

DOI:10.16867/j.issn.1673-9264.2025001

张宏伟.新形势下做好基层防汛抗旱工作的对策建议[J].中国防汛抗旱,2025,35(3):89-93.ZHANG Hongwei.Countermeasures and Suggestions for Grassroots Flood Control and Drought Relief Work under the New Situation[J].China Flood &amp; Drought Management,2025,35(3):89-93.(in Chinese)

# 新形势下做好基层防汛抗旱工作的对策建议

张宏伟

(重庆市应急指挥调度保障中心,重庆 401120)

**摘要:**按照国家机构改革总体要求,防汛抗旱指挥部的职能整体划入应急管理部门,但基层普遍存在专业人员缺乏、科室职能交叉、应急能力不足等问题。同时,近年来,各地极端天气事件多发频发重发,洪旱灾害形势日趋严峻,极端性、突发性、复合型灾害防范处置难度呈倍数增长,基层作为先期处置责任主体和黄金救援期关键力量,应急处置能力亟待提升。如何加强基层组织基础建设,打通“最后一米”,是提升防汛抗旱工作能力关键一环。就当前基层防汛抗旱工作面临的新形势、存在的主要问题及其原因等进行分析,并提出对策建议。

**关键词:**防汛抗旱;基层;新形势;对策建议

中图分类号:TV87

文献标识码:A

文章编号:1673-9264(2025)03-89-05

## 0 引言

党的十八大以来,习近平总书记高度重视防汛抗旱工作,多次就防汛抗旱救灾工作作出重要部署,创造性提出“两个坚持、三个转变”防灾减灾救灾新理念,为防汛救灾工作指明了方向、提供了根本遵循。2013—2021年,全国年均因自然灾害死亡失踪人数、倒塌房屋数量、直接经济损失占GDP比重,较2000—2012年均值分别下降87.2%、87.4%、61.7%,防灾减灾工作取得了显著成效。尤其是2018年国家机构改革以来,在党中央、国务院坚强领导下,各级防汛抗旱指挥部、应急管理部门始终坚持“人民至上、生命至上”,切实加强统筹协调、指挥调度,各级各部门担当作为、团结协作,成功应对了2018年金沙江和雅鲁藏布江堰塞湖险情、1909号超强台风“利奇马”、2020年长江流域特大洪水、2021年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害、2022年长江中下游特大干旱、“23·7”海河流域特大洪水和京津冀地区极端强降雨等典型灾害,最大程度减少了人员伤亡和灾害损

失。2018—2022年全国洪涝灾害年均死亡失踪人数较前5年均值下降约43%,2022年因洪涝灾害死亡失踪人数创历史新低,防汛抗旱工作成效显著。在总结成绩的同时,也要清醒认识到洪涝灾害仍然是造成灾害损失最重的灾种,且气候变化问题引发的极端水旱灾害事件愈发频繁,各种“灰犀牛”“黑天鹅”事件随时有可能发生,当前防汛抗旱工作面临的风险和形势更加复杂严峻。

## 1 面临的新形势

### 1.1 深化改革进入攻坚期

在与洪涝灾害斗争的长期实践和经验积累中,我国防汛抗旱工作基本形成了具有中国特色的组织动员优势、工程体系优势、体制机制优势和工作基础优势,但在防汛抗旱应急指挥体系建设方面离深化改革目标仍具有一定差距。党的二十大报告明确提出要“以新安全格局保障新发展格局”“坚持安全第一、预防为主”“完善国家应急管理体系”“提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保

收稿日期:2025-01-02

作者信息:张宏伟,男,工程师,E-mail:632587368@qq.com。

障能力”等要求,为防汛抗旱体制机制改革明确了目标。党的二十届三中全会再次作出重要改革部署,提出“完善大安全大应急框架下应急指挥机制,强化基层应急基础和力量,提高防灾减灾救灾能力”,强调“完善自然灾害特别是洪涝灾害监测、防控措施”。防汛抗旱体制机制深化改革已经进入攻坚期,按照“统一指挥、分级负责”原则,要健全权责明确、权威高效的防汛抗旱应急指挥体系,当前的重心应该倾向基层,重点要提升基础能力,目标是打通“最后一米”,关口尽量前移。

