

清代以工代赈项目的民间筹资

清

代,政府通过开办捐输将民间资金在一定程度上纳入官方的以工代赈资金体系之中,即绅商富户及官员捐助所需全部或部分资金帮助政府实行以工代赈,属于民捐官办。随着财政压力的日趋增大,政府动员社会力量广泛捐输筹集以工代赈资金呈现扩大化、常态化的趋势。这种捐输多为针对某一规模较大的以工代赈项目的定向捐输,捐输者多出于利己的目的,兼及急公之虑,自愿或半自愿地捐资帮助政府兴工代赈。因此,在政府通过捐输使绅商富户、官员分余资以帮助自己实施以工代赈、救济社会的过程中,各方之间存在着复杂的利益博弈。但终究在官方的行政强制及自身利益诉求中与政府形成合力,共同促进或维持着官方以工代赈救荒事业的发展。

盐商为捐输大户

相比于捐纳,清代政府对于殷商富户急公好义的捐输行为比较鼓励,“此急公尚义之举,并非捐纳可比”。捐输,主要包括商捐以及民间富户和在职官员的捐输。商捐以两淮盐商的捐输占比最高,其他地方的占比较低。清代“恤商裕盐”的政策使盐商迅速成为巨富,因此,清廷与盐商结成了一种休戚与共的密切关系。国家每遇巨灾、大工之类的大事,盐商必捐输巨款“报效”,国家也会据捐输金额对其进行“议叙”。乾隆二十六年,河南兴修符祥等十州县城垣、河堤所需的四十万两银即由两淮商人捐输。普通绅商捐输的金额及频次较盐商少得多。

但是,盐商的捐输并不完全出于自愿也是事实,其捐输多数时候属于政府的强制性摊捐。但即使这样,商人还要捐输,因为对商人来说,首先,对传统政治体制的依存和寄生是支持他们的营业活动的基础;其次,通过捐输获得的匾额、虚衔封典是一种社会荣誉,也是其事业成功的装饰,且可以为其现实的商业活动带来有形或无形的益处。正是因为这种复杂的心理与现实的利益追求,政府与盐商之间在以工代赈项目的资金投入上会进行博弈,盐商迫于政府压力捐输过多之后,尽管会获得相应的奖叙,但他们却将捐输负担转嫁在老百姓头上。因此,清廷严禁各省督抚及盐政诸臣代盐商请捐代赈,实行公捐。

有学者认为,在地方政府与民



间捐输的关系上,有清代代皆强调捐输取之于民,由民自行经手,官府不得参与其间,如此以杜抑勒派捐之弊。民间捐输与官款在一般情况下切忌混淆使用。但到乾隆后期,地方官员代盐商请捐输的现象并不鲜见,盐商公捐支持以工代赈也获得了清廷的允准,一定程度上模糊了捐输与捐纳的界限。

清代,捐输一般是针对绅商富户,较少针对官员劝捐。但雍正年间已出现官员以罚捐形式为以工代赈捐资的现象。雍正五年,浙江拟修理杭、嘉、湖三地的城垣、河道和堤岸,以工代赈。山东学院陈沂震在任时曾出卖生员,声名狼藉,回乡后又囤米取利,盘剥穷民。因此,雍正令其出资二十万,“为地方办理公事”。乾隆末年,出现官员捐廉助工代赈。乾隆五十九年,西沽、北仓所需以工代赈是由长芦盐政征瑞与运司天津道共同捐办。

一般来说,捐输是本着民间自愿的原则进行的,但一些地方官员为了邀功请赏、谋取政绩,往往强制派捐,收效甚微。乾隆三十九年,山东本拟用捐输资金大范围修城,因民间并非真正情愿捐输,仅实现了一小部分,使捐修城工变得有名无实。

捐输对象范围的扩大

嘉道之后,财政状况的恶化使政府的救灾能力下降,同时日益腐败的吏治又使直接赈济的成效大打折扣。在遭遇重大自然灾害的时候,仅依靠政府的力量已无法满足赈灾救民、稳定灾区社会秩序的最基本需要,必须扩大捐输对象的范围,以补政府之不足。

嘉庆六年,京畿一带发生大水灾,有官员捐助银米赈济灾民,明安奏请予以禁止。汪承霈也奏称,官赈与私捐不应掺杂一处。嘉庆帝对此进行驳斥,在他看来,私捐是对官赈的有益补充,应予以其合法地位,并对捐输较多的官员予以甄叙,商民则

赏顶戴、给匾额。这无疑在一定程度上放开了以往对私捐的限制,地方官员在这一政策支持下大力劝输绅商富户捐输。地方官员往往会对殷商富户“喻以桑梓补助之道,动以阴获报之说”,使其量力捐输,并按捐数的多寡分别予以奖励。在国家开放私捐的政策支持下,捐输成为包括以工代赈在内的救荒措施的一项重要资金来源方式。

嘉庆年间,随着国家开放私捐的政策出台,盐商捐助以工代赈已不仅限于实力雄厚的两淮盐商,广东、长芦、山东等地盐商也纷纷捐输助工代赈。嘉庆六年八月,以永定河工赈需费浩繁,广东盐商潘致祥等呈请缴银五十万两。十六年,清廷以工代赈堵筑王营减坝及李家楼口门,长芦盐商愿捐银二十四万两,山东盐商愿捐银十六万两。对于盐商的捐输请求,清廷往往据其财力及其营运状况酌情收捐,或全收、或部分收、或拒收。

嘉庆十八年,河南大旱,全省官员两次捐廉助赈得到皇帝默许与支持,并在以后作为成案推广至全国,渐趋常态化。官员捐廉救灾,反映了清代中央权力下移、地方政治力量上升这一国家政治格局的变化。

