

水利主导权之争： 近代浙西水利议事会的成立与改组

张根福 邵将¹

【摘要】近代以来，受水旱天灾、兵燹破坏以及客民垦殖的影响，浙西水利遭受严重破坏。清末新政实施后，清政府鼓励地方实行自治，乃有设立浙西水利议事会之提议。议事会筹设过程中围绕水利治权、经费来源即有激烈争论。议事会成立后，为统筹地方水利工程，完善了组织框架和工程议决制度，力图处理好自治组织与政府权力的关系，为浙西水利事业作出了重要贡献。南京国民政府成立后，为统一水利行政，浙江省设立了水利局，强化了政府的水利主导权，并通过对议事会章程和相关制度的修订，削弱议事会的权力，使其逐渐融入以政府为主导的水利行政体系之中。浙西水利议事会的成立与运作体现了近代政局动荡下社会精英参与政府管理、分享政治权力的意图，但作为政治权力的附庸，社会精英阶层只能在既有的政治框架内进行利益诉求，无力阻拦南京国民政府重建政府权威的努力。

【关键词】浙西水利议事会 主导权 成立 改组

以太湖流域为中心的江南地区一直是学界研究的重点，对于近代江南地区水利机构的研究已有不少成果，但多数研究集中于苏浙太湖水利工程局。如周勇军《北京政府时期苏浙太湖水利工程局探究（1919-1927）》¹、陈岭《民国前期江南水利纷争与地方政治运作——以苏浙太湖水利工程局为中心》²，都以苏浙太湖水利工程局为研究对象，前者关注机构本身，后者则重视机构运行中国家、地方与个人利益之间的冲突。胡勇军《“与水争地”抑或“与民争利”：民国初期太湖水域浚垦纠纷及其背后利益诉求研究》³，虽然主要关注太湖局密谋放垦湖田背后的国家与地方之争，但仍是以督办苏浙太湖水利工程局为研究对象。在其它地区水利机构的研究方面，冯贤亮、林涓《民国前期苏南水利的组织规划与实践》⁴，以民国前期苏南的水利进程为研究对象，从江南水利局、督办苏浙太湖水利工程局组织的调查、规划以及由此引发的冲突着手，研究其中地方政府与民间社会的关系。常嵩涛《水利、主权与市政视野下的上海浚浦局（1905-1938）》⁵，以南京国民政府时期的上海浚浦局为研究对象，但它不是简单地关注浚浦局对水利变迁的影响，而是注意到浚浦局背后涉及到的主权以及与市政的关系。

与上述研究相比，对近代浙西⁶水利建设的重要机构——浙西水利议事会的研究则比较薄弱，目前学界尚无专文进行论述，但在个别论著中有所涉及，如冯贤亮《近世浙西的环境、水利与社会》中有一节提及浙西水利议事会的设立，胡吉伟的博士论文《民国时期太湖流域水系治理研究》⁷对浙西水利议事会亦有所论述，但都没有进行系统性的研究，更没有关注到浙西水利议事会在1927年前后的变化。为此，本文以浙西水利议事会研究对象，试图通过对浙西水利议事会筹设、成立、运作和改组过程的分析，探析晚清民国以来浙西地区水利机构的变迁及其动因，揭示地方自治组织与政府机构围绕水利主导权展开的争论及近代政局动荡下社会精英参与政府管理、分享政治权力的意图和无奈。

一、水利经费与治权之争：浙西水利议事会的筹设

“浙西为禹贡扬州之域，厥田惟下下，而财赋甲于天下者，以兴水利故。”⁸水利对浙西地区的重要性不言而喻。相比苏南地区，浙西的地形更为复杂，自然环境极易成灾。加之近代以来，受水旱天灾、兵燹破坏以及客民垦殖的影响，浙西水利遭受严

¹作者简介：张根福，浙江师范大学副校长、中国历史研究所教授；邵将，浙江师范大学人文学院博士研究生。（金华 321004）

基金项目：国家社会科学基金项目“江南水域环境改造与社会影响研究（1840-1978）”（17BZS086）阶段性成果

重破坏，灾害时有发生。如光绪十五年（1889年），浙江大雨，各地均发生水灾，但属杭嘉湖地区最为严重，⁹受灾人民“荡析离居，饿莩载道”¹⁰，给当时的社会造成极大冲击。晚清以来，地方政府财政枯竭，水利设施修复无力。20世纪初，浙西水利情况已十分严峻，“浙西之水悉归太湖。今则江流久壅，湖水亦壅，若不及时疏治，恐数百年后，西浙居民不仅流为饿莩，将有鱼鳖之患矣”¹⁰。在此背景下，地方乃有成立浙西水利议事会之提议。

