

【黄河三角洲研究】

促殖与博弈：清光绪时期山东滨海地区 土地垦殖的展开与失序

李仁杰, 潘春辉

(西北师范大学 历史文化学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要:光绪时期,山东内陆地区农业衰落,土地垦殖重心逐渐转移至青州、登州、莱州、武定府的局部滨海地区。由于滨海地区自然条件相对恶劣,民间难以独立完成大规模的土地开发,土地垦殖总体在官府支持下进行。为促进开荒,官府采取了劝谕、降低税租、设立专职垦务机构、变通奖励促垦官员等措施,取得了一定成效。然而在促垦的过程中,官府无法处理垦地权属、抗租等问题,致使基层社会剧烈动荡,其土地垦殖终究为昙花一现。官府垦殖措施与实际执行的偏差,及其造成的土地利益失衡是其失败的关键。探究山东滨海地区土地垦殖过程及其影响,对今后滨海特殊地区的农业开发具有一定的历史借鉴意义。

关键词:晚清;山东;滨海地区;土地垦殖;官民博弈

中图分类号: K 249

文献标识码: A

DOI:10.13486/j.issn.2097-4973.2025.01.014

在近些年对明清时期的农业史研究中,学者逐渐突破大范围省际区域划分与传统农作物导向的研究范式,日益关注微观区域下特殊土地类型的开发与应用,如对宁夏插汉拖辉地与山东沉粮地和湖田等的研究已取得丰硕的成果。^①需要注意的是,既有研究主要集中于内陆地区,对于滨海地区农业模式的差异性关注不高,对特殊地区农业开发与社会治理之间的研究相对不足。^②与

内陆不同,滨海地区环境恶劣,土壤瘠薄,土地等则最下,常年抛荒。若报垦升科,赋税较重且收成无保,得不偿失,故民众贫瘠,私垦无序,缺乏大规模土地垦殖的能力。因此,滨海地区土地垦殖需要官府的政策支持与协调。同时,土地开发的过程亦反映出农业垦殖与基层社会治理关系问题。

清末,山东官府围绕青州、登州、莱州、武定

① 参见魏慧芳:《清前期宁夏插汉拖辉的农地开发与变迁》,《中国历史地理论丛》,2023年第4期;李德楠、胡克诚:《从良田到泽数:南四湖“沉粮地”的历史考察》,《中国历史地理论丛》,2014年第4期;胡克诚:《清中叶至民国初年山东“沉粮地”的垦务开发》,《明清论丛》,2017年第1期;王玉朋:《清代前期山东运河湖田开发的讨论与实践》,《聊城大学学报(社会科学版)》,2021年第2期。

② 学界对于滨海地区农业研究相对薄弱,既有成果主要着眼于明清时期农业垦殖政策的综合性述论(如程方:《清代山东土地垦殖述论》,《历史教学(下半月刊)》2010年第4期;李令福:《明清山东农业地理》,北京:科学出版社,2021年),以及作为研究民国时期农业开发的背景与过渡(如方建新:《再探清末民国山东的农业改进及其影响》,《临沂师范学院学报》,2008年第2期;董龙凯:《近代黄河三角洲的发展与移民》,《中国历史地理论丛》,1996年第1期;李靖莉、吕传笑:《近代时期的黄河三角洲移民》,《东岳论丛》,2011年第4期)。

收稿日期:2024-08-30

基金项目:国家社会科学基金项目“明清以来祁连山地区的用水机制与地方秩序研究”(19BZS095)

第一作者简介:李仁杰(1997—),男,山东滨州人,在读硕士研究生,主要从事历史地理研究。

E-mail:843023108@qq.com

府等滨海地区展开了大规模的土地垦殖。光绪时期“东省荒地约分三项,山荒田,海滩田,河淤田”^{[1]610}。其中,海滩田为滨海滩地,分布于登州、莱州、青州三府。河淤田则多指黄河海口淤地,分布于武定府利津、沾化,青州府乐安等滨海地区。此外,开发的荒田也主要集中在胶莱沿海的山地区域。滨海地区荒地面积广阔,有大片土地亟待开发。一方面,清光绪时期采取了降低租税、设置专门机构等一系列垦荒措施,取得了一定的成效。另一方面,在与民间基层的利益博弈中,官府无法维系土地利益平衡,其实际做法逐渐背离了初衷,阻碍了政策的落实,而基层利益失衡亦成为农业开发的阻碍,加剧了垦殖的失序。山东滨海地区土地垦殖经历了由初有成效到最终失败的变化,不失为研究滨海土地开发的典型范例。故本文主要以山东的青州、登州、莱州、武定府等滨海地区为中心,依据清代奏折、地方志等史料,讨论光绪时期官府推进滨海地区农业垦殖的措施、施行与影响,以期深化对滨海等特殊地貌下的土地垦殖以及社会治理关系研究。

