

# 在无为而治与英雄主义的失败之间

## ——清代国家能力与经济发展概论

彭慕兰

**内容提要:**一直以来,许多研究者都致力于讨论:清代的国家究竟在多大程度上介入经济,而这种介入又在何种程度上促进或阻碍了经济的发展。要回答这个问题,就必须要从观念、概念的层面进行剖析,还要因时因地而论。清代的国家维系了一个有利于绝大部分地区实现斯密型增长的制度结构,同时保持着相对低的税收水平,但其在经济方面最重要的作为在于兴建和维持交通、防洪和水利灌溉的基础设施。在这些方面,国家会采取哪些行为,很大程度上取决于地方官员认为哪些措施是必要的,以及哪些事务可以交给非官方人士去经管。这样一来,不同地区的情况就会有很大差别,但是国家在不同的地域、不同的时期仍然可以有所作为。在一些相对贫穷而且生态脆弱的地区,地方官员曾经实施过一些相当亮眼的治理举措;在比较富裕的地区,国家对经济、社会事务的介入相对少一些,地方精英则承担了更多的治理责任和社会控制工作。尽管许多研究者认为,帝制晚期中国的基础设施建设很大程度上受限于国家财政,本文并不同意这样的观点。许多事例都显示,清代国家建设基础设施的能力明显要高于其维护基础设施的能力,而后者对财政经费的要求显然要比前者少得多。这就提示我们,必须要深入剖析清代国家在日常监管方面存在的问题,必须要关注“国家与精英关系”,要注意“运动”在清代国家治理中的意义。只有这样,我们才能进一步理解清代国家在经济发展历程中的成就与局限。

**关键词:**清代 国家能力 经济发展 国家存续 国家与社会关系

### 导言:国家能力、国家目标与帝制晚期的经济发展

时至今日,绝大部分研究者已经放弃了一些曾经深入人心的刻板印象,诸如清朝是一个“专制主义”政权,在其统治之下,经济是不可能发展的;或者清代的中国是一个千百年来保持着“超稳定结构”的“封建”社会。<sup>①</sup>当代的研究者们大多更加认同下面两种观点中的一种,而这两种观点却可以视为同一个谱系的两个极端。第一种观点认为清代的国家更像一个“小政府”,只提供最低限度的法律和秩序,基本上不会超出以下几个方面:为数不多的基础设施;小规模的教育;司法体系可以保护比较简单且易于处理的财产诉求,但却不能保证复杂契约的履行和降低交易成本。这种观点的一个特别直白的表述,认为清代的政府可能只扮演着一个消极无为的“守夜人”角色,以至于民间积压

[作者简介] 彭慕兰,芝加哥大学历史系教授,邮箱:kpomeranz1@uchicago.edu。本文译者周琳,四川大学历史文化学院副教授,成都,610064,邮箱:zhoulinmail@yeah.net。

① Karl Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New Haven: Yale University Press, 1957; 金观涛、刘青峰:《兴盛与危机:论中国社会超稳定结构》,香港中文大学出版社出版1992年版。然而,还有一种在当时显得相当前卫的观点认为:晚清的经济之所以步履维艰,不是因为清朝政府太过强大,而恰恰是因为它太过孱弱。Dwight Perkins, “Government as an Obstacle to Industrialization: The Case of Nineteenth-Century China”, *Journal of Economic History*, Vol. 27, No. 4 (December 1967), pp. 478 - 492.

了大量的纠纷、诉讼和社会冲突,如:豪强恶棍盘踞交通要道,勒索过往旅人客商;欠租欠债司空见惯,却难以追讨;土匪流寇打家劫舍,为害地方;等等。<sup>①</sup>而站在这个观点谱系另一端的研究者们则认为,清代的经济是在“前近代社会能够达致的极限状态”下运行的。<sup>②</sup>一些研究者将清朝视为一个“农本国家”(agrarian developmental state)。<sup>③</sup>他们强调,这个国家在数量庞大的人口和广阔的疆域之上,还能维持相当程度的社会秩序,为自由贸易的良性发展提供足够的空间;建造并维持一些规模相当大的基础设施,从长达1400英里的大运河、持续治理极易泛滥的黄河,到地方官督民办的大大小小的灌溉工程,以及由国家运营但又与地方市场体系和慈善网络紧密联接的仓储体系。有赖于这些基础设施,这个国家在18世纪前三分之二的的时间都可以说是相当稳固的。这些研究者所强调的不仅仅是国家为了有效治理所付出的努力,也包括这种治理方式的真实效果。他们认为,与工业革命前世界上任何地方的民众相比,中国民众的生活水平都是相当不错的。<sup>④</sup>用经济学家的话来说,持前一种观点的研究者看到了清代经济疲弱的一面。这种疲弱很大程度上源于市场的失败,而国家对此却无所作为,甚至有时国家就是这种情势的始作俑者;持后一种观点的研究者们看到了一个在当时的资源和技术条件下几乎达到了其生产力上限的社会,这个社会的潜能已经被最大限度地发掘出来,在取得不可否认的经济成功的同时,支撑进一步发展的资源也已所剩无几。所以在19世纪,当政府治理能力衰退与人口激增同时发生的时候,经济、社会、政治和自然环境就无可挽回地冲向了崩溃的方向。当人们的行为超过了环境可承受的极限,当外生冲击纷至沓来(从气候的恶化到西方殖民主义的入侵),大量的问题和弊病就以难以抵挡之势倾泻而至。<sup>⑤</sup>

上述对这些观点进行两极化的概括,或许有助于阐明研究者的分歧所在。但是实际上,还有许多研究是将这两种观点揉合在一起,或者说在这两极之间还存在着许多中间立场。一方面,“生产力上限”(production possibility frontier)是一个从理论中抽象出来的概念,并不是我们可以在现实世界中观察到的实存之物。另外,即使存在着一个“生产力上限”,它也不是完全由资源和技术决定,而与国家行为一点关系都没有:即便是在前工业化时代,国家也会促进或阻碍科学、技术的发展,会时常产生对某种特定资源的需求,并用各种方式去促成或阻碍对某些资源的开发,这一类国家行为甚至会影响人们对特定资源的意识。本文认为,清代的国家在某些方面还是颇有成绩的,然而它在具体事务上的表现还是有时空上的差异的。

我们必须意识到的一点是,清代的国家机构和官员并没有像现代人一样执着于“经济发展”。他

① Taisu Zhang, *The Laws and Economics of Confucianism: Kinship and Property in Pre-Industrial China and England*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017; Loren Brandt, Debin Ma and Thomas G. Rawski, “From Divergence to Convergence: Reevaluating the History behind China’s Economic Boom”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 52, No. 1 (March 2014), pp. 45–123, 72–76, 78–80.

② Mark Elvin, *The Pattern of the Chinese Past*, Stanford: Stanford University Press, 1973, p. 309. 伊懋可(Mark Elvin)不仅将此观点运用于专门探讨传统中国的农业,还将其扩展到交通、贸易,以及经济的绝大部分领域。

③ Peter Perdue, *China Marches West: The Qing Conquest of Central Eurasia*, Cambridge: Harvard University Press, 2005, p. 541; William Rowe, *Saving the World: Chen Hongmou and Elite Consciousness in Eighteenth-Century China*, Stanford: Stanford University Press, 2001, p. 287; R. Bin Wong, “Formal and Informal Mechanisms of Rule and Economic Development: The Qing Empire in Comparative Perspective”, *Journal of Early Modern History*, Vol. 5, No. 4 (January 2001), pp. 387–408.

④ 每个研究者的观点不尽相同,但主旨却颇为相近。参见 Mark Elvin, *The Pattern of the Chinese Past*; Pierre-étienne Will and R. Bin Wong, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650–1850*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991; Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton: Princeton University Press, 2000; Jack Goldstone, “Dating the Great Divergence”, *Journal of Global History*, Vol. 16, No. 1, 2021, forthcoming; Wolfgang Keller and Carol Shiue, “Markets in China and Europe on the Eve of the Industrial Revolution”, *American Economic Review*, Vol. 97, No. 4, 2007, pp. 1189–1216.

⑤ 这种倾向明显体现在伊懋可的“高水平均衡陷阱论”中,且更加具体地体现在他提出的“前近代技术锁闭论”(hydraulic lock-in)中。伊懋可认为,清代中国的经济和自然环境形成了一个极度紧张的系统,维持整个系统运转的努力一旦有任何松懈,都会导致灾难性的后果。Mark Elvin, *The Pattern of the Chinese Past*, pp. 298–315; Mark Elvin, “Three Thousand Years of Unsustainable Development: China’s Environment from Archaic Times to the Present”, *East Asian History*, Vol. 6 (December 1993), pp. 38–44.

们甚至非常怀疑,那些他们真正想要做的事情,是否最好或者必须让各级官员自己去做。所以,如果按照清代人的标准来衡量,那些必须做却没有做的事情并不一定反映着国家能力的缺失,只有那些已经做了但却以失败告终的事情,才真的是国家能力不足所导致。

清代的辽宁提供了一个再恰当不过的例子,证明国家治理其实是服务于许多复杂的目标,而非仅仅为了使经济得到最大限度的发展。直到19世纪末期,辽宁的人口都是以旗人为主。因为其特殊的身份,旗人是受到国家重点管理的。辽宁的政府官员们掌管着全国1%—2%的人口,官民比例与国内其他地区没有明显的差别。然而在土地和人口登记方面,这一地区的政府机构和官员还是有着非常出众的表现。当时辽宁省的土地和人口是每3年登记一次,比同时期中国任何地方都更加严格和准确,也几乎是同时期全世界最详尽、最持久的土地和人口普查。<sup>①</sup>而且纵然以许多不同的标准来衡量,清代辽宁的经济发展都是颇为可观的:人口增长得很快,输出的大宗商品(如粮食和豆饼)是全国各地都需要的。即使用今天的标准来衡量,民众生活从总体来说也是相当安稳的。<sup>②</sup>但是清代的国家却并没有在任何情况下运用他们的治理能力,最大程度地推进这个地区的经济发展。相反,这个地区的一位最高行政长官(事实上也是整个东北地区的最高行政长官)最关心的是限制移民的进入,以防止农业的扩展威胁到旗人传统的生活方式和伦理价值体系。如果我们比较一下他们“严防死守”的土地数量,以及邻近地区有多少跃跃欲试地期待“闯关东”的民众,就会知道在19世纪中期以前,辽宁的地方官员在落实他们的治理目标方面还是相当成功的。<sup>③</sup>

现在,我们暂时不去考虑那些把限制发展作为首要施政原则的地区,而去看看更多的以经济发展为要务的地区。清代的有识之士和各级政府都意识到,至少有两种经济政策是切实可行而且值得长期贯彻的,其中的一种就非常切合当今人们对于“发展”的认知(当然,他们也看重其他的一些施政目标,首要的就是增加财政收入,提升国家的战争能力,但是他们有时又会出于道德的顾虑而放弃这些目标)。

被清代人特别强调的经济政策是这样的:他们假定世界上的财富总量是大致恒定的,很难有特别大的提升。所以经济政策就应该使这些有限的财富平均分摊到所有的民众,至少要确保每一个人都能够活下去。要达到这一目标,就必须动员所有的社会阶层杜绝浪费(尤其是富人们的奢侈消费,那些普通却随处可见的浪费也不应放过,如用粮食酿酒或过于铺张的迎神赛会、岁时祭祀);防止对于普通民众的巧取豪夺(如商人操纵粮食市场、高利贷者用欺诈或乘人之危的手段剥夺农民的土地);而且要限制各级官府征收超过其运转所需的税费。这些想法和做法将“节俭”和“克制”置于首要的位置,与新儒家的道德准则若合符节,它们当然与“发展”的理念格格不入,不相信人均消费水平

① 对于辽宁八旗官民比例的估算,参见 Mark Elliott, *The Manchu Way: The Eight Banners and Ethnic Identity in Late Imperial China*, Stanford: Stanford University Press, 2001, pp. 134–135。清代辽宁的土地、人口登记数据,参见“中国多世代人口数据库—辽宁部分”(https://ehps-net.eu/databases/china-multigenerational-panel-database-liaoning)。该数据库由李中清(James Lee)、康文林(Cameron Campbell)的研究团队搭建,李中清、康文林发表于1997年的研究成果也讨论了这个数据库。

