



治水政治：清代国家与 钱塘江海塘工程研究

Water-control Politics: A Study on the Relationship
between the State and the Qiantang River Seawall
Project in the Qing Dynasty

和卫国 著

中国社会科学出版社



治水政治：清代国家与 钱塘江海塘工程研究

Water-control Politics: A Study on the Relationship
between the State and the Qiantang River Seawall
Project in the Qing Dynasty

和卫国 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治水政治：清代国家与钱塘江海塘工程研究 / 和卫国著. —北京：
中国社会科学出版社，2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5161 - 5665 - 0

I. ①治… II. ①和… III. ①海塘—海岸工程—史料—浙江省—清代
IV. ①U656. 31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 041840 号

出版人 赵剑英
选题策划 郭沂纹
责任编辑 顾世童
责任校对 张 慧
责任印制 李寡寡



出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 2 月第 1 版
印 次 2015 年 2 月第 1 次印刷

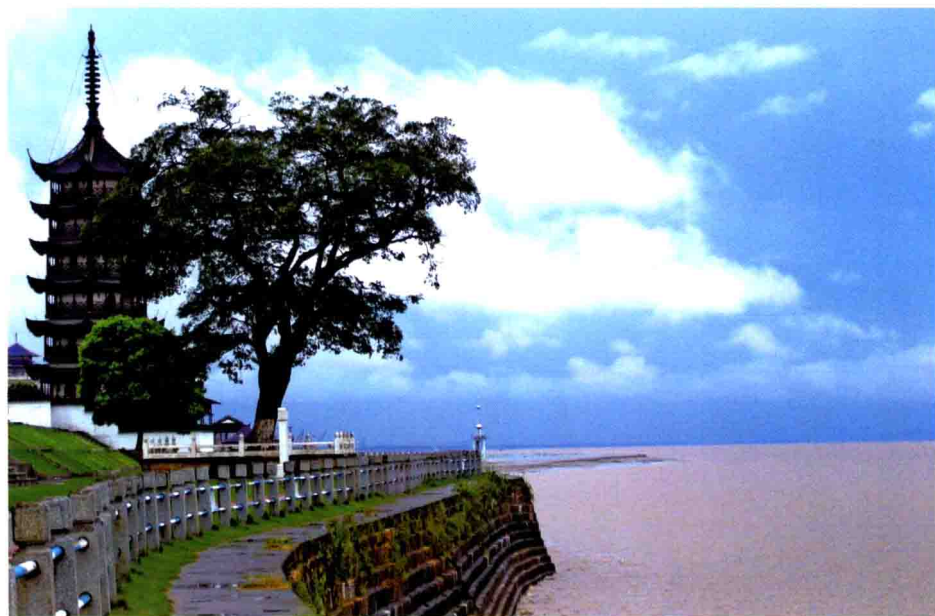
开 本 710 × 1000 1/16
印 张 27
插 页 7
字 数 479 千字
定 价 89.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究



雨后钱塘江

(2007年7月10日和卫国摄于浙江盐官)



钱塘江海塘(鱼鳞石塘)

(2007年7月10日和卫国摄于浙江盐官)



