

# 对永定河京津冀统一治理的认识与思考

龚秀英 张妙妙

(北京市永定河管理处 100165)

**摘要** 针对永定河的特点及功能定位的转变,结合历史治理经验,围绕流域管理,探讨永定河流域历史与未来如何对接,分析治理中存在的问题,包括管理体制、规划遗留和治导工程等问题,并提出有针对性的解决措施,更好地推动永定河京津冀协同发展。

**关键词** 永定河;京津冀;统一治理;流域管理

**中图分类号** TV8

**文献标志码** B

**文章编号** 1673-4637(2016)05-0060-03

永定河从河源至入海口全长 747 km,发源于山西、内蒙古,在河北两大支流桑干河、洋河汇合后,穿北京经天津入渤海。永定河流域在地势上与黄河相似:发源于高原,流经黄土高原时携带大量泥沙,横穿山峡河谷直泻下游平原;进入平原后,河床展宽,纵坡变缓,泥沙迅速在沿途淤积,使河床高出地面若干米,形成地上河,故历史上的永定河曾有“小黄河”之称。除淤积外,还易发生迁徙、改道,是一条“善徙、善淤、善决”的河道。历史上的永定河,是海河水系中洪水灾害最严重的河流<sup>[1]</sup>,是全国重点防洪河道之一,因而其主要任务是防洪。

进入 21 世纪后,随着经济社会发展和生态环境治理的需要,永定河的功能由防洪逐步扩展到防洪、供水及生态建设。2015 年 4 月审议通过的《京津冀协同发展规划纲要》要求推进永定河等“六河”绿色生态河流廊道治理,加大官厅等水库生态修复与污染治理。永定河成为京津冀核心区重要生态河流廊道,在海河流域特别是在京津冀地区具有极其重要的作用。尽管如此,永定河的功能定位中防洪仍处于首要地位,虽然在最后一场洪水(1956 年)后已整整 60 年未产生洪水,但其防汛形势不容乐观。在建设绿色生态河流廊道的同时,认真审视永定河防洪问题,对推动京津冀协同发展有积极意义。

## 1 历史治理情况

从元代至民国时期永定河治理实行的是流域管理,

在京津冀一体化管理方面打下了坚实的基础,尤其地处中下游的京津冀地区,属直隶管辖范围,永定河的治理得到高度重视,清代的康雍乾 3 位皇帝均提出了自己的治理主张,对永定河的治理从未间断;民国时期,也得到了政府的重视,编制了第一本永定河综合规划《永定河治本计划》(1931 年),范围涉及永定河整个流域。

### 1.1 历史治理和管理情况

(1)历史治理。据资料记载,永定河的治理始于北魏中期,辽金时期永定河的堤防逐步兴建。元代定都北京,永定河的防洪安全受到关注,使永定河堤防工程有了较大的发展。[元]延祐三年(1316 年),对永定河堤防进行了较大的修整,据《元史·河渠志一》记载:“上自石径山金口(即今北京市石景山区),下至武清县(今天津市武清区)界旧堤,长计三百四十八里”<sup>[2]</sup>。[清]康熙三十七年(1698 年),“保定以南诸水与浑河汇流,势不能容,时有泛滥,圣祖临视”,并下决心根治之。命直隶巡抚于成龙负责,“接原卢沟桥段堤防往下续修,自良乡老君堂旧河口起,迳固安北十里铺、永清东南朱家庄,会东安狼城河,出霸州柳岔口三角淀,达西沽入海,浚河百四十五里,筑南北堤百八十余里,赐名‘永定’”<sup>[3]</sup>。从以上 2 次修筑堤防的范围看,没有上下游、左右岸之分,而是统一完成。

(2)历史管理。在清康熙三十七年以前,无专管机构。康熙三十七年,永定河卢沟桥以下兴建堤防后,设南北岸两分司各 1 员,南北两岸堤防各分八汛管理。雍正四年(1726)2 月,将永定河分司改为河道,驻扎

收稿日期:2016-07-13

第一作者简介:龚秀英(1965—),女,高级工程师。

固安县, 总理永定河事务。民国三年(1914) 10月, 永定河设河防局专管。民国八年(1919), 永定河河防局改组为永定河河务局, 下分4个分局, 分局以下分段管理河道。直隶改称河北省后, 河务局设2科, 下设工巡段分管两岸堤防。1933年, 永定河两岸共设18个工巡段, 左右岸各9个(包括泛区两岸堤防)。1946年设河北省河工局后, 各河务局裁撤, 改名为各河工程队, 至1947年河工局改为河北省水利局后, 永定河工程队的建制不变。1949年2月, 永定河工程队由北京市军管会接管。同年11月成立永定河河务局, 隶属河北省水利局。1954年初, 河北省各专署成立水利局, 永定河河务局撤消, 人员及档案并入通县专署水利局。1958年省、市区划调整, 通县专区撤消, 所辖各县分别并入北京市和河北省。

