

永定河北京段治理与开发热中的冷思考

孙翠兰

(首都经济贸易大学 城市学院, 北京 100070)

【摘要】 目前,北京西南五区正在掀起一股永定河北京段治理与开发的热潮。这对于尽早发挥流域经济的作用,无疑是件大好事。但同时,无论从流域治理与开发的一般规律来讲,还是从目前对永定河治理与开发的实际状况来看,都需要在治理与开发热中进行冷思考。本文从水资源、全局性、阶段性和层级性规划、相关法规建设、管理与监督机构设置、区际之间层级协调及协调组织、新型投融资体制建设、空间布局的优化、信息交流平台的建设、专家和群团组织的介入、城乡居民的参与等十个方面提出需要思考的问题,以期对永定河北京段的治理与开发工作起到一定的促进作用。

【关键词】 永定河;治理与开发热;冷思考

【中图分类号】 F124.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1002-3054 (2011) 02-0038-04

近年来,永定河北京段的治理与开发被提到市、区两级政府的议事日程。2009年3月,市委、市政府提出了“建设京西南生态屏障,服务水岸经济”的思路。今年以来,治理与开发的前期工作和各个区段的基础性工程已进入实施阶段,在整个京西南五区内已自上而下地掀起了一股永定河流域治理与开发的热潮。

毫无疑问,这一热潮对落实《北京城市总体规划》中京西南五区的功能定位,对京西南五区经济、社会事业的快速发展,对落实北京建设生态城市、宜居城市、世界城市的目标和整体竞争能力的提高都是十分重要的。然而,在区域经济发展中,流域是一类以水系为纽带、以一定地理区位为依托、以一定地域范围为活动和辐射场所的区域中的特殊区域。它有独特的运动规律,并且水资源这一纽带链接的不仅仅是单纯的水流,也不仅仅是上、中、下游之间密不可分的关联性,而且还关系到除了水、水资源以外两岸经济、社会事业发展的的问题。永定河北京段作为海河流域大系统中的子系统,同样也具有这些特性和运动规律。因此,治理与开发永定河北京段是一项涉及面既广且深的复杂系统工程,必须缜密筹划、瞻前顾后、目光长远,否则势必前功尽

弃、劳民而伤财。

有鉴于此,笔者在随同丰台区政协调研组对永定河北京段相关区段进行实地调研的过程中初步地研究了十个问题,以期达到推动科学治理永定河的目的。

一、水资源问题

永定河治理与开发的首要问题是水的问题。但是在流域运行上万年,我们对水的理解不应是狭隘的,不是我们常讲的只是单纯地向永定河河道注水的问题。水的问题涉及到水体、水源、水流、水质,乃至注水、管水、用水、水能开发、水生物培养、防洪、泄洪、水监测、水资源保护等多方面问题。所有这些涉水工作,都应当在着手治理与开发之前予以考虑和规划,而不能在着手实施时或已经实施以后,在遇到问题时再去考虑。

二、全局性、阶段性和层级性规划

各国流域治理与开发的经验告诉我们,规划是流域治理与开发的主旨,是灵魂。在实际操作中应坚持的最基本原则是规划在先,行动在后,而且规划应体现全面性、阶段性和层级性的特

【收稿日期】 2011-01-20

【作者简介】 孙翠兰 (1953-),女,山东蓬莱人,首都经济贸易大学城市学院教授。

点。流域的治理与开发不仅是流域本身的问题，而且涉及到流域两岸，乃至数十公里的辐射范围；也不仅是单纯的水资源的问题，而是涉及到经济和社会事业发展的方方面面及其相对应的职能。因此，治理与开发永定河北京段的规划应遵循全局性、阶段性和层级性的特点。所谓全局性，即以流域治理与开发的背景、目标和所涉及到的方方面面为出发点，着眼于全局，进行前瞻性规划。所谓阶段性，指规划应具有长远性和近期性，立足于当前，着眼于长远。具体而言，应有短、中、长期规划。由于流域所经地区的跨度及不同地区的差异性，规划要根据其所流经地区的地理区位、气候、地貌、历史发展、人文风土、社会经济发展程度和特定目标，进行因地制宜的策划，即所谓规划的层级性。

