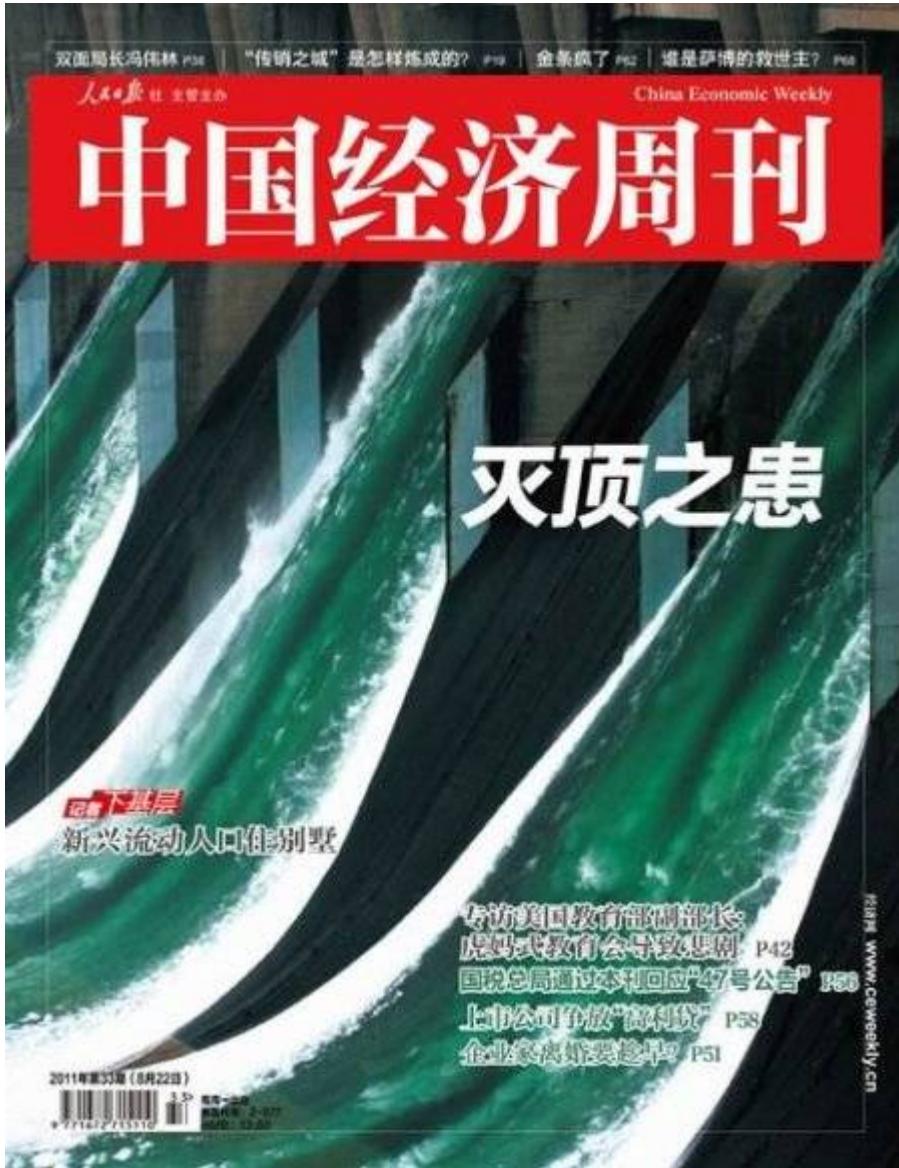


# 我国超 4 万座水库存安全隐患 大多分布于中西部

郭芳 李凤桃 汪孝宗 侯隽

2011 年 08 月 23 日 07:46 来源：



中国经济周刊封面稿：病坝之患，4万病险水库的威胁。

病坝之患：4万病险水库的威胁

《中国经济周刊》记者 郭芳 李凤桃 汪孝宗 侯隽 | 北京、湖北、江西、安徽、河南报道

一场动车撞车事故会导致数百人伤亡，而一次溃坝却能使数万、数十万、数百万人流离失所。

危险就在眼前，拥有水库数量最多的中国，正启动世上最大规模的病险水库维修工程。

国家水利部的内部事务第一次上升为中央层面最高规格的治水会议。

在未来的5年，中国立志要消除全部现有病险水库的安全隐患。

在上世纪50~70年代，中国完成了水利工程建设的“大跃进”，成为世界上水库数量最多的国家。现有的8.7万座水库，大部分建于那个时期。

因为人口快速增长，农业成为经济的命脉，而水利则成为农业的命脉。此情形下，中国兴修了大量的水利工程，与家庭联产承包责任制一起，成为农业生产迅速发展的重要条件。

但限于当时的技术水平和经济条件，许多水库的质量和建设水平都不是太高，大部分是小型坝，小型坝中的90%以上是土石坝，土石坝的寿命大约是50年，目前为止，基本上都已是超期服役。且在此后几十年的运行中，由于缺少必需的维护经费，水库病险的数量过半，达4万多座。

这4万多病险水库绝大部分散布在广袤的农村，还有一些县市的上游。曾有统计显示，全国头顶“一盆水”的城市有179座，占全国城市的25.4%；头顶“一盆水”的县城有285座，占全国县城的16.7%。

