

从治标到治本：新中国成立初期的黄河治理

郭书林 王瑞芳

摘要 黄河治理是新中国成立初期事关安民兴邦的大事。从1950年春开始,黄河水利委员会和人民政府在“兴利除害,分步治理”的治黄思想指导下,先后组织开展了两个时期黄河治理工作,有目的、有步骤地对黄河流域进行综合治理。治黄工作经历从以黄河下游为中心的治标,到以黄河中游为中心的治本的过程,不仅加固了堤防工程,有效遏制了黄河水患,兴办了引黄灌溉工程,为灌溉华北平原开辟了道路;而且制定了全流域、多目标的流域规划,开展了水土保持的试验推广工作。新中国初期的黄河治理取得了巨大成就,也留下了值得汲取的教训。

关键词 黄河; 治理; 兴利除害; 蓄水拦沙; 治标; 治本

中图分类号 K271 文献标识码 A 文章编号 1005-3492(2017)03-0060-09

“黄河宁,天下平。”新中国成立初期,党和国家领导人把黄河治理当作事关安民兴邦的大事予以高度重视。1952年,毛泽东首次出京就到黄河视察,并发出“要把黄河的事情办好”的伟大号召;周恩来对“黄河的事情”亲自挂帅,多次主持会议研究治理黄河的重大问题。根据黄河自身的特点和新中国初期经济社会发展的要求,黄河水利委员会在中共中央治黄方针的指导下,提出了“兴利除害,分步治理”治黄指导思想。从1950年春开始,黄河水利委员会和人民政府组织开展了治理黄河的两个阶段工作,有目的、有步骤地对黄河流域进行从治标到治本的综合治理,遏制了黄河水患,制定了新中国成立后第一个全流域、多目标的流域规划,取得了巨大的建设成就。本文在梳理相关研究成果的基础上,考察新中国成立初期(1949年至1955年)的治黄历程,分析中共中央的治黄方针,揭示黄河治理的成功经验及值得汲取的教训。

作者简介: 郭书林,中国社会科学院研究生院博士生;王瑞芳,中国社会科学院当代中国研究所研究员。

基金项目: 本文为王瑞芳研究员主持的国家社科基金重大项目“新中国治水史”(项目编号:14ZDB049)的阶段性成果。

一、“兴利除害，分步治理”治黄指导思想的形成

黄河发源于青藏高原巴颜喀拉山北麓，先后跨越青海、甘肃、陕西、河南等九省区，最后注入渤海。由于是一条多泥沙河流，“黄河下游在孟津以下，流经冲积平原，用堤防约束，防止漫溢。堤防田黄土筑成，极易冲蚀；而水流挟带大量泥沙，不断淤积，河床高出堤外陆地，一经溃决，遍地泛滥。历史上黄河大徙七次，造成巨灾，在四千二百三十年内堤防溃决约一千五百八十次。”^①人为因素的破坏，更加剧了灾害发生的频率和危害程度。特别是1938年抗日战争时期，蒋介石扒开花园口黄河大堤，造成了豫、皖、苏三省两万多平方公里的肥沃土地被淹没，淹死了32万多人；同时黄河改道淤淀了淮河及其支流的河道，造成了淮河的灾害。自然和人为因素造成黄河灾害频发，使黄河两岸的人民生活在水深火热之中。1946年解放区军民在中国共产党的领导下，“一手拿枪，一手拿锄”开启了人民治黄事业，黄河灾害状况开始改观。经过解放战争时期的黄河治理，治黄事业取得了一定成就。“三年多以来，解放区人民政府领导人民进行了艰苦巨大的治黄工程，不顾国民党军队的挖堤破坏，窜扰抢掠以及飞机轰炸扫射，先后以二千五百万个人工，完成了一千八百里长的复堤工程和抢修无数处的险工，使沿河千百万人民的生命财产未受大的损失。”^②

