

落实好抗旱条例要求 开拓抗旱工作新局面

水利部副部长 刘 宁

《中华人民共和国抗旱条例》(以下简称《条例》)于2009年2月11日国务院第49次常务会议通过,2009年2月26日公布施行,这是我国抗旱史上具有里程碑意义的一件大事,对推动和促进今后一个时期我国抗旱减灾工作、保障经济社会的全面协调可持续发展具有重要意义。为学习贯彻好《条例》,陈雷部长在《学习贯彻抗旱条例,促进抗旱事业发展》一文中从10个方面提出了全面落实《条例》的要求,十分重要。其中除要加强学习宣传外,抗旱工程和农田水利等基础设施建设关系着抗旱工作基础能力的提高,其重要性毋庸置疑。下面我再就其中另外7个方面做具体强调。

一、关于加强抗旱法规制度建设

我国抗旱减灾工作长期以来处于无法可依的状态,导致抗旱工作中诸多矛盾和问题始终无法解决,给抗旱减灾工作的正常有序开展造成严重影响。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,以及依法治国战略的实施,加强抗旱法规制度建设已经成为历史发展的必然要求,目前全国已经有天津、浙江、安徽、重庆、云南5个省(直辖市)出台了抗旱条例或防汛抗旱条例,其余省(自治区、直辖市)尚未制订抗旱法规。各地要以《条例》的出台为契机,已经制订抗旱条例的省(直辖市)应当结合《条例》的精神和本区域实际,进一步修订完善;没有制订抗旱法规的省(自治区、直辖市)要抓紧组织制订《条例》的实施细则。此外,各省(自治区、直辖市)还要加快其他抗旱配套法规制度的建设和完善,努力推进抗旱法规体系建设。

落实抗旱责任制是抗旱法规体系建设的重要内容。由于干旱灾害具潜移默化发展的特点,长期以来我国许多地区对抗旱工作始终存在着麻痹侥幸心理和祈天望雨思想,很多干部群众,甚至一些领导干部,对干旱灾害的严重性和抗旱工作的重要性、长期性、艰巨性、复杂性缺乏足够认识,对抗旱工作的组织部署满足于一般号召,缺乏督促检

查和落实。为改变这种状况,《条例》总则中明确规定“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。”各级政府行政首长要按照《条例》的要求,切实负起责任,领导、组织辖区内防汛抗旱指挥机构做好旱灾预防、抗旱减灾、灾后恢复等各个环节的抗旱工作,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。同时要积极开展抗旱宣传教育活动,增强全社会抗旱减灾意识。

二、关于切实做好抗旱规划编制

长期以来,抗旱工作缺乏统一规划,也没有建立稳定的投入保障机制,导致抗旱工作短期行为十分突出,不能“对症下药”,缺乏全局性、系统性和连续性,不仅难以从根本上解决抗旱的问题,而且造成很多重复建设,资源浪费。《条例》旱灾预防部分明确规定“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编制本行政区域的抗旱规划,报本级人民政府批准后实施,并抄送上一级人民政府水行政主管部门(第十三条)。”“编制抗旱规划应当充分考虑本行政区域的国民经济和社会发展水平、水资源综合开发利用情况、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的需求。抗旱规划应当与水资源开发利用等规划相衔接。下级抗旱规划应当与上一级的抗旱规划相协调(第十四条)。”“抗旱规划应当主要包括抗旱组织体系建设、抗旱应急水源建设、抗旱应急设施建设、抗旱物资储备、抗旱服务组织建设、旱情监测网络建设以及保障措施等(第十五条)。”

上述条款的规定,能够从根本上保证抗旱工作走上规范化、系统化建设的轨道,对今后抗旱工作的稳定发展具有十分重要的意义。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。明确了抗旱规划编制的指导

收稿日期:2009-03-26

思想、原则、目标、任务和组织方式,要求各地及有关单位要坚持以科学发展观和可持续发展治水思路为指导,把保障城乡供水安全作为首要目标,全面规划、综合治理,以防为主、防抗结合,在旱灾调查和现状干旱成因分析的基础上,研究提出抗旱工作的总体思路、目标和任务,统筹确定提高抗旱能力的工程措施和非工程措施以及规划实施的保障措施。按照轻重缓急、突出重点、分步实施的原则,逐步形成和完善我国抗旱减灾综合体系。通知明确要求各地及有关单位要在2009年6月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。

各地及各有关单位要以《条例》为指导,按照通知要求,充分利用已有工作成果,广泛吸纳国内外先进经验和技术,创新规划思路和方法,加强区域、部门之间的协调,做好基础资料的调研和核查工作,处理好与其他规划的衔接。抗旱规划的编制要坚持以人为本,统筹兼顾,把保障城乡居民饮水安全放在规划的首要位置,把旱灾易发区和抗旱能力薄弱地区作为规划的重点区域,把抗旱应急水源工程、旱情监测预警系统、抗旱指挥调度系统和抗旱减灾保障体系建设作为规划的重点内容。各地要加强领导和组织协调,明确行政负责人、技术负责人和规划联络员,落实工作班子和工作经费,集中技术力量,按期完成任务。

