

1930 年代长江水灾与“废田还湖”问题研究

胡勇军

(浙江水利水电学院 马克思主义学院, 杭州 310018; 复旦大学 历史学系, 上海 200433)

[摘 要] 1930 年代, 长江流域连续发生特大洪灾, 围湖成田问题得到社会的高度关注。为此, 南京国民政府专门制定了《废田还湖办法》, 并数度从决策层面重申其重要性, 但执行效果并不乐观。究其原因, 自然和政治环境的不同, 造成了地方政府态度的差异性, 这在洞庭湖和太湖地区表现得尤为明显。另外, 此项办法偏重防洪, 无法兼顾地方民生, 加上后期主管机构的调整, 执行困难重重。为了适应现实的需要, 南京国民政府不得不做出调整。由此可见, 水利治理必须考虑各地自然地理环境的差异性, 尤其是要兼顾民生的需要。

[关键词] 1930 年代; 长江水灾; 废田还湖; 防洪; 民生

[中图分类号] K26

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2018)05-0038-09

极端天气气候事件(Extreme Weather and Climate Events)是指天气和气候的状态严重偏离其平均态, 在统计意义上属于小概率事件, 即不易发生的事件。^① 尽管极端气候事件的发生频率较低, 但往往会给自然环境和人类社会带来极大的影响。中国幅员辽阔, 并且常年受东亚季风的影响, 故而经常发生各类极端气候事件。在南方地区, 人民时常遭受洪水的侵袭, 如 1998 年中国长江流域的特大洪灾使 2.23 亿人受到影响, 经济损失高达 360 亿美元。大水之后, 中央政府特别重视大江大河的治理, 出台并实施了“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”的治水方针。^{[1]561-570}

相比而言, 民国之前历代中央和地方政府对长江均缺少统筹治理, 大都是任其自然变迁, 这主要是因为长江流域的水利开发利用主要集中在农田水利和水运两个方面。无论是灌溉还是航运, 历来都是利多弊少, 尽管也会决堤漫溢, 但其危害远逊于黄河和淮河。民国著名的水利专家郑肇经曾言: “自大禹施治以来, 四千余年, 江岸虽间有小变, 而大体安流无恙, 绝无黄河改道横绝之事, 故历代治

水, 遂重河而忽江。”^{[2]108} 对于黄河和长江利害的不同情况, 民间社会还将长江嬉称为“中国挣家子”, 而黄河则为“中国败家子”。^[3] 清末民初, 随着生态环境的恶化, 长江淤塞严重, 影响了航运交通, 加上西方国家一直觊觎中国长江流域的控制权, 故而“治江之说, 始有与治河导淮并重”。尤其是 1931 年和 1935 年, 长江流域连续发生特大洪灾, “患灾相仍, 举国人士触目惊心, 益知治江之要, 不亚治河”。^{[4]34}

正如 1998 年长江洪灾一样, 1931 年的水灾也引起了南京国民政府以及社会人士的高度关注, 并针对水灾发生的原因进行了详细分析, 其中一个重要原因就是作为蓄洪、泄洪的低地和天然湖区被大量放垦侵占。对此, 政府当局组织水利专家召开了废田还湖会议, 并颁布了废田还湖执行办法。1935 年长江流域再次发生特大洪灾, 且严重程度超过了 1931 年, 废田还湖问题再次引起社会的广泛关注。本文将以 1930 年代长江水灾为例, 重点论述极端气候事件发生之后中央和地方对围湖成田问题所采取的应对措施以及遭遇的困境, 以此揭示

[收稿日期] 2018-04-25

[基金项目] 教育部人文社会科学研究青年基金项目“国家与社会互动视野下的江南基层政权与乡村治理研究(1927—1937)”(16YJC770010); 中国博士后科学基金面上项目“清末民国江南地方政治运作与水利转型研究”(2016M601485); 浙江省教育厅 2017 年度高校访问学者发展项目“民国江南水利社会史研究”(FX2017081)阶段性成果。

[作者简介] 胡勇军(1986—), 男, 江苏泰兴人, 浙江水利水电学院讲师, 复旦大学历史系博士后研究人员, 主要研究方向: 江南水利史。

在治水过程中需要应对的种种问题。

一、围湖成田与长江特大水灾的形成

1931年6月至8月,全国发生特大水灾,长江、黄河、淮河、珠江等流域均遭受不同程度的损失。数月之内,“长江之水未退,黄河之水又增,汉口之难未纾,洛阳之灾又起”。^[5]此次水灾波及全国23个省,死亡约370余万人,灾民达1亿人。^{[6]291}在长江流域,沿江的湖北、湖南、江西、安徽、江苏五省无一幸免,受灾面积48700方里,受灾人口2290万人,直接损失超过20亿元。^{[7]16}受灾最为严重的湖北省,全县被淹的有15个,淹去十分之七八的有13个,淹去十分之五六的有5个,淹去十分之三三的有14个,总计被淹田地2752万亩,被灾人口956万余人。^{[8]53}1935年,长江流域再次发生特大洪灾,湖北省沿江各县堤垸大多溃决,仅汉阳至松滋一带就多达23处干堤溃决。^{[9]6}此次洪灾造成的损失比1931年更为严重,仅湖南和湖北两省就有88个县市受灾,灾民约1400万人,7300万亩农田受淹不能耕种。^{[10]41-42}