② 对于清代辽宁人口的估算结果,目前仍有很大的差异,但是研究者们普遍认为,在1860年东三省弛禁以前,辽宁的人口就已经有了非常明显的增长。对于清代辽宁人口的最新估算,参见 Christopher Isett, *State, Peasant, and Merchant in Qing Manchuria, 1644–1862*, Stanford: Stanford University Press, 2007。生活的安稳程度是从两个方面进行测算:一是预期寿命,二是食品价格一定程度上涨的情况下相对低的人口死亡率。参见 Tommy Bengtsson, “Living Standards and Economic Stress”, in Tommy Bengtsson, Cameron Campbell and James Lee, *Life under Pressure: Mortality and Living Standards in Europe and Asia*, Cambridge: MIT Press, 2004, pp. 31–32; Tommy Bengtsson, Cameron Campbell and James Lee, *Life under Pressure: Mortality and Living Standards in Europe and Asia*, pp. 65–72。关于豆饼的外销,参见 Christopher M. Isett, *State, Peasant, and Merchant in Qing Manchuria, 1644–1862*, pp. 222–234; Kenneth Pomeranz, “Beyond the East-West Binary: Resituating Development Paths in the Eighteenth-Century World”, *Journal of Asian Studies*, Vol. 61, No. 2 (May 2002), pp. 583–584。其中,前者的研究列举了清代辽宁豆饼出口的多个估算结果,最后选择了一个比较低的估值;后者的研究驳斥了此前对于李伯重的估算结果的质疑。关于辽宁到北京的粮食运销,参见吴建雍《清代北京的粮食供应》,北京市社会科学院、北京社会函授大学、北京史研究会编:《北京历史与现实研究》,北京燕山出版社1989年版,第167—186页。

③ Robert H. G. Lee, *The Manchurian Frontier in Ch'ing History*, Cambridge: Harvard University Press, 1970。

的提升是一个既可欲又可行的目标。<sup>①</sup> 在19世纪末期以前,至少在精英阶层的话语中,这是一个主流的论调。

然而正如曾玛丽(Margherita Zanasi)的著作所展现的,以提高生产和消费为目标,而且认为消费可以刺激生产的理念,的确已经出现在明末清初的思想界,与欧洲的此类观念差不多同时出现。这种观点认为,一些地区(以长江三角洲最为典型)的生产能力已经远远超出了糊口水平,所以完全可以把一部分生产资料配置在满足人们基本需求之外的生产领域。而且这些地区一部分人的奢侈消费可能反而会起到刺激经济的积极作用,因为奢侈消费可以给这个地区的一部分人提供就业机会和收入,他们的技能和劳动产品不属于维持基本生存的范畴。所以在这些地区,至少在一定程度上要允许商业的发展,在生产和消费的各个环节鼓励创新,以满足消费者的需求(包括猎奇的需求)。<sup>②</sup>

必须要说明的是,上述两种主张都并不是放之四海皆准的理论,它们实际上都是基于特定地区的施政原则或政策定位,所以没有必要去调和这两种截然不同的立场,也没有必要纠缠于孰对孰错的争论。同样的道理,当时的清政府既没有可能也没有必要,将任何一套政策无差别地贯彻到整个国家。当然,有一些施政目标对于每个地区都是适用的,比如纵使在江南地区,在鼓励经济发展的同时,也必须要始终贯彻保障经济安全的政策。但是即便如此,国家在实施这些政策过程中所扮演的角色仍是时时不同的。正如王国斌(R. Bin Wong)所说,帝制晚期的清政府和精英阶层在怎样做才能维持社会秩序这个问题上,其实是有很多共识的。他们争论得最多的是:在特定的情形之下,一个粮仓、一个书院、一个堤坝究竟应该由官府来修建,还是应该由地方士绅来修建,抑或是由他们合作完成。在欧洲,兴建学校、慈善救济、建造公共工程这样的事务,通常是由在政治、社会、文化方面居于核心位置的政府、教堂和社会精英来承担的。然而在中国,这些事务却是在充分考虑一个社区的需求、资源和社会结构的情况下,通过灵活、务实的讨论来决定究竟由谁来负责。<sup>③</sup> 除此之外,清代的国家还给不同的地区设定了不同的治理任务,并委派相应的官员去贯彻落实,比如有一些地方是专门供给税赋的,有一些地方是专门提供军队给养的,有一些地方是驻扎军队的,有一些地方是扼守交通要道的,等等。<sup>④</sup>

## 一、国家和民众的基础设施

从结构的角度而言,关于基础设施的问题是最容易讨论的。但是即便在这个方面,我们看到的情况都是晦暗模糊的。清代早期,国家的确兴建了一批基础设施,大致可以分为三类:一类是为了运送军需物资,一类是为了满足更加迫切的国家需求(如为北京提供粮食物资),一类是为了复苏和重整明清易代后残破不堪的经济与社会。但是当时的人们就很清楚,一旦这些工程竣工,接下来的绝大部分运营和维持工作将交由民间组织来完成。

为了战争和军事征服而迅速兴建的公共工程,常常会给地方的经济和社会带来一些溢出效应,

① Pierre-étienne Will, “Développement Quantitatif Et Développement Qualitatif En Chine à La Fin De L'époque Impériale”, *Annales: Histoire, Sciences Sociales*, Vol. 49, No. 4 (July 1994), pp. 880 – 884, 888 – 894, 900; Margherita Zanasi, *Economic Thought in Modern China: Market and Consumption, c. 1500—1937*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, p. 23.

② 曾玛丽认为,长江三角洲地区是当时全中国唯一有可能实施“发展”政策的地区。但是笔者认为这有些言过其实。在当时的政府看来,长江三角洲当然是一个经济繁荣成熟的典范区域,可以水到渠成地推行各种旨在促进经济发展的政策,但是其他一些地区也不同程度地拥有经济增长的潜力。Margherita Zanasi, *Economic Thought in Modern China: Market and Consumption c. 1500—1937*, pp. 76 – 77, 94, 105 – 108.

③ R. Bin Wong, *China Transformed: Historical Change and the Limits of European Experience*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997, pp. 105 – 107, 111 – 116, 119 – 122.

④ R. Kent Guy, *Qing Governors and Their Provinces: The Evolution of Territorial Administration in China, 1644 – 1796*, Seattle: University of Washington Press, 2010.

但是这种影响究竟会有多大,每个地方都不尽相同,而且这种影响有时也并不持久。在西南地区和西北地区,为了派遣军队和运送军需物资而修建的道路就带来了明显的溢出效应,一些为了相似目的而疏浚的河流也是如此。尤其是在清朝平定准噶尔的过程中,这些应时而建的公共设施使得清廷能够大量运兵,以及确保前线的军队可以支撑更长的时间。在此之前,没有任何一支由内地派遣到蒙古草原的军队可以支撑超过90天,而清朝的大军却可以在草原上坚持作战150天。一些小的边防部队甚至可以无限期地在草原上驻扎下来,而且并没有给当地的粮食市场,以及负责提供粮饷的省份带来不可承受之压力。<sup>①</sup>然而交通运输的改善和贸易网络的扩展,似乎并没有给新疆和其他地区的联系带来显著、持久的改变,贸易的体量仍然比较小,移民规模也很有限。此外,在战争结束以后,朝廷对于这些基础设施的兴趣也日渐冷却,驻军的规模大大减少,边疆拓殖者和充军流放的罪犯成为了留守部队的主力,这些军队虽然也需要国家拨付大量的财政补贴,但是数额已经大大减少(在1800年前后的和平时期,大约是整个国家财政支出的2.5%。到了内忧外患显著加剧的19世纪40年代,上升到了整个国家财政支出的10%)。<sup>②</sup>濮德培(Peter Perdue)曾经指出:说清帝国在结束西北地区的战争之后变得骄傲自满,其实是不够准确的,但是也确有几分贴切。<sup>③</sup>不少名士大儒(一部分是因为犯罪而被流放到边地的前官员)在西北地区主持了水利灌溉、开矿和其他诸多类型的公共工程,这些工程将给地方经济和社会带来相当可观的回报。但是在1877年以前,他们中的大多数人并没有得到司法机关的宽待和体恤。还有一些公共工程是由地方精英主持的,各级官府基本上没有参与。与此前的蒙古体制相比,一切似乎并没有太大的改变。<sup>④</sup>

然而,西南地区(尤其是云南)的情况却非常不同。朝廷为了运兵和输送军需物资在这里紧急修建的道路,对地方的经济和社会产生了非常显著的影响。正是因为修建了这样一个道路系统,在1600—1800年期间,向云南东部地区运送粮食的成本几乎下降了一半。在1718—1735年期间,马拉货物的运费下降了50%,而截止到1800年,这类运费又下降了1/3。<sup>⑤</sup>这个道路系统的兴建在当时是非常有必要的,因为云南最有价值的资源就是矿产。而矿工和军队一样,都需要大量的食物补给。(关于食物供应的另一个事实,与上文讲到的情况几乎完全不相干。其实当时云南地区的食物供应至少有一部分有赖于美洲作物的引进,像玉米、马铃薯这样的作物可以在高海拔地区很好地生长,而且不需要耗费多少人力。它们的到来当然补充了矿工们的口粮,但是如果没有任何新建的道路系统,还是很难想象会有那么多的移民能够进入这个地区。)在1680—1850年期间,云贵地区大约1/3的移民是矿工,他们的到来对于地方经济影响甚深。此外,因为云南的铜对于清代的货币供应至关重要(尤其是18世纪前半期日本铜材进口衰歇之后),所以这一轮矿业勃兴的影响远远超出于地方经济之外。这就意味着,即使在西南地区的战事停止之后,清廷仍会高度重视这一地区的基础设施建设。所以清廷此时在云贵的建设项目,就变成了前文所提到的第二类基础设施工程。疏浚金沙江(长江的一个主要支流)以便运铜船只行驶就是一个典型的例子,但这样的工程显然不仅是对铜矿开采有

① Peter Perdue, "Culture, History, and Imperial Chinese Strategy: Legacies of the Qing Conquests", in Hans van de Ven, ed., *Warfare in Chinese History*, Sinica Leidensia, 2000, pp. 277 - 278.

② James Millward, *Beyond the Pass: Economy, Ethnicity, and Empire in Qing Central Asia, 1759 - 1864*, Stanford: Stanford University Press, 1998, pp. 59 - 61.

③ Peter Perdue, *China Marches West: The Qing Conquest of Central Eurasia*, pp. 526 - 527, 539 - 540.

