

由 1998 年长江洪水对淮河行蓄洪区的思考

⑤
1678

杨民钦

邱绵茹

(水利部淮河水利委员会 蚌埠 233001)

TV21253
TV873

摘要 分析了目前淮河行蓄洪区在防洪运用中存在的问题,认为最根本的还是要解决人与水争地的矛盾,协调处理好人类自身发展与自然界的关系问题。提出关于淮河行蓄洪区的具体建议:要吸取长江大水的教训,重新研究和修订沿淮河行蓄洪区规划,适当提高行蓄洪标准;加大投资力度,加快行蓄洪区安全建设速度;依法管理蓄滞洪区,尽快制定蓄滞洪后的补偿政策和救助办法;团结抗洪,顾全大局,实施科学调度,合理运用行蓄洪区。

关键词 防洪;行蓄洪区;淮河

R851

1998 年长江发生了 1954 年以来的大洪水,在党中央、国务院和沿江各省政府的正确领导下,解放军和沿江人民群众日夜奋战、顽强拼搏,战胜了历史上罕见的大洪水,抗洪抢险取得了全面胜利,这是中国人民创造的又一个举世瞩目的伟大业绩。江泽民总书记在全国抗洪抢险总结表彰大会上的讲话明确指出:“今年发生这么大的洪水,主要原因是气候异常,降雨集中,也就是说,主要是天灾造成的。当然,我们也要充分正视生态破坏严重,江湖淤积,水利设施薄弱存在的问题,认真总结经验教训,切实加以改造,使我们的抗御能力得到新的提高,以利更有效地减轻自然灾害的危害。”淮河流域紧靠长江流域,历史上多次发生江淮并涨的局面,如果淮河今年也面临 1954 年型大洪水,淮河将如何抗洪,这是一个非常严肃的问题。笔者就有关淮河行蓄洪区方面的问题,谈谈个人的看法和建议,供大家参考。

1 淮河行蓄洪区基本状况

淮河干流上游为山丘区,河道比降为 5×10^{-4} ;进入中下游为平原区,河道比降变缓,分别为 0.3×10^{-4} 和 0.4×10^{-4} ,河道变为宽浅式河道。在淮河中游两岸之间有一连串的湖泊洼地,历史上就是淮河上、中游洪水滞蓄和回旋的地方。50 年代以来按“蓄泄兼筹”的治淮方针,将主要的湖泊洼地建成 27 处行蓄洪区,总面积 3924.1 km²,耕地 24 万 hm²,区内居住人口 163.06 万,这些行蓄(滞)洪区是淮河防洪工程体系的重要组成部分。防洪规划中确定的 9 处蓄洪区总蓄洪库容 86.1 亿 m³。目前在沿淮行蓄洪

区运用后,淮河干流的实际防洪标准是上游不足 10 年一遇,中游不足 40 年一遇,下游不足 50 年一遇,因此行蓄洪区运用与否对淮河防洪标准的影响很大。目前淮河河道平槽泄量,正阳关以上不足 2000 m³/s,正阳关—涡河口为 2500 m³/s,涡河口以下为 5000 m³/s。由于淮河主槽太小,大洪水时要靠运用沿淮行蓄洪区,增加河道过水断面,加大泄量,沿淮行蓄洪区在遇中小洪水时可分泄淮河洪水 20%~40%,大洪水时则可达到 40%~60%。在沿淮行洪区运用后,现状淮河干流河道安全行洪流量正阳关以上 6000 m³/s,正阳关至蚌埠河段 8500 m³/s,蚌埠以下 12000 m³/s。如果在大洪水期不能按规定的行洪水位启用行蓄洪区,淮河的防洪标准将大大降低。例如,1991 年淮河发生了不足 20 年一遇的洪水,由于寿西湖行洪区人员无法撤退,未启用,致使正阳关最高水位达到 26.51 m,超过 40 年一遇的设计洪水位 0.01 m(而鲁台孜相应洪峰流量 7450 m³/s,约 15 年一遇),淮北大堤防守十分紧张,被迫开启了城西湖进洪闸蓄洪。同样由于方邱湖未行洪,使蚌埠最高水位达到 21.98 m,蚌埠城市圈堤在广大军民大力防守下,才抗御了这场洪水的袭击。由此可见,淮河行蓄洪区及时、顺利运用对保障淮河干流的防洪安全起到了十分重要的作用。

