

第一章 概述

水是一切生命源泉，是人类以生息、繁衍和从生产活动必不可少的基本物质。自古以来，中国就有利用水并与水害作斗争的记载。随着各项水事活动的不断发展，国家对水利事业实施了行政管理，如设置职官、机构，制订有关法规、条律，协调管理等。水政是“水利行政的简称，指国家对水利事业的行政管理”（《中国农业百科全书·水利卷》），管理的内容“包括国家与地方水法的制订与实施监督，国家与地方水利行政机构的设置，水利方针、政策、法令、法规的制订与实施，水利纠纷的调解与裁决，水利工程建设的管理等”（《中国大百科全书·水利》）。

本篇主要记述长江流域水行政有关的机构、法规，以及长江流域的水行政管理（以干流及流域机构为主）。

第一节 古代水政

中国是水利大国，也是世界上实施水行政管理最早的国家之一。早在尧舜时期，即有关于鲧、禹受命治水的传说。周代开始有“毋雍泉”等水利政令的颁行。成书于战国时期的《管子·度地》中已有“请为置水官，令习水者为吏”的记述。水官的任务是“行水道、城郭、堤川、沟池、官府、寺舍及州中当缮治者”。这是最早明确提出设置专职水官，管理国家水政和明令赏罚、依法治水、管水的设想。秦王朝统一中国后，开始设置都水长丞，“主陂池灌溉，保守河渠”（《通典·职官》），并完善法律，“决通川防，夷去险阻”（《史记·秦始皇本纪》），实施全国的水利管理。此后历代相承，并在颁行水利法令、规章，设置治水职官、机构，实施统一水行政管理等方面逐渐改进和发展。

长江流域的早期水利开发利用，主要是农田水利和水运。据近半个世纪以来的

多处考古发掘表明：长江流域的古人类最迟在距今 6000 年前已开始种植水稻；4000 年前已有了“剡木为舟 剡木为楫”的水上运输。成书于战国时期的《尚书·禹贡》最早记述了长江流域扬、荆、梁等州的土壤、物产和以长江干支流为主线的水陆运输贡道。以后在《史记·周本纪》中记载的昭王南巡，《春秋左传》中记载的吴楚争战，《华阳国志·蜀志》中记载的秦伐蜀、楚等都有早期开发利用长江干流水运的重要记述。楚是战国时期占有长江中下游大部分地区的大国，得水独厚，除利用长江水道与邻国频繁争战外，还发展了境内商业运输。据 1957 年安徽省寿县丘家花园出土的《鄂君启节·舟节》记述，楚怀王时期（公元前 328 ~ 前 298 年）楚国已开辟了以鄂（今湖北省武汉市东南）为中心，伸向长江中下游和汉江、湘江、青弋江等支流水系的水上交通网络。与水上交通发展相适应，《舟节》还记载了楚国有关水运管理的规定：① 关于船舶运输，规定运载方式以“屯三舟为一舫”，每次运量以“五十舫”为限，每次运行往返时间以一年为限。② 关于税收管理，规定对一般货物“得其金节则毋征”，不得其金节则征。运载马牛羊等出入关，则征于大府，毋征于关。此外还规定，关塞不负责船上出入关人员的吃、住，也不负责供给修船用的木料等。《鄂君启节》颁赐于楚怀王六年（公元前 323 年），其中的《舟节》是长江中下游水运发展的重要记述，也是长江流域早期水运管理的珍贵史料。

长江流域的早期农田水利，有史前时期的排灌沟渠遗存，有先秦时期“所以备民之旱涝”的泰伯渎，还有汉阴老人抱瓮取水、凿井灌圃的记载。随着农田水利事业的发展，到了战国时期，长江流域出现了以《为田律》为代表的早期农田水利管理法规。《为田律》制订于秦武王二年（公元前 309 年）。据 1971 年在四川省青川县郝家坪出土的秦木牍记载，秦武王二年十一月，武王命丞相甘茂和内史匄，以秦国原有律法为依据，制订适用于巴蜀地区农事活动的农田水利法规《为田律》。其前半部主要是关于农田、田间小道和农田标界的整修规定；后半部主要是根据巴蜀地区的农事季节，提出每年整治排灌沟渠和维修堤塘等水利设施的具体时间。这些规定，对促进当时巴蜀地区农田水利和农业生产的发展具有重要意义。

秦汉以后，历朝均有一些关于长江流域水利管理的法规、条例。

在现存全国性的水利管理条例中，主要有唐开元的《水部式》。现存开元《水部式》残卷中，有关于长江下游扬子津船闸管理、赣江中游十八滩河道管理和对长江中

下游房、潭、洪、饶、宣、常等州水利劳役、物资征调的具体管理规定。在地方性水利法规中，主要有汉元帝建昭五年（公元前 34 年）南阳郡守召信臣制订的六门堰“均水约束”晋太康（公元 280 ~ 289 年）初镇南大将军杜预整修南阳水利后制订的均衡用水办法 唐文宗大和八年（公元 834 年）山南东道节度使、襄州刺史王起检修汉江两岸塘堰后与当地群众共同制订的“水令”等。长江流域其他知名的古代水利工程，如川西平原的都江堰 陕南地区的山河堰、五门堰和江汉堤防工程等也大都有各自的管理规章。