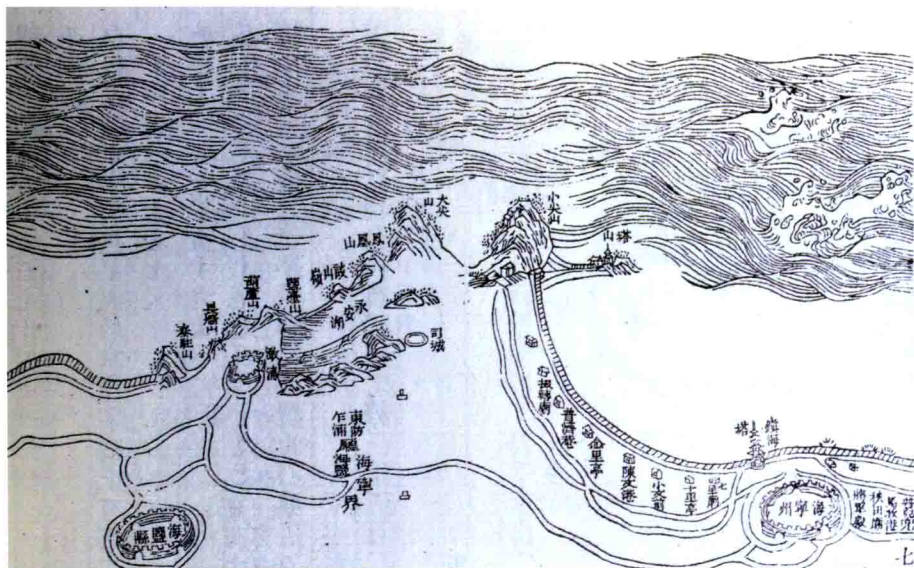
老海塘抗击涌潮

(图片来源:浙江省钱塘江管理局网站)

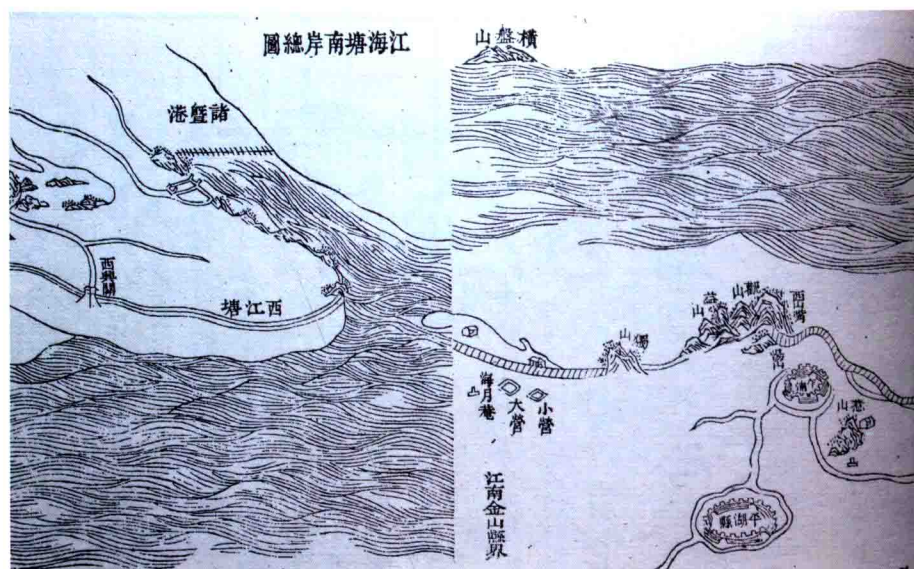


民国时期老海塘损毁

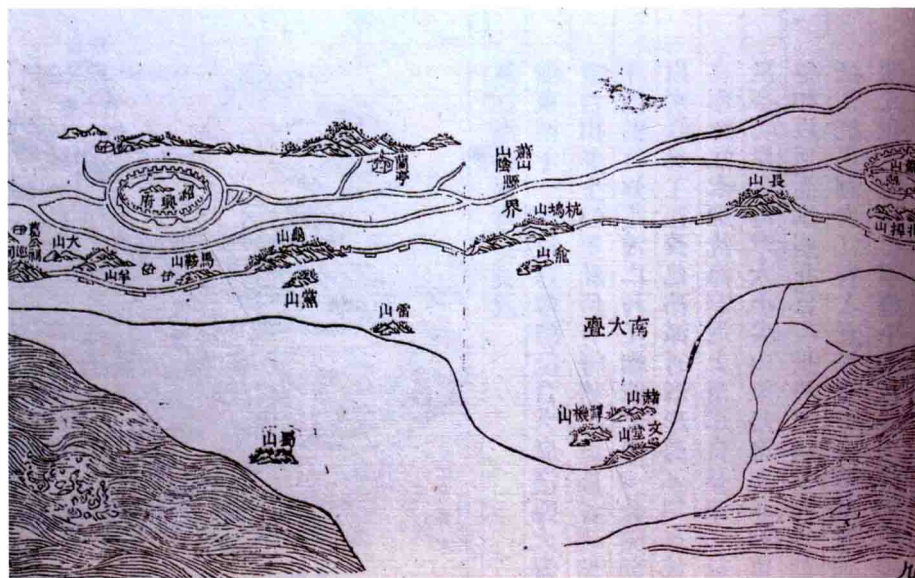
(图片来源:浙江省钱塘江管理局网站)



