

历史时期荒政成效评估的思考与探索^{〔*〕}

——以明代凤阳府的官赈为例

○ 陈业新

(上海交通大学 科学史与科学文化研究院, 上海 200240)

〔摘要〕荒政即古代政府灾后实施的救灾政策。评断历史时期的荒政效果,需综合国家荒政制度、具体灾情和荒政举措,以及采取荒政措施后的灾区社会现象等因素。以明代凤阳府国家赈济为对象,从荒政制度、区域灾害状况(年次)、荒政举措及其年次,以及灾后流民与匪患年次及其与灾害年次、灾赈年次之比等几个方面,对明代凤阳府的国家荒政成效进行基本的考察;荒政成效评估是一项较为复杂的研究,需要考量国家和地方、自然及人文、具体措施与社会后果诸多要素,定量分析、定性研究相结合,在从不同侧面对之加以全面、综合研究的基础上,对其成效做出合理的评判。

〔关键词〕荒政成效;凤阳府;明时期

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.07.017

一、引言

所谓“灾害”,是指自然界的反常即变异对人类社会造成一定损害的事件。^{〔1〕}就此而论,灾害与人类文明一样,具有悠久的历史。人类从诞生之日起,就为灾害所缠绕^{〔2〕}:一方面,灾害对人类文明的发展和社会的进步具有一定的掣肘作用。如有论者指出,传统几大文明古国后来之所以比较落后,从自然历史的角度看,与生态环境趋劣引发的灾害破坏性影响不无关系,“因为文明在给人类带来财富和进步的同时也播下了大量阻碍社会进步的祸根,在原有纯自然灾

作者简介:陈业新,上海交通大学科学史与科学文化研究院教授、博士生导师。

〔*〕本文为2018年国家社科基金项目“历史地理视野下的芍陂水资源环境变迁与区域社会研究”(18BZS164)和上海交通大学文理交叉专项课题重点项目(12JCZ01)阶段性成果。

害之上又叠加上大量的人为灾祸,从而在积聚财富和文明的过程中也同样积聚了毁灭文明自身的灾害隐患”。^[3]亚、欧如两河流域、希腊古代文明的衰萎即为其典型者^[4],而中国历史上的经济重心南移也和北方经济开发导致的环境渐变、水旱灾害多发具有一定的关系;另一方面,频发的灾害,严重者可致人类文明湮灭。如2000年6月在地中海海底考古发现的古埃及米努蒂斯和希拉克柳姆两座古城的遗址,有人就认为自然灾害是致其坠之于海的原因之一。^[5]

我国地处太平洋西岸,受东亚季风、农业开发等多重自然、人为因素影响,传统中国即灾害频仍,历史上诸如水潦、旱魃、疾疫等灾害极其常见^[6],国外学者因而称我国为“饥荒的国度”^[7]。灾害对中国早期文明的困扰情况,历史典籍中的记载在在可见。如《荀子》有所谓的“禹十年水,汤七年旱”^[8]之说;《孟子》则称“当尧之时,天下犹未平,洪水横流,泛滥于天下。草木畅茂,禽兽繁殖,五谷不登,禽兽逼人。兽蹄鸟迹之道,交于中国。尧独忧之,举舜而敷治焉。舜使益掌火,益烈山泽而焚之,禽兽逃匿。禹疏九河,淪济漯,而注诸海;决汝汉,排淮泗,而注之江”。^[9]上述记载虽有传说成分,但透过其文字,我们不难揣知早期中华大地深受灾害之难的情形。不仅如此,在中华文明绵延的历史长河中,灾荒始终梦魇般地困扰着华夏子孙。早在几十年前,经济史学家傅筑夫即明确指出,一部中华文明史在某种程度上说就是一部灾荒史:

“灾荒,饥馑是毁灭人口的一种强大力量,而在科学不发达和抗灾能力不大的古代,灾荒的破坏力更是格外强烈。不幸的是一部二十四史,几无异一部灾荒史。水、旱、虫、蝗等自然灾害频频发生,历代史书中关于灾荒的记载自然就连篇累牍”。^[10]

我国历史文化的突出特征就是连续性强。传统文献对历史时期灾荒之赓续不断的“连篇累牍”式记载,为我们研究过去的灾荒提供了极大的便利。

中国灾害史研究滥觞于20年代,竺可桢、李泰初、吴毓昌、冯柳堂、邓拓、陈高儒等在此方面都做出了卓越的探讨。^[11]尤其是邓拓《中国救荒史》一书,堪谓当时灾荒史研究著述中最为具体和全面者。邓著距今虽已80余年,且有一定的局限性,然其地位始终如初,长期被学界奉为灾害史研究圭臬,其相关研究结论屡为不少著述援用。^[12]然而,民国年间对中国灾荒史研究的繁盛场景,并未随着时间的下移而得以延续。建国后的几十年时间里,灾荒史的研究虽不能说偃旗息鼓,但研究者和研究成果的寥若晨星乃不争的事实。直至1980年代末,由于自然灾害的屡发和国外环境史学兴起的影响和推动,在一片“史学危机”的惊呼中,中国灾荒史研究再度兴起。^[13]一些研究单位和有关学者在此方面做了许多积极、有益的工作。迄今为止,学界在中国灾荒史研究方面所做的工作主要集中在三个方面:灾害文献的整理、灾害状况的研究,以及包括荒政在内的灾害与社会研究。^[14]

二、荒政史研究需要考量的几个方面

何谓“荒政”?不少人常将荒政、赈恤相同一。严格地说,二者非尽一致。

“荒政”一词具有两重基本含义：一是荒怠政事，如《尚书·周官》曰“怠忽荒政”。与灾荒史研究的“荒政”有所联系，只是关联不大，可以置之不顾；第二个含义则为与本文主旨相切，即应对灾荒的手段，是指历史上国家灾后采取的以稳定社会、巩固政权统治为目的的相关渡灾济荒之政策、法令、制度或措施等。《周礼·地官·大司徒》载云^[15]：