清末新政给浙西水利议事会的成立提供了契机。光绪三十三年（1907年），清政府发文提倡自治，鼓励各省成立谘议局，号召地方士绅加入，希望以此扩充政治参与的对象，增强清政府统治的合法性，延续清王朝的统治。

宣统元年（1909年），浙江省成立谘议局并召开第一届谘议局会议。会上，有嘉兴议员提出《兴复浙西水利草案》，请求疏浚杭嘉河道。在湖州议员的建议下，后来的议决案将湖州也纳入其中。¹¹会后，浙江省巡抚批准公布17件议案，包括农田水利会规则案和修浚浙西水利案，¹²并颁布了《农田水利会规则》与《修浚浙西水利办法》。¹³《农田水利会规则》规定，“关于农田间水利之土功事业，相度水道形势或筹疏浚或议兴修，其组织之公共团体以本会规则定之”，“凡关于农田水利之应筹疏浚及兴修者，各乡庄董图及与水利之关系人，得就地自筹，组织团体，即命曰农田水利会”。¹⁴《修浚浙西水利办法》则规定，“由杭嘉湖三府绅商领袖就省城组织浙西水利议事总会，由杭嘉湖道监督之”，在本府范围内，可以“组织水利分会执行其事务，如有关于协议者，得由总会联络之”¹⁵。

尽管《修浚浙西水利办法》明确规定杭嘉湖三府绅商领袖可以组织浙西水利议事总会及其水利分会，但在操作过程中却碰到了许多实际困难，尤其是修浚浙西水利的经费来源问题一时无法落实，故浙西水利议事会暂时未能宣告成立。按宣统元年（1909年）公布的《修浚浙西水利办法》，浙西水利经费有三类来源，分别是善后丝捐、船捐以及罚金。善后丝捐从浙西三府项下各自提充；船捐为“凡小火轮及公司船进出口者各捐洋一元”，“其有轮船拖带之民船进出口者各捐洋五角”；罚金为因受罚则处分所收。¹⁵罚金虽无人反对，但将善后丝捐作为浙西水利议事会经费浙西三府态度并不积极，各府均称善后丝捐“已挪移一空”¹⁶，所剩不多，需由其他筹款补充或从全省善后丝捐中提取。如杭州府称“杭属丝捐为数无多，以之兴修水利，不敷甚钜，应请厘饷局尽数先行提拨外，再筹的款补充”；湖州府则称“除本府善后丝捐外，应请于通省善后丝捐内提拨三万元济用”¹⁵。至于船捐，因主要是针对日商，对地方利益损害不大，故地方政府不予反对，但作为被征收对象的日商，却持有不同意见。浙省政府与日本领事进行了交涉，希望日本领事同意对过往日船征收相关费用，但遭到日本领事的拒绝。日本领事以船捐的征收并非日本一国之事，需要各国的领事一致通过为由，拒绝了浙省政府的要求。¹⁷由于经费来源问题没有解决，最终拖慢了浙西水利议事会成立的步伐。不久，清政府灭亡，中华民国成立。1913年，第一届浙江省议会召开，会上再次通过了浙西水利修浚案并于1914年公布。

1913年通过的浙西水利修浚案，有意将抵补金附捐作为治水经费，因抵补金附捐涉及到各地公共事业，消息一经公布，反对声浪迭起。如崇德县以“该县抵补金附捐向征每石五角，以二角充积谷及公益之用，以三角充初等小学经常之费”为由，请求另行筹办治水经费。但浙江公署态度强硬，批文“事关浙西各县，本公署自能通盘筹画，尤非该县少数人民所能越俎”¹⁸，并呈请谘议局议决。海宁县士绅“以是项抵补金支配教育、积谷、警察、地方公益习艺所之用，电请免提，另筹治水专款”，被政府以“疏浚水利亦属地方要政，频年水旱，田禾歉收，未始非河道失修之所致。与其议赈于既荒之后，孰若筹浚于未荒之先”¹⁹为由反对。浙江民政厅发布公告：“无论原案规定，在抵补金附捐内提拨或兼在地丁项下带征，均应一律办理。”²⁰1915年，浙江省公署谘议会和水利委员会联合对修浚浙西水利案进行核议，²¹经专案指定，抵补金附捐成为浙西水利经费来源。²⁰“自四年份起，于抵补金附捐内每石提银三角，并以前留存之抵补金附捐一律拨充水利经费。”¹⁹

1916年浙江省议会召开第二届常年会议，时任浙江省省长吕公望提出《修浚浙西水利修正案》，其中略去了浙西水利议事会，意图由政府主持对浙西水利的修浚，其目的是希望政府能够掌控浙西水利经费。此举遭到德清籍议员许炳堃与其他两位议员的坚决反对，并以“修浚浙西水利，筹地方之款，办地方之事，性质纯属自治，当由地方组织机关董其事，不可与水利委员会之为官治者相混”为由，仍主张由地方自治机构负责浙西水利的修浚工作。此举得到议员们的支持，并最终获得通过。1916年11月11日，修订后的《修浚浙西水利修正案》公布，成为后来浙西水利议事会的“根本法”。²²

