关于完善防灾减灾救灾体制机制

进一步加强防灾减灾救灾工作的实施意见（征求意见稿）

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》（中发〔2016〕35号）、《中共江苏省委 江苏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》(苏发〔2018〕3号）精神，进一步巩固机构改革成果，全面提高我市防灾减灾救灾工作水平，现就完善全市防灾减灾救灾体制机制,进一步加强防灾减灾救灾工作提出如下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，牢固树立和落实新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，正确处理人和自然、防灾减灾救灾和经济社会发展的关系，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，坚持分级负责、属地管理为主，坚持党委领导、政府主导、社会力量和市场机制广泛参与，到2020年，统筹协调、分工负责的防灾减灾救灾领导体制进一步健全，分级负责、属地管理的防灾减灾救灾管理体制更加完善；信息共享机制、社会力量和市场参与机制、军地协同机制、区域合作机制更加健全；自然灾害防范能力、综合减灾能力、救援救助能力、灾后恢复重建能力明显增强；受灾群众人身财产和其他合法权益得到有效保障。再经过5年的努力，防灾减灾救灾体制机制更加成熟定型，抵御自然灾害的综合防范能力全面提升。

二、强化统筹协调，完善管理体制

（一）统筹灾害管理

**1．健全灾害管理体制。**完善统筹协调、分工负责的防灾减灾救灾领导体制，各级党委、政府统一领导防灾减灾救灾工作。充分发挥各级减灾委员会统筹指导和综合协调作用，各主要灾种防灾减灾救灾指挥机构负责相应自然灾害的防范部署和应急指挥，加强部门资源统筹和工作协同。

**2．明确职责分工。**按照“谁主管、谁负责”的原则，各有关部门和单位各司其职、各负其责。强化减灾委员会办公室在灾情信息管理、综合风险防范、群众生活救助、科普宣传教育等方面的工作职能和能力建设；发挥防汛防旱、抗震救灾、疾病防控、森林防灭火、气象灾害、地质灾害等主要灾种指挥机构及其管理部门在监测预警、灾害防范、应急指挥、抢险救援、社会动员等方面的职能作用。

**3．建立协同联动机制。**各级减灾委员会、防汛防旱、抗震救灾、疾病防控、森林防灭火、气象灾害、地质灾害等主要灾种指挥机构和灾害管理部门之间，以及与军队之间，都要建立工作协同制度，制定工作预案，健全工作规程。

（二）统筹综合减灾

**1. 推进综合减灾工程建设。**将防灾减灾救灾作为公共安全体系建设的重要内容，纳入各级国民经济和社会发展总体规划。完善工程建设标准体系，提升重要防灾救灾建筑、公共建筑、居住建筑和基础设施的抗灾设防水平和承灾能力。加强防灾减灾骨干工程建设，对病险水库、行洪河道、江岸滩涂、易滑坡山体、尾矿库等灾害隐患进行综合治理。推进危房改造工程和江河湖岸等隐患点居民搬迁避让工程，新建建筑物要避开地震活动断裂带、地质灾害隐患点、泄洪通道等危险地带。加快推进海绵城市建设，修复城市水生态，涵养水资源，增强城市排水、防涝、防洪能力。加强农业防灾减灾基础设施建设，提升农业抗灾能力。推进应急避难场所建设，充分利用公园、广场、学校、体育场馆、人防工程和大型公共建筑等公共服务设施，因地制宜规划建设应急避难场所，合理储备相应的生活类救灾物资，为受灾群众提供就近安置服务。

