

从点到面:新中国成立初期的淮河治理*

王 瑞 芳

〔摘要〕 治淮工程是新中国成立后建设的第一个全流域、多目标的大型水利工程。从 1950 年冬开始,党和人民政府在“蓄泄兼筹”的治淮方针指导下,先后组织实施了三期建设工程项目,有计划地对淮河流域进行综合治理。治淮工程经历了从点的治理,到点线结合的治理,再扩展到面的治理的过程,不仅修建了众多的大中型水库,提升了拦蓄洪水的能力,而且整治了淮河干支流,提高了防洪泄洪能力,有效地遏制了淮河水患。治淮工作取得了举世瞩目的建设成就,也留下了值得汲取的宝贵教训。

〔关键词〕 淮河治理; 蓄泄兼筹; 治淮工程; 从点到面

〔中图分类号〕 D232; K27 〔文献标志码〕 A 〔文章编号〕 1003-3815(2016)-09-0044-11

From small to Large: The Governance of Huai River in the Beginning of the New China

Wang Ruifang

Abstract: The Huai River project is the first large-scale water conservancy project of the whole basin, with multiple objectives, constructed after the establishment of the new China. Since the beginning of the winter of 1950, the CPC and the people's government, under the guideline of "flood storage and discharge", has organized three phases of construction projects, and systematically carried out the comprehensive management of the Huai River Basin. The project has gone through from the point of governance, governance of point-line combination, and then to the governance of all sides. Many large and medium-sized reservoirs have been built, which enhances the flood storage capacity, and the Huai River tributaries have been rectified, which improves the flood discharge capacity and effectively checks the flood of Huai River. The Huaihe River has made remarkable achievements, and also left valuable lessons to be learned.

新中国大规模的治水事业,是从治理淮河起步的。治理淮河工程是新中国成立后建设的第一个全流域、多目标的大型水利工程。毛泽东先后四次对淮河治理作出批示,并发出“一定要把淮河修好”的号召;周恩来亲自部署召开第一次治淮会议,研究制定了“蓄泄兼筹”的治淮方略,实现了中国治水思想的重大革命,使根治淮河工作有了可靠的政策保证。从 1950 年冬开始,党和人民政府组织实施了治理淮河的三期建设工程项目,有计划、有目的地对淮河流域进行从点到面的综合治理,遏制了淮河水患,取得了举世瞩目的建设成就。本文在梳理相关研究成果的基础上,细致考察新中国成立初期(1949 年至 1954 年)的治淮历程,深

入分析中共中央的治淮方针,揭示淮河治理的成功经验及值得汲取的宝贵教训。

一、蓄泄兼筹:淮河治理的新方针

淮河发源于河南省桐柏山区,经豫东、皖北、苏北汇合运河流入长江。淮河流域灾害频繁,主要因为其水系被泥沙淤塞所造成。自宋朝黄河夺淮开始,淮河即因泥沙淤塞而被削弱了排泄和灌溉能力,形成了“大雨大灾,小雨小灾”的痼疾。淮河支流数目众多且分布密集,在河南、安徽两省直接入淮的较大支流有 29 条,

* 本文为国家社科基金重大项目“新中国治水史”(14ZDB049)的阶段性成果。

较小支流 180 条以上。淮河下游的坡度平缓，洪水下泄的时间因而延长，容易造成较大洪峰，加上淮河干流长期保持较高水位，反过来影响支流洪水的宣泄，容易形成洪涝灾害。长期的水旱灾难使沿淮人民产生了殷切的盼望，他们迫切要求治好淮河。新中国成立前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。”^①

1950 年 6 月，淮河流域阴雨连绵 20 多天，造成非常严重的洪灾，豫皖境内受灾面积达 4300 多万亩，灾民 1300 万人。淮河水灾立即引起中共中央和中央政府的高度重视。7 月 20 日，毛泽东给周恩来的批语中指出 “除目前防救外，须考虑根治办法，现在开始准备，秋起即组织大规模导淮工程，期以一年完成导淮，免去明年水患。请邀集有关人员讨论（一）目前防救、（二）根本导淮两问题。”^② 8 月 5 日，他再次批示周恩来 “请令水利部限日作出导淮计划，送我一阅。此计划八月份务须作好，由政务院通过，秋初即开始动工。”^③ 8 月 31 日，毛泽东又批示 “导淮必苏、皖、豫三省同时动手，三省党委的工作计划，均须以此为中心，并早日告诉他们。”^④ 从这三个批语的文字表述中，可以看出毛泽东治理淮河的决心。

根据毛泽东根治淮河的指示，党和政府开始启动淮河根本治理工作。8 月 25 日至 9 月 12 日，水利部召开治淮会议，与会代表就治淮方针发生了“蓄泄之争”。周恩来听取汇报后提出了指导性意见，认为单纯地“蓄”或单纯地“排”，都不能达到除害兴利的要求，故建议将“蓄泄兼筹，以达根治之目的”作为治淮的根本方针。治淮会议分析了淮河的最大流量和淮河各段的危险水位，决定以周恩来提出的“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。会议根据该方针制定了治淮工程的具体实施步骤，决定 1950 年 12 月以前以勘测工作为重心，上游和下游以查勘蓄洪工程和入海水道为重点，同时进行放宽堤距、疏浚、涵闸等勘测工作；中游地

区在整个计划内，选择对上下游关系较小的部分工程于 10 月下旬先行开工。为了保证治淮工作顺利进行，会议建议由华东、中南各有关地区组成治淮委员会统一领导治淮工作，并成立淮河上、中、下游的三个工程局，以便统筹兼顾。^⑤ 这次会议拉开了新中国成立后大规模治理淮河的序幕。

