## 秦晖：洪水过后，反思中国治水模式

体制性弊病使我国的治水问题丛生。其中突出的一点，就是号称实行计划经济的我国水电，在“首长工程”、“条子项目”的风气下随意性很强，反而还不如一些所谓的自由市场经济国家的水电开发有“计划”、国土整治有章法。

#### 关于“保卫怒江”的思考

　　不久前，国内一些环保组织发起了抵制怒江水电开发的运动。在当地民众、国内公共媒体和政府环保部门的支持下，在国际环保界的关注下，运动获得了相当的成功。有关部门宣布搁置怒江水电项目。相比起过去从三门峡、三峡直到金沙江的历次开发争论从来就是“上马派”得胜的“惯例”而言，这应当是个意义重大的事件。它体现了改革时代我国公民社会的萌芽、标志着这类问题上“水电利益集团”说了算的局面开始改变、影响我国重大技术性公共决策的因素开始多元化，这些无疑都是应当肯定的正面成果。

　　但是，如果不是从公民社会发展的大背景，而是就怒江开发这一具体案例而言，“怒江事件”其实颇有可论。

　　怒江事件中有个闻名的口号：“保住最后一条没被水坝截断的大河”。但且不论极端的“反坝主义”对不对，即便从“反坝主义”的立场出发，也很难说让一条河流保持“无坝”而把水坝转移到其他河流上是很有意义的事。反坝主义所拒斥的，应该是对环境和人文损害严重的那些大坝工程，如果不是极端到要求不分青红皂白一律禁坝，甚至拆除已有的大坝，那么它的合理诉求应该是把尽量少的大坝建立在环境、人文代价尽量小的地方，而不是阻止在这种地方建坝，同时却把坝移建于代价更高的地方。

　　从这个角度看，“保卫怒江”的得失值得反思。

　　怒江在我国境内长2103公里，连下游境外的萨尔温江全长达3200公里。这是一条十分奇特的大河：

　　第一，怒江是世界罕见的少人居、少农耕、少经济活动的大河。从唐古拉山的源头直到缅甸境内的入海口，除了河源以下的一段寒冷高原、河口附近几十公里的冲积平原外，怒江几乎全程是深邃的峡谷河道，两岸高山夹峙，不要说没有河谷平原，连稍大的坝子和阶地也稀少。大部分岸段不要说大片农田，连盖房子的宅基都难找，多数居民点不是在支流山谷，就是在干流两侧的高山间。如前怒江州首府、碧江县城知子罗镇（后因山崩危险被废弃），就以“镇在高山上、‘望江’不滨江”著名。怒江州人口近50万，仅相当内地一县，而滨江居民更少，不及内地一大乡。这与其他大河迥异。整条三千多公里、流经中缅泰三国的长河两岸，除了河口的缅甸毛淡棉市，竟再没有一处人口上万的城镇，（怒江州新首府六库镇近年颇有发展，今后或许会打破此例。）这不要说在我国、在整个欧亚大陆人口稠密的温带地区是独一无二，就是在全球，除北极的马更些河外，也再没有第二条如此规模的大河全程两岸都这么荒僻。

　　第二，怒江全河平均比降高达2.4‰，在我国诸大河中实际位居第一。过去说雅鲁藏布江的比降达2.6‰，但那是包括了墨脱以下至巴昔卡那段喜马拉雅山南坡陡峻河段，该段如今实际是被印度控制的，而就我国如今实际控制的江段论，雅江的比降实不如怒江。其余诸河就更不用说了：金沙江1.47‰，澜沧江2.2‰，而长江、黄河、珠江不仅全程比降低，就连其中那些号称落差最集中的水电开发重点河段，其比降也远不如怒江全程的平均值。例如长江流域的乌江2.05‰，黄河的龙羊峡－青铜峡段1.45‰，珠江流域的西江天生桥－大藤峡段0.806‰……如此大的比降使怒江成了名副其实的“怒”江，一路咆哮，“怒”涛汹涌，不仅无法通航，连流放木排竹筏的条件都没有。但却蕴藏了强大的势能。怒江的平均流量，在云南保山的道街水文站为522亿方/年，芒辛河口出境处为569.2亿方/年，不是很大，但高落差却使它拥有惊人的水力蕴藏，干流即达3550万千瓦，而且主要集中于中上游段。

