

北京密云太师屯镇养老照料中心“7·28” 暴雨洪水特别重大灾害调查评估报告

北京密云太师屯镇养老照料中心“7·28”
暴雨洪水特别重大灾害调查评估组
2026年6月

目 录

一、基本情况	2
(一) 养老照料中心情况	2
(二) 暴雨洪水情况	4
二、灾害经过和应急处置情况	8
(一) 灾害发生经过	8
(二) 应急处置情况	8
三、灾害直接原因分析	10
(一) 清水河流域强降雨影响大	10
(二) 超历史记录特大洪水冲击力大	10
(三) 漂流物壅塞致洪水冲击力加大	11
(四) 葡萄园村所处特殊地形风险大	11
四、灾害暴露出的主要问题和不足	11
(一) 汛情监测预警不到位	12
(二) 巡堤查险责任未压实	13
(三) 突发险情先期处置不力	14
(四) 养老服务监管不到位	15
五、有关方面的主要责任	16
(一) 养老照料中心	16
(二) 有关部门	16
(三) 地方党委政府	19

六、责任处理建议	20
(一) 对有关公职人员的处理建议	20
(二) 对有关单位行政处罚的建议	20
(三) 其他方面	20
七、主要教训	21
(一) 极端灾害必须以极限思维应对	21
(二) 精准高效预报预警必须加紧发力	21
(三) 转移避险必须考虑多种因素	22
(四) 流域性洪水必须全流域协同	23
(五) 临灾之时必须坚决果断	23
八、整改和防范措施建议	24
(一) 全面压紧压实防汛减灾政治责任	24
(二) 下足功夫做好暴雨洪水监测预报预警	25
(三) 着力提升北方地区灾害防御能力水平	26
(四) 落实落细防汛应急响应措施	27
(五) 着力做好养老机构等特殊场所的防汛工作	28

2025年7月23日至28日，北京市持续遭遇强降雨天气，特别是7月28日，密云区遭受暴雨洪水灾害，造成太师屯镇养老照料中心（以下简称养老照料中心）32人死亡。

除北京之外，一些地方也遭受重大灾害。党中央、国务院高度重视，**习近平总书记作出重要指示**指出，近日华东、华北、东北等地持续遭遇强降雨，引发洪涝和地质灾害，造成北京、河北、吉林、山东等地重大人员伤亡和财产损失。要扎实做好防汛抢险救灾各项工作，全力搜救失联被困人员，果断转移安置受威胁群众，最大限度减少人员伤亡。各地区和有关部门要树牢底线思维、极限思维，全面压实政治责任，落实落细各项防汛措施，盯紧守牢薄弱环节和重点部位，科学调配救援力量和救灾物资，确保发生突发紧急情况后第一时间响应、第一时间处置，全力保障人民生命财产安全。**李强总理作出批示**指出，北京市密云区暴雨洪涝灾害造成重大人员伤亡，要全力搜救失联人员，妥善安置受灾群众，尽最大努力减少伤亡。近期华北部分地区连降暴雨，国家防总要指导相关地方进一步强化暴雨洪涝灾害防范应对，做好极端天气监测预警，加强江河、水库堤坝巡护查险和城市内涝隐患排查，及时转移涉险群众，切实保障人民群众生命财产安全。蔡奇、丁薛祥、尹力、刘国中、李书磊、何立峰、陈文清、王小洪、吴政隆、谌贻琴等领导同志分别作出批示。受习近平总书记委派，国务院副总理张国清代表党中央、国务院，7月28日晚率有关部门负责同志赶赴密云区看望慰问受灾群众，指导防汛救灾工作。

为认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，按照李强总理等领导同志批示要求，根据突发事件应对法、《自然灾害调查评估暂行办法》等有关规定，经批准，成立由应急管理部牵头，公安部、民政部、水利部、自然资源部、住房城乡建设部、中国气象局、国家消防救援局、全国总工会和北京市人民政府参加的北京密云太师屯镇养老照料中心“7·28”暴雨洪水特别重大灾害调查评估组（以下简称调查评估组），并分设综合组、技术组、管理组，同时设立专家组，邀请防汛、水利、气象、地质等领域权威专家参加，提供技术指导和专业支撑。

调查评估组坚持科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，通过现场查勘、调阅资料、走访座谈、问询谈话、遥感解译、仿真建模、对比分析、专家论证等方式，复盘了灾害发生过程，查明了造成养老照料中心大量人员伤亡的原因、有关地方党委和政府及其相关部门单位履职情况、存在的问题和不足，总结分析了教训，提出了改进工作的措施建议。

调查评估认定，北京密云太师屯镇养老照料中心大量人员伤亡事件是由于清水河流域持续遭遇强降雨，干支流洪峰叠加，引发远超百年一遇、超历史记录特大洪水，涌入养老照料中心造成的特别重大自然灾害。灾害也暴露出密云区党委和政府及有关部门单位在防范和应对处置过程中存在的一些问题不足。

一、基本情况

（一）养老照料中心情况

养老照料中心位于密云区太师屯镇葡萄园村468号，占地面

积 3236.9 平方米，建筑面积 980 平方米，为地上一层砖混结构，共有老人居室 36 间、办公服务用房 10 间，院落中心设有遮阳棚（养老照料中心位置示意图见图 1）。2021 年 11 月 15 日，养老照料中心在密云区民政局办理备案^[1]，服务范围包括照料服务、居家辐射服务、文化娱乐、呼叫服务、助餐服务，备案床位 80 张，由北京市密云区霞光社会工作事务所^[2]（以下简称霞光事务所）负责运营。养老照料中心建筑物归属葡萄园村村委会。

养老照料中心 2022 年正式对外运营，主要收住太师屯镇及周边失能、半失能老年人，共有工作人员 23 名（其中护理员 16 人、厨师兼护理员 3 人），收住服务对象 77 人。28 日前，8 名服务对象被家属接回。灾害发生时，养老照料中心在岗工作人员 8 人，在院服务对象 69 人（不能自理 15 人、部分自理 40 人、可以自理 14 人），工作人员配备和当天在岗人数符合标准^[3]。

[1] 依据《养老机构管理办法》（民政部令第 66 号）规定，密云区太师屯镇养老照料中心于 2021 年 11 月 15 日在密云区民政局办理备案，备案回执编号 1521ZZHX001。

[2] 北京市密云区霞光社会工作事务所于 2016 年在密云区民政局登记，性质为民办非企业单位，统一社会信用代码 52110118MJ03882786，法定代表人郭宁。

[3] 《养老机构岗位设置及人员配备规范》（MZ/T 187-2021）规定养老护理员配比：自理老年人 1:15-1:20，部分自理老年人 1:8-1:12，完全不能自理老年人 1:3-1:5（相关人员配备比例按实际配备人数计算，不按值班在岗人数计算）；每 200 名（不足 200 名按 200 名计）老年人配 1 名社会工作者。养老照料中心 69 名服务对象，全部按完全不能自理计算，最低需配备 14 名护理员，该中心实际配备 16 名，符合要求。



图 1 养老照料中心位置示意图

《北京市地质灾害隐患调查勘查项目密云区成果报告》^[4]显示,养老照料中心不在地质灾害易发区。北京市水务局批复的《密云县清水河流域综合治理规划》^[5]显示,养老照料中心不在河道管理范围内。

