

旧版文章

天人古今

古今通论

古代通论

世界史论

当代三农

现实问题

旁通类鉴

先秦史论

先秦通论

原始经济

文明起源

夏商西周

春秋战国

汉唐史论

汉唐通论

战国秦汉

秦国秦代

西汉东汉

魏晋南北朝

隋唐五代

宋元史论

宋元通论

唐宋通论

北宋南宋

辽金西夏

蒙元史论

明清史论

明清通论

明代通论

明中后期

清代通论

清代前期

近代史论

近代通论

清代晚期

民国通论

民国初年

国民政府

红色区域

现代史论

近世通论

现代通论

前十七年

文革时期

改革开放

学科春秋

学科发展

专题述评

国学网 - - 中国经济史论坛 / 明清史论 / 明清通论 / 农业、农村、农民 / 水利基础设施管理中的国家干预(下)——以中华帝国晚期的湖北省为例

水利基础设施管理中的国家干预(下)——以中华帝国晚期的湖北省为例

2006-11-15 魏丕信 载《明清以来长江流域社会发展史论》 点击: 1956

二、第二阶段：作为本地区各种矛盾仲裁者的国家

水利基础设施管理中的国家干预(下)

——以中华帝国晚期的湖北省为例*

《明清以来长江流域社会发展史论》第十五章(下)

魏丕信

法国国家高等社会科学院

译者：魏幼红 校者：鲁西奇

载《明清以来长江流域社会发展史论》

二、第二阶段：作为本地区各种矛盾仲裁者的国家

在恢复重建阶段后，国家管理作用的一个主要方面，就是委派官员协调水利利益之间的冲突，以便执行符合普遍利益的决策。通过这一方面分析，我们可以对国家权力是如何适应各种水利环境(比如湖北地区)的问题，有更具体的认识。因此，在下文中，我将详细论述这一情况。

直白地说，自明朝中期开始，特别是在清初重建工程完成之后，中部平原的聚落日渐稠密，要使每个居民都满意，在大部分时间里是不可能的。也可以更清楚地说明，湖北水利组织本身就是较大范围内乃至在整个地区一直不断发生冲突、斗争的自然根源。

分歧在根本上源于两个经常联系在一起的问题。第一，堤防维修的管理和财政责任，在社会中和地理上是如何分配的？第二，当洪水停蓄的空间越来越小后，如何排放那些多余的水？上、下游之间，或南、北岸(一般是对长江和汉水两岸的称呼)之间何以会发生“水争”？上游地区希望水流通过，而下游的人却想极力避免。加固北岸堤防就会使南岸堤防负担加重，反之亦然。此外，那些直接受到水利设施保护的人，和那些距离较远、只能间接得益、因此极力回避参加维修工程的人之间，也存在着激烈对抗。在大多数情况下，发牢骚的都是地方绅士和富裕地主。既然他们都是些与地方官吏(对某些有势力的人来讲，是与省城里的或首都的官员)十分亲近的人，他们的言论至少可以安全地被作为许多资料引用的“舆论”。另一方面，为了达到胁迫目的，或者他们试图制造某种“既成事实”时，普通农民和雇佣农民常常被抬出来利用。^①

地方的水利要求，常常与整个地区的总体平衡相冲突。因此，政府的作用就是派遣代表到那些地区，公正地评估情况，解决问题，不管是用协调的办法还是施加权威。因此，它的控制能力和决策能力是十分重要的，尽管在水利体系密集的地区，它不是惟一的决定因素，还受到各种各样的地方利益集团的影响和威胁。

在上、下游区域之间如何分担利益双方水利设施安装的费用方面，存在着数不清的争端。湖北有许多具有战略重要性的堤防，如江陵万城堤、荆门沙洋堤和钟祥堤，它们所保护的土地区域(或崩塌时淹没的地区)远远超过紧靠它们的内陆地区。

理论方法

史观史法
历史理论
领域视野
方法手段
规范学风

史料索引

古今文献
考古文物
简帛文书
回忆追述
社会调查
论著索引

论著评介

通论文集
古代史著
明清史著
近代史著
现代史著

动态信息

期刊集刊
网站网刊
团体机构
学术会议
研究动向

他山之石

世坛综考
美国史坛
西欧史坛
东亚史坛
其他地区

池月山云

文史随笔
知识小品
诗词诗话
文艺点评
小说演义
史眼世心

②逻辑上，所有的乡里，不管它有多偏远，都应该参加维修工程，尤其是当要完成的工程的重要性超过直接居住在工程附近居民的能力时，但短期利益却使位于远处的乡里尽其所能来逃避这种责任。

①见下文列举的事例。另一方面，在19世纪中期以前，我们没有见到像头陀蔡福隆(在1844年)或吏员严士连(在1863~1864年间)带领内陆三角洲的贫苦农民反对当时盛行的“水利秩序”之类的事件(上引森田明的著作对此也有所涉及，第120页)。据我所知，这种大规模的运动，显然不是由绅士控制和操纵的，在该地区也是没有任何先例的。

②参见《中国的水利周期：以16~19世纪的湖北省为例》第266~267页；上引森田明著作之第二章、第三章(分别论述了万城堤和汉水干堤)。

对将怎样的行政区域作为责任分配的基本框架，也是一个争论不休的问题。下游诸县倾向于忽略县域以上(可能是府的范围)共同的水利利益，倡导“人人为己”或更确切地说是“各堤各筑”原则。上游地区——考虑到堤防坐落在其境内——自然是支持“相协”的原则。地方绅士代表的作用就是游说知县采纳和支持地方主张。实际上，利益对立的双方确有其狭隘的一面，这在从当地地方志收集的各种争论性文献中得到明确反映。需要强调的是，行政边界对于大型水利问题的管理来说，显然是一种潜在的障碍。地方政府互相推卸责任，当控制某些重要堤防的军卫或某些藩王领地的戍卫(在明代)也介入时，问题就变得更加复杂了。①但明朝与清朝的情况存在明显不同，在清代，省级官员的仲裁能力和中央政府实行连贯政策的决心要强得多。