但是，解放战争时期的黄河治理是从当时战争的需要出发，不是依据对黄河洪水和防洪工程的需要进行，修复大堤的标准低，抗大洪水能力差。1949年黄河大洪水，使修复的千里堤线岌岌可危。“人民治黄以后虽经三年培修加固，但大堤标准仍然很低，而且隐患很多，高水位持续时间一长，渗水管涌、堤顶塌陷、大堤脱坡、漏洞等险情接连发生。最险恶的时候，大堤坍塌竟日计百里，一周之内出现漏洞430多处，千里堤线，处处险工，稍有疏忽，随处都有溃决的可能。”^③1949年大洪水中堤防工程暴露出的诸多问题，说明这样的大堤不能应对更大洪水威胁。再加上，“五十年代黄河是丰水期。1953年、1954年、1957年花园口站曾连续出现10000秒立方米以上的洪峰，其中1954年花园口站洪峰量达15000秒立方米。”^④薄弱的大堤，难以经受频发洪水的猛烈冲击。新中国成立之初，洪水威胁着黄河下游两岸人民生命财产安全，制约着黄淮海大平原区域经济恢复与发展。

随着解放战争的胜利，全国即将解放，整个黄河将为人民掌握，黄河治理将由分区治理转为全流域的治理。面对黄河下游严峻的防洪形势和黄河治理区域扩大，如何确定黄河治理的重心，协调上、中、下游利益矛盾，成为黄河治理的新问题。适应新民主主义国家建设的需要，结合黄河治理的新变化，黄河水利委员会在1949年8月起草的《治理黄河初步意见》提出：“大西北行将解放，整个黄河将为人民所掌握。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，上中下游统筹，本流与支流兼顾。”^⑤《治理黄河初步意见》指明了黄河治理的方向是变害为利，改变了“过去有很多人认为黄河是个‘败家子’，只要能祛除灾害，赶快把水引到海里去就心满意足

① 张光斗《黄河流域开发规划纲要草案》(1951年2月)，黄河水利委员会档案馆藏，档案号A0-1(1)-4。

② 新华社《加强领导统一治黄 黄河水利委员会成立 确定当前方针以防汛为主》，《人民日报》，1949年6月26日，第1版。

③ 王化云《我的治河实践》，郑州：河南科学技术出版社，1989年，第79页。

④ 仝琳琅《战胜黄河1958年大洪水始末》(1985年)，黄河水利委员会档案馆藏，档案号3(1)-85-15。

⑤ 黄河水利委员会《治理黄河初步意见》(1949年8月)，黄河水利委员会档案馆藏，档案号A0-1(1)-1。

了。”^①的观点,把黄河水看作一种宝贵的资源,加以利用。同时指出,“但目前战争尚未结束,胜利前的困难尚未度过,治理条件尚不具备,同时本支流需要举办的工程很多,今后我们应该根据具体条件,分别缓急,有计划有步骤地进行。”^②虽然,当时黄河水利委员会还没有正式成为水利部领导下的流域性机构,但是已经未雨绸缪,站在全河的高度,谋划新时期的治河事业,勾勒了“兴利除害,分步治理”的治理轮廓。

1949年11月1日,黄河水利委员会改属政务院水利部领导,从此在水利部正确领导下,黄河水利委员会积极开展治理黄河的工作。1949年11月召开的第一次全国水利会议提出“水利建设的基本方针,是防止水患,兴修水利,以达到大量发展生产的目的。”^③水利部部长傅作义在会议总结中提出,黄河工程有两项:一是复堤;一是引黄灌溉济卫。这两项工程举措点明了治理黄河的要旨就是兴利除害。

