

# 哈尔滨市1985年水灾的教训 与今后防洪治涝的对策

宁 天 宝

(黑龙江省阿城县水土保持办公室)

我国的北方名城哈尔滨市，位于黑龙江省西南部，北临松嫩平原，南接张广才岭，座落于松花江干流右岸，在东经 $126^{\circ}6'$ — $127^{\circ}37'$ 、北纬 $45^{\circ}10'$ — $46^{\circ}26'$ 之间。它包括市区和阿城、呼兰两县，总面积为6,928.7平方公里，总人口为377.09万人，有耕地面积30.86万公顷。松花江和它的一级支流呼兰河以及阿什河等22条河流横贯市境。

全市地形东南高，西北低。低山区占21%，平原区占53%，河漫滩占21%，一级阶地占5%。该地区属寒温带大陆性季风型气候，年平均气温为 $3.3^{\circ}\text{C}$ ，年平均降水量为558.5毫米。主要气候特点是：春旱多风少雨，夏季降雨集中，多大雨、暴雨、连续降雨；4—5月份降雨仅占全年的15%，而6—8三个月却占全年的65—70%；丰水年阴雨连绵，江河猛涨，极易发生洪涝灾害。

## 一、雨情·水情·灾情

1985年，哈尔滨地区气候变化异常，6—8月份降雨量多达592毫米，比1984年同期增加1倍以上，呼兰河、阿什河均发生了有文字记载以来的第二位大洪水。呼兰县7月15日至8月15日的31天中，连续降雨29天，其中暴雨6天，降雨量达431毫米，占全年降水量的80%，呼兰河最高水位达到129.12米；阿城县7—8月份降雨514.3毫米，超过历年同期雨量1倍以上。由于连遭暴雨袭击，境内12条河流出槽。阿什河出现5次洪峰，最高水位达139.52米，超出警戒水位1.02米，是自1960年以来的25年期间洪峰最高的一年，全县10座中小型水库中，有9座超过防洪限制水位。8月21日晚6时，松花江哈尔滨站水位达118.31米，超过警戒水位51厘米，比1985年同期高1.27米。

由于外洪内涝，广大城乡灾情严重。6月21日的一场大暴雨，使市区1,700多户民房进水，其中10户民房被毁。中山路天鹅饭店门前、南马铁路桥下、铁路街车站西侧等一些主干道积水深达30厘米到2米，交通受阻长达两小时左右。阿城镇7月27日至8月6日10天连降大雨，县粮库的200吨粮食、50吨盐被水浸泡，土产公司、光华药厂、家禽场、化学试剂厂、广播电视局院内积水70厘米，县药厂和铁路家属区一带有200多户民房进水，倒塌50间；农村受灾范围更广，造成严重后果。阿城县8月14日大雨过后，山洪暴发，河水猛涨，冲毁大小桥涵70处、小塘坝9座、拦河坝30处、鱼池30处，山区有十多个村屯被洪水围困，山河、新乡两个乡通讯联络中断，哈绥公路玉泉段被水冲毁。受灾最重的呼兰县，近1/4的农田被淹，有123个村屯被洪水包围；水毁鱼池840公顷，损失商品鱼335万尾；冲毁桥梁8座。呼兰河公路桥周围约75平方公里的广大地域

一片汪洋。据汛后统计，全市受淹农田10万公顷，占耕地面积的33%，其中绝产5.2万公顷，占受灾面积的51%；有1.5万户民房进水，1,320户居民的房屋倒塌。郊区两县仅水毁工程即多达155项，被毁水利工程的原效益面积达6.2万公顷，总损失高达667万多元。阿城县在阿什河、玉泉河、小岭河、冒溪河等河流上的33座柳石坝荡然无存，7座木框笼拦河坝有4座被毁，3座失去作用，5座浆砌石拦河坝有4座受到不同程度的破坏，一座因河流改道失去效能。全县冲毁各类水闸12座，涵洞63道，桥梁58座，抽水站13处。红星、磴子沟、“八一”等7座中小型水库溢洪道全部被冲坏。全县一般堤防有13处计1.35万米被冲决口，各灌、涝区渠道严重淤积，使7,227公顷水田灌溉受到影响。呼兰县的洪涝灾害尤为严重，被淹农田达6.3万公顷，总损失粮食15.85万吨，粮豆和经济作物合计损失价值5,042万元；淹死马23匹，猪168头。可见，洪涝灾害给广大城乡人民带来的灾难是何等惨重！

哈尔滨市由于它的特殊地理位置和极其复杂的自然因素，在历史上曾发生多次洪涝灾害。据史料记载，从清朝初年到1946年，该市共发生8次洪水泛滥，其中以1932年灾情最为严重，淹没了道里、道外、太平和郊区87平方公里，受灾难民达24万人，占当时全市人口的63%；有12万人流离失所。阿城县阿什河水位高达139.45米，流量达1,125立方米/秒。洪水胜于猛兽，人民奔走呼号，苦不堪言。呼兰县境内松花江段水位高达119.72米，呼兰河水位高达118.79米，淹没村屯120个，农田18.6万公顷，占当时全县耕地面积的84%。但是，建国后全市搞了30多年的水利建设，国家花了大钱，人民出了大力，经过长期苦心经营，修了那么多的防洪、治涝和水土保持工程，为什么仍未从根本上解除洪水的威胁呢？去年，算不上是什么特大洪水，而郊区两县的灾情竟如此严重，其原因究竟何在？除了哈尔滨市所特有的自然条件之外，我们不得不客观地探讨和总结一下建国以来惨痛的历史教训，并提出根治洪涝灾害的相应对策，为哈尔滨地区的经济起飞创造一个安全有利的环境。

