

DOI: 10.13718/j.cnki.xdsk.2020.03.018

[明清史研究]

主持人:陈宝良

主持人语:一代制度的建立,既包括诸如政制、礼制、法制等各项内容,其范围又涉及从国家到地方层面的制度建设。关注制度史研究,这是中国史学的传统。就制度史研究而言,目下学界已经形成一种共识,即应该注重“活”的制度史研究。所谓“活”的制度史,包含以下两点:一是一代制度的建立,通常会随着时代变迁以及社会与制度之间的矛盾凸显,从而导致制度的变革。换言之,制度不是一成不变的,而是呈现出一种动态变迁的状态,且有其内在变迁的理路。二是制度演进历程中,存在着朝代乃至前后之间的因袭关系,而制度变迁又天然蕴含着镜鉴价值。就前者而言,清承明制,即是明证。就后者而言,古代的制度建设与变革,通常为当今的制度建设提供了有益的借鉴。本期所收两篇论文,大抵为“活”的制度史研究提供了很好的示范。林乾、陈丽所撰之文,其研究内容是清代灾疫的奏报与防治体制,并将一项专门的制度置诸法律的视域之下;刘志松、王兆辉所撰之文,以清律中“照刷文卷”为例,藉此考察清代监察体制运行过程中的制约与反制约关系。这样的研究范式,可为当今防疫、监察等制度建设提供很好的借鉴。进而言之,制度史研究一旦完成范式转换,其潜在的意义就不止限于研究内容的丰富,而是视角的更新,以及随之而来的诸多创新。

法律视域下的清代疫灾奏报与防治

林 乾,陈 丽

(中国政法大学 法律史学研究院 法学院,北京 100088)

摘 要:清代因疫灾频发,因而形成一套由官府主导的从奏报到防治的应急机制,大的疫灾半月或旬日奏报一次。特别是道光元年(1821)的《救疫章程》为以后所援用,说明清朝已把对疫灾的防治初步纳入法制化体系,救治措施也向以医药为主要手段,以挽救病患者生命为目标转化。作为责任主体,因救灾不力或隐瞒欺饰而被处罚的封疆大吏不乏其人。但整体而言,清朝对疫灾的防治未能达到制度化水准。这也使得清朝的疫灾防控机制仍处于初步阶段。

关键词:清代;疫灾;救疫章程;奏报;责任;防控机制

中图分类号:K249.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2020)03-0167-10

学术界对清代疫灾的研究,已有多项成果问世^[1-3]。这些成果或从医疗社会史视域展开,或从某一时期某一区域入手,具有开创意义。本文试图从法律的视角,探讨清朝宫廷档案所呈现的疫灾奏报与防治机制,特别是官员的主体责任。因清末防疫已向近代演进,对此相关成果,本文不予赘述。

一、疫灾奏报机制

研究者提出,1500—1900年间的四个世纪属于小冰期气候。根据我国气象史等文献研究,学者认为小冰期中的18世纪处于一个相对温暖时期。气候变暖带来生态环境的恶化,表现为灾害频发,特别是极端天气多发^[4]。在近五百年间,清朝的温暖冬季集中在1770—1830年间;寒冷冬季则

收稿日期:2020-03-18

作者简介:林乾,历史学博士,中国政法大学法律史学研究院,教授,博士生导师。

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“治官之法:中国传统行政法律与国家治理”(16JJD820022),项目负责人:林乾。

分布在1620—1720和1840—1890年间^[5]。前述观点得到《清史稿·灾异志》的印证：从顺治到同治的231年间，有94年发生疫灾，按照被疫月份和季节统计有159次之多，其中有多次属于多地同发；被疫范围小到一省府县、中到跨省区域、大到接近全国，达325处（次）之多^{[6]1527-1531}。如果将该书未载的光宣37年间所发生的疫灾包含在内，清朝发生疫灾的年份超过百年，平均不足2.5年发生一次疫灾。

清代档案提供了更为详尽的资讯。仅据朱批奏折和录副奏折的不完整统计，有一百多位臣工共奏报疫灾243次之多。这构成了笔者研究的基础。

清代的“雨雪粮价”奏报制度自康熙中期形成，至乾隆初年成为定制，终清世未改。这是迄今为止人类在气象、灾害和物价史上连续时间最长的奏报记录。与水旱等自然灾害的奏报、勘查、救助、蠲缓等制度化运行不同，由于疫灾的偶发性、旋起旋消、病患者死亡难用“分数”定损等原因，清朝并没有一套规范性疫灾文本奏报制度。但臣僚奏折，仍能反映疫灾奏报具有规制性的特征。

首先，奏报主体和时限。清代疫灾以省内流行为多，因而负有察吏安民职守的封疆大吏——总督与巡抚，构成奏报的主体。而学政等差官，以及将军、提督等地方武职大员，构成辅助系统。自乾隆十三年（1748）停止奏本使用后，臣僚上达皇帝的政务文书，仅有题本和奏折两种。臣僚对疫灾的奏报几乎都通过奏折形式，鲜有的题本形式多是记述疫情结束后奏请奖叙之事。奏折具有在最短时间直达天听、保密性强，并能够得到皇帝及时批示等便捷特点。但或因不吉之字直达皇帝有所忌讳，约半数疫灾奏报采用“附片”或“夹片”形式。

除前述行使治权的官员的奏报之外，负有监察权和言责的科道官员，构成对前者的有效监督，一旦督抚瞒报或救灾不力，后者即行举劾。事实上也正因监察官的督查、参奏，使得地方官的不法情弊被揭露而受到惩处。

疫灾要求即时奏报。在大型瘟疫流行时，如嘉庆十九年（1814），嘉庆帝要求半月或旬日奏报一次。未及时奏报，有严格处罚。

其次，奏报事项。通常包括发生原因、流布范围及时间、致灾程度、救治措施等方面。因救治措施在下文详论，此处仅就前列事项进行讨论。值得重视的是，官员在使用概念时，除对确定的疫灾使用如霍乱、鼠疫等专有名称外，经常用时疫或疫气指称所有疫灾，有时也用“瘟疫”“瘴疫”“疫疠”之类笼统概念。“时疫”有流行的意涵，“疫气”表明致灾原因，以与其他水旱等自然灾害相区别。