根据时人的分析,1930年代长江流域连续发生特大水灾的直接原因是降雨量过多,宣泄不畅,长江河身难以容纳,水位增高超过堤防。^{[11]327}以1935年水灾为例,当年6月长江流域各地霖雨兼旬,赣江、修水、信江各流域平均雨量竟达752公厘,沿途涨汇,至入鄱阳湖处,水高已有一丈有余。^{[12]19}7月,各地降雨不止,且雨量有所增大,“为数十年来所未见”。自汉口至镇江,降雨量均在400公厘以上,安庆、南京、镇江一带为降雨中心,降雨量均在600公厘以上。此外,洪水期内的台风都集中在7月,尤其是7月3日至8日以及21日至25日两次为最大。台风经过时,雨量自50公厘至200公厘不等。^{[13]24}连续降雨之后,各地水位暴涨,湖北水涨面积约七百余里,湖南水涨面积约六百余里,安庆水涨面积约五百余里。洞庭湖的水位在7月7日至9日上升到最高点,湘湖水位于7月9日至11日陡然高增,鄱阳湖亦继续猛涨。^[14]

在前文中已经提及,历史时期长江水患往往要少于黄河和淮河,其中一个重要原因就是长江流域有洞庭湖、鄱阳湖、太湖等大型湖泊调解水量。在水涨的时候,“江流不能容纳,则储之于两湖,迨冬季水退之时,则由湖放水以利航运”。^{[15]10}对此,民

国水利专家朱士俊曾这样论述洞庭湖与长江的关系:“自宜昌至城陵矶四百四十公里间,洞庭亦为扬子江之叉道,纳自四口而吐于城陵矶。扬子江又为洞庭湖之尾闾,汇储湘省诸水系而宣泄入江。江与湖有时交相为利,有时亦交相为病。利在可以暂为积水而调剂洪峰,病在江湖会注处之交相拥阻,江流时变,湖底渐淤。”^{[16]148}另外,根据数据统计,1931年7月,镇江雨量与夏季水位相关系数为正0.57,而当月九江雨量与该处水位相关系数仅为0.26,其缘故就是有赖于鄱阳湖的调节。^{[17]87}

然而作为蓄洪、泄洪的低地和天然湖区被大量放垦侵占,导致其蓄水容量骤减,调解长江水量的功效亦逐渐衰退。早在19世纪中后期,长江中下游地区大片沙洲被开垦,位于长江南岸的湖北省公安、石首、华容等县,北岸的监利、沔阳一带,以及从湖北的黄梅、广济到安徽的望江、太湖各县,已是湖田一片。阻水长堤延绵数百里,江汉上游二十多个泻水穴口大多淤塞。大片早期干涸、汛期受水,起着泄洪作用的低地,被挡在河堤的后面,“而泽国尽化桑麻”。^{[18]5}此外,具有调解长江水量功效的洞庭湖、鄱阳湖和太湖等自然湖区也遭受不同程度的围垦。

洞庭湖地处长江中游荆江段南岸,西南有湘、资、沅、澧四水入湖,北有长江的藕池、松滋、太平三口流入,湖水在北部的城陵矶与长江汇合,为一典型的过水吞吐型湖泊。^[19]自清咸丰二年(1852)藕池决口之后,江水倒灌,流入洞庭湖,夺湘、资、沅、澧四河出口,回旋东行,并挟带大量沙泥,淤垫湖底。“数十年来,日积月累,遂将周围八百里洞庭,逐渐淤塞,沙洲栉比,芦柳丛生。向日之天然蓄水湖,今已大半变为入烟稠密田园广阔之农村”。^{[20]7}此外,滨湖各县居民与水争地,围占成湖田,导致洞庭湖湖身日益缩小。^{[21]58}对此,地方政府不仅没有厉行禁止,反而鼓励围垦。清光绪二十五年(1899),湖南布政使司引发垦照,招佃放垦。1918年湖南省督军张敬尧宣布,对新淤洲土“凡欲领亩开垦的,可缴费领照,筑堤围垸”,由此引发农民争相围垦。截止到1931年止,环洞庭湖地区已经筑有垸田约400万亩。^{[20]9}

与洞庭湖一样,清末民国时期,太湖湖区也遭到滨湖农民以及外来客民的大量围垦,尤其是吴县

① 世界气象组织规定,如果某气候要素的时、日、月、年值达到25年以上一遇,或者与其相应的30年平均值的距平超过了2倍均方差时,该气候要素值就属于“异常”气候值。出现“异常”气候值的事件就是“气候极端事件”。干旱、洪涝、高温热浪和低温冷害等事件都可以看成是极端气候事件。参见刘敏、方如康主编:《现代地理科学词典》,科学出版社2009年版,第8页。

和吴江之间的东太湖。根据统计,自光绪十七年(1891)至1935年,东至吴江县横扇沈家荡,西至叶家荡,南至南厍三官堂,北至吴县沙泾港东斜路村、木履村,东西宽18里,南北长20余里,圩基底宽3米,面宽1米,均已围筑成,共筑大小圩围150多个,总面积约8.5万亩。这些围垦已经侵越至东太湖的湖心,“太湖水利,已受绝大之影响,更使东太湖完全失却蓄水作用”,^{[22]62}由此也引起了社会人士的关注和担忧。张潜九说道:“围垦湖田不仅把东太湖占去五分之四以上,甚至于把吴松江、娄江这两条泄水干河都筑断了,这既减少了湖水的容量,又失去了两路宣泄湖水的要道”。^{[23]92}对此,吴江士绅赵升元在县政议会上提出:“太湖内多围一亩湖田,即减少一亩田面积蓄水之量,长此以往,沿湖居民,受害不知伊于何底,拟请从严禁止,以维水利而利民生”。^{[24]23}