## 二、主要教训

### （一）重旱轻涝，造成指导上的失误

哈尔滨市地处松呼平原，大部地区低洼易涝，江河密布，是个丰水区。夏秋降雨集中，洪涝是本市经常发生的自然灾害，春旱秋涝又常常在一年内交替发生。据资料分析，自1869—1983年的114年期间，共发生8次旱涝交替周期性变化，大约平均10多年左右为一段，现在已进入涝段周期。北部的呼兰县地处9河下梢，东西北三面毗邻大兴安岭的余脉与松嫩平原的过渡地带和高平地带，每年有大量坡水入境，内涝严重，外洪顶托，且深受上游水土流失之害，仅对青、孟家两大涝区的耕地面积即占该县全部耕地面积的1/2；南部的阿城县则是洪涝旱三灾俱全，互为因果，交替出现。郊区的民主、万宝、松浦、向阳、前进5个涝区总面积达2.2万公顷，因坡水入侵，内部积水，又常受松花江水顶托，洪涝灾害也经常发生。但自七十年代以来，我们对本地区春旱秋涝、时旱时涝、旱涝交替呈周期性变化的规律缺乏科学的认识，涝时忽视抗旱，旱时忽视治涝，甚至只重视抗旱灌溉，忽视了防洪治涝。平时疏于防洪治涝工程的建设 and 管护，汛前准备不足，临汛被动。这种重旱轻涝的麻痹思想造成工作指导上的重大失误，使我们吃了不少苦头。目前，呼兰县的大部分涝区，四级渠道仅剩了两级，孟家、对青等涝区竟将斗毛两级渠道全部推平种地，所剩的干支两级渠道也被堵截用来养鱼种稻，因而无法排水，加重了灾情。事实雄辩地告诉我们，只有彻底清除重旱轻涝的麻痹思想，牢固树立洪涝旱兼治的思想，平时抓好管理和整治，做到未雨绸缪，再加上临汛时必要的应急措施，才能事半功倍，功省效宏。我们战胜了1957年

那样的特大洪水，这当然是全市人民的骄傲。但是，1956、1957两年，按当时比价计算，城市防汛耗资高达8,000万元，如果把这些人力和财力在洪水到来之前用于平时整治上，可使哈尔滨市堤防至少提高到300年一遇的标准。所以，我们不仅要重视汛期的防洪治涝，还要把这项工作做到汛前与汛后，宁可备而不用，不可用而无备。抗洪抢险，不惜一切，这无疑是非常必要的。但汛前汛后舍不得出力出钱，不知道防患于未然，这起码也是一种没有远见卓识的表现。今后，我们再也不能干那些“有钱买棺材，无钱买药材”的蠢事了。

## （二）工程标准低，抗灾能力差

1、堤防工程标准低。我国现行规范规定，人口在50万以上的大城市，设计洪水重现期为100年一遇以上标准。而哈尔滨市堤防现有防洪标准仅相当于40年一遇，加之城市防洪布局 and 江道问题的滞洪壅水作用，有降低堤防标准的趋势。从防洪布局上看，哈尔滨市沿江堤防与自然高地形成的洪水边界线极不合理，两头大，中间小，城市中心区两桥间最窄，呈哑铃形状，不利行洪；从河道演变上看，全长51公里的城市江道除部分江段有工程设施外，均为自然状态，江势多变，冲淤交替。在较长历史时期，江道的使用无规划管理，致使江道畸形发展；从堤防设施本身看，市区堤防建设先天不足，后天失调，质量很差。目前，虽经逐年维修加固，填塘治险，使稳固程度有所提高，但在抗洪质量上仍然存在许多问题。江堤建成后的27年以来，由于资金不足，失修失养，原有设施逐年损坏，经不同汛情考验发现，大小隐患多达2,460处。松花江农堤尚有10公里堤顶高程未达到超过1957年最高洪水水位1.5米的标准；呼兰河堤防经去年洪水考验，还应普遍加高半米。因江河堤防标准低，呼兰和阿什两河发生洪泛。更为严重的是，松花江和呼兰河堤防的主要险工弱段竟多达62处，仅松花江堤防就有52处，平均3公里即有1处，长达15公里，占该堤防总长的1/10。在这些险工弱段中，市区主要有道外七道街和十八道街的两座闸口、钱塘街堤后渗漏、防洪纪念塔前和道外十四至十八道街迎水面台阶塌陷断裂、化工大坝堤后采沙造成的深坑积水浸泡堤脚；郊区有万宝肇木堤脚冲刷、新农团山子排水口临时堵口度汛、岭北渔场靠堤脚建渔池形成的人为险工；呼兰县有高家闸体断裂。这些险工弱段，已成为影响安全度汛的极大潜在危险，如不采取有效措施及时消除，其后果不堪设想。

2、水库工程险情严重。15座中、小型水库均不同程度的留有尾工，处于病险状态。险情较重的太平镇立功水库，土坝高程低于设计标准1米，溢洪道断面窄小，闸门年久失修；金山、少陵等4座水库溢洪道未达到设计标准；“八一”、岭西等5座水库大坝没有护坡或护坡未达到原设计要求；碾子沟、头道石山等6座水库输水洞断裂漏水，影响汛期安全；就连最大的红星水库，目前仍带病使用。