但在第二届浙江省议会上，浙西水利经费来源问题再次引起激烈争论，经讨论，抵补金附捐被删除，最终确定浙西水利经费来源有四个：地丁附捐、货物附加捐、丝捐以及茧捐。除地丁附捐由地丁银带征外，其余均由统捐局或茧捐委员带收，并由财政厅按月拨解至议事会经费存储的银行。其中地丁附捐为每地丁银 1 两，带征浙西水利经费银元 5 分。货物附加捐为浙西各统捐局所征货物，每正捐银元 1 元，带征浙西水利经费银元 6 分，随正捐带收。丝捐为运丝经丝每包加抽大洋 1 元，由统捐局带收。茧捐则规定干茧每百斤加抽大洋 5 角，由茧捐委员带收。²³最终浙西水利议事会的经费得以确立。

1917 年秋，时任浙江省长齐耀珊令浙西十五县选举各县水利议事会会员，由浙江省署加委充任，并委任杭县知事姚应泰、水利委员会技正林大同、杭县会员祝震三人筹备浙西水利议事会。9 月 21 日，浙西水利议事会正式成立。²²

二、统筹地方水利工程：民国前期浙西水利议事会的运作

（一）组织框架

浙西水利议事会经费由浙西 15 县人民负担，会员人数按照每县 1 人的原则，定为 15 人。各县会员由县议会推选，“被选者不限于县议员，但县议会议员当选时不得兼充”²⁴。在 15 名会员中选举产生正副会长，任期一年，可以连选连任。²⁵依据此原则，选举出了议事会的初始会员：“杭祝君震，海宁张君竞勇，余杭张君立，嘉兴盛君邦采，嘉善徐君士焘，崇德曹君元朗，海盐李君开福，平湖朱君景章，桐乡沈君濬昌，吴兴潘君澄鑑，德清徐君允一，长兴蒋君玉麟，武康陈君其禾，孝丰叶君向阳，安吉张君昀。”²⁶其中，潘澄鑑为第一任会长，李开福为副会长。议事会开会期间，由全体会员进行工程决议，非开会期间，则由正副会长驻会，以处理相关事务。其余十三名会员则按四四五组合，抽签分成三组，按月轮流驻扎办事处，“有协助正副会长处理会务之责”²⁷。

浙西水利议事会办事处设在杭州新市场惠兴路。²⁸办事处设有三个科室，分别是文牍科、技术科和会计兼庶务科。其中文牍科 4 人，包括文牍员 1 人，书记 2 人，速记 1 人。文牍员负责处理五类事项：文件起草及各种纪录、编制议事日程及应议事件分配、保管档案、保管图书记录、收发文件；书记负责辅助文牍员工作，并专司缮写事宜；速记专司会场记录。技术科设技术员 1 人，负责调查勘测、工程复估以及工程制图等事项，必须熟谙水利工程，专备“会员考究工程之用”。²⁹会计兼庶务科设会计兼庶务员 1 人，主要负责办理五类事项：议事会经费收支、编造常年预算决算及每月收支表册、保管议事会各种器具、印刷文件及投票纸分配、工役雇用进退事项等。³⁰

（二）工程决议与实施

浙西水利议事会实施的工程一般需在议事会会议上进行决议后方能进行。议事会会议分常会与临时会两种。常会每年春秋两季各开一次，临时会则在遇到紧急水利情况时召开。

议事会所审议的水利议案分为三类：官厅交议、会员建议及人民或团体请愿。对这三类水利议案，议事会需要决定工程的先后缓急，并对相关工程的预算与决算进行决议。同时，涉及维护和发展十五县水利的一切规章制度，都需由议事会决议。由此可见，议事会对浙西水利工程具有相当大的决议权限。但议事会并非彻底的自治组织，因为所有的决议事项，都须由省长“核定批准，方能有效”，如省长认为有不当之处，可以发回复议，甚至“派员复查”²⁹。议事会作为一个自治组织，其存在是基于当时政府权力所限与财政的匮乏，它是填补政府权力缺失的非政府机构，而非站在政府的对立面。在兴修地方水利的公共目标上，两者有着基本一致的价值与目标取向，这也是议事会得以存在的基础。

浙西水利议事会议决的工程项目分为两类：一类是议事会负责的工程修浚，如第一届常会通过的工程项目，基本上为跨县境的重要工程；另一类是县境之内的小型农田水利工程，采取经费补助的形式，由地方自主兴办。

