

基层防汛应急预案编制指南

2025 - 06 - 23 发布

2025 - 09 - 22 实施

目 次

前言	II
1 范围	1
2 规范性引用文件	1
3 术语和定义	1
4 总体原则	1
5 编制程序	1
6 预案内容	2
7 预案实施	4
附录 A (资料性) 县(市、区)防汛应急预案相关表样式	5
附录 B (资料性) 乡镇(街道)防汛应急预案编制大纲	9
附录 C (资料性) 村(社区)人员应急避险转移明白卡样式	10
参考文献	11

前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由河南省应急管理厅提出。

本文件由河南省安全生产标准化技术委员会（HN/TC 8）归口。

本文件起草单位：黄河水利委员会黄河水利科学研究院、河南省应急管理技术中心、鹤壁市应急管理局、河南工业和信息化技师学院、昭元智慧建筑研究院（河南省）有限公司、河南省爱普尔信息科技有限公司。

本文件主要起草人：江恩慧、赖瑞勋、范海涛、陈建国、易华丽、赵梓言、汪晓慧、张洋、和鹏飞、郭彦、杨琳、杨文涛、罗家滨、刘书超、李峰、曹玺、施秀琴。

基层防汛应急预案编制指南

1 范围

本文件给出了基层防汛应急预案编制的总体原则，提供了编制程序、预案内容和预案实施的建议。本文件适用于县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）防汛应急预案的编制，其他防汛预案编制可参照使用。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

DB41/T 2367 水情旱情预警发布规程

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

基层防汛应急预案

针对基层县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）可能发生的洪水、内涝等防汛突发事件，预先制定的一套全面、系统且具有可操作性的应急行动方案。

3.2

洪涝灾害

因降雨、融雪、冰凌、溃坝（堤闸）、风暴潮、热带气旋等造成的江河洪水、渍涝、山洪、滑坡和泥石流等，以及由其引发的次生灾害。

[来源：SL 579—2012，3.1]

3.3

防汛风险

在防汛工作中，发生由洪水或雨涝造成损失与伤害的可能性与该事件发生后所产生后果的组合。

4 总体原则

基层防汛应急预案的编制坚持人民至上、生命至上，遵循简明实用、风险导向、责任明确、衔接联动的原则。

5 编制程序

5.1 成立工作组

5.1.1 成立基层防汛应急预案编制工作组，制定预案编制工作计划，明确工作职责和任务分工。

5.1.2 有防汛职责的单位和人员参加本级防汛预案编制工作。预案编制可邀请有现场处置或防汛应急预案管理经验的人员参加，也可委托第三方机构提供预案编制技术服务。

5.2 资料收集

收集有关基层防汛应急预案编制的法律法规、技术标准、防汛典型案例以及防汛预案管理等有关文件资料。

5.3 防汛风险识别和应急资源调查

5.3.1 识别主要防汛风险

5.3.1.1 县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）识别本行政区主要防汛风险，排查防汛风险点和重要保护对象，明确防汛风险点和重要保护对象的责任单位和责任人，并参照表 A.1 建立台账。

5.3.1.2 县（市、区）结合水利、住建、城管等部门编制的蓄滞洪区洪水风险图、流域洪水风险图、山洪灾害风险图、水库溃坝洪水风险图、城市洪涝风险图等，对河流洪水、山洪灾害、水库险情、城市内涝等风险可能造成的灾害进行分析。

5.3.1.3 乡镇（街道）、村（社区）结合本辖区内的防汛风险制定防汛抢险、转移安置等措施。

5.3.2 应急资源调查

根据防汛风险识别结果和应急工作需要，调查本行政区可调用的防汛应急资源状况，摸清应急资源底数，建立台账并填写表A.2~表A.7。

5.4 预案编写

编制工作组根据防汛风险识别和应急资源调查情况编写预案文本，明确防汛应急组织架构、人员组成、成员单位及工作职责，针对各类风险点确定预警及响应机制、处置程序和保障措施。

5.5 发布与备案

预案编制完成后，按国家、省相关预案管理办法发布或备案。

6 预案内容

6.1 一般规定

6.1.1 预案内容突出区域防汛工作重点，根据辖区所在流域（长江、黄河、淮河、海河）的洪涝灾害特点，涵盖基本概况、历史洪涝灾害以及防汛风险点、重点保护对象和城乡生命线工程等内容，明确防汛应急组织架构、人员组成及工作职责，并针对各类防汛风险点明确预警及响应机制、处置程序和保障措施等。

6.1.2 县（市、区）防汛应急预案的主要内容包括编制目的、编制依据、工作原则、适用范围、组织机构及职责分工、防汛风险识别和应急资源调查、监测预报预警、应急响应、信息报送及发布、后期处置等。有山洪、河流洪水、城市内涝等灾害风险的，需编制对应灾种的紧急避险方案。