“以荒政十有二聚万民：一曰散利，二曰薄征，三曰缓刑，四曰弛力，五曰舍禁，六曰去几，七曰眚礼，八曰杀哀，九曰蕃乐，十曰多昏，十有一曰索鬼神，十有二曰除盗贼”。

郑玄注之曰：

“荒，凶年也。郑司农云救饥之政十有二品。散利，贷种食也。薄征，轻租税也。弛力，息繇役也。去几，关市不几也。眚礼，《掌客职》所谓‘凶荒，杀礼’者也。多昏，不备礼而娶昏者多也。索鬼神，求废祀而修之。《云汉》之诗所谓‘靡神不举，靡爱斯牲’者也。除盗贼，急其刑以除之。饥谨则盗贼多，不可不除也。杜子春读蕃乐为藩乐，谓闲藏乐器而不作。玄谓去几，去其税耳。舍禁，若公无禁利。眚礼，谓杀吉礼也。杀哀，谓省凶礼。”

《周礼》记载及郑注说明：中国荒政历史极为悠久，至少在商周时期即取得了丰富的经验，故而《周礼》对之有较为系统的记载。此其一；其二，古代荒政内容十分丰富。《周礼》所列十二条荒政措施，就广泛涉及政治、经济、文化乃至伦理风俗诸多方面；其三，“荒政”的目的为通过“救饥”而“聚万民”。自然灾害发生后，为减轻因灾荒造成的损失和防止由灾荒引发的饥民流徙、死亡及社会动荡局面的出现，任何一个有能力的国家或政府，都会尽其所能地对灾荒予以赈恤，并尽快恢复与稳定人民正常的生活与生产秩序，从而达到维护其政治统治和社会安定的目的。因此，从广义上说，国家应对灾荒的“荒政”是政治的一部分。也正因为如此，“荒政”才被作为国家职能，列为古代包括大司徒在内的各级官员的重要职守；而许多官吏在积极从事灾荒赈恤的同时，还将其实践经验加以总结，形成系统的荒政著述亦即后世所谓的“荒政书”传之于世^[16]，对后世的荒政实践和今天的荒政研究具有不可低估的价值。

当今学术界对历史荒政有较多的研究。笔者囿见目前史学界关于荒政史的研究，从时间方面来看，或为断代研究，或是通史式的讨论；在空间方面，或为区域微观研究，或系全国范围内的宏观考察；在具体内容上，或探讨具体荒政措施，或研究荒政制度等等。由于研究的视角和目的不同，诸研究的内容和形式等具有很大的差异。

我们以为，总体上来说，受历史文化传统的影响，中国各朝各代的荒政不乏其共性。譬如荒政的制度化 and 法律化、荒政实施的程序化、荒政实际效果与国家财政经济状况及吏治密切相关等，或可视作大多时期荒政事业共有的基本特征。而如在荒政具体措施方面，作为历代拯救灾民的荒政手段，大概无外乎钱粮的无偿赈济和有偿赈贷、赋税的蠲免和蠲缓、仓储备荒、抚恤等等；但同时，受各时期、

不同区域具体条件差异的限制,每个历史阶段和地区的荒政又有别具一格的显著特征。如与其他历史阶段相比,在“经学极盛时代”的两汉时期^[17],其荒政就烙有极其浓郁的“经学”印记^[18]。

就具体研究而言,荒政是一个非常复杂的维系灾区社会稳定、安全的系统,它涉及灾害频度的大小、灾情的轻重、受灾地区的广狭、承灾体(受灾地区社会和灾民)生存状况之良窳、具体荒政手段的多寡及其力度、频度等自然和社会众多因素,以及诸如灾次与荒政次数之比、灾情与赈恤力度的比较等自然因素和社会因素的对比关系等等。在自然或社会因素内部,又各有其相关内容,如社会因素就事关国家、社会 and 个人的方方面面。仅就荒政措施来说,除国家外,参与主体还有地方政府及其职官、地方士绅等;而制约荒政效果的因素则更多,如国家财政经济状况、办赈官员的素质和责任心、灾区抗灾所必需的社会经济基础(如灾民经济条件)等等。由于荒政研究牵涉问题繁多,故而对于一个时期的荒政行为及其效果的评鹭,我们不能简单地予以定性,得出或是或非的结论。然而,仅凭一二要素对历史时期的荒政举措进行比较细致的定量分析,有时又十分困难,因为文献向我们提供的基本信息通常有限,绝多不具备深入量化分析的条件。所以,历史时期的荒政研究,应该是内容十分具体的综合性考察。一般而言,荒政史研究应重点考量以下几个方面:

第一,国家荒政制度或政策与地方具体荒政实践相结合。

首先,制度是依据。表面上看,每次具体荒政行为与制度似乎并无多大的直接联系,但事实上,荒政是国家履行其统治、治理职能的具体体现,与国家政治、法律制度和社会经济结构紧密相关。因此,任何一次荒政行为的实施,都离不开一定政权组织形态下的法令、制度,置言之,就是贯彻与之相关的制度或政策的产物。如报灾及其时限、灾情的踏勘和灾伤级则的确定、赈灾物资的来源(筹措)、赈济及其标准等等,各朝各代都有相应的制度规定或约束;而每次灾后赈恤的开展,基本上就是执行这些制度的产物。

其次,制度或政策执行得如何,最终还是看具体实践效果。荒政是一项实践性极强的工作,社会经济环境和时空条件的不同,其荒政实效也往往有较大差异。一定制度或政策毕竟还是规定,停留于规定层面上的制度不可能在赈灾恤民方面自行发挥作用。荒政的成功实施,无不依赖于具体救荒措施的采取、资源的保障与配置、人员的动员、赈恤事务的组织和协调等各个实践性环节和因素。同时,荒政制度究竟是否合理,也最终通过历次具体赈灾实践来反映;而再完备的制度,也必须经由一个个具体荒政行为而付诸实现,否则就是海市蜃楼。

