

湖北省部分山洪防治项目督办调查报告

孙又欣 叶 涛

(湖北省防汛抗旱指挥部办公室, 武汉 430071)

2012年2月22日至3月9日,湖北省防办对武汉黄陂,宜昌五峰、兴山、秭归、夷陵、当阳等县(市、区)和神农架林区的山洪防治县级非工程措施项目建设进行了检查,实地查看自动水位、雨量站,人工雨量、水位监测点,自动预警声音传播设施共计15个,并与宜昌市防办一起召集2011年项目中标、监理单位负责人以及枝江、猇亭、西陵、伍家岗、点军、宜都等6县(市、区)项目法人进行集中座谈。通过检查、听取汇报,了解项目建设进度情况,分析存在的问题,提出推进项目建设的具体意见。

1 项目建设进度

本次检查督办的项目县涉及2010年度5个、2011年度7个、2012年度6个,其中2012年度项目中,神农架林区和长阳县为2009年试点县,属续建项目。从检查和汇报座谈情况来看,各项目县都能按照全省山洪灾害防治县级非工程措施项目建设的进度安排,以及2010、2011年度项目必须在4月底完建、2012年度项目必须在9月底完建的时间节点,组织开展项目建设,项目总体进展情况良好。

(1)2010年度一期项目基本完成。兴山、秭归、当阳、夷陵、五峰等5个项目县已完成第一批200万元的建设任务,其中兴山县和夷陵区组织了前期工程验收,其他县(市、区)具备工程验收条件。在后续工程建设方面,5个项目县均由法人组织签订了监理合同,施工和监理工作正在陆续展开,大部分站点现场踏勘选址已经完成,设备采购量约70%,土建工程协调也已基本完成。由于5个项目县为同一标段同一公司中标,3月10日,各项目县将全面进场进行土建和安装施工。

(2)2011年度项目完成前期工作。黄陂、枝江、猇亭、西陵、伍家岗、点军、宜都7个项目县中,除猇亭、伍家岗两区拟于近期签订监理合同外,其余各县(区、市)均已签订监理合同,监理单位资质符合要求。在土建工程方面。由于湖北省防办规定土建部分不能纳入招标,需项目县简化程序,自行招标。枝江市、黄陂区完成了土建招标,并进行了站点踏勘选址,项目已开工建设,猇亭区、宜都市、点军区的土建工程3月中旬即先后开标,西

陵区正在按照急事急办、特事特办的项目,积极办理相关土建手续。进度慢的为伍家岗区,前期踏勘选址、土建程序进度偏后。2012年度的神农架林区以及长阳、远安、松滋、石首、新洲等6个项目县,正在按设计单位的要求,抓紧编制实施方案。

2 项目建设管理

鉴于山洪灾害防治县级非工程措施建设项目是一项专业性很强的民生工程,涉及层面多、关联性广泛,项目的管理、沟通协调、配合、制度约束是基础保障。

(1)组织领导机构方面。2010年、2011年度的12个项目县,均按照规范成立了项目建设领导小组、项目法人,领导小组成员单位分别由水利、财政、国土、气象局等部门组成,组长为当地分管行政领导,副组长为水行政部门领导,项目法人为同级防办负责人。2012年度的长阳、远安、松滋、石首等县,目前正在成立组织领导机构。

(2)在建章建制方面。2010年、2011年度的项目建设县,普遍建立了建设管理制度,为项目建设有序开展提供了规范制度保障。如神农架林区制定了《水雨情监测设施维护管理制度》《山洪灾害防治(三查)工作制度》《突发水害险情报告管理制度》等系列规制,并招聘专业人员临时管理。夷陵区为确保预警系统正常运行,明确各乡镇负责辖区监测预警设备的管护职责,积极争取,增加了专职专业管理人员编制。

