

[文章编号] 1003—4684(2019)03-0052-04

湖北省分蓄洪区合理运用补偿的对策研究

李鹏飞

(湖北工业大学马克思主义学院, 湖北 武汉 430068)

[摘 要] 湖北省分蓄洪区多、防洪压力大且运用频率较高,分蓄洪运用历时长、分洪水头深、经济损失大。笔者从政府管理的视角分析发现以下问题:运用补偿政策法规和管理机构不健全,促进分蓄洪区经济社会发展的长效帮扶机制较为缺乏,分蓄洪区补偿核损难等。通过健全相关法律法规和机构、健全补偿机制、明确补偿范围和对象等措施,能够较好解决分蓄洪区合理运用补偿中存在的问题,以发挥分蓄洪区在防汛中的作用。

[关键词] 湖北省;分蓄洪区;运用补偿

[中图分类号] TV873

[文献标识码] A

分蓄洪区的运用补偿是指通过对分蓄洪区内居民(以下简称区内居民)因分洪而直接或间接造成的损失进行合理补偿,从而尽快恢复区内居民正常生产生活的综合措施。湖北省位于洪水灾害高发的长江流域中部,防洪压力较大,合理运用平原地区原有的洼地、圩垸或蓄洪垦殖区等分蓄洪区,是缓解防洪压力的有效手段及做法^[1]。学者们多围绕分蓄洪区日常建设管理和分蓄洪区洪水演进进行研究,如巨英提出通过统筹受益地区与受损地区的关系、理顺相关部门职权责等缓解分蓄洪区的人地矛盾;方民提出洪湖分蓄洪区内套建洪湖东分块蓄洪区并构建良性运行机制^[2-3]。常楚阳等则利用 MIKE21FM 模块对杜家台分洪时间、流量等参数进行动态分析,提出运用调度规则的改进意见;张细兵等采用数字高程模型技术对荆江分蓄洪区运用进行动态场景模拟^[4-5]。本文主要从政府管理的视角,研究湖北省在分蓄洪区运用补偿中存在的问题并提出优化对策。

1 湖北省分洪蓄区状况及特点

湖北省分蓄洪区众多,全省共有各级分蓄洪区 42 处,其中,纳入国家分蓄洪区名录的有 12 处。全省分蓄洪区总面积约 11 559.12 km²,约占湖北省总面积的 6.2%,有效蓄洪容积约 470 亿 m³,分蓄洪区内耕地面积约 705 万亩,人口超过 600 万,约占全省总人口的 10%。湖北省分蓄洪区呈现出以下特点。

1.1 分蓄洪区分级多、面积大、运用频率高

湖北省分蓄洪区众多,涉及长江干流,汉江中下

游等长江主要支流,按照批准划定的行政级别可分为国家级、省级,另外还存在一定的非法分蓄洪区,各分蓄洪区的管理级别不同,承担的分蓄洪任务不同,工程建设及运用标准不同,运用损失补偿参照的标准也不尽相同,同时分蓄洪区运用频率差异大(表 1)。此外,湖北省分蓄洪区面积大,如荆江分蓄洪区包括荆江分洪区(主体)、虎西预备蓄洪区、淠市扩大分洪区和人民大垸蓄滞洪区四部分,总人口约 91.3 万,耕地约 99 万亩,行政区域跨公安、石首、松滋、荆州(区)、监利等五个县市区。

表 1 湖北省分蓄洪区累计运用情况统计表

分蓄洪区名称	次数
荆江分蓄洪区	1
西凉湖分蓄洪区	1
邓家湖、小江湖分蓄洪区	3
杜家台分蓄洪区	21
上百里洲分蓄洪区	1
府澧河流域分蓄洪区	1
(包括童家湖分蓄洪区、东风垸、幸福垸)	
龙骨湖(含沉湖)分蓄洪	1
龙赛湖(含老观湖)分蓄洪区	1
汴汉湖分蓄洪区	8
谢古垸	2
南屏垸	1
网湖分蓄洪区	1

统计截止 2018 年 1 月

1.2 分蓄洪区滞洪时间长、分洪水头深、经济损失大

长江(湖北段)干流及主要支流流经地为江汉平

[收稿日期] 2018—12—19

[第一作者] 李鹏飞(1993—),男,河南南阳人,湖北工业大学硕士研究生,研究方向为政治学理论

原,除边缘分布有少量岗地和低丘外,其余地区海拔均在 35 m 以下。同时年平均降水 1000 mm 以上,降水不易自然排出,易引发洪水内涝。因此,受到自然地理环境影响,造成滞洪时间长,分洪水头深,经济损失大。如 2016 年汉北河“160707 洪水”导致钟祥长滩等多地出现洪水险情。其中,屈家岭淹没面积 160 km²,淹没时长达七天之久,天门市淹没农田 151.8 万亩,应城市淹没农田 45.7 万亩。洪水淹没时间长导致无法顺利开展灾后恢复工作,造成更大经济损失。