对于围湖成田造成长江水流无处调蓄,进而导致洪水泛滥的事实,政府当局对此有清醒和深刻的认识。1931年水灾发生之后,时任南京国民政府赈灾委员会委员的熊希龄在《十六省水灾救济意见书》中指出:“清代对湖田、沙田均有限制,并分为官围、民围、私围三种,其中有碍于水道者,则由地方官履勘禁止,或者是立即拆除,不准再筑。……民国以来,地方官视为利藪,设局放垦,湖田沙田,日以增加,水道遽蹙,致有此次之大灾。”^{[25]5-6}全国经济委员会秘书长秦汾在视察完1935年长江洪灾后写道:“近年来长江屡成水灾,推厥原由,虽甚复杂,而最显明者,实为往时蓄水之湖荡以及滨滩江地与沙洲,多已圩垦成田,与水争地,势必溃决,此常理也。”^[26]

除了南京国民政府的高官之外,社会人士在分析水灾成因的时候也纷纷指出围湖造田所带来的巨大危害。沈怡在分析1931年长江水灾的原因时指出,清末民国时期,各省为了增加财政收入,纷纷设立沙田局,“不问水道之影响何若,专以发部照卖水地为能事,其工作既与水利机关各部相谋,目的又完全相反”。此次长江水灾的发生,除了因水利失修导致长江干流和支流日渐淤浅外,“诸湖受水之区,其洲渚复被私人纷纷侵占,以致水无所容,横决为灾”。^{[11]328}关于1935年长江洪灾,时人曾作过这样的评论:“从前长江不闻水患,实由洞庭容量宏大。近以洞庭泥沙淤积,容量日减,当地人民复因其沙滩渐积,增筑堤垸,与水争地,遂至湖面日益狭小,更难容纳长江洪流,其他沿江湖沿此类情形尚多,此为长江泛滥之重大原则。”^{[27]6}对此,有人不禁

感叹道:“在欧美各大河流,大都建筑有人工储水库,以免水患,而我国长江有天然储水库,不知利用,反垦湖为田,与水争地,使湖之容量日形减少,开垦湖田,增加农产,从表面看来,似乎有利于国计民生,但不知贪图小利,而遭莫大之祸患。”^{[10]10}

二、废田还湖会议的召开 及其执行效果

1931年的水灾充分暴露了长江流域围湖造田的严重危害,民众并将其视为妨碍行洪与蓄洪的症结所在。一时之际,废田还湖之声高涨,成为当时社会聚讼的焦点。甚至在一些地方,因为围田造成水灾问题引发矛盾和纠纷。在南通掘港,自华丰公司筑围垦植南灶低洼地区之后,“凡遇到大水,因围坝阻止,水遂不能东流入海”。该地民众由于惧怕公司之威势,一直以来敢怒而不敢言。1931年7月,霪雨兼旬,南灶尽成泽国,民众聚集数千人,挖开公司所筑之坝,引发大规模械斗。^[28]

为回应社会诉求,行政院于1931年9月22日召开了第40次国务会议,宋子文、王正廷、李书华等人出席。此次会议首先讨论了蒋介石提议的“废田还湖以及导淮先从入海着手以防水患案”。此项议案明确指出,长江水灾的发生“固由本年雨量过多,而旧时蓄水湖面减少亦其要因”。为防患未然,除了由主管机关通盘规划外,治标之计应先饬令沿江各省“详细查明辖境各湖面界至及历被圩田侵削若干,须将此次大水冲破各圩又系近六十年以来所新筑确在旧时湖身以内者,一律废田还湖,恢复原状,而使江流得有相当涵蓄之所。”^[29]最后经众人议决,先由内政、实业、交通三部部长召集水利专家以及有关单位会商办法。

10月7日,三部部长就此事进行磋商,并确定会议事项。11月2日上午,废田还湖导淮入海会议在内政部举行。李仪祉、武同举、沈百先等15位水利专家,内政、实业、交通等六部委,苏、湘、鄂等九省的代表,共计50人参会。在下午的审查会上,刘荫菲主席决定分废田还湖和导淮入海两个小组审查提案,^[30]并推定沈百先、燕方略、齐群、张自立、孙辅世等14人为废田还湖审查委员。^{[31]1225}3日上午九时,废湖还田会议举行第一次大会。众人按照审查意见进行讨论,最后议定两项原则:一是阻碍寻常洪水流之沙田、滩地,及侵占寻常洪水所需停蓄量之湖田,一律应废;二是沙田、湖田、滩地,除照第一项所规定应废者外,仍予保留。^{[32]95}此外,还制定了具体整理的步骤和方案:(一)由内政、实业、交通

三部会呈行政院请通飭关系各机关,对于河湖沙洲滩地暂行停止处分;(二)由内政部通行各省府及水利主管机关,迅速会同勘定所属河流寻常洪水位、行水区域、泛滥区域,汇报行政院公布;(三)由内政、实业、交通三部会同迅速起草水法,在水法未制定以前,由内政部先行起草防洪法;(四)在二、三两项未办妥前,先由水利主管机关就有显著妨碍之沙田湖田滩地加以取缔,其有关两省以上者应会商办理;(五)此后河湖沙洲滩地,经水利主管机关之研究,认为妨害水流及停蓄者,一律严禁圩垦。^{[33]8-13}

1931年12月,内政部根据废田还湖会议所提出的意见,制定了《废田还湖办法》,^[34]并于12月8日行政院召开的第48次国务会议上审核通过。^[35]随后,行政院立即通令财政部及各省市政府遵照办理。^{[36]747}接到命令之后,浙江、江西、安徽、湖北、江苏、云南、河北、上海、南京等省市府立即发布训令,要求相关部门按照办法第二项,将所属各河流寻常洪水位和行水区域、泛滥区域迅速勘定,或会同水利主管机构勘定,同时取缔影响水利的湖田和沙洲滩地的圩垦。^{[37]10}尽管此项命令是要求全国各省市都得执行,而对长江流域来言,湖田分布较多的湖南和江苏省的态度尤为重要。

