



山东黄河滩区概况及政策补偿探讨*

刘丕建¹, 刘坤², 张旭¹, 尹庆龙³

(1. 山东黄河河务局, 山东 济南 250011; 2. 滨州黄河河务局, 山东 滨州 256606; 3. 东平湖管理局, 山东 泰安 271000)

摘要: 简要介绍了黄河下游山东滩区的基本情况, 认为存在的主要问题是滩区安全建设滞后、受淹群众无经济补偿和经济发展相对落后等。提出滩区安全建设措施和滩区实行滞洪区补偿、事前风险规避、事后经济补偿、长期补助、后期扶持等补偿政策思路, 以期实现滩区经济可持续发展。

关键词: 黄河滩区; 补偿补助; 政策扶持; 山东省

中图分类号: F323.1

文献标识码: C

治黄以来, 山东人民和治黄职工经过艰苦努力, 初步建成了由堤防、河道整治工程和蓄滞洪工程组成的防洪工程体系, 为战胜黄河洪水提供了物质条件。但由于黄河主槽摆动, 洪水泛滥, 使得滩区群众在重度风险中求生存谋发展。黄河虽无决口泛滥, 洪水漫滩造成的淹没损失却很严重, 1950年以来, 山东黄河滩区有44年出现漫滩, 有15年受灾比较严重, 以1958年和1996年最为严重^[1]。1958年山东省黄河滩区全部被淹; “96·8”洪水期间, 全省黄河滩区绝大部分漫滩, 漫滩面积7.6万hm²、淹没耕地7万hm²、受洪水围困35.86万人。最近一次较大的受损是2003年9月, 黄河发生罕见的秋汛, 山东东明、梁山黄河滩区严重受淹, 东明滩区受灾群众9.6万人, 经济损失近10亿元; 梁山滩区1.9万群众受灾, 经济损失达8000万元。黄河滩区虽然有明显的滞洪消洪作用, 但不享受国家蓄滞洪区补偿政策, 生产自救能力较差, 一旦洪水漫滩, 生产恢复十分困难, 受灾即陷入贫困^[2]。

1 山东滩区的基本情况

1.1 滩区自然概况

山东现行河道是1855年黄河于河南省兰考县铜瓦厢决口改道后形成的, 已行河152年, 全长628 km。黄河流经山东省的菏泽、济宁、泰安、聊城、济

南、德州、淄博、滨州、东营9个市、25个县(市、区), 在垦利县入海。河道上宽下窄, 纵比降上陡下缓, 排洪能力上大下小。两岸有大堤约束, 堤距荡淤型河段5~20 km, 过渡型河段2~8 km, 弯曲型河段0.5~4 km, 河道为复式断面, 河槽两侧有广阔的滩地^[3]。

滩区是指滩槽界线与黄河大堤或现有河道天然控制边界线之间的区域。山东黄河滩区是1855年后随着下游堤防的修建而形成的, 共有106处, 总面积1702.06 km², 涉及9市25县(市、区)。据统计资料分析, 截至2007年底, 滩区有村庄782个, 居民64.87万人。滩区土地类型包括耕地、林地、居民用地、水面坑塘、水利设施用地、交通用地、企业用地及其他用地等, 其中耕地面积12.23万hm²。

1.2 滩区经济社会发展情况

长期以来, 由于频繁遭受洪水灾害, 经济社会发展缓慢, 群众生产生活条件较差。滩区经济是典型的农业经济, 支柱产业是种植业和养殖业。农作物以小麦、大豆、玉米、花生、棉花为主。受汛期洪水漫滩影响, 秋作物保种不保收, 产量低而不稳, 收入起伏较大, 群众主要靠夏粮维持全年生活。特别是近几年来, 一些滩区耕地频遭淹没, 积水无法排除, 一次漫滩数季无法耕种, 导致半数以上滩区群众缺粮。

* 收稿日期: 2010-12-02; 修订日期: 2010-12-24; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 刘丕建(1975—), 男, 山东鄄城人, 工程师, 主要从事黄河水利工程设计、滩区治理等工作; E-mail: lpj2000@126.com。

2 存在的主要问题

当前滩区治理存在的主要问题是黄河洪水威胁依然存在,“二级悬河”治理进度缓慢,滩区淹没补偿政策不落实,经济发展落后。

2.1 滩区安全建设滞后

20世纪80年代中期以来,黄河中常洪水减少,加上生产堤约束,洪水上滩淤沙机遇减少,中水河槽迅速淤积萎缩,致使平滩水位明显高于两岸滩面,形成了主槽高于大堤临河侧滩面、临河侧滩面高于背河侧地面的“二级悬河”局面^[1]。“二级悬河”不断加剧,加之嫩滩耕种,糙率增加,下游河道中水河槽过流能力严重下降,水位表现明显偏高,漫滩几率增大,洪水淹没损失增加。

