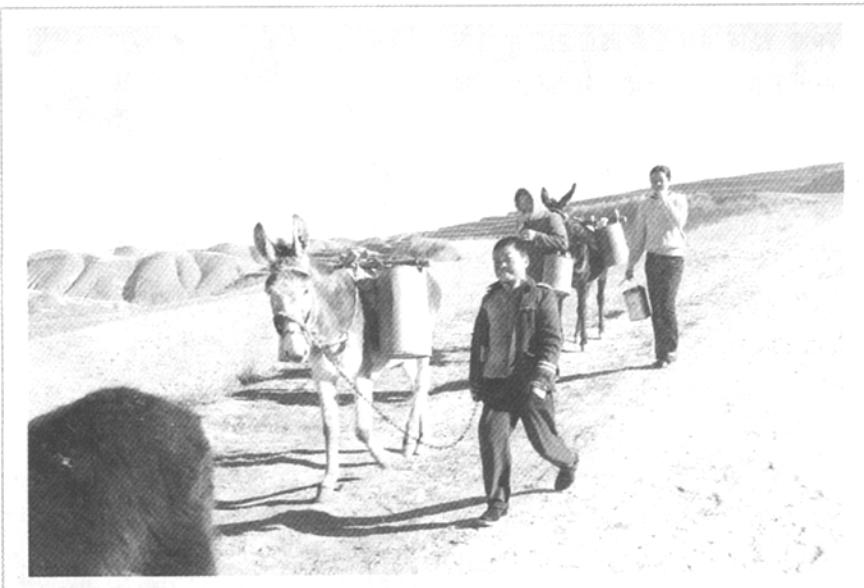


近年来,暴雨和高温等极端天气不断增多,洪涝、干旱、台风和沙尘暴等自然灾害出现频率与强度明显上升,对全球生态系统和社会经济产生了重大影响。在全球气候变暖的大背景下,我国局部暴雨、超强台风和极端高温干旱等事件呈现多发、并发的趋势。从2007年来看,防汛抗旱形势不容乐观。从防汛工作来看,长江、黄河、海河等大江大河已多年没有发生流域性大洪水,2006年主要江河水位较往年明显偏枯,根据洪水发生规律,2007年大江大河发生流域性大洪水的可能性在增加。近年来,我国大江大河基本没有发生流域性的特大洪水,同时,局部暴雨洪水引发的洪涝灾害不可避免,台风灾害的影响更不可低估。从抗旱工作来看,2006年主汛期大部分江河来水偏枯,许多地区水利工程蓄水较常年同期明显偏少,尤其是入冬以来,长江来水持续偏少,其中下游水位比历史同期偏低1~2米,相当一部分地区春耕生产用水不足已成定局,抗旱形势不容乐观。因此,我们必须对可能发生的江河洪水、局部的严重洪涝、突发性山洪和台风灾害以及持续性干旱灾害等保持高度警惕,及早准备,预备对策,尽最大努力争取防汛抗旱工作的主动权。2007年要重点做好以下几项工作:

一是加强水旱灾害应急处置能力建设。当前,我国现代化建设进入新的阶段,影响公共安全的因素增多,各级政府和有关部门全面加强了应急管理的体制、机制和处置能力建设,国务院成立了应急办公室,颁布实施了《国家突发公共事件总体应急预案》,发布了《关于全面加强应急管理工作的意见》。加强水旱灾害应急管理,已成为各级政府履行政府社会管理和公共服务职能的重要内容,成为检验政府执政能力的重要标志之一。要按照《国家防汛抗旱应急预案》的要求,进一步强化防汛抗旱组织管理,抓紧建立机构健全、管理有序、运转高效、程序规范的防汛抗旱工作组织体系,确立统一领导、统一

# 聚焦 2007 年防汛抗旱

国家防汛抗旱总指挥部办公室 成福云



2006年宁夏大旱,旱区妇女儿童赶着毛驴拉水

指挥、统一调度的运行机制,同时充分发挥各级防办的综合协调职能,加强部门之间的联合会商,形成管理规范、协调有序、权责明确、步调一致的联合抗灾救灾机制。要重视和加强基层防汛抗旱组织体系建设,在山洪和干旱灾害严重地区,逐步建立乡镇和村级防汛抗旱组织。

二是完善防汛抗旱工程体系。我国是一个水旱灾害严重的国家,只有建设标准适度、功能合理的防汛抗旱工程体系,才能实现有效调控洪水、实施洪水管理和合理调配水资源,才能为战胜严重水旱灾害奠定坚实的基础。今后一个时期,我们仍然要把完善防汛抗旱工程体系作为提高防汛抗旱能力的主要手段。要进一步完善大江大河防洪工程体系建设,逐步开展中小河流防洪工程体系的建设,尽快改变山洪灾害和中小河流灾害损失严重的局面。加强病险水库特别是中小型病险水库出现加固力度,恢复和提高病险水库的功

