



① 国家统计局城市司:《城镇化水平不断提升 城市发展阔步前进——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十七》,《中国信息报》2019年8月16日,第1版。

② 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室编:《2020 中国人口普查分县资料》,北京:中国统计出版社,2022年。

③ 薛晓源、刘国良:《全球风险世界:现在与未来——德国著名社会学家、风险社会理论创始人乌尔里希·贝克教授访谈录》,《马克思主义与现实》2005年第1期。

④ 王大伟、徐勤贤:《加快推进城市内涝治理 构筑人民美好生活空间》,《中国经贸导刊》2021年第12期。

⑤ 国务院灾害调查组:《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》,应急管理部网站, <https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg/202201/P020220121639049697767.pdf>。

城市是一个十分复杂的巨系统,

城市极端暴雨洪涝灾害往往是一个复合链生的风险综合体。有效防范和应对城市极端暴雨洪涝灾害,必须坚持系统观念和系统集成方法,建立健全上下联动、左右协同、前后衔接的复



合型体制,形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的全周期防汛应急工作新格局。

城市极端暴雨洪涝灾害是一个复合链生的风险综合体

城市是经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,人口、物质、资金、信息、技术等要素高度聚集,基础设施规模庞大,经济社会活动高度复杂。根据国家统计局数据,1978—2021年,我国新增城镇人口7.42亿,城镇化率由1978年的17.92%增加到2021年的64.72%,全国80%以上的经济总量产生于城市,60%以上的人口生活在城市。进入新发展阶段以来,我国以城市群为主体的城镇化格局不断优化,京津冀、长三角和粤港澳大湾区三大城市群建设加快推进,“19+2”的城市群格局基本形成并稳步发展。^①根据《2020 中国人

以复合型体制应对城市极端暴雨洪涝灾害

钟开斌, 中共中央党校(国家行政学院)

应急管理培训中心副主任、教授

口普查分县资料》,我国共有7个超大城市、14个特大城市、14个I型大城市、70个II型大城市。^②

城市的快速发展,带来空间结构和经济社会结构的变化。作为一个人流、物流、信息流高度聚集的开放复杂巨系统,我国不少城市都面临着越来越多、越来越复杂的风险挑战,产生一系列系统性的影响和后果。德国社会学家贝克(Ulrich Beck)曾指出:“目前中国可能正处于泛城市化发展阶段,表现在城市容纳问题、不均衡发展和社会阶层分裂以及城乡对比度的持续增高,所有这些都集中表现在安全风险问题上。”^③在全球气候变化背景下,随着城镇化快速发展和极端天气频繁发生,暴雨洪涝灾害已经成为我国很多城市最主要且频繁发生的自然灾害之一。据《中国水旱灾害公报》显示,2015—2018年4年间,全国每年平均有五分之一的城市(共137座)受淹或发生内涝,造成重大人员伤亡和财产损失。^④

暴雨洪涝灾害往往具有多灾并发连发、过程动态演化、影响点多面广的特征,各种风险因素之间耦合、叠加、演化,导致严重人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和社会危害,并引发断电、断水、断路、断气、断网等一系列社会安全问题,构成一个典型的多灾种风险连锁联动、复合链生的风险综合体。例如,2021年河南郑州“7·20”特大暴雨灾害,共造成河南省150个县(市、区)1478.6万人受灾,因灾死亡失踪398人,其中郑州市380人;直接经济损失1200.6亿元,其中郑州市409亿元。国务院灾害调查组调查认定,这是“一场因极端暴雨导致严重城市内涝、河流洪水、山洪滑坡等多灾并发,造成重大人员伤亡和财产损失的特别重大自然灾害”。^⑤这场灾害具有非常典型的全域性大灾巨灾特点,多灾连发并发、点多面广、交织叠加,在整个郑州市域范围内造成了非常复杂严重的后果。

应对城市极端暴雨洪涝灾害要建立 复合型防汛应急体制

体制是做好突发事件应对工作的基本载体和主要依托；体制是否权威高效、科学顺畅，直接关系到突发事件应对的实际成效。^①城市防汛应急工作是一个复杂的系统工程。强化综合协调，推进城市防汛应急从“九龙治水”向“统一作战”转型，既是城市防汛应急体制建设的重点，也是难点。面对城市极端暴雨洪涝灾害风险综合体的特点，必须坚持系统思维，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，建立健全上下联动、左右协同、前后衔接的复合型体制，整合各方力量和资源，形成有力有序有效应对大灾巨灾的整体合力。

防汛应急是一个涉及城市规划建设、雨情水情汛情监测预测预报、应急抢险救援处置、灾后恢复重建等多环节、多领域、多要素的全周期管理过程。总的来看，复合型防汛应急体制是一个常态与非常态有机融合的整体，主要包括平时风险防范和灾时应急指挥两大方面。

在平时，要增强风险意识和敬畏意识，统筹发展和安全两件大事，将安全发展落实到城市规划、建设、管理的各方面各环节，积极推进韧性城市建设，增强城市抵御特大暴雨洪涝灾害冲击的能力。为此，要尊重城市发展规律、尊重自然生态系统、尊重历史文化传承、尊重群众诉求，推进城市防汛应急全过程、一体化治理，坚持“一张图规划、一盘棋推进、一体化管理”，统筹区域流域生态环境治理和城市建设，统筹城市水资源利用和防灾减灾，统筹城市防洪和内涝治理，统筹城市国土空间规划、基础设施建设规划和防灾减灾救灾专项规划，切实解决城市治理中“重发展轻安全、重面子轻里子、重地上轻地下、重速度轻质量”的问题。同时，要在制度上进一步明确城市防汛应急工作中气象预报、风险预警、应急响应等不同环节以及应急管理、气象、水利、自然资源、城市管理等不同部门之间的衔接、整合和统筹机制，实现对雨情、水情、汛情、险情、灾情等全链条的综合研判、协同应对。

