

2009年湖南省抗御暴雨山洪的思考

戴军勇

(湖南省水利厅,长沙 410007)

摘要:分析了2009年湖南3次大的暴雨山洪形成的特点及成因,总结了抗御暴雨山洪工作的新举措和成效,剖析了实践中存在的突出问题,结合湖南省实际,有针对性地提出了进一步做好山洪防御工作的建议。

关键词:防汛抗灾;暴雨山洪;工作建议;湖南省

2009年汛期,湖南省先后遭受了5次暴雨袭击,特别是“6.7”、“6.28”和“7.23”的3次暴雨。暴雨导致山洪暴发,并伴随着大量山体滑坡、泥石流,全省许多地方严重受灾甚至重复受灾。在党中央、国务院的正确领导下,湖南省委、省政府组织广大干部群众,团结抗灾,科学抗灾,夺取了抗御暴雨山洪的重大胜利。全面总结防汛抗灾工作,深刻反思抗灾工作中暴露的薄弱环节,对今后进一步加快提高抗灾能力、作好抗灾工作,都具有重要的现实意义。

1 2009年暴雨山洪的特点

湖南省由于特殊的地理位置和气候条件,属于暴雨洪涝频繁发生的地区。2009年进入主汛期,连续发生3次大的暴雨山洪过程,呈现出以下特点:

(1)气象影响因素明显。“6.7”、“7.23”两次暴雨都是由于受高空低槽、中低层低涡切变和地面弱冷空气共同影响形成的,“6.28”暴雨过程则是受长江梅雨锋雨带南移影响形成的。这两种天气系统在湖南汛期经常发生,是湖南暴雨形成的主要气象因素。

(2)暴雨持续时间长。3次暴雨过程持续的时间分别为4天、7天、8天,一次比一次持续的时间长。

(3)累计雨量多、强度大。“6.7”暴雨过程全省累计平均降雨53.0 mm;日雨量以绥宁红岩站6月8日228.3 mm为最大,暴雨频率为200年一遇;最大1小时降雨为通道县传索站65.0 mm(6月10日8~9时)。“6.28”暴雨过程全省累计平均降雨105.0 mm;日雨量以桑植县细砂坪站6月30日321.6 mm为最大,暴雨频率为200年一遇;最大1小时降雨量为桑植县刘家坪站80.6 mm(6月28日18~19时),暴雨频率超过200年一遇。“7.23”暴雨过程全省累计平均降雨102.0 mm,日雨量以洪江市深渡站7月24日399.5 mm为最大,暴雨频率接近千年一遇;最大1小时降雨强度为百年一遇、3小时和6小时降雨强度为千年一遇。

(4)降雨覆盖范围广。“6.7”暴雨过程50 mm、100 mm以上笼罩面积分别为8.7万 km²、2.3万 km²;“6.28”暴雨过程50 mm、100 mm以上笼罩面积分别为20.1万 km²、11.1万 km²;“7.23”暴雨过程50 mm、100 mm以上笼罩面积分别为17万 km²、9.8万 km²。

(5)造成影响大,许多地方重复受灾。3次暴雨过程,都引发了大量山洪,并伴随山体滑坡、泥石流,许多地方大量基础设施被冲毁,部分小型水库防守紧张,人员安全受到威胁。由于这3次降雨过程都是自北向南发展,湘西北等许多地方重复受灾,由于大量水毁工程来不及修复,防御难度不断增加。

2 抗御暴雨山洪的措施

近年来,湖南省委、省政府根据新的防汛形势,把抗御暴雨山洪作为重点工作,采取了一系列有效措施。从践行以人为本执政理念的高度,把确保人民生命安全作为抗灾救灾的第一任务和最高目标,把确保不因山洪地质灾害造成群死群伤作为防灾抗灾工作的底线,推动整个防御工作从被动应付向主动应对转变;下大力建设完善的预警体系,致力于解决灾害预警信息“最后一公里”到户到人的问题;强化主动避险,及时组织人员转移;层层落实责任,形成严密的领导责任体系,建立严格的责任追究机制,使各项决策部署较好地落到了实处;遵循自然规律,正确处理人与自然的关系,努力解决人与水争出路的问题。这些做法和举措,抓住了山洪地质灾害防御的关键,取得了显著成效。2009年,全省各级狠抓各项防御措施的落实,在总结以往经验的基础上,不断探索,继续创新,突出抓了以下五方面工作:

