

新中国修建“引黄济卫”工程的决策考量

袁 坤

【摘 要】“引黄济卫”工程是新中国成立后黄河下游首个大型灌溉工程，它的建成结束了“黄河百害，唯富一套”的历史，是新中国开发利用黄河下游水资源的重要尝试。只不过，黄河下游严峻的防洪形势、国家财政状况的紧张以及缺乏组建大型灌区经验的客观现实，致使修建决定一经公布即争议四起。结合当时的经济情况、技术条件、政治需要，研究认为，“引黄济卫”工程得以在争议声中上马主要原因有四：较完备的前期基础，疑难问题的妥善解决，恢复生产、增加粮棉产量的迫切需要以及巩固新政权合法性的政治诉求。在这些原因的综合作用下，“引黄济卫”工程成为使黄河“变害为利”的“兴利”首选。同时，从“水权国有”的角度分析，中央人民政府行使水资源所有权决定了政务院拥有开发黄河下游水资源的最终决定权。

【关键词】“引黄济卫”工程；治理黄河；兴利除害；决策考量

【中图分类号】K27；D232 【文献标志码】A 【文章编号】2096-6644（2021）04-0048-12

引黄灌溉济卫工程^①（简称“引黄济卫”工程）是新中国成立后黄河下游首个大型灌溉工程。该工程渠首位于河南省武陟县秦厂大坝上，为无坝自流引水工程。1949年8月由黄河水利委员会^②提议兴建，1951年3月正式动工，1953年8月建成时，引水量为50立方米/秒，其中27立方米/秒用于灌溉新乡、获嘉、延津、汲县、原阳、武陟六县72万亩（1亩≈666.67平方米，下同）农田，23立方米/秒用于补给卫河水量，以维持天津新乡间常年通航。1952年10月，毛泽东视察人民胜利渠渠首时曾提出“一个县有一个就好了”的期盼。时至今日，沿黄每县都修建了一座引水闸，而且已经形成规模宏大、联片成网的引黄灌区。据统计，从1952—2019年，灌区累计引用黄河水近379.66亿立方米（其中农业供水222.5亿立方米，城市供水15.96亿立方米，济卫、济津供水72.71亿立方米，灌区外补源及其他供水68.49亿立方米），引用及消化黄河泥沙5.45亿吨，是黄河下游水资源利用的典范，为黄河下游沿线省市的经济发展和城市建设作出了突出贡献。

有关新中国成立初期治黄工程的研究，学者多聚焦于三门峡水利枢纽工程，对于开启黄河下游兴利起点的“引黄济卫”工程涉猎较少，研究成果多集中在梳理与总结工程的建设过程和意

① “卫”指卫河，1952年4月举行放水典礼时，更名为“人民胜利渠”，一直沿用至今。

② 黄河水利委员会，简称黄委会，是水利部直属机构，也是统一领导黄河流域治理开发的最高级别管理机构。黄河水利委员会成立于1951年1月。1949年6月16日，华北、中原、华东三大解放区在济南召开会议成立三大区统一的治河机构——黄河水利委员会。三大区公推由华北人民政府领导黄河水利委员会。这时的黄河水利委员会仍不是全流域的统一治河机构。1950年1月25日，政务院决定将黄河水利委员会改为流域性机构，山东、河南、平原三省治河机构统归该机构领导。1951年，政务院第57次政务会议任命王化云为黄河水利委员会主任，江衍坤、赵明甫为副主任。1951年1月7日，黄河水利委员会在开封举行成立大会。

义。^①毫无疑问，建成后的“引黄济卫”工程在促进农业生产和繁荣商贸往来方面发挥了重要的作用。可是，关于是否应该兴建“引黄济卫”工程在当时存在很大的争议。那么，工程在争议中上马的原因是什么？为什么“引黄济卫”工程会成为新中国在黄河下游兴利的首选？鲜有文章对这些问题进行探究。在中国共产党带领人民走过百年征程之际，在黄河流域生态保护和高质量发展战略谋定之时，以黄河下游“变害为利”的标志性工程为切入，重新审视中共初掌全国政权后在黄河流域的筹谋部署，探讨“引黄济卫”工程背后的民生关怀与政治诉求，不啻为体认中国共产党筚路蓝缕治黄历程的又一视角。

一、方案既定：新中国黄河下游的“兴利”首举

1949年5月20日西安解放，8月26日第一野战军攻克兰州，西北传来的捷报不仅传递出全国行将解放的信息，还意味着“整个黄河，即将为人民所掌握”。即将接过治黄重任的中国共产党会如何治理这条桀骜不驯的“害河”？8月31日，黄河水利委员会（简称黄委会）主任王化云、副主任赵明甫向华北人民政府主席董必武递交了《治理黄河初步意见》（简称《意见》），陈述治黄对策。这是中国共产党领导下的治河机构提出的首份治黄方案。

出于“全国战争尚未结束，胜利前的困难尚未渡过，治理条件尚不具备，同时本支流需要举办的工程很多”的考虑，黄委会初步提出了四项意见，分别是：治理黄河的目的与方针、1950年实施的工作、1950年的观测工作以及组织领导问题。其中“治理黄河的目的与方针”是整个《意见》的核心。《意见》指出，“黄河流域七十几万平方公里，人口一万万，之所以即深陷贫困之境，无法自救……水患未除，水利不兴，也是其中原因之一”；“黄河本身蕴藏着无限资源未被利用”，“设若黄河的兴利除害，再配合上其他的生产建设，不仅黄河流域以内沾到惠益，就是全国的经济建设文化建设亦必因而改观的。况且兴利和防患的工程，在设施上和效用上往往是不可分割的，设若统筹办理，不仅用费节省，而且可以相互运用。所以治河的方针，是应该防灾和兴利同时兼顾的”。基于以上认识，黄委会提出：“我们治理黄河的目的，应该是变害河为利河；治理黄河的方针，应该是防灾和兴利并重，上中下三流统筹，本流和支流兼顾。”^②《意见》简略地陈述了“除害”和“兴利”的措施：选取陕县和孟津间适当地区建造水库，蓄水拦沙，加强下游修防和中游水土保持，是黄委会提出的防治水患之举；“在上中游或各支流上兴建蓄水库”“在本流上兴办灌田工程”是黄委会主张的使黄河“下游不涸，中游得济”的“兴利”之举。

