

# 国务院办公厅转发水利部关于加强嫩江松花江近期防洪建设若干意见的通知

国办发〔2000〕31号 2000年4月5日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

水利部《关于加强嫩江松花江近期防洪建设的若干意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

嫩江、松花江防洪建设关系到国民经济和社会发展的全局，关系到人民生命财产安全。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

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、共同承担的原则。有关部门要结合国民经济和社会发展第十个五年计划和十年规划的制定，将水利建设纳入国民经济和社会发展总体规划。今明两年防洪建设要突出重点，确保重点工程、重点堤防的投入，争取早竣工，使之在防汛抗洪中早日发挥作用。

## 关于加强嫩江松花江近期防洪建设的若干意见

(水利部 二〇〇〇年一月)

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)精神，加强防洪建设，提高防洪减灾能力，我部组织有关单位对嫩江、松花江近期防洪建设中的有关问题进行了调研和分析论证，并召开了专家座谈会，征求了黑龙江、吉林、内蒙古三省(自治区)及国务院有关部委(局)的意见，提出了关于加强嫩江、松花江近期防洪建设的若干意见。

### 一、关于嫩江、松花江近期防洪建设的目标和总体部署

经过分析计算，嫩江江桥站1998年最大洪峰流量为500年一遇；松花江哈尔滨站1998年最大30天洪量为300年一遇，是新中国成立以来的最大洪水，也是历史上有记录以来的最大洪水。根据中央15号文件精神及1994年颁布的国家《防洪标准》，嫩江、松花江干流沿江各段堤防除城市堤防外，主要是保护农田，近期防洪建设仍应按1994年国务院批准的《辽河、松花江流域综合规划》(以下简称《松流规》)确定的防洪标准执行，即嫩江尼尔基以下河段、第二松花江丰满水库以下河段为50年一遇防洪标准，松花江干流河段为20至50年一遇防洪标准。各具体河段的防洪标准根据保护对象的重要程度确定。设计洪水的确定应考虑1998年发生的洪水。

根据国家《防洪标准》，哈尔滨、长春两市的防洪标准，由《松流规》确定的100年一遇提高到200年一遇；佳木斯、牡丹江、松原、乌兰浩特等城市的防洪标准由50年一遇提高到100年一遇；齐齐哈尔市和吉林市仍采用100年一遇的防洪标准。大庆市主城区和主力油田的防洪标准，由50年一遇提高到100

年一遇。

为实现上述防洪目标，嫩江、松花江的防洪建设应贯彻蓄泄兼筹、以泄为主的防洪方针，采取综合措施，逐步建成以堤防为基础，丰满、白山、尼尔基等大型控制性水利枢纽为骨干，支流水库调蓄、蓄滞洪区运用、河道整治、平围行洪、阻水桥梁扩孔改建相配套，结合封山植树、退耕还林、水土保持、湿地保护等措施以及其他非工程措施构成的综合防洪体系。

嫩江、松花江近期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、共同承担的原则组织实施。近期建设以Ⅰ、Ⅱ级堤防为主，同时抓紧开工建设尼尔基水库。综合防洪体系建成后，能有效防御设计标准内洪水。如遇1998年超标准洪水，采取运用蓄滞洪区、利用堤防超高等措施，并全力防守，可以保障哈尔滨等沿江主要城市的安全。

### 二、关于堤防建设

(一)松花江流域干支流堤防总长约16000公里，主要堤防长约4370公里，其中干流堤防3053公里，主要支流堤防1317公里。按照国家有关规定，根据保护对象的重要程度分级如下：

