

迁海令与清初海禁政策的变迁

郑 宁

[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。

[关键词] 迁海令; 清初; 海禁; 决策动机

[中图分类号] K249 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-1873(2022)06-0039-09

[作者简介] 郑宁,上海师范大学人文学院历史系副教授 200234

颁布于顺治十八年(1661)的迁海令是一项影响重大的决策,历来深受学界的重视。虽然已有丰富的研究成果,但可谓“仍有未发之意”。^①其中一个值得关注的问题是,迁海令是如何在中央层面酝酿、成型,并最终颁布实施的?这期间的决策过程与决策动机都还不甚清晰。清代官修史书对迁海之事大多讳莫至深,私乘稗史虽然不乏记述,却又众说纷纭、莫衷一是。当前学界探究清初迁海,主要关注由此引发的社会历史问题,对于迁海决策的研究还比较有限。^②就政策的连贯性而言,严厉的迁海令是清初海禁政策的顶峰,此后的海禁政策则渐趋和缓,故而迁海令也是清代前期海洋政策从“严”到“缓”的转折点。因此,解析迁海令的决策过程与动机,不仅有助于探讨海禁的波动变迁,还能增进对清初海洋政策的认识。

虽然史书中的直接记载非常有限,但迁海令的衍生、酝酿与决策并非完全无迹可寻。迁海令下达时,清朝建立政权已有四十余年,已经形成了比较稳定的中枢格局,国家的重大决策皆有规可依。^③在层级分明、组织有序的政治机制中,迁海令这样一个影响广泛、关乎重大利益,而且需要持续强力推行的重要决策,必然有着相应的准备与处置过程。本文以迁海令的酝酿和决策为关注点,在考辩真伪、厘清史实的基础上,梳理清初海禁政策的变迁过程,找寻其中的关键节点,进而解析迁海令的决策过程与决策逻辑,揭示围绕迁海与海禁产生的利益分歧和态度分野。

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),清廷以上谕的形式向

^① 赵轶峰《关于清初粤东迁海民生代价的思考》,《中国史研究》2014年第3期。

^② 参见万明《中国融入世界的步履:明与清前期海外政策比较研究》,社会科学文献出版社1998年版,第347—381页;韦庆远《有关清初禁海和迁界的若干问题》,《明清论丛》第3辑,紫禁城出版社2002年版,第189—214页;李晓龙《清初迁海前后的沿海盐场与地方宗族——以广东归德、靖康诸盐场为例》,《安徽史学》2015年第5期;罗诚《清初迁界与移民——以顺治十八年的温州界迁为中心》,《中国社会经济史研究》2018年第2期等。

^③ 赵志强《清代中央决策机制研究》,科学出版社2007年版,第257页。

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”。^①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”。^②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。顺治八年（1651），在向朝廷汇报海防布置时，闽浙总督陈锦诉苦道：

各处要汛虽已相度布置，分兵防御，然自江北而至江南以及浙闽，延袤数千里，俱通波涛，倘此剿彼遁，而彼处罹其毒，兵旋复来，而此处又遭其害。在贼艍为飘忽靡常之局，而我兵无插翅飞堵之能，是鲸浪终无恬静之日也。^③

类似的抱怨在当时并不罕见，其根源在于清朝的海上作战能力严重不足。面对“水兵之不能登陆，犹陆兵之不能入海”的现实，^④此时的清军难以应对海上争锋。为此，清朝一方面在东南各省修造“坚大战船”，编练水师；^⑤另一方面广开招抚，力求不战而胜。闽浙总督陈锦就是招抚政策的坚定支持者，他认为“今为招抚之法，务须布以大信”则“贼见就抚已有生全之乐，自是源源归化”。^⑥在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，南明文武官员大批投降，由于招抚太众、赏官太滥，甚至出现了降官难以安置的情况。^⑦顺治八年清军能够顺利占领舟山，与招抚的成效不无关系。