1918年，浙西水利议事会颁布《浙江水利特别经费补助规则》，对各县范围内的水利紧要工程进行经费补助，规定各县工程补助“须具备建议书及工程计划，交由本会核议，或由县呈请省长交议”；议事会议决通过、省长核准之后，由该县县知事于工程开始时“按数向本会备文领取”；如果特别经费属于该县征存未解之款，则由县政府照数拨给，报议事会查核；补助经费到县或照拨后，须呈报省长备查；该县工程开办时，“除呈县转报省长查核外，应先将开办日期及预算书交由本会查核”；工程进行中，议事会可以“随时派员到工查察”，工程结束时，该县“应造具结算书二份，报告县知事验收，转报省长并分报本会查核”³¹。可见，此时浙西水利议事会基本掌握工程议决的主动权。

浙西水利议事会积极发挥组织职能，举办“工程亦颇不少”³²，如先后议决疏浚杭县乔司乡上塘河支港工程，吴兴岷塘工程，孝丰乌墙弄辟河工程，安吉梅溪工程，桐乡金牛塘河道工程，平湖皇姑塘河道工程，长兴夹浦等湊港工程，嘉善华亭塘河工程，吴兴北塘河、湊港、碧浪湖、菜花泾工程以及泖河上游汪德口工程，南苕溪沙嘴等工程。同时拨款补助武康险塘工程、德清险塘以及县城河道工程，桐乡县乌青镇市河工程、海盐县圩堤工程等。³²可以说对浙西范围内的苕溪、南北湖、运河、湊港、泖河等重要水利工程均有涉及。民国时期浙西水利事业在议事会的努力下取得了较大成就。

当然在具体的议决过程中，议事会不仅要考虑浙西水利的紧要工程，还需顾及杭嘉湖三府的各自需求。正如《浙西水利工程设施经费分配方法案》所言，浙西之水“经流错出，支港纷歧，有以蓄为利者，有以泄为利者，有兼蓄泄为利者，上下游地势不同，东西路情形亦异，各有所急，即各有当先，且工段有短长，需费有多寡，期限有迟速，若偏重一方，他处紧要工程不免向隅，潦旱为灾，猝难防救”³³，因此水利事业不能只偏重某一地工程，而要考虑各地之需要。故议事会在进行工程议决时，通常分为甲、乙、丙三组，并在每组中议定工程的先后顺序。如议事会第一届常会分甲、乙、丙三组讨论后呈报议决开浚工程共五处：“一、开浚南苕溪工程；二、开浚上塘河工程；三、开浚泖河上游汪德口至俞振塘及华亭塘茜泾工程；四、开浚崇德嘉三县运河工程；五、开浚湊港上游北塘河北横塘河工程。”其中第一、二项为杭属工程，第三、四项为嘉属工程，第五项则为湖属工程。可知所谓甲、乙、丙三组，实际上就是以杭州、嘉州、湖州各自代表组成的地方利益团体。议事会在第一届常会之后给省政府的呈文中也明确指出“夫凡事可与乐成而难与图始，第一期施工计划必使不倚不偏，庶地方之欲望既周，而办事之进行自易”³⁴。从中可知，议事会也承担着统筹协调杭嘉湖水利事业及其各府属利益的职责。

议事会在统筹浙西水利建设过程中，虽不排斥新式机器的运用，但所采用的方法仍是旧式的治标方法，对于兴办流域内的大型水利工程存在较大的局限性，易导致河道的再次淤塞，也多有经费虚靡之事发生。

三、水利行政统一：浙西水利议事会的改组

晚清以来，士绅阶层在地方公共事务中占据优势地位，地方政府虽有意重建政府权威，收回水利治权，但因其时政局动乱，政府力量有限，并未取得实际成效，直至南京国民政府成立，地方政府才逐渐收回水利治权。

（一）合并危机

浙西与苏南等地同属太湖流域。1917年前后，江苏省先后设立江南水利局和江苏水利协会。为更好地进行太湖流域的水利工程建设，两省设立江浙水利协会。1919年，经两省提议，总统准许，在江苏吴县设立督办苏浙太湖水利工程局，并在浙江杭州设立分局，由钱能训任总理，王清穆、陶葆廉为会办。督办苏浙太湖水利工程局成立后，进行了一系列的调查和测量工作，兴办了系列工程，但多局限于江苏境内。³⁵

1927年5月，督办苏浙太湖水利工程局撤销，太湖流域水利工程处成立，直隶国民政府。在太湖流域水利工程处成立前后，社会上便有将江南水利局、浙西水利议事会撤销合并至太湖流域水利工程处之提议，政府也有此意，并致函浙西水利议事会，称由太湖流域水利工程处处长沈百先负责太湖上下游一切水利工程，不日将赴浙西水利议事会接收仪器、图表、文件等。5月31日，议事会将其保管的存有浙西水利经费的浙江地方银行存折移交沈百先，共有经费52613.31元。沈百先称此项经费将继续