最后,荒政措施和荒政积极效果不能简单等同,荒政既受到来自制度的制约,更离不开国家政策或制度的支持。如地方和中央政府的运行效率和组织水平、国家财政粗细状况、人事及其考选制度、法律制度等等。一个高效的国家机器的积极运转,是荒政取得佳绩的前提。

第二,具体措施考察的全面性。传统中国是一个灾荒的国度,从上古到近

古,中国荒政历经各代努力探索和完善,成就了措施齐全、独具一体的荒政体系。各种措施由于侧重点不同,在荒政中发挥的缓解灾情、甦解民困的作用也有一定差异。如灾害发生后,灾民衣食无着,对急于活命疗饥的灾民来说,无偿赈济以食粮的意义无疑最为突出;当灾后衣食有了一定的保障,从长远观点看,就是帮助灾民恢复生产以自救,此时贷以种粮、农具等农业生产资料就显得尤为重要;而当灾后生产有所恢复,出于与民休息的考虑,蠲免税赋则是恢复民力的最佳选择等等。一般情况下,灾荒发生后,国家通常会根据灾情轻重和财政松紧状况,实施相应的荒政手段,并力图动员地方社会参与赈灾,从而筑起一道赈恤大墙。因此,研究一个历史时期的荒政,对其措施的考察,既要具体,也要全面,若仅考察诸多措施中的一二个方面,则很难对之做出准确、接近历史实际的评判。

第三,灾害及其引起的灾荒情况和采取荒政措施后的灾区社会现象相联系。前者包括受灾区域范围大小、灾情轻重程度(受灾程度、灾民多寡、经济损失大小)等;后者为衡量荒政效果的重要指标,包括荒政后的饥荒、流民、匪盗等社会事象果否发生及其频率、规模等等。考察历史时期的荒政,既要将对灾情及由此决定和影响下的荒政措施纳入考察视野,同时也要把由荒政不力导致的后果,如饥荒、流民、匪患等作为重要指标,将诸因素相叠加、综合,从而反映一个时期某个地区荒政效益之大端。

总而言之,只有兼顾、综合上述几个方面,才有可能对某一时期的国家荒政事业做出具体的评断。当然,由于大多文献关于某些时期或某一灾害事件之具体灾情、救荒措施及其力度等基本要素记载语焉不详,对之做出深入、细微的探讨通常存在一定的困难。于是,不少研究者只凭文献的粗略载记,信手拈来一些诸如时间、空间等因素迥异的史料,对某个时期大区域范围内的荒政进行探讨;或单从制度层面,或仅就某一荒政措施就事论事,评头论足。凡此皆失之于妥。因为据此而作的研究,或为荒政“冰山”之一角,藉此得出的结论类如管中窥豹,所见绝非荒政之全貌和实情;甚或因文献使用不当而张冠李戴,得出殆与事实大相径庭的结论。

三、明代荒政制度及其折射的问题

作为中国传统社会的一个重要时期,明朝的荒政制度可或多或少地折射中国荒政制度之大端。关于明代国家荒政制度,《明史》编者概括云:

“至若赋税蠲免,有恩蠲,有灾蠲。太祖之训:凡四方水旱辄免税,……凡岁灾,尽蠲二税,且贷以米,甚者赐米布若钞。又设预备仓,令老人运钞易米以储粟。……且谕户部:‘自今凡岁饥,先发仓庾以贷,然后闻,著为令。’……成祖……榜谕天下,有司水旱灾伤不以闻者,罪不宥。……仁宗监国时,有以发振请者,遣人驰谕之,……宣宗时,户部请核饥民。帝曰:‘民饥无食,济之当如拯溺救焚,奚待勘。’盖二祖、仁、宣时,仁政亟行。预备仓之外,又时时截起运,赐内帑。被灾处无储粟者,发旁县米振之。……

鬻子女者,官为收赎。且令富人蠲佃户租。大户贷贫民粟,免其杂役为息,丰年偿之。皇庄、湖泊皆弛禁,听民采取。饥民还籍,给以口粮。京、通仓米,平价出粟。兼预给俸粮以杀米价,建官舍以处流民,给粮以收弃婴。……其恤民如此。世宗、神宗于民事略矣,而灾荒疏至,必赐蠲振,不敢违祖制也。振米之法,明初,大口六斗,小口三斗,五岁以下不与。永乐以后,减其数。纳米振济赎罪者,景帝时,杂犯死罪六十石,流徒减三之一,余递减有差。捐纳事例,自宪宗始。生员纳米百石以上,入国子监;军民纳二百五十石,为正九品散官,加五十石,增二级,至正七品止。武宗时,富民纳粟振济,千石以上者表其门,九百石至二三百石者,授散官,得至从六品。世宗令义民出谷二十石者,给冠带,多者授官正七品,至五百石者,有司为立坊。振粥之法,自世宗始。报灾之法,洪武时不拘时限。弘治中,始限夏灾不得过五月终,秋灾不得过九月终。万历时,又分近地五月、七月,边地七月、九月。洪武时,勘灾既实,尽与蠲免。弘治中,始定全灾免七分,自九分灾以下递减。又止免存留,不及起运,后遂为永制云。”^[19]

根据上述记载,作为一种制度,我们发现明代荒政^[20]:

第一,荒政措施完备。明代荒政措施的完备性,可谓学界的共识^[21]。从荒政物资形态的角度看,明代荒政措施可分为税赋的蠲免与折色、救灾物资的给予两大方面。税赋蠲免又包括缓征和蠲除(起运、存留、逋欠及其他税赋),折色又分折征(原额漕米折成钞银或其他非粮物品征收)和改征(漕粮粟米改为征收其他粮种);救灾物资的给予即赈济,包括无偿赈济(钱粮和煮粥)、有偿赈济(贷以钱粮和牛、种、农具等)和抚恤(收养、医疾、募瘞)等。有明一朝,不仅荒政措施齐备,并且从报灾到救灾的开展、具体措施的实施乃至荒政后的监督等,国家都有固定的程序和制度规定。

