

# 我国抗旱减灾工作的里程碑

## ——解读《中华人民共和国抗旱条例》

国家防汛抗旱总指挥部办公室常务副主任 张志彤

2009年2月26日,国务院正式颁布实施《中华人民共和国抗旱条例》(以下简称《条例》)。《条例》是我国第一部规范抗旱工作的法规,填补了我国抗旱立法的空白,标志着我国抗旱工作进入有法可依的新阶段,这是我国法制建设的一件大事,是抗旱工作的一个里程碑。

### 一、《条例》颁布实施的重大意义

我国是自然灾害多发的国家,尤其是干旱灾害十分频繁。新中国成立以来,我国政府高度重视防旱和抗旱减灾工作,通过大力兴修水利基础设施,初步建立起了防旱和抗旱工程体系,使抗御旱灾的能力得到明显提高,保障了我国经济社会的持续稳定发展。但随着近年来全球气候变暖趋势的加剧,我国干旱灾害更加频繁,旱情更加严重,防旱和抗旱减灾工作面临的形势越来越严峻,任务也越来越艰巨。

据统计,自20世纪90年代以来,我国因旱平均每年造成粮食损失2742万t,因旱平均每年造成经济作物损失333亿元,干旱造成的粮食和经济作物损失占各种自然灾害造成损失总量的60%以上,因旱造成工业产值减少平均每年达2300多亿元。此外,全国年均均有2981万人、2343万头大牲畜因旱发生临时性饮水困难。旱灾对我国国民经济的影响,一般干旱年份旱灾直接经济损失约占GDP的1.1%,严重干旱年份约占GDP的2.5%~3.5%。与此同时,受干旱缺水影响,一些地区生态环境持续恶化,河道断流、湖泊干涸、湿地萎缩、绿洲消失、水污染加剧等现象愈演愈烈。特别是近些年来,一些地区因干旱缺水导致的争水抢水等群体性事件频繁发生,跨流域、跨区域调水协调矛盾日益突出。因此,当前及今后相当长一段时期,都亟待加强抗旱减灾工作,提高抗旱减灾能力和管理水平,确保国家的粮食安全和广大人民群众生活、生产的用水安全,以及生态与环境安全。

抗旱减灾是一项跨部门、跨地区、跨学科的系统工程,涉及自然、经济、社会等诸多领域,需要社会各方的广泛参与。长期以来,由于缺乏相关的法律法规支撑,目前我国抗旱减灾工作存在着许多体制、机制上的问题,如抗旱组织机构不健全、抗旱工作制度不完善、水事纠纷难处理、抗旱

投入无保障、抗旱意识淡薄等,严重影响抗旱减灾工作的顺利开展,与新时期经济社会发展对抗旱工作的要求不相适应。因此,迫切需要通过抗旱立法,将政府的组织发动、全社会的共同参与、日常的准备工作纳入法制化轨道,构建抗旱法制化管理体系,提高依法抗旱的能力和水平。

近年,随着我国法治化进程的不断推进,我国水法建设取得了较快发展,但仍然很不完善。特别是在抗旱方面,《条例》出台前国家还没有专门的法律和行政法规,《水法》等法律法规仅个别条款涉及抗旱应急水量调度预案的批准等,规定的比较原则。地方上也只有安徽、重庆、浙江、云南和天津等少数省(直辖市)近年来出台了抗旱条例或管理办法。由于抗旱工作缺乏强有力的法律保障,多年来各级政府组织开展抗旱工作主要依靠行政命令和行政手段。因此,《条例》的出台对于依法规范抗旱工作,预防和减轻干旱灾害造成的损失和影响,保障我国经济社会全面协调可持续发展和维护社会稳定具有重要的现实意义和深远的历史意义。

### 二、《条例》解决的主要问题

1.明确了各级人民政府、有关部门和单位在抗旱工作中的职责

抗旱工作涉及全社会各行各业的方方面面,是一项系统性、社会性、政策性极强的综合性工作,在抗旱中需要动用大量的人力、物力、财力,需要多部门多行业的密切协作和配合。然而,长期以来,我国抗旱工作在法律层面上对各级政府和有关部门的工作职责一直没有明确具体的界定,这导致许多地区抗旱工作的组织开展主要依靠行政手段推动,没有建立长效机制,短期行为突出,抗旱工作的监督检查等问责制度也很难落到实处。《条例》明确提出,“抗旱工作实行各级人民政府行政首长负责制,统一指挥、部门协作、分级负责”,同时还在相关条款中对各级人民政府、各级防汛抗旱指挥机构成员单位、防汛抗旱指挥机构的办事机构职责提出了具体明确的要求。对流域机构的抗旱工作职责也作了明确界定。

