

国务院批转水利部关于加强 长江近期防洪建设若干意见的通知

国发〔1999〕12号 1999年5月31日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意水利部《关于加强长江近期防洪建设的若干意见》，现转发给你们，请认真贯彻执行。

长江防洪建设关系国民经济和社会发展全局，关系人民生命财产安全。各有关地区和部门要以对国家和人民高度负责的精神，切实加强领导，尽快把各项任务落实下去。

防洪建设要坚持统筹规划、远近结合、突出重点、分步实施、分级负责、共同负担的原则。有关部门要结合第十个五年计划的制定，抓紧对各大江河、湖泊防洪建设进行总体规划，将水利建设纳入国民经济和社会发展总体规划。要抓紧制定并落实今明两年长江防洪建设计划；今明两年防洪建设要突出重点，确保重点工程、重点堤段的投入，争取早竣工，使之在防汛抗洪中早日发挥作用。

关于加强长江近期防洪建设的若干意见

（水利部 一九九九年五月十七日）

为了贯彻落实《中共中央、国务院关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》（中发〔1998〕15号，以下简称中央15号文件），我部组织有关单位对长江近期防洪建设中的有关问题进行调研和分析，召开专家座谈会论证，征求各有关部门和地区的意见，提出了关于加强长江近期防洪建设的若干意见。

一、关于近期长江防洪建设的目标和总体部署

根据长江的特性及其洪水特点，长江防洪应采取综合措施，逐步建成以堤防为基础，三峡工程为骨干，干支流水库、蓄滞洪区、河道整治相配套，结合封山植树、退耕还林、平垸行洪、退田还湖、水土保持等措施以及其他非工程防洪措施构成的综合防洪体系。

长江流域防洪的重点是中下游地区。国务院1990年批准的《长江流域综合利用规划简要报告》（以下简称《长流规》）中确定的长江中下游防洪目标为：荆江河段以枝城百年一遇洪水洪峰流量作为防御目标；荆江以下河段以防御新中国成立以来最大的1954年洪水作为防御目标。经分析研究，我认为《长流规》拟定的防洪目标和防洪标准，是依据防御近百年来发生的流域性最大洪水——1954年洪水制定的，与中央15号文件提出的要求是一致的，近期长江中下游防洪建设仍应按《长流规》进行。

按照确定的防洪目标，《长流规》中明确中下游干流主要控制断面设计洪水位为：沙市45.00米，城陵矶34.40米，汉口29.73米，湖口22.50米，南京10.60米。根据近几年城陵矶附近发生的洪水位的实

际情况，以及这一地区洪水组成和江湖关系的复杂性，建议对城陵矶附近河段的设计堤顶高程，比《长流规》的规定再增加0.5米，以增强其抗洪能力和洪水调度的灵活性。

长江防洪建设应按统筹规划、远近结合、突出重点、分步实施、分级负责、共同负担的原则组织实施。建议用10年左右的时间完成。该体系建成后可防御1954年洪水，荆江河段达到百年一遇防洪标准。

二、关于堤防建设

（一）长江中下游堤防总长约3万公里，是长江防洪工程体系的基础，其中主要堤防8000多公里，是近期建设的重点。堤防应根据其重要程度，按照国家有关规定分级。其中Ⅰ、Ⅱ级堤防如下：

Ⅰ级堤防：荆江大堤、无为大堤、南线大堤、汉江遥堤，上海、南京、武汉、合肥、芜湖、安庆、南昌、九江、黄石、荆州、长沙、岳阳、成都等十三座国家重点防洪城市堤防。

Ⅱ级堤防：松滋江堤、公安江堤、石首江堤、监利江堤、洪湖江堤、湖南江堤、四邑公堤、耙铺大堤、黄广大堤、九江江堤、同马大堤、广济圩、枞阳江堤、和县江堤、江苏江堤、洞庭湖重点堤垸、鄱阳湖重点圩堤、汉江下游堤防等。

