

嘉庆六、七年直隶地区水灾和政府的救灾活动述评

王秀玲

(南开大学历史学院, 天津 300071)

摘要:嘉庆六年永定河决口, 直隶地区发生百年不遇的特大水灾, 嘉庆政府采取蠲缓钱粮、煮赈、以工代赈、调粟等一系列措施成功组织了此次救灾活动。由于政府高度重视、措施到位、钱粮充足、吏治清廉, 救灾成效显著。嘉庆六、七年政府救灾活动有其自身的特点:社会力量参与救灾;政府的救灾手段开始由单纯的行政干预转向使用经济手段;救灾过程中煮赈事例明显增多。

关键词:嘉庆; 直隶; 水灾; 救灾

中图分类号:K2 **文献标识码:**A

嘉庆六年(1801年)六月永定河决口,引发直隶地区特大水灾,水灾波及直隶一百三十余州县,其中成灾的达九十余个,灾民的生活、生产均遭到严重的破坏。此次水灾是在清朝国力日益衰落的情况下发生的,国家荒政所赖以存在的经济基础已被大大削弱,探讨这种历史背景下政府的救灾活动,有助于我们加深对嘉庆时期国家荒政的了解,而且对于我们进一步了解嘉庆时期政府的行政效能及其对社会经济活动的干预能力亦具有重要的意义。关于这次水灾的研究,除了李向军的《清代荒政研究》略有涉及外,尚未有专文论述。本文拟以《嘉庆朝上谕档》和《钦定辛酉工赈纪事》中的相关内容为史料基础,对此次水灾及政府救灾活动进行论述,以加深对上述问题的了解。

一 嘉庆六、七年直隶地区水灾概述

此次水灾的发生,主要是由于永定河决口造成的。清代永定河水患频繁,长期以来,永定河的淤积、改道、溃堤时有发生。嘉庆六年六月初一,京畿一带连降暴雨,永定河数处决口,这场大雨持续的时间几乎将近一个月,其所属五大水系永定河、通惠河、北运河、南运河、大清河同时涨水,“直隶各州县大半被水,民舍、田禾多被淹没,实非寻常偏灾可比”,¹这无疑是一次较大的自然灾害。下面主要以京师、顺天府和直隶地区的情况予以说明。

在京师,由于雨势过大,“坍塌墙垣、房屋甚多”。圆明园宫门积水深至五、六尺,军机房内进水已有一尺有余,“各衙门奏事均须徒步进内,水深过膝”,只能于宫门外备小船木筏用于过往。²“宫门水深数尺,屋宇倾圮者不可以数计”。³除此之外,京师永定门、右安门、芦沟桥一带水势也极为严重。据步军统领、顺天府衙门奏称,“右安门外关厢内各庙宇存留被水难民四百七十余名口,并闻中顶庙内存有难民千余名口,又永定门外海会寺各庙亦现存被水大小男妇三百八十余名口,土山上亦存男妇二十余名口”,这些难民的村庄、房屋等因永定河水突然涨发,一时之间全被淹没,纷纷前往地势较高的地区暂时居住。⁴另据兵部侍郎那彦宝奏称,“卢沟桥东南堤岸被水冲塌,漫口四处,水势散溢,下游民居、田亩被淹没者必多”。不仅如此,而且由于“(永定河上游)桑乾河决漫

1 中国第一历史档案馆编:《嘉庆道光两朝上谕档》第六册,桂林:广西师范大学出版社2001年版,嘉庆六年七月十九日谕,第285页。

2 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册,嘉庆六年六月初三日谕,第200—201页。

3 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册,嘉庆六年六月初八日谕,第203—204页。

4 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册,嘉庆六年六月初八日谕,第207页。

口四处”，造成“京师西南隅几成泽国，村落荡然，转于沟壑”。¹

顺天府地区受灾情况也特别严重，其中尤以大兴县、宛平县和文安县为最。嘉庆六年六月初九日，顺天府尹汪承霈、阎泰和等奏称，“永定河水涨发，大兴、宛平县各村庄多被淹没，居民漫水觅食维艰，……秋禾难望有收。”²文安县由于地形低洼，大雨造成其境内的子牙河与大清河四处漫溢，致使全境被水“竟深至二丈有余不等，住居民人共计三百六十余村，俱浮沉水中，嗷嗷待哺”，³而且积水很难消涸，一直持续到嘉庆六年临冬。该县被灾情形，在直属灾重之区尤为极重，“不惟今岁禾稼全伤，即来年亦不能耕种。”⁴

最后，从整个直隶地区来看，此次水灾直隶水灾波及直隶九十余州县。其中被灾九分十分的州县达六十个，包括“顺天府属之大兴、宛平、通州、武清、宝坻、香河、宁河、霸州、保定、文安、大城、固安、永清、东安、涿州、房山、良乡、顺义，保定府属之清苑、安肃、新城、博野、雄县、蠡县、容城、束鹿、安州、新安，河间府属之河间、献县、肃宁、任邱、交河、景州、东光，天津府属之天津、青县、静海，正定府属之正定、藁城、无极、阜平、新乐、平山，遵化州属之丰润、玉田、冀州、武邑、衡水、新河、赵州、柏乡、隆平、宁晋、深州、武强、饶阳、安平、定州、深泽等。”⁵被灾八分情形较重的有“蓟州、三河、定兴、望都、高阳、满城、沧州等七州县”。⁶由上可见，此次直隶被灾的九十余州县中，灾情特别严重的就达到了六十七个。这也的确可以说明此次直隶地区的受灾范围之广和程度之深。

