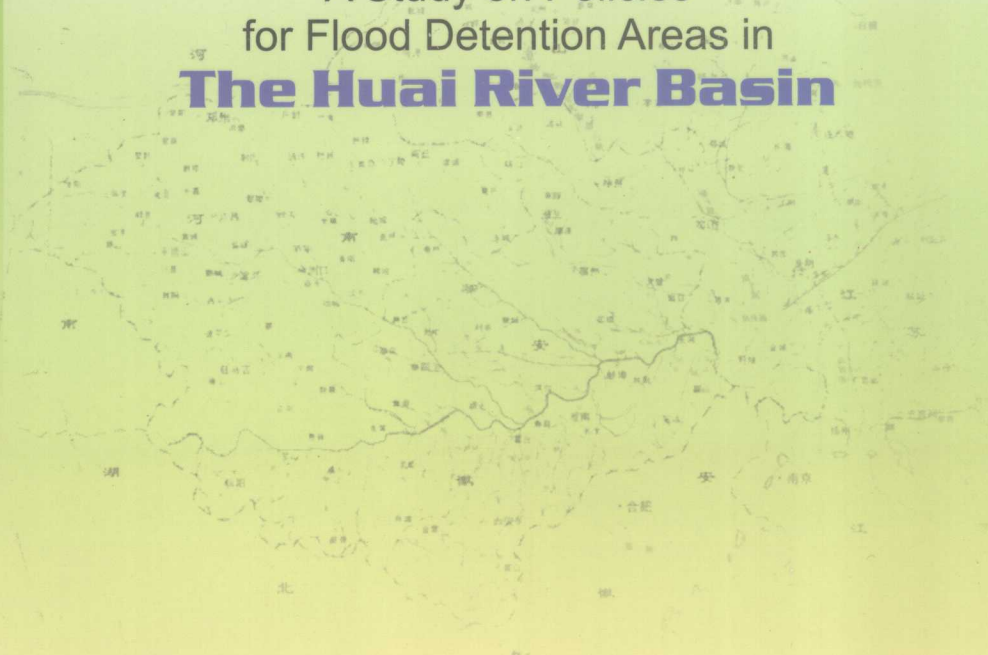


淮河流域行蓄洪区 管理政策研究

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部 联合课题组 / 著
水利部淮河水利委员会

A Study on Policies for Flood Detention Areas in **The Huai River Basin**

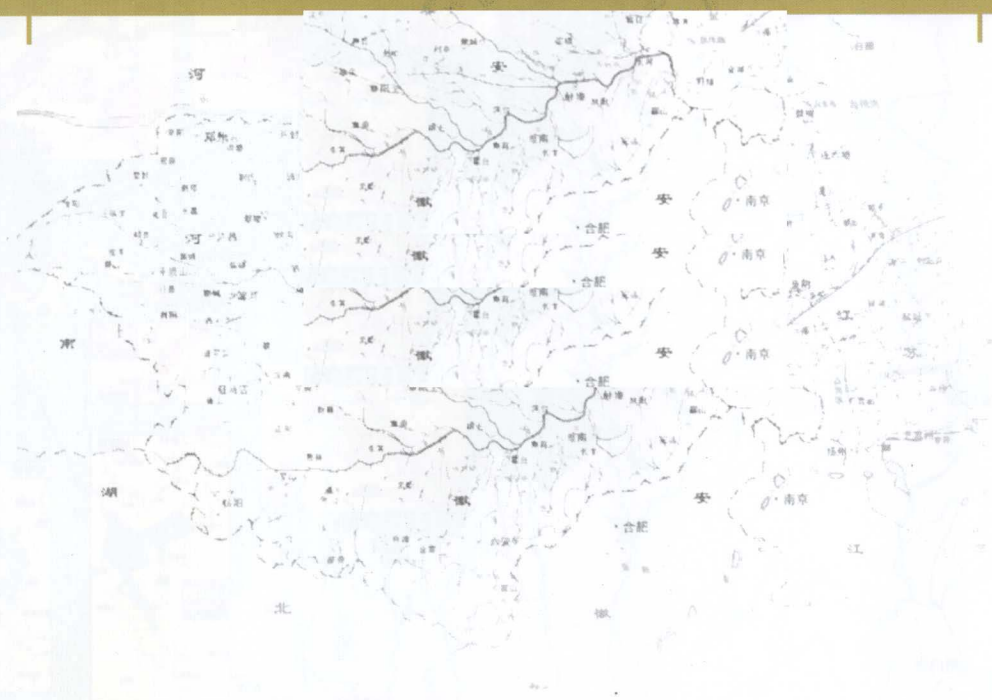


中国发展出版社

淮河流域行蓄洪区 管理政策研究

A Study on Policies for Flood Detention Areas in
The Huai River Basin

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部 联合课题组 / 著
水利部淮河水利委员会



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

淮河流域行蓄洪区管理政策研究/国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部, 水利部淮河水利委员会联合课题组著.
北京: 中国发展出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-80234-257-6

