

抗战时期国统区和边区水利建设初探

汤建学¹, 傅 靛², 孙婷霞¹

(1. 江苏省水文水资源勘测局镇江分局, 江苏 镇江 212028;
2. 江苏省水利工程建设交易中心, 江苏 南京 210019)

摘要: 水利攸关战时社会的稳定与国家命运。本文将 1937–1945 年国统区与边区政府在水利机构筹组、水利方针政策制定、人才培养、经费来源等水利建设举措, 投影到战时自然条件、人民心理与社会生态的宏大背景下, 层层梳理, 展现出特殊时期国家水利建设所经历的曲折与成就。

关键词: 抗战时期; 国统区; 边区; 水利; 时代印记

中图分类号: TV+K265.9 **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839 (2016) 02-0048-04

Preliminary study on water conservancy construction in guotong region and border region during the Anti-Japanese War

TANG Jianxue¹, FU Liang², SUN Tingxia¹

(1. Zhenjiang Hydrology and Water Resources Investigation Bureau of Jiangsu Province, Zhenjiang 212028, Jiangsu; 2. Jiangsu Water Conservancy Construction Trade Center, Nanjing 210019, Jiangsu)

Abstract: Water conservancy was related to social stability and national destiny during the war. Water conservancy formation of institutions, policy development, personnel training and sources of funding in guotong region and border region during 1937–1945 are projected to the great background with natural condition, people psychology and social ecology at that time. This article shows twists and achievements of National water conservancy construction during the special time.

Key words: Anti-Japanese War period; guotong region; border region; water conservancy; mark of the era

水利事业关乎战时社会稳定和国家前途, 因此, 无论民国政府还是敌后抗日根据地各级领导都高度重视水利事业的发展, 相继制定出台了一系列方针政策为战时水利兴修保驾护航, 在粮棉供给、防洪安全、水力开发等水利建设上积极作为的同时亦留下深刻的时代烙印。

1 抗战时期政府对水利事业的重视

(1) 战时水利建设的历史背景

1937 年 7 月, 抗日战争全面爆发, 大片国土沦陷日寇控制之下, 中国共产党主动放弃苏维埃政权, 以民国政府所辖“边区”的行政身份与国民党建立了抗日救国统一战线, 共同为抗日救国的民族大义而战。同年 12 月, 国民政府被迫西迁, 战争的催化为大后方水利事业大发展提供了契机。

(2) 统一治水机构的筹与组

民国政府自 1927 年成立以来, 内忧外患交迭, 以致无暇顾及水政。是时, 防洪减灾隶属于内政

收稿日期: 2015-12-30

第七届江苏水论坛优秀青年论文

作者简介: 汤建学 (1968-), 男, 工程师, 主要从事水利管理工作。



抗战时期国统区、边区及日占区域图

部,水利建设初期隶属于建设委员会,嗣后归属内政部统筹规划与实施,农田水利又统属于实业部,水利行政机关内部关系杂乱、职责重叠、事权分散,致使政令不畅、经费损耗严重等现象时有发生。国民政府有鉴于此,同时为了便于战时统一管理和发挥实效的需要,于1934年设立了经济委员会作为全国水利行政最高机关,1938年改组经济部,撤销实业部,下设水利司,全面主持水利工作,省建设厅为各省水利工作的主管机关,各县政府具体负责行政区划内水利建设。此外,重要流域分设了五大水利委员会,水利行政始得统一。

抗日根据地政府十分重视兴修水利与发展灌溉事业,将农田水利开发作为巩固后方、支援抗战、发展根据地建设的重要措施之一,先后成立了实业处、农林牧殖局等部门,以加强对边区农田水利建设的管理与技术指导。边区各行署、县、区、村先后建立了各级水利组织;沿河设立区办事处,由区长、实业助理员和武装委员会主任担任正副委员,并聘请地方有名望、热心河工的士绅为委员共同协理河务;同时在防汛抗旱形势严峻的地区设立了水利委员会、河务委员会等,初步形成了横向到边、纵向到人、政民协调互动的多维度、立体式管理结构,最大限度调动了各阶层的生产积极性,整合优化了边区的水利资源。

(3) 治水方针与政策的颁布

由于民国政府对日本帝国主义的战争意图和侵略野心缺乏清醒认识,在抗战初期只采取了一些短期性的应急措施。战争局势的发展让国民政府的统治区域逐渐缩小,人们对衣食服用的需求与物资供给捉襟见肘之间的矛盾,让国民政府重新审视自己的战时西南、西北大后方经济方针,经商定将全力发展农村水利作为长期支援抗战的重要战略支撑之一,明确了“力求科学化,以除水患,增加农业,辅助交通”的水利建设目标^[1]。

