

如何有效应对洪涝地质灾害

今年6月，习近平总书记在四川考察时强调，近期，我国一些地方发生洪涝地质灾害。各有关地区和部门要立足于防大汛、抗大险、救大灾，提前做好各种应急准备，全面提高灾害防御

能力，切实保障人民群众生命财产安全。围绕如何有效应对洪涝地质灾害的一系列问题，学习时报高端智库版约请了有关部门负责人、专家、地方领导展开三方笔谈。

建立科学高效的防汛应急指挥体系

中央党校(国家行政学院)应急管理教研部案例教研室主任 钟开斌

防汛应急指挥体系是做好防汛应急工作的基本载体和主要依托，其是否权威高效、合理顺畅，直接关系到防汛应急工作的实际成效。因此，必须按照“优化协同高效”的原则，坚持统一领导、统筹指挥、科学决策、精准施策、全面动员，夯实防汛应急的组织基础，确保有力有序、积极主动地应对暴雨洪涝等各种重大灾害。

坚持统一领导，整合各方力量资源。在组织形式上，坚持统一领导要求充分发挥防汛抗旱指挥部的议事协调机构作用，搭建由地方党委政府、有关部门、当地驻军、人民武装部负责人等组成，由各级政府主要负责人担任指挥长，下设若干工作组，常态管理与非常态管理有机结合的防汛应急指挥部，加强对防汛应急工作的一体化管理，做到统一指挥、权责一致、权威高效，形成“一盘棋”工作格局。一是深化防汛救灾机构改革，合理配置职权事权，有效解决机构改革撤并转过程中“转事不转编”或“转编不转人”问题，切实发挥好应急管理部的综合优势和各相关部门的专业优势，防止防汛应急工作责任虚化空转。二是强化属地管理原则，明确属地党委、政府及其有关部门对辖区内上级党政机关、企事业单位、驻军、高校等日常防汛工作的检查监管，完善防汛指令传达、预警信息发布、应急响应等联动机制以及力量与资源共享机制。三是完善气象预警与应急响应启动条件衔接机制，建立健全灾害风险综合会商研判机制以及部门间、区域间、军地间、城乡间防汛应急联动机制，强化信息共通、资源共享、需求对接、行动协调，形成协

同防汛应急的整体合力。

坚持统筹指挥，强化领导责任分工。统筹指挥要求科学界定领导之间、部门之间、层级之间的权责分工，按照权责一致、优势互补的要求，建立点面结合、前后衔接、统筹兼顾的防汛应急责任体系。伴随经济社会系统日益复杂多样，不同灾害风险之间相互叠加、耦合、演化，形成点面结合、多次并发连发的全域性自然灾害，造成重大人员伤亡和经济损失。面对极端暴雨导致严重城市内涝、河流洪水、山体滑坡等全域性大灾巨灾，必须坚持统筹指挥，强化领导责任分工，避免打乱仗。一是按照“战略决策、战役指挥、战术行动相结合”“平时一线督导、战时坐镇指挥”的总体要求，建立班子成员之间后方坐镇指挥与前方一线指挥的科学分工机制和有机对接机制。特别是应科学把握“靠前指挥”的科学内涵，明确重特大暴雨洪涝等全域性大灾巨灾已经发生或即将发生时，地方党政主要负责人首先要在指挥部靠前指挥、坐镇指挥、掌控全局。二是建立常态管理与非常态管理的自动衔接机制，完善相关部门在重特大暴雨洪涝等全域性大灾巨灾已经发生或即将发生时的集中办公机制，切实做到灾前信息共享、专业分析、综合研判，灾中统一指挥、统一协调、统一调度。

坚持科学决策，加强综合会商研判。科学决策的基本要求是情况明、措施灵，准确把握事件发展态势，果断采取响应行动。科学决策最大的失误是情况不明、措施不灵，事态研判不准确，应急响应行动迟缓，错失控制局势的最佳时机。越是在能够在早的时间果断采取

对的措施，就越能有效掌控局势、化解危机。坚持科学决策，关键在于完善综合会商和应急决断机制，做到多谋善断，第一时间发现问题、第一时间研判情况、第一时间启动响应。一是建立健全以专业分析为基础的综合会商机制，推动应急管理、气象、水利、水文、城管、自然资源和规划、生态环境、交通运输、文化旅游等部门滚动会商，共同分析研判雨情、水情、灾情发展趋势，形成完整的灾害风险态势图景，避免各自为战、相互割裂。二是坚持底线思维进行研判，设想可能出现的最坏风险情景，研究走向最坏局面的路径规律，梳理影响风险走向的关键变量，克服经验主义和侥幸心理，避免对暴雨洪涝和地质灾害大灾巨灾“想不到”问题的发生。三是建立制度化应急决策机制，在法律法规、标准规范和应急预案中细化应急响应启动条件、程序和措施，加强应急预案演练，确保应急预案看得懂、记得住、学得会、用得上、管得住。

