

# 论我国水系网络化建设

## ——兼论新世纪人民治黄的创新思路

□李殿魁

黄河断流，生态恶化，沙尘暴肆虐华夏，人民遭灾，事业受损，政府焦虑，专家们日夜求索，问题到底出在哪里？具体原因可以说出很多，集中到一点主导因素就是水问题没能解决好。观念滞后，流域分割，使我国的自然地理优势无法发挥应有的作用；体制不顺，条块分割，明显削弱政府的施政功能；政策失当，落实不力，严重影响水利投入效益；学术争论，脱离主导方向，引发内部矛盾，影响国家重大工程的及时决策。这一切导致今天的严重局面。诚然，与过去相比，我们的治水工作取得了伟大的成就，但与其他行业相比，确实落后了；与社会经济发展的要求相比，确实滞后了。

最近党的十五届五中全会对南水北调工程提出了“加强前期工作，尽快开工建设”的要求。这标志着国家已找到了问题的症结，抓住了解决问题的关键。

长期以来，我从领导决策的角度研究科技治黄兴水。过去是为了治理河口、稳定黄河现行流路、适应黄河三角洲开发的需要，现在是为山东、乃至国家解决水问题提供决策依据。水利决策是指治水目标的选择和达到目标的方案确定。所采取的研究方法是，立足发挥我国的自然地理优势，从优化全国水系网络和解决当前影响国家社会经济发展的重大水问题的结合点上展开，正确运用现有的水利科研成果，努力探索解决国家水问题的成功之路。

山东的水问题与全国的水问题紧密相连，要正确解决山东的水问题，必须把这个问题放在我国整个大水系的框架上研究。从而找到解决山东水问题与国家水问题的结合点，以此为依据制定山东的治水规划和长远与近期紧密结合的施工时序。此文主

要研究发挥我国自然地理优势，打破流域分割，实现全国大江大河网络化问题，作为引玉之砖发表，希望得到领导重视和社会各界、特别水利界的指导。

**一、发挥自然地理优势，打破流域分割，实现国家大江大河的网络化，应成为我国水利建设的总体目标**

打破流域分割，实现江河网络化是几个世纪以来欧洲发展经济、改善环境的基本经验，是我国发挥自然地理优势、优化水资源配置唯一的正确选择，也是彻底解决山东水问题的根本依托。

交通、电力、信息的网络化，成为以上三个行业的奋斗目标，产生了巨大的推动力，已使这三大行业走在国民经济发展的前列。而处“四基”之首的水却相对落后了。大面积的生态恶化、沙尘暴肆虐，沙漠化加重，华北京津缺水，旱涝灾害频繁，是水利落后的确切证明。而解决这些重大问题的最有效的手段，就是水利网络化，做到水系间的自动调节平衡，化灾害水为有效水。因此，中国大江大河的网络化必然成为中国水利建设的奋斗目标。黄河是中国大水系的重要组成部分、根治黄河是实现其网络化的关键。因此，从我国自然地理优势、发展大局和欧洲的发展经验看，治理黄河必然会提到国家更加重要的位置。

我们伟大的祖国正处于世界最大陆地——亚欧大陆和最大海洋——太平洋的结合部，强大的海陆气流交换和适宜的纬度，使我国雨量丰富，四季分明；南方水多，北方水少；中国大陆西高东低，西南高、东北低，而高原地区雨量充足，水资源丰富；长江、黄河横贯东西，各自南北折流后在三峡至郑

州处出现临近区段，为实现中国大江大河的网络化，优化水资源的配置，解决环境问题，提供了极为有利的基础条件。这是我国巨大的、世界少有的自然地理优势。

欧洲是在文艺复兴破除迷信、崇尚科学的基础上，通过实现大江大河的网络化，优化水资源分布，改造自然环境，促进经济发展的典型。近代著名水利专家李仪祉先生发表在1922年的重要著作“黄河之根本治法商榷”一文明确指出：“中世纪意大利科学家名哲辈出……于发明物理外，兼留意河道之改良，故波河之堤防，始得有序之建设，而为法、英、德、奥、荷兰诸国遵范。”以德国、荷兰为例：德国曾经是一个自然条件非常恶劣的地方。当年征服日耳曼民族的罗马远征军首脑，是这样向罗马教皇报告情况的：“这里沼泽遍地，瘴气弥漫，瘟疫横行，非人久留之地！”德国在欧洲发展较晚，基本原因就在于此。荷兰更是水患严重的国家。但是，他们通过长期的艰苦努力，特别在五十年代大搞三角洲治水工程，把南北方向的莱茵河、易北河、马斯河通过横向运河联系起来，实现了大河水系的网络化，做到了水资源的优化配置，才发展成今天令我们羡慕的水平。