1950 年 9 月 2 日，周恩来召集董必武、薄一波等人开会研究治淮计划并决定：（1）治淮必须苏北、皖北、河南三省区同时动手，做到专家、群众和政府三者结合，新式专家和土专家相结合；（2）到 9 月订出动员和勘探的具体计划，10 月动工，以 3 年为期根除淮河水患。9 月 16 日，中共皖北区委书记曾希圣向华东局和中央报告皖北地区灾民积极拥护治淮决定的情况，并提出调配粮食的建议。9 月 21 日，毛泽东将这份电报再次批给周恩来 “现已九月底，治淮开工期不宜久延，请督促早日勘测，早日做好计划，早日开工。”^⑥ 次日，周恩来致信毛泽东、刘少奇等人，说明关于治淮的两份文件已送华东、中南军政委员会审议，等饶漱石、邓子恢 10 月初来京时再作最后决定；治淮工程计划则由水利部及各地开始付诸实施。同时，周恩来致信陈云、薄一波等人：为了保证治淮工程计划的顺利实施，“凡紧急工程依照计划需提前拨款者，亦望水利部呈报中财委核支，凡需经政务院令各部门各地方调拨人员物资者，望水利部迅即代理文电交（政务）院核发”^⑦。傅作义领导的水利部立即召集华东区与中南区水利部、淮河水利工程总局及河南、皖北、苏

① 河南省水利厅 《一定要把淮河修好（初稿）》，河南省档案馆藏，档案号 J123-7-625。
② 《建国以来毛泽东文稿》第 1 册，中央文献出版社，1987 年，第 440 页。
③ 《建国以来毛泽东文稿》第 1 册，第 456 页。
④ 《建国以来毛泽东文稿》第 1 册，第 491 页。
⑤ 参见《水利部召开治淮会议，决定今冬以勘测为重心明春全部动工》，《人民日报》1950 年 10 月 16 日。
⑥ 《建国以来毛泽东文稿》第 1 册，中央文献出版社，1987 年，第 530 页。
⑦ 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，中央文献出版社，1997 年，第 81 页。

北等省区负责干部，拟定治理淮河方针及1951年应办的工程，强调以“蓄泄兼筹”作为治理淮河的指导方针并力争尽快落实。

1950年10月14日，政务院发布由周恩来主持制定的《政务院关于治理淮河的决定》，系统阐明了治淮的方针、步骤、机构、豫皖苏三省的配合、工程经费、以工代赈等重大问题，确定兴建淮北大堤、运河堤防、三河活动坝和入海水道等大型骨干工程。该《决定》正式将“蓄泄兼筹”作为新中国治理淮河的指导方针。为了落实这个治淮方针，《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 政务院提出治淮“蓄泄兼筹”的方针，是中国治水思想的重大革命，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。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配合运用，旨在使水利事业实现多目标互相结合，达到有利于农业生产的目的。“蓄泄兼筹”，就是要求上中游能够蓄水的地方，尽量兴办蓄水工程，削减下泄洪水量，使中下游河道尾闾工程有可能举办，使防洪与防旱相结合；要确保豫皖苏三省的安全，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，上中下游的工程必须按照水量变化决定施工次序，避免地区间的矛盾。“蓄泄兼筹”的治淮方针，准确地表达了治水的辩证法，结束了长期以来关于治水方针问题上的争论。

为了统一治淮工程的领导并贯彻治淮方针，中央人民政府决定以原淮河水利工程局为基础，筹组治淮委员会，由华东、中南两军政委员会及有关省、区人民政府指派代表参加。1950年10月27日，周恩来主持第56次政务会议，任命曾山为治淮委员会主任，曾希圣、吴芝圃等人为副主任。11月3日，周恩来在讨论傅作义的《关于治理淮河问题的报告》时指出：根据国家财力、物力等实际情况，治理淮河的原则

是：一、统筹兼顾，标本兼施；二、有福同享，有难同当；三、分期完成，加紧进行；四、集中领导，分工合作；五、以工代赈，重点治淮。治淮总的方向是“上游蓄水，中游蓄泄并重，下游以泄水为主。从水量的处理来说，主要还是泄水，以泄洪入海为主，泄不出的才蓄起来。”他强调“这次治水计划，上下游的利益都要照顾到，并且还应有利于灌溉农田，上游蓄水注意配合发电，下游注意配合航运。”^②

1950年11月6日，治淮委员会在蚌埠正式成立，分设河南、皖北、苏北三省区治淮指挥部，负责规划和领导淮河流域的水利工作，并在蚌埠召开第一次全体委员会议。会议听取了各有关部门关于淮河上、中、下游工程的初步计划，确定根治淮河的办法在于控制洪水量，减去洪峰，降低地面与地下水位。而降低水位的办法主要是以蓄洪为主，结合河槽整理，配合群众性的水利建设。因此，首先应将淮河最高可能的洪水量予以拦蓄，拦蓄后的多余洪水视干流河床情况而进行河槽整理及疏浚工程，使其通畅安全排泄；同时配合沟洫工程，于各支河进行择要局部疏浚，使内水得以排泄。^③ 会议经过反复商讨，拟定了第一年根治淮河的工程计划及财务计划，规划了淮河上、中游蓄洪、复堤、疏浚、沟洫及涵闸等工程的规模、步骤，并提供了关于入海水道的初步意见，统一了河南、皖北、苏北三省区的土方单价和财务概算。这样，在治淮委员会的具体领导下，新中国第一个大型的水利建设工程——淮河治理工程正式启动。

