

# 清道光朝定海北洋督巡渔汛政策研究

刘 豪

(上海交通大学 历史系, 上海 200240)

**摘要:** 督巡渔汛是中央政府在每年渔汛期间, 派遣水师官兵前赴渔船网捕地点, 对渔民作业进行监督和巡护的政策。作为清政府针对渔汛期的重要海洋治理政策, 于定海北洋区域每年黄鱼汛期间得到规范化施行, 并在较长时段内保持着“形变核不变”的特点。该政策在“安民”与“扰民”两端发挥着社会影响, 折射出清政府海洋治理观念的滞后。以军事化的巡洋政策来管理渔汛这一经济活动, 限制了国家向海洋探索的可能性。

**关键词:** 清道光朝; 督巡渔汛; 定海北洋; 海洋管理; 海洋政策; 海洋观念

**中图分类号:** S9-09; K249.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5639 (2018) 01-0032-09

**DOI:** 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2018.01.006

## On the Inspection and Protection of Fishing Season in Dinghai North Marine during Daoguang Period of the Qing Dynasty

LIU Hao

(Department of History, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, China 200240)

**Abstract:** Inspection and protection of fishing season is a policy that the central government sent navy to supervise and protect the fishing boats during the annual fishing season. This policy was standardly executed in the Dinghai North Marine during the Yellow River fishing season in Dinghai northern region when the arrival of yellow croaker fishing season. In a long period of time, the essence of this policy remained unchanged. This policy caused social influence on both “stabilizing people” and “disturbing people”, which reflected the lag of marine consciousness from the Qing government. To manage the economic activities of fishing with a militarized policy restricted the possibility of exploring the sea.

**Key words:** Daoguang Emperor of the Qing Dynasty; inspection and protection of fishing season; Dinghai North Marine; marine management; marine policy; marine consciousness

明清时期中央政府海洋管理政策是历史学界较为关注的主题。自近代以来兴起的中国渔业史研究<sup>[1-2]</sup>到二十世纪九十年代杨国桢举起中国海洋史研究的大旗, 再到之后杨国桢及其他学者基于海洋社会经济史不断尝试拓宽中国海洋史研究的新领域<sup>[3-4]</sup>, 最终至二十一世纪初包茂红号召进行中国海洋环境史研究的新开拓<sup>[5-7]</sup>, 国家视域中的海洋形象以及海洋空间中的国家角色, 正是在这不断推进的中国渔业史和海洋史研究中逐渐得以清晰、完善及其深化。但受制于资料的零散匮乏, 学界关于渔汛的研究散落于上述的论著

和论文中, 缺乏对渔汛这一重大海洋现象与渔业活动的系统性论述。督巡渔汛政策作为清政府最直接的对于中国沿海渔汛活动管理的具体体现, 更鲜被前人所提及与探究。本文尝试以中国第一历史档案馆馆藏相关奏折为依据, 在前人的基础上对此制度进行梳理, 从中透视国家与海洋、渔汛活动之间的交织关系。

### 一、监督与巡护: 道光朝督巡渔汛政策

督巡渔汛政策是中央政府在每年渔汛期间, 派遣水师官兵前赴渔船网捕地点, 对渔民作业进行监

收稿日期: 2017-07-25

作者简介: 刘豪 (1994—), 男, 湖南衡阳人, 硕士研究生, 主要从事海洋史、环境史研究。

督和巡护的政策。定海北洋每年春夏间黄鱼汛届期，浙江提督务须亲身赴洋作为表率，督飭下属实力巡缉。道光年间，清政府已能实现该项政策在渔汛期间有条不紊地从中央向地方落实，并及时畅通地从地方向中央反馈，折射出政策实施逐渐趋于规范。

该政策的规范性表现在：其一，职责固定。就定海北洋这一区域而言，春夏之际黄鱼汛期间的巡洋职责逐渐统一到浙江提督任上，成为浙江提督这一官职每年必须履行并上奏的重要政治任务。即便偶有定海总兵或温州总兵代行赴洋的特殊情况出现，清政府也会委署其浙江提督的头衔，以体现中央政府对督巡渔汛的重视。其二，奏报定时。浙江提督每年于四月上旬左右起程前上报奏折奏报出洋督护渔期起程日期事，至返程回营后再上奏折奏报渔期竣事回署日期反馈海洋情形，中间历时大概一月有余。从地方到中央的奏折奏报定时有常，且道光皇帝均有朱批阅览。概而言之，以地方长官亲身赴洋督飭的形式凸显中央政府的关重与意志，以格式化的奏报反馈畅通上传下达的渠道。

在定海北洋每年自立夏起夏至止的黄鱼汛到来之前，浙江提督会开始着手准备巡洋事宜。其一，在提督亲自赴洋前派遣官兵巡察，除轮派二班官兵先行总巡外，飭令都司、守备、千总等带领员弁进行分巡与随巡，在渔汛洋面形成往来巡逻之势。<sup>①</sup>其二，交待其亲自出洋督护渔期期间，提督衙门应办事宜除紧要事件（包封送洋处理）外暂由标下署中军参将处理，以便地方机构能够正常运转。<sup>②</sup>在提督布置巡洋事宜的同时，各地渔民经各汛口员弁查验出口，所持照票与本人年貌籍贯相符才得以放行，前往渔汛洋面网捕。<sup>③</sup>

