

宋代中央水政机构及其权力演变研究

王战扬

内容提要: 宋初水政职权由三司修造案掌管, 后由三司河渠司继之。嘉祐三年, 都水监建立以后, 水政权力独立于三司之外。熙宁变法时期, 都水监与司农寺实行协同治水机制。熙宁二年, “农田利害条约”颁布以后, 司农寺的权力达到顶峰。元丰改制以后, 司农寺被朝廷废除, 水部开始同都水监共同职掌水政, 都水监官员通过政绩考核, 可升迁水部职官。绍兴十年, 朝廷废除都水监, 隆兴元年, 水部亦遭到罢除, 几经短暂废、置的司农寺成为仅存的中央水政管理机构, 至南宋后期其水政职权逐步走向弱化, 地方州县承担了水利治理的职责。宋代水政管理机构重叠置官, 水权不专, 及南宋对中央水政权力的逐步削弱, 成为其水政运行效率较低及治水不力的重要因素。至南宋后期, 中央对地方水利秩序已处于难以调控的地步。

关键词: 宋代 修造案 河渠司 都水监 水部 司农寺

唐末五代长期的军事冲突及社会动荡, 对生态环境造成了一定的破坏。安史之乱以后, 黄河中游边区生产方式发生由牧向农的逐渐变化, 导致生态环境更加脆弱, 水土流失加剧, 打破了黄河自东汉以后长期安流的局面。^① 宋朝建立以后, “灾异频数, 不可胜纪”^②, 其中“民之灾患大者有四: 一曰疫, 二曰旱, 三曰水, 四曰畜灾, 岁必有其一, 但或轻或重耳”^③, 可见水患问题为宋朝四大灾害之一, 其影响之大不容忽视。本文探讨的“水政”问题包括河道治理及农田水利建设, 其中河道治理问题又包含河患治理及漕运航道的疏治与管理。宋廷在处理自然灾害与经济的过程中, 建立的中央水政机构经历了怎样的演变, 是值得考察的重要问题, 而以往的研究

① 参见谭其骧《何以黄河在东汉以后会出现一个长期安流的局面——从历史上论证黄河中游的土地合理利用是消弭下游水害的决定性因素》,《学术月刊》1962年第2期。

② [宋]李焘《续资治通鉴长编》卷一九七,嘉祐七年六月丁卯,北京,中华书局,2004年,第4770页。以下简称《长编》。

③ 《宋史》卷四三一《邢昺传》,北京,中华书局,1977年,第12799—12800页。

对此并未有足够的关注。^① 笔者将以宋代水政机构置废的时间为主线展开论述,并根据其隶属关系探讨宋朝不同时期中央水政权力的特点,以期揭示其在立国发展中的利益权衡与水政之间的内在联系,并总结水政权力运行中存在的问题。

一 以财权控制水权: 北宋中央水政机构从修造案到河渠司的演变

宋朝自立国之初,就十分重视河道治理问题,“艺祖开国,首浚诸河”^②。但是宋初中央却无负责管理河道的专门机构,水部无所职掌,“凡城池土木工役,皆隶三司修造案”^③。三司修造案是掌管全国工程建设的中央最高综合职能部门“修造案掌百工之事,事有缓急,物有利害,皆得专之。”^④ 从其名称可以得知,修造案隶属于宋朝最高财政机构三司,全国的水利治理任务也由三司修造案全权负责。皇祐三年(1051)五月二十三日,“三司请置河渠一司,专提举黄、汴等河堤功料事”^⑤。河渠司又称河渠案,隶属于三司,是专门管理河道事务的机构。即自建隆元年(960)至皇祐三年的91年间,宋朝工程修造事务一直由三司修造案负责,河渠司是宋代中央设置的第一个河道管理的专门机构。事实上,河渠司早在秦汉时期为“河渠署”,隋唐重置,“掌供川泽,鱼醢之事……凡沟渠之开塞,渔捕之时禁,皆量其利害而节其多少。每日供尚食鱼及中书门下官应给者。若大祭祀,则供其干鱼、鱼醢,以充筮豆之实。凡诸司应给鱼及冬藏者,每岁支钱二十万送都水,命河渠以时价市供之”^⑥。可知隋唐时期,河渠署主要负

① 相关的研究成果有〔日〕吉冈义信《宋代黄河史研究》,东京,御茶の水书房,1978年〔日〕长濑守《宋元水利史研究》,东京,国书刊行会,1983年;武汉水利电力学院编《中国水利史稿》中册,北京,水利电力出版社,1987年;周卓怀《宋代河患探源》,香港,奔流出版社,1990年;张念祖《中国历代水利述要》,上海,上海书店,1992年;全汉昇《唐宋帝国与运河》,台北,“中研院”历史语言研究所,1995年;周宝珠《千仓渠科条碑记与宋代农田水法》,《历史研究》1995年第6期〔日〕斯波义信著,方健、何忠礼译《宋代江南经济史研究》,南京,江苏人民出版社,2000年;岑仲勉《黄河变迁史》,北京,中华书局,2004年;姚汉源《中国水利发展史》,北京,人民出版社,2005年;漆侠《宋代经济史》,北京,中华书局,2009年;李华瑞、郭志安《北宋黄河河防中的官员奖惩机制》,《河北大学学报》2007年第1期〔日〕小野泰《宋代の水利政策と地域社会》,东京,汲古书院,2011年;牛楠《北宋都水监治河体制探析——以黄河水患为视角的考察》,《华北水利水电学院学报》2013年第4期;黄纯艳《宋代运河的水情与航行》,《史学月刊》2016年第6期;谢永刚、马佰玲《水官、水权及水利工程:唐至宋农田水利法的转型——以〈水部式〉〈农田利害条约〉为例》,《农业考古》2020年第4期;郭志安《北宋黄河水灾防治与水利资源开发研究》,北京,人民出版社,2021年。以上论著对本文研究的问题虽有所涉及,但并未做专门系统的研究。

