

1930年代的极端气候事件与太湖“退田还湖”

赵 贇

(华东理工大学人文科学研究院, 上海 200237)

【摘要】“退田还湖”的动力源于“围湖造田”妨碍水利。但何时妨碍水利,取决于湖泊水位升降;进而“退田还湖”的周期与极端气候事件紧密关联。尤其特大洪水以极端方式暴露“围湖造田”妨碍水利的严重性,更能引发社会诉求。“退田还湖”的完整过程包括禁围—拆围—界围三个阶段。但所见资料,大都止步于第一阶段。1930年代太湖“退田还湖”的典型性在于,在接连遭遇极端气候事件的冲击下,走完了三个阶段,即1931年大水之后,禁围;1934年大旱之后,拆围;1935年大水之后,界围。通过区域差异比较,“退田还湖”的成效既受制于地理条件,也取决于制度、体制与机制。从某种意义上说,“退田还湖”不仅是政府行为,更是财政意义上的,其成败是由国家财政能力决定的;同时,“疏浚整治”势必相辅而行。否则,即便“退田”也终将无法“还湖”。

【关键词】1930年代;极端气候事件;太湖;退田还湖

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-4459(2019)05-0097-13

Extreme Climate Events in 1930s and Returning Farmland to Taihu Lake

ZHAO Yun

(School of Humanities, East China University of Science & Technology, Shanghai 200237)

Abstract: The motive force of "returning farmland to lake" is that "reclaiming farmland from lakes" hinders water conservancy. But when it hinders water conservancy depends on the rise and fall of lake level, and then, the cycle of "returning farmland to lake" is closely related to extreme climate events. In particular, catastrophic flood expose the seriousness of "reclaiming land from lakes" hindering water conservancy, which can initiate social appeal. The whole process of "returning farmland to lake" includes three stages, i.e. prohibition of reclamation, dismantling reclamation and boundary reclamation. However, most of existing information stop at the first stage. In 1930s, the typical nature of Taihu Lake's "returning to the lake" was that under the impact of extreme climate events, it completed three stages, namely, the prohibition after the flood in 1931, the demolition after the drought in 1934, and the boundary after the flood in 1935. By comparing the regional differences, the effect of "returning farmland to lake" depends not only on the geographical conditions, but also on the system, institutions and mechanisms. In a sense, "returning farmland to lake" is not only a government action, but also a financial sense. Its success or failure is determined by the state's financial capacity. At the same time, "dredging regulating" is bound to be complementary to each other. Otherwise, even returning farmland will not be able to return the lake.

Key words: in 1930s; extreme climate events; Taihu; returning farmland to lake

1930年代,中国接连遭遇极端气候事件^①。《1935年中国经济年报》称:“1931年的水灾是中国过去最

[收稿日期] 2019-07-03

[基金项目] 国家社会科学基金项目“明清以来极端气候事件及社会应对研究”(12CZS049)

[作者简介] 赵贇(1975—),男,华东理工大学人文科学研究院副教授,主要从事土地利用与环境变化研究。

① 世界气象组织(WMO)规定,如果某个(些)气候要素的时、日、月、年值达到25年以上一遇,或者与其相应的30年平均值的“差”超过了2倍均方差时,即属于“异常”,称为极端气候事件。

大的水灾,1934年的旱灾是中国过去最大的旱灾,1935年是把这两个最大的灾荒合流了。”^①从《中国近五百年旱涝分布图集》所标注的灾情等级看,这一时期水旱大灾丛集特征明显^②。另据气象学家涂长望的研究,1930年代的极端气候事件不是孤立现象,而是北半球的大范围现象,存在遥相关。例如美国及欧洲多国,1931年的雨量比常年超过很多;1934年都受到大旱和热浪的控制^③。与之关联的则是极端气候事件对社会的深刻影响,如“1930年代的大萧条”。本文由此发现极端气候事件与“退田还湖”的紧密关联。“民国二十年(1931)大水之后,一时废田还湖之声,甚嚣尘上。”^④直至1937年抗战爆发而中辍。“自二十年以至二十六年(1937)之间,废田还湖之说是甚嚣尘上的。”^⑤从“围湖造田”到“退田还湖”,历经纷争与反复,有无规律可循?地域差异如何?进行深入研究,无疑将获得新认识。

在学术史的脉络中,土地利用与湖泊变迁受自然与人文双重因素驱动,呈现出不同的区域演变特征和生态环境问题,是“国际地圈生物圈计划”(IGBP)与“全球环境变化人文因素计划”(IHDP)交叉研究的核心内容^⑥。就所见资料,1930年代徐伯符、彭文和等已关注到湖田问题^⑦,但有关“退田还湖”方面的历史研究迄今尚未展开。就现实而言,湖泊萎缩形势严峻。1950年代以来,仅长江中下游的湖泊面积就有1/3以上被围垦,因围垦而消亡的湖泊达1000余个,其中太湖流域消亡165个,占该区域原有湖泊数量的1/4^⑧。本文的研究动力除了上述问题,还有多年的调研积累,对于“围”与“退”甚为熟悉。为此,拟以太湖为中心,在“极端事件—社会关切—政府回应—民众参与—制度变革”的分析框架中,考察1930年代“退田还湖”的政策生成与实施过程,并进行区域比较,藉以揭示“退田还湖”的一般规律以及应对极端气候事件的历史启示。

一、1931年大水与废田还湖办法

1931年夏,长江中下游及江淮地区遭遇特大水灾,估计灾民有1亿人,因灾(含次生灾害)死亡370万人^⑨。特大洪水与气候异常有关,主要由长时间的梅雨叠加高强度的台风雨所造成^⑩;但也受下垫

① 中国经济情报社编:《1935年中国经济年报》,上海生活书店,1936年,第146页。

② 中央气象局气象科学研究所:《中国近五百年旱涝分布图集》,地图出版社,1981年,第236-240页。

③ 涂长望:《1931年大水和1934年大旱与东亚活动中心的关系》,《中央研究院气象研究所集刊》1937年第10期,第35-49页。收入《涂长望文集》,气象出版社,2000年,第113-124页。1934年,冯柳堂的《旱灾与民食问题》(《东方杂志》第31卷第18期)也载:“此次旱区之广,不仅我国为然,可谓自北纬30余度至54度之间,环绕北半球一匝,皆受其损害。就东亚言,日本之九州、广岛等地,旱魃为害;就欧洲言,东自罗马尼亚,西至英格兰,旱热殊甚,至有森林自焚、河鱼自斃之事;就北美言,则美国中西部无不干旱酷热,气温高至115度(约46℃),急赈区域达20余州……”罗斯福总统出巡至灾区时,农民持上书“君既赐酒,请再赐水”之大旗,向其作表示。”

④ 徐伯符:《太湖湖田之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》,台北成文出版社;美国中文资料中心,1977年影印,第74册,第39276页。

