

Modernization of Grassroots Management Organization in Dujiangyan Irrigation District

Tian Ge

College of History and Culture, Sichuan University, Chengdu Sichuan
Email: 121693860@qq.com

Received: Mar. 30th, 2020; accepted: Apr. 13th, 2020; published: Apr. 20th, 2020

Abstract

As a large-scale water conservancy project with a long history on the Chengdu Plain, Dujiangyan can maintain operation for a long time and bring benefits steadily without the corresponding water management system and operation mechanism. However, the traditional management method is only designed to make Dujiang generally function, and it is difficult to take into account and resolve the contradictions and disputes between the various branches and weirs. During the period of the Republic of China, the water management organization in Dujiangyan Irrigation District changed, and counties in the irrigation district have successively set up water conservancy committees under the instructions of the Sichuan Provincial Government to take charge of the management of the Minyan, performing government affairs. Although the county water conservancy committees in the Dujiangyan Irrigation District have clear and unified organizational settings and management methods, when the state power penetrated into water management, they were initially resisted by local gentlemen. With the efforts of the Sichuan Provincial Government and the county water conservancy committees, the water conservancy cause in Dujiangyan Irrigation District has been better developed, and the water conservancy society has been more accepted by local gentry. We can see from this change that modern state power is the continuous expansion of government management and the transformation of traditional water management from the traditional to modern.

Keywords

Modern Times, Dujiangyan, Water Commission

都江堰灌区基层管理组织的近代化转变

葛 天

四川大学, 历史文化学院, 四川 成都

Email: 121693860@qq.com

收稿日期: 2020年3月30日; 录用日期: 2020年4月13日; 发布日期: 2020年4月20日

摘要

作为成都平原上历史悠久的大型水利工程,都江堰能够长期维持运行并稳定地带来效益离不开相应的水政管理体系与运行机制。但是传统的管理方式只是着眼于使得都江堰大体能够发挥作用,难以兼顾和解决数量繁多的各支渠民堰之间的矛盾与纠纷。近代都江堰灌区水利管理机构发生变革,灌区各县在四川省府的指令下纷纷成立水利委员会,负责民堰管理,数量众多的民堰不再完全由堰户自修而纳入县级政府的例行性政务中。虽然都江堰灌区各县水利委员会有明确、统一的机构设置和管理方式,但是,当国家权力向水政管理渗透时,一开始还是遭到了地方绅民的抵制。在四川省政府和各县水利委员会的努力下,都江堰灌区的水利事业得到了更好的发展,水利会也更为地方绅民所接受,我们可以从这种变化中看到,近代国家权力在水政管理中的不断扩张以及基层水政管理由传统向近代化的转变。

关键词

近代时期,都江堰,水利委员会

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

水利事业的发展自古以来都是中央与地方政府关注的重点。都江堰作为大型水利工程,一直为成都平原的农耕、航运、防洪等方面发挥着稳定的效益。随着近二三十年水利史研究的兴起,对于近代都江堰灌区的水利管理的研究也慢慢进入大众视野,涌现出一批学术成果。这些研究着重讨论近代四川省政府对于都江堰官堰的管理,但是对于都江堰的基层管理组织的近代化转变,以及其对于都江堰水利事业发展的意义方面的研究,还有待深入挖掘。

自都江堰修建以来,历朝历代都很注重对其的维护与管理。但是传统的管理方式只是着眼于使得都江堰大体能够发挥作用,难以兼顾和解决数量繁多的各支渠民堰之间的矛盾与纠纷。清代至民国前期,都江堰的管理形成两套体系——官堰和民堰。渠首枢纽至灌区上游各干河分水枢纽属于官堰,设置专业管理机构;支河(渠或称堰)及其以下的各级渠道、堰、沟均为民堰。民堰以支渠为单位,形成相对独立的管理体系。川政统一之后,四川省水利行政管理机构形态发生了变化,之前众多的“民堰”不再完全由堰户自修而纳入县级政府的例行性政务中。本文通过讨论民国时期都江堰灌区的基层管理组织的变化,探讨国家在基层水利事业管理的介入在何种意义上存在并发生作用,分析国家介入地方社会的影响。

