

## 南宋江南圩田开发中政府公共职能探析

沈世培

(安徽师范大学 历史与社会学院,安徽 芜湖 241002)

**【摘要】**南宋江南圩田开发中,政府公共职能发挥极其重要,其兴修、管理、控制职能,不同时期体现不同。高宗时期,主要体现在兴修上,而管理和控制是欠缺的,以解决政权稳固、财政和民生问题。孝宗、光宗时期,以管理和控制为主,以缓解圩田水旱灾害。宁宗以后时期,政府放弃兼顾民生的圩田政策,再度采取偏重租课的圩田政策,管理围绕圩田租课进行,控制是圩田开掘和放任势家重新围田并行。南宋江南圩田开发中的政府公共职能发挥特点:南宋政府圩田政策和实践活动的出发点是增加财政收入;重兴修而轻管理和控制;对私人滥开圩田控制不足;圩田兴修与水利建设结合不够等。由于政府公共职能发挥不足,江南圩田特别是太湖流域圩田开发失控,使生态破坏严重,水旱灾害频发。

**【关键词】**南宋;江南圩田;政府公共职能;兴修;管理;控制

**【中图分类号】**S-09;K207 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-4459(2017)02-0087-15

## On the Government Public Functions of Developing the Polder of South of the Yangtze River in the Southern Song Dynasty

SHEN Shi-pei

(Historical and Social College, Anhui Normal University, Wuhu 241002)

**Abstract:** In developing the polder of south of the Yangtze River in the southern song dynasty, the government public functions were very important, its functions of building and management and controlling changed according during different political and economic situations. During the Gaozong emperor period, the functions were reflected in building, management and controlling were defective to solve the government's stability and finance and livelihood issues. During Xiaozong and Guangzong emperor period, management and controlling were main to ease the floods and droughts of polder. The period after Ningzong, the government gave up the polder policy combining with livelihood issues and adopted the polder policy laying particular stress on polder taxes, the management was executed combining with polder taxes and controlling were dredging polder and indulging landlord build the polder again. The characteristic of the government public functions of developing the polder of South of the Yangtze River in the southern song dynasty: the starting point of policy and practice of polder was increasing the state tax revenue;The government paid attention to building and neglected management and controlling; controlling private building the polder was short; combining the polder building with water conservancy construction was short, and so on. Because the development of the government public functions was short, the development of the polder of south of the Yangtze River and Taihu Basin especially was out of control and ecological damage was serious and the floods and droughts were frequent.

**【收稿日期】**2016-12-13

**【作者简介】**沈世培(1964-),男,历史学博士,安徽师范大学历史与社会学院教授、博士生导师,研究方向为中国经济史、中国近现代史和思想史等。

**Key Words:** Southern Song dynasty; polder of south of the Yangtze River; government public functions; building; management; controlling

圩田是中国古代在长江下游地区将溪泽陂湖等洼地通过筑堤排水而形成的一种水利田。圩田开发很早,特别是太湖地区的圩田,大约起源于春秋末期,发展到五代时期,形成了塘浦圩田。到宋代,圩田已基本遍及苏皖沿江州县。南宋偏安江南以后,江南圩田在经济生活中占有更加重要的地位,主要分布在浙东、浙西、江南东路。圩田,各地称呼不同,在江东多称圩田,在浙西多称围田,在浙东多称湖田。学界有关两宋圩田研究,一般多是探讨了圩田发展情况,认识到圩田开发对经济发展的积极作用,也认识到无度的圩田开发也带来了水利系统的破坏,造成了自然灾害,以致农业减产、赋税减少、水生资源损失、农民破产、流离失所等<sup>①</sup>。问题是,开发圩田是向水争田,理应对农业发展有利,但是从宋代以后为什么会引发水旱灾害呢?一般带有普遍性的农田水利建设,必须发挥政府兴修、管理、控制公共职能,否则就会失序,带来灾难性后果。圩田建设也是一种带有普遍性的农田水利建设,政府在其中必须发挥兴修、管理、控制职能,兴修就是由政府组织兴修圩田;管理就是由政府对于现有圩田进行行政管理;控制就是政府对圩田建设要有合理规划和开发,防止私圩无序发展。宋代圩田有官办和民办两种,小的工程可以民办,但是大的工程,必须由官府出钱雇人修治,私人没有力量承担。官办圩田需要发挥这三种职能,对民办圩田也要发挥政府管理和控制职能。实际上,圩田开发以及由于圩田无序开发而带来的危害,都与政府公共职能发挥有关。但是,学界对南宋圩田开发中的政府公共职能缺乏专门研究,以致对南宋圩田无序开发及其带来的危害认识不够。本文从三个时期,即高宗时期,孝宗、光宗时期,宁宗以后时期,考察在南宋江南圩田开发中政府公共职能发挥情况和特点,弄清南宋圩田开发情况及其带来以后水旱灾害的原因,总结在圩田开发中政府公共职能发挥的规律。

## 一、高宗时期

高宗时期属于南宋政权建立初期,政府最大的任务就是稳固统治,而把江南特别是太湖流域圩田开发作为发展经济和稳定社会的非常重要的手段。两宋大量围湖垦田,学界认为是由于人口增加,耕地不足;宋廷为本身利益需要围湖;豪强围湖谋私利;无严格制度禁止乱围湖荡<sup>②</sup>。笔者认为,从南宋政府角度考虑,有以下四点原因促使南宋政府重视圩田开发:

第一,大量流民需要安置。宋金战争使北方难民大量南徙,高宗南渡,“民之从者如归市<sup>③</sup>。”与其它地区相比,包括宋代两浙路和江南东路东北部的江南地区的移民数量是位居前列的,而江南地区则以太湖流域移民最为密集。南宋政府先以赈济方式安置移民,如高宗绍兴元年(1131)下诏,要求赈恤从

① 参见宁可《宋代的圩田》,《史学月刊》1958年第12期;郑学檬《宋代两浙围湖垦田之弊——读〈宋会要辑稿〉“食货”“水利”笔记》,《中国社会经济史研究》1982年第3期;张芳《宋代两浙的围湖垦田》,《农业考古》1986年第1期;向祥海《论宋代圩田》,《湘潭大学学报(社会科学版)》1992年第2期;张建民《江苏、安徽沿江平原的圩田水利研究》,《古今农业》1993年第3期;黄锡之《太湖地区圩田、潮田的历史考察》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》1992年第2期;庄华峰《古代江南地区圩田开发及其对生态环境的影响》,《中国历史地理论丛》第20卷第3辑,2005年;梁庚尧《南宋的农地利用政策》,台北,国立台湾大学文史丛刊,1977年;漆侠《宋代经济史》(上册),上海人民出版社,1987年;邓广铭、漆侠《两宋政治经济问题》,知识出版社,1988年;程民生《宋代地域经济》,河南大学出版社,1992年;张家驹《两宋经济重心的南移》,湖北人民出版社,1957年;李剑农《中国古代经济史稿·宋元明部分》第3卷,武汉大学出版社,2005年;缪启愉《太湖塘浦圩田史研究》,农业出版社,1985年等。

② 张芳:《宋代两浙的围湖垦田》,《农业考古》1986年第1期。

③ 《宋史》卷178《食货上六·振恤》,中华书局,1977年,第4340页。

淮南、京东西等路避寇渡江到常州、平江府的流民,每人给钱 20 文,7 岁以下减半<sup>①</sup>。但是这种赈济只是权宜之计,并增加了政府的负担,只有开垦耕地,才能把流民安顿下来。

第二,南宋政权初到江南,财政极为困难,必然倚重江东、两浙。北宋时,江南已很重要,“京师漕粟,多出东南,江、浙居其大半。”<sup>②</sup>到南宋,政治中心南移,江南成为财赋主要来源地,尤其是两浙财政地位更加重要,“今淮南为斥堠之地,罕复种植,赋入惟恃二浙而已。”<sup>③</sup>江东、两浙的上供米占全国总数的大部分,而且和籴也以江东、两浙地区为主。因此,南宋政府为了开辟财源,就注意江东、两浙圩田的开发利用。

第三,是江东、两浙地区经济地位决定的。到南宋时,江南特别是两浙地区已是经济重心所在,“高宗南渡,虽失旧物之半,然席东南地产之饶,足以裕国”<sup>④</sup>。浙西尤其重要,环太湖的苏、湖、常、秀四州,“受其哺育,土膏地润,成为南方最发达的农业区,在一定程度上,也可以说是全国经济最发达的地区<sup>⑤</sup>。”江南经济发展,为南宋立国提供了坚实的经济基础。在这里圩田地位重要,所以,南宋经济政策着力点是在江东、两浙地区农业,特别重视圩田开发。