接到通知之后,湖南省政府虽然也发布指令,要求相关机构执行《废田还湖办法》。但是不久之后,省政府又鉴于本省特殊的湖地情形,呈请南京国民政府,希望在不违背废田还湖原则的情况下,对其中的执行办法稍加变更,“酌留垦田,以利税收”。具体实施办法为,首先派人对湖淤进行勘测,经主管水利机关审定后,在不侵占寻常洪水所需停留量的原则下,对早已形成且又不妨碍水道宣泄的垦田,仍准予正式放垦;对有碍水道的垸田,则勒令刨毁,或酌改堤线。其理由有二:一是湖田数量过巨,茫然行动会引发社会矛盾。境内滨湖区域范围极广,因自然原因而淤高的荒地逐年增加,面积约在一百万亩以上。这些淤地大部分不阻碍洪流,且多数已经被民众耕植,甚至私修堤垸。尽管地方政府严禁圩垦,但民众依然是私垦私修,防不胜防。如果现在全部刨毁,不仅会影响收获,更会引起争夺械斗之风,因而不如因势利导。二是洞庭湖区湖田变化异常。洞庭湖水势随时变迁,数年以前的水沼即可淤成高地,而以前的高地也常沦为湖荡。近年来,被大水冲塌的垸田多达数十万亩,如能将新淤的湖田酌量放垦,这样一废一兴,并不影响洞庭湖的容水量。^{[38]424}相较而言,湖南省水利委员王恢

先的态度更为直接,他明确表示,《废田还湖办法》在洞庭湖区难以施行。

查滨湖各县约已修垸田,约四百万亩……占水量者非堤圩,而乃淤洲。致水患者非垸田,而乃沙泥。欲除水患,必自去沙泥始。垸田之存废,关系于洪水之涨落也,至属轻微。至就洞庭湖形势而论,废田一案,无急切施行之必要也。且滨湖各县,为吾湘富庶之区,每年产谷约二千余万石。除供给本地民食外,尚有余粮以济邻县或邻省之需。人口约四百余万,分居各垸,依垸为生。现既无移民之地,又无移粟之区。遽夺其田而废之,非但不智,抑且难能。此就情理至论,废田主张,有不能实行之困难也。^{[39]390-391}

在此背景之下,湖南省废湖还田的成效自然是令人堪忧。1933年,朱壩在论及当年长江水位时说,尽管1931年南京国民政府颁布了《废田还湖办法》,但是“一般人不以利害相权,于水灾委员会所筑干堤之外,又增筑小堤,洞庭、鄱阳之间,圩堤如网,化沧海为桑田,水无相当之去路,而欲其不肇祸”。^[40]

与各省府一样,废湖还田的通知下达后,江苏省政府遂于1932年1月29日发布第904号指令,飭令相关机构一律停止放垦洪水所需停蓄的沙田、湖田、滩地,同时要求财政厅汇报废田还湖办法的执行情形。^{[41]4}在太湖地区,地方政府以及士绅“每以水利问题,阻挠放领,此放领亩数,日渐减少……自清理机关接奉行政院令,对于放领江滩,须先列表送由主管机关审查,确与水利无关者方可放领。经此一层束缚,可放沙地,更为短少”。^{[42]36048-36049}1934年,江南遭遇大旱,太湖湖水干涸,围田甚易。来自河南、苏北等地的数万灾民逃荒至此,随之客民土著竞相围湖造田。1935年3月,一批客民首先树标筑圩,随后民生、开南、松陵等围田公司也纷至沓来,竞相雇佣客民,肆行大规模围筑,分别在吴县、吴江境内围田2万余亩和3.7万余亩。^{[43]115-117}不久之后,在江苏省政府和县政府的严令之下,吴县和吴江都进行了大规模的拆围工作。由此可见,《废田还湖办法》的施行确实对太湖湖田以及沙田等官产的放垦起到了一定的限制作用。

此外,江苏各县在兴利水利工程时,也会兼顾废田还湖的原则。1934年江苏省建设公布旱灾工赈施工计划,拨水利公债四百万元,办理疏浚江南各县河道,其中第二项就是疏浚赤山湖河流域。为

了增加赤山湖的蓄水量,计划将环湖的11个圩区废田还湖,约计8800余亩。^[44]在徐州,铜山县政府将疏濬东北两关的黄河故道、引西南汴王乡拔剑泉之水东入石狗湖以及废田还湖三项工程作为视为解决徐埠水利的根本办法。^[45]当然在一些地方也存在问题,如江苏和安徽两省交界的灵璧县,因青冢湖湖田问题,时常与邻县发生纠纷,“每届麦秋,皆系萧人越境强割攘夺,致生械斗”。为此,地方政府企图借助实施《废田还湖办法》,永息纠纷。但萧县人凭借武力,“不独割收湖中之麦,且进而攘夺灵境民田”。^[46]

