

以永定河综合治理开发 推动北京西南地区持续发展

周民良



作者简介：

周民良，中国社会科学院工业经济研究所研究员，西北大学兼职教授，中国区域经济学会理事，博士生导师，经济学博士。多年来，主要从事区域经济、区域创新、区域可持续发展的研究。曾经在《人民日报》《光明日报》《中国社会科学》等报刊杂志上发表论文及政策时评数百篇，参与数十个区域发展战略与区域规划的研究工作。

永定河是华北地区重要的河流，流经晋、蒙、冀、京、津五省市，全长680KM，其中在京河段长170KM，占1/4，与北京市的形成与发展历程息息相关，被誉为北京的母亲河。永定河流经房山、门头沟、石景山、丰台、大兴五区，连接起西南五区，与五区的经济社会发展产生了千丝万缕的联系。综合治理开发永定河，对于振兴京西南地区经济，推动京西南地区的可持续发展具有重要意义。

一、永定河综合治理开发是西南五区共同的主题

永定河承载着人文北京的历史传统，背负着绿色北京的当代使命，需要科技北京设计未来的合理利用途径。综合治理开发好永定河，在北京尤其是西南五区的科学发展中具有独特地位。

一是北京市城市功能的充分实现的需要。经国务院批准的《北京市城市规划》确定北京的城市性质为国家首都、国际城市、历史名城、宜居城市。永定河流域存在大量的历史文化遗迹，芦沟晓月是北京著名的八景之一。但是在永定河断流以后，芦沟晓月减损了原有的历史意义与价值。在永定河部

分区域存在污染、部分河段存在扬尘条件的情况下，河流两岸的宜居性也受到影响。相比之下，世界上许多具有河流的首都，都是因为河流的科学开发和综合治理，使城市功能得到充分发挥，为首都增色不少，并带来环保、旅游、文化、居住等方面发展的多重效益。综合治理开发好永定河，对改善和提升北京城市功能与作用有特殊作用。

二是促进西南五区进一步发展的需要。蜿蜒的永定河流经西南五区，滋润着京西南的一方土地，也养育着西南地区的万千民众。鉴于京西南地区的相当部分维持为生态涵养区，超过15度以上坡地占京西南地区的30%以上，可以利用的土地不多。河流经过的沟谷地区，越往下游，人口密度越大，其利用价值也越重要。好的河流管理能够提升城市与区域发展的品位。积极利用好永定河，能够促进西南五区的进一步发展。综合治理开发永定河，就是要创造河尽其用、区因河兴的条件，形成永定河与西南五区“总相宜”和互补发展的局面。

三是构筑共同发展新机制的需要。西南五区以永定河串连在一起，上下游之间存在着唇齿相依的关系，因而要构筑一荣俱荣的



相互依存关系，促进整个流域的协调发展。任何一个河段开发的不协调，都会造成整个流域开发的不和谐；任何一个发展决策中的重大失误，都有可能损害全流域的可持续发展。因而，在开发治理中加强西南五区的集体协调机制，构筑共同发展的行动与规则，将会创造西南地区双赢、多赢的现实基础，促进西南地区经济社会等方面的携手发展。

四是促进经济、社会、生态持续发展的需要。在一个经济发达、人口相对密集城市内，水资源的高效利用是维持流域持续发展的核心内容之一。在水资源短缺的状态下，流域内生态用水、生活用水、景观用水、经济用水之间会不时存在冲突，而这恰恰能够体现流域高效管理与低效管理之间的差距。高效管理能够统筹考虑流域内部的经济、社会与生态需要，兼及近期与中远期、上游与下游的发展需要。更好地利用永定河水资源，有助于实现多重发展目标。

二、永定河流域开发治理中存在的突出问题与矛盾

永定河存在的“无定”与“永定”的矛盾，早在历史上已经解决；而当代的永定河流域，则主要存在着河与非河及落后与发达两类矛盾。解决好这两类矛盾，是实现永定河流域综合治理开发的关键。

