

清代至民国南京内河水环境治理模式演变研究^{*}

刘 亮

提 要:清至民国,南京官绅在治水事业中的角色与作用,随着地方权力格局的转变而彰显出纷繁复杂的态势。治水模式不断变迁的背后,反映的是治水与政治局势间的转复因应关系。总体而言,国进民退是清至民国南京内河水环境治理模式的大趋势。值得注意的是,无论官督绅办,还是官督官办,政府自始至终都在背后掌控整个局势。换言之,在地方事务运转的空间中,政府的角色其实从未消失,只是强时显性存在,弱时隐而不彰。

关键词:南京 治水模式 国进民退 内河水

国进民退,是清至民国中国水利治理模式演变的总体趋势,这一进程与中国政治的发展、社会权力结构的变化等因素密切相关。检讨现有学术成果,不难发现已有水利史研究存在某些有待加强之处:第一,就研究时段而言,既有论著多人为割裂时间段,致使多数论述或局限于古代,或集中讨论近代水利建设,对治理模式的演变缺乏从传统社会至近代中国的长时段考察。第二,就研究旨趣而言,时下论著多探讨水利与生态、社会变迁、经济发展、技术演变的关系^①,而对治水模式与政治关系的考察较少。^②有鉴于此,本文以清至民国南京内河水环境治理为中心^③,在前人研究的基础上,力求从较长的时段探讨治理模式的演变过程,以及这一演变背后的逻辑,以期深化对治水与政治间关系的探讨。

^{*} 本文为教育部人文社会科学研究青年基金资助项目“南京国民政府时期长三角地区城市洪灾治理研究(1927—1937)”(项目编号:18YJC770019)、江苏高校哲学社会科学基金资助项目“清至民国南京内河水环境治理研究”(项目编号:2016SJB7700030)、2016南京工业大学青年社科基金资助项目“民国南京秦淮河水环境治理的历史考察”(项目编号:qnsk2016017)的阶段性成果。

① 代表著作有:郑肇经:《太湖水利技术史》,农业出版社,1987年;姚汉源:《中国水利史纲要》,水利电力出版社,1987年;姚汉源:《中国水利发展史》,上海人民出版社,2005年;冯贤亮:《太湖平原的环境刻画与城乡变迁》,上海人民出版社,2008年;王建革:《水乡生态与江南社会(9—20世纪)》,北京大学出版社,2013年。相关论文可参考李嘎:《明清时期山西的城市洪灾及其防治》,《中国地方志》2012年第6期。

② 代表论作有:和卫国:《治水政治:清代国家与钱塘江海塘工程研究》,中国社会科学出版社,2015年;陈岭:《清末至民国江南水利转型与政治因应——以常熟白茆河为中心》,《江苏社会科学》2017年第4期。

③ 关于历史时期南京水环境的研究代表作包括:国内学者徐智《清代南京水患治理研究》(《理论界》2012年第10期),详尽考察了清代南京的水患治理状况,认为经费不足等是导致水患多发的重要原因之一;罗晓翔《明清南京内河水环境及其治理》(《历史研究》2014年第4期),指出这一时期南京河务具有较强的官办性质,尚未出现市政化趋势,行政手段传统落后,治河的投入与收效不成正比。其中罗晓翔的研究对本文启发较大。胡吉伟《民国时期城市水患的应对与治理——以战前南京防水建设为例》(《民国档案》2014年第3期)、《抗战前南京城市内涝成因及其防治》(《兰州学刊》2014年第10期)两文研究了南京城市内涝的原因,并指出初步建立的防洪预警对于城市水患治理有一定成效。此外,日本学者森田明《清代南京城市的河道水利与治理》一文,对道光时期的治水活动进行了论述。以上诸多论作对历史上南京水环境问题的研究得出了不少有见地的观点,做了一定的学术贡献。然而,这些研究却未从长时段出发对水环境治理模式进行总结与提炼。

一 水环境问题凸显

南京城市水体主要由河道、沟渠、湖泊等构成,除水利等功能外,兼具航运、民生、消防等职能。然而,承载经济发展及民生需求的水环境却不断恶化。主要表现为:

一是河道淤塞。如作为南京城市水体主体的秦淮河,乾隆年间逐渐淤塞,后虽经大加疏浚,愈行舒畅;然而嘉庆年间又日渐淤垫,几成平陆。道光年间,该河水利功能几乎丧失。^①清末,秦淮河河身日益增高,洪水泛滥,农商交困。^②进入民国后,“河道淤塞,每至水干涸,臭味逼人”^③的现象更加突出。

