

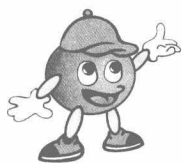


基层防汛管理概论

王显勤 林扬 邱战洪 等 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



基层防汛管理概论

王显勤 林扬 邱战洪 等 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书以台州市为研究背景，对基层防汛工作进行了总结和提炼，提出了“民生和汛”的基层防汛工作理念，并以管理学理论为指导，引进社会公共应急管理原理，对基层防汛工作的体制、机制、法制、预案、信息化、文化等方面（简称“三制一案二化”模式）进行了系统的阐述，以台州防汛防台风的做法作为案例进行剖析，具有较好的理论性和实用性。

本书可作为基层防汛系统的领导、技术人员指导用书，亦可作为防汛培训人员和水利院校学生参考教材。

图书在版编目（C I P）数据

基层防汛管理概论 / 王显勤等编著. -- 北京：中国水利水电出版社，2012.5
ISBN 978-7-5084-9717-4

I. ①基… II. ①王… III. ①防洪—经验—台州市
IV. ①TV87

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第085189号

书 名	基层防汛管理概论
作 者	王显勤 林扬 邱战洪 等 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 8.5印张 202千字
版 次	2012年5月第1版 2012年5月第1次印刷
印 数	00001—15000册
定 价	20.00元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

《基层防汛管理概论》

编写人员名单

编 著 王显勤 林 扬 邱战洪

参编人员 李鹏春 梁 健 陈 霁 李建平 陈小芳

余 健 阮亨权 颜学军 李 斌 朱敏河

潘玲仙 叶 晓 郑俊杰 任文杰 武振涛

刘林松 李克瑾 俞成来 於中平 徐阳明

李卫清 赵武君 项军土 郁 丰

序

21 世纪，我国全面进入小康社会的重要发展时期，对防汛减灾工作提出了更高的要求。唯将防汛工作覆盖到基层、覆盖到各行各业，才能实现少伤亡、少损失的目标。2007 年开始，浙江省台州市以“百乡和汛”为载体，开展基层防汛防台风体系建设，并取得了很好的防汛减灾实效。国家防汛抗旱总指挥部办公室将其做法向全国推广，并授予台州“全国防台风示范基地（城市）”。近年来，全国各地基层防汛体系建设虽然得到不同程度的加强，并取得了一定的成效，但基层防汛体系建设是一个新课题，各地情况千差万别，不能以统一模式进行复制，需要寻求理论指导和实践参考。

浙江省台州市王显勤等同志编著的《基层防汛管理概论》一书，以台州市为研究背景，对基层防汛工作进行了总结和提炼，提出了“民生和汛”的基层防汛工作理念。并以管理学理论为指导，引进社会公共应急管理原理，对基层防汛工作的体制、机制、法制、预案、信息化、文化等方面（简称“三制一案二化”模式）进行了系统的阐述，将台州防汛防台风的做法进行案例剖析，具有较好的理论性和实用性。此书对推动我国基层防汛体系建设，全面提高现阶段我国的防汛抗旱水平具有很好的价值。

“民生和汛”强基础，科学防汛保平安！愿全国防汛系统能以此书和防台风示范基地为参考，扎实推进防汛抗旱基层体系建设，为我国防汛抗旱事业作出更大的贡献。



2012 年 4 月于北京

前 言

新中国成立以来，我国的水利事业取得了辉煌的成就，大江大河的水患基本得到控制，人民的生命财产安全有了基本保障。经济的发展，社会的进步，以人为本、科学发展观思想的确立，使得防汛工作越来越为各级党委、政府重视，为广大老百姓关注，“不死人、少伤人、少损失”成为防汛工作的最高目标。但我国的中小河流治理相当薄弱，水库、山塘、堤防、水闸老化且多病险，构成了防汛的心腹之患。工程措施的不足需要非工程措施弥补，防汛要求的提高需要同等的防汛工作水平相配套，这就要求防汛工作更加深入基层、不留死角，更加依靠群众、全民参与，更加依靠科技、与文化融合。

