

中华人民共和国 防洪法释义

主编 曹康泰

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO
FANGHONGFASHIYI

中国法制出版社

中华人民共和国防洪法释义

主 编 曹康泰

副主编 顾 浩 史 敏

中国法制出版社

责任编辑:王淑敏

中华人民共和国防洪法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO FANGHONGFA SHIYI

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168毫米 32 印张/7 字数/168千

版次/1998年4月北京第1版 1998年4月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-466-2/D·444

(北京西城区西单横二条2号 邮政编码 100031) 定价:18.00元

依法防洪
造福人民

朱鎔鎔

一九九八年三月十六日

前 言

《中华人民共和国防洪法》经第八届全国人大常委会第二十七次会议审议通过,1997年8月29日江泽民主席签署第88号中华人民共和国主席令予以公布,自1998年1月1日起施行。《防洪法》是我国防御和减轻自然灾害的一部重要的法律,它的制定和颁布实施,标志着我国防御洪水、减轻洪涝灾害的活动已经纳入法制化的轨道,这对于我们今后依法防御洪涝灾害,保障人民生命财产的安全,顺利进行社会主义现代化建设,具有重要的指导意义。

我国社会主义法制的原则是“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。制定了《防洪法》,只是解决了有法可依的问题,现在最关键的是要在严格依法办事上下功夫。政府有关部门以及全体公民都要认真学习、掌握《防洪法》,既要了解该法确定的基本制度,又要掌握该法的具体规定,真正做到有法必依,执法必严,违法必究。为此,我们组织编写了这本《中华人民共和国防洪法释义》。

为了方便读者,本书的体例采用对《防洪法》逐条解释,既便于与法律条文对照阅读,也便于对其中某条单独研读。释义部分之后系统收集了与《防洪法》有关的法律、行政法规、国务院及有关部委的文件,以帮助读者对《防洪法》有更深入的理解。

本书由国务院法制局党组书记、常务副局长曹康泰同志任主编,水利部水政水资源司司长顾浩、国务院法制局农林城建法规司司长史敏任副主编。参加撰稿的同志是国务院法制局和水利部参

与该法起草、审查、修改工作的部分同志。具体撰稿人为：郭文芳（第一章）、张革（第二章）、赵卫（第三章）、吴伯健（第四章）、李宪文（第五章）、陈琴（第六章）、郭文芳、董忠（第七章）、董忠（第八章）。全书由顾浩、史敏同志统稿，张林祥同志审阅了部分稿件内容。

本书在较短时间内编写，书中难免有不当之处，恳请读者批评指正。

作者

1998年3月9日

目 录

第一章	总则	(1)
第二章	防洪规划	(16)
第三章	治理与防护	(32)
第四章	防洪区和防洪工程设施的管理	(47)
第五章	防汛抗洪	(62)
第六章	保障措施	(78)
第七章	法律责任	(87)
第八章	附则	(105)
附录	中华人民共和国防洪法	(106)
	关于《中华人民共和国防洪法(草案)》的说明	
	——水利部部长 钮茂生	(123)
	中华人民共和国水法	(128)
	中华人民共和国河道管理条例	(138)
	大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置	
	条例	(147)
	水库大坝安全管理条例	(152)
	中华人民共和国防汛条例	(158)
	水利部关于转发李鹏总理、陈俊生国务委员在	
	全国水利工作会议上的讲话的通知	(168)
	国务院关于印发《水利建设基金筹集和使用管	
	理暂行办法》的通知	(192)
	蓄滞洪区安全与建设指导纲要	(196)

水利部、国家计划委员会关于颁发《河道管理范	
围内建设项目管理的有关规定》的通知	(204)
特大防汛抗旱补助费使用管理暂行办法	(209)

