

# 洛阳市推进防灾减灾救灾体制机制改革 实施方案

为深入贯彻落实《中共河南省委、河南省人民政府关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的实施意见》(豫发〔2018〕5号),进一步提高防灾减灾救灾能力,结合我市实际,制定本实施方案。

## 一 总体要求

### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立以人民为中心的发展思想,全面贯彻落实省委、省政府关于防灾减灾救灾工作的部署要求,紧紧围绕全市“9+2”工作布局和“四高一强一率先”奋斗目标,做到“两个坚持”、实现“三个转变”,整合资源、落实责任,全面提升抵御自然灾害的综合防范能力。

### (二)基本原则

——坚持以人为本,切实保障人民群众生命财产安全。  
牢固树立以人民为中心的发展思想,把确保人民群众生命安全放在首位,全力保障受灾群众基本生活,最大限度减少人员伤亡和财产损失。  
——坚持预防为主,防抗救相结合。  
坚持防灾减灾救灾过程有机统一,采

取综合防范措施,将常态减灾作为基础性工作常抓不懈,增强全社会抵御和应对灾害能力。

——坚持综合减灾,统筹抵御各种自然灾害。

全面分析灾害孕育、发生和演变特点,综合运用一切可利用资源,采取多种有效手段,科学应对各类自然灾害。

——坚持分级负责,属地管理为主。  
市委、市政府发挥统筹协调和支持

作用,县(市、区)党委和政府防灾减灾救灾工作中发挥主体作用、承担主体责任。

——坚持党委领导、政府主导、社会力量和市场机制广泛参与。

各级党委和政府发挥组织领导、统筹协调、综合保障等作用,引导和组织社会力量广泛参与,加强政府与社会力量、市场机制的协同配合,形成工作合力。

## 二 实施步骤

### (一)制定方案阶段

(2019年11月15日前)

各县(市、区)党委政府、各相关部门要按照本实施方案明确的任务和要求,结合各自实际制定具体工作方案。

### (二)推进落实阶段

(自2019年11月16日开始)

按照本实施方案和具体工作方案开展相关工作,确保各项任务圆满完成。

### (三)评估考核阶段

(自2020年开始)

每年10月对当年应完成的工作任务进行评估、考核,全面推进各项工作落实,确保防灾减灾救灾体制机制改革任务落到实处。

## 二 工作任务

### (一)建立健全统筹协调体制

1. 健全灾害管理体制和机制。  
建立健全市、县(市、区)减灾委员会,完善统筹协调、分工负责的自然灾害管理体制。建立各级减灾委员会与防汛抗旱应急指挥部、气象灾害应急指挥部、防震抗震指挥部等10个机构的协同工作机制,健全工作规程。各级减灾委员会要充分发挥对防灾减灾救灾工作的统筹协调和综合协调作用,各机构要健全各级各类人员信息定期更新机制,协同配合做好防灾减灾救灾工作。

2. 强化地方应急救援主体责任。  
按照“分级负责、属地管理为主”的原则,各级党委和政府负责本行政区域防灾减灾体系建设。在应急救援工作中,对达到市级应急响应等级的灾害事件,市委、市政府发挥统筹协调和支持作用,县(市、区)党委和政府发挥主体作用,承担主体责任。对未达到市级应急响应等级的灾害事件,在县(市、区)党委和政府的领导下,相应的减灾委员会统筹协调有关组织指挥机构和部门做好应急处置工作。

3. 健全灾后恢复重建工作制度。  
对达到市级应急响应的自然灾害,灾后恢复重建工作由市委、市政府统一领导,县(市、区)党委和政府为责任主体和实施主体,灾区群众广泛参与。市政府有关部门会同受灾县(市、区)按照工作流程开展灾害损失评估、次生衍生灾害隐患排查及危险性评估、住房及建筑物受损鉴定和资源环境承载能力评价。对未达到市级应急响应的自然灾害,灾后恢复重建由受灾县(市、区)党委和政府根据实际需要组织开展。

