

服务首都发展大局 呼唤永定河统一管理

孙东安 刘书广

(北京市永定河管理处 100072)

1 永定河的特点和特殊的地位与作用

永定河是海河流域北系的主要河流之一，是首都北京的重要防洪、供水河道，它发源于山西省宁武县的桑干河和内蒙古兴和县的洋河，在河北省怀来县朱官屯汇合后始称永定河。永定河流经山西、内蒙、河北、北京、天津5省、市、自治区，在天津北塘入渤海，总流域面积4.7万km²，河道全长680km。永定河自河北省幽州进入北京市界，经门头沟、石景山、丰台、房山和大兴5个区后出市界，在北京市流域面积3168km²，堤防全长122km。

永定河官厅水库至三家店称为官厅山峡地区，河长108km，流域面积1600km²，其中在北京市门头沟区全长91km，流域面积1289km²。官厅山峡地处山区，山高坡陡，河宽不一，处于暴雨多发区，历史上是下游河道洪水的主要来源，也是向北京城区供水的必经之地。

永定河历史上是一条洪灾频繁的河道。其规模虽然不大，但由于所处的地理位置特殊，党中央、国务院和历届北京市委、市政府对永定河防洪工作都十分重视。国务院于1985年将永定河确定为全国四大重点防洪河道之一，其洪水调度由国家防总直接指挥。然而，正是这样一条拥有特殊自然地理特点和地位、作用的河道，其在河道与资源管理上却有着说不清的复杂性、混乱性。

2 永定河现行管理体制存在的弊端

1975年5月19日，作为北京市水利局的派出机构，北京市成立了永定河管理处。然而，虽然有了专门管理永定河的管理机构，但因为实行的是统一管理与分级分部门管理相结合的管理体制，永定河的管理至今一直处于多部门交叉管理的状态。

首先，从整体职能上，永定河管理处担负着北京段永定河170km河道的防汛、水资源及河道管理任务；而河道自上而下所流经的门头沟、石景山、丰台、大兴4区也分设永定河管理所（房山区设办事处），负责本行政辖区内的各项管理任务。永定河管理处与沿河各区管理所（办事处）之间为业务指导关系，没有直接的人事与财务领导权；沿河各所（办事处）归口各区水资源局管理。

其次，在各不同河段，管理也五花八门。比如，在官厅山峡段河道，山峡区间91km主河道归市永定河管理处与门头沟区永定河管理所两级管理，其间河道左右岸的9条较大支流为门头沟区水资源局管理，其中清水河及下马岭北沟这两大支流上分别建有斋堂及苇子水水库，这两座水库又归属管理处直属的斋堂水库管理所管理。在位于永定河官厅山峡区间雁翅水文站上游的珠窝水库，是一座中型水库，总库容1430万m³，是下马岭电站的组成部分；位于雁翅水文站下游的落坡岭水库，为小（一）型水库，总库容365万m³，是下苇甸水电站的组成部分，这两座干流上的水电站现归属华北电管局管理。而位于官厅山峡末端总库容100万m³的三家店调节池，担负着山峡洪水控制下泄及向京西三大厂及城市水系补水的任务，又归属北京城市河湖管理处管理。三家店调节池下游为永定河有堤段河道的起点，其间有城子沟、黑水河沟、中门寺沟、高井沟及冯村沟5条支流汇入，这些支流分别由门头沟、石景山区水资源局管理。在此以下主河道两侧建有5座引泄水闸，由于下游河道常年干涸，除已有3座废弃外，其余的2座（分别为大兴灌区进水闸和杜家坎雨水节制闸）均为管理处直属的分洪枢纽管理所管理。

北京段永定河的防汛工作由市永定河防汛指挥部负责，永定河管理处作为指挥部的办公室，负责防汛日常业务及防汛调度的实施。永定河防汛指挥部下设沿河5区永定河防汛分指挥部，各指挥部成员包括防汛涉及的相关单位行政领导。永定河的防汛抢险工作由沿河5区地方政府负责，实行地方行政首长负责制。虽然防汛责任制明确了，但由于河道和资源管理体制上的混乱，导致永定河防汛其实存在着严重隐患。

3 永定河管理的现状与问题呼唤理顺管理体制

永定河上述管理体制存在的诸多弊端主要体现在3方面：

（1）造成防汛工作难以彻底实现统一调度。北京段永定河的防汛工作实行市防汛抗旱指挥部统一指挥，统一调度。然而由于实行的是分级、分部门的河道管理体制，位

于官厅山峡干流上的雁翅水文站、珠窝水库及落坡岭水库、三家店拦河闸均不属于永定河防汛指挥部的成员单位，首先造成这些单位的实时水文数据不能直接获取。雁翅水文站是永定河下游堤防抢险的前哨站，永定河下游的抢险预案是以雁翅站流量为标准制定的。三家店拦河闸作为北京段永定河主河道上第一道水闸，其下泄流量是其下游的卢沟桥分洪枢纽及永定河滞洪水库洪水调度的依据。分属不同管理部门管理的结果，是雁翅水文站及三家店拦河闸的实测数据及预报数据，永定河防汛部门不能快速直接获得，只能间接从网络下载获取。官厅山峡地区两岸高山陡峭，植被较差，区间洪水产汇流快，量大流急，只需3h左右就可由雁翅下泄至三家店。可见一旦有洪水发生，下游沿河各区堤防抢险准备时间短，难度大，如果不能及时获取数据，无法充分地为永定河抢险赢得时间。

