

商丘市人民政府办公室文件

商政办〔2008〕51号

商丘市人民政府办公室 关于印发商丘市抗旱应急预案的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门：

《商丘市抗旱应急预案》已经市政府同意，现印发给你们，
请结合本地实际，认真贯彻执行。

二〇〇八年五月二十三日

商丘市抗旱应急预案

1 总则

1.1 编制预案的目的

为做好我市抗旱工作，做到有计划、有准备地防御旱灾，最大限度地减少旱灾损失，为市、县（市、区）抗旱指挥部门科学决策和实施水资源调配、抗旱救灾提供科学依据，增强抗旱工作的针对性和预见性，维护社会稳定，保障经济和社会全面、协调、可持续发展，编制本预案。

1.2 编制依据

依据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水土保持法》、《河南省实施〈中华人民共和国水法〉办法》、《河南省节约用水管理条例》、《河南省防汛抗旱应急预案》、《各级地方人民政府首长防汛抗旱工作职责》、《抗旱预案编制大纲》等，制定本预案。

1.3 编制原则

(1) 坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，努力实现由被动抗旱到主动抗旱和由单一抗旱向全面抗旱转变，不断提高抗旱的现代化水平。

(2) 抗旱工作实行各级人民政府行政首长负责制，统一指挥，分级负责、部门协作。

(3) 抗旱工作实行以人为本、防抗结合、因地制宜、统筹兼顾的方针，坚持先生活、后生产用水的原则，依法抗旱。

1.4 适用范围

本预案适用于全市范围内干旱灾害的预防和应急处置。

2 基本情况

2.1 自然地理情况

商丘市位于河南省东部，属黄淮海冲积平原。地理坐标为东经 $114^{\circ} 49' \sim 116^{\circ} 39'$ 、北纬 $33^{\circ} 44' \sim 34^{\circ} 51'$ ，东西长约168km，南北宽约128km，土地面积 10704km^2 。除黄河故道和永城市东北部孤山残丘外，地势大体上由西北向东南微倾。境内的土壤主要受黄河泛滥冲积泥沙运动影响，表层土壤质地分布情况错综复杂，以砂壤土为主，局部有粘土。

商丘市属淮河流域，分属洪泽湖、涡河、南四湖三大水系。洪泽湖水系境内流域面积 4912km^2 ，涡河水系境内流域面积 4341.5km^2 ，南四湖水系境内流域面积 866.4km^2 。境内流域面积在 1000km^2 以上的河流有涡河、惠济河、沱河、黄河故道、浍河、大沙河、王引河等七条。流域面积 $100\sim 1000\text{km}^2$ 的河流35条，流域面积 $30\sim 100\text{km}^2$ 的河流110条。河流大多呈西北~东南流向，平行相间分布，多属季节性雨源型河道。

商丘属暖温带季风气候，主要特点是春季温暖多风，夏季炎热多雨，秋季凉爽日照长，冬季寒冷少雨雪。年平均气温在 $13.9\sim 14.3^{\circ}\text{C}$ 之间。年平均日照时数为 $2204.4\sim 2427.6\text{h}$ ，年日照率为 $50\sim$

55%。无霜期平均207~214d。热量丰富，能满足粮食作物一年两熟的需求。各县（市、区）年均降水量为686.5~872.9mm，南部多于北部，东部多于西部，降水量由东南向西北呈递减趋势。降水量年内分配很不均匀，夏季（6~8月）降水量较多，平均383.1~483.3mm，占全年降水量的53~58%。冬季（12~2月）降水量较少，平均28.2~48.3mm，占全年降水量的4~6%。在月份分配上，7月份降水量较大，平均为196.5mm；1月份降水量较小，平均为12.2mm。形成春旱夏涝，涝后又旱，旱涝交替的气候特点。商丘市蒸发量以陆面蒸发为主，水面次之。年内蒸发量夏季最大，春季次之，年平均蒸发量为1491.1mm。

2.2 经济社会发展情况

商丘市辖六县二区一市（民权县、宁陵县、睢县、柘城县、虞城县、夏邑县、梁园区、睢阳区和永城市），共189个乡（镇、办事处）。总人口824.37万人，其中居住在乡村的人口583.44万人。耕地面积71.984万 hm^2 ，有效灌溉面积58.82万 hm^2 ，除涝面积20.69万 hm^2 ，节水灌溉面积3.57万 hm^2 。粮食作物以小麦、玉米、大豆为主，经济作物以棉花、果树、蔬菜、烟草为主。京九、陇海铁路，连霍高速、310、105国道交会于此，交通十分便利。

2.3 水资源开发利用概况

商丘市多年平均地表水资源量77053万 m^3 ，多年平均地下水资源量128955万 m^3 ，扣除重复计算量7920万 m^3 ，多年平均水资源总量198088万 m^3 。

2006年全市总供水量144438.9万 m^3 ；其中地表水源供水量24754.1万 m^3 ，地下水源供水量119684.8万 m^3 ；在地表水开发利用中，引用黄河水12251.0万 m^3 ；在地下水利用量中，开采浅层地下水约111792.1万 m^3 ，中深层地下水约7892.7万 m^3 。

2006年全市总用水量154438.8万 m^3 ；其中农、林、渔业用水105888.8万 m^3 （农田灌溉82065.5万 m^3 ），工业用水19307.8万 m^3 ，城乡生活、环境综合用水29242.2万 m^3 （城市生活、环境综合用水8934.1万 m^3 ）。全市用水消耗总量99834.5万 m^3 ，占总用水量的69.1%。

2006年全市人均用水量为176.0 m^3 ；农田灌溉亩均用水量为144.5 m^3 ；人均生活用水量，城镇为每人每日99.9L（含城市环境），农村为85.6L（含牲畜用水）。