(二) 暴雨洪水情况

清水河为潮白河水系支流,流经养老照料中心所处的太师屯镇葡萄园村,河道距离养老照料中心直线距离约 450 米。清水河发源于河北省兴隆县雾灵山麓,两条较大支流大黄岩河、小黄岩河汇合后汇入清水河干流,流经大城子镇、北庄镇、太师屯镇注入密云水库(清水河流域示意图见图 2)。清水河流域面积 597

[4] 2024 年 12 月,由北京市地质矿产勘查开发集团有限公司出具了《北京市地质灾害隐患调查勘查项目密云区成果报告》。(附图图号 05-03, 05-04)

[5] 2007 年 4 月,由北京市水利规划设计研究院出具了《密云县清水河流域综合治理规划》,北京市水务局 5 月 25 日批复同意(京水务农(2007)88 号)。规划中明确清水河太师屯段河道管理范围为现状两岸堤脚线以外 3-5 米线之间的河道、滩涂等区域。

平方公里，其中北京市境内流域面积 197 平方公里。

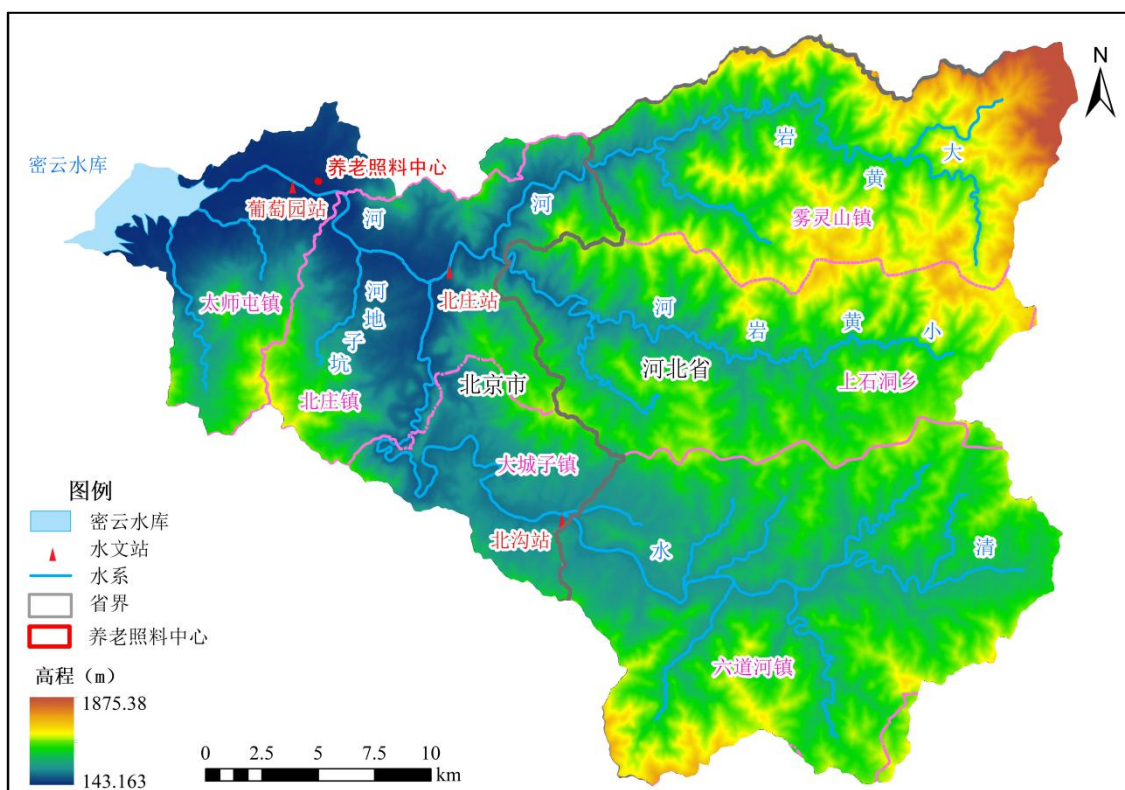


图 2 清水河流域示意图

2025 年 7 月初，西太平洋副热带高压异常偏北，外围暖湿气流持续输送至华北一带。北京市降雨总量增大，7 月平均降雨量为 348.6 毫米，比常年同期（177.8 毫米）偏多 96%，占年均降雨量（551.3 毫米）63.2%。降雨主要集中在东北部和南部。7 月 23 日至 28 日，潮白河发生 1959 年以来最大洪水，潮白河上游的密云水库 7 月 27 日 3 时出现 1958 年建库以来最大入库流量 6550 立方米每秒，是历史入库流量峰值的 1.8 倍，是建库以来年平均入库流量（27.1 立方米每秒）的 242 倍；最大 3 日（7 月 26 日至 28 日）入库水量达 6.58 亿立方米，为历史最大值的 2.3

倍；最大 7 日（7 月 26 日至 8 月 1 日）入库水量达 9.8 亿立方米，为历史最大值的 1.4 倍。

7 月 23 日至 28 日，清水河流域持续遭遇强降雨，干支流洪水叠加，呈现以下特点：

一是强降雨历时长、时段集中。7 月 23 日 8 时至 28 日 14 时，清水河流域出现持续 126 小时的降雨过程，为 1961 年有实测记录以来历时最长，具有极端性。最强降雨时段出现在 27 日 8 时至 28 日 8 时，流域面雨量为 261.0 毫米，占整个过程的 60.9%，达到特大暴雨级别^[6]，特别是在入夜后，降雨骤然增强，27 日 22 时至 28 日 8 时流域面雨量为 229.6 毫米，占日面雨量的 88.0%。

二是降雨量大、落区集中。7 月 23 日 8 时至 28 日 14 时清水河流域面雨量 428.7 毫米，24 个雨量站中的 17 个站降雨量超过 400 毫米。降雨中心位于流域上游河北省兴隆县六道河镇（与密云区接壤），降雨量 603.5 毫米，为近 30 年以来最大，位于兴隆县的 8 个雨量站降雨量最大，均超 450 毫米。特别是 27 日 8 时至 28 日 8 时，清水河流域 14 个雨量站降雨量达到特大暴雨级、10 个站达到大暴雨级。

三是洪水峰高量大、超标准。持续遭遇强降雨导致清水河流域土壤含水量接近饱和（27 日达到 81%），迅速产生径流。葡萄园站 7 月 28 日 8 时洪峰流量 3160 立方米每秒（葡萄园水文站水位流量过程线图见图 3），为百年一遇设计洪水标准 2100 立方米

[6] 《江河流域面雨量等级》(GB/T 20486-2017): 12 小时: 小雨(0.1-2.9 毫米)、中雨(3-9.9 毫米)、大雨(10-19.9 毫米)、暴雨(20-39.9 毫米)、大暴雨(40-79.9 毫米)、特大暴雨 ≥ 80 毫米; 24 小时: 小雨(0.1-5.9 毫米)、中雨(6-14.9 毫米)、大雨(15-29.9 毫米)、暴雨(30-59.9 毫米)、大暴雨(60-149.9 毫米)、特大暴雨 ≥ 150 毫米。

每秒的 1.5 倍、历史最大洪水 1200 立方米每秒(1890 年)的 2.63 倍,远超清水河太师屯段 20 年一遇防洪标准(1000 立方米每秒)。7 月 28 日 0 时至 29 日 0 时,葡萄园站 1 日洪量 0.89 亿立方米,为实测年平均径流总量^[7]的 1.75 倍。