2 湖北省分洪蓄区运用补偿情况及存在的问题

目前,湖北省境内运用过的分蓄洪区中,除荆江分蓄洪区、西凉湖分蓄洪区、杜家台分蓄洪区三个为国家级分蓄洪区外,其余全部为省级分蓄洪区。荆江分蓄洪区于 1954 年分洪运用过一次,国家补偿 7000 万元;西凉湖分蓄洪区于同年分洪运用过一次,灾后,政府以实物补助为主,一方面投放口粮、寒衣、棉絮等救济物资,另一方面帮助区内居民重建家园,并从全国多地调运种籽、驴马牛等牲畜;杜家台分蓄洪区共运用过 21 次,却只在 1983、1984、2005、2010、2011 年累计获得补偿金 2.9 亿元。部分省级分蓄洪区在分洪运用后,只从省水利厅防汛应急资金中获得少量补偿,部分省级分蓄洪区运用后未获得补偿。

湖北省境内的分蓄洪区是湖北省和长江中下游防洪系统的重要组成部分,随着社会经济的发展,分蓄洪区面临着既要满足分蓄洪水要求,又要满足经济发展需要的情况。因此分蓄洪区运用补偿显得尤为重要。目前,湖北省分蓄洪区运用补偿主要存在以下几个方面的问题。

2.1 分蓄洪区运用补偿政策法规和管理机构不健全

分蓄洪区相关政策法规缺乏,相关管理机构不健全。虽然 1996 年湖北省制定了《湖北省分洪区安全建设与管理条例》,随后,国家也出台《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》(以下简称《办法》),但是这些条例、办法颁布时间较早,部分条款已无法适用于当前分蓄洪区运用补偿的要求,而湖北省省管分蓄洪区运用补偿的具体规定又暂未出台,导致分蓄洪区运用补偿没有明确依据。此外,分蓄洪管理机构不健全。目前全省仅有洪湖和荆江两个分蓄洪区设立有专职管理机构,其它分蓄洪区均由当地防汛部门或堤防管理部门代管。无专门管理机构致使每次运用后,补偿工作难以顺利进行。以上问题导致分洪运

用出现两难的局面:区内居民无法确定补偿主体,相关部门没有明确的分洪补偿职权责界定和资金来源,最终导致当地居民无法得到有效补偿。在这种情况下,群众对分洪抵触情绪较大,容易产生群体性事件,影响社会稳定。

2.2 促进分蓄洪区经济社会发展的长效帮扶机制缺乏

分蓄洪区工程属于牺牲局部保大局的公益性工程,其所在地的经济发展受到限制,经济发展水平一般都落后于周边地区。通过对我省分蓄洪区居民人均可支配收入与分蓄洪区所在地人均可支配收入对比分析发现,分蓄洪区居民人均可支配收入均低于分蓄洪区所在地人均可支配收入,以襄东分蓄洪区为例,2017 年,襄东分蓄洪区人均可支配收入为 3018 元,所在的襄阳市农村居民人均可支配收入 16005 元^[6]。然而,当下湖北省并没有促进分蓄洪区经济发展的措施及对分蓄洪区进行帮扶的长效机制,多数区内居民依然从事着传统的农业耕作,同时还要承担分蓄洪运用可能导致的风险。分蓄洪区的设立和运用对区内居民会产生较大影响,缺乏有效帮扶机制一方面不利于调动区内居民对于分洪的积极性,这给分蓄洪区的运用带来了一些障碍;另一方面,不利于区内居民的顺利脱贫,从而影响全面小康社会的建成。

2.3 分蓄洪区内种养结构复杂、补偿核损难

由于多年来对分蓄洪区的规划、建设、限制和管理工作不到位,导致分蓄洪区内的产业发展没有按照分蓄洪要求开展。农业生产的种植、养殖结构复杂,分蓄洪区运用损失难以核准,补偿难以统一。主要表现在:第一,实际种植面积大于承包土地登记面积,如果按照承包面积补偿,群众难免有不满情绪;第二,分蓄洪区内种养种类繁多,在《办法》中虽然列出了多种补偿种类,但区内居民为增加收入而自发开展的养殖种类远远多于《办法》规定的种类,而国家和湖北省又未出台相关规定限制特种养殖活动。实际种植面积和种养种类与登记、规定的有出入导致在补偿过程中易发生纠纷,不利于补偿工作的顺利开展。