我们的祖先也曾为中国大江大河的网络化，做过艰苦的努力。春秋战国时期，不少诸侯国为此做出了名垂青史的成就。秦国的都江堰、郑国渠，魏国的鸿沟，吴国的邗沟，就是这个时期的突出代表。特别是都江堰灌区，把灾害频繁的川西改造为“天府之国”，成为我国区域水系网络化的典范。秦始皇为统一中国修造的灵渠，把湘江和漓水联系起来，也就把长江和珠江联系起来，可以称得起是中国大江大河网络化建设的巨大成就。直到隋炀帝开通大运河，把钱塘江、长江、淮河、黄河、海河五条大江大河串联起来，形成以洛阳为中心的水运网，可以说是我国古代水利网络化发展的巅峰。从此，中国的历代统治者，只是被动的搞黄河防洪、调整和维持运河漕运，在水利网络化建设上再无大的作为，中国随之失去昔日的辉煌，逐步成为世界的落伍者。

在中国漫长的封建时代，在军阀混战的旧中国，中国大江大河水系的网络化只能成为仁人志士

的美好理想，只有在新中国、在中国共产党的领导下，在建设中国特色的社会主义、建设中国统一大市场的条件下，才能实现。

新中国建立后，立刻开始了大规模的水利建设。改革开放以来，三峡、小浪底工程相继上马，标志着中国水利建设正由被动防御转向主动的战略进攻。如果说，欧洲在19、20世纪，通过大规模水利网络化建设，改造优化了欧洲；那么中国必将在21世纪通过水利网络化建设改造、优化中国。现在不少人在讲中国缺水，其实中国至今仅仅开发利用的天然水资源还不足总量的8%。现在仍处于工程性缺水、管理型缺水阶段，远非资源型缺水。流域分割，工程缺乏，管理落后，污染严重，旱涝不均，天天讲缺水，年年搞防洪，是我国目前面临的主要水问题。正确的治水战略应该是通过大规模的水利工程建设，发挥我国的自然地理优势，打破流域分割，实现中国大江、大河水系的网络化，优化中国水资源配置，以丰补欠，化害为利。对此，应尽快形成共识，做出决策，形成水利战线的主导方向，并且引导学术界的争论为这一主导方向服务，使政治家的科学论断与水利专家的学术讨论结合起来，以推动国家水利工程重点项目的及时决策。

## 二、科学治理黄河，积极推进水系网络化进程

实现我国水利建设的总体目标，黄河具有特殊重要的地位。因此，确立正确的治黄指导思想、科学治理黄河，成为我国水利建设最为紧迫的问题。国家决定引黄济津，决策启动引黄济烟应急工程，就清楚的反映出黄河在我国水利事业中的特殊重要地位。

科学治理黄河，要抓住黄河现阶段的主体矛盾。黄河现阶段的主要矛盾是制定治黄方针、政策和工程措施的根据。建国五十多年建设的黄河下游堤防体系与上游众多水库的联合运用，特别是小浪底工程投入运行，已可抵御花园口断面千年一遇的洪水；而自1972年以来，黄河频频断流，由此引发出严重的生态危机，给沿黄经济发展造成巨大损失，直接制约沿黄经济带发展和国家西进战略的实施。黄河现实的防洪危险，黄河下游河道萎缩，“二级”悬河险情加重，出现“小洪水、高水位、大漫滩”

的问题，都是由黄河缺水断流造成和激化的。由此可以清楚的看到：黄河缺水断流已成为当代黄河的主要矛盾，我们治黄的指导思想和治理措施，必须适应已经变化的情况。整个治黄的指导思想应该从以防洪减灾为主，转向增水兴利为主。以此为出发点，发展完善治黄方针，设定治黄工程措施，调整施工时序，把阶段性的治黄目标与长远的治黄目标紧密结合起来，把治黄目标与整个国家的治水目标结合起来。只要能把黄河治理好，做到稳河长流，那么华北缺水，京津缺水，以及由此引发的环境问题，就会迎刃而解。

