

【国家理论】

荒政与大一统国家:国家韧性形成的内在机制

周光辉 赵德昊

【摘要】大一统国家的长期维系和不断重建是中国国家韧性最为重要的一个特征。但中国国家韧性的形成并不来自于独特的地理条件,中国反而是自然灾害高发的国度。自然灾害通过对农业生产的威胁而给大一统国家带来了强大的政治压力。国家对自然灾害的应对措施统称为荒政。中国历代王朝都极为重视荒政。成功的备荒救灾不仅以大一统国家为前提,荒政也是中国国家韧性的塑造机制。荒政实践作为国家提供的公共物品,强化了王朝国家的资源调动能力,推进了国家官僚组织建设,规避了中央政府基层控制权的旁落,巩固了普通民众对大一统国家的政治支持。荒政还为大一统国家的重建提供了心理基础、历史共识、制度遗产和基础设施。从与自然灾害的对抗中形成的国家韧性仍然影响着当代中国的发展进程。

【关键词】荒政;大一统国家;国家韧性;形成机制

【作者简介】周光辉,教育部长江学者特聘教授,吉林大学行政学院教授、吉林大学社会公正与政府治理研究中心、国家治理协同创新中心主任,北京大学国家治理研究院研究员;赵德昊,吉林大学行政学院博士研究生(吉林 长春 130012)。

【原文出处】《学海》(南京),2021.1.5~13

【基金项目】本文系国家社科基金重大项目“百年来中国政治学史研究”(项目号:19ZDA133)的阶段性成果。

“大一统”的理念萌芽于春秋战国,成型于汉代,大一统的具体内涵可以归纳为“反对诸侯分裂割据,加强中央集权,将全国思想统一于孔子儒学”^①。自汉代起,中国就建立了以宗法制家国为主体结构、以郡县制为治理体制、以儒家学说为主流意识形态的中华式大一统国家。在其后数千年历史中,中国在大多数时期都维持了超大规模国家下的大一统结构,而且这种大一统结构在打破后往往能得以恢复重建。相比之下,除罗马帝国、奥斯曼帝国等少数案例外,大多数超大规模的前现代帝国都没能在大一统的政治结构下维持一代人以上的时间,帝国崩溃后得以恢复重建的案例更是凤毛麟角。著名历史学家费正清教授在《中国:传统与变迁》一书中深刻地指出:“观察4世纪的世界历史,人们也许会认为罗马帝国国祚正长,而中华帝国则已然日暮途穷

矣。……不过中华帝国最终得到了重建,而罗马帝国却成为了历史的陈迹。入侵中原的胡人希望能代替汉人统治他们已经征服了的帝国,在这一点上他们与入侵罗马帝国的蛮族并无二致,但不同之处在于,前者终于达成了目标,在5世纪中叶几乎是‘复制’了秦-汉帝国,并最终在7世纪建立起更为强盛的大唐帝国。这与罗马帝国渐渐消亡的命运形成鲜明的对照,同时也成为亚欧两大民族发展历史上的分水岭。”^②正是历史上大一统国家的长期维系和不断重建体现了中国的国家韧性。这一国家韧性不仅塑造了我们今天的领土空间和族群构成,使中华民族成为世界上唯一文明从未中断的民族,更深刻地影响着当代中国的政治结构和社会文化特质。针对这一重大现象,现有研究从得天独厚的自然地理特征、精英共享的儒家学说、统一的书写文字等角度出发,

试图为中国的国家韧性提供一个全方位的解释。历史学家黄仁宇认为,中国历代王朝在行政管理上的一项共同特征,就是对农业发展持续不断地推动。政府亲自参与到了安置流民、兴修水利的活动中来。而对农业发展重视不足,恰恰是罗马帝国陷入不幸的原因之一^③。本文进一步探究了中国国家韧性与农业发展之间的关系,从国家避免和防止自然灾害侵扰农业发展的荒政中解释中国国家韧性形成的内在机制。

从中华文明成长的具体环境来看,人与自然灾害的抗争贯穿于中华民族发展的过程中。国家针对各种自然灾害的预防、应对和处理的方式、政策与制度安排,被统称为荒政。现有荒政研究的主要关切在于对荒政具体措施的描述与评价,以及国家的政治、行政体系对于荒政的影响。关于荒政对早期国家形成与维系的作用却缺少系统、深入的研究。军事—财政理论强调了战争在西方早期现代国家形成中所起的作用^④。同样作为中国历代王朝财政支出占比高、人力投入大、国家又高度重视的重大事项,荒政对中国王朝国家的构建、维系和发展产生了什么作用,却没有得到系统的论述。本文试图从荒政与大一统国家的关系出发,揭示荒政在大一统国家巩固与恢复重建上的关联机制,为中国国家韧性的形成提供一个新的解释视角。