(1)把防御暴雨山洪工作放在十分重要的位置,全面落实各级领导责任制。省委、省政府明确提出,作好暴雨山洪防御工作,既是保增长、保民生、保稳定的重要内容,又是实现“三保”的重要保障。特别强调各级领导应对自然灾害的能力是十分重要的执政能力的具体

收稿日期:2010-02-24

作者简介:戴军勇(1953-),男,厅长,党组书记。

体现。为此,省委、省政府继2007年、2008年召开两次专门的防御山洪灾害座谈会后,2009年6月召开第三次座谈会,9位省领导出席,14个市、州委书记(市、州长)参加,省委书记亲自部署和动员,提出了防御山洪灾害工作总的要求是:坚持“一个原则”,做到“两个确保”。“一个原则”是始终坚持人民生命安全第一的原则。“两个确保”是确保人民生命安全,杜绝群死群伤;确保水库(电站)、尾矿库安全,不垮一库一坝。省长在进入汛期的第一天主持召开全省防汛抗旱工作会议,全面部署防汛抗旱各项工作。各市、州政府向省政府递交了防汛抗旱责任状,落实了各级一系列以行政首长负责为核心的防汛抗旱责任制。这为全面组织、紧急动员抗灾提供了强有力的组织和领导保障。在抗灾过程中,湖南省防办强化各级领导干部到岗情况的抽查、监管,采用电话抽查了96县次防办,127个乡镇(镇)政府值班室,77个工程防守人员的值班情况,各市、县防办也加强值班抽查,对5名值班不到岗、情况不清楚的科(局)级干部作了严肃处理、及时通报。

(2)开展大规模培训和实战演练,不断提高群众的抗灾意识和自救能力。这既是过去许多地方抗御暴雨山洪的成功经验,也是目前一些地方存在的薄弱环节。在防汛准备工作中,各地加大工作力度,突出解决这一问题。湖南省防办组织相关人员编著了《湖南省山洪灾害防御探索与实践》,分发到各级防汛指挥部门及相关工程技术人员,编印了10万册《山洪灾害防御常识》宣传画分发到基层,拍摄了山洪防御专题宣传片免费公开发放。省防办还组织了150多人参加的市、县水利(水务)局局长防汛抗旱知识培训班。各级防汛部门按照分级负责、分级培训的原则,将防灾避灾知识送进机关、学校、企业、工矿、农户,2009年各级防指共组织防灾知识宣传培训470余次。居住在山洪危险区的居民做到了户户有紧急转移明白卡。许多地方为了检验应急预案的可行性,提高实战能力,开展了200多场应急避灾实战演练。

(3)及时启动防汛应急响应,进一步强化抗灾工作。汛前,各级都制定了相应的防汛抗旱应急预案,其中1642个山洪灾害易发乡镇均制定了防御预案,17351个山洪灾害易发村编制了12005部预案,完成率达70%。气象、水文部门严密监测汛情变化,对几次暴雨洪水过程都作出了比较准确的预测预报,湖南省防指及时组织防汛会商30余次,提前2~3天作出具体部署。根据汛情发展趋势和应急预案的规定,省防指先后在迎战“6.7”、“6.28”和“7.23”暴雨过程中,对部分市、州启动防汛Ⅲ级应急响应,这是湖南省首次启动防汛应急响应。从实践结果看,各级、各部门按照应急响应的要求,落实各项措施,特别是领导的重视程度更加增强,抗灾的重点更加突出,各项应急措施更加有序,社会参与度及关注度更加提高。

(4)紧急转移和安置受灾群众,极大地减少了人员伤亡。在抗灾救灾中,各地始终坚持以人为本,把人民群众的生命安全放在首要位置,湖南省防指多次下发紧急通知,要求各地加强巡查,提前预警,及时转移。整个汛期全省共紧急转移、安置人口45万多人,避免了多起群死群伤发生,极大地减少了人员伤亡。在紧急转移、抢救人员过程中,发生过许多不顾个人安危组织群众转移、把生的希望留给别人的感人事迹。在“6.28”暴雨过程中,双峰县普降暴雨,石牛乡降雨超过300mm,许多地方发生山体滑坡,7月2日,该乡政府驻山口村干部彭志炬带领该村支书李三觉、党员张集庄、群众骨干张应理、罗婉容等人,挨户巡查,将200名村民疏散转移到安全地带,突遇山体滑坡,5人全部被埋,其中罗婉容被先行救出,其他4名被埋人员先后被成功找到,并火速送往县人民医院急救,虽经全力抢救,但因伤势过重因公殉职,用生命谱写了一曲感天动地的壮丽诗篇。前省委书记张春贤作出专门批示,要求对他们的先进事迹大力表彰和宣传,让英雄的形象永远矗立在人们心中。

