


●●● 昆明理工大学法学文库

# 清代救荒法律制度研究

——○ 杨 明 / 著

QINGDAI JIUHUANG FALV ZHIDU YANJIU

 中国政法大学出版社

· 昆明理工大学法学文/

# 清代救荒法律制度研究

QINGDAI JIUHUANG FALV ZHIDU YANJIU

杨 明 / 著



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

### 图书在版编目（C I P）数据

清代救荒法律制度研究/杨明著. —北京:中国政法大学出版社, 2014. 12  
ISBN 978-7-5620-5818-2

I. ①清… II. ①杨… III. ①救灾—法律—研究—中国—清代 IV. ①  
D922.182.302

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 002447 号

---

- 出 版 者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号  
邮 寄 地 址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088  
网 址 <http://www.cuplpres.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 固安华明印业有限公司  
开 本 880mm×1230mm 1/32  
印 张 8.5  
字 数 240 千字  
版 次 2014 年 12 月第 1 版  
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷  
定 价 25.00 元

## 昆明理工大学法学文库、法学译丛总序

改革开放以来，中国经济实现了腾飞，中国社会正经历着一场史无前例的大变革，中国法律与法学研究也随之发生了沧海桑田般的变化。经过30多年的努力，中国社会主义法律体系已基本建成。中国法律的发展完善与法学研究者的努力密不可分，是他们的执着，使法律从野蛮走向文明；是他们的坚毅，使恣意的权力受到束缚；是他们刻苦的钻研，使法律从粗疏转向细腻；是他们的批判与检讨，使法律走出了误区，趋向理性。

自20世纪80年代开始，中国法学教育和研究机构如雨后春笋般在神州大地生根发芽，现已有650多所高校设置了法学教育和研究机构。另外，各级法学会、各级人大、各地社会科学院等机构也设置了无数专门的法学研究机构。法学研究正呈现出欣欣向荣、五彩缤纷、百家争鸣之势。“好雨知时节，当春乃发生。随风潜入夜，润物细无声。”唤醒神州大地的春雨也滋润了地处西南边陲的昆明理工大学。昆明理工大学于1994年开始设置法学专业，并于1997年成立了法学院。昆明理工大学法学院依托昆明理工大学的学科优势，着重发展刑法学、环境与资源保护法学、质量法学等优势学科，同时又不断地充实、提升其他学科。2010年秋季，学院正式成为一级学科硕士学位授权单位，下设环境与资源保护法、刑法、民商法、经济法、国际法、理论

法、宪法行政法学、质量法学（设于质量研究院）等八个硕士点。2014年，法学院又获得法律硕士学位授予权。此外，学院还可以招收挂靠在环境工程学院、国土资源学院的环境规划与管理、矿产资源保护与法治两个专业的博士研究生。2012年6月，学校与云南省人大法制委、省人大常委会法工委合作建立了全国高校第一个实体性质的地方立法研究院。

学院的快速发展得益于长期坚持的人才强院战略。法学院高度重视师资队伍的培养和优化，经过不懈的努力，逐步形成了云南省内一流的教师队伍和学历、职称、年龄结构合理的学术梯队。截至2014年1月，全院有教职工78人，其中专任教师68人，教授11人，副教授27人，博士生导师3人（兼职博导1人），具有博士学位的教师40人，另有8人在读博士，专任教师的博士率达到70%（含在读博士）。教师队伍阵容强大、治学严谨，部分教师还在中国法学会、中国环境学会、中国行为法学会、中国环境法学研究会、中国刑法学研究会、中国刑事民事诉讼法学研究会、中国犯罪学研究会、中国警察法学研究会、中国法学教育研究会等学术团体中担任副会长、理事等职务。在众多来自国内外名校优秀青年才俊的努力下，近年来法学院的科研成果节节攀升，在《中国法学》、《法商研究》、《法律科学》、《法学家》、《现代法学》、《环球法律评论》等刊物上发表论文600余篇，出版了专著、教材70余部，主持各类研究课题150多项。

昆明理工大学法学院有一大批来自国内名校的青年学者，他们年富力强、精力充沛，且富于创新、勤于思考。为了形成团队合力，实现强强联合，产出更多高水平的研究成果，法学院根据教师的特长成立了七个研究中心。例如，本院有27%的专职教师具有留学背景，他们专注于外国法学研究和比较法学研究，法学院结合教师的专长和云南“桥头堡”建设的实际，设立了“国际法与东南亚研究中心”。优秀的研究工作者和良好的科研平台，必将会产出一大批相关研究成果。为了进一步繁荣法学研究，帮助学院教师顺利出版相关研究成果，法学院与中国政法大学出版社经过研究协商，决定结合昆明理工大学法