一、重心转移:清末山东滨海地区农业形势

滨海地区自然条件相对恶劣,在清代其农业发展一直滞后于全省。滨海地区热量相对不足。青、登、莱为“近海之区,气候较迟”^{[1]262},麦收之期通常较内地晚“二十余日”^[2],往往是“济、兖、东、沂各府属二麦渐登,而登、莱等处必俟六月初旬始能成熟”^[3]。因近海缘故,滨海地区土质较差,地多赤卤。在滨海地区之中,惟青州府“地土膏腴”^[4],其他地区均土壤贫瘠,莱州地区“负海泻卤,其地瘠薄”^{[5]34},登州“地瘠而民贫”^{[6]5}。武定府亦是如此,其府县“僻在海隅,地多瘠

卤”^{[7]60}。然而,光绪时期由于受自然灾害影响,山东农业形势发生转变。内陆地区深受其害,滨海地区农业发展日益超过内地,开发重心逐渐向滨海地区转移。

(一)光绪时期滨海地区农业收成的稳定

清末政局动荡,灾害频发,山东农业发展遭受重创。特别是黄河改道山东后,其流域覆盖了曹州、兖州、泰安、济南府等主要地区。光绪时期,黄河失治,夏秋之交稍加阴雨,“沿河州县兼被黄水漫溢”^{[8]382}。黄河肆意泛滥,对内陆传统农业区的生态系统及农业生产体系造成了严重破坏。例如,光绪十三年(1887),黄河徙决导致濮州、范县等七个州县被水,曹州、兖州被广泛波及。^{[9]298}再如,济南府沿岸地区或因黄河泛滥,导致农作物完全绝收^{[10]490};或因水冲沙压,致使全县农田变为沙瘠^{[11]427}。终光绪一朝,黄河治理问题长期悬而未决,黄水漫溢、田禾被灾的奏报应接不暇。^[8]受黄灾影响,土地大量抛荒,黄河无法根治,农业生产便无从恢复,这逐渐成为制约山东农业发展的主要障碍。

光绪时期,莱州、登州等滨海地区则因远离黄河水系,受黄灾冲击较弱,农业发展相对稳定。以乾隆时期农业收成为例,登莱地区的收成分数在六至八分,全省收成则在八至九分以上,总体落后全省一至三分左右。^[12]光绪时期,农业形势发生转变,据光绪时期山东省农业收成分数档案统计,山东各地区与全省总农业收成变化趋势基本一致,收成分数均稳定在五分左右。^①而相对于乾隆时期,济南、兖州等内陆地区收成下降了约近一半,登、莱地区则相对稳定,收成分数下降幅度较小,仅减少了一至二分,并逐渐领先于

① 数据来源:光绪元年至光绪十七年数据均来自中国第一历史档案馆所藏奏折:档案号分别为:03-6706-022、02-01-04-22024-021、03-6707-031、03-6707-066、03-9352-017、02-01-04-22085-005、02-01-04-22112-006、02-02-011-000808-0049、02-01-04-22132-031、02-02-011-000812-0027、02-01-04-22154-041、02-01-04-22155-010、02-01-04-22180-034、02-01-04-22180-047、02-01-04-22213-046、02-01-04-22214-021、02-01-04-22256-011、02-01-04-22272-044、02-01-04-22308-038、02-01-04-22309-014、02-01-04-22338-026、03-6717-033、03-6717-065、02-01-04-22401-025、02-01-04-22401-046、02-01-04-22427-026、03-9950-019、02-01-04-22458-023、02-01-04-22491-027、02-01-04-22491-043、02-01-04-22515-024、02-01-04-22515-038。光绪十七年至光绪三十三年数据均来自中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第92辑《财政农业》,北京:中华书局,1996年,第882、900、934、946页;93辑《农业》第27、41、65、79、120、135、172、193、239、255、300、329、407、490、501、514、586、588、614、627、679、691、709、727、758、772、783、840、859、894、918页。光绪三十四年数据来自台北故宫博物院所藏奏折:《奏为查明山东省光绪三十四年分秋禾约收分数恭陈事》。

全省。例如光绪八年(1882)，“济南、泰安、武定、兖州、曹州、沂州、东昌、青州、莱州等九府属，临清、济宁等二直隶州及所属，各俱均系约收五分，登州一府所属约收六分”^[13]。在光绪十三年至二十一年(1887—1895)的较长时间里，只有“莱州一府约有六分”^[8]，位居全省之上，已超越通省五分的平均水平。

(二)黄河尾间地区土质改善与耕地的增加

滨海地区农业发展深受土质条件制约，尤以土壤盐碱化问题最为突出。据方志记载：“滨海一带地斥卤，五谷多不植。”^[14]⁶¹ 具体而言，盐渍土地约占邑境半数，适宜耕作的土地极为有限。其中，乐安(后因行政更名调整为广饶县，其辖区未变)“邑内地质多含盐碱，东北部斥卤不毛，几占全境之半”^[15]²⁶，呈现出典型的盐碱地貌特征。沾化情况更为严峻“东北一带地逾百里，皆滨海斥卤，历来少收，惟东南一隅稍有沃壤”^[16]¹⁶⁹。这种普遍存在的土质缺陷加剧了耕地资源的紧缺，严重制约了区域农业的发展。