④ Kwangmin Kim, *Borderland Capitalism: Turkestan Produce, Qing Silver, and the Birth of an Eastern Market*, Stanford: Stanford University Press, 2016, pp. 47 - 94. 对于边地发展的建议,参见徐松《西域水道记》,道光三年(1823)刻本;沈垚《落帆楼文稿》卷1《新疆私议》,台北艺文印书馆1966年版,第3b—22a页;龚自珍《西域置行省议》,王佩诤校:《龚自珍全集》,上海古籍出版社1975年版,第105—111页。

⑤ 李中清著,林文勋、秦树才译:《中国西南边疆的社会经济:1250—1850》,人民出版社2012年版,第83—87页。

意义,它实际上强化了整个西南地区与长江河谷<sup>①</sup>地带甚至更远的地区之间的联系。除此之外,许多贫苦百姓在当时奔赴西南地区,只因为政府工程给他们提供了干活的机会。他们中有相当一部分选择留在当地繁衍生息,构成了这一地区重要的移民群体。<sup>②</sup>在整个18世纪,铜矿开采得到了国家的直接支持(大多数时候是以贷款的形式),尽管到了19世纪,这种支持的力度减小了。<sup>③</sup>

相比较而言,四川的情况更加复杂一些。在明清易代所带来的战乱和瘟疫之后,四川省出现了大量的无主耕地。所以在当时奔赴四川的移民浪潮之中,佣工谋生者只是其中很小的一部分。但是尽管如此,一旦四川成为军队的大后方(尤其是耗资巨大的第二次金川战争),一些报酬相当可观的工作(如力夫和马夫)即吸引了大量移民来到这一省份。长江流域日益繁荣的商业贸易,部分得益于清政府对于重庆上游长江航道的疏浚,但同时也吸引了越来越多的新移民到四川谋求生计。<sup>④</sup>

对于那些想要务农的移民,国家通常会给予更多的物资激励。因为在地方官府和官员们看来,务农比伐木、采矿、经商和其他非农职业更加符合正统的意识形态,所以官府会给农民们提供种子、农具,或者对他们开垦的土地课极轻的税,甚至根本不收税。<sup>⑤</sup>

对于清代的经济发展而言,这一轮“西进运动”可以说影响至深。在清代统治的头两个世纪,人口大约增长了200%,甚至更多。但与此形成对照的是,在清朝统治的头100年,人均产量和消费的增长幅度却相对比较小,之后甚至陷入了停滞和衰退。尽管我们还不掌握确切的变动数据,但是人均产量和消费的增长绝对赶不上人口的增长。所以从相对的视角而言,在清朝开国之初,发展最快的是那些人口稀疏的地区,其发展主要是靠移民推动的。

然而从绝对数量来看,更大规模的人口增长出现在华北、长江中下游、东南沿海和岭南地区。在这些地区,尽管山地的开发,以及来自海外新拓殖地区的粮食、木材和其他产品都丰富了人们的生存资源,但是人口的增加主要还是缘于人们对已开垦土地的精细化耕作。农业的精细化生产主要是基于农民的辛勤劳作,也部分地基于手工业制成品与初级产品的跨区域交换。然而在这个过程中,国家的努力也不可或缺,是国家主导了前文所提到的第二种和第三种基础设施建设,这些基础设施对于人口稠密地区的农业发展尤为关键。除此之外,国家还会通过规范经济活动、推广先进的生产技术等方式,促进中部和东部地区的经济发展。

这个国家最大的两个水利工程——大运河与黄河——是难分难解地联系在一起,尽管当时的人们或许还可以有其他的选项。当元朝定都北京的时候,就产生了将南方的粮食源源不断地运送到

① 长江河谷是指长江沿岸相对低洼的地带,地理范围大概是从宜昌到长江入海口。也大致相当于施坚雅所说的“长江中游”和“长江下游”两个大区。当然,长江中游地区与长江三角洲地区有很大的差异。但是以本文的主旨而论,它们之间还是有诸多可比之处,而且与其他地区(如华北)明显地不同。

② 关于政府工程与移民的关系,参见《张允随奏稿》(上),雍正十二年(1734)五月二十七日、乾隆七年(1742)五月四日、乾隆七年七月五日,云南大学历史系云南古代史研究室编:《云南史料丛刊》第55辑,油印未刊本。关于疏浚河道以便利运铜船只和改善水路交通状况,参见蓝勇《清代滇铜京运对沿途的影响研究——兼论明清时期中国西南资源东运工程》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2006年第4期;蓝勇《清代滇铜京运路线考释》,《历史研究》2006年第3期。关于劳工(尤其是矿工)与西南地区移民的研究,参见李中清《中国西南边疆的社会经济:1250—1850》,第14—118页;申旭《云南移民与古道研究》,云南人民出版社2012年版,第64—79页。

③ 邱澎生:《18世纪滇铜市场中的官商关系与利益观念》,“中央研究院”历史语言研究所编印:《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第1分,2001年印行,第64—79页。

④ Yingcong Dai, *The Sichuan Frontier and Tibet: Imperial Strategy in the Early Qing*, Seattle: University of Washington Press, 2009, pp. 147—188; Yingcong Dai, “The Qing State, Merchants, and the Military Labor Force in the Jinchuan Campaigns”, *Late Imperial China*, Vol. 22, No. 2 (December 2001), pp. 35—90; Yiying Pan, *Symphonic Spaces: Environment, Society, and Governance of Eastern Sichuan, 1723—1864*, Dotoral Dissertation, University of Chicago, 2020, pp. 90—112, 131—151.

⑤ 具体事例参见孙晓芬编著《清代前期的移民填四川》,四川大学出版社1997年版,第30—34页;李中清《中国西南边疆的社会经济:1250—1850》,第108页,郭松义《清初四川外来移民和经济发展》,《中国经济史研究》1988年第4期;Yingcong Dai, *The Sichuan Frontier and Tibet: Imperial Strategy in the Early Qing*, pp. 192—196。关于边疆省份的优惠税率,参见Yeh-chien Wang, *Land Taxation in Imperial China, 1750—1911*, Cambridge: Harvard University Press, 1973, pp. 84—09。

北方的需求。终元一代,大部分的粮食调拨是通过海运完成的。但是明朝的执政者认为,大运河才是一条更加安全的线路,河运可以使粮船免受海盗的袭扰,发生水损事故的机率也更小一些。于是,修建和维护一个更长的运河系统就成为了当务之急。新的运河与黄河交叉而过,继续大幅度地向北延伸,超过了以往任何时代,而黄河当时的河道却是历史上最靠南的。所以大运河在北方的一些漫长的河道,需要来自黄河的水灌注于其中。然而在什么时间注入,在什么地点注入,注入的量有多少,就需要人为精准把控。<sup>①</sup>

起初,明朝对黄河的治理是间歇性的,几乎只关心在漕运粮船通过期间如何避免被黄河的水流所干扰。但是到1400年前后,明朝的水利专家开始试图将黄河限制在一个固定的、独立的河道之中,这样会令华北地区的居民更加安全,但也需要投入更加繁重、常规性的治理工作。1565年以后,朝廷采纳了潘季驯的治水策略,使得黄河治理成为一项更加系统和连续的工程。进入清代,“河工”已经扩大到了空前的规模。保护北方的农业生产和保障漕运的顺利进行,已经理所当然地成为这项工程并行不悖的两个目标。整个18世纪,这项工程取得了很好的成效,尽管从客观上来说,仍然面临着一些难题,如上游的环境退化增加了下游河段的泥沙含量,人口的增加使得越来越多的民众进入河滩地居住、垦殖(因为黄河治理产生了有目共睹的成效,成功地将河水约束在一条相对狭窄的河道之中,这无形之中鼓励了人们向那些虽然暂时安全但仍然极有可能被淹的河滩地移殖。这样一来,黄河治理就得继续进行下去,而且只能成功不能失败)。直到19世纪20年代,运河仍然承载着数量巨大的漕粮源源不断地运往北京城。而且运河也在很大程度上便利了私人贸易,在整个明代和清代的头两个世纪中,运河沿线逐渐成为中国北方商业化程度、城市化程度最高的地区之一。<sup>②</sup>

这些成就当然不容置疑,但是付出的成本也很可观。甚至是在明代,淮河(那个时期其河道时常被黄河侵占)和华北地区已经长期被洪水和其他生态问题所困扰。在整个18世纪,维持这个刻不容缓的工程所需的财政开支也急剧增加。1821年,长江河谷负责挽运漕粮的人户需要付出相当于1732年时6倍的成本,才能将同等数量的漕粮运送到北京。而且正如我们后来所看到的,在1825—1850年期间,整个漕运系统甚至数次濒于瘫痪。<sup>③</sup>如果仅从“成本—收益”的角度来看,整个大运河系统在那个时候可能已经没有意义了,但是在它最终被放弃的时候,还是造成了震荡整个华北地区的巨大灾难。所以我们或许可以说,在1850年前后,大运河系统其实代表着一种高昂却又对社会稳定必不可少的投资。<sup>④</sup>无论如何,清代对于大运河与黄河的治理力度,的确远远超过此前的任何时代。尤

① 关于大运河的演变历史,参见星斌夫『大运河——中国の漕运』近藤出版社,1971年。

② Randall Dodgen, “Hydraulic Evolution and Dynastic Decline: The Yellow River in Late Imperial China”, *Late Imperial China*, Vol. 12, No. 2 (December 1991), pp. 36–63; Kenneth Pomeranz, *The Making of a Hinterland: State, Society, and Economy in Inland North China 1853–1937*, Berkeley: University of California Press, 1993, pp. 123–124, 128–130; 杨正泰:《明清临清的盛衰与地理条件的变化》,中国地理学会历史地理专业委员会《历史地理》编委会编:《历史地理》第3辑,上海人民出版社1983年版,第115—120页。李泉、王云:《山东运河文化研究》,齐鲁书社2006年版。最后一部著作使用了海关调查数据,可以证明运河沿岸的山东城镇当时的商业贸易已经相当繁荣。

③ Junya Ma and Wright Tim, “Sacrificing Local Interests: Water Control Policies of the Ming and Qing Governments and the Local Economy of Huaihei, 1495–1949”, *Modern Asian Studies*, Vol. 47, No. 4 (July 2013), pp. 1348–1376; Jane Kate Leonard, “‘Controlling from Afar’: Open Communications and the Tao-Kuang Emperor’s Control of Grand Canal-Grain Transport Management, 1824–1826”, *Modern Asian Studies*, Vol. 22, No. 4 (December 1988), pp. 665–699; 星斌夫『大运河——中国の漕运』223—227页; Randall Dodgen, “Hydraulic Evolution and Dynastic Decline: The Yellow River in Late Imperial China”, *Late Imperial China*, Vol. 12, No. 2 (December 1991), pp. 36–63; Lillian Li, *Fighting Famine in North China: State, Market, and Environmental Decline, 1690s–1990s*, Stanford: Stanford University Press, 2007, pp. 38–73.

④ Kenneth Pomeranz, *The Making of a Hinterland: State, Society, and Economy in Inland North China 1853–1937*, pp. 213–222. 人们或许认为,选择另外一个系统(比如海运,或者将治水的经费用在其他事务上面)会带来更高的经济效率,但是从一个系统迁移到另一个系统,也不可避免地要付出巨大的代价。这或许和伊懋可提出的“高水平均衡陷阱论”“技术锁闭论”有一定的相通之处。而且在整个清代,这些水利系统的确为沿岸的民众造福甚多,所以切换到另一个系统是不是会带来更大的收益,其实也并不能十分确定。

其是在防止洪涝灾害方面,在相当长的时段中都是卓有成效的,这无疑反映着一种强大而又持久的国家能力。我们不妨试想,有多少国家可以在完全没有现代技术的情况下做得比清政府更好、更多呢?<sup>①</sup>

但是这些基础设施建设基本上是防范性的,主要着眼于避免灾难的发生。即使是大运河的水运体系,也主要是为了防止京城和其临近地区遭遇粮荒。对于决策和执行的官员们来说,大运河所拉动的民间贸易和带来的其他好处,只是锦上添花而已。

水利建设的另一种类型,就是通过改善灌溉促进农业生产。虽然清代的各级官府曾在长江河谷地区进行了一些尝试(后文将要论及),但是他们一开始对北方的灌溉却不甚措意,尽管北方的水资源本就相当匮乏,急需改善灌溉条件。<sup>②</sup>事实上,国家最初的举措反而是“限制灌溉”:在鲁西大运河沿线地区,水资源是很紧张的,但是当地有很丰富的地下泉水,只要凿一个比较浅的自流井就能够获取。然而清代前期的地方官员们却反复重申明代的禁令,即地表水只能用于航运,不能用于灌溉。直到1691年,这个规定才被废止。新的规定允许将这些泉水一部分用于灌溉,一部分用于交通运输,但仍然更偏向于交通运输,即便是在春耕季节也是如此。后来这个规定又稍稍放宽了一些,允许将20%—30%的地表水用于浇灌庄稼。但是对于农民们来说,这仍然是不够的。<sup>③</sup>

