

清代直隶河道总督建置考论

郑民德

(南开大学历史学院,天津 300071)

[摘要] 清代直隶河道总督又被称为北河河道总督或直隶水利河道总督,是清代雍正、乾隆年间管理直隶以及京畿地区水利与河务的最高行政长官,其不仅担负着永定河、子牙河、海河、运河、东西淀等诸河流、湖泊的修治、抢险、抗洪等任务,而且对催攒漕船、治安巡防、管理河工都有相当大的责任。对直隶河道总督的设置、功能、裁撤等诸方面内容的考证与分析可揭示有清一代封建国家对直隶地区河务的管理情况。

[关键词] 直隶河道总督;运河;清朝;水利

[中图分类号] K249.2 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1671-6639(2011)03-0076-05

目前学术界关于河道总督的研究颇多,而且取得了一定的研究成果,但是其关注点主要集中在宏观设置、职能作用等诸方面,而对河东、直隶、江南三河督的专题研究尚未出现,更未涉及到河督与地方行政机构之间关于权力的矛盾与争夺,因此有进一步加强探讨的必要。直隶河道总督设于雍正八年(1730),裁撤于乾隆十四年(1749),是清王朝管理直隶地区河流、湖泊、泉源、水利工程的最高行政长官,为正二品大员。与河东河道总督存在173年、江南河道总督存在129年相比,直隶河道总督仅存在了19年。直隶河道总督虽然在三河督中存在的时间最短,但是却对直隶地区河务乃至全国水利的整治产生了积极而深远的影响。本人不揣浅陋,通过对正史、政书、地方志、档案等资料的搜集与整理,对直隶河道总督的相关问题进行了一定程度的研究,不足之处,敬请方家批评指正。

一、直隶河道总督的设置与沿革

清初继承明代河道制度,于顺治元年(1644)设河道总督一人,主要负责黄河、淮河、运河的疏浚与修防以及漕粮催攒、河工管理、治安巡防等事务。河道总督职位显要,为正二品或从一品大员,在中央行

政系统中占有重要的地位。除此之外,河道总督事务繁杂,不仅要严格约束属下的道、厅、汛以及河标营,还要与中央各部官员、漕运总督、地方督抚密切配合,协调处理各类由于权力交叉而产生的问题与矛盾。雍正七年(1729),为提高河道管理效率,将总河一职分为江南河道总督(驻江苏清江浦)与河东河道总督(驻山东济宁),对黄、淮、运进行分段管理。雍正八年(1730),因直隶京畿地区河工紧要,又设直隶河道总督(驻天津),专门管理永定河、大清河、子牙河、南北运河、海河、东西淀等河流与湖泊的修浚、防守事宜。

清代北直隶包括北京、天津、河北省大部、山东以及河南的局部地区,由于地处京畿之地,地理位置非常重要,所以是中央政府重点管辖的区域。直隶地区河务虽然不如山东、河南、江苏的黄、淮、运危急,但是境内的海河水系以及南北运河却与京师的稳定与否有着莫大的关系。直隶河道总督下辖永定道、通永道、天津道、清河道、大顺广道五管河道。武职设天津河标营,分左右两营,由副将与游击统领,有马步官军近千名。为清晰地展现清代直隶河道官员的设置及布防情况,现根据《清通典》里面的相关记载,列表如下:

[收稿日期] 2011-06-01

[作者简介] 郑民德(1982-),男,南开大学历史学院明清经济史专业2010级博士研究生。

清代雍正、乾隆年间直隶河道官员设置情况^[1]

