

清代嘉道时期河工捐纳及其影响^{*}

潘 威 李瑞琦

内容提要:清代治河顺应赋役货币化发展趋势,白银成为治河成败的决定性因素。作为清朝重要的财政筹措手段,捐纳也成为河务财政的重要组成部分。清代河工捐纳始于康熙末年,定型于乾隆时期。嘉道时期,随着河务开支不断上涨,清廷的常规财政已经难以支持治河事务,河工捐纳成为河务财政最主要的来源之一,逐渐由临时性措施转为常态化。这一转变改变了河工用款的支付方式,在国家财政紧张的情况下维持了河务运作,成功应对了道光时期黄河水文环境突变造成的大规模水灾。但河工捐纳也造成了河务官员专业素质整体下降、河务部门由治理黄河转为防堵黄河的事实,对清代黄河治理产生了长期的不利影响。

关键词:嘉道时期 黄河 河工捐纳 国家财政

引 言

黄河治理是中国自古以来的重要政府事务,明清两代治理黄河被称为“河务”,是国家大政之一,是清朝统治者借以体现王朝统治正统性的重要事务。^①清代河务的最大特点是商品化运作,河务与白银直接挂钩,治河成败取决于国家财政力量。^②清代财政奉行原额主义,以“量入制出”为原则,^③对堵筑黄河等临时性开支往往措手不及。尤其嘉道以降,国家财政渐趋紧张,捐纳遂成为河务用银的重要来源。捐纳又名捐资,是官府通过授予民众虚衔或实官铨选资格等权利以换取民众一定数额银钱的行为,其主要目的是筹集钱粮应对急需。^④捐纳按其目的可分为军需、河工、赈灾、营田四种类型,其中河工捐纳专为应对黄河治理而开设。^⑤

清代河工财政问题一直是水利史与财政史共同关注的问题。陈桦首先将河工与财政问题结合,指出河工经费的支出与清代经济、政治状况有密切关联。^⑥近年来,饶明奇、潘威、薛敏、李德楠等分别对河工经费管理制度、定额河银制度、河工夫役和物料等方面进行了讨论,揭示了嘉道时期河患沉

[作者简介] 潘威,云南大学历史地理研究所副研究员,昆明,650032,邮箱:panwei@ynu.edu.cn。李瑞琦,云南大学历史地理研究所硕士研究生,昆明,650032,邮箱:1312797038@qq.com。

* 本文为教育部重点研究基地重大项目“过去千年中国区域极端气候事件与中华文明时空进程”(批准号:16JJD770009)和国家社会科学基金一般项目“清代黄河河务财政制度及运作研究”(批准号:20BZS062)的阶段性成果之一。

① 贾国静:《“治河即所以保漕”?——清代黄河治理的政治意蕴探析》,《历史研究》2018年第5期。

② 潘威:《河务初创:清顺治时期黄河“岁修”的建立与执行》,《史林》2019年第3期。

③ 原额主义为日本学者岩井茂树对清代财政制度的概括。他认为清代的财政政策奉行“量入为出”的原则,则必以节流为主要财政手段,与之相反,若以“量出制入”为财政原则,则自然会以开源的财政手段为主。参见岩井茂树著,付勇译《中国近代财经史研究》,社会科学文献出版社2011年版,第68、262页。

④ 伍跃:《中国的捐纳制度与社会》,江苏人民出版社2013年版。

⑤ 许大龄:《清代捐纳制度》,哈佛燕京学社1950年版,第16页。

⑥ 陈桦:《清代的河工与财政》,《清史研究》2005年第3期。

重、河务开支巨大等史实。^①清代财政史领域也有学者注意到捐纳对嘉道时期河工的支持作用,但对这一现象缺乏较为深入的专门讨论。^②

实际上,捐纳对河工的影响是多方面的,不应仅仅将其视为一种对治河事务的财政补充手段,更需要将其置于清代财政格局与治黄形势的整体背景中加以审视。以往的讨论主要集中在捐纳对吏治、教育、赈灾、社会风气等方面的影响,^③使学界认识到捐纳对清代行政和社会的重要作用。相较之下,对于河工捐本身的发展过程、清中期捐纳对河务运作支撑作用的形成过程、捐纳介入河工事务对黄河治理的影响等方面尚需进一步探讨和研究。本文拟从捐纳角度重新考察清前中期河务运作方式以及捐纳对清朝治河方略的影响,以抛砖引玉并求教于方家。

一、清代河工捐纳的兴起

清初,由于国家财政体制尚不完善,财力无法支撑大规模支出,捐纳也被首先用于军事领域。顺治六年(1649),因兵饷不敷使用,即开援纳监生一项。^④大规模捐纳始于康熙十二年(1673),“及吴三桂反,西南大震,军需日绌,转战数载,善后尤难,乃于湖广、福建、贵州、云南各省相继开捐”。^⑤

