

## 工赈前后表现不同

明前期工赈的相关记载很少。正统初年,由于各地灾荒严重,政府从正统五年(1440)开始进行大规模的荒政整理,在救荒和整顿时不遗余力,但以工代赈没有纳入到他们的建议当中。这说明明初在这些朝廷派员的观念里,工赈还是不值得特别提及的方法。

这种情况从成化时期开始有了变化,以工代赈成为救荒手段的选项之一。成化元年(1465)四月陕西巡抚项忠修西安、延安等五城,“时陕大饥,故公所在,俱兴大役,使民得糊其口,以免流离思乱”。成化二十年(1484)北方各省大旱,百姓饥馑流离,次年正月朝廷派出刑部侍郎何乔新至山西“选司府官分部赈济,死者为丛塚葬之,又僦民疏沟渠,而偿以粟。所活凡三十万人”。所谓“僦民疏沟渠,而偿以粟”,就是通过兴修水利进行救灾。

至弘治时,工赈方法在救荒中的运用多起来。弘治元年(1488)湖广左布政使张敷华在任时,“湖广岁饥,令府县大修学宫,以備直资饿者”。而河南巡抚孙需在弘治后期因水害为灾,“汴河蓄城,需募民筑堤,堤成,饥者亦济”。张敷华是地方首脑,孙需也是主持地方事务的朝廷派驻官员,他们在不同地区的救灾共同选择工赈方法不是偶然的。

成化、弘治时期是明代社会开始发生变化的时代,荒政中的许多政策也在这个阶段完善或出台,如预备仓的积谷数额,救荒中的捐纳制度等。以工代赈的运用,既是在这样的背景下实现的,也成为明代荒政变化的一个表现。此后,以工代赈更为流行,相关的记载也丰富起来。

## 并未形成制度

以工代赈作为救荒的有效手段,首先兴起于地方,这种情况逐渐影响到中央政府,朝廷也将以工代赈看成是救荒的手段之一。

如嘉靖初广东金事林希元在其《荒政丛言》中建议实行工赈,获得世宗的认可,“上以其疏切于救民,皆从之”。万历十七年(1589)南直隶大灾,南京工部尚书李辅请兴工作以寓救荒,谓“留都流离渐集,赈粥难周,请修神乐观、报恩寺,各役肇举,匠作千人,所赈亦及千人”,神宗予以批准。朝廷的这种反应,表明工赈无论是在观念上,还是其实际作用均获得了广泛认可,这是明代工赈流行的结果,也是工赈流行的一种表现。

但是,在政府救荒文件中没有特别提出工赈方面的要求,其原因应该是与救荒资金的不确定性和过于重视救荒的直接效果的思想有关。

## 富民广泛参与

明代工赈的发起者主要是灾区官员,资金也多来自政府资金,



海瑞主持賑灾(截图自电视剧《大明王朝 1566》)

## 明代工赈述论

以工代赈在明代比较发达,在其整个发展过程中,呈现出几个特点:一是前后期的差别明显,前期该救荒方法并不流行,而广泛出现于中期以后;二是明朝对工赈逐渐重视,但始终没有确立相应的制度,临时性质明显;三是官府是明代工赈的主要力量,但富民的参与力度非常大,成为不能忽略的现象。



林希元向朝廷进呈的《荒政丛言》对以工代赈被普遍采纳,起到了关键作用

工程也是公共工程。但不可忽视的是地方富民参与进来,他们或者出于自觉,或者是相应地方政府的号召,成为工赈的重要实践者。

洪武时徐皇的工赈,就是督促富民实施,而不是地方政府出资,“令有田者量募贫力,饥人得哺,正所谓使道使民”。这种号召或要求富民举行工赈的做法在明代后期很多。如嘉靖时巡按御史吕光洵在南直隶救荒时,行牌各府县,令富民举行工赈:“富户有田近河之家,随地挑浚。如某河淤塞若干丈,人、田若干,计田给值。每人挑河一日,给工食银米若干,每工挑河若干丈。则无食之人既可饥,而灌溉不通之地又可备旱。”即让富民按照田亩数出资,招募饥民疏通河道,这也是地方常见的方法。其后,浙江巡抚周孔教也是采用计亩出米或出力的方法。万历三十七年(1609)浙江一些地方灾荒,周孔教即令青浦、华亭的大户出资修圩,他在《条谕》中说,修圩一事“无烦官帑,有益大户,而兼可以济贫民”,是一举多得。具体办法是“每圩之中,有田而稍饶者,计亩出米若干,有田而家贫者,计亩出力若干,即以饶者之米充贫者之腹,使之毕力修筑……在

出米者,非置之无用之地,在出力者,即自为已田之谋,且可以目前救荒之谋,为后来备荒之用。”周孔教倡导的是一定范围内的贫富互助,这种贫富相资的主张在明后期很是流行,尤其是在江南地区。

富民开展的工赈,在记载中很少见到细致描述,比较著名的是嘉靖时期溧阳富民实际所开的一个较大的工赈工程。嘉靖二十二年至二十四年(1543—1545),东南地区连续三年发生饥馑,溧阳县富民实际在捐谷7500石助官赈济之后,又进行工赈,饥民至者络绎不绝,“每役一人,日给米二升,银一分,薪一束”。

