

蓄水还是排水: 新中国治水思想的新突破 ——以淮河治理为例

王瑞芳 范刻心

(河南大学 历史文化学院 河南 开封 475001)

摘要:新中国成立后,党和政府改变了中国数千年延续的单纯“以排为主”的治水思想,逐渐确定了“以蓄为主”的新治水方针。这是对中国传统治水思想的突破和创新,并且在治淮工程建设和“大跃进”时期水利建设中得到检验,取得巨大成效。但片面强调“蓄水”会导致严重的土壤盐碱化及其他问题,故必须借鉴传统“排水”思想中有益的因素,准确把握“蓄水”和“排水”的适度,做到“蓄泄兼筹”。一味墨守中国传统治水思路和沿用固有方法固然不可取,但完全不照顾传统而一味强调创新也是不妥当的。新中国治水方针的变化,尤其是围绕“蓄水”与“排水”问题上的变化,雄辩地证明了这一点。

关键词: 蓄水; 排水; 蓄泄兼筹; 治水思想

中图分类号: K27 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-605X(2020)03-0148-08

在传统中国社会,治水是立国之本。中国是一个农业大国,农业的发展取决于水利建设的好坏,兴修水利成为农业发展的要务,历朝历代都十分重视兴修水利。中国是世界上最早兴修水利的国家之一。新中国大规模的治水事业,是从根治淮河起步的。在治淮过程中,中国共产党和人民政府继承中国传统治水思想,根据淮河具体情况,提出了“蓄泄兼筹”的方针,这是中国治水思想的革命,是治水思想在新条件下的创新。随后,党和政府将其发展为“以蓄为主”方针,并在“大跃进”水利建设高潮中贯彻执行,取得了突出成效,但也带来不少问题。这便提醒人们必须正确处理好“蓄”和“泄”的关系,在强调蓄水为主时不能忽视排水。正是在借鉴中国传统治水思想和总结新中国水利建设正反两方面教训基础上,党和政府形成了比较成熟的治水思想。传统以泄为主的治水思想向现代“以蓄为主”的新治水思想转变过程中,必须把握好继承、创新与发展的关系。

一、排水基础上的蓄水 “蓄泄兼筹”的治淮方针

新中国成立后,党和政府非常重视水利建设,并确立了“防止水患,兴修水利”的治水基本方针。但由于在这方面缺乏系统的知识和经验,怎样具体实现这个方针,却没有明确的认识。在泄水还是蓄水问题上,长期以来存在不同意见。由于历史上水害频繁,人们对水存有恐惧心理,治水向来以疏导为主。每到雨季,平原地区和低洼地区的沿河农民常常提心吊胆地去排水,唯恐水留在自己的地区酿成灾害,毁坏农田和家园。中国自大禹凿龙门、疏九河的神话开始,疏导、排水的方法便占优势。明朝水利专家潘季驯和清朝河道总督靳辅治淮,用的也是这个方法。把洪水送走,成为中国历代治水的惯用做法。因此,在1949年全国性的严重水灾和1950年淮河水灾以后,人们很自然地因袭旧的“以排为主”的治水传统。然而,正是在治淮工程实践中,党和政府改变了中国数千年延续的单纯“以排为

主”的治水思想,从被动的防御洪水变成主动地控制和利用洪水。

淮河,发源于河南省境内的桐柏山,经豫东、皖北、苏北汇合运河流入长江,全长1158公里。淮河流域灾害的频繁,主要是它的水系被泥沙淤塞而造成的。远自南宋及明朝黄河夺淮开始,淮河即因泥沙淤塞而被削弱了排泄和灌溉的能力。皖北民谣中所说的“十有九荒”就是由这种原因造成的。淮河的支流比中国其他河流数目多,而且分布得非常密集。在河南、皖北两省区,直接入淮的较大支流就有29条,较小的支流在180条以上。所以,只要河南、皖北同时发生暴雨,多数支流必将同时涨水,汇流成异常巨大的洪水,致使淮河干流不能容泄。由于淮河下游坡度平缓,洪水下泄的时间因而延长,不但增加了各条支流洪水相遇的机会,容易造成较大的洪峰,同时因为淮河干流长期保持较高的水位,反过来又影响支流及内地雨水的宣泄。