“它有很高的风险，一旦垮了就要冲房子、冲田地、冲工业设施、冲铁道，甚至整个城市。因此水库的安全为历届政府所重视。”国家水利部建设与管理司水库处处长徐元明对《中国经济周刊》说，即使重视，也很难完全避免。

历史上有惨痛的教训。

根据水利部公布的数据：从1954年有溃坝记录以来，全国共发生溃坝水库3515座，其中小型水库占98.8%。人类历史上最为惨烈的溃坝事件发生在1975年的淮河流域，河南省驻马店地区包括板桥、石漫滩两座大型水库在内的数十座水库漫顶垮坝，1100万亩农田被毁灭，1100万人受灾，超过2.6万人死亡。

## 全国水库，一半有险

虽然随着时间的远去，人们对灾难的记忆正在淡去，与此同时，水库溃坝的灾难发生的频率也在下降，但事实上，这数万座病险水库的问题，一直都是历届水利部领导最为头疼的事情。几乎每一届新任的水利部部长到任，第一项工作便是召开全国病险水库除险加固工作。

1975年“板桥事件”之后，中国曾展开了一次全国水库大坝安全检查，结果是：三分之一的水库大坝不安全。当时制定计划，要在十年时间里全面治理全国的病险水库，国家因此进行了大规模的投资。

在1998年的长江洪水之后，水利部再一次组织力量进行普查，普查的结果是：病险水库在50%以上。

水库按照库容量大小，划分为大中小型。其中库容在1000万立方米到1亿立方米之间的为中型水库，库容在100万立方米到1000万立方米之间的为小一型的水库，库容在10万立方米到100万立方米之间的为小二型水库。全国共有的8.7万座水库中，中小型水库占病险水库的绝大多数。

根据轻重缓急，水利部门开始编制规划。据水利部建设与管理司水库处处长徐元明讲述，水利部先后于2001年和2004年组织编制了两期病险水库除险加固规划报告。“第一期，1346座全国的大中型

和西部地区的小型水库规划，2005年除险加固完成；第二期，2117座全国大中型和中西部小型水库规划，也准备用三年时间完成，结果只实施了一年多，即2006年的时候，由于病险水库的问题很突出，中央提出来用三年时间把现有的大中型和重点小型病险水库除险加固。”

这一目标是在2006年年末的中央经济会议中提出，后分别写入了中央一号文件以及政府的工作报告中。这显然已不只是水利部的内部事务了。

“根据这个指示，我们编了6240座全国大中型和中西部地区小型水库，另外又补了1116座东部地区的小型水库，总共是7356座。”徐元明说。

最终，形成了2008年的《全国病险水库除险加固专项规划》(下称《专项规划》)，也真正开始了中国乃至世界上最集中、最大规模的水库维修工程。在过去的三年时间里，中国投入了620多亿元、对7356座病险水库进行了除险加固，基本完成了规划目标。

2011年，水利部宣布：经过除险加固，基本解除了637座县级以上城市、1.61亿亩农田以及大量重要基础设施的溃坝洪水威胁，保障了水库下游1.44亿人的生命财产安全。

但与此同时，大量的小一和小二型水库的安全隐患问题也显得更加突出，乃至成为防洪工程体系中最为薄弱的环节。

去年7月，经过国务院同意，启动了5400座重点小一型水库的除险加固。今年4月，又启动了全部4.1万座小二型病险水库的加固工程，其中中央负责1.59万座，地方负责2.5万座。

按照中央的计划，去年启动的5400座重点小一型要在2012年汛前全部完成，今年4月启动的1.59万座重点小二型要在2013年底全部完成，地方承担的2.5万座一般小二型到2015年底全部完成。

至2015年末，大规模的、由国家集中力量来完成的除险加固工程将宣告全部完成，中国将基本消灭病险水库。

### 地方缺钱，开不了工

尽管除险加固是为解一方百姓倒悬之急，但因投资量大，不免带来纠结。

大多数的病险水库分布在欠发达的中西部地区，例如，湖南、江西、湖北、广西、四川、河南、安徽等省份，要完成这样集中的、浩大的工程，资金是一个大问题。

事实上，在《中国经济周刊》记者走访的江西、湖北、安徽以及河南等地，均不同程度地存在地方配套资金紧缺的问题，尤其是市县一级的资金配套显得更为艰难。

在湖北省拥有水库数量最多区县的随县，除去已经除险加固的28座，还有267座需要地方配套资金来完成，这大概需要8亿左右的资金。随县全年的财政收入才三四千万，这些钱还需要负担政府公务人员工资、日常开支、教育、医疗、交通等方方面面。

用当地官员的一句话来说，就是不吃不喝，全县在3年内要完成267座水库除险加固配套也是天方夜谭。

在河南，专项规划内的359座水库，中央及省级资金到位率100%，市县两级的配套资金到位率为69%；在安徽，专项规划内的项目，中央及省级资金到位率100%，市县两级的配套资金到位率为

77%；而在病险水库更多的江西情况更不容乐观，一些项目，就连省一级的资金配套也有困难，市县级的配套资金到位甚至为0元……

当然，在此过程中，中央的补助政策根据地方的现实也在不断做出调整。

最早期列入除险加固专项规划的1346座病险水库，总投资是270亿元，其中，中央135亿，地方135亿，国家要求地方资金必须与中央一比一配套。第二期的2117座中，先实施的365座也基本上是这个比例。

