

清代河工体制的翻阅

郭泽杰

(江西省水利厅,江西 南昌 330009)

摘要:摘要:建设与管理体制是清代黄运两河治理的重要保障.本文着重从体制的制度层面解析其利弊,从而挖掘古代治河管理体制的资鉴、炯戒价值.

关键词:清代;河道总督;河工;体制;制度;建设;管理;改革;河工技术

中图分类号:TV8 **文献标识码:**C **文章编号:**1004-4701(2018)01-0000-05

0 引言

“天下事莫难于治水”^[1],而治黄尤难.黄河,古籍称“河”;“河工”一词,“近世官文书则多专指黄河工程言”^[2].自《宋史》以降“正史”河渠志均以“黄河”开篇,且不惜篇幅.河书如沧海,彰显黄河历史的厚重.“在工言工”,本文重点考察清代河督制度下的黄河河工建设与管理体制,既称“翻阅”,也就称不上“研究”,供酌.

1 河工体制“集大成”

有论认为“它(清朝)把中国封建社会的各个方面都发展到了极限,成集大成之势”^[3].有清一代的河工建设与管理体制在一定程度接近这一特征.

“体制”是体系、制度、方法、形式的总称^[4].黄运两河防汛、建设、管理、工式、经费、职官设置、河官队伍、修防条例、考成保固、禁令设置等河工体系及其制度规定俱载于《清会典》、《会典事例》等文献中^[5],可以看出清代河工体制自草创至完善的匠心与用力,基本形成修、防、管体系.主要特色在制度层面.

(1)机构定制.在组织体系中,分河、道、厅、汛、堡五级管河机构,有文职、武职两套治河系统,文武河员均为专职.河道总督职位显要,为正二品大员;加尚书或都御史衔者,为从一品大员.据统计,有清一代总、南、

东、北河历任河道总督135人^[6].

在职掌分工上,以河段为中心分区域管理.河道总督职掌为“综其政令”、“以专责成”,统摄河务,并兼漕粮催攒、赈灾济民、治安巡防等职责.厅、汛均有河务管辖区域.军队建制设置河标、河营.河标属于河道总督亲统标兵,驻守沿河要地,主要职能为治运助漕、维护治安;河营设副将、参将、游击、都司、守备等武官,各汛设千总、把总和外委等官职,“掌河工调遣及守汛防险之事”.有评价甚至认为,清代河道总督“它在整个社会和政治生活中的影响远在现在的黄河水利委员会之上”^[7].

(2)用工制度.一是雇役制.顺治及康熙前期是派夫制,由沿河州县按亩起科,临时派征.康熙十七年(1678年),河夫由金派改雇役.二是河兵制.兵丁治水古来有之,清以前均属临时调派,不是专职.设置河兵是清代兵制的独创,始于康熙十六年(1677年)南河.以河兵为常备,以河夫为临时,构建起河兵河夫兼用匹配的基层河防实施体系.河兵制一直延续至清末,以为“救弊之术.”^[8].雇募制与河兵制是清代赋役制度变革的必然,尽管仍具封建强制性,“雇值”通常也不是河夫河兵的劳动力实际价值,但在一定程度可以弥补河夫征发本事之弊.

(3)经费管理制度.有清一代河工费用整体呈上扬之势,维持着河工公共财政的性质.据统计,康熙年间“全河岁修不过数十万金”;乾隆年间“岁修、抢修、另案,两河尚不过二百万”;嘉庆年间“岁修抢修顿倍,岁

修增而另案从之”，所增之费“以三百万计之”；道光时则增为每年六、七百万两^[9]。清代拥有较完整的河费使用管理制度。

一是采取定额河工用银制度，控制河工支出。如，对南河岁、抢修经费，乾隆十三年（1748年）规定，不得超过40万两；嘉庆十二年（1807年）加增料价后，规定不得超出150万两。每个河段河工经费都要求谨守定额。超额部分，责令总河及各承办官员按比例分赔。嘉庆二十一年（1816年）对另案实行年际比较，限制河费增长。定额河工用银制度于同治二年（1862年）终止。