正因如此,中国历代政府的治淮方略,是将重点放在淮河洪水的疏导上。为了避免淮水泛滥,清末便开始进行导淮工作,修筑了一些防洪工程,但效果甚微。1929年,南京国民政府设立导淮委员会,在淮河中下游做了一些修补工程,但由于政府贪污腐化,致使导淮愈导愈坏。1938年6月,河南郑州花园口人为决堤,滚滚黄水由贾鲁河、颍河直冲入淮,不仅使豫、皖等省66县数百万人流离失所,洪水泛滥延续9年之久,形成了所谓“黄泛区”^①,而且使淮河堤防涵闸工程全遭破坏。到新中国成立时,淮河堤身已是“百孔千疮,亟需修补”,抗洪能力降到低点。故在沿淮地区流传着这样一首民谣:“爹也盼,娘也盼,只盼淮河不泛滥,有朝出个大救星,治好淮河万民安。”^②这样看来,中国传统治淮所采取的以“排水为主”的理念和方法未必有多大成效。

1950年夏季淮河遭到全流域水灾,中共中央主席毛泽东发出“一定要把淮河修好”的号召,党和政府直接领导淮河治理,开始启动淮河根本治理工作。但在治淮方针上存在着重大认识分歧:是仍然沿用传统的以“排水为主”还是采用新的“蓄水为主”?8月25日至9月12日,在政务院总理周恩来直接领导下,水利部在北京召开治淮会议,华东军政委员会水利部、中南军政委员会水利部、皖北行署、苏北行署及河南省政府、淮河水利工程总局及河南黄泛区复兴局等部门的负责人及专家40余人参会。由于治理淮河关系到上中游不同地区的切身利益,河南、皖北、苏北三省区在治淮办法上存在着意见分歧,同时,与会代表就治淮方针问题,发生了激烈的“蓄泄之争”。

所谓“泄”,就是泄水、排水,仍然沿用传统的以“排水为主”方针,尽量兴办排水工程,尽快将洪水排出去。这是自古以来中国治水的方略。所谓“蓄”,就是蓄水,就是采用新的以“蓄水为主”方针,尽量举办蓄水工程,削减下泄洪水量,将防洪与防旱相结合。周恩来参加了会议并多次听取汇报,在综合各方面意见的基础上,就治淮工作的方针问题提出了指导性意见。他综合权衡“排水”与“蓄水”的利弊,兼顾淮河上中下游的利益,认为单纯地“蓄水”或单纯地“排水”,均不能真正达到除害兴利的目的,故对“排水”与“蓄水”两种意见作了折衷,建议将“蓄泄兼筹,以达根治之目的”作为治淮的根本方针。

所谓“蓄泄兼筹”,就是在排水泄水的同时,适当注意蓄水。它包含着蓄水方法和泄水方法的配合运用,以及扩大治水兴利的道路,旨在使水利事业做到多目标互相结合,达到有利于农业生产的目的。要“蓄泄兼筹”,就是要求上中游能够蓄水的地方,尽量举办蓄水工程,削减下泄洪水量,使中下游河道尾间工程有可能举办,这样才能使防洪与防旱相结合;要确保豫皖苏三省区的安全,就是要求防止只顾局部不顾全局,消除以邻为壑的矛盾;要互相配合,互相照顾,就是要求在统筹规划之下,上中下游的工程实施程序,必须按照水量的变化,决定施工的先后,避免地区间的矛盾。这样的矛盾,只有在中国共产党领导下的人民政府统一领导和组织协调下才能真正化解。“蓄泄兼筹”的治淮方针,准确地表达了治水的自然辩证法,结束了长期以来关于治水方针问题上的争论。

治淮会议决定以“蓄泄兼筹”作为治淮的根本方针,确定淮河上游以拦蓄洪水发展水利为长远目标,中游蓄泄并重,下游则开辟入海水道,以利宣泄。1950年10月14日,政务院发布《政务院关于治

^①江苏省水利厅:《江苏省水利建设情况介绍》,江苏省档案馆藏,档号:3224-长期-219。

^②河南省水利厅:《一定要把淮河修好(初稿)》,河南省档案馆藏,档号:J123-7-625。

理淮河的决定》,正式将“蓄泄兼筹”作为治淮的指导方针。为了实现这一治淮方针,《决定》还确定了两项重要原则“一方面尽量利用山谷及洼地拦蓄洪水,一方面在照顾中下游的原则下,进行适当的防洪与疏浚。”^①“蓄泄兼筹”的治淮方针,符合淮河流域的实际情况,使根治淮河工作有了可靠的政策保证,是中国治水思想的重大革命。