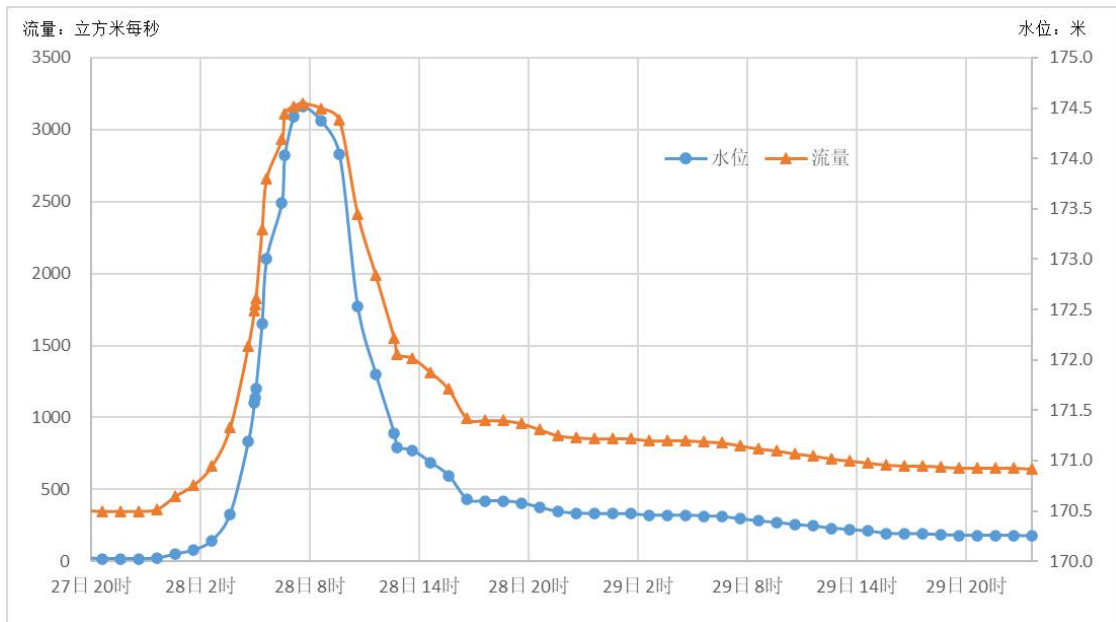


图 3 葡萄园水文站水位流量过程线图

四是上游来水多、涨势猛。清水河流域因极端强降雨,7 月 28 日 0 时至 8 时流量暴增,至 29 日 0 时上游(主要在河北省兴隆县)来水总量 0.74 亿立方米,占流域洪水总量 83%。上游密云北庄站 28 日 7 时洪峰流量 1380 立方米每秒,6 小时涨幅 1370 立方米每秒;上游密云北沟站 28 日 6 时 30 分洪峰流量 1480 立方米每秒,6 小时涨幅 1460 立方米每秒;葡萄园站 28 日 0 时起涨至 8 时达到洪峰,流量从 22.5 立方米每秒涨至 3160 立方米每秒,暴涨 140 倍。

[7] 《水文基本术语和符号标准》(GB/T 50095-2014)5.2.11 径流总量:在一定时段内通过水文测验断面的总水量。(葡萄园站实测建站以来年平均径流总量为 0.51 亿立方米)

二、灾害经过和应急处置情况

（一）灾害发生经过

7月28日5时10分至30分，受强降雨、干支流汇流和大量漂流物等影响，清水河佛山东路跨河桥上游段引水闸附近水位抬高、流量超过20年一遇防洪标准，堤防漫溃，洪水沿引水渠穿佛山东路跨河桥引桥后，向北和西北方向漫溢进入太师屯镇葡萄园村等区域。5时46分，洪水流入养老照料中心，6时水深达0.23米。

30分钟后，至6时30分养老照料中心水深达0.89米。此时，距离养老照料中心约500米的佛山东路跨河桥引桥被冲垮，溃决洪水向西北方向直冲葡萄园村，快速涌入养老照料中心，至6时41分水深1.2米、7时水深2.2米，7时40分至最大水深2.5米，最终造成32人死亡。

（二）应急处置情况

一是养老照料中心处置情况。7月28日5时46分，养老照料中心院子进水，保安付某青电话告知养老照料中心当时值班负责人刘某军，刘某军立即安排院内其他7名工作人员用沙袋堆堵大门。5时57分，刘某军通过微信告知养老照料中心副院长李某霞养老照料中心进水，“水是浑水，可能有危险”，让李某霞立即报警。6时12分，得到消息的养老照料中心负责人杨某芹电话告知养老照料中心法定代表人郭某院内进水，并于6时18分再次电话联系郭某，称养老照料中心院内进水比较快，沙袋挡不住了。之后，院内被困人员通过站到床上、桌上、窗台上等方式

自救互救。6时44分，养老照料中心副院长李某霞拨打119电话报警。

二是太师屯镇处置情况。6时14分，太师屯镇民政工作人员刘某香接到养老照料中心负责人杨某芹微信报告院内进水。6时23分，分管民政副镇长陈某明接报后，要求由养老照料中心工作人员继续码放沙袋、阻挡水流涌入；并立即向正在一起值守的镇党委书记、镇长报告，随后刘某香与陈某明先后赶往养老照料中心，但遇洪水阻路未能到达。6时41分，刘某香电话联系分管副镇长陈某明，反馈养老照料中心窗户进水，陈某明提示刘某香让现场工作人员拨打119呼救，但刘某香未联系到现场工作人员，也未立即报警。

三是专业队伍现场救援情况。6时44分，北京市消防救援局指挥中心首次接警，称洪水大量涌入养老照料中心，水深达1.5米左右，多人被困，之后又陆续接到报（转）警22次。6时54分，密云区太师屯消防救援站10人、2辆消防车、1艘橡皮艇到场救援。7时10分，北京市消防救援局特勤支队54人、6辆消防车、2艘橡皮艇到场增援。由于现场水流速度较快、环境复杂、大量漂浮树木和车辆阻扰等因素，消防救援人员突进受阻。直至10时5分，消防救援人员借助重型装载机突破多道激流后，泅渡进入养老照料中心。10时39分，消防救援人员通过架设绳桥救出第1名被困人员，至18时43分，共搜救出被困人员74名，其中45人生还、29人经医学认定死亡；经持续搜索又陆续发现另外3名失联人员，找到时已无生命体征。

在现场救援过程中，北京市、密云区党委和政府共组织投入各类救援力量 400 人，其中国家综合性消防救援队伍 330 人，专业应急力量 38 人，北京市军红救援队、中国红十字会救护转运队等社会应急力量 32 人；共调派各类消防救援车 69 辆，橡皮艇 29 艘，重型装载机 10 辆，警航直升机 2 架，救生、无人机、水下机器人、应急通信、照明、医疗等专业装备 283 件（套）。

三、灾害直接原因分析

调查评估认定，北京密云太师屯镇养老照料中心“7·28”暴雨洪水特别重大灾害直接原因是：**清水河流域持续遭遇强降雨，历时长、降雨量大、短时雨强强；干支流洪峰叠加，形成远超百年一遇、超历史记录特大洪水；洪水裹挟大量漂流物壅高水位，相继致河堤漫溃、引桥冲垮，流速激增；加之葡萄园村处于河道拐弯处，洪水急转冲出河堤后快速涌向葡萄园村，导致地势相对低洼的养老照料中心被淹致灾。**具体情况是：