与地表水相比,井的维护成本相对较低,而且好像不涉及那么复杂的人际协作和权利界定。然而在这里,最主要的问题在于凿井的成本,而且基本上取决于井的深度。在18世纪中叶,凿一口小井的成本大约是1—2两银,大约相当于在普通年份一个5口之家6个星期的口粮消费。这就意味着,即使是一个普通农村家庭,也大致能够负担这样一口井的开凿成本。然而一口更深的、用砖砌井圈而且需要更复杂的技术的井,就大约要耗费20两银子,这甚至超过了一些贫穷家庭一整年的生活开支。<sup>④</sup>另一些专家还提到,在某些地方,凿一口以砖砌井圈的井,甚至要花费30—40两银子。<sup>⑤</sup>而且即便花了这么多的钱,也并不保证一定能够成功。一些北方民众可能向地下打了几百英尺深,仍然找不到水。<sup>⑥</sup>这样一来,凿井可能就需要满足一些前提条件:要么召集一批能够分摊成本的人,这就必然涉及到复杂的人际协作和权利界定;另一种选择就是依靠一个宗族或者资本比较充足的小群体。这些因凿井而组成的社会群体,可能是通过寺庙、村庄或血缘的纽带联系起来的,也可能就是单纯的合伙组织。当然,就目前研究者们所呈现的个案来看,即使是完全自发的灌溉组织,人们通常也是通过各种社会纽带联系起来的,并不是因单纯的经济关系而走到一起。<sup>⑦</sup>在商道沿线地区,凿井的资金通常来自商业利润。比如大运河沿线地区,<sup>⑧</sup>就凭借种植棉花和烟草而获利颇丰;山西则因毗邻

① Randall A. Dodgen, *Controlling the Dragon: Confucian Engineers and the Yellow River in Late Imperial China*, Honolulu: University of Hawaii Press, 2001; Ruth Mostern, *Yu's Traces: A Natural and Unnatural History of the Yellow River*, New Haven: Yale University Press, 2021, forthcoming. 另可参见 Mark Elvin, “Three Thousand Years of Unsustainable Development: China's Environment from Archaic Times to the Present”, *East Asian History*, Vol. 6 (December 1993), pp. 38—45. 该文详细地论述了为什么在没有最起码的技术革新的情况下,大运河系统其实已经不可能运转得更好了。

② 参见中国科学院地学部编《华北地区水资源合理利用——中国科学院地学部研讨会文集》,水利电力出版社1990年版,第10、22页; Y. Y. Kueh, *Agricultural Instability in China: Weather Technology and Institutions*, Oxford: Clarendon Press, 1995, p. 23.

③ 汪家伦、张芳编著:《中国农田水利史》,农业出版社1990年版,第431—432页。

④ 陈树平:《明清时期的井灌》,《中国社会经济史研究》1983年第4期。

⑤ 王心敬:《井利说》,贺长龄辑:《皇朝经世文编》卷38《户政》,道光七年刊本,第4a—5b页。

⑥ 王赠芳等纂修:道光《济南府志》卷52,台北学生书局1968年影印本,第57a页。按:原文是“几十丈”,1丈大约相当于12英尺,或350厘米。

⑦ Prasenjit Duara, *Power, Culture and the State: Rural North China, 1900—1943*, Stanford: Stanford University Press, 1988; 董晓萍、蓝克利:《不灌而治——山西四社五村水利文献与民俗》,中华书局2003年版;汪家伦、张芳编著:《中国农田水利史》,第435页。

⑧ 方观承:《棉花图》,乾隆三十年刻本;汪家伦、张芳编著:《中国农田水利史》,第436页;罗伦、景甦:《清代山东经营地主经济研究》,齐鲁书社1985年版。



通向蒙古草原和俄罗斯的商道而积累起相当可观的财富。<sup>①</sup>

然而,上述民间合作并不是故事的全部,还有更多的北方地区需要借助国家的力量来解决灌溉问题。明代的政府曾经鼓励华北民众凿井,但是具体执行情况却不得而知。需要说明的是,明代地方官员和民众曾为此做出过的许多努力,有的已经湮没无闻,有的则被镌刻在石碑上还没有被人们发现。然而在清朝,有一些位高权重的官员也开始参与这类事务,由于他们的言行足以上达天听,所以常常会在宫廷档案中保存下来,而且他们的奏疏、文章也会被收录于非常有影响的国家治理政论汇编——《皇朝经世文编》。从这些材料中我们可以看到,这些官员们做出的努力是有成效的,至少在短时期内是如此。

1737年担任陕西巡抚的崔纪,就曾经动用行政力量督导辖区内的民众凿井灌溉。而且在他的奏疏中还提到另一个稍早些时期、担任陕甘总督的官员——岳钟琪,曾拨帑银疏浚龙洞渠,使泾阳、礼泉、三原、高陵四县农田得到灌溉。<sup>②</sup>我们几乎可以断定,明代和清代一定还有其他官员也曾在治理地方时做出过类似的努力。

崔纪认为在陕西省内,有一些地方掘地4—5丈(48—60英尺)即可得水,有一些地方掘地7丈(82英尺)方能得水,但是还有极少数地方地下水离地表太远,连凿井汲水都不可能。而且崔纪还意识到,许多贫穷的农户根本没有能力自己凿井,所以他上奏朝廷请将地丁耗羨银借给贫民作为凿井资金,从官仓中支取粮食补贴凿井民众的工食。这个计划看起来是自发的,但是却相当成功。据崔纪的继任者陈宏谋记载:在崔纪即将离任时,朝廷派人察勘此次试验的成效,发现新开凿出来可以为百姓所用的井共有3.3万多口,4个府的民众都因此而获取了灌溉的便利。<sup>③</sup>而这还只是一个比较保守的数据,因为崔纪自己上报朝廷称新开井6.9万口,在朝廷核察的时候,许多井还正在开凿之中,所以并没有计入最终的统计结果。<sup>④</sup>崔纪还注意到,有一些村庄因为太过贫穷,以至于根本无力维修已有的沟渠、堰堤,所以他上奏朝廷,建议拨出一笔专门的款项,添设“水夫”30名专门负责这项工作。<sup>⑤</sup>但他的建议是否被朝廷所采纳,笔者不得而知。崔纪的继任者陈宏谋做了和崔纪相似的事情,但是覆盖的州县似乎更多。据陈宏谋的汇报,他共督导民众凿井2.8万口,加上崔纪上任之前该省已经开凿的7.6万口井,当时的陕西省一共有13.7万口井。如果陈宏谋的统计是准确的,那么这个省有44%的井是这两位巡抚努力的结果。<sup>⑥</sup>(在水资源更易获得的其他省份,官府督导凿井的数量应该不像陕西省这么多。)

我们只能最粗略地估计一下上述数据意味着什么。假如每口井能灌溉10亩土地(这还是一个比较谨慎的估计),那么陈宏谋的报告中所说的13.7万口井则可以灌溉137万亩土地。陕西省当时的在册耕地一共是5100万亩,也就是说这些井可以灌溉该省2.7%的耕地。<sup>⑦</sup>1935年的统计数据 displays,该省有灌溉条件的耕地占全部耕地的2.8%,这与本文的计算结果是非常接近的。<sup>⑧</sup>因为1935年的统计数据可能还包括那些利用地表水进行灌溉的土地,所以就使得陈宏谋报告的凿井总数显得有点夸大。但是在质疑陈宏谋的数据之前,我们还必须要考虑到以下几种可能性:第一,陕西省能够用

① Henrietta Harrison, *The Man Awakened from Dreams: One Man's Life in a North China Village, 1857–1942*, Stanford: Stanford University Press, 2005, p. 29.

② 乾隆二年陕西巡抚崔纪奏,王心敬:《井利说》,贺长龄辑:《皇朝经世文编》卷38《户政》,第5b—6a页。

③ 陈宏谋:《通查井泉檄》,贺长龄辑:《皇朝经世文编》卷38《户政》,第6页;乾隆二年陕西巡抚崔纪奏,王心敬:《井利说》,贺长龄辑:《皇朝经世文编》卷38《户政》,第5b—6a页。

④ 汪家伦、张芳编著:《中国农田水利史》,第433页。

⑤ 乾隆二年陕西巡抚崔纪奏,王心敬:《井利说》,贺长龄辑:《皇朝经世文编》卷38《户政》,第6a页。

⑥ 汪家伦、张芳编著:《中国农田水利史》,第433页。

⑦ Dwight Perkins, *Agricultural Development in China, 1368–1968*, Chicago: Aldine Publishing, 1969, p. 236.

⑧ 转引自董晓萍、蓝克利《不灌而治——山西四社五村水利文献与民俗》,第172页。

于灌溉的地表水非常少；第二，1935年的统计数据可能是偏低的，因为当时有灌溉条件的土地将会被课以更重的税；第三，19世纪末至20世纪初，陕西省遭遇了严重的经济衰退和长期的政治动荡，所以农村土地的灌溉情况应该比不上陈宏谋在该省任职的时候。而第三种情况可能也是1820—1852年期间全中国普遍存在的情况。<sup>①</sup> 还有一种可能性是，陈宏谋将大量浅层自流井一并放在了他的统计数据之中，这些浅井的灌溉能力当然比不上深井。总之，笔者认为，陈宏谋的数据并非全无道理，它似乎印证了珀金斯(Dwight Perkins)的猜测：清代已经在当时技术条件允许的情况下，最大限度地发掘了各种可能性以发展灌溉和推进农业生产，这在明代是绝对不可能的。<sup>②</sup>

正如我们所看到的，在北方改善农田灌溉的进程中，国家扮演了一个至关重要的角色。上文所提到的地方官员的作为可能并不多见，但也绝对不是孤例。我们可以在史料中看到，河南和其他一些省份的巡抚和总督也做过类似的事情。除此之外，一些州县级地方官也曾组织民众凿井灌溉，比如有一位知县就提到，他曾督导民众在本县境内开凿新井3万口。<sup>③</sup> 而且更多的此类事例，我们可能已经无从知晓了。笔者看到的更有趣的一则材料，涉及到一位陕西名儒——王心敬。<sup>④</sup> 他在崔纪抚陕之前就曾著文记录过一些“俭勤”的当地民众，在没有官府赞襄的情况下打了许多可用以灌溉的井，并建议地方官员更多地关注那些尚未有积极行动的地区（尤其是河南、陕西的一些地方）。

王心敬不仅提出了一些常规性的建议，如政府借钱给民众，对积极参与此事的民众给予奖励等，还设计了一些强制性的奖惩措施。比如：按照人口规定凿井数量（原文为“计丁成井”），将凿井灌溉写入村规民约，由保甲负责落实，州县定期派遣官吏下乡听取保甲长的汇报。完成凿井定额的乡村社区可以得到奖赏，虽然已经尽力但仍没有完成定额任务的乡村社区，可以在遭遇旱灾时得到更多的平粟粮食。对于那些消极怠惰的民众和乡村社区，王心敬也提出了一些不甚明确的惩罚建议。<sup>⑤</sup> 我们并不知道这些制度设计是否曾经得以实施，但其显然没有像王心敬设想的那样，成为一项官府督导、民众配合、多省联合的大行动。然而这个设想的意义在于，它反映了一部分官员和地方士绅迫切地希望政府能够在改善灌溉方面扮演更加积极的角色，以及他们对于发展地方经济的一些明确主张。他们中的一些人秉持自由放任、无为而治的理念，有些则鼓励政府去帮助底层民众做一些其想做却做不到的事情，还有一些则认为民众本质上是怠惰消极的，所以就要督促着他们去做一些提振经济效率的事情，不管他们愿意还是不愿意。

18世纪的凿井运动成效显著。一位20世纪的研究者估计，仅是那些经朝廷核察确认的新凿水井，就足以使粮食每年增产130万石，大约可以养活60万人。然而陕西还并不是凿井特别积极的省份（尽管当地的政府官员特别积极地督导民众凿井灌田）。<sup>⑥</sup> 这位研究者还认为，5个华北、西北省份（不包括甘肃）新开凿的水井，将使粮食生产每年增长600万—700万石，<sup>⑦</sup>足以养活300万人。其效果甚至远远超出了大运河的漕运，因为每年从南至北运送的漕粮也最多只够养活200万人。当然，凿井并非一定需要政府的协助和督导，所以从凿井这个视角来观察，有可能会夸大政府官员的作为。但是我们所引用的数据也只是基于清代中期非常不完整的统计，所以能够一定程度上修正我们推论的偏差。

① Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Paris: OECD Economic Development Centre, 1998, table 1.5b, p. 30. 另见 [http://www.ggdc.net/maddison/China\\_book/Chap\\_1\\_tables/Table1.5.pdf](http://www.ggdc.net/maddison/China_book/Chap_1_tables/Table1.5.pdf).