3、涝区工程不配套。农村现有的治涝工程，多数有干渠无支渠，有渠道缺构造物。1985年除涝面积虽然已占易涝面积的45%，但达到5年一遇以上标准的只占受涝面积的23%。去年，全市33%的农田受淹，给郊区两县造成巨大的经济损失。

## （三）设障阻水，受到大自然的惩罚

在国民经济建设和人民生活的安排上，没有按照江河的分布和循环规律办事，以致乱设河障，缩小了行洪断面，使相同流量下的水位壅高。去年松花江最大洪峰流量5,390立方米/秒，最高洪水水位118.46米，与往年同样流量比，水位抬高16厘米。据统计，许多单位擅自在一江两河的行洪区乱建阻水物达69处，其中在松花江干流行洪滩地上设障的主要有：东原化工厂、松花江畜牧厂、土产公司草场、四十三中农场、道外公安局青年农场、省航运局、省水利冲填处、市港务局、省水产造船厂、松浦办事处第八居民委、省外贸实验农场、市交通公路处等13个单位；在

阿什河等河流的行洪滩地上设障的主要有省青年农场、曙光畜牧厂、鞭炮厂、前进畜牧二场、市运输二队、市建住宅五公司预制板厂等7个单位；呼兰河上主要有呼兰镇南围堤、工程公司、预制板厂、养鸡厂、冷冰厂、养路段等21个单位。这些单位设障的结果，降低了江河泄洪能力。他们这样做，既害了别人，也坑了自己。省青年农场在阿什河滩地上建筑鸡舍1.2万平方米，省市防汛部门多次令其拆除而迟迟不动，去年8月7日全部被淹，水深达1.6米，淹死种鸡8万只，冲走饲料500吨，直接损失达100多万元；呼兰县在呼兰河城镇段挤占行洪滩地927公顷，占行洪断面的2/5，有23个单位盲目建房770间，养鱼池5处。去年汛期，呼兰镇东南9公里的围堤溃堤决口，使这些建筑全部被洪水淹没；县里在滩地上给教师建房，结果好心办了坏事，汛期被洪水围困，教师们不得不爬到房顶上去躲避洪水。这些单位违背客观规律办事，结果受到了大自然的惩罚。

#### (四) 水土流失加重了洪涝灾害

水土流失是造成洪涝灾害的根本原因之一。全市水土流失面积多达21万公顷，虽经20多年的长期治理，目前仅初步控制水土流失9.2万公顷，约占总流失面积的44%，而且标准普遍较低。1985年水灾，仅阿城县即冲毁梯田1,460公顷，截流沟148条，沟道工程44处，塘坝29座，水土保持林355公顷，苗圃66公顷。似这样年复一年重复治理，付出了许多无效劳动。群众反映说：“今年修，明年冲，一场大水一场空”。所以，虽然表报上治理面积不少，实际上流失仍很严重。目前，山丘地区仍然是沟壑密布，侵蚀沟达7,900条。这些沟割切剧烈，蚕食农田，仅荒山地区就有176条大沟，每年侵蚀农田14公顷。坡地流失面积多达17.99万公顷，占全部耕地面积的58%。流失最严重的阿城县，境内山丘起伏，沟坡相间，流失面积多达11.7万公顷，占总面积的42%，其中：荒山荒地流失面积1.77万公顷，占全部荒山荒地面积的50%；5°以上的坡耕地流失面积8.8万公顷，占耕地面积的70%；村屯道路流失面积6,800公顷，占村屯道路面积的40%；沟蚀面积占地2,000公顷，土壤侵蚀模数达4,500吨/平方公里。此外，尚有风蚀面积9,467公顷（兼水蚀），沿江河一带并经常发生重力侵蚀。据1981年全县土壤普查化验室于北部丘陵漫岗侵蚀区的永源镇取2—20厘米耕作层的70个点的土样进行化验分析，其结果是：

项 目	最高值	最低值	平均
含有机质 (%)	3.58	1.29	2.43
含全氮 (%)	0.22	0.07	0.15
含全磷 (%)	0.12	0.02	0.07
碱解氮 (ppm)	192.00	39.00	115.50
速效磷 (ppm)	113.00	6.5	59.75
速效钾 (ppm)	672.00	144.0	408.00

根据上表平均值和该县土壤侵蚀模数推算，平均每公顷坡耕地每年流失肥土45吨，其中流失有机质1,083.5公斤，全氮67.5公斤，全磷31.95公斤。全县坡地年流失全氮总计达5,940吨，约折合硫酸铵2.97万吨；腐殖土厚度由初垦期的40厘米左右减少到1964年的20厘米左右。粮食年平均每公顷单产由初垦时的3吨降低到1.5吨左右。1961年全县每公顷产量仅1.17吨。“山上光了头，下雨顺坡流。坡地冲成沟，岗地露石头，洼地黄土盖，岗洼不保收”，这就是当时的真实写照。由于水

