



环境变迁与水利纠纷

以民国以来沂沭泗流域为例

Research of Environmental Changes and Water
Conservancy Disputes Basic on the Example of
Yi-Shu-Si Basin since the Republic of China

胡其伟 著





环境变迁与水利纠纷

以民国以来沂沭泗流域为例

Research of Environmental Changes and Water
Conservancy Disputes Basic on the Example of
Yi-Shu-Si Basin since the Republic of China

胡其伟 著

内容提要

本书讨论的是沂沭泗流域民国以来环境变迁及水利纠纷问题。将水利纠纷置于社会、经济发展背景下予以考察,对诸如人口增加、土地超荷、民众心理等与水利纠纷的相关性进行具体剖析,从而展示纠纷发生、发展、激化直至解决的过程,尤其是水利纠纷与行政区划调整之间的互动关系。

本书对研究其他地区的水利纠纷具有重要的参考价值,可作为水利史、环境史、社会史学者的研究参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

环境变迁与水利纠纷:以民国以来沂沭泗流域为例 /
胡其伟著. —上海:上海交通大学出版社,2018
ISBN 978-7-313-19770-2

I. ①环… II. ①胡… III. ①淮河—水利管理—研究
IV. ①TV882.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 161806 号

环境变迁与水利纠纷:

以民国以来沂沭泗流域为例

著 者: 胡其伟

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 谈 毅

印 制: 上海春秋印刷厂

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16

字 数: 366 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-19770-2/TV

定 价: 88.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 21.25

印 次: 2018 年 12 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-33854186

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目,旨在鼓励广大社科研究者潜心治学,支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审,从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响,更好地推动学术发展,促进成果转化,全国哲学社会科学工作办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学工作办公室

序

我国疆土辽阔,地域广大,河流众多,然而水资源却并不丰富,且地域和季节间差异很大,故常有水旱之灾。这对一个长期靠天吃饭的传统农业国家来说,是经久不解的难题之一。故周秦以来,我国历朝历代都非常重视水利设施建设。各时代的朝廷和地方都曾花费大量财力、人力进行水利建设,然其效果则因时因地而异,是一个十分复杂的问题。同时,在水利建设过程中,由于不同地域和人群在治水、用水、排水问题上的不同利益取向,而引起的水利纠纷,在我国历史上也是延续不断。据本书作者研究,水利纠纷并非仅仅是水利问题,其背后蕴藏许多社会深层次的原因,诸如人口增长、土地负荷、疆界变动、官民关系以及民众心理,等等。因此研究某地区的水利纠纷,实质上是研究该地区环境和社会变迁的一个很好的切入口。

本书作者胡其伟研究环境变迁与水利纠纷问题所选择的沂沭泗流域,范围不大,却是一个十分典型的地区。

沂沭泗流域地处淮河下游,在历史上曾经是农业比较发达的地区。在春秋战国时代,鲁国地滨洙泗,“颇有桑麻饶”,“沂泗水以北,宜五谷桑麻六畜”,是为“膏腴之地”。然自南宋初年黄河夺淮以来,由于黄河下游河床淤高,沂、沭、泗等河入淮受阻,常患水灾。清咸丰五年黄河北徙后,淮河入海口仍然很高,水患并未减轻。故从清末开始,“导淮”“复淮”的呼声很高。民国以后,由于内战和抗日战争的持续不断,社会动荡,“导淮”工程始终未能顺利进行。中华人民共和国成立后,党和政府采取了一系列积极的水利措施,取得了一定的效果,但是在蓄、排问题上引起地域和人群之间的矛盾,未能得到完全解决。因此,水利纠纷还时有发生,诸如有以邻为壑的扒堤、挖沟、打坝的行为,甚至发展到械斗,矛盾十分尖锐。本书皆有详细论述。然深而言之,水利纠纷还有许多社会和自然的背景,例如水旱灾害、土地开发、民众心理和干部的本位主义等,同时还会引起水域边界和行政区划的改变,非常具有典型性。

至于水利纠纷的解决,民国以来,中央政府、地方政府、水利机构、民众社会等多方面的协调,也有许多相应的措施,曾取得一定的成效。本书以微山湖地区水利纠纷为例,作为个案解剖,深入细致的分析,使读者对该地区在水利纠纷与地区环境和社会问题之间的关系有很确切的认识。