值得一提的是,《条例》对各级人民政府抗旱职责的界

定不仅很明确,而且要求很高。如第四条规定:“县级以上人民政府应当将抗旱工作纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费纳入本级财政预算,保障抗旱工作的正常开展”;第五十条规定:“各级人民政府应当建立和完善与经济社会发展水平以及抗旱减灾要求相适应的资金投入机制,在本级财政预算中安排必要的资金,保障抗旱减灾的投入。”第九条规定:“县级以上人民政府应当加强水利基础设施建设,完善抗旱工程体系,提高抗旱减灾能力”;第十六条规定:“县级以上人民政府应当加强农田水利基础设施建设和农村饮水工程建设,组织做好抗旱应急工程及其配套设施建设和节水改造,提高抗旱供水能力和水资源利用效率”;第十八条规定“县级以上地方人民政府应当做好干旱期城乡居民生活供水的应急水源储备保障工作”;第十九条规定:“干旱灾害频繁发生地区的县级以上地方人民政府,应当根据抗旱工作需要储备必要的抗旱物资,并加强日常管理”;第二十六规定:“县级以上人民政府应当组织有关部门,充分利用现有资源,建设完善旱情监测网络,加强对干旱灾害的监测”;第二十九条规定:“县级人民政府和乡镇人民政府根据抗旱工作的需要,加强抗旱服务组织的建设。县级以上地方各级人民政府应当加强对抗旱服务组织的扶持。”第三十条规定:“各级人民政府应当对抗旱责任制落实、抗旱预案编制、抗旱设施建设和维护、抗旱物资储备等情况加强监督检查,发现问题应当及时处理或者责成有关部门和单位限期处理”;第二十一条规定:“各级人民政府应当开展节约用水宣传教育,推行节约用水措施,推广节约用水新技术、新工艺,建设节水型社会”等等。

可以说,抗旱工作责任制的明确和落实,对确保我国今后抗旱减灾工作的顺利开展意义重大。

## 2.建立了一系列重要的抗旱制度

《条例》从旱灾预防、抗旱减灾、灾后恢复、法律责任等方面确立了一系列重要制度。主要包括六个方面:

### (1)确立了抗旱规划制度

要求县级以上地方人民政府水行政主管部门会同同级有关部门,在充分考虑本行政区域的国民经济和社会水平、水资源综合利用情况、干旱规律和特点、可供水资源量和抗旱能力以及城乡居民生活用水、工农业生产和生态用水需求的基础上,编制本行政区域的抗旱规划,报本级人民政府批准后实施。我国是干旱灾害常发和多发的国家,抗旱规划制度的确立,将从根本上扭转我国目前应急抗旱的工作局面,使抗旱工作从被动抗旱向主动抗旱、由单一的农业抗旱向全面抗旱的转变得进一步的落实和推动。

### (2)确立了抗旱预案制度

《条例》规定,县级以上人民政府防汛抗旱指挥机构应当组织其成员单位编制抗旱预案,对不同于旱等级采取不同的应急响应措施。抗旱预案制度的确立,将使我们

的抗旱工作更具主动性和预见性,并在法律层面上得到制度保证。

### (3)确立了抗旱水量统一管理调度制度

对干旱期间的用水管理,《条例》要求县级以上地方人民政府按照统一调度、保证重点、兼顾一般的原则对水源进行调配,优先保障城乡居民生活用水,合理安排生产和生态用水。同时明确规定,县级以上人民政府防汛抗旱指挥机构或者流域防汛抗旱指挥机构可以按照批准的抗旱预案,制订应急水量调度实施方案,统一调度辖区内的水库、水电站、闸坝、湖泊等所蓄的水量。有关地方人民政府、单位和个人必须服从统一调度和指挥,严格执行调度指令。干旱期抗旱水量统一调度制度的确立,填补了非汛期水利水电工程水量调度方面的法律真空,确立了抗旱水量调度的合法性,将有效减少或避免干旱期间水量调度所出现的水事纠纷等问题。

