

关于疏治结合的治水战略

——从国内外治水观念中引发的思考

贾克平

(中国社会科学院农村所 北京 100732)

一系列的统计数字表明,自然灾害、尤其是特大洪涝已成为当前和平时期中华民族生存与发展的祸首之一。1998 年 1 月 1 日至 10 月 12 日止,我国雪灾、冰雹、旱涝、沙尘暴、泥石流和低温冻害等各灾种危害,洪涝为最:一方面,洪灾直接经济损失 2642 亿元,亡 3656 人,分别占各类灾害损失总和的 86% 和 79.3%。另一方面,从公元前 206 年(西汉元年)到公元 1949 年的两千多年间,我国共发生较大水患 1029 次,平均每年 0.6 次,1949~1998 年 10 月,共发生洪涝 284 次,平均每年 5.8 次。像 1998 年长江和松花江流域近乎同期暴发的南北两方特大洪灾,更是数百年罕见。

针对我国洪涝的灾变周期缩短、成灾规模扩大和成灾程度愈趋严重的严峻态势,就更加迫切地需要借鉴国内外的治水观念,制定符合科学规律的战略,以为今后成功治水打下坚实的理论基础。

两种治水观念与不同做法

在中国,具有代表性、较为普遍的观念是:我国当前淡水资源愈趋短缺,而科学发展和现代技术手段却在日新月异,因此,不宜采用单纯疏导的方式,将宝贵的水资源放纵入海。而要尽量采用科学方法,最大限度地提高水利水电工程和林草生态工程效能的基础上,拓展治水治山和防洪减灾的思路。

当前,长江三峡、黄河小浪底等大型水利

水电枢纽正是体现了这一治水观念的具体运作。

英国于 1998 年初率先推出“可持续发展治水观”——突出强调并大力提倡人们尽可能放弃“洪水是敌人,而要与之作战到底”的思维方式。大自然间歇地突发洪水,是其自身调节生态平衡的特殊方式,并沿循一定规律。在这一自然法则下,人类要与大自然和平相处,保护生态,疏导洪水。因此,大规模植被建设、行洪主干道疏浚和对分洪区的合理使用在现实操作中尤为重要。

美国为保护生态的自然基础,并有益鱼类繁殖,现已拆除了一批小型坝体,1999 年计划拆除肯纳贝克河的爱德华兹大坝。美国政界要员认为,随着时代的变迁,人类的观念和技术手段都在演进,这便大大动摇了大坝是埃及金字塔,并会永存的信念。

在借鉴中、英、美治水观念主体思潮的前提下,笔者建议,针对我国的综合国力和治山治水的现状,应全面实施“生态管护与疏堵兼筹”的战略。

“生态管护”是该战略的一类核心内容。之所以将其放在战略部署之首,是源于长江中上游地区森林、尤其是原始林和天然次生林与其主干道过洪能力相关性的科学监测:1931 年,长江中上游地区的森林覆被率约为 55%;1954 年前后,覆被率下降到 40% 左右;1998 年,则进一步跌至 20%~30%,且人工林占了相当数量的比例。而 1998 年长江主干道过洪能力同 1931 年相比,下降了 60% 左右,和

1954年相比，过洪能力下降约45%。长江主干道67年间泥沙淤积、大幅度削减过洪力的恶果，摒除坡耕、过牧、山体采石和乱采矿藏等因素，是与森林数量与质量的双向锐减密切相关的。

“生态管护”的首要：治水必治山，治山是基础，山水兼治，统筹安排。治山先治穷，社会贫困体系山区为首，仅长江上游地区财政赤字县就高达92.6%，贫困人口占到全国贫困人口总量的34.5%。因此，治山要宏观山区社会全局，从促使当地脱贫致富切入，全面展开工作。对长江上游重点林区县实行优惠政策，并相应加大环境管理与其执法机构的建设。对这类县，中央、省、地三级政府原则上要多给予，少索取甚至不索取，实行减税或免税，县财政不足部分主要由国家及省财政分摊。林木全面禁伐后，一方面，无政府计划的采金、开矿及偷猎等行为，将在当前市场经济条件下更为猖獗，而长江上游重点林区县环境管理与其执法机构建制极其薄弱。四川省阿坝州只有两家环保局，一家在州府马尔康，一家在汶川县，其余十多个县几乎没有环境管理及其执法人员。另一方面，较长期存在的干部任期4年内考核只注重经济指标，忽略甚至根本不进行“生态管护”方面的考核与监督，更准确地说，干部任期内，只要完成企业或地区以产值为主体的经济指标，就可连任甚至晋升，这势必助长破坏生态、污染环境和滥用资源为推动力的经济发展，当权者既可求取急功，又可获得近利。