综上，此次直隶地区水灾使灾民的生活、生产均遭到严重的破坏。不仅房屋、庄稼等俱被淹没，灾后的生产状况也遭到严重破坏。嘉庆六年九月，正值秋成之季，据署直隶总督陈大文奏称，本年直属地方，“低洼地亩多被淹没，惟有高阜处所与水过即消之区尚属有收。约计通省各州县全地十分，内除去被水无收地亩五成有余不计外，其有收地亩计四成有余，即收成分数亦未免稍减。”⁷如此低的收成，许多灾民无以谋生，不得不前往关外、蒙古地区进行谋生。“户口流亡，则田亩必多荒弃，来岁春耕稀少。”⁸不仅影响来年的春耕生产，而且会影响到社会的稳定。

二 嘉庆六、七年政府救灾的主要措施

清朝是我国救灾体系最为完备的朝代，其救灾活动主要由报灾、勘灾、发赈等几个互为关联的步骤组成。此次水灾发生后，清朝中央政府及直隶地方官吏，运用各种手段，调集大量的人力物力，按照既有制度积极开展了救灾活动，具体言之主要有如下数种。

（一）灾情的勘查与上报

嘉庆六年水灾发生后，嘉庆帝对此非常重视，多次下谕过问有关事宜。早在六月初二日，即水灾发生的第二天，在地方上报之前，就下旨要求直隶总督姜晟多备渡船，为做好文报上报做准备。此后为了急于了解灾况，在初七日，派大理寺卿窝星额、通政司副使广兴等中央大员为钦差大臣，兵分四路，“俱著驰驿，带同地方官，分投悉心查勘被水情形，据实具奏。”⁹同日，又派兵部侍郎那彦宝、乾清门侍卫庆长等前往卢沟桥一带，查勘被水情形。¹⁰初九日，将直隶总督姜晟、永定河道王念孙等上报灾情迟延的地方官员，革职拿问。同时任命刑部左侍郎熊枚署理直隶总督，负责救灾

1 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月初八日谕，第203—204页。

2 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月初九日谕，第208页。

3 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年八月二十六日谕，第353—354页。

4 (清)庆桂等：《钦定辛酉工赈纪事》，嘉庆七年刻本，卷二一。

5 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年十二月初四日谕，第486页。

6 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年十二月十三日谕，第526页。

7 《钦定辛酉工赈纪事》卷二五。

8 《钦定辛酉工赈纪事》卷二〇。

9 《钦定辛酉工赈纪事》卷一。

10 《钦定辛酉工赈纪事》卷一。

统筹。熊枚抵任后，一方面速派办事得力的地方官吏到各州县详细查看被灾情况，并以最快的速度上奏朝廷；一方面亲自到永定河查勘决口情形。¹勘灾以村庄为基本单位，按地亩被灾轻重确定成灾分数，与上报灾情同时进行。灾分的确定，基本上坚持“与其畸轻、毋宁畸重”的原则，乾隆时的直隶总督方观承认为“重则可于核户时伸缩之，轻则无挽捕法矣”。²此次赈灾也基本坚持这一原则。为保证成灾分数认定的准确性，以便为救灾提供准确的依据，在勘灾的过程中，嘉庆帝多次下谕，要求“地方各员查勘灾赈总当核实办理。”³至七月中旬，各州县被灾情形已基本查明，“除勘不成灾者二十三州县毋庸赈恤外，其已成灾者共计九十九州县。”⁴在勘灾的过程中，审查核实灾民户口，划分极贫、次贫等级，也是一项非常重要的工作。针对以往“外省办赈之滥不在灾民，而在吏胥伊等从中舞弊、多开花户、任意侵渔冒滥，而闾阎转不能均沾实惠”的情况，嘉庆帝多次要求有关官员：“自当严饬属员按户实开，不可稍有遗漏，亦不可听其虚报。”⁵并多次强调：“若地方官吏有捏报户口，多领少发种种冒领情事，必应严办示惩。”⁶此次直隶赈灾，由于灾情上报及时，查勘严格仔细，为整个救灾工作的顺利进行奠定了良好的基础。

（二）政府对灾民的救济

由于此次灾情严重，“灾民等嗷嗷待哺，不能稍缓须臾，若必一一查明始行分给，势必过是盘诘。”⁷故此次救灾采取“一面奏闻，一面动帑开仓赈济”⁸的办法，以提高救灾效率。

1. 署缓钱粮。蠲缓钱粮是历代惯用救灾之法，按照清之惯例“免被灾十分者七，九分者六，八分者四，七分者二，六分者一”，乾隆年间又规定“被灾五分之处亦准免十分之一”。⁹考虑到灾后生产急需恢复，灾后民力又比较薄弱，此次赈灾，嘉庆帝多次降旨蠲免被灾各州县钱粮。嘉庆六年六月初九日，嘉庆帝接到顺天府尹汪承霈、阎泰和等奏，大兴、宛平县各村庄多被淹没，秋禾难望有收，于同日降旨“将顺天府属之大兴、宛平两县本年应征钱粮著加恩全行蠲免”。¹⁰六月十九日，又根据汪承霈等的奏请，将宛平县来年应征钱粮，一并蠲免。涿州、良乡等十州县本年应征钱粮全行蠲免，被灾稍轻之怀柔、大城、东安等六州县本年应征钱粮亦蠲免十分之五。¹¹六月二十四日，据署直督熊枚的奏请，将被灾较重之直隶香河、霸州、清苑等三十五州县本年应征钱粮全行蠲免，被灾较轻之密云、正定、井陉、阜平等十九州县蠲免本年应征钱粮十分之五。大城、东安、永清三县前经蠲免十分之五，这次又全行蠲免。¹²对受灾特别严重的宛平、文安二县，除蠲免嘉庆六年钱粮之外，嘉庆七年应征钱粮亦概行豁免。¹³针对以往蠲免中出现的压搁腾黄，灾民未能均沾实惠的问题，此次救灾嘉庆帝特别下旨，“著熊枚将前次奉到蠲免谕旨，即刊刻腾黄，径发各州县遍帖晓示，使不肖官吏无以售其技俩，庶恩泽下究，实惠及民。”¹⁴从而有效地杜绝了中饱私囊问题。