后来的7356座，规划总投资是540亿，其中，中央的投资大概是290亿，剩余的由地方配套。

去年7月启动的5400座小一型水库规划投资243亿，每座450万，其中东部地区的水库1/3由中央负担，中部的60%由中央负担，西部地区则是80%由中央负担。今年4月启动的41000座小二型水库，其中重点小二型有1.59万座，规划投资每座240万，全部由中央负担，剩余的一般小二型则由地方全额负担。

“240万平均起来只多不少，相关政策规定，如果用不完，可用于地方负担的水库。”徐元明预计，由地方负担的水库，资金会有部分缺口。

在湖北，要完成除险加固的小型水库共有4000多座，需要资金117个亿。“按照中央目前的补助政策，我们可以申请中央投资73个亿，湖北自己负责44个亿。这44个亿，中央要求基本由省一级承担。尽管想了很多办法，但这样规模的集中的资金量对我们来说，压力确实很大。”湖北省水利厅水库堤防处袁俊光处长对《中国经济周刊》坦言。

44个亿中，大约有30个亿是由湖北负担的一般小二型水库资金，一共是1514座，每座约需200万。

同样是欠发达的水库大省，江西的压力也不言而喻。

“我们每年都是重点关注的对象，项目太多了，进度就会存在一定问题，所以经常被点名。”江西省水利厅建管处处长周放平在接受《中国经济周刊》采访时显得有些无奈。在中央专项规划项目中，江西省占了11.7%，正在除险加固的小一型水库一共是666座，占全国的12%。

越是经济欠发达的省份，越希望国家的资金来投入，但国家的资金都需要配套，加之地处中部的江西既没有东部那样发达的财力，又往往享受不到西部那样优惠的政策，处境颇为艰难。

周放平说：“我们的病险水库这么多，除此之外，还有中小河流的治理，还有大江大河治理，还有农田水利基本建设等等，所有这些都要配套。如果一个项目配套，咬咬牙也能拿出来，但是这么多项目，哪能配得了呢？配不了会有什么样的结果？要么，我们就是拍胸脯答应下来，但实际上做不到；要么，就是工程不能完全按照基建的要求完成。”

来自地方的窘迫和无力很真实，也很无奈。

于是，地方病险水库的除险加固项目出现两种验收：一种是竣工验收，另一种是投入使用验收。竣工验收是完全按照批复设计要求完成工程的全部；后一种情况则是“病基本上治好，但没有完全好”。

“国家过于强调配套，对于一些经济欠发达的地区而言，会带来很大的一些后患。”一位不愿具名的

县级官员对《中国经济周刊》表达了他的担忧。他认为，国家应根据不同的发展程度调整政策，对于那些比较贫困同时病险水库很多的县，应该全额由中央拨款。

而站在中央的角度，为确保地方配套资金到位，也开始在政策上做一些调整。例如，原来的政策是每座水库资金的 60% 由中央承担，从去年开始变成了一个省若共有 100 座水库被纳入除险加固，那么中央负责完成 60 座，地方负责完成 40 座。这又意味着，一旦地方资金不到位，那么由地方负责的水库就开不了工。

“不只是筹集资金，并且要及时地筹集到位，不然开不了工，压力当然很大。”袁俊光告诉《中国经济周刊》，通过发行地方债券和向银行贷款，湖北今年的资金基本到位，主要的压力在后面两年。

后面的资金来源，他很担心。

### 监管缺失，留下隐患

面对规模如此庞大和高强度的维修工程，如何组织起廉洁、高效的工程管理机制是另一个广受关注的难题。

作为地方的主管官员，周放平坦言压力很大。“工程质量的压力：出现质量问题怎么办？进度的压力：完不成任务怎么办？还有安全的压力，这么多钱，大家都在盯着，都想吃这块肉，有人经不起诱惑，也很有可能。”

徐元明盘点了一下，从工程建设的管理到资金的使用管理再到日常修护的管理等等确实存在不少问题。

例如，中央的钱到位了，地方的钱还有缺口，结果大毛病解决了，但还留着尾巴。在《中国经济周刊》的调查中发现，在较早期启动的除险加固项目中，由于配套资金不足，很多水库加固留下了“半拉子”工程，即使这样也通过了竣工验收，因此留下了另一种方式的安全隐患。

管理资金被挪用侵占的情况也时有发生。还有建设管理不规范的问题。原则上要求要严格实行三制，即建设监理制、招标投标制、项目法人制，但这些制度到了基层，不规范执行的不在少数。

此外，施工力量不足，赶工程进度，对质量也会造成影响，甚至形成“修了白修”的“豆腐渣工程”。

以 2007 年发生溃坝的甘肃省高台县小海子水库为例，2001 年被水利部列为西部专项资金病险水库处理项目，加固工程于 2004 年完工，并被评定为“优质工程”。加固后不到 3 年又发生溃坝，致下游 5400 亩耕地被淹、损毁，迫使下游 4 个村 1700 人紧急撤离，所幸没有发生人员伤亡。

2008 年初，温家宝总理要求国家审计署对水库除险加固规划项目进行专项审计。“派了 400 多人，在 18 个省，干了 3 个多月，审计病险水库的项目。”

