

学术专论

为民争利：包世臣南河经费改革思想与实践

刘文远

[摘要] 嘉庆时期，南河河防形势日益严峻，连年举办大工，需费浩繁。为解决经费问题，一些官员建议“以民力治民生”，将河费摊派民间。包世臣针对性地提出改革设想，清理苇营荡地以保障河工物料供给，召买海滨新淤土地以筹集治河经费，并先后得到推行，取得一定效果。其改革设计基于为民争利的立场，兼顾受益原则与能力原则，从调整利益分配格局入手，在增加财政支出与加重百姓负担之外，为南河经费的筹集探索新思路，对缓解当时困局有一定意义。

[关键词] 包世臣 南河 经费改革

[中图分类号] K249.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-8587-(2019)-01-0040-12

“河工”“漕运”“盐政”并称“三大政”，经过清初以来百余年的演变，至嘉道之时，已弊端重重，呈积重难返之势。三者攸关国运，直接影响国家财政及社会安定，如何振衰起敝，成为朝野争议的焦点。著名思想家包世臣对此曾提出相应的改革方案，利用直接或间接渠道建言献策，推动相关改革的实施。如他自己所言，“海运、海淤、票盐三事，发之收之皆由鄙人”。^①核之史实，这并非夸饰之辞。其中“海运”指的是“漕粮海运”改革；“海淤”指的是通过开发黄河海口淤地筹集河工经费的计划；“票盐”指的是盐政改革。

对于包世臣与漕运、盐政改革，学者已有深入研究，而对于他有关河工改革的思想，研究还有待深入。^②实际上，“三大政”中，以河工为最难，包世臣对此讨论最为集中，更为可贵的是，他认为三者表面独立，“其实一也”，提出了系统的改革思想。^③其中有关南河（清代江南河道总督辖下苏皖两省黄淮运诸河，简称“南河”）经费的改革思想，引起了强烈反响，先后得以实践。不过由于河工为当时之“利薮”，纠缠了极其复杂的利益关系，改革注定充满曲折。本文以包世臣所著《筹河刍言》为中心，对其南河经费改革思想的缘起、主要内容，改革的实践与成效，以及改革思想的意义进行探讨。

[收稿日期] 2018-08-15

[作者简介] 刘文远（1973—），男，中国人民大学历史学院讲师，北京100872；lwy2008@ruc.edu.cn

[基金项目] 中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目成果（项目批准号14XNJ014）。

① 包世臣：《答族子孟开书》，《齐民四术》卷2，中华书局，2001年，第85页。

② 有关包世臣河工思想的研究成果，参见张岩：《论包世臣河工思想的近代性》（《晋阳学刊》1999年第3期）；张岩：《包世臣经世思想研究》（中国社会科学出版社，2016年）；郑大华：《包世臣与嘉道年间的学风转变》（《安徽史学》2006年第4期）等。对有关包世臣思想研究状况的系统介绍，参见 William T. Rowe, *Speaking of Profit: Bao Shichen and Reform in Nineteenth-Century China*, Harvard University Asia Center, 2018, pp. 16-21.

③ 包世臣：《中衡一勺·附录序言》，《包世臣全集（二）》，黄山书社，2014年，第8页。

一、《筹河刍言》的写作背景

包世臣有关南河经费改革的思想，集中体现在嘉庆十三年所著《筹河刍言》中。该书的写作，与当时南河正在进行的一次大规模修防计划有关。

南河自乾隆四十二年（1777）改清口以后至嘉庆十年（1805），28年之中，仅8年安澜，大工屡兴，加之物价上涨，河工经费剧增。以岁抢修经费而论，乾隆十三年议定南河每年岁抢修经费不得过40万两上下，后增至50万两。^①但到嘉庆时期，已远远不敷，不得不以另案名义蒙混报销。^②所以原来偶尔出现的另案新工，到嘉庆时期已经成为常态，而且逐渐递增。乾隆六十年至嘉庆二年总共不过21案，用银62.7余万两。^③到嘉庆八年，增至39案，经费多达160余万两。^④嘉庆九年，共42案，需费157万余两。^⑤嘉庆十年，增至227万余两。^⑥嘉庆十一年奏定按时价报销后，物料价格增长数倍，岁抢修加另案工程每年用银自260余万两至360余万两不等。^⑦如果加上堵筑漫口的大工开支，就更为繁巨。据南河河库道统计，自嘉庆十年正月至十一年六月底，仅一年半时间，南河就收过拨解银819万余两，除河员养廉、河营兵饷等项外，工料银多达768万余两。^⑧

即使花费如此巨款治河，仍属临时补苴，此堵彼决，河防形势依旧日益严峻。为了扭转这种被动局面，从嘉庆帝到河政官员，都希望找到根治办法，以期一劳永逸。当时因为镇压白莲教起义，加之官员中饱、民间积欠，朝廷的财政能力已经严重下降。而河工经费与日俱增，成为仅次于军需的支出大项，如何筹集这笔巨额款项，就成为必须面对的问题。嘉庆十年，两江总督铁保提出了“经费不足则薄借民力”的建议，希望通过将负担转嫁民间解决经费问题。^⑨嘉庆帝对此表现出了强烈的兴趣，屡次追问“其所奏借资民力，究竟如何”。^⑩

嘉庆十三年三月，嘉庆帝亲赴天津巡视堤工，两江总督铁保前往扈从，当面提出了自己的计划，将“拟办要工及酌筹经费各款开折呈览”。^⑪他的具体建议是普遍培筑黄河大堤，接筑云梯关下两岸长堤，开放毛城铺石滚坝，补修智、礼二坝等，共需经费银600万两。铁保认为，这些都是“至紧至要之务，南河转圜，在此一举”。至于如何筹集这笔巨款，他提出应“以民力治民生”，理由是既然此次兴举大工是为“保卫田庐之用”，雇夫和购料所需经费实际上也将散归民间，因此理应动用民力。^⑫具体经费的筹集可以借鉴嘉庆二年山东曹工帮价摊征之例，先由南河投效者捐办土方，不足部分比照曹工分十年摊征。^⑬

山东曹工堵筑决口共用银719万两，摊征的是超过官定例价之外的所谓“帮价”，共银278

① 乾隆《大清会典则例》卷132《经费》。

② Randall A. Dodgen, *Controlling the Dragon: Confucian Engineers and the Yellow River in the Late Imperial China*, University of Hawaii Press, 2001, p. 30.