黄河改道山东后，形势有了极大改观。清末黄河徙流无定，尾间摇摆于武定府的利津、沾化及青州府的乐安之间，大量泥沙淤积于此，盐碱土质得以改善。如，乐安全境“遍野不利耕种，顷因黄水灌注，渐有变更近”^[15]²⁶。利津“县境濒临渤海，大部为退海滩荒，不堪耕种，自黄河改道由利津入海，连年淤淀多可种植”^[17]⁵¹⁰。淤积的土地土壤肥沃，营养物质丰厚，可广泛种植麦、稻等作物，“新淤之土无须施肥”^[17]⁵⁰⁰⁻⁵⁰¹，由以往土质劣势变为了种植优势。随着黄河长期淤积，海水退却，不断填海造陆，在其尾间附近产生了大量淤田，耕地面积随之扩展。据山东巡抚奏报，利津耕地增长速度极快，“东南海滩，历年新淤数十里，垦种殆遍”^[18]。因黄河不断改道，受影响的区域不仅限于一地，光绪三十二年(1906)，沾化地区新淤之地多达“两万余顷，亟须丈放”^[19]⁴³⁷，为农业垦殖创造了条件。

综上所述，受制于黄河徙决，内陆黄河沿线地区受害甚深，农业发展逐渐衰落。而受黄河负

面影响较小的滨海地区，农业发展逐渐勃兴。此外，光绪时期依然以“农桑为本，内治之道，首在劝农”^[20]，农业仍为重中之重。在山东内陆地区衰落且无法逆转的情况下，农业垦殖的重心转向自然条件稍差但形势相对稳定的滨海地区就成了必然。

二、招垦促殖：山东滨海地区的垦殖措施

“滨海土瘠民贫。”^①山东滨海地区自然条件恶劣，人民相对贫困，无力承担大规模土地开发。且“附近淤地淹涸无常，此疆彼界控案累累”^[21]，其土地多处于时垦时抛、私垦争占的无序状态。这就需要官府力量的介入，进行统筹规划，甚至政策性扶持。因此，滨海地区的土地垦殖总体在官府主导下进行，官府制定相关政策，为民众提供支持与管理，以确保土地垦殖的顺利进行。

(一)劝谕垦荒

滨海地区农业开发是由清廷大力倡导，地方官员因地制宜，自上而下发起的垦殖活动。立足于国家层面，农业为国之大计，关系国家财政税赋，故清廷多次下诏劝谕垦荒，既定目标主要有二。一是广开财源。光绪二十五年(1899)，清廷下旨：“各处荒田尚多，日久淤废者，亟应因时开垦以广利源”^[22]¹⁰¹，饬令地方官员查勘各省荒地，劝谕开垦。二为振兴农务，农促工商。光绪二十九年(1903)，清廷又下旨：“商之本在工，工之本在农，非先振兴农务，则始基不立，工商亦无以为资振”^[22]³¹³，欲以农业为财源，促进工商业之发展。清廷的劝谕为山东滨海地区的农业开发奠定了基调：

今朝廷设劝业专官工商之业，以农为本，垦荒要政迭奉明诏饬办，盖必藏富于民而无弃利于地，与夫加赋以病民者异矣。^[9]²⁴⁶

此次劝垦以便民为主，凡可种之地，听任民间自行开垦，缓期升科，其初衷是让利于当地民

① 此类表述较多，参见舒孔安、王厚階：《〈同治〉重修宁海州志》，《中国地方志集成·山东府县志辑》第54册，南京：凤凰出版社，2004年，第513页；李祖年、于霖逢：《〈光绪〉文登县志》，《中国地方志集成·山东府县志辑》第54册，南京：凤凰出版社，2004年，第62页；李熙龄、邹恒：《〈咸丰〉武定府志》，《中国地方志集成·山东府县志辑》第22册，南京：凤凰出版社，2004年，第78页。

众,将开垦之所得“补助各州县兴办农工蚕桑之用”^[23],为山东工农商业发展提供资金。清廷的主张得到了山东官府的大力支持,开始分头劝办。由山东巡抚委派藩司前往青登莱三地勘查沿海荒田,共清出莱阳县九处荒地数千亩,另如栖霞、招远、荣成、文登、海阳等州县境内亦有可垦荒地。^[23]为鼓励开荒,省内将其提级处理,选派专员前往各地,督同当地府县与乡绅“详细确查,妥议章程”^{[8]674},鼓励民众踊跃报垦。

(二)降低税租

此次垦殖偏在滨海一隅,将来地亩如何升科是阻碍垦务发展的重要难题。滨海地区自然条件较差,农业收成并不稳定,民众多把纳租视为畏途。如文登海滩淤地“潮之长落靡常,即地之出没难定”^[24],附近居民只有等潮水退却后才可短暂耕种。登莱青三府总体与此相差无几,“其田之近水者现多壅蔽”^[23],土地时没时涸,农业开垦时断时续。再如黄河尾闾处“河海各淤碱废潮淹,事所恒有”^[21],受黄河漫溢影响,附近淤地淹涸无常。如果使荒田初垦即令升科,“则民情必多畏阻垦务”^[20]。对此,山东官府采取的办法为“权宜征租”^[21],只需“报官勘丈,领照管业”^{[8]674},向官府登记便可。例如利津“县署仅发给领单、验单,每亩收费甚微,意在提倡垦务,任人拓地开荒”。^{[17]510}至清光绪中叶,所开垦淤地“须领司照,每亩收租一角”^{[19]437},只是象征性收取税租,待土地稳定,垦务发展之后,另行定额。

