

从防洪排水到蓄泄兼顾： 20 世纪 50 年代海河流域 治理方略的形成^{*}

郭赛飞

【摘 要】新中国成立初期，海河流域的治理经历了从治标到治本的转变。1954 年之前，主要按照防洪排水的思路开展下游河道的治标工程，但由于过分强调排水，上下游之间矛盾不断。1954 年和 1956 年的两场特大洪水使中央与河北省开始考虑从全流域的角度解决水患，防洪防涝并重、河线田面并重的思想逐渐形成。1957 年，河北省各界围绕水患治理展开充分讨论。在此过程中，蓄泄兼顾的方针日益成熟和具体化，最终体现在《海河流域规划（草案）》中。这为海河流域治理方略的形成奠定了重要基础。

【关键词】海河流域 防洪排水 蓄泄兼顾

【作者简介】郭赛飞，历史学博士，郑州大学历史学院讲师。

【中图分类号】K27 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097 - 1125 (2024) 04 - 0107 - 16

海河流域^①北有燕山与蒙古高原相接，西有太行山分隔黄土高原与华北平原，地处季风气候区，流域内水系繁多。基于独特的地形、气候与水系特

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“新中国黄河下游滩区治理研究（1949—2022）”（23CZS081）、河南省哲学社会科学规划青年项目“新中国成立初期黄河治理资料搜集、整理与研究（1949—1965）”（2021CLS029）的阶段性成果。

^① 在 1949 年以前，海河流域常被称作“畿辅河道”“直隶河道”“华北五河”等。1957 年，水利部北京勘测设计院编制第一份海河流域规划时，为了便于全面治理，将与海河水系有密切联系的蓟运河水系、马颊河水系、徒骇河水系一并归入海河流域，海河流域的概念由此基本形成。1980 年，水利部海河水利委员会成立，正式界定海河流域包括海河、滦河两大水系。本文指称的海河流域采用的是 1980 年以后的概念。

征,海河流域水旱灾害频繁,受到历代治水专家格外关注。民国时期水利学家李仪祉曾指出:“为治之道,自先其水患之所最急者,如河北五河及黄河下游。”^①时至今日,每年七八月份,携带大量水汽的台风登陆之后,依然会受到太行山的阻挡,水汽集中在山前,形成极端降雨天气。加之洪水源短流急,在短期内便会给下游造成巨大的泄洪压力。海河“23·7”流域性特大洪水的发生即与此密切相关。

由于大江大河流域内水系繁杂,古往今来的治水者皆意识到,在实施具体措施之前,须制定总体性的治河方略。正如清代河督吴邦庆在论及畿辅河道的治理时所言:“然必司事者有提纲挈领之能,然后无措置乖方之虑。”^②历代海河流域的治理方略均是学界关注的重点,然而,关于新中国成立初期海河流域的治理情况,相关研究仍比较薄弱。^③一些研究仅提到堵口复堤、防洪排水,或以蓄为主,^④对其中的复杂性缺乏深入解读。笔者通过对史料的仔细爬梳发现,在1954年后,海河流域的治理方略已经逐渐由防洪排水转向蓄泄兼顾,该方略的形成具有深远影响。因此,本文拟对20世纪50年代海河流域治理方略的形成过程进行探讨,以展现新中国对海河流域治理的认识变迁。

一、防洪排水方针的形成

1949年汛期,长江以北地区发生大规模洪涝灾害,海河流域的灾情尤为严重。河北省“六大河系大小三十二条河流上,大小决口二百四十五道,

① 李仪祉:《顺直水利委员会改组华北水利委员会之旨趣》,李仪祉原著,黄河水利委员会选辑:《李仪祉水利论著选集》,水利电力出版社1988年版,第592页。

② 吴邦庆撰,李红有、陶桂荣、孙锋等整理:《畿辅河道水利丛书·畿辅水道管见书后》,《中国水利史典》编委会编:《中国水利史典·海河卷》第2册,中国水利水电出版社2015年版,第824页。

③ 有学者在研究中对新中国成立初期海河流域的治理进行了简要评析,但并未探讨治理方略的变化。参见吕志茹:《“根治海河”运动与乡村社会研究(1963—1980)》,人民出版社2015年版,第38~43页;张伟兵、吕娟:《上山与下山:20世纪50至70年代海河流域防洪工程建设》,杨学新、郑清坡主编:《海河流域灾害、环境与社会变迁:中国灾害防御协会灾害史专业委员会第十二届年会论文集》,河北大学出版社2018年版,第36~53页。

④ 参见张岳:《海河建设的回顾与展望》,《海河水利》1984年第3期,第20~21页;郭宏宇、曹寅白:《海河流域50年治理成就和展望》,《水利水电工程设计》2000年第2期,第1~2页;于紫萍、宋永会、魏健等:《海河70年治理历程梳理分析》,《环境科学研究》2021年第6期,第1351页。

内属于主要堤防者有滦河、蓟运河、北运河共三十八道”，^①受灾土地面积为206.6万公顷，次年2月“尚有26.2万公顷积水未退”，受灾人口达996万人。^②于是，治理洪涝灾害成为河北省的当务之急。1950年，河北省召开第一届各界人民代表会议，在代表们的提案中，“要求治理水患的提案达到199件，占生产建设提案的第一位”。^③可见，当时河北省社会各界要求治理海河的心情十分迫切。

在治理措施方面，根据当时全国范围内洪涝并重的水灾特征，水利部提出了洪涝兼治的治水思路。以河北省为例，1950年，河北省雨涝淹地1200余万亩，决口淹地400余万亩，前者是后者的3倍。^④因此，水利部认为“治水的工作单从河道与堤防上着眼还不能完全解决问题，同时必须注意到上游的山洪暴发和流域以内广大地区内涝排水问题”。^⑤简言之，不仅要守护堤防，而且要加强排涝。