I. 淮… II. ①国…②水… III. 淮河—流域—蓄洪—管理—研究报告 IV. TV882.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 112672 号

书 名: 淮河流域行蓄洪区管理政策研究

著作责任者: 国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部,
水利部淮河水利委员会联合课题组

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-257-6

经 销 者: 各地新华书店

版式设计: 北京飞亚景文化传播有限公司

印刷者: 北京大地印刷厂

开 本: 670 × 990mm 1/16

印 张: 19

字 数: 256 千字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

印 次: 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

目 · 录

Contents

本书概要	1
------------	---

完善行蓄洪区管理政策，促进淮河流域

行蓄洪区协调健康发展	11
------------------	----

一、行蓄洪区的基本情况与建设管理的主要成就	12
二、行蓄洪区当前存在的突出问题	18
三、问题产生的主客观原因分析	27
四、行蓄洪区的管理目标、思路与模式	36
五、加强行蓄洪区管理的若干建议	47

新时期对淮河流域行蓄洪区治理与管理的要求 ... 58

一、引言	58
二、行蓄洪区治理和管理的特殊性	59
三、在相当长的时期内，淮河流域仍然需要行蓄洪区 发挥调蓄洪水的作用	62

四、新时期淮河行蓄洪区的管理模式	65
五、新时期淮河流域行蓄洪区治理和管理的目的、 原则、目标、模式和思路	71
六、简要结论和建议	76

淮河流域行蓄洪区居民生产生活条件分析

78

一、淮河流域行蓄洪区的基本情况	78
二、淮河流域行蓄洪区居民的生产生活条件分析	82
三、淮河行蓄洪区居民生产生活条件现状的形成原因 及改善建议	100

淮河流域行蓄洪区与关联区域的关系分析

104

一、行蓄洪区与关联区域关系的概念和一般形式	104
二、对行蓄洪区与关联区域若干重要关系的分析 与探讨	108
三、处理行蓄洪区与关联区域重要关系的现行做法 及其不足之处	112
四、新时期处理行蓄洪区与关联区域的关系应遵循 的原则及其基本思路	116

淮河流域行蓄洪区管理体制研究

121

一、淮河流域行蓄洪区管理问题的界定	122
二、淮河流域行蓄洪区管理体制现状及其存在 的问题	125
三、探索新时期淮河流域行蓄洪区治理和长期发展	

的新模式	130
四、淮河流域行蓄洪区管理体制调整改革的设想 及政策建议	135
 淮河流域行蓄洪区管理的相关法规政策分析	145
一、淮河行蓄洪区建设与管理的现行规定	145
二、现行管理法规政策存在的不足之处	154
三、调整淮河行蓄洪区管理政策与法规的建议	160
 淮河治理与行蓄洪区人口、土地的 关系分析	170
一、引言	170
二、设置行蓄洪区之后取得的主要成就	171
三、目前淮河治理与行蓄洪区人口、土地矛盾的 突出表现	173
四、矛盾的性质与形成原因	175
五、行蓄洪区的战略定位	180
六、若干政策建议	184
 国外流域行蓄洪区治理经验研究	190
一、国际行蓄洪区治理经验	190
二、国内外行蓄洪区典型分析	216
三、对淮河行蓄洪区治理的启示	222

《行蓄洪区管理条例》涉及的重要问题

及立法建议 233

- 一、关于行蓄洪区管理的目标 234
- 二、关于行蓄洪区的分类管理和功能调整 235
- 三、关于行蓄洪区安全设施的建设与维护 237
- 四、关于行蓄洪区运用的补偿政策 238
- 五、关于行蓄洪区人口控制和外迁 239
- 六、关于行蓄洪区产业和土地利用政策 240
- 七、关于行蓄洪区管理体制和机构设置 240
- 八、关于法律责任 241