　　第三，怒江水势虽急，但水情平稳，洪峰不大，道街站历年最大洪峰流量6170立方秒，仅为平均流量的3.7倍。其他大河这项指标都要大得多（如雅鲁藏布江达即达10倍）。相应地，怒江径流变差系数仅0.18，为全国大河流中最小者。因此怒江水电的装机容量将有更高的保证出力率，有利于均衡发电。业内人士都知道出力不均衡是水电的最大劣势，怒江在这方面的长处十分难得！同时怒江水相当清澈，道街站多年平均含沙量仅401克/立方米，为西南诸河中最小，因此在怒江建水库绝无淤积之虞。

　　怒江的这些奇特之处归结到一点，就是它好像是上帝创造来专门用于发电的河流，发电条件奇好而除了发电似乎就没有别的“用处”：它的优良坝址多，淹没损失小，移民少，单位千瓦投资省，保证出力率高，调节性能好，又没有碍航问题。而除了水电，怒江既不能行船又无田可灌溉，没有用水工业，“调水”又极困难，经济上基本无所作为。尤其是移民少这一点，对于我国水电开发中弊病最多的移民问题而言意义重大。在世界上，只有北极地区的一些大河如北美马更些河、西伯利亚诸河的下游段人烟稀少甚于怒江，但它们都是比降极小的平原河流，水能密度极低。而水能密度高的大河几乎都人口较多，淹没、移民问题大，如三峡一个水库的移民量即几倍于整个怒江州总人口，几十倍于怒江水电规划移民数，而三峡的发电能力还远不及怒江全梯级规划容量。怒江水电的弱项是它离我国用电负荷中心远，同时高山峡谷施工难度较大。但澜沧江、金沙江正在上马的工程在这些方面也不比怒江好多少。

#### 支坝派与反坝派

　　另一方面，反坝派抵制怒江开发的理由即便都成立，问题在于这些理由也同样适用于、往往是更适用于其他河流，尤其是邻近怒江正在大上水电的澜沧江等西南诸河。

　　众所周知，在水电开发问题上如今无论国内还是国际都存在着很大争论。一般地说环境保护主义者是“反坝派”，而水电开发商和管理当局是“支坝派”。但实际上，一个国家的现实政策不应该也不可能只按某一派的意识形态来制定。不仅经济的发展需要合理地增加能源供应，而且水电虽然不能完全按“支坝派”的说法认为是“清洁能源”、“可再生能源”，但至少与化石燃料乃至核裂变相比，其清洁性和可再生性还是相对高得多。过多依靠火电核电只能加剧环境负担。而其他可再生清洁能源如风能太阳能又费用高昂无法大规模应用。因此只要能源增产无法避免，人们就不能不进行“两害相权取其轻”的选择，完全放弃水电是不现实的，而且也不应该。但环保主义者对水电开发环境代价的控制作用也功不可没，作为对“水电利益集团”的一种民间制约力量它更是不可或缺。在消灭水电不可行的情况下，它的实际功能应当是发挥监督、制衡作用，把水电开发的环境代价与人道代价尽可能地压低。

　　然而我们看到，反坝派指出的水电开发的一切弊病，包括国外反坝派强调的环境弊病和作为我国国情特别尖锐的淹没、移民问题，在怒江以外的地区都远比怒江为甚。以与怒江相邻的澜沧江开发为例，仅如今在建的小湾电站一个工程，1994年初定移民就达32737人，实际可能要移民6万以上。怒江全部规划梯级的移民总数都没有这么多。平心而论，在各大江河中澜沧江的水电开发条件就算很不错了，其他地方就更不待言。澜沧江开发中的某些工程据说曾因压低移民补偿费而成为水电行内工程经济效益最好的“先进典型”，这成为反对怒江上马者常提的恶例。对这一恶例的批评本来很可能会为怒江未来的移民争取更好的权益。但是怒江开发搁置后澜沧江开发加速了，而从网上可以看到：那些“先进典型”的经验还在后续工程中宣传、推广，只不过是从移民很少的怒江移到了移民更多的地方。