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。顺治八年，郑成功派兵大举进攻漳州、泉州，年底又相继占领漳浦、诏安两县。^⑧顺治九年（1652）正月，郑军占领海澄、平和，^⑨闽浙总督陈锦率军驰援，在江东桥兵败身死。面对不利的战局，朝中官员呈上密奏，认为“今郑成功等较孙可望等诸贼，根株局面，种种不同”，建议对郑成功施以招抚，“先将此贼牢笼，息兵养民”。上奏者还考虑到了“抚之无名”的问题，提出以“念郑芝龙归顺有年”为由，通过父子关系开启与郑成功的沟通。^⑩

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，叮嘱“尔当开诚推心，令彼悦服”，想方设法招抚郑成功。^⑪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“轻贪启衅，大坏封疆”的罪名难以成立，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

^① 《康熙帝敕江南等地沿海各官自康熙元年以后严禁居民通商海逆》（顺治十八年十二月十八日），张伟仁主编《明清档案》，台北联经出版事业公司1986年影印本，A37—98，B21095页。

^② 《奉差出海各岛招抚游击沈观筹揭报出海招抚情形》（顺治元年十二月），《明清档案》A2—102，B657页。

^③ 《陈锦为恭报官兵出洋凯旋日期及沿海会哨事揭帖》（顺治八年十一月初六日），厦门大学台湾研究所、中国第一历史档案馆编辑部编《郑成功档案史料选辑》，福建人民出版社1985年标点本，第33页。

^④ 《登莱巡抚陈锦启报叛将遁洋而去请备船只防剿》（顺治二年五月三日），《明清档案》A2—187，B861页。

^⑤ 仅顺治四年至六年，浙江就新造、修补大型海船一百二十只，沙唬船一百余只；江南新造水船、沙船各五十只。见《闽浙总督张存仁揭请议定造船银项并实授武职》（顺治四年五月），《明清档案》A5—193，B2747页；《江宁巡抚土国宝揭报战舰告成请设兵驾船并增兵饷》（顺治六年十月），《明清档案》A11—10，B5759页。

^⑥ 《闽浙总督陈锦揭陈招抚事宜》（顺治五年四月），《明清档案》A8—69，B4182页。

^⑦ 《沙埕舟山招抚使严我公揭报招抚镇臣太多请饬督臣分别委用》（顺治七年三月十八日），《明清档案》A11—100，B6041—6042页。

^⑧ 《兵部和硕承泽亲王硕子等残题本》，“中研院”历史语言研究所编《明清史料丁编》，商务印书馆1951年版，第1本，第54—56页。

^⑨ 《吏部残题本》，《明清史料己编》，“中研院”历史语言研究所1957年版，第2本，第118页。

^⑩ 《失名密奏区处海寇稿》，《明清史料丁编》，第1本，第66页。

^⑪ 《敕谕浙江福建总督刘清泰密稿》，《明清史料丁编》，第1本，第67页。

亲自干预案件审理，痛斥刑部不识大体，“看语三四其说，何凭裁定？”下令三法司再审。^①

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。^②顺治十一年（1654）二月，郑成功在安海观音堂接受了清世祖的敕谕，^③对清朝而言，这标志着招抚郑成功的重要胜利。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”。^④更早之前，随着清朝与郑成功的往来接触，沿海的军事氛围已经明显缓和。顺治十年（1653）闰六月，入援福建的八旗军奉命撤回。次月，援闽汉军也返程北上。^⑤

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，“将四府水陆游寨营兵饷给尔部官兵”，还允许郑成功继续经营海上贸易，并管理海上经贸活动。在给郑成功的上谕中，清世祖允诺“开洋船只，尔得稽察，收纳税课，送布政司解部”。^⑥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，比如兵部尚书李际期认为“封官拨饷”的招抚政策过于优厚，经营海上贸易更不能接受，他认为“郑成功若势蹙请降，务必令其剃发入旗，将其属下官兵遣散回乡务农”。^⑦但由于清世祖对招抚抱有期望，向郑成功表示将“授以封爵，委以海上之事”，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。