关于“兴利”的具体步骤，《意见》认为：“灌田工程不必等待蓄水工程完成，便可以逐渐举办的

^① 参见王瑞芳：《当代中国水利史（1949—2011）》，中国社会科学出版社2014年版；〔美〕戴维·艾伦·佩兹著，姜智芹译：《黄河之水：蜿蜒中的现代中国》，中国政法大学出版社2017年版。书中有关于“引黄济卫”工程（人民胜利渠）的章节，记述其修建和运行情况。相关期刊论文有：王守谦、周舟：《建国初期新乡地区的引黄济卫工程及其影响》，《华北水利水电大学学报》（社会科学版）2015年第3期；尚三林：《人民胜利渠引黄60年回顾》，《中国农村水利水电》2011年第5期；董一鸣、杨沙平：《黄河下游引黄灌溉的“胜利”旗帜——写在人民胜利渠引黄开灌六十周年之际》，《河南水利与南水北调》2012年第19期；田华：《河南省引黄灌溉发展史综述》，《河南水利》1995年第2期。

^② 黄河水利委员会：《治理黄河初步意见》（1949年8月31日），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-A0-01（1）-0010。

有三区，上游宁夏高原、绥远高原和下游大平原。”对于在下游大平原修建灌溉工程，《意见》的起草者颇具信心，其在《意见》中言明，“一般人畏惧（黄河）水患的严重，不敢倡议放水灌田。然而近代的建筑方法精进，水工原理大明，设若能相度形势，妥为规划，不但没有危害，且却能保证于农田是有利的”；《意见》还提出“这也是应该研究计划，及早实施”的建议。^①《意见》透露出黄委会对黄河下游兴利的重视与急切。

按照黄委会提出的治黄目标和方针，《意见》的第二部分着重陈述了引黄灌田及济卫工程^②的修建计划。这是“引黄济卫”工程第一次出现在中共官方文件中。虽然只是简单的介绍，却已然可以帮助我们了解工程的基本情况。首先，引黄的目的。第一，是为了灌溉新乡、获嘉、汲县和延津四县的农田，约计40万市亩；第二，增加卫河水量，便利新乡天津间的航运。其次，关于工程的前期建设情况。这项工程并非黄委会“原创”，在此之前已有“雏形”。其前身为1943年抗日战争期间修建的“引黄入卫”工程。该工程取水量为40立方米/秒，一半用于补给天津到新乡间的航运用水，其余用于灌溉新乡一带的旱田。截至1945年5月，“由黄河到卫河这道输水的总干渠上的土渠已经挖通，黄河堤上的闸和总干渠道上的桥梁跌水等也都筑成”，但“灌溉的渠道没有修”，“黄河岸上的引水闸和护岸，因为施工困难也没有做”，只是“临时从河岸上开一道引水渠接到黄河大堤上的闸口”试验放水。1945年8月抗战胜利以后，该工程被国民政府黄河流域水利机构特派员办事处接管，“因为接管太迟缓，不但没完的工程不能继续做，就是旧有的工程，也有一部分被损坏”。^③国民政府黄河水利委员会综合评估后认为，该工程有继续修建的必要。于是，1947年3月国民政府河南省水利局专门编制了《河南省水利局引黄入卫第一期工程计划书》，计划在以往工程的基础上，修复总干渠，修建引水闸，延长西干渠渠道，扩大灌溉面积，但终因拨款问题没有动工。

结合工程的前期情况，黄委会认为：“关于原计划所拟各项，除引黄济卫便利航运还有可考虑以外，专就灌溉新乡一带农田来讲（至少可灌40万亩）便有举办的必要，况且有一部分工程已经做成，如不赶快做，再过几年，那么已经有的工程将要慢慢毁坏了，所以举办这个工程是迫切的。”^④

华北人民政府主席董必武同意了黄委会举办“引黄济卫”工程的提议。据王化云回忆：“对于引黄灌溉济卫工程，董老在1949年10月8日给我和明甫二人的复信中指出：‘卫河临清至天津段为通县至杭州大运河之一部；虽与津浦路几相平行，而其运输价值仍极其重要，最好能全部通航，故引黄工程对此问题需详为考虑’，‘沿卫（河）各地均产棉区，同时常年干旱，需水至殷，引黄济卫依然需要。’”^⑤

诚然，《意见》中的引黄灌田及济卫工程只是一个“初步意向”，很多关键问题，比如工程是否适用于航运，引水闸、排水渠、沉沙池、引水量的设计规划等等，都尚未明确。“经中央指示，为

① 黄河水利委员会：《治理黄河初步意见》（1949年8月31日），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-A0-01（1）-0010。

② 黄委会在《治理黄河初步意见》中将工程暂定名为“引黄灌田及济卫工程”。1949年底召开的各解放区水利联席会议上，工程被正式定名为“引黄灌溉及济卫工程”。

③ 黄河水利委员会：《治理黄河初步意见》（1949年8月31日），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-A0-01（1）-0010。

④ 黄河水利委员会：《治理黄河初步意见》（1949年8月31日），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-A0-01（1）-0010。

⑤ 王化云：《我的治河实践》，河南科学技术出版社1988年版，第137页。

了明确这个工程的具体情况”^①，1949年11月，黄委会与平原省人民政府水利局派专人共同对残存引黄工程和卫河航道情况进行勘察，再次论证了工程的可行性。工程继而进入筹备阶段。1950年7月底勘测设计工作完成，1950年10月政务院批准了《引黄灌溉济卫工程设计书》，“引黄济卫”工程的设计规划得到了中央人民政府的认可。工程继而于1951年3月正式进入施工阶段。中共领导下的“引黄济卫”工程的前景愈加清晰。可是，关于工程是否应该兴建一直存在着不同的声音。