海河流域频繁的涝灾对农业生产破坏很大，平原与低洼地区的积水成为恢复生产的障碍。1950年汛期，海河“流域下游与低洼地区积水很多，宣泄不畅”，灾情超过前一年，人民生活极为困难。北京、天津、保定等地周边农村由于地势低洼，易受涝灾影响。大面积洼地长期被积水淹没，既耽误农时，又造成农业大量减产。例如，安新县全县178个村只有6个村没有被淹，“水深七、八尺至一丈，今秋明春均不能种麦”。因无法种地，灾民纷纷外逃，大量灾民涌入京郊。根据河北省的统计，武清、安次、宝坻县外逃灾民达3万人。^⑥另据当时对京郊外来灾民的调查，灾民外逃的原因皆为“家乡有水或地湿无法耕作”，同时因“灾区广大”，“无法讨要糊口”，大部分灾民都坚持不愿返乡。^⑦因此，由政府组织灾民排水种麦十分必要。

在这种情况下，河北省政府提出了防洪排水的方针。此前由于正处于解

① 参见中华人民共和国内务部农村福利司编：《建国以来灾情和救灾工作史料》，法律出版社1958年版，第1~2页。

② 参见中华人民共和国国家统计局、中华人民共和国民政部编：《中国灾情报告：1949—1995》，中国统计出版社1995年版，第369页。

③ 顿维礼：《兴修水利工程 抗御水旱灾害》，中共河北省委党史研究室编：《河北国民经济的恢复和发展》，中央编译出版社2004年版，第384页。

④ 参见傅作义：《一九五〇年全国水利会议开幕词》，《当代中国的水利事业》编辑部：《1949—1957年历次全国水利会议报告文件》，水利部办公厅1957年编印，第34页。

⑤ 傅作义：《一九五〇年全国水利会议开幕词》，《当代中国的水利事业》编辑部：《1949—1957年历次全国水利会议报告文件》，水利部办公厅1957年编印，第37页。

⑥ 参见《河北省人民政府关于水灾情况向中央政务院的报告》，《河北政报》1950年第11期，第28页。

⑦ 参见《关于十五区外来灾民问题》，1950年4月，009-002-00095-024，北京市档案馆藏。

放战争的关键阶段，财力有限，负责海河流域水利工作的华北水利委员会制定了比较保守的方针——择险修整，汛期加强防范，暂时不修建大规模的新工程。^①然而，面对严重的涝灾与恢复生产的紧迫要求，这一方针亟须做出调整。河北省水利局在1949年8月^②成立后，确定“当务之急是把洪水挡住、排走”，并针对河防水利设施年久失修，洪、沥水^③排泄不畅的情况，提出将水利建设的重点放在平原地区的排水上，“以消除最常见的洪水和沥涝灾害为目标，进行最急需的培堤修险、疏浚河道、开挖泄洪和排沥新河等工程”。^④鉴于1949年河北省在汛期过后才展开排水工作，某些地区未能及时脱水种麦，为吸取这一教训，从而推动汛期及时排水，1950年9月，河北省防汛总指挥部提出“在治本工程未起实效以前，各河岁修防汛仍应大力加强，兹将排水工作提高到仅次于防洪的地位”。^⑤至此，防洪排水的方针基本形成。

海河流域的灾情以京津及其周边地区最为严重，水利部与河北省都认为应将治理重点放在这一区域。1950年11月，河北省政府主席杨秀峰在省第一届各界人民代表会议上做工作报告，在讲到治河防汛时说：“当前主要任务是防洪排水，保障农业生产，保障京津及铁路交通线，并应做长期打算。……我省一九五一年河防水利工作中，确定以防洪排水占压倒一切的任务。”^⑥1950年12月，水利部副部长李葆华在全国水利会议上提出：“华北水系最近几年的治理，暂定以永定河、潮白河、大清河为主要施工对象。永定河开始官厅水库的建筑，并整理下游河槽。潮白河尽先完成下游整理工程，准备上游水库工程。大清河上游设法蓄水，下游完成独流入海减河。”^⑦在实际工作中，除了官厅水库，河北省集中力量完成了主要河流下游河道的治标

① 参见《华北区1949年治河计划》，华北解放区财政经济史资料选编编辑组等：《华北解放区财政经济史资料选编》第1辑，中国财政经济出版社1996年版，第1035页。

② 新中国成立后，华北水利委员会被撤销，当时并未成立专门负责海河治理的流域机构，治理海河的任务主要由河北省水利局承担。1951年2月，河北省水利局改为河北省水利厅。参见海河志编纂委员会编：《海河志》第4卷，中国水利水电出版社2001年版，第470、493页。

③ 沥水，降雨之后形成的地面积水。

④ 河北省水利厅水利志编辑办公室：《河北省水利志》，河北人民出版社1996年版，第4页。

⑤ 河北省防汛总指挥部：《我省各河特点及今后水利建设的方针任务》，《河北政报》1950年第11期，第56页。

⑥ 参见河北省水利厅水利志编辑办公室编：《河北水利大事记》，天津大学出版社1993年版，第58页。

⑦ 李葆华：《一九五〇年全国水利会议总结报告——一九五〇年水利工作总结和一九五一年的方针与任务》，《当代中国的水利事业》编辑部：《1949—1957年历次全国水利会议报告文件》，水利部办公厅1957年编印，第75页。

工程。

防洪排水方针的实施主要借助于分洪与开辟减河的手段。分洪是调蓄洪水、减少或避免水灾的重要方式。为缓解大清河北支“上大下小”、不相适应的矛盾，河北省于 1951 年在大清河分支白沟河下口修建了新盖房分洪道，将北支洪水导入东淀。开辟减河可以减少汛期众路洪水汇聚天津市造成的压力。1950 年，河北省在潮白河上开辟潮白新河，并开展了一系列整修工程。为增强东淀以下的泄洪能力，河北省又于 1951 年开凿独流减河。此外，大清、子牙、南运、蓟运各河系堤防“都进行了适当的整理和局部的改善，给防御一般年份洪水提供了有利条件”。^①总的来说，这些水利工程大多是为应对突发性洪涝灾害而紧急建成的。