做好准备工作之后，提督便亲率舟师前往渔

船采捕各洋面，督率指挥各帮兵船往来巡缉。巡洋舟师遍及定海、黄岩、温州等镇属洋面，涉历闽浙两省海域，或分或合，以期弹压保护。早在乾隆年间，江南苏松水师总兵陈奎就对其渔汛期间巡察之法作过详细阐述，可以将其作为参照：“复飭添派随巡小哨船六只及委巡船四只，并驻巡羊山小哨船二只，共船一十二只分作两翼，在于东西洋面梭织巡游。每十日倒换一次，互为声援，日则施炮扬威，夜则鸣金示警”<sup>④</sup>。从其中看来，主要派遣水师员弁呈两翼之势，分别在东西洋面交叉往来巡察，日施炮，夜鸣金，阵仗浩大，力图通过构建起严密的巡察网络让渔汛期间盗贼无所遁形。而前来网捕的渔民则按要求依次编号船照，并且给一统单，根据地缘关系使一邑之船汇成一帮营汛，至捕鱼处所后，“昼则听其四散，夜则傍汛宿歇”<sup>⑤</sup>。

然后，浙江提督会登上闽浙两省洋面重要据点（如禁山、岛嶼等）进行巡察。早在康熙年间，浙江督抚便注意到，“夏秋渔汛之期，闽浙渔船聚集网捕，而无业穷民多有潜赴此山（指大衢山）搭厂”<sup>⑥</sup>。浙东洋面多辖天然岛嶼山屿，或有渔民网捕间隙歇船停泊，或有沿海民众赴岛上搭厂开垦。康熙年间，清廷恐放任沿海民众在山屿岛嶼之间任意活动，会招致海盗混迹其中、奸民趁势作乱，因此严格限制，禁止前往。至乾隆年间，清政府放松限制，前往者核定身份后颁给腰记（或称印票），以便查证。总兵巡防渔汛时会飭令下属员弁分别前往各澳，查点厂头、网户、佣工、艺业人等是否合法持有腰记，以及是否存在搭寮私张等情事，不放过渔汛期间网捕洋面的任何一个死角。<sup>⑦</sup>道光年间，虽禁捕区域日渐缩小，但此项规定犹存。如萧福禄就于道光七年（1827年）督护渔汛时亲赴南

<sup>①</sup>乾隆四十一年五月十三日，江南苏松水师总兵陈奎《奏报督巡渔汛及麦秋雨水情形事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-01-0353-014。

<sup>②</sup>道光元年四月初十日，署理浙江提督沈添华《奏报出洋督护渔期起程日期事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-01-0614-032。

<sup>③</sup>乾隆二十五年四月二十八日，福建巡抚吴士功《奏为参酌例案立法稽查渔船事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-01-0244-011。

<sup>④</sup>乾隆四十年六月初二日，江南苏松水师总兵陈奎《奏为督巡渔汛多麦秋雨水情形事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-01-0334-022。

<sup>⑤</sup>乾隆四十年六月初二日，江南苏松水师总兵陈奎《奏为督巡渔汛多麦秋雨水情形事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-01-0334-022。

田禁山区域查勘,确认“均属荒草,并无人迹”,并前赴黄岩、温州二镇属边界各岛罟进行巡视。<sup>①</sup>

最后,在提督亲赴洋面巡视完毕,即将返营时,其会再三饬令各水师官兵继续实力巡缉,务须加强日常巡洋工作,不可懈怠废弛。针对督护渔汛期间各官兵员弁的巡察行为,提督会在上奏中提出视具体情形进行奖惩。海上风涛不定、危险性高,对于巡洋官员因公殉职的情形,清政府也给出了优越的善后条件:“查定例官员因公差委在大洋大江遭风漂没,身故者照本官应升品级加增,并荫一子入监读书,六月期满候铨”<sup>②</sup>。最重要的是查询该年渔民渔汛最终收获并浙省沿岸一带禾苗收成与粮价情况,判断沿海民众是否安业,及时上报中央。待渔期已毕,饬令各水师官兵督护网捕渔民各自返回原籍,毋许渔民在洋面逗留。待洋面清静,至此督巡渔汛工作才圆满完成。

在正常情况下,这一时期定海北洋的督巡渔汛事宜,均在浙江提督的组织下有条不紊地进行,巡缉有法,奏报有时,驾轻就熟的行事步骤折射出该政策的规范与成熟。每年春夏之交,当闽浙二省渔船云集此地时,水师员弁早已在洋面上往来巡缉,以保渔汛无虞了。

## 二、形变核不变:渔汛巡洋与清政府海洋观念

从道光朝廷展到整个清时期,该政策在清代的变动总体上存在“形变核不变”的特征,政策背后体现的清廷海洋治理观念保持在一个相对稳定的状态,指向维护帝国海疆的安全。虽说沿海民众对于海洋的探索与要求在不断冲击着国家海洋政策的管控,但是从国家视域的角度来说并不主动促成这种变动,国家意志由此强加于海洋空间与沿海地方社会之中。因此,有清一代一直在对督巡渔汛政策在力所能及的管控范围内加以贯彻和执行,除了外力的强力打破、或清廷自主地结合实际情形对该政策加以适当的调整,但随即之后均会迅速恢复督巡渔汛的常态。这就形成了一个规范、扰乱与恢复的循环往复的过程。笔者试图以鸦片战争和光绪朝推行的渔团政策为例来论述督巡渔汛政策在这两方面的变动。

