基层水利部门防汛应急管理工作实践与思考

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

摘 要：基层水利部门是防汛应急管理体系的“最后一公里”，承担着险情巡查、监测预警、应急处置和组织群众转移等关键职能，其工作效能直接决定着防汛减灾的最终成效。本文从基层水利部门的职能定位出发，系统梳理其防汛应急管理的工作体系与核心内容，分析当前基层防汛工作中面临的责任压力大、技术支撑弱、物资储备不足、预警叫应不畅及灾后恢复乏力等突出困境，并从责任体系完善、风险识别精准化、预警响应闭环化、物资保障实体化以及能力建设常态化等维度提出改进思考。研究认为，提升基层防汛应急管理能力的关键在于将“被动应对”转化为“主动防控”，通过制度赋能、技术赋能和资源赋能，筑牢防汛减灾的基层防线。

关键词：基层水利部门；防汛应急管理；监测预警；响应机制；物资保障

引言

防汛应急管理是水利部门核心职责，基层水利部门作为执行终端，承担着水库巡查、险情处置等最直接任务。其响应速度与处置能力直接决定防汛减灾效果，防线牢固与否关乎防汛成败。近年来，极端天气频发，暴雨洪水不确定性增强，对基层工作提出更高要求。然而，基层在机构设置、人员编制、技术装备及经费保障上长期存在短板，“小马拉大车”局面未根本改观。面对“天灾”与“人弱”双重压力，预警难下达、巡查流于形式、响应迟缓、转移不力等薄弱环节不断暴露，深刻反映出基层防汛体系在制度设计、资源配置和能力建设方面存在系统性问题，亟需重视与解决。

1 基层水利部门防汛应急管理的职能定位与工作体系

1.1 基层水利部门的职能定位

本文所指的“基层水利部门”，主要是指县级水利（水务）局及其下属的乡镇水利站（或流域水利管理所）。这类机构处于防汛抗旱指挥体系的最前沿，是连接上级防指与基层群众的关键节点。其职能定位可概括为“巡查员、预警员、调度员、组织员”四位一体：负责辖区内水库、河道、堤防、涵闸等水利工程的日常巡查和安全监测；负责水雨情信息的收集和险情的初期研判与上报；负责小型水利工程的洪水调度和应急调度；负责组织受威胁群众的安全转移和应急抢险的先期处置。

1.2 防汛应急管理的主要内容

基层水利部门的防汛应急管理工作按时间轴线可分为三个阶段。汛前准备阶段，主要内容包括：编制和修订防汛应急预案，落实防汛责任制，开展汛前水利工程安全大检查（重点排查水库大坝、溢洪道、穿堤建筑物等关键部位），储备和更新防汛物资，组织防汛抢险队伍培训和演练，维护和调试监测预警设施。汛中应对阶段，主要内容包括：执行24小时值班和领导带班制度，实时监测水雨情和工程运行状态，发布预警信息并启动相应级别应急响应，实施水利工程应急调度，组织险情巡查和应急处置，协助地方政府做好危险区群众转移安置[1]。汛后恢复阶段，主要内容包括：开展水毁工程排查和应急修复，统计灾情和防汛工作成效，清点补充防汛物资，总结评估防汛工作经验和不足，提出工程加固和管理改进建议。

1.3 基层防汛工作的基本特征

第一，直接性—— 基层水利人员是第一现场的发现者和第一时间的响应者，没有中间环节的缓冲，判断和行动必须准确迅速。第二，属地性—— 防汛工作高度依赖于对当地雨情水情规律、工程状况、地形地貌和群众分布情况的熟悉程度，这种属地知识难以被上级机构替代。第三，综合性—— 基层水利人员往往“一人多岗”，既要管防汛，又要管灌溉、饮水安全和工程建设，防汛只是其多项职责之一，力量分散的问题突出。第四，季节性—— 防汛工作集中于汛期（5—9月），非汛期相对平稳，这种“潮汐式”工作节奏容易造成专业人员流失和经验断层。第五，高风险性—— 基层防汛人员在巡查和抢险中直面洪水威胁，自身安全保障条件有限，职业风险较高。