⑤ 李震一:《湖南的西北角》,长沙宇宙书局,1947年,第128页。

⑥ 孙成权等主编:《国际全球变化研究核心计划与集成研究》;《全球变化与人文社会科学问题》,气象出版社,2003年。

⑦ 徐伯符:《太湖湖田之研究》;彭文和:《湖南湖田问题》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第74、75册。张潜九:《东太湖围田始末记》,《中国农村》第1卷第12期,1935年,第92-99页。

⑧ 杨桂山等:《中国湖泊现状及面临的重大问题与保护策略》,《湖泊科学》2010年第6期。

⑨ 邓云特:《中国救荒史》,商务印书馆,1937年,第45、143页。有关1931年大水灾情,参见胡明思、骆承政主编:《中国历史大洪水》下卷,中国书店,1989年,第275-301页;李文海等:《中国近代十大灾荒》,上海人民出版社,1994年,第202-237页。

⑩ 竺可桢、刘治华:《长江流域三十年未有之大雨量及其影响》,《时事月报》第5卷第3期,1931年,第163-170页。

面条件(地形地貌、河流湖泊等)的约束。据调查资料,太湖流域此次灾情尤重,“成灾原因固由于雨量多而降势猛……惟灾情之轻重,不仅凭雨量之多寡,而与各县之地势有关系。”例如吴江县在太湖下游东岸,地势低平,“无处宣泄,以致一片汪洋,全邑各乡殆无不受其淹没”;同处东岸的吴县,“低田固尽在水中,即高田被淹者亦十之六七,以田亩言,被淹最重者约四十万亩。”^①

1931年大水暴露了围湖造田的严重危害,被认为是妨碍行洪与蓄洪的症结所在,故而废田还湖之声“甚嚣尘上”(高涨),成为聚讼焦点。为回应社会诉求,1931年9月22日,行政院第40次国务会议,蒋介石提议《废田还湖及导淮先从入海着手以防水患》案。案文指出此次巨灾“固由本年雨量过多,而旧时蓄水湖面减少亦其要因”。为防患未然,“亟应先飭沿江各省府,详细查明辖境各湖面界至及历被圩田侵削若干,须将此次大水冲破各圩又系近六十年以来所新筑确在旧时湖身以内者,一律废田还湖,恢复原状。”经议决,交由内政、实业、交通三部长召集水利专家及相关单位会商办法。当时国民政府没有统一的水利行政机关,水利事务分属各部,如水灾防御归内政部,农田水利归实业部,河道疏浚归交通部。10月7日,3部长进行磋商,确定会议事项。11月2、3日,“废田还湖会议”在内政部举行。出席代表包括李仪祉、武同举、沈百先等15位水利专家,以及内政、实业、交通等6部委,苏、皖、赣、湘、鄂等9省的相关单位代表,共计50人(见表1)。会议分别审查了内政部、3位水利专家、苏鄂两省代表以及中国水利工程学会等提交的8份意见书。最后,大会拟定《废田还湖办法》^②。12月8日,经行政院第48次国务会议决议通过;并于1932年2月通令财政部及各省市府“一体遵照办理”^③。

表1 1931年“废田还湖会议”参会人员名单

姓 名	出席资格	姓 名	出席资格	姓 名	出席资格
李仪祉	水利专家	汪胡桢	导淮委员会代表	沈 昌	内政部代表
许世英	水利专家	雷鸿基	导淮委员会代表	孙同人	内政部代表
王清穆	水利专家	朱曜庭	建设委员会代表	杨保璞	内政部代表
沈秉璜	水利专家	刘晋桢	建设委员会代表	余籍传	湖南省府代表
武同举	水利专家	黄端履	财政部代表	方达智	湖北省府代表
孙辅世	水利专家	宗之鸿	财政部代表	燕方略	江西省府代表
庄崧甫	水利专家	蔡 培	交通部代表	齐 群	安徽省府代表
张自立	水利专家	宋希尚	交通部代表	萧开瀛	江苏省府代表
陈懋解	水利专家	刘荫弗	实业部代表	周晋熙	绥远省府代表
须 恺	水利专家	皮作琼	实业部代表	陈汝珍	河南省府代表
徐南缙	水利专家	潘赞化	实业部代表	袁廉公	河南省府代表
李书田	水利专家	张宗成	实业部代表	高兆栋	河南省府代表
沈百先	水利专家	朱玖莹	内政部代表	孙庆泽	河北省府代表
	兼江苏省府代表	赵缉熙	内政部代表	李荫林	河北省府代表
洪 绅	水利工程学会代表	黄厚端	内政部代表	张连甲	山东省府代表
周镇伦	水利工程学会代表	王廷飏	内政部代表	潘鑑芬	山东省府代表
林平一	导淮委员会代表	陈湛恩	内政部代表	秦 鼎	山东省府代表

资料来源:内政部编:《废田还湖及导淮入海案会议汇刊》,1932年,第2-3页,上海图书馆藏。

① 太湖流域水利委员会编:《太湖流域民国二十年洪水测验调查专刊》第1章《水文测量报告》,第3-4页;第2章《水灾调查报告》,第1、5-6页,《太湖流域水利季刊》第4卷第4期,专刊,1931年。

② 内政部编:《废田还湖及导淮入海案会议汇刊》,1932年,第8-13页,上海图书馆藏。

③ 《废田还湖办法令》,立法院编译处编:《中华民国法规汇编》第4编《内政》,中华书局,1934年,第747页。

《废田还湖办法》包括原则2项、执行办法5项,内容如下:

(甲)原则:一、阻碍寻常洪水流之沙田滩地及侵占寻常洪水所需停蓄量之湖田应废;二、沙田湖田滩地除照第一项所规定应废者外仍予保留。

(乙)执行办法:一、由内政、实业、交通三部会呈行政院请通飭关系各机关,对于河湖沙洲滩地暂行停止处分;二、由内政部通行各省府及水利主管机关,迅速会同勘定所属河流寻常洪水位、行水区域、泛滥区域,汇报行政院公布;三、由内政、实业、交通三部会同迅速起草水法,在水法未制定以前,由内政部先行起草防洪法;四、在二、三两项未办妥前,先由水利主管机关就有显著妨碍之沙田湖田滩地加以取缔,其有关两省以上者应会商办理;五、此后河湖沙洲滩地,经水利主管机关之研究,认为妨害水流及停蓄者,一律严禁围垦。

据上引资料,退田还湖的“原则”是以寻常洪水位(约10年一遇洪水)为防洪标准线,凡是超标阻碍行洪及蓄洪的围垦,一律废除。“执行办法”则明确责任主体,即由行政院下令财政部及相关单位暂停河湖沙洲滩地的放垦确权;由内政部通知各省府及水利主管机关会同勘定行蓄洪区的范围;由水利主管机关先行取缔显著妨碍防洪的沙田、湖田等。

