

“7·21”暴雨这一年： 利益博弈考验政府治洪智慧

本报记者 阎云霄

7月15日零时，北京发布暴雨黄色预警：预计未来6小时北京将有大雨到暴雨；山区及部分浅山区发生地质灾害的气象风险较高，须注意防范。其时，北京北部、西部已出现明显降水。过去一周，人们在闷热的空气中度过了。

时光回溯至一年前——2012年7月21日，北京一场特大暴雨夺走了77人的生命，此番大雨再次“不请自来”，勾起了人们悲情的记忆。

连日来，多地强降雨天气引发的次生灾害已造成重大人员伤亡和财产损失。都江堰市山体滑坡造成43人遇难，失踪和失去联系118人。目前，现场搜救仍未停止。阿坝州多点山洪泥石流造成16人死亡、20人失踪、34人受伤。陕西、山西等地也出现不同程度伤亡。

入汛以来，《中国企业报》记者对去年暴雨过后曾采访过的京郊村庄再度回访发现，北京防汛形势仍存隐忧。

古希腊哲学家赫拉克利特所说的“人不能两次踏进同一条河流”在这里适用吗？



通往北京市房山区十渡风景区的一处路桥在“7·21”特大暴雨中被冲毁。灾害发生一年来，如何在扶持产业与防止灾害之间找到平衡点考验着当地政府的智慧。

CNS供图

现场目击

违建仍然随处可见

7月13日，十渡景区一农家院内，一排违建平房在河堤上重新整修，包括一间餐厅和20余间客房的建筑崭新漂亮。

作为北京“7·21”特大暴雨重灾区之一，北京房山十渡景区遭遇了巨大冲击，许多农家乐屋舍被洪水卷走，损失惨重。建在水上的娱乐设施，曾在去年的暴雨中阻碍行洪。次后，十渡镇政府下发文件，要求拒马河沿河而建、影响行洪的旅游设施“一律拆除”。

但是《中国企业报》记者回访发现，十渡景区拆除行洪障碍工作未能切实执行，防洪需求在一定程度上让位于景区修复，扶持旅游与拆除违建令当地政府左右为难。

很多农庄的开发户认为，既然政府让搞农家乐，就应该允许建房和开设娱乐项目，“不让建房，客人来了坐的地方都没有，怎么搞旅游？”

7月13日，十渡景区一农家院内，一排违建平房在河堤上重新整修，包括一间餐厅和20余间客房的建筑崭新漂亮。

箱、板凳几乎全被冲走，剩下过水的电视机，当废品卖了几十元。

十渡镇政府一名工作人员说，十渡地处山区，主要依靠旅游支撑，如果把河滩上的建筑、游乐设施统统拆除，老百姓就没饭吃了。

十渡镇官方资料显示，“7·21”特大暴雨后，依赖旅游业生存发展的十渡景区损失严重。目前，经过紧张重建，19家A级景区已有18家恢复营业，住宿业和民俗旅游村现在已恢复正常接待能力。

去年，丰台河西地区的九子河出现3处滑坡，小清河、蟠牛河都发生了“水漫金山”的情况。时隔近一年，在去年发生河水漫溢的地方，还有不少拦路虎占据着河道。

去年的洪水只给张军留下房顶上的几个太阳能热水器。屋里的冰

据丰台区水务局局长刘权来介绍，“7·21”特大暴雨对河西地区造成重大影响，河道内阻水障碍物是造成部分地区洪灾严重的重要原因之一。

从去年10月份开始，丰台区全面展开河道清障，对13条区管河道、21条乡镇管河道进行排查，共排查出607处行洪障碍物，目前清除完成率近97%，但仍有20余处行洪障碍物目前尚未清除。

房山区地势东高西低，西北部的山区占全区面积的2/3，东南部为冲积平原，境内大小河流13条，穿过多个村庄的夹括河，全长17.3公里，洪水咆哮着向下游奔去，在东南章村村口，洪水退后形成一个大水坑。去年在这里捞起了6具尸体。

企业境遇

部分企业主外出打工

有知情者告诉记者，由于多数受灾企业规模很小，在遭到天灾破坏后也无法重建，甚至有很多当地企业主为谋生计开始外出打工。

通过走访调查《中国企业报》记者发现，在房山区十渡、北车营等重灾区，尽管经过了一年的恢复，但现状仍不乐观，一些企业主因无力重建而开始转型甚至是放弃。

“这一带外来的企业少，一般都是当地村民一户或者几户凑钱开办企业，规模都不大。”北车营一位经营砂石厂的荣姓企业主在接受记者采访时表示，“我们这边靠山吃山，经营砂石厂、砖厂等基础建材的企业较多。”

