



EU-CHINA
River Basin Management Programme
中国—欧盟流域管理项目

欧盟洪水 指令手册

[荷兰] 特尼斯·劳特斯 (Teunis Louters)
水利部国际合作与科技司
水利部国际经济技术合作交流中心

著
译



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



欧盟洪水 指令手册

[荷兰] 特尼斯·劳特斯 (Tennis Louters)
水利部国际合作与科技司
水利部国际经济技术合作交流中心

著
译

内 容 提 要

本手册收录了欧盟洪水指令的全文和相关欧盟文件的节选，并对洪水指令的方法和主要内容进行了分析和介绍，为我国广大从事洪水管理的政府官员及科技工作者了解欧盟国家的洪水管理经验提供了方便，对关注我国洪水问题的各界人士有所裨益。

图书在版编目（C I P）数据

欧盟洪水指令手册 / (荷) 劳特斯著；水利部国际合作与科技司，水利部国际经济技术合作交流中心译. —北京：中国水利水电出版社，2012. 1
ISBN 978-7-5084-9432-6

I. ①欧… II. ①劳… ②水… ③水… III. ①欧洲国家联盟—洪水—水灾—风险管理—手册 IV. ①P426.616-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第010903号

审图号：GS (2011) 873 号

书 名	欧盟洪水指令手册
作 者	[荷兰] 特尼斯·劳特斯 (Teunis Louters) 著 水利部国际合作与科技司 译 水利部国际经济技术合作交流中心
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址：www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话：(010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话：(010) 88383994、63202643、68545874 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	小森印刷 (北京) 有限公司
规 格	140mm×203mm 32开本 5.5印张 110千字
版 次	2012年1月第1版 2012年1月第1次印刷
印 数	0001—2500册
定 价	40.00元 (附光盘1张)

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

序一

洪涝灾害自古以来就是中华民族的心腹之患。近年来，受全球气候变化影响，我国极端天气事件明显增多，局地强降雨和洪水呈现多发并发重发的态势，其或然性、超常性、致灾性更为突出，给我国防洪减灾工作带来了更大的挑战。

上古时期，先民为逃避洪水灾害只能“择丘陵而处之”；大禹导川标志着人类有组织防治水害的开始。中华民族数千年的发展史，在某种意义上亦是不断探索、实践的治水史，众多的安邦兴国大政方针和致富发展的方略要义均与治水相关，一些兴利避害工程如都江堰、京杭大运河等至今仍润泽沃土，造福人民。1998年大洪水后，我国政府确立了新的治水思路，提出要实现由控制洪水向洪水管理转变，规划制定了新时期的洪水管理与洪灾防御方略。

历史经验告诉我们，人类与自然必须和谐相处。完全消除洪水灾害是难以做到的，人类不可能也没有

必要控制所有量级的洪水，只能通过工程和非工程措施运用，给洪水以出路，将洪水灾害风险控制在一一定的程度内，这既是人类在长期与洪水灾害抗争过程中逐步总结和提炼出来的洪水防御策略，也是人水和谐新时期治水理念的重要组成部分。

所谓洪水风险管理方法，就是通过防洪工程以及体制、机制创新和法制建设，有效地规避风险、适度承受风险、有序规范人类活动、合理利用洪水资源，提高应对洪水风险的能力。世界各国的国情不同，在推进洪涝灾害管理中所强调的理念与采取的措施也有各自的特点，但总的趋势是以风险管理理念为指导，完善突发性洪涝灾害的应急管理体制，因地制宜选择治水方略与推动防灾减灾社会化，实施流域洪水综合管理。

近年来，欧盟为了协调成员国洪水管理行动，于2007年10月颁布了“欧盟关于评价和管理洪水风险的指令”（简称欧盟洪水指令）。欧盟洪水指令颁布后，欧盟成员国以洪水风险初步评估和洪水地图制作为起点，启动了洪水风险管理规划工作，还就如何将洪水管理与气候变化相适应编写了指导文件。

我很高兴地看到在中欧流域管理项目的支持下，水利部国际合作与科技司组织编译了《欧盟洪水指令手册》。该手册不仅包括了欧盟洪水指令的译文，还详细介绍了欧盟国家全方位降低洪水风险的措施和考虑。我相信，这本手册对于我国广大防洪减灾工作人

员和研究者乃至公众都具有重要的参考、借鉴和指导作用。

在此，谨对《欧盟洪水指令手册》的出版表示祝贺！希望中欧双方在防洪减灾领域开展更多的交流与合作，共同推动洪水管理方式不断创新发展。

国家防总秘书长
水利部副部长

Handwritten signature in black ink, consisting of the characters '刘宁' (Liu Ning) in a cursive style.