学院的学术优势和中国政法大学出版社的出版力量，出版“昆明理工大学法学文库”和“昆明理工大学法学译丛”两套丛书。“昆明理工大学法学文库”主要出版昆明理工大学法学院教师的理论研究成果。该套丛书强调理论创新，突出可读性和实用性，力求实现“紧跟理论前沿，服务法治实践”的目标。“昆明理工大学法学译丛”主要翻译出版国外有代表性的法典和国外前沿性的理论研究成果，特别是翻译出版东南亚国家的法典，以便促进中国与东南亚国家的合作。

我们期望并相信，在昆明理工大学法学院青年才俊和中国政法大学出版社的共同努力下，一批较高质量的著作将会陆续面世。

曾粤兴\*

2014年4月15日

---

\* 法学博士、博士后，昆明理工大学法学院院长暨云南省地方立法研究院院长、教授。

## 内容简介

自然灾害是影响农业生产的重要原因。中国作为一个以农为本的国家，自古以来都很重视抗击灾害以保障农业生产，进而维护社会稳定。在长期的历史进程中，救荒措施逐渐制度化、法律化，而清代则为其集大成者。研究救荒法律制度，有助于深入了解农业社会中的社会救济是如何运作的，以及国家如何通过法律来保障灾荒时期的社会稳定。本书通过对相关法律条文的分析以及案例分析等方法，希望从静态和动态两个方面去把握清代救荒法律制度的规定以及运作情况，同时进一步明确救荒法律作为农业社会的社会救济法的功能，以及由此体现出来的中国古代法律中的农本、民本以及天人合一等特点。

本书共分为六章。

第一章为清代救荒法律制度的历史渊源，主要从思想渊源和制度渊源两个方面入手分析。清代的救荒法律制度是建立在此前历代的经验积累之上的。从思想上来说，周代即已有对救荒制度的设计，汉代则逐渐形成了天人感应的灾异观念，宋代以后，私人编纂的荒政书也继承和阐述了救荒的思想。从制度上说，自周代起就有明确的救荒记载，而从秦代开始，救荒的法律制度逐渐完善，为清代构建救荒法律制度奠定了基础。

第二章为法律对清代救荒程序的规范。清代的救荒是严格按照法

律规定的程序进行的，主要分为勘报灾情、发赈救济以及蠲缓钱粮几个阶段。勘报灾情是指在灾情发生后，由地方官员实地勘察灾情严重程度，并核实灾民的基本情况，向上汇报后作为赈济的依据。发赈救济是救荒中最重要的一环，以勘灾结果为依据，向灾民发放赈米或赈银，同时设立粥厂施粥，此外还会采取平糶、借贷、以工代赈等措施救助灾民度过灾荒。蠲缓钱粮是指政府在灾后免除或暂缓征收灾区赋税，是保障灾后灾民生产生活得以恢复的重要措施。完备的法律规定保证了清代的救荒措施能够顺利且富有成效地进行。

第三章为清代救荒中的吏治。救荒时期吏治的清廉与否决定着灾民是否能够充分获得救助和赈济，在救荒中，官吏的渎职和贪污是较为突出的问题。渎职表现为报灾迟延、匿灾不报、报灾不实、失察下属、办赈不力等形式，清代对于官吏在救荒中渎职行为的处理以行政处分为主。贪污则主要为侵蚀赈银、赈米，对于此行为，清代一律以刑罚严惩。由于缺乏有效的监督制约机制，清代中期以后吏治腐败，渎职、贪污案件频发，直接影响了救荒的效果。

第四章为清代的蝗灾防治与救济。蝗灾与水旱灾害一样，都对农业生产影响极大。对于蝗灾的防治与救济，有着单独的一套体系。清代承袭了此前朝代采行的蝗灾防治与救济措施，形成了完善的制度，包括在成灾前予以扑灭，以米易蝗，对救灾中有渎职行为的官员予以处分等。这些都对清朝蝗灾的防治和救济起到了积极的作用。