(3)在质量管理监控方面。在规范管理,强化质量监控方面,各项目县都有较好的做法,如实行招投标制、合同管理制、监理责任等方面,兴山县为确保工程质量,采取对分部工程开工前进行技术交底,对工程的材料进行施工方自检、监理抽查,严格按照工程质量标准进行验收,在设备硬件及系统集成、软件开发方面,预先协调,全程跟进工程进度和系统搭建进行培训等,从实际检查情况看,兴山县前期项目的建设无论从站点外观,还是专业要求上都做得比较规范到位,其技术含量比较高,值得借鉴和推广。

(4)在明确责任考核方面。五峰县党政主要领导亲

收稿日期:2012-03-14

第一作者简介:孙又欣(1952-),男,调研员,高级工程师。

自过问项目建设管理,将其纳入年度部门和乡镇目标管理考核范畴,组建工作专班,落实专车、专人,整体联动抓督办,保证了项目建设进度。兴山县把山洪灾害防治县级非工程措施项目当作当前工作的重要任务,实行领导挂帅,专班负责,责任到人,项目建设管理稳健扎实。

(5)在破难题出新招方面。枝江市为2011年度项目县,围绕4月底完建受益的时间节点要求,2012年2月8日项目启动后成立专班,从规制上破解了困扰项目建设进度的三大难题。一是对未招标和委托采购的项目,本着特事特办、简化程序的原则,采取自行采购或委托采购的办法解决。二是枝江市政府暂拨50万元,由防办统筹安排;建成后运管费,列入防汛抗旱经费,每年20万元,解决了项目配套和良性运行资金保障难题。三是项目建设规范运作,确保安全。关键难题迎刃而解之后,枝江市迅速选点先行,以推广经验,带动全盘,确保工期。此外,黄陂、宜都、猗亭等市(区)也在项目建设配套资金方面作出承诺。

(6)在群策群防方面,以项目建设带动群策群防体系建设。2010年度的项目县,基本完成了县、乡(镇)、村3级预案的编制,翻印了《山洪灾害防御知识宣传手册》,制作了宣传牌、警示牌,发放了明白卡。秭归县还汲取山洪灾害教训,提出敬畏山洪、治理山洪、预防山洪、避让山洪、利用山洪这些富有哲理的启示,制作了100多块内容丰富、形象生动、易懂易记的宣传牌。兴山县组织培训了104位村支书,使基层领导明确避险保安责任,了解山洪防御的基本常识。神农架林区自项目运行以来,不仅制作宣传牌、警示牌、光碟、明白卡,而且将山洪防治培训进学校进课堂,对弱势群体主动开展自救互救知识教育,每年还进行模拟演练,宣传效果显著。

3 工作要求及建议

通过对项目的督办检查,湖北省防办充分肯定项目建设县成绩的同时,针对突出问题,也提出了具体的工作要求。

一要严把验收关口。对有的项目县,在设河流水位监测站中,存在选位不当难测流、过流孔径小、未考虑沉砂处理;在河流设水位标尺中,存在固定不牢、取舍不优、观测数据不醒目;在雨量监测站点中,存在底座不牢、护砌简陋;在预警广播中,存在支杆高度不够、编程转化语音不规范等方面的问题。要求监理单位及时跟进,督促整改。对已完建的项目,由法人出面,组织单项验收,确保项目质量。对正在实施的项目,要求监理单位加强全程质量监控,把好施工质量关口。

二要优化项目选择。由于山洪防治非工程措施项目建设业务性强、微观技术含量比较高、设计专业层面比较多,而有些中标公司对水文专业普遍不熟悉,在项目建设中,存在着选址不优、选材不优、标识不优等问题。

提出项目法人要尽可能抓好水文部门和设计单位的沟通,组织各方实地踏勘,优化项目建设实施方案,适应山洪水位、暴雨强度等方面数据的监测需要,切实解决先天不足问题,使建设项目发挥最佳效益。

三要加强规制建设。对重建轻管,特别是在建设管理的规范制度方面,建制粗糙的项目县,提出坚持建管并重的新理念,并根据项目建设的实际需要,迅速建章建制,借鉴神农架林区等试点县的做法,通过规制,实现对项目建设的全覆盖,保证有章可循、有规可依、规范管理。一方面是立足当前,着眼长远,研究和建立良性运行的规章制度,以保证点多面广的自动雨量水位监测站、人工水位雨量监测点、预警广播设施,都能按照专兼结合,分责管理的原则,进入良性管理轨道。二是研究和建立设备设施运行维护投入机制,以保证国有资产长久良性运行。

