

南京国民政府水政立法研究

周晓焱¹, 张建华²

(1. 东北石油大学 人文科学学院 黑龙江 大庆 163318 2. 东北石油大学 经济管理学院 黑龙江 大庆 163318)

摘要 南京国民政府的水政立法是中国水政史上一个承前启后的阶段,继承了历代水政立法的成就,又有所创新,体现了以下特点:重视水政立法工作;水政立法体现了对大江大河综合治理的要求;在水政管理机构设置和职责分工上,既明确职责范围,又互相监督、互相制约。但是,由于受到种种限制,所取得的成绩距离民众的期望以及社会的现实需要尚有很大差距。

关键词 南京国民政府 水政 立法

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2011)01-0067-06

民国时期是中国社会高速变迁的时期,尤其是国民经济格局在由传统以小农为主的自然经济向以工商业为代表的市场经济转变的影响下,水政事业作为一项关系国计民生的事业重要意义日益突出。加上西方民主政治思想在我国的传播,使得传统水政越来越不适应现实的需要。无论是主动为之,还是被动追随,南京国民政府都不得不在借鉴清末民初水政立法经验的基础上,明确3个方面的立法内容,一是构建中央和地方水政机关,二是明晰水政机关的法定权限和其他政府部门的法定义务,三是确定水权使用与水权收益,从而拉开了我国水政现代化的过程。我国现今的水政研究多是侧重于古代和新中国以后的水政发展历程,对南京国民政府时期的水政研究不多。近十几年来,一些学者对南京政府时期的水政发展历程进行了比较深入的研究,对本研究有很大帮助。但由于多数学者研究重点并不在水政立法方面,故有关这一时期的水政立法研究尚存诸多缺失。笔者拟从立法史的角度对南京国民政府水政立法进行梳理,以期对推进这一领域研究有所裨益。

一、抗战前的水政立法

由于长期的政局混乱和军阀割据,实际上清末和北京政府的水政立法并不完善和统一。尽管1913年12月北京政府成立全国水利局,颁布《各省水利委员会组织条例》,并拟定了全国水利局和各省水利局经常费和工事费的筹措办法,但各地方往往自行其是,没有摆脱传统水政的范畴。直到南京国

民政府建立以后,中国的水政才真正开始现代化的进程。南京国民政府建立以后,一开始对水政问题并不是非常重视,基本上是延续清末和北京政府的做法。但是经历20世纪30年代初长江、黄河、淮河和珠江等主要河流的数次大洪水的打击后,不论是出于三民主义的信仰,还是稳定政权的需要,南京国民政府针对我国水旱灾害比较频繁的现实,有针对性地进行了一系列立法活动。特别是1931年颁布的《训政时期约法》第四章国民生计部分第三十四条明确规定了“垦殖全国荒地开发农田水利”的责任^[1],确立政府建立符合世界潮流的水政体系的职责。

1. 立法草创水政阶段

1927年南京国民政府成立之初,基本上继承了北京政府的水政管理经验,中央水政管理职能比较分散,如水灾防御属内政部土地司,农田水利属实业部农业司,河道疏浚属交通部航政司,水利建设则属建设委员会^[2]。同时为了管理黄河、淮河、珠江等水患比较严重的流域,国民政府分别于1929年1月8日和26日、7月24日相继颁布《导淮委员会组织法》(于1929年8月2日、1932年10月25日和1933年5月8日三次修正)、《黄河水利委员会组织法》(1929年8月2日和1933年6月28日两次修正)、《广东治河委员会组织条例》,设立导淮委员会、黄河水利委员会和广东治河委员会,分别执掌淮河、黄河和珠江流域全部测量疏浚、发展水利、防范水灾及一切筹款施工事务。《导淮委员会组织法》规定该委员会设总务、工程、土地3处,并增加了该委员会对淮河流域之公地、新涸地暂行处理之权,规定了工程处人员组