防洪排水方针实施后迅速见效，陆续完工的水利工程帮助海河下游地区多次成功抵御洪水侵袭。1950 年 7 月，经过解放军和民工三个多月的赶修，潮白新河工程完工。自 7 月 18 日起，潮白河前后三次涨水，新河道未曾出险。8 月 11 日，由潮白河进入蓟运河旧道的堵闭工程完成。潮白河水全部流入新河道后，蓟运河水位大大降低，沿岸各地积水得以排泄。“大部地区即可种上秋麦，低洼地区明春亦可进行春耕”，“京东各县的水灾是大大减轻了”。^②1953 年 7 月底，经过两年多的施工，独流减河工程完工，减轻了大清河与子牙河下游洪水对天津市和津浦铁路的威胁。1954 年夏，华北地区普降大雨，8 月 21 日，子牙河杨柳青的水位曾涨达 8.16 米，超过 1939 年的最高水位 0.33 米。^③上游堤防与减河工程有效减少了洪水流量，帮助天津市安全度过了汛期。根据测算，“独流减河每年可分泄大清、子牙河 1000 多秒立方的流量，等于增加了像海河干流差不多的一条尾闾”。新盖房分洪道“分泄了大清河北支上千的流量”，“保证了沿河大片地区免于受灾，并且解除了洪水突破白洋淀的威胁”。此外，堤防整修也发挥了一定的作用，滹沱河北堤和白洋淀千里堤在 1954 年和 1956 年的特大洪水中均没有决口。^④

然而，防洪排水的重点在于治理海河下游，不能从根本上解决海河水系“上大下小”的问题，有些分洪措施还需要暂时牺牲下游部分地区的利益，显然并非长久之计。例如，1953 年确定的永定河分洪方针是在确保首都北

① 《河北省一九五四年水利建设工作计划》，《河北政报》1954 年第 38 期，第 6 页。

② 孟新、韩文光、陈作舟等：《潮白河新道完成分洪任务 京东各县水患已大大减轻》，《人民日报》1950 年 9 月 5 日。

③ 参见王雷：《华北各河治理工程发挥了防洪作用 天津市初步战胜洪水威胁》，《人民日报》1954 年 9 月 1 日。1939 年，天津曾发生特大洪灾，市区积水深达数米，津浦、京山铁路也被部分冲毁。

④ 参见《政府工作报告（节选）》，中共河北省委党史研究室编：《河北国民经济的恢复和发展》，中央编译出版社 2004 年版，第 317～318 页。

京市安全的前提下,尽可能照顾下游地区。虽然北京市与河北省的水利部门就此达成了协议,但在具体执行过程中,双方对分洪时机、如何分洪等具体问题仍存在较大分歧。^①此外,堵口排水亦难以避免上下游之间的水利纠纷,“对于各河决口,有的下游要堵,上游反对,有的主张这样堵,有的主张那样堵,意见分歧,亦莫衷一是”,甚至还出现了“下游未挖通而先自上游挖沟排泄”的情况。^②可见,防洪排水只能作为临时性措施,站在整个海河流域的角度考虑,上下游综合治理势在必行。

二、蓄泄兼顾方针的酝酿

开展各大流域的治本工作是党中央治理大江大河的重要方针。随着国民经济恢复工作的完成,自1952年起,党中央决定全国水利建设的重点逐渐由治标转向治本。1952年3月,《中央人民政府政务院关于一九五二年水利工作的决定》获得通过,其中指出:“从一九五一年起,水利建设在总的方向上是:由局部的转向流域的规划,由临时性的转向永久性的工程,由消极的除害转向积极的兴利。”^③1953年,第一个五年计划拉开帷幕,同年1月,河北省政府召开全省水利工作会议,决定集中力量开展海河流域的治本工程。

1954年,海河流域发生严重的水灾,海河治理问题再次成为社会关注的焦点。据统计,1954年的水灾淹地达3965万亩,占当时河北省耕地面积的32%。洪水还侵入石家庄、邯郸两市,冲断京汉、京山两条铁路。^④流域内多年处于“春修、夏防、秋堵口排水、冬救灾”的被动局面,这一情况进一步引起了中央和河北省对根治海河水患的重视,海河流域的全面规划和综合治理已箭在弦上。^⑤然而,整个流域的全面规划和综合治理需要预先完成大量的基础性工作,而当时对“洪、涝、旱、碱、淤等灾害相互之间,各

① 参见《河北省永定河河务局与北京市防汛指挥部关于执行截流坝防护、分洪、堵闭的协议书(草案)》,1953年6月29日,001-006-00772,北京市档案馆藏。

② 参见《河北省防汛总指挥部关于分洪排水堵口的指示》,《河北政报》1950年第10期,第22~23页。

③ 《中央人民政府政务院关于一九五二年水利工作的决定》,《当代中国的水利事业》编辑部:《1949—1957年历次全国水利会议报告文件》,水利部办公厅1957年编印,第117~118页。

④ 参见河北省水利厅:《河北省水利建设五年计划草案说明》,1954年12月,982-1-27-6,河北省档案馆藏。

⑤ 参见《政府工作报告(节选)》,中共河北省委党史研究室编:《河北国民经济的恢复和发展》,中央编译出版社2004年版,第317页。

流域之间，山区、平原、洼地和海口之间的关系”，还没有做全面的调查研究。^① 因此，在实际工作中，河北省着力推进的是一些重点工程。这些工程大多早已有详细规划和论证，如永定河官厅水库于 1951 年动工，1954 年建成。

