

国家治理与粮食安全： 基于中国传统荒政思想的考察

岳翔宇¹, 夏艳秋²

(1. 上海财经大学 中国经济思想发展研究院, 上海 200433; 2. 华东师范大学 马克思主义学院, 上海 200241)

摘要:保障粮食安全是实现经济发展、社会稳定、国家安全的重要基础。抓好粮食生产是保障粮食安全的关键,而良好的国家治理体系是保障粮食安全的前提。主流文献已就事前粮食生产与预防思考、事后冲击评估及政策反思等问题做了大量探讨,但较少关注国家应急治理应采取怎样的事中应对策略以保障粮食安全。为此,文章从思想史角度出发,借鉴粮食获取权理论和国家能力四分法分析中国传统荒政思想的要旨和价值。研究发现:(1)中国传统荒政中增强粮食安全的措施大体可划分为四个维度,即在时间维度上的粮食资源跨周期调节、在空间维度上的粮食资源跨地区调节、在直接权利维度上的贷种借牛和蠲免缓征等措施、在贸易权利维度上的减免商税和以工代赈等措施。(2)中国传统荒政思想已经意识到,落实这些主张需要政府拥有强制能力以维持灾区秩序、汲取能力以提供荒政所需资源、递送能力以实现救荒资源投放、信息决策能力以提升治理质量。(3)中国传统荒政思想的理论价值在于为马克思主义中国化粮食安全理论打通了历史根脉,其实践意义在于从完善国家治理体系角度为中国夯实粮食安全保障提供了历史经验,其世界意义在于为其他发展中国家提供了荒政理念校准、策略体系对照与治理技术参考。

关键词:荒政思想;粮食安全;国家治理;国家能力;应急治理

中图分类号:F092.2 文献标识码:A 文章编号:1001-9952(2023)10-0154-15

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20230815.201

一、引言

洪范八政,食为政首。粮食是具有公共品属性的特殊产品。保障粮食安全是实现经济发展、社会稳定、国家安全的重要基础。中国人口众多,历来将解决好吃饭问题作为治国理政的头等大事。党的二十大强调,要健全国家安全体系,完善应急管理体系,“确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全”,^①提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力。

保障粮食安全是国家治理的重要命题。而在地震、洪水、旱灾、战争等不可抗力情况下,威胁粮食安全的未必是粮食总产量减少,也可能是粮食可获得性受交通运输困难、市场价格机制失灵、操作风险等因素影响而削弱。主流文献已就事前粮食生产与预防思考、事后冲击评估及

收稿日期:2023-04-27

基金项目:国家社会科学基金重点项目(17AJL006);上海财经大学创新团队项目(2020110932)

作者简介:岳翔宇(1987-),男,黑龙江哈尔滨人,上海财经大学中国经济思想发展研究院研究员;

夏艳秋(1995-)(通讯作者),女,云南建水人,华东师范大学马克思主义学院博士后。

^①引自习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日第1版。

政策反思等问题做了大量探讨，但较少关注事中应对策略。粮食安全研究大多聚焦于粮食生产，强调通过农业科技自主创新、耕地保护等手段提高粮食生产能力（刘旭，2011；何秀荣，2020；吴宇哲和沈欣言，2021），这确实是保障粮食安全的关键。但做好粮食工作不能仅仅从事前预防视角出发，局限于粮食资源本身，还需综合考量“粮食生产能力、储备能力和流通能力建设”，^①这就需要防范和应对极端冲击，重视完善国家治理体系，提升“事前—事中—事后”全过程综合能力。灾害经济史研究关注冲击粮食安全的极端事件与国家治理完善、政府能力塑造之间的关系（陈永伟等，2014；陈强，2015；冯晨等，2021），但这些研究侧重因果逻辑识别，普遍将相关制度处理为静态的、抽象的国家能力，缺乏对国家治理动态发展演化过程的刻画，未能详细解释国家能力的提升具体如何增强粮食安全保障。

福利经济学家阿马蒂亚·森（Amartya Sen）（2011）曾阐明，国家治理需要通过保障民众粮食获取权（*Entitlement*）来维护粮食安全。他指出，饥荒主要并非源自粮食绝对短缺，更应关注国家治理中的制度性问题，并据此高度肯定社会主义新中国在制度建设与保障粮食安全方面的成就。不过，阿马蒂亚·森的研究以理论层面的探讨为主，目前社会科学领域关于具体如何维护粮食可获取性、保障民众权利的应用性研究相对匮乏，多数文献侧重于极端冲击下的事后制度反思（范子英和孟令杰，2006；刘愿，2010；熊金武，2016）、事后冲击评估（卓志和段胜，2012；程国强和朱满德，2020）、事前预防思考（王道龙等，2006；倪国华等，2021），较少论及国家粮食安全治理中不可或缺的事中应对策略，对如何完善国家治理体系、增强粮食安全保证能力建设的讨论也不太深入。

中华民族曾在与自然灾害长达数千年的斗争过程中，围绕如何防灾、减灾、抗灾、救灾逐渐形成和发展了丰富的国家治理思想，即“荒政思想”。古代社会生产力有限、科技不发达，频繁发生的自然灾害影响农业发展与粮食安全，不利于民众生活和社会稳定。荒政之目的在于解决岁荒之际的民食艰难，其关键是如何更有效地配置稀缺的粮食资源，为灾民提供维持生存所必需的物质基础。中国古代荒政思想在长期实践探索中不断丰富和完善，兼顾“先事、当事与事后”，不仅拥有非常丰富的事中应对策略体系，而且更关注和强调长期制度建设。

史学研究对于中国古代荒政考察颇多，但无论是从实践史、政策史的角度勾勒其总体脉络与特征（李向军，1994；孟昭华，1999；邓拓，2012），还是专门分析灾害时期举措（张文，2003；胡忆红，2005），都以列举陈述为主，未能基于现代政治学或经济学理论对荒政思想要素进行归类，缺乏系统化梳理、结构化分析和理论化总结。不少文献以微观视角考察某一人物（王卫平和顾国梅，2002）、某一典籍（刘云军，2005）、某一历史时期（吴十洲，1999；文姚丽，2014）的荒政思想，缺乏对粮食政策指导思想与核心原则的系统总结。

党的二十大报告指出，“只有把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，坚持运用辩证唯物主义和历史唯物主义，才能正确回答时代和实践提出的重大问题，才能始终保持马克思主义的蓬勃生机和旺盛活力”。^②中国传统荒政思想作为优秀传统文化的重要组成部分，是古代先民与自然灾害斗争经验与智慧的总结，不仅是近现代中国防灾救灾减灾政策与实践的思想源泉，也影响过西方的经济政策实践。例如，20世纪30年代美国探索建设粮食安全体系时就曾从中国古代的常平仓制度中获得启发（李超民，2002）。这表明即便

^① 引自习近平：《论“三农”工作》，中央文献出版社2022年版，第79页。

^② 引自习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2022年10月26日第1版。

到了现代,传统荒政思想仍可为粮食安全工作提供丰富的理论养分和经验借鉴。

本文借鉴阿马蒂亚·森(2011)的粮食获取权理论,发现传统荒政思想的旨要在于维护粮食安全、保障民众获取权,可大致分为四类:时间维度的粮食资源跨周期调节思想、空间维度的粮食资源跨地区调节思想、增强直接权利维度的粮食生产支持思想、增强贸易权利维度的粮食流通支持思想。荒政思想需借助国家能力转化为实际治理。本文依托唐世平的四分法,提出国家能力通过四个维度保障荒政,即依靠强制能力维持灾区秩序、汲取能力提供荒政所需资源、递送能力实现救荒资源投放、信息决策能力提升治理质量,并发现传统荒政思想家对这些维度均有所探讨。

