

# 中国古代荒政思想与赈济制度探析<sup>\*</sup>

吴 宾,党晓红

(西北农林科技大学 人文学院, 陕西 杨凌 712100)

[摘要] 面对自然灾害的侵袭,古代封建政府和劳动人民采取了积极措施防灾抗灾,他们兴修水利、改进农作技术、采用各种方法防灾抗灾,取得了显著的成效。同时也形成了富有特色的中国古代荒政思想,并由此衍生出了赈济制度。赈济制度以三仓制度为核心,以储粮备荒和临灾施赈为基本方式,并辅之以减少政府开支、整肃吏治、鼓励生育、减轻灾民负担等措施,以秦汉时期为重点探析古代赈济制度形成及其发展。

[关键词] 古代荒政思想;赈济制度;秦汉时期

[中图分类号] D691 [文献标识码] A [文章编号] 1672 - 0598(2008)05 - 0081 - 04

古代社会的救灾救荒既有政府行为,又有民间行为,民间的救灾主要是灾民的自救和互救,即通过节约度荒、寻找救荒食物等方式求得生存。但是古代个体家庭的抗灾能力较差,自救行为往往效果不佳。而作为赈济的主要承担者——国家,无论出于维护自身统治的目的,还是以民为本的目的,采取了种种补救性措施来避免和减少灾荒的损失,发挥了重要作用。这些措施不断发展,逐步形成严密而完善的赈济制度。《周礼》中荒政十二已是较为完备的荒政形式,经秦汉隋唐的增补至于明清而集大成<sup>[1]</sup>。

## 一

在抗灾救灾中,首先国家和民众要做的就是未雨绸缪,提前准备,这样储粮备荒变成荒政制度的重要组成部分,封建国家十分重视仓储制度,逐渐建立起中央、州县、乡村的三级粮食储备系统,并鼓励和倡导民间广泛储粮,形成举国上下重储的良好风尚,另外国家还在先秦平余理论的基础上通过常平仓来稳定粮食价格,保证粮食供应,常平仓的主要作用除了稳定物价之外,就是赈济和借贷。在灾荒赈济上发挥了积极作用。在封建社会后期,社仓、义仓等仓储形式的发展成为仓储制度的重要组成部分。义仓是地方公共储粮备荒的粮仓,初设于北齐,后历经唐宋直至清代义仓制度一直沿用。义

仓设于州和县,其基本职能是赈济和借贷,如灾年救济,春耕时贷给种子粮,秋后偿还。社仓的主要功能也是赈贷,由于社仓立于本乡,遇到灾害可随时开仓,方便民众,因此赈济的及时性和效果俱佳。在灾害发生后,面对嗷嗷待哺的灾民。国家最紧迫的任务就是赈济安抚灾民,平时国家积聚的粮食这时要无偿援助给灾民。在古代赈济发展中逐渐形成了比较完备的灾荒赈救制度。其中包括了灾情奏报制度、灾情勘验制度、以赈谷为主的临灾赈济方式以及其他移民就粟、赦免租赋减轻负担等等措施。

灾情奏报制度始于秦汉时期,至明清时期发展的最为完备,灾情奏报的及时与否直接关系减灾的成效大小,因此历代政府对报灾工作非常重视,秦汉时明令地方要及时上报雨泽。

在睡虎地秦墓竹简《田律》中记录了上报雨泽令,汉代继承秦国的雨泽报告制度,在中央政府设立了专门的灾害测报机构太史院,负责管理灾害信息收集工作。《后汉书·礼仪志》:“自立春至立夏尽立秋,郡国上雨泽”。在唐代,刘晏注意听取各地汇报,及时掌握粮食丰歉情况。在各州县设有知院官,每旬、每月要将所在地的农业生产及气候变化情况及时汇报,因此,刘晏能做到“四方丰凶贵贱,知之未尝逾时”(《续资治通鉴》卷67)。至清代,灾情制度趋于完备。清代建立了奏报雨水、粮

