



打好防范极端天气下地质灾害的“硬仗”

——1999年委内瑞拉特大泥石流灾害的启示

□ 方铭勇

特大泥石流灾害的致灾原因

1999年12月，委内瑞拉阿维拉山北坡发生特大泥石流灾害，灾害造成3万余人死亡，33.7万人受灾，14万人无家可归，经济损失高达100亿美元，这对于一个贫困人口占80%的发展中国家来讲，无疑是灭顶之灾。此次事件是20世纪委内瑞拉最严重的自然灾害，也是全世界历史上罕见的特大泥石流灾害，具有发生规模大、成灾面积广、经济社会影响深的特点，引起世界各国政府以及科学界的极大关注。今天回顾灾害成因及发展过程，对我国做好全球极端天气频发态势下的泥石流灾害风险防控具有重要意义。

历史上罕见的特大泥石流

1999年12月中上旬，受拉尼娜现象影响，委内瑞拉北部8个州出现连续降雨过程，15、16日转为暴雨。由于受高强度的降雨导致此地区的阿维拉山北坡出现山体滑坡，数十条河谷同时爆发泥石流，雨水夹带着泥土、石头、树木等，形成十几米高的巨浪，从山上直泻而下，阿维拉山山脚下的大部分沿海城市遭受了极其严重的灾害，街道被冲毁，房屋和公路被淤埋，旅游设施被摧毁，供水、供电等城市生命线工程全面陷入瘫痪，阿维拉山北部城市群与外界联系的高速公路被泥石流冲毁多处，并有2处隧道被泥石流堵塞，玻利瓦尔国际机场也被迫关闭，灾区成为一个进出困难的孤岛。同时，成千上万人被泥浆吞没，城市垃圾和有毒化学品随同泥石流一起冲向大海。灾难发生后，委内瑞拉组织军人和志愿者约2万人参加救援，在首都加拉加斯建立了多处收容所，相关国家和国际组织也提供了人力和物资的帮助，但受限于交通、电力中断，通信不畅，清洁用水、食品、药品不足等原因，救援效果并不理想，事后统计，死亡人数超过3万。

发生灾害的地区属热带草原气候，年平均降水量约500毫米左右，而1999年12月，仅14、15、16日，三天降雨量就达到911毫米，尽管山区有良好的植被，森林覆盖率达到75%，但超常规的暴雨使山体表层堆积密度显著提高，成为激发泥石流的动力条件。

资料记载，阿维拉山仅在1798年和1951年发生过泥石流，极低的发生概率使得当地政府和居民淡忘了曾经发生的灾难。随着经济社会的发展，当地政府在泥石流沟道内和堆积扇上大量修建宾馆、住宅等各类建筑物和设施，阿维拉山北坡加勒比海岸也成了委内瑞拉的旅游度假胜地，密集的城市开发，使承压体的暴露性进一步增强。

委内瑞拉特大泥石流灾害是典型的具有小概率大后果特征的“黑天鹅”事件。此次灾害暴露出委内瑞拉在防灾减灾方面存在诸多不足：一是对自然灾害风险认识不强、防范不足，在城市布局和建设中没有考虑安全风险和危险避让，同时，居民的风险防范意识自救互救能力也有待提高。二是没有及时评估致灾因子（暴雨）的显著变化对风险的影响，在泥石流监测预警方面有待加强，实际上泥石流从孕育到形成是一个较长的过程，是可监测可预警的。三是应对重

大灾难的能力不强，救援力量、救援装备严重不足，救援活动、灾后社会管理多处于无序状态，甚至出现罪犯猖狂抢劫人们随身财物的现象。四是城市生命线韧性不足，生活物资供给不足，灾害初期，无家可归的灾民没有得到足够的住所、食物、药品和洁净水。

对防范化解泥石流灾害风险的启示

我国是世界上泥石流灾害威胁最为严重的国家之一，但多数情况下，某一地发生泥石流灾害却是小概率事件。委内瑞拉特大泥石流灾害警示，我们要充分考虑极端天气气候等诱发泥石流灾害的可能性，并为此进行充分的准备。

一是在小概率的泥石流风险防范化解上达成共识。在应急管理实践中，基于概率计算的风险评估方法广为传播，这种方法容易形成认识误区，即小概率就是低风险，这就使得像委内瑞拉特大泥石流灾害这样的小概率大影响事件在预防和应急准备阶段难以得到应有的工程治理、物资储备等，要解决这一问题，就必须推动风险评估方法模式转换，以底线思维代替概率计算，通过在认识层面达成共识，形成治理的多元协同。