“去年泥石流把我们厂的原料、设备以及厂房破坏得干干净净，什么也没有留下。”上述荣姓企业主表示，

“我们是小本经营，这种程度的破坏对我们来说承受不起，也没有能力重建。所以我现在只能舍弃之前的砂石厂，看看能不能干些别的。”

有知情者告诉记者，由于多数受灾企业规模很小，在遭到天灾破坏后也无力重建，甚至有很多当地企业主为谋生计开始外出打工。

“今年的雨也不小，不知道有没有去年‘7·21’那样的暴雨了。以前从没遇到过这样的情况，‘7·21’好好给我们上了一课，现在宁可不干也不能再随便开厂了。”一位受损砖厂的企业主向记者表示。

虽然损失巨大并且恢复艰难，但

万元。

“7·21”特大暴雨，使房山区内一些企业遭受了严重损失。房山区地税局就此表示，受灾企业可享受的减免优惠，包括企业所得税、个人所得税、房产税、城镇土地使用税等。

对遭受自然灾害的企业，企业实际发生的与取得收入有关的、合理的损失，准予在计算应纳税所得额时扣除。个人将其所得通过中国境内的社会团体、国家机关向遭受严重自然灾害地区的捐赠，捐赠额未超过纳税义务人申报的应纳税所得额30%的部分，可以从其应纳税所得额中扣除。

产业布局

行洪区未见根本转变

在新街村、娄子水村等河段，沿岸至少有上百家石材加工企业聚集，两岸堆积着体积不等的废料石块等，仍然有企业将碎石丢进了河道里。

《中国企业报》记者沿着行洪区夹括河走访，在新街村、娄子水村等河段都看到，沿岸至少有上百家石材加工企业聚集，沿河两岸都堆积着体积不等的废料石块等，仍然有企业将碎石丢进了河道里，挡住了水的去处。

多家石材加工厂的老板告诉《中国企业报》记者，这些企业最早已经开办10多年，一年的收益大约在四五十万元。当地村民告诉记者，这些企业为了节约运输成本，就把石块到处乱丢，“完全不顾他人的死活，只顾自己的利益。”

历史上，房山的大青石就很

名，房山全区还有储量100亿立方米的大理石、石灰石、花岗岩等，“国宝”汉白玉储量和质量全国第一，储量约80万立方米。《中国企业报》记者采访得知，石材曾经一度是房山的支柱产业。

据房山区水务局水政监察科一位工作人员介绍，采砂在上世纪80年代就开始兴起，最初集中在永定河段，1998年遭遇禁采后转向拒马河。采砂主要集中在断流区，其中张坊镇的断流长度达到了5公里左右。

“一年比一年窄，如果每年都涨水就不敢侵占(河道)了。”一位村民

如是说。

房山区常务副区长李江也认为，地形复杂和上游泄洪等多种因素造成山区丘陵地带山洪和泥石流爆发。

另外，房山还有总储量达21亿吨的原煤，为“京西煤仓”之一。

这场意料之外的暴雨却凸显了房山区意料之内的地质灾害隐情。北京市地质研究所李长伟2005年写就的论文《北京市房山区地质灾害分布特征及防治》曾介绍，由于地质结构构造、地形地貌的特殊性和人类不适当的经济活动等，在房山地区常引起显著的地质灾害。

据国土部门统计，截止到2011年底，全市突发地质灾害高发区面积约1870平方公里。

具体到房山区，潜在危险涉及乡镇是全市最多的，有12个；突发地质灾害隐患点有100个，其中崩塌48个、泥石流27个、地面塌陷14个等。受威胁户数涉及1335户，4564人。

北京市国土资源局的数据显示，房山区因采矿造成的采空区约为14平方公里。采空区的百姓按理应该搬迁，但因为没钱而只能放弃。

(本报记者郝帅、实习生刘军对本文亦有贡献)

窄管道与慢预警： 城市内涝治理再反思

► 雨果在《悲惨世界》中写道：下水道是城市的良心。这是诗意的表达，但某种程度说明了排水系统的重要性。

► 在灾害预警方面的问题，主要不是出在气象部门身上，而是政府的综合协调机制出了问题。

本报记者 阎云霄

7月8日，京城迎来一场暴雨。来自防汛部门的消息称，这场暴雨造成积水路段共16处，有18条公交线路因道路积水影响采取绕行、发区间车等措施。

下场暴雨就让一座城市排水系统窘态百出，让人不得不对城市相关部门的管理能力打个问号。

管道的胸怀

去年水灾，有网友前往故宫准备拍摄水灾照片，但是发现并无淹没迹象。而与此相反的是，基本同样的雨势，在西四环五路桥、海淀一亩园路口、东宫门路口、石景山西井路口、高井路口等下凹式立交桥及地势低洼路段出现了不同程度积水，并造成部分路段交通受阻。