在 2009 年 6 月国家审计署公布的 554 座病险水库除险加固工程审计报告中，168 座水库仍然存在质量缺陷，违规招投标、转分包、无资质承包问题比较突出，5658 万元建设资金被侵占，15311 万元建设资金被出借或挪用，119 座水库建设单位管理费用支出超概算 47%，超过财政部规定标准的 94%。

“这是我们在管理以及检查中发现的问题，我们也有一系列的措施来整改。”徐元明对《中国经济周刊》说，例如，水利部系统内，每年春季要进行检查，秋季要进行汇总，之后打分，在全国排名公

告。再例如，水利部还设有稽查办，专门把病险水库列为重点，逐个项目进行抽检、稽查，发现问题就报告。

“水利部领导分别负责一些省份，经常去检查、调研、发现问题进行解决，遇到困难进行协调，哪个省份进度不够，或者政府不太重视，资金不到位，就给省级领导写信、提要求、督促。”徐元明说。

## 缺乏维护，又生新险

除险加固之后，日常管理如何形成良性机制，避免再次失修出险？

一个水库成为病险水库有多种原因，如建设标准不高、经长期运行老化失修等，但平时管理不规范也是重要原因。“小毛病”管护水平不高，发现问题没有及时处理，时间久了，难免形成“小洞不补，大洞受苦”的现象。

相当大一部分水库，恰恰缺乏正常的维修管护。

“小型水库大约仅有 20% 左右有管理机构，大部分都没有专管机构，一般是乡镇或村组在管，实际上也等于没人管理，日常的维修养护经费则是几乎没有。”根据湖北省水利厅水库堤防处袁俊光处长的介绍，湖北省每年大约有 900 万用于大中型水库的维修养护，小型水库原来并不纳入此范围内，但因为暴露的问题比较多，该笔费用也被用来为小型水库“应急”。

“但解决不了大问题，甚至也不能维持正常的维修养护。”袁俊光希望，在小型水库除险加固以后，能建立一个两三人的机构，由财政发工资，对水库进行管护，“如果可以做到这一步，水库的安全管理可以进一步”。

从现状来看，这个愿望显然有些奢侈。

而根据水利工程管理规定，如果这个水利工程承担的是公益性功能，如防洪，那么它的管理人员的基本支出和公益性工程的维修养护要纳入财政，这是公共财政的要求。

“但很多地方根本就没有纳入财政，或是额度很低，没有足额到位。”徐元明很担心，虽然这次国家花了那么多钱，集中了国家的力量对几乎全部的病险水库进行了除险加固，但如果后续的管护长期不到位，没有形成良性的运行机制，还是会出现“小洞不补，大洞受苦”的现象。

换而言之，如果管理跟不上的话，在整治过后的三五年甚或更短的时间内，中国或许又将面临新一轮的病险水库问题。

“这并非不可能，甚或完全可能。”这也是袁俊光与周放平共同的担忧。

## “被竣工”的幸福水库

《中国经济周刊》记者 李凤桃 徐婷婷 | 南昌报道

新建县，毗邻南昌西北近郊，这里有座幸福水库。

幸福水库是 2 万亩农田的主要灌溉水源，建于 1958 年，在那个肩挑背扛的年代，很多村民是建大坝的主力。如今那些青年都已年迈，幸福水库依然承担着这里的防洪、排涝、灌溉的重担。

在幸福水库长达 53 年的超龄役期中，大坝坝体渗漏、输水涵管老化等病险日益严重。2008 年，幸

福水库被列入《全国病险水库除险加固专项规划》，可获得中央和省级3170万元投资。

在此次专项规划中，幸福水库是新建县四座中型水库中的一座，除此之外，还有5座重点小一型水库。至此，在专项规划的3年中，中央已经拿出1.4亿元资金投向这个小小的乡镇。

但对于新建县来讲，这笔巨款却成了一个烦恼。因为，中央出多少资金，地方就要进行相应比例的配套。

地方拿不出钱，工程又要进行，于是，“半拉子”工程出现。

### 配套资金缺失

7月31日，距离幸福水库除险加固工程正式竣工验收已经过去9个月。傍晚时分，《中国经济周刊》记者来到幸福水库，被脚手架环抱的办公楼还在建设之中，楼前停着一辆搅拌水泥的机器，楼前一片黄土裸露的空地。

显然，幸福水库的附属工程还没有完工。水库工程分主体工程和附属工程，主体工程为三大件，分别是水库大坝、输水管和溢洪道；附属工程一般是指通往大坝的硬化公路、办公楼、雨量监测设施、库区绿化带等。

虽然幸福水库的办公楼以及绿化工程尚在建设，但江西省水利厅负责人告诉《中国经济周刊》，这个水库已经完成“竣工验收”。

实际上，2008年11月开工的幸福水库除险加固工程，在2010年3月就已经“完工”并通过竣工验收。

据了解，附属工程拖到现在，是因为缺钱。按照计划，幸福水库的总投资为4358万，如今实际到位资金只有不到四分之三。按照中央和地方配套的比例，中央投资2180万元，江西省配套资金990万元，县市配套资金1089万元。如今，中央的配套资金已经全部到位，省里配套资金到位87%，县市配套资金至今为0元。