其他江堤及主要支流堤防，由我部商有关省（直辖市）按国家规范核定等级。

（二）近期堤防建设要以欠高堤段加高培厚、基础防渗、堤身隐患处理和穿堤建筑物及其与堤身结合部的加固等为重点，根据堤防的重要性和险情严

重程度,按照轻重缓急,分步实施。

(三)沿江各地区当前要对水毁工程修复、堤防基础防渗处理、重要河段崩岸治理以及去年汛期依靠子堤挡水的薄弱堤段堤防的加高培厚等四个重点作出具体安排,落实到项目。要根据长江近期防洪标准和堤防等级,按国家有关规范要求,抓紧做好堤防加高加固的勘测设计,并按基本建设程序报批。要严格按照批准的设计进行建设。

三、关于蓄滞洪区建设

(一)长江洪水峰高量大,而河道宣泄能力有限,利用蓄滞洪区分蓄超额洪水,是保障重点地区防洪安全的有效措施。《长流规》安排的蓄滞洪区目前存在的主要问题是:人口稠密,经济发展,安全建设严重滞后,进洪设施不健全,分洪后补偿不落实,难以适时适量启用。为此,要进一步搞好蓄滞洪区建设。

(二)为防御1954年洪水,《长流规》在长江中游地区安排分洪量500亿立方米。三峡工程建成后,由于三峡水库的调蓄以及考虑平垸行洪、退田还湖的作用,长江中下游地区遇1954年洪水,分洪量可减少为320亿立方米,其中城陵矶附近210亿立方米,湖南、湖北各承担一半;武汉附近68亿立方米;湖口附近42亿立方米,江南、江北各承担一半。蓄滞洪区的调整,由长江水利委员会与有关省商定。对原规划的其他蓄滞洪区仍继续保留,任务不变,以防超标准洪水。

(三)对调整确定的蓄滞洪区,要按照轻重缓急,分步建设。各蓄滞洪区应加强道路、通讯设施、安全区等建设,并对蓄滞洪区内的人口控制和产业结构实行严格管理,落实好分蓄洪的补偿措施,确保遇特大洪水后超额洪水分得进,损失小,有补偿。各有关省要作出切实可行的规划,由我部牵头组织审查,报国务院批准后实施。

考虑到三峡工程建成之前,荆江河段的防洪标准仍然偏低,荆江分洪区近期仍需继续加强安全建设。

洞庭湖、鄱阳湖水系各支流尾间的蓄滞洪区,按以上精神,由湖南、江西两省进行规划和安排建设。

(四)关于抓紧建设城陵矶附近蓄滞洪区的问题。1996年和1998年长江防洪突出矛盾主要集中在城陵矶附近,尽快在这里集中力量建设蓄滞洪水约100亿立方米的蓄滞洪区,不仅能大大缓解该处的防洪紧张局面,而且对洞庭湖的防洪和保护武汉市及荆江大堤的安全都将起到重要作用。经研究,根据湖南、湖北两省对等的原则,各安排约50亿立方米的蓄滞洪区,洞庭湖区选择钱粮湖、共双茶垸、大通湖东垸等分洪垸,洪湖分洪区划出一块先行建设。由长江水利委员会会同湖南、湖北两省尽快做出规划和设计,按照基本建设程序报批,作为重点项目近期安

排建设。

四、关于平垸行洪、退田还湖、移民建镇

(一)去冬今春的平垸行洪、退田还湖、移民建镇工作,主要是结合灾后重建,解决因1998年长江洪水溃决堤垸受灾群众的安置问题。考虑到沿江及湖区人多地少和长江洪水的特点,大量移民带来的耕地需求和生活出路问题难以解决,经研究,建议对影响行洪的洲滩民垸,采取退人又退耕的“双退”方式,坚决平毁;对其他洲滩民垸,有条件的可采取退人不退耕的“单退”方式,即平时处于空垸待蓄状态,一般洪水年份仍可进行农业生产,遇较大洪水年份滞蓄洪水。这样既可发挥相对较好的蓄滞洪作用,又有利于移民的生产生活,减轻政府负担。各省要根据国家的安排,结合当地实际情况,搞好总体规划,由省里审查,认真组织实施。

