

新时期基层防汛减灾存在问题及应对策略探析

徐 波¹ 姜安丽² 刘海军³

- 1. 梅河口市应急救援中心 吉林 通化 135000
- 2. 梅河口市李炉乡综合服务中心 吉林 通化 135000
- 3. 梅河口市湾龙镇综合服务中心 吉林 通化 135000

摘 要：在全球气候变化与极端天气事件频发的大背景下，我国基层防汛减灾工作面临着前所未有的挑战。基层作为防汛减灾的第一道防线，其应对能力直接决定了灾害损失的规模与程度。本文从新时期防汛减灾的新特征出发，系统分析了当前基层防汛减灾在风险感知、预警传播、响应能力、工程防御及公众参与等方面存在的主要问题，揭示了“极端性增强”与“基层脆弱性”之间的结构性矛盾。在此基础上，提出从风险评估精细化、预警响应闭环化、基层能力实体化、工程标准动态化及社会治理多元化等维度构建系统性应对策略。研究表明，提升基层防汛减灾能力的核心在于将“被动应急”转变为“主动韧性治理”，通过制度、技术与社会的协同发力，筑牢防汛减灾的最后一道防线。

关键词：基层防汛；减灾能力；极端天气；预警响应；韧性治理；应急管理

引言

我国约三分之二国土、70%以上城镇及50%以上人口处于洪水威胁区。尽管大江大河防洪体系日趋完善，但极端暴雨频发导致局地性、突发性洪水灾害损失占比持续上升，基层成为受灾最前沿。河南“7·20”、京津冀“23·7”等极端事件警示：即便大江大河安澜，局地突发暴雨仍可能在中基层造成灾难性后果。基层防汛减灾以县级及以下区域为主体，是国家体系的“毛细血管”和“神经末梢”，却是最脆弱环节。面对气候变化背景下极端天气新常态，基层面临风险认知不足、预警响应脱节、设施老化、应急能力薄弱等多重压力，亟需加强建设与能力提升。

1 新时期防汛减灾的宏观背景与基层定位

1.1 极端天气新常态对防汛减灾的深刻影响

近年来，全球气候变暖导致大气持水能力增强、水循环加剧，极端降水事件频率和强度均呈显著上升趋势。我国极端小时雨量、极端日雨量和极端连续降水事件的频次和极值不断被刷新，暴雨时空分布更加不均——干旱地区可能出现突发性极端暴雨，湿润地区则面临持续性强降水的叠加冲击。这种新特征对防汛减灾提出了严峻挑战：极端暴雨的突发性和局地性使传统预报手段难以精准锁定，暴雨洪水的峰高量大远超既有防御标准，灾害链式反应加剧，山洪、滑坡、泥石流、城市内涝等多灾种并发。在此背景下，过去“可能不会发生”的极端情景正成为现实威胁，建立在历史频率分析基础上的工程标准和管理规程面临失效风险。

1.2 基层在国家防汛体系中的战略定位

基层是防汛减灾决策信息的最初来源，也是应急响应的最先执行者。无论是暴雨的前期征兆还是堤防的初期险情，最早感知的都是基层巡查人员；受洪水威胁最直接的是基层社区和村庄；转移安置的组织、抢险救人的实施同样依赖基层力量。从信息流来看，基层处于数据采集和预警传播的上游；从物资流来看，基层是抢险物资消耗和消耗后补充的终端；从组织流来看，基层干部是联系政府和群众的桥梁。可以说，国家防汛体系的整体效能，在很大程度上取决于基层这个“末梢”是否灵敏、坚固和富有韧性^[1]。如果基层防线失守，流域层面的防御再强大也难以避免人员伤亡和重大财产损失。

1.3 基层防汛减灾的能力要求与现实差距

新时期的基层防汛减灾，要求基层具备识别风险的能力（知道风险在哪里、何时可能发生）、感知险情的能力（有水雨情监测和工程巡查的基本手段）、传递信息的能力（预警信息能快速精准触达受威胁群众）、组织响应的能力（有序转移、有效抢险）以及恢复重建的能力（灾后快速恢复正常生产生活秩序）。然而，现实中的基层普遍面临“五缺”困境——缺人员（编制少、一人多岗）、缺技术（设备落后、信息化水平低）、缺经费（防汛经费无稳定来源）、缺手段（缺乏执法权和调度权）、缺经验（人员流动大、培训不足）。能力要求与现实供给之间的巨大鸿沟，是基层防汛减灾问题频发的结构性根源。