第一章 总 则

第一条 为了防治洪水,防御、减轻洪涝灾害,维护人民的生命和财产安全,保障社会主义现代化建设顺利进行,制定本法。

【释义】本条规定了《中华人民共和国防洪法》的立法目的。

我国是一个多暴雨洪灾的国家,历史上洪水为患十分严重,这与我国气候和地理条件有关。我国地处亚欧大陆东部,受季风影响,常年降雨分布不均,冬季少雨,而夏季多雨。另外,我国主要江河的中下游人口密集,经济发达,所以受洪水影响较为严重。据不完全统计,自公元前 206 年至 1949 年的 2155 年之间,有记载的较大洪水 1029 次,平均约两年一次,而七大江河的洪水灾害尤为频繁。如黄河,自公元前 602 年至 1949 年,发生决口泛滥的年份为 543 年,约 5 年一次;淮河,1949 年前的 500 年间,共发生洪灾 350 次,平均是不到两年就有一次;海河,自 1368 年至 1948 年间,共发生洪灾 387 次,也是不到两年就发生一次。新中国成立后,也先后发生多次流域性洪水,给国家和人民造成了巨大的损失。随着改革开放,经济发展,城市规模不断扩大,人口激增,对防洪工作也提出了更高的要求。由于河道淤积,人为设障等原因,造成防洪形势更加险恶,另一方面,社会经济越发展,洪水所造成的损失就越大,如果现在再遇到建国初期那样的流域性洪水,造成的损失将十几倍甚至几十倍地增加,因此,洪水始终是我国危害最大的自然灾害之一。

党中央、国务院历来十分重视防洪工作,不但每年投入大量的

人力、物力、财力进行河道治理和防洪工程的修建、维护,而且制定政策、法律、行政法规予以规范。近年来,先后制定了《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防汛条例》、《中华人民共和国河道管理条例》、《蓄滞洪区安全与建设指导纲要》等法律和行政法规,对规范和促进防洪工作起了重要作用。但是,随着经济的迅速发展、人口的不断增加、城市规模的日益扩大,防洪工作遇到了许多新情况,具体表现为:(一)防洪规划没有很好地落实。有些地方不重视编制防洪规划,对防洪工作缺乏统一的考虑;有些地方不严格执行防洪规划,侵占防洪规划中确定的防洪工程设施用地,直接影响防洪综合效益的发挥。(二)对随意占用河道的行为,缺乏有力的管理手段,河道防护和防洪工程设施保护亟待加强。一些跨河、穿河、临河工程设施的建设占用河道不按规定审批,忽视防洪需要,一些地方甚至在河道内修建工厂和住宅,严重影响了行洪。同时,河道、湖泊淤积严重,泄洪、蓄洪能力锐减,致使汛期行洪不畅,加重了灾情。(三)防洪工程的防洪标准偏低,抵御洪灾能力较差,而且不少防洪工程老化失修,无力更新改造,防洪能力降低,紧急情况下难以启用,问题相当严重。据统计,全国受洪水威胁的城市中,70%的防洪工程低于国家规定的标准。(四)蓄滞洪区的安全与建设缺乏有效管理。蓄滞洪区内的人口控制、安全工程的建设、蓄滞洪后的补偿、救济制度缺乏法律约束,一些单位在蓄滞洪区内随意进行建设,加重了蓄滞洪区启用的代价。(五)防洪投入不足,投入渠道不多。防洪是一项公益事业,投入的社会效益明显而自身的经济效益很差,不但企业和个人都不愿投入,国家财政的投入也难有保障。而就目前情况而言,国家财政包不了,结果,造成防洪投入总体水平的下降,完全不能适应经济与社会的发展对防洪的要求,从而也阻碍了经济与社会的发展。为了解决上述问题,迫切需要一部综合的、规范防洪工作全过程的法律,进一步将防洪工作纳入法制化的轨道。

1991年,七届全国人大常委会提出要尽快制定《中华人民共和国防洪法》(以下简称《防洪法》),八届人大常委会即将《防洪法》列入立法规划,根据八届全国人大的立法规划,1994年1月,水利部成立了《防洪法》起草小组,起草小组在前几年防洪立法工作的基础上,认真总结我国防汛抗洪工作的经验和教训,全面分析我国防洪工作中存在的问题,参阅了大量的国外有关资料和文献,结合我国实际,起草了《中华人民共和国防洪法(送审稿)》,于1995年3月上报国务院审查。国务院法制局在收到此件后,广泛征求了31个中央有关部门和30个省、自治区、直辖市以及流域管理机构的意见,并就防洪管理体制、防洪资金投入等问题进行实地调查研究,召集有关专家和工作在防洪第一线的同志座谈。在此基础上修改形成《中华人民共和国防洪法(草案)》,经1997年6月4日国务院常务会议讨论通过,于1997年6月10日提请全国人大常委会审议。全国人大法律委员会和有关专门委员会广泛征求意见,深入调查研究,反复论证推敲。1997年8月29日第八届全国人大常委会第二十七次会议审议通过,于1998年1月1日起施行。《防洪法》的颁布施行,体现了党和国家把握改革、发展和稳定的全局,将人民生命财产的安危放在首位,切实为人民服务的宗旨和最终目标,标志着我国防洪减灾事业进入了一个新的阶段,它必将指引我国的防洪事业朝着法制化、规范化的方向发展。