② Dwight Perkins, *Agricultural Development in China, 1368-1968*, pp. 63-69. 必须说明的是：珀金斯对于1949年以前中国土地灌溉水平的估算，一部分是依赖卜凯(J. L. Buck)的统计数据。然而卜凯的统计数据是来源于土地面积远高于平均水平（资本化程度可能也更高）的农户，所以最终估算出的灌溉水平可能也偏高。

③ 汪家伦、张芳编著：《中国农田水利史》，第435—436页。

④ 王心敬：《井利说》，贺长龄辑：《皇朝经世文编》卷38《户政》，第4a—5b页；陈树平：《明清时期的井灌》，《中国社会经济史研究》1983年第4期。

⑤ 王心敬：《井利说》，贺长龄辑：《皇朝经世文编》卷38《户政》，第4a—5b页。

⑥ 陈树平：《明清时期的井灌》，《中国社会经济史研究》1983年第4期。

⑦ 陈树平：《明清时期的井灌》，《中国社会经济史研究》1983年第4期。

除此之外,国家推行这样一些举措,似乎并不需要付出太多的成本。崔纪在陕西发起的凿井运动,只耗费了银2400两、粮食4500石。<sup>①</sup>如果我们把这些银子都折合成粮食,那就意味着每口井官府只花了0.2石粮食的成本,却带来了每年10石粮食的收益。<sup>②</sup>如果我们把所有的公共成本和私人成本都算进去,那么一口比较大的井(并非砖砌井圈的深井)需要12石粮食的成本,其年收益也能够超过80%。而且我们不妨再做一个比较,如果这样一口井能够灌溉20亩田地,那么它所需的建造成本只相当于当时没有灌溉条件的、同样面积土地价格的5%。<sup>③</sup>然而在有了稳定的灌溉条件之后,土地产量至少会翻倍。<sup>④</sup>但是我们在讨论这个问题的时候还必须保持谨慎,因为我们的成本计算来自于18世纪的数据,我们也不知道当时那些记录者是如何计算劳动成本的。但是因为在华北地区农业劳力的季节性雇佣非常普遍,所以劳动成本应该还是比较低的,不会太多地影响到上述估算值。即便我们考虑到另外一种可能性,即人们有的时候可能需要碰运气很多次才能成功地打出一口井,那些汲取不到水的旱窟窿也同样需要付出成本去开凿。但是从现有的各种材料来看,凿井的失败率似乎并没有那么高,从“成本-收益”的角度来看,凿井运动基本上还是一个比较划算的举措,有助于整个华北地区在人口快速增长的同时保持经济社会的稳定。

然而,此类国家努力似乎并没有持续下去。笔者注意到,在19世纪的前75年,只有一个高级官员效法了崔纪和陈宏谋在18世纪时的举措。那是在1847年的河南,而且是在一次极其严重的旱灾之后。<sup>⑤</sup>19世纪其他的官方举措似乎也都属于被动回应的性质,比如1876—1879年饥荒之后的一些救灾行动,<sup>⑥</sup>以及为了维持地方秩序稳定而推出的一些措施,<sup>⑦</sup>但是这些计划究竟能够落实到何种程度却是不得而知的。对于我们要论证的“国家能力”的主题而言,这些举措并不能持续不断地帮助民众改善灌溉条件,但是却可以视为18世纪中期以后逐渐衰歇的国家努力的一种延续或升级。(不幸的是,我们并不知道一口成功开凿的井一般经过多长时间会干涸,人们要维持稳定的农田灌溉需要多么频繁地投入劳动和成本。)

在那些主要靠降雨维持灌溉的地区,政府又做了另外一种尝试。即在北京东部和南部一些有湿地的地方开辟稻田(译者注:史书中称为“水利营田”),为北京城的居民提供粮食,减少大运河漕运的压力,甚至希望打造出一个“小江南”。这项工程开始于18世纪20年代中期,从许多方面来看,它都算得上是一个“代价高昂的失败”,但是它的规模和雄心勃勃的预期却值得我们讨论一番。在这项工程开展的头5年内,大约开辟出53.5万亩(35666英亩)稻田,花费了数百万两白银。这些新开的稻田,有65%是由国家经营的,其余的虽然借助了大运河的水利之便,但是主要由私人耕作和管理(要将私人修建和维护的水渠连接到官渠体系中)。<sup>⑧</sup>除此之外,还有其他一些类似的计划。如果这些新开稻田的单位面积产量真的能够与江南看齐,那么每年投入5万个劳动力就可以生产出近50万人的口粮。几十年后,洪亮吉估算,这些稻田所产的粮食可能养活不了那么多人口,但是仍然足以养活30万人(这其中当

① 陈树平:《明清时期的井灌》,《中国社会经济史研究》1983年第4期。

② 计算这个平均值的方法,参见陈树平《明清时期的井灌》,《中国社会经济史研究》1983年第4期;汪家伦、张芳编著《中国农田水利史》,第437页。

③ 每亩土地的平均价格,是依据一个山东地主家庭在1770—1800年期间14桩购地交易的价格数据计算出来的。参见罗仑、景甦《清代山东经营地主经济研究》,第252—253页。

④ 陈树平《明清时期的井灌》(《中国社会经济史研究》1983年第4期)一文汇总了多个产量估值。

⑤ 陈树平:《明清时期的井灌》,《中国社会经济史研究》1983年第4期。

⑥ 夏同善:《请饬筹款开井灌田疏》,葛士潜辑:《皇朝经世文续编》卷36《户政》,台北文海出版社出版1966年影印版,第5b—6a页;王树楠编:《张文襄公(之洞)全集》卷1《奏议一》,光绪五年(1879)八月,台北文海出版社1963年版,第22b—25b页;朱浒:《地方性流动及其超越:晚清义赈与近代中国的新陈代谢》,中国人民大学出版社2006年版;Kathryn Edgerton-Tarpley, *Tears from Iron: Cultural Responses to Famine in Nineteenth Century China*, Berkeley: University of California Press, 2008.

⑦ 杨书霖编:《左文襄公(宗棠)全集·奏稿》卷19,台北文海出版社1979年版,第40a—42b页。

⑧ Lillian Li, *Fighting Famine in North China: State, Market, and Environmental Decline, 1690s—1990s*, pp. 44—45.

然有很多是种粮者本人和他们的家眷,但是刨除这一部分之后,得到的数字仍然非常可观)。<sup>①</sup>

然而,这个项目差不多从未有效运行过。建造和维护沟渠系统比设想中的要难,已开辟的田地经常受到洪水的侵袭,所需的经费也比预算要高得多。这个项目最重要的赞助者(怡亲王,雍正皇帝的弟弟)在1730年时去世,而1737年的一场大洪水使得这个项目再也难以进行下去。从此以后,直隶地区水利建设的主要目标由发展稻田变为防洪排涝。另一位与皇帝有直接、密切联系的官员(虽然不如怡亲王那么直接和密切)——方观承,也做过类似的尝试,而且一度获得了成功。但是却因为18世纪晚期的生态问题,以及白莲教起义(1796—1805)期间的财政困境而陷于停滞。19世纪直隶地区的水利工程的首要目标,就是保障京城和其他几个战略要地不被洪水所侵。这样一来,似乎又退回到了明初那种保守、退缩、以朝廷为重的姿态。<sup>②</sup>

在长江河谷地区,情况又非常不同。这个地域内主要的挑战在于,重建在明清易代过程中被毁坏或被荒废的防洪灌溉工程。在最富裕的长江下游地区,人们希望地方精英们可以像过去几个世纪那样,承担起建设和管理水利工程的任务。<sup>③</sup>但是即使在这个地区,清政府仍然主导了几个大的工程项目(如修建和维护了一个重要的海塘),督办了一批规模小一些的工程,并在一些水利设施需要紧急维修的时候提供无息贷款。<sup>④</sup>不过,在这一地区成功地维护一个较大型的水利基础设施系统,在大部分情况下并不能准确地反映国家能力的一般水平。我们反而要考虑的是,清朝的执政者们如何能够一方面让这个地区的民众自行负担大部分公共产品的成本,另一方面又能在这个地区汲取足额的赋税并维持统治的合法性。更进一步地说,这就是西方经典的“国家”“社会”概念,在中国独特的历史语境中遭遇的尴尬。就江南的情况而言,我们当然可以说其包含着相当值得肯定的国家能力,因为各级官府可以动员起数量众多的、既有技术又有社会共识的志愿者,而且还可以将官府直接掌控的资源调配到任何一个地方。但是将如此重要的职责授权给非官方人士,也必然造成对国家权力的抵消与掣肘。

长江中游地区也面临着非常复杂的水利问题。发展水利建设的需求和潜力也很大,但是却有足够的财力支撑这项建设,也没有足够多的地方精英可以托付。所以,国家在这个地区就扮演了一个更加积极的角色,从清初到清末,一直如此。然而在清朝的最后几十年中,国家付出的努力却并没有收到足够好的成效。

位于汉水与长江交汇之处的江汉平原,长达几个世纪以来不断地“向水要地”。在公元1000年的时候,这个地区被河流、小型湖泊、沼泽和岛屿分割得像一个棋盘一样。在公元1200年前后,这里出现了最早的修建“垸田”的记录,这些新辟的垸田主要是为了给驻守当地的军队提供口粮。进入明代,这里的垸田越来越多,而且主要是由普通民众修建和耕作。一个小的“垸”可以容纳几十户的田地,一个大的“垸”则可以汇聚数千户的田地。但是在明末清初的动荡时期,相当数量的垸田都毁于战火。

清朝在这一地区的水利重建,不仅包括建设垸田,还包括修筑沿河的堤坝。沿河堤坝的作用是将河水约束在河道之内,不至于冲毁流域附近的垸田。这些工程既可以由官府主持(官),也可以官

① 这个估算的依据是,长江三角洲水稻的产量是2石/亩,一个成年男劳力大约能耕作10亩稻田(在播种和收获的季节需要稍微多一些的人手)。而长江三角洲地区当时实际的亩产量大约能达到2.5石/亩,而且许多农夫还会同时种植一些产量稍低的兼营作物(大多是小麦)。洪亮吉的估算,参见Takehiko To,“Infrastructure Maintenance in the Jifu Region, Beijing Metropolitan Region during the Eighteenth Century”, in Masuyuki Tanimoto and R. Bin Wong, eds., *Public Goods Provision in the Early Modern Economy*, Berkeley: University of California Press, 2019, p. 210。

② Lillian Li, *Fighting Famine in North China: State, Market, and Environmental Decline, 1690s - 1990s*, pp. 38 - 73; Takehiko To, “Infrastructure Maintenance in the Jifu Region, Beijing Metropolitan Region during the Eighteenth Century”, in Masuyuki Tanimoto and R. Bin Wong, eds., *Public Goods Provision in the Early Modern Economy*, pp. 206 - 210。

③ 关于明代江南地区的水利运作,参见濱島敦俊『明代江南農村社會の研究』東京大学出版社,1982年。

④ 关于海塘的修建,参见Wenkai He, “Public Interest and the Financing of Local Water Control in Qing China, 1750 - 1850”, *Social Science History*, Vol. 39, No. 3 (Fall 2015), p. 416。

督民办(民),还可以由民众自行经理(私)。在整个清代,这三类工程的数量都远远高于明代的水平。所以粮食的产量显著增加了,但是维护的费用也越来越高了。如何维持高效的人际协作,如何处理纠纷也成了必须要面对的问题。

即使是所谓的“官坑”,即由官府拨款修建并(理论上)由官款维修的坑田,也面临着一旦建成就管理松懈的情况,而且维修款也不见得能够定期拨派。“民坑”只是在官府注册立案,所有的修建和维护经费都由民众自己负担。“私坑”则是完全由私人修建,没有登记在册的坑田,地方官府可能甚至都不知道还有这些田地的存在。当然,从官府的角度来看,他们更加关注也更愿意拨款赞助的并不是坑田,而是堤坝和其他一些水利工程。