2 沿淮行蓄洪区目前存在的主要问题

a. 行蓄洪不及时,不通畅,泄洪能力减小。随着人口的增加,生产的发展,区内群众为了减少行洪次数,不断加高行蓄洪区堤防。1991 年洪水,许多行洪

区都是超过计划行洪水位被迫漫决行洪的。洪水来临时,往往是群众看见水位上涨,就拼命保行洪区,加高行洪区堤防,后来,看见水位继续上涨,保不住,被迫扒口,扒不开就炸,从而延误了行洪区的启用时间,而且行洪效果很差。其结果是既保不住行洪区,又逼高了河道的水位,造成全线防汛紧张。

b. 行蓄洪机遇频繁,群众生活困难。正阳关以上行洪区的行洪机遇约为3年一遇,标准最低,困难最大;正阳关以下行洪区也仅为约5年一遇;中游蒙洼、城西湖蓄洪区分别为5年和15年一遇。每次行蓄洪以后,群众财产损失严重,造成生活异常困难。

c. 行蓄洪区安全设施不足,已有的设施标准偏低。1991年洪水后,国家利用以工代赈对沿淮行蓄洪区增修了避洪楼 3.3万 m^2 ,修建了700多km撤退道路,安装应急反馈通讯设备1336台(部)。安全建设情况,比以前有一定的改善,但总体来说,原来基础差,规划的标准偏低。当时规划是以逃洪保命,不死人为主要目标,所以安全建设主要考虑的是修建必要的撤退道路,配备部分应急反馈通讯设备,修建少量的临时救生设施。这当然是远远不能满足防大汛、抗大洪和行蓄洪区群众生产和生活的实际需要的。

3 关于沿淮行蓄洪区建设的建议

3.1 尽快重新修订淮河行、蓄洪区规划

由于地形和河道条件的因素,沿淮行、蓄洪区既是防洪工程体系的重要组成部分,又是居住在区内的群众赖以生存的生产、生活基地,因此每次要运用行蓄洪区时都很难、阻力很大。随着经济的发展,行蓄洪区人口猛增和一些不合理的开发,这种人与水争地的矛盾越来越突出。如何才能找到洪水与群众各自有恰当的出路,是解决矛盾的关键,这不仅仅是水利问题,而且是个社会问题,也是人类如何处理好自身发展与自然界之间的关系问题。淮河现有的规划是70或80年代完成的。1991年洪水后,为给洪水让路,解决人与水争地的矛盾,实施了扩大淮河干流行洪通道工程,河南省搬迁安置了居住在淮河中间的童元、建湾、黄郛子三个行洪区的群众,铲堤行洪;安徽省废弃了润赵段行洪区,铲堤行洪,对正阳关以上的南润段、邱家湖、姜家湖、唐垛湖行洪区采取退堤的办法,初步打开淮河行洪通道,使淮河行洪能力和部分行蓄洪区的标准都有所提高。但这尚未能从根本上解决行洪区标准低、难以启用、影响行洪效果和人与水争地的矛盾。为吸取长江洪水的教训,认真贯彻“平垸行洪”的思想,建议重新研究和修订沿淮行蓄洪区规划,采取有退有保、有平有留的原则,取消行洪区,巩固和改建蓄洪区。例如将邱家湖、南润