② [清]徐松辑,刘琳等校点《宋会要辑稿》食货四二,上海,上海古籍出版社,2014年,第6957页。

③ [元]马端临《文献通考》卷五二《职官考六》,北京,中华书局,2011年,第1531页。

④ 《长编》卷四二二,元祐四年二月己巳,第10225页。

⑤ 《宋会要辑稿》职官五,第3141页。

⑥ [唐]李林甫等撰,陈仲夫点校《唐六典》卷二三,北京,中华书局,2014年,第600页。

责管理沟渠开凿、渔捕时禁之事，其中供应朝廷及官员食鱼需求也是其主要任务。宋代的三司河渠司置有都大提举河渠司和勾当河渠司公事各一名，由谙熟水利的文臣升朝官差充。如至和二年（1055），以殿中丞李仲昌为都大提举河渠司，“以仲昌知水利害，特任之也”^①。三司官员盐铁副使等也常监管河渠司职事。如“初置河渠司，隶三司。命盐铁副使、户部员外郎刘湜，判官、金部郎中邵饰领之”^②。又如嘉祐元年（1056）十一月甲午，“命盐铁副使郭申锡、淮南江浙荆湖制置发运使高良夫，同相视汴口利害以闻”^③。不久朝廷便令“盐铁副使、刑部员外郎郭申锡都大提举河渠公事”^④。以上三条史料中有关盐铁副使掌管河渠司事务的记载，是北宋中前期以财权控制水政权力的最直接的体现。但是河渠司在宋代存在的时间相对短暂，嘉祐三年（1058）十一月二十二日，“诏置都水监，罢三司河渠司”^⑤。河渠司仅存在于宋仁宗朝，前后共历经七年。虽存在时间相对较短，但却为河道管理机构的进一步完善奠定了基础，是一次重要的探索，河渠司在黄、汴等河流的管理中发挥过重要的作用。

北宋前期中央的水政权力隶属于三司有两个重要的因素，一是制度建设尚未完备，仍处于探索和构建时期，三司作为中央最高财政机构，几乎掌管了包括前代户部及工部的所有职权。“三司主财，权重任隆”^⑥，“户部、工部之务尽归三司，得以权其有无，制其出入”^⑦。《山堂考索》亦载“宋朝工部之职，悉总于三司修造案。”^⑧因此原先隶属于工部之水部的水政职权也在三司的掌管之下。二是在宋初统一战争的进程中，宋廷急需集中力量解决唐末五代分裂割据局面下造成的南北经济失衡及衰败的问题，所以疏通漕渠，广开漕运是当务之急。在以上两个因素的交织作用之下，宋廷开启了以财权控制水权的集权时代，其具体的治水实践包括漕渠开通及河患治理等内容。建隆元年正月乙巳，宋太祖便下诏令疏通漕运航道“汴都仰给漕运，故河渠最为急务。”^⑨于是宋廷展开了以三司主导的河道兴修。建隆二年（961）二月壬申，“浚五丈渠，自都城北历曹、济及郛，以通东方之漕”^⑩。又如建隆二年三月丙申，“诏右监门卫将军陈承昭于京城之西，夹汴河造斗门，自荥阳凿渠百余里，引京、索二水通城壕入斗门，架流