科学治理黄河，需要加深“三约束”理论研究，准确理解治黄方针。我在研究中外治河、特别人民治黄经验的基础上，在主持治理河口的实践中，逐步发现并提出了“三约束”理论。其要点是：把能量平衡原理和系统论引进治黄，把制止水患的三大约束因素（河床、堤防硬约束，河滩植被生物约束，海动力和地转流克氏力的牵引性约束）统一于一体，优化组合，形成相互协调、功能放大的整体优势，由此构成在任何时空条件下，其约束能量都大于洪水能量的防洪体系，从而确保黄河安全。1998年“黄科院”进行了初步的“三约束”模型试验，可以清楚地看到软约束的导流作用。洪水过后的滩区，可以随处看到生物约束的效果。站在黄河口远眺，可以清楚的看到入海后的黄河随潮流潮汐游移、扩散的壮观景象。“三约束”理论，把可以利用的多种自然防洪力量和防洪工程巧妙结合起来，把黄河防洪工程与网络化结合起来，并且可以随着时间的推移自然强化。这样的防洪工程保障体系必然投资少、效益高、寿命长，安全可靠，并且可以把治黄措施、水利网络化建设与改善生态环境、优化黄河下游可持续发展的基础条件结合起来，形成大河治理与社会发展相互协调的良性循环。因此，以“三约束”理论为指导，设计建设科学、系统、完整的防洪体系，黄河水患就可以很快的得到根治，水利网络化建设就会迅速发展。

“三约束”理论是人民治黄经验的科学总结和升华，是黄河自身规律的客观反映，是走向根治黄河成功之路和推动水利网络化建设的有力武器。水利

网络化是优化水系硬约束的必然结果。我以此指导治理黄河口，取得了成功；以此观察1997年长江九江大堤崩塌事故，可以立刻判定出事故原因是硬约束失控，主流南移，大堤根基有严重隐患；以此原理分析黄河现实危险，不在漫决，而在冲决，最好的克服方法是增建河滩林带导流工程；以此原理为指导，写出“论渤海动力与黄河口治理”的学术论文，在中美世界泥沙研讨会上发表，受到中外学者的广泛关注。当然这一理论还是初步的，正像中科院地理研究所指出的“加深研究很有必要！”

运用“三约束”理论可以准确理解、正确运用和发展完善黄河下游的治理方针。五十年代，形成的“上拦下排、两岸分滞”的治黄方针，指导治黄五十年，成就很大。但在执行中，对“下排”和“两岸分滞”理解片面，措施失当，大大妨碍了黄河下游的治理成果，是黄河下游至今矛盾尖锐、灾害频繁的重要原因。主要偏差在于把“分滞”扩大化，忽视了发挥黄河下游比降大、距海近的自身优势，对付特大洪水没有采取“分流杀势”的历史经验和正确方法，没有形成发挥黄河下游自然地理优势、以分流方式防备超标洪水的河道硬约束工程体系。

黄河下游自然形成的堤防体系上宽下窄，具有很强的滞洪能力，以行洪河道500m宽度计（位山卡口仅273m），整个黄河下游行洪河道与两堤之间的总面积的比值，即滞洪比约1:12，单计艾山以上滞洪比更大。正确运用黄河两堤之间的自身滞洪区，再发挥黄河下游历史形成的漳卫新河、徒骇河、马颊河、贾鲁河可供黄河分洪的自然优势，适当确定几条分洪河，对付特大洪水就足够了，根本不需要在黄河大堤之外再搞滞洪区。

黄河下游大堤之外再建滞洪区，理论分析是错误的，实践是有害的。这只要看一看新增滞洪区五十年来的运用情况和被列入滞洪区的广大地区经济发展水平和人民的生活水平，就自然清楚了。那里本来应该为国家做出贡献，却长期成为国家负担；那里的人们本来应该很富裕，却至今十分贫困。山东境内的三大滞洪区建成后只有一个用过一次，即1982年起用梁山林辛闸向东平湖分洪，使滞洪区造成严重沙化，给人民造成巨大损失，国家为