1950年1月25日,中央水利部转发政务院水字1号令,把黄河水利委员会改为流域性机构,统筹全河水利事业。黄河水利委员会成为流域性机构后,迅速着手全流域的治理工作。但是,当时面临的困难很多,一方面,经过人民治黄四年修复的大堤,仅能勉强抵御陕州一万七千米秒公方流量的洪水,如何对付较大的洪水,仍是严重的问题。另一方面,上中游的资料很贫乏,在黄河中游建设水库,不得需要更多的时间。当时中国是一个经济落后的国家,人力、物力、技术、人才,建设大工程的经验,都有一定的限制。面对这些情况,黄河水利委员会遵照中央水利部的指示,结合黄河实际情况,在1950年编制的《黄河水利委员会最近五年水利工作计划大纲》提出“我们最近五年治河方针为以防止河患,积极进行水库工程,兴办大型农田水利,增加生产为中心,同时完成流域勘测规划,加强搜集基本资料,试办水土保持以配合流域水利建设的需要。在上中游洪水拦蓄完成之前,治河工程前三年仍应着重在下游修守,以防御陕县两万秒公方的洪水为目标,并开始有重点的整理下游河道,修整险工,堵支塞串,择要护滩,以期逐渐达到固定河槽的目标。”^④这进一步明确了“兴利除害,分步治理”的指导思想。它的基本内涵就是,总目标是兴利除害,前三年以防洪为中心,开展下游修防的治标工作,随后转向进行水库工程,兴办大型农田水利,增加生产为中心的治本工作,治标是为治本做准备。

1951年1月黄河水利委员会在开封召开了第一次委员会议。在会议中,上、中、下游的委员,对治黄工作的安排与认识存在一些分歧,“西北水利部李丁委员,认为黄委会只重视修防,轻视中游,具体的问题是去年要做荆峪沟土坝工程,我们未同意,今年水土保持,泾河水库研究费用,给的少。对要调西北工程局去绥远办灌溉,尤表不满。甘肃的委员,则说黄委会轻视上游,下游的委员对这些看法不同意,总之上中游委员,要求我们注意利字,面向西北,下游则要求注意害字。”^⑤分歧说明是先以下游为中心除害,还是以中上游为中心兴利的黄河治理步骤上,有不同看法。分歧的解决,统一了先除害、后兴利的认识,有利于调动上、中、下游治理黄河的积极性,贯彻“兴利除害,分步治理”的指

① 张含英《治理黄河的新的里程碑》,《人民日报》,1955年7月21日,第2版。

② 黄河水利委员会《治理黄河初步意见》(1949年8月),黄河水利委员会档案馆藏,档案号A0-1(1)-1。

③ 李葆华《当前水利建设的方针和任务》,中国社会科学院、中央档案馆《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》,北京:中国城市经济社会出版社,1989年,第443页。

④ 黄河水利委员会《黄河水利委员会最近五年水利工作计划大纲》(1950年),黄河水利委员会档案馆藏,档案号A0-1(1)-3。

⑤ 王化云《第一次委员会议经过情况和解决问题向傅部长和李张部长汇报》(1951年元月),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1952-20y。

导思想。

二、以黄河下游防洪为中心治标工程的实施

新中国成立之初,为了消除水患,中央政府高度重视水利建设,投入了大量资金。“我们在水利方面花了很多钱,这是应该的,因为人民的政府就应该使荒年比以前减少。从前水利没人管,中央人民政府成立的第二年,在水利方面花的钱折合粮食二十七亿斤。”^①但由于1950年江河治理的重心是淮河、长江和华北各水系,当年中央确定治理黄河经费只有8500万公斤小米。1949年黄河大洪水过后,工程损害严重,堤防工程暴露出很多问题,需要大量治理经费。当时8500万公斤小米的治理黄河经费缺口很大,治理黄河经费与治理工程需要之间的矛盾,制约着黄河治本工作的开展和黄河治理规模的扩大。在这种情况下,黄河水利委员会按照全国水利会议的精神,结合黄河的自身情况,拟定了先以黄河下游防洪为中心治标的治理方略。