浙江省台州市位于我国东部沿海，每年都受台风威胁，洪涝干旱灾害频繁。新中国成立以来有18个台风在台州登陆，其中，199711号、200414号“云娜”超强台风登陆，给台州带来巨大的灾难，2005年又遭遇连续5个台风的登陆和严重影响。台州人民痛定思痛，深刻地认识到，“台风是人力不可抗拒的，但只要坚持以人为本、科学防御，趋利避害是可以实现的；取得防台风胜利，既要依靠强有力的物质基础，更需要提高全社会共同参与的基层防汛防台风能力”。几年来，台州市在上级党委、政府和防指的领导下，修建了沿海高标准海塘，开展了水库除险加固、河道疏浚整治、强塘固房等工程建设，防御能力有了一定的提高。2007年，台州提出开展“百乡和汛”工程，以乡镇（街道）为单元，开展防汛非工程措施标准化建设，形成了横向到边、纵向到底的基层防汛体系。2010年开始，随着“百乡和汛”工程的进一步深化，逐步向村（社区）、企事业单位推进，防汛工作更加深入、贴近民生。基层防汛体系建设建成以来，台州在防汛防台风的实战中取得了明显效果，基层防汛长效工作机制正在逐步形成。

国家防总、浙江省防指对台州的做法高度肯定，浙江省进行了全面推广，国家防办授予台州“全国防台风示范基地（城市）”称号。在国家防办、浙江省防汛办的领导和指导下，台州市防汛办组织开展了基层防汛体系建设的课题研究，对“百乡和汛”工程的实践进行了概括总结，提出了“民生和汛”的理念，并以管理学原理为指导，对防汛工作实践进行理论提升，形成了“三制一案二化”的工作模式，内容包括体制组建、机制运转、法制规范、预案编修、信息化建设、文化培育等。在研究成果的基础上，编著者进一步提

炼了研究成果，形成《基层防汛管理概论》，作为对现有基层防汛工作人员宣传培训教程。在有关领导和专家的鼓励下，编著了此书，旨在推介台州防汛防台风的体会做法，以丰富全国防台风示范基地的内涵，为我国防汛事业作出贡献。

在本书的编写过程中，得到了国家防办、水利部发展研究中心、浙江省防汛办的领导和专家的大力帮助和指导，在此表示衷心的感谢！由于编著者水平有限，书中不当不成熟之处，敬请读者批评指正。

编著者

2012年3月

目 录

序 前言

第一章 基层防汛管理概论	1
第一节 防汛重心转向基层	1
第二节 “民生和汛”理念的提出	3
第三节 基层防汛管理原理	5
第四节 “三制一案二化”模式	7
第二章 基层防汛体制组建	10
第一节 防汛体制网格化	10
第二节 防汛责任制度化	15
第三节 防汛指挥决策科学化	19
第四节 防汛减灾规划现代化	23
第三章 基层防汛机制运转	27
第一节 监测预警机制	27
第二节 人员避险机制	30
第三节 抗洪抢险机制	33
第四节 救灾减灾机制	38
第四章 基层防汛法制规范	44
第一节 防汛法律体系	44
第二节 防汛权利义务	47
第三节 紧急防汛期授权	49
第四节 法律配套措施	52
第五章 基层防汛预案编修	56
第一节 规范预案体系	56
第二节 预案编修要求	57
第三节 预案流程管理	60
第四节 信息管理预案	64
第六章 防汛信息化建设	74
第一节 基础工作数字化	74
第二节 监测预警精细化	76

第三节	业务应用智能化	78
第四节	社会服务智慧化	82
第七章	防汛减灾文化培育	84
第一节	防汛科学文化创新	84
第二节	防汛技能文化培植	86
第三节	防汛科普文化传播	95
第四节	防汛道德文化培育	98
第八章	台州市防汛防台风工作实践	102
第一节	“百乡和汛”工程	102
第二节	台州市防汛防台风工作	109
第三节	台州市防汛产品推介	112
第四节	全国防台风示范基地（城市）建设	121
参考文献		127

