政紧张，吏治败坏，荒政诸弊丛生，救灾的效果远不如前。由于仓米不足，多折放赈银。此时米价昂贵，灾民领到折色后，买不到足够的米。如嘉庆十年陕西赈灾，仓无现粮，只好概放折色。折赈米价定为米一石折银一两二钱，而实际米价在每石五两上下。大口一口每月本应领米一斗五升，折钱发给一钱八分，买米仅可得三四升，远不够一月之食。<sup>⑫</sup>因此嘉庆时期仅折赈一项，就使救荒的效果大打折扣。加之地方官吏办赈过程中侵蚀舞弊风行，各项政策得不到认真贯彻执行，虽然政府亦做出一定努力，其实际效果远不如清初。在某些地方，甚至渐流于形式，徒具虚名，已起不到应有的作用。

从表面上看，统治阶级实施荒政是对贫民百姓的救助。统治者也常以“保富安贫”相标榜。实际上，实行救荒的根本目的不是为了救百姓于水火，而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”只不过是手段而已。每有灾荒，统治阶级主要考虑两方面的问

题。一是怎样不使土地荒芜，保证来年田有人耕，租有人交，仍然有剥削的对象。因为剥削者总是以被剥削者的存在为前题的。康熙就曾告诫说：“似此荒歉之岁，虽不能大为拯济，若能减轻其田租各项，各贍养其佃户，不但深有益于穷民，尔等田地日后亦不致荒芜。”<sup>③</sup>二是怎样防止灾民因生路断绝而起义暴动，维持封建统治。嘉庆论及陕西岐山县三才峡农民起义时说：“大率因年荒谷贵，饥民掠食，纠集既多，遂致焚劫村聚，抗拒官兵。……而原起衅由，总因地方官不恤民艰，以致小民迫于饥寒，不能稍沾赈恤，及至酿成事端。”<sup>④</sup>因此要求地方官为保富而安贫，实行荒政。可见荒政是统治阶级迫不得已采取的政策。清代施行荒政的努力，也不是与灾民的需要程度成正比的。例如救荒未设专款，当社会安定，国家财力物力雄厚时，救荒支出可以得到保证，荒政实行的就好一些。嘉道时期，天灾人祸，内忧外患接踵而至，财政支绌，救灾支出大为缩减。而这时恰恰是灾民更加需要救济的时候。

清代曾出现过一大批善于处理赈务，在地方救灾收效显著的官吏。他们是作为封建统治阶级中的一员，为维护本阶级的长远利益而力行荒政的，也并非为救济灾民为根本目的。如田文镜，号称以关心民瘼、活民数十万而起家，最后竟至匿灾不报，照常催征，视乏食穷民沿途乞讨、卖鬻男女而不见，<sup>⑤</sup>完全暴露出其漠视民瘼的阶级本质。当然，地主阶级也是关心灾后社会是否安定，社会生产能否恢复的。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。

清代的救荒政策，也是十分注意保护地主阶级利益的。例如灾蠲，其主要内容是地税与丁银。免丁银对丁多地少的贫苦农民来说自然是好事，但免地税只对田主有利，尤其对拥有较多土地的地主有利。无地佃农与仍需佃种土地的半自耕农得不到或极少得到实惠。这对恢复社会生产显然是不利的。康熙九年规定，遇灾蠲赋，并令免佃户之租。业主要照蠲免钱粮分数减免佃户，<sup>⑳</sup> 并从法律上对此加以保证：“凡遇水旱灾伤蠲免钱粮，业户不行照蠲免钱粮分数减免佃户，仍照常勒取者，或佃户告发，或旁人出首，或科道纠参，将业主议处。所收之租追回，还给佃户。”<sup>㉑</sup> 但以后规定业主减免佃户田租的比例有所减少。康熙四十九年将蠲免钱粮之数分作十分，七分蠲业户，三分蠲佃农。<sup>㉒</sup> 乾隆即位后，则改令业主减租为“劝谕”业主减租，取消了法律上对业主的约束，官府对此不直接干预，成为此后之定制。<sup>㉓</sup> 佃农能否从灾蠲中获利再无制度上的保证。

最后，我们再剖析一下清代救荒的钱粮来源。国家调拨与地方筹措，出自国家的赋税收入。这里面包含了封建国家所榨取的农民剩余劳动的全部，甚至包括了农民必要劳动的一部分。当其用于救荒时，实际上是封建国家把本应属于劳动者的那部分劳动成果拿出一部分归还给农民。救灾的形式掩盖了剥削关系的实质。至于救灾中个人捐纳的部分，同样包括了地主阶级所占有的农民的全部剩余劳动和部分必要劳动。封建统治阶级深深懂得，为了维护他们赖以生存的剥削制度，首先要维护劳动者的生命，维护劳动者最起码的生产条件。因此救荒的支出并不是他们自愿的捐赠与施舍，而是其必要的开支。

清代荒政正是起着保护国家稳定、维护社会再生产正常

进行、调节统治阶级与被统治阶级二者关系这样一个重大的作用。清代荒政以及与此相适应的社会生产和分配方式，形成一个有机的系统，调节着清王朝的盛衰。在灾荒连年的清代，社会生产依生产—灾荒—救灾—恢复生产的方式运行着；社会分配则是剥夺—分出一部分—再剥夺不断地循环往复。救荒仅仅是为了保证生产者最低的消费，否则社会再生产就无法进行。如果把封建社会比做一架机器，那么荒政是维持机器正常运转的一个组成部分。若想省略这个部件，只有以整个机器运转失灵为代价。历史发展的进程表明，当荒政废弛，统治者已无法维护劳动者最起码的生产、生活条件时，大规模的社会危机也将来临。

## 第六章注释

①本表耕地数取自李文治：《中国近代农业史资料》第1辑60页，三联书店（北京）1957年版。人口数取自同书5—8页。其中道光朝土地数引自孙毓棠、张寄谦：《清代的垦田与丁口的记录》，载《清史论丛》1979年第1辑。清代亩产量、粮地比例等从史志宏《清代前期的耕地面积及粮食产量估计》之说，详见《中国经济史研究》1989年第2期该文。

②参见方行：《清代前期北方的小农经济》，载《历史研究》1991年第2期，其中对北方亩产量论述颇详，从中可见亩产之差异。

③参见史志宏文及有关的著作、论文，不详引。

④详见史志宏文。

⑤《群经补义五·赋役》。又夏忻《学礼管释》中也说“人一岁食米三石六斗”。详见吴慧：《中国历代粮食亩产研究》80页，农业出版社1985年版。

⑥清亩、清石与市亩、市石、市斤的换算为：1清亩=0.9216市亩，1清石=1.036市石，1市石=130市斤。由于麦、粟、稻、玉米

等比重的不同，每石折成市斤也略有差异。大体上每石约折130市斤或略多几斤，本文取通常所用的平均数值每石折合130市斤。原粮加工成成品粮的出粮率也因品种不同而各异，其中稻谷约为50%，粟、黍、稷为60%，大豆为66.6%，小麦为70%，玉米为90%，高粱为60%，番薯为4折1，总平均为60%。详见史志宏文。

⑦《清圣祖实录》卷223。

⑧《清世宗实录》卷6。

⑨档案，乾隆十一年十月二十五日安宁奏朱批。

⑩档案，乾隆三年十月二十七日许容奏朱批。

⑪《四库全书总目提要》史部十三政书类三邦计之属《康济录》提要。

⑫引自《筹济编》卷2。

⑬《明史·食货志》。

⑭清代灾蠲，从顺治二年起历年皆有。灾赈仅极少年份无。灾赈年表仅统计州县的材料，故康熙八、十三、二十五、三十一、三十二、四十九、五十六年虽无赈济州县，却有赈济若干府的材料。

⑮《筹济编》卷6引方观承语。

⑯《清仁宗实录》卷294。

⑰《清世宗实录》卷26。

⑱《清圣祖实录》卷213、216。

⑲嘉庆《大清会典事例》卷161。

⑳㉑同治四年《户部则例》卷84。

㉒㉓档案，乾隆三年九月十一日李卫奏。

㉔档案，乾隆三年十一月二十日高斌奏。

㉕档案，乾隆六年六月六日杨超曾奏。

㉖此类档案较多，前文已有引述，此不再引。

㉗档案，乾隆三十七年二月十二日周元理奏。

㉘档案，乾隆九年二月十二日钱度奏。

㉙档案，乾隆九年二月三日安宁奏。

⑲档案，乾隆二十二年十一月十七日方观承奏。

⑳档案，嘉庆十九年三月二十二日桂芳等奏。

㉑《清圣祖实录》卷216。

㉒档案，嘉庆十年八月十四日方维甸奏。

㉓《清圣祖实录》卷213。

㉔《清仁宗实录》卷282。

㉕《清世宗实录》卷103。

㉖《清圣祖实录》卷34。

㉗㉘《定例成案合编》卷5。引自经君健：《论清代蠲免政策中减租规定的变化》，载《中国经济史研究》1986年第1期。

附表一 全国主要省区灾况年表

单位：州县

年代	灾种	真 隶	山 东	河 南	山 西	陕 西	甘 肃	江 苏	安 徽	江 西	浙 江	福 建	湖 北	湖 南	广 东	广 西	四 川	贵 州	云 南	奉 天	总 计	
顺治元年	水旱雹虫风	1									1											2
	霜雪		1																			1
	地震								1												1	2
一六四四	其他	3																				3
	分 计	4	1						1		1						1				1	9
	水旱雹虫风	12	1							1	1											16
一六四五	霜雪																					1
	地震																					1
	其他	1																				1
分 计	14	1								1	1										1	18

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
顺治三	水	13	5	4	1				2	2			10		1	2					25
	旱						1		4	2											19
	雹	2			2	2	1														1
	虫						1														7
一六四六	风																				
	雪																				
	震																				
	霜地																				
一六四七	其他																				
	疫																				
	其他																				
	总计	15	5	4	3	2	2		6	2			10		1	2					52
顺治四	水		20					3	4	1	1				1	1					31
	旱	1																			3
	雹																				
	虫			13	13	21			1												50
一六四七	风																				
	雪																				
	震																				
	霜地																				
一六四七	疫																				
	其他																				
	总计	1	20	13	15	21		3	5	1	3				1	1					84



(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
顺治五	水	22		1			1	6	1	1	1			1						46
	旱																			1
	雹	1				2	1													5
	虫	1		1																4
	风	2						1												2
霜																				
地震																				
疫																				
其他																				
合计	13	22		2		2	2	7	1	1	1			1						58
顺治六	水	11	4				2	1	1			2								21
	旱				1															1
	雹			2		1														3
	虫		3	1	2	2	1													9
	风							1							1					2
霜																				
地震																				
疫																				
其他																				
合计	11	7	3	3	2	3	2	2	1			2		1						37
一六四九																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计		
顺治七	水	2	10	6	1	2		1		1	2		1			1					1	28	
	旱																					1	1
	雹			1																		1	1
	虫				4																	4	4
	风									1												2	2
一六五〇	霜						1															1	1
	地震																						
	疫																						
	其他	1																					1
	分计	3	10	7	6	2	1	1	1	1	2		2			1					1	38	
顺治八	水	7	69	8	1			4	4		7		3										103
	旱														1								4
	雹																						1
	虫																						
	风				1																		
一六五一	霜																						
	地震																						
	疫																						
	其他																						
	分计	7	69	8	2	3		4	4		7		3		1								108

