

山东黄河滩区居民安置政策探讨*

张建春¹, 李洪才², 申传增¹

(1. 山东黄河工程局, 山东 济南 250013; 2 山东黄河河务局, 山东 济南 250011)

黄河洪水历来是山东心腹大患, 严重威胁着滩区群众的生命财产安全。建国以来, 黄河山东地段虽然确保了伏秋大汛岁岁安澜, 仍有 44 年不同程度地发生漫滩灾情, 15 年受灾较重。据不完全统计, 山东省 100 处黄河滩区建国后受灾村庄累计达到 1.14 万个, 受灾人口 622.90 万人, 转移滩区群众 100.33 万人, 淹没耕地 75.68 万 hm^2 , 倒塌房屋 36.16 万间, 粮食减产 15.65 亿 kg , 累计直接经济损失达到 46 亿元。因此, 加强滩区安全建设设施管理使其长期发挥效益是非常必要的。

1 山东黄河滩区基本情况

1.1 滩区概况

山东黄河现行河道是 1855 年河南省兰考县铜瓦厢决口改道后形成的, 现已行河 150 余年, 河道全长 628 km 。黄河河道内滩区总面积 15.36 万 hm^2 , 耕地面积 12.22 万 hm^2 (其中老滩 10.29 万 hm^2 , 嫩滩 1.93 万 hm^2), 涉及菏泽、济宁、泰安、聊城、济南、德州、淄博、滨州和东营共 9 个市、25 个县 (区、市)、100 个乡镇、126.08 万人, 其中滩区内居住 53.75 万人。济南市的平阴县和长清区的城区就位于黄河的长平滩区内。

1.2 滩区经济情况

据调查, 山东省黄河滩区内固定资产总价值 127.13 亿元, 其中: 国家和集体固定资产 21.52 亿元、个人固定资产 105.61 亿元。2004 年, 滩区农民人均纯收入 2505 元, 比全省农民平均收入 3500 元低 955 元, 黄河滩区全年共负债 3.08 亿元。

长期以来, 由于受洪水和泥沙侵袭, 滩区群众生产生活条件较差, 社会经济发展受到严重制约。滩

区经济是典型的农业经济, 滩区农作物夏粮以小麦为主, 秋粮以大豆、玉米、花生为主, 基本无工业。农业种植业结构极其单一, “一季小麦一季豆”, 基本上是靠天吃饭。受汛期洪水漫滩影响, 秋作物保种不保收, 产量低而不稳, 每年的收入起伏较大, 滩区群众主要依靠夏粮维持全年生活。特别是近几年来, 一些滩区耕地遭漫滩淹没, 滩区积水无法排除, 一次漫滩数季无法耕种, 滩区群众有半数以上缺粮。由于黄河滩区未列入国家遭受洪水灾害后的补偿范围, 生产自救能力很差, 一旦漫滩受灾即陷入贫困, 致使滩区经济文化落后, 生活相当困难, 沿黄河已形成了一条狭长的贫困带, 特困群众数量较大。

1.3 滩区安全建设情况

为了保证滩区群众生命财产安全, 自 20 世纪 70 年代末开始, 由国家资助, 以公办民助形式兴建滩区避水台、房台和村台, 统称“三台”。截至 2004 年底, “三台”总面积达到 8802 万 m^2 , 台上人口 42.09 万人。

2003 年秋汛期间, 河南省兰考县生产堤决口, 造成山东省东明县南滩大面积漫滩受淹, 滩区群众损失惨重。洪水过后, 当地政府做出了黄河滩区移民迁建计划, 共需搬迁 19 个村庄、4722 户、21464 人。2004 年底, 国家发改委批准了总体实施方案, 分两批下达了移民迁建补助资金 8028 万元, 目前该工程已基本完成。

为解决黄河滩区群众的避洪问题, 2005 年黄委从亚行项目中安排了山东省东明县和平阴县滩区村台建设项目。东明县滩区安全建设项目已批复总投资 5395 万元, 其中国家投资 4195 万元, 省级配套资

收稿日期: 2007-01-10; 修订日期: 2007-03-07; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 张建春 (1961-), 女, 山东菏泽人, 高级工程师, 主要从事水电、公路施工建设、质量监察工作。