6.1.3 乡镇（街道）防汛应急预案可根据实际情况，重点突出洪涝灾害处置的责任主体、各单位对各类防汛风险的防控和监管措施、洪涝灾害发生后应急救援和具体的处置程序、方法等。乡镇（街道）防汛应急预案编制大纲包括乡镇（街道）基本情况、组织机构及职责、应急准备和应急资源、应急响应、抢险救灾、灾后恢复等，见附录 B。

6.1.4 村（社区）防汛应急预案编制内容与群测群防体系建设相结合，宜以“一张图”或“明白卡”

的形式，明确防汛责任人、预警或险情信息通报方式、转移避险人员及联系方式、转移安置路径和安置点等。村（社区）人员应急避险转移明白卡参照附录 C。

6.1.5 鼓励基层防汛预案信息化资源共享。宜利用应急管控平台、水利数字孪生平台等作为防汛应急预案的承载体，实现纸质防汛应急预案的信息化与数字化。

6.2 组织架构及职责

基层防汛应急预案明确组织架构及不同响应等级指挥长，明确各防汛成员单位职责分工，根据险情或灾情类别设置工作专班。

6.3 监测预报预警

6.3.1 县（市、区）防汛应急预案的监测预报预警包括来自气象、水文、山洪、地质和城市内涝的监测预报预警信息。预案中明确各类防汛灾害事件的预警分级指标及标准、预警“叫应”机制、预警行动等，预警分级指标及标准制定宜符合 DB41/T 2367 的规定。

6.3.2 乡镇（街道）、村（社区）将监测或观察到的洪涝险情及时上报上级防汛组织机构。

6.4 应急响应

6.4.1 应急响应等级及启动条件

县（市、区）防汛应急预案明确防汛应急响应等级及启动条件。防汛应急响应等级从低到高分四级、三级、二级和一级，启动条件参照表 A.8。

6.4.2 应急响应启动程序

县（市、区）防汛应急预案明确防汛应急响应启动程序：

- a) 启动程序包括防汛会商研判、启动相应级别的应急响应、向相关地区和有关部门下达通知、向社会发布、抄送上一级防汛组织机构；
- b) 应急响应等级从低到高逐级启动，必要时可直接启动更高等级的应急响应。

6.4.3 应急响应措施

6.4.3.1 县（市、区）防汛组织机构的应急响应行动包括会商研判、工作部署、应急值守、检查指导、协调联动、保障措施、险情处置、转移安置、灾民救助、新闻宣传等。

6.4.3.2 乡镇（街道）应急响应行动措施重点在明确应急处置负责人、信息报告、人员转移安置、应急保障等。

6.4.3.3 村（社区）应急响应行动宜紧密结合实际，突出信息报告、先期处置、应急自救、人员转移安置等。

6.4.4 应急响应变更和结束

县（市、区）防汛应急预案明确防汛应急响应等级变更和结束的条件、程序及发布方式。

6.5 信息报送及发布

县（市、区）防汛应急预案明确信息报送和发布的单位、范围、内容、原则、程序、方式、频次和时效。

6.6 后期处置

县（市、区）防汛应急预案明确善后处置、社会救助、调查与评估、恢复重建的责任单位和责任人。

7 预案实施

7.1 预案宣贯

基层防汛应急预案批准发布后进行宣贯。预案明确宣贯的范围、培训对象、方式、频次等。

7.2 预案实施准备

基层防汛应急预案编制单位在每年汛前，对防汛风险点、重点保护对象、应急资源等内容进行全面排查，做好防汛应急预案启动实施的队伍准备、装备物资准备、避险转移安置准备、救灾救助准备等。

7.3 预案演练

7.3.1 每三年至少开展一次防汛应急演练，对于防汛风险较大的可适当增加演练频次。

7.3.2 演练根据防汛风险识别和应急资源调查情况，制定演练方案。方案包括险情设置、演练方式、时间、地点、参加人员、演练内容等。防汛险情场景设置参照表 A.9。

7.3.3 演练结束后，演练组织机构对演练效果进行评估，总结演练情况，提出改进意见。

7.3.4 演练可邀请防汛专家作为观察员对演练过程进行现场指导。

7.4 预案的持续改进

预案发布实施后，存在以下情况时对预案进行修订：

- a) 预案编制依据的法律法规或上位预案做出重大修订的；
- b) 灾害复盘时发现预案实施与预案内容存在重大偏差时；
- c) 预案演练过程中发现预案操作性与实际不符合时；
- d) 辖区防汛风险点、应急资源发生重大变化时；
- e) 防汛组织机构发生重大调整时；
- f) 其他需要修编的情况。

A.3 防汛应急专家统计表包括防汛应急专家姓名、工作单位、联系方式、专家类别等，统计表样式见表A.3。

表A.3 防汛应急专家统计表

姓名	工作单位	联系方式	专家类别	备注
.....