地方资金的缺位不仅仅是幸福水库一例，同样，距离幸福水库不远的肖峰水库，与幸福水库同期获得竣工验收，但至今县市级财政依然没有拿出一分钱的配套资金。

截至2010年底，在新建县除险加固的10座水库中，至今没有一个项目的地方配套已经完全到位。

### “半拉子”完工难

“说白了，地方资金配套还是有难度。”新建县水利局副局长黄勇对《中国经济周刊》记者坦言，“除了除险加固配套外，县市需要投入的资金还有机电泵站改造、鄱阳湖单项配套、安全饮水工程等等，全县配套加起来就有两到三个亿，不可能全拿来配套水库。”

今年4月，国家又开始了对小二型水库的除险加固，新建县制定了小型水库的除险加固任务。

“今年，我们将实施除险加固工程的有19座一般小一型水库，9座重点小二型水库，共28座。”黄勇说。这是中央投资的部分，但从2012年到2015年，地方还要完成67座一般小二型水库，需要省级和县市地方投资建设。

“这样，我们的资金压力就比较大了”。按照一座小二型水库的除险加固投入 450 万来计算，大约需要 3 亿的资金。黄勇说，2010 年，新建县地方一般性财政收入为 9 亿元，其中可用的只有 3 到 4 个亿。

一位地方官员告诉记者，国家对于中央投资除险加固的小二型水库的投入为每座 450 万元，但实际上各个水库的病险程度各不相同，很多水库用不到这么多资金，剩余的他们就调配来建设地方负担的项目。

在这种情况下，实际上，无论是中央负担的水库还是地方出资的水库，完工的还是主体工程部分，附属工程就被省略了，有的甚至在主体工程上削减开支以获取可调配资金。

地方配套资金的不到位必然滋生隐患。“这就等于是水库身上要命的大病已经去除，水库已经没有病险，附属的整容、调理的小病没有去除，但不会影响日常运作。”一位地方水库负责人告诉《中国经济周刊》。

省水利厅也深知地方资金不到位带来的危害。江西省水利厅建管处处长周放平告诉《中国经济周刊》，附属工程没能完工也将带来安全隐患，比如一旦发生险情，通往大坝的公路，抢险人员进不去；再比如，没有雨量监测设备，就不能掌握准确的数据，影响水库的监管。

但对此，省里也同样是难题。“地方没有资金配套，省里也拿不出所有的地方配套资金。”周放平告诉记者。从新建县来看，对于由省财政配套的计划资金部分也未曾完全到位。而不到位的结果就是，哪些水库病险严重就完工哪些，国家给哪些项目施加压力就先完成哪些。

而现实证明，“半拉子”工程的最后结果往往是无法完成。在新建县，早于幸福水库除险加固工程是溪霞水库，2004 年被列入了“中央第一批、第二批及规划外大中型病险水库除险加固工程”，当年 1 月开工，2006 年 10 月完工，但至今仍未竣工验收。

### 尚未完结的治淮工程

《中国经济周刊》记者 汪孝宗 | 安徽报道

作为上世纪 80 年代河海大学的高材生，陈丛林却在偏僻的大别山腹地工作了近 30 年。

现在，他是安徽省六安市佛子岭水库管理处分管工程建设的副主任。尽管和陈丛林同时期来的同事或考研、或调动、或离职，先后去了远方的都市，但陈丛林毅然选择了坚守这座年逾“花甲”的水库大坝。

陈丛林告诉《中国经济周刊》，他和他的同事们每天像照看自家的老人一样，看护着这座被誉为新中国“第一坝”的佛子岭水库。

一位在佛子岭库区负责打扫卫生的下岗工人则告诉记者，佛子岭水库是六安人的“国宝”，是六安最珍贵的“历史文物”。

实际上，在六安人眼中，位于大别山腹地的佛子岭水库俨然成为革命老区的“精神丰碑”，是皖西人民不畏艰难、挑战自然、人定胜天的“杰作”和见证。

佛子岭水库在安徽省西部霍山县南 17 公里的淠(pi)河上游。淠河发源于大别山区，是淮河的主要支流之一。位于江淮分水岭两侧的特殊地形和地处南北气候过渡带的气象条件，使大别山区地降水丰沛，

夏、秋山洪不易宣泄，山洪涌到下游正阳关入淮，淮河干流也受到极大威胁。

历史上，皖西、皖中淮河流域地区水灾频发，淮河也被称为“中国最难治理的河流”。作为新中国成立之初治淮工程中的首批骨干水利枢纽工程，佛子岭水库于1952年1月开始修建，1954年10月完工，总库容4.91亿立方米，建成至今已逾60年。

该水库集水面积1840平方公里，以防洪为主，并结合蓄水灌溉、发电，改善航运，发展渔业等功能，是淠史杭灌区主要水源地之一，受益范围涉及安徽、河南2省4市17个县区，是新中国成立后兴建的全国最大灌区，也是世界七大人工灌区之一。

然而，由于当时水文、地质资料短缺，水库防洪标准确定偏低，特别是经过数十年的运行，佛子岭水库病险严重。虽经1965年—1966年、1982年—1985年两次加固和扩建，但仍存在坝身裂缝严重、坝基地质条件复杂等问题，已严重影响水库的安全运行。