清廷对海洋安全的维护往往面临着来自“内寇外夷”的冲击。但海上的盗匪作乱远远达不到对清帝国组织的督巡渔汛加以强力破坏的程度,除非是战争的强烈冲突才能打乱清政府督巡渔汛的巡逻节奏与按期奏报。以道光二十年(1840年)为界,道光朝督巡渔汛政策明显地分为前后两期。前期承接乾隆朝的旧有政策按期循例奏报,后期则因鸦片战争之故出现了变动和干扰。道光二十年(1840年),约在浙江提督祝廷彪督巡事毕返营后的一个月,英军攻陷定海县,次年二月又交还定海,猝至八月再复占领定海<sup>[10]</sup>,定海在鸦片战争之中两度沦陷。定海以丰富的渔业资源闻名,同时其优越的地理位置也深受英人觊觎。在战略上,占据定海及所属的整个舟山不仅可以连接中国东部南北洋面,而且还可经由长江将触角深入内地。所以,英国发动鸦片战争之时,其外相巴麦尊多次在训令中要求远征军占领舟山,英人企图让定海区域成为东西方军事碰撞的前沿阵地。<sup>[11]</sup>在战乱、流亡与疫病笼罩下的定海渔业由此遭受到了不小的打击。但是,清政府并没有采取在战争期间封闭港口、禁止沿海商民捕鱼贸易的做法。“前据海龄奏,清将沿海通商各码头暂闭,当降旨令伊里布、裕谦议奏,旋据伊里布奏,拟一律封闭。朕即觉,所议窒碍难行,降旨驳斥。兹据裕谦奏,封港之议,徒有碍于本分商渔,而于杜绝接济,仍未得要等语,所见极是。沿海商渔各码头,著仍照旧准商民往来贸易,毋庸封港,并严飭文武员弁,于商渔船只出入,实力稽查。如有匪徒透漏消息,接济该夷米粮硝磺等物,即著惩办,以顺舆情而杜勾结。”<sup>[12]316</sup>由此可见,战争期间沿海渔业及贸易并没有完全停止,清政府依旧遵循了其开放海禁、严格管理的海疆管理模式。在此情境之下,1841年的黄鱼汛在战争的阴云下按期到来。夹在定海两次沦陷之间的渔汛网捕没有中断,但清政府正常的督巡渔汛步骤已经遭到外力的扰乱。道光二十一年(1841年),浙江提督余步云上奏禀明:

惟定海北洋每年夏初届至网捕黄鱼汛,有

<sup>①</sup>道光七年五月十一日,浙江提督萧福祿《奏为督护渔期竣事回署日期事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-01-0685-032。

<sup>②</sup>道光三年二月二十一日,吏部尚书文孚《题为浙江萧山县渔浦巡检黄涓因公差在大洋遭风淹毙照例议恤事》,中国第一历史档案馆藏,档号:02-01-03-09506-003。

初水、二水、三水之分，计须月余方能竣事。闽浙两省渔船云集，其中良莠不齐，诚恐就洋滋事。向例提督亲率兵船弹压保护，以安渔业。今因逆夷尚未剪灭，防剿尤为紧要。查浙省海口以镇海为最紧要，而镇海各口以招宝山为第一扼要。……以奴才正在招宝山屯劄，并须就赴定海逐加查勘，自应先其所急，难以分身率兵巡洋，转致顾此失彼。惟三水渔汛又为沿海小民一年生计攸关，未敢漠视。奴才现委勇往铃练之温州镇标左营游击包传益，带领舟师，在于渔船采捕各洋面，往来巡缉，弹压保护，以安商渔。<sup>①</sup>

在严峻的海防形势下，渔汛巡防已居于次要位置，首要之务在于海口重镇添兵架炮，以御外侮，像由提督亲率舟师的巡防渔汛事宜势必无法如常进行。嗣定海第一次沦陷之后，浙江提督重在与钦差大臣、抚臣与镇将商措置事宜，诸多要务次第举行。余步云自调任浙江提督之职后，便请旨将原福建赴浙江的水师官兵继续留浙差委，可见战争期间诸事繁忙、人员紧缺，工作调度以战事为中心。<sup>[12]255</sup>届至定海北洋黄鱼汛之时，浙江提督余步云本人也正在招宝山屯劄，难以分身。但即便如此，余步云依旧表示出对定海北洋渔汛极大的关注，在防守的间隙专门上奏提出委令游击包传益带领舟师暂行督护。虽然这是一次非常状态下的渔汛巡洋，巡缉与奏报势必已经受到了干扰，不能如以往一样合时合制，但督巡渔汛政策在受到外力的扰乱下总归是艰难地进行着。

鸦片战争结束后，清政府与英人签订《南京条约》，规定广州、厦门、福州、宁波、上海五口通商开市。鸦片战争爆发及其之后的五年零六个月内，定海长期被英人占领。清政府官僚对于沿海洋面的管理更趋于敏感小心。浙江提督李廷钰曾奏报：“虽