段等行洪区改为一般堤防保护区,不再作为行洪区使用;废弃上、下六方堤、石姚段和洛河洼四处行洪区;对寿西湖行洪区实施退堤,改建为蓄滞洪区;对姜家湖、唐垛湖行洪区进行合并,改建为一个蓄洪区;对现有四处蓄洪区,保留蒙洼、城西湖、城东湖三处。瓦埠湖蓄洪区由于内水来量过大,达不到蓄洪削峰的目的,建议取消,不再作蓄洪区使用。按上述工程实施后,原行洪区经过废弃或退堤,基本上打开了洪水的行洪通道。结合河道整治及疏浚,扩大了淮河的滩槽泄量,使中小洪水能够下泄通畅。取消行洪区后,使行蓄洪区内人口由原来的130多万减少到蓄洪区内60多万,蓄洪区的防洪标准也将大幅度提高,群众的生产、生活条件将得到很大改善,进一步解决人与水争地的矛盾,做到人与自然协调发展,增加洪水流淌的空间。

3.2 加快行蓄洪区安全建设速度

淮河流域的行蓄洪区启用机会比长江多,但仍然存在防洪标准低,进洪机遇频繁,安全设施不足等问题。这几年修建了一些低标准的撤退道路、安全楼台、通讯报警设施等,但只起保命作用,进洪年份群众的财产无保障,生产、生活受到严重影响。

为了及时有效地运用蓄滞洪区,建议继续加强蓄滞洪区的安全建设,提高撤退道路的标准,将规划的砂石路改为混凝土路,并增加支线道路,计划尚需修筑撤退道路2130km,修建庄台136万 m^2 ,避水楼211万 m^2 ,避水台25万 m^2 ,保庄圩27处。为此建议各级政府都要加大行蓄洪区安全建设的投资力度,加快安全建设速度,使行蓄洪区群众的生命财产安全有一个基本的保障。

3.3 依法管理蓄滞洪区

《中华人民共和国防洪法》明确规定:洪泛区、蓄滞洪区所在地的省、自治区、直辖市人民政府,应当组织有关地区和部门,控制蓄滞洪区人口增长,对居住在经常使用的蓄滞洪区的居民,有计划地组织外迁,并采取其它必要的安全保护措施。在洪泛区、蓄滞洪区内建设非防洪建设项目,应当就洪水对建设项目可能产生的影响和建设项目对防洪可能产生的影响作出评价,编制洪水影响评价报告,提出防御措施。

在蓄滞洪区内建设的油田、铁路、公路、矿山、电厂、电信设施和管道,其洪水影响评价报告应当包括建设单位自行安排的防洪避洪方案。建设项目投入生产或者使用时,其防洪工程设施应当经水行政主管部门验收。但是有些部门和单位的领导不认真执行防洪法,有的甚至以言代法,以权压法,这种现象必须坚决纠正。省级人民政府应组织有关部门制定

蓄滞洪区人口控制规划,限制人口迁入,鼓励外迁,对人口超计划增长的蓄滞洪区,减少或停止国家给予的优惠政策.蓄洪区内禁止发展工矿企业,只能主要用于农业生产.要改变行蓄洪区耕作制度,调整产业结构,实行多种经营,广开生产门路,减少群众对区内土地的依赖程度,对行蓄洪区,实行特殊优惠政策,例如从受益区筹集防洪补偿金,减免低标准行蓄洪区的征购任务等.

建议有关地方政府,根据《中华人民共和国防洪法》及《关于蓄滞洪区安全与建设指导纲要》,尽快出台具有法律效力的蓄滞洪区(含行洪区与行洪的滩区)建设与管理条例.通过行政、法律、经济等方面的手段加强管理,彻底改变目前行蓄洪区内人口猛增、工矿企业大发展、行蓄洪区安全和撤退措施不落实,致使需要行蓄洪时,行蓄洪区难以启用等不正常状况.

3.4 尽快制定蓄滞洪区的补偿政策和救助办法

在防洪法中已明确规定国务院和有关的省、自治区、直辖市人民政府可以制定对蓄滞洪区的扶持、补偿和救助办法.这是解决局部服从全局的关键所在,也是保证蓄滞洪区人民生命财产安全,保持社会稳定的基础条件.