(二)对于“双退”的洲滩民垸,要坚决平毁,保证不再复耕,各省应切实落实好移民的耕地和生活出路问题。对于“单退”的洲滩民垸,可选择一些容积较大、蓄洪效果较好的,修建简易进洪设施,其堰顶高程及进洪方式应尽快报长江水利委员会批准,确保在超过规定水位时顺利进洪。国家对这些进洪设施建设予以适当支持。各地要加强对平垸行洪、退田还湖地区的农业生产结构调整的指导,认真解决好移民的生计问题。

(三)今后3~5年的平垸行洪、退田还湖、移民建镇工作,除了继续对严重影响行洪的洲滩民垸实施“双退”外,重点要结合蓄滞洪区建设进行,由我部牵头,组织有关各省编制规划并会同有关部门进行审查,报国务院批准后实施。

五、关于河道整治

长江中下游干流经过多年治理,河势已得到初步控制,总体基本稳定,但局部河段的河势变化仍然比较剧烈,有300余公里崩岸严重,威胁堤防安全,尽快实施控制十分必要。长江河道整治要按照统一规划、综合治理的原则,既考虑防洪,又兼顾航运、取水以及两岸经济建设发展的需要。近期长江河道整治应按照《长流规》确定的任务,重点是上荆江、下荆江、界牌、武汉、九江、安庆、铜陵、芜湖、马鞍山、南京、镇扬(镇江、扬州)、扬中、澄通(江阴、南通)等河段及河口的河势控制和崩岸守护。

应对洞庭湖区及其四水尾间、鄱阳湖区及其五河尾间、松滋口等长江四口洪道中影响行洪的河段进行清淤疏浚,坚决清除河道行洪障碍,保持行洪畅通。对疏浚的土方,可结合堤防加固、填塘固基、蓄滞洪区安全台建设等予以充分利用。清淤疏浚要进行科学论证,按规定的程序报批。

六、抓紧以三峡工程为重点的干支流水库建设

(一)充分发挥三峡工程的防洪作用。按计划建

设进度,三峡工程到 2007 年有防洪库容 110~138 亿立方米,到 2009 年建成后有防洪库容 221.5 亿立方米,将起很大的防洪作用。中国长江三峡工程开发总公司和长江水利委员会要抓紧进行三峡工程各阶段的防洪调度研究。

(二)对丹江口、隔河岩、五强溪、江垭、柘溪、万安、柘林等已建在建重点大型水库,有关部门和省要抓紧研究分别采取大坝加高、库区移民搬迁、降低汛限水位、加强预测预报和洪水调度等办法,挖掘潜力,充分发挥其防洪作用。

当前要特别加强病险水库的除险加固,尽快消除隐患,充分发挥防洪效益。

(三)要抓紧进行澧水皂市、岷江紫坪铺、清江水布垭、嘉陵江亭子口、丹江口(加高)、金沙江溪落度等干支流水库的前期工作,落实投资来源,按基本建设程序报批,逐步安排建设。

七、搞好生态建设,防治水土流失

要按照中央 15 号文件精神和国务院批准的全国生态环境建设规划,认真开展以改造坡耕地为中心的长江上中游地区的生态建设,加快“坡改梯”和水土流失治理步伐,大力开展封山植树、退耕还林还草。要下决心停止天然林采伐,大力实施营造林工程。要有计划地种植速生薪炭林,大力推广节柴灶、沼气、秸秆气化等,鼓励有条件的地方烧煤炭,采取多种方式减少薪柴消耗,使土地植被得到保护。要依法公告水土流失重点防治区,严禁毁林开荒和陡坡开荒。要加强对农村“四荒”(荒山、荒沟、荒丘、荒滩)资源治理开发的管理工作,切实依靠政策,调动千家万户治理水土流失的积极性,加快治理速度。与此同时,要依法加强对有关开发建设活动中水土保持的监测、监督,防止造成新的水土流失。当前要特别注意防止三峡库区交通、矿山及城镇等建设中对生态环境造成新的破坏,从总体上扭转这些地区水土流失严重、生态环境恶化的局面,减少泥沙输入长江。