二是水患频发。清代前期,南京水患有所减轻,嘉庆道光年间又达高峰。此后30余年间,水患发生率较低,清末水患频率又有所上升。光绪十五年(1889)雨涝,城中低处皆没;光绪二十三年大水,文庙前及低洼处皆漫溢;二十七年五月大雨5日,江水陡涨,秦淮河两岸皆没,舟行陆地,滨江圩堤皆破;光绪三十二年夏五月,恒雨,低处皆水;宣统元年(1909)五月淫雨,街衢低处皆没。^④民国之后,日趋严重,每逢大雨,南京城尽成泽国。如1919年大雨如注,秦淮河水陡涨5尺,转瞬山洪即可暴发^⑤;1921年,连日飓风霖雨,秦淮河水陡涨数尺,夫子庙一带的新市场,皆成泽国,交通隔绝,以致米谷来源减少,价格日涨,小民难以维生^⑥;1922年9月,因江水暴涨,河道不畅,内涝严重;1923年7月上旬,“霖雨三昼夜,行人裹足,秦淮河一带水已上岸,一般苦力及小本营生者均苦之”^⑦;1931年,“淫雨成灾,沿秦淮河及各低洼处所,泰半成泽国,所有下关及各处棚民,多被湮没”^⑧。

三是水质污染问题日渐突出。嘉庆时期,秦淮河上尚有捕鱼船,“鲤居半,得即卖诸画舫中,名曰秦淮鲤,汲淮水烹之殊佳”^⑨,可见河水仍适于饮用。此后,水质不断恶化。道光二十八(1848)、二十九两年大水,“城中如水洗,水不流通,其味皆霉,服之无不生病”^⑩。清末民初,秦淮河水已不堪汲饮,每届冬末春初,水流停滞,河流污秽,臭味不堪^⑪,居民取用,有碍健康。^⑫1933年有游客直言不讳批评道:

我对于秦淮河三个字有种不可言说的憧憬,多少才子佳人、文人墨客把秦淮河描写成了仙境。我所看到的秦淮河只是一条大阴沟。水是浑浊的、深黑的,简直是鱼虾不幸的刑场,水发出教你不愉快的一种化学上的臭味。水的味道我不敢尝,恐怕酸甜咸苦辣,五味齐全;

