

雍正朝大运河治理及机构协作研究

田一平

【提要】 大运河治理是国家治理能力的一个重要体现。清代是大运河治理的集大成时期。为治理河务 雍正帝进行了一系列制度改革。这主要表现在两个方面:一方面,大力整饬康熙末年运河治理中存在的弊政;另一方面,通过河政改革,协调河、印关系,实现河、印“一体”。通过此次治理,大运河在经济和政治等方面的作用得到了有效提升,有力地维护了清朝大一统政权的稳定与发展。

【关键词】 雍正 运河治理 机构协作

大运河作为中华民族重要的文化遗产,在中国的经济、国家统一、社会进步和南北文化交流中发挥了无可替代的历史作用。对此,习近平总书记多次提出要保护好、传承好、利用好大运河这一祖先留给我们的宝贵遗产,要古为今用,深入挖掘以大运河为核心的历史文化资源。^① 习近平总书记的这些重要指示批示为运河治理与文化建设指明了方向。大运河治理是国家治理能力的一个重要体现。中国的运河治理有着悠久的历史,特别是清雍正时期,为治理河务,雍正帝进行了一系列制度改革。本文以运河治理为切入点,探讨雍正帝的河务改革举措,希冀为当今运河的保护与治理提供历史经验。

一、雍正的河务治理

康熙末年,运河河患繁多,治理弊病不断。首先,黄、运地区河患不绝。山东区域因地方疏于管理,沿湖居民截水灌溉,致使湖水“无所蓄滞”,难以济运。^② 江南清口高家堰一带淤垫严重,黄河之水“山旻、高堰临湖堤工不能容纳”。^③ 河南地区,武陟至中牟一带反复决堤,从康熙六十年至雍正二年,“旋塞旋决,再决再塞,绵延至于四载,为费已百万不止”。^④ 其次,河政贪冒严重。康熙末年,河员“将领去帑银营私肥己,兼以请银十,转详之道员,披发之总河,各扣十分之一二,至领银人手,已耗十分之五六”。^⑤ 最后,河务管理松散。“河官不敷委用,皆系调委府州县等官,在工办事”,^⑥

① 《深入挖掘大运河历史文化资源》,《人民日报》2019年5月10日。

② 朱偁编《中国运河史料选辑》,江苏人民出版社2017年版,第149页。

③ 《清史稿》卷126《河渠志一》,中华书局1976年版,第3724页。

④ 黎世序《续行水金鉴》卷11,傅泽洪、黎世序等主编《行水金鉴·续行水金鉴》第12册,凤凰出版社2011年版,第748页。

⑤ 黎世序《续行水金鉴》卷6,傅泽洪、黎世序等主编《行水金鉴·续行水金鉴》第12册,第475页。

⑥ 《硃批谕旨》卷30之上石文焯,雍正二年正月二十二日,《景印文渊阁四库全书》第417册,台北商务印书馆1986年版,第720页。

“凡遇工程俱系现雇土人,做法颠倒,徒资糜费”。^①大堤日常无人维护,沿河两岸残破不堪,与“二十年前大相悬殊”。^②

河务混乱,漕政不稳,百姓困苦,严重影响清王朝的政权稳定。因此,雍正帝即位后即对河务进行大规模整饬,以安民心,以正“道统”。

河患治理上,雍正二年,雍正帝在河南设副总河,专治黄、沁河患。同年,清廷加帮河南南北大堤,北岸荥泽至曹县共筑47340丈,南岸荥泽至砀山共筑76456丈;^③又拨江南河兵一千名,教习“堡夫学习桩埽镶垫等事”。^④后十余年,黄河“未尝有连决数处,淹注数省,延绵数载之事”。^⑤山东地区,雍正三年,雍正帝“命内阁学士何国宗等阅视河道”。^⑥后“将小丹河上下之秦董二渠口门,量为开宽,使小丹河出水,分灌民田。其在内之三十六口门,并皆堵塞,俾水势尽入卫河,于漕运有益”,^⑦协调济运、灌溉矛盾。直隶地区,因“谕直隶地方向来旱涝无备,皆因水患未除,水利未兴”雍正帝命“怡亲王及大学士朱轼前往查勘”,^⑧后裁撤永定河分司,并分四局管理永定河、子牙河、南运河等。^⑨“从此淀池无填淤之害,清流得朝宗之路矣。”^⑩

