

黄河铜瓦厢决口后清廷的应对

贾国静

(山东大学 历史文化学院, 山东 济南 250014)

摘要:晚清时期,河政与荒政这两项曾被国家高度重视的事务陷入了混乱,这在清廷对铜瓦厢决口的应对问题上体现得非常明显。咸丰五年,黄河在铜瓦厢发生了一次较大规模的决口。当时清廷正为镇压太平天国起义而疲于奔命,因此决定“暂缓堵筑”决口,对灾区采取的救济措施也非常有限。通过清廷对整个事件的应对可以发现:在内乱外患、军政祸乱频兴的形势下,清廷的施政能力已经大大地减弱,自身的存亡绝续成为第一要务。明清以来的河政体制走上了解体的道路,救荒事务更加地方化。

关键词:铜瓦厢决口;暂缓堵筑;救济乏力;河务边缘化;救荒地方化

中图分类号:K25 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2010)03-0055-04

清代的黄河决口既是国家高度重视的河务问题,又因其往往造成非常严重的灾难而涉及荒政问题。因此考察清廷对决口的应对情况颇能体现其施政能力,甚至有的学者将其视为衡量国家命运兴衰存亡的一项重要指标^①。在清代黄河决口史上,影响最大的要数铜瓦厢决口。咸丰五年六月二十日,黄河在河南兰仪铜瓦厢处决口,奔腾下泻的黄河水任意奔趋支流巷汊,终夺山东大清河入海。口门以下的河南、直隶、山东三省四十余州县遭受巨浸,受灾人数近千万^②。决口发生之时,清廷正深陷镇压太平天国起义的战争之中,因此没能按照惯例处理这次决口,这造成了非常严重的后果。目前学界的研究多从水利史的角度进行,注重分析洪水情况及由此造成的改道原因问题^③,为数不多的历史学领域的研究,则重在灾情描述及由改道引发的其他问题上^④,至于灾后清廷对决口的应对,则仅见唐

博的《铜瓦厢改道后清廷的施政及其得失》一文^⑤。该文简单分析了清廷对灾民的赈济以及对决口的处理,并认为清廷的赈济措施反映了清代荒政体系的成熟,对“暂缓堵筑”决口的措施也表现出很大程度的理解甚至同情,如果仅从措施本身来看,这些评论似乎公允,但一旦将其进行纵向比较,则不难发现其明显偏颇。本文拟对这一问题进行再研究,不当之处,尚祈方家指正。

一、“暂缓堵筑”决口

清前中期,为了保护漕运,清廷对黄河事务给予了空前重视。其日常修守由中央直属的河督负责,所需经费亦有中央财政直接拨付。一般发生较大规模的黄河决口后,则立即令河督赶紧堵筑决口,且另拨资金,“多者千余万,少亦数百万”^[1],有时甚至还派钦差大臣前往督战。然而延及咸丰五

① 较有代表性的论文有:商鸿逵的《康熙南巡与治理黄河》(《北京大学学报》1981年第4期),徐凯、商全的《乾隆南巡与治河》(《北京大学学报》1990年第6期),王振中的《河政与清代社会》(《湖北大学学报》1994年第2期),郑师渠的《论道光朝河政》(《历史档案》1996年第2期)。详见贾国静《二十世纪以来清代黄河史研究述评》,《清史研究》2008年第3期;《人大报刊复印资料·明清史》2008年第11期转载。

② 详细情况参见:李文海等著:《中国近代十大灾荒》,“2大河改道”,上海人民出版社1994年版。

③ 较有代表性的论文:颜元亮的《清代黄河铜瓦厢及新河道的演变》(《人民黄河》1986年第2期)一文。

④ 较有代表性的论著:李文海等著的《中国近代十大灾荒》中的第二节“大河改道”,夏明方的《铜瓦厢改道后清政府对黄河的治理》(《清史研究》1995年第4期)一文。

⑤ 目前仅见唐博的《铜瓦厢改道后清廷的施政及其得失》(《历史教学(高校版)》2008年第4期)一文进行专门研究。

收稿日期:2009-03-20

作者简介:贾国静(1977-),女,山东聊城人,历史学博士,山东大学历史文化学院,博士后流动站研究人员,主要研究近代黄河灾害史。

年,这种情况发生了根本的变化。

铜瓦厢决口后的第五天,即六月二十五日,咸丰帝接到了奏报,他阅毕奏折立下批复:“着该署河督严飭道厅赶集料物,盘做裹头,毋使再行塌宽”^[2],同日,又“谕令李钧等赶紧堵合,设法协济”^[3]。这似乎预示着此次决口会像以往那样得到及时堵筑,可是咸丰帝静思之下顾虑重重,堵筑决口的决心很快发生了动摇。