附录:行蓄洪管理相关文件 243

- 中华人民共和国防洪法 243
- 国务院办公厅转发水利部关于加强淮河流域
2001~2010年防洪建设若干意见的通知 257
- 国务院批转水利部关于蓄滞洪区安全与建设指导纲要
的通知 266
- 蓄滞洪区运用补偿暂行办法 274
- 安徽省《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》实施细则 280
- 关于印发《蓄滞洪区运用补偿核查办法》的通知 286
- 国务院办公厅转发水利部等部门关于加强蓄滞洪区
建设与管理若干意见的通知 290

后记 295

本书概要

由于淮河流域有着复杂的地理和气候条件，依靠干流加固堤防和修建大坝等工程技术手段难以从根本上解决防洪问题，行蓄洪区^①成为防洪工程体系的重要组成部分，在淮河防洪体系中发挥着重要的不可替代的作用。

一直以来，行蓄洪区既是洪水滞蓄的场所，又是区内群众赖以生存的生产生活场所。2006年，沿淮共有27处行蓄洪区，总面积近4000平方公里，耕地近350万亩，区内人口约176万。如果考虑下游的洪泽湖周边滞洪圩区，耕地约500多万亩，人口约280万。

自淮河流域1950年的大洪水发生后国家设立行蓄洪区开始，到2006年底共55年的时间里，有33年都启用了数量不等的行蓄洪区，启用行蓄洪区的次数总共达到196次，平均每个行蓄洪区被启用7次，除个别没有启用和部分只在20世纪50年代启用过之外，其他大部分行蓄洪区在历次洪水中都被频繁启用。2007年7月再次发生自1953年以来最大洪灾，又有10个行蓄洪区被启用。

设立行蓄洪区以来，经过几次大规模建设和长期探索，行蓄洪区的建设和管理取得了巨大的成就。1982年淮河发生较大洪水后，国家决定将行蓄洪区安全建设项目列入“六五”治淮计划，开始有计划地在低标准行蓄洪区内修建庄台等安全设施。1991年大水后，国家将行蓄洪区安全建设作为19项治淮骨干工程之一，全面启动了

^① 行蓄洪区是指包括分洪口在内的河堤背水面以外临时贮存洪水的低洼地区及湖泊等。对行蓄洪区的称谓，我国各流域有所不同。比如长江流域称为分洪区或蓄滞洪区，黄河流域称为滞洪区，淮河流域称为行蓄洪区。本研究报告统一采用淮河流域行蓄洪区的称谓。

行蓄洪区安全设施建设。

应该说,经过几次大规模建设和长期以来的不断探索和完善,行蓄洪区的建设和管理取得了巨大的成就,主要表现在:目前基本能够保障行蓄洪区的正常使用和区内居民的生命安全,行蓄洪区居民生产和生活条件有了一定程度的改善,初步建成了一批保障行蓄洪区防洪和居民生命安全的基础设施体系,也初步形成了一套行蓄洪区调整、启用、建设、维护、补偿等政策法规和管理体系,并在行蓄洪区建设和管理思路上做了一些积极有效的探索。这些方面的成就或者说做法,为进一步加强行蓄洪区的建设和管理建立了良好的基础,积累了宝贵的经验。

与此同时,在行蓄洪区建设与管理中还存在许多矛盾和问题,突出表现在行蓄洪区启用标准低,进洪频繁,调度启用决策困难;行蓄洪区启用时撤退转移人口多,损失大,成本高;行蓄洪区安全设施不足,部分建设维护事项权责不清;行蓄洪区居民居住条件差,生活水平低;人口控制政策难以有效落实,人水争地矛盾日益加剧;补偿政策的导向作用与长远目标不协调等。

令人忧虑的是,虽然这些矛盾和问题可以通过政策和管理体制的调整得到一定的缓解,但是,如果不消除问题产生的根源,行蓄洪区目前面临问题则有可能长期存在并日益加重。从长远来看,通过控制人口数量和移民迁建来缓解人水争地的矛盾是解决行蓄洪区问题的根本途径,但就目前的实际情况来看,却出现和目标相反的趋势,特别是行蓄洪区人口应该减少,事实上却增长较快,控制困难;外出打工人数在增加,但将打工收入用于行蓄洪区内新建住宅等的投入也在相应增加;一些安全设施建设和管理措施可能同行蓄洪区未来的定位产生矛盾等。这些因素使得行蓄洪区问题从长期来看具有自我加重的趋势,会导致管理难度越来越大。