① 《宋会要辑稿》职官五，第3141页。

② 《长编》卷一七〇，皇祐三年五月壬申，第4092页。

③ 《长编》卷一八四，嘉祐元年十一月甲午，第4455页。

④ 《长编》卷一八四，嘉祐元年十一月己亥，第4456页。

⑤ 《宋会要辑稿》职官五，第3141页。

⑥ [宋]林颙《古今源流至论续集》卷五《六部》，文渊阁《四库全书》第942册，台北，台湾商务印书馆，1986年，第40页。

⑦ [宋]林颙《古今源流至论续集》卷五《六部》，第40页。

⑧ [宋]章如愚《山堂考索·续集》卷三三《官制门》，北京，中华书局，1992年，第1111页。

⑨ 《长编》卷一，建隆元年正月乙巳，第6页。

⑩ 《长编》卷二，建隆二年二月壬申，第39页。

于汴，东汇于五丈河，以便东北漕运”^①。沟通京师的几条漕运航道被陆续疏浚开凿，宋太祖朝后期已经可以通航运营。如开宝五年（972），南北漕运通航“运江、淮米十多万石至京师，皆汴、蔡两河公私船所载也。”^②从史料记载的数据来看，此时漕运的运输量仍然有限。宋太宗时期，随着对漕运航道的进一步治理，汴河、黄河漕运量大大增加“汴河岁运江、淮米三百万石，菽一百万石；黄河粟五十万石，菽三十万石，以给京师兵食，非水旱蠲放民租，未尝不及其数。是岁，汴河运米至五百八十万石。”^③可见经过宋廷长期的大力治理，三司主持下的黄、汴二河漕运机制已较为成熟，其通航运输量有了突飞猛进的增长，对北宋中央财政及京师军粮供给产生了重要的影响，因此皇帝也十分重视对其运道的治理。淳化二年（991）六月乙酉，“汴水决浚仪县，坏连堤，泛民田。上昧旦乘步辇出乾元门”，“车驾入泥淖中，行百步，从臣震恐，殿前都指挥使戴兴叩头恳请车驾回，兴遂捧承步辇出泥淖中”，宋太宗言“东京养甲兵数十万，居人百万，转漕仰给在此一渠水，朕安得不顾！”^④汴河地近京师，其河道泛滥不仅危害缘河州县百姓农业生产，而且漕运通航受阻，对京师城市军民生活有严重影响，因此宋太宗对汴河的决溢、泛滥表现出了十分的关切。又如至道元年（995）九月丁未，“上因问近臣汴河疏凿之由，参知政事张洎退而讲求其事以奏”^⑤，称：

今带甲数十万，战骑称是，萃于京师，仍以亡国之士民集于辇下，比汉、唐京邑民庶，十倍其人矣。旬服时有水旱，而不至艰歉者，有惠民、金水、五丈、汴水等四渠，派引脉分，会于天邑，舳舻相接，贍足京师，以无匮乏也。唯汴之水横亘中国，首承大河，漕引江、湖，利尽南海，半天下之财赋并山泽之百货，悉由此路而进。^⑥

可见宋初通过对惠民、金水、五丈、汴水等河道的疏浚治理，建立了四通八达的水系网，漕运供给之物不仅成为京师军民生活的依赖，而且使地方财富由漕运航路汇聚于朝廷，使国家财政得到保障。到宋真宗时期，对漕运航道的治理已步入平缓期，朝廷只需加强日常维护即可，如非泛滥成灾，三司一般不主张大兴劳役。咸平三年（1000）三月，“上之在大名，有诏调丁夫十五万修黄、汴河。盐铁判官、监察御史王济以为劳民，请徐图之”^⑦。朝廷下诏欲调民修黄、汴二河，盐铁判官认为劳民，暂时不宜修治，请求延缓施工。

三司官员直接发挥管理河道治理事务作用的另一个表现是查验河道工程治理质量。景德三年（1006）十月，“内殿崇班谢德权提辖三司衙司”，发现主持修河者敷

① 《长编》卷二，建隆二年三月丙申，第41页。

② 《长编》卷一三，开宝五年十月己酉，第290页。

③ 《长编》卷三八，至道元年九月丁未，第820页。

④ 《长编》卷三二，淳化二年六月乙酉，第716页。

⑤ 《长编》卷三八，至道元年九月丁未，第820页。

⑥ 《长编》卷三八，至道元年九月丁未，第820页。

⑦ 《长编》卷四六，咸平三年三月戊寅，第4997页。

衍工事，“堤防不固，但挑沙拥岸趾，或河水泛滥，即中流复淤矣。德权须以沙尽至土为垠，弃沙堤外，遣三班使者分地以主其役。又为大锥以试筑堤之虚实，或引锥可入者，即坐所辖官吏，多被谴免者。植树数十万以固堤岸”^①。三司官员检验治河工程质量有助于保障堤岸牢固，其植树造林，加强绿化，也是进一步固护河堤的重要途径。梢是一种重要的治河物料，因此筹备治河物料也属于三司的管辖范围。天禧三年（1019）八月戊子，“三司言白波发运司采梢三百万，计用船三千只，望遣内官一员于泗州已来拨借公私船供应”^②。修造狭河木岸是改善运河水情的重要方式。嘉祐元年九月癸卯，“诏三司自京至泗州置狭河木岸，仍以入内供奉官史昭锡都大提举，修汴河木岸事”^③，三司在其中发挥着管理的作用。在河道治理中，修治埽岸是一项重要的水利工程，三司也是其工程开展的批示者。如景祐元年（1034）十二月癸未，三门白波发运使文洎指出：“‘诸埽头薪刍竹索，岁给有常数，费以巨万计，积久多致腐烂。乞委官检覆实数，仍视诸埽紧慢移拨，并斫近岸榆柳添给，免采买搬载之劳。’因陈五利。诏三司详所奏，遂施行之。”^④即三司是定度修治埽岸事宜及筹备制埽物料的决策机构。除决策具体治河事宜之外，举荐地方治河官员，也是三司控制水权的重要表现。天禧四年（1020）十月己丑，“以前起居郎、直史馆陈尧佐免持服，知滑州。时三司使李士衡言滑州方召徒筑堤，尧佐素干事，望专委之，故有是命。尧佐创木龙以杀水怒，堤乃可筑，既又作长堤以护之，人号为‘陈公堤’”^⑤。修河任务顺利完成以后，三司官员一般会受到朝廷给予的荣誉嘉奖。天圣五年（1027）十一月己亥，“以河平，宰臣率百官称贺，遂燕崇德殿”，“权三司使范雍加龙图阁直学士”^⑥。若三司使治河不力，会遭到弹劾。如皇祐二年（1050）六月丙子，谏官包拯、陈旭、吴奎等指出“大河决溢，沉溺者众，是皆群小之道盛也”，“今亿兆之众，谓三司使张尧佐凡庸之人”^⑦。即谏官包拯等认为近年黄河频繁泛滥成灾，皆因三司使张尧佐平庸无能，无所作为导致。宋廷遇有大事皆实行朝议之制，治河工程繁浩，三司河渠司虽为专门水利机构，但是若遇到难以抉择的治河事宜，也会召开由其主导的会议，以便商议及皇帝听取治河良策。皇祐三年九月己未，“诏三司河渠司与两制、台谏官同议塞商胡、郭固决河。初，河决商胡，至是又决郭固，朝廷议修塞，而中外章疏交上，所执不同，故议之。仍诏河北都转运使吕公弼、提举河堤綦仲宣赴阙同