滩区安全设施主要包括村台、避水楼、避水台、撤退道路等。从1974年以来,虽然黄河滩区安全建设已达30多年,但因为国家投资力度不够,地方财政困难,群众生活水平低,滩区已建安全设施少,且已建村台工程,普遍存在高度不够、抗洪能力低等问题。安全建设滞后状况致使滩区村庄缺乏安全保障。如1996年黄河“96·8”洪水、2003年秋汛等均造成滩区出现较大灾情。

2.2 经济发展落后

黄河滩区作为河道的一部分,根据我国《水法》、《防洪法》、《河道管理条例》等规定,对河道管理范围内建设开发行为实行严格的限制,同时增设了水行政许可审批手续。长期以来,黄河滩区群众为防洪安全作出了巨大贡献,而国家仅仅将滩区定性为一般意义上的“行洪河道”,滩区群众受淹后没有经济补偿,没有相应的扶持政策。滩区经济和群众生活水平低,许多滩区农民家中除了房子、农具和粮食外,几乎没有其他积蓄,且较大基础设施难以决策建设,发展速度与潜力较小,属典型的农业经济,与周边地区差距呈越来越大之势,沿黄贫困带已形成。

3 滩区治理建议

目前,在落实科学发展观,全面实现小康社会,构建社会主义和谐社会的环境下,滩区的贫穷落后现状亟待改变。鉴于当前黄河治理的复杂性和艰巨性,结合国务院近期批复的《黄河流域防洪规划》,

滩区治理应当以保障滩区群众的生命和主要财产安全、改善群众生活生产条件为重点,进行“二级悬河”治理,加快安全建设,制定滩区淹没补偿政策。

3.1 “二级悬河”治理

“二级悬河”形成已久,全面治理工程量及投资较大,因此目前可开展以淤填堤河、串沟为内容的“二级悬河”治理的近期工程^[4]。堤河为黄河大堤临河侧堤脚存在的低洼狭长地带,其宽度一般为100~200m,深约1~2m。串沟是由于水流漫滩之后,由于滩地糙率和地形、地物的变化,过水分配不均,在滩面上形成的“横向”或“斜向”的沟道。实施堤河、串沟淤填,消除滩面比降,可以降低洪水顺堤行洪的几率,减轻“横河”、“斜河”对堤防工程的威胁,还相应降低了“小水成灾”的几率,减少滩区群众的损失,保护滩区群众的生命财产安全。同时增加了滩区可耕地面积,改善滩区群众交通条件和生态环境。

3.2 加大滩区安全建设

根据现实社会经济条件,针对洪水淹没、灾害程度及生产方便等因素,可考虑对部分淹没风险大的群众外迁到大堤背河侧居住。由于滩外土地资源有限,外迁投资大,大部分可采取滩区内就地修筑避水设施进行安置。避水设施中村台的防洪标准按防御花园口20年一遇洪水为标准,村台顶部面积采用人均80m²的标准。安全减少投资应以国家投资为主,地方政府投资为辅。目前,利用亚行贷款黄河下游防洪工程建设项目对东明、平阴滩区进行的新村台建设,取得了较好的效果。

4 滩区补偿政策探讨

黄河滩区作为滞洪沉沙的特殊区域,其滞洪沉沙作用起到了牺牲局部保护大局的作用^[2]。根据黄河下游滩区的特点、黄河治理开发的需要和国家财政负担能力,国家补偿不应是简单的受淹后资金补偿,而应当是多方式和多渠道的。

4.1 建立新的补偿机制实施政策补偿

目前,国家对滩区的主要政策是国务院[1974]27号文制定的“废除生产堤,修筑避水台,一水一麦,一季留足全年口粮”。这一政策在全国大多数地区尚未基本解决温饱问题的计划经济时期,对于

解决滩区群众的基本生活问题,发挥了积极地作用^[2]。随着我国建设社会主义新农村一系列优惠政策的出台,尤其是2006年国家实行减免农业税政策后,滩区仅有的减免农业税的政策不再是滩区的特殊政策,造成滩区补偿政策中断。为保证政策的连续性,国家应该对黄河下游滩区建立新的补偿机制,实施政策补偿。

4.2 比照《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》予以补偿

黄河下游滩区具有显著的滞洪沉沙功能,具有典型的蓄滞洪区的功能和作用,而长期以来又是以河道的形态表现的,且长期以来国家对黄河下游滩区比照蓄滞洪区进行安全建设和管理^[4]。为此,建议国家将黄河下游滩区作为蓄滞洪区对待,纳入蓄滞洪区运用补偿范围,滞洪受灾后比照《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》给予补偿。