按照第一次全国水利会议确立的水利建设方针,1950年1月黄河水利委员会在开封召开的治黄工作会议上提出“加强堤坝工程,大力组织防泛工作,要求做到如有比一九四九年更大的洪水到来时可以确保大堤,不准溃决;同时关于观测、水土保持等治本研究工作也应开始有步骤地认真进行。”^②的治理黄河方针。从表述中可以看到,当时的治理工作重心在于下游防洪,治本工作还处在附带的研究层面。按照这一治河方针,黄河水利委员会开始组织黄河治理工作,取得不少成绩。在春修中实行了“以工代赈”和“按方给资”、“按劳记工”、“按工分红”等办法,工效逐步提高。春修中共动员民工51万人,其中有灾民22万人,完成土方1000万立方米。同时,从上到下建立了强大的人防体系;完成了黄河龙孟段查勘,对龙门、三门峡、八里胡同、小浪底四处坝址,测绘了地形、地质图。但是,治理工作中也发生了许多缺点,“修堤中不进行调查研究,充分准备,贸然施工,梁山、鄆城、利津浪费了大批的民力,防汛中催办名册,群众组织有名无实,以及个别县段的贪污等官僚主义,命令主义的作风依然严重。”^③

1950年的黄河治理是在治黄机构不够健全和各项基本资料残缺不全的基础上开展工作的,时间短,任务重,只能一面进行修堤的工程,一面勘测研究。治黄工作能取得上述成绩,实属不易;治理工作中的缺点,大部分是急于求成的心理造成的。对于一条复杂难治的多泥沙河流,应该逐步摸索其规律,循序渐进地进行,而不应该贸然采取措施,这是黄河治理中应该汲取的教训。经过1950年的黄河治理,虽然下游堤防有所加固,但仍存在着严重洪水的威胁。1951年1月中央财经委员会在《一九五〇年的水利工作总结和一九五一的方针任务》中指出1951年黄河治理任务是“黄河整修堤防及河道,以承泄比一九四九年更大的洪水。勘测钻探潼关,三门峡,王家滩三处水库坝北〔址〕,试办泾河拦沙,研究宁绥灌溉。”^④按照中央财经委员会要求,1951年黄河水利委员会提出:在下游继续

① 中共中央书记处研究室编《陈云文稿选编》(一九四九—一九五六年),北京:人民出版社,1982年,第117页。

② 新华社《治黄工作会议闭幕》,《光明日报》,1950年2月4日,第1版。

③ 黄河水利委员会《一九五〇年治黄工作初步总结》(1950年),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1950-10y。

④ 中央档案馆、中共中央文献研究室《中共中央文件选集(1949.10-1966.5)》第5册,北京:人民出版社,2013年,第45页。

加强堤防,巩固坝埝,大力组织防汛,在一般情况下保证发生比1949年更大洪水时不溃决。在中上游大力筹建水库,试办水土保持,加强测验查勘工作,为根治黄河创造足够条件。继续进行引黄灌溉济卫工程,规划宁绥灌溉事业,配合防旱发展农业生产,逐步实现变害河为利河的总方针。

1951年中央人民政府对黄河的投资加大,“以一九五一年我中央人民政府对于黄河投资为例,仅工程费一项已达五亿斤小麦,比国民党统治时最好的年份还超过五十七倍。”^①推动了黄河治理的发展。在中央水利部和黄河水利委员会的正确领导下,人民群众劳动的热情高涨,成效很大。“由于热烈开展了爱国主义生产运动,捐献运动,与广泛订立爱国公约,挖掘了劳动的潜力与智慧,因此,效率质量大为提高,胜利完成了土方31390181公方,石料681026公方,秸柳70800000市斤(以上山东防凌工程未统计在内)并在各项工作中涌现出成千上万的模范人物和模范事迹。”^②为了防御异常洪水和解除下游解冻时期冰凌壅塞所造成的灾害,“人民政府乃于一九五一年分别在平原省长垣县的石头庄、山东省利津县的小街子两地修建了溢洪堰与溢水堰工程,以蓄滞一部分洪水,保证大河安全。”^③这些滞洪分洪区的建设,是在黄河上游的蓄水库等治本工程完成以前,牺牲局部,顾全大局,缩小洪水灾患的必要措施。

