

“以工代赈”与北宋灾荒赈济

“

中国地域广袤,自然气候多样,在历史上属于自然灾害频发的国家。为了应对频繁发生的灾荒,历代政府根据灾荒具体情况,采取了不同的救灾方式。根据文献记载,历代救灾方式大致包含如赈济、调粟、养恤、除害等。而其中“赈济”一项又可分为赈谷、赈银、工赈,即“以工代赈”。

史料记载中,以工代赈的实例最早出现在《晏子春秋》中,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。故上悦乎游,民足乎食。”晏子以“以工代赈”的形式在为君王修筑好游乐场地的同时,饥民从中得到了救助的粮食,这是文献记载中工赈的最早实例。“以工代赈”思想在先秦时期管仲的思想中也有提及,如“若岁凶旱水沴,民失本,则修宫室台榭,非丽其乐也,以平国策也。”这就是后来所谓工赈的办法。由于其具有“一石三鸟”之效,在灾荒赈济或公共事务中具有节省政府财政支出,防止凶年流民、盗贼产生等好处,因此历代王朝也多采用这种办法,如唐代李频任武功令,“有六门堰废百五十年,方岁饥,频发官庸民浚渠,按故道断水灌田,谷以大稔。懿宗嘉之,赐绯衣银鱼,擢侍御史。”

虽然宋之前的文献中有以工代赈事例的记载,但毕竟属于凤毛麟角,到北宋时期,“以工代赈”的记载开始在文献中大量出现,这实际从另一个侧面反映了北宋特殊的社会经济状况。

宋代“以工代赈”频出原因

如所周知,北宋时期,所谓“三冗问题”一直贯穿于北宋王朝始终,也成为北宋政权的特性之一。北宋给人们的印象往往是怯懦、惧战、尚文、排武,或向周边少数民族政权称臣,或“以岁币求和平”,“岁币”就成为了宋政府财政支出的一个重要方面。再加之大量的官吏机构的设置,以及养兵政策等内容,对于政府财政而言无疑又是一笔巨大的开销。

首先,以水利工程为例,中唐之后,水利工程修筑的普遍化趋势导致组织劳动力方式改变。

唐代以前,水利工程的兴建多与国有土地开发相联系,并且一般都出自当时政治军事形势的紧迫需要。这个时期水利工程主要集中于北方,而北方水利灌溉的主要形式为渠灌,这种工程规模大,需要动用大量资财来举办,其经费一般由中央或地方政府直接支出和调拨,劳动力来源主要靠征发徭役、大规模徙民和一部分军队。中唐以后,水利发展的地域和形式开始发生变化。北方黄河流域备受军阀战争、少数民族入侵之患,加上河防屡溃,田畴荒废,户口大量流徙江南,水利事业也随之衰败。而在南方,随着垦辟形势的发展,防洪排涝成了封建王朝十分重要而迫切的任务之一,出现了水利工程跨度大、牵涉面广、数量多而又公私相错的局面,因此,修筑所需的经费和劳动力常常无着,这种状况也正是北宋王朝面临的现实问题,故自北宋开始,就经费和劳动力问题出现了不少议论。

虽然到宋初,由政府出资经营水利的观念几乎仍无改变,但是,随着社会经济的发展,以徭役方式强征集劳动力来修筑水利的方式,已经越来越显示出其弊端。由于它以超经济方式动员过多的人力财力,致使“多杀士众,竭力民财……天下虚耗,百



范仲淹赈灾



姓流离”,这既是对成千万农业劳动力的一种摧残,又造成了封建国家财政经济危机,因此,这种早期的组织劳动力方式便开始逐渐被否定了,代之而起的是较多采用雇募劳动力的方式。于是北宋前期,范仲淹最早提出了“以工代赈”的思想,他把这一思想表述为:“荒歉之岁,日以五升,召民为役,因而赈济,一月而罢,用米万五千石耳。”范仲淹认为,照此办法,国库虽然要支出万余石粮食作为招工赈灾的手段,但比有灾时单纯蠲发数十万石米谷有利得多。因而他竭力主张“以有余之财以惠贫民”,“募民兴利……既已恤饥,因之以成就民利”。这样,可使国家用以消极维持农业劳动力的赈济支出变成积极的,从而达到赈恤饥

民和兴修水利的双重目的。

其次,北宋财政入不敷出的现状也要求灾荒赈济过程中施行“惠而不费”的救灾措施。

北宋时期,“守内虚外”的国策使得统治者重视社会救济,也建立了一套完善的社会救济政策。如前文所述,由于冗官、冗兵以及边费和皇室祭祀等开销的剧增,及财政的收支极不协调,使得在遇到荒灾之时政府拿不出足够的救灾资金用于灾荒赈济。或者说,政府在财政方面的拮据,使得其不得不在遇到灾荒赈济或者需要建修水利疏浚等工程的时候,采用一些“惠而不费”的方法来应对,以尽可能地节省开支。如宋仁宗末期,司马光就北宋时期冗费问题曾上疏曰:“昔太祖初得天下时……内