① 《宋史》卷三〇九《谢德权传》，第10166页。

② 《长编》卷九四，天禧三年八月戊子，第2164页。

③ 《长编》卷一八四，嘉祐元年九月癸卯，第4448页。

④ 《长编》卷一一五，景祐元年十二月癸未，第2709页。

⑤ 《长编》卷九六，天禧四年十月己丑，第2219页。

⑥ 《长编》卷一〇五，天圣五年十一月己亥，第2455页。

⑦ 《长编》卷一六八，皇祐二年六月丙子，第4046页。

议”^①。可见三司河渠司主导的相关治河会议，其参与人员包括两制、台谏官及地方都转运使、提举河堤等官员。入宋以来，水政职权一直由三司部门主导，河渠司成立以后也未能实现独立于三司之外的命运。

北宋士大夫认为“御边、治河、澄官冗”为“百官有司之所当务其大者”^②，因此在完成漕渠疏通任务以后，加强河患治理成为最紧要的任务，北宋朝廷也日益认识到建立专门的水政机构的重要性，于是都水监应运而生。嘉祐三年十一月己丑，诏“天下利害，系于水为深”，“近世以来，水官失职”，“今大河屡决，遂失故常，百川惊流，或致冲冒，害既交至，而利多放遗”，“朕念夫设官之本，因时有造”，“然非专置职守，则无以责其任，非遴选才能，则无以成其效，宜修旧制，庶以利民。其置在京都水监，凡内外河渠之事，悉以委之，应官属及本司合行条制，中书门下裁处以闻。其罢三司河渠司”，“河渠司勾当公事孙琳、王叔夏知监丞事”^③。唐末五代以来，生态及气候环境发生了一定的变化，黄河上游的西北地区沙漠化程度有所加深，因此黄河在中下游地段频繁泛滥。宋朝建国以后，财权主导下的水利治理，保障了漕运的畅通，但是水政机构权力不专，难以发挥有效的治河作用，因此对河患问题的治理处于次要的地位。北宋中期以后河患日趋严重，而水官失职，治水不力，造成严重危害，因此朝廷下达诏令废除三司河渠司，建置了都水监，开启了新的水利治理模式，且随着朝廷政局的变化而发生一定的演变。

二 北宋中后期都水监、司农寺、水部的水政权力演变

汉武帝元鼎二年（前115）置有“水衡都尉”，其后名称屡变。自晋武帝始称“都水台”，隋文帝仁寿元年（601）正式称“都水监”，掌河渠、川泽之政令。^④前文已述，宋代都水监置于嘉祐三年，河渠司在河患治理中失职，促使宋政府探索更合理、更有效的河道管理机构，是都水监设置的重要原因。嘉祐二年（1057）十一月十三日，三司使张方平指出“惠民、广济二河，皆所以致四方之货食以会京邑，舳舻相接，贍给公私，近年以来，悉皆填壅”^⑤；又因“诸修造无名不急之处土木之工，无时暂辍，所费不可胜计。此诸河道皆是祖宗留心之地，国家大计所资，忽而不图，是亦有司之过矣”^⑥。即宋廷开展的工程修造规模虽大，在张方平看来尽是无关紧要

① 《长编》卷一七一，皇祐三年九月己未，第4109页。

② [宋]晁补之《济北先生鸡肋集》卷五一《上吕相公书》，上海，商务印书馆，1936年，第387页。

③ 《长编》卷一八八，嘉祐三年十一月己丑，第4534页。

④ 《文献通考》卷五七《职官考十一》，第1694页。

⑤ 《宋会要辑稿》食货四二，第6957页。

⑥ 《宋会要辑稿》食货四二，第6957页。

之地，河道问题关乎国家大计，历来受到重视，而如今河渠司却疏于治理，导致河道阻滞，水运不通，严重影响到漕运。于是宋廷罢河渠司置都水监。宋代都水监置“判监事一人，以员外郎以上充；同判监一人，以朝官以上充；丞二人，主簿一人，并以宋朝官充。掌内外河渠堤堰之事”^①。都水监在设置之初，选拔文官担任，后来则“依元丰法，通差文武官”^②。

熙宁变法期间，司农寺开始成为推行新法的机构之一，因此都水监独掌水政的时代走向终结。中国古代很早就设有司农职官及机构，但是司农寺名称最早出现于北齐，隋唐因袭而置“掌东耕供进耒耜及邦国仓储之事，领上林、太仓、钩盾、导官四署。”^③宋承唐制，立国以后保留了司农寺的设置“宋司农寺判寺事二人，以两制或朝官以上充。熙宁二年，立常平敛散法。三年，诏以新法付司农寺；而农田水利、免役、保甲等法悉自司农讲行。”^④可见在王安石熙宁变法期间，其职能与唐代相比有很大的不同，其中司农寺掌握的农田水利职能及其权力是值得考察的重要内容。王安石变法期间，于熙宁二年（1069）二月，设制置三司条例司，“掌经画邦计，议变旧法以通天下之利”^⑤，成为变法的最高决策机构。同年十一月颁布“农田利害条约付诸路”^⑥，农田水利建设迎来高潮。因此在中央政府变法事业的支持下，“大川沟渎”的淤塞“濬导”，“陂塘堤堰”的“取水灌溉”^⑦工程等，都归司农寺负责主导兴修，司农寺的水政职权达到顶峰。随着朝廷政策的变化，“元丰官制行，寺、监不治外事，遂循唐典，正其职秩，司农旧职悉归户部右曹”^⑧。即司农寺所拥有的农田水利职权也仅存在于熙宁新法实施期间，元丰改制以后又迅速丧失。