自然灾害、荒政与大一统国家

中华国家兴起于大河之滨,主要核心区域又受到太平洋季风的影响。大河的灌溉之利与季风气候下的雨热同期帮助古代中国创造了农耕文明时期人类的发展高峰。前工业时代的农业发展极为依赖良好的水土条件,季风与大河滋润着文明的发展,气候与水文的变化无常则给中华大地带来了一次又一次的灾害。长期以来,困扰中国的自然灾害主要包括水、旱、蝗、地震、瘟疫等,其中水旱灾害尤为高发。根据灾害研究专家邓云特的考察:“我国灾荒之多,世界罕有,就文献可考的记载来看,从公元前十八世

纪,直到公元二十世纪的今日,将近四千年时间,几乎无年无灾,也几乎无年不荒。”^⑤在具体发生频次上,根据邓云特的统计,“从汉立国以后计算,即从公元前206年起计算,到1936年止,共计2142年,这时期灾害总数已达5150次,平均每四个月强便有一次”^⑥。而这也仅仅是根据可考的有限史料所做的统计。可以说,几千年来,我国几乎无时无刻不处于和自然灾害的抗争之中。我国古代自然灾害不仅发生的频次高而且强度也高。自然灾害的发生经常给受灾地区造成严重的人口损失,并对社会秩序造成强烈的冲击。不论水旱蝗疫,自然灾害常常造成粮食危机,在关于自然灾害的描述中经常能看见“饿殍遍野”乃至“人相食”这样的词汇。根据统计,自公元前180年到1949年间,造成死亡人数超过万人的自然灾害就有近230次之多^⑦。在1875—1878年中国北方的旱灾及其后的瘟疫中,至少有一千万人死亡,几千万人逃亡,受灾最严重的山西省人口净减三分之一以上^⑧。一场大灾荒所造成的经济和人口损失完全不亚于一场战争。在中国国家形成与发展的过程中,如何应对自然灾害对粮食安全和社会秩序的冲击,始终是中国历代王朝维持社会稳定的主要课题。

荒政是国家防灾救灾措施的统称,中国历代王朝都极为重视荒政。大禹治水是中华文明最重要的创世神话之一。备荒救灾既是历代王朝施仁政的重要内容,也是历代统治者的基本道德义务。历代王朝的诸多制度如礼仪、祭祀、财政、法律都与荒政息息相关。《左传》甚至总结道“国之大事,在祀与戎”,统治者向自然求福消灾与军国大事具有同等重要的地位。乾隆更是多次强调“赈恤一事,乃地方大吏第一要务”^⑨。农耕经济占主体的古代中国以自然经济为主,面对自然灾害有天然的脆弱性。自然灾害通过对农业生产的影响而对统治者造成了直接的政治压力。“对中国来说,放弃维护生态状况而同时又要维持帝国体制所赖以存在的社会、经济和政治结构,

是根本不可能的”^⑩。

中国历代王朝对荒政的重视主要是基于三个现实考虑。首先,作为封建王朝主流意识形态的儒家学说要求统治者实行仁政,仁政的核心就在于以民为本,以民为本的关键又在于保障小农经济以“制民之产”。正如汉学家魏丕信总结的那样:“备荒和救灾的确是中国官僚制度的头等任务之一,这是中国传统家长式权力统治的一部分,它体现了儒家的教义:养民才能更好地教民。”^⑪《荒政辑要》开篇即云:“荒政者,仁政也。”那些无法让民众在“凶岁免于死亡”的王朝政权是对仁政义务的违背,放任民众死亡更是对封建王朝家国同构伦理的冲击,这将使王朝政权陷入合法性危机。

其次,如果说行仁政是王朝政权的道德义务,那么基于天人感应的谶纬之学则使自然灾害成为对皇帝本人的政治压力。“时和岁丰”是对圣君的注脚,自然灾害被视为对统治者行为失德的惩罚。在王朝统治者将自身统治系于“天命”时,天有异象则是对统治合法性的直接伤害。熙宁七年的大旱就是神宗皇帝放弃支持王安石变法的直接诱因。“在中国历史的长河中,干旱、洪水、地震、瘟疫等都被统治者及起义者视为上天的神启”^⑫。在这一前提下,防灾减灾的荒政不能不得到历代统治者的重视。

最后,自然灾害对农业生产的破坏导致农民抛荒、逃荒,由此产生了严重的流民问题。大规模的流民往往是造成流寇、农民起义的重要前提条件。在大规模灾害的侵扰下,中国几乎是世界上农民起义最频繁、规模最大的国家。农民起义是中国古代王朝鼎革的首要原因,因自然灾害诱发的流民流寇以及农民起义问题给历代王朝带来的是关乎政权生死存亡的压力,而备荒和防灾救灾的荒政措施则大大缓解了这种压力。

大一统中国的荒政措施

早期的中华文明是发轫于农耕文明基础之上的,对于如何有效地应对经常性的自然灾害这一问

题的研究,促使中国较早地产生了荒政思想和荒政制度。“荒政”一词最早在《周礼》中出现时,古人就已经总结了散利、薄征等十二条办法。梁惠王向孟子夸耀的“河内凶则移其民于河东,移其粟于河内;河东凶亦然”,说明在先秦时期已经出现了朴素的荒政思想和有针对性的荒政实践。经过历代的发展,古代中国形成了以仓储、水利为核心,以一整套技术手段和制度安排作为要素的荒政体系,内容规模之大、体系之全、要求之细都是世所独有。

