

“人民治黄”模式在新民主主义革命时期的生成与运行逻辑

赵光辉¹

(1.杭州师范大学, 浙江 杭州 311121)

摘要:黄河治理是衡量国家治理效能的重要指标。1946年中共治黄机构的建立,实现了由传统治水向“人民治黄”范式的转换。本文运用组织行为与公共治理理论,深入剖析新民主主义革命时期中共治黄机构的运行机制。研究发现,“人民治黄”是一套专业化机构与地方行政体系深度嵌入、协同联动的治理范式。其在党政引领、群众参与和技术赋能方面的整合经验,为当代流域治理及复杂公共事务的条块协同治理提供了逻辑借鉴。

关键词:人民治黄;根治黄河;治黄理念

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v2i3.300

2019年9月18日,习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上发表重要讲话,他指出:“黄河流域生态保护和高质量发展,同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样,是重大国家战略。”^[1]随着黄河流域生态保护和高质量发展列为重大国家战略,黄河治理进入新阶段,被赋予了更高的要求。“人民治黄”模式奠基于新民主主义革命时期,成效斐然,一直延续到建国后,影响至今。深掘该时期的中共治黄史,进而勾勒“人民治黄”模式的原初图景,以镜鉴黄河治理新阶段,此时尤为必要。

一、分权制下中共治黄机构的柔性治理逻辑

新民主主义革命时期,中共治黄机构的建立并未采取高度集权的科层模式,而是形成了一种以分权为核心特征的治理形态。这一方面源于中共各根据地独立发展的历史背景,另一方面则是为了适应战时环境下复杂多变的治理需求。

在新民主主义革命时期,中共的治黄事权呈现出明显的地域分权与层级简化特征。该时期中国共产党黄河治理的事权未统一,由冀鲁豫黄河水利委员会与山东省河务局分而治之。其中,冀鲁豫黄委会分为会、处、段三级管理体制,而山东省河务局则为局、处两级。具体到上述两个治黄机构中,各层级的职能部门均仍处在雏形阶段:部门少、专业化程度低,因此有利于集中同一层级的决策权,同时也减少了对下一层级机构的约束。

分权制逻辑下的组织运作往往依赖于非制度化的动员与规范,使得革命时期的中共治黄机构在运作中呈现诸多特色。

其一、分权体制下的非正式制度激励。在分权制架构下,中共治黄机构并不依赖繁复的刚性规章,而是通过“运动式治理”这一非正式制度激励来提供治理动力。中共治黄机构的“规章制度”较少,各种“运动”为中共治黄机构提供了替代性制度,兼具激励和管理功能,而宣传教育则具有日常“非制度”性规范和思想动员的性质。“立功表模”运动较为典型。先由各级治黄组织发起“加强政治动员工作,开展立功竞赛运动”^[2]的通知,其后经劳动竞赛并评选劳模,再经冀鲁豫黄委会或山东省河务局集中评定劳模等级,随后召开“立功表模”大会。通过物质奖励与提高其社会地位,劳模们很好地起到了带头作用。此外,在中共的治黄报告中还可常见防汛护堤运动、精简节约运动、夺匾保匾运动、献砖献石运动、夺旗运动、大堤植树运动等各类治黄相关的运动。

其二、分权架构下的经验扩散与横向协同。分权体系下的组织进化依托于“典型”引领的经验驱动模式,使行政指令转化为横向的经验交流。中共治黄机构的内部会议,其目的往往并不在于寻求上级机构帮助解决问题,而在于经验交流,由各层级机构总结经验得失以供借鉴。“典型”二字,是中共治黄机构各类报告与总结中的高频词汇。以中共渤海区为例,中共渤海区黄河防总在其1949年秋汛工作纲要中,“要求各县掌握重点创造典型经验”。^[3]由此,“抓典型”成为新民主主义革命时期中共治黄的一大工作传统。

中共治黄机构在未形成统一事权的情况下,通过创造典型经验并加以快速复制与扩散,实现了在分散治权背

作者简介:赵光辉,男,博士,讲师,研究方向为中国近现代史、中共党史、黄河史研究。

通讯作者:赵光辉

景下治理效能的均衡化。这种以典型引路的管理逻辑,确保了各分权单元在灵活自主的同时,能够保持治理方向与效能的一致性。

二、基于利益耦合与激励兼容的社会动员机制

新民主主义革命时期,中共治黄不仅是一项技术工程,更是一场深度的社会动员。其成功之处在于通过“群众路线”实现了治理目标与群众利益的精准对接,并通过灵活的组织设计,将治黄职能深度嵌入乡村社会。

