

52-5-2

国务院文件

国发〔2010〕31号

国务院关于切实加强中小河流治理和 山洪地质灾害防治的若干意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

经过多年努力，特别是1998年以来，我国大江大河治理取得显著成效，大江大河干流防洪减灾体系基本形成，防御洪水能力明显增强。但中小河流治理和山洪地质灾害防治工作滞后，今年入汛以来，我国大部地区先后出现大范围强降雨，引发部分中小河流漫堤溃堤、一些中小水库出险和局部山洪地质灾害，特别是甘肃舟曲发生特大山洪泥石流灾害，充分暴露出防洪减灾体系存在的薄弱环节。为保障人民群众生命财产安全、维护经济社会发展大局，现就进一步加大中小河流治理和中小水库除险加固、山洪地质灾

害防治、易灾地区生态环境综合治理力度等问题提出以下意见：

一、总体要求

(一)总体要求。深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本、科学防治、依法防治、防治结合、以防为主的方针,按照总体规划、分步实施、突出重点、落实责任的原则,在继续加快大江大河治理的同时,以防洪薄弱地区和山洪地质灾害易发地区为重点,以中小河流治理和中小水库除险加固、山洪地质灾害防治、易灾地区生态环境综合治理为核心内容,以工程措施和非工程措施为主要手段,以地方人民政府为实施主体,中央部门加大指导协调和资金支持力度,力争用5年时间,使防洪减灾体系薄弱环节的突出问题得到基本解决,防御洪涝和山洪地质灾害的能力显著增强,易灾地区生态环境得到明显改善,防灾减灾长效机制更加完善。

二、加快中小河流治理和中小水库除险加固

(二)加大堤防建设和河道整治力度。统筹协调上下游、干支流、区域和流域的关系,优先治理洪涝灾害易发、保护区人口密集、保护对象重要的河流及河段。力争用5年时间,基本完成流域面积200平方公里以上有防洪任务的重点中小河流(包括大江大河支流、独流入海河流和内陆河流)治理,使治理河段基本达到国家确定的防洪标准。要按照流域防洪规划和有关规程规范,合理确定中小河流的防洪标准、治理范围和建设规模。针对中小河流的不同情况,科学设防、因势利导,因地制宜地采取加高加固和新建堤防、河道疏浚、河势控制、护岸护坡等措施,有计划、有步骤地推

进工程建设。要尊重自然规律,在保障防洪安全的前提下,兼顾水资源综合利用和生态需要,尽量保持河道自然形态,促进人水和谐。

(三)加快中小水库除险加固。继续巩固大中型水库除险加固成果,加快小型水库除险加固,消除水库安全隐患,恢复防洪库容,增强水资源调控能力。到2012年底前,完成小(1)型水库除险加固任务;到2013年底前,基本完成坝高10米以上且库容20万立方米以上的小(2)型水库除险加固任务;到2015年底前,基本完成其余小(2)型水库除险加固任务。对于未纳入全国病险水库除险加固专项规划和近年来新出现的大中型病险水库,加快推进除险加固工作。要严格按照有关规定确认病险水库和明确除险加固标准,加快前期工作,尽快开工建设。对于老化失修严重、存在重大安全隐患、影响防洪安全的大中型病险水闸,也要在安全鉴定、完善规划的基础上,统筹安排除险加固。对部分或基本丧失功能且除险加固技术不可行、经济不合理的水库和水闸,可按规定降低等级或报废。

(四)加强洞庭湖、鄱阳湖重点圩垸整治。力争用5年时间,按照相关规划基本完成洞庭湖、鄱阳湖重点蓄滞洪区围堤加固和安全建设,合理安排居民迁建,建成较为完备的防洪工程体系和有效的生命财产安全保障体系,实现“中小洪水不受灾、大洪水少受灾、特大洪水有计划分洪”的目标。其他大江大河的蓄滞洪区也要按照规划加快建设。

(五)完善防洪非工程措施。气象部门要在洪水易发地区,加密布设局地天气雷达站和自动气象站,完善暴雨实时监测预报预警及信息发布系统。水利部门要加强水文测站基础设施建设,密切监控河流汛情,提高水文监测和预报精度;完善中小水库防汛报警通信系统,优化水库调度运用方案,制定中小河流、中小水库防洪预案。加强国家防汛抗旱指挥系统建设,尽快完成一期工程竣工验收,启动二期工程建设。建立洪水风险管理制度,防治与利用相结合,提高洪水资源化水平。