本文认为,中国传统荒政思想的理论价值在于为马克思主义中国化粮食安全理论打通了历史根脉,其实践意义在于从完善国家治理体系角度为中国夯实粮食安全保障提供了历史经验,其世界意义在于为其他发展中国家提供了荒政理念校准、策略体系对照与治理技术参考。

本文在以下三个方面尝试探索创新,试图对现有研究提供一定的有益补充:

第一,基于粮食获取权理论和国家能力理论,提供了理解传统荒政思想的全新视角。正如胡寄窗(1986)所强调的“古人思想现代化”,中国经济思想史的主流研究方法一直是用当代经济分析的理论话语去理解古人对类似经济现象的思考,这种现代式“训诂”旨在通过古今对照来厘清共性与差异并获得理论启发。如用余、泉等古代术语,就无法与现实世界的学术规范和经济生活相沟通。只有匹配理论口径,才能在古今对话中丰富学术和思想资源,为融通古今中外的思想理论与实践经验、深化现代粮食安全治理研究提供历史镜鉴与现实启迪。

第二,基于前述视角,构建了分析中国传统荒政思想如何保障粮食安全和依托哪些国家能力保障粮食安全的新框架。中国古代荒政及相关思想的细节,学界早已有大量研究,内涵广博而繁复,但一直缺乏系统的理论框架来将这些零碎的智慧结晶拼成一幅完整的图景,这不利于从全局上把握问题,也不利于去芜存菁。为此,本文构建了分析传统荒政思想要旨与价值的理论框架,这便于我们考察传统思想在哪些方面比较丰富,哪些又明显缺失,进而从理论上评价。

第三,基于前述框架,拓展和延伸了关于粮食获取权的经济学理论和关于荒政的国家能力理论,丰富了社会科学领域关于极端冲击下如何进行事中应对的讨论,对强调做好事前粮食生产的粮食安全研究和强调事后评估的灾害经济学提供了重要补充,为灾害与国家能力塑造研究增添了新的认知视角,并依托丰富历史资源为现代理论探讨和工作实践提供了参考和借鉴。

二、荒政思想之要旨:维护粮食安全、保障民众获取权

传统社会灾荒的根本在于粮食问题(张建民,1994)。直观上,粮食安全是因粮食产出减少而受到冲击。古人对饥荒的描述多与粮食歉收相联系,^①如《墨子·七患》所言“一谷不收谓之谨,二谷不收谓之旱,三谷不收谓之凶,四谷不收谓之馈,五谷不收谓之饥”。但不同于人类自古就有的“救荒”,“荒政”始于国家政权组织出现之后,是古代国家治理的重要组成部分,^②其目的在于满足民众的粮食获取需求,保障粮食安全。要有效供给荒政公共品,不仅要依靠粮食资源,而且需以综合国家能力为前提。下面首先讨论荒政思想,即历代官员和知识分子在应对各种凶荒的经验积累中为救助灾民、稳定社会、巩固政权所做的思考。

传统荒政在治理实践中的探索,主要是通过调节失衡的粮食供需、干预资源配置以帮助民

^① 参见卜凤贤:《中国古代的灾荒理念》,《史学理论研究》,2005年第3期。

^② 参见李向军:《中国救灾史》,广东人民出版社、华夏出版社1996年版,第22页。

众获取粮食，从而实现“救荒活民”的目标。根据阿马蒂亚·森(2011)的权利理论，在私有制经济中个体的粮食获取权主要取决于资源禀赋(即粮食是否充足)和交换权利(即从资源禀赋出发获取粮食的能力)，其中权利失败(*entitlement failure*)又分为直接权利失败(对粮食生产者而言，可供自己消费的粮食产量减少)和贸易权利失败(对其他职业者而言，通过贸易获得的粮食减少)。^①借鉴这一理论，中国传统荒政实践中增强粮食安全的措施大体可划分为四个维度：一是在时间维度上跨周期平滑各时期粮食资源禀赋，丰时“籴”以收购粮食，荒时“粜”以提供粮食，依托仓储备荒在丰年(季)与凶年(季)之间调节粮食资源；二是在空间维度上跨地区平滑各地区的粮食资源禀赋，采取粮食流通支持的政策如移粟、通商、不抑价等以“来谷”增加灾区粮食供给，从而在灾区内、外部实现资源再分配；三是通过蠲免缓征等举措增强个体直接权利，促进粮食生产、保障粮食未来可获得性；四是通过以工代赈等举措增强个体贸易权利，提高民众当下的粮食可获得性。^②

(一) 仓储备荒：时间维度的跨周期调节

阿马蒂亚·森(2011)曾指出，当某一个阶层的资源禀赋数量急剧下降时，饥饿不可避免地会发生。而粮食储备则是防止饥饿发生、保障粮食安全的重要物质基础和有效手段。基于对自然灾害特点、农业丰歉周期变化的朴素认知，中国古人提出设立常平仓、义仓、社仓等制度，提前仓储积谷，并通过“籴”“粜”等循环措施来平滑不同时期的粮食资源，以缓解灾荒时的粮食短缺问题。

先秦时人们已形成对仓储备荒的政治意义和农业生产周期规律的初步认识，如《礼记·王制》从“无三年之蓄曰国非其国也”的政治高度，强调了粮食安全对于国家治理的重要性；越国大夫范蠡提出根据“六岁穰，六岁旱，十二岁一大饥”的天时变动干预粮食市场，限制谷物价格波动(胡寄窗，1998)。汉宣帝时，大司农中丞耿寿昌首次提出了常平仓制度，“以谷贱时增其贾而籴，以利农；谷贵时减贾而粜”。^③隋唐时开始强调仓储下沉至基层以解决调拨、转运不及时的问题，隋开皇三年，度支尚书长孙平建议“奏令民间每秋家出粟麦一石已下，贫富差等，储之闾巷，以备凶年，名曰义仓”，^④因仓由村社管理，又被称为“社仓”；唐代于贞观二年起设置义仓，至文宗时已赈济多达106次。^⑤

宋代以后开始注重吸收社会力量参与仓储备荒。为解决可动员粮食资源不足、运输分发不便、贪腐等问题，宋儒李觏提出以爵级奖励多年参与救荒、援助“穷民”的上户之家，可实现“富人乐输”“穷民受赐”的双赢，远胜于“临事而鬻爵”的短期救荒政策，^⑥这是一种建立长期激励制度、吸引社会资本参与储粮救荒的主张。南宋淳熙八年，时任提举浙东常平茶盐公事的宋儒朱熹上奏请求推广社仓，^⑦吸收社会力量参与荒政治理的制度开始在实践中落地施行。明万历朝河南道御史钟化民认为灾荒时只依靠中央财政不是长久之计，主张“村村有储”。^⑧清康熙时

① 虽然所有职业组都有可能遭遇不利的交换条件，但阿马蒂亚·森侧重于强调直接权利失败发生在粮食生产职业组的可能性，以及贸易权利失败发生在其他职业组的可能性。

② 某一救荒举措可能涉及从多个维度保障粮食获取权。如“禁团籴”不仅有利于跨地区平滑粮食资源禀赋，也可增强个体的贸易权利。为了行文方便，后文所举荒政举措大多仅侧重于介绍其最重要的那一维度。