1. 治黄参与成本的社会对冲机制。农事繁忙季节的劳力征调,必须及时解决上堤民夫的家内劳动问题。中共治黄机构联合地方政府,以支差的形式,调派附近民众帮助治黄民夫的家内农事,“凡赴工民夫,其家中麦收锄苗,概由各该村组织代收代锄,使其安心做工”。^[5]如此,中共通过行政力量组织村社劳动力解决民夫的后顾之忧,有效抵消了民夫参与治黄的机会成本。这种利益激励相容的设计,使民夫在安心做工的同时,也将治黄工作内化为受群众拥护的集体契约,降低了行政动员的制度阻力。

2. 物质保障与非物质激励的协同。治黄多在汛期,情势严峻,民夫紧张忙碌,他们的身心健康关涉治黄进度,需予特别关注。冀鲁豫黄委会与山东省河务局多次下文,要求切实保障治黄民夫的粮、柴、食、住、医药等供应,并在随后跟进监督执行。同时,将宣教内容以教材、快报和地方戏等形式,在民夫劳动的休息间隙予以诵读或演出。以东阿修防段为例,其利用当地戏曲形式莲花乐,创作了具有教育意义的治黄莲花落发给上堤民夫,“教育材料有治黄莲花乐,每小队一本。识字的单发一本,使其明了后扩大宣传”^[6]。这种寓教于乐的方式不仅是心理补偿,更是通过软性治理手段将政策目标转化为民夫的行为自觉,实现了治理目标的可接受性与认同感。

3. 从行政摊派向契约激励的制度转型。治黄效率的飞跃源于动员模式从行政指令下的义务劳动(支差),向绩效导向的契约逻辑(包工)的范式转换。中共治黄机构早期采取“支差”形式,缺乏个体激励,易导致组织低效。随后调整为“包工”方式,引入了量化考核与利益挂钩的机制,通过明确报酬与工作量的对应关系,极大地激发了民夫的劳动积极性。“执行结果,以自雇包工制效率为高,征工制效率最低。明年要求除工资逐渐争取一致外,自雇包工制应尽量推行”^[7]，“包工”制度由此常态化。这种由强动员向强激励的制度调整,标志着中共治黄机构成功利用利益耦合机制,实现了从“强制性动员”向“诱导性参与”的逻辑转变。

三、技术匮乏背景下的知识集成机制

在接手黄河治理之前,中共治水经验不多,对大江大河的治理无疑是一个重大挑战。然而,中共治黄机构并未受困于专业人才的匮乏,而是通过构建知识集成与技术赋能机制,实现了治理知识的系统性整合与治理力量的规模化再造,在短期内显著提升了治黄的整体技术能级。

1. 经验萃取与扩散机制。治黄效能的飞跃源于对基层创新经验的快速识别与标准化推广。各级治黄机构实行首长负责制,定期汇报工作总结,上级治黄机构则将典型经验加以推广。治黄工作中涌现出的各类劳模,对其事迹与经验加以适当总结,给予宣传和推广。锥探法由发明到全河推广的事例最为典型。靳钊是封丘黄河修防段的工程队员,他的锥探经验在1949年黄河大汛期间大显身手,该技术很快被推广开来。1955年,《人民日报》刊文评价称:“历史上许多次决口,都是隐患造成的,所谓‘千里金堤,溃于一穴’。过去认为隐患是没法解决的问题。为了消灭隐患,巩固大堤,河南封邱段工人靳钊和原阳段的一些民工先后创造钢锥锥探大堤的办法,几年来经过大规模锥探,黄河大堤隐患已大大减少”。^[4]靳钊等一线劳模创造的“锥探法”,不仅是单点技术突破,更在组织推动下由个体经验上升为全河普适的治理规范。这种从“一线发明”到“全局覆盖”的过程,体现了分权体制下高效率的知识萃取与扩散能力,化解了堤防隐患这一历史性治理难题。

2. 存量知识的制度化吸纳。除了对基层创新经验的即时萃取,中共治黄机构同样重视对既有技术存量的保护与转化。面对成立之初的技术真空,中共治黄机构通过对留存解放区的老河工给予政治地位、薪粮保障等优渥待遇,成功实现了存量治理知识的平稳过渡与整合。民国末年,国民党已设立治黄机构二十余年,许多供职于该机构且经验丰富的老河工,因避战乱而留在了解放区。中共治黄机构极为重视这些老河工,“大量吸收老河工人员,作为技术骨干,组成了工程队”^[8],并崇其地位,所给薪、粮也较一般河工人员优渥。因此,老河工对传授治黄经验态度积极。这些老河工及其承载的“本地化知识”被吸纳进专业工程队,作为技术骨干发挥了“传帮带”作用。这种对非正式技术权威的制度化吸纳,弥补了机构初创期的技术短板。