试行防洪保险,落实好蓄滞洪区群众的生产、生活问题.80年代曾经在淮河干流安徽省颍上县的南润段行洪区做过农作物防洪保险试点工作.由于种种原因,总的来讲,保险试点不成功.建议在这个基础上继续抓紧试行防洪保险.通过南润段试验,笔者

体会到仅限于在本流域一个行洪区搞保险是困难的,筹集到的防洪保险费也很有限,自己保自己总是不行.建议国家有关部门开展对行蓄洪区防洪保险制度的研究,逐步推行跨流域乃至在全国范围内行蓄洪区的防洪保险试点,由中央和有关省、地、市、县均拿出一部分防洪基金来办保险,实行千家万户保一家,要求行蓄洪区群众按规定无条件参加保险.这项制度的推行将直接关系行蓄洪区群众的生产、生活、保证行蓄洪区的及时有效地运用.

3.5 按照有关规定科学调度运用行蓄洪区

《国务院批转水利电力部关于黄河、长江、淮河、永定河防御特大洪水方案报告的通知》、国家防汛抗旱总指挥部批准的《关于印发淮河洪水调度方案的通知》等文件,是总结多年抗洪实践经验,经过科学分析论证的产物.这是我们调度淮河洪水的根本依据,一定要严格执行.根据上述文件规定,在遇到较大洪水和特大洪水情况下,为确保重点,按照“牺牲局部,保护全局”的原则,适时地采取分洪、滞洪措施,尽量减少淹没损失,这是完全正确的和必要的.多年的抗洪实践表明,一定要对有关各级行政长官和广大干群进行宣传教育,正确处理好局部和全局的关系.没有失就没有得,为了更大更多的“得”,往往就要舍去更小、更少的“失”.如果不分轻重一味都去确保,既不科学,又常常是得不偿失,会付出更大、更多的“失”.在治水和防汛的历史上,这样的教训实在太多了,一定要认真吸取这方面的教训.

(收稿日期:1998-11-03 编辑:张志琴)

(上接第15页)

4 疏浚河道,保护湖泊

长江抗御洪水的方针应该是“以泄为主,蓄洪兼筹”.长江中下游河道,总体上讲河势比1949年前稳定、主流也较通畅,但由于泥沙淤积,通江湖泊围垦堵塞,下荆江裁弯,以及沿岸码头等侵占过水断面,使泄洪蓄洪能力减弱,导致1998年高危洪水位达70多天.在长江的防洪规划中要十分重视保护长江的泄洪能力,否则重演“堤高水涨”和“修不完的堤,防不完的汛”的被动局面.建议恢复和保护长江泄洪能力措施如下:

a. 全面实现系统裁弯工程.下荆江三个弯道裁直以来,数亿立方米泥沙淤积在城陵矶至龙口77 km河段,使螺山河段泄洪能力减少 $15000 \sim 20000 \text{ m}^3/\text{s}$.消除螺山河段洪水位抬高(1.85 m),必须实现簰洲裁湾,使中游河道趋向顺直通畅.

b. 退田还江,平垸行洪.据调查,长江干道中围垦洲滩民垸 $5.3 \sim 6.7 \text{ 万 km}^2$,严重阻碍洪水下泄.1998年洪水过后,湖南省决定放弃长江河道中的小集城垸,这有利于河段泄洪.据分析,若将长江干流河槽中的江心洲、边洲所有民垸移民还湖,创堤行洪,可扩大泄洪流量 $5000 \text{ m}^3/\text{s}$,降低洪峰水位 $0.3 \sim 0.5 \text{ m}$.

c. 消除岸边码头等挑流阻水物,禁止岸边向江心推进.近年城市建设发展,许多港口岸线与水争地,改斜坡岸为直立墙岸,侵占过水断面15%~20%,使河道缩窄,这也是河道泄洪能力减小的原因之一.而且堵支汉和侵占边滩的建设有增加趋势.港口、航道规划建设必须把泄洪防汛放在重要地位,以不阻流、不抬高水位为前提,难于避免的微小减流壅高,必须要有补救措施.

(收稿日期:1998-10-23 编辑:张志琴)