

海外中国  
研究丛书

刘东主编

Routledge  
Taylor & Francis Group

ENGINEERING THE STATE

# 工程国家

民国时期(1927-1937)的淮河治理及国家建设

*The Huai River and Reconstruction in Nationalist China (1927-1937)*

「美」戴维·艾伦·佩兹 著

姜智芹 译

凤凰出版传媒集团  
江苏人民出版社

海外中国  
研究丛书

刘东主编

ENGINEERING THE STATE

# 工程国家

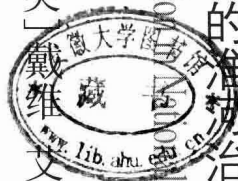
民国时期(1927-1937)的准自治理及国家建设  
The Huai River and Reconstruction of Nationalist China (1927-1937)

「美」

戴维·艾伦·佩兹 著

姜智芹 译

凤凰出版传媒集团  
江苏人民出版社



## 图书在版编目(CIP)数据

工程国家:民国时期(1927—1937)的淮河治理及  
国家建设/姜智芹著. —南京:江苏人民出版社,2011.4  
(海外中国研究丛书/刘东主编)  
ISBN 978-7-214-06949-8

I. ①工… II. ①姜… III. ①淮河—河道整治—研究—  
1927--1937 IV. ①TV882.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 053836 号

---

Engineering the State: The Huai River and Reconstruction in Nationalist China  
First Published in 2002 by Routledge

All rights reserved.

Authorized translation from the English language edition published by Routledge Inc., part  
of the Taylor & Francis Group LLC.

Chinese translation rights © 2011 by Jiangsu People's Publishing House

江苏省版权局著作权合同登记:图字 10-2010-308

---

书 名 工程国家:民国时期(1927—1937)的淮河治理及国家建设

著 者 [美]戴维·艾伦·佩兹

译 者 姜智芹

责任编辑 张惠玲

装帧设计 陈 喆

责任监制 王列丹

出版发行 江苏人民出版社(南京湖南路1号A楼 邮编:210009)

网 址 <http://www.book-wind.com>

<http://jsrmcbs.tmall.com>

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京湖南路1号A楼 邮编:210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>

经 销 江苏省新华发行集团有限公司

照 排 江苏凤凰制版有限公司

印 刷 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司

开 本 960 mm×1304 mm 1/32

印 张 6.125 插页 2

字 数 145 千字

版 次 2011 年 5 月第 1 版

印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-214-06949-8

定 价 18.00 元

---

图书如有印装质量问题,可随时向我社出版科调换。

## 序“海外中国研究丛书”

中国曾经遗忘过世界，但世界却并未因此而遗忘中国。令人惊讶的是，20世纪60年代以后，就在中国越来越闭锁的同时，世界各国的中国研究却得到了越来越富于成果的发展。而到了中国门户重开的今天，这种发展就把国内学界逼到了如此的窘境：我们不仅必须放眼海外去认识世界，还必须放眼海外来重新认识中国；不仅必须向国内读者译译海外的西学，还必须向他们系统地介绍海外的中学。

这套书不可避免地会加深我们150年以来一直怀有的危机感和失落感，因为单是它的学术水准也足以提醒我们，中国文明在现时代所面对的绝不再是某个粗蛮不文的、很快就将被自己同化的、马背上的战胜者，而是一个高度发展了的、必将对自己的根本价值取向大大触动的文明。可正因为这样，借别人的眼光去获得自知之明，又正是摆在我们面前的紧迫历史使命，因为只要不跳出自家的文化圈子去透过强烈的反差反观自身，中华文明就找不到进入其现代形态的入口。

当然，既是本着这样的目的，我们就不能只从各家学说中筛选那些我们可以或者乐于接受的东西，否则我们的“筛子”本身就可能使读者失去选择、挑剔和批判的广阔天地。我们的译介毕竟还只是初步的尝试，而我们所努力去做的，毕竟也只是和读者一起去反复思索这些奉献给大家的东西。

刘 东

1988年秋于北京西八间房

## 译者的话

《工程国家：民国时期(1927—1937)的淮河治理及国家建设》和此前江苏人民出版社出版的“海外中国研究系列”中的《一江黑水：中国未来的环境挑战》称得上是姊妹篇，《一江黑水》以淮河流域的生态环境变化为切入点，探讨了中国经济高速发展付出的环境代价，而《工程国家》研究的是民国时期的淮河治理及国家建设。从中华民国到中华人民共和国，淮河的面貌发生了天翻地覆的变化，国民党没能完成的治淮事业，共产党成功地完成了，昔日洪水泛滥、灾难频发的淮河，如今又恢复了历史上“饭稻羹鱼”的丰饶景象。