③ 引自《汉书·食货志上》。

④ 引自《隋书·长孙平传》。

⑤ 参见张弓：《唐朝仓廩制度初探》，中华书局1985年版，第128页。

⑥ 引自李觏：《李觏集》卷一六《富国策十首》，第144—145页。

⑦ 参见《全宋文·朱熹五》。

⑧ 引自钟化民：《赈豫纪略》，载于《中国荒政书集成》第1册，第162页。

湖广总督杨景仁主张立常平仓,“社仓、义仓相辅而行”。^①

(二)移粟通商:空间维度的跨地区调节

“大荒,大凶年也;大札,大疫病也,移民,辟灾就贱。其有守不可移者,则输之谷”。^②要保障粮食资源禀赋,除了前述仓储备荒思路,还可跨地区调节粮食资源,如阿马蒂亚·森(2011)在分析孟加拉大饥荒时所提到的自由贸易及“跨省谷物流动”基本计划。这是因为灾荒发生有较强的地域性,国家可以跨区域配置和调度粮食资源。中国传统荒政思想一直重视跨地区调度粮食资源,通过“有无相济”、平滑各地粮食资源应对灾荒,如将灾民往外地迁移的“移民就粟”,促进粮食往灾区转运的“移粟就民”,以及“通商”“禁遏余”“不抑价”“出官钱循环余粟”等增加灾区粮食流入的措施。国人很早就提出“移民就粟”和“移粟就民”这两种行政干预主张,如《周礼·地官廩人》中记载,“若食不能人二鬴,则令邦国移民就谷”。《孟子·梁惠王上》也提出“河内凶,则移其民于河东,移其粟于河内。河东凶亦然”。

唐宋以后开始出现利用商人力量跨地区调节粮食资源救灾的思想。如唐宣宗时宣歙观察使卢坦曾在岁饥之年反对限制粮价以应对“谷价日增”,他指出宣歙之地“土狭谷少,仰四方之来者”,若米价贱则“谷不复来,益困矣”。因此他坚持不抑价,从而实现了“商米辐辏,市估遂平,民赖以生”的良好效果。^③宋仁宗时范仲淹曾知杭州,他为应对灾荒而主动提高米价,并“多出榜文,具述杭饥及米价所增之数”,利用价格信号吸引外地粮食流入,“米石辐集,价值遂平”。^④又如元天历二年,时任山南廉访使卜天璋不损谷价救灾,“谷价翔涌,乃下令勿损谷价,听民自便,于是舟车争集,米价顿减”。^⑤

(三)贷种借牛、蠲免缓征等:增强直接权利维度的粮食生产支持思想

阿马蒂亚·森(2011)结合埃塞俄比亚1972—1974年饥荒等案例提出,农业生产者可供自己消费的粮食产量减少导致的直接权利失败会使个体遭受饥饿。中国传统荒政思想中历来有许多支持个体粮食生产的举措,如贷种借牛、蠲免缓征、劝课农桑、兴水利等。

贷种借牛等政策以无息或低息借给受灾贫困农民种子和耕牛,实质是通过加大金融支持来保障民众的生产权利和粮食安全。如宋神宗时参知政事王安石为“振贫乏、抑兼并、广储蓄,以备百姓凶荒”而实施的青苗法改革,^⑥是一种典型的通过货币和金融举措支持粮食生产的思想。宋宁宗时瑞安知县董焯也强调贷种“固所以惠民,然不必责其偿也”。^⑦

针对粮农的蠲免缓征是灾时提高百姓自救能力、维持社会再生产的重要举措,避免民财受损时税收汲取危及百姓口粮与生存。成书于秦汉时期的《管子》已提出按农民年成丰歉调整税额,“上年什取三,中年什取二,下年什取一”,且“岁饥不税。岁饥弛而税”。^⑧唐宪宗时期曾任杭州刺史等职的白居易认为,“欲令实惠及人,无如减放租税”。^⑨这些思想实践应用较多,如清雍正针对苏州等地水灾,缓征成灾五分以上之地亩漕粮一半等。^⑩

① 引自杨景仁:《筹济编》,载于《中国荒政书集成》第5册,第3317、3162页。

② 引自(清)孙诒让:《周礼正义》,中华书局2015年版,第931页。

③ 引自张能麟:《荒政考略》,载于《中国荒政书集成》第2册,第971页。

④ 引自姚碧:《荒政辑要》,载于《中国荒政书集成》第4册,第2108页。

⑤ 引自《元史·良吏一》。

⑥ 引自《续资治通鉴长编拾补·神宗》。

⑦ 引自董焯:《救荒活民书》,载于《中国荒政书集成》第1册,第58页。

⑧ 引自《管子·大匡》。

⑨ 引自《白居易集·奏状一》。

⑩ 参见于光远:《经济大辞典》,上海辞书出版社1992年版,第2370页。

“劝农桑”则旨在增强个体劳动生产权,从源头上增加粮食供给,保障农民直接权利。中国古代十分重视加强农业生产以应对灾荒,如北齐文宣帝主张地方官员要以劝农桑为重任,“诸牧民之官,仰专意农桑,勤心劝课,广收天地之利,以备水旱之灾”。^①围绕重视农桑还产生了种植备荒救灾作物的思想,如汉武帝“遣谒者劝有水灾郡种宿麦”等。^②

兴水利不仅可预防水旱灾害,还可以改善农业生产条件、巩固农户个人的直接权利。治理江河、修建防灾水利工程的思想一直贯穿中国古代社会,成为历代治理国家的要务。如《荀子·王制》提出,“修堤梁,通沟洫,行水潦,安水臧,以时决塞。岁虽凶败水旱,使民有所耘艾,司空之事也”。明万历时尚宝司少卿徐贞明曾受命兴修水利,他在讨论水害的本质时强调“水在天壤间”,是利是害皆在人为,“弃之则害,而用之则利”。^③

编撰野菜图书、普及植物知识也为灾害发生时粮食短缺的民众度荒提供了一种替代性方案。编制“度荒草本”书籍的思想在明朝较为盛行,最典型的是明初宗室朱橚主持编撰的以救荒为主旨的《救荒本草》,“开创了我国食用野菜研究的新领域”。^④

(四)减免商税、以工代赈等:增强贸易权利维度的粮食流通支持思想

阿马蒂亚·森(2011)的一大贡献在于,他指出“一个人可以通过贸易获得的粮食减少”导致的交换权利失败也会使个体遭受饥饿,如1974年孟加拉国饥荒时政府设置地区间贸易障碍导致局部地区粮食供给下降。中国传统荒政思想包含较多增强贸易权利支持粮食流通的思想,如减免商税、以工代赈等,有助于保障贸易权利,促进民众利用市场交换粮食。

针对运往灾区的粮食“减免商税”可降低粮食运输成本,有助于吸引外地粮商运粮流入灾区,鼓励粮食流动以增加粮食供给,保障灾区百姓的贸易权利。《周礼》中“荒政以十有二聚万民”中的“六曰去几”即指去除关税。又如朱熹知南康军时通过免税吸引米商。^⑤明末进士、曾任福建道御史等职的祁彪佳主张“招商”,强调“匪但不抑其价也,而且免其收税”。^⑥

阿马蒂亚·森(2011)认为饥荒时政府有义务组织就业,实施特殊救济。以工代赈允许灾民出卖劳动力获取粮食,不仅有助于保障个体交换权利(贸易权利),解决民食并维护社会稳定,也可以借此修建公共基础设施。这在中国传统荒政思想中较为常见,如明正德时曾任广西泗洲州判等职的林希元主张“兴工役以助赈”,认为这是一举两得、利民利官的救荒措施。^⑦