2 当前基层防汛减灾存在的主要问题

2.1 风险底数不清与感知能力不足

多数基层单位对风险底数的掌握相当粗放——流域面积在200平方公里以下的小流域山洪风险区尚未全面调查评估,病险水库和小型塘坝的安全状况缺乏动态更新,地质灾害隐患点的监测覆盖率偏低,城市低洼易涝区的边界和影响人口底数不清。与此同时,基层的感知手段十分有限:雨量监测站点密度低,大量小流域处于监测盲区;水位监测以人工观测为主,无法实现实时自动传输;山洪灾害监测预警设备维护不善,完好率不高^[2]。风险底数不清与感知手段匮乏使基层在灾害来临时缺乏“先知先觉”的能力,常常处于被动应对状态。

2.2 预警信息传递的“最后一公里”梗阻

问题集中体现在三个方面。第一是覆盖盲区——偏远山区、信号盲区、老弱群体等无法通过常规渠道接收预警。第二是传递衰减——从县防指到乡镇、从乡镇到村组、从村组到户人的链条过长,每一环节的时间损耗和信息失真叠加后,预警的时效性和准确性大打折扣。第三是“叫应”失灵——即使预警信息送达,部分基层干部存在麻痹思想和侥幸心理,未及时采取响应行动;部分群众风险意识薄弱,对预警置若罔闻,拒绝配合转移。预警“发得出、送不到、叫不醒”的梗阻长期存在,成为制约基层减灾效能提升的主要瓶颈。

2.3 基层应急响应能力薄弱

在组织层面,乡镇级防汛应急预案普遍存在“上下一般粗”的问题——照搬上级预案模板,未结合本地风险特征和人口分布进行针对性编制,可操作性差。同时,乡镇机构改革后水利职能分散、人员编制压缩,防汛专职人员严重不足。在力量层面,基层抢险队伍多以临时组建为主,缺乏专业培训和实战演练,面对复杂险情时难以独立处置。在水库调度层面,部分小型水库的调度权限不明、调度规程缺失,汛期运行管理混乱。在物资层面,基层物资储备品种单一、数量不足、更新不及时,关键时刻“拿不出、用不上”。综合来看,基层应急响应存在着“有预案无实战能力、有队伍无专业素养、有物资无有效配置”的结构性困境。

2.4 工程防御体系存在薄弱环节

大量中小河流尚未经过系统治理,防洪标准偏低,部分河段堤防高度不足、岸坡冲刷严重。为数众多的小型水库建于上世纪50—70年代,长期带病运行,虽然近年实施了除险加固,但仍有存量隐患未彻底消除。更重要的是,工程设施的日常管护严重缺位——基层水利站技术力量薄弱,巡查人员多为兼职且缺乏专业技能,巡查记录不规范,隐患发现不及时。工程体系的“硬件”

不足与管护的“软件”滞后相互叠加,使基层在面对超标准洪水时几乎无险可守。

2.5 社会动员与公众参与不足

防汛减灾不仅是政府的责任,更需要全社会的共同参与。然而,当前基层社会动员机制尚不健全。群众对洪涝风险的认知普遍不足,风险区群众不清楚转移路线和安置地点,缺乏必要的自救互救知识和技能储备。社区层面的防汛组织建设滞后,村(社区)防汛预案流于形式,防汛演练覆盖面小、频次低。企事业单位和社会组织参与防汛的渠道不畅,社会力量缺乏统一调度平台,难以形成有效的资源补充。防汛减灾尚未真正内化为基层社会的共同意识和自觉行动,当灾害来临时,群众仍然主要依赖政府单向救援,自身能动性发挥不足。

3 提升基层防汛减灾能力的应对策略

3.1 推进基层风险普查与动态更新机制

以第一次全国自然灾害综合风险普查为契机,进一步将风险调查评价工作向小流域、微区域延伸,摸清基层洪涝风险的底数。在此基础上,建立基层防汛风险“一张图”——将山洪危险区、地质灾害隐患点、低洼易涝区、危旧房屋、脆弱人群分布等信息纳入统一的数字化管理平台,并建立动态更新机制,确保风险信息的时效性。同时,推动风险评估成果的实用化转化——将风险区划图简化为村级“风险明白卡”,标注危险区域、转移路线和责任人,发放到每一户受威胁群众手中,使风险从“数据”转化为“行动指南”。

3.2 建设直达基层的预警响应闭环系统

在技术层面,构建“多通道并行”的预警发布体系——在短信、微信等主渠道之外,恢复和强化乡村广播、警报器、铜锣、手摇报警器等传统手段,确保在主渠道失效时仍有应急备份。在重点山洪村和低洼社区安装简易雨量报警器和水位报警器,实现“就地监测、就地报警”^[3]。在管理层面,建立“叫应—反馈—核实—行动”的闭环响应机制——预警发出后,上级防办逐级电话叫应至基层责任人,基层责任人须在规定时限内反馈已采取的响应措施,未反馈者持续跟进直至确认。将预警响应情况纳入基层防汛考核,对响应不力者严肃追责,确保“有预警必有行动、有行动必有反馈”。