① 参见[日]森田明著,雷国山等译:《清代水利与区域社会》,山东画报出版社,2008年,第62页。

② 参见《江苏省长公署训令第五千二百二十七号:蒋视察员报告漂水之秦淮河不事修浚已久请令县派员测勘》,“训令”,《江苏省公报》第1834期,第5—6页。

③ 《秦淮河拨款开浚》,《顺天时报》1919年11月11日,第4版。

④ 参见光绪《金陵琐志(一)》,“中国方志丛书”华中地方,台北成文出版社有限公司,1989年,第39号,第589—599页。

⑤ 参见《国内无线电》,《小时报》1919年6月27日,第11版。

⑥ 参见《南京快信》,《时报》1921年8月23日,第5版。

⑦ 《南京快信》,《申报》1923年7月3日,第10版。

⑧ 《搭盖芦棚救济棚民》,“记事”,《首都市政公报》1931年第82期,第3页。

⑨ 捧花生:《画舫余谈》,《艳史丛钞》,清光绪四年(1878)铅印本,第9页。

⑩ 金溶:《金陵水利论》,“中国水利志丛刊”(37),广陵书社,2006年,第21页。

⑪ 《民事:稟请疏浚秦淮河》,《北洋官报》1908年第1890期,第10版。

⑫ 李文海主编:《民国时期社会调查丛编》底边社会卷(下),福建教育出版社,2014年,第785页。

水里的溶质,我不敢分析,恐怕尿、粪一切俱有。我说,如果这秦淮河算是名胜,我也觉得欢喜,因为我家屋角旁边,也有一条呢。^①

导致南京水环境问题突出的原因,除了气象、地理等自然因素外,更为重要的是社会因素。第一,市政不修,管理不善。沿河居民排泄污秽,倾倒垃圾;居民沿河架屋侵占,以致河身渐窄。^②每届夏令,臭气熏蒸,为害最烈;河底因多年污物填塞,河道淤塞,每至夏令,山水暴涨,江湖遂涌,洪水泛滥,湮没堪虞。稍有不慎,繁区立成泽国。^③尽管国民政府定都南京后,禁止居民将垃圾倾倒至秦淮河^④,然而效果并不理想,反因整修秦淮河需要拆除两岸违规建筑而引起官民对峙。^⑤第二,面对染坊污染河水一事,历届政府均无力改变现状。南京丝织手工业久负盛名,出品4种,而缎为之最。兴盛之时,织机达3万余台,以此为生者20万人。太平天国之后,织机万余台,男女工5万余人,仍可出缎20余万锭,产值仍在千万以上。^⑥为了平衡环境保护与经济发展之间的关系,官商曾约定,以春夏秋三季在内河漂洗,冬令至外河。光绪三十四年(1908)政府曾欲禁止内河漂洗,孰料引发轩然大波。染坊主称,金陵产品全依靠缎为大宗,而素缎销售尤广,其所以占优胜者,全在城河水漂洗所致,是以积习相沿,由来已久。现在巡警以卫生为借口,下令干涉,染织两业人数众多,欲酿事端。以张裕泰为代表的缎商称,全体缎商奉照后不胜惶悚,染业与缎业自来相依为命,染业关歇缎业亦关歇。金陵恃此两业为生者不下数万人,一旦失业必致大起风潮。^⑦最终,此事不了了之。

二 治理模式的演变

根据治理经费来源与参事人员的不同,清至民国南京内河水环境治理模式的演变大致分为四个阶段。

一是嘉庆道光年间官为监督、绅士经理阶段。学者认为,依靠胥吏管理与行政经费短缺等是中国古代城市管理长期难以摆脱的制度性缺陷。^⑧在城市社会发展的客观要求面前,地方政府不断寻求变通之法。这个见解对于南京而言,大体是妥当的。自嘉庆初年开始,官为监督、绅士经理的管理模式开始在南京河道治理中出现并逐渐体现出优越性。道光九年(1829),两江总督蒋攸钰、江苏巡抚陶澍奏称:“江宁省城滨临大江,潮汐挟沙往来,河道易形淤垫。自水西门城外之石桥至西北隅龙江馆达江者为下河,长15里,为漕盐挽运及闽浙各省商货必由之路;自聚宝门城外之赛虹桥至西南隅西新关达江者为北河,长12里左右,为民田灌溉所赖,及安徽、江西、湖广各省行旅通津,均因年久失挑,日滋淤塞。每届冬令,存水浅涸,并有如平路者,不特漕盐

① 《南京的臭阴沟秦淮河是一条南京的大臭阴沟》,《中央日报》1933年7月18日,第8版。

② 参见《委员挑选饥民疏浚秦淮河》,《时报》1907年1月11日,第5版。

③ 参见《土地消息:整理秦淮河收用土地办法》,《首都市政公报》1929年第29期,第57—58页。

④ 参见《严禁垃圾倒入秦淮河,警庭通沿河居民》,《中央日报》1934年1月23日,第7版。

⑤ 《首都工务局整理秦淮河已拟定办法》,《民国日报》1928年3月26日,第5版。

⑥ 参见民国《首都志(三)》,“中国方志丛书”华中地方,台北成文出版社有限公司,1989年,第428号,第1066页。

⑦ 参见《江南劝业道李奉督宪批详请禁止染业在秦淮河漂洗丝经照前案办理由》,《南洋官报》1910年第119期,第24—26页。

⑧ 参见罗晓翔:《清末城市管理变迁的本土化叙事——以19世纪南京为中心》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学版)2009年第4期。

驳运陆运为难,即商旅亦难于往来,百货遂因而腾贵。”^①如果说城外河道事关农田水利、交通商贸往来,必当疏浚深通,以苏其困;那么,事关民生且亦堵塞严重的城内河道更不能坐视不管。秦淮河道自大水闸倾塌之后,东关内外水门淤塞,闸板久未启放,堵滞不通,城内河身瓦砾堆积淤垫日高,亟须开挖。

嘉庆道光之前,疏浚河道多为官费运作,但此时依靠政府拨款较为困难。布政司贺长龄称“国家度支有常,未敢遽请动帑,而事关农田水利,亦不敢坐视不管”,因循唯有“劝捐兴挑”。他率先捐廉,呼吁地方各官分捐协助,上元、江宁两县绅商人等,踊跃乐输,共捐银4万余两。虽有官捐,然主要捐款来自民间绅商。参与人员方面,主要由临时调派的委员、绅士组成。如参与道光十二年(1832)疏浚的委员有上元县训导杨会昌、江宁县典史汤翁等,他们主要经营银钱,勾稽敷实、集夫挑挖,催办稽查;而布政司都事职衔甘福、江宁县附贡生费士嵩,因二人老成历练,被选为董办负责工务。