长江流域历史时期的水利建设始于秦昭襄王（公元前 306 ~ 前 251 年）末期的李冰治都江堰，早期水利专官设置则始见于汉代的都水长、丞。据《汉书·百官公卿表》记载武帝太初元年（公元前 104 年）改大农令为大司农，掌管租税、钱谷、盐铁和国家财政收支。其属官除太仓、均输、平准、都内、籍田等令丞外，并隶管各郡国的仓农监和都水长、丞等官属。当时长江流域各郡国已有了都水职官设置，如西安汉代古城遗址出土有“蜀都水印”，都江堰外江出土的东汉李冰雕像铭文中也有“都水掾尹龙、长陈壹”等，都是属于这种职官。东汉以后，历代地方水官种类更迭较多。晋各州设都水从事，南北朝时州郡设水曹，唐各道设营田使。五代时，吴越王钱镠在太湖流域设都水营田使专主水利。宋代各路水利先后由提刑司、常平司管理，并设有专管一路或数路的转运使兼管水利。流域内京西、两浙、荆湖、成都等路均有转运使、转运判官经管水利、水运的记载。元代流域各地区有中央派出的外都水监、行都水监和劝农使，也有地区常设的都水庸田司或都水庸田使司等职官。明代设水利僉事或水利副使专管水利，云贵水利则先后委管屯田僉事、屯田副使掌管。清初各地水利一般由按察使或按察使副使执掌，以后有专设水利道或兼管水利道，各府、州、县水利分别由各府、州、县的同知、州同、县丞、丞加水利职衔管理，江防、海塘另配有守备、千总、把总、外委等武职，协同同知、州同、县丞等职官共同修守、防护。

在中国古代史上，长江水利从来没有统筹治理的记述，也未见设置过统一的治水机构。

第二节 近代水政

鸦片战争以来的中国近代史，是帝国主义和中国封建势力相勾结，把独立自主的中国变成半殖民地半封建社会的历史。外国侵略者用鸦片和大炮轰开了中国的国门，又通过一系列不平等条约，侵入中国的内河港口、水域，破坏了中国的领土主权完整和水政统一。

长江流域自 1843 年 11 月依据丧权辱国的中英《南京条约》开放长江门户上海港以来，至 1917 年 3 月，清王朝和民国政府先后向英、法、美、日等帝国主义国家开放了长江干流和内河水系的 15 个港口以及内河水域。从此，长江航权和长江水政都受外国人制约。清光绪五年（公元 1879 年）苏松太道在上海设立的水利局，只负责管理十六铺至龙华一段黄浦江水道，十六铺以下进入外国租界水域，水利局就无权过问。清光绪三十一年（公元 1905 年）成立的黄浦河道局，则是由中国出资却为外轮航行服务，并受外国人控制的河道疏浚机构。新中国成立以前的黄浦河道治理权，一直操纵在外国人手里。

民国初年，中国水政分别由北洋政府的内务部土木司和农商部农林司主管。1913 年全国水利局设立后，与内务部、农商部协同主持全国水政。南京国民政府成立初期，实施多部门经管，水灾防御归内政部，水利建设归建设委员会，农田水利归实业部，河道疏浚归交通部。1934 年，国民政府为谋求全国水政统一，先后颁布《统一水利行政及事业办法纲要》和《统一水利行政事业办法》，明确规定以全国经济委员会下设水利委员会为全国水利总机关。全国水利行政机关的统一和以后《水利法》及其他相关法规的颁布施行，从法律形式上实施了全国的水政统一。但在半封建半殖民地的旧中国，由于没有完整的领土主权，加之军阀割据，内战频繁，所以实际上并没有也不可能实施真正的水政统一。

旧中国的北洋军阀政府，迫于外国侵略者对长江航权的觊觎，曾于 1921 年成立了第一个流域机构——扬子江水道讨论委员会，其宗旨是“消弭水患，发展航业”（《扬子江水道讨论委员会章程》），但机构成立后治江的规划及实施，实际上是以满足中外航运资本特别是外国航运资本利益为目的的航道整治，对长江两岸人民群众真正关

心的洪水灾害却并不过问。扬子江水道讨论委员会名义上属北洋政府的内务部领导 并由内务总长兼任会长 但经费来源受各国驻华使团操纵的海关总税务司控制 , 河道整治业务则由美国人担任总工程师并有一半洋员任职的技术委员会总揽大权。1928 年 南京国民政府将扬子江水道讨论委员会改组为扬子江水道整理委员会 隶属关系由内务部改属交通部 由交通部次长兼任委员长。其整治方针仍以“ 勘测长江 疏通河道 便利航行为目标”(《扬子江水道整理委员会年报》第 6 期)