在浙江，官府允许渔船在形势缓和时出海捕鱼，^⑧海上生产有所恢复。在福建，麻、油、钉、铁等违禁品开始公然销售，有人“敢于附省洪塘地方，制造双桅违禁海船”，并堂而皇之驾船出洋贸易，还有人“散顿巨木数千株，于矼窖、芹州、南屿、阮洋、董屿诸港，乘机暗输，挺险罔利，已非一日”。^⑨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。^⑩

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。至顺治十一年下半年，福建官员已经判断招抚希望渺茫，提出“抚局之变不可不防，则剿局之备不可不早”，建议皇帝改变政策。^⑪十月，主持招抚的刘清泰请辞闽浙总督，并在上疏中写道：“倘于此而皇上不大张问罪之师，亟易抚局而为剿，不但人心日听其摇惑，亦且地方日受其侵凌。”^⑫顺治十一年十二月，定远大将军吉都受命“统率大兵征剿”，^⑬标志着清朝对郑成功的战略由招抚转向攻剿。

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

^① 《刑部尚书交罗巴哈纳等残题本》，《明清史料丁编》，第1本，第79—82页。

^② 参见刘德鸿《郑成功受抚述评》，《齐鲁学刊》1983年第4期；陈碧笙《郑成功对清和议问题及其与明室的关系——郑成功研究之二》，《厦门大学学报》（哲学社会科学版）1990年第1期。

^③ 《闽浙总督刘清泰题报海澄公郑成功拜受敕印日期》（顺治十一年三月二十日），《明清档案》A19—30，B10457页。

^④ 《闽浙总督刘清泰奏陈招抚漳海善后机宜》（顺治十一年四月十五日），《明清档案》A19—96，B10649页。

^⑤ 《刘清泰为援闽官兵各回原汛事揭帖》（顺治十年十一月），《郑成功档案史料选辑》，第69页。

^⑥ 《李栖凤题为海澄公郑成功委官到饶平并与官兵冲突事本》（顺治十一年三月初四日），《郑成功档案史料选辑》，第74—75页。

^⑦ 《李际期题为议复囚禁郑芝龙灭其亲族事本》（顺治十二年七月二十三日），中国第一历史档案馆满文部选译《郑成功满文档案史料选译》，福建人民出版社1987年标点本，第150页。

^⑧ 《浙江巡抚秦世祯揭报渔户违禁出海贿买贼旗审实分别拟罪》（顺治十三年闰五月二十五日），《明清档案》A27—102，B15390页。

^⑨ 《浙闽总督佟代题本》，《明清史料己编》，第3本，第249页。

^⑩ 《兵部残题本》，《明清史料己编》，第2本，第197页。

^⑪ 《闽浙总督刘清泰揭请早筹抚剿郑氏之策并选重臣交待》（顺治十一年七月），《明清档案》A20—93，B11301—11302页。

^⑫ 《候代浙江福建总督刘清泰密揭帖》，《明清史料丁编》，第2本，第107页。

^⑬ 《敕谕世子吉都征剿郑成功稿》，《明清史料丁编》，第2本，第108页。

功集团得到了巨量的补充。据闽浙总督报告，顺治十一年“成功派粮索饷，大县不下十万，中县不下五万”，^①加之其他各种途径的收益，郑军趁海禁松弛，获利极大。《先王实录》记载，仅在漳州一府，郑军就获得饷银一百零八万两。^②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。新任闽浙总督佟代迅速发布命令，要求沿海地方以“清外乱先除内患”的态度贯彻海禁政策，并且严厉查办了一批违禁出海案件。^③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。“抚局不成，致蒙皇上赫然震怒”，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，声言郑成功只有“亲身剃发，自行绑缚来降”，清廷方才接受。^④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，具体又能以顺治十七年（1660）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。^⑤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。先前清朝发布的海禁命令重点在于防范百姓私自出海，^⑥新一轮的海禁不仅要求“寸板不许下海”，^⑦还着重防范由海上主动发起的联系。顺治十一年十一月，议政王会议商讨对策，在决议出师征剿的同时，要求各地“固守汛界”。^⑧顺治十三年（1656）六月，清世祖发布上谕，在继续强调“严禁商民船只私自出海”的同时，特别责成各地“处处严防，不许片帆入口，一贼登岸”。^⑨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）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。顺治十六年（1659）四月，郑成功、张煌言复占舟山，六月郑成功大军沿江而上，随后占领镇江，兵临江宁城下。虽然清军在随后的江宁之战中击败郑军，并在江南接连取胜，迫使郑成功的舰队放弃战果，返回福建沿海，但在次年爆发的厦门之战中，大举进攻的清军在海上遭遇惨败，铩羽而归。

