

# 民国时期永定河的泛滥与治理

刘玉梅

(河北大学 历史学院,河北 保定 071002)

**[摘要]**民国时期,永定河泛滥成性,民国38年间,泛滥17次,平均2年左右一次,成为对京津危害最大的害河之一。北京政府和南京国民政府比较重视永定河治理,采取了一些治标治本措施。在治理过程中,注重采用近代科学技术、注重标本兼治和整体规划,体现一些近代特色,并取得一定成效。但是由于时局动荡、战乱不断,永定河治理时断时续。抗战爆发后,很多工程被迫中断。

**[关键词]**民国时期;永定河泛滥;永定河治理工程

**[中图分类号]**K258 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1673-9477(2010)04-0010-03

永定河在古代本是一条益河,河水清澈、水流平缓,能载舟行船,有航运之利,很少发生水灾。但是自金代以后,北京成为首善之区,城市建设规模逐次扩大,永定河上游植被被大量砍伐,中下游两岸土地被连片开垦,导致水土流失逐渐加重,水灾频发。虽然元、明、清历代统治者为了保护京城安全,都非常重视对永定河的治理,但是,由于大多治标不治本,或者只重视局部治理,忽略整体考虑和规划,永定河患始终治而不绝。永定河患给流经地区带来深重灾难,尤其是它紧邻京津,其政治影响更较他处为甚。据记载,自17世纪以来,永定河洪水5次进袭北京,8次淹天津<sup>[1]</sup>,成为对京津危害最大的害河之一。

目前史学界对永定河的研究很多,但主要集中在清代。至于民国时期永定河的泛滥和治理情况,目前则少有研究,这无疑是永定河研究中的一段空白。本文在广泛收集相关史料的基础上,对民国时期永定河的泛滥及治理情况进行了梳理,以期对永定河的治理和研究有所裨益。

## 一、民国时期永定河的泛滥

永定河为“畿辅五大河”之一,发源于山西省北部的管涔山(今称管涔山),上游称桑乾河。流经山西、河北两省而至京西,石景山以下称卢沟河。因含沙量仅次于黄河,故《元史》称之为“小黄河”<sup>[2](卷64《河渠志》1953)</sup>。石景山以上,“所经皆重岗叠巘,为太行山之支脉,其东与燕山相接,两山交束,河行其间,水不得肆。至石景山以东,地平土疏,水势东荡西决,迁徙靡常,浩浩浮沙,所至辄淤,故又有“无定河”之称<sup>[3](P169)</sup>。”清圣祖康熙三十七年(1698),大修卢沟桥以下堤堰,并赐名“永定河”,一度创造40年(1698-1737)间安然无恙的历史记录。但是到了清末,由于政府腐败,河工废弛,河道年久失修,永定河又多次泛滥成灾,重新成为一条危及京津的害河。

民国以来,永定河继续肆虐为患。民国38年间,共泛滥成灾17次,平均2年左右发生一次。为了对民国时期永定河的泛滥情况有直观了解,特制表如下:

表1 民国时期永定河决口漫溢情况

时间	原因	漫溢、决口情况
1912	直隶夏季大雨	永定、大清、滹沱、子牙、碱水、北河等河相继泛洪,造成该省西北、东北各县均成泽国。永定河北五工七号决口一百十丈。
	8月上旬,顺天、天津、保定等地阴雨连旬	永定河南岸五工十九号决口七十余丈,附近居民多被淹没。
1914	7月下旬,直隶淫雨不断	永定河固安各处新堤全被水淹没,鲇鱼沟坝被水冲断,旧堤溃坏。
1916		永定河北岸六工头号决口六十一丈。
1917	夏秋之际,直隶连降大雨	1917年7月15-21日,永定河自大雨之后全河屡展险工。自23日起至27日,大雨不止,河水涨至二丈四五尺,怀来县、白洋河水又陡涨五尺,水势益猛,所有除工沿岸加挂之大柳柳均被巨浪卷去。北一工十分危险。7月28日永定河北岸三工二十三号,决口二百五十六丈。大兴、宛平、永清、安次、武清、宝坻、香河、涿县被灾尤重,为数十年所罕见。
1922	夏秋之际,直隶暴雨成灾,山洪爆发	永定河、滹沱河、沙河相继溃决,水深丈余,淹没人畜无算。直隶京兆40余县遭大水,灾害极重。永定河两岸田地被冲毁,南北铁路交通断阻。
1924	夏季上旬,直隶淫雨连降,各河盛涨,山洪爆发	永定河、大清河、子牙河、漳河等河相继溃决,其中尤以永定河漫溢成灾最重,永定河南岸决口四处:1.高陵决口宽八百公尺;2.保河庄决口宽三百公尺;3.小马厂决口宽八百公尺;4.夏家场决口宽八百公尺,共宽二千七百公尺。沿河如新城、蠡县、高阳县等县,堤埝溃决,淹没数里之长,近山如易县、阜平、邵县、遵化、石家庄等处,万流奔腾,势如建瓴而下,莫不高峰为谷,比户为鱼。保定省会之区,沧州以北,实为数十年来所罕见,共73县12900多平方公里被灾,损失在1.25亿元以上,灾民150万。
1925	8月,京津连降大雨	24日,永定河决口两处,西自卢沟河北岸决口处,沿京西山西各村幕全淹没在水中,南由团城以南沿岸各县,以迄东南蔓延尤广,灾区绵亘数百里,北部亦然,所属20县,几全为最重灾区。
1929	7月16、17日、28、29日及8月初,河北数次暴雨,山洪暴发	永定河两月屡决多次,为害最重。7月中旬因大雨连绵,良乡县的金门18日能然决决,决口一百五十余丈,嗣后接续决堤,共长九百二十四公尺,冲成河槽的三百公尺,县境村庄,适逢其冲,尽成泽国。
1931	河北大雨成灾	8月3、4日,又因连日大雨,永定河右堤决口数处,北平西南部一大区域,即同内海,数百村落没于水中,难民数以万计,城内东长安门大街、南部街等处水深一二尺不等。8月7日,永定河“南岸第三段口门下塌,又塌一百余丈,北二段三十三号大堤三十多丈,亦经决堤。
1932	7、8月间河北大雨连绵	13日,又溃百三十丈,16日,续塌七丈。被灾者不下五十万人。
1933	夏秋之际,河北大雨连绵	永定河朱家口地方,7月9日因漫溢出,宽3丈,长百里。
1934	7至9月,冀北、冀东一带大雨连绵	6月24日河北大雨,永定河上游怀来、宣化、下花园一带山洪爆发,怀来沿河附近多遭水患。7月8日,永定河在长辛店决口,16日在双口横决口,沿河农田被淹者在五千顷以上。
		永定河入汛以来,迭次暴雨,安次县堤坝决口:稻家店迤北,永定河改道旧口,巨量泥沙涌入海河,致海河淤塞,各河沿岸县乡,妨害水患。
		3月上旬,永定河春讯水涨,河水上涨,武清县境平庄子等十数村皆被淹没,春麦悉毁。

[收稿日期]2010-08-30

[基金项目]河北省教育厅青年基金项目(编号:S2010429)

[作者简介]刘玉梅(1971-),女,河北任丘人,讲师,历史学博士,研究方向:中华民国史、中国近代政治制度史。

1935	7、8月间，河北各地连日大雨	7月4日，永定河上游卢沟桥山洪爆发，汹涌下注，水势浑浊，沿河各堤多崩塌。8月6日夜，武清县永定河暴涨，北岸八道口东至鱼坝口长约十五里决口四处，宽五丈、十丈不等，沿岸各村被淹，水势漫溢北流。
		3月，永定河中泓因放淤水势漫溢，31日，在赵家庵双口镇漫溢灌渠三处，淹没南北两岸60余亩。
		4月2日，永定河中泓水继续上涨，水位猛涨一丈二，夜一丈三，沿河土堤共溃决五处，均在武清、天津县交界，最巨口门达二十余丈，同时因赵家店决口，堤内各村皆被淹。
		7月27日，永定河因上游山洪奔放，水势狂涨，双口镇、上平庄、丁庄一带，堤埝崩塌，抢堵不及，淹没三百公尺，天津、武清两县被淹三十余里，汪洋一片，庐舍皆没，禾稼被淹数千亩。8月1日，永定河决口处北埝双口镇二道口决溃四十丈，场家地决溃百丈，南埝襄井地方亦各溃决五六丈不等。武清、静海民地被淹没区达15里，津县境内淹没水约四万亩，损失三十万余户，灾户二千，灾民万余人。
		9月上旬永定河再次暴涨为患。5日永定河水涨至一丈七尺，水势汹涌，6日晨涨至一丈九尺，打破历年最高纪录。致毁决口镇杨家地新堵堤又决口三十多公尺，左岸农村淹没十余亩，农田毁苗千亩。
1936	夏，冀北大雨	宛平县永定河南段决口被灾，十几村受灾。因永定河漫口，良乡七十余村遭灾。因永定河决口灌入大清河牤牛河，固安县境内该两河附近各庄六十余村遭灾。
		8月，日军在华北扫荡失败后，掘堤放水进行报复。安国以南之潞龙河，安平以北之漳沱河，河北中部之永定河，南部之滏阳河次第被掘，各地汪洋一片，尽成泽国，水中漂流之难民复遭日机枪扫射，不死于水，即死于弹，惨绝人寰。
		8月上旬，平津之间洪水为灾，大雨连绵多日，永定河漫堤12处，长辛店之水深达二十尺。