1931 年长江特大洪水和 1934 年国民政府颁布《统一水利行政及事业办法纲要》、《统一水利行政事业办法》以后 ,1935 年 4 月 原属交通部的扬子江水道整理委员会和内政部所属太湖流域水利委员会、湘鄂湖江水文总站一并裁撤 组建成新的扬子江水利委员会 (1947 年改称长江水利工程总局) 隶属于全国经济委员会 后随行政院机构设置变迁 先后改隶于经济部、水利委员会、水利部) 扬子江水利委员会成立后 , 改变了以往只为航运服务的单一职能 , 确立了以利农防灾为首要任务 , “ 以防洪、航运、灌溉、水力兼筹并顾 ” 为治理目标 并提出“ 利用沿江湖泊以消纳盛涨及整理农田水利兼及航运 ” 的整治原则。扬子江水利委员会成立后至抗日战争爆发前 曾制订过局部的河道及湖泊整治规划 作过一些有益的整治尝试 制订、实施过长江中下游第一部防汛管理规章《扬子江防汛办法大纲》 并参与过天祐垵水利纠纷的调查处理 后无结果 筹。1932 年成立的专管长江中游江汉堤防的全国经济委员会江汉工程局 根据国民政府、行政院等上级机关制订的有关规章、条例 也制订过一些有关江汉干堤的管理实施办法 如《江汉干堤防汛办法》、《江汉干堤防汛期间巡堤办法》和《堤防造林及限制倾斜地垦殖办法》等。抗日战争爆发后 长江中下游大部分地区陆续沦入敌手 国民党政府撤离南京 扬子江水利委员会、江汉工程局等水利机关也陆续西迁重庆。曾经短暂实施的长江水政 自此不得不为“ 适应军运之需要 ” 以“ 整理后方水道为水利中心工作”(《扬子江水利委员会十年来之工作概况》)

第二次世界大战期间 美、英等国为共同抗击德、日法西斯 曾先后宣布放弃根据不平等条约在华享有的一切特权 并于 1943 年 1 月签订了中美、中英新约。抗日战争胜利以后 国民党政府为了发动反共反人民的内战 不惜出卖国家领土、领水主权 擅许美国舰艇为“ 协助我国扫雷或军运 可随时依情况准其出入内河港口 ” 又

开放长江“四口通商”准许外轮“驶泊南京、芜湖、九江、汉口”。1946年11月国民党政府又与美国政府签订了出卖国家主权的《中美友好通商航海条约》。根据这个条约 美方船舶可以在中国开放的“任何口岸、地方或领水内自由航行”由美方运往中国的任何物品 中方“不得加以任何禁止或限制”美方船舶(包括军舰在内)在遇到“任何危险”时 可以开入中国“对外国商务或航业不开放的任何口岸、地方或领水”(王铁崖《中外旧约章汇编》)该条约将包括长江流域在内的中国所有的领土、领水主权出卖殆尽。此时的长江流域已无“水政”事业可言。

1949年中华人民共和国成立 外国侵略者强加给中国人民的一切不平等条约被彻底埋葬,长江两岸人民从此进入了自己当家作主全面开发治理长江、发展长江水政事业的新时期。

第三节 当代水政

建国初期的全国水行政,在中央人民政府政务院领导下,由各有关主管部门分工负责管理。依据中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》设置的中央人民政府水利部,是政务院负责管理国家水利行政事务的主管部门,主管江河防洪、排水、灌溉等水利建设以及有关水行政管理工作。1958~1979年和1982~1988年水利部和电力工业部曾两次合并为水利电力部,仍为国家水利行政的主管部门和全国水资源的综合管理部门。1988年根据第七届全国人民代表大会第一次会议通过的国务院机构改革方案,撤销了原水利电力部和煤炭、石油、核工业部 分别成立新的水利部和能源部。按照《中华人民共和国水法》“国家对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度”的规定精神 新成立的水利部是国务院水行政主管部门 负责全国水资源的统一管理工作 全国县级以上各级地方人民政府的水利厅(局、处),是同级人民政府的水行政主管部门 负责本地区有关水资源管理工作。

1949年11月中央水利部在全国各解放区水利联席会议上指出:“任何一条河流的用水 必须统一分配 统筹管理 才能充分利用水的资源。”统一水利行政的原则 在于集中掌握河流的水政管理 水权的核准 水利事业计划的核定 水利事业的