二是物料、夫工定价和河工定“工法”，控制工程造价。对各类用工物料，按其性质、尺寸、所在地区、采办难易程度等因素定价，并限时付银、办料、交料。雍正朝由工部等部院议准河工所需的夫、工、木、石、苇、口粮等价格，著为“部定例价”或“官发例价”，奉为“永为定额”、“永成定规”。与之相对的是“时价”，即市场价格。题销河费遵循“例价”，不能随行就市。各种“工式”和“定式”等技术和工艺虽然主要基于经验，缺乏科学精准，但至少体现了河工管理和控制造价的要求。

三是制定河工奏销程序，控制河费侵冒。清代修防，综其大要，有岁修、抢修、另案、大工。工程款报销有固定的手续、时限和奏销程序，“其核费具题也，岁修以十月，抢修无定期。题销均以次年之四月，逾限者论。别案大工，不在此限”^[5]。逾限不销者，着授受各官赔偿工费。对“紧要险工”，要求管厅官兴修、具题并行，克期告竣，工竣题销^[5]。河臣申报，总河亲勘，督抚监督，御史纠劾，工部题销，构成纠察制衡体系，以杜侵冒。

(4)考成保固制度。考成保固制度是清代工程营造质量保障的一大特色，属于朝廷法制层面对工程质量最强烈的监督与干预。至少在康熙元年[1662年]出现河工“保固”的说法^[5]。《大清会典》有“保固”总款；《大清会典则例》列“考成保固”专条；其他河工章节中也有部分条款。它包含两项制度：

一是责任追究制。酌定保固期限，如黄河河工保固1年，运河河工保固3年，水闸设施保固6年。一般而言，在限内冲决，承修官担责；在限外冲决，防守官担责。其实质是针对河工建管及行政监管领域的官员（包括河道和地方文武）职务管辖连坐追责。追责处罚有行政处罚、刑事处罚、经济处罚；大多是数罚并用。河臣动辄得咎，升革骤至，“历来大臣获谴，未有如河臣之多。……嘉道以后，河臣几难幸免，其甚者仅贷死而已”^[10]。

二是赔修制度。赔修制度是清代河工的一大创造，本意是以经济处罚来减轻官员的行政或刑事处罚，但各

种处罚并举，实际上是责罚加重。它是一种经济连带处罚，不仅咎由自取，或将倾家荡产，株连子孙；株连官员，祸及同事。河工“赔修”最早的官方记载出现于康熙二十三年（1684年）^[5]。赔修种类与定例繁琐杂乱，甚至事无巨细。如，雍正五年（1727年）遵旨议准“赔四销六”定例：凡黄河一年之内、运河三年之内堤工冲决者，经总督、巡抚题报坚固或据实保题者，其重修所用钱粮一律责令承修官“止赔修四分，其余六分准其开销”。黄河一年之外、运河三年之外堤岸工程冲决者，而该管各官实系防守谨慎并无疏虞懈弛者，经总河督抚查证具题，则责令防守该管各官“共赔四分，其余六分准其开销”^[5]。至乾隆三十九年（1774年），朝廷又将应赔的四分划为10份，河臣、督抚、河道、厅员、知府州县、参游、文武汛员具体摊赔比例为：2:1:2:1:2:1.5:0.5，追赔范围延伸至总河和地方督抚，实行官员赔修全覆盖。

2 无法逃逸“历史周期率”

河工“本系专门之学”^[10]；“非他政务可比”^[11]。清代河工体制自有其技术特点和运行规律，但绝非在时势际会中可以“独立寒秋”，而是始终受制于人治，无法摆脱兴废“周期率”。

(1)始终纠葛的权力博弈。与工部等院部关系处于强势，得益于皇帝撑腰，“（清代）河工隶属工部，先时一如明制，部权颇重。逮至康熙、雍正、乾隆三代，皆英明自负，河臣率直接秉授方略，部臣不敢干涉，因而渐渐放弃矣”^[12]。如裁撤工部管河都水分司，河政归一；但河工奏销审核仍常有抵牾。