雨果在《悲惨世界》中写道：下水道是城市的良心。这是诗意的表达，但某种程度说明了排水系统的重要性。

水利部防洪抗旱工程研究中心洪水分管理与减灾政策研究室主任李娜告诉《中国企业报》记者：“北京西三环的莲花桥由于特殊的局部V地形，南北方向的水全部汇集到立交桥。下泄能力又有限，必然会积水。通过下凹式立交桥排到管道里的水，下面是否有排水通畅的承泄河道，也会影响桥区积水。”

李娜表示，目前北京各地排水能力不同，大部分区域的排水管网的排水标准是一年一遇（降雨30毫米路面没有积水），重点区域是3—5年一遇（降雨60—70毫米路面没有积水）。此次北京暴雨降雨量远超出排水管网的承受力，城市内河排水标准为20年一遇，外河更高，如永定河200年一遇。

目前，北京市制定了三年行动计划，全市74个雨水泵站将在三年内改造完毕，今后将具有每小时“消化”50毫米降水量的能力。

但即便如此，一旦再碰上特大暴雨，排水泵站仍然不能完全胜任。“根本解决这一问题，需要全市整体系统的整体规划。”北京排水集团总经理陈明说。

“一直以来对于洪涝灾害，北京市都很紧张，所以每次大的洪涝灾害，政府都是投入很大、损失很大。这是在还历史旧账”。中国政法大学应急法研究中心执行主任林鸿潮有些无奈。

在近年来高速城市化的过程中，我国基础设施建设对于防灾因素未加以充分考虑，历来都是“救灾重于防灾”。林鸿潮认为，现在的城市防灾能力和防灾意识，在某些方面是倒退的，有些城市新城区的防灾能力不如旧城区，旧城区不如民国时期的老城区。对此，北京市增加了大量的投入用于改善城市的防灾能力。“但问题是原来的底子打得不好，现在要改善它代价很大、时间很长、见效不大，这笔旧账还起来遥遥无期。当然，更加严重的问题在于，很多其他的城市在建设的过程中还在犯着同样的错误。”

“排水管网的建设一直都由城建部门负责，由其设计管理，城市内河又由水利部门管辖，不同部门的衔接，考虑并不全面，沟通不畅，资料信息不能及时共享。”李娜介绍说，例如，排水管网收集到的水排到内河时，内河正在泄洪，河道也是高水位，管网到河道的门口已被河道的高水位淹没，致使管网的水排不出去，反而河水的压力迫使排水倒着回去，积到路面上。

预警的失调

“运营商只是一个执行的角色，在整个决策流程中起不到作用。”一位熟悉三大电信运营商的内部人士透露，一般情况下，北京市的公共应急短信的发布需要走几个程序，北京市气象局报送主管相关事务的北京市副市长，副市长签字之后，再送达运营商，之后，运营商才执行。

国家减灾委员会专家高建国对《中国企业报》记者表示，气象部门、运营商以及相关政府部门内部协调之间没有建立完善的应急处置机制。同时他建议，气象预警可以改为按照一级二级三级来简单区分即可，用颜色划分的信息传达方式，大多受众并不太懂，气象的预测服务要与社会服务结合起来。

“灾情现场是千变万化，很好地把握讯息的变化才能更好地救援。”高建国举例说，四川一次火灾，已经被扑灭，在下山的过程中，突然有大风反向吹来，火势迅速包围救援人员，21人被烧死。他强调，救灾不是空喊应该怎么做，不应该怎么做，而要对参与救援的人员讲活生生例子，才能提高救援水平。

“北京市交管部门肯定是有预案的，问题是在这种自然灾害面前，交通指挥系统能够发挥的作用有限。”林鸿潮告诉《中国企业报》记者，为了避免伤亡，交管部门最有效的做法就是断路，但这种措施在高速路上是可行的，对于市内交通就很难实施，因为这样做会引起其他的风。

林鸿潮的观点是：利用短信和网络发布灾害预警信息，在北京这样的大城市里确实是最有效的一种手段，在技术上也是完全可行的。问题在于，气象部门自己并不具备这样的渠道或者协调能力，但政府的应急指挥机构是完全具有这种协调能力的。因此，在灾害预警方面的问题，主要不是出在气象部门身上，而是政府的综合协调机制出了问题。