三、相关法规建设

流域的治理与开发事关重大。永定河流域的治理与开发既是城市经济、社会发展的重要内容，也有其独特的规律，必须有相应的法规作保证。在国家层面，自20世纪90年代起，中央政府已先后颁布了《水土保持法》《水资源防治法》《防洪法》和《水法》等全局性的有关流域治理与开发方面的法律。对永定河流域的治理与开发可套用这些法律。但永定河毕竟与我国境内的其它河流不同，对永定河流域的治理与开发也不能完全以具普遍性意义的法律作保障，而应根据永定河流域的特殊性，制定有针对性的法律和规定。比如《永定河流域综合治理与开发法》《永定河流域排污法》《永定河流域管理机构设置及权责法》《永定河流域治理与开发规划法》《永定河流域投融资法》和《治理永定河流域地方政府权责法》等等。与法律相衔接，还应建立健全一些相应的规章制度。

四、管理与监督机构设置

流域的治理与开发是一类特殊的经济和社会问题，必须有专门的、强有力的管理与监督机构。如前所述，由于流域的特殊存在形式和运动的特殊规律，管理与监督组织应当是纵向的和多层次的。既应设置总的管理与监督机构，又要在其下面依各流经地区的特点，设置各层次的管理

与监督机构。同时，由于流域的治理与开发不仅涉及到水资源本身，还涉及到两岸数十公里内的地域，其项目众多，领域广泛，因此，管理与监督机构不仅要由各级政府中的主要行政长官组成，而且也应有所涉及到的具体职能部门的主要领导参加。但遗憾的是，目前永定河北京段的治理与开发的确缺少这样的管理与监督机构。

五、区际之间层级协调及协调组织

从流域的共性来讲，它是以水资源为主体，并将上、中、下游及左右两岸连接成为一个整体的自然区域。流域的这一共性体现了其整体的一致性和分段的自主性。而整体的一致性和分段的自主性这两点，又是流域这个矛盾统一体的相互独立、相互约束、相互促进的不可分离的两个方面。

作为海河水系的永定河，流域总面积4.7万平方公里，全长747公里，源于山西省武县管涔山，流经内蒙古、河北，经北京转入河北，在天津汇于海河，在塘沽注入渤海。其在北京境内的流域面积3200平方公里，占总流域面积的6.7%，长170公里，流经门头沟、石景山、丰台、房山和大兴五区，分为官厅山峡段、平原城市段和平原郊野段。整个永定河各段位于不同的行政区，而且各行政区不仅在历史传承、人文素质、地形地貌、经济和社会事业的发展、民俗习性等方面存有较大的差异，而且流经地段中各省区和北京的“总体规划”对各地区的功能定位、发展阶段的要求都大不相同。因此，目前正着手进行的永定河北京段的治理与开发，不能只考虑北京段。同理，流域各流经地区也不能只考虑本流域段的治理与开发，而均应以流域本身的整体一致性为立足点和基本出发点，在这个基点上各分段结合本段的实际情况安排治理与开发工作。这就要求：永定河流经各省、市政府之间进行区际协调；各省、市内部流经段的地方政府之间也要相互协调。协调要有载体，协调组织机构的建立是十分必要的。

六、新型投融资体制建设

新型投融资体制是对传统投融资体制的改革，是以市场经济机制为基本原则，政府、银

行、民间、个体等为投融资主体的多元化体制。永定河流域北京段的治理与开发涉及到水道、堤坝、两岸生态走廊、经济发展带等较大地域范围内的诸多工程项目。按属类划分,这些项目有经营性的、准经营性的和公益性的,初步匡算资金数千亿元。但在目前永定河流域的治理与开发中,这数千亿元的资金来源仍主要是按传统的、以政府财政和银行贷款的方式筹措。而且政府在永定河绿色生态走廊建设项目方面已提出要投169亿元。169亿元对永定河北京段的治理与开发所涉及到的工程来讲,只能是杯水车薪。依市、区两级财政状况,尤其是北京西南五区的财政状况,政府和银行不能解决数千亿元的资金缺口。即便政府的财政资金和银行贷款完全可以解决这一资金缺口,也不能再依照这种模式进行操作。其原因在于:第一,我国改革开放的最终目标是建立社会主义市场经济体制,市场经济体制必须向属于城市建设领域的流域治理与开发项目渗透。第二,政府投融资的传统模式存在效率低、易滋生腐败和财政不堪重负等弊端。第三,改革开放三十余年,民间、个体已积累了大量的剩余资金,对这项剩余资金宜疏不宜堵,宜引导不宜打压。第四,国内外在多元化投融资方面已经积累了大量的较为成熟的经验。因此,永定河流域的治理与开发应以多元化投融资体制为主要手段。为了建立多元化的投融资体制,第一,政府方面应解放思想、破除传统理念;第二,建立相应的运营机构和运行机制;第三,将永定河治理与开发的所有项目分门别类;第四,多元化投融资方式与相关项目对接;第五,建立有力度、有效率的管理与监察机构;第六,建立专业化的人才队伍。