与地方督抚关系时见齟齬。按理，“河工与地方相为表里，必须督臣与河臣同心协力，方不致彼此掣肘”^[13]。但权力交织与冲突，从来就是人治社会的制衡之术。总河与督抚孰轻孰重，任由皇帝拿捏。乾隆中后期，两江总督职权大为拓展，浸浸驾于总河之上。而至嘉道起，河务凶险四伏，“推诿掣肘”频仍。督臣不愿再搅浑水，惟称“坐啸画诺”；倘若督抚插手太深，河臣趁势“拱手受成”。但办理夫料、协调官民等，必倚地方，而河臣“呼应不灵”，形同虚设。每遇河患大事，朝廷又分派钦差大臣督理，钦差大臣、河督和地方督抚各自为政，无所适从。光绪十三年（1887年）黄河郑州大工是一个显例。

也不能说他们的争斗和攻讦全为贪冒、侵渔。按“考成保固”，河工出事，地方官员有地方之责^[5]。另

外,修防工程三年保固无虞后,河员得以循例议叙,州县则置之局外;倘一有疏失,河员固不能免过,州县一并严处。为消弭矛盾,实行“通融升调”,即河工厅汛升调沿河府州县,沿河府州县升调河工道厅。尽管早在雍正朝著为成例,但成效不彰。

乾隆十四年(1749年)北河被裁撤,理由是“工程已稳”^[29];咸丰十年(1860年)裁撤南河,理由是“官多闾冗,兵皆疲惰,虚费饷需”^[14];光绪二十八年(1902年),裁撤东河,理由是“黄河改道以来,直隶山东两省修守工程,久归督抚管理”^[15]。但根本的在于“河工治与不治,不系乎河督之设与不设”^[16]。可见,杯葛与争斗可以伊于胡底,疲于奔命,但事关存亡根本,则须知察有戒,不可任性。

(2) 踟躇不前的河工科技。一是治水方略缺乏科学性。直到光绪二十七年(1901年)河运废止前,“恃漕为命”一直是奉为金科的大政。“治河即所以治漕,可以南不可以北”^[17]是“戴着脚镣跳舞”,不是完全意义的治河,更遑论科学治河。而“但知治漕,不顾淹民”^[1],不恤民生,民生凋瘵,则离开了治水本意。康熙年间,李振裕《感事》诗云:“东南民力近如何,牖吏沿堤尽日呵。天语筹咨怜赤县,使臣辛苦阅黄河。十年未罢宣房筑,九列同兴瓠子歌。百万钱刀填泽国,贾生三策孰为多。”^[18]只此尾联,形容尽致。清初治河观并无太多扫除更张,堪于应付。清后期,河工虽目为“经世之务”,各逞利辩,但多属充离骈罗,蹈虚游谈,流于光景,其贡献也戔戔可数。

二是管理体制缺乏全局性。“雍正七年(1729年),将上下游河务划归南河、东河两个总督统辖,失去统筹全局之机能,造成事务偏重之恶习”^[19]。以清初鼎盛,大举河工,尚且无法统筹流域,着眼长远;至清后期黄河改道,国难河患纷乘,河工不举已是常态。光绪末年,“河臣但岁庆安澜,即为奇绩”^[17]。河工已成沉疴,求治笃难,李鸿章叹云:“近世治河兼言利运,遂致两难,卒无长策。”^[17]

三是治河技术缺乏先进性。1900年胡佛奉李鸿章之命考察黄河,认为“中国河吏是有能力的,尤其精湛于保持河道不断被维修”,但缺乏根治河患的积极措施^[20]。即便如此,技术氛围仍在不断被挤压、被恶化,“上下不以公事介意,有讲求工程做法者,辄为同列所讪笑”^[21];至清末,“(河官)从不出门一步,不知工段险要在何处,更不知河工修防为何事。虚糜俸饷,实堪痛恨”^[10]。道光十五年(1835年),东河首用“砖石工”,费省效宏,如徐州一带秸杆每斤单价由原来制钱10文

之多猛跌至不及2文^[22],竟恬言“靡费罪小,节省罪大”^[9],弃而不用。至于光绪十三年郑州大工使用铁路运土、电灯照明,只是个案而已。与西方同期相比,近代河工技术望尘莫及,黄河首次采用电报向下游报汛,已是宣统元年(1909年);同期设立的黄河河工研究所也只是培训性质。可见当时河工科技引用的“枝节改良”,也是蹙蹙踉跄,仓皇补苴,殊为不堪。