3. 治理人才的社会化培育。中共治黄机构初创,即面临治黄技术人员严重匮乏的局面。为解决人才短缺的刚性约束,中共治黄机构通过创办各类治黄技术学校,如山东省河务局测绘训练班、黄河水利工程专科学校等教育机构,以低成本、高激励的准入门槛大量吸纳并培养急需人才。以测绘训练班为例,1946年9月,为“培养河工水利人才,大量开展解放区建设事业”^[9],山东省河务局开办测绘训练班,为吸纳优秀人才就读,测绘训练班免除食宿费、学费,待毕业时视能力给予各级教员待遇,并安排相应工作。各类治黄技术学校为治黄工作迅速构建

起一支专业技术干部队伍，为实现黄河长期安澜提供了坚实的专业人才增量支撑。

四、专业化机构与地方行政体系的条块协同机制

中共治黄机构初创时，仰赖地方政府之处尤多。从治黄人员组成、民夫征调，再到治黄物资筹措，几乎事事均需地方政府参与其间。尤其对于沿黄河各县来说，治黄甚至超过了战争，成为当时最重要的政治任务。中共治黄机构通过建立跨部门协调机制，有效地解决了专业治黄（条条）对属地行政（块块）的依赖梗阻，实现了条块资源的无缝对接。

1.条块利益捆绑机制。为了化解条块分割带来的协调困境，中共治黄机构采取了“高位统筹”与“交叉任职”的组织策略。其一、组建联合机构，统一调度治黄机构与地方政府。由中共治黄机构与地方政府联合组成修治黄河工程总指挥部，而由该地方政府的上级机关负责人担任该指挥部的总指挥。以渤海区修治黄河指挥部为例，该指挥部“由李主任人凤任总指挥，宜之及高兴华任副指挥，每县设县指挥部，由治河县份之县长为正指挥。参加修工之邻县负责干部为副指挥”^[10]。李人凤是渤海区行政公署主任，而王宜之和高兴华则是黄河河务局的领导，而各县指挥部亦由县长担任正指挥，以便于协调治黄机构与地方政府的工作。

其二、由地方政府负责人兼治黄工作。中共治黄机构的不少职能部门，如河防队、防汛指挥部等，其工作开展主要依托地方政府进行。此类部门，则由地方政府负责人兼任同级该部门的负责人。以中共渤海区为例，在1946年渤海区成立黄河河务局之初，其组织架构即采取了行政部门负责人兼职的办法。渤海区行署要求，新组建的黄河河务局在所辖十县设立沿河办事处，“各县县长兼任主任，军区分区及县设立指挥部，由行政负责人兼任指挥，进行动员民夫”。^[11]这种“职能重合”的安排，将原本属于“条条”的专业事务转化为“块块”的行政本职，从而在组织内部消解了协调成本。

2.借助行政力量实现职能延伸与社会整合。如果说条块捆绑解决了宏观决策层面的阻力，那么职能向基层的延伸则解决了微观执行层面的成本问题。面对黄河治理漫长的空间跨度与细碎的维护任务，单靠科层制内部的专业力量面临极高的管理成本与治理半径限制。为此，中共并未采取扩张行政编制的逻辑，而是通过职能向下延伸，借力地方基层组织实现了社会资源的深度整合。地方政府在沿河村落组建“护堤委员会”与“防汛队”，通过吸纳村干与积极分子，将治黄职能嵌入了乡村的原有社会结构中。

以护堤委员会为例，中共治黄机构组建的护堤委员会成立于1948年，“护堤委员会由村干及护堤积极分子组成，会下设护堤小组，分设植柳和护堤，会组人数根据具体情况确定”^[12]，其主要职责是修堤植柳，以保护黄河大堤的安全。此外，地方政府还发动群众，掀起献砖献石、夺匾保匾、创模选模等非正式制度的动员响应，由此形成了一套独具特色的群众性治黄制度。这种治理权力的社会化延伸，不仅实现了獾洞检查、植柳种草等治理任务的低成本全覆盖，更通过“献砖献石”等群众性动员，将专业化的防灾需求转化为全社会的集体行动，形成了条块互动、干群协作的条块结合多中心协同网络，极大地增强了流域治理的组织韧性与动员深度。

结语

新民主主义革命时期，“人民治黄”模式的生成并非偶然，它是中国共产党在资源匮乏、技术薄弱及战时环境压力下，通过组织创新实现公共治理目标的成功实践。对该时期治黄运行机制的深度解构，有助于厘清“人民治黄”模式的生成逻辑，并从中提炼出具有普适意义的公共治理经验：

1.组织资本对物质资本的有效替代。新民主主义革命时期治黄经验的本质，在于通过制度创新与组织赋能，实现了“组织资本”对“物质资本”的有效替代。在财政与技术资源双重约束下，中共并未陷入治理陷阱，而是通过分权制释放组织灵活性，利用运动式治理补齐正式制度短板，并依托知识集成机制实现了技术能级的快速跃升。这种模式证明，在重大公共事务治理中，优化的组织逻辑与动员机制能够产生超越物质投入的治理效能。