造成上述问题的原因是多方面的,既有客观原因,又有主观原因。客观原因主要是,由于人多地少的矛盾和长期以来行蓄洪区人口快速增加,加上国家财力有限,必须利用行蓄洪区的土地资源解决几百万人口的吃饭问题,无法让行蓄洪区只承担行蓄洪功能,使

得行蓄洪区不得不承担“双功能”，也就是要求行蓄洪区既要确保行蓄洪功能的实现，又要承担经济社会发展和改善居民生产生活条件的功能。

同时，在目前的行蓄洪区管理中，尽管已经针对不同行蓄洪区的特点和使用情况，在建设和管理上有了侧重，但还没有完全进行功能区分，使得所有行蓄洪区事实上都“不加区别”地同时承担了上述两项功能。

不难看出，两种功能之间存在着严重的矛盾和冲突。且不说一旦行蓄洪必然会对区内的设施和居民财产造成巨大损失，打乱发展进程，影响干部群众发展经济的积极性，为了保证行蓄洪的需要，政策上也对行蓄洪区的产业选择和建设规划等有严格规定，使得行蓄洪区与非行蓄洪区相比面临十分不利的发展条件。如果说发展的功能在运用频率较低（比如有些行蓄洪区30年甚至50年都没有运用，实际上等于在一定程度上放弃了行蓄洪功能，保证了发展的功能）的行蓄洪区还可以得到较好的实现的话，那么在运用频率较高（比如十年八年一淹，甚至三两年一淹）的行蓄洪区，要想很好地实现发展功能则可以说是一件极其困难甚至根本办不到的事情。硬要这类行蓄洪区承担发展功能，要么必然影响其行蓄洪功能，要么将会带来巨大的经济和社会代价。长期以来，关于行蓄洪区的治理和管理正是在这种功能矛盾、目标冲突的背景下进行建设规划和政策选择，其难度可想而知。

当然，要看到，对行蓄洪区的“双功能”定位首先是在我国特殊的自然国情背景下的一种无奈的选择。不难设想，如果我国能够像巴西、俄罗斯那样存在大量的适合耕种而尚未开垦的土地，那么处理这个矛盾的最根本也是最简单的办法，就是将行蓄洪区内的居民全部迁出，将行蓄洪区变为自然保护区或水源涵养区。同样，如果淮河的水患问题可以通过修建像尼罗河上的阿斯旺大坝那样的工程设施得到彻底解决，那么我们就可以将行蓄洪区都变成防洪保护区，不再行蓄洪，而是一心一意谋发展。但上述两种条件我们都不存在。我国人口众多、人多地少，行蓄洪区居住着大量人口，目前全国行蓄

洪区内的人口近 2000 万,将他们全部移出几乎是不可能的。同时,客观地看,淮河行蓄洪区的土地虽然存在被洪水淹没的风险,但在生存条件和土地生产力等方面与我国西部一些地区相比,还是相对优越的。同样,在特定的地理气候条件和治水工程技术背景下,作为重要的防洪设施,行蓄洪区也是不可或缺的。在这种自然国情背景下,政策选择只能是,一方面,行蓄洪区的土地资源需要在不影响行蓄洪需要的前提下加以有效利用,行蓄洪区的居民也应当在国家大的发展背景下获得平等的发展权利和发展环境;而另一方面,为了保证整个流域的安全,这种建设和发展又不能超过一定的限度。

还要看到,对行蓄洪区的“双功能”定位也是在我国特定的发展阶段的一种无奈的选择。虽然自然国情条件难以改变,但发展阶段的变化、生产力水平的提升、国家实力的增强等,都会对政策的制定提供更多的选择余地。比如,即使在人地数量关系既定的条件下,如果我国农业的总体生产力水平足够高,不用行蓄洪区的土地也可以生产出足够的粮食和其他农副产品;或者,如果我国非农产业的发展足以为行蓄洪区的居民提供非农就业机会;或者,如果国家实力雄厚,即使在行蓄洪区居民一时难以找到工作机会的情况下国家可以为其提供基本的生活保障等等,那么也可以通过移民的办法解决上述矛盾问题。显然,改革开放之前,这些条件基本上都是不存在的。经过改革开放近 30 年的快速发展,虽然有些方面有所改善,比如粮食生产问题,但总体来看也还不完备,还需要继续努力。