2002年10月，国家投资1.66亿元对佛子岭水库大坝除险加固。工程完成后，佛子岭水库的汛限水位由112.56米恢复到122.56米，库容增加1.1亿~1.6亿立方米，灌溉面积扩大到660万亩。

为进一步提高佛子岭水库的防洪标准，2005年12月，国家在佛子岭水库上游漫水河中段开工兴建白莲崖水库。该水库是治理淮河19项重点工程之一，也是安徽省实施“861计划”的重点工程之一，而被列入《“十五”期间全国大型水库建设规划》。同时，也是佛子岭水库除险加固的重要措施之一。

2008年底，白莲崖水库基本完成主体工程，水库最大坝高104.6米，是安徽省第一座百米高坝，总库容4.6亿立方米。建成后的白莲崖水库，将使下游佛子岭水库校核洪水标准由目前的不足1000年一遇提高到5000年一遇。

然而，在实地采访中，记者了解到，尽管白莲崖水库工程建设已基本完成，单位工程已验收完毕，但整个工程尚未通过竣工验收，也未发挥应有的作用。

据陈从林介绍，由于没有竣工，目前白莲崖水库蓄水量只有0.9亿立方米，相当于设计总库容的20%，远远低于设计标准，给下游佛子岭水库防洪仍然造成巨大压力。而竣工验收工作久拖未决的根本原因，是六安市地方配套资金迟迟未予到位，而且数额巨大。

历经周折，记者坐车通过数十公里的崎岖山路，来到了白莲崖水库建设项目法人单位的临时驻地，并联系到白莲崖水库建设项目法人单位的有关负责人。

该负责人告诉《中国经济周刊》，自2005年白莲崖水库开工至今，六安市地方配套资金一直未予拨付。其中，预算资金5000万元，调概资金3000多万元，合计近9000万元。

### “扯皮”工程

安徽省水利部门一位知情人士证实，正是由于白莲崖水库市级配套资金迟迟未能到位，才导致白莲崖水库未能通过竣工验收。而配套资金迟迟未能到位，除了六安市财政紧张之外，还另有隐情。

该知情人士介绍说，六安市有关方面认为，白莲崖水库虽然建在六安市境内，但受益却是六安市境外的下游地区。六安市不但没有受益，反而因库区移民而受损，让六安市拿出真金白银来配套，显然不公。

据了解，六安市是安徽省唯一的集中连片的贫困市，该市的贫困区域多属于“老区、山区、库区、行蓄洪区”，市县级财政较为紧张，而且需要配套的重点工程较多，导致地方配套资金迟迟未能到位。

安徽省业内人士认为，白莲崖水库市级配套资金迟迟未能到位还与项目法人的协调能力有直接关系。因为白莲崖水库的项目法人是上市公司安徽水利(600502.SH)，白莲崖水库建设系纯企业行为，对六安市没有任何行政约束力，六安市不给钱配套，省水利部门也没办法。

另有知情人士透露，安徽水利前身是安徽省水利厅所属的水利开发公司，后分割上市，与省水利厅有血缘关系。所以，安徽水利打报告给省水利厅请求协调解决，省水利厅上报给省主管领导，而主管领导又批转给了省水利厅，报告转了一圈又回到了水利厅。

安徽省水利部门有关人士介绍，安徽省水利厅想尽了办法，也无法劝说六安市拿出配套资金，甚至省政府出面给六安市协调贷款，试图解决配套资金问题。但六安市也不愿贷款，因为贷款最终还是要由六安市财政来偿还。

于是，围绕如何解决白莲崖水库市县地方配套资金问题，省市两级出现了扯皮现象。

为了解具体情况，《中国经济周刊》记者专程赶往六安市采访有关单位。在六安市宣传部门的协调下，记者见到了六安市发改委有关部门负责人，但该负责人称并不具体负责白莲崖水库的规划和建设，建议记者去找水利部门了解相关情况。

随后，记者找到六安市水利局有关部门负责人，表达采访意愿，希望该负责人协调知情领导、配合记者采访。但该负责人支支吾吾，含糊其辞，并不正面回答相关问题。后又称，主要领导出差不在单位，无法配合记者采访。

在离开六安市前，记者希望当地宣传部门协调市政府主管领导接受采访，但未得到积极回应。直到记者发稿时，也未得到六安市有关方面的采访回应。

据了解，1991年淮河流域遭遇洪灾之后，国务院确定了19项治淮骨干工程，涉及安徽省的有14项，工程总投资约175亿元，其中包括白莲崖水库。

2003年，淮河再次遭遇洪水。党中央、国务院作出加快淮河治理步伐的重大决策，明确提出用5年时间，在本届政府任期内完成原定于2010年完成的19项治淮骨干工程建设任务。

随后，水利部长陈雷在全国水利建设与管理工作会议上明确要求，2007年底前基本完成治淮19项骨干工程建设。于是，水利部把治淮骨干工程建设作为全国水利建设的重点工作，全力予以推进，成立治淮工程建设督导组，加强了协调、指导、检查和督促。

与此同时，安徽省委、省政府把以治淮为中心的防洪保安工程列入省政府直接调度的20项重大项目之一，列为全省全面建设小康社会起步阶段六大基础性工程的第一位。

实际上，在2007年—2009年间，水利部先后派出两批督导组，全面检查治淮19项骨干工程建设情况时，就已发现“一些地方配套资金不能及时足额到位，致使个别工程施工进度滞后，而无法竣工验收”等同样问题。

