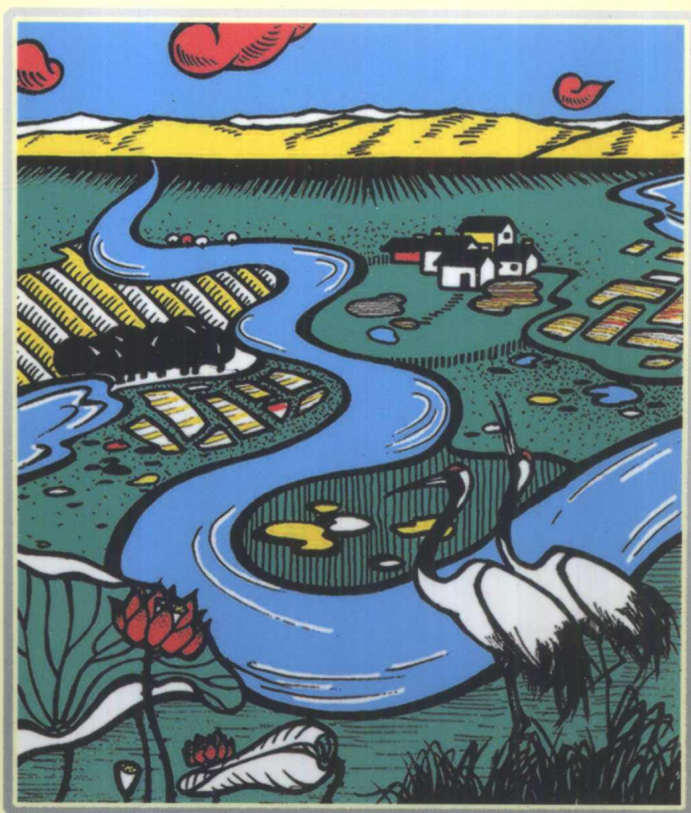




长江中游

退田还湖与 可持续发展

周宏春 王 毅 于秀波等编著



经济科学出版社

928

F321.1

274

长江中游退田还湖与可持续发展

周宏春 王 毅 于秀波等 编著

经济科学出版社

责任编辑：刘殿和 纪晓津

版式设计：周国强

技术编辑：董永亭

长江中游退田还湖与可持续发展

周宏春 王 毅 于秀波等编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

中国科学院印刷厂印刷

永明装订厂装订

787×1092 16 开 12.5 印张 280000 字

2002 年 1 月第一版 2002 年 1 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7-5058-2806-1 / F·2183 定价：25.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

世界自然基金会《生命之河丛书》编委会

顾问：孙鸿烈 祝光耀 印 红 郝克明 (James Harkness)
Gernant Magnin

主任：雷光春

委员：梁海棠 于秀波 张 琛 张翼飞

序

湿地是世界上重要的生态系统之一，具有非地带性的特点，在各气候带均有分布。湖泊、沼泽、泛滥平原、河口三角洲、沿海滩涂、红树林等均属于湿地的范畴。我国湿地面积为65.94万平方公里（大部分为人工湿地），占世界湿地总面积的10%，居世界第四位。我国的湿地广泛分布于长江中下游平原、松嫩平原、三江平原、青藏高原与东部沿海等地。

湿地具有重要的经济功能，为人类提供动植物产品与水资源，是人类生存的支撑系统之一。而且湿地还具有强大的生态服务功能，可以调蓄洪水、净化水质、维持生物多样性等。湿地国际（Wetland International）所列出的湿地功能就达14种之多。

人们对湿地功能的认识经历了一个过程。在建国后的很长时间里，湿地一直被作为宜农荒地看待，认为湿地的利用方向就是疏干并开垦为农田，以便生产更多的粮食。显然，这是与我国当时粮食供给紧张的状况相联系的。那时，我国大批湿地被围垦，长江中下游地区也不例外。例如，30年代洞庭湖面积有6000余平方公里，经过多年围垦，现今只剩下2700平方公里，水面减少了一半还多。洞庭湖过去是一个完整的湖泊，而现在已被分隔为西洞庭湖、东洞庭湖和南洞庭湖等三个小湖，原来的全国第一大淡水湖现在只能屈居第二了。值得注意的是，大规模围湖造田不仅大大削弱了湿地的经济功能，而且也削弱了生态服务功能。一个明显的标志是1998年长江中游与松花江的洪涝灾害。这两个地区具有共同的特点：一是中游地区许多湖泊与沼泽被围垦；二是上游地区大片原始森林被砍伐。这次大水灾给我们的一个重要启示：森林和湿地在调蓄洪水的作用不容忽视。