二是高度重视极端天气气候与泥石流灾害的关系。泥石流灾害往往与极端天气气候密切相关，委内瑞拉特大泥石流灾害中，拉尼娜现象是直接诱因。因此，需要在平时不断思考和研判出现极端情况时，该怎么办、能怎么办？具体来讲，要加强对历史上泥石流沉积的研究，反推古气候的演

变，助力推演描述极端天气气候情况下泥石流形成机制及发展进程，为精准化的泥石流预测预报和监测预警提供数据支撑，这对减轻泥石流灾害损失具有重要意义。

三是正确认识森林植被及工程措施抑制泥石流的能力。委内瑞拉特大泥石流灾害揭示，森林植被良好的地区也可以发生大规模泥石流灾害现象，实际上，在我国东北、西部等植被良好的地区也多次发生过泥石流灾害。因此，我们要从动态上去认识森林植被以及工程措施抑制泥石流等山地灾害的能力，既要充分肯定生态保护和修复工程在保持水土、抑制泥石流发生的正向作用，但也不能过分夸大其在极端情况下抑制灾害的能力，否则就可能出现相关地区和部门忽视或减弱防灾措施，进而导致更大灾害、更严重后果的发生。

四是从源头化解海岸泥石流对沿海城市和海洋生态的破坏。委内瑞拉特大泥石流直接入海不仅造成海洋污染和生态破坏，同时也对入海处的海岸形态和地貌演化产生了永久性的影响。我国大陆海岸线长达18000多千米，其中不少为山地海岸，在香港、浙江萧山等沿海山地，已发生过多次严重泥石流灾害。因此，一方面，在沿海城市建设和岸线开发时，尤其是在城市空间规划时要避开泥石流可能经过的区域，构建综合性的防灾体系。同时，在日常管理中要加强对山体位移及含水量的实时监测，做到监测到位、预警及时、处置有效。另一方面，要应对可能的灾害进行足够的物资准备和装备储备，提高应对突发事件能力。同时，还要通过提高承灾人群的自救互救能力的培养，以形成应对重大灾害的群众基础和全民力量。

风险治理与应急管理 典型案例

激发传统村落潜能为乡村振兴添动力

□ 周燕妮 姚 亮

传统村落中蕴藏着丰富的历史记忆和文化景观，是我国农耕文明留下的宝贵遗产。今年中央一号文件指出：“加强乡村优秀传统文化保护传承创新发展。”作为一种文化符号、文化载体与文化资源，传统村落传承的独具地域特色和民族风格的传统文

化，是当下实施乡村振兴战略的重要抓手之一，也是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要动力源。因此，要从宣传势能、组织动能、文化潜能和技术赋能四个方面激发传统村落的潜能，使传统村落焕发

出新的生机与活力，重塑美丽乡村文化的丰富内核，为新时代全面推进乡村振兴添动力。

增加宣传势能，让乡愁有“迹”可寻。据统计，全国共有8155个传统村落列入国家级保护名录，是迄今为止世界范围内规模最大的农耕文明遗产保护聚落群。具有上千年历史延续的传统村落，既是传承中华优秀传统文化的有形载体，更是“乡音无改鬓毛衰”的无形乡愁。因此，在对点多面广的传统村落进行保护与开发的过程中，还应发挥宣传势能，让乡愁有“迹”可寻，并实现全社会从静态、被动保护，到活态、主动传承留住传统文化的转变。首先，重视在地村民的宣传。传统村落所在地的村民与传统村落的传承与保护息息相关，要注重传统村落文化的历史文脉和延续，不能简单地以开发为由将在地村民迁走，确保在地村民有话语权和参与权。可以通过进村入户，召开村民代表大会、村民协商议事会，张贴宣传标语等形式，提升在地村民对传统村落的保护意识和传承文化的重视。其次，加大对社会层面的宣传。社会

群体、个人及相关机构等是共同维护传统村落文化的潜在力量，能为传统村落的开发与保护提供各种人力物力等资源支持。可以通过丰富宣传载体，大力开展“寻迹乡愁”“传承文化”和培育“乡风文明”等活动，全力提升全社会对传统村落文化的情感认同、文化认同和价值认同。