二、备受争议：打破“千古戒律”的大胆尝试

1949年11月，新中国成立后的首次全国水利会议，即各解放区水利联席会议在北京米市大街青年会内举行。会议提出了“防止水患，兴修水利，以达到大量发展生产的目的”的水利建设方针，并对1950年的水利建设任务作出部署，宣布了水利部1950年决定举办的工程。时任水利部部长傅作义在《各解放区水利联席会议的总结报告》中阐明了水利部批准举办工程的“标准”：其一，必须符合“必需”和“可能”两个条件。所谓“必需”，一般是指急要工程，其中主要是防洪和灌溉，因为这两项工作对第二年农业生产的发展起着重要的作用。所谓“可能”，就是指准备工作、技术条件和经济能力的允许。其二，长远利益与迫切需要必须相结合相适应，治标工程与治本计划必须相结合相适应。所以，“我们经过审慎讨论，对于一些重要工程，有的是已经开始标本兼治的工程，有的是即将完成对灌溉有极大受益的工程，如官厅水库与永定河治本工程，沂沭河导治工程，陕西的洛惠渠、定惠渠工程，引黄济卫工程，以及东北牯牛河水库工程也决定支持，获取经验，确立人民对于现代工程的信念”。^②由此可知，正是在此次会议上，水利部决定将引黄灌溉济卫工程作为“有极大收益的重要工程”^③予以支持，并把它列为1950年决定举办的工程之一。

获得决策层认可的“引黄济卫”工程，整体进展比较顺利，工程旋即进入实地测量阶段。可是，中共最高级别治黄机构的力荐、前华北人民政府的首肯、水利部的决定，并没有消弭关于这项工程的质疑之声。在1950年召开的第一次治黄工作会议上，对于是否在下游兴办引黄灌溉济卫工程，与会人员争论得很激烈。^④1950年1月，第一次治黄工作会议在河南开封举行。会上就是否应该在黄河下游兴办引黄灌溉济卫工程展开了激烈的争论。反对者的观点是：“1950年是我国财政很困难的一年，中央批准给黄河的工程费仍然占全国水利建设费用的1/4。有的同志认为这笔钱来之不易，应首先集中于下游修防，多做工程。保障黄河不决口，就是对两岸人民最大的兴利，现在应该是‘雪中送炭’，而不是‘锦上添花’。有的同志对在黄河大堤上开口子建涵闸，能否保证安全表示怀疑，因为过去很少有人敢去这样做，所以不敢贸然表示同意。有的同志担心水引不出来，因为黄河游荡得很厉害，即使水能引出来，因为泥沙多，恐怕用不了几天渠道也淤平了。”^⑤他们戏谑地称举办“引

① 黄河水利委员会研究室：《勘察引黄灌田及济卫工程报告》（1949年11月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-B10（2）-01-0007。

② 《各解放区水利联席会议的总结报告》（1949年11月），《当代中国的水利事业》编辑部编：《历次全国水利会议报告文件（1949—1957）》（内部发行），1987年，第21～22页。

③ 王化云：《我的治河实践》，河南科学技术出版社1988年版，第137页。

④ 王化云：《我的治河实践》，河南科学技术出版社1988年版，第129页。

⑤ 王化云：《我的治河实践》，河南科学技术出版社1988年版，第137～138页。

黄济卫”工程是“黄连树下弹琴子，苦中作乐”。相较于反对者的忧虑，支持者的态度倒显得自信而乐观。他们认为：“历史上办不到的事情，如今不一定就办不到。让黄河兴利是建设新中国的需要，引黄济卫灌溉工程具有较好的前期工作基础，应积极工作，尽快兴建。”^①心仪于工程经济效益的参会者，亦持积极稳健的态度，他们认为：“在黄河治本问题未解决前，全面兴利是不可能实现的，但是利用可能的条件，试办中型和小型灌溉工程，帮沿河群众发展生产，还是必要的。”^②

为何在黄河下游兴建“引黄济卫”工程会受到如此争议？从上述观点的表述中我们已然可以窥见一二，但究其根源还在于黄河是一条“忧患之河”。

黄河是中国的第二大河，发源于青海高原巴颜喀拉山北麓约古宗列盆地，蜿蜒东流，穿越黄土高原及黄淮海大平原，注入渤海。干流全长5464公里，水面落差4480米。流域总面积79.5万平方公里（含内流区面积4.2万平方公里）。^③从发源地到内蒙古托克托县河口镇为黄河上游段，上游水流湍急，流经很多峡谷深沟；到了河西走廊，黄河进入中游段，河流开始变缓并转而北上，在版图上呈现为一个“几”字大弯，然后急转直下冲刷过黄土高原，裹挟着大量的泥沙从郑州桃花峪进入华北平原。进入下游平原后，流速变缓，泥沙堆积在河道内，日积月累，河床不断淤高，必须依靠堤防加以约束，最后形成了河床高出两岸平地的“悬河”。境内滩面一般高出背河地面3~5米，封丘陈桥—曹岗一带个别悬差10~12米。^④而且，黄河多发洪灾。黄河中下游地区降雨量集中，7、8月是降水全盛时期，往往以暴雨形式，在几天之内倾泻了全年内大部分的降水。强大时两天的降雨可达100~150毫米，甚至更多。^⑤一个月内还可能连续发生几次，由此造成下游高峰相连的洪水，因常发生在伏、秋时故称“伏汛”“秋汛”。洪水来时，一旦防守不力，就会造成泛滥、决口和改道。自公元前602年至1938年的2540年中，黄河决口泛滥的年份达543年，甚至一场洪水多处决溢，总计决溢1590次，大改道五次。^⑥黄河每一次决口和改道都给沿岸百姓的生命财产带来重创，汹涌的黄河水裹挟着大量泥沙肆虐而过，留下一片汪洋与荒芜。