第五章为救荒中民众诉求的表达，主要对闹赈及京控进行讨论。由于灾民对政府救济政策有着不同的理解，以及救荒中存在贪污、渎职等情形，所以清代的灾荒之年经常发生闹赈与京控事件。闹赈包括哄闹公堂、拦路求赈、抢夺粮食、遏余、罢市等形式，其主要原因在于灾年粮价高昂，民众无法维持生计。清代政府对于闹赈采取严厉打击惩治之态度。京控则是灾民因对地方官吏的救荒行为不满或有疑义而赴京城控诉。从清代文献中记载的针对官吏救荒行为的京控案例来看，大多控诉不实。

第六章为清代灾荒时期的恤刑。恤刑是天人感应的灾异思想和月



令政治的产物，从汉代开始，并为历代王朝所继承。灾荒是恤刑的重要原因之一。清代的因灾恤刑主要有大赦、录囚、清理积案等形式。恤刑的主要目的在于感召天和、消除灾害，在禳灾的同时，也对法律的实施产生了重要影响，起到了整顿刑狱的积极作用。

结论为对全书的总结。清代完备的救荒法律制度，不仅有效保障了救荒的进行，也对维护社会秩序的稳定发挥了重要作用。同时反映了中国古代已经具有发达的社会救助体系，并为中华法系的特点添加了注脚。

## 目 录

昆明理工大学法学文库、法学译丛总序 .....	( 1 )
内容简介 .....	( 1 )
绪 论 .....	( 1 )
一、灾荒与救荒 .....	( 1 )
二、学术史回顾 .....	( 10 )
第一章 清代救荒法律制度的历史渊源 .....	( 18 )
第一节 清以前的救荒思想 .....	( 18 )
一、《周礼》——救荒制度的设计蓝图 .....	( 18 )
二、天人感应的灾异思想 .....	( 21 )
三、《救荒活民书》的影响 .....	( 25 )
第二节 清代以前救荒法律制度沿革与发展 .....	( 26 )
一、先秦时期：主要救荒措施的确立 .....	( 26 )
二、秦：报灾制度的法律化 .....	( 28 )

三、汉：因灾恤刑制度化以及对救荒失职官员的惩处 .....	( 29 )
四、唐：救荒责任及蠲免赋役的法律化 .....	( 31 )
五、宋：法律对救荒的全面规定 .....	( 33 )
六、明：清代救荒法律制度的直接参照对象 .....	( 36 )
<b>第二章 法律对清代救荒程序的规范 .....</b>	<b>( 39 )</b>
<b>第一节 勘报灾情 .....</b>	<b>( 39 )</b>
一、报 灾 .....	( 40 )
二、勘 灾 .....	( 44 )
三、查 赈 .....	( 54 )
<b>第二节 发赈救济 .....</b>	<b>( 61 )</b>
一、赈米及赈银 .....	( 61 )
二、赈 粥 .....	( 70 )
三、其他抚恤措施 .....	( 73 )
<b>第三节 蠲免及缓征钱粮 .....</b>	<b>( 86 )</b>
一、蠲免钱粮 .....	( 87 )
二、缓征钱粮 .....	( 93 )
<b>第三章 清代救荒中的吏治 .....</b>	<b>( 97 )</b>
<b>第一节 清代救荒中的渎职及其处理 .....</b>	<b>( 97 )</b>
一、报灾逾限 .....	( 98 )
二、匿灾不报与报灾不实 .....	( 100 )
三、督办不力 .....	( 112 )
<b>第二节 清代救荒中的官吏贪污犯罪及其处理 .....</b>	<b>( 125 )</b>

一、关于贪污的法律规定 .....	(125)
二、救荒中贪污案例分析 .....	(127)
<b>第四章 清代对蝗灾防治救济的法律规范 .....</b>	<b>(139)</b>
第一节 清代之前关于蝗灾防治救济的思想及措施 .....	(139)
一、蝗灾防治思想的发展 .....	(140)
二、蝗灾防治的具体规定 .....	(142)
第二节 清代关于蝗灾防治的法律规定 .....	(143)
一、对蝗灾的态度 .....	(143)
二、相关法律规定 .....	(147)
三、对违反蝗灾防治救济法律规定的官员的惩处 .....	(156)
<b>第五章 救荒中民众诉求的表达——闹赈与京控 .....</b>	<b>(164)</b>
第一节 闹 赈 .....	(164)
一、闹赈的类型 .....	(165)
二、闹赈的处理 .....	(171)
三、闹赈的原因 .....	(191)
第二节 京 控 .....	(197)
一、被迫还是主动——灾荒中的京控之原因 .....	(198)
二、事实还是想象——救荒中京控之案情分析 .....	(202)
<b>第六章 清代灾荒时期的恤刑 .....</b>	<b>(211)</b>
第一节 月令政治及灾异思想影响下的恤刑 .....	(211)
一、禳 灾 .....	(211)
二、月令政治、灾异思想与恤刑 .....	(212)

