



迁海令与清初海禁政策的变迁

信息来源: 《历史与社会》(文摘) 2023年第1期 发布日期: 2023-03-24 浏览次数: 44

【作者】郑宁, 上海师范大学人文学院历史系。

【摘要】顺治十八年颁布的迁海令是清朝初年的一项重要法令。作为海禁政策的高峰, 迁海令的出台是清朝调整对海战略的必然结果, “汉奸献策”之说并不可信。海禁强度受到军事战略的影响, 厉行海禁并非清朝的唯一选择, 也不是顺治君臣的最初选项。在招抚郑成功的策略下, 海禁有所宽弛; 在攻剿策略下, 海禁趋于严厉。由于招抚的失败和攻剿的失利, 原本起辅助作用的海禁成为清朝打击郑成功集团的主要手段。在现实需求与历史经验的引导下, 顺治末年海禁政策空前强化, 最终出台了迁海令。通过转移赋税、督责省府等方式, 清廷将迁海造成的损失分摊至地方, 减轻了中央的决策阻力。迁海令的酝酿过程反映了清初海禁政策的变迁, 其间蕴含着中央与地方的利益取向, 最终在中央至上的原则下决定了清朝保守退缩的海洋战略。

一、招抚失败与宽弛海禁的终结

作为清初海禁政策的顶峰, 迁海令有着明确的针对性。康熙元年(1662年), 清廷以上谕的形式向地方官民重申“严立通海之禁”的目的, 关键在于打击“盘踞海徼有年, 以波涛为巢穴”的“逆贼郑成功”。不过, 梳理顺治年间清朝与郑成功的往来过程, 双方的互动不止于攻伐, 在顺治前期, 反而是招抚的氛围一度更为浓厚, 海禁政策也因此趋于宽弛。

抚与剿向来是王朝进取的重要策略, 在统一天下的过程中, 清朝惯于换用攻剿与招抚, 经略海疆亦是如此。早在入关之初, 清朝就开始派员“出海招抚”。随着清军进入东南沿海地区, 漫长的海岸线带来了严峻的海防压力, 招抚的重要性更为凸显。其根源在于清朝的海上作战能力严重不足。闽浙总督陈锦就是招抚政策的坚定支持者。

清军打击南明鲁王政权的过程中, 招抚政策确实取得了显著成效。在福建方向, 招抚政策最初也取得了巨大成功, 由于郑芝龙接受了清廷的招抚, 南明隆武朝廷迅速崩溃。但郑成功坚持抗清, 且势力逐渐坐大, 成为清朝在东南方向最强劲的对手。面对不利的战局, 朝中官员呈上密奏, 建议对郑成功施以招抚。清世祖接受了招抚郑成功的建议, 随即向新任闽浙总督刘清泰发布上谕, 想方设法招抚郑成功。刘清泰随即以“弄兵修怨”为理由, 弹劾此前发动厦门之战, 给郑成功造成重大损失的巡抚、巡按、总兵、兵备道等文武要员。该案呈送至京, 刑部认为罪名难以成立, 巡抚等人并无重大罪过。为了向郑成功释放清朝的招抚诚意, 清世祖亲自干预案件审理, 痛斥刑部不识大体。

清朝的招抚意向得到了郑成功的回应, 顺治九年到十一年, 经过几轮交涉, 双方达成了有限的共识。顺治十一年(1654年)二月, 郑成功在安海观音堂接受了清世祖的敕谕, 对清朝而言, 这标志着招抚郑成功的重大胜利。事实上, 郑成功并没有按照君臣之礼正式开读诏书, 也没有当即“剃发效顺”, 但闽浙总督刘清泰与清世祖都认为抚局已定, 君臣二人已经开始商讨“善后之机务”。

按照清廷与郑成功约定的初步协议, 受抚后清朝不仅以漳州、潮州、惠州、泉州四府安置郑军, 还允许郑成功继续经营海上贸易, 并管理海上经贸活动。虽然还存在商税归属比例等争议, 但皇帝的承诺事实上已经打破了海禁政策。在当时, 清朝内部对于招抚郑成功的条件也存在争议, 但由于清世祖对招抚抱有期望, 清廷内部的反对意见未被采纳。

以皇帝的态度为指导, 这一时期上至沿海督抚, 下至滨海州县, 各级官员普遍对海禁持宽松甚至是放任的态度。在招抚的氛围中, “寸板不许下海”的海禁政策出现了明显的松动。

随着海禁的宽松, 海陆之间的人员流动成为可能, 并为郑成功征募兵源提供了便利。顺治十一年, 郑成功派人在漳州登陆, 一月之间就招募了上千人, 府县官员虽然探得情况, 但受招抚政策的限制, 都未敢加以阻拦。为了吸引郑成功归顺, 清朝宽弛海禁, 以此释放“善意”、缓和沿海地区的紧张局势。但令清世祖失望的是, 郑成功最终拒绝受抚。