奏报发生原因，包含对病源的追溯及其规律性探索。官员多把致灾原因归结为寒暑异时、久浸潮湿卑污等。由地方大吏贺长龄主持编纂的《清朝经世文编》一书，刊刻于道光元年（1821）全国性大疫之后不久，其《户政》门收入江苏华亭人金诚所著《时疫》一文。该文提出旱涝之后每以时疫，原因在于“阴阳受伤，必滞而成毒。毒气溃发，人物相感，缠而为患，疫症乃时行也！”^{[7]1067}这也代表了多数官员对瘟疫成因的认识。署理福建巡抚王士任把发生在乾隆四年的疫气归结为福建地处低洼，向来春夏之间湿气熏蒸，每生疾病。“今年交夏以来，天气寒煖不齐，福州省城疫气流行，兵民传染者颇多。下游兴、泉、漳三郡卑污之处，亦间有沾染。至于上游各郡及高燥之区，则皆无恙。”^[8]乾隆十三年，钦差大臣刘统勋等奏报，山东地方自四五月间，时疾杂症沾染颇多，先因雨泽未施，嘆气中人，麦熟以后食新者众，动成外感内伤。从来歉收之后，必有时疾，气运迁流，难免传染^[9]。乾隆十二年，古州镇城因天气亢暘，时疾流行^[10]。乾隆十四年，贵州巡抚爱必达奏报，古州每到夏季，疫气流行，民苗多被传染，本年夏秋之交，疫气复发^[11]。嘉庆十九年，云南学政顾莼对流行于滇南十余年的疫气进行调查，描述患者症状“或吐红痰，或身生一块俗名蚌子，死者率在两三日内，去今两年盛于临安一带”，他处患此病者亦多，“随处访问，俱不识其所由来。授药者或凉或煖，皆无定效。督臣伯麟曾合药散给，亦有验有不验”^[12]。道光元年，署安徽巡抚张师诚奏报，因气候异常，寒煖不齐，致使凤阳、颍州、庐州、泗州等地“间有疫气”^[13]。署湖广总督新柱也把湖南七八月间的疫气归结为阴湿凝滞^[14]。

除寒暑异常、久浸潮湿卑污造成瘟疫流行外,大灾大兵之后,必有大疫,是官员奏报中所总结的又一基本结论。这说明大的自然灾害和战争,与瘟疫的发生具有伴生和衍生关系。特别是跨省的区域性瘟疫,几乎都与大的自然灾害和战争,构成明显的伴生关系。邓庆麟以肯定的口吻奏称,久旱之后,必有瘟疫^[15]。嘉庆十九年、道光元年、咸同年间等大疫,皆与久历兵燹有关^[16]。故有“灾异不言祥瑞”“兵者,凶也”之古训^{[7]1067}。

就疫灾的流布范围而言,以省域内的府县为最多,嘉道以降,跨省的大流行明显增多。如乾隆四年扬州府之江都、甘泉、泰州、高邮等属,通州如皋等处,及江苏省城上元、江宁二县,安徽所属之六安、泗州二州,四月以来疫气流行,人民牛畜俱多疾病^[17]。也有两省或多省同时流行的情况,如嘉庆十九年直隶保定及省南一带时疫颇多,春间河南地方染患瘟疫甚多^[18]。而道光元年流行于至少八个省域的大疫,更是清朝步入近代前夜的全国性瘟疫。

官员奏报的大疫流行时间,最长者为云南,即滇南流行十余年,短则数月,且短者占多数。

致死程度既是奏报的重点,也是皇帝主要关注所在。《清史稿·灾异志》所记大疫,用7次“死者无算”,2次“死者不可计数”等概括性记述^{[6]1527-1531}。地方官的奏报,也使用概括性表述,但多数奏报“数字”较为确切。

疫疾致死最多的是嘉庆年间,滇南多年死亡十余万人。道光元年仅河南南阳等地有数万人病毙;同治元年仅天津府通州一带,病死者达二万多人;光绪十四年(1888)云南蒙自县城乡共疫毙一万多人;光绪十九年,安仁县疫灾,农民或病或亡,致使庄稼成熟无人收割^[19]。尽管以万计数的奏报不是很多,但并不代表实际的死亡数字。瘟疫流行后棺葬的数字动辄数万、十几万,说明清代瘟疫给百姓生命造成了极大损害。如乾隆三十六年,泗州水灾后大疫,官府设局施药施瘞,“埋暴露十余万棺”^{[6]11041}。

清朝并非如西方学者所称的缺乏精细的“数目字”管理。皇帝几乎每一次都要求奏报病亡者的具体数字。乾隆四十八年,明亮奏报乌鲁木齐阜康县上年冬天发生瘟疫。皇帝得报后垂询究竟灾伤多少人,并命地方核查花名册汇报。图思义随即据地方汇总奏报共116口死亡^[20]。次年福康安奏报,甘肃静宁、隆德一带瘟疫盛行,犯属七百多人病毙^[21]。乾隆五十三年福建巡抚徐嗣曾奏报,福建府城及各路戍兵病故七百多人^[22]。

二、以医药为主的救治机制

康熙初年曾任浙江布政使的袁一相,主持了死亡殆半的绍兴大疫救治事宜,他在禀呈巡抚的《救恤疫四条》中,把“振兴医学,慎选医士,使掌学印,庶知医者众,剂不妄投”,作为重中之重。特别值得注意的是,在条陈四条以后,文尾提出“若夫延名僧以诵经祈福,选羽士以建醮禳灾,理或有之,第于吏治不载,本司不敢议也”^{[7]1067、1068}。这表明清代在疫防治体系上,已从传统的“祈禳”走出,逐步形成以医药为主,以挽救病患者生命为首要目标的原则性转变。最晚在乾隆时期,地方瘟疫按“年例”使用医药救治已成常态。这是历史的重大进步。

清期在中央和地方府县设置专门管理医疗事务的机构。宫廷设太医院,有院使、左右院判、御医、吏目、医士、医生等^{[6]3325-3326}。清初即在地方府县设“医学”,建有官署,医官选自吏部,医印铸自礼部,府正科,州典科,县训科,各一人,“由所辖有司遴谙医理者,咨部给札”。职能是救民疾病,寿民生之意^{[6]3360[7]1067-1068}。而在疫情流行期间,制备发放药品,刊布医治方案,选配精良药方,直接参与指导救助等,是其重要职能。那些谙熟医理药理民间医人,也积极参与到救治中。清代医学在治疗疫病方面取得了长足进步,《御纂医宗金鉴》《温热暑疫全书》和《伤寒瘟疫条辨》等成为指导防治疫病的官颁医书。