1951年是以黄河下游防洪为中心治标任务成绩最大的一年,但在成绩取得背后也存在不少问题。“首先是设计不周密,不切实,工程要求高,经费要求多,主要表现预算数字大不能按计划完成工程。如防洪工程预算高22.8%,引黄工程高6%强,中游水库完成27%。其次施工缺乏调查研究,精确计算,计划性不够,形成严重积压资金与浪费国家资财的现象。第三,有的为胜利冲昏头脑夸大成绩一面,过高估计自己力量,骄傲自满,官本位主义,强迫命令,官僚主义作风,不遵守财政纪律藉口‘照顾’。”^④上述问题说明,在1951年的黄河治理中,治黄工作者工作热情在提高的同时,缺乏调查研究,盲目上马治理工程的现象在滋长。这种现象背离了实事求是,一切从实际出发的宗旨,违反了科学治理的原则;它的滋长也为后来的决策失误埋下了隐患。

经过1951年的黄河治理,黄河下游的防洪形势有了很大改观,为黄河治理由治标向治本的转变创造了条件。1952年3月21日政务院第129次会议通过的《关于1952年水利工作的决定》指出:“从一九五二年起,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。”^⑤

随着中央水利建设方针的改变,黄河治理进程也在变化,在以下游防洪为中心的基础上,加大了治本力度。按照中央的水利方针,1951年黄河水利委员会提出:1952年在“以防洪为主,大力进行治本准备工作”方针下,积极整修堤防,巩固坝埝,强化溢洪堰工程,大力组织防汛,开展护堤锥探运动,积极测验规划中游水库,结合水土保持,重点试办支流水库,大型留淤场,完成引黄济卫工程。

经过新中国成立后几年的建设,到1952年黄河下游的防洪工程大大加强,“几年来我们做了八千

① 王化云《二年来人民治黄的伟大成就》,中国社会科学院、中央档案馆《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,北京:社会科学文献出版社,1991年,第471页。

② 王化云《二年来人民治黄的伟大成就》,中国社会科学院、中央档案馆《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,北京:社会科学文献出版社,1991年,第471页。

③ 王化云《人民的新黄河》(1952年10月),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1952-22y。

④ 黄河水利委员会《一九五一年治黄工作基本总结与一九五二年治黄方针任务》(1951年),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1951-17Y。

⑤ 政务院《政务院关于一九五二年水利工作的决定》(节录),中国社会科学院、中央档案馆《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》,北京:中国城市经济社会出版社,1989年,第918页。

二百余万立方公尺的土工,一百七十七万立方公尺的石工,使黄河下游河南、平原、山东三省的一千三百公里的大堤一般高出最高水位一·五至二·五公尺,所有临水的险工坝扫,除去山东利津一段以外,都把临时性的稽埽换成了巩固的石工。”^①这样,黄河下游的堤防工程基本上拥有了防御23000立方米每秒洪水的能力。

同时,兴利的步伐加快,1952年12月底引黄灌溉济卫工程基本完成,共可浇地72万亩。引黄灌溉济卫工程为黄河下游开辟了临堤建闸引黄灌溉的先河。治本准备工作也在稳步推进,1952年1月黄河水利委员会在《关于编制治理黄河初步计划草案的意见》中提出,根据国家经济建设需要与根治黄河的要求,有计划、有步骤地达到开发资源变害河为利河的目的,必须根除下游洪水灾害与中上游水土流失,开发水利资源。但在方法和步骤上,存在两种不同的主张:“其一为顾虑中游大水库因淤积失其效用,先从小水库入手,继续修防工程,等到水土流失达到一定成果,再施筑中游大水库,以根绝下游洪水灾害。另一为采取各支流水库同时考虑,从全面黄河建设要求,作多元化的开发,选择中游干流上一两处的水库要大,在支流上做一系列的水库要多,配合水土保持工作,解决泥沙问题,以保持水库的效用,为了解决泥沙问题,不免有部分的牺牲,应从经济效益作比较,争取大而有效的水库不使遭受损失,而小的水库达到充分利用。”^②