土流失严重，雨季一到，坡地冲，洼地淹，河水夹带大量泥沙下泻，抬高河床，淤积河道，酿成和加剧了平原地区的洪涝灾害。

### （五）林业欠帐多，生态环境恶化

长期以来，我们只片面强调以粮为纲，而忽视林牧副渔各业的综合发展；只重视经济效益，而忽视生态效益；只重视向大自然索取，而忽视保护生态环境。有些地方曾一度片面提出“向河滩进军”、“向荒山要粮”的口号，加上不顾大局的小农经济眼光，习惯于广种薄收的传统耕作方式和童山秃岭的旧状况，结果造成乱开乱垦，乱砍乱伐，毁林毁草开荒无度，森林采育失调，大量林草植被破坏，导致人为的水土流失，致使土地贫瘠，小区气候恶化，泥砂淤积，洪水泛滥。1963年阿城县尚有天然林8.3万公顷，覆盖率达29.9%，但自六十年代末以来，特别是十年浩劫期间，人为破坏森林的惨状令人触目惊心，生态环境开始趋向恶化。仅玉泉镇一地，到1965年“社教”运动前，个体开荒多达585.4公顷，1960年全县毁林开荒达1,104公顷。自1963—1981年20年间，天然林面积减少了2.5万公顷，覆被率下降到20.6%。1977年，国际友人路易·艾黎去牡丹江访问后，极为惋惜地写道：“光山秃岭正成为压倒优势……在黑龙江，凡交通线所达之处，森林都已绝迹”。阿城县的情况也是如此，森林采伐过量，破坏多，建设少；荒山多，绿山少；耕地多，林地少。全县林草植被最显著的特点是分布不合理。据1981年统计，林地面积约为8.23万公顷，草地面积约为1,076公顷，林草总面积为8.33万公顷，林草覆被率总计约为30%。但天然林仅集中在东部山区的5个乡镇，其余乡镇森林覆被率仅为3.5%。以森林为主体的植被建设，是搞好水土保持、根治洪涝旱灾的治本工作。但林业上欠帐实在太多。按照惯例，年年上报造林数字，但总是年年造林不见林。36年造林保存面积仅为3.6万公顷，平均每年仅达1,000公顷。哈尔滨全市森林面积9.2万公顷，覆盖率虽然达到14.2%，但分布极不均匀，市郊区的森林覆盖率目前仅为3.2%。全市15°以上的坡耕地1.4万公顷，目前仅退耕还林4,000公顷，占28.6%；25°以上陡坡地3,334公顷，仅退1,000公顷，占应退的30%。我们知道，森林是大自然的调节室，是天然的绿色水库，对水源具有很大的调节功能，是水分的贮存中心。如果没有足够的森林植被，山是荒山，岭是秃岭，就很难从根本上控制洪涝灾害。由于失掉了上游的“绿色水库”，汛期阿什河洪峰形成时间由五六十年代的3—4天缩短为2—3天，峰高浪尖，来势凶猛，每逢大雨，极易发生洪泛。

### （六）缺乏科学规划，治理措施单一

过去，我们虽然也搞过规划，但缺乏预见性、针对性、科学性和可行性。多数规划没有从系统工程的角度反复进行论证，以择优确定综合治理洪涝灾害的最佳方案。因此在宏观上没有搞好控制，在微观上不够明确具体。防洪治涝与城乡建设、工农业生产的布局以及交通网络的安排，常常出现各自为政的现象。对当前与长远、局部与整体、流域与地区、干流与支流、城市与农村缺乏周密的通盘考虑，以致头痛医头，脚痛医脚，甚至以邻为壑，灾害搬家。新丰劳改农场因不按统一规划修筑隔堤，去年虽然保住了自己，却将坡水截入阿城县巨源乡西部的4个村；太平区为了捕鱼，将蓄有500万立方米水的姜家泡子鱼池打开，大水也涌入这一地区，使兄弟单位灾上加灾。由于缺乏统一规划，乱建民堤，其结果后患无穷。道里和群力乡民堤堤线不合理，多年来没有在统一规划下搞好堤防改线，1981—1985年，竟有4年溃堤决口，使堤内32家企业、7处大型鱼池、10处畜牧场、534公顷农田连年遭灾。在水土保持工作中，山水田林路村缺乏统筹安排，大小流域的治理没有同步进行，同样缺乏一个全面规划，这样就很难采取综合措施进行治理。你造林，他开荒；你修渠，他养鱼；你筑堤，他建厂；各行其事，盲目建设。人为地加重了洪涝灾害

和水土流失，使利害互相转移。

在治理措施上，存在着重视工程措施轻视非工程措施的单一治理的倾向，对花钱少、收效大的农林措施，没有摆上重要地位。防洪治涝没有把“蓄泄滞截束分”有机地结合起来；水土保持没有把农林水牧等多种措施结合起来，沟道、坡面、生物三个防护体系建设缺乏群体功能。在涝区防治上，只重视挖沟排水，种植旱田作物，而没有采取以林为主的水土保持措施，也没有采取以调整作物种植结构为主的农业措施，以充分发挥水土资源丰富的优势，做到趋利避害，扬长避短。七十年代以来，在滞洪区内盲目围垦造田6,334多公顷，涝区开荒逐年增多，造成“越垦越涝，越涝越垦”的恶性循环。据统计，呼兰县5个涝区目前已累计开荒1.4万多公顷。如果我们利用涝区的水土资源种稻、养鱼，积极发展多种经营，其经济效益可以成番论倍的增长。但是多年来却只种旱田作物，汛期一到，三五天内即全部绝产。在这些低洼易涝地区采取农林措施，调整好农业生产结构，不但能改善这一地区的生态条件，减缓洪涝灾害，并且能取得巨大的经济效益。以孟家、对青两大涝区为例，实行种植结构调整以后，可把过去涝灾严重的地区建设成为中心城市的副食品基地，实现靠水吃鱼、靠草吃肉、靠涝田吃大米饭的美景。这对于改变人民的食物构成，也将起到很大的作用。这两大涝区历来是大雨大灾，小雨小灾，无雨三分灾，有5.27万公顷土地碱性很大，不适合旱田作物的生长。但这些地方的优势是水资源丰富，土地肥沃，具有得天独厚的条件，如果有计划地调整好农业种植结构，低处养鱼，平处种稻，高处种旱田，过渡地带退耕还林还牧，无疑会取得较好的经济效益、生态效益和社会效益。然而我们却没有在这方面做好文章，只是单一抓粮食生产，结果不但浪费了水土资源，也恶化了涝区的生态条件。