三、《周礼》中的缓刑 .....	(217)
第二节 清代灾荒时期的恤刑 .....	(218)
一、恤刑的原因 .....	(219)
二、恤刑的时间 .....	(221)
三、恤刑的地域范围 .....	(222)
四、恤刑的形式 .....	(225)
结 论 .....	(239)
参考文献 .....	(245)
后 记 .....	(251)



## 一、灾荒与救荒

在进入 21 世纪以来的短短 10 年间，全球各地各种自然灾害不断。2004 年印度尼西亚的地震和海啸造成了近 30 万人死亡，2011 年日本的地震和海啸造成超过 15 000 人死亡，澳大利亚、巴基斯坦也发生了大洪涝灾害，干旱、火山、风暴等灾害更是不计其数。中国亦是灾害不断：2008 年 5 月 12 日汶川 8 级大地震，2008 年初席卷南方的雪灾冻害，2009 年以来云南的三年大旱，2011 年长江中下游大旱……不需过多列举，这些灾难留在我们脑海里的画面恐怕很长时间都无法消除。

人类在灾难面前是渺小的，痛定思痛，我们可以做些什么？面对灾难，自然科学学者们研究灾害的成因以及防灾减灾的措施，人文科学学者们同样在尽自己的努力，关注灾难。他们分析历史上防灾救灾的经验和教训，以史为鉴，为当前的防灾和救灾提出建议。研究中国古代的救荒法律制度，可以深入了解农业社会中的社会救济是如何运作的，以及国家如何通过法律来保障灾荒时期的社会稳定。之所以选择清代为研究对象，不仅是因为清代的相关材料丰富、记载完整、易于追溯，更在于清代的灾荒救济已经完全法律化、程序化。清代作为中国古代救荒法律制度最为完善的时期，对其进行研究可以从整体上了

解中国古代救荒法律的内容及运作情况，因而具有较高的学术价值。写作本书的缘起即是如此。

在进入正题论述之前，笔者准备回顾一下中国古代农业与灾荒的基本情况，并界定相关概念。

### （一）中国农业的起源与重农思想的形成

中国的农业〔1〕产生和发展很早。黄河流域是粟、黍等耐旱农作物的发源地和重要产区，在距今7000年~8000年前的新石器时代遗址〔2〕中就已经发现了大量的粟，黍在距今7000年前的考古遗存〔3〕中也有了发现，黄河流域的农业文化就是在这样的基础上发展起来的。〔4〕长江中下游及南方地区则是重要的水稻种植区，1995年在湖南道县玉蟾岩遗址发现了距今一万年的栽培稻遗存〔5〕，距今7000年左右水稻在我国南方地区已经普遍种植〔6〕，此后又逐步向黄河流域扩展。

与同为农业、畜牧业起源中心的西南亚不同，中国的种植农业始终居于核心地位，畜牧业不是饲养山羊和绵羊等经济牲畜，而是饲养猪、狗、鸡等家畜，是作为副业而存在的。这样的结构也与农牧业比重较为接近的古代欧洲不同。〔7〕发达的农业深深影响着社会生活的方方面面，中国文明从起源起就深深打上了农业文明的烙印。

农业的特点之一是对气候的依赖性，由此又衍生了农业的季节性、

---

〔1〕 本书中的农业采狭义概念，即指种植业，而不包括广义农业中的畜牧业、渔业、林业等范畴。

〔2〕 如河南中部的裴李岗文化、河北中南部的磁山文化等。

〔3〕 如甘肃和关中地区的大地湾文化、陕西南部的李家村文化等。

〔4〕 李根蟠：《中国农业史》，天津出版社1997年版，第5~6页。

〔5〕 李根蟠：《中国农业史》，天津出版社1997年版，第10页。

〔6〕 考古遗存如距今8000年左右的湖南澧县，距今7000年的浙江河姆渡、江苏青莲岗等。赵德馨主编：《中国经济通史》（第一卷），湖南人民出版社2002年版，第44~51页。