成,规定于必要时,可设立测量队、工程队、工程管理局及土地整理处等机构,明确其管辖主治河道两岸及湖泽涸出之地亩,并可对其受益地亩征税^[3]。《黄河水利委员会组织法》、《广东治河委员会组织条例》内容与《导淮委员会组织法》内容基本一致,至此3大中央直属水政机关初步组建完毕。

在健全组织机构的同时,进一步明确水政机关的管理权限,1930年1月,南京国民政府颁布《河川法》,第一条申明“凡经内政部认定关系公共利益重大之河川除他法另有规定外……及其他增加水利或减除水害之设备等悉依本法之规定”;第四条规定“内政部认为有必要时,得设河川委员会直接管理”;第十一至二十条规定了主管机关和地方政府在河川管理上的权限,明确规定“影响于流水之清洁或变更流域之原状者得限制或禁止之”,对于“施行工程方法或管理方法不良发生危险时”、“对于法律明令有违背时”、“对于公共利益有妨碍时”主管机关和地方政府有权改建或毁拆之,“面临洪水时主管机关或地方政府可以“就地征用关于防御上必须之物品、人工,并得拆毁其障碍物类”^[4]757-760。同年6月30日颁布《土地法》在第三百三十五条也规定“国家因为公共事业之需要,得依据本法征收私有土地”^[4]385,水利设施属于公共事业当然可使用该法。1932年2月行政院颁布《废田还湖办法》,在甲项第一款中规定“阻碍寻常洪水流之沙田滩地及侵占寻常洪水所需停蓄量之湖田应废”,乙项第二款规定了内政部负责具体废田还湖事宜,第四、五款赋予水政机关取缔妨碍行洪之田地围垵,并禁止此后类似工程建立^[5]752。总之,《河川法》、《土地法》、《废田还湖办法》等法规赋予水政机关广泛的管理权限。

1933年南京国民政府行政院与内政部连续颁布《确定水利经费令》、《省水利经费保管委员会组织章程》、《征工兴办水利案》、《各县应组堤工委员会以利修防案》、《广东治河委员会给借款修围款项办法》、《黄河水利委员会办理黄河下游堤防善后规程》等法律法规,如《征工兴办水利案》第一、二条规定了征工主管机关为各省建设厅或水利局,第三至五条规定具体征工和兴办由各县具体执行,第七条规定了“征工应利用农闲期间,征工兴办之水利工程以民力能胜任者为限,凡河道流域内受益田亩之业佃及盐务航运业工商业之资方均有应征之义务,征工实用按亩拨夫按户抽丁或业食佃力等办法,由征工委员会就地方实际情形决定之,家道贫寒户无壮丁及户仅壮丁一人全家特为生活者得免其出工,被征不愿出工者得雇工替代,不能雇工替代者按照当地工值以金代之”等征工原则,第八条规定了征工经费由

“县政府就水利经费项下支拨”^[4]756。《确定水利经费令》中规定“内政部呈请行政院通令各省省政府指定的款项作为水利专款不得挪作他用”,设立“水利参事会”保管和监督水利经费使用,“赋税中代征之水利经费由财政厅指定银行专案存储,非经水利参事会签字盖章不能提取,规定水利经费由财政部门筹措,如遇抢险危机情况必须及时拨付,否则对灾害后果承担连带责任。”^[4]756-757以上法规明确了各水政机关在人、财、物等使用筹集的一系列规则,确定具体进行水利工程的单位是省(县)政府的建设厅(局),主要工作在于水利工程设计、质量监督和水利经费使用等事务,这是对此前水政立法内容的极大丰富。