虽然海河流域治理全面规划的完成尚需时日，但透过河北省的水利建设规划能够看出其治理重心的变化，以及蓄泄兼顾方针的形成过程。1953 年，党中央提出了过渡时期的总路线，为配合农业增产，水利建设的重点逐渐转向中小型农田水利工程。1954 年 2 月，河北省政府确定其后续水利建设的任务是“以开展中、小型特别是群众性的小型农田水利为重点。同时，慎重地举办重点河流的局部治理和大型水利建设，以加强防涝、防洪工作，使每年灾害有所减轻，保证粮棉增产”。^② 1953—1954 年，河北省水利厅先后制定了《河北省水利建设十二年规划轮廓》（以下简称《十二年规划》）、《河北省水利建设五年计划（草案）初稿》（以下简称《五年计划》）、《河北省水利建设五年计划草案说明》（以下简称《草案说明》）、《河北省防洪防涝七年计划初步意见（1956—1962）》（以下简称《七年计划》）等文件。这些文件在内容上由过去的以防洪为主转向防洪与防涝并重，治理的范围也扩大至更多较易受灾的河系。其中，《草案说明》明确指出，当时河北省水利建设存在的矛盾主要在于：“河道上下游容泄量极不适应；河道淀洼的排洪排涝互争出路不能兼顾；河道堤防标准低，排水渠系不普遍，尚无抵御较大洪水的效能，目前情况也只能抗御三至五年一遇的洪水和排除四、五年一遇的雨量。”在治理目标方面，该文件要求在 10 年内依据治标治本结合、防洪防涝并重的方针，将治理重心由过去的京津及其周边地区转向子牙、大清、南运三大河流，以期基本解决河北省的洪水沥涝灾害。^③ 在此基础上，《七年计划》进一步阐明了治理的重点：“防洪工程是解决河道山洪的问题，重点应放在河线上；防涝工程是解决广大农田被雨水淹的问题，重点应放在田面上，因此采取线、面并重的治理方针。”^④

除了治理重心的转移，在防洪方面，《十二年规划》还针对各河上、中、下游的情况分别提出不同的治理方针：“上游修建水利枢纽（水库）进行综合开发，做好水土保持，中下游加固堤防，整理改道河道，配合利用一

① 参见顿维礼：《兴修水利工程 抗御水旱灾害》，中共河北省委党史研究室编：《河北国民经济的恢复和发展》，中央编译出版社 2004 年版，第 386～387 页。

② 《海河志》编纂委员会编：《〈海河志〉·大事记》，中国水利水电出版社 1995 年版，第 91 页。

③ 参见河北省水利厅：《河北省水利建设五年计划草案说明》，1954 年 12 月，982-1-27-6，河北省档案馆藏。

④ 《河北省防洪防涝七年计划初步意见（1956—1962）》，1954 年 12 月，982-1-27-12，河北省档案馆藏。

定洼地滞洪，下游有计划地开辟减河。”^①其中，上游修建水库是为了“蓄”，下游增加排洪渠道则是为了“泄”，这样便形成了蓄泄兼顾的完整思路。在防洪方面，《五年计划》高度重视滞洪区的建设，要求大力修建沟洫畦田与排水系统，进行洼地改造，充分发挥其滞洪功能。这一设想的提出，主要基于对过往汛期排水经验的总结。例如，1954年黑龙港河排水工程完成，子牙河和南运河之间97万亩土地的沥水排入贾口洼，解决了附近大部分地区的涝灾。^②不过，需要注意的是，滞洪区的建设虽然旨在尽可能利用洼地蓄泄，改变相关地区的生产方式，但仅是水库建成之前的临时性措施。总之，上述文件体现出河北省的水利建设规划既注重“蓄”，又强调“排”和“滞”，为海河流域整体治理方略的形成奠定了基础。

三、关于治理河北水患的讨论

在流域规划制定的过程中，海河流域于1956年再次发生水灾，漳卫、子牙、大清、永定等河系多处漫决，全流域受灾土地面积超过6000万亩，京广铁路被冲毁多处。^③频繁的水患促使人们开始系统思考如何根治河北水患。由于河北省大部分地区属于海河流域，加之《海河流域规划要点（初稿）》于1957年4月正式公布，故在社会各界引起了一场针对海河流域治理规划的讨论，这场讨论产生了重要影响。

参与这场讨论的不仅有水利界专家，还有来自其他领域的杰出人士。1957年1月，北京农业大学薛培元教授在《人民日报》发表《河北水灾的根源和如何防治》一文，此即讨论的开端。同年3月，王葆真^④在全国政协二届三次会议上做了题为“建议改进河北水利计划，保证省、快、好、多地消灭水灾”^⑤的发言。薛、王二人的观点随即引起了不少争论。1957年3—

① 《河北省水利建设十二年规划轮廓》，1953年，982-7-358-3，河北省档案馆藏。

② 参见《河北省水利建设五年计划（草案）初稿》，1954年12月，982-1-27-5，河北省档案馆藏。

③ 参见海河志编纂委员会编：《海河志》第1卷，中国水利水电出版社1997年版，第154~155页。

④ 王葆真（1880—1977年），河北省深泽县人。1948年，王葆真曾被选为中国国民党革命委员会中央常务委员。新中国成立后，王葆真曾任政务院政法委员会委员，华北行政委员会委员，第一届全国人民代表大会代表，第二届全国政协常委，第三、四届全国政协委员，河北省政协副主席等。

⑤ 王葆真：《建议改进河北水利计划，保证省、快、好、多地消灭水灾——在全国政协二届三次会议上的发言》，民革中央宣传部编：《王葆真文集》，团结出版社1989年版，第302页。

4月，中国水利学会保定分会筹委会召开了两次讨论会，主题是“河北省的水灾原因和如何治理”。参会人数累计上百人，涉及单位包括河北省政协、省农业厅、省林业厅、省人民委员会办公厅、省气象局、省计委等。讨论内容主要集中在三个方面：一是水灾成因，二是治理水患的措施，三是治理灾害需要花费的时间。^①