二、拦蓄洪水：第一期治淮工程的启动

1950年11月，第一期治淮工程正式开始。这期治淮工程是在1950年大水灾以后河道堤防

① 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，第452页。

② 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第90—91页。

③ 参见《治淮委员会第一次全体委员会议决议、任命录》，安徽档案信息网，www.ahda.gov.cn。

遭受严重损坏的情况下开始的，故工程目标侧重于防洪排洪。上游试修山谷水库，旨在取得经验；中游利用正阳关以上八个湖泊洼地拦蓄洪水，并在润河集建筑分水闸作为淮河中下游洪水的总控制机关；正阳关以下的淮河全线及苏北里运河进行筑堤培堤工程，配合润河集控制拦蓄洪水工程，使正阳关以下平原地区初步获得安全保障。^① 故第一期治淮工程主要有三方面任务：（1）在淮河上游河南境内，修建山谷水库和洼地蓄洪工程；以洪河、汝河、颍河等河为重点将淮河上游 20 余条干支河加以疏浚和整理；在伊阳、泌阳等地建造谷坊以保持水土；（2）在淮中游皖北境内，在润河集建造控制淮河干流洪水的大型分水闸，培修淮河干河和重要支河的堤防，疏浚濉河和西肥河等重要支河；（3）在淮河下游苏北境内，主要是培修运河堤防。

拦蓄洪水的工程是整个治淮工作中具有关键性的巨大工程。第一期治淮拦蓄洪水工程主要是兴修三座山地水库工程，即洪河上游的石漫滩水库、汝河上游的板桥水库和颍河上游的白沙水库。石漫滩水库的作用在于拦蓄淮河支流洪河上游的洪水，减少洪河中下游和淮河干流的洪水流量，并将水库的水放出来灌溉农田。该水库工程包括三个主要部分：（1）拦河修筑一条连接两边山头，长 450 米，高 22 米的土坝；（2）在坝的右端山头开凿一条长 85 米的输水洞，洞口装置一座控制水流的闸门；（3）在坝的左端山头开挖 40 米宽的溢洪道。该水库自 1951 年 4 月初全面开始修建，经过 1.8 万名民工、工程人员、技术工人的努力，至 7 月初完工。石漫滩水库容量并不太大（蓄水量 4700 万立方米），但它是新中国成立后依靠自己的力量修建的第一个水库，而且是修筑土坝来拦蓄水流的水库，为多目标综合水利工程建设积累了宝贵的经验。时人评价说“这一个水库能够顺利完成，以后就可有更多的更大的水库陆续完成，所以这个水库的本身对治淮的作用虽然不是很大，但却是我国水利事业从除害到兴利，

从单纯的防洪，向兼顾防洪、灌溉、航运、发电的多目标工程发展的一个转折点。它的影响之大远过于它的实际的效益。”^②

为了控制淮河中游水流的蓄泄，充分发挥蓄洪工程的效能，治淮委员会决定在润河集淮河干流上修筑一个大型控制工程。润河集分水闸是控制整个淮河干流洪水的关键，也是第一期治淮工程的重点。该工程分固定河槽、拦河闸和进湖闸三个部分，包括 2.4 万立方米的钢筋混凝土工程，7.3 万立方米的砌石工程，479 米的闸门装置工程及 200 万立方米的土工。经过 4 万余人五个月的奋战，终于在 7 月 20 日如期完成。修建润河集分水闸是一项技术繁复的工程，其所需要的重 1400 吨的钢铁闸门及机件，由上海 140 余家工厂制造并在一个半月内赶制完成，创造了当时的生产奇迹。时任中共皖北区委书记的曾希圣指出：“我们完全依靠国内生产的材料机械，和自己的工程人员，连同物料运输，在一百天左右的时间内完成了它。和过去反动统治时代所做的杨庄活动坝或泾渭渠渠首工程相比，它们的规模远比不上润河集分水闸规模的巨大，却都用了两年以上的时间，这个对比可以明显看出我们的工程组织能力的优越性，大大提高我们全体工作人员和全国人民对于自己的建设事业的坚强的信心。”^③

到 1951 年 7 月，治淮第一期工程完成。除完成石漫滩山谷水库和润河集蓄洪分水闸工程之外，还完成了复堤、疏浚、沟洫等土方工程 1.95 亿公方，工程遍及河南、皖北、苏北的 13 个专区、2 个市和 48 个县，动员民工达 300 万人，来自全国各地参加建设的工程技术人员在

① 参见曾山、吴觉、曾希圣、钱正英《治淮委员会关于第二年度治淮工作的报告（1951 年下半年—1952 年上半年）》（1952 年 8 月 13 日），安徽省档案馆藏，档案号永久-4-67。

② 曾希圣《一九五一年治淮工程的成就及其主要经验》，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》，第 461 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，第 461—462 页。

1 万人以上^①。这样大规模的治淮工程能在短短 8 个月内完成，堪称新中国水利建设史上的奇迹。曾希圣于 1951 年 9 月总结治淮第一期工程成绩时指出：工程的总量包括修筑堤防 2191 公里，疏浚河道 861 公里，水库 3 处已经动工，其中 1 处已经完成，湖泊洼地蓄洪工程 12 处，大小闸坝涵洞 92 座都按期完成。这些工程在当年的抗洪排水中发挥了一定作用。如河南的“工程主要是集中治理洪河、汝河、颍河几个水灾最重的河流，所以今年洪、汝两河的洪水虽然很大，可是两河流域的受灾面积已经大为缩小”；皖北区的各项治淮工程，“把蓄水工程、堤防工程、疏浚和沟洫工程互相配合起来”，使皖北当年“做到了‘小雨免灾，大雨减灾’”^②。