第二,荒政物资来源多元化。除国家财政途径外,明朝还采取诸如捐纳等措施,以给予相应的待遇为条件,广泛利用社会物资财富,动员社会各界有力阶层积极参与赈恤,使之成为国家荒政事业的一部分^[22]。而且,在备灾方面,从明初开始,就建立了预备仓储制度,虽然其间兴衰不定,但在明后期之前,各代无不重视预备仓储建设。在某些阶段,预备仓储在荒政中曾一度起到了积极的救灾作用^[23]。

第三,荒政措施具有明显的阶段性。其一是标准多有变动。如蠲免税赋,明初、成化和弘治三个时期的标准和幅度就有较大的差异;又如赈粮之法,洪武时期大口6斗、小口3斗,永乐以后则剧减。其二是具体措施有一定差异。如无偿赈济,明初以赈粮为主,而正德及其之后,赈粮次数明显下降,银钞逐渐成为无偿赈济的主要内容,赈银次数高于赈粮次数。其三是荒政物资来源上,明前期以国家财政为主,而自宣德及其以后^[24],国家频繁动员社会力量参与荒政,一些地方社会捐输物资增幅甚巨,一度成为荒政主要物资来源。其四,受国家政策阶段变化影响,有明一朝国家荒政的效果也多有起伏,但除崇祯以外的各个时期都始终

没有放弃对灾荒的赈恤,即使是被后世诟病的嘉、万时期,《明史·食货志》亦多有肯定,称“世宗、神宗于民事略矣,而灾荒疏至,必赐蠲振,不敢违祖制也”。

第四,从总的趋势而言,英宗正统及其以后,明代国家荒政渐显不力。荒政事业的兴衰,与国家政治、吏治、财政经济状况等关系至密。明朝初期,社会稳定,政治清明,社会经济繁荣。“明初,沿元之旧,钱法不通而用钞,又禁民间以银交易,宜若不利于民。而洪(武)、永(乐)、(洪)熙、宣(德)之际,百姓充实,府藏衍溢。盖是时,劭农务垦辟,土无莱芜,人敦本业。……上下交足,军民胥裕”。其后英宗时期,“海内富庶,朝野清晏,……纲纪未弛”^[25]。但史又载云:英宗“前后在位二十四年,威福下移,刑赏僭滥,失亦多矣”^[26]。弘治初年的马文升也说:“我朝洪武、永乐、洪熙、宣德年间,生养休息,军民富足,故虽外征北敌,内营宫殿,乐于趋事,未尝告劳。自正统十四年(1449年)以后,天下多事,民始觉困”^[27]。由上二则记载来看,明朝似乎在正统十四年以后国运才开始呈现颓衰。实际上,早在正统时期,明代包括荒政废弛等在内的各种社会问题就十分严重。当时的夏瑄就曾指出:

“今日之所忧者,不专于虏,而在于吾民。何以言之?今四方多事,军旅数兴,赋役加繁,转输加急,水旱之灾,虫蝗之害,民扶老携幼,就食他乡,而填死沟壑者,莫知其数。幸而存者,北为虏寇之屠,南被苗贼之害。兵火之余,家产荡尽,欲耕无牛,欲种无谷,饥荒相继,盗贼滋多,中土骚然。臣恐有意外不测之变。”^[28]

可见,正统时期不仅赋税、徭役沉重,而且水、旱、蝗灾频繁,灾民因得不到有效赈恤而多流徙、异乡就食,其中不少还沦为盗贼,社会险象环生,危机四伏^[29]。后来,虽然各代恪守祖制,“灾荒疏至,必赐蠲振”,也取得了粲然可观的成效,但受国家财政和政治的影响,明代国家荒政事业每况愈下,效果欠佳。如成化元年(1465年)七月,户科给事中袁芳等言:

“比年以来,救荒无术,一遇水旱饥荒,老弱者转死沟壑,贫穷者流徙他乡。……南北直隶、浙江、河南等处,或水或旱,夏麦绝收,秋成无望,米价翔贵,人民饥窘。恐及来春,必有死亡流移之患、啸聚意外之虞。”^[30]

成化八年八月,大学士商辂亦奏云:

“今岁旱伤之处,较之上年尤多,而山东饥谨之民,比之他处尤甚。即今秋收之际,尚闻扶老携幼弃家流移,冬、春之间不言可知。虽有巡抚等官在彼赈济,然地广人众,储积有限,兼之税粮、军需、马政、夫役等项,此催彼并,未见优容,而欲民受实惠,免于流移,不可得矣。”^[31]

因此,在朱氏建国后100年左右,明代国家荒政事业即已疲圯。国家荒政事业的式微,随之而来的就是灾荒饥民的数量日益增大,灾民大规模四徙。

四、明代凤阳府官方赈济成效的分析

《明史·食货志》所载,是就国家荒政制度总体而言的。那么,国家荒政制

度具体落实到地方荒政实践,其最终效果究竟怎样呢?兹以凤阳地区的情况为例而喻之。

明时期的凤阳府,地绾淮河中游南北,下辖寿州、凤阳、临淮、五河、盱眙、怀远、霍丘、定远、天长、太和、颍州、颍上、亳州、蒙城、宿州、灵璧和泗州 17 州县。金元以来,黄河大溜南泛夺淮入海,凤阳府地当黄泛之冲。受黄泛长期影响,区域水系紊乱,水利废弛,加之明政府治河保运策略等因素的作用^[32],有明一朝,凤阳地区水、旱、蝗灾频发。笔者据《明实录》、凤阳府及其所属州县方志如成化《中都志》等文献初步统计,在明朝 277 年的统治时间内,若以年次统计,凤阳府有 226 个年头发生了水、旱、蝗等自然灾害,只有 51 个年度没有灾害发生的记载;而在 203 年次水、旱灾害中,由于黄河南泛使然,其水灾年次(149 年次)较旱灾年次(115 年次)又明显为多,其年次之比为 1.3:1。长期不断地发生灾害,使得凤阳地区成为名闻遐迩的灾荒地。万历九年(1581 年)四月,辅臣张居正奏于神宗曰:“今江北淮、凤及江南苏、松等府连被灾伤,民多乏食。徐、宿之间,至以树皮充饥,或相聚为盗,大有可忧”。神宗问云:“淮、凤频年告灾,何也?”张居正答对曰:“此地从来多荒少熟。……元末之乱,亦起于此”^[33]。这里,张宰辅虽未正面回答神宗之凤阳等地为何“频年告灾”的问题,而只是强调灾荒的后果,但他道出了明初以来凤阳一带“多荒少熟”的基本事实。