综上所述, 永定河自清朝康熙有专管机构以来, 其机构建制、工段划分、地域及人员管理等始终密不可分, 采取京津冀一体化管理。建国后才逐渐分开, 京津冀以及上游的晋、蒙均分别建立了各自的管理机构, 划定相应的河道管理范围。从管理效果上分析, 流域实行一体化管理, 便于统一规划、统筹安排、标准一致, 有利于河道管理正常运行。

## 1.2 历史规划情况

民国时期, 永定河发生了几次洪水, 如1917、1924及1939年等, 但比清朝时频次有所减少。民国时期, 相继成立了海河流域专管水利的管理机构, 即顺直水利委员会(后改为“华北水利委员会”), 负责流域各河系的管理。华北水利委员会于1931年组织编制了《永定河治本计划》, 这是海河流域的第一部规划。治本计划中规划修建官厅水库, 并且考虑到官厅水库难以容纳永定河上游泥沙, 所以同时规划兴建石匣里水库。这两部规划内容和范围, 均从永定河流域出发, 根据河道特点, 运用蓄、疏、排、滞的方针, 对上下游统一布局, 而不是后来的人为分段、按行政区划界、各自为政的局面。

## 2 存在问题

永定河从历史上的流域化管理, 逐渐转变为按省、市、区分段管理, 在项目计划及资金安排等方面有一定的灵活性, 一定程度上提高了工作效率, 但仍存在一些问题。

### 2.1 管理体制问题

目前永定河管理, 从整个流域来看, 按5个省、市、区分段管理, 没有流域管理机构; 在北京市管辖范围内, 存在着分段、多行业交叉管理问题, 形成了

条块分割、各自为政的局面。在水资源开发利用、水污染防治、水环境改善、水土保持、生态修复以及防洪调度等方面, 不能统筹考虑、全面安排、分期治理, 造成的后果是各段治理的重点、内容和进度不统一, 发展不协调, 制约着永定河健康发展。有的省市边界存在交叉管理问题, 例如为便于调配水量, 保证下游用水, 1956年经保定专署水利局与通州专署水利局协商同意, 将原良乡县管理的金门闸连同闸下游至韩营长为2.356 km堤防段由涿县管理, 1957年省、市区划调整时, 良乡县并入房山县划归北京市, 但此段堤防未收归北京市管理, 形成省市界与河道管界分离现象, 遗留至今。为解决此问题, 北京市水利局、房山区防汛部门曾向上级主管部门提交专题报告, 但一直没有得到解决。

### 2.2 规划遗留问题

永定河的几次防洪规划都有新建陈家庄水库的安排。在1988年水利部海河水利委员会编制的《海河流域综合规划》中, 新建陈家庄水库有具体规划方案; 2008年中水北方勘测设计研究有限责任公司(原水利部天津水利水电勘测设计研究院)做的《海河流域防洪规划(永定河系防洪规划)》中, 以及2005年北京市水利规划设计研究院做的《北京市永定河综合规划》中, 仍然对新建陈家庄水库进行了方案规划。陈家庄水库的规划目的是控制官厅山峡产生的洪水。据统计, 在永定河的历史洪水中, 曾经有7次是由官厅山峡区间产生的, 分别是1925、1929、1931、1939、1950、1956和1958年, 这7次洪水给下游两岸居民的生命财产带来很大损失, 尤以1929、1939和1956年为甚, 三家店洪峰流量分别为4 170、4 665和2 640 m<sup>3</sup>/s, 而官厅山峡洪峰所占比重分别为91.4%、88.4%和85.8%。<sup>[4]</sup>规划中的陈家庄水库坝址在三家店以上7.5 km处, 可控制流域面积1 509 km<sup>2</sup>, 占官厅山峡流域面积的94%, 它是控制官厅山峡洪水的有效措施, 其防洪效益显而易见。但由于种种原因, 至今仍没有实施。

### 2.3 治导工程问题

官厅水库建成后, 水库泄洪及山峡洪水下泄由浑变清, 下游河水挟沙能力增大, 引起河道冲刷, 造成河滩地坍塌, 险工险段频出, 为此, 中国水利水电科学研究院于1958—1959年对永定河进行了整治实验研究, 依据将多沙的游荡性河道向稳定的弯曲型河道演变规律、造床流量及造床河宽理论, 制定了治导线规划, 提出了固定河道、滩地、险工和束窄河槽的“三固一束”河道整治设计方案。于1960年11月, 规定了卢