③ 《朱批奏折》，嘉庆二年七月十七日署两江总督苏凌阿、南河总督兰第锡奏，档案号：04-01-30-0474-009。本文所引档案均为中国第一历史档案馆藏，以下不再另行注明馆藏。

④ 《朱批奏折》，嘉庆十年十二月十一日南河总督徐端奏，档案号：04-01-05-0105-026。

⑤ 《朱批奏折》，嘉庆十年七月二十日两江总督铁保奏，档案号：04-01-35-0941-022。此处统计并非全部。

⑥ 《朱批奏折》，嘉庆十一年十月二十九日南河总督戴均元、副总河徐端奏，档案号：04-01-05-0107-035。

⑦ 托津、初彭龄、松筠等：《查明盐政阿陈奏合并弊窦各款复奏》，《南河成案续编》卷74，国家图书馆藏。

⑧ 《录副奏折》，嘉庆十一年七月初九日南河总督戴均元奏，档案号：03-2073-033。

⑨ 《录副奏折》，嘉庆十年闰六月初二日两江总督铁保奏，档案号：04-01-05-0270-007。

⑩ 《嘉庆道光两朝上谕档》第10册，嘉庆十年十一月初六日，广西师范大学出版社，2000年，第679-680页。

⑪ 铁保：《梅庵自编年谱》，《北京图书馆藏珍本年谱丛刊》，北京图书馆出版社，1999年，第119册，第187页。

⑫ 铁保：《缕陈湖河实在情形》，《南河成案续编》卷57。

⑬ 《录副奏折》，嘉庆十三年两江总督铁保奏，档案号：03-2074-082。

万两。^①而南河并无帮价名目，两年前经过南河总督戴均元等奏准，不再按旧的例价，而是按照时价实用实销，这样也就不存在所谓的“帮价”，铁保提议摊征的是捐办土方后的剩余部分。摊征的范围是，江苏、安徽两省“滨河之凤、泗、徐、淮、扬、海六府州”。^②这6个沿河府州，正是受灾最严重的地方，就连正常赋税缴纳都难以足额完成。当时积欠较多的15个省中，安徽、山东、江苏最多。嘉庆元年至十四年，江苏积欠188万两，安徽积欠130万两。^③到了嘉庆十七年，情况更加严重，安徽积欠达400万两，江苏达200多万两，两省占全国积欠1,900万两的近三分之一。^④积欠不减反增，除了官吏腐败，赋负沉重、连年灾歉应是主要原因。在这种情况下，两省沿河百姓还要摊征数百万两治河经费，不啻雪上加霜。因此，铁保提出的“比照曹工分十年摊征”的做法，遭到了当地绅民的抵制。

包世臣当时正在扬州，治河专家郭大昌得到铁保进京提交该计划的消息后，亲自拜访包世臣，直言“如是则吾淮人类且当尽”，邀其一起筹划应对之策。^⑤包世臣为此“周旋海滨者月余，详察地势，周咨人情”，于是年四月，写成《筹河刍言》一书。^⑥《筹河刍言》首先驳斥当时盛传的“海口高仰”之说，主要内容则是针对经费问题，认为动拨官帑与民间摊征这两种方法或有损国计，或苦累民生，应探索新的思路，以使沿河百姓免于摊征之苦。

二、包世臣的南河经费改革构想

包世臣在《筹河刍言》中提出“深便于民而借资国帑者二事”，其一为“拟召买海淤，厘奸杜争以裕经费”，其二为“拟筹盈苇荡，任地惠民以平料物”。在包世臣看来，前者是“久安长治之策”，后者是“探本清源之法”，可以从根本上解决南河经费问题。^⑦

1. 召买海淤

自清初以来，黄河入海口淤地日益增加。据包世臣踏勘，发现自云梯关下，北岸自马港河起，下至海口，多成平陆，共淤出新地约200里；乾隆四十五年（1780）曾经因为黄河漫水而豁免的民灶地亩5,700余顷，也成沃壤；南岸自北沙以下，至黄河尾闾，长200里，宽百里，十分之八九都没有升科纳赋。此外，还有其他地方也有淤出新地。核计南北两岸，淤出新土地截长补短，可按300里开方计算，按每平方里530亩计，共有土地四十五六万顷。除去五六万顷为湖河沮洳之地，10万顷为苇营官荡，再除去三分之一的“浅淤、青淤、斥卤不毛，民居、坟墓之地”，能得产粮地20万顷，都属于肥腴之地，此前多被大户“隐射”，或客户搭棚私种，每亩收豆麦至二三石。因为没有升科，不敢恋种，即使大户也不敢硬占，不过勾结吏胥，“偶有报升在案者，又成讼至十数年莫得咨结”。^⑧

包世臣认为，现在既然淤出肥沃土地，居民肯定都愿领买。如果公开召买，开其财源，杜绝争端，肯定会群起响应。按他的设计，官府明示召买，此前隐射耕种者，也准许缴纳地价，发给执照，按土地肥瘠，分为每顷30两、25两、20两三等，分别定价。这样平均计算，可收入地价银500万两。同时，每年每亩带征接筑护田大堤费银3分，可得银60万两；每亩带征漕

① 《朱批奏折》，嘉庆五年九月十六日山东巡抚惠龄奏，档案号：04-01-01-0477-019。曹工帮价共463万余两，除278万余两摊征外，其余部分由通省官员每年以三成养廉捐补。

② 包世臣：《中衢一勺·序言》，《包世臣全集（二）》，第3页。包世臣记载是十分之六由民间摊征，约360万两。

③ 《录副奏折》，嘉庆二十一年十一月初十日大学士管理户部事务托津等奏，档案号：03-1761-109。

④ 《嘉庆道光两朝上谕档》第17册，嘉庆十七年八月十八日，第313页。

⑤ 包世臣：《郭君传》，《中衢一勺》卷2，《包世臣全集（二）》，第37页。

⑥ 包世臣：《筹河刍言》，《中衢一勺》卷1，《包世臣全集（二）》，第15页。

⑦ 包世臣：《筹河刍言》，《中衢一勺》卷1，《包世臣全集（二）》，第15、19页。

⑧ 包世臣：《筹河刍言》，《中衢一勺》卷1，《包世臣全集（二）》，第16页。

折银 2 分，每年得银 40 万两；每亩带征岁修堤费银 2 厘，可得银 4 万两。每年带征的这三项都收缴河库，用于修筑护田河堤。包世臣提出的改革建议，不但能使居民得田耕种，还能筹集治河所需经费，官民均能得益。即使是原来隐射耕种的大户，承买之后，耕种合法，购田所需费用也比收买胥吏所出的陋规要少得多。例如原来隐射 1 万亩，召买费用不过出银 3,000 两，就能“永享丰厚”。有了这样的利益保障，“谁肯岁费无算、以自蹈危机哉”。^①

