

上海市防御台风“麦莎”、“卡努”工作评估

章震宇

(上海市防汛指挥部办公室,上海市 200050)

摘要:2005 年,第 9 号台风“麦莎”和第 15 号台风“卡努”先后影响上海。在上海市委、市政府的高度重视和坚强领导下,全市军民团结奋战,成功抗御了台风、暴雨、高潮的侵袭,确保了城市平稳正常运转,确保了人民群众生命和财产安全。该文通过分析当时的汛情、灾情,全面总结了防御工作的成功经验,查找了其中的薄弱环节,为进一步提高上海的防汛减灾能力提出了对策。

关键词:防御台风;对策措施;评估报告

中图分类号:X4 **文献标识码:**B **文章编号:**1009-7716(2007)04-0023-03

1 台风特点及灾情

1.1 特点

2005 年第 9 号台风“麦莎”的主要特点是台风结构特殊,风雨强度大,影响范围广,移动速度慢,持续时间长。而第 15 号台风“卡努”虽然影响范围较“麦莎”要小,但登陆时的风力却是历史上最大的,而且登陆地点离上海更近。两次台风均对上海形成严重的风雨影响,主要表现在:

(1)风力强,上海长时间处于台风的 7 级风圈内。台风影响期间,上海市区风力达到 8~10 级,长江口区和沿江沿海最大风力达 10~12 级,洋山港海域和东海大桥阵风最大风力达 12 级以上。

(2)雨量大,全市普遍出现暴雨和特大暴雨。“麦莎”影响期间,过程总雨量全市大部分地区在 138.2 mm~349.5 mm 之间;降雨量超过 300 mm 的站点有 4 个,其中南汇区周浦站最大为 345.9 mm,其次是普陀区 315.0 mm,静安区 306 mm,徐家汇 303.8 mm。“卡努”台风影响时,虽然过程雨量不及“麦莎”,但有 9 个区雨量超过 100 mm 大暴雨标准,最大的奉贤金汇港南闸达 147 mm,长宁区 133 mm。

(3)潮位高,黄浦江潮位超警戒线。“麦莎”影响上海之际,恰逢 2005 年汛期第 5 次天文大潮汛,加上上游江浙地区因暴雨来水剧增,8 月 7 日凌晨黄浦江沿线潮位全面超过警戒线,其中米市渡水位达 4.38 m,超过警戒线 0.88 m,超过 4.27 m 的历史最高水位。同时,市区内河水位普遍猛涨,苏州河、虹口港、杨树浦港、虬江、北新泾水位均超过历史记录,致使沿河排水泵站一度被迫停机。“卡努”影响期间虽为本市小潮汛,但上游米市渡

水位仍然超过了 3.5 m 的警戒线。

1.2 灾情

据上海市防汛指挥部统计,受台风“麦莎”影响,全市受灾人口 94.6 万人,直接经济损失 13.58 亿元,其中农业损失 8.43 亿元,工业损失 1.58 亿元,水毁工程损失 0.08 亿元。全市 52 万棵树木倒伏,753 条 10 000 V 以上高压线受损,1.56 万间房屋倒塌;郊区 83.76 万亩农田受灾;市区 200 余条马路积水,5 万余户居民家中进水,转移安置人口 21.6 万人。因工棚、房屋倒塌和修理房屋被风吹落等原因造成 3 人死亡;因电线被风刮断等原因而触电死亡 4 人。

受台风“卡努”影响,全市有 32 条段马路积水,1 780 户居民家中进水,受灾人口约 19.72 万,倒塌房屋 765 间,转移安置人口 16.65 万,受灾农田 2.18 万公顷,直接经济损失 3.695 亿元。

2 防御台风的主要经验做法

(1)领导高度重视,指导方针正确。

台风影响上海期间,市委、市政府主要领导自始至终都对防御工作给予了高度重视,并提出了要确保人民群众生命财产安全、确保城市正常运转为目标,全面落实防汛责任制和各项措施的明确要求。韩正同志亲自出席 8 月 4 日晚上的战前紧急会议,对做好防御工作作了重要指示,强调要把确保人民群众的生命安全放在各项防御工作的首位,并于 5 日深夜赶赴上海气象局研商台风紧急警报发布工作,7 日下午又深入郊区受灾现场了解受灾情况,慰问广大菜农,指导灾后救助和恢复生产等工作。市防汛指挥部总指挥、副市长杨雄和范希平副秘书长全程指挥了这次防台风工作,在台风来临之前深入沿海一线检查、指导人员撤离工作,在险情最严重的 7 日凌晨顶风冒雨深入第一线指导抢险,又在早上市民出行之前,对市