经耆英议定大略章程，但恐有贪利之辈滋生，弊端滋事，防范攸关紧要。奴才届期日与周文武悉心商办，镇静弹压，俾华夷相安，庶不致别生枝节。”<sup>②</sup>原本统一于清廷整体政策安排下的海洋管理，被外来势力以强大的武力撕开一个口子。从这以后，极力促成战后沿海民众的稳定，以及通商口岸内本国民众与外来英人的相安和谐，就成为清政府治理海疆的新内容，但依旧不离维护海疆安全的窠臼。在第一次鸦片战争当中，即便定海两度失陷，浙江提督忙于战事及处理善后事宜，期间渔汛巡洋的工作并不曾中断，并且至迟在道光二十三年（1843年）督巡渔汛政策已经逐渐恢复正轨。待至1843年开春，清廷就已经开始着手准备渔汛巡防事宜，并试图将新造船只用于督护渔期当中。“转瞬即届渔汛之期，江浙洋面难保无盗匪乘时伺劫。该督等请先行制造阔头舢板船十只，以资巡防。著即赶紧加工，多为制造，必须坚致灵捷，务期于外海内江均堪驾驶，方能得力。”<sup>[12]255</sup>战事甫定，为使海疆宁谧清廷加紧升级了巡防的设备。待渔汛事毕，浙江提督李廷钰于当年闰七月初七日亲上奏折，奏报渔汛过后洋面情形。这是鸦片战争过后，浙江提督第一次在奏报中提及浙洋渔汛时期的海疆巡防状况。<sup>③</sup>

定海向来被清廷视作宁波的门户。宁波在《南京条约》签订后通商开市，自此浙江提督在布置定海北洋督巡渔汛事宜的同时，还得密切注视宁波通商之事。虽说中央政府在着手准备按约开放五口通商之时，着力强调相安协调的原则，但英人在此地的介入与往来贸易还是触动了清政府官僚颇为敏感的神经。道光二十四年（1844年），詹功显在督护渔期启程前的奏报中抱怨“宁港英夷通商甚属别扰”<sup>④</sup>。道光二十七年（1847年），梁胜灏亦在奏报中提及此事。<sup>⑤</sup>在沿海渔民聚集的渔汛期间频频看见

①道光二十一年闰三月初三日，浙江提督余步云《奏为定海北洋将届渔汛现因防夷紧要难以分身委令游击包传益带领舟师暂护事》，中国第一历史档案馆藏，档号：03-2986-020。

②道光二十三年闰七月初七日，浙江提督李廷钰《奏报浙洋现在民夷相安渔汛已毕渐就安静等事》，中国第一历史档案馆藏，档号：03-2990-009。

③道光二十三年闰七月初七日，浙江提督李廷钰《奏报浙洋现在民夷相安渔汛已毕渐就安静等事》，中国第一历史档案馆藏，档号：03-2990-009。

④道光二十四年四月二十四日，浙江提督詹功显《奏报出洋巡护渔期并巡缉洋面查察沿海口岸情形起程日期事》，中国第一历史档案馆藏，档号：03-2991-018。

⑤道光二十七年四月初五日，署浙江提督梁胜灏《奏报渔汛届期循例出洋督护起程日期事》，中国第一历史档案馆藏，档号：03-2992-064。

的这些外来面孔,让传统的政府官僚颇感不适。在迅速恢复督巡渔汛政策之后,所谓“民夷杂处”的现状成为清政府官僚认知中埋藏于海疆治理的隐患。这种隐患在于五方杂处导致人心浮动,让原本就存在跨行政区域渔民聚集现象的定海北洋局势更趋于复杂化。由于被迫更改旧章准许英人在港口通商贸易,清廷一直担忧地方民众会因此而惶惑生疑。在清政府官僚的思维认知中,民心浮动将会招致无赖之徒伺机散布谣言以乱人心,接着便会有奸小之徒趁势作乱。<sup>①</sup>故而“舟山甫经收复,安辑抚绥,在在均关紧要。务须谆飭该员等详慎商办,并明白晓谕,要在安定海之民心,杜英夷之藉口”<sup>[13]</sup>。

除了外力的扰动外,清末兴起的渔团也是清代海洋治理历程中另一个显著的变化。国内外形势的剧变让清政府不得不考虑与地方乡绅合作,拟定章程,力图重新将沿海渔业纳入清政府强有力的管控当中。这种合作形式即是兴办渔团。渔团可以视为官方与民间合作成立的对渔民形成管理的渔政管理机构。渔团兴办期间,督巡渔汛政策随即与渔团组织相联系,在渔汛到来之际以渔团为单位对渔民进行监护和稽查。

清廷首次飭令沿海各厅县筹备组织渔团肇始于光绪十年(1884年),其中浙江地区举办最为得力。该区采取地方官府与有影响力的地方公所领袖合作的形式,推举大对渔船帮永安公所的董事华子清为渔团总督,组织渔民编列保甲与稽查收费事宜,将渔民统一在渔团的管理之下。但之后由于种种利益倾轧,渔团筹办屡经兴废,不能长久。至甲午中日战争之后,清廷再次援引先例督飭沿海各省督抚筹办渔团,方有较完善的章程条例可供分析与参考。浙江巡抚廖寿丰于光绪二十四年(1898年)十二月十六日呈上奏折,奏报浙江地区渔团兴办情形。廖寿丰深感“宁温台洋面辽阔,岛屿纷歧,

每届渔汛,渔户连樯出捕,往往奸究混迹,盗匪伺劫。而该管文武衙门滥填渔照胥役营兵,资为利藪,积弊甚深”<sup>②</sup>,从而力促地方设董选局,筹办渔团章程。其章程及兴办情形现列举如下:

“凡渔船均于渔汛前编查,以十船为一牌,每牌立一牌长;十牌为一甲,每甲立一甲长,俱由董选充督率查验。其零星小帮不满十船者,或四五舟六七舟为一牌,按船书篷,给旗烙号,取其互保各结,方准给照出洋採捕,责令联帮出入,遇有盗劫鸣锣告警,互相接应。船户舵水人等姓名年貌籍贯一律造册,并于牌照内分晰填注。如有作奸通匪情弊,同牌之船报官审实,准以船货给赏。隐匿不报者连坐,所需牌照盖用地方官印信交董,给拨官督绅办,不准胥吏经手,营兵需索。所有从前陋规,概行裁减。……臣复添购浅水小轮,裁改营船,挑练水师,将宁温台洋面编为南北中三路,分路派弁管带师船配拨小轮,辅以红单。扮商各船实力巡护,联络声势,保卫商渔,并责成管带,超武兵轮水师,既领记名总兵费金组随时出洋督率,暨水师营务处,副将吴杰会同稽查,认真缉捕。三年以来,渔汛安谧,洋面巨匪擒获颇多,盗风衰息。”<sup>③</sup>

两江总督刘坤一于光绪二十四年(1898年)十二月初二日上奏,在奏报中描述江省筹办渔团的具体情形,同样不出廖寿丰所述,大体仍仿照陆地上保甲成法组织渔团。<sup>④</sup>另直隶总督荣禄于光绪二十四年(1898年)七月十六日上奏,其在奏折中更为细致地拟定了兴办渔团的四条办法:损益旧章、剔厘积弊、明定赏罚、严司稽察户口。<sup>⑤</sup>进行比对与分析可发现,以渔团的形式来重新组织地方渔民对督巡渔汛的意义无外乎两点:一是将渔民以

①道光二十三年闰七月初七日,浙江提督李廷钰《奏报浙洋现在民夷相安渔汛已毕渐就安静等事》,中国第一历史档案馆藏,档号:03-2990-009。

②光绪二十四年十二月十六日,浙江巡抚廖寿丰《奏为浙省渔团筹办情形事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-01-1024-054。

③光绪二十四年十二月十六日,浙江巡抚廖寿丰《奏为浙省渔团筹办情形事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-01-1024-054。

④光绪二十四年十二月初二日,两江总督刘坤一《奏为遵旨筹办江省渔团事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-01-1024-063。

⑤光绪二十四年七月十六日,直隶总督荣禄《奏为整顿保甲联络渔团办理情形事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-01-1024-070。



团体的形式来组织，团体内部互相联系，增加渔汛巡洋的便利性；二是将渔团纳入到打击盗匪的海防体系当中，发挥渔团自身的力量来实现互相援救。<sup>①</sup>此外对于以往渔业管理中积弊的革新，仍旧是在原有的基础上进行重申与督饬。

清政府将甲午中日战争中旅顺的失陷归咎于本国渔船引渡<sup>②</sup>，深感国家对沿海渔民的掌控大不如前，于是希冀通过组织渔团重现实现对地方渔民的控制。在这次貌似渔业管理制度的变革中，清政府将原有的海洋治理观念作了一次并不成功的移植。渔团规章和条款因其与巡洋会哨政策、照票政策、连踪互结政策的高度相似，给督巡渔汛带来一个相差无几的政治环境。另一方面，清末中央政府与地方精英合作成立渔团，意图在于重新获得对沿海渔业和渔民的掌控。只是中央政府将地方渔业公所的领袖人物拉入国家对渔业管理的轨道之中时，也把地方的争斗与弊端同样牵扯了进来，使得清政府海洋治理观念的移植面临了更多的挑战，渔团政策也因此而几经波折，并没有给沿海渔民带来实质性的优惠与转变。渔团作为新形势下清政府对海洋空间安全维护的工具，通过它可对沿海渔民达到控制和约束的目的，在渔汛期间也能快速有效地对渔民身份进行甄别与排查，切断内外勾结的渠道，将可能的动乱扼杀在摇篮中。<sup>③</sup>另外，渔团组织自身的力量同时也被纳入到海防体系当中，实现渔团内部的自我援救。<sup>④</sup>

综上所述，所谓“形变”主要扰动的是：1. 地方长官亲身赴洋的传统；2. 巡逻节奏与按期奏报的惯例；3. 监督者与被监督者的对象范围。督巡渔汛政策没有在晚清时期随着世界海洋形势的剧变而得到本质上的变革，其“形变核不变”的主要原因在于清政府海洋治理观念的滞后。实际上，督巡渔汛政策与道光后期以来的变动，不过是清政府试图再次加强对于海洋空间掌控的一种应然结

果。但随着时段愈往近代，督巡渔汛政策伴随着清政府对地方事务掌控力的逐渐弱化而变得名存实亡，“各镇水师亦有巡洋之例，而日久颓废，船既不精，炮复不用兵丁不习于风涛，将弁深怯乎追盗，虚行故事，名存实亡”<sup>[14]</sup>。海洋治理观念的陈旧让督巡渔汛政策本身走到了末路，看似严密的巡洋制度最终也没能拯救帝国的海洋安全，尔后清政府就开始了其艰难的海防近代化的历程。

### 三、安民与扰民：督巡渔汛政策的社会影响

清廷本着止盗安民的目的，试图在渔汛期间营造一个安全宁谧的海洋氛围，客观来说保证了渔民的正常网捕秩序，并使其免受海盗侵扰。但地方水师员弁的怠惰与苛索行为，也给沿海渔民的正常网捕作业造成了不小的困扰。军事化的巡缉与政治化的程序，让军事压力与政治权力蔓延在浙东海域的同时，亦滋生出滥用权力的恶果，政策设计原本的初衷也因此大打折扣。从长远来看，海洋在官僚政府的认知中仅仅被当做安全维护的边界来加以防范，逐渐消弭了其本身复杂的意蕴内涵及可能带来的国家发展机遇，海洋形象在国家视域中不可避免地被异化。

