

浙江省防汛防台抗旱条例释义

◇ 浙江省人大常委会法制工作委员会

◇ 浙江省水利厅

编

◇ 浙江省人民政府防汛抗旱指挥部办公室



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

浙江省防汛防台抗旱条例释义

◇ 浙江省人大常委会法制工作委员会

◇ 浙江省水利厅

编

◇ 浙江省人民政府防汛抗旱指挥部办公室



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

《浙江省防汛防台抗旱条例》已于2007年3月29日经浙江省第十届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过,自2007年4月15日起执行。为全面理解、准确把握《浙江省防汛防台抗旱条例》精神,避免对政策理解上的偏差,浙江省人大常委会法制工作委员会、浙江省水利厅、浙江省人民政府防汛抗旱指挥部办公室共同组织参与了《浙江省防汛防台抗旱条例》起草工作的领导、专家、学者等编写了本书。

本书对《浙江省防汛防台抗旱条例》中条文的制定目的、制定依据、主要概念和内容进行了逐条的解释,并针对条文实际应用中应注意的问题进行讲解。本书内容全面、系统、实用,是从事防汛防台抗旱工作的各级领导和管理干部、专业技术人员,学习、贯彻、实施《浙江省防汛防台抗旱条例》的重要参考书。

图书在版编目(CIP)数据

浙江省防汛防台抗旱条例释义/浙江省人大常委会法制工作委员会,浙江省水利厅,浙江省人民政府防汛抗旱指挥部办公室编.--北京:中国水利水电出版社,2009

ISBN 978-7-5084-6353-7

I. 浙… II. ①浙…②浙…③浙… III. ①防洪-条例-法律解释-浙江省②台风-灾害防治-条例-法律解释-浙江省③抗旱-条例-法律解释-浙江省 IV.

D927.552.665 D927.552.175

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第035123号

书 名	浙江省防汛防台抗旱条例释义
作 者	浙江省人大常委会法制工作委员会、浙江省水利厅、 浙江省人民政府防汛抗旱指挥部办公室 编
出版发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路6号 100044) 网址:www.waterpub.com.cn E-mail:sales@waterpub.com.cn
经 售	电话:(010) 63202266(总机)、68367658(营销中心) 北京科水图书销售中心(零售) 电话:(010) 88383994、63202643 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	北京市兴怀印刷厂
规 格	140mm×203mm 32开本 6印张 106千字
版 次	2009年3月第1版 2009年3月第1次印刷
印 数	00001-15000册
定 价	20.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

浙江省是暴雨、洪水、台风、干旱等自然灾害频繁发生的地区。在全面建设小康社会和提前基本实现社会主义现代化建设的重要历史时期，中共浙江省委贯彻落实科学发展观，提出了建设“平安浙江”，建设“法治浙江”的目标，这对依法加强防汛防台抗旱工作提出了更高的新要求。《浙江省防汛防台抗旱条例》于2007年3月29日经浙江省第十届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过，并于2007年4月15日起正式施行。《浙江省防汛防台抗旱条例》是全国第一部集防汛防台抗旱三方面于一体的具有一定创造性特点的地方性法规。

《浙江省防汛防台抗旱条例》的施行，标志着浙江省防汛防台抗旱工作向法制化迈出了极其重要的步伐，全省防灾减灾工作进入了规范化、科学化管理的新阶段。《浙江省防汛防台抗旱条例》从2004年开始起草到公布，历时3年，经过多次调研、论证、协调、修改，数易其稿，凝聚着多年来全省防汛防台抗旱工作的丰富实践经验的结晶，反映和体现了全省广大人民

的意愿。它的施行，不仅对于规范防汛防台抗旱活动，维护防汛防台抗旱公共管理秩序，保障防汛防台抗旱各方面当事人生命安全和合法权益，把洪涝台灾害的损失减少到最低限度具有十分重要意义，而且对于促进防汛抗旱主管部门转变职能，加强防汛防台抗旱的组织建设和制度建设，增强全省人民的防灾减灾意识，提高全社会防灾减灾的综合能力，也具有十分重要的意义。