招抚的落空, 意味着与之配合的“宽弛海禁”彻底失败。由于在招抚期间放松了海禁力度, 郑成功集团得到了巨量的补充。加之其他各种途径的收益, 郑军趁海禁松弛, 获利极大。随着战争的爆发, 清朝急需切断郑成功的粮饷来源, 海禁重新得到重视。随着招抚的失败, 一度宽弛的海禁政策宣告终结。

二、攻剿失利和迁海令的出台

招抚的失败结局不仅让清朝损失惨重, 更让力主招抚的清世祖大失颜面。在发给地方官员的命令中, 恼怒的顺治皇帝彻底改变态度, 他不仅严禁地方大员与郑成功接触, 也拒绝接收任何求抚、求和信函。皇帝的决绝态度使得军事进攻成为唯一的选择, 而作为配合攻剿的封锁措施, 海

禁的强化亦势在必行。自顺治十一年底招抚失败，到顺治十八年中颁布迁海令，在这六年多的时间里，海禁政策总体上持续强化，具体又以顺治十七年五月爆发的厦门之战为界，分作两个阶段。

在时间较长的第一阶段中，海禁政策用于配合军事进攻，作为攻剿的辅助手段实现让郑成功“粮饷自绝”的效果。为此，清廷在此前已经制定的海禁政策基础上，进一步强化了封锁力度和范围。新一轮的海禁既防止陆上出海，也防范海上登陆。

自顺治十二年（1655年）起，清、郑双方开展了旷日持久的战争，尽管海禁政策更为严厉，但郑成功的军事实力并没有明显削弱的迹象。厦门之战发生之前，浙江巡抚陈应泰曾做过估算，认为击败郑成功需要调动江南、浙江、福建、广东四省全部水师，并且汇合驻扎各地的八旗、汉军，还要“檄调高丽大船四五百只，订期出洋，合师进剿”。经过厦门海战的惨败后，前线的清军将领认为现有的四省水师远不足以应敌，还要大量新造战船、编训水师。顺治十七年五月厦门之战后，清朝在东南战场事实上处于不得不战，但又无力海战的尴尬境况。

在这种形势下，原本作为辅助的海禁政策具有了更为重要的意义，事实上成为清朝为数不多能够自主决策，并且有效打击郑成功的手段。自郑成功北伐以来，从中央到地方，更多的清朝官员们意识到强化海禁、封锁海疆的必要性。从此前海禁政策的执行效果而言，更进一步强化海禁也确有必要。

面对新的政策需求，清朝决策层并非没有先例可循。一方面，早在努尔哈赤时期，后金政权就曾在辽东推行过大范围的迁海。另一方面，在迁海令颁布的前两年里，清朝已经在局部地区实施过迁界移民。在历史与现实经验的共同启示下，进入顺治十八年，当清廷需要进一步强化海禁政策时，迁海自然而然地摆在了最高决策层面前。

值得注意的是，清世祖于顺治十八年正月去世，迁海令发布于七月底。因而在最终决策迁海的这段时间里，清朝最高决策权实际掌握于索尼、苏克萨哈、遏必隆、鳌拜等满洲勋旧之手，他们对灵活开放的海洋政策更缺少了解，而对本朝的传统政策与政治经验又更为重视。此时清廷颁布迁海令，将海禁政策推向高峰，既符合现实军事战略的需求，也与决策者们的认知特点相契合。

三、迁海的决策压力与应变办法

单纯考量军事效益，严酷的迁海令显然更有助于打击郑成功集团。由此带来了一个重要问题，既然从顺治中期开始，许多文武官员都提出过迁海的建议，为何清朝决策层迟迟没有做出迁海的决策？由于官方史料缺载，后人已经无法直观审视顺治十八年决策迁海的动议考量，但分析迁海令颁布前后的相关政策，仍然可以窥测清廷面临的主要决策压力与处置方式，从而探查为何迁海令非但不是清廷的“最初选项”，反而是“最后选项”。

对于身处京城的清朝决策者们来说，他们固然期望迁海令促成“逆贼坐困可待”的效果，但也势必要顾忌由此对国家造成的损害。即便漠视民生，迁海带来的社会动荡与赋税损失也是决策者们无法忽视的。社会治安方面，迁界之后大量百姓流离失所、生计无着，浙、闽、粤三省都出现了动乱危机。清朝推行迁海令的主要目的是打击反清武装，但由此引发的社会震荡，却构成了“靖一外寇又长一内寇”的威胁，这显然是决策者们需要考虑的。

赋税方面，迁海之后，界外田土、渔场、盐场彻底废弃，造成了与之相关的赋税损失。清初西南战事久拖不决，内地反抗时有发生，国家财政长期处于紧张状态。此种形势下，迁海带来的社会隐患与财政损失都是清廷不愿承受的，这些损害成为决策迁海的重要阻力。顺治十八年最终决策迁海时，清朝的最高决策者们显然考虑到了这些损害，并做出了相应的处置。

几乎紧随迁海令，防范社会隐患的上谕就发到了沿海地方。上谕要求督抚及各级地方官员承担起抚恤百姓的责任。中央看似对安置迁民极为关心，但对于地方官员申请的安置经费、蠲免政策等实际需求却一一驳回，只是要求地方加意防范，消弭动乱隐患。中央把安抚民生的工作完全交由地方官府承担，与其说是为了有效解决问题，不如说是转嫁压力与责任。