首先是内乱外患严重威胁着大清王朝的统治。从国内来看,太平天国起义自咸丰元年爆发以来,如火如荼,仅用了两年的时间就建立了与清政府对峙的政权。随后,又通过西征攻占了安徽、江西、湖北东部的大部分地区,夺回了安庆、九江、武昌这三大军事据点,几乎控制了整个长江中游地区。与之相对应,清政府则遭受了重创,曾国藩的湘军败阵龟缩,负责督办江南军务的钦差大臣向荣身死军中。铜瓦厢决口时的大清王朝经受着内乱带来的巨大震颤。从国际形势来看,英、法等资本主义列强趁太平天国起义之机加快了侵略步伐,试图通过战争来达到扩大侵略权益的目的。在这存亡绝续的生死关头,清廷还能有什么精力来处理河务问题。

其次是大清财政捉襟见肘军需孔亟。据彭泽益研究:鸦片战争后,由于战争赔款和对外对内频繁用兵,清政府的军费等项支出遽然增大,这使得国库存银空虚到了极点,到咸丰三年,连王公官员的俸银也发不出来了,之后的很长一段时期,库存实银仅维持在10万两上下,财政问题异常严重^[4]。为了筹集军费,清廷对内开源节流,缩减“河工”等所谓的“不急”开支,增加厘金税,甚至还“就地筹饷”、“就地筹款”,不惜将财政大权下放给地方政府;对外则举借外债,以海关税收等作抵押。在财政极端困难的情况下,“动逾千万”^[5]的堵筑决口所需对清廷来讲无异于天文数字!尽管清廷试图通过捐输的办法筹集,可是“各省捐输佐各省之供支而不足,安能襄集巨数留作工需”^[5]!

面对异常严峻的形势,咸丰帝渐生“缓堵”决口之意。鉴于当时清廷内部正围绕决口堵还是不堵的问题进行着激烈的争论(详见另文),他决定命河督李钧前往新河道进行实地考察,以找寻“缓堵”决口的证据^[5]。勘察归来,李钧指出:堵筑决口有两难,一是“需费甚巨,况当‘寇氛’未靖,经费支绌,实无帑项可拨”,二是“现在‘逆匪’未平,楚皖均与豫境接壤,本省各处‘联庄会刁民’,不时窃发,倘再勾结滋事,所关匪细,此又不可不思患预防”,基于这

两点,他主张:“兰阳漫口暂请缓办,俟南路‘贼匪’荡平,再行议堵。”^[6]有了这些“证据”,咸丰帝随即发布上谕:“现因军务未竣,筹饷维艰,兰阳大工,不得不暂议缓堵。”^[6]

虽然咸丰帝强调决口是“缓堵”而不是“不堵”,可是究竟要“缓”多久呢?按照上谕所言,是由于“军务未竣”才采取的“缓堵”对策,因此这里的“缓”应该指的是,待将太平天国起义镇压下去之后再行堵筑决口。“缓”的时间似乎有了期限,可细想之下不难发现,这其实是封建官僚机构处理棘手问题的一种策略,实为不了了之之意。1855年对于清廷来讲是多么艰难的一年!太平军的节节胜利与清军的连连溃败形成了非常鲜明的对比,在这样的军事形势下,咸丰帝对于荡平太平军能有几成胜算?因此,“暂缓堵筑”虽“是清廷基于国家财力和治黄形势做出的决策”^[7],可实质上是封建统治者处理棘手事务时管用的掩人耳目的脱身之术,其主要是为了集中精力与财力镇压太平天国起义。

