

河长制的历史发展变迁研究

刘清月¹, 常玉荣²

(1. 河北省馆陶县政协文史委, 河北 馆陶 057750; 2. 河北工程大学 文法学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要]历史上的河流管理制度, 其功能主要体现在防洪减灾、农田水利、通航漕运等三个方面。现代社会的河流的管护面临更加复杂的情况, “河长制”作为一种工作机制, 实现了管理的创新, 在水生态文明建设中发挥了重要作用。但是也面临着组织、协调等方面的现实问题和理论困境。

[关键词]河长制; 功能; 水生态文明

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2019.02.023

[中图分类号] D928.42

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2019)02-062-03

历史上的河流管理制度, 主要功能在于防洪减灾、农田水利和航运等三个方面。严格来讲, 历史上的河流管理制度并不完全等同于现在的河长制。作为特定的称谓, 河长制有其特定内涵。两者的不同, 恰恰是国家在面临新的河流管理问题的一种制度创新, 两者有区别, 也有天然和紧密的联系。

一、历史上河长制的功能

(一) 防洪减灾: 从第一位“河长”大禹谈起

上古时期, 人类即开始了防洪抗灾的伟大斗争。那时人类所面临的自然灾害是惊人的、“往古之时, 四极废, 九州裂, 天不兼覆, 地不周载, 火炎而不来, 水浩洋而不息”^[1]。“汤汤洪水方割, 荡荡怀山襄陵, 浩浩滔天”^[2]。“依水而居, 聚族而存”的古代先民从此开始了艰苦卓绝的抗洪斗争。留下名字的第一位治水人物就是“大禹”, 《国语》卷第三记载: “伯禹念前之非度……疏川导滞, 钟水丰物, 封崇九山”^[3]。大禹总结前人治水“非度”, 即方法不符合实际的情况而导致失败, 而他带领着部众, 以身作则“三过家门而不入”, 在实践中不断总结, 顺(水)势而为, 用“疏导”之法治水, 终于取得了成功, 成为治水鼻祖“禹皇”, 被誉为中国历史上第一位河长。大禹呕心沥血所做的大量工作其实体现的就是河长制度的第一个功能, 防洪减灾。

(二) 农田水利, 造福百姓

位于四川省灌县的都江堰工程, 是战国时蜀郡太守李冰, 于公元前 256 年率众修建综合性水利工程, 到如今还发挥着作用。陕西泾阳县, 战国时, 由水利专家郑国主持修建的“郑国渠”, “渠就, 用注填淤之水, 溉泽卤之地四万余顷(折今 110 万亩), 收皆亩一钟(折今 100 公斤), 于是关中为沃野, 无

凶年, 秦以富强, 卒并诸侯, 因命曰‘郑国渠’”^[4]。

在今邯郸临漳与交界地带, 有著名的中国战国初期以漳水为源的大型引水灌溉渠系——引漳十二渠。《西门豹治邺》记载, 魏文侯二十五年(公元前 422 年), (在今河北省磁县、临漳一带)“西门豹即发民凿十二渠, 引河水灌民田, 田皆溉。”^[5]。又据《吕氏春秋·乐成》和《汉书·沟洫志》记载, 漳水十二渠是史起所开, 但史起在魏襄王时任邺令, 约晚于西门豹一百年上下, 后左思《魏都赋》写到“西门溉其前, 史起溉其后”^[6]。可见, 两人都主持过开渠工作, 十二渠通水后, 邺地“尽成膏腴, 则亩收一钟”^[7]。

(三) 通航漕运 便利沟通

《左传》记载的鲁哀公九年: “吴城邗, 沟通江淮”^[8]。即是指公元前 486 年, 吴王夫差开凿了江淮间的邗沟。公元前 360 年, 魏惠王开凿连结黄淮间的鸿沟(蕩荡渠)。西汉时, 鸿沟之外又开汴渠, 即在荥阳的汴口受(黄)河水, 经开封、徐州与古泗水会合, 成为汉代漕运的骨干水道。至晋代, 怀帝永嘉六年(312 年), 此水道还发挥着巨大作用: 晋军于寿春(今安徽寿县): “会江南运船至, 获米、布数十艘”^[9]。公元前 214 年由史禄组织主持, 由秦朝军士和征发“徒众”在广西兴安开凿沟通南北的“灵渠”。

隋代统一中国后, 从公元 584 年到公元 610 年 20 余年之间, 先后开凿了广通渠、通济渠、永济渠, 并重修了江南运河, 终于凿成和疏通了以国都洛阳为中心, 北抵河北涿郡、南达浙江余杭的大运河。唐代的运河基本上是沿用了隋代大运河的体系, 只是作了局部的变更和整修。所以后人“有‘隋朝开河, 唐宋受益’之说。隋唐以后, 伴随着中国古代政治中心的东渐北移与经济重心的逐步南移, 开通疏浚联结南北重要交通运输干线的大运河, 已经成为

