

SHUILI XITONG
YOUXIU DIAOYAN BAOGAO
水利系统优秀调研报告

(第十三辑) | 《水利系统优秀调研报告》编委会 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利系统优秀调研报告

(第十三辑) | 《水利系统优秀调研报告》编委会 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目（C I P）数据

水利系统优秀调研报告. 第13辑 / 《水利系统优秀调研报告》编委会编. -- 北京 : 中国水利水电出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5170-2543-6

I. ①水… II. ①水… III. ①水利系统—调查报告—中国 IV. ①F426.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第216507号

书 名	水利系统优秀调研报告（第十三辑）
作 者	《水利系统优秀调研报告》编委会 编
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales @ waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	140mm×203mm 32开本 16.125印张 362千字
版 次	2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷
印 数	0001—2000册
定 价	45.00元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

《水利系统优秀调研报告》

编 委 会

主 任 刘建明

副主任 李 鹰 杨得瑞

成 员	李训喜	杨 谦	王一文
	刘宝勤	王 鑫	王 凯
	於祖卫	倪 鹏	刘宇敏
	王乃岳	姚似锦	

编 者 的 话

《水利系统优秀调研报告（第十三辑）》与大家见面了。本辑报告集中反映了广大水利工作者认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神、积极践行群众路线、加快转变作风、深入调查研究的丰硕成果，也充分见证了一年来全国各地水利改革发展的攻坚历程。随着中国特色水利现代化步伐不断加快，调研报告的编辑出版工作影响愈加广泛，越来越受到广大水利干部职工的关注，一批紧扣时代主题、把握发展脉搏、切中问题要害的调研文章纷至沓来，十分可喜。

本辑入选的水利系统优秀调研报告，是编委会从全国水利系统各单位选送的 118 篇调研报告中，经过认真审读、反复斟酌后遴选出来的。特点有三：一是在调研选题上，突出了水利改革发展中的重大问题。各单位紧紧围绕人民群众关心、社会关注的热点难点问题展开调研，内容涉及水生态文明建设、最严格水资源管理、农田水利建设、水利体制机制改革和水法制建设等各个方面，调研敢于揭示问题的本质，具有鲜明的典型性和前瞻性。二是在调研形式上，突出了多样性和实效性的有机结合。一些调研采取问卷调查、入户调查、农户访谈等形式，接地气，摸实情，力求取得鲜活的第一手资料；一些调研把实地察看和典型解剖相结合，通过案例

分析深入查找问题的成因。三是在调研的建议上，突出了针对性和政策性的统一。坚持从水利工作实际出发，找准工作切入点，推出了一系列富有见地的政策建议和具体措施，对推动水利工作具有一定的借鉴意义和参考价值。

党的十八大以来，中央把水利作为生态文明建设的重要内容、国家投资的主要方向、新型城镇化建设的基础支撑和保障国家粮食安全的根本举措，作出一系列重大决策部署。习近平总书记就强化水治理、保障水安全发表重要讲话，明确提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期治水思路，为我们做好水利工作提供了强大的思想武器和科学的行动指南。李克强总理就加快推进节水供水重大水利工程建设作出安排部署，强调要建立政府和市场有机结合的机制，鼓励和吸引社会资本参与工程建设和管理。水利改革发展迎来新的重大机遇，任务更加繁重，责任尤其重大。这就要求我们必须进一步改进工作作风，深入调查研究，从基层的生动实践和群众的伟大创造中总结经验、汲取营养、寻求良策。我们将与广大水利工作者共同努力，把《水利系统优秀调研报告》办得更好，贡献更多富有价值、蕴含力量的调研报告，为加快推进水利改革发展提供支撑。

编 者

2014年8月

目 录

编者的话

关于黑龙江松花江嫩江干流灾后重建的调研报告

..... 陈 雷 (1)

关于贵州水利扶贫工作有关情况的调研报告

..... 矫 勇 等 (9)

水利基层单位党风廉政建设调研报告 董 力 等 (15)

全面推进农村水电增效扩容改造的调研报告 胡四一 (24)

山洪灾害防治工作调研报告 刘 宁 (32)

