浅谈基层水利防汛应急处置能力提升路径

刘海军[1]　徐　波[2]　姜安丽[3]
1. 梅河口市湾龙镇综合服务中心　吉林　通化　135000
2. 梅河口市应急救援中心　吉林　通化　135000
3. 梅河口市李炉乡综合服务中心　吉林　通化　135000

摘　要：基层是防汛减灾的第一线也是最前沿，而基层应急处置能力高低直接影响到险情控制的速度以及造成的危害程度。本文基于基层水利防汛应急处置现状出发，对应急处置能力进行解读并对其构成要素进行划分，在此基础上分析目前基层存在的预案不切实际、人员不专业、物资不到位、调度不顺畅、支持不充分等问题及其背后的原因，在此基础上提出加强基层应急处置能力的五方面对策建议以及长期坚持的办法。即提高基层应急处置能力的关键是把“被动救灾”转变为“主动防灾”，通过对相关因素的整合以及体制创新来全面提升应急水平。

关键词：基层水利；防汛；应急处置能力；预案管理；抢险队伍；物资保障

引言

防汛应急处置是防控风险、减少损失的重要措施，在基层水利系统中，乡镇、村组以及水利单位是“最先一公里”，负责险情发现、前期处置和人员疏散等工作，其能力高低直接影响险情能否做到“早发现、早处理”，近几年来，由于极端天气频繁发生，暴雨洪水发生突然性和危害程度大大增加，给基层防汛工作带来巨大压力。但是目前来看，基层存在应急预案不切实际、队伍战斗力差、物资调配困难、执行命令不到位等问题，“最后一公里”的问题非常突出，在历次大汛中暴露出的能力薄弱的情况十分明显。本文针对加强基层水利防汛应急处置能力进行探讨，首先明确概念并分析存在的问题，在此基础上提出系统的解决方案及长效机制，目的就是使基层拥有强有力的应对各种洪水的能力。

1 基层水利防汛应急处置能力的内涵与构成要素

1.1 应急处置能力的概念界定

基层水利防汛应急处置能力是基层单位和个人在汛期发生各种突发水情险情情况下能够及时感知、正确判断、迅速响应并且不断掌握主动权的能力。这并非一种单纯的能力或者资源，而是一种包括“信息——决策——行动——保障”的全过程能力体系，在本质上表现为三个“第一时间”，即第一时间发现险情、第一时间控制险情、第一时间组织受威胁人群撤离。

1.2 应急处置能力的构成要素

基层应急处置能力由六个方面组成：第一是风险感知能力，“触发条件”，即能第一时间发现渗漏、管涌等问题迹象；第二是信息传达能力，影响反应时间，在最短时间内将灾害情况报告上级领导；第三是预案响应能力，有可行预案并且及时执行可以保证施工有条不紊；第四是人员战斗力，有专业技术并且迅速到位对处理结果起着决定作用；第五是物资供应能力，有足够的物资并且能够及时调配为应对工作提供坚实后盾；第六是组织协调能力，有统一指挥并且各方配合良好提高工作效率。这几点相互联系，缺少其中任何一个都会降低整个系统的韧性，因此要全面加强来提高整体应急能力。

1.3 应急处置的基本流程与能力对应

一次完整的应急处置包含五个方面的工作内容：险情发现——信息报送——启动响应——现场处置——善后恢复，每一步骤都有其需要具备的能力基础：险情发现需要有较强的风险感知能力（巡查频率以及隐患识别水平）；信息报送需要有良好的信息沟通能力（通信方式以及汇报的质量）；启动响应需要有良好的应急预案实施能力（对预案的掌握程度以及做出决定的速度）；现场处置需要有良好的队伍战斗力以及物资保障能力（操作能力和物资是否充足）；善后恢复需要有良好的组织协调能力（安置及稳定局势）[1]。能力提升应该针对这五个方面进行检查、提升，找出问题所在然后有的放矢地去提高，而不是泛泛地说“能力提升”。

2 基层水利防汛应急处置能力的现实短板

2.1 预案体系的实战化程度不足

基层防汛应急预案存在“重编制、轻应用”。一是预案内容脱离本地实际情况——许多乡镇防汛应急预案照搬县级模板，风险分析忽视本地区隐患特点，应对措施不符合当地实际情况，过程安排不顾及本地交通、通信情况，造成预案难以起到作用甚至无法实施。二是预案更新滞后——乡镇换届、人员变动之后，防汛应急预案责任人和电话号码等信息未能得到及时更新，在发生突发事件时出现“找不到责任人、联系不上负责人”的情况。三是预案演练走过场——大多数基层防汛演练仅是进行桌面推演，缺少实战化实兵实装演练，领导干部对于预案不熟悉，一旦发生险情首先想到的是“打电话请示”，而不是根据预案开展工作。