(5)加强各类工程的防守和调度,确保工程安全。湖南省防指按照“三个统筹”、“三个为主”的原则,加强了大型水库的实时调度,即:统筹大坝安全和上下游安全,以大坝安全为主;统筹汛前、汛中、汛后调整,以汛中调度为主;统筹防洪和发电、灌溉,以防洪为主。在洪水到来之前加大发电出力,腾库迎洪,拦洪错峰,其中江垭、五强溪、皂市、双牌等水库库水位在洪水入库前成功消落,最大分别低于汛限水位8.59m、5.46m、11.25m、1.71m,做到了腾库迎洪。在洪水入库后,充分利用水库的调蓄库容为下游拦洪错峰,有效利用雨洪资源,降低下游河道水位,最大限度地减轻下游的防洪压力。整个汛期由于科学调度大型水库,受灾人口减免198万多人,受淹耕地减少137万亩,直接减灾效益2.17亿元。对山洪灾害易发区内的1.7万个村,各地加强了监测,加强了预警,加强了巡查,及时启动预案,一旦接到灾害性天气预警信息,立即组织群众转移;对1.33万座各类水库特别是5600多座病险水库及651座尾矿库,逐库落实了防守人员、应急抢险队伍和抢险物资;对4000多座各类水电站加强了实时调度和值守巡查。同时,对张家界、衡山等旅游景区专门落实了防守措施。特大暴雨引发了不少工程险情,由于责任落实、防守到位,都得以及时处理,全省没有垮一座水库、水电站,没有垮一座尾矿库,出现的险情没有因抢险不力而失事。

3 值得重视的问题

湖南省山洪易发区点多面广,涉及到96个县1611个乡镇17351个村,受威胁人员594万多人,有效防御的任务重,难度大。反思2009年暴雨山洪造成的损失特

别是人员伤亡,可以看出,各地目前仍然存在许多薄弱环节和突出问题,主要表现在四个方面:

(1)从抗灾工程来看,现有病险水库、电站安全隐患多。湖南省现有各类病险水库5645座,占水库总数的40%。全省4795处水电站有2003处属“四无”电站(无立项、无设计、无审批、无管理),这些水库、电站大都建于20世纪50~70年代,水库建设标准不够、设计施工质量不高、维修养护经费不足,加之运行时间长,老化失修严重,安全问题非常突出。有的防洪标准不够,有的大坝存在裂缝、滑坡,有的坝体渗漏,有的泄洪不畅甚至没有泄洪设施,有的受山体滑坡影响大。在管理机构设置上,只有不足40%的水库属县、乡管理,其余的属于村级集体所有的或其他经济组织所有的水库,基本上没有常设管理机构,没有落实日常管理人员;部分小(1)型水库和大部分小(2)型水库处于无人管理状态。一些水电站在日常管理、度汛保安上存在安全隐患:有的业主片面追求经济效益,一味地重视蓄水,在防汛保安上麻痹大意,执行调度命令迟缓、拖拉;有的防汛保安设施不健全,缺乏必要的观测设施,大坝启闭设备维护不到位,交通设施、通讯设施不畅通,电站大坝在汛期专人巡视制度执行不到位等。此外,一些新建水电站,因防洪设施不健全,给流域梯级调度带来难度。例如通道县渠水河,从县城到县溪镇仅40 km,建有6座水电站,但缺少雨情监测设施,缺乏水情预报系统,也没有预警报警设施,给流域的统一调度带来了很大难度。

(2)从预报、预警设施来看,都还比较缺乏。一是现有的实时降雨监测设施还不完善,有些必要的观测设施缺乏;二是气象部门在作出预报时仍存在暴雨量级和区域精度不够准确的问题,难以有针对性的开展防灾避灾措施,也难以引起基层群众的警觉;三是基层山洪灾害防御预警报警设施严重不足。大部分山洪易发区还没有必要的预警设施或者很不完善,一旦汛情紧急,不能及时发出预警,无法取得山洪防御的最佳效果。