2.激励兼容是实现社会动员可持续性的核心。“人民治黄”成功的关键在于将宏大的国家治理目标转化为可感知的个体利益诉求。通过构建参与成本的社会对冲机制（如代耕）与绩效导向的分配转型（如包工制），中共实现了公共目标与个体利益的深度耦合。这种激励兼容的设计，将强制性的行政动员转化为自发性的群体参与，为复杂公共工程中的大规模社会动员提供了可持续的制度样本。

3.条块协同机制重塑了流域治理的组织韧性。黄河治理的成效得益于专业化机构与地方行政体系的深度嵌入与协同联动。通过“高位统筹”与“交叉任职”的条块利益捆绑，中共解决了专业部门在资源调度上的“有责无权”困境。同时，通过职能向乡村末梢的社会化延伸，实现了治理半径的最大化覆盖。这种条块结合的多中心协同网络，不仅提升了行政资源的整合效率，更极大地增强了流域防灾减灾的组织韧性。

4.政治统领与科学指引的辩证统一。“人民治黄”范式体现了政治统领全局与尊崇科学规律的互动协作。中共通过政治动员将治黄上升为核心政治任务，同时又通过吸纳老河工、创办技术学校等方式确保了治理的科学性

与专业性。这种将政党政治优势转化为公共治理优势的路径，为当代处理流域生态保护中的政府、社会与技术关系提供了深刻的逻辑借鉴。

参考文献:

- [1] 习近平. 在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话 [J]. 中国水利, 2019 (20): 1-3.
- [2] 中共冀鲁豫边区党史资料选编 (第三辑) 文献部分 (下) [M]. 济南: 山东大学出版社, 1989: 490.
- [3] 山东省府、军区、渤海黄河防总指一九四九年汛期工作的紧急指示、决定及秋汛工作纲要 [A]. 黄河水利委员会档案馆藏, 1-GL2-1949-0236Y: 11.
- [4] 渤海行署、山东局一九四六年关于加强黄河修防工作的指示、训令、通知 [A]. 黄河水利委员会档案馆藏, 1-GL2-1946-0007Y: 4.
- [5] 东阿修防段一九四六年修堤总结 [A]. 黄河水利委员会档案馆藏, 1-GL2-1946-0009Y: 19.
- [6] 王化云. 王化云治河文集 [M]. 北京: 黄河水利出版社, 1994: 20.
- [7] 人民有力量征服黄河——“治理黄河展览会”参观记 [N]. 人民日报, 1955-10-09 (2).
- [8] 冀鲁豫黄委会、第三、四修防处、张秋、昆山、东阿段一九四七年献石、整险工作的指示、情况报告 [A]. 黄河水利委员会档案馆藏, 1-GL2-1947-0023Y: 4.
- [9] 山东局一九四六年关于开办测绘训练班的公函招生广告和预算表 [A]. 黄河水利委员会档案馆藏, 1-GL10-1946-0001Y: 2.
- [10] 渤海黄总、山东局一九四六年关于治黄工作的指示及黄河放水注意事项 [A]. 黄河水利委员会档案馆藏, 1-GL2-1946-0006Y: 14.
- [11] 渤海区成立黄河河务局 [N]. 解放日报, 1946-06-08 (2).
- [12] 一九四八年治黄工作总结与一九四九年的任务 [A]. 黄河水利委员会档案馆藏, 1-GL1-1948-0023Y: 20.

The Formation and Operational Logic of the “People-Centered Yellow River Governance” Model during the New Democratic Revolution

Zhao Guanghui¹

¹Hangzhou Normal University, Zhejiang, Hangzhou 311121, China

Abstract: The governance of the Yellow River constitutes a crucial indicator of state governing capacity. With the establishment of the Chinese Communist Party’s Yellow River governance institutions in 1946, a paradigmatic shift occurred from traditional hydraulic management toward a “people-centered” model of river governance. Drawing on theories of organizational behavior and public governance, this article provides an in-depth analysis of the operational mechanisms of the CCP’s Yellow River governance institutions during the New Democratic Revolution. The study demonstrates that “people-centered Yellow River governance” represented a distinctive governance paradigm characterized by the deep embedding and coordinated interaction of specialized professional agencies with local administrative systems. Its integrative practices—combining party-state leadership, mass participation, and technical empowerment—offer valuable analytical insights for contemporary river-basin governance and for the coordination of territorial and functional systems in the management of complex public affairs.

Keywords: People-centered Yellow River Governance; Yellow River Harnessing; River Governance Paradigm