关于《中华人民共和国防洪法（草案）》的说明

　　--1997年6月27日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议上　　水利部部长　钮茂生　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：　　我受国务院的委托，现就《中华人民共和国防洪法（草案）》作如下说明：　　我国是一个多暴雨洪水的国家，历史上洪水为患十分严重。新中国成立后，党和政府十分重视防洪工作，对江河进行了大规模的治理，并发布了《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》等行政法规和文件，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、人口的不断增长、城市规模的日益扩大，防洪工作遇到了许多新情况、新问题，主要是：（一）防洪规划没有很好落实，突出表现为不重视编制防洪规划，对防洪缺乏统一考虑；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建设项目用地，影响防洪综合效益的发挥。（二）对随意占用河道的行为，缺乏强有力的管理手段，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，在河堤上建房屋，严重影响行洪；河道、湖泊淤积严重，泄洪、蓄洪能力锐减，致使汛期行洪不畅，加重了汛情。（三）防洪工程的防洪标准偏低，抵御洪灾能力较差。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1995年底统计，全国受洪水威胁的611个城市中，有422个城市防洪工程的防洪能力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，甚至将工厂、居民点建在行洪道内，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。防洪是公益事业，投入的社会效益明显、经济效益很差，企业和个人不愿投入，国家财政又包不了，结果造成防洪投入总体水平下降，跟不上经济建设和社会发展对防洪的需要。为了解决这些问题，迫切需要制定防洪法，将防洪工作进一步纳入法制化的轨道。　　1994年，水利部着手起草防洪法。在总结《防汛条例》、《河道管理条例》实施经验和调查研究的基础上，起草了《中华人民共和国防洪法（送审稿）》，于1995年3月报请国务院审批。此后，国务院法制局又广泛征求了国务院有关部门和地方以及流域管理机构的意见，会同水利部和有关部门对送审稿反复研究、修改，形成了《中华人民共和国防洪法（草案）》（以下简称草案）。草案已于1997年6月4日经国务院第57次常务会议讨论通过。草案共8章74条，分为总则、防洪规划、治理与防护、防洪区和防洪工程设施的管理、防汛抗洪、保障措施、法律责任、附则。　　一、规划保留区制度　　防洪规划是为防治洪涝灾害而制定的总体部署，是江河、湖泊治理和防洪工程设施建设的基本依据。针对防洪规划中确定的防洪工程设施建设项目用地不断被侵占的问题，草案规定：防洪规划确定的河道整治、防洪工程设施建设项目等用地，经有关土地管理部门和水行政主管部门核报本级人民政府批准，划定为规划保留区；“规划保留区内的土地利用，应当符合防洪规划的要求，不得建设与防洪无关的其他永久性工程设施；在特殊情况下，国家建设项目确需占用规划保留区内的土地的，应当征求有关水行政主管部门的意见。”　　二、规划同意书制度　　针对一些地方不严格遵守防洪规划的问题，草案规定：“在江河、湖泊上建设防洪工程和其他水工程、水电站等，应当符合防洪规划，留足防洪库容；其可行性研究报告按照国家规定的基本建设程序报请批准时，应当附具水行政主管部门签署的规划同意书。”　　三、占用河道审批管理制度　　河道是行洪的通道，必须加强管理，确保畅通。为了进一步解决对占用河道管理力度不够的问题，草案规定：跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线、取水、排水等工程设施占用河道，应当符合国家规定的防洪标准、岸线规划等技术要求，其可行性研究报告按照国家规定的基本建设程序报请批准前，其中的工程建设方案应当经水行政主管部门审查同意；占用河道时，由水行政主管部门确定跨越的河道空间和穿越的河床位置。　　四、蓄滞洪区的安全建设管理与补偿、救助制度　　蓄滞洪区是防洪体系的重要组成部分。为了加强蓄滞洪区安全建设工作，国务院于1988年10月27日发布了《蓄滞洪区安全与建设指导纲要》。但是，由于这个纲要缺乏法律强制力，蓄滞洪区的安全建设远远未达到蓄滞洪的需要。同时，蓄滞洪区为了确保全局而作出牺牲，应当得到政府的扶持和补偿、救助；作为蓄滞洪的受益地区和单位，也应当对蓄滞洪区承担扶持和补偿、救助义务。上述纲要对这些问题都没有明确规定。针对这些问题，草案规定：“洪泛区、蓄滞洪区所在地的省、自治区、直辖市人民政府应当组织有关地区和部门，按照防洪规划的要求，制定洪泛区、蓄滞洪区安全建设计划，控制蓄滞洪区人口增长，对居住在经常使用的蓄滞洪区的居民，有计划地组织外迁。”“省、自治区、直辖市人民政府应当建立对蓄滞洪区的扶持和补偿、救助制度。蓄滞洪区的直接受益地区和单位，应当对蓄滞洪区承担规定的扶持和补偿、救助义务。”　　五、洪水影响评价报告制度　　为了避免进洪时对蓄滞洪区内的非防洪建设项目造成不必要的经济损失，并防止建设项目对防洪工作产生严重影响，草案规定：“在蓄滞洪区内建设非防洪建设项目，应当就洪水对建设项目可能产生的影响和建设项目对防洪可能产生的影响作出评价，编制洪水影响评价报告，提出防御措施。建设项目可行性研究报告按照国家规定的基本建设程序报请批准时，应当附具有关水行政主管部门审查批准的洪水影响评价报告。”　　六、防洪投入由政府和受益者合理承担相结合的制度　　投入不足是当前防洪事业发展滞后的主要原因。目前我国财力不足，防洪事业全部依靠国家投入又是不可能的。为了增加防洪投入，加强防洪工程设施建设，逐步形成与社会经济发展水平相适应的防洪体系，增强防洪抗灾能力，草案规定：“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。”“各级人民政府应当采取措施，提高防洪投入的总体水平。”同时，明确了防洪投入的主体和中央与地方在防洪投入中的事权，并规定了江河治理和防洪工程设施建设的投资渠道、原则。　　七、划定河道管理保护范围和防洪工程设施管理保护范围　　为了防止在河道管理范围内从事有碍河道防护的活动，加强河道防护与防洪工程设施保护，充分发挥其防洪功能，草案规定：“流域管理机构直接管理的河道、湖泊管理范围，由流域管理机构会同有关县级以上地方人民政府划定；其他河道、湖泊管理范围，由有关县级以上地方人民政府划定。”“属于国家所有的防洪工程设施，应当按照经批准的设计，在竣工验收前由县级以上人民政府按照国家规定，划定管理和保护范围。”“属于集体所有的防洪工程设施，应当按照省、自治区、直辖市人民政府的规定，划定管理和保护范围。”　　八、防汛抗洪的政府行政首长负责制和部门分工负责制　　为了加强对防汛抗洪工作的统一领导，确保汛期的统一指挥和调度，充分发挥各有关部门的作用，确保防汛抗洪工作的顺利进行，草案规定：“防汛抗洪工作实行各级人民政府行政首长负责制，统一指挥、分级分部门负责。”并规定了有关人民政府、防汛指挥机构、水行政主管部门及其他有关部门在防汛抗洪中的职责与任务。　　我的说明完了，请审议。