第一章 基层防汛管理概论

第一节 防汛重心转向基层

一、防汛工作形势严峻

(一) 洪涝灾害总体严重

水灾是世界普遍和经常发生的一种自然灾害,据估算,水灾造成的死亡人口和受灾人口约占各种自然灾害死亡和受灾人口的 3/4 以上。随着全球气候变暖,大尺度极端气象事件及各类灾害事件变得日益频繁,我国大部分地区均出现较大的洪涝灾害。根据《中国灾情报告》统计,我国由洪涝灾害造成的农作物受灾面积占各种自然灾害造成的农作物受灾面积的 22%,成灾面积 8%,是世界上洪涝灾害最为严重的国家之一。据 1990~2008 年灾情统计资料,全国年均受灾农田 20883 万亩,成灾 11742 万亩,受灾人数 15394 万人,死亡 2791 人,倒塌房屋 212 万间,直接经济损失 1121 亿元,占自然灾害总损失 2328 亿元的 48%,占 GDP 的 1.06%,其中 20 世纪 90 年代约占 GDP 的 2.24%。

(二) 各种自然灾害趋强

2008 年四川出现 8.0 级地震;2010 年青海玉树出现 7.1 级地震;2010 年西南地区出现历史罕见的大面积干旱;2010 年甘肃舟曲地区出现特大地质灾害;2011 年长江中下游地区出现先干旱后旱涝急转。近年来超强台风频繁出现,给沿海人民的生命财产构成巨大威胁,每年数次登陆中国东南沿海地区的台风,突发性强、风力大、波浪高、增水强烈,引发暴雨强度大,数灾结合,常常给我国沿海地区带来严重的综合性灾害。此外,世界范围内也出现了严重的自然灾害,如 2011 年日本出现 8.5 级地震,并引发了巨大海啸,福岛核电站出现核泄漏,给日本经济造成巨大创伤。

(三) 防汛出现新情况、新问题

一方面,随着人类改造自然灾害能力加强,对大自然的索取越来越多,城市面积不断扩大,侵占了许多行洪的河道,填平了大片的低洼地滞洪空间,硬化了大量的下渗地面,交通道路建设就像一道道障碍,阻隔了行洪的畅通,在道路、住宅的建设中对山坡的切割造成了新的地质灾害隐患,因此,同样级别的降雨造成的洪涝灾害更为严重,同等流量下泄带来的洪水位比以往更高。另一方面,经济社会发展造成财富迅速集聚,同样级别的自然灾害造成的经济损失会成倍地增加。近年来,经常性出现局地暴雨引发的山洪暴发、地质灾害,令人防不胜防。

二、防汛工作要求更高

(一) “不死人、少伤人”难度大

过去是人定胜天,不怕牺牲,“人在阵地在”,誓死保卫家园。现在是人的生命第一,不惜一切代价保护人员生命安全,“留得青山在,不怕没柴烧”。“以人为本”,要求每次灾

害不能死人，尽可能少伤人，但是，人员分布比较散落，特别是在农村山区地带，实现起来的难度可想而知。只有将可能出现人员伤亡的每个角落实行全面防控，才有可能完成这一目标。

（二）政府执政能力的考验

我国步入全面小康建设的关键时期，但基础设施相对滞后，如何保住改革开放、科学发展的成果，是对各级党委、政府执政能力的考验，因此，防汛工作越来越成为各级党委、政府的头等重要工作。浙江省提出了防台风“三个不怕”，即“不怕十防九空、不怕劳民伤财、不怕兴师动众”，这充分说明各级党委、政府对防汛工作的高度重视，对人民生命财产安全的高度负责，这同时也赋予防汛工作很大压力。

（三）群众参与防汛监督

现在生活较以前更加富裕了，群众的生活要求更高了，信息传播更加快速透明了，法律意识也更强了，因此，对防汛提出的要求更高了。每个人都能从各种途径对防汛工作进行监督，如果出现防范不力，甚至出现人为疏忽，就会遭到投诉；如果某些事件处置不当、考虑不周，极有可能造成群众误会或后果放大，进而很容易引发综合的社会问题。因此，防汛成为全社会关注的热点，成为千家万户息息相关的重要工作。