(3)从日常管理来看,人水争地行为屡禁不止,不适当的人类活动加重了山洪灾害。主要表现在:在河道内乱采乱挖,破坏河道自然状态,减少河道泄洪能力;修建公路等基础设施就地倾倒渣土、侵占河道,阻碍行洪;农村沿溪傍山建房修屋,没有科学规划,大量占用河滩甚至河道,或建在低洼地带,容易冲毁、淹没,有些傍山建房的由于过度削坡扩大建设场地,没有及时护坡留下滑坡的隐患。“6.7”洪灾中,绥宁县有全倒户512户,其中383栋房屋是建在溪边甚至河中,占75%;“7.23”洪灾中,怀化市洪江区死亡11人,均为房后山体滑坡淹没房屋致死。此外,近些年新修的钢筋混凝土平板桥梁常被冲毁,而那些年代久远的石拱桥却完好无损,就是因为这些桥梁没有留足行洪空间,阻水严重。与洪水争地,实质上就是人类的生产生活活动侵占了洪

水应有的通道,必然要遭到大自然的惩罚和报复。

(4)从应急反应来看,村一级组织处在最前沿,但往往行动迟缓,部分群众心存侥幸,擅自回迁、处险不当等造成死亡。接到预警信息后,有的基层干部不敏感,观望、等待,待汛情严峻再通知已经非常危险,错失良机。另外,有的地方村级干部年龄偏大,行动不便,很难在第一时间组织群众撤离,后面的工作更无从谈起。从2009年几次因山洪造成人员伤亡的情况看,有的撤离后又擅自返回导致死亡,说明一些生活在山洪易发区的群众,对山洪灾害的突发性、毁灭性还认识不足,避灾、躲灾意识不强,侥幸、冒险心理作怪。

4 加大工作力度,进一步做好灾害防御工作

湖南省在长期的防御暴雨山洪实践中,逐步认识了山洪灾害规律,总结了一些成功做法,可以说,有效防御山洪的基本思路、工作原则、具体措施等都已经很明确,关键是要抓落实、抓细致。从2009年的情况来看,有效防御山洪灾害,主要是提高工程抗灾能力特别是提高病险水库的安全度,提高人们的防灾意识和自救能力,提高预测预报预警能力,提高基层应急反应能力。为此,针对山洪灾害,建议各地突出抓好以下几方面工作。

(1)坚持不懈大搞水利建设,突出抓好病险水库整治和中小河流治理,加强管理,增强工程的安全度和抗灾能力。抓住国家加大病险水库治理力度机遇,继续作好病险水库治理,从现在起,用3年时间完成国家规划内的634座病险库治理任务,用5年时间基本消除全省5645座病险库安全隐患,这个目标一定不能动摇。同时全面落实小型水库安全管理员巡查报汛制度,选好管理人员、筹足管理经费、落实巡查责任、完善报汛制度。对中小河流的治理,抓紧作好规划,加大治理力度,当前特别要加强中小河流管理,作好四件事:一是设桩定界,用2~3年时间,按照河道划界的要求,设定界桩,留足河道的行洪区和洪泛区,严格控制,加强保护;二是依法扫障,对河道现有的建筑物,凡属违反水法规的、阻碍行洪的,按照“谁审批谁负责,谁设障谁清除”的原则,限期拆除;三是严格审批建设项目,在河流上新建涉水项目必须经过县级以上行政主管部门的审批,作出洪水影响评价和防洪安全评估后才能动工建设,遏制滥建、滥挖、滥弃现象,加强对涉河在建项目的施工管理和河道行洪影响范围内农村集镇的规划管理,避免在山洪易发区开展大规模的基本建设,尽快恢复河道行洪能力,水畅其流,确保行洪安全;四是制定鼓励政策,对位于河道两旁的山洪灾害危险区、生存条件恶劣区和地势低洼而治理困难的地方居民实施永久搬迁,给予适当补偿,对新建住房一定要科学选址,避免在行洪区、洪泛区占河建房。

