

# 抗旱工作手册

国家防汛抗旱总指挥部办公室 编著



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

# 抗旱工作手册

国家防汛抗旱总指挥部办公室 编著



中国水利水电出版社

[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

## 图书在版编目 (C I P) 数据

抗旱工作手册 / 国家防汛抗旱总指挥部办公室编著  
— 北京 : 中国水利水电出版社, 2011. 11  
ISBN 978-7-5084-9209-4

I. ①抗… II. ①国… III. ①抗旱—手册 IV.  
①S423-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第243836号

|      |                                                                                                                                                                                                                       |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 书 名  | 抗旱工作手册                                                                                                                                                                                                                |
| 作 者  | 国家防汛抗旱总指挥部办公室 编著                                                                                                                                                                                                      |
| 出版发行 | 中国水利水电出版社<br>(北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038)<br>网址: <a href="http://www.waterpub.com.cn">www.waterpub.com.cn</a><br>E-mail: <a href="mailto:sales@waterpub.com.cn">sales@waterpub.com.cn</a><br>电话: (010) 68367658 (发行部) |
| 经 售  | 北京科水图书销售中心 (零售)<br>电话: (010) 88383994、63202643、68545874<br>全国各地新华书店和相关出版物销售网点                                                                                                                                         |
| 排 版  | 中国水利水电出版社微机排版中心                                                                                                                                                                                                       |
| 印 刷  | 三河市鑫金马印装有限公司                                                                                                                                                                                                          |
| 规 格  | 101mm×140mm 64 开本 3.5 印张 80 千字                                                                                                                                                                                        |
| 版 次  | 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷                                                                                                                                                                                   |
| 印 数  | 0001—6000 册                                                                                                                                                                                                           |
| 定 价  | 15.00 元                                                                                                                                                                                                               |

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

# 《抗旱工作手册》编写委员会

|   |   |       |       |       |
|---|---|-------|-------|-------|
| 主 | 任 | 张 志 彤 |       |       |
| 副 | 主 | 任     | 张 旭   |       |
| 委 | 员 | 张 家 团 | 刘 学 峰 | 成 福 云 |
|   |   | 万 群 志 | 吕 娟   | 冯 琳   |

|        |   |       |       |       |
|--------|---|-------|-------|-------|
| 主      | 编 | 张 旭   |       |       |
| 副      | 主 | 编     | 吕 娟   | 成 福 云 |
| 参加编写人员 |   | 苏 志 诚 | 高 辉   | 屈 艳 萍 |
|        |   | 张 海 滨 | 李 云 鹤 | 孙 远 斌 |
|        |   | 王 为   | 杨 光   | 吴 玉 成 |
|        |   | 孙 洪 泉 | 李 俊 峰 | 高 俊   |

# 序

干旱灾害是我国的主要自然灾害之一。从公元前 206 年到 2011 年的 2217 年间，我国发生较大旱灾约 1088 次，平均每两年发生一次。历史上特大干旱往往造成赤野千里、饿殍遍地、百姓流离失所，引发社会动荡甚至朝代更迭。新中国成立后，在党中央、国务院的坚强领导下，地方各级党委、政府组织广大军民兴修水利、抗旱减灾，与干旱进行了艰苦卓绝的斗争，成绩斐然、成效显著。近年来，受全球气候变化的影响，我国干旱灾害频次增加、范围扩大、损失加重。2000 年及 2001 年全国大旱，2006 年川渝特大干旱，2009 年北方冬麦区特

大春旱，2010 年西南大旱，2011 年相继发生的 9 省冬麦区、长江中下游地区和西南地区的严重干旱等，都给这些地区的群众生活、生产条件及生态环境带来了严重影响。在各方共同努力下，我们不仅积极有效应对了这些旱灾，确保了人民用水安全、粮食丰收，而且也进一步丰富了应对严重干旱的经验，制定并实施了一系列行之有效的政策和措施。

干旱是一种自然现象，人类至今无法消弭，唯积极应对、科学抗旱，才能减轻其带来的灾害和损失。国际社会历来对于旱导致的水资源短缺和粮食减产高度关注。20 世纪八九十年代，美国和澳大利亚等国提出了干旱风险管理理念，并在风险管理政策、监测预警、风险评估等方面取得了较大进展。联合国和国际社会组织也制定了务实的目标和策略。进入 21 世