治理淮河工程,是新中国成立后第一个全流域、多目标的水利工程。到 1957 年冬,国家共投入资金 13.3 亿元^②,其中河南省 3.1 亿元、安徽省 5.2 亿元、江苏省 4 亿元、山东省 1 亿元。中共中央和人民政府领导人民经过 8 个年头的不懈治理,治理淮河工程初见成效。在山区修建水库 9 座,总库容 86 亿立方米,兴利库容 24 亿立方米,对水库下游的防洪、排涝、灌溉起了很好的作用,也为水库发展水电、水产、航运、供水等提供了条件。在平原地区修建了 13 处湖泊洼地蓄洪工程,总库容 272 亿立方米,其中洪泽湖、骆马湖、南四湖成了蓄洪水库,兴利库容 42.6 亿立方米。^③在淮河中下游共治大小河道 175 条,修建堤防 4.6 万余公里^④,使淮河干流中游的泄洪能力从不到每秒 6000 立方米,增加到正阳关以下每秒 1 万立方米、涡河口以下每秒 1.3 万立方米,达到 40—50 年一遇的防洪标准。洪泽湖以下使原有泄洪能力不到每秒 8000 立方米,增加到可以控制泄洪每秒 9000 立方米,使下游防洪标准达到 40—50 年一遇,保证 1954 年洪水防洪安全。这就极大地提高了防洪泄洪能力,初步改变了过去“大雨大灾,小雨小灾,无雨旱灾”状况。此外,通过除涝工程,使平原地区大部分支流得到初步低标准的治理,局部地区进行了大中小沟配套工程,涝灾有所减轻。同期增加灌溉面积 1500 万亩,达到 3252 万亩,其中河南、江苏两省增加较多。^⑤

尽管新中国成立初期治淮工作存在着防洪标准偏低、工程规划未能掌握重点、工程管理工作不细致等不足,但治淮取得的成效,证明“蓄泄兼筹”治水方针是正确的。所以,党和政府在随后制定全国各大河流的治理计划时,逐渐将这种治水的新理念运用到新中国水利建设中。

二、改变传统治水思路 “以蓄为主”的新治水方针

在治理淮河过程中,政务院明确规定治淮的基本方针是蓄泄兼筹、三省共保、除害与兴利结合,标志着党和政府对蓄水的看法有了根本变化:由强调“排水”转向重视“蓄水”。为了转变中国水利专家过分强调“排水”并因袭旧的治水传统,苏联援华水利专家反复强调了“蓄水”的重要性“水是人民的财富,要全面地根本地治水,必须把水拦蓄控制起来,听人的支配。因为在夏秋多雨的时候,虽然感觉水多,可是春季干旱的时候,也许感觉缺水;下游经常发生水灾,而上游时常干旱。今年虽然水大,普通年份水量也许不够。所以要治理每一条河流,必须首先就全流域多少年的情况算一算总账,才能决定水的处理。在处理当中,又必须结合防洪、灌溉、航运、发电等多方面的需要,才能做到最经济的处理。”^⑥这些意见引起了中国水利界的思想震动,正如水利部副部长张含英指出的那样,“苏联专家所强调的这一思想,对我们全部水利的计划,已经起了极大的影响。”^⑦治淮工程实践取得了巨大成效,使中国水利建设开始从被动的防御洪水变成主动地控制和利用洪水,从局部的治理变为流域的规划。

为了具体地说明这个问题,苏联专家系统地介绍了斯大林改造自然的计划,单是水利方面,他们就要建造大量的蓄水库、蓄水池,他们不但要发展大规模的灌溉系统,同时还要增加空气中的湿度,以改变农业气候。苏联水利专家布可夫提出了具体建议“在上游修建大量的山谷水库,在中游更好地

^①《政务院关于治理淮河的决定》,中国社会科学院、中央档案馆编《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,社会科学文献出版社 1991 年版,第 452 页。

^②到 1957 年冬,对于国家投资治淮总额有两种说法:一是 13.3 亿元,见王祖烈编著《淮河流域治理综述》,水利电力部治淮委员会淮河志编纂办公室 1987 年编印,第 199 页。二是 12.4 亿元,见中共中央文献研究室编著《毛泽东传(1949—1976)》,中央文献出版社 2003 年版,第 95 页;曹应旺的《周恩来与治水》,中央文献出版社 1991 年版,第 24 页。本书从第一种说法。