检察及多目标制水利事业的兴办。”傅作义在全国各解放区水利联席会议上的讲话明确提出了水政的含义和加强水行政管理的重要意义。但是由于长时期存在“重建轻管”，70年代以前的中国水行政管理主要着重于水害防治、农田水利和水工程建设过程的微观管理，对宏观的统一管理和调控，对水资源、水域和执法管理的概念不够明确。在1981年5月召开的全国水利管理会议上，以“把水利工作着重点转移到管理上来”为中心议题，明确提出“管理是一门科学，管理的中心意义是使我们现有的各种资源发挥最大的作用”；把水利工作的着重点转移到管理上来，首先要加强对现有工程的管理。……我们过去的着重点，实际上是在建设方面（钱正英在1981年全国水利管理会议上的报告）从而对水管理的概念和认识更为明确和深化。1984年又正式提出水利工作要从为农业服务为主，转移到为社会经济全面服务的“大水利”方向。与此同时，水法规建设有了明显加强。自80年代初开始，水利部、水利电力部先后颁发了《河道堤防工程管理通则》、《水闸工程管理通则》、《水库工程管理通则》、《灌区管理暂行办法》、《水利水电工程管理条例》和《大中型水利水电工程前期工作程序暂行规定（试行）》等水行政规章。国务院先后发布了《征收排污费暂行办法》、《水利工程水费核订、计收和管理办法》、《中华人民共和国内河交通安全管理条例》、《中华人民共和国航道管理条例》、《中华人民共和国河道管理条例》、《水库大坝安全管理条例》和《中华人民共和国防汛条例》等水行政法规。继1984年5月第六届全国人民代表大会常务委员第五次会会议审议通过《中华人民共和国水污染防治法》之后，1988年1月第六届全国人大常委会第24次会议通过、颁布了水的基本法——《中华人民共和国水法》；1991年6月第七届全国人大常委会第20次会议通过、颁布了《中华人民共和国水土保持法》。在1997年8月29日召开的第八届全国人大常委会第27次会议上，又通过并颁布了《中华人民共和国防洪法》。各省、自治区、直辖市也陆续制订、发布了相应的实施办法或条例，逐渐形成了全国范围的水法规体系。

水利部是国务院主管水行政的职能部门，其主要职责是负责《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国防洪法》等法律法规的组织实施和监督检查，研究制订水利工作的方针、政策、法规和规章制度，统一管理全国水资源和河道、水库、湖泊，主管全国防汛抗旱和水土保持工作，负责全国水利行

业的管理等。根据 1994 年 1 月国务院批复的《水利部职能配置、内设机构和人员编制方案》要求水利部按照国家行政管理体制改革的总体要求，“进一步转变观念，转变职能，强化水利行业管理和水资源的统一管理，加强水利发展战略、规划和政策、法规及关系国计民生的大江大河大湖治理、防汛抗旱、农村水利、水土保持等方面的职能 搞好规划、协调、监督、管理、服务。把人、财、物的具体管理和专业性、技术性较强的业务工作转移给事业单位，把属于企业的权利下放给企业。”并提出：“要加强和充分发挥流域机构的作用。流域机构作为水利部的派出机构，在本流域行使水行政主管部门的职责。逐步建立起水利部、流域机构和地方水行政主管部门分层次、分级管理的国家水行政管理体制。”要根据水利行业的特点 适应建立社会主义市场经济体制的要求 本着精简、统一、效能的原则 转变职能 理顺关系 精兵简政 提高效率 深化水利改革 促进水利事业的发展。”

第四节 长江水政的发展

建国后 长江流域各省、自治区、直辖市先后成立了水利厅(局)分别统一管理本地区的水利行政。根据 1949 年 11 月全国各解放区水利联席会议的决议精神，1950 年 2 月在汉口成立了直属于中央人民政府水利部的流域机构长江水利委员会 统筹长江流域上、中、下游和干支流之间的防患兴利事务 直接管理长江干堤和与长江治理直接有关的支流、湖泊的水利建设事业。长委会成立后 根据国家“防止水患 兴修水利 以达到大量发展生产的目的”(李葆华在全国各解放区水利联席会议上的报告)的水利建设方针，1950~1954 年的中心工作是 以防洪为重点 抓紧堤防建设 兴建沿江排灌涵闸 开辟分蓄洪区 同时为流域规划积极进行水文、勘测、科研和资料搜集整理等各项有关准备工作。

1954 年长江特大洪水之后 为适应国家对加速治理开发长江的要求 集中力量 搞好以三峡工程建设为主体的长江流域综合利用规划，经水利部同意和国务院批准 长委会先后撤销了所属各工程局 成立了勘测设计院 并将长江中下游各级修防机构和工程施工机构，移交给地方或有关主管部门管理。1956 年 为进一步加强流域规划工作 并协调各部门、各地区间的关系 国务院决定将长江水利委员会改组为

长江流域规划办公室，属国务院事业单位建制，业务工作由水利部管理。1958年3月中共中央成都会议通过了《关于三峡水利枢纽和长江流域规划的意见》确定长江流域规划工作的基本原则是“统一规划 全面发展 适当分工 分期进行”同时要求正确解决“远景与近景 干流与支流 上中下游 大中小型 防洪、发电、灌溉与航运 水电与火电 发电与用电（即有销路）”等七种关系 明确了开发治理长江的方针、政策和基本任务。长办在有关部门协同配合下，1959年提出了《长江流域综合利用规划要点报告》，1988年又进行修订 编制完成《长江流域综合利用规划简要报告》上报国务院。《简要报告》于1990年9月经国务院正式批准作为“今后长江流域综合开发、利用、保护水资源和防治水害活动的基本依据”。作为长江流域规划主体工程的三峡水利枢纽工程 经1992年4月第七届全国人民代表大会第五次全体会议审议通过后，1993年开始施工准备，1994年12月正式动工兴建。