2011年10月12日

序二

作为一种基础性的自然资源，河流在人类的历史中一直发挥着至关重要的作用。河流所提供的供水、航运、废物同化、旅游和娱乐等功能，推动着当地经济的发展。对于像中国这样农业人口占大多数并且粮食安全极为重要的国家来说，对河流进行良好的管理和控制是关系到人民福祉的一件大事。

洪水是自然现象。在欧洲和中国，它们不断发生，并将继续发生。但是，人类活动可以加剧洪水的不利影响。将河流与其天然洪泛平原隔离，在洪水易发地区发展住房和工业，无疑会将洪水的不利影响变得更加严重。另外，土地退化和植被破坏以及气候变化也可以导致严重洪灾，造成重大损失。

我们无法承受不必要的风险和损失，必须防止和控制洪水所带来的对人类生命、基础设施、经济资产和环境的风险。

河流不会服从于国家边界的限制。这正是欧盟委

员会制定洪水指令的原因。欧盟洪水指令为国家之间采取协调一致的行动提供了必要的法律框架，同时也给各国、各地区和当地的决策留出了相当大的灵活性。

欧盟成员国现已开始实施洪水指令，目前正致力于编写洪水管理综合规划，该规划与欧盟水框架指令所要求制定的流域管理规划紧密相关。欧盟国家面临着成功设计和实施这些规划的挑战。

我很高兴地看到中欧流域管理项目组织了欧盟洪水指令的翻译出版，从而使更多的中方官员、研究人员和民众可以获得欧盟在洪水管理方面的经验。

我真诚地希望通过中欧流域管理项目的实施，中国从欧盟洪水管理方面的经验中获益。同时，我也希望中欧双方继续相互学习，应对洪水等共同的挑战。

欧盟驻中国和蒙古代表团大使

艾德和

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Edouard', with a long horizontal stroke extending to the right.

《欧盟洪水指令手册》

编译人员

翻 译： 吴浓娣 钟 勇 郝 钊
徐 静 孙 岩 张海龙
高立洪 董雁飞

审 校： 金 海

执行主编： 朱 绛 李 戈

主 编： 于兴军

目录

序一

序二

第一部分 欧盟洪水管理关键原则的总结	1
欧盟洪水管理关键原则的总结	3
1 引言	3
2 背景	4
3 时间表	6
4 风险管理工具	7
5 成员国对洪水指令的实施情况	20
6 专业术语	22
7 参考文献	23
与洪水指令实施密切相关的欧盟立法	27
第二部分 欧盟关于评价和管理洪水风险的指令 ...	29
欧盟关于评价和管理洪水风险的指令	31
第一章 总体规定	37

第二章	初步洪水风险评估	38
第三章	洪水灾害图和洪水风险图	40
第四章	洪水风险管理规划	42
第五章	与水框架指令的协调、公众知情 和协商	44
第六章	实施措施和修订	45
第七章	过渡性措施	46
第八章	审议、报告和最终规定	47
附件	49
第三部分	相关欧盟文件节选	51
引言	53
所选文件简述	55
欧洲洪水地图制作良好做法手册	57
欧盟水框架指令共同实施战略指导文件 24		
——气候变化情况下的流域管理(第 6 章)	···	130

第一部分

欧盟洪水管理关键原则的总结

欧盟洪水管理关键原则的总结

1 引言

欧盟《关于评价和管理洪水风险的指令》（2007/60/EC 号指令），旨在减轻欧共同体境内因洪水而造成的对人类健康、环境、文化遗产和经济活动的不利后果。该指令建立了一个评估和管理洪水风险的框架，被广泛称为洪水指令。洪水指令于 2007 年 11 月 26 日生效。

洪水指令要求欧盟成员国完成以下 3 种成果。

（1）初步洪水风险评估。在每个流域区或管理单元评价洪水风险的水平，确定要开展洪水风险绘图和编制洪水风险管理规划的区域。

（2）绘制洪水图，包括洪水灾害图和洪水风险图。洪水灾害图应覆盖不同情景下可能被淹没的地理区域；洪水风险图应表明在这些情景下与洪水相关的潜在不利后果。

（3）洪水风险管理规划。以上述地图为基础，洪水管理规划应表明有关地区洪水风险管理的目标及实现这些目标的措施。

洪水指令与水框架指令（2000/60/EC 号指令）密切相联。应尽可能地在整个流域就减少洪水风险的措施进行协调。因此，也要对洪水风险管理规划与流域管理规划进行协调。所有规划都要供公众磋商，要鼓励利益相关各方参与这些规划的制定、审议以及更新。