### (4)确立了紧急抗旱期抗旱物资设备征用制度

在发生特大干旱,严重危及城乡居民生活、生产用水安全,可能影响社会稳定的,经本级人民政府批准,省级人民政府防汛抗旱指挥机构可以宣布本辖区内的相关行政区域进入紧急抗旱期。在紧急抗旱期,有关地方人民政府防汛抗旱指挥机构根据抗旱工作的需要,有权在其管辖范围内征用物资、设备、交通运输工具。旱情缓解后,应当及时归还紧急抗旱期征用的物资、设备、交通运输工具等,并按照有关法律规定给予补偿。紧急抗旱期抗旱物资设备征用制度的确立,为抗御特大干旱提供了物资、设备和交通运输工具等方面的保障。

### (5)确立了抗旱信息报送制度

对旱情信息的监测、管理,除要求有关部门按职责分工向本级防汛抗旱指挥机构提供有关旱情及抗旱信息外,还要求县级以上人民政府组织有关部门,充分利用现有资源,建设完善旱情监测网络,加强对干旱灾害的监测。县级以上人民政府防汛抗旱指挥机构应当组织完善抗旱信息系统,实现成员单位之间的信息共享,为抗旱指挥决策提供依据。抗旱信息报送制度的确立,既要发挥各职能部门的作用,充分利用现有资源,避免重复建设和资源浪费,更要发挥各级防汛抗旱指挥机构的组织协调作用,建立和完善包括气象、水情、墒情、工情、农情于一体的现代化的旱情信息监测、预警、分析、评估体系,并实现成员单位之间的信息共享。

### (6)确立了抗旱信息统一发布制度

《条例》规定旱情由县级以上人民政府防汛抗旱指挥机构统一审核、统一发布;旱灾由县级以上人民政府水行政主管部门会同同级民政部门审核、发布。农业灾情由县级以上农业主管部门发布;与抗旱有关的气象信息由气象主管机构发布。该条款明确了防汛抗旱指挥机构、水行政主管部门,以及民政、农业、气象等部门在旱情、旱灾、农业

灾情,以及气象干旱等方面信息发布的分工与合作。需要指出的是,根据国务院“三定”方案(国发〔2008〕11号)规定,国家防汛抗旱总指挥部办公室负责“全国水旱灾情发布”,农业部负责“发布农业灾情”。按照上述规定,农业灾情是指除旱情、旱灾以外农业遭受病害、虫害、冻害、雹灾、风灾等情况。《条例》还规定“与抗旱有关的气象信息由气象主管机构发布”,明确了气象部门发布气温、降雨等气象信息的职责。上述规定主要是避免多头发布旱情信息,保障了旱情信息发布的准确性和权威性。

### 3.完善抗旱保障机制

抗旱保障体系包括抗旱资金投入机制、抗旱物资储备管理、抗旱基础设施建设与管理、抗旱服务组织建设与管理,以及干旱保险和社会救助机制建设等。

目前全国大部分省(自治区、直辖市)没有设立抗旱专项资金,没有建立抗旱物资储备制度,抗旱基础设施老化失修、能力不足,多数抗旱服务组织难以为继,干旱保险、社会救助等方面的工作差距很大。

为此,《条例》要求县级以上人民政府应当将抗旱工作纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费纳入本级财政预算,保障抗旱工作的正常开展。同时,要求各级人民政府应当建立和完善与经济社会发展水平及抗旱减灾要求相适应的资金投入机制,在本级财政预算中安排必要的资金,保障抗旱减灾投入。应当根据抗旱工作需要储备必要的抗旱物资,并加强日常管理。应当加强水利基础设施建设和农村饮水工程建设和维护,完善抗旱工程体系,提高抗旱减灾能力。加强抗旱服务组织建设和扶持,鼓励社会组织和个人兴办抗旱服务组织。《条例》还规定,国家鼓励在易旱地区逐步建立和推行旱灾保险制度。

## 三、《条例》部分重要条款解读

### 1.关于抗旱规划的编制与实施

尽管我国的干旱灾害非常严重,但是多年来我国许多地区抗旱工作一直处于临时应急状态,头痛医头,脚痛医脚,缺乏系统性、连续性和全局性,造成许多抗旱工作重复低效和抗旱资源的浪费,严重影响抗旱减灾工作的可持续发展。干旱缺水是我国的基本国情,这也就决定了与干旱灾害的斗争将是长期的、艰巨的。《国务院办公厅关于加强抗旱工作的通知》(国办发〔2007〕68号),明确要求“各地区应结合经济发展和抗旱减灾工作实际,组织编制抗旱规划,并与其他相关规划做好衔接。”编制抗旱规划,既是贯彻落实国务院办公厅的通知精神,也是保障城乡供水安全、粮食安全,保护生态与环境,保证经济社会可持续发展的一项重要任务。因此,《条例》第十三、十四、十五条规定了抗旱规划的编制、审批部门及抗旱规划的基本要求和主要内容,从法律层面上确保抗旱减灾工作的全面、有序、有