民生安顿上,雍正元年,雍正帝思“东省连年薄收,百姓困苦”难以承受运河金派挑浚之役,谕山东巡抚黄炳用“大兴役以济民食”,“动正项钱粮,雇募民夫给以工食,挑濬运河”,让“散者复聚,民资工食,稍延残喘,民心鼓舞,工程易就,运道早通”,“兴役之中即寓赈济之意,莫便于此”。^⑪雍正四年,雍正帝“轸念东省被水,穷黎粒食维艰”特允“山东巡抚陈世倌之请,于大清河兴工疏浚,令乏食小民得力役之资为糊口之计”。^⑫同年,雍正帝豁免河南沿河被沙压坏土地,待“土味稍淡、水浅沙薄地亩”再行垦报起科,并对因河务出逃人口“招徕乘时耕种”。^⑬

廉政管理上,雍正帝利用会考府清查河工积弊,强调河官“廉洁性”。雍正帝认为“河工关系运道民生,河官之责任较之他员,实为重大”,^⑭河督要“用所当用而不涉于滥,固不可朘削以困民”;^⑮河官需选“有廉干之员”办理;^⑯河务管理“务须悉知利害,殚心竭力。若涂饰耳目,苟且塞责,经该督题参,定加重处,断不能宽”。^⑰

雍正五年,运河治理初见成效。雍正帝认为此次运河畅通是河务、民生、政治多方面结合,“内外

① 田文镜、王士俊编《河南通志》卷15《河防四·河防考》,《景印文渊阁四库全书》第535册,台北商务印书馆1986年版,第403页。

② 《硃批谕旨》卷2上齐苏勒,雍正元年四月二十二日,《景印文渊阁四库全书》第416册,台北商务印书馆1986年版,第83页。

③ 《世宗实录(一)》卷17,雍正二年三月丁亥,《清实录》第7册,中华书局1985年版,第289页。

④ 《河南巡抚田文镜请宜命河道兼管河兵折》(雍正三年六月二十一日),中国第一历史档案馆编《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第5册,江苏古籍出版社1989年版,第361页。

⑤ 黎世序《续行水金鉴》卷11,傅泽洪、黎世序等主编《行水金鉴·续行水金鉴》第12册,第748页。

⑥ 《世宗实录(一)》卷34,雍正三年七月乙卯,《清实录》第7册,第520页。

⑦ 《世宗实录(一)》卷46,雍正四年七月甲辰,《清实录》第7册,第693页。

⑧ 乾隆《永定河志》卷首,王云、李泉编《中国大运河历史文献集成》第17册,国家图书出版社2014年版,第11页。

⑨ 吴邦庆辑《畿辅河道水利丛书》,许道龄校,农业出版社1964年版,第196页。

⑩ 吴邦庆辑《畿辅河道水利丛书》,第207页。

⑪ 《世宗宪皇帝圣训》卷15,雍正元年正月庚戌,《景印文渊阁四库全书》第412册,台北商务印书馆1986年版,第212页。

⑫ 《世宗宪皇帝圣训》卷15,雍正四年二月庚寅,《景印文渊阁四库全书》第412册,第217页。

⑬ 田文镜《抚豫宣化录》,张民服点校,中州古籍出版社1995年版,第276页。

⑭ 《世宗宪皇帝圣训》卷27,雍正五年十二月戊申,《景印文渊阁四库全书》第412册,第362页。

⑮ 《硃批谕旨》卷3,杨时名,雍正元年七月初六日,《景印文渊阁四库全书》第416册,第134页。

⑯ 《硃批谕旨》卷1之上范时绎,雍正五年六月初五日,《景印文渊阁四库全书》第416册,第25页。

⑰ 《世宗宪皇帝圣训》卷27,雍正五年十二月戊申,《景印文渊阁四库全书》第412册,第362页。

臣工,共矢公忠,各殚才力”才出现的结果。^①此后,雍正帝还大修“南北黄、运河堤工”,并“兴修水利,开种稻田,察吏安民”,^②以河务治理展现前古未有的业绩。^③通过“怀德为上”的治理成果,^④雍正帝巩固了清王朝的“正统”地位。