提升组织动能，让传统村落“活”起来。习近平总书记提出，“搞乡村振兴，不是说都大拆大建，而是要把这些别具风格的传统村落改造好”，即要“活化保护利用”点多面广的传统村落，让传统村落文化在“见人、见物、见生活”中得以传承保护与开发。因此，要通过发挥各级党组织的组织力，形成凝聚各方力量参与的组织动能。首先，发挥党组织的组织动员力，充分发动农村党员、机关及企事业单位党员的先进性，实施“党建引领传统村落保护”工程，形成以党组织为核心引领、党小组为基础、党员家庭户为活动单元的“红色三加一”传承保护构架。如通过发挥党组织的组织功能，创设了党员“触手可及、伸手可做”的特色“微岗位”，让“每一个古祠堂、古桥古亭、古街、古巷及古井、古林”都有党员维护的身影，激发起党员保护传统村落文化的积极性主动性。其次，发挥党组织的群众凝聚力，将传统村落的传承保护与开发等工作与当地村民生产、生活相融合，提升村民参与传承保护意识的同时，改善村民生活，并为其增收。此外，可通过探索党建引领传统村落保护与乡村振兴互融共促新路径，形成“村落保护+文旅发展+村集体经济”的发展摸索路径。一方面，完善交通、民宿及文旅

配套等乡村基础设施建设，有效改善在地村民的基础生活水平。另一方面，打造集参观、研学、旅游、实景体验于一体的现代化“活”乡村，让党建资源融入传统村落的保护开发项目中，高效赋能乡村振兴。

释放文化潜能，让传统村落“讲”故事。传统村落具有传承与延续文化遗产的重要功能，是集传统文化中的农事节气、民间艺术、乡风民俗、农耕文明于一体的文化宝库。因此，要通过多种渠道途径，全力释放传统村落的文化潜能，让传统村落为社会大众“讲”好文化故事。首先，精准定位、科学规划，以文化之韵赋能传统村落的改造工程。整体摸排传统村落的基本情况，并依据各地实际，精准梳理出“文化保护修缮、文旅产业开发、文教产学研”等不同定位，根据各地定位进行科学规划，依次实施“环境保护类、产业经济类、科研类”等项目开发政策，最大限度释放传统村落的文化价值功能。其次，打造品牌，提升传统村落文化的传播影响力。通过“项目规划、包装升级、宣传推广、管理运营”的形式打造品牌，提升传统村落的影响力，同时也带动当地文旅产业的快速发展。最后，丰富传统村落的文化载体。如借助举办传统节庆、民间曲艺表演等形式，吸引村民及游客主动参与；开发乡村文化创意项目，吸引年轻创客回乡发展，让传统村落文化从吸引“流动人”到能“留住人”；将传统村落文化与红色文化、民俗文化、本土文化等相结合，并加强与中小学、高校合作，开展传统文化“进校园”的学习教育活动，培育年轻一代传统文化的知识涵养，增强其文化



党的二十大报告指出，“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，妥善处理新形势下人民内部矛盾机制”“及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。基层既是产生利益冲突和社会矛盾的“源头”，也是协调利益关系和疏导社会矛盾的“茬口”。可以说，基层是矛盾纠纷的主要发生场地，矛盾纠纷解决得好不好，关键看基层治理做得实不实。因此，坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须立足基层，才能最大限度把人民群众反映的各类矛盾，及时化解在基层、化解在萌芽状态。

加快构建“一站式”矛盾纠纷调处服务体系

基层治理的过程是多元治理主体运用矛盾纠纷调处体系，把矛盾问题解决在基层的动态过程。因此，通过构建“一站式”矛盾纠纷调处服务体系，可以达到“矛盾不上交”、纠纷就地化解的良好效果。

一是建立健全市、县、乡、村四级联动、上下贯通的矛盾纠纷调处服务平台，明确各级矛盾纠纷调处服务中心的职责分工和功能定位，避免因责任交叉出现敷衍塞责、互相推诿的不良现象。同时，构建统一完整的包括登记受理、繁简分流、调解优先、审核结果、监督回访在内矛盾纠纷调处业务流程，制定严格的即时响应、接诉即办、定期反馈的矛盾纠纷调处服务原则，确保各级服务中心按照同一程序、同一原则处理基层矛盾问题，进一步为实现四级联动、顺畅对接、协商沟通提供有效载体。

二是构建网格化矛盾纠纷调处机制。加强网格化管理和服务是人民群众保持面对、零距离，准确把握群众真实利益需求，及时防范化解群众矛盾风险的重要保障。一方面，持续优化网格设置，以四级联动为基础，充分考虑各地区地域条件、人口构成及分布、管理服务重点及难易程度等具体情况，统筹设置综合网格，织就覆盖全域的人在网中行、事在网中办的基层治理格局，从而实现基层治理资源的有效融合和基层事务的有效协同。另一方面，充分发挥多元治理主体在网格中的不同职能和优势，加强以党建引领为根本、社会参与、群众自治、专职网格员、志愿服务者协同发力的管理服务队伍建设，明确网格服务员的