#### （一）止盗安民之效

定海因其得天独厚的地理条件，不仅拥有丰富的渔业资源，还是扼守东海门户的重镇。因此，保护定海地区的治安，使盗匪无所遁形，是浙江提督的重要责任。每至春夏捕黄鱼汛，大量渔民涌入舟山渔场，巡防职责更重于平时。渔民活动被纳入清廷统治者的行政关怀之中，浙江提督也自觉将自身的巡洋工作看作帝国最高领导者施于海疆的恩泽与圣德，在渔汛前后力图创造海疆宁谧的网捕环境。

第一，当地黄鱼汛到来之前，地方水师的实力巡缉需让洋面肃清、盗匪匿迹。这一方面是因为每

①光绪二十四年十二月初二日，两江总督刘坤一《奏为遵旨筹办江省渔团事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-01-1024-063。

②光绪二十一年五月十八日，浙江巡抚廖寿丰《奏为浙江沿海筹办渔团事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-24-028-2815。

③光绪二十一年五月十八日，浙江巡抚廖寿丰《奏为浙江沿海筹办渔团事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-24-028-2815。

④光绪朝，《奏为安徽候补知府黄家杰保护奉省渔业劳绩卓著请旨开复并免缴前案捐复不敷银两事》，中国第一历史档案馆藏，档号：04-01-03-0192-030。

年二三月间风潮顺利,自然条件宜于设法攻击海盗<sup>①</sup>;另一方面则是水师官兵力图赶在四方渔民逐黄鱼之利聚集于定海之前,塑造良好的洋面环境,可让渔民安心网捕作业,以及利于接下来督巡渔汛工作的顺利执行。如道光二年(1822年),浙江提督王德禄注意到该年二个月内象山外洋曾有匪船行劫,即严督舟师分别搜捕。此后陆续拿获盗匪,重新构建起连接定海、温州、黄岩三镇属洋面的巡逻队伍,三镇所派各帮兵船均皆联络周密、互通声气,基本覆盖了浙东海域洋面,在渔汛到来之际给海盗以震慑。<sup>②</sup>

第二,在渔汛期间,浙江提督需亲率水师官兵在浙东南北洋面往来巡缉、弹压保护。如前所述,浙江提督在渔汛时的巡逻工作与平日巡洋相比更为细致与重视,保证了渔民在捕捞过程中始终处于官方水师的严密保护之下,能够心无旁骛地进行网捕作业,不必担心海盗的侵扰。从这一角度来看,清政府组织的水师渔汛巡洋有其必要之处。事实上,中央政府也给了该项工作足够的重视,从而保证了每年定期的督巡渔汛在道光年间的政策连续性。而在渔汛巡洋的过程中,浙江提督有时也会顺便组织营伍阅兵事宜,对所辖各营水师官兵的各项技艺进行校阅,检查各营装配器械是否坚利及照额配缉,并且针对阅兵情况当场进行奖惩,以训练和督飭水师官兵的巡洋能力与巡洋态度。<sup>③</sup>这就为督巡渔汛的政策落实与收取实效打下了更为牢固的基础。

最后,到了渔汛事毕需督护渔民顺利返回原籍。渔汛竣事,各地渔船陆续散归。若疏散不善,则可能为海盗在此时期趁势作乱提供有利条件,所以水师官兵对此渔民散归之期更加重视。“渔期将过,渔船正在回籍之候,巡查更须严密”<sup>④</sup>,其中少不了各路水师官兵分别在沿途的巡逻和保护。虽然此举带有强制意味,意在保证汛期结束采捕洋面

渔船驱留净尽,不允许渔民随意逗留,但督护渔船顺利回籍客观上也为渔民提供了安全保障,减少盗乱发生的可能性。这是督巡渔汛工作的最后一步。

清政府组织的渔汛巡洋工作覆盖了渔汛前、渔汛中和渔汛竣事的全过程,最大限度地为止盗安民提供了政策和军事上的保障。至少在渔汛期间,可以看到海洋被纳入中央政府的政治关怀,而不是与内陆成为两条逐渐疏离的平行线。追求止盗安民也是该项政策设计的初衷,最终指向为保证帝国的海疆安全。

## (二) 苛索乱民之扰

政策的实施在落到实处时往往会偏离政策制定的初衷,难以收到百分之百的实效。清政府布置起来的严密的巡防网络系建立在水师官兵实力巡缉的基础上,但地方员弁的怠惰与松弛会让海疆巡防网络变得脆弱,效用大打折扣。此外,水师官兵在执行清政府开放海禁、严格管理的海疆政策时,往往会产生滥用职权的后果,将严格管理的政策变成向沿海渔民苛求索贿的工具。渔民正常的网捕活动不仅面临海盗侵扰的威胁,还会遭受到政府官兵的骚扰。

首先,清政府的巡洋政策过于倚重地方水师官兵的行事能力与行事态度。对此,闽浙总督孙尔準甚至认为“海洋之靖否全在舟师巡缉之勤惰”<sup>⑤</sup>。事实上,几乎从巡洋政策制定的初始,就伴随着对地方员弁巡洋事务的不断督促与警醒。从康熙直至道光年间清廷不断颁布各项谕令,集中反映出对地方官员的规范与告诫,一旦有出离政策之外的行为导致海洋失事,一律作“违盗例”处罚。《大清会典事例》中详细记载了海上巡洋官兵各项疏漏的处罚条例与处罚力度,并且这种处罚条例有越到后期越见频繁的趋势,处罚力度也在逐渐加强。然而