为了贯彻好、实施好《浙江省防汛防台抗旱条例》，要加强对《浙江省防汛防台抗旱条例》的学习和宣传。各级防汛抗旱指挥机构、各级水利部门等防汛抗旱成员单位的领导干部和工作人员，要认真学习《浙江省防汛防台抗旱条例》，掌握《浙江省防汛防台抗旱条例》的具体规定，领会《浙江省防汛防台抗旱条例》的精神实质。这是保证《浙江省防汛防台抗旱条例》得到全面贯彻、正确实施的关键。要提高全社会广大群众的防汛防台抗旱的法制意识，增强全社会广大群众在防汛防台抗旱活动中的自救互救能力，充分发挥人民群众对防灾减灾的作用，这是贯彻实施《浙江省防汛防台抗旱条例》的社会基础。

为了配合《浙江省防汛防台抗旱条例》的学习、宣传和贯彻实施，浙江省人大常委会法制工作委员会、浙江省水利厅、浙江省防汛防旱指挥部办公室共同编写了《浙江省防汛防台抗旱条例释义》一书。该书采

取逐条释义的方式，遵循理论与实际相结合的原则，以人为本，按照依法行政的要求，对《浙江省防汛防台抗旱条例》每条规定的立法原意，设定的理由和意义，实践中的主要做法以及应当注意的问题，进行具有较强针对性的详细阐述，对学习、实施《浙江省防汛防台抗旱条例》有着很强的指导意义。本书适合作为浙江省各级防汛防台抗旱指挥机构和各级水行政主管部门等防汛抗旱指挥机构成员单位从业人员学习、培训材料，还可以作为相关从业人员、大专院校相关专业学生以及社会其他各界人士学习、研究《浙江省防汛防台抗旱条例》的参考用书。

本书由浙江省人大常委会法制工作委员会主任丁祖年、浙江省水利厅厅长陈川担任编写委员会主任，浙江省水利厅副厅长黄建中、彭佳学任编写委员会副主任，浙江省人民政府防汛抗旱指挥部办公室常务副主任姚月伟、浙江省水利厅政策法规处处长潘田明、浙江省水利厅办公室主任俞锡根任编写委员会委员。全书由钱夔铭统稿，姚月伟、卢群星、潘田明审核，丁祖年审定。

在《浙江省防汛防台抗旱条例释义》审核修改过程中，得到了浙江省的气象局、海洋与渔业局、民政厅、国土资源厅、财政厅、建设厅、交通厅、公安厅等防汛抗旱指挥部成员单位和有关人士的大力支持和帮助。他们为《浙江省防汛防台抗旱条例释义》的编

写提供了宝贵的经验和建议。借本书出版之机，向他们表示衷心地感谢！

由于《浙江省防汛防台抗旱条例》内容丰富，防汛防台抗旱涉及社会面宽广，加上作者水平有限，本书难免有不妥之处，恳请读者批评指正。

本书编写委员会

2009年3月

目 录

■ 第一部分 浙江省防汛防台抗旱条例释义	1
第一章 总则	3
第二章 防汛防台抗旱职责	16
第三章 防汛防台抗旱准备	28
第四章 防汛防台与抗旱	48
第五章 保障措施	83
第六章 法律责任	107
第七章 附则	120
■ 第二部分 附录	121
中华人民共和国防洪法	123
中华人民共和国防汛条例	140
浙江省防汛防台抗旱条例	151
浙江省防御洪涝台灾害人员避险转移办法	167
浙江省民政厅、浙江省建设厅关于印发《浙江省避灾 安置场所建设和管理办法（试行）》的通知	176

第一部分

浙江省防汛防台抗旱 条例释义

第一章 总 则

第一条 为防御和减轻洪涝、台风、干旱灾害，维护人民生命和财产安全，保障经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国防汛条例》等法律、法规，结合本省实际，制定本条例。

条文释义：本条规定了制定本条例的立法宗旨和立法依据。

浙江省地处东南沿海，由于特殊的地理位置和气候条件，暴雨、洪水、台风、干旱等自然灾害频繁发生，特别是洪涝台灾害，以其发生次数多、影响范围广、灾害损失大而成为本省最主要的自然灾害，是本省经济社会持续发展的重要制约因素之一。1949～2006年本省因洪涝受灾面积在200万亩以上的有41年，平均1.4年一次；有38次台风在浙江省登陆，其中登陆时近中心风力在12级以上的有20次；受台风影响造成较大损失的有83次，平均一年1.5次。进入21世纪以来，影响浙江省的台风次数增加，强度趋