| 河督、河道及河标营 | 衙署设置区域 | 下辖官员及负责范围 |
|-----------|---------------|---|
| 直隶河道总督 | 天津 (今天津) | 管辖五管河道及河标营,负责北直隶永定河、子牙河、南北运河及海河水系的修防工作 |
| 直隶永定河道 | 固安 (今河北固安) | 辖石景山、永定河南岸、北岸同知三人,三角淀通判一人,十五汛州判三人,县丞、主簿各五人,吏目二人 |
| 直隶通永道 | 通州 (今北京通州) | 辖北运河河务同知一人,北运河杨村、蓟运粮河通判二人,十三汛州同一人,州判四人,县丞三人,主簿五人 |
| 天津河道 | 天津 (今天津) | 辖南运河津军、河间河捕同知二人,泊河、子牙河通判二人,西汛清河、故城、吴桥管河县丞各一人,东汛景州、沧州管河州判各一人,天津管河县丞一人,东光、交河、南皮、青、静、海、献管河主簿各一人,青县管河巡检一人 |
| 清河道 | 保定 (今河北保定) | 辖保定河捕同知一人,正定粮马河通判一人,分汛冀州、祁州、安州管河州判各一人,武强、隆平、宁晋兼河务知县各一人,清、苑、高阳、新安、安肃管河县丞各一人,保定、任、唐管河主簿各一人 |
| 大顺广道 | 大名 (今河北大名) | 辖大名、顺德、漳、广平河务,漳河同知三人,分汛永年、邢台、沙河、南河平乡、广宗、巨鹿、唐山、内邱、任元城、大名、魏、长垣管河县丞各一人,永平、成安管河典史各一人 |
| 直隶河标营 | 天津 (今天津) | 永定河守备辖南北岸淀河三汛、石景山汛、南北运河汛、东西淀,共千总、把总二十人 |

从上图可以看出,直隶河道总督下辖管河道(正四品)、守备(正五品)、管河同知(正五品)、管河通判(正六品)、州同(从六品)、州判(从七品)、主簿(从七品)、县丞(正八品)、巡检(正九品)等官员,机构健全,与地方府、州、县建置类似,甚至很多地方的河务由当地的知县兼任,这种现象虽然有利于减少国家财政支出,提高行政运作效率,但是也加剧了河道部门与地方官员之间关于权力的冲突与矛盾,为以后

河督的裁撤埋下了隐患。

直隶河道官员的数目、职能、管理区域并不是固定不变的,而是要与河务变化、工程修建、地理环境相适应。雍正十年(1732),为加强对河兵的管理,时直隶河道总督王朝恩上奏:“请将附近天津之务关路参将改为河标左营中军副将,务关守备改为中军守备,仍驻务关。张湾营守备改为河标右营游击,仍驻张湾。务关崔黄守备改为右营守备,移驻天津。其崔黄留把总一员驻守,仍归左营管辖”^[2],其建议得到了兵部与皇帝的同意。雍正十二年(1734)添设“蓟州粮河通判、清河道属潞龙河管河通判、天津道属三角淀管河通判各一员。祁州管河州同一员,蠡县管河县丞、魏县管河县丞、武清县管河县丞各一员。束鹿县管河主簿、东安县管河主簿各一员。潮河外委把总、白河外委把总、永定河外委把总各一员”^[3]。乾隆元年(1736),工部在议覆关于河督刘勳提出的选拔熟悉河务工程人员的奏折时批示:“直隶运河,并永定河临河州县,应照豫东、江南之例,于现任州县内,拣选熟悉河务之员调补。如无可调,于河工品级相当各官内,拣选才守兼优之员题补。有明晰河务者,题补河务厅员,俱照例送部引见。”^[4]正是由于河道官员的技术性、专业性、独特性,所以中央在选拔任用时非常小心谨慎,一般会认真听取河督的建议与意见。乾隆三年(1738),为疏浚永定河道,保障漕船顺利通行,工部批准直隶河道总督顾琮的建议,在“永定河道所属淀河地方,添设堡船二百只,专司疏刷淤浅。应于霸州所居,添设州同、州判各一员,各管船一百只,每船五十人。设把总一员,驻劄武清县之王庆坨,专司巡查疏浚”^[5]。乾隆十一年(1746),吏部议准“署直隶河道总督刘于义奏称,天津道属子牙河通判,驻劄大城县,距所辖新筑子牙河格淀长堤七十余里。一经大汛,巡查防护,鞭长莫及,请将该通判衙门移驻适中之王家口地方,从之”^[6]。