《废田还湖办法》一经颁布,即遭到财政部的质疑。当时,财政部正在对沿江各省沙田、湖田等国有土地资源进行确权,即垦户只有缴价领取执照才能获得产权,转为民有。如果暂停办理,财政部将失去巨额地价收入,为此提出疑义,认为沿江沙滩与湖田情形不同,请求继续放领升科,以增国库收入。行政院转交内政、实业、交通3部会同核议。1932年4月26日,行政院回复财政部:查“废田还湖会议”的议决原案所称“河湖沙洲滩地”包括沿江沙滩在内,是否妨碍水利当与内地湖田情形相同;应等寻常洪水位、行水区域、泛滥区域勘定后,方能决定其存废。在未经确定以前,自应暂停处理,以免与水争地而貽后患。惟勘定手续甚属繁难,迁延日久,对于国库收入影响甚大。为双方兼顾起见,财政部可将拟放领的沙洲滩地列表,先行递送内政部交由各水利主管机关迅速查勘,确定与水利无碍,再行放领。^①

《废田还湖办法》讲究程序和技术性,为“退田还湖”提供了依据,但也构成了障碍。按规定程序,首先暂停一切放领,其次进行勘定,最后决定废田与否。而勘定手续如测量、绘制详图等,技术性强,正如上述行政院所称“甚属繁难”,难以一蹴而就。因此,太湖流域的“废田还湖”实施情况,下面一段材料颇能说明问题。

民国二十年(1931)大水以后,各县士绅及政府当局,每以水利问题,阻挠放领,此放领亩数,日渐减少……自清理机关接奉行政院令,对于放领江滩,须先列表送由主管机关审查,确与水利无关者方可放领。经此一层束缚,可放沙地,更为短少。^②

据上引资料,《废田还湖办法》的施行,对沙田、湖田的放垦进程起到了一定的“束缚”作用,即由占围转入禁围阶段。1933年3月,财政部为避免国有争执起见,乃将国有沙田划归地方所有;同时,清理湖田的权限也完全属于江苏省府。^③

1933年8月,内政部重申《废田还湖办法》,呈请行政院督令厉行:“各省每多阳奉阴违,对于湖田滩地仍旧处理,致江湖容水之量,日益减少。贪目前之小利,遗来日之大害,应请重申前令,督飭各省市府暨财政部切实奉行。”^④上述表明,沙田、湖田等划归为地方所有后,为了田赋收入及民食问题,

①《附解释废田还湖办法内议定江海沙滩暂行停止处分疑义案》,内政部编:《内政法规汇编》第2辑,内政部公报处印,1934年,第458页。

②朱福成:《江苏沙田之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第69册,第36048-36049页。

③《苏沙田官产,政院核准划归省有》,《中央日报》1933年4月1日,第2张第2版。

④《转发防止长江水灾根本办法,分飭各厅遵办》,《江西省政府公报》1933年第60期,第50页。

放垦继续。“政府必具有绝大之决心，详密之计划，与实行之力量，断非一纸空文所可奏效，故当二十年（1931）大水之后，一时雷厉风行，但不久事过境迁，即烟消云散矣。”^①也从侧面说明，一次极端气候事件的冲击效应还不足以驱动“退田还湖”问题的解决，有待更大的合力与契机。

二、1934年大旱与制止围垦湖田办法

1934年夏，长江中下游及江淮地区遭遇特大旱灾，沿江5省（苏、皖、赣、鄂、湘）受灾农田达1亿亩，绝大部分减产80%左右^②。据档案资料，太湖流域入夏以后久旱奇热，从芒种至立秋的2个月间，吴江水文站的降水量仅有71.7毫米。2000余万亩稻田灾情颇为严重，田土龟裂，禾苗枯萎，秋收绝望；能有三分收成，已属幸事^③。与此同时，水政不一也备受争议。为回应社会诉求，国民政府于7月14日颁布《统一水利行政及事业办法纲要》，规定全国经济委员会为中央水利总机关，其他部委分管的水利事项一律收回统管；各省水利主管机关为建设厅，在县则为县政府。随后，太湖流域水利委员会裁撤，并入扬子江水利委员会^④。

太湖地势西北高东南低，东太湖是主要出水通道，下接吴淞江、娄江入海。1934年大旱，东太湖水位低落，围田甚易，恰逢江淮大旱，来自河南、苏北等地的数万灾民逃荒至此。1935年春，围田公司也纷至沓来，竞相雇佣客民筑围。在吴县境围田2万余亩，吴江县有3.7万余亩^⑤。如此强行占围，直接受害的是沿湖乡民。不仅湖中水产之利被剥夺，沿湖良田也都成了断水的腹里田。当地老农说：“本来湖里的蒿草鱼虾都是我们的生意，然而现在湖水一天干似一天，这些东西也少了；不过围垦湖田的却格外的多起来。”^⑥遂引起公愤。乡民唐丰盈等纷请吴江县政府制止，勒令铲除^⑦。5月9日，电文称：“沿湖一带乡民痛恨围圩妨碍水利生计，在木履村地方集众数千人会议，拟于一二日内同往拆围，势必双方发生械斗。”^⑧5月17日，情势紧张，已有乡农拆堤，与客民对峙。围田公司则向县政府施压，称客民人多，“见彼等一再拆埂，断绝生计前途，势必与之相抗；双方抵制，势必酿成巨祸。”^⑨

5月20日，吴县士绅张一鹏等30人联名致电扬子江水利委员会：“近有豪强客民，利用目前太湖水浅之时，纠集多人，树立标帜，筑圩围田……希图将江吴两县交界之东太湖悉数围湖为田，恃众霸占，惟利是图。若不急起制止，则将来设遇水旱偏灾，良好田亩沦为荒芜。”因此，吁请“迅函江苏省政府转饬江吴两县会同派对，切实制止，即已围成之田亦应勒令拆除，以维水利。”扬子江水利委员会转电江苏省府严令两县迅予将查禁情形具复核办^⑩。5月24日，吴县、吴江两县长会同呈文“乡

① 徐伯符：《太湖湖田之研究》，《民国二十年中国大陆土地问题资料》第74册，第39280页。

② 有关1934年大旱灾情，参见李文海等：《近代中国灾荒纪年续编》，湖南教育出版社，1993年，第405-439页；王方中：《1934年长江中下游的旱灾》，《近代中国》第9辑，1999年，第163-184页。

③ 《呈为天时无旱河水干涸岸救无法禾苗枯槁请求派员履勘由》，《各区乡镇呈报灾歉状况表》，吴江档案馆藏，档号0204-1934-003-1232-0156；0204-1934-003-1232-0190。

④ 全国经济委员会编：《办理统一全国水利行政事业纪要》，1935年，第29-31、68页。

⑤ 《吴江县湖田状况调查表》，吴江档案馆藏，档号0204-1935-003-0107-0001。

⑥ 张潜九：《吴县东山聚村素描》，《东方杂志》第32卷第10期，1935年，第123-127页。

⑦ 《呈为土客勾结强围湖田请求迅赐饬警制止提讯法办事》，吴江档案馆藏，档号0204-1935-003-0365-0092。

⑧ 《函知在木履村集众数千人会议拟于一二日内同往拆围势必双方发生械斗仰迅饬警前往防范由》，吴江档案馆藏，档号0204-1935-003-0365-0109。

⑨ 《呈为赵炳山等具报木履村乡民拆毁民生围圩堤一案经派水巡第二分队前往制止据复情形祈鉴核由》，吴江档案馆藏，档号0204-1935-003-0365-0118。

⑩ 扬子江水利委员会编：《扬子江水利委员会年报》1935年第1期，第134页。

农利害切身,自必出与客民抵抗,酿成械斗,势所必然”,报请省政府裁处。省府责成建设厅会同扬子江水利委员会等派员实地查勘,确定岸线;为防止事态扩大,又责令两县派队警前往暂停客民围田,并劝导当地农民不得妄动,听候查勘^①。