为应对灾荒,明政府在凤阳地区采取了诸如税赋蠲免与折征、钱粮赈济、抚恤等一系列救荒举措,对灾区实行了相应的救济^[34]。那么,这些救荒举措具体效果如何?按照上述思路,这里在对明代凤阳地区国家荒政效果进行讨论时,就将灾害年次、采取荒政年次、主要荒政手段,以及反映荒政效果的饥荒、流民和匪患等一并纳入考察视域,以期折射明代在凤阳地区展开灾荒救恤的效果(见下页表 1、图 1)^[35]。

第一,各项内容的指示意义。荒政年次与灾害年次之比,是衡量荒政频度的基本指标,其比值越大(0—1),表明其灾后采取荒政措施的次数即愈多;无偿赈济年次与灾害年次之比,在所有临灾救济的措施中,无偿赈济由于是向灾民无偿提供相关生活、生产必需品,对于灾民渡过饥荒的意义最为突出。因此,其比值(0—1)和力度的大小,对荒政效果具有直接的影响作用。然而,上述两项指标虽可作为衡量荒政效果的一个参照,但不能作为根本的凭依,因为其数值可能与历次灾情轻重程度等相联系,而绝大部分灾情由于文献载记不详,我们有时很难做出准确的判断。因此,考察荒政的最终效果,还是看荒政行为实施后与灾荒相关的灾区社会事象,具体如饥荒年次、灾民流徙年次、匪患年次及其分别与灾害年次、荒政年次之比等情况。

饥荒年次与灾害年次之比,反映的是一定灾害年次条件下饥荒发生的频度,是衡量荒政举措实际效果的重要参数。一般情形下,如果荒政措施得当,虽有灾害发生,饥荒未必一定出现。因此,其比值大小(0—1),与实际荒政效果呈反比关系。饥民流徙年次与灾害年次之比、匪患年次与灾害年次之比所示,亦与此相

同;而饥荒年次、饥民流移年次、匪患年次与荒政年次间的比值大小,与荒政效果也具有反向比例关系,其值越小,说明荒政效果较好,反之亦然。

表 1 明时期凤阳地区荒政效果评价相关指标

注:①灾害年次。②荒政年次与灾害年次之比。③无偿赈济年次与灾害年次之比。④饥荒年次及其分别与灾害年次、荒政年次之比。⑤灾民流移年次及其分别与灾害年次、荒政年次之比。⑥匪患年次及其分别与灾害年次、荒政年次之比。

图 1 明时期凤阳地区荒政效果评价相关指标示意图

第二,明时期凤阳地区荒政阶段性效果。从表 1 和图 1 看,相对而言,明时期灾后较多采取荒政措施者为永乐(11 年次)、宣德(7 年次)、正统(13 年次)、景泰(7 年次)、成化(22 年次)、弘治(14 年次)、正德(15 年次)和嘉靖(31 年

次)等8个时期。其中,向灾民实施无偿赈济钱粮较多的几个时期分别是宣德(4年次)、正统(7年次)、景泰(4年次)、正德(8年次)等。由于二者不能单独作为考察荒政效果的主要凭藉,因此,仅据该两项指标,我们尚无法就明代凤阳府的荒政效果得出合理的结论,还必须结合饥荒等项目的比较结果,对之做出判断。

在饥荒年次与灾荒年次比较方面,宣德、正统、景泰、成化、万历等5个时期数值较大,饥荒年次较为频繁;在饥荒年次和荒政年次之比方面,宣德、景泰、成化、隆庆、万历、天启、崇祯等7个时期比值颇大;流移年次与灾害年次比较方面,正统、景泰、成化、正德、嘉靖、万历、天启、崇祯等8个时期比值相对较大;流移年次与荒政年次比较方面,景泰、正德、嘉靖、万历、天启、崇祯等6代比值较大;在匪患年次与灾害年次比较方面,洪武、景泰、成化、正德、隆庆、崇祯等6世比值较大;在匪患年次与荒政年次比较方面,洪武、景泰、成化、正德、隆庆、万历、天启、崇祯等8个阶段比值较高。

综合以上几个指标,我们认为:

其一,在饥荒方面,凤阳地区最早在永乐时期就已出现,但与灾害和荒政年次相比,次数较少。到了宣德时期,该地区的饥荒次数渐多,与灾荒年次、荒政年次的比值,亦无不远远高于明代其他阶段的相应数值;在灾民流徙方面,凤阳地区最早流民出现在正统时期,但还不甚严重。而到了景泰年间,其比值剧升,说明此间流民现象比较突出;在匪患方面,尽管早在洪武时期凤阳府就发生了匪盗事件,而2次匪盗之事的发生均与灾荒无关。所以,明代与灾荒相连的匪盗祸患事件首次发生于景泰时期,并且此间匪盗次数与灾荒、荒政年次的比值甚大,表明患情较重。综合上述三个方面比值情况,我们认为:明代在凤阳地区实施的荒政,早在宣德年间既呈萎衰之态;正统时期,此情进一步蔓延;到了景泰时,则愈益严重,以致饥荒、流民、匪盗等事件频繁发生。