资料来源：李文海、林敦奎、程啸等：《近代中国灾荒纪年》，湖南教育出版社1990年版；李文海、林敦奎、程啸等：《近代中国灾荒纪年续编》，湖南教育出版社1993年版；《申报》、《民国日报》、《大公报》；《河北省地方志编纂委员会编，《河北省志·大事记》，河北大学出版社1992年版；河北省地方志编纂委员会，《河北省市县概况》，1987年版；《中国方志丛书·华北地方》中各地方县志等等。

通过此表，可以看出永定河泛滥成灾的成因和特点：

1. 时间上，多发生在夏秋之际的多雨季节。一旦京津地区连续几日暴雨，就会造成永定河水暴涨，或漫溢、或决口，给两岸人民带来深重灾难。

2. 空间上，以永定河中、下游为主。永定河中下游地势平坦，上游携来泥沙大量堆积，以致河床与地面持平甚至高于地面，一旦洪水来临，河水或漫过河堤或冲毁河堤，造成大面积水灾。

3. 发生频次上，呈现越来越频繁的态势。清代286年中，永定河共决口漫溢78次，平均不到4年一次。而民国38年间，永定河共决口漫溢17次，平均约两年就发生一次，其泛滥决口频次远高于清代。

4. 多年连续决口漫溢的情况比较常见，而且连续几年的小灾最终会酿成一次大的水灾。如1912—1917年间，永定河在连续经历了1912、1913、1914、1916年的水灾后，最终酿成1917年的特大水灾；1931—1936年的情况亦是如此，1931、1932、1933、1934、1935年永定河连年泛滥成灾，最终导致1936年特大水灾的发生。

5. 永定河泛滥造成的危害是巨大的。永定河的每次决口漫溢，都会给周边县市带来深重灾难，或淹没田地，或冲毁乡村，使得受灾百姓颗粒无收或流离失所。1922年7月，直隶京兆因暴雨造成永定河决口，波及四十余县，永定河两岸田地被冲毁，南北铁路交通被阻<sup>[4] (P184)</sup>。1924年河北大水为灾，主要是由永定河等河流泛滥成灾所致。据《民国日报》1924年8月4日载：“近旬日间大雨连绵不止，永定河又告水灾，二十四日冲决两处……京兆区域西自卢沟河北岸决口处，沿京山西山各村落全没水中，南由团城以南沿岸各县，以迄东南蔓延尤广，灾区绵亘数百里，北部亦然，所属二十县几全为最重灾区……宝坻全县各村均被淹没，水深五尺有奇，损失最巨，人畜死伤亦多，其余如大兴、宛平等十九县被灾，亦在八九成。统计二十县已报被淹村

庄九千四百八十六村，损失财产一千六百零二万元，为数十年来所罕见<sup>[5]</sup>。1933年，永定河泛滥，沿河农田被淹者在五千顷以上<sup>[6] (P59)</sup>。

## 二、民国时期永定河的治理

自民国以来，各届政府对永定河治理比较重视，设有专门水利机关，制定有治标治本计划，永定河治理工程也有一定进展。并且，在治理过程中，体现出一些近代化特点。

### (一) 机构设置

专门设官治理永定河始于清朝，清雍正四年（1726年），特设永定河道，“掌治河渠，以及时疏浚堤防”<sup>[7] (卷116《职官志》3342)</sup>。即平时维修养护河堤，清浚河道；发生汛情时，则全面负责指挥抗洪救灾，堵塞决口。为保障永定河河务顺利进行，清廷每年拿出15000两白银作为维护永定河两岸的费用。由于朝廷重视，维修费用充裕，永定河道曾在清代发挥了积极作用，创造了连续40年未发生水患的历史记录。