　　换言之，从全局看，哪怕仅仅基于环保与人文的立场，只要水电无法放弃，其开发代价最小的地方恐怕就是怒江。如今怒江梯级开发在抗议声中被搁置了，但全国乃至云南的水电开发步伐并没有放慢，只是投资目标转向了环境代价更大、单位千瓦移民更多、移民政策也更苛刻的澜沧江、金沙江和其他地方。这对于反坝派的目标而言，到底是进步还是退步呢？

　　以上反思并不是怀疑怒江事件中公民参与的正面意义。恰恰相反，问题可能在于仅有这样的参与还远远不足。我们没有一种机制可以调节重大公共决策中的各种诉求，而只能依靠一些偶然条件进行“小概率博弈”。这就导致实际开发代价较小但具备某些偶然条件如怒江者可以改变公共决策，而这种代价却以明显放大的方式转移到了不具备这些“偶然条件”的地方。

　　 环保与发展中的天平与尺蠖

　　这些年来，相对于其他众多敏感问题而言，在环保问题上的言路是比较开放的。国外关于大坝的负面评价被大量介绍到国内，给人的印象似乎是在治水问题上反坝主义代表着时代“主流”。而反坝主义的对立面则争辩说它只是“支流”。其实这就与政治经济领域“左”和“右”、“自由市场”和“福利国家”谁是“主流”一样，因时因地因事而异并往往易位。关键问题不在于谁是“主流”，而在于两者是构成互补的“天平效应”呢，还是构成糟糕的“尺蠖效应”。前者在“天平”的摇摆中自由与福利都得以轮番进步，后者却在“反自由而福利不兴，废福利而自由愈损”的循环中陷入怪圈。

　　笔者看到的一篇文章比较公允地评论了宪政国家中的这种互补：在美国，水电协会、水电企业也很重视生态环境的保护。尽管环保分子和环保组织提出的环境保护要求很多时候远远超过水电企业和组织的意愿和能力，但在认为水电开发需要加强生态环境保护方面，两者都是一致的。美国的水电机构、水电组织、水电企业一般地说，是支持水电开发的，比如说美国水电协会、邦德维尔电管局、垦务局、田纳西流域管理局、工程师兵团等。而环境保护组织则是反对水坝建设的，如美国河流组织等，有些环保组织甚至提出比较极端的口号——要拆除哥伦比亚河上的水坝。因此，正确认识美国水电，就是要意识到美国的水电机构支持水电，发表了大量的水电优越性的文章，但我们不能仅以这些文章就判定美国完全支持水电；同样，我们也不能通过阅读美国环保组织及渔业组织提出的反坝文章，就判定美国反对所有的水电建设，并得出结论，美国要拆除所有的水坝。美国反坝派和支坝派，都是努力促进美国水电进步的重要力量。真正的水电进步，不只是表现在水电装机的增多和水电发电量的增加，还表现在水电对环境保护的重视上，表现在水电企业勇敢地承担自己的社会责任上。

#### 勿忘三门峡

　　以三门峡为例，这个工程可以说是在“圣人出，黄河清”的谶纬气氛下，以政治挂帅的方式搞的。苏联专家以他们的一些工程（我印象中主要是齐姆良工程等）模式套用于三门峡，但黄河不是顿河，我想不仅仅是黄万里先生明白此理，可惜只有他等几个“傻瓜”敢批逆鳞。结果三门峡大坝建成不久就因灾难性淤积（一年半时间潼关河床淤高4.5米）几乎毁了关中平原，从此不能正常蓄水，几十年来基本是低水位小库容运行，改建前十余年更几乎是空库一座，防洪、灌溉、航运功能云云根本无从谈起。今天还有朋友认为该工程“功大于过”，说它“毕竟把水灾从人口密集的地方搬到损失较小的地方了”。但这种说法不知何据？历来低水位运行的三门峡什么时候利用过原先设计的“防洪库容”？几十年来哪一次水灾是靠它防住了的？三门峡给关中平原造成如此灾难，难道那里不是“人口密集的地方”？