三、关于加强抗旱指挥决策支持体系建设

完善抗旱指挥决策支持体系、加强抗旱信息化现代化建设,提高抗旱指挥决策水平是做好抗旱工作的重要前提。目前国家防汛抗旱指挥系统正处于一期建设即将完成、二期工程就要启动的关键时期。由于一期工程抗旱部分仅开展了几个试点省建设,投资规模也很小,因此,就全国而言,目前抗旱指挥决策支持系统的建设还十分落后。各地要以《条例》的颁布实施为契机,结合抗旱规划的编制和国家防汛抗旱指挥系统二期工程的组织实施,加大旱情监测、预警、分析、评估能力的建设力度,早日建立抗旱指挥决策支持系统,提高抗旱指挥决策水平。当前工作的主要任务是,对于已列入一期工程试点建设的5个省(直辖市),要抓紧后续工作的补充和完善,争取早日完成验收,投入生产应用,并在具体应用中进一步提高现代化水平;对于没有列入一期工程试点建设和近些年已不同程度开展旱情监测工作的省(自治区、直辖市),一方面要结合规划的编制,制订高标准的旱情监测网络系统建设规划;另一方面要结合国家防汛抗旱指挥系统工程的实施,抓紧推进旱情监测系统的建设,争取在“十一五”后期全面启动这项工作,“十二五”期间基本建成包括水情、工情、农情、气象等综合

信息在内,集旱情监测预警、分析评估功能于一体的抗旱指挥决策支持系统,使抗旱指挥决策的现代化、信息化水平真正上到一个新台阶。

同时,各地还要按照《条例》的要求,加强旱情信息的管理。一方面要加强各级防汛抗旱指挥机构各成员单位旱信息的整合,逐步建立成员单位之间的信息共享机制;另一方面要按照《条例》的有关要求,规范旱信息的管理,建立抗旱信息的统一发布制度,为抗旱减灾工作的有序开展营造良好的舆论氛围。

四、关于加快抗旱预案体系建设

组织开展抗旱预案体系建设是主动防御干旱灾害的有效手段。近年,全国已有29个省(自治区、直辖市)89%的地市83%的县完成了总体抗旱预案的编制工作。但目前抗旱预案还存在不少的问题:一是抗旱预案制度还不完善,一些重要领域的抗旱预案基本上没有开展,预案体系尚未形成;二是大部分已完成编制的抗旱预案的可操作性还需要进一步加强;三是大部分抗旱预案没有经过大旱的检验,效果如何还不确定。

因此,今后一个阶段各级防汛抗旱指挥机构如何进一步完善抗旱预案体系建设任务还十分艰巨。各地要按照《条例》的有关规定抓紧推进相关工作。近期工作的重点:一是要进一步加强各级总体抗旱预案的修订和完善,区域总体预案尚未编制的要限期完成。二是有关流域机构和区域要加强跨流域、跨省区河流抗旱应急水量调度预案,以及重点水源工程抗旱应急调度预案的制订。三是各级防汛抗旱指挥机构要尽快组织重要行业或部门抗旱预案的制订。各地防汛抗旱指挥机构和有关成员单位要加强组织领导,把预案的编制工作纳入重要议事日程,争取早日建成覆盖面广、可操作性强、包含各种综合和专业的“横向到边、纵向到底”的抗旱预案体系。

五、关于加强抗旱资金物资保障能力建设

必要的资金、物资投入及灾后救助机制是抗旱减灾工作得以顺利开展的有效保障。目前全国大部分省(自治区、直辖市)尚未设立抗旱专项资金,已经建立的基数也很小,难以满足抗旱需要。在抗旱物资储备建设上,绝大多数地方政府至今没有建立抗旱物资储备制度。抗旱用油、用电及抗旱设备等物资购置的优惠政策大部分省(自治区、直辖市)也没有制订,这导致每到抗旱关键时期,重旱区经常发生抗旱机具设备价格暴涨或脱销,抗旱油、电资源短缺,农民抗旱负担沉重,贻误抗旱时机,造成重大损失。此外,各地在干旱保险、社会救助等方面的抗旱保障措施也基本处于空白。

《条例》对抗旱资金、物资保障制度的建立、管理,对灾

后救助、旱灾保险等方面做出了明确的规定,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(第四条)。”“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,保障抗旱减灾投入(第五十条)。”“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(第十九条)。”“旱情缓解后,各级人民政府、有关主管部门应当帮助受灾群众恢复生产和灾后自救(第五十二条)。”“抗旱经费和抗旱物资必须专项使用,任何单位和个人不得截留、挤占、挪用和私分。各级财政和审计部门应当加强对抗旱经费和物资管理的监督、检查和审计(第五十六条)。”“国家鼓励在易旱地区逐步建立和推行旱灾保险制度(第五十七条)。”