6月1日,扬子江水利委员会代表金家凤及工程师刘衷炜,与江苏省建设厅工程师王师义、吴县县长吴企云、吴江县长徐幼川、地方士绅张一鹏等,会同前往东太湖查勘。所见形势之恶“殆非意料所及”。东太湖已大部分被围,吴淞江、娄江之水源也遭阻塞,而依赖二江灌溉的农田就达700万亩。当需水之时却无法引水,其为害将不堪设想。因此,应勒令将新围全部拆除^②。扬子江水利委员会遂以“形势严重,深恐酿成巨大祸害”为由,请示全国经济委员会核办。全国经济委员会复电:“已依据废田还湖原则及执行办法,函达行政院查照,并函请江苏省政府严行制止。”随后,江苏省政府函告:“本府核以东太湖围田筑圩,妨碍水利甚巨,为谋彻底永禁起见,特由建设厅订定《江苏省制止围垦太湖湖田办法大纲》七条。”全国经济委员会复电赞同^③。

6月7日,江苏省府第749次会议决议,通过上述《制止围垦太湖湖田办法大纲》,即行下达吴县、吴江两县拆围,并派视察员查验督办。兹录该大纲前3条内容如下。

一、凡查明于十七年八月以后之新垦湖田,未经太湖流域水利工程处或太湖流域水利委员会会勘准予放领者,作为私垦成熟论;如有妨碍水利者照领价收回,铲除圩围。如查有在二十三年夏季以后朦报升粮者,除责令业主铲除圩围,并将升粮亩分没收归公外,该县主办人员如有通同舞弊情事,经查属实者,应予撤职严惩。

二、凡查明未经核准承领之私垦田荡,无论已围未围,应将垦户拘办,勒令限期拆除围埂,铲除种植物,恢复原状,永禁占垦。

三、各县政府应即出示布告,重申永禁私围湖田之禁,并赶制滨湖田荡形势详图,随时派员巡视,按月报告。以后如查出仍有私围情事,除照第二条办理外,县长及该管区长均予以相当处分。^④

据上引资料,退田还湖的“原则”是:以新围为限,1928年8月办理放领以来,至1934年夏季大旱之前,对于已执有领照的湖田原则上不动,查明有碍水利的赎回拆除。但是1934年大旱之后私垦的湖田,一律拆除;并对官民勾结蒙混围垦湖田的行为加以惩处。

6月9日,吴县政府派保安队通知沿湖各乡保甲长实施拆围。当时沿湖一带的农民,连老幼妇女在内,闻风而集的就达3500余人。他们都自动拿了农具,备了饭食。但是拆了一天,也仅拆去三四里。于是变更办法,分段进行,以保为单位,每保负责一段,每保约百余人。为迅速起见,仅将围堤开掘若干缺口,使水流入即可。时值农忙,所以到6月12日就暂停了。可在停顿之后,舆情大变。6月27日,吴江旅沪同乡会徐佩璜等15人联名致电省政府,指责吴江县府庇护,非但没有开拆,而且境内松陵农场等仍在围筑,“此中背景,行路昭然”;吁请县长迅即拆围,“以昭公允”。与此同时,太仓、常熟、昆山等处也因水利攸关,“函电交驰吁请拆围”^⑤。7月1日,江苏省府视察员顾峤

①《呈为会衔呈报客民在东太湖一带围筑圩岸妨害水利拟悬派员会勘确定标志严禁围筑由》;《为维持东太湖水利呈请会同制止仰即决定日期以利及时处理由》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-0365-0123;0204-1935-003-0365-0129。

②《查勘东太湖围田谈话会纪录》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-0365-0161。

③扬子江水利委员会编:《扬子江水利委员会年报》1935年第1期,第134页。

④《江苏省制止围垦太湖湖田办法大纲》,《江苏建设月刊》第2卷第7期,1935年,第50页。

⑤《据呈报制止围垦湖田经过情形查制止围垦办法大纲业经令发在案仍仰迅即遵照办理由》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-1223-0034。

若再次下乡督拆。7月8日,吴江县采用保甲方法,抽调农民去拆围^①。7月12日,暂停一个月的吴县重启拆围,并请求吴江派队警协助^②。

7月18日,江苏省府函告全国经济委员会拆围进展:“吴县方面围田,业已在军警保护之下,由农民实行将顾家荡、里服圩等之围田,拆成无数缺口,或全行铲平。吴江方面亦已由县政府制定拆圩民工与队警分配表,令发各该区队督拆及指挥、保护人员分别遵办;并限自本月八日起,将表内所列各圩于限内拆除完竣。”^③据统计,此次东太湖拆围,吴县动用民工6000余人,扒开缺口300余个,拆围2万余亩;吴江则用民工14000余人,扒开缺口700余个,拆除大围2万余亩(见表2),小围随之被淹即废^④。

表2 1935年吴江县拆围统计

已拆围名	所属乡镇	拆围工程	民工约数 (名)	工作时数 (小时)	拆除日期 (1935年)	督拆员
斐字圩	顾柳乡	120余亩 开缺口19个	80	25	7月8、9、13日	第一区长
底字圩	顾柳乡	200余亩 开缺口39个	400	25	7月8、9、13日	第一区长
虾笼湾圩	顾柳乡	150余亩 开缺口58个	300	18	7月9、13日	第一区长
牛腰泾	顾柳乡	120余亩 开缺口15个	170	16	7月8、9日	第一区长
民生圩	草埂乡	1600余亩 开缺口22个	200	24	7月12、13、14日	公安局长及 保安大队附
开南圩	草埂乡	4700余亩 开缺口205个	2080	23	7月8、9、10、14日	公安局长及 保安大队附
松陵农场	草埂乡	2000余亩 开缺口116个	1250	29	7月11、13、28、29日	公安局长及 保安大队附
盘湾圩	南厍镇	5800余亩 开缺口52个	520	15	7月13、14日	公安局长
牛舌头圩	草埂乡	1200余亩 开缺口6个	30	8	7月15日	公安局长
三角渠圩	越溪镇	500余亩 完全拆除	1100	10	7月10日	第一区长
尖顺嘴圩	越溪镇	80余亩 完全拆除	160	9	7月9日	第一区长
庞家荡 周家荡	越溪镇	3000余亩 完全拆除	6200	16	7月8、9日	第一区长
七十股	草埂乡	1600余亩 开缺口176个	1750	10	8月6日	保安大队附