#### （七）管理体制不适应，人为破坏严重

哈尔滨市现行的水利管理体制是“多龙治水”，缺乏一个统一的权威性的管理机构。这种管理法的弊端是：多头领导，业务分家，责权不清；机构架床垒屋，造成部门分割；不利于全面规划、综合治理洪涝灾害，不利于统筹安排全市城乡的防洪治涝和水利建设，上层建筑已不适应水利事业的发展。随着工农业生产的发展，工农、城乡争水，生产与生活争水等矛盾日益尖锐，如果没有一个统管水权的管理机构，势必造成建设和管理上的混乱，打乱水利建设部署，导致掠夺性开发，严重影响生产和人民生活。城市和乡村的水利建设，地上水和地下水，治水和用水，防洪治涝和抗旱灌溉等，都是互为因果、互相联系的有机的统一整体。呼兰和阿城两县划归市管以后，水利建设又增加了许多新项目、新内容。因此，要把城市与乡村的防洪治涝、抗旱灌溉、水土保持、水资源开发利用统一抓好，就必须进一步理顺体制，强化管理机构。

目前，哈尔滨市的水利管理机构仍很不健全，城市各区没有水利科（局），十个涝区普遍没有管理站，主要江河没有专设的管理部门，使本来应该做好的工作没有做好。去年洪涝灾害面积广、损失大，无外乎天灾、“人祸”两个方面，而“人祸”主要就是管理上的问题。呼兰县的对青涝区如果汛前搞好清淤，1985年就不致于受灾如此严重。肇兰新河由于河道淤塞，堤防年久失修，汛期溃堤决口，有2,000多万立方米水（相当于一座中型水库的总库容）淹了乐业、利民两个乡和对青镇的大部分。据调查，在水利、水土保持工程管理上，普遍存在立法不全、执法不严、有章不循、管理不善的现象。掠夺性地乱采砂石、破坏河岸已司空见惯，乱占水利用地、毁坏水利设施的事件也屡见不鲜，在堤坝上挖窖建房、打井设管、破土取砂、扒口行车者不乏其例，水利工程边建设边破坏，造成很大损失。呼兰河堤就有12处扒口行车，阿什河城镇段乱采砂石竟达100余处，造成河床凹陷，河岸坍塌，去年3次洪水毁掉良田70多公顷。据统计，仅郊区机电井上的变压器就丢失100多台，万家渠首护坡工程的200多平方米干砌块石大部分被盗走，各涝区

田间构造物均不同程度受到破坏。如果我们不进一步理顺体制,强化各级水利领导机构,加强工程管理,就无法全面开创防洪治涝和水利建设的新局面。

总之,我们要认真总结和接受历史的经验教训,将其变为宝贵的精神财富,做为今后防洪治涝工作的前车之鉴。根治洪涝灾害,事关国计民生的大局,涉及到各个方面,与各行各业、各个部门息息相关。我们必须拿出今后防洪治涝的全面对策,采取综合措施,切实把这件大事认真抓好。

### 三、今后防洪治涝的全面对策

防洪治涝是一个系统工程。今后必须采取全面对策,工程措施与非工程措施相结合,大中小型工程相结合,建、管、配、用相结合,群众自办与国家扶持相结合,切实把防洪治涝工程建好管好。对那些洪水失控可能造成重大损失和打乱国家经济发展部署的地区,应优先采取积极有效措施,保证安全行洪,进一步提高江河泄洪能力和农田除涝标准。要积极改善行洪区安全和生产设施,调整好生产结构,全面加强水土保持和其它非工程措施,使这些地区真正发挥防洪和促进工农业生产的双重作用。

**(一) 科学指导, 洪涝旱并治。**本世纪末以前,特别是“七五”期间,应从哈尔滨地区的实际情况出发,制定治理洪涝灾害的长期发展战略,对这项工作要进行科学指导。鉴于洪涝是本地区的主要自然灾害,而且春旱秋涝又常在一年内交替发生,建议今后应以防洪治涝为重点,实行洪涝旱并治,治标与治本结合。要制定一个分期实施的全面规划,因地制宜地进行综合治理。“七五”期间,松花江城市堤防要达到100年一遇、农堤达到40年一遇的防洪标准,呼兰和阿什两河2年一遇不泛滥;易涝农田大雨不绝产,中雨不受灾,村屯不进水,受涝面积全部达到3—5年以上除涝标准;农村一半坡耕地的水、土、肥小雨不下坡,中雨不流失,大雨不冲沟;新造林4万公顷,森林覆盖率达到20%以上,把洪涝灾害控制到历史最低程度。1986—1987两年要消除江河堤防主要险工弱段20处,拆除阻水建筑物20处,农堤加高培厚达到设计要求;恢复水毁排涝工程效益面积3.74万公顷,新增除涝面积6,667公顷,一半以上易涝农田达5年一遇的治涝标准;10座中小型水库实现安全度汛;新增水土保持面积1.8万公顷,森林覆盖率净增2%以上,为进一步根治水患奠定坚实有力的基础。