森田明曾指出,“南京的河道本来是‘官河’,其管理之责本在于行政部门,到了道光年间,通过‘劝捐兴挑’即‘民捐民办’的方式实施开浚后,其功能才得以恢复。在这次开浚工程中,公家权力的行政性支持故不可少,但是经办的主体却是当地社会中与河道有着直接利害关系的人们,这一事实意味着南京城的内外河道已经在逐渐失去其作为‘官河’的性质”^②。然而,笔者认为罗晓翔的说法更加符合史实,即嘉庆道光年间南京治河模式并非“民捐民办”,而是“官为监督、绅士经理”更为准确。在治河中,政府并未失去其主体地位,对地方政府而言,与民间组织与绅士的合作无疑是有效的,不仅补充了地方公共事业经费不足,而且地方行政对传统“赢利型经纪”的依赖性减弱,行政效率得到提高。

二是同光年间官督官办阶段。太平天国之后,署两江总督曾国藩等主政者,设置善后总局,开展一系列市政工程,而清理河道是其中重要举措。同治三年(1864)至四年,浚秦淮河、运渎^③;同治九年,浚北河口、大胜关;同治十年,浚秦淮河^④;同治十三年,浚城东南官沟。光绪元年(1875),刘坤一为两江总督,浚城南北各街道水沟^⑤;二年,浚小门前水沟,修浚金陵闸、双塘,重造长干桥^⑥;三年浚城内河道,挑后湖,筑堤达湖神庙^⑦;八年,设水利局,建东水关外石闸^⑧;十八年,挑城中河道^⑨;十九年,开东水关,浚城中河道。

与嘉庆道光年间相比,同治光绪时期南京治河模式的最大转变在于经费来源。同治四年(1865),兴修东南官沟,两江总督李宗羲“发款兴工”。自此之后,治河经费由“劝捐兴挑”变为政府“发款”,治河模式由此转变。1903年,两江总督魏光燾拟在南京创办自来水厂,欲以此解决民生饮水的难题,令布政使李有棻筹银,会同盐粮二道暨各局所总办分别筹备。参与人员

① 道光《重浚江宁城河全集》卷1,《四库未收书辑刊》第7辑,北京出版社,1998年,第9—10册,第392—399页。

② [日]森田明著,雷国山等译:《清代水利与区域社会》,第72—73页。

③ 参见光绪《金陵琐志(一)》,第19页。

④ 参见光绪《金陵通纪(二)》,“中国方志丛书”华中地方,台北成文出版社有限公司,1970年,第37号,第583—590页。

⑤ 参见道光《重浚江宁城河全集》卷1,第392页。

⑥ 参见道光《重浚江宁城河全集》卷1,第395—396页。

⑦ 参见罗晓翔:《明清南京内河水环境及其治理》,《历史研究》2014年第4期。

⑧ 参见高德泰:《同治甲戌重浚东南官沟记》,光绪《续纂江宁府志》卷8《名迹·附水利》,“中国地方志集成”江苏府县志辑,凤凰出版社,2008年,第2册,第74—75页。

⑨ 参见《水利难兴》,《申报》1903年7月8日,第2版。

方面,各级官员和委员开始占据主导地位。与之相反,绅董参与治河的记载则越来越少。如光绪八年(1882)至九年的通济闸工程中,“督修者,江宁布政使梁肇煌也;总办工程者,江宁盐巡道德寿暨署盐巡道赵佑宸也;会办工程则江苏候补道刘佐禹、礼部主事王金彝也;原估委员,见署扬州府江苏候补知府黄波;工程提调委员,江苏候补同知李春藻也;监修委员,候补典史李章贵、何汉也”^①。与之相适应,官员也由之前的监督、引导,变为直接参与治河事务。光绪九年修东水关,闸工局早已兴工,新上任的李太守历办工程,深知利弊,到局后查出芦柴冒收,又查出上新河江木码尺不符。^②

值得关注的是,同治光绪之际出身湘军系统的总督,如曾国藩、左宗棠、刘坤一,多调用勇营官兵参与治河工程。如太平天国战后,秦淮河曾挑浚一次,然而旁河汉港尚多淤,且相隔又十余年,沿河房屋起造较多,倾倒砖土、瓦片及民间垃圾日积月累,较之未挑以前有过之而无不及。于是,两江总督刘坤一飭湘军合字营章军门拨队开浚,自冬月初开工由西水关起分派各哨逐段开浚。^③