80年代以前流域机构的水行政管理 主要是根据中共中央《关于三峡水利枢纽和长江流域规划的意见》规定的方针政策 组织规划协作和流域规划制订 进行部分规划实施和大型水利工程建设的勘测、规划、设计、科研等工作 并受水利部 水利电力部 委托 结合流域水系规划 协调处理流域内的有关水事矛盾等。进入80年代以后 根据中央关于体制改革的精神，1982年10月经国务院批准 长办改由水利电力部归口领导。1988年新组建的水利部成立后，明确长江水利委员会等七大流域机构是水利部的直属、派出机构，授权在本流域行使部分水行政管理的职能。其基本任务是：“（1 按照水利部授权 并协同地方执行《水法》；（2 协助水利部负责流域内跨省、自治区、直辖市河流的治理与防洪安全；（3 统筹流域水资源的综合开发、利用和保护；（4 协调流域内省际及行业间的水事矛盾等。”《中国水利·中国的水法与水管理》）1994年3月水利部批复的《长江水利委员会职能配置、机构设置和人员编制方案》进一步明确 长江水利委员会是水利部在长江流域和西南诸河的派出机构，国家授权其在上述范围内行使水行政管理职能。按照统一管理和分级管理的原则，统一管理本流域水资源和河道。负责流域的综合治理，开发管理具有控制性的重要水工程 搞好规划、管理、协调、监督、服务 促进江河治理和水资源综合开发、利用和保护。”

太湖流域的规划治理，1957年以前，曾先后由长委会下游工程局和江苏省水利

厅作过一些勘测研究工作，江苏省水利厅并提出过初步规划意见。1957 年水利部在南京召开太湖流域规划会议后，决定成立太湖流域规划办公室，由治淮委员会负责，有关单位参加。此后淮委撤销，工作暂停。1963 年，为了合理开发利用太湖流域的水土资源，水利电力部和中共中央华东局共同筹组太湖流域水利委员会，同年 11 月在上海召开的太湖流域水利委员会第一次会议上，确定成立太湖流域水利局，受水利电力部和华东局双重领导。太湖水利局于 1964 年成立，1970 年撤销。此后有关太湖治理规划移交长办办理。1984 年 6 月，为协调苏、浙、沪两省一市的水利矛盾，加强对太湖流域水资源的统一管理，国务院批准在上海成立水利电力部太湖流域管理局，受水利电力部和长江口及太湖流域综合治理领导小组双重领导。根据 1994 年 3 月水利部批准的《太湖流域管理局职能配置、机构设置和人员编制方案》，明确“太湖流域管理局是水利部在太湖流域和浙江省、福建闽江以北（含闽江）范围内的派出机构，国家授权其在上述范围内行使水行政管理职能。按照统一管理和分级管理的原则，统一管理本流域水资源和河道，负责流域的综合治理、开发管理具有控制性的重要水工程，搞好规划、管理、协调、监督、服务，促进江河治理和水资源综合开发、利用和保护。”

流域各省、自治区、直辖市的水利厅（局）和其他县级以上各级人民政府的水利局（处）按照《水法》也都明确为同级人民政府的水行政主管部门，负责本地区有关的水资源管理工作。自此，全流域基本形成了在水利部领导下，流域机构和地方各级水行政主管部门分层次、分级管理的协调统一的水行政管理体制，全面实施现代水政涵义的职能。

为了更好地贯彻执行《中华人民共和国水法》，切实加强水政、水资源的统一管理，1989 年 11 月 2 日水利部以水政〔1989〕18 号文发出《关于尽快建立健全各级水政水资源机构的通知》，指出“建立、健全水政水资源机构是各级水利部门转变职能、切实加强水资源统一管理和水利法制建设的需要。应该提到领导的议事日程，认真落实”；“加强水政建设、设立相应机构是水利改革的重要内容，不要等待”。依据水利部《通知》精神，长江水利委员会、太湖流域管理局和流域内各省、自治区、直辖市水利厅（局）及其所属各地、市、区、县的水利局（处），于 1991 年前陆续建立了各自的水政、水资源机构。各级水政机构，是各级水行政主管部门内部设置的水政

综合职能机构 其“主要职责是执法 贯彻执行《水法》 把大的水政事情管起来 同时要协调好水利部门和各有关兄弟部门之间的关系”(杨振怀部长在 1988 年全国水政工作座谈会上的发言)长江流域各级水政水资源机构建立以后 在各自职权范围内 积极开展了水管理法规 and 政策的专题研究 用各种不同形式向广大群众进行《水法》、《水土保持法》等法律、法规的宣传教育工作 依据法律、法规和上级授权 , 制订与颁布适用于本流域、本地区的水管理规章或规范性文件 依据水行政管理职能 建立水政监察队伍 积极开展水行政执法工作。通过上述工作 提高了全流域广大群众的水法制意识 增强了水法制观念 有效地推动了水利执法工作的顺利进行 , 促进了全流域水资源的统一管理 同时在促进各级水利部门的职能转变、推动水利经济体制改革的进程中 也起了十分重要的作用。