对于已经稳定的土地,则效仿东三省及蒙旗垦务,将土地税租划分为押租与岁租两部分。民众先缴纳垦荒押金,以取得对所认领地亩的垦种权,待土地开垦成熟后,再征岁租。而山东各荒地情形不同,开垦的土地质量远差于东三省与蒙古地区。因此,山东各地多因地制宜,变通方式,“(武定府)滨州、沾化、蒲台等处,以及登莱青三府所属官荒情形既有不同办法”^[21]。例如,登莱等地原定章程以田之上中下为则,将押价分为三等:“押价上等京钱十千,中等五千,下等二千五百文”^{[9]246}。但在昆崙山执行时,则按土地贫瘠

程度划分为三十区,执行分区纳租:土地稍好的区域,准其轻缴押荒,宽定升科年限,至于自然条件较差的十五个区域,则先行招垦,不纳租税,“五年后察看情形,再行分别照例升科”^{[8]873}。另如,武定府的利津县则降低土地押租。“上地每亩收押租制钱八百文,中地六百文,下地四百文。”^[21]据当地解释:

(山)东省利津境内海淤地亩本皆斥卤之区,且领垦之户多系被水穷黎,若多收押荒,民力实有未逮,故押租与岁租收数相同。^[25]

原定章程“上地制钱一千,中地八百,下地四百”^①,本欲多收押租,但利津情形特殊,民众痛苦,无力缴纳高额押租,遂降低押荒,重新调整了土地等则,并使押租与岁租相等,将来土地无论升科与否,纳租数目始终不变。利津亦成为武定府之样板,其他地区形势与利津相同,其税务多“参照利津垦务章程办理”^{[17]511}。

再如,青州府的乐安县曾大量豁免黄河淤地的税租。乐安县共计开垦淤地三万六千二百七十三亩二分,但因开垦的地亩翻碱,“勘明缓征地一万三千九十亩”^{[14]49},免除了近三分之一的税租。光绪三十三年(1907),又因拨旗淤地翻碱,“勘明缓征地三千九百二十五亩八分,免岁租京钱三千一百八十六串二百文”^{[14]50},占拨旗淤地总数的三分之二。各地一系列降低租税或押租的措施,在一定程度上解决了民众税赋之忧,为滨海地区贫瘠土地的开垦提供了保障。

(三)设立专职垦务机构

滨海地区多无主闲置荒地,土地产权并不明确,矛盾纠纷不断。处理地方垦务的官员曾向山东巡抚报告:“近荒居民间因私垦争占,械斗兴讼,与其听民私占屡起讼端,何若官为开办,以辟利源。”^{[8]674}建议由官府承办垦荒,清丈土地,明确产权归属,统一管理。且随着农业垦殖的推进,需要征收的土地税赋也在迅速增加。面对土地争端与收缴赋税的双重压力,光绪中叶,山东设立垦务局,以专职管理省内垦务。^{[26]11265}

在机构设置方面,垦务局实行分级管理制

① 杨士骧、孙葆田:《(宣统)山东通志》,《中国地方志集成·省志辑·山东》第5册,南京:凤凰出版社,2010年,第246页,载“初定押租上地京钱二千,中地一千六百,下地八百”,为与前文奏折单位统一,方便比较,兹按制钱与京钱1:2的换算比例,将原文京钱数额折合为制钱。

度。具体而言,省城设立垦务总局作为统筹机构,并于辖区各地下设各级分局,由总局直接派遣官员赴地方实施分区管理。例如,垦务总局曾在利津设立分局,将其划分为仁、义、礼、智、信五个辖区,“派员分往五段”进行针对性管理。^[21]随着垦务推进,分局设置亦不断拓展:乐安曾设有“人、寿、年丰三局”^{[15]29};在沾化利国镇亦“设立分局,委派专员管理”^{[17]511}。

垦务局职能主要分为两个方面。一是清丈招租,负责清丈土地,征收租税。利津分局曾“飭县设司照房,按户填发,每亩收租一角,并定岁租、押租两种办法”^{[16]511}。可见,垦务局通过颁发司照,即以土地执照的方式,明确了土地产权归属,又以此为凭借,订立并征收税赋。莱阳、乐安等地亦实行相同办法,莱阳、宁海等处在缴纳押荒后,由垦务局发给凭单,认垦三年后,“由司换给印执,按则定粮”^{[9]246}。另据乐安当地记载,民国时期曾将清朝垦务局所发土地执照统一置换:“清末设局垦放,所发垦地执照重行呈验,以旧照换取所有权证书”^{[15]29},亦可从侧面印证其土地管理方式。二是兼理讼案,负责协助地方处理土地争端。光绪三十四年(1908),因黄河道变迁,利津、沾化两县交界的新淤海滩时常发生争执,垦务局提调冯树勋便会同沾化、利津知县及武定知府,重新划分了两县界址。^{[17]492}山东省通过设立垦务局,以清丈招租与处理纠纷的方式,将官府管控延伸至地方州县乃至基层,从而直接掌握了各地垦务及其税赋。