由此可见,《废田还湖办法》颁布之后,虽然各省政府均积极响应,但具体到地方,存在一定的区域差异,尤其是在洞庭湖和太湖地区。究其原因,一是洞庭湖区入湖泥沙较多,湖田淤积速度过快,且涉及范围较广,如1936年湖田面积达586万余亩,广泛分布于沿湖十个县。^{[47]39343-39344}由于常年缺乏管理,积重难返,而从民生的角度来看,废田还湖的社会成本巨大。另外,地方政府虽然厉禁修垸,并严令废田还湖,“然住民为生计所逼,仍在与水争地,或不筑垸而先行开垦,或私自围修,而不报案,并未因禁令而减少或停止其筑垸行动”。^{[20]9}相较而言,太湖入湖泥沙少,且集中分布于吴县和吴江两县,牵涉面还处于可控范围。二是太湖处于南京国民政府直接控制的江浙地区,政府管控力较强,并且废田还湖政策得到了地方政府、士绅以及民众的大力支持,特别是乡民因切身利益关系,颇为努力,“深明拆围利益,参加踊跃,工作努力所致”。^[48]相反,洞庭湖所处的两湖地区,南京国民政府对其影响力有限,加上废田还湖牵涉民生和地方利益太广,省政府、地方士绅和民众多有抵触,甚至公开认为此项政策在洞庭湖区不可施行。

总体来看,自1931年《废田还湖办法》颁布之后,各省执行情况并不乐观。内政部曾派员赴各地进行实地调查,最后的结果是“各省每多阳奉阴违,对于湖田滩地仍旧处理,致江湖容水之量,日益减少。贪目前之小利,遗来日之大害,应请重申前令,督飭各省市府暨财政部切实奉行”。^{[49]50}无怪徐伯符在研究太湖湖田时曾感慨道:“政府必具有绝大之决心,详密之计划,与实行之力量,断非一纸空文所可奏效,故当二十年大水之后,一时雷厉风行,但不久事过境迁,即烟消云散矣。”^{[50]39280}

三、废田还湖办法的重申及其调整

1935年,长江及黄河中下游地区再次发生特大水灾。洪水发生之后,作为财政部长兼任全国经济

委员会常务委员主管水利事务的孔祥熙,极为关注水灾情况。7月7日,孔祥熙特派秘书长秦汾和扬子江水利委员会委员长傅汝霖率同工程人员,分赴长江上游一带查勘沿江各省灾情,以图挽救。^[51]7月9日,孔祥熙特电苏、皖、赣、鄂、川、湘等省政府和建设厅,飭令加强防堵,以免发生重大危险。^{[52]20}7月15日夜11时,孔祥熙乘坐夜快车入京,出席16日的行政院例会。同日,他又主持全国经济委员会水利处大会,在会议上听取了秦汾、傅汝霖的视察报告,并与众人商讨长江、黄河防汛方策。^[53]根据秦、傅两人的调查,围湖和围江是长江水患的症结所在:“近年屡成水灾,推厥原因,虽甚复杂,而最显明者实为往时蓄水之湖荡以及滨江滩地与沙洲,多已圩垦成田,与水争地,势必溃决,此常理也。”^{[54]187}7月29日,全国经济委员会鉴于《废田还湖办法》制定之后,“年来因国家多事,迄未实施”,遂再次重申其重要性,并飭令各地方政府及其相关机关,“对上项办法如何实施,当有切实研究”。^{[55]31}

8月14日,孔祥熙亲自偕同傅汝霖和工程师朱士俊等人,赴长江和黄河视察灾区情况。^{[56]73}返京之后,孔祥熙召集濬浦局长宋子良、傅汝霖、秦汾以及华洋工程人员等,连日悉心研讨,拟定标本兼治办法,“以冀防北水患,兼收水利使利运输之效”。在此期间,傅汝霖发表治理扬子江防洪初步计划,其中一项就是整理蓄水湖泊。他指出,洞庭湖、鄱阳湖以及其他湖泊,“不宜再加围垦,以缩小其容量,其旧有之各项埂坝圩围等,应速测量,厘定去留标准。凡有碍排洪及侵占洪水位以下之围垦堤埂,均宜取缔,以增大其蓄水效用,兼利于排洪速率之增加。”^{[57]84}9月3日,行政院召开第228次会议,汪精卫、孔祥熙、何应钦等人出席。在会议中,孔祥熙提交了江河水患标本兼治办法案,并经决议通过,报告中央政治会议。^[58]

江河水患标本兼治办法主要分为治本和治标两策,其中治本之策有三:一是疏导长江;二是废田还湖与废田还江;三是治理黄河。其中废田还湖与废田还江一项指出,“长江自宜昌至城陵矶,长约二百三四十海里,之中淤积沙滩至五十余处之多。从前长江不闻水患,实由洞庭容量宏大,近以洞庭泥沙淤积,容量日减,当地人民复因其沙滩渐积,增筑堤垸争地,遂致湖面日益狭小,其他沿沼,类此情形尚多,此为长江汛滥之重大原因”。关于经费筹集的办法,可通过加征濬江附加关税、交通附捐、沿江两岸田亩捐。此外,孔祥熙已经意识到过去国家对于自然灾害,只注重赈灾,而忽视防灾,当前政府

“根本治导,预防灾难之再至”。^{[59]35-37} 会议结束后,财政部开始着手研究关于疏濬治导、废田还湖与废田还江的经费筹集实施办法。^[60]

湖北省政府主席张群在参加完会议之后当即赶回武汉,传达了中央对水利高度重视的精神,以及行政院会议通过的“以疏濬治导废田还湖治本、复工堵口治标”的办法。此外,他明确表示“鄂省赈务,决以急农赈治标,而以工赈治本。鄂境溃堤极多,又有官、民堤之分,将来修复后,统筹治本,可免官民之争,予人民以心理上之安慰”。^[61] 11月,湖北省政府制定了改进水政计划,鉴于“支堤民堤尤多,与水争地,近代湖面日小,江流日狭,大都由于人民筑堤围淤所致”,其中一项改进办法就是建立整理和管理民堤的制度。^[62] 然而就在一个月之后,12月4日,湖南和湖北两省士绅熊希龄、覃振、程潜、赵恒惕、章士钊等人电呈南京国民政府,申述废田还湖的困难,希望由此改为多开湖渠蓄水,并恳请中央委派水利技术对洞庭湖进行查勘,以此制定清理计划。^[63]