除蠲免外，此次救灾还施行了广泛缓征。清制，成灾五分及成灾五分以上州县中之成熟地亩应征钱粮，例准缓征。当年应征钱粮，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。¹⁵嘉庆七年（1802年）三月十九日，因为昌平、定兴、望都等四十三州县“非现有积水未消，即属差繁地瘠，若将本年钱粮照例于麦收后征收，民力不无拮据”，署直隶总督陈大文请求再缓数月启

1 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月十一日谕，第216页。

2 (清)贺长龄等：《皇朝经世文编》，北京：中华书局1992年4月第1版，卷四一，方观承《赈济十五条》。

3 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年七月初六日谕，第261页。

4 《钦定辛酉工赈纪事》卷一六。

5 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年七月初六日谕，第261页。

6 《钦定辛酉工赈纪事》卷二二。

7 《钦定辛酉工赈纪事》卷七。

8 《钦定辛酉工赈纪事》卷一二。

9 《皇朝文献通考》卷四五《国用考》。

10 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月初九日谕，第208页。

11 《钦定辛酉工赈纪事》卷五。

12 《钦定辛酉工赈纪事》卷七。

13 《嘉庆道光两朝上谕档》第七册，嘉庆七年三月二十九日谕，第79页。

14 《钦定辛酉工赈纪事》卷九。

15 《户部则例》，同治四年，卷八四。

征。得到允准，所有此“四十三州县本年应征新旧地粮及各项旗租等款，俱著加恩缓至今岁秋收后启征”。¹此次蠲缓钱粮数额较大，这不仅减轻了灾民的负担，对于再生产顺利进行亦具有重要意义。

2. 煮赈。煮赈即设厂施粥。清代于每年十月初一起，在北京五城例设十厂，煮饭以赈贫民，施至翌年三月二十日，遇荒欠则展长期限。至各州县，于近城之地，则设粥厂。此外则规定于二十里之内，各设米厂一所，照煮赈米数，改放口粮。此次直隶地区赈灾活动中，也广设厂座。嘉庆六年六月初旬，以中顶庙内存留难民千余名，为数较多，“先于该处设厂煮赈”。²后“因思五城地方贫民乏食者自复不少，著再加恩，照每年冬月之例，设立饭厂”。³后又于卢沟桥、黄村、采育、东坝、大井各处添设五厂，还陆续于增寿寺、广宁门外普济堂、功德林、大新店等地增设饭厂多处。除京师外，直隶大多数被灾州县也广泛设立了粥厂，一般是每县二三厂至十五六厂，每厂每日大约能接待二三千人至六七千人不等。⁴嘉庆六年十二月，署直隶总督陈大文考虑到大赈将次散竣，时届寒冬，因来春相距麦收为期尚远，恐民力不无拮据，又奏请将被灾九、十分之大兴等六十州县仍设粥厂，其余被灾六、七、八分之蓟州、三河等三十州县，“如有必须接济之处，亦一体详情煮赈”。这一请求获得了嘉庆的批准，下旨所有顺天府、保定府、河间府、天津府、正定府、遵化州所属之六十州县“于明岁正月起至四月麦收时止，各按地方村庄多寡远近，多设粥厂，无论极、次贫民，一律给赈”，其余三十州县“如有应行煮赈接济之处，并著陈大文详细查明，再行具奏。”⁵

嘉庆六、七年直隶赈粥活动不但范围广泛，而且期限较长。从嘉庆六年六月初十日于中顶庙内设厂煮赈开始，直隶大多数州县粥厂放赈到嘉庆七年四月麦收时止，而京城内外饭厂则“加恩展赈至（嘉庆七年）五月初五日为止”。⁶放赈时间历时将近一年，远远超出了定例所规定的时间。另外，为了保证施粥效果，还派官员每日轮流前往各厂查察。

3. 以工代赈。以工代赈就是指灾年由官府兴办工程，招募灾民进行劳作获得救济的有偿赈灾办法。它比起单纯的赈济钱粮，既减轻灾民的饥饿，又可利用民力兴修包括农田水利建设在内的许多工程，不但有利于来年的农业生产，对未来的水旱灾害还具有防备作用。正如嘉庆帝在嘉庆六年七月的一份上谕中指出的，“救荒之策，莫善于以工代赈”。⁷此次直隶赈灾，也广泛推行了以工代赈的措施。在同一份上谕中嘉庆帝对此做了如下安排，“除永定河漫口淤沙赶紧筑浚，任其佣工外，因思附近城河等处久未挑浚，多有淤滞，以致骤雨不能消涸。著派侍郎高杞、莫瞻蒙，会同各该管衙门，将护城河及旱河等处通行查勘，将应行疏浚之处，即雇集附近穷民兴工挑挖，既可畅消积水，亦可安抚灾黎，于工、赈两有裨益。”⁸