第四,南宋开发圩田已有基础。江南特别是太湖流域圩田产生很早,在中唐经济重心开始南移之后,开始真正发展和兴盛,并到北宋获得进一步发展,在农业经济中地位越来越重要。

基于以上原因,南宋政府偏安江南,在统治不稳、社会混乱、经济困难的情况下,为了稳固政权、解决财政和民生问题,对圩田建设更加重视,制定积极兴修圩田政策。这一时期,政府公共职能主要体现在兴修圩田上,而对圩田管理和控制是欠缺的。

兴修方面,南宋政府以圩田获利很大,当时圩田政策重点是兴修圩田,屡次下令兴修圩田。

第一,把圩田开发与水利建设结合起来。圩田是一种水利田,其特点是将治水和治田结合起来。为了有效地治理农田水利,高宗时期在江东和两浙都进行了水利建设。宋室南渡后,江南“水田之利,富于中原,故水利大兴”<sup>⑥</sup>。江东和浙东水利建设主要围绕圩田进行,如浙西水利建设,就是把疏导太湖流域积水与头修圩田治理结合起来。太湖积水,东南由吴淞江导入大海,东北由诸浦注入长江。绍兴二十四年(1154),太湖周围的“临安、平江、湖、秀四州下田,多为积水所浸”<sup>⑦</sup>,高宗派两浙漕臣处理积水。自此重视水利建设,并与围田治理结合。《宋史》卷 97《河渠七》、《宋会要辑稿》等书对临安府、常州、秀州、湖州、苏州等地兴修水利都有记载,兴筑捍海塘堰,疏导吴淞江,疏浚港浦,增筑备塘、备河,广泛筑闸,其中常熟昆山 36 浦和松江等处沿海 36 浦湮塞严重,南宋作了重点治理。如秀州,海盐县境近已修筑堰闸共 88 处<sup>⑧</sup>。这些措施有助于圩田开发。

第二,招徕流民和当地逃亡百姓开垦荒芜圩田。南宋时,“缘江南累经兵火,田多荒闲”<sup>⑨</sup>,而其中“沿江两岸沙田、圩田,顷亩不可胜计,例多荒闲”<sup>⑩</sup>。如江东以长江、彭蠡湖(鄱阳湖)为界,东部多山,西部多水。江东的宣州、太平州、池州等地在北宋时就有大量的圩田,特别是宣州、太平州,“近缘贼马蹂践,掘破圩岸,及佃户逃亡未归,荒闲甚多”<sup>⑪</sup>。太湖流域,“东南弃田畴者多,平江有湖浸相连,滕岸

① 《宋会要辑稿》(七)卷 17531《食货六九之四九》,绍兴元年三月二十八日条,中华书局,1957 年,第 6354 页。

② [宋]卫泾:《后乐集》卷 13《论围田札子》。

③ [宋]苏籀:《双溪集》卷 9《务农》。

④ 《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4156 页。

⑤ 程民生:《宋代地域经济》,河南大学出版社,1992 年,第 28 页。

⑥ 《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4182 页。

⑦ 《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4184 页。

⑧ 《宋会要辑稿(六)》卷 11109《食货六一之一二七·水利四》,淳熙十年二月二十四日条,中华书局,1957 年,第 5937 页。

⑨ 《宋会要辑稿(七)》卷 4749《食货六三之二〇〇·农田杂录》,绍兴三年十一月九日条,中华书局,1957 年,第 6086 页。

⑩ 《宋会要辑稿(七)》卷 4775《食货六三之八四·屯田杂录》,绍兴元年八月二十三日条,中华书局,1957 年,第 6028 页。

⑪ 《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4183 页。

久废,近或十年,远或二十年,未尝有人疏导者;有地力素薄,废为草莱,涨潦之余,常若沮洳,未尝有人耕垦者,悉号逃田。”<sup>①</sup>南宋初年农田政策是鼓励流民垦荒,加强圩田兴修。绍兴二年,“招诱人户,耕垦闲田”<sup>②</sup>,绍兴五年(1135)制订《守令垦田殿最格》,对地方官组织垦荒进行奖惩,强化垦荒政策,规定“淮北之民襁负而至,亦可给田,以广招徕之意。”<sup>③</sup>用流民垦荒,可以减少政府赈济的费用,并可以开辟耕地以增加政府的赋入,这就促进了圩田的开发。同时,也鼓励当地逃亡百姓返回家乡复业,“命有司招诱农民,归业者振贷之,蠲欠租,免耕税。”<sup>④</sup>绍兴三年(1133),“募佃江东、西闲田,三等定租。”<sup>⑤</sup>在鼓励垦荒中,大量圩田也得到开垦。

第三,组织维修破毁圩田。这一点在江东地区最为明显。江东圩田在宋金战争中破坏严重,影响了南宋政府的赋入。建炎元年(1127),“诏宣州、太平州守臣修圩”<sup>⑥</sup>。绍兴元年(1131),“诏令逐州守臣,将缺坏圩岸疾速措置,如法修置。”<sup>⑦</sup>绍兴二年(1132),“以修圩钱米及贷民种粮,并于宣州常平义仓米拨借。”<sup>⑧</sup>绍兴二十三年(1153),钟世明“被旨差往宣州、太平州措置圩埠。”<sup>⑨</sup>这就使破毁圩田得到修复。

第四,组织新开圩田。江南东路因为荒闲田地较多,新开圩田较多。如绍兴二年(1132),太平州、宣州圩田,太平州守臣张焯、宣州通判樊滋,同江南东路漕臣、提刑司,一同修治,由李光负总责<sup>⑩</sup>。知太平州张焯说:“本州管下公私荒闲水田甚多,今欲广行招募,修圩开垦。”<sup>⑪</sup>他主张这些圩田粮种由官府借贷,到秋米成熟后再还贷。县丞或主簿一员,专为劝诱催督生产,岁终如果请佃人数多了,还有奖赏。并请朝廷指派大小使臣2员,供太平州使唤,办理农田事务。他的建议得到高宗的许可<sup>⑫</sup>。绍兴三年(1133),“宣州见兴修官私圩田”,由守臣李处励负责<sup>⑬</sup>。有观点认为,宋代当涂、芜湖、宣州三地的圩田开发最为发达,其他地区几乎没有开发<sup>⑭</sup>。这一说法不妥。南宋时期,新圩田开发是比较多的,不仅仅是江东,两浙特别是浙西也很多,势家围裹严重。

第五,要求豪强地主出力修治圩田,以减轻财政负担。绍兴四年(1134)就要求两浙诸州军府,“劝诱有田产上中户,量出功料,相度利害,预行补治堤防圩岸等,以备水患。”<sup>⑮</sup>

高宗时期也加强了圩田管理,并有新变化。北宋政和六年(1116),“立管干圩岸、围岸官法,在官三

①《宋会要辑稿(七)》卷 4749《食货六三之一九九·农田杂录》,绍兴三年四月二十二日条,第 6086 页。

②《宋会要辑稿(五)》卷 4750《食货六之一一·垦田杂录》,高宗绍兴二年五月五日条,中华书局,1957 年,第 4884 页。

③《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4171 页。

④《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4169 页。

⑤《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4171 页。

⑥《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4183 页。

⑦《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一〇七·水利杂录》,绍兴元年九月七日条,中华书局,1957 年,第 5927 页。

⑧《宋史》卷 173《食货志上一》,中华书局,1977 年,第 4183 页。

⑨《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一一二·水利杂录》,绍兴二十三年十月二十七日条,第 5929 页。

⑩《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一〇七·水利杂录》,绍兴二年三月二十七日条,第 5927 页。

⑪《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一〇七·水利杂录》,绍兴二年十二月三日条,中华书局,1957 年,第 5927 页。

⑫《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一〇七·水利杂录》,绍兴二年十二月三日条,中华书局,1957 年,第 5927 页。

⑬《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一〇七·水利杂录》,绍兴三年四月一日条,中华书局,1957 年,第 5927 页。

⑭庄华峰:《古代江南地区圩田开发及其对生态环境的影响》,《中国历史地理论丛》2005 年第 3 期。

⑮《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一〇八·水利杂录》,绍兴四年二月八日,中华书局,1957 年,第 5927 页。

年,无隳损堙塞者赏之。”<sup>①</sup>官圩田由政府直接管理,其中一部分曾用来赏赐给文臣武将,但更多的则是招人承佃收取租米。高宗时期,就政府发挥特别管理职能来说,主要围绕增加赋入展开管理。