其次，导致官厅山峡河段干流水库工程远未能充分发挥应有的防汛作用。珠窝及落坡岭两座水库只具有为华北电网补峰的作用，其蓄泄量防汛部门无从知道，而两座水库的蓄泄量与雁翅水文站实测流量甚至与三家店拦河闸的下泄流量都有直接关联，由于两座水库不参加山峡洪水调度，既不能发挥其作为干流水库参加蓄洪消峰错峰的作用，又不利于特殊洪水条件下两座水库的安全。

再次，导致永定河洪水预报输入条件因发生变化而影响着预报精度。永定河主河道支流尤其是官厅山峡的支流控制着流域大部分的集水面积，而其防汛工作由各区防汛办公室负责，归属市防汛办公室业务领导。近些年，各级地方政府为发展当地经济，改善周边环境，在一些支流上修建了许多梯级小塘坝和过水坝，以形成水面用以引水灌溉、发展旅游等。这些挡水建筑物标准低，行较大洪水时即有可能被冲毁而使主河道流量突然加大，同时挡水建筑物的修建本身也改变了洪水预报的输入条件，这对洪水预报精度的影响很大，对流域从局部到整体的防汛调度和及时抢险极为不利。

(2) 造成永定河的水资源远未能实现统一调配。北京段永定河3 168km²的流域作为一个整体，其水资源包括流域范围内的地表水及地下水。水资源的管理包括水体的保护、使用、调配及开发等。目前，珠窝及落坡岭两座水库电站的发电需要官厅水库放水，官厅山峡段常年有小流量的地表径流及稳定的地下径流，永定河出官厅山峡段后由于三家店拦河闸拦蓄，三家店以下的河道常年干涸，径流只以一定的地下径流方式存在。目前永定河在水资源管理上依然实行的是“多龙管水”的方式：在地表水方面，官厅山峡及三家店以下河道14条较大的支流地表水资源由各区水资源局负责管理；三家店以上的主河道上的地表水资源由城市河湖管理处管理；永定河管理处负责三家店以下河道的地表水资源管理，但由于永定河常年干涸，只有在

下游河道行洪时在保证防洪安全的前提下才能兼顾水资源的管理；而向主河道及支流排放的水体则由当地环保部门管理。在地下水方面，流域内地下水资源由各区水资源局管理。

“多龙管水”造成管河道的管不了水资源、管还清水体的管不住污水排放的局面；而且区域间水资源矛盾缺乏权威部门的得力协调，水资源开发不合理，水资源缺乏有效保护，达不到厉行节约及高效使用的目的，水资源规划、配置及监督难以实施。

(3) 造成永定河河道未能实现统一管理。目前永定河河道管理实行的是条块结合的方式，这种管理方式在当前河道主管部门缺乏权威、行政能力不强的情况下，一些水政执法、河道管理上的矛盾依靠地方政府的行政干预来解决有一定的优点，但是从长远看，这种方式也存在较大的弊端，对工程管理极为不利，主要体现在市管河道内土地、砂石及林木资源等流失严重，使河道管理部门的权益缺乏有效地保护，不利于堤防的建后管护。

4 永定河应从3个目标理顺管理体制

根据北京水利建设发展规划，近期对永定河官厅水库、官厅山峡段及三家店调节池要进行综合整治，修复区间水体，使2005年官厅水库达到饮用水水源地的标准。如果在山峡治理后，永定河仍延用目前的管理方式，那么整治的效果将会大打折扣，治污还清的目标也难以最终实现，2008绿色奥运的目标恐怕也会逊色许多。

服务首都发展大局，永定河管理体制必须应尽快予以理顺。对于现行体制下永定河流域在防汛、资源管理、河道管理等方面出现或存在的各类问题，只有通过逐步理顺管理关系，实现责、权、利的相统一才能解决，才能以此适应现代水利发展的需要，实现首都水资源的可持续利用，支撑首都经济社会的可持续发展。

理顺永定河管理体制，目标要做到以下三个统一。一是实现北京永定河防汛的统一调度，就是通过调整管理职能，将珠窝水库、落坡岭水库、雁翅水文站及三家店拦河闸纳入永定河防洪体系中，成为永定河防汛指挥部的成员单位，由永定河防汛指挥部统一指挥及调度；同时将各支流的防汛工作统一归口于永定河防汛指挥部领导。二是实现北京永定河水资源的统一调配，就是将整个流域的水资源管理(含地表水及地下水)由永定河管理处统一负责，沿河各区永定河管理所负责本辖区水资源的具体管理。三是实现北京永定河河道的统一管理，就是改革永定河现行的条块结合的管理体制，实行条条结合，北京段的河道由永定河管理处统一管理；统一管理后实行管养分离或物业化管理。

(责任编辑：林跃朝)