正是基于对湿地重要功能的认识，1998年国务院出台了“平垸行洪，退田还湖，移民建镇”等以湿地恢复为重点的“32字”方针，并颁布了《中国湿地保护行动计划》。从1998年夏季至今，长江中游的退田还湖、移民建镇工作已进行了三期，仅江西省还湖还江面积就达1521平方公里，其中还鄱阳湖面积1287平方公里，湖区增加蓄洪容积67亿立方米^①，国家投入移民建镇的补贴资金已达28.86亿元，涉及人数达75.12万人。长江中游湿地恢复计划不仅是我国有史以来最大的湿地保护计划，而且在国际上也不多见。

应该看到，虽然退田还湖是湿地恢复的关键一步，但仅仅是第一步。退田还湖的目的在于湿地功能的恢复，而湿地功能的恢复是一个长期的过程，而且退田还湖又涉及千家万户农民的生计。因此，需要认真研究湿地功能恢复和农民替代生计问题，以探索出具有中国特点的可持续利用湿地的路子来。

长江水系是我国乃至全球最重要的湿地生态系统之一，它由众多类型的湿地（沼泽、湖泊、冲积平原、河流等）组成。如此众多的湿地生态系统组合在一起，生态学过程、地球化学

^① 按湖口水位（吴淞高程）22米计算，含4座分蓄洪区面积538平方公里，增加蓄洪容积67亿立方米。

过程与社会经济发展融合在一起，产生了数以万计的生物物种，创造出灿烂辉煌的文明历史。因此，长江是生命之河。只有从流域的尺度上把握湿地恢复和可持续利用的方向，才能真正恢复长江的生命活力，恢复这一庞大而复杂生态系统的生态学与地球化学过程，使之成为人类的乐园。1998年世界自然基金会正式启动了以“携手保护生命之河、共同创造绿色希望”为目的的长江项目。这一项目从实现湿地的可持续利用的目标出发，努力推动全流域的湿地保护与恢复工作，取得了一系列宝贵的经验。

为了及时反映长江项目的最新进展与研究成果，世界自然基金会决定编辑出版《生命之河系列丛书》。希望该丛书的问世，将在长江流域生态恢复、流域与湿地的综合管理以及生物多样性保护等方面，起到积极的推动作用，使长江这条母亲河成为充满活力的“生命之河”。

中国科学院院士，原副院长



2001年10月8日

重视大河流域可持续发展问题的研究

王梦奎 国务院发展研究中心主任

中国经济发展到今天，郑重提出并且努力解决经济和社会可持续发展的问题是非常必要的。水资源的可持续利用和大河流域的可持续发展，是国民经济和社会可持续发展的重要组成部分。

水是生命之源，是人类生存和发展不可缺少的条件。古代文明都是首先从沿河、沿湖和沿海地区发展起来的，就是说，从有水的地方发展起来的。过去说黄河是中华民族文明的发源地，近年来的考古证明，不仅黄河，长江也是中华文明的发源地，辽河和珠江也是中华民族文明的发源地，是独立发展起来的文明，最后汇成我们现在的中华文明的整体。由于大工业的发展，现在人类生存的条件发生了很大的改变，生存的空间扩大，但是大河流域对中华民族生存和繁衍仍然发挥着重要的作用。现在我们面临的严酷事实是：由于人口的急剧增长，加上长期以来不合理的甚至是掠夺性的开发使用，大河流域的水资源和生态环境遭到严重的破坏。生产布局的不合理使很多水资源没有得到合理的利用，造成大量的浪费。例如，武汉长江大桥，桥的高度限制使得大型轮船难以通过，长江黄金水道的航运受到很大的限制。南京和其他地方的长江大桥也有同样的问题。我国过去的生产布局没有充分注意沿江沿海，往往是建设一个生产基地就往那里修一条铁路。近年来洪涝灾害频繁，干旱缺水的情况愈演愈烈，水环境日益恶化，这是大自然对我们的惩罚。水资源短缺是我国社会经济严重制约因素，应该引起极大的注意，作为经济发展战略的一个重点加以解决。

1992年联合国环境和发展大会是人类形成新的发展观念的一座里程碑。180多个国家和70多个国际组织的代表参加了这次大会，包括中国政府总理在内的102位国家元首和政府首脑到会，在《环境和发展里约宣言》和《21世纪议程》上签字。这标志着可持续发展已经成为全世界各国的共同认识。根据这次会议的精神，中国也制定了21世纪议程，《中国21世纪人口、环境和发展白皮书》已经公布。中国已经确立了可持续发展的战略，作了很多切实的努力。为了保护生态环境，中国政府去年决定，江河上游停止森林砍伐，森工要放下斧头，他们财政上遇到的困难，由中央政府、省政府给予补贴。1998年全国木材产量比1997年下降15%，减少了1000多万立方米，全国的木材进口用汇不到30亿美元，占进口用汇的2.06%，用汇数量不多，生态得到了保护。这是经济发展指导思想的一个转变，是值得高兴的。