1942年颁布的我国近代首部《水利法》,成为华夏文明史上国家通盘谋划水利事业的第一部法理基础。1943年内,国民政府先后颁布实施了《水利法实施细则》《水权登记规则》和《全国水利建设纲领草案》,其中“水权申请与登记、涉水项目可研审批、建管并重”等法律条文虽然在当时社会的文明程度、时局政治等复杂背景下无法推行,但是对于当代水利建设仍然具有借鉴意义和现实价值。此后,各地行政机关相继制定出台了兴修水利的法律法规,水利法规体系日趋完备。

边区政府在战争形势与自身实力的综合考量下,确立了广泛发动和依靠群众,军民协作,因地制宜发展根据地水利事业的指导方针。在兴修水利的同时,结合各区实际及时颁布了《兴修农田暂行条

例》《兴修水利条例》《奖励兴办水利暂行办法》等,随着边区水利的发展,新情况新纠纷不断涌现,边区政府适时对原有规章条例进行修订完善。客观的说,立法在一定程度上促进了边区生产,整合优化了水利资源,但是在水量分配、渠道管理等方面仍然存在很多矛盾,地方私营水利事业流弊依旧存在,为各项政策在边区的实施打上了无法抗拒的时代印记。

(4) 政府财政的支持力度

民国政府财政来源主要有三:一是对于盐商从生产制造到流通销售各环节所征收的盐课(盐税);二是向卷烟、麦粉、火柴、水泥和面纱等特定类型的商品课征的统一税率之统税;三是对通过海关的进出口货物课征的关税。抗战爆发后,华东、华南等沿海发达地区相继沦落敌手或成为战场,三大经济支柱遭遇重创,国家不得不对包括农业在内的宏观经济实行全面统制来充裕国库,支援长期抗战。面对财政的捉襟见肘,国民政府多管齐下以达地尽其利、物尽其用、货畅其流之目的:一是采取中央财政划拨水利专项资金与地方自筹相结合的方式,直接投资水利事业;二是筹设农田水利贷款委员会,专门负责协调地方政府与银行、农村信用社等金融机构之间的关系,保障农贷发放数额稳中有升,不断支持大后方水利建设规模、提升建管维护水平;三是以民族大义和丰厚的投资回报为号召,吸引国内坐拥雄厚资本的实业家购买或自主研制水利勘测之仪器设备、水利工程兴修所需钢筋混凝土原材等,源源不断地为大后方水利事业的美好蓝图提供勾画空间。其中,西北和西南主持修建的一批近代化程度较高的水利成就,如陕西的渭惠渠(干支渠总长 177 km,可灌农田 4 万 hm^2)^[2]、宁夏的云亭渠(干支渠总长 75 km,可灌农田 1.3 万 hm^2)等^[3],工程质量与灌溉效益在民国时期均首屈一指。

抗日根据地经济发展相当落后,抗战之前农业尚不能自给,抗战开始后,落后的生产面貌虽然有所转变,但仍旧无力带给边区政府更多的财源。特别是 1940 年 10 月皖南事变爆发后,国民党不仅停发了每月 60 万元的军饷补助,还实行了更加严苛的军事围剿与经济封锁政策,禁止棉花、布匹、铸铁等进入边区。面对外部财源被切断,党政机关和军事物资供给不能保证之前提下,1941 年开始,边区政府调整了财政政策,没有盲目地兴建

大型水利工程,而是贯彻了“生产节约、长期备战”的原则,广泛发动群众的生产积极性,因地制宜、因害设防地去开凿、修筑一些小型灌渠、堤坝、井眼等,同时在沿渠两岸种植经济作物以丰富经济创收,广造森林植被、改良土壤、整理梯田等以增加当地自然生态的保水蓄土能力,防治水患的同时又最大程度地提高了水资源的利用效率。此外,积极开发民间资本,通过发放水利贷款、水利投资免征财产税等方式鼓励群众兴办小型水利工程,通过全民性大生产运动来防治水患、增加粮产。“只有修好埝地,才能防止水泛;保证了军粮民食,赶走鬼子的那天才指日可待!”^[4]由此想见,当时鼓励全民兴办水利的舆论宣传是成功的,人民群众的热情被调动起来了;由结果看,不仅水泛得到了治理,随着粮棉产量的大幅提升,边区社会秩序也更加趋于稳定和团结。