2.2 抢险队伍的专业化水平偏低

基层防汛抢险队伍主要由乡村干部、民兵及群众组成，人员流动性大、缺乏专业培训、缺少实战经验。乡镇一级的专业技术人员严重不足——水利专业的大中专毕业生不愿意到农村工作，现有的人员大多不是水利专业出身，对巡堤查险的技术要求、判断险情的标准方法以及抢护的技术细节都不清楚。一旦出现险情，在场的人虽然可以迅速集合起来，但是由于没有技术骨干在现场指挥，常常出现“有力无处使”或者“用力不得法”的情况——比如在管涌抢护时反滤料铺设顺序错误，在滑坡抢护时压脚位置不当等，不仅无助于控制险情，反而会延误战机。而且因为青壮年劳动力大量外流，剩下的大多是一些老年人、妇女，能够调动的合格抢险人员非常少。

2.3 物资储备的前置性与可达性不够

基层防汛物资储备存在的主要问题就是“储备有、调不出、用不上”。县级仓库物资种类较为齐全但是离出险地点较远，在暴雨天气，山区道路容易阻塞，导致物资“远水不解近渴”；乡镇或村级储备点物资种类单一、数量较少，大部分为传统的编织袋、木桩等物资，缺少新型防汛物资（例如吸水膨胀袋、装配式围井、水下堵漏材料）以应对复杂灾情[2]。另外还有大量物资管理松散——台账不清、堆放混乱、保养不到位，汛前检查时发现编织袋老化脆裂、发电机不能正常工作、冲锋舟损坏漏水等现象，在关键时刻物资“不能用”。物资储备“最后一公里”的问题——从储备点到出险点之间的这段距离往往会因为道路状况以及交通工具的问题而导致物资供应中断。

2.4 指挥协同的效率不高

基层应急指挥面临“多头指挥”与“信息不对称”的问题。一方面，防汛抗旱指挥部各成员单位（水利、应急、气象、交通、电力等）都有自己的上级指示以及信息来源，在现场缺少一个统筹各方的领导核心，容易造成相互掣肘或者推诿扯皮的情况。另一方面，在现场信息向上汇报的过程中经过太多中间环节，由村级到乡级再到县级防指往往要一层层上报、一层层总结，导致决策延误。更为重要的是，现场指挥人员对当地的实际情况了解不够充分——不知道哪些村落处在山洪危险区域、哪条道路最容易被雨水冲断、哪些人需要帮助疏散等，缺少这些重要的情况就无法做出有效的判断。

2.5 信息化手段的应用滞后

目前信息技术已经融入到社会各个领域当中，在基层防汛应急处置中信息化程度较低。降雨量监测站点较少，水位自动监测范围较小，大部分地方还是依靠人工作业以及打电话汇报，不能做到及时准确获取信息来做出快速反应。预警信息发布主要通过微信群或者短信群发，缺少针对性强、具有强制性的提醒方式，对于一些偏远地区以及弱势群体来说很难达到有效通知效果。现场视频回传、无人机巡查灾情、实时视频讨论交流等功能在基层应用较少，“信息死角”和“通信孤岛”在暴雨期间仍然存在。

3 基层水利防汛应急处置能力提升的系统化路径

3.1 预案实战化：从“文本规范”到“行动手册”

对于基层来说，预案的生命力不在文本的规范性而在执行的操作性上。要推进预案编制方式的根本改变——将乡镇、村一级预案从冗长复杂的“规范文本”转变为简明扼要的“行动手册”。行动手册的主要内容应当是：风险隐患分布图（标出本区域危险区、撤离路线、安置点等）、责任人和联系电话（按职务列出所有责任人及他们的电话号码）、响应行动卡（根据不同预警级别列出“谁来干什么、怎么干、用什么工具”等列表形式的要求）、物资装备清单（写明存放地点及调配负责人）以及重要设备使用说明（如涵闸开关方法、备用电源启用办法等）。手册不超过 10 页，图文并茂，人手一册，在汛前，所有相关人员要进行手册内容的“默写式”考试——不是要记住全部内容，而是能够迅速查找出相应情况下的行动要求。

3.2 力量实体化：构建“专常兼备”的基层抢险体系

在现有群防队伍上，依靠基层水利管理单位、乡镇民兵应急排以及辖区施工企业等力量组建“平战结合”的基层防汛抢险常备队伍，在每个乡镇至少有一支不少于 30 人的防汛抢险常备队伍，并进行造册登记、定期