^{③⑤}参见王祖烈编著《淮河流域治理综述》,第 199—200、200 页。

^④参见中共中央文献研究室编著《毛泽东传(1949—1976)》上卷,第 95 页。

^{⑥⑦}张含英《斯大林派来的人怎样在中国的河流上工作着》,《人民日报》1952 年 11 月 25 日。

利用湖泊洼地蓄水,并采取其他措施,要求在淮河流域的广大土地上,将大自然所给的水全盘控制利用。不但消除水灾,并且大规模地发展灌溉事业,改进航运,建设水电站。只有当水做完它所有的工作后,才将它送到海里。”^①

布可夫提的意见引起了中国水利专家及决策者的思想震动,逐渐改变了数千年来中国治水的传统思路。在实地查勘研究的过程中,布可夫帮助解决了如下问题:(1)淮河虽然源流分散,但可以而且必须建筑山谷水库,否则上游洪水问题无法解决;(2)即使在苏北这样雨水丰富的地区,为了保证农业增产,灌溉仍是必须的,布置工程时应当将除害兴利同时解决,而不应把这两个问题割裂处理;(3)在中国现有条件下,大规模闸坝工程是可能建筑而且可能在短期间完成的。^②

在苏联专家帮助下,中国广大技术人员努力研究如何在治淮规划中贯彻水利建设方向,制定出主动地控制和利用洪水的治淮计划草案。张含英指出,由于苏联专家的技术协助,使我们有力地实现了毛主席的号召,不但要使淮河流域22万平方公里的土地永绝水患,同时还要发展5000万亩的农田灌溉,改善2000公里的航道系统,并建造若干水力发电工程。治淮工程实践的成效,使中国水利建设从1951年起,从怕水变成爱水;从被动地防御洪水,变成主动地控制和利用洪水;从局部的治理,变为流域的规划。向大自然夺取一切可以利用的水源,以为人民服务,是我们当前的口号。^③党和政府在治理淮河时提出并实施“蓄泄兼筹”方针,平原和洼地的治水工作收到了很大成效。

水利部部长傅作义在1952年全国水利会议上提出“在治水当中,必须切实注意蓄水的必要,使防洪防旱结合起来。关于水是宝贵的资源,我们应当设法控制水流、蓄积水流、利用水流,而不应当单纯地考虑泄水,我们在一九五〇年水利会议时已经提出过这一个意见。一九五一年并且做了很多蓄水的工程,已经有一部分发挥效益。可是根据我们考查了解,还有一些地区对于这个方向认识不足,有的并且把已成的蓄水工程搁置起来不去进一步研究利用。因此在这次会议还有再加提倡的必要。”^④从这个阐述中可知,水利部此时逐渐形成了以“蓄水为主”的治水思路。

1952年12月19日,政务院163次政务会议通过的《中央人民政府政务院关于发动群众继续开展防旱、抗旱运动并大力推行水土保持工作的指示》明确指出“必须广泛地开展蓄水运动,尽量积蓄雨水和地面上的水流,以增加农田灌溉的面积。南方的塘堰工程几年来虽有改进,但仍须继续大力修整,加强管理养护工作,提高抗旱能力;此外还应推广小型蓄水库工程,以增加蓄水的容量。在北方干旱地区,除应进一步组织起来发展水车、水井并提高其灌溉效能外,应积极利用一切水源,发动群众修造小型水库和发展池塘;并广泛进行养冰蓄冰,以增加水源,供给灌溉使用。平原低洼地区,注意推广沟洫畦田,以做到防旱、防涝相结合。对于每一河流的治理,都要考虑到大量蓄水,以解决灌溉的需要。”^⑤从尽量排水泄水到尽量蓄水用水,这集中体现了新中国治水方针的重大转变。

从1953年起,中共安徽省委便提出了“防洪保堤”、“治涝保收”和“改种避灾”的积极治淮办法。这就是:采取以除涝保收为重点,结合防洪保堤的治淮方针。“除涝工程以蓄水为主,在广大平原上进行蓄水,既除涝又防旱,还能减轻洪水对准堤的威胁。”^⑥这样,以蓄水为主,就成为安徽和华北各地水利建设的指导方针。1957年10月,河南省水利工作会议总结了农田水利建设的成功经验。其中最重要的经验之一,就是明确提出了“以蓄为主、以排为辅、蓄泄兼施”的治水方针。会议分析说“河南省的自然情况是:汛期雨量集中,夏秋多涝、冬春多旱,且又处五大水系的上游。这一自然情况,决定了在解决水旱灾害问题上不能只靠排水或蓄水一个办法解决,更不能采取以排水为主的方法。因此,在一个流域面积内,不论是上游、中游、下游都应采取以蓄为主、以排为辅的方法。要把拦蓄洪水