3 科学合理运用补偿的主要对策

21 世纪以来,我国的防汛工作由控制洪水向管理洪水转变。分蓄洪区的运用是有效管理洪水的重要措施之一,是缓解人水矛盾的助推剂。因此,针对分蓄洪区运用补偿存在的问题,迫切需要作出全面系统的规划,妥善解决分蓄洪区作用的发挥与区内居民正常生活的矛盾,既合理有效地利用分蓄洪区

分蓄洪水,保障防洪安全,又妥善安排居民生活生产,达到人水和谐的目标。

3.1 完善相关政策法规,健全补偿机制

习近平总书记在十九大报告中指出,要推进全面依法治国,完善中国特色社会主义法治体系。紧紧围绕全面依法治国,着力强化防汛抗旱法规制度保障。防汛抗旱减灾涉及面广、应对处置工作复杂,必须全面纳入法治化轨道,规范涉水行为、强化法治保障^[7]。针对分蓄洪区制定相关补偿办法,具体而言,有以下几点:一是建立中央、省、市、县四级补偿机制,明确各级承担比例,使分蓄洪区的运用补偿有保障;二是建立分蓄洪区补偿基金,通过财政拨款和征收防洪受益方防洪经费,建立持续稳固的资金来源,并在有关部门设立专门机构管理补偿基金,负责基金的提取和发放等工作;三是建立分蓄洪区保险机制。借鉴发达国家经验,探索建立分蓄洪区洪水保险机制,应注意的是洪水巨灾保险不能仅做亡羊补牢的工作,而应该转变思路、放眼长远,侧重于灾前防灾防损等专业化技术的提高,向“造血”转型^[8]。逐步实现风险管理社会化,减轻国家负担;四是大力开展分蓄洪区产业扶持计划,在分蓄洪区大力发展避灾农业、减灾农业,最大程度减轻分洪损失;五是加大分蓄洪区的中央财政转移支付力度,按照完善生态补偿机制要求,着重倾斜安排分蓄洪区内水系恢复等项目;六是从多方着手,争取支持,在社会上广泛形成支持分蓄洪区管理、建设和发展的氛围,推动各项扶持政策的制定和落实。

3.2 设立专门管理机构,优化补偿程序

随着社会的发展,分蓄洪区也随之社会化,因此,设立专门的分蓄洪区运用补偿管理机构势在必行,此机构应具有对分蓄洪区进行统一建设管理、运营维护、补偿救助等职能,以确保运用之后补偿工作的开展落实。此外,应建立省、市、县(区)三级分蓄洪区防灾减灾委员会。其主要职责为贯彻落实国家、省对于分蓄洪区救灾工作的政策和规划,制定上级规章框架下适合本地区分蓄洪区减灾补偿工作的细则,开展减灾救助等活动。

同时,为加快补偿进度,务必研究改革国家补偿资金的发放方式,结合现代信息技术手段,简化行政补偿程序,节约行政资源,提高行政效率。可参考河南省和安徽省分蓄洪区运用补偿的程序:乡镇首先确认汇总相关损失情况给县级,由县补偿主管部门抽调财政、审计等相关部门专业人员,对上报的表格进行确认审核。审核无误后,县补偿主管部门通知各乡镇按照审核确认后的补偿金额制作补偿凭证,并及时以银行汇款的方式发放给群众。

3.3 明确补偿范围与对象,减少补偿纠纷

3.3.1 明确补偿范围 国家财政补偿范围在《办法》中明确规定了湖北省国家级分蓄洪区包括洪湖分洪区、荆江分洪区等 12 处。同时,根据防汛要求,湖北省先后设立了襄东、襄西等 30 处省级及以下分蓄洪区。这些省级及以下分蓄洪区一旦分洪运用,其损失同样巨大,却不在国家政策补偿范围之内。湖北省分蓄洪区运用补偿时,应将省水利厅批准划定的非国家级分蓄洪区因分洪造成的损失纳入补偿范围,以保障相关非国家分蓄洪区群众的合法权益。

3.3.2 明确补偿对象 湖北省分蓄洪区运用后的损失对象主要包括以下几种类型:一是常住人口,以农业承包为主的暂住人口;二是医院、学校、道路等公共事业设施;三是国有厂矿企业和利用农林畜牧等进行二次加工的民营企业。