从前一类矛盾看，永定河北京段多年存在着非河化的问题。

一是永定河的河道多年来水资源严重短缺。历史时期永定河曾经保有水草丰美、风光绮丽的局面，但因为上游截流等原因，目前永定河已演化为季节性河流，断流成为一种经常性现象。一方面，在官厅水库上游修建了两百多座水库，使得入境水量不断减少，加剧了永定河的用水矛盾；另一方面，由于工程措施，三家店以上来水被引入市区，导致三家店以下70KM河道断流常态化。根据2007年北京市水资源公报，永定河当年的地表水资源总量只有0.64亿米³，低于蓟运

河(0.93亿米³)、潮白河(3.09亿米³)、北运河(2.15亿米³)、大清河(0.79亿米³)，为北京市地表水资源最少的河流。有关方面的资料，近10年来三家店拦河闸以下河道干涸天数平均达到300天以上，永定河的正常集流、汇流和流动已经受到影响，周边地下水水位不断下降，降雨不再形成蓄满产流而变成超渗产流，河流的正常功能不能有效发挥。

二是存在河流污染问题。据北京市环境统计部门公布的最新数据，永定河的达标河段从2005年的21.4%提高到2007年的不足40%，进而提高到2008年的73.8%。尽管达标河段的比重有一定幅度的提高，但原设想的到2008年达到饮用水源地标准的目标没有实现。在永定河流域，各个区域都有一定的中小企业，部分工业污染和生活污染未经污水处理厂处理而流向低洼处，最终进入河道。由于河流流量有限，局部区域的污染汇集加剧了河流污染，对于把永定河转化为继密云水库以后北京的第二水源地有负面影响。据有关媒体披露，今年2月，在丰台区永定河西岸，还有多达近千亩的垃圾无人治理。如果永定河的管理不能跟上，流域的污染问题会进一步限制河流功能的发挥。

三是河流中存在着一定范围的沙滩。多年来，永定河上游携带的泥沙进入河道，在流量减少与河流切割下，形成一定的沙滩堆积。各类沿河采砂取石的行为，不仅破坏了河道的稳定性，而且使得沙丘进一步松散化。在冬春季干旱多风的气候下，永定河河床的细沙，会成为北京沙尘的源头之一。

从后一类矛盾看，永定河流域是北京的不发达地区。北京市的基本发展格局是“北强南弱、东重西轻”，北京西南与其它区域相比有不小的发展差距。根据有关资料，2007年西南五区常住人口占北京市的26.79%，但实现的生产总值只占全市的12.7%。2008年，北京市人均生产总值为63029元，但门头沟

表1 2008年北京市与西南部分区域一些经济指标比较

	人均地区生产总值(元)	城镇居民人均可支配收入(元)	农民人均纯收入(元)
北京市	63029	24725	10747
门头沟	24667	21613	10282
大兴	-	20707	10103
丰台	29110	23006	11584
石景山	-	23800	-

资料来源：2008年北京市及相关区统计公报。

三、永定河综合开发治理的总体思路

要以科学发展总揽永定河综合开发治理的大局，按照“有水则清，无水则绿”的原则，坚持破解影响永定河流域治理开发的主要矛盾，变干裸之河为绿色之河、有污之河为生态之河、乱采之河为安定之河、失范之河为造福之河，通过永定河流域的综合治理开发，使永定河成为生态健康、特色明显、良性运转、高效管理、富有生机与活力的河流，实现永定河流域全面、协调、可持续地发展，并以此促进北京西南五区的科学发展。

在推动永定河流域的综合开发治理上，应该以四个结合统领综合治理开发的方向：一是把综合治理与综合开发结合起来。单纯的治理与单纯的开发都不符合永定河流域综合开发治理的要求。前者会导致大量的投入得不到应有的回报，大量的投资沉淀下来，没有带来更多地增值与就业，体现不出现持续发展的涵义；而后者可能顾及眼前利益损及长远利益，顾及经济利益损害生态利益，也不符合科学发展的本意。必须按照现代河流治理开发的规律，兼顾治理与开发两个方面，把治理与开发有机结合起来。二是把政府责任与市场机制结合起来。在河流治理开发方面，必须发挥政府的主导性作用。这是因为，经济发展中出现的负外部性问题，往往需要政府来加以纠正。要通过多重渠道，增加对河道开发治理的投入。但河流的治理不是单纯的投入问题，有效率的治理不发挥市场机制的作用不行。应发挥市场引导治理