效地开展。水利部2008年9月2日已下发了《关于开展抗旱规划编制工作的通知》,对抗旱规划编制工作做出了全面部署,要求各省(自治区、直辖市)2009年6月份完成省级抗旱规划的初步成果,2009年8月底前提交规划的最终成果。

### 2.关于抗旱预案的编制与实施

近年,党中央、国务院把建立健全各种灾害预警和应急机制,提高到维护国家安全、社会稳定和保障人民群众利益的重要位置,要求各级政府和有关部门全面履行政府的相关职能,做好应对灾害的思想准备、预案准备、机制准备和工作准备。抗旱预案就是在总结本地区干旱灾害发生、发展规律的基础上,按照抗旱减灾目标和调度原则,在分析现有水源和充分利用现有工程设施的基础上,制定不同干旱等级条件下的抗旱对策和措施。《条例》第二十七条、二十八条、三十五条、三十七条对抗旱预案的组织编制、批准程序、预案内容、启动权限等进行了具体规定。

作为国家突发事件应急机制的重要组成部分,我国抗旱预案制度的建设起步早,进展也比较快。国家防办自2003年开始建立抗旱预案制度以来,先后出台了《抗旱预案导则(试行)》(2004年)、《抗旱预案编制大纲》(2006年)。2006年国务院颁布了《国家防汛抗旱应急预案》。目前,全国大部分省(自治区、直辖市)、地(市)、县和流域已编制完成本地区(流域)总体抗旱预案或专项预案,并在近年的抗旱工作中发挥了重要作用。

制定并推行抗旱预案制度是变被动抗旱为主动抗旱的有效措施,也是推动抗旱工作实现正规化、规范化、制度化的一项重要内容。有了抗旱预案就能够有条不紊地开展抗旱工作,达到抗旱减灾的最大效果。我国近些年的抗旱工作实践也充分证明了,通过抗旱预案来组织开展抗旱,与干旱灾害发生时采取临时措施相比,是一项更周密、更有效的减灾措施,使抗旱工作更具前瞻性和科学性。需要指出的是,抗旱预案的编制工作是一项长期的任务,要根据经济社会发展要求、抗旱工程和非工程建设情况以及抗旱工作的实际等不断进行修订,使抗旱预案更具科学性和可操作性。

### 3.关于抗旱信息系统的建设与管理

对于防汛抗旱指挥决策部门来说,及时准确全面系统掌握旱情相关信息,对于科学评估旱情形势,正确组织领导抗旱工作,及时采取有效措施防御干旱灾害十分重要。但是,当前各地抗旱信息系统的建设和管理普遍存在站点少、覆盖面小、准确性不高、时效性不强等问题,远远不能满足抗旱工作的需要。究其原因是多方面的:一是思想认识不足,重视不够;二是资金落实难,建设进展慢;三是职责不清,多头管理;四是起点低,技术落后;五是资源没有很好地整合,信息共享程度不高。(下转第13页)



进国家防汛抗旱指挥系统一期工程 5 个试点省(市)的后续工作,尽快启动国家防汛抗旱指挥系统二期工程建设的同时,抓紧编制《重点地区旱情监测与分析系统工程项目建议书》,争取在“十一五”后期启动这项工作,“十二五”期间基本建成集旱情监测预警、分析评估功能于一体的全国抗旱指挥决策支持系统,使抗旱指挥决策的现代化、信息化水平真正上一个新台阶。

**第五 全面推行抗旱预案制度。**推行抗旱预案制度是主动防御旱灾的一项重要举措。各地要抓紧完成省、市、县三级抗旱预案的编制,形成完整的抗旱预案体系,增强预案的合理性、可操作性和权威性,将抗旱预案变成主动高效开展抗旱工作的一项常规制度,变成有效应对干旱缺水危机、提高水利部门社会管理和公共服务能力的重要手段。

**第六 稳步推进抗旱保障体系建设。**要加快在建骨干工程以及西南地区中型水库等重点水源工程建设步伐,抓紧开工建设一批大型骨干水利工程,因地制宜建设各种大中小型蓄水、引水、提水、调水等工程,逐步形成多层次的抗旱工程体系,进一步提高水资源配置和调控能力。继续抓好水资源统一调度,保障重点地区和流域供水安全和生态安全。