直隶河道总督自雍正八年(1730)设立,一直受到中央政府的高度重视。担任直隶河督的官员一般由久历河务、熟悉水道工程的人员担任,或在上届河东、江南河督中拣选。如雍正十二年(1734)十二月,“顾琮(原直隶河道总督)为漕运总督,朱藻(原河东河道总督)为直隶河道总督,白钟山(原河南副总河)为河东河道总督,高斌(原两淮盐政)为江南河道总督”^[7]。这种三河督之间的相互调换一方面省略了熟悉河工这一程序,另一方面也有利于河督之间的相互交流与学习。直隶河道总督到乾隆十四年(1749)裁撤,仅存在19年,其中八人担任该职务,代署二任,现将历任河督姓名及任职时间列表如下:

历任直隶河道总督及任职时间^[8]

| 时间 | 姓名 |
|---------------|-----------|
| 雍正八年 | 刘於义 |
| 雍正九年 | 刘於义、沈廷正 |
| 雍正十年 | 沈廷正、王朝恩 |
| 雍正十一年 | 王朝恩、顾琮 |
| 雍正十二年 | 顾琮 |
| 雍正十三年 | 朱藻、刘勳 |
| 乾隆元年 | 刘勳 |
| 乾隆二年 | 刘勳、顾琮 |
| 乾隆三年 | 朱藻 |
| 乾隆四年 - 五年 | 顾琮 |
| 乾隆六年 - 乾隆十年 | 高斌 |
| 乾隆十一年 | 刘於义(署)、高斌 |
| 乾隆十二年 - 乾隆十三年 | 高斌 |
| 乾隆十四年 | 那苏图(署) |

从雍正八年到乾隆十四年,直隶河道总督更换频繁,甚至有一年之内出现两任总督的情况。即使在比较固定的官员中进行挑选,八人中也只有高斌连任的时间超过四年,其他人多为一年或者两年。这种情况的出现,除了说明河督这一职务的专业性跟技术性之外,另外也体现了其工作的压力性与不稳定性。

雍正年间,直隶河道总督对畿辅地区的河务整治起到了重大的作用,同时,直隶河道行政建置也由散乱走向系统。河道部门与地方机构合作治河日渐成熟的同时,他们之间由于权力分配而产生的矛盾与冲突也不断加剧。乾隆元年(1736)四月,为协调河道与地方之间的关系,清政府令直隶水利事务由直隶总督兼管,河督成为协助直隶总督治河的虚职。但由于直隶总督事务繁多,加之河道管理的专业性,到乾隆三年(1738)又再次将河道水利事务交与直隶河道总督^[9]。

乾隆三年之后,河道部门与地方行政部门之间的冲突只是暂时得到协调,并没有从根本上予以解决。乾隆十四年(1749),清高宗下谕旨“直隶河道事务近以总督兼理,不过于伏秋汛至之时,往来率属防护,工程已稳。所有直隶河道总督不必设为专缺,即于总督关防敕书内添入兼理河道字样”^[10]。此后,直隶河道总督彻底裁撤,所属各河道衙门由直隶总督管理。

二、直隶河道总督的职能以及与地方督抚的冲突

清代河道总督的职责是“统摄河道漕渠之政令,以平水土,通朝贡。漕天下利运,率以重臣,主之权尊

而责亦重”^[11]。雍正八年(1730),河南巡抚田文镜兼管河东河道总督时也说:“盖此总河一官,辖豫、东两省黄运,湖河堤岸工程,上关天庾之储,下系民生之重,查勘督率,必须躬身,来往修防抢护,尤赖指示机宜。”^[12]直隶河务虽然不如河东、江南黄、淮、运紧要,但永定河、子牙河、海河诸水系关系京城安危与畿辅稳定,所以备受皇帝重视。雍正十一年(1733),清世宗谕内阁“直隶河渠水利,关系国计民生,朕留意多年,悉心经营开浚。河道修筑堤工,务令宣泄有资,间获福,特设正副总河,量率其事,以专责成”^[13]。