(五)传统荒政思想演进的历史脉络:内涵丰富化、举措多样化和治理体系化

从《周礼》提出“以荒政十有二聚万民”,至宋时董煟所言“救荒五法”外加检旱、减租、贷种、遣使、治盗之类,再至明代祁彪佳所提的一百五十则救荒举措,以及清代学者余泽春(号寄湘渔父)所论的救荒百策,中国传统救荒思想随着生产力水平的发展和实践经验的积累而趋于多样化和体系化,不仅体现在实践层面有越来越多的救荒之策应对突发冲击,而且在理论上形成了一系列灾前备荒、灾后休养生息之术。

中国古代荒政在思想层面整体上是长期进步的。秦汉时期,随着中央集权国家的建立,荒政初步形成并有所发展;隋唐两宋时,荒政日趋成熟;元以后逐步递进发展至鼎盛,“元不及明,

① 引自《北齐书·文宣帝纪》。

② 引自《汉书·武帝纪》。

③ 引自《皇明经济文辑·财计二》。

④ 引自卜风贤:《中国古代救荒书的传承和发展》,《古今农业》2004年第2期。

⑤ 参见《全宋文·朱熹四》。

⑥ 引自祁彪佳:《救荒全书》,载于《中国荒政书集成》第2册,第726页。

⑦ 引自林希元:《荒政从言》,载于《中国荒政书集成》第1册,第98页。

明逊于清”(李向军, 1994)。后人不断继承和发展前人的荒政经验, 在许多荒政言论中援引或评述前人救荒之言, 并不断提出新见解和新主张。“欲其前后相师, 以修其政令, 何独至于救饥而不以前人为谱哉”。^①至清代时, 中国已形成庞大的荒政书存量体系。这些荒政书籍中蕴含的荒政思想不仅内容十分丰富, 提炼总结也相对系统, 体系较为完备, 涉及灾前、灾时、灾后等一系列救灾措施, 将保民食放在首位, 强调粮食安全。

古人不断推动荒政治理向前发展, 形成了内容丰富、体系庞大、可操作性强的荒政思想, 但这并不意味着荒政政策效果必然长期递增, 因为荒政思想是否有效不仅取决于思想蕴含的理论思考本身, 更取决于是否有强大的国家能力将其转化落地。

三、荒政思想之保障: 依托国家能力构建治理体系

(一) 国家能力影响荒政的四个维度: 强制、汲取、递送和信息决策

荒政具有公共品属性, 需要国家能力提供钱粮物等资源作为支撑。阿马蒂亚·森(2011)认为, 政府应当通过权利系统(*entitlement system*)来保障居民的食物获取权, 如提供社会保障(分发少量免费食物)或就业保障(设置低工资公共就业岗位)等。他在分析孟加拉饥荒时曾经明确批评英国殖民政府虽然具备救荒所需的能力, 却没有用于拯救民众, 并指出暴力冲突导致民众获取食物变得危险, 政府将资源投向城市导致乡村饥荒问题更加严重, 报刊管制阻碍英国本土及时了解事实真相等问题(Sen, 2021), 间接讨论了荒政与国家能力支持的关系。主流文献中所谓国家能力(*state capacity*)是以政权意义上的国家(*state*)为主体(Mann, 1986; Seeberg, 2014; Zhang, 2021), 而我国传统上主张荒政是政权所施“仁政”, 两者主体是匹配的。

唐世平等(2022)将国家能力分为四个维度: 强制能力(*coercive capacity*), 即国家对暴力合法垄断; 汲取能力, 即税收能力; 行政能力 I, 自上而下执行规则和提供服务, 即递送能力(*delivering capacity*); 行政能力 II, 即信息决策能力(*information and leadership capacity*), 收集信息并做出高质量决策。这一划分与常见的三分法(Besley 和 Persson, 2014; Johnson 和 Koyama, 2017)略有不同, 后者包括在领土上执行规则的司法能力(*legal capacity*)、征税或汲取资源的财政能力(*fiscal capacity*)和提供教育等公共品的集体能力(*collective capacity*)。两种划分法内容上有重合, 但唐世平等(2022)的四分法框架更强调强制能力和信息决策能力, 因而更适合于分析国家能力如何保障荒政实施这一问题。

其一, 灾荒在多数情况下源于普通人难以对抗的极端冲击(如自然灾害、战争、瘟疫等), 饥饿可能迫使平素遵纪守法的民众铤而走险, 参与盗抢犯罪, 令法律在灾区遭遇广泛挑战和事实上失效。林希元指出, 荒年“纵非为盗之人, 当其缺食之时, 借于富民而不得, 相率而肆劫夺者, 往往有之”。以他列举的泗洲救荒数据为例, 三千余口江北灾民中 13% 成为盗贼。^② Sen(2021)则提到贫困居民为获取收入与食物而被迫外出工作却在敌对社区丧命的案例, 归咎于社会失序叠加经济不自由的共同作用。三分法中司法能力主要指向文明社会常态下国家通过法律来规范社会、维持秩序、约束行为的能力, 不完全适于灾荒这种往往伴有社会失序、法律失范、暴力横行等的“非常态”, 因此从四分法中的强制能力维度切入分析荒政会更合适。

^① 引自陆曾禹:《钦定康济录》, 载于《中国荒政书集成》第3册, 第1777页。

^② 引自林希元:《荒政从言》, 载于《中国荒政书集成》第1册, 第99页。原文为“凡赈过饥民三千四百口, 抚过饥民四百五十口, 捕过抚而复叛饥民六十口”。若这三个数字为并列关系, 则饥民的犯罪转化率= $(60+450)/(60+450+3400) \times 100\% = 13.04\%$; 若为包含关系, 则饥民的犯罪转化率= $450/3400 \times 100\% = 13.24\%$ 。

其二，科层制体系内在的信息不对称问题(Ma, 2013; Sng, 2014)在应急治理中会加剧。Sen(2021)曾提到殖民地政府长期通过新闻审查来掩盖孟加拉饥荒并持续9个月，英国本土在孟加拉死亡上百万人后才获悉真相并正式展开救济。灾害大多为短期突发事件，地方官员拥有私人信息，国家不易判断其行动逻辑，此时地方官员极有可能瞒报事实以保护自身声誉，或者夸大灾情以争取减税或更多资源，因此荒政是一个不完全信息的静态博弈。传统文献较多关注国家能力如何促进或阻碍长期经济增长，这是一个以经济政策为公共知识的完全信息重复博弈，双方有充足的时间观察和分析彼此的行动，进而决定自己的后续行为，所以不太强调信息决策能力维度，但这一维度又是探讨荒政问题时不可或缺的。因此，四分法更适于分析荒政思想。

学界尚未对国家能力的哪些维度及其如何增强粮食安全保障做出具体分析。我们可将荒政理解为一个贯彻国家能力的实践过程：国家依靠强制能力维持或重整灾区秩序，依靠汲取能力提供荒政所需资源，依赖递送类行政能力执行规则并投放救济资源，依赖信息类行政能力支持荒政有效决策。传统荒政思想在这四个维度上均有观察和思考。