鉴于黄河善淤、善徙、善决的河道特征，黄河水不能在下游兴利已经成为“千古戒律”。虽然在北宋时期即有引黄河水淤灌农田之举，但由于两岸大堤汛期决口频繁，人们谈“黄”色变，唯恐不能把黄河水安全送走，破堤引水更是万万不敢尝试的。时至近代，1934年国民政府河南省建设厅曾计划在黄河下游设闸引水，尤为两岸居民反对，终未实现。况且，1949年夏秋之时，黄河流域遭受洪水侵袭，下游各省受到重创，其中平原省“共淹村庄2050个，受灾人口约79万，灾情严重者占1/2，倒塌房屋1/3到1/2，掉河村庄20余个”^⑦。也就是说，新中国成立之初，黄河洪灾犹然在目，泥沙淤积、洪水泛滥之患尚不能根除，面对黄河为患的历史与现实，我们不难理解反对者的质疑与顾虑。

档案资料中并没有显示这场争论是如何平息的。显然，反对者的意见并没有动摇国家修建“引

① 水利部黄河水利委员会：《人民治理黄河六十年》，黄河水利出版社2006年版，第117页。

② 水利部黄河水利委员会：《人民治理黄河六十年》，黄河水利出版社2006年版，第117页。

③ 黄河志总编辑室：《黄河流域综述》，河南人民出版社1998年版，第3页。

④ 新乡市水利局编：《新乡市水利志》，黄河水利出版社2005年版，第111页。

⑤ 邹逸麟：《黄淮海平原历史地理》，安徽教育出版社1997年版，第87~88页。

⑥ 黄河志总编辑室：《黄河流域综述》，河南人民出版社1998年版，第142页。

⑦ 黄河志总编辑室：《黄河防洪志》，河南人民出版社1991年版，第314页。

黄济卫”工程的决心。那么，站在决策者的角度，“引黄济卫”工程上马的原因是什么？它为何会成为新中国在黄河下游兴利的首选？

三、势在必行：“四重原因”影响下的引黄工程

新中国成立之初的这场引黄争论，实际上是关于是否开发黄河下游水资源的争论。黄河丰富的水土资源和下游得天独厚的地理条件，决定了华北平原发展引黄灌溉的无限潜力：第一，黄河是我国第二大河，水土资源十分丰富；第二，黄河的水质属于淡水，完全合乎灌溉要求；第三，黄河下游是一条悬河，从引黄灌溉的角度看，有充分的水头可用以引水和沉沙；第四，黄河过京广铁路后，两岸是广大的平原。河北地形由西南向东北倾斜，地面坡降三千分之一至五千分之一，正好用来发展自流灌溉。^①所以说，令双方僵持不下的并非关于黄河水资源价值的争议，而是下游引黄的时机问题。换句话说，为什么兴建“引黄济卫”工程“非现在不可”？是什么原因促使1949年的新中国迈出这一步呢？

（一）工程之便：较为完备的前期基础

前文提到，“引黄济卫”工程在中共决定兴建之前已有雏形。1943年，日军控制下的伪华北政务委员会建设总署水利局拟定了《黄河应急取水工事计划》，计划“在平汉铁路黄河铁桥上游北岸建闸，引黄河水，穿过平汉铁路和黄河大堤，沿着铁路东侧向北，到新乡县城东，流到卫河”。其目的：一是补给天津附近已有水田所缺少的水量；二是增加新乡和天津间的航运；三是发展新乡一带的灌溉。翻阅国民政府黄河水利工程总局与河南修防处联合侦察班“关于日寇引黄入卫情况的来往文书”，可以发现当时修建该工程的一些历史细节。实际上“敌伪引黄入卫计划，最初系华北敌酋岗村作主动。意在减低黄河水位便利渡攻”，田文炳就任伪河南省省长后，考虑到“泛东各县屡多黄灾，一面为迎合敌方心理，一面为家乡谋利益（田系新乡人）”，所以积极推进此事。该工程实际由伪华北政务委员会黄河应急取水委员会新乡办事处负责，主任委员为日本人大中正明，总监为武陟人张启卿。除了灌溉一利，乃为怀柔之策外，掠夺华北物资加强军事供应，“便利军事行动由天津运用汽艇直达黄河铁桥”，“造成豫北之泛滥，以增加我（笔者注：国民党方面）将来在总反攻上之困难”或成为该工程带来的最大军事威胁。^②工程自1943年动工到抗日战争结束，并未全部建成。

1949年11月，黄委会派耿鸿枢、周相伦、孟惠燊三人协同平原省水利局吴宏文对工程进行勘察。11月8—11日，四人对引水渠首、总干渠道、已建成建筑物、东西两灌区实际情况进行了排查，重新确认了它们的位置和状况。经勘察，残存工程的大致情况是：渠首进水闸“闸塘已经挖开做凸字形，长和宽都有30公尺（1公尺=1米，下同）左右，现在还存有水，水深没有探测，估计最深的地方有2.5公尺，塘边的土坡已经有一部分坍塌，混凝土闸基工程还没有施工，闸口河边已露出浅滩”；总干渠渠道“现在渠道大致完整，只是渠岸有些坍塌之处，渠底落淤将来恢复土渠还不甚费工”；已成建筑物有一个渠闸和四个跌水，“现在全闸还完整，能够使用”，一、二号跌水毁坏严重，三、

^① 新乡地区水利局水利科学研究所：《新乡地区引黄灌溉问题的探讨》（1979年9月），新乡市档案馆藏，档案号 D070-Y-27-1195-0002。

^② 黄河水利委员会：《为转蒋司令长官电敌伪引黄入卫计划》（1943年12月22日），《敌人引黄入卫计划简表》（1944年1月6日），《关于日伪引黄入卫意在造成豫北之泛滥增加总反攻之困难应尽量宣传敌之阴谋》（1943年10月6日），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号 MG2.5-152/2。