\* [收稿日期] 2008 - 06 - 21

[基金项目] 陕西省社会科学基金项目(06H004Z)

[作者简介] 吴宾(1974-),男,陕西洛南人,西北农林科技大学人文学院,副研究员,博士,研究方向:农业经济管理。

价及农业收成的制度。作为地方政府的重要职能,各地州县官均负有报告雨水、粮价、收成的责任,定期或不定期地将辖区内自然气候状况、粮食价格的变化、农业收成的情况逐级上报至北京。由于上述奏报完全依托于地方行政管理体系,因此它具有信息来源广泛,地域覆盖面宽的特点,而且信息的搜集与传递得以规范和制度化。在具体的实施之中,雨水、粮价、收成的奏报分为两种类型:其一是临事奏报;其二是按期例报。临事奏报是针对突然发生的事态或某些特殊时期的情况而进行的,如遇到自然气候的异常变化,甚至导致自然灾害的发生;粮食价格因某些因素而异常波动;灾害之中或灾后,农业生产及粮食收成情况等,这类奏报能够使中央政府较快地掌握地方突发性变化的详情及时采取措施,防止灾害扩大,因而此类奏报要求不拘时间地点,遇事随时急报,不准延误。按期例报,即常规奏报,不论地方自然气候、农业生产、粮食价格是否异常,均在规定的时间内,如实报告相关情况。粮价、雨水的奏报,一般是一月一报,本月雨水、粮价于次月入奏,无特殊情况,奏报时间不准延误,粮食收成的奏报分为两种:其一为预报,农作物正处于成长期,根据生长情况,对其产量进行估算并奏报;其二为实报,粮食收获后,将实际收成情况进行报告。所谓:“向来各省田禾夏收秋收分数,多有先奏约收,复于一、二月后题报实收者”。(《清仁宗实录》卷七十一)粮食收成的预报一般在当年的五月,有时清中央政府还就其特别关心的问题和情况令地方政府予以专项报告。乾隆十三年(1748)春,山东部分地区旱情严重,该年五月,乾隆皇帝谕:“山东被灾地方,朕心刻为廛念,兖、沂、曹、泰等府,自前月初间普得透雨之后,二麦收成分数如何,秋稼种植情形若何,此后曾否续沛甘霖;其济南等迤北地方,前此既未沾足,四月杪所得之雨,亦仅二、三寸,此后曾否得雨,秋田曾否播种,二麦是否可救,通省赈务既经分委查办,及今几及两月,所办一切散赈事宜若何,委员是否实力奉行,灾黎是否均沾实惠,如近来雨泽短少,应作何预为筹划,曾否先事绸缪?令山东巡抚阿里衮详细查明,逐一回奏”。(《清高宗实录》卷三一五)可见清朝政府对灾情奏报的重视<sup>[2]</sup>。

灾情勘验制度在西周时已经实行,即在灾荒赈救前政府要派人进行灾情勘验,以灾情勘验的结果作为赈救规模的依据,战国李悝提出平余法,对灾年的等级进行细致划分,确立了大饥、中饥、小饥三

级灾情评估准则,至东汉后这一制度已经比较规范,三国以后更加发扬光大并在各个朝代得以实施。明清时期,一旦发生灾荒,各地政府必须迅速而及时地“报荒”、“勘灾”。政府再以灾情轻重,确定缓征或减免租赋,灾情较大时,政府还需拿出府库或截留漕米作赈济之用。

在灾荒发生后,国家要及时地将储备粮发送灾民手中以减轻灾害的危害。根据《礼记·月令》载:“季春之月,天子布德行惠,命有司发仓廩,赐贫穷,赈乏绝。古代的赈济主要是赈谷、赈钱、赈粥和以工代赈,赈谷又是最为常见的一种赈济方式。