具体事项，最大限度地凝聚基层治理的磅礴合力。

三是强化行业性、专业性矛盾调处方向，为人民群众提供更精细化服务。以人民群众多层次、多样化需求为导向，聚焦就业、医疗、教育、住房、卫生等诸多领域问题，建设一支由相关领域从业人员组合而成的矛盾纠纷调处委员会或人才库，给人民群众提供更加精准的矛盾纠纷调处平台，满足其差异化需求，进一步推动基层治理朝着精细化方向发展。

以“三治”融合进一步提升基层治理效能

“三治”融合是基层社会治理的基本模式，在化解基层社会矛盾、维护社会秩序上发挥着重要作用。为此，由法治吸纳自治和德治的力量应对基层社会矛盾纠纷，以“三治”融合提升基层社会治理效能。

一是发挥人民群众自治的主体作用。尊重人民主体地位，发动群众，依靠群众，就地解决矛盾，实现“矛盾不上交”。这是“枫桥经验”的核心价值所在，也是我国转型过程中最需要解决的难题。一方面，“枫桥经验”重群众自治，群众主体的自治和广泛的社会参与，避免了社会治理变成政府独角戏，有效破解了“政府干着、群众看着，政府很努力、群众不买账”的难题。另一方面，将坚持把基层事务决策权、管理权、监督权交给群众，推动民事民议、民事民办、民事民管，把党的政策主张变成群众的自觉行动，依靠群众自治就地化解矛盾。

二是依靠法治手段公正解决矛盾。对于广大人民群众来说，遇到矛盾纠纷，司法途径往往不是首选的解决方式，而向行政权力寻求救济和帮助则是多数普通群众的首选。因此，亟需强化法治在基层治理中的作用。一方面，进一步完善公共法律服务体系，着力完善司法机构“一村（社区）一法律顾问”机制，畅通基层法律服务“最后一公里”，通过法治化的社会治理，实现人与人之间的和谐共处，从而保障社会的良性运行与协调发展。另一方面，扎实推进基层全面依法治理，以矛盾纠纷多元化解为

新时代『枫桥经验』 如何在基层创新走实

□ 李琳琦

依托，持续推进法律服务工作做优做强，才能真正把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

三是注重运用好德治的有效治理手段。德治在乡村治理中具有重要作用，与自治、法治相互补充，促进了农村社会的稳定以及农民生活质量的提升。但是，由于德治的“软约束”性质以及新时代农村发展形势的变化，德治作用的发挥还须进一步加强。首先，德治能够提升村民自治水平，弥补法治的不足。在“三治”融合中，德治具有引领作用，能够通过改善乡村社会风气、提升村民自我修养，引导乡村治理向良性发展。其次，德治可以促进农村社会稳定，推进乡村全面振兴。其中，以德治为基础，积极加强村民的道德文化建设，重构农村的道德体系，对于农村稳定以及乡村全面振兴的推进有着重要意义。最后，乡村德治是新时代社会主义思想道德建设的重要内容。因此，乡村德治应作为一项专门的内容、任务进行统筹规划，要针对农民的特点、农村的特色进行布局与完善。

持续创新数字技术 赋能基层治理

突出技术支撑、强化数字赋能，是新时代“枫桥经验”实现从单纯线下治理到智治合一转变的生动写照。

一是搭建“一体化”的矛盾纠纷大数据中心，创新跨部门和跨层级的数据交换和信息共享机制，聚焦基层矛盾纠纷的所有信息、各种数据，并及时对其展开统筹整合、分析处理，为科学化解矛盾纠纷、精准预测基层事务发展趋势提供数据技术支持。

二是充分利用智能手机移动终端设备，开发专门的矛盾纠纷调处线上应用平台，分级、分类建立线上工作群，为做好矛盾调处和群防群治工作提供高效、便捷的方式，促使智慧治理成果打破基层治理的地域限制惠及更多群众。

三是培育一支善用数字技能的专业人才队伍，通过实施数字技术工程师培育项目、加强与高校院所及科研机构深度合作、推行工学一体化技能人才培养模式、完善数字人才创业扶持政策等措施，为全面推动基层治理的数字化转型提供力量源泉。

四是构建一套科学、统一的数字化治理制度规范体系，明晰多元治理主体运用数字技术参与基层治理事务时的具体职责和行为规范，明确数字赋能基层治理的具体内容和边界，并与时俱进地完善数字化治理的相关法律法规，对违反制度规范的行为进行严厉处罚，促进基层治理的规范化、法治化。