从顺治五年开始,为了尽快结束明末黄河乱流的局面,苏北、河南皆需进行每年定期的例行“岁修”和多项临时性工程,黄河治理的基本框架被奠定。^⑥尤其是每年进行的岁修,需要保证物料与民夫按时到工。顺康时期,河工中以往僉派民夫、摊征物料的制度被雇佣民夫、采买物料取代,^⑦黄河治理由此在国家制度层面与白银供给产生了紧密联系。^⑧白银介入国家的黄河治理顺应了明代以来“赋役货币化”的总体趋势,保障了物料与民夫能够及时、足额供给,在清前期的黄河治理中发挥了重要作用,有力保障了明末清初黄河乱流局面的尽快结束。至雍正时期,随着河库道的设立,河工收支、核销有了专门机构,从国家地丁银中拨付定额银两举办河工的格局已经基本成型。^⑨

随着黄河治理规模的扩大,康熙时期已经出现了采用捐纳弥补河工用银不足的提议。康熙十五年靳辅授命治理黄河,其治河范围扩展到河南境内,较明代潘季驯“黄淮大工”的规模更为庞大。为筹措巨额开支,靳辅提出“开捐纳事例以助河帑,愿捐银者照例款上纳,愿筑堤者自行认地修筑”。^⑩这是清代文献中首次出现关于开办专门河工捐纳的提议,但并未得到落实,“部复准行,但旋即得旨从正项钱粮支出,故不成例”。^⑪康熙三十三年,于成龙上疏再次请求开办河工捐纳,“河工所费繁多,非开捐例不可……今仿照陕西赈饥事例,酌量增减,另行条例,庶几捐纳者众,工程得及时兴举”。此请求遭到康熙皇帝的斥责,“前行捐纳事例……为一时权宜之计。至修理河工钱粮,并非难于措

① 饶明奇:《论清代河工经费的管理》,《甘肃社会科学》2008年第3期;潘威:《清代前期黄河额征河银空间形态特征的初步研究——以乾隆五十七年的山东为例》,《中国历史地理论丛》2014年第4期;薛敏:《赋役征银对清代中央财政的影响——以河工为例》,《黑龙江史志》2014年第1期;李德楠:《工程、环境、社会:明清黄运地区的河工及其影响研究》,博士学位论文,复旦大学,2008年。

② 倪玉平:《试论清朝嘉道时期的财政收支》,《江汉论坛》2018年第2期。

③ 近藤秀树:《清代的捐纳与官僚社会的终结》,《史林》1963年第2期;刘凤云:《战事中的非常规捐纳——论康熙朝平三藩开启的捐纳事例》,《中国人民大学学报》2010年第1期;李兵、唐亚阳:《民间捐输对清代书院发展的影响及其现代意义》,《交通高教研究》2002年第4期;谢俊美:《捐纳制度与晚清社会》,《档案与历史》1988年第3期;薛瑞录:《清廷镇压太平天国期间中央官员的捐输活动》,《清史研究》1996年第2期;董艳:《浅析捐输在清朝财政体系中的作用》,《传承》2010年第30期;韩祥:《近百年来清代捐纳史研究述评》,《西华师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第4期。

④ 鄂海编:《六部则例全书》第3册《户部则例·捐叙》,康熙五十四年刻本,第79页。

⑤ 许大龄:《清代捐纳制度》,第17页。

⑥ 潘威:《河务初创:清顺治时期黄河“岁修”的建立与执行》,《史林》2019年第3期。

⑦ 《清圣祖实录》卷32,康熙九年正月丙辰,《清实录》第4册,中华书局1985年影印本,第457页。

⑧ 乾隆三年(1738,无日月信息)河东河道总督白钟山奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清1-10(2)-2。

⑨ 潘威:《清代前期黄河额征河银空间形态特征的初步研究——以乾隆五十七年的山东为例》,《中国历史地理论丛》2014年第4期。

⑩ 《清圣祖实录》卷71,康熙十七年正月乙酉,《清实录》第4册,第908页。

⑪ 贺长龄、魏源等编:《皇清经世文编》卷26《户政一·理财上》,中华书局1991年版,第644页。

处,岂可遽行捐纳”。^① 康熙六十年,仿“陕西赈饥例”,进行过一次“河工捐补事例”,^②成为清代首次开办的河工捐纳。河工捐纳制度则定型于乾隆前期,并成为一种专门的捐纳种类。乾隆一朝共有3次河工捐纳,分别为乾隆十一年“新江赈例”、二十二年“河工事例”和二十六年“豫工事例”,河工捐银数、核销方式等基本框架已经被固定,^③其运作方式成为嘉庆、道光两朝河工开捐的范式,并在其基础上予以删增项目和增减收银数额。

二、嘉道时期河工的巨大支出

清朝财政支出共计15大类,^④河工支出是重要的组成部分,常例支出每年可占12%之多,遇到兴办“大工”和“另案”的年份,这两类例外支出用银数量远远高于常例支出,可达定额的数倍,甚至数十倍、数十倍。^⑤ 康乾两朝的国库相对充盈,尚不时需要依靠捐纳解决河务支出;嘉道时期的国家财力虽未崩溃,但已非常紧张,修治黄河对国家财政形成的压力迅速显现,而此时的黄河“河患”渐趋严重,河务开支随之高涨,原有的河务财政取于地丁银的做法难以维持。