2 基层防汛应急管理实践中的突出困境

2.1 责任层层加码与基层承载力之间的张力

防汛应急管理实行行政首长负责制和分级分部门负责制，上级防指将责任逐级传导至基层，形成“属地管理、分级负责”的责任体系。这一制度的本意是压实责任，但在实践中出现了“责任无限下移、资源有限下沉”的失衡局面。基层水利部门承担着大量的事务性责任—— 每个水库要落实行政责任人、技术责任人和巡查责任人，每条河道要明确河长和巡查员，每个危险区要建立转移责任网格，同时还要应对大量的督查检查、材料报送和整改任务。责任的“层层加码”与基层人员编制的“基本不动”形成尖锐矛盾，基层人员长期处于超负荷运转状态，反而降低了防汛工作的专注度和有效性。

2.2 技术支撑薄弱与监测预警手段滞后

现代化的防汛应急管理高度依赖技术支撑—— 雨量监测、水位遥测、视频监控、洪水预报和预警发布等系统是精准决策的基础。然而，基层水利部门普遍面临技术短板。一方面，监测站点密度不足、设备老化失修的问题在欠发达地区尤其突出，部分小型水库甚至没有水位自动监测设施，仍然依靠人工目测和电话报告。另一方面，基层技术人员严重匮乏，缺乏能够操作维护监测设备、解读分析水文数据、运行洪水预报模型的专业人才[2]。许多基层单位虽已配备了信息化的硬件，但因缺乏使用和维护能力而使其沦为摆设，“建成即闲置”的现象并不鲜见。技术手段的滞后使基层在汛期难以获取精准的水雨情信息，只能依靠经验和直觉做出判断，决策的科学性难以保障。

2.3 物资储备不充分与抢险能力不足

常见问题包括：储备品种单一，以编织袋、木桩为主，缺乏新型抢险材料（如装配式围井、吸水膨胀袋、水下堵漏材料）；储备数量不足，与防汛任务需求不匹配；物资老化失效但未及时更新，抢险时无法使用；仓储条件简陋，管理粗放，物资调用效率低。在抢险力量方面，基层专业抢险队伍普遍规模小、装备差、训练少，多数乡镇仅有一支以民兵或干部群众为主的“兼职抢险队”，缺乏大型机械操作和复杂险情处置能力。一旦发生较大险情，基层往往只能等待上级支援，错失抢早抢小的最佳时机。

2.4 预警“叫应”机制不畅与转移执行困难

预警信息的“最后一公里”是防汛应急管理的老大难问题。虽然气象和水文部门能够发布预警，但从县级防指到乡镇再到村组和具体户人，信息传递链条较长，层层衰减。尤其在山丘区、偏远地区，通信网络覆盖不足，短信和微信通知无法有效触达。更为关键的是，预警信息即使送达，如何确保“叫得醒、叫得动”仍是一大难题—— 部分群众风险意识淡薄，对预警信息麻痹大意，不愿转移；部分老年人、留守儿童和病残人员转移困难，需要专人协助。基层水利部门有发布预警和提出转移建议的职责，但组织转移的主导权在地方政府，部门间的权责衔接有时不够顺畅，造成预警后的响应行动存在推诿或滞后。

2.5 灾后恢复与总结评估乏力

每一次汛情过后，都应是改进防汛工作的契机，但基层的灾后恢复和总结评估环节普遍薄弱。水毁工程修复资金缺口大、审批周期长，许多小型水毁工程在次年汛前仍未修复，带病入汛。防汛工作的总结评估多停留在统计数据和经验汇报层面，缺乏对预警响应时效、转移安置效果、工程调度得失及物资使用效率等关键环节的深度复盘。问题分析浮于表面，整改措施笼统模糊，“年年防汛、年年有同样的问题”的怪圈难以打破。

3 对提升基层防汛应急管理能力的思考

3.1 推进基层防汛责任与资源的统筹匹配

化解责任与能力之间的张力，需要从责任分配和资源下沉两个方向同时着力。在责任分配上，上级防汛部门应科学区分“属地管理”与“行业监管”的边界，避免将所有事务性任务不加区分地下压给基层，对于需要专业技术支撑的监测、预报、评估等工作，应由县级及以上水利部门直接承担或提供强有力的技术指导[3]。在资源下沉上，应建立稳定的基层防汛经费保障机制，将基层防汛工作经费和物资更新经费纳入县级财政预算，确保基层“有人干事、有钱办事”。同时，探索建立基层防汛人员的职业保障和风险补偿机制，提高岗位吸引力和队伍稳定性。