河北省地下水超采区发展农业节水灌溉问题

调研报告 李国英 等 (42)

《太湖流域管理条例》贯彻实施两周年情况调研报告

..... 蔡其华 (48)

基层水利建设能力调研报告 周学文 等 (59)

淮河流域采煤沉陷对防洪安全影响调研报告

..... 水利部规划计划司等联合调研组 (68)

《农田水利条例》立法调研报告

..... 水利部政策法规司、农村水利司、
发展研究中心联合调研组 (77)

国家水资源监控能力省级项目建设管理工作调研报告

..... 水利部水资源司调研组 (87)

水管单位财务运行状况及维修养护经费使用管理调研报告

..... 水利部财务司调研组 (96)

干部挂职锻炼工作调研报告 水利部人事司调研组 (103)

江苏省河湖管理体制调研报告

..... 水利部建设与管理司调研组 (112)

关于民间资本参与水土保持工程建设情况的调研报告

..... 水利部水土保持司调研组 (121)

四川、云南山丘区“五小水利”工程调研报告

..... 水利部农村水利司调研组 (132)

地方水利稽察工作开展情况调研报告

..... 水利部安全监督司调研组 (143)

蓄滞洪区社会经济发展状况及扶持政策调研报告

..... 国家防汛抗旱总指挥部办公室调研组 (152)

关于全国水利系统运用科技手段加强水利建设项目监管

情况的调研报告 驻部监察局调研组 (161)

关于进一步推进农村水电发展需要关注的问题和建议

..... 水利部水电局 田中兴 (173)

大中型水库移民后期扶持生产开发情况调研报告

..... 水利部水库移民开发局调研组 (180)

关于推进国家水权交易平台建设的调研报告

..... 水利部综合事业局调研组 (189)

关于加强城市水文工作的调研报告

..... 水利部水文局调研组 (198)

河湖水系连通实践调研报告

..... 水利部南水北调规划设计管理局调研组 (206)

小水电代燃料建设项目实施情况调研报告

..... 水利部水利水电规划设计总院调研组 (215)

重庆开县“沧海桑田”消落带生物治理调研报告

..... 中国水利水电科学研究院调研组 (224)

湖北省恩施州水情教育调研报告

..... 水利部水情教育中心调研组 (234)

全国部分地区农村水管员队伍建设情况调研报告

..... 水利部发展研究中心调研组 (243)

从小浪底工程建设管理看我国加入 GPA 面临的挑战

及对策 水利部发展研究中心调研组 (253)

关于预算管理三项机制落实情况的调研报告

..... 水利部预算执行中心调研组 (264)

2013 年度中小河流治理调研报告

..... 水利部长江水利委员会调研组 (274)

黄河南北展宽区改造建设调研报告

..... 水利部黄河水利委员会调研组 (284)

淮河流域水资源管理“三条红线”控制指标分解落实

情况调研 水利部淮河水利委员会调研组 (294)

东北黑土区侵蚀沟现状调研报告

..... 水利部松辽水利委员会调研组 (303)

北京市排水和再生设施建设投融资模式创新研究

..... 北京市水科学技术研究院 李其军 (314)

关于推进乌海市水利现代化建设试点的调研报告

..... 内蒙古自治区水利厅 戈 锋 (322)

社会资本投资水库工程运行管理体制调研报告

..... 内蒙古自治区水利厅 于长剑 (331)

辽宁省基层水利服务体系建设的深入思考

..... 辽宁省水利厅调研组 (340)

关于探索黑龙江省灌区良性发展的调研报告

..... 黑龙江省水利厅 王 铁 朱伟峰 魏邦记 (349)

上海市水务(海洋)信息化情况调研报告

..... 上海市水务信息中心调研组 (358)

基层水管单位人才匮乏问题的调研报告

..... 江苏省盐城市水利局 罗利民 (370)

加强水政监察工作的对策

..... 安徽省水利厅调研组 (379)

赴浙江省管道输水灌溉及农村水环境整治调研报告

..... 江西省水利厅调研组 (388)

关于江西省非法河道采砂入刑工作的调研报告

..... 江西省水利厅 曾晓旦 刘丽华 李文堂 (397)