此付出了沉重的代价，引发的社会矛盾至今也没能完全解决，这一切早应该让我们清醒了！小浪底工程建成后，更应该以分代滞，再不必保留滞洪区了。

以分洪河代替滞洪区，即以改善黄河下游硬约束条件，提高其网络化水平，解决黄河下游防洪问题，对山东省乃至华北地区有巨大的经济意义和生态效益。不仅直接解放黄河下游的五大滞洪区 5212.3km<sup>2</sup> 的国土和 300 多万人民，而且可以创造改善和优化黄河下游乃至整个华北地区生态环境的基础条件。近百年来，山东、乃至华北地区水面积大幅度减少，是该地区生态恶化的主导原因。怎么解决这个问题？最好的办法，就是以排代滞，提高其网络化水平，解决黄河下游的防洪问题，即以黄河下游的防洪需要，扩大徒骇河、马颊河、漳卫新河、贾鲁河的排洪能力，并分段设闸，平常年份，作平原水库用。既可存蓄当地雨季水，又可存蓄客水。为此，我把山东与江苏进行对比研究。解放以来，江苏确定了使苏北水利化的治水目标，历届政府坚持干，现在苏北已实现了水利化，全省水面面积已占国土面积的 15.35%；而山东平原地区却走了一条与此相反、不断减少水面的道路，造成现在水面积仅占全省总面积的 1.1%。我想华北各省也不会高于山东的比例。因此，从改善山东乃至华北的生态大局看，应当扩大水面占国土面积的比例。对山东乃至华北地区讲，通过扩大河道排洪能力、扩大水面，提高这一比例是最合算的。山东每提高 1%，就是 1530km<sup>2</sup>，显然这就很好地解决了黄河的排洪问题，也就有效的缓解了山东的缺水问题并大大改善了生态环境。

由此可知，现在根治黄河下游水患的方针，感潮段以下河口地区，可以定为：工程导流、疏浚破门、巧用潮汐、定向入海，达到河口畅、下游顺、全局稳；感潮段以上至桃花峪段，治理方针可以确定为：固堤稳槽、林带导流、束水攻沙、分流杀势、以分代滞、南水北调、引江入黄、优化环境，达到根治黄河水患与优化沿黄经济发展条件和自然环境高度统一的目标。

科学治理黄河，要建设黄河下游防洪安全工程

保障体系。1999 年 2 月 5 日，山东省政协向山东省政府提出了《关于建设黄河下游防洪安全工程保障体系的建议案》。

该建议案明确提出了通过建设系统的、完整的工程保障体系，即网络化达到以上要求的黄河下游具体的治理目标：1、确保黄河下游防洪安全；2、发挥黄河下游自然地理优势，对设防以内的洪水，坚持束水攻沙；超标洪水，分流下排，化害为利；3、解决黄河下游河床淤积、大堤加高的恶性循环，整治河道，治理河口，长期稳定黄河现行流路；4、使黄河成为解决华北、京、津缺水，优化下游生态环境，促进流域经济发展，实现可持续发展的基本手段和基础条件。

建议案提出由六大工程组成防洪安全保障体系：黄河口双导堤工程、西河口分洪工程、济南堰工程、河滩软约束林带导流工程、高位分洪工程、以分代滞工程。这六大工程，正确选择入海口和射流方向，建设黄河口双导堤工程是充分发挥海动力的输沙作用、长期稳定河口的关键。对此，王化云同志晚年写到：“有的同志提出从下游两岸大堤的末端继续向前修导流堤，伸入 15m 深的海域，集流输沙，让强烈的海流将泥沙挟往深海。有的同志经过研究，发现神仙沟口外的海域条件较好，有一个潮波点，即无潮点。潮速最大可达 1.5m/s 以上，有利于将黄河入海泥沙输往深海，建议今后入海流路造在神仙沟、刁口一带，并指向无潮点。”（《我的治河实践》403 页）王化云同志所列举的几种治理河口的意见中，这一方案是东营人民在治理河口的实践中找到的最正确的方案。其他五大工程，则是稳定河口，稳定河势，稳定现行流路，相互依存，相互协调，除害兴利，化害为利，发挥临黄优势，促进沿黄经济发展必须的配套工程。

这一建议案把我国历来治黄中的“束水攻沙”降河和“分流杀势”除险两大方略统一在一个有机的系统中，在不同的流量情况下自动发挥调节作用。反映了根治黄河下游水患的客观需要，是当代人民治黄科技成果的系统反映，应加深科学的研究，做好技术前期准备工作，力争尽快列入国家治黄计划。