分别集中在汉水方向与长江方向上的两个州县群——它们分别大致相当于安陆府和荆州府辖区——之间的关系，很好的说明了上下游问题。②在地理上，这两个州县群通过一系列的溪流、河渠、湖泊而相互联系，这使得它们在治水上也相互依靠。尤其是，汉水的一些分水支流容易淹没江陵和监利县境(位于长江岸边)，而夹在江、汉之间的沔阳州，其安全则仰赖于荆州府的长江北岸堤防和安陆府的汉水南岸堤防。最为困难的是著名的沙洋堤的修筑问题——它在行政上隶属于荆门州，因此也就属于安陆府。③1547年，这段堤防崩塌，汉水冲开一个新出口，淹没了荆州府首县江陵，以及监利(同属荆州府)、潜江和沔阳(属于安陆府)大部分地区。这样的灾难，并未能阻止荆州士民反对上游士民和官员提出的合力重建和维修这段堤防的要求。

相反，《荆门州志·水利志》的作者们都认为，在沙洋堤问题上，五县士民相互帮助，是理所当然的。④而且，他们声称，“过去就是这样做的”。确实，1567年荆州要求重建的沙洋堤，就是两府共同努力的结果。⑤九十年后，经过明清之际

①正文所提到的最后一点是指明朝中叶以后，藩王领地在湖北，尤其是汉水流域所占据的大片土地，参见《钟祥县志》(1936年)卷1，第7页B面。领地最大的是嘉靖皇帝的父亲兴王，1495年他被封在安陆；其封地上的地名包括许多湖、池、河，反映出其领地大部分地区为易受洪水的地带。由此，修建王陵的太监为了自身利益鼓励在汉水两岸系统筑堤的政策，促进这一地带的发展。同样，潜江知县为了减小洪水爆发的危险，想要疏浚河流的淤积沙洲，却犹豫不决：因为沿江一带淤洲尽属皇庄，没有人敢在此进行疏浚工程。然而，户部指出这些沙洲的收入非常低，如果它们的存在确实威胁到县内人民的安全，可以将它们整平。参阅《行水金鉴》卷78，第1157页。

②当安陆府辖区最大的时候，领有荆门州(从嘉靖年间到1791年)和沔阳州(从1531年至1763年)。

③沙洋堤约10公里长，位于汉水的右岸。基本上从北向南流的汉水，于此转向东流，进入天门(北边)和潜江(南边)境内。

④参见《荆门州志》(1818年)卷12，第8页B面。

⑤但是，我们发现，这件事情背后的主使人可能是首辅张居正。据一篇文章记载，张屠正曾“合全省之物力，调集资金”，参见李赞元《请荆安各属堤腴彼此协修疏》，见《下荆南遭志》卷24，第22页B面~第25页B面。

的大动乱之后，这个破损不堪的堤防再次被更稳固地重建①，相关五县政府在省最高长官的指导下再次合作②。因此，《荆门州志》的作者指责自1674年起荆州府就

拒绝给安陆府以援助(为了报复荆门人也拒绝了相应的要求),结果沙洋堤的维修责任完全落在安陆府士民身上。更为糟糕的是,自1680年潜江前任知县提升为工部主事后,潜江人与沔阳人以堤防不在其境内为由不再提供支援,于是沙洋堤的维修乃全部由荆门人承担了。

如果江陵方志中关于这个问题的记载可信的话,那么可以看出不予协作已成为惯例。在经过清初一段时间的试验之后,为了制止每次试图使不同的府之间互相援助而引起的争端,清政府最终树立了这一观念^③。1660年,安陆府同知借口沔阳给监利提供了帮助——据说,是安陆府一位百姓劝说的结果——提出荆州府也应该通过“互协”方式定期参与沙洋堤的维修。由于派来收取分摊建设费的小官吏强取豪夺,荆州人民怨声载道,张华成——江陵精英人物之一,其传记中报道了这件事——带领江陵绅士代表团向省政府申诉。经过省级官员、地方官员和两府绅士的协商,他成功地使这一“互协”制度被废除。然而,1670年,荆州府却设法从安陆府获取援助,两府官员和百姓被邀请到长江堤岸上,亲眼证实长江堤防的维修对汉水各县的安全有多么大的影响,汉水的分流水道要比长江低。但是1672年,在一个江陵人呼吁请求更多的帮助时,省政府对此提出了异议。1694年,又有一个荆门人说服分巡道立即征发五县徭役劳力去整修沙洋堤。荆州知府的干预使这项易使民怨沸腾的工程停止,并且将“互不协济”确定为长久性原则。

^①在17世纪50年代,据报告,沙洋堤已经半数崩塌,面临完全崩塌的危险,其后果可能像1547年那样严重。除了自然磨损之外,明清之际的大动乱和满族征服过程中的一些事件在其中发挥了一定作用,为灾难的爆发提供了条件。尤其是后一个因素阻止了地方官员(其首要任务是征发徭役,以运输军粮,征收粮食等等)进行重建堤防的工作。见前一注释提到的《请荆安各属堤塍彼此协修疏》,及下一个注释提到的吴之纪的《重修沙洋堤碑》。