在多泥沙的河流上建水库,在当时来说是一个艰难的尝试,需要遵循黄河自身规律,认真研究,谨慎对待。前一种观点在今天看来,与当时黄河治理情况是基本符合的,但为了与国民经济发展相适应,加快实现从治标向治本的过渡,这种观点遭到了否定。“前一种主张对于水土保持不能提出一定的道路,而对目前防洪,也不能作适当的解决,是消极等待的态度,在人民治黄方针上,是不能采取的,必定要积极争取解除目前灾害,并与开发国民经济建设相配合,应当勇敢前进,采取第二条道路。”^③接着,同年5月,黄河水利委员会提出的《黄河水利委员会关于黄河治理方略的意见》,进一步指出:“根据黄河的状况与我们治理的目的,我们治理黄河的总方略应该是用‘蓄水拦沙’的方法,达到综合性开发的目的。”^④此一阶段关于黄河治本的意见还处于构想层面,没有进入报批阶段。但也说明在下游修防工程取得成效的基础上,黄河水利委员会积极推进治本的准备工作的,为黄河治理由治标到治本的转变创造了条件。1952年10月毛泽东视察黄河,听取了王化云关于治黄工作情况与治本规划的汇报,临行前嘱咐“要把黄河的事情办好”,鼓舞了大家治理好黄河的决心,客观上推动了治本工作的发展。

三、以黄河中游为中心治本工作的开展

由于抗美援朝、土地改革、“三反”、“五反”运动以及经济恢复等工作的伟大胜利,经济体制开始向计划经济体制过渡。计划经济体制能够整合国家资源和力量,大规模地开展江河治理工作,使黄河治理迎来了大发展时期,为黄河治理由治标向治本转变提供了契机。黄河水利委员会认为黄河治

^① 傅作义《三年来我国水利建设的伟大成就》,《光明日报》,1952年9月27日,第2版。

^② 黄河水利委员会《关于编制治理黄河初步计划草案的意见》(1952年1月9日),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1952-24y。

^③ 黄河水利委员会《关于编制治理黄河初步计划草案的意见》(1952年1月9日),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1952-24y。

^④ 黄河水利委员会《黄河水利委员会关于黄河治理方略的意见》(1952年5月),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1952-24y。

理由治标向治本转变的条件已经成熟。在1953年制定的《一九五三年治黄任务的决定》指出“1953年的治黄工作,为由修防转入治本的一年,是我们能否争取早日完成治本的一部分基本工程的关键,因此1953年的治本工作准备工作,必须作为我们的中心任务之一,用比以往更大的力量,更大的规模去进行。”^①这表明,1953年黄河水利委员会治理的重心已转向治本,主要任务是向中央报批治本意见和收集编制规划的资料。

1953年5月31日,王化云给邓子恢呈送的《关于黄河的基本情况与根治意见的报告》指出“我们根据我国人民几千年来与黄河斗争的经验,与对黄河活动规律的粗浅了解,认为今后根治黄河的方策,应该采取如下一条方针,四套办法,依据泥沙平则淤,陡则冲的规律,与黄河流域的情况,治河的总方针应是蓄水拦沙,就是把泥沙拦在西北的千河万沟与广大土地里。”^②从报告可以看出,蓄水拦沙的方针,是王化云对黄河进行历史性全面分析得出的结论,正确与否,原则上要经过科学的泥沙试验进行验证。但是,一五计划的建设亟需水电能源,必须加快开发黄河水利的步伐,蓄水拦沙的方针实际上没有经过实证分析。6月2日,邓子恢向中共中央主席毛泽东推荐了王化云的报告,并请示中央如同意王化云对黄河情况的分析和采取的方针,由水利部和黄委会作出规划,发陕、甘、晋、宁、豫各省(区)研究。

为了收集水土保持资料,1953年5至12月水利部和黄河水利委员会组织技术干部和工人共500余人,分赴泾河、渭河、北洛河、无定河、清涧河、延河等20多条支流,进行水土保持查勘。收集了各流域的地形、地质、土壤、植被、水文、气象、社会经济、水土流失和群众治理的经验等资料。为了全面搜集资料编制规划,1953年7月16日黄河资料研究组成立,负责收集、调查、整理、分析有关黄河规划所需的资料。