民国初年，改革官制，废除清朝封建统治机构，设置新的国家机构，永定河道被撤销。民国三年（1914）设永定河河务局，归京兆尹管辖。1927年，南京国民政府成立后，省制改订，各省设建设厅，河工为建设厅主管，建设厅之下，设永定、大清、子牙、南运、北运等河务局<sup>[8] (P34)</sup>。永定河河务局遂隶河北省建设厅。除永定河河务局外，其主管机关还有顺直水利委员会（华北水利委员会）、整理海河委员会以及海河工程局。

顺直水利委员会因1917年的华北特大水灾而设。1917年，华北发生历史罕见的大水灾，104县近4万平方公里受灾。1918年3月，顺直水利委员会在天津成立，直隶于中央政府，其任务是管理灾区河工善后事宜，并拟具直隶省全省河道改善及防治水灾的治本治标工程计划等工作，由北京政府原国务总理熊希龄任会长。1928年，顺直水利委员会被改组为华北水利委员会，由著名水利专家李仪祉任主席，隶属于建设委员会。华北水利委员会主要办理永定、滦河、蓟运河、北运、大清、卫河等河水利工程。1931年，华北水利委员会归内政部接管。“七七”事变后，华北水利委员会迁往大后方，下属测候所仍留原地从事气象观测。抗日战争胜利后，1947年，华北水利委员会改组为华北水利工程总局，隶属于水利部，总局下属单位有永定河官厅水库工程局（设在北平）。1949年1月17日，天津市军事管制委员会水利接管处处长徐正宣布接管华北水利工程总局。

整理海河委员会：1927年，永定河大洪水后，大量泥沙流入海河，以致河床有数处淤高至大沽零点，航运及泄洪都受到极大影响。1929年河北省政府及天津市政府联合组建整理海河委员会，拟定治标办法，将永定河浑水导入北运河以东低洼地带，使其停滞落淤，泥沙沉淀后的清水泄入金钟河，以减轻海河淤积，同时又能使洼地淤高，变碱地瘠田为沃壤。1932年春建成今日北郊区塌河淀以北的淀北放淤区，1935年3月又续辟淀南放淤区（即塌河淀），但很快就复令结束，其应办业务，移交华北水利委员会办理。

海河工程局：海河工程局成立于清光绪二十三年（1897），当时王文韶为直隶总督兼北洋大臣，鉴于海河淤塞，亟待疏浚，遂与英法领事、海关税务司及外侨商会协定成立海河工程局。至庚子拳乱，由各国临时整

合资金组织接管。辛丑和约后,海河工程局重新改组,组成新的委员会(董事部),实际领导权由英国人把持,局址设在天津。1929年,国民政府成立海河整理委员会,由河北省政府、天津市政府内政、外交、财政三部,建设委员会,各派代表二人,及海河工程局领团代表董事一人,总工程师一人为委员合组而成,负责河道放淤。在完成屈家店放淤工程后,该会结束。嗣后由内政部河北省政府合组整理海河善后工程处,接办海河治标未了工程。

## (二)治标治本规划及进程

关于永定河的治理,在清朝时就备受重视,其中尤以清康熙雍三朝致力最勤,永定河两岸各百数十里的大堤,大部分就修建于康熙朝;永定河两岸的17座减洪闸坝,则修建于乾隆朝。可惜,后来由于年久失修,大多残损,除金门闸及光绪朝所建的卢沟桥减坝外,其他大多废弃,以致于到民国时期,永定河患不断。民国38年间,永定河共发生特大水灾4次,分别是1917年,1924年,1929年,1936年,永定河的治标治本规划即由此而产生。

1917年,夏秋之际,直隶连降大雨,永定河、南北运河等河堤相继冲溃,洪水泛滥,京汉、京奉、津浦铁路中断。被灾地区达百余县,灾民五百余万人<sup>[9](P864)</sup>。面对如此奇灾,北京政府一方面严惩疏于河防的各级官员,一面令内务、财政、交通等部门调查水情,筹划解决之法。9月29日,冯大总统特命熊希龄为京畿一带水灾河工善后事宜督办,办理一切相关事宜。熊希龄到任后,会同京直各级官员,积极筹划治河办法。通过详细勘察,专家们建议:一是修补溃堤,并在小站处开凿引河以泄积水;二是修浚永定、南北运河、大清、子牙等五大河,根据各河深浅,分别疏而治之。与此同时,北京政府分别派专人负责各河河工,其中任命孟宪彝为永定河督办,专办永定河河防。为了督促河工事项,11月25日制定《河工奖章条例》,奖励办理河工有功绩者,对于治河懈怠,工程质量不合格者,则严加惩处,绝不姑息<sup>[10]</sup>。