由于各类自然灾害常常演变为粮食危机,以及水旱灾害在中国自然灾害中的首要地位,历代荒政措施中最为日常化也最为显著的两项莫过于仓储和水利。早在先秦时期,粮仓制度就被视为影响国家兴衰的重要事项。《礼记》中强调:“国无九年之蓄,曰不足;无六年之蓄,曰急;无三年之蓄,曰国非其国也。”秦代至少已经有了作为中央粮仓的太仓和各县设立的县仓,并且形成了一套较为严密的粮仓管理制度。汉宣帝时期,国家设立了具有救灾功能的常平仓,平时入粟,荒时平粜,并兼以赈济、贷给受灾农民种粮等职能,甚至还在紧急时作为军需的来源。汉代始创的常平仓制度在历代基本得到沿袭。仓储制度可以说是发展最悠久、制度最完善、历代王朝最重视的荒政措施。甚至我国今天的粮仓制度也有汉代常平仓的影子。与完全由国家主导的常平仓制度不同,隋代和宋代还出现了由国家监督民间管理的义仓和社仓,但这种运行模式常常也需要国家做成本上的支持和运营上的保障。

我国的水利制度同样源远流长。先秦时期就有都江堰、郑国渠等水利工程造福一方,从隋代至清代不断修建维持的大运河更是震古烁今。魏特夫甚至称古代中国为“治水社会”^⑬。水利设施与常平仓类似,也发挥着“损有余而补不足”的基本职能,还兼有引流灌溉、改善航运的重要职能。除仓储、水利等大型设施外,我国针对除蝗、防疫等灾害还发展出了一系列技术手段,救灾中的勘验、赈济等也都有较为成

熟的应对规范。

中国的备荒救灾实践有三个最为明显的特征。首先,备荒救灾对王朝政府的财政消耗是巨大的。以财政记录较为完备的清代为例。19世纪初,黄河河道总督的预算是每年450万两银子,而这些钱还不包括河堤维修的费用,仅每年维修河堤的常规费用就达到清政府税赋的10%以上^④。这仅是常规性的支出,应对大灾的应急性支出更是花费巨大。如《清史稿·食货志》所列,康熙中陕西之灾,用银至五百余万两;嘉庆六年,直隶水灾,赈米六十万石,银一百万两。这种支出其实只是常见的数额^⑤。发生粮食危机时,国家的救济对象常常数以万计乃至十万计,救济时间也长达数月,在本地粮仓告罄时还要从外地调粮,这本身就是巨大的物质财富的消耗。对受灾地区赋税的蠲免,也是无形的财政支出。可见荒政与军费共同构成了古代封建王朝财政支出的两个大宗。

其次,在大部分时期,政府都是备荒救灾实践的主体。虽然社会上存在着宗族支持的粮仓和水利设施,但粮食储备的大宗和最为主要的水利设施则来自政府的组织实施。不仅灾荒之下的政府救助往往要强于社会救助,而且政府常常对社会的粮仓和水利设施予以经济上的补贴。一方面,应对自然灾害的巨额花费使得政府是唯一可能承担起救灾活动的主体。魏丕信对清代荒政的研究发现,“尽管地方社会上最富裕的、最有影响的那部分群体具有必要的财力和手段,也愿意致力于救灾活动,但他们绝不可能做到像18世纪官僚政府所达到的那种程度。18世纪的集权化官僚政府能够集聚和利用如此大量的资源,并能够进行粮食和资金的区际调运,这使其有可能独立承担起大规模的、长时期的救灾活动”^⑥。另一方面,这也是王朝政府自身的性质所决定的。封建王朝几乎垄断了政治权力,这也意味着没有其他行为主体能够组织起跨地域的防灾救灾活动。王朝统治者作为君父,在意识形态上于救灾

也是责无旁贷的。与之形成鲜明对比的就是中世纪的西欧,西欧的天主教会既有宗教什一税和教会财产作为财力基础,又有跨地域的组织能力,再加上基督教教义的要求,因此反而替代政府成为灾荒救助的主体。

最后,荒政举措随着历史的演进越来越趋向专门化和制度化。粮食存储和水利设施无疑需要日常性的维护,在对相关设施的修缮和管理过程中逐渐形成了专门性的常设机关。自秦汉以来,国家就专设负责粮仓、水利的官员,发展到明清两代,专门管理水利、漕运和粮仓的官员已经成为独立于地方行政体系的河道、仓场和漕运总督官,地方还专设负责相关事务的道台官。在荒政的行为规范上,历代关于各州县仓储定额、水利工程修缮标准,以及临灾时的报灾、勘灾、定灾、发赈等事宜,都做了十分明确的规定。从睡虎地秦墓出土的竹简来看,秦代设有中央、县和乡三级粮仓,由国家官吏管理,并制定条例,对失职官员进行惩罚。这些条例相当严苛,如粮仓有三个老鼠洞,官吏就要受到经济惩罚^⑦。清代《户部则例》《大清会典》对荒政做出了许多带有法律约束力的规定,其中有些条文还写进《大清律例》^⑧。可以说古代中国得以大规模推行荒政,既有自然灾害带来的现实紧迫性,也是因为存在有在政治、行政和财税上都较为强势的政府。