用于浙西水利的治标工程。不久，沈百先先后两次在此笔经费下动支 9212 元，称其中 3212 元用于水文测量，6000 元为杭州两属的工程经费。但据两地工程事务所主任回复，他们并未收到相应经费。事后，经议事会向国民政府财政部查证，证明沈百先“显系捏词冒领诈欺取财”³⁷，议事会将此事上报浙江省政府。

10 月，浙江省政府向太湖流域水利工程处致函质问，请求归还所挪用经费。同时，省政府通知议事会，“在治本工程未开始以前，治标工程及其经费”³⁸由省政府负责。不久，太湖流域水利工程处回函称，目前无力全额归还所挪借款项，必须等到中央拨款到达之后，方能如数归还，但可以先行偿还 3212 元。³⁹如此，浙西水利议事会已不可能合并至太湖流域水利工程处，浙江省建设厅也认识到加快本省水利工程建设的重要性，称“浙西水利经费本系地方附加税，所有浙西水利工程自应由本省政府主持办理”。⁴⁰

（二）政府水利权力的强化：水利局的成立

1927 年国民政府定都南京，开始重建政府对地方事务的主导权，统一水利行政权也成为必然。同年，南京政府重新划定了机构职权，规定水灾防御属内政部，水利建设属建设委员会，农田水利属实业部，河道疏浚则属交通部。在地方实行“省制改订”，规定各省水利行政由建设厅负责，受命于省政府。20 世纪 30 年代，以水利行政职权不专、系统紊乱为由，国民政府先后颁布《统一水利行政及事业办法纲要》和《统一水利行政事业进行办法》，加快了全国水利行政统一的步伐。

1927 年 8 月，浙江水利委员会裁撤，水利事业由建设厅管理。“水利工作为建设事业之一，而又最关重要，其利其害，直接及于人民。浙江有鉴于此，自上年起，特设局专管其事”⁴¹，1928 年 8 月，以钱塘江工程局为基础，改组成立浙江省水利局，隶属于浙江省建设厅，负责办理“全省水利工程及关于水利兴革事务”⁴²。

水利局设局长一人，处理全局事务；总工程师一人，辅助局长指挥技术人员办理测勘及工程事务；两人均由建设厅荐请省政府任命。水利局下设总务、工程两处：总务处设处长一人，处员、助理员若干，其职责主要是办理预决算、收付款以及各种稽核事务。工程处设处长一人，工程师、助理工程师、工程员若干，其职责为查勘及编制报告、测量及编制图表、工程设计及预算、工程实施及考核、工程统计、仪器图表及工用器具保管等。⁴²1929 年，浙江省水利局对组织规程进行修订，由两处变为四科。其中第一科负责查勘及编制报告、测量及编制图表、水文观察记载及统计和仪器保管等事项；第二科负责工程设计、工程预算、调制设计图表及工程统计事项；第三科负责工程实施、工程考核、材料购置检查和材料保管收发事项；第四科负责规章拟定编纂、文件收发保管、预决算编制、款项收支稽核、收支簿册统计、器具消耗物品购置检查及收发保管事项。人员设置变为局长一人，总工程师一人，秘书一人，科长四人，工程师、佐理工程师、工程员、佐理工程员、科员、事务员、书记各若干人。⁴³

浙江省水利局成立后，为了兴革水利，拟定了许多工程计划，大致可分为八类：一、防御水灾；二、整理江岸；三、沟通钱江运河；四、飞机测量；五、开辟航路；六、筑港；七、灌溉与填垦；八、利用水力等。⁴¹

从浙江省水利局的人员设置、组织规程修订、水利工程规划的拟定可以看出该局业务的逐渐细化及对工程管理的日益重视。前总务处成为第四科，并且前三科基本涵盖水利测量、工程设计以及工程实施的全过程。水利业务不仅仅针对水灾的防御和河道的整治，而且涉及其他方方面面；其着眼点不仅关注地方水利，更关注浙江水利全局。以往“由地方推选人员，组织水利议事会，遇有工程，另设事务所办理，数年以来，颇有成效。惟各事务所漠不相关，各自办理，既无统一之测量，亦无统盘之计划。至民国十七年秋季变更组织后，将工程划归本局办理”⁴⁴，可见水利局强化政府水利权力的勃勃雄心。

（三）浙西水利议事会权力的削弱：章程修订

浙江省水利局成立后，政府部门通过修改议事会章程、补助经费制度等，逐步剥夺了浙西水利议事会权力，使水利治权收归政府。

水利局成立前，浙西水利工程的经费收支、预决算由浙西水利议事会核议之后再转呈省政府批准或备案。1928 年，在统一计政的名义下，浙江省建设厅下令，嗣后各工程事务所“关于经费收支预算计算决算等案件，即由各该所直接呈厅，毋庸仍用该会转呈之手续，其有应由该会审查核议者，亦由本厅发交该会审查核议”⁴⁵，即各工程事务所所需经费不必经过浙西水利议事会核议，由政府部门直接决定。为更好达成此目的，政府部门决定对浙西水利议事会章程进行修订，进而改变议事会的经费补助制度。