第二条 防洪工作实行全面规划、统筹兼顾、预防为主、综合治理、局部利益服从全局利益的原则。

【释义】本条规定了防洪工作应当遵循的原则。

所谓防洪,即是指根据洪水规律与洪灾特点,研究并采取各种对策和措施,以防止或减轻洪水灾害的社会事业。

人类与洪水做斗争的历史,也就是人类文明发展的历史。考察

这一段历程,不难看出:“全面规划、统筹兼顾、预防为主、综合治理、局部利益服从全局利益”,正是总结了人类与洪水斗争的历史经验,逐步形成并完善起来的防洪工作的原则。

在原始社会,人类对洪水主要采取逃避的方法。随着社会的发展,人口的增加,以及定居的生产和生活方式,人类开始采取筑堤堵截的方法防御洪水,这是人类防洪历史上的一大进步,减少了洪水灾害造成的损失。但是,对于较大的洪水,堤防的作用也是有限的,于是,人类又寻找出更为合理的防御洪水的方法,即:疏导与堤防堵截相结合。随着科技和社会经济的进一步发展,防洪治理逐步发展成为由局部治理到整个流域的治理,并将单一的防洪同排涝、灌溉、供水、发电、航运、水产养殖等综合开发治理相结合。同时,由于防洪非工程措施的提出,人类对洪水的防御斗争又达到了一个新的高度。总之,人类防御洪水灾害的措施主要有两个方面:一是采取技术、经济、法律等综合措施,另一方面就是疏导、堵截、蓄滞兼施等工程措施以兴利除害,即,工程措施与非工程措施相结合,单一治理与流域综合治理相结合。

总结人类与洪水斗争的经验教训,防洪工作必须实行全面规划的原则,这是很重要的一点,也是由水流的特点决定的。即,水流都是动态的,且兼具多种功能,它们按流域汇集,作为人类生存所必需的一种资源,我们必须综合考虑,全面规划。所谓全面规划,是指要对一个地区或者一个流域的自然地理、社会经济、洪水规律、洪灾特点等进行全面细致的调查研究和分析,然后,根据该地区或者流域在国民经济建设中的地位,经济和社会的发展规划,国家对防洪工作的要求等,结合国土整治,确定经济合理的防洪综合治理方案,形成完整的综合性防洪系统,同时也要考虑到该地区或者流域的水资源的综合开发,以及生态环境的保护。

防洪工作要坚持统筹兼顾的原则,是指要兼顾上下游、左右岸的关系,局部利益与整体利益的关系,一般防护与重点防护的关系。

等。例如，在工程建设中，既要考虑工程的具体选址，同时也要考虑到该工程的安全可靠和经济合理；而在进行河道整治时，还要注意上下游、左右岸的关系，各个部门的关系，尽量避免影响或者降低河道的其他效能。如灌溉、发电等功能，此外，在建设行洪区、滞洪区、蓄洪区时，要同时考虑行洪区、滞洪区、蓄洪区内群众的生产和生活的安排，安全设施、预报和警报系统的建设等。总之，防洪工作是一项复杂的系统工程，它关系到的方方面面，必须综合考虑，统筹兼顾，任何的偏重一方面而忽视另一方面的做法，都有可能给经济建设、社会发展和人民的生命财产带来损失。

所谓预防为主，是不言而喻的道理，在防洪工作中，围绕的一个中心主题就是不让洪水给人类造成损失。因此不能平时麻痹松懈，临时抱佛脚。江泽民同志深刻地提出“要未雨绸缪”。在防洪的实际工作中，都把预防工作放在首位，而诸如制订防洪规划，修筑防洪工程等其他各项工作，都是围绕预防展开的。因此，预防为主是防洪工作中最基本的一项原则。

至于综合治理，是指采取各种措施相互结合进行治理。如防治水土流失，搞好小流域治理，注重水土保持；修建堤防、水库等水利工程，拦蓄洪水；疏浚河道，以利行洪；建立蓄滞洪区等。总之，采取多种科学的措施和手段，形成综合防洪体系，努力减少洪灾发生的机率，避免洪水造成损失。