康熙十九年(1680)六月,遣太医官三十员分治饥民疾疫,是太医院被派出救治大疫的较早事例^{[6]203}。乾隆十三年,山东大疫,钦差大臣刘统勋等接到乾隆帝用药救治,“彼处不得,可速奏请”的

谕旨后,当即奏称,现在地方官及绅士人等亦有各出方剂,散药医治者,但所及止在一隅,未能普遍疗救,请颁辟瘟清热丹药并引方一并发来,以便各府属官员,依方配合,散予病人;贫困之家艰于得药者,悉可借以全活,即有力之家闻恩赐出自尚方,虔心服食,痊愈亦速。乾隆帝朱批“著照所请速行,该部知道”^[23]。钦差是七月十三日上奏,按照山东省城距京折报,当三日到达。因此,朱批当在十七日后。而据高斌、刘统勋等续奏,当月二十三日,乾隆帝特颁的各种丹药并引方已到山东,钦差等随将领到玉枢丹二千锭、防风通圣丸、藿香正气丸、犀角上清丸各十斤分发各属,俾就本地情形,照方修合,分别济疗^[23]。乾隆二十二年四月,河南巡抚图尔炳阿(《清实录》为图勒炳阿,此据档案,统一为图尔炳阿)接到乾隆帝为救治夏邑等地瘟疫患者经山东曹县转送的紫金锭一千锭后,当即颁发沾染时疫地方,“钦遵连方分发各该县,即转发被疫各村庄,并令查赈各委员带赴,就近查明给发,遍行晓谕,宣布皇仁。兹据各该县等禀称,凡有疾病之人,一经磨服,无不立见痊愈。搽服少许,所至亦不传染,现今疾病渐就平复”^[24]。乾隆二十七年十月,伊犁办事大臣明瑞奏请朝廷赏给药物以防止伊犁发生瘟疫^[25]。乾隆四十年,四川岷岷一带,官民感染患病,总督刘秉恬将川省所制之藿香正气丸等项药味散给冲服,因四川制造不甚合式,未能多见效验。他奏请将内府配制的最能治时疫诸症的平安丸,由驿饬发一二千丸来川,散给患病之人。乾隆帝告知已发去矣!^[26]

宫廷太医院储存不少防治疫疾的良方,辟瘟丹、辟瘟散、紫金锭、寸金丹等都是载诸史籍的治疫丹药。嘉庆七年三月,宗人府府丞徐绩奉命放赈,见黄村已有瘟疫,当即将备带除瘟药饵,即行散给,医活颇多。他得知京城也有瘟疫,奏请嘉庆帝饬下太医院检查除瘟良方,配合丸药,交九门提督分发所属,遇有病人即行给与,以免传染^[27]。嘉庆十九年,直隶保定及省南一带时疫颇多,总督那彦成立即展开疗救,但因地方所用之方,鲜少效验,因思内府辟瘟丹最为神效,当年春天,河南染患瘟疫甚多,蒙颁良方调治,悉就痊愈。为此他奏请将辟瘟丹方颁发,以便赶紧配合施舍。嘉庆帝得奏后饬令抄录发去,并命那彦成照方配制,广为散给^{[28]31册,983}。同治六年(1867)京城疫疾流行,御史李德源奏请太医院拟方散药^[29],同治帝命太医院“即行拟方刊刻,并将药饵发给五城,随时散放”^{[28]49册,515}。

值得特别提出的是,至迟到乾隆早期,许多省份已经按“成规”“年例”发放药品救治患者。乾隆四年两江总督那苏图奏报疫气流行后称:“臣饬行上下两江布政司,照年例多制作丹药施济,并发银令地方官制配,并设局延医施药救济,如有病故贫民,舍给棺木,毋令暴露。”^[17]同年,署理福建巡抚王士任奏报福州省城有瘟疫流行,在救治一节称,他和官员们“捐制辟瘟药丸,每日于公所委员散给兵民,督臣巡查在浙,闻报亦即谕令中军副将代制寸金丹,广为布散”^[8]。乾隆十四年,江西省城内外微有疾疫,巡抚彭家屏与驿盐道李根云商动盐规,制配药丸,为民间解瘟。乾隆帝予以肯定^[30]。乾隆四十九年,福康安奏报甘肃静宁等地因瘟疫病死监犯七百余口后,乾隆帝通过内阁明发上谕,“该督曾否设法施药疗治,并如何量予拊循之处,朕心深为轸念”并命将“此旨速由六百里驰谕福康安,该部知道”^[31]。嘉庆二十三年,云南临安府大疫,总督伯麟、巡抚李尧栋奏报救治措施时,有“向规多制丸药,发交各该地方官分施疗治,如遇极贫之户,饬令捐棺给殓”^[32]等语。道光元年安徽大疫,巡抚张师诚当即飞饬各州县,捐施药饵,旋即觅得治疫成方,刊刷多张,颁发各属,一体捐廉施药,疫气渐已消除。偶有染患者,病势亦轻,照方治之即愈^[13]。

以上“年例”“成规”等表明,清朝从中央到地方已经形成一套救治大疫的应急机制,而通过医药对病患施救,成为首要措施。

清代将医疗药品的支出列入国家正项钱粮。乃至宫廷医药费用的较快增长,引起了乾隆帝的格外注意。乾隆五十七年,他指示大学士阿桂查明太医院支出何以增长颇多。阿桂随即奏报,御药房历年所用药材价值,自雍正元年(1723)起至乾隆十五年止,户部药价案卷因衙署失火均已烧毁无存,太医院因乾隆三十六年雨水过多房屋倒塌,以致案卷霉烂无存。且从前御药房止传药味,系太医院经营,自乾隆十七年起,始有价值数目。为此他将乾隆十六年至五十六年间所有用过价值数目

缮单呈览。他还奏报,药房药材除各省两进外,其余系交药商采办,照依官定价值发给。每年患病人数不一,所用药材贵贱不等,皆有原方可查,是以每年银数多少难以比较^[33]。乾隆帝得奏,以太医院任意开方用药,以致逐岁加增,将堂官及御医、药房首领等,处以罚俸数月。