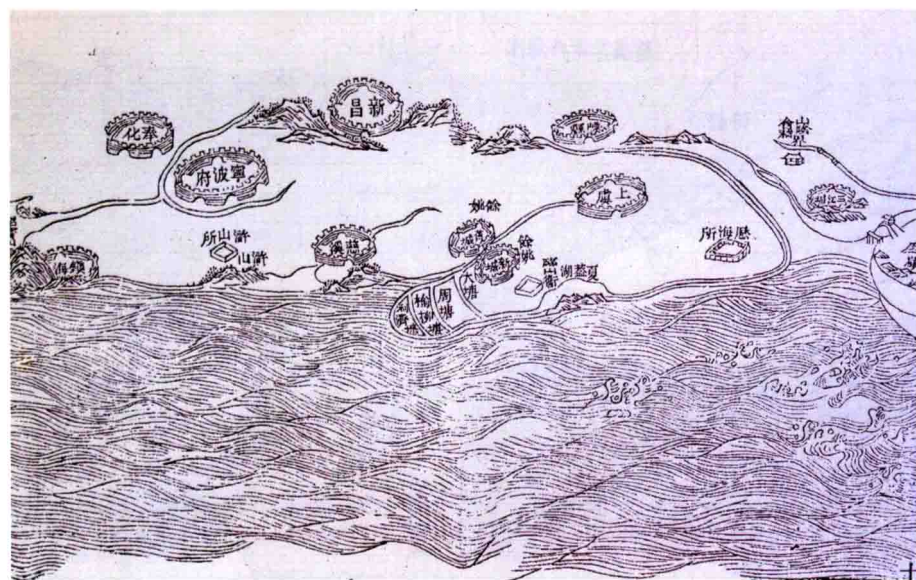
钱塘江南北两岸江、海塘图(三) (《海塘揽要》)



钱塘江南北两岸江、海塘图(四) (《海塘揽要》)

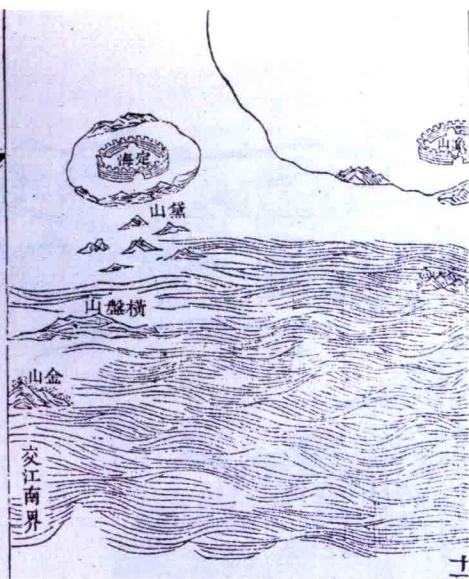


钱塘江南北两岸江、海塘图(五) (《海塘揽要》)

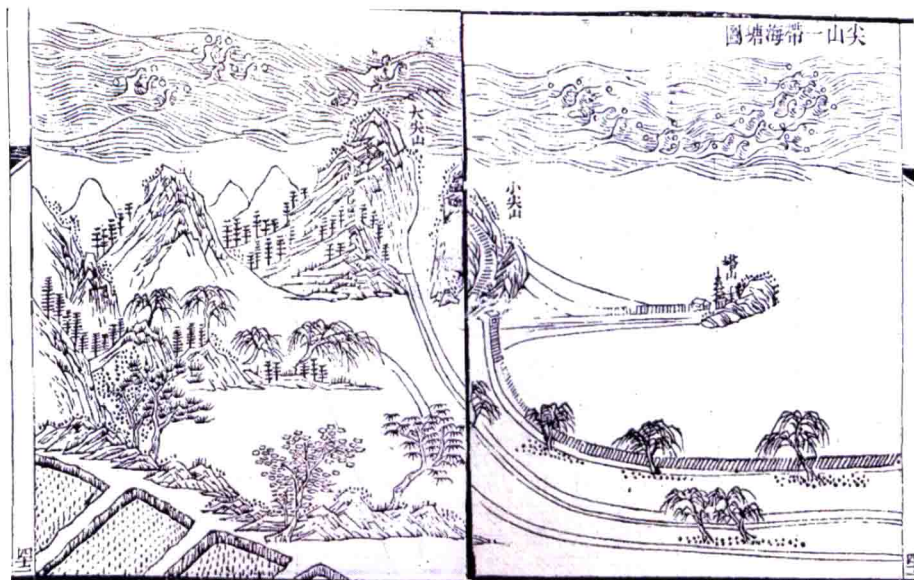


钱塘江南北两岸江、海塘图(六) (《海塘揽要》)