(3) 积久生弊的河政制度。中国古代从来不缺数量意义上的制度。清代河工建管制度堪称严密,弊在制度适应与执行。

以定额河工用银制度为例。受嘉道以降物价上涨、贪渎成风等影响,河工实际支出不断大幅超出清廷预设之定额,因例价不敷而无法题销已成常态。嘉庆十一年(1806年)河道总督戴均元前往清江浦催堵智、礼两坝并抢护顺黄坝埽工。河臣反映物料“年贵一年,增至数倍”,隔湖运土每方较之例价甚至高出数十倍以上,“惟有宽估实收,通融册报”^[1]。对定额的固守,明显与河工及其要素的市场化适相反背,导致物料与夫工用项帮价、加价等变通花样迭出;“虚估工段,宽报丈尺”和“通融开销”等现象比比皆是。

又如考成保固制度,看似严于斧钺,但被浮估随意抵消。上下对此咸所共喻,(雍正)四年(1726年)諭示:“赔修之例,甚属无益。”因为“从来河官领帑修工,必豫留赔修地步”^[5]。但提铃喝号,一言再言,医无良方。至清后期,“浮估”已呈泛滥,积重难返:“嘉庆时黄运岁修、抢修经费,虚报常在六七成以上”^[23];道光后期,“浮冒冗滥不可胜计”^[24]。再者,考成保固制度并没有形成官员相互监督、责任共担;相反,追责连坐“一锅煮”,殃及无辜,打击士气。因清代官俸低,所谓赔偿,只有浮冒贪渎,导致整个河官系统行风大坏。另外,黄运河工大多险难急重,朝不保夕,河员往往延廷瞻顾,懒政怠政。

在某种程度,制度的不良和畸形运转助长了河工腐败的滋蔓。即便如此,制度层面的变革却极为迟缓,令人沮丧。清代奉承“祖制成规”和“良法美意”,河臣大多沉于政治积习,惟上是从,难有创制。河道总督张鹏翮甫一上任上奏《首请三事》称:“自有圣谟方略指方,微臣奉以遵行。”^[25]张氏是治河名臣,尚有此言,更那堪芸芸其余。至道光晚年,大部分国人与官员对改革与进步愈加逡巡不前,甚至视之为“洪水猛兽”^[26]。“致弊之故,人人能言;而救弊之方,人人束手。因循则伊于胡底,惩创则立见误公”^[27]。这与康雍乾三朝那种开创“盛世”的强劲精神与生动局面相对比,恍如隔世,良可

嗟叹。

制度缺乏刚性执行,助逆河政废弛。清代河工制度可谓严切,“河工向来比照军营法,故河督下至河厅得罪,有枷号者,有正法者。而年年安澜,皆有保举。凡堵合决口,有特保花翎及免补本班者,同知即可升道,道即可升河督,多破格为之。然乾嘉时,人皆以河工为畏途,盖赏虽重而罚亦严耳”^[24]。但制度执行并非赏罚分明,甚至赏重罚轻、赏实罚虚:“堵筑告成,列保者每案百余人,及堤防溃决,参罚者或仅一二人,旋堵旋决,劳费无己”^[28];“决口时,河员俱革职,令效力赎罪,极之充发而已。及合龙后,又皆开复赦归。善夤缘者,甚反得保举进职”。如此不惟不能做减大员,反助玩易侥幸,很多人竟把河官作为“发财升官之要途”^[44]。“除弊者不搜其作弊之由,则弊终不可除”^[29]。有法不依,其害甚于无法。

(4)不可遏制的河工腐败。清代河工腐败固然为当时的政治气候浸淫而漾。揆其轨迹,则又显见系统性腐败的特点。

首先,河工“风气”。“河工经费自乾隆末年而日钜,河工风气,亦自此而日靡”^[30]。且看当时河工风气:因循疲玩,以河工为利,“其不肖者,甚至有以险工有另案为已幸”^[9]。玩兵养寇,形成利益集团,道光二十二年(1842年)御史参奏:“河工各员,及书吏匠役,均利工程浩大。盖工大则差委必多,靡费必繁,邀请议叙于斯,侵销帑项亦于斯。若工小费俭,非惟不得遂其邀议贪肆之心,更恐工竣之后,裁撤河员,夺其利藪,同阻抑之术,倡者一而和者百矣。”^[22]尤为恶劣者,“国家岁费巨帑以治河,然当时频年河决,皆官吏授意河工掘成决口,以图报销保举尔”^[31]。