地方救治疫疾的医药费用等支出同样可观。道光元年西安一带瘟疫盛行,清廷指令巡抚朱勋在省存公项内动支,制备棺、药^{[28]33册,409}。道光七年闰五月,调任山东的署巡抚程含章奏报,他在浙江巡抚任内,因道光五年浙江疫病,制备丸药,两年内约用银五千余两;刊刷救急方五万余部,约用银四千余两^[34]。

乾隆时期制定法规,限制解毒药品的主要原料——大黄出口,也间接说明依靠药物救治成为主要抗疫措施。清人顾祖庚提出治疫之法以解毒为主,并提及吴又可专用大黄解毒^[35]。清代瘟疫频发,解毒药物有广阔市场,成为富裕家庭所必备,甚至远销海外。乾隆五十四年四月,乾隆帝以大黄为内地药饵所必需,且在台湾为民间治疗瘴疫必不可少之药材,要求控制大黄出口^{[28]25册,967-968}。当年九月,作为管理唯一对外通商口岸(广州)的地方大吏——总督福康安、巡抚郭世勋拟定《查禁大黄出洋酌定章程》,以地方法规的形式,对大黄的贩卖数量和售卖对象进行限制^[36]。

还需提出的是,由于官设医学不足以应对瘟疫,社会力量包括大量民间医人纷纷加入到救治中。康熙初年,绍兴大疫,百药无效,布政使袁一相痛切提出,岂药不灵哉?无明理用药之人也。因“近来有司漫不经心,不选明理知书之士,使掌医学。以致(民间)医生千百为群,但知糊口,全不知书,病者至死,不知其故”^{[7]1067}。雍正十一年夏,江南时疫偶作,绅衿捐施方药米粮者众,雍正帝命将捐助多者照例具题议叙,少者给与匾额,登记档册,免其差徭,并造册报部。乾隆十七年春,浙江因乾隆十六年冬天寒,时疫流行,贫民药饵无资。山阴县监生樊国荣家藏散方,遵照《御纂医宗金鉴》,在宁波府甬东地方、绍兴府中正桥地方,遍贴知单。并捐献己资,设局延医诊治,给药散发,花费多达二千多金,得救者已难数记。次年,巡抚雅尔哈善查照赈例,向清廷奏请议叙^[37]。乾隆二十年苏州奇荒,次年春,复遭大疫,知府招名医二十五人更番视病,过夏至病乃渐减,死者不可胜计^[38]。

三、《救疫章程》的制订及其援引

嘉道时期,由人口持续增长所带来的自然资源紧张,加剧了社会转型的步伐,也对国家处置各类社会问题和突发事件提出了挑战。清朝跳出律例法的固有框架,通过制定大量章程,以灵活适时的法律回应社会变动所带来的不安。道光元年,清廷第一次从国家法层面,通过制定《救治时疫章程》,对疫灾进行依法依规的系统防治。此后该章程被一再援引,表明清代在防治传染性疾病方面,步入一个新的法规化阶段。

首先,章程出台的背景是全国多省特别是京师发生的特大疫灾。《清史稿·灾异志》记载,道光元年疫灾在山东、河南、直隶等地大范围流行,该志仅此一年多次使用“死者无算”“死者不可胜计”“病毙无数”等记述,并用了多达21次“大疫”描述,足见这次疫灾规模大、损失惨重^{[6]1530}。御史许乃济七月奏报,风闻本年江浙一带民间多患时疫,传染至山东、河南、直隶等省,本月望间京城内外亦渐至传染^[39]。陕西、安徽也在这一年发生大疫。说明至少有八个省份爆发大疫。更可怕的是,大疫持续时间颇长,伤害惨烈。山东比户传染;西安有壮丁病故致嫠寡孤独无以为生,凤翔、同州、乾州及南山之汉中、兴安、商州,疫情过后,实在赤贫无依者,每州县自数十名至百余名不等,由官府抚恤,工作持续到次年^[40]。

其次,御史许乃济的上奏成为章程的预案。他首先肯定疫病可以通过药物治疗,“仓猝得疾毙于道左者,经好善乐义之人施舍方药,得生者亦复不少”,而贫民“不能储备药剂,以致措手不及”。随后他提出把原来分散的管理京城的官方力量,步军统领、五城、顺天府各衙门,统合起来,或仿照普济堂之例^[41],酌量赏给款项,于五城地方分设药局、棺局,随时散给,俟疫气一消,即行停止。这种语境下,许乃济所言的“普济堂之例”,是建言清廷收容因疫贫民,直至疫情结束。

道光帝当即采纳了许乃济的建议,明确步军统领、顺天府、五城作为救治主体,慎选良方,修和药饵,分局施散,广为救治。同时要求组建临时应急机构——“设局”,对病患者施放药物,对死者散给棺槨,予以掩埋。以上所有支出纳入正项,俟疫气全消之日分别报销^{[42]册26,348}。次日,道光帝又明确以都察院及下属机构为主,承担监督实施责任。

第三,都察院拟定《救疫章程》。八月初二日,都察院拟定《奏为遵旨酌议分城设局救治时疫章程事》^[43],内容主要包括五项:由都察院负总责,巡视五城御史各按地面设一总局,贮药、备棺,间段分设小局二三处及三四处不等,分派员役前往巡视;救治原则“先以赍药救生为重”,即通过医药挽救病患者生命,其药慎选卓有成效良方,赶紧多制,遇病即施。同时对病亡者遗体收棺殓埋;请求清廷紧急拨付经费二千五百两,主要用于购置棺槨;每城拣派满汉科道各一员,分城稽察药局、棺局处所,都察院堂官也不时前往稽察,遇有奉行不力者,据实参奏;在五城誊黄晓示,张贴谕旨,晓谕百姓。