第一,把修圩与征税结合起来。修圩的目的就是要增加赋入,南宋政府对圩田租课十分重视。为了强化责任,议定修治圩田赏罚办法,考察地方官的一项准则是看其能否完成税额,把考察结果与官吏升降结合起来。如为了督促地方官严于职守,绍兴二年(1132),“诏宣州、太平州见修治圩田逐州当职官,能趁时兴修了当,将来收租税及选人与改合入官,京官转一官,更减二年磨勘。如过期违慢,仰提刑司具名按劾,官取旨重行勒停,人吏决配。”<sup>②</sup>为了更好地使圩田修建责任到人,绍兴三年(1133)规定,“应有官圩田州县,通判于御位带兼提举圩田,知县带兼主管圩田,每岁不得使有荒闲。”<sup>③</sup>例如,江南东路建康府永丰圩,旧管田 950 余顷,由于征税过重,圩民有的逃亡,到绍兴二年(1132)有 297 顷,绍兴三年(1133)只有 260 余顷。针对这种情况,绍兴四年(1134)诏:“永丰圩拨隶本路提刑司监,官从朝廷于京朝官内选差。”<sup>④</sup>以加强对永丰圩的管理。

第二,加强对隐田的管理。圩田在兴修时,也产生了田地隐瞒问题。针对这种情况,朝廷实行正经界、查隐田、起赋税的政策。由于经界不正,隐田严重。如平江府每年收入 70 万有余斛,高宗时按籍虽然是 39 万斛,但是实际收入才 20 万,“询之士人,皆欺隐也”<sup>⑤</sup>。说明田地隐瞒比较多,影响税收,主要是地主隐瞒。绍兴十二年(1142),应李椿年之请,实施“经界法”,对田土、税役负担情况进行调查,即在各地清丈田亩,按亩收税,以改变豪强广占土地,田多无税,赋税不均的现象<sup>⑥</sup>。高宗派李椿年等从平江府开始正经界,查隐田。以后推广到两浙的 40 个县(占 79 个县中的约半数)<sup>⑦</sup>。绍兴十五年(1145),王鈇代措置两浙经界,立下新修围田起税的条例,“欲令逐州知通,作一项保明,供申朝廷,量行起税。”<sup>⑧</sup>这一条例说明这时两浙势家侵占湖泊并围裹成田现象严重,而南宋政府采取措施置经界、新修围田起税的办法,既保证了财政收入,又加强了圩田管理。经过王鈇在两浙推行经界法后,绍兴十六年(1146),再度实施李椿年的经界法,这样,当初波及两浙 40 县的经界法,至绍兴十九年(1149)在各路推行<sup>⑨</sup>。

控制方面,由于高宗时期圩田政策的出发点是增加赋税收入,南宋政府对圩田控制不够,主要体现在三个方面:

第一,政府在开发圩田时,没有进行合理规划和控制,使圩田开发处于无序状态。“江、浙水利,久不讲修,势家围田,堙塞流水。”<sup>⑩</sup>

第二,对官僚、兵卒、地主和寺观肆意兼并土地,遍筑私圩不能有效监管。南宋政府除了组织修复和新修圩田外,还放纵势家围田。“强宗巨室阡陌相望,而多无税之田,使下户为之破产。”<sup>⑪</sup>这在两浙地区非常明显。浙东多山,“浙东七州,尽在群山之中,山地硗瘠,田土稀少”,<sup>⑫</sup>由于地少人多,就有人

①《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4168～4169 页。

②《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一〇七·水利杂录》，绍兴二年正月一日条，中华书局，1957 年，第 5927 页。

③《宋会要辑稿(七)》卷 4749《食货六三之一九九·农田杂录》，绍兴三年二月二十八日条，第 6086 页。

④《宋会要辑稿(七)》卷 4749《食货六三之二〇〇～二〇一·农田杂录》，绍兴四年二月十三日条，第 6086～6087 页。

⑤《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4172 页。

⑥ 张家驹：《两宋经济重心的南移》，湖北人民出版社，1957 年，第 71 页。

⑦ [日]斯波义信著，方健、何忠礼译：《宋代江南经济史研究》，江苏人民出版社，2012 年，第 89 页。

⑧《宋会要辑稿(七)》卷 15076《食货七〇之一二八·经界杂录》，绍兴十五年二月十五日条，第 6434 页。

⑨ [日]斯波义信著，方健、何忠礼译：《宋代江南经济史研究》，江苏人民出版社，2012 年，第 89 页。

⑩《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4185 页。

⑪《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4171 页。

⑫ 程民生：《宋代地域经济》，河南大学出版社，1992 年，第 26 页。

盗湖为田。如越州鉴湖、明州广德湖从北宋时就开始废湖为田。越州鉴湖,是东汉顺帝永和五年(140)马臻为会稽太守时创立的,在会稽、山阴两县界,“其堤塘周围三百一十里,都溉田九千余顷”<sup>①</sup>。“宋兴,民始有盗湖为田者,祥符之间,二十七户,庆历之间二户,为田四顷。当是时,三司转运司犹下书切责州县,使复田为湖。然自此吏益慢法而奸民浸起,至于治平之间,盗湖为田者凡八千余户,为田七百余顷而湖废几尽矣”<sup>②</sup>。北宋宣和时诏书就指出湖废的恶果:“越州鉴湖、明州广德湖,自措置为田,下流堙塞,有妨灌溉,致失常赋。”<sup>③</sup>到高宗时期,势家侵湖为田的现象更加严重。明州广德湖,在明州城西12里,“周回五十里,蓄诸山之水利,以灌溉鄞县七乡民田,其利甚广,自政和八年(1118),守臣楼异请废为田,召人请佃”<sup>④</sup>。据曾巩《元丰类稿》卷19《广德湖记》载,北宋淳化二年(991),“民始与州县疆吏,盗湖为田,久不能正”。南宋时,鉴湖和广德湖“二湖灌溉民田浩瀚,后缘民间侵耕,遂作圩田”<sup>⑤</sup>。浙西势家广泛围裹溪泽陂塘为围田,另外兵卒也加入到盗开围田行列,如绍兴时,浙西“近年濒湖之地,多为兵卒侵据,累土增高,长堤弥望”<sup>⑥</sup>。

第三,废田复湖工作做得不够。在江南,特别是在太湖流域,水旱灾害在北宋时期就成为严重的问题。在江南东路,太平州当涂县有路西湖,在北宋政和二年(1112)修建了“政和圩”,堵塞了山水,冲决了圩埠,损害了田苗,高宗绍兴四年(1134)“开掘为湖”<sup>⑦</sup>。在浙东,明、越陂湖,废湖为田,堙塞下流,有妨灌溉,“自是两州之民,岁被水旱之患”<sup>⑧</sup>,到南宋高宗时期也没有解决,并侵湖为田更严重,到南宋时,鉴湖,“弥望湖田连荡地”<sup>⑨</sup>。针对这种情况,不少人提出废田复湖的主张。绍兴五年(1135),明州守臣李光奏请明、越湖田“乞行废罢,尽复为湖”<sup>⑩</sup>。这一建议在南宋初年急需从圩田获得财赋的背景下,是很难实行的。他的建议提出后,“于是诏诸路漕臣议之。其后议者虽称合废,竟仍其旧”<sup>⑪</sup>。据绍兴二年(1132)薛徽说,明州广德湖田分为三等,计管575顷99亩,每亩纳租米3斗2升,通计18431硕6斗8升<sup>⑫</sup>,湖田收入还是可观的。当时宋金对峙,财政困难,朝廷还不可能顾及民生。绍兴九年(1139),周刚再度就广德湖,“乞还旧物,仍旧为湖”<sup>⑬</sup>。周纲的请求也没有被朝廷接受。只是这一年对杭州西湖,规定“禁约居民,不得再有围裹”<sup>⑭</sup>,对其他地方还没有实行禁令。不仅如此,到绍兴十三年(1143),还以广德湖下等田亩,“缘既已为田,即无复可为湖之理,不免私自冒种,非为每年暗失官租三十余石,而元佃人户词讼终无由止息,又因缘有争占斗讼,愈见生事”,“依旧为田,令原佃人户耕种。”<sup>⑮</sup>