荒政与大一统国家的巩固

大一统中国在政治、行政和财税上的优势,使其在几千年间形成了人类社会最大规模的自然灾害应对体系。然而,从世界范围来看,在农业文明时代,拥有强大政治、行政和财税能力的大一统国家却有着自我瓦解的倾向。在交通信息技术的限制下,中央政府为提升治理效能,必须对地方进行一定的分权,而这种分权常常又为国家的瓦解埋下了伏笔。查理曼帝国下的采邑在设计之初并不是可以承袭的私有财产,但战争和领土控制的实际需要依然将流官制转变为事实上的分封制。这表明,大一统的政

治设计本身并不能自然保障大一统结构的长期维系,由于缺乏有效的维持机制,郡县制度下的官僚依然有可能变为地方的土皇帝。因此,要维持大一统的政治架构,就必须有相应机制来维系。

公共物品供给是国家重要的社会职能,也是政权合法性和国家税收汲取的重要依据。恩格斯曾深刻地指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^⑧在一定意义上讲,国家的公共事务管理职能是政治统治得以存在的基础和必要条件。提供公共物品的努力和成效不仅关乎社会的安定,也直接关乎国家政权的稳定和维系。前现代国家所能提供的主要的公共物品,就是秩序。除秩序外,荒政是古代中国所提供的重要公共物品。荒政是保障农业经济稳定运行的公共物品;是由官僚组织直接承担的公共物品;是要求各级政府直接向下延伸到基层的公共物品;是直接保障民众权益的公共物品。通过提供荒政这种公共物品,古代中国实现了对大一统政治架构的巩固。在荒政这一公共物品的调配中,国家也强化了资源调动能力、推进了官僚组织建设、强化了国家的基层控制、巩固了民众的政治支持。这四项也构成了荒政对大一统国家的维系和巩固机制。

第一,荒政强化了王朝国家资源调动的能力。首先,仓储和水利设施的直接作用就是对粮食和水资源的跨时空、大规模的调配。以清代的直隶地区为例,国家的粮食储备可能占到地区粮食总供应量的10%左右,考虑到粮食的需求弹性较小,供应量的微小变化可能也会对粮食供应状况产生显著影响。^⑨这种影响本身既是国家的经济权力,也是政治权力。其次,仓储、水利设施保障并强化了农业生产的条件,在农业文明时代,这是对国家经济实力的直接提升,显著增加了可供国家利用的资源总量。以郑国渠为例,《史记》中将其成效描述为:“于是关中为沃野,无凶年,秦以富强,卒并诸侯”。都江堰的修

建更是让成都平原成为“天府之国”,从此“水旱从人”。仓储粮食不仅保证了民众在荒年时的再生产能力,在动辄饿死数十万人的大灾面前,国家对粮食安全的兜底也是对人力资源的保障。最后,全国的粮仓体系和水运条件的改善,也有利于中央政府在领土范围内配置权力资源。在农业文明时代,一支无法沿途补给的军队只能徒步行军三天,行军速度最快不会超过每天30公里^⑩。许多古代国家的直接控制范围都未能超过这个90公里的半径,更远的地方则需要分封贵族的支持。而全国性粮仓体系的建立为国家军事权力、政治权力的向下延伸提供了保障。对于农业国家来说,不论是用人力还是用畜力运输,其运输成本往往要超过其运送至目的地的物品的价值,而船运则既快捷又经济。水渠和运河的开通甚至让原来不适宜通航的地方得以通航,扩大了中央权威能够有效嵌入的范围。诸如四川、岭南等远离政治中心的区域正是凭借水利带来的航运便利而能长期为中央政权所控制。正如历史学家大卫·佩兹(David Pietz)总结的那样:“早期中国不同朝代实施的大型水利工程主要是服务于创建和维护中央政府的权威。”^⑪国家的资源调动能力实际上是国家物质实力的重要体现,没有相应的物质基础,中央政府也就无力在广大领土范围内实施直接的有效治理,即便设置了郡县也常常要演变为实际上的世袭分封。如明人王廷相所言,“设流官必建城池,有城池必须军守,有军守必须粮食,此事势必然而不可易者也”^⑫。在这个意义上讲,荒政所维护的不仅是各地的粮食安全,更是中央政府对全国的有效治理。

第二,荒政促进了王朝国家的官僚组织建设。荒政是由官僚组织直接承担的公共物品,荒政内容的浩大繁密也给官僚组织建设提出了较高的要求。首先,在自然灾害的压力之下,中国历代王朝围绕荒政逐渐发展出了专业化的管理机构。专业化也是官僚组织发展的关键特征。早在秦汉时,主掌财政的