康熙至乾隆时期,河工开支平均每年200万两左右。^⑥ 康熙时期,河工开支与户部存银数量大致吻合,^⑦尚不会造成很大的财政压力。而至乾隆后期,河务用银规模日益增大,如魏源指出:“乾隆四十七年以后之河费,既数倍于国初;而嘉庆十一年(1806)之河费,又大倍于乾隆;至今日而底高淤厚,日险一日,其费又浮于嘉庆,远在宗禄、名粮、民欠之上”。^⑧ 冯桂芬亦明确指出,嘉道两朝治河费用5亿两白银,“近溯嘉道两朝至咸丰之初,六十年中,河决不下二十次,北流十八年,不闻多事如此,试问南北受灾轻重如何?南流堵筑一次,通牵约费七百万,岁修约六百万,合计六十年河费不下五万万”。^⑨ 这一数据应较为可信,仅道光二十三年(1843)至二十四年“中牟大工”堵口就累计耗银3000万两以上。^⑩

在河务支出迅速增长的同时,河工用银欠解现象时有发生。江南河道总督完颜伟曾指出,乾隆二年至七年两江报灾停缓州县共欠解河工银达27万两,^⑪乾隆二十年至二十二年则拖欠了18.7万两。^⑫ 随着乾隆四十三年之后河务开支的快速上涨,^⑬河工用银的欠解问题越发严重,如乾隆五十七年山东只完纳了规定上缴河工银的不足65%,河南的完纳份额也不足70%。^⑭

乾隆后期,河务工程靠跨省拨银尚能维持,如乾隆四十五年,河南巡抚荣柱上奏请求“为青龙冈改河,于附近邻省库银再为赏拨六十万两,赐解豫接济”。^⑮ 至嘉道时期,地丁钱粮、漕粮、盐课、关税、杂税等清朝主要财源皆征收不足,^⑯出现了定额不敷使用而实际需求不停加增的局面,尤其是河工的

① 《清史稿》卷277《于成龙传》,中华书局1977年版,第10083页。

② 鄂海编:《六部则例全书》第4册《户部则例·捐叙》,第104页。

③ 《清高宗实录》卷275,乾隆十一年九月己未,《清实录》第12册,中华书局1985年影印本,第595—596页;《乾隆二十六年各都院条例册·豫工事例奏议》,《乾隆条例约编捐纳事例》卷32,转引自许大龄《清代捐纳制度》,第40—41页。

④ 光绪《大清会典》卷19《户部》,光绪二十五年重修本,第2页。

⑤ 陈桦:《清代的河工与财政》,《清史研究》2005年第3期。

⑥ 其中,康熙时期数据参见汤象龙《中国近代财政经济史论文选》,西南财经大学出版社1987年版,第187页;乾隆时期数据参见魏源《圣武记》卷11《武事余记·兵制兵饷》,世界书局1936年版,第336页。

⑦ 陈锋:《清代财政政策与货币政策研究》,武汉大学出版社2008年版,第407页。

⑧ 《魏源集》卷上《筹河篇上》,中华书局2018年版,第374页。

⑨ 冯桂芬:《改河道议》,葛士澐编:《清经世文续编》卷89《工政二·河防上》,上海文盛书局光绪二十四年刊本,第56页。

⑩ 《道光中牟大工奏稿》第1—6册,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清208-2-1—清208-2-20。

⑪ 乾隆七年九月初八日河道总督完颜伟奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清1-4(5)-5。

⑫ 乾隆二十三年正月十五日江南河道总督白钟山奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清1-10(2)-2。

⑬ “本朝河防之费,乾隆四十三年后始大盛。”参见金安清《水窗春吃》卷下《河防巨款》,中华书局1984年版,第63页。

⑭ 潘威:《清代前期黄河额征河银空间形态特征的初步研究——以乾隆五十七年的山东为例》,《中国历史地理论丛》2014年第4期。

⑮ 乾隆四十五年二月二十三日荣柱奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清1-4(3)-7。

⑯ 倪玉平:《从国家财政到财政国家:清朝咸同年间的财政与社会》,科学出版社2017年版,第52—57页。

巨额支出和连年军需破坏了原有的财政收支平衡,“频年军饷河工一时并集,正供所入,不无支绌之虞”,^①省际调节已无法施行。地方对河工供银的拖欠已经成为常态,尤其是道光时期,常规财政渠道已经完全不能保障河工用银,必须依赖河务财政机构临时调拨、筹措,“查从前开归、河北两道库本有额储银两,为数尚多,可以轮流垫支,以备济急,近年开归、河北两道库额储短绌,全赖司库筹拨银款,始可缓急无虞”。^②

清代河工体制运作的基础是定额河工银制度,^③然而这一制度在嘉道时期已经无法正常运转,实际支出远远高于定额。清廷虽然进行了一些减少河务开支的举措,但收效甚微。道光十一年开始,东河的物料帮价银由30万两减至25万两,“每逢伏秋大汛,历任河臣奏请添拨银三十万两,迨道光十一年以后,酌减银数,念请拨银二十五万两”。^④但这个数额基本没有得到认真执行,河务官员在进行预算时,经常回避此项事例,河南的物料采购所用白银也远远大于30万两。河臣在请求拨款时,强调援引之前要求加价的成例,如东河总督严烺在任时曾多次请求在例拨的30万两岁定抢险银之外再行添拨,“今司库例拨银款既已发完,亟应及早筹添以免临时棘手。臣与抚臣藩司暨各该道再四筹商,仍应循照向年章程请于司库添拨银三十万两,以济工需”。^⑤道光帝对此类要求基本给予批准。以上做法导致河务实际开支远远超出定额,而定额制度事实上被架空,进一步助长了河务开支的不断上涨。魏源将此现象总结为“但筹河用,不筹国用,故财成今日之匮”。^⑥河务开支上涨不仅改变了河务财政的常规运作方式,也深刻影响了清朝国家财政体制的正常运转。在定额河工银制度运作不力的前提下,捐纳自然成为嘉道两朝筹措河工用银的重要手段,^⑦“时黄河泛滥最烈,大工不废,经费尤感拮据,故屡次议兴捐纳。河工捐纳,当以此时为最盛”。^⑧