二、河务机构协作与河印“一体”

河务治理依赖河、印协调。“盖印官职掌守土,比闾之民,皆其抚权,一号召间,即夫役也,帑藏之才,皆其典守,一措置间,即物料也。事权所在,呼应最灵,故沿河正印官视管河官关系尤重。”^⑤康熙帝虽以地方巡抚兼理河务,希望“巡抚就近勘核,事必得当,而疏员奉性亦速,欺冒之弊无所施”。^⑥但康熙中后期,地方督抚因“在署守候羁留日久,势难兼顾”,^⑦疏于河务管理。地方河、印“相互推诿”情况加剧。因此,雍正帝对河政相关机构进行改革,以协调河、印关系。

其一,提出沿河州县调补条例。顺治时期,河官选员主要集中在河政系统内部。如朱之锡建议河官“道印各官不系专司者,不敢荐用”。^⑧总河虽有保举印官进入河政的权力,如总河张鹏翮在康熙三十九年题请“陕西醴泉知县裘陈珮、见任浙江西安县知县程鹏年”等人“调往河工,以便分派工程。遇有相当员缺,保题升补”。^⑨但是,印官受总河保题多为特例。雍正元年,总河齐苏勒建议沿长江、黄河和直隶水患较多的地区选用懂水利的州县官,^⑩以更好治理河务。随后,《清会典事例》规定“山东之德州、东平、济宁、临清……江南之山阳、江都、甘泉、高邮……各州县员缺均另该督抚于本省现任州县内遴选调补,三年俸满,保题升用。”^⑪总河有权与督抚会商题补江苏、山东、直隶、河南各省共37个沿河州县的官缺。

其二,确定沿河河、印官缺“融通升调”制度。雍正四年十二月,齐苏勒奏请江南地区17州县缺出按照豫、东例,由“督抚会同河臣保题调补”,并建议“如难得其人,即与佐杂内拣选保升。其河工道厅与沿河府州县俱通融升调”。^⑫“通融升调”制度由此开始。雍正五年六月,上谕“著齐苏勒于河弁内拣选十员或八员发往豫省,遇有沿河之缺,著田文镜题补……令其效力学习,将来遇有沿河之缺,着该抚会同副总河择其优者,具题补授”。^⑬同年,《清会典事例》规定“沿河府州县有才娴河务者,准河臣会同抚臣保题升河工道厅。其河工厅汛有在受兼优秀者,准河臣会同抚臣保题,升沿河府州县。”^⑭沿河员缺的“通融升调”成为定制,沿河州县官员“河工、民事两俱谙练”,“民社、河防均收得人之实效矣”。^⑮

① 《世宗宪皇帝圣训》卷20,雍正五年正月甲辰,《景印文渊阁四库全书》第412册,第268页。

② 《大义觉迷录》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第36辑,文海出版社1966年版,第288页。

③ 杨念群《“大一统”与“中国”“天下”观比较论纲》,《史学理论研究》2021年第2期。

④ 《世宗实录(一)》卷31,雍正三年四月乙丑,《清实录》第7册,第480页。

⑤ 潘威、张丽洁、张通《清代黄河河工银制度史研究》,中国社会科学出版社2020年版,第113页。

⑥ 靳辅《靳文襄公奏疏》卷2《江南大修疏》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第15册,文海出版社1967年版,第188页。