**第七 进一步加强农田水利建设。**全面实施规划内大型灌区骨干工程续建配套与节水改造,启动全国大型灌溉排水泵

站更新改造,通过“以奖代补”等形式充分调动农民群众的积极性,掀起农田水利基本建设新高潮。研究制订补贴政策和管理办法,鼓励和扶持群众开展打井、截潜流、挖塘等抗旱应急水源工程建设,切实保障在遭遇严重或特大干旱时群众有水喝。

**第八 加大对抗旱服务组织的支持力度。**各地要积极研究制定支持抗旱服务组织发展的政策措施,从资金、技术、政策等方面对抗旱服务组织给予扶持,发展和壮大各类抗旱服务组织,增强抗旱应急服务能力。

**第九 组织开展抗旱物资储备试点工作。**在中西部老旱区和粮食主产区选择几个具备条件的市、县,开展抗旱物资储备试点工作,适当储存部分抗旱物资和设备,以应对严重或特大干旱时的应急抗旱物资需要。

**第十 加强抗旱科学研究。**抓紧开展干旱预警指标的研究,建立一套涉及河流、湖泊、水库、地下水的科学、合理、系统的干旱预警指标体系,使其成为指导科学抗旱的重要技术标准。制定科学合理的旱灾评估体系,准确评价干旱灾害对经济社会和生态环境造成的影响和损失,为抗旱减灾、灾后恢复提供科学依据。加强抗旱应急水量调度相关基础工作的研究,加快抗旱减灾新技术、新成果、新工艺的推广和应用,不断提高我国抗旱科技水平。 ■

责任编辑 李建章

(上接第 21 页)

为解决上述问题,《条例》第二十六条规定“县级以上人民政府应当组织有关部门,充分利用现有资源,建设完善旱情监测网络,加强对干旱灾害的监测。县级以上人民政府防汛抗旱指挥机构应当组织完善抗旱信息系统,实现成员单位之间的信息共享,为抗旱指挥决策提供依据。”同时,在第二十二、二十三、二十四、二十五条规定,各级水利、农业、气象、供水等职能部门根据工作分工和职责向防汛抗旱指挥机构及时提供本部门有关旱情信息。

上述条款的制订,对各级政府和防汛抗旱指挥机构加强旱情信息系统的建设和管理提供了重要的法律保障。

#### 4. 关于干旱灾害的评估

由于干旱成因复杂、影响面广、基础工作差,多年来,我国对干旱灾害的损失和影响,一直没有建立一套科学的评估体系,这导致对干旱的影响评价很模糊,定性的结论多,定量的结果少,严重影响各级政府和有关部门对抗旱减灾工作的决策和部署。

随着我国干旱缺水危机的日益严重,加强对干旱灾害损失和影响的评估显得十分重要。为此,《条例》第五十五条规定“旱情缓解后,县级以上人民政府防汛抗旱指挥机构应当及时组织有关部门对干旱灾害影响、损失情况以及抗旱工作效果进行分析和评估;有关部门和单位应当予以配合,主动向本级

人民政府防汛抗旱指挥机构报告相关情况,不得虚报、瞒报。”

由于这项工作专业性强,难度大,为了做好这方面的工作,《条例》第五十五条第二款规定“县级以上人民政府防汛抗旱指挥机构也可以委托具有灾害评估专业资质的单位进行分析和评估。”这将为今后各地及时准确、科学全面做好这项工作奠定重要的法制保障。

#### 四、结语

立法是基础,贯彻是关键。《条例》的出台来之不易,表明党中央、国务院对抗旱工作的高度重视,体现了各级政府和各部门对抗旱工作的关心和支持,凝聚了防汛抗旱工作者多年的心血和智慧。我们要从贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的高度,切实抓好《条例》的学习和宣传活动,要采取切实有效的措施,理顺抗旱管理体制和机制,加大抗旱减灾投入,加快抗旱信息化建设。各省(自治区、直辖市)人民政府也要加强地方抗旱法规的建设,加快构建抗旱法规体系;各级政府和各有关部门应根据《条例》的要求不断提高自身的抗旱管理水平,提高依法行政、依法办事的能力,为保障我国城乡居民的饮水安全、粮食安全和生态与环境安全,为维护我国经济社会又好又快发展作出新的贡献。 ■

责任编辑 李建章