三、提高山洪地质灾害防治能力

(六)深入开展灾害调查评价。力争用5年时间,完成山洪地质灾害重点防治区灾害调查任务,全面查清山洪、泥石流、滑坡、崩塌等灾害隐患点的基本情况,评价和预测灾害隐患点发展趋势,划定灾害危险等级,编制山洪地质灾害风险图。严格执行地质灾害危险性评估制度,提出综合防治方案,做好相关应急预案,强化临灾避险和应急处置。在受山洪地质灾害威胁严重的村镇,开展灾害隐患排查和勘查工作,查明泥石流沟、山洪沟和隐患坡体的地质结构,评价其危险性程度。在山洪地质灾害重点防治区每年开展汛前排查、汛中检查和汛后核查,及时消除灾害隐患。加强山洪地质灾害灾情的统计、核查、评估和发布工作。

(七)抓紧完善专群结合的监测预警体系。力争用3年时间,按照“政府统一领导、部门各负其责、社会广泛参与”的原则,在有山洪地质灾害防治任务的县(市、区)基本建成监测预警系统和群

测群防体系,做到排查巡查到位、预报预警及时、转移避险有效。尽快建立气象、水利、国土资源等部门联合的监测预警信息共享平台和短时临近预警应急联动机制,切实提高监测预警水平和应急处置能力。气象部门要配备必要的移动雷达,消除雨量监测盲区,增强获取高时空分辨率降水观测信息的能力;水利部门要加强山洪水文分析,及时提供防灾信息;国土资源部门要在灾害隐患点加密布设监测设备,组织开展在专业人员指导下的群测群防监测。地方各级人民政府要组织有关部门建立雨情、水情、灾情会商制度和临灾预警信息发布制度,健全城乡灾害信息发布网络,做到及时有效、不留死角。充分发挥乡村群测群防监测员、灾害信息员的作用并给予必要补助。要把山洪地质灾害防治知识纳入国民教育体系,加强宣传教育和应急演练,强化干部群众避灾减灾意识,全面提高自防自救和互救能力。

(八)加快实施搬迁避让和重点治理。力争用5年时间,按照政府引导与群众自愿相结合、集中安置与分散安置相结合、就近安置与外迁安置相结合以及解决好长远生计的原则,优先对危害程度高、治理难度大的山洪地质灾害隐患点实施居民搬迁,使搬迁避让工作取得显著成效。加大对搬迁避让的投入力度,现有地质灾害防治、易地扶贫搬迁、新农村建设等项目要向山洪地质灾害重点防治区倾斜。加大山洪地质灾害重点防治区灾害隐患点的工程治理力度,重点对危害大、难以实施搬迁避让的特大型灾害隐患点实施治理,采取疏浚沟道、建设排洪渠等疏导措施和修建谷坊、拦沙

坝等拦挡措施治理山洪泥石流沟,采取修建截排水沟、抗滑挡墙、抗滑桩以及削坡减载等措施治理滑坡。对其他地质灾害,也要统筹做好规划和防治工作。

四、加强易灾地区生态环境综合治理

(九)加大林草植被保护与恢复力度。用5年时间,在中小河流和山洪地质灾害易发地区完成营造林2200万公顷、退牧还草1000万公顷。要调整和完善现有生态建设专项规划,把甘肃、四川、云南、贵州等山洪地质灾害易发地区作为重点。加快恢复和提高森林草地生态系统功能,增强其固土护坡、涵养水源、调节径流的能力。继续实施长江上游、黄河上中游天然林商品性禁伐,尽快启动实施天然林资源保护二期工程。实施中幼林抚育和低质低效林改造,优化森林结构。加快自然保护区基础设施建设,维护生态系统稳定性。加快退牧还草工程进度,实施南方草地保护建设工程,通过天然草场禁牧休牧轮牧、补播改良、舍饲圈养、鼠害治理以及人工草场建设等措施,提高草地水土保持能力。在巩固退耕还林成果的同时,新增退耕还林任务要有重点地安排在江河源头、湖库周围,25度以上陡坡耕地要逐步实现退耕还林。

(十)推进水土流失综合防治。用5年时间,在中小河流和山洪地质灾害易发地区完成水土流失治理面积600万公顷。进一步加强坡改梯、淤地坝等水土保持重点工程建设,加大封禁保护和生态修复力度。以小流域为单元,山、水、田、林、路、村统一规划,综合治理,在坡面建设梯田,配套水系工程和水土保持措施,降低土