4.3 风险公平的事前基本补偿

首先,按照《防洪法》,对居住在距离主河槽较近、受淹风险大的村庄,有计划地予以移民建镇,尽量将群众从河道内迁出去。如2005年,菏泽市将原滩区内的19个村庄4700余户群众进行整体移民迁建,从根本上解决了这些人的后顾之忧。迁移不出去的,首先应该尽快完成避水村台的建设。所以,整体移民、按一定标准修建避水台,应该成为风险公平、减少补偿几率的一种事前基本补偿方式。

4.4 临时撤离的安置补偿

群众已有的房子在没有水毁之前不可能、也没有必要马上扒掉重建。可以在遭到水毁后按长江移民建镇的补助标准扶持群众在避水台上重建。这样即减小了群众的负担,也减轻了国家财力负担。在这个过渡期,对滩区遭遇洪水的临时撤离迁移的问题,应制定临时保障基本生活的标准,给予临时撤离的安置补偿,以保证这部分人员的临时安置和社会稳定。

4.5 经济补偿

为保障滩区居民基本生活、有利于恢复农业生产,鉴于黄河滩区的特殊性和危害的严重性,建议对滩区农作物、专业养殖和经济林的补偿,根据国家财政状况,逐步实行全额补偿。但对种植在嫩滩内的农作物,建议不予以补偿。因为嫩滩本身就是主要行洪河道,在土地属性上既非基本农田,也非一般耕地,而是滩涂。对种植在工程治导线或者生产堤至

黄河大堤区域内的农作物,予以补偿。

4.6 长期补助

对水库建设移民和半移民,国家给予补助政策,滩区群众也应该享受此补助政策。完全滩区群众是指居住和耕地完全位于黄河滩区的群众。半滩区群众是指居住在黄河大堤之外,但耕地位于黄河滩区的群众。对完全滩区群众,借鉴《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》的补助标准,每人每年补助600元,直至其搬出黄河滩区为止。半滩区群众,每人每年补助300元,直至其在黄河滩区没有土地为止。

4.7 后期扶持

国家或者当地政府加大对黄河滩区经济发展的扶持力度,调整区内经济结构和产业结构,积极发展农牧业、林业、水产业等,因地制宜发展第二、三产业,鼓励当地群众外出务工。加强滩区土地管理,土地利用、开发和各项建设必须符合防洪的要求,保证蓄滞洪容积,实现土地的合理利用,减少洪灾损失。滩区所在地人民政府要制订人口规划,加强滩区内人口管理,实行严格的人口政策,严禁堤外人口迁入,鼓励滩区内常住人口外迁,控制滩区内人口增长。

5 结语

按照统筹兼顾、标本兼治、综合治理,兴利除害结合、开发防洪结合、防洪抗旱并举的原则^[5],国家应尽快尽早组织制定滩区总体开发规划,确定黄河滩区开发的原则、目标、总体思路、开发模式和产业布局,采取切实有效的政策措施,由国家批准并组织实施。根据黄河滩区总体开发规划和现有开发条件和资源状况,实施科学开发,尽快实现滩区经济社会发展的新跨越,让滩区人民也能享受到改革开放的成果。

参考文献:

- [1] 郝金之. 黄河山东段滩区享受蓄滞洪区补偿浅析[J]. 人民黄河, 2007, (2): 25-27.
- [2] 廖义伟. 黄河下游滩区受淹后国家补偿问题研究[J]. 人民黄河, 2004, (11): 1-3.
- [3] 李国英. 维持黄河健康生命[M]. 郑州: 黄河水利出版社, 2005: 333-359.
- [4] 李国英. 黄河问答录[M]. 郑州: 黄河水利出版社, 2009: 41-

181.

版社,2008:130-138.

[5] 黄河水利委员会. 黄河流域防洪规划[M]. 郑州:黄河水利出

Study on General Conditions and Policies Compensation of the Yellow River Beach Area in Shandong Province

LIU Pijian¹, LIU Kun², ZHANG Xu¹, YIN Qinglong³

(1. Shandong Yellow River Engineering Bureau, Shandong Jinan 250011, China; 2. Binzhou Yellow River Engineering Bureau, Shandong Binzhou 256606, China; 3. Dongpinghu Management Bureau, Shandong Tai'an 271000, China)

Abstract: The Yellow river beach area is a typical form of channel morphology in the downstream region of the Yellow River. It is not only a place for sand sedimentary in flood protection, but also the survival place of the masses in the beach area. At present, 65 million people lives in this area. In this paper, basic conditions and existed problems of the lower Yellow River beach area are briefly introduced, countermeasures of safety construction, implementation of security detention compensation, risk aversion in advance, economic compensation after construction, long-term benefits, post-support are put forward in order to achieve sustainable economic development in this area.

Key words: the Yellow river beach area; compensation benefits; policy support; Shandong province