①转引自钱正英《先进的引导——治淮工程中学习苏联先进经验的体会》,《人民日报》1952年11月21日。

②参见钱正英《先进的引导——治淮工程中学习苏联先进经验的体会》,《人民日报》1952年11月21日。

③参见张含英《斯大林派来的人怎样在中国的河流上工作着》,《人民日报》1952年11月25日。

④傅作义《1952年全国水利会议开幕词》,《当代中国的水利事业》编辑部编印《历次全国水利会议报告文件(1949—1957)》,1987年印,第110页。

⑤中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第3册,中央文献出版社1992年版,第445页。

⑥于明《千里淮北撒河网》,《人民日报》1959年10月19日。

和河道整理结合起来,把防旱和防涝结合起来,否则就不能解决水旱灾害。”^①

正是在全国各地进行“蓄水”实践并取得初步成效基础上,党和政府总结经验并正式形成了“蓄水为主”的新治水方针。1958年3月21日,《人民日报》发表题为《蓄水为主、小型为主、社办为主》的社论,肯定了河南省确定的包括蓄水为主、小型为主和社办为主的“三主”方针。8月29日,中央北戴河会议通过《中共中央关于水利工作的指示》,强调水利建设的“三主”方针。这样“以蓄为主”方针被推行到全国各地,成为“大跃进”时期水利建设的基本方针。在“三主”治水方针指导下,从1957年秋到1960年春的三个水利年度,全国各地掀起了群众性的大修农田水利建设的高潮,各地兴修了大量中小型水利设施,取得了显著成绩。

三、蓄水与排水并举 “以蓄为主”的偏向及调整

恩格斯说“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。每一次胜利,在第一步都确实取得了我们预期的结果,但在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎意料的影响,常常把第一个结果又取消了。”^②“大跃进”时期蓄水工程(众多水库)的兴建和改建,再次应验了这个哲理。

“大跃进”时期确定的“三主”方针基本上是正确的,但全国各地在贯彻落实时出现了机械照搬的偏向。尤其是“蓄水为主”方针在山区是可行的,但将其机械地搬到平原地区后,带来了相当严重的危害。河南、安徽某些地区出现了“一块地对一块天”的极端做法。淮北平原和冀鲁豫平原上片面强调蓄水灌溉,不注意排水,甚至层层堵水,造成了严重的涝碱灾害和地区间的水利纠纷。各地掀起了与水争地的高潮,圈占河滩、围垦湖泊,省、地、县各级行政区划之间普遍设置阻水障碍,名曰“客水厅”、“洪水招待所”,使河道患上了严重的“肠梗阻”。^③

北方平原地区由于灌溉和耕作措施不够合理,造成了地下水位不同程度的上升,结果发生了部分土壤次生盐碱化的现象。北方平原地区出现土壤次生盐碱化问题,显然是“以蓄为主”的做法造成的。因此,“蓄水为主”固然可以带来农田灌溉,但同样可以带来盐碱化的结果,水利变成了水害。因此,必须重新认识并着力改变“蓄水为主”的片面做法。

1959年11月召开的全国盐碱土防治会议,提出了“以防为主,防治并重,以水为纲,综合治理”的方针,开始改变片面强调“蓄水为主”的做法。水利部一些专家明确提出“防止土壤次生盐碱化,主要应当抓住灌溉、排水和耕作栽培等三个环节。具体说来,就是要做到工程系统化、灌水合理化、用水计划化、灌区园田化。”^④

1961年6月,刘建勋受命接替吴芝圃担任中共河南省委第一书记后,了解到“以蓄为主”的治水方针导致黄淮平原盐碱化的严重后果。此时,黄淮海平原涝碱灾害严重,群众总结说“引黄灌溉一年增产,两年平产,三年减产,四年绝产。”他在调查研究基础上总结了平原地区的治水经验后指出:“现在平原治水的问题那么普遍,那么严重,这不是具体工作问题,而是方针问题。”故必须加快调整水利建设方针。同年冬,中共河南省委经过反复研究后明确提出:平原地区要以除涝治碱为中心,实行“以排为主,排、灌、滞兼施”的方针。刘建勋强调“在中央对‘以蓄为主’的提法未改变之前,以排为主只在省内讲,对外不提。”^⑤这样,河南最先开始改变“以蓄为主”的治水方针。