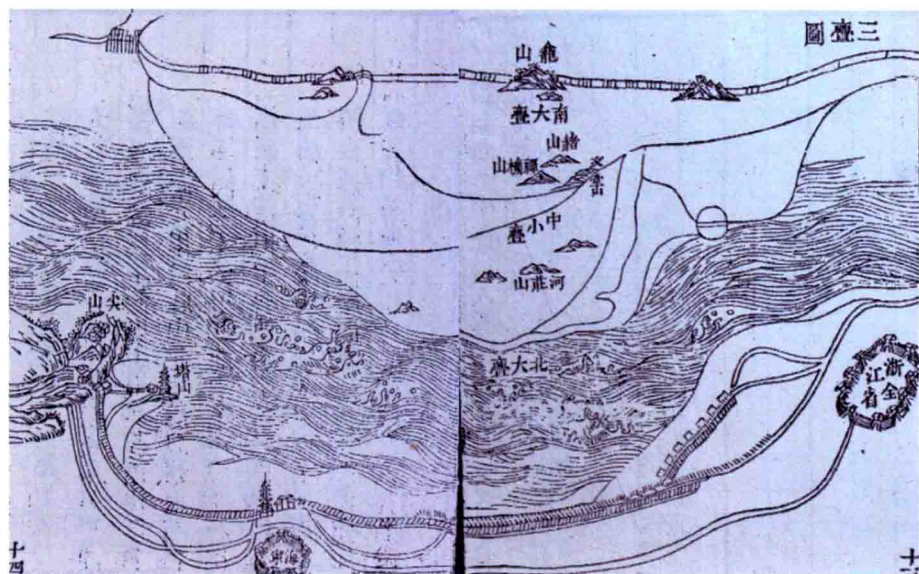
浙江海塘兩岸總圖說
 浙東西十一郡杭嘉寧紹溫台六府濱臨大海
 溫台山多土性堅結所有海塘之處間多礮閘
 斗門則可知蓄洩之利多衝決之患少此累朝
 以來修築工程較他郡減省者形勢不同也竝
 嘉寧紹江水順流海潮逆上南岸自紹郡之算
 風亭北岸自海寧大小尖山激起潮頭橫搜市
 捲加以回溜汕刷非巨石長樁密錢深砌豈能
 抵禦杭嘉湖與江省之蘇松常各府境既毗連
 地尤窪下全賴仁寧鹽平二百餘里捍海塘堤



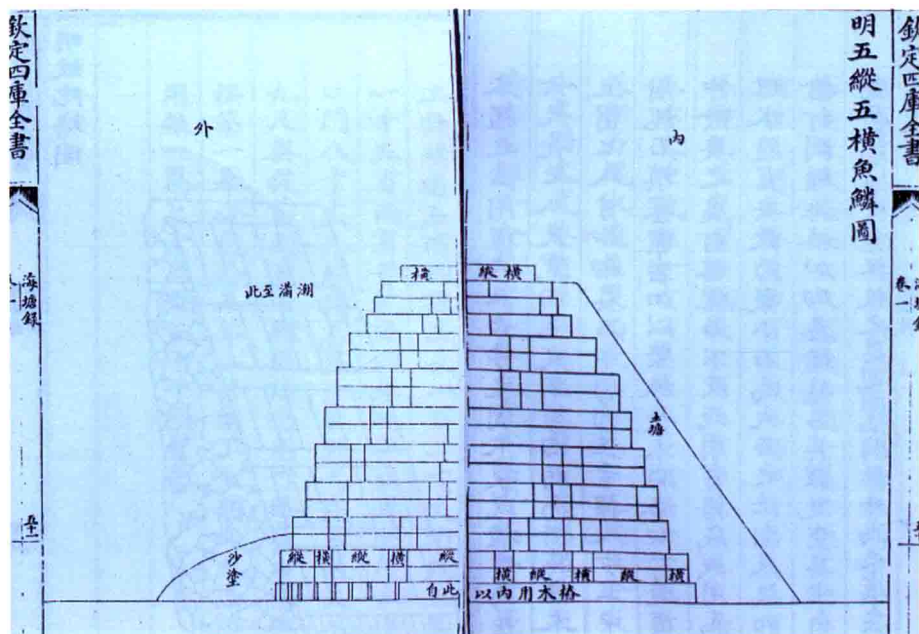
钱塘江南北两岸江、海塘图(七) (《海塘揽要》)



