

清代荒政思想制度对精准扶贫的现实启示

○ 谭啸宇, 蔡乐苏

(清华大学 马克思主义学院, 北京 100084)

〔摘要〕清代所遭受的各类自然灾害异常频繁,给经济社会造成巨大灾难,为维护封建统治,清朝无论是最高统治者或各级官僚阶层抑或有社会责任感的知识分子,都比较重视荒政工作,在实践中形成了丰富的荒政思想,给后世留下宝贵的精神财富。当前,全党全国上下都在为打赢脱贫攻坚战而奋斗,扶贫开发的长期性艰巨性复杂性超出人的想象,如期完成这一艰巨任务,不仅要苦干实干,也需要有正确的思想理论作为指导。荒政与扶贫开发在本质上是不同的,但有一定的内在联系。在我国扶贫开发中,不仅需要吸收借鉴世界上其他国家扶贫开发好的经验和做法,更要立足我国实际,深入挖掘优秀历史文化尤其是清代荒政思想,充分汲取其精华,为扶贫开发工作提供思想动力。

〔关键词〕中国农村;清代荒政;精准扶贫;贫困群众;传统文化

荒政是政府救济灾荒时所制定的法令、制度、政策和采取的有关措施,是人类同自然灾害作斗争时的智慧结晶,历史上一些学者对其多有研究著述,如董炯、魏禧、汪志伊、邓云特、李文海等。精准扶贫思想是习近平总书记于 2013 年在湖南湘西考察时首次提出的,经过两年多的丰富发展,形成较为完整的思想体系,是当前打赢脱贫攻坚战的重要指南。“传承中华文化,绝不是简单复古,也不是盲目排外,而是古为今用、洋为中用,辩证取舍、推陈出新,摒弃消极因素,继承积极思想,‘以古人之规矩,开自己之生面’,实现中华文化的创造性转化和创新性发展。”^{〔1〕}立足我国优秀传统文化,尤其是深入挖掘清代荒政思想制度,对于当前开展的精准扶贫工作具有一定的启示价值。

作者简介:谭啸宇(1983—),清华大学马克思主义学院博士生在读,研究方向:中国近现代思想文化史;蔡乐苏(1953—),教授,清华大学马克思主义学院博士生导师,研究方向:中国近现代思想文化史。

一、清代荒政与精准扶贫

1.清代荒政。受特殊的地理位置、复杂的气候条件影响,自古以来我国就是一个自然灾害频发的国家,据邓云特《中国救荒史》统计,自公元一世纪到上世纪四十年代约2000年历史中,在广袤的国土上有记载的较大的各种自然灾害竟达5023次,平均每年接近3次。每十年左右,总有一次范围较广较为严重的灾情发生,也有连续几年的。在几十年里,往往会遭遇一次特大的自然灾害。我国以农立国,农民始终是传统社会中最基本最重要的力量,一旦发生自然灾害,如果备荒不当,必定对农业形成打击,轻则引发饥荒造成百姓流离失所,重则导致社会动荡甚至改朝换代。为维护封建统治,每当发生灾荒,封建统治者都会采取一些特殊措施应对,这就是荒政。与此同时,广大人民群众、封建士大夫等积极参与救荒工作,积累了宝贵的实践经验,历代许多学者和思想家深入总结荒政得失,形成了丰富的思想宝藏。我国的古代荒政发轫于春秋战国时期,形成于秦汉至魏晋南北朝,隋唐两宋日趋成熟,元代在继承的基础上进一步发展,到了清代则达到了鼎盛时期。清代是我国历史上灾害发生最频繁的朝代,有清一代共296年,发生灾害次数总计1121次,平均每年4次左右。曾国藩在《备陈民间疾苦疏》中写道,“我朝康熙元年至十六年,中间惟一年无河患,其余岁岁河决”,^[2]可见清朝灾荒之频繁。清代统治者高度重视荒政工作,视荒政为基本国策,清代荒政无论从救灾措施制度化、救灾支出浩繁、办理赈务组织周密以及立法严格、陟黜分明上,都较以往朝代有很大的不同。^[3]

清代荒政思想集历代之大成,是我国荒政思想发展中最重要时期,涌现出大量的荒政专著,如《筹济编》《康济录》《荒政辑要》《赈济录》等。另外如魏禧的《救荒策》、张伯行的《救荒事宜十条》、陈芳生的《赈济论》、储大文的《积贮义》、方观承的《赈济十五条》、章谦的《备荒通论》等专论救荒备荒的著述,系统阐述了荒政主要内容,将清代荒政思想推向成熟完备。