资料来源:《呈报本县拆围情形检同表格据实具复仰祈俯赐鉴核由》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-0104-0112。

综上,1934年大旱之后围占的湖田基本被拆除,所幸事态并未扩大。在拆围之前,由吴县、吴江两县保安队会同公安局前往维持治安,劝导客民自愿解散,将所建草棚悉数拆除;并按筑成围田数

①《函复省太湖湖田清理处已遵省府所颁制止围垦办法大纲将已围湖田调查完竣制图限令拆除》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-1223-0064。

②《函请派队警协助拆除私围湖田由》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-1223-0144。

③ 扬子江水利委员会编:《扬子江水利委员会年报》1935年第1期,第134页。

④《呈报本县拆围情形检同表格据实具复仰祈俯赐鉴核由》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-0104-0112。

量多寡,酌发客民遣散费^①。拆围之后,为严防返耕返迁,则由吴县、吴江两县公安局水巡队切实负责,时时出发巡视,并按旬填写《巡视太湖旬报表》,呈报省县政府备查^②。

三、1935年大水与整理农田水利办法

继1931年大水、1934年大旱之后,1935年又是一个大灾之年。长江及黄河中下游均遭遇特大水灾。其中,长江中下游7300万亩农田被淹没不能耕种;仅湘鄂两省就有14.2万人在洪水中丧生^③。7月7日,全国经济委员会派员前往沿江各省查勘灾情。据查勘报告,围湖与围江是长江水患的症结所在^④。“近年屡成水灾,推厥原因,虽甚复杂,而最显明者实为往时蓄水之湖荡以及滨江滩地与沙洲,多已圩垦成田,与水争地,势必溃决,此常理也。故本年大汛以后,水位降落,亟须统筹补救办法。”^⑤为此,全国经济委员会重申《废田还湖办法》所定的“原则”。财政部长孔祥熙提交《江河水患标本兼治办法》议案,强调废田还湖及废田还江是水患治本方法。该提案于9月3日经行政院第228次会议通过施行^⑥。

上述表明,1935年7月大水后,“退田还湖”在决策层再度被强化,但是《废田还湖办法》面临执行难问题。一是责任主体变更。原来规定的内政部、实业部等负责的水利事项,已按照统一水利行政要求移交给了全国经济委员会接管。经此变更,《废田还湖办法》因主体虚位不再适用,急需“新办法”。二是《废田还湖办法》偏重防洪。江苏省府主席陈果夫指出,“几于每年必灾,每灾必巨,民生与国家元气两受影响”;而《废田还湖办法》“惜至今未见实行”,原因固然很多,关键是防洪与出路没有兼顾。为此,他向中央政治会议提交《整理江湖堤间土地,消除水患,从事有计划之农业生产》议案,建议划定湖界,然后在界堤外进行有组织开垦,“以生产所余为水利建设及救灾之费;再加以移民垦荒”。如此消除水患,以及水利经费、移民安置等问题均得以顺利解决^⑦。该案先交经济、土地两专门委员会审查,再由行政院签发内政、财政、实业、交通各部及扬子江水利委员会等相关单位审议。1936年9月16日,经中央政治会议决议,提案改称《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,交行政院转内政、实业两部商拟执行办法。10月15日,内政部召集实业部及全国经济委员会商定各就主管范围拟具条文。随后由内政部汇总,拟定《执行办法》草案。经行政院第291次会议决议,《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》及《执行办法》一并于12月12日公布施行^⑧。兹录办法大纲9条中的4条内容如下:

一、江河各巨川及各湖泊,应依照寻常洪水(约十年一遇之洪水)流线所及,与洪水停滞所需之范围,划定界限。

二、分界之处,得建筑坚固之防水堤。确定堤内准人民种植,堤外(堤水之间)之地一律禁止私人耕种;已放垦者,由政府发行地价券,收归国有。

① 《为因定期督察围圩函请保安队派队协助》;《函复吴县县政府已派保安大队附和公安局长克日派队协助制止私围湖田事》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-1223-0098;0204-1935-003-122-0131。

② 《呈送为转飭水巡队巡视太湖已拆圩围一案填送旬报表祈鉴核备查由》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-0104-0087。

③ 钟歆:《扬子江水利考》,商务印书馆,1936年,第42页。有关1935年大水灾情,参见胡明思、骆承政主编:《中国历史大洪水》下卷,中国书店,1989年,第305—329页;李文海等:《近代中国灾荒纪年续编》,湖南教育出版社,1993年,第439—474页。

④ 《长江水灾症结》,《申报》1935年7月15日,第3版。

⑤ 全国经济委员会编:《二十四年江河修防纪要》,1936年,第187页,上海图书馆藏。

⑥ 《行政院会议通过治江河标本办法》,《申报》1935年9月4日,第3版。

⑦ 陈果夫:《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,《国民经济建设》第1卷第2期,“计划”,1936年,第1—2页。

⑧ 《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》及《执行办法》,《国民政府行政院公报》第1卷第21期,1936年,第376—379页。

三、凡堤外人民,其一部分可由政府编为农田水利集团之组织,在农时耕种政府所指定堤外之地,闲时则从事于政府指定之水利工程;其编余之一部分,可持地价券向政府所指定就近适宜之地区购领荒山荒地,从事开垦……

五、凡堤外蓄洪区域之土地收归国有后,如能举办适当工程不致减少其原有之蓄洪功效时,亦得经营垦殖。其已经垦殖者应照此原则补救,否则一律废垦还湖。

据上引资料,第一条,划定湖界,按照10年一遇的洪水位划定范围,确保防洪安全。第二条,沿界修堤,堤外之地为蓄洪区,一律收归国有。第三条,移民安置,如围垦太湖的客民可以到苏北滨海盐垦区领垦。据1935年调查,淮南盐场可垦荒地有900万亩,倘若全部开垦,可使240万农民获得生计^①。第五条,蓄洪垦殖,在堤外之地非蓄洪时期进行垦殖,以自筹水利经费;妨碍蓄洪时,则退田还湖。由上所见,水利、民食与经费,统筹兼顾,相对于偏重废田以防洪而不谋求补救办法,无疑具有进步意义。

根据《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,江苏省府拟定《江苏省整理江湖沿岸农田水利实施细则》,并于1937年3月经行政院第306次会议通过^②,随即开展东太湖“划界”与“疏浚”两大计划,标本兼治。“退田还湖”由此进入到一个新阶段。