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	奉天	总计
顺治九	水	42	69	7	46		2		2		1		1		2						172
	旱	1			2				6		8										15
	雹		3			1															6
	虫																				2
	风	2							1												1
一六五二	霜	2																			2
	地震	1																			1
	其他	1																			1
	合计	46	72	7	43	1	2		9		9		1		2						197
顺治十	水	11	49		2	7		31	3				3		1					1	108
	旱	1	21					6	12	51	22										116
	雹	1				1	1				1		1								5
	虫	1														1					2
	风	1				1															1
一六五三	霜					1	1														2
	地震																				
	其他	14	70		2	10	2	17	15	51	23		4		2					1	231
	合计	14	70		2	10	2	17	15	51	23		4		2					1	231

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
顺治十一	水	6	39	36		2			4				8		2					1	98
	旱	1	21	3	2	2		5			21										53
	雹						2						1								4
	虫		8						2					1							12
	风																				
一六五四	雪					4															1
	震							1													
	疫																				
	其他																				
	分计	7	68	39	2	8	2	6	6	21			9	1	2					1	172
顺治十二	水	23	2	2							13		7								40
	旱	36	10	9	2				1		21			2	3						89
	雹	7			2	2															11
	虫		21		1																22
	风																				4
一六五五	雪				2	2															
	震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	66	33	11	5	4			1	34			7	2	3						166

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
顺治十三	水	3	1	2					3	4		5	10	1						23
	旱			1										1						7
	雹				3														1	5
	虫	6	2	1																23
一六五六	风																			3
	霜	3																		1
	地震					1														
	疫																			
其他																				
分计	12	3	13	4	3	2		3	4			5	10	2				1		62
顺治十四	水	19	1						2	8										38
	旱												25	6						44
	雹	1																		29
	虫	28			1															3
一六五七	风																			
	霜																			
	地震																			
	疫																			
其他																				
分计	48	1		1	3		1	9	10	8	1	25	6	1						114

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
顺治十五	水旱	2	1		1	1			7	1	2		17	1	1						31
	雹虫	8		1	2	1		1			2				1						5
	风雪震	3	2										1								15
一六五八	霜地																				2
	疫																				1
	其他																				
	分计	13	3	1	3	2		1	7	1	4		18	1	2	1					57
顺治十六	水旱	6	12	2		6		2	1		5		7	10	5						66
	雹虫	3								45			3	8	1			2			59
	风雪震		2	1							2										6
一六五九	霜地										2										2
	疫				1																1
	其他																				
	分计	9	14	13	1	6		2	1	45	7		10	18	6						134

(续)

年代	灾种	直隶	山东	海南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
顺治十七	水	3		5				4		4		4		1						50
	旱	1		13				4		2			1	2						23
	雹		4									2								6
	虫																			1
	风	1																		
一六六〇	霜																			
	雪																			
	震	2	4																	6
	疫	7	8	18				6		31		6	1	3						89
	其他																			
顺治十八	水	6						12		2	12	10		2	2					37
	旱		3							29										45
	雹	1							1					2						10
	虫	1																		1
	风	1																		
一六六一	霜																			
	地																			
	疫																			
	其他	8	3		1	5	1	12	1	31	12	10		4	2					93
	分计																			

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
顺治元年至十八年	水	175	303	80	53	18	2	48	42	18	77	13	61	22	16	4				3	935	
	旱	47	57	25	7	5		29	23	103	105		20	36	16	4		2			486	
	雹	50	6	5	10	10	9	1	1		3		1		3					1	105	
	虫	15	39	27	26	26	2		3				3	1							143	
	风		1		1				3		2			2		1					12	
	雪	6	3		1	3	3									2					16	
	地震	4				4	1			2				1							1	8
其他	4	4																			5	
分计		301	413	137	98	72	17	79	75	127	187	13	88	59	87	9			2	5	1719	
康熙元年	水	3	1	22	20	2	1	4	6	1	1	12	4		1							78
	旱	1								65	5		7									78
	雹	1			1																	2
	虫																					
	风										1											1
	霜																					
	地震	5																				5
其他											1				1						2	
分计		10	1	22	21	2	1	4	6	66	8	12	11		2						166	



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙二	水	28				2	1		6	6	2		31	6		2			1	1	86
	旱	2	1					16	12	12	14		4	17	1						79
	雹虫风						2														2
一六六三	霜		1																		1
	地震																				
	其他																				
	合计	30	2			2	3	16	18	18	16		35	23	1	2			1	1	168
康熙三	水	16	3		1	1	1	7	21	1	11	7	12	5	1	1					91
	旱	3	11		20	1			1	41	1	3			1						82
	雹虫风												3								3
一六六四	霜	2																			2
	地震	6	15		2				2												25
	其他	1																			1
	合计	23	20		23	2	1	7	2	42	15	10	15	5	2	1					201

(续)

年代	灾种	直报	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙四	水	45		3	1		1	14	3	1	8		15		1	2					94
	旱	17		5	6		1	10	6	42	8		29			5					129
	雹																				3
	虫																				1
	风					1					1										1
一六六五	霜																				4
	地震		2																		2
	疫																				
	其他																				
	分计	66	2	8	7	1	5	21	9	43	17		15	29	1	7					234
康熙五	水			4				5	3		13		12		2						37
	旱							1		35	3		12	9							61
	雹																				3
	虫																				6
	风					1									1						1
一六六六	霜																				4
	地震																				1
	疫																				
	其他	3																			3
	分计	3	1	4	1	1	6	9	7	35	14		21	9	3						117

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙六	水	39	1					14		31	1		7	6							91
	旱	11				7	12	3		1	16	5	1		4					2	60
	雹	4			3	3	10														22
	虫															1					1
	风		1													1					1
一六六七	霜					1															1
	地震						6														6
	疫																				
	其他																				
	分计	54	2		3	11	28	17		32	17	5	8	6	5					2	190
康熙七	水	50		4				17	20	1	7	5	12			1					117
	旱	3					5				7		13	1							29
	雹																				1
	虫			1																	2
	风										2										
一六六八	霜																				47
	地震		10					1			6										1
	疫	1																			1
	其他																			1	1
	分计	54	40	5			5	18	20	1	22	5	25	1		1				1	198

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙八	50		13		2	5	6	1		2		1		3						83
	1											1	7							9
	7			2						1										9
																				1
一六六九	58		13	2	2	5	6	1		3		2	7	3						102
	30	6					28	5		7		4								80
康熙九	25	29	11									7	11							83
	1	2																		3
																				1
一六七〇																				1
																1				1
	56	38	11			1	28	5		7		11	11			1				169
分计																				
其他																				
疫																				
霜地																				
雪震																				
风																				
虫																				
雹																				
旱																				
水																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙十	水	22	1					4	2				9								32
	旱	26	6	12				36	39		22		33	30							204
	雹		2					17	9												2
	虫	2																			28
一六七二	风																				
	霜																				
一六七二	地震										6										6
	其他																				
	合计	50	9	12				57	50		28		36	30							272
康熙十一	水	4	6	6				18	12		2		23		1	2					78
	旱	21	3	3	2	1					2						4				32
	雹		3	1	1																5
	虫		12					7			16				1						36
一六七二	风					1									2						3
	霜				3					1											5
一六七二	地震																				2
	其他																				
	合计	26	24	10	6	2	2	25	12	1	20		23		4	2	4				161

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙十二	水	14		1				8	4						1						29
	旱	3	1								1			3	4						12
	雹									1											1
	虫														1						1
一六七三	风																				1
	霜		1						1												1
	地震																				1
	疫																				1
康熙十三	其他		1								2										2
	分计	17	3	1				8	5	1	3			3	6	1					48
	水	2	7					3		12					2	1					27
	旱	10	52	7				2	15	11			4								101
一六七四	虫																				
	风																				
	霜																				
	地震																				
总计	疫							6	15	23					2	1					128
	其他	12	30	7				6	15	23			4		2	1					128

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙十四	水	7						8	4				4								23
	旱									17	1		4								22
	雹																				2
	虫		9																		9
一六七五	风																				
	雪																				
	震																				
	其他																				
	总计	9						8	4	17	1		8								56
康熙十五	水							11		33	1		16		1						63
	旱									1											2
	雹																				
	虫																				
一六七六	风																				
	雪																				
	震																				
	其他																				
	总计	1				3		11		34	1		16		3						69

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙十六	水	5	1					13	2	12					1	3					37
	旱									16	1										17
	雹																				2
	虫	1									1										3
	风	1	1		1																
一六七七	霜					1		2													3
	地震																				
	其他																				
	合计	7	2	1	1	1		15	2	28	2				1	3					62
	水	9	2	2				19	1		2			8		1	1				43
旱		1	3				2	4	6	5			1								32
雹																					1
虫																					
风																					
康熙十七	霜																				8
	地震																				1
	其他																				21
	合计	9	3	26	1	1	1	22	4	6	8				6	1	1				101
	水																				
旱																					
雹																					
虫																					
风																					
一六七八	霜																				8
	地震																				1
	其他																				21
	合计	9	3	26	1	1	1	22	4	6	8				6	1	1				101
	水																				



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
康熙十八	水	57	30	22	4	1		11				1									74	
	旱		1	1	1			9	82	56	6		47	26							280	
	雹																				4	
	虫																				1	
	风	1																			12	
一六七九	霜	9			3																	
	地震																					
康熙十九	其他																					
	疫																					
	其他	67	31	23	10	2		20	82	56	6	1	47	25							371	
	水		8		2				23		1											37
	旱	13			1								3		3							17
一六八〇	雹		5		8																	
	虫																					
	风																					
	霜																					
	地震				1																	1
一六八〇	其他																					
	疫																					
一六八〇	其他	14						3													3	
	其他	27	13		12			26	1	1			3		3						14	
	总计	27	13		12			26	1	1			3		3						86	

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙二十	水	3	1				1	4		14	12		5		1						41
	旱	1	1		1						5										7
	雹虫												1								1
	风																				1
一六八一	霜																		1		2
	地震																				1
	疫	1																			2
	其他																				1
康熙二十一	分计	5	2		1		1	4		14	17		7		1				1		53
	水		4					8	3	1	3		11	3	1						37
	旱	18	1		1					2	10					2					31
	雹虫															1					2
一六八二	风																				1
	霜																				1
	地震				1				1												1
	疫				1																1
一六八三	其他																				1
	分计	13	5		3			8	4	3	11		11	3	1	6					76

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	云南	贵州	东北	总计
康熙三十二	水旱	1	2					2		3	3				2						13
	雹		3						1	15											23
	虫												1								1
	风				1				1								1				3
	雪震				6									1							
一六八三	疫							1													1
	其他																				1
	分计	1	5		7		1	3	2	18	3		2		3	2	1				43
	水旱	2	2		1			1	1				3								10
	雹	20				1		1					15				6				33
康熙二十三	虫																				3
	风																				2
	雪震																				
	霜地																				
	分计	22	2	3	1	1	1	3	1				18				6				58
一六八四	疫																				
	其他																				
	分计	22	2	3	1	1	1	3	1				18				6				58

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙二十四	水	7	8	18	1			6		9	1		17	3	2						57
	旱		4			1		5													25
一六八五	雹																				
	虫																				
康熙二十五	风																				
	霜																				
一六八六	地																				
	疫																				
康熙二十四	其他		1																		1
	分计	7	13	18	1	1		11		9	1		17	3	2						88
康熙二十五	水	8	4					1			9		2								24
	旱	2														1					6
一六八六	雹																				
	虫																				
康熙二十四	风																				
	霜																				
一六八六	地																				
	疫																				
康熙二十四	其他																				
	分计	10	4					5	1		9		5			1					25