治粟内史、大司农就下设多个涉及仓政、水政的部门。这些机关虽不专司荒政,但其职能范围多与荒政相关。隋唐以后,都水监(台)已经成为独立的中央水政机关,户部下属的仓部司也成为专理常平、积贮的部门。明清的总督仓场虽然仍领户部尚书或户部侍郎衔,但并不负责户部事务而专理积贮,其权责更加分明。而明清负责治河、漕运的漕运、河道总督更是成为专门性的职业官员,其职权也不亚于地方督抚所掌控的权力。在历史发展中,主要履行荒政职能的部门越来越专门化、独立化,其权力地位也逐步上升。其次,履行荒政职能的中央机构和地方政府围绕备荒救灾,形成了条块管理的雏形。大多数前现代国家在官僚组织上都以“块块管理”为主,很少能形成功能性的垂直管理。而灾害的发生并不会以行政区域的块块为准,荒政仍然需要更具统筹性和跨地域性的纵向管理。例如“宋代常平管理属于部门条管理,从地方到中央,都有专门的机构或人具体负责,这些机构和官员与地方政府之间没有严格统属关系”^③。在清代,河道衙门下辖厅、汛两级机构,各厅、汛都有各自的河务与防汛区。虽然报灾、赈济等荒政职能仍然需要由地方政府具体执行,但是这种相对独立的纵向管理有利于国家对灾害的响应,同时也是中央权力嵌入地方的体现。最后,在与自然灾害的抗争中,王朝国家各层级政府之间形成了一套明确的协作机制。一方面,履行荒政职能的中央派出机构要与地方政府紧密合作。例如,北宋时,地方政府与基层治水机构需要协同检视、筹备治河物料,在河患时期协同抢险救灾,协同巡查河堤等^⑤。另一方面,履行荒政的全过程都需要地方政府与中央政府的协作。地方政府报灾、中央派员勘灾、各机构协同救灾,在时间上、用人上、财政支出上形成了明确的规定。在大规模国家治理中,官僚组织能力是维持大一统结构的关键。自然灾害既是对政治和社会稳定的冲击,同时也为王朝国家推进官僚组织建设提供了巨大的动力,而专业化的管理组织

建设的成果也是进一步巩固大一统国家不可或缺的重要组成部分。

第三,荒政维护了国家在基层控制中的优势地位。“封建政权得以维持的先决的物质条件,是维持赋税兵徭的来源,因此需要控制人丁。而地主阶级的发展,正是要从国家编户齐民中不断地分割人丁”^⑥。在基层控制上,王朝国家与地方豪强是一种竞争关系。由于古代技术能力、行政组织能力对国家统计、认证能力的限制,国家对基层信息的掌握常常失实。洪武以后,明朝的鱼鳞图册和黄册已经开始失实,黄册在成化年间更被称为鬼录^⑦。地方土地、人口信息的失真使得地方豪强在地方公共政策乃至赋税征收上都有了更大的话语权和舞弊空间。荒政中的勘灾正可以完善中央政府对地方信息的掌握。不同的受灾分数对应着政府不同力度的赋税蠲免政策,对极贫、次贫的家庭状况划分对应着不同强度的救助政策,赈济粮食的发放也是与家庭人口规模一一对应的。为了得到有效赈济,不论是地方政府还是民众都没有隐匿信息的动机。所有勘灾信息都要限期登记造册作为政府制定救灾政策的凭证。此外,地方民众对地方豪强的人身依附关系也对大一统制的国家造成了威胁,人身依附的地方化也就意味着中央控制的间接化。国家通过赈济口粮并借贷种粮的方式维持自耕农的独立性,阻止地方豪强以高利贷或低价购买土地的方式造成农民对其的人身依附并形成对地方的实际控制。除了信息控制和阻止地方依附,防灾救灾还是中央政府重整基层控制的时机。不论是乡亭里制度还是保甲制度,虽有“皇权不下县”之说,但历代王朝均试图使用一套基层控制体系实现对大规模领土的直接统治。相关人员尽管没有正式品秩,但实际承担了大量行政职能。社仓、义仓等荒政手段往往与基层治理制度紧密结合。作为官方监督民间管理的社仓,其自设立时就有着“因社仓以立保甲,因保甲以利社仓”的初衷。保甲组织承担了地方粮仓的日常管理,并可以

从中得利。清光绪朝初期,山东省就依靠乡村中之保甲组织,劝捐民间积谷,实行所谓“寓保甲于积谷”之法^⑧。赈灾也是王朝国家动员基层治理体系的机会,勘灾、赈米、施粥等措施都需要基层组织的广泛参与,清人俞森更是总结道:“今遇灾赈,正编行保甲之一机矣”^⑨。在大规模的大一统国家,中央政府与地方强人在基层控制上常常是一种竞争关系,从整饬地方经济社会信息、到阻断地方人身依附,再到动员基层治理体系,大一统国家基层控制的巩固与荒政的推行形成了机制上的耦合。