### 三、决策南水北调是加快实现水利网络化的关键

现代科学已研究清楚，黄河的主要矛盾是水少沙多，突出特点是水沙异源。这就决定了治理黄河应该抓两头、带中间，即抓两头增水，带中游减沙。中央对中游减沙措施已做出决策，正在落实。现在急需从两头增水，即对南水北调做出决策。这是根治黄河必须采取的战略措施，也是实现全国水系网络化的战略选择。

鉴于南水北调已对比论证 40 余年，“三线”方案，布局合理，供需协调，可以形成中国水系网络化的干道，又为沿黄各省经济发展急需，可以得到沿黄相关省市的全力支持，应尽快决策，分期实施。作为一期工程，“三线”可以同时开工。鉴于东线方案投资少、见效快，应该率先上马。根据资料测算，从 2001 年起至 2011 年止，每年投资 100 亿元，三线适当分配投资，连续十年，共投资 1000 亿元，可以形成 200 亿  $m^3$  调水能力，从而一劳永逸地解决黄河问题，并为进一步扩大规模，优化调水方案，加快实现全国大江大河网络化积累经验。

早在 1952 年人民治黄的先驱王化云同志提出了中线调水方案即“从长江三峡水库调水，经丹江口水库调节，自流到郑州附近入黄河”的方案。他指出“如果中线从长江调水 100 亿  $m^3$ ，黄河下游即可不淤或微淤，下游可实现长治久安的局面。”（《我的治河实践》433 页）半个世纪的实践证明，这一方案是正确的。现在应抓紧落实。这一方案使其沿途与汉江、淮河水系平交，并有控制的下泄和北调，即在汉江、淮河设防标准以内的洪水，正常下泄；超标洪水，自动调入黄河，这样就能发挥战略工程应有的综合效益。该方案不仅使我们拥有以江治黄、以洪治黄、化灾害洪水为治黄兴利水的主动权，一举解决黄河和华北缺水两大问题，同时可以大大减少江淮水灾；并且可引江水入东平湖，而东平湖是南北大运河的最高点，由此我们也拥有了重开大运河的主动权。如果再调澜沧江、怒江水入金沙江，则可形成长江南携澜沧，北润黄河，再造京杭之势。而如此长距离的调水，全程自流，大都巧用天然河道，新造的仅是三（峡）郑（州）运河，（包括在大宁河与丹江

口水库距离最近点开“宝瓶口”，暂不考虑调澜沧江、怒江之水）只占整个调水距离的 14% 左右。这一方案应该成为三峡工程的后序工程，抓紧做好技术前期准备工作。“三郑运河”应该成为三峡工程的续篇。

这一方案丹江口水位无须提高，维持 145m 即可，从而省去丹江口水库堤坝加高和重新移民两大难题，也就省去了由此引发的配套工程；三郑运河按复式河床设计，河槽以 1000 流量设计，两大堤之间按 1000m 宽，3000 流量的过洪能力设计；大堤按高速公路的路基设计，从而带出一条从郑州直达丹江口市的高速公路。这一方案就从根本上优化了豫南鄂北的水陆交通条件，将会使这一贫困地区迅速发展成为我国中原地区新的经济隆起带，这一运河本身就是一个大型调节水库，解决了这一地区无条件建设调蓄水库的问题；这一方案使丹江口库区难度很大的远程移民转化为沿河临路的后退式移民，这些移民很容易在必将迅速发展的临河沿路新城镇中消化。这就把国家的战略工程与优化区域经济发展环境、调整人口分布统一起来了。总之，这一方案可以很好的回答和解决湖北、河南两省关于南水北调中线方案提出的一切困难问题，可以满足他们的一切合理要求，从而保证南水北调中线方案的快速启动和顺利进行。

黄河长流，运河重开，华北平原、胶东用水迎刃而解，生态环境一定会得到大的改善。京城应急性供水则在密云水库加固扩容的前提下，再从小浪底水库建一专用管线，直送北京，兼顾沿途城市供水，问题即可善解。王化云同志早就指出“可以利用小浪底的清水，接济京津”，根治黄河靠长江，京城应急性供水靠黄河，才是经得起经济核算和历史考验的正确思路。

为了提高投资效果，南水北调工程施工时序应加以调整。改变过去那种长距离调水、毕其功为一役、直到全线竣工、投资多年后才能发挥效益的做法，应该在总体规划的指导下，分段设计，分段施工，而且以黄河为起点，中间突破，南北展开，做到随投资随收益。伴随南线的延伸，年年为黄河增水；北线延伸到哪里，那里就有收益。这样施工，南水北