一是划界禁垦。1935年7月东太湖拆围后,根据《江苏省制止围垦太湖湖田办法大纲》第四条的规定,即“派测量队,详测滨湖地形,分段限期测竣,为规划环湖港道及清理湖田范围之根据。”扬子江水利委员会派队施测东太湖沿岸及湖内淤滩、湖底水深,至1935年底测竣。共计施测地形246平方公里,绘制1:5000地形图106张^③。1937年2月,江苏省府会同扬子江水利委员会,依据测图和东太湖1931年洪水位,勘定湖界线,全长83公里。经全国经济委员会审查决议,界内湖区一律不准围垦及种植茭草芦苇,以保持蓄水面积;由江南水利工程处执行界桩,并将界址图说刻石立碑于沿湖重要地点,以垂永久而杜纠纷^④。4月1日,界桩工程队成立;然后沿着湖界线,按每3公里1根,共计埋竖6米长的水泥界桩244根;还在松陵、八坼、越溪、南圩等沿湖明显位置竖立“东太湖界线图”石碑^⑤。此前,也勒石永禁,奈何屡禁不止?“厉禁不啻三令五申,惟太湖面积辽远,漫无界址可寻”。由于无界遵循,利之所在,群起围占,“植湖为荡,围荡成田,与水争地,以致太湖东岸数百里间几无湖面可见。”^⑥两相比较,以湖界为禁垦线,是历史一大进步。划定的界线与今日的防洪大堤的走向基本一致。

二是疏浚还湖。太湖泥沙多淤积于东太湖,诱发围垦;而且1935年拆围后泥土仍留在湖中。“退田还湖”必须治淤。1924年东太湖实测面积为145平方公里,底高平均1.2米;1935年相应为107平方公里,1.8米。10年间湖面缩小26%,湖底升高50%。可见东太湖淤淀迅速。究其原因,一是湖草茭菱的蔓生腐朽,具有阻流促淤作用;二是围湖造田的漫无限制,加剧泥沙淤积^⑦。1935年7月拆围后,扬子江水利委员拟具了整治太湖水利计划,经全国经济委员会审核,认为工程浩大,费用过巨,政府无力筹措。结果,湖底疏浚因经费不足而搁置^⑧。随后,根据《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,提出“蓄洪垦殖工程

① 土地委员会:《盐垦调查报告》第1编《两淮》,第4章第3页,1935年,上海图书馆藏。

② 《江苏省整理江湖沿岸农田水利实施细则》,《国民政府行政院公报》第2卷第15期,1937年,第240-241页。

③ 扬子江水利委员会编:《扬子江水利委员会十年来之工作概况》第2章《测量》,1945年,上海图书馆藏。

④ 《为东太湖湖界线仰公布周知立会同江南水利工程处于沿湖重要地点植立石碑以昭永久由》,吴江档案馆藏,档号0204-1937-003-0048-0132。

⑤ 《函为东太湖界桩工程队组织成立请查照并恳赐饬属协助保护由》,吴江档案馆藏,档号0204-1937-003-0048-0157。

⑥ 《太湖浚垦问题》,《太湖流域水利季刊》第1卷第2期,1928年,第48-49页。

⑦ 扬子江水利委员会编:《东太湖蓄洪垦殖工程初步计划》第1章《缘由》,1937年,上海图书馆藏。

⑧ 徐伯符:《太湖湖田整理处实习调查日记》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第112册,第59585页。

计划”,拟将东太湖辟为国营蓄洪垦殖区^①。即在原本禁垦的湖界以内,通过放垦湖田来筹集水利经费。这实际上放弃了浚湖、禁垦并举的治本方针。全部工程经费计需935万元,辟为垦殖区后每年直接生产约达400万元,纯利约为76万元^②。但为时不久,抗战爆发,疏浚计划未能实施。太湖“退田还湖”历程也到此结束。

四、“退田还湖”的区域比较

“围湖造田”作为一种农业生产方式,受制于地域环境,存在一定的差异。就名称而言,“湖田,亦称围田,或曰圩田,或曰垸田,或亦有称为障田者,各方习俗不同,其名称亦因而有异。惟取意于围湖淤以成田,则一也。”^③就成因而言,大体分为三种地域形态:华北平原、两湖平原及江南地区。据赵冈研究,华北平原以旱地作物为主,农民不去主动与水争田,也就不主动毁湖造田,待泥沙将湖泊淤积成陆地后,再垦耕为农田。两湖平原(江汉平原与洞庭湖平原)因泥沙及腐殖质丰富,湖田肥美,稻米产量也较一般农田为高,故成为争取的对象,湖田面积广大。江南地区的河流含沙量较小,湖泊中靠泥沙淤积的沙洲出现缓慢,在此围田,新增土地有限^④。例如太湖,由于入湖泥沙少,不仅苕溪等主要入湖河流无法形成入湖三角洲;而且泥沙随湖流移动大多淤积于下游东太湖。据1936年调查,太湖湖田集中于东太湖沿岸的吴江及吴县2县,约有10万亩;其他如武进、无锡、宜兴等滨湖各县“虽略有之,而为数甚微”^⑤。

“围湖造田”的地域特性不同,“退田还湖”的成效也相应有所差异。例如,华北平原的降水特性,不仅年际变化大,年内季节分配也十分不均,暴雨集中于夏季,洪水期流量与枯水期比,常在千倍以上。“盖洪水大,枯水小者,当蓄洪以济枯”,兴建了众多的大中小型水库^⑥。受暴雨影响,洪水来势猛,涨落快,地表径流冲刷强度大,泥沙淤填河床迅速。为了预防溃堤垮坝,必须加强河道及周边整治。故《废田还湖办法》下达后,河北省政府即行遵照办理,通令境内永定、大清、子牙等河务局局长,“迅将该管河流之寻常洪水位及行水区域、泛滥区域分别勘定,绘制详图;并妥拟取缔滩地及严禁圩垦办法。”^⑦

与华北平原不同,两湖平原的泥沙特性尤为突出。洞庭湖入口,分南流与北流,南流即湘、资、沅、澧四河,北流为荆江四口(松滋、太平、藕池及调弦);洞庭湖出口仅有下游城陵矶一处。洞庭湖水利问题的症结在于泥沙,而泥沙则在荆江四口,“盖因北流挟泥沙多故也”^⑧。清末,荆江四口分流入湖形成。此后,长江水挟大量泥沙流入洞庭湖,淤淀甚速,渐成洲土;筑堤围垸随之大增。湖面因以日减,蓄洪功能为之削弱,水患也愈发严重。故“欲治洞庭湖,非阻江流之倒灌,杜泥沙之淤塞不为功。”^⑨由此,湖南省水利委员王恢先指出,《废田还湖办法》在洞庭湖区难以施行:

查滨湖各县约已修垸田,约四百万亩……占水量者非堤圩,而乃淤洲。致水患者非垸田,而乃沙泥。欲除水患,必自去沙泥始。垸田之存废,关系于洪水之涨落也,至属轻微。至就洞

① 扬子江水利委员会编:《东太湖蓄洪垦殖工程初步计划》第2章《概要》,1937年,上海图书馆藏。

② 扬子江水利委员会编:《工程报告总编(1935.5—1937.12)》第1章《工程》,1938年,上海图书馆藏。

③ 彭文和:《湖南湖田问题》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第75册,第39329页。

④ 赵冈:《中国历史上生态环境之变迁》,中国环境科学出版社,1996年,第89-102页。承蒙赵冈先生从美国惠赠专著与指导,谨致谢忱。

⑤ 徐伯符:《太湖湖田之研究》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第74册,第39121-39134页。