第四,荒政巩固了民众对于大一统国家的政治支持。民众的普遍性支持就是中国古代王朝国家权威所恃的“天命”。“得人心者得天下”是古代中华式“社会契约”的朴素表达。安东尼·吉登斯提出:“在大型非现代国家中,国家与民众之间总体上的主要联系在于国家需要征税”^⑩。而在以粮食储存、水利营建和钱粮赈济为主要内容的荒政中,历代王朝通过更广泛的公共物品供给与民众建立起了税收以外的联系,而这一联系显然强化了民众对大一统国家的政治支持。不论是日常的水利、仓储还是应急的赈济,大部分荒政所需都出于国家财政。“由国家资助和国家管理的救荒活动则意味着,掌握控制权的是中央政府的高级官员,而不是地方官员或士绅领袖”^⑪。虽然一些小型的水利设施以及乡村的粮仓是由地方政府乃至地方宗族或基层组织修建和管理的,但国家也总是对其进行补贴。这些直接服务于民众日常生活的仓储和水利设施,在平时能够改善民众的生活,在危机时刻甚至能够拯救民众的生命。而这种作用最终常常要归功于中央,直至皇帝本人。在中华民族重要的创世神话中,大禹虽非舜之子,却因治水的功业而赢得了天命人心。荒政既是符合民众心愿的公共物品,又是王朝统治者自身功业的彰显。这使得王朝统治者的合法性不仅来源于其生而具有的统治资格,而且来源于其赢得拥护的实际行动。方观承的《赈纪》也记录了民众受赈后

额手高呼“圣天子活我”的景象。“乐岁终身饱,凶岁免于死亡”是儒家学说中对理想治理状态的描述,荒政正是直接服务于这个目标的。所谓“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”,在家国同构的大一统国家中,为民众基本生存权兜底就是维护基本的宗法制秩序。对于大规模国家而言,缺乏地方民众的普遍认同而维持一个大一统的中央权威是不可想象的。一个总是无法保障民众“凶岁免于死亡”的政权就要经常面对汹涌的农民起义浪潮。在中华大一统国家中,民众的基本生活与中央权威紧密相关,一次又一次的防灾救灾正是对中央权威的维护。正如孟子所总结的那样:“七十者衣帛食肉,黎民不饥不寒,然而不王者,未之有也”。

荒政本身能得以顺利实施,显然要依赖大一统国家的行政能力和财政状况。在王朝末期,由于封建行政体系自身的僵化与退化,以及封建王朝财政状况的恶化,仓储、水利往往趋于荒废,国家在赈济和赋税蠲免上也左支右绌,这也使得封建王朝在末期陷入了制度衰败、自然灾害无力应对的恶性循环。尽管在王朝兴盛期,也常常有因官员腐败、疏漏和失职而导致防灾减灾失效的案例,但也不能否认,荒政作为古代中国所提供的最重要的公共物品之一,在历代大一统王朝的维持上所起到的重要作用。

荒政与大一统国家的重建

封建王朝内部政治行政体系的腐化、人口增长与生产力的进步不匹配、自然灾害等因素往往会超过封建王朝自我调节机制的调节能力,导致王朝国家的崩溃。从世界历史看,在超大规模领土范围内,能维持上百年的大帝国本就少见,帝国瓦解后在原势力范围重建一统的更是凤毛麟角。而中华国家在原有王朝遭受灭顶之灾后,却能够实现大一统国家的重建,这也是中国国家韧性的显著特征。荒政也为大一统国家的重建提供了心理基础、共识来源、制度遗产和基础设施。

第一,荒政的措施强化了国家与民众、民众与民众之间的联系,为民众培育了朴素的家国共同体意识,为大一统国家的重建提供了心理基础。《史记·平准书》中记载,山东发生水灾,在本地储粮难以为继的情况下,将民众迁移至关中生活的故事。在迁移的过程中,七十余万百姓的衣食都由国家供给,生产用的工具和种粮也由国家贷给。除了这种“移民就粟”的做法外,“移粟就民”也是由国家主导的救灾实践。各地的粮食储存不仅用于本地的救荒,时而在中央政府的调配下供给外地。修建大运河的直接原因虽然并不一定是为了救灾,但在清代,经运河运输的漕粮已经是救灾粮食的三大来源之一。皇帝经常紧急调拨来自南方的漕运粮改道运往灾区。这种由国家主导、国家承担成本的大规模人财物跨区域流动,既强化了普通人对大一统家国的认知,也强化了不同地区民众的交往与融合,正是这种流动和交往培育了中华民族“一方有难,八方支援”的文化基因和家国共同体意识。由于国家与民众、民众和民众在与自然灾害的抗争中形成了紧密的联系,重建一个领土规模巨大、民众风俗各异的大一统国家才能有广泛而牢固的心理根基。