嘉庆六年七月十九日，永定河工程开工。迨至嘉庆六年十月初三，永定河“各漫口全行合龙，河复故道”。⁹此次永定河工程历时两个多月，计修漫溢石堤四处、土堤十八处，共计三千七百四十七丈五尺；挑挖淤工一万五千余丈，募集人夫五万有余。嘉庆六年七月二十八日，京师护城河疏浚工程亦开工，据陈嗣龙等奏言：“附近居民多往佣作，不独壮者可资口食，所给工钱，并可使其家中老弱妇女不能觅食之人，亦得藉以养赡。”¹⁰嘉庆七年二月初十日，永定河南北两岸土堤工程再次兴工，主要是对原有堤坝的加高培厚，至七年五月初九日，“永定河大工告竣”。¹¹此次工程共雇佣人夫二万余人。又嘉庆七年五月，熊枚以直隶安肃等十一州县，或因堤埝残缺，或系河渠淤塞，俱关紧要，必须于伏汛以前迅速堵挑，奏请援照以工代赈之例，动用银米及时兴修。被灾穷黎正可赴工

1 《嘉庆道光两朝上谕档》第七册，嘉庆七年三月十七日谕，第 65 页。

2 《钦定辛酉工赈纪事》卷二。

3 《钦定辛酉工赈纪事》卷六。

4 《钦定辛酉工赈纪事》卷三一。

5 《钦定辛酉工赈纪事》卷二九。

6 《嘉庆道光两朝上谕档》第七册，嘉庆七年四月二十八日谕，第 123 页。

7 《钦定辛酉工赈纪事》卷一三。

8 《钦定辛酉工赈纪事》卷一三。

9 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年十月初三日谕，第 403 页。

10 《钦定辛酉工赈纪事》卷二二。

11 《嘉庆道光两朝上谕档》第七册，嘉庆七年五月初九日谕，第 131 页。

佣趁，力作营生，于河务、民食均有裨益。旋得旨允行。¹此外尚有通惠河等疏浚工程亦采用以工代赈之例，这里不再赘述。

此次工赈，嘉庆皇帝极为重视，仅永定河工程一项就“于部库内拨银五十万两，内务府广储司库内拨银五十万两”，²远远超出了“永定河每年抢修银两，向来定额二万九千（两）有余”³的定例。此次工赈还于每段工程都派官员“常川在工，专司监修”，⁴发现问题，立即参奏，以保证工程质量。此次工赈不仅有利于灾后农业生产条件的恢复和发展，对于救济灾民也起了很大的作用。这次工赈所给工价，均按市值发放，民工们“每日所得，除去食用，总有盈余。”⁵仅永定河工赈一项前后所用民工就达七万余人，使得远近灾民，“均得藉资糊口”。⁶工赈总是与赈济钱粮同时进行，青壮年参加工赈，老弱病残则可直接领取赈粮。这样，既可以保护劳动力，也保证了灾后可以及时恢复生产。

4. 调粟。调粟即通过粮食调拨救济灾民。清制，凡遇青黄不接之时，俱准动用仓谷，分别减粜，以平市价。如嘉庆六年六月十九日，传谕“于大兴、宛平二县常平仓谷内各拨五百石，以资赈济”。⁷二十四日，加恩赏拔京仓稻米二千四百石赈永定门、右安门外灾民。嘉庆六年七月十六日，以右安门外散赈原领米二千四百石不敷一月之用，谕令“赏拔京仓稻米二百四十石”用以接济。⁸由于嘉庆初年常平仓亏空较重，被灾严重的文安、大城二县，竟然“仓库银米俱无。”⁹故此次动用仓谷数目不是很多，粮食调拨主要通过截漕和采买的方式进行。嘉庆六年大雨之后，直隶被水各州县仓粮方缺，不敷应用，藩司同兴奏请截留漕米六十万石，以救济灾民。嘉庆于六月十七日传谕“即照所请，著仓场总督截留漕米六十万石，照例存贮天津北仓，交署总督熊枚就近分拨应用”。¹⁰后来，为分赈的方便，又据熊枚的奏请，将此项应留漕米分别存贮在郑家口、泊头及天津北仓三处，就近拨用。¹¹在截漕的同时，嘉庆帝考虑到直隶被灾较广，将来青黄不接的时候，粮价必致昂贵；而山东、河南二省本年收成尚好，又靠京畿。于是传谕山东巡抚惠龄、河南巡抚颜检“于丰收价贱处所，酌量采办小米麦石，由水路运至直隶，以备来年平粜之用”。¹²后来，从山东买到米麦十万石，从河南买到小米五万石。是年八月，盛京将军晋昌奏称奉天通省丰收，可以就近采办，转运接济直隶。嘉庆立即传旨署直隶总督陈大文，“查明直隶被灾各州县明春预备平粜米石共需若干，迅速奏闻”。¹³在接到陈大文，明春平粜共需米三十万石，河南、山东二省已代买十五万石，请奉省再采办高粱四、五万石，连米凑足十五万石的上报后，嘉庆随即下谕，令晋昌等在奉省如数采买。¹⁴此次调粟数额巨大，总计约百万石，因水灾造成的直隶粮价上涨得到了有效的抑制。

5. 抚恤和安辑。灾荒势必引起人口大规模地流动，流民聚集，若不能妥善安置，也容易造成事端。嘉庆六年直隶地区水灾之后，政府特别重视对流亡灾民的安置。如嘉庆六年六月初九日，步军统领明安奏，右安门外关厢内各庙宇、中顶庙内以及永定门外海会寺各庙等处滞留被水大小男妇共二千余名，因该民人等村庄房屋猝被淹没，急待赈济。嘉庆帝派汪承霈等四人“同该城御史于户、工二部钱局内领出制钱二千串，带赴永定门、右安门一带，将各该处被水难民按名抚恤，或给予钱文或购买米麦散给，俾资果腹”。并指示汪承霈等“于河干暂行搭盖窝棚，使眷口亦有住处……俾