给百官、外奉军旅,未闻采用不足如今日之汲汲也。陛下承祖宗之业,奄有四百余州,富饶之土,贡赋相属,承平积久,百姓阜安,是宜财用羨溢百倍于前,奈何竭府库之所需,罄率土之所有,当天下无事之时,遑遑焉专就经费而不足。”从司马光的奏疏中可看出,北宋中后期所存在的眼中的财政问题,并指出财用不足的主要原因不在于收入不足,而在于支出的增加。

宋代又是一个自然灾害频繁发生的时代,据统计,“两宋前后三百多年,遭受各种灾害,总计八百七十四次。其中最多的是水灾,达一百九十三次;其次是旱灾,达一百八十三次;其余蝗灾有九十次;歉饥有八十七次……两宋灾害频繁之密,相当于唐代,而其强度和广度,则有甚于唐代”。

由以上分析可明显地看出,在北宋一遇到灾荒民间需要赈济之时政府的财政无疑捉襟见肘,因而其统治阶层被迫要选择一些“惠而不费”的赈济方式来应对灾荒,而“以工代赈”的最大优势,恰恰在于其可以迎合不论是中央抑或地方政府的这种既能节省财政开支、又能达到赈济灾荒、救济灾民的意图。不论其具体实施过程中会遇到哪些问题,或者其效果不如表面所设想的那样一举多得,工赈的方法至少在表面看来,确为良法美意。尤其对于北宋这个财政相对窘困的王朝来说,更是积极提倡施行的。于是北宋的历史记载中就有了大量的灾荒救济过程中的工赈措施的施行,这也是北宋时期大量出现工赈措施的一个最重要原因。

基于特殊的时代背景以及北宋朝臣大力提倡举荐,工赈的方法在这一时期灾荒赈济和水利工程修筑中开始大量应用,也发挥了较大的作用。

北宋工赈的具体施行

宋代救荒实践中,以工代赈的形式不仅较频繁地得到采用,而且首次被政府以政策、法令形式颁布,飭令地方官吏推行。神宗熙宁六年,以诏令的形式规定以工代赈为救济灾荒的必要措施:“自今灾伤,用司农常法赈救不足者,并预具当修农田水利工役募夫数及其值上闻。乃发常平钱斛,募饥民兴修,不如法赈救者,委司农核之。”次年,河阳灾伤,开常平仓赈济,斛斗不足,乞兼发省仓,诏赐常平谷万石,兴修水利,以赈饥民。自此以后,以工代赈成为灾荒救济和农田水利建设的一种重要方式,通过以工代赈,可同时收到救荒、防灾、节约财用等多方面的效益。

宋代施行以工代赈的事例

甚多,较有名的有欧阳修知颍州时,募饥民大修灌溉陂塘,救饥的同时,兴修了农田水利;赵抃知越州时,通过修筑工程以赈济;范仲淹知杭州时,通过鼓励富人高消费——游宴娱乐,兴造寺庙及修建仓教等活动,为饥民提供就业佣工机会,从而达到救赈饥民的目的,汪纲知兰溪县,岁遇灾荒,劝富民浚治塘堰,大兴水利,饥者得食其力。

北宋“以工代赈”主要有以下三种应用途径。

第一,水利浚治工程中的工赈方式。“汴水溢坏开封大宁堤,浸民田,害稼。”在此情况下,宋太宗“诏发淮、孟丁夫三千五百人塞之”。“本朝天圣改元,范仲淹为泰州西溪盐官,方有请于朝,凡调夫四万八千,用粮三万六千有奇,而钱不与焉,一月而毕,遂使海潮沮洳鹵之地,化为良田。”在中国古代,水旱灾害对于民间的影响往往是非常大的,中央和地方政府采取工赈的方法来应对,往往“募民调夫”修筑水利、浚治工程,发动民众的自救意识。在这些被政府组织募调的民众,往往是受灾区的强壮民丁。征募这些受灾区的壮劳力,发给其谷米或赈银,一方面可组织其参与灾后修筑工程、重建家园,一方面又给予了这些灾民物质上的资助,同时还可防止因政府救助不当而引发的凶年民众“聚众为盗”破坏社会安定等问题。

第二,蝗灾后的工赈措施。如北宋仁宗、英宗时关于蝗灾之后的“以工代赈”举措:“蝗为害,又募民扑捕,易以钱粟。蝗子一升至易菽粟三升,或五升。”

“募民扑捕,易以钱粟”或“饥民竞捕,官出粟易之”都反映了北宋政府在蝗灾救治上极力地倡导通过民众、饥民的力量来防灾救灾。如此以来,蝗灾通过大量的饥民扑捕得以减少,同时这些饥民又可得到政府的奖励资助。

第三,政府组织大户出钱、贫户出力的工赈方式。北宋时期,司农寺丞郭口建议以户等制为基础,筹集修治水利的工费和劳动力,而不必动用政府现有的财政资金。他说苏州从五等至一等共十五万户以上,“约古制而户借七日”,可得“岁约百万夫”的劳动力;三等至一等共五千户以上,“可量其才而取之,则足以供万夫之食与其费”,这叫做“兴役顺贫富之便”。这一建议的可取之处在于它较客观地区别了人们不同的经济状况,富户的出资根据财产多少累进负担,而对贫户所出的水利劳动日也作了限制和规定。其所提倡基本的精神后来则在封建政权所实行的“大姓出钱,下户出力,于农隙修治之”的办法中得到了充分的体现。

(据《文史博览》)