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”。^⑩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。浙江提督田雄提出，“在我须得二三千艘战舰，数万将兵，使足以制贼”，按此计划，江南、浙江两省至少应该有一千艘战船，但现有数量不足三百七十艘。^⑪如此庞大的作战计划不

① 《候代浙江福建总督刘清泰密揭帖》，《明清史料丁编》，第2本，第106页。

② 杨英撰，陈碧笙校注《先王实录校注》，福建人民出版社1981年标点本，第98页。

③ 《闽浙总督佟代揭报在任剿抚郑逆机宜》（顺治十三年五月），《明清档案》A27—49，B15169页。

④ 《浙江巡抚佟国器揭帖》，《明清史料甲编》，中央研究院历史语言研究所1931年版，第5本，第479页。

⑤ 《为敷陈坐困郑成功计议事揭帖》（顺治十四年十月十六日），《郑成功档案史料选辑》，第225页。

⑥ 顺治十八年迁海令颁布之前，清廷至少下达过四次明确的“海禁法令”。参见徐祥民《“海禁法令”的立法目的——兼驳清朝文化封闭的观点》，《法学》2020年第1期。

⑦ 《浙江巡抚秦世祯揭报渔户违禁出海贿买贼旗审实分别拟罪》（顺治十三年闰五月二十五日），《明清档案》A27—102，B15394页。

⑧ 《清世祖实录》卷87“顺治十一年十一月甲辰”条，中华书局1985年影印本，第3册，第684页下栏。

⑨ 《皇帝敕浙江等地督抚镇严防海汛以杜奸民暗通郑逆》（顺治十三年六月十六日），《明清档案》A28—2，B15535—15537页。

⑩ 《陈应泰为请调集四省兵力合攻郑成功事揭帖》（顺治十六年一月二十日），《郑成功档案史料选辑》，第271—272页。

⑪ 《田雄题为请敕江浙闽广各造大船夹攻郑军事本》（顺治十七年七月二十八日），《郑成功档案史料选辑》，第378页。

仅执行困难,更需要“重费价值”的投入,最终都没有得到采纳。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。江宁之战结束不久,户科给事中王启祚上疏建议“宜效坚壁清野之计”,“使彼来无所掠,去不能归”。^①兵科给事中王命岳主张将“日悬厉禁,扁舟不渡”的政策扩展到沿海各省。^②直面战事的东南督抚更有同感,江宁巡抚朱国治指出,“贼众熟识海险,我师弓马驰骋,其素习不同;我船较之贼舰大小悬殊,其攻取器用不同”,故而封锁禁海、“以守寓战”最为可行。^③两广总督李栖凤竭力指挥军队抵御郑成功,虽小有战果,但也不得不承认“饥贼逐欲不散,但其漂泊不定,登犯不一”,因而必须强化海禁以备防御。^④

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。尽管上谕反复要求“厉行海禁”,沿海各省也早就做出了诸如“海禁森严,片板不许出洋”的汇报,但实际仍存在许多漏洞。顺治十六年,漳州府海防同知蔡行馨报告称:

沿海一带每有倚冒势焰,故立墟场,有如鳞次,但知抽税肥家,不顾通海犯逆。或遇一六、二七、三八等墟期,则米、谷、麻、篾、柴、油等物无不毕集,有发无发,浑迹贸易,扬帆而去,此接济之尤者,而有司不敢问,官兵不敢动也。^⑤

无论是基于海战失利、攻剿难为的现实,还是针对既有海禁政策的漏洞,清廷都有必要推行更严厉、更细密的海禁政策。在已经封锁海面、防范登陆的基础上,要继续强化海禁,势必需要全新的政策与手段。