坚持精准施策，确保措施落地见效。精准施策要求在防汛应急工作中树立“严实深细”工作作风，戒除形式主义、官僚主义，确保各项政策措施和工作任务落地落实。形式主义、官僚主义是做好防汛应急工作的大敌。进入主汛期战时状态，有的干部以为会议开了、文件发了、工作组派了，任务就落实了，实际上并不尽然；发布暴雨洪涝和地质灾害预警信息，有的干部在防汛工作群简单一转了之，未有效督促基层责任人转移人员，未实地核实相关机构人员是否该撤离的全部撤离。坚持精准施策，既应强

守土有责打好主动仗

四川省宜宾市市长 廖文彬

防灾减灾救灾事关人民生命财产安全，事关社会和谐稳定大局，是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面。我们应坚决扛起防灾减灾救灾工作的政治责任，立足防大汛、抗大险、救大灾，时刻保持“归零”心态、“临战”状态，始终以最高的标准、最严的要求、最实的作风、最大的担当，进一步筑牢安全之基，千方百计确保人民群众生命财产安全和社会大局和谐稳定，以实实在在的成效践行以人民为中心的发展思想。

坚持以最高的标准坚决维护人民群众生命财产安全。人民高于一切，生命重于泰山。必须始终把保障人民生命财产安全放在第一位，这既是践行全心全意为人民服务根本宗旨的具体体现，也是各级党委政府应有的价值取向。面对防灾减灾救灾工作的严峻形势，必须时时刻刻践行以人民为中心的发展思想，强化极限思维，始终坚持人民至上、生命至上，以最高标准谋划部署、制定策略、落实举措，尽可能把风险估计得更充分，把措施制定得更周全，把工作做得更扎实，构建抵御洪涝、地质等自然灾害的防线。

财产安全。

坚持以最严的要求全力抓好风险隐患排查整治工作。注重从灾后救助向灾前预防转变，是抓好防灾减灾救灾工作的有效方法。加强统筹协调，强化灾害隐患巡查排险，加强重要基础设施安全防护，提高降雨、台风、山洪、泥石流等预警预报水平。以最严的要求防患于未然，建立分级分类分区排查、“清单制+责任制+销号制”、预警报告奖励机制等隐患排查整治制度，形成隐患排查、整改治理、督促检查、宣传教育4个常态化工作机制，最终实现防灾减灾救灾形势总体平稳。严格对标制度机制，切实把灾害风险防控挺在隐患前面、把隐患排查整治挺在事故前面，着力加强对重点地区、重点场所、重点领域、重点项目和人口聚集区的“拉网式”“地毯式”隐患排查整治，切实做到全覆盖、无盲区、零死角，坚决将风险和隐患消除在萌芽状态。

坚持以最实的作风全面提高防灾减灾应急处置能力。抓好防灾减灾救灾工作，必须提前做好各种应急准备，全面提升灾害防御能力。从以往应对灾害的实践看，提前做好各种应急准备，对于及时、精准、有效处置应对灾害至关重要。

比如，2020年8月18日至19日，宜宾遭遇了岷江干流实测历史最大过境洪水过程，多处群众聚居点遭到严重威胁。在准确把握汛情的基础上，宜宾根据制定的应急预案提前启动Ⅱ级防汛应急响应，按照平时应急演练做法，立即划定监测、排险、撤离“三类区域”；做到统筹调度与现场指挥、专业救援与社会救援、党员干部与人民群众“三个协同”，全力抓好灾害应对处置，最终无一人伤亡。事实充分证明，只要做实做细应急准备工作，就能极大减轻甚至避免灾害带来的损失。应以“务实”“管用”为导向，开展“情景构建”应急预案编制工作，将“情景”作为“假想敌”开展风险分析，扎实做好应急保障各项工作，建立健全应急队伍体系，全面提升应急处置能力。科学分析掌握安全生产季节性、周期性特点，重点把握不同季节、不同时间、不同类别的安全事故易发规律，提前做好各类应急预判预案，提前通知到位、时刻敲响警钟。继续采取“双盲”等形式，强化常态化实战演练，做到以练代训、以训备战，确保关键时刻召之即来、来之能战、战之则胜。

坚持以最大的担当确保防灾减

全力防范化解重大洪涝地质灾害风险

应急管理部防汛抗旱司司长 陈敏

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，其中洪涝地质灾害对我国影响范围甚广、造成的损失巨大。根据与洪涝地质灾害斗争的长期实践和经验积累，我们在防范应对中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。但作为全球气候变化的敏感区和影响显著区，我国受气候变暖影响，极端强降水事件呈增多增强趋势，一些洪涝地质灾害打破了传统的时间、范围、强度等规律，今年以来因地质灾害导致死亡失踪人数占自然灾害的一半，且均发生于在册隐患点之外。如何防范化解极端暴雨引发的突发重大洪涝地质灾害风险是当前防汛救灾工作的一项重要课题。