关于局部利益服从全局利益的问题，强调全局一盘棋，以全局利益为重。人类的防洪能力不断提高，但任何防洪体系的防洪能力都是有限的，何况我国整体防洪体系标准不高，不能完全抵御超标准洪水，不得已时采用牺牲局部利益而保全局的做法。这是总结多年来防洪工作中的经验和教训得出的一条基本原则。洪水或多或少总是要给人类带来生命和财产的损失的，怎样将这种损失降到最低，是我们一直在研究的课题。根据多年的经验，在发生大洪水时，牺牲部分地区利益以保全局利益，是一条不可避免的有效的措

施。作为被牺牲的地区，一定是在防洪区范围内经济上损失最小的地区，这些地区平时要加强被淹没时的应变准备，以保证淹没时人民生命财产安全和把损失降到最低程度，如我们建立的蓄洪区、滞洪区或者称分洪区的地区。在我国，最著名的分洪地区就有荆江分洪区，这是为保证长江中下游的武汉等重要城市和工业基地交通干线而设置的分蓄洪区，其在缓解长江上游洪水和保护江汉平原方面，发挥了重要的作用。党和国家历来十分重视蓄洪区、滞洪区的建设，在其中投入了大量的人力和财力。如，为蓄洪区、滞洪区的人民群众修建避水楼，完善预警装置，修建各种避洪防洪工程等，以便一旦蓄洪、滞洪，不致危及人民群众的生命安全，并尽量将损失降到最小。因此，一旦洪水来临，为确保工商业重镇的安全而欲牺牲局部利益蓄洪、滞洪时，任何单位或者个人都无权阻碍，而应当积极配合，服从当地人民政府的安排，尽量将蓄洪、滞洪造成的损失降到最低。

总之，全面规划、统筹兼顾、预防为主、综合治理、局部利益服从全局利益，是我国人民在总结几千年来的防洪治水的经验和教训的基础上得出的结论，是我们在今后的防洪工作中应当遵循的基本原则。只有全面按照这一基本原则去做，才能更好地预防洪涝灾害，将洪水造成的损失降到最低，从而达到防御，减轻洪涝灾害，维护人民生命和财产安全，保障社会主义现代化建设顺利进行的目标。

第三条 防洪工程建设，应当纳入国民经济和社会发展规划。

防洪费用按照政府投入同受益者合理承担相结合的原则筹集。

【释义】本条规定了防洪工程建设与国民经济和社会发展

计划的关系以及防洪费用的负担原则。

防洪工作,是事关国民经济发展和社会进步的大事。随着经济的发展,大中城市建设发展,铁路、公路等交通网线,大型国有工业企业、重点矿山建设等基础设施增多。相应地,洪水给国家和人民造成的损失的可能性也日渐增大。如果没有必要的防洪工程设施做保障,一旦出现大的洪水,人民的生命财产就会受到巨大的损失,整个经济建设的部署就会被打乱,因此,防洪工程设施的建设就显得尤为重要。建国以来,以毛泽东、邓小平、江泽民同志为核心的党的三代领导集体,对水利工程建设都非常重视,几乎每年都研究部署,采取措施,带领全国人民投入改造山河、治理水患的事业中,到目前为止,我国水利建设,尤其是防洪工程设施建设,取得了举世瞩目的成绩。如正在建设的三峡水利工程,其不可替代的重要功能,就是锁住长江,预防长江洪水给中、下游地区带来巨大的损失。同时,我们也应当清醒地认识到,这些年来,随着经济的发展和人口的增加,许多防洪工程设施老化、失修,抗御洪水灾害标准降低,难以抗御大的洪水。如,长江中下游堤防只能防10—20年一遇的洪水,其中荆江段只能防10年一遇的洪水,一旦发生建国以来曾经发生的大洪水,后果不堪设想。此外,防洪工程老化失修也是极大的问题。我国的水利工程大部分是五、六十年代兴建的,不少堤防一直没有得到很好的加固和维护,隐患越来越多,一旦遇到洪水,也非常危险。这样的水利工程状况,同保障国民经济的发展,保障人民生命安全的要求是很不适应的。如果不及时采取措施,加快防洪工程设施的建设,尽快改变这种现状,就无法保障社会主义现代化的建设。例如:我国七条大江大河中下游地区,是人口最密集的经济发达地区,其人口占全国人口总数的60%,工农业产值占全国的2/3。这几条大江大河一旦决口,一大批大中城市将被洪水淹没,造成的人员伤亡和经济损失难以估量。有的河流一旦决口,还有可能改道,打乱原有水系,则几代人都难以恢复原貌,淮河,黄