　　三门峡库区移民问题更是令人不堪回首。当年一道命令，几十万农民离乡背井，在几乎无补偿的情况下从肥沃富庶的关中平原被迁到甘肃、宁夏等西北不毛之地，又恰逢三年“人祸”大饥荒，当时就饿死不少。如今以当年三门峡工地民工集体中毒事件为题材、按那时“坏事变好事”的逻辑创作的《为了六十一个阶级兄弟》仍然不时被宣传，但为三门峡而死的成千上万“阶级兄弟”还有谁记得？大饥荒过后多数库区移民仍长期无法安居。而这时三门峡“水害”已显，水库不能蓄水，大片原计划的“库区”都空着。但当时的一些领导不知基于什么考虑，宁可在这片“金城天府”的良田沃土上新建一批国营农场，也不许移民回迁。从此引起持续几十年的“回迁斗争”。未回迁者不断请愿，不经允许“私自回迁”的农民更不断与占有故土的农场等“单位”发生冲突。笔者几十年后在大荔、华阴一带调查时仍不时见闻此种场景，每次政治运动都会揭开这个伤疤，造成整整一代人的悲剧。

　　三门峡工程的环境、人文后果是如此，那么它的“发展”效果如何？就以水电绩效而论：三门峡原设计建造了高水头大库坝后电站装机130万千瓦，因“水库”不能蓄水也完全报废，六七十年代两次耗费巨大的改建后变成低水头小库容径流发电的小机组，容量只有原先的一个零头，只能算中型电站，从废物利用的角度讲还可以称为成功吧。三门峡成祸后的确有过“炸掉”之议而且曾被认真考虑过，后来虽然经过反复改建，但一直没有彻底解决问题。2003年渭河大水灾后“炸掉”呼声又起，专家如张光斗、官员如水利部副部长索丽生等都主张彻底放弃，就算不炸坝也应当“全年敞泄，放弃发电”，全当没有建它。后来虽因三门峡摊子已经太大不好收拾，作了妥协，但矛盾远未了结。如此劳民伤财的大工程最后勉强当个小水库用，就已经该算失败了，何况还造成这么大祸害，弄得如今渭河“发三五年一遇的水，成五十年一遇的灾”，顶着骂声勉强撑到今天，能否撑下去还难说。这还能说是功大于过？

　　然而当年之所以发生三门峡之“人祸”，肯定不是因为那时过分“以人为本”。1950年代世界上尚未出现“绿色潮流”，可是像三门峡那样严重的“人祸”工程在那时的世界上也算极罕见吧。文革时期是个人性泯灭时代，人道主义（即所谓以人为本）不仅实践中被践踏，理论上更被粗暴批判，而比三门峡更甚的“人祸工程”（如昔阳县的“西水东调”等）恰恰在那时泛滥成灾。另一方面，当年勇于抵制“人祸”的先贤们，如“水利良心”黄万里先生等，也并非出于环保理念，更不是出于反对“科学之僭妄”的后现代立场，而恰恰是出于尊重科学、维护人民利益的赤诚不惜得罪权贵的。后来对三峡工程持异议的李锐老等人也是如此。李老反对上三峡，但并不一般地反对水电工程，相反他还是“水主火辅”、水电优先的提倡者。他反对上三峡的理由之一就是该工程占用资金太大会影响上游的水电开发。

#### 正调节与反调节

　　当然平心而论，评价我国几十年水利水电的得失不能只讲三门峡那样的“人祸”。半个世纪以来我国的治水事业成就的确可观，尤其是改革时代我国大型水电发展加速，最近几年更呈“大跃进”式的态势。当年李老批评三峡的其他理由姑且不论，担心三峡工程会延缓后续水电项目看来是过虑，即便是最近的怒江风波也没有改变这种“大跃进”局面。当今国外虽如前述，并非只有反坝一种声音，但今天世界在建的大型水坝一多半集中在我国也是不争的事实。几十年来广大水电在编职工转战南北，临时征发的水电民工招来挥去，在峡谷激流间的野外施工环境下流汗流血，为改善我们的能源供应作出了很大贡献。当年有过水电民工和工棚生涯的笔者深深地感怀他们。