本书篇幅不大,但研究选择的区域很具有一定代表性、典型性,故对研究其他地区的水利纠纷具有重要的参考意义。是为序。

邹逸麟

前 言

本书所讨论的是沂沭泗流域民国以来的水环境变迁及水利纠纷。通过剖析水利纠纷与环境变迁的关系,并将水利纠纷问题放在社会、经济发展的背景下的考察,对诸如人口增加、土地超荷、民众心理等与水利纠纷的相关性进行研究,从而展示纠纷发生、发展、激化直至解决的过程,尤其是水利纠纷与行政区划调整之间的互动关系。

由于行政区划的划分具有某种偶然性,既有“山川形便”,亦难免“犬牙交错”,而河流的流量、流向、流域范围和湖泊的淹没(覆盖)范围却有着某种必然性,因此两者之间难免存在差异,这种差异与水的流动性、季节性及水资源的有限性交织起来,矛盾便是必然的。为了有利于本课题的探讨与解决,笔者创造性地提出了“水利单元”这一概念。

所谓水利单元,即受某一水利设施或自然物节制之区域。区域内相对封闭,水资源基本平衡,且此区域内的居住单位(含集体与个体)及土地所有者有着共同的用水意愿和相似的利益诉求,并与周边相区别。

一方面由于河流整治、水利设施修建、闸门启闭等发生人为因素变动,另一方面则可能是因气候变化如降雨、干旱以及洪水引起的堤防溃决、河流漫溢等非人为因素的变动,导致水利单元经常变动。一旦这种变动和行政区划及某个群体利益产生冲突,就可能产生水利纠纷。

水利纠纷的解决,历史上在北方缺水地区一直依靠其稳定的水利组织及其代代相传的“水册”“水则”“渠规”等;在南方则是依靠宗族及宗族间的对话来解决。但是在本流域,一则因为水患频仍,稳定的水利系统和组织一直没有形成;二则因为本区长期战乱,宗族纽带关系极不稳定,历史上并未形成较为行之有效的纠纷解决机制。而中华人民共和国成立以后,传统小农经济被公有制经济取代,水利事业成为国家事业,水利设施不再是私有,传统的水利社会瓦解,水利纠纷更为频繁,解决起来更为艰难。

在沂沭泗流域,因地质条件不同而主要有三种水利纠纷类型,即以微

山湖区为代表的权属不清型,以湖西地区为代表的蓄排矛盾型,以邳苍酃新地区为代表的汛期冲突型,因此本书就微山湖湖田湖产纠纷、邳苍酃新苏鲁边界水利纠纷及东明改属事件三个个案展开讨论,并就水利纠纷与行政区划变动之间的微妙的互动关系进行了探讨,认为水利纠纷可能导致行政区划、政区界线的变动,同时政区及界线的变动同样会引起或者消弭水利纠纷。

本书并不就这些纠纷做出价值判断,仅希望通过一些分析和解读尽量还事件以本来面目,寻找事件背后的潜在因素,并对纠纷事件的解决过程做一些对照和还原。当然,笔者也希望,本书的研究可以对国内外水利纠纷的解决有所裨益。

目 录

引言	1
第一节 选题的提出	1
第二节 几个概念的界定	7
第三节 目前相关的研究进展	15
第四节 本书欲解决之问题、研究方法 & 资料处理	20

上 编 概 论

第一章 流域水环境变迁及水利单元细化	27
第一节 流域概述	27
第二节 大尺度水利单元的变迁	34
第三节 湖西诸河概述	55
第四节 湖西水利单元变迁及水利纠纷	61
本章小结	82
第二章 明清以来流域水利纠纷的历史回顾	83
第一节 纠纷的原因	83
第二节 漕运与农业生产的矛盾	87
第三节 苏鲁纠纷	102
第四节 苏鲁豫皖接壤地带纠纷	115
第五节 “奸民”与涉商矛盾	123
本章小结	131

第三章 近现代沂沭泗水利纠纷解析	133
第一节 沂沭泗水利纠纷类型	133
第二节 水利纠纷与气候的关系	138
第三节 水利纠纷的其他影响因子	143
本章小结	151
第四章 水利纠纷的解决	153
第一节 概述	153
第二节 中央政府的强制性政令	156
第三节 上级政府的高调介入	160
第四节 同级政府的平等协调	161
第五节 流域水利机构的作用	162
第六节 弱势的选择——民众上访与控诉	164
第七节 调解、威慑、制服——民间的双向互动	169
本章小结	171

