

# 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

(2016年12月19日)

防灾减灾救灾工作事关人民群众生命财产安全,事关社会和谐稳定,是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、彰显民族凝聚力的一个重要方面。近年来,在党中央、国务院坚强领导下,我国防灾减灾救灾工作取得重大成就,积累了应对重特大自然灾害的宝贵经验,国家综合减灾能力明显提升。但也应看到,我国面临的自然灾害形势仍然复杂严峻,当前防灾减灾救灾体制机制有待完善,灾害信息共享和防灾减灾救灾资源统筹不足,重救灾轻减灾思想还比较普遍,一些地方城市高风险、农村不设防的状况尚未根本改变,社会力量和市场化作用尚未得到充分发挥,防灾减灾宣传教育不够普及。为进一步做好防灾减灾救灾工作,现就推进防灾减灾救灾体制机制改革提出如下意见。

## 一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略,切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,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,正确处理人和自然的关系,正确处理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,努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变,从应对单一灾种向综合减灾转变,从减少灾害损失向减轻灾害风险转变,落实责任,完善体系、整合资源,统筹力量,切实提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平,全面提升全社会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。牢固树立以人为本理念,把确保人民群众生命安全放在首位,保障受灾群众基本生活,增强全民防灾减灾意识,提升公众知识普及和自救互救技能,切实减少人员伤亡和财产损失。

——坚持以防为主、防抗救相结合。高度重视减轻灾害风险,切实采取综合防范措施,将常态减灾作为基础性工作,坚持防灾抗灾救灾过程有机统一,前后衔接,未雨绸缪,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。认真研究全球气候变化背景下灾害孕育、发生和演变特点,充分认识新时期自然灾害的突发性、异常性和复杂性,准确把握灾害衍生次生规律,综合运用各类资源和多种手段,强化统筹协调,科学应对各种自然灾害。

——坚持分级负责、属地管理为主。根据灾害造成的人员伤亡、财产损失和社会影响等因素,及时启动相应应急预案,中央发挥统筹指导和支持作用,各级党委和政府分级负责,地方就近指挥、强化协调并在救灾中发挥主体作用、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。充分发挥我国的政治优势和社会主义制度优势,坚持各级党委和政府 在防灾减灾救灾工作中的领导和主导地位,发挥组织领导、统筹协调、提供保障等重要作用。更加注重组织动员社会力量广泛参与,建立完善灾害保险制度,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、健全统筹协调体制

(三)统筹灾害管理。加强各种自然灾害管理全过程的综合协调,强化资源统筹和工作协调。完善统筹协调、分工负责的自然灾害管理体制,充分发挥国家减灾委员会对防灾减灾救灾工作的统筹指导和综合协调作用,强化国家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、国际交流合作等方面的工作职能和能力建设。充分发挥主要灾种防灾减灾救灾指挥机构的防范部署和应急指挥作用,充分发挥中央有关部门和军队、武警部队在监测预警、能力建设、应急保障、抢险救援、医疗防疫、恢复重建、社会动员等方面的职能作用。建立各级减灾委员会与防汛抗旱指挥部、抗震救灾指挥部、森林防火指挥部等机构之间,以及与军队、武警部队之间的工作协同制度,健全工作规程。探索建立京津冀、长江经济带、珠江三角洲等区域和自然灾害高风险地区在灾情信息、救灾物资、救援力量等方面的区域协同联动制度。统筹谋划城市和农村防灾减灾救灾工作。

(四)统筹综合减灾。牢固树立灾害风险管理理念,转变重救灾轻减灾思想,将防灾减灾救灾纳入各级国民经济和社会发展规划,作为国家公共安全体系建设的重要内容。完善防灾减灾救灾工程建设标准体系,提升灾害高风险区域内学校、医院、居民住房、基础设施及文物保护单位 的设防水平和承载能力。加强部门协调,制定应急避难场所建设、管理、维护相关技术标准和规范。充分利用公园、广场、学校等公共服务设施,因地制宜建设、改造和提升成应急避难场所,增加避难场所数量,为受灾群众提供就近便捷的安置服务。加快推进海绵城市建设,修复城市水生态,涵养水资源。加快补齐城市排水防涝设施建设的短板,增强城市防涝能力。加强农业防灾减灾基础设施建设,提升农业抗灾能力。将防灾减灾纳入国民教育计划,加强科普宣传教育的基地建设,推进防灾减灾知识和技能进学校、进机关、进企事业单位、进社区、进农村、进家庭。加强社区层面减灾资源和力量统筹,深入创建综合减灾示范社区,开展全国综合减灾示范县(市、区、旗)创建试点。定期开展社区防灾减灾宣传教育活动,组织居民开展应急救护技能培训和逃生避险演练,增强风险防范意识,提升公众应急避险和自救互救技能。