[投稿日期] 2019-01-08

[基金项目] 2018 年河北省水生态文明及社会治理研究中心课题《河北隋唐永济渠沿岸历史文化变迁研究》(批准号: 2018SZX3)研究成果

[作者简介] 刘清月(1947-), 男, 河北馆陶人, 研究方向: 邯郸历史文化、运河文化。

历代封建统治者的共识和奉行的基本国策。

二、秦以降河流管理制度

据记载,在秦代的治水工地,即有“水曹(长)”的官员。但有领导有组织的治理和管护,是从汉武帝开始的。《资治通鉴》记载:“初,河决瓠子,后二十余岁不复塞。(元封二年)上使汲仁,郭昌二卿,发卒数万塞瓠子河决……令群臣、从官,自将军以下皆负薪,卒填决河……导河北行二渠,复禹旧迹”^[10]。上文记载了西汉刘彻于元封二年(壬申)亲临黄河治水事件。从中可以管窥西汉时期建立的河道管理制度特点:一是国家最高统治者的亲自协调指挥,也可以说,皇帝是最高一级的河长;二是刘彻早已安排“治管”黄河的大臣汲仁、郭昌,即中央一级的河长,组织、带领卒众万人在决口处劳作。三是汉武帝到后即命群臣部众“皆负薪”,齐心协力,终将二十年未堵复的决口堵塞。这不能不说是由皇帝亲临,朝廷大臣组织管理的一次“治管”黄河的成功案例。

为了政治、军事、经济的需要,历朝历代在中央及其各级地方机构都设置了专门管理河道的机构并设置专职官员。大禹时这种机构称为“司空”,西周改称“司工”,司工的主要职责就是水利工程。两汉有“大司空”官职,虽然掌管水利,但并非专官。隋以后设工部尚书主管工部,也称为“司空”,掌管工程行政。隋、唐、两宋都在工部下设水部,主管官员为水部郎中。另外,各代往往又设“将作监”或“都水监”管理水利工程的维修等事宜,分担了工部的部分职能。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,废都水监,施工维修管理等任务划归流域机构或各省,中央的工部管理行政。

除了长设专门机构,中央在汛期还派出诸如“河道督察”“河道总理”等钦差大臣去往各地巡视,勘查河势,保证河堤工地的各项工作落实。北魏年间(386—534):“有司请于水运之次,随便置仓”^[11]。隋开皇四年(584年):“诏令工匠巡历渠道。”“天子遣使,将水工,巡行川源”^[12]。唐永泰朝廷又设“转运使”一职,专管河道的漕运及河堤工地。唐玄宗朝还命地方主要官员兼管:“进用者常兼转运之职”^[13]。

黄河于元初南迁后,华北平原一带的河道变迁渐趋稳定,至明代朱棣定都北京,华北一带的漕运更趋繁盛。明、清两朝为保证漕运的畅达,对河道治理、管护的一系列规章制度更加完善。以处于卫运河旁的馆陶县为例,馆陶“据南北咽喉,颇称要塞”。河南河北众多州府的粮秣砖瓦,多由卫(漳)

河南北交流运输。特别是明代大规模兴建北京城及加固长城,上百年间,所需大量砖瓦,由州府所属十几县,在卫河两岸烧制,再加上河南的粮秣经此转输至京,其漕运的重要地位不言而喻,因此府县均十分重视卫运河的管理。东昌府衙(今聊城市)设“上河通判”一员,查验所属六县及东昌、平山两卫所准备情况,而近河的馆陶一地:“馆陶县知县一员兼管本县卫河工程,(另)主簿一员专管本县卫河工程”^[14]。而两个卫所的驻军,平时防盗匪及当地治安,每当汛期,又有巡河之责。在馆陶县上下游的卫运河沿岸,为了河堤工地的安全和漕运的畅通,沿线还设有不少铺舍,从南到北的百里堤防,十里一铺,共计有十二处。铺舍内有常住铺兵几名,还有几个当地人员组成,负责运河汛期疏浚,“每岁春月,官植柳树,金滩监兑粮运主簿于淤塞处,督浅铺夫疏鉴之”^[15]。由此,府县形成了一套完整、规范的河道管理制度,一直延续到了近代,保证了河道的漕运畅通,真正实现了组织有方、管理有序。

中华人民共和国成立后,按照《中华人民共和国水法》规定,国家对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度。按照上述原则,从中央到地方政府均设立了水行政主管部门和专业开发机构。