⑦ 《硃批谕旨》卷24,中陈世倌,雍正三年十一月二十三日,《景印文渊阁四库全书》第417册,第476页。

⑧ 朱之锡《河防疏略》卷4,《续修四库全书》第493册,上海古籍出版社2002年版,第647页。

⑨ 张鹏翮《治河全书》卷20《请调河员》,天津古籍出版社2007年版,第2129—2130页。

⑩ 王志明《雍正朝官僚制度研究》,上海古籍出版社2007年版,第138页。

⑪ 《清会典事例》第1册卷63《吏部·汉员遴选》,中华书局1991年版,第811页。

⑫ 袁青绶《南河编年纪要》卷4,王云、李泉编《中国大运河历史文献集成》第10册,国家图书馆出版社2014年版,第431页。

⑬ 中国第一历史档案馆编《雍正朝起居注册》,中华书局1993年版,第1330页。

⑭ 《清会典事例》第2册卷137《吏部·处分例·河工》,中华书局1991年版,第761页。

⑮ 白钟山《豫东宣防录》卷6,王云、李泉编《中国大运河历史文献集成》第15册,国家图书馆出版社2014年版,第394页。

其三 实行河、督“会商”制度。雍正时期规定,沿河河务治理必须经由河督与地方督抚协同会商。《清会典事例》记载,“河工承修之官估计工程,总河及该督抚等官确勘工段丈尺、椿埽、料物,如与所估数目相符,核实具题,发帑兴修。如估计过多,存心浮冒。查出,将承修之官,照溺职例……至工完之日,该总河、督抚等再行确勘……至所修单薄工程,该员既经浮冒,工程必难保固,令总河、督抚等分别委贤员,动帑修筑坚固,工完题销。”^①河务承修、防守等官的考成必须由总河与督抚双重考察。特别是在黄河、运河规定的保固期内,“堤工陡遇冲决,而所修工程实系坚固”,或“工程已完而陡遇冲决”,^②承修官若想只承担四分赔修银钱,必须总河、督抚据实保题才可。

其四 利用地方水利兼衔,协助河务办理。雍正五年,为治理江南水利,广东总督孔毓珣提议,“江常镇道、苏松大道均兼水利营田衔”,^③以缓和官员河务压力。雍正六年,河东总督田文镜奏准,“河南开归河道、分巡南汝道,山东分守济东道、分守登莱青道,并加水利衔。各府同知通判、及各直隶州同州判并兼管水利,听道员调委。”^④水利兼衔职员需将区域内干支河渠“逐一查勘,河身有无淤浅阻塞,堤埝有无汕刷残缺,报明该管厅道,亲往勘实,督率州县于春融拨夫修浚”。^⑤为让河政专职机构与地方水利兼衔机构进一步融通,清政府按照“事务繁简、地势远近”原则,规划部署地方机构与管河机构。如“济南府同知、东昌府同知、泰安州同、武定州州判、滨州州判”兼官水利,与管河机构“东昌府上河通判、东昌府下河通判”,共同归“济东道委署督率”,^⑥形成地方与河政机构行政交错部署,全面管理区域河务的格局。

可见,雍正帝的运河治理不是针对河政单一体系进行改革,而是将地方与河政当作一个整体进行“调试”。河、印“一体”,河督“共治”贯彻了雍正帝提出的“虽属两途,然同在一省一方之中,同办国家之事,则不但有同舟之谊,实如手足臂指之同在一身也”的观念。^⑦沿河大小河务需要地方督抚与总河共同协作方能完善。此后,地方督抚向河事、民事兼备的“复合型”人才转变。地方总督兼理河道总督逐渐由“临时性变为常态性,并被行政法规赋予合法性”。^⑧虽然雍正帝强化地方河权引发了清朝后期河、督“事权不一”、权力斗争等弊端,但清代帝王仍坚持以“统一”的形式维系运河治理。