**2.加强防灾减灾宣传教育。**将防灾减灾纳入国民教育计划和各级领导干部学习教育培训内容。机关、企事业单位、社区应当每年至少开展2次防灾减灾宣传教育活动和组织1次逃生避险演练；中小学校应当每学期至少开展1次防灾减灾安全知识教育和逃生避险演练；各级党校、行政学院要将防灾减灾救灾政策和知识列入教学内容。各县（市、区）要建设一批集宣传教育、展览体验、演练实训等功能于一体的防灾减灾宣传教育基地，进一步加强网络教育平台等建设。充分发挥广播、电视、网络、微信、微博和客户端等各类媒体的作用,各级主流媒体及其网站、新闻客户端要开设公益宣传专栏，普及防灾减灾救灾知识。组织好“防灾减灾日”、“国际减灾日”、“全国科普日”、“全国消防日”、“世界气象日”和“国际民防日”等活动，增强社会公众的风险防范意识和应急避险、自救互救技能。

**3. 推进基层减灾示范社区建设。**加强减灾资源和力量统筹，深入开展综合减灾示范社区建设，通过制定应急预案、隐患排查、宣传演练、装具配备等措施，减轻社区灾害风险，提升基层减灾能力，对综合减灾示范社区实行动态管理。

（三）统筹区域合作

加强毗邻地区沟通协调，合作构筑区域性防灾减灾救灾体系，重点加强灾害抢险救援、救灾物资调配、灾害信息共享、灾害应急演练等方面的务实合作，建立常态化合作机制，提高灾害联防联控和应急响应能力。引导和推动防灾减灾救灾领域的产业合作。

三、强化属地管理，落实主体责任

（四）强化地方应急救灾主体责任

**1．明确地方应急救灾主体责任。**坚持分级负责、属地管理为主原则。特别重大、重大自然灾害的灾害应对，在上级党委、政府的统筹指挥下，市、县（市、区）党委、政府具体负责，发挥主体作用、承担主体责任。较大自然灾害的灾害应对，由市委、市政府统筹指挥，各县（市、区）党委、政府负责，市级专项指挥机构、有关部门积极指导和支持。一般自然灾害的灾害应对，由县（市、区）党委、政府负责，必要时市级专项指挥机构、有关部门给予指导和支持。乡镇（街道）、村（社区）和基层企事业单位在有关部门的指导下，切实做好各类自然灾害的防灾减灾宣传教育、风险隐患排查、监测监控预警、灾（险）情信息报告、群众自救互救、先期抢险救援、应急处置保障等工作。

**2．健全灾害处置指挥体系。**地方党委和政府根据自然灾害应急预案，统一指挥人员搜救、伤员救治、卫生防疫、基础设施抢修、房屋安全评估、群众转移安置等应急处置工作。强化灾害现场组织指挥能力，科学调配各类应急救援力量，充分发挥公安、消防救援以及各类专业应急救援队伍在抢险救援中的骨干作用。

（五）健全灾后恢复重建工作制度

**1．完善灾后恢复重建工作机制。**坚持政府主导、社会参与、受灾群众自救的灾后恢复重建工作机制。市级启动救灾响应且造成重大损失的自然灾害的灾后恢复重建，在上级党委、政府的统一领导下，地方党委、政府具体负责，组织开展灾后恢复重建工作；市级启动救灾响应且造成较大损失的自然灾害的灾后恢复重建，坚持市委、市政府统一领导，市有关部门积极指导支持，县（市、区）党委、政府具体负责；一般性自然灾害的灾后恢复重建，由受灾地党委、政府根据实际需要组织开展。

**2．明确灾后恢复重建工作任务。**市级主导的灾后恢复重建工作，市有关部门各负其责，共同做好指导工作。市发展改革部门组织编制或指导编制灾后恢复重建总体规划，会同有关部门制定支持政策，确定灾后恢复重建市级补助资金规模；市住房和城乡建设部门组织开展住房及建筑物受损鉴定和重建技术支持、质量监督工作；市应急管理部门落实自然灾害救助政策，组织指导倒损房屋损失评估、救助对象审核；其他部门根据职能做好有关工作。市、县（市、区）、乡镇（街道）政府作为灾后恢复重建的责任主体和实施主体，要加强对重建工作的组织领导，建立健全恢复重建组织体系、规划体系、政策体系、实施体系和监管体系。