三、防汛重心需要转向基层

（一）基层工程基础先天不足

首先，国家对大江大河、大流域、大平原、大型的水利设施建设投入巨大，现已达到一定的防御标准，但对中小流域的投入相对较小，特别是基层小型水利设施，地方根本无力投资建设，因此，基层的工程防御体系先天不足。

其次，水库、山塘安全管理任务重。20世纪五六十年代，正值“大跃进”大修水利，10万 m^3 以下水库、山塘多得数不胜数，这些水库、山塘为当时的农业生产作出重要贡献，但由于受当时财力、物力和技术条件的制约，并经过四五十年的运行，普遍存在着防洪标准偏低、施工质量不高、设施老化等问题。加上有些小型工程管理制度不健全，管理人员和管理经费不足，水库、山塘安全隐患逐渐加重，一座座病险水库、山塘就像顶在人们头上的一颗颗定时炸弹，严重威胁到下游群众的生命财产安全，成为了防汛防台风工作的心腹大患。

再次，小流域山洪和地质灾害隐患多。我国山地丘陵面积多，山区、半山区的小流域山洪灾害易发，点多面广、突发性强，极易引发滑坡、泥石流等地质灾害，对人员生命财产构成严重威胁。防范短历时大暴雨及由此造成的小流域洪涝灾害和地质灾害，难度极大。

（二）基层防汛任务十分艰巨

首先，农村老房、危房多，安全隐患大。即使新房屋在农村也普遍存在无设计、无施工资质、无行业安全鉴定标准，不少群众的房屋建在溪滩地和老河道、沟口上。电力、交通、通信、供水等保障水平极低，每次灾害都会出现不同程度的中断，给防汛工作增加很大难度。其次，农业防灾能力差。农业种植和滩涂养殖业防台风能力脆弱。每次灾害，农业和海洋渔业损失特别严重，由于没有农业保险，恢复生产十分困难。再次，基层是防汛工作的第一现场。每次洪涝台旱灾害的发生，都从基层开始，需要基层在第一时间作出快

速反应，如第一时间获知暴雨洪水，第一时间得知险情出现和发生，第一时间到达现场，并全程跟踪控制现场，直到最后撤离清场。基层的防汛工作包括现场巡查、监测、预警、施救、组织、指挥、撤离、善后等，任务十分艰巨。

（三）基层非工程体系建设薄弱

乡镇、村（社区）承担着大量的小型水库、山塘、海塘、小流域、河道等安全管理职能，以及基层防汛工作的领导管理职责，但乡镇一级既无防汛（水利）组织机构，更无专职人员和工作机制，村（社区）、企事业单位更是“一片空白”。可以说，基层防汛工作十分薄弱，这与“不死人、少伤人”的目标要求极不相适应。基层防汛工作薄弱突出表现在：防汛思想认识还没有真正到位，预案还没有真正的全面落实，一些地方干部及较多的群众的防汛减灾意识淡薄、知识贫乏，出现了听天由命、无所作为的思想，丧失了防汛工作的主观能动性；部分群众特别是外来务工人员防灾避灾的意识差，不愿主动避险；监测水库、地质灾害隐患点等重点防御对象的手段相对落后等。

（四）防汛工作要从基层做起

从防汛主体看，乡镇（街道）、村（居）、企事业单位的干部群众是防汛政策法规、防汛方案和指令的执行人，是现场防汛工作的指挥员，是最重要的主体力量；从防汛对象看，防汛的重点保护对象绝大部分集中在基层，保护基层人民群众生命安全的防汛最重要的任务；从防汛措施看，水库、山塘、海塘、小流域、河道、地质灾害隐患点等，无论是工程措施还是非工程措施都在基层。基层是防汛工作的基础，是防汛工作的基本依据，既是出发点，又是落脚点，因此，防汛工作要从基层做起。