## 三、健全属地管理体制

(五)强化地方应急救灾主体责任。坚持分级负责、属地管理为主的原则,进一步明确中央和地方应对自然灾害的事权划分。对达到国家启动响应等级的自然灾害,中央发挥统筹指导和支持作用,地方党委和政府 在灾害应对中发挥主体作用,承担主体责任。省、市、县级政府要建立健全统一的防灾减灾救灾领导机构,统筹防灾减灾救灾各项工作。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、房屋安全应急评估、群众转移安置

等应急处置工作。规范灾害现场各类应急救援力量的组织领导指挥体系,强化各类应急救援力量的统筹使用和调配,发挥公安消防以及各类专业应急救援队伍在抢险救援中的骨干作用。统一做好应急处置的信息发布工作。

(六)健全灾后恢复重建工作制度。特别重大自然灾害灾后恢复重建坚持中央统筹指导,地方作为主体、灾区群众广泛参与的新机制,中央与地方各负其责,协同推进灾后恢复重建。特别重大自然灾害发生后,国务院有关部门和受灾省份按照工作流程共同开展灾害损失评估、次生衍生灾害隐患排查及危险性评估、住房和建筑物受损鉴定和资源环境承载能力评价。中央根据灾害损失情况,结合地方经济和社会发展总体规划,制定相关的支持政策措施,确定灾后恢复重建中央补助资金规模;在此基础上,结合地方实际组织编制或指导地方编制灾后恢复重建总体规划。地方政府作为灾后恢复重建的责任主体和实施主体,应加强对重建工作的组织领导,形成统一协调的组织体系、科学系统的规划体系、全面细致的政策体系、务实高效的实施体系、完备严密的监管体系。充分调动受灾群众积极性,发扬自力更生、艰苦奋斗的优良传统,自己动手重建家园。有效对接社会资源,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,特别重大以外的自然灾害恢复重建工作,由地方根据实际组织开展。

(七)完善军地协调联动制度。完善军队和武警部队参与抢险救灾的应急协调机制,明确需求对接、兵力使用的程序方法。建立地方党委和政府请求军队和武警部队参与抢险救灾的工作制度,明确工作程序,细化军队和武警部队参与抢险救灾的工作任务。完善军地间灾害预报预警、灾情动态、救灾需求、救援进展等信息通报制度。加强救灾应急专业力量建设,充实队伍,配置装备,强化培训,组织军地联合演练,完善以军队、武警部队为突击力量,以公安消防等专业队伍为骨干力量,以地方和基层应急救援队伍、社会应急救援队伍为辅助力量的灾害应急救援力量体系。将武警部队有关抢险救援应急力量纳入驻在地应急救援力量和组织指挥体系。完善军地联合保障机制,提升军地应急救援协助水平。

## 四、完善社会力量和市场参与机制

(八)健全社会力量参与机制。坚持鼓励支持、引导规范、效率优先、自愿互助原则,研究制定和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,搭建社会组织、志愿者等社会力量参与的协调服务平台和信息导向平台。完善政府与社会力量协同救灾联动机制,落实税收优惠、人身保险、装备提供、业务培训、政府购买服务等支持措施。建立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。鼓励支持社会力量全方位参与常态减灾、应急救援、过渡安置、恢复重建等工作,构建多方参与的社会化防灾减灾救灾格局。

(九)充分发挥市场机制作用。坚持政府推动、市场运作原则,强化保险等市场机制在

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,完善应对灾害的金融支持体系。加快巨灾保险制度建设,逐步形成财政支持下的多层次巨灾风险分散机制。统筹考虑现实需要和长远规划,建立健全城乡居民住宅地震巨灾保险制度。鼓励各地结合灾害风险特点,探索巨灾风险有效保障模式。积极推进农业保险和农村住房保险工作,健全各级财政补贴、农户自愿参加、保费合理分担的机制。

## 五、全面提升综合减灾能力

(十)强化灾害风险防范。加快各种灾害地面监测站网和国家民用空间基础设施建设,完善分工合理、职责清晰的自然灾害监测预报预警体系。开展以县为单位的全国自然灾害综合风险与减灾能力调查,发挥气象、水文、地震、地质、林业、海洋等防灾减灾部门作用,提升灾害风险预警能力,加强灾害风险评估、隐患排查治理。建立健全与灾害特征相适应的预警信息发布制度,明确发布流程和责任权限。加强国家突发事件预警信息发布系统能力建设,发挥国家突发事件预警信息发布系统作用,完善运行管理办法。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,显著提高灾害预警信息发布的准确性和时效性,扩大社会公众覆盖面,有效解决信息发布“最后一公里”问题。