①《通典》卷182《州郡十二·越州》,中华书局,1984年,第966页。

②[宋]曾巩:《元丰类稿》卷13《序越州鉴湖图》。

③《宋史》卷96《河渠六·东南诸水上》,中华书局,1977年,第2390页。

④《宋会要辑稿(六)》卷17540《食货六一之一一〇·水利杂录》,绍兴九年五月二十四日条,第5928页。

⑤《宋会要辑稿(六)》卷17540《食货六一之一一六·水利杂录》,隆兴元年四月十二日条,中华书局,1957年,第5931页。

⑥《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4183~4184页。

⑦《宋会要辑稿(六)》卷17540《食货六一之一〇八·水利杂录》,绍兴四年九月二十二日条,第5927页。

⑧《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4183页。

⑨[宋]魏了翁:《鹤山全集》卷10《八月七日被命上会稽沿途所历诗自注》。

⑩《宋史》卷97《河渠七》,中华书局,1977年,第2403页。

⑪《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4183页。

⑫《宋会要辑稿(七)》卷4749《食货六三之一九八·农田杂录》,绍兴二年七月十七日条,第6085页。

⑬《宋会要辑稿(六)》卷17540《食货六一之一一〇·水利杂录》,绍兴九年五月二十四日条,第5928页。

⑭《宋史》卷97《河渠七》,中华书局,1977年,第2398页。

⑮《宋会要辑稿(六)》卷17540《食货六一之一一〇·水利杂录》,绍兴十三年三月二十四日条,第5928页。

还是原来湖田未动。在浙西,民田最广,“平时无甚害者,太湖之利也”<sup>①</sup>,但是,由于农田水利建设不够,水旱灾害严重。高宗时期,“苏、湖、常、秀所产,为两浙之最,自绍兴十三年以来屡被水害。”<sup>②</sup>军下兵卒在滨湖之地滥建的坝田,“旱则据之以溉,而民田不沾其利;涝则远近泛滥,不得入湖,而民田尽没。”<sup>③</sup>可见,浙西水旱灾害严重。高宗时期圩田政策是以租赋为目的的,只是到绍兴末年以后,水利问题严重,才不得不有所改变。绍兴二十八年(1158),临安知府张偁言,江浙之间,陂塘被豪右之家侵夺占据,“欲望申敕州县,凡有似此之类,官为检察,有妨灌溉疏导处,悉行禁约。”<sup>④</sup>朝廷从之。绍兴二十九年(1159),在太湖一带,“禁围湖作田”<sup>⑤</sup>,并诏令平江府“明立界至,约束人户,即不得依前占射围裹”<sup>⑥</sup>。这只是禁止围田继续扩张,并没有对已成的围田采取行动。南宋真正禁围是在孝宗以后。

可见,高宗时期大兴圩田确实取得了成效,但是由于政府管理和控制不够,圩田开发对生态环境和农田水利的破坏已经很严重了。

## 二、孝宗、光宗时期

孝宗、光宗时期圩田,政府公共职能发生了转变,从高宗时期之重视兴修,转变为加强管理和控制。促使这一变化的有两点原因:

第一,圩田建设引起的水旱灾害在这一时期就已经到了严重的程度。到南宋“盛世”孝宗时期,土地集中步伐加快,私圩急剧增加。如太湖流域的浙西路圩田开发普遍,“陂湖之利,日朘月削,已亡几何,而所在围田则遍满矣。”<sup>⑦</sup>并且,南宋虽然采取措施控制围田发展,实际上控制不住。到孝宗时,太湖泄水之道淤塞,而势家在潴水处“健筑塍岸,广包田亩,弥望绵亘,不可数计,中下田畴,易成泛滥”<sup>⑧</sup>,“浙西自有围田,即有水患”<sup>⑨</sup>,当时,“议者多谓围田增多,水无归宿。”<sup>⑩</sup>在浙东,自废湖为田,“每岁雨稍多,则田已淹没,晴未久而湖已枯竭矣。”<sup>⑪</sup>在江东,“圩田未作,岁多丰稔;作圩以来,水旱屡告,利害甚明。”<sup>⑫</sup>这些圩田侵占湖水、溪水,严重地影响了当地水利,使水旱灾害不断,影响了农民的生产和生活,影响了社会安定,也给南宋政府带来了压力。对圩田的管理和控制,已经到了非进行不可的地步。

第二,孝宗时期,因为自隆兴和议后的40余年中,宋金和平相处,边境安宁,社会环境相对稳定,财政压力也略为减轻,圩田政策不再像高宗时期重兴修而轻管理、控制,有条件进行管理和控制了。

兴修方面,主要是官府组织民力修复毁坏的圩田。孝宗即位后十多年里,广泛实施农田水利改良、修复工程。淳熙(1174-1189)时,修治陂塘沟堰,江东22400余所,淮东1700余所,浙西2100余所<sup>⑬</sup>。

①《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4183页。

②《宋会要辑稿(六)》卷17540《食货六一之一二〇·水利杂录》,乾道六年十二月十四日条,第5933页。

③《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4184页。

④《宋会要辑稿(七)》卷4749《食货六三之二〇七·农田杂录》,绍兴二十八年十月七日条,第6090页。

⑤[清]金友理:《太湖备考》卷3《水治》,江苏古籍出版社,1998年,第112页。

⑥《宋会要辑稿(六)》卷17540《食货六一之一一五·水利杂录》,绍兴二十九年二月十八日条,第5931页。

⑦[宋]卫泾:《后乐集》卷13《论围田札子之二》。

⑧[宋]卫泾:《后乐集》卷13《论围田札子之二》。

⑨《宋会要辑稿(六)》卷17540《食货六一之一一七·水利杂录》,乾道二年四月七日条,第5932页。

⑩[宋]黄震:《黄氏日钞》卷84《代平江府回裕斋马相公催泄水书》。

⑪[宋]王十朋:《梅溪集》卷27《鉴湖说上》。

⑫[宋]楼钥:《攻愧集》卷89《陈居仁行状》。

⑬《宋会要辑稿(六)》卷11109《食货六一之二五·水利四》,淳熙七年十月二日条,中华书局,1957年,第5936页。

如浙西秀州到淳熙十年(1183),海盐县境修筑堰闸共 88 处<sup>①</sup>。在江东,乾道六年(1170),洪遵知太平州,兴修坏了的圩田,“圩田坏,民失业,遵躬民筑圩凡万数。方冬盛寒,遵躬履其间,载酒食亲餽钱,恩意倾尽,人忘其劳”,修复圩田合计 455 个<sup>②</sup>。经过兴修,到南宋乾道九年(1173),“宁国府、太平州圩岸,内宁国府惠民、化成旧圩四十余里,新筑九里余;太平州黄池镇、福定圩周四十余里,延福等五十四圩周一百五十余里,包围诸圩在内;芜湖县圩周二百九十余里;通当涂圩共四百八十余里。并高广坚致,濒水一岸,种植榆柳,足捍风涛,询之农民,实为永利。”<sup>③</sup> 江东圩田大为改观。

这一时期政府对圩田的管理,主要体现在四个方面:

第一,为了使地方水利得到有效管理和控制,责成有圩田地方的地方官加强圩田整治和管理。光宗绍熙二年(1191),“诏守令到任半年后,具水源堙塞合开修处以闻;任满日,以兴修水利图进,择其劳效著明者赏之。”<sup>④</sup> 这些地方官也很尽心管理圩田。太湖沿岸有大量的溇、溇港、溇浦以及与此相连的大量塘河等工程。溇,即斗门,亦称水门,过去巨木制成板,绍熙二年(1191),知湖州王回改修溇港,“用石造桥、覆柱,板由近溇的多田之家管理。水门因有港口、锚泊地的功能而由官府统制。”<sup>⑤</sup> 实行的是官府和民间两级管理体制。《宋史·河渠志》中反复提到闸,使塘、浦、河、湖水调节系统起作用。如临安的运河,因吸纳潮水,常常淤塞,北宋曾择要害处置闸。秀州枯湖 18 港,古来筑堰御潮,元祐(1086-1093)中于新泾塘置闸,后因沙淤废毁。南宋乾道二年(1166)守臣孙大雅请于诸浦置闸或斗门,所以新泾塘又重新置闸<sup>⑥</sup>。其它苏、常、润、越无不有闸。闸有闸官 1 人,配备兵卒若干人,管理开启验放事宜。从其功能看,有防潮(兼防淤)、泄洪、航运管制、灌溉等多种作用,可以看成是水量和河渠的一个调节系统<sup>⑦</sup>。平江五县积水,修筑堤防、圩埠,可以防止水患,把低洼之地开为圩田,还可以使低田旱涝保收。

第二,实行圩长制管理圩田。为了建造和维修圩田,江东路州县普遍设置圩长,根据圩田的大小,或 1 人,或 2 人,负责圩田事宜等<sup>⑧</sup>。如乾道七年(1171),马希在太平州修圩,通过圩长组织,“委自有圩田州县守令措置,将圩内人户推一名有心力田亩最高之人为圩长,大圩两人,每遇秋成,集本圩人夫于逐圩增修,面阔一尺,侧厚一尺,脚阔二尺,须用坚土实筑。”<sup>⑨</sup> 南宋杨万里亦指出:“乡有圩长,岁晏水落,则集圩丁,日具土石,捷蓄以修圩。”<sup>⑩</sup>