开发资源配置的作用，有效利用竞争机制与激励机制，创造条件吸收企业参与到治理开发过程中来。三是把重点突破与协调互动结合起来。要因地制宜，趋利避害，根据不同区段的形势，在开发治理上各有侧重。有些同志提出，在永定河的治理方向上，应坚持保护上游、治理中游、改善下游的思路，就是把中游作为重点。在流域开发治理方向上，是保护还是开发、是采取工程措施还是生物措施、防洪还是防旱、分水还是治污、节流还是开源的措施，在不同河段应有所偏重；但是，在上下游之间、河流的治理与周边地区的发展方面，还应该强调协调互动，兼顾各方利益，实现参与者整体利益最大化。四是把流域的发展与人的发展结合起来。永定河的治理开发要造福于民，是北京西南乃至整个北京发展中的大事。好的治理方案能够兼顾流域的发展与人的发展，实现治理一水造福一方的目标。在防洪、除污和河流沿岸发展的关系上，应使河流发挥其应有的效益，促进两岸相关产业的发展，增加就业机会，提升居民收入水平，为西南五区的民众谋利益。

四、永定河流域综合开发治理的主要任务

根据对永定河流域开发治理思路的认识，我们把永定河流域综合开发治理的主要任务简化为：聚人、聚绿、聚三产，去污、去沙、去无序。

“聚人”，是指在永定河流域的治理开发



的河流已经经历了从天然河流、自然河流到人工河流的变化，人类活动对河流的影响与作用越来越大。而河流也影响到人类的经济与社会文化生活，改变了人的行为与生活习惯。减少上游山区的人口，可以缓解河流上游的生态压力，促进永定河流域的生态修复；将人口向城镇和市区集中，可以发挥城镇的集聚功能，减少新农村建设不必要的分散花费，并寓新农村建设于城镇化进程之中，更加有效地利用城镇的基础设施与公共服务设施，更多地吸收人口与劳动力进入城镇，以便开展培训和发展多样化的产业。事实上，只有更多人口进入城镇，才能在提高人的素质的基础上形成河流与人和谐发展的格局，使河流服务于人的价值得到发挥，使更多的人能够参与到维护河流价值的利益博弈之中，进一步提高河流的功能。

“聚绿”，就是在河流治理与开发中，要充分重视加强生态环境建设。人文山水就是要把山水与人融合在一起，山重水复，人杰地灵。既要建设山青水秀的生态美景，又要维护青山绿水为人所用。西南五区是有山有水，要加强上游的生态建设，在深山区，应该重视建设封山育林，营造水土保持和水源涵养林，提高林草植被；在浅山近山区，应该重视加强规模化经济林、特色蔬菜基地建设，在保持良好生态环境的同时增加经济效益。在下游，可以种植一些适生的草灌木如中药材，扩大植被覆盖度，提高河道的利用效率。聚绿的目的是强化河流的生态功能，使河流两岸宜居、宜游、宜用、宜乐的功能进一步增大。

“聚三产”，就是充分利用永定河的水资源与水环境，进行保护性开发，在保护的基础上积极发展第三产业。永定河两边除了瓜果等特殊经济作物以外，大部分农产品的生产已经缺乏比较优势，单位土地面积生产出来的农产品投入成本较高，缺乏市场竞争力，应该限制发展。而一般加工工业又容易

带来严重的污染，提高河流的保护成本。北京市的产业发展方向突出高端制造业与高端服务业，发展一般加工工业也不符合首都得城市发展定位。只有发展第三产业，才能既产生较好的经济效益，同时又不带来严重的污染，与首都的城市发展方向与功能定位相吻合。目前永定河沿线只有一些零星的农家乐餐厅，三产开发利用很不够。应该结合永定河流域的自然特点，在保障行洪安全与维护生态环境的前提下，选择适当的区位，合理发展房地产业、旅游业、餐饮、文化娱乐业、水上运动等产业和垂钓、观赏、休闲、摄影等相关产业，把河流的保护性利用融于经济开发之中，对河流资源加以商业性利用。