2.4 旱灾概况

商丘市旱灾发生比较频繁，形成的主要原因有自然因素和社会因素。自然因素是降水时空分配不均匀、年季间变化大，蒸发大于补给。社会因素有：一是随着工业的发展，农业灌溉和城市居民用水增加较快，用水量逐年增加。二是水资源污染、浪费严重。全市工业污水、废水大部分未经处理直接排入河道，农民群众每年施用大量农药化肥，造成了水质污染。农田灌溉多是大水漫灌，水的利用率低，城市供水管网老化失修，居民生活用水，跑、冒、滴、漏现象严重。三是社会经济的落后造成对抗旱的投入不足，满足不了抗旱工作的需要。

2.5 抗旱能力

全市现有机电井18.83万眼，其中配套机电井18.61万眼。新三义寨引黄灌区正常灌溉面积3.43万 hm^2 ，补源面积13.07万 hm^2 。中型水库5座（林七水库、吴屯水库、郑阁水库、石庄水库、王安庄水库），兴利库容1.13亿 m^3 ；拦河节制闸278座，其中大中型拦河节制闸38座（设计蓄水量0.91亿 m^3 ），小型拦河节制闸240座；提灌站81处。

全市现有市级抗旱服务中心1个，县级抗旱服务队12个，乡级服务队110个，从业人员874人，拥有小型移动提灌设备1601台套，大型设备17台，机动车辆275辆，灌溉周期内可为2.53万 hm^2 农田提供抗旱服务。

3 指挥体系及职责

3.1 指挥体系

市人民政府成立市防汛抗旱指挥部（以下简称市防指），在市人民政府领导下负责领导、组织及协调全市的抗旱救灾工作，市防指指挥长由市政府市长担任，副指挥长由主管水利工作和主管城建工作的副市长、军分区领导、市政府副秘书长、市水利局局长担任。指挥部成员由水利局、农业局、气象局、林业局、农机局、财政局、公安局、环保局、民政局、卫生局、公用事业管理局、电业局、石油公司、通讯、消防、宣传等有关部门的单位负责人组成。下设市防汛抗旱指挥部办公室（以下简称市防指办），承办市防指日常工作。

3.2 市防指、市防指办职责

市防指是全市抗旱救灾工作的指挥决策机构，其主要职责是：

(1) 在市人民政府和上级抗旱指挥部的领导下，贯彻执行相关决定、指令；

(2) 组织召开抗旱工作会议，听取并及时掌握全市旱情、灾情，安排部署抗旱救灾工作；

(3) 组织制订市抗旱方案和应急调水方案，制定并组织实施抗旱防旱措施，落实抗旱物资和经费，做好抗旱管理工作及灾后处置；

(4) 统一指挥抗旱工作，组织市级相关部门、驻商部队按本预案规定职责对受灾地区进行抗旱救灾，并做好有关协调工作。

市防指办是综合协调办事机构，其职责是：

(1) 贯彻执行国家有关抗旱工作的法律、法规和方针政策；

(2) 及时了解、掌握旱情、灾情和水利灌溉工程运行状况，发布旱情、灾情报告；

(3) 及时向指挥部主要领导提出抗旱决策参谋意见并具体实施抗旱工作；

(4) 传递上级抗旱救灾工作指令，了解救灾工作进展情况，督促检查各项抗旱救灾措施的落实；

(5) 协调有关部门做好抗旱物资的储备、管理和抗旱资金的分配及监督实施工作；

(6) 处理市抗旱指挥部的日常工作。

3.3 市防指组成及成员单位职责

市防指由指挥长、副指挥长、秘书长及成员组成。

指挥长（市长）：负责市抗旱指挥部全面工作。

副指挥长（副市长）：协助指挥长协调各成员单位和市直有关单位的抗旱工作。

副指挥长（市军分区副司令）：协助指挥长协调、组织、调度全市部队进行抗旱和救灾工作。

副指挥长（市政府副秘书长）：协助指挥长协调、组织、指挥、调度全市抗旱和救灾工作。

副指挥长（市水利局局长）：协助指挥长负责全市抗旱工作，组织抗旱形势会商，组织有关专家提供技术支持。

秘书长（市水利局副局长）：具体负责市防指日常工作。

市水利局：承担抗旱的日常工作，组织协调抗旱预案的实施，负责组织、指导抗旱应急水源工程、农村饮水困难工程的建设与管理；掌握地表水、地下水动态变化和水利工程灌溉工作；负责落实商丘境内引黄水量的调度工作。