第三,维修现有圩田。由于年久失修,有些圩田破损严重,需要维修。维修的主要工作是坚固圩岸、斗门、水函,通过维修,增强了圩田的防水、排水及蓄水功能,圩田生态得到很大改观。江南东路,圩田破坏严重,是维修的重点地区。如宣城南陵县有圩田破损,“有不曾决破圩田九所”,乾道六年(1170),知宁国府姜洗用官钱米募民修圩<sup>⑪</sup>。乾道时宁国府修筑了惠民、化成旧圩,太平州修筑了黄池镇福定、延福等五十四圩,以及芜湖县圩田和当涂圩田等<sup>⑫</sup>。淳熙十一年(1184),陈騏修治太平州圩岸,修筑被

① 《宋会要辑稿(六)》卷 11109《食货六一之一二七·水利四》,淳熙十年二月二十四日条,中华书局,1957 年,第 5937 页。

② 《宋史》卷 373《洪遵传》,中华书局,1977 年,第 11568 ~ 11569 页。

③ 《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4186 页。

④ 《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4188 页。

⑤ [日]斯波义信著,方健、何忠礼译:《宋代江南经济史研究》,江苏人民出版社,2012 年,第 368 页。

⑥ 《宋史》卷 97《河渠七·东南诸水下》,中华书局,1977 年,第 2413 ~ 2414 页。

⑦ 郑学檬:《中国古代经济重心南移和唐宋江南经济研究》,岳麓书社,2003 年,第 97 ~ 99 页。

⑧ 参见向祥海《论宋代圩田》,《湘潭大学学报》1992 年第 2 期;宁可《宋代的圩田》,《史学月刊》1958 年第 12 期。

⑨ 《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一二〇 ~ 一二一·水利杂录》,乾道七年七月二十五日条,第 5933 ~ 5934 页。

⑩ [宋]杨万里:《诚斋集》卷 32《圩丁词十解》。

⑪ 《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一二〇·水利杂录》,乾道六年六月二十二日条,中华书局,1957 年,第 5933 页。

⑫ 《文献通考》卷 6《田赋考·水利田》。

水啮蚀大埂 25134 丈 5 尺,子埂 15837 丈,比旧埂面增阔 2 至 6 尺,埂脚增阔 3 至 8 尺,高增 3 至 5 寸,至于旧埂脚又增筑 1 至 2 丈<sup>①</sup>。维修圩田,又有大、小圩田之分,大圩田由官府组织维修;小圩田由私人组织维修,修圩劳力,由食利人夫负责,并设有圩官领导。如乾道时周操在太平州修圩,“太平州所管圩田,每遇水灾决坏,除大圩官为兴修外,其他圩并系食利之户保借官米,自行修治。”<sup>②</sup>当时官府组织维修耗费是非常巨大的,宋孝宗乾道九年(1173),太平州诸圩遭遇大水,除政和等 13 圩不曾遭遇风水外,涂渚圩,“几四百里为水漫沫而入,内外灌浸,风浪淘洗,经涉之时,其受害损坏不一”,政府出资整修,耗费“计米二万一千七百五十七硕五升,钱二万三千五百七十贯一百三十七文省。”<sup>③</sup>绍熙四年(1193),知太平州叶翥言:太平州所管当涂、芜湖、繁昌三县圩田,“近一二十年以来,官司出钱,每于农隙之际,鸠集圩户,增筑岸埂,高如城壁,种植芦苇,以围岸脚。”<sup>④</sup>

第四,在浙西,鼓励“有田之家”即豪强地主出力维修圩田。乾道六年(1170),李结献《治田三议》,建议,治理浙西低田,加固堤岸,“乞于苏、湖、常、秀诸州水田塘浦要处,官以钱米贷田主,乘此农隙,作堰增令高阔,则堤成而水不能患。”<sup>⑤</sup>户部认为三议切当,“但工力浩瀚,欲晓有田之家,各依乡原亩步出钱米与租田之人,更相修筑,庶官无所费,民不告劳。”<sup>⑥</sup>这就使破损圩田得到修复。

圩田控制,取得的成效显著。各地水利条件不同,江东水旱灾害没有两浙那样严重,控制措施也不同。但是,总体来说,可以归纳为以下四点:

第一,派遣官员调研,研究控制措施。隆兴二年(1164)八月,针对江、浙水利年久失修,势家围田壅塞流水,诏“诸州守臣按视以闻”<sup>⑦</sup>,决定开掘一些圩田。同年,就在命“诸州守臣”考察水利问题诏书下达后,知湖州郑作肃、知宣州许尹、知秀州姚宪、知常州刘唐稽请求开围田,浚港渎。孝宗“诏湖州委朱夏卿,秀州委曾愔,平江府委陈弥作,常州、江阴军委叶谦亨,宣州、太平州委沈枢措置。”<sup>⑧</sup>

第二,禁止违制新开圩田。当时浙西豪宗,“每遇旱岁,占湖为田,筑为长堤,中植榆柳,外捍芟芦,于是旧为田者,始隔水之出入,苏、湖、常、秀昔有水患,今多旱灾,盖出于此”<sup>⑨</sup>。所以,孝宗淳熙十年(1183),“责县令毋给据,尉警捕,监司觉察。有围裹者,以违制论;给据与时差者,并坐之”<sup>⑩</sup>。也就是不允许违制新开圩田,不允许县令随便给凭据开发圩田。

第三,给圩田设定界限,不允许越界发展。北宋神宗熙宁间(1068-1077)兴水利,在浙东鉴湖,“立石牌,少(石)牌内者为田”<sup>⑪</sup>,起到限制滥垦湖田的作用。到南宋孝宗淳熙九年(1182),禁止浙西豪宗私占围田、湖田,在苏、湖、常、秀等州,立围田界限标石,以遏制私占<sup>⑫</sup>。淳熙十一年(1184),为了防止浙西豪宗违制占湖为田,漕臣钱冲之“请每圩立石以识之”,共 1489 所,令诸郡遵守<sup>⑬</sup>。

①《宋会要辑稿(六)》卷 11109《食货六一之一三〇·水利四》,淳熙十一年十二月二十六日条,第 5938 页。

②《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一二〇·水利杂录》,乾道六年九月二十八日条,第 5933 页。

③《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一二二·水利杂录》,乾道九年十二月二日条,第 5934 页。

④《宋会要辑稿(六)》卷 11109《食货六一之一四五·水利四》,绍熙四年八月十二日条,第 5941 页。

⑤《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4175 页。

⑥《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4175 页。

⑦《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4185 页。

⑧《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4185 页。

⑨《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4188 页。

⑩《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4188 页。

⑪[宋]魏了翁:《鹤山全集》卷 10《八月七日被命上会稽沿途所历诗自注》。

⑫[日]斯波义信著,方健、何忠礼译:《宋代江南经济史研究》,江苏人民出版社,2012 年,第 91 页。

⑬《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4188 页。

第四,对有碍水利的圩田进行开掘。这一工作,从孝宗即位时就开始了。在浙东,围湖作田现象比较严重,所以开掘湖田受到重视。隆兴元年(1163),知绍兴府吴芾已开掘了鉴湖湖田 270 顷,次年在吴芾建议下,又开掘“低田”二万余亩<sup>①</sup>。为了鉴湖废田为湖,政府还出钱向耕作者购回佃权,并且“尽废其田,去其租”<sup>②</sup>。乾道七年(1171),又开掘了绍兴府诸暨境内的 72 湖,明州鄞县的东钱湖,明州定海县的凤浦、沈窰 2 湖<sup>③</sup>。在浙西,由于浙西圩田开发带来水旱灾害,隆兴二年(1164),开掘苏、湖、常、秀等州势家围田,如乾道元年(1165)知平江府沈度开掘了很多围田,共计开掘围田 9433 亩(见下表)。

表 1 乾道元年(1165)沈度开掘平江府围田数目表

县名	开掘的围田数
长州县	习义乡清沼湖围田 1839 亩,益地乡尚泽荡围田 1500 亩,苏台乡元潭围田 1588 亩,樊洪灊围田 332 亩、营田 1969 亩,费村灊围田 1662 亩
昆山县	大虞浦围田 26 亩,小虞浦围田 106 亩,新洋江围田 107 亩,昆山塘围田 32 亩,许塘围田 26 亩,六河塘围田 13 亩
常熟县	梅里塘围田 2 亩,白茆浦围田 231 亩