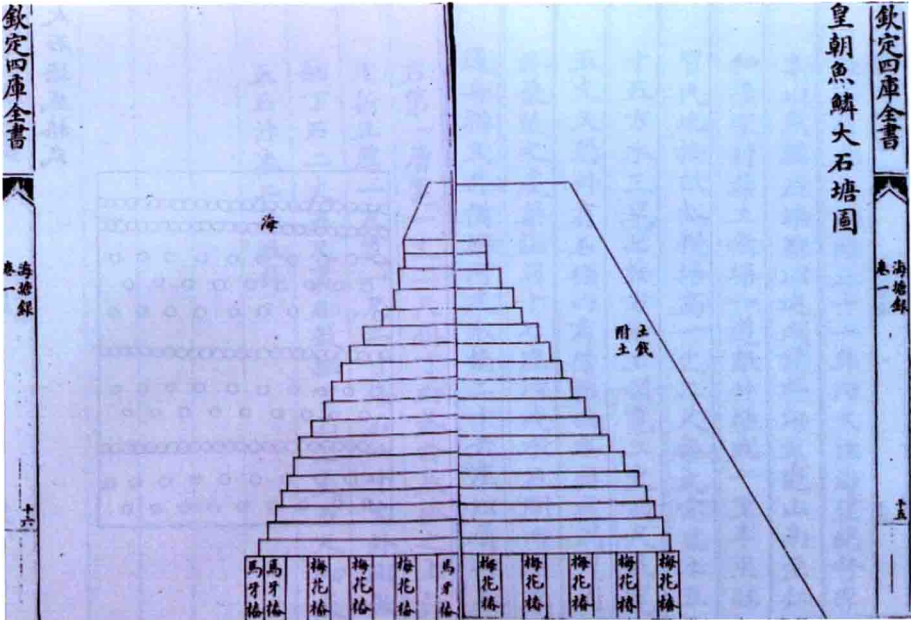
尖山一带海塘图 (《海塘揽要》)



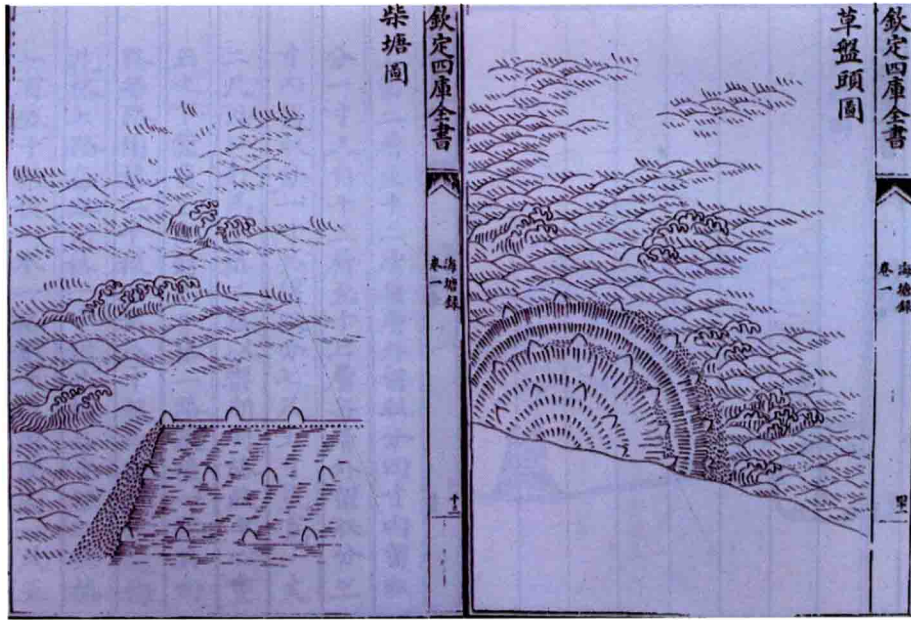
钱塘江三疊圖 (《海塘攬要》)