(5) 水利人才建设

民国政府留学政策在战时的变动,导致公派留学生资金来源曲折。三十年代,国内涌现了一大批海归潮,留学人数锐减。例如,日本由战前最多的 1935 年 8000 人骤降至战后 400 余人,减少了九成多。国民政府遴选这批学生中,学有所成、立志师夷制夷的海归精英们在水行机关、科研院校等部门任职,如导淮会工务处的李仪祉、四川水利局黄万里等,他们日后亦成为战时和战后民国政府在水利事业发展的中流砥柱和国家智库,改变了过去一味被动依靠外国水利专家的工作局面。

教育方面,国民政府由战前初级的河工研究所开始,至战时逐渐创办了河海工程养成所(中等教育)、河海工程专门学校、河南省水利工程专门学校(高等教育)等水利院校。1938 年,中央大学和北洋工学院首次创设了高校水利系,嗣后其他各著名高校 20 余所纷纷效之。为取得人才培养支援水利建设的实效,国民政府于 1943 年统筹制定了培育高中低级水利人才培养办法,每年培养水利本科以上学生由 1938 年的 50 人增至 1943 年的 400 余人,增加了近十倍,水利专业队伍的培养与建设一定程度上弥补了水利事业发展的人才缺口,为水利专才的培养提供、创造了良好的成才环境。

抗日根据地非常重视人才吸收与保护,对于来到边区的学生和知识分子,无论信仰和国籍,都全力将这支来之不易的科技队伍集成团结起来,共

同为边区经济建设与反法西斯斗争的最终胜利提供技术支撑。人才组织方面,各边区根据自身实际与后方建设需要,成立了包括工学会-土木组在内的自然科学界协会,凡水利工程技术人員皆分配到土木组,赋予相应的职位和权责,围绕生产与战争两个中心开展自然科学研究;科技知识普及与培训方面,边区组织编制了农业水利生产知识教材等,宣传农业灌溉、土壤改良、水土保持、筑堤修坝等重要性的,边区自然科学协会还联合行政机关等或开办民校或深入田间地头,广泛开展水利基础课程讲座与实践操作指导,提高人民群众重视和兴修水利的积极性与科学性,帮助他们摆脱小农思想,主动投身到轰轰烈烈的大生产运动中;理论研究方面,边区自然科学协会创办了《自然科学界》刊物,发表一些适应战时边区生产力水平并具有一定学术价值的水利研究论文。此外,边区政府鼓励科技创新,设立专利和生产技术奖励条例,提高科技人员生活待遇,多举措吸引、培养和保护水利人才,扩大水利建设在边区生产建设中的辐射力和影响力。

2 抗战时期水利建设的成效及影响

2.1 民国政府水利建设成效及影响

营田灌溉方面,民国政府通过在后方疏浚旧渠、广开新堰、修筑闸口桥梁等方式,不断扩大农业灌溉面积,基本能够保障正面战场的军粮供给,特别是陕甘宁各大惠渠的灌溉成效显著,人口总数的增长保证了后方有充足的劳动力开展生产和足够的兵源开赴前线。航道整饬方面,各水利委员会与交通部联合查勘河流 14511 km,测量 10812 km^[3],整浚河道过程中炸除险滩,降低了航运风险,为战时军民物资运输提供了便利。水力发电方面,由国民政府资源委员会牵头相继建成水力发电厂(站) 19 处,水力资源的开发一定程度上弥补了工业和居民用电所需燃料之不足。

值得一提的是,民国政府在后方兴修水利的同时亦开始注重水利工程的前期勘测与设计,以“补学理之未周、免公款虚耗之弊”^[5]。1940 年和 1943 年由中央水工试验所和北平物理研究院分别试制成功出全国首套流速仪(仿美国普赖斯旋杯流速仪)和第一台水准仪(精度达到德国产 NIC 式等级),很快在全国推广使用,为水利工程设计的前期计算提供了科学的仪器支撑。此外,一些地

区迫于日军经济封锁之压力又为了保证工程进度,就地取材制造出了“土洋灰”,以取代洋水泥运用到渠坝的建设中,使水利工程的使用周期得以延长、效益得到最大发挥,并降低了运行维护成本,为战时及战后水利事业的可持续发展注入了新的活力。

纵观抗战前后这一特殊历史时期,民国政府无论营田灌溉、治河防洪,还是整饬航道,最终目的都是为了支援长期抗战,因此,民国政府在兴修水利的同时也会根据军事上的形势转合破坏原先整饬好的河道堤防。例如 1938 年为阻止日军西进的花园口事件,直接导致了 80% 的黄河水从直径 4 m 的缺口决堤南泄,病死饿死淹死的百姓 89 万,许多良田 7 年无法耕种,受灾人数以千万计,战争的残酷与和平的代价令人沉思。