三、运河治理的意义

康熙帝曾将三藩、河务、漕运三件大事刻于宫柱之上。“三藩”对应疆域上的“大一统”,是疆域边界的拓展与底定问题,使得自己在空间意义上居于合法地位。^⑨“漕运”和“河务”则对应内陆汉民族的管理与控制。“漕运”为清朝命脉,“河务”是漕运通畅的基本保障。“河务”又关系着民生,特别是江南区域,运河治理能够帮助清朝消除江南土族的反抗情绪,获得汉族认可,彰显清朝的“正统”地位。三藩、河务、漕运实际上就是清朝利用军事巩固边疆并借运河维系政权,稳定内陆的重要治理手段与措施。

① 《清会典事例》第2册卷137《吏部·处分例·河工》,第760页。

② 《清会典事例》第2册卷137《吏部·处分例·河工》,第761页。

③ 《世宗实录(一)》卷58,雍正五年六月丙申,《清实录》第7册,第887页。

④ 《世宗实录(一)》卷76,雍正六年十二月丙申条,《清实录》第7册,第1132页。

⑤ 《高宗实录(七)》卷549,乾隆二十二年十月丙戌条,《清实录》第15册,中华书局1985年版,第1003页。

⑥ 中国第一历史档案馆编《雍正朝内阁六科史书·吏科》第53册,广西师范大学出版社2002年版,第146—147页。

⑦ 《世宗宪皇帝圣训》卷20《训臣工二》,雍正八年九月戊辰,《景印文渊阁四库全书》第412册,第275页。

⑧ 刘凤云《两江总督与江南河务——兼论18世纪行政官僚向技术官僚转变》,《清史研究》2010年第4期。

⑨ 贾国静《水之政治:清代黄河治理的制度史考察》,中国社会科学出版社2019年版,第53页。

雍正帝在“满汉一体”的基础上,提出“清之兴在于存仁义之心,行仁义之政,故能一统天下”,清之盛世“是有德的反映,是天佑的结果,也是具有正统性的标志”。^①河务清明是“上天垂象示敬之恩”,体现“天命民心所归”。^②因此,运河治理是呈现雍正帝治理国家的一个“复杂的政治践履过程”,以及“一整套治理技术和统治经验的实施”的有效方式。^③如“所用之人,大小文武,中外一家之人”的理念,在河务官员选任上表现为不分满汉,唯才是用“所行之政,礼乐征伐,中外一家之政”的理念,则指国家疆域管理要将边疆收复与内陆稳定置于同等地位。^④“内外臣工能体朕宵衣旰食之怀,洗阳奉阴违之习,分猷效职”,^⑤是治河成功的要义。故雍正帝以河政协调满汉关系、维系疆域稳定,并以“河务安宁”为目标,凝聚沿河臣民意识,巩固自己的统治。

清代是大运河治理的集大成时期。清代帝王重视运河治理,重要原因在于河务是维护国家大一统的重要手段。雍正帝以运河为载体,将漕运、民生、吏治、民族认同、疆域管理等众多因素融为一体,向河务一体化治理发展。这有效地发挥了大运河在经济和政治方面的作用,维护了清朝统治的稳定与经济社会的发展。不仅如此,清代运河治理的经验还可为当代运河治理和文化遗产建设提供历史智慧,如借鉴河、印“一体化”的治理思路,利用“河长制”,整合部门优势,激发治理积极性,实现跨机构协调联动,进而推动沿河生态文明建设与发展。

(作者田一平,上海师范大学人文学院博士研究生;邮编:200234)

(责任编辑:敖凯)

(责任校对:苑苑)

《当代中国近代文化史研究》

左玉河主编,中国社会科学出版社2022年10月出版。

该书按照中国近代文化演进的内在逻辑,采取抓重点领域、兼顾创新领域的书写策略,通过十章共80万字的内容,集中关注中国近代文化史研究的历程、理论与方法、近代文化思潮、近代文化论争、近代文学艺术、近代教育、西学东渐及其影响、近代报刊、近代体育卫生与文化设施、近代区域文化等十个方面,最后殿以《社会文化史研究的突围之路》作为结语,在论述中国近代文化史研究发展历程及其突出成就基础上,分析目前中国近代文化史特别是社会文化史研究所面临的新挑战及其突围之路,为未来中国近代文化史研究的发展方向提供初步意见。