清廷反应极为迅速,道光帝当日批准章程,同一天降旨命发广储司银二千五百两,分给五城。医药的准备自道光帝七月二十六日发布谕旨,内务府御药房即开始行动,次日配合随方药四千丸,即交每城各分领八百丸散放,二十八日早百姓闻风而至,五城顷刻散竣。换言之,以挽救病患者生命为核心的救治工作,在道光帝发布谕旨后即行展开。但病患者甚多,都察院于二十九日赴内务府支领,因赶制不及,仅领到药一千丸,每城止得二百丸之数,实不敷用。各城没有怠慢,即以自制有效之药相间搭放。八月初一日续领到药四千丸。章程奏准,自后逐日赴内务府支领,仍将自制之药备办,以资接济,直至疫气全消。而自染疫以来,民间需棺较多,板片人工骤然增价,贫民艰于购买,一闻散给,纷纷赴局请领,各城御史及司坊各官俱经赶办无误。章程规定,自后酌量情形,随时安备,总期实惠及民。

章程按照分工负责的原则实施,内城八旗地面由步军统领衙门负责。顺天府所辖大兴、宛平二京县也同步多设厂座,修合药饵,购买棺槨,并委员稽察^[44]。八月初三日,户部向大兴、宛平拨付银一千两^{[28]33册,394}。同日,道光帝虑及贡院号舍湫隘,士子等萃处郁蒸,恐致传染疾病,命将顺天乡试展期一月举行^{[28]33册,393}。

《救疫章程》是经道光帝批准,以章程形式呈现的第一个法规性文献。对随即发生在山东、陕西、安徽等省的疫病防治,具有直接的指导和规范意义。更重要的是,章程还为以后所援用。同治元年,天津府通州因疫气流行,病歿者二万多人,潘祖荫奏请“查照旧章”救治,其援引的“旧章”即道光元年的《救疫章程》^[45]。清廷交部议奏后,巡视五城御史承继等人奏拟《京师内外时疫传染遵查旧章酌拟施药事宜》,文起“稽考旧章,谨查道光元年奉上的谕”,并全文引用“道光元年成案”。《事宜》内容也一仍《救疫章程》之旧^[46]。同治六年,京城疫疾流行,仍沿用《救疫章程》办法,组织救治^{[28]49册,515}。

四、对瞒报及救灾不力官员的惩处

清廷对匿灾不报、违限报灾以及救灾不力,特别是借灾科敛等不法行为予以严厉惩处。

水旱等自然灾害,民命所关,钱粮所系,有固定的奏报时限,并于顺治十一年纳入法律,逾限者交部议处。逾限一月以内者,罚俸一年;逾限一月以外者,降一级调用;逾限两月以外者,降二级调用;逾限三月以外、怠缓已甚者,革职^[47]。瘟疫归属灾异。清律规定,灾异等“事应奏而不奏者,杖八十。应申上而不申上者,笞四十”。其下首条例文为“凡州县官将小民疾苦之情,不行详报上司,使民无所控诉者,革职,永不叙用。若已经详报,而上司不接准题达者,革职”。该例文载入所有律例类释本。《处分则例》“失报异灾”明确规定:“地方官遇有异灾不报者,罚俸一年(公罪)”。夹注有“水旱等灾不在此内”八字^[48],以示区别于水旱等自然灾害。前引浙江布政使袁一相奉巡抚之令所作《救恤疫四条》,首条“入告之章”,“言灾异不言祥瑞,止于地震、旱涝等类,而不及瘟疫,但查会典

开载,凡遇灾异,具实奏闻;又闻灾异即奏,无论大小,凡水旱灾荒,皆以有关民瘼而入告也。今据绍兴府申称,村落之中,死亡殆半。事关民命衰耗,异灾非常,合应具题,候部议恤”^{[7]1067}。可见包括瘟疫等奏报,仍有奏报规范。其瞒报或确查不力,定有处分。

康熙四十四年,偏沅巡抚赵申乔因不确查奏闻当年瘟疫被降级留用之案,收于《古今图书集成》“历象汇编门”庶徵典^[49]。赵申乔是康熙称许的清官,康熙四十一年由浙抚调任偏沅。康熙四十四年湖南发生瘟疫,他因奏报不实被交部议处。按处分则例,应降二级调用。但任内有“纪录”六次,按照销去纪录四次抵降一级的规定,所余纪录二次不足抵降一级,因此被议定为“抵降一级,仍降一级调用”。康熙帝采纳吏部的决定,命将赵申乔六次纪录全部销去,实降一级,从宽免调用。

乾隆前期,吏治清明,对地方官瞒报疫灾,视情节轻重,分别予以申饬、惩处。弘历继位之初,访闻陕甘一带有牛疫之厄,他质问陕西巡抚硕色等官员何无一言奏及,即命速议赈恤之法,一面办理,一面奏闻^{[28]9册,358、364}。乾隆十三年七、八月,湖南城步县、道州、江华县、通道、绥宁县,疫气流行,居民颇有伤损,甚至晚禾乏人收割。疫灾发生两三月后,署湖广总督新柱向清廷奏报。乾隆帝夹批质问:何未早奏?他听闻山东疫灾,要求钦差大臣刘统勋等竭力补救^[50]。时间最迟的奏报是嘉庆二年,奇丰额奏报两年前即乾隆六十年十二军台发生瘟疫^[51],清廷敕谕,嗣后如再遇有偏灾,即行奏闻,断不可仍复隐匿不奏^{[28]27册,1041-1042}。

乾隆二十二年四月,河南巡抚图尔炳阿因瞒报夏邑等地严重疫灾,被革职发往军台效力,堪称是最严厉的惩罚。乾隆二十一年夏邑、商邱、虞城、永城四县发生严重水灾,继而瘟疫爆发。乾隆帝多次降旨,令图尔炳阿据实勘查奏报。图尔炳阿每次都以并不成灾具奏。乾隆帝南巡途中,河南籍官员彭家屏向其密陈受灾情弊,乾隆帝特旨令图尔炳阿带同彭家屏前往查勘,图尔炳阿仍极力回护前非。南巡徐州,乾隆帝见贫黎鸠形鹄面,因忆夏邑等县与江南、山东接壤,被灾村庄,不知确情,即派步军统领衙门员外观音保微服前往,密行访查。真实情况是四县连岁未登,积歉已久,穷黎景况,不堪入目。观音保在当地收买童男二人,仅用钱四五百文,持券回奏。乾隆帝得报不胜悯骇,当即图尔炳阿革职。谕称:水旱灾伤为地方第一要务,图尔炳阿初既不据实奏报,及命往查勘,又复有意讳饰,以致四邑灾民,流离失所,深负封疆之任,玩视民瘼,始终怙过,竟至于此。将其革职,发往乌里雅苏台军营,自备资斧效力赎罪,以为地方讳灾者戒。夏邑等四县知县,或革职拏问或参处。主管道府及布政使等降罚有差。河南巡抚由蒋炳调补^{[28]15册,776-777}。