江汉平原的大部分堤坝都是零零星星、一段一段地修建起来的。一开始,人们只希望修建一些短的堤坝以保护附近的某一块坑田。随着坑田越来越多,河道两岸甚至长江和汉水两岸的堤坝就渐渐连起来了。在修建和维护这些堤坝的过程中,地方官府扮演着越来越积极的角色。在笔者看到的一些事例中,官府一手包办了堤坝的修建和维护。在另一些事例中,官府在堤坝需要紧急维修时给参与其事的民众提供无息贷款,这些贷款本应在几年内以加征税费的方式来偿还,但是往往到最后就不了了之了。一开始,筑坝经费的借出和偿还并不规范,19世纪以后逐渐形成了比较正式的流程。19世纪40年代,好几个省份都有20万—60万两的筑坝经费得不到及时偿还。据此可以推测,政府因修筑堤坝借出去的钱,应该不下几百万两。<sup>①</sup>

国家更加积极的介入水利工程反映了两个问题:第一,因为清朝政权对于地方的影响超过了明代的任何一个时期,由魏丕信(Pierre-étienne Will)和其他一些学者所提出的“水利圈”(hydraulic cycle)概念,<sup>②</sup>已经越来越将底层民众囊括进来。明代的国家也曾主动参与长江中游的水利建设,但多是采取临时委派专职官员的方式。而清代的国家则专门设置了常设的政府机构,这至少说明国家有意愿持久地督导和协助该地区的水利建设。

当然,长江中游地区这种政府直接参与水利建设的模式,其实与另一种更加井然有序的模式还是有差别的。这种模式是:国家制订一些结构性的策略,但却并不直接去完成,而是交由地方民众去实现这些愿景。这与现代国家资助科研项目非常相似,国家只是提供资金支持,所有的实现过程由科研人员自主完成。这种模式得以实现的前提是,在没有官府介入的情况下,地方民众也不会滥修堤坝,能够自觉地维持水利建设和地方生态环境之间的平衡。在拥有充裕财富和特殊社会结构的江南地区,<sup>③</sup>这种模式更有可能实现,但这在当时的中国绝对是一个特例。

所以正如我们看到的,在当时的江汉平原,官府(或者是官款)仍然不得不直接投入水利建设。但是即便如此,要协调各方的利益和行动仍然很难。江汉平原的水资源实在是过于丰富,所以在不断围垦坑田的同时,能够容纳水的物理空间越来越小,而人们保护已开坑田不被水淹的压力也越来越大。正因为如此,在整个清代,江汉平原滋生出大量的水利纠纷和诉讼。还有许多地方官员投诉邻近地区的民众擅自修建堤坝(有的经过地方官员的默许,有的则根本没有)。18至19世纪江汉平

① 关于修筑汉江堤坝期间国家的作为,参见 Jiayan Zhang, *Coping with Calamity: Environmental Change and Peasant Response in Central China, 1736 - 1949*, Vancouver: University of British Columbia Press, 2014, pp. 45 - 100; Peter Perdue, *Exhausting the Earth: State and Peasant in Hunan, 1500 - 1850*, Cambridge: Harvard University Press, 1987; Pierre-étienne Will, “Une Cycle Hydraulique En Chine: La Province Du Hubei Du 16eme Au 19eme Siècles”, *Bulletin De L'école Française D'extreme Orient*, Vol. 6 (1980), pp. 261 - 288。关于筑坝贷款和欠款的情况,参见 Wenkai He, “Public Interest and the Financing of Local Water Control in Qing China, 1750 - 1850”, *Social Science History*, Vol. 39, No. 3 (Fall 2015), pp. 417 - 425。

② Pierre-étienne Will, “Une Cycle Hydraulique En Chine: La Province Du Hubei Du 16eme Au 19eme Siècles”, *Bulletin de l'école française d'extreme orient*, Vol. 6 (1980), pp. 261 - 288; Peter Perdue, *Exhausting the Earth: State and Peasant in Hunan, 1500 - 1850*。

③ 关于江南士绅与水利建设的关系,以及江南独特的社会结构,参见滨岛敦俊『明代江南農村社會の研究』,张佩国《近代江南乡村地权的历史人类学研究》,上海人民出版社2002年版。

原的地方官尤其痛恨“私堤”，这些堤坝几乎全部没有登入官府的册籍，因为官府根本不可能允许它们的修建。私堤当然是不合法的，但事实上却是屡禁不止。而且还有一些人采用了更加直接的方式，他们蓄意破坏别人修建的堤坝（以合法或非法的方式），目的是把水引到自家的垸田里。

从长期来看，江汉平原“与水争地”的开发模式，恰恰因为它的成功而滋生了很多问题。从1391年至1820年，江汉平原的人口密度增长了12倍，<sup>①</sup>在17—18世纪期间，这个地区成为全中国主要的粮仓，但是其生态问题也与日俱增，从1800年左右到1949年，这个地区不断遭受洪水的侵袭。

与此同时，地方官员们甚为不安地注意到，在湖南西部那些贫穷、多山的地区，人们只能靠降雨来维持农田灌溉。他们一再鼓励这些民众修建堰塘、堤坝和沟渠，为的是在山上的水倾泻到江汉平原之前就把它们拦住。他们还劝说民众修造以牛或人为动力的水车，以便把低处的水抽到高处。为了发展水利建设，他们甚至还降低了赋税，并为一些大型水利工程提供部分资助。总的来说，他们希望地主能够提供更多的资本和劳动力，建立起一个自主运营的地方水利体系。尽管在1700年前后，当地的水利建设颇有起色，但是要维持一个运转良好的水利系统还是非常困难。技术的问题还相对容易解决一些，更棘手的其实是地方士绅的贪占。他们有的盗挖沟渠、截取水流，有的甚至还将修建塘堰的土地强占为自家的耕地。农民们经常为此而兴讼，但是却很少能打赢官司。<sup>②</sup>

让我们从具体的事例中跳出来，进行一个长时段的、全局性的审视。我们将会看到，上述被讨论到的个案和地区，都显现出不断增加的国家能力。但是如果了解得更加深入一些，还会发现国家的手往往伸得过长，甚至容易引起地方上的非难或抵制。所以重点在于，作为基础设施的提供者，清代前期和中期的国家所面临的最大的问题，其实并不在于财力短缺或技术发展滞后，也不在于紧急动员民众的难度。也就是说，虽然长期国债制度的缺乏，以往常常被视为清代中国与近代欧洲在国家建设方面的关键性差异，但是在清代前期和中期，至少在国家视为至关重要的事务上，决定成败胜负的关键，并不在于政府有没有发行长期国债。（在19世纪下半期，情况发生了改变。清朝开始了与现代国家的全面竞争，也不得不承担起从修建铁路到兴办新学等林林总总的建设项目，因此就出现了前所未有的资本饥渴。）当时国家面临的重大问题，其实是基础设施旷日持久、没完没了的整修和维护。

从某种程度上说，这其实是一个不可避免的问题。任何基础设施的维护成本都将随着时间的推移而增加，而随着各种各样基础设施的兴建，即便是在妥善管理的情况下，总的维护成本也只会增加得越来越快。如果某个基础建设项目能够带来明显的收益，那么地方政府或许能够用增加税收或委托地方民众代为经理的方式解决其长期维护的问题。因为经理人通常能从这项建设中获益，所以理论上国家能够找到乐于承担经营维护责任的人。然而清代的国家让税率维持在一个固定的、很低的水平，所以其实等于拒绝了第一种选择。“堰费”的确在江汉平原等地征收过，但是国家实际上并不能控制这一部分收入（尽管国家会协助征收），也并不能确保这些钱真正用于堤堰的维修。<sup>③</sup>第二种方式在一些特别富裕的地方实行得比较成功，但是官府要找到合适的代理人也并不是一件容易的事。而且在单纯的治水之外，上游地区的环境衰退通常会衍生出更多严重的问题，尤其是长江上游一些山区的森林退化，以及黄河对黄土高原的侵蚀。<sup>④</sup>然而这些并不是中国特有的问题，也不是前工业化社会特有的问题。当代的水利专家就曾经指出：当一个国家修建了过多的水坝，那么原来用于

① 通过张家炎提供的数据计算所得。参见 Jiayan Zhang, *Coping with Calamity: Environmental Change and Peasant Response in Central China, 1736 - 1949*, p. 35.

② 江汉平原的情况，参见 Jiayan Zhang, *Coping with Calamity: Environmental Change and Peasant Response in Central China, 1736 - 1949*. pp. 33 - 34, 35, 54 - 74. 湖南西部山区的情况，参见 Peter Perdue, *Exhausting the Earth: State and Peasant in Hunan, 1500 - 1850*, pp. 127 - 130.

③ Jiayan Zhang, *Coping with Calamity: Environmental Change and Peasant Response in Central China, 1736 - 1949*, pp. 66 - 74.

④ Anne Osborne, "The Local Politics of Land Reclamation in the Lower Yangzi Highlands", *Late Imperial China*, Vol. 15, No. 1 (June 1994), pp. 1 - 46; Ruth Mostern, *Yu's Traces: A Natural and Unnatural History of the Yellow River*.

水资源保育的许多经费就要转移到水坝的维护上,尽管许多国家事实上都做不到。<sup>①</sup> 由于过度开发而导致的环境退化,几乎是所有国家共同面临的问题。但是在清代的中国,这个问题显得尤其严峻。一方面是因为过低的税收,一方面是因为经济相对快速的发展给资源和环境造成了格外沉重的压力。

在清代的中国,还有一些复杂的问题导致了国家能力的局限。像大型堰堤这样的水利工程,就给很多人提供了损公肥私、占便宜的机会,如修建影响“官堰”功能的“私堰”,又或者擅自侵夺湖面修造垸田,使洪水无处倾泻。所以对水利设施的维护,同时也是一个监管和规范的问题。但是令人尴尬的是,那些接受官府委任承担运营维护责任的地方精英,常常也是行为最需要规范和监督的人。(对这些地方精英的依赖,同时也强化了低税收的体制,因为这是让地方精英与国家合作的前提。)本文接下来将会讨论监管能力,我们会看到,清代国家的长期监管能力远远低于它建造基础设施的能力。

有研究者将清朝称为“运动国家”(campaign state),也就是说,比起处理那些细水长流的事务,这个国家更善于利用短时期的爆发力来达到施政目标。<sup>②</sup> 在清代国家的最高决策层,始终存在着皇权与整个官僚体系的对抗。尽管清代那些强势的皇帝们总觉得自己掌控臣僚方面越来越力不从心,但是事实上他们仍然是大权在握的。<sup>③</sup> 这样一来,一旦皇帝对某个事情(如粮食仓储)<sup>④</sup>的态度发生了变化,那么整个帝国的官员或地方精英都会立即对这件事情极端重视或者极端忽视。因此随着皇帝心情的变化,有些事情会骤然暴起,有的事情则会不了了之。当然,所有包含决策权的体系中都会不同程度地存在这样的问题,但是如果有一个相对独立的立法机关,以及(或者)建立起一个有独立权力的行政体系,使得无论是谁都不能那么容易地动用各种资源,并更容易将一些政策取向制度化,那么许多国家行为就会变得更加稳定和持久。

在省的层面,情况也是类似的。一个像陈宏谋这样精明强干的官员,可以在短时期内大有作为,不管是前文中提到的凿井灌田,还是在云南布政使任上创办义学。但是他显然不能确保倾注心力的各种事务在自己离任之后还能继续下去(尽管他在创办义学时曾强调,为了保证学校的长久发展,所有的经费都会被妥善管理。“造册查核”“庶凡事可重久”)。<sup>⑤</sup> 许多地方官员(包括陈宏谋、方观承)也曾做出其他一些努力来推动地方治理,如聘请织工传授最先进的纺织技术,将新的耕作技术绘制成图向民众传播等。<sup>⑥</sup> 但是由于他们在每个职务上的任期都很短,再加上清代官

① John Briscoe et. al., *India's Water Economy: Bracing for a Turbulent Future*, draft report of the World Bank, 2005, pp. 41 - 44. Available at <http://www.worldbank.org.in/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/INDIAEXTN/0,,contentMDK:20674796~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:295584,00.html>.