^②见上引李赞元《请荆安各属堤塍彼此协修疏》,其中提到决定自1654年后执行一整套协作章程,由五县分担沙洋堤的维修只不过是其中的一个方面。对于1655~1656年间的沙洋堤的修补,可见吴之纪(时任荆西分巡道)《重修沙洋堤碑》,见《下荆南道志》卷24,第56页B面~第57页B面;另请参阅马逢皋(时任安陆府水利同知)的另一篇同题碑文,见《下荆南道志》卷24,第57页B面~第58页B面。堤防的加固包括修建两个月牙形的防浪堤,及在上游用石头垒成一个防浪堤改变水流的力量,总共使用340870个劳动力,花费3.4万多两银子。费用按以下方式分担:荆门出40%,江陵、监利、潜江、沔阳各出15%。

^③这里的叙述以明末清初江陵绅士张华成传记中的有关记载为基础,见《江陵县志》(1877年)卷54,第11页B面~第12页A面。这篇传记由胡在恪撰写,他是1655年进士,关于荆州地区水利问题的几篇文章也都出自他的手笔。另可参见张华成的儿子张可前1695年写的《江汉两堤各筑永不相协碑》。这些文章隐含着明代普遍的情形:“各修各堤,官绅士民各负其责,人民不需对灾难悲伤叹气。”

在这种情况下,“各管各堤”原则最终为大家所接受,因为两大府之间的合作确实存在困难,每府所要保护的河流都有它自己的问题。但是,在每一系统内部,政府也会要求受益于本县境外水利设施的诸县必须定期参加部分维修工作,尽管偶尔会遭到各县抵抗。例如:在明代,汉水左岸的位于上游的堤防——所谓“钟祥堤”——发生溃口,其维修工作就是由四个县和驻扎在安陆府(那时为承天府)境内的三个“卫”“分工合筑”的。^①1663年,重新实施定期维修干堤的“堤甲”制度,并将各县分担费用的比例永久地固定下来。每当钟祥堤崩塌,下游洪水泛滥时,都可以适用。而此前三年,下游诸县曾突然拒绝出钱出力的请求。^②

^①见《钟祥县志》(1867年)卷3《堤防》中关于水利的编年史。钟祥堤保护着至少七个县的安全,但在钟祥县,它只是保护很小的一块地方。如果发生崩塌,钟祥所受的破坏只占10%,下游诸县则占90%[参见《钟祥县志》(1937年)卷3,第15页B面]。

^②同上。自1663年起,钟祥堤的维修负担按以下比例分担:钟祥40%,京山25%,天门25%,潜江3%,安陆卫7%。上引森田明的著作第89页引用的资料提到,自咸丰间(1851~1861年)起,分担比例发生了明显变化:天门承担最大份额50%(当钟祥堤崩塌时,该县多数地区都会被洪水淹没),其余的由钟祥(30%)和京

山(20%)负担。

事实上,这种安排方式长期受到地方矛盾甚至是更小范围内的冲突的威胁。在一县之内,不直接受堤防保护的乡里居民也被迫担负沉重的大堤维修工作,这种情况就显得尤其突出。比如在潜江,17世纪90年代所有堤垸都被登记注册、划分成区,由各区分担维修汉水堤防的责任。但在后来十年中,三个“内地”(即不位于汉水边上)堤垸的田主,包括一个京官在内,使知县承认“各筑各堤”原则,从而成功地逃避了责任(“狡脱”)。之后,争端和诉讼接二连三地发生,直到1717年省政府委派分巡道前来。这个道台虽然也承认有些垸并不能从干堤维修中直接获得益处,但仍然决定重新实施先前的费用分配办法。他在报告中将垸堤和干堤分别比作私人宅院的围墙和城镇的城墙:如果一个城镇居民对城墙漠不关心,岂不是一件令人难以置信的事?经济争端也十分有趣,也是政府急需解决的问题:将维修干堤的负担单独留给沿河居民,就等于制造了一个只能使事情恶化的不平等因素——因为没有此种负担的垸堤居民会乘机致富,而住在河岸的居民会越来越少,最终无力承担堤防费用。这会导致在经费方面的一种恶性循环,最后,还是得向官帑求助。^①

在大部分基层堤垸里,也存在同样类型的问题。上文曾提到过荆门州一个堤垸群的情况,在那里,最终形成了堤防维修由所有受保护地区按比例分担,而不是仅由邻近堤防的地区承担的制度。但即使在这项制度得以实施的地方,在大多数情况下,那些相隔甚远、居住在高地上的人仍然拒绝为堤防工作。这是江陵东北“襄河堤”屡被提到的诸多弊端之一。^②有理由相信,其他地区情况也是如此。

考虑到官府所要面对的问题,即要在反对混杂着时而大呼小叫、时而藉故拖延的地方自私主义的离心作用的斗争中,保证昂贵的水利基础设施的维修,这几个有限的事例,已足以说明,行政边界的存在已不能适应治水的需要了。可以肯定,任何地方、任何层次上的水利管理都存在强制性的一面,这种强制性是与这类矛盾、斗争相关联的。^③