此时,国家计委也注意到了“以蓄为主”治水方针带来的北方平原地区碱化问题。1961年10月23日,国家计委在传达中央政治局委员、国务院副总理李富春关于提前于11月底编好七年规划的指示时指出“水利建设要总结经验,有些省土地碱化吃了亏。不能光蓄不排,要上下兼顾。以蓄为主

①《水利建设要有愚公移山的毅力》,《人民日报》1957年10月31日。

②恩格斯《自然辩证法》,《马克思恩格斯全集》第20卷,人民出版社1971年版,第519页。

③陈惺《“大跃进”时期河南的水利建设追忆》,《中共党史资料》2008年第4期。

④水利水电科学研究院灌溉研究所《防止灌区土壤盐碱化》,《人民日报》1960年1月8日。

⑤转引自陈惺《治水无止境》,中国水利水电出版社2009年版,第37页。

的提法,在全国来说,不是因地制宜。现在又有人提出以提水为主,不要盲目推行,还要有经济核算,否则使国家增加负担。”^①

面对严重的次生盐碱化问题,水利部门也开始重新评估和反思“以蓄为主”的利弊。1962年2月14日,水利电力部在北京召开河北、山东、河南、安徽、江苏、北京5省1市平原水利会议。会上对平原地区执行“以蓄为主”方针带来的问题在认识上产生严重分歧,有人强调“以蓄为主”是正确的,问题是工程没有配套好,只要把工程配套好了,问题就解决了;有人强调首先要搞好排水;由于河南在会上强调“排水”,因此有人说河南吃了大亏,光想大排大泄。刘建勋亲自起草文件,向正在召开“七千人大会”的毛泽东报告,反映河南平原涝碱灾情和边界上水利矛盾突出的问题,立即引起毛泽东和中共中央的重视。周恩来随即召集冀、鲁、豫、皖、苏、京5省1市第一书记及部分参加平原水利会议的代表进行座谈。周恩来指出:平原治水要因地制宜,该蓄的要蓄,该排的要排,不能只蓄不排。他形象地说“我问过医生,一个人几天不吃饭可以,但如果一天不排尿,就会中毒。土地也是这样,怎能只蓄不排呢!”^②在周恩来主持下,经过大量的艰苦工作,平原地区机械地推行“以蓄为主”的错误偏向开始得到纠正。

为了总结黄河下游引黄灌溉出现的土地严重盐碱化状况,1962年3月中旬,国务院副总理谭震林、水利电力部副部长钱正英等视察冀、鲁、豫三省接壤地区的大名、南乐、清丰、濮阳、范县等县水利建设情况,随后于17日在范县主持召开了有中南局和各省领导以及省、地、县水利部门领导参加的新中国治水史上著名的“范县会议”。谭震林在会上尖锐地指出“三年引黄造成了一灌、二堵、三淤、四涝、五盐碱化的结果”,“在冀、鲁、豫三省范围内,占地1000万亩,碱地2000万亩,造成严重灾害。”^③必须着力加以解决,停止蓄水工程建设。刘建勋在会上介绍了河南水利建设的情况后提出3条有针对性的具体措施:一是拆除一切阻水工程,恢复水系的自然流势,使涝水可以下泄;^④二是暂停引黄灌溉3至5年;三是临时滞蓄,即在大雨时利用低洼地滞蓄洪水,牺牲小片,保存大片。^⑤会议确定:一要彻底拆除一切阻水工程,恢复水的自然流势;二要积极采取排水措施,降低地下水位;三要停止引黄灌溉,仅保留河南人民胜利渠和山东打渔张两灌区,控制引水。沿黄各闸,不经水电部批准不准开闸。刘建勋等人意见得到了谭震林、钱正英支持并在这次会后付诸实施。

随即,除河南省的人民胜利渠、黑岗口,山东省的盖家沟、簸箕李等涵闸继续少量引黄之外,其余各灌区均关闸停灌。从1962年起,河南省以“挖河排水,打井抗旱,植树造林,保持水土”的新方法在平原地区着力排水泄水。这样,“以蓄为主”带给平原盐碱化的恶果开始消除,河南的经济开始得到恢复和发展。