其一，导致河北水患的原因是什么？河北省水利厅厅长徐正认为，水患的形成与气象、地形和河道均密切相关，以洪水成灾为主。他分析称，河北省的“降水量和气温季节性的变化非常大”，“雨量多集中于夏季”，特殊的地形使“台风侵袭大陆时，常被太行山阻拦，造成强大而集中的地形雨”。然而，大部分山区地形陡峻，遇雨渗流不及，径流增大，很快集中到峡谷里。上游洪水来量大而急骤，到平原后坡度平缓、宣泄不及，常造成冲决和漫溢。同时，上游坡陡流急，挟沙力强，到平原后流缓沙停，又逐渐将河底淤高，变成地上河。下游的洼淀大多已被淤淀为良田，导致在蓄水与生产之间易产生矛盾。下游宣泄能力亦不足，河道亟须调整。^②这一观点在当时占主流，得到了水利界的认可。北京农业大学薛培元教授则从历史的角度做出了解释：“河北省的山林逐年破坏，川泽逐年淤塞，才是酿成水灾的根本原因。”具体而言，一方面，水土流失导致湖泊淤积、滞洪能力下降。自辽金至明清，历代对河北山区森林多有破坏，致使河北几十处大泽淀、大湖泊逐渐被淤平，汛期无法容纳众水汇入。另一方面，河流下游排水出路减少。河北省的几条大河原本各有其入海的港口，但由于“北宋修筑国防线时，把滹沱、漳、卫等河都引向淀泊区域，以增水势；元代修运河也引漳、卫等水济运。再加上北运河、永定河、大清河全都集中到天津境内汇为海河入海”，故一到汛期便排水不畅。^③在薛培元教授看来，恢复湖泊的滞洪功能、增加河流下游的排水出路，以及做好水土保持工作，是根治河北水患的关键。

河北省政协副主席王葆真对此持不同意见。王葆真青年时期留学于日本，归国后长期关注华北水利建设问题，撰有《治水一夕谈》^④《华北水利计划概略》^⑤等文章。新中国成立后，王葆真曾深入海河流域的一些地县进行调查研究。他认为，此前河北省水利建设“仅仅在山洪与河道下工夫”，

① 参见戴荣法：《中国水利学会保定分会筹委会讨论河北省水灾和治理问题》，《河北日报》1957年4月10日。

② 参见徐正：《河北省水利问题商榷》，《河北日报》1957年4月10日。

③ 参见薛培元：《河北水灾的根源和如何防治》，《人民日报》1957年1月15日。

④ 参见王葆真：《治水一夕谈》，民革中央宣传部编：《王葆真文集》，团结出版社1989年版，第257~264页。

⑤ 参见王葆真：《华北水利计划概略》，民革中央宣传部编：《王葆真文集》，团结出版社1989年版，第265~273页。

忽视了沥涝问题。水患形成的根本原因是“七、八月间，雨量集中，山洪暴至，河防溃决，加以沥水涝溢，无地容泄”，故治水要以防涝为中心。王葆真还比较了1949—1956年每年河淹与沥涝的土地面积，发现只有1952年的河淹面积大于沥涝面积，其余七年则相反。因此，王葆真提出：“欲治河北水灾，仅仅解决山洪与河淹，断不能消灭大部分沥涝的灾害。”^①

这一观点引起了河北省水利界专家的反对。河北省水利厅总工程师杨乃俊认为，尽管从历年统计资料看，沥涝面积大于河淹面积，但“这并不能说明河北水灾主要是沥水为害”。他从两个方面进行了论证。一方面，此前完成整修的河道和堤防对洪水已经有了一定的控制能力，一般洪水均可沿河道下泄；但对沥水缺少控制，基本上任其漫流。由于河道大部分为地上河，行洪期间河水高于地面，故而沥水没有排泄出路。另一方面，部分地区如滏阳河与白洋淀以西及黑龙港河流域等，沥水、洪水常混在一起，水源无法辨别。因此，虽然表面上沥水淹地更多，但实际上洪水的危害更大，特别是特大洪水造成的主干河流决口，常常导致毁灭性的灾害。^②水利学会戴荣法工程师则进一步强调：“如果按王委员的意见不从河道上下工夫，不仅危及农业生产，更重要的是将危及城市、交通、国防基地等的安全。”^③

其二，治理河北水患应采取哪些措施？徐正提出以“蓄泄兼顾，上下兼施”为基本原则，对河北省的河道实施上下游统一规划和综合治理。具体而言，在防洪方面有以下三点措施。一是按照“全面规划、综合开发、沟坡兼治、集中治理”的方针，大力修建水土保持工程。二是兴建具有拦洪、蓄洪功能的大型水库，计划用10年左右的时间，修建25座可以抵御50年一遇洪水的大型水库。三是调整水系，拟使蓟运河主要支流洵河改道入潮白河，北运河改道入潮白河，另开辟潮白河入海水道等，以增加洪水的宣泄出路。在防涝方面，徐正主张“上下兼施，蓄泄兼顾，分散水势，不使沥水漫流无规和集中为害”，具体做法可归结为两点。一是广修沟洫畦田与沟洫台田。^④为减少上下游排水纠纷，在修沟洫畦田时，储水地区应以乡、社为单位自选低洼地区一处或数处作为临时储水区，雨季过后再往下排。二是推行洼地改造。因为大部分滞洪洼淀已逐渐淤淀为陆地，故对“一般年月常有积水或经

① 参见王葆真：《建议改进河北水利计划，保证省、快、好、多地消灭水灾——在全国政协二届三次会议上的发言》，民革中央宣传部编：《王葆真文集》，团结出版社1989年版，第303~304页。