1 《钦定辛酉工赈纪事》卷三七。

2 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年七月十五日谕，第278页。

3 《嘉庆道光两朝上谕档》第七册，嘉庆七年二月十一日谕，第36页。

4 《钦定辛酉工赈纪事》卷二二。

5 《钦定辛酉工赈纪事》卷二四。

6 《钦定辛酉工赈纪事》卷二一。

7 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月十九日谕，第232页。

8 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年七月十六日谕，第280页。

9 《钦定辛酉工赈纪事》卷二〇。

10 《钦定辛酉工赈纪事》卷五。

11 《钦定辛酉工赈纪事》卷一一。

⑤ 《钦定辛酉工赈纪事》卷一七。

13 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年八月十六日谕，第336页。

14 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年八月二十三日谕，第347页。

被水民人不致流徙失所”。¹除散给米粮、搭盖窝棚外，还特别发放棉衣帮助灾民过冬。嘉庆六年十月，以天气严寒，灾民无衣御寒，“特发给帑银置购棉衣数万件，交顺天府五城，分城同日散给”。向来地方遇灾均无散放棉衣之事，此次属于“恩施格外，并不在常例之内”。²

此次救灾，政府除了重视对流民的安置，还在条件适宜的时候资送流民回籍，以保证春耕生产，勿以荒废土地。如嘉庆七年开春以后，以麦秋期近，谕令台费荫等早行出示，并面行晓谕，“以现在展赈乃系格外恩施，四月二十日即应停止。目下天气和暖、二麦将届登场，尔等力作佣工，谋食较易，当早自为计，归家务农”。³这样，灾民不能再依赖于赈济钱粮，“自必陆续散归”，回到原籍，保证了春耕生产。

三 嘉庆六、七年直隶救灾成效分析

灾荒对社会的影响，主要是破坏社会经济，加深社会矛盾。救灾主要目的在于安抚灾民，保障灾民基本的生活条件不致流徙，以便来年恢复生产，维护社会的稳定。对于广大灾民来说，他们基本的生活条件能否得到保障，是衡量赈灾效果的重要依据。此次直隶救灾活动中，各级官吏办理赈务基本做到认真负责，赈济钱粮能够有效地发放到灾民手中。据主持此次救灾的署直隶总督陈大文奏称，直隶“本年被灾虽重，小民仰沐殊恩，抚恤摘赈之后，旋接大赈，伊等于负戴钱米之时，无不感颂皇恩，欢跃归家，村庄照常宁谧”。⁴清代赈济皆有严格的程序，尤其是在此次赈灾的过程中，建立起了严格的监察制度，有效地克制了舞弊行为的发生。因此陈大文此言虽不无溢美之情，但应当属实。嘉庆六、七年直隶地区赈灾过程中，重视对灾民的安抚，对于流亡外地的灾民要设法对其实行救济，并发放来年基本的生产资料，这都为恢复生产创造了条件。嘉庆六年八月初二日，福会奏，“臣于八月初一日抵津，查得南运河水势已落至七、八、九尺不等，两岸地亩全行涸出，附近之地俱已普种菜蔬，现已滋长葱茂，堤外之地亦多翻犁播种秋麦。”⁵又十月二十九日，据熊枚说，于上月二十三日，行次献县，“沿途察看，该县涸出地亩多已种麦，一望青葱。间有大道附近低洼处所，积水未尽消涸，来岁尚可补种春麦。民情甚属安帖。”⁶此外，据窝星额、蒋予蒲等人嘉庆七年四月十三日奏言，“东坝地方男丁中，由附近各州县来厂者，本不过二百余名，近因农务兴作，陆续回家。……臣等于放饭后覆看左右村庄地亩，见麦苗长发畅茂，茅舍泥墙多已自行修葺。”⁷从以上参与救灾的各官员奏折中，我们可以看到经过积极救灾大部分地区的灾情已得到了有效缓解，社会生产正在逐步恢复。此次直隶地区赈灾活动中，除新城县因有“山西人郭承熙粮店，不肯遽行减粜，因有固安县人卢大名，率同本地乡民数十人强行扒抢”⁸等偶而出现的突发事件外，也未发生影响社会稳定动乱。

此次直隶救灾取得较为明显的成效，究其原因主要体现在以下几个方面：

首先是政府高度重视，组织周密，措施到位。有清一代，每遇水旱灾害，统治者一直积极应对，重视对灾民的救济，并制定了一整套完备的救灾措施，将其视作维护社会稳定，巩固统治的重要举措。本次水灾发生后，嘉庆帝非常重视，迅即对救灾工作做出了部署。他本人“自朝至晏，诏书频仍”，“恩膏汜护，睿虑周详，而犹兢兢业业，刻以敬天省躬为念，咨儆勤于宵旰”。⁹在赈灾中，他多次训导有关官员“办赈之道，总在周施博济，宁滥无遗。”在嘉庆帝的督饬下，各级政府及办赈官员均能把赈灾作为重要问题来抓。如京师护城河疏浚工程开工后，户部郎中朱尔赓额等人“自开