下编 个案研究

第五章 水利单元与行政区划严重错位——以微山湖水利纠纷 为例	175
第一节 微湖水环境概述	175
第二节 南四湖行政区划变迁	185
第三节 从打团到械斗——沛微湖田之争的缘起	189
第四节 纠纷的激化——沛微湖产之争	198
本章小结	216
第六章 行政区划对水利单元的适应——以东明改隶山东为例	219
第一节 作为水利纠纷解决手段的区划调整	219
第二节 东明的行政区划及水利单元	222
第三节 东菏、东曹水利纠纷	225

第四节 改隶及水系调整	229
本章小结	232
 第七章 洪水情形下水利单元突变与水利纠纷	235
第一节 自救还是祸邻——灾变与水利纠纷	235
第二节 攻与守——邳苍郯新水利纠纷	241
第三节 公与婆——对事件的不同表述	247
第四节 基于防洪减灾手段之下的水利纠纷解决模式	250
本章小结	251
 余论	253

附 录

附录 1	台湾“中央研究院”历史语言研究所清朝大内档案卷	259
附录 2	民国《沛县洛房河查勘报告》	260
附录 3	江苏省治淮指挥部《邳苍郯新四条小河处理意见》	261
附录 4	山东省人民政府《关于山东省与江苏省划界初步意见》(节录)	263
附录 5	关于处理江苏沛县、山东微山县湖田纠纷问题的建议(草稿)	266
附录 6	关于尽快解决苏鲁南四湖地区边界纠纷的报告	267
附录 7	杨静仁副总理在解决微山湖纠纷会议上的讲话	271
附录 8	关于加强微山湖地区安定团结的几项临时协议	274
附录 9	会议情况简报(二)	276
附录 10	中共中央文件	278
附录 11	国务院办公厅文件	281
附录 12	国务院 109 号文件	282
附录 13	沛县微山县关于贯彻落实中发[1984]11 号文件和国发[1984]109 号文件的商谈纪要	285

附录 14	民政部关于解决微山湖南北两段湖田湖产经营范围问题的报告	288
附录 15	水电部关于处理苏鲁南四湖地区边界水利问题的报告	289
附录 16	关于山东苍山县与江苏邳县古宅子横堤和徐桥以西涑河东堤及苍邳边境二十条沟河水利纠纷协商会议记录	291
附录 17	济宁专区与菏泽专区边界水利问题协议执行情况概要	297
附录 18	苏、鲁、豫新边界排水工程问题的会议记录	300
附录 19	人民来信选录	302
参考文献		304
索引		317
后记		325
补记		327

引言

第一节 选题的提出

一、研究对象的典型性

水利纠纷,亦称水事纠纷、水利争端、水事矛盾、治水纠纷、水利纷争等,系指行政区、部门和用水单位在治水、用水、排水中出现的一切矛盾纠纷事件,还包括因水域界线变化、河道变迁引起的边界争端。^① 学界多以“水案”称之。由于多发生在边界接壤地带,故有些资料上又称边界水事,是边界纠纷的一种,而边界纠纷“其表现形式为行政区域边界不清引起纠纷,而本质却往往是纠纷地区的资源的权属、开发问题”^②。加之历史上水利设施异常简陋,缺乏调蓄工程,水权又往往集中在少数水霸手中,一遇旱涝灾患,违章行为和水事纠纷不断,争议双方轻者聚集闹事,重者或殴伤或毙命,水利讼案连连。所以当时不少当政者曾兴叹:“水之利,不难于兴,而难于均。”^③

本书讨论的水利纠纷除了边界水事之外,还兼及因水利设施引起的纠纷,如泄洪、蓄水、灌溉、排水、水量调节等引起的官民、官商之间的矛盾,以及官僚和行政机构之间的扯皮。

本书所关注的沂沭泗流域本不过是淮河下游的三条支流,流域面积仅8万平方公里。南宋以前,沂、沭、泗河道浚深,排水通畅,但由于黄河侵夺,淮河及沂沭泗水系被严重干扰,河道紊乱不堪。原水利部前部长钱正英感言:“其河道变化的复杂情况,不但在全国,恐怕在世界上也是少有的。在某