　　但是无庸讳言，体制性弊病也使我国的治水问题丛生。其中突出的一点，就是号称实行计划经济的我国水电，在“首长工程”、“条子项目”的风气下随意性很强，反而还不如一些所谓的自由市场经济国家的水电开发有“计划”、国土整治有章法。

　　以美国为例，该国水电的联邦规划和各州规划相衔接，以河流为单位成立两级委员会，进行全流域的综合治理，以追求发展与环境保护的整体效果。美国水电规划遵循所谓“项链”理论，在梯级开发中实行“正调节”的原则。所谓正调节，就是在统筹全流域的基础上在上游选择环境、人文、经济综合代价较小之处，修建具有较大库容的主调节水库，把巨大的水体蓄积在河流的上游，以为下游各梯级电站提供均衡的流量。美国重要的水电梯级开发规划，如新政时期的科罗拉多河规划、田纳西河规划、1944年的密苏里河规划等都非常重视在河流的干流及主要支流的上游修建大库容龙头水库，像密苏里河上的佩克堡水库、哥伦比亚河上的罗斯福湖、斯内克河上游的杰克逊湖与美利坚瀑布水库、科罗拉多河上的鲍威尔湖、阿肯色河上游的欧法拉水库、萨凡纳河上游的哈特维尔水库、阿拉巴马河上游的悉尼－兰尼埃水库、田纳西河上的查塔努加水库、雷德河上游的德克索马水库等都具有这类功能。美国还在一些流量较小的溪流上游修建了一些专用调节水库，只蓄水不发电，为下游电站服务。这种一座龙头水库配合一连串径流电站的安排使等量水体具有更高的能源价值，因为下游的电站都可以利用这些水。这种“一库多用”、“一拖多”的水电规划模式，既保证了全流域水电出力达到较高和较较均衡的水平，又避免了建设一连串的高坝大库，不但节省投资，而且降低了高坝大库造成的环境、移民代价，以尽可能少的环境成本换来尽可能多的水电效益，也有利于与“反坝主义”势力达成妥协。这无疑是一种水电开发与环保兼顾的优化发展模式。

　　而我们的水电开发却经常遵循一种相反的思路，即所谓“反调节”模式。每个工程都力图上高坝大库，其理由之一据说就是因为上游大库的截流与放水会造成下游的断流或洪水，所以需要再造一座大库来进行反向调节。或者相反，因为下游水库没有考虑淤积问题，所以需要在上游再建大库以拦沙，依此类推，便形成了一座大库为另一座大库“钓鱼”的现象。于是尽管我国水电资源开发率远低于美国，但高坝大库却多于美国，环境－人文代价也明显高于美国。这样一种把上游水库当作以邻为壑的“假想敌”的“水电性恶论”预设在我们这个号称计划经济的国家流行，未免有些奇怪。我国的主流意见还认为，在水电资源富集区，水电总装机容量不宜超过总发电装机容量的1/3，径流式水电装机容量不宜超过水电总装机容量的1/3，否则水电的丰枯矛盾就会非常严重。但在美国西北地区，水电装机容量占到总发电容量的80%，径流式水电占到水电总装机容量的60%以上，丰枯问题并没有我们想象得那么严重。其原因就在于他们的龙头水库正调节功能发挥得不错。