三是1912—1927年北洋政府时期官绅共办阶段。民国肇始,时局动荡、战争频发,水利建设虽为地方要务,且执政当局及社会名流皆知水利重要,终因财力枯竭,实举不多。1913年2月7日,江苏民政长韩国钧至水西门巡察河道,筹发7万元,开浚秦淮河。^④然而,与严峻的现实相比,终究是杯水车薪。同年10月,天旱久未下雨,秦淮河水已变黑色,城南一带百姓多生痢疾。^⑤1913年12月,当局与江宁绅士议定开浚秦淮河办法,并委派魏家骅、金鼎、仇继恒为经理,马榕卿为总监工。工程费约计20万元,由抚恤款内动拨,所招工人限定为灾贫民,实行以工代赈,拟先拆卸东西水关建筑圩坝,开办经费先由省长暂向江苏银行挪借。^⑥1916年,魏家骅称,自复成桥至竺桥一段工程约需2000余元,恳请当局再行拨款补助,省府即拨4000余元充开浚之用。^⑦不过,小修小补,无济于事。秦淮河水,不仅每届冬令,水常停滞,臭味不堪,即便春令,水臭如故。1918年,绅商各界呈请军民两署设法疏泄,军民两长以秦淮河水关系卫生,即飭警察厅长查照绅商所呈切实办理,计划使用吸水机器将通济门外的清水输入东关以便排除浊流。^⑧1919年,宁绅仇涑之呈请省署修浚秦淮河并附计划书,省长核准在水利预备费项下拨款3000元以资兴工^⑨,不足之数由马路工程处筹措。^⑩与此同时,警察厅增设河道清道队,架小船往来秦淮一带河面,用铁丝络捞取水面污秽物,以重卫生。^⑪1923年,江宁民人吴钟骏、许国桢等先后呈请修理玄武湖五大闸,以杜水患。省长韩国钧令金陵道尹,转令江宁县知事会同警察厅勘估工程,并令财政厅筹议复夺。^⑫受制于内外因素,无果而终。总体而言,北洋政府时

① 左宗棠撰,刘泱泱等点校:《左宗棠全集·家书·诗文》,岳麓书社,2014年,第337页。

② 参见《秣陵杂记》,《申报》1883年2月5日,第2版。

③ 参见《去思略述》,《申报》1880年1月27日,第3版。

④ 参见韩国钧:《止叟年谱》,沈云龙主编:“近代中国史料丛刊(9)”,台北文海出版社,1966年,第35页。

⑤ 参见《南京收拾记(十三)》,《申报》1913年10月16日,第3版。

⑥ 参见《专电》,《申报》1913年12月6日,第2版。

⑦ 参见《南京》,《申报》1916年3月9日,第7版。

⑧ 参见《宁垣近事录》,《申报》1918年4月13日,第7版。

⑨ 参见《南京快信》,《申报》1919年11月7日,第7版。

⑩ 参见《江苏秦淮河拨款开浚》,《大公报》1919年11月9日,第7版。

⑪ 参见《南京快信》,《申报》1919年9月8日,第7版。

⑫ 参见《南京快信》,《申报》1923年8月10日,第7版。

期南京水环境治理效果不尽如人意。1926年夏天,炎热难耐,市民多往东关汲水,无奈水源污浊,以致时疫盛行。^①

与同治光绪年间相比,北洋政府时期南京水利事业从规划到治理开始具备一定的系统性、科学性,并逐步向制度化、市政化迈进。经费依然主要来源于官款,且已开始设置水利专项经费;参与人员方面,绅士重新出现在治水舞台上。当然,其作用不宜夸大,他们更多只拥有建言权、监督权,而没有决策权,实际参与程度不深。

四是1927—1937年南京国民政府时期官督官办阶段。国民政府定都南京后,随即着力对南京进行大规模城市建设,其目的不仅是政策行为,更是一种精神上的信仰,旨在为民众提供一种新的思维和生活方式。^②为此,关乎民众健康、环境整洁,更是国际观瞻所系的秦淮河自然成为治理重点。

1928年4月,南京市政府拟定整理秦淮河办法,初步制定了治理的原则、步骤、计划等。^③面对因秦淮河两岸居民向政府请愿,要求免拆两岸房屋,秦淮河治理可能暂缓开浚的情况,新任市长刘纪文称:

这个时候,是最相当的时候,倘使待诸年春天,则春水泛滥,不易从事。夏天又用水急切,更难实行。至于秦淮河而拆两岸的房屋,为的是两岸居民自己的安全和便利。盖秦淮河挖深之后,两岸房屋势难支撑,定有倾倒的危险,倘使两岸拆去一部房屋,建筑不过一丈阔的坚实马路,则两岸居民非特可以免除危险,并且可以得到许多便利。^④