2.精准扶贫。扶贫是中文特有词汇,“广泛地动员社会各方面的力量,组织各行各业的财力、物力和技术等方面,有规划地扶助贫困户发展农、副业生产和多种经营,以尽快摆脱贫困,达到当地群众的一般生活水平,并逐步地富裕起来,简称之为‘扶贫’”。^[4]新中国成立以来,党和政府就高度重视扶贫工作,我国开展有组织大规模扶贫行动始于上世纪八十年代,经过改革开放30多年的努力,在上个世纪末就基本解决了贫困群众的温饱问题,在过去的35年里,已经有7亿人摆脱贫困,成为全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家。进入新世纪以来,随着我国扶贫的持续投入,扶贫边际效应却在不断递减,实际当中存在谁是贫困群众、贫困原因是什么、怎么针对性帮扶、帮扶效果又怎么样等问题,扶贫开发进入了攻坚期,截至2014年底,我国仍有7000多万农村贫困人口。精准扶贫是针对当前扶贫开发工作面临的深层次矛盾和问题,对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况,运用科学有效程序对扶贫对象实施精准识别、精准帮

扶、精准管理的脱贫方式,它是扶贫开发的一种新机制,是对长期以来粗放式扶贫的一种有效破解。精准扶贫内涵主要包括“六个精准”(扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准)^[5]和“五个一批”(发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批)^[6]。

3.荒政与扶贫开发之间的联系。荒政和扶贫开发在本质上是不一样的,荒政是封建统治者为了调和农民和地主阶级矛盾、维护自身统治所采取的举措,具有明显的阶级性和时代局限性。扶贫开发是社会主义本质思想的根本体现,是消除贫困、实现共同富裕、全面建成小康社会的必然要求,其根本目的是为广大人民谋福祉。但是二者也有一定的联系,一是在针对对象上。荒政救济的对象是灾民,在古代主要以农民为主,扶贫开发的对象是贫困群众,现阶段我国也是以农民为主,因此荒政和扶贫开发主要是在农村进行。二是在承担主体上。灾荒和贫困就像社会毒瘤一样,如不借助外力,则难以消除。荒政的性质决定了荒政必然是一项政府行为,《礼记·月令》载:“季春之月,天子布德行惠,命有司发仓廩,赐贫穷,赈乏绝。”《周礼·地官·大司徒》所述“以荒政十有二聚万民”,提出了“散利”“薄征”等12项具体救荒措施,这些措施都是政府行为。“赈恤一事,乃地方大吏第一要务”,^[7]到了清代,《宦海指南》也一再要求地方官要认真办理好救灾事宜,形成了地方官必须以荒政为己任的社会氛围,这说明自古以来,荒政承担主体都是政府。新中国成立后,中国政府一直致力于发展生产、消除贫困,江泽民曾明确指出“我们的政府是人民的政府,帮助贫困地区群众脱贫致富,是党和政府义不容辞的责任。”^[8]三是在采取措施上,荒政采取的主要是临时性救济措施,如蠲免、赈济、调粟、借贷等,但也有灾后恢复生产、发展经济的措施,比如借发种子,收养耕牛等。扶贫开发分为救济式扶贫和开发式扶贫,救济式扶贫主要处于体制改革推动扶贫阶段,国家每年无偿向贫困地区调拨资金、物资、粮食等救济物品,具体实施者多为民政部门,与荒政的救济式措施有类似之处。1984年中共中央、国务院印发了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,提出要“发展商品生产”“纠正单纯救济观点”,随后我国确立了开发式扶贫方针,开发式扶贫以增强贫困群众自我发展能力为主,变“输血式”扶贫为“造血式”扶贫。

二、清代救荒的基本程序和主要措施

(一)基本程序

清代救灾有一套比较完整固定的程序,一旦遇灾,需经过报灾、勘灾、审户等前期工作后,才进行蠲免和赈济。

1.报灾。报灾是指受灾地逐级向上报告灾情,它是政府了解灾况的重要依据。灾情一旦发生,报灾刻不容缓,必须立即启动报灾工作。清代对报灾十分重视:一是有灾必报,“凡地方有灾者,必速以闻”;^[9]二是限定报灾期限,顺治十年始定夏灾限六月终,秋灾限九月终,逾期报灾者,俱得处罚;三是明确报灾内容,

顺治六年曾谕：“嗣后直省地方如遇灾伤，该督抚即当详察被災顷亩分数，明确具奏，毋得先行泛报”，^[10]即明确了报灾时需要将受灾基本情况进行奏报；四是建立保障机制，“罪其匿灾者、减灾分者、报灾之不速者”，^[11]为地方及时准确报灾提供了有力的保证。