对于财政方面的损失，中央制定了更为周密的处置方案，总体原则是将因迁海而缺征的赋税分摊到其他地方。在迁弃田亩较少的地区，缺失的赋税往往直接分摊到本府、州、县的界内的田土。若数额巨大，本府州县无法承担，则向更远的地方转移。江南苏州、松江因赋税能力较强，且没有迁界，承担的份额尤多。被转移的不止有田赋，还包括了其他各种收入，江南就同时承担了各地因迁海而损失的盐课。就连界外盐场的收入也有安排，清廷要求盐商足额赔补因迁海产生的缺额，确保中央收入不受损失。通过各种方式的赋税转移，地方的负担虽然大为增加，但中央的收入得到了最大限度的保障。正因如此，范承谟、姚启圣等人估算的迁海损失虽然巨大，但事实上国家财政并未受到如此严重的损害。

为了保证中央的收入，清廷甚至没有放过迁界百姓的历年积欠，要求地方官府在迁海之后继续严行催征。起初，地方官员对此难以理解，认为迁民流离失所，正亟待安抚。但中央的态度异常坚决。在中央的强大压力下，就连负责催科的官员也深受其害。

总而言之，面对迁海造成的损害，清廷通过自上而下的督责与摊派，将压力与困难转嫁给了地方，特别是尽可能降低中央的财政损失，进而减轻了决策压力。考量利弊得失，迁海令的决策动机明显呈现出中央至上的鲜明特点。

四、“汉奸献策”说辨伪

围绕造成沿海地区剧烈震荡的迁海令，历来存在着许多议论，其中一个重要的话题是：谁提出了迁海令？观览清初以来的史料，各种观点众说纷纭。值得注意的是，几乎所有说法都认为有人向最高决策层“献上”了迁海的计谋，方才有了迁海令。关于这个“献策者”的身份，以汉人的说法最为常见，这使得迁海令具有“汉奸献策”的鲜明特点。在清朝初年民族矛盾较为尖锐的背景下，这种具有民族情感倾向的说法势必引人注意，相关的议论也最为丰富。当代以来，潘蔚、顾诚等学者排除了诸多谬误讹传，认为迁海令出自直隶永平府的汉人房星焯、房星焕兄弟，向清廷献策的关键人物是房星焕。从“汉奸献策”的立场出发，诸如“叛卖者的迁海建议”之类的词语也见于前辈学者的论述之中。但事实上，“房氏兄弟献策说”并不可信。

从顺治中期以来海禁政策的变迁历程可见，迁海令的出台并非偶然得之、忽然行之的决议，而是多年来清朝与郑成功集团往来博弈、东南军事战略多番变化、海洋政策不断调整的结果。在康熙帝即位之初，清朝决策层最终做出了迁界禁海的决策，既是对顺治一朝海防经验的总结，也是对当时东南沿海军事形势的回应，还有着后金以来的“本朝”经验可供参考。所谓“汉奸献策”，进而酿成迁海的说法于情于理皆不可信。

作为一项涉及面广、影响力大、持续时间长的国家政策，迁海为后人提供了观察清朝君臣的利益取向、政治动向，乃至国家走向的窗口。在更长的时段中，中央与地方围绕海禁的利益取向存在着动态的变化。基于不同时代各自的立场与站位，清朝君臣关于海禁的利益取向不甚相同，进而影响了他们的态度与行动，使得中央与地方时常出现步调不一的状况。

就国家战略而言，清代中前期在陆地边疆方向有着积极的表现，与其在海洋方向的保守，乃至退缩态势形成了鲜明的反差。从海权与陆权的视角观察，清朝面向海洋的战略决策虽然未必可称作“闭关锁国”，却也着实延续了“中国传统陆权战略”。但就海洋政策的变化过程而言，清朝前期客观上存在着走向海洋的机会。自顺治以来，清朝围绕海禁、迁海的议论与决策，实际关系帝国面对海洋的态度与抉择。面对不同的声音，清廷中央的利益取向总体上依旧是保守的，康熙即位之初，清朝不惜承受重大损失厉行迁海，可谓是陆地战略压倒海洋战略的表现。明郑消亡后，清朝虽一度在康熙中叶放宽海禁，但决策层对待海洋方向的谨慎态度未有根本改变。此后，随着海洋政策的重新紧缩，清朝面向海洋的主动发展机会也彻底消失。

摘自《史林》2022年第6期，原文约17000字。

上一篇：[郭秉文、杨杏佛与1927年鼎革之际教育界的权势转移](#)

下一篇：[晚明言路政策的调整与言路秩序的再造](#)

----友情链接----



---- 党群组织 ----



---- 行政部门 ----



---- 院系部门 ----



--- 其他链接 ---



Copyright © 版权所有 河南大学史学月刊 地址：河南省开封市明伦街85号

河南大学计算机与信息工程学院 邮编：475001/47500