晚清劝捐变得日益困难之后,以督抚为首的地方高级官员以及社会组织也成劝捐的重要对象,所捐已不限于养廉银。光绪十六年,顺天府和直隶发生大水灾,总督李鸿章因赈款难筹,“请推广赈捐”,“约计非二百万金不能蔽事”。在顺直藩、运两库以及国库空虚的情况下,李鸿章“再四踌躇,茫无所措”,只有电函各省督抚、将军“率属倡捐”。各省顾全大局,“念系畿疆重地”,“广为劝募,并筹巨款先行垫解,俾直省各河应堵漫口,次第兴工告竣,各属应放冬赈,得以及时举办,全活灾黎不可数计”。在这次几及全国范围的劝捐中,除了各省官员外,广东爱

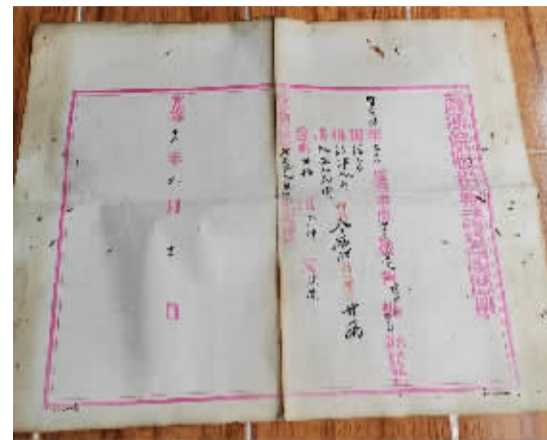
育堂和香港的东华、镜湖两医院也捐银二万多两。官员的捐输对于绅商富户也具有倡导与引领作用。然而,官员捐俸捐廉助工代赈有如许积极作用,但对于低薪高廉、开支巨大的官员来说,频繁的捐工助赈很容易使其滑向贪污索贿的歧途。

为劝捐无所不用

从道光末期开始,随着整个社会经济下行严重,加之吸食鸦片及捐输数额巨大等原因,民间的捐输变得越来越困难,陷于举步维艰的困境。为了增加捐额,晚清政府除扩大劝捐对象之外,还采取了扩大劝捐地域范围、奖实官等措施,但由此带来了一系列社会问题。

一般情况下,官民捐输资金实行以工代赈,有许多项目“因格于成例,不能请帑赈济”,而在项目所在地行政范围内劝捐。但遇到巨灾时,清廷往往突破地域限制,进行跨省、跨国的劝捐。丁戊奇荒期间,对于受灾十分严重的山西,“非广劝捐输不足以资接济”,朝廷除在全国范围内组织捐输为其筹集赈灾资金外,李鸿章函商丁日昌就近召集潮州、香港以及台湾一带官绅,设法劝办。此外,李鸿章以南阳各埠如安南、暹罗、新加坡、小吕宋、新金山等地寄居华商众多,“选派员绅前往会同领事头目董劝办”,劝捐金额超过百万元。晋赈劝捐范围几乎遍及全国还不够用的事实,足见“近年捐务已成弩末”,劝办十分不易。情不得已之下,朝廷派人向东南亚的华商劝捐。“南洋各埠皆属海外异邦,尤难共喻解推,责以趋公济急”,但南洋各地在国内各省还没有开捐之前,已先解济数十万,“实为赈案中未有之盛举”。

为了鼓励捐输,朝廷甚至以实官奖励捐输。光绪二十四年,山东、江苏发生严重水灾,旅居南洋的华商李戴清等人“愿报效山东、江苏工赈各二十万两……



发生于光绪元年四年间的特大旱灾饥荒“丁戊奇荒”,波及山西、直隶、陕西、河南、山东等省,造成1000余万人饿死、2000余万灾民逃荒

光绪十六年苏浙皖赈捐输请奖履历单一则

以纾民患”。李鸿章鉴于鲁苏两省灾重面广、工赈需款浩繁,以及“赈捐已成弩末,专恃銜贡监,难集巨款”,建议朝廷对李戴清等人从优奖叙。上谕:“李戴清等身在外洋,心存乡国,慨捐巨款,实属深明大义,有裨时局。著准其按照银数奖给实官,以示优异。”清末以实官奖励捐输助工的做法,无疑在一定程度上泯灭了“捐输”与“捐纳”的区别。

此外,政府还以允许建坊的方式奖励为以工代赈捐输的官民。光绪十四年,以捐助工赈奖励广东职员金应澍建坊;十五年,以捐助工赈奖励陕西三原县故湖北知府刘升的妻子瞿氏建坊。

清代,政府通过开办捐输将民间资金在一定程度上纳入官方的以工代赈资金体系之中,因此这些资金并不是独立封闭运行,而是与政府财政资金合流,由政府统一支配、管理,但在不同历史阶段,其在以工代赈资金总额中的占比不同,越到晚期越高。

与普通绅商为践行道义或获取荣誉与地域名望而捐资自办以工代赈的做法不同,这种以官方行政强制及惯例的捐输,多为针对某一规模较大的以工代赈的定向捐输,捐输者多是出于利己的目的,兼及急公之虑,自愿或半自愿地捐资帮助政府兴工代赈。因此,在政府通过捐输使绅商富户、官员分余资以帮助自己实施以工代赈、救济社会的过程中,各方之间存在着复杂的利益博弈。但捐输者为了获取预期的利益、地位以及官方的认可,往往在政府隐晦的行政强制与彰显的奖叙办法刺激下尽量捐资助工。尽管他们与政府的利益追求有所不同,但还是在利己与利他的思想下投身于包括以工代赈在内的荒政事业中,与政府合力促进或维持着官方以工代赈救荒事业的发展,尤其是在传统荒政劣变过程中,起到了维持官赈魅力运行的重要作用。

(据《兰州学刊》)