壤侵蚀强度;在有条件的沟道建设淤地坝、拦沙坝等工程,蓄洪排清,拦沙淤地,减少进入江河湖库的泥沙。抓紧制定全国坡耕地水土流失综合治理规划,在试点的基础上,加大投入力度,全面加快建设步伐。

(十一)强化生态环境监管。在江河源头和生态脆弱区,禁止或严格限制资源开发和建设活动。严格执行建设项目环境影响评价制度,依法加强对矿产等自然资源开发和重大工程项目建设活动的环境监管,从源头防治生态破坏和污染。按照“谁建设谁负责、谁破坏谁治理”的原则,进一步明确和落实责任主体,建立矿山环境治理和生态恢复责任制。企业要对矿区废弃地和尾矿坝进行整理,恢复林草植被,严防次生灾害。依法严厉打击乱砍滥伐林木、毁林开垦、乱占林地、破坏湿地等违法行为。禁止侵占河道、围湖造地、非法采砂等影响行洪的行为。加强基本草原保护,严禁随意开垦、乱采滥挖、非法征占用草原。环境保护部门要加强易灾地区的生态环境功能评估工作。

五、切实加强组织领导

(十二)坚持规划先行。发展改革委要会同财政、水利、国土资源、林业、气象等部门,抓紧编制《全国中小河流治理和中小水库除险加固、山洪地质灾害防治、易灾地区生态环境综合治理总体规划》,报国务院审批。总体规划要与“十二五”经济社会发展规划和现有相关专项规划相衔接,强化各项治理措施的综合配套,统筹现有政策和资金,形成合力,有序推进各项治理工作。各省

(区、市)要制定实施方案,把各项工作落到实处。

(十三)加大投入力度。要充分发挥中央和地方两个积极性,采取有力措施,进一步调整财政支出结构和预算内投资结构,增加总量、突出重点、科学安排,切实加大政府投入力度。要多渠道筹集建设资金,鼓励和吸引各类社会资金参与建设,加快建立森林、草原、湿地、水土保持等生态补偿机制,采取以奖代补、以工代赈等方式引导农村集体和农民投资投劳。要提高投资效率和效益,保障各项重点建设任务的顺利实施。

(十四)加强能力建设。要进一步加强机构、队伍和人才建设,健全灾害防治综合管理体系,重点完善和充实县级以上基层防灾减灾体系。加强山洪地质灾害成因、防治及洪水管理的科学技术研究,完善相关标准体系,积极推广新技术、新方法,全面提升灾害调查、监测、预警预报和治理能力。健全防灾减灾法律法规,依法加强社会管理,严格落实各项强制避险措施。要对城乡建设规划、产业布局、迁建选址、居民建房等进行灾害风险评估,避开灾害风险区和隐患点。规范高风险区的经济开发活动,控制区内人口增长和发展规模,避免城镇盲目扩张和过度开发。进一步发挥保险机制的减灾作用。

(十五)强化监督管理。要认真做好项目前期工作,强化建设管理,严格资金投向,加强对资金分配拨付使用全过程的监督检查,确保工程进度和质量。发展改革、水利、国土资源、环境保护等部门要按照依法依规、突出重点、急事急办、特事特办的原则,提高

项目审批和审核、建设用地预审和环境影响评价等工作效率。进一步深化工程管理体制改革的,落实管护责任和运行管理维护经费,加强日常维修养护,确保工程良性、安全运行。对已完成除险加固并消除险情的水库和堤防,因管理不善、维修养护不到位,再次成为病险水库和病险堤防的,将严肃追究有关单位及人员的责任。

(十六)明确职责分工。各地区、各有关部门要高度重视,落实责任,加大力度,完善机制,确保工作顺利推进。各省(区、市)人民政府要负总责,建立健全目标责任制、绩效考核制和问责制,切实突出这项工作在职务考核中的比重,把责任层层落实到基层、单位和个人。国务院有关部门要强化协调配合,加强指导、监督并做好相关工作。发展改革委负责综合协调,民政部、财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、农业部、林业局、气象局等部门按照职责分工,做好各自领域项目的建设和管理。

中华人民共和国国务院

二〇一〇年十月十日

主题词：水利 灾害 防治△ 意见

发：各市、县(市、区)人民政府，省政府直属各单位。

抄：省委各部门，省人大常委会、省政协办公厅，省军区，省法院，
省检察院。

浙江省人民政府办公厅

2010 年 10 月 20 日翻印