目前,北京在城市建设方面还较少在全国范围内引入多元化投融资机制,不妨以永定河北京段的治理与开发为先导,逐步尝试城市建设事业多元化投融资模式。

七、空间布局的优化

空间布局的优化表现在四个方面:①地域范围内的布局既要达到各布局项目的集聚效应,又要考虑到日后的空间扩散效益;②布局的整体效应是靠分段特色支撑和显现的,同时,分段特色

应以整体效益最佳为原则;③分段特色的构造取决于永定河各流经行政区立足于本区的实际情况,不能照搬、照抄;④相邻城区的开发建设目标、项目要与永定河流域治理与开发的空间布局相互衔接。

八、信息交流平台的建设

21世纪是信息化时代,信息的获取、筛选、加工、整理、开发、交流、互补、互助对任何工作都是不可或缺的。永定河北京段的治理与开发,不论从组织领导、监督评价、群策群力参与,还是从各区段相互协调和按流域本身运行的客观规律方面来讲,建立信息化系统,搭建信息交流平台都事关重大。

目前在永定河北京段的治理与开发中,市级政府与区级政府的信息交流主要还是采取发文件、召集会议等传统形式,而且,不仅整个永定河流域流经省、市无信息沟通,即便是京内五区各段也较少有相互间的信息共享与沟通。其他方面的信息化建设基本上处于空白状态。这种状态不仅不利于永定河治理与开发工作的有序和协调,而且会造成不可避免的混乱和无序。

九、各界专家和群团组织的介入

永定河流域的治理与开发涉及到发展改革委员会、经济信息委员会以及财政、金融、城建、水利、渔业、林业、国土资源、电力、公安、保险、工商、监察等多个部门,相应地也涉及到与之相关的各类学科,这就有必要邀请各学科的专家以个人或以各学术团体的身份参加,或临时邀请或组成包括各领域专家在内的常设研究机构,使各学科的专家进行专题调研,或建言献策。同时,各类群团组织如共青团、妇联、老年人组织,分别代表不同的阶层、性别和年龄段群体的不同意愿,有其各自的不同于学术团体的优势,动员各类群团组织介入其中的一些事宜也是十分必要的。

专家、学术团体的介入应在事先、事中和事后,尤以事先论证为重中之重。各类群团组织的参与应贯穿始终,尤以事中介入为主。而在目前永定河的治理与开发工作中,只有少数专家应有关职能部门之邀参与了部分工作,学术团体和群

团组织尚没有动作。

十、城乡居民的参与

永定河北京段治理与开发的最终目的是提高城乡居民的福祉，需要城乡居民的全体参与。首先，人民群众中蕴含着无限的能量和智慧；其次，落实科学发展观集中地体现为以人为本，城乡居民参与治理与开发，正是以人为本观念的具体体现；最后，群策群力，官民齐动，才能做好永定河北京段的治理与开发。因此，政府和各界应积极创造条件，广泛宣传，让更多的城乡居民

参与到这一工作中来。而目前，永定河北京段流域的治理与开发只表现为政府方面的热，广大城乡居民既没有参与也较少知道，即便想参与也没有适合的渠道，没有形成群策群力、上下一致、和谐共建的局面。

总之，建议政府方面在进行永定河北京段的治理与开发时，能够认真地思考以上十个问题。只有这样，才能尽可能地减少和降低不必要的损失，才能使这项工作有条不紊、科学有效地进行，真正地达到利国益民的最终目的。

Keeping A Cool Head about the Management and Development Boom of Yongding River in Beijing

SUN Cui-lan

(City Institute, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026, China)

Abstract: The municipal and district levels of government and the community attach great importance to the management and development boom of Yongding river in Beijing by the five districts in southwest. It is undoubtedly a great thing for the economic development. But, in terms of watershed management and development of the general rules and the actual situation from the current administration and development of the Yongding River, clod thoughts about it are very necessary. The paper proposes questions about water resources, overall situation, stage and level of planning, the building of regulations, setting of management and supervisory bodies, district level co-ordination and co-ordination between the organizations, the construction of new investment and financing system, the optimization of space layout, the construction of information exchange platform, the participation of academic and mass organizations, and participation of urban and rural residents.

Keywords: Yongding river; management and boom; keeping a cool head