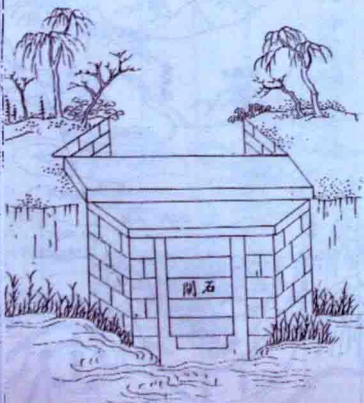
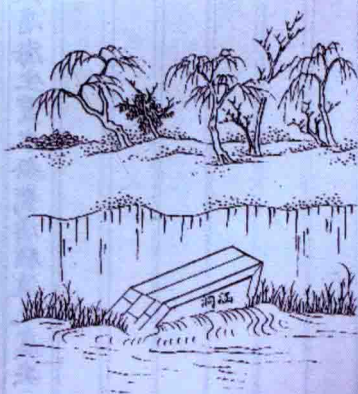
明代五纵五横鱼鳞石塘图 (《海塘录》)



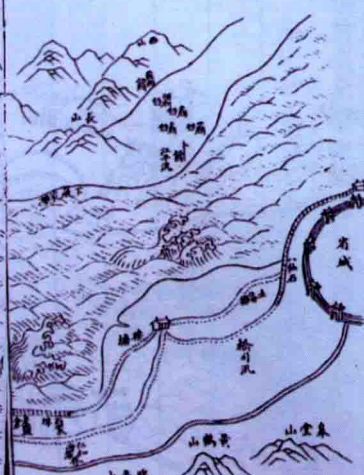
清代魚鱗大石塘圖 《海塘錄》



柴塘、草盤頭圖 《海塘錄》



土備塘圖（《海塘錄》）



引河圖（《海塘錄》）

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

序：由“政治过程”解读国家水利工程

近日，和卫国的《治水政治：清代国家与钱塘江海塘工程研究》一书就要付梓问世了，作为老师的我有幸先睹为快。这部书稿虽是卫国进入史学领域的学步之作，却也是展露他治史才识的开山之作。2005年，卫国攻读博士学位伊始，便思考有关钱塘江海塘工程的学位论文选题，在经历了对前期成果的反复审视和大量原始档案的查阅积累之后，选题最终确定下来。但以怎样的视角进行研究，对他仍是最大的挑战。

海塘工程是我国古代的重大水利工程，而清代又是海塘修筑史上的集大成时期，研究者自然不乏其人。卫国注意到，以往的研究重点多停留在海塘工程技术的演进与发展上，忽视了对海塘背后的政治、经济、文化等诸多因素的关怀。于是决定将海塘工程纳入政治史的研究视角，围绕“海塘工程”与“政府行为”两个核心，将18世纪的海塘修筑史作为一个具体的政治过程加以审视，从中透视政府角色、职能的变迁等问题。可以说，卫国的研究在一定意义上突破了以往的研究模式。

自论文设计到最后成文，其间经历的研究“磨难”是不言而喻的。卫国嗜学而乐勤，凡有记闻，无论是档案、官书、文集、笔记、方志等，无不左右采获、欣然收录于“文库”中。功夫不负有心人，凭着对史学的挚爱与追寻，以及对政治史的敏锐触觉，三年后卫国完成了题为《清代国家与钱塘江海塘工程研究：以18世纪为中心》的博士学位论文，并以优异的成绩通过了论文答辩。此后，他又进一步对论文做出了大幅度的修改补充。其中，将研究的时间范围延伸到了清末，可以说是撰写了“一部完整的清朝治水政治史”。2012年，他的这项研究又获得国家社科基金的后期资助。如今，书稿在历经了6年的打磨后就要出版，我由衷地为之高兴。且因先有索序之约，故而勉为之。

近年，随着学界对政治史一度被边缘化的反思，政治史的研究视角与话题也在经历着巨大的转变。从表面看，“王朝史”似乎已经被送上了“断头台”，成为一种过时的学问，“王朝史”中的核心问题，诸如朝代鼎