1953年12月31日水利部在全国水利会议上提出的《四年水利工作总结与方针任务》中,对1954年黄河治理提出的要求是:在中游水库未完成前,继续加强堤防岁修与防汛工作,并继续研究制订黄河的流域规划。按照水利部的要求,1954年黄河水利委员会,一方面继续加强修防工作,一方面加紧研究制订黄河的流域规划。1954年3月,黄河下游春季修堤工程全面开工。河南、山东两省各工段上堤的民工共达五万多人。参加春修工程的民工,劳动积极性高涨;许多包工队都重新整顿劳动组织,并积极改进工具,推行先进工作法,使工程质量和工作效率都有提高。

与此同时,黄河流域规划工作加快进行。1954年2月至6月,为进行黄河流域综合利用规划,补充资料,听取流域各地对治黄的意见和选定第一期工程,中央组成黄河查勘团,开始从河口到刘家峡进行现场查勘,获得了一些第一手的资料。1954年4月黄河规划委员会成立,在苏联专家指导下进行规划编制工作。1954年12月23日黄河规划委员会在苏联专家的指导下,完成了《黄河综合利用规划技术经济报告》编制工作。《报告》对黄河下游的防洪和开发流域内的灌溉、工业供水、发电、航运、水土保持等问题提出了规划方案,并提出了第一期工程的开发项目。其中重要的工程项目有三门峡和刘家峡水利枢纽。黄河流域规划的编制标志着治本准备工作已经完成,为全面治本工作奠定了基础。1955年7月30日,第一届全国人大第二次全体会议上通过了《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的决议》,批准了规划的原则和基本内容。此后,黄河治理按照综合规划的决议开始了全面的治本工作。

^① 黄河水利委员会《一九五三年治黄任务的决定》(1952年2月19日),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1953-27y。

^② 王化云《关于黄河基本情况与根治意见的报告》(1953年5月31日),黄河水利委员会档案馆藏,档案号A0-1(1)-8。

黄河治理从1953年转入治本,不到三年时间就完成了规划的编制并通过全国人大的批准,治本工作效率很高,但也存在一些问题,主要表现在两个方面。(一)在黄河治本问题上,对主客观条件估计不足,有性急冒进的倾向,年年都列水库筹备计划,结果年年都落空。(二)在各项基本工作上缺乏深入检查,因而缺点和错误亦很大。这表现在测量工作上,单纯的追逐效率不问质量,结果效率逐年提高而质量年年降低。”^①顺应国家经济建设的需要,加快推进治本工作的初衷是对的,但工作中冒进倾向,追逐效率无视质量的现象,会导致治本工作不可估量的损失,应该引以为戒。

新中国成立初期,在中国共产党和人民政府领导下,人民群众对黄河的灾害作了顽强的斗争,取得了很大成绩。“首先是在下游基本完成了防御1933年同样洪水的措施,战胜了历年洪水,特别是1954年的洪水,完成了不决口的任务;第二是进行了大规模的水文、测量、地质钻探、查勘规划、泥沙研究等基本工作,为编制黄河流域规划报告准备了极为有利的条件;第三是水土保持工作的查勘与试验推广,在某些地区也取得了较为成熟的经验,为今后大规模开展水土保持工作打下了基础;第四是引黄灌溉济卫工作的兴办,开辟了利用黄河水灌溉华北平原的道路。”^②不仅顺利地渡过了八次大汛,保卫了千百万人民生命财产与国家建设,而且黄河治本准备工作取得巨大成果,在此基础上编制了黄河流域规划,开启了全面的治本工作。

然而,由于缺乏治水经验,对黄河泥沙运动规律认识不足,对苏联专家的过于依赖,加上性急冒进的倾向等,导致治黄工作出现重大失误。按照规划修建的三门峡水库,蓄水一年半后,15亿吨泥沙淤积库区,回水倒灌关中平原,危及西安。水库不得不改变运用方式,连带着下游规划的几座大坝也被迫下马。实践证明,三门峡水利工程没有达到预期目标,是失败的。究其原因在于,黄河流域规划编制过程中存在问题,首先是“蓄水拦沙”方略是由黄河水利委员会在全面分析历史经验上提出,没有经过科学的泥沙试验。其次,听信没有在多泥沙河流修建水库经验的苏联专家意见,认为水土保持加拦泥库可以叫黄河变清,规划就定案通过。再者是急于推进,听不进不同意见。