元丰改制以后的水部司开始拥有实际的水政权力。水部司简称水部，最早见于三国曹魏时期。^⑨其后为历代所承袭并有所演变，据《唐六典》记载：

魏置水部郎中。历晋、宋、齐、后魏、北齐并有水部郎中，梁、陈为侍郎。后周冬官府有司水中大夫，隋文帝为水部侍郎，炀帝但曰水部郎。宋、齐、梁、陈、后魏、北齐并都官尚书领之，隋工部尚书领之，皇朝因焉。武德三年加“中”字，龙朔二年改为司川大夫，咸亨元年复故。员外郎一人，从六品上……主事二人，从九品上。水部郎中、员外郎，掌天下川渎、陂池之政令，以导达沟

① 《文献通考》卷五七《职官考十一》，第1694页。

② 《文献通考》卷五七《职官考十一》，第1694页。

③ 《文献通考》卷五六《职官考十》，第1653页。

④ 《文献通考》卷五六《职官考十》，第1654页。

⑤ 《宋史》卷一六一《职官志一》，第3792页。

⑥ 《宋会要辑稿》食货一，第5958页。

⑦ 《宋会要辑稿》食货一，第5958页。

⑧ 《文献通考》卷五六《职官考十》，第1654页。

⑨ 《晋书》卷二四《职官志》，北京，中华书局，1974年，第732页。

洫，堰决河渠。凡舟楫、溉灌之利，咸总而举之。^①

即三国曹魏水部置水部郎中一员，之后名称有所变革。在宋、齐、梁、陈、后魏、北齐时期，水部隶属于都官（刑部）；隋唐时期，水部隶属于工部。唐代水部置有水部员外郎一人，为从六品上，主事二人，为从九品上，掌管水政。宋代水部司沿袭唐代旧制，隶属于工部。宋初，工部为闲散机构，置有“工部判部事一人，以两制以上充。凡城池土木工役，皆隶三司修造案，本曹无所掌”^②。可见，工部失去了前代原有的修造职能，所有城池土木工役，都归三司修造案所掌，水部司作为工部四司之一，也名存实亡，形同虚设。如景德中，宋人曾感慨“古者陂泽之利，皆有水官以治之，今水部徒有位号非有常职。”^③水部处于闲置境况已成不争的事实。直到元丰改制以后，水部司才开始名副其实，职掌“川渚、河渠、津梁、舟楫、漕运、水碾碓之事，凡水之政令”^④，水部郎中为从六品，水部员外郎为正七品。

从以上考述可知，北宋都水监与司农寺在熙宁时期曾同有水利治理职权，元丰改制以后，司农寺失去农田水利职权，水部开始恢复治水权力，与都水监共同掌管水政。都水监、司农寺、水部的的水政职权虽各有侧重，但在具体的运作中却实行协同治水的模式，因此对其具体水政运作实态的考察具有重要意义。“司农寺专主天下常平广惠仓、农田、水利、差役事”^⑤，因此其水权的运作一般与农田水利的兴修及干旱期农业水利灌溉密切相关。“天下水利兴修过若干处，所役过若干人功、若干兵功、若干民功，淤溉到田若干顷亩”^⑥，都由司农寺官吏记录并上报朝廷。在熙宁新法推行期间，司农寺主持兴修的灌溉水利工程，若牵涉到与河湖水利沟通工程，皆需与都水监协同治理，水部恢复实权以后，延续了其协同治水的模式。元丰六年（1083）八月丙子，水部员外郎王谔指出“滑州河水正向南岸鱼池埽，所以每岁危急。乞于北岸开展签颍，于河道使阔，则水势顺”，“诏都水监丞陈祐甫相视以闻”^⑦。滑州受季风气候及太行山地形的影响，在汛期降雨量较大，且八月暴雨多发，因此黄河常因泄洪能力不足在此决口，元丰改制以后的水部官员常与都水监共同行使水政职权，实行协同治水的运作机制。又如右司谏苏辙言“臣三月中奏，乞令汴口以东州县各具水柜所占顷亩，每岁有无除放二税，仍具水柜之可与不可废罢。如决不可废，即当如何给还民田，以免怨望。寻蒙朝旨，令都水监差官相度到中牟、管城等县，水柜元旧浸压顷亩及