直隶河道总督的首要职责就是防河筑堤,保障运道稳定以及沿河民众的生命财产安全。雍正九年(1731),首任直隶河道总督刘於义就大修堤坝,减少漕运虚耗,并在青龙湾开挖引河,以泄洪涝季节多余之水。直隶诸水道中,以永定河最为难治。永定河本名无定河,因其善淤、善徙、善决而闻名于世,康熙三十七年(1698),政府动员大量夫役、兵丁对永定河进行了修浚、疏通以及加固,被赐名永定河。但是“永定”二字只是一个美好的愿望,康熙后,永定河依然“频年漫溢,防护尤难”^[14]。雍正十二年(1734)四月,直隶河道总督顾琮奏称:“永定一河,全赖下口深通,庶上流畅注入淀。乃淘河以南,渐积填淤,正议挑浚,仰蒙天赐,引河开刷二十余里,有四十余丈之远。不劳民力,悉出天工”^[15]。听到这个意外的好消息后,雍正帝也按捺不住内心的喜悦,在御批中说:“朕因畿辅河渠,关系重大,时时軫念,莫释于怀,今于河臣等议挑浚疏通之地,仰蒙天赐引河,自然开刷,不劳民力,顺轨通流,河神福佑群生,功用显著,应虔诚展祀,以答灵贶。”^[16]将开引河之功归于河神与灵贶,虽然荒谬,但是也体现了雍正帝对直隶河工的重视与关注。

直隶河道总督的另一个重要职能是修建河工,与漕运总督共同处理漕运事宜。雍正九年(1731),河督刘於义奏请在天津截留漕粮,并提出“漕米进仓,旗丁向有津贴经纪及坐粮厅等茶果银诸费。今米既截留,一切俱不可用,其额设落崖进仓脚价,请令旗丁自备给发。……截留漕粮,入仓露囤,必须铺垫苫盖,若俱令地方官置办,为费必多。查漕粮例有随粮席片,请令旗丁即于截留处交纳,倘有不足,再令地方官买办”^[17]。这一减少漕运积弊、节约国家资财的建议得到了皇帝与户部的支持与赞同。乾隆元年(1736),直隶河道总督刘勳奏请将天津、大名、清河、永定、通永五管河道所属的堤坝、闸座、浅铺等水利工程,于每一年霜降后重新进行修理,以确保河道安澜,得到户部拨款与批准。乾隆三年(1738),因直隶

河兵不敷所用,河督朱藻要求:“由裁汰河兵内,酌添六百名,连现存河兵,共一千二百名,分派各汛,在工力作。西南岸原设千总一员,专管兵丁,把总一员,分管下七工汛地,北岸原设千总一员,分管上七工汛地,兼管兵丁。其把总一员,拔令专管石景山汛,今河兵既已酌增,请将分防石景山汛掣回,仍归北岸,专管上七工汛地,其北岸千总,专管兵丁。至石景山汛,添设千总一员守护”,朝廷回复“从之”^[18]。

除护河、保运、催攒漕船外,直隶河道总督还负有地方治安、捕盗、巡防的重任。在行使权力的过程中,既有与地方督抚的密切合作,也产生了权力的交织与冲突,从而引发了一系列矛盾。早在康熙年间,直隶巡抚于成龙与河道总督靳辅就关于高家堰、修下河、开海口等问题进行了激烈的争论。到了乾隆时期,随着河督与地方督抚矛盾的进一步尖锐化,二者之间甚至达到了势如水火、互不相容的地步。乾隆三年(1738),直隶总督李卫参奏直隶河道总督朱藻“狭诈欺公,贪钱虐民”,朱藻被革职拿问。乾隆五年(1740)十二月,直隶河道总督顾琮奏:“永定河工,关系民生,兹当决水试行之初,臣何敢诿卸。但自本年八月内,总督孙嘉淦勘河定义,及后金门闸开堤放水,与臣意见不符。竟不待臣会稿,而列衔具奏,致全河之水,一泻无余。恐明岁汛涨忽来,淹没可虑。且臣遵旨会议善后事宜,所有咨商督臣,应堤防挑筑之处,督臣于题疏内概行删除。是以臣言为不足用也,今总河虽暂停裁汰,而行迹已与督臣相左,恳恩调臣回京,俾督臣一手办理。”面对顾琮与孙嘉淦之间的争议,乾隆帝说:“今因责尚在汝,汝复有此奏。观此,则汝全无定见,实一无用之物耳。平时读书刚正,岂非沽名,朕实无可批示也。”^[19]这种单纯依靠皇权压制河督与地方督抚之间矛盾的做法,只能暂时平息了二者之间的愤怒与怨言,但是无法从根本上解决权力的分配问题。到乾隆十四年(1749),皇帝逐渐倾向于号称疆臣之首的直隶总督,不但撤消了直隶河道总督,而且赋予直隶总督“总督直隶等处地方提督军务、粮饷、管理河道兼巡抚事”^[20]的大权,而以前属于河道总督属下的道、厅、汛等河务机构也全部归直隶总督管理。