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。^⑦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。顺治十六年,清军再度占领舟山,朝中大臣商议认定舟山“守亦无用”,决议移民弃岛,得到皇帝的批准。^⑧顺治十七年,闽浙总督李率泰以“海氛未靖”为由,提出“迁同安之排头、海澄之方田沿海居民入十八堡及海澄内地”,也得到皇帝的批准。^⑨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,但分析迁海令领

^① 王启祚《敬陈管见三事》,《皇清奏议》卷12,《续修四库全书》,上海古籍出版社2002年影印本,第473册,第124页。

^② 王命岳《耻躬堂文集》卷4《靖海二》,《四库全书存目丛书》,齐鲁书社1997年影印本,集部第224册,第642页。

^③ 《清世祖实录》卷140“顺治十七年九月戊午”条,第3册,第1079—1080页。

^④ 《车克等题为郑军在潮州府属取粮事本》(顺治十八年五月十五日),《郑成功档案史料选辑》,第382页。

^⑤ 《福建巡抚宜永贵残题本》,《明清史料己编》,第4本,第346页。

^⑥ 蔡行馨《请除弊害以图治安七条》,《皇清奏议》卷13,《续修四库全书》第473册,第130页上栏。

^⑦ 高志超《论后金时期的迁海》,《清史研究》2016年第1期。

^⑧ 《清世祖实录》卷139“顺治十七年八月庚寅”条,第3册,第1073页下栏。

^⑨ 《清世祖实录》卷140“顺治十七年九月癸亥”条,第3册,第1081页上栏。

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”。

有关迁海对社会民生的损害,学界已有深入的研究。^①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。浙江平阳县有“迁民黠悍者,倡率愚民,所在抢夺殷户积谷,几至大变”;^②瑞安有迁民“聚党至数百人,伐人阴木,夺人鸡彘,劫人食谷”。^③福建官员向朝廷报告,称迁民“有难保其常为良民者矣”。^④广东的反抗更为强烈,不仅有迁民“结党为乱”“相聚为盗”,^⑤还有疍民李荣、周玉率众起义,碣石总兵苏利也毁墩拔桩,起兵反抗。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”^⑥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。在浙江,康熙元年(1662)巡抚朱昌祚报告,全省因迁界“无征银”十二万余两。^⑦在福建,康熙十二年(1673)总督范承谟上奏,“自迁界以来,民田废弃二万余顷,亏减正供约计有二十余万之多,以致赋税日缺,国用不足。”^⑧在广东,康熙七年(1668)巡抚王来任称全省“每年抛弃地丁钱粮三十余万两”。^⑨这些统计还只是正项赋税,加之其他各类收入,实际损失必然更多。如姚启圣所言,迁海令“伤损国家赋税,二十年来何止几千百万”。^⑩

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,“务须亲身料理,安插得所,使小民尽沾实惠,不得但委属员草率了事。”^⑪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。^⑫对此,当时就有人指出,看似郑重其事的“敕所在有司为振恤之举”,实际只是“为弭乱计耳”,^⑬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,比如“四十里之岁课,同邑共偿之”。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

^① 参见陈春声《从“倭乱”到“迁海”——明末清初潮州地方动乱与乡村社会变迁》,朱诚如、王天有主编《明清论丛》第2辑,紫禁城出版社2001年版,第73—106页;黄挺《清初迁海事件中的潮州宗族》,《社会科学》2007年第3期;叶锦花《迁界、复界与地方社会权力结构的变化——以福建晋江浔美盐场为例》,《福建论坛》(人文社会科学版)2012年第5期。