（一）清水河流域强降雨影响大。7 月 23 日至 28 日，清水河流域持续遭遇强降雨，流域 24 个雨量站累计降雨量全都超过 250 毫米，17 个站超 400 毫米。特别是 27 日 23 时至 28 日 7 时降雨爆发性增强，强降雨持续近 8 小时，流域 20 个雨量站降雨量都超过 100 毫米达到大暴雨级，**9 个站超 250 毫米达到特大暴雨级**，13 个站 6 小时降雨量为建站以来最大，对本次暴雨洪水灾害产生重大影响。

（二）超历史记录特大洪水冲击力大。本次洪水是清水河流域 1890 年有调查记录以来的最大洪水。葡萄园水文站 7 月 28 日

8 时洪峰流量 3160 立方米每秒，是历史实测最大洪峰流量 398 立方米每秒（2021 年）的近 8 倍，远超百年一遇（2100 立方米每秒）和清水河葡萄园段堤防 20 年一遇防洪标准。清水河上游干支流洪峰叠加后，形成高水头、大流速洪水，以 6 米每秒冲向下游，沿途冲毁道路、堤防等基础设施，先后致佛山东路跨河桥上游区域右堤漫溃、引桥冲垮，快速涌入葡萄园村，造成养老照料中心被淹，淹水深度大于 1.5 米超过 4 小时、淹水深度大于 2.0 米超过 3 小时，最大淹水深度达 2.5 米。

（三）漂流物壅塞致洪水冲击力加大。清水河上游干支流暴发洪水，沿途冲刷山坡林地、临河树木、公路路基、堤防护岸、跨河桥梁等，裹挟大量树木、灌木、砂石等漂流物，最大树木直径超 60 厘米，壅塞于佛山东路跨河桥处，形成“挡水墙”。经模拟分析，漂流物壅塞导致佛山东路跨河桥处水位壅高约 2 米，持续高水位洪水冲垮跨河桥引桥，溃决洪水（最大流速 8 米每秒）与右堤漫溃洪水形成级联叠加效应，进一步放大洪水致灾后果。

（四）葡萄园村所处特殊地形风险大。太师屯镇葡萄园村地处清水河河道拐弯处，主河槽收窄，洪水流速加快、水位抬高，超标准洪水急转 145 度冲出清水河右堤后，涌向葡萄园村，加重灾害后果。加之养老照料中心比周边区域地势相对低洼，较周边低 0.6-1.0 米，致使其淹没时间增长、淹没水深增大。

四、灾害暴露出的主要问题和不足

本次降雨过程历时超过 5 天，加之超历史记录的区域性洪水致密云、怀柔、平谷等地受灾严重。在应对中，北京市委市政府

行动迅速、决策果断，第一时间针对怀柔区、密云区、延庆区启动防汛一级响应，主要领导靠前指挥，科学调配力量，有力应对化解密云水库超历史水位等重大风险，有效保障了水库下游群众和基础设施安全。应急管理、水务、气象、自然资源、公安、消防等各条战线的干部深入一线，关键时刻有关部门领导班子全体值班值守、备战迎战。区、镇、村等基层党员干部夜以继日奋战在抢险救灾第一线，有的累倒在工作岗位上，甚至有的村干部为安全转移群众献出了生命。北京市这次洪水灾害防范应对总体有序有力有效，并于灾害发生后及时研究出台了关于提升防汛避险救灾能力的30条硬措施。但调查评估也发现，**密云区和有关部门单位**在统筹中小河流、局部点位风险防控上抓得不够，暴露出一些需要引起重视的问题和不足。

（一）汛情监测预警不到位。一是未按规定报告清水河洪水监测情况。7月27日0时北京市对密云区等3个区启动防汛一级响应，根据市区两级防汛应急预案要求，水务部门应每小时向防汛指挥部报告洪水监测结果、预测分析洪水发展趋势，但至事发时密云区水务部门未按要求按时报告清水河洪水监测情况。二是**关键时段未发现清水河水位直线上涨情况**。27日至事发时，密云区水务部门仅在27日10时至21时每2小时向密云区防汛指挥部报送水情信息，此时尚未出现险情，但28日凌晨至事发时这个关键时段却没有报送水情信息，尤其是密云区山洪灾害监测预警平台已经显示清水河水位直线上涨险情，密云区水务部门值班人员没有发现和报告。三是**未发现和处置清水河异常情况**。

清水河密云段北庄流量监测设施于 28 日 3 时 25 分数据传输中断；葡萄园水文站 4 时 12 分已监测到超过建站以来历史极值；5 时、5 时 22 分，密云段北沟流量监测设施和葡萄园水文站也出现数据传输中断的情况。这一系列异常情况，表明洪水已经很大，但市区两级水务部门值班人员均没有报告和立即处置。**四是未发出清水河水位明显上涨信息。**北京市水文总站 28 日 3 时 18 分发布《水情快讯》，提醒部分山洪沟道出现涨水过程，但值班人员没有将载有“清水河水位上涨 147 厘米”这一具体的重要信息的附表发给密云区水务部门。**五是未处置临近预报预警。**养老照料中心进水前 2 小时左右，即 28 日 3 时 21 分和 42 分，北京市水务局值班人员（北京市水务应急中心人员）先后 2 次收到上级水利部门点对点发布的山洪灾害**临近预报预警，专门提示未来 2 小时内密云区为黄色预警（28 日 3 时至 5 时）区域、橙色预警（28 日 3 时 30 分至 5 时 30 分）区域**，却未将这一更聚焦、更紧急的临近预报预警转发提示密云区水务部门。北京市水务局认为市区两级已发布了同等级别的风险预警、不用再发，实际上北京市水务局于 27 日 10 时发布的是山洪灾害黄色风险预警（27 日 10 时至 28 日 8 时），与临近预报预警是完全不同的两个概念，北京市水务局有关负责人也表示“临近预警相对精准一点、时效性更强”；密云区水务局虽然于 26 日 20 时 30 分发布了橙色风险预警，但提示的是“预计未来 3 小时发生山洪灾害可能性大”，已经失效。

（二）巡堤查险责任未压实。《国家防总巡堤查险工作规定》

要求,4级及以上堤防遇较大洪水或特殊情况,要加派巡查人员、加密巡查频次,必要时应24小时不间断巡查;《北京市密云区防汛应急预案(2025年修订)》要求,密云区水务部门应指导属地政府和相关单位开展水利工程巡堤查险和险情处置工作,各镇(街)要部署落实巡堤查险工作。防汛一级响应期间,**密云区水务部门**未对属地政府巡堤查险工作提出要求,没有明确清水河巡堤查险频次和范围。**太师屯镇**未组织系统性的堤防巡查,仅靠村(社区)自查后上报险情。**太师屯镇河道巡查负责单位**仍按日常工作时间巡查,27日夜间至事发时未开展河道巡查工作,未及时发现漫堤险情。**葡萄园村**安排一村干部27日18时至28日6时关注清水河水情、及时报告有关情况,但清水河河水漫溢时,该村干部并未到堤上,也没有发现并报告险情。