2. 勘灾。勘灾是指地方官吏查勘核实田亩受灾程度，确定成灾分数，清代规定，5分以下者为不成灾，6分到10分为成灾。乾隆二十二年，侍郎裘日修奏请“此番办赈，唯通行以村庄为率。有一县俱不成灾而某村某庄不妨十分者；有一县俱成灾而某村某庄全不成灾者，不得仍前牵混”，朱批“所见是”。^[12]勘灾始以村庄为单位进行，这就避免了最初以州县为单位报灾产生的遗漏或者扩大化。勘灾具体做法是先由灾民自行按要求填报，交由地方官初核，初核通过后形成底册，查灾委员执底册按田踏勘，逐一注明扣除，然后交县汇报，州县官再核造总册，勘灾的结果作为救灾的依据。

3. 审户。审户是指核实灾民户口，划分极贫、次贫等级，以备赈济，审户非常重要。审户主要依据是灾民田亩受灾程度和家庭生产生活资料有无存弃等情况，遵循的大体标准是“如产微力薄，家无担石，或房倾业废，孤寡老弱，鹄面鸠形，朝不谋夕者，是为极贫。如田虽被灾，盖藏未尽，或有微业可营，尚非急不及待者，是为次贫”。^[13]尽管如此，由于主客观因素限制，区分极、次贫仍是件非常棘手的事情，故明代林希元说“救荒有二难，曰得人难，审户难”，^[14]如办赈各员意见不同，导致“怀邀誉之心者每失于滥，存刻核之见者多致于遗”^[15]。因此，清代对审户掌握尺度一般都比较宽，同时还简化审户手续，这样极贫的灾民基本能够得到救济，审户之后发给赈票，作为领赈凭据。

4. 发赈。发赈是指按照赈票所列数目将赈米或者赈银发到灾民手中，这是办理赈务最后一道、也是最关键的一道程序，关系到救灾成效。发赈是按户拨给，“极贫无论大小口数多寡，俱须全给。次贫则老幼妇女全给，其少壮丁男力能营趁者酌给”。^[16]为防止出现截留私分，清廷规定发赈时有司官必须亲临，不得假手胥役里甲。

（二）主要措施

清代救灾措施集历代之大成，最为完备全面。《大清会典》对清代救荒、备荒措施作了如下归纳：“凡荒政十有二：一曰备禘；二曰除孽；三曰救荒；四曰发赈；五曰减漕；六曰出货；七曰蠲赋；八曰缓征；九曰通商；十曰劝输；十有一曰兴工筑；十有二曰集流亡”^[17]，既是对历代救荒、备荒措施的总结继承，又有创新，比如通商。归纳起来，清代救荒措施主要有七个方面。

1. 蠲免。主要是蠲免钱粮，是清代重要的救荒措施，到顺治十年以后按照田亩受灾程度确定蠲免额度，受灾程度越高，蠲免额度越大，随着社会经济好转，会适当增加灾免比例，雍正六年受灾十分者可免额赋达十分之七，同时采取较为严格的处罚措施防止各级官吏徇私舞弊，保证蠲免的正常实施。

2. 赈济。主要有赈济钱粮、煮赈和工赈等三种形式，其中赈济钱粮是最主要

的形式,清廷开始对月给钱粮、赈期并无定制,直到乾隆四年,才制定统一的标准,大口每天给米五合,小口二合五勺,赈济期限也于乾隆七年确定,有正赈、大赈和展赈之说。煮赈又称赈粥,其形式灵活,对象多为流徙的灾民,是赈济钱粮的重要补充。工赈是清廷经常施行的一种赈济方式,乾隆曾谕告全国督抚,“地方以何处为最要,要地又以何处为当先,应令各省督抚一一确查,分别缓急,预为估计,造册报部。将来若有水旱不齐之时,欲以工代赈者,即可按籍而稽,速为办理,不致迟滞,于民生殊有裨益”^[18],由官府兴办工程,募集灾民劳作,日给钱给粮作为报酬,既发展了农田水利等基础设施,又救济了灾民,可谓一举两得,难怪清人对之评价很高,“广赈莫过于兴工,而兴工之中莫善于沟渠堤防,盖以一时之补救,而开万世之乐利也”^[19]。

3.调粟。指调拨粮食救济灾民,主要有移民就粟和移粟就民两种方式,清代交通较为发达,以移粟就民为主,其主要方法就是截漕和采买,调粟的主要目的是平抑米价,防止灾后米价腾跃,算是积极利用市场规律来救荒。