^② 康熙《平阳县志》卷12《时变》,《稀见中国地方志汇刊》,中国书店1992年影印本,第18册,第1015页。

^③ 朱鸿瞻《竹园类辑》卷6《安插迁民议》,康熙四十三年刻本,第12a页,哈佛燕京图书馆藏。

^④ 范承谟《范忠贞公集》卷3《条陈闽省利害疏》,《清代诗文集汇编》,上海古籍出版社2010年影印本,第90册,第471页下栏。

^⑤ 光绪《香山县志》卷22《纪事》,《中国地方志集成·广东府县志辑》,上海书店出版社2003年影印本,第32册,第457页。

^⑥ 朱鸿瞻《竹园类辑》卷6《安插迁民议》,第11a页。

^⑦ 朱昌祚《抚浙疏草》卷3《请蠲宁台温迁弃丁亩田粮疏》,康熙三年刻本,第4a页,美国国会图书馆藏。

^⑧ 范承谟《范忠贞公集》卷3《条陈闽省利害疏》,《清代诗文集汇编》,第90册,第471页上栏。

^⑨ 光绪《新宁县志》卷14《事纪略下》,《中国地方志集成·广东府县志辑》,上海书店出版社2003年版,第35册,第349页。

^⑩ 《为请复五省迁界以利民生事》,台湾史料集成编辑委员会编《明清台湾档案汇编》第1辑第8册,台北远流出版事业股份有限公司2004年标点本,第414页。

^⑪ 《清圣祖实录》卷4“顺治十八年八月己未”,第4册,第84页下栏。

^⑫ 郑宁《催科为重:清初浙江迁海的善后作为》,《史学月刊》2018年第1期。

^⑬ 朱鸿瞻《竹园类辑》卷6《安插迁民议》,第11a页。

州、松江因赋税能力较强，且没有迁界，承担的份额尤多，“以浙、闽、山东等处，因迁而缺之课额均摊于苏、松不迁之地，曰摊派”。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，且“盐课之额极重矣”。^①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。^②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，“断难以无产之逋复，追求于失业之残黎也”。但中央的态度异常坚决，严令“钱粮必俱征完，不准议免”。^③在中央的强大压力下，迁民“剜肉医疮以应功令”，^④就连负责催科的官员也深受其害，“有司追呼无术，惟有束手听参”，“官民并困，真痛哭流涕者矣”。^⑤

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，特别是降官、降将，以及明朝的生员、举子，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烨、房星焕兄弟，^⑥向清廷献策的关键人物是房星焕。^⑦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。支持此说的关键史料来自《海上见闻录》，其书卷上记载：

原任漳州知府房星晔者，为索国舅门馆客，遂逃入京，使其弟候补通判房星曜上言，以为海兵皆从海边取饷，使空其土，而徙其人，立版不许下海，则彼无食，而兵自散矣。遂从其策。升房星曜为道员，病死无嗣。至是，上自辽东，下至广东皆迁徙，筑垣墙，立界牌，拨兵戍守，出界者死，百姓皆失业，流离死亡者以亿万计。^⑧

这段史料提示了两个关键环节，一是房氏兄弟借由与索尼、索额图家族的特殊关系，向朝廷进言迁海之策，并得到采纳，从而直接引发了顺治十八年的迁海令。二是进言献策的房星曜，即房星焕，因献策迁海得到朝廷的赏识，从候补通判超擢为道员。然而，对比房氏兄弟家乡的地方志，这两个环节都无法成立。康熙《永平府志》记载：

^① 叶梦珠撰，来新夏点校《阅世编》卷1《田产二》，中华书局2007年标点本，第27页。

^② 查继佐《鲁春秋》，《丛书集成续编》，上海书店出版社1994年影印本，第24册，第947页。

^③ 朱昌祚《抚浙疏草》卷4《再陈宁台温十八年迁弃无征疏》，第59b页。

^④ 朱昌祚《抚浙疏草》卷3《再请蠲免宁台温迁弃无征疏》，第98a页。

^⑤ 朱昌祚《抚浙疏草》卷5《三覆宁台温十八年迁徙无征疏》，第19b页。

^⑥ 在不同文献中，房氏兄弟的名字略有差异，房星焕亦作房星曜、房星烨或作房星晔、房星华、房星海。

^⑦ 潘蔚《清初广东的迁海与广东人民的反迁海斗争》，《华南师范学院学报》1956年第1期；顾诚《清初的迁海》，《北京师范大学学报》1983年第3期。

^⑧ 阮曼锡《海上见闻录》卷上，《续修四库全书》，第445册，第55页下栏。

房星煥，字皓如，永平人。由筹海功顺治十五年授南康通判，壤接湖山，萑苻时发，公下车即捐俸修理城濠，设礮炮，立旗帜，盜迹远遁。以才能调兗州泇河通判，修举废坠，百姓勒石纪德，寻升武德道副使，卒于官。^①