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙三十六	水	8	3					2							2						15
	旱							1		10					3						14
	雹虫															2					5
	风							3													
一六八七	霜																				
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	8	3					6	10						5	2					31
康熙三十七	水					1		2	3						1			1			8
	旱						1			12			7								23
	雹虫																				1
	风							1													3
一六八八	霜					1															2
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计					2	1	3	13	3			7	1	1					1	37

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙三十八	水旱雹虫风	100						9		28			29		2	2					13
	霜地疫		1								1										1
	其他																				1
	分计	100	1					9		28	1		29		2	2					172
康熙三十九	水旱雹虫风	6		24			2	17			5								2		30
	霜地疫				1								2								24
	其他								1												2
	分计	6		24	1		2	17			5		2								69
一六九〇	水旱雹虫风																				
	霜地疫							2	3						4						
	其他																				11
	分计	6		24	1		2	19	4		5		2		4						69

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙二十	水	77		23	2	2		7						3	3				10		15
	旱					21															133
	雹	2		26	15	5	2	1													2
	虫								1												49
	风								1					1							1
一六九一	霜							1													2
	地震														1						
	其他																				1
	分计	79		49	19	29	2	10					1	3	4				10		207
	水		2	1				2													
康熙三十一	旱					1		13					1								15
	雹																				2
	虫				2																2
	风							1													1
	霜																				2
一六九二	地震								1				2								8
	其他	1																			
	分计	1	3	1	2	4	1	16	1	1			3								36

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙三十二	38			18			16	1		3									1	77
				5			5		2	4		6	2							19
																1				5
一六九三		1												1						1
																				1
																				1
康熙三十三	38	1		23			21	1	2	7		6	2	1		1			1	104
	1	2					3							3						12
	11	1										8								19
一六九四																				1
														1						1
										2										3
分计	13	3				3			2	3	8		4							38



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	小北	总计	
康熙三十四	水旱雹虫风				2			2		3	1		1		3							9
	霜地疫其他				3										3		1			1		11
	雪震	1			5		1						1									1
	其他		3		9																	6
分计		3		19		1	2		3	1		2		6		1				1	40	
康熙三十五	水旱雹虫风	32	3		1			26	8			5	9			3				1		79
	霜地疫其他				6						4											9
	雪震				1																	4
	其他				7																	8
分计	32	3		7	1	1	25	8		4	5	9			3				1		100	
一六九六	水旱雹虫风																					
	霜地疫其他																					
	雪震																					
	其他																					
分计																						

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
康熙三十六	水	1						26	4	9										1	41	
	旱	17									2				3	2					24	
	雹																					1
	虫																					7
一六九七	风				4	1																4
	雪																					4
	震				1		1	2														38
	疫		27		11																	38
康熙三十七	其他																					1
	分计	20	27		16	1	1	23	4	9	3				3	2				1	115	
	水		1	1		12		9	12			4	1									40
	旱	22							1		4		7									34
一六九八	雹																					1
	震				1																	1
	疫		2		2																	4
	其他																					4
康熙三十七	分计	22	3	1	3	12		9	13		4		8									79

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙三十八	水	20		1				11	2	1	14		1	1							54
	旱							1			1		8								10
	雹虫风 霜地疫 其他	1																			1
一六九九	分计	21	1					15	2	1	15		9	1							85
	水	8	1					26	6		5										46
	旱	1									4										10
康熙三十九	雹虫风 霜地疫 其他															1					1
	分计	9	1					26	6		9					1					57
	水																				
一七〇〇	分计																				
	水																				
	旱																				

(续)

年代	灾种	真隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙四十	水旱雹虫风	1	1	1		26	17	4	2						8						11
	霜地疫						1								1						50
	其他																				1
	分计	1	1	1		26	18	4	2						9						62
康熙四十一	水旱雹虫风		6	3				1	4		1		1		3						18
	霜地疫							1													2
	其他														1						1
	分计		6	3				2	4		1		1		5					1	23
一七〇一	水旱雹虫风																				
	霜地疫																				
	其他																				
	分计																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙四十二	水	25	94	20	1	7		2		6			4			1					158
	旱	1	1								13		1	7		1					26
	雹	1									1						1				2
	虫																				1
	风		1												1						2
一七〇三	雪												1								1
	震		3				1														5
	疫																				
	其他	1																			
	分计	23	99	20	1	7	1	2		6	14		6	7	1	2	1				195
康熙四十三	水	1						1		6			6	2							22
	旱	1	31		1		1	2		6			6	2	6						38
	雹																				2
	虫				2																
	风																				
一七〇四	雪																				1
	震					1															9
	疫		6																		
	其他	3																			
	分计	5	37		3	1	1	3		6			6	4	6						12

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙四十四	水	3	1					12	10	4			9	2	2						13
	旱	1	1					1					1								7
	雹虫	1																			1
	风						1														1
一七〇五	霜						1														
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	5	2				1	13	10	4		3	10	2	2						52
康熙四十五	水	2						13	11	3			3		1						35
	旱										1		15								19
	雹虫																				1
	风					1															1
一七〇六	霜																				
	地震																				
	疫																				
	其他																1				3
	分计	2				1		13	11	3	1	3	22		1					1	59

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
康熙四十六	水	6	7					26	7	4	20	3			3	1			1		18	
	旱		1																			61
	雹虫																					
	风																					
一七〇七	霜												3			2						5
	地震																					
	其他																					
	合计	6	8					25	7	4	20	3	3		3	3			1			84
康熙四十七	水							8	18		3		13	5	1							48
	旱		35										5									40
	雹虫																					
	风																					
一七〇六	霜																					
	地震																					
	其他									1			2						1			5
	合计		35					8	18	1	3		20	5	1				1			95

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙四十八	水	13	7	6				22	6		8		15								77
	旱	2	4					3													9
	雹	1																			1
	虫				1						1										2
	风																				4
一七〇九	雪						4		7		3										12
	震																				4
	霜																				4
	地																				4
	疫		4																		4
康熙四十九	其他																				4
	分计	16	15	6	1		4	27	13		12		15								109
	水	7		39				13	5		2										66
	旱	6	2								1									2	11
	雹																				
一七二〇	虫																				
	风																				
	雪																				
	震																				
	霜																				
一七二〇	地																				
	疫																				
	其他																				
	分计	13	2	39				13	5		3									2	77



(续)

年代	灾种	直隶	山东	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	奉天	总计
康熙五十	水旱雹虫风 霜地疫 其他	1	5				15	6		3		4								23
一七二一	水旱雹虫风 霜地疫 其他			1																1
	分计	1	5	1			15	6		3		4								35
康熙五十一	水旱雹虫风 霜地疫 其他		4				13			3				1						20
一七二二	水旱雹虫风 霜地疫 其他																			5
	分计		4																	1
	分计	4	4				14			3		1		1						28

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙五十二	水旱						6		1	2		1			6	2			1		12
	雹虫										9										16
	风														1						2
	霜雪																1				1
一七二三	地震							9							3		1				3
	其他																				9
	合计						6	9	1	2	9	1			10	3	1		1		43
康熙五十三	水旱	3	1	26			23	20	2	1	5		2								8
	雹虫										16		17								134
	风																				1
	霜雪																				1
一七二四	地震														1						1
	其他																				
	合计	4	1	26			28	20	23	1	21		19		1						144

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
康熙五十四	水							33					5	4	2	1					49	
	旱				1		28		2						2				1		34	
	雹虫							1												1	1	
	风																			1	1	
一七二五	霜																					
	地震																					
	疫																					
	其他				1				2				5	4	4	1			1	1	85	
康熙五十五	水	30	6	1	1			11	4	4	33		12	7							109	
	旱																				5	
	雹虫		1		1						1										1	
	风																				1	
一七一六	霜																					
	地震																					
	疫																					
	其他																					
总计	30	7	1	2			12	4	4	31		12	7								116	

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
康熙五十六	水旱雹虫	1										3			1						2	
	风		1																1		1	
	霜																		1		1	
	地震										1											1
	其他							1														1
	分计		2					1			1	3			1				1		9	
康熙五十七	水旱雹虫	1	2						30				3		4		1			1	40	
	风									1			12	1							15	
	霜																				1	
	地震										1										1	
	其他																					3
	分计	3	4					32		1	1		15	5						1	64	
一七一八	水旱雹虫																					
	风																					
	霜																					
	地震																					
	其他																					1
	分计	3	4					32		1	1		15	5						1	64	

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙五十八	水		12					8		1	21				1						21
	旱		2				17														41
	雹										2										4
	虫								2												2
	风				1					1											2
一七一九	霜																				1
	地震																				
	疫																				
	其他								1												
	分计	1	14		1		17	8	3	1	23				3						71
康熙五十九	水	1	1		5			5			2		6		3						19
	旱										3										16
	雹	1																			1
	虫	1																			1
	风					6									1						1
一七二〇	霜																				2
	地震																				2
	疫																				6
	其他																				
	分计	8	2		5	7		5			5		6		4	3					45

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
康熙六十	水	4	1	45			1	1	11	1	37		2		1	2			1		5
	旱	22	46																		170
	雹	1			1																4
	虫											3									4
	风														1						1
一七二一	霜					1															2
	地震							2													2
	疫							1													
	其他																				
	共计	27	48	45	1	1	2	4	11	1	37	3	2		3	2			1		188
康熙六十一	水	2	5					9			5										17
	旱	12	2					16	14				4								83
	雹									1											1
	虫																				
	风																				
一七三三	霜																				2
	地震																				2
	疫					2															
	其他																				
	共计	44	7			2		25	14	1	7		4		1						105

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	四川	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计					
康熙元年至六十一年	水	602	221	145	51	30	10	553	223	153	172	33	284	44	74	29	9	1	13	6	2658	
	旱	498	276	182	41	71	119	188	225	391	254	23	279	11	11	10	7			1	2766	
	雹	19	14	5	29	4	23		2		1	3									2	106
	虫	5	14	20	16	5					2	18					2	1			1	144
	风	7	7		2	1					13	3					3	3				53
	霜	14	29		21	7	8		7	12	2	1						1			1	115
	地震	26	43		20	1	5		2	1	7	1						1			2	110
疫	7	15	21	6	5	13		10	8	1	7	2									116	
其他	17	32		11	3			12	1	8										2	88	
合计		1195	651	380	206	127	178	810	486	550	484	61	587	192	145	72	22	1	22	12	6161	
雍正元年	水	1	5	10				24	1												47	
	旱	4	11	7	4			22	2		50										100	
	雹													1							1	
	虫			1																		1
	风																					1
霜	1																				1	
地震																					1	
其他	1																				18	
合计		7	16	18	4			45	21		50										169	

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
雍正二	水旱雹虫风	7	2					28		2	11		9		3				1		62
	霜地疫										2			2							5
	雪震							1													1
	其他		1																		1
	分计	7	3					29		2	13		9	2	3				1		69
雍正三	水旱雹虫风	75	43	23				6					1			1			6		154
	霜地疫								3												20
	雪震																		5		6
	其他			4																	4
	分计	75	59	27			1	6	3			1	1		1				11		184
一七三五	水旱雹虫风																				
	霜地疫																				
	雪震																				
	其他																				



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
雍正四	水	4	12				1	39	12	7	9	5	12	8	6	1					113
	旱		1																1		2
	雹					1															1
	虫																				
	风							1													4
一七三六	霜																				
	地				1																
	疫																				
	其他																				
	分 计	5	13		1	1	1	40	12	7	9	5	12	8	7	1			1		123
雍正五	水	21	2		1	1		9	14	1	10	1	12	11	5	1					92
	旱																				
	雹																				
	虫																			1	2
	风																				
一七三七	霜																				
	地																				
	疫																				
	其他																				
	分 计	24	2		2	1		9	11	2	10	1	15	11	8	1				1	101