① 衣长春《论清雍正帝的民族“大一统”观——以〈大义觉迷录〉为中心的考察》,《河北学刊》2012年第1期。

② 《大义觉迷录》沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第36辑,第107页。

③ 杨念群《“大一统”与“中国”“天下”观比较论纲》,《史学理论研究》2021年第2期。

④ 《清世宗实录(二)》卷130,雍正十一年四月己卯,《清实录》第8册,中华书局1985年版,第696页。

⑤ 《世宗宪皇帝圣训》卷20,雍正五年正月甲辰,《景印文渊阁四库全书》第412册,第269页。

discussion became especially active in the Song Dynasty. Not only did the scope and scale develop sharply, but some conventional topics were also discussed unusually, showing a strong flavor of the times as a whole. In a broader sense, this discussion was the embodiment of the Song Dynasty, reflecting many social problems. More importantly, it occupied a prominent place in the development in the history of ancient Chinese historiography and ancient Chinese historical theory. It can be said that the theory of the rise and fall in the Song dynasty reached a new peak in the ancient China. It had a unique value for the study of the history of the Song dynasty, the ancient Chinese historiography, and the ancient Chinese historical theory.

The Grand Canal Management and Institutional Collaboration in the Yongzheng Reign // Tian Yiping

The governance of the Grand Canal is an important manifestation of the nation's governance capacity. The Qing Dynasty was a period of great success in the management of the Grand Canal. In order to manage the river affairs, Emperor Yongzheng carried out a series of institutional reforms. This was mainly manifested in two aspects: on the one hand, vigorously rectifying the malpractices existing in the governance of the canal in the last years of Emperor Kangxi; on the other hand, through the reform of canal management, coordinating the relationship between river officials and local officials and integrated the two institutions into one. After that, the role of the Grand Canal in economic and political aspects had been effectively improved, and the stability and development of the Grand Unification regime of the Qing Dynasty had been effectively maintained.

Cultural Self-awareness and the Writing of the History of World Civilizations // Liu Wenming

In the shadow of "Western-centrism", all the historical writings of world civilizations in the West in the nineteenth century, more or less, exhibited an exaggerated and elevated sense of the "self" centered on Europe. By contrast, as an imported product, the history of world civilizations was manifested in the loss of "self" centered on Europe in the early twentieth-century China. However, some Western scholars also started to critically examine Western civilization in their studies of history and changed from a Western-centric view to an equal and interactive view. Oswald Spengler's *The Decline of the West*, Arnold Toynbee's *A Study of History* and William McNeill's *The Rise of the West* and other works played an important role in this progress. As scholars explored the "new history" of civilization in the twentieth-century China, they sought to understand China in the context of world civilizations, such as Zhang Guoren's *Outline of the History of World Culture* and Ma Keyao's *History of World Civilizations*, they have exemplified how Chinese scholars could reinforce their "cultural self-awareness" in writing the history of world civilizations. "Cultural self-awareness" is an important foundation for writing a proper history of world civilizations.

The Characteristics and Changes of Shi Nianhai's Chinese Historical Ethnic Geography Research // Zhang Bo

Since the 1930s, Shi Nianhai had been focusing on historical ethnic geography in his research in many fields. Compared with research in the fields of political history and ethnic history, he overcame the narrow focuses of biological and ethnic connections and promoted an approach to placing the issue within the context of the diversified frontier geographical environment where various ethnic groups co-inhabited. Through an interactive analysis of the relationship between human and environment and of the inter-ethnic interactions, he developed the method of dynamic analysis. He followed the changes in various geographical units such as political borders, agrarian and nomadic divides, pastoral areas, and ecological systems and conducted in-depth research on issues such as changes in the spatial distribution of ethnic groups, ethnic exchanges and fusion, and economic development of ethnic regions. In doing so, he did not shun away from social issues and needs. His works still remain significant today. He did not achieve these featured works overnight. Instead, he had been working on them over the time, during which he constantly adapted to demands driven by various times, forming a resonance between theory and practice.