

国家防汛抗旱总指挥部办公室文件

国汛办〔2024〕1号

国家防汛抗旱总指挥部办公室关于 提升城市极端暴雨防范应对 能力的指导意见

各省、自治区、直辖市防汛抗旱指挥部，新疆生产建设兵团防汛抗旱指挥部：

近年来，全球极端天气事件增多，我国城市极端暴雨频发重发。城市人口和资产密集，基础设施众多，极端暴雨造成的洪涝灾害影响面广、灾害链长、危害巨大，特别是电力、通信、交通等基础设施瘫痪，城区大范围积水，严重威胁人民生命财产安全，影响城市运行和社会稳定。为深入学习贯彻习近平总书记关于防汛救灾重要指示精神，落实党中央、国务院决策部署，认真总结经验教训，

采取有效举措提升城市极端暴雨防范应对能力，现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持人民至上、生命至上，坚持底线思维、极限思维，践行“两个坚持、三个转变”防灾减灾救灾理念，更好统筹城市发展和安全。坚持问题导向和系统观念，深刻汲取 2021 年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害教训，借鉴 2023 年广东深圳“9·7”极端暴雨防范应对经验做法，立足城市防范应对极端暴雨，进一步逐级落细压实防汛责任，强化防汛指挥体系，加快补齐防洪排涝短板，做好巨灾预防预备，果断采取超常举措，最大程度减少灾害损失，全力保障人民生命财产安全和城市正常运转。

二、逐级压实责任，建强指挥体系

(一)清单管理，逐级落细压实责任。逐级压实以行政首长负责制为核心的各项防汛责任制，落实防汛包保联系责任，推动防汛责任体系延伸到街道(乡镇)、社区(村)。制定各级各类防汛责任人责任清单，公示防汛责任人名单、接受社会监督，并开展专题培训。推动将城市极端暴雨防范应对纳入政府议事日程，协调解决部门分工配合、指挥体系完善、关停刚性约束等重大问题，明确极端暴雨时在城市各级防汛指挥部坐镇指挥的政府负责人。细化压实相关行业主管部门防汛监管责任。逐一明确并落实城市生命线工程等重要基础设施、重点保护对象的管理单位自身防汛主体责任。

(二)牵头抓总,充分形成部门合力。强化极端暴雨防范应对的统一领导,充分发挥城市所在地人民政府防汛指挥部(以下简称“市防指”)统一指挥、牵头抓总作用,明确各成员单位具体职责任务,确保指挥高效运转、形成整体合力。设置市防指市区办事机构的,市防指要强化统筹协调。市防指要建立极端暴雨成员单位联动机制,组织多部门联合会商研判,为指挥决策提供有力支撑,强化部门之间、区域之间和军地之间的协调联动。市防指办公室、主要成员单位的关键岗位要配备防汛实战经验丰富、专业能力强的干部。

(三)信息共享,高效支撑科学决策。完善信息报送机制,明确向市防指报送信息的对象、内容、时限、渠道等要求,推动将成员单位相关信息系统接入市防指,协调掌握周边地区相关工作信息。加快城市风险监测预警平台等信息化建设,充分整合气象、水利、住建、交通、城管、应急等部门数据与信息并加强共享,高效支撑城市极端暴雨防范应对工作中会商研判、安排部署、指挥决策、应急处突等。严格执行突发险情灾情信息报送相关制度,确保重大险情灾情和重要工作信息第一时间报送。

(四)摸清底数,科学调配各类力量。全面摸清各级各类抢险救援力量状况和专业优势,对辖区内专业抢险力量、施工企业工程救援力量和社会应急力量进行登记、备案,建立队伍、物资、装备等信息台账并动态更新。完善力量分级分类调用和跨区域联合调用机制,建立力量调度综合平台,根据相关力量优势和抢险救援需求

等科学确定任务分工,高效有序调度力量抵达一线现场。切实加强抢险救援现场管理,完善对接联络机制,坚决服从现场指挥部的统一指挥,避免扎堆、失序,同时加强自身安全防护。

三、完善工程体系,补齐短板弱项

(五)统筹协调,强化顶层规划设计。模拟郑州“7·20”特大暴雨、本市历史最大暴雨等极端情形,科学规划城市极端暴雨时超标准洪涝的防御布局,妥善安排洪涝水出路。科学划定城市洪涝风险控制线,统筹规划城市生命线工程等重要基础设施、重点保护对象以及重要产业、重大工程等的总体布局,并考虑极端暴雨合理确定洪涝防御标准。新城新区规划要论证极端暴雨洪涝风险,科学选址布局。严格保护并适度扩展城市洪涝调蓄空间和天然雨洪通道。