包世臣对于可能遭受的质疑也预先作了回应。例如，有人认为，“王者不与民争利”，对于这些“斥卤之地”应当“弛以便民”。包世臣批评说，这是“貌求宽大之经而坐失治平之柄者也”。官府让利于民，应该是周济贫民，而不是优待“奸宄”。现在新淤地亩为大户影射，吏胥相与为奸，“非所以成政体”。而召民承买，有了合法保障，“奸民”不至犯法，贫民也能自食其力，“是一举而教养之实备焉者也”。当然，包世臣认为，召买改革的关键在于用人得当。如果派公正大员专管其事，任用有威望的贤人办理，可以“消小民不信官府之心”。如果误用奸人，则“百为而百无成”。^②

召买海淤所收款项，用于接筑海口两岸大堤，还可以备修黄河两岸砖石各工，创筑高家湾以下挑水各坝，复建清口顺黄大坝等，对南河进行系统修治，这样就能从根本上解决南河屡堵屡决的问题。因此，“召买海淤”可谓“久安长治之策”。^③

2. “筹盘苇荡”

“筹盘苇荡”，指的是对江南苇荡营进行彻底整顿，保障充足的苇柴供应，平抑料价。苇柴是南河工程所用主料。康熙年间，特设苇荡营，专门管理黄河尾闾官荡，提供河工物料。^④到嘉庆年间，已经积弊重重。^⑤南河经费暴增，源于“料价腾贵”，每当有大工兴举，料户则趁机抬价，官定漕规例价不敷，工员不得不浮开报销，其中难免中饱。嘉庆十一年（1806），戴均元奏请南河按时价报销，次年议定南河柴料价格每斤 2 厘 5 毫，比例价每斤 9 毫增加近两倍，即使如此，兴办堵筑漫口大工时还奏请加价。据包世臣调查，即使不计加价，购料支出也增至四倍，原因就在于，苇荡营所产苇柴并没有全部交官，而是有“奸民串买荡柴，反与河员为市，居奇抬价以病国帑”。所以，在他看来，“近日南河机宜，探本清源，专在清荡”。^⑥

包世臣经过精心计算，发现南河每年岁抢修经费多达二百三四十万两，其中六成为苇柴价格，约需 160 万两；如按照新的购买价格，从市场购买，共需购买苇柴 4400 堆。苇荡左右营实际共有荡地 1.2 万余顷，按每亩出产生柴 30 束计算，共产柴 3,600 万束，合 1.2 万堆。以 4,400 堆为岁抢之用，还剩 7,600 堆，可卖与民间烧柴。如按市价三分之一每堆钱 80 千文计，共可得钱 60.8 万千文。除去支付樵采刀工、补贴官兵等项，还可剩余 26 万千文，“可以助杂料夫土之用”。如果真能实施，不但每年岁抢修 160 万两购料经费可省，还能多收入 26 万千文以充工用。更重要的是，工用之外，公开售卖，禁止苇荡营私卖民间再转贩河工牟利，则办料中的各种弊

① 包世臣：《筹河刍言》，《中衡一勺》卷 1，《包世臣全集（二）》，第 17 页。

② 包世臣：《筹河刍言》，《中衡一勺》卷 1，《包世臣全集（二）》，第 17-18 页。

③ 包世臣：《筹河刍言》，《中衡一勺》卷 1，《包世臣全集（二）》，第 19 页。

④ 关于苇荡营设立，一般都认为始于康熙三十八年于成龙，实则无论思想还是制度，都起源于靳辅。康熙二十二年，他奏请将山阳县荡地收为官有，在山安河营之下特设千总一员，督管河兵采割交工，每年可得苇柴一百多万束。（见靳辅《请添河员疏》，《文襄奏疏》卷 4）。在其《治河奏绩书》卷 2《职官考》中，也记有“山阳管理苇滩千总”一职，驻扎七巨港，“每年专司采割海滩苇柴以济工用”。当康熙五十九年总河赵世显奏请裁撤苇荡营时，康熙帝说“此营系原任总河靳设立”（《行水金鉴》卷 52，康熙三十八年四月条）。康基田也在《河渠纪闻》卷 18 中指出：“即谓苇荡营为文襄之遗爱可也，饮水思源者不得谓为独创。”

⑤ 关于江南苇荡营的研究，可参看李德楠：《续涸新涨——环境变迁与清代江南苇荡营的兴废》，《兰州学刊》2008 年第 1 期；郑民德：《清代河工制度研究——基于江南苇荡营为对象的历史考察》，《聊城大学学报》2016 年第 5 期。

⑥ 包世臣：《筹河刍言》，《中衡一勺》卷 1，《包世臣全集（二）》，第 19 页。

窦得以剔除；有了充足的柴料供应，趁工程紧急居奇抬价的现象可以得到根治；河工官员借口料价不足浮开冒销的弊端也将得以杜绝。这样的改革，确实堪称“探本清源”之计。^①

包世臣同时认识到，河工购料牵扯到河员、幕客、苇营弁兵、料贩各方面利益，尽管清理苇荡如此重要，而“商之河懦官幕，则莫乐行之者”，所以他并没有抱过高期望，“非言之难，听之难也；非听之难，行之难也；非行之难，断之难也。是唯望当路君子之能断而已”。^②

在包世臣看来，通过召买海淤可以筹集到 500 多万两地价银，足够对南河进行彻底整治，扭转连年决口的局面，而且每年所带收 100 多万两，可以作为经常性收入，保证堤工的日常维护。清理苇荡，杜绝河工购料中的腐败，平抑料价，将大幅度降低河工需费，剩余柴料还可售卖得利，补贴工用。两者的效果叠加起来，南河积弊有望得以根治。所以他这两项改革寄予了极高的期望，分别称之为“久安长治之策”“探本清源之法”。

三、南河经费改革的实践及成效

作为对铁保“借资民力”方案的回应，包世臣的改革设想试图在财政支绌和民生艰难的两难困境中找到一条新出路，对于当政者来说，也有一定吸引力。随着《筹河刍言》的流传，他的设想，引起了一些官员注意，对河工筹费的决策产生了影响，并且先后获得实践的机会。

1. 摊征民间之议撤销

接到铁保关于南河治理以及经费筹集的奏折后，以守成之主自命的嘉庆帝表现出了应有的谨慎，他当即命令刚刚补授南河总督的徐端“确查妥议”。得到赞同的意见后，仍不放心，特派协办大学士、刑部尚书长麟，户部尚书戴衢亨驰赴南河，认真查勘，将“各工究竟此时应办与否，及兴筑次第如何酌分缓急先后之处，通盘筹画，据实奏闻”。^③与此同时，他又命令将铁保、徐端等奏折抄送曾长期担任河道总督的吴璥，“令即据实陈明，以备采择”。^④