金 1200 万元;平阴县滩区安全建设项目已批复总投资 6200 万元,其中国家投资 5400 万元,省级配套资金 800 万元。目前该工程正在实施。

2 黄河滩区存在的主要问题

2.1 生态环境脆弱生产条件较差

一是黄河洪水周期性漫滩,致使黄河滩区生产设施瘫痪,耕地表层置换,土地盐碱化严重。近年来黄河主河槽淤积萎缩严重,过洪能力降低,漫滩几率增加,“二级悬河”加剧,形成小水大灾的不利局面。二是旱灾严重。黄河滩区地处大陆性季风型气候区,几乎年年都会出现旱灾,加上水利基础设施老化、损坏严重,使滩区很多土地无水就旱、有水就淹,形成了连年受灾的不利局面。三是土地沙化严重。建国以来,黄河从中上游带来约有 45 亿 t 泥沙沉积在下游滩区,大量的泥沙沉积,使山东沿黄地区土地沙化、贫瘠化严重。四是滩区交通不便、信息闭塞,农业科学技术普及率较低,滩区农业生产技术水平远远落后于滩外,严重影响了滩区经济的发展。

2.2 确保滩区群众生命安全

一是滩区群众居住分散,宅基抗御洪水能力较差。一旦发生洪灾,各村孤立,四处告急,防洪形势异常严峻。随着社会经济的发展,农民生活条件有所改善,部分农户在村外另垫新台建造新房,洪水漫滩后,偏僻孤立的房台难以抵御洪水侵袭,危险性很大。二是滩区群众迁安撤退道路少,标准低,洪水期间滩区群众不能按时搬迁到安全地带,防汛人员、车辆和物资无法按时到达指定地点,延误防汛时机。三是多数滩区农民长年外出务工,区内青壮年劳动力严重缺乏,给迁安救护工作带来一定困难。

2.3 基础设施建设滞后

黄河滩区地理条件复杂,修建农田水利设施非常困难,原有为数不多的沟、渠、路及桥梁等基础设施也因洪水侵蚀、年久失修等原因难以发挥作用。有相当一部分黄河滩区灾后重建项目由于资金缺乏而没能修建,已修建的水利工程配套程度低,农业生产条件没有得到根本改善。特别是滩区灌溉条件差,原来的水利基础工程已不能发挥作用,致使临近黄河的滩区却用不上黄河水,种植农作物产量低、收入少,极大地限制了农业的发展。

2.4 政策扶持力度不够

滩区群众受灾后国家补偿政策滞后,仅靠农民自己微薄的自救能力无法完成生产自救,滩区长期在较低生产力水平上徘徊。在农民上交农业税等方面,滩区群众没有享受到特殊优惠政策,上交公粮和各级提留款和滩区外的群众基本一样,国家政策扶持力度不够。

2.5 济南长平滩区防洪标准低

地处济南市长平滩区内的平阴县和长清区,有大量的基础设施和企业,固定资产数量巨大,漫滩后损失惨重。目前长平滩区防御洪水标准低,遇中常洪水即受淹,洪水威胁严重,一些重要的项目也不能在此落户,严重制约了该地区经济的持续发展。

3 几点建议

3.1 统一规划实施综合开发

一方面,制定黄河滩区发展总体规划,确定黄河资源的开发利用格局。根据黄河资源特点,从可持续发展的角度确立黄河滩区资源的保护和开发利用模式;根据现有开发条件和资源分布状况确定开发强度和开发布局,保证重点开发区域与产业的分布相衔接,实现滩区经济新跨越。另一方面,以统筹兼顾、标本兼治、综合治理为原则,兴利除害结合、开源节流并重、防洪抗旱并举,把防洪作为黄河治理开发的一项长期而艰巨的任务,把水资源的节约和保护摆到突出位置,把水土保持作为改善农业生产条件、生态环境和治理黄河的一项根本措施常抓不懈。

3.2 增加投入改善滩区群众生产生活条件

在水利建设方面充分利用黄河得天独厚的水利资源条件,多渠道融资,进一步加大投入,加大滩区水利工程建设力度,以农田灌溉、水土保持、小流域治理为中心,把治河、治滩、治沟、种植结合起来,实行水、田、林、路综合整治,努力提高抗御自然灾害的能力,保证农业生产持续稳步增长。在治水原则上,抗旱工程可以在控导工程上建闸,深沟远引,提水灌溉;排涝工程本着抗大洪、排大涝的原则,桥、闸、站、渠、沟成龙配套,形成体系,从根本上改善滩区农业生产条件。建议将滩区综合治理与滩区群众迁安、救护公路建设结合起来,优先安排滩区公路建设和