四号跌水都很完整；至于东西灌区，西灌区“除了极少数的土地不能灌溉外，大部分都能够浇灌”，东灌区“主要是排水不利，但大部分的土地还很好，都适宜于灌溉”。^①

由此可见，该工程具有较好的前期基础，主渠道和部分重要建筑仍可继续使用，这样一来既减轻了再次兴建的施工压力，又节省了投资费用、减少了财政负担。如此便可理解，黄委会在《治理黄河初步意见》中所提“况且有一部分工程已经做成，如不赶快做，再过几年，那么已有的工程将要慢慢毁坏了，所以举办这个工程是迫切的”^②之深意。

另外，日军和国民政府遗留下的大量工程资料，比如《黄河应急取水工事计划》《引黄入卫工程计划书》及《引黄入卫卷宗》（两卷），它们都是非常重要的工程设计资料。虽然这些资料“全部没有实测地形，对工程布置也不免有不合适之处，最主要的引水和沉沙问题，都没有完好的解决”^③，但不可否认，这些资料的存在对工程的接续建造具有重要的参考价值。

如果说，抓紧时间利用前期工程体现了工程上马的紧迫性，推动了“引黄济卫”工程的兴建被提上日程；那么，利用已建成建筑物之便利，则减少了国家的财政压力，加深了决策层对这项工程的青睐程度。不过，“引黄济卫”工程上马的根本原因，是涉及工程安全与效用的关键技术问题的妥善解决。

（二）方案之优：疑难问题的妥善解决

耿鸿枢等人拟就的《勘察引黄灌田及济卫工程报告》的结论是：“引黄灌田及济卫工程是合乎经济发展的要求，在工程技术上虽然还存在着许多困难，但是能克服的，所以这个工程有继续完成的必要。”平原省政府也持同样的态度，“并且希望从速施工及早完成”。^④这一结论增加了黄委会对“引黄济卫”的信心。

其实，工程最大的挑战，或者说反对者最为担忧的，是面对黄河下游严峻的防洪形势，如何确保工程的安全与正常运行。也就是说，修建“引黄济卫”工程的前提是，必须妥善处理好引水和泥沙问题。

“引黄济卫”工程是无坝自流引水。黄河下游河床宽阔，修建拦河坝很不经济，同时牵连问题过多，非短时间所能解决，所以只能就河岸自然引水，但又苦于岸槽不定，无法控制。引黄工程在选择引水口时，针对上述情形，采取三个原则：第一要河岸固定；第二要经常靠溜，尤其低水时期靠溜；第三要含沙量小。^⑤鉴于此，1950年3月，引黄工程处^⑥派成连璧、徐福龄、邱文潜、马允吉、张鑫五人组成调查组再次对原有渠首闸进行勘察。勘察研究后调查组认为，“日寇所选渠首位置，在目前

① 黄河水利委员会研究室：《勘察引黄灌田及济卫工程报告》（1949年11月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-B10（2）-01-0007。

② 黄河水利委员会：《治理黄河初步意见》（1949年8月31日），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-A0-01（1）-0010。

③ 黄河水利委员会：《引黄灌溉济卫工程初步计划》（1950年1月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-B10（2）-01-0008。

④ 黄河水利委员会研究室：《勘察引黄灌田及济卫工程报告》（1949年11月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-B10（2）-01-0007。

⑤ 引黄济卫工程处：《引黄灌溉济卫第一期工程总结》（1952年7月），新乡县档案馆藏，档案号全宗号4，目录号7，案卷号72。

⑥ 引黄工程处全称为引黄灌溉济卫工程处，1950年1月成立，是黄委会设立负责与工程有关的勘察测量和规划设计工作的机构。

是背溜^①，询悉以往小水时亦很少靠河，如将来新京汉铁桥落成，按其计划，铁桥北端桥台系向南进200公尺，成一丁坝形式，对于远东渠首附近更增加落淤机会，会失去引水的作用，因此这个地点，按目前及将来形势均不合适”^②。为找到合适的建闸位置，调查组实地勘察了渠首一带的河势，又走访了姚旗营、御坝、秦厂等沿闸各村的多位老人和水手，更加详细地了解清末、民国时期引水闸附近的黄河河势，为规划渠首闸位置搜集资料。结合所掌握的信息和资料，调查组认为，黄河河道在铁桥以上虽有南北两股，但北股经常过溜，南股时大时小，有时断流。即使将来在水流量小的情况下，主溜还是走北股的可能性大。据此，最终选择了两处修闸位置作为备选对象。

1950年7月，经水利部部长傅作义、副部长张含英，清华大学教授张光斗，水利部顾问苏联专家布可夫·沃洛宁现场勘定，选定了在京汉铁路黄河铁桥上游北岸，秦厂大坝以上约400公尺处建闸引水。因为这一带过去为保护铁桥安全曾经抛护了大批片石，河岸相对固定，又由于南岸邙山岭的挟持，自洛河口以下，黄河河势无悬殊的变化，水流经常靠北岸，小水季节偶有嫩滩出现惟水势稍涨即被冲去，更保证了引水的可靠性；而且这一带河槽比较平顺，没有显著的差别，因此含沙量较小。^③也就是说，中苏水利专家最终选定的渠首闸址位置能够满足安全引水的要求。

至于泥沙问题，设计者决定利用沉沙池进行处理。引黄输水，在灌溉上讲，利用泥水灌溉，有肥田作用，要争取放泥沙，但是必须顾及不使其淤塞渠道和卫河河道。黄河泥沙问题是世界性难题，就当时的实际情况和技术水平而言，如果利用渠道冲刷，因为水面坡度不够，不能应用，只有选择适宜地点沉沙。^④因原有张菜园沉沙区容积仅1372500公方（1公方=1立方米，下同），容积太小，设计者决定在黄河套堤以外，东北方向沙丘与低洼地带新建一处沉沙区，名为王璐口楼沉沙区，“其利用面积为55平方公里，容积达163682000公方，是张菜园沉沙区容积的120倍”。放水之初，先用张菜园沉沙区，淤满后再利用王璐口楼沉沙区，“沉沙之数，暂按卫河可容含沙量百分之二的泥水计算，则全泥沙渠可维持三十年以上，彼待中上游蓄洪问题解决泥沙能够控制，可保无虞”^⑤。在设计者看来，以当时的技术水平，利用沉沙区处理泥沙的办法是稳妥、有效的。

