

 使用大字体察看本文
阅读次数: 250

中国历代水利机构设置及其长官

姚汉源

水政管理自有史以来在中国一直是受到重视的。它的管理系统不外乎行政管理和工程实施两大系统。水政管理所辖范围往往除水利之治河防潮、农田水利、航运工程几部分外，还兼及沼泽河地之渔业、水生作物等，以及津、梁、桥、渡、交通水道之管理等等。这里简单扼要叙述历代设官分职的管理系统，主要是举例说明，略而不详。

历代水利机构与水官变化复杂，大致可以说：有以工部、水部系统的行政管理机构；有以都水监系统的工程修建机构；同时有地方水官系统，如汉之都水令丞，明清地方之水利通判、水利同知等。中央官吏直属工部或都水监，而地方水官则属地方长官。有中央派给地方的水利官吏，起初为临时差遣，后逐渐成常职，如明清之总理河道、河道总督皆是。有中央职能部门派驻地方的水利官吏，如宋代外都水监丞，明代派往运河的工部郎中、主事等。有官非水官而职责却是专司水利的，如清代各省的道员，河南之开、归、陈、许道本为地方官而专司本省黄河修防；有地方官兼本地水利官职，如宋、金治黄官吏均带管河头衔，亦负实际责任。亦有中央非水利部门的官吏也可派往地方管水利，但往往为临时差遣。除兵、刑、运输部门常常派遣外，如明代之监察御史、给事中，则以监察职能过问水利；明之锦衣卫则以内务警察身份过问河事等；更有长江、黄河等大规模工程需军队维持秩序或参与劳役，则有武职系统的官吏。明清漕运及管河则有专业军队及武官系统，且清代的总督河道多以兵部尚书任职。

官吏之下施工、维修的劳力有徒隶（如今之劳改犯），有兵卒，有征丁，有募夫；维修管理且有一定名额常设夫。常设夫明清因职守不同，有种种名目，如运河上导航捞浅有浅夫，堤有堤夫，坝有坝夫，泉有泉夫，过洪过溜有溜夫，司闸启闭有闸夫，冬日打冰有冰夫等，名目繁多。其中技术工人如木匠、铁匠、石匠等，亦有征雇，亦有常设。黄河埽岸施工维修则有专业队伍，亦有军卒、民丁两种。水工技术人员，秦汉以来称水工，如秦郑国，汉徐伯等。后代没有专称，水利工程人员官衔和一般官吏相同，而宋、金、元有所谓“壕寨官”者，确为主持施工的水利人员。

这些官吏既随时代变化，又随地转换，交互错综，极为复杂。分述如下：

司空是古代中央政权中主管水土等工程的最高行政官。《尚书》记“禹作司空”，“平水土”。西周时中央主要行政官有“三有司”，其中之一即“司工”，亦即“司空”。《考工记》说水利工程是司空职掌的重要部分。《荀子·王制》记：“修堤渠，通渠浚，行水滂，安水藏，以时决塞，岁虽凶败水旱，使民有所耘艾，司空之事也。”就是说，防洪、排涝、蓄水、灌溉等等水利工作是司空的主要职掌。其他先秦文献多有类似记载，大致是春秋战国的情况，当时各诸侯国多设有司空或相应官吏。

西汉末期改御史大夫为“大司空”，东汉将司空和司徒、司马并称“三公”，是最高政务长官，类似宰相，虽掌管水土工程，但并非专官。隋代以后设工部尚书主管六部（吏、户、礼、兵、刑、工）中的工部，亦通称司空，但明代以前为宰相下属，掌管工程行政。各代往往又设将作监或都水监管水利建设的实施维修等，与工部分工。明清废都水监等，施工维修管理等任务划归流域机构或各省，中央只工部管理行政。

尚书以下具体负责中央行政的机构有水部。三国曹魏时设水部郎为尚书郎之一，主管水政。隋、唐、两宋都在工部下设水部，主管官员为水部郎中，其助手为员外郎及主事。元代不设水部，农田水利属大司农，而河防等则并归都水监。明清工部下设都水清吏司，简称都水司，主管官为郎中，助手为员外郎及主事。民国往往于农林或经济部下设水利局、处，后来曾设水利部（注：民国3年即1914年设全国水利局，但事权仍分于各部及省。后几经变更，直至民国35年始设水利委员会，第二年即1947年改为水利部，其下黄淮、海、江、珠江等流域机构为水利工程总局，事权始统一）。

都水监是古代中央政权中主管水利建设的计划、施工、管理等专职机构，往往和工部平行，行政有关联，工作有区别。秦汉各地山、泽、苑、池等里面的水资源，如泉、湖、河等各设都水长、丞管理。这些长、丞隶属于管理水、苑、池、泽的官吏如中央的太常、大司农、少府及水衡都尉以及地方长官等。汉成帝时才设置都水使，统一领导这些都水官特别是关中的长、丞。后汉都水官改属地方。晋代中央又设都水使者，机构名都水台。隋、唐以后改称都水监，主管称使者。下至金、元，使者改称为监，副手称少监。其派驻地方或河道上的派出机构，宋代称外监或外都水丞，金代又叫分治监，元代叫行都水监。内外监都有专职官吏以及技术人员。明清不设都水监，农田水利划归地方管理。黄河、运河等大流域派设专门治理机构，如总理河道或河道总督等。地位和各省总督、巡抚平等。运河漕运另设漕运总督，专管漕粮运输，地位与河道总督平行，有时候并为一职。