治淮第一期工程取得了较大成绩，但也暴露出水文账偏小、防洪标准偏低、工程留有余地不够等突出问题。由于缺乏历史水文资料，治淮工作从水文测站的布设、流域地形的测量到规划方案的探讨，都是白手起家；加上当时治水经验不足，致使治淮工程水文账偏小，防洪标准偏低。淮河干流规划是以 1931 年和 1950 年洪水为标准的，仅相当于 40 年及 10 年一遇。1954 年淮河流域连降 5 次暴雨，各支流洪水相继汇集到干流，发生了大于 1931 年全流域的特大洪水。尽管淮河上游已建的石漫滩山谷水库发挥了拦洪作用，有效地降低了干流洪水位，但特大洪水还是冲毁了润河集蓄洪工程，并使淮北大堤分别在凤台县禹山坝漫、在五河县毛滩决口，造成了严重灾害。^③ 治淮委员会后来总结治淮教训时承认：“以 1954 年的实际资料来检查按原规划的湖泊洼地蓄洪量和河道的泄洪量，显然都是太小了，这主要是过去的水文资料不足和缺乏经验所产生的缺点。”^④

同时，控制洪水的枢纽工程规划设计上也存在着明显错误，如润河集蓄洪工程本来是作为中游控制工程规划的，但因枢纽地位选址及工程布置不妥善，设计标准太低，蓄洪库容不够，没有结合灌溉与航运等进行规划，遂导致进湖闸静水池不能抵抗高速水流的冲刷，在

1954 年放水后数小时即被冲毁^⑤。这是治淮初期工程中非常严重的教训。在工程实施方面，许多地区由于计划粗率，勘测不实，施工前准备不足，施工中组织管理不细致，以致工程遭受损失和浪费。如 1950 年“苏北新沂河工程小潮河堵口，由于对潮水特性估计不足，计划不周，经五个月时间，失败三次，浪费很大”。又如“皖北泗洪、无为县住房食粮工具物资均准备不充分，民工上堤后，吃饭不做工，有的因为没有房子住，吃完饭就走，粮食浪费有 100 万斤”；再如“河南颍河工程，在底线没有定出之先，民工已到工地，以致被动地一面测量、一面施工，因此有些河段的高程定高了，完工以后又须重新加工。还有对于工地的住宿、伙食、医药等准备不够，致群众有因此逃跑，甚至死亡，造成严重损失”。^⑥

三、点线治理：第二期治淮工程的实施

1951 年 7 月底，水利部召开第二次治淮会议，重申了上中游以蓄水为主、淮河与洪泽湖分开入江等治淮原则，并对 1952 年治淮工程作了明确规定“除大力进行群众性的水土保持和沟洫工程外，上游主要工程仍着重于蓄水，兼及河道整理工程；中游着重蓄水和内水排除工程；下游进行灌溉渠的修筑和防洪工程。”^⑦ 这次会议后，治淮工作开始进入更大规模的治理

① 参见新华社《中国水利建设史上空前辉煌的成就，根治淮河第一期工程胜利完成》，《人民日报》1951 年 8 月 9 日。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，第 458、460 页。

③ 参见骆承政、乐嘉祥主编《中国大洪水——灾害性洪水述要》，中国书店，1996 年，第 208—210 页。

④ 王祖烈《七年来治淮工程的初步总结》（1957 年 8 月），安徽省档案馆藏，档案号永久-13-852。

⑤ 参见王祖烈《七年来治淮工程的初步总结》（1957 年 8 月），安徽省档案馆藏，档案号永久-13-852。

⑥ 张含英《1950 年水利工作初步总结》，《当代中国的水利事业》编辑部编印《历次全国水利工作会议报告文件（1949—1957）》，内部发行，1987 年，第 57—58 页。

⑦ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，第 456 页。

年度。

1951年11月,治淮第二期工程正式启动。如果说治淮第一期工程性质大部分是为了除害(防洪)的话,那么第二期工程更多地结合着兴利,建筑工程占较大比重。治淮委员会确定的第二年工程计划是:完成颍河上游白沙及洪汝河上游的板桥两水库,并开始筹建淮河干流上的南湾、洪汝河上游薄山及漯河上游佛子岭等三座水库;中游继续完成三处湖泊洼地蓄洪及其控制工程,以达到拦蓄洪水100亿立方米的目标;完成上、中、下游39处内河的整理工程,以继续解决豫中、豫东及皖北等广大平原上的内涝问题;开辟苏北灌溉总渠,以统筹利用洪泽湖蓄水,建设苏北2500万亩的灌溉事业,若遇非常洪水并可分泄700秒公方的洪水流量直流入海,减轻排洪入江负担^①。三省区承担的治淮工程任务分别是:河南要在汛期前完成白沙、板桥两个水库,开始兴修薄山、南湾两个水库,并进行洪河、汝河、颍河和黄泛区各河的疏浚建闸工程;皖北要在中游修建霍山县境淠河上游的巨型佛子岭水库,兴建瓦埠湖、寿西湖蓄洪工程,并举办洪河下游的分洪工程,正阳关至五河、五河至洪泽湖的规模巨大的支流疏浚和内水排除工程,其中包括浮山五河段内外水分流的工程和开挖古河的工程;在下游,除去防洪工程以外,开始兴修苏北大灌溉渠工程。

这期工程有三个突出特点:(1)规模巨大,工程的总量约当第一期工程的160%,个别地区的任务比一期工程大一倍;(2)淮河流域1950年没有进行土地改革的地区要进行土地改革,群众在土地改革中获得土地之后,对兴修水利的要求会更加热切,但两个巨大任务同时进行,在干部和群众力量的配备上,会感到一定程度的困难;(3)在工程内容上,疏浚挖河的工程比第一期多,兴建水库等技术性较高的工程所占比例大。土方工程任务更为巨大而困难,其中疏浚土方共计1.6亿立方米,水库筑坝和切岭土方共1500余万立方米,两项占全部土方的90%以上。疏浚1立方米土所需劳力约