革、政治斗争、权力关系、官僚制度等项研究也因属于传统研究项目而被视为缺乏新鲜感。对此,我有着不同的感受。当“新史学”对“王朝史”进行批判时,所要埋葬的不过是一家一姓的帝王史,而“王朝史”并不等同于“帝王史”,它所连缀并展现的是一个线形断面的历史,它所要解释的也应该是以王朝更替为表象的社会发展的历史。因此,我们不应该丢掉“王朝史”中包罗万象的构成元素,而是需要以一种更开阔的视野,使对王朝兴衰的研究实现由宏观叙事向微观分析的方式转变,要将以往习惯上的静态研究,或者说研究中的静态,变为对其本身所具有的活动、变化过程的动态研究,包括将过程中的细节及关节点纳入研究的视野,将促成活动变化的每一个因子置入问题的语境。而这一研究方式,或许可以与西方政治学中“政治过程”理论产生对接并引发共鸣。

在理论上,对“政治过程”的思考源于人们对社会发展的认识,而把社会历史看作一个发展过程的思考理路,可以在黑格尔和马克思那里找到最初的阐发,他们都可谓是“社会过程论”的经典作家。尽管在黑格尔看来,世界历史是精神在时间中自身发展的过程,是一种唯心主义的世界观,但他的发展观却影响了马克思。马克思在《资本论》第一卷的序言中写道:“我的观点是,社会经济形态的发展是一种自然历史过程。”从而提出了社会历史发展是自然历史过程的学说。但是,明确地把“政治过程”当作政治分析的研究路径则始于20世纪初的美国政治学家阿瑟·F. 本特利(Arthur-F. Bentley)。1908年,他在《政府过程》一书中运用社会学的研究方法探讨了政治现象和政府行为,将政治过程作为政治分析的核心,并认为政治过程实际上是一种经常性的集团行为,政治决策往往受到利益集团的影响。不过,近年学界影响最大的还要属美国的另一位政治学家戴维·杜鲁门(David Truman)。1951年,杜鲁门在他的力作《政府过程:政治利益与公共舆论》中强调,对政治生活的研究不能仅仅停留在制度规范的层面上,而要在对政治过程的观察中关注影响过程变化的利益集团,进一步发展了本特利的思想。此后,“政治过程”成了政治分析中的重要概念,并对历史学产生了重要的影响。

通常,在以西方文化系统为参照系数的前提下,我们对“政治过程”的讨论,势必要以关注古代中国专制政治的特色,特别是君权与各官僚集团之间的协调状况为主。但以我的理解,在“政治过程”中,除了体现权力运行中利益关系的作用与影响外,还存在过程实态的表述。即“政治过程”表现为由政治行为者或者说权力者发出指令,然后由作为行政系统的各级政府的一系列的互动行为来推行并完成,体现为代表国家政治

的法令法规和各项政策由制定到贯彻实施的过程。也就是说，我们不否认西方理论带给我们的启迪，但是我们并非照搬或套用其理论框架，因为任何研究都存在本土化的问题，而史学研究尤其要从历史事实出发。卫国的“海塘史研究”，虽然同样是一部以关注“政治过程”为研究路径的学术著作，但却并非对西方史学理论框架的简单模仿。

一直以来，在如何深化政治史研究的思考中，政治史在经历了由“帝王将相”史学到“人民大众”史学的转换，但却忽略了“国家”“政府”以及“官僚”“百姓”等社会发展的基本角色，忽视了国计民生在历史演进中所具有的基础性作用。而国家或者说政府治理、百姓生计等，恰为政治史中的另一核心内容。卫国的“海塘史研究”就是对国家及其各级政府关于修筑钱塘江海塘政策制定与全面落实过程的考察，之所以定义为“政治过程”，是因为该过程体现了皇帝、官僚在如何治理国家问题上的政治见解与政府职能的行使。而这个“政治过程”在卫国的书中可以看到三条线索，我在此归纳如下：

