

宋朝以工代赈述论

以工代赈简称工赈，是一种通过让灾民参加工程建设获得救济的有偿赈灾办法。通常的做法是官府或地主组织工役，招募灾民兴修工程，既帮助灾民度荒，又发展了生产，一举两得。宋代的工赈较为兴盛，并形成制度化的赈灾措施，在赈灾、农业生产和国防中发挥了重要作用。

工赈之消长

宋朝是一个灾害频仍的朝代，统治者为维护自己的统治，对赈灾工作十分重视。《宋史·食货志》在“振恤”总论中详细罗列了宋朝的各项赈灾措施，其中讲道：“（流民）可归业者，计日并给遣归；无可归者，或赋以闲田，或听隶军籍，或募少壮兴修工役。”说明工赈已不是偶然为之的权宜之计，而是制度化的赈灾措施。工赈在宋朝有一个发展过程，北宋前期，工赈是一些官员的个人行为。熙丰变法时期，工赈达到了高潮，成为制度化的政府行为。熙丰变法后直到南宋时期，政府组织的工赈活动减少，出现了由民间组织的工赈。

以工代赈举措始见于北宋仁宗朝。如皇祐二年（1050），范仲淹在杭州时，两浙地区发生饥荒，他召集各佛寺的首领，对他们说：“饥岁工价至贱，可以大兴土木之役。”于是诸寺“工作鼎兴”。范仲淹又命令官府翻新仓库吏舍，“日役千夫”。通过以工代赈，帮助灾民度过了灾荒，这一年两浙地区惟有杭州没有出现流民。欧阳修在知颍州时也有以工代赈之举，史载：“岁大饥，公免黄河夫役，得全者万余家。又给民工食，大修诸陂，以溉民田，尽赖其利。”

农田水利法实施后，以兴修水利为内容的工赈大大增加。熙宁五年（1072）二月，宋廷“赐两浙转运司常平谷十万石，赈济浙西水灾州军，仍募贫民兴修水利”，从熙宁五年到熙宁八年，是一个工赈的高潮，史籍上的记载不胜枚举，兹不赘引。

熙丰变法后直到南宋时期，工赈活动大为减少。但工赈作为赈灾的一项重要措施，并未被废除，工赈个案并不乏见。如隆兴二年（1164），江东路沿江州军发生水灾，都督府参赞军事兼知建康张孝祥上书丞相汤思退，建议兴修水利，以工代赈：“修圩借民力，民借官给之食以活。”朝廷采纳了他的建议。汪纲在知兰溪县时，发生大旱，他“躬劝富民浚筑塘堰，大兴水利，饿者得食其力，全活甚众”。

工赈之主体与客体

工赈的主体，即工役的组织者，分官府和民间两种。官府组织的工赈又有两种情况，一是地方官的个人行为，一是朝廷的统一部署。熙丰变法之前，工赈大都是知州、知县等亲民官的个人行为。熙丰变法期间，工赈制度化，中央主管工赈事物的机构是司农寺，朝廷经常下达工赈的诏令。如熙宁五年九月，“诏司农寺出常平粟十万石，赐南京宿、亳、泗州募饥人浚沟河”。熙宁七年五月诏：“已得雨，令司农寺指挥诸路相度，如饥民及流移户不致阙食，未须官中赈济，即日权停所兴工役。”工赈所兴工役多为水利工程，因此由主管农田水利法的司农寺主管工赈事物是很自然的。

在地方上，由以转运司为主的监司官负责一路的工赈事宜。如熙宁六年十二月，“诏淮南东路转运司募阙食贫民，兴修扬州江都、高邮、天长界河及古盐河”。熙宁七年三月，“诏灾伤路委监司各分地检计，合兴农田水利及堤岸、沟河、道路栽种林木土功之类可以募夫者，并具利害以闻”。路级官员要进行工赈，必须向中央请示，如熙宁六年十月，“相度两浙路水利事沈括言，常、润二州岁旱民饥，欲令本路计合修水利钱粮，募阙食人兴工。从之”。