长麟与戴衢亨五月初抵达清江浦后，都召见了包世臣，对所要兴举的所谓“要工”进行了仔细调查，作了很多的调整，其中多采包世臣的意见。据记载，长麟“闻安徽诸生包世臣习河事，亲访之，同视海口，用其说”。^⑤关于筹集治河经费问题，包世臣记载，长麟等见到《筹河刍言》一书后，“遂得罢摊征之议”。^⑥核以相关档案可知，正是在长麟、戴衢亨抵达南河，与铁保、徐端面商之后，铁保在一件奏片中，明确撤回了民间摊征的建议。

铁保自称是经过藩司核查，发现“江省历年积欠地丁、漕项以及带征缓征之数正复不少”，如果再摊征河费，“新旧并征，诚恐民力不继，事多窒碍，臣亦不敢因具奏在前，稍存偏执。此事应毋庸议”。^⑦在一个月后奉旨说明南河工程不便摊征缘由的奏折中，他再次强调，此次兴举大工，“无非为保卫民生起见，合民力以卫民，揆之子来之义，本属分所应然”，所以不能摊征，是因为“江南地狭赋重，江北连年灾歉，民气未苏”。他借所属苏州、江宁、安徽三藩司的口吻，解释了何以撤回摊征之议。据苏州布政使胡克家核算，其所属四府一州，每年额征地丁等项正银 140 余万两，每两按 8 分摊征，每年仅得银 11.3 万余两，而且“苏松等属粮额最重，甲于他省”，近年水旱偏灾积欠银 150 余万两，缓征米 56 万余石，再加此摊征之项，同时并征，民力

① 包世臣：《筹河刍言》，《中衢一勺》卷 1，《包世臣全集（二）》，第 19-20 页。

② 包世臣：《筹河刍言》，《中衢一勺》卷 1，《包世臣全集（二）》，第 20-21 页。

③ 《清仁宗实录》卷 193，嘉庆十三年三月丙寅。

④ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 13 册，嘉庆十三年三月三十日，第 150 页。

⑤ 民国《奉天通志》卷 191，《觉罗长麟传》，1934 年刊本。

⑥ 包世臣：《中衢一勺·序言》，《包世臣全集（二）》，第 3 页。

⑦ 《录副奏折》，嘉庆十三年五月十一日两江总督铁保奏，档案号：03-1836-004。

拮据，“诚恐有摊征之名，无摊征之实”。此外，江宁、安徽两布政使也以为，这几个府都是积歉之区，应征钱粮多有缓征，“均难再议加摊”。对此，嘉庆帝批示：“此时更毋庸议及矣。”^①

摊征民间之议作罢，究竟如何筹集治河经费，就要重新考虑。包括长麟、戴衢亨在内，最终都没有将《筹河刍言》的那两条根本之计形诸奏章。但他们对此还是给予了充分关注。长麟认为“厘淤为经久硕画，以江督系其姻娅，授本使自奏行之”。^②而戴衢亨则在召见包世臣的时候，“备问苇荡兴废之由”。《中衢一勺》中收录有《复戴师相书》一文，就是包世臣专为答复戴衢亨而作。其中对苇荡左右营设立背景，苇营积弊产生根源进行了深入分析，认为由于苇营官弁侵渔无度，为滩棍挟持，以致“地则官营，料为私荡”，所缴纳苇柴数额骤减，“徒费俸饷”“反为工累”，建议“一切严禁，以复旧规”，如此“可无南顾之忧”。^③戴衢亨“以筹荡非奉使所及事，而心以为善”。^④

既然不能直接摊征民间，铁保又提出了“借商力以治河，即资民力以恤商”的办法，由两淮盐商捐款300万两用于治河，而对食盐稍为加价，“暂集众力以恤商”。^⑤这一点不但得到了两位钦差的同意，也得到了皇帝的首肯。在同一天所上的奏折中，长麟等声称，“国家经费有常，正项钱粮势必不敷动拨，前经该督奏请分年摊征，嗣以江省积欠尚多，自行议请停止，兹又据该督会同盐政等以淮商呈请捐输银三百万两”，既然两淮盐商可以捐输，其他盐商也应该“亟图报效”。^⑥对此，皇帝表示赞同，也认为“此时筹款治河，势不得不借用商力”。^⑦经过反复酝酿，到该年底最终确定了盐斤加价的办法，由两淮、长芦等盐政每盐一斤加三厘河费，得银400余万两，以供南河治河之需。

至于当时为何没有采纳包世臣的建议，可能与这一改革计划事同创举，其结果如何尚难预料有关，而河工紧急，需要更便利、迅速的筹费渠道。之所以采用盐斤加价的办法，就在于其短期内易于见效。但所谓借资商力，依旧“出之于民”，其实际影响，与统治者设想的“与闾阎生计不致大碍”大相径庭。^⑧由于食盐提价，盐引滞销，贩卖私盐现象日趋严重，以致盐政也面临非改革难以继的局面。这样，河、漕、盐三大政，就非常吊诡地纠缠在一起，一困俱困。

包世臣的河工经费改革思想，试图在不增加国家财政压力和民间负担的情况下，有效地筹集治河经费，可谓是破解困局的一条有益思路。这也是为何数年甚至数十年之后，不时被人提及的原因所在。包世臣对此十分自信，他将前述两条分别命名为“筹款至略”“积贮本略”，列入稍后撰写的《策河四略》之中，认为“得实行实力之君子，不挟私，不避怨，举行如指，而三年之后，三河不复潘、靳旧轨者，未之有也”。^⑨

为了使改革构想能够落实，包世臣对所谓“君子”寄予了很高的期望。他知道，河道出身的官员受制于既有的利益格局，不可能推动这样的改革，所以他把目光投向了与河道无涉的官员。就在他写作《筹河刍言》两年之后，浙江巡抚蒋攸铦被任命为南河总督。他有能力，又非河员出身，可以避开相关的利益网。包世臣得知后，以“今河事急矣”，认为蒋“可与大有为”，于是投书自荐。在书信中，他以范仲淹以万言书向宰相自荐作喻，说明自己“心乎救世，不以

