

对实现崇明三岛防汛联动的思考

张荣斌

(崇明县防汛指挥部办公室,上海崇明 202150)

摘 要:随着行政区划的调整,长兴、横沙两个岛划为崇明行政管辖,形成了三个相对独立、互不相连的区域,现在崇明的防汛不仅是上海防汛的重中之重,而且是上海防汛的险中之险。该文在介绍崇明的地理位置特点、汛期主要灾害、现有防汛工程体系及防汛矛盾的基础上,着重从全面落实防汛责任、科学解决崇明开发建设中建设主体和防汛后续保障间的联动问题等五个方面论述了对实现崇明防汛三岛联动的思考。

关键词:崇明;防汛;联动

中图分类号:TV87 **文献标识码:**B **文章编号:**1009-7716(2007)04-0056-02

1 崇明的地理位置特点及汛期的主要灾害

崇明县目前由崇明、长兴、横沙等三岛组成,位于长江入海口,陆域总面积 1 411 km²。其中崇明岛是世界最大的河口冲积岛,也是中国仅次于台湾岛、海南岛的第三大岛屿,全岛面积 1 267 km²,长兴岛面积为 88 km²,横沙岛面积为 56 km²。

崇明三岛汛期的主要灾害是台风、暴雨、高潮和短时强对流天气,而台风带来的风灾、涝灾、潮灾影响尤为突出。据不完全统计记载,近 20 年(1986~2005 年),崇明共受台风影响 26 次,22 次大暴雨,造成了 22 人死亡,7 人失踪,直接经济损失十多亿元。

2 崇明现有的防汛工程体系及防汛矛盾

大堤、涵闸、河道、泵站是崇明三岛主要的防汛工程设施。崇明通过几十年的不懈努力,三岛基本建成了由海塘工程体系、涵闸工程体系、内部河网体系、城区排涝体系组成的防汛工程设施体系。其中,海塘工程体系是崇明三岛的生命线,绝大部分达到了 100 a 一遇高潮位同时遭遇 12 级风(风速 32 m/s)正面袭击的标准。在三岛总长 324 km 海塘大堤中,157 km 大堤进行了达标工程建设,184 km 堤顶建有保护工程。

逐步完善的防汛工程体系为崇明人民提供了安全保障,但是,随着崇明的建设发展,出现的防汛矛盾也日益突出。目前,崇明防汛存在以下几个主要问题:一是促淤圈围、新城镇建设、老城区发展、大中型企业迁入等在建设过程中堵塞原有的泄水通道造成的内涝积水问题;二是新围垦区域大堤、崇明北沿海塘以及部分水闸、涵闸由于工程

标准低、运行年限长、结构老化而形成的安全度汛问题;三是圩区、港口、滩地、危房、工棚等高危区域、地段、场所人群的安全问题;四是由于崇明还没有真正遭受过强台风的袭击,应对强台风的威胁没有经验;五是防汛指挥机构对风、雨、潮的实时信息的掌控滞后,防汛信息化建设水平有待进一步提高。

3 对实现崇明防汛三岛联动的思考

崇明的三岛功能已经定位,崇明实现战略发展已是箭在弦上。崇明的防汛工作必须以为崇明发展提供安全保证为立足点,崇明的防汛思路必须实现从单岛独立防御到三岛联防的转变,而要实现崇明三岛防汛联动,笔者认为应该做好以下几个方面的工作。

3.1 全面落实防汛责任是实现崇明防汛联动的基础

按照“块块负总责,条条负主责,下级对上级负责,人人都有责”的防汛责任分解原则和行政首长负责制,目前崇明三岛普遍存在的问题是县防汛机构虽有专门编制,但人员少,仅 4 人,而且为事业性质,职级未定,在指挥、协调、监督、检查全岛防汛工作上很不适应;乡镇和有关防汛责任单位有防汛体系,但是基本没有固定的人员,人员变动大,专业水平低,村级的防汛组织基本没有。如何真正做到防汛责任横向到边,纵向到底,这里有很多的问题要研究。

首先,各级防汛组织要有固定的防汛工作人员。要有常年处于正常运转的工作班子和明确的工作职责,按照上级防汛部门的要求落实本部门、本单位的防汛设施维护和检查;要有防汛应急预案的制定,防汛物资、设备的储备,防汛抢险队伍的组建,灾后防汛工程设施的修复等等。只有把各级防汛组织的责任明确了,知道灾前做什么,灾害发生时做什么,灾后做什么,才能把各项防汛防范