在灾时，要坚持系统思维和战略思维，建立集中统一、权威高效的应急指挥体系，理顺各方权责，统筹好上下游、左右岸、干支流防汛，形成有力有序、统筹应对全域性暴雨洪涝灾害的整体合力。在组织指挥上，要充分发挥各级党委、政府的统筹协调作用，发挥各级防汛抗旱指挥部的议事协调作用，完善防汛抗旱指挥部的响应程序和运行机制，加强对防汛应急工作的一体化管理，做到关键时刻统一指挥、科学分工。在部门协作上，要发挥好应急管理部的综合优势以及气象、水利、水文、城管、自然资源和规划、生态环境、交通运输、文化旅游等相关部门的专业优势，做到防、抗、救责任链条无缝对接，实现对洪涝灾害风险的综合研判、综合预警、综合响应。在领导分工上，要细化各级党委政府主要负责人、分管负责人和其他班子成员的防汛救灾职责，明确关键时段的具体岗位和具体职责，确保出现重大险情后第一时间进入岗位、掌控全局、科学指挥。

推进复合型城市防汛应急体制 建设的重点任务

当前，我国一些城市防汛应急体制具有很强的部门化、碎片化特征，相关部门之间权责划分不清晰，重要力量和资源共享共通不充分，防汛应急指挥部运转不畅，领导之间统筹分工不到位，致使城市暴雨洪涝灾害发生后没有实际的指挥系统、指挥机制、指挥能力。对此，需要推进以全过程、一体化、大综合为基本特点的复合型城市防汛应急体制建设，通过体制机制重塑性改革，实现对城市极端暴雨洪涝灾害治理“全域

① 钟开斌：《中国应急管理体制的演化轨迹：一个分析框架》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2020年第6期。



① 郑国光、钟开斌、王宏伟：《推进城市基层应急治理体系和能力现代化》，《中国应急管理科学》2022年第1期。

覆盖、全面融合、全程贯通”。

一是增强全社会的城市特大暴雨洪涝灾害风险意识。通过广泛宣传教育动员，增强各级领导干部和群众对全球气候变化背景下极端天气多发频发趋势及其危害的认识，推动做好应对大灾巨灾的思想准备和工作准备。将防汛救灾纳入地方各级党委政府的重点工作、测算各级财政转移支付的重要依据以及各级党政领导班子和领导干部政绩考核、党委政治巡视的重要内容，推动责任落实。^①结合全球气候变化和我国以人为核心的城镇化快速推进的大背景，前瞻性地开展城市暴雨洪涝风险评估，准确识别、精准研判城市发展中暴雨洪涝灾害风险类别与时空分布规律，在此基础上科学编制城市防洪排涝规划，修建城市排水管网等工程设施。

二是建立城市规划建设管理的安全发展统筹机制。牢固树立全周期管理意识和“一盘棋”思想，适应新时代高质量发展和高水平安全的要求，站在战略全局高度对城市安全工作进行研究部署，自觉增强忧患意识、风险意识、责任意识，坚持底线思维，把安全工作落实到城市工作和城市发展各环节各领域。落实“以新安全格局保障新发展格局”的要求，把极端天气应对、自然灾害防治融入城市发展有关重大规划、重大工程、重大战略，夯实城市安全运行的基础。组织开展全国城市防洪排涝能力评估，系统建设“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，增强城市防洪排涝规划体系的系统性。适当提高城乡防洪排涝工程设施的能力和建设标准，完善医院、地铁等公共服务设施以及水、电、气、热、交通等城市生命线工程的抗灾

设防标准，实现城市防灾减灾能力同经济社会发展相适应。

三是建立健全城市防洪排涝综合管理体系。按照全周期管理理念，更好地统筹城市防洪和内涝治理，结合国土空间规划和流域防洪、城市基础设施建设等规划，逐步建立完善防洪排涝体系，优化城市空间布局，强化规划管理与实施，形成流域、区域、城市协同配合，防洪排涝、应急管理、物资储备系统完整的城市综合防灾减灾救灾体系。推进河湖水系和生态空间治理与修复、管网和泵站建设与改造、排涝通道建设、雨水源头减排、防洪提升工程等重点项目。深入推进海绵城市建设，落实绿色生态原则下的城市雨洪管理理念，统筹建设海绵型建筑、小区、公园等城市海绵体，全面提高雨水源头减排能力和蓄滞能力。

四是健全统一权威高效的防汛应急指挥体制。针对机构改革转隶后部分地方“转事不转编”或“转编不转人”的现象，对全国各地各级应急管理机构改革运行情况进行评估，系统查找应急指挥机构设置、部门职责界定、专业人员和机构支撑、运行机制、重大灾害应对等方面存在的问题，按照“一类事项原则上由一个部门统筹，一件事情原则上由一个部门负责”的原则落实机构改革要求，进一步明确部门之间的职责，形成应对城市特大暴雨洪涝灾害的整体合力。优化防汛应急指挥机构设置，落实地方党委政府防汛救灾主体责任，实行防汛救灾党政同责、一岗双责，统一领导本地区内城市暴雨洪涝灾害防范应对工作，统一指挥辖区内各类应急救援队伍和力量。研究出台标准化、规范化的应急响应和现场指挥机制，明确重大灾难发生后地方党政主要负责人首先要在指挥部靠前指挥、坐镇指挥、掌控全局。

[本文系国家社会科学基金重点项目“特大城市风险防控体系和能力建设研究”(21AZD046)和国家自然科学基金重点项目“重大突发事件协同研判与决策机制研究”(72134003)阶段性成果。]