“去污”，就是要降低乃至去除河流污染。按照北京市的发展规划，要将永定河作为北京市的水源地来建设。而带有污染性的河流，不符合水源地的建设要求。因而，加强永定河的环境治理，是永定河综合治理开发的重要内容。必须加强对永定河的环境保护，严格准入标准，加强各类排污口的堵漏工作，实行排污黑名单制度，制止各类企业将污染性固体、液体排入永定河河道之中。结合国家的扩大内需政策，积极优化产业结构，加大对永定河周边传统产业的调整淘汰力度。永定河流域的污水处理厂，应该实行更加严格的排放标准；改革农业的耕作与施肥方式，减少面源污染进入河流，避免加剧水体的富营养化过程；加强对规模化畜禽养殖场的管理，实行达标治理与污染物质资源化处理；清除河道中被污染的淤泥，加速污染物在水中的扩散、稀释与降解，保持河道的清洁。

“去沙”，就是进一步减少河道两边的沙源。这不仅有利于河道生态环境的维护，也有利于北京城市大气环境的改善。一是减沙。加强河滩地植被的覆盖率，在不影响行洪的条件下，扩大灌木、草地面积，减少沙地裸露范围；二是压沙。可以采取以土覆盖

的方式压制沙层，并在其上植树种草；三是束沙。缩小河道尺度，减少过水断面，束减沙源扩展范围。同时，要保留一定的湿地范围，加强河道环境改善，维护河流生态功能。在河道治理中，要严格制止企业和个人在河道偷挖砂石的行为。城市建设中在河道中必要的取用沙石，应该采取集体申报、规范开发范围与数量的方式进行，以不影响河道的下泄和边堤的稳定为前提。

“去无序”，就是要建立治理开发的规则与秩序，使永定河的治理开发有章可循。目前，永定河的治理开发还有明显的无序化特征。在上下游之间、各个区域内部，都缺乏治理开发关系的协调，有利可图的项目大家都上，无利可图的项目大家都不愿意干，上游排污下游治理、有人放水、有人挖砂等格局还存在。而在各个河段，不同职能部门各行其是的情况也广泛存在，导致河流的综合治理开发秩序混乱，没有形成治理开发的合力，虽然近年来投入不少，但经济效益与生态效益还不能令人满意。应该加强上下游之间在开发治理方面的合作，整顿开发治理秩序，形成全流域开发治理的共同规范和共同行动。

为实现以上目标，需要把解决永定河的水资源利用作为重要内容，适度恢复河流的基本功能。从水资源的供求形势看，永定河面临水资源供给有限的瓶颈约束，全流域恢复河流功能不大可行，但可在部分区段恢复河流功能。一是强化上游分水。要加强上下游之间关系的协调，适度增加上游分水量，照顾下游的经济利益与生态利益。二是充分利用雨洪资源。北京旱涝分明，雨季集中，是北方的缺水城市，同时又是雨季易于产生洪涝灾害的城市。六到九月降雨丰沛但是贮水能力较弱，其余时段降水较少旱象突出。充分利用北京降雨季节集中的特点，用好雨洪资源，有限制、有保护地修建人工湖，以化害为利，减少水资源的无效浪费，发挥

湖泊调蓄丰枯的作用，雨季蓄水防洪防涝，旱季放水抗旱，使河湖资源相得益彰、互相补充；三是适度补充永定河周边的地下水源。四是将南水北调的水资源作为备用资源，在酷旱季节用于补充永定河河水的不足。在开源的同时，也要注意节流。应该采取经济杠杆，促进永定河沿线的企业与居民减少取用永定河河水。还可以中水替代使用永定河河水，提高水的使用效率。西南五区企业众多，生产经营中会产生大量中水，这些中水不宜直接导入永定河，可用作市容环卫、洗车甚至作园林绿化用水，以替代使用永定河河水。