流域管理规划应于 2015 年编制完成，要能有效应对气候变化与气候易变性的影响。

本手册第一部分对洪水指令进行了总结，介绍了其背景。其中，第 2 章介绍了背景以及洪水指令与水框架指令之间的联系；第 3 章概括了具体步骤和时间表；第 4 章详细说明了风险管理工具：初步洪水风险评估、洪水灾害图和洪水风险图以及洪水风险管理规划。第二部分是洪水指令的译文。第三部分收录了相关指导文件和最佳做法。

欧盟委员会已制作了专门网页向公众介绍洪水指令（网址为：http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/index.htm）。在编写本手册过程中，大量使用了该网站的信息和文章以及洪水指令。欧盟委员会负责维护这一网站，以便使公众获得更多信息来了解其行动和整体政策。

2 背景

在欧盟境内，占很大比例的人口居住或工作在临近河流、湖泊、海洋的地区，这些地区存在着显著的洪水风险。洪水威胁着人类健康和生命、环境、文化遗产以及经济活动，因此洪水可能导致严重的经济损失和社会混乱。过去 10 年中，欧洲发生多起重大破坏性洪水。2002 年夏天，多瑙河和易北河发生了百年一遇的灾难性洪水，造成数十人死亡，损失达数十亿欧元。2010 年 2 月，发生了一场特大暴雨，导致法国艾吉永市的海堤毁坏，许多人因此丧生。

欧盟各成员国都有长期应对洪水的历史，洪水风险管理措施也不尽相同。然而，在欧共同体层次上开展协调一致的行动，会带来很大的附加值，提高洪水保护水平。

水框架指令为欧共同体在水政策领域的行动提供了一个整体框架。它规定每个流域区都要制定流域管理规划，以实现良好生态状态与化学状态。此外，它也有助于减轻洪水影响。然而，减少洪水风险并非水框架指令的主要目标，水框架指令也没有考虑气候变化导致的未来洪水风险的变化。

因此，欧共同体已根据辅助性原则采取行动，制定了一个采取措施的框架。欧共同体也认识到洪水常常是一个跨界问题。

洪水指令将洪水定义为水临时覆盖通常没有被水淹没的土地。洪水指令认识到，洪水有不同类型，如河流洪水、山洪、城市洪水以及沿海地区发生的海洋洪水。它同时也认识到，洪水事件造成的破坏在欧共同体境内的不同国家和不同地区，会有所不同。各成员国也需要根据本地方和本区域的条件，确定各自的洪水风险管理目标，以形成因地制宜的方案。

洪水指令采用洪水风险方法。洪水风险是一个洪水事件的发生概率与其对人类健康、环境、文化遗产和经济活动造成的不利后果的组合。成员国要制定洪水风险管理规划。这些规划应考虑所有相关方面，如成本和效益、洪水范围、洪水路径和蓄滞可能性、环境、水土管理、空间规划及基础设施。

欧共同体境内某些地区的洪水风险可能被认为不大，如

人口稀少区或无人区，经济财产或生态价值有限的地区。

根据水框架指令要求而制定的流域管理规划和根据洪水指令要求而制定的洪水风险管理规划，都是流域综合管理的要素。因此，两个过程应在考虑水框架指令关于实现良好生态状态和化学状态这一目标以及确保有效合理利用资源的前提下，探讨协同增效的可能。然而，在洪水指令实施框架中，成员国可指定与水框架指令下不同的主管机构，也可以将特定沿海区域或特定流域作为管理单元，从而与水框架指令下的管理单元不同。

成员国应对其在跨界流域内的洪水风险管理做法进行协调，包括与第三方国家进行协调，还应从团结角度出发不采取任何可能增加邻国洪水风险的措施。成员国应考虑长远的一些趋势，包括气候变化和可持续土地利用做法。

所有评估、地图和规划都应向公众公开。

3 时间表

洪水指令要求成员国分 3 个阶段，推进洪水风险管理。

(1) 成员国应在 2011 年前对其境内的流域和相关沿海区域进行一次初步洪水风险评估，确定可能存在重大洪水风险的区域。

(2) 如果某些地区确实存在遭受洪水破坏的风险，那么成员国必须于 2013 年前为这些地区绘制洪水灾害图和洪水风险图。这些地图将分别确定那些会受到中等概率洪水（至少 100 年一遇）影响的区域和受到极端洪水或小概率洪