第二节 “民生和汛”理念的提出

一、“民生和汛”的理念

“民生和汛”理念肇始于浙江省台州市。2007年，浙江省台州市提出的“百乡和汛”建设，2008~2009年，台州以“百乡和汛”为工作载体，基本建成全市基层防汛防台体系。2010年以来，台州将“百乡和汛”进一步深化到“村级和汛、企业和汛，乃至家庭和汛”，防汛工作越来越走进群众，贴近民生，因此，“民生和汛”的概念就水到渠成。

汛：周期性的涨水过程，指的是凶猛的洪涝台风灾害，即人类与自然之间的灾害矛盾。

和：调和，使之平和、和谐。

和汛：调和人类社会与自然灾害矛盾的活动，为和谐社会提供防汛保障。

百乡和汛：以每个乡镇村为单元，进行防汛防台工作标准化、规范化建设，形成基层自我防范的管理机制，全面提高全市防御台风等自然灾害的能力，实质是一个工作载体。

民生：即人民的生计生活，也就是群众的生命生计和社会的稳定和谐。“民生和汛”就是为民生幸福、社会和谐提供防汛保障。由“百乡和汛”向“民生和汛”转变，不仅是逐步深化的过程，更是防汛防台工作目标的确立、工作理念的更新和工作要求的提升。

“民生和汛”的主要特征是全社会同防，为民生服务。从三个方面理解，一是涉及社

会各行各业各阶层的最广泛的人民群众，需要应用社会管理的理论和方法解决基层部门老百姓的微观防汛问题；二是以非工程措施建设、社会公共管理、高科技手段运用、提高全民防灾意识等；三是时间从 21 世纪开始，与水利工程防汛并存。“民生和汛”具体表现为五个方面：一是生命安全，做好落后地区、弱势群体的防汛保生命安全工作；二是财产安全，经济社会发展后，社会财富不断集聚，单位面积的财富成倍增长，越来越淹不起，要求防汛工作尽可能减少国家和群众的财产损失；三是行业防汛安全，随着经济社会的蓬勃发展，各行各业对防汛工作提出了明确的要求，如地质灾害、沿海防风、旅游防台防洪、交通道路畅通、城市防洪排涝等，均要求防汛工作给予充分保障；四是生活生产服务，在确保人员生命安全的前提下，不断满足人们生产方式改变、生活质量提高对防汛工作提出的更高、更具体、更全面的要求，要求防汛部门提供生产指导型、生活服务型防汛服务；五是防汛新问题，如农民饮用水、水环境、水利防恐、企业防汛等，防汛的内涵与外延不断扩展。

二、“民生和汛”的内涵

“民生和汛”很好地诠释了防汛“为了谁”、“依靠谁”这两个问题。

1. “为了谁”

就是为了保护群众的生命财产安全，为人民的生活生产提供防汛服务与保障，为群众所需量身定做。过去防汛的主要任务是管理好大中型水利骨干工程，调度好流域洪水，现在防汛工作还包括以下几个方面内容。

(1) 为了生命安全。影响生命安全的有小流域山洪、地质灾害隐患、病险水库、屋顶山塘、农民饮用水安全等都是防汛的心腹之患，应该加大力度治理消除隐患，确保生命财产安全。

(2) 为了生产发展。围绕经济发展规划，大兴水利建设，特别是重点水利工程的规划建设。

(3) 为了生活保障。河道淤积、水环境污染、农田水利退化、农田和低洼地易涝、城市街道积水等均直接影响着老百姓生产生活的问题，需重点关注和帮助解决。

(4) 为了生活质量。旅行指数、穿衣指数、晨练指数、舒适指数、企业防雨、商务影响等问题关系着老百姓的生活质量，需要防汛部门提供气象信息、传播防汛知识、提炼防汛文化等相关服务与保障。

2. “依靠谁”