② 这个概念的提出,曾经借用过当代中国的一些现象作为参照。但是本文使用这一概念,完全无意去追寻或论证清代中国和当代中国有任何制度上的延续性。相关研究参见 R. Bin Wong, *China Transformed: Historical Change and the Limits of European Experience*, p. 200; R. Bin Wong, "Formal and Informal Mechanisms of Rule and Economic Development: The Qing Empire in Comparative Perspective", *Journal of Early Modern History*, Vol. 5, No. 4 (January 2001), pp. 387 - 408; R. Bin. Wong, "Taxation and Good Governance in China, 1500 - 1914", in Bartolomé Yun-Casalilla and Patrick K. O'Brien, eds., *The Rise of Fiscal States: A Global History*, Cambridge: Cambridge University Press.

③ 关于清代皇帝如何保持这种程度的权力,一个经典的研究可参见 Philip Kuhn, *Soulstealers: The Chinese Sorcery Scare of 1768*, Cambridge: Harvard University Press, 1990。另一个关于欧洲类似研究则显示,即使是一个理论上绝对君主专制的国家,实际上也更多的是一个官僚制国家,而不是一个君主独裁的国家。参见 Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Absolutism: The Prussian Experience, 1660 - 1815*, Cambridge: Harvard University Press, 1958。

④ 关于粮食仓储,参见 Pierre-étienne Will and R. Bin Wong, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650 - 1850*。

⑤ 陈宏谋在教育上的作为,参见 William Rowe, "Education and Empire in Southwest China: Ch'en Hongmou in Yunnan, 1733 - 1738", In Benjamin Elman and Alexander Woodside, eds., *Education and Society in Late Imperial China*, Berkeley: University of California Press, 1994, pp. 417 - 457。

⑥ 方观承:《棉花图》,乾隆三十年刻本; Susan Mann, *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750 - 1950*, Stanford: Stanford University Press, 1987; Craig Dietrich, "Cotton Culture and Manufacture in Early Ch'ing China", in W. E. Willmott, ed., *Economic Organization in Chinese Society*, Stanford: Stanford University Press, 1972, pp. 109 - 135。

员任职的“回避制度”，就使得他们自己和他们的亲属都无法监督继任官员的所作所为。而当他们来到新的任上，也会破坏另一个行政体系的政策惰性（或者比较正面地说，是“国家行为的连续性”）。

最后，国家对于“急公好义”和“善行”的依赖，也在至少两个方面强化了“运动国家”的特征。清代的官员们来自于接受过儒家教育的绅士阶层，他们自小就被教育要成为一个独立的道德主体，不管是在朝还是在野，都承担着“内圣外王”的责任。他们保持这种文化定位的一种方式，就是积极地回应“大人”“君子”们的道德吁求（这些人包括皇帝、朝臣、地方官员和民间士绅）。在这样一个系统中，一纸诏书、一块牌匾或者承诺以后会被记入地方志，都有可能使政府的需求得到廉价而且高效的回应（尤其是在士绅数量很多的地方）；但是这样的方式也不利于形成持久的行动，因为国家已经不可能给他们更高的优礼。持久不懈的行动需要物质上的刺激，但是清代的国家负担不起这样的成本。一方面，国家通过各种“善行”和“义举”，在处理地方事务方面获得了许多短期的成功，这就不断地强化了孟子所推崇的那种税收低、行政机构规模小的治理模式。事实上，对于一个既是地主又帮助官府经理水利设施的人而言，物质刺激和朝廷的优礼有的时候可能反而是相互冲突的。

## 二、监管

正如上文所言，清朝的国家在执行一些常规性的治理任务和保育公共资源方面存在着一些困难。对于那些本来就不容易管控的资源，或者是那些随着人口增加而变得越发稀缺的资源来说，就更是如此。森林就是同时符合这两种特征的资源，而清代也是一个森林退化特别严重的时期。<sup>①</sup> 凌大燮整理出的省级统计数据示，早在清代初期，江苏、河南和山东就已经出现了严重的森林退化，尽管苏南地区可以通过跨区域贸易购入大量木材以弥补消失的森林资源。更多地区的情况已经很难一一罗列，但是许多地区的确都面临着严峻的问题。许多材料都显示，从18世纪50年代开始，作为建筑材料的竹木价格大幅度上涨，尽管这些价格数据还没有详细到足以使我们判断出，木材、竹材在哪些地区、从什么时候开始出现了严重的短缺。但我们还是可以推测，从18世纪末期到19世纪初期，负面的情形已经越来越明显。<sup>②</sup> 可以确定的是，19世纪初期的人们已经广泛地意识到了森林资源短缺的问题。一些官员在18世纪中期的时候就已经表达了对此问题的担忧，当时中央政府能够调配、使用的资源还比较充裕，许多措施也实行得颇有成效。然而这些认清了问题的官员们并没有真正做些什么，或者说他们至少没有做什么有用的事情。

研究者们曾经认为，清代的人口增长不可避免地会导致森林退化。尤其是美洲新作物的到来，令原本不宜于耕作的山地都变成了人们可以种田、可以居住的地方，这必然伴随着对森林的砍伐。而另一些研究者则更倾向于一种文化的解释，他们认为中国传统文化中的“野”（wilderness）带着一种负面的含义，这套文化系统对森林也没有什么浪漫的想象（狩猎只是一种精英阶层的消遣方式而已），这反而有助于保护森林资源。这两种观点我们都不能轻易地否定。但是随着中国环境史和区域历史研究逐步走向深入，研究者们发现：许多家族、企业和地方社群都相当成功地管控了森林和其他一些资源，允许人们出于私人的目的使用竹木，也允许在不过度砍伐的情况下出售竹木，并用各种

① 关于森林资源的统计数据，参见凌大燮《我国森林资源的变迁》，《中国农史》1983年第2期。

② 李伯重：《明清时期江南地区的木材问题》，《中国社会经济史研究》1986年第1期；Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, pp. 225 - 236; Anne Osborne, "The Local Politics of Land Reclamation in the Lower Yangzi Highlands", *Late Imperial China*, Vol. 15, No. 1 (June 1994), pp. 1 - 46; Nicholas Menzies, "Forestry", In Joseph Needham, ed., *Science and Civilization in China*, Volume 27, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 541 - 690; Yoshiyuki Aihara, "Forests as Commons in Early Modern China: An Analysis of Legal Cases", in Masayuki Tanimoto and R. Bin Wong, eds., *Public Goods Provision in the Early Modern Economy*, Berkeley: University of California Press, 2019, p. 285.



方式鼓励人们种植和保育林木。<sup>①</sup>但是我们并没有看到清代的国家在这些方面有所作为。当时,山大概可以分为三种:属于官府的山(称为“官山”)、属于民间非政府组织的山和属于私人的山。相比较而言,官山上的森林是保护得最差的。在18世纪50年代,乾隆皇帝原则上同意了保育官山、植树造林的奏议,但是承办此事的官员们有的公开抵制这项措施,有的则口是心非地拖延不办。<sup>②</sup>总的来说,清朝政府只能依靠民间人士和非政府组织提供长期的、不可或缺的行动,以延缓和改善环境退化的现状。当然,这些组织和个人有时确实能够有效地保护脆弱的资源和环境,但是更多的时候他们也无能为力。

在相当长的时间里,清代国家的确试图对经济和社会实施有效的管控。最重要的措施是,建立起一个既有内部竞争又相当稳定的粮食市场。利用特许制度防止任何一个粮商垄断某一地区的市场;精心地维护一个及时反映粮价和天气变化的信息系统,为政府提供粮荒预警;通过漕运系统调拨大量粮食,使得各级官员即使在某地遭受自然灾害之时,也能够及时地抑制粮价的异动。<sup>③</sup>另外,清代的国家还试图通过贸易特许制度来管控其他许多商品的市场竞争。我们尚不清楚这种制度的成效究竟如何,但是到19世纪中期,这种贸易制度至少在某一些地区、某一些贸易中获得了成功。<sup>④</sup>在这些个案中,大量的商业监管和商业纠纷调处,都是交给由商业或地缘纽带联结起来的非官方组织来完成。官府需要做的就是:遴选和认证由这些组织自己选出来的首事,发生纠纷时委派首事去处理,在必要的时候培植新的组织来承担贸易监管和纠纷调处的任务。<sup>⑤</sup>官府这样做的初衷是让这些组织在其授权之下监管市场,因为贸易纠纷已经多到官府无法自行处理。但是直到现在,我们还并不是很清楚,这些组织究竟能够在何种程度上助官府一臂之力,又在何种程度上令官府挫败失望。当然,这些事例其实代表着另外一种形式的监管,与前文提到的防止资源被过度开发、攫取的那一类监管并不相同。

### 三、更长的时段和更大的视域

上文包含着一些假设性的论证。概括起来是:清朝的国家非常善于为一个大的统治空间提供秩序,从而在不征收重税的情况下使市场获得了长足的发展;这个国家还擅长为前工业化时代的经济社会发展(尤其是农业的发展)提供公共设施,并鼓励民间团体参与公共设施的兴建和管理;但是这个国家却不善于规范人们的日常行为,尤其是在环境保护方面。而且这个国家常常在维护公共设施方面显得力不从心,而人口快速增长、环境退化、财政压力、政府人手短缺更加剧了这个问题。由此不难想象,在气候适宜、农地增加(包括那些因种植新大陆作物而被垦辟的土地)、承平无事之时,这个国家的统治是相当稳定的;但是当潜在的环境问题日益凸显,地方叛乱迭起,列强势力入侵的时候,治理力度的衰弱和社会经济的崩溃便会相伴而来。尽管我们目前掌握的数据相当不足,但是有许多迹象都显示出,在1750—1850年期间,清代中国的人均GDP不仅停止了增长,而且还明显地降低了。即便是在长江下游地区,一个对政府公共产品的依赖比其他任何地方都小的地区,各种迹象

① Meng Zhang, *Timber Trade Along the Yangzi River: Market, Institutions, and Environment, 1750 - 1911*, Dotoral Dissertation, University of California, 2017.

② Yoshiyuki Aihara, "Forests as Commons in Early Modern China: An Analysis of Legal Cases", in Masayuki Tanimoto and R. Bin Wong, eds., *Public Goods Provision in the Early Modern Economy*, pp. 284 - 287.

③ R. Bin Wong and Peter Perdue, "Famine's Foes in Ch'ing China", *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 43, No. 1 (June 1983), pp. 291 - 332; Pierre-étienne Will, *Bureaucracy and Famine in Eighteenth-Century China*, Stanford: Stanford University Press, 1990; Pierre-étienne Will and R. Bin Wong, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650 - 1850*.

④ Susan Mann, *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750 - 1950*.

⑤ 周琳:《城市商人团体与商业秩序——以清代重庆八省客长调处商业纠纷活动为中心》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》2011年第2期;梁勇:《移民、国家与地方权势:以清代巴县为例》,中华书局2014年版;Maura Dykstra, *Complicated Matters: Commercial Dispute Resolution in Chongqing, 1750 - 1911*, Doctoral Dissertation, University of California, 2014; Yiyang Pan, *Symphonic Spaces: Environment, Society, and Governance of Eastern Sichuan, 1723 - 1864*, Doctoral Dissertation, University of Chicago, 2020.