## 明代工赈内容

兴修水利是明代工赈中最普遍的现象,包括修筑堤坝、疏浚河道、整理圩岸等多种。其中有规模较大的,如海瑞疏通吴淞江等,而更多的是较小规模的工程。隆庆三年(1569)因水潦南直隶秋粮歉收,至次年正月初饥民动以千百,告求赈济。而吴淞江淤塞为陆,官民一直希望疏通。于是海瑞募集资金,招徕饥民,奏报后“工起正月初三,而二月二十日告成,则子来者众也。因之全活者十三万人”。在吴淞江开工后,海瑞又在常熟县开白茆河,以解决当地饥民无法赴吴淞江工程而缺食的问题。除以上两个工程,海瑞还令各府县“遍修圩岸塘浦支河”,在南直隶地区兴起一个整修水利的高潮。

城防修筑等在工赈中属于较大的工程,也比较普遍。如上文提到的成化元年(1465)四月陕西巡抚项忠修西安、延安等五城。

学校的改造维修也是工赈中受关注的内容,如万历十七年(1589)赣州大饥,知府黄克缙“发仓以赈,更因旧学之制而新之,

鸠工庀材,而以廩中余粟给役人食,民皆竞赴,不期月迄工”。

实际上,在救荒中工赈的形式应该不限于以上所述,如修桥补路之类被视为善举的活动以及其他的雇佣形式。

## 明代工赈普遍化的原因

明代工赈在中期以后的普遍化有两个重要原因,一是资金来源有了更多渠道,二是对以工代赈的认识发生转变。

明代工赈的发展情况表明,其资金一是朝廷拨付;二是地方自筹,包括赃罚银、耗羨银、里甲银等,此外还有劝输获得的钱粮等,民间工赈的资金则是富民自筹。

朝廷的救灾资金一般很难获得,工赈主要靠地方自酬资金。号召富民捐助是明代筹集救荒钱粮的普遍手段,海瑞进行以工代赈时就用过富民实际所出赈济谷二万石,袁黄在宝坻工赈也进行过劝输。但劝输往往遇到效果不理想的情况,故一般是作为辅助方法。因此,在自筹资金中较常见的还是使用罚赎银两,或者称赃赎、赃罚等,即案件处理时的涉赃款物、罚款以及罪犯的折罪赎罪银两。

明代工赈资金并不止是劝输所得和罚赎两项,一些地方的工赈所使用的经费来源还有多种。

万历八年(1580)御史林应训再开常熟白茆河,资金来源有三项:一是追讨拖欠的宗人府禄米银;二是侵占公用水道的民间田地、水塘所隐匿的租税;三是多余的练兵银。

万历十年(1582)宁夏灾荒,陕西总督高文荐欲兴筑边堡,提请“动支主餉银二万两,召集流民”,“计工给食,以寓赈恤”。宁夏作为边镇,经费渠道不如内地多样,欲兴工赈特别是规模较大的工程,动用餉银是情理之中的事。

此外还有使用里甲银、耗羨

银的。以上情况表明,明代工赈经费基本是因地制宜,各显神通。这一方面说明地方缺乏稳定的救荒资金,另一方面说明地方在资金筹措上空间很大,地方政府在明代中期以后是可以筹集到相应资金的。这意味着,明代地方财政在这时已经发生变化,更具有施展的条件和余地,这也是以工代赈较明代前期流行的重要原因。

## 工赈观念的转变

明中叶以后以工代赈的流行,还与人们观念的转变相关,工赈的积极意义逐渐被认识和强调。明代对以工代赈始终存在着不同的声音,早在洪武时期徐皇在“大兴筑捍之役时”,就有人认为“妨农劳民”,嘉靖时户部尚书许赞就说:“顷值岁凶,道殍相属……请救各被灾地方抚按官员,严督所属,务撙费停工,简讼弛役,与民休息。”

这种“与民休息”的观念,与“兴工作”自然不合,但其来源甚早。《周礼》十二荒政中就有“弛力”一项,讲的就是与民休息,保护困难中的灾民。《周礼》的儒家经典地位,使其主张不仅流传广泛,而且难以怀疑。因此中叶以后工赈的倡导者,既要回答经典中的问题,更要阐述工赈的益处。

嘉靖八年(1529)广东金事林希元向朝廷进呈《荒政丛言》,这是明代荒政史上很有影响的一份文件。其中有“兴工作以助赈”一项,说道:“兴工役以助赈者,盖凶年饥岁,人民缺食,而城池、水利之当修,在在有之。穷饿垂死之夫,固难责以力役之事,次贫、稍贫人户,力任兴作者,虽官府量品赈贷,安能满其仰事俯育之需?故凡圯坏之当修,湮塞之当浚者,召民为之,日受其直,则民出力以趋事,而因可以赈饥,官出财以兴事,而因可以赈民。是谓一举而两得,于工役之中而有赈济之助者。”工赈有现实的需要,而通过工赈,既解决了官府的困难,也赈济了饥民,一举两得。随即,他对《周礼》的观点提出看法,“或曰‘荒年财力方拙,凡百工力,皆当停止,故《周礼》荒政有弛力之令,今子乃欲兴工役,何也?’曰:‘荒年工役之停止者,盖谓官室台榭之类之可己者,若夫城池之御侮,水利之资农,皆荒政之所不可己者。府库之财自有应该支用而不干赈济之数。’”他认为《周礼》的“弛力”是指停止那些无用的工程,而城池、水利用来防敌资农,不可以排除在外。

林希元的观点很有代表性,明后期其他论述工赈的观点往往采用之。由于人们对以工代赈的认识有了改变,明代后期的救荒建议中工赈成为常见的内容。明人的这些认识,是对“妨农”观念的突破,突显了工赈的对于救荒的积极意义,从而为人们利用工赈救荒提供了理论依据,明代工赈的普遍化与此关系密切。

(据《安徽史学》)