必须牢固树立“两个坚持、三个转变”理念，更加注重风险识别。需牢固树立灾害风险管理理念，强化风险识别和研判，对可能发生洪涝地质灾害的风险因素、承灾能力做到心中有数。一是深查彻改重大风险隐患。对行洪河道、水库、山洪地质灾害易发区，城市易涝积水等重点区域进行深入排查，找准找全各类风险隐患，逐一登记造册、建立台账清单、闭环开展整改。类似水库溢洪道被堵塞、行洪河道被束窄挤占、排涝沟渠管网严重淤积等重大洪涝安全隐患，应立即立改、一督到底。针对今年地质灾害发生的新特点，适当扩大地质灾害隐患排查范围。二是务实开展联合会商研判。及时组织开展多部门联合会商，必要时滚动研判。研判应突出针对性，气象部门分析雨情实况、趋势预测和防灾建议；水利部门分析河道、水库等涨水情况，及山丘区山洪灾害预警和受威胁人员等情况；自然资源部门分析地质灾害风险隐患，提出防范避险措施建议。指挥机构根据会商研判结果，有针对性安排部署防范应对工作。

必须始终坚持人民至上、生命至上，更加注重转移避险。本着对人民极端负责、对生命精心守护的态度，树牢底线思维和极限思维，从最不利情况出发，精准研判洪涝地质灾害重

大风险，提前果断组织群众转移避险。一是确保应转尽转、应转早转。始终站在保民平安的立场上想问题、作决策，在人员转移的问题上坚持“三个宁可”，即宁可信其有不可信其无，宁可十防九空不可万无一失防，宁可事前听骂声不可事后听哭声，切忌犹豫迟疑、贻误战机。应紧紧抓住转移准、谁组织、何时转、往哪转、转移人员管理5个关键环节，完善转移避险预案，落实责任和措施，坚决做到达到预警阈值时紧急转移、发生险情异动时紧急转移、险情不能准确研判时紧急转移。二是适当扩大转移范围。针对近期引发人员死亡失踪的地质灾害均发生于非在册隐患点的情况，遇强降雨时，既应盯紧看牢已查明的地质灾害隐患点，也需高度关注隐患点外临坡、临崖、临沟等重点地段群众的避险转移，适当扩大人员转移范围，留足安全裕度。

必须严格落实党委政府防汛救灾主体责任，更加注重统筹协调。各级党委和政府应全面落实防汛救灾主体责任，加强领导、守土尽责，发挥防灾减灾救灾体制改革优势，各有关方面需加强统筹协调，发挥各自专业优势，形成省市间、部门间、军地间、上下游、左右岸通力协作的防汛救灾格局。一是压实防汛责任。坚持统抓统管，关键时刻应排兵布阵、分兵把口，处理好前方和后方关系，确保指挥部统筹全局。防汛责任体系需延伸到最基层，推动落实省级领导包市、市级领导包县、县级领导包乡、乡级领导包村、村干部包户的防汛分片包保责任制。加大新上任责任人培训，切实提高突发洪涝、地质灾害事件的应急指挥处置能力。二是健全工作机制。坚决贯彻中央深化应急管理体制改革决策部署，理顺防汛指挥体制，明晰成员单位分工，完善日常工作规则，充分发挥应急部门综合优势和水利、气象、自然资源等部门专业优势，完善信息共享和报送、会商研判、应急响应等工作协同机制，确保防、抗、救无缝对接，形成整体合力。

必须抓细抓实防汛救灾各项措施，更加注重响应救援。洪涝地质灾害防范应对任务重、链条长、涉及部门多，是一项复杂的系统工程。必须针对隐患排查、监测预警、预案队伍物资、巡查防守、防洪调度、抢险救灾等各方面各环节查找不足、落实措施，抓准抓实抓到位，坚决克服形式主义、官僚主义。一是强化预警和应急响应联动。建立直达基层责任人的临灾预警“叫应”机制，红色、橙色暴雨预警应第一时间报告防汛指挥长并电话通知相关防汛责任人。坚持防范关口前移，落实预警和应急响应联动机制，将气象暴雨预警信号纳入应急响应启动条件，一旦预警信息符合应急响应启动条件，应立即启动应急响应，落实行动措施，把握防灾主动权。二是落实抢险救援队伍。系统掌握各部门专业抢险救援队伍、大型施工企业等抢险救援力量的分布情况和特长优势，逐一建立联系和对接机制，确保快速调用。针对基层遇极端强降雨往往形成断路、断电、断通信的情况，推动落实基层应急抢险救援队伍承担起群众转移救援、灾害先期处置等第一时间抢险救援工作。

防范化解重大洪涝地质灾害风险，最根本的是不断提高工作水平、提升防御能力。一方面应及时对重大灾害总结评估，吸取经验教训，抓紧查漏补缺、改进加强，提升灾害应对水平，做到“打一仗、进一步”。另一方面需不断提高防御标准，加强灾害治理和防灾基础设施建设。补好灾害监测预警短板，补齐中小河流、病险水库、山洪地质灾害、城市内涝等弱项，夯实大江大河防洪基础，加快构建抵御洪涝、地质等自然灾害的防线。