强，危害加大。据统计，洪涝台灾害造成了重大人员伤亡和财产损失，如“9417”号台风造成 1216 人死亡，倒塌房屋 10 万余间，直接经济损失 124 亿元；“9711”号台风造成 236 人死亡，直接经济损失 197 亿元；“99630”洪水造成直接经济损失 100 亿元以上；“0414”号台风“云娜”造成 179 人死亡，直接经济损失 181 亿元。干旱对本省影响也不容忽视。中华人民共和国成立以来，受旱面积在 200 万亩以上的年份有 33 年，平均 1.7 年一次；2003~2004 年，本省发生了中华人民共和国成立以来罕见的高温少雨天气，出现了连续干旱年。2003 年有 229 万人口、40 万头牲畜发生饮水困难；农业作物受灾面积 682 万亩，成灾面积 495 万亩，全省农业直接经济损失为 35 亿元；水产养殖受灾面积达 220 万亩，水力发电减少电量 20% 左右；本省有 20 余个城市缺水，被迫采取限水措施，严重影响了居民生活和城市生产。

本省历届省委省政府十分重视防汛防台抗旱工作，特别是 20 世纪 90 年代以来，加大防灾减灾建设投入力度，加快水利建设步伐，加强防汛抗旱工程和非工程措施建设，已初步形成了防洪减灾和水资源保障体系，防御洪涝、风暴潮和保障水资源供给的能力逐年提高。同时，也加强了防汛和水资源保障的法制建设。但是，从近几年的防汛防台抗旱实践以及打造“平安浙江”、构建社会主义和谐社会的要求看，本省防汛防

台抗旱工作仍存在许多薄弱环节，主要表现在：政府可以采取的防灾措施不够具体；人员避险转移缺乏强有力的保障措施，政府、社会、个人在人员转移中的责任不清；水利工程巡查制度和预警机制不够完善，仍存在巡查人员不到位，到位不尽责的现象；农居房安全监管、危房安全鉴定、临时避灾场所的建设或确定缺乏法律依据；山区小流域山洪和地质灾害的各项防范措施较难落实；水库安全管理职责有待进一步明确，建于 20 世纪 50~70 年代的水库大多处于病险高发期，除险加固任务繁重；抗旱期间应急调水、限制供水等措施缺乏可操作性的法律依据；基层防汛抗旱机构目前的应急能力难以适应本省经济社会的快速发展对防汛防旱工作和应急处置突发性自然灾害能力提出的新要求。

进入 21 世纪以来，本省加强了防汛抗旱预案的编制和实施管理，在防汛防台抗旱工作中创新体制机制，积累了一些成功的经验，并针对上述薄弱环节提出了有效的措施，形成了一批较好的实践成果。这些行之有效的方法，迫切需要通过地方性法规的形式予以规范，进一步将本省防汛防台抗旱工作纳入法制化的轨道，使之成为全社会共同遵守的行为准则。

2004 年，浙江省水利厅成立立法调研起草小组，认真总结和梳理了本省防汛防台抗旱工作的经验和教训，依据 2002 年颁布实施的《中华人民共和国水法》、

1998 年颁布实施的《中华人民共和国防洪法》、1991 年颁布实施并于 2005 年修改的《中华人民共和国防汛条例》，结合本省特殊的地理、气象、水文环境和遭受自然灾害的实况，在国家尚未对台风灾害防御立法的情况下，率先将台风防御条款纳入法规，起草了本条例初稿。本条例初稿完成后，进行了多次研究、讨论、修改，并在全省防汛防旱工作会议上，征求了各市、县防办，大中型水库管理单位和省级有关部门的意见，同时还书面征求省级防汛抗旱指挥机构成员单位及各市防办的意见。针对其中的重要问题邀请有关专家、学者召开了立法专题咨询会。经反复修改，形成送审稿，于 2005 年 10 月上报省政府，列入了 2005 年省人大常委会二类立法计划。省法制办收到送审稿后，及时发函征求了各市人民政府和十多个省级相关部门的书面意见，并会同省水利厅到杭州、台州、温州等地进行立法调研。2006 年省人大常委会将条例转为一类立法计划。2006 年 4 月 18 日省法制办主持召开了由省发改委、建设厅、民政厅、国土资源厅、财政厅、物价局、气象局、水利厅等部门参加的立法协调会，在此基础上，逐条修改，数易其稿，并经省政府常务会议二次审议，提请省人大常委会审议。9~10 月，省人大农业和环境资源委员会组织有关人员赴宁波、温州、金华、衢州、舟山、台州、丽水市和相关县（市、区）调研，并考察了福建省防汛地方立法工作情