第一，在叙述清代钱塘江海塘工程的修筑过程中，讨论国家政治与政府政策的衍生与推行的“政治过程”。

从某种意义上说，“政治过程”应该是为权力而进行的斗争过程，其中权力斗争的各种形式，如选举、立法、司法乃至暴力等政治活动，是构成“政治过程”的重要内容。但是，当“政治过程”作为社会过程的一部分，与其他社会活动密切相关时，便要受到诸如经济过程、文化过程等其他社会过程的影响，还要受到社会生活诸要素的影响，但这并不否认我们对其中所表现出的“政治过程”的讨论。

这里，海塘工程不过是观察清代政治、社会变迁的引线，而清代国家的角色、地位及清代政治文化都将通过这条引线展现给读者。这项研究告诉我们，尽管古代中国的水利管理体现着一种高度的国家干预，但是这种干预的手段还十分有限。直到清初，政府对海塘工程不过是派征民间、官员捐输、组织各州县施工抢修而已，即所谓的“官督民修”。但是，大约从18世纪初的康熙末年开始，清朝政府开始直接介入海塘工程，到雍乾时期，特别是乾隆时期，国家从上到下将其视为浙江省的第一行政要务而全面投入。在这种变化过程中，政府在海塘工程中的主动性大大增加，应对策略由被动防御向积极修筑转化。而政府角色的变化，还表现在国家将海塘修筑纳入其日常政务当中，设置专职官员，投入属于国家财政的正规钱粮，从而在海塘工程上改变了“水利社会”的格局。

在这一过程中，我们看到皇权的决定性作用，从雍正帝到乾隆帝，都

是钱塘江海塘修筑的积极推行者,而在这种政治行为的背后是国家经济发展、财力充足。同时,我们还可以看到,任何一项建筑工程,只要有国家力量的介入进而操控局面,都会形成一个“政治过程”。正如卫国所言,钱塘江海塘在清代经历了一场深刻的“政治化”过程,大规模修筑是被提升到国家治水战略的高度,作为国家和政府理想的实现载体、通过逐步加强政府的角色和作用来实现的。他认为这一“政治过程”重现了18世纪带有典型“大政府”特征的清代历史。

即使到了财政状况不断恶化的清代后期,政府在治水问题上表现出了收缩的趋势,但是仍将海塘建设明确视为“官职”“官责”,在其力所能及的条件下,对海塘工程实施了多次大规模修筑。这可以看成清代前期以来的治水“政治过程”的进一步发展和演进。

第二,在清朝政府将钱塘江海塘修筑纳入政府行政要务的过程中,其政策制定与措施推行是在诸多意见分歧中经过不断修正完成的。卫国在书中系统讨论了影响这一“政治过程”的各种因素,其中有两个例子较为典型。

其一,雍正末年的“中小亶引河工程”。该工程是先是由浙江总督程元章提议疏浚。但雍正十一年(1733),被派往浙江的钦差内大臣海望等认为“开通中小亶”虽为关键性工程,却“非人力所能为者”,表示了反对意见。由于雍正帝的坚持,中小亶引河仍确定开挖。但随后在十二年(1734)正月,中小亶引河工程的发议者程元章也推翻前议,提出开挖各工实难继续,应当停止。于是,雍正帝命大学士鄂尔泰和海望一同商议。随后,鄂尔泰等以程元章等浙江地方官员不实心办理回奏,使工程照样进行。虽然后来的事实证明程元章的中止修筑是有道理的,但却说明,在整个“政治过程”中,政治决策会受到来自不同官僚集团的影响,但皇权是具有决定性作用的,任何决策都要受制于清代的专制集权体制。

其二,乾隆年间改建“鱼鳞大石塘工程”同样是一波三折。乾隆五年(1740)十月,闽浙总督德沛会同浙江巡抚卢焯提出,若要实现“一劳永逸”,必须遵照雍正帝遗愿,将北岸的柴塘一律改建为鱼鳞大石塘,随之向乾隆帝递交了详细的改筑方案,强调了可行性和紧迫性,称“必得一律改建石塘方可永久”。但此议在大学士九卿会议时以“实非急务”被否决。随后,德沛的改筑方案又遭到了都察院左都御史刘统勋的批评和反对,乾隆帝随即令刘统勋等人前往浙省勘查。乾隆七年(1742)四月,刘统勋与德沛、杭州将军傅森及新任巡抚常安联衔会奏了查勘结果,一致认为“改建石工,诚为坚久”,但“亦未便急切图成”。在这份奏折中,