民间工赈是宋朝赈灾事业中的一个亮点。宋朝荒政中有“劝分”一法，即劝富民出粟赈济灾民，朝廷给以官职作为奖赏。富民以自己的财力为朝廷效劳以换取官职，并不限于赈济一事，他们还官府兴建工程。如康定元年（1040）四月，陕西安抚使韩琦等言：“庆、鄜、泾三州调民修城，有妨农种，复少兵士以代夫役，请听富民自雇人夫修筑，三万工与太庙斋郎，五万工与试监簿或同学究出身，七万工与簿、尉，八万工与借职，十万工与奉职。”朝廷采纳了其建议。将民间赈灾与兴建水利工程结合起来，便是民间工赈。南宋政府财政拮据，对社会的控制力下降，民间赈灾（主要包括赈贷和赈粟）的作用日渐增大。兴修水利工程又与富民自身利益密切相关，因此他们是很愿意组织工赈的。

工赈的客体是灾民，似乎无可讨论，但这里要搞清楚的是接受工赈的究竟是哪些类型的灾民。按诸史籍，工赈所招募的灾民称“贫民”“饥民”“阙食人”等，但最多的还是“流民”，可见饥民中的流民是工赈的主要对象。由于工赈是灾民通过劳动获得报酬，所以只有流民中的少壮者是招募对象，老、幼、疾病者缺乏劳动力，往往接受无偿赈济。如熙宁七年三月，中书言：“民既失业流移，道过京师，苟给以粮食，远近相传，来者不已，则难以周给，而近畿又未有兴工用众之役以募之。臣等以为莫若诏流民所往州郡，募其少壮者充役，疾病老幼者则计口给食。”于是“诏京西路监司官分定州军速检计，随处当兴大小工役，募流民给钱粮兴修”。同年四月，中书言：“开封府界灾伤州县，其流民所至，检计合兴工役，给与钱粮兴修，如老小疾病，即依乞丐人例。”元丰元年（1078）八月诏：“青、齐、淄三州被水流民，所至州县，募少壮兴役；其老幼疾病无依者，自十一月朔，依乞人例给口食，候归本土，及能自营，或渐至春暖停给。”

边防地区的工赈对象还包括少数民族。如熙宁五年十二月，诏鄜延路经略司：“应缘边灾伤城寨，速体量赈济，仍相度乘人力未至饥乏，募阙食汉、蕃人修近便城寨及诸工役。”熙宁七年八月，知延州赵契言：“奉诏以缘边旱灾，汉、蕃阙食，民将逃去，委臣劳徠，亟议安集之计。近缘边得雨，而民间阙种，汉、蕃弓箭手愿借官种者，各给小麦一石。及检视诸塞城壕不及丈尺者，和雇饥民兴修。”



工役种类及经费来源

宋朝工赈所兴之役主要有两类。一是兴修水利工程。东南地区河流、湖泊众多，经常发生旱涝灾害，因此兴修水利的重点在淮南、两浙地区。如熙宁六年九月，“淮南东路转运司言：‘真、扬州民逐熟于泗州，见赈救。’及两浙提点刑狱司言：‘润州旱甚，乞发省仓，或量给度僧牒及紫衣师号救，募人入粟，以备赈济。诏各拨常平司粮三万石，募饥民兴修农田水利’。同年十二月，‘赐淮南西路转运司常平米三万石，募饥民兴修水利’。熙宁七年正月，‘赐江宁府常平米五万石修水利’。