笔者以渠首闸选址和泥沙处理为例，是想说明在中央人民政府正式批准工程上马之前，困扰工程安全和效用的技术问题已经找到了解决方案。

翻阅档案，笔者发现了一份信件，内容是王化云给一位水利工作者的答复，这位名为宋赋梅的来信者提出了他对修建“引黄济卫”工程的疑虑与担忧。关于引水地点和引水量，他认为，“今所择走引水地点在铁桥上游，若一旦发洪不能制止则桥北铁路必受威挟此一层不可不虑。（且）卫河在春冬之际水小黄河在春冬之季亦水小，是否能发大效，尚在不可必之例”。他还担心引黄会引发周边省份水灾，“民国四十年（1951年）来河北一带年年受有水灾大小不一，曾记有淹没全省九十余县之

① 溜，指河道中的水流。《河工用语》中解释为：河水之流者，曰溜。溜按其形态、性质、大小可分为正溜、边溜、顺溜、漫溜等。其中，大溜又称主溜。《河工名谓》称：全部水流集中之处，水流汹涌者，是为大溜。

② 引黄灌济卫工程处：《调查引黄灌济卫渠首位置报告》（1950年3月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-B10（2）-01-0007。

③ 引黄济卫工程处：《引黄灌济卫第一期工程总结》（1952年7月），新乡县档案馆藏，档案号全宗号4，目录号7，案卷号72。

④ 引黄灌济卫工程处：《引黄灌济卫工程计划书》（1950年10月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-B10（2）-01-0009。

⑤ 引黄灌济卫工程处：《引黄灌济卫工程计划书》（1950年10月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-B10（2）-01-0009。

一年而洪水发生之时期多在夏秋之季，不引黄济卫现时河北平原两省除太行山邻近县份以外，多半受害，若在济之以黄，吾恐运河以东地区将年年受灾，即运河以西县份亦恐难免”。而且，宋赋梅认为“卫河联络河北平原两省之交通不专赖引黄即可办到”。^①

傅作义指示黄委会给予答复。王化云的回复是：对于渠首闸位置，“若上下游河道无特殊变化，则所选定之处大致符合要求”，为防止引水口被冲破夺溜改道，工程“除了渠首设闸一道以外，并在张菜园设第二道闸，这两道闸均为堤坝相连，洪水不能浸入。在大水期间，并不放水，这样堤坝和闸门被冲毁的可能性很小。万一首闸冲毁，则将二闸关闭，亦可防止”。关于引水问题，“黄、卫河的枯水期，虽都在冬春之际，但黄河枯水流量较卫河为大，故引用二十秒立方公尺的水，是不成问题的，而这个水量就足以解决卫河航道上的困难，以达内外交流发展经济的目的”。至于宋赋梅所担忧的水灾问题，王化云认为“现在平、鲁沿卫各县之常被水灾，就部作调查所及，多由于排水不良所致，倘排水问题解决，大部分水灾亦可免除。此与引黄济卫关系不大，因雨季及大水时期，引黄闸门即须关闭，平时卫河如不需水，亦可用闸门调节水量，不使黄水流入卫河”。^②

王化云对宋赋梅的疑虑一一答复，他的回答表明了中央政府对工程设计方案的高度自信。在决策层看来，修建“引黄济卫”工程所采用的技术手段和设计方案足以满足工程安全运行之需，这是“引黄济卫”工程得以上马的关键。

（三）经济之利：亟待增加的粮棉产量

从粮食产量上看，1949年的产量低于全面抗战前水平，1931—1936年，平均年产约2844.6亿斤原粮，1949年产量为2254.768亿斤，较战前降低21%；且存在缺粮现象，根据1949年粮食总产量，每人平均仅475斤原粮（战前每人平均约600斤）。如除去牲畜饲料、榨油、种子、酿酒及东北必须出口的20亿斤大豆外，则军政民合计平均每人一年食用仅合425斤原粮。^③从工业原料供应量来看，国内棉花供给不足，严重依赖进口。棉花作为重要的经济作物，不仅是棉纺织业的原料，还是军需品、化学品等国防工业品的重要原料。新中国成立时，“全国棉产量为908万市担，只有一九三六年棉产量的53.4%”^④，无法满足纺织厂正常开工和市场需要。西方资本主义国家的经济封锁，使原本紧张的棉花供应雪上加霜。1949年发生在纺织工业中心上海的“粮棉之战”，又使中共深刻地认识到棉花、纱锭供需与稳定物价的利害关系。粮棉短缺成为新中国亟须解决的经济问题。1950年，中央确立的农业生产中心即是增加粮食和棉花产量。

在耕地面积少、淡水资源紧张的条件下，为使有限的耕地产出更多的粮食，全方位地引水灌田本就是农耕国家稳定农业的得意之法。况且在当时的情况下，引黄灌溉之于粮食和棉花增产的助益，完全符合新中国恢复经济、发展生产的要求。

具体来说，引黄可以为黄河下游干旱地区提供灌溉水源，提高农作物产量。在新乡一带的农田，只是给水排水不好，一般的地缺水，低洼地积水，有很多地方起碱，影响农业生产很大。引黄工程

① 《铁道部宋赋梅就引黄灌溉济卫工程给水利部的信》（1950年9月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-9-1950-0009C。

② 王化云：《为复对引黄济卫工程意见由》（1950年10月），黄河水利委员会黄河档案馆藏，档案号1-9-1950-0009C。

③ 中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编1949—1952综合卷》，中国城市出版社1990年版，第71、73页。