② 参见杨乃俊：《谈谈河北省的水患与水利建设问题》，《河北日报》1957年5月13日。

③ 戴荣法：《从河北省水文的特点，谈水旱灾害的原因和治理意见》，《河北日报》1957年5月9日。

④ 关于“沟洫畦田”和“沟洫台田”的概念，参见严恺主编：《水利词典》，上海辞书出版社1994年版，第412页。

过冬季春季排干而夏季水又来”的洼地，要有计划地留出空间，于其周边筑埝，作为蓄水区，雨时用于蓄水，旱时用于灌溉。^①徐正的观点基本上是前述《五年计划》和《七年计划》提出的防洪防涝并重、河线田面并重方针的具体化，代表了河北省水利界对海河流域治理的认识。

王葆真的治理措施重在建设群众性的中小型水利工程，他认为农业合作化的开展为广泛发动群众参与中小型水利工程建设提供了条件。在吸取苏联以及农业合作化后江浙部分地区修建池塘与灌溉沟渠经验的基础上，^②王葆真根据其在河北省实地考察的心得体会，主张推广沟渠池塘制，就地治水以分散水势，“使一山之水入一山之库，一乡之水入一乡之塘”。^③在他看来，通过广泛发动群众开挖沟渠池塘，不仅可以消灭淤涝，而且能减少旱灾。他还以湖南省的情况为例，强调推广沟渠池塘制的益处：

1954 年湖南省平均雨量二千公厘（引按：1 公厘等于 1 毫米）以上，如宁乡县二千二百公厘；而河北是年平均雨量为八百一十二公厘，是河北雨量少于湖南一倍半。但是年河北淹涝三千九百六十五万亩，多于湖南淹涝面积数字的三倍。何故相差如此之大，只因湖南塘坝沟渠甚多，能可容蓄大量雨水，而河北全省的沟渠塘坝甚少，大雨一至，只有任其泛滥为灾。^④

王葆真进而提出，如能充分发动群众兴修沟渠、塘、库，“四年内完成能容纳五百万亩一丈深的水量，消纳一九五六年四千五百万亩的水灾，绰可有余”。^⑤由此可见，其观点的实质是以蓄为主。

实际上，像沟洫畦田、沟洫台田这样的中小型水利工程，此前就已在各地开始建设，争议并不大，引起较大争议的是沟渠池塘制。1957 年 5 月，徐正撰文从占地问题、交通问题、工程期限问题三个方面，就沟渠池塘制的可行性与王葆真进行商榷，并对沟渠池塘制解决洪、沥水灾害的效果提出

① 参见徐正：《河北省水利问题商榷》，《河北日报》1957 年 4 月 10 日。

② 参见王葆真：《开凿沟池消灭水灾意见书》，民革中央宣传部编：《王葆真文集》，团结出版社 1989 年版，第 274 页；王葆真：《建议改进河北水利计划，保证省、快、好、多地消灭水灾——在全国政协二届三次会议上的发言》，民革中央宣传部编：《王葆真文集》，团结出版社 1989 年版，第 310 页。

③ 王葆真：《建议改进河北水利计划，保证省、快、好、多地消灭水灾——在全国政协二次三届会议上的发言》，民革中央宣传部编：《王葆真文集》，团结出版社 1989 年版，第 316 页。

④ 王葆真：《建议改进河北水利计划，保证省、快、好、多地消灭水灾——在全国政协二次三届会议上的发言》，民革中央宣传部编：《王葆真文集》，团结出版社 1989 年版，第 305 页。

⑤ 戴荣法：《中国水利学会保定分会筹委会讨论河北水灾和治理问题》，《河北日报》1957 年 4 月 10 日。

质疑:

河北省的河道宣泄能力与来水量不相适应是事实,按王委员的计划三年至五年完成沟池工程,即认为已经消灭了河北省的水灾,消纳一九五六年淹地四千五百万亩水灾绰可有余,这是只谈水量而不顾地理条件平面算账的方法,是不合乎事实的。例如大清河左有永定河,右有子牙河,且均为地上河,大清河一九二四年及一九五四年均曾发生过八十四亿公方及一百亿公方的总水量,但洪水既不能穿过永定河也不能穿过子牙河,沟池虽共可容纳一百亿公方水,但具体到一个地区或两河之间的沟池容量是很有限的,并且要使来量大而急骤的山洪驯服地循着沟渠入于池塘,不致引沟成河,不漫溢,不决口,不淹地,那是不可想象的事情。^①

还有一些专家从地质条件的角度对实行沟渠池塘制表达了疑虑,如河北省林业厅单锡五工程师认为:“如果独重开塘,而不重视与塘有联系的环境,塘必然不会像湖南的塘那样有生命力。”^②

其三,治理河北水患需花费多长时间?王葆真起初的意见是依靠群众的力量,用三年至四年时间完成整治:“动员河北劳动力一千万人在冬春季节农作不忙之时,兴修沟渠、塘、库,每人分担半亩面积的工程,约用一百五十工至二百工,每年出五十工即三年至四年完成。”^③这一土方定额是“按每人每日做五点五五公方(引按:1公方等于1立方米)计算的”,^④明显过高。后来面对外界质疑,王葆真修正了自己的观点,认为相比整治河道,农民为合作社工作更有动力,因此一人“一天作四公方,是可能办到的。如此计划五年可以完成,五年完不成,六年一定可以完成”。为了增加说服力,他还引用江南地区的俗语“修池塘即是修粮仓;修水库即是修财库”作为依据。^⑤鉴于海河防洪规划第一期工程自1958年起用三个五年计划的时间才能完成,河北省政协副主席齐国樑等人也认为,规划时间较长,有些缓不济急,希望中央与河北省兼顾治标,选择规划中为害较大的河流先行治理,修堤防洪并建设临时泄水工程。^⑥上述想法反映了一部分人急于解决河北水

① 徐正:《对王葆真委员的“沟渠池塘制”的探讨》,《河北日报》1957年5月9日。

② 单锡五:《给河北省政协王葆真副主席的一封信》,《河北日报》1957年5月1日。

③ 王葆真:《建议改进河北水利计划,保证省、快、好、多地消灭水灾——在全国政协二届三次会议上的发言》,民革中央宣传部编:《王葆真文集》,团结出版社1989年版,第315~316页。