(二)强制能力是保障粮食安全的前提，即在荒政治理中依靠暴力维持秩序

如果不能有效垄断暴力，那么国家就无法在其领土上开展其他工作。强制能力是国家能力最基础的维度和国家治理的前提，也是维持灾区秩序、保障粮食安全的前提。阿马蒂亚·森(2011)的理论将“没有权利转移(如抢劫)的情况”作为其理论推导的基本假定，指出人们之所以饿死是因为他们缺乏得到粮食的合法权利，而不是因为他们的权利遭到破坏。但这实际上略去了治安失序这种古代灾害中极为常见的情况。明万历十一年进士、曾任山东按察使等职的何出光指出，灾民之所以“掉臂而自弃于盗贼”，是因为“死，等耳”，无法合法获取粮食的情况下守法与违法可能最终支付相等，而暴力犯罪可能令灾民生存更久，于是选择“宁死于盗，缓也”。^①如果对灾民而言守法不再是一个占优于暴力犯罪的生存策略，那么依托强制能力来重整灾区秩序就是荒政思想无法回避的问题。中国历代荒政思想家大多明确强调暴力对于维持灾区秩序有重要作用，主张编保甲、治盗、增民兵。董焯认为凶年饥岁百姓为了活命会被迫为盗，“倘不禁戢，则啸聚猖獗，其患有不可胜言者”，并强调县令的荒政职责之一就是“除盗贼”。^②明万历五年进士、曾任青浦知县及礼部主事等职的屠隆认为饥荒时盗贼易起，强调“申保甲之令以遏盗贼”，他还主张强制维持粮食市场秩序，严惩重责囤积居奇等行为。^③钟化民在汝南时面对饥民盘踞为盗，单骑前往进行劝说(“凡尔百姓，各有良心，乃是迫于饥寒，情出无奈”)，阐述救济政策(“粥厂散银之法，尔等具闻，必俟麦熟方止”)，并以国家暴力作为最终威胁(“若执迷不悟，自有法度”)，使其“环拜投戈”归为良民。^④

强制能力对荒政效果的影响并不是线性的，而是在达到一定门槛水平之前有明显提升作用，之后则边际贡献不再增加。例如，林希元将泗洲救荒的政策顺序总结为“先赈济，次招抚，次斩捕……盗始大靖”，^⑤整体而言这是一个通过强制能力来恢复秩序的过程；一旦社会重回正轨，则“人知警惧而不敢犯，祸乱因可以弭矣”，此时强制能力主要是起到威慑作用。

(三)汲取能力是保障粮食安全的基础，提供荒政所需资源

作为国家能力的核心，汲取能力(即财政能力)关涉国家公共品供给和转移支付的能力，是

① 引自何出光：《曲沃荒政》，载于《中国荒政书集成》第1册，第170页。

② 引自董焯：《救荒活民书》，载于《中国荒政书集成》第1册，第52、59-60页。

③ 引自屠隆：《荒政考》，载于《中国荒政书集成》第1册，第109-113页。

④ 引自钟化民：《赈豫纪略》，载于《中国荒政书集成》第1册，第157页。

⑤ 引自林希元：《荒政从言》，载于《中国荒政书集成》第1册，第99页。

国家正常运转和实施荒政的基础。中国荒政思想家不仅认同国家财力是荒政的物质基础(如林希元主张“借官钱以余粟”需以国家财税为前提),还强调灾荒发生时不能再进一步汲取民力,主张收缩财政(如屠隆主张“蠲岁租之额以苏民困”,强调“节国家之费以业贫民”,认为朝廷稍省“一饭一赏之费”就能“延闾阎万姓之生”,“何苦而不为乎”)。^①

中国古代汲取能力从长期来看随着中央集权的加强而大体呈增强趋势,但研究中国国家能力的文献普遍从全球视角出发,认为清代税率总体较低(Kuhn, 2002; Ma, 2013; Sng, 2014; Deng, 2015),并解释为国土面积广大导致的科层制治理效能不足以及受儒家传统教条等因素的影响。但如果考察西欧国家相对更强的汲取能力的来源,一种可能的解释是战争压力下的军事投入促进了汲取能力的发展(Dincecco 和 Prado, 2012)。也就是说,汲取能力不仅以必要的暴力为基础,而且在一定程度上受益于暴力竞争的发展。考虑到近代西欧的国家间军事竞争压力远超东亚,这或许意味着清政府的汲取能力不足与外部战争压力相对较小有关。

晚清重臣张之洞对比中西历史时曾提出,欧洲各国在“富强之政”等方面的优势源于“群虎环伺”的环境中必须“日出新法,互相仿效,争胜争长”的军事竞争压力,而中国则“独处于东方”,即便“循其旧法”也可“治安而无患”。^②根据前述“张之洞命题”,我们获得了一个理解汲取能力与荒政保障之间关系的新视角,即古代中国由于外部军事竞争压力不足而缺乏提升汲取能力的动机,这不利于荒政的保障。例如,乾隆十三年曾改革常平仓政策,节约财政支出以应对第一次金川战争(邓海伦和王江, 2007),而不是提升汲取强度,这说明清政府认为来自西南土司的战争压力将是短期而非长期的,也说明汲取能力不足会削弱荒政的保障。不过,两者并非线性关系,这是因为灾区所需资源总有上限,所以国家汲取能力在达到一定门槛水平之前对荒政有直接的帮助,而达到门槛水平之后就不再有直接的贡献。

(四)粮食安全直接依赖递送能力的实现,即在荒政中投放资源

官僚以国家代理人的身份提供公共服务、执行法律法规,而递送能力(即行政能力 I)反映了官僚体系执行规则、提供服务的有效性,这从根本上决定着粮食等救灾资源的投放能否高效执行,两者大体呈正相关关系,即递送能力越强则荒政中的粮食资源投放结果越好。

中国传统荒政思想历来强调救灾资源投放要至上至下、必达基层,不仅关注资源投放的方式、便利性和针对性,还重视提高资源投放过程的有效性和公平性:一是畅通基层的资源投放渠道,如林希元主张赈粟“当遍及乡村,不得只及坊郭,则贫民方沾实惠”;^③二是资源投放方式要多元,如兴工役、禁闭余、移民就粟、移粟就饥、贷种、贷牛等;三是要设立相应的监督措施,如明万历时学者王世荫主张“夫赈必加稽察”;^④四是资源投放要考虑弱势群体,兼顾效率与公平,如屠隆主张“广道途之赈以集流亡”,重点救济从其他州县逃难而来的流民。^⑤

(五)粮食安全间接依赖信息决策能力支持,即在荒政中有效决策

信息决策能力(即行政能力 II)关注的是国家官僚体系中的公职人员是否能够有效收集信息并做出高质量的决策,这反映了官僚体系自下而上运行的质量,是政府在荒政治理中能否做出有效决策的前提和基础,两者大体呈正相关关系。中国传统荒政思想关注的勘灾报灾、降低胥吏欺瞒以解决信息不对称的举措,都属于信息决策能力的范畴,要求灾荒发生时信息反馈要

① 引自屠隆:《荒政考》,载于《中国荒政书集成》第1册,第105—106、110页。

② 引自张之洞:《劝学篇》,萍乡:善华报馆本,1898年,外篇第1页。

③ 引自林希元:《荒政从言》,载于《中国荒政书集成》第1册,第98页。

④ 引自王世荫:《赈纪》,载于《中国荒政书集成》第1册,第322页。

⑤ 引自屠隆:《荒政考》,载于《中国荒政书集成》第1册,第113页。

能准确、及时地到达荒政治理顶层。如明代名臣丘浚强调报灾的重要性和急迫性，认为当灾荒信息传递较慢时，朝廷虽“有巨万之费，而饥民无分毫之益”，建议“俾定奏灾限期则例，颁行天下。灾及八分以上者驰传，五分以上者差人，二三分以上入递，随其远近以为期限。缓不及期，以致误事者，定其罪名，秩满之日，降等叙用”。^①王世荫指出，对受灾困难百姓进行准确识别是荒政治理中有效决策的重要方面，“夫赈之最紧关处，在审饥一节”，否则会导致城市之豪、乡井之黠、强门势户、夫马民快等侵占救灾资源，应以保甲册为据进行审饥。^②明末学者张陞则主张实地走访的“踏勘法”。^③又如清代的雨雪奏报制度为中央政府了解各地的气候、粮食生产与粮价，有效救济民众、应对灾荒提供了重要信息。