收稿日期:2007-03-05

作者简介:张荣斌(1963-),男,上海崇明人,工程师,从事防汛工作。

措施落实到实处,才能做到横向到边,工作就不会出现盲区。

其次,各级防汛责任人要有明确的工作规范。只有做到人人有其责,人人晓其责,人人尽其责,指挥才能畅通,遇到问题才能沉着应对,抢险救灾才能有条不紊,才能避免平时工作大锅饭,具体工作无人做,表面歌舞升平,实际隐患多多,战时相互推卸,无人担纲。如,县防汛预案规定,水闸工作人员接到暴雨黄色预警信号或台风警报,必须将内河水位降低到 2.4 ~ 2.6 m,这就是工作规范,必须遵守。所以,只有各级防汛组织的职责明确了,每个防汛责任人的防汛行为规范了,崇明防汛联动才有基础可言。

3.2 科学解决崇明开发建设中建设主体和防汛后续保障间的联动问题,是消除防汛隐患的有效措施

随着崇明三岛的功能定位,崇明的开放和开发力度在不断加强。就前几年和目前正在建设的情况看,崇明本岛有新城建设、陈家镇新镇建设、上海船厂配套工程建设、崇明长江大桥工程建设、黄瓜沙促淤工程建设;长兴岛的中船、中海、和振华港机三个基地建设,已经占据了整个长兴南沿;横沙东部的促淤工程逐步向东延伸。

上述一系列的工程建设,对崇明三岛的防汛影响在近几年显得越来越大。以 2005 年“麦莎”台风为例,由于中船集团建设过程中封堵了前卫河和前卫水闸,使长兴的跃进、前卫、长明等村积水时间长达两天之久;横沙东部促淤工程,导致了东兴水闸外滩地淤积,港槽淤浅,水闸排涝功能丧失,横沙的东滨、东兴、东海等村积水严重;崇明黄瓜沙促淤一期工程的实施,使长江、前进两座水闸丧失引排功能,张网港、前进闸河原本两头通的河道变成了断头河,这些地区的内河水位长时间居高不下,几十万亩农田在遇到暴雨时极易受涝成灾等等。二期工程实施后,崇明中北部最主要的排涝水闸也将受到淤积封堵的威胁,崇明中北部长达 40 km 的北沿将失去排涝口,防汛形势将非常严峻。

所以,解决开发建设中建设主体和防汛后续保障间的联动问题,就是要充分考虑工程建设对周边区域的防汛影响,工程立项时要有防汛专项论证,制订切实可行的后续保障措施,在主体工程建设的同时,必须要有配套防汛专项工程的实施,以保证其防汛能力不低于原有的防汛标准。

3.3 建立健全高效、灵活的防汛指挥体系是实现崇明防汛联动的关键

实现崇明防汛联动,其目的就是要实现在防

汛救灾抢险过程中全县一盘棋,做到上下一致,相互协调,配合支援,做到全县人民地域不分内外,单位不分大小,性质不分公私,同舟共济,共同抗灾。

防汛指挥系统必须是高效的,令行禁止,指令畅通,执行坚决。公安、边防、消防、卫生、通讯、建设、水务等部门,必须准备足够的人员、技术、设备和物质,随时能够执行指令,应对可能发生的各种险情和灾害。在长兴、横沙两个岛上的所有单位和企业,不管什么单位和部门,在防洪抢险时都必须服从两个乡防汛指挥机构的指挥,听从调度,这就是指挥机构的权威。在人员撤离指令下达后,对拒不服从撤离的人员,公安部门可以采取强制措施。对兄弟省市在崇明区域的防汛协调,从法律上讲要由国务院的水行政部门来协调,但从实际的工作经验来看,一般都是由他们上一级的防汛指挥机构委托所在地的防汛指挥机构指挥。另外,要建立区域防汛联席会议制度,做到防汛信息互通,抢险救灾资源共享,灾后消耗分摊。

3.4 建立安全、稳定、便捷的防汛信息传输系统是实现崇明防汛联动的重要保证

随着现代通讯技术的不断发展和通讯手段的日新月异,防汛的信息传输也有了多种选择,为防汛信息现代化提供了有力的支撑。

目前,我们县级层面的防汛指挥系统的防汛信息传输主要有有线和无线两种。有线范畴的包括电话、传真,视频会议、会商系统,实时监控系统,水位、潮位、雨量自动测报系统,门户网站,防汛信息服务网,办公自动化系统等;属无线范畴的有手机、小灵通、防汛短信群发系统和 800 兆公务群网等。崇明防汛监控系统,是利用了先进的地理信息系统(GIS)、遥感技术(RS)、计算机网络、通讯、自动测报、多媒体、防汛综合数据库等技术,充分共享市防汛信息资源,为实现崇明县防汛指挥的数字化、网络化、高效化的协同管理,提高崇明抵御台风、暴雨、高潮、洪涝灾害的指挥、调度、抢险救灾的整体能力发挥了作用。但随着三岛的合并,原有的系统又出现了局限性,必须及时地加以完善和发展,建立一个直观的,能全面反映三岛风情、雨情、潮情、水情的界面,使县防汛指挥中心能在第一时间掌握汛情,从而为防灾救灾作出决策。另外,要制定汛期防汛信息的发布和接收的专门规定,明确收发细则,落实汛期防汛信息传输和接收的专项费用。