表1 嘉道时期河工捐及河工涉及捐纳概况表

开捐时间	名称	原因	开捐年份	金额(万两)
嘉庆六年	工賑事例	永定河、黄河防洪	嘉庆六年至七年	700
嘉庆八年	衡工事例	河南衡家楼漫口工程	嘉庆八年至九年	1 100
嘉庆十三年	土方事例	不详	嘉庆十一年、十三年、十五年	700
嘉庆十九年	豫东事例	鲁豫等省被灾并睢工兴办	嘉庆十九年	717
嘉庆二十四年	武陟河工事例	不详	嘉庆二十四	不详
道光三年	不详	筹措南、北直隶挑濬河道,整修黄河	道光三年	不详
道光七年	酌增事例	堵筑高家堰决口、挑濬河道	道光七年至八年	750
道光八年	酌增事例二卯	镇压张格尔叛乱和河南修防	道光八年	159
道光十三年	筹备经费事例	河工、军需、賑灾	道光十三年至十四年	不详
道光二十一年	豫工事例	河南黄河修防	道光二十一年至二十四年	不详
道光二十一年	海疆捐输章程	军需、河工 ¹	道光二十一年至二十五年	1 599 ²
道光三十年	筹賑事例	賑灾	道光二十九年三十年	不详

资料来源:根据黄河水利委员会藏《河道钱粮》(内部汇编材料,第13—22大册)相关内容整理。

注:1. 茅海建:《鸦片战争清朝军费考》,《近代史研究》1996年第6期。

2. 其中含钱252万串。

表1列出了嘉道时期河工捐及向河务供银的情况,可见河工捐纳所得成为此阶段河务运作的最主要财政来源,该时期的所有大型工程都依靠捐纳才能完成。而且为了筹措河务用银,一些原本不

① 《清宣宗实录》卷407,道光二十四年七月辛巳,《清实录》第39册,中华书局1986年影印本,第97页。

② 道光七年六月十八日署理河东河道总督严烺奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清1-27(2)-5。

③ 潘威:《河务初创:清顺治时期黄河“岁修”的建立与执行》,《史林》2019年第3期。

④ 道光二十九年六月二十三日颜以煜奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清(1)3-7-6-9。

⑤ 道光十年六月二十日严烺奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清(6)5-6-1。

⑥ 《魏源集》卷上《筹河篇上》,第374页。

⑦ 张集馨:《道咸宦海见闻录》,中华书局1981年版,第119—120页。

⑧ 许大龄:《清代捐纳制度》,第50页。

以河工为目的的开捐也必须向河务供银,河务逐渐成为了消耗清廷财力的主要部分。如道光二十一年的“海疆捐输”,本为解决第一次鸦片战争的军费,但在战争平息后,也向豫东黄河堵口工程输银。

表 2 乾隆与嘉道时期河工捐纳情况对比

	乾隆时期	嘉道时期
总年份	60	55
开捐年份	15	26
开捐次数	7	13
河工捐纳/捐纳	3/7	10/13

资料来源:根据黄河水利委员会藏《河道钱粮》(内部汇编材料,第5—22大册)、鄂海编《六部则例全书》、《清实录》及《清史稿》等相关内容整理。

嘉道时期河工捐纳的重要性十分突出。乾隆年间共开办7次捐纳,开捐年份为15年,其中河工捐纳仅有3次。嘉道两朝举办过13次捐纳,开捐年份达到26年,其中有10次专门为河工开设,详见表2。嘉庆皇帝在即位之初就强调,“现在军需、河工各项动用,均出常经费之外,国家度支有常,实不能不预为筹备。斯时既别无善策,姑照所请,暂开豫东事例,此朕万不得已之举,非以捐纳为必可行也。”^①道光皇帝亦曾下旨禁止捐纳,“嗣后现任官员,不准加捐职衔,着为例”,^②但财力支绌使其无奈,“我既说捐班不好,何以又准开捐?无奈经费无所出”,道出了道光帝对当时财政态势的不满与无奈。^③

三、嘉道时期河工捐纳常态化

嘉道时期,河工捐纳的运作已经常态化,主要表现为工捐局成为常设机构、捐纳应用于河工日常开支以及河工支付方式的转变,而清政府的黄河管理方式很大程度上围绕财政因素运转。