其二,与之相对应,明代在凤阳地区实施的荒政具有明显的阶段性。其中,明初洪武至宣德以前时期,国家荒政措施最为得力;而从宣德年间开始,国家荒政日显疲态;其后的景泰、成化、正德、隆庆、万历、天启和崇祯几代,尤其是景泰、万历、天启和崇祯时期,国家荒政在救荒渡饥中所发挥的作用甚不得力,以致饥荒常与灾害相伴,流民、匪盗事件不断发生。而天顺、弘治和嘉靖时期则相对略好,但嘉靖朝在控制灾民流徙方面则做得十分不够,灾民流徙普遍,以致凤阳地区灾民此间养成了逃荒的习惯,而其民间尚武风习也大体滥觞于这一时期^[36]。

第三,研究表明,明代在凤阳府开展的救荒行为,从整体上讲,其积极作用和意义是毋庸置疑的。但因为凤阳地区灾害过于频繁,以致国家无法保证对历次灾害都能进行积极、有效的赈恤,在荒政频度和力度等方面不可避免地存在问题,国家荒政因此不能从根本上解决灾民的生存问题,加之该地区民间的普遍贫困,除个别时期外,地方社会的救济微不足道。因此,灾荒环境下的凤阳民生颇为艰难。由于国家不能保证灾民最基本的生存问题,于是,灾害环境下的民间

便衍生出诸如四出流徙逃荒、尚武好斗等自我应对灾荒的手段。这些具有负向的民间应对手段,既是凤阳地区长期灾荒的结果,更是明政府荒政不力及其效果不佳的产物和反映。而民间自我应对灾荒的行为一经产生,即会日积月累,渐成风习,对国家统治和地方社会的稳定形成威胁和冲击。于是,国家不得不两面应战:既要应付多发的灾荒,又要面对因国家荒政不力所致的民间为应对灾荒而生发的负面应对行为。紧张的荒政环境,又在一定程度上掣肘了国家荒政的实施与效果,灾荒环境下的区域社会发展与稳定往往难免恶性循环。这种局面的形成,大大出乎统治者意料。因此,灾害发生后,如何裕如应对,荒政得力,当是确保受灾地区民生及其社会稳定的关键。

五、结 语

传统中国自然灾害多发。“天灾莫过于荒,天灾之可以人事救之,亦莫过于荒”^[37]。为应对灾害,历朝历代都曾采取了相应的救灾举措,荒政因而成为中国传统文化资源不可或缺的一部分。荒政之良窳功效,可以折射灾荒环境下国家社会治理的能力及其效果,同时也有助于我们全面把握灾荒影响下的区域社会变迁之动因及其情状。因此,研究传统荒政并对其成效加以实事求是的评估,有裨于我们进一步认识传统中国。本文以明代国家荒政为对象,以凤阳府官赈为例,从荒政制度、区域灾害状况(年次)、灾赈举措及其年次,以及灾后流民与匪患年次及其与灾害年次、灾赈年次之比等几个方面,对明代凤阳府的国家荒政成效进行了基本的考察。尽管这一个案不能代表整个中国历史时期的荒政状况,但作为一个例子,则大体反映了中国古代国家荒政的基本情形。

不过,正如前文强调的那样,荒政因灾而起,由人而兴,广泛涉及自然、社会的各个方面,情况极其复杂,荒政效果的评价也因此具有综合性、复杂性,需谨慎待之。同时,本文提及的荒政成效评价要素,也仅为几个基本的方面,此外尚有其他一些可以考虑的要素。其主要者如:

一为灾情的轻重。传统荒政举措及其赈济力度的大小,都和灾情紧密相连。如明弘治三年(1490年),经朝廷议定、孝宗批准的《灾伤应免粮草事例》,即据受灾轻重对蠲免税赋做出规定:“全灾者免七分,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。止于存留内除豁,不许将起运之数一概混免。若起运不足,通融拨补”。并成为有明一朝此后荒政税赋蠲免之“永制”^[38]。因此,研究历史荒政,灾情是不可忽略的重要方面。然而,历史文献中关于水旱等灾害的记载,基本上为文字描述性的,须按照现代灾害学研究的要求,对这些文字记载进行灾害等级量化处理。等级量化工作极其繁杂,既要全面搜求资料,又要根据现代灾害学要求,制定出合理的灾害等级量化方案,在认真梳理文献资料的基础上,将文献记载与等级量化方案相对照,逐年定出研究空间(如府等)内基本区域单元(县)的灾害等级,进而运用一定的公式,计算出该大空间范围内的年度灾害等级^[39]。灾害等级即灾情轻重的划

定,有益于荒政成效的评价。

二是地方基础设施尤其是农田水利工程,也是荒政成效评估需予关注的。如人周知,农田水利是根据或利用区域降水、地形等自然条件而兴建的服务于农业经济的工程。中国历史时期的灾害,从发生次数和影响程度来看,当以水旱之灾为最。农田水利工程之于水旱之灾,其作用体现在两个主要方面,即减少水旱之灾发生的次数、减轻灾害影响的程度。二者皆有利于荒政效果的提高。而水利工程阙如或堙废严重的地区,不仅灾害发生的几率和影响程度往往甚于有水利工程保障的地区,而且同样力度的荒政,其成效也常常低于后者。

区域经济状况和士绅社会阶层参与赈济的情况,也是考量荒政成效不可忽略的因素。一个地区的荒政效果优劣,往往是国家、地方社会并同发力的结果,地方经济发展水平、仓储状况、士绅阶层数量及其参与灾荒赈济的程度等等,都与国家荒政相辅相成,并对其成效产生直接或间接的影响。

总之,荒政成效评估是一项较为复杂的研究,需要考虑国家和地方、自然及人文、具体措施与社会后果诸多因素,定量分析、定性研究相结合,在从不同侧面对之加以全面、综合考察的基础上,对其成效做出合理的评判。

注释:

[1] 杨达源:《自然灾害学》,北京:测绘出版社,1993年,第14、26页;邹逸麟:《“灾害与社会”研究刍议》,《复旦学报》(社会科学版)2000年第6期,另见复旦大学历史地理研究中心:《自然灾害与中国社会历史结构》,上海:复旦大学出版社,2001年。

[2] 中外有关神话传说的记载,如我国的女娲补天、后羿射日、鲧禹治水等,西方的诺亚方舟等,即反映了人类早期遭罹水、旱、疾疫之灾的情形。

[3] 罗祖德等:《灾害科学》,杭州:浙江教育出版社,1998年,第35-36页。

[4] 恩格斯:《自然辩证法》,于光远等译编,北京:人民出版社,1984年,第304-308页。

[5] 于毅:《寻找沉睡海底的千年古城》,《光明日报》2000年6月9日。

[6] 研究著述可参见邓拓《中国救荒史》(上海:商务印书馆,1937年)等,资料汇编则参阅如陈高备等《中国历代天灾人祸表》(上海:上海书店,1986年影印版)等。尽管邓、陈前辈关于历史灾次的统计、相关文献的列举存在遗漏,但不妨折射传统中国灾害发生情状之大端。

[7] [美]马罗立:《饥荒的中国》,吴鹏飞译,上海:上海民智书局,1929年。

[8] 荀子撰、梁启雄简释:《荀子简释·富国》,北京:中华书局,1983年,第133页。

[9] 《孟子·滕文公上》,朱熹:《四书章句集注》,北京:中华书局,1983年,第259页。

[10] 傅筑夫等:《中国经济史资料》(秦汉三国编),北京:中国社会科学出版社,1982年,第96页。

[11] 具体参见竺可桢:《中国历史上之旱灾》,《史地学报》3卷4期,1925年;李泰初:《汉朝以来中国灾荒年表》,《新建设》1931年第14期;吴毓昌:《中国灾荒之史的分析》,《中国实业杂志》1935年第1卷10期;冯柳堂:《中国历代民食政策史》,上海:商务印书馆,1934年,1993年影印;邓云特(邓拓):《中国救荒史》,上海:商务印书馆,1937年,1993年影印;陈高备:《中国历代天灾人祸表》,上海:商务印书馆,1939年,上海:上海书店,1986年影印。

[12] 参见李文海等:《邓拓与〈中国救荒史〉》,《中国社会工作》1998年第4期。

[13] 参见夏明方等:《〈中国荒政全书〉的编纂及其历史与现实意义》,《中国图书评论》2007年第2期;朱浒:《李文海与中国近代灾荒史研究》,《中国社会科学报》2017年5月8日。

[14] 相关成果主要有中央气象局气象科学研究院:《中国近五百年旱涝分布图集》,北京:地图出版

社,1981年;谢毓寿等:《中国地震历史资料汇编》,北京:科学技术出版社,1983—1986年;中国社会科学院历史研究所资料编篡组:《中国历代自然灾害及历代盛世农业政策资料》,北京:农业出版社,1988年;李文海等:《近代中国灾荒纪年》,长沙:湖南教育出版社,1990年;张水良:《中国灾荒史(1927—1937)》,厦门:厦门大学出版社,1990年;李文海等:《灾荒与饥馑:1840—1949年》,北京:高等教育出版社,1991年;宋正海:《中国古代重大自然灾害和异常年表总集》,广州:广东教育出版社,1992年;李文海等:《近代中国灾荒纪年续编》,长沙:湖南教育出版社,1993年;袁林:《西北灾荒史》,兰州:甘肃人民出版社,1994年;李向军:《清代荒政研究》,北京:中国农业出版社,1995年;高文学:《中国自然灾害史(总论)》,北京:地震出版社,1997年;张秉伦等:《淮河和长江中下游旱涝灾害年表与旱涝规律研究》,合肥:安徽教育出版社,1998年;张建民等:《灾害历史学》,长沙:湖南人民出版社,1998年;夏明方:《民国时期自然灾害与乡村社会》,北京:中华书局,2000年;宋正海等:《中国古代自然灾异动态分析》,合肥:安徽教育出版社,2002年;宋正海等:《中国古代自然灾异群发期》,合肥:安徽教育出版社,2002年;宋正海等:《中国古代自然灾异相关性年表总汇》,合肥:安徽教育出版社,2002年;冯贤亮:《明清江南地区的环境变动与社会控制》,上海:上海人民出版社,2002年;魏丕信:《18世纪中国的官僚制度与荒政》,南京:江苏人民出版社,2003年;陈业新:《灾害与两汉社会研究》,上海:上海人民出版社,2004年;朱浒:《地方性流动及其超越:晚清义赈与近代中国的新陈代谢》,北京:中国人民大学出版社,2006年;张崇旺:《明清时期江淮地区的自然灾害与社会经济》,福州:福建人民出版社,2006年;赫治清:《中国古代灾害史研究》,北京:中国社会科学出版社,2007年;李文海等:《天有凶年 清代灾荒与中国社会》,北京:三联书店,2007年;曹树基:《田祖有神——明清以来的自然灾害及其社会应对机制》,上海:上海交通大学出版社,2007年;李文海等:《中国荒政书集成》,天津:天津古籍出版社,2010年;等等。另外,尚有许多无法一一赘举的论文。具体可参见冯尔康等:《中国社会史研究概述》(天津:天津教育出版社,1988年)和《中国史研究动态》等学术期刊发表的有关评介文章。

[15] 郑玄注、贾公彦疏:《周礼注疏》卷10《大司徒》,《十三经注疏》本,杭州:浙江古籍出版社,1998年,第706页。

[16] 此一方面的著述甚多,具体可参阅李文海、夏明方、朱浒主编:《中国荒政书集成》12册,天津:天津古籍出版社,2010年。夏明方对传统中国的荒政书进行过宏观、总体性的考述。详见夏明方:《救荒活民:清末民初以前中国荒政书考论》,《清史研究》2010年第2期。