1929年6月,在南京市政府第四十九次市政会议上,决定成立修浚秦淮河设计委员会,并制定修浚草案。^⑤同月,修浚秦淮河设计委员会召开第一次会议,确定组织、经费、工作分配等事项,决定该委员会由市政府参事陈和甫、德国顾问舒巴氏、卫生局局长、土地局局长、工务局局长等7人组成,该委员会工作先从测量入手,由工务、土地两局会同办理。实际上,该委员会只有议事之责并无行事之权,委员会负责制定具体方案,市工务局则负责具体实施。^⑥与此同时,还制定了相关法规,尽可能避免水质进一步恶化。1929年7月卫生局称,严禁秦淮河内水船装水过量,以免导致船身偏侧,污水渗入。现因各船户多有阳奉阴违,特再订定取缔办法六条,重申禁令,并飭卫生警士往东关头一带守查,以杜流弊。1931年长江流域爆发洪涝灾害,秦淮河水高过于岸,各住户水深盈尺,市府亦水深没胫,工务局运送大批沙袋,堵列秦淮河岸^⑦;同时,封闭水闸,又利用抽水机4架排泄城内雨水,并征收麻袋3万只,拨备抢护堤防急需。^⑧面对严峻的防洪形势,洪水退后市工务局立即对东水关、水西门等处河道疏通开浚,并修缮东、西水关闸等水利设施。1935年1月,再次疏浚秦淮河,加高堤顶,以工代赈,招募民工3万余人,于6月竣工,秦淮河的水文环境得到明显改善。^⑨1936年7月,南京市工务局编配本市

① 参见《南京快信》,《申报》1926年8月9日,第9版。

② 参见董佳:《民国首都南京的营造政治与现代想象》,江苏人民出版社,2014年,第116页。

③ 参见《市工务局整理秦淮河》,《申报》1928年4月3日,第18版。

④ 《刘市长在第二十次纪念周报告》,《申报》1928年12月10日,第20版。

⑤ 参见《市府第四十九次市政会议·德顾问条陈舒浚秦淮河》,《中央日报》1929年6月15日,第8版。

⑥ 参见《组织疏浚秦淮河设计委员会》,《首都市政公报》1929年第39期,第39页。

⑦ 参见《京市大雨成灾》,《申报》1931年7月25日,第4版。

⑧ 参见《京市拨款防堵江水》,《申报》1933年6月24日,第3版。

⑨ 参见南京市地方志编纂委员会:《南京水利志》,海天出版社,1994年,第409页。

囚犯及乞丐游民等组成劳动服务团队,办理各项平土填塘浚河等简易工程。^①

南京市水利建设所需经费主要来自国民政府财政补助。然而,因20世纪30年代世界经济危机影响,及国民政府大量军费开支,中央政府对南京水利建设的财政补助与支出相比,相形见绌。水利建设曾因经费困难,暂停进行;城北下水道工程更是长期搁置,秦淮河疏浚一再拖延。之后,南京市政府曾呈请行政院转饬铁道部,希望于铁道附加税项下拨款。然而,铁道部以此款已辅助南京自来水建筑用途,不肯再拨款。^②无可奈何之际,国民政府将荷兰庚款之一部,经中政会议决拨65%,计国币130万元,作为此项水利经费。^③1935年5月,中荷庚款董事会议定,先办城南工程,需费560余万元,议定75%用庚款,25%由市府负责。庚款每年拨还数目,不足100万元,且须逐期拨付、照预算内不敷支配之数、由市府另筹。^④

可以说,国民政府时期南京水利建设无日不在进步,但这种进步并不迅速。时人曾评价称:“前南京市政府,鉴于秦淮河东西水关,年久失修,曾加建闸门,以资调节。春夏可免江水倒灌,冬季亦可停蓄水流,工程完成,尚著实效。旋复以水西门外之护城河,河身浅涸,特施浚深工作,然草草了事,虚掷巨资,论者惜之。后与荷兰政府协议,与退换庚子赔款中,拨发四十万镑,聘请荷兰工程师,办理疏浚事宜。工程计划尚未决定,适值日本侵华,遂以停止。”^⑤不过,市政化、专家化的治理模式已经基本形成,较之以往,政府负责组织、协调、实施,无论经费来源,还是参与人员,无不显示出官督官办的特点。

三 治理模式演变的原因

治水,对于中国历史上的每个朝代而言都是一项基本职责。采用何种治水模式,与地方社会权力之间存在互动关系。地方权力结构的变化,直接影响着治水的规模、效率等。自嘉庆道光年间至1937年,南京治水模式历经四次转变,而导致每一次转变背后的根本原因都是政局的演变,也就是地方权力的转移。具体论述如下:

虽然有学者认为,雍正乾隆时期朝廷在治水方面的作为是值得肯定的。当时的朝廷作用在传统封建社会朝廷作用整体下降的曲线图中反而直线上扬,尤其乾隆时期政策力度明显加大,接近历史巅峰,钱塘江海塘工程就是力证。^⑥但是,从长时段来看,明清时期官项在水利建设中所占的比例在不断减少,这是总的趋势。^⑦杨联陞也认为,从汉代到唐宋地方政府权力日渐式微,宋以后地方政府就几乎不曾有足够的基金来实行任何大规模的建设工程。^⑧所以,尽管雍正乾隆年间是清代在水利建设上用力最多、介入最深的时期,政府职能全面加强,但在历史的长河中只是昙花一现。嘉庆道光以降,国势衰微,依靠强大国力支持的水利建设,面临无以为继,却又不得不行的尴尬局面。面对现实情况,政府职能逐渐收缩,积极的主动作为日益减少。与之相适应,

① 参见《首都一年来之重要建设》,《政治通讯(南京1937)》1937年第2期,第46—49页。

② 参见《首都建委会筹建全市下水道》,“要闻”,《建设月刊》1932年第2卷第7期,第7—8页。

③ 参见《京市防水工程经费》,《申报》1932年12月22日,第7版。

④ 参见《中荷庚款筑京市下水道市府讨论进行办法》,《申报》1935年5月19日,第7版。

⑤ 陈昭达:《秦淮河建设刍议》,《县政研究》1939年第1卷第7期,第85页。

⑥ 参见和卫国:《乾隆朝钱塘江海塘工程经费问题研究——兼论十八世纪清朝政府职能的全面加强》,《清史研究》2009年第3期。

⑦ 参见张建民:《试论中国传统社会晚期的农田水利——以长江流域为中心》,《武汉大学历史学集刊》第2辑,湖北人民出版社,2005年,第258页。

⑧ 参见杨联陞:《国史探微:宏观视野下的微观考察》,中信出版社,2015年,第15页。

作为地方重要社会力量的绅士开始大量介入地方事务,其作用显著提高。^①嘉庆道光时期,南京内外河道的水利功能几乎尽失。由于当时政府财力已经无力承担,于是提出“官为监督、绅士经理”方案。最终河道开浚,功能恢复。至于绅士为何热衷于此,原因大致有二:其一,水利兴废,关乎切身利益;其二,通过参与,可以获得奖励,或被授予“冠绶”,或被“议叙”,或授予匾额。如参与挑河的南京绅士甘福被加按察司经历衔,贡士费士嵩赏给八品职衔。而这种奖励无形之中,会增加他们在地方事务中的话语权、影响力,进而巩固其在地方的权益。

然而,咸丰同治变局之后,政府在地方事务中的作用不减反增。学界一般认为,19世纪50—60年代由于镇压太平天国和战后地方重建的需要,清政府不得不放手发动地方绅士,委以重任,造成绅权普遍高涨。^②不过,笔者更加认同黄宗智的说法,即清末“近代国家政权建设”已见端倪:“早先,国家只关心税收、治安与司法之类事务,正式的官僚机构至县衙门一级就到了头。在平定太平天国之后的重建时期,政府开始设立常规官职以从事专属第三领域的诸种公共活动,如土地开垦、水利建设等。”^③换言之,太平天国运动之后,国家重新介入地方公共事务,在此期间,绅士的地位逐渐降低、作用不断减弱。与此同时,中央政府独揽财权的局面开始动摇,各省厘金及各种新捐税的开征扩大了地方外销收入。^④财权下移本是无奈之举,亦是临时变计,孰料天平天国战后清朝中央政府并未收回财权,反而因时局变易,导致财权下移呈不可逆转之势。虽然清末朝廷意欲裁厘统捐,无奈以失败告终。这种情况使得地方主政官在公共事务建设中如虎添翼,更有底气。所以,同治光绪朝南京水利建设经费基本依靠政府拨款,治理模式也是官督官办。

随着帝制覆灭,共和肇始,地方权力结构再次发生变化。由于民初政权不断更替、中枢不稳,地方权力格局洗牌频繁,加之国库支绌,政府无力亦无心独自承担治河等事务。而此时,由于科举被废,绅士阶层与国家权力利益间的纽带被割断,绅士阶层作为基层社会整体控制和整合力量的基础日益削弱。他们其中的一部分绅士选择加入近代社团,投身于推动经济生活、政治生活民主化的洪流,企图寻求更广阔、更自由、更正式的权力空间。^⑤而他们拥有的声望、经济地位、长期以来自觉承担公益职责的传统,使得他们有能力、也有机会再次在治河诸类公共事务中发挥作用。曾参与治河的魏家骅、仇继恒即是最好的例证。魏家骅曾是科举进士,清季历任翰林编修、云贵总督署文案、山东东昌府知府,在南京长期经营丝织业。^⑥仇继恒,曾任清政府户部主事,后外放,历任陕西城固县、凤县、合阳县知县。1908年江苏咨议局研究会成立,江苏立宪派绅士在江苏教育会开会,公推二人及张謇等人为宁属候选人。