市交通局：负责运送抗旱救灾人员和物资，紧急抗旱期督促做好安全运输工作。

市公安局：负责抗旱的治安保卫工作，维护抗旱用水秩序和

灾区社会治安工作，打击偷盗抗旱物资、破坏工程设施的违法犯罪行为。

市民政局：负责受旱地区群众的生活救灾工作，及时向市防指提供灾情信息，管理、分配救灾款物及接收社会捐赠，并监督检查使用情况。

市财政局：负责筹集抗旱资金；会同市防指办做好特大抗旱经费的使用和管理。

市市政公用事业管理局：负责城市供水设施的安全和供水工作，编制城市生活用水计划，组织实施城市应急供水预案。

市农业局：负责掌握农业旱灾信息；负责农作物的抗旱技术指导，制定农业救灾措施并组织实施，推广应用农业抗旱新产品；负责旱灾发生后农业救灾和生产恢复工作。

市林业局：负责林业抗旱技术指导，制定林业救灾措施并组织实施，推广应用林业抗旱的新技术、新产品，做好森林防火工作。

市农机局：负责抗旱机械的供应和调配。

市卫生局：负责组织灾区卫生防疫和医疗救护工作，干旱期间饮用水质的监督管理，保证饮用水安全。

商丘火车站：负责运送抗旱、救灾、防疫人员和物资设备。

团市委：负责动员、组织全市共青团员、青年，在当地政府和防汛抗旱指挥部的统一领导下，积极投入抗旱救灾工作。

市武警支队：担负抗旱、救灾工作，执行重要抗旱任务。

市气象局：负责天气监测和墒情测报工作，对天气形势及时进行分析和滚动预报，及时向市防指及有关成员单位提供抗旱相关的气象信息，适时组织人工增雨工作。

市电业局：负责抗旱电力供应。

市环保局：负责灾区环境保护、生活用水水质监测和水污染事故的监测工作，制订出水污染事件的应对方案。

市通讯部门：检修和排除通信线路故障，确保通信正常。

市消防支队：加强防火安全监督管理，严密控制火灾火险，及时组织扑救火灾，必要时组织消防车辆，输送抗旱用水。

市石油公司：负责抗旱用油供应。

市广电局、商丘日报社：负责组织广播、电视、报刊等新闻媒体做好抗旱宣传工作，正确把握抗旱宣传工作导向；根据市防指提供的旱情，及时向社会发布抗旱信息。

其他有关部门做好相关的抗旱工作。

3.4 县级防汛抗旱指挥部

县级防汛抗旱指挥部，在市防汛抗旱指挥部和县级人民政府的领导下，执行上级抗旱指令，制定各项抗旱减灾措施，统一指挥本地区的抗旱工作。县级人民政府防汛抗旱指挥部各成员单位按照各自职责，做好有关工作。

4 预防及预警

4.1 预防

4.1.1 气象水文和环保信息

各级气象、水文、环保部门应加强对当地干早期天气预报和水质水量监测，并将结果及时报送有关防汛抗旱指挥部。当预报即将发生严重旱灾时，当地防汛抗旱指挥部应及时预警，通知有关区域做好相关准备。

4.1.2 旱情信息

(1) 旱情信息内容主要包括：干旱发生的时间、地点、程度、受旱范围、影响人口；以及对城乡生活、工农业生产、生态环境等方面造成的影响。

(2) 防汛抗旱指挥部应掌握水雨情变化、当地蓄水情况、农田土壤墒情和城乡供水情况，加强旱情监测，市、县（市、区）人民政府防汛抗旱指挥部应按照规定上报受旱情况。遇旱情急剧发展时应及时加报。

4.1.3 报告制度

在遇干旱时，气象部门监测的土壤含水量、气温、蒸发量应每旬上报。当遇特大或严重干旱时应适当增加土壤含水量、蒸发量的测报频率，并将测报分析结果及时上报。

遇干旱时，水文和水利部门监测的地下水位变化情况和水库、河道蓄水情况应每旬上报；在遇特大干旱和严重干旱时，监测的水库、河道蓄水情况要逐日上报，监测的地下水位变化情况要及时上报监测结果。

在遇特大干旱和严重干旱时，环保部门要加强水质监测，及时向同级人民政府防汛抗旱指挥部报告水质监测结果。当需要调

水时，要加密监测；当出现水污染事件时，要每日上报水污染事件情况。

市、县（市、区）人民政府防汛抗旱指挥部应当根据国家统计部门批准的干旱灾害统计报表制度的要求，及时统计和核实所管辖范围内的旱情、旱灾和抗旱行动情况等抗旱信息，及时报上一级人民政府防汛抗旱指挥部和本级人民政府。

旱情信息监测及报告由县级以上人民政府防汛抗旱指挥部统一审核，并向社会发布。未经审核或者授权，其他任何单位和个人不得擅自向社会发布抗旱信息。

广播、电视、网络和报纸等新闻媒体，应当及时播发、刊登经当地防汛抗旱指挥部核发的旱情及抗旱信息，并标明发布机构名称和发布时间。

4.1.4 预防工作

（1）思想准备。加强宣传，增强全民预防干旱灾害和自我保护的意识，做好抗大旱的思想准备。

（2）组织准备。建立健全抗旱组织指挥机构，落实抗旱责任人、抗旱队伍和预警措施，加强抗旱服务组织的建设。

（3）工程准备。水工程管理单位应当对管护范围内的抗旱设施及时进行定期检查和维修，对存在影响抗旱的各类抗旱设施和水源工程进行应急修复；应急调水的城镇，要认真落实应急调水方案。

（4）预案准备。修订完善各级抗旱预案，针对主要缺水城

镇，还要制定专门的应急调水方案。

(5) 物资准备。按照分级负责的原则，储备必要的抗旱物资，合理配置，以应急需。

(6) 抗旱检查。市、县（市、区）防汛抗旱指挥部应当组织对抗旱责任制、抗旱预案、抗旱设施、抗旱物资储备等进行检查。发现问题的，应当及时处理或者责成有关部门和单位限期处理。

4.2 预警

4.2.1 干旱预警

(一) 干旱等级

依据国家防汛抗旱总指挥部办公室制定的《干旱评估标准》，商丘市属黄淮海区的灌溉农业区，编码为Ⅲ—1。农业旱情评估包括基本旱情评估和区域综合旱情评估两部分：基本旱情评估采用土壤墒情法，区域综合旱情评估采用受旱面积比率法。商丘市农业旱情划分为轻度干旱（Ⅳ级）、中度干旱（Ⅲ级）、严重干旱（Ⅱ级）和特大干旱（Ⅰ级）四个级别。（见表4.1）

农业干旱等级划分指标

表4.1

评价指标		轻度干旱 (Ⅳ级)	中度干旱 (Ⅲ级)	严重干旱 (Ⅱ级)	特大干旱 (Ⅰ级)
基本指标	土壤墒情W(%)	$60 > W \geq 55$	$55 > W \geq 45$	$45 > W \geq 40$	$W < 40$
综合指标	受旱面积比率I (%)	市(地)级	$10 < I \leq 30$	$30 < I \leq 50$	$50 < I \leq 70$
		县(市)级	$20 < I \leq 40$	$40 < I \leq 60$	$60 < I \leq 80$