从大江大河流域区的角度讲，当前“生态管护”的重中之重是：江河源区的林草植被和其上、中游地区的原始林及天然次生林。这些植被在当前的国土保安中发挥着无与替代的生态防护功能，是一笔巨大的生态财富，要像保护大熊猫一样，护卫好仅存的、数量已经是有限的这类植被。除此，在非宜林荒山区、尤其是一些高寒、高海拔和土质贫瘠的江河源

区，要在加强现有植被立法保护力度的同时，加快耐高寒、耐瘠薄灌草类品种的培育与推广，以期以高科技含量的优良品种，实现对大江大河源区的生态防护目标。在宜林荒山区，要使脱贫与造林结合，在营造中尽可能实现乔、灌、草栽植并重，并通过林业、草业、畜牧业和林产品加工业等自我滚动发展，弥补政府财力的不足，真正使广大农民在多种经营中获取效益。

“疏堵兼筹”即是此战略另一类核心内容。其主要措施包括：

第一，加强大江大河主干道及主要支流的控制性工程建设。除在建的长江三峡、黄河小浪底等大型工程外，还应在其上游或主要支流建设一批控制性工程。有专家设想，长江除在建的三峡工程外，如果用20~30年时间，在其中上游主要支流上建成大渡河的瀑布沟、岷江的紫坪铺、清江的水布垭、沅水的三板溪、乌江的洪家渡和构皮滩等一大批水利水电工程，这将使长江上中游滞洪总量约达到500亿 m^3 ，并使我国的水能资源利用率达到50%以上。这样，将有可能从根本上防御长江洪水，并相应解决或缓解长江流域乃至相关省区电力资源和淡水资源紧缺的局面。

第二，河道清淤、水毁工程修复、险工险段除险加固、重要城市和重要堤段修筑钢筋混凝土堤坝以及蓄滞洪区和民垸合理安置并举，大幅度提高我国内陆载水体的防洪与疏洪标准。

①考虑到国家财政状况，不可能对大江大河大湖及大型水库全方位提高堤坝设防标准和清淤工作。根据政府现有财力，有计划并逐步地对江河湖库重要险工险段和所在重要城市修筑钢筋混凝土堤坝；并对大江大河主干道或主要支流泥沙淤积严重、阻碍行洪的段落优先进行清淤工作。

②民垸和蓄滞洪区不合理设置的主因：一为众多人口压力，而人口安置与自然资源的开

发又处于相对无序的状态；另一为低廉的地价、以至通常无需支付便可获取建厂或居住的权利。因此，要严格控制人口，搞好计划生育；并以高价地价遏制乱建工厂或经济开发区，以阻断目前直线上升的分洪成本。与此同时，平垸行洪，要迁村并点，移民建镇；蓄滞洪区要尽早出台商业或非商业社会保险及淹后的经济补偿政策。

第三，国家应尽早将治理水患及防洪的投

资额度按照占国民收入相对稳定的比例依法确定下来，依据其法，逐年付诸实行，并随国民收入的增长，适度提高其额度。

第四，加强气象、水文等非工程手段建设，以加大“科技减灾”力度。今后，国家的发展计划和财政部门应预留足够的资金，优先解决好水文、气象等非工程手段的硬件建设；软件则是国家事先研究好周密的防洪减灾预案及相关政策。

(上接第 41 页) 发展经济为借口进行破坏，必须加强绿化管护，尽快研究恢复已被破坏地域的天然植物群落。

5.4 建议规划建设园林部门的植物园

昆明植物园对植物的研究，引种保存，作出了卓有成效的工作，为了更进一步提高城市园林绿化水平，有效地保护城市生物多样性，建议规划建设园林系统的植物园。突出对观赏植物，环境绿化植物的研究、保护，以及古树名木的保护，有害植物的研究，开展系统地、有针对性城市生物多样性保护研究工作，并

为城市园林绿化提供高质量苗木。

参考文献

- [1] 许绍惠，徐志钊．城市园林生态学．沈阳：辽宁科学技术出版社，1994.8
- [2] 徐化成．景观生态学．北京：中国林业出版社，1996
- [3] 包满珠，李如生．浅谈园林建设与生物多样性保护．中国园林，1998 (1)
- [4] 刘维瑞．生物多样性保护的法律制度．云南环境科学，1997 (3)

(上接第 52 页)

参考文献

- [1] 中华人民共和国林业部．全国森林资源统计，1994
- [2] 韦希勤．美国的森林资源调查．华东森林经理，1995，(2)：12~15
- [3] Bill Willett, World Atlas. George Philip and Son Ltd, 1988
- [4] Forest Service, USDA. An Analysis of the Land Base Situation in the United States, 1989~2040.

1989

- [5] Douglas S. P. et al. Forest Service, USDA. Forest Resources of the United States, 1993
- [6] Forest Service, USDA. A Blueprint for Forest Inventory and Analysis Research and Vision for the Future, 1993
- [7] Forest Service, USDA. Resource Inventories; An Overview, 1992
- [8] Intermountain Research Station, Forest Service, USDA, Forest Survey Field Procedures, 1995