中国古代由于通讯技术限制，荒政信息传递并不迅速快捷，若时间过长会耽误灾荒救济，所以部分思想家主张要给地方主赈官员以便利。例如，宋乾德元年夏四月，“诏诸州长吏，视民田旱甚者，则蠲其租，不俟报”；^④屠隆也主张“假便宜之权以倡民牧”，“古之良有司，有不俟请命径自截留上供者，有专制发粟归而伏罪者，朝廷非但赦其罪状，而从而褒嘉旌异之，无非优假有司，全活黔首”。^⑤但理论上讲这种便利并不必然提升荒政效果。尽管按前现代标准来看，中国古代科层制的治理技术水准较高，但相对于庞大的领土面积和总人口规模而言，官僚数量实际是不足的，这影响了管理效能(Johnson 和 Koyama, 2017)。委托代理问题与信息不对称使得管理体系运行面临脆弱的政治平衡，赋予地方官员自由裁量权并不必然会转化为国家能力(Ma, 2013)，效率问题在远离首都的地区会更加严重(Sng, 2014)。

四、中国传统荒政思想的现代启示

(一)理论价值：为马克思主义中国化时代化粮食安全理论打通历史根脉

中华优秀传统文化是马克思主义中国化时代化的历史根脉和文化基础。我们党在实践探索与理论创新过程中，始终坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合。而马克思主义和中华优秀传统文化之所以能够结合，是因为这两种思想传统在深层价值取向上彼此契合。“王者以民为天，而民以食为天”。^⑥中国古代的政治理念向来主张天命在民，^⑦维护粮食安全是传统民本政治哲学中的关键，以民为本是贯穿中国传统荒政思想的价值取向。中国历来都将荒政治理视为施行仁政、德政的体现，如孔子认为荒政是“贤君自贬以救民之礼也”，^⑧汉元帝曾因连年荒欠下罪己诏书等。

总体而言，中国传统荒政思想的民本倾向主要体现在以下三个方面：

其一，重视民食，强调粮食对于备荒救灾的重要性。《荀子·富国》主张政府要在凶荒时解决百姓饥寒问题，“岁虽凶败水旱，使百姓无冻馁之患，则是圣君贤相之事也”。东汉太学生刘陶提出“盖民可百年无货，不可一朝有饥，故食为至急也”。^⑨

① 引自祁彪佳：《救荒全书》，载于《中国荒政书集成》第2册，第677页。

② 引自王世荫：《赈纪》，载于《中国荒政书集成》第1册，第321—322页。

③ 引自张陞：《救荒事宜》，载于《中国荒政书集成》第1册，第404页。

④ 引自董焯：《救荒活民书》，载于《中国荒政书集成》第1册，第24页。

⑤ 引自屠隆：《荒政考》，载于《中国荒政书集成》第1册，第110页。

⑥ 引自《汉书·酈陆朱刘叔孙传》。

⑦ 参见张分田、张鸿：《中国古代“民本思想”内涵与外延刍议》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》，2005年第1期。

⑧ 引自《孔子家语·曲礼子贡问》。

⑨ 引自《后汉书·杜梁刘李刘谢列传》。

其二,关怀受灾困难群体,不仅包括对于受灾流亡百姓的救济帮扶,还有赎饥民的主张,如钟化民指出,“饥民多鬻妻卖子,公令赴有司报名,官倍给原价取赎完聚”。^①

其三,重视灾后的养民。传统灾荒救济不仅包括直接的口粮救济和医药救助,还包括灾后抚恤及生产恢复重建,如贷种、蠲免缓征等。如朱熹在《缴纳南康任满合奏稟事件状》中指出,“救荒之政,蠲除赈贷固当汲汲于其始,而抚存休养尤在谨之于其终”。^②

因此,中国传统荒政思想的民本倾向与我们党始终坚持的以人民为中心的发展思想有精神上的相通性,都十分关注在治国理政中增进人民福祉。当然,两者的理论本质不同,逻辑出发点和实践落脚点也不相同。例如,中国传统荒政思想家们以士大夫为主,普遍对在救荒工作中如何有效引导社会舆论、充分组织和发动群众缺乏深入思考,主要是因为他们没有认识到“历史的主体是人民群众”这一历史唯物主义的基本原理,这源于古代生产生活方式和国家治理理念的时代局限性。但正所谓“见贤思齐,见不贤而内自省”,这种差异同样也为古今对话拓宽了空间,为马克思主义中国化粮食安全理论创新提供了丰富的思辨素材与思想资源。

综上所述,要推进新时代的国家治理与粮食安全理论创新,既要古为今用、择其善者而从之,从传统荒政思想中提炼出跨越时空、具有当代理论价值的智慧精华;又要以史为鉴、择其不善者而改之,突破既有思维框架,推动传统荒政思想的创造性转化和创新性发展。唯有如此,方能通过马克思主义基本原理同中华优秀传统文化的结合来巩固文化主体性,进而为马克思主义中国化粮食安全理论的发展打通根脉,为推进党的理论创新夯实历史根基和文化基础。

(二)实践意义:完善国家治理体系,为中国式现代化夯实粮食安全保障

国家治理现代化是中国式现代化的重要内容,良好的国家治理是实现国家粮食安全的前提。只有不断完善国家治理体系、健全粮食安全体制机制,创新推动生产关系变革,才能把制度优势更好地转化为国家治理效能和粮食安全保障能力,为中国式现代化提供坚实支撑。

中国传统荒政思想十分重视长期制度建设,以应对发生频率高且颇具不确定性的自然灾害,不仅“豫备于未荒之前”,还“博济于当荒之际”,更“维持于已荒之后”,^③兼顾备荒、救荒与灾后休养;还注重救灾程序的专业化、系统化和体系制度化,建设荒政长期激励机制,在行政官职体系中设置专门的荒政官员,或明确地方主官的职责分工包含灾荒应对,并设置相关考核与奖惩措施。因此,中国传统荒政本身重视体系化的治理。

其一,兼顾灾前、灾时与灾后。例如,清康熙时四川按察使副使张能麟认为《周礼》在十三经中论述荒政最为详细,“其未荒也有制,其将荒也有备,其既荒也有救,故三代盛时有饥岁无饥民”;^④余泽春在《救荒百策》则提出“设策提要,分为五纲”,首备荒者,次弭荒者,次筹荒者,次赈荒者,终抚荒者。^⑤这些应对灾荒的举措具备全过程治理的视野,并主张将治理工作的重心从事后转向事前,以今人视角观之,是一种提高源头治理能力的思想。

其二,强调救灾程序专业化与体系制度化。如清代《大清会典》中,涉及报荒、勘灾、申户、蠲免、赈济、借贷、安辑等一套详尽和成熟的荒政运行机制,运用行政、司法、经济、金融、文教等手段,多措并举、多管齐下,提高综合治理能力,以应对复杂的荒政治理局面。