⑥ 《十年来之华北水利建设》,《华北水利月刊》第9卷第9、10期合刊,1936年,第104页。

⑦ 《永定、大清、黄、子牙、北运、蓟运、南运、滦河河务局局长,奉省令准内政部咨废田还湖议定办法,飭即遵办具报等因》,《河北建设月刊》第4卷第5期,1932年,第13页。

⑧ 湖南省政府编:《湖南省滨湖洲土视察报告书》,1947年,第30、244页。

⑨ 王恢先:《整理湖南水道商榷书》,《湖南建设》1932年第1期,“专论”,第2页。

庭湖形势而论,废田一案,无急切施行之必要也。且滨湖各县,为吾湘富庶之区,每年产谷约二千余万石。除供给本地民食外,尚有余粮以济邻县或邻省之需。人口约四百余万,分居各垸,依垸为生。现既无移民之地,又无移粟之区。遽夺其田而废之,非但不智,抑且难能。此就情理至论,废田主张,有不能实行之困难也。^①

据上引资料,主要从自然与社会两方面强调了洞庭湖的特殊性。一是泥沙来源问题。无泥沙,则无洲土,进而无垸田。消弭水患,关键在于堵塞湖北的荆江四口,不让泥沙入湖,与垸田废否关系不大。故《废田还湖办法》没必要施行。二是社会成本问题。垸田规模很大,有400余万亩,年产稻谷2000余万石,400余万人靠此为生,还有大量粮食输出。如果刨毁,不仅损失巨大,而且400余万湖民的转移安置如何解决?故《废田还湖办法》不可能施行。湖南省政府也强调,“若概予刨毁,不仅巨量之收获弃之可惜,更因利之所在,徒酿争夺械斗之风”。为此呈请行政院,要求变更《废田还湖办法》的“执行办法”:

惟湘省湖地情形特殊,在不背本案“原则”以内,间因事实关系,有不得不将“执行办法”略举变更之处……本府慎重考虑,拟将上述各项湖淤派员切实勘测,经主管水利机关详细审定,在不侵占寻常洪水所需停留量之范围内,早已形成之垦地,又不妨碍水道之宣泄,仍准正式放垦;其有碍水道之处,即已成垸亦应勒令刨毁,或酌改堤线。期于尊重公令之中,仍寓顾全民生之意。^②

据上引资料,停有碍水道之垦可,遍停则不可。不妨碍水道的继续放垦,湖田规模越放越大。有碍水道的却迟迟不见刨毁。据调查报告,1931年大水以前,政府为了田赋收入,对于筑堤围垸是鼓励的。1931年大水以后,1933年及1935年相继大水,灾况空前,政府才颁令:“禁止围垦新垸,凡违令挽修者即为盗挽(工程用语),除处以妨害水利之罪外,并刨毁其堤垸。”可政府并无此项刨毁预算。一堤修成动辄需工数千,刨毁也得相当。奈何人力有限,执行刨毁时,不过挖一缺口而已。等执行人员走后,业户旋即填复。况且垸内房舍林立,决堤放水,垸民生计无依,生命攸关,誓死维护,执行人员也不忍彻底刨毁。故实际上能遵令刨毁堤垸的,百无一有^③。另据长沙《中央日报》记者李震一的采访见闻:“记者在滨湖看过了许多曾被刨毁的垸堤,也曾访问过几位执行刨毁命令的委员。被刨毁的垸堤依然是完好如故,而委员们也常常笑着说:命令我们是认真执行了的,谁叫我们没有三头六臂呢!所以知趣的委员们,和堤局商量着公事公办,挖了一个口……不知趣的委员们官腔一打,堤务局里的人避而不见,堤上的壮丁走了个罄尽,小孩子们人们睡了满堤,你能够亲自动手挖吗?动手,你又有多大的法力,挖得多少呢?”结果,“还湖”的面积仍是“零”^④。

根据《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,1937年9月,扬子江水利委员会派查勘队会同湖南省府代表,对洞庭湖进行划界,强调既往不咎,“已垦种多年之田则以为田,不以为湖”;但是,“凡现存之湖则永以为湖,不以为田。”^⑤至1938年4月测竣,共计勘定湖界线1685公里(天然湖界875公里,湖堤界线810公里);拟设界标点314个。“湖界划定以后,人为之围筑自能避免。”^⑥孰料九年后,据1946年视察团的报告,原定界堤外的湖床,大多均已淤高,或已挽修成垸,其中“盗挽”堤垸有55个,面积达49.3万亩。“原定湖界,全失效用。纵令再将湖界外移,而今后界外之地,亦必逐渐淤高,有如今日。”^⑦洞庭湖的泥沙问题

① 王恢先:《湖南水利问题之研究》,《水利月刊》第7卷第5期,1934年,第390-391页。

② 《湘省废田还湖办法》,《地政月刊》第1卷第3期,“新闻”,1933年,第7-8页。

③ 湖南省政府编:《湖南省滨湖洲土视察团报告书》,1947年,第111、118页。

④ 李震一:《湖南的西北角》,长沙宇宙书局,1947年,第128-129页。

⑤ 扬子江水利委员会编:《工程报告总编(1935.5—1937.12)》第三章《查勘》,1938年,上海图书馆藏。

⑥ 扬子江水利委员会编:《划定洞庭湖湖界报告》,1938年,第10-14页,上海图书馆藏。

⑦ 湖南省政府编:《湖南省滨湖洲土视察团报告书》,1947年,第243-244页。

不解决,划界禁垦的意义不大。

综上所述,可知“退田还湖”的成效受制于地域特性,存在一定的差异,甚至悬殊巨大,如太湖与洞庭湖之间。就自然特性,太湖入湖泥沙少,1936年太湖湖田约有10万亩,并且集中分布于东太湖沿岸二县。相反,在洞庭湖,入湖泥沙多,1936年湖田面积达586万余亩,广泛分布于沿湖十个县^①。就社会特性,太湖的“退田还湖”得到了中央与地方政府以及军警、士绅的大力支持,特别是乡民因切身利益关系,颇为努力,“深明拆围利益,参加踊跃,工作努力所致。”^②因此取得了显著成效。相反,在洞庭湖,积重难返,“退田还湖”社会成本巨大。其结果,正如1946年视察团的考察结论:“实无实效”^③。