(六)突出重点,加快补齐关键短板。全面梳理城市极端暴雨防御存在的工程短板与弱项,根据轻重缓急抓紧改进提升,统筹考虑衔接配套。优先开展城市生命线工程等重要基础设施、重点保护对象等防护能力提升。推动骨干防洪排涝工程建设,尽快达到规划标准,特别重要的应留有安全冗余。优化城市防洪排涝分区和通道设置,因地制宜建设城市洪涝调蓄空间和超标准行洪排涝通道。下凹立交、下沉隧道、地下空间等要设置积水警示标识,建设必要的避险逃生设施。

(七)统一调度,发挥工程整体效益。市防指要加强对防洪排涝工作的组织协调。水利、住建、城管等部门应加强协同配合,科

学调度防洪排涝工程,坚持立足全局、洪涝统筹,建立健全城区水系、排水管网与周边江河湖海、水库等联合调度机制,最大程度发挥工程体系的防灾减灾效益。完善联合调度方案预案,加强信息化建设,逐步提升自动化和智慧化调度水平。预报有极端暴雨时提前降低城市周边和辖区内水库、湖泊、滞蓄空间和河网水位。

四、强化风险管理,立足巨灾防备

(八)精准感知,加快监测预报升级。完善城市洪涝风险监测的站网布局,逐步消除暴雨、洪涝监测盲区,实现城市生命线工程等重要基础设施、重点保护对象和重要风险隐患点的全覆盖。不断优化预报模型,着力提升气象中小尺度短临预报水平和城区洪涝灾害的预报精准度。补充无人机巡查、卫星遥感等应急监测手段,利用大数据、人工智能、5G等新技术,实现城市极端暴雨洪涝风险精准感知。

(九)明晰风险,研究绘制洪涝风险图。模拟郑州“7·20”特大暴雨和城市历史最大暴雨,探索划定洪涝灾害风险区,研究绘制城市洪涝风险图,分析计算城市50年、100年、200年一遇等不同重现期暴雨时的淹没范围、水深和历时。加强风险图和风险区划成果的转化运用,支撑开展城市洪涝风险管理,以适当的方式向社会公开,引导城市在发展的同时有效防控洪涝风险;把洪涝风险图作为相关应急预案编制的重要依据,科学指导极端暴雨时人员转移避险、力量物资装备前置等防范应对工作。

(十)细化标准,强化隐患排查整改。综合运用自然灾害风险

普查成果,分级分部门全面排查城市极端暴雨时可能出现的洪涝风险隐患,细化风险隐患的排查标准,建立清单台账,明确整改和管控措施。完善风险隐患动态排查机制,做到雨前排查、雨中巡查、雨后核查。建立风险隐患整改跟踪督办制度,重大风险隐患须立查立改、限期销号,坚决避免出现类似郑州市郭家咀水库隐患整治不到位导致漫坝的重大险情,汛前无法完成整改的要采取措施确保风险可控、度汛安全。

(十一)考虑极端,完善应急预案体系。从城市极端暴雨典型案例中汲取教训、借鉴经验,完善城市防洪排涝应急预案体系,规范预案编制审批程序,确保专项预案、部门预案与总体预案的有效衔接。考虑可能发生河道漫溢、水库垮坝、重要设施瘫痪、危化企业进水等极端情况,明确“关、停、撤、转”和抢险救援措施。加强对城市生命线工程等重要基础设施、重点保护对象应急预案编制修订工作的指导,督促易积水点、地下空间管理单位编制防汛应急预案,突出极端暴雨防范应对的针对性。基于应急预案组织开展极端暴雨防御的桌面推演和实战演练。加强应急预案执行情况的督查考核。

(十二)立足“三断”,做好队伍物资准备。要立足应对城市极端暴雨时可能发生的特别重大险情灾情,特别是“三断”(断路、断电、断网),做好队伍物资准备。完善专群结合、军地联动的抢险救援力量体系,街道(乡镇)、社区(村)和重要基础设施、重点保护对象的管理单位要组建一定规模的应急抢险救援队伍,建立与解放

军武警部队、消防救援队伍、行业专业抢险力量、央企驻地工程救援力量、社会应急力量、志愿者等联络机制,开展联训联演。完善属地为主、分级分部门负责的防汛抢险救灾物资装备储备体系,制定物资储备定额标准并足额储备到位,加强与交通物流保通保畅工作机制的衔接协同。生命线工程、重要基础设施、地下空间等应设置挡水设施,备足防汛沙袋。因地制宜研究确定并落实极端情况下所需的抢险救灾物资,以及抢险救援使用的移动泵车、大流量高扬程排水车、卫星等保底通信设备、应急发电车、长臂挖掘机、水下救生装备等。遇高等级预警,应提前向城市生命线工程等重要基础设施、重点保护对象和重要风险隐患点前置部署抢险力量和物资装备。