#### **(二) 重点防洪除险, 提高抗洪能力**

1、加强堤防建设,达到设计要求。对城乡堤防要加高培厚,近期内达到设计高程。城市堤防要按照国家要求,提高施工质量,使其达到100年一遇的防洪标准,为城市四化建设提供安全保障。这是国民经济发展的客观需要,也是本市防洪建设的当务之急。顾乡大坝、港务局堤防、河口横堤、东大堤、阿什河堤、化工堤,两年内应达到国家要求标准,完成土方任务70万立方米;后3年以道里、道外防水墙加高为重点,将市中心区防洪标准提高到100年一遇。对道外七道街和十八道街闸口要彻底封闭险区;道外堤后、钱塘街1,500米低洼渗水地段,两年内应进行帷幕防渗处理;道外码头已老化的混凝土台阶,应翻新改造;对沿江水毁工程要抓紧修复加固,对已有石头护坡的土堤要继续提高标准,接修石坡到顶,顾乡和道外江堤要建设有简易铺装或黑色路面的堤顶防洪道路;并对青年宫、通江街前的局部江道进行疏竣。松花江农堤要加高培厚,两三年内达到设计要求,完成土方20万立方米。呼兰河和阿什河的堤防普遍加高培厚0.5米以上,共完成土方120万立方米。呼兰县肇兰新河要加固堤防,搞好河道清淤,达到能抗御1985年洪水的标准;要重点搞好填塘治险,消除隐患。对松花江和呼兰、阿什两河堤防上的62处险工弱段尽快

处理，两年内重点填塘10处，维修穿堤构造物10处，其余备足土料，做到险工不险。汛期对险工弱段要设专人死看死守。各区县要对管辖范围内的主要险工弱段采取有效措施，两年内消除重点隐患。

2、采取多种非工程措施进行治理。大力搞好植树造林，绿化堤防。护堤林由现在的480公顷，增加到1,000公顷。5年内全市城乡实现一堤两林化，两年内完成50%。现有围垦农田要提倡种植低矮早熟作物，早种早收，减少损失。群众多年来采取的“大麦加小麦、亚麻加油菜”的办法还是比较可行的。各地应有计划、有领导地搞好滞洪区内的居民点搬迁转移。要加强河道管理，严禁乱采砂石、土料，稳定河岸；要根据不同水位，进一步制订和落实多层次的防洪措施方案，包括一般洪水、较大洪水、大洪水、特大洪水4个阶段的防洪措施方案和关于暴雨内涝的防御措施，任务分配、抢险组织、物资储备等都要做好具体部署，实行分段包干责任制，落实到单位；特别要做好迎战超标准洪水的思想准备，制订分洪措施方案。在万不得已的情况下，应考虑采取分洪办法减缓洪势，削减峰值。这是防洪的紧急措施。

3、消除病险水库，新建大型工程。对15座中小型水库分类排队，分别明确其工程标准，5年内基本完成4座水库石头护坡，6座水库输水洞尾工和维修任务，要加强对小型水库的调度运用，保证安全度汛。按黑龙江省关于“谁受益、谁负担”的政策规定，由所在乡镇选派3—5人承包管理，实行以库养库，建设好小型水库经济区。

在上游兴建大型水库枢纽工程蓄水调洪，这是治理江河、防洪治涝的重要工程措施。为了根治阿什河流域的洪涝灾害，建议“七五”期间在阿城县小岭镇西川村新建集雨面积为901平方公里、总库容为2.1亿立方米的西泉水库，完成前期工程后报请国家批准立项上马。这座水库建成后，能将阿什河防洪标准由现在的10年一遇提高到30年一遇，年发电量预计可达到234万度；可灌溉水田6,667公顷，年产水稻将达3,500吨，养鱼750万尾；库区与松峰山、帽儿山自然保护区形成一个风景区，有利于发展旅游事业；并将保证全市多数人口饮用优质水，具有十分重要的经济效益和社会效益。

4、区别不同情况，搞好清障工作。今后防洪治涝必须与社会经济发展相适应，要按照水的基本分布和循环特点，合理安排社会经济生活；要扩大江河的行洪能力，就必须清除河道的障碍。这是解决行洪不畅的关键措施，是一项难度较大的工作；我们越不抓紧进行，其危害和损失将越加严重。建议从现在起，由市防汛指挥部办公室尽快拿出一个有严格期限和具体要求的清障规划，分别对20多处重点阻水物限期拆除，对推脱敷衍和顶着不办的要追究领导责任，不得姑息迁就。今后，无论哪个单位在江河行洪滩地上设障，一定要根据省河道管理条例进行严肃处理。铁路、公路等有关部门对拦河堵水的路基和桥涵，要抓紧改建扩建；私建乱建的阻水物，要限期拆除；农民自建的生产围堤，有的违反水利开发原则，应视情况予以拆除；对其它各类民堤，县区主管部门要严格控制堤顶高程和设防标准，统一要求低于解放后出现的历史最大洪水2米。凡1985年被洪水冲毁的民堤，不应再行修复。今后江河行洪断面一律不宜新建各类民堤，滞洪区一律不许修建民房及其它阻水建筑物。

### **（三）多种措施结合，治理农田涝灾**

农田排水是保证农业稳定发展的必要条件。因此，巩固和新建排水系统，兴建治涝工程，是提高除涝标准，保证农业高产稳产的一项基本建设。两年内，要本着“先易后难、先小后大、先低后高、先通后畅”的原则，搞好孟家、对青、新乡、民主等10处重点涝区治理，新增治理面积6,667公顷，一次达到5年一遇标准，治涝面积达到4.4万公顷。要实现干支渠系配套，完成原有