Ⅰ级堤防：哈尔滨、长春、吉林、齐齐哈尔、佳木斯、牡丹江、松原、乌兰浩特、伊春等城市堤防和齐富堤防，总长326公里。

Ⅱ级堤防：初定为嫩江尼博汉堤防，讷河县堤防，甘南县堤防，富裕县堤防，齐齐哈尔市郊区堤防，泰来县堤防，泰来农场、大山种羊场堤防，杜蒙县堤防，肇源县堤防，肇源农场堤防，扎赉特旗堤防，半拉山堤防，镇赉县、大安市、前郭县堤防，月亮泡堤防；松干二肇大堤，松原创业、伊家店堤防，哈尔滨市松

北开发区堤防,木兰镇、通河镇、汤原镇、依兰镇堤防,依兰县牡丹江堤防、倭肯河回水堤,汤原县堤防,新华、梧桐河、普阳、军川、二二零、江川、二九一农场堤防,佳木斯郊区堤防,桦川县堤防,达连河煤矿堤防,绥滨县堤防,富锦市堤防及同江市同江堤防;二松大堤等,共约 1983 公里。今后由我部商有关省(自治区)进一步核定。

干流其他堤防及主要支流堤防的分级,按管理分工由我部或有关省(自治区)核定。

(二)堤防的建设要根据等级,按国家有关规定,抓紧做好勘测设计工作,按基本建设程序报批,并按中央与地方事权划分,筹集资金,组织实施。

(三)近期堤防建设要以堤基防渗、堤身加高培厚、隐患处理和穿堤建筑物加固等为重点,根据堤防的重要性和险情严重程度,按照轻重缓急,分步建设。嫩江、松花江堤防砂基砂堤较多,河道宽,风浪大,要因地制宜采用防渗、防冲和防风浪措施。

### 三、抓紧以尼尔基为重点的水库工程建设,充分发挥已建水库的防洪作用

(一)尼尔基水利枢纽总库容 81.52 亿立方米,防洪库容 23.68 亿立方米,是嫩江干流第一座关键性防洪控制工程,同时兼有工农业供水、发电、航运、环境保护和渔苇养殖等综合利用效益。水库建成后,可使嫩江干流齐齐哈尔以上干流河段防洪标准由 20 年一遇提高到 50 年一遇,齐齐哈尔市的防洪标准由 50 年一遇提高到 100 年一遇,嫩江齐齐哈尔至三岔河的防洪标准由 35 年一遇提高到 50 年一遇。如遇以嫩江上游来水为主的洪水,对哈尔滨市也有较大的防洪作用。该工程前期工作比较充分,防洪效益明显,由我部负责与黑龙江省、内蒙古自治区人民政府协商,落实建设条件,按基本建设程序审批。

(二)为充分发挥第二松花江已建的丰满、白山两座控制性大型水库的防洪作用,由水利部松辽水利委员会会同国家电力公司东北分公司等有关单位,抓紧进一步研究这两座水库的防洪联合调度方案,报国家防汛抗旱总指挥部审批。目前,丰满、白山水库的调度仍按国家防汛抗旱总指挥部《关于白山、丰满水库防洪调度方案的批复》(国汛[1994]5 号文件)的有关规定执行。牡丹江莲花水库对佳木斯市防洪有一定作用,建议由水利部松辽水利委员会会同国家电力公司东北分公司、黑龙江省防汛指挥部共同研究莲花水库遇大洪水时的调度方案,通过预报预泄等手段,充分发挥其滞洪作用,以减轻佳木斯市的防洪压力。

(三)嫩江、松花江的主要支流暴雨洪水来量大,是干流洪水的重要来源。修建内蒙古自治区绰尔河的文得根、诺敏河的毕拉河口水库和吉林省第二松花江的哈达山等水库,对提高各支流的防洪标准,削减干流洪峰十分必要。要抓紧进行上述水库的前期工作,进一步研究确定经济合理的工程规模和防洪库容,按基本建设程序审批。

(四)要抓紧对病险水库的安全鉴定工作,摸清病险情况,根据轻重缓急,制定除险加固方案,落实建设资金,按照规定程序报批,经批准后安排实施。当前要加强重点病险水库的除险加固进度,消除隐患,充分发挥其防洪作用。