### 1.2 极端灾害事件常态化

近年来,全球极端天气事件越来越频繁,高温、干旱、

暴雨、洪涝和雨雪冰冻等灾害对经济社会造成重创,极大威胁着人民群众的生命安全。如2021年河南郑州“7·20”暴雨过程,郑州市单日降雨量达552.5 mm,其中20日16—17时郑州市区降雨量达201.9 mm,降雨量突破中国大陆小时降雨量历史极值198.5 mm(1975年8月5日)。湖南郴州资兴“2024.7.26”极端暴雨过程,平均降雨量达到412.7 mm,其中最大降雨量673.9 mm,突破历史极值;单点24 h最大降雨量达642.5 mm。重庆市“2024.7.8”暴雨过程,过程降雨量、24 h降雨量、12 h降雨量、6 h降雨量均刷新重庆地区历史极值(表1),而且从2008—2024年的统计数据看,极端暴雨强度明显上升(表2)。

表1 重庆市“2024.7.8”暴雨过程极值、历史极值情况

项目	过程极值/mm	历史极值/mm	破纪录情况
过程降雨量	504.8(巫溪县木杉村站)	474.1(巫溪县建楼村站)	刷新重庆地区历史纪录
24 h降雨量	396.1(丰都县许明寺站)	403.4(云阳县咸池站)	列重庆地区历史第2位
12 h降雨量	383.2(丰都县许明寺站)	349.6(云阳县梅峰水库站)	刷新重庆地区历史纪录
6 h降雨量	279.0(丰都县许明寺站)	270.7(荣昌区盘龙站)	刷新重庆地区历史纪录

表2 2008—2024年重庆地区排名前5位暴雨过程

排名	暴雨过程	强度指数	强度等级	过程最大降雨量/mm	24 h降雨量极值/mm
1	“2024.7.8”	0.944	特重	504.8	396.1
2	“2020.7.15”	0.830	特重	464.8	369.0
3	“2021.8.25”	0.727	特重	474.1	228.8
4	“2009.8.2”	0.683	特重	402.4	292.6
5	“2012.8.30”	0.619	特重	358.5	267.6

在局地降雨极端的同时,极端高温干旱也呈上升趋势,2022年7月至11月上半月,长江流域发生严重的气象水文干旱,长江“汛期反枯”,鄱阳湖刷新历史最低水位;2023年6月中下旬至7月,华北地区出现高温热浪,124个国家气象站气温超过40℃,北京南郊观象台连续3 d气温达到或超过40℃。重庆市在经历2022年历史罕见高温干旱后,仅间隔1年再次遭遇极端高温干旱,2024年8月11日起的全市高温天气过程持续42 d,持续时间打破历史纪录,城市供水、用电负荷激增,部分学校两次延迟开学。

### 1.3 人民群众期盼值更高

随着互联网和移动智能设备的普及,信息源越来越多,获取信息越来越容易,自然灾害与普通群众生活息息相关,广大群众对各类灾害事件的关注度越来越高,对防

汛抗旱工作成效的期盼也越来越高。在这种背景下,一方面需要不断提升基层防汛抗旱应急处置能力,做到“乡自为战、村自为战”,确保在灾害发生时能够迅速、有效地进行救援和处置,尽最大努力减轻灾害影响和损失;另一方面也对基层舆情导控带来新的挑战,亟须提升基层危机公关能力,确保灾害发生后与媒体和公众保持良性沟通互动,增强透明度,维护政府公信力。