① 《唐六典》卷七，第225页。

② 《文献通考》卷五二《职官考六》，第1531页。

③ [宋]陈舜俞撰，四川大学古籍整理研究所编《都官集》卷七《说田》，宋集珍本丛刊，北京，线装书局，2004年，第128页。

④ [宋]孙逢吉《职官分纪》卷一一《水部郎中》，北京，中华书局，1988年，第286页。

⑤ 《长编》卷二一四，熙宁三年八月甲申，第5224页。

⑥ 《长编》卷二一四，熙宁三年八月甲申，第5224—5225页。

⑦ 《长编》卷三三八，元丰六年八月丙子，第8138页。

见今积水所占及退出数目。应退出地，皆拨还本主，应水占地皆以官地对还，如无田可还，即给还元估价直”；“欲乞朝廷体念二县近在畿甸，民贫无告，特差无干碍水部官重行体量，若信如象求所请，特赐施行，不胜幸甚”^①。从史料中可知，都水监一般负责处理水利治理的具体实践，而水部一般作为水利巡察部门考察治水实效，从这一方面而言，恢复水政权力以后的水部掌管着治水方略的制定权及治水成效的考核权。在人事任职上，都水监丞可以迁转水部员外郎。元祐八年（1093）六月戊辰，“都水监丞鲁君颙为水部员外郎”^②。又如元符二年（1099）七月己未，“诏水部员外郎曾孝广诣河北路相度措置河事。孝广尝为南外都水丞，迁都水监丞，不主东流之议。及是河决内黄，故使孝广按行，因得申其素志”^③。都水监官员在长期的基层治水实践中，积累了丰富的水利治理经验，考核升迁水部官员以后，在具体的水利治理上已较为得心应手，尤其是水部员外郎一职，显然已经完全改变了“宰相子起家，即授水部员外郎”^④的荫补旧制。元符二年九月甲子，水部员外郎曾孝广上奏朝廷：

臣伏见元丰四年六月三日圣旨，河决小吴埽，其东行河道已是淤高，理不可塞，将来更不修闭。今年河决内黄埽，全河北流，已准敕命河事付转运司，贵州县共力救护北流堤岸。则都水北外丞无所职任，及南外丞有怀、卫都水地分亦属河北路，今来不可独异而使观望疑惑。^⑤

北宋中期以后，宋夏之间在西北边境战争频繁，宋廷与西夏对该地区均进行了较为长期的经略，导致西北生态环境发生了一定的恶化，造成黄河中下游河床淤高，黄河在哲宗朝屡屡决口，泛滥北流。都水南北外丞作为地方常驻官员，对河患治理有重要职责。黄河在内黄埽决口，形势严峻，而都水北外丞并未被安排具体职责，都水南外丞亦未被专门赋予治水任务，此时水部员外郎并不能直接调度都水监所属官员，因此地方水政官员面对河患只能处于观望迟疑状态，造成水政运行效率较低。究其根源则是由于北宋中后期水政机构重叠，水权不专所致。如御史翟思等言“水部之有都水监，皆重叠置官，例可减省兼领。”^⑥水部恢复水政职权以后，权力逐渐超过都水监，都水监官员虽可以通过考核升迁水部职官，但是两个机构毕竟互不统属，只能协同治水，因此造成在处理一些较为紧急的河患问题时意见不一，调度不灵，职责不专，所以也较容易出现治水不力的问题。北宋后期的河议政局，一方面与朝廷党争有关，另一方面也与水政机构重叠，职权不能专一和集中有很大的关系。

① 《长编》卷三八六，元祐元年八月辛亥，第9399—9400页。

② 《长编》卷四八四，元祐八年六月戊辰，第11515页。

③ 《长编》卷五一三，元符二年七月己未，第12201页。

④ [宋]曾巩撰，王瑞来校证《隆平集校证》卷四《吕蒙正》，北京，中华书局，2012年，第153页。

⑤ 《长编》卷五一五，元符二年九月甲子，第12249页。

⑥ 《长编》卷四一五，元祐三年十月戊戌，第10083页。

三 南宋中央水政机构及其权力演变

进入南宋以后,水部基本沿袭元丰改制后的制度。据《宋史》载:水部郎中、员外郎“掌沟洫、津梁、舟楫、漕运之事,凡堤防决溢,疏导壅底,以时约束而计度其岁用之物。修治不如法者,罚之;规画措置为民利者,赏之”^①。以上为元丰改制以后水部的职权范围,水部不仅职掌全国农田水利沟洫、津渡桥梁、舟船漕运、固护堤防、疏导淤塞等事务,而且还是水政的考核赏罚部门,为全国最高水政机构。建炎三年(1129),水部官属的设置遭到朝廷省并,即以“屯田郎官兼水部”^②。到隆兴元年(1163),朝廷下诏将工部“四司合为一矣”^③,自此水部不再设置,终结了水部的的水政职权,自北宋元丰改制以后形成的水政权力不复存在,即水部在南宋仅存在于高宗一朝。

都水监亦与水部有着共同的命运,且其废除时间要早于水部。随着金兵南下,南宋的疆域继续向南退缩,专门负责治理黄、汴二河的都水监及其地方常驻外监被废除。绍兴九年(1139),都水监“复置南北外都水丞各一员,南丞于应天府,北丞于东京置司”^④,改变了北宋时期于“澶州置司”^⑤的旧制。绍兴十年(1140),高宗与宰相秦桧等君臣力求和议,南、北外都水监的治所被划归金朝,于是遭到朝廷废除,“都水事归于工部,不复置官”^⑥。都水监在宋代共存在了82年,参与国家河渠政令的制定,疏导治理河道,在北宋河道管理中发挥了重要的作用,其在南宋存在时间短暂,在文献中几乎见不到都水监行使权力的相关记载。仅《宋会要辑稿》中记载了一则关于南宋初期都水监与水部在河道治理中的相关权力运作情况:

建炎元年五月二十三日,诏都水监官各降三官,都水使者陈求道降五官,须管修治汴水一切了毕,方许入城。令留守司觉察,及日具修闭次第申奏。差水部员外郎丁彬催促修补,如监官及都大巡河部役官吏等弛慢不职之人,从彬一面牒送所属取勘,具案申奏。仍令都水监限一日开具合降官职位、姓名,申尚书省。先因河口决坏,汴水堙塞,纲运不通,于是差都水使者陈求道前去修治。求道申十五日已星夜前去,至十七日方始出门,臣寮论列,故有是诏命。^⑦

因汴河决于陈留,导致漕运受阻四十余日,京师开封内外交困,危在旦夕。徽钦二帝被

① 《宋史》卷一六三《职官志三》,第3863页。

② 《文献通考》卷五二《职官考六》,第1532页。

③ 《文献通考》卷五二《职官考六》,第1532页。

④ 《宋史》卷一六五《职官志五》,第3922—3923页。

⑤ 《长编》卷三〇八,元丰三年九月丁亥,第7490页。

⑥ 《宋史》卷一六五《职官志五》,第3922—3923页。

⑦ 《宋会要辑稿》方域一六,第9598页。

俘以后，赵构称帝，都水监官员因治理漕运航道不力被各降三官，都水使者陈求道为主要责任人，被朝廷给予降五官的惩处，并命令其待汴河修治完毕后方可入城。其修治效果由水部员外郎丁彬负责验收，如延误、怠慢工期，丁彬需上奏朝廷。宋高宗南逃以后，黄、汴二河皆在金兵控制之下，都水监被南宋朝廷废除，水政职权主要由水部及司农寺掌管，而司农寺在南宋初也曾遭到朝廷短暂罢除，水政职权一度由水部独掌，后由于漕运管理及农田水利兴修的需要又得以恢复。‘建炎三年，诏罢司农寺，绍兴三年，复置寺丞二员’^①，其后朝廷对其官属又做了一定的调整。绍兴四年（1134）五月二十六日，“诏司农寺卿、少各特复置一员”^②，即朝廷又恢复设置了司农寺卿、少卿。绍兴十年十月，“诏司农寺复置主簿一员”^③。后来宋廷根据实际需要对其官属再次进行了增减。隆兴元年八月二十三日，“诏司农寺并省主簿一员。见任人计终满今任，已差下人依省罢法。从右谏议大夫王大宝等议也。二年闰十一月二十七日，诏司农寺丞、簿今后并依旧制”^④。可见孝宗时期先是废除司农寺主簿一员，后又依旧制重置。

南宋政府失去对黄、汴二河的控制权以后，其水政权力主要集中于漕运管理及对农田水利的兴修方面，司农寺官属的几次短暂废除与重置，从侧面反映出其在南宋初期水政管理中不可或缺的地位。绍兴二十三年（1153）十月丁丑，“户部侍郎徐宗说言‘宣州、太平州圩田为水所坏，乞委司农寺丞、兼权户部郎官钟世明前去措置。’从之”^⑤。史料指出因宣州、太平州的圩田被水冲坏，司农寺丞负责前去修治，此时户部之财权仍然对司农寺的农田水利职权有一定的渗透。在漕粮运输管理方面，司农寺官员也发挥着重要的作用。绍兴二十九年（1159）九月辛卯，“初，以运河春冬水涸，诏江、湖诸路粮舟，皆自镇江府转江阴而来。至是司农少卿张宗元入对，论：‘近粮舟自下江来有全舟俱失，人物俱亡者，是守闸则有关津之阻，转江则有艰险之虑，二者皆非良便。今宜于沿流权就下卸’”^⑥。因运河在春冬时节进入干涸期，朝廷下诏改变运输路线，但却出现人舟皆亡的严重问题。针对此事，司农少卿张宗元上奏朝廷，认为以往在漕运的过程中守闸和转江都存在不便之处，现应将漕粮在运河沿流暂时卸下，“诸州军今后起发米斛纲运至下卸处，差募文武官、校副尉”^⑦负责监管漕粮，这样才能保障漕运的安全。司农寺不仅对地方漕运制度有建议及制定的作用与权力，而且还是南宋中央的漕运监管机构。乾道三年（1167）二月十三日，诏“今

① [宋]章如愚《山堂考索·后集》卷九《官制门》，第511页。

② 《宋会要辑稿》职官二六，第3697页。

③ 《宋会要辑稿》职官二六，第3698页。

④ 《宋会要辑稿》职官二六，第3698页。

⑤ [宋]李心传编撰，胡坤点校《建炎以来系年要录》卷一六五，绍兴二十三年十月丁丑，北京，中华书局，2013年，第3141页。

⑥ 《建炎以来系年要录》卷一八三，绍兴二十九年九月辛卯，第3531页。

⑦ 《宋会要辑稿》食货四四，第6988页。

后粮纲有欠，并从司农寺一面断遣监纳。如情犯深重，事须推勘，送大理寺。及押纲有官之人，照应祖宗条法，送大理寺推勘施行。”^① 由此可知，宋孝宗朝规定，如果漕运粮纲在运输中出现丢失欠缺导致数额不足，司农寺对其有监督核查的职责，如犯罪情节严重，需将案件送往大理寺进一步审查，所有与之相关的漕运押纲官员都应遵照祖宗条法，一并送大理寺审判问责。庆元四年（1198）十二月五日，司农少卿丁逢对“州郡、监司选押纲官”^② 的标准及条件提出要求，得到朝廷诏令的许可，此时对漕运的管理及其水运航道的治理已成为司农寺重要任务之一，而其对农田水利的治理职权却被削弱。嘉定八年（1215），朝廷令司农寺根据“被水州县”^③ 受灾情况对百姓给与体恤，并未提及水患治理之事。相比之下，司农寺对漕运诸多方面的管理，已成为凌驾于农田水利之上的职权范围。如嘉泰三年（1203）三月二十七日，“臣僚言‘司农寺支遣急阙，常是申时朝廷借拨，而浙西、江东等州纲运率多淹延，捐期而至，纲官与本寺逐仓人相通，偷窃夹杂’”^④，朝廷令司农寺对漕运管理中出现的问题进行整治。