### 四、关于主要城市和重点地区的防洪建设

(一)哈尔滨市目前的防洪标准仅达 50 年一遇。其近期防洪建设,采取加高加固堤防,扩孔改建滨洲、滨北铁路桥和哈黑公路桥,配合疏浚河道、在上游分蓄洪以及充分发挥丰满、白山、尼尔基水库的作用等综合措施,可使其防洪标准提高到 200 年一遇。

哈尔滨市滨洲、滨北铁路桥和哈黑公路桥将松花江河宽从 5 公里左右缩窄到 1.0—1.3 公里,三桥在 1998 年大洪水中阻水严重,分别壅高上游水位 0.7 米、0.41 米和 0.29 米,大大加重了哈尔滨市的防洪负担。据黑龙江省水利部门和铁道、交通有关部门论证,抓紧进行扩孔改建是必要的,建议铁道、交通部门抓紧做好前期工作,尽快安排实施。

在哈尔滨上游胖头泡一带设置容量为 30 至 40 亿立方米的蓄滞洪区,对哈尔滨防洪具有十分重要的作用。其具体规模和方案拟进一步研究确定。

(二)长春市的防洪工程体系由新立城水库(防洪库容为 2.88 亿立方米)和沿河堤防组成,目前防洪标准不足 100 年一遇。近期防洪建设主要是加高加固伊通河市区段堤防,使其达到 200 年一遇防洪标准。

(三)齐齐哈尔市现有防洪标准为 50 年一遇,近期抓紧加固原有堤防,在尼尔基水利枢纽建成后,可提高到 100 年一遇。吉林市目前防洪标准不足 100 年一遇,除充分发挥已建丰满、白山水库的作用外,可通过加高加固现有堤防,使其达到 100 年一遇。乌兰浩特、佳木斯、牡丹江、松原、伊春等市目前防洪标准均不超过 50 年一遇,拟采取加高加固堤防的办法,使其达到 100 年一遇。

(四)大庆市是我国的重要石油基地,其防洪任务主要是保护城区和主要油田的安全。防洪工程主要由防外洪和防内洪两个体系构成。目前防御外洪——嫩江洪水的防洪标准只有 20 年一遇;防御内洪——乌裕尔河、双阳河和明青坡洪水的防洪标准仅为 50 年一遇。大庆市主城区和主力油田近期防洪按 100 年一遇标准进行建设。防外洪的齐富堤防按 50 年一遇防洪标准加高加固,再考虑尼尔基水库建成后的作用,其防御嫩江洪水的标准可达到 100 年一遇;保护主城区和主力油田的防内洪工程按 100 年一遇防洪标准进行建设,其他工程仍按 50 年一遇防洪标准建设。

### 五、关于蓄滞洪区建设

(一)1998 年嫩江、松花江发生特大洪水时,哈尔滨以上嫩江中下游河段溃堤漫溢洪水达 100 亿立方米,其中有效分洪 70 亿立方米,减轻了哈尔滨市的防洪压力。根据嫩江、松花江洪水峰高量大、高水位

持续时间长的特性,在哈尔滨以上地区辟建蓄滞洪区,配合堤防、水库等工程承担哈尔滨等重点城市和重点地区的防洪任务,提高松花江干流的防洪能力,是十分必要的。

(二)在吉林省白城地区月亮泡设置容量为10至15亿立方米的蓄滞洪区,当洮儿河发生大洪水时,可分蓄洮儿河洪水;当嫩江与洮儿河洪水不相遭遇时,还可分蓄嫩江洪水。

(三)对拟在嫩江下游设置的胖头泡、月亮泡蓄滞洪区,有关省应抓紧论证,进一步确定蓄滞洪区的规模、范围、启用方式和建设方案,作出规划,由我部组织有关部门审查,报国务院批准后实施。对大庆地区的王花泡、北二十里泡、中内泡、库里泡等四个蓄滞洪区及双阳河洪水控制工程,近期防洪建设主要是按100年一遇标准加高加固滞洪区围堤、改造泄洪设施、疏挖蓄滞洪区的排洪通道。