## 2 存在的主要问题

### 2.1 分工不明确,权责不对等

部分地区基层防汛抗旱指挥体系仍不健全,横向指挥部“统”的权威不够,部门间“测”“防”“救”责任不明;纵向指挥部和基层治理体系未融合,部门属事责任和基层属地

责任界线不明;防汛抗旱分级分类责任清单、履职清单不健全,基层领导干部、一线责任人临灾临险时不知道自己该履什么职、怎样履职。如灾害发生时,个别地方基层党政领导“扎堆”前往一线,后方指挥部“空转”,资源统筹困难,部门“各自为战”,关键时刻无法及时全面掌握灾险情信息和工作动态,决策部署缺乏针对性。同时个别地区还存在基层“兜底”责任过重问题,基层一线干部、网格员承担预警“叫应”、包保转移、巡查值守等大量工作,日常工作任务重、责任大,但各级履职评价、配套激励机制不完善,甚至在责任追究时基层往往“流汗又流泪”,导致部分基层一线人员工作主动性不强、积极性不高。

## 2.2 防御基础薄弱,新增风险突出

我国经济飞速发展的同时,城市化进程突飞猛进,但在这一过程中相应的防灾减灾规划标准配套不健全,防洪排涝等基础设施建设相对滞后,尤其是沿江沿河城镇防洪不达标问题较为突出。如重庆沙坪坝区磁器口古镇片区防洪能力低于10年一遇,渝中区菜园坝片区、大溪沟片区、滨江路等局地堤段防洪能力仅为10年一遇,南岸区南滨路、巴南区长江鱼洞城区等堤段防洪能力仅为20年一遇,潼

南、江津、綦江、巫溪等区(县)部分场镇“十年九淹”。同时,部分地区在城市化进程中,存在“重地上、轻地下”观念,破坏自然水系、侵占河道,导致内涝积水点新增等情况屡见不鲜;部分农村地区侵占行洪通道建房、围湖圈地、盖河修路等碍洪行为屡禁不止,新增风险较为突出。

## 2.3 人才建设滞后,专业力量紧缺

防汛抗旱工作既是一项行政工作,也是一项专业性很强的技术工作,对干部统筹能力、工作经验和专业素养要求较高。机构改革后,各级防汛抗旱指挥部办公室(以下简称防办)在应急管理部门成为议事协调机构,人才纵向梯次压茬培养难度大,干部纵向横向交流力度减弱,干部实战工作经验积累和业务能力不足等问题日渐凸显。尤其是基层防办普遍存在编制数量少、专业力量薄弱、晋升渠道窄等问题,个别地方人少事多矛盾突出,工作质量难以保证。如重庆41个区(县)防办仅有126人,平均每区(县)仅3人,有15个区(县)仅有1~2人;各区(县)防办具有水利专业背景人员17人,平均每个区(县)不足1人,有25个区(县)没有相关专业背景工作人员(图1)。



图1 重庆市各区(县)防办人员情况统计

## 3 对策建议

### 3.1 切实提升基层防汛抗旱应急能力

#### 3.1.1 健全完善权责清晰、运转顺畅的组织指挥体系

各级各部门必须坚决贯彻落实党中央统一部署,坚定不移推进体制机制改革,要持续把防汛抗旱指挥部这一

“金字招牌”持续做大做强,保持定力、毅力、魄力,进一步健全完善防汛抗旱应急指挥体系,充分发挥应急管理部门综合优势和水利、气象、住房和城乡建设、规划和自然资源等行业部门专业优势,扣紧责任链条,形成“统防救”工作合力。重点是厘清党政领导、指挥部、部门、属地、企事业单位、一线责任人职责,分类健全完善责任清单、履职清单,

做到权责相符、照单履职。

### 3.1.2 树立树牢防范应对极端灾害的底线思维、极限思维

从当前的趋势来看,“历史就是用来被刷新的,纪录就是用来被打破的”已经成为常态,如果仍然抱着惯性思维、常规手段来应对极端灾害,那么后果将是灾难性的。各级基层领导干部,尤其是能够调动应急资源的“关键少数”,必须牢固树立底线思维、极限思维,以万全准备应对万一可能、以万全之策确保万无一失。同时,各级领导要树立正确的政绩观,在做好抢险救援应急准备的基础上,更要将“防范于未然、管控于雨前、转移于灾前”作为基层防汛救灾工作追求的政绩。