④ 徐正:《对王葆真委员的“沟渠池塘制”的探讨》,《河北日报》1957年5月9日。

⑤ 参见王葆真:《应该如何正视根治河北水患的问题》,《河北日报》1957年5月16日。

⑥ 参见齐国樑:《防洪治涝必须依靠群众》,戴建兵、张志永编:《齐国樑文选集》,天津古籍出版社2012年版,第185页。

患的心理。

徐正则强调水利建设应从长计议，以避免影响农业生产、防旱灌溉等事业的发展。他认为王葆真设定的土方定额太高，很难做到。即便按照池塘每人每天挖土 1.5 立方米、沟渠每人每天挖土 3 立方米的劳动量计算，也须调动 477730 个劳动力每年工作 50 日，连续工作 15 年才能完成全部工程。^① 其他河北省水利界人士亦大多主张治理水患应该有一个长期的规划。例如，戴荣法认为，建造大型水库是调节径流最有效的手段，但工程浩大，短期内不能完成——至第三个五年计划开始执行，也只有部分水库能够建成，对各主要河流起到削减洪峰的作用。基于此种考虑，他赞成“发动群众普遍开展多种多样的小型防洪防灾工程”，但并不是按照王葆真的意见“普遍挖塘”，因为后者同样“不是短期可以完成的”。^② 不难发现，以上意见的分歧在于对群众性水利工程的效益无法做到相对准确的估计。

总之，这场围绕河北水患的讨论的出现，除了水患本身引起社会各界的极大关注，主要与讨论双方的出发点不同有关。以徐正为代表的河北省水利界人士主张两条腿走路，整体上采用蓄泄兼顾的方针，谋求根本治理：一是依靠国家力量在河流上游兴建大型水库，在中下游整理河道、洼淀；二是发动群众加强水土保持，开展广修沟洫畦田、沟洫台田等工作。这同随后发布的《海河流域规划（草案）》的思路大体一致。以王葆真为代表的民主党派人士既因河北省屡遭水灾而痛心不已，又深感流域规划的实施耗时长久。因此，他们希望地方在水利建设中能兼顾治标，多设计一些群众性的中小型水利工程，以尽可能地减轻河北水患。虽然王葆真提出的推广沟渠池塘制的意见没有得到采纳，但是其重视发动群众修建中小型水利工程的设想得到了广泛认可。可以说，这场讨论加深了各方对海河流域水利问题的认识，为蓄泄兼顾方针的最终确定奠定了思想基础。

四、蓄泄兼顾方针的确定

蓄泄兼顾方针在海河流域规划中有具体反映。海河流域规划的编制始于 1951 年，但因水系复杂、原始资料不足，最初只能分河流展开且以防洪为主。例如，为满足首都北京市的防洪发电需求先行编制了永定河的规划。1955 年 1 月，水利部要求海河流域于当年开始编制流域规划，至 1957 年完成；子牙河、大清河、漳卫河、南运河等河的防洪排涝方案，应于 1955 年第四季

^① 参见徐正：《对王葆真委员的“沟渠池塘制”的探讨》，《河北日报》1957 年 5 月 9 日。

^② 参见戴荣法：《从河北省水文的特点，谈水旱灾害的原因和治理意见》，《河北日报》1957 年 5 月 9 日。

度至1956年陆续提出。^①此后,水利部将海河流域规划交由北京勘测设计院负责。经过努力,该院于1957年11月完成了《海河流域规划(草案)》。

《海河流域规划(草案)》在治理原则上注重“蓄泄兼顾、上下兼施”。在防洪方面,在各河流上游修建水库,如在漳河干流拟建石梯水库和岳城水库,在子牙河和滹沱河拟建岗南水库和黄壁庄水库。在各河流中下游有计划地或蓄或泄,如合河镇、长虹渠等卫河各支流与干流交汇之处,汛期仍为临时滞洪之所。为了减轻滞洪区的负担和解决卫运河的溃决泛滥,拟在道口和范阳口分别开辟泄洪减河,将卫河洪水全部改入黄河。漳卫河洪水基本分流以后,旧道称钩湾以下专供漳河泄洪。在除涝方面,依然遵循蓄泄兼顾的方针。一方面,从整个面的治理着手,实施各项水土保持措施,其作用是在地平面上滞缓径流以增加渗透水量,或分散储存部分径流以减少平底漫流和低洼停积的水量;另一方面,结合治面工作,建立排水系统,使地面不能储存的径流汇集输送到适当尾间或径行出海。规划还按照海河流域内地形、土壤和地下水的性质,将沥涝治理区域大致分为三大类型——近山区、平原区、滨海区,以分别采取不同的除涝措施。^②相比前述讨论期间的各种意见,规划考虑得更加全面和具体,因此在随后的方案讨论中,其整体思路并未引起较大异议,话题主要集中在水利建设的方式上。

在当时,依靠群众发展中小型水利工程是国家鼓励且倡导的主要方向。1955年,毛泽东提出:“兴修水利是保证农业增产的大事,小型水利是各县各区各乡和各个合作社都可以办的,十分需要定出一个在若干年内,分期实行,除了遇到不可抗拒的特大的水旱灾荒以外,保证遇旱有水,遇涝排水的规划。这是完全可以做得到的。”^③1957年10月,中央颁布《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要(修正草案)》,其中明确规定:“从一九五六年起,在十二年内,全国水利事业的发展,应当以修建中小型水利工程为主,同时修建必要的可能的大型水利工程。”^④值此背景,在规划讨论会上,与会代表均表示应重视发展中小型水利工程,以契合勤俭建国的精神和生产的需要。

由代表们的发言可以看出,相比1957年4月完成的《海河流域规划要

① 参见傅作义:《一九五四年的水利工作总结和一九五五年的工作任务》,《当代中国的水利事业》编辑部:《1949—1957年历次全国水利会议报告文件》,水利部办公厅1957年编印,第216、217页。