浙西水利议事会以 1916 年《修浚浙西水利修正案》为根本法，此案长期未予修订。1928 年，浙江省政府通过《修正浙西水利议事会章程》，对《修浚浙西水利修正案》进行补充和修订，因修订幅度不大，没有引起议事会成员太多关注。在此基础上，1930 年，省政府又先后两次修订通过了新的议事会章程。与之前章程相较，1930 年章程在内容上有重大改变，激起议事会成员的严重不满，向建设厅提出抗议，抗议内容主要集中于以下三点。

第一是议事会的审议权限。1930 年新章程将 1928 年章程中“讨论省政府交议水利工程规划及预决算书”一条改为“审查省政府建设厅交议水利工程决算书”，并删除“省政府制定之水利工程计划及预算决议案，于开会时由省政府派员到会说明之”⁴⁶一条。新修章程将原先归属议事会的讨论水利工程计划及预算书的权利撤销，使得议事会空有议事其名，而无议事之实。

第二是议事会的经费来源。南京国民政府裁厘后，议事会“经费竭蹶”⁴⁷，虽向政府呈请筹款拨补，但新章程并未予以关注。

第三是会员的选举。1928 年章程规定，议事会会员“由浙西与水利有关之杭州市长及十五县县长会同市县党部每市县推举一人”⁴⁸，呈请省政府委任。此条尚可为议事会成员接受。但 1930 年章程将此条修订为“每市县推举二人，呈请建设厅核定一人”⁴⁹，危及议事会会员切身利益，使得会员十分不满。

浙西水利议事会的抗议并未引起建设厅重视。建设厅声称，“各区水利议事会章程，经省政府委员会会议决通过，各区均应遵守，碍难分歧”⁴⁷。对于议事会抗议各点，建设厅均予以强硬拒绝。“凡该区水利工程，经本厅核定，认为应行修治，飭水利机关测勘计划者，该会应即会同估计工程预算，并各具名签章呈报核飭修治”⁴⁷，既然已经邀请议事会同估计，就应视为议事会已经参与讨论，意即，省建设厅认为应该修浚的工程，就必须予以通过。关于议事会经费，建设厅回应“将来应应先抵补省库因裁厘而受之损失，如尚有余，再行酌核办理”⁴⁷，并未引起重视。至于会员人选问题，建设厅认为“各市县会员，由各市县党部会同市县党部推举二人，呈请本厅核定一人转呈委任者，原所以慎选人才，以期会务之进展，与议事机关之精神，实无抵触”⁴⁷，因此没有讨论之余地。

除章程修订外，为节约经费，建设厅修订了经费补助制度与征工方式。议事会原有相当经费用于各地补助兴修工程，水利局成立后，认为“本省水利经费，以省库竭蹶，历年俱有减缩，除海塘岁修月修，能免维现状外，其他防洪治河灌溉等工程，非就受益田亩，征收工费，无以观厥成”⁵⁰，决定由受益田亩进行出资。同时，建设厅认为，浙西之所以从膏腴之地转为贫瘠，根源在于“主要之苕溪运河，各水道，未能根本整理”⁵¹。为了修浚苕溪运河各河道，水利局已着手进行测量工作，但“将来疏浚筑坝，及建蓄水库各项工程经费，为数必不在少。浙西水利经费，自应特别蓄养，以应要需”，为了积攒资金，建设厅规定，“关于一县之普通水利工程，应由该委员会筹款办理。至支流小河，池沼圩堤等局部水利工程，更应遵照前颁《征工规则》，分别进行”⁵¹。即如果不是全县或者两个县以上的紧要水利工程，不得于浙西水利经费项下拨款。据浙江省水利局造送 1930 年度浙西水利经常费岁出预算书，“浙西测量队经常费银三万一千八百三十六圆，浙西工程队经常费银二万五千一百六十四圆”⁵²，可知水利局着眼于水利测量，有全盘统筹浙江水利的意图。

四、结语

浙西水利议事会是在浙西水利设施遭到严重破坏，而政府能力有限，无法有效进行地方水利公益事业的特殊环境下产生的。在水利议事会成立的最初十年间，它为浙西水利设施的修复做出很大贡献。议事会不只是兴修了诸多地方水利工程，更重要的