现在中国的环境状况，虽然在局部上有所改善，但是从总体上来说，环境恶化的趋势还没有得到扭转。大河流域也是如此，这是令人忧虑的。现在由于温饱问题得到了解决，国内生产总值翻两番提前实现，中国经济发展进入一个新的阶段，也就是小康建设的阶段。经济建设和人民生活对于环境的要求越来越高，但环境状况在继续恶化，这是一个尖锐的矛盾。只有实行可持续发展战略，才能逐步地缓解以至于最终解决这个矛盾。

大河流域的可持续发展涉及很多非常实际的问题，有经济问题，有技术问题，有政策问

题，有体制问题。例如，上游、中游和下游产业布局的问题；上游、中游和下游发展战略的问题；环境保护和防灾减灾的问题；正确处理保护和积极开发利用资源的关系的问题；通过体制改革和完善政策完善解决外部经济和外部不经济关系的问题，都是需要认真深入地进行讨论的。例如，向江河排放污染物对排放者可能是“经济”的，但这是一种典型的外部不经济现象，应该通过经济的、法律的和行政的手段加以解决。江河上游的水土保持和生态保护，对当地当然也有利，但有许多事情是造福于中游和下游的，这方面的投资对中下游的益处往往大于对当地的益处。对于这种所谓“外部经济”，需要建立一种对上游的利益加以补偿的机制。江河上游植树造林，25度以上坡地退耕还林，那里人民的生活需要得到妥善的解决。除政府的补贴和支持外，更重要的，是要找到新的生产门路，或者非坡地因提高产出率而增加了收入，否则难以持久。现在是发展市场经济，大河流域的可持续发展应该充分重视市场机制的作用，但在整体规划方面，要靠政府发挥作用，政府在水资源的统一规划和管理方面负有不可推卸的责任。总之，大河流域的可持续发展问题，既要考虑中下游的利益，也要考虑上游的利益；既考虑当代人的利益，也要考虑子孙后代的利益；既要考虑经济效益，也要考虑生态和社会效益。

涉及大河流域可持续发展的领域非常广泛，内容非常丰富，已引起了中外专家对大河流域特别是长江流域发展问题的关注和研究。我相信通过研究，一定能够深化对大河流域特别是长江流域可持续发展问题的认识，为政府的科学决策提供参考，并且唤起全社会对于这个问题的重视，为中国的现代化事业做出我们应有的贡献。

恢复生命之河 实现可持续发展

长江，中国第一大河，世界第三大河。从源头青藏高原到东海之滨的人海口，干流流经青海、西藏、云南、四川、重庆、湖北、湖南、江西、安徽、江苏、上海等 11 省市区，全长 6 300 公里，流域面积达 180 万平方公里，占全国国土面积的 20%。

长江地处亚热带季风气候区，雨量充沛，蕴藏着巨大的水资源量，为长江流域的社会经济发展提供了丰富的自然资源，创造了优美的环境条件。据估计，长江流域的水量占全国淡水资源的 36%。水热同季也为农业生产创造了条件。然而，水能载舟亦能覆舟。季风气候的集中降水特点，形成了长江夏季洪水这一特有的自然现象。进入 20 世纪 90 年代以来，长江的洪水屡屡形成洪灾，并不断创出洪灾历史新记录，给长江中下游的人民生命财产造成了巨大损失，使国家财政背上了沉重的负担，长江经济带的发展一次次受到重创。不仅如此，进入冬季，长江航道又一次次告急，1998 年出现了夏季的大洪灾之后，又出现了冬季长江断航的现象。

一、长江究竟怎么了？

1. 洞庭湖在萎缩，功能在丧失

洞庭湖“衔远山，吞长江，浩浩荡荡，横无际涯”。宋代范仲淹的岳阳楼记，准确地描述了昔日 800 里洞庭湖的浩瀚壮观及其与长江水的密切关系。洞庭湖之大，可以轻松地下长江来水，成为长江历史上至关重要的水位调节器。这一天然大水库，汛期可以蓄洪防灾，显著地减轻洪水对长江中下游的威胁；进入旱季，洞庭湖又像海绵一样，把吸入的长江水慢慢地还给长江，从而维持长江主航道的水位，确保长江这条黄金水道的正常运转，并保障了长江沿岸人民的生活。令人遗憾的是，仅仅几百年的时间，一多半的洞庭湖已是沧海桑田了。据记载，在 1825 年，洞庭湖水面为 6 300 平方公里，进入 20 世纪以来，洞庭湖的面积迅速下降。到了 40 年代就只有清初的 2/3。随着进一步的泥沙淤积和围湖造田，洞庭湖水面加剧萎缩，失去了中国第一大淡水湖的桂冠。到 1999 年洞庭湖面积已不足 2 700 平方公里。与此同时，不断扩展的洲滩，为湖区发展芦苇提供了条件，芦苇面积以每年 20 平方公里的速度扩展（1978 ~ 1995 年平均）。众所周知，长江中下游的芦苇是血吸虫中间寄生体——钉螺的最佳生境。随着芦苇面积的不断增长，湖区人民血吸虫病患者也在直线上升，60 年代已送走的瘟神又回到了长江中游。更糟糕的是，由于芦苇的存在，显著地降低了进入洞庭湖的水速，加速了湖底泥沙的淤积。全湖每年平均淤高 4.6 厘米。据此推算，如果我们不采取措施任其自然发展，再过 60