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
雍正六	水旱雹虫风	3			1	1	1		4	1	1	8	3								10
	霜地疫								2	1										1	1
	雪震				1	1							5							1	15
	其他																1				1
	分计	5			3	5	8	3	7	1	2	8	8				1			1	2
雍正七	水旱雹虫风	6								1	1			7	1				1		10
	霜地疫	1							2						1						10
	其他	3																			4
雍正九	分计	10							2	1	1		7		2				1		24
	总计	10							2	1	1		7		2				1		24

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
雍正八	水	34	17	2				23	17		1			4	1				1		100
	旱	5			2	1									1						9
	雹									1											1
	虫																			1	2
一七三〇	风				1															1	
	霜																				
	地震																				
	其他																				
	分计	39	17	2	3	1		23	17	1	1		4		2			1	1	1	112
雍正九	水	6	8					5	7									1			28
	旱																				8
	雹																				
	虫																				
一七三二	风																				1
	霜																				
	地震																			1	2
	其他																				
	分计	11	8		1			5	7						1					1	39

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
雍正十	水						4	29	7	1	1	1	1			1	2				47	
	旱		51				3														54	
	雹						3														4	
	虫						2								1						2	
一七三二	风																					
	雪																					
	雹																					
	霜																					
雍正十一	地																					
	疫																					
	其他																					
	分计		51				12	29	7	1	1	1	1		1	1	2				101	
雍正十一	水	16	10					29	4	7	1										67	
	旱		27								4										31	
	雹		1								2										3	
	虫																					
一七三三	风																					
	雪																					
	雹																					
	霜																					
雍正十一	地																					
	疫																					
	其他																					
	分计	16	38					33	4	7	7										105	

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
雍正十二	水旱雹虫	17	1			5	3	20	15												52
	风							1													9
	霜	2																			2
	地震																				1
	其他																				
	合计	19	1			5	3	21	15												64
雍正十三	水旱雹虫		1				1	4	3		5		7				1				8
	风										2										16
	霜														1						1
	地震																				1
	其他																				
	合计		1				1	4	3		7	1	7		1		1				28
雍正十五	水旱雹虫																				
	风																				
	霜																				
	地震																				
	其他																				
	合计																				

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
雍正元年至十三年	寒种	190	99	35	2	2	5	212	81	19	40	7	41	23	20	3	2	8		793	
	水旱雹虫	13	108	7	6	7	8	26	7	2	58	8	7	9	1	1		2	1	272	
	风	13	1			2	10	1	1	2	2		1	1	2						35
	雪灾	1				1		1							2					2	3
	霜地疫	4	1		3	1	1	1		1		1	8		4			5	2	1	31
其他			4						18							1				23	
合计	221	209	47	14	13	26	248	112	22	101	16	56	33	29	4	4	1	15	4	1175	
乾隆元年	水旱雹虫	1	2				3	18	6	6		14		3				5		102	
	风	2					4						1	1						5	
	雪灾				4	3	1									8				18	
	霜地疫																1			1	
	其他																				
合计	3	2	12	4	4	2	8	21	6	6		11	4	4		9	1	5		131	
一七三六																					

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆二	水	12	32	12		8	1	25	14		6	4	5				6			3	128
	旱	81	33		12	8	7		2			5	5		10						163
	雹					9													4		13
	虫					1		1							7						2
	风											8									15
一七三七	霜																				3
	地震				3																
	疫																				
	其他																				
	分计	93	65	12	15	26	8	26	16		6	17	10		17		6	4		3	324
乾隆三	水	68	28	5		11	3	5	10				5	1	7		7				150
	旱	1		8		8	5	46	47		6	3	6	1			3				134
	雹																				43
	虫		13			24	9				2							4		4	13
	风																				
一七三八	霜																				5
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	69	41	13		3	22	51	57		8	3	11	2	7		10	4		4	345

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆四	水	1	67	54		2	8	10	15		2		10		1		3		1		159
	旱		8	1	3	2		7	8												44
	雹		2			16	15	8	1												99
	虫																				1
一七三九	风																				
	雪	1																			1
	雹																				
	疫																				
一七四〇	其他																				
	合计	59	77	55	3	20	23	2	21		2		10		1		3		1		303
	水	10		14	2	15	2	9	10	4	13		7				3				99
	旱					2	4		4							1					13
乾隆五	雹				3	3			1												8
	虫							4													4
	风											2									2
	雪										1										1
一七四〇	雹					1															1
	疫																				1
	其他																				
	合计	10		14	5	22	6	13	21	5	11	4	7			1	3				123



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆六	水	7		3				23	31	3	15	1	3	2	4	1		2			100
	旱		17		1		6	17			8	2			2						53
	雹				1		14	1													16
	虫														24						24
一七四二	风																				
	雪												1								1
	震																				
	其他																				
	分计	7	17	3	2		20	46	31	3	23	3	3	3	37	1		2			194
乾隆七	火	3	16	13			6	22	25	14	3	8	20	17				5			153
	旱		19				1						3	2	3				1		24
	雹																				16
	虫					1	10														
一七四二	风														2						9
	雪																				4
	震																1				1
	其他								1												
	分计	3	35	13		1	20	22	22	14	3	15	23	19	5		1	5		6	207

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆八	水	33	18	13		1	24	14	36			1	4		16		2		3		114
	旱			21	12		7	3	7			3			2					1	107
	雹		1					3	4												2
	虫																				
	风																				
一七四三	霜																				2
	地震	1																		1	2
	其他																				
	合计	34	19	31	12	1	31	20	47			4	4		18		2		3	2	231
	水	103	31	31	2			19	21		3			1	3		30				
乾隆九	旱		32	6				1		2					1						147
	雹				1												2				44
	虫		6												8						12
	风			3																	
	合计	103	32	31	3			35	21		3			1	3		30				
一七四四	霜																				
	地震																				
	其他																				
	合计	103	32	9	3		35	21	21	5	32				12		32				316

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆十	水	8	5	5	12	16	9	20	21		4	4	13		15			1			133
	旱	48	18		18		3				2	6	5		4	2					106
	雹						4		3				2								19
	虫					10									1						1
	风														1						1
一七四五	霜							1													1
	地																				1
	疫																				1
	其他																				1
	分计	56	23	5	30	26	16	21	24		6	10	16	5	21	2		1			262
乾隆十一	水	14	30	16	22			20	18				11	8	27	2				8	176
	旱		10				3			1					5						19
	雹								1				1							2	11
	虫			4																	2
	风														1						2
一七四六	霜																				
	地																				
	疫																				
	其他																				
	分计	15	43	20	22		3	20	19				12	8	33	2				10	208

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆十二	水	32	98	28	12			33	7		5			4	4					1	224
	旱		4		2		20	12	6			4						4	3		55
	雹		9		2		12														23
	虫		3					3													6
一七四七	风																				1
	雪		1																		13
	震																				18
	疫																				1
乾隆十三	其他																				13
	总计	32	115	28	16		32	48	13		5	4		4	17			4	3	1	322
	水	3	20		6		7	3	13		5			8							85
	旱	4			8	25			5		3	9		1					19		54
一七四八	雹	5	2		4			21			1				1				1		41
	虫																				2
	风																				3
	雪					1														2	1
总计	震																				6
	疫		6																		9
	其他						9														3
	总计	12	23		18	27	17	27	18		9	11	8	1	1	1	1				2

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	总计
乾隆十四	19	21	20	3		20	3	23			7	11		1	1				130
	2	16		2			6					2							23
																			1
							4												1
一七四九	6					3					4								13
分计	27	37	20	5		23	23	23			11	13		1	1				185
乾隆十五	46			2			14	22	6	11	4	5							128
	1				15									2					18
		2		19	1	5	3					2							32
																			12
														11					12
																			1
一七五〇																		1	1
分计	47	10	5	21	16	5	17	22	6	11	4	8		18					196

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
乾隆十六	水旱雹虫风	1	59	17	19	4		16	3			6		7	2					2	136	
	霜	4	1					10	17		67		2	7	2							105
	地震				1			1				2			1							6
	疫	1				1									1							4
	其他														1							3
一七五	其他	25																	4			4
	分计	31	60	17	20	5		27	20		67	8	2	14	6				4	2		283
	水旱雹虫风		4	1		1	16	4			7	10	16		5				2			66
	霜		1		13	37	39	19	8		5		20			1						143
	地震						21				1											21
乾隆十七	疫	3																				4
	其他																					
	分计	3	5	1	13	38	76	23	8		18	10	39		5	1			2			234
	水旱雹虫风																					
	霜																					
一七五二	地震																					
	其他																					
	分计																					
	水旱雹虫风																					
	霜																					

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆十八	水旱雹虫风	12	12				29	26	20	2	23	2	5		2						108
	霜地疫	1			1							2						1			27
	新地疫				1																1
	其他		4																		4
一七五三	水旱雹虫风	3	16		2		29	26	20	2	23	4	5		2						2
	霜地疫											2									
	新地疫																				
	其他																				
乾隆十九	水旱雹虫风	15			5		13	20	15		3	8								2	81
	霜地疫						5						1								6
	新地疫				1																1
	其他				1							4									5
一七五四	水旱雹虫风						18	20	15		3	12							2		95
	霜地疫				7																2
	新地疫																				
	其他																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
乾隆二十	水	32						61	27		15		6		2				1	7	154	
	旱	1				3		2							1	1					14	
	雹				1		10											1			12	
	虫				1						1										2	
	风											3	1								4	
一七五五	雪				2	5	1														8	
	震																				1	
	霜																					
	地																					
	疫																					
乾隆二十一	其他																					
	分	6	33		4	8	11	66	27		16	3	7		3	1		1	2	7	195	
	水		23	21	5	4	8	72	11		2		5								141	
	旱		1										1									12
	雹	3				5		13							1						22	
一七五六	虫																					
	风																					
	雪																					
	震																					
	霜																					
一七五六	地																					
	疫																					
	其他																					
	分	3	24	21	5	9	8	71	12		3		6		1						183	
	总计																					



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	奉天	总计	
乾隆二十二	水旱雹虫风	29	20	49	1			26	15		2	1			2	1					140	
	霜地疫				5		22														11	
	其他	1			2	1									1							22
	总计	30	20	49	9	9	23	26	15		3	1			3	1						189
乾隆二十三	水旱雹虫风	9	9		7	17	22	22			13	9			1						61	
	霜地疫		1																1			49
	其他	1																				1
	总计	10	11		12	17	22	22			13	9			1							113
一七五八	水旱雹虫风										8	4									13	
	霜地疫																					5
	其他							4														4
	总计	10	11		12	17	22	26			21	13			1							131

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆三十四	水	49	14		39	11	18	56	15		22		1						1	16	158
	旱							1													
	雹																				
	虫	1	1		1																2
	风																				1
一七五九	霜																				
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	共计	50	15		40	11	18	57	15		22		1						1	16	246
乾隆三十五	水	5	3			1	27	22	10		2			12							78
	旱																				12
	雹	2					6														8
	虫	1																			8
	风																				1
一七六〇	霜																				
	地震																				
	疫				1						1										3
	其他										5										5
	共计	8	3		1	1	31	22	10		8			12							107

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆三十六	水	74	40	43	13			39	13	1	10		9	4							246
	旱						10														10
	雹								1												1
	虫		1																2		1
	风																				1
一七六一	霜																				2
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	74	41	43	13		10	39	14	1	10		9	4					2		260
乾隆三十七	水	63	34				20	14			17										148
	旱						30				1										31
	雹																				
	虫																				
	风															1					2
一七六一	霜																				2
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	63	31				52	14			19					1					183