湖北省农业水价综合改革情况调研报告

..... 湖北省水利厅 邵远亮 任小静 吴银安 (406)

关于宜都市农村塘堰产权改革情况的调研报告

..... 湖北省水利厅 唐 俊 熊 渤 (413)

对珠江三角洲地区水生态文明建设的调查思考	
..... 广东省水利厅 王春海 肖 飞 刘 达	(421)
重庆市武隆县中小型水库安全及运行管理工作主要	
抓法及措施	重庆市武隆县水务局调研组 (430)
关于四川中型灌区渠系配套改造建设的调研报告	
.....	四川省水利厅调研组 (438)
红河州水资源综合利用与保护的调研报告	
..... 云南省红河州政协 李保文 张家顺 王 芳	(446)
关于农村饮水安全问题的调查思考与对策建议	
.....	陕西省水利厅 王 锋 (455)
甘肃省河西走廊高效节水灌溉调研报告	
.....	甘肃省水利厅 陈德兴 (463)
关于青海省农业水价改革的调研报告	
.....	青海省水利厅 李树宁 范海峰 祖河青 (472)
关于武威市设施农业及节水型社会建设的调研报告	
.....	新疆维吾尔自治区水利厅 石秋池 王忠庆 (481)
宁波市水库群联网联调运行管理及水价分析调研报告	
.....	宁波原水集团有限公司调研组 (489)
昭苏垦区农田水利基础设施建设的调研报告	
.....	新疆生产建设兵团水利局调研组 (497)

关于黑龙江松花江嫩江干流灾后 重建的调研报告

陈 雷

(2013 年 11 月)

2013 年汛期，我国东北地区发生了严重的洪涝灾害，黑龙江、松花江、嫩江发生流域性大洪水。在党中央、国务院坚强领导和地方党委、政府正确指挥下，依靠现有的防洪基础设施和科学调度，广大军民全力奋战，夺取了抗洪斗争的全面胜利。但由于本次洪水量级大、水位高、历时长、影响范围广，仍然造成重大经济损失，水利等基础设施损毁严重。2013 年 9 月 3—5 日，我赴黑龙江省同江、抚远、萝北、佳木斯等地，检查黑龙江、松花江防汛抗洪工作，研究灾后重建和三江治理问题。11 月 4—5 日，又陪同李克强总理赴黑龙江省考察灾后重建和水毁工程修复等工作。从调研情况看，三江流域治理严重滞后，防洪安全问题突出，加快黑龙江省、吉林省和内蒙古自治区水毁工程修复，进一步完善黑龙江、松花江、嫩江流域防洪减灾体系十分紧迫。

一、洪水及灾害情况

2013 年汛期，黑龙江和松花江流域累计降雨量较常年偏多 3~4 成，分别为 1961 年以来的第 1 位和第 2 位。受持续降雨影响，黑龙江发生 1984 年以来最大流域性大洪水，其下游同江以下江段发生超 100 年一遇特大洪水；松

花江发生 1998 年以来流域性最大洪水，嫩江上游发生超 50 年一遇大洪水。黑龙江、松花江、嫩江长时间维持高水位，超过警戒水位河段长达 3200 多公里。松花江、嫩江干流超警戒水位历时 46 天，黑龙江干流超警戒水位历时 58 天。嫩江干流嫩江县江段，黑龙江干流黑河市江段、同江至抚远江段水位超历史最高水位，抚远站超历史最高水位达 1.55 米。

在抗御三江并发的流域性大洪水中，现有防洪工程，特别是 1998 年以来建设的水利工程发挥了重要作用。尼尔基水库充分发挥了科学调蓄洪水的作用，削减洪峰流量达 41%；江河堤防有效保证了沿江重要城市、重要工业区和粮食主产区的防洪安全。但本次洪水仍然造成了重大洪涝灾害损失，据黑龙江省灾情评估统计，洪涝灾害共造成黑龙江省 126 个县（市、区、农林场）916 个乡（镇）受灾，受灾人口 541.59 万人，紧急转移人口 37.69 万人，损毁房屋 7.39 万间，农作物受灾面积 3981 万亩。