后来,黄河水利委员会主任王化云也承认黄河规划过程中存在的问题。“黄河经技报告在干流上规划了四十六个梯级,支流上规划了十座拦泥水库等。这个规划表面上看很全面,实际上整个规划是以三门峡大水库为中心,其他支流水库、灌溉、水土保持都不具体,具体的只有三门峡。”^③对治黄规划工作中的错误,水利部也做了检讨。水电部党组1965年1月18日向周恩来报送的《水利电力部党组关于黄河治理和三门峡问题的报告》中承认:“1955年,全国人民代表大会通过了这个规划。在这以后,虽然有人提出不同意见,也组织了全国专家,展开鸣放讨论,但是我们急于想把三门峡定案,听不进不同意见,鸣放讨论只是走过场。”^④

针对治黄初期工作中存在的不足,周恩来在1964年12月的《在治理黄河会议上的讲话》中说:“黄河的许多规律还没有被完全认识。当时决定三门峡工程就急了点。头脑热的时候,总容易看到一面,忽略或不太重视另一面,不能辩证地看问题。”^⑤通过上述论述可以看出,党和政府在错误面前,敢于承认错误,这种实事求是的作风值得学习。“一碗黄河水,半碗黄泥沙。”水少沙多一直是黄

① 王化云《黄河治本计划进行情况与今后治黄工作的几个问题》(1954年4月28日),黄河水利委员会档案馆藏,档案号3-1953-30y。

② 黄河水利委员会《治黄工作总结报告》(1955年),黄河水利委员会档案馆藏,档案号A0-2(1)-1。

③ 黄河水利委员会《王化云同志在治黄规划座谈会大批判会上的发言摘要》(1970年12月),黄河水利委员会档案馆藏,档案号A0-2(1)-13。

④ 水电部党组《水利电力部党组关于黄河治理和三门峡问题的报告》(1965年1月18日),黄河水利委员会档案馆藏,档案号1-1965-123Y。

⑤ 周恩来《周恩来选集》(下卷),北京:人民出版社,1984年,第438页。

河治理中的最大难题。作为一条多泥沙河流,黄河治理的难度和复杂性绝无仅有,没有成功范例和经验可循,只有在长期的实践中不断总结规律,不断创新才能治理好。后来周恩来在谈到黄河治理时强调,“水利,你不注意长期不行,黄河要带一句,统一规划,长期治理。”^①可见,通过黄河治理的实践,周恩来已经认识到了黄河治理的复杂性、艰巨性,有利于指导下一步黄河治理工作。

责任编辑:王望

From a Temporary to a Permanent Cure: The Yellow River Governance in the Early Days of New China

Guo Shulin Wang Ruifang

Abstract: The governance of the Yellow River is a major event in the early days of the founding of the People's Republic of China. From the spring of 1950, the Yellow River Conservancy Commission and the people's government in the "Promote the beneficial and abolish the harmful step by step governance" management idea have organized two periods of the Yellow River governance work, purposeful and systematic on the Yellow River Basin Comprehensive treatment. The Yellow River governance experienced from a downstream of the Yellow River as the center of the temporary, to the middle reaches of the Yellow River as the center of the cure. The Yellow River governance not only reinforced embankment, effectively curb the flood of the Yellow River, set up the irrigation project, paved the way for irrigation in North China Plain; but also made a basin-wide, multi-objective watershed planning, carried out the test of soil and water conservation promotion work. In the early days of new China, the Yellow River government has made great achievements, and it has left a valuable lesson.

Key words: the Yellow River governance; cure; promote the beneficial and abolish the harmful; water storage and sediment retention; take temporary solution; effect a permanent cure

^① 中共中央水利电力部委员会《总理谈话纪要》(1965年8月28日),黄河水利委员会档案馆藏,档案号1-1965-123Y。