更新。实行“技术骨干驻点”，即县级水利部门在汛期内每个重要乡镇安排一名技术人员到岗到位，进行巡查防守的技术指导以及初步判断水情，解决基层“有活干但无人指导”的难题[3]。平时，该技术人员负责对常备队进行培训，内容主要包括识别水情、抢护方法、安全保障三方面内容，使每位队员都能掌握识别水情、听懂命令、执行动作的能力。每年汛前进行一场真刀实枪的大练兵，包括发出警报、集合队伍、装载器材、现场抢险、疏散群众等内容连贯进行，以此来检验预案、磨合队伍、查找问题。

3.3 保障前置化：建立“分级储备 + 一线预置”的物资体系

合理规划物资储备层级，在县设有一个仓库储存一般性物资，在乡设立一个仓库储存常用物资，在险段前方储备一些应急物资形成三级储备体系，在防汛重点部位（历史险工险段、山洪威胁村、低洼易涝区）设立若干个小型物资储备点，采用集装箱或者简易仓库存放必要的抢险物资（吸水膨胀袋、编织袋、木桩、铁丝、应急照明灯等），以便出现险情时能够就近取材，“抢早抢小”。所有储备物资均要有专人负责记录，登记物品种类、数量、存放地点、保质期及负责人，每年汛前进行一次全面检查，一台发电机要试运行，一艘冲锋舟要下水检验，不合格立即更换。并且还要有计划地定时更新和及时补充这些物资，一旦使用就要在二十四小时以内补足，保证随时可以使用。

3.4 指挥扁平化：建立现场快速决策与多部门联动机制

打破信息逐级上报的传统方式，实行“发现即上报、上报即处置”的扁平化处理方法，在一线巡查人员有权利对明显危险情况立即进行初步处理（例如放置警示牌、铺设反滤料、挖掘导渗沟等）而不必等待指示。在每个乡镇设置一个“防汛应急管理平台”，将水务局、应急管理局、气象局及自然资源局等部门的信息集中起来，“一个窗口进信息、一个出口下任务”，防止互相推诿扯皮[4]。建设从“村-乡镇-县”的应急通信体系，配置卫星电话和其他备用通信器材，在一般情况下通讯失效的情况下也能保证最基本的联系。

3.5 科技适用化：推广简便可靠的信息化工具

信息化手段的应用要符合“实用、简单、可靠”的要求，不能一味求新求高。在监测预警上，在山洪威胁村以及重点水库安装简易雨量报警器和水位报警器——成本低廉、安装简便、无需外接电源，在降雨量或者水位到达一定数值后即发出声音和灯光报警，做到“就地监测、就地预警”，解决预警“最后一公里”难题；在信息发布上，给每个村级防汛责任人配备一部“防汛专用对讲机”或“应急广播终端”，建立以村为单位的预警广播系统，让预警信息第一时间传播到每家每户；在巡查记录上，开发操作极其简便的手机应用程序或者微信小程序，供巡查人员点击选择即可完成险情上报（含位置、照片及标准化选项）等操作，减轻工作负担，让信息化工具“用得上、用得好”，而不是增加基层负担。

结束语

提升基层水利防汛应急处置能力是筑牢减灾防线的根本之策。本文剖析了当前基层在预案、队伍、物资、指挥及信息支撑等方面的短板及其制度性根源，并从预案实战化、力量实体化、保障前置化、指挥扁平化和科技适用化五个维度构建了系统化提升路径。其核心在于推动应急模式由“被动响应”向“主动应对”转型，通过平时要素的配置、训练与维护，确保关键时刻行动高效有序。能力提升需长期投入与制度保障，坚持系统化、常态化、实战化推进，方能使基层防汛能力适应极端天气挑战，真正发挥“抢早抢小、守护一方”的关键作用，为区域安全提供坚实保障。

参考文献

[1] 张海涛, 王磊, 李明. 基层防汛应急能力评估与提升策略研究 [J]. 中国防汛抗旱,2022,32(10):56-62.

[2] 刘建平, 陈思, 赵岩. 基于实战化的基层防汛应急预案编制方法探讨 [J]. 水利水电技术,2023,54(12):102-108.

[3] 王平, 孙涛, 周明. 基层防汛抢险队伍建设的现状、问题与对策 [J]. 中国水利,2024(7):45-51.

[4] 陈刚, 张华, 杨帆. 防汛物资前置储备的模式创新与效能分析 [J]. 防汛与抗旱,2023(5):33-39.