(三)突发险情先期处置不力。一是首次转移没有包括养老照料中心。2025年汛前,太师屯镇在编制转移避险台账时,基于历史灾情,认为养老照料中心位于“历史上安全的镇中心”,未将其划定在转移范围;按照北京市水务局关于做好2025年汛前山洪灾害防御有关工作的通知要求,养老照料中心所处的葡萄园村应被划定为山洪灾害危险区,但密云区水务部门却将其划定为无风险区,也就未将其划为山洪灾害转移范围。因此,在防汛一级响应期间,葡萄园村7月26日转移风险点位台账3人和受地质灾害威胁人员台账26人,没有包括养老照料中心人员。**二是临灾大批撤离也未包括养老照料中心。**28日5时57分葡萄园村村干部知悉近清水河处一村民家涌入洪水,现场察看发现河水

倒灌进村且不断上涨，通过电话和派人喊话通知附近村民撤离，6时10分开始大规模撤离村民时，仍未包括养老照料中心人员。

三是紧急处置不果断。太师屯镇政府相关负责人于6时11分获知葡萄园村河水漫堤、6时23分获知养老照料中心进水，但在已得知险情的情况下，仅指导养老照料中心“继续码放沙袋堵水”，既未明确要求养老照料中心组织撤离也未第一时间安排人员到场协助处置，待6时54分组织现场救援时因水受阻，已无法进场实施营救。

四是报警求救为时已晚。从5时57分养老照料中心值班负责人告知一副院长院内进水，“水是浑水，可能有危险”，让其立即报警，直到6时44分该副院长被洪水堵在去养老照料中心的路上，才意识到问题严重并拨打119电话报警。在此期间，镇、村两级干部也未就养老照料中心进水的险情报警。

（四）养老服务监管不到位。

一是预案编制有缺陷。《北京市民政局系统防汛应急预案（2024年修订）》要求密云区民政局参照市级预案编制区民政系统防汛应急预案，并报市民政局防汛指挥部备案，但密云区民政部门编制的防汛应急预案，没有涉及养老机构防汛工作的内容，也未备案，市民政局也未督促。

二是没有实际开展隐患排查。4月下旬北京市民政局下发关于开展全市养老机构涉汛风险隐患排查工作的通知，要求排查是否处于河道岸边、低洼地带、易积水倒灌等安全隐患，密云区民政部门仅在养老机构微信工作群转发涉汛风险隐患排查情况统计表，由养老机构自行填报收集，并未实际开展隐患排查。

三是没有用好预警信息。7月汛期以来，北京市民政局多次发布汛期预警信息，密

云区民政部门仅通过养老机构微信工作群转发，没有具体行动。

五、有关方面的主要责任

（一）养老照料中心

对连续发布的暴雨红色预警重视不够，防范应对不足，未按要求^[8]做好应对洪水的准备，未按规定^[9]在场所内配备有效的应急救援设备及物资，未开展针对性的防汛应急培训；未按要求^[10]制定有针对性的防汛应急预案，缺少人员转移避险等关键内容，未开展有效的防汛演练。

（二）有关部门

1. 水务部门

（1）密云区水务局

在密云区防汛一级响应期间，未按规定^[11]每小时报告洪水监测结果和洪水发展趋势；未按规定^[12]持续监测上游雨情水情、及时评估清水河来水风险并根据水情发展及时调整发布洪水预警；未按规定^[13]指导太师屯镇开展巡堤查险工作；编制印发的《北京市密云区山洪灾害防御预案》、《北京市密云区中小河道防御洪水

[8] 《民政部关于印发〈养老机构突发事件应急预案〉的通知》（民发〔2025〕32号）4.3.1 先期处置：……在洪水灾害应对中，做好老年人转移准备，特别是对失能老人要视情集中到待转移区域，……

[9] 《养老机构管理办法》（民政部令第66号）第三十一条：养老机构应当……，在场所内配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，定期开展突发事件应急演练。……

[10] 《民政部关于印发〈养老机构突发事件应急预案〉的通知》（民发〔2025〕32号）8.1 预案管理：……各地民政部门和养老机构应结合实际制定本地区和本机构的应急预案，并做好与本预案的配套衔接。

[11] 《北京市密云区防汛应急预案（2025年修订）》（密应急委发〔2025〕7号）4.5 一级应急响应：……区水务局每小时报告洪水监测结果，预测分析洪水发展趋势。……

[12] 《北京市密云区防汛应急预案（2025年修订）》（密应急委发〔2025〕7号）4.5 一级应急响应：……区水务局加密水库、河道、堤防等水利工程及山洪沟道的风险监测，及时评估水库、河道来水风险……根据汛情发展及时调整发布洪水预警、山洪灾害风险和积水内涝风险预警等级。……

[13] 《北京市密云区防汛应急预案（2025年修订）》（密应急委发〔2025〕7号）4.5 一级应急响应：……区水务局……，指导各流域属地政府和相关单位开展水利工程巡堤查险及险情处置工作。……

方案》出现多处错误^{[14][15]}；未按规定^[16]将葡萄园村划定为山洪灾害危险区，也就未细化不同级别的山洪灾害危险区与预警响应之间的对应关系、未明确不同预警级别下的危险区人员转移范围。

（2）北京市水务局

指导督促密云区水务部门开展水情监测预警工作不力；对北庄、北沟流量监测设施和葡萄园水文站 28 日凌晨相继出现数据传输中断的一系列异常情况没有研判处置；水情信息跟踪提醒不到位，对 28 日 2 时至养老照料中心被淹期间的清水河水位上涨情况监测数据未及时提醒密云区水务部门，3 时 18 分发布的《水情快讯》未将清水河实时水位上涨情况提醒密云区水务部门；未及时将上级部门发布的临近预报预警信息转发提醒密云区水务部门。

2. 民政部门

（1）密云区民政局

编制的防汛应急预案，未按规定^[17]涉及养老机构防汛工作的内容，也未报市民政部门备案；涉汛风险隐患排查工作不严不实，仅在微信工作群转发涉汛风险隐患排查情况统计表，由养老机构自行

[14] 《北京市密云区山洪灾害防御预案》（2025 年 5 月）中的密云区山洪灾害易发程度及危险程度分区图错误用成了地质灾害风险分区图。

[15] 《北京市密云区中小河道防御洪水方案》（2025 年 5 月）要求乡镇负责超标洪水情况下河道水情监测预报预警工作，对于中小河道防御措施仅原则性划分了区、镇两级的责任，没有制定简明、可行的具体措施，还将清水河 20 年一遇防洪标准的流量错误标注为 3350 立方米每秒，实际应为 1000 立方米每秒。

[16] 《关于做好 2025 年汛前山洪灾害防御有关工作的通知》（京水务防电传〔2025〕01 号）：……原则上参照极高风险（小于 10 年）、高风险（大于等于 10 年一遇至 20 年一遇）、低风险（大于等于 20 年一遇至 100 年一遇）的标准分级划定山洪灾害危险区；……做好区级山洪灾害防御预案修编，细化不同级别的山洪灾害危险区与预警响应之间的对应关系，明确不同预警级别下的危险区人员转移范围。

[17] 《北京市民政系统防汛应急预案（2024 年修订）》7.1 管理与备案：……各区民政管理部门、市民政局各二级和直属单位参照本预案，结合各自实际情况，修订本单位的防汛应急预案，并按行政管理关系报上一级防汛指挥部和市民政局防汛指挥部备案。……