二、救灾举措乏力

六月二十五日,咸丰帝在发布堵筑决口令的同时,还“着桂良、崇恩、英桂赶紧派员筹款,前往确查,黄水经由之处,将被水灾黎,妥为抚恤,毋令一夫失所”^[2],并“发去内帑银十万两,交崇恩七万两,英桂三万两,并将直隶缴回宝钞银二万五千串,发交桂良,抵发赈济之用”^[8]。尽管如此,与处理决口遇到的问题类似,时局震荡、财政困窘极大地制约着清廷的救灾活动。要而言之,清廷主要采取了开捐筹赈、截留漕项、蠲缓额赋、平抑物价等四项措施。

首先是开捐筹赈。决口发生后,清廷“于河南、山东省设立捐局,无论银钱米面及土方秸料,皆准报捐,奏请奖励”^[9]。尽管不再限于捐银,但自太平军兴以来,为了筹集军费,清廷跌开捐例,致使捐例已成弩末。山东设立捐局之后,“群情观望,歆动为难”^[6]。为了打破僵局,巡抚崇恩“于开局之日首先捐赈米一千五百石,以为绅民倡”^[10]。清廷则变通办法,将原来“每米一石抵捐项银三两四钱”提至“每收米一石连运脚等项准抵捐项银三两八钱”^[11]。随后,踊跃捐资的有轸念桑梓的外省官员,如河南籍陕西布政使王懿德^[10];山东籍江南河道总督杨以增^[12];有基层官绅,如山东长清县袁向龙^[13]。在官绅的共同努力下,捐局工作渐有起色。据崇恩奏报,“截至六年九月底止,共收捐米三十万石”,“自六年十月初起截止八年六月止,又收捐赈

米二十万八千三百石”^[14]。在决口后近两年的时间里，山东捐局共收捐米五十多万石。然而，由于捐例耗时冗长，所收粮食数量又比较有限，所以对救灾很难切实起到效用。

其次是截留漕项。山东、河南二省均是漕粮的重要来源地，因此，大灾之际，清廷谕令：“所有本年山东省未经起运之漕米，即着就近截留五万石，交崇恩确查被灾较重地方，速为赈济，一面咨查直隶被灾各属，酌量拨给。其河南省应征未完漕米五万余石，并着英桂督饬各该州县、赶紧征收，于该省应行给赈地方，随征随放。”^[15]不久，念及山东灾情深重，清廷又谕令：“所有山东省本年应征漕粮，除业经蠲缓外，实应起运新漕二十一万石，着全数截留，分别接赈，其上年劝捐兵糈案内尚余谷八万八千余石，及省城防堵案内，买存谷麦豆四万七十余石，均着拨作赈需，统归赈案，分别报销。”^[15]自此以后的很长一段时间里，清廷几乎每年都命山东、河南二省截留漕粮赈济灾民，这两省的漕粮亦成了当地的救济粮。

复次是蠲缓额赋。水灾过后，灾区无法正常进行耕作。因此赈济之外，蠲缓额赋尤为必要。该年十月，清廷发布谕令，蠲缓山东德州、历城、长山等六十余府县的新旧额赋^[16]。翌年，灾情依旧，为安抚灾民，清廷于年初就发布了缓征令，缓征山东德州、历城、章邱等七十多府县的当年额赋^[16]。因决口没有堵筑，灾区连年受灾，正常的耕作迟迟未能接续下去，所以在山东重灾区，清廷几乎年年发布蠲缓令^①。

最后是平抑粮价。大灾之后，粮价极易波动，因此，平抑粮价稳定市场也是救济灾民的重要举措。决口之初，据山东巡抚崇恩奏报：“至各属市集粮价业已逐渐增昂”^[17]，不久又报：“各属市集粮价虽经增贵，尚未过昂。”^[18]此后，自咸丰六年至十年，崇恩奏报粮价的奏折几乎均是“略有增减，与上月基本相同”这类的说法^②。难道这次灾难例外，粮价没有出现大的波动？继任巡抚文煜与崇恩的说法有些出入。咸丰十年，他在上奏第38次捐输情况时提到：决口后，因“米价昂贵，输将未能踊跃”，不得不把抵捐银提高^[19]。对于咸丰时期的市场情况，进行经济史研究的学者基本达成了一致意见：物价飞涨，通货膨胀非常严重。在国内市场呈现整体混乱的情况下，黄泛区的粮价怎会不出现波