(一)工捐局成为常设机构

康熙时期,捐监银两一般直接交至所在省份藩库,军捐需要报捐人亲赴军营办理。雍正、乾隆时期,改为户部捐纳房主理,报捐人无需亲赴军营。^④至嘉道时期,因为河工捐纳太过频繁,清廷规定投效议叙人员不必赶赴京城,而是交往豫省藩库。如嘉庆二十四年“谕内阁、吴璥等奏从前历届大工均有投效之例……此次武陟大工请援照成例准令各省投效人员赴工捐输,交纳豫省藩库”;^⑤道光年间,“谕内阁、敬徵等奏豫省情形。既准暂开捐输难以并开豫工二卯事例一折……各官、生等就近于河南捐输可期踊跃。着仍照户部原议于东河暂开捐输,并准各省官绅士庶前往具呈,输忱自效,以济工用”。^⑥清廷为了推广捐例,多收捐银,将交捐地点改为工程举办地。

道光时期,由于捐纳频繁,清廷设工捐局(或称捐局、捐输局)管理捐纳的收入、核销等事务。工捐局中最大者为“兰阳考城工捐局”,是河工捐纳的主要执行单位,清代档案中也记之为“总局”,如“通判陈兆观先于祥工案内捐输制钱四千串,合银二千五百五十两,系交总局作收,应归大工案内造报作支”。^⑦乾隆时期,豫省藩库在捐纳中的地位已经被“捐输局”取代,“豫省中牟大工暂开捐输设局办理,自本年四月起至五月底止共收捐输钱七万八千九百千……兹自六月初一日起至七月十五日止捐输局续收乡绅李金声等五十员名共捐银八万二千三百两,又许州劝谕士民刘举贤等九员名共捐银一万两,俱已由局验收”。^⑧工捐局本为临时机构,河工捐纳事毕,即撤。但由于捐纳日益重要,至晚在咸丰初年,工

① 《清仁宗实录》卷282,嘉庆十九年正月上己巳,《清实录》第31册,中华书局1986年影印本,第852—853页。

② 《清宣宗实录》卷38,道光二年七月乙酉,《清实录》第33册,第679页。

③ 张集馨:《道咸宦海见闻录》,第119—120页。

④ 道光元年九月二十九日署理河东道总督严烺奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清(1)8-9-4。

⑤ 《清仁宗实录》卷363,嘉庆二十四年十月庚子,《清实录》第32册,第789页。

⑥ 《清宣宗实录》卷395,道光二十三年闰七月丁酉,《清实录》第38册,第1091页。

⑦ 道光二十二年十二月二十日河东道总督慧成奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清(1)6-9-7。

⑧ 道光二十四年九月十一日钟祥、鄂顺安奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清(2)2-3-7-9。

捐局实际上已经成为常设机构,“又谕,昨因兰阳汛三堡漫溢,谕令李钧等赶紧堵合,设法协济……因思河工漫口,向来暂开捐例,以济要工……着李钧于河南、山东两省设立捐局。无论银钱、米面及土方秸料皆准报捐”。^①至咸丰元年太平天国战争兴起,捐纳者多投“军捐”而弃“河工捐”,工捐局纳捐数量迅速减少;咸丰五年“铜瓦厢决口”之后,兰阳考城工捐局已经“无人报捐”,至咸丰八年予以裁撤。^②

(二) 捐纳应用于河工日常开支

嘉道之前,河工捐纳主要针对另案大工,即突发性的的大型工程。至嘉道时期,不仅另案大工的巨额经费需要依赖河工捐纳,每年例行的岁修、抢修也要依靠捐纳才能完成,捐纳不再是筹集河工用银的临时性做法,而成为常规性的河务经费来源。道光元年,东河总督张文浩奏请拨款进行黄河堤工维修。此次工程是增培河堤、加筑堰坝,并不属于另案大工之列,而是常规性的岁修、抢修。道光帝决定,“以上各工估需银两,除于该省议封节省项下及捐监银拨用外,其余十五万余两,已飭户部议拨解。”^③由此可见,河工捐纳所得白银已经被用于河务日常修守。此后,捐纳迅速成为河务日常维护的财源,捐监、两淮商捐、广东商捐等都成为河工修守的用银来源,被用于备料、河饷等众多常规性开支,^④如道光七年为筹措次年岁修物料,就使用了两淮未解商捐银100万两,“窃准部咨以臣等奏请拨来年岁料银两一折内议,拨两淮未解商捐银一百万两。奏蒙俞允飭行钦遵在案”。^⑤同时,捐纳所得被用来“发商生息”,作为岁修经费以补贴河工用银。“谕内阁,前据御史杨彤如奏,河南贾鲁河挑挖糜费……前贾鲁河完工后,经该抚奏明,将捐输钱六十万串交典铺生息,作为岁修之用。”^⑥

(三) 河工支付方式的转变

嘉道时期,中国流通白银减少,民间交易主要使用铜钱。^⑦这一现象也影响到河工捐的收取,收不到足够白银,只能以铜钱折银,清廷出台“银钱搭放”的政策,以适应此时期捐纳所得多为铜钱的情况。河工运作中,民夫水脚银、秸料银、土方银等,都开始使用银钱搭放。

再查东河修办工程例拨豫东二省藩库银两应用,前准河南抚臣鄂顺安咨,因例支各项库款短绌,业经奏蒙天恩敕部筹拨临省藩关各库银两解豫接济,以资支发在案。……查各道库现有各员捐存海疆经费共银十五万零六百两,先经奏明在案,应请即将此项划作办理土工之需,不敷银十一万九千七百三十余两……命下臣即飭令运河道将库存捐输银两如数委员解赴豫省道库,以资支发。再据开归、河北二道会禀试用通判陈兆观先于祥工案内捐输制钱四千串,合银二千五百五十两,系交总局作收应归大工案内造报作支。合并陈明,谨奏。^⑧