1 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月初九日谕，第207页。

2 《钦定辛酉工赈纪事》卷二六。

3 《嘉庆道光两朝上谕档》第七册，嘉庆七年三月二十六日谕，第76页。

4 《钦定辛酉工赈纪事》卷二八。

5 《钦定辛酉工赈纪事》卷一八。

6 《钦定辛酉工赈纪事》卷二七。

7 《钦定辛酉工赈纪事》卷三五。

8 《钦定辛酉工赈纪事》卷二八。

9 《钦定辛酉工赈纪事·后恭跋》。

工以后，常川居住河堤，昼则分投董率，夜则实力稽查。”¹考虑到此次灾情严重，灾民急需救济，故此次救灾采取“一面奏闻，一面动帑开仓赈济”的办法，极大的节省了时间。从水灾发生到发放急赈口粮，时间仅一个月左右，效率确实很高。由于准备充分，组织周密，大赈在十月份就开放了，比规定时间提前了一个月。另外，为减少赈灾过程中舞弊行为的发生，此次赈灾建立了严格的监察制度，除派员主持赈务外，还要派员监督赈务，并且核查办理结果。如永定门外中顶庙粥厂在设立之初，就有都察院两名御史“常川在彼，住宿监放。”²这些措施都有效的保障了救灾效果。

其次是钱粮比较充足。物资是救灾的物质基础，救灾物资投入的多少，直接关系到荒政的成效。清代救灾不设专款，凡是能够调拨的款项，皆可用于赈济。嘉庆六、七年直隶救灾活动中，用银数额巨大。正如嘉庆自己所说，“拯救灾黎，办理工务，虽为数甚多，曾不稍为惜费。”³仅工赈一项就在嘉庆六年七月于部库和广储司库内各拨银五十万两，总计一百万两。在当时政府财政状况日益紧张的情况下，政府一次拔款一百万两实属不易，由此也可以看出嘉庆政府对于此次直隶赈灾活动的重视。另外赈济用款比较多的是来源于旗租、地丁银两。嘉庆六年六月二十一日，据同兴奏，被水地方民间存贮粮石多被淹没，又传旨“于（直隶）司库现存耗羨、旗租银内，先行动拨银十万两，分饬地方官速为抚恤”。⁴嘉庆六年十二月，又下旨“将应行解京本年旗租银二十余万两留于该省备用”，⁵以用于大兴、宛平等被灾九分、十分之六十州县于次年正月开厂煮赈之用。此次赈灾活动中，办理大赈的款项主要来源于商人捐纳。嘉庆六年八月，署直隶总督陈大文奏请十月份办理大赈，需银一百五十万两。嘉庆帝下旨，于两淮解京商捐银、浙商捐备赈银、南河投效人员捐项等项内，前后共拨给银一百四十五万两，后又于九月间拨银五万两，共计一百五十万两用于大赈。⁶由上文可以看出，这次救灾的赈银主要依靠国家调拨外，还有相当一部分来源于商捐，这与嘉庆时期国家的财政状况有着密切的关系。嘉庆初年军费、河务支出日繁，导致政府财政日益紧张，国家经费筹措困难，由此国家能直接调拨的救济款项大为减少，不得不越来越倚重捐输。除直接拨银外，此次救灾还大量调济谷米，数额前后总计约百万石。充足的钱粮投入，对于保障此次救灾的实效起了重要作用。

吏治比较清廉也是一个重要的原因。荒政是通过国家行政系统进行实施并推之于各地，救荒实政的推行在很大程度上依赖于各级官吏能否对救灾措施认真贯彻，因此吏治的好坏对救灾的成效起着至关重要的作用。所谓救灾之难，“难于得其人焉耳。得其人，则未荒弭之早矣，甫荒而备之周矣，即审荒而赈之也，亦无不沾其实惠者矣。”⁷对此，嘉庆帝也有着清醒的认识，在嘉庆六年七月的一份上谕中他说，“外省办赈之弊，不在灾民，而在吏胥。伊等从中舞弊，多开花户，任意侵渔冒滥，而闾阎转不能均沾实惠”。⁸因此在此次赈灾活动中，他特别重视对吏治问题的整饬，打击不良官吏和妨碍赈灾的行为。早在水灾发生之初，就“因恐地方官吏不肯据实造报以及从中克扣”，特派内阁学士台费荫等四路大员到各地查勘，后又特派熊枚周历巡查，随时警惕赈务官员从中作弊。⁹为调动官员们的积极性，嘉庆帝还将救灾效果与官吏奖惩相联系。对于办理赈务得力的官员，都予以不同程度的奖励。如被派往南路勘灾的台费荫、陈霞蔚，本在霸州、文安分路给赈，闻保定县被灾较重，主动驰往该处，督饬该县银米兼放，使灾黎得以立时果腹，嘉庆认为他们“所办实为妥协”，令各加一级。¹⁰对于办赈草率、不力的官员则给予严惩。嘉庆六年六月初九，直隶总督姜晟奏折内称“大雨叠沛，查明田禾尚无妨碍”。嘉庆帝大怒，斥责其“辜恩尸位，昏愦督乱。伊若出之有意，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。同时永定河道王念孙以虚

1 《钦定辛酉工赈纪事》卷三八。

2 《钦定辛酉工赈纪事》卷二。

3 《钦定辛酉工赈纪事》卷一九。

4 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月二十一日谕，第234页。

5 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年十二月初四日谕，第484页。

6 《钦定辛酉工赈纪事》卷一九。

7 《皇朝经世文编》卷四二，鲁之裕《救荒议》。

8 《清仁宗实录》，中华书局1986年影印本，卷八五。

9 《钦定辛酉工赈纪事》卷四。

10 《清仁宗实录》卷八四。

词稟报姜晟，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。¹通过以上措施，各级官员办赈大多不遗余力，以往在赈灾过程中出现的玩忽职守、懈怠敷衍、贪污赈款等问题得到了有效的抑制。故嘉庆六、七年直隶办赈过程中较少出现贪污、克扣赈银现象，正如熊枚在嘉庆七年五月的奏折中所说：“臣上年周历灾区，抽查密访，地方官尚无浮冒、侵蚀情事。缘地广灾重，纠察甚严，州县俱知认真。即间有一二办理未协之员，亦只因拘泥例案，未能随时变通，业经劾奏议处。此外实无办理不善，不孚舆论，应行续劾之员”。²由于吏治得到的整顿，减少了以往赈灾中出现的任意侵渔冒滥，这就使此次赈灾在短期内收到实效。