年，洞庭湖将不复存在。

2. 长江中下游河道被千里防洪大堤逼就为“人工水渠”

其实，洞庭湖的变迁仅仅是长江中下游成千上万个湖泊变迁、消失的一个缩影。与洞庭湖一水之隔的江汉平原，历史上是著名的云梦泽所在地，后因长江及其支流泥沙的淤积，水面逐渐缩小并被分割成大小不一的众多湖泊。建国初期，江汉平原有大小湖泊 1 066 个，湖北省也因之冠有“千湖之省”的美誉。然而近几十年的人工围垦，湖泊面积在 1 平方公里以上的个数仅剩 181 个，湖北这个千湖之省已名不副实。据推算，江汉平原的人工围垦，使湿地面积消失了 75% 以上，蓄洪能力降低了 80%。出现这一局面的根本原因在于以粮为纲，大兴水利，不断加高、加固长江防洪大堤。为了扩大耕地面积，长江中下游的防洪对策被迫定位在泄洪为主。这样，长江两岸剩下来的湖泊冲积草滩、沼泽等已基本与长江干流分割开来，只剩下洞庭湖、鄱阳湖等极少数通江湖泊。长江在某种意义上已不再是一条大江，而是一条“人工水渠”。

3. 长江变迁产生严重的生态后果

大量的湿地消失，长江中下游不断加高的防洪大堤，迫使长江在逐渐丧失其大江大河的自然特征。长江因此而出现的洪灾和航道断航，这仅仅是长江问题的表面症状。除此以外，更大的生态灾难还会在长江出现。

水资源危机。据估计，全球淡水消耗量已达到了淡水总量的 50% 以上，全球性的淡水危机越来越近。中国是淡水贫乏国家，人均仅为全球人均的 1/4。而中国淡水分布又极不平衡。长江流域占有全国 36% 的淡水资源。然而，大量的湿地消失，蓄水能力的下降使长江中下游失掉了拥有水资源的能力。加之高高的防洪大堤，硬是把长江六成以上的水资源（洪水）逼向大海。如不及时改变这一局面，黄河流域的水危机在长江流域的出现也将指日可待。

生物多样性消失。长江是 350 多种鸟类、600 多种水生植物、400 多种鱼类以及包括白鳍豚在内的水生动物和麋鹿、黑麂等珍稀物种的栖息地。这些物种的生存大部分取决于长江湿地生态系统的完整性。然而，长江中游 50% 以上的湿地已被围垦，而剩下的天然湿地湖泊除洞庭湖、鄱阳湖外全被防洪大堤所割裂，使得江湖关系被扭曲，长江湿地生态系统严重退化，导致一些具有极高经济价值的物种已经灭绝，如麋鹿等；大量物种濒临灭绝，如鲥鱼、中华鲟、白鳍豚等。由于湿地大量消失和与长江隔断，曾为长江中下游重要经济来源的渔业已受到了严重影响。以洞庭湖为例，20 世纪 50 年代捕捞的经济鱼类有 100 多种，产量曾达到 4 万吨，到了 20 世纪 90 年代，能捕到的鱼类降低为 70 种，天然捕捞量极为显著地降低为 1.25 万吨。这其中有过度捕捞的原因，但更重要的是洄游性鱼类的消失。毫无疑问，长江生物多样性的消失将使长江流域建设有长江特色的经济失去基础。

文化危机。当黄河远古儿女为生存和发展奋斗，使文化之花在黄土地上不断繁衍的时候，长江的远古儿女也在青山绿水之间创造了自己的文化。近年来的考古发现，越来越清楚地显示

出：长江流域也是中华民族的摇篮。翻开中国诗文，你会惊奇地发现：长江的水文化在中华文明的发展中占据着非常重要的地位。正是长江的磅礴气势和江南星罗棋布的湖泊，洞庭湖浩瀚的湖面吸引着历史上一代代文人墨客。古人在长江流域美丽的风光画卷中给我们留下了众多的不朽诗篇，不仅给我们美的享受，而且使我们从诗人的灵感中得到了人生哲理的启迪。洞庭湖启迪了范仲淹的“先天下之忧而忧”的伟大思想，然而时至今日，洞庭湖的未来却使人们忧虑。洞庭湖的水文化怎样写下去？