为了保证水政机关顺利执行水政活动,南京国民政府内政部于1929年颁布《兴办水利奖励条例》、《水利官员考绩条例》,确定了对水政机关人员的奖惩标准、程序等问题,并规定了水政机关的水务管理的细则。1931年6月8日国民政府颁布《公务员惩戒法》,对“废弛职务或其他失职行为”予以惩戒,包括撤职、休职、降级、减俸、记过、申诫几种惩戒方式^[6],使得对水政公务人员的惩处有了明确的法律依据。同时,各水政机关也积极制定内部规则规范自身的水政行为。以黄河水利委员会为例,1933年10月颁布《疏浚河道填置淤泥及补偿民业损失临时办法》、11月颁布《黄河水利委员会会计事务规则》、12月颁布《黄河水利委员会购料规则》,1934年4月颁布《黄河民工防汛规则》、《黄河防护堤坝规则》、《黄河下游民垵修守规则》,6月颁布《黄河水利委员会监督各省黄河修防暂行规程》,规定了黄河水利委员会水政活动的一系列具体原则。同时,国民政府为了鼓励相关机关积极参与水利工程建设,1932年7月12日颁布《沿河官员协助河务考成章程》,第二条规定沿河各县县长在河务事宜中接受中央或省在地方设立之水利局或水利委员会指挥,第四至九条规定了对相关地方官员奖惩等内容。该章程赋予内政部和相关水政机关根据地方官员在水务工作中的功过,对地方官员给予奖惩,有利于调动地方参与水务工作的积极性^[5]761。

2. 立法统一水政阶段

尽管南京国民政府的水政法规日益完善,但水政不统一带来的恶果,在应对1931年江淮大洪水中表现最为明显。有鉴于此,1934年7月14日国民政府颁布《各水利机关初步整理案》、《统一水利行政及事业办法纲要》、《统一水利行政事业进行办法》,明令以全国经济委员会为水政管理最高机关,规定1934年12月1日起导淮委员会、黄河水利委员会、

广东治河委员会,及原归建设委员会管辖的华北水利委员会、原归交通部管辖的扬子江水道整理委员会、原归内政部管辖的太湖流域水利委员会和整理海河善后工程处等水政机关由经济委员会管辖;在经济委员会内设水利委员会和水利处,分别承担审议水利专门事项和水利建设事宜;以中央政府政令的形式规定监督水利计划、地形测量、水文测量、水利工程建设监督等权限为中央水政机关拥有;规定“各省水利行政,由建设厅主管,各县水利行政,由县政府主管,受中央水利机关之指挥监督。水利关涉两县以上者,由建设厅统筹办理”;规定从1934年起在中央预算中增加水利建设费一项^{5 J757-758},改变水利工程建设费用全部由地方政府支付或临时筹措的弊端,从法律层面保障了水利建设经费的来源。

为了进一步明确水利委员会和水利处两机构的职守,南京国民政府相继于1934年11月5日颁布《修正全国经济委员会水利委员会暂行组织条例》、1935年12月18日颁布《修正全国经济委员会水利处暂行组织条例》。其中《修正全国经济委员会水利委员会暂行组织条例》第三、第八条规定了水利委员会的组成人员,第四条规定水利委员会管理内容包括“一、关于水利建设计划之审议事项。二、关于水利建设经费之核议事项。三、关于水利法规及工程标准之审核事项。四、关于水利工程之建议事项。五、关于全国经济委员会交办之有关水利事项。”^[7]《修正全国经济委员会水利处暂行组织条例》第二条规定水利处设水政、设计、工务、测绘四科,第三至第六条规定了各科执掌的事务,水政科负责“一、水利行政设施之规划及指导。二、水道之保护。三、水权之处理登记。四、水利法规统计及报告之编订。五、水利人员之进退考核奖惩及训练。六、其他关于水利行政事项”^[7];设计科负责“一、水利建设或发展计划之设计及审核。二、水利建设或发展计划所需经费之估计及审核。三、水利工程技术标准之拟定。四、水利工程之调查研究及试验。五、水利工程资料之编译及整理。六、其他关于水利设计事项”^[7];工务科负责“一、水利工程之勘估督察考核及验收。二、水利工程经费之稽核。三、水利工程之统计。四、水利工程之养护及管理。五、特定水利工程之直接实施。六、其他关于水利工务事项”^[7];测绘科负责“一、水道地形之测绘。二、气象水文之测绘。三、测量工作之考核及统计。四、测量及测验图表之征集及整理。五、测量仪器图表之保管。六、其他关于水利测绘事项”^[7]。1936年12月南京国民政府颁布《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,1937年10月修正)及《整理江湖沿岸农田水利办法大纲执行办法》,