① 引自钟化民:《赈豫纪略》,载于《中国荒政书集成》第1册,第158页。

② 引自《全宋文·朱熹八》。

③ 引自寄湘渔父:《救荒百策》,载于《中国荒政书集成》第9册,第6237页。

④ 引自张能麟:《荒政考略》,载于《中国荒政书集成》第2册,第948页。

⑤ 引自寄湘渔父:《救荒百策》,载于《中国荒政书集成》第9册,第6238页。

其三，建设一整套完备的救荒行政制度体系，并设置专门的荒政职位或明确部分行政岗位的荒政职责。如董焯主张救荒之政，人主、宰执、监司、太守、县令、监司、守令应各司其职；还强调“守臣到任预讲救荒之政”，“一月以后，询穷本州管下诸县镇可以为救荒之备及其他措置之策”。^①这些重视通过制度建设来引导行为长期化的主张具有珍贵的系统思维。

传统荒政思想以源头治理作为逻辑起点，依托综合治理作为重要手段，并在一定程度上采取了系统治理的思维方式，其治理体系设计具有较强的整体性。现代粮食安全工作既要参考借鉴历史经验，做好统筹兼顾，实现治理能力的体系化，更要坚持马克思主义基本原理，结合新的实际和时代特点，推动国家治理体系在粮食安全领域的制度化、规范化、程序化和法治化。只有坚持依法治国、依法行政、依法执政、依法行政协同推进，加快完善粮食安全和应急治理方面的法律法规体系，将粮食安全的各项工作纳入法治轨道，使粮食安全领域的国家治理有法有规可依，形成“办事依法、遇事找法、解决问题靠法”的法治环境，不断推进粮食安全治理能力的体系化和现代化，才能为中国式现代化夯实粮食安全保障。

（三）世界意义：提供荒政理念校准、策略体系对照与治理技术参考

荒政治理是一个复杂的系统工程。人类社会步入工业化信息化时代之后，生产力不断提升，灾害防治手段不断丰富，工程装备、农业机械、卫星遥感、大数据分析、巨灾保险等各种前人所未见的新技术新设备新方法层出不穷，为维护好粮食安全提供了坚实的技术保障。但强大的工农业生产能力和科技实力并不会自然而然地转化为救荒能力，即便是对于生产力与国家能力较为发达的国家而言，中国数千年荒政思想蕴含的应急治理经验和独特政策体系，仍可作为治国理政的参考案例与方法对照，用于查缺补漏、完善治理框架。

例如，20世纪30年代美国政界和学界曾经爆发过一场是否要学习中国古代经验建立“常平仓”（*The Ever Normal Granary*）制度的论战（李超民，2002）。当时美国已是“世界工厂”和最大粮食出口国，工农业均十分发达，农业机械化加速普及，但产出提升叠加大萧条后内需不足却导致“谷贱伤农”，时任美国农业部部长的华莱士（Henry Agard Wallace）根据陈焕章在《孔门理财学》（*The Economic Principles of Confucius and His School*）中所介绍的中国经验，提出在美国建立常平仓制度以熨平农业周期、稳定粮食价格，保护农民和消费者的利益，并最终落地为《1938年农业调整法》等法案，建立了收购过剩农产品并向城市贫民分发食品的联邦剩余商品救济公司和提供农业贷款的商品信贷公司，其内容上借鉴了中国古代的常平仓制度和王安石的“青苗法”（李超民，2002），综合了中国古代建立粮食仓储的跨周期调节思想，以及发放农业贷款这一增强直接权利维度的粮食生产支持思想。作为20世纪30年代全球最大经济体和军事政治强国的美国并不缺乏强制能力、财政能力和行政能力，但却缺乏如何令这些国家能力在治国理政的过程中通过法律体系建设和行政机构设立等方式落地，进而转化为荒政治理能力的实践经验，因而最终选择从外来经验中汲取思想资源。这充分说明，中国古代荒政思想中闪烁着先民智慧到今天也不过时，仍能发挥重要的现实作用。

中国传统荒政思想形成于古代农业社会，在治荒理念上不依赖于工业技术。对于现代国家而言，这些经验仍有足资珍视的镜鉴作用，总体而言可概括为以下三个方面：

其一是提供荒政理念校准。对于工业、科技及政府能力相对有限的国家（尤其是广大亚非拉国家）而言，单纯依靠灾区民众自救或政府应急干预都难以有效抵御自然灾害，可以参考中国提出的在国家主导下充分发挥民间市场力量参与救灾的荒政模式，通过政府调控与市场配置相

^① 引自董焯：《救荒活民书》，载于《中国荒政书集成》第1册，第63页。

结合来推进荒政治理。此时政府应当优先思考国家治理层面的核心问题,如需要以民为本、重视民食,兼顾效率和公平,利用商人和市场力量救灾,重视防治结合、兼顾灾前灾时灾后,从时空维度政策互补、兼顾平滑资源禀赋与增强交换权利的角度综合施策等,从而找准灾害应急治理的核心关键,更好地理解 and 应对粮食安全问题。

其二是提供策略体系对照。与现代粮食安全、灾害经济与应急治理研究相比,中国传统荒政思想的特点是拥有非常丰富的事中应对策略体系,救灾制度也比较系统,在保障民食方面较好地兼顾了交换权利保障与资源时空平滑,如祁彪佳在《救荒全书》中所述举纲、治本、厚储、当机、应变、广恤、宏济、善后等八章并下列具体举措等。中国传统荒政思想对于当代世界各国探索、创新更加有效的灾害应急治理策略体系,采取更加具体有效的措施应对粮食安全冲击具有重要的参考价值,将其作为参照物有助于拾遗补缺,丰富和完善对于灾害治理以及粮食安全的经验认知与政策理解,从不同侧面提供思路与启发。

其三是提供治理技术参考。中华文明作为人类历史上唯一一个绵延5000多年至今未曾中断的文明,在人类发展史上曾经长期处于领先地位,不仅在应对灾害、保障粮食安全方面积累了极为丰富的治理经验,更具备一整套包括郡县制度、土地制度、税赋制度、科举制度、监察制度、军事制度等在内的国家制度和国家治理体系,为周边国家和民族所学习和模仿。尽管这些古代制度本身的现代参考价值已不大,但其中蕴含的许多治理技术,如社会共识的凝聚、应对机制的设计、财政资源的协调、武装力量的动员、人才的储备培养等,对于一些国家能力不足的发展中国家而言,仍有重要的参考价值。如果结合现代理论梳理总结中国传统荒政思想并加以传播,可以给更多的发展中国家提供有益的思维启发和以其国家能力足以支撑的治理技术参考。这并不仅仅是为了传播中国声音,更是有利于共建人类命运共同体。

中国几千年以来积累的荒政经验,是我们当代应对各种自然灾害、提高应急治理能力的重要思想宝库。因此,我们要坚持马克思主义基本原理,学习借鉴中国传统荒政思想,以民为本,博采众长,广泛融合各国救荒救灾经验、“教学相长”,推动中国传统荒政思想在现代创造性转化和创新性发展,成为现代灾害应急治理实践和粮食安全保障的有力支撑。

参考文献:

- [1]阿马蒂亚·森. 贫困与饥荒:论权利与剥夺[M]. 王宇,王文玉,译. 北京:商务印书馆,2011.
- [2]陈强. 气候冲击、政府能力与中国北方农民起义(公元25—1911年)[J]. 经济学(季刊),2015,(4):1347—1374.
- [3]陈永伟,黄英伟,周羿. “哥伦布大交换”终结了“气候—治乱循环”吗?——对玉米在中国引种和农民起义发生率的一项历史考察[J]. 经济学(季刊),2014,(3):1215—1238.
- [4]程国强,朱满德. 新冠肺炎疫情冲击粮食安全:趋势、影响与应对[J]. 中国农村经济,2020,(5):13—20.
- [5]邓海伦,王江. 乾隆十三年再检讨——常平仓政策改革和国家利益权衡[J]. 清史研究,2007,(2):1—11.
- [6]邓拓. 中国救荒史[M]. 武汉:武汉大学出版社,2012.
- [7]范子英,孟令杰. 对阿马蒂亚·森的饥荒理论的理解及验证:来自中国的数据[J]. 经济研究,2006,(8):104—113.
- [8]冯晨,史贝贝,白彩全,等. 灾害冲击与国家能力塑造——来自历史四川的证据(公元前26—公元1905年)[J]. 经济学(季刊),2021,(3):1083—1102.
- [9]何秀荣. 国家粮食安全治理体系和治理能力现代化[J]. 中国农村经济,2020,(6):12—15.
- [10]胡寄窗. 中国经济思想史研究的方法论歧见[J]. 学术月刊,1986,(3):20—27.
- [11]胡寄窗. 中国经济思想史[M]. 上海:上海财经大学出版社,1998.