能。积极研究发挥工程的综合效益,逐步实现防洪工程由单一防洪功能向多功能的转变。此外,要继续加强监测预报、雨水情、信息采集及处理、传输和通信等防汛抗旱非工程措施建设,科学调度水利工程,合理开发和利用水资源。

三是抓好防汛抗旱法规制度建设。完善的法规制度是实施依法管理的重要前提。目前,我国的防汛抗旱法规制度还很不完善,远远不能适应防汛抗旱工作的需要。因此,要从法律、行政法规、部门规章和技术标准四个层次上,抓紧制订防汛抗旱立法和制度建设的计划,并积极开展工作。近期的工作重点是通过修订和制定《防洪法》的配套法规以及《抗旱条例》、《洪水影响评价管理条例》、《蓄滞洪区管理条例》等法规,进一步明确和规范行政首长和相关政府部门在防汛抗旱工作中的管理权限、职责、任务和分工,建立工作评价和责任追究制度,规范经济社会发展

的各项活动,明确应对各类突发事件的处理程序,进一步规范相关工作的开展。另外,要进一步加强防汛抗旱预案体系建设,完善各大江河的防御洪水方案和洪水调度方案,修订和完善大江大河大湖抗旱水量应急调度预案以及各类水旱灾害应急预案,实现防汛抗旱工作的规范化管理。

四是构筑防汛抗旱保障体系。由于我国人口众多,土地资源少,降雨分布严重失衡,防洪抗旱工程基础薄弱,水旱灾害对经济社会发展和人民群众生命财产安全的影响十分严重。目前,我国的防汛抗旱投入主要依靠各级财政,没有形成政府、社会团体、企业和个人等多元化的投入体系,防灾减灾的社会化程度很低,与西方发达国家尚有很大差距。随着我国经济的快速发展

和固定资产的积累,水旱灾害造成的损失还在进一步增加,国家财政的风险和负担也越来越重。因此,需要通过体制改革和机制创新,构筑防汛抗旱社会保障体系,由全社会来共同承担防汛抗旱的责任和风险。要进一步明确和落实政府及各部门、社会各行业承担的防汛抗旱责任,在依法完善各级政府行政首长负责制、加强政府社会管理、公共服务职责的同时,整合利用社会资源,完善国家有关灾害救助政策,积极开展水旱灾害保险研究,通过保险以政府、社会和个人的力量共同分担和化解风险,提升全社会抗御水旱灾害的能力。当前,应抓紧洪水风险图的制作并划分风险区域,为实施风险管理创造条件。同时加强防汛抢险队伍和抗旱服务组织建设,加强管理和培训,加大技术与设备的投入,提高应对水

旱灾害的能力。

五是加快建设防汛抗旱技术支撑体系。长期以来,我国防汛抗旱新技术的研究开发与推广应用总体上滞后,研究成果对防汛抗旱工作支撑不够。目前,抗洪抢险主要依靠人海战术、手工作业,采用传统的抢险器具和物料,机械化程度较低,应用新技术、新材料、新设备较少。这种传统的抢险手段造成抢险强度大、时间长、效率低,难以做到及时有效的控制险情发展,甚至贻误抢险时机。因此,要满足新时期经济社会发展的需要,必须加强防汛抗旱新技术、新设备、新工艺的研究开发,充分运用先进的科学技术、手段和装备,不断提高洪水预测预报、信息处理、调度指挥、抗洪抢险和防汛抗旱工作后评价等的科技水平,充分发挥防汛抗旱工程体系防洪减灾及水资源调度的潜力。当前的工作重点是积极开展防洪抗旱适用技术和管理理论的研究,如防洪工程体系优化调度研究、水库溃坝洪水演进分析、堤防意外溃决分析、洪水风险分析和管理、生态型防洪工程建设研究等,全面推行防汛抗旱办公自动化技术,大力提高防汛抗旱工作效率和工作水平。

六是提高社会公众参与意识。防汛抗旱工作关系人民群众生命财产的安全,关系社会经济发展的总体布局和社会政治稳定的大局,是一项既重要又复杂的系统工程,涉及各行各业、方方面面,必须依靠全社会的大力支持与配合。因此,要广泛动员社会、单位和个人积极参与防汛抗旱工作,一方面及时向广大群众发布相关信息,正确引领舆论导向,另一方面为社会公众参与防汛抗旱工作提供条件。同时,要加强防汛抗旱宣传教育,通过广播、电视等新闻媒体和发放宣传画册、挂图、简要知识读本等形式,普及防汛抗旱应急知识,提高公众的水患意识。有条件的地区应加强防灾救灾的培训和演练,提高群众自救能力,从根本上提高应对突发水旱灾害的水平。



气候变暖使冰  
川融化而形成  
高山湖泊



2006年第5号台风“格美”袭击广西,救灾人员解救被洪水围困的群众