另外,过去以来对行蓄洪区的治理思路还主要局限于在行蓄洪区内部或者较小的区域范围内解决问题,强调就地解决或自我解决,缺乏更加开放、更高层次的解决思路和更加系统的配套措施,这种“封闭式”治理思路增加了解决行蓄洪区问题的难度。

除此之外,政策法规体系不完善、不统一,管理体制相对分散和管理中存在责任主体不明确、管理经费不落实、激励机制不配套、问责制度不健全等,又导致了在管理中存在着程度不同的相互推诿和扯皮、谁都不愿管或不愿意多管,甚至一些事情无人管理的现象,相关部门特别是地方政府缺少加强行蓄洪区管理的积极性和热情。

考虑下一阶段行蓄洪区的建设和管理的目标与思路,需要重视以下几个方面的宏观环境和条件的影响和要求:一是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村要求必须确保行蓄洪区群众的发展权;二是淮河流域的自然和气候特征决定了未来长时期内沿淮还需要一定数量的行蓄洪区发挥行蓄洪功能;三是我国土地资源短缺,确保粮食安全需要发挥淮河行蓄洪区粮食生产的作用;四是日益严重的水资源短缺和对水生态系统的破坏要求行蓄洪区在流域生态系统建设上发挥积极作用;五是防洪工程建设和综合防洪技术水平的不断提高,以及农村劳动力的大量外出等为解决行蓄洪区的问题创造了条件;六是国家经济实力的增强为加大财政投入力度支持解决行蓄洪区的问题提供了可能。

根据这些宏观环境和条件的影响和要求,未来行蓄洪区管理需要实现以下三个目标:①确保行蓄洪区能够有效、适时地调蓄洪水与行洪;②保障行蓄洪区现有居民公平的发展权利;③促进水资源的综合利用和流域水生态环境的改善。

为此,加强行蓄洪区管理应当遵循的指导思想为:全面落实科学发展观,坚持以人为本,遵循自然、社会和经济规律,科学调整行蓄洪区,采取法律、经济、行政、工程、科技等措施,加强行蓄洪区建设与管理,使行蓄洪区功能合理、设施齐全、管理有效、发展协调,切实提高整体防洪能力,实现由控制洪水向管理洪水转变,改善行蓄洪区居民生产生活条件,提高行蓄洪区居民发展能力,确保流域防洪安全和行蓄洪区人民群众的生命安全,妥善解决行蓄洪区居民的长期发展问题,充分实现行蓄洪区蓄滞洪水、土地耕种及生态涵养的功能,促进全流域经济社会协调发展和人与自然和谐相处。

综合行蓄洪区存在的矛盾与问题,充分考虑宏观因素与条件的影响,确定行蓄洪区未来的管理思路时,要充分考虑到每个行蓄洪区所能承担的功能和要实现的目标之间存在着尖锐矛盾,很难做到让所有行蓄洪区同时承担行蓄洪区、居民发展乃至水资源利用和生态环境功能,并能够保证管理目标的实现。为此,应该将行蓄洪区管理要实现的目标和行蓄洪区本身所能承担的功能区分开来,视总体

管理目标的要求和不同行蓄洪区的具体情况，赋予每个行蓄洪区不同的功能，确定不同的管理目标和管理政策。

鉴于新时期行蓄洪区管理目标和要求不同于以往的任何时期，我们认为，应当在总结以往经验的基础上，综合考虑几十年来不同行蓄洪区的行蓄洪实际使用情况，流域防洪工程建设和综合防洪技术水平提高所创造的条件，按照行蓄洪区的启用频率，在流域防洪体系中的作用和保护对象的重要性，对现有的行蓄洪区进行长期的功能定位并实行分类管理。总体上可以根据未来要承担的功能的不同，将现有行蓄洪区划分为防洪保护区、行蓄洪及生态涵养区和行蓄洪限制发展区三种功能区。通过这样的划分，对一部分行蓄洪区通过“双功能”的分离，逐步转变为防洪保护区和行蓄洪通道，最终实现单一的管理目标；对其余的短期内还难以分离的，由于缩小了行蓄洪区的范围，可以集中财力加以支持，再配合各种适宜的管理模式和办法，有效化解在兼顾行蓄洪和区内经济社会发展中存在的矛盾。从而在整体上，逐步实现对行蓄洪区的差别化管理。当然，行蓄洪区的调整，不可能一蹴而就，对于一些条件成熟的，近期就可以按照功能定位做出调整，比如部分具备条件可以划分为防洪保护区的行蓄洪区；对于大多数行蓄洪区，特别是行蓄洪及生态涵养区，从明确其功能定位到实现这一目标，要开展包括移民迁建等一系列复杂和艰巨的工作，需要一个长期的分阶段实施的过程。