五、预警响应联动,超常应对极端

(十三)提前预警,跟踪叫应反馈核实。遇极端暴雨提前滚动加密发布暴雨、洪涝预警,迅速发送至市防指及重要岗位防汛责任人。统筹广播、电视、短信、公共屏和网站平台、客户端、公众账号等渠道,及时广泛发布预警和避险提示。重要预警要抢在早晚高峰出行前发布,极端情况下要敲锣、吹哨、敲门提醒。重视对行动不便老人、留守儿童、残疾人等重点人群,以及旅游人员、外来务工人员、工程施工人员的提醒。完善预警“叫应”机制,高等级预警第一时间“叫应”防汛行政责任人、防指指挥长、防指办公室负责人,以及街道(乡镇)、社区(村)防汛负责人。市防指要督促有关部门强化“叫应”后转移避险等重要措施的跟踪反馈核实,抽查关键责

任人应急措施落实情况,实现全流程闭环管理。

(十四)滚动会商,梯次跟进安排部署。市防指要根据监测预报预警,视情扩大联合会商范围、加密频次,滚动综合研判灾害风险发展态势,分行业分地区细化重点任务清单,针对性梯次跟进安排部署,提出具体要求和措施,必要时将向下级防指发出的工作指令抄送其同级政府主要负责同志。极端暴雨来临前,有序安排部署有包保联系责任的行政领导和党员干部下沉一线,指导基层发动群众,根据风险类别和程度梯次转移危险区群众。视情进一步采取减少城市人员流动、限制室外生产作业、封控危险区域、管控重要基础设施等措施。

(十五)及时响应,超常措施应对极端。严格落实预警响应联动机制,遇极端暴雨可越级启动或提升应急响应,必要时市防指进行全社会紧急动员,实行停工、停学、停业、停运、暂停户外活动等一项或多项刚性措施;市防指视情依法宣布进入紧急防汛期,调集、征用辖区内物资、设备、交通运输工具和人力;预判出现本级无法处理的重大事项,要第一时间请求支援。充分发挥城市各类热线平台作用,广泛搜集研判遇险求救信息,调配专业力量及时高效救援。严防死守城市生命线工程、重要基础设施和重点保护对象,保障城市基本运转、社会基本稳定。

六、广泛科普宣教,主动回应关切

(十六)突出警示,创新开展科普宣教。以郑州“7·20”特大暴雨和所在城市历史最大暴雨造成的亡人和重大经济损失事件为典

型案例,广泛开展风险警示教育。常态化宣传城市极端暴雨安全防范和应急处置知识,全面推进科普宣教“进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭”,在人员密集场所播放防灾减灾公益广告、设置宣传展板和避险知识专栏,定期组织开展转移避险和应急处置培训演练,不断提高干部群众防灾避险意识和自救互救能力。创新科普宣教方式,积极组织开展应急课堂、体验馆、展览馆、主题公园等沉浸式宣教活动。

(十七)主动发声,有效回应社会关切。健全信息发布制度,用好各级各类媒体和商业网站平台,跟进播发城市暴雨洪涝形势和险情灾情、重大抢险救援进展情况,以及交通管制、转移避险、关停管控、救助解困等信息,引导市民主动有序防灾避险。及时召开新闻发布会,组织媒体到一线采访报道,大力宣传抗洪抢险救援救灾工作中的优秀人物和感人事迹,组织专家学者针对热点问题科学解读、答疑解惑。

(十八)密切跟踪,迅速处置不实信息。加强沟通协调,完善联动机制,强化对抗洪抢险救援救灾相关的舆论热点、焦点问题的收集、分析、跟踪,及时评估可能造成的社会影响,对虚假不实信息要及时予以澄清,对恶意炒作、散布谣言的要依法依规严肃追责,为防汛抢险救援救灾营造良好的社会氛围。

(此页无正文)



国家防汛抗旱总指挥部办公室

2024年2月6日

(信息公开形式:依申请公开)

抄送:国家防汛抗旱总指挥部各成员单位,各流域防汛抗旱总指挥部。

国家防汛抗旱总指挥部办公室

2024年2月9日印发

承办单位:防汛抗旱司 经办人:李伟男 电话:83933847 共印 100 份