① 参见张仲礼:《中国绅士:关于其在十九世纪中国社会中作用的研究》,上海社会科学院出版社,1991年。其中讨论过绅士在公共工程中的作用。

② 参见徐茂明:《江南绅士与江南社会(1368—1911年)》,商务印书馆,2006年,第96页;孔飞力著,谢亮生等译:《中华帝国晚期的叛乱及其敌人:1796—1864年的军事化与社会结构》,中国社会科学出版社,1990年;Mary Rankin, *Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865 - 1911*, Stanford: Stanford University Press, 1986.

③ 黄宗智:《中国的“公共领域”与“市民社会”——国家与社会间的第三领域》,《中国研究的范式问题讨论》,社会科学文献出版社,2003年,第274页。

④ 参见徐毅:《从“专济饷糈”到“妥办善后”——同治时期江苏省厘金政策论述》,《中国经济史研究》2006年第4期。

⑤ 参见常书红、王先明:《清末农会的兴起和绅士权力功能的变化》,《社会科学研究》1999年第2期。

⑥ 参见江苏省档案馆编:《韩国钧朋僚函札名人墨迹》,东南大学出版社,2006年,第465页。

1927年,南京国民政府成立,由此掀起“国进民退”的高潮,传统时期“小政府、大民间”的格局逐渐被“大政府、小民间”所取代。^①就清至民国南京水环境治理模式的演变而言,这个论断基本可以得到印证。帝制时代的中国与西方城市相比长期处于“城乡连续统一体”的统治模式之下^②,一无市政机构,二缺市政经费,其结果往往如学者所指出的,城市河道“淤塞能否得到及时疏浚,完全要视地方和国家的财力、当政者道德心和行政能力以及地方热心人士的存在与否等多种因素而决定”^③。然而,国民政府成立之后,政府从幕后走向台前,成为治水的主体,制定专门的治水法规、成立专门的市政机构,经费来源固定化、制度化。换言之,在古代水环境治理中,政府多将水利项目的管理“外包”给民间社会,自身主要进行引导、管理等。而1927年之后政府将权力上移、集中,将任务发包给政府内部的市政部门,并对其进行考核。政府由过去的无为而治,变成了全能型政府,一身兼二职,由原来高高在上的指挥者,变成了踏踏实实的执行者。而绅士在地方事务中的影响空间逐渐被挤压,作用逐渐被弱化。这种趋势一直延伸到中华人民共和国成立后,人民与政府成为治理的主体,绅士则完全退出治理结构。

结 语

综上所述,国进民退是清至民国南京内河水环境治理模式的大趋势。太平天国运动之前,政府欲开展水利工程,必与绅商等妥议进行,由其承担部分经费,并担任董事等职。随后,由于中央与地方权力结构发生变化,地方督抚财权变大,随之带来的是国家重新高度介入水利等公共事务。这种趋势虽然因为民国初年政局动荡而发生变化,但是1927年国民政府成立后,水利工程市政化,完全由政府组织,成员多为熟谙水文与技术的水利专家,经费也由政府负责。至此,国家在水利建设中占据主导地位。

清至民国南京水环境治理模式在“官督”和“绅办”之间存在曲折的互动关系,并不能用一种模式简单概括,而其不断调整、变易的背后,反映的是治水与政治之间复杂的关系。一般而言,官绅力量的对比决定了治水模式,而治水模式则反映了治理中官绅力量的强弱、大小。值得注意的是,无论官督绅办,抑或是官督官办,政府自始至终都在背后掌控整个局势。换言之,在地方政治空间的运行中,政府的角色其实从未消失,只是强时显性存在,弱时隐而不彰。最后应该指出的是,本文所做的考察不足以全面展示清至民国中国水环境治理模式的演变,只是从一个具体的个案出发,表明以往相关研究对该演变缺乏长时段的梳理。至于这种治理模式的演变对治理绩效的影响,笔者将在另外的研究中继续考察。

(作者单位:南京工业大学生态治理创新研究中心)

本文责编:詹利萍

① 参见罗志田:《权势转移:近代中国的思想和社会》,北京师范大学出版社,2014年修订版,第272—286页。

② 参见牟复礼:《元末明初时期南京的变迁》,施坚雅主编:《中华帝国晚期的城市》,中华书局,2000年,第112—175页。

③ 余新忠:《清代江南的卫生观念与行为及其近代变迁初探——以环境和用水卫生为中心》,《清史研究》2006年第2期。