《关于着力提升区县防洪能力的通知（征求意见稿）》 的起草说明

现将有关情况说明如下：

一、任务来源和起草过程

安全是发展的前提，城乡防洪安全是城乡安全最基础的组成部分，但是重庆城乡防洪形势严峻，防洪压力大，现状防洪能力低，与重庆的地位和重要性极不相称。根据有关法律法规规定，按照中央、市委以及国家和全市“十四五”规划纲要关于提升水旱灾害防御能力的要求，市政府已对提升重庆中心城区防洪能力作出安排，于2021年4月16日印发了《重庆市人民政府办公厅关于做好提升重庆中心城区防洪能力有关工作的通知》（渝府办发〔2021〕39号），同时要求研究重庆中心城区外其他区县（自治县、万盛经开区，以下简称区县）提高防洪标准、提升防洪能力有关事宜。

为摸清全市防洪标准和防洪能力事宜，在水利部水规总院和长江水利委员会指导下，我局组织对重庆中心城区外各区县的防洪标准和防洪能力开展了专题研究，研究单位提出了专家建议。根据研究结论，我局以《重庆市水利局关于区县防洪标准有关情况的报告》（渝水利文〔2021〕59号）向市政府进行了报告，提出了各区县防洪标准建议，同时建议“区县防洪标准事宜……在防洪能力提升中统筹解决”，市政府要求“抓紧拟发通知，提出有关要求”。根据市政府要求，在实地调研、专题研究、书面沟通，并召开座谈会、协调会的基础上，我局组织起草了初稿，两次征求了市级有关部门和区县政府意见，并在“重庆水利网”公开征求公众意见。根据反馈意见，我局组织进一步修改研究，形成了《通知（送审稿）》。

二、区县防洪标准和现状防洪能力情况

（一）原定防洪标准。重庆中心城区外其他区县共30个城市。按照原定防洪标准，万州城市（“城市”即城镇开发边界内的城区部分，以下同）防洪标准为100年一遇，涪陵等15个城市为50年一遇，南川等14个城市为20年一遇。全市乡镇大多为10年—20年一遇。农村基本没有防洪标准要求或者防洪标准很低。

（二）现状防洪能力。从现状防洪能力看，万州、开州、忠县、云阳、巫山5个城市达到50年一遇；涪陵、长寿、江津、璧山、铜梁、潼南、丰都、奉节8个城市基本达到20年一遇；黔江等17个城市不足20年一遇，其中合川、綦江等城市低洼处仅2年一遇。全市具有防洪任务的550个建制乡镇中，有84个达到20年一遇防洪标准，466个乡镇低于20年一遇防洪标准，其中部分乡镇几乎年年被淹。农村地区现状防洪能力无相关数据。

（三）规划防洪标准。万州提供的城市防洪标准为200年一遇；云阳、丰都提供的城市防洪标准为100年一遇；开州、长寿城区实施分区防护，城市防洪标准分别为50年一遇和100年一遇两个等级；酉阳、万盛、江津、黔江、永川、大足、潼南、奉节、綦江、石柱、涪陵、垫江、巫山提供的城市防洪标准为50年一遇；合川、荣昌、璧山、铜梁、南川、梁平、秀山、彭水城区实施分区防护，城市防洪标准分别为20年一遇和50年一遇两个等级；巫溪提供的城市防洪标准为30年一遇；武隆、城口提供的城市防洪标准为20年一遇。区县提供的乡镇防洪标准大多为20年一遇，农村防洪标准大多为10年一遇。

（四）专家复核和建议意见。我局组织有关专家对区县防洪标准进行了复核，根据国家《防洪标准》（GB50201—2014）的有关规定，结合我市山区城市的特点和各区县实际，研究团队提出了防洪标准建议：万州城市防洪标准为100年一遇，江津等26个城市为50年一遇，武隆、城口、巫溪3个城市为30年一遇；重点乡镇建议为30年或者50年一遇，其他乡镇建议为20年一遇；农村防洪标准建议在可能的情况下确定为20年一遇。同时，考虑国家现行有关规定、我市经济社会发展需要和用地需求，专家建议区县防洪标准事宜在防洪能力提升中统筹解决。

（五）防洪达标情况。与原定防洪标准相比，防洪达标的城市有7个，防洪达标率为23%，其中开州、忠县、云阳、巫山4个城市达到原定的50年一遇，潼南、奉节、丰都达到原定的20年一遇，其余城市均不达标（大部分不达标情况为局部地区少量地段，主要原因为房屋建筑占用河道）。与专家复核建议的防洪标准比，防洪达标的城市有4个（开州、忠县、云阳、巫山），防洪达标率为13%；按20年一遇为达标进行计算，有防洪任务的建制乡镇有84个达标，466个不达标（大部分不达标情况为局部地区少量地段有房屋建筑占用河道），乡镇防洪达标率为15%。