② 参见须恺:《关于海河流域规划和第二个五年计划的报告》,1957年11月,154-4-3773,天津市档案馆藏。

③ 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第451页。

④ 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第10册,中央文献出版社2011年版,第565页。

点（初稿）》，1957 年 11 月的《海河流域规划（草案）》更加重视对中小型水利工程的研究和安排。^① 然而，有的代表认为变化的力度仍然不够。例如，电力部的代表提出，规划在具体措施上对大型水利工程研究和考虑得较多，对中小型水利工程和群众性的水土保持则注意得较少。规划把防洪作为首要问题提出是完全必要和正确的，但是如何做好防洪工作，特别是兴建大型水利工程，必须经过慎重考虑和研究。在规划中，第二个五年计划期间准备开工的岗南、岳城和王快等水库的造价都很高，其工程规模和投资同所得的效益相比是不完全相称的。如果在水库工程上把节约下来的人力物力由中央通盘考虑，交给海河流域的河北、河南、山西等省使用，把上游山区好好地建设一番，就能把集中在点上的人力物力分散到较大的面上去，同时也能使工程建设更密切地和群众的生产结合起来。^② 这种由点到面的考虑体现了以中小型水利工程为主的意见在当时确实获得了广泛认可，而中小型水利工程具体指的就是中型水库和池塘，这也说明蓄水的观点越来越受到重视。

在此后的治理过程中，流域内重点工程的建设基本上是按照《海河流域规划（草案）》展开的。然而，蓄泄兼顾的方针并没有立刻得到落实。受“大跃进”时期以蓄为主方针的影响，海河上游修建了多个大型水库，下游修建了一系列中小型蓄水工程以及灌溉渠道，疏浚河道与开挖减河以增加下游泄量的工程却受到忽视，一些原本用于滞洪的湖泊、洼地被改造成农田，至汛期便阻碍行洪。直到 1963 年海河大水之后，河北省才意识到水患问题还远没有解决：“大部分河流还都存有中游河道狭窄，下游尾闾不畅，洪水来量大、泄洪能力小，上下悬殊，不相适应的通病。”^③ 于是，蓄泄兼顾方针的重要性得以凸显，以之为基础，最终确定了“上蓄、中疏、下排”^④ 的治水方略——采用上、中、下游兼治，水库、河道、洼淀兼顾的办法，对海河流域进行综合治理。

五、结语

20 世纪 50 年代海河流域的治理经历了从治标到治本的转变。1954 年之前，主要按照防洪排水的思路，开展下游河道的治标工程，但由于过分强调

① 参见《（河北省）对“海河流域规划（草案）讨论会综合意见”的几点意见》，1957 年 12 月 14 日，982-1-126-9，河北省档案馆藏。

② 参见《电力部朱宝复、顾文书、沈垠卿、俞乐群、张挺、温善章、陈宁珍等代表的补充发言》，1957 年 12 月 9 日，982-1-126-10，河北省档案馆藏。

③ 河北省水利厅：《河北省 1963 年抗洪斗争基本总结》，中共河北省委党史研究室编：《河北省一九六三年抗洪斗争纪实》，中共党史出版社 2011 年版，第 545 页。

④ 海河志编纂委员会编：《海河志》第 4 卷，中国水利水电出版社 2001 年版，第 22 页。

排水，上下游之间矛盾不断。1954年和1956年的两场特大洪水迫使中央与河北省开始考虑从整个流域的角度解决水患，防洪防涝并重、河线田面并重的思想逐渐形成。1957年，河北省各界围绕水患治理展开充分讨论。在此基础上，蓄泄兼顾的方针日益成熟和具体化，最终体现在《海河流域规划（草案）》中。

水利建设方式是海河流域治理的核心议题之一。1957年上半年河北省关于如何根治水患的讨论，在本质上反映了依靠国家建设大型水利工程与发动群众修建中小型水利工程两种不同的发展思路。在中央以蓄为主方针的引导下，后者较此前受到了更多的重视，水利建设逐渐形成了“两条腿走路”的模式，即大型工程与中小型工程结合、国家投资与群众自筹资金结合，这也是集体化时期水利建设的主要特征。

回顾历史，1918年成立的顺直水利委员会第一次针对海河流域提出标本兼治的计划，不过其目标主要是防洪，重点在下游。20世纪20—30年代，脱胎于顺直水利委员会的华北水利委员会虽然制定了一些水利规划，但较为全面的仅有《永定河治本计划》。相比起来，1957年完成的《海河流域规划（草案）》对海河流域的规划更为系统，从整体上奠定了“上蓄、中疏、下排”的治水思路，统筹考虑了防洪、防涝与防旱的问题，符合海河流域的实际情况。但美中不足的是，它的思路偏重于上游蓄水，对下游河道、减河的出路缺乏安排，而且仅将滞洪区作为上游水库建成之前的临时替代，并未做更多详细的规划。

综上所述，20世纪50年代海河流域的治理方略经历了从防洪排水到蓄泄兼顾的转变，其原因可归结为两点。首先，中央与河北省对海河流域的关注逐渐从局部转向整体，希望谋求整个流域的根本治理，这为转变提供了重要的动力。在此过程中，过分强调排水的不合理倾向得到纠正，缓解了上下游之间的矛盾。其次，水利界对海河流域的地形、气候与水系特征等因素有着深刻认识，这为转变提供了充分的科学依据，并对海河流域的治理产生了深远影响。从尽快排走洪水到蓄而为用，这一变化使水利建设的重心由下游排水工程转向上、中、下游综合治理，汛期流域内的洪水调度由此成为可能，应对水旱灾害的基础条件也得以进一步改善。而利用蓄洪、滞洪区缓洪、滞洪的考虑和初步建设，为此后乃至今天海河流域下游汛期错峰行洪都提供了重要保障。

（责任编辑：张梦晗）