① 《录副奏折》，嘉庆十三年闰五月二十五日两江总督铁保奏，档案号：03-1731-024。

② 包世臣：《中衢一勺·序言》，《包世臣全集（二）》，第4页。

③ 包世臣：《复戴师相书》，《中衢一勺》卷1，《包世臣全集（二）》，第21-22页。

④ 包世臣：《中衢一勺·序言》，《包世臣全集（二）》，第3-4页。

⑤ 《录副奏折》，嘉庆十三年五月十九日两江总督铁保等奏，档案号：03-2078-077。

⑥ 《录副奏折》，嘉庆十三年五月十九日刑部尚书长麟等奏，档案号：03-2078-080。

⑦ 《嘉庆道光两朝上谕档》第13册，嘉庆十三年五月二十四日，第257-258页。

⑧ 《清仁宗实录》卷206，嘉庆十四年正月乙丑。

⑨ 包世臣：《策河四略》，《包世臣全集（二）》，第24页。按：潘、靳分别指潘季驯、靳辅。

自谋为嫌”。^①而蒋攸铦上任不足一月，就畏难请辞。^②就连南河总督这样以前趋之若鹜的肥缺都被视为畏途，可以想象南河积弊到了何种境地。

2. 南河经费改革实践

嘉庆十三年轰动一时的南河修防计划没有付诸实施，盐商捐输数百万两白银，还没有用到相应工程上，就被接连发生的堵筑漫口大工占用。嘉庆十三至十五年三年间，发生百子堂、千根旗杆、蔡家潭、荷花塘、平桥三堡、瓮家营、王家庄、庙湾、堰盱三坝等十余处决口，用银从数十万至数百万不等。据统计，嘉庆十年至十五年，南河“岁修抢修及另案专案各工”，共用银4,099万两，^③还不包括马港口大工所用经费340余万两。^④当时国家每年赋入不过4,000万两左右，平均下来，仅南河经费，就约占其中六分之一。以致嘉庆帝惊呼：“河工连年妄用帑银三千余万两，谓无弊窦，其谁信之！”^⑤他下决心对南河进行整顿。蒋攸铦畏难请辞，更让他对南河的局面感到担忧，他一方面派托津、初彭龄等为钦差到南河查办河工弊窦，另一方面开始考虑更合适的两江总督人选，试图通过任用非河员出身的重臣，来破除南河积弊。嘉庆十六年六月，因成功平定广东海盗而备受宠信的百龄被任命为两江总督，开始推行改革以扭转局面，其中就包括包世臣前述经费改革计划。

百龄尚未赴任之时，就阅读了《筹河刍言》与《策河四略》二书，“甫拜两江之命，即由都中发手书招商河务”。^⑥到任后，充分采纳了包世臣有关海口接筑长堤、清口接长盖坝等建议。后来因事龃龉，包世臣转到百龄心腹朱尔赓处为幕僚，更加直接地推动和参与了厘荡改革。是年九月，朱尔赓经百龄奏请，特旨调任江宁盐巡道，受命“围估苇荡”，由包世臣襄助其事。据包世臣言，其间“朱君专倚世臣”^⑦，“凡所条议，君辄以公牍上之，得施行者十七八”^⑧，百龄所上奏的《筹荡章程》等重要章程，也“出余手”^⑨。朱尔赓也说：“包慎伯盖实始终荡事。”^⑩可见，包世臣不但为这次厘荡改革提供了思想指导，还实际参与其间，推动实施。^⑪

经过一年的清厘，到嘉庆十七年四月，苇荡右营采得苇柴388.9万余束，左营采得苇柴286.3万余束，共计675.3万束，比以前额定正余苇柴245.48万束增加429万余束，增加近两倍之多。据核算，除去采割成本，盈余银即达35万余两。^⑫由于“苇荡久为南河利薮”^⑬，厘荡改革损害了相关河工人员的利益，主持厘荡改革的朱尔赓曾为已革南河总督陈凤翔所参，被革职流放，厘荡改革曾经一度停止。^⑭但稍后在两江总督百龄、孙玉庭和继任南河总督黎世序的努力下，

① 包世臣：《启蒋河督》，《小倦游阁集》卷3，《包世臣全集（一）》，黄山书社，2014年，第19-20页。

② 《朱批奏折》，嘉庆十五年十二月二十六日南河总督蒋攸铦奏，档案号：04-01-13-0191-005。

③ 《清史稿》卷125，《食货六·会计》，中华书局，1977年，第3710-3711页。

④ 《清仁宗实录》卷248，嘉庆十六年九月丁丑。

⑤ 《清仁宗实录》卷238，嘉庆十六年正月丙辰。

⑥ 包世臣：《上百节相书》，《齐民四术》卷2，第80页。第421页作“文敏出都时，于景州发手书延世臣至浦议河事。”

⑦ 包世臣：《与秦学士书》，《中衢一勺》卷4，《包世臣全集（二）》，第92页。

⑧ 包世臣：《清故江安盐巡道署江宁布政使除名戍伊犁放还汉军朱君行状》，《齐民四术》卷12，第423页。

⑨ 包世臣：《中衢一勺·序言》，《包世臣全集（二）》，第4页。

⑩ 昭梿：《啸亭杂录》卷3，《朱白泉狱中上百朱二公书》，中华书局，1997年，第74页。

⑪ 关于改革的具体措施，见嘉庆十七年七月二十八日两江总督百龄奏折（《朱批奏折》，档案号：04-01-05-0131-001），及嘉庆十七年九月二十七日《苇荡章程条款部议》（《南河成案续编》卷84）。

⑫ 《朱批奏折》，嘉庆十七年四月十八日两江总督百龄奏，档案号：04-01-05-0133-022。魏源编《清经世文编》卷103收有百龄《清理苇荡以济工需疏》，误题为嘉庆十五年作，经与此折对读，基本相同，应为嘉庆十七年。另据俞正燮载，百龄此奏计算有误，按增采429万束计，应合3,820堆，值银61万余两。（《癸巳存稿》卷11《苇荡营柴》，辽宁教育出版社，2003年，第311页）

⑬ 包世臣：《祭韩太恭人阎氏文》，《小倦游阁集》卷8，《包世臣全集（一）》，第128-129页。

⑭ 可参看曹志敏《〈清史列传〉与〈清史稿〉所记“礼坝要工参劾案”考异》一文（《清史研究》2008年第2期）。

改革继续推进，并奏定章程。^①

经过几年的试办，到嘉庆二十四年，最后确定了苇荡两营每年额采数额，将嘉庆十五年所采的柴数作为旧额，^②以之为基础，苇荡左营每年增采 80 万束，共采柴 233.5 万束，右营增采 120 万束，共采柴 283.48 万束，“常年采纳，不容短少”。^③经过此次改革，苇荡增采苇柴 200 万束，较之旧额增加了三分之二。虽然没有达到包世臣所预期的效果，但对于平抑南河物料，减轻财政压力，还是起到了重要作用。从嘉庆十九年开始，南河物料，特别是苇柴和秸秆等主料，价格逐渐下落，经过百龄等奏请，将南河苇柴、秸秆的价格降低一成，应与这次苇荡改革有一定关系。如包世臣所说，道光初年以后，南河又经常发生险工，但最终都能转危为安，正是因为“正料足也”。^④道光年间大多数年分里，苇荡左营的实际产量比嘉庆二十四年确定的续增定额还要高，有的年分多出 30 多万束，平均多出近 20 万束。右营实际产量大部分年分稍低于续增定额，平均计算，每年比续增额约少 18 万束，但比旧额要多 102 万束。^⑤到咸丰元年，左营采柴 262.9 万束，比续增额尚多 29.4 万束；右营采柴 289 万束，与续增额差不多持平。^⑥由此也能看出，改革还是取得了一定的效果。