①道光二十九年五月二十四日,浙江提督善禄《奏为出洋堵缉渔山盗匪及督护渔汛事竣回营日期事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-01-0833-051。

②道光二年六月十九日,浙江提督王得禄《奏报督护定海北洋渔期竣事回营并回至宁波军营训练日期事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-01-0626-026。

③道光十二年五月初十八日,浙江提督王雄《奏报督护渔汛并顺阅营伍事竣加署日期事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-01-0736-076。

④乾隆四十五年六月初八日,江南苏松水师总兵蓝元枚《奏报督巡渔汛及二麦收成雨水情形事》,中国第一历史档案馆藏,档号:04-01-03-0030-001。

⑤道光九年十月十三日,闽浙总督孙尔準《奏为特参黄岩镇标右营游击王忠元巡缉渔汛短配兵丁玩视捕务革职以便提审事》,中国第一历史档案馆藏,档号:03-3659-049。

地方官员的怠惰行为屡禁不止，甚至有水师员弁雇佣普通民众来应付上级的点名查验，以此逃避出海巡洋的职责。<sup>①</sup> 这从侧面反映了当时海上巡洋工作面临的种种困境。虽说渔汛期间，有浙江提督亲身赴洋带头督促，但是提督的督饬更像是例行公事般的行为。实际上，早在雍正七年（1729年）就议准，“每年沿海各汛，出巡之后，督抚不时密加体访，倘遇失事，文武官弁如有恐吓贿嘱、不行通报情弊，该督抚访实题参，照违盗例议处”<sup>[15]127</sup>。但这种督抚的“密加体访”体现出随机性与任意性，完全取赖于地方官员的政治自觉与行政能力。若遇有地方官不肯认真查办，而不肖员弁吏胥等甚或利其厚贿，督抚等又以处分较重加以回护，止将盗犯按律究治，却对违例员弁加以轻纵<sup>[15]769</sup>，则政策执行的漏洞就得不到应有的填补与改善，巡洋事务亦难形成较为合理的监督体制。

其次，水师官兵藉端需索、故意留难的行为，更是对沿海民众的直接骚扰。没有完善的监督体制的制约，这种僭越职权与谕令的行为就会寄生在海疆治理政策的落实过程之中。虽然地方巡缉的弊病与疏漏早已为中央政府所察觉，但有时水师官员甚至与海盗互为勾结、共同分赃，这给海疆治理带来更大的麻烦和漏洞。官盗沆瀣一气让巡洋政策形同虚设，虽经中央政府反复申饬，至道光年间此种风气仍未收敛。针对地方水师员弁疏于职责以及贪婪索贿的行径，沿海渔民甚至有渔歌加以传唱：“懒惰巡洋，燥搁涂场；吃吃逛逛，猪猡一样。东抢西劫，惯偷婆娘；太平吃皇粮，扰乱勿管账”<sup>[16]</sup>。这首渔歌集中反映了巡洋官员的种种劣迹和渔民对其的厌恶与反感。中央政府的政策设计因为缺少监督体制的辅助，从中央到地方的实施过程中偏离了政策制定的初衷，反而造成对渔民生产生活的侵扰，也对海疆安全形成威胁。

清政府的督巡渔汛政策以遏制盗匪、安定民心为直接目的，力图以此保障海疆的安全，但政策从制定到落实的过程中，因为缺乏相辅助的监督机制，不可避免地出现了偏差。中央官僚每每面对政策实施的偏差都会绷紧敏感的神经，在他们看来，原有的政策力度仍然不够强大，不够保证一个安全无虞的海疆。所以，在每一次意识到海防政策偏离

预定的轨道时，他们就重新督饬行政的力度，以更高的标准来对待海防，无论是对地方官兵的要求还是对民众的监督，甚至超过了政策制定的初始所想要达到的效果。实际上，直至道光年间，清政府的海防力度已然十分严密，监督的意味逐渐胜过了巡护的要求。

### （三）海洋异化之忧

基于国家视域的海洋而言，督巡渔汛政策对渔民的管控显示这一时期的海洋形象越来越带有异化的色彩。这种“异化”指的是伴随着中央政府政治压力向海洋空间的渗透，海洋空间的内涵被人为地限制与固定了，体现在海洋不是向外进发和扩张的平台与通道，而越来越成为对内包裹大陆的屏障。拿西方学者的困惑来说，“中国后来在造船和航海技术的发展，使我们遇到一件长期存在的怪事（按欧洲的标准），中国人在15世纪初已具有向海洋扩张的能力，但它却没有去进行扩张”<sup>[17]15</sup>。这至少说明海洋空间在清廷的管理模式下与西方相比走出了相异的路径，对单一安全需求层次的追求让海洋形象在国家政治中处于尴尬的位置，其带来的海洋与国家之间的深层次影响与发展路径，为之后很长一段时期的国家海洋治理的处境埋下了历史的隐线。

从某种程度上来说，渔汛活动为我们考量清政府的海洋治理提供了绝佳的展示平台。渔汛巡洋可以视作国家主动治理下的清代渔业的一幅全景，是以督巡渔汛政策为总领、各项基本海洋治理政策互相配合的一次集中展示。清廷与海洋在这种全景式的描绘与分析中，可以看出两者之间的牵绊与关联。而体现和反馈督巡渔汛过程和成果的定期奏报，将其排列起来就反映出政府官僚对于海洋的认知。这是基于当时时代背景的“历史意见”<sup>[18]</sup>。对于这种“历史意见”的分析，可以得出两点认识：