这次洪水造成的水利工程损毁也十分严重。损毁最为严重的黑龙江干流堤防，出现 90 处堤防险情，出险长度达 196 公里，占现有堤防的 31%，其中萝北县柴宝段、二九〇农场段、同江市八岔乡段出现 3 处大的溃口，同抚江段下游堤防、抚远县通乌大堤大部分漫堤，长时间淹没在洪水之中。松花江、嫩江干流堤防多处发生较为严重的险情，松花江干流堤防出险 92 处，长度达 154 公里，嫩江干流堤防出险 103 处，长度达 112 公里。

二、洪水暴露出的突出问题

本次流域性大洪水充分暴露出黑龙江、松花江、嫩江治理严重滞后，干流堤防防洪能力低、蓄滞洪区建设滞

后、河道行洪不畅等问题突出，与振兴东北老工业基地的国家战略部署、保障国家粮食安全的总体布局、维护国土安全的迫切要求不相适应，已成为我国大江大河治理的薄弱环节。

第一，流域堤防防洪能力低。黑龙江干流堤防始建于上世纪 60 年代，1984 年大水后陆续进行了续建和加固。这些堤防大部分为地方政府和农垦单位自行建设，堤防建设标准低，基础较差，多为沙基沙堤，堤身单薄，一直未进行过系统性治理。1998 年大水后，国家安排部分资金开展了黑龙江干流治理。由于长期以来投入少，除黑河、嘉荫等城市段堤防防洪标准为 50 年一遇外，黑龙江干流其余堤防防洪标准大多不足 20 年一遇，干流防洪能力极为薄弱。松花江、嫩江干流堤防始建于上世纪 50 年代。1998 年大水后，按照突出重点、分步实施的原则，先后对哈尔滨、长春、齐齐哈尔、大庆、佳木斯、吉林、松原等防洪重点城市和部分县场重点河段进行了治理。总体上看，沿江重点防洪城市防洪标准基本达到 100~200 年一遇，防洪安全基本得到保障，但县乡段堤防建设普遍不达标，部分县场段堤防防洪标准仍不足 20 年一遇。

第二，蓄滞洪区建设滞后。胖头泡、月亮泡 2 处蓄滞洪区是松花江流域防洪工程体系的重要组成部分，与白山、丰满、尼尔基水库及沿江堤防工程共同承担哈尔滨市城市防洪任务，可使哈尔滨市防洪标准提高到 200 年一遇。胖头泡蓄滞洪区面积 1994 平方公里，区内人口 17 万人，蓄滞洪容积 45.6 亿立方米。月亮泡蓄滞洪区面积 686 平方公里，区内人口 1 万人，蓄滞洪容积 21.9 亿立方米。两处蓄滞洪区虽已纳入国家蓄滞洪区名录，但长期以来没有作

为建设重点,仅开展了部分应急工程建设。胖头泡蓄滞洪区现有围堤 81.3 公里,均不达标,进出水口门无闸控制;月亮泡蓄滞洪区现有围堤 160 公里,已达标 24 公里,仅占 15%。同时,蓄滞洪区内安全台、安全区、安全撤退道路等安全设施建设不健全,预警预报系统缺乏,无法有效运用,急需加快建设。

第三,嫩江松花江河道行洪不畅。嫩江、松花江河道内存在大量围堤、套堤等违章建筑,严重缩减了行洪断面;河道内滩地大量种植玉米等高秆作物,行洪时阻水严重;由于多年未发生大洪水,部分江段河道萎缩、滩地淤积抬高,泄洪能力明显下降。在本次大洪水中,虽经尼尔基水库拦洪调蓄,河道内洪峰流量明显削减,但松花江、嫩江一些堤段同流量水位仍然明显偏高,据分析,嫩江干流尼尔基以下河段同流量级水位偏高 0.1~0.6 米,江桥、肇源等河段 10 年一遇左右洪水流量,其水位超过 20 年一遇,大大增加了防洪压力。松花江、嫩江干流清障势在必行。