最早是群众祈求平安、被动防汛，第二阶段依靠水利建设、有限防汛，今天防汛则是涉及面极广的公共安全事件，需要在各级党委、政府的领导下，组织各部门、各单位的力量，紧紧依靠广大干部群众，通力协作，共同做好防汛工作，是全社会防汛、全民防汛的模式。因此，防汛工作必须统筹好政府与部门、上级与基层、政府与群众的关系；统筹好各行业之间、不同地区人群之间的合理分工，统筹好上下游、左右岸之间利益与矛盾；统筹好防汛与抗旱之间关系，才能达到共同和谐的目的。把防汛工作纳入到政府民生工程进行建设，由政府、企事业单位和全体公民共同参与，全面建设文明和谐社会。

三、“民生和汛”的工作模式

“民生和汛”是防汛发展的必然要求。人类社会的防汛经历了原始防汛和水利防汛两

阶段。

(1) 原始防汛。这一阶段自从人类出现起,一直持续到水利工程的出现,其特点是人类对自然灾害了解不足,十分惧怕灾害的发生,凭经验被动地适应自然。

(2) 水利防汛。春秋战国时期起,开展大规模的水利工程建设,芍陂、漳水十二渠、都江堰、郑国渠等大型灌溉工程相继完成。该阶段以水利工程建设为主要特征,人们对自然规律有了一定的了解掌握,改造自然的能力有了一定的提高,一定程度上能主动防御和应对自然灾害,变水害为水利。

新中国成立以来,我国的水利建设取得了巨大成就,宏观的水利环境保障基本形成,防汛有了较好的物质基础作为保障。但随着经济社会的快速发展,人的素质不断提高,原有水利防汛阶段的粗放型服务工作模式已远不能满足人们对防汛工作提出的更高要求,必须从社会管理的角度,从体制、机制、法制方面进行规范,用科技手段进行武装,提高每个公民的思想观念和行为规范,进一步做好灾害的防御与管理工作,实现人与自然的和谐相处,这就是“民生和汛”的工作模式。水利防汛是硬件,解决流域区域的宏观防汛问题;“民生和汛”是软件,解决社会与民生的微观防汛问题,两者相辅相成,相互依存。从“民生和汛”的理念解释防洪工作,我们经历了怕洪、抗洪、防洪阶段,正步入管理洪水阶段。

第三节 基层防汛管理原理

以前的防汛工作更多表现为工程技术属性,现在的防汛工作需要更多表现为社会管理的属性,因此,防汛工作需要与社会管理学相结合。

一、管理学原理摘要

管理学是系统研究管理活动的基本规律和一般方法的科学。管理是指组织中的管理者,通过实施计划、组织、人员配备、领导、控制等职能来协调他人的活动,是他人同自己一起实现既定目标的活动过程。社会管理就是通过促进社会机体的发育和发展,逐步削弱政府对社会强制干预的职能,并强化为社会发展协调服务的功能;社会管理主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、监督和控制的过程。

管理目的是研究在现有的条件下,如何通过合理的组织和配置人、财、物等因素,提高生产力的水平。在管理理念上,从社会控制转向社会服务。政府的注意力应该转移到为社会和市场组织服务和创造良好发展环境上来,充分发挥公共政策在调节社会公平和维护社会秩序方面的作用。创设必要的制度与规则,在政府与公众之间架起沟通的桥梁,促进政府与公众的信息交流,明确上级政府与地方和部门的职责,在宏观指导和微观管理之间取得适当的平衡;加强民间组织在社会管理中的作用,形成政府、社会、市场组成的多元治理结构及网络化的互动管理格局。接下来,本书将结合管理学的原理对防汛工作进行分析。

二、基层防汛管理概念

防汛是一项比较典型的社会公共应急管理事件,将防汛有关概念与管理学有关概念、

原理进行对接。

(1) 领导与管理者：各级党委、政府、防汛指挥部、应急指挥部等。

(2) 管理对象与人员：防汛各类责任人、指挥部成员单位及基层防汛组织、基层干部、防汛抢险队伍、专家、管理单位人员及广大群众。

(3) 管理事件：暴雨、洪涝、台风、干旱等自然灾害条件下的人员、设施、财产等的保安工作。

(4) 管理目标：一是不死人、少伤人；二是不失事、少损失；三是不浪费、最优化。

(5) 工作计划：总体部署、年度计划、阶段工作、应急预案、用水计划、控运计划等。

(6) 组织与控制：建立分级分部门的防汛责任制度，多个层次的防汛检查、督办制度，防指成员会议会商制度，应急时通过会商指挥平台进行现场指挥，下派防汛督导组，防汛专家库、志愿者队伍等各类非工程措施；对目标实现进行绩效评估评选、奖励、补助、责任追究等。