注：专家类别一栏填写水利类、自然资源类、交通类、通信类、住建类、城建类等。

A.4 防汛应急物资统计表包括防汛应急物资名称、规格型号、类型、数量、来源、有效期、存放场所、负责人、联系电话等，统计表样式见表A.4。

表A.4 防汛应急物资统计表

物资名称	规格型号	类型	数量	来源	完好情况或有效期	存放场所	负责人	联系电话
.....

注1：类型一栏填写：抢险物料类、救生设备器材类、抢险机具类、通信器材类、其他。
注2：来源一栏填写：政府投资、企业自筹、社会捐赠等。

A.5 防汛应急装备统计表包括防汛应急装备名称、规格型号、类型、数量、来源、有效期、存放场所、负责人、联系电话等，统计表样式见表A.5。

表A.5 防汛应急装备统计表

装备名称	规格型号	类型	数量	来源	完好情况或有效期	存放场所	负责人	联系电话
.....

注1：类型一栏填写：投送类、挖掘推铲类、堵复类、抽排类、巡测类、其他。
注2：来源一栏填写：政府投资、企业自筹、社会捐赠等。

A.8 防汛应急响应启动指标与标准参考表包括防汛应急响应级别、响应分类、响应指标与标准等，防汛应急响应启动指标与标准参考表样式见表A.8。

表A.8 防汛应急响应启动指标与标准参考表

响应级别	响应分类	指标与标准
四级	暴雨	以气象部门发布暴雨蓝色预警为依据；或者根据本行政区实际情况以气象部门发布暴雨黄色预警为依据，避免过度预警
	河流洪水	根据水利部门洪水预报，可能遭遇一般洪水，河道主要控制断面接近警戒水位
	水库	水库水位超过汛限水位，但低于防洪高水位和设计洪水水位；大坝出现一般险情，且险情可控
	灾情	城区道路积水，影响行人通行，车辆行驶缓慢；有部分房屋进水或农田受淹
三级	暴雨	以气象部门发布暴雨黄色预警为依据；或者根据本行政区实际情况以气象部门发布暴雨橙色预警为依据，避免过度预警
	河流洪水或山洪	根据水利部门洪水预报，可能遭遇较大洪水；河道主要控制断面超过警戒水位；山洪灾害有达到准备转移条件的发展趋势
	水库	库水位已超过防洪高水位，但低于设计洪水水位；大坝出现较大险情
	灾情	对交通造成一定影响，大部分机动车辆无法通行；房屋进水、农田受淹面积进一步增加
二级	暴雨	以气象部门发布暴雨橙色预警为依据；或者根据本行政区实际情况以气象部门发布暴雨红色预警为依据，避免过度预警
	河流洪水或山洪	根据水利部门洪水预报，可能遭遇大洪水；河道主要控制断面接近保证水位；山洪灾害达到准备转移条件
	水库	库水位已超过设计洪水水位，但低于校核洪水水位；大坝出现重大险情
	灾情	主要排洪河道漫溢或严重倒灌；交通部分阻断、基础设施受到威胁，可能造成人员伤亡和较重财产损失；房屋、农田发生大面积淹没灾情
一级	暴雨	以气象部门发布暴雨红色预警为依据；或者根据本行政区实际情况以气象部门连续两次发布暴雨红色预警为依据
	河流洪水或山洪	根据水利部门洪水预报，可能遭遇特大洪水；河道主要控制断面超过保证水位；需要启用蓄滞洪区；山洪灾害达到立即转移条件
	水库	库水位已到校核洪水水位及以上；大坝出现特别重大险情，抢险十分困难，很可能造成溃坝
	灾情	交通完全阻断、基础设施和部分建筑受到威胁；房屋、农田、地铁部分区段严重积水，可能造成人员伤亡和严重财产损失
注：各级防指可按区域实际情况设置暴雨、河流洪水或山洪、水库、灾情等指标阈值，启动相应等级的应急响应。		

A.9 防汛应急演练险情场景构建表包括险情场景构建依据、场景分类及险情类型，防汛应急演练险情场景构建表样式见表A.9。

表A.9 防汛应急演练险情场景构建表

险情场景构建依据	分类	险情场景
历史洪涝过程、现状情况分析、洪涝风险分析	暴雨洪水	夜间暴雨、洪水调度、发生超标准洪水、山洪即将暴发、内涝积水、地下空间侵淹积水等
	应急处置	河流堤防险情（渗漏、管涌、滑坡、漫溢、决口等）、水库险情（闸门故障、管涌、溢洪道泄流能力不足、坝顶满溢等）、城乡排涝（泵站抽排能力不足、排涝能力不畅等）、房屋倒塌等
	避险转移	群众转移（人员失踪、转移路径受阻、安置点次生灾害等）、涉水救护（落水受困人员救护、医疗救护等）等
	应急保障	物资保障（物资装运转移困难等）、交通保障（交通管制、道路清障、应急机械化桥等）、应急通信（通讯故障、应急通信中断等）、电力保障（应急供电不足、电力设施侵淹、大面积停电等）等