[17] 皮锡瑞:《经学历史》,周予同注释,北京:中华书局,2004年,第65—94页。

[18] 具体参见陈业新:《灾害与两汉社会研究》,上海:上海人民出版社,2004年,第301—304页。

[19] 《明史》卷78《食货志二》,北京:中华书局,1974年,第1908—1909页。

[20] 关于明代国家荒政层面的研究成果,主要有洪书云:《明洪武年间的蠲免与赈恤》,《郑州大学学报》1987年第3期;陈关龙:《明代荒政简论》,《中州学刊》1990年第6期;叶依能:《明代荒政述论》,《中国农史》1996年第4期等等,张兆裕在此方面有系列成果:《明代万历时期灾荒中的蠲免》(《中国经济史研究》1999年3期)、《明代荒政中的报灾与匿灾》(《明史研究论丛》第7辑,北京:紫禁城出版社,2007年)、《明后期地方士绅与灾蠲——灾荒背景下明代社会的政策诉求》(《明史研究论丛》第11辑《明代国家与社会研究专辑》,北京:故宫出版社,2013年)。

[21] 李向军:《清代荒政研究》,北京:中国农业出版社,1995年,第10—11页。

[22] 相关问题可参见赵克生:《义民旌表:明代荒政中的奖劝之法》,《史学月刊》2005年第3期;陈业新:《明代国家的劝分政策与民间捐输——以凤阳府为对象》,《学术月刊》2008年第8期;方志远:《“冠带荣身”与明代国家动员——以正统至天顺年间赈灾助饷为中心》,《中国社会科学》2013年第12期等。

[23] 陈关龙:《论明代的备荒仓储制度》,《求索》1991年第5期;钟永宁:《明代预备仓述论》,《学术研究》1993年第1期;顾颖:《明代预备仓积粮问题初探》,《史学集刊》1993年第1期;段自成:《明中后期社仓探析》,《中国史研究》1998年第2期;唐文基:《明代粮食仓储制度》,《明史研究论丛》第6辑,合肥:黄山书社,2004年;王卫平等:《明代预备仓政的演变及特点》,《学术界》2017年第8期。

[24] 参见赵克生:《义民旌表:明代荒政中的奖劝之法》,《史学月刊》2005年第3期。

[25]《明史》卷77《食货志一》、卷12《英宗后纪》，北京：中华书局，1974年，第1877、160页。

[26]《明史》卷12《英宗纪》“赞”，文渊阁《四库全书》第297册，上海：上海古籍出版社，1987年，第152页。关于英宗的评述，中华书局武英殿本、浙江古籍出版社百衲本《明史·英宗后纪》“赞”文俱载云：英宗“前后在位二十四年，无甚裨政。”但文渊阁四库全书本《明史》“赞”则曰：英宗“前后在位二十四年，威福下移，刑赏僭滥，失亦多矣，或膺举盛德，以为无甚裨政，岂为笃论哉？”与殿本、百衲本《明史》所载有所不同。具体参见《明史·英宗后纪》，北京：中华书局，1974年，第160页；《明史·英宗后纪》，百衲本《二十五史》第8册，杭州：浙江古籍出版社，1998年，第28页；《明史·英宗后纪》，文渊阁《四库全书》第297册，第152页。

[27]马文升：《端肃奏议》卷3《陈言振肃风纪裨益治道事》，文渊阁《四库全书》第427册，第735-736页。

[28]《明英宗实录》卷185，正统十四年十一月丙午，（台湾）“中央”研究院历史语言研究所，1962年影印版，第3707页。

[29]正统时期的民间起事，众所周知者有如福建邓茂七起事等。而正德年间的河北刘六、刘七起事，之所以能够纵横数省，也与正统年间灾荒背景下的社会衰弛有一定关系。

[30]《明宪宗实录》卷19，成化元年七月辛未，第390页。

[31]《明宪宗实录》卷107，成化八年八月戊寅，第2085页。

[32]参见水利部治淮委员会《淮河水利简史》编写组：《淮河水利简史》，北京：水利电力出版社，1990年，第201-236页。

[33]《明神宗实录》卷111，万历九年四月辛亥，第2126-2127页。

[34]水利工程的兴修，一般亦属赈灾范围之列，而以工赈最为突出。但本文所谓救荒，主要为经济或物资方面的举措，故而水利工程兴筑不在本文讨论之内。而且，除直接动员灾民参加水利建设的工赈外，水利工程对救灾渡荒的影响，通常也并非立竿见影，很难对其在救荒中的直接成效进行明确的判断。明政府在凤阳府开展的赈济情况，可参见傅玉璋：《明代安徽、江苏地区的水灾与赈济》，《安徽大学学报》1992年第1期；周致元：《明代的赈灾制度——以凤阳一府为例》，《安徽大学学报》2000年第4期；周致元：《明代对凤阳府的灾赈和灾折》，《中国农史》2002年第2期，等等。

[35]明代凤阳府的荒政措施年次、具体措施中的税赋豁免年次和改折年次、无偿赈济钱粮年次等相关情况，详见陈业新：《明至民国时期皖北地区灾害环境与社会应对研究》，上海：上海人民出版社，2008年，第80-158页。

[36]参见陈业新：《此方文事落后，武功特盛——明清时期皖北尚武风习初探》，程必定等：《淮河文化纵论——“第四届淮河文化研讨会”论文选编》，合肥：合肥工业大学出版社，2008年。

[37]魏禧：《救荒策》，李文海等：《中国荒政书集成》第2册，天津：天津古籍出版社，2010年，第929页。

[38]万历《明会典》卷17《户部四·灾伤》，北京：中华书局，1989年，第117页；《明史》卷78《食货志二》，北京：中华书局，1974年，第1909页。

[39]具体可参见陈业新：《清代皖北地区洪涝灾害初步研究——兼及历史洪涝灾害等级划分的问题》，《中国历史地理论丛》2009年第2期。

[责任编辑：陶婷婷]