(7) 管理环境与文化：天气条件、工程基础、群众自防意识、科技发展水平、法律政策等构成防汛工作环境，防汛防台风的法律规范、宣传教育培训、好人好事、亮点特色、科技创新等均构成防汛文化。

三、基层防汛管理内涵

“基层防汛管理概论”用管理学的理论、原理、方法来分析解释防汛工作各因素各环节的管理问题，探究科学高效的防汛工作机制，提高防汛工作效率水平，达到防灾减灾的目的。其主要内涵可概括为三结合主体、三层次对象、三手抓要求、两以方针、两措施并举、“三制一案二化”模式、三阶段预案。

(一) 三结合主体

防汛的主体为政府主导、社会协同、群众参与三结合的主体。防汛首先是政府的职能，国家、省、市、县、乡五级政府都要为地方的防汛安全负责，均设立防汛抗旱指挥部；由于防汛工作涉及方方面面，需要相关部门和单位的专业技术职能来协作配合，才能较好地完成应急任务，因此，县级以上政府的防汛抗旱指挥部均将这些相关部门和单位作为组成的成员单位，共同做好防汛抗旱工作。政府是防汛工作的领导，部门和单位为防汛工作提供职能保障，最后实战就需要依靠和发动广大群众，特别是年富力强的青壮年参与防抗工作，其他群众能自觉配合政府做好自身的防御工作。

(二) 三层次对象

防汛的保护对象是人以及各类设施，如孤寡老人、妇女儿童、外来民工、机关、学校、医院、贫穷落后村落等。人的安全优先保护，同时确保防汛重点设施不失事、财产少受损失。防汛重点设施主要是指水利工程，如水库、山塘、海塘、堤防、水闸、河道等，因为这些设施的运用能减轻自然灾害，但一旦失事将带来更大的自然灾害；非水利的重点设施有城市、机关、住房、家庭、学校、教堂、电力、供水、通信、船只、桥梁等，这些设施直接或间接保护着人的生命安全。财产安全主要是指国家财产、公共财产少受损失，个人财产如住房、家畜、农作物等应按照物权归属以各自保护为主。

（三）三手抓要求

防汛抗旱是自然灾害的两个方面，水多了就汛，水少了就旱，水脏了就污，既要防大汛，又要抗大旱，还要防污染。因此防汛工作要三手抓，建设基层防汛防台体系必须兼顾多方面因素。

（四）“两以方针”

国家防总提出的防汛方针是“安全第一，常备不懈，以防为主，全力抢险”，从本质看就是“两以方针”。因为“安全第一，常备不懈”强调的就是以人为本，人的生命重要不能冒险，要常备不懈、如履薄冰；防汛有“防避抢救”四个环节，“以防为主，全力抢险”。强调以防为主，将防汛工作措施落实在前、落实充分、掌握先机和主动权，即便遇到险情需要组织力量抢险，也要有防的基础，如组织专业队伍、贮备抢险器械物资，定期进行业务演练等环节。

（五）两措施并举

两措施并举是指抓实防汛工程措施和非工程措施。工程措施是防汛的物质基础，工程措施决定着防汛减灾的能力，但工程措施是有一定标准的，有局限性的，人类不可能完全掌控自然灾害。工程措施的不足需要非工程措施来弥补，非工程措施工作水平反映了防灾减灾的工作水平。在既定的工程标准下，如何发挥非工程措施的作用，正是防汛工作永恒的话题。非工程措施的内容包罗万象，概括起来有三个层次：一是防汛日常工作机制，包括防汛检查、巡查、值班、宣传、培训、演练、预警、预案、风险图、决策系统等；二是防汛应急响应工作机制，包括防汛会商、调度、指挥、避风、转移、强制转移、抢险、救灾、处置、信息发布、社会动员等；三是防汛保障体系，包括法律、制度、资金、科技、物资、队伍、专家、信息化、文化等内容。