- [12]胡忆红. 我国荒政中的市场性救荒措施研究——以禁遏余为例[J]. *晋阳学刊*, 2005, (6): 66-69.
- [13]李超民. 常平仓: 美国制度中的中国思想[M]. 上海: 上海远东出版社, 2002.
- [14]李文海, 夏明方, 朱浒. 中国荒政书集成[M]. 天津: 天津古籍出版社, 2010.
- [15]李向军. 试论中国古代荒政的产生与发展历程[J]. *中国社会经济史研究*, 1994, (2): 7-12.
- [16]刘旭. 依靠科技自主创新 提升国家粮食安全保障能力[J]. *科学与社会*, 2011, (3): 8-16.
- [17]刘云军. 《救荒活民书》中救荒思想浅析[J]. *古今农业*, 2005, (1): 22-25.
- [18]刘愿. 中国“大跃进”饥荒成因再辩——政治权利的视角[J]. *经济学(季刊)*, 2010, (3): 1177-1188.
- [19]孟昭华. 中国灾荒史记[M]. 北京: 中国社会出版社, 1999.
- [20]倪国华, 王赛男, JIN Y H. 中国现代化进程中的粮食安全政策选择[J]. *经济研究*, 2021, (11): 173-191.
- [21]唐世平, 高岭, 李立, 等. 国家能力: 走出理论荒野[J]. *学术月刊*, 2022, (11): 68-83.
- [22]王道龙, 钟秀丽, 李茂松, 等. 20世纪90年代以来主要气象灾害对我国粮食生产的影响与减灾对策[J]. *灾害学*, 2006, (1): 18-22.
- [23]王卫平, 顾国梅. 林则徐的荒政思想与实践——以江苏省为中心的考察[J]. *中国农史*, 2002, (1): 82-87.
- [24]文姚丽. 民国时期救灾思想研究[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [25]吴十洲. 先秦荒政思想的研究[J]. *农业考古*, 1999, (1): 86-96.
- [26]吴宇哲, 沈欣言. 中国耕地保护治理转型: 供给、管制与赋能[J]. *中国土地科学*, 2021, (8): 32-38.
- [27]熊金武. 市场失灵与政府干预——1941年底上海华界公巢中的食物获取权[J]. *兰州学刊*, 2016, (7): 88-96.
- [28]张建民. 中国传统社会后期的减灾救荒思想述论[J]. *江汉论坛*, 1994, (8): 16-20.
- [29]张文. 两宋赈灾救荒措施的市场化与社会化进程[J]. *西南师范大学学报(人文社会科学版)*, 2003, (1): 124-130.
- [30]卓志, 段胜. 防减灾投资支出、灾害控制与经济增长——经济学解析与中国实证[J]. *管理世界*, 2012, (4): 1-8.
- [31]Besley T, Persson T. The causes and consequences of development clusters: State capacity, peace, and income[J]. *Annual Review of Economics*, 2014, 6: 927-949.
- [32]Deng K G. Imperial China under the Song and late Qing[A]. Monson A, Scheidel W. Fiscal regimes and the political economy of premodern states[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- [33]Dincecco M, Prado M. Warfare, fiscal capacity, and performance[J]. *Journal of Economic Growth*, 2012, 17(3): 171-203.
- [34]Johnson N D, Koyama M. States and economic growth: Capacity and constraints[J]. *Explorations in Economic History*, 2017, 64: 1-20.
- [35]Kuhn P A. Origins of the modern Chinese state[M]. Stanford: Stanford University Press, 2002.
- [36]Ma D B. State capacity and great divergence, the case of Qing China (1644-1911)[J]. *Eurasian Geography and Economics*, 2013, 54(5-6): 484-499.
- [37]Mann M. The sources of social power: Volume 1, A history of power from the beginning to AD 1760 [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- [38]Seeberg M B. State capacity and the paradox of authoritarian elections[J]. *Democratization*, 2014, 21(7): 1265-1285.
- [39]Sen A. Home in the world: A memoir[M]. London: Allen Lane, 2021.
- [40]Sng T H. Size and dynastic decline: The principal-agent problem in late imperial China, 1700-1850[J]. *Explorations in Economic History*, 2014, 54: 107-127.
- [41]Zhang C D. State capacity and state power in contemporary China[J]. *The China Review*, 2021, 21(3): 1-20.

State Governance and Food Security: A Study on Chinese Traditional Thoughts of Famine Policy

Yue Xiangyu¹, Xia Yanqiu²

(1. *Institute for the Development of Chinese Economic Thought, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China*; 2. *School of Marxism, East China Normal University, Shanghai 200241, China*)

Summary: Food security is an important issue in state governance. Mainstream social science literature has extensively explored issues such as pre-event food production and preparation, and post-event impact assessment or policy reflection. But less attention has been paid to coping strategies during the event. Therefore, from the perspective of ideological history, there is still a lack of a comprehensive theoretical framework for understanding and analyzing Chinese traditional thoughts of famine policy, which is characterized by the consideration of “before, during, and after the event” and has a very rich system of coping strategies.

Using Sen’s famine theory of entitlement and deprivation and Tang Shiping’s theory of state capacity, this paper tries to analyze the purpose and guarantee of the traditional thoughts of famine policy. These Chinese traditional thoughts attempt to protect the residents’ entitlement to obtain food by means of cross-cycle regulation of food resources in the time dimension, cross-regional regulation of food resources in the space dimension, grain production support such as seed lending and cattle borrowing in the direct entitlement dimension, and grain circulation support such as tax reduction and exemption in the exchange entitlement dimension. Famine policy should be supported by the coercive capacity to maintain the order of the disaster area, the extractive capacity to raise the resources needed for famine relief, the delivery capacity to grant the relief resources, and the information decision-making capacity to improve the quality of governance. The traditional thoughts of famine policy have some understanding of these aforementioned relationships.

The traditional thoughts of famine policy have the theoretical value of passing on the tradition of Chinese economic thoughts and enriching ideological resources for the modernization and sinicization of Marxism, providing inspiration for the improvement of the state governance system and food security, and serving as a contrast of the concept of famine governance, the coping strategy system, and the reference of governance technology to other countries.

This paper mainly attempts to innovate in the following three aspects: First, it provides a new perspective to understand the history of the traditional thoughts of famine policy. Second, based on this perspective, a new framework is constructed to analyze how the traditional thoughts of famine policy maintain food security and on which state capability they rely. Third, based on this framework, it enriches theories on food entitlement, state capacity on disaster relief, and discussions on coping strategies, providing important supplements to food security research that emphasizes pre-event food production, and disaster economics that emphasizes post-event impact assessment or policy reflection.

Key words: thoughts of famine policy; food security; state governance; state capacity; emergency governance

(责任编辑 景 行)