四要带好群策群防。在预案方面,建立和完善县、乡镇、行政村3级防御山洪灾害预案体系,预案的编制要简洁、实用、可操作,必须回答由谁负责、由哪种形式预警、由哪条路径转移、选择哪个点安置避险群众、采取什么措施保证临时动迁人员“五有”。在宣传方面。宣传牌醒目张挂,提示风险。学习神农架林区的做法,尽可能将避险保安知识普及到当地学校课堂,以帮助这些弱势群体有效避险保安。遇险转移的明白卡,要入村入户、入脑入心,人人明白。在专防队伍方面。以项目建设为契机,抓紧抓好抓实群防队伍的培训和演练,特别是宜昌市普遍建立的暴雨山洪巡查员制度,应保持好、发展好,对这些骨干,更应该抓好培训和演练,使这支队伍保持有效战斗力,关键时刻能发挥骨干队伍的作用。

此外,为进一步做好湖北省山洪灾害县级防治非工程措施项目建设,通过督办检查,提出两项具体建议。

(1)加快两级建设资金落实进度。2010年度各项目县,其中中部实施县,前期200万元的中央补助资金已所剩无几,后期只有中央补助的100万元资金,这个额度明显少于后续项目的合同资金额度。如果省里的项目建设资金不尽快到位,项目建设难以为继。同时,由于2010年度各项目县总投资都在600万元以上,县级配套资金也必须到位。此外,五峰、长阳、秭归三县为武陵山区,属于省里有关文件规定的免除配套资金的县,对这三县的投资额度,省里应作特殊安排。

(2)加强与水文部门的资源共享。2010年度各项目县实施方案中,没有包含与水文部门信息共享工作经费。目前,湖北省水文局已提出信息共享实施方案,各项目县普遍要求明确资金出处,加以统筹解决。当前汛期临近,对此项问题,建议理清相关政策边界,依照政策规定尽快解决,实现山洪防治非工程措施项目与水文资源共享,更好地整合水利防灾抗灾减灾资源,更好地维护和服务民生。

河南内乡县山洪灾害防御非工程措施项目建设的做法与经验

江道宗¹ 王书平² 裴丹丹³

(1.河南省内乡县防汛抗旱指挥部办公室,内乡 474350;2.河南省内乡县机井队,内乡 474350;
3.河南省内乡县水利技术指导站,内乡 474350)

摘要:内乡县山洪灾害频发,2010年10月被列入国家、省山洪灾害防御非工程措施项目。内乡县紧紧抓住项目建设的机遇,强力组织,快速推进,使项目建设进度快,标准高,亮点多,效果好。总结了内乡县非工程措施项目建设的做法和实践经验,对山洪灾害防御非工程措施项目建设具有一定的借鉴和启示。

关键词:山洪灾害;项目建设;内乡县

1 引言

内乡县位于河南省西南部,伏牛山南麓,南阳盆地西沿,属长江流域汉水水系,是典型的山区农业县。全县辖10镇6乡,人口70万人,面积2 465 km²,其中山区面积1 780 km²,丘陵面积523 km²,平原面积162 km²。内乡县主要河流有5条,分别是湍河、默河、刁河、黄水河、长城河,境内流域面积超30 km²的小河流有49条;有中小型水库48座,其中中型水库3座,小型水库45座,防汛工程点多面广,防汛基础设施薄弱,防汛任务艰巨,被河南省确定为山洪灾害防治重点县。

由于地处南北气候过渡带,加上西北部山高沟多的地形,造成内乡县气候多变,降雨时空分布不均,河道比降大,汇流形成快,极易发生山洪灾害。据统计,自1950年以来,内乡县23次遭受山洪灾害袭击,导致倒塌房屋24 110间,死亡109人,失踪3人,直接经济损失达52.8亿元。特别是2010年7月,内乡县短期内先后3次遭受百年不遇特大暴雨袭击,山洪大范围暴发,全县受灾人口达24.7万人,因灾死亡5人,农作物受灾面积14.47千公顷,倒塌房屋8 876间,损坏房屋12 635间,毁坏桥涵14座,冲毁堤防145处,冲毁公路661 km,直接经济损失14.6亿元。