（六）“三制一案二化”的模式

防汛非工程措施的建设也可归纳为“三制一案二化”的建设，“三制”即防汛体制、防汛机制、防汛法制；“一案”就是防汛预案；“二化”就是防汛信息化、防汛减灾文化。

（七）三阶段预案

汛前、汛中、汛后或事前、事中、事后三个时期需要从事的工作环节，都具有一定规律性、相似性，经过规范规定、细化设计，可以提炼成三阶段的防汛预案。

第四节 “三制一案二化”模式

一、基本框架

体制、机制、法制、预案、信息化和防汛减灾文化合称“三制一案二化”，共同构成了防汛非工程措施体系的基本框架。它们具有各自不同的内涵特征和功能定位。防汛体制建设就是建立一套党委领导、政府负责、部门社会协作、群众参与的体制，建立一套体系健全、覆盖全面、分工清晰、责任落实、训练有素、配合默契的防汛组织体系。防汛机制就是将工作原则、内容、环节、预案等，作为制度、流程、软件固定下来，建立一套科学、合理、高效的自适应管理运行系统。防汛法制就是把防汛日常工作和应急期间各项工作及其责任、权利、义务纳入法制轨道，实行依法防汛。“一案”就是编修符合实际、操

作性强、有法律效力的工作依据和工作流程的预案，以便实战时能有条不紊、临危不乱。“二化”就是用信息化的技术手段提高工作效率和工作水平，用文化力来提高社会氛围，提高广大群众的自觉性。

二、组成体系

“三制一案二化”是六位一体，共同构成防汛体系不可分割的重要组成部分，六个核心要素之间相互作用、互为补充，构成一个复杂的人机系统。总的来看，体制是根本前提，机制是重要举措，法制是重要保障，预案是关键保证，信息化是有效途径，文化提升是重要法宝。

1. 体制

体制指的是国家政府机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应关系的制度，属于宏观层次的战略决策，相当于人机系统中的“硬件”，具有先决性和基础性。体制以权力为核心，以组织结构为主要内容，解决的是组织结构、权限划分和隶属关系问题。

2. 机制

机制指其内部组织和运行变化的规律，属于战术决策，以运作为核心，以工作流程为主要内容，解决的是动力和活力问题。机制相当于人机系统中的“软件”，通过软件的作用，机制能让体制按照既定的工作流程正常运转起来，从而发挥积极功效。

3. 法制

法制即法律制度，包括法律实施和法律监督等一系列活动和过程，类似人机系统中的各种强制性规范、程序以及对人和机器的使用、管理、运行的各项规定和指南，确保战略执行到位。

4. 预案

预案是指根据评估分析或经验，针对潜在的或可能发生的突发事件的类别和影响程度，事先制定的应急处置方案，具有专一性、专业性、周密性、时限集中性等要求，属于微观层次的实际执行。它以操作为主体，以事先方案为主要内容，通过模拟演练来提高实战水平，科学实施应对外部入侵响应的行动。

5. 信息化

信息化是途径，借助高科技手段可以准确把握瞬息万变的实战信息，使决策者作出最符合实际情况的正确选择。

6. 防汛减灾文化

文化是一种社会现象，是人们长期活动和创造形成的产物。防汛减灾文化指的是人们与自然灾害斗争中形成的防灾意识、思维方式、价值观念、传统习俗、生活方式、行为规范、社会氛围等总和。

从表现形态看，“三制一案二化”中部分是有形的，部分是无形的。具体而言，体制、法制、预案和信息化是具体的、有形的、显在的，体现为一系列组织机构、团体和所制定的法律、政策、规则、章程、规定以及高科技信息设施设备等，具有清晰可见、真实完整、具体准确等特征。机制、文化是防汛管理各种要素相互作用构成的有机互动关系和工作环境，体现为通过系统内部组成要素和外部影响因素，按照一定方式的相互作用实现其