(十一)完善信息共享机制。研究制定防灾减灾救灾信息传递与共享技术标准体系,加强跨部门业务协同和互联互通,建设涵盖主要涉灾部门和军队、武警部队的自然灾害大数据和灾害管理综合信息平台,实现各种灾害风险隐患、预警、灾情以及救灾工作动态等信息共享。推进基层灾害信息员队伍建设,健全自然灾害情况统计制度,制定灾后损失评估有关技术标准,规范自然灾害损失综合评估工作流程,建立完善灾害损失评估的联动和共享机制。健全重特大自然灾害信息发布和舆情应对机制,完善信息发布制度,拓宽信息发布渠道,确保公众知情权。规范灾害现场应急处置、新闻发布会、网络及社会舆情应对等工作流程,完善协同联动机制,加强新闻发言人队伍和常备专家库建设,提高防灾减灾救灾舆情引导能力。

(十二)提升救灾物资和装备统筹保障能力。健全救灾物资储备体系,扩大储备库覆盖范围,优化储备布局,完善储备类型,丰富物资储备种类,提高物资调配效率和资源统筹利用水平。加强应急物流体系建设,完善铁路、公路、水运、航空应急运力储备与调运机制。推进应急物资综合信息平台建设,提升协同保障能力。完善通信、能源等方面的应急保障预案。建立“天—空—地”一体应急通信网络。积极研发重大自然灾害监测预警产品,加快研制先进的受灾群众安置、防汛抗旱、人员搜救、森林灭火等装备和产品,提高基层减灾和应急救援装备保障水平。建立健全应急救援期社会物资、运输工具、设施装备等的征用和补偿机制。探索建立重大救灾装备租赁保障机制。

(十三)提高科技支撑水平。统筹协调防灾减灾救灾科技资源和力量,充分发挥专家学者

的决策支撑作用,加强防灾减灾救灾人才培养,建立防灾减灾救灾高端智库,完善专家咨询制度。明确常态减灾和非常态救灾科技支撑工作模式,建立科技支撑防灾减灾救灾工作的政策措施和长效机制。加强基础理论研究和关键技术

研发,着力揭示重大自然灾害及灾害链的孕育、发生、发展、演变规律,分析致灾成因机理。推进大数据、云计算、地理信息等新技术新方法运用,提高灾害信息获取、模拟仿真、预报预测、风险评估、应急通信与保障能力。通过国家科技计划(专项、基金等)对符合条件的防灾减灾救灾领域科研活动进行支持,加强科技条件平台建设,发挥现代科技作用,提高重大自然灾害防范的科学决策水平和应急能力。完善产学研协同创新机制和技术标准体系,推动科研成果的集成转化、示范和推广运用,开展防灾减灾救灾新材料新产品研发,加快推进防灾减灾救灾产业发展。

(十四)深化国际交流合作。服务国家外交工作大局,积极宣传我国在防灾减灾救灾领域的宝贵经验和先进做法,学习借鉴国际先进的减灾理念和关键科技成果,创新深化国际交流合作的工作思路和模式。完善国际多双边合作机制,加强人员和技术交流培训合作,提升重特大自然灾害协同应对能力。完善参与联合国框架下的减灾合作机制,推动深入参与亚洲国家间的减灾对话与交流平台,积极拓展东盟地区论坛、东亚峰会、金砖国家、上海合作组织等框架下的合作机制和内容。通过对外人道主义紧急援助部际工作机制,统筹资源,加强协调,提升我国政府应对严重人道主义灾难的能力和作用。注重对我国周边国家、毗邻地区、“一带一路”沿线国家和地区等发生重大自然灾害时提供必要支持和帮助。推动我国高端防灾减灾救灾装备和产品走出去。

## 六、切实加强组织领导

(十五)强化法治保障。根据形势发展,加强综合立法研究,及时修订有关法律法规和预案,科学合理调整应急响应启动标准。加快形成以专项防灾减灾法律法规为骨干、相关应急预案和技术标准配套的防灾减灾法规体系。要明确责任,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,依法依规追究当事方的责任。