本书作者戴维·艾伦·佩兹(David Allen Pietz)是华盛顿州立大学副教授，1998年获华盛顿大学博士学位，有着丰富的中国访学与研究经历。1993年、1994年夏在南京大学做访问学者，与中国社会科学院、中国水利研究院、黄河保护委员会等合作研究过中国水资源方面的项目。佩兹主要研究中国经济与环境发展史，重要学术成果有专著《工程国家：民国时期(1927—1937)的淮河治理及国家建设》(2002)，合著《中华人民共和国的国家体制与经济发展》(2000)，论文《中国2010年前的石油与天然气需求》(2000)、《中国的石油储备战

略:现状与未来发展方向》(2002)、《中国的能源危机》(2008)等。

本书在考察中国近两千年的水利发展史基础上,重点探讨了民国时期淮河的治理,给我们提供了不同历史时期淮河治理的详细史料。全书分两大部分,第一部分考察了从公元前200—1927年淮河治理的历史变迁,分两章。第一章描述了公元前200—1855年淮河流域的环境变化,认为黄河夺淮、朝廷保漕运的政策以及缺乏技术创新,导致了淮河下游地区的社会和经济混乱。第二章探讨了1500—1927年淮河流域管理模式的变化和淮河治理取得的进展,指出黄河1855年的改道,使得清政府退出了淮河水利的管理和治理,地方势力基于传统士绅的责任,组织进行淮河水利的保护和治理,实施了一些小规模的水利项目。在治淮进展方面,一是提出了把河道管理和工业发展结合起来的思路,二是引进了国外的现代水利科学,三是吸引国外资本。

第二部分聚焦于1927—1937年,分析清朝灭亡后国民党政府是如何接管淮河水利并对其进行大规模治理的,这也是本书的核心内容。作者佩兹把研究的重心放在1929年建立的导淮委员会上,将其置于国民政府经济建设的背景之下,剖析围绕淮河治理所引起的国民政府内部的政治纷争以及中央与地方政府的矛盾。

这一部分具体分为四章,在章节顺序上承继第一部分。第三章讨论了导淮委员会的成立、行政职能和其提出的淮河治理计划,重点剖析了围绕淮河入江入海和三条不同入海水道的论争。虽然导淮委员会重视水利技术专家的作用,但由于缺乏资金,1927—1931年的淮河水利工程并没有取得实质性的进展。第四章记述了1931年淮河流域的特大洪灾和国民政府的救灾活动。国民政府成立救济水灾委员会,购买美麦渡过难关,并组织水灾地区的河工修复被冲毁的堤坝。作者指出,尽管这次洪灾给淮河两岸的人民带来了深重的灾难,但却为国民政府巩固其政权统治创造了机遇。一方面,在这次救灾中成立的国民政府救

济水灾委员会建立了全国水利行政管理的基础；另一方面，赈灾工作作为国民政府把政权统治向地方延伸提供了机会，同时也进一步加强了国民政府对治淮必要性和紧迫性的认识。第五章探讨了淮河的行政管理。导淮委员会在申请到中英庚款贷款后，开始实施淮河治理工程。为了对全国水利进行统一行政管理，国民政府成立了全国经济委员会，统筹管理全国的水利工作，导淮委员会隶属其下。尽管国民政府有着强化水利中央管理的强烈愿望，但由于国民党内部不同政治势力的较量，导淮委员会并没有真正并入全国经济委员会，而是越来越自主、独立，成为陈果夫主政的江苏省政府的附属部门。第六章详细探讨了导淮入海工程的实施及在实施过程中的工夫征用和治安问题。三年艰苦的治淮努力完成的是一个与原定计划相比大大缩水的工程，也没有实现其水力发电、航运和灌溉的现代化目标。而1938年为阻止日军南下进犯，蒋介石下令炸开河南花园口的大堤，使得导淮入海工程前功尽弃。随后一直到1949年，淮河治理都处于停滞状态。中华人民共和国成立后，大规模的淮河治理工程才开始实施。

1950年10月14日，中华人民共和国中央人民政府政务院颁布《关于治理淮河的決定》，拉开了新中国治淮的序幕。60年来，中国政府始终把淮河作为全国江河治理的重点，树立人与自然和谐相处的理念，始终坚持“蓄泄兼筹”的方针，组织动员各方面力量，统筹规划，科学治水，依法管水，合力兴水，逐步让淮河成为一条安澜之河，富庶之河，造福于淮河两岸的人民，书写了水利发展史上的辉煌篇章。