为筑堤的两倍;挖土运土困难为筑堤的三倍。这就使本年工程无论在规模和困难程度上都超过上年一倍以上,而这个艰巨的工程任务又与上游的土地改革复查,中游的土地改革及全流域的农业增产任务交织在一起的。^②

治淮第二期工程开工后,三省区政府调集大量民工投入到淮河上、中、下游各处工地。苏北为在插秧前完成灌溉总渠的工程,调动了8.2万多名干部,动员了近80万农民工走上工地。中游春修之始雨雪连绵一个多月,为赶在麦收前做完工程,民工数从80万增加到110余万,阜阳专区增调9个县的宣教干部和80个区级干部上堤加强领导^③。为了推进治淮工程,治淮民工普遍开展了劳动竞赛运动,并在劳动竞赛中注意改进施工方法和提高劳动效率。如河南省板桥水库和白沙水库的土工效率,平均比去冬提高了一倍;怀远县治淮模范青年团员祝怀顺民工小队在皖北淠河、潼河疏浚工程中,创造出先进的土工作业法,超额完成土方300公方的任务。

第二期治淮最关键的有两项工程:一是淮河中游佛子岭水库;二是苏北灌溉总渠。治淮既要除害又要兴利,兴修水库是既除害又兴利的重要办法。1952年1月,淠河上游佛子岭水库开工。该水库是淮河中游、淠河上游的一个巨型山谷水库,其主要工程是修建一条连接两山的长达530米、高70米的钢筋混凝土的空心拦河大坝^④。这条钢筋混凝土拦水坝坝基,深植

① 参见曾山、吴觉、曾希圣、钱正英《治淮委员会关于第二年度治淮工作的报告(1951年下半年—1952年上半年)》(1952年8月13日),安徽省档案馆藏,档案号永久-4-67。

② 参见曾山、吴觉、曾希圣、钱正英《治淮委员会关于第二年度治淮工作的报告(1951年下半年—1952年上半年)》(1952年8月13日),安徽省档案馆藏,档案号永久-4-67。

③ 参见曾山、吴觉、曾希圣、钱正英《治淮委员会关于第二年度治淮工作的报告(1951年下半年—1952年上半年)》(1952年8月13日),安徽省档案馆藏,档案号永久-4-67。

④ 参见《治淮大工程之一——佛子岭水库动工》,《人民日报》1952年2月12日。

在地面 19 米下的花岗岩层上，建筑这样高的连拱坝需要高度的工程技术水平。在当时物资贫乏、资金短缺和技术落后情况下，水库建设者发出“与连拱坝共存亡”的誓言，掀起了学技术、学文化热潮，边学习边设计边施工，创造了“分区平行流水作业法”等技术革新 400 多项。1954 年 10 月，佛子岭水库大坝竣工，成为新中国成立后治理淮河水患的第一座大型水利枢纽工程。

洪泽湖是淮河下游最大的湖泊，经过整理成为一大水库后，可以充分利用其水量进行农田灌溉。苏北大灌溉区的规划就是根据这个思路制定的。1951 年 11 月 2 日，苏北灌溉总渠工程正式开工。总渠西起洪泽湖东岸高良涧，向东经过淮阴、淮安、阜宁、滨海四个县境到黄海，全长 170 公里，底宽 60 米至 80 米，堤顶宽 8 米，供给灌溉流量 500 秒公方，连同随后完成的干渠、支渠、大、中、小沟及大小涵闸构成庞大的灌溉系统。^① 1952 年 5 月 10 日，苏北灌溉总渠正式竣工，可灌溉苏北 2500 万亩农田，成为新中国成立后修建的最大规模的灌溉工程。

经过三省区人民的辛勤努力，第二年度的治淮工程到 1952 年 7 月基本完成，取得了突出成绩：在蓄洪工程方面，上游河南境内修成了白沙水库和板桥水库；淮河干流上游的南湾水库和汝河上游的薄山水库完成了勘察、设计、钻探等工作。皖北修筑了大别山区淝河上游的佛子岭水库；中游修成了濠河、瓦埠湖和花园湖三处湖泊洼地蓄洪工程。在河道疏浚和整理方面：上游河南境内整理了洪河、汝河等淮河支流的河道；中游疏浚了淮河 29 条支流；在淮河下游，修筑了苏北灌溉总渠。^② 新华社记者冒荊君对 1951 年至 1952 年治淮工程取得的成就作了集中报道。治淮成就主要表现在：（1）控制洪水方面：淮河上游河南省修建好石漫滩、板桥、白沙三座山谷水库，淮河中游皖北已开始修建佛子岭山谷水库，河南和皖北修好 15 处湖泊洼地蓄洪工程，这些水库和湖泊洼地蓄洪

工程可拦蓄洪水约 100 亿立方米。（2）整理河道方面：计完成修复淮河干流和许多重要的支流堤防工程 2193 公里，计完成疏浚工程 2880 公里。在苏北又开辟了长达 170 公里的灌溉总渠；在淮河上、中、下游共修建了 138 座涵闸。两年来共完成土工约 2.87 亿立方米；（3）群众性农田水利方面：各项群众性农田水利工程总计完成土方约 2 亿立方米。直接参加治淮工程的民工两年来合计约 460 万人（不包括间接参加运输和开挖沟洫塘坝的民工）、专职干部达 4 万多人，工程技术人员约 1.6 万人。这些治淮工程，基本免除了“小雨小灾”，减轻了“大雨大灾”，拦蓄的洪水灌溉了大量农田，使淮河流域连续获得两年丰收；各种群众性农田水利工程不仅对防洪灌溉起了重大作用，而且为进一步消灭旱灾奠定了基础；淮河干支流的航运事业的发展加强了物资交流。^③