五、采取有效措施促进永定河流域的综合治理开发

根据以上分析，在永定河流域的综合治理与开发上，应该采取以下积极措施：

一是切实制定好永定河流域的开发治理规划。各行其是的治理开发现象其所以存在，是因为缺乏一个统一的规划加以约束。制定好流域的综合开发治理规划，是进行流域治理与管理的关键所在。要综合分析流域不同河段范围自然条件与周边的社会经济条件、基础设施、可进入性等特点，制定永定河流域综合开发治理的评价标准、治理开发目标与任务、治理开发方向与重点、功能分区、管理制度与措施等等，以有效集成与整合流域的开发治理资源，实现科学治理与科学开发。

二是充分利用好国家扩大内需的政策。自2008年10月以来，中央政府采取了一系列扩大内需的政策，以应对全球金融危机出现后的复杂局势。这些政策应对得当，取得了明显的经济效益与社会效益，使中国能够在全球经济下滑的背景下保持适度的经济增长。在中央政府扩大内需的政策中，基础设施建设和环境保护都是重点内容。应该积极利用好国家扩大内需的政策，把永定河的综合治理开发纳入国家扩大内需的政策中，争



取国家对永定河开发治理的政策支持。

三是把积极利用好北京市统筹城乡和区域发展的政策。近年来，北京市调整财政投入方向，重视加强城乡一体化的投入。在奥运会后，为应付国际金融危机的冲击，又加强对新城区的建设力度。永定河流域规划有部分新城区，也有大片农村，开发建设符合北京市的政策支持条件。除了利用好国家扩大内需的政策外，还应整合北京市的政策资源，充分利用好北京市生态建设、基础设施建设、新农村建设和新城区建设的政策，促进永定河的治理及西南五区的发展，并提高政策资源的利用效果。

四是集约利用各种内外资源，提高对永定河开发治理的投入效率。应借鉴世界各国开发的经验，把政府资金与民间资本结合起来，划分民间资本进入的领域与范围，促进共同治理；还可借用世界银行与外部的各类公益性资金，把开发治理与对外开放结合起来，作为对政府和民间资本的补充，提高投入产出效率；还可考虑聘请国际有经验的管理与规划人才，进入永定河治理开发领域，使国外资本、国外技术、国外人才能够为永定河的开发与治理服务。

五是促进永定河流域产业的调整升级。要按照北京市经济社会发展规划的要求，加快沿河区域的产业结构调整与升级，促进产业结构的不断优化；突出发展低能耗、高效率的高新技术产业、先进制造业以及无污染的商务、旅游、物流、金融等服务业，加强

产业协调与功能配合，加强产业配套，积极发展特色优势产业，提高西南五区的产业竞争力；重视重点园区的产业发展，加强高新技术产业园区、农业专业化园区和各类商业园区的综合性开发，通过完善产业链、壮大产业集群的方式，提高产业开发利用效果；要把产业发展与增加就业结合起来，积极创造就业机会，做好大学生的就业、农民的转岗就业工作，在流域治理开发的过程中维护社会稳定与社会和谐。

六是出台永定河流域综合治理开发的地方性法规。把在规划制定的基础上，出台地方性法规，规范各类管理者与开发治理参与者的行为。要明确各方参与者与管理者的权力与责任，合理界定各类机构的管理范畴，协调治理与开发、上游与下游等方方面面的法律关系，加强上下游之间的联合执法协作。对于违反法律法规的行为，应该坚决依法惩处。

七是加强对永定河综合治理开发的监测与社会监督工作。应加强对永定河流域治理开发的监测工作，建立水环境、水资源总量与开发治理的信息简报、通报制度，提高河流开发管理的透明度，实现信息资源的共享，促进开发治理信息的传播与交流。同时，要充分发挥舆论监督的功能，开放新闻舆论监督，提高民众对开发治理的关注度，并以社会舆论约束破坏开发治理的行为。

(农工北京市委推荐)