3.2 提升监测预警的精准性与覆盖面

以“补短板、强支撑”为目标，加快基层水文监测站网建设。在加密雨量站和水位站布设的同时，推广低成本、易维护的简易监测设备（如雷达式水位计、简易雨量报警器），使之能够在偏远山区和通信不畅区域发挥预警作用。同时，推动基层防汛信息化平台的整合与简化—— 将水文监测、气象预报、水库监控、预警发布等功能集成到统一的“基层防汛一张图”平台上，以可视化、操作友好的界面呈现，降低基层人员的使用门槛。更重要的是，要为每个基层单位培养至少1—2名能够熟练操作和维护信息化系统的技术骨干，确保“有设备、有人用、能见效”。

3.3 完善预警响应与转移安置的闭环机制

预警响应的有效性取决于“发得出、收得到、动得了”三个环节的贯通。在信息发布端，建立“多渠道并

行”的预警传播机制，在短信、微信等现代化手段之外，保留喇叭、铜锣、手摇报警器等传统手段作为备份，确保极端条件下预警信息仍有办法传抵末端。在响应落实端，推行“叫应—反馈—核实”闭环制度—— 预警发出后，下级单位须在规定时间内向上级确认收到并报告已采取的措施，上级对未反馈的单位进行人工追呼，做到“有预警必有回应”。在转移执行端，推动地方政府将转移安置方案细化到村、到户、到人，明确每户的包保责任人、转移路线和安置地点，并在汛前进行逐户对接和模拟推演，确保“一有指令、即可行动”。

3.4 强化物资储备与基层抢险能力的实体化建设

物资保障应从“重数量”转向“重质量与可达性”。优化基层物资储备布局，在防汛重点乡镇设立物资储备点，前置常用抢险物料，确保险情发生后物资可“就地取用”，不必长途调运。在物资品种上，除传统土石料、编织袋外，应增加新型应急抢险材料的储备，并定期进行质量检查和轮换更新，确保储备物资始终处于可用状态[4]。在抢险队伍建设上，依托水利工程管理单位和本地施工企业，建立“平战结合”的基层防汛抢险队伍—— 非汛期组织技能培训，汛期实行备勤制度，并定期开展险情抢护实战演练，提升队伍的快速反应和协同作战能力。

3.5 加强业务培训与防汛知识宣传

基层防汛人员的能力提升必须依靠制度化的培训体系。县级水利部门应每年在汛前组织不少于一定课时的防汛业务集中培训，内容涵盖汛前检查要点、巡查记录规范、险情识别方法、应急处置基本技能和信息化系统操作等。创新培训方式，采用“课堂授课+现场教学+模拟演练”相结合的多元形式，增强培训实效。对于村级防汛责任人，编制图文并茂、通俗易懂的《防汛巡查简明手册》，使其能够快速掌握巡查要领和报告流程。同时，面向基层群众常态化开展防汛避险知识宣传，通过广播、标语、入户讲解等多种方式，提高群众的防灾避险意识和自救互救能力。

3.6 重视灾后总结与经验转化

每一次防汛过程都是一次宝贵的学习机会。应在汛后建立“标准化复盘”制度，将总结评估从笼统汇报提升为结构化分析—— 回答“预警是否及时传达到了每一户”“险情处置中各环节的耗时是多少”“转移过程中存在哪些组织障碍”“物资消耗与需求是否匹配”等关键问题，从中提炼出可操作的改进事项清单，并明确责任人和整改时限，在下一年度汛前逐一复核完成情况。同时，将基层防汛工作中的成功经验和典型做法提炼为案例，在县域范围内交流推广，推动整个区域的防汛管理能力实现螺旋式上升。

结束语

基层水利部门是防汛应急管理体系中最基础、最关键的一环。本文通过对基层防汛工作职责、困境与出路的系统分析，揭示了当前基层防汛管理面临的“责任与能力不匹配、任务与资源不协调、要求与保障不对等”的结构性矛盾。破解这一矛盾，不能仅靠对基层的反复动员和督查加压，更需要从制度设计、资源配置、技术支持和能力建设四个维度给予基层切实的赋能—— 赋予与其责任相匹配的权力和资源，提供其能用会用的技术手段，建立其愿意留、留得住的人才机制。防汛应急管理的现代化，首先应是“基层防汛能力”的现代化。只有基层防线真正筑牢了，防汛减灾的全局才有了最可靠的支撑。

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.山丘区基层防汛预警“叫应”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.