是，通过议事会的经费补助政策，鼓励了地方小型农田水利工程的兴建。但限于自身经费，囿于地方愿望，议事会很难举办大型水利工程，只能是治标而非治本之策。浙西水利议事会的运行模式一定程度上为政府减轻财政压力提供了一种新的思路。1930年，浙江省水利局开始试推浙西模式，按流域将全省划分为五个大区。其中临安并入原浙西水利议事会，改称第一区水利议事会；钱塘江流域的24个县称为第二区水利议事会；曹娥江、甬江流域的11个县称为第三区水利议事会；灵江流域的9个县称为第四区水利议事会；瓯江流域的15个县称为第五区水利议事会。但因“经费既无着落，事业即无从进行”⁵³，除第一区水利议事会有稳定的经费来源得以存续外，其余各区水利议事会均于1932年4月宣告结束。第一区水利议事会的名号则一直沿袭，直至1949年被杭州军管会实业部接收。⁵⁴

浙西水利议事会的成立与改组，从独立自主到沦为附庸，客观来讲，都可以归结于政府权力的伸缩。当政府的权力有限时，以士绅为代表的地方势力趁势而起，通过参与地方公益事业来参与政治。一旦政府权力增长，开始有意识地与地方势力争夺公共事业领导权，国家力量通常会取得胜利。通过合法手段，只需修订章程，便可以重新将权力集中于政府。值得注意的是，无论是在清朝末年还是民国初期，即便地方政府实力有限，但在制度安排中，浙西水利组织都给予了政府监督的权利，这是因为无论以何种形式存在，在民众心中，政府都代表着公共利益以及社会秩序，拥有超脱于私利之上的超然性。

浙西水利议事会的改组，不只是由于政府统一水利行政的决心，也出于浙江的特殊性。南京国民政府时期，浙江始终在全国处于特殊地位，国民政府十分注重浙江的发展，对于关系地方发展的水利也十分重视。政府在重构自身权威的同时，掌握地方水利事业主导权也成为应有之义。浙西水利议事会的成立与改组显示了近代地方政权从混乱走向有序过程中发生的社会与国家之间的权益之争，也从侧面反映出水利与政治的特殊关系。

注释：

1 周勇军：《北京政府时期苏浙太湖水利工程局探究（1919-1927）》，《宁夏大学学报（人文社会科学版）》2017年第3期。

2 陈岭：《民国前期江南水利纷争与地方政治运作——以苏浙太湖水利工程局为中心》，《中国农史》2017年第6期。

3 胡勇军：《“与水争地”抑或“与民争利”：民国初期太湖水域浚垦纠纷及其背后利益诉求研究》，《中国农史》2018年第6期。

4 冯贤亮、林涓：《民国前期苏南水利的组织规划与实践》，《江苏社会科学》2009年第1期。

5 常嵩涛：《水利、主权与市政视野下的上海浚浦局（1905-1938）》，华东师范大学2019年硕士论文。

6 本章所指的浙西主要是指太湖的上游地区，具体而言，包括浙江旧杭嘉湖三府，参见冯贤亮《近世浙西的环境、水利与社会》，中国社会科学出版社2010年版，第1~11页。

7 胡吉伟：《民国时期太湖流域水系治理研究》，南京大学2014年博士论文。

8 王凤生纂修、梁恭辰重校：《浙西水利备考》，道光四年修、光绪四年重刊本，第1页。

9 浙江省水利志编纂委员会编：《浙江省水利志》，中华书局1998年版，第202页。

10(11) 潘澄鑑：《序一》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第9页。

-
- 11(12)汪茂林主编：《浙江谘议局（下）》，浙江古籍出版社2014年版，第135～141页。
- 12(13)故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版，第704～705页。
- 13(14)浙江省辛亥革命史研究会、浙江省图书馆编：《辛亥革命浙江史料选辑》，浙江人民出版社1981年版，第178页。
- 14(15)《农田水利会规则》，《浙江官报》1909年第22期，“法令类乙”，第137页。
- 15(16)(17)(19)《修浚浙西水利办法》，《浙江官报》1909年第22期，“法令类乙”，第148、149～150、149～150页。
- 16(18)《抚部院增批答谘议局质问浙西水利经费由》，《浙江官报》1910年第48期，“法令类乙”，第319页。
- 17(20)《抚部院增批答谘议局呈催修浚浙西水利请飭速办由》，《浙江官报》1910年第30期，“法令类乙”，第195页；《杭嘉湖道启详复修浚浙西水利议案未办理由开具清折请察核文》，《浙江官报》1910年第35期，“文牒类”，第299～301页。
- 18(21)《崇德曹元朗等据禀为报载浙西水利经费以各县抵补金附税拨充请飭另行计划由》，《浙江公报》1915年第1294期，“批示”，第16页。
- 19(22)(26)《浙西水利经费问题》，《农商公报》1916年第7期，第48页。
- 20(23)(25)《飭浙西各县知事除富阳新登於潜昌化四县飭催照案征解浙西水利经费并具报由》，《浙江公报》1916年第1565期，“飭”，第3页。
- 21(24)《孝丰沈元财等稟疏浚苕溪厉害攸关绘图遴委详堪由》，《浙江公报》1915年第1294期，“批示”，第16页。
- 22(27)(29)冯贤亮：《近世浙西的环境、水利与社会》，中国社会科学出版社2010年版，第272～273、274页。
- 23(28)《修浚浙西水利修正案（省议会原案）》，《浙西水利议事会年刊》1919年第2期，“补刊”，第1～2页。
- 24(30)《修浚浙西水利修正案（省议会原案）》，《浙西水利议事会年刊》1919年第2期，第255～256页。
- 25(31)《浙西水利议事会互选细则》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第159页。
- 26(32)陆启：《浙西水利议事会之历史》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第20页。
- 27(33)《浙西水利议事会常驻会员办事规则》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第163～164页。
- 28(34)(39)《浙西水利机关之改组》，《中外经济周刊》1927年第217期，第47、47～48页。
- 29(35)(37)《浙西水利议事会暂行细则》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第149、151页。
- 30(36)《浙西水利议事会办事处暂行细则》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第155～157页。