1962年11月,农业部在北京召开全国农业会议,分析农村形势,讨论当前任务,交流增产经验,对“大跃进”时期水利建设的“三主”方针作了相应调整,提出水利建设新的“三主”方针:即“小型为主,配套为主,群众自办为主”;认为“先配套,后新建”,主要是把现有的水利工程设施逐步配套,使之进一步发挥灌溉效益。”^⑥

随后,水利电力部于12月召开了全国水利会议,对1959—1962年的水利工作进行总结,并提出此后的方针和任务。水利电力部在《水利工作的基本总结与今后的方针任务》的总结报告中,正式对“三主”方针进行了调整。

^①《国家计委传达富春同志关于提前于十一月底编好七年规划的指示》,中国社会科学院、中央档案馆编:《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》,中国财政经济出版社2011年版,第465—466页。

^②转引自《钱正英水利文选》,中国水利电力出版社2000年版,第34页。

^③黄河水利委员会编《人民治理黄河六十年》,黄河水利出版社2006年版,第193页。

^④随后把花园口、位山等壅水拦河大坝拆除,又进行了第二次大修堤,这样使下游河道排洪排沙能力得到了恢复。

^⑤李日旭主编《当代河南的水利事业》,当代中国出版社1996年版,第140—141页。

^⑥《中共中央、国务院批转农业部党组关于全国农业会议的总结》,中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社1997年版,第748页。

该报告在总结成绩之后,对“大跃进”过程中出现的偏向作了检讨。其中治水方针的偏向是:以蓄为主、小型为主、群众自办为主的“三主”方针,在不少地区起了积极的作用,但在某些地区也起了不好的作用。在提倡“以蓄为主”的精神时,水利电力部没有区别山区与平原的不同特点,因而修建了一些不适当的平原水库。在执行“小型为主、群众自办为主”的同时,我们还片面地提倡“少花钱,多办事”,不适当地提倡了依靠公社兴办中型工程和大型工程,搞大协作,造成了水利建设“一平二调”的“共产风”。特别是在冀、鲁、豫平原地区的水利工作中,由于我们对这个地区旱、涝、碱灾害的规律缺乏全面认识,曾经盲目提倡“以蓄为主”和大量地引黄河水灌溉,因而增加了当地的涝、碱灾害和水利纠纷,使当地人民的生产和生活遭到很大困难,以后又没有及时发现和坚决改正。^①

在总结持续三年水利“大跃进”高潮经验教训的基础上,为了贯彻党的八届十中全会的决定和国民经济调整、巩固、充实、提高的方针,根据当时水利形势和发展要求,该报告明确提出了新的水利工作方针:“巩固提高,加强管理,积极配套,重点兴建,充分发挥现有水利工程的效益,并为进一步发展创造条件。”^②报告果断地决定,在坚持“小型为主、社办为主”的同时,放弃了“以蓄为主”,代之以“配套为主”,重视工程配套设施建设,对现有水利工程加强管理,并分别进行必要的续建、配套和调整,确保安全,充分发挥工程效益。此后,全国水利建设的方针开始转变。

“大跃进”运动高潮中修建的水利工程项目,有不少并没有充分发挥应有的效益,原因在于这些水利工程还不配套。据国家统计局 1963 年 4 月对全国大中型水利灌区的配套和利用情况的统计,“全国现有设计灌溉面积在万亩以上的大中型水利灌区 3989 处,设计灌溉面积 29141 万亩,实际建成配套的灌溉能力为 16581 万亩,占 56.9%。”^③也就是说,还有约 40% 多的工程因不配套,或因配套不全,或因土地不平整等原因,没有能够发挥应有的灌溉效益。这显然是水利设施的巨大浪费。因此,以“配套为主”代替“蓄水为主”方针,是有很强针对性的方针。

这样,全国水利工作的指导方针,就从“大跃进”时期“以蓄为主、小型为主、社办为主”的“三主”方针,正式调整为“小型为主、配套为主、群众自办为主”的新“三主”方针。随着中国经济第三个五年计划的实施,到 1965 年 8 月,全国水利会议对“三五”期间的水利工作提出了一些纲领性的意见,着重讨论了当时水利工作的主要矛盾和“三五”期间的工作方针。经过反复讨论,会议确定了“三五”期间水利工作的方针是“大寨精神,小型为主,全面配套,狠抓管理,更好地为农业增产服务。”(简称“大、小、全、管、好”。)新中国水利建设的方针再次调整,“三主”方针逐渐被吸纳到这条新的治水方针之中。这一新的水利方针,“可以充分调动群众的积极性,充分利用国家的支援,充分发挥水利的效益”。但会议接受了水利“大跃进”教训,特别强调,“必须在水利部门的全体干部中,进一步树立依靠五亿农民办水利、水利为农业增产服务的思想,进一步克服恩赐观点和重大轻小、重骨干轻配套、重修轻管、重工程轻实效的思想。”^④