2 项目建设情况

2010年10月,内乡县山洪灾害防御列入国家、省建设项目。2011年5月31日,河南省政府在南召县召开了山洪灾害防御现场会,在河南省防办、南阳市防办的关心指导下,在1个半月时间内,相继完成了县级机房及会商环境改造、预警平台建设,按照统一的建设标准,

完成了乡村两级山洪灾害防御办公室建设;编制县乡村三级山洪灾害防御预案144个;布置宣传栏160个,刷写宣传标语539条,危险区、安全区标示384个,制作简易水尺76个;发放宣传画册7 650本、宣传光碟195盘,填写、发放山洪灾害防御明白卡30 600份;发放、安装VPN预警计算机26台,预警传真机17台,自动雨量站16处,简易雨量站207套,手摇报警器441个等。

3 主要做法

3.1 强化宣传,提高认识

项目实施初期,内乡县利用县电视台、乡有线台多次播放山洪灾害宣传片,提高广大群众对山洪灾害的认识;利用发放山洪灾害防御明白卡的机会,在村组召开会议,有针对性的向群众宣传山洪灾害防御常识;利用县亲民网、水利网发布防汛信息,让群众了解防汛工作动态。2011年7月24日,是内乡县板场乡洪灾一周年纪念日,板场乡党委、政府在土门大坝立抗洪抢险纪念碑,并召开大会教育干部群众增强防御山洪意识。通过多种形式宣传,使广大基层干部群众对山洪灾害防御工作再反思、再认识、再提高。

3.2 周密安排,科学普查

科学普查是做好山洪灾害防御工作的前提。普查前,内乡县制订了详细的普查工作方案,对抽调的普查人员进行业务培训,并将普查人员分成内业组和外业组,每个外业组分包4个乡镇,实行“三定三包”即每组定人员、定车辆、定设备;包普查数据准确、包预案制定科学、包后期建设指导。普查期间,外业组集中精力对内乡县16个乡镇、289个行政村进行拉网式普查。在危险区划定上,由外业组根据普查实际情况,结合村组意

收稿日期:2011-11-18

第一作者简介:江道宗(1980-),男,科员。

见,与分管领导和内业组会商确定。对夏馆镇、七里坪乡等几处不易确定的,分管领导带技术人员,深入现场,会同乡村干部实地调研,现场确定。内乡县确定127个危险村,划定了277个危险区,并将普查结果及危险区划定情况及时“入库上图”。通过普查,掌握了详实的基础资料,明确了项目建设重点,为实施山洪灾害防御非工程措施项目建设奠定了坚实的基础。

3.3 严密组织,快速推进

内乡县在学习南召县等先进县市经验的同时,注重结合实际,建立了强有力的组织协调机制。一是协调财政、国土、气象、水文、审计等部门,结合单位职责,全程服务项目建设。财政部门及时拨付建设资金,国土部门积极提供项目建设的有关资料,气象、水文部门全程参与项目建设和技术会商。二是协调各乡镇、项目所在的危险村,密切协作,及时解决项目建设中遇到的各种问题。三是在县水利局内部采取人力、物力、时间大整合,抓好4个方面:(1)强化领导力量。在原有1名班子成员主抓的基础上,局党委研究加派两名班子成员参与组织项目建设。(2)强化技术力量。成立了项目建设办,从水利系统抽调了20余名技术人员分成4个外业组、1个内业组、1个综合组,具体负责项目建设。(3)加强施工力量。从社会上联系2个专业广告公司和4个专业施工队,分乡镇、分类别推进。(4)强化时间观念。各工作组不分节假日,加快项目建设进度,局领导利用夜晚时间加班召开工作碰头会,听取建设进展情况汇报,研究解决具体问题,确保项目建设协调快速推进。