二、长江流域的出路安在

1. 核心是恢复生命之河

在1998年大洪灾后，中国政府制定了“封山育林、退耕还林、退田还湖、平垸行洪、以工代赈、移民建镇、加固干堤、疏浚河道”的灾后重建、根治水患的“32字方针”。这一方针把长江水患问题，当成整个长江流域的生态问题，整个长江流域的社会经济可持续发展的综合问题来看待；把长江水患的治理，纳入长江流域整体经济建设规划目标，而不是像以前那样把它当成一个纯粹的水利工程问题。无疑，这一方针将是根治大江大河水患的基石。贯彻执行这一方针将为中国乃至世界提供一种成功的流域管理模式。世界自然基金会一直非常关注中国长江的生态环境问题，并深受中国政府的“32字方针”所鼓舞，1998年以来开始参与中国政府和社会各界开展的恢复长江生态环境、根治长江水患的事业。

世界自然基金会正在以其在欧洲的莱茵河和多瑙河，在美国密西西比河的成功恢复生命之河的经验，以其庞大的国际网络、筹集资金的优势和实施项目的丰富经验，参与长江流域生态恢复工程。世界自然基金会长江项目已初步完成了其项目实施战略框架和确定了恢复长江生命之河的宏伟蓝图。我们希望通过25年左右的努力，彻底恢复长江的生命活力，使长江成为再造中华文明的摇篮，长江中下游的各级政府和人民将安居乐业，不再担心年复一年的洪魔威胁，长江将成为人与自然和睦相处的乐园。

长江本是一条生命之河。正是长江哺育华夏文化和长江流域的繁荣与发展。这种繁荣与发展是建立在长江独特的水资源和极为丰富的生物多样性的基础之上的。同时，长江的生命活力取决于其生态系统的完整性，即一个具有生命活力的长江必须由干流和与之相连的湖泊、沼泽和冲积洲滩等湿地组成。

2. 突破口在于变水灾为水利

1998年洪灾后，社会各界进行了广泛而深刻的反思，不少专家提出恢复上游植被、控制水土流失是解决长江问题的关键所在。笔者完全赞成。但这毕竟是一个漫长的过程，至少需要十几年甚至几十年的努力。这意味着现行长江中游的江湖淤积仍将继续，长江中游的行蓄洪能力还将进一步下降。因而，开展退田还湖、平垸行洪便成为了解决长江中游水患问题的最直

接、最迫切和最有效的措施。

然而，退田还湖、平垸行洪要涉及数百万人的生活出路问题。不从根本上解决这一问题，退田还湖、平垸行洪的政策将很难落到实处。这里有一个关键问题，即平垸行洪区的耕作制度的改革。如果维持现行的耕作传统，势必还要出现所谓的“小水收、大水丢”。试想一下，如果每年都是大水，农民岂不要年年丢掉收成？从目前长江的行蓄洪能力来看，今后出现大洪水的概率远比小洪水的大。能否探索一种全新的耕作方式，从而确保遇大水也不丢收成呢？甚至更大胆设想一下，能否使农民的收入建立在一年一度的洪水的基础上？洪水不再是夺走农民财产的罪魁祸首，而是农民赖以生存的一种资源基础？答案是显然的，因为国家的粮食和经济发展成就已经为我们改变耕作制度提供了可能！

众所周知，长江一年一度洪水的形成是我国亚热带地区湿润季风气候区的一种自然现象。历史上，正是长江的洪水冲积成了肥沃富饶的江汉平原、洞庭湖平原及其丰富多样的湿地生态系统，并将鱼米之乡的美称冠于这一地区。恢复长江生命活力的突破口在于对洪水认识观念的改变。长江流域发展的近代历史是一部人类与洪水作斗争的历史，人们无意识地把自己摆在了自然力量的对立面。这种发展模式是不可能持续的。只有巧妙地利用自然力量，将长江巨大的洪水看为珍贵的水资源，探索一种适合于一年一度洪水的特色种养业技术，实现从湖区历来拒水于垸外到主动引水入垸的观念转换，才有可能变水患为水利，彻底甩掉年年防洪救灾的沉重包袱，促进为退田还湖、平垸行洪地区的经济发展和人民群众生命出路提供一种崭新模式。

实现恢复生命之河宏伟蓝图是一项长期而复杂的伟大工程。需要国家在宏观政策上的长期支持；需要对长江中下游土地利用政策的调整；需要对农村耕作体系的科学改革；需要对长江中下游农村经济结构的合理调整，通过科学地利用湿地资源。在恢复湿地的过程中解决农民的生活出路；需要社会各界的鼎力支持和协同努力。愿社会各界的伙伴们携起手来，共同保护生命之河——长江！