沟桥至梁各庄间的治导线,明确提出在官厅水库下游洪水还没有完全得到控制之前,永定河的治导线应作为一项过渡措施。整治工程采取植树造林与建筑工程相结合的措施,采用修丁坝、顺坝及植雁翅林束窄河道来固定河槽<sup>[1]</sup>。治导工程于1961年建成后已运行50余年,除部分丁坝经过历年维护还基本完好外,治导线的范围已不明晰,雁翅林等造林工程因各种原因几乎消失,大大减弱了其应有的作用。

### 3 对策及建议

推动京津冀协同发展,是党中央、国务院在新的历史条件下做出的重大决策部署。按照《京津冀协同发展规划纲要》要求,推进永定河等“六河”绿色生态河流廊道治理,加大官厅等水库生态修复与污染治理。按照总体方案,支流洋河和桑干河、永定河、永定新河等各段共547 km均要进行相应治理,结合目前河道现状,在总体方案实施前,提出几点建议供参考。

#### 3.1 进一步推动流域管理

目前永定河仍处于行政区域管理模式,多年来流域化管理的呼声始终未停,但进展不大。《京津冀协同发展规划纲要》给永定河流域管理带来了新机遇。建议上级主管部门在考虑永定河生态河流廊道建设方案的同时,考虑永定河流域管理问题。组织制定永定河流域管理体制规划,近期可以从北京市管理范围入手,作为试点,成立北京段统一管理机构,确定机构与沿河各级政府以及相关部门之间的关系,明确权责;远期从整个流域上研究统一管理问题,在借鉴北京段及其他省市统一管理经验基础上,成立永定河流域管理机构;另外,对绿色生态河流廊道建成后的运行管理问题进行专题研究,为以后的管理打下良好的基础。

#### 3.2 复核历史规划

前面提到的几次历史规划中都有新建陈家庄水库的方案规划,1993年水利部天津勘测设计院编制了《陈家庄水库可行性研究报告》,对陈家庄水库做了大量的前期工作,但至今未得到实施,建议上级有关部门组织力量对历史规划进行复核,对建设陈家庄水库的必要性进行论证,对水库实施面临的问题和建成后的效益进行比对,在京津冀协同发展的背景下,保障永定河生态河流廊道建设的顺利实施,对水库的任务、效益和投资等进行重新规划,为以后的治理提供坚实的技术支撑。

#### 3.3 修建陈家庄水库

防洪是永定河的首要任务,尽管多年未产生洪水,

但洪水产生的地势、气候等条件始终存在,尤其官厅山峡地区是著名的暴雨中心,其产生的洪水峰高流急、来势凶猛,洪水传播时间极短。作为控制官厅山峡洪水的有效工程措施,修建陈家庄水库具有重要意义:(1)滞蓄山峡洪水,最大限度地减轻下游防洪压力,进一步提高北京中心城的防洪标准;在百年一遇洪水时可使小清河分洪区不启用;可减轻下游主河道的洪水威胁;(2)滞蓄的洪水可以作为水资源,可蓄可泄,还可以改善山区水环境;(3)下游河道的治理成果可以得到保障,也为两岸的经济进一步开发提高安全保障,减轻洪水威胁。

#### 3.4 恢复整治永定河治导工程

卢沟桥以下治导线是控制官厅山峡洪水的过渡性措施,在陈家庄水库没有建成前,建议对卢沟桥以下河道治导工程进行恢复性整治。结合河道多年的变化,如地形、河道断面上的变化等,按照“三固一束”的原则,梳理各项治导措施,并进行恢复,增加一些跨河工程,在此基础上,进行河道生态治理规划。

### 4 结论

史料表明永定河流域(主要京津冀范围)历史上的规划治理都是采用一体化管理方式,目前分段和区域管理模式存在着诸多问题,制约着河道健康、可持续发展。在京津冀协同发展的背景下,在建设永定河生态河流廊道之前,找出防洪方面存在的问题,研究相应对策是必要的,诸如修建陈家庄水库,官厅山峡无控制性措施前,对永定河卢沟桥以下治导工程进行恢复性综合整治,对永定河成为京津冀核心区重要生态河流廊道起着积极的作用。作为一条关系首都安全、防洪为首要任务的河道,在防洪安全的基础上,巩固永定河及周边生态环境改善等建设成果,保障永定河生态河流廊道建设项目顺利完成,对推动京津冀协同发展意义重大。

#### 参考文献

- [1] 海河志编纂委员会. 海河志:第2卷[M]. 北京:中国水利水电出版社,1998:112.
- [2] 冯焱. 中国江河防洪丛书:海河卷[M]. 北京:中国水利水电出版社,1993:64.
- [3] 吴文涛. 清代永定河筑堤对北京水环境的影响[J]. 北京社会科学,2008(1):58-63.
- [4] 王绍瑛. 官厅山峡需要控制工程[J]. 北京水利,2005(3):21-22.

(责任编辑:侯德)