(四)变通奖励促垦官员

为鼓励各地垦荒,清廷亦将垦务纳入地方官员的政绩考核,对发展垦务有功的官员进行褒奖。同时,为规范制度流程与标准,以防冒滥,光绪三十二年(1906)六月清廷颁布了具体的奖励章程:

拟嗣后垦荒出力人员内,押荒收价至五万两,粮租每年增额至二千五百两者,准照异常劳绩给奖一员。押荒收价至二万两,粮租每年增额至一千两者,准按寻常劳绩给奖一员。^[26]

从上可见,清廷主要以土地税赋为准则,按押荒银两与田租增额,将其分为异常劳绩与寻常劳绩两级。其中押荒金额巨大,至少需两万两,这样

看来,章程的限定性较强,获得劳绩的关键取决于押荒的数目。

清廷的奖励章程与山东省情并不相符。章程主要以税赋而非以田亩为标准,山东开垦田亩多,但税赋稍显不足。如前所述,山东海滨地区多采取降低押租的方式来促进开垦,以押租为主要标准,明显处于劣势。获得劳绩的官员会在政绩考核、仕途升迁占据优势,而山东垦务职员“办理垦务,不辞劳瘁”^[25],如此考核不免有失公允。故山东巡抚提出了变通的“海淤办法”:

恳请变通押荒收价至二万两,岁租至一万两,准按异常劳绩给奖一员。押荒收价至一万两,岁租至四千两,准按寻常劳绩给奖一员。^[27]

此方法主要以“岁租之有余,补押租之不足”^[25],即将岁租固定并提高其金额,相应地大幅度减少了押荒,进而总体上降低了奖励标准。不过,章程的颁布已至清末,后续的奖章申报,例如“荒地坐落四至,某则地若干,清丈招租始自何时”^[28]等具体事务均随清朝覆灭而不了了之,其措施对官员实际作用微乎其微,更多表现为对现有垦务秩序的维系,即在调动官员促垦积极性的同时,限制垦务官员以政绩为考量,强征暴敛,增加租税,使国家奖惩与滨海地区实际情况相对应,保证垦务因地制宜,按照既定的节奏与章程运行。

在官府的大力督促下,滨海地区农业开发总体取得了一定成效。据垦务官员统计,登莱青三府“已办成荒地八千余亩”^[23],其中文登地区“计已办成荒地八十余亩,收起押价京钱一万七千余串”^[24]。乐安县去除豁免土地,截至清末尚有“实在淤地三万八千七百一亩一分六厘,共收岁租京钱二万六千六百五十六串八百八十二文”^{[14]49}。利津县开垦淤地“二十六万七百九十七亩四分二厘四毫,共收押租制钱十一万九百六十千八百九十文”^[21]。

按照既定目标,开垦之所得部分被府县截留,用于基层事务开支;部分上缴行省,为发展工农商及新政之用。滨海垦殖事务置于官府统筹管理之下,那么官府应如何践行监管职能,处置“私垦争占”的土地纠纷?面对土地所得日益成为维系地方政权正常运转的重要支撑,官府应如

何落实垦殖章程,协调财政困境与轻科减租的矛盾?这关乎垦殖有序进行及其后续发展。

三、利益博弈:滨海地区土地垦殖的失序

随着垦殖的不断推进,官方的制度设计与执行之间产生了巨大张力,导致垦殖政策在执行过程中逐渐偏离了预期目标。一方面,官府通过设局统管与派驻官员的形式,直接介入了地方土地事务,进而与当地绅民发生了激烈的利益冲突。因官权不断让步,致使原有的垦地占有纠纷逐渐演化为土地垄断,极大地扼杀了垦殖成果。另一方面,新增的土地税赋成为维系官府正常运行的重要力量,在纳租的过程中,官府试图严格控制并逐步提高税额,以缓解地方财政压力,而民众则欲缓科降租,以此引发了各地大规模的抗租运动。在土地利益博弈过程中,官方与民众的关系进一步恶化,基层秩序难以稳定,滨海地区的土地垦殖也随之走向失序。

(一) 垦地占有及权属之争

在土地开发过程中,滨海地区土地矛盾尤为尖锐,绅民纷纷以各种手段,隐匿土地,逃避赋税,将土地据为己有。其常见的方式主要有三种。一为伪造地契。由于常年抛荒,近海土地并不为人所关注,地契大多空缺或散佚,这也导致附近绅民“或控造文约,霸占图卖,或以他契影射指为祖业”^[24],以此将土地强占。二为飞洒。即将所占土地分散到他人名下,借以隐藏真实的土地权属及数额。在开垦文登海滩淤地时,乡绅便多把“邻境之约搀杂其内”^[24],将田亩分散,变更为邻邑土地。三为以好充次,捏熟报荒。即借由滨海地亩贫瘠且常易被灾的特性,将自身良田充作劣田。此方法较为普遍,利津县曾在核检海淤地亩时,“豪右隐冒田之无赋者,比比而是”^{[29]366},豪右相互勾结,将海淤良田报灾为黄河冲塌之地,以致形成了“河坼塌者有赋无田,淤者有田无赋”^{[29]393}的局面。