#### “反调节”盛行的原因

　　其实“反调节”在我国盛行的深层原因恐怕还是体制性的。这就是现行体制下我国各地方当局都想从中央争切“水电蛋糕”，争投资上项目，追求任内“政绩”，而既无市场经济下的投资者责任，也无“理性计划”应有的科学精神。于是坝惟求高，库惟求大。我国水电工程在预算上通常都是“钓鱼工程”，这早已并非秘密。而“反调节”更成为重要的“钓鱼”手段。最典型的是著名的葛洲坝工程，这个在宽阔断面上横截长江的浩大工程作为电站单独运行是绝对划不来的。当时上马的主要理由就是它可以作为未来三峡大坝下游的“反调节水库”。然而那时三峡工程本身的论证还八字没有一撇。三峡若不上，葛洲坝就是一大败笔。主工程是否上马还在未定时就兴建本来应该是后续项目的“反调节”工程，以“反调节”的既成事实来逼迫主工程上马，这种做法从经济“计划”的观点看是十分悖理的，然而从政治博弈角度看以这种方式为三峡上马施加压力，却是卓有成效：有了葛洲坝，三峡就骑上虎背，上也得上，不上也得上了。如今三峡工程已竣，争论依旧。笔者的水平无法断其是非，但无论如何，以这种权谋方式来上项目本身就既不“市场”也不“计划”，其风险不言而喻。

　　葛洲坝的做法20多年后又在岷江重演。岷江紫坪铺水电站据说是为更大的杨柳湖电站作“反调节”的。但杨柳湖尚未通过论证，紫坪铺已于2001年匆匆上马。到紫坪铺快要建成时，杨柳湖却因危及著名的都江堰而遭到搁置。这时水电部门又辩称杨柳湖已是骑虎难下：据说如果不修杨柳湖大坝，缺少反调节功能的紫坪铺每年将亏损5000万元，“78亿元（紫坪铺投资）等于打水漂”！如此先下饵后钓鱼，无怪乎什么样的高坝大库都不能不上了。

　　闸坝碍航问题也是我国这种“无计划命令经济”下治水方式的一大积弊。美国虽然水电资源开发率比我们高，但其水电站、尤其是大型电站都集中在一些不通航的峡谷河流，像哥伦比亚河、科罗拉多河、斯内克河、密苏里河等，形成主力水电梯级。而在主要通航河流，如密西西比河干流、大湖区诸河和哈得森河等上则通常不搞水电，只在必要时搞些航运专用闸。例外的是大湖区的尼亚加拉大型水电站，那里的尼亚加拉瀑布本来就是断航的，开挖运河连通瀑布上下游并建立电站恰恰是打通了大湖航道，芝加哥、底特律等湖区内陆都市都因此成为大“海港”。美国也因此成为“四面环海”（东西两洋、南面墨西哥湾和北面大湖区）之国。田纳西河流域的一些水坝也是把非通航河段改造为可通航。而我国尽管经常宣传某某水坝有利航之效，甚至放出三门峡之类的工程将会使“海轮通航到兰州”的神话，但实际上闸坝碍航现象却比任何国家都严重。如汉江因丹江口、安康等水坝、沅江因五强溪等水坝都基本失去了通航价值。三峡工程的船闸曾被宣传为可使川江增加“八条干线铁路”的运量，但建成后这几年却一次又一次造成长期断航。“八条干线”的神话如今已被“上下游动员组织过坝运输”的消息所取代！

#### 治水问题上的“协商民主”

　　此外，在我国长年困扰业内的一些老大难问题，如水电站与电网的价格之争、一面让大水电闲置一面却滥建低效高耗重污染小火电的弊病（所谓“二滩现象”）等，在美国也没有出现。

　　应该说，其实美国人也并不天然具有“全国一盘棋”的高境界。在治水问题上不仅环保派与水电派有矛盾，上下游之间、各州之间、各州与联邦之间也有矛盾。他们的治水规划都是在“吵吵嚷嚷”的情况下实现的。但是他们第一有民主，不同诉求、不同利益的博弈都是摆在台面上公开争论，不是在黑箱操作中各找靠山“跑部钱进”。第二有法治，什么事是联邦权限，什么事是各州权限，什么事是公民权利都有规矩。公众的“舆论民主”不能干扰专家的学术自由，而专家认可的项目也必须经由民主程序才能通过公共投资预算（由私商承包或独立投资的项目则是通过民主监督下的公开招标与许可发放）。不会有长官意志或“大民主”妨碍学术自由、而公共预算又由长官“自由”决定的事。还有一点尤其重要：那就是无论反坝还是支坝都首先必须寻求当地居民即利益相关主体的支持，在言论、结社自由的条件下后者参与博弈也很方便。无论上级当局还是外来的热心者都不能自行决定他们的命运，哪种意识形态，无论“环保主义”还是“发展主义”都很难在不经他们同意的情况下拿他们做牺牲。