对不同类型功能区可以采取不同的管理模式。

一是“水退人进”模式。对于可以定位为防洪保护区的行蓄洪区，按照相关规划和程序，通过调整行蓄洪区的目录和范围，分不同情况，整体或者部分地划归为防洪保护区。逐步提高防洪标准，消除因为担心行蓄洪而笼罩在居民心里的恐惧和不安，取消作为行蓄洪区而在生产活动和住宅建设等方面所受到的各种限制，将其全面纳入地方的经济社会管理体系中，促进这一区域经济社会的快速健康发展。同时，在调整过程中，要根据各自的情况有条件地承担接纳其余行蓄洪区部分人口移入、土地置换等功能，对此，国家应当给予一定的政策进行鼓励和引导。

二是“人退水进”模式。对于可以划为行蓄洪及生态涵养区的行蓄洪区，其长远目标是将区内所有人口迁移出去，转变成湖泊或者湿地，作为河道的一部分，发挥行蓄洪和生态涵养功能。对于人口的迁移，应当优先纳入行蓄洪区的建设管理规划，有计划分阶段地重点支持安排区内人口的外迁；应当在现有移民迁建政策的基础上，加大对这类区域人口迁建的支持力度，要优先解决区外的安置土地问题，适当提高住宅的建设补助标准。同时，在迁移之前，要严格控制区内人口的增长。对于人口迁出后形成的成片土地，可以采取灵活多样的形式，逐步收为国有。收为国有的土地，可以根据需要确定再转租出去以用于耕种，或蓄水以涵养水源，发挥生态功能。征地时应当配套相关政策，比如将农民优先纳入最低生活保障范围，保障失地农民未来的基本生活。同时，在实施过程中，应该以启用淹没为契机，对被淹没的区域或家庭优先进行迁移和土地的征购或租赁，成熟一块，实施一块。

三是“人水共存”模式。对于长期来讲既需要继续发挥其行蓄洪功能，又需要充分利用其土地耕种功能的行蓄洪区，长期目标可以确定为行蓄洪限制发展区。应当在不改变人地关系的情况下，鼓励区内人口迁至区外或安全地方居住；严格控制区内人口增长；鼓励采取租赁制、股田制等多种形式实现规模耕作；对于启用损失补偿，应当以确保持蓄洪造成的实际损失为标准，参照行蓄洪区周边区域的收益情况，加以调整，既能使行蓄洪造成的损失得到补偿，又不能使这种补偿过高以至于行蓄洪区成为优于周边非行蓄洪区的“政策高地”。

同时，行蓄洪区的调整和管理可以与“十一五”规划中提出的即将实施的四类主体功能区的划分和管理结合起来，特别是对于行蓄洪限制发展区和行蓄洪及生态涵养区，应当参照实施限制和禁止开发区域的有关政策加以管理。

要实现对行蓄洪区的分类管理，要坚持统一规划、分步实施，政策引导、法律保障，因地制宜、分类管理，创新机制、加大投入，公众参与、协同推进五项原则。并实现五个转变，即实现以工程治理为

主向综合治理为主转变,由重设施建设向既重视设施建设又重视设施管理转变,由封闭型治理向开放型治理转变,由以公共权力推动向政策引导转变,由以流域治理协调为主向全面综合协调转变。

为了加强行蓄洪区的有效管理,报告从立法、规划、机构建设、政策调整等方面提出了意见和建议。

根据行蓄洪区涉及环节多,跨部门,跨地区,关系复杂,问题难解决的特点,考虑到目前关于行蓄洪区的相关规定主要是以国务院转发的部门大纲或意见的形式,存在法规位阶低和规定不够系统全面的状况,根据我国立法体系的特点、行蓄洪区实行有效管理的立法需求和目前的立法基础,建议加快行蓄洪区管理的立法工作,可以考虑先制定《淮河流域行蓄洪区管理条例》,再制定《蓄滞洪区管理条例》,或者直接制定《蓄滞洪区管理条例》。不论选择哪种方案或者哪种立法范围,条例都需要对行蓄洪区管理的相关问题做出系统明确的规定。