^①见《潜江县志续》(1879年)卷10,第13页A面~第15页B面。这不过是众多事例中的一个。在乾隆后期,潜江县首当其冲受到汉水冲击的重要堤防(在洪水高峰时期,其浪头要比地平线高出一丈),仍存在类似的问题。负责堤防维修的五区中的一个区直接向省政府请求(“越控”)免除其参与维修的义务,理由是堤防隔河,得到批准。结果堤防处境十分危急。一个府同知苦口婆心地劝说,最终使事情有所改观。他提到一个在这种情况下常常被引用的《淮南子》中的一则寓言,指出:不同舟共济就不能在暴风雨中生还,因此那些只考虑个人利益拒绝帮助堤防维修的人应该知道他们自身的安全也危在旦夕。见《潜江县志》(1879年)卷20《骑马堤挽月碑记》(1798年)。当试图让那些居住在高地的乡里,也为与其安全无关的堤防出点力时,问题就更微妙了:在农耕地20%为湖田、80%为山田的荆门州,山田的所有者没有参加1714年沙洋堤的维修。我们已看到,早在几年前所有的重担由荆门一州独力承担,因此从那时起就都是由政府出资维修一些重要水利工程的[《荆门州志》(1808年)卷12,第8页B面起]。

^②参见《江陵县志》(1877年)卷8,第13页A面,《襄堤论》[也见《荆州府志》(1880年)卷20,第2页A面,略有不同]。

^③参阅伊懋可(Mark Elvin)《明清时期的水利治理与管理》,《清史问题》第3卷第3期(1975年),第92页。

有鉴于上文提到的第二个问题,也就是多余水量的处理问题,这种斗争实际上更为频繁、活跃。显然,上、下游之间的对抗是最具体的表现形式,也是涉及到每一层面的冲突。最典型的例子,也是具有十分重要影响的事例,就是钟祥与汉水下游左岸诸县的冲突。我们已看到,明朝嘉靖初期,上起安陆府城钟祥的连续堤防之兴筑,导致了分水穴口和蓄水湖泊的加速填淤与围垦,于此同时,河流的主河道也逐渐变窄。结果,一直受益于相对“自然”的水利体系的钟祥,发现自己面临着堤防过度紧密、穴口淤塞的严重后果,也就是水流速度加快,水位上升,最小的支流也变得汹涌异常,时常发生水灾。于是,不同版本的钟祥方志在论及这个问题时,都会一致谴责两百年前负责在嘉靖皇帝出生之地修建皇陵、首先提出筑堤建议的太监。^①

但是,如果不断倡议重开先前的穴口^②,甚至主张在洪灾后,不再修复被冲坏

堤防^①，反对之声也同样会很强烈。这些反对意见不仅来自于几代都居住在先前为湖泊溪流地方的钟祥人，而且，也最主要的是来自下游诸县：下游各县关注的是从上游堤防的保护中获益，因为堤防溃口并不一定会给他们带来毁灭性破坏，而洪水泛滥其境则会带来更大的损失。在18世纪最初几年，当支持疏浚钟祥穴口的湖广总督派人前往当地视察时，“天门、沔阳、潜江的势家大族煽动成百上千的佃农，包围住那些调查者，阻止他们前行，以致这项工程也被放弃”^④。这种阴谋诡计激起钟祥人的极大敌意与挫败感，这种情感可以从钟祥人所写的一些文章中对不利于他们的水利命令的猛烈谴责上看出来，比方说，渲染那些家产被洪水一扫而光、无以为生、甚至找不到祖茔位置的家庭的愤怒与绝望。^⑤

事实上，许多认为他们自己是水资源分布不公平的受害者或是简单地试图改善目前状况的人，常常会采取一些非法行为。^⑥特别是下游许多人会筑坝拦住易引发洪水的一些水口。上文已提到19世纪中期沔阳居民发生的一次“淮叛乱”，尽管这显然只是一个极端的例子。另一方面，当堤垸一聚落达到一定密度，这些地区内的分歧与重大事故似乎就难以避免了。

^①见1867年和1937年的《钟祥县志》卷3《堤防》。也见1937年《钟祥县志》卷21，第18页A面～第19页A面，《蒋凤骞传》。蒋是1727年进士，由于个人原因投身于公共事务，积极维护钟祥的地区利益。传记引用他的一篇文章，激烈批评自从嘉靖间汉水被堤防束缚住之后，洪水更加凶猛，破坏性也更大。此外，《钟祥文征》（1937年）卷1，第9页A面～第10页A面（总督德沛1738年的一份奏折）、第30页A面～第31页B面（是～篇对钟祥水利不幸表示极端痛惜的文章，属于被乾隆中期蒋凤骞的文章激发出来的“舆论”）、第31页B面～第33页A面（这篇文章提到自明朝后期到1738年，人们徒劳无功地想恢复嘉靖时期太监改向的一个汉水分水口），都有相关记载。

^②见前一注释所提到的一些文献。

^③特别是在清初和民国1919～1921年、1935年的特大洪水之后。参见《钟祥县志》（1937年）卷3，第14页A面、29页A面。

^④见《钟祥文征》卷1，第13页A面。陈诰，1708～1711年间任总督。

^⑤见上引《蒋凤骞传》和《舆论》。

^⑥清初，由于一些奸豪不厌其烦地与当地民众协商，请求官府批准，特意堵塞了潜江县境内、汉水南边一个名为“芦袱口”的重要分水口，这就是一个很好的例子。这一行为只能使潜江县内部分地区获益，等于是“嫁祸于邻”，因而引起县内其他地区的强烈不满。而且，它使汉水水流的速度和水量增加，下游诸县的水利问题进一步恶化。对此，可见顾如华写的名为《筑河疏》的请愿书，见《下荆南道志》卷24，第26页A面～第28页A面。潜江居民要求立即开辟有争议的出水道，逮捕肇事者。像那时（正是在清初）的其他人一样，顾如华努力引证财政与军队方面的理由以说动当局。他说：这样的行为增加洪水的危害性，将使政府遭受重大损失，也使荆州驻军的供应受到影响。此外，刚刚被堵塞的芦袱河也是通往荆州驻军地的一条重要路线。总之，顾如华认为，与其堵塞有用的水道，勿宁“止许各修堤垸以御水患”。