官府介入之后,迅速打破了原有土地占垦的默契,“私种之户以事经官丈,从前隐匿之田均须和盘托出”^[24],使这些潜在的土地问题逐渐公开化。绅民不愿放弃既得的土地利益而相互勾连,将矛头统一对准了官府。为阻碍官府的清丈与管理,绅民多联合炮制舆情,甚至向清廷上访以

挟制垦务官员,迫使官府让步。山东巡抚张汝梅便曾叹言:

臣维海滨民贫地瘠,觊觎荒滩彼攘,此争几成固结莫解之势,一旦官为清理,发伏摘奸,人人失其所望,造言煽惑,以图挟制官长,利之所在,势有必然。^[24]

在这场土地权属之争中,省府多持息事宁人的态度,往往以垦务官员的退让而告终。例如文登乡绅曾状告垦务官员李祖年“圈占滩地,诡词控报”^{[22]281}。虽已证明其行为并无不当,但事发之后亦从当地调回省城任职。^{[8]242}再如省府为开发登州昆嵛山荒地,曾派遣垦务委员胡焕宗会同当地官绅商议放垦,下车伊始,便身陷“串卖官山,勒夺民业”^{[22]237}之囹圄。胡焕宗原本考虑的是当地民众势力单薄,难以同时开垦全部土地,遂“划分区段,听民分领”^[30],这本属秉公办事,并无私心,却产生误会,被人讹言:“托包垦为名,私作价银二万两,勒买全荒”^[31],私自将垦地转卖。遂在当地激起民怨,胡焕宗亦因“办理操切、不知政体”^[30]而即行革职。

在政策执行过程中,官府亦采取折中之策。官府或者只对尚未开发的土地统一清丈,而对“已经占垦者,不追既往”^[23];或者只限制土地买卖,不限制认领对象,“凡招垦,准附近村民自领,惟不得多领转卖”^{[9]246}。官府的这些行为实际上默许了土地强占,直接导致大部分垦地迅速被地方有权势的绅民、地主所把控。如登州昆嵛山附近居民“群起霸垦”^{[32]427};沾化地区“其大宗地亩,尽为大地主所占有”^{[19]437}。这不但抹杀了垦荒的成果,亦加剧了基层社会的失序。一方面,士绅占有土地后,自身并不会细致经营,在一定程度上阻碍了垦务的继续发展。沾化县府在开发黄河淤地时曾言明:“其所以不能发展,原因固多,而地权之分配不当,实为惟一障碍。”^{[19]437}另一方面,土地垄断致使富者愈富,贫者愈贫,进一步加剧了基层社会的贫富分化。据民国时期沾化县调查报告显示:“自清光绪年间河水突来,海水退下后,淤地渐出,县内士绅,遂大批领取,转租于贫民耕种。”^[33]士绅垄断了土地,而实际耕种者,却是没有任何地权的贫民。贫民不仅无法议定租佃价格,决定租期长短,更被迫承受“春来秋去,有如候鸟”的流动生活,当地士绅则通过无偿

承领与有偿租赁的方式,可实现“不劳而获”。^[34]另如文登县的垦地面积与粮银数目大相径庭,出现了大量“有价值数千粮银几分,而所种之田自数十亩至千余亩不等”^[24]的现象。富者地多无赋,贫者纳租无田,“其敝之所积不亦深乎!”^{[29]366}

在垦地所有权的博弈中,官府无力调和土地占有的矛盾,土地垄断加剧,非但未使大多数贫民获益,其仅存的垦殖成果也被少数士绅所占据,造成基层社会贫富进一步割裂,限制了垦务的后续发展。

(二) 抗租运动

清末,官府财政捉襟见肘,垦务已成为重要的税赋来源。对于省府而言,垦荒所收赋税并不会上缴中央政府,多“留于东省作为办理新政之用”^[21]。对于地方州县而言,垦务之所得已成为维系基层事务正常运行的重要支撑,基层兴办学堂以及政务、公费等事宜皆从垦务项下动支。例如利津县便因公款拮据,向垦务局领出海滩淤地数百顷,划为公产,于是“学堂自治借以兴办,不加杂税附捐,公款充足,废政悉举”^{[17]539}。因此,官府欲牢牢掌控并不断扩大利源,而在实际执行中,往往操之过急,走向极端。提高土地等第,急于起科,甚至将民地强行充作公产等操作,致使各地反抗不断。