纪后，气候变化和极端干旱事件导致一些国家和地区人饮困难、粮食歉收，灾害事件频发、多发、重发，越来越严峻的形势已成为关乎世界范围经济社会发展的重大问题。

新中国成立以来，党和政府高度重视抗旱减灾工作，带领全国各族人民开展了大规模的抗旱基础设施建设，初步建成了以蓄、引、提、调为主的抗旱工程体系，开展了政策法规制定、规划及预案编制、信息化及服务组织建设等非工程体系建设，进行了抗旱管理积极探索与实践，积累了因地制宜、因时制宜、卓有成效的方法与经验，抗旱减灾能力和管理水平都有了显著提高。2011年中央一号文件《关于加快水利改革发展的决定》的出台和中央水利工作会议的召开，为我国抗旱减灾事业发展提供了重要机遇。如何深入贯彻

落实党中央、国务院的重大战略部署，强化应急抗旱能力建设，提升全面抗旱管理水平，为经济社会可持续发展提供用水保障，是各级抗旱管理部门面临的一项重大课题。

为总结近年来各地积累的宝贵经验，提升抗旱管理水平，随着我国第一部《全国抗旱规划》的编制实施，国家防汛抗旱总指挥部办公室组织编写了涵盖组织体系、工作内容和程序、相关法规和技术标准等方面内容的《抗旱工作手册》，以飨读者。我相信，在这样一个重要机遇期，《抗旱工作手册》的出版，无疑将对各级防汛抗旱指挥机构领导和管理人员制定政策、科学决策及业务培训等方面的工作起到重要借鉴、参考和指导作用，也一定会为抗旱工作人员乃至水利工作者和相关人士提供具体的工作指南和有益的实际帮

助，从而为进一步推动全面抗旱管理水平再上新台阶作出贡献。

以求正于读者。

刘宁

2011 年 9 月

# 前 言

干旱灾害是影响我国经济社会发展的主要自然灾害之一。由于水资源时空分布不均，水土资源与国民经济和生产力布局不匹配，抗旱基础设施建设滞后，特别是受近年来全球气候变化影响，我国极端灾害性天气突发、多发、重发，干旱灾害频次增加、范围扩大、损失加重，对城乡居民生活、生产和生态的影响加剧。全面提高抗旱管理水平，有效增强旱灾应急处置能力，努力减轻旱灾影响和损失，是抗旱减灾工作面临的长期而紧迫的任务。为此，我们在总结近年来我国抗旱管理工作经验的基础上，编写了《抗旱工作手册》，供地方各级防汛抗旱指挥机构领导和管理

人员参阅。

本书主要包括抗旱工作指导思想和组织体系、抗旱工作职责、抗旱信息管理、抗旱应急响应、旱灾核查评估及抗旱效益评价、抗旱预案编制、抗旱水量应急调度、抗旱服务组织、抗旱物资储备、抗旱规划编制、抗旱主要措施等内容，并收录了部分抗旱常用术语、法律规章和技术标准等。

在本书的编写过程中，房建、孙又欣、严永辉、施宏江、黄喜峰等同志提供了许多中肯的修改意见，在此一并表示感谢！

由于编者水平有限，书中难免存在一些疏漏与不足之处，敬请广大读者批评指正。

编 者

2011年9月

# 目 录

序

前言

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| <b>第 1 章 指导思想和组织体系</b> .....      | 1  |
| 1.1 指导思想和目标任务 .....               | 1  |
| 1.2 组织体系 .....                    | 3  |
| 1.3 抗旱工作主要内容 .....                | 5  |
| <b>第 2 章 抗旱工作职责</b> .....         | 7  |
| 2.1 国家防总职责 .....                  | 7  |
| 2.2 七大江河及太湖流域防汛<br>抗旱指挥机构职责 ..... | 8  |
| 2.3 地方各级防汛抗旱指挥机构职责 .....          | 9  |
| 2.4 成员单位职责 .....                  | 10 |
| <b>第 3 章 抗旱信息管理</b> .....         | 14 |
| 3.1 信息分类 .....                    | 14 |