召买海淤改革，到嘉庆十九年才开始启动。嘉庆十七年，百龄和江苏巡抚章煦曾奏请对江海新涨沙洲、滩地一概归公召买，“经费不无少裨，而隐瞒之弊可除”。^⑦只是不久后发生了朱尔赓额案，海淤召买未提上日程。嘉庆十八年天理教起义发生，朝廷急筹经费，河工经费更加紧张。户部左侍郎苏楞额于次年正月二十五日向皇帝正式提出，将黄河两岸沙淤之地一二十万顷，“令民认买开垦升科，以裕国课而充民食”。^⑧经过比较可以看到，其中很多表述与包世臣《筹河刍言》几乎完全相同。包世臣也明确表示苏楞额是受了他的影响：“工部尚书苏公于筹议经费案内，采予《筹河刍言》召买海淤一款入奏。”^⑨

嘉庆帝接到苏楞额的奏折，当日转发两江总督百龄，命他“遴委妥员，逐一履勘，详察形势……勘明据实具奏”。^⑩百龄接到上谕后，与两淮盐政阿克当阿等会商，选派宿州海防同知僖山等分头查勘，查出淤地仅有 9000 余顷，“显有隐漏”。嘉庆二十年，又派海州知州师亮采等分查。经过查丈，最后查出新淤召买土地 1.48 万顷，收入地价银 34 万余两。^⑪

嘉庆二十一年海州、阜宁、安东三州县查丈海淤统计表

	复赋地（顷）	复赋银（两）	升科地（顷）	升科银（两）	召买地（顷）	召买银（两）	拨营地（顷）
海州	482	139	8,564	2,170	4,043	71,769	593
安东	2,540	1,646	1,939	1,189	1,939	43,507	0
阜宁	2,495	1,366	8,820	4,194	8,820	228,388	361
统计	5,518	3,152	19,323	7,554	14,802	343,664	955

资料来源：《录副奏折》，嘉庆二十一年两江总督百龄奏呈海州等州县复赋升科召变亩苗银数单，档案号：03-1736-068。

① 《朱批奏折》，嘉庆十八年七月十二日两江总督百龄、署理南河总督黎世序奏，档案号：04-01-05-0138-001。

② 包括正柴 245.48 万束，额余柴 33.5 万束，外余柴 33 万束，旧额共 311.98 万束。《户科题本》，同治四年八月十三日漕运总督吴棠题，档案号：02-01-04-21790-004。

③ 《朱批奏折》，嘉庆二十四年四月二十日两江总督孙玉庭、南河总督黎世序奏，档案号：04-01-05-0158-034。

④ 包世臣：《中衡一勺·序言》，《包世臣全集（二）》，第 4 页。

⑤ 根据中国第一历史档案馆藏有关奏折统计，共计 26 年数据，有四年数据暂缺。

⑥ 《录副奏折》，咸丰六年八月二十四日南河总督庚长奏，档案号：03-4499-056。

⑦ 《录副奏折》，嘉庆十七年二月二十六日两江总督百龄、江苏巡抚章煦奏，档案号：03-1733-050。

⑧ 《录副奏折》，嘉庆十九年正月二十五日户部左侍郎苏楞额奏，档案号：03-1877-003。

⑨ 包世臣：《查办海淤条略》，《中衡一勺·后附》，《包世臣全集（二）》，第 237 页。

⑩ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 19 册，嘉庆十九年正月二十五日，第 2 页。

⑪ 《朱批奏折》，嘉庆二十一年三月初七日两江总督百龄奏，档案号：04-01-23-0168-032。

在海淤改革中，包世臣并未直接参与其间，据记载，阿克当阿由于“委员不得要领，颇滋惊扰”，曾向包世臣询问过“查办之方”。包世臣起草了《查办海淤条略》，对如何确定召买地亩，如何保证召买公平，如何防止大户“隐射”侵占，如何处理与苇荡营、盐场灶户的矛盾，如何分别生熟地亩价格，如何筹集召买过程中的办公经费等，作了全面筹划。^①从后来实践看，他的建议显然没有得到重视。嘉庆二十年秋，包世臣身在海州，“见闻亲切”，声称当地“近奉查办新淤，居民渐知贵谷重土，生殖益繁”，建议于青口镇开禁贸易，设立税关以便管理。说明他虽然未直接参与，但始终关注召买改革。^②

在召买改革之后，地价拖欠情况比较突出，有的土地因为性质改变而被退还，实际上官府增加的收入不过银 20 余万两，与包世臣原来召买 20 万顷，得银 500 万两，从根本上解决南河经费的计划相比，太过悬殊。何以如此，原因是多方面的。任何一项重要的改革，都不会一帆风顺。包世臣所提出的南河经费改革计划，也是如此。

四、包世臣南河经费改革思想评议

包世臣的改革设想和实际成效之间的差距，很容易让人得出改革并不成功的结论。改革要取得成功，当然要受制于很多条件。例如改革方案是否可行，主持之人是否得力，利益相关方是否合作等，甚至环境变迁、气候波动也会影响改革的效果。召买海淤之后，有的已售土地被退回，就是因为土地性质改变，无法耕种的缘故。

从主持者的角度来说，百龄在苇荡改革上是积极的，甚至为此请调他的旧部朱尔赓额亲自组织实施，所以清理苇荡的效果要好得多。而对召买海淤，百龄则比较消极，经历了陈凤翔案、朱尔赓额案，他自己受到波及，更影响了他的积极性。如总管查丈事宜的唐仲冕所说，百龄不过是“为部中追促，勉强迁就……以完此局”。唐本人更有抵制情绪，甚至认为“兴此议者，听宵人之言，狃目前之利”，将提出此议的包世臣称为“宵人”，他来管理召买，必然是一副应付姿态。^③这种心态下的改革效果，可想而知。从利益相关方的角度看，尽管包世臣已经作了充分的估计，在方案设计中也对相关人员的利益予以考虑，如对船务营官兵用柴价予以补贴，每名樵兵给与 30 亩地耕种等，但最后还是引起了强烈反弹。厘荡改革组织者朱尔赓额、召买海淤主要组织者师亮采，先后被弹劾治罪，就连两江总督百龄也遭到严厉指控，得到“百老虎”的诨名^④。这说明改革触动了一些人的利益，他们的反弹，给改革造成了巨大阻力。

此外，也应该承认包世臣对改革的定位过高。他在《筹河刍言》中开宗明义，将这两项改革提到“久安长治之策”与“探本清源之法”的高度，视为解决南河经费的根本之策。而当时的治河承担着漕运、防洪、水利等多重目标，扭结了极其复杂的利益关系，试图一劳永逸，显然极为困难。正因为他预期过高，所以对改革可能带来的收益，如苇柴的产量与可召买土地的数目，都作了理想的估计。即使这样的目标在理论上是可以达到的，但因为牵涉到诸多利益，最后效果也会大打折扣。想要实现这样的收益，必然对改革主持者寄予更高的期望。他将希望寄托在“实心实力之君子”身上，而在当时，遇到这样“实心实力之君子”何其之难！