值得注意的是，南宋后期对司农寺行使农田水利职权的记载十分稀少，但却大量出现了地方州县长官治理管辖境内的圩田、堤堰等相关的史料，中央的水政权力似呈现出下移的特征。南宋地方州县形成的水利共同体承担了农田水利治理的主要任务，“自有圩田州县守令”，“将圩内人户推一名有心力田亩最高之人为圩长，大圩两人，每遇秋成，集本圩人夫于逐圩增修”^⑤。以州县守令为主导所构建的水利共同体，已成为地方农田水利建设的重要力量。南宋朝廷亦通过诏令鼓励地方守臣治理水利“诏令逐州守臣将缺坏圩岸疾速措置，如法修治。”^⑥ 而地方长官也多主动申报，承担起了修治水利的工作：“（太平州）本州管下公私荒闲水田甚多，今欲广行招募，修圩开垦。”^⑦ 此亦应与朝廷对地方官员的政绩考核有关。绍熙二年（1191），“诏守令到任半年后，具水源壅塞合开修处以闻；任满日，以兴修水利图进，择其劳效著明者赏之”^⑧。如此种种，可知南宋时期中央之司农寺的水政权力及具体实践，已被压缩到很小的范围。究其原因，可能与高宗朝裁并、削减及废罢中央水政机构有关，亦与南宋王朝与金、蒙元之间的和、战关系密切，“战则军需浩繁，和则岁币重大，国用常苦不继”^⑨，故朝廷减少了对地方水利事务的直接干预，州县内部形成的水利共同体发挥了治水的重要作用，中央

① 《宋会要辑稿》职官二六，第3698页。

② 《宋会要辑稿》食货四四，第7000页。

③ 《宋会要辑稿》瑞异三，第2665页。

④ 《宋会要辑稿》食货四四，第7001页。

⑤ 《宋会要辑稿》食货六一，第7531页。

⑥ 《宋会要辑稿》食货七，第6136页。

⑦ 《宋会要辑稿》食货七，第6136页。

⑧ 《宋史》卷一七三《食货志一》，第4188页。

⑨ 《宋史》卷一七三《食货志一》，第4182页。

机构司农寺的水政权力被逐步弱化。至南宋晚期,随着战争的爆发,农田水利处于被破坏或艰难发展的状态,司农寺已无力通过其水政权力恢复地方的水利秩序。

四 结语

宋代河患频繁,漕运兴盛,且朝廷重视农田水利建设,因此宋朝中央的水政管理机构及其权力在经济发展与水患治理双重因素的作用下发生了一定的演变。宋承唐制,在中央设水部,但并无实际职掌,水政管理事权归于三司修造案。皇祐三年之后,朝廷先后设三司河渠司及都水监掌管水政,都水监是独立于三司之外的第一个水政管理机构,三司财权对水权的直接控制由此走向终结。熙宁变法时期,宋廷开启了司农寺与都水监同掌水政的时代,随着“农田利害条约”的颁行,司农寺的权力达到顶峰。元丰改制之后,水部开始恢复水政职权,且其权力超过了都水监,都水监官员可以通过考核升迁水部职官,两个机构实行协同治水的运作机制。进入南宋以后,宋廷逐渐失去对淮河以北地区的控制权,黄、汴二河皆在金朝管辖范围之内,都水监及其外监在绍兴十年很快被废,司农寺在南宋初也曾遭到朝廷短暂裁撤,水部司一度独掌水政,后由于农田水利发展及漕运管理的需要,司农寺又得以恢复,仍实行协同治水模式。隆兴元年水部被废以后,司农寺的水政权力也遭到压缩,至南宋后期成为专门管理漕运的机构,地方州县承担起了农田水利治理的角色。

通过对宋代中央水政管理机构及其权力演变整体考察,笔者将其概括为四个特点:一是北宋中前期朝廷实行以财权控制水权的水政运作机制,其机构设置的首要目的即是治理漕运航道,以便南粮北运,供给京师,实现全国经济的迅速复苏;二是北宋在完成全国漕运网络的疏通任务以后,随着河患的严峻及农田水利治理任务的需求,开始探索新的水政模式,嘉祐三年,都水监的水政职权短暂独立之后,又与司农寺、水部走向协同治水机制;三是宋代水政管理机构重叠置官,水权不专,成为其行政运行效率较低及治水不力的重要因素;四是南宋初期中央水政机构遭到裁并、削减直至废罢,仅存的司农寺的水政权力亦于南宋中后期走向弱化,减少了对地方水利事务的直接经营,造成地方圩田泛滥等问题,中央对地方水利秩序已处于难以调控的地步。

本文系国家社会科学基金青年项目“宋代河政与地方社会治理研究”(20CZS027)阶段性成果。

(作者王战扬,1989年生,河南大学中国古代史研究中心副教授)

收稿日期:2019年6月26日