2. 从“抵制”到接受——水利委员会的成立

民国七年(1918年),四川省政府颁行政令,要求各县成立水利研究会,该水利管理机构还未直接参加各民堰的管理,各地民堰的管理以地方自治即民众自主管理为主,但水利研究会的机构设置,人员选任机制,工作职责并不明确,无法充分发挥其对于地方水利的管理效能。

1935年,国民政府颁布《统一水利行政及事业办法纲要》,规定各县水利行政由县政府主管。在此法令基础上,1936年四川省政府也下令要求各县设置水利委员会[1],于是各县开始在水利研究会的基础上改设水利委员会,但是,因为水利委员会的成立及其负责人由政府负责管理和委派,地方绅民一开始并没有接纳。1937年1月新津、彭山、眉山的绅民共12人上呈四川省水利局,称:“窃彭新眉水利委员会一席,自周建刚接任以来,迄今一载有余,毫无成效,既属尸位素餐,更将一切应办事务委托县中一般流痞负责办理,任所欲为,不仅无益,而且害大,倘再长此以往,则地方前进何勘设想,民等不能坐视糜难,特此联名呈请派换,并察县中绅民许详麟精干老成,遇事不苟,曾在社会服务多年,颇著成效,故特联名呈请”[2]。周建刚为省水利局的水利工程师,深谙水利,但还是遭到了地方绅民的反对,可见当国家权力企图渗透基层水利社会时,遭到了地方社会的抵制。这是由于川政统一之前,四川省一直处于军阀混战的状况,省库如洗,政府对于都江堰灌区的拨款一度停发,各堰只能自行筹集经费进行堰务的维护,在政府权力较弱时,地方自治能够更有效地维护乡村水利社会秩序。所以经历过战乱的人民,由于对政府权力的渗透一度不愿接纳。

实际上,各县水利研究会的编制和行政关系缺乏统一的规范,在堰务管理方面的效率较低。1937年,崇庆县农会呈四川省水利局,称:“本县水利研究会,自民国八年成立以来,迄今十有七年,并未改选一次,其职员系腐败不勘者流,查初设立之由,乃专为监视都江堰工程而设,其他堰务,则不予闻。惟查本县农田,七十余万亩,都江堰灌溉区域,仅五分之一,而他堰水量又不如都江堰之富,堰现亦与都江堰迥异,故各堰历年所受旱灾不浅,本年旱灾尤甚往昔,现据农民纷纷请求,组织水利会,以资倡导水利,而救旱灾,本会未得章则,无从答复,用是呈请”[3]。

1939年四川省政府颁布《各县水利委员会设置办法大纲》,1940年,四川省颁发《修正四川省各县水利委员会设置办法》,办法对民堰的管理主要是对堰长人选、任期、变换程序和主要任务作了原则性的规定[4],但因各县具体条件不同,各县成立水利委员会的时间亦有差别。

根据民国三十二年(1943年)四川省政府颁行的《四川省各县水利委员会设置办法》,规定各县设置水利委员会,该会下设总务股、设计股、工程股及考核股,主要职责为:振兴水利,防止水患,培养水源,凿塘、掘井、蓄水、防旱;兴办水利工程并征工;筹集工程经费;办理并考核水利贷款;调解水利纠纷;核议工程预算及解决;考核工程成绩,提请奖惩等事项[5]。基于此项规定,灌区各县水利委员会先后完成改组,但由于各县地理位置、区域大小、用水方式等情况迥异,所以在机构设置方面并不完全按照上述方式进行,在实际操作中会对原定组织条例中不适用的地方进行调整。如双流县水利会下设总务、工程、考核三股[5],新津县水利会仅设总务、财政两股。

在人员设置方面,各水利委员会设主任委员1人,以各县主管科科长兼任为原则,其水利关系重要县份得由县长兼任,委员人数为二十一人至四十五人[5]。委员任职资格包括:一、由水利工程专科学校毕业服务两年以上者;二、由土木工程及农林专科学校毕业服务两年以上者;三、曾办水利工程成绩卓著者;四、关于水利之著述有特殊贡献者;五、现充各堰堰长富有经验学识者;六、曾任水利职员无劣迹者[5]。如眉山县于1945年成立水利委员会,委员会成员共45人,都是本地人,学历较高,大多数身兼或曾担任官职,其中约20人为地方士绅,所占比例接近一半,由此可见,水利委员会虽然是官方设立的水利行政机构,其本质是官绅合作的产物。