由此可见,在经历1931年和1935年水灾后,国家从决策层面数度强调废田还湖原则及其执行办法,然而对于地方政府来说,废湖还田涉及多方利益,错综复杂,施行难度颇大,不如切实具体的防洪措施易于操作。另外,值得注意的是此时废田还湖办法不仅是面临执行难的问题,而是已经不能适用。因为执行办法所规定的责任主体如内政、实业等部门执行的事项,已按照统一水利行政要求,移交全国经济委员会接管。^{[64]95} 经此变更,此项办法实际上就几乎被废止了。

在此背景之下,时任江苏省府主席陈果夫指出,“几于每年必灾,每灾必巨,民生与国家元气两受影响”。《废田还湖办法》至今未能切实施行,原因固然很多,关键是防洪与民生出路没有兼顾。为此,他在1936年7月1日召开的中央政治委员会第17次会议上提交了“整理江湖堤间土地,消除水患,从事有计划之农业生产案”。^[65] 此案建议首先划定湖界,然后在界堤外进行有组织开垦,“以生产所余为水利建设及救灾之费,再加以移民垦荒”。如此,不仅能够消除水患,水利经费、移民安置等问题均能得到解决。^{[66]1-2} 最后,中央政治会议议决,先交经济、土地两个专门委员会审查,再由行政院签发内政、财政、实业、交通各部及扬子江水利委员会等相关单位审议。

1936年9月2日,中央政治委员会第18次会议议决通过《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,并

交行政院执行。^[67] 9月16日,内政部召集实业部及全国经济委员会各主管机构商拟执行办法。12月8日,办法大纲和执行办法经行政院第291次会议决议通过,并由行政院一并公布,通饬施行。^[68] 大纲第一条规定,江河各巨川及各湖泊,应按照10年一遇的“寻常洪水位”勘定蓄滞洪区的范围,划定界限。第二条即沿界修堤,堤内准人民种植,堤外之地为蓄洪区,一律禁止私人耕种,如已放垦,则由政府发行地价券,收归国有。第三条即移民安置,堤外人民一部分人可由政府编为农田水利集团之组织,在农时耕种政府所指定堤外之地,闲时则从事于政府指定之水利工程;其编余之一部分,可持地价券向政府所指定就近适宜之地区购领荒山荒地,从事开垦。第五条即开辟国营蓄洪垦区,在非蓄洪期进行垦殖,以自筹水利经费;蓄洪期若有妨碍,则退田还湖。^{[69]376-379} 由上所见,此项办法统筹兼顾水利、民生与经费,相对于过去偏重废田还湖以达到防洪的目的,而不谋求补救办法,无疑是一种进步。

1937年,江苏省政府根据办法大纲拟定《江苏省整理江湖沿岸农田水利实施细则》,并于3月2日的省府委员会第891次会议通过。此项细则首先明确说明此次整理的区域分为江南和江北,江南主要包括扬子江、赤山湖、石臼湖、固城湖、长荡湖、溧湖、太湖及其下游各湖泊。其次,规定已经测量的江湖要竖立界桩,未测量的江湖要测录定界,在界桩内的民有围田、基荡要收回。最后,要求调查收废区域内农民的户口、地籍以及生活情况,并以此组织农田水利集团或另定移垦办法。^{[70]240-241} 3月30日,行政院第306次会议召开,审查通过了此项实施细则。^[71] 随后,就在东太湖地区开展划界禁垦和疏浚两大标本兼治计划,废田还湖由此也进入到一个新阶段。

1937年4月1日,东太湖界椿工程队正式成立,并在吴县横泾开始动工,整个工程分为七项,测放椿位、验收界椿材料、试椿、监督浇制界椿、调查石地点、石、石碑式样、运椿及打椿、补放样椿。^{[72]184-185} 根据计划,在沿湖界线,按每3公里埋竖6米长的水泥界桩1根,共计244根。另外,还在松陵、八坼、越溪、南埭等沿湖明显位置竖立“东太湖界线图”石碑。^[73] 11月底,洞庭东山至横泾湖岸外、吴江鲇鱼口一带的水泥界椿陆续完成。^{[74]22} 界椿竖立结束后,遂按照农田水利办法大纲制定蓄洪垦殖工程计划,并将东太湖辟为国营蓄洪垦殖区,^{[75]32} 每年直接生产约达400万元,纯利约为76万元。^{[76]15}

在湖南省,1937年9月,扬子江水利委员会根据《整理江湖沿岸农田水利办法大纲》,派查勘队会同湖南省府代表对洞庭湖进行划界。^{[77]31}当时省政府表示,已经垦种多年的湖田可以实行放领,“但凡现存之湖则永以为湖,不以为田”。^{[76]58}次年4月,勘界工程完竣,共计勘定湖界线1685公里,其中天然湖界875公里,湖堤界线810公里,拟设界标点314个。湖界的划定,并没有阻止湖区民众的围垦,加上抗战暴发之后,地方政府缺乏对湖区的管理,私围现象不断发生。据1946年湖南省滨湖洲土视察团的调查,原定湖界“全失效用”,界堤外的湖床大多淤高,或已挽修成垸,其中盗挽堤垸有55个,面积多达49.3万亩。^{[78]243-244}