填报，未严格落实上级部门要求^{[18][19]}持续开展巡查检查工作；未发现并纠正涉事养老照料中心应急预案针对性不强、未有效开展防汛应急演练^[20]等问题。

（2）北京市民政局

未有效督促密云区民政部门按照《北京市民政系统防汛应急预案（2024年修订）》要求编制防汛应急预案，也未督促备案；未按照防汛工作要求^[21]有效督促指导密云区民政局认真组织开展养老机构涉汛风险隐患排查；未落实有关规定^[22]，在养老照料中心有关信息报送工作中存在失实问题；汛期专项检查组未按照规定^[23]深入一线开展养老机构防汛实地监督检查。

3. 应急管理部门

密云区应急管理局。承担密云区应急办和防汛抗旱指挥部办公室职责，在密云区防汛一级响应期间，未及时^[24]收集汇总雨情、水情、灾情、工情、险情，未督促水务部门每小时报告洪水监测

[18] 《关于开展全市养老服务机构涉汛风险隐患排查工作的通知》（北京市民政局 2025 年 4 月 22 日）：为切实履行行业监管责任，加强全市养老服务机构汛期应对准备工作……现组织开展全市养老服务机构（包含收住老人的社区养老服务驿站）涉汛风险隐患排查。请各区民政部门高度重视，认真组织好此次涉汛风险隐患排查整治工作，……

[19] 《关于进一步做好民政服务机构安全防范工作的重要提示》（北京市民政局 2025 年 7 月 1 日）：……各区各部门要……，针对本区域本行业领域民政服务机构特点，科学研判、超前预警、前置部署物资，加强风险评估和预案演练，持续开展巡查检查，……

[20] 《北京市民政局关于印发〈北京市民政系统 2025 年防汛工作方案〉的通知》（京民行发〔2025〕39 号）三、主要措施（三）：……督促指导各民政服务机构组织至少 1 次防汛应急演练，……

[21] 《北京市民政局关于印发〈北京市民政系统 2025 年防汛工作方案〉的通知》（京民行发〔2025〕39 号）三、主要措施（二）：……各单位要坚持“汛前排查、汛中巡查、汛后核查”，切实从源头上防范化解洪涝灾害风险隐患。市民政局组织专项检查组，对各区、各单位防汛工作进行抽查和督导，确保各项措施落实到位。

[22] 《北京市民政局关于印发〈关于养老机构重大事项报告的有关规定〉的通知》（京民养老发〔2022〕204 号）第五条：……各区民政部门在接到养老机构重大事项报告后，应第一时间核实情况，并立即向市民政局值班室进行简要情况报告，同时派出专人前往现场进行应急处置。2 小时内，区民政部门向市民政局书面报告重大事项基本情况、先期处置情况、舆情风险研判情况、初步对策建议等。……

[23] 《北京市民政局关于印发〈北京市民政系统 2025 年防汛工作方案〉的通知》（京民行发〔2025〕39 号）五、工作要求（三）：加强监督检查，严肃责任追究。各单位要在强降雨前深入防汛一线开展监督检查，对检查中发现的问题及时反馈，及时整改，认真履职。……

[24] 《北京市密云区防汛应急预案（2025 年修订）》（密应急委发〔2025〕7 号）2.1.2 区防汛指挥部办公室：……区防办的主要职责：……负责组织防汛会商，收集汇总雨情、水情、灾情、工情、险情，……

结果和洪水发展趋势；将“防汛应急响应”通知错误写成“防汛预警响应”，虽然内容与防汛应急响应的要求一致，但极不严肃；未督促各乡镇按“先报后核”^[25]的要求通过“国家自然灾害灾情管理系统”报送灾情信息。

（三）地方党委政府

1. 太师屯镇

未按规定^[26]严格落实养老机构属地监管责任，未发现养老照料中心应急预案针对性和操作性不强等问题；未按规定^[27]^[28]做好清水河太师屯段的巡堤查险；接到关于养老照料中心险情的报告后，未按规定^[29]^[30]立即向区防汛办、区应急办报告信息；未按规定^[31]认真履行因灾死亡失踪人员信息报告的主体责任；未按规定使用“国家自然灾害灾情管理系统”，对死亡失踪人员“先报后核”。

2. 密云区

对密云区水务部门未认真履行水情监测预警职责、未严格执

[25] 《自然灾害情况统计调查制度》（国防减救办发〔2024〕6号）（六）报送要求：……涉及自然灾害因素造成的死亡失踪人员统计报送工作，按照“先报后核”的原则开展……。（三）报送方式：……乡（镇、街道）向县级上报灾情时，应当通过“国家自然灾害灾情管理系统”报告。特殊或者紧急情况下，经县级应急管理部门同意，可通过传真、电子邮件、电话等方式先报告，并及时通过“国家自然灾害灾情管理系统”补报。

[26] 《北京市养老服务机构监管办法（试行）》（京民福发〔2018〕412号）第八条：各街道（乡镇）统筹落实行政辖区内的养老服务机构监管，加强法律法规宣传，支持并督促有关部门依法履行部门监管职能，对所发现的机构日常运行重大问题及时协调、督促解决。

[27] 《北京市密云区防汛应急预案（2025年修订）》（密应急委发〔2025〕7号）4.5 一级应急响应：……各镇街（地区）防汛指挥部……；重点加强流域及河道防洪，部署落实巡堤查险、抢险工作，加强跨界河流、沟道的防洪协同。……

[28] 《北京市密云区中小河道防御洪水方案》（北京市密云区水务局2025年5月）5.1 防洪标准以内洪水安排：发生标准以内洪水时，属地政府对本辖区内河段进行检查、巡视，重点部位要安排专人值守。……

[29] 《北京市密云区突发事件应急指挥与处置管理办法》（密应急委发〔2019〕8号）第九条：各乡镇政府、街道办事处是本辖区内突发事件先期处置的责任主体……在突发事件发生后，立即向区应急办报送信息……。

[30] 《北京市密云区防汛应急预案（2025年修订）》（密应急委发〔2025〕7号）4.6.3.7 人员伤亡、被困或失联类险情：（1）镇街（地区）、村（社区）组织相关力量开展人员救治与搜救工作，及时向区防汛办、区应急办报告相关信息。……

[31] 《中华人民共和国突发事件应对法》第六十一条：地方各级人民政府应当按照国家有关规定向上级人民政府报送突发事件信息，……有关单位和人员报送、报告突发事件信息，应当做到及时、客观、真实，不得迟报、谎报、瞒报、漏报，不得授意他人迟报、谎报、瞒报，不得阻碍他人报告。

行应急响应措施失管失察；未按规定^[32]认真审核密云区水务部门编制的存在多处错误的《密云区山洪灾害防御预案》、《北京市密云区中小河道防御洪水方案》等应急预案，并审批印发；接到太师屯镇政府关于养老照料中心洪水险情的报告后，有关区领导未按规定^[33]迅速赶赴现场统一指挥处置；对区应急管理局未按规定在“国家自然灾害灾情管理系统”上报灾情信息问题失察；未按规定向北京市委报送养老照料中心灾情的紧急信息。

六、责任处理建议

（一）对有关公职人员的处理建议

充分考虑自然灾害因素，坚持把客观上的不可抗力与主观上的不作为区分开来、把能力素质不足与不责任区分开来、把法规标准缺失与职责任务不落实区分开来，对在调查评估过程中发现的有关地方党委和政府及有关部门公职人员履职方面的问题线索、相关材料，移交中央纪委国家监委，依规依纪依法处理。