三、本书的结构框架

如何将生命之河的理念融会到长江流域的可持续发展是本书目标。从1998年长江洪水中央提出“32字方针”之后，世界自然基金会在1999年启动了生命之河长江项目。分别在西洞庭湖的青山垸、西畔山洲垸、西洞庭湖汉寿县、洪湖的祁家院、鄱阳湖沙湖与当地政府和农民探讨退田还湖的替代产业，取得了可喜成绩。在这些地区的试点的实践中，我们认识到长江中游地区退田还湖地区面临的关键问题是土地利用结构的调整和堤垸经济的可持续发展。由此衍生出如何进行农村劳动力转移和移民建镇、产业结构和替代产业选择等问题。本书就是在这样的前提下，分析了当地农民的现状、可能面临的问题，以及政策取向等，并展开了深入的讨论。在结构上，本书分七章。

第一章，从1998年长江中游洪涝灾害特点入手，并对治水方略进行了反思开始，介绍了当地群众对洪水的看法，理性地分析了目前我国中游防洪战略、取得了成绩和存在的问题；研究了长江中游地区发展面临的宏观环境，从经济全球化、国内粮食相对富裕，以及农业结构调

整等角度提出退田还湖的必要性和可行性。

第二章，从长江中游地区三省及典型堤垸农户调查入手，详细地分析了农民的收入情况、农业发展的成本与效益、并研究了农民退田还湖的意愿，从而为我们展示了虽然当地的农业收入十分低，且经常受到洪水的威胁，但仍然有一部分农民不愿意离开土地，除了反映农民的恋土情结外，还透出他们对进城后干什么的担忧。

第三章，退田还湖地区的农业劳动力分析。主要是研究退田还湖地区的劳动力情况，包括他们的文化水平构成、剩余情况、劳动力的择业、转移意向、现有转移的特征分析，以及劳动力转移存在的障碍等，最后提出了人力资源开发的主要途径和建议。

第四章，长江中游产业发展现状。首先，分析了典型堤垸产业的调查及其结果分析；接着，介绍了典型堤垸及长江中游地区的产业发展现状和比较优势，提出长江中游的产业需要“重新洗牌”；最后，研究了长江中游产业结构特征及其发展取向等。

第五章，替代产业发展与模式设计。主要是解决移民出去后干什么或依靠什么吃饭的问题。首先提出了替代产业的发展的意义和总体发展思路，接着介绍了长江中游江西省综合开发的经验，分析了这些综合开发的特色和存在问题；详细研究了两湖地区草地畜牧业的发展，最后提出了发展湿地产业群、发展长江中游地区的特色经济等新的思路，对长江中游地区的可持续发展具有重要意义。

第六章，移民建镇与农村城镇化。首先，分析了研究区域城镇化的发展现状；随后，对移民的调查结果进行分析，看他们的去向选择，目前的就业特点、政府在移民建镇中的作用等；接着，是对典型乡的调查分析，政府移民建镇的政策目标、安置模式以及移民建镇的实施效果评价。

第七章，对全书的研究进行了扼要的总结，分析了长江中游地区退田还湖、移民建镇的工作进展和存在的问题，讨论了该区可持续发展原则和重点，最后提出了实现长江中游地区可持续发展的政策建议。

本书的写作人员主要有：

内容提要：王 毅

第一章：于秀波、周宏春、王 毅、张建平

第二章：韩一军、李 季、于秀波

第三章：宋金平

第四章：陈 雯、周城军、汪劲松、向俊波

第五章：汪士勇、刘新平、樊江文、王克林、陈元柱、李 敏

第六章：庞效民、李 晖

第七章：周宏春、宁大同、胡树娥

本书是在世界自然基金会长江项目资助下完成的，各章的作者都进行了深入的调查与研究，其完成 11 份研究报告。本书就是在这些报告的基础上完成的。经过有关人员多次的讨论，特别是国务院发展研究中心社会发展研究部周宏春研究员、中国科学院国情研究中心王毅研究员、中国生态网络于秀波博士等同志付出了很多心血，是形成这本书的框架的基础。周宏春博士在有关章节原作者提交内容的基础上，对全书的所有章节编排和文字表述等都进行了较多的加工，进行了重新勾画。国务院发展研究中心王梦奎主任在 1999 年 10 月于武汉召开的关于大

河流域可持续发展国际研讨会上的发言，覆盖了长江中游可持续发展的全部内容，并欣然同意该稿作为本书的代序；中国科学院原副院长孙鸿烈院士，在百忙中欣然为丛书作序。在此，对本书付出辛勤劳动的所有人，表示衷心感谢。