图尔炳阿后因查办逆檄一事,被赦罪复职。他奏报四县地势低洼,潮湿侵沾,自春徂夏,时疫传染,皇上特赏紫金锭一千,令颁发染疫地方^[24]。

嘉庆十九年,河南巡抚方受畴因治疫不力被革职,则来自御史卓秉恬等人的多次参奏。当年二月起,各地举人络绎进京,参加三月的会试。举子途经河南南阳等州县时,见倒毙饥民自樊城以下至黄河口以上,不下数万人,沿途暴露,多未掩埋。卓秉恬奏请各州县速为掩埋,并请将该省饥民设法赈济。嘉庆帝得奏大为震骇,遂通过军机处字寄上谕,严旨申饬方受畴,任职封圻,粉饰弥缝,致生者辗转流徙,亡者骸骨暴露。命其速为掩埋^{[52][28]31册,913}。方受畴回奏仍为自己辩解,称豫省上年水旱成灾,既广且重,节经施赈,全活不下亿万万。上冬时届严寒,虑及必有冻饿路毙之人,十一月先于省城捐买空地二十八亩收埋。至本年正月二月,屡次大雪,天气恒寒,兼以贫民于秋间刨食草根树皮,并经霜损坏莽梗,肠胃受毒,春深瘟疫盛行,各处多有倒毙;又经飭属捐资,修合解瘟丸剂,广为施散,并委派二十余员,分途查看掩埋,已无路毙骸骨,统计实无数万人之多^[53]。嘉庆帝得奏,特命太医院开写清瘟解毒丸、藿香正气丸二方,发交方受畴精选药材,按方修合,广为施散,同时命其将该省灾民情形,或半月或旬日具奏一次。谕旨有“中州人民遭此厄困,该抚务竭力拯救,能多尽一分心,即可多活无数躯命”^{[42]册19,168}之语。可见嘉庆帝廑注异常。

在此前后,有御史等多位监察官员对河南治疫不力,上有弹章。通政使司副使蒋祥墀奏参,河南办理灾赈,地方官委之胥役,胥役纠合乡保,彼此侵吞,索钱刁难。嘉庆帝通过内阁明发上谕,将

方受畴传旨严行申飭,并交部议处。吏部随即援引定例,将方受畴降二级调用。“系钦奉特旨交议之件,毋庸查级议抵,任内有革职留任之案,无级可降,应行革任。”^[54]方受畴复奏称,河南灾区广袤千里,一人耳目难周,历次所陈,不敢一字涉虚,致蹈欺饰。嘉庆帝朱批:稍涉欺饰,天鉴在上,朕亦不能保全汝身家^[55]。随后,嘉庆帝以方受畴尚非有心玩视,加恩改为革职留任,仍注册。

五、通过法律手段稳定社会秩序

清代大疫往往因自然灾害而衍生或伴生,民众在承受灾害的同时,又极易为不法者所利用,从而因灾致变,拉高社会失序的风险。不法者或趁灾图诈,蛊惑煽动;或倡言灾异,预先告灾;尤有甚者,教门会党等蠢蠢欲动,乘机起事。清朝特别注重通过法律手段,严惩不法,维护社会稳定。

雍正七年岁末,广东肇庆府恩平县李梅等人,借瘟疫之机,卖旗札诈骗,因其声称,凡领其札付,不怕瘟疫兵鬼,一时信从者众,旗札编号空排到数千人,也有官兵卷入其中。次年初,布政使王士俊密奏,认为李梅等人不过借札骗钱,并非结党为匪的逆贼,各县也没有匪类潜藏。雍正帝命其防患未然,不可失之轻忽^[56]。无独有偶,乾隆三十二年,福建因瘟疫流行,有人供奉号称专司瘟疫之神——五帝,并乘机科敛,先向富家巨室勒令出银数十两至数两不等,贫民编户每人派钱三十文,名曰丁口钱。图诈者诳言,若漏一丁,殃必及之,以致民众信从,唯恐或后。图诈者敛钱到手,设坛建醮,扮鬼装神,抬像出巡,冠服僭妄,旗幡金鼓,焜耀街衢,其费千百金。闽浙总督苏昌、福建巡抚庄有恭严切晓谕,并飭地方官将土木之偶,投畀水火,倡言奸棍,严拿治罪^[57]。乾隆帝肯定疆吏所为,予以嘉奖^{[28]18册,607}。

所谓预先告灾,即灾害甫经发生或尚未成灾时,有人蛊惑煽动,向富户勒借向官府勒赈。尤以江南为多。乾隆四年,江苏、安徽等地出现瘟疫,官府正在全力救治病患时,安庆所属怀宁、潜山等处刁民,预先告灾,纠众滋扰。两江总督那苏图得报后,飭行江北地方官,遍行晓谕,制止刁徒借端惑众,如有呈刁滋扰,即行拿究。乾隆帝对此高度警觉,逐字夹批:是所谓惩一警众,且此即人心风俗^[17]。

乾隆十二年七月,因此前山东兰山被灾民众垒塞县署仪门,强借仓谷;河南偃师灾民因出借仓谷,拥至县署,掷伤典史;江苏宿迁因赈济罢市。相继发生数十起因灾滋事案。御史李文驹奏请差员按部宣谕。乾隆帝称水旱偏灾,各省向所时有,近岁虽不成灾,亦必入告。以通省之大,间有一二县,一县中间有一二人,此一二人既伏辜正法,则其余皆善良辈矣^{[28]12册,855}。次年五月,他以地方有司匿灾不报者,必重其处分,刁民挟制官长,聚众抗官,目无国宪,乃王法之所必诛。为此修改激变良民例,严惩聚众抗法者^{[28]13册,152-153}。