但在治淮工作中开始出现“急于求成、准备不周”的严重偏向，不少工程在技术条件、设备及劳力等方面准备工作不充分的情况下就大举开工，导致了浪费。如苏北灌溉总渠工程测量未竣，就派人赴各队催提成果，计算未竣工地上就急等应用，结果矛盾与错误百出。摇头河附近渠道中心桩偏差 0.6 米，不能接头；淮安工段 5 公里 300 米处计算放样出现 40 多处错误，后经测校纠正，但土方工程却增加了 7 万多立方米。“这种急于求成的结果，使有些工程的准备工作做得很不充分，不是延长了施工进度，就是影响了工程准备和质量，甚至造成了国家财富的损失和浪费。”^④ 同时，淮河上游

① 参见曾山、吴觉、曾希圣、钱正英《治淮委员会关于第二年度治淮工作的报告（1951 年下半年—1952 年上半年）》（1952 年 8 月 13 日），安徽省档案馆藏，档案号永久-4-67。

② 参见新华社《治淮第二年度工程施工结束》，《人民日报》1952 年 8 月 7 日。

③ 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》，第 462—468 页。

④ 江苏省治淮指挥部编印《江苏省四年来治淮工程初步总结初稿》（1954 年 5 月），江苏省档案馆藏，档案号 4074-001-0033。

的山谷水库建设在规划设计和修建程序方面均存在较大隐患。在水库设计方面，一般防洪标准都偏低。白沙、板桥、薄山等淮河上游水库在规划上没有首先考虑充分利用湖泊洼地蓄洪和河道的整修，使整个洪汝河防洪效益不明确；在修建程序上，没有先修建防洪作用大以及兴利效益大的水库，而是限于地质和水工条件，先修建了一些作用较小的水库，结果导致河南兴修的土坝水库后来不得不进行改建，佛子岭水库在1954年以后扩大溢洪道并在上游加建磨子潭水库以保护其安全，增加了巨大的投资。因此，第二期治淮得到了宝贵的经验。“在大河流的治理上，应该尽可能先做好流域规划，以后再行具体工程的设计和施工，特别是重大工程，在没有做好流域规划以前，不可轻易实施，对于重大工程必须给予充分的时间搜集资料，考虑多种方案，经过反复比较选择，才不致发生重大的错误。”^①

四、面的治理：治淮工程的新进展

在淮河治理初期，人们普遍存在着对于内涝的严重性和复杂性认识不足的倾向，因而在工程规划和建设上出现了重干轻支、重点不重面、重防洪保堤而忽视除涝保收的严重偏向。在这种偏向引导下，治淮二期工程中非常重视修建山谷水库和洼地蓄洪工程，开挖河道和修筑堤防，但忽视了中下游的除涝工作。同时，各地政府对群众自己愿意兴办的小型水利工程没有予以积极支持，反而在防止打乱水系和防止发生水利纠纷的借口下阻止群众兴办水利的积极性。这种做法导致了“只限于点线的治理，没有从面上来消除水灾”现象^②。这种严重忽视除涝工程建设的做法，到1952年淮河中下游地区发生大面积的内涝灾害后才逐渐纠正。

1952年11月23日，治淮委员会在蚌埠举行淮河全流域性的消除内涝会议。这次会议标志着治淮工作将由点与线的治理扩展到面的治理，开始了新中国成立初期治淮工作的新阶段。这次会议全面研究淮河流域内涝情况，认为淮

河流域整年雨量仍不够农田需要，平原地区在汛前常常缺水，故会议确定除涝的方针是以蓄水为主，某些地区可以蓄泄兼筹，并将治理方法归纳为：（1）在各河上游山地和地势较高地区，采取造林、栽草、造谷坊、梯田、修堰坝、作水库，以及全面进行深耕、挖沟和推行畦田耕作法等办法，使降下的雨水全部或大部为地面吸收，以减少地面径流，减少中下游的水量；（2）在一般地区，蓄水和排水并重，高处以蓄为主，低处建立排水系统，控制排水沟口，使能排能蓄，便于抗旱；（3）低洼地区可挖沟抬田，建立沟洫圩田制度，利用沟洫洼地蓄水，或改旱田为水田。^③

治淮委员会在总结前两个年度治淮工程经验基础上，对第三年度治淮工程作了全面部署，规划了第三年度治淮工程的目标和任务。（1）在蓄水控制工程方面：继续修建6座大型的山谷水库，即河南省确山县的薄山水库、信阳县的南湾水库、光山县的龙山水库、信阳县的大坡岭水库和安徽省霍山县的佛子岭水库、金寨县的梅山水库。其中1953年基本完成薄山水库、南湾水库，1954年完成佛子岭水库、大坡岭水库、龙山水库、梅山水库。继续完成淮河中游安徽省境内的湖泊蓄洪工程，在霍邱县城东湖的泥泊渡口建造控制闸，将城东湖控制起来；在阜南县蒙河洼地进水口的王家坝建造大控制闸；建造洪泽湖蓄洪控制工程——三河闸，并力争在1953年夏汛以前完成。（2）在河道整理工程方面，继续整理淮河干支流，一是继续完成五河县以东淮河干流和支流分流工程中的峰山切岭工程，二是在泊岗以西新开挖泊岗引河，另外建筑窑河、泊岗、下草湾等拦河土坝，