### (二)完善灾前预防体系

1. 完善预警预测体系。  
加强水文监测站网等基础设施建设,不断提升灾害性天气中短期预报和极端气候事件预报预测能力,实现从灾害性天气预报预警向气象灾害风险预警转变。健全灾害预警信息发布制度,统一向社会发布各类灾害预警信息。充分利用各类传播渠道,通过多种途径将灾害预警信息发送到户到人,有效解决信息发布“最后一公里”问题。加强对非官方预警信息的传播管控,依法严厉打击造谣谣行为,

避免引发不必要的社会恐慌。

2. 完善预案体系。  
不断完善总体应急预案及专项应急预案、部门应急预案、企事业单位应急预案和重大活动应急预案,形成结构完整、相互衔接、横向到边、纵向到底、全程覆盖的应急预案体系。各县(市、区)、乡(镇、街道)、村(社区)要结合自身实际制定相应的应急预案,建立健全应急预案演练制度,定期开展演练。各县(市、区)、各部门、各单位要依据应急预案和灾害损失情况,第一时间启动应急响应和应急机制,采取有力措施控制灾害发展,努力降低灾害造成的损失。

3. 加强避难场所建设。  
将应急避难规划纳入城市规划,新建城区要合理规划建设室内外应急避难场所;主城区要改扩建若干满足受灾影响居民短时避难的避难场所,至少建设1处满足灾后无临时住所居民较长时间避的大型综合应急避难场所,要因地制宜地将现有公园、广场、学校、体育场馆、人防工程等公共服务设施建设或改造成应急避难场所。典型灾害易发县(市、区)要结合人口分布和灾害隐患分布特点,新建或改扩建示范性应急避难场所,满足灾害风险区居民应急避险需求。

4. 健全防灾减灾救灾物资储备体系。  
加强市、县(市、区)防汛、救灾、防火、抗震等各类救灾物资储备库(点)建设。按照就近存储、调运迅速、保障有力的原则,综合考虑区域自然灾害特点和当地实际情况,在主要交通节点科学合理设置救灾物资储备库(点),扩大覆盖范围。统筹社会资源,充分利用辖区单位现有资源开展抢险救灾,提高储备成本节约化和资源统筹利用水平。加强应急物流体系建设,完善调运机制,提升协同保障能力。

### (三)统筹多层次多领域综合减灾

1. 完善信息共享机制。  
建立与政府信息平台互联互通的应急救灾大数据信息管理平台。积极推进防灾减灾救灾市应急联动指挥和市突发事件灾害预警信息发布平台建设,整合现有资源,实现全市信息共享。村、居民委员会和企事业单位普遍设立相对固定的专职或兼职自然灾害信息员。各级减灾委员会作为自然灾害信息发布主体,要及

时向本级党委宣传部门(政府新闻办)通报自然灾害有关情况,并按有关规定及时向社会发布,保障公众的知情权。

2. 完善灾害预警机制。  
各级减灾委员会要按照集约、节约、高效和就近就便的原则,统一配置各类应急资源,统一调动各种应急力量,集中优势资源和力量,提高应急处置效率。建立资源统一调配机制,坚持资源配置最科学、发挥效益最大化、应对处置最高效的原则,一切从应对需要出发,在人力、物力、技术手段等方面,缺什么调什么,少什么补什么,保证应急处置工作紧急需求。

3. 完善军地协调联动机制。  
依据军队和武警部队参与抢险救灾的应急协调机制和程序方法,建立各级党委和政府协调军队和武警部队参与抢险救灾的工作制度和程序,细化军队和武警部队参与抢险救灾的工作任务。完善灾害捐赠组织协调、信息公开和需求导向等工作机制。通过委托、承包、采购等方式购买社会服务,落实税收优惠、人身保险等支持措施,鼓励支持社会力量发挥专业性、多样性、灵活性优势,全方位参与常态减灾、应急救援、过渡安置和恢复重建等工作,逐步从政府为主向协同治理、多元联动的减灾救灾方式转变。