根据农业受旱成灾的程度，将农业旱灾划分为轻度旱灾、中度旱灾、严重旱灾和特大旱灾四个等级。商丘市农业旱灾等级采用综合减产成数法评估。（见表4.2）

农业旱灾等级划分表

表4.2

旱灾等级	轻度旱灾 (Ⅳ级)	中度旱灾 (Ⅲ级)	严重旱灾 (Ⅱ级)	特大旱灾 (Ⅰ级)
综合减产成数(%)	$10 < C \leq 20$	$20 < C \leq 30$	$30 < C \leq 40$	$C > 40$

依据城市干旱缺水率将城市干旱分为四个等级，即特大干旱、严重干旱、中度干旱、轻度干旱。（见表4.3）

城市干旱等级划分指标

表4.3

城市干旱差别指标	轻度干旱 (Ⅳ级)	中度旱灾 (Ⅲ级)	严重旱灾 (Ⅱ级)	特大旱灾 (Ⅰ级)
城市干旱缺水率 P_g (%)	$5 < P_g \leq 10$	$10 < P_g \leq 20$	$20 < P_g \leq 30$	$P_g > 30$

商丘市抗旱应急预案的干旱预警等级按干旱灾害等级来确定，同时考虑区域内城市干旱缺水情况。分为四级，即Ⅰ级预警（特大干旱）、Ⅱ级预警（严重干旱）、Ⅲ级预警（中度干旱）和Ⅳ级预警（轻度干旱）。

(二) 农业干旱预警

根据基本旱情评估和区域综合旱情评估指标，对干旱等级进

行综合评估。

特大干旱：当上述两项指标任何一项达到特大干旱等级或两项都达到重度干旱等级，旱情对农作物正常生长造成影响时。

重度干旱：当上述两项指标任何一项达到重度干旱等级或两项都达到中度干旱等级，旱情对农作物正常生长造成一定影响时。

中度干旱：当上述两项指标任何一项达到中度干旱等级或两项都达到轻度干旱等级，旱情对农作物正常生长造成较大影响时。

轻度干旱：当上述两项指标任何一项达到轻度干旱等级，旱情对农作物正常生长造成重大影响时。

依据干旱等级综合评估标准，将农业干旱预警分为四级，即Ⅰ级预警（特大干旱）、Ⅱ级预警（严重干旱）、Ⅲ级预警（中度干旱）和Ⅳ级预警（轻度干旱）。

（三）城市干旱预警

依据城市供水预期缺水率将城市干旱预警划分四个等级，即Ⅰ级预警（特大干旱）、Ⅱ级预警（严重干旱）、Ⅲ级预警（中度干旱）和Ⅳ级预警（轻度干旱）。（见表4.4）

城市干旱预警等级划分标准

表4.4

城市干旱 预警指标	预 警 等 级			
	Ⅰ级预警 (特大干旱)	Ⅱ级预警 (严重干旱)	Ⅲ级预警 (中度干旱)	Ⅳ级预警 (轻度干旱)
城市供水预期缺水率 (%)	$P_y > 30$	$20 < P_y \leq 30$	$10 < P_y \leq 20$	$5 < P_y \leq 10$

4.2.2 干旱预警发布

(1) 市干旱预警信息发布：由市防指负责干旱预警信息发布和宣布干旱预警解除。

(2) 信息发布内容：主要包括干旱等级、干旱发生的时间、地点、程度、受旱范围、影响人口，以及对城乡生活、工农业生产、生态环境等方面的影响。

(3) 信息发布程序：旱情发生后，由市防指组织有关防指成员单位和邀请有关专家会商，确定干旱灾害等级。当旱情达到轻度干旱（Ⅳ级）或以上时，发布干旱预警。

(4) 信息发布方式：通过广播、电视、报纸、手机短信或网站等新闻媒体向社会发布，必要时可举行新闻发布会。

(5) Ⅰ～Ⅳ级干旱预警的颜色为：Ⅰ级预警为红色，Ⅱ级预警为橙色，Ⅲ级预警为黄色，Ⅳ级预警为蓝色。

(6) 干旱的信息发布应当及时、准确、客观、全面。

4.2.3 预警行动

4.2.3.1 干旱灾害预警

(1) 市、县（市、区）防汛抗旱指挥部应针对干旱灾害的成因、特点，因地制宜采取预警防范措施。

(2) 市、县（市、区）防汛抗旱指挥部应建立健全旱情监测网络和干旱灾害统计队伍，随时掌握实时旱情灾情，并预测干旱发展趋势，根据不同干旱等级，提出相应对策，为抗旱指挥决策提供科学依据。

(3) 市、县（市、区）防汛抗旱指挥部应当加强抗旱服务网络建设，鼓励和支持社会力量开展多种形式的社会化服务组织建设，以防范干旱灾害的发生和蔓延。

4.2.3.2 干旱风险图

(1) 市、县（市、区）防汛抗旱指挥部应组织工程技术人员，研究绘制本地区的干旱风险图。

(2) 防汛抗旱指挥部应以干旱风险图作为抗旱救灾决策的技术依据。

5 应急响应

5.1 应急响应的总体要求

(1) 按照旱灾的严重程度和范围，应急响应等级与干旱预警等级相对应，将应急响应分为四级（特大干旱Ⅰ级响应、严重干旱Ⅱ级响应、中度干旱Ⅲ级响应、轻度干旱Ⅳ级响应）。

(2) 应急响应的总体要求是：加强领导，统一指挥；分级负责，部门协调；强化纪律，依法抗旱；快速反应，保障有力；落实责任，细化措施；科学调度，防抗结合，确保实现抗旱工作目标。