汉至唐各代在中央或临时派往地方主持河工的官吏还有河堤谒者等官。西汉临时派出的官吏或皇帝侍从，多以钦差大臣身份主持大规模工程，叫河堤谒者或河堤使者。还有以原官兼河堤都尉，或只说原官“领河堤”“护河堤”“行河堤”等。东汉河堤谒者成为中央主持水利行政的官，晋至唐为都水使者的属官。五代以后废不再设，但亦有类似官吏如元代的总治河防使和明代早期的总督河道，都类似西汉的河堤谒者。金代的巡河官，元代的河道或河防提举司，明代管黄河、运河的郎中、主事等都类似晋以后的河堤谒者。

明代黄、运两河管理制度复杂，体制纷乱，变化也多。大致有侍郎级的总理河道、总（或提）督河道、总漕兼管河道等名称。也有的由武官的都督或侯、伯来担任。分级分段管理则除郎中、主事外，另有监察史、锦衣卫千户，分别称为管河道主事、管洪主事、管泉主事、巡河御史、管河御史等。地方则每省按察司设副使一个，专管河道。所属州县各有管河通判、州判、县丞、主簿管理所属河段。大致永乐迁都北京后，黄、运两河有事就临时派尚书、侍郎及都督等治理；平时由地方官或漕运总兵官兼管。景泰后河道有事专由都察院派都御史（或尚书兼都御史）、副都御史、佥都御史（或侍郎兼副都或佥都）主持治理。成化七年（1471年）以王恕任总理河道侍郎，为始设总理河道之始。尚书或侍郎常兼都御史或副都、佥都等职，逐渐成为常设官职。隆庆时加提督军务衔。万历时设总理河道兼提督军务。又有一段时间漕运总督兼管河道，后又分设。他的下属有各段、各专职（如管泉、管洪等）的主事、郎中及御史等管河官吏及沿河各省、府、州、县的管河副职或佐吏等。黄、运两河，基本相同。惟运河自通州至扬州分段，少则两段，多则六七段，各段设都水分司，以郎中、主事等为主管官员。

清代制度沿袭明代而逐渐简化，系统分明。明代的总河，清代称河道总督，带兵部尚书左都御史衔或兵部侍郎副都御史（或佥都）衔，亦简称总河。顺治、康熙时驻山东济宁，后驻江苏清江浦。后曾设副总河或河督。雍正时分总河为三：一为江南河道总督，管理江苏、安徽两省的黄河和运河，简称南河，驻清江浦；二为河南、山东河道总督（或河东河道总督），管理河南、山东两省的黄、运两河，简称东河，驻济宁；三为直隶河道总督，管理海河水系各河，驻天津，简称北河，后不久以直隶总督兼任北河总督。

总河所属机构，清初与明代相近，后逐渐调整，至乾隆以后定为三级：道、厅、汛分段管理，并设文职、武职两系统。文职中如永定河道，山东运河道，（江苏）淮徐道、淮扬道等等都专管河务，（河南）开归陈许道、彰卫怀道，（直隶）通永道、天津道、清河道、太广顺道和山东兖沂曹济道皆兼理河道。厅与地方的府、州同级，官为同知、通判等；汛为县级，官为县丞、主簿等。武职则由河标副将、参将等统率；厅则设守备以下等职，汛则设千总以下各职。各厅、汛有大量夫役，但清代以河兵较多，夫役较明代为少。咸丰五年（1855年）黄河在铜瓦厢决口改行今道，先后裁撤南河及东河，河务归地方管理。民国时始设立黄河水利委员会等机构。

附录：《北洋时期经济部门档案》中记载

民国初期的中央水利机构

民国成立，南京临时政府设实业部（民国元年二月），管理农、工、商、矿、渔、林、牧猎及度量衡事务。旋不久，北京政府正式成立，改设农林、工商两部，前者管理农务、水利、山林、畜牧、蚕业、水产、垦殖等事务，后者职掌工务、商务、矿务。民国三年（1914）两部合并为农商部，其下设矿政局、农林司、工商司、渔牧司管理全国农林、水产、牧畜、工商、矿务事宜，至此农商部成为北京政府主管全国经济事务之最高机构。

水利事业为中国历代施政重心，清末由中央政府主导的水利建设事业机构为光绪三十二年（1906）成立的农工商部。民国成立以后，中央水利行政向称庞杂，北京政府时期水利业务最早分属于内务部之土木司及农商部之农林司，民国二年（1913）张謇督办导淮事宜，成立导淮总局，为民国以后中央主管淮域之最早机构。三年，导淮总局扩大为全国水利局，其职权分配如下：“关于水利事项，本系内务、农商二部之责，现既特设专局，除海河特派专员遇事咨接洽外，其余均在该局职权之内，应由各该部咨会全国水利

局，遇事协商，以资匡助而免隔阂。”可见全国水利局虽为民初主管水政之最高单位，但事权并未专一，仍需与农商、内务部共同管辖。换言之，北洋政府时期主持水利行政机构包括内务部土木司、农商部农林司、全国水利局，三者在水利行政上相互协调，权责自亦不免混淆。

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话：64022187 64070352 邮件：law-culture@163.com
地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720