附录 B (资料性)

乡镇(街道)防汛应急预案编制大纲

一、乡镇(街道)基本情况

明确地理位置、山域水域、人口、经济、历史洪涝灾害等。

二、组织机构及职责

预案应明确组织机构及各自职责分工(附名单及联系方式)。

三、应急准备和应急资源

识别防汛风险点、重点保护对象,排查应急资源等,强化防汛队伍准备、装备物资准备(包括雨衣、沙袋、铁锹、应急灯、防洪挡板、帐篷等)、避险转移安置(应急避难场所、人员应急避险转移明白卡)准备、救灾救助准备等。

四、应急响应

应急响应措施包括但不限于以下内容:

- a) 值班值守。明确防汛值班领导和工作人员,密切关注险情灾害及发展态势;
- b) 灾情险情上报。灾情预警信息及时通知危险区群众,及时上报上级防汛组织机构;
- c) 组织人员转移。分别或同时采用电话、手机短信、微信群、广播、锣鼓或组织人员逐户通知等方式将暴雨、洪水、山洪灾害和可能出现灾情等信息及时通知群众,并组织危险区群众转移。

五、抢险救灾

协助开展现场抢险救灾,做好相应保障工作。

六、灾后恢复

组织开展灾后自救工作,做好善后处置工作,内容包括:灾民安置、救济救助受灾群众、接受并分配救灾物资、疫情防疫、恢复生活生产秩序等。

- 附件:**
1. 乡镇(街道)防汛抢险责任人及联系方式
 2. 乡镇(街道)防汛风险点和重要保护对象统计表
 3. 乡镇(街道)防汛抢险应急表(救援队伍、物资、装备等)
 4. 乡镇(街道)危险区群众统计表

附录 C (资料性)

村(社区)人员应急避险转移明白卡样式

村(社区)人员应急避险转移明白卡包括紧急避险转移村(社区)、危险区涉及人口(户主)、监测人员、避险安置点、卫生救护、避险转移车辆、后勤保障、乡镇包区负责人及联系电话等。

_____村(社区)人员应急避险转移明白卡

紧急避险转移村 (社区)负责人		联系电话		灾害风险 隐患类型	<input type="checkbox"/> 洪灾 <input type="checkbox"/> 涝灾 <input type="checkbox"/> 山洪地质 <input type="checkbox"/> 其他灾害				
转移信号	<input type="checkbox"/> 广播 <input type="checkbox"/> 电话 <input type="checkbox"/> 铜锣/报警器 <input type="checkbox"/> 其他								
危险区涉及人口 (户主)	(包括户主姓名、联系方式及统计XX 户XX人数)		村(社区)临时 集合地点	监测人员及 联系方式	姓名				
					电话				
避险安置点负责人	姓名		联系电话		卫生救护负责人	姓名		联系电话	
避险安置点位置									
避险转移车辆负责 人	姓名	联系电话	后勤保障负责人	姓名	联系电话	乡镇包区负责人	姓名	联系电话	
避险转移路线	(包括转移的具体路线名称及安置点(场所)名称,或者绘制路线简图)								
注意事项	汛期应注意用电和住房等安全,适当准备家庭防汛物资,服从转移避险工作安排。降雨期间保持警惕,注意本村(社区)集合转移信息的发布。收到预警信息后,立即行动,争取更多的转移时间。自行提前避险转移的要及时向村(社区)负责人报告。转移避险后险情尚未解除前,禁止私自返回原住所。								

参 考 文 献

- [1] GB/T 22482—2008 水文情报预报规范
 - [2] GB/T 29639—2020 生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则
 - [3] SL 579—2012 洪涝灾情评估标准
 - [4] SL/T 666—2024 山洪灾害防御预案编制导则
 - [5] SL 754—2017 城市防洪应急预案编制导则
 - [6] SL 758—2018 水情预警信号
 - [7] SL/Z 720—2015 水库大坝安全管理应急预案编制导则
 - [8] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国突发事件应对法. 2024
 - [9] 国务院办公厅. 突发事件应急预案管理办法. 2024
 - [10] 应急管理部. 乡镇（街道）突发事件应急预案编制参考. 2023
 - [11] 应急管理部. 村（社区）突发事件应急预案编制参考. 2023
 - [12] 河南省防汛抗旱指挥部. 河南省防汛应急预案. 2023
-