第二章 机构

中国设置水利职官机构,实施水行政管理的起源较早。相传尧舜时期即有“伯禹作司空”、“平水土”和“益作虞以掌山泽”(《通典·职官》)夏代有以冥为司空和“冥勤其官而水死”(《史记索隐》)的记载。商、周两代继有司空之设,凡“城郭不缮,沟池不修,水泉不修,水为民害”(《说文》引《尚书大传》)均责于司空。

秦、汉两代设有专管水事的都水长、丞、丞,“主陂池灌溉,保守河渠”。魏另置水衡都尉,“主天下水军、舟船、器械”。晋废水衡,置都水台,“设使者一人”,“掌舟航及运部”(均见《通典·职官》)。南北朝各代分别设有水衡令、水衡都尉、都水使者或大舟卿诸水官。隋唐以后,历代王朝均有水利职官、水利机构设置,并形成双轨制。掌握水利政令的机构称水部或都水司(历朝属于工部,惟元代划归大司农掌管),设郎中、员外郎、主事、令史等职,管理河道、堤防、津梁、堰闸的机构称都水监,设监或称使者、丞、主簿、录事等职。明清两代并另置总理河道或河道总督,专领黄、淮、运水利。

民国时期政局动荡,水政纷乱,形成多头管理。1934年以后始统一全国水政,设置统一的水利行政机构。

建国后,中央人民政府设立水利部,负责江河防洪、灌溉、排水等水利建设工作;农田水利、水力发电、内河航运和城市供水则分别由农业部、燃料工业部、交通部和建设部门负责。1988年以前,由于国务院各部门机构调整,农村水利、水土保持、水力发电等工作的隶属关系曾经多次更迭。1988年《水法》颁布以后,规定国家对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度,即在统一法规、统一规划和对各部门、各地区有重大影响的江河防洪、水资源分配进行统一调度的前提下,由各有关部门和各级地方政府进行江河治理、水资源的开发利用和保护。按照上述原则,中央和各级地方政府都设立了水行政主管部门和水资源管理机构。

第一节 古近代机构

一、古代职官、机构

长江流域最迟在汉武帝太初元年(公元前 104 年)已在流域各郡国设有都水长、丞,属于大司农管辖。东汉时,都水长、丞直隶郡国,秩次如县道(《后汉书·百官志》)。

长江上游的四川省,是流域内最早设有水利职官和水利专管机构的地区之一。新中国成立后,西安汉代古城遗址出土有“蜀都水印”,说明西汉时期蜀郡已有都水官设置。都江堰外江出土东汉李冰石像题刻中的“都水掾尹龙、长陈壹”则是东汉建宁元年(公元 168 年)前后具体管理都江堰的水利职官。三国时期,蜀相诸葛亮以都江堰为“农本”,“国之所资”,于蜀汉建兴元年(公元 223 年)设置堰官,并“征丁千二百人主护之”(《水经注·江水》)形成一定规模的管理养护机构。

江汉平原设置专职水官的记载始见于顾祖禹的《读史方輿纪要》:“唐神龙元年(公元 705 年)汉水啮城,宰相张柬之罢政事,还襄州,因垒为堤以遏湍怒。自是郡置防御守堤使。”

在太湖流域,唐代设有营田司以管理当地的堤防堰闸。五代十国时,吴越王钱镠“置都水营使以主水事”(吴任臣《十国春秋》)。宋、元期间,太湖水利续有“营田军、庸田使、农田水利使、都水营田使以及都水监诸官,又有所谓撩浅夫、开江卒者”,以时浚治,水不为害,而民常丰足(钱泳《履园丛话·水学》)。

明清时期,流域各省分别设有水利僉事、水利道或水利副使等职官,各府、州、县分别设有水利通判、同知、州同、县丞、主簿等职,江防、海塘并设有守备、千总、把总、外委等武职。

四川省于明弘治三年(公元 1490 年)从巡抚都御史丘鼐言,设官专领灌县都江堰(《明史·河渠志》)。同年,添设按察司僉事一员,专一提督都江堰并各府州县水利(嘉庆《四川通志》)。清初,以四川总督府所属提刑按察司按察使副使职掌水利。康熙八年(公元 1669 年)复设松茂成绵道兼管水利。乾隆十八年(公元 1753

年)省去副使、佥事等衔,以通省盐茶分巡成绵兼管水利道一人、分巡建昌兵备兼管水利道一人。雍正六年(公元 1728 年)又将直属成都府军粮同知更名水利同知,专司水利。水利同知署亦于雍正十二年(公元 1734 年)由省城移驻灌县(今都江堰市),其余各府、州、县水利仍由各该地方行政长官主管,直至清末。嘉庆(公元 1796~1820 年)初,四川增设道一级行政建制,成、绵等府、州由新设成绵龙茂道管辖,成都水利同知改属成绵龙茂道,道员职司水利。光绪三十四年(公元 1908 年),成绵龙茂道更名川西道,仍管水利。