① 王祖烈 《七年来治淮工程的初步总结》（1957年8月），安徽省档案馆藏，档案号永久-13-852。

② 王祖烈 《七年来治淮工程的初步总结》（1957年8月），安徽省档案馆藏，档案号永久-13-852。

③ 《治淮委员会确定消除淮河流域内涝方针，治淮工作将由点线治理扩展到面的治理》，《人民日报》1952年12月13日。

将浍河、沱河、潼河等淮河支流与淮河干流分开，直接流入洪泽湖，解除安徽宿县长期未获解决的内涝灾害。疏浚整理 30 多条淮河支流河道，在苏北灌溉总渠以北开挖排水渠直通黄海。(3) 在发展水利工程方面，在淮安以南建造一座节制闸，在苏北灌溉总渠入海口的六垛建造一座挡潮闸，防止海水倒灌。^①

1952 年冬季寒流来得早，雨雪多并且任务紧，因而治淮工程施工异常艰难。在南湾水库工地上，广大民工展开增产节约运动，出现了许多新的工作法。技术干部制造的“电流串联爆破箱”，使开凿水库输水洞的爆破效率提高了 90% 以上；民工杨振喜分队在濉河和潼河疏浚工程中创造了“斜角挖稀淤法”，克服了在 3 米深的稀淤泥中取土的困难；佛子岭水库技工顾永林、史桂发等创造的“钢料热处理指示器”对提高工效起了很大作用。^②

第三年度治淮工程的施工，是为了进一步控制洪水，多目标地开发淮河水利。因此，治淮委员会决定要修建洪泽湖控制工程，在洪泽湖入江水道三河口上建造一座控制闸。三河闸工程分四部分：一是控制洪泽湖水位和三河流量的三河控制闸；二是在洪泽湖口筑一道 7 里长的草坝；三是拦河坝，堵塞三河旧道，使洪泽湖水经过三河闸再流入长江；四是在水闸上下游新开一条引河。^③ 三河闸是控制淮河下游洪水的总机关，是治淮工程中修建的最大水闸。该工程采用了苏联先进的建闸不打基桩的施工方法，不仅费用节省了 12%，施工时间也大为缩短，从设计到施工完毕仅仅用了 14 个月（1953 年 7 月完工）。到 1953 年 8 月，治淮第三年度的工程基本完成，修建了薄山、南湾、佛子岭三个山谷水库，洪河、颍河、惠济河、黑河、包河、泉河、港河等河道整理工程，濠河洼地蓄洪工程，五河以下干支流分流工程等；建造了城东湖进水闸、王家坝进水闸和润河集船闸；苏北灌溉总渠排水渠尾工、南干渠邵伯、仙女庙段渠首工程以及洪泽湖下游三河闸控制工程。

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。经过连续三年修建治淮工程，淮河水患基本得到控制。据水利部不完全的统计，到 1953 年 10 月，治淮工程共完成土工 26.8 亿立方米，石工 1700 余万立方米，混凝土工 63 万立方米；计完成水库 3 处，正在修筑水库 3 处，完成湖泊洼地蓄洪工程 16 处，控制性水闸及涵洞 104 处，修复与加培堤防 1562 公里，疏浚和新开河道 77 条，总长 2969 公里，共完成土方工程达 4 亿余立方米^④。治淮工程在 1954 年淮河特大洪水中经受了考验，发挥了重大作用。淮河流域自 1954 年 6 月下旬起连续发生四次巨大洪峰，石漫滩、板桥、薄山、白沙等水库及老王坡等洼地蓄洪工程都已拦洪或蓄洪，溢洪道开始溢洪，对削减洪河、汝河及颍河的洪水起了重要作用。傅作义对此称赞说“在今年特大洪水情况下，下游地区因为修了三河闸和灌溉总渠，加上上中游对于洪水的控制，基本上避免了淮河洪水的灾害，完全保障了苏北里下河区的农业生产。中游基本上保证了涡河以东淮北平原的安全，津浦路交通畅通，蚌埠、淮南等工业城市都得到了保障。上游在各水库和湖泊洼地蓄洪工程控制下，灾害也有所减轻。”^⑤

治淮工程防洪标准提高后所带来的淮河干流的防洪效益，可以从治淮以后的 1954 年、1956 年的洪水规模及其灾情，与治淮以前的 1931 年、1950 年的洪水规模及其灾情进行比较中窥出。

① 冒萸君等 《治淮工程向着更大的胜利前进——第三年度治淮工程介绍》，《人民日报》1952 年 11 月 20 日。

② 《第三年度治淮工程冬季施工胜利结束》，《人民日报》1953 年 3 月 23 日。

③ 参见朱敏信等 《淮河下游排洪、灌溉、航运的枢纽——三河闸工程介绍》，《人民日报》1952 年 12 月 8 日。

④ 参见傅作义 《关于四年来水利工作总结与今后的工作任务》，《人民日报》1954 年 5 月 26 日。

⑤ 傅作义 《治水五年》，《人民日报》1954 年 10 月 8 日。

表1 淮河洪水规模比较

	蚌埠洪水量	洪水量 (亿立方)	中渡 (洪泽湖)	洪水量 (亿立方)
洪水年份	6—9月汛期总洪水量	最大一个月洪水量	6—9月汛期总洪水量	最大一个月洪水量
1931	492.9	293.3	633.0	364.0
1950	304.9	228.4	378.0	307.0
1954	508.0	375.0	640.0	483.0
1956	499.0	233.0	653.0	295.0