(3) 进入早期，应密切跟踪旱情、灾情，并根据不同情况启动相关应急程序。

(4) 市、县（市、区）防指在接到旱灾信息及处置过程中，应及时向同级政府报告情况，向成员单位通报情况，做好旱灾处置工作。

(5) 旱灾发生后，由相关县（市、区）人民政府及防指负责组织实施抗旱减灾和抗灾救灾等方面的工作。

5.2 I级响应

当农业干旱等级或城市干旱等级为特大干旱时，发布I级干旱预警，即启动I级应急响应。

5.2.1 工作会商

市防指指挥长主持，市防指领导和成员参加，邀请省防指领导或专家到会指导，邀请水利、气象、水文、农业、土壤等有关方面的专家参会。可视情况每5日组织一次会商，必要时，随时举行会商。内容是通报当前全市旱情和各县（市、区）抗旱活动情况，评估旱灾损失，提出会商意见，做出抗旱应急工作部署，并将情况及时上报市政府和省防指。

5.2.2 工作部署

市防指做出全面抗旱工作部署，下发抗旱工作紧急通知，召开电视电话会，把抗旱救灾作为中心工作，全民动员，全力以赴。市防指密切监视旱情的发展变化，做好旱情预测预报，做好应急调水调度，并及时派工作组及专家组赴一线督促、指导抗旱工作。市防指增加值班人员，加强值班，每天在市电视台等有关媒体上发布《旱情通报》，报道旱情及抗旱措施。

5.2.3 方案启动

市防指立即启动制定的抗旱应急方案，包括抗旱水量调度方案、节水限水方案以及各种抗旱措施。采取切实有效的措施应对

旱灾，对地表水与地下水等水源实施统一调度、采取水系联网、多源互补的方式，优化配置供水水源；严格实行计划用水，合理安排用水次序，优先保证城镇生活用水和农村人畜用水。必要时可临时调整水价，限制或关停部分高耗水服务行业、一般企业用水；紧急动用后备水源，使有限水资源发挥最大效益。

(1) 灌区根据水量供水，应当优先保证城乡居民生活用水。

(2) 由市防指统一协调，开辟新的水源，实施紧急调水。依法征调物资、设备、交通运输工具等，全力投入抗旱。

(3) 缺水严重的城镇限量供水。除重要机关、企事业单位如发电、供水、天然气、医院和学校等保证供水外，暂停和压缩部分工矿企业生产。

(4) 农村出现严重临时性饮水困难的地方，组织有关单位和社会力量以及抗旱服务队为群众送水，确保农村饮水安全。

5.2.4 宣传动员

(1) 由市防指统一发布旱情通报。

(2) 旱情、工情、灾情及抗旱工作等方面的公众信息，实行分级负责制，一般公众信息通过媒体向社会发布。

(3) 市、县（市、区）防指做好动员工作，组织社会力量投入抗旱。

5.2.5 部门联动

I级应急响应启动后，市防指可依法宣布全市进入紧急抗旱

期。市防指成员单位按照各自职责，做好抗旱救灾相关工作。

5.2.6 协调指导

特大旱灾发生后，市防指派出工作组赶赴一线指导抗旱工作，必要时成立前线指挥部，提供技术支持，协调水源、资金和物资，加强监督指导。在采取紧急措施的同时，立即向市政府和省防指报告。根据现场情况，收集、掌握相关信息，判明旱灾程度，及时向市政府和省防指上报旱灾的发展变化情况。请示省防指派出工作组现场帮助指导工作，提供技术、资金和物资支援。

相关县（市、区）的防汛抗旱指挥部启动Ⅰ级响应，可依照《抗旱预案》宣布本地区进入紧急抗旱期。同时增加值班人员，加强值班，由防汛抗旱指挥部的负责人主持会商，动员部署抗旱工作；按照权限统一调度本辖区内的水量；根据预案组织强化抗旱工作。受灾地区的县级防汛抗旱指挥部的成员单位在本级人民政府防汛抗旱指挥部的领导下，按照职责分工，及时向本级人民政府防汛抗旱指挥部提供气象、水情、工情、墒情、农情、水质和供水等信息，做好有关抗旱工作。各县（市、区）的防指应将工作情况及时上报各县（市、区）人民政府和市防指。

5.3 Ⅱ级响应

当农业干旱等级或城市干旱等级为严重干旱时发布Ⅱ级干旱预警，即启动Ⅱ级应急响应。

5.3.1 工作会商

市防指副指挥长主持会商，市防指领导和成员参加。邀请水

利、气象、水文、农业、土壤等有关方面的专家参会。可视情况每10日组织一次会商，必要时，随时举行会商。内容是通报当前全市旱情和各县（市、区）抗旱活动情况，分析下步旱情发展，提出会商意见，部署抗旱工作，加强抗旱工作指导，并将情况及时上报市政府并通报市防指成员单位。

5.3.2 工作部署

市防指做出抗旱工作部署，下发抗旱工作紧急通知，召开全市抗旱工作会议，把抗旱救灾作为中心工作，全民动员，全力以赴。市防指加强值班力量，密切监视旱情的发展变化，做好旱情预测预报，做好应急调水调度，并及时派工作组及专家组赴一线指导抗旱工作。市防指办不定期在市电视台等新闻媒体上发布旱情信息。

5.3.3 方案启动

市防指启动制定的抗旱应急方案，包括抗旱水量调度方案、节水限水方案以及各种抗旱措施。采取切实有效的措施应对旱灾，对地表水与地下水等水源实施统一调度，优化配置供水水源；严格实行计划用水，合理安排用水次序，优先保证城镇生活用水和农村人畜用水。