资料来源:《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一一七·水利杂录》,乾道元年二月二十四日条,第 5932 页。

就浙西围田开掘,孝宗还多次下诏,要求臣下执行(见下表)。

表 2 孝宗关于浙西围田开掘诏令表

年份	内容	资料来源
乾道二年(1166)	诏漕臣王炎开浙西势家新围田,“草荡、荷荡、菱荡及陂湖、溪港、岸际旋筑塍畦、围裹耕种者,所至守令同共措置”。	《宋史》卷 173《食货上一·农田》,4185 页
乾道五年(1169)	“凡系积水草荡,今后并不许请佃”。	
淳熙三年(1176)	“差官检视应停蓄水河道,有湮塞壅遏去处,照旧来界至悉行开掘,仍每岁巡察”。	
淳熙八年(1181)	“令浙西诸郡约束属县,如有给据,官民户买佃江湖草荡,围筑田亩,许人户越诉,置之重宪,仍委监司纠劾”。	[宋]卫泾《后乐集》卷 13《论围田札子》
淳熙十年(1183)	“凡有陂塘,自令下之后,尚复围裹,断然开掘,犯者论如法,给据与不告捕者,并坐罪”。	

从上表可以看出,孝宗对浙西围田开掘很重视,而且取得了成效。如乾道二年(1166),王炎开掘浙西围田很多,仅张子盖 1 家,就有新旧田 90 余亩,并免除开掘围田租户贷主家种粮债负<sup>④</sup>。可见,孝宗时浙西圩田开掘很多,这一工作一直到宁宗嘉泰年间仍然没有停止。

在江东太平、宣等州,开掘部分有碍水利的私圩。当时宣城管下六县,只有宣城、南陵有圩田,而宣城圩田最多,共计 179 所。但是,“大率地本卑下,人力矫揉,以成田亩十年九潦,常有水患”<sup>⑤</sup>。当时人就主张开掘梗塞水道之圩田,以保全众圩。而妨碍水利最大的是宣城县的童圩。乾道三年(1167),周操就谈到童圩的破坏性,建议“永久废决”<sup>⑥</sup>。朝廷要求宁国府守臣商讨此事,其后,知宁国府汪彻说:“童圩最为民害,一水自徽州绩溪县、本府宁国县合诸水至童圩;一水自广德军建平县,合本府宣城县南湖之

①《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4185 页。

②《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4185 页。

③《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一一九·水利杂录》,乾道七年十二月八日条,第 5933 页。

④《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一一七·水利杂录》,乾道二年四月七日条,中华书局,1957 年,第 5932 页。据[宋]卫泾《后乐集》卷十三《论围田札子》载,“九十”当作“九千”。

⑤《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一一八·水利杂录》,乾道三年五月十五日条,第 5932 页。

⑥《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一一八·水利杂录》,乾道三年五月十五日条,第 5932 页。

水至童圩,二水奔冲并来,其势浩渺,所以向上诸圩悉遭巨浸。又尝考此圩本童家湖,容流众水,非古来圩额,今若将童圩废决,则水势自然顺适。”<sup>①</sup>为了保全其他圩田,朝廷采纳了这个建议,于是废决童圩。乾道六年(1170),知宁国府姜诜说:“焦村私圩梗塞水面,致化城、惠民圩频有损坏,合将焦村私圩废决,其化城、惠民两圩南元有梗岸接焦村圩,合依旧增高修筑。”<sup>②</sup>朝廷接受他的建议,又废决了宣城县的焦村私圩。这样,宣城水患基本解决了。

孝宗、光宗时期政府在圩田管理和控制方面取得一定成效,缓解了圩田无序开发带来的水旱灾害。

### 三、宁宗以后时期

宁宗开禧(1205-1207)以后,由于对外交战,宋朝统治更加衰弱,形势发生了变化,圩田的政策和实践也发生了变化。因为这一时期能够开辟的圩田已基本开辟完毕,南宋政府在组织兴修圩田方面,没有什么建树,政府所做的主要体现在对圩田的管理和控制方面的改变。

这一时期圩田管理,与孝宗、光宗时期是不同的,南宋政府不是从保护生态、防止水旱灾害角度管理圩田,而是从增加赋入角度来加强对圩田的管理。因为南宋晚期韩侂胄北伐、和金人和战、联蒙灭金、抵抗蒙古族入侵等,军费负担沉重。“季世金人乍和乍战,战则军需浩繁,和则岁币重大,国用常苦不继”<sup>③</sup>。自开禧以来,“兵、民、财三者以俱困”<sup>④</sup>,财政极度困难,首都仓储日益空虚。为了增加收入,宋廷不得不放弃兼顾民生的圩田政策,再度采取偏重租课的圩田政策。南宋晚期圩田租课在国家赋入中占有重要地位,政府加强对圩田管理。

第一,政府设立圩田管理机构,以垄断圩田租课收入。开禧和议之后,嘉定元年(1208),始用廷臣言,设立“安边所”,“凡侂胄与其他权幸没入之田及围田、湖田之在官者皆隶焉。”<sup>⑤</sup>史载,苏州昆山县,“官租名色九十曰朝籍围田,旧隶安边所”<sup>⑥</sup>,安边所所辖围田收入是当时重要财源。淳祐七年(1247),尚书省置“田事所”,天下沙田、围田、圩没官田等,都由其管理。“田事所”是管理圩田、围田的财政机构。“田事所”设立后,“虽向之隐赋不输者皆不可逃”,诸色围田租米 67293 石 6 斗,占官租 70%<sup>⑦</sup>。可知南宋政府仰赖围田、圩田的租课已经相当迫切,设立专门管理围田、圩田的财政机构,试图更有效地控制围田、圩田的赋入<sup>⑧</sup>。绍兴十一年(1141)设淮东、淮西、湖广三个总领所,绍兴十八年(1148)设总领所<sup>⑨</sup>。由负责军用的“总领所”管理圩田、围田,如乾道五年,“建康、宁国府、太平、池州所管圩田共七十九万余亩,皆系耕种成熟”,“令建康、宁国府、太平、池州将每岁收到圩田租苗米,并起发赴总领所大军仓”<sup>⑩</sup>。到淳祐十年(1250)后,浙西围田改隶淮东总领所,“又以新旧籍围田、常平田、没官田、沙田、营田隶淮东总所”<sup>⑪</sup>。景定二年(1261),南宋政府下令扩建康府上元、溧水两县境内吴渊、吴潜的圩田,

① 《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一一八·水利杂录》,乾道三年五月十五日条,第 5932 页。