3. 由接受到认可——水利委员会与都江堰灌区水利事业

民国时期都江堰灌区各县的民堰堰务运行和维护主要靠水利委员会上通下达,以保持灌区堰务的正常运作。水利委员会一般情况下不会直接对民堰进行管理,而是作为“中间人”的角色,协调本县都江堰灌区及本县受益的其他水利工程岁修事宜,以及水利纠纷事项。所以水利委员会对于灌区水利发展主

要体现在两个方面：岁修和调解水利纠纷。

民国前期，都江堰灌区的岁修除官堰外，数量庞大的民堰的岁修管理则是由县级水利研究会负责办理。但各县水利研究会的编制和行政关系缺乏统一的规范。隶属关系方面有的县水利会隶属于农会，如1936年新繁县农会呈称“查水利研究会，向由农会办理”[6]；有的隶属于县政府建设科(局)，如广汉县水利会即“隶属于广汉县建设局”[7]。川政统一前，各县水利研究会因经费困难、组织软弱、职权甚狭，导致岁修工程效率低下，“成立以来，将近二十年，既无成绩可言更乏旧案可稽”[5]。1939年《各县水利委员会设置办法大纲》和1940年的《修正四川省各县水利委员会设置办法》颁布后，各县水利委员会的组织结构和职能终于实现了统一化、标准化。一般由总务股负责岁修工程经费的预算、计算造报及筹集，以及监督各水利分会埝款或贷款的保管、支用；设计股负责地方水利工程的查勘、测量，建设计划、调整方案的编制和拟定等工作；工程股职掌岁修的征工，材料、工具的购置与保管，施工及监工，岁修效率和质量远优于之前。各县水利委员会成立后，都江堰灌区水利工程建设得以顺利进行，1940~1943年，白马堰完工，扩灌三百多亩。1942~1946年，花费五年多时间，导江堰修成，扩大灌溉面积达五千亩[8]。由此可见，县级水利行政组织因编制合理、组成结构的多元，经费充足等因素，在民堰岁修方面的专业技术水平、执行能力和工作效率与之前的水利研究会相比均显著提升。

除了负责各民堰、渠的维护及岁修工程之外，水利委员会还有一项重要职责就是调解水事纷争。粮民之间的用水纷争是民国时期都江堰水利纠纷的主要纠纷类型，而粮民之间的冲突往往是因为在用水过程中维护自己的利益所导致。传统中国司法理念中，民事纠纷被认为微不足道的小事，所以基层政权在解决纠纷时，通常采取“息讼”手段，通过私下调解来使纠纷双方和解，水利会委员一般由当地官吏、士绅构成，这些人代表了乡村社会的精英，他们在当地拥有一定话语权，因此，由他们负责调解纠纷也能够被矛盾双方所接受。如民国三十六年(1947年)秋天，绵竹县清道乡贺家堰遭遇洪水，沟道被冲毁数十余丈，“登时无水灌田”。堰众经商议后决定新开沟渠以资灌溉，最终商定在粮民李良襄，刘厚疆之田内开辟堰沟。但李刘二人最终拒绝此项意见，他们认为新开此沟不仅妨害主权同时对农田也妨害甚大，两方争执不下，堰沟无法开辟。于是绵竹县府派水利会人员前去查勘并从中调解，两次派员勘察后，认为确有由李良襄刘厚疆田界开沟之必要。依照水利法施行细则第廿四条“兴办水利事业，如有使用他人土地之必要时，得按照时价购买其土地”之规定，饬将修埝道所占李良襄刘厚疆之田土面积按照时价购买，之后由水利会组织邀请李刘二家到场商洽购买价格[9]。水利委员会的调解之所以行之有效，一是由于如果将水案闹到官府，诉讼成本会大大提高，二是由于调解人的身份为乡村社会精英，其身份具有权威性，经过其调解之后做出的决定也更能被矛盾双方所接受。