2.2 边区政府水利建设成效及影响

中国共产党领导的敌后抗日根据地,多处于省际边界带上,例如中共中央所在地总后方陕甘宁边区、晋察冀边区、晋察鲁豫等,远离政治经济文化中心,加上自然地理气候等因素,边区生产力发展深受影响。作为“星星之火”的中国共产党(战前兵力约为 5 万,国民党总兵力为 170 万)一方面积极开展敌后游击战,另一方面还得时刻应付国民党顽固派的残酷围剿和经济封锁,修建大型水利工程不仅财力、技术受到拘束限制,而且很容易遭到日寇和国民党顽固派的破坏。因此,边区多因地制宜地发展一些构筑简单、功效显著的小型水利工程。

以陕甘宁与苏北边区作为对比案例来看:陕甘宁边区地处黄土高原,气候干旱,降雨不多且 60% 集中于夏季,植被稀疏、水土流失严重,边区政府广泛发动群众大修水地、筑坝拦水、修闸控水,引地表水入渠灌溉。其中灌溉面积最大的裴庄渠,年增收细粮 198.60 t,可解决 2000 余名边区群众一年的口粮缺口,边区另发展的水地可增收细粮每年共计 6500 t,可供近万人食用。相对于地表水较紧张的地区,则以开采地下水资源进行灌溉为主,平均每眼可灌菜地 1.3 hm²,扩展了灌溉水源。苏北地区画风则迥然不同,上有台风压境,下受海潮顶托,易发生水患。边区整理旧渠、开挖新渠,形成密集的河网灌溉,如苏北盐埠区受沿渠河网泽被,每年可增产粮食 1250 t。此外,每年伏

(下转第 55 页)

采取多种措施加以保证。一是要强化合同意识。代建招标文件中应明确职责分工、明确工作内容、明确考核要求,代建工作的开展与项目法人的监督检查,一切以合同为依据。二是要正确处理项目法人与代建机构之间的关系。代建机构是工程建设的组织者,项目法人应支持代建机构的工作,尊重代建机构应有的权威,不越过代建机构发号施令。切忌两头做主,使监理、施工单位无所适从,或使代建单位形成依赖、丧失主动。代建机构应充分发挥专业管理队伍的优势,积极、主动开展工作,全面完成代建业务,规范建设管理。项目法人与代建机构之间要有一定距离感,除重大问题处理外,项目法人不应事事参与、天天查问。三是要强化监督检查。代建制是市场经济行为,代建单位以利益最大化为目标。如果没有严格、有效的监督检

查,现行监理工作中存在的人员到岗不足、监理工作不规范、责任追究难到位等问题,很容易在代建工作中出现,尤其是代建制普遍推行之后。项目法人应把主要工作精力放在检查代建人员是否到岗、代建工作是否完成上。考虑到部分项目法人经验不足、情面难却,应形成项目法人与上级主管部门不同层次的监督管理与信用考核机制。

3 建议

水利部《关于水利工程项目代建制管理的指导意见》中,代建单位资格条件中涵盖了“承担过大型水利工程项目法人职责的单位”,建议省水利厅修改试行办法,允许有能力的水利工程管理机构参加代建。

(责任编辑:张亚男)

(上接第51页)

汛时节抢修堤防工程,其中历经曲折的宋公堤横跨黄河两岸,成为当时华中地区最大的水利工程,数百万良田因此不受海水淹没,让人民生命财产在动荡不安的战争年代避免遭受到再次伤害。

边区政府在特殊的历史时期、特殊的发展阶段与延续数千年的封建剥削土地制度之下,一方面缺少大中型水利工程人才使用和建管经验,另一方面在土地占用、水量分配、渠道管理等方面仍然存在很多矛盾尚待解决,加上地方私营水利事业流弊依旧存在,仍然坚持进行水利建设,给这一时期的水利建设打上了深深的时代印记。

参考文献:

- [1] 刘一民. 抗战时期大后方的农田水利建设[J]. 求索, 2005, (9): 178.
- [2] 杜军辉. 抗战前后陕、甘、宁三省农田水利建设探析[D]. 兰州: 西北师范大学, 2009.
- [3] 李俊. 民国时期政府水利建设述论[J]. 档案春秋, 2005, (1): 46.
- [4] 晋深极巩固了河防[N]. 晋察冀日报, 1941-08-09.
- [5] 朱允明. 中国西北文献丛书[M]. 兰州: 中国西北文献丛书编辑委员会, 1990: 第30、31、32卷.

(责任编辑:张亚男)