尽管问题是两方面的，既包括灌溉又包括排洪，但在湖北内陆三角洲，排洪问题却更重要些。当从大泽口^①之类的汉水诸“口”分流的分水河道日渐淤塞，通过分流泄入长江的水量日渐减少时，河道负担过重，乃成为其流经或环绕范围内的堤垸的一个长期危险。上游居民大开水闸门，而下游居民极力反对，尽其所能挖掘新的渠道，甚至秘密建造“挡”改变水的流向。地方治安和水利秩序都受到威胁^②，地方官员面临的问题也增加了。如果这种非法行为也涉及到干堤，那就更危险了。例如，据《荆门州志》记载，自1567～1568年重建沙洋堤后，“红庙居民（在汉水对岸），每遇水涨，多有欲盗决此堤以泄水者，故盗决河防之禁尤不可弛也”^③。

在面对这些紧张局势和各种矛盾时，国家的作用就是充当一个调解者，并且强制执行自己的解决方案。这包括18世纪其一般能够做到的几种情形，尽管做到的程度不一：省级政府对平原的所有问题应当有一个全面认识，愿意并能够设法了解地方情形，并在地方上有所作为；国家应当对不利于整个水利体系平衡的非法行为进行政治上的制裁，即使是一些有势力的人所为^④；最后，国库预算足以支持一些必要工程或给予提前贷款。

也存在一些其他类型的矛盾冲突：首先是国家利益与本地区居民利益之间的矛盾，其次是居民利益与水利总平衡的保护之间的矛盾。第一种矛盾主要与土地登记

制度及赋税制度有关，第二种矛盾则与很多问题交织在一起。

①也称为“夜汉口”，位于沙洋堤下游，当1567年重建沙洋堤时，得以开启。

②如《潜江县志续》(1879年)卷10，第6页B面开始所记潜江县的情形。文中叙述从乾隆年间到19世纪上半叶，地方官员努力阻止这些企图堵塞水道的欺诈行为，调和上、下游居民之间的利益。同书卷，第11页B面～第12页A面则指出：当这些行使诡计的人住在县境之外的天门或沔阳时，问题就变得复杂了。

③《荆门州志》(1880年)卷12，第3页A面。

④关于这些方面，参见下文。

在长江中下游三角洲地带，一个长期以来的图景就是背着官府兴筑堤垸，围垦易积水的湿地或湖泊。①国家不可能按照规章制度所规定的那样②，定期更新土地登记的情况。特别是在湖北和湖南，不纳赋税的田地，或以前的湖沼在已开垦为水稻田好长一段时间之后，仍按照湖沼的赋税标准交纳较轻赋税的田地，迅速增长。③

这部分田地有两种：一种是只能季节性种植晚谷(当指养麦等——译者注)、冬麦，风调雨顺时甚至可以种水稻的“滩地”、“湖地”④；另一种是与“官垸”(由官府首创，或

①关于湖北的情况，可参见《中国的水利周期：以16～19世纪的湖北省为例》一文。对于明后期长江下游三角洲的情形，黄仁宇已经指出其存在的问题，参见上引《16世纪明代中国之财政与税收》，第98～99页。作者也提到湖广能够征税的土地地形极不稳定，尽管这更主要的是指洞庭湖周围地区，但湖北内陆三角洲的湖泊和溪流沿岸问题也同样突出。

②在清代，位于河岸和河道上不稳定的土地，由政府每隔五年勘察、登记一次。参见王业键《中华帝国的土地税，1750～1911年》(哈佛大学出版社1973年版)，第27页。这一规定始于1727年(在1723年，期限定为每隔十年)，见《清朝文献通考》卷3，第4871页。本书在专论赋税的一章中提到，这一制度的实施较之此前难度更大。知县往往对已经被侵蚀掉了的土地继续征税，或者接受贿赂，对刚刚清查出来的土地不予征税，这些贪污腐败行为常常受到谴责。

③这些只生长芦苇或水产品的河岸交纳的赋税非常低，并不占据可耕地的份额。在一份1833年印刷的官方赈灾手册《荒政摘要》中，特别记载了这些地方。当然，那主要是指黄、淮地区的情况(见第18页)。堤防内的土地有部分时间免于水患，当洪水爆发时，原则上不能称为“灾区”。但是当“普通”耕地也发生这种不幸时，它们可以作特殊登记。也许，在对待洪水易发区和普通土地的问题上，湖南与湖北都存在着同样的区别。将那些被堤防圈住的土地作为“洪水易发区”登记，在气候异常时，要冒风险逃避官府检查，但极为轻微甚至是根本不存在的赋税却使它们得到了补偿。

④在湖南，“湖田”一词指的是在不筑堤防的湖岸开垦的水稻种植地，隔三岔五就能获得丰收，且不用交税。见王益崖《长江》，第70页，引自《湖北通志》。但是，这个词最近也用于指从湖泊开垦的筑有堤防的土地，等同于“垸田”(或湖南的“围田”)。“圩田”、“围田”和“湖田”在宋代的长江下游平原地区是近义词，见上引米赫里对同时存在的这几个词所作的有趣探讨(上引米赫里的著作，第25页)。

者由官府提供经费)、“民垸”(由田主私造，但得到官府承认)相对应的“客堤”、“客垸”或“私垸”①。地方志提供的堤垸条目中，大多数只有“官垸”才记载有名称，并附带说明地点和范围大小；或者偶尔提到一些“私垸”，其原因则一般是它们成为争端或禁毁的对象(因此，私垸也受到一定程度的管理)。