总之，在水利委员会的工作与协调下，民国时期都江堰灌区水利事业得到了一定的发展，各支渠民堰的繁多的情况下，维护堰渠的正常运作与调解堰民的关系方面，水利委员会都做出了一定贡献。然而，由于其从民间自发组织转变为官方机构，尤其是民国时期法律制度不够健全，水利委员会内部也出现了一些贪污、腐败的丑闻。但是总体来说，水利委员会由民国初年的水利研究会不断地发展，最后成为政府水利行政管理体系的有益补充，在该时期水利行政和公共工程事业的发展中发挥着重要作用，有鉴于此，到了民国后期，灌区水户已经完全接受了水利委员会对于民堰的管理。

4. 结语

自晚清至民国，都江堰灌区基层水政管理由早期的以水利研究会之类的基层自治组织为管理者，逐渐被官方下令成立的水利委员会所把持。1935年川政统一之前，整个四川省处于军阀混战的局面，四川省政府形同虚设，官方无法参与基层水政的管理，民间自治成为有效的堰务管理方式。川政统一后，四川省政府开始设立现代化的管理机构，希望通过官方人员管理基层水利事务，但在一开始遭到了人民的

抵制，但由于水利委员会为都江堰灌区水利事业发展做出贡献，人民逐渐接受并认可这一管理体制。这一过程实际上是国家权力向基层扩张的过程，体现了近代历史潮流中“国进民退”的历史实情。

我们还可以看到，随着近代社会的不断发展，西方的管理思想逐步传入，在管理理念、管理机制以及管理技术等方面有所创新并取得了一定的成绩，为都江堰的管理从传统到现代的转变起到了积极的促进作用，都江堰灌区的管理体制逐渐步入现代化轨道^[10]。随着四川省政府各种关于组织水利委员会的政策出台，各地建立水利委员会后，其组织的规范性、人员的专业性逐渐体现出来，旧的基层水利管理体制逐渐被废弃，人民开始接受并认可新的基层管理组织。可见，健全的管理机构和完善的政策法规不仅是水利事业发展的保障，同时也是落实管理工作的保障。因此，我们今天的社会也应当对基层水利管理组织进行科学的管理，如加强制定行之有效的水利管理制度，明确各部门在水利管理组织中的职责，同时不断学习先进的水利技术和管理方式，进而推动水利事业的发展。同时，国家还应该重视水利人才的培养和发展，民国时期都江堰灌区各县的水利委员明确规定由专业人士担任，在这一规定下，各县水利会引入许多先进人才，且人员各自职责明确，同时学习先进技术，使得都江堰的岁修和水利纠纷调解工作的成效得到明显进步。因此，重视水利人才的引进与培养，也是推动水利事业进步的重要手段。

参考文献

- [1] 谭徐明. 清代至民国时期的都江堰灌区管理[J]. 中国水利, 1994(4): 48-50.
- [2] 眉山东坡区档案馆. 省、县、府、县水利局关于水利民事, 水利组织规章、受益农田调查、水利贷款、偿还的办法、规定、细则、布告等贷款、奖励, 修筑预算的签呈、指令、训令、办法、条例、公函、名册[Z]. 全宗号民 014, 案卷号 1214.
- [3] 四川省档案馆. 崇庆、大邑、新津三县埏绅遵令成立水利会[Z]. 全宗号民 162, 案卷号 0720.
- [4] 邝良波, 李芹. 历史上都江堰的水政管理[J]. 史坛纵论, 2007(4): 52-54.
- [5] 四川省档案馆. 崇庆、大邑、新津三县埏绅遵令成立水利会[Z]. 全宗号民 162, 案卷号 2980.
- [6] 四川省档案馆. 新繁县农会呈[Z]. 全宗号民 162, 案卷号 0117.
- [7] 四川省档案馆. 广汉县水利会简章[Z]. 全宗号民 162, 案卷号 2282.
- [8] 周漩. 民国时期都江堰灌区的经费管理[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川师范大学, 2013.
- [9] 四川省档案馆. 建三七水利李良襄李辑五纠纷诉愿案[Z]. 全宗号民 053, 案卷号 0069.
- [10] 鲜乔莹. 民国时期都江堰管理从传统向现代化的转变[J]. 中华文化论坛, 2009(3): 34-38.