目前关于行蓄洪区管理的相关规定存在以下明显不足:①有关规定不仅分散在有关的流域综合规划纲要、治淮工程建设规划、行蓄洪区调整规划以及有关的意见当中,而且缺乏对行蓄洪区管理的中长期目标、任务和管理事项的系统 and 明确规划;②相关内容明显存在重建设轻管理和重防洪轻发展的不足;③由于缺乏中长期规划,导致长短期政策目标不一致,各种政策不配套不协调。因此,按照新时期加强行蓄洪区管理的新的思路和要求,建议在对现行的 27 处行蓄洪区进行分类的基础上,尽快编制行蓄洪区建设与管理的中长期规划。同时,要逐步编制蓄滞洪区洪水风险图,向社会公布蓄滞洪区名录、范围、要求和相应洪水风险指标等情况,增强公众规避风险的意识。

现有管理体制不能很好适应或满足加强行蓄洪区管理的要求。现有体制总体上是一种分散管理体制。行蓄洪区管理涉及诸多跨部门跨地区的事项,使其对管理的综合协调功能要求较高,协调工作的难度也较大。现有管理体制下没有一个部门有能力防洪、行蓄洪区的发展、环境综合保护和治理以及区内区外各种关系等问题做出

统一规划和统筹考虑。在地方政府系统中,由于没有专门的机构对行蓄洪区的管理负责,也不利于统筹考虑解决行蓄洪区的相关问题,各项管理事项的落实也存在一定的困难。更为重要的是,这种管理体制也难以适应新时期按照不同功能类型、模式和在更加开放的环境中加强行蓄洪区综合管理的要求。

综合考虑目前机构建设的有效性和可行性,建议在国家层面和淮河流域地方政府层面启动宏观层次的管理体制调整和建设。在国家层面,可以考虑在不调整或设立新机构的情况下,加强现有政府部门的相关职责,提高协调效率。建议由国家防总和水利部综合考虑防洪安全、水资源利用、生态环境保护、行蓄洪区居民的发展、行蓄洪区问题的长期解决办法与出路等,充分吸收各方面的意见,在目前负责行蓄洪区设立、安全建设管理和运用补偿等工作的基础上,进一步加强在行蓄洪区目录调整、功能定位、规划制定、监督实施等方面的领导和协调工作,并协调好与相关部门和流域地方政府在行蓄洪区建设和管理当中的职能和作用。地方层面,建议成立省一级的“行蓄洪区协调管理领导小组”或省一级的“行蓄洪区协调管理委员会”。在市、县级成立由市县领导负责的行蓄洪区管理和发展的组织管理机构——行蓄洪区管理委员会。

我们认为,应该进一步修改完善有关管理政策,加大支持力度。随着我国经济社会发展和政府财政能力的不断增强,基于行蓄洪区以及淮河流域地区整体发展水平还相对较低,同时,考虑到由防洪保护区或受益地区对行蓄洪区进行补偿操作难度大、执行成本高,现阶段将“免受洪水灾害”界定为一种基本公共服务由政府免费提供不仅是合适的、可行的,也有利于理顺行蓄洪区管理的有关政策,减少不必要的矛盾和扯皮。因此,应当将行蓄洪区的建设和管理的资金投入作为政府应该提供的公共产品(类似国防产品),由中央政府集中支付,进一步提高中央政府的投入规模和比例。

需要进一步修改完善的管理政策主要包括:完善投入保障机制,加大投入,解决生产生活中的突出矛盾;尽快明确行蓄洪区安全设施建设、维护的资金来源和分担关系;完善移民搬迁政策,制定移民

搬迁的中长期规划，明确移民搬迁的配套办法；制定详细的可操作的行蓄洪区人口控制计划和配套控制办法；进一步完善行蓄洪区运用补偿办法等。

应该说，加强淮河流域行蓄洪区的有效管理，还需要有一个良好的社会环境。随着我国经济社会的不断发展，国家将更加重视行蓄洪区这样的特殊功能区域的建设与发展，社会也会更加关注行蓄洪区相关问题的解决。同时，城市化进程的不断推进、户籍制度的改革与完善、社会保障制度的建设等，都将为行蓄洪区人口的迁移和群众生活水平的提高创造良好的条件。