另一类是修筑城寨，此类工役大都在河北、陕西等沿边地区。如熙宁七年五月，“诏募河北饥民修瀛州城”。同年八月，“诏募真定府、邢、洺、磁、相、赵州阙食流民修城壕”。熙宁八年正月，“鄜延路经略司赵契言，涉春以来，下户尚多阙食，今堡塞城堦未兴工者凡四十余万工，愿于常平省仓支钱、米二万贯石，募贫民以充役。从之”。内地也有修城以赈济者，如熙宁八年夏，吴越大旱，知越州赵抃“僦民修城四千一百丈，为工三万五千”。宣和元年（1119）正月二十七日，“永兴军路安抚使董正封言：‘鄆县灾伤，放税不及分，秋雨损田苗，人户阙食。勘会今修葺永兴军城壁，欲望支降度牒四百道，乘此和雇人夫，不惟城壁计日可了，兼可以存养阙食人民。’诏特支二百道”。

关于官府工赈的经费，从上文所引史料可以看出，常平钱谷是其首要来源。青苗法实施前，常平仓粮斛贱卖贵糴，主要用于平抑粮价、赈济灾民。青苗法实施后，常平钱粮主要用于放贷收息，经常会影响赈济。如果常平仓不敷赈济，则发转运司省仓、上供粮。如熙宁七年二月，“河阳言连年灾伤，常平仓赈济斛斗不足，乞兼发省仓”。同年四月，“又赐淮南东路转运司上供粮五万石，于灾伤州县募夫修工役”。十二月，“淮南东路转运司乞增赐上供粮十万石，募饥人修水利，诏司农寺与上供粮五万石”偶也有发广惠仓钱者，如元祐三年（1088）二月，“诏发广惠仓钱三万缗及缺额役兵钱、粮、衣，赐募贫民应役以恤之”。工赈中应役灾民的日均工价，史无明文，但有一间接材料可供参考。元丰七年（1084）二月诏：“鄜延、环庆路如有合兴工城寨，许和雇人，日支钱

百、米二升，禁军愿就雇者听。”工赈工价可能会低些，但相去不至甚远。

工赈兴盛的原因及作用

宋朝工赈大兴，绝不是偶然的，原因是多方面的。

第一，宋朝自然灾害严重，关于宋朝的自然灾害，邓云特在《中国救荒史》中总结说：“两宋灾害频度之密，盖与唐代相若，而其强度与广度则更过之。”

第二，宋朝政府对救荒工作十分重视，“宋之为治，一本于仁厚，凡振贫恤患之意，视前代尤为至切”。因此，摸索出的赈济措施可谓应有尽有，“宋朝政府性的社会救济在中国古代历史上的地位是空前的，同时，也可以说是绝后的”。以工代赈正是在这种有利的环境中产生的。

第三，在宋朝的赈济措施中，无偿的赈济因朝廷难以承受而地位日渐削弱，有偿赈济如赈贷、赈粟则越来越占主导地位。以工代赈作为有偿赈济，灾民在受到救济的同时又能促进社会生产的发展或巩固边防，自然受到统治者的青睐。

第四，宋朝劳动人民承受的无偿劳役比前朝大大减少，主要有定期的“春夫”和不定期的“急夫”以及赋税交纳中的“支移”。此外，宋朝廷所需劳役一般由厢军承担，或招募人夫承担。农民负担最重的职役也经历了由无偿差派到有偿雇募的变革。工赈正是在这种招募制盛行的大气候下发展起来的。

第五，熙丰变法时期农田水利法的颁布，对工赈起了推波助澜的作用，以致工赈在此时期制度化，达到了顶峰。

工赈的积极作用是显而易见的，它一方面使饥民特别是流民得到食物以度过饥荒，另一方面又兴修了水利，修建了城寨，对农业生产以及国防的巩固都产生了积极作用。但对工赈的积极作用不能过分夸大，它的制约性因素也是显而易见的。第一，要把好事办好，需要高素质的主管官员，欧阳修、范仲淹、沈括、赵抃、汪纲等在工赈中有作为的官员，都是既有德行又有才能的人。第二，工赈必须有充足的经费，南宋官府主持的工赈之所以较少，就是因为财政困难。第三，要进行工赈，必须有适宜的工役。正因为有这些局限性，所以宋朝的工赈尽管兴盛，但在各种赈济措施中并不占主导地位。

（据《中州学刊》）