接着,“逆淘汰”。当时官场,“以推诿为明哲,以因袭为老成,以奉行虚文故事为得体……自仁庙末年,屡以因循泄沓申戒中外,而优游成习,卒莫之反也”^[9];“间有二三朴实自好者,共指为不合时宜”^[48]。致命的是逆淘汰,嘉庆朝南河总督徐端,“久于河防,习知其弊,尝以国家有用赏财滥为糜费,每欲见上沥陈。同事者恐积弊揭出,株连者众,故尼其行,致抑郁而死”;又,“嘉庆己未,(康基田)总南河,积弊山积,官吏恐为所揭,阴纵火焚积科以掩其迹,康因之罢官”^[32]。媿阿闾冗之徒曲尽生意,砥砺风节之士反遭倾轧,遂致政风浇漓,吏治腐败,人心惟危。

紧接着,贪无廉耻。乾隆中期以后,“大抵为官长者,廉耻都丧,货利是趋,知县厚馈知府,知府善事权要,上下相蒙,曲加庇护,故恣行不法之事而毕竟幸道

……”^[33]。其时,两河岁修用银每年约500万两,而“实用不过十之一二”。办工谨慎的河员“常以十之三办工”,而贪冒者递减,“甚有非抢险不使一钱者”^[34]。道光中叶,“南河岁修经费每年五、六百万两,然实用之工程者,不及十分之一”^[35]。同光年间,“(河工)银百两,经层层侵剥,仅有二十余两,为买料给工费”^[29]。河员腐败已沦肌浹髓,竭尽疯狂。这类“消极史料”充斥于文史笔记、小说家言,无需赘举。

最后,臭名昭著。河员声名狼藉,成为腐败的揭发与“箭垛”。时人将河工比作“金穴”^[24]、“国家之漏卮,官场之利藪”^[36];甚至与鸦片并列,“是夷烟者,民财之大漏卮;而河工者,国帑之大漏卮也”^[9]。清后期,贪腐已成举国风气,河患日甚,河政颓隳,时谚“文官吃草、武官吃土”^[37],前者指办料贪墨钱粮,后者指修堤偷工减料;“黄河决口,黄金万斗”,俱见河工腐败之猖獗。

“中国所有的一切的灾难只有一个原因,那就是普遍的又有系统的贪污”^[38]。河工贪腐,把河政推向末路;各行各业的普遍贪腐,最终把满清统治逼上断崖。

3 余 论

还需补充两点:第一,封建王朝的河工体制命运与政治桴鼓相应。康雍乾三朝政治气候相对良性,河工有治;而当嘉道以后,兵燹、灾荒和社会腐败等胶葛纷纭,国势倾危,日薄崦嵫,政制之殇遂致河工体制之厄。第二,科技始终发挥第一生产力的作用。清代河工整体淹蹇凋敝,没有形成近代科技规模,也无力在制度层面走出帕累托改进。直至民国,所谓新的治河思想与科学技术就像“黎明时分刚刚露出的曙光”^[39],总归是“一瞥风景”,不可持续。当且仅当,只有新中国,才有科学的曙光、科学的春天,最终实现黄河大治,海晏河清。

参考文献:

- [1] 贺长龄,魏源.清经世文编[M].北京:中华书局,1992:2361;2538;2512.
- [2] 中国历史大辞典编委会.中国历史大辞典[M].上海:上海辞书出版社,2000:1948.
- [3] 李治廷.清史(上册)[M].清史总论.上海:上海人民出版社,2002:33.
- [4] 夏征农.辞海(中册)[M].上海:上海辞书出版社,1999:644.
- [5] 中国水利史典编委会.中国水利史典[M].综合卷一.北京:中国水利水电出版社,2015:664~665;756~794;775;765;666;780~781;785;675;788;786;788.
- [6] 张荣仁.“总督河道”与“河道总督”[J].济宁学院学报,2010,31(2):108.