贵州水利于明嘉靖四年(公元 1525 年)委管屯田佥事带管。嘉靖五年又奏准云贵水利委管屯田副使带管。

清初,云南府设水利同知主管云南水利。雍正十年(公元 1732 年)昆阳州(今晋宁县)添设水利州同一员,驻扎海口,专司海口河岁修。各府、州、县有水利地方的同知、州同、县丞等职官并加水利职衔,专司水利。乾隆二十四年(公元 1759 年)经吏部议准,云南府水利归粮驿道管理,迤东(驻今寻甸县)迤西(驻今大理市)两道并兼水利衔。

湖北于康熙十三年(公元 1674 年)议准滨江一带地方官吏,汉阳知府及武昌、黄州、荆州、安陆(今钟祥市)、襄阳、德安(今安陆市)六府同知,分督江夏(今武汉市武昌区)、武昌(今鄂州市)、蒲圻、黄梅、钟祥、京山、天门、江陵、公安、石首、监利十一县丞,潜江主簿,沔阳(今仙桃市沔城镇)、荆门二州州同,咸宁、嘉鱼、汉阳、汉川、广济(今武穴市)、当阳、云梦、应城、孝感、松滋十县典史。每逢夏秋汛涨,各于所属地方督率堤老、圩甲搭盖棚房,备置防汛器物堆贮棚所,昼夜巡逻,看守防护,冬春兴工修筑。雍正七年(公元 1729 年)议准武昌、荆州、襄阳三道加兼理水利衔,统率武昌等府同知、州同、县丞、主簿等官职。

江西由按察使兼管全省水利。乾隆二十三年(公元 1758 年)以督粮道分巡南昌、抚州(今临川市)、建昌(今南城)设兼管水利驿务一人,驻南昌,以盐法道分巡瑞州(今高安市)、袁州(今宜春市)、临江(今樟树市临江镇)兼管水利驿务,驻南昌,该道又以分驻九江、赣州两地水利兵备道之职兼巡广信(今上饶市)、饶州(今波阳县)、九江、南康(今星子县)及吉安、南安(今大余县)、赣州、宁都等地之水利驿务。同年,各府同知或通判也加水利衔。乾隆四十四年(公元 1779 年)三江口及

吴城主簿均由巡检改管圩堤兼司水利。

东南各省 明成化八年(公元 1472 年)置水利僉事于浙江,专治苏、松水利。成化十四年 命巡抚都御史牟俸兼领苏、松水利 并专设提督水利分司一员 随时修理。弘治七年(公元 1494 年)七月 命侍郎徐贯与都御史何鉴经理浙西水利。弘治八年命浙西按察司管屯田官,带浙西七府水利,设主事或郎中一员专管。正德九年(公元 1514 年)设郎中一员,专管苏、松等府水利,十二年 遣都御史一员,专管苏、松等七府水利,十六年 遣工部尚书一员 巡抚应天等地方 兴修苏、松等七府水利,节制浙江管水利僉事,并设郎中二员于白茆、吴淞江,负责疏浚。嘉靖三年(公元 1524 年)罢苏、松等府管水利郎中 仍由浙江管水利僉事 整理苏、松水利 四十五年 由两浙巡盐御史兼督苏、松水利。隆庆六年(公元 1572 年)以东南水利专责于巡抚。万历三年(公元 1575 年)命巡江御史督理江南水利,十六年 从巡抚都御史宋仪望议 特设苏松水利副使 主东南水利。

清代 江南瓜洲、仪征江工、岁修隶江南河道总督 江南海塘隶苏松太道 浙江北岸海塘隶杭嘉湖道 其余水利隶各该管道府及各州县。

二、近代机构

鸦片战争以后 列强入侵 社会动乱 国力衰微 长江水利长年失修 水患频仍。继 1848 年长江特大洪水之后 又发生了 1852 年洪水 洞庭湖区受灾惨重。为处理救灾善后 湖南省于当年奏准成立善后局 明确该局专责救灾善后并兼治水之责。

清同治十年(公元 1871 年),“江苏巡抚张之万请设水利局,兴修三吴水利”(《清史稿·河渠志》)随委署藩司应宝时主持其事。光绪五年(公元 1879 年)苏松太道在上海设置水利局 管理十六铺迤南至龙华一带水道 并制订《水利局章程》和《泊船章程》 具体规定水利局会同厅县负责管理黄浦水道及华船停泊事宜(《再续行水金鉴》) 光绪二十七年 驻沪英、法、美、日等国外商 依据八国联军攻占北京后胁迫清政府签订的《辛丑条约》 要求在上海成立由外国侵略者控制的修治黄浦河道局,专司疏浚黄浦江航道。清政府以有碍主权为由,于光绪三十一年自主成立黄浦河道局 隶外交部 由荷兰人奈格任总工程师 治理经费由清政府负担。宣统二年