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
乾隆二十八	水	1	36			15	18	17			17		2				1			1	92	
	旱	1				12	12						1								29	
	雹	1				1															2	
	虫	13	7						8												20	
	风				1				1												9	
一七六三	霜																				1	
	地震																					
	其他																					
	总计	15	43		1	16	30	25	1		17		3				1			1	153	
	水		1					4	16		1		20	10								57
旱		1					2														33	
雹																				2	2	
虫																						
风																						
乾隆二十九	霜																					
	地震																					
	其他																					
	总计		2				30	6	16		1		20	10							2	92
	水																					
旱																						
雹																						
虫																						
风																						
一七六四	霜																					
	地震																					
	其他																					
	总计		2				30	6	16		1		20	10							2	92
	水																					
旱																						
雹																						
虫																						
风																						

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆三十	水	13	21				2	6		3	9		7	1						2	64
	旱				1	1	14				3										18
	雹						12														13
	虫										1										1
	风					16															16
一七六五	霜						3														3
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	13	21		1	17	31	6		3	13		7	1						2	115
乾隆三十一	水	17	55			3		8	18	9	3		6	4						5	128
	旱		2				11				3										19
	雹						13														13
	虫																				
	风																				1
一七六六	霜																				
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	18	51			3	27	8	13	9	6		6	4						5	161

(续)

年	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	奉天	总计
乾隆三十二	水旱雹虫风	18	15	2			24	11	28	18	1		13	3						5	91
	霜地疫										1										
	其他						12														1
	分计	13	15	2			36	11	28	13	3		13	3						5	142
乾隆三十三	水旱雹虫风	52	2	7	1		8	1	16		2		1		1					4	59
	霜地疫																				
	其他																				2
	分计	52	3	7	1		8	1	16		2		9		2					4	106
一七六八	水旱雹虫风																				
	霜地疫																				
	其他																				
	分计																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
乾隆三十四	水		2				17	49	25	13	14	1	23	2		2						148
	旱						22			1	4		2									29
	雹虫	27				1																28
	风										2											2
一七六九	霜																					
	地																					
	疫																					
	其他																					
	分计	27	2			1	39	49	25	14	20	1	25	2		2						207
乾隆三十五	水	46	28	2		1	8	5		1	8		1									101
	旱			22			28				1								1			51
	雹虫																					14
	风	10		2					1													
一七七〇	霜																					
	地																					
	疫																					
	其他																					1
	分计	56	28	26		1	37	6	1	1	9		1									167

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆三十六	水	67	48		1		48	4	6	4			2								130
	旱		1						1		1										53
一七七二	雹虫																				
	风																				
一七七二	雪																				
	震																				
一七七二	霜																				
	地																				
一七七二	疫																				
	其他																				
一七七二	分计	67	49		1		48	4	7	4	1		2								183
	水		1				25				1										27
乾隆三十七	旱																				
	雹虫																				
一七七二	风																				
	雪																				
一七七二	震																				
	霜																				
一七七二	地																				
	疫																				
一七七二	其他																				
	分计		1				25				1										27



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆三十八	水	4		2		2		8	10										1		27
	旱	6	1			1	14														8
	雹																				14
	虫																			1	1
	风	2		2			9														4
一七七三	雪																				9
	震																				
	霜																				
	地																				
	疫																				
其他																					
合计	12	1	4		3	23	8	10										1	1		68
乾隆三十九	水	25	3				19	6	10												65
	旱	25		5			2	17	6				15								70
	雹																				1
	虫		1																		4
	风		4																		1
一七七四	霜																				1
	地																				1
	疫																				1
	其他																				1
	合计	50	8	5	2		21	23	16			2		15							

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆四十	水旱	52	2		1		31	4	2				1						2		61
	雹虫							41	32		2										109
	风																				
	雪震																				
一七七五	霜地																				1
	疫	1																			
	其他																				
	分计	53	2		1		31	45	3		2		1						2		171
乾隆四十一	水旱				1			4	8				1	5							59
	雹虫				2		31														33
	风						15														15
	雪震																				
一七七六	霜地																				
	疫																				
	其他																				
	分计				3		46	44	8				1	5							107

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	陕西	云南	东北	总计	
乾隆四十二	水旱雹虫风	8	19	3		29	32	2					2						1		5	
	霜地疫						7														91	
	其他																					7
	合计	8	19	3		29	39	2					2						1		103	
乾隆四十三	水旱雹虫风	6	2	13			5	28	27	2	2		18								95	
	霜地疫			3	1		36	30					28	14		9					121	
	其他						32						1								33	
	合计	6	2	13	1		73	58	27	2	2		47	14		9					266	
一七七八	水旱雹虫风										5										11	
	霜地疫																					
	其他																					
	合计	12	2	16	1		73	58	27	2	7		47	14		9					266	

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆四十四	水旱雹虫风		3	13			35	8	11		1		12								85
	霜地疫		1				10														5
	其他						2														11
一七七九	其他		21																		21
	合计		25	13			17	8	12	1	1		12								121
	水旱雹虫风	63	4	6			16	6	9		10		3	3							123
乾隆四十五	霜地疫						17						1								18
	其他																				
	合计	63	4	6			16	6	9		10		3	3							123
一七八〇	水旱雹虫风																				
	霜地疫																				
	其他																				
一七八〇	其他		4																		15
	合计	63	4	6			33	6	9		10		7	18							156

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆四十六	水	9	23	13	1	1	4	25	19				15							11	126
	旱						7			13	3										20
	雹虫							1													1
	风																				
一七八一	霜																				
	地震																				
	其他																				
	分计	9	23	13	1	1	11	26	19	10	3		15							11	147
乾隆四十七	水		15	16				19	13	1	4	3	13							5	95
	旱		2			17							1							1	22
	雹虫		1			1															3
	风																				1
一七八二	霜																				
	地震																				
	其他																				
	分计		18	16		20		19	13	1	4	4	14							6	121

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
乾隆四十八	水旱雹虫风	5	3	5		8	4	7	10				8		1					1	37	
	霜地疫其他		2								1										1	16
一七八三	分计	5	5	5		8	4	7	10		1		8		1					1	55	
	水旱雹虫风			6		3		3	9		1		2									38
乾隆四十九	霜地疫其他	23	2	25		1							1									52
	分计	23	2	31		4		3	9		1		3									90
一七八四	水旱雹虫风																					
	霜地疫其他																					

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆五十	水	8			6	3	19				17		47	7							36
	旱	17	3	48			10	48	50												278
	雹																				1
	虫																				4
	风		1																		1
一七八五	霜		4				1														1
	雪							1													1
	震																				1
	疫																				25
	其他				25																25
	分计	25	39	48	3	3	30	49	50		17		47	7							346
乾隆五十一	水	10	1		8			18	17				2	4							60
	旱	1	41				1						2								45
	雹																				
	虫																				
	风																				1
一七八六	霜																				
	雪																				
	震							5	1												12
	疫	1																			4
	其他	4											4	4							4
	分计	16	47		8		2	23	18				4	4							122

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆五十二	水旱雹虫风	3	17	6	9	3	2	23	18					1							53
	霜雪						13			1											16
	地震				2																
	其他									1											
	分计	31	17	6	11	3	35	23	18	1	1			1							149
乾隆五十三	水旱雹虫风	15	1				1	13	31	15	6		36	5						7	130
	霜雪	53	54	13			8														128
	地震	3																			3
	其他		1																		1
	分计	71	56	13			9	13	31	15	6	6	33	5					7		268
一七八八	水旱雹虫风																				
	霜雪																				
	地震																				
	其他											6									6
	分计											6									6



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆五十四	水	57	1	4		1		11	11				4	1						6	96
	旱												1								1
一七八九	雹					1													5		6
	虫																				
	风																				
	霜																				
	地震																				
	其他																				
	合计	57	1	4		2		11	11				5	1					5	6	103
乾隆五十五	水	69	28	1				3	16											8	125
	旱																				
	雹			6																	6
	虫	2																			2
	风																				
	霜																				
	地震																				
	其他																				
	合计	71	32	7		4	3	16	16											8	141

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆五十六	水旱雹虫风	19	1	13				14	9		1		1							1	26
	霜地疫	2	4																	2	6
	其他																				
	合计	21	5	13				14	9		1		2							3	68
乾隆五十七	水旱雹虫风	49	32	25		25	10	1	9	7			1							2	144
	霜地疫	5	2																		2
	其他							1													5
	合计	54	34	25		25	10	2	9	8		4	2							2	175
一七九	水旱雹虫风																				
	霜地疫																				
	其他																				
	合计																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
乾隆五十八	水	2	5	1				29	26	14	7		2					1			87
	旱	4	1							1											5
	雹虫风																				1
一七九三	雪										1										1
	霜																				
	其他																				
	合计	6	6	1				20	26	15	8		2				1				94
乾隆五十九	水	33	8	25	3			16	19		1	7	12	2	2					4	132
	旱	107	51	22									1								180
	雹虫风					5		11			3										1
一七九四	霜																				16
	地震																				3
	其他																				
	合计	140	59	47	3	5		27	10		4	7	3	2	2					4	332

(续)

年代	种类	直隸	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
乾隆六十	水旱雹虫风	1	7		6	33	9	9		2	2	8	3		5					6	29	
	霜地疫其他										1		2									11
一七九五	水旱雹虫风		1																			1
	霜地疫其他																					
	合计	1	8		6	33	9	9		2	4	14	5		5					6	102	
乾隆元年至六十年	水旱雹虫风	1031	915	442	135	12	335	1048	795	135	275	75	360	87	100	6	63	9	38	93	6027	
	霜地疫其他	626	440	227	132	260	617	262	210	16	165	52	158	46	36	15	6	4	3	28	3303	
	合计	119	60	10	39	76	280	59	10	2	3		12	2	2	1	11	10	2	3	701	
	水旱雹虫风	37	11	5	1	6	11	18	1		3				10					7	112	
	霜地疫其他	2	13	2	5		1	13	2		14	33	2		49	1	1			6	138	
	合计	11	13		14	23	32	1			7	1	4		1					6	109	
	水旱雹虫风	2	12		2	2	10				7	1	2								32	
	霜地疫其他	36	21	5	25	9	3	16	3	1	6	12		16	13			1	15		47	
	合计	1869	1485	691	353	458	1302	1421	1024	154	481	176	534	151	211	23	82	24	58	137	10681	

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
嘉庆元年	水旱雹虫风	3	7	1		8	17	23	13				12								59
	霜地疫其他	3					1	1			1										28
一七九六	水旱雹虫风										4										1
	霜地疫其他	1																			7
	合计	7	7	1		8	18	24	13		5		12								95
嘉庆二	水旱雹虫风	13	10				8	8	5	1	10		4			1					52
	霜地疫其他								6				3								17
一七九七	水旱雹虫风																				1
	霜地疫其他							1			1										1
	合计	13	10				8	9	11	1	11		7			1					71

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
嘉庆三	水旱雹虫风	1	13	6				10	7				1							7	45
	霜地疫其他		2					1					1								
一七九八	共计	1	16	6				13	7				2							7	52
	水旱雹虫风	19	35	1				22	7				8							1	92
嘉庆四	霜地疫其他										1										2
	共计	1	1																1		1
一七九九	水旱雹虫风	20	30	1				22	7		1		8						1	1	97
	霜地疫其他																				1