一方面，长期以来，历史学界关于中国海洋历史的认识集中为一点：虽然中国的海洋与中国的内陆有着几乎同样悠久的历史，但海洋长期处于中国历史的次要位置，被视作农业社会经济“大传统”下的一个“小传统”<sup>[19]</sup>。不同于以往学界的研究

<sup>①</sup>道光九年十月十三日，闽浙总督孙尔準《奏为特参黄岩镇标右营游击王忠元巡缉渔汛短配兵丁玩视捕务革职以便提审事》，中国第一历史档案馆藏，档号：03-3659-049。



与认知,笔者认为清政府对海洋并非持续抱有漠视的态度,相反清时期的海洋在渔汛期间已然进入到中央政府的主流治理视野当中,这一点可以从上文对清廷督巡渔汛政策以及其他海洋治理政策的分析中得到验证。

另一方面,清政府对于海洋的积极主动的管理异化了海洋的重要战略内涵,海洋以一种偏离其本身复杂属性与重要作用的形象出现在中央政府的施政视域中。对海洋的关注反而没有让其发挥应有的功能与效用,使得海洋空间依旧没有被真正纳入到清政府的主流发展战略当中,海洋所承担的国家任务和职责远远与内陆处于两个不同的层级。陆地作为国家治下社会群体生存的主要空间,对陆地空间的开发、挖掘与内涵赋予了深刻的政治意义、社会意义与人为化的改造;而海洋仅仅被看作帝国安全的屏障,来获取国家官僚治理思维中利益的最大化,正如费正清所说那样“海洋意味着给他们添麻烦的问题,而不是发展的机会”<sup>[17]</sup><sup>18</sup>。在这种思维意识下,仅仅要求对于海洋安全的维护便为国家带来了利益,可见对于海洋的社会认知在渗透到中央政府层面时就遭到了错位与扭曲。

#### 四、结语

渔汛巡洋集中展示了清代对海洋管控的强大政治压力,在追捕海盜的同时也严格限制了渔民的生产、生活活动。中央与地方官民对于海洋安全的维护时刻处于谨慎的状态,而渔汛被作为一个特殊时期在官僚的主观意愿中企图使其速战速决地平穩度过。以军事化的巡洋政策来管理渔汛这一经济活动,使得海洋被赋予的功能没有在国家发展中发挥应有的作用。事实上,沿海渔业经济在清代从来没有得到质的飞跃与提高。

在清政府的思维认知中,海洋代表着不确定的因素,无论是出洋的本国渔民,横行海上的盜贼,还是自远洋而来的英人,都是威胁清政府统治的隐患。渔汛的来临散发出危险的讯号、海洋环境的不确定性,在这个非常时期就成为考验其均衡“防民”与“安民”执政手腕的场地,由此也推演出

成熟的督巡渔汛政策,而海洋观念的错位则限制了整个国家向海洋探索的可能性。

#### [参考文献]

- [1] 沈同芳. 中国渔业历史 [M]. 上海: 中国图书公司, 1911.
- [2] 李士豪, 屈若攀. 中国渔业史 [M]. 上海: 上海书店, 1984.
- [3] 杨国桢. 闽在海中: 追寻福建海洋发展史 [M]. 南昌: 江西高校出版社, 1998.
- [4] 欧阳宗书. 海上人家——海洋渔业经济与渔民社会 [M]. 南昌: 江西高校出版社, 1998.
- [5] 包茂红. 海洋亚洲: 环境史研究的新开拓 [J]. 学术研究, 2008 (6): 115 - 124.
- [6] 穆盛博. 近代中国的渔业战争和环境变化 [M]. 胡文亮, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2015.
- [7] 李玉尚. 海有丰歉: 黄渤海的鱼类与环境变迁 (1368 - 1958) [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2011.
- [8] 宁波府志: 卷 15: 兵制 [G] // 中国地方志集成: 第 30 册. 影印本. 上海: 上海书店, 1993: 586.
- [9] 定海厅志: 卷 14: 疆域山川 [G] // 中国地方志集成: 第 38 册. 影印本. 上海: 上海书店, 1993: 147.
- [10] 定海厅志: 卷 28: 大事志 [G] // 中国地方志集成: 第 38 册. 影印本. 上海: 上海书店, 1993: 391.
- [11] 茅海健. 天朝的崩溃: 鸦片战争再研究 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2014.
- [12] 宣宗实录: 卷 345 [M]. 北京: 中华书局, 1986.
- [13] 宣宗实录: 卷 423 [M]. 北京: 中华书局, 1986.
- [14] 海面緝盜論 [N]. 申報, [1872 - 05 - 02] (壬申四月初十日) (2).
- [15] 刘启端. 钦定大清会典事例 [M]. 昆冈, 修. 上海: 上海古籍出版社, 2002.
- [16] 毛久燕. 从渔歌与古诗看岱衢洋的春夏渔汛 [J]. 浙江海洋学院学报 (人文科学版), 2007, 24 (4): 31.
- [17] 费正清. 剑桥中华民国史 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1994.
- [18] 钱穆. 中国历代政治得失 [M]. 北京: 三联书店, 2011.
- [19] 王日根, 宋立. 海洋思维: 认识中国历史的新视角 [J]. 历史研究, 1999 (6): 176.