(四)各蓄滞洪区的安全建设,要与土地利用总体规划相协调,采取移民建镇的办法就近在高岗地集中安置居民,修建安全通道、通讯设施,确保蓄滞洪区运用时能分得进,损失小。在规划中要研究大庆油田输油管线等工业设施的保护措施。地方各级政府要抓紧制定蓄滞洪区管理和运用补偿等方面的法规,研究提出建立分洪保险机制的实施意见;要加强蓄滞洪区内的管理,控制人口增长,调整产业结构和布局。新建铁路、公路、油田、工矿企业等建设项目,必须符合防洪要求,其建设方案须经有关水行政主管部门审查同意。

### 六、关于河道整治

(一)嫩江、松花江河道宽而浅,河床形态复杂,局部河段河道摆动剧烈,塌岸严重,威胁堤防安全。目前,急需整治的险工共235处,总长度240公里,其中松花江段长104公里,嫩江段长59公里,二松段长77公里。有关省(自治区)要抓紧研究,分别轻重缓急,逐步安排实施。对哈尔滨、齐齐哈尔、佳木斯等淤积严重的河段要进行清淤疏浚。

(二)松花江段河道险工治理一般宜采用平顺护岸形式。要因地制宜地采用沉排铅丝笼、土工模袋混凝土、铰链混凝土沉排或抛石等技术固脚,以固定河势,保证堤防安全。

### 七、关于平围行洪、移民建镇

嫩江、松花江干流河道内洲滩、民堤较多,影响行洪,需要通过平围行洪、移民建镇来恢复河道的部分蓄泄能力。在1998年大洪水中已被冲毁和清除的围堤一律不得恢复。对现存的二龙眼、茂兴湖渔场两处围堤采取退人又退田的“双退”方式,予以平毁,并要求于2001年前完成平围任务。对嫩江托力河、大昂、四间房和松花江二站、黑鳞等围,采取退人不退耕的“单退”方式,一般年份仍可进行农业生产,遇较大洪水可决堤行洪。考虑到托力河、二站围面积大,人口多,大量移民带来的耕地需求和生活出路难以解决,为保证围堤内村民的安全,有条件的应尽可能

迁出,搬迁确有困难的也应安排在安全的高岗居住。第二松花江的学安、河北、马家店、套子里、塘谷等五个围,可予以保留。“单退”和保留围堤的防洪标准,不能超过20年一遇。对哈尔滨太阳岛等洲滩要加强管理,北汉江道应清障疏浚,保证行洪通畅。

对迁移出来的农民,采取移民建镇的办法集中安置。移民建镇的用地安排,要与土地利用总体规划相协调,并与土地整理复垦相结合。占用耕地的要占补平衡。对于“双退”的农民,要切实落实生产、生活出路问题。这项工作由地方政府负责。

为了巩固平围行洪的成果,避免移民返迁,有关各省要依据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》等有关法律、法规,抓紧制定相应的管理办法,确保在遭遇大洪水时可顺利行洪。严禁对河道洲滩进行新的围垦和其他方式的侵占。

### 八、关于阻水桥梁扩孔改建

嫩江、松花江干流河道上已建的铁路、公路桥,都不同程度地束窄了河宽,壅高了水位,影响城市 and 重要堤防的防洪安全。根据1998年大洪水实测资料及分析论证,哈尔滨市的滨洲、滨北铁路桥和哈黑公路桥,富昂、江桥、通让铁路桥,齐富、龙潭公路桥阻水严重,均需扩孔改建。我部意见,应由其主管部门负责组织改建设计,按基本建设程序报批,尽快实施改建扩孔。桥梁扩孔方案须征得有关水行政主管部门同意。今后在嫩江、松花江河道内新建桥梁、码头、道路及民用建筑等工程设施,应按《中华人民共和国防洪法》的规定,在可行性研究报告报批前,将有关工程建设方案,征得有关水行政主管部门同意。