干渠474公里、支渠185公里的清淤任务，总土方量达300万立方米；新修支渠40条，长160公里，土方量为200万立方米；新挖截流沟两条，长30公里，土方量为100万立方米；新建排涝站9处，其中对青涝区3处、腰堡1处、新乡2处、新仁2期工程2处；前进1处；新建各类田间构造物500座。

调整种植结构，发挥资源优势。经过治理后的涝区，要提倡打小井发展水田，这样既灌溉农田又能降低地下水位。涝区调整种植结构的大体比例是：水旱田各占1/3，其余1/3分别退耕还林还水还牧。按此比例，全市约5.4万公顷易涝农田，除2万公顷种旱田作物外，可发展水田2万公顷，年产水稻8万吨；养鱼6,667公顷，年产鲜鱼1.5万吨；还林还牧各3,334公顷，可造林1,500万株，养畜40万头。这样宜农则农，宜水则水，宜鱼则鱼，宜林则林，宜牧则牧，水陆并进，多业并举，趋其利而避其害，有利于把自然优势转化为经济优势。

远中近期结合，抓紧恢复元气。在工作安排上，农田治涝要立足当前，规划长远，大体分三步走：第一步，建强排站，以解决汛期关门挨淹的问题；第二步，汛前对现有干支渠道全部清淤，使其畅通，这样做能使受益区群众当年得到实惠；第三步，扩大治涝面积，逐步把全市农田治涝标准提高到3—5年一遇。

#### **（四）开展水土保持，狠抓治本措施**

治水必治山，抓水要抓林。忽视了水土保持，就丢掉了防洪治涝的根本。今后，应进一步在山区丘陵区大力开展水土保持工作，建设以森林为主体的“绿色水库”和以蓄水保墒为主要目的的“土壤水库”，防止坡水入侵，人为创造新的生态平衡。两年内，治理大侵蚀沟600条，修坡式梯田667公顷，挖截流沟5万延长米；完成赵安屯、新民川、田圃、荒山等30处重点小流域综合治理任务。造林1.8万公顷，全市森林覆盖率增加到16.5%。完成这些任务，要继续放宽政策，实行承包治理。应继续以小流域为单元，以户包为主要形式，扶持群众开展大户承包、联产承包和联合体承包。在政策上要继续放宽，治理年限延长到30—50年，治理者分成比例提高到70%以上；要突破单纯靠农民治理的老框子，提倡工农、城乡、干群联治；对一些长期不予开发治理的小流域，经当地有关部门批准，应允许跨界治理；要积极扶持承包者，在治理的同时发展多种经营生产；要分区因害设防，上下沟坡兼治。要根据山区、半山区、丘陵漫岗区和平原区等不同侵蚀类型，进行分区治理。农林水牧措施要有机结合，乔灌草药合理配置；要实行上下兼治、沟坡兼治，采取沟头防护、沟中谷坊、沟底插柳、沟壁修水平阶造林、沟体四周修围埂和贮水坑等措施，搞好治沟；15°以下坡耕地要等高垄作，修地中埂或坡式梯田；应改变过去轻视农业耕作措施的做法，逐年增施农肥，改良土壤，推广深耕，提高蓄水保墒能力；要积极改变落后的耕作方式，实行林粮、林草带状作物兼作，增加地表覆盖，减少坡地流失；要通过各种渠道，大上生物工程。近几年，应以生物措施为主，切实解决山区丘陵区采育失调、乱砍乱伐、毁林开荒问题，按照“三北”防护林体系建设二期工程规划要求，实行网带片结合，通过退耕还林、两荒造林，抚育天然次生林，大力营造农田防护林、水土保持林和护堤护岸林等多种途径，采取签定绿化责任状。义务植树、承包小流域、落实责任山、国群联营等形式，国家、集体、个人造林一起上，两年内完成2.4万公顷；到1990年新增造林面积达到4万公顷，覆盖率增加到20.9%。近两年，建立苗圃基地334公顷，要积极引进具有较高经济价值和适合本市生长的优良树种，为建设“绿色水库”，实现新的生态平衡准备充足的苗源。

#### **（五）加强管理，健全法制**

今后，还是要走以内涵为主的路子。在建设中，要充分考虑到技术上可能，经济上合理；要

立足于提高现有工程标准，扩大防洪治涝效益；要积极进行配套挖潜，依靠群众自力更生解决问题。大家出力，大家受益，使群众得到更多的实惠，为搞好生产和建设积累必要的资金，形成工程上建、管、用的良性循环。对各类工程必须落实单位、指定专人管好用好。各单位要抓紧完善管理办法，建立各项行之有效的规章制度；要改“大锅饭”为经济承包制，因地制宜地开展多种形式的承包，实行多劳多得，奖勤罚懒，真正改变有些地方至今仍然存在的干好干坏一个样的吃“大锅饭”的做法。要按人定岗，落实责任，不断提高工作、生产和办事效率。从领导机关到基层单位，都要全面制定岗位责任制，落实到人。绝不能再因人设事，贻误工作。