的确，这些私垸常常是极为危险的。尽管一再禁止在“堤外”易受洪水侵袭的河岸或长江河床的洲滩地带修筑私垸，但似乎没有取得什么效果。《荆州府志》记载了江陵境内的“四垸”：白沙洲垸，新淤垸，新泥垸，诸如此类，从它们的名字中就可以看出它们就是这种类型，而且在所有地图上都标有其位置和名称。②这些私垸一般是五到十里长，使河面变窄，在排水高峰时期还会阻滞水流。这些人为造成的“岛屿”中最具有危害性的当然是窰金洲，经过几十年的非法扩张，它已伸展到江陵干堤前面，改变了水流的方向。这个“岛屿”也是1788年洪灾的主要原因之一。③

①这些术语有时会改变，但一般可以分为这三种情况。参见上引森田明的著作，第36页，以及珀杜的著作，第754页，关于洞庭湖地区“垸”的讨论。1763年湖南总督乔光烈的奏折中将“官堤”界定为“动帑筑堤”，每年由人民负责维修；“民堤”则为“报垦筑堤，无碍水流”；而大部分“私垸”却“占碍水道，不利蓄泄”，因此命令将之平毁。见《清高宗实录》卷699，第21页B面～第22页A面。关于湖北的情况，请参见森田明的著作，第3页，关于汉川县的分析，以及1763年湖广总督辅德奏折中，对上报户部、“官为经理”部垸与“民垸”的区别。紧靠部垸呈鳞状分布的民垸一般不上报户部，但必须缴纳同样比例的税款，根据辅德奏折，它们也同样由官方管理、监督。至于私垸，一旦它们阻滞水流，就会遭到禁止和平毁。“土堤”和“客堤”的区别可能是一个向官府申报，一个不向官府申报[如《沔阳州志》(1894年)卷3，明代的一篇文献中反映的情况]；也可能是一个为当地人修建，一个为外地移民修建。

②见《荆州府志》(1880年)卷20，第4页B面～第5页A面。

③见《荆州府志》(1880年)卷17，第2页B面～第5页B面；《续行水金鉴》卷154，第3600页；上引珀杜的著作，第758～760页。

至于湖泊、溪流和积水湿地边缘的堤垸，也存在着“土垸”和“客垸”的不同，并常常被人们作为对照而强调。“客垸”一般更高更坚固，因此常威胁到“土垸”的安全，而后者负担的赋税更重些。就安全性而言，官垸和私垸之间的区别长期来看似乎并不明显。魏源在道光年间(1821～1850年)所写的文章中已经指出：私垸已有几千处，数目远远超过官垸，并且比官垸要高一些，也更坚固一些。但他认为，在大多数情况下，这些私垸并没有威胁旧官垸，相反，却是在保护它们(位于官垸的外围)，有时甚至是加固了直接保护城市的堤防(城堤)。由于自早些时候起(也许是自清初以来)水文地理方面发生了诸多变化，与非法堤垸不同的旧官垸也开始阻滞水流了。因此，魏源说，在回顾、阐述过去几十年间的政策时，不应该顾虑到堤垸的身份。①

然而，在18世纪“阶段A”，人们建立更多堤垸的要求与整个平原地区水利安全之间的矛盾、冲突，越来越突出，因此，最根本性的问题乃在于遏制私垸的进一步增加，而加固那些政府认为有利于地区水利安全的堤垸。1748年，在回复要求对“湖河滩地禁止侵占”政策进行研究的上谕时，新任湖北巡抚彭树葵在奏折中称，应使堤垸的数目冻结在目前水平上，“此外永远不许私自加增”②。1763年，总督辅德在奏疏中又提议禁止在新淤洲滩上建造私垸，并建议巡守道台和知府要每年巡视该区，平毁所有阻滞水流的堤垸，“不管堤垸保护的田地肥沃与否”③。但是，为了避免农民失业，仍保留了一些只种植季节性农作物的田地。

但是，这些政策在权威性和实施方面，显然存在相当多的问题。彭树葵说，人们不遵守一再禁止修建私堤的命令，那是因为“利之所在，民间每不惮百计以求胜；而地方有司未能规及远大，稍不留意，则私筑之弊仍有不能免者”。此外，为了限制堤垸数量的增长，必须首先确知现有堤垸之定数——它显然远不止已知之数。因此，彭树葵要求所有州县应于“冬春之际亲行履勘，将合邑所有现垸若干各依土名清查造册”。这不是第一次也不是最后一次提出这样的要求，事实上它仅仅是人们认为有必要采取的特殊措施，土地登记更新的现有制度并没有得到加强。④

采取这种相当于将所有土地重新登记一遍的办法，其原因既有水利上的，也有财政上的(为了增加国家年度收入，改善征税的基础)。这两方面是紧密相连的。国家水利费用持续增加，不能永远只靠税收来支付。而且，负担最大份额税收的官垸，由于私垸的增加而受到损害，日益贫穷；而私垸却因不必交纳同样的税款而越来越富裕。

但是，考虑到自明末以来，本地区的聚落模式发生了意义深远的变化，清朝官府从未尝试过彻底更新所有的土地登记。⑤但我们还是知道一些个别的尝试。早在1691年，潜江知县经过认真的通盘考虑和规划，把全县划分为由156垸构成的11个区，以便公平、合理地分配汉水堤防维修的费用。⑥而且，尽管《沔阳州志》说1736年“清丈各州县田亩，分为