第二,成功的荒政经验是重建大一统国家的共识来源之一。历代王朝与自然灾害的对抗经验表明,不依靠强大的大一统国家则无法抵御自然灾害对农业生产的冲击。历史上强度较大的自然灾害甚至能够波及数省,迁延数年。本年度的灾荒如果没有得到有效的救济,那么将会直接影响第二年的再生产,使当地经济陷入恶性循环。严重的饥荒还会导致瘟疫,形成对地方的二次打击。在王朝国家兴盛的时期,即便大的灾害也能够通过相关措施得到妥善处理,而在大一统国家分崩离析的前夜,即便是原来可控的灾害也会因无力处理或处理不当而造成远超预期的损失。正如马克思所总结的那样:“亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能,即举办公共工程的职能。这种用人工方法提高土壤肥沃程度

的设施靠中央政府办理。中央政府如果忽略灌溉或排水,这种设施立刻就会荒废……大片先前耕种得很好的地区现在都会荒芜不毛。”^③此外,自然灾害对经济的伤害是不加区分的,不论是统治阶级还是底层民众都会在饥荒中遭受重大损失,建设强大的大一统国家既是统治集团的历史共识也是民众的普遍期待。因此在旧的王朝覆灭后,新兴王朝总是寻求重建一个更加强大的大一统国家。

第三,荒政为大一统国家的重建提供了可资借鉴的制度遗产。大一统国家的心理基础和历史共识为大一统国家的重建提供了可欲性,但没有解决大一统国家重建的可能性问题。在与自然灾害的对抗中,历代王朝积累了一系列行之有效的做法,形成了丰富的荒政指南著述和制度安排。正如魏丕信所说:“荒政指南的层出不穷反映出中国古代的行政传统已经深谙某个道理:他们已经积累了很多世纪的经验,而这些经验仍旧可以有很好的利用”^④。在与自然灾害的对抗中,王朝国家不仅积累了如何推行荒政的经验,更形成了推动农业生产、强化中央集权及改善公共行政效率的具体制度安排。这些制度遗产对于重建一个能对超大规模领土实行有效治理的大一统政治结构来说都是不可或缺的。依靠军事力量的波斯帝国、马其顿帝国在其军事优势消失后很快就土崩瓦解,过去的军事优势也难以传承,而建立在制度基础上的国家却可以重拾过去的遗产而不断重建。当然,荒政绝不是大一统国家制度遗产的唯一来源,但不能否认的是,经荒政实践发展出来的制度建设和组织建设成果在重建大一统国家过程中具有重要作用。

第四,荒政为大一统国家的重建提供了基础设施。在王朝鼎革中,用于防灾、避灾、救灾的仓储、水利等基础设施往往能流传下来,为后世的继续使用提供修缮的基础。以四川为例,蜀道虽难,都江堰建成后,岷江和长江得以通航,成都由此成为沟通蜀地与外部的航运中心。自秦以来,几乎所有实现大一

统的中央政府都能对四川实行有效的直接统治。秦代在岭南所修建的灵渠沟通了长江水系的湘江和珠江水系的漓江,灵渠修建的直接原因在于方便中央向岭南进军。但在几千年的使用中,灵渠还发挥了重要的灌溉、航运功能,极大地促进了岭南地区与其他地区的社会文化交流,也为历代的国家控制提供了极大的便利。自秦代后,历代大一统王朝都能控制住与政治中心相距千里的岭南地区。作为沟通岭南和中原的水路要道,直到1958年,灵渠才真正断航。可以说,灵渠、都江堰这种水利设施不仅利于救荒,更是大一统国家得以一次次重建所能依靠的基础设施。此外,大大小小的运河在物理空间上改善了航运、方便了灌溉,还将不同地区民众的社会经济生活组织成相互联通的网络,形成了凝聚共同体的社会文化纽带。许倬云认为,“中国‘分久必合’的观念,就靠经济的交换网,维持全国一盘棋的构想”^⑧。

西方帝国的臣民只有在上帝面前才是人人平等的,国家在政治等级上奉行“我封臣的封臣不是我的封臣”。在中央政权的军事优势难以为继的情况下,这类帝国很快就会瓦解,并且之后也难以重建。在中国“率土之滨,莫非王臣”的大一统结构下,中华王朝国家下的芸芸众生都是基本能被一视同仁的皇帝子民。在大一统国家重建的过程中,军事优势和共享的精英文化固然重要,但也不能忽视在与自然灾害的抗争中所累积的共同体意识、对大一统国家的历史共识、有效组织大一统国家的制度遗产,以及沟通全国的基础设施。

结论

在农业时代的技术条件下,权力碎片化才是国家自然的发展趋势。而中国发展史上不仅不乏国祚数百年的大一统王朝,甚至还能在大一统局面被打破后多次实现重建。荒政作为国家投入巨大、历代王朝极为重视的政治经济实践,其对国家韧性形成