④ 中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编1949—1952综合卷》，中国城市出版社1990年版，第56页。

就是从灌溉排水解决缺水 and 积水的问题,结合部分放淤洗碱,改良土壤增加农产。^①据黄委会估计:“若以灌田40万亩计算,每年可以增收小麦1440万市斤,杂粮992万市斤,两年的收获便可以抵足全部工程费用。”^②更为重要的是,引黄灌区是重要棉产区,“新乡、获嘉等县为平原大宗产棉地,但因缺少水利,先旱后涝,旱涝不均,严重影响棉花产量”^③。引黄河水灌溉,可以提高棉花灌溉面积和单位产量。

进一步说,“引黄济卫”工程是一项兼具“灌溉”与“济卫”双重作用的水利工程。之所以如此,也是因为这样“对于发展人民经济是最有利的”^④。就“济卫”来说,引黄河水补给卫河水量,保障卫河航运通畅,是促进城乡物资交流、繁荣经济的重要手段。卫运河^⑤自古以来是华北地区一条重要航道,一直为繁荣商贸往来发挥了巨大作用。新中国成立时卫河亦是联通周边省市物资交流的重要航道,“新乡是卫河发源地,又是京汉铁路线的中段,交通方便,从火车运来焦作峰峰之煤炭运输到我省(笔者注:平原省^⑥)之东部必须通过河运,运到濮阳聊城专区全部供给农民燃料,我省出产最为丰富,小麦油料,通过河系运到新乡一部与天津大部”^⑦,可见卫河航运的重要作用。不过,卫河流域降水量分布极不均匀,水量严重不足一直是限制卫河航运发展的症结。每年四五月间枯水季节,一般较大的船只,航行很困难,在冬冻时期每年约在十二月中至二月中(无法行船),计两个月,每年船只(航行)只能维持十个月。^⑧“引黄济卫”工程建成后,除冰冻时期以外,天津至新乡之间全年可以航行200吨汽船和150吨的木船,这样就缩短了运期,减低了运费,上下游之间的物资交流更加便利。扩而展之,新乡所处豫北地区系一工业产区,“出产煤、铁、纺织、竹货等,有近代化的工厂矿山;其余全境为大平原,出产粮食、棉花、花生、草帽辫等,物产丰富”^⑨,所以,新乡往天津运的以煤、棉花为大宗;天津是重要的港口城市、工业城市,运往新乡货物的以盐、火柴、杂货为大宗。卫河航运畅通加速了新乡与天津之间的货物往来,发挥了两地的物资优势,不可谓不是一项互通有无、繁荣经济的兴利之举。

“引黄济卫”工程的经济效益符合当时新中国发展经济的迫切要求,这是推动工程上马的经济

① 引黄灌济卫工程处:《引黄灌济卫工程计划书》(1950年10月),黄河水利委员会黄河档案馆藏,档案号1-B10(2)-01-0009。

② 黄河水利委员会:《治理黄河初步意见》(1949年8月31日),黄河水利委员会黄河档案馆藏,档案号1-A0-01(1)-0010。

③ 引黄济卫工程处:《引黄灌济卫工程中县区人民政府的具体任务》(1951年9月),新乡县档案馆藏,档案号全宗号4,目录号3,案卷号30。

④ 引黄灌济卫工程处:《引黄灌济卫工程计划书》(1950年10月),黄河水利委员会黄河档案馆藏,档案号1-B10(2)-01-0009。

⑤ 卫河是海河流域的一大支流。它北临漳河,西北靠太行山,西南临丹、沁、黄河,东南与流清河、金堤河接壤,呈西南、东北走向。其上游发源于山西省陵川县夺火镇南岭,于河北省馆陶县徐万仓与漳河汇流后,称卫运河。

⑥ 平原省于1949年8月建立,由山东省西部、河南省北部、河北省南部组成,共辖6个专区(新乡、安阳、湖西、菏泽、聊城、濮阳),56个县(市),新乡、安阳两个省辖市,一个矿区。1952年11月撤销建制,新乡、安阳、濮阳3个专区划归河南省;菏泽、聊城、湖西3个专区划归山东省。

⑦ 卫河航运管理处:《华北内河航运管理局新乡办事处三年来工作情况》(1952年11月3日),新乡市档案馆藏,档案号D105-Y-01-0005-0001。

⑧ 引黄灌济卫工程处:《引黄灌济卫工程计划书》(1950年10月),黄河水利委员会黄河档案馆藏,档案号1-B10(2)-01-0009。

⑨ 中共冀鲁豫边区党史工作组办公室编:《中共冀鲁豫边区党史资料选编》第三辑,山东大学出版社1989年版,第598页。

原因。

(四) 政治之需：巩固新政权合法性的需要

“过去只相信党和政府能消减蒋贼地主、坏蛋，改变二流子，不相信能把黄河这个大坏蛋也改变给老百姓办事，共产党真伟大”^①；“过去反动的国民党一出城就是抢粮、抓兵。民国二十二年（1933年）俺村五六十户没有不逃荒的，现在社会大不一样，这样一挖河永远再不怕旱啦。我几辈都没见过这样的事，现在看见了”^②；“几辈子办不到的事情，在毛主席领导下就办到了”^③。“引黄济卫”工程放水灌田后，曾经饱受黄河水灾蹂躏的农民表达了对共产党的感激之情，朴实直白的话语表达了农民对新中国的肯定与认同。

从官方宣传语系中，我们亦可感受到中共赋予“引黄济卫”工程的政治意涵：“黄河百害，唯富一套”是几千年来历史上牢不可破的定论，当共产党领导革命取得了全国胜利后两年多时间内，就打破了定论，控制了黄河，使黄河水为生产服务，为人民服务，这证明新民主主义制度的优越性，证明科学、技术与先进政治结合起来的无穷力量，证明共产党领导下的工人、农民及一切劳动人民战胜自然、创造幸福的伟大力量和伟大智慧。^④