(公元 1910 年)奈格因治理无功被解职。黄浦河道局随改为善后养工局 浚浦工程亦随之停顿。

光绪三十四年(公元 1908 年)浙江巡抚增韞改革塘制 裁撤同知、守备及以下各弁兵 设海塘工程总局于海宁 以杭嘉湖道为督办 另委道员为总办 将原有的防兵改为工程队 负责海塘修筑 并设海塘巡警巡查海塘 又设塘工议事会 指陈塘工利弊 核查经费开支。

民国时期,中国水利界在引进西方近代科学技术的同时,也注意吸收西方近代水利行政管理经验。在水利管理机构设置上 民国时期继清末建立局部地区的行政管理或专业管理 逐步向建立全国统一的水利行政机构发展 并建立了相应的管理法规、制度。由于历史原因 民国时期的历届政府都没有真正实施全国的水利行政统一 但已向建立全国统一管理和分级分部门管理相结合的机构体制迈开了重要的一步。民国时期还成立了黄河、长江、淮河、海河等流域水利机构 是为实施流域水利管理的开端。

(一) 中央水利机构

民国成立初期,以北洋政府的内务部土木司和农商部农林司分别主持全国有关水政。民国 2 年(1913 年)12 月 以导淮局为基础 成立全国水利局 直隶于政务院 掌握全国水利并沿岸垦辟事务 任命农商总长张謇兼全国水利局总裁 丁宝铨为副总裁。民国 16 年南京国民政府成立后 以水灾防御归内政部 水利建设归建设委员会 农田水利归实业部 河道疏浚归交通部。民国 22 年(1933 年)根据国民政府《统一水利行政及事业办法纲要》及《统一水利行政事业办法》规定 以全国经济委员会 下设水利委员会 为全国水利总机关。民国 26 年(1937 年)全国经济委员会撤销 次年成立经济部 全国水利事业旋归经济部。民国 30 年(1941 年)根据行政院《管理水利事业办法》 设置行政院水利委员会管理全国水利事务 将经济部所属水利事业移归水利委员会接管 所属各水利机关一律改归水利委员会监督指挥。民国 36 年(1947 年)5 月 水利委员会改称水利部。1949 年 3 月 国民党政府全面崩溃前夕 为“紧缩机构”将工商部、水利部、农林部和资源委员会合并改组为经济部(下设水利署)

（二）流域机构

民国 10 年（1921 年）8 月初，全国水利局总裁李国珍呈文北京政府国务院，请明令特设长江水利讨论会，略谓：“前年（1919 年）英国商会大会议决，请求中国政府从早设一水利局，以取适当之法以利扬子江及大支流之航行。外国人对于整理长江之事研究有数年，有人主张设立整理长江委员会；有人主张在委员会成立之前先设立一技术委员会先行筹备。案经议决，已非一次，其机已迫，志在必行。本局一再考虑长江为内地江流，纯属国家内政，目睹长江淤浅，整治刻不容缓。此事自行举办，其权自我操。况且本年苏皖一带漫溢成灾，本局为全国水利行政中枢，职责所在，詎容漠视。兹为内外兼筹和整治长江之患起见，拟在本局先设一长江水利讨论会，在各商埠中西总商会各选派有专门技术或熟悉长江水利人员一人为会员。此外，并拟约请著名河海工程师数人实地调查，将整理长江各问题悉心讨论，酌定办法，以备逐渐实行。”（《扬子江技术委员会年终报告·公牒摘要》）。8 月 29 日，国务院以“兹事关系至重，应先由内务部、财政部、农商部、交通部四部会商办法，送院核定”。11 月 25 日，内务部、外交部、财务部、农商部、交通部、税务处为会同筹设扬子江水道讨论委员会，拟具《扬子江水道讨论委员会章程》呈大总统。大总统于 12 月 3 日签批：“准如所拟”。12 月 26 日，咨照全国水利局及江苏、安徽、江西、浙江、湖北等省省长，宣告扬子江水道讨论委员会正式成立。会址驻南京，隶内务部，以“消弭水患，发展航业”为宗旨。设“会长一人，由大总统就主管官署最高长官特派，总理会务；副会长二人，由大总统就各主管官署长官或次官简派襄助会长处理会务。”（《扬子江水道讨论委员会章程》），嗣派内务总长高凌尉为扬子江水道讨论委员会会长，税务处督办孙宝琦、运河局督办张謇、全国水利局总裁李国珍为副会长；并遴选中央各主管部、署、沿江各省行政公署、省议会、各商埠中西总商会有专门技术或熟悉长江水利人员各一人为会员。

民国 11 年（1922 年）1 月，扬子江水道讨论委员会召开第一次会议，议定设置扬子江技术委员会，隶属于扬子江水道讨论委员会，执行一应技术事务。技术委员会设会长（后改称委员长）一人，由内务部土木司司长陈时利充任，委员六人，分别为全国水利局技正杨豹灵、内务部技正周象贤、海关巡港司额得志（英籍）、浚浦局总