为了有效地运用法律武器保护水利建设成果，建议当前要抓好三项工作：一是广泛进行法制教育，要采取各种有效形式，宣传《森林法》、《环境保护法》、《水污染法》、《水土保持工作条例》和市政府制定的《河道桥梁管理办法》、《排水设施管理办法》等地方性经济法规。通过宣传教育，增强各级干部和广大群众的法制观念，做到以法治水、以法治河、以法管好各类防洪治涝工程；二是开展一次大检查。1986年，各区县要由政法部门和水利、防汛、水土保持等单位组成专门班子，普遍对全市防洪治涝和水利、水土保持工程的破坏情况进行一次全面检查，对破坏防汛和排涝设施，造成严重损失的要依法追究经济、法律责任；三是完善水利法规体系，由水利部门尽快起草全市的《堤防管理办法》、《河道管理细则》，以便做到有法可依，有章可循。

#### **（六）广开财路，多方筹资筹劳**

水利工作历来是民族生存的重要条件，是治国安邦的重大课题；防洪治涝是一项长远建设。过去，国家的水利投资虽然不少，但是，按国民经济发展的要求，比例仍然偏低。建议从现在起，要合理增加防洪治涝投资比例，使这项事业有必要的资金保证。地方财政也要划拨一定比例的专项资金，专款专用。据预算，“七五”期间全市防洪治涝和水土保持共需资金8,373.4万元，其中：城市5,724.4万元，农村防洪治涝和水土保持2,639万元。这些资金由地方自筹3,239万多元，尚需国家投资5,124万多元。前两年需5,373万元，其中地方自筹3,439万多元，需国家投资1,923万多元。水利、水土保持和防汛部门，要积极探索水利投资管理、使用的改革办法，充分发挥国家投资效果，用较少的资金干更多更好的工程。要加强资金和物资管理，严明财经纪律，对擅自挪用、贪占的单位或个人，一经发现，要严肃查处，依法追究 responsibility。

要多渠道地筹资筹劳，动员和依靠社会各方面的力量搞好防洪治涝。应严格区分乱摊派和受益单位自筹资金兴办公益事业的界限，广开财路，加快全市城乡防洪治涝步伐。建议自1986年起征收堤防受益费，按固定资产原价乘以税率的办法，直接受益区征1%，间接受益区征0.5%。按此办法每年可征收400万元，用于堤防建设。我们丰富的人力资源，大量的工程要靠群众出工来解决。建国以来的经验证明，实行义务劳动填塘治险、修堤筑坝、植树造林，是节约资金、搞好防洪治涝和水土保持工作的好办法，今后要形成制度化。郊区两县的一般堤防、涝区工程和其它小型工程，要将建、管任务承包给受益者，分区分段分片一包到底，靠群众自己的劳动积累来搞好防洪除涝和水土保持工程的建设和管理。

#### **（七）尊重科学，培养人才**

防洪治涝，治理江河，治山治水，是科学性、技术性很强的工作。要真正按照科学规律办事，就必须有大批专业人才和技术骨干。建议水利部门今后要增加智力投资，每年增拨1—2万元专项经费，开办2—3期乡镇水利干部和农民技术员培训班，学习防洪治涝和水利、水土保持科技知识，建立一支素质较高的群众性技术队伍；要鼓励和支持现有技术人员搞好在职学习，提

高水平,以解决中老年知识分子的知识老化和青年知识分子功底浅、经验少的问题;要不断扩大水利科技队伍,让专家、内行充分发挥作用。在防洪治涝和水利建设中,要坚持科学规划,科学设计,科学施工,要充分发挥大城市多功能的优越性,搞好技术协作,狠抓技术改造,搞好设备更新,推广应用新的科技成果,尽快把科学技术转化为社会生产力;要加强水文观测预报及无线电通讯联系。水文观测预报是防洪治涝的耳目,是指挥机关的情报部门和研究决策的科学依据,建议两年内在呼兰河流域改建水文站一处,为做好水文观测创造良好条件。1986年应增设配备无线电通讯设备,改变联系不及时被动局面。

#### **(八) 理顺体制, 强化领导机构**

当前,理顺全市的水利管理体制已势在必行。为加强对防洪治涝和整个水利、水土保持工作的领导,建议对水利机构做以下调整和理顺:

1、市政府防汛指挥部办公室设在市水利局,统管全市城乡防汛工作。为了加强城市防汛工作,下设城市防汛办公室。防汛指挥部要加强自身建设,形成一个决策果断、科学指挥、信息畅通的指挥系统,以便及时组织和调动各单位、各方面的力量,协调一致,通力合作,全力以赴地搞好这项工作;

2、市政府于1984年8月成立了水土保持委员会。当前应抓紧配齐水土保持办公室人员,做好全市水土保持工作;

3、根据国务院、省政府关于水资源由水利部门统一管理的决定,水资源办公室应设在同级水利部门。市水利局负责全市城乡的水资源开发、利用、调配、管理和立法起草工作;

4、城市各区要于1986年内普遍建立水利管理机构,要配齐5—7名专职人员,负责抓好防洪治涝和水利、水土保持工作;

5、凡3,000公顷以上涝区,应于1986年建立涝区管理站,要配齐有经验的管理干部和技术人员。各涝区要建立民主管理机构,组成由管理站、受益单位、主管领导和群众代表参加的涝区代表会议,定期研究决定涝区建设的重大事宜。

调整以后的各单位领导成员,都要明确职权范围,分工负责,落实具体任务,把防洪治涝和水利、水土保持工作的重任真正落实到各级领导肩上。

我们相信,只要各级党政领导和业务部门从去年的水灾中认真总结有益的经验并接受这些沉痛的教训,以高度的革命责任心和历史紧迫感去贯彻实施上述防洪治涝的全面对策,实实在在地干上3—5年,或者更长一点时间,就可以基本上解除洪涝水患对哈尔滨地区的威胁。