调可以做到当年投资,当年见效。这就把中国水利建设的长远目标与促进当前经济发展、改善环境的紧迫需要紧密结合起来。南水北调资金,可依靠积极的财政政策解决。根据我国当前的实际情况,执行积极的财政政策,适当增发国债并且严格将这笔国债用于南水北调工程和社会保障事业,就一定可以促进我国社会经济发展的良性循环。

面对如此艰巨的任务和辉煌的事业,我们必须紧密结合水利实际,进一步解放思想,更新观念,扎扎实实的搞好科技创新、政策创新、体制创新,把历史的经验现代化,国际的经验中国化。都江堰灌区是中国区域水利网络化的典范。应加深研究其基本原理和应用,像古代正确处理岷江与成都平原的关系那样,正确处理长江与江汉平原的关系、黄河与华北平原的关系,我国其他大河与相关平原的关系,化水害为水利,加速水利网络化的进程;更新观念,调整政策,为加快水系网络化建设提供政策保证;认真研究并借鉴欧洲水利网络化的成功经验,正确处理我国水利网络化进程中的实际问题;深入研究法国大河流域机构管理、跨流域工程内阁直管的水利管理体制,稳妥的推动我国水利体制的改革;正确吸取美国流域开发、水利商品化的经验,大力推动我国水利产业化和建立节水型社会的进程,从根本上提高水利事业的投资效益;各省、市、区根据各自的特点,立足与国家水系网络化的对接,搞好各自水系网络化的规划建设。这样从宏观上加速大江大河网络化的进程,从微观上推动建立节水型社会,二者相辅相成,双轨驱动,我国的水利事业就一定会迅速发展。而与此直接相关的生态环境,就会从根本上得到改善,我国新世纪宏伟的社会经济发展目标,就一定会顺利实现!

(作者为山东省政协副主席)

## 美国商人怎样看中国

4月2日,中国美国商会(简称美商会)在京召开记者会,公布了该会制作的2001年“美国企业在中国”白皮书。该书辑录了美商会685家会员公司和1550名个人会员在华经商的感受、所关心的问题及相关建议。

美商会的调查显示,美国企业对中国的经商环境大多表示满意。美商会在2000年对160家不同行业的公司进行了调查,结果如下:在2000年与1999年盈利率进行对比方面,44%的企业有所改善,18%的企业大有改善,19%的企业持平,8%的企业有所恶化,2%的企业大大恶化,7%的企业没有回答。

在预期2001年与2000年盈利相比方面,61%的企业表示将有所改善,14%的企业认为将大有改善,17%的企业认为将维持不变,8%的企业认为将有所恶化。

在对未来的业务展望方面,46%的企业表示谨慎的乐观,45%的企业表示乐观,1%的企业略微悲观,8%的企业未表态。

在未来计划方面,61%的企业表示将慢慢扩展在华业务,24%的企业将迅速扩展在华业务,9%的企业维持不变,5%的企业等看看,1%的企业要撤资。

涉及在华经营中面临的主要挑战,认为第一大挑战为体制的,占67%,其次为人力资源56%,第三为透明度43%,第四为腐败42%,第五为市场准入38%。

白皮书认为,中国的商务环境具有一个明显的特征,即法律、政策或者人事的突然变动,会带来损失风险。

一方面,中国的法制建设日新月异,经济增长居高不下,社会变革突飞猛进,这些都令人拍手称快。但是另一方面,由于局面变化过快,导致各部门及各级政府之间缺乏良好协调。

在这种环境中,外商利益受损的情况时有发生。最著名的例子包括对中国联通的外资实行剥离等。在某些情况下,中国一些省市当局不顾法律上禁止其提供担保的规定,为达到筹措资金的目的,作出种种具体但无约束力的承诺。随着这些承诺未能兑现,中国的信誉遭受重创。

地方保护主义的盛行,各地实施与全国性法律或政策不一致的地方性法规或做法,都加剧了上述局面。对于那些乐于在法律或者管理的灰色区域运营的公司来说,各地提供的灵活性也许反而是优势,比如获得特殊的优惠政策或严格来说不妥当的批准手续以进入某一限制性行业。虽然总有被抓住的风险,但如果投资回报很快,有人也许会冒险一试运气。对于包括大部分美国公司在内的资金和技术密集型行业,投资额巨大、投资回报期长的公司而言,全国范围的执法不一及各地市场的割据构成对经营的重大制约。