先秦时期,赈谷基本使用国家粮仓积存的粟谷,但某些贵族和富商地主也主动或被动地筹集发放部分私有粮食赈济百姓,到战国时期,逐渐形成了三种主要的赈济方式。一是请粟邻国,(《史记·秦本纪》)穆公十四年:“秦饥,请粟於晋”。在战国时期历史上,邻国饥谨,相输以粮以帮助受灾的国家解除饥荒的例子不少。穆公十三年,晋国发生饥荒,“乞粟於秦”,秦“输粮於晋”。穆公十五年,晋国又发生饥荒,秦依然慷慨地“又乞之粟”。<sup>[3]</sup>二是“驰苑囿”,让民谋食。苑囿是统治阶级狩猎游玩的地方,是不允许平民百姓进入的场所。《史记·高祖本纪》载,仅秦在关中的苑囿就有多处,其中以上林苑最为有名,为数众多、占地广大的苑囿园池占用了大量耕地,(《韩非子·外储说右下》)记载,秦国大饥,应侯曾请散发五苑之可食草类、蔬菜、枣粟以活民,当有所本。在古代灾荒发生之时,粮食消耗殆尽,树皮草根也是活命之物,“驰苑囿”确实扩大了人们的就食范围,是当时赈济孤寡的重要手段<sup>[4]</sup>。三是纳粟拜爵,(《商君书·去疆》篇又称“粟爵”。秦国商鞅变法,在制定“武爵”的同时又制定了“粟爵”,他规定:“兴兵而伐,武爵任武”,“按兵而农,粟爵粟任”。凡努力务农,家有余粮的,都可“以粟出官爵”,通过输粟于官府获得像战时那样的爵位和官职。纳粟拜爵是鼓励农业生产的措施之一,商鞅变法令规定:“致粟帛多者”可免除徭役和赋税,不努力耕作怠惰而贫困的人,则要连同妻子籍没入官府为奴。可见“粟爵粟任”的根本目的在于大力推动农业生产,为耕战政策服务。

秦汉时期,有许多资料涉及对灾伤乏绝、生活困难、无法进行再生产的灾民进行谷物赈济。《后汉书·桓帝纪》:“民有不能自振及流移者,稟谷如科。赈济的谷物数量也很有限,大约为人均三斛,《后汉书·桓帝纪》:“其亡失谷食,稟,人三斛。其

他资料中也有如此记载<sup>[5]</sup>。赈粥是灾荒救济的一种应急措施,它是由政府组织人员设立专门的赈粥场点,负责煮粥、接待灾民和发放粥食等事宜。煮粥对于饥寒交迫的灾民而言,无疑是雪中送炭,赖以维持生命的食物。战国时期的齐国、卫国就实行了赈粥政策,东汉时许多地方官都设粥赈济灾民,“太守尹兴使续于都亭赋民糴粥,所食六百余人。”(《后汉书·陆续传》)东汉末年(公元194年)关中地区旱蝗灾害并发,皇帝派人动用太仓谷米,做成糜粥,赈济灾民。(《后汉书·献帝本纪》)

以工代赈是在灾荒年份利用大量社会闲散劳动力进行公益性基础设施建设的救灾措施,它以一种间接的方式赈济了灾民,《晏子春秋》记载了齐景公时发生饥荒后以修筑“路寝之台”进行赈济的史实。公元2年青州发生旱蝗灾害,官府鼓励灾民捕杀蝗虫,按照捕蝗数量发放一定的工钱。公元23年京城发生蝗灾,以钱物赏捕蝗者。

另外灾后劝赈也是当时的一个代表性的赈济措施,由于限于财力,政府就发动社会各界力量参与救灾抗灾,并公开表彰出资赈济者,或授予高级爵位。秦始皇四年在发生蝗灾和疫灾后政府鼓励百姓输粟入官,纳粟千石者拜爵一级。西汉文帝时也对捐献粟谷者给予奖励,“得以拜爵,得以除罪”。东汉时期国家号召富裕户收养灾民,输粟入官。应该说,劝民助赈是中国救荒史上的一大创举,通过动员全社会的力量进行抗灾救灾,既补充了国家赈济的财力不足,也十分切实可行,往往在面临较大灾害时发挥着巨大作用。