主要是为了保障江河湖泊的防洪安全,对沿岸的农田进行整理,禁止或限制耕种。按照规定江河各巨川及各湖泊应依照寻常洪水流线所及与洪水停滯所需之范围划定界限,分界之处得建筑坚固之防水堤,确定堤内准人民种植,堤外之地一律禁止耕种,已放垦者由政府发行土地债券收归国有;凡堤外蓄洪区域之土地收归国有后,如能举办适当工程不致减少其原有之蓄洪功效时,亦得经营垦殖,其已经垦殖者应照此原则,否则一律废垦还湖^{8 J34}。

为了动员社会力量参加水利建设,1935年4月4日,国民政府颁布《修正兴办水利奖励条例》、《修正兴办水利给奖章程》,规定对“捐助款项者、经募款项者、种植森林有裨水利者、抢险出力者、革除河工积弊者、办理河工修防止泛安澜者、办理大工计划适当工料坚实者、水利著述有特色贡献者”均可获得奖励^{5 J758-759}。在对民间人士予以奖励的同时,该条例也同样使之适用于政府工作人员。

总之,抗战之前的一系列水政立法初步建立、健全了中央水政管理体系的统一,使得民国时期的水政管理由分散走向了统一,初步明确了水政管理机关的权限和法定管理责任,对于水政机关依法行政,民众依法享有水权收益均发挥了重大作用。

二、抗战时期的水政立法

1938年1月,国民政府进行改组,原经济委员会的水务管理职能划归经济部水利司,以满足战时经济统制和农业增产的目的。随后1940年1月9日颁布《水利建设纲领》更是在其根本篇中规定“水利建设以祛除水患,增进农产,发展航运,促进工业为目标,并力求科学化”^{9 J28-330};当前篇规定“当前水利建设,以适应抗战需要,而无碍于各水道根本治导方针者为原则”^{9 J28-330};善后篇规定“善后堵复工程,以恢复水道为原则”^{9 J28-330},确定了水政管理的主要目的是满足战时工业生产和运输、农业增产等需要。

为适应战时水政管理的需要,南京国民政府开始恢复水政专门机关,明确水政管理机关的职守和严格水利行政。1941年9月南京国民政府颁布《管理水利事业办法》明确表示“行政院为节省战时人力、财力期间,参照前全国经济委员会办法,先于行政院内设置水利委员会管理全国水利事务。”^[10]行政院水利委员会为全国水务最高管理机关,这是南京国民政府第一次设立独立的、专门的中央水政机关。1942年10月17日南京国民政府颁布《黄河水利委员会组织法》、《导淮委员会组织法》、《扬子江水利委员会组织法》、《华北水利委员会组织法》等法规,针对战时大量国土沦陷的现实,南京国民政府对