况；召集省级有关部门听取了意见，在此基础上，对省政府提交的《条例（草案）》提出了审议报告。11月，省十届人大常委会第二十八次会议第一次审议《条例》。之后，省人大法制委员会又将草案印发各县（市、区）人大常委会、省人大代表、省有关部门和地方立法专家库成员征求意见，并在地方立法网上公布，公开向社会征求意见；赴湖州、嘉兴、台州等地直接听取基层政府、有关部门和单位、人大代表、村（居）民委员会等的意见。2007年3月9日，省人大法制委员会再次召开座谈会听取省有关部门意见。同时，根据省人大常委会组成人员的初次审议意见、省人大农业和资源环境保护委员会以及各地、各方面的意见，对草案进行了多次研究、修改，于2007年3月29日经省十届人大常委会第三十一次会议审议通过，并于2007年4月15日起施行。

第二条 在本省行政区域内从事防汛防台抗旱活动，适用本条例。

条文释义：本条规定了本条例的适用范围。

本条例的适用范围也就是效力范围，即在本省行政区域内从事防汛防台抗旱活动，均适用本条例。这主要包括两层意思：①从地域范围来说，凡在本省行政区域内，均适用；②从行为上讲，凡从事防汛防台抗旱活动的，均适用。所谓防汛防台抗旱活动，是指

为了防御和减轻洪涝台旱灾害对经济社会带来的不利影响而采取的一切措施的总和。它既包括政府及其有关部门在防汛防台抗旱中的各种行政行为和社会公共服务，也包括公民、法人和其他组织在防汛防台抗旱中的各种行为。需要强调的是，凡是本省从事渔业捕捞、运输、工程施工和其他作业的船只，无论其当时是否在本省行政区域内，都应服从船籍所在地政府的统一指挥，同时也要服从船舶作业地政府的统一指挥，做好防台避险工作。外省船舶在台风影响时期来本省避险的，也应遵循本条例的规定。

第三条 防汛防台抗旱工作坚持“以人为本、安全第一，预防为主、防抗结合，确保重点、统筹兼顾”的原则。

条文释义：本条规定了防汛防台抗旱工作的原则。

“以人为本、安全第一，预防为主、防抗结合，确保重点、统筹兼顾”的原则是本省多年以来防御洪涝台旱灾害经验的总结，并依据《中华人民共和国防汛条例》的有关规定提出的。

“以人为本、安全第一”，即在防御洪涝台旱灾害过程中，始终把人的生命安全放在首位，这也是贯彻省委、省政府提出的“不死人、少伤人”要求以及落实“以人为本、生命至上”理念的具体体现。过去，在“人定胜天”的年代，保护国家、集体的财产成了

第一要务，大家对洪涝台灾害对人类的危害性认识不足，也未建立有效的工程和非工程防御体系，缺乏必要的监测、预警手段，由此造成的重大人员伤亡，值得深思和进一步总结。现在，更多地强调科学防汛防台，尊重客观规律，理性地做好防御工作，在确保人的安全前提下，把损失降到最低。

“预防为主、防抗结合”，即在洪涝台旱灾害面前，要更多地强调事先采取工程和非工程措施，尽早做好防范工作。只有做到防患于未然，才能更好地确保人民生命财产的安全。在强调预防为主的同时，也要把抗灾抢险工作结合起来，利用行政（包括人员转移与安置，物资、设备、车辆的调用，抢险队伍的组织，启用蓄滞洪区）、技术（包括洪水调度、险情排除方案）、经济（如旱灾时实行临时水价）等手段，减少人员伤亡和财产损失。这里要重点理解“避灾”与“抗灾”的关系，从字面上理解，避就是避让，避其锋芒，不与灾害正面交锋。如台风、洪水袭击时的人员、财产转移，庄稼抢收，船舶进港避风等防灾措施都属于“避灾”的范畴；抗就是抵御，抵御灾害的袭击和侵害，如工程抢险，遇难群众的施救，树木加固御风等措施则属“抗灾”的范畴。但实际上，“避灾”也是“抗灾”的有效措施之一，有时两者难以区分，一般在灾旱来临前所采取的防灾措施为避灾，灾害来临时采取的防灾措施为抗灾。在这里需要强调的是科学抗灾，