面对大量饥民,政府在一时拿不出足够赈粮的情况下不得不采取转移安置灾民的办法救灾济荒,就是移民就粟。移民就粟是最简单、最原始的救灾办法。说白了,就是统治者引导或放任灾民逃荒。这种办法基本上不需要国家太多投资,在解决特大灾害问题时也发挥了积极的作用。灾害的发生具有明显的区域特色,对于一个面积广大的国家而言全国受灾的概率远远小于区域性受灾或地区性受灾,因此移民就粟政策得以普遍实行,在粮食转运不变或粮食难以及时转运灾区的情况下移民到经济较为宽裕的地区可以缓解灾情,减轻灾民的痛苦。西周时期多次实行移民就粟政策,《周礼》中记载的廩人职官也肩负着移民就粟的职责,“若食不能人二脯,则令邦国移民就谷”。西汉初年,“关中大饥,米瓠万钱,人相食,令民就食蜀汉”。(《汉书·高帝纪》)移民路线是由关中地区向巴蜀农业

区转移。西汉中期,移民路线发生变化,主要由山东农业区向山西农业区转移。但它的最大不足是造成流民大量增加,不便国家控制,容易酿成社会动乱。一般情况下,移民就食有权宜之计的意思,一旦灾情缓解,统治者就敦促灾民还乡。但有时,也可以有意地鼓励移民垦荒定居。《史记·平淮书》载,汉武帝时,“山东被水灾,民多饥乏,于是天子遣使者虚郡国仓以赈贫民。犹不足,又募豪富人相贷假。尚不能相救,乃徙贫民于关以西,及充朔方以南新秦中,七十余万口,衣食皆仰给县官。数岁,假予产业,使者分部护之,冠盖相望。其费以亿计,不可胜数。于是县官大空”。移民就食分为饥民自发流徙到丰收地区进行觅食和政府有目的地组织灾民迁徙就食两种。如隋文帝天皇14年(594年),关东发生大旱,颗粒无收。为救饥民,隋文帝亲率百姓赴洛阳就食就是政府有组织的行为。

与移民就粟相对应的是移粟就民。即为了保证救灾工作的顺利进行从邻近地区或粮食丰产区向灾区大量转移运送粮食的政策。梁惠王在这方面很积极,并以此标榜自己的政绩。“河内凶,则移其民于河东,移其粟于河内。河东凶亦然”。(《孟子·梁惠王上》)移粟就民实行的前提条件是粮食转运交通比较便利,春秋战国时期的请粟输粟就是移粟就民的早期形式。东汉后,由于江南经济取得了迅速发展,农业生产水平提高,粮食产量增加,用于救灾济荒的赈粮调动出现了江南北运的新趋势,《后汉书·安帝本纪》:“永初元年九月,调扬州五郡租米,贍给东郡...”。隋唐以后的南粮北调亦属这种形式。

## 二

面对灾荒,统治者采取的办法还有赐钱、赐田宅或假田、屯田、赊贷种食等。《汉书·武帝纪》载,武帝建元三年春,“河水溢于平原,大饥,人相食。赐徙茂陵者户钱二十万,田二顷”。东汉也有大量这样的例子,如《后汉书·章帝纪》载章帝元和元年:“令郡国募人无田欲徙它界就肥饶者……赐给公田,为雇耕佣,赁种饷,赏与田器,勿收租五岁,除算三年。这些措施多属救灾,有时也可作为扶贫政策,西汉元帝初元元年诏:“以三辅、太常、郡国公田及苑可省者,振业贫民,资不满千钱者,赋贷种、食。”