### 3.1.3 持续提升洪旱灾害防御基础“基本面”

各级基层政府应按照“控、建、管”工作思路,久久为功,持续加强防御基础建设,提升风险防范能力。“控”就是结合本地实际,科学制定防洪规划,严格执行防洪标准,从源头控制新增洪旱灾害风险。“建”就是全面梳理本地防洪风险,加大本地财政投入,积极争取上级项目、资金支持,按照轻重缓急,采取避让搬迁、工程治理等方式,逐步消除重大隐患。“管”就是加强精细化管理,对存量风险实行分级分类管控,逐一落实非工程性措施,确保安全;对新增风险实行挂牌督办、销号管理,确保发现一起、查处一起、清除一起。

### 3.1.4 着力加强“专业化”干部队伍建设培养

各级基层政府要将防汛抗旱纳入基层党政领导干部培训内容,定期组织专题培训,复盘分析极端灾害案例;要高度重视防汛抗旱人才队伍建设,采取“师傅带徒弟”、人才引进、遴选选调、横向交流等方式充实队伍,要重点加强各级防办专业技术人员配备和人才梯队结构培养,做到远近结合、系统谋划。同时,要关心关爱防汛抗旱一线干部,加强汛期巡查值守保障措施,精神鼓励和物质奖励并重,要在防汛抗旱一线考察识别理论功底扎实、实践经验丰富、敢于担当作为的干部,树立模范典型,筑巢引凤、聚才引智。

## 3.2 深化落实防汛救灾四个“关键措施”

### 3.2.1 预警“叫应”

预报预警是防汛救灾工作的“第一道防线”,是针对性落实后续防汛救灾各项工作措施的前提,各级基层政府必须高度重视,坚决守住预警“叫应”环节。①加强预警“叫

应”基础设施建设,在防汛重点区域、监测盲区增设监测感知设备和智能预警“叫应”设施,不断提升预警“叫应”准确性。②加强预警信息运用,结合历史灾情数据,及时修订预警响应阈值,修编防汛应急预案,实现预警“叫应”与应急响应措施联动。③落实预警“叫应”闭环,注重传统“叫应”手段和现代化技术相结合,第一时间广泛开展“叫应”,针对高等级预警和重点区域,建立完善“叫应”反馈机制,确保“叫应”到位、措施到位。

### 3.2.2 转移避险

面对当前复杂严峻的灾害防治形势和各类风险的不确定性,提前组织转移避险是避免人员伤亡最关键、最有效的措施,此项工作是基层防汛救灾的重中之重,同时也是一大难点。做好避险转移工作要抓住几个关键。①摸清底数、清单化管理,动态排查更新防汛风险点位、受威胁范围和人员,解决“转移谁、谁组织、何时转、转到哪、如何管理”5个问题。②避免侥幸、提前扩面转移,遇到高等级预警或情况拿不准的时候,按照“应转尽转、应转快转、提前扩面”原则,尽量避免在夜间或雨中临时转移,增加过程风险。③专人管控、严防回流,近年来各地多次发生群众转移后私自返回造成伤亡情况,各基层政府必须落实转移安置点和风险区域专人管控措施,先确认安全后再有序返回。

### 3.2.3 熔断管控

当前气候变化和人为活动风险交织,洪涝灾害发生的时间、地点、类型、严重程度都难以预估,如2024年全国发生多起高速公路因灾垮塌断道,造成车辆坠落和人员伤亡事件。强化洪涝灾害风险熔断管控措施迫在眉睫。①明确熔断阈值、细化管控措施,针对高风险行业、高风险区域,一旦达到设定阈值,自动触发熔断指令,如雨量达到阈值后客运班车停运、积水达到阈值后交通断道、水位达到阈值后船舶停航等。②提前研判、确保熔断成效,发布停学、停业、停运等社会面影响较大的熔断指令时,提前开展联合研判,做好社会组织动员,把握指令发布时机,确保熔断管控措施及时、有效。③强化保障、减轻影响,分级细化不同熔断措施下的保障方案,落实应急保障措施,尽量减轻熔断管控对群众造成的影响,杜绝一断了之、一停了之,避免引发网络舆情。