因此,经过“大跃进”时期“以蓄为主”的水利建设实践,党和政府对中国水利规律的认识逐步深化,看到了“以蓄为主”方针的积极功效,也体会到了片面强调“以蓄为主”而忽视排水、泄水导致的盐碱化问题,正式放弃了“以蓄为主”方针。在强调“蓄水”的同时也强调“排水”,用周恩来的话说就是:平原治水要因地制宜,该蓄的要蓄,该排的要排,不能只蓄不排。实际上,新中国的治水思想,经过一段“大跃进”时期治水实践的反复之后,重新回到了新中国治淮初期提出的“蓄泄兼筹”方针上,比较理性地处理了“蓄水”与“排水”的关系。

总之,新中国治水思想,从几千年延续的传统“以排为主”的治水思想,转变为“以蓄为主”的新治

^{①②}《中共中央、国务院批转水电部党组关于全国水利会议的报告》,中央档案馆编《中共中央文件选集》第 42 册,人民出版社 2013 年版,第 349、342 页。

^③国家统计局《全国大中型水利灌区的配套和利用情况》,中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,中国财政经济出版社 2011 年版,第 463 页。

^④《水利电力部关于全国水利会议的报告》(1965 年 9 月 14 日),中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第 422—423 页。

水方针。这是对中国传统治水思想的突破和创新,是值得充分肯定的,并且在治淮工程建设和“大跃进”时期水利建设中得到了检验,取得了巨大成效。但片面强调“以蓄为主”将会导致严重的土壤盐碱化及其他问题,应该同时注意排水泄洪工程建设,准确把握“蓄水”和“排水”的适度。这样看来,新中国成立初期治淮过程中确定的“蓄泄兼筹”方针,还是比较科学并合乎中国实际的治水思想。

治水思想的正确与否,必须经过正反两方面的实践检验才行。中国几千年延续的“以排为主”思想和做法,自有其道理并为许多成功实践所验证,不能一概否定和抛弃,必须借鉴和继承其中有益的科学因素和成功经验,将其发展为从过分重视排水,转向重视蓄水而不要忘记排水,即做到“蓄泄兼筹”,这样才能真正形成科学的合理的治水思想。因此,一味墨守中国传统治水思路和沿用固有方法固然不可取,但完全不照顾传统而一味强调创新,也是不妥当的。新中国治水方针的变化,尤其是围绕“蓄水”与“排水”问题上的变化,雄辩地证明了这一点。

[本文系国家社科基金重大项目“新中国治水史”(14ZDB049)的阶段性成果。]

作者简介:王瑞芳(1963-),女,河南鹤壁人,河南大学历史文化学院暨近代中国研究所特聘教授、中国社会科学院当代中国研究所研究员、博士生导师,法学博士;范刻心(1993-),女,河南南阳人,河南大学历史文化学院博士研究生。

责任编辑:汪谦干

**Storage or Drainage: a Breakthrough of Water Control Thought in New China:
Taking the Management of the Huai River as an Example**

WANG Rui - fang FAN Ke - xin

(School of History and Culture ,Henan University ,Kaifeng 475001 ,China)

Abstract: After the founding of the People's Republic of China ,the CPC and Chinese government gradually shifted its water control policy from “giving priority to drainage” which had lasted for thousands of years in China to “giving priority to storage”. The shift could be regarded as one great breakthrough and innovation of Chinese traditional water control thought , which has been tested in the construction of Huai River control project and the water conservancy during the “Great Leap Forward” period ,and has achieved great achievements. However ,too much emphasis on “water storage” would lead to serious soil salinization and other problems ,so we must learn those beneficial factors from the traditional “drainage” thought ,and accurately control the degrees of “storage” and “drainage” to achieve “the balance of flood storage and drainage”. It's not advisable to rigidly stick to Chinese traditional water control thought and follow its inherent methods ,but it's also inappropriate to completely ignore traditions and blindly emphasize innovation. The changes of water control policy of new China ,especially around the issue of “storage” and “drainage” ,has proved this point eloquently and strongly.

Key words: water storage; water drainage; the balance of flood storage and drainage; the water control thought