（1）灌区根据水量供水，优先保证城乡居民生活用水，充分发动群众，积极组织灌溉。

（2）由市防指统一协调，开辟新的水源，实施紧急调水；必要时依法征调物资、设备、交通运输工具等，全力投入抗旱。

(3) 缺水严重的城镇限量供水。除满足重要机关、企事业单位如发电、供水、天然气、医院和学校等用水外，暂停和压缩部分工矿企业生产用水。

(4) 农村出现严重临时性饮水困难的地方，组织有关单位和社会力量以及抗旱服务队为群众送水，确保农村饮水安全。

5.3.4 宣传动员

(1) 由市防指统一发布旱情通报。

(2) 旱情、工情、灾情及抗旱工作等方面的公众信息，实行分级负责制，一般公众信息通过媒体向社会发布。

(3) 市、县（市、区）防指做好动员工作，组织社会力量投入抗旱。

5.3.5 部门联动

Ⅱ级应急响应启动后，市防指可依法宣布旱区进入紧急抗旱期。市防指成员单位按照各自职责，做好抗旱救灾相关工作。

5.3.6 协调指导

市防指派出工作组赶赴一线指导抗旱工作，提供技术支持，协调水源、资金和物资，加强监督指导。在采取措施的同时，向市政府和省防指报告。根据现场情况，收集、掌握相关信息，判明旱灾程度，及时向市政府和省防指上报旱灾的发展变化情况。请示省防指派出工作组现场帮助指导工作，提供技术、资金和物资支援。

相关县（市、区）防汛抗旱指挥部可根据情况，依法宣布本

地区进入紧急抗旱期，行使相关权利。同时增加值班人员，加强值班。由防汛抗旱指挥部的主要负责同志主持会商，具体安排抗旱工作，按照权限统一调度本辖区内的水量；根据预案组织加强抗旱工作。受灾地区的县级防汛抗旱指挥部的成员单位在本级人民政府防汛抗旱指挥部的领导下，按照职责分工，及时向本级人民政府防汛抗旱指挥部提供气象、水情、工情、墒情、农情、水质和供水等信息，做好有关抗旱工作。各县（市、区）的防指应将工作情况及时上报各县（市、区）人民政府和市防指。

5.4 Ⅲ级响应

当农业干旱等级或城市干旱等级为中度干旱时应发布Ⅲ级干旱预警，即启动Ⅲ级响应。

5.4.1 工作会商

市防指副指挥长或秘书长主持会商，市防指有关领导和成员参加，邀请水利、气象、水文、农业、土壤等有关方面的专家参会。可根据情况确定时间组织会商。内容是通报当前旱情和各地抗旱活动情况，分析下步旱情发展，提出会商意见，部署抗旱工作，并将情况上报市政府并通报市防指成员单位。

5.4.2 工作部署

市防指做出抗旱工作部署，下发抗旱工作通知，并根据情况召开全市抗旱工作会议。市防指办派工作组、专家组，指导地方抗旱工作。

5.4.3 方案启动

市防指采取切实措施应对旱灾，优化配置供水水源；实行计划用水，合理安排用水次序，确保抗旱用水。

(1) 灌区根据水量努力将受益范围内的农田普灌一次。引黄灌区要加大引黄力度，尽可能的多引黄河水，并适当进行补源。

(2) 井灌区要充分发动群众抗旱，努力扩大灌溉面积。抗旱服务队全部出动抢灌，为群众搞好服务。

(3) 推广应用抗旱化学试剂，提高植物的抗旱能力。

5.4.4 宣传动员

市防指统一向新闻媒体通报旱情，适时报道有关旱情和抗旱工作开展情况，提高广大群众的节水意识，组织动员群众开展抗旱工作。

5.4.5 部门联动

Ⅲ级响应启动后，市防指具体安排抗旱相关工作。市防指成员单位按照各自职责，做好抗旱工作。

5.4.6 协调指导

市防指办派出工作组赶赴现场指导工作，提供技术指导，协调水源，督促受灾县（市、区）的防汛抗旱指挥部，加强领导，组织广大群众迅速行动，采取有效措施，切实做好抗旱工作。

相关县（市、区）由防指主要负责同志主持会商，具体安排抗旱工作，按照权限调度本辖区内的水量；根据预案组织抗旱，派出工作组、专家组到一线具体帮助抗旱工作，并将本县（市、区）

抗旱的工作情况上报县（市、区）人民政府分管领导和市防指。
县级防指在县级新闻媒体上发布旱情信息。

5.5 IV级响应

当农业干旱等级或城市干旱等级为轻度干旱时发布IV级干旱预警，即启IV级响应。

市防指密切监视旱情发展变化，加强抗旱工作的指导。

相关县（市、区）由防指负责同志主持会商，具体安排抗旱工作；按照权限调度本辖区内的水量；根据预案组织抗旱，派出工作组、专家组到一线具体帮助抗旱工作，并将抗旱的工作情况上报县（市、区）人民政府分管领导和市防指。

5.6 响应结束

（1）当干旱程度减轻，按相应干旱等级标准降低预警和响应等级，按原程序进行变更发布。当极度缺水得到有效控制时，事发地的防汛抗旱指挥部可视旱情，宣布结束紧急抗旱期。

（2）依照有关紧急抗旱期规定，征用、调用的物资、设备、交通运输工具等，在抗旱期结束后应当及时归还；造成损坏或者无法归还的，按照有关规定给予适当补偿或者作其他处理；已使用的物资按灾前市场价格进行结算。

（3）紧急处置工作结束后，事发地的防汛抗旱指挥部应协助当地政府进一步恢复正常生活、生产、工作秩序，修复基础设施。

6 保障措施

6.1 资金保障

抗旱资金按照政府投入与受益者合理承担相结合的原则筹集。

全市各级人民政府应当在本级财政预算中安排资金，主要用于对遭受特大干旱灾害的地区为兴建应急水源工程、建设抗旱设施的费用补助、主要抗旱工程的修复、农业灌溉水费补助，以及其他规定的抗旱工程的修复和建设。

6.2 物资保障

(1) 市、县（市、区）人民政府防汛抗旱指挥部要根据“分级负责，分级管理”的原则，储备足够的抗旱抢险、救护物资，并安排一定的储备管理费用；按照制订的抗旱物资储备及经费管理办法，对储备的抗旱物资，要按规定登记造册，实行专库、专人管理，并明确调运管理办法，严格调运程序。