② 《宋会要辑稿(六)》卷 17540《食货六一之一二〇·水利杂录》,乾道六年十月二十三日条,第 5933 页。

③ 《宋史》卷 173《食货上一·农田》,中华书局,1977 年,第 4182 页。

④ [宋]李曾伯:《可斋杂稿》卷 2《代蜀总制谢到任表》。

⑤ 《文献通考》卷 7《田赋考七》。

⑥ [宋]项公泽修,凌万顷、边实纂:《淳祐玉峰志》卷中《税赋志·官租》,《宋元方志丛刊》第 1 册,第 1069 页。

⑦ [宋]项公泽修,凌万顷、边实纂:《淳祐玉峰志》卷中《税赋志·官租》,《宋元方志丛刊》第 1 册,第 1069 页。

⑧ 梁庚尧:《南宋的农地利用政策》,国立台湾大学文学院 1977 年,第 178 ~ 179 页。

⑨ [日]斯波义信著,方健、何忠礼译:《宋代江南经济史研究》,江苏人民出版社,2012 年,第 90 页。

⑩ 《宋会要辑稿(七)》卷 4749《食货六三之二一六》,乾道五年七月二十八日条,第 6094 页。

⑪ [宋]项公泽修,凌万顷、边实纂:《淳祐玉峰志》卷中《税赋志·官租》,《宋元方志丛刊》第 1 册,第 1070 页。

“以租入隶总领所”<sup>①</sup>，江东圩田租课也属于总领所管辖。南宋晚期，圩田赋入已完全用来支持军用。

第二，整理地籍，强化经界，以防漏税，并不断增加圩田赋税。在这财政恶化的情况下，就用经界法均定以一州一县为单位的方税赋。高宗绍兴后，田地经界经过近百年变化，已经破坏。如常熟县经界破坏后，“田额仅存，籍之在官者漫不可考”<sup>②</sup>。嘉兴府华亭县，“浙右壮邑，岁入苗号踰十万石，实六万七千有奇，而县官岁督，才三万八千止。盖自绍兴经界，迄今百年，官无版籍，吏缘为奸，隐匿诡寄，弊幸非一，重以此邑，西连湖北，枕江东南，并海田，啗于水，无岁无之，由是赋役俱病，贫富交困，而争讼四起矣”<sup>③</sup>。绍定六年（1233），整图籍，设置“围田局”，“募甲首，给清册，命之曰抄撩，匿者露，虚者实”<sup>④</sup>，派杨瑾从华亭县开始整理经界。经过整顿后，端平元年（1234），秋苗以 57810 石为额，较往年之数增加 2 万石，“而民不以为厉”<sup>⑤</sup>。平江府常熟县田，原管田 2321563 亩 3 角 6 步半，端平二年（1235）修复经界，管田 2419892 亩 3 角 10 步，经过查经界，田地多出了近 10 万亩<sup>⑥</sup>。经过这一年修复经界，增加秋米 2305 石 3 斗 5 升 5 合<sup>⑦</sup>。在常州，宝祐年间（1253—1258），“重修修明经界”<sup>⑧</sup>。府州通过实行过经界法，弄清其官田、民田、常平田、安边所田、学田、职田、没官田之数，秋苗、夏税、折钱数的情况，提出报告，以重新开辟、改组税源<sup>⑨</sup>。这说明南宋晚期政府管理圩田，主要是为了增加租课的收入，而忽视了围田妨碍水利对民生的影响。

宁宗以后政府对圩田的控制，也与孝宗、光宗时期不同，是政府组织圩田开掘和放任势家对开掘过的围田重新围裹的政策并行。

第一，宁宗以后，圩区水旱灾害愈益严重，政府对部分圩田也进行了开掘。在浙西，到庆元二年（1196），“浙西围田相望，皆千百亩，陂塘淤渎，悉为田畴，有水则无地可潴，有旱则无水可戽。不严禁之，后将益甚，无复稔岁矣。”<sup>⑩</sup>嘉泰元年（1201），以大理司直留佑贤、宗正寺主簿李澄处理此事，自淳熙十一年（1184）立石之后，“凡官民围裹者尽开之”<sup>⑪</sup>，并“又令知县并以‘点检围田事’入衔，每岁三四月，同尉点检有无奸民围裹状上于州，州闻于朝。三年遣官审视，及委台谏察之”<sup>⑫</sup>。留佑贤、李澄出使地方开掘圩田还是取得一定成绩的，并到嘉泰二年（1202），“佑贤、澄使还，奏追毁临安、平江、嘉兴、湖、常开掘户元给佃据”<sup>⑬</sup>。由于派遣使臣措置开掘，浙西圩田之害得以减轻，到开禧元年（1206），“比岁以来，虽稍多雨，无曩时泛滥之忧”<sup>⑭</sup>。到嘉定三年（1210），由于豪门巨室加倍围裹，“又影射包占水荡，有妨农民灌溉”，“复诏浙西提举司俟农隙开掘”<sup>⑮</sup>，对部分圩田实行开掘政策。在浙东，越之鉴湖，兴化之

① [宋]马光祖修，周应合纂：《景定建康志》卷 14《建康表十》景定二年条，《宋元方志丛刊》第 2 册，第 1513 页。

② [宋]孙应时纂修，鲍廉增补，[元]庐镇续修：《琴川志》卷 12《常熟县端平经界记》，《宋元方志丛刊》第 2 册，第 1268 页。

③ [宋]袁甫：《蒙斋集》卷 14《华亭县修复经界记》。

④ [宋]袁甫：《蒙斋集》卷 14《华亭县修复经界记》。

⑤ [宋]袁甫：《蒙斋集》卷 14《华亭县修复经界记》。

⑥ [宋]孙应时纂修，鲍廉增补，[元]庐镇续修：《琴川志》卷 6《田》，《宋元方志丛刊》第 2 册，第 1205～1206 页。

⑦ [宋]孙应时纂修，鲍廉增补，[元]庐镇续修：《琴川志》卷 6《苗》，《宋元方志丛刊》第 2 册，第 1208 页。

⑧ [宋]史能之：《（咸淳）重修毗陵志》卷 24《财赋》。

⑨ [日]斯波义信著，方健、何忠礼译：《宋代江南经济史研究》，江苏人民出版社，2012 年，第 93 页。

⑩《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4188 页。

⑪《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4188 页。

⑫《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4188 页。

⑬《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4188 页。

⑭《宋会要辑稿（六）》卷 11109《食货六一之一四五·水利四》，开禧元年五月十一日条，中华书局，1957 年，第 5946 页。

⑮《宋史》卷 173《食货上一·农田》，中华书局，1977 年，第 4189 页。

木兰陂,被官吏、豪绅侵占,填淤益狭,嘉定十七年(1224),臣僚要求“易戒有司每岁省视,厚其淤蓄,去其壅底,毋容侵占,以防灌溉”<sup>①</sup>。对这些圩田开掘都依次实行。对开掘的圩田应该是免税的,但是地方官并不认真执行,仍然征税,如宝庆元年(1225),“除嘉泰间已开浙西围田租钱,盖税额尚存,州县迫民白纳故也”<sup>②</sup>。理宗宝祐元年(1253),黄国主张对利少害多的复围的围田,“宜开掘以通水道”<sup>③</sup>,理宗只是同意他的看法,至于实行没有,没有史料记载。不过,要看到圩田租课在南宋晚期的国用中占有重要的地位,南宋政府圩田政策的出发点是增加赋入。虽然有部分圩田被开掘,但是开掘的圩田是少数。

第二,在开掘部分圩田的同时,政府更多地向势家让步,允许他们对开掘过的围田重新围裹。政府允许复围的原因是:(1)需要安顿流民。宁宗开禧二年(1206),韩侂胄北伐,金人南侵,攻陷真州,淮南10余万人渡江避难。南宋政府由于无力负担赈济难民的庞大费用,就允许重新兴修围田,安顿难民,“以淮农流移,无田可耕,诏两浙州县已开围田,许元主复围,专召淮农租种”<sup>④</sup>。(2)为了增加圩田财赋收入。(3)对势家的围裹已无法控制,势家土地兼并已不可遏止。

孝宗时期阻止圩田扩张的政策,并没有达到目的,不仅原来有碍水利的圩田不能全部挖掘,而且不断出现新的圩田。地方官对挖掘圩田的政策也没有认真执行,“奈何条画虽备,而奉行不虔,或易名而请佃;或已开而复围;或谓既成之业,难于破坏;或谓垂熟之时,不可毁撤”<sup>⑤</sup>。这就造成淳熙以来“决之未几,其围如故”<sup>⑥</sup>的情形。产生这种现象的原因,主要是官僚、贵族、兵卒、地主、寺观占有大量圩田,阻碍地方官执行政策。“然围田者无非形势之家,其语言气力足以凌驾官府,而在位者每重举事而乐因循,故上下相蒙,恬不为怪”<sup>⑦</sup>。

到理宗淳祐六年(1246),“豪强兼并之患,至近日而极”<sup>⑧</sup>。朝廷对圩田的发展,已不可控制。以前“朝廷分遣使者将奏册,曾经有籍,开掘之田,许人户入米,仍旧围裹,已降指挥,不许过数”<sup>⑨</sup>。实际上,这种限制不起作用。并且,地方官也继续围裹圩田,“任事者欲以为功,凡旱处悉围之”<sup>⑩</sup>。此后,南宋政府为了增加赋入,继续维持复围的政策。

#### 四、南宋江南圩田开发中政府公共职能发挥的特点及影响

通过上文可以看出,南宋政府在圩田发展中公共职能的发挥,有以下四个特点:

第一,南宋政府圩田政策和实践活动的出发点是增加财政收入,而不是为了改善民生,有效、合理地开发和维护圩田。

第二,南宋三个时期,总体上重兴修,轻管理和控制。虽然孝宗、光宗时期政府重视了对圩田的管理和控制,但是时间短,效果有限。

第三,对“形势之家”滥开圩田控制不足。势家新造围田在旧田外围,容易破坏旧田排水和灌水。

①《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4189页。

②《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4189页。

③《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4189页。

④《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4188页。

⑤[宋]卫泾:《后乐集》卷13《论围田札子》。

⑥[宋]袁燮:《洁斋集》卷6《策问·革弊》。

⑦[宋]卫泾:《后乐集》卷13《论围田札子》。

⑧《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4179页。

⑨《宋会要辑稿(六)》卷11109《食货六一之一四六·水利四》,嘉定三年七月八日条,中华书局,1957年,第5946页。

⑩《宋史》卷173《食货上一·农田》,中华书局,1977年,第4189页。

“棋盘式的大圩体制瓦解以后,代之而起的是犬牙交错的民修小圩。圩岸较前大为卑狭,河网紊乱,无系失统”<sup>①</sup>。如浙西苏、湖等处,势家在“田亩增筑外埂,侵占官河,并于田埂外种植竹筱杂木,壅遏水势”<sup>②</sup>。私自开发,造成水旱灾害,国家想管,但是,“由于造新田者多数是当地的有力者,他们的权势把矛盾隐蔽下来了。”<sup>③</sup>这就无法控制圩田发展,南宋破坏圩田系统的盲目围占之风愈演愈烈,延至元朝。