31(38)《浙西水利特别经费补助规则》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第55页。

32(40)可参见《浙西水利议事会年刊》1918年第1期第77~78页，1919年第2期第11~13、23~25、45~47页，1929年第4~6期第5、17~19、21、57~58、61~62、69~70、73、111、169、191页。

33(41)《浙西水利工程设施经费分配方法案》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第53页。

34(42)《本会呈送议决疏浚南苕溪等五案工程原文》，《浙西水利议事会年刊》1918年第1期，第57页。

35(43)《督办苏浙太湖水利工程局组织规程》，《河海月刊》1921年第1期，第90页；周勇军：《北京政府时期苏浙太湖水利工程局探究（1919-1927）》，《宁夏大学学报（人文社会科学版）》2017年第3期。

36(44)《浙西水利机关之改组》，《中外经济周刊》1927年第217期，第47~48页；国民政府秘书处：《通知苏浙太湖水利局江南水利局浙西水利议事会一并交由太湖流域水利工程处接收函》，《国民政府公报》1927年宁字第3期，第47~48页。

37(45)《中华民国国民政府浙江省政府公函（中华民国十六年十月）》，《浙江建设厅月刊》1927年第6期，“公函”，第57~58页。

38(46)《令浙西水利议事会：呈一件呈请追缴太湖流域水利工程处沈处长冒领经费由》，《浙江建设厅月刊》1927年第6期，“命令二”，第41~42页。

39(47)《令浙西水利议事会》，《浙江建设厅月刊》1928年第7-8期，“命令”，第100~101页。

40(48)《令浙西水利议事会》，《浙西水利议事会年刊》1929年第4-6期，“文牒”，第195页。

41(49)(53)《浙江省水利局之工程计画》，《浙江建设厅月刊》1929年第29期，“计划”，第1、1~4页。

42(50)(51)《浙江省水利局组织规程》，《浙江省建设月刊》1928年第14期，“法规”，第13、13~15页。

43(52)《修正浙江省水利局规程》，《浙江建设厅月刊》1929年第28期，“法规”，第2~4页。

44(54)水利局：《二十一年之浙西水利工程》，《浙江省建设月刊》1933年第11期，“报告”，第22~30页。

45(55)《案查浙西水利各工程事务所关于呈报经费收支预算决算等案件》，《浙江建设厅月刊》1928年第13期，“命令二”，第21~22页。

46(56)《修正浙西水利议事会章程》，《浙江建设厅月刊》1928年第12期，“法规”，第2页；《修正浙西水利议事会章程》，《浙江省建设月刊》1930年第36期，“法规”，第22页。

47(57)(60)(61)(62)(63)《解释浙西水会章程》，《浙江省建设月刊》1931年第2期，“工作概况”，第22、22~23、23、23、23页。

48(58)《修正浙西水利议事会章程》，《浙江建设厅月刊》1928年第12期，“法规”，第1页。

49 (59) 《浙西水利议事会章程》，《浙江省政府公报》1931 年第 1152 期，“法制”，第 12 页。

50 (64) 浙江省水利局编：《浙江省水利局总报告》，《民国浙江史料辑刊》第一辑第 10 册，国家图书馆出版社 2008 年版，第 113 页。

51 (65) (66) 《浙西水利费补助办法》，《浙江省建设月刊》1930 年第 5 期，“工作概况”，第 48 页。

52 (67) 《饬审议浙西水利经费》，《浙江省建设月刊》1930 年第 3 期，“工作概况”，第 41 页。

53 (68) 赵震有：《浙江省办理水利事业之经过》，《浙江省建设月刊》1933 年第 11 期，“报告”，第 4 页。

54 (69) 金延锋、李金美主编：《城市的接管与社会改造：杭州卷》，当代中国出版社 1996 年版，第 54 页。