与此同时,清廷也规定了“银钱搭放”比例。

河工人员但知用银甚便,总以搭钱为难,即谓岁修工程及豫购秸料、土方等项责令以钱搭放,恐致贻误要工。此外俸廉、盘费、书吏役食并杂支等款何难量予搭放?……各厅自运并转运荡柴水脚及津贴船兵、水脚三项,亦拟搭钱三成……惟土工有用钱成案。嗣后请以钱三成搭放。计每年估修土工以三十五万两为率,可搭用钱十五万串,以制钱一千五百文作银一两。均下部知之。^⑨

① 《清文宗实录》卷170,咸丰五年(1855)六月下丁巳,《清实录》第42册,中华书局1987年影印本,第889—890页。

② 咸丰十一年二月初三日河东河道总督黄赞汤奏折,咸丰十一年二月三十日回河东河道总督黄所请司库拨款谕旨,全国图书馆文献缩微复制中心编:《河东河道总督奏事折底》第3册,全国图书馆文献缩微复制中心2005年版,第1156—1182页。

③ 《清宣宗实录》卷14,道光元年三月上乙丑,《清实录》第33册,第277页。

④ 道光九年三月二十六日两广总督李鸿斌奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清(2)2-7-24。

⑤ 道光七年九月三十日张井、潘锡恩奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清(2)2-7-19。

⑥ 《清宣宗实录》卷457,道光二十八年八月辛亥,《清实录》第39册,第780—781页。

⑦ 详情参见林满红著,詹庆华等译《银线:19世纪的世界与中国》,江苏人民出版社2011年版,第48—58页。该书认为1755年之后,清朝的白银完全转变为依赖拉美供应,对其变化较为敏感。在拉丁美洲国家独立运动干扰银矿生产及全球白银供给的背景下,随着19世纪初中国茶叶、生丝在全球市场萧条的影响下出口大幅减少,鸦片的流入导致大量白银外流。清朝嘉道时期出现“银贵钱贱”现象。

⑧ 道光二十四年九月十一日钟祥、鄂顺安奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清(2)2-3-7-9。

⑨ 《清宣宗实录》卷435,道光二十六年十月甲戌,《清实录》第39册,第446页。

四、黄河治理中捐纳的作用

嘉道时期,捐纳使得政府能够在短时间内筹集大量白银到工,以应对黄河下游突发性工程增多的实际情况,实现了短期内保障黄河稳定的作用。但由于大量捐纳出身官员进入河务部门,河务官僚队伍的专业素养明显降低,对治河产生了长期不利影响。

(一)应对黄河水环境突变

19世纪前中期,由于太平洋季风活动异常,东亚普遍出现大规模洪涝灾害。^①此时黄河径流量突增、汛期不稳和“悬河”发育加剧,清王朝面临着严峻的环境挑战。

19世纪30至40年代,黄河上中游降雨量激增导致下游流量突然大幅增高,气候因素成为道光“河患沉重”的重要原因之一。^②同时,19世纪20至30年代黄河中下游入汛时间极不稳定,过早与过迟的现象非常集中,这一现象指示了19世纪前中期季风雨带推进极不稳定,极易引发极端性的大涝或大旱。^③与此同时,黄河下游“地上河”的发育也逐渐上溯至河南境内。嘉庆元年到二十五年,黄河决口大都集中在睢州以下河道,但从嘉庆末年开,决溢地点逐渐上移,如嘉庆二十四年武陟决口、道光二十三年中牟决口都发生在河南。此时期黄河决溢主要原因为河底淤高,导致“悬河”发育。嘉庆四年,黄河淤垫情况已经相当严峻,“豫东两岸查验堤工尺寸,已较前数年加增,复测量高出水面丈寸,仍与数年前相仿,淤垫显然。计自三四尺至六七尺不等”。^④道光初年,河南境内的“悬河”现象已经非常严重,“堤外河滩高出堤内平底至三次丈之多。询之年老弁兵,云嘉庆十年以前,内外高下不过丈许”。^⑤与洪水频发、“悬河”发育相伴随的是黄河“险工”增多,黄河下游河身越发不稳定,“乾隆五十年以前,豫东两省黄河……两岸著名险工不过数处。近来临黄埽坝鳞次栉比,甚至一厅而有三、四处者”。^⑥黄河环境恶化导致黄河管理面临着严峻考验,特别是日益增多的突发性决口工程对本已紧张的河务财政体系造成了持续压力。