府志刊刻于康熙五十年（1711），距离房氏兄弟离世约一代人，基本的人物信息应当较为可信。按其记载，房星煥于顺治十五年（1658）因“筹海功”得授南康府通判，此时距离清廷颁布迁海令还有三年，因此无论是所谓的“筹海功”，还是就任通判，都很难与迁海令发生关联。至于房星煥升任道员，则发生在七年以后的康熙四年（1665），而且是由泽州同知升任。^②此时距离迁海已经过去四年，一些地方甚至开始了展界，这份升职同样很难与献策迁海产生直接联系。

是否存在可能，房星煥的“筹海功”就是“献策迁海”，只是当时未被采纳，后来又被朝廷大员重新发现了呢？考察他的仕途与前后历史事件，也无此可能。在就任南康通判之前，房星煥已经是候补通判，实授本就符合常理，这份“筹海功”的含金量应当比较有限。而且，就在他因“筹海功”上任通判的前一年，权势、地位和影响力都远超房氏兄弟的海澄公黄梧已经提出“山东、江、浙、闽、粤沿海居民尽徙入内地，设立边界，布置防守”的建议，并且直接呈送到了最高决策层。^③若房氏兄弟在此之后提议迁海，显然有人云亦云之嫌，也不太可能因此得到赏识。

至于房星煥的兄长房星烨，更没有提出迁海令的机会。出于对本乡人物的维护，《永平府志》刻意美化了他的形象，称房星烨担任漳州知府期间“设堤防，严城守，闽南倚为保障”。^④而刊刻时间仅比《永平府志》晚四年的《漳州府志》却记载房星烨“降贼，既而逃归”。^⑤漳州城破、房星烨投降发生于顺治十一年，此后他再未起复。任官期间，房氏兄弟或许曾就海防策略、沙洲移民等事关江海的问题发表过见解，也可能因此得到过嘉奖，但都与顺治十八年颁布的迁海令没有直接关联。

观览史料，诸如房氏兄弟等“汉奸献策”说都存在一个重要的前提条件，即当时的清朝最高决策层不了解迁海政策，故而需要汉人献上计谋。但实际上，早在后金天命年间，努尔哈赤控制的辽东沿海就已经施行过迁海。天命六年（1621），后金勒令“沿海之黄骨岛、石嘴堡、望海埚、归化堡等处及其屯民，悉退居距海六十里之外”，^⑥这种强制移民、隔绝海陆的做法与此后的迁海令并无本质差异，并延续了二十余年。迁海实际是清朝曾经长期使用，有着丰富经验的“传统政策”，本就无需“汉奸献策”。相较之下，汉人所熟悉的晚明海洋政策总体上更加开放，全面的海禁不仅要追溯到隆庆以前，而且远没有后金的迁界那么严厉。就现实的政治经验而言，迁界禁海实为满洲的“特长”，汉人反而缺少这方面的政策经验。

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。

结语

顾诚指出，清初迁海令的酝酿与推行和统治集团中不同力量的动向有关。^⑦如其所言，作为一项

① 康熙《永平府志》卷20《人物后》，《四库全书存目丛书》史部第213册，第544页上栏。

② 康熙《山东通志》卷25《副使》，康熙十七年刻本，第17a页，复旦大学图书馆藏。

③ 江日昇《台湾外志》卷11，齐鲁书社2004年标点本，第170页。

④ 康熙《永平府志》卷20《人物后》，《四库全书存目丛书》史部第213册，第543页上栏。

⑤ 康熙《漳州府志》卷10《知府》，康熙五十四年刻本，第61b页，中国国家图书馆藏。

⑥ 中国第一历史档案馆、中国社会科学院历史研究所译著《满文老档》，中华书局1990年标点本，第227页。

⑦ 顾诚《清初的迁海》，《北京师范大学学报》1983年第3期。

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。基于中央的利益视角，顺治末、康熙初年的朝中要员们主张强化海禁；但基于沿海地方的利益，从藩王到督抚大员在内的诸多地方官却对迁海令颇有微词，屡屡请求宽弛海禁。