### 3.2.4 力量前置

极端洪涝灾害易造成丘陵山区出现“三断”(断路、断

电、断网)情况,导致外界增援力量难以第一时间到达,受灾区域成为救援“孤岛”。各级基层政府要按照“乡自为战、村自为战”要求,前置部署力量,抢抓“窗口期”,全力减轻灾害损失。①党政领导前置,主要领导或指挥长前置到指挥部,统筹调度应急资源,其余党政领导分片下沉到一线,督导落实响应措施。②物资队伍前置,根据预报预警信息,统筹各类救援队伍,向高风险地区或者区域中心前置,常态携装巡护、急时紧急救援。③专业力量前置,极端情况下,专家力量、技术骨干要前置到水库、水电站、堤防等重要设施蹲点驻守,开展防洪抢险调度和工程险情处置。

### 3.3 牢牢抓住当前宝贵发展机遇

#### 3.3.1 党中央、国务院高度重视防汛抗旱救灾工作

党中央、国务院高度重视防汛抗旱工作,习近平总书记多次对防汛救灾工作作出重要指示批示,中共中央政治局常务委员会连续两年召开会议,专题研究部署防汛救灾工作。国家发展和改革委员会、财政部等国家部委持续投入专项国债资金支持各地防汛救灾工作。2024年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅又联合印发《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》。各级基层政府要以贯彻落实习近平总书记系列重要指示批示精神和党中央、国务院有关决策部署为契机,统筹推进本地区防汛抗旱各项工作,切实以工作的确定性应对风险的不确定性,全力保障人民群众生命财产安全。

#### 3.3.2 防汛抗旱工作体系持续完善

按照党中央、国务院统一部署,当前正在推进议事协调机构精简工作,大部分议事协调机构撤销合并,但防汛抗旱的政治责任和工作任务并没有减弱,国家防汛抗旱总指挥部责任不变、任务不减,仍然负责全国防汛抗旱工作

的统一指挥和调度。各级基层主要负责同志要对标国家防汛抗旱总指挥部工作要求,深入落实防汛抗旱行政首长负责制,亲自过问、亲自部署,持续健全完善本地区、本辖区防灾减灾救灾委员会和防汛抗旱指挥部“统分”结合机制、“平急”转换机制,高位推动各级各部门依法履职、协同联动,形成齐抓共管良好局面。

#### 3.3.3 技术支撑力度持续加强

近年来,防汛抗旱有关应急监测、态势感知、抢险救援等新技术、新手段、新装备不断投入实战运用,有关数字化应急指挥体系、智慧防汛系统、专业推演模型建设持续深化推进。各级基层政府要立足本地区防汛抗旱工作实际,积极对接上级部门、科研机构,争取技术支撑、项目试点。①规划引领、项目支撑,统筹做好“十五五”规划防汛抗旱重点项目规划,积极承接上级单位各类试点项目,用好上级防汛抗旱相关专项资金,以点带面推动本地区防汛抗旱能力整体提升。②改革创新、数字赋能,向先进地区学习防汛抗旱优秀管理经验和数字赋能成效,加强与科研院所、技术团队合作交流,向改革要活力、向创新要动力、向数字要战力,依托“软科学”,提升“硬实力”。

#### 参考文献

- [1] 雷宇宽,成家英,游文斌. 应急管理体制改革以来重庆市防汛抗旱工作经验[J]. 中国防汛抗旱,2022,32(5):75-78.
- [2] 重庆市应急管理局. 重庆市防汛抗旱年度发展报告(2020-2022)[R].2022.
- [3] 成家英,游文斌. 勠力同心新时代 携手奋进新征程 确保防汛抗旱工作“立起来、好起来、强起来”[J]. 中国防汛抗旱,2023,11(33):71-75.
- [4] 周福刚. 提升“统、防、救”三大能力 防灾减灾工作有力有序有效[J]. 中国防汛抗旱,2023,11(33):86-88.

编辑 田亚男