**3．积极引导受灾群众重建家园。**制定灾后重建激励政策，充分调动受灾群众积极性，发动群众不等不靠，自己动手重建家园。支持引导志愿者、社会组织等社会力量依法有序参与灾后恢复重建。

（六）完善军地协调联动制度

**1．建立军地联动救灾工作机制。**加强军地沟通协调，建立各级党委、政府请求军队参与抢险救灾的工作制度，明确需求对接、兵力使用的程序方法，细化军队参与抢险救灾的工作任务。完善军地灾害预报预警、灾情动态、救灾需求、救援进展等信息通报制度。

**2．完善军地灾害应急救援体系。**健全以军队为突击力量，以公安、消防救援和民兵为骨干力量，以专业应急队伍为基本力量，以企事业单位专兼职队伍、应急管理专家队伍和志愿者队伍为辅助力量的灾害应急救援力量体系。完善军地救灾联合保障机制，组织军地联合演练，提升军地应急救援协作水平。

四、引导社会力量，发挥市场作用

（七）健全社会力量参与机制

**1．培育防灾减灾救灾社会力量。**完善社会力量参与防灾减灾救灾的相关政策法规、行业标准、行为准则，通过税收优惠、人身保险、装备保障、业务培训、购买服务等支持措施，培育和孵化具有防灾减灾救灾服务特长的社会组织，发展防灾减灾救灾志愿者队伍、企事业单位专兼职队伍和专业社工队伍。

**2．完善社会力量参与机制。**搭建防灾减灾救灾供需平台，引导社会力量全方位参与日常减灾、应急救援、过渡安置和恢复重建等工作。建立社会力量参与救灾行动评估和监管体系，推动社会组织加强自律，增强自我约束、自我管理、自我监督能力。

（八）充分发挥市场机制作用

**1．完善自然灾害损失分担体系。**坚持政府推动、市场运作、群众自愿、多方筹措的原则，进一步强化保险等市场机制在灾害风险防范、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用，不断扩大保险覆盖面，减轻受灾群众负担。

**2．健全农业、农村住房保险政策。**积极推进农业保险和农村住房保险工作，进一步完善保险政策，健全各级财政补贴、居民自愿参加、保费合理分担的机制。

**3. 探索巨灾风险保障模式。**逐步建立各级财政支持下的多层次巨灾风险分散机制，鼓励各地结合灾害风险特点，探索地震等巨灾风险有效保障模式。

五、加强风险管理，提升减灾能力

（九）强化灾害风险防范

**1．完善自然灾害监测体系。**发挥气象、水务、住建、自然资源和规划、农业农村、园林和绿化等防灾减灾部门作用，健全有关部门分工明确、职责清晰的自然灾害监测网络体系。加强各种灾害地面监测站网建设，提高自然灾害监测和早期识别能力。

**2．健全预警信息发布机制。**加快市、县（市、区）两级自然灾害预警信息发布系统和应急广播体系建设，优化发布流程和权限，提升灾害预警能力，充分利用各类传播手段和途径，将灾害预警信息发送到户到人，提高预警信息发布的准确性和时效性。

**3．健全自然灾害风险评估机制。**县（市、区）级以上行政区域要开展自然灾害风险调查，收集各类时空自然灾害信息，建立数据库，编制灾害风险图，为制定应急预案、应对灾害风险和实施应急救助提供科学依据。

（十）完善信息共享机制

**1．建立灾害管理信息共享机制。**逐步建立涵盖主要涉灾部门和军队之间的灾情信息共享机制，实现自然资源、地理、人口、房屋、交通、电力、通信等基础数据信息，以及灾害风险隐患、预警、灾情和救灾工作动态等信息的共享。健全重点涉灾部门间的灾情会商制度。

**2．完善灾害信息发布和统计制度。**规范灾害现场应急处置、新闻发布、网络及社会舆情应对等工作流程，完善重特大自然灾害信息发布制度和社会舆情应对机制，加强部门协调联动，统一做好应急处置的信息发布工作，确保公众知情权。落实自然灾害情况统计制度，完善各项灾情统计数据的部门负责制。