三、现代河长制的功能及其制度特点

2007年太湖蓝藻爆发并引起供水危机。这一事件其实暴露出原有的水环境管理制度的问题,一是河湖的管理缺乏明确的责任主体,地方部门、专门水利机构等权责不清,责任的交叉和空白并存,出现问题互相推诿,造成问题不能及时控制解决。二是水生态文明建设是系统工程,出现的问题需要系统治理、协调联动、互相配合,而这些也是当前管理制度和模式中欠缺的。为了迅速解决问题,无锡市大胆进行制度创新,在河流湖泊的治理机制上实行了以各级政府主要党政领导为河长的“河长制”,负责辖区内河流的环境治理和资源保护。

与历史上出现的各种河流管理制度相比,现代意义的河长制并不是专门治水机构,最高的河长也不是治水的专职官员。河长制是指是横向和纵向上的流域机构、上下行政机构和平行机构和部门的跨境、跨界和跨门的协调,是一种工作机制,而不是实体组织,是纵向等级制的协同实施。这样的行政管理模式因为充分发挥了权力和组织的协调能力而颇有行政效力。管理效率和成果都非常显著。

从功能上而言,河长制之所以出现是源于水污染防治和水资源保护的紧迫性。而这一职能在传统

的水利制度和机构职能上并不占主导地位。随着现代社会工业文明的发展,才使得水污染防治,水资源管理成为关系民生和社会发展的重大问题。水生态文明也成为我国生态文明的重要工作之一。

2016年12月,中央两办根据新的形势和环境要求制定了《关于全面推行河长制的意见》,明确了河湖管理保护的六大工作职责:这六个方面的职责体现代河长制的基本职能主要是水资源保护、水污染防治、水环境治理、水生态建设及其综合治理等五个方面。这个五个方面的职能反映了现代社会河流问题的新变化。现代河流不仅承担运输、水利或者其他单一的作用,而是水资源供给、行洪排涝、物质和文化交流等多方面的作用,同时河流遭受的伤害也远远超出其能容纳的底线。河流作用的多样性和面临问题的复杂性都使得原有的由单一行政部门或者水利机构各自行使权力进行管理的“九龙治水”的管理模式不能有效解决上述问题。现代河流的管理需要协调水利、环保、住建、发改、交通、农业、林业、渔业等多部门,做出统筹性规划。以跨部门协同合作为管理模式的河长制满足了现代河流治理在行政组织和管理上的新要求。

历史上河流管理制度的特点是,一般情况下依靠单一的水利机构和部门即可实现有效管理。只有特殊情况下,才会集中全国各方面力量。但是现代社会的河流的管护面临更加复杂的情况,因此,需要多部门、多地域、多层级管理机构的协同联动才能实现高效管理。现代“河长制”作为一种工作机制,实现了管理的创新,有效整合资源、统筹规划,在水生态文明建设中发挥了重要作用。

参考文献:

- [1][汉]刘安等编著,高诱注:淮南子[M],上海,上海古籍出版社,1989:65.
- [2]徐奇堂译注:尚书[M],广州,广州出版社,2001:4.
- [3](战国)左丘明著,胡文波校 [三国吴]韦昭注:国语[M],上海,上海古籍出版社,2015:68.
- [4][汉]司马迁著,史记[M],北京,中华书局,2006:526.
- [5][汉]司马迁著,史记[M],北京,中华书局,2006:132.
- [6]王海燕,尚晓阳注析:历代赋选[M],海口,南海出版公司,2011:237.
- [7][汉]王充著,论衡[M],上海,大中书局,1933:53.
- [8](春秋)左丘明著,蒋冀骋标点:左传[M],长沙,岳麓书社,1988:402.
- [9]张元济校勘集印:二十四史·晋书[M],上海,商务印书馆,1936:5392.
- [10](宋)司马光编纂:资治通鉴[M],北京,中华书局,1956:682.
- [11]张元济校勘集印:二十四史·魏书[M],上海,商务印书馆,1936:5407.
- [12]张元济校勘集印:二十四史·隋书[M],上海,商务印书馆,1936:1419.
- [13](明)杨宏,谢纯著,荀德麟,何振华点校:漕运通志[M],北京,方志出版社,2006:56.
- [14](清)傅泽洪,黎世序主编,郑元庆纂辑:行水金鉴(影印本)[M],卷168,南京,凤凰出版社,2011.
- [15]中国地方志集成编委会:河北府县志辑·雍正馆陶县志[M],上海,上海书店,2006:38.

[责任编辑 王云江]

Study on the historical development and vicissitude of "River Chief System"

LIU Qing-yue¹, CHANG Yu-rong²

(1. Guantao CPPCC Committee of Literature and History, Guantao 057750, China; 2. School of Humanity and Law of Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: The main functions of river-management systems in history are mainly reflected in flood control and disaster reduction, irrigation & water conservancy and navigation & canal transport. However, river management and protection in modern society are faced with more complex situation. As a working mechanism, " River Chief System " has achieved management innovation and plays an important role in the construction of water ecological civilization. However, it also faces the realistic problems and theoretical difficulties in organization and coordination.

Key words: River Chief System, function, water ecological civilization