书中难免存在不尽如人意之处，欢迎不吝指正！

雷光春教授 （世界自然基金会长江项目主任）

2001年7月于北京

内 容 提 要

长江流域社会经济发展和生态安全对全国的可持续发展有着全局性、战略性影响。面临新的发展背景，长江流域的可持续发展取决于大规模结构性调整，这既包括经济结构的重组，又要实施生态建设；而堤垸经济调整和退田还湖则是长江中游地区社会经济发展恢复活力的关键。

长江流域地区的经济发展、社会进步、生态建设以及综合安全，对于我国的可持续发展具有全局性、战略性意义。经过数千年的综合开发，长江流域的自然状况、社会经济条件都发生了巨大变化。随着我国改革开放宏观背景的变化，以 1998 年洪水为标志，长江流域进入新的结构性调整阶段，产业结构战略性调整、大规模生态建设、恢复长江活力成为今后发展的主要特征。

长江流域地区的社会经济发展面临着洪灾风险高、农业环境变化以及进入 WTO 后的挑战。首先，1998 年长江中游特大洪涝灾害“中流量，高水位”的显著特征说明，长江流域的发展不能只注意经济增长，必须充分重视生态恢复与生态建设，为此中央提出了“32 字”方针，综合治理长江水患；其次，农业环境发生很大变化，粮食生产进入阶段性过剩，主要农产品价格已超过国际市场水平，对于中上游地区，依靠廉价农产品推动农村工业化的环境已不存在，农业结构性调整势在必行；随着我国加入 WTO，对部分产业将形成冲击，产业结构调整面临发挥地区比较优势和提高规模效益的要求，否则将大大降低竞争力。因此，长江流域的发展必须把经济发展、生态建设和防灾减灾综合起来，才能达到综合开发的效果。

长江中游地区是我国长江产业带的腹地和承东启西的重要地区。由于作为全国商品粮生产基地的地位明显减弱；湖泊退化和环境污染日趋严重；产业结构不合理，轻工业比重偏低，重化工业又缺少规模经济；使长江中游地区特别是堤垸地区经济面临结构性调整的挑战。无论是从尊重自然规律的要求出发，还是从适应已经发生了重大变化的宏观经济形势来看，都要求对堤垸经济进行结构性调整，实施大规模退田还湖和生态建设，恢复长江及其湿地的生态功能。

长江中游地区的堤垸是历史发展的产物，是农业社会人地矛盾长期冲突的结果。长期以来，堤垸的发展是以生态功能的丧失来换取经济功能的发挥。随着堤垸规模的不断扩大，其负面影响越来越显现，包括湖泊湿地的分散化、退化和消失，调蓄洪水能力降低，生物多样性减少，防灾投入加大和灾害损失加重等；长江中游洪涝灾害的增加 70% 是由于围湖造田和江湖出口断面淤积缩小所致。作为长江中游地区经济的主体，堤垸经济已不仅是简单的经济生产单

元，而是集生产、生活等社会经济活动于一体的复杂、特殊的社区，因此改造起来难度很大。清朝时就有因人多地少、虽颁布退田还湖的禁垸令而无法执行的例子。

长江流域的灾害防治应该重视生态建设的作用。长江流域综合防洪战略要求中游地区通过平垸行洪、退田还湖保持一定的洪水调蓄能力，这不仅是该地区最经济可行的手段，同时也为结构调整和发展湿地经济提供了新的机遇。

长江流域的上中下游以及主干流之间是紧密联系的有机整体。“32字方针”把长江水患与整个长江流域的生态问题及可持续发展联系起来看待，无疑为彻底解决长江洪涝灾害奠定了基础。历史经验表明，长江洪涝灾害防治必须做较大的调整，不能对防洪大堤寄予过高希望，应采取综合防洪战略，提高蓄洪区管理、生态防洪、河湖整治和风险管理的地位与作用。尤其是生态恢复和生态建设，在整个治水方略中的作用越来越重要，上游的天然林保护、中游的退田还湖，以及下游的河道疏浚成为防洪减灾的有效措施，而移民建镇和替代产业发展又是实现生态建设的根本保障。同时生态建设还要与洪水保险和蓄洪区管理等相互协调，才能充分保证长江流域的生态安全。

长江流域几十年的发展经验教训告诉我们，实现长江中游生态系统恢复与可持续发展必须在新的发展背景下主动转变观念与思路，使其产业结构从以种植业为主转向以湿地资源开发为特色的产业群；防洪减灾由单纯的水利工程防洪转变到综合的生态防洪；洪涝灾害治理由传统的洪水拦堵转变为疏导与调蓄并重，以调蓄为主；洪泛平原的管理应从以追求经济价值为中心转变为经济价值与生态价值并重；流域生态建设从注重局部的单项治理措施转向区域经济发展、灾害防治与生态保护的整体效益。退田还湖，已成为中游地区防治洪涝和可持续发展最经济可行的手段，这是促进该地区的城乡建设和社会经济可持续发展的必然选择。