河工捐纳保障了突发性工程得以如期举办,减少了下游两岸所受灾害。道光二十一年至二十四年的“豫工事例”,前后收银1600万两左右,占“祥工”“牟工”等大工花费银数的一半以上,^⑦对工程竣工和安抚灾民都起到了至关重要的作用。在主要堵筑工程竣工后,善后事宜依然依赖河工捐,“谕内阁,前据钟祥等奏请将东河捐输推展一年,当交户部议奏。兹据奏称,该河督等原奏所称修办长堤土工,浚复河道,需费亦关紧要。着即照所议办理”。^⑧尤其道光二十三年中牟决口能够被及时堵塞,没有酿成如“铜瓦厢决口”后的黄河大改道,主要原因之一即在于及时开河工捐以筹措工程款项。道光二十三年四月,国库亏空达900万两,道光帝指示河务部门裁减开支以节国用:“现在查出银库亏短至九百余万之多,已飭在京各衙门将一切工程经费,大加裁减。因思东南两河,每年请领帑项,为数甚巨,本年若照常请领,恐致支绌。着慧成、潘锡恩通筹全局,体察情形,飭在工各员。凡历年估报各工,遇有可裁减之处。即行核实裁减,固须随时度势,无误要工,亦不可听信各员,藉工糜费。”^⑨但当年七月中旬黄河于中牟决口,口门宽达1公里,“中河厅九堡堤顶过水,夺溜南趋……着该河督督飭工员设法迅速办理……当此经费支绌之时。该河督所称另有条议之处……请开捐输以裕工需。下部议,从之”。^⑩此项捐纳提供了道光二十四年第

① 郑景云、郝志新、葛全胜:《黄河中下游地区过去300年降水变化》,《中国科学(D辑:地球科学)》2005年第8期。

② 潘威、郑景云、满志敏:《1766—2000年黄河上中游汛期径流量波动特征及其与PDO关系》,《地理学报》2018年第11期。

③ 潘威、庄宏忠、刘楠:《1766—1911年黄河中游汛期建立时间研究》,《干旱区资源与环境》2012年第5期。

④ 吴璫:《通筹河湖情形疏》,贺长龄、魏源等编:《皇清经世文编》卷99《工政五·河防四》,第2423页。

⑤ 中国水利水电科学研究院水利史研究室编校:《再续行水金鉴·黄河卷》第1册,湖北人民出版社2004年版,第237页。

⑥ 中国水利水电科学研究院水利史研究室编校:《再续行水金鉴·黄河卷》第1册,第142页。

⑦ 《道光中牟大工奏稿》第4册,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清208-2-12。

⑧ 《清宣宗实录》卷414,道光二十五年二月戊申,《清实录》第39册,第197页。

⑨ 道光二十三年九月十四日户部奏折,黄河水利委员会藏,河工档案,档号清208-2-09。

⑩ 《清宣宗实录》卷394,道光二十三年七月乙巳,《清实录》第38册,第1059页。

二次中牟决口堵筑工程用银的八成以上,为维护黄河稳定和保障漕运发挥了决定性的作用。

总之,面对黄河水环境的突变,正是在捐纳的支持下,河务部门才得以保障大规模临时性工程的举办。河工捐有效补充了财政缺口,使得道光时期黄河虽然屡次决口,却都能被成功堵筑,没有导致黄河下游大改道。特别是道光时期的豫东黄河连年决口,清廷能成功组织堵口工程,其中相当部分应归功于捐纳。

(二)降低河务机构官员素质

河务官员作为一种技术型官僚,不仅需要一般官僚所具备的行政素养,更需要具备专业治河知识,“河臣以能知长河深浅宽窄者为上、能明钱粮者次之、重用武职者又次之”。^① 乾隆帝认为:“治水非其他政务可比。必卓识远虑,明于全局,又不执己见,广咨博采,而能应机决策。其委用河汛员弁,则一本大公,好恶毫无偏徇。备此数者,庶或有济。顾安得斯人而授之重任耶?”^②

在清代,河务官员获得专门河务知识和技术的主要途径为“河道历练”。康熙开始就选派官员发往河工学习,如果确有治河才干,就由河督保举,正式成为河员。康熙二十九年,河道总督获得了从河工效力人员中“拣选题补”河道官员的权力。^③ 此后,河道官员的选任又增加了“学习”环节。雍正十一年(1733),出台了河务官员赴江南学习河务和储备河务官员的政策:

河防关系重大,将来河务必得通晓熟练之人遵循分理,斯克继前功。而全河形势,非平日讲求,亲身阅历,必不能胸有成算、洞晓机宜。即修防堵筑集议估工查料等事,亦非经练熟谙、备悉利弊,必不能随时损益,有俾工程。是通晓河务之员,不可不预为储备也。着每年在各部院拣选贤能、勤慎司官二员,带领引见,派往南河学习河务。酌量委办估工查料等事。以二年为期,出具考语,咨回本任。如有操守才具实堪任用者,即行保奏留工,酌量题补。^④

河官学习和实习有助于河务官员队伍专业素养的提高。清前期河务运作较为顺畅,治河成就较大,与当时治河官员的专业才干得以发挥有着直接联系。

至嘉道时期,河道中除了南河总督、东河总督之外,中下层官员几乎全为捐纳出身:“据原奏近日三河四省河工各缺,祇有请旨道员五缺,尚有正途人员其由该督等题补、题升之缺。则自道厅以及佐杂,无一不由捐纳出身……而应补人员正途出身者为数无多,应升人员又皆在任,未便发往。”^⑤ 嘉庆末年,“捐官”过多的问题已经引起了皇帝重视:“铨选之法本有一定班次,捐班就本班铨补,于正途并无搀越,自未便因一时人数较多遽更旧制。嗣后捐纳人员著责成各部院堂官、各省督抚认真查察。如有流品猥杂及不识诗书实难称职者,随时甄别,据实奏闻。勿得稍有姑容以肃官常而杜幸进。”^⑥ 由于这一时期捐纳频开,因捐纳而获得铨选资格的人数倍增,甚至已经严重影响到正途出身官员的任用,这一现象在河务部门尤为严重,河务系统成为当时“捐官”最为集中的政府领域之一。

