

关于黄河下游滩区安全 and 发展的 对策与建议^{*}

中国科学院学部

(北京 100864)

关键词 黄河下游, 滩区, 安全, 发展

黄河下游滩区既是汛期行洪、滞洪和沉沙的区域, 又是 180 多万滩区民众赖以生存与发展的基础。目前, 滩区经济发展水平相对低下, 产业结构单一, 民众生活环境较为恶劣, 汛期面临洪水淹没的威胁。该区域目前的安全和发展状况, 与整个流域和全国经济社会快速发展的整体态势形成鲜明对照, 发展前景令人担忧。

鉴于现行治河方略在短期内不会改变, 滩区内“人水争地”的局面将长期存在。为解决黄河滩区的安全与发展问题, 近期内应尽快改变滩区居民的生存与发展困境, 遏制滩区内外差距不断扩大的趋势; 从中长期看, 应根据黄河治理的要求和当地具体情况, 制定长期发展规划, 充分发挥各级政府及各相关方面的积极性, 共同解决滩区的安全与发展问题, 并保证黄河下游和黄淮海平原的安全、稳定与可持续发展。

1 基本情况

黄河下游由于泥沙淤积, 历史上就形成了河床高于两岸平原, 现今河床已高出两岸

堤外地面数米至十数米。为防范黄河洪水对两岸平原的侵袭, 自春秋中期开始在河道南北两岸修筑堤坝, 以后河道又多次改道。现今河南兰考东坝头以上的黄河大堤修建于明清时代的老堤之上, 逐年改造加固。东坝头以下大堤修建于 1855 年铜瓦厢决口改道后所建的民埝基础之上, 至今河床一般高出两岸地面 7—10m。黄河下游大堤自西向东延伸 1 370km。

黄河下游属宽浅性河道, 其中山东陶城铺以上的南北两堤间距离一般在 5—10km, 最宽处大约 20km, 形成了面积达 4 047km² 的黄河下游滩地。广阔的滩地成为黄河洪水泛滥时行洪、滞洪、沉沙的场所。虽然滩地频遭淹没, 但其滞洪、沉沙作用为确保下游平原(黄淮海平原)的安全, 起到了重要作用。

由于历史原因, 黄河下游南北大堤之间的滩地一直有耕地与村庄分布, 居民以从事农业生产为主。目前, 河南、山东两省的滩地内, 共有 15 个地(市)43 个县(区)1 924 个村庄的 180 多万人口居住, 种植耕地 375 万亩。由于滩区频频行洪, 滩地农业生产极不稳定, 居民生活缺乏保障, 以至滩区农民长期处于贫困线上。

小浪底水库建成后, 尤其经过 7 次调水调沙对下游河道冲刷有所加强, 但下游主槽泄洪能力仍不足 4 000m³/s, 一旦洪水超过此

^{*} 本文为咨询报告摘要。咨询研究组成员: 中国科学院院士孙鸿烈、袁道先、赵其国、童庆禧、陆大道, 中国工程院院士任继周、徐乾清、王浩, 教授级高工廖义伟, 高级工程师陈效国, 研究员李秀彬、王毅、周成虎、苏大学、许炯心、黄河清、周凌云, 教授龙瑞军、李小健、秦耀辰、邓西民

收稿日期: 2008 年 2 月 15 日



中国科学院

标准,滩地就难逃受淹之灾。在未来相当长一段时间内,运用滩区滞洪沉沙仍然是黄河下游防洪体系的重要组成部分,滩区受淹不可避免。因此,黄河下游滩区的安全和发展与行洪需求仍将处于尖锐矛盾之中,成为当前迫切需要解决的重要问题。

2 急待解决的问题

2.1 滩区淹没补偿政策不完善,农民生产生活得不到保障

据不完全统计,1950年以来滩区遭受不同程度的洪水漫滩31余次,累计受灾人口919.43万人次、受淹耕地2624.5万亩次。滩区洪涝灾害最严重的是1958年、1976年、1982年和1996年。如“96.8”洪水淹没滩区村庄1374个,耕地247.6万亩,涉及人口118.8万人,倒塌房屋26.54万间,损坏房屋40.96万间,紧急转移安置群众56万人。按当年价格估算,直接经济损失64.6亿元。

黄河下游滩区“来水就淹、小水大灾”的险恶环境严重威胁滩区群众的生命财产安全。长期以来,黄河下游滩区一直作为洪水期滞洪沉沙的区域使用,但却在国家政策上没有明确其蓄滞洪区地位,所实施的政策仍是国务院在1974年颁发的27号文件。在黄河滩区蓄滞洪水后,受淹的耕地、倒塌的房屋得不到应有的补偿,农民的个人财产没有明确的政策保障,财富不能有效积累,进而使滩区人民长期不能脱贫,生产发展与堤外相比差距越来越大。目前滩区情况发生巨变,上述政策已不能完全适应发展需要,制定新的滩区政策和补偿标准势在必行。

2.2 修建生产堤造成“二级悬河”,加重了洪泛威胁

自1958年大洪水后,黄河滩区群众为了生产、生活及财产安全保护的需要,不断自发地在滩区修建各类“生产堤”,致使洪水期滩、槽水沙交换受阻,主河槽不断抬升,形成所谓“二级悬河”。目前,黄河郑州以下除

局部高滩以外,“二级悬河”态势普遍存在。“二级悬河”的滩唇一般高于黄河主槽临河地面3m左右,最高达4—5m,其中东坝头至陶城铺河段是下游“二级悬河”隐患最为严重的河段。