本书作者大量利用了20世纪30年代淮河治理的档案资料，以史实为依据，得出较有说服力的结论。但由于作者在写作本书时参阅了大量中文资料，鉴于中英两种不同语言的转换，其英文版中的数据单位等，可能有不确实之处，译者在翻译过程中发现了个别前后不一致的地方，并作了说明或改动。但限于笔者对淮河治理的历史知识不够丰富，有些存在的问题可能没有发现，还请读者在阅读时加以注意。

本书翻译时遇到的难题是,其中涉及诸多中国历史上不同朝代的官职、机构等名称,这些都要准确地还原。此外,本书还涉及众多的中国人名、地名、书名。在翻译过程中,我和作者进行过多次邮件交流,但有些专有名词仍然无法准确还原,因此采用了音译。作者对某些中国地名、机构的“特殊”英译,给我的中文还原带来了乐趣。比如都江堰,作者译为 All Rivers Wier。我初尔迷惑,等到明白过来时则不禁莞尔(All 对应“都”[dou])。还有 Judicial Yuan(司法院), Executive Yuan(行政院)等都有异曲同工之趣。

需要说明的是,本书中引用的台湾“中央研究院近代史研究所”的一些资料,限于条件,无法查询核对原文,只好根据英文翻译出来。书中引用的中国第二历史档案馆的部分文献,由于该馆正进行数字化工程,不允许读者进馆查阅,也无法核对原文。这些还请读者诸君谅解。

在本书的翻译过程中,曾得到淮安市政协副主席、著名史志专家和大运河研究专家荀德麟先生的帮助,他热心地寄来本书中引用的他的一篇文章,为我的翻译提供了便利,在此向他表示衷心的感谢!此外,中国第二历史档案馆的郭必强先生和江苏省档案馆的工作人员也为我查找资料提供了帮助,谨致谢忱!

当然,还要感谢清华大学国学院的刘东教授、江苏人民出版社的王保顶先生和责任编辑张惠玲女士,他们在本书的翻译、出版过程中,都给予了热情的鼓励、支持和帮助,在此一并向他们表达诚挚的谢意!

本书也是译者正在进行的研究项目——山东省自然科学基金项目“基于文艺手段的科学传播研究”(项目号:Y2008H22)、山东省软科学研究计划项目“科学知识传播途径研究”(项目号:2007RKA093)的成果之一。

姜智芹

2011年3月于济南



# 计量和货币换算

vii

## 计量换算

里 = 0.5 公里

顷 = 6.6667 公顷

亩 = 0.6667 公顷

## 货币换算

1 元 = 0.33376 美元(1934 年)

## 致 谢

首先,我要感谢我的硕士导师威廉·柯比(William Kirby),他极力支持我开展这项关于淮河的研究,并在资料方面给予了重要帮助。我还要感谢论文答辩委员会的其他委员:詹姆斯·石(James Shih)和劳伦斯·施奈德(Lawrence Schneider),这两位先生同样给予我很大帮助。

本项目的研究得到各方面的资助。感谢华盛顿大学和哈佛大学的研究生院给了我及时、宝贵的支持。另外,美国学术团体协会、太平洋文化基金会和时报文教基金会为我在中国台湾和大陆的研究提供了经费。

本项目的大部分研究工作是在中国第二历史档案馆(南京)、江苏省档案馆和中央研究院近代史研究所(南港)完成的。我要感谢这些单位及其工作人员,由于工作人员的大力协助,我的研究工作得以顺利进行。

还有很多人以各种方式对我的研究工作给予帮助和支持,在此谨表衷心的感谢,他们是:张秀蓉(Chang, Hsiu-jung)(以及米歇尔)、程琳孙、威廉·哈斯(William Haas)、乔治·海契(George Hatch)、尤金·索韦亚克(Eugene Soviak)、唐元海、王树槐、严学锡(Yan Xuexi,音译)、查一民、张宪文和钱今保等。我还要感谢范力沛(Lyman Van Slyke)教授,他

允许我从他 1988 年出版的那本关于长江的精彩著作中复印了几幅地图。最后,我要特别感谢瓦莱利亚·尼克里·佩兹(Valeria Nicoli Pietz),他在制图、做表、编辑、索引等方面都给予了宝贵的支持和协助。