4. 鼓励支持社会力量参与。  
坚持“鼓励支持、引导规范、效率优先、自愿互助”的原则,完善社会力量参与防灾减灾救灾的政策措施、行业标准和行为准则,建立协调服务平台和信息导向平台、社会力量参与救灾行动评估和监管体系,完善救灾捐赠组织协调、信息公开和需求导向等工作机制。通过委托、承包、采购等方式购买社会服务,落实税收优惠、人身保险等支持措施,鼓励支持社会力量发挥专业性、多样性、灵活性优势,全方位参与常态减灾、应急救援、过渡安置和恢复重建等工作,逐步从政府为主向协同治理、多元联动的减灾救灾方式转变。

### (四)突出减轻灾害风险

1. 全面排查治理风险隐患。  
坚持有患必除、除患务尽的原则,突出重点行业、重点部位、重点场所、重点人群,加强风险隐患排查。全面开展以县为单位的自然灾害风险隐患排查与减灾能力建设任务。开展城市安全风险普查和创建工作,在煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹等高危重点行业开展安全生产风险分级管控和隐患排查治理体系建设工作。

2. 加强基础设施建设。  
重点提升灾害高风险区域学校、医院、居民住房、基础设施及文物保护单位的设防水平和承接能力。加快抗旱应急水源工程、大中型灌区续建配套和节水改造工程建设,加强水利基础设施建设和水毁工程修复,提高防汛抗旱综合防御能力和水利工程度汛标准。重点加强城市消防站和消防水源建设,尤其要加强距离城市消防站较远的乡镇消防水源建设,全面提高城市和农村火灾控制能力。

### (四)突出减轻灾害风险

3. 广泛开展减灾宣传教育。  
加强社区风险管理,统筹社区层面减灾资源和力量,引导社会组织、专业社工、金融保险和企业多元参与,编制社区灾害风险图,加强社区应急预案编制和演练,引导各类业余队伍创作表演减灾节目,深入开展综合减灾示范社区活动,不断提高社会基本单元防灾减灾能力。每所学校每学期要开展应对洪水、火灾、地震等灾害自救演练,并落实不少于1次紧急疏散避险演练,不断提高师生自救互救能力。开展经常性社会防灾减灾宣传教育活动,并组织应急救援技能培训 and 逃生避险演练,提升社会公众风险防范意识和自救互救技能。广播、电视、报纸、网络等官方主流媒体,采取专题专栏、公益广告等形式开展防灾减灾公益宣传和动员,扩大社会宣传和动员覆盖面。充分发挥行业部门、科普机构、高等院校、科研院所等单位的资源优势,建设多类型、综合性科普宣传教育基地,通过原理实验、场景模拟、现实体验等形式,满足群众多样化需求,提高防灾减灾宣传教育效果。

## 三 保障措施

### (一)加强组织领导

各级政府要切实加强本地区防灾减灾救灾体制机制改革的组织领导,大力组织实施本地区防灾减灾救灾体制机制改革。各级各部门要发挥主动性和积极性,加大工作力度,保证我市防灾减灾救灾体制机制改革稳步有序进行。

### (二)强化法治保障

市减灾委员会成员单位要及时修订各类自然灾害专项应急预案和工作规程,细化防灾减灾技术规范和标准,形成以专项防灾减灾法规规章为骨干、应急预案和技术标准相配套的防灾减灾制度体系,推进防灾减灾救灾制度化。严格落实责任,对防灾减灾救灾工作中玩忽职守造成损失或重大社会影响的,依法依规追究相关责任单位和责任人的责任。

### (三)加大资金投入力度

防灾减灾救灾专项资金列入各级政府财政预算,加强统筹管理,提高资金使用效益。按照救灾资金分级负担原则,市和各县(市、区)要建立健全与经济和社会发展水平相适应的受灾人员补助标准,稳步提升受灾群众生活保障能力。各级财政继续支持开展灾害风险防范、风险调查与评估、减灾能力建设、物资储备、科普宣传等防灾减灾救灾相关工作。各级各部门要按照实施方案和具体工作方案,开展相关工作,确保各项任务圆满完成。