结 语

民国时期,随着人类的不当行为以及自然环境的恶化,一向不受国人所重视的长江水患问题频频暴发,且越来越严重。1931年和1935年,长江流域连续两次发生百年一遇的特大洪灾,全国震惊,引发政府当局和社会人士的高度关注。通过本文的研究发现,造成1930年代长江发生特大水灾的因素很多,气候方面的诱因自然难以规避。在此背景下,沿江民众的围湖成田行为成为当时社会议论的焦点。作为蓄洪、泄洪的低地和天然湖区被大量放垦侵占,导致其蓄水容量骤减,调解长江水量的功效亦逐渐衰退。为此,南京国民政府特意召集各省政要、相关职能部门负责人以及水利技术专家等数十人商讨此项问题,专门制定了《废田还湖办法》,并数度从决策层面重申其重要性,但执行效果并不乐观。究其原因,既有地方官员执行不力、既得利益者(包括政府官员、地方豪强、沿湖居民等)的阻碍,还有中央政府的软弱无力,关于这方面的研究,笔者有专文论述。民国时期治理长江水患的失败启示我们,全国性水利政策的制定必须高屋建瓴、统筹规划,不仅要考虑各地自然地理环境的差异性,更要兼顾地方民生的需要。此外,政策的执行必须得到地方政府的配合和支持,而这背后需要有一个强有力的中央政府作为保障。

[参 考 文 献]

- [1] 中共中央国务院关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见[M]//水利部建设与管理司.水利部水利建设与管理总站编水利建设与管理法规文件汇编(第1册)[M].北京:中国水利水电出版社,2012.
- [2] 郑肇经.中国水利史[M].上海:商务印书馆,1939.

- [3] 廉雅.江河水灾之观感[N].申报,1935-10-10(29).
- [4] 宋尚希.由白茆闸开工联想到扬子江本身之急要工程[J].扬子江水利委员会季刊,1936(1).
- [5] 国内要电[N].申报,1931-8-24(8).
- [6] 李文海,等著.近代中国灾荒纪年续编[M].长沙:湖南教育出版社,1993.
- [7] 长江流域水灾损失约计[J].中行月刊,1931(2).
- [8] 二十年份水灾调查[J].中行月刊,1932(1/2).
- [9] 长江上游汉松间干堤溃口统计[J].建设评论,1935(1).
- [10] 钟歆.扬子江水利考[M].上海:商务印书馆,1936.
- [11] 沈怡.水灾与今后中国之水利问题[J].水利月刊,1931(5).
- [12] 孙亚夫.江河八省水灾调查与统计[J].实业统计,1935(6).
- [13] 孙辅世.太湖流域民国二十年之洪水[J].水利月刊,1932(1).
- [14] 朱士俊.长江水灾报告[N].时事新报,1935-7-24.
- [15] 慎思.长江水灾的前因后果及治理的意见[J].中兴周刊,1933(3).
- [16] 朱士俊.洞庭湖与扬子江中游[J].水利月刊,1935(3).
- [17] 郑子政.长江下游之灾荒与夏季雨量之豫测[J].地理学报,1935(3).
- [18] 水祸吁天录[J].国闻周报,1931(38).
- [19] 姜加虎,黄群.洞庭湖近几十年来湖盆变化及冲淤特征[J].湖泊科学,2004(3).
- [20] 王恢先.湖南水利建设[J].行政院水利委员会月刊,1945(11/12).
- [21] 戴守法.长江水患产生之基本原因[J].江汉思潮,1935(3).
- [22] 徐思予.东太湖围田问题之剖视[J].政治评论,1935(167).
- [23] 张潜九.东太湖围田始末记[J].中国农村,1935(12).
- [24] 赵升元.严禁围垦湖田以维水利案[J].吴江县政,1934(1).
- [25] 熊希龄.十六省水灾救济意见书[J].湖北水利月刊,1932(7).
- [26] 秦汾等.长江视察报告[N].中央日报,1935-7-14.
- [27] 中央与鄂当局积极筹划消弭长江水患[J].建设评论,1935(2).
- [28] 聚众开坝,团士开枪[N].申报,1931-7-16(10).
- [29] 行政院第四十次国务会议[N].申报,1931-9-24(10).
- [30] 湖淮会议开幕[N].申报,1931-11-3(6).
- [31] 废田还湖导淮入海,两大提案推定专员审查[J].农业周报,1931(31).
- [32] 废田还湖会议志要[J].中华法学杂志,1931(12).
- [33] 内政部编印.废田还湖及导淮入海案会议、黄河河务会议汇刊[M].1932.
- [34] 废田还湖办法[J].中央周报,1931(184).