收稿日期:2007-03-05

作者简介:章震宇(1967-),男,浙江宁波人,经济师,从事防汛、应急管理、汛情评估统计及效益分析等工作。

区主要道路巡视一遍,指挥抢排积水、清理倒伏树木等工作。其他市领导也对抗御台风工作给予了高度的关注和有力的指导。

(2)组织体系健全,各方恪尽职守。

市委、市政府一声令下,上海各个地区、各行各业、各条战线政令畅通、行动迅速、落实有力,按照防汛责任制和工作预案,迅速形成了比较完整的防汛抗灾组织系统。

市、区各有关部门和单位,各区县政府和乡镇、街道,在组织、协调和应急处置工作中发挥了重要的作用,充分体现了各级防汛组织的战斗力。各级党员领导干部深入一线、深入群众,发挥了中流砥柱作用,体现了共产党员的先进性。尤其是各区县防汛指挥长恪尽职守、昼夜不眠、靠前指挥,许多区的党政主要领导亲自在一线部署防御措施并指挥抢险,灾后又迅速组织力量进行抢排积水、清理道路,走访慰问受灾群众,开展灾后救助等工作。

全市各有关方面各司其职、全力以赴,十多万军民进岗到位、恪尽职守、通宵达旦。气象、水文、海洋部门对这次台风、暴雨、潮位和海浪作了及时准确地预测、预报和预警工作,为防汛决策和指挥调度提供了科学依据;水利、排水部门全力保障堤防安全,抢排市区积水、郊区农田涝水;房地物业部门对居民小区的防风防雨措施进行了全面检查落实;市容环卫部门开展高空广告牌安全检查,对临时广告设施采取了果断地拆除措施;绿化部门预先对部分树木进行了绑扎、加固,灾后又及时清理现场;建设管理部门提前组织建筑工地停工、设施加固和施工人员的撤离安置;公安部门制订了详细的预案,加派了力量,全力疏导、保障交通和社会秩序;消防部门全力投入抢险救灾和抢排积水工作;电力部门顶风冒雨,全力抢修,及时排除供电故障;海事、港口、边防部门及时引导船民进港避风,并成功救助滞留在外的船只,避免了可能发生的伤亡事故;新闻单位的许多记者,及时报道、传递了大量的防汛防台信息;通信部门保障了通讯畅通,并免费发布手机短信预警提示信息;交通部门全力保障公共交通;农委系统迅速组织郊区菜田汛前抢收和灾后救助、恢复生产;市政部门及时抢修交通设施,排除高架道路上的障碍物;教育部门积极为安置避险撤离人员提供校舍;解放军和武警部队始终关注汛情,抢险队伍集结待命,随时准备投入抢险。全市还有许多的部门和单位,都为抗御台风、减轻损失作出了积极的努力和贡献。广大市民群众也给予了积极的理解、支持和配

合,体现出了良好的市民素质。全市人民共同谱写了一曲感人至深的全力御台、团结防汛、合力抢险的胜利凯歌。

(3)避险措施到位,人员撤离及时。

按照温家宝总理关于“不存死角、一处不漏”的批示精神,以及国家防总和市委、市政府关于全力确保广大人民群众生命财产安全、确保城市正常安全运行的要求,市、区各部门、各单位及时启动防汛防台预案,采取了一系列有针对性的防御措施,创造了上海防汛历史上的两个“第一次”:一是在“麦莎”台风影响前对一线海塘外施工作业人员和危旧房屋、工棚临房、茅屋棚舍内人员,成功组织实施了21.6万人的避险大撤离;二是在“卡努”台风来临前,果断决策全市中小学校和幼儿园停课一天。大部分地区在人员撤离上,都创造性地采取了集中安置或投亲靠友、就近分散安置等方法,而且做得有序、到位和及时。实践证明,在台风到来之前,及时采取人员避险撤离、暂停群体性户外活动等措施是非常必要的。浦东新区一处建筑工棚在风雨中倒塌,幸亏300多人提前撤离,否则后果不堪设想。

(4)预报预警及时,宣传引导有效。

在这次抗御台风过程中,上海市气象局、上海中心气象台的领导、专家和工作人员,连续几个昼夜,精神高度集中,会商风情雨情,及时准确地发出了台风预测、预报、预警信息,为全市战前预警、紧急动员赢得了主动。同时,充分发挥各种宣传媒体特别是电视、广播、报纸,以及电子屏幕、手机短信的作用,滚动播发台风预警信息和市防汛指挥部编写的安全提示,增强了市民群众的避险自救和邻里互助意识,台风影响期间道路交通流量和市民出行明显减少。广大新闻记者深入一线,进行全程跟踪采访,发出了大量及时、生动的新闻报道,在宣传和动员社会公众守望相助、共御台风等方面,发挥了极其重要的作用。