书中不准确和舛误之处,均由作者负责。

## 前 言

1927年北伐以后,国民政府(1927—1949)踌躇满志,开始执政。国民政府声称要保护中国人民的爱国主义精神,应对来自国内外的威胁,努力实施国父孙中山的政治、经济纲领。“建设”成了挂在国民政府领导人嘴边的词汇,在他们看来,建设意味着制定社会和经济政策,保障统一后的中国的财富和权力。建设的最终目标是实行中央集权,建立统一的国民政府,制定统一的发展政策,协调经济建设的各类资源。国民政府建设大业的一个重要事项是治理淮河。提出这项任务,部分原因是在历史上早就有人呼吁进行淮河治理,但是由于数百年积累的生态恶化,淮河治理一再搁浅。

与中国的其他大河一样,淮河与中国农业社会的兴起有着密切的关系。在有关中国(或汉)文明起源的神话传说中,中国的河流总是处于核心地位,神话中的大禹在史前时期就疏通淮河、黄河和长江。在当时的茫茫沼泽中,这些新疏通的河道开垦出土地,为中华帝国的发展提供了农业条件。正如传说所言:“微禹,吾其鱼乎!”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 关于这一传说和其他文化传说,参见约瑟夫·R.列文森和弗朗兹·舒尔曼(Joseph R. Levenson and Franz Schurmann)《中国:从起源到汉朝衰落的历史阐释》(*China: An Interpretive History, from the Beginnings to the Fall of Han*),伯克利:加利福尼亚大学出版社,1969年,第4—5页。

xvi 随着学者(主要是西方学者)将中国政治体制的本质和维护中国水道的必要性等同起来,水和中国文化之间的特殊联系在 20 世纪得到充分的体现。正如卡尔·魏特夫(Karl Wittfogel)所说,帝国控制(他使用的是“东方专制主义”)的集权本质在社会各阶层对防洪堤、运河以及灌溉系统的严格管辖中反映出来。最近的一些研究对国家和地方的关系进行了分析,研究结果推翻了关于“东方专制主义”的猜测,表明帝国的权力其实很有限,没有管理地方社会的能力。但是,在整个封建社会,“管理河道”,尤其是管理大型水利工程,一直是中国历代朝廷关注的重心。建设水利灌溉系统以发展农业,建设有效的运河系统以把粮食运往京城,这对于保持帝国不断扩张至关重要。<sup>①</sup>

然而,中国各省在大建水利工程的同时,也付出了代价。农业的精耕细作、过度依赖运河以及把河道决口作为战争手段,都给环境带来了严重的影响。到了封建社会后期(从 1500 年开始),水利设施破坏、修复、再破坏,周而复始,这一循环发生的频率越来越高。对于帝国的统治者来说,有效地“管理河道”的能力是其统治合法化的重要标志。的确,要想成功地“管理河道”,需要强有力的省级政府调动必要的人力和物力资源,实施大规模的水利建设工程。但是,长期以来,取得这样的“成功”的结果是不断地修建新的水利设施(比如更多、更高的堤坝),从而使水利系统变得更加复杂,也增加了后继王朝的行政和财政负担。到了 19 世纪,清政府在内忧外患的冲击下,已经无力集中资源解决淮河流域越来越恶化的问题。19 世纪中期,清政府突然放弃对淮河的行政管理,将重点转移到开发沿海地区。到了 20 世纪初,淮河流域相继多次发生洪涝、饥馑,造成严重的社会和经济混乱。

---

① 参见卡尔·魏特夫《东方专制主义——对于集权力量的比较研究》,纽黑文:耶鲁大学出版社,1957 年。对于帝国权力本质的相关探讨,参见冀朝鼎:《中国历史上的基本经济区与水利事业的发展》(*Key Economic Areas in Chinese History as Revealed in the Development of Public Works for Water-Control*),伦敦:乔治·艾伦和爱文出版社,1936 年。

1911年清政府垮台,然后是十几年的军阀混战。此后,国民政府试图重新对淮河管理实行中央控制,并将此作为国家建设计划的一部分。国民政府最先建立的机构之一是导淮委员会。面临着诸多严峻的水利问题,导淮委员会的目标有两个方面:遏制洪涝和推动工业发展。第一个目标主要是政治方面的,即要在淮河流域经济混乱引起的反对声中获得潜在的政治资本。第二个目标旨在促进建设现代水利设施,比如水力发电以及现代运输,为国民政府实现工业发展的目标服务。

xvii

导淮委员会制定这些目标不久便再一次印证了淮河流域面临的严峻形势。1931年,长江和淮河发生特大水灾,将国民政府的首都南京围成一个汪洋中的孤岛,成为中国数百年来最严重的自然灾害。这一灾害带来的社会影响和经济影响都十分严重,数百万人死于洪水或随后爆发的流行病(霍乱、伤寒),卖妻卖女屡见不鲜,当地居民在向政府的报告中详细描述了溺婴和人吃人的惨象。然而,从某种程度上说,这次水灾对政府来说也是一个契机,因为政府可以把中央领导的抗灾作为集中管理一直抗拒国民政府统治的淮河、长江流域地区的手段。