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
嘉庆五	水	9		2	1	1		24	3	12	8	5			4				1		70
	旱	35				38	3						1								77
	雹				1	1	19														21
	虫																				1
	风		1																	1	1
一八〇〇	霜										1									1	1
	地																				1
	疫																				1
	其他																				1
	分计	44	1	2	2	40	22	24	3	12	9	5	1		4				1		171
嘉庆六	水	98	25	5	16		16	11	4	4	9			2					3		193
	旱		2			17	44														63
	雹																				
	虫																				
	风																				1
一八〇一	霜																				
	地																				
	疫																				
	其他																				
	分计	98	27	5	17	17	44	16	14	4	9			2			1		3		257

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
1947	水旱雹虫风		11	2	4	31	5	22	21	1	3		3					2	6		135	
	霜地震	6	57			13	8			2	23									1		57
1951	其他																					64
	合计	6	68	2	4	44	13	22	21	3	26		3*						2	7		256
1958	水旱雹虫风	14	21	41		2	2	15	11		1		1							1		111
	霜地震	3	1	7				2													3	
1963	其他																		2			2
	合计	17	23	51		2	2	17	11		1		3						2			132



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
嘉庆九	水旱雹虫风	3	7		12		6	46	32	1	17		8	1					1	1	122
	霜地疫	1	1		17	1							1								17
	雪震																				19
	其他		1																		1
	合计	4	9		29	1	6	18	32	1	17		9	1					1	1	159
嘉庆十	水旱雹虫风	10	20	1	35	51	11	12	15		2		2	1					4	5	63
	霜地疫																				151
	雪震																				
	其他										1										1
	合计	11	23	10	35	52	17	12	15		3								4	6	221
嘉庆五	水旱雹虫风																				
	霜地疫	1				1														1	3
	雪震																				2
	其他																				1
	合计																				2

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	山西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
嘉庆十一	水	30		6		2	3	18	12		2	2	5	3			4		1		88
	旱							1													1
	雹虫																			3	
	风																				
一八〇六	霜																			9	
	地震																				
	疫																				
	其他																				
	分计	30		6		2	3	19	12		2	2	5	3			4		1	12	101
嘉庆十二	水	21	1	6				1	21		2		35	8							61
	旱		1				6	1													65
	雹虫																				9
	风																				
一八〇七	霜																				
	地震																				
	疫																				1
	其他																				
	分计	21	2	6	2	8	6	2	24		2		35	8							136

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
嘉庆十三	水	23	1	3			13	27	6	9	12		10	2				1			112
	旱										1		1								2
	雹			1																	1
	虫						1				2										2
	风										1										2
一八〇八	霜																				2
	地震																				2
	其他																				
	合计	28	1	4			14	27	6	9	16		11	2				1			119
	总计	39	1	3				24	18	3			1	4							92
嘉庆十四	水	1																			27
	旱																				1
	雹																				
	虫	1																			3
	风					25															
一八〇九	霜																				
	地震																				
	其他																				
	合计	41	1	3		2		24	18	3		3	1	4							123
	总计	41	1	3		2		24	18	3		3	1	4							123

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
嘉庆十五	水	34	15	1			7	29	5	3			5	1			2			14	116	
	旱		1			23	33						1									57
	雹虫风 霜地 疫 其他					5																6
一八一〇	分计	3	16	1		28	40	29	5	3			6	1			2			14	179	
	水	12	39	9		6		25	31	7										5	130	
	旱	17	46	9	9						25		29							5	147	
嘉庆十六	雹虫风			5			5														10	
	霜地										4									2	3	
	疫 其他	1																			6	
一八一二	分计	32	85	23	9	6	6	25	34	7	29		29							12	297	
	水																					
	旱																					

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
嘉庆十七	水	45	6	12				16	9	8	4	4	2	1					1	10	118
	旱		51																	1	52
	雹虫风 霜地疫 其他	1				6							1							3	8
一八二二	水	48	57	12	4	9		16	9	8	4	4	3	1					1	14	188
	旱																				7
	雹虫风 霜地疫 其他				4	3														3	
嘉庆十八	水	4	2	1		5		20	7	5			10	2	18					1	75
	旱	58	39	57		22							5								181
	雹虫风 霜地疫 其他																			2	10
一八二三	水	62	41	58		33		22	7	5			13	2	18					3	268
	旱																				
	雹虫风 霜地疫 其他																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
嘉庆十九	水	31		5		6		15	36	11			1	1						16	122	
	旱	40	52	4	7	4	5	8			22		16								158	
	雹					3															3	
	虫																					
	风	1	2		3	7	2															15
一八一四	霜												1							1	1	
	地震																					
	疫																					
	其他																			1	1	
	分计	72	54	9	10	20	7	23	36	11	22		18	1						17	300	
嘉庆二十	水	27	20	8		8		2	4		1	2	12							8	85	
	旱	1					9														17	
	雹					9															9	
	虫																					
	风											1									1	
一八一五	霜																					
	地震				18																	18
	疫		3					1	1												5	
	其他																			1	1	
	分计	28	28	8	18	17	9	3	5		1	3	12							9	136	

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	奉天	总计
嘉庆三十一	水	5	31	10	1		5	22	6		1		18	4					2		105
	旱	6								2	13										21
	雹	3	2	3		6														2	14
	虫																				2
	风				4															4	4
一八一六	霜																				1
	地震	1		4																	4
	其他			4																	1
	合计	15	33	17	5	6	5	22	6	2	14		18	4					2	2	151
	分																				4
嘉庆三十二	水	8	36	11		6	11	19	6	3				1	2				1		104
	旱	56			31		11													4	102
	雹																				6
	虫					6															2
	风	2																			2
一八一七	霜																				2
	地震																				2
	其他																				4
	合计	66	36	11	31	12	22	19	6	3				1	2					4	218
	分																				8

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
嘉庆二十三	水	2	12	6		1	14	1					7		1					11	55	
	旱	02			8		10	3														86
	雹虫				9	1																10
	风																					
一八一八	霜																					1
	地		1						4													4
	疫																					
	其他																					
	分计	64	13	6	17	2	24	4	7				7		1					11	159	
嘉庆二十四	水	46	44	31	1	5	16	47	19		17		8		3					11	251	
	旱												3									13
	雹虫												7					1				6
	风																					
一八一九	霜																					1
	地																					2
	疫																					
	其他																					
	分计	48	46	34	1	9	17	47	19		19		12	7	3					1	12	275



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
嘉庆二十五	水	26	26	12			4	29	29		1		17					1		1	146	
	旱									24	38							1		1	64	
	雹						8														10	
	虫														1						1	
一八二〇	风														1						1	
	霜																				1	
	地震			1				1		5											6	
	其他						10														10	
	分计	23	26	13		2	22	30	29	24	44		17		1			3		2	239	
嘉庆元年至三十五年	水	525	355	189	23	79	97	495	339	61	86	11	163	31	28	1	7	2	16	97	2605	
	旱	22	226	79	102	201	190	12	13	35	129	4	98	7		20		2		12	1412	
	雹	5	4	9	11	51	32						2									114
	虫	11	57	7	17	1		2												1	96	
	风	2	4					1			4	4			1					4	20	
	霜	7	5		8	13	5				9								1	9	60	
	地震			1	19																	28
	其他	2	5	4	4	1	1	10	2	4		7		2								21
	分计	834	656	289	184	343	335	517	357	96	235	19	271	33	29	21	7	5	19	140	4395	



(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
道光三	水	108	5	15			1	12	2	14	21		5	5	2				6		269
	旱	2	1																		3
	雹	38																			38
	虫							1													1
一八三三	风																				
	霜																				2
	地震							1													13
	其他						10													3	3
道光四	分计	149	6	15			11	44	2	14	21		5	5	2				6	3	325
	水	9		2				12	2		1		15	1					3		74
	旱		3				1														4
	雹		1																		1
一八三四	虫																				1
	风																				1
	霜																				3
	地震																				41
一八三四	其他		1				39														3
	分计	19	5	2		8	40	13	24		1		15	1					3		125

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
道光五	水	15	2	7			12	18	13	2			13	2				1			85
	旱		44										1							3	48
	雹		7		1	8							1							1	17
	虫																				1
	风																				
一八二五	霜																				
	地震																				
	疫																				
	其他																			1	1
	分计	15	53	7	1	8	12	18	13	2			15	2				1		5	152
道光六	水		27		2	2	17	44	24	5			16	5				1		2	145
	旱		12	53						2											94
	雹					1															1
	虫	27																			1
	风										1										1
一八二六	霜																				
	地震																				
	疫		1																		1
	其他																				
	分计	27	40	53	2	3	17	44	24	7	1		16	5				1		2	242

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	奉天	总计
道光七	水旱雹虫风	1	8		2	1		27	22				15	2						1	70
	霜地疫																			1	13
	其他	1	2		3															1	2
	合计	1	12		6	1		27	22				15	2						4	96
道光八	水旱雹虫风	7	34		2			32	20		13		12	5						5	131
	霜地疫																			1	5
	其他		2																	2	2
	合计	7	37		2			32	20		13		12	5						1	140
一八二八	水旱雹虫风																				
	霜地疫																				
	其他																				
	合计																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
道光九	水	12	21	1			22	33	24				13		2	2				1	131
	旱			1							5		1							5	11
	雹虫风 霜地疫 其他		2	1																	1
	分计	12	23	2			22	33	24		5		14		2	2				6	145
道光十	水	37	23				14	37	30	16	2	1	11	5			2		1		181
	旱	2									1										3
	雹虫风 霜地疫 其他																				
	分计	37	23				14	37	30	16	2	1	11	5			2		1		203
一八三〇	水	50	25	6			14	39	30	16	3	1	11	5			2		1		203
	旱																				
	雹虫风 霜地疫 其他																				

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
道光十二	水	19	32	21			18	66	42	20	13		29	16				1		4	268	
	旱		2	1	4		4														4	
	雹																					11
	虫			1																		1
	风				1															2		2
一八三二	霜										1									2		2
	地震	1		1																		1
	疫																					1
	其他						1															1
	分计	11	31	24	4	4	23	66	42	20	14		29	16				1		6		290
道光十二	水	1	47	40	8		6	55	39	12	21		25	6								260
	旱	105									3				1							109
	雹																					1
	虫																					2
	风					1															1	3
一八三二	霜																					14
	地震		1										13									
	疫																					
	其他																					
	分计	105	49	40	8	1	6	55	37	12	21	1	40	6	1					1		339

(续)

年代	种类	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
道光十三	水	20	30	21		8		63	41	23	17		30	7	11			6				272
	旱	54			5	14	1															74
	雹	1			5		28															34
	虫																					
	风																					
一八三三	霜										2		1						10			10
	地震																					5
	疫		2																	3		11
	其他	2				6																
	分计	77	32	21	10	23	23	63	41	23	19		31	7	11			6	10	3		406
道光十四	水	59	26	18	3		14	9	34	26	15	5	26	8	9					4		258
	旱				1	1	13															15
	雹		1																			2
	虫													1								1
	风					1					1											3
一八三四	霜																					
	地震							1			1											2
	疫																			2		2
	其他																					
	分计	59	28	18	4	3	27	10	34	26	17	5	26	9	9					6		281



(续)

年代	直隸	山東	河南	山西	陝西	甘肅	江蘇	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	廣東	廣西	四川	貴州	雲南	東北	总计
道光十五年	灾种	42	34	13	15	8	58	36	1	31		30	13				1		4	291
	水	1	33		2	4			49	6		9								107
	旱					2			2											18
	雹	1																		5
	虫		1																	1
一八三五	风																			1
	雪																			
	震		1																	
	疫		1																	1
	其他																			
分计	44	81	13	17	14	14	58	36	52	37		33	13			1		4	423	
道光十六	水	15	43	10			12	45	32			20					1		2	180
	旱		22		8	4	2		13			1							1	82
	雹																			4
	虫					4														7
	风	4			3															1
一八三六	雪																			
	震					1														3
	疫		3																	11
	其他				11															3
	分计	19	68	10	22	9	14	45	32	13		1	21				1		3	288