康熙前中期，随着明郑势力的衰弱，清朝对东南沿海的控制力越发增强，迁海带来的政治与军事利益逐渐减弱，放宽禁令收获的民生、经济效益则显得越发重要，局部的展界、复界开始出现。清朝收复台湾后，放宽海禁以舒缓民生、富饶国计成为了中央新的利益目标。但在这时，由于行之日久的迁海令截断了海陆之间的利益输送，一定程度上改变了沿海地区旧有的利益格局，反而让很多地方官员形成了基于海禁的“政治惰性”，以至于在康熙二十三年（1684）朝廷决心大幅度宽弛海禁时，有些总督、巡抚为“自图便利”反对解禁。^① 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”。^② 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。作为熟悉海上利益，甚至亲身参与牟利的官员，姚启圣、施琅等收复台湾的功臣极力主张开放海禁。康熙七年施琅力陈海禁之弊，称海上收益“可资中国之润，不可以西北长城塞外风土为比”，^③ 已经触及海权与陆权的国家战略选择问题。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。

（本文为上海市哲学社会科学规划青年课题“清代前期的海禁与江南社会研究”（2020ELS006）、上海市晨光人才计划“清代海洋政策与江南社会变迁研究”（21CGA53）阶段性成果）

（责任编辑：胡岳峰）

^① 《康熙起居注》“康熙二十三年七月十一日”，中华书局1984年标点本，第1200页。

^② 何新华《陆权与清代“海禁”政策》，《东南亚研究》2012年第1期。

^③ 施琅《靖海纪事》卷上《尽陈所见疏》，《续修四库全书》，第390册，第560页上栏。

Abstract

Fish , Livelihood , and Revenue in the South during Qin and Han: A Study Based on Newly Excavated Materials ZHANG Zhao-yang

The present paper contends that then the consumption of fish had been commercialized in the south and made contribution to the people's livelihood and state revenue. Specifically , there were a great variety of distinctive fish dishes popular in the south and booming fish markets , through which the governments of Qin and Han increased their revenues by collecting fishing and market taxes.

Sea Clearance and Sea Ban in Early Qing

ZHENG Ning

The present paper argues that , due to the failed attempts to enlist and eliminate the armed force led by Zheng Chenggong , the Sea Ban policy , which originally played an auxiliary role , became the main method handling Zheng's group. As time went on , this policy finally turned into the much stricter Sea Clearance that economically choked Zheng's army in the late Shunzhi reign. This change reflected the reconstruction of Qing's maritime strategy.

Flood Control , Water Transportation , Environment and Hydraulic Society: Disputes over Water Conservancy in Huaiyang Region in Ming and Qing XIAO Qi-rong

Dividing disputes into three consecutive stages , the present paper delineates them and analyzes the role that the state and local society played in controlling water resource facilities. It concludes that the fragility of water environment in Huaiyang , drastic social changes , the state's intervention and the production of salt in this region were core elements of the local hydraulic society.

Creation and Application of Indigenous Standard Measuring Homestead: The Case of Lanxi in Tongzhi Reign HU Tie-qiu & YANG Xian-yi

Disagreeing with the popular idea , the present paper digs into existing 746 fish-scale registers of Lanxi , and concludes that the indigenous standard measuring homestead finally harmonized with the national standard and that this adjustment was the basic principle in producing the fish-scale registers. It focused on Lanxi , one of counties of Zhejiang , in the Tongzhi reign and tries to reveal the complicated relations of tax reform and national measurement.

Changing Shanghai Port and Neighboring Streets: The Lens of Junk Guild MA Xue-qiang

The present paper points out that , the Shanghai-based Junk Guild , which was founded in 1715 and continued to exist for centuries , was an important symbol interconnecting the tradition and modernity of Shanghai. The Guild was even known as the living fossil of urban Shanghai. With a huge number of historical maps and written materials , the paper explores spatial changes around the Guild and delineates the