“二级悬河”的存在,加重了洪灾对两岸平原地区的威胁。一旦发生较大洪水,滩区生产堤常被冲毁,致使洪水在滩区形成“横河”、“斜河”、“滚河”,严重危及黄河大堤的安全;同时使滩区受灾几率增大,反而对滩区群众生命财产安全构成更大威胁。由于有关政策不完善,致使当前群众修筑生产堤的局面得不到有效遏制。

2.3 滩区居民大量外迁可能性低,大部分仍需就地解决安全住所

自实施国务院(1974)27号文“废堤筑台”政策以来,30多年的滩区安全建设共完成外迁安置12.73万人,仅占滩区人口的7%;目前规划需外迁的人口37.92万人,也仅占滩区人口的21%。因此,考虑到滩外安置容量的制约,国家和地方移民资金投资能力的限制,以及农民生产半径等因素,即便是从长期看,大部分滩区人民仍需要就地建设安全的住所,发展生产。但是,目前滩区生活生产安全设施严重滞后。滩区因土地调整困难、资金不足等诸多原因,还有879个村庄92万人没有避水设施,超过滩区现人口的一半。同时,已建避水工程也普遍存在高度不够、面积不足等问题,多数村台的整体抗洪能力低。初步统计表明:现村台高程达标的仅有61个村庄,共5.79万人;欠高村庄有957个,涉及78.08万人。在欠高村庄中,欠高3—5m的有287个村庄、25.88万人,欠高5m以上的还有48个村庄、5.35万人。因此,加快滩区安全建设步伐迫在眉睫。

2.4 滩区农业结构单一、产量低下,农民处于贫困状态

当前,黄河下游滩区的农田几乎全部用

于种植粮食,经济作物占农业的比重很小,而且大部分农田没有可靠的灌排设施,基本处于“靠天吃饭”的状态。秋粮作物常常种不保收,产量低而不稳。例如,河南濮阳市2004年21个沿黄乡(镇)粮食平均亩产为88.3公斤,仅为全市平均亩产水平的23%,油料作物亩产为154.4公斤,相当于全市平均水平的38.1%。

由于农民收入水平低下,滩区已成为沿黄贫困带,严重制约了滩区县的经济社会发展,与全面建设小康社会的要求极不适应。例如,河南省2006年的初步统计表明:滩区乡镇农民年人均纯收入平均为1844元,仅为全省平均水平3261元的56.6%,基本相当于1998年的全省平均水平。其中濮阳市黄河滩区的3个国家级和省级贫困县(范县、台前县、濮阳县)的21个滩区乡镇的农民人均纯收入仅分别为843元、793元、925元。

3 对策与建议

3.1 黄河下游滩区应依照国家蓄滞洪区有关政策,按相应标准给予补偿

(1)利用现代空间信息技术,结合当地社会经济和自然条件,对滩区的类型与分布、数量与质量等进行详细调查和科学分析,按照滩区的安全与发展要求,制定出滩区功能分区方案。

(2)根据国家蓄滞洪区管理的相关规定和条例,以及洪水淹没风险和滩区功能分区方案,制定出符合滩区情况的黄河下游滩区蓄滞洪淹没损失补偿政策与实施方案,做到因滩制宜,区别对待。按群众农田、房屋与财产、基础设施等被淹实际情况,给予补偿。对于因黄河滚动、行洪和其他防洪建设过程中失去土地的农民,给予充分的补偿。

3.2 实施国家对滩区“二级悬河”的治理工程,同时加快古贤水库论证工作

(1)将“二级悬河”治理纳入国家基本建

设计划,在有条件的地区,实行引洪水自流淤填串沟与堤河;在重要险工地段或危急地区,尽快实施人工机械淤填串沟与堤河工程等。同时,依据黄河防洪要求和相关的法律法规,在实施淹没补偿的政策基础上,加快废除农民自发修建的生产堤等行洪障碍。

(2)加快古贤水库建设的论证,尽早建成古贤水库,以与小浪底水库相联合,加强调蓄洪水、拦蓄泥沙、调水调沙的作用,完善黄河水沙调控体系。

3.3 提高搬迁补助与安全设施建设标准

(1)尽快报批黄河水利委员会和河南、山东两省政府共同提出的《黄河下游滩区安全建设规划》。

(2)将滩区居民村台安置建房的主要经费纳入国家和省级财政预算。提高群众搬迁补助标准。

(3)适当扩大村台建设规模,增加人均面积,满足当前农民生产生活的实际需求。

3.4 合理调整产业结构,发展种草养畜

(1)通过政府资金的扶持,加快调整农业种植结构,增加牧草、中药材的种植面积,发展食用菌产业。河南封丘的初步试验表明:种植紫花苜蓿,每亩可收入1500元,其经济效益约为粮食作物的2倍;种植金银花,当年就可受益,采花期可达20年以上,每亩收入达3500—4000元;在滩区发展食用菌产业,不仅可显著提高农民收入,而且可减少秸秆资源的焚烧,实现农业资源高效综合利用,加速滩区农民脱贫致富步伐。

(2)充分利用滩区饲草资源,发展草食家畜养殖业。黄河下游滩区是小尾寒羊、鲁西黄牛、青山羊的原产地,草食畜牧业和种畜繁殖的基础好。另外,滩区内野生牧草资源丰富,沟渠两侧、荒滩地、围堤与护堤林下和积水沼泽都有大量的各种野生牧草资源,为发展草食畜养殖业提供了良好的饲料基

(转至167页)



中国科学院