**3．加强基层灾害信息员队伍建设。**乡镇（街道）、村（社区）以及企事业单位要设立灾害信息员，通过完善激励机制，加强业务培训，切实提升灾情报送水平，发挥灾害信息员在灾害隐患排查、灾害预警信息传达、灾情统计上报、防灾避险知识宣传等方面的作用。

（十一）提升救灾物资和装备统筹保障能力

**1．加强救灾物资储备体系建设。**市、县（市、区）两级要加快建设综合性救灾物资储备库，自然灾害多发、易发的乡镇（街道）、村（社区）应当设立自然灾害救助物资储备点。落实救灾物资分级储备责任，结合历年自然灾害发生频次及影响范围等，科学确定各级救灾物资储备品种及规模，创新物资储备方式，实现实物储备、协议储备、生产能力储备与家庭储备相结合的救灾物资储备体系。依托苏州市应急管理综合应用平台，整合应急相关物资和装备数据，提高物资调配效率、资源统筹利用水平和协同保障能力。建立应急救援期间社会物资、运输工具和设备装备等征用和补偿机制，探索建立重大救灾装备租赁保障机制。

**2．加强减灾救灾专业设备配备。**配备必要的重大自然灾害监测预警、查灾核灾、防汛防旱、人员搜救、森林灭火等装备和产品，加强专业抢险救援力量装备配备，提高基层减灾和应急装备保障水平。配齐覆盖乡镇（街道）的报灾终端设备。

（十二）提高科技支撑水平

**1．加强新科技的应用。**推进“互联网+”、大数据、物联网、云计算、卫星遥感等现代科技手段的运用，提高灾情信息获取、模拟仿真、预报预测、风险评估、应急抢险、通信等保障能力，发挥现代科技在防灾减灾救灾中的支撑作用。

**2．推动产学研协同发展。**充分发挥我市科教资源的优势，鼓励高等院校、科研单位加强基础理论研究和关键技术攻关，推动防灾减灾救灾领域科研成果的集成转化和推广运用，加快防灾减灾救灾产业发展。

六、健全保障机制，落实保障措施

（十三）加强组织领导。各级要进一步完善适应新形势、新任务的防灾减灾救灾体制机制，市、县（市、区）要健全完善减灾委员会，充分发挥统筹指导和综合协调职能，建立自然灾害防治工作联席会议制度,加强防灾减灾救灾工作。各县（市、区）减灾委员会主任一般由政府主要负责同志担任。乡镇（街道）要建立防灾减灾救灾工作领导小组，领导防灾减灾救灾各项工作。

（十四）强化法治保障。构建以法规规章、应急预案、标准规范为一体的防灾减灾救灾政策法规体系。制定或修订具有苏州特色的防灾减灾救灾法规规章。科学编制灾害专项应急预案，合理确定应急响应启动标准。研究制定防灾减灾救灾有关地方标准。进一步完善常态化督查、灾情信息报送、灾情核查等工作机制，确保防灾减灾救灾工作依法、科学、有力、有序开展。

（十五）加大资金投入。完善防灾减灾救灾资金多元投入机制，拓宽资金投入渠道，加大防灾减灾救灾经费投入。将防灾减灾救灾经费纳入年度财政预算。制定与经济社会发展水平相适应的资金补助政策和自然灾害救助标准。加强防灾减灾救灾资金统筹，合理调整资金投向，提高资金使用效益。鼓励社会力量和家庭、个人对防灾减灾救灾工作的投入，提高社会公众自救互救能力。

（十六）严格监督问责。要将防灾减灾救灾工作纳入各级政府目标责任考核范围，强化对防灾减灾救灾工作的督促检查，确保重大决策部署落到实处。对在防灾减灾救灾工作中因玩忽职守造成损失或重大社会影响的，依法依规追究当事者责任；对在防灾减灾救灾工作中做出突出贡献的，按照相关规定给予褒奖。