三、皇权对直隶河道总督的奖励与惩罚

明清封建社会的主要特征就是皇权的高度集中,作为权大任重的河道总督,时刻都会受到皇帝与朝廷的监视与控制,以驱使他们为封建王朝服务。河督治水关系运道民生,也关系到封建社会的稳定与

中央政权的牢固。直隶河道总督之所以更换频繁,不仅是为了防止日久造成尾大不掉之势,同时也是为了减少河务积弊。雍正、乾隆两位王朝圣君对于封疆大吏往往采取的是奖惩结合的方法。一方面对于鞠躬尽瘁、劳苦功高的河督予以物质上的奖赏与职务上的提升;另一方面对于那些贪污腐败、无所作为的河道官员给以严惩,以警示其他河务人员。

雍正七年(1729)后,河道总督一分为三。这种将全国河道分区治理、中央政府宏观调控的办法虽然减轻了河督本人的压力,但也造成了各河督之间相互猜疑、不相协调的弊端。直隶河道总督作为畿辅地区最高的河务官员,时刻都要与最高统治者及各部官员发生密切的联系,所以其责任更为重大。雍正八年(1730),范时绎暂署北河河道总督,因其“下愚不移,以本身专司之务,又当伏汛危急之时,田文镜所委各员,俱上紧抢护,而范时绎与拖克海安坐于旁,竟同陌路,视国事如弁髦,视民命如草芥。此等负恩溺职之愆,在他人尚且不可,况在范时绎之身乎”,于是被去职问罪。雍正帝对这一事件也大发感慨,说:“凡人贪得求进之心,无有止足而又不自知其分量,受恩而永远知感者少,稍不满意而心怀怨望者多。是以上司待属员之难,亦如人君之待人臣也。当其未用之前,则思进取。既进用矣,又思邀君心之信任。既信任矣,又或以不及某某为憾。”^[21]雍正十一年(1733)八月,因直隶河道总督王朝恩疏于河务,导致居民田地庐舍被淹,雍正帝下旨切责“因王朝恩久历外任,且受朕深恩,谅能殚心竭力以副任使,是以用为总河,委以畿辅河工之重寄。乃闻王朝恩自到任以来,性好安逸,不耐烦劳谨。于运河一路坐船勘验工程,其他各处从未亲历,于河道形势全不了然,以致紧要之处堤岸残缺,水道壅淤,平时漫无察觉,今夏雨水虽多,旋即晴霁。并非久阴积涝可比,而蓟运、还乡等河及河间、天津之运道并顺德、广平、大名之百泉、釜阳、漳河等处遂至决口漫溢,伤害田庐,居民罹于水患”^[22],命严参从重治罪。雍正帝通过奏折制度以及分布于全国各地的眼线密切监视河道总督,可谓熟谙官场之道。对于畿辅之下的河道总督用重典予以惩处,对于其他官员起到了以儆效尤的作用。

除了对失职的河道总督进行严惩外,对于忠于职守的河道官员,朝廷与皇帝往往会通过物质上的奖励与职务上的提拔予以表扬。雍正八年(1730),吏部左侍郎、协办山东巡抚印务的刘於义被任命为直隶河道总督,第二年又被升为刑部尚书兼署直隶河道总督。刘於义在两年之内由一个从二品的侍郎升为从一品的尚书,充分显示了皇帝对他的信任与赏

识。乾隆二年(1737),为让河督顾琮专心河务,报效朝廷,谕“署直隶河道总督顾琮养廉四千两,稍不敷用,现在副总河已经裁缺,所有养廉银二千两,著一并赏给”^[23]。