各水政机构职掌区域进行了重新划分。1942年7月7日南京国民政府颁布首部《水利法》,以国家法律的形式重新规范了水政机关的职权,第四至第七章明确规定水政机关在水权之登记、水利事业、水之蓄泄、水道防护等方面的职责加以规定^{[8]171-179}。同时《水利法》和1943年3月颁布的《水利法施行细则》均在第八章规定了罚则,如《水利法》第六十七、六十八条规定“毁坏水利建造物者”、“私开或私塞河道者”处500元以下罚款,致发生公共危险者按刑法处断,《水利法施行细则》第六十一条规定对于主管机关或负责人员养护或防守不力,致发生公共危险或损失者依法加以处理^{[8]178},在事实上强化了水政机关的执法权限,强化了水政管理的力度。根据《水利法》第九、十、四十条之规定,于1943年6~11月国民政府又先后颁布《水权登记规则》、《水费登记征收办法》、1944年11月15日颁布《利用义务劳动兴办水利实施办法》作为《水利法》的补充,使其在内容上更加丰富,可操作性有所增强。《水权登记规则》共16条,主要为了补足《水利法施行细则》中对水权登记的程序性规定,规定了水权登记的审批机关、审批手续及所需费用等等。《水权登记征收办法》补充《水利法》第四章的有关条款,对水权登记费的数额做出了详细规定。抗战胜利以后,国民政府基本上继承了1942年《水利法》的规定,并针对抗战后水政破败的现实需要予以完善。

为了加强地方水利工程的建设和养护,奖励民营水利事业,南京国民政府于1942~1944年连续颁布《办理各县小型农田水利贷款暂行办法纲要》、《兴办水利事业奖励条例》、《行政院水利委员会派驻各省区农田水利视察工程师服务规则》、《奖励民营水利工业办法》、《灌溉事业管理养护规则》、《乡镇储蓄拨充地方造产部分提成兴办农田水利办法》和《各省酌拨田赋增收部分成数兴办水利办法》、《利用义务劳动兴办水利实施办法》等法规,特别是1944年9月颁布《灌溉事业管理养护规则》发挥了重要作用,该规则第二条规定“凡是兴办灌溉事业的机关应该在完工后发制管理养护,并接受各级水利主管机关的指导监督”,第四条规定“管理养护机构按照事业范围的大小设立管理局、管理处或管理所执行管理养护责任”,第八条规定“为了推动工作起见,各灌溉区的民众可以推举德高望重的人是担任协助行水人员”,第九条规定管理机构的主要工作有“规定各渠水量之分配比例及用水顺序;订定灌溉办法,按照农田种植情形规定各农田每次灌溉周期;管理渠道各闸斗门之启闭事项;指导农民办理渠斗门等简单工程;查报各户用水权之注册及转移事项;厘定水费标

准;主持行水人员会议商讨一切业务有关事项;调解纠纷;与当地农业改进机关取得联系,从事研究或试验,改良农业设施以增进农业上之收益;测验水文,以与原设计相印证,并注意研究输水损耗,用水经济及安定流速等问题”;第十至十五条还规定了具体的养护事项;第十六至十八条规定了奖惩措施^[11]。

综上所述,在抗战期间为了巩固后方,稳定农业生产,保障战时物资供应,国民政府非常重视水政管理,期间对后方地区的水利建设与农业推广等事业加以结合,取得了相当的成绩,这在抗战恶劣的环境中是难能可贵的。

三、抗战后的水政立法

1945年5月30日,抗战即将胜利,国民党第六届中央执行委员会第一次会议通过新的《水利建设纲领》,并于次年1月18日由行政院水利委员会颁布《水利建设纲领实施办法》,该办法规定了战后促进水利事业发展的具体方案和步骤,第一条规定“水利建设以祛除水患,增进农产,发展航运,促进工业为目标”;第三条规定“为推进农产,应注重灌溉排水,及农田水利,应按照各地之需要,采用适宜之工程,缺水之地,举办灌溉。下湿之地,举办排水。斥卤之地,举办洗碱。表皮被冲刷之地,举办水土保持”;第六条规定“全国水利建设,按水道之天然形势”划分为“松花江流域、辽河流域、白河流域、黄河流域、内海流域、淮河流域、扬子江流域、浙闽流域、珠江流域、澜沧江流域、雅鲁藏布江流域”等11个建设地区^{[9]332-346},第十二条规定“全国各主要水道干支流之治本,运河及港湾之开发,大规模灌溉,水力发电,及其他有关两省市以上之水利建设,由中央政府举办。次要航道之开发,及灌溉排水等工程,由地方政府主办。小范围农田水利,及水力发电,由政府辅导人民办理^[12]”。这一纲领性文件从抗战时期水利事业受到极大破坏的现实出发,确定了抗战后国民政府水政管理的主要责任和目标,对民国后期水政管理权限和水利建设规划做出了比较明晰的规范。