3.3 实施基层应急能力实体化工程

提升基层应急能力,核心在于“有人、有物、有阵地”。在人员方面,推动基层防汛力量的专职化——每个乡镇至少明确1—2名防汛专职人员,每个山洪灾害威胁村至少配备1名经过专业培训的防汛巡查员,人员经费由县级财政统筹保障。在阵地方面,建设乡镇防汛物

资储备库和村级微型物资点,按照“定额储备、定期轮换、动态补充”的原则配置物资,前置到一线、配齐到村里。在训练方面,建立基层防汛人员培训制度——每年汛前组织不少于一定课时的防汛业务培训,并针对每个山洪危险村开展一次实战化避险演练,使基层干部熟练掌握预案流程,使群众熟悉转移路线和避险场所。同时,依托乡镇水利站或农业综合服务中心,整合基层防汛技术力量,解决“技术最后一公里”问题。

3.4 统筹推进工程防御与非工程措施

针对中小河流和小型水库的工程短板,应制定分年度治理计划,逐步提升防洪标准。对尚未除险加固的病险水库,严格执行限制运用措施,汛期降低水位运行,必要时空库度汛。在工程硬件逐步改善的同时,更加注重非工程措施的配套——完善中小型水库的调度规程和汛期运用计划,明确不同水位条件下的调度权限和操作流程;加强工程巡查的标准化,制定统一的巡查路线、巡查频次和记录格式,采用“打卡式”巡查手段确保巡查责任落实;对巡查发现的隐患实行闭环管理,从发现、上报、处置到验收形成完整链条。

3.5 构建多元共治的基层防汛减灾格局

应构建政府主导、社会协同、公众参与的多元共治格局。在社区层面,推进“综合减灾示范社区”创建,将防汛减灾纳入社区治理体系,培育社区防汛志愿者队伍,定期开展社区防汛知识宣传和应急演练。在学校层面,将防汛避险知识纳入中小学安全教育内容,通过“小手拉大手”增强家庭的风险意识^[4]。在企业层面,引导辖区内施工企业、运输企业签订防汛应急合作协议,将社会机械设备和运输力量纳入防汛抢险资源体系,作为政府力量的补充。同时,建立社会力量参与防汛的协调调度机制,明确联络渠道、调用程序和补偿办法,确保紧急情况下社会资源能够有序、快速投入抢险救援。

3.6 强化极端情景下的底线思维与应急准备

面对气候变化的极端趋势,基层防汛必须树立“底线思维”——不仅按照设防标准准备,更要按照“超标准”情景预演。在每个乡镇和山洪村,应编制极端暴雨情景下的应急应对方案,明确当降雨量超过历史极值时的人员转移决策启动条件、超标准洪水来临时的紧急避险区域和极端条件下的通信保障手段。有针对性地储备应对极端情景的物资,如冲锋舟、卫星电话、发电设备、应急供水设施等。定期组织极端情景下的桌面推演和实战演练,检验预案的可行性和物资队伍的准备情况,对发现的不足在真实灾害来临之前弥补。

结束语

新时期基层防汛减灾面临极端天气频发与能力薄弱的结构性矛盾。本文从风险感知、预警传递、应急响应、工程防御和社会参与五个维度分析问题,提出应对策略。核心逻辑是推动从“被动应对”向“主动治理”转型:通过摸清风险底数实现“知己知彼”,完善预警闭环实现“精准叫应”,推进能力实体化实现“力量前置”,构建多元共治实现“群防群治”,强化底线思维实现“有备无患”。基层防汛能力提升是系统工程,需长期持续投入。各级政府应将基层能力建设置于突出位置,在资金、技术、政策和人才等方面给予实质性支持,切实筑牢防灾减灾救灾的第一道防线。

参考文献

- [1]张海涛,王磊,李明.基层防汛应急管理体系建设的困境与路径研究[J].中国防汛抗旱,2022,32(8):44-49.
- [2]刘建平,陈思,赵岩.极端暴雨条件下基层预警响应机制存在的问题与对策[J].水利水电技术,2023,54(9):112-118.
- [3]王平,孙涛,周明.基层防汛物资储备现状调查与优化配置策略[J].中国水利,2024(5):56-62.
- [4]陈刚,张华,杨帆.基层防汛应急能力评估指标体系构建研究[J].灾害学,2023,38(3):45-51.