还是说明:由于自然灾害和受到其他地区的影响,至晚到19世纪20年代,这个地区的情况也已变得大不如前。<sup>①</sup>如果说18世纪的清政府已经做到了前工业化国家的极限,或许有些言过其实,但是清政府的确做过一些成功的事情。尽管清代的国家在某些治理领域显得力不从心,尽管在技术近乎停滞、资源陷入瓶颈的情况下,经济也陷入了报酬递减的局面,但是清代的国家的确曾经在相当程度上推进了经济和社会的发展。

还需要指出的一点是:在工业革命之前的两个世纪中,令欧洲最富裕的国家——英国和荷兰,区别于欧洲其他地区的,并不是这两个国家进入了一个持续发展的阶段,而是它们在两种状态之间不断切换:一种状态是经济发展水平爆发式的提升(人口没有增长的时候),另一种状态是人均收入水平更长时间的停滞。换句话说,当人口增长的时候,当时的英国和荷兰的人均收入并没有像18世纪末19世纪初的中国那样发生明显的衰退。<sup>②</sup>因为笔者目前看到的材料和证据都是有限的,所以读者可以对上文的叙述和观点保持质疑,但是可以比较确定的是:清朝的国家能力既有优势也有局限,这就能够解释为什么清代早期和中期的经济和社会相当繁荣,而进入19世纪后情况却如此糟糕。

## 余 论

清朝最终还是熬过了19世纪,甚至还努力地推行改革。在1853—1911年期间,其财政收入甚至还大约增长了2倍。<sup>③</sup>创设了许多担负新职责、拥有新架构的机构,用策略性的方式学习西方科学技术,<sup>④</sup>还废除了已实行几个世纪之久的人才选拔制度——科举考试,“地方自治政府”成为国家和地方精英之间的一个中间层级。由于篇幅所限,本文无法继续深入分析这些划时代的变化,及其对国家能力和经济发展的影响。但是还是有必要对其进行一个概述,与前文对清代国家能力的诸项讨论形成呼应。

由于对国内外贸易加大征税幅度,再加上向列强的长期借款,晚清政府的财政收入大大提高了,这就使得太平天国运动之后的清政府可以将更多的钱花在基础设施建设、工业和新式教育上。当时中国的资源仍然不足以弥补它在非农业、近代化领域内的诸般劣势,但是许多雄心勃勃的新项目已经在进行之中。将官款和私人资本聚拢在一起的经济运作方式被称为“官督商办”,它一定程度上延续了以往的官府遴选地方精英经理公共事务的做法,而且将其进一步嫁接到近代经济部门。

与此同时,国家从长期承担的水利基础设施建设和维护的事务中大幅度撤退。大运河近乎被弃

① Stephen Broadberry, Hanhui Guan and David Daokui Li, “China, Europe, and the Great Divergence: A Study in Historical National Accounting, 980 – 1850”, *Journal of Economic History*, Vol. 78, No. 4 (December 2018), pp. 955 – 1000; Bozhong Li, “The ‘Daoguang Depression’ and the ‘Guiwei Great Flood’: Economic Decline and Climatic Cataclysm in Early Nineteenth-Century Songjiang in a New Perspective”, *études Chinoises*, Vol. 34, No. 2, 2015, pp. 89 – 120; Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, pp. 228 – 239, 289 – 292, 335 – 337; Bozhong Li and Jan Luiten Van Zanden, “Before the Great Divergence? Comparing the Yangzi Delta and the Netherlands at the Beginning of the Nineteenth Century”, *Journal of Economic History*, Vol. 72, No. 4 (December 2012), pp. 956 – 989. 还有一些迹象说明,当时的长距离粮食市场整合度降低了,且最早发生在北方。尽管研究者们对此还有一些争议:有的认为其是在19世纪才变得比较突出(Wolfgang Keller and Carol Shiue, “Markets in China and Europe on the Eve of the Industrial Revolution”, *American Economic Review*, Vol. 97, No. 4, 2007, pp. 1189 – 1216),有的则认为在18世纪就已经存在了(Daniel Bernhofen, et al., “Assessing Market (Dis) integration in Early Modern China and Europe”, Center for Economic Policy Research, 2016; [https://cepr.org/active/publications/discussion\\_papers/dp.php?dpno=11288](https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=11288) Discussion paper)。

② Jack Goldstone, “Dating the Great Divergence”, *Journal of Global History*, Vol. 16, No. 1, 2021, forthcoming; Stephen Broadberry, “Historical National Accounting and Dating the Great Divergence”, *Journal of Global History*, Vol. 16, No. 1, 2021, forthcoming. 研究者们当然可以讨论,在人口出现增长的时候,英国和荷兰成功地避免了经济退行,这究竟在多大的程度上依赖于政府的有效治理?在此前的著作中,我更强调“生态横财”的因素,其他的研究者也提出了更多不同的解释。但是英国和荷兰近代化进程中的政府治理,的确是一个值得探讨的问题。

③ Stephen Halsey, *Quest for Power: European Imperialism and the Making of Chinese Statecraft*, Cambridge: Harvard University Press, 2015, pp. 92 – 93.

④ 这方面的文献极多,一个比较完整的综述参见 Stephen Halsey, *Quest for Power: European Imperialism and the Making of Chinese Statecraft*, pp. 146 – 238.

置不顾,黄河的治理经费也急剧缩减。<sup>①</sup> 在江汉平原,地方官员仍然会介入堤堰的维护和管理,但是经费主要来自地方的农业加征(之前也是如此)。在1860年以后,由省级衙门提供的用于水利基础设施维修的无息贷款就几乎没有了,尽管厘金的征收使得省级官员完全可以自己做主发放这样的贷款,但是他们似乎并没有这样做。这样一来,江汉平原的水利工程只能靠地方士绅和民众勉力维持,主要通过税外加征来供给经费,所以自然灾害的频率较之1800年明显增加。<sup>②</sup> 然而那些在清朝的前200年之中比较成功地利用士绅从事传统公共服务的地区,基础设施的建设和维护仍然比别的地方做得更好一些。一方面是因为国家将这些地区视为工业化的培育基地,另一方面,这些地区也不用再承担补贴贫困地区的财政负担。

与持续提升的财政汲取能力和基础设施建设能力相比,清代国家的经济社会监管能力并没有得到相应的提升——至少这方面的变化没有贯穿整个有清一代。在民国时期,由于一些制度性的变化(如新式法庭的设立、接受过新式教育的官员的大量涌现),国家的监管能力至少在某些地区的确是有所提升的。然而这样的变化大多还是出现在相对富裕和城市化程度比较高的地区(如东北地区),以及受外国影响和压力更大一些的地区。<sup>③</sup> 在地方官府统治力度相对弱一些的地区(如西南),从18世纪末到19世纪,还是可以看到国家能力的渐进性增长。这种变化主要是依靠城市商业精英和参与镇压太平天国运动的军队,<sup>④</sup>但是这些变化都是在极低的基础上出现的。

从晚清至民国,在一些地区和治理领域,国家的监管能力是在不断削弱的。比如为了防止地方财富为外国经济势力攫取,一些地方政府依靠行会、商会帮助征收商税,并以贸易垄断权作为回馈。<sup>⑤</sup> 在一些并非统治要地的乡村地区,基层政权的雇员数量显著增加。这些基层行政人员没有丰厚的薪水,得不到充分的监督,也从来没有受过充分的意识形态规训,很难担负起维护基础设施、保护环境、监管民间经济事务等多重职责,也很难成为称职的国家代理人。<sup>⑥</sup> 直到20世纪(甚至有些地区是在20世纪末期),中国的国家能力才开始出现了明显的转向——越来越重视契约的履行、保护自然资源以及系统、持续地介入日常的经济、社会事务。在那之前,国家仍然可以在财力有限的情况下主导一些大型的建设项目,但是其参与的积极性却相当有限,而且要在很大程度上依赖地方民众的配合,而地方民众究竟能配合到什么程度是极不确定的。因此我们可以说,随着人口、环境和帝国主义的压力不断增加,一个拥有可观的能力但各个方面能力又相当不均衡的国家,正在不断地积累着问题并暴露出弱点。

① Kenneth Pomeranz, *The Making of a Hinterland: State, Society, and Economy in Inland North China 1853–1937*, pp. 153–222.

② Jiayan Zhang, *Coping with Calamity: Environmental Change and Peasant Response in Central China, 1736–1949*, pp. 68–74; Wenkai He, “Public Interest and the Financing of Local Water Control in Qing China, 1750–1850”, *Social Science History*, Vol. 39, No. 3 (Fall 2015), p. 425.

③ 关于新式法庭的设立及其作用,参见 Xiaoqun Xu, *Trial of Modernity: Judicial Reform in Early Twentieth-Century China, 1901–1937*, Stanford: Stanford University Press, 2008; H. T. Bell, H. G. Woodhead eds., *The China Year Book (1913)*, HathiTrust Digital edition. 关于新式法庭的地理分布,参见《调查治外法权委员会报告书》,1926年印行,附录4,第142—145页。

④ 关于城市商人群体的研究,参见周琳《城市商人团体与商业秩序——以清代重庆八省客长调处商业纠纷活动为中心》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》2011年第2期; Yiying Pan, *Symphonic Spaces: Environment, Society, and Governance of Eastern Sichuan, 1723–1864*, Ph. D. Dissertation, University of Chicago, 2020; 梁勇《移民、国家与地方权势:以清代巴县为例》; Maura Dykstra, *Complicated Matters: Commercial Dispute Resolution in Chongqing, 1750–1911*, Ph. D. Dissertation, University of California, 2014. 关于1862—1877年西南地区的国家政权建设,参见 Peter Lavelle, *The Profits of Nature: Colonial Development and the Quest for Resources in Nineteenth Century China*, New York: Columbia University Press, 2020. 笔者目前也正在撰写一部探讨清代西南地区(尤其是云南)渐进性变化的书。

⑤ Susan Mann, *Local Merchants and the Chinese Bureaucracy, 1750–1950*.

⑥ 关于华北地区在这方面的失败,参见 Prasenjit Duara, *Power, Culture and the State: Rural North China, 1900–1943*. 雷莎蓓(Elizabeth J. Remick)的著作(*Building Local States: China During the Republican and Post-Mao Eras*, Cambridge: Harvard University Press, 2004)研究了广州和天津县级以下的近代国家建设历程,呈现出来的结果是:城市附近地区进行得相对成功,离城市比较远而且比较贫穷的乡村地区收效比较差。

## Between Benign Neglect and Heroic Failure: State Capacity and the Qing Economy in Broad Outline

*Kenneth Pomeranz*

**Abstract:** A wide range of views exist about the degree to which the Qing state intervened in the economy and about whether those interventions aided or inhibited economic development. Answering this question requires disaggregating it conceptually, regionally, and temporally. Beyond maintaining an institutional structure that, for the most part, facilitated Smithian growth across a vast geographic space, and doing so while keeping taxes relatively low, the most important Qing interventions were in the area of infrastructure for transportation, flood control, and irrigation. Here the forms of state action varied dramatically in accordance with what officials thought was needed, and in accordance with different assessments of what non-state actors were likely to do on their own. The results were highly uneven, but included substantial achievements in some times and places; notably, some of the most vigorous instances of state action were in relatively poor and ecologically fragile regions; in wealthier regions, state intervention tended to be more limited, with a great deal of responsibility and control delegated to local elites. While many scholars have suggested that the limits on the development of infrastructure during the late empire were largely due to fiscal limitations, this paper argues that this is unlikely; one sign of this is that the Qing record in building infrastructure looks much more impressive than their record in maintaining it, even though the latter task should be less fiscally challenging. It suggests that we should look to the limits of Qing regulatory capacity to explain this, focusing on the nature of state/elite relations and the role of “campaigns” in Qing governance to further understand the mixture of achievements and limitations in this area.

**Key Words:** Qing Dynasty, State Capacity, Economic Development, Sustainability, State/Society Relations

(责任编辑:丰若非)

### 《近代中国的银行业》翻译出版

由程麟荪著,徐昂、袁煦筠翻译的《近代中国的银行业》于2021年1月由社会科学文献出版社出版,全书22.2万字。

在不同时代,中国的金融机构以多种方式成为国家发展的核心工具,深深影响了中国经济与社会的发展。该书讲述了从1897年仿照西方模式建立第一家中国近代银行,到1937年日本入侵造成中国银行业突然中断的历程。中国现代银行的崛起和私有化是这个故事的核心。1927—1937年,近代中国银行业的发展达到高潮,中国银行业的变革不仅促进了资本主义在中国的发展,同时让当代国有银行的前身纷纷建立。在这十年里,中国银行业的规模和地理范围都出现了前所未有的扩张,为中国的工业发展做出了贡献,甚至还影响了农村。

程麟荪教授利用上海市档案馆、中国人民银行上海支行以及中国第二历史档案馆收藏的近代中国各大银行的原始档案,以几家重要华资银行和几位杰出的中国银行家为中心,展示近代中国银行业的演变,探讨这些银行在与国内外同行竞争时采用的商业做法,研究它们迅速增长的原因。该书有丰富的历史细节,全面阐述了中国现代银行的起源和发展。书中再现了中国第一代现代银行家的创新和活力,他们宣告了传统金融机构——票号和钱庄主导地位的终结。

(石志杭)