① 胡其伟:《湿地边界争端及其解决途径试探——以苏鲁微山湖为例》,《中国方域》2005年第4期。

② 李伟:《新编民政概论》,北京,中国盲文出版社,2003年,第349页。

③ (清)董蓁荣、汪元祥:《(同治)乐平县志》,台北,成文出版社,1998年影印本,第270页。

种意义上,沂沭泗河道变化的历史也是中国江河治理历史的一个缩影。”^①

诚如钱部长所言,沂沭泗河道的巨大变化,首先归咎于宋金以后的黄河南泛夺淮;其次,元明清三代的漕运政策是该流域巨变的直接诱因。如果没有借黄行运、避黄行运、“束水归漕”“引黄济清”等一系列措施,沂沭泗流域应当依旧是“列城相望,最称殷繁,编户人才雄于东海”^②的富庶之乡。咸丰五年(1855年)以后,虽黄河北徙,但流域水系混乱造成的洪水无出路而四下漫流的现象几乎年年可见,鲁南苏北更是大雨大灾、小雨小灾、无雨旱灾的重灾区。一遇灾年,往往饿殍遍野,野无鸡鸣。1855~1949年,“沂沭泗洪水灾害约共发生20余次。特别是1945~1949年,沂沭河等处连续5年大水”^③。加之不少地方处丘陵地区,“冈阜之间,无滥车之水,瘠亢少腴,一遇旱魃为虐则民嗷然忧岁”^④,其状甚惨。清末至民国,有识之士多次倡导“导淮”,但工程屡次因经费不足及战争破坏而一再搁置。淮海战役的硝烟甫一落定,中共中央就吹响了“导淮整沭”的号角。六十余年以来,几经规划治理,该流域已由“靠天吃饭”“一片天对一片地”的穷窝变成了“蓄泄兼筹”、协调发展、综合治理的典范,流域水环境在半个多世纪中有着翻天覆地的变化,勾勒出这个变化的大致过程可以为今后淮河及其他河流的治理提供一个参考。

之所以选择这一区域进行研究,还基于以下几点理由:

首先,流域是灾害多发地带。由于河道均属雨源型河道,洪水由流域内降雨产生的地面径流汇集而成。沂沭河流域山丘区诸河属山溪性河流,河道比降陡,汇流历时短,峰型尖瘦,洪水陡涨陡落。而南四湖以西坡水河道,则由于地面坡降较缓,河道泄洪能力较小,洪水峰型矮胖,汇流历时较长,当降雨间隔时间较短时,易导致洪水接踵而至,且持续时间很长。历史上尤其是清代以后的沂沭泗区水灾频仍,流域内几无宁日。据历史资料统计:1644~1949年的306年间,共发生较大水灾95年次,大水灾23年次,其中因该水系暴雨洪水引发的12年次(分别是1659年、1683年、1701年、1702年、1730年、1771年、1890年、1918年、1939年、1940年、1947年、1949年),由黄河决口造成的有11年次(分别是1650年、1751年、1781年、1796年、1851年、1853年、1855年、1871年、1926年、1933年、1935年)。^⑤因里下河地区处在沂沭

① 钱正英:《〈沂沭泗河道志〉序》,见《沂沭泗河道志》,北京,中国水利水电出版社,1996年,第1页。

② (明)公鼎:《〈沂水县志〉序》,见沂水县地方史志编纂委员会汇编本《沂水县志》,济南,齐鲁书社,1997年,第864页。

③ 徐州水利局:《徐州市志·水利志》(初稿),1988年11月油印本,第2~23页。

④ (清)傅履重:《水利论略》,见(清)黄庐登《〈康熙〉沂水县志》卷一。

⑤ 数据系综合《山东省水利志(送审稿)》(山东省水利史志编辑室,1992年)、《山东省自然灾害史》(地震出版社,2000年)、《山东淮河流域防洪》(山东科技出版社,1993年)等资料而成。

泗洪水波及范围之内,故本书兼有论及。

其次,南水北调工程实施以后,本流域的重要性已经凸显,可以预言:在未来的几十年、上百年间,流域的界限会进一步被打破,就像本流域各河互相通注、交相分流一样,宏大的南水北调工程将再次把长江、淮河、黄河、海河贯通起来,在这个过程进行的同时,新的问题、新的纠纷将不断出现,而本案或可以为其提供一个解决模式。

沂沭泗流域是黄河变迁的产物。如果时光倒退 800 年,在黄河夺淮以前,不会有沂沭泗区域这个名称。1855 年黄河北徙之后,方才形成沂沭汶泗区域。1930 年国民政府编制《导淮工程计划》时,汶河尚是淮河流域的一部分;1949 年冬成立沂沭汶运治导委员会,汶河仍与沂沭泗合并并在同一个大尺度流域空间内,1955 年方归于黄河水利委员会管理。但是,随着黄河河床的持续淤高,东平湖排水日渐受阻,虽然小浪底水库的修建对黄河河床抬高有减缓作用,但数十年甚至上百年以后,终究会堵塞汶河及东湖北排出路,汶河回归沂沭泗流域的那一天迟早会到来。从这个角度而言,对沂沭泗区的水系变迁以及水利纠纷的研究,不仅具有典型性,还有相当的前瞻性。