滩区水利工程建设,使滩区村村通公路,耕地旱能浇、涝能排,逐步实现大水能够保证群众生命安全,小水发展生产的目标,全面提高滩区群众的生产生活条件。

3.3 政策倾斜加大扶持力度

一是建议尽快将黄河下游滩区依照蓄滞洪区补偿政策,黄河滩区漫滩后,国家补偿灾害损失的 70%左右,其余部分由省级人民政府负担。建议尽快将黄河滩区受灾地区享受蓄滞洪区补偿政策,彻底改变滩区群众漫滩即返贫的不利局面,帮助滩区群众解决实际困难,稳定滩区群众的思想情绪,构建和谐社会。二是对滩区基础设施建设等实行投资政策倾斜,在税收上给予优惠,在资源开发上给予宽松的政策环境。三是提高征用农民土地补偿费、安置费标准,安排好失地农民生活,提供应有的政策保障。四是建议设立洪水保险基金,凝聚全社会的力量共同扶持和帮助受灾群众。

3.4 加快滩区村庄迁建和安全建设步伐

目前国家和山东省在东明县组织实施了移民建镇工程,这是从根本上解决滩区群众困难的治本之策。建议给予更多的资金支持,加快移民建镇和滩区安全建设的步伐,将滩区内能够搬迁的村庄尽快搬迁,结合城镇化战略和项目带动战略,鼓励和引导滩区群众搬迁到滩区外居住。坚持“生产土地经营权不变,各类扶贫资金捆绑使用,国家补助与自筹相结合”的原则,由各级政府分区分批逐年实施,确保搬迁群众安置到位、基本生活有保障。对建制村村庄搬迁中征地、换地等困难给予重点支持,制定与搬

迁进度挂钩的奖励制度,进一步实施鼓励村民在新村址建设小康屋的优惠政策。对不适宜搬迁的滩区村庄建设高标准避洪村台,同时对一些小村庄实施合并,建设连体式大村台,提高村台抗御洪水的力量。在大力实施滩区安全建设工程的同时,把淤高堤沟河和临河滩地纳入基建计划,充分利用黄河泥沙有计划地淤塞串沟、堤河和滩地,将堤脚处的低洼地与附近滩地淤高,缓解槽高、滩低、堤根洼的不利局面,消除“二级悬河”对黄河滩区的威胁,从根本上解决滩区群众的安全问题。

3.5 更新观念实施科教兴滩

一是加强教育投入,进一步改善中小学办学条件,提高义务教育普及率,全面提升居民素质。二是加强职业技能的培训,提高滩区群众劳动技能水平。三是完善科技推广服务体系,加快滩区结构调整步伐。通过宣传教育,引导滩区群众破除等、靠、要的思想,树立市场经济的意识,走出传统农业的小圈子,立足当地资源优势,开拓多种生产门路,提高自我发展能力。根据滩区特点和优势,鼓励发展畜牧业、水产业等高效产业,带动区域性经济的发展。建议在不违背有关法律法规和防洪安全的前提下,给予一定的优惠政策,加快滩区结构调整步伐。

3.6 提高长平滩区的防洪标准

建议将黄河右岸大堤自 - 1 + 980 开始向西南延伸至平阴,形成一道新的堤防工程,防洪标准与现有黄河大堤相同,提高滩区防御洪水的力量,保证这一区域社会经济的稳定与发展。

日照市“一案三卡”制度提高信访办案质量

2006 年以来,日照市国土资源局针对以往信访工作中重复信访、越级信访多以及办案透明度不高等问题,积极探索实施了以信访承诺为基础、办案公开为重点、督查回访为保障的“一案三卡”公开办案制度。该制度的核心内容就是在信访办案中签订三卡:第一步,在信访受理后,由承办单位与信访人签订信访承诺卡,以书面的形式,就双方的权利义务、办理期限、注意事项等进行双向承诺,实现彼此约束、双向监督,提高群众对国土资源部门的信任度。第二步,在信访案件查办过程中,由承办人员与信访人签订办案公开卡,就受理时间、受理单位、监督电话,办案单位、承办人姓名、职务、联系方式,案件反馈时间、调查结论、处理意见、政策依据、落实结果等内容,全程及时向群众公开,接受群众监督,提高信访案件办理过程的透明度。第三步,在案件查办过程中和查结后,由交办机关与回访对象签订督查回访卡,就案件查办进展情况、落实处理意见情况、信访人和被反映人对问题处理的意见等进行回访督查,提高群众对信访案件办理结果的满意度。通过实施“一案三卡”制度办案,强化了对信访案件事前、事中、事后 3 个环节的全程双向监督,进一步提高了信访案件办理质量以及群众对国土资源部门的信任度和信访工作的满意度,赢得了群众的信任和支持,从而规范了信访秩序,维护了社会和谐稳定。2006 年,全市实施“一案三卡”制度办案 41 起,全部优质结案,无一起越级重复访。(杨春祥)