频开河工捐纳导致大量缺乏治河才能和经验的人员进入河务管理体系,严重影响了河工官员队伍的出身。清代,有识之士已经认识到捐纳对河务运作的影响,河务部门在嘉道时期的低效、缺乏创新都与捐官增多有关。^⑦ 顺康雍乾时期,河务领域能臣辈出,在河工技术、财务制度、管理方式等方面多有成就。而嘉庆之后,虽然清廷日益重视河工,且屡兴大型工程,但并没有涌现出治河能臣,擅河工者凤毛麟角,这与河务部门捐官增多同步。由于河务官员整体专业素养降低,“故今日筹河,而但问决口塞不塞与塞口之开不开”。^⑧ 嘉道时期的黄河治理缺乏长远规划,治河技术也从“疏、堵并重”

① 包世臣:《论治河优劣》,贺长龄、魏源等编:《皇清经世文编》卷102《工政八·河防七》,第2487页。

② 《清高宗实录》卷536,乾隆二十二年四月乙丑,《清实录》第15册,中华书局1986年影印本,第760页。

③ 《清圣祖实录》卷144,康熙二十九年正月乙亥,《清实录》第5册,第591页。

④ 《清世宗实录》卷137,雍正十一年十月己亥,《清实录》第8册,中华书局1985年影印本,第751页。

⑤ 《清宣宗实录》卷7,嘉庆二十五年十月己酉,《清实录》第33册,第164页。

⑥ 《清宣宗实录》卷6,嘉庆二十五年十月上乙未,《清实录》第33册,第148页。

⑦ 金安清:《水窗春吃》卷下《河厅奢侈》,第41页。

⑧ 《魏源集》卷上《筹河篇上》,第374页。

转为重用砖工、抛碎石等“防堵之法”。^① 这类技术虽然保证黄河下游在嘉道时期没有出现全河改道类的大灾,对于应对当时的环境变化发挥了短期作用。但从长远来看,这一做法加速了下游淤高,导致黄河在道光后期已经无法可治,只能改走新道。^② 事实的确如此,嘉道时期河务官员队伍专业能力低下,很大程度上导致了咸丰五年的“铜瓦厢改道”。

结 论

康熙末期,河工捐纳出现。乾隆中期之前,河工捐纳体制已经较为完善。至嘉道时期,河工捐纳的规模、次数达到顶峰。康雍乾时期,河工发生另案大工往往需要巨额钱粮用以堵筑,清廷以河工捐纳来弥补临时性的河工支出。嘉道时期,政府财力不济,国家财政都依赖捐纳维持和补充。开办河工捐纳一方面弥补了另案大工等临时性开支,另一方面介入河务的日常运作,河工捐纳常态化使得河务运作中最基本、最常规的费用都严重依赖于捐纳。清廷既有的“定额”河务财政难以为继,河务开支缺乏必要约束。

捐纳在短期内解决了嘉道时期河患沉重的问题,但由于开办捐纳,河务部门充斥了大量缺乏专业素养的官员,对河务造成了长期的不利影响。尤其是在道光时期黄河环境日益严峻的情况下,河务官员素质降低成为此时河患沉重的重要原因之一,更在很大程度上导致了咸丰五年“铜瓦厢改道”的发生。

在中国这样一个高度重视公共水利工程的国家,如何认识和汲取清代河务中财政与治河两者关系的经验和教训,特别是究竟该如何评价清政府在治河中调集人工、物料的商品化做法,不仅有助于理解清王朝的兴衰,也对当前国家的水资源战略研究有所裨益。

The Contribution and Influence of River Workers in Jiaqing and Daoguang Periods

Pan Wei, Li Ruiqi

Abstract: In the Qing Dynasty, the management of rivers followed the trend of monetization of taxes and corvee. Silver became the decisive factor for the success of river management. As an important means of financial financing in the Qing Dynasty, donation became an important part of river finance. In the Qing Dynasty, the donation of river workers began in the late Kangxi period, and was finalized in Qianlong. It reached its peak in Jiadao. During the Jiadao period, river workers' donation became one of the most important sources of river finance. With the rising of river expenditure in this period, the regular finance of the Qing government was difficult to support river affairs. At the same time, the donation of river works changed from the temporary measures to the normalization. This change changed the way of payment for river works, maintained the operation of river affairs under the condition of tight national finance, and successfully responded to the large-scale flood caused by the sudden change of the hydrological environment of the Yellow River in Daoguang period. However, the donation also led to the overall decline of the professional quality of river officials. The change of river departments from controlling the Yellow River to preventing and blocking the Yellow River had a long-term adverse impact on the Yellow River Management in the Qing Dynasty.

Key Words: Jiaqing and Daoguang Periods, Yellow River, Donation of River, Workers, National Finance

(责任编辑:丰若非)

① 《清宣宗实录》卷209,道光十二年四月上庚辰,《清实录》第36册,第71页。

② 《魏源集》卷上《筹河篇上》,第376页。