（二）对有关单位行政处罚的建议

对霞光事务所作为养老照料中心的经营主体存在的违规问题，建议由有关民政部门依法依规予以处罚。

（三）其他方面

鉴于本次灾害造成重大人员伤亡，教训十分深刻，建议北京市委、市政府向党中央、国务院作出深刻检查。

[32] 《北京市突发事件应急预案管理办法》(京政办发〔2024〕19号)第二十六条：应急预案审核内容主要包括：……（四）风险分析是否描述清晰、符合实际；……

[33] 《北京市密云区突发事件应急指挥与处置管理办法》(密应急委发〔2019〕8号)第十五条：区政府负责组织各部门启动应急响应，有关区领导应迅速赶赴现场，统一指挥处置突发事件应对工作。……

七、主要教训

（一）极端灾害必须以极限思维应对。习近平总书记就防汛救灾工作作出的一系列重要指示批示，始终强调坚持人民至上、生命至上，反复强调要树牢底线思维、极限思维，全力保障人民生命财产安全。近两年，不仅湖南、广东、四川、贵州、云南等南方地区发生造成重大人员伤亡的极端灾害，内蒙古、山东、河南、陕西、甘肃等北方地区也相继发生，北京在遭受“23·7”特大洪水灾害两年后，再次遭遇超历史记录的洪水灾害，表明极端灾害的地域广泛性、发生频繁性、致灾严重性越来越突出。2023年北京丰台长峰医院“4·18”重大火灾事故后，再次发生涉及不能自理和行动不便老人群体的群死群伤。面临这些严峻挑战，必须把思想和行动统一到习近平总书记重要指示批示精神上来，坚持以人民为中心的发展思想，坚持以高水平安全保障高质量发展，切实把提升重特大自然灾害防御能力作为中国式现代化建设的重要组成部分，以更高的标准、更严的要求，推演最坏的场景、做最充分的准备、付出最艰辛的努力，加快完善现代化人防、物防、技防、工程防相结合的危害防御体系，有力化解极端风险，切实把确保人民生命财产安全放在第一位落到实处，以实际行动和实际效果践行“两个维护”。

（二）精准高效预报预警必须加紧发力。在暴雨预报上，这次灾害过程中的暴雨红色预警与实况总体吻合，但一些地区气象预报对短时强降水的落区、量级和极值预估还存在偏差，极端暴雨机理与精准预报技术仍存在瓶颈。目前，极端天气精准预报技术是世界性难题，我国暴雨预报准确率虽已接近世界先进水平，

但也仅为 24%。在气候变化大背景下，极端天气的“小概率”事件正在加速向“常态化”演变，这就要求我们必须主动迎难而上，持续加强气象科技支撑，全力推进气象现代化建设，真正实现气象预报信息从“消息树”转变为“发令枪”。**在洪水预警上**，这次超历史记录洪水确实突发性强、防御难度大，但在监测预警中也暴露出短板弱项和工作疏忽。如，信息平台系统对异常汛情智能识别和自动提醒功能不足、洪水监测报告制度没有严格执行、三个流量监测设施先后数据中断没有引起警觉重视、现地巡查预警在关键时刻未能有效发挥作用等。高效的洪水监测预警是极端灾害防范的重要防线，必须软件硬件同时上、线上线下同步抓，牢牢掌握防御重大洪水灾害的主动权。

(三)转移避险必须考虑多种因素。养老照料中心所在的镇、村之前确实没有发生过严重洪水灾害，但毗邻清水河、处于相对低洼地带、位于河道拐弯处、居住的大多是失能半失能老人，又处在山洪灾害风险区。这些因素叠加，若单以历史上没有发生过洪水为参照而不将其列入人员转移范围，就会研判有误。这警示我们，历史上没发生不等于现实不存在、以后不发生，面对全流域极端强降雨、暴雨红色预警、启动防汛一级响应的紧急情况，必须综合考虑多种条件、多种险情，切实做到应转尽转、应转早转。类似养老照料中心这样的情况，在北京的西部、北部山区还有不少，在全国其他地区也大量存在。特别是，北方地区暴雨洪水极端性和不确定性增强，已从单一洪涝灾害演变为“洪水-泥石流-基础设施损毁-次生灾害”交织的复合灾害链，“七下八上”防汛关键期范围扩大，任何意想不到的灾害都有可能发生。各地

区都要以此为警醒，强化前瞻性战略性系统性思维，建立覆盖气象、水文、地质、社会脆弱性等的“多灾种叠加、多风险交织”的动态风险评估体系，科学划定转移范围、明确转移信号、制定转移路线、设置安置场所，实现从风险识别到转移执行的全过程精细化管控，有效应对极端天气挑战。

（四）流域性洪水必须全流域协同。一条河流的汛情，从来不是一个地域的事，往往涉及上下游、左右岸多个区域，任何一个环节信息传递卡壳，灾害损失就可能进一步扩大。这次成灾过程涉及上游河北省兴隆县来水、本地强降雨、清水河3条干支流洪水叠加等多重因素，这一典型的流域性洪水灾害，需要上下游信息互通共享、运用畅通、各方有效共同防御。7月28日凌晨，河北省兴隆县、北京市水文总站先后通过微信“上下游联动工作群（承德北京）”、水情信息快讯等形式，提醒密云区要关注清水河水情，但密云区相关部门没有关注到，未及时掌握清水河涨水情况，致使上下游联动机制“联而不动”，未能真正形成“一张网”的全流域防控体系，削弱了整体防御效能。全流域的灾害单靠局部防控是无法有效应对的，流域协同治理必须建立在全流域应急联动的基础上。只有上下游同下一盘棋，才能最大限度降低流域性灾害损失。

（五）临灾之时必须坚决果断。临灾之时，每一分钟都是宝贵的，最佳时间窗口转瞬即逝。养老照料中心从判断“水是浑水，可能有危险”，到打电话报警间隔47分钟；太师屯镇政府从获知葡萄园村河水漫堤、养老照料中心进水，到组织现场救援受阻分别间隔43分钟、32分钟。在此期间，没有人安排部署转移养老

照料中心人员，也没有组织人员去帮助养老照料中心开展自救。**与此形成鲜明对比的是**，葡萄园村上游的苇子峪村，有村民发现清水河洪水漫溢，立即电话向村支书报告。村支书接报后，当即通知临河的幸福晚年驿站负责人和周边村民组织转移；镇领导接报后也立即按照包村责任制分工，通知转移涉险人员。正因为“叫应”及时、转移果断，幸福晚年驿站7名老人和周边11名村民全部安全撤离，不久该驿站和附近村居即被冲毁。这一反一正的事例警示我们，天灾虽然难以避免，但行动迅速、处置果断就能够最大限度避免伤亡、减轻损失。

八、整改和防范措施建议

（一）全面压紧压实防汛减灾政治责任。各地区、各有关部门要把学习贯彻习近平总书记关于防灾减灾救灾工作的重要论述作为必修课，坚持人民至上、生命至上，严格按照“两个坚持、三个转变”的总要求，把习近平总书记强调的“三个不怕”、“四个宁可”^[34]贯彻到防汛减灾工作的全过程，把各级党委和政府、各有关部门单位的防汛减灾政治责任落实到基层单元、现场一线，坚决做到“不死人、少伤人”。**北京市**要充分发挥各方面的资源优势，扎实推动各级领导干部牢牢把握防汛救灾主动权，深入落实京津冀三省市深化流域联防联控机制，定期联合开展流域现场勘察，固化省际间工作交流机制，落实上下游、左右岸联动配合的具体措施，切实保障人民安全、首都安全。**各地区**要加强