河就是最好的明证。因此,搞好水利建设,事关城乡人民的生命安全,事关改革、发展、稳定的大局。这不仅是重大的经济问题,也是重大的政治问题,务必从全局的、战略的高度充分认识搞好水利工程的建设的重要性 and 紧迫性。所以,我们应当将防洪工程设施的建设,纳入国民经济和社会发展计划,使之与国民经济和社会发展相适应,从而更好地为国民经济和社会发展服务。

防洪投入问题,一直是制约我国防洪事业发展的一个大问题。防洪工作是一项社会效益明显而自身经济效益不很明显的公益性事业。虽然中国的劳动群众历来有投工投劳进行防洪工程建设和参加防汛抢险的优良传统,但是作为一个发展中国家,本身就是人口多而底子薄,经济建设各方面都需要投入,不可能有大笔大笔的资金投入到防洪事业中来。防洪投入不足,这也正是制约防洪工作,使之不能满足经济发展的需要的问题。为了切实解决防洪投入不足的问题,一方面需要各级政府采取切实措施,优先安排防洪投入;另一方面,也要坚持国家、地方、集体、个人一起上的方针,广开投资渠道,动员社会力量,增加防洪投入。同时,按照“受益者负担”的原则作为防洪工程受益的地区和单位,更应当主动承担一部分防洪投入。因为防洪工程的建设,就是为了保护一定的区域不受洪水的危害,使该区域内的单位和个人免受洪水的危害,减少或者免除洪水造成的损失。这种由于洪水而造成的损失往往是巨大的,因此,事先的防洪投入,修建防洪工程设施,正是为了洪水来临时的不受损失。算算这笔帐,就很容易接受这种受益者合理负担防洪费用的做法,从而也很容易做到。防洪乃至水利建设,是一项投资巨大而效益长远的产业,为了保障社会主义现代化建设,必须加大投资力度。

防洪投入,不仅包括平时对防洪工程建设的投入,还包括在汛期,洪水来临时进行防汛抢险的投入。后一种投入更具有直接性和紧迫性,而这种投入,往往也都是群众自觉自愿的投入。但主要还

是在各级政府防汛指挥机构的统一调度下进行的,在汛期结束后,可能得到一部分补偿,但更多的是无法补偿的。总之,防洪投入,不仅是国家的事,也是每个公民应尽的义务。

第四条 开发利用和保护水资源,应当服从防洪总体安排,实行兴利与除害相结合的原则。

江河、湖泊治理以及防洪工程设施建设,应当符合流域综合规划,与流域水资源的综合开发相结合。

本法所称综合规划是指开发利用水资源和防治水害的综合规划。

【释义】本条规定了开发利用和保护水资源与防洪的关系,江河、湖泊治理和防洪工程设施建设要符合流域综合规划并且与流域水资源的综合开发相结合,以及解释了综合规划的含义。

水资源是一种有限而又宝贵的自然资源。我国人均占有水资源 2300 多立方米,只有世界平均水平的 $1/4$,是一个缺水的国家。同时,我国的水资源在时间和地区的分布上也很不平衡,另一方面,水资源的浪费、水质污染和水土流失又十分严重,这就导致我国水资源短缺状况进一步加剧,成为制约经济和社会发展的一个重要因素。因此,为了实施可持续发展战略,保护和合理开发利用水资源是一项非常重要的工作。但是,开发利用和保护水资源,应当充分考虑到防洪的需要,应当服从防洪的总体安排。兴利要与除害相结合。从危害性讲,要把防洪除害作为前提。既不能只注意防洪而忽视了开发利用水资源这一头,也不能偏重开发利用水资源,忽视防洪这一头。如偏重了开发利用水资源而忽视了防洪工作,则开发利用也得不到有效保障,只会导致得不偿失,甚至导致更大的洪水灾害;若只强调防洪而忽略了水资源的开发利用和保护,也会导致水资源的浪费直至枯竭,使人类受到大自然的惩罚。因此,水