1947年1月颁布的《中华民国宪法》进一步从宪政的角度对水政管理加以规范,其中第一百零八至一百一十条对中央和地方的水政权限进行了划分;“二省以上之水利、河道……”由中央负责,“省县之水利工程有省县地方负责”;第一百四十三条第二款规定“……经济上可供公众利用之天然力,属于国家所有”,确定了水利资源归国家所有;第一百四十六条规定“国家运用科学技术,以兴修水利增进地方,改善农业环境……”;第一百六十九条规定国家对边疆地区的水利事业应积极举办,并扶助其发

展^{[1]327-636}。在宪法基础上,6月21日国民政府颁布《水利部组织法》对水政机关加以改组,该法第一条规定将水利委员会改组为水利部“掌理全国水利行政事宜”;第四条规定设水政司、防洪司、渠港司、水文司和总务司5司,第六至十条规范了各司的职守;下辖黄河水利工程总局、淮河水利工程总局、扬子江水利工程总局、华北水利工程总局、珠江水利工程总局、东北水利工程总局^[13]。

但是随着南京国民政府在内政上的频频失误,特别是在内战战场上溃败,南京国民政府的水政管理也日益进入混乱的局面,中央水政机关变更频繁,地方水政机关日趋瓦解。1949年4月水利部撤并入经济部水利署,8月经济部水利署改称经济部水利司,这是南京国民政府在大陆上的最后一个最高水政机关,它随着国民党政权在大陆的灭亡而告终。

四、对南京国民政府水政立法的评价

南京国民政府时期,国家的水政职能日益扩展,政府以立法的形式规范了国家在水政问题上的法定责任,起到积极的效果。首先,南京国民政府的水政立法,出于发展资本主义和改变中国落后面貌的良好愿望,继承了国内外水政立法的优良传统和优秀成果,其立法内容大大超过了当时世界上殖民地半殖民地国家的水政立法水平,对于处于现代化起步过程的中国具有明显地进步意义。

其次,南京国民政府通过水政立法,使南京国民政府的水政管理逐渐从多头管理开始向设立专门机关加以管理的轨道上转变,初步形成了比较完整的水政机构,在制度上确定了国家在水政事业中的法定责任和体制保障(见表1)。

第三,南京国民政府的水政立法确定了水政机

关的法定权限和其他政府部门的法定义务,从而改变了民国初年以来水政管理职权不明的弊病。同时也确定水权使用与水权收益,特别是根据中央立法制定的地方法规,如《宁夏灌区管理规则》、《甘肃省水渠灌溉管理规则》、《陕西省泾惠渠灌溉管理规则》等更是直接明确了具体流域的水权事宜,也使得政府和民众可以根据相关法令保护自身的合法权益。

我们在承认南京国民政府水政立法进步作用的同时,也必须看到其水政立法中明显的缺陷:

第一,南京国民政府的水政立法“法出多门”现象十分严重,仅在中央就有行政院、经济委员会、水利委员会、内政部、实业部等,立法主体的混乱导致立法层次普遍较低。除为数不多的法律外,大部分都是条例甚至是位阶更低的例如规则、办法、大纲、规程等。这种混乱无序的状态造成了根本法与部门法之间、部门法与部门法之间、中央立法与地方立法之间大量内容的重叠与冲突。