与此同时,为根本救治之计,北京政府特设顺直水利委员会于天津,专门负责华北水利事业。鉴于五河同时盛涨,在海河交汇处,由于宣泄不畅,泛滥横流,造成巨大危害,决定在天津三岔口并南北运河,进行裁弯取直工程,多辟尾闾,以分水势,通畅河流。1918年,顺直水利委员会和海河工程局共同进行了三岔口裁弯取直工程,这次裁弯,全长474米,缩短河道1585米。1921年,再次对上次裁弯进行完善和延伸,起于下河圈,止于芦庄,全长2743米,缩短河道1534米,1923年10月29日工程结束。裁弯工程缩短了入海河道,使河水可以迅速入海,减少了其漫溢成灾的可能。

1924年夏季,直隶再次发生特大水灾,永定河、大清河、子牙河、沙河、潴龙河等相继溃决,其中尤以永定河漫溢成灾为重,共决口四处,宽2700公尺,沿河所属20县,几全为最重灾区。永定河河务局局长急电向冯玉祥(1922—1925年任陆军检阅使,当时驻扎在北京南苑)求救,冯玉祥派军队用麻袋八万多,扎柳捆、抢筑决口,又加高培厚,并在堤内修三道水坝,堵住了河水泛滥,故此段被称为“冯公堤”。同时,冯玉祥又派部队到永定河上源洋河、下堡决口处将水毁工程修复,疏浚河道,两岸加高、培厚、并修建清水河桥以方便众人。冯玉祥部队的修堤筑坝、疏浚河道工作,一定程度上控制

了永定河水的泛滥,但毕竟治标不治本,不能杜绝永定河的再次泛滥。

为筹设彻底救治办法,1925年,顺直水利委员会编制《顺直河道治本计划书》,对于永定河之治理,拟有两种计划:一取北道经旧沙涨地入海,二取南道另辟新沙涨地。但是,由于当时政局不稳,计划没有实行。

1929年7、8月间,永定河等河再次泛滥成灾,造成50余县被淹。面对如此巨灾,南京国民政府高度重视,整理海河委员会、华北水利委员等也分别制定出治标、治本计划。

**治标工程:**1929年,整理海河委员会办理导引永定河浑水入新沙涨地的治标工程,其目的在使永定河春伏雨汛之水,不直接注于海河,而是通过流经屈家店操纵机关的调节,导入北宁路以东的场河淀,及其北部的洼地,任其散漫停淤,然后由金钟河入海河,如是则海河既免淤塞之害,而放淤区域亦可因此化为沃壤,各项工程于二十四年全部完成<sup>[3](P84)</sup>。

**治本工程:**与此同时,华北水利委员会依据1925年顺直水利委员会编制的《顺直河道治本计划书》,拟定永定河的全面治理规划。1930年《永定河治本计划》完成,计划包括蓄洪水库、减河、海河尾闾治理、堤防修筑、放淤灌溉等工程的总体规划及初步设计,其中包括<sup>[3](P84)</sup>:

1. 拦洪工程:建筑官厅水库、建筑太子墓水库;
2. 减洪工程:改建卢沟桥操纵机关、修理金门闸;
3. 整理河道工程:整理河道工程、整理堤防、约束河身;
4. 整理尾闾工程:疏浚永定河口以下之北运河、疏浚金钟河、培修堤岸;
5. 拦沙工程:建筑洋河及支流拦沙坝、建筑桑干河及支流拦沙坝;
6. 放淤工程:北岸放淤、南岸放淤、建筑龙凤河节制闸及疏浚永定河口以上的北运河。此项治本计划,目的在于避免永定河周期性的决堤与泛滥,以减轻两岸农田的痛苦,并减少巨量沙泥输入海河,以繁荣天津之商务。

按照规划,从1933年起,永定河的治标治本工程次第展开。1933—1937间,永定河的治水建设工程主要有<sup>[11](P464—465)</sup>:

1. 海河治标工程:1933年开始办理海河放淤工程,1936年完成。共用工款190余万元。
2. 永定河中游增固工程:1929年,永定河曾在金门闸附近决口,当时虽然进行了堵筑,但是对堤坝的增固工作没有做。1936年国民政府继续续办此项工程,共修理旧石坝二处,新建石坝一座,长二百公尺,新建透水坝四座,培修大堤二十公里,修理卢沟桥滚坝及铁桥。1936年底完成,共用款35万余元。
3. 金门闸南岸放淤工程:此项工程共分进水闸,引水渠、围堤及泄水渠四项,1936年10月开工,1937年春完成。
4. 建筑永定河官厅水库,为了节制洪流起见,经勘定,准备在怀来的官厅修一水库,1935年已经开始钻探地质等工作。
5. 桑干河第一淤灌区工程:桑干河是永定河上游的一大支流,永定河治本计划中,曾规定该河段内,择地建筑拦河坝工程,藉以缓水停沙,兼得淤灌之利。最后择定在桑干河西岸,山阴至应县间,举办第一淤灌区

工程，1936年开工，1937年秋后预计完成。

由此可见，不论是北京政府，还是南京国民政府，都采取了一些措施治理永定河。但相对而言，北京政府多以治标为主，而南京国民政府则更注重标本兼治，统筹规划。如果这些工程能顺利完成，永定河的泛滥成灾必将大大减少。可惜，由于抗战爆发，很多工程被迫中断，计划中的其他工程，也被迫搁浅。

### （三）治理特点：

民国时期，在永定河治理过程中出现很多新的特点，主要有：

#### 1. 重视近代科学技术的应用。

民国时期，一些留学西方的学者陆续回国，引进了西方的科学技术，引起了中国治水工程的一系列变化：开始建立流域性的治水机构；开展水文测验和地形测绘等基础工作；提出了一些较为全面的流域治理规划；开创水工试验并对一些课题进行专门研究等。如北京政府时期，在各河广设水文站，在全国各省开展水文测验工作，并印发《河川测验办法七条》，加强对各河流域的降水量、流量、流率、水位等项目的测量<sup>[2]</sup>。1923年，请德国学者恩格斯进行了3次黄河下游河道模型试验，主要研究如何治理多沙河流，转变了传统的以下游防洪为主的治河方略<sup>[13][P4]</sup>，为永定河的治理提供了很好的借鉴。南京国民政府时期，1933年在天津成立了中国第一个水工试验所。1934年进行大规模水道测量，成绩显著，华北各河经测量的达7600余方公里<sup>[12][P467]</sup>。1935年中央水工实验所在南京成立，至此，中国有了专门的水工试验基地。另外，为迅速制定各河流治本方案起见，又开创了航空测量，特于1937年1月创设水利设计航测队，采用最新航测方法，以期达到迅速精密。这些近代科学技术的应用，为河流的科学治理提供了保证。

#### 2. 重视近代专门人才的培养。

清朝末年，在西方近代科技的冲击下，传统河工就出现了变革，注重引进先进技术和近代专门人才的培养。1908年，永定河道呂佩芬曾倡导设立了第一个河工研究所。规定所有河工后补人员，除40岁以上并对河务较为熟悉者外，一律分期分批进入河工研究所学习。每期时间为1年，每期30人。还规定：凡是星期天以及凌汛、伏汛、秋汛期间，研究所全体人员均到防汛现场实习，以便锻炼处理实际险情的能力<sup>[13][P24]</sup>。

民国初年，政府继续坚持对专门人才的培养。袁世凯任命张謇为全国水利局总裁后，张謇建议筹设各省河海工程测绘养成所，以培养专门人才<sup>[14]</sup>，经总统批准，令全国水利局分行遵照。1914年，张謇又创办河海工程专门学校于南京，1915年3月15日正式招生开学，校长许肇南，李仪祉任教务长，并教授水力学、水文测验等课程。1918年，北京政府内务部在全国河务会议上提出“‘治水新法，必须富有新旧学识，方能贯通好用。’建议设立河工研究所，对治河人员讲授现代科学。并明确指出，‘现在治水新法，日益发明，非设研究所授以新旧学识，不能得完全河务人员。<sup>[13][P24]</sup>’”河工研究所对专门人才的培养，为近代治水事业创造了良好开端。

南京国民政府时期，随着治水事业的发展，政府更加重视专业人才的培养。南京国民政府每年从各水利机关中考选具有实地经验的技术人员数人，分别派往欧美各国，或埃及、印度、安南、爪哇等处，学习灌溉、治河及水工试验等工程，学习三年，期满回国，然后分派