〔7〕 李根蟠：《中国农业史》，天津出版社1997年版，第24页，第55页。

长周期性、风险性等特点。<sup>〔1〕</sup>为了掌握农业的规律，适应农业生产的需要，中国古代的天文历法、物候等学问的形成也非常早。《尚书·尧典》中记载：

乃命羲和，钦若昊天，历象日月星辰，敬授人时……期三百有六旬有六日，以闰月定四时，成岁。允厘百工，庶绩咸熙。<sup>〔2〕</sup>

《史记·历书》也说：

神农以前尚矣。盖黄帝考定星历，建立五行，起消息，正闰馀，于是有天地神祇物类之官，是谓五官。各司其序，不相乱也……尧复遂重黎之後，不忘旧者，使复典之，而立羲和之官。明时正度，则阴阳调，风雨节，茂气至，民无夭疫。年者禅舜，申戒文祖，云‘天之历数在尔躬’。舜亦以命禹。由是观之，王者所重也。<sup>〔3〕</sup>

也即，早在黄帝和唐尧之时，古代中国人已经开始观测天象、制定天文历法以指导农时了，并为统治者所重视。到了夏代，出现了中国最早的一部农历——《夏小正》<sup>〔4〕</sup>，将一年中相应的物候、天象、农事结合在一起，归纳在十二个月中，以利于生产。

周代是上古最为重视农业的朝代。周人之先祖弃曾担任虞舜时之农官后稷，后以官名为其号。《史记·周本纪》记载：

周后稷，名弃……弃为儿时，屹如巨人之志。其游戏，好种

〔1〕 刘巽浩编著：《农业概论》，知识产权出版社2007年版，第11页。

〔2〕 《尚书·尧典》。

〔3〕 《史记·历书》。

〔4〕 《夏小正》记载于《大戴礼记》中，宋时散佚，后又经辑佚。一般认为基本反映了夏代的历法知识。



树麻、菽，麻、菽美。及为成人，遂好耕农，相地之宜，宜穀者稼穡焉，民皆法则之。帝尧闻之，举弃为农师，天下得其利，有功……号曰后稷，别姓姬氏。<sup>〔1〕</sup>

周灭商之后，武王向箕子询问治国方略，箕子将《洪范》九畴传于武王，其“次三曰农用八政”，列举了八个方面的政务，“一曰食”，<sup>〔2〕</sup>其余七项并非与农事相关，但以“农用”命名“八政”，可见农事在行政中的核心地位。此后周公在总结商朝灭亡的原因时，认为商王祖甲之后，“立王生则逸，生则逸，不知稼穡之艰难，不闻小人之劳，惟耽乐之从”，而反观周人，“文王卑服，即康功田功……自朝至于日中昃，不遑暇食”。<sup>〔3〕</sup>在周公看来，对农业生产的重视是维系国家政权的重要措施之一。

也正是在周朝的春秋战国时期，重农思想得以完全确立，其中尤以法家最为提倡。在这一时期，铁制农具的使用、牛耕的推广、耕作技术的进步、水利工程的修建等都极大地推动了农业生产的发展，而农业的发展又催生了重农思想。

商鞅在《商君书》<sup>〔4〕</sup>中阐述了其以农为国家富强之本的思想。他认为农业可以使国家积累财富，“民泽毕农，则国富”；<sup>〔5〕</sup>又认为农业为战争提供了物质基础，“国不农，则与诸侯争权不能自持也”，<sup>〔6〕</sup>因此，“国之所以兴者，农战也”，<sup>〔7〕</sup>“圣人知治国之要，故令民心归于农”。<sup>〔8〕</sup>商鞅还提出了一系列的措施，限制商业等妨碍农业的活动，

〔1〕 《史记·周本纪》。

〔2〕 《尚书·洪范》。

〔3〕 《尚书·无逸》。

〔4〕 《商君书》中有两篇应为战国法家所作，但大部分应是商鞅所作，或至少体现了商鞅的思想。张觉：《商君书译注》，贵州人民出版社1993年版，第9~11页。

〔5〕 《商君书·靳令》。

〔6〕 《商君书·农战》。

〔7〕 《商君书·农战》。

〔8〕 《商君书·农战》。