(2) 市、县（市、区）抗旱物资调拨原则：先调用县级抗旱储备物资，在不能满足需要的情况下，可调用市级的抗旱储备物资。先调用抢险地点附近的抗旱物资，后调用抢险地点较远的抗旱储备物资。当有多处申请调用抗旱物资时，应优先保证重点地区的抗旱抢险物资急需。

(3) 市、县（市、区）抗旱物资调拨程序：市级抗旱物资的调用，由县（市、区）抗旱办公室向市防指办提出申请，经批准同意后，由市防指办下达调拨令。

(4) 抗旱减灾结束后，针对抗旱物资征用和消耗情况，按

照分级负责的原则，各级财政应安排专项资金及时补充到位。

6.3 抗旱应急水源保障

市、县（市、区）人民政府防汛抗旱指挥部要督促城乡供水部门和水工程管理部门加强对水源和抗旱设施的管理和维护，在重点地区、重点部位落实应急备用水源，确保城乡供水安全。要特别重视城市抗旱水源工程建设，在节约的基础上，抓紧备用水源和加强计划用水措施，保证城市居民用水需求。特别是干旱缺水城市，要根据实际需要，划定城市生活用水水源，当发生严重干旱或特大干旱时，严格限制非生活用水，储备必要的应急水源；对容易出现农村饮水困难的地方，县级防汛抗旱指挥部要根据当地的水源状况，控制农业灌溉，预留必要的饮用水源。

6.4 应急队伍保障

应急队伍的任务主要是保障应急送水和抗旱救灾。在抗旱期间，全市各级人民政府和防汛抗旱指挥部应组织动员社会公众力量投入抗旱救灾工作，任何单位和个人都有参加抗旱救灾的责任。市、县（市、区）人民政府防汛抗旱指挥部应及时组织抗旱服务组织深入旱情严重的地区，为农村群众提供解决人畜饮水困难、流动灌溉、维修抗旱机具、租赁抗旱设备、销售抗旱物资和抗旱技术咨询、推广抗旱新技术、承担应急供水等任务。必要时可申请消防和驻商部队支援。

6.5 供电保障

电力部门主要负责抗旱救灾等方面的供电需要和应急救援现

场的临时供电。

6.6 医疗保障

医疗卫生防疫部门主要负责旱灾区疾病防治的业务技术指导；组织医疗卫生队赴灾区巡医问诊，负责灾区防疫消毒、抢救伤员等工作。

6.7 治安保障

公安部门主要负责做好旱灾区的治安管理工作，依法严厉打击破坏抗旱救灾行动和工程设施安全的行为，保证抗旱救灾工作的顺利进行。

6.8 社会动员保障

(1) 抗旱是社会公益性事业，任何单位和个人都有保护水利工程设施和抗旱的责任。

(2) 市、县（市、区）防汛抗旱指挥部应根据旱灾的发展，做好动员工作，组织社会力量投入抗旱。

(3) 市、县（市、区）防汛抗旱指挥部，在严重旱灾期间，应按照分工，特事特办，急事急办，解决抗旱的实际问题，同时充分调动本系统的力量，全力支持抗旱救灾和灾后重建工作。

(4) 全市各级人民政府应加强对抗旱工作的统一领导，组织有关部门和单位，动员全社会的力量，做好抗旱工作。在抗旱的关键时刻，各级抗旱行政首长应靠前指挥，组织广大干部群众奋力抗灾减灾。

6.9 技术保障

依托旱情监测预报系统、灾情分析评估系统，在总结水源供水调度实践经验的基础上，以现行的水源供水调度工作流程、调度规则、组织分工为基础，建立抗旱调度决策支持系统。

市、县（市、区）防汛抗旱指挥部应建立抗旱专家库。专家库由抗旱、设计、科研、管理、气象、环保等部门有实践经验的专家组成。当发生旱灾时，由防汛抗旱指挥部统一组织，为抗旱指挥决策提供技术支持。

6.10 宣传及培训

旱情、灾情及抗旱工作等方面的公众信息交流，实行分级负责制，由本级防汛抗旱指挥部通过媒体向社会发布。抗旱的重要公众信息交流，实行新闻发言人制度，经本级政府同意后，由防汛抗旱指挥部指定的发言人，通过本地新闻媒体统一向社会发布。

采取分级负责的原则，由市、县（市、区）防汛抗旱指挥部组织抗旱业务培训；市抗旱指挥机构负责县（市、区）抗旱技术骨干和抗旱服务队负责人的培训，县（市、区）抗旱办公室负责乡镇抗旱技术人员和抗旱服务队骨干的培训。培训工作应做到合理规范课程、考核严格、分类指导，保证培训工作质量。培训工作应采取多种组织形式，定期与不定期相结合，每年至少组织一次培训。

7 后期处置

发生旱灾的当地人民政府应组织有关部门做好灾区生活供

给、卫生防疫、救灾物资供应、治安管理、恢复生产等后期处置工作。

7.1 救灾

在遭受旱灾影响的地区，市、县（市、区）人民政府防汛抗旱指挥部成员应按照职责分工，及时做好旱灾救助工作，妥善安排好受旱地区群众的生活，并帮助群众恢复生产和灾后自救。

（1）民政部门负责受灾群众生活救助。应及时调配救灾款物，组织安置受灾群众，作好受灾群众临时生活安排，保证灾民有粮吃、有衣穿、有水喝，切实解决受灾群众的基本生活问题。

（2）卫生部门负责调配医务技术力量，抢救因灾伤病人员，对污染源进行消毒处理，对灾区重大疫情、病情实施紧急处理，防止疫病的传播、蔓延。

（3）当地政府应组织对可能造成环境污染的污染物进行清除。

7.2 灾后工程修复

在抗旱结束后，应及时拆除河道、渠道临时拦水建筑物，恢复河道、渠道等原有功能。督促各地及时回收临时抗旱机械，加强养护和管理，以备下次干旱时使用。

7.3 抗旱工作评价

旱灾预警解除后，各级抗旱部门要组织有关专家和人员，组成干旱灾害评估组，按照《干旱评估标准》针对干旱灾害损失和灾区急需救援支持事项等抗旱工作的各个方面和环节进行定性和