到各水利机关服务，从事于河流治理等工作。

#### 3. 注重标本兼治。

在河流治理上，北京政府多以治标为主，治本规划往往因为政权不断更迭而无法进行。南京国民政府则比较注重标本兼治。针对每条河流的泛滥情况，制定出治标治本计划，如在永定河治理上，在上游以防止水土流失为主，在中游建水库调节流量，防洪和蓄水灌溉两用，下游则裁弯疏浚，增加泄洪和便于通航。较大的工程就有海河的建闸裁弯、疏浚和修堤工程，永定河的堵口培修旧堤、裁弯和建闸工程等<sup>[5][P398]</sup>。但是，随着全面抗战的爆发，很多工程被迫中止。

#### 4. 消除省区地域障碍，注重全盘规划。

北京政府时期，治河机关设置一度非常混乱，同一条河流，在不同省份、不同区域设有不同管理机关，如同一黄河，在冀、鲁、豫三省各设河务局；同一运河，在冀、鲁、苏三省各设工程局；同一永定河，主管机关就有河北永定河河务局、华北水利委员会、整理海河委员会及下游的海河工程局等，造成系统繁杂，职权难以专一。鉴于此，南京国民政府锐意改革，统一水政，1934年，颁布《统一水利行政事业进行办法》和《统一水利行政及事业办法纲要》，厘定水政系统，分为中央、省、县三级。并规定：各流域不设水利总机关，一律由中央水利总机关接收后统筹支配。水利关涉两省以上者，由中央水利总机关统筹办理，水利关涉两县以上者，由建设厅统筹办理<sup>[11][P450-452]</sup>。这样，就很好地消除了省区地域障碍，有利于对河流的整体规划。

### 三、治理成效评析

由上分析可以看出，民国时期对于永定河的治理，总的说来是比较重视，且取得了一定成效。如海河的两次裁弯工程，疏通了永定河下游。水文站的设置，有利于及时勘测永定河的水位、流量、含沙量，对于预防永定河泛滥起到了一定的预防作用。一些治标治本工程的建设，也在一定程度上遏制了永定河的泛滥成灾。但是，相对于详备的规划而言，治理效果并不如人意。究其原因，主要有：

第一，政局动荡、政权更迭频繁以及各地方政府的各自为政，制约了治水效果。

民国时期政局动荡、政权更迭频繁是其主要特点之一。政权的不稳定性阻碍了政策措施贯彻执行的连续性，一届政府的措施还没来得及运行，已被新的政策所代替，所以，多空文、少行动成为这段时期特有的政治现象。

另外，由于军阀割据，各地方政府各自为政，也阻碍了河流治理的整体规划和实施。如流经几个省份的一条河流，在其流经省份各自设有管理机关。有的河流，主管机关层层叠叠，一旦发生水灾，各省、各机关各自为政，只限于本地区河段的治理，对于其他河段的情况，则视而不见，袖手旁观。甚至，为了本地区利益，以牺牲其他地区的利益为代价，在如此人为分裂治理情况下，河流治理成效可想而知。南京国民政府统一全国后，统一了水政，目的在于使其各司其职，专职专责进行水利建设。不想战争打乱了建设进程，一些规划来不及付诸实践就被战争所打断。随着全面抗战的爆发，水利建设、河流治理被搁置下来。

第二，战乱不断是影响永定河治理成效的重要原因之一。

民国时期,永定河治理之所以没有取得应有成效,频繁的战争不能不说也是重要原因之一。

民国38年间,正是我国内忧外患交困之时,军阀混战、国共之争、日本侵华等战事接连不断。由于战乱频繁,不论中央政府还是地方当局,都把主要精力和财力放在维持和扩大军队上,对于关系民生的治水工程则顾及不够。正如当时外国人所感叹的那样:“内战和争权夺利,在一些人的思想上远比治水更重要。”<sup>[16](P208)</sup>

军费开支耗去国家和地方财政收入的大部分经费。北洋军阀统治时期,军费开支所占比重最大,加上债务费,两项合计,一般要占到国家财政支出的70%以上。地方政府的军费支出也是如此,1922年到1925年间,直隶军费支出占其岁入收入的50%以上<sup>[17]</sup>。南京国民政府时期,1927—1936年的军费开支为45.8%,最高年份达88%<sup>[18](P149)</sup>。如此巨大的军费开支,使得政府根本无法进行大规模的经济建设,更无力顾及河流治理。更有甚者,为了筹集军费,甚至挪用原预算中的水利经费。据1928年《各省灾情概况》中载:“自军阀盘踞,所有河工之款,尽归军用。”<sup>[19](P206)</sup>由于治河经费的短缺,导致水利设施无法维修和重建,原有的治河规划、措施多成空文。有时政府虽有心治理河流,但大多因为经费不足而不了了之,“格于财政,一切治标治本之计划,未见实行。”<sup>[19](P296)</sup>