为进一步推动治淮骨干工程验收工作，根据安徽省委、省政府领导指示，2009年11月，安徽省水利厅党组书记、厅长纪冰亲率有关处室负责人赴沿淮相关地区督察治淮重点工程扫尾验收工作时，依然

未能解决地方配套资金问题。

2010年1月，安徽省水利厅只得无奈地宣布，除白莲崖水库外，涉及安徽省的其他13项治淮骨干工程已全部通过竣工验收。

## 资金哪来？

早在2007年1月，国家水利部淮委主任钱敏在治淮工作会议上的讲话就指出，由于地方配套投资不到位，个别大型水库除险加固长期不能完工。

当年11月，安徽省人大农工委组成两个调研组，分别赴亳州、阜阳、六安、蚌埠、宿州、滁州等六市，对治淮和水利重点工程建设情况进行了调研。

调研组在调研中发现，当年已经下达的治淮工程投资计划中，全省约有2.1亿元的市级配套资金没有到位，其中蚌埠市5723万元、亳州市3560万元、滁州市90万元、阜阳市5379万元、淮南市879万元、六安市5537万元。

而早在2003年，安徽省委、省政府成立了省治淮工作领导小组，多次召开领导小组会议帮助协调工程建设中存在问题，如解决治淮资金、土地征用等施工环境问题。

据了解，列入国家计划的大中型水库除险加固工程，国家和省、市投资比例为4:3:3；列入省计划的小型水库除险加固工程，省与市县比例为5:5，地方财政难以承受。

为此，省政府及有关部门要积极争取国家资金支持，尽可能从省级财政多解决配套资金，并根据各地区经济发展和地方财政状况，适当调整市县配套资金的比例。

对于治淮建设，为了确保配套资金落到实处，安徽省政府办公会作出决定，根据该省淮河流域市县财政困难的实际情况，治淮骨干工程建设配套资金由省级承担70%~80%，市级承担20%~30%，不要县级承担。

事实上，安徽省沿淮地区的阜阳市、六安市等地市历来是我国洪涝干旱灾害多发地区，经济社会发展比较滞后，贫困人口比较集中，各级财政都比较困难。加之境内治淮重点工程较多，配套资金数额巨大，造成资金落实困难。

于是，当地在筹资方式上颇动脑筋。据阜阳市副市长刘绍太介绍，2003年淮河再次暴发洪涝灾害后，阜阳市政府承诺缺口治淮资金全部请省统借统还。从而保证了灾后重建和治淮工程建设的顺利进行。

另据阜阳市水利局副局长杨宏顺介绍，在阜阳市境内的临淮岗、沙颍河等治淮骨干工程中，通过商业银行贷款等方法，积极筹集地方配套资金近1.2亿元，顺利完成治淮重点工程，实现竣工验收。

省里也在想办法。为确保地方配套资金到位，安徽省政府明确将病险水库加固作为民生工程，纳入市县年度工作目标考核，层层签订责任状，财政部门牵头成立民生工程协调机构，定期通报民生工程目标完成情况，督促落实地方配套资金。

省水利厅对民生工程目标完成进度较慢的地区进行督办，制定《安徽省病险水库除险加固工程实施情况考核办法》，对责任制落实、建设管理、资金筹措及使用管理、工程进度与验收、质量与安全等内

容严格进行考核。

在安徽省水利厅的积极协调下，省财政厅、省发改委等部门大力支持，累计共落实大中型和重点小型病险水库加固省级配套资金 10.1 亿元，省政府取消了大型水库市县配套资金。

针对部分重点小型水库建设资金不足的情况，安徽省水利厅认真组织调研，按照确保水库除险的原则，逐库核实主体工程缺口资金。同时，通过优化设计，最大限度节省投资，同时督促市县落实配套资金。

目前，安徽省病险水库除险加固工程效益已经显现，已完工项目基本消除了安全隐患，完善了防洪体系，提高了水资源调控能力。

但未完工项目的结局如何，还是悬念。

### 带病运行的“亚洲最大”

《中国经济周刊》记者 侯隽 | 郑州报道

1975 年 8 月，在一场由台风引发的特大暴雨中，河南驻马店等地区共计 60 多个水库相继发生垮坝溃决，导致纵贯中国南北的京广线被冲毁 102 公里，中断行车 16 天，影响运输 46 天，直接经济损失近百亿元，成为世界最大的水库垮坝惨剧，被称为“七五事件”，又称“板桥水库事件”。

建成于 1958 年的驻马店市宿鸭湖水库，就是当年受灾的水库之一，至今已先后 5 次进行过除险加固。

宿鸭湖水库一位工作人员告诉《中国经济周刊》，在 1978—2010 年的 32 年间，驻马店出现了 15 次旱涝灾害。以宿鸭湖水库为例，原本它是亚洲库容面积最大、堤坝最长的人工平原水库，1975 年 8 月遭遇特大洪灾以后，大量泥沙等杂物冲入水库，造成水库河床淤积壅高，现在水库容量仅相当于设计标准的 1/8，汛期拦蓄削峰能力大为弱化，已经起不到对淮河的错峰调度作用，使淮河的防洪压力大大增加，沿岸地区的粮食生产安全受到严重威胁。