动呢？更何况在战乱与河患的交错打击下，山东、河南等地已是民生凋敝，百业萎靡。不难想见，崇恩的奏报所含水分较多。此外，咸丰七年，清廷曾令山东“所有各海口米商贩运粮食进口者，自本年三月为始，无论杂粮米石，概予免税，以广招徕，俟年岁稍丰，再行照旧征收，其本省麦面不准贩运出境，并着该抚出示晓谕，以平市价，而济民食”^[20]。这也从一个侧面说明决口后的粮价不可能像崇恩的奏报上说的那样“基本平稳”。因此，对于认为决口后“灾区的粮价保持相对平稳，这是清廷荒政的成果之一”^[7]的观点有待商榷。

如果仅看以上各项举措似乎可以说，尽管政局震荡、财政困窘，清廷在应对灾荒问题上还是表现出了一定的能力，然而，一旦将其放入整个清代救荒史进行考察，则不难发现，清廷组织的这次救灾活动非常地松散乏力。据李向军研究：“清代荒政已形成系统、完善的制度，如何报灾、勘灾、审户、发赈，有一系列时间上的、用人上的要求和限制，并载入《大清会典》及《户部则例》中”^[21]。此次救灾活动从程序上已经大大简单化，勘灾、审户两个环节基本没有进行。在发赈环节上，仅是截留了河南、山东二省的漕粮，这显然无法跟以前由清廷拨赈款购买粮食同时再调集数省漕粮发往灾区相比。另外，在时间上也没有像以往那样按月发赈。由此亦不难想见清廷在面对这次灾难时的无奈与慌乱。

灾荒史家李文海先生曾经指出：“晚清时期，清政府的救荒活动可以说是一潭浑水，百弊丛生，各种各样的问题俯拾皆是。”^[22]此次救灾活动亦不例外。比如在山东灾区，地方官吏欺上瞒下，“上年缓征之案，迟至本年始行贴示藤黄”，并且还“多方索诈”^[23]。这不能不激起灾民的抗议。据《山东军兴纪略》载：“东省恃团抗粮，如莘县、平原、乐安等县之岸，尚未办结，而各州县之民效尤者日多”，对此，清政府污称：“愚民抗欠钱漕，藉以肥己，一唱百合，相率效尤。”^[24]救灾活动的成效由此可以想见一斑。

总而言之，在太平天国起义的巨大威胁下，清廷自身的存亡绝续成为压倒一切的事情，其施政能力大幅度衰退。在处理黄河决口这样曾为国家高度重视的河务问题时，清廷选择了放弃；对于灾后赈济，清廷的干预与调控也非常有限。自明清以来

① 《咸丰同治两朝上谕档》中多有记载；另在《民国东明县新志》、《光绪利津县志》等县志中亦有记载。

② 可查见军机处录副，雨雪粮价类，崇恩的系列奏折。

的河政体制走上了解体的道路,“救荒日益成为地方性事务”^[25]。还需指出的是,清廷在处理决口与救济灾民问题时,总是首先想到通过开捐的方式筹集款项物资,这很大程度上是欲把责任推给地方社会,这也从一个侧面印证了清廷执政能力的衰弱。

由于清廷没有堵筑此次决口,使得一次普通的黄河决口酿成了历史时期的第六次大规模改道。改道后,河政体制随着时局的变动逐渐解体,河务问题亦日趋边缘化,治河事务遂逐渐成为地方性事务。沿黄各地方官绅将河务责任承担起来,并为此进行了很多努力,但是新河道治理事同创始,在经费、技术等极为缺乏的情况下,很难取得实际成效(详见另文)。晚清黄河频繁决溢,给黄泛区造成了异常深重的灾难。数逾千万的灾民在得不到救济的情况下,多铤而走险加入反叛者的行列,这逐渐对清政府的统治构成了新的威胁,且延长了内战的时间。

参考文献:

- [1] 赵尔巽等撰. 清史稿:卷 125[M]. 1977.
- [2] 清代起居注·咸丰朝[M]. 第 26 册. 国学文献馆,1983: 15190,15189-15190.
- [3] 军机处录副,黄河水文灾情类,蒋启扬折[G]. 中国第一历史档案馆藏,编号:3/168/9343/23.
- [4] 彭泽益. 清代财政管理体制与收支结构[J],中国社会科学院研究生院学报,1990(2):48-59.
- [5] 黄河档案馆藏. 清 1 黄河干流. 下游修防决溢[G]//咸丰 1-11 年. 中国第一历史档案馆藏.
- [6] 中国水利水电研究院水利史研究室编校. 再续行水金鉴·黄河卷[G]. 武汉:湖北人民出版社,2004:1131,1131,1124-1125.
- [7] 唐博. 铜瓦厢改道后清廷的施政及其得失[J]. 历史教学(高

校版),2008(4):51-58.

- [8] 清代起居注·咸丰朝[M]. 第 27 册,国学文献馆,1983: 15795.
- [9] 军机处录副,黄河水文灾情类,河东河道总督李钧折[G]. 中国第一历史档案馆藏,编号:3/168/9343/22.
- [10] 清代灾赈档案专题史料[EB/OL]. 第 47 盘:969,962.
- [11] 军机处录副,东抚文煜折[G]. 03/4315/037/297/2841. 中国第一历史档案馆藏.
- [12] 清代起居注·咸丰朝[M]. 第 28 册,国学文献馆,1983: 16859.
- [13] (民国)长清县志·卷 13·人物志 3·懿行[M]. 方志集成本.
- [14] 军机处录副,崇恩折[G]. 中国第一历史档案馆藏,编号: 03/4298/017/296/0993.
- [15] 中国第一历史档案馆藏. 咸丰同治两朝上谕档(五)[M]. 桂林:广西师范大学出版社,1998:266-267,400.
- [16] 清文宗实录[M]. 卷 181,卷 188. 北京:中华书局,1986.
- [17] 军机处录副. 黄河水文灾情类. 崇恩折[G]. 中国第一历史档案馆藏,编号:3/168/9344/1.
- [18] 军机处录副. 黄河水文灾情类. 崇恩折[G]. 中国第一历史档案馆藏,编号:3/168/9344/46.
- [19] 军机处录副. 东抚文煜折[G]. 中国第一历史档案馆藏,编号:03/4315/037/297/2841.
- [20] 咸丰同治两朝上谕档(七)[M].
- [21] 李向军. 清代荒政研究[M]. 北京:中国农业出版社,1995: 102.
- [22] 李文海,周源. 灾荒与饥馑:1840—1919[M]. 北京:高等教育出版社,1991:321.
- [23] 咸丰同治两朝上谕档(七)[M].
- [24] 中国史学会主编. 捻军(四)[M]. 上海:上海人民出版社, 1957:430.
- [25] (法)魏丕信. 十八世纪中国的官僚制度与荒政[M]. 徐建青,译. 南京:江苏人民出版社,2003:5.

责任编辑 张颖超

Yellow River's Burst at Tongwaxiang and the Government Countermeasures

JIA Guo-jing

(School of History and Culture, Shandong University, Jinan 250014, China)

Abstract: In the late Qing Dynasty, the Yellow River's affairs and relief affairs which had been very important in the state's affairs fell into disorder which was perfectly embodied in the countermeasures of the Qing government to the Yellow River's burst at Tongwaxiang. In the fifth year of Xianfeng Reign, the Yellow River burst at Tongwaxiang. The Qing government took to suspend the burst holding construction and relief work in the disastrous area as a result of the its efforts to crack down Taiping rebellion. Through the measures taken by the government, it is found out that existence the executive power of the Qing government had greatly declined and its first mission was to sustain its reign in the context of internal rebellion and external aggression. The Yellow River administration system was disorganized gradually And relief work was increasingly localized.

Key words: Yellow River Bursting at Tongwaxiang; suspending the Yellow river's affairs; relief weakening; marginalization of Yellow River affairs; localization of relief affairs