第二,亚里士多德曾指出,法治的要义应包括不可或缺的两个方面:一是已有的法律得到普遍的服从;二是大家所服从的法律又必须是制定良好的法律^[14]。在水政立法越来越详细完备的同时,在执行上却存在明显的不到位。纵观南京国民政府的历史,其长期处于战争状态之中,政府掌握的大量社会资源不得不偏向于军事,在水政管理和水利建设上投入不足。加之,实际不统一的状况也使得法律难以发挥全部的功能。两千年前的孟子就曾说“徒善不足以为政,徒法不足以自行^[15]”;有心立法,无心实施,不能不说是一个悲剧。

第三,南京国民政府的水政立法具有一定的空想性。虽然其立法基本实现了与国际接轨,但是在那个法令多于牛毛、政坛“你方唱罢我登场”和社会

表1 南京国民政府时期中央水政机关一览表

存废时间	机关名称	机构沿革及职能
1927年4月~1934年12月	内政部土地司、实业部农业司、交通部航政司、建设委员会	水灾防御属内政部土地司,农田水利属实业部农业司,河道疏浚属交通部航政司,水利建设则属建设委员会。还相继成立了导淮委员会、黄河水利委员会、广东治河委员会、太湖流域水利委员会、扬子江水道整理委员会、华北水利委员会、整理海河善后工程处、永定河务局及湘鄂湘江水文总站等中央直辖机构
1934年12月~1938年1月	全国经济委员会水利委员会和水利处	直辖机构同上,其中扬子江水道整理委员会改称扬子江水利委员会,太湖流域水利委员会改称太湖水利委员会,后并入扬子江水利委员会,整理海河善后工程处并入华北水利委员会;永定河务局划归河北省。
1938年1月~1941年9月	经济部水利司	直辖机构同上,但其职守有所变化。
1941年9月~1947年6月	行政院水利委员会	同上。
1947年6月~1949年4月	水利部	1947年直辖机构中黄河水利委员会、扬子江水利委员会、导淮委员会、华北水利委员会分别改组为黄河水利工程总局、长江水利工程总局、淮河水利工程总局、华北水利工程总局;升珠江水利局为珠江水利工程总局,增设东北水利工程总局。
1949年4月~1949年8月	经济部水利署	长江以北水政机构基本瓦解,江南直辖机构同上。
1949年8月~1949年10月	经济部水利司	直辖机构基本处于崩溃状态。

动荡贫穷的年代,幻想一项单行法规取得突出的效果无异于镜花水月。

总的来说,国民政府在水政建设上尽管花费了很大工夫,《水利法》更是民国水政立法史上非常重要的一个里程碑,它集此前水政立法之大成,完善地规范了中央和地方水政机关的设立、职权的划分、水政业务的范围等。但其没有非常明确的长期规划,加之水务管理的复杂和时局的动荡,使得水政机关变更频繁;“政出多门、令行不止”的现象依然非常严重。

参考文献:

[1] 荆知仁. 中国立宪史[M]. 中国台北: 联经出版社事业公司, 1984.

[2] 立法院编译处. 中华民国法规汇编: 第二编[M]. 上海: 中华书局, 1934: 80, 69, 111, 58.

[3] 谢振民. 中华民国立法史: 上[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000: 404-408.

[4] 立法院编译处. 中华民国法规汇编: 第四编[M]. 上海: 中华书局, 1934.

(上接第 30 页)当地 6 月份与 10 月份是收获的季节。相对应的 6、7 月份与 10、11 月份是出售农作物的主要时间段,也是农民主要的获取现金的时间段。在正常年景下,农民可以依赖以往的积蓄进行农业生产。但是在遇到特殊情况,如自然灾害、疾病、建房等重大支出,造成资金短缺时,赊欠是农民解决资金缺口的重要途径。所以,历史上农村地区的赊欠现象就非常的频繁。多数欠款人是在缺少资金的时候选择赊欠,等到有了现金收入后一起偿还。农村特定的“场域”下,形成了农民特有的“赊欠惯习”。“惯习”是人们后天在实践中不知不觉获得的,同时,惯习一经生成,就反过来塑造、组织实践^[9]。这种“赊欠惯习”具有历史延续性。虽然今天农村的社会环境、农民收入特点发生了很大改变,但是这种惯习依然发挥作用。当地很多的赊欠现象实际上是农民在这种潜意识的“赊欠惯习”影响下发生的行为。很多赊欠顾客告诉笔者:“赊欠有时候不是没钱(才赊),而是一种习惯”。这种“习惯”已经超出了个人范畴,成为一种群体行为,并且具有历史生成性,成为潜在的个人行为倾向。因此,在农村特有的“场域”下,“赊欠惯习”依然具有很大的影响力。