减免租赋,灾荒发生后救济灾民固然重要,减轻灾民负担也不容忽视。在正常年份农民负担着

各种各样的租税赋役,成为压在农民身上的沉重负担。在不同的历史时期农民负担明目多有变化,但基本上由三部分组成,即地租、徭役、人口税。据曾延伟研究,古代农民的负担额要占到全年总收入的50%左右,加之自身所需口粮、闾社之间的各种活动、穿衣生病等方面的支出,可以说,在沉重的剥削之下,农民在正常年景一年中也是入不敷出的。一旦灾害发生,其悲惨境地无以复加,大量的灾民冻饿而死,甚至往往铤而走险,起来造反。对于这种情况封建统治者也不愿看到,因为它极易导致社会的动荡不安,影响国家政权稳定,于是灾后减免措施应运而生。有关灾免的相关记载可以追溯到西周时期,《周礼》荒政十二中散利、舍禁、去几、薄征、弛力、管礼、杀哀、蓄乐等八项措施基本精神都是减轻灾民负担,西汉荒政制度的灾免制度在很大程度上是对《周礼》荒政十二的集成和发展,赦免的内容涉及田租、更赋、人头税。除了实行灾免的同时,还采取了一系列相关的减负措施。主要有减少政府开支,节省费用;放宽政府对山林川泽的管理,允许灾民樵采渔猎,补充生活物资,自救度荒;最后灾后无法独立生活的老弱病残人员,由政府出面负责收养,解决他们的生活问题。当然,在古代科学技术水平较低的情况下,政府在灾荒发生后也会采取一些消极的救灾措施,例如祭祀祈祷、颁布禁令、皇帝避正殿等,不一而足,不但耗费了宝贵的救灾物资,拖延了救灾时间,对后代救灾工作也造成了负面影响。

灾后重建也是政府赈救灾民的一项重要内容,封建政府一直实行重农政策,奖励耕织,兴修水利,

有力地促进了农业生产的恢复发展。政府安抚灾民恢复生产,将闲置的灾区土地或属于国家所有的公田分配给流民耕种,并以有偿使用的方式贷给灾民种子和生活用粮,既缓解了灾民生活困难问题,也有利于发展生产,因此取得了很好的减灾效果。《汉书·宣帝纪》:“地节三年,诏流民还归者,假公田,且勿算事。”另外,公元前611年宋国发生济荒,公子鲍“竭其粟而贷之”(《左传·文公十六年》)。汉文帝开始向灾民贷发种粮,并成为此后的定制。《汉书·昭帝纪》:“遣使者振贷贫民无种食者。”《汉书·宣帝纪》:“遣使者振贷困乏。”

### 三

总的来讲,中国的荒政思想相当丰富,赈济制度比较完善,可以说在秦汉时期这一制度就基本定型。清代荒政的报灾、勘灾、审户、发赈等程序就基本源于秦汉,赈济的制度化、法律化,赈济实施的程序化保证了古代赈济活动取得一定的效果。至今也具有借鉴意义。

#### 【参考文献】

- [1] 卜风贤. 简论中国古代的抗灾救荒 [N]. 光明日报, 1998 - 4 - 22
- [2] 陈桦. 清代防灾减灾的政策与措施 [J]. 清史研究, 2004, (3): 41 - 52
- [3] 陈采勤. 试论《周礼》的荒政制度 [J]. 学术月刊, 1998, (2).
- [4] 吴十洲. 先秦荒政思想研究 [J]. 农业考古, 1991, (1).
- [5] 范晔. 后汉书 [M]. 北京: 中华书局, 1965.

(责任编辑:杨睿)

## A study of ancient famine policy and disaster relief system in China

WU Bin, Dang Xiao - hong

(College of Humanities, Northwest Sci - Tech University of Agriculture and Forestry, Shaanxi Yangling 712100, China)

**Abstract:** Facing natural disasters struck, the ancient feudal government and the labor had taken positive measures for disaster prevention and resilience. By building water infrastructure, improving farming techniques, using various methods of disaster prevention and resilience, and achieving significant results. Meanwhile a distinctive thought of the ancient Chinese famine policy was formed and the relief system was also formed. Three warehouses were the focus of relief system, and grain storage for famine and disaster relief was the basic application form, which were supplemented by reducing government expenditure, purging officials, encouraging fertility, reducing the burden for people in disasters. The Qin and Han dynasties are focused on analyzing the formation and development of ancient disaster relief system.

**Keywords:** ancient famine policy; disaster relief system; the Qin and Han dynasties period