①见魏源《古微堂外集》卷6，第6页A面～第7页B面。

②《陈湖北水道情形疏》，见《皇清奏议》卷45，第12页A面～第13页B面。同时，湖南巡抚杨锡绂在1747年也下令禁止在洞庭湖区新建堤防，参见上引珀杜的著作，第754页。

③见《高宗实录》卷693，第13页B面～16页A面。

④参阅上引王业键《中华帝国的土地税，1750~1911年》。

⑤众所周知，近代以前中国最后一次全国性的地籍调查是在16世纪晚期，参见上引王业键《中华帝国的土地税，1750~1911年》，第21~26页。

⑥见《潜江县志续》(1879年)卷10，第14页A面；上引《中华帝国的土地税，1750~1911年》，第326页。

上、中、下水乡等则”，但只有沔阳州提到这一计划取得的良好效果，在那里，对官垸和私垸征收同样的赋税。①我们没听说过其他地方也采取过同样措施。因此，它能否在其他地方也得以成功实施是值得怀疑的。另外，仍只有沔阳提到在1795~1796年进行详细的土地调查。确实，“沔之难治，由田亩不清，因之饷不均而逋抗，堤不实而倾圮，官民之累不越乎此？”②

此外，一些资料表明，嘉庆间(1796~1820年)政府试图将新开垦的洲滩土地也登记入簿。宋翔凤(1800年举人)在题为《江之水》诗的注文中写道：“湖北于嘉庆年间，查出民间私垦地亩丈量升科，后追缴从前花息几四十万③。而升科之地，未久有没于水者。虽随时题豁，而花息之追如故。道光元年(1821年)，尚有应追银十余万两。追呼鞭扑，民不堪命。公(邓廷桢④)权藩篆，力陈其害。陈望波⑤详情奏豁，得旨允行。”⑥而且，这首诗本身就很好地说明了官员想阻止新出现和新垦种的土地逃脱赋税：“江之水，溢涸无常期。有时水平得土见，人力垦为一岁苗。江皋闲地无垠垆，几年偷种勤收获。畎浍沟渠渐接连，官司尺寸皆量度。从此官粮不可逋，鞭扑还征累岁租... ..”

湖广总督汪志伊(1743~1818年)自1807年起，一直致力于地籍的更新，并由此招致了种种辱骂与烦恼，这很可能与他治理湖北水利问题的努力是相关联的⑦——这个假设值得进一步证实。不管怎样，他与整个朝代的漠视和土地再登记状况不断的恶化形成鲜明对照，“尤其是新发展起来的地区”⑧——湖北和湖南的冲积平原地区可视为一个典型。

①见《沔阳州志》(1894年)卷3，第23页B面。沔阳州位于汉水和长江之间，是湖北最易被洪水淹没的州县，也是堤垸保护的陆地数目最大的一个县。

②见《沔阳州志》卷3，第24页B面。向中央政府提出申请后，决定重新登记土地的时间是1794年，甲寅。

③即花息。我在贾尔斯辞典中找到这个词，它对花息银的定义是：“对滩地生长的作物征收的税。”正好适合这里的情况。

④邓廷桢(1776~1846年)，自1820~1821年为湖北按察使，在《纪邓懈筠中丞善政》中，有四首诗极力称赞他为官清廉。

⑤即陈若霖，有较长一段时间任刑部尚书，后来任湖广总督。

⑥见《清诗铎》(1857年；北京，1960年)，第29页。

⑦参阅《中国的水利周期：以16~19世纪的湖北省为例》，第283~284页。

⑧参见上引王业键《中华帝国的土地税，1750~1911年》，第27页。

总的来说，在由国家利益、地方社会利益和水利平衡各种矛盾构成的复杂网络内部，国家的地位无疑是保守的，常常模糊不清，其采取行动潜力也十分有限。如果不将积极恢复重建的“阶段A”初期包括在内，这一特征就显得更加突出。我们已看到，从一开始，国家就毫不犹豫地鼓励私人工程的建造，试图通过支持移民、开发新土地、实行宽松的赋税政策，为人口和土地发展创造条件。但是，经过一段时间后，对水利安全和国家的财政、政治带来同样利益的这种发展，已经全面滑坡；至少在管理环境和百姓(维修堤防及其他一些治水工程，解决冲突，灾荒赈济...)的花费相当于或超过每年赋税收入的地区，根本是无利可图。我们不能用确切的数目来说明后一种情况，但从“阶段B”中的某些重要方面，可以清楚地看出这一点。

然而，土地开垦的进一步疯狂增长和私垸的加速发展，对某些人来说仍是有利可图的，即使从水利总体平衡的观点来讲，这意味着会堵塞排水渠道，增加洪水泛滥的危险；从政府的角度来讲，这意味着更明显的偷税漏税，甚至是社会不平衡。于是，各种利益冲突，给整个地区造成极大危险，许多省级官员已经认识到这种危险，并开始着手应付。但他们从来没有成功地做到这一点。这应该归咎于国家机构的软弱无能或不尽职责？还是由于受到知县或多或少地倾向于支持地方斗争的影响？或者，像许多作者所说的那样，是由于“封建地主”和来自同一社会阶层的官僚的相互

勾结?①

事实上，特别是从宋代起，私下大力发展水利设施的积极人物都是些“豪右”、“有力者”和其他“大姓”；同时，他们还要采取一些经济措施，投资能吸引雇佣农民的各种设施，并打点一些必要的关系网，使他们在改变河道、违禁建堤、隐瞒官府、不缴或少缴赋税时能免于受罚。如果这些事实能经常曝光的话，那么在史料中就很少遇到相互勾结、滥施权势的特殊例子了。②但可以肯定的是，任何地方的势家大族都有办法使县令和主管水利的低级官员处于中立地位——以各种方式给他们帮忙，或是参与救济穷困农民、建设桥梁之类的社会公益事业。③此外，用官方语言来说，还有很多通过吏书、胥役等衙役进行的敲诈勒索与地下交易都被隐瞒了，而这些却正是官府过去、现在和未来都大肆进行的活动。