此次救灾活动也存在一些不足之处，从而制约了救灾的实效。主要表现为：其一，由于政府财政紧张，经常实行缓征代替蠲免，救灾过程中煮赈事例明显增多，以节省救济钱粮。据文献记载，此次救灾活动中少有“破例赈济”的提法——如不分“极贫”、“次贫”的加赈，对成灾在五分之下的村庄实行救济等。嘉庆六年十二月，办理展赈事宜，陈大文就对此表现了担忧：“止将九十分灾之极贫加赈一月两月，而此外未能得赈愚民纷纷干请，事多掣肘；若不计灾分极次，普行展赈数月，则事属滥施，亦无以示区别而昭平允。且此时办理展赈，若将九、十分灾之极贫加赈一月两月，其余亦不能普被。”³这与18世纪大规模的不分循例的赈济形成鲜明对比，说明从嘉庆朝开始，国家救灾已经开始表现出了力不从心的一面。

另外，在此次赈灾过程中，嘉庆皇帝对办赈失误人员的惩处劝诫多而惩戒少，过于宽纵，出现了个别官员办事延迟等问题。如嘉庆六年十一月十二日陈大文奏称，本年直隶地方被水成灾，贫民不能缓待。“前经奏明于十月内开放大赈，现在各属俱已遵照领回银米，妥协散放。惟查正定府属之藁城县知县路元锡，并不多设赈厂及时散给，至十月十八日始行开赈。拨给漕米，并不运齐，每日止放米一百余石。及今半月，散放尚未及半，民间啧有怨言”。⁴但这些问题都很快得以弥补和纠正，没有造成严重的危害。

四 嘉庆六、七年直隶救灾活动的特点

嘉庆六年直隶水灾，是在清朝正在由盛走向其中衰，封建机制所固有的各种矛盾正在深化和激化的转折时期发生的。由于镇压白莲教起义、修治河工等项支出浩大，嘉庆时期政府财政已日益匮乏。与清朝前期相比，国家荒政所赖以存在的经济基础已被大大削弱。另一方面，水灾的发生地点直隶地区又是清朝统治的中心地区，政府对此极为关注。这两方面的因素，使得此次救灾无疑具有自己的特点，主要体现在以下几个方面：

1. 社会力量在救灾中发挥了重要作用。此次直隶赈灾活动，虽然政府在赈济过程中居于主导地位，但包括王公官员、绅缙、商人及富户民人等在内的社会力量也是此次救灾的积极参与者。在救灾中，他们因地制宜、积极主动地采取了一系列措施。具体而言，主要有以下几种形式：一、直接捐献钱物。嘉庆六、七年直隶赈灾过程中，仅社会捐银就达七百五十九万余两。⁵从数量上来说，已远远超过政府拨款。如淮商洪箴远等呈请捐银二百万两。⁶嘉庆六年六月，仪亲王永璇、成亲王永瑆、庆郡王永璘、定亲王绵恩联名上奏，请将应领亲王、郡王三年俸银、俸米各进一半以备赈恤，嘉庆认为这样做，“其家计不能充裕”，传谕“惟将本年秋季应领俸米内扣留一半以备赏需，其余俸米照例开放。”贝勒德麟请将三年俸米、俸银交部备赈，嘉庆帝奏准“将本年秋季俸米扣交一半以示赈恤”。⁷另据步军统领明安在嘉庆六年六月称：“查现在官赈难民处所，亦有铺户人等在彼施舍面

1 《清仁宗实录》卷八四。

2 《钦定辛酉工赈纪事》卷三七。

3 《钦定辛酉工赈纪事》卷二九。

4 《钦定辛酉工赈纪事》卷二八。

5 《定例汇编》嘉庆七年分下，转引自 李向军《清代荒政研究》第72页，北京：中国农业出版社，1995年版。

6 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月十五日谕，第221页。

7 《嘉庆道光两朝上谕档》第六册，嘉庆六年六月二十二日谕，第238-239页。

饼。”¹定州生员王士良，“尝出粟百余石救饥，活者甚众。”²南宫县例贡生齐世松“嘉庆六年大水，捐米五百石煮赈。”³二、积极倡导乡捐。如南宫县附贡生王兆槐，在大水泛溢时，除自捐钱五百余千外，还因大窑村东为往来孔道，车马多阻，“邀邑人周章会等募修普济桥一座，日夜经营，不辞劳瘁。”⁴三、倡立其它救济机构。主要包括各种善堂和粥厂。如此次救灾中，宛平县民蔡永清除曾捐资散给被水灾民，置办棉衣二万件外，还“在广宁门内等处设立勉善堂，捐资募化，收养贫民，并义学、粥厂，又设立广育堂，收养婴孩”。⁵景县国学生张炳，于大水期间，“出粟百石，钱三千缗施赈，复设粥厂于安陵镇，拯救得活者，不可胜计。”⁶政府对社会力量的积极参与采取了鼓励态度，嘉庆六年六月汪承霈面奏官赈与私赈不应掺杂一处，嘉庆帝在一份上谕进行了驳斥，他说，“至殷实富民，受国家涵育深任，积有余资。伊等乐善好施，更属美事”，“况官赈之外，又有私捐接济，饥民多得一分口食，岂不更自果腹耶？”⁷当然，在此次救灾中也有一部分殷实富户囤积居奇，不肯施舍。如在定州，富户李铎家富囤积，城南灾民张洛公、宋蛮子等九人“率众饥民乞借，不允。”⁸政府对于这部分人则往往以劝谕的方式给予压力，迫使其做出让步，以补赈灾之不敷。嘉庆六年十一月，新城县山西商人郭承熙所开粮店由于不肯减粜，发生灾民抢粮事件，嘉庆认为这是由于有力之人不能量为赡给所致。他在上谕中要求署督陈大文“转饬各州县，劝谕铺户及殷实之家，将所贮米石，或减价粜卖，或量予周济，俾穷民均资口食，自不致伙抢滋事。”⁹毋庸讳言，社会力量参与赈灾活动，其目的各不相同，或出于行善积德，或出于政治需要，或出于经济利益考虑，但其具有灵活性大、见效快的特点，对帮助灾民渡过灾荒，维护社会经济秩序的稳定起了不容忽视的作用；同时也在很大程度上缓解了官赈的压力，弥补了官赈的不足。