### 九、搞好水土保持、湿地保护,维护生态平衡

(一)目前松花江流域水土流失面积已达15万平方公里,是我国水土流失严重地区之一。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》,开展生态环境建设。要加快水土流失治理的步伐,大力实施营造林工程,封山植树,退耕还林、还草,恢复湿地。严禁毁林开荒、陡坡开荒和盲目开荒。对需要封禁的荒山、荒沟及退化的草原,县级人民政府应当划定封禁范围和时间,建立封禁标志。要依法公告水土流失重点防治区、重点监督区和重点治理区,大力加强监督执法,强化对有关开发建设活动的管理,防止造成新的水土流失。要加强对农村“四荒”资源治理开发的管理工作,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。

(二)新中国成立初期,嫩江、松花江流域有湿地约2万平方公里,现仅剩约0.65万平方公里。嫩江中下游湿地是嫩江洪水的天然蓄滞地。加强湿地的保护和管理,对嫩江、松花江防洪和生态环境的改善十分重要。对流域内已建立的湿地自然保护区,要进一步强化保护和管理措施,加大投入力度,加快建设步伐,充分发挥其生态功能;对阿伦河、雅鲁河、绰尔河、洮儿河、霍林河、乌裕尔河、双阳河下游地区尚未建立自然保护区的湿地,有关省(自治区)林业部门

要会同松辽流域水资源保护局和水利、农业、环境保护、国土资源等部门编制保护规划,制定加强保护和管理的具体措施。对已经被围垦开发的湿地,要下决心有计划地退田,恢复湿地。要尽快新建一批湿地自然保护区,保护好现存的天然湿地;采取工程措施,恢复一批已退化的湿地,使其发挥生态功能效益。同时,要加大湿地保护与合理利用的宣传工作力度,进一步提高全社会的湿地保护意识。

### 十、加强非工程措施建设

(一)水文是防洪规划和防汛的基础。松花江流域现有雨量、水位、水文站点少,设施落后,且缺乏统一管理,与实际需要很不适应。水利部松辽水利委员会应商有关省(自治区)作出全面规划,重点是对现有测站进行更新改造,同时适当增加测站,提高水文测报水平。应加快防汛指挥系统的建设,争取在3至5年内建成发挥作用。

(二)为加强流域的防汛指挥工作,根据《中华人民共和国防洪法》规定,成立松花江流域防汛指挥部。黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区及水利部松辽水利委员会、国家电力公司东北分公司、黑龙江省电力公司、吉林省电力公司等为指挥部成员单位,黑龙江省为指挥长单位,办公室设在水利部松辽水利委

员会。

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。

### 十一、加强建设管理,确保工程质量

(一)要认真做好防洪工程的前期工作。勘测、规划、设计应由有相应资质的单位承担,严禁搞“三边”工程,即边勘测、边设计、边施工。坚持“四不准”,即未经批准的项目,不准施工;未经环境影响评价的项目,不准施工;设计图纸未经批准的项目,不准施工;资金没有到位的项目,不准施工。

(二)要加强工程建设的管理。防洪工程建设要有相应资质的施工单位和监理单位承担,严格实行项目法人责任制、招标承包制和建设监理制。对群众投劳的土方填筑工程,应由有资质的单位进行机械碾压,在施工过程中要加强质量检查。对已建工程要落实维修资金,加强维修和管理。

地方各级政府要加强对工程建设的领导和监督检查,落实责任制。要加强建设资金管理,严格财务制度,严禁挪用,杜绝浪费。

(三)在江河治理的工程设计、施工中,要积极采用新材料、新技术、新工艺。