嘉庆十八年,直隶、山东、河南,出现少有的灾荒,仅河南被水旱州县即达九十余处^[58]。八卦教徒李文成在其家乡河南滑县旋即起事。此间瘟疫流行,又河决睢州。而修筑睢州工地,发生多起纵火案,经巡抚方受畴审讯,乃听从教匪指使来工,乘间放火,当即申明正法。清廷以睢州大工,教匪或溷迹夫役中,命严加防范^{[28]31册,1054-1055}。国子监祭酒姚文田则直言,小民偏灾,必至十室九空之日议及灾荒,即便蠲赈叠施,其已不及^[59]。御史陈钟麟建议^[60],地方歉收之处,凡市井无赖之民,最易滋生事端。嘉庆九年苏州大灾,有俞长春抢米一案,同日被抢者数十家,经巡抚查拿将其正法后,地方方才安宁。镇江、扬州今年歉收,兼以盐泉充斥,游手无业之人不少,请飭令督抚实力严禁。

道光元年直隶、山东等多省瘟疫流行,社会秩序受到严重冲击。据御史李肄颂奏称,天津河间等处有无知莠民,或以念经疗病为由,不分男女,不论昼夜,群居杂处,有看香学好等名目;或谬托鬼神之名,谓之活觚角;或以药水令人洗目,使见幻境,谓之洗慧眼。此等莠民,其始不过惑众敛钱,日久人多,难保不借端滋事^[61]。道光帝对此极为重视,多处夹批。在“念经疗病为由”一句,朱批“白莲、白阳等教皆基于此,可恶之至”。在“请飭下直隶总督”严拿一句,朱批“所论明白正确”。随即谕令总督方受畴认真访缉,有犯必惩,不得装点了事,亦不得任听末吏奸胥波累无辜^{[28]33册,408}。方受畴

覆奏缉拿后,道光帝还一再严令其“斟酌事理重轻,分别妥办,不可姑息养奸,亦不可张皇滋扰也”^{[28]33册,416-417}。

每有大疫,由于官办医学力量不足,对民间医人需求颇大,也难免良莠不齐。康熙初年绍兴大疫,民间“医生千百为群,但知糊口,全不知(医)书,病者至死,不知其故。一岁之中,夭札无数”^{[7]1067}。道光元年山东大疫,民众陷入恐慌。御史李德立密奏说,今岁瘟疫,山东比户传染,正在惊惶莫措之际,乃闻德州等处有匪徒乘间倡言,七月初一、二日有鬼打门,应者必死,遂致居民互相传惑,终夜仓皇,喧彻通衢。东昌一带又传有邪匪偷翦辫发,采割幼童幼女,及途遇菜挑面担,乘间抛撒药包之事。又有居住济宁州东关之光棍黄二,平素画符治病,绰号黄半仙,捏造连毛僧、妖鬼名目,伙结无赖,令其假扮妖鬼附身,受病危重,延伊驱除针治,应手立愈,以便炫人听闻,使患疫之家,争先延请,并扬言妖鬼到处游行,致兵民人等昼则望空追逐,夜则枪炮环卫。山东民风顽悍,素多邪教,请尽法惩治^[62]。道光帝即谕巡抚琦善,访拿散布邪言为首之犯,若审有奸盗实情,按律治罪^{[28]33册,407}。琦善经过多时查讯,奏明本年山东疫病甚盛,居民求医建醮,比比皆然,放炮祈神,延医针治,所在多有。济宁州前往黄二家搜查,并无符箓书本。黄二自幼曾随故父习疗针痧,本年六七月间,瘟疫流行,多起痧症,他为人针治多愈,乡民无力酬谢,群相推赞,遂有黄半仙之称,并无假托鬼神,亦未画符治病。至于德州、济宁等处,相传本年多病,夜间拍门之谣,乃百姓病急求生图解,致妄传说。请将黄二释回安业^[63]。道光帝览奏后,命将黄二即行释放^{[28]33册,462}。

六、结 语

清朝在康雍乾百余年的治平之世之后,在诸多政策的助力下,人口持续性增长,广大农民等劳动者从国家的束缚中逐渐解脱出来,边远地区得到较充分的开发,全国的经济联系日益紧密,统一市场逐步形成。这或许是包括大疫在内的各种灾害频发高发的经济社会诱因。《明史》沿用旧志体例,将“疾疫”载入《五行志》,共记述23个年份里26次疫灾,其数量不足清朝的五分之一或六分之一,但其病亡人数却居高不下,有五次记述死亡共14万人,一次记述户绝1.2万户。虽不能据此得出清朝疫灾远甚于明朝的轻率结论,但恐怕与事实相去不远。清朝统治者承继“视民如伤”的儒家思想,将大疫纳入灾害进行治理,并从以往的“祈禳”中走出,形成以医药为主、以救治病患者生命为主要目标的救治体系,这是历史的进步。同时,也对瘟疫的发生进行类似流行病学的有益探讨,其规律性的总结和认识,即便在今天,依旧具有重要的价值,值得认真挖掘和提炼。其他如行政、经济等机制的综合运用,限于篇幅,本文不再论述。

参考文献:

- [1] 余新忠. 清代江南的瘟疫与社会——一项医疗社会史的研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [2] 余新忠. 清代卫生防疫机制及其近代演变[M]. 北京:北京师范大学出版社,2016.
- [3] 焦润明. 清末东北三省鼠疫灾难及防疫措施研究[M]. 北京:北京师范大学出版社,2011.
- [4] 龚高法,张丕远,张瑾璐. 十八世纪我国长江下游等地区的气候[J]. 地理研究,1983(2):20-33.
- [5] 竺可桢. 中国近五千年来气候变迁的初步研究[J]. 考古学报,1972(1):15-38.
- [6] 赵尔巽,等撰. 清史稿[M]. 北京:中华书局,1977.
- [7] 贺长龄,魏源,等. 清经世文编[M]. 北京:中华书局,1992.
- [8] 王士任. 朱批奏折·乾隆四年五月初八日[A]. 档号:04-01-24-0009-067. 北京:中国第一历史档案馆.(以下档案文献馆藏地均为中国第一历史档案馆,不注)
- [9] 高斌,刘统勋. 朱批奏折·乾隆十三年七月十三日[A]. 档号:04-01-01-0159-060.
- [10] 朱批奏折·乾隆十二年十月[A]. 档号:04-01-38-0207-008.
- [11] 爱必达. 朱批奏折·乾隆十四年七月十六日[A]. 档号:04-01-24-0053-029.
- [12] 顾莼. 朱批奏折·嘉庆十九年九月初六日[A]. 档号:04-01-38-0207-023.
- [13] 张师诚. 录副奏折·道光元年九月十六日[A]. 档号:03-9799-050.
- [14] 新柱. 朱批奏折·乾隆十三年十月初九日[A]. 档号:04-01-38-0207-009.