3.4 坚持标准,保证质量

为保证项目建设质量标准,内乡县主要采取如下措施:(1)培训学习。召开5次山洪灾害防御专题培训会,对县水利局相关工作人员、各乡镇水利站长及参与项目施工人员进行项目建设业务培训,明确建设质量标准。(2)搞好试点。县项目办抓住板场乡特殊受灾情况,决定在该乡搞非工程措施项目建设试点。从宣传设施布置、预案编制、防御演练等方面都坚持高标准建设实施,起到典型引路作用。现场会上,各乡镇主抓副职、农业中心主任及县直有关部门负责人现场观摩板场乡山洪灾害防御非工程措施项目建设情况,进一步统一了建设质量标准,明确了建设任务和工期要求。(3)严格督查。项目建设中,省市防办和县领导分别检查了项目建设工作,水利局局长经常深入一线检查指导,项目建设综合组不间断深入各乡镇巡回检查建设质量标准、标语标示布置,对查处的问题及时予以处理。(4)加强演练。2011年6月14日,内乡县防指、人武部在湍河举行了防御山洪救援演练;7月12~15日,各乡镇在内乡县防指具体指导下,充分利用项目建设的设施,演练12场次,内乡县县乡村干部1200余人参与,参与群众6万余人,动用手摇报警器230台,预警电话联系3680余次,安全

转移群众1276人。通过防御演练,检验了防御设施的建设质量,提高了乡村干群的防洪抢险本领。

3.5 结合实际,注重实效

内乡县山洪灾害防御项目严格结合实际,注重发挥实效,突出表现在七个方面:一是宣传栏每村一幅,采用个性化图标,标示内容清晰,使群众一目了然。二是宣传标语布置在醒目位置,确保使用时间在4年以上。三是严格要求把山洪灾害防御培训手册、宣传画册等材料发放到危险村干部群众手中,山洪灾害防御明白卡认真填写后发放到危险区群众手中,严格检查落实。四是预警指标确定科学有据,出现灾情及时预警,避免造成人员伤亡,确保系统建设的作用。五是内乡县防汛办与各乡镇签订了使用管理协议,明确了发放的预警计算机、预警传真机等防汛器材必须专门用于防汛,不得用于其他活动。六是认真组织技术培训,要求有关责任人能够熟练使用预警设备,保证汛期能够发挥作用。七是县防汛办跟踪管理,经常询问预警设备使用情况,对存在的问题及时进行处理。

4 启 示

(1)提高认识是先导。山洪灾害突发性、局地性强,如果认识不到位,就有可能被认为搞非工程措施建设是瞎折腾、浪费钱,不仅干部积极性不高,而且群众也难参与其中。

(2)科学普查是基础。只有在科学普查的基础上,才能掌握山洪易发区域情况,正确划定危险区和安全区,从而增强非工程措施建设的针对性和时效性,充分发挥项目建设的作用。

(3)领导重视是关键。非工程措施项目建设涉及面广,技术性强,要求标准高,从普查到宣传和建设,需要动用大量人力、物力,没有主要领导的高度关注,大力支持协调,很难按要求完成。

(4)内外业结合是重点。要充分认识到内外业结合的重要性,建立内外业从普查到建设全程相结合的联动机制,确保了普查结果的科学性,确保将普查成果运用到实际建设中去,确保将建设资金花到该用的地方。

(5)注重实效是目的。坚持以人为本,突出实效,最大限度的调动广大基层干部群众参与到项目建设中,提高基层干部群众的认识,扩大宣传效果。

参 考 文 献

- [1] 戴军勇.2009年湖南省抗御暴雨山洪的思考[J].中国防汛抗旱,2010(3):10-13.
- [2] 张亚洲,王金如.湖北黄石市应对暴雨洪灾的实践与思考[J].中国防汛抗旱,2010(5):59-60.
- [3] 陈艳,王建军,苏智祥.云南漾濞县山洪灾害防治的探索与思考[J].中国防汛抗旱,2011(3):25-27.