的作用是显著的。超大规模的粮食储存、浩大繁密的水利建设、细致全面的灾害记录与经验总结,无不体现着先民克服灾难的毅力与决心。“多难兴邦”不仅是一种积极的心态,更是对大一统中国现实发展的真实反映。作为古代中国所提供的最重要的公共物品之一,荒政实践强化了王朝国家的资源调动能力,促进了国家的官僚组织建设,规避了中央政府基层控制权的旁落,巩固了普通民众对大一统王朝的政治支持。荒政还为大一统国家的重建提供了心理基础、历史共识、制度遗产和基础设施。当然,古代王朝国家对自然灾害的应对并不是尽善尽美的,其中还不乏纰漏甚至荒谬之处,但不能否认的是,中国古代的荒政实践所蕴含的精神是超越历史的。古代中国的荒政实践是国家履行社会职能的重要体现,是对以民为本的治理原则的一种确认,也是对由大一统国家来提供基本保障的认同。这种确认与认同不仅影响着人们如何对待灾难,也对当代中国的发展进程产生着久远的影响。

注释:

①周桂钿:《董仲舒政治哲学的核心——大一统论》,《中国哲学史》2007年第4期。

②费正清:《中国:传统与变迁》,世界知识出版社,2002年,第108-109页。

③黄仁宇:《现代中国的历程》,中华书局,2011年,第9页。

④[美]查尔斯·蒂利:《强制、资本和欧洲国家》,魏洪钟译,上海人民出版社,2007年。

⑤⑥邓云特:《中国救荒史》,商务印书馆,2011年,第9、38页。

⑦孙绍聘:《中国救灾制度研究》,商务印书馆,2004年,第23页。

⑧李文海等:《中国近代十大灾荒》,上海人民出版社,1994年,第98页。

⑨⑩⑪李向军:《清代荒政研究》,中国农业出版社,1995年,第101、52-53、81页。

⑩⑭⑫[美]戴维·艾伦·佩兹:《黄河之水:蜿蜒中的现代中国》,姜智芹译,中国政法大学出版社,2017年,第54、56、25页。

⑪⑬[法]魏丕信:《18世纪中国的官僚制度与荒政》,徐建青译,江苏人民出版社,2003年,第4、268页。

⑫赵鼎新:《“天命观”及政绩合法性在古代和当代中国的体现》,《经济社会体制比较》2012年第1期。

⑬[美]魏特夫:《东方专制主义》,徐式谷等译,中国社会科学出版社,1989年。

⑰金观涛、刘青峰:《兴盛与危机:论中国社会超稳定结构》,法律出版社,2011年,第256页。

⑱《马克思恩格斯文集》第9卷,人民出版社,2009年,第187页。

⑳㉑[美]李明珠:《华北的饥荒:国家、市场与环境退化》,石涛等译,人民出版社,2016年,第253-254、296页。

㉒[英]迈克尔·曼:《社会权力的来源》(第一卷),刘北成、李少军译,上海人民出版社,2007年,第172页。

㉓转引自曹正汉《中国的集权与分权:“风险论”与历史证据》,《社会》2017年第3期。

㉔石涛:《北宋时期:自然灾害与政府管理体系研究》,社

会科学文献出版社,2010年,第153页。

㉕王战杨:《北宋黄河、汴河基层管理机构及其治水实践——兼论缘河地方政府的协同管理机制》,《社会科学辑刊》2019年第6期。

㉖田余庆:《秦汉魏晋南北朝人身依附关系的发展》,田余庆编:《秦汉魏晋史探微(重订本)》,中华书局,2011年,第95页。

㉗郑传斌、苏新留:《明代河南流民问题与社会控制》,《史学月刊》2002年第6期。

㉘陈烨、刘宗志:《救灾与济贫:中国封建时代的社会救助活动(1750-1911)》,中国人民大学出版社,2005年,第347页。

㉙俞森:《荒政丛书》,中国书店出版社,2018年,卷四。

㉚安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽等译,生活·读书·新知三联书店,1998年,第69页。

㉛《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,1995年,第762-763页。

㉜[法]魏丕信:《略论中华帝国晚期的荒政指南》,李文海、夏明方编:《天有凶年:清代灾荒与中国社会》,生活·读书·新知三联书店,2007年,第99页。

㉝许倬云:《说中国:一个不断变化的复杂共同体》,广西师范大学出版社,2015年。

Famine Policy and Great Unified Country: The Inner Mechanism of National Resilience

Zhou Guanghui Zhao Dehao

Abstract: The long-term maintenance and continuous reconstruction of the great unification is the most important feature of China's national resilience. However, the formation of China's national resilience does not come from unique geographical conditions. Instead, China is a country with a high incidence of natural disasters. Natural disasters have brought strong political pressure to a unified country through threats to agricultural production. The country's response to natural disasters is famine policy. Chinese dynasties have attached great importance to famine policy. Successful famine preparedness and disaster relief is not only based on a unified country, but famine policy is also a mechanism for shaping China's national resilience. As a public good provided by the state, the practice of famine policy has strengthened the resource mobilization ability of the dynasty state, promoted the construction of national bureaucracy, avoided the sidelines of the central government's grassroots control, and consolidated ordinary people's political support for the unified country. The famine policy also provided the psychological foundation, historical consensus, institutional heritage and infrastructure for the reconstruction of a unified country. The national resilience formed from confronting natural disasters still affects the development process of contemporary China.

Key words: Famine Policy; Great Unified Country; National Resilience; Formation Mechanism