五、结 语

首先,“退田还湖”的一般规律。一是“退”的动力。源于“围湖造田”妨碍水利。“湖田之围垦日多,则湖水之容地愈小;水既乏容纳之区,年复一年,而成为湖田水利的大问题。”^④“围湖造田”导致湖泊容积缩小,调蓄功能降低,但何时妨碍水利,取决于湖泊水位升降。所围之地,大多本是平水期出露的湖滩,对于平水位湖面的缩小、湖深的变浅影响甚小;但在洪水期,因调洪容量缩小而有害实甚。“盖湖身之淤高,是减寻常洪水位以下之容量;人为之围筑,乃减寻常洪水位以上之容量。”^⑤二是“退”的周期。既然取决于湖泊水位升降,由此规律可循,“盖平时借湖成田,潦年废田还湖,实为处理垂淤湖泊之最经济而合理的方法。”^⑥而湖泊水位升降受制于气候变化,因此又可从一个较长的时段来讨论。研究表明,历史上大规模围垦期与气候干旱期基本一致^⑦。不难理解,围垦强烈的时期,通常是气候偏旱、洪灾较少的时期,湖泊处于低水位,围田甚易。在气候偏湿、水灾频仍的时期,湖泊废垦则相应突出。尤其特大洪水以极端方式暴露“围湖造田”妨碍水利的严重性,更能引发社会诉求。三是“退”的过程。其完整性包括禁围—拆围—界围三个阶段,做到防治结合。但所见资料,大都止步于第一阶段。1930年代太湖“退田还湖”的典型性在于,接连遭遇极端气候事件,走完了三个阶段,即1931年大水之后,禁围;1934年大旱之后,拆围;1935年大水之后,界围。

其次,“退田还湖”的历史困境。一是制度困境。“《废田还湖办法》为中央所主张,已令行各省照案施行。惟各省水系,各有不同;各湖形势,迥不一致。而欲以一纸通案,适合于各省各湖之形势,必可推行无阻者,势所难能。”^⑧不仅有失公平难以认同,而且缺乏有效的法律途径进行制约和监督。“既不欲妨害水性,尤不宜害及民生,则必有妥允之法律以辅助工事而行。”^⑨否则,随意性大。二是体制困境。《江苏省制止围垦太湖湖田办法大纲》规定由江苏省建设厅、扬子江水利委员会、太湖湖田清理处会同共治。在实际运行中,却处于条块分割、多头管理的状态。湖田清理处处长董彬谦感慨:三方“如能切实合作,不分畛域,则事业进行当必顺利,但事实上,因种种关系,每致阻碍横生”^⑩。相互掣肘难以协同

① 彭文和:《湖南湖田问题》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第75册,第39343-39344页。

② 《呈为报告近期拆围情形》,吴江档案馆藏,档号0204-1935-003-1223-0119。

③ 湖南省政府编:《湖南省滨洲土视察团报告书》,1947年,第111页。

④ 彭文和:《湖南湖田问题》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第75册,第39333页。

⑤ 扬子江水利委员会编:《划定洞庭湖湖界报告》,1938年,第14页,上海图书馆藏。

⑥ 《浚垦江南东太湖计划》,《申报年鉴》,上海申报社印,1944年,第904页。

⑦ 方金琪:《我国历史时期的湖泊围垦与湖泊退缩》,《地理环境研究》1989年第1期。

⑧ 王恢先:《湖南水利问题之研究》,《水利月刊》第7卷第5期,1934年,第390页。

⑨ 李仪祉:《关于废田还湖及导淮先从入海着手之管见》,内政部编:《废田还湖及导淮入海案会议汇刊》,1932年,第17-18页,上海图书馆藏。

⑩ 徐伯符:《太湖湖田整理处实习调查日记》,《民国二十年中国大陆土地问题资料》第112册,第59592页。

形成合力。三是机制困境。尽管从1934年起在中央预算中增加水利建设费一项^①,但时局动荡,财力不济,惟有地方自筹解决。根据《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,东太湖从“浚湖禁垦”转向了“浚湖放垦”的策略,即通过放垦湖田来筹集疏浚太湖的经费。这本身就是一对矛盾,放垦一亩,湖身即减少一亩,由此制约了“退田还湖”的根本解决。

最后,“退田还湖”的历史启示。逻辑上,“围湖造田”的规模越大,妨碍水利越严重,实施“退田还湖”的动力就越迫切,趋利避害使然。历史却是,“围”的规模越大,“退”的社会成本就越大,越难以实施。“一垆之成,经时数年,动工数千,耗谷数万。你要刨毁吗?要全毁,得有与筑堤相等的时间、人力与财力;毁一半或者毁二分之一亦然。”^②推及整个湖区,尤其大规模的移民安置,“废除湖田,则流寓民人,将何所以备资遣?又将如何以资遣之?势不能不成为最大问题。”^③从这个意义上说,“退田还湖”不仅是政府行为,更是财政意义上的,其成败是由国家财政能力决定的。明确这一点,对于理解1998年长江特大洪水后,中共中央、国务院《关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》作出“退田还湖、移民建镇”的决定,有着重要的意义,由此才真正标志着“退田还湖”在国家战略层面上得到确立。“围湖造田”与“泥沙淤积”是湖泊萎缩的主要原因。相应地,“退田还湖”与“疏浚整治”是标本兼治的两大举措。“围湖造田”无疑削弱了湖泊调节洪水的能力,增大了发生洪灾的可能性。但从长远来看,积极应对极端气候事件,推进湖泊治理现代化,“退田还湖”与“疏浚整治”势必相辅而行。否则,即便“退田”也终将无法“还湖”,重蹈历史的老路。

(上接第69页)

浪费无数人力、物力、财力的漕运制度是一种不以盈利为目的的不计经济成本的非理性行为,但清廷更看重的是如何保证其专制统治的稳固。通过漕运,京师可从中获得相对稳定的粮食供给,清廷可借之平衡南北经济,制衡东南官员权势的膨胀,漕运制度的存在是维持皇权制度运转的必然选择。

每届社会转型期,最高权力者总是对新生事物充满不信任,担心会危及其统治根基,涉及所谓大局的决策更是异常谨慎。清末漕粮方面的诸多革新,顺应当时社会发展的趋势。然而对掌握实权的慈禧来说,不变尚可以应付时局,变的风险则不可预测,且可能威胁其政治权力。

只相信绝对的权力控制,不相信市场经济;宁愿一如既往地依赖贪婪枉法、糜费国帑的不法官员和利益集团,却始终恐惧胥手胝足、风餐露宿、千里奔劳以赚取衣食之资的藉藉小民,是清朝统治者不可疗治的痼疾,也是其走向覆亡的最重要原因之一。

[参 考 文 献]

- [1] 周 健. 改折与海运——胡林翼改革与19世纪后半期的湖北漕务[J]. 清史研究, 2018, (2).
- [2] 倪玉平. 清代漕粮海运与社会变迁[M]. 北京: 科学出版社, 2018.
- [3] 周慧清. 利益与制衡: 晚清改革背景下的江北漕粮河运[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2019, (4).
- [4] 樊如森. 清末至民国时期京、津的粮食供应[J]. 中国农史, 2003, (2).
- [5] 吴 琦. 漕运·群体·社会: 明清史论集[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2007.

① 《确定水利经费令》, 立法院编译处编: 《中华民国法规汇编》第4编《内政》, 中华书局, 1934年, 第757-758页。

② 李震一: 《湖南的西北角》, 长沙宇宙书局, 1947年, 第129页。

③ 彭文和: 《湖南湖田问题》, 《民国二十年代中国大陆土地问题资料》第75册, 第39486页。