三、提高区县防洪能力的必要性

（一）新时代对提升防洪能力提升提出了更高的要求。党中央、国务院高度重视防洪减灾工作。“十四五”时期是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推进高质量发展，对防洪安全提出了更高的要求，没有防洪安全就不可能有真正的现代化。习近平总书记明确提出“坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变”，要求防汛救灾工作坚持“人民至上、生命至上”“始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位”。深入贯彻落实习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态，坚持“两点”定位、“两地”“两高”目标，发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求，把重庆建成高质量发展高品质生活新范例，亟需提升全市防洪能力。同时，《长江保护法》《防洪法》《乡村振兴法》、国家“十四五”规划纲要及重庆市“十四五”规划纲要等都明确要求提升防洪能力。

（二）人民群众生活品质的需求对提升防洪能力提出了新的要求。防洪安全是人民群众美好生活向往的最基本需求，没有防洪安全就不可能有美好生活，人民群众对防洪安全的需求越来越迫切。重庆历史上不少建筑和老城区均临江而建，防洪标准较低，存在道路不畅、绿化单一、设施陈旧、违章建筑等问题，沿江人民生命财产时常受到洪水威胁。随着经济社会的不断发展，人口不断集聚和财富不断增长，洪涝灾害造成的损失将会越来越大，城市乡镇都越来越淹不得、淹不起，人民群众对于防洪的期盼除了传统的转移避险之外，对城市品位、城市形象的期盼更高，结合防洪能力提升，有效改善城市基础设施、公共服务等需求显得更加突出。过去认为农村地广人稀，对农村防洪重视程度不够，但从近年来历史洪灾分析，洪灾伤亡的人口中，农村人口占了不小的比例，农村防洪能力也应当予以重视，需要提出相应的要求，在可能的情况下尽可能提升农村防洪能力。

（三）重庆防洪出现了新的形势。我国是受暴雨灾害影响最为严重的国家之一，南方地区暴雨洪灾更是常事。近年来“厄尔尼诺”、“拉尼娜”气象现象影响下，全市极端性天气明显增多，受川西峨眉山、川北鹿头山和大巴山南麓三大暴雨中心影响，汛期在我市形成峰高量大的过境洪水频次偏多；本地洪水中，中小河流发生洪灾的概率较大，且损失不小，全市在不同的中小河流流域几乎每年都发生较大洪水，部分乡镇甚至城区损失惨重。随着经济社会的发展，城市化进程推进，人口、经济、建筑向城区和镇区集中，一方面流域下垫面条件变化，导致应对洪涝时脆弱性增加，另一方面同量级洪水淹没影响的人口、财产灾情损失更大。近年来，随着重庆政治经济地位的提高，重庆防洪日益受到各方关注，舆论对防洪的要求越来越高，“不垮一坝、不溃一堤、不亡一人”俨然成了防汛救灾的标配，在此基础上，领导和群众均越来越关注财产损失问题，我市防汛工作的压力越来越大，提升防洪能力成为必然。

（四）区县现状防洪标准和防洪能力落后于经济社会发展。人口和当量经济是确定防洪标准的最重要指标，根据国家标准《防洪标准》（GB50201—2014）规定，作为城市防护区的城区和镇区，常住人口大于或者等于50万人且小于150万人的，防洪标准应当为200～100年一遇；常住人口大于或者等于20万人且小于50万人的，防洪标准应当为100～50年一遇；常住人口小于20万人，防洪标准应当为50～20年一遇。横向比较，其他省市县城和地级市防洪标准基本在20-200年一遇之间，地级市50～100年一遇居多，县城20～50年一遇居多，目前各省市均提出了提高防洪标准的要求，中央也有相应要求，预计部分地区防洪标准会在此基础上进一步提高。我市区县规模大多处于其他省的地级市与县级城市之间，但防洪标准长期采用国家规定的最低标准，随着区县经济社会的发展和人口的集聚，我市很大部分区县目前采用的防洪标准甚至低于国家规定的最低防洪标准。在低标准指导下，整体防洪能力提升幅度有限，突出表现在部分区域历史上形成的房屋建筑占用河道严重，我市区县防洪能力总体上落后于经济社会发展。

（五）加强防洪管控是防洪能力提升的必由之路。直辖以来，我市大力加强水利建设，已建成水库3083座，这些水库都不同程度具有防洪调蓄的作用；建成堤防护岸2948公里，保护人口904万人、耕地301万亩。由于国家对防洪工程的补助不能用于房屋拆迁，导致部分区县在实施防洪工程时，对涉及临河建筑侵占河道的区段无法实施，形成防洪的“缺口”。加之部分区县未严格落实“以水定城”，在防洪工程不断建设的同时，又新建了一批防洪不达标的房屋等建筑物，如果不加强防洪管控，防洪问题将永无休止。近年来防洪风险点逐年减少，但全市目前仍有260个防洪风险点，通过对现存防洪风险点逐个分析，绝大部分需要对现状房屋建筑拆迁，或者拆迁与防洪工程建设相结合才能解决；有的虽可以采取新建防洪工程方式解决，但防洪工程成本远远高于拆迁成本，从经济上极不合算。也就是说经过多年大规模的防洪工程建设，到目前尚未解决的防洪问题，采用单纯的防洪工程已经无能为力，加强防洪管控提升防洪能力已成为必由之路。