那么，应该怎样认识包世臣的南河经费改革思想的意义？

首先，从改革方案提出的背景看，包世臣的思想是基于为民争利的立场。嘉道时期，上承百年积弊，官民矛盾空前激化，社会秩序濒于决裂，不少有识之士已经敏感地预见到一场颠倒

① 包世臣：《查办海淤条略》，《中衢一勺·后附》，《包世臣全集（二）》，第 237-239 页。

② 包世臣：《青口议》，《齐民四术》卷 3，第 98 页。

③ 唐仲冕：《上制府委查河海滩地议》，《陶山文录》卷 6，道光二年刻本。

④ 《嘉庆十八年为控两江总督百龄任性作威有玷官箴等劣迹请代奏事呈状》，《录副奏折》，档案号：03-2402-026。

乾坤的大动乱即将来临。包世臣与那些纸上空谈的士人不同，他更勇于担当，“以书生发愤，欲荡积垢，一切与民更始”。^①他的思想中有突出的民本倾向。他认为，为政者应“先察民心之所向，次验民力之所堪，因势利导，政成而民安之，乃为善耳”。^②作为一个士人，主要责任就在于能利济斯民，“凡民事皆土事也”。^③而当时吏治之所以败坏，就在于“居官而不知为民”。^④他的改革思想，就是要反映民间的呼声，每提一议，必先深入社会调查，博访周咨，以从底层民众中了解“官场之情伪，穷惨之疾苦”。^⑤

南河经费改革思想提出的直接目的，是为了避免铁保所提议的沿河州县摊征数百万两巨款，在他看来，一旦实行，“吾淮人类且当尽”。夸张的表达中，隐含着包世臣对沿河百姓生计的担忧。所以他设计的这次改革，力图在国家财政支出和百姓负担之外另寻办法。从其估算海淤召买最后收益 600 余万两这一点，不难看出是有意呼应铁保的 600 万两经费计划。为了能实现这样的目的，就要尽可能增加收益，其中详尽的规划以及过于理想化的估计，正体现了包世臣为民争利的心理。他的这一特点，就连好友沈钦韩也指出“措置太纤，悉不留余地予人”，提醒其在具体落实之时，“主其事者当有宽严操纵”^⑥。

其次，从其改革的思路看，是试图在财政支出与民间负担之外探索新的筹费途径。嘉道时期河工经费剧增，最后成为魏源所说的“国帑之大漏卮”^⑦。其原因极为复杂，既包括气候波动、河势变迁，包括官员中饱、制度腐败，也有物价上涨的因素在内。同时，由于河工办料制度变化，原来以徭役形式强派民间，此时主要运用市场手段购买，费用支出也必然随之增加。如何支付不断增加的河工经费，是当时面临的严峻问题。如果概由财政开支，财政支绌，必然难以维继，最后还要辗转转嫁民间。如果由民间负担，由谁来支出，就涉及到所谓的“税收正义”，要么按“受益原则”，即由治河受益者承担，要么按“能力原则”，由有能力者负担。

这两种原则在清代都有采用。如地方水利中接受益地亩摊征，以及河工由沿河州县办料派夫。乾隆中期河南的岁料帮价改革，也是在沿河州县摊征，理由即是这些地方百姓因河工而得保田庐。这一原则的最大问题，是沿河地方水旱频仍，最易受灾，河道决口，家室荡然，往往成为救济对象，又哪里有能力承担巨额治河经费？由铁保摊征计划的破产，也可见一斑。能力原则，如河工捐纳、河工报效、官员捐廉等都属于这种类型。但同样有消极后果，捐纳则仕途壅滞，官员冗滥，捐廉则纵使官员中饱，败坏吏治。在筹集河工经费方面，单纯依靠其一，各有弊端。

包世臣的南河经费改革思想源自靳辅。靳辅治河也是在朝廷经费支绌的情况下进行的，为筹集经费，他提出了“河工屯田”之议。将黄河尾闾新淤滩地收为官有，设立苇荡营管理，利用规模化效益，保障南河主料供给。因修筑河堤而涸出土地，将民间所有的额田还与本主，而以余出之田作为屯田，抵补河工所需。但因为奉行不善，引起民怨，康熙二十七年（1688）被勒令永行停止。^⑧包世臣与靳辅观点相同的地方，都是充分利用治理河道的收益，将其增量部分，用来补助河工。不同的地方在于，包世臣针对的是勾结官吏“隐射占种”的豪强。清代围绕沿河沿江新淤滩涂的争夺一直非常激烈，屡屡引发命案。豪势之家恃强占据，阻碍河道，导致水灾，其后果却由他人负担，显然不公。包世臣的召买计划，是运用交易的方式，将增量的土地

① 柳诒徵：《说储跋》，《包世臣全集（一）》，第 200 页。

② 包世臣：《答陆曹县书》，《齐民四术》卷 3，第 109 页。

③ 包世臣：《赵平湖政书五篇叙》，《艺舟双楫》卷 3，《包世臣全集（二）》，第 324 页。

④ 包世臣：《答姚伯山书》，《齐民四术》卷 3，第 105 页。

⑤ 胡朴安：《包世臣传》，《包世臣全集（一）》，第 202 页。

⑥ 沈钦韩：《上潘副河书》，《幼学堂诗文稿》文稿卷 7，道光八年增修本。

⑦ 魏源：《筹河篇上》，《魏源集（上）》，中华书局，1976 年，第 367 页。

⑧ 《清圣祖实录》卷 134，康熙二十七年三月壬午、康熙二十七年三月庚寅。

公平召买，有能力者可以合法得到土地，而召买的收入用以治河，不但购买者可以保障财产，其他人也可以受益。这样受益原则和能力原则兼顾，某种意义上有助于缓解前述经费筹集中的被动局面，不失为一条有益的思路。只是历史条件限制下，这样的改革难以成功，靳辅因为屯田官员扰民而遭谤被遣，包世臣的计划也草草收场。