1)居民 虽然《办法》规定了分蓄洪区内具有常住户口的居民在分蓄洪区运用后可依法获得补偿。但由于此《办法》制定于 2000 年,当时基本没有土地流转,而当前农村土地流转已非常普遍,对在蓄滞洪区内承包土地的区外居民也应给予补偿。

2)工商企业 分蓄洪区为限制发展区,但不是完全不发展。因此对于分蓄洪区内按规定申报兴建的企业,应予以补偿,对于已经存在的非审批兴建的企业应及时予以关停,或增建安全设施,以降低分蓄洪所造成的损失。

3)公共服务 现有规章明确规定了分蓄洪区内行政、公益等事业单位的公共财产和设备的水毁损失不在补偿范围之内。而这些单位和区内的居民同样以自己的财产牺牲,换取上下游地区的安全,为国家防洪安全作出了贡献。因此对于分蓄洪区内的医院、学校等提供公共服务的部门应给予补偿。

此外,对于《办法》中明确规定不予补偿的对象,由于分蓄洪区管理的历史问题导致的分蓄洪区内违规建筑,应秉承“以人为本”的发展理念,在分蓄洪区运用后根据损失情况,应予以低于《办法》标准的适当补偿,同时责令其根据相关规定进行整改,对于违反规定的重建项目应追回补偿资金,并按照规定追究其法律责任。

4 结束语

湖北省降水丰富且河湖众多,分蓄洪区在全省防汛工作中发挥着重要作用。分蓄洪区运用补偿的进行,需要考虑短期与长期效益,同时统筹自然、经济、社会等多方面和流域上下游、城乡等多区域,针对湖北省分蓄洪区运用频率高、损失大等特点,本文分析了湖北省分蓄洪区运用补偿中存在的一些问

题,并重点围绕政府政策应该如何完善相关政策法规,优化补偿程序和确定补偿范围与对象等提出了相应的看法。但从长远来看,分蓄洪区的运用补偿不能单单依靠政府,风险承担的社会化是一大趋势,因此,完善洪水保险制度是减轻政府补偿负担,减小分洪运用损失的重要途径之一,值得进一步研究。

[参 考 文 献]

[1] 李长安. 从地学规律和可持续发展看长江分蓄洪区建设[J]. 长江流域资源与环境,2005(1):6-11.
[2] 巨英.湖北省分蓄洪区人水争地的社会学分析[J].湖北社会科学,2014(1):73-76.

[3] 方民.对洪湖分蓄洪区东分块蓄洪工程的思考[J].中国防汛抗旱,2012,22(4):18-20.
[4] 常楚阳,周建中,徐少军,等.基于 MIKE21FM 的杜家台分蓄洪区洪水演进模拟[J].人民长江,2017,48(S1):14-18.
[5] 张细兵,毛冰.基于 Google Earth 的分蓄洪区水沙模拟与演示系统研究[J].长江科学院院报,2014,31(2):8-11.
[6] 襄阳市统计局.襄阳市召开 2017 年经济运行情况新闻发布会[EB/OL]. (2018-02-29) http://tjj.xiangyang.gov.cn/hdjl/zxft/201801/t20180129_860444.shtml.
[7] 陈雷.深入贯彻党的十九大精神 不断夺取防汛抗旱防台风工作新胜利[J].中国防汛抗旱,2018,28(1):4-9.
[8] 刘志杰.安徽省重启洪水巨灾保险试点工作存在的问题及对策[J].现代农业科技,2018(4):286-287,290.

Countermeasures for the Compensation for Reasonably Using the Flood Diversion and Storage Areas in Hubei Province

LI Pengfei

(School Of Marxism , Hubei Univ. of Tech.,Wuhan 430068,China)

Abstract: There are many flood diversion and storage areas in Hubei Province which are featured with big pressure of flood control, high frequency of utilization, time-consuming flood diversion, deep flood head and heavy economic loss. An analysis from the perspective of governmental management reveals the following problems: imperfect compensation laws and management institutions, lack of long-term support mechanism for social and economical development in the flood diversion and storage areas, and difficulty in calculating and checking the compensation, etc. The following suggestions are put forward to solve these problems: to perfect relevant laws and institutions, as well as compensation mechanism, to define scope and object of compensation, so as to play the potential of diversion and storage areas in flood control.

Keywords: Hubei Province; diversion and storage areas; compensation

[责任编辑: 裴 琴]