村级山洪灾害工作防治预案的编制

刘宝林 陈祥权 许贻然 刘建林

(安徽省岳西县防汛抗旱指挥部办公室,岳西 246600)

摘要:近年来,极端灾害性天气频发。集中强暴雨极易引发山洪地质灾害,给山区人民生命财产安全造成重大损失。结合岳西县防汛工作实际,从预案编制的原则、内容,总结了村级山洪灾害工作预案编制简易办法,对村级编制相关预案提供借鉴。

关键词:村级;预案编制;山洪灾害防御;岳西县

1 历史灾害情况

岳西县位于皖西南边陲,大别山腹地,地跨长江、淮河两大流域,属亚热带湿润季风气候区,是大别山暴雨中心区,年降水量1 490 mm,无霜期213天,小气候差异大,垂直差异明显。全县土地总面积2 398 km²,辖24个乡镇(镇)、182个村、6个居委会,总人口40.1万人,森林覆盖率72.8%。

岳西县是山区县,是山洪灾害易发地区,洪灾发生概率较高,新中国成立以来共发生15次大的洪灾,其中进入21世纪后就有4次。2005年因台风“泰利”影响,引发了严重的山洪灾害,导致35人死亡,水利、交通、电力、通讯等设施遭到毁灭性破坏,直接经济损失达14.9亿元。2006年因台风“格美”再次遭受突发山洪灾害,造成3人死亡,直接经济损失4 167万元。2008年和2010年的洪灾虽然没有造成人员伤亡,但是造成的损失依然很重。岳西县山洪灾害具有突发性、毁灭性、隐蔽性等特点,造成山洪灾害的主要因素有灾害性天气、特殊的地理环境、脆弱的水利设施等。

2 村级山洪灾害防御预案的编制

岳西县高度重视山洪灾害防御预案的编制工作。在安徽省防办的关心支持和帮助下,2005年以来,在全县山区全面推广山洪灾害防御预案,并且重点在“防”。目前,已编制各类预案354个,其中村级182个,这些预案为岳西县村级防御山洪灾害起到了一定的作用。

村级预案主要包括以下主要内容:

(1)基本情况:重点涉及生命安全的相关内容,现有人口住房条件、家庭类型,紧急撤离需要转移安置的人数及分布。

(2)组织体系:重点确定指挥体系和不同区域的负

责人等。

(3)预案实施:重点确定人员转移和抢险队伍集结的时机,转移的路线、预警信号设置等。

(4)保障措施:重点在人员转移的安装地点、生活物资储备等。

表现在预案上,主要反应为“三个一”组成,即一段文字、一份表、一张图。一段文字主要是简述某村的社会基本情况、河流及工程情况、危险区的特征和人员分布情况;一份表主要是描述相关威胁区内的人员结构及数量、责任人、预警信号、转移路线、安全区、物资储备等情况;一张图主要是标示安全区和威胁区、转移撤退路线和安置地点。

2007年6月,经各方面的共同努力,岳西县成功编制了主簿镇金塘村山洪灾害防御预案,并进行了安徽省首次村级预案实战演练,演练得到了现场观摩的省、市、县防汛专家的一致好评,安徽省防汛办将该预案作为村级山洪灾害防御的样板预案,在安徽省山丘区内全面推广。

3 村级山洪灾害防御预案编制原则

村级山洪灾害防御预案是一个实用性很强的预案,直接关系到临灾预警和人员转移,关系到山丘区群众的生命安全。为编制好村级山洪灾害防御预案,增强预案的实用性、可操作性,编制预案时必须把握以下原则:

(1)熟悉情况。在编制预案前,对当地的气候条件,水文地理现状,村庄人口数量和结构,河流特征,历史洪水,重要设施,避灾路线,水库的集水面积、库容、防洪标准、最大泄洪量等要认真调查登记,尽可能地查找诱发山洪灾害的成因,认真分析,使编制完成的预案具有针对性、操作性和科学性,这是编制预案的前提。

这项工作是以室外作业为主,需投入大量人力、物

收稿日期:2011-07-26

第一作者简介:刘宝林(1969-),男,主任,工程师。