- [35] 行政院第四十八次国务会议[N]. 申报,1931-12-9(8).
- [36] 立法院编译处编. 中华民国法规汇编[M]. 上海: 中华书局,1934.
- [37] 令厅核议废田还湖案[J]. 江苏省政府公报,1932(963).
- [38] 湘省废田还湖办法[J]. 地政月刊,1933(3).
- [39] 王恢先. 湖南水利问题之研究[J]. 水利月刊,1934(5).
- [40] 朱塘. 本年长江水位之推论[N]. 申报,1933-6-23(12).
- [41] 厅呈废田还湖办法案办理情形[J]. 江苏省政府公报,1932(968).
- [42] 朱福成. 江苏沙田之研究[M]//萧铮. 民国二十年中国大陆土地问题资料(第69册)[M]. 台北: 成文出版社有限公司.
- [43] 太湖湖田放垦情形[J]. 苏衡,1935(3).
- [44] 苏建厅拟具旱灾工赈施工计划[N]. 申报,1934-9-3(11).
- [45] 徐州大雨河水陡涨[N]. 申报,1934-10-3(9).
- [46] 灵璧县政府来函[N]. 申报,1932-6-15(8).
- [47] 彭文和. 湖南湖田问题[M]//萧铮. 民国二十年中国大陆土地问题资料(第75册)[M]. 台北: 成文出版社有限公司,1977.
- [48] 呈为报告近期拆围情形[G]. 苏州市吴江区档案馆,0204-1935-003-1223-0119.
- [49] 转发防止长江水灾根本办法分飭各厅遵办[J]. 江西省政府公报,1933(60).
- [50] 徐伯符. 太湖湖田之研究[M]//萧铮. 民国二十年中国大陆土地问题资料(第74册)[M]. 台北: 成文出版社有限公司,1977.
- [51] 行政院会议决定电令各省认真防汛[N]. 申报,1935-7-10(3).
- [52] 孔祥熙关心水灾[J]. 通问报,1935(1468).
- [53] 财孔昨晚晋京,主持全经会水利处大会[N]. 申报,1935-7-16(11).
- [54] 全国经济委员会编印. 二十四年江河修防纪要[M]. 1936.
- [55] 经委会研究废田还湖案[J]. 中央时事周报,1935(30).
- [56] 孔祥熙出发勘灾[J]. 真光杂志,1935(10).
- [57] 长江防洪初步计划[J]. 中行月刊,1935(6).
- [58] 行政院会议通过治江河标本办法[N]. 申报,1935-9-4(3).
- [59] 江河水患标本兼治办法[J]. 中央周报,1935(379).
- [60] 财政当局筹划濬治江河经费[N]. 申报,1935-9-9(3).
- [61] 张群昨返抵汉[N]. 申报,1935-9-8(4).
- [62] 鄂省府确定改进水政计划[N]. 申报,1935-11-15(9).
- [63] 湘鄂士绅呈中央申述废田还湖困难[N]. 申报,1935-12-5(4).
- [64] 全国经济委员会统辖全国水利机关[J]. 中国农村,1935(4).
- [65] 中央政治会议[N]. 申报,1936-7-2(8).
- [66] 陈果夫. 整理江湖沿岸农田水利办法大纲[J]. 国民经济建设,1936(2).
- [67] 中政会决议[N]. 申报,1936-9-3(11).
- [68] 行政院例会纪[N]. 申报,1936-12-9(4).
- [69] 整理江湖沿岸农田水利办法大纲及执行办法[J]. 行政院公报,1936(21).
- [70] 江苏省整理江湖沿岸农田水利实施细则[J]. 行政院公报,1937(15).
- [71] 行政院第三零六次例会[N]. 申报,1937-3-31(4).
- [72] 东太湖界桩工程施工报告[J]. 江苏省建设月刊,1937(8).
- [73] 函为东太湖界桩工程队组织成立请查照并恳赐饬属协助保护由[G]. 苏州市吴江区档案馆,0204-1937-003-0048-0157.
- [74] 沿线琐闻[J]. 京沪杭甬铁路日刊,1937(1945).
- [75] 扬子江水利委员会编印. 东太湖蓄洪垦殖工程初步计划[M]. 1937.
- [76] 扬子江水利委员会编印. 扬子江水利委员会工程报告总编(1935-1937年)[M]. 1938.
- [77] 派员赴京会商划定洞庭湖界[J]. 湖南省政府施政成绩报告,1937(4).
- [78] 湖南省政府编印. 湖南省滨湖洲土视察团报告书[M]. 1947.

(责任编辑: 闫卫平)

The Dilemma of Flood Control and People's livelihood: Study on Yangtze River Flood and “the Return of farmland to Lake” in the 1930s

HU Yong-jun

(Zhejiang University of Water Resources and Electric Power, Hangzhou, 310018;

Department of History, Fudan University, Shanghai, 200433)

Abstract: In the 1930s, the serious flooding occurred in the Yangtze River Basin, and also the issue of turning lakes into farmlands became a great concern of the society. So the Nanjing National Government specially formulated the “measures for returning farmland to lake”, and reiterated its importance from the decision-making level several times, but the implementation effect was not optimistic. The reason was that the difference of the natural and the political environment caused the difference of the attitude of the local government, which was particularly evident in Dongting Lake and Taihu lake areas. In addition, this method could not solve the dilemma of flood control and people's livelihood due to its priority of flood control; besides, together with the adjustments of responsible authorities at the later period, it is pretty hard to carry out this requirement. Therefore, the government had to make adjustments so as to meet the needs of the reality. Thus, the water conservancy management must consider the differences of the physical and geographical environment, especially the needs of people's livelihood.

Key words: 1930s; Yangtze River floods; return farmland to lake; flood control; the livelihood of people

.....

(上接第 37 页)

The Editing of “Ministry of Education approved University Textbooks” and higher education of the Republic of China(1940—1949)

ZHANG Lin¹, WU Li-ji²

(1. School of History and Culture Xinyang Normal University, Xinyang Henan 464000;

2. Institute for the History of Science and Technology Inner Mongolia Normal University, Hohhot Inner Mongolia 010022)

Abstract: In the early Republic of China, foreign language textbooks were popularly adopted in universities, which was not conducive to the further development of China's higher education. In the 1930s, a number of university teaching textbooks in Chinese were published, but they encountered many difficulties in the process of promotion. To standardize the university textbooks, in 1940, the Ministry of Education of the National Government launched university textbooks approved by itself, which were the first Chinese version university textbooks compiled by the government in modern Chinese history. They not only covered most courses offered by universities back at that time, but also conducted detailed classification according to the book's different application. Therefore, the Ministry of Education approved University Textbooks open a new page of the history of education and culture in China, promote the standardization of modern university textbooks also accelerate the academic progress in China's higher education.

Key words: Ministry of Education approved University Textbooks; University Textbooks; higher education; standardization