滨海地区的抗租运动多以宗教的形式出现。这固然与清末山东教民数量激增有关,更重要的是,民众借此以“提供物质上的激励和有效的保护”^{[35]10},换言之,是基层民众借助于宗教表达自身的土地诉求,捍卫自身利益。抗租运动范围极广,横贯整个滨海地域,山东在派员开垦登莱青三府荒田时,“各州县乡民多被教民引诱请饬停止”^{[22]349}。利津县官府将土地定级过高,亦引发了教民抗租。光绪三十年(1904),教民认领利津海滩地二百五十余亩,每亩纳京钱一千六百文,合制钱八百文。从当地章程来看,教民认领的土地实际未分等则,均按最高级别上地缴纳,而土地屡被水害,教民请求降低标准,以每亩四百文完租,未得准许,以致出现教民“恃教抗缴,屡催罔应”^[36]的局面。在登州昆崙山地区,其土地多被地方官员“捐充学款”^{[32]321},民众为反对地产充为公用,附近僧道及绅民互相联合,组成三教大

会,“聚众二千余人,蜂拥进城,殴警毁学”^{[32]427},由抗租激化为民变。

为维护赋税收入与原有的土地秩序,官府通常采取高压手段。利津知县便以“设使人人效尤,何以征收赋税,更无以折服百姓”^{[36]234}为由,将拖交租税的教民扣押,待其如数缴纳后,方予释放。昆崙山民变发生后,垦务局总办杜秉寅带卫队入城,“闭城捕获百余人,分别惩办”^{[32]427},以武力平息了事端,而“昆崙山放荒事,亦终罢议”^{[32]321}。民众的反抗与官府的弹压激化了官民对立,各地抗租运动频发,有的甚至升级为武装冲突,这进一步削弱了清廷对基层的控制力。而随着基层社会的动荡,土地垦殖亦难以维系。

综上所述,官府在促垦过程中,无力协调土地利益关系,致使土地垄断愈演愈烈,抗租运动此起彼伏,如此情形下,滨海地区土地垦殖即使有一定成效,但也决定其上限不高,后续发展乏力,难以稳定与持续。滨海地区的农业垦殖亦伴随着官民对立的加剧,基层社会剧烈动荡,最终走向失败。

以山东省为例,滨海地区普遍土地贫瘠,民众贫困。官府的扶持与推动,是保障垦殖顺利开展的关键。山东省府采取了劝谕垦荒、降低租税、成立专门垦务局等一系列措施,总体取得了一定成效。大量闲置土地得到开垦,贫苦民众可资生计,同时在一定程度上缓解了地方财政危机。然而,随着垦务活动的持续深入,官府权力直接介入基层土地事务,导致政府监管与基层利益之间出现了尖锐的矛盾。在这一博弈过程中,由于政府的妥协与让步,未能妥善解决土地所有权问题,导致大量开垦的土地被少数地绅所控制。民众的抗租行为与政府的镇压措施进一步加剧了官民之间的紧张关系,甚至演变为直接冲突,引发了社会的剧烈动荡。面对日益恶化的官民关系与基层秩序,清政府的土地开垦政策已基本失效,滨海地区的土地开垦活动也仅是短暂的繁荣。光绪年间山东滨海地区土地垦殖的案例向我们警示,能否平衡少数人与多数人的利益,以及是否真正将民众利益作为政策的出发点和落脚点,不仅关系到土地开垦的成败,也是政府决策过程中必须深思熟虑的关键因素。

参考文献:

- [1]葛全胜.清代奏折汇编:农业·环境[M].北京:商务印书馆,2005.
- [2]山东巡抚法敏.奏报东省各属秋禾约收分数事(乾隆三年八月初一日)[Z].中国第一历史档案馆:04-01-23-0006-011.
- [3]山东巡抚硕色.奏为遵旨查明山东郯城等县民人流移现办招徕回籍情形并东省未奏雨水及二麦收成缘由事(乾隆五年五月二十四日)[Z].中国第一历史档案馆:04-01-24-0014-018.
- [4]暂署山东巡抚杨应琚.奏为续报秋成约收分数折(乾隆十八年八月二十二日)[Z].台北故宫博物院.
- [5]严有禧.(乾隆)莱州府志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:44.南京:凤凰出版社,2004.
- [6]方汝翼,周悦让.(光绪)增修登州府志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:48.南京:凤凰出版社,2004.
- [7]李熙龄,邹恒.(咸丰)武定府志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:21.南京:凤凰出版社,2004.
- [8]中国第一历史档案馆.光绪朝朱批奏折[Z].北京:中华书局,1996.
- [9]杨士骧,孙葆田.(宣统)山东通志[M]//中国地方志集成·省志辑·山东:5.南京:凤凰出版社,2010.
- [10]崔公甫,王树枏.(民国)续修临邑县志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:15.南京:凤凰出版社,2004.
- [11]梁中权,于清泮.(民国)齐东县志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:30.南京:凤凰出版社,2004.
- [12]台北故宫博物院.宫中档乾隆朝奏折[Z].台北:台北故宫博物院,1982.
- [13]头品顶戴山东巡抚任道镛.奏报二麦约收分数(光绪八年五月二十九日)[Z].台北故宫博物院.
- [14]李传煦,王永贞.(民国)乐安县志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:30.南京:凤凰出版社,2004.
- [15]潘莱峰,王寅山.(民国)续修广饶县志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:29.南京:凤凰出版社,2004.
- [16]联印,张会一.(光绪)沾化县志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:25.南京:凤凰出版社,2004.
- [17]王廷彦,盖尔佶.利津县续志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:24.南京:凤凰出版社,2004.
- [18]山东巡抚周馥.奏为薄庄漫口水由徒骇入海河直流畅不能堵筑现拟量宜补救以奠灾区事(光绪三十年九月二十六日)[Z].中国第一历史档案馆:04-01-05-0199-026.
- [19]梁建章,于清泮.(民国)沾化县志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:25.南京:凤凰出版社,2004.
- [20]陈忠倚.皇朝经世文三编[M].石印本,1898.
- [21]署理山东巡抚吴廷斌.奏为东省开垦荒地办理情形事(光绪三十四年二月初九日)[Z].中国第一历史档案馆:04-01-22-0067-016.
- [22]中国第一历史档案馆.光绪朝上谕档[Z].桂林:广西师范大学出版社,2009.
- [23]山东巡抚周馥.奏为遵旨招垦登莱青三府沿海荒田办理大概情形事(光绪三十年四月初八日)[Z].中国第一历史档案馆:04-01-22-0066-057.
- [24]山东巡抚张汝梅.奏为遵旨查明文登县勘办海滩淤地情形事(光绪二十四年闰三月二十九日)[Z].中国第一历史档案馆:04-01-22-0065-088.
- [25]署理山东巡抚吴廷斌.奏请酌量变通押荒收价并奖励在事出力人员事(光绪三十四年三月初十日)[Z].中国第一历史档案馆藏:03-6739-022.
- [26]刘锦藻.清朝续文献通考[M].杭州:浙江古籍出版社,2000.
- [27]端方.大清光绪新法令[Z].上海:商务印书馆,1910.
- [28]度支部会议覆东抚奏请利津县开垦人员酌量变通奖励折(光绪三十四年七月二十九日)[Z].台北故宫博物院.
- [29]盛赞熙,余朝棻.(光绪)利津县志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:24.南京:凤凰出版社,2004.
- [30]山东巡抚杨士骧.奏为遵旨查明垦务委员胡焕宗被参各节虽无勒买包卖究属办理操切不知政体请即行革职事(光绪三十二年十二月十五日)[Z].中国第一历史档案馆:03-5472-087.
- [31]山东道监察御史贵铭.奏为特参垦务委员胡焕宗串卖官山勒夺民业请旨派员彻查办事(光绪三十二年十一月初三日)[Z].中国第一历史档案馆:03-5469-029.
- [32]宋宪章,于清泮.(民国)牟平县志[M]//中国地方志集成·山东府县志辑:55.南京:凤凰出版社,2004.
- [33]王意诚.沾化县第六区社会概况[J].乡村建设,1934(4):10-15.
- [34]徐中晟.沾化县发展东注意见书(附表)[J].乡村建设,1934(29):12-17.
- [35]狄德满.义和团运动前夕华北的地方动乱与社会冲突[M].崔华杰,译.南京:江苏人民出版社,2022.

[36]山东利津县申报教民抗租公文[J]. 东方杂志,1904(1):233-234.

Cultivation promotion and game theory: the development and disorder of land reclamation in the coastal areas of Shandong province during the Guangxu period of the Qing Dynasty

LI Renjie, PAN Chunhui

(College of History and Culture, Northwest Normal University, Lanzhou 730070, China)

Abstract: During the Guangxu period, agriculture declined in the inland areas of Shandong province, and land reclamation gradually shifted to some coastal areas of Qingzhou, Dengzhou, Laizhou and Wuding Prefecture. Due to the relatively harsh natural conditions in coastal areas, the people are unable to afford large-scale land development. Overall, land reclamation is carried out with the support of the government. In order to promote land reclamation, the government has taken measures such as advising, reducing taxes and rents, establishing dedicated reclamation agencies, flexible rewarding for reclamation officials, etc., which have achieved certain results. However, in the process of promoting land reclamation, the government was unable to handle issues such as land ownership and rent resistance, resulting in severe social unrest at the grassroots level, and land reclamation ultimately became a flash in the pan. The deviation between the government's reclamation measures and actual implementation, as well as the resulting imbalance of land interests, were the key to its failure. Exploring the process and impact of land reclamation in the coastal areas of Shandong province has certain historical reference significance for agricultural development in special coastal areas in the future.

Keywords: late Qing Dynasty; Shandong province; coastal areas; land reclamation; the game between the government and civilians

(责任编辑:周新颜)

引用格式 李仁杰,潘春辉. 促殖与博弈:清光绪时期山东滨海地区土地垦殖的展开与失序[J]. 山东航空学院学报,2025,42(1):116-124.

LI R J, PAN C H. Cultivation promotion and game theory: the development and disorder of land reclamation in the coastal areas of Shandong province during the Guangxu period of the Qing Dynasty[J]. Journal of Shandong University of Aeronautics, 2025, 42(1): 116-124.