2. 政府的救灾手段开始由单纯的行政干预转向使用经济手段。主要表现在，在此次赈灾中政府对粮食供求的干预方面。以往的救灾政府多运用行政手段，通过拨运、截漕、采买等方式协调各地余缺，对粮食进行调拨，将丰收地区的粮食运往灾区，达到平抑物价、救济灾民的目的。此次救灾除通过截漕、采买、拨运等行政手段进行粮食调拨外，还针对“民间粮载减少，船不流通，”米价仍未免高昂的情况，在免征米税同时，要求“所有近京一带经过关津隘口，毋许留难需索”，“务令商运流通，京畿粮石日增，以平市价而裕民食”。¹⁰并飞饬各州县，“如遇商贩船只，督促赶运，务使市价有减无增”。¹¹非常重视市场调节的作用，鼓励民间商人贩运，大大加快了粮食向灾区的流动，对于缓解因地方仓贮不足造成的粮食短缺，粮价过高现象，起了重要作用。

3. 救灾过程中煮赈事例明显增多。煮粥作为一种经常使用的赈济措施，在本次救灾中也被广泛应用。“饥荒已极，不能赈米，当设法施粥。”¹²嘉庆初年，由于管理不善，加之地方官员的侵蚀，各州县常平仓亏缺已十分严重。据嘉庆六年六月直隶布政使同兴奏称，“直属常平仓谷，因历年赈借粜缺，……现在尚未补足。被水各州县所存仓粮，仅可供目前抚恤之用。”¹³仓谷的亏空，加之财政的匮乏，很多州县不得不以煮赈代替放赈，以节省钱粮。据署直督陈大文称，早在嘉庆六年夏天被水之初，各州县就“普行煮赈以代抚恤。”同年底，大赈完后，例应展赈，陈大文认为，认为煮赈“比之核计灾分展赈钱米，所施较为普遍。”要求将被灾较重之大兴等六十州县，以来年正月至

1 《钦定辛酉工赈纪事》卷三。

2 《定州志》道光二十九年刊本，卷一一，《人物》。

3 《南宫县志》民国 25 年刊本，卷一六，《文献志·人物篇中》。

4 《南宫县志》卷一六，《文献志·人物篇中》。

5 《钦定辛酉工赈纪事》卷二六。

6 《景县志》民国 21 年铅印本，卷七，《人物志·行艺上》。

7 《钦定辛酉工赈纪事》卷七。

8 《定州志》卷一一，《人物》。

9 《钦定辛酉工赈纪事》卷二八。

10 《钦定辛酉工赈纪事》卷三八。

11 《钦定辛酉工赈纪事》卷三一。

12 《皇朝经世文编》卷四一，魏禧《救荒策》。

13 《钦定辛酉工赈纪事》卷五。

四月麦收为期，仍设粥厂，“以煮赈为展赈”。¹获得了嘉庆帝的批准。

结 语

本文基本上是对嘉庆六年直隶地区水灾和政府的救灾活动进行的叙述和评价。此次水灾的发生正值清朝由盛转衰的转折时期，在国家财政状况日益紧张，国家拨款赈济日益减少的情况下，此次救灾仍然取得了很好的效果。这与政府对灾荒的长期重视有着密切的关系。此次赈灾，政府始终扮演着重要的角色，官赈始终居于主导地位，表明处于清朝由盛至衰转折时期的嘉庆政府仍然保持了一种高效运转态势，也表现了嘉庆时期政府对社会经济活动高度的国家干预能力。这与嘉庆朝以后，救灾活动越来越依赖社会力量形成鲜明的对比。由于此次水灾所处的特殊时代背景和地域环境，因此此次救灾也表现出鲜明的时代特点。

THE REVIEW OF THE ZHILI AREA'S FLOOD IN THE SIXTH YEAR OF JIAQING DYNASTY AND THE ACTIVITIES OF DISASTER RELIEF

Abstract: There was such a severe flood of Zhili area because the Yongding river was breached in the sixth year of Jiaqing Dynasty. The Jiaqing government successfully organized the relief activities by some measures, such as reducing taxes, cook relief, work relief and transporting food. As the government's great importance, effective measures, sufficient land tax and honest officials, the relief had remarkable results. The Jiaqing government's relief activities had its own characteristics: community participated in disaster relief; the government's relief started from a simple administrative intervention to the use of economic instruments; cooking were more obvious examples of relief.

Keywords :Jiaqing; Zhili; flood; disaster-relief

收稿日期 :2006-12-21

作者简介 :王秀玲 (1977—), 女, 内蒙古四子王旗人, 南开大学历史学院2004级博士生。

1 《钦定辛酉工赈纪事》卷二九。