五、结 论

经济因素是影响人行为的重要因素,但在特定的情境与场合下,非经济因素亦发挥着重要作用。经济行为与其发生的社会制度、社会关系、文化环境不能剥离开来。经济社会学家格兰诺维特指出“行

[5] 徐百斋. 中华民国法规大全[M]. 上海: 商务印书馆, 1937.

[6] 彭勃. 中华监察大典: 法律卷[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1994: 1211.

[7] 全国经济委员会. 全国经济委员会报告汇编: 第 14 集[G]. 南京: 全国经济委员会, 1937: 7, 8-9.

[8] 长江水利委员会长江志总编室. 长江志: 卷 6 水政·人文第 1 篇水政[K]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2000.

[9] 经济部. 经济问题资料汇编[G]. 中国台北: 华文书局, 1951.

[10] 黄河水利委员会黄河志总编辑室. 黄河志 10 黄河河政志[K]. 郑州: 河南人民出版社, 1996: 168-169.

[11] 中国水利工程学会. 中国工程师手册: 水利类(下)[K]. 台北: 科技图书股份有限公司, 1974: 82-83.

[12] 郑肇经. 中国之水利[M]. 上海: 商务印书馆, 1951: 258.

[13] 郭成伟, 薛显林. 民国时期水利法制研究[M]. 北京: 中国方正出版社, 2005: 92.

[14] 顾向一. 我国节水立法模式选择探讨[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2008, 10(3): 64.

[15] 王常则. 孟子·离娄上[M]. 太原: 山西古籍出版社, 2003: 103.

为和制度是深受到社会关系的限制的,把他们视为相互独立的东西是极大的错误,经济行为与社会结构是“镶嵌”在一起的^[10]。研究发现,作为一种经济行为的赊欠的产生不完全是由经济因素导致的,农村社会的“赊欠亚文化”、赊欠群体的“去污名化”效应、赊欠的象征资本意义、顾客的赊欠“惯习”等非经济因素对赊欠的产生发挥了重要的作用。

参考文献:

[1] 鲍盛华. 齐海山. 小卖店为啥成了“小赊店”[N]. 人民日报, 2002-04-19(9).

[2] 李金铮. 民国乡村借贷关系研究: 以长江中下游地区为中心[M]. 北京: 人民出版社, 2003: 134.

[3] 费孝通. 江村经济[M]. 北京: 商务印书馆, 1986: 222.

[4] 斯威德伯格. 经济社会学原理[M]. 周长城, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 1-4.

[5] 韦伯. 新教伦理与资本主义精神[M]. 西安: 陕西师范大学出版社, 2002: 10-31.

[6] LIU Xin. In one's own shadow[M]. California: University of California Press, 2000: 25-30.

[7] 张友庭. 污名化情境及其应对策略: 流动人口的城市适应及其社区变迁的个案研究[J]. 社会, 2008(4): 130-135.

[8] BOURDIEU P. The logic of practice[M]. Stanford: Stanford University Press, 1990: 120.

[9] 陈少妹, 王毅杰. 场域理论下反观科学知识的建构[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2007(1): 30-34.

[10] 格兰诺维特. 镶嵌: 社会网与经济行动[M]. 罗家德, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 1.