四、几个重要问题的说明

（一）关于防洪管控水位确定和管控。要保障人民生命财产的防洪安全，必须把防洪能力提升摆在十分重要的位置，特别是控制新建（含拆除重建）房屋建筑，使新建项目不产生新的防洪问题是重中之重。鉴于重庆山区河流特性，地方政府和群众普遍不支持平原河流“高挡墙堤防+排涝泵站”的模式，为提升城镇建设品质且不产生城镇内涝，需要对城镇房屋建筑建设最低高程予以明确。防洪管控水位是从国土空间规划角度控制新增防洪不达标房屋建筑的基础，其主要目的是通过控制新建房屋建筑的地面标高，使新建房屋建筑不产生新的防洪问题；当其他法律法规对新建房屋建筑地面最低高程有规定时，还应当以管控要求更高的规定为准。《通知（送审稿）》对防洪管控水位的确定、新建房屋等建筑的管控等作出了规定。关于防洪管控水位确立后，如何达到防洪管控水位，防洪管控水位以下能做什么，《通知（送审稿）》均予以了明确，以尽量减少对经营性用地出让的影响。从实践看，越早确立较高的标准，今后改造的难度越小，浪费的资金越少，防洪的单位成本越低，因此《通知（送审稿）》在确立最低防洪管控水位的同时，要求区县政府结合实际在此基础上提高要求。

（二）关于“逐步清退建成区防洪管控水位下的房屋建筑”。

在控制增量的同时应当消减防洪不达标存量。《防洪法》第24条规定“对居住在行洪河道内的居民，当地人民政府应当有计划地组织外迁”。全国“十四五”规划纲要明确要求“十四五”要消除防洪薄弱环节，《重庆市人民政府办公厅关于进一步加强全市防汛救灾应急体系建设的意见》（渝府发〔2020〕122号）已要求各区县政府于2022年前解决防洪薄弱环节问题。由于区县情况和河段情况都各不相同，不适宜搞“一刀切”。经分析，除极少量城镇外，其他城镇防洪不达标区域大多为局部地区，不达标河段在所在城镇河段占比较低。除合川城区、綦江城区、大足龙水等城区在防洪管控水位以下的房屋建筑体量较大外，其他城镇在防洪管控水位以下的房屋建筑体量均较小，旧城改造难度并不大。部分城区和乡镇具有防洪调度条件或者防洪工程建设条件，经济合理的，可以以工程措施解决。不具有防洪工程建设条件的，对防洪管控水位下的房屋建筑可以进行分类施策、逐步拆除，可优先考虑实施旧城改造达到防洪标准，暂时不能拆除的房屋建筑逐栋建筑制定方案实施保护性改造，如垫高地面、废弃底层或者改建为车库等，减少受淹几率，尽可能保护人民生命财产安全；具有保护价值的历史文化等特殊建筑，如不可移动文物、古镇、古建筑等，在不降低历史文化价值和保证原有风貌的前提下实施保护性改造，尽可能提高防洪能力。

（三）关于水库、堤防护岸等防洪工程建设。水库特别是水库群对洪水具有很强的调节能力，具有调度应用简便、灵活的特点，是洪水调节重要的常规手段，其调节运用不会带来损失，还会提高水资源综合利用能力，实现防洪、供水、灌溉、发电、保障生态流量、改善生态环境等多赢，是“洪水资源化”的重要措施，特别适合于山区。与重庆中心城区不同的是，部分区县尚具有建设防洪水库的条件；防洪护岸工程对提升城市品质、乡村振兴品质也具有重要作用，部分区县有建设堤防护岸、防洪堰闸、排洪渠、分洪隧洞等防洪工程的条件，也应当科学谋划、有序推进。防洪工程项目应在充分分析历史洪灾成因、受灾情况的基础上，科学谋划实施，要注重综合效能研究，与提高城乡生活品质、改善水生态环境、建设水美乡村、加强水科技与水文化结合，尽可能采取生态防洪工程方式，不大挖大填，不千篇一律，注重绿色低碳，降低工程造价。

（四）关于“加快防洪非工程措施建设”。采取上述措施后，仍有相当部分房屋建筑在较长时期内不能满足防洪管控水位要求，所在区县政府应当加密水位标志，编制防御洪水预案，强化水文基础设施建设，加强洪水预警预报，加强信息共享和水库群联合调度，加强山洪灾害防治，统筹做好防洪应急管理，鼓励参加洪水保险，确保人民群众生命财产安全。