(5)防汛基础设施总体上经受住考验,减灾效益显著。

“麦莎”、“卡努”都是近年来严重影响上海的台风,能成功抗御台风、暴雨、高潮和局部洪水的侵袭,取得大汛小灾的成绩,很大程度上得益于多年以来,特别是9711号台风以来,上海加大了防汛基础设施建设的力度,基本建成了以千里海塘、千里江堤、区域除涝、市区排水“四道防线”为骨架、以防汛信息化系统为辅助的防汛工程体系,使全市的防汛减灾能力有了很大提高,并在抗御“麦

莎”、“卡努”过程中发挥了重要的基础性保障作用。倘若没有这些年的防汛基础设施建设,这次“麦莎”和“卡努”造成的灾情还要严重得多。

3 暴露出的主要问题

台风过后,通过对两次实战中“测、报、防、抗、救、援”等各个环节工作的深入细致分析,发现如下主要问题:

(1)市区防汛排水设施建设需要进一步加强。尽管目前上海中心城区的防汛排涝设施能够抵御一般的自然灾害,但抵御特大灾害的能力还不强,主要是内河调蓄能力不足,城镇排水设施建设相对滞后,使得在特大暴雨情况下,部分道路和低洼地带的积水尚难以避免。暴雨和关闸挡潮期间,内河水位的猛涨致使沿河排水泵机一度停机,也加剧了市区积水程度。

(2)部分流域防洪工程标准需要进一步提高。台风“麦莎”影响期间,受上游江浙地区因暴雨来水剧增和下游高潮位顶托的双重影响,致使黄浦江米市渡水位超过历史最高记录,上游大泖港水位超过设防标准并出现局部漫堤。

(3)防汛预警及应急响应机制需要进一步规范。上海当时实行的黄红黑三色气象预警信号,虽然颁布实施较早,但在实战中也暴露出在不同预警信号下的应急响应机制还不够规范和全面。

4 对策建议

针对暴露出的问题,远近结合,突出重点,抓紧整改。明确了需重点加强的几项工作:

(1)进一步落实各级防汛责任制,确保本市安全度汛。

按照《中华人民共和国防洪法》、《上海市防汛条例》的要求,进一步完善“块块负总责,条条负主责”的防汛工作行政首长负责制和各级防汛责任制,针对实战中暴露出的不足,进一步抓好防汛安全检查和薄弱环节的整改,进一步强化防汛工作的规范化、制度化建设,真正做到防汛工作“横向到边、纵向到底”,随时迎战可能到来的新考验,确保安全度汛。

(2)进一步规范防汛预警和响应机制,提高社会公众的防灾自救意识。

按照国家规定的蓝橙黄红四色预警和四级响应的要求,结合上海的实际,进一步完善和规范防

汛预警、响应机制,明确相关部门的职责分工、运行规程和工作要求,以及信息发布、避险引导、人员撤离、应急抢险、灾情统计等操作性预案,并形成规范,以提高防汛指挥调度、应急抢险和灾后救助的效率。同时,继续加大防汛知识的宣传教育工作,进一步发挥街道、社区等基层组织的作用,提高广大市民特别是外来人口的防灾意识和避险自救能力。

(3)加大防汛设施建设力度,进一步夯实防灾减灾的物质基础。

在抓紧水毁工程修复,加快在建工程建设步伐的同时,要根据城市发展的新需求和防汛实战中的新情况,结合专业规划的修编和“十一五”规划的编制,突出重点,抓住关键,科学论证,制订防汛工程项目新建、改建、扩建的实施计划,进一步建设、完善防汛设施体系,并积极创造条件对容易暴雨积水的旧区的改造。在“十一五”前期,重点加强内河水系的调整 and 治理,黄浦江、苏州河防汛墙除险改造,吴淞江、大泖港等流域防洪工程建设,以及积水严重地区排水系统的新建和改建等。

(4)进一步做好防汛抢险物资储备,提高专业抢险队伍的装备水平。

各区县和有关部门要结合两次抗御工作的实际,及时检查和补充、更新各类防汛抢险物资,并进一步落实专业化、高效能的应急抢险队伍,添置必要的抢险救灾装备、器材和防汛指挥车辆。上海市防汛指挥部要对防汛抢险物资以及各类抢险队伍的人员、装备和通讯等信息,逐一核对并实行动态管理。

(5)进一步推广农业保险,完善社会保障体系。

在进一步加强农业基础设施建设,提高农业抗灾能力的同时,探索建立以农户投保为主、政府适当助保为辅的农业保险机制,加大农业保险力度,进一步完善灾后政府救助和商业保险补偿机制,减少农民的受灾损失,提高生产自救的能力。

(6)加强防汛法制建设,提高依法行政水平。

防御台风中的群众转移、灾中抢险、灾后救助,工作量和难度极大,各级政府及其工作人员承担着无限责任,因此需要相关法律法规合理界定政府和个人应承担的责任,使政府在防汛减灾工作中依法行政。对于现行的《上海市防汛条例》有关条款,建议上海市人大适时进行修订。