定量的调查、分析、总结、评估，撰写灾害评估综合报告。同时，引进外部评价机制，广泛征求社会各界和群众对抗旱工作的意见和建议，总结经验，找出问题，从抗旱工程的规划、设计、运行、管理以及抗旱工作的各个方面提出改进建议，以进一步做好抗旱工作。并将干旱灾害评估综合报告在预警解除后15日内报送市人民政府和省防指办。

8 附则

8.1 预案管理与修订

本预案由市防指办负责编制，并召集有关部门、县（市、区）防汛抗旱指挥部专家评审后，报市人民政府或市防指批准执行，同时报省防指备案。在实施预案过程中，市防指办应及时总结，对存在的问题要及时修订、补充和完善，原则上3~5年修订一次。各县（市、区）防汛抗旱指挥部办公室根据本预案制定县级抗旱预案，报同级人民政府或县（市、区）防指批准执行。

8.2 图表编制

8.3 名词术语定义

1. 抗旱预案：是在现有工程设施条件和抗旱能力下，针对不同等级、程度的干旱，而预先制定的对策和措施，是各级防汛抗旱指挥部门实施指挥决策的依据。

2. 干旱风险图：是融合地理、社会经济信息、水资源特征信息，通过资料调查、水资源计算和成果整理，以地图形式直观反映某一地区发生干旱后可能影响的范围，用以分析和预评估不同干旱等级造成的风险和危害的工具。

3. 抗旱服务组织：是由水利部门组建的事业性服务实体，以抗旱减灾为宗旨，围绕群众饮水安全、粮食用水安全、经济发展用水安全和生态环境用水安全开展抗旱服务工作。国家支持和鼓励社会力量兴办各种形式的抗旱社会化服务组织。

4. 干旱评估标准说明：

(1) 土壤墒情法

基本旱情评估用于作物受旱和播种期耕地缺墒（水）情况的确定，其旱情等级评估采用土壤墒情法。

① 计算公式：

$$W = \frac{\theta}{F_c} \times 100\%$$

式中 W —土壤相对湿度〔%〕；

θ —土壤平均含水量；

F_c —土壤平均田间持水量。

②不同季节农田测墒深度按表8.2确定。

不同季节农田测墒深度表

表8.2

播前及苗期	发育前期	发育中期	成熟期
0~20cm	0~40cm	0~60cm	0~60cm

③土壤墒情监测点的选取应有代表性，在评价土壤墒情时应取评价区内各墒情监测点的平均值。

(2) 受旱面积比率法

区域综合旱情是指县级和县级以上行政区域农业综合受旱情况，其旱情等级评估采用受旱面积比率法。计算公式如下：

$$I = \frac{A_{\text{受旱}}}{A_{\text{耕地}}} \times 100\%$$

式中 I —受旱面积比率〔%〕；

$A_{\text{受旱}}$ —受旱作物的（含缺墒、缺水）面积〔 hm^2 〕，

$A_{\text{受旱}} = \text{雨养农业受旱面积} + \text{灌溉农业受旱面积}$ ；

$A_{\text{耕地}}$ —耕地面积〔 hm^2 〕。

(3) 综合减产成数法

农业旱灾等级采用综合减产成数法评估。指不同程度受灾面积农作物减产比率的综合平均值。计算公式如下：

$$C=I_3 \times 90\% + (I_2 - I_3) \times 55\% + (I_1 - I_2) \times 20\%$$

式中 C—综合减产成数〔%〕；

I_1 —受灾(减产1成以上)面积占播种面积的比例(用小数表示)；

I_2 —成灾(减产3成以上)面积占播种面积的比例(用小数表示)；

I_3 —绝收(减产8成以上)面积占播种面积的比例(用小数表示)。

(4) 城市干旱缺水率

城市干旱缺水率是指城市日缺水量与城市正常日供水量的比值。计算公式如下：

$$P_g = \frac{Q_z - Q_s}{Q_z} \times 100\%$$

式中 P_g —城市干旱缺水率(%)；

Q_z —城市正常日供水量(万 m^3)；

Q_s —城市实际日供水量(万 m^3)。

(5) 城市供水预期缺水率

是指预期内城市缺水总量与该时段内城市正常应供水总量的比值，计算公式如下：

$$P_y = \frac{W - \sum W_i}{W} \times 100\%$$

式中： $i=1, 2, 3, 4, \dots$ ；

P_y —城市供水预期缺水率（%）；

W —预期内城市正常应供水总量（ 万m^3 ）；

W_1 —预期内水库（湖泊）可供水量（ 万m^3 ）；

W_2 —预期内河道（河网）可供水量（ 万m^3 ）；

W_3 —预期内地下水可供水量（ 万m^3 ）；

W_4 —预期内其它水源可供水量（ 万m^3 ）。

其中，“预期一般可选择计算日至下一个来水季节前，也可以根据实际情况选择一个时间段，并加以说明。

（6）其他干旱评价指标详见有关规定。

8.4 奖励与责任追究

对抗旱工作做出突出贡献的劳动模范、先进集体和个人，各级人民政府应当给予表彰和奖励；对抗旱工作中英勇献身的人员，按有关规定追认为烈士。对抗旱工作中玩忽职守造成损失的，依据有关法律，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

8.5 预案实施时间

本预案自印发之日起实施。

主题词：抗旱 预案 通知

抄送：市委各部门，市人大办公室，市政协办公室，军分区，
市中级人民法院，市检察院。

商丘市人民政府办公室

2008年5月23日印发