在这里，我们又一次发现，常设官僚机构在直接管理水利方面的软弱无能，来源于它不愿控制其诡计多端的下属。④我们注意到，向高级衙门提出的有关加强堤防日常维修的建议很少有结果，除非涉及的是江、汉堤防中某些特别敏感的堤段。更重要的是，构成巨大的“第二道防线”的主要部分——垸堤（黄河平原上并不存在这种垸堤），则一直处于常设衙门的直接控制范围之外。因此，要防止这一部分带有较小自治的发展，是不可能的。

①参见河野通博《荆江分洪觉书》，第252页。必须指出：县令和劣衿、奸棍之间的勾结——后者设法让当局对他们的事迹睁一只眼闭一只眼——是各种史料的主题之一。如1654年担任安陆府同知的马逢皋，试图修复汉水崩塌无数的堤防时，在天门（当时叫景陵）遭到各种抵制和吵闹，见《下荆南道志》卷24，第23页A面～第24页A面。

②像珀杜的研究所证实的那样，可以从档案资料中搜集到更多的证据。但是，上文提到的窖金洲事件需要认真分析，它造成了严重后果，并暴露了那些有罪的家族与上至省级官员之间的勾结，其有关情况全部保留在一部刻本文献中。

③参见珀杜著作中（第756页）有关湖南湘阴蒋氏家族的分析。

④参阅上引珀杜的著作，第319页。上引魏源的文章中，曾对衙役进行谴责，就是一个典型的例证。

我试图在这里就中华帝国晚期国家的真正实质及其与经济的关系，形成一种具有普遍意义的结论。除了致力于在明代特别是清代的湖北具有边缘意义的“民屯”和“军屯”之外，中央集权的国家并未通过其官员直接从事农业发展项目并因此而保持对农业发展的全面控制（同样，国家所承担的直接运输范围也局限于一些特殊领域，诸如漕粮运输，或者向重灾区转输，也确有一部分向工业生产区的运输等）。恰恰相反，它（特别是在清朝）在大部分地区都倾向于最小程度的干预。更准确地说——这里并不是一个简单的极端自由主义式的自由放任的问题——国家及其代表，或者说其性质和功能的具体体现，乃在于持续地寻求一种理想的干预方式或参与领域，以最小的代价达至对社会与经济的最大控制——实现多少可以由“太平”这个概念所包含的经济稳定和政治秩序。换言之，即尽可能限制直接干预的领域及官僚机器的范围，仅限于努力提倡和组织地方社团，使他们对自己的福利与安全负起责任，也就是制定规章和设法使民众承担起被强行推到他们身上的所有负担。理想的国家并不是“无为”，更准确地说应当是以最小的行动换来最大的效果。①

对这种观念，可以列举出很多众所周知的证据来。比如在十八九世纪，政府部门的增长（在雇员数量或预算方面），相对于全国人口数量的增长和新聚落的发展幅度而言，就显得勉强强。②另一方面，显然，在中华帝国晚期，国家要想它所赖以存在的安宁与财富，就不得不进行各种各样的、更频繁的干预。实际上，这种干预日趋广泛。这些干预包括承担那些超出地方社会能力、牵涉范围过大的责任（诸如修筑长堤、维持一体化的系统、大范围的救济赈灾等），或者填补私人领域的空档、平息敌意（这在赈灾和仓储领域都时常发生），或者处理那些社会或私人争斗而引发的各种事故（本部分列举了一些这方面的例子）。

①这里，我在宽泛的意义上理解“最小的行动”，这并不意味着与要求只占人口极小比例的士绅“奋发有为”的观念相冲突。

②事实上，新县或新的副县级官员驻地的设置只是一些偶然情况，显然，新机构的设置远远跟不上中国人口的实际膨胀以及中国疆域的扩展。

沿着这一理路推演下去，并用它来考察国家干预的各种可能领域，不是本章的主题，我们还是回到关于湖北堤垸的讨论上来：在这里，我们可以发现所有由于国家角色模糊不清而导致的后果——在理论上国家要尽可能少地干预，但又必须补充、监督乃至容纳私人领域。地方官员面对着私垸的日益增长及其带来的各种危险，本质上是无能为力的，其手段也非常有限。那些违反不准新建堤垸禁令、漠视履行其堤防维修义务的地主，并不容易接近，因为他们居住在其他县里，而土地上只留下佃客。①这再一次说明，区域性与层级性的管理网络一直向那些试图按习惯办事而不遵守禁令的人开着一个口子。此外，在大多数情况下，向既成事实挑战都是困难的。珀杜有关洞庭湖区的研究表明②，自1747年起，省府即禁止兴修新垸，但巡抚并不愿下令平毁那些违法的堤垸，而地方官员则更倾向于保护它们。而且，这些未经许可的堤垸属于地方上的“势力之家”，养育和雇用了相当多的人，一旦平毁，则不仅要冒很大的环境风险，还会引起很多经济与社会问题，直接居住在这一地区的官僚集团成员对此绝不会噤口不言。

①参见森田明著作第47页所引1755年文献中的例证。还有许多其他的例子。

②参见上引珀杜的著作，第756页。

责任编辑：echo

[三、第三阶段：国家屈服于本地区的困难](#) »

--文章内容列表--

GO

[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

平均得分 **0**, 共 **0** 人评分

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10