- [7] 顾浩. 中国治水史鉴[M]. 北京:中国水利水电出版社,1997:157.
- [8] 郭嵩焘. 郭嵩焘全集(十三)[M]. 长沙:岳麓书社,2012:441.
- [9] 魏源. 魏源集(上册)[M]. 北京:中华书局,1983:365;367;366;328;367.
- [10] 周馥. 秋浦周尚书(玉山)全集[M]. 中国台北:文海出版社,1986:917;663;201.
- [11] 黎世序,潘锡恩. 续行水金鉴[M]. 卷14. 四库未收书辑刊第七辑(第6册). 北京:北京出版社,2000:253.
- [12] 申丙. 黄河通考[M]. 中国台北:中华丛书编审委员会,1960:268.
- [13] 清仁宗实录(第31册)[M]. 卷224. 北京:中华书局,1986:10;15.
- [14] 清文宗实录(第44册)[M]. 卷322. 北京:中华书局,1986:774.
- [15] 清德宗实录(第58册)[M]. 卷494. 北京:中华书局,1986:524.
- [16] 朱寿朋. 光绪朝东华录[M]. 北京:中华书局,1984:3774.
- [17] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京:中华书局,1976:3716;12553;3750.
- [18] 邓之诚. 清诗纪事初编(下册)[M]. 上海:上海古籍出版社,2012:863.
- [19] 岑仲勉. 黄河变迁史[M]. 北京:中华书局,1986:570.
- [20] 李娜. 胡佛论黄河水患治理与清王朝的覆灭[J]. 史学集刊,2014(5):64.
- [21] 包世臣. 中衢一勺[M]. 中国台北:文海出版社,1966:547.
- [22] 中国水科院水利史研究室. 再续行水金鉴[M]. 武汉:湖北人民出版社,2004:721;789.
- [23] 姚汉源. 京杭运河史[M]. 北京:中国水利水电出版社,1998:523.
- [24] 欧阳兆熊,金安清. 水窗春呓[M]. 卷下“金穴”条. 北京:中华书局,1984:34;74;34.
- [25] 张鹏翮. 治河全书(第3册)[M]. 卷19 奏章. 天津:天津古籍出版社,2007:1788.
- [26] [德]郭士立. 帝国夕阳:道光时代的清帝国[M]. 赵秀兰译. 长春:吉林出版社,2017:210.
- [27] 中山大学历史系. 林则徐集·奏稿(上)[M]. 北京:中华书局,1985:44.
- [28] 朱寿朋. 光绪朝东华录(二)[M]. 北京:中华书局,1958:2398.
- [29] 欧阳昱. 见闻琐录[M]. 长沙:岳麓书社,1986:167;168.
- [30] 陈康琪. 郎潜纪闻四笔[M]. 卷7“乾隆间河工穷奢极欲”条. 褚家伟,张文玲,点校. 北京:中华书局,1990.
- [31] 小横香室主人. 清朝野史大观(十二)[M]. 卷12 清代述异. 上海:上海书店,1981:101.
- [32] 徐珂. 清稗类钞(第三册)[M]. 吏治类. 北京:中华书局,2017:1249.
- [33] 吴晗. 朝鲜李朝实录中的中国史料(12册)[M]. 北京:中华书局,1980:4810.
- [34] 冯桂芬. 校分庐抗议[M]. 郑州:中州古籍出版社,1998:77.
- [35] 萧一山. 清代通史[M]. 北京:中华书局,1986:837.
- [36] 夏东元. 郑观应集[M]. 上海:上海人民出版社,1988:1427.
- [37] 黄河志总编室. 黄河志[M]. 卷10 黄河河政志. 郑州:河南人民出版社,1996:20.
- [38] 孙中山. 孙中山全集[M]. 第一卷. 北京:中华书局,1981:89.
- [39] 《民国黄河史》写作组. 民国黄河史[M]. 郑州:黄河水利出版社,2009:286.

编辑:张绍付

Analysis on the river projects system of the Qing Dynasty

GUO Zejie

(Jiangxi Provincial Department of Water Resources, Nanchang 330009, China)

Abstract: The important guarantee of the two river projects of the Yellow River and the Grand Canal is referred to the construction and management system. The author of this article analyzed the pros and cons of the system on the institutional level and got further research on the reference and obvious warning from the river projects system in old times.

Key words: The Qing Dynasty; The river governor; River; Projects; System; Institution; Construction; Management; Reformation; The technique of river projects

翻译:彭月平