|            |                                 |           |
|------------|---------------------------------|-----------|
| 3.2        | 报送制度 .....                      | 22        |
| 3.3        | 信息发布 .....                      | 24        |
| <b>第4章</b> | <b>抗旱应急响应 .....</b>             | <b>25</b> |
| 4.1        | 应急准备 .....                      | 25        |
| 4.2        | 应急响应 .....                      | 26        |
| 4.3        | 恢复措施 .....                      | 28        |
| <b>第5章</b> | <b>旱灾核查评估及抗旱<br/>效益评价 .....</b> | <b>30</b> |
| 5.1        | 旱灾核查评估 .....                    | 30        |
| 5.2        | 抗旱效益评价 .....                    | 33        |
| <b>第6章</b> | <b>抗旱预案编制 .....</b>             | <b>35</b> |
| 6.1        | 预案分类 .....                      | 35        |
| 6.2        | 预案主要内容 .....                    | 38        |
| 6.3        | 预案编制和审批 .....                   | 39        |
| <b>第7章</b> | <b>抗旱水量应急调度 .....</b>           | <b>42</b> |
| 7.1        | 调度实施方案 .....                    | 42        |
| 7.2        | 批准与实施 .....                     | 45        |
| 7.3        | 后期处置 .....                      | 46        |

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>第 8 章 抗旱服务组织 .....</b>  | <b>47</b> |
| 8.1 抗旱服务组织建设 .....         | 47        |
| 8.2 抗旱服务组织管理 .....         | 48        |
| 8.3 抗旱服务内容 .....           | 49        |
| <b>第 9 章 抗旱物资储备 .....</b>  | <b>51</b> |
| 9.1 仓库布局 .....             | 51        |
| 9.2 物资种类 .....             | 52        |
| 9.3 物资储备 .....             | 53        |
| 9.4 物资管理 .....             | 53        |
| 9.5 物资调用 .....             | 54        |
| 9.6 报废更新 .....             | 57        |
| <b>第 10 章 抗旱规划编制 .....</b> | <b>58</b> |
| 10.1 规划主要内容 .....          | 58        |
| 10.2 规划编制程序 .....          | 63        |
| 10.3 组织管理 .....            | 63        |
| <b>第 11 章 抗旱主要措施 .....</b> | <b>65</b> |
| 11.1 抗旱应急备用水源工程 .....      | 65        |
| 11.2 水源连通工程 .....          | 66        |

|      |                                       |     |
|------|---------------------------------------|-----|
| 11.3 | 应急输配水工程 .....                         | 67  |
| 11.4 | 跨区域应急调水工程 .....                       | 68  |
| 11.5 | 非常规水源工程 .....                         | 68  |
| 附录 1 | 2011 年中央一号文件《关于加快<br>水利改革发展的决定》 ..... | 70  |
| 附录 2 | 中华人民共和国抗旱条例 .....                     | 94  |
| 附录 3 | 特大防汛抗旱补助费<br>管理办法 .....               | 115 |
| 附录 4 | 中央防汛抗旱物资储备<br>管理办法 .....              | 125 |
| 附录 5 | 县级抗旱服务队建设<br>管理办法 .....               | 136 |
| 附录 6 | 旱情等级标准 .....                          | 143 |
| 附录 7 | 抗旱统计制度 .....                          | 168 |
| 附录 8 | 我国主要农作物生长期需水量<br>与对应节气 .....          | 189 |
| 附录 9 | 抗旱常用术语 .....                          | 198 |
|      | 参考文献 .....                            | 202 |

# 第 1 章 指导思想和 组织体系

## 1.1 指导思想和目标任务

### 1.1.1 指导思想

全面贯彻党的十七大和十七届三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照 2011 年中央一号文件《关于加快水利改革发展的决定》的战略部署，围绕全面建设小康社会奋斗目标和加快经济发展方式转变的新要求，坚持以人为本，综合运用行政、工程、经济、法律、科技等手段，全面加强抗旱减灾能力建设，最大限度减轻干旱灾害损失和影响，保障国家粮食安全、城乡供水安全和生态环境

安全。

### 1.1.2 工作方针

以人为本、预防为主、防抗结合、因地制宜、统筹兼顾、局部利益服从全局利益。

### 1.1.3 目标任务

到2020年，力争从根本上扭转抗旱基础设施薄弱的局面，基本建成较为完善的抗旱工程和非工程体系，抗旱减灾能力显著提高，全民抗旱减灾意识普遍增强，节水型社会建设取得明显成效，水资源利用效率和效益明显提升。发生中度干旱时，保障城乡居民生活、工业生产正常用水需求，农业和生态环境不遭受大的影响；发生严重干旱时，保障城乡居民基本生活用水和城镇重点工业企业基本用水需求，保障农作物生长关键期基本用水需求；发生特大干旱时，保障城乡居民生活饮用水安全，工农业生产损失降到最低程度。