　　如此“吵吵嚷嚷”有时的确显得筑室道谋、缺乏“效率”，但它可以保证“发展主义”和“环保主义”都不至于异化，公共决策能够最大程度地符合公共利益。在近两个世纪的水利开发史上虽然很多工程也有争议，但他们从未出现过类似三门峡人祸、昔阳调水、板桥－石漫滩溃坝这样的大问题。美国的反坝运动几乎与造坝运动同兴，并非近年才有，但它在制衡开发商、促进环保公益的同时没有挡住过任何真正有利于国计民生的重要工程。经过公开辩论、听证与投票等各种程序，美国的支坝派在赫齐赫齐峡谷工程、格伦坝工程等问题上赢了反坝派，而反坝派在回声谷、大理石谷等案例中赢了支坝派，没有什么哪一派被独尊为“主流”、“支流”必须让路的事。而且各方常有成功的妥协，例如当年反坝派在成功阻止了回声谷工程后，又同意兴建格伦坝工程以解决现实发展的急需。事实证明，这些妥协一般都能使开发效率尽量高、环境代价尽量小。在用水用电问题上的各州矛盾、各产业矛盾也是如此。西部旱区的科罗拉多河诸枢纽都是大电站兼大水源。有关各州都成立科罗拉多河委员会，对发电用水、农业用水、河沿各州水量分配进行统筹安排。而相对丰水的哥伦比亚河流，则由陆军工程师兵团及垦务局分别提出开发规划，并提交国会讨论，规划定型后每过一段时期都要进行调整。各环保组织也介入这些过程，以利于河流的环境生态保护和可持续发展。

#### 治水模式应该反思

　　相形之下，我国理论上据说是便于统筹全局的集权体制反而显得没有章法。在三门峡问题上河南与陕西其实几十年来矛盾极大，但双方只限于官场斗法而从不公开讨论。像“大西线”这样引起广泛关注的设想由非专业人士提出后极力上纲上线寻求高层政治支持，水利专业界却没有（不屑于？）像样的回应。与支坝体制相应地，我国的反坝人士或许是由于缺乏活动空间，因而往往是“逮着机会就反”，而不是挑环境代价最大的反。并且其重点往往是从绿色意识形态出发，而不是从当地村民和库区移民的权益出发。与之对立的支坝派同样如此——确切地说是更加如此。

　　事实上，人们听到反坝派要求“为人类”维持怒江现状，支坝派要求“为国家”发水电资源，却很少听到与怒江共命运、直接承担利害的当地住民的声音。他们有义务为“环保”而坐困穷山吗？他们有义务为“发展”而无条件离乡背井吗？反坝、支坝的双方都说对方的主张对山民不利，那么山民自己怎么看？他们委托双方中的哪一方决定自己的命运了吗？而作为最弱势群体的他们一旦发出自己的声音，又常面临更大的风险，正如近年在瀑布沟、虎跳峡等地发生的那样。原因很简单：有权有势者收拾他们，要比收拾在国内外拥有广泛影响的反坝派容易得多！

　　因此，建立现代、文明的技术性重大公共决策机制非常重要。从历史上看，我国虽被一些人称为自古以来的“治水社会”，在近年来的治水论争中还有人（如“大西线”的一些论者）主张发扬那种历史悠久的集权传统以光大治水文明。但是“治水社会”之说真能反映我国的文明史吗？传统专制真有一些人渲染的那种治水功效吗？对于现代治水机制的建立，历史能给我们什么启示？我们将继续讨论。

　　来源：《经济观察报》