3.5 建立快速、有力的灾后抢险救灾机制

台风,特别是强台风带来的灾害往往不可预

健全防汛应急管理机制 探索上海防汛工作新模式

王为人

(上海市水务局,上海市,200003)

摘 要:上海经济发达,人口稠密,是我国特大城市,也是全国重点防洪城市,防汛防台任务繁重。该文阐述了进入上世纪 90 年代以来,上海防汛形势出现的一些新特点。为应对严峻考验,确保城市安全正常运行。为进一步完善“精简、统一、高效”的防汛应急管理机制,该文就上海城市管理工作面临的新形势、新课题和新任务,指出了上海防汛应急机制存在的主要问题和对策措施。

关键词:防汛; 应急管理; 新模式; 上海市

中图分类号:TU998.4 **文献标识码:**B **文章编号:**1009-7716(2007)04-0058-03

1 上海汛情的发展趋势与特点

上海地处长江河口三角洲前缘、杭州湾北部,濒江临海的地理区位使上海受到来自海洋、陆地两大自然地理单元的影响,易发生多种自然灾害,尤其是气象灾害。同时,上海又是一个人口稠密、建筑密集、经济要素积聚的特大型城市,各种人为致灾因子众多。根据历史资料和专家分析研究,对上海可能造成影响和威胁的主要自然灾害有台风、暴雨、风暴潮、洪水、浓雾、高温、龙卷风、雷击、地质灾害(地面沉降)、周边地震波及等。

自上世纪 90 年代以来,随着全球气候变暖、海平面上升等诸多因素的交替影响,上海的防汛形势呈现出六方面的新特点:

一是台风的趋烈性。影响上海的台风平均每年有 2 个。但近年来,不仅数量上有增多的趋势,而且登陆地点也不断北抬,强度更是增强明显。如 2005 年 8 月 5 日~7 日严重影响上海的“麦莎”台风,在浙江玉环登陆时中心气压依然 950 hPa,近中心的最大风力 14 级(45 m/s)。以致上海市区风力也达到 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;全市普降暴雨,局部地区特大暴雨,市区 24h 雨量达 155~216 mm,南汇、普陀、静

安、徐汇四个区域的总过程雨量还超过了 300 mm,是近 30 年来罕见的。

二是潮位的趋高性。黄浦江苏州河口的最高潮位,上世纪五六十年代是 4.5 m,到七八十年代上升到 5 m,90 年代以后升到 5.5~5.7 m,最高达 5.72 m,潮位呈抬高趋势。自上世纪 50 年代~90 年代,5 m 以上高潮位共出现 7 次,其中 80 年代 2 次,90 年代 5 次,2000 年一年就出现了 4 次,2002 年也出现了 1 次。高潮位出现的频率越来越高。

三是暴雨的趋强性。由于环流气候及上海城市小气候的改变,汛期暴雨表现为短历时、强降雨、局部性。最典型的是 2000 年和 2001 年。2000 年汛期连续 4 个下午雷暴雨,局部地区 1 h 雨量达 90~100 mm,3 万多户民居进水,南京路也遭水淹。2001 年汛期又是连续 5 天在中心城区出现强降雨,5 天 480 mm 的总雨量创上海有气象记录 120 多年之最,6.4 万户民居进水,保险理赔达 1 亿元。

四是强对流天气的多发性。近年来,上海雷雨大风、冰雹、龙卷风等强对流天气呈多发态势。据统计,2005 年汛期,上海中心气象台共发布强对流天气警报近 30 次,甚至非汛期也时有出现。例如 2005 年 4 月 25 日的雷雨大风就造成 1 人死亡、16 人受伤。2006 年 4 月 4 日,上海中心气象台两次发布强对流天气警报,所幸没有造成大的影响。

五是洪水量级的趋大性。由于太湖流域综合治理骨干工程基本完成,上游洪水下泄速度加快,

收稿日期:2007-03-07

作者简介:王为人(1968-),男,博士研究生,高级工程师,上海市水务局副局长,从事水务管理工作。

测,应对灾害除了制定必要的应急预案,建立快速、强有力的灾后抢险救灾机制十分重要。如:建立专业队伍,配置专门装备,对强台风袭击出现大面积房屋倒塌时,抢救房屋废墟中的被困人员;建立灾后快速的保险理赔机制,帮助受灾的单位、群众及时组织生产自给;建立灾后民房抢

建机制,组织三岛建筑队伍,帮助群众重建家园;在三岛的大中型企业中建立抢险突击队伍,建立统一调度联防体系以应对抢险救灾时人员的不足;建立市、县、乡镇、防汛责任单位四位一体的防汛抢险物资储存体系,确保抢险救灾时的后勤保障供应。