(2)大力开展防灾避灾知识宣传教育和实战演练,

增强人们的防灾意识和自救能力。这些年,湖南省各地编印了大量的山洪灾害防御知识宣传资料,开展了大规模的宣传、教育、培训,成绩值得充分肯定。但目前看来,有效防御山洪的薄弱点和难点也在这里。要继续开展这方面的宣传教育,不仅到户、到人,更要入脑、入心。目前,要突出三个重点:一是在宣传内容上要突出针对性。宣传近些年身边发生的一些典型暴雨山洪造成的损失,增加人们对山洪危害性、突发性的认识,宣传各地成功防御山洪地质灾害的典型事例,提高人们科学防灾能力;二是在宣传对象上要突出普通老百姓。这些年对各级干部的宣传、培训,层层抓得比较紧,职责也很明确,因而干部的防灾意识比较强,但对一般老百姓的宣传、教育,大部分还只停留在表面,泛泛而谈。要加强这些群众的宣传、教育,主要是受山洪威胁的居民,特别要突出学校、矿山、集镇的居民,居住在溪河两岸、病险水库下游、尾矿库下游、有山体滑坡迹象附近的居民,还有那些所谓的“不信邪”、对避灾无所谓的人群。三是在宣传时机上要突出常态化。把山洪灾害防御知识的宣传教育作为全民防灾教育的重点,加大宣传、教育力度,地方电视、农村电影院要经常播放宣教专题片,学校要在每期开学时集中播放,集镇要抓住赶集等时机,利用标语、墙报、移动电视、广播等方式,宣传防御知识。关于实战演练,各地都要从实际出发,每年汛前组织开展应急抢险和人员转移演练,检验应急预案合理性、可操作性,提高基层干部指挥组织能力,提高群众应急反应和自救能力。

(3) 加快县级山洪灾害监测预警系统建设步伐。湖南省防指2007年9月完成了《湖南省山洪灾害监测预警系统建设可行性研究报告》,计划用5年时间完成所有县级系统建设。目前全省仅有14个县市基本建成了山洪灾害监测预警系统,7000个左右的村建成了村级报警设施,分别只占建设任务的15%、40%。要抓住国家拉动内需的大机遇,加大财政投入力度,加快县级山洪灾害监测预警系统建设,以便更好地为已建村级报警设施提供技术支撑。

(4) 加密实时雨水情监测站点。为改善气象预报手段,提高气象预报水平,在预报暴雨的量级、区域、时段

等方面提高准确度。在尽快完善省级实时监测系统的同时,加密建设一批地方实时监测站点,尽快解决监测网络存在的盲点问题。其中,省级实时监测系统按有关规范要求需增设400个自动测报站点,争取现在动手明年汛前完成;由基层建设、管理的可按照所有水库、电站,所有乡(镇)所在地建立一个简便、实用的雨量观测点、水位观测点,还需建设9500个,争取2~3年完成,重点地区要加密到村。对这一批地方管理的监测站点,明确专人观测,通过现有通讯网络,直接将信息发送到乡、县级防指,为及时、有效地组织人员转移赢得时间。

(5) 加强乡、村基层组织的应急反应能力。主要解决四个问题。一是乡、村预案一定要细致,有很明确的操作性,什么情况下由什么人完成哪些工作,都要有明确的规定、要求,都要落实到具体的人。二是建设好村级应急报警设施。近几年全省已经建设7000多个村级应急报警设施,还有10300多个自然村需要建设村级应急报警设施,要继续集中力量,加快建设好这些设施。三是提高预警信息发布的准确率,到达的可靠度。各级防指要科学研判,及时、准确地发布预警信息,避免该预警的没有及时发布预警信息的问题。此外,对预警信息的发布,既要通过短信、广播、电视等多途径发布,又要提高发布信息到达基层的可靠度,避免信息中断情况。四是提高村一级组织的战斗力。结合基层组织建设,选派一些年富力强、责任心强的同志担任防汛责任人,在关键时刻发挥基层干部的应急指挥和组织能力。

有效防御暴雨山洪,努力减轻灾害损失,是一项长期而艰巨的任务。只要按照科学发展观的要求,全社会共同行动,不懈奋斗,人水和谐、江河安澜的新局面将会早日实现。

参考文献

- [1] 聂芳容.山洪灾害防治[M].长沙:湖南人民出版社,2002.
- [2] 程晓陶,吴玉成,王艳艳.洪水管理新理念与防洪安全保障体系的研究[M].北京:中国水利水电出版社,2004.
- [3] 杨志英,丘汀萌,迟毓榕.乡村防洪减灾能力建设研究[J].中国防汛抗旱,2009,19(2):8-10.