[34] “三个不怕”：不怕兴师动众，不怕“劳民伤财”，不怕十防九空。“四个宁可”：宁可十防九空，不可万一失防；宁可事前听骂声，不可事后听哭声；宁可信其有，不可信其无；宁可信其重，不可信其轻。

警示教育，举一反三深刻吸取教训，以底线思维极限思维积极做好应对重特大自然灾害的思想准备和行动准备，既要做好大江大河、重要水库的系统风险防范，也要强化中小河流、山洪沟道的局部灾害应对，坚决防止顾此失彼“因小失大”。**要**认真贯彻《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》，加快城市基础设施生命线安全工程建设，完善抗灾设防标准，提升城市综合防灾减灾救灾能力，增强城市安全韧性。**要**坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，以时时放心不下的责任感从上至下拧紧责任链条，织密防汛责任网。**要**面向社会公众，采取各种易于接受的形式，广泛开展防灾减灾救灾宣传教育培训，积极营造“人人讲安全、个个会应急”的良好氛围，提升全社会防灾避险意识和能力。

（二）下足功夫做好暴雨洪水监测预报预警。**要**组织开展京津冀极端暴雨科学试验，研究气候异常和城市化进程加快背景下，京津冀复杂下垫面影响下的极端暴雨形成和发展关键机制。**要**强化气象预报科技赋能，融合应用卫星、雷达、对流层垂直观测等新技术，以及人工智能预报等新方法，进一步完善监测手段，结合气象条件、环流形势和地形影响分析，提升降雨落区和量级等方面预报精准度、延长灾害预见期。**要**加强极端暴雨短临预报攻关力度，组织开展重大气象灾害监测预报与应对相关研究工作，加强局地强降雨发生机理研究，着重提升突发性、短历时等极端强降雨预报预警水平，完善国家省市县四级协同监测的递进式气象服务。**要**加快构建以流域为单元的现代化雨水情监测预报

体系，构建“天空地水工”一体化监测网络，加快水文测站技术升级改造，高标准建设应对极端暴雨洪水的监测站点。**要强化北方极端强降雨和灾害孕育与演化机理研究**，加强中小河流洪水预报模型研发应用，合理确定并动态调整预警阈值，完善信息平台对异常情况智能识别、自动提醒等功能，在沿河镇村低洼地段、急弯河段以及高落差山区、山洪沟口等重点部位探索建立“雨量超阈值自动报警”系统，及早发现洪水灾害险情，为应对处置争取更多“提前量”。**气象、水利、自然资源等部门**要联合开展监测设施的共建共享共用共治，加强有关基础数据在灾害风险预警上的融合应用，推动灾害风险预警从“基于气象”向“基于致灾链”综合分析的转变，提升灾害风险预警支撑应急响应和处置措施的精准性。

（三）着力提升北方地区灾害防御能力水平。北方地区要吸取近年来灾害教训，清醒认识极端气候增强叠加雨带北抬气象变化背景下，北方极端灾害多发频发的严峻形势，推动一些地区从被动应对向主动防控转型。科学论证设定河流防洪标准，要像从动脉血管向毛细血管渗透一样，让防洪工作从大江大河向中小河流延伸，将中小河流防洪工程建设纳入“十五五”规划，工程防护措施与非工程措施相结合，提升防灾减灾效能。**要破除“历史上没有就安全”**的认识误区，紧盯山洪灾害风险区、山洪沟道、河道拐弯处等要害部位，扎实开展汛前清淤清障，重点对违法建筑物、围垦种植、垃圾堆积物等进行清理，扩大涵洞排水能力，减少暴雨期间壅水和堵塞风险；推进对沿河堤岸、护坡、穿堤建

筑物的安全隐患排查，做到发现一处、整治一处，保障安全度汛。**要**充分发挥灾害应急处置指挥中枢的作用，强化各级防汛指挥机构组织协调和牵头抓总作用，当多点灾害同时暴发，坐镇指挥的地方党政负责人要科学调配力量，统筹全局、果断决策，既要聚焦最主要的灾害点位，也要兼顾其他容易忽视的风险点位，做到“一点一策”精细化部署。**要**认真落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步提升基层应急管理能力的意见》，加强基层防汛应急能力建设，常态化开展预案演练，乡镇（街道）和村（社区）每年至少组织1次以先期处置、转移避险、自救互救为重点内容的综合演练。整合乡镇（街道）和村（社区）干部、民兵、志愿者等力量，组建“一专多能、一队多用”的基层防汛应急救援队伍。配足配强排水泵、冲锋舟、救生衣等常用抢险救援装备，必要时提前预置部署大型铲车、装载机、挖掘机等工程机械，提升协同作战效能。

（四）落实落细防汛应急响应措施。**要**组织对近两年编制的应急预案重新审核修订，强化预案的严肃性、针对性、协同性和实操性，避免照搬照抄、上下一般粗、预案不衔接。**地方各级政府、有关部门和企事业单位**要认真开展场景化、实战化应急演练，进一步检验预案是否科学合理，避免好看不好用、好用不会用，甚至只编不用。**要**完善和落实“叫应”机制，综合雨情、水情和地势等因素，开展风险评估，科学划定风险区、设立灾害风险预警指标，明确“叫应”条件，落实“谁组织、转移谁、何时转、转何处、不擅返”等转移避险关键措施，严格执行转移避险有关

要求，及时有序组织人员转移避险。**要强化**巡堤查险责任，尤其是面临河水上涨漫堤风险，必要时须安排 24 小时不间断巡查盯守，及时报告险情；有关领导干部接报后要果断决策，做好临灾处置，防止由于犹豫不决延误撤离时机。**要**发挥好“土专家”“老把式”作用，充分调动基层一线群众的积极性，利用其对当地自然条件的观察了解、长期积累的基本经验，第一时间发现险情、报告险情。在断电、断网等极端情况下，**要**做到铜锣、口哨、高音喇叭、手摇报警器等传统有效的工具随时能用、用之有效，确保预警覆盖全、人员撤离快。

（五）着力做好养老机构等特殊场所的防汛工作。地方各级政府、各级民政部门要高度重视养老机构安全管理，尽快修订《老年人照料设施建筑设计标准》，充分考虑老年人密集程度高、行动能力弱、自救能力差等特点，规范养老机构规划布局，优先选择地形平坦、工程地质条件较好区域，避开自然灾害易发区和低洼地段。**要**对已处在自然灾害易发区和低洼地段的养老机构全面开展风险评估，对存在重大风险隐患不能彻底整改的，要限期搬迁。**要**探索建立养老机构安全包保责任制，做好养老机构风险排查、预警“叫应”、应急处置和转移避险等工作。**要**严格落实《养老机构管理办法》、《养老机构服务安全基本规范》等规章制度，压实养老机构防汛安全主体责任。**各地区、各有关部门**要加强汛期中小学、幼儿园、民宿、医院等人员密集场所和施工工地安全管理，确保万无一失。