由于应对水灾的紧急需要,国民政府扩大了导淮委员会的管理职能。委员会的工作主要集中于三个方面,即机构建设(招募人才、制定总体目标)、政策规划(或绘制工程蓝图)以及项目实施。

分析这些进展情况,可以得出两个结论。其一,导淮委员会的体制建设和政策导向表明,这个中央集权的、现代化的管理机构重视技术、工业和国际合作,这从该机构招募的技术专家中可以看出。新招募的专家来自中国日益重视科学的高等教育领域,他们受过现代水利工程培训,在制定治淮政策上有很大的发言权。治理淮河的工程计划不仅以防洪为前提,而且致力于水力发电和现代运输,以促进工业发展。

1933年,为加强对淮河的集中管理,导淮委员会被纳入一个权力更大的政府部门,协调淮河治理项目的资源分配。这个权力更大的政府部门是全国经济委员会,这种做法反映了20世纪30年代经济大萧条时期

全世界机构整合的趋势。国民政府还寻求国外合作伙伴,体现了国际化的趋势。在淮河治理的很多方面,导淮委员会争取国际联盟的技术援助。而且,工程人员制定的计划以凸显河道管理的最新进展为前提,而最为清晰地体现了国际河道管理最新进展的,可能要数美国的田纳西河流域治理工程(Tennessee Valley Authority)。<sup>①</sup>的确,田纳西河流域治理工程为导淮委员会的很多工程师提供了河道管理的完美样板。

xviii

其二,从导淮委员会的演变历史来看,一些省级和地方政府出于自身利益考虑,强烈反对治淮政策的实施。在实施工程项目的过程中,导淮委员会由于征用劳力以及管理工人的能力不足,不能很好地协调各地方官员进行合作,因此治淮工程受到多方掣肘。在整个20世纪30年代,中央和地方的讨价还价表明,仍有很多因素制约着国民政府的行政权威。

本研究的目的是为了更加全面地了解国民政府时期的国家建设情况。总的来说,以往的学者对国民政府这一时期的研究仅以国家建设的得失为评价标准,得出了过于简单化的结论。这些研究受政治论争的影响很大,这些影响不仅来自台湾海峡两岸,还来自欧洲和美国。过去十来年,专家学者开始对国民政府统治时期进行更加全面的研究。<sup>②</sup>我之所以开展这个课题的研究,一个重要的原因是中国台湾和大陆的档案资料陆续开放,本研究主要基于这些开放的档案资料。本书第三章、第四章、第五章关于导淮委员会的机构变迁和政策发展,主要基于南京的中国第二历史档案馆和台北的中央研究院近代史研究所的资料。第六章讨论的导淮入海工程,主要是根据保存在江苏档案馆的江苏省导淮入海工程处的大量文献进行的。

① 当前的一个办法是水利综合治理,水利建设要满足防洪、灌溉、发电和娱乐的需要。

② 两项知名的研究成果是:威廉·C·柯比(William C. Kirby):《德国和中华民国》,斯坦福:斯坦福大学出版社,1984年;白德基(Robert Bedeski):《现代中国的国家建设:抗战以前的国民党》,伯克利:加州大学伯克利分校中国研究中心,1981年。

本研究的一个更大目标是把国民政府国家建设的历史置于整个 20 世纪中国发展和变革的大背景之下。此前的研究多是把国民政府时期看做一个孤立的历史阶段,实际上,现代技术的引进、技术专家的成长、工业和农业的关系、机构设置的框架、政策制定的导向,甚至人口大规模迁移的措施,都是 20 世纪中国历史连续体中的要素,国民政府时期是历史发展长卷中的一页。



# 目 录

译者的话	1
计量和货币换算	1
插入地图一览表	1
插入表格一览表	1
致谢	1
前言	1
<b>第一部分 淮河流域:从大禹到 1927 年的政治、社会和环境变迁</b>	<b>1</b>
第一章 公元前 200—1855 年淮河流域的环境变化	3
第二章 1500—1927 年淮河的管理机构和“导淮”措施	22
<b>第二部分 “南京十年”(1927—1938)的建设和淮河水利</b>	<b>39</b>
第三章 加强中央管理和工程规划:导淮委员会(1928—1931)	42
第四章 泥沙泛滥:1931 年的洪灾	62
第五章 激流交锋:淮河行政管理的集中和分散(1931—1935)	81
第六章 奔流到海:淮河水利工程的状况和资源配置	106