八、落实非工程防洪措施

(一)水文、气象、工情、灾情等信息是抗洪抢险救灾的重要依据,现代化的通信、计算机及其网络技术是搞好防洪调度指挥的主要手段。计划用 3~5 年的时间,完成长江防汛指挥系统建设。各地区也要认真做好本地区的防汛指挥系统的规划,逐步实施。要加强水文测站基础设施建设,提高水文测验和预报精度。要抓紧长江防御超标准洪水预案的研究和修订,对各种类型的洪水,进行计算机仿真模拟,研制统一调度的操作软件。

(二)加强法律法规建设。为了保证蓄滞洪区在大洪水时分得进、损失小、有补偿,要抓紧制定《蓄滞洪区管理条例》和《蓄滞洪区运用补偿办法》等法规,

研究建立洪水保险机制的实施意见。为了巩固平垸行洪、退田还湖、移民建镇的成果,避免移民返迁,有关地区要依据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》等法律,抓紧制定相应的管理办法。

(三)要依法加强河道、湖泊和蓄滞洪区的管理,严禁对河道湖泊洲滩进行新的围垦和其他方式的侵占,蓄滞洪区要严格控制人口发展并逐步实施外迁。凡在长江干流河道和堤防、蓄滞洪区的管理范围内进行项目建设和在长江干流河道内采砂,应严格遵守国家的有关法律、法规,并履行报批手续。

要强化流域机构的职能,充分发挥其管理、监督、协调、指导等方面的作用。

九、加强建设管理,确保工程质量

(一)认真做好前期工作。防洪工程的勘测、规划、设计应由有相应资质的单位承担,并严格按国家规定的基建程序报批,制止“三边”工程(边勘测、边设计、边施工),坚持“四不准”(没有批准的项目,不准施工;没有批准的设计图纸,不准施工;资金不落实的项目,不准施工;层层转包的项目,不准施工)。

(二)加强工程建设的管理。防洪工程建设,要由具备相应资质的施工单位和监理单位承担;要实行严格的项目法人责任制、招标承包制和建设监理制。工程建设质量实行终身负责制,Ⅰ级堤防及中型以上水库等工程的施工、监理单位的选定,必须报我部确认。

地方各级政府对工程建设要加强领导和监督检查,落实责任制。对规划中的拟建项目,要严格按基本建设程序审批;对已经批准的在建工程,要严格按批准的规模、标准、内容、概算和资金来源执行。加强建设资金管理,严格财务制度,严禁挪用,杜绝浪费;尚未批准和虽已批准但情况发生较大变化的项目,要尽快完善各项前期工作,按程序报批,为组织实施提供切实依据。

有关部门要加强对项目的稽查、审计和验收。对工程质量事故要严肃查处,造成严重后果的,要依法追究当事人的责任。

(三)在工程设计、施工中,要积极慎重、因地制宜地采用新技术、新工艺、新材料。

十、加强规划,做好基础工作

现行的《长流规》主要是依据 80 年代以前的资料制定的,近 20 年来长江流域各方面的情况已发生很大变化,三峡工程建成后还将带来新的变化,要抓紧组织长江防洪规划的修订工作。

要加强江湖关系、河道演变、三峡工程建成后对上下游的影响及长江生态环境等的科学研究;加强长江流域水文、河道地形、工程地质的监测、勘测工作,为长江防洪规划的修订提供科学依据。