4.借贷。是针对生计尚能维持,但无力进行再生产的灾民施行的救荒措施,借贷的种类有贷口粮、贷种子和贷耕牛,贷口粮主要是确保维持正常生计,贷种子和贷耕牛则是进行农业再生产,为了确保借贷发挥最大的作用,通常会有条件地免除借贷利息。

5.除害、安辑、抚恤。除害指捕除蝗蝻,蝗虫历来为害甚大,《贞观政要》中便记述了唐太宗吞蝗欲减轻其危害的史实。清代蝗灾尤甚,清廷对捕蝗极为重视,形成了一套行之有效的捕蝗方法,捕蝗不力的地方官员要遭受惩处。安辑主要是针对流民,每当遇到严重灾祸,灾民便外出谋生变成流民,安辑措施主要有收养流民和资送流民回原籍,对于促进社会稳定有积极作用。据《大清会典》记载,抚恤有很多种,以救灾抚恤而言,乾隆四十一年各省制定了抚恤标准,分别规定了坍塌房屋、淹毙人口、压伤等赈银数额,对灾民灾后恢复生产有一定帮助。

三、清代精确化救灾思想对精准扶贫工作的启示

从上述可以看出,清代荒政较之前代,还有一个明显进步便是确立了精确化救灾思想并加以制度化运用,这一点值得肯定。当前我国正处于打赢脱贫攻坚战的关键时期,为了在实践中更好地落实精准扶贫、精准脱贫这一扶贫开发战略部署,有必要借鉴利用清代荒政思想尤其是其精确化救灾思想。

1.审户与精准识别。精准识别是精准扶贫的重要前提,是通过一定的程序,把真正的贫困户识别出来,作为精准帮扶的对象。贫困识别是以2013年农民人均纯收入2736元(相当于2010年2300元不变价)作为标准,各省区市将贫困人口识别规模逐级分解到行政村。贫困户识别要以农户收入为基本依据,综合考虑住房、教育、健康等情况,通过农户申请、民主评议、公示公告和逐级审核的方式,整户识别^[20],一旦成了贫困户就能享受扶贫政策。这套程序中最重要最核心的便是民主评议,一定程度体现了基层民主,避免了镇村干部少数人说了算。

但是,中国农村依然存在复杂的宗族关系,民主评议很难完全排除人情因素干扰。同时,以人均纯收入作为扶贫标准也有一定缺陷,没有考虑到医疗、教育支出情况,有些人又会少报其收入,这就可能出现“漏评”“错评”等不公平现象,造成邻里乡亲间的不和谐,严重者甚至引发涉贫事件。为消除这种弊端,可以借鉴清代荒政审户的经验,审户通过查看灾民家产薄厚、粮食多寡、房屋优劣、健康好坏等情况来确定极、次贫等级,极贫之家必定是“房倾业废”“产微力薄”“家无担石”,最终才会造成全家“鹄面鸠形”忍饥受冻的亚健康状况,这种划分标准立足实际情况,有一定的科学性。在贫困识别中,可以成立由村第一书记、驻村干部、村干部及村民代表组成的贫困户建档立卡工作小组,探索建立“五看法”制度,一看家庭收入情况,是否因地制宜发展了特色脱贫产业,产业规模和效益如何,外出务工人数及从事工作情况。二看家中住宅设施情况,住宅是砖混结构还是土坯房,面积、装修、家具情况如何。三看家庭成员健康状况,家中是否有患重大疾病者,患病程度如何。四看家庭成员受教育情况,有多少人,分别受什么教育。五看家中交通工具状况,是否拥有机动车等交通工具。对“五看法”每一项设立可量化的指标值和权重,挨家挨户对全村情况进行摸底排查,通过计算得出每户的贫困指数,再结合民主评议,就能够在评选贫困户时尽量做到不漏评、不错评。