由于该水库已经运行 50 多年，周期太长，造成各类设施带病运行，存在一定风险。“宿鸭湖水坝的主体主要采用土石坝，在长期的综合应力以及地下水作用下在某些地段发生了一定位移，加上一些地质风化等问题，导致坝体产生一些透水裂隙，容易发生渗漏。”驻马店板桥水库管理局的工程师张潜告诉记者。

因此，宿鸭湖水库成为驻马店病险水库加固的重点工程，项目资金达 2.963 亿元，驻马店市政府对其实施输泄水建筑物重建和改造，对大坝加固、坝堤防渗处理等工程，目标是使宿鸭湖水库真正达到百年一遇洪水设计，千年一遇洪水校核的标准。

记者在宿鸭湖水库现场看到，工程已经基本完成，当地工作人员告诉记者，目前白蚁防治、10kV 动力专线架设、溢洪道五孔泄洪闸墩浇筑等工程已经全部完成。

但水库的很多设备都是几十年前的，属于“超龄服役的老兵”，很多先进设备缺钱购置，闸门及启闭设备超期服役、闸墩碳化，同时宽带基站、多媒体调度系统、无线用户终端、远距离无线用户终端和数字程控电话交换设备还没有购置，软件设施没有达到要求。

缺钱仍然是一个大的困惑。

## “一号文件”落实难

2011年，党中央、国务院下发“一号文件”，明确提出要“兴水利、除水害”。

“河南地处中原，是我国唯一地跨长江、淮河、黄河、海河四大流域的省份，是中国的‘粮仓’，也是国人的‘厨房’，但是人多地少，河南无论是整个社会经济发展还是兴水利除水害方面，都称得上是中国的一个缩影。”河南省水利厅鲍龙海调研员接受《中国经济周刊》采访时如是感慨。

鲍龙海1980年参加工作，几乎跑遍了河南所有的水库。“河南水库的一个特点是绝大多数水库修建于二十世纪五六十年代，受当时财力物力技术等条件限制，水库普遍存在防洪标准低、质量差、配套设施不完善等问题，加上后期维修养护管理跟不上，老化失修严重，大多数水库带病运行。”

因此，河南在落实中央“一号文件”方面，比其他省份面临的困难也多。河南省水利厅厅长王仕尧在接受媒体采访时也表示，河南今年的重点是要加固所有病险水库，保证资金、技术、人员全部到位。

记者了解到，目前河南省水利厅对专项规划内359座(大型11座、中型58座、小型290座)病险水库已经全部下达投资计划，共45.5亿元，其中中央补助资金投资27.2亿元，省级配套投资10.0亿元，占总投资的94%(中央补助资金和省级配套资金到位率100%，市县两级配套资金到位5.8亿元，到位率69%)，累计完成投资41.7亿元，占下达投资计划的91.6%。

鲍龙海告诉记者，虽然近年来国家对农村水利建设的力度在不断加大，但地方财政紧张，投资不足问题十分突出。在水利建设资金缺口较大的情况下，大量的资金又用于大江大河重点工程以及大中型水库除险加固和灌区骨干工程续建配套改造，较少用于田间工程和大中型灌区末级渠系改造，导致很多小型农田水利工程基本处于自生自灭状态。而且小型农田水利设施投入产出效益低，投资回收期长，对社会资金缺乏吸引力。

“水利是个公益事业，不是立竿见影的生意，一方面需要政府持续加大力度也需要公众的参与，另一方面，由于管理体制未理顺，产权归属不明确，国家、集体、受益农民三者的职责和义务界定不清，导致水利设施建、管、用脱节，基层水利管理体制亟待改革。”鲍龙海说。

## 倒逼水利产权流转改革

汝南县防汛抗旱指挥部一位负责人告诉记者，由于当地的农田水利设施建设方面欠下的账太多，加上当地村民种田收入难以维持生计，青壮劳力多外出打工，留守村内的以老人居多，水库汛期遇险时，调配抢险人力都成难题，村民无参与意愿。

河南省水利厅的工程师张湛告诉《中国经济周刊》，现在农村劳动力紧张，农民投工投劳数量逐年减少。“水库都在偏远地方，需要专业人员，但是很多工程队宁愿在城里施工也不愿意干修水库这样又苦又累的活儿。”

经过上世纪90年代末期机构改革，水利站人员收入过低，基本工资的发放都是难题，这削弱了他们对小型水利设施管护和排查的作用。

“每次到了基层，看到水库管理人员靠将水库承包他人养鱼维持基本生活的场面，就觉得很揪心。”鲍龙海说。

水利设施失窃现象严重的问题也随之而来，在河南省水利厅组织的一次内部调查中，河南某市被调查的14个村中，有9个村都不同程度存在农田水利设施失窃现象。

记者在尖岗、常庄水库采访时也发现，当地人对维修水库和大坝的热情并不高。

“虽说大家都明白修水库是大事，但是老百姓积极性不高。”尖岗水库附近的张寨村一位村干部告诉《中国经济周刊》，因为长期以来，农民认为水利建设和管理是水利部门和政府的事，缺乏全民意识，同时管理体制不顺，管理责任难落实。农村实行联产承包责任制后，田间水利工程产权流转制度改革推进迟缓。