- [15] 邓庆麟. 录副奏折·光绪三十四年十一月初六日[A]. 档号:03-7225-059.
- [16] 朱批奏折·同治二年[A]. 档号:04-01-17-0098-013.
- [17] 那苏图. 朱批奏折·乾隆四年五月十五日[A]. 档号:04-01-24-0009-083.
- [18] 那彦成. 朱批奏折·嘉庆十九年五月二十六日[A]. 档号:04-01-38-0207-046.
- [19] 吴大澂. 朱批奏折·光绪十九年十一月十八日[A]. 档号:04-01-02-0092-023.
- [20] 图思义. 朱批奏折·乾隆四十八年八月二十五日[A]. 档号:04-01-28-0008-023.
- [21] 福康安. 录副奏折·乾隆四十九年十一月十七日[A]. 档号:03-1191-002.
- [22] 徐嗣曾. 录副奏折·乾隆五十三年七月二十六日[A]. 档号:03-1461-003.
- [23] 高斌. 录副奏折·乾隆十三年闰七月初三日[A]. 档号:04-01-01-0160-003.
- [24] 图尔炳阿. 朱批奏折·乾隆二十二年五月二十八日[A]. 档号:04-01-01-0214-017.
- [25] 明瑞. 录副奏折·乾隆二十七年十月初七日[A]. 档号:03-0180-1978-019.
- [26] 刘秉恬. 朱批奏折·乾隆四十年正月十九日[A]. 档号:04-01-38-0207-013.
- [27] 徐绩. 录副奏折·嘉庆七年五月三十日[A]. 档号:03-1619-054.
- [28] 清实录[M]. 北京:中华书局,1985-1987.
- [29] 李德源. 录副奏折·同治六年二月初八日[A]. 档号:03-5005-043.
- [30] 彭家屏. 朱批奏折·乾隆十四年六月初一日[A]. 档号:04-01-24-0053-089.
- [31] 中国第一历史档案馆编. 乾隆朝上谕档[M]. 北京:档案出版社,1991:342.
- [32] 伯麟,李尧栋. 朱批奏折·嘉庆二十三年九月初三日[A]. 档号:04-01-28-0012-072.
- [33] 阿桂. 录副奏折·乾隆五十七年九月二十九日[A]. 档号:03-0253-088.
- [34] 程含章. 朱批奏折·道光七年闰五月十五日[A]. 档号:04-01-35-0505-014.
- [35] 唐笠山. 吴医汇讲[M]. 丁光迪,校. 北京:中国中医药出版社,2013:87.
- [36] 福康安,等. 朱批奏折·乾隆五十四年九月初三日[A]. 档号:04-01-01-0426-003.
- [37] 雅尔哈善. 户科题本·乾隆十八年十二月十二日[A]. 档号:02-01-04-14762-001.
- [38] 冯桂芬. 同治苏州府志·四[M]. 南京:江苏古籍出版社,1991:771.
- [39] 许乃济. 录副奏折·道光元年七月二十六日[A]. 档号:03-9799-040.
- [40] 朱勋. 朱批奏折·道光二年三月二十四日[A]. 档号:04-01-01-0625-040.
- [41] 刘锬之. 录副奏折·嘉庆十九年闰二月二十八日[A]. 档号:03-1623-012.
- [42] 中国第一历史档案馆. 嘉庆道光两朝上谕档[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2000.
- [43] 那清安,等. 录副奏折·道光元年八月初二日[A]. 档号:03-9799-043.
- [44] 刘锬之,申启贤. 录副奏折·道光元年八月初三日[A]. 档号:03-9799-044.
- [45] 潘祖荫. 录副奏折·同治元年[A]. 档号:03-9617-028.
- [46] 承继,等. 录副奏折·同治元年七月初九日[A]. 档号:03-4680-071.
- [47] 光绪大清会典事例·卷 110[M]. 北京:中华书局,1990:415.
- [48] 文孚,等. 钦定六部处分则例·卷二十四[M]. 上海:上海图书集成印书局,光绪十八年.
- [49] 蒋廷锡,等. 古今图书集成·第 45 册[M]. 上海:中华书局,1934:三十六页下.
- [50] 毕沅. 朱批奏折·乾隆四十九年十一月十三日[A]. 档号:04-01-01-0409-046.
- [51] 奇丰额,圣保. 朱批奏折·嘉庆二年六月初六日[A]. 档号:04-01-05-0085-004.
- [52] 朱批奏折·嘉庆十九年闰二月十二日[A]. 档号:04-01-02-0078-010.
- [53] 方受畴. 朱批奏折·嘉庆十九年闰二月十八日[A]. 档号:04-01-02-0078-011.
- [54] 英和,等. 录副奏折·嘉庆十九年闰二月二十六日[A]. 档号:03-1555-069.
- [55] 方受畴. 录副奏折·嘉庆十九年闰二月二十九日[A]. 档号:03-1623-014.
- [56] 中国第一历史档案馆. 雍正朝汉文朱批奏折汇编·第 17 册[M]. 南京:江苏古籍出版社,1989:637-640.
- [57] 苏昌,庄有恭. 朱批奏折·乾隆三十二年三月二十八日[A]. 档号:04-01-01-0269-041.
- [58] 吕小鲜. 嘉庆十八年冀鲁豫三省灾荒史料[J]. 历史档案,1990(4):38-53.
- [59] 姚文田. 录副奏折·嘉庆十八年九月二十八日[A]. 档号:03-1552-042.
- [60] 陈钟麟. 录副奏片·嘉庆十九年九月十六日[A]. 档号:03-2500-032.
- [61] 李肆颂. 录副奏折·道光元年八月二十六日[A]. 档号:03-2799-021.
- [62] 李德立. 朱批奏折·道光元年八月二十五日[A]. 档号:04-01-01-0623-018.
- [63] 琦善. 录副奏折·道光元年十一月初九日[A]. 档号:03-2843-051.

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>