2.分类救济与精准帮扶。清朝在历代的基础上,总结形成了一套较为完整的救荒措施,特别是建立了针对不同类型的灾民展开不同救济的机制。在清代最高统治者“嘉其有裨于实用”的《筹济编》中便提到“因民情各施赈济之术”^{〔21〕},同时提出救荒“有三便,曰极贫民便赈米,次贫民便赈钱,稍贫民便赈贷”“有六急,曰贫民垂死急饘粥,疾病急医药,病起急汤米,既死急募埋,遗弃小儿急收养,轻重系因急宽恤”^{〔22〕}“有八宜:极贫之民宜赈粟,次贫宜赈济,远地宜赈银,垂死之人宜赈粥,疾病宜救药,罪系宜哀矜,既死宜募瘞,务农之人宜贷种”^{〔23〕},清朝把“三便”“六急”“八宜”作为开展分类救济的指导思想。实践当中,蠲免、赈济、借贷等救荒措施均建立分类救济制度,如蠲免按田亩受灾分数酌减,赈济根据灾民年龄和极次贫分别确定赈米数量和赈济期限,借贷则根据受灾情况分别贷口粮、种子和耕牛等,这些都对精准帮扶有一定的借鉴意义。当前,我国贫困人口数量巨大,贫困程度深,致贫因素比较多,为做到精准扶贫,必须在精准识别的基础上,针对不同类型的贫困人口精准施策。具体来说就是要防止眉毛胡子一把抓,简单地把所有扶贫措施同每一个贫困户挂钩,要大力实施习近平总书记提出来的“五个一批”工程,进行定点清除、靶向治疗。应该说,“五个一批”工程与古人“三便”“六急”“八宜”的救荒思想有相似之处,同时体现了巨大的时代进步和创新,是新时期打赢脱贫攻坚战的有力武器。

3.以村为单位勘灾救济与到村到户扶贫。我国自然村是家族、户族、氏族或其他原因自然形成的,具有居住相对集中、血缘关系相近、生活方式趋同、人际关系密切等特点,是我国传统社会重要单元,一旦出现灾荒,全村受灾的可能性比较大。清代乾隆年间确立了勘灾救济以村庄为基本单位,改变了之前以一县一

州为基本单位的模式,这是一个颇有意义的进步,使得受灾统计情况更为精准,灾民能够得到有效救济。目前,我国农村基层实行的是行政村制,行政村是若干个自然村的联合或分解,与自然村没有本质区别。我国扶贫开发是以片区为重点,同时强调精准到村到户,据统计,截止 2015 年 6 月,全国共有 14 个集中连片特殊困难地区、592 个国家扶贫开发工作重点县,128 万个贫困村。借鉴清代以村庄为单位进行勘灾救灾的经验,我们应该深入坚持到村到户扶贫,深化“整村推进”模式。同时,以村为单位开展扶贫,能够在尊重贫困群众主体地位前提下,充分发挥他们的主观能动性,贫困群众能够根据村情户情因地制宜发展产业,避免地方政府为了所谓的面子工程,忽视群众意愿和市场规律,在整县整乡搞一个规划、发展一种产业、上大而全的项目,出现产品与市场脱节的情况,结果损害了贫困群众的利益,挫伤了群众的积极性,影响了政府的公信力,最终导致越扶越贫的情况。

四、结 语

清代荒政和扶贫开发是不同时代的不同事物,二者所处的时代背景、承担的历史使命是不一致的。根据马克思主义的观点,事物都是普遍联系的,通过建立起古代荒政和扶贫开发之间的内在联系,将清代荒政思想制度中的有益部分尤其是精确化救灾思想加以改造利用,对于当前开展的精准扶贫工作有一定借鉴意义。同时,探索搭建起我国古代优秀历史文化与当前全面建成小康社会之间的桥梁纽带,真正达到古为今用的目的,对于正确对待利用古代历史文化具有一定的现实价值。

注释:

- [1]习近平:《在文艺工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2015 年 10 月 15 日。
 [2]曾国藩:《足本曾文正公全集》,长春:吉林人民出版社,1995 年,第 376 页。
 [3]叶依能:《清代荒政述论》,《中国农史》1998 年第 17 卷第 4 期,第 59、60 页。
 [4]孟昭华:《中国民政史稿》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,1986 年,第 296 页。
 [5]习近平:《携手消除贫困 促进共同发展——在 2015 减贫与发展高层论坛的主旨演讲》,《人民日报》2015 年 10 月 15 日。
 [6]习近平:《习近平在中央扶贫开发工作会议上的讲话》,《人民日报》2015 年 11 月 29 日。
 [7][9][10][11][12][13][14][15][16][19]李向军:《清代荒政研究》,北京:中国农业出版社,1995 年,第 101、23、23、24、25、26、39、26、27、34 页。
 [8]江泽民:《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》,《人民日报》2001 年 9 月 18 日。
 [17][21][22][23][清]杨景仁:《筹济编》,见李文海、夏明方:《中国荒政全书(第一辑)》,北京:北京古籍出版社,2003 年,第 28、40、41、44 页。
 [18]《清实录·高宗纯皇帝实录》(一)卷四六,乾隆二年七月戊子条,第 794—795 页。
 [20]国务院扶贫办:《扶贫开发建档立卡工作方案》,国务院扶贫办官网,2014 年 4 月 11 日。

〔责任编辑:陶婷婷〕