第四,“关门淹”问题严重。堤防保护区内的松嫩平原、三江平原地势低平,本次大洪水暴露出穿堤泵站、涵闸等排水设施不配套,涝区排涝工程体系不完善,排涝能力低,干流长时间高水位造成较大范围的“关门淹”。据统计,黑龙江省农田受涝面积高达 3000 多万亩,占全省耕地总面积的 15%以上。

此外,黑龙江、嫩江、松花江水文监测站点数量不足、站间距离过长、应急监测和通讯保障能力低,部分受洪水威胁的县和重要城镇没有水文站点,特别是黑龙江干流水文站点更少,给洪水预测预报和防汛抢险造成困难。

三、加快三江流域灾后恢复重建

黑龙江、松花江、嫩江流域是国家重要的商品粮生产基地、能源生产基地、老工业基地和重要生态屏障，也是“两大平原”现代农业综合配套改革试验区的主体区。加快三江治理工程建设，从根本上增强流域防洪排涝综合减灾能力，对促进流域各地经济社会持续健康发展，保障国家防洪安全、粮食安全、生态安全、国土安全具有重大意义。同时还要看到，在当前我国经济形势错综复杂、下行压力和诸多风险依然存在的背景下，加快推进三江治理工程建设，可以发挥重大水利工程投资规模大、产业链条长的优势，有利于增加有效投资需求、带动相关产业发展，对稳增长、促改革、调结构、惠民生具有重要作用。

三江治理是一项系统工程，要坚持以下原则。一要坚持科学规划、统筹兼顾。正确处理区域防洪排涝与水资源综合开发和生态环境保护的关系，正确处理上下游、左右岸、干支流、各省区之间的关系，科学安排堤防加固、河道清淤疏浚、蓄滞洪区、排涝、湿地保护等各项工程建设。二要坚持尊重规律、人水和谐。在加快防洪工程建设的同时，要尊重和顺应自然规律，规范人类活动，严防侵占行蓄洪空间，确保行洪通道畅通，维护河湖健康生命。三要坚持建管并重、长效运行。进一步深化水利工程建设和管理体制改革，充分发挥建筑市场功能，选择最优秀的施工队伍，同时，协调好工程建设与建后管护，落实工程管护主体、责任、经费，保障工程良性运行和效益充分发挥。

要重点实施以下建设任务。

第一，着力推进干流堤防工程建设。黑龙江干流堤防

应进行全面系统治理,按照有关规划及规程规范要求达标建设。松花江、嫩江干流堤防建设要在现有基础上,按照《松花江流域防洪规划》确定的标准,对险工险段和未达标堤段进行达标建设,同时将支流回水堤纳入治理范围,形成堤防封闭圈。堤防建设中要统筹考虑排涝需求,根据自排与强排的需要,合理布设穿堤泵站、涵闸,与灌区建设的排水体系有机结合。保护区农田应结合灌区建设、小型农田水利等项目完善灌溉排水体系。黑龙江、松花江、嫩江干流沙基沙堤多,河面宽阔、风大浪高,发生洪水时高水位持续时间长,要因地制宜采取防渗、防冲和防风浪措施,对摆动剧烈、塌岸严重的河段加强控导工程建设。

第二,着力加强蓄滞洪区建设。将胖头泡、月亮泡蓄滞洪区作为提高松花江干流防洪能力的重要措施加快建设,根据国务院批复的《松花江流域防洪规划》和《全国蓄滞洪区建设与管理规划》,加高加固蓄滞洪区围堤,建设分洪退水口门、撤退道路、预警预报系统等设施,科学规划建设安全区,保障区域内群众避险和安全转移,及时分蓄洪水。要加强蓄滞洪区管理,规范区内土地利用,控制人口增长,建设项目必须符合防洪要求。黑龙江、吉林两省分别编制完成了胖头泡、月亮泡蓄滞洪区建设可行性研究报告,水利部已组织进行了技术审查,下一步要抓紧修改完善。

第三,着力抓好河道清障和中小河流治理。加强河道管理,对严重阻水的河段,要下决心进行清障,按照“谁设障,谁清除”的原则,落实地方政府的清障责任。对于泄洪能力明显不足的河段,要结合河势控导工程,采取适