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	河南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
道光十七	水旱雹虫	41	61		1	9	4	48	37	2			23		2						27
	风														1						1
	霜					1															1
	地震						1														1
	其他						9			11										3	23
	分计	42	61		11	10	31	12	37	13			23		3					3	22
道光十八	水旱雹虫	23	8	12			5	1	11	22			24	7						2	95
	风												1								87
	霜																				10
	地震					9															1
	其他																				
	分计	25	46	12		9	6	1	35	22			25	7					3	4	147
道光三十八	水旱雹虫																				
	风																				
	霜																				
	地震																				
	其他																				
	分计																				

(续)

年代	灾种	直隸	山東	河南	山西	陝西	甘肅	江蘇	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	廣東	廣西	四川	貴州	雲南	東北	总计	
道光十九	水	27	21	22		8		61	32	23	4		25	3							226	
	旱	3	25		8	9	19													<3>	67	
	雹																					
	虫																					
一八三九	风																				1	
	雪						1						1								3	
	疫																				1	
	其他																				1	
	合计	30	46	22	8	17	20	61	32	23	4	1	26	3					2	4	299	
道光元年至十九年	水	468	492	212	95	30	139	639	721	169	145	6	313	80	26	2	2	11	10	30	3366	
	旱	259	251	55	28	41	50	49	52	95	19	1	14	5	2					10	946	
	雹	50	15	7	16	16	79	4		2			1								220	
	虫	34			3			1						1						1	40	
	风	1	6	1		1		1			3	3	2							4	18	
	雪	1	2			2	2															11
	震	12	4	7	1		18						1						12			55
	疫	26	18	5	11	2		2				4		15							1	73
	其他	2	1			7	59				11	1		13					2			125
		合计	853	1789	287	94	123	347	696	582	277	172	11	382	86	28	2	2	14	21	173	4854

(续)

年代	灾种	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
顺治元年至道光十九年	水	2994	2385	1103	302	235	588	2995	2007	555	795	145	1258	287	264	45	83	27	87	229	16384
	旱	1725	1358	575	313	585	984	500	537	648	730	90	576	250	00	58	14	8	7	61	9185
	雹	256	100	37	103	185	433	67	13	6	10		17	3	10	1	11	10	2	5	1281
	虫	104	121	66	63	33	15	52	19	2	21		9	2	11	2	1		1	11	538
	风	12	31	3	8	2	1	21	6		36	43	6		67	5	4			4	240
	霜	40	52		50	49	50	12	2	2	17		4	1	5		2	1	1	21	319
	雪	38	47	8	40	7	31	2	3		8	6	2		1		1		37	1	235
	地震	45	51	26	11	9	13	37	13	1	28		38		11	2			1	2	293
	疫	59	58	13	51	22	32	13	20	12	15	12	14	13	11		1	1	2	37	454
	合计	5273	1203	1831	94	1142	2203	3771	2636	1226	1600	296	1924	559	478	111	117	47	138	371	28938

附表二 全国主要省区灾鬲年表

单位: 州县

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1644																				8
1645	8																			33
1646	12		4	1		2		4				10								29
1647		15		14																26
1648	5	18		1		2	1													21
1649	10	4	2		2															17
1650	1	5	6	1			1													87
1651	1	69	8				1			5		3								179
1652	42	69	7	46	1			6		8										166
1653	8	49			4	1	36	14	54											130
1654	6	47	39		4	2	1	3		21		6	1							126
1655	33	31	11	5	2			1		3		7	2							26
1656	1		13	1	1	1						4	5							62
1657	28								10	8		10	6							27
1658	8		1	1	1							16								109
1659	7	12	13				1	1	45			8	18	4						31
1660	3	4	13				8					2	1							67
1661	7	2				1	12	1		29	12	3								
合计	180	323	117	73	15	11	61	30	109	105	12	59	37	10						1144

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1662	5		22	20		1		6	65	5		10								134
1663	28					2	14	17	18	13		33	23					1		151
1664	12	14		20		1	5	21	41	9	7	14	5							149
1665	62		8	20	1	5	23	7	42	16		14	29		5					232
1666			4	1	1	6	7	7	35	11		24	9							105
1667	51	2		3	10	27	17		31	17	5	7	6						2	178
1668	50	40	4			5	17	20		12	5	25	1							179
1669	9		13	2	1		6	1				1	7							40
1670	56	36	11				23	5		5		6	11							158
1671	48	9	12				56	50				33	30							233
1672	23	19	10	2	1		23	12		16		23								129
1673	17		1				2	3		1			3							27
1674	11	58	6				1	15	12											103
1675	5						8	4	17			6								40
1676							11		31			13								58
1677	1						13		28											42
1678	9		5				18	3	6			8		1						55
1679	66	31	23	2	1		15	54	56	6	1	47	26							328
1680	27	10		8			23		14											68
1681	4	1		1			4			12		5								41

(续)

年代	甘肃	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1682	18	4		1			1		13	10		11	3		3					67
1683		1		5					18											25
1684	20		3	1			1					14								39
1685	2	9	18	1			6		9			1	3							49
1686	8						4	1		9		2								24
1687	1	1					2		10			7								14
1688							1	3	12	1							1			25
1689	100						9		32			29								170
1690	6		24				17			5								2		56
1691	79		49	15	26		8						3					10		192
1692							10													10
1693	38			23			16	1	2	3		6	2							91
1694	11	1					3				3			3						21
1695	1			2					3					3						9
1696	32						26	8				9								80
1697	17	27					26	4	9	1										84
1698	1			11	12		9	12		4		7								60
1699	21						14	1	1	9		1	1							48
1700	8				5		26	6		9				8						51
1701	1		1				4							8						32

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1702		6	3				1	4		1		1								16
1703	25	94	20				2			13		4	7							165
1704									6			5	2	6						19
1705	2						12	10	4			3	2	2						41
1706	2				1		13		2		3									21
1707	6	7					25	7	4	20	3									73
1708		37					8	18		2		13	5							86
1709	12	8	6				22	1		8		15								72
1710	7							1												8
1711	1							6												7
1712	1	4					13			3										21
1713										9	1			5						21
1714	5		25			6		23		21	1	14	4	5						116
1715						2	33					5								75
1716	5	6	1			28	11	4	3	7		12	7							84
1717							1				3									4
1718								5				12								17
1719						17	8	1		23										49
1720	5				6		5					5								21
1721	21	46	45	1		2	3	11		3	3									169



(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1722	1	5					16	14		5		4								45
分计	944	474	315	139	65	157	671	366	527	327	44	460	189	33	8		1	13	2	4735
1723		16	10				22	18		50				2						118
1724							28			11		4	1	2						46
1725	74	59	7				4	3				1						6		154
1726		10					39	12	7	9	2	12	8	6						105
1727	24						9	14	1	10		12								70
1728				1		8	1	4	1											15
1729	6							2		1			7					1		17
1730	34	17	2	1			23	17										1	1	96
1731	8	8					5	5												27
1732		51				6	28	7	3			1								95
1733	11	27						4	7	2										51
1734	2					3	20	12												37
1735							4	3		7										14
分计	159	188	19	2		17	183	101	19	90	2	30	16	10				8	1	645
1736	1		12	4	2		38	1	1	4		14	1					5		91
1737		33	4	5	12	2	1	10		4	5	5		10			4		2	103

(续)

年份	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1738		37	8		2	11	50	11		8	1	9		7		3	4		4	180
1739	57	68	60	3	18	22	11	20		2		4				3				268
1740	10		14	3	11	3	9	24				3								77
1741	7	16	3	2		6	14	26		17	3	2	2	2						100
1742	3	28	13		1	14	22	14	5		7	20								131
1743		16	31	12			14	36			3	3		2				2		122
1744	11	34	6	3		35	15	21	4	30				7						166
1745	9		5	33		12	20	21				9	5	3						116
1746	15	30		2			14	18				6		5					8	98
1747	32	85	28	13		25	45	13		3	4	6		4				3	1	253
1748	6			6		9	12	9		5	9	6	1							66
1749	25	21	16	2		20	7	23			2	4								120
1750	46	7	5	20		5	9	22		7				11					7	139
1751	27	15	17	2	4		14			67	2		3	3				2	2	158
1752			1	11				8		6		16						2		47
1753	12			4			26	20		23	2	3								90
1754	15					13	20	13			3									66
1755	6	32		1			64	27		15								1		146
1756	3	5	4	2	9		72	11				5								111
1757	29	5	49		8	23	18				1									133

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1758				5	17	22	22			21	4									91
1759	48	16		3	9		56	15		22									14	218
1760	7	3				6	22	13					12							50
1761	74	40	13				33	13		10		7	4							230
1762	63	34				34	14					2								145
1763	10	33					17					2								65
1764						33	6	16	5			7	2							66
1765					16	26	6			3									2	53
1766	2	55			3	16	2		9	6									5	98
1767	2	3				33	11	23	13			13	3							109
1768	52							16				6							4	85
1769	4	2			1	3		25	13	8		14								101
1770	46	28				33				8								1		116
1771	67	50						6												123
1772						25														25
1773					2	10	8	12											1	37
1774	25	3	5			17	23	16				15								104
1775	52					15	15	32											2	146
1776						44	7	8												59
1777			3			39														42

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1778						54		6				31	14							105
1779			19			45		11												75
1780	63	3	5			15	6	9		1		5								107
1781	9	1	6	1		4	26	19				7							11	84
1782			16				19	13				13							1	62
1783	5				8		7	10				4							1	35
1784	23		22					9												54
1785	16	9	27	6	1	12	48	51				47	7							224
1786	4						18	17												39
1787	7		6	11	3	8	23	18												76
1788	4							31	15			35							7	99
1789	57		1					5				3								71
1790	69	28				3	3	16										5	8	127
1791			5																3	8
1792	13		25		14				2										2	56
1793									12											12
1794	33	2	25	3	2							8							4	95
1795											8			5					6	19
分计	1069	751	498	189	168	729	923	752	79	270	72	327	54	68		20	8	24	92	6092

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	东北	总计
1796		2			7	17	23					10							59
1797	8						2												10
1798							10											6	16
1799							22											1	24
1800						3	2		4									1	10
1801	98		1	12				3		5									122
1802	6						7	20	3			38						2	78
1803	3	20																2	25
1804							48			15		1						1	65
1805	9						12												48
1806	11																		17
1807	10		2															3	10
1808	9						27			12									42
1809	8							16											24
1810	7																		7
1811	1						25	34		10								5	78
1812	4						16												20
1813	4							7					2					1	40
1814	1							36		21								1	59
1815	4						2												7

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1816	1		1							13			4					2		21
1817	37						19											1	3	60
1818	62	2					1	3											2	70
1819	46	11	31							17			7							115
1820	21	26	9			4														68
合计	33	61	57	33	7	25	216	119	7	98		49	13				12	26		1996
1821	26	14					34	32		4										110
1822	48	51	23			6	34	17	7	4		13	1					2	1	207
1823	53						28	42		13		4	5							145
1824						1	12	11										3		27
1825	15	2					18										1			36
1826							41	21				16	5							86
1827							47					15								83
1828							32	26		13										71
1829								24		5									5	31
1830	31																			41
1831							66	42		13		29	8				1		2	161
1832	17			8		1	55	39		21		26	6							173