战争还直接造成水利设施、水道沟渠的人为破坏。1939年8月,日军在华北“扫荡”失败后,掘堤放水,进行报复,河北中部之永定河,安国以南之潴龙河,安平以北之滹沱河,南部之滏阳河,次第被掘,各地汪洋一片,尽成泽国。<sup>[20](P237)</sup>

可见,战争对治水事业的影响是多方面的,一方面它占用了国家过多的精力和财力,致使政府无暇顾及关系民生的水利建设;另一方面,战争直接摧毁原有水利设施,导致河流一遇多雨天气,就泛滥成灾。

总之,民国时期的北京政府和南京国民政府,比较重视永定河的治理,设有专门治水机构,相继制定了一系列治标治本计划,并采取了一定的治理措施。但是,由于政权更迭频繁,战乱不断,财政困难,永定河工始终不能大举兴筑,治理也时断时续,以致灾患频繁,给

国家、社会造成巨大危害和损失。直到新中国成立后,国家归于统一,社会趋于安定,永定河治理才收到良好成效。

### [参考文献]

- [1]魏秀平.永定河洪灾特性分析[J].南水北调与水利科技,2000(2):32—35.
- [2]元史[M].北京:中华书局,1976.
- [3]郑肇经.中国水利史,民国丛书[M](第四编)89,上海:上海书店,1947.
- [4]河北省地方编纂委员会编.河北省志·大事记[Z].保定:河北大学出版社,1992.
- [5]京兆水灾之损失[N].民国日报,1924年8月4日.
- [6]苏筠.中国农村复兴运动声中之天灾问题[J].东方杂志,第30卷第24号.
- [7]清史稿[M],北京:中华书局,1977.
- [8]徐世大.华北水利问题[A].李书田,等.中国水利问题[C].北京:商务印书馆,1937.
- [9]李文海,等.近代中国灾荒纪年[M].长沙:湖南教育出版社,1990.
- [10]晨钟报[N],1917—12—04.
- [11]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编(第五辑第一编)[Z].财政经济(七),南京:江苏古籍出版社.
- [12]中国水文大事记[Z].民国时期(1912—1948).
- [13]郑连第.水利史分册[M],北京:中国水利水电出版社,2004.
- [14]全国水利局总裁张謇呈巨灾叠见储材宜亟拟请令各省筹设河海工程测绘养成所酌定办法并拟将各省原有测绘传习所更定名称厘正学科请核示文并批令[N],政府公报,第1168号,1915—08—08.
- [15]陆抑东,方庆秋.民国社会经济史[M].北京:中国经济出版社,1991.
- [16][美]乔纳森·斯潘塞.改变中国[M].北京:三联书店,1990.
- [17]近十年全国财政观[J].东方杂志,第25卷第23号.
- [18]杨荫溥.民国财政史[M].北京:中国财政经济出版社,1985.
- [19]李文海,等.近代中国灾荒纪年续编[M].长沙:湖南教育出版社,1993.
- [20]河北省政协文史资料研究委员会,河北省地方志编纂委员会,河北近代大事记[Z].石家庄:河北人民出版社,1986.

[责任编辑:王云江]

## Yongding River's flooding and harnessing during the period of republican China

LIU Yu-mei

(School of History Hebei University, Baoding 071002, China)

**Abstract:** During the period of Republican China, Yongding River often flooded. During 38 years, it flooded 17 times, averaged about every 2 years, being one of the most dangerous river in the Beijing-Tianjin area. Beijing Government and Nanjing National Government paid much emphasis on it, making a series of programme, and taking some measures to harness it. In the harness process, some modern science and technology were used, a overall plan for treating it has been made, and some achievements had acquired. But, due to the political situation, the war occurred frequently, the harness on Yongding River had to be on and off. After the outbreak of the war to resistance against Japan, many projects on Yongding River had to be stopped.

**Key words:** the period of Republican China; Yongding River's flooding; the harness projects on Yongding River