由此可见，“引黄济卫”工程对凝聚民心、证明中共执政合法性产生了积极的影响。以此反观“引黄济卫”工程，站在执政者的角度考量重大水利工程的兴建，中共的决定包含了民生关怀以外的政治诉求。

纵观中国几千年的历史，历代王朝的统治者，从来不把“治水”当作单纯的技术问题，而是作为重大的政治问题来对待。^⑤从古至今，不同历史时期的统治者通过加强河道管理，兴建人工水渠，创建稳定的农业基础，以维护政治权威，增强统治合法性的政治筹谋，已经成为兼具治统与道统双重意涵的治国之术。“善治国者必先治水”的东方智慧沿袭千年，1949年的执政者依旧奉为圭臬。

新中国成立之初，人民政府能否站稳脚跟，中国共产党是否有足够的能力管理好国家，这些疑问存在于相当一部分民众心中。面对民众的怀疑与不安，初掌全国政权的中共必须迅速展现其优秀的执政能力，增加国民对新政权的信心。经济上，“银圆之战”“粮棉之战”迅速稳定了金融市场；军事上，人民解放军以雷霆万钧之势横扫华南、西南地区，并在新解放区剿匪百万；外交上，废除不平等条约维护了国家独立与主权。中国共产党用实际行动证明了其卓越的施政才能，捍卫了其无可争议的政权合法性。

然而，中共仍然需要开发更多的资源维护其合法性，以支持接下来即将展开的大规模国内建设。合法性意味着社会大众对现存政权的认同与服从，它是任何一个政权存续的基础。合法性的获取手段，除了修正旧政府的弊政、展现新政权良好的政绩以及良性运作的组织结构和一段时间的稳定外，有效利用国家象征符号也是执政者从民众心理、情感层面收获认同的重要方法。黄河成为中共的不二选择。黄河是“中华民族的摇篮”，也是“民族之忧患”。黄河在中国人文化记忆中的分量是无可

① 引黄济卫工程处：《引黄灌溉济卫工程试水初步总结报告》（1952年），新乡县档案馆藏，档案号全宗号4，目录号7，案卷号72。

② 新乡县引黄指挥部：《新乡县东二灌区施工初步总结》（1952年2月5日），新乡县档案馆藏，档案号全宗号4，目录号7，案卷号76。

③ 宋秉钧、杜连瑞：《引黄灌溉区在酷旱中获得丰收》，《新黄河》1952年10月29日，第33页。

④ 《引黄灌溉济卫工程第一期工作总结》（1952年7月），新乡县档案馆藏，档案号全宗号4，目录号7，案卷号72。

⑤ 靳怀塔：《治水为要：治国理政的东方智慧——谈水与政治》，《中国水利》2016年第13期，第60页。

比拟的。它已经演化成为一种象征符号，再也没有其他任何形象能比黄河更加直接地唤醒中国人的民族情感，也没有比驯服黄河更能有效地增进普罗大众对现存政权的认同与服从。为此，中共开始着手建构属于新中国的治黄奇迹——征服黄河，“引黄济卫”即是其迈出的第一步。也就是说，中共利用在黄河兴利之机强化其政治合法性并进一步提升其政治形象之深意，是“引黄济卫”工程上马的政治原因。

由此观之，具有较为完备的前期基础，已经解决了关键技术难题的“引黄济卫”工程，在新政权亟需恢复与发展生产，巩固合法性的经济与政治诉求下，其兴建是符合时宜且是势在必行的。这也就解释了新中国成立伊始中共选择“引黄济卫”工程作为黄河下游兴利首举的原因。

四、余论

自北宋在黄河下游淤灌始，到国民政府在黄河下游修建虹吸工程，再到侵华日军实施“黄河应急取水计划”，基于华北平原人口高密度分布、重要粮棉产区、军事战略要地的独特地位，统治者在黄河下游兴利的探索与尝试历经千年，不曾放弃。1949年，全国行将解放之际，本着“变害河为利河”的治黄目的和“防灾和兴利并重，上中下三游统筹，本流和支流兼顾”的治黄方针，中共领导下的黄河水利委员会接过“引黄兴利”的接力棒，提议修建“引黄济卫”工程。

不得不承认，工程较完备的前期基础和可观的经济效益，对于亟须恢复经济、发展生产的新中国来说极具吸引力。董必武的回复、平原省的态度直接表明了中共政治精英对待工程建设“以经济发展为先”的选择倾向。不过，单纯以经济原因解释“引黄济卫”工程的上马是狭隘且浅显的。往深层次说，在黄河下游兴利是中共调动一切可利用资源重建新中国财富和国力的途径之一，兴建“引黄济卫”工程即是其中重要的一步。黄河水资源对于缺水严重的粮食产区华北平原来说，是一笔潜力巨大的财富。

值得注意的是，虽然工程遭受了许多争议，对于工程上马与否“一锤定音”的还是中央人民政府。这是因为，水资源是归国家所有的，这意味着一切与水资源分配和利用相关的事务，均由代表国家的中央人民政府决定。新中国成立后中国水资源的所有权明确为国家所有。1949年11月，傅作义代表水利部在各解放区水利联席会议上已指出：“所有河流湖泊均为国家资源，为人民公有，应由水利部及各级水利行政机关统一管理。不论人民团体或政府机构举办任何水利事业，均须先行向水利机关申请取得水权——水之使用权和受益权。”^①这是国家利用政治权力开发、规划、管理水资源的基础。“引黄济卫”工程的兴建正是国家享有水资源所有权、行使开发权的表现。也就是说，国家对水资源的所有权决定了国家对修建水利工程的最终决策权。

[作者系法学博士，新乡医学院马克思主义学院助教]

^①《各解放区水利联席会议的总结报告》（1949年11月），《当代中国的水利事业》编辑部编：《历次全国水利会议报告文件（1949—1957）》（内部资料），1987年，第25页。