表2 淮河灾情比较

	灾情	灾情	
洪水年份	淹没土地 (万亩)	死亡人口 (人)	灾情说明
1931	2900	45819	中游整个淮北被淹,按洪水位推算约淹没1100万亩,下游运东运西全部淹没约计1800万亩,共计2900万亩
1950	1100	771	中游整个淮北被淹,按洪水位推算约1100万亩
1954	1140	1095	中游蓄洪行洪区,淮北涡西地区及涡东部分地区共淹没约1000万亩,下游运河以西淹没140万亩
1956	80	—	中游部分蓄洪行洪区淹没约80万亩

从上述两表显示的数据中可以清晰地看出,就洪水规模而言,1954年洪水比1931年还大,1956年洪水与1950年相近,但1954年的灾情比1931年小得多,估算防洪效益约达8.55亿元,1956年中游防洪效益约1.16亿元,两年防洪效益合计为9.71亿元,为淮河流域全部防洪投资的270%。^①淮河干支流能够抵御1954年的特大洪水,无疑得益于这些治淮工程。

当然,由于当时缺乏治水经验,对新情况的了解严重不足,加上治淮工程规模过大,致使治淮过程中出现了一些偏向,其中最突出的就是出现了重防洪保堤而忽视除涝保收的严重偏向,导致了“只限于点线的治理,没有从面上来消除水灾”现象。1953年5月,治淮委员会第五次全体委员会议专门讨论总结了治淮工作的经验及其教训,并由治淮委员会主任谭震林,副主任曾希圣、吴芝圃、管文蔚等联名向中共中央呈送了《关于淮河水利问题的报告》,深刻地分析了在具体执行治淮方针过程中存在的缺点,对普遍存在的忽视以除涝为主的偏向

作了深刻检讨“对除涝保收未能达到应有的要求。因为破坏不堪的排水系统,没有进行必要的治理;其已做的河道疏浚整理工程,则因标准太低(排除麦作水),不能解决普通洪水的问题,不仅过洼地积水无法排出,即一般较洼的平原,亦有因干水高于支水,支水高于平地,内外水顶托而积涝成灾,若遇非常洪水,则内涝更为严重,这是个严重的缺点。”《报告》还深入分析了产生这些缺点的主要原因“由于对内涝的全面性、严重性、频繁性、复杂性及除涝的重要性和艰苦性认识不足,亦即由于中国传统的重视防洪保堤,忽视除涝保收的片面思想没有受到批判和纠正,以致放松了治涝问题的研究,所以未能与改善当前农业生产的要求密切结合,其结果亦就不可能培植与提高群众抗灾治水的力量。直至1952年涝灾发生后,深深体会到问题的严重性,当即召开了治涝会议,

① 王祖烈 《七年来治淮工程的初步总结》(1957年8月),安徽省档案馆藏,档案号永久-13-852。

并紧张地为治涝进行了全面的测量、勘察和对每一支河进行流域性的规划。”^①

对于治淮工作中忽视治理“内涝”的偏向，水利部也承担了相应的责任并作了检讨。水利部党组于1953年9月9日向中共中央报送的《关于过去工作的检查及今后工作意见的报告》中，深入检讨了治淮工作中忽视治理“内涝”的偏向，坦诚地承认“在治淮工程中，我们未能深入一步，具体分析，找出各个不同地区不同的关键问题。在1952年内涝发生前，我们偏重于解决干流及主要支流非常洪水的泛滥问题，但对于普通洪水情况下淮北平原的内涝灾害认识不足，未能将内涝问题作为治淮的重点进行研究，过去虽然做了些工程，但标准过低，而且缺乏各个支流的流域性规划，因而在改善内涝问题上未能起应有效益。”^②1955年初，傅作义代表水利部就治淮工程中的偏向再次作了比较全面而深刻的检讨。他指出，1954年淮河洪水的实际考验，“暴露出我们工作中和工程上的许多缺点和错误，这些缺点和错误有的直接酿成了某些灾害，有的则造成我们防汛工作中的被动和困难。”如在防洪规划和设计的标准一般偏低，并有个别建筑物因设计不当，修得不够安全。他检讨说“1954年发生的洪水超过了1931和1950年，不但在整个防御措施上非常被动，而且有许多重要的永久性建筑物，如淮河王家坝闸及润河集分水闸等都几乎被洪水淹没。佛子岭水库设计最大进洪量为2330秒立方米，而1954年最大进洪量则达6350秒立方米。石

漫滩、板桥、薄山等水库实际最大进洪量，也超过了原设计标准一至三倍。”又如“淮河润河集进湖闸，放水不到一天，即发现静水池塌陷，并危及闸基，不得不关闸扒堤分洪，使城西湖失掉了对洪水的有效控制，给中游防汛造成很大困难和被动”。^③

针对治淮初期工作中存在的不足，周恩来在后来接见越南水利考察团时指出“治淮工作中犯了地方主义、分散主义的错误，治水要从上游到下游照顾全局，要有共产主义风格，有时要牺牲自己救别人。要让干部和农民都有所认识。”^④通过上述论述可以看出，党和政府在错误面前，敢于承认并勇于承担错误，并在发现错误之后立即纠正。这种实事求是的工作作风是值得继承和发扬的。

（本文作者 河南大学黄河学者、中国社会科学院当代中国研究所研究员 北京100009）

（责任编辑 薛 承）

- ① 《关于淮河水利问题的报告》（1953年5月25日），治淮委员会编印《治淮汇刊》第3辑。
- ② 中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》第14册，人民出版社，2013年，第355—356页。
- ③ 傅作义《1954年的水利工作总结和1955年的工作任务》，《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）》，第200—201页。
- ④ 《周恩来年谱（1949—1976）》中卷，中央文献出版社，1997年，第647页。