退田还湖工作包括一般民垸的退田还湖、蓄洪区建设与管理 and 恢复通江湖泊三个重要方面。对于一般民垸，特别是长江干流洲滩民垸、湖泊行洪通道的一般民垸，从扩大洪水蓄泄能力的要求出发，应结合移民建镇全部退耕。对于蓄洪垸，则应根据具体情况，退人不退耕或退田不还湖，发展替代产业。恢复通江湖泊是实现“恢复长江生命之河”的重要步骤，要根据长江防洪的需求与成本，确定恢复通江湖泊的比例与优先顺序，根据不同地区的实际情况，选择适当的地区进行试验与示范，在此基础上加以推广。

调查表明，长江中游地区退田还湖具有一定的群众基础。由于目前以粮棉生产为主的堤垸经济利益微薄，所以半数以上的农户支持国家退田还湖的决策，认为围湖造田弊大于利，47%的重点垸农户支援出让耕地给退田还湖的农民。但是多年的防洪抗灾政策主要是由国家来承担抗灾救灾成本和风险，一般农民明显低估洪涝灾害带来的损失。因此，退田还湖不能仅依靠行政措施，还应加强经济手段，如耕地的经济补偿、退田还湖额度的交易等。

必须指出的是，现有的退田还湖规模仍不能解决中游蓄洪能力不足的问题。尽管目前第一

期规划的退田还湖工程完成后，可增加江湖蓄洪面积 1 530 平方公里，大洪水时可增加行蓄洪量 87 亿立方米，但仍不能解决中游蓄洪能力不足的问题。例如，1954 年长江 1 023 亿立方米的超额洪水再现，现有退田还湖所增加的洪水调蓄能力，显然是杯水车薪；若 1998 年洪水再现，不仅长江干堤仍要承受 1998 年那样的抗洪压力，而且仍有 13 亿立方米洪水需要寻找出路；1999 年长江干流宜昌段洪水属于平水年，但长江干流水位已经是建国以来的第二高水位，洞庭湖最高水位也超过警戒水位 3 米以上。因此，需要强化蓄洪区的管理，逐步恢复通江湖泊，增大洪水调蓄能力。

目前退田还湖取得一定进展，但存在的问题也十分尖锐，突出表现在耕地不足、农户建房负担重、劳动力就业困难等。实现既“移得出”又“稳得住”的关键是解决“人往哪里去、钱从那里来”。也就是不仅要给移民解决住房，更重要的是给农民以解决生计的就业出路。

自 1999 年以来，长江中游地区退田还湖采取分地区分阶段实施，以移民建镇为主要手段，已经取得了一定的成效，其中主要经验包括：

- 退田还湖采取了由易到难的步骤，也就是先从一般民垸开始，难度较大的蓄洪垸与重点垸很少涉及；
- 地方政府在退田还湖中扮演了重要的角色，包括经费使用和移民安置模式的选择等，直接影响实施效果。但在经费使用、扩大就业等方面还可以发挥更大的作用；
- 退田还湖中形成了一些生态与经济结合的多样化模式。如岳阳市城关镇集中安置与小城镇发展相结合；汉寿县青山湖垸的生态恢复与生态旅游相结合；沅江县西畔山洲的替代产业与社区发展，通过示范引导进行自主选择；常德积极发展中心城镇，以城带镇，因镇制宜，重点突破，梯次推进的模式等。

退田还湖实施中的问题同样亟待解决。如移民的负担重、就业甚至生计困难等。这些问题如果处理不当，不仅妨碍移民建镇工作的进一步开展，而且存在恢复围垦的可能性，使退田还湖难以稳定，甚至可能影响到社会稳定，需要给予高度的重视。

- 大部分地区退田还湖和移民建镇缺少长期规划、详细计划以及理论指导，经费都采用一年一拨。这使当地的官员和农民对未来政策延续性缺乏稳定预期，不利于退田还湖的实施；
- 目前长江中游的退田还湖的措施主要是移民建镇，而江湖湿地的生态功能恢复没有得到充分的重视；
- 移民建镇经费不足；
- 替代产业的发展缺乏必要的政策、资金和宏观环境的支持，举步维艰；
- 多数移民在退田还湖后仍然没有脱离当地的土地，依靠种植业生存，一些地区采取靠山后移的做法，农业生产条件进一步恶化；
- 退田还湖有可能加剧血吸虫病蔓延的趋势，血吸虫病的发展和防治应该得到充分研究和重视。