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1833	11						61		22	14		29	7				10			154
1834	59			1					25	15		26	8							134
1835										33			13				1		3	50
1836	15			11															3	26
1837	41			10															3	54
1838	23							31	22				7						3	100
1839	5							32	23			26	9				2		3	129
分计	347	67	55	39		8	428	323	99	135		191	69				3	17	20	1801
总计	3052	1866	1081	480	255	946	2482	1691	840	1020	130	1116	378	121	8	20	12	74	141	15713

附表三 全国主要省区灾眼年表

单位：州县

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
1644																					
1645																					
1646																					
1647								1												1	
1648																					
1649																					
1650																					
1651																					
1652																					
1653																					
1654										21										21	
1655										4										31	
1656																				23	
1657												4								4	
1658												1								1	
1659																					
1660												10								10	
1661																					
合计	50							1		25		15								91	



(续)

年代	真 京	山 东	河 南	山 西	陕 西	甘 肃	江 苏	安 徽	江 西	浙 江	福 建	湖 北	湖 南	广 东	广 西	四 川	贵 州	云 南	东 北	总 计
1662												2							2	2
1663												1							2	3
1664				20							3									23
1665				20																27
1666												1								4
1667																			2	2
1668						5													2	47
1669																				21
1670							13					1								26
1671																				10
1672						2	4	10		4										26
1673							8			2										10
1674																				
1675																				
1676																				
1677																				
1678																				29
1679																				72
1680																				39
1681																				

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计	
1682																					
1683				5																	5
1684	2		3																		5
1685							6					17									23
1686								2													2
1687																					2
1688																		2			2
1689																		2			46
1690								2													59
1691	14			17	26																
1692																					
1693																					
1694	11	3											8								22
1695				14			5												1		20
1696							20														20
1697				11			20				3										34
1698							9														9
1699							9				1		8								18
1700							15				6										21
1701						17															17

(续)

年代	真隶	山东	湖南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1702		6	3							1		1								11
1703		94					1	1		13		4								113
1704		31						10				5								36
1705												9								19
1706					1															10
1707							26	7		20										53
1708							8	18				11								37
1709							22					10								32
1710																				
1711								6												6
1712							12			4										16
1713										9										14
1714							28	23		21		14								106
1715							28					5								66
1716										7		12								19
1717																				
1718												10							1	11
1719							8	1		23										32
1720												6								17
1721										3										31

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	奉天	总计	
1722	42						16													58	
分计	205	194	32	23	33	84	294	76		148	3	125				1		2	8	1298	
1723	5	11	17	4			21	18		29											102
1724	7						15			11											33
1725	75	11	23				6	3		9								5			123
1726		12					39	2				12	4	5							88
1727	21						1	14			1	12	11	5							69
1728				1				2			8										12
1729								2	1	1			7								11
1730	37	17	2	1			23	17					4								101
1731	3						1	7													11
1732							29			1											35
1733	16	10					28	4		4											62
1734	17						20	15													57
1735							4	3			1					1					10
分计	184	61	62	6	1	13	190	87	1	55	15	24	26	10		1		5			721
1736			6	4	3	1	32	18	6	6		13		3							92
1737	81	28	12	15	8	6	25	14		2	15			17			3		3		229

(续)

年代	甘肃	山东	湖南	山西	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1738	60	13	8	26	7	51	47	5	1	1			9			4	247
1739	1	69	47	3	15	22	10		1						1		169
1740	10				5	12		4	7				3				59
1741		17			14	2	31	1	3	1	26			2			147
1742		10	13		19	22	23	3	20	19			1	5		2	157
1743	33	18	21	1	21	14	7		3		17		1		3		157
1744	18	51		1	35	11	21				11		30				210
1745	48	6	5	12	16	20	21	4	15	5	15	2					199
1746	6	40	16	22	3	20	1		12	4	28	2				2	161
1747	15	90		3	13	33	7	2	3	4	13			4			190
1748				9	14	6	18								19		102
1749	11		16	1	5	13	23		11								87
1750	35	7		2	28	14		6			1					7	118
1751	8	52	14	3		23	20	67		4	2						222
1752			1	13	37	19	8	10	20						2		147
1753		8			29	26	20		4								87
1754	15			1	18	20	15	11								2	84
1755		25		1	10	64	27		5							7	155
1756		23	21	2	3	12		15	5								66
1757	29	20	48	9	22	26	15										169

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1758	9				17	24	22		7	4										33
1759	48	14			11	18	56	15	22										14	198
1760						27	22	10				12				7				78
1761	69	7	8	13		10	2	7			9	4					2			166
1762	63	34																		97
1763		8				30														38
1764						30	6	16	5			7	10							74
1765		21				28			3											52
1766		55			3	16	8	18	9			4							5	121
1767	13	57	2			34	11	29	13	1		13	3							133
1768	46					8						7							4	65
1769					1	39		16	13	13		23								106
1770	46	28	22		1	25	5		8									1		186
1771	67	48				48	4		4											171
1772						6														6
1773			2		2	10	8	10										1		33
1774	20	1		2		15	4	13				15								75
1775	52					31	45	34										1		169
1776						29	7	8					5							49
1777					20	39	2											1		71

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1778			13			54	30	27				47	14		9					194
1779			19			45		2				9								75
1780	31	3	6			18	1	2		1		5	3							70
1781	9	28	13	1	1	4	26	10				15							7	123
1782		3	16				19	13		3	4	13								71
1783		3			8		7					8								26
1784			19		3		3	9	6		3		2							45
1785	16	9	48	31	1	8	38	50				47	7							255
1786	11			6			14	17					2							50
1787	7		6	11	3	10	2	18												57
1788								31	15	4		35	5						7	98
1789	34	1	4				11	11				4	1					5	2	73
1790	53	28	2			3	3	3											6	98
1791	19		13				14	9											1	56
1792	49	32	25		14				2		4									126
1793			1					3												4
1794	33	8	25	3			16	19			7	8	2	2					1	124
1795											8			1					6	15
分计	1074	823	512	201	218	933	902	752	107	247	119	391	112	130	13	51	14	47	80	6732

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1796	3	7	1		7	17	10	5		1		6								57
1797		10					7	7		7	1	3			1					36
1798		10	6				10	7											6	39
1799	20	10					22	7											1	60
1800	9		2	1	10	3	2	3	4	8	5								1	48
1801	98	11			7	44						4							2	161
1802					5	2	7	15												35
1803	3	18	4					9	1	15		2						2	1	27
1804		2					48													78
1805			1	20	43	14	12	7		15		2						4	1	125
1806	5		2			3	12												9	38
1807	2			1			1	8												12
1808							2	6		5										51
1809	5					13	2	7			3									17
1810	19					33		5											14	71
1811			5		6		6	11		4									7	39
1812		16			13		4	5										1	10	49
1813	12	13	32					7						17						88
1814			5		7		22	35											7	77
1815	9			5			2	4											8	28



(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	蒙古	法
1816	4	3	6				3	6		2								2			26
1817	29	1			1		5	6						2				1	4		19
1818	2				1		3	5											11		22
1819	17	12	3		5		2	9						3					11		93
1820		8				4	29	24		33				1							107
分计	23	121	106	33	105	133	242	199	5	90	9	21		2	1		11	93			1133
1821	7	2	5		1	1	21	11		2									5		57
1822	43	9	2	3		11	8	9	1			2							1		29
1823	77	5	13				42	42	2	12		5		3				3			201
1824					4		5	4													16
1825		2			8	6	1												1		19
1826	7	12	7	2			22	8	7			2	5						2		75
1827				1	1	6	1					2							3		14
1828							13	26		5											44
1829		2					1	6							2				5		16
1830	11		6				1	8		1		4									31
1831	1		1				41	38	20	6		16	10					1			136
1832	21		7	1	1	5	22	11		4	1	23	2								101

(续)

年代	直隶	山东	河南	山西	陕西	甘肃	江苏	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	广东	广西	四川	贵州	云南	东北	总计
1833	1			1			10	18	22			8	2				6	10	3	85
1834	7					6			25	3	5	3	6						3	58
1835				5	3					3			3						1	25
1836				11	5															16
1837				4	1															5
1838					2												3			6
1839				4	5			11	7			9	3					2		42
分计	175	33	41	32	31	35	191	192	84	50	9	77	31	3	2	2	11	16	24	1039
总计	1825	1232	733	305	348	1199	1819	1307	197	615	155	656	169	173	16	55	25	81	205	11314

## 后 记

灾荒对于每个人来说虽感受不同但并不陌生。我是下乡插队后才真正认识它的。在辽河流域、柳河之滨那个交通便利然而一贫如洗的小村，我初识了一望无际的盐碱地、荒草滩，目睹过丰收在望的庄稼一夜风雨之间浸入泥水，青翠嫩绿的幼苗数日暴晒之后化为枯叶。我曾冒着暴雨抢险救堤，踏着泥泞排洪护田，顶着烈日挑水保苗……。入冬，北风呼啸，地冰三尺，全村的壮劳力——也即汛期护堤时“召之即来”的男男女女，又要参加全县统一组织的农田水利会战。且不谈那些沟沟渠渠的实际效用和耗费民力挖它所搀杂的政治背景，仅就挖沟修渠本身而言，足以看出旱涝灾害之患。虽然有了化肥，有了农业机械，村里的粮食亩产平均起来仍不过百十多斤。一入初夏，时有断炊之虞。曾有一个月里，我们这些主要靠吃“皇粮”的知青，带着对天灾束手无策的困惑，断断续续地吃过已生霉味的牲口饲料。咽之艰难而终生不忘。也正是在经历了这些之后，我开始有了一个农民的感受。即使是今天，每逢暴雨降临，便会引起我焦虑的联想。也许可以说，我选择灾荒史为研究方向，是生活与历史使然吧？

这本小书，是我1988至1991年在宁可先生门下读研究生期间完成的博士论文。宁可师治学博大精深，以眼光敏锐和研究方法独特而知名于学界，早有公论。三年从师，受益匪

浅。尤其是宁先生对中国小农经济的深知灼见，最终引导我选定清代荒政研究，以为研究整个小农经济体系的一个补白。就在本文即将付梓之际，宁先生自称自己对此“素无研究”而坚不为书作序。此为人学之道，或可谓撰写论文之外，又一偏得。

本文的写作曾得到方行先生、王思治先生、刘永成先生、阎崇年先生、李鸿彬先生、李根蟠先生的悉心指教。论文答辩委员会主席方行先生拨冗作序，对全书作了介绍与评说。我在读本科、硕士期间，亲聆孙文良师赐教，使我对治清史的兴趣日渐浓厚。论文提纲初拟，即蒙孙先生认真审阅，具体指导，多有启发。农业出版社穆祥桐先生在学术著作出版日见困难的形势下，以其善于捕捉新问题和扶持新人的胆识承担了本书的出版。在此谨向诸位先生表示真诚的谢意！

救荒史是仍需大力发展的研究领域。其对现实的借鉴意义不言而喻。1991年夏，我即将进行论文答辩之际，传来南方诸省遭受特大洪涝灾害的消息。一种继续从事灾荒研究的责任感、使命感油然而生。诚然，本书只是这方面研究的起步，匆忙成章，遗漏颇多，尚待充实。其中的不足亦显而易见。如果它能引起人们对这一研究的重视，并对进一步开展研究稍有裨益，则笔者甚幸矣。

但愿本书是对灾区人民、对长年与灾害斗争的人们、对我插队的那个小村的乡亲们的小小的奉献！

作者谨识

壬申岁末