为此,各地要按照《条例》的要求,根据本区域经济社会发展水平以及抗旱减灾的需要,尽快研究建立抗旱资金、物资保障体系。干旱严重地区还应当加强抗旱用油、用电及抗旱机具设备购置补助等方面优惠政策的研究和制订。对紧急抗旱期征用的物资、设备、交通运输工具,各地也应当根据《条例》有关条款的规定,制定具体的实施办法和补偿政策,确保抗旱工作的有序开展。

六、关于加强抗旱服务组织体系建设

抗旱服务组织是对水利工程抗旱能力的重要补充,具有机动、灵活、方便的特点,特别是在发生大旱时,是地方政府提高抗旱应变能力的重要依托,是抗旱减灾工作的一支重要生力军,深受旱区群众的欢迎。但近些年,由于种种原因,各地对抗旱服务组织建设的投入持续减少,导致抗旱服务能力严重下滑,有的已经“名存实亡”,严重影响抗旱工作的开展。初步统计,目前全国1800多个县级抗旱服务队和1万多个乡镇级抗旱服务队,1/3以上已不能正常开展抗旱工作。

为改变这种局面,《条例》第二十九条明确规定,“县级以上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。国家鼓励社会组织和个人兴办抗旱服务组织。”各地要按照《条例》的要求,加强对抗旱服务组织的扶持和引导,因地制宜研究制订新时期抗旱服务组织的管理机制和发展模式,开拓思路,规范管理,创新机制,从资金、技术、政策等方面支持抗旱服务组织发展。各地要加大对抗旱服务组织的投入,及时为抗旱服务组织更新和补充必要的抗旱机具和设备,增强抗旱服务组织的应急服务能力。要特别重视加强对新时期抗旱服务组织新体制、

新机制的研究,明确其职责任务,提高人员素质,转变服务观念,不断增强服务水平和抗旱能力,通过体制创新使抗旱服务组织的发展增强新的活力。有条件的地区要尽可能把抗旱服务队和防汛机动抢险队建设结合起来,实现业务互补,拓宽服务领域,增强服务功能,做到有旱抗旱,有汛防汛。要积极扶持、发展和壮大各类抗旱协会等社会化服务组织,引导农民采取集中灌溉、集中管理的生产模式,推进土地集约化经营,提高抗旱减灾能力。

七、关于加强抗旱科学研究

先进的抗旱科学技术支撑体系和基础理论是做好抗旱减灾工作的重要支柱。长期以来,由于社会各界对抗旱工作的重要性认识不到位,导致我国在抗旱基础理论研究和抗旱新技术的推广应用方面投入的人力、物力和财力严重不足,给抗旱减灾工作的开展造成很大影响。近年来,各级抗旱指挥机构和有关部门虽然加强了这方面工作,近期还出台了《旱情等级标准》(SL 424—2008),但总体上我国抗旱基础理论研究仍然薄弱,抗旱新技术的研发和推广应用进展缓慢,抗旱科研任务十分艰巨。

为贯彻落实《条例》的有关精神,今后一个时期,各地要加强抗旱基础工作的研究。第一要紧结合工作的需要,抓紧组织开展干旱预警指标体系的研究,力争在较短时期内建立一套科学、合理、系统的,涵盖降水、河流、湖泊、水库、地下水等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。第二要制定科学合理的旱灾评估体系和制度,准确评价旱灾影响和损失,为抗旱救灾,灾后恢复生产提供科学依据。第三要加强抗旱应急水量调度相关基础工作的研究,特别要加强跨省区河流水量调度、大型水利工程枯水期调度、应急水源工程启用和管理、抗旱应急响应机制等重要制度的研究,为实施依法抗旱,依法行政奠定制度保障。第四要进一步加强干旱规律、干旱灾害影响机理的研究。第五要加强抗旱新技术、新材料、新设备、新工艺的研究和引进消化工作,加强抗旱科学技术的推广和应用,使抗旱科学技术尽快转化为生产力。

《条例》的颁布施行,为抗旱工作的发展带来了机遇,也对今后的抗旱工作提出了新的要求。抗旱工作任务光荣而艰巨,我们要深入贯彻落实科学发展观,积极践行可持续发展治水思路,坚持以人为本、预防为主、防抗结合和因地制宜、统筹兼顾、局部利益服从全局利益的原则,开拓进取,扎实工作,抓住机遇,克服困难,认真贯彻落实《条例》,主动应对日益严重的干旱灾害,为保障城乡供水安全,保持我国经济社会的持续健康发展,维护良好的生态系统做出应有的贡献。

责任编辑 李建章