二、时间断限的选择

淮河流域的巨变始于黄河夺淮,一般的时段选取可以以此为断限点,即黄河夺淮前、黄淮合流时期以及黄河北徙以后,本书选择民国以来为时间断限,是基于以下几点考虑:

首先,咸丰五年(1855 年)黄河北徙以后,虽然导淮呼声很高,但实际付诸实施者寥寥,流域在咸丰五年之后至建国前一段时期内变化不大,故选择本时段与选择以咸丰五年黄河北徙为断点区别不大。

其次,民国时期国民政府导淮,虽成就无多,且受战争干扰屡次中断,尤其是 1938 年为阻日军南下,将郑州花园口黄河大堤炸开,使黄河再次南泛,对淮河流域破坏尤甚,许多工程付之洪流,但是此前苏鲁两省地方政府于水利着力颇多,其中尤以韩复榘主鲁政时成绩斐然,值得一书。

第三,中华人民共和国成立后,面对淮河流域千疮百孔的惨烈景象,新的人民政权提出了“一定要把淮河修好”的口号,开始了淮河流域翻天覆地的变化,形成了今天的水系状况。

第四,水利纠纷的类型,大致分为权属不清型、蓄排矛盾型和汛期冲突型等,各个历史时期区别不大,可以管中窥豹;至于纠纷的解决途径,无外乎官方、民间两种,亦可以同一阶段的不同事例来说明之,但在不同的所有制

形式下,水利设施的公有或私有使人们在修建、管理上的态度截然不同,处理水利纠纷的角度也因此相去甚远,因此选择土地私有制的民国和公有制改造后作一比较,以期勾画出私有制解体后,原有的“水利共同体”瓦解,新的水利形态的建构过程。

诚然,流域环境变迁的根本原因是黄河夺淮,因此本书用了一章的笔墨研究了黄河北徙之前,主要是明清时期的各类水利纠纷,目的是使读者对本流域水利纠纷的复杂性和长期性有所认识。

三、现实意义

(一) 历史发展的客观要求

河渠水利向为历代各级政府所重视,水利事业是一个系统工程,河流的治理往往需要进行全流域的规划和设计,以保证政策的同一性和一贯性。由于一条河流的流域往往分布于多个行政区划之中,形成或跨省,或跨地区,或跨县、乡(镇)的现象,而同时我国虽然总体水资源丰富,但分布却极不均衡,各个行政区难免会因河渠水利的管理和修治产生争议和矛盾,即水利纠纷。

河渠水利争端自古就是困扰各级政府的难题,直到今天也没有完满地解决,不少地方依然存在着或大或小的争议,有些甚至延续了数十年上百年。史籍上诸如“蒲郡濒黄河,河水迁徙无常。山、陕两省民隔河争地,讼数十年不结”^①的记载不在少数,而沂沭泗流域更是“民不堪其患,则筑埂以邻为壑,械斗戕生,积年相寻,命案至不可枚举”^②。

对水利纠纷的协调和解决方式无外乎民间和官方两条途径。

作为传统农业社会,中国百姓长期靠山吃山,靠水吃水,对稀缺资源例如土地、山林、井泉、河湖等的分配自有一套惯例或原则。乡村社会对水权的调节亦有约定俗成的诸如“则例”“水则”等诸如此类的习惯法,但“此种习惯法,行之于风调雨顺之时尚能相安无事,若遇天旱水量求过于供,争水纠纷时有所闻,小则涉讼而费时失事,大则械斗,以致灌溉之建筑亦因而随之破坏”^③。长期研究山西水利社会的学者董晓平、蓝克利也有类似结论:

① (清)赵尔巽:《清史稿》卷四七七《周人龙传》,北京,中华书局,1976年,第13014页。

② (清)张之洞:《为拨款疏浚江皖豫三省河道以兴水利而除民患事(光绪二十一年十二月二十八日)》,见中国水利水电科学研究院水利史研究室,《再续行水金鉴·淮河卷》,武汉,湖北人民出版社,2004年,第461页。

③ 梁庆椿:《中国旱与旱灾之分析》,《社会科学杂志》1935年3月第6卷第1期。