再次，从改革的主要内容看，针对的是所谓分利集团。当时社会问题的症结，主要是围绕旧有制度形成了盘根错节的分利集团，曾经是国家秩序的维护者，已经演变为制度之癌，不断吞噬来自民间的营养，也蚕食国家的活力。当时分利集团的主体，就是“权贵势豪、贪官污吏、封建垄断商人等”所谓的“奸人”^①，并形成了“贪吏之诛求良民，奸民之挟制贪吏”的利益格局。^②包世臣的改革设计，就是要从调整利益格局入手，剥离或挤压分利集团的利益，让制度重新发挥作用。用他自己的话说，“鄙人见民生之艰削已甚，而国计亦日虚，其病皆由奸人之中饱，故生平所学，主于收奸人之利，三归于国，七归于民，以期多助而止奸”。^③在另外一封书信中，他也强调“夺奸民之利权，以其七归之良民，而以其三归之公上，事乃易行而可久”。^④在他看来，这才是解决当时国家和社会危机的根本方案。^⑤包世臣的这一思想倾向，被有的学者定位为“上利国而下利民”^⑥。

以既得利益者为对象，改革必然会遭遇强力反弹。这在厘荡改革和召买海淤中有突出表现。前者针对的是苇荡官弁、河兵、滩棍等形成的利益链条，后者针对的是豪强与官吏勾结“隐射占种”。厘荡改革中朱尔赓被参，最后参与厘荡的主要官员都受到牵连。召买海淤更引发了连年诉讼，仅京控大案就有十余起，以至道光八年，陶澍奏请将江苏沿江沿海新涨滩地，禁止召买，一概归公。^⑦相比之下，当时的主政者，即使是有改革精神的官员，更倾向于在承认既有利益格局的基础上对制度作适当的调适，而不愿意采取包世臣的激进态度。在这些人看来，包世臣不过是“敢为大言”“务为可惊可喜之论”。^⑧就连特别赏识包世臣的嘉庆帝师朱珪也曾说他“敢言而不甚允”，^⑨“不甚允”三个字背后，可以理解为立场的差别。

包世臣站在民生的视角来审视当时社会问题，力图在维护既有秩序的同时进行相对彻底的改革，“收奸人之利”以除积弊，“起沉疴而救乱世”，这应该看作包世臣思想的特质所在。在当时的体制下，这样的改革注定充满曲折，要达成目的，不得不寄托于所谓的“实心实力之君子”。百龄出任两江总督后，改革有望付诸实践。而百龄见面之后问包世臣的，却是“足下欲何官”。包世臣回答：“某此来欲佐阁下救百姓耳，非欲利也！”^⑩问答之间，立场和境界泾渭已判。一心救国救民的包世臣，与一意谋官谋利的百龄，注定不能和衷共济，不久之后，两人就势同冰炭。这也意味着包世臣期待“君子”主持改革大计的设想成为泡影，改革的推行，要么违背初心，要么大打折扣。不独南河经费改革如此，包世臣其他的改革设想，也多以这种方式草草收场。于是，在嘉道之世，包世臣留下的，除了他“好大言”的名声，还有茕茕孑立的身影。

① 参赵靖：《包世臣的经济思想》，《北京大学学报》1964年第1期。

② 包世臣：《庚辰杂著（三）》，《中衡一勺》卷3，《包世臣全集（二）》，第65页。

③ 包世臣：《答族子孟开书》，《齐民四术》卷2，第85页。

④ 包世臣：《再答王亮生书》，《齐民四术》卷2，第66页。

⑤ William T. Rowe, *Speaking of Profit: Bao Shichen and Reform in Nineteenth-Century China*, Harvard University Asia Center, 2018, p191.

⑥ 郑大华：《嘉道经世思潮与晚清思想的近代转型》，《南京大学学报》2007年第6期。

⑦ 陶澍：《新涨沙洲酌议入官充公以杜争竞折子》，《陶澍全集（二）》，岳麓书社，2010年，第100-103页。

⑧ 丁晏：《书包倦翁安吴四种后》，盛康辑：《清经世文续编》卷12。

⑨ 包世臣：《上朱宫保大司农书》，《小倦游阁集》卷3，《包世臣全集（一）》，第21页。

⑩ 张琦：《书慎伯郭君传后》，《宛邻集》宛邻文三，清光绪刻本。

References

- Zhao Jing. “Bao Shichen de jingji sixiang” (On Bao Shichen’s economic thought). *Beijing daxue xuebao* (Journal of Peking University) (1)1964.
- Zhang Yan. “Lun Bao Shichen hegong sixiang de jindaixing” (On modernity of Bao Shichen’s water conservancy thought). *Jinyang xuekan* (Academic Journal of Jinyang) (3) 1999.
- Dodgen, Randall A. *Controlling the dragon: confucian engineers and the Yellow River in the late imperial China*. Honolulu: University of Hawaii Press, 2001.
- Zheng Dahua. “Baoshichen yu jiadao nianjian de xuefeng zhuanbian” (Bao Shi-chen and the transformation of academic styles from Jiaqing to Daoguang). *Anhui shixue* (Historical Research in Anhui) (4) 2006.
- Zheng Dahua. “Jiadao jingshi sichao yu wanqing sixiang de jindai zhuanxing” (Country-Governing theory in Jia-Dao period and transformation of Late-Qing ideology in modern era). *Nanjing daxue xuebao* (Journal of Nanjing University) (6) 2007.
- Cao Zhimin. “Qingshi liezhuan yu qingshigao suoji liba yaogong canhean kaoyi” (Seeking truth of the impeachment case of Li dam from *Biographies of the Qing History* and *Draft History of the Qing Dynasty*). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) (2) 2008.
- Zheng Minde. “Qingdai hegong zhidu yanzhi – jiyu jiangnan weidangying wei duixiang de lishi kaocha” (Study on river engineering system in Qing Dynasty -- on the based Jiangnan Reed Camp historical study). *Liaocheng daxue xuebao* (Journal of Liaocheng University) (5) 2016.
- Rowe, Willian T. *Speaking of Profit: Bao Shichen and Reform in Nineteenth-Century China*. Cambridge: Harvard University Asia Center, 2018.

Strive to Benefit the People: Bao Shichen's Proposal and Implementation of Reforms for Raising Funds for Jiangnan River Conservancy

LIU Wenyuan (School of History, Renmin University of China;lwy2008@ruc.edu.cn)

Abstract: During the Jiaqing reign, the situation of the Jiangnan River Conservancy was becoming increasingly severe. The regular annual maintenance of the major conservancy works and other projects caused huge fiscal burdens. In order to raise sufficient funding, some officials suggested that the expenses of river conservancy should be borne by the people. Bao Shichen proposed some tentative plans, such as sorting out the Jiangnan Reed Camp to provide sufficient material supplies and selling tidal land to raise enough funds, which were later implemented and which achieved some effects. Bao Shichen’s fund raising reforms, arose from the standpoint of striving to benefit the people and were based on the principles of profit and capability. Bao’s approach adjusted the distribution of benefits, sought new solutions to raise funds, without increasing government expenditure or the burden on the people. Bao’s reforms played a positive role in relieving the predicament.

Keywords: Bao Shichen, Jiangnan River Conservancy, fund raising reform