第四,圩田兴修与水利建设结合不够。在开发圩田的时候,水利也进行修建,但是注重不够,使得圩田疯狂发展,破坏了农田水利。但是,政府却疏于水利修建。北宋范仲淹就指出,修围、浚河、置闸,三者如鼎足,缺一不可,“三者备矣,水旱岂足忧哉”?<sup>④</sup>就是把圩田兴修与水利建设结合起来。南宋时,“行都所在,内奉万乘,外供六师,而水利之讲不详,号称十年九潦,古者塘堰陂湖之地,顾已变为桑田之野”<sup>⑤</sup>。如浙西松江、太湖原来灌溉条件好,无干旱之忧,但是到宁宗嘉定时,“未尝患水而多苦旱者,水利不修,而陂塘沟渎之事不讲也。浙西之俗,惟恃江湖溪河天造地设自然之水,至于陂塘之储蓄,浚淤之开浚,一切废而不讲”<sup>⑥</sup>。

由于有这些特点,南宋政府在三个时期发挥了不同作用,影响了圩田发展方向。政府圩田开发的政策和实践,一方面注意了圩田兴修,缓解了南宋政府的财政困难,对安置流民、解决民生问题有一定的作用,另一方面由于政府公共职能不能有效发挥,管理和控制不够,特别是不能有效管控“形势之家”滥开圩田,使江南圩田特别是太湖流域圩田开发失控,“加上其时其地人口过度聚积,人地矛盾激烈,终使圩田受到破坏”<sup>⑦</sup>。郑学檬先生认为,宋以后两浙围湖垦田,引起水利、生态破坏,影响农民生活生产和政府赋入,“利少弊多或有百害而无一利。”<sup>⑧</sup>圩田水利问题,关键是“解决水的出路问题”<sup>⑨</sup>。在私有制的封建社会,这一问题是无法解决的。宁可先生也认为,从北宋中叶以后,浙西围田大盛,但是政府的推行,没有全面规划,在得田而不在治水,治水的其他措施未能贯彻施行,再加上豪强形势之家恣肆围裹,“这就引起了浙西水道系统的紊乱,南宋时问题更加严重。”<sup>⑩</sup>

长江下游地区圩田到五代时期形成的塘浦圩田系统,至北宋开始破坏、分裂,到南宋以后,破坏严重,元明虽曾企图改善,终于成效不著,清至解放前,日益隳坏。南宋水旱灾均较北宋为密<sup>⑪</sup>。据统计,隋唐时期,如长江下游地区的太湖流域,平均每隔20年有1次水灾,每隔37.8年有1次旱灾,平均每隔13.2年有1次。而从北宋到清朝末年,每隔4.5年有1次水灾,每隔7.9年有1次旱灾,平均每隔2.9年有1次<sup>⑫</sup>。水患,宋代平均5.5年1次,元代平均5.3年1次,明清平均3.9年1次<sup>⑬</sup>。

到明代时,姚文灏在谈到浙西水患增多时说,“钱氏有国百余年,止长兴间一次水灾,亡宋南渡百五十余年,止景定间一二次水灾,今或一二年三四年水灾频仍”<sup>⑭</sup>。他对五代到南宋浙西水旱灾害评价

① 汪家伦:《历史上太湖地区的洪涝问题及治理方略》,《江苏水利》1984年第4期,第46页。

② 《宋会要辑稿(六)》卷11109《食货六一之一四七·水利四》,嘉定六年十二月十三日条,第5947页。

③ [日]大泽正昭:《关于宋代“江南”的生产力水准的评价》,《中国农史》1998年第2期。

④ [明]姚文灏:《浙西水利书》卷2《任都水水利议答》。

⑤ [宋]薛季宣:《浪语集》卷28《策问》。

⑥ 《宋会要辑稿(六)》卷11109《食货六一之一四五·水利四》,嘉定二年十一月四日条,中华书局,1957年,第5946页。

⑦ 何勇强:《论唐宋时期圩田的三种形态——以太湖流域的圩田为中心》,《浙江学刊》2003年第2期。

⑧ 郑学檬:《宋代两浙围湖垦田之弊——读〈宋会要辑稿〉“食货”“水利”笔记》,《中国社会经济史研究》1982年第3期。

⑨ 缪启愉:《太湖地区塘浦圩田的形成和发展》,《中国农史》1982年第1期。

⑩ 宁可:《宋代的圩田》,《史学月刊》1958年第12期。

⑪ 缪启愉:《太湖地区塘浦圩田的形成和发展》,《中国农史》1982年第1期。

⑫ 汪家伦:《历史时期太湖地区水旱情况初步分析(4~19世纪)》,《农史研究》第3辑。

⑬ 汪家伦:《历史上太湖地区的洪涝问题及治理方略》,《江苏水利》1984年第4期,第44页。

⑭ [明]姚文灏:《浙西水利书》卷2《任都水水利议答》。

是不准确的,宋代浙西水旱灾害就很严重,不过,他讲到明代浙西更是“水旱濒仍”倒是正确的。圩田在过去治水有方之时,还是好的,到了宋代以后水旱灾害日益频发,是宋代特别是南宋太湖流域圩田开发失序造成的。程民生先生在谈到宋代水利建设时说:“围田与湖田,都是水利事业的畸形发展,越发展,整体上越是有害。”<sup>①</sup>圩田无序开发,破坏了原来的生态环境,破坏了农田水利,极不利于农业生产。

综上所述,农田水利建设中,政府公共职能发挥得好,有利于农田水利良性发展,否则就可能使农田水利建设失序,带来水旱灾害。南宋政府在圩田发展中起着重要作用,其兴修、管理和控制职能的发挥,有值得借鉴的地方,特别是兴修方面,有的方法可以借鉴,但是也有教训,值得反思,特别是管理和控制方面做得不够,要吸取教训。

我们看到,南宋江南圩田开发,扩大了江南水田规模,对江南农业经济发展和中国古代经济重心最终在南宋移到江南地区有重要意义。但是,南宋以后圩田发展失序,造成生态破坏,水旱灾害频发,是南宋政府公共职能不能很好发挥的结果,教训很深刻。因此,圩田开发,要正确发挥政府公共职能作用,要有科学的规划,兴修、管理和控制兼顾,圩田兴修要与水利建设结合起来,这样才能使圩田事业有序健康地发展。

#### [参 考 文 献]

- [1] 张家驹. 两宋经济重心的南移[M]. 武汉:湖北人民出版社,1957.  
 [2] 缪启愉. 太湖塘浦圩田史研究[M]. 北京:农业出版社,1985.  
 [3] 程民生. 宋代地域经济[M]. 开封:河南大学出版社,1992.  
 [4] 郑学檬. 中国古代经济重心南移和唐宋江南经济研究[M]. 长沙:岳麓书社,2003.  
 [5] 宁 可. 宋代的圩田[J]. 史学月刊,1958,(12).  
 [6] 汪家伦. 历史上太湖地区的洪涝问题及治理方略[J]. 江苏水利,1984,(4).  
 [7] 向祥海. 论宋代圩田[J]. 湘潭大学学报,1992,(2).  
 [8] 庄华峰. 古代江南地区圩田开发及其对生态环境的影响[J]. 中国历史地理论丛,2005,(3).  
 [9] [日]大泽正昭. 关于宋代“江南”的生产力水准的评价[J]. 中国农史,1998,(2).  
 [10] [日]斯波义信. 宋代江南经济史研究[M]. 方健,何忠礼,译. 南京:江苏人民出版社,2012.



(上接第 117 页)

#### [参 考 文 献]

- [1] [日]竹村卓二著. 瑶族的历史和文化:华南、东南亚山地民族的社会人类学研究[M]. 金少萍、朱桂昌译,民族出版社,2003.  
 [2] 龙小峰. 民国时期广西非汉族群的户籍管理与人口统计研究[J]. 中国历史地理论丛,2015,(4)  
 [3] James C. Scott, The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia [M]. Yale University Press,2009.

<sup>①</sup> 程民生:《宋代地域经济》,河南大学出版社,1992年,第28页。