封建统治者这种奖惩结合的措施在一定程度上维护了吏治的清明,打击了河道部门内部的贪污腐败行为,对于提高河道总督治河的积极性具有重要意义。但是由于封建社会的弊端及其腐朽性,这些措施不能从根本上祛除封建王朝内部贪污腐败的毒瘤。

四、小结

清代雍正、乾隆年间,直隶河道总督对于直隶地区的河务整治、工程修建、运道管理起到了重大的作用。直隶河督不仅要洞悉河工、明晓章程,还要对属下的道、厅、汛及河标营等进行严格控制,因此其责

任非常重大。

对直隶河道总督相关内容的探讨对于了解清代河道部门的具体设置及畿辅地区的水利状况具有一定的意义。同时,作为国家官僚机构的重要一员,直隶河督除了要整治河务外,还要正确处理与皇帝、僚属、地方督抚之间的关系。只有在中央与地方各种权力的博弈中取得先机,河督本人才能长久地掌握这一职位。直隶河督存在时间较短,而且雍正、乾隆时期政治较为清明,所以关于其贪污腐败的资料不是很多,历任河督也能较好地履行自己的责任,这与清末河道部门成为贪污腐败的渊藪形成了鲜明的对比。

直隶河督是清代行政机构的重要组成部分,对其进行相关的考察对于了解清代官僚机构设置、运河河工、水道变迁都具有重要的意义,同时对于新修清史工作的进行也能起到增砖添瓦的作用。

[参考文献]

- [1][清]刘墉等.清通典(卷33)[Z].四库全书影印本.台北:商务印书馆,1983.
- [2][3][16][清]官修.清世宗实录(卷118,146,142)[M].影印本.北京:中华书局,1985.
- [4][5][6][18][19][23][清]官修.清高宗实录(卷20,70,266,72,133,57)[M].影印本.北京:中华书局,1985.
- [7][8][民国]赵尔巽.清史稿(卷9,197—198)[M].北京:中华书局,1977.
- [9]海河志编纂委员会.海河志[G].北京:中国水利水电出版社,1997,p392.
- [10][民国]刘锦藻.清续文献通考(卷132)[M].民国十通本.
- [11][清]康基田.河渠纪闻[M].北京:北京出版社,2000,p160.
- [12]胡维革.四库全书荟要(史部,第106册)[Z].北京:世界书局,1985,p480.
- [13][22]中国第一历史档案馆编.雍正朝汉文谕旨汇编(第2册)[G].桂林:广西师范大学出版社,1999,p738.
- [14]水利水电科学研究院编.清代海河滦河洪涝档案资料[G].北京:中华书局,1981,p64.
- [15][清]蒋钦挥.东华录[M].南宁:广西人民出版社,2005,p401.
- [17]南开大学历史系编.清实录经济资料辑要[G].北京:中华书局,1959,p877.
- [20]河北省地方志编纂委员会.河北省志[Z].石家庄:河北人民出版社,1994,p9.
- [21]齐木德道尔吉等编.清朝世宗朝实录蒙古史史料抄[G].呼和浩特:内蒙古大学出版社,2009,p172.

On the Establishment of Zhili Watercourse Governor in Qing Dynasty

Zheng Minde

(College of History Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: Zhili watercourse governor in Qing Dynasty was also called north river watercourse governor or Zhili water conservancy watercourse governor. He is the highest administrator who was in charge of the water conservancy and water affairs in Zhili, the capital city and its environs in the periods of Yongzheng, Qianlong in Qing Dynasty. The governor not only assumed such tasks as repairing and harnessing the rivers and lakes, combating a flood and hurrying to rescue, etc, in Yongding River, Ziya River, Hai River, Canals, and East and West Ding River, etc, but also took the great responsibilities of urging and saving boats for transporting grains, maintaining public order and guarding security, managing the conservancy workers. This article tries to reveal the situation of Qing Dynasty's administrating water affairs in Zhili areas by researching and analyzing the establishment, function and withdrawal of the Zhili watercourse governor.

Key words: Zhili watercourse governor; canal; the Qing Dynasty; water conservancy