(十六)加大防灾减灾救灾投入。健全防灾减灾救灾资金投入机制,完善各级救灾补助政策,拓宽资金投入渠道,加大防灾减灾基础设施建设、重大工程建设、科学研究、人才培养、技术研发、科普宣传、教育培训等方面的经费投入。各级财政要继续支持开展灾害风险评估、风险调查与评估、基层减灾能力建设、科普宣传教育等防灾减灾相关工作。鼓励社会力量和家庭、个人对防灾减灾救灾工作的投入,提高社区和家庭自救互救能力。各级政府要加强对防灾减灾救灾资金的统筹,提高资金使用效益。

(十七)强化组织实施。各地区各部门要以高度的政治责任感和历史使命感,加大力度,确保本意见确定的各项改革举措落到实处。要加强协调,统筹推进,对实施进度进行跟踪分析和督促检查,对实施过程中遇到的问题,及时沟通、科学应对、妥善解决。各地区要发挥主动性和创造性,因地制宜,积极探索,开展试点示范,破解改革难题,积累改革经验,推动防灾减灾救灾体制机制改革逐步有序深入。

(新华社北京1月10日电)

# 全面提高综合防灾减灾救灾能力

# 把人民生命安全放在首位

——民政部有关负责人解读《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》

本报记者 韩秉志

## 权威解读

日前,中共中央、国务院印发《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》(以下简称《意见》),对防灾减灾救灾体制机制改革作出全面部署。民政部有关负责人对此进行了解读。

### 推动三大体制机制升级

“学习贯彻好《意见》,有利于正确认识严峻的灾害形势,理顺防灾减灾救灾体制机制,提升抵御自然灾害的综合风险防范能力。”民政部相关负责人表示,《意见》着眼当前我国防灾减灾救灾工作面临的问题和体制机制方面的制约因素,通过顶层设计,针对三大体制机制完善升级提出了一系列改革举措,有助于不断提升我国防灾减灾救灾能力。

据介绍,我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。灾害种类多,分布地域广,发生频率高,造成损失重,是我国的基本国情。根据国内外对我国面临自然灾害形势的分析研判,总体灾害形势仍然复杂严峻,受全球气候变化等影响,我国极端天气气候事件发生几率增大,自然灾害时空分布不均。与此相比,制约防灾减灾救灾工作发展的体制机制问题还较为突出,灾害管理的统筹协调不足,资源力量较为分散,管理机构不尽健全,重救灾轻

减灾思想还比较普遍,一些地方城市高风险、农村不设防的状况尚未根本改变,社会力量和市场化作用尚未得到充分发挥,防灾减灾宣传教育仍然不够普及。这些问题需要工作中加以重视和解决。

对此,《意见》要求,必须坚持以人民为中心的发展思想,把确保人民生命安全放在首位,正确处理人和自然的关系,正确处理防灾减灾救灾和经济社会发展的关系,把防灾减灾救灾作为保障和改善民生、实现经济社会发展可持续发展的重要保障。

### 从单一管理走向综合管理

以往,我国灾害应急管理体系是依据灾害的不同类型来划分管理部门。从应对单一灾种向综合减灾转变,是此次《意见》的一大举措。

《意见》强调,要统筹灾害管理和综合减灾。要加强各种自然灾害管理全过程的综合协调,强化资源统筹和工作协调。一方面,充分发挥国家减灾委员会对防灾减灾救灾工作的统筹指导和综合协调作用,强化国家减灾委员会办公室的工作职能和能力建设;另一方面,充分发挥主要灾种防灾减灾救灾指挥机构的防范部署和应急指挥作用,充分发挥有关部门和军队、武警部队的职能作用。同时,充分利用公共服 务设施,建设、改造和提升成应急避难场所,将防灾减灾纳入国民教育计划,加强社区层面减灾资源和力量统筹。这些规定,有利于更好地

整合资源和统筹力量。

《意见》还明确了地方党委和政府的属地管理责任。对于特别重大自然灾害的灾后恢复重建,要坚持中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与的新机制,中央与地方各负其责,协同推进灾后恢复重建。同时,健全军队和武警部队参与抢险救灾的应急协调机制,建立地方党委和政府请求军队和武警部队参与抢险救灾的工作制度,完善军地间灾害信息通报制度,加强军地应急救援专业力量建设,提升军地应急救援协助水平。

### 加大防灾减灾救灾投入

民政部有关负责人表示,各级民政部门和减灾委员会办公室要把《意见》作为当前和今后一个时期的重点任务,扎实推进各项改革举措落到实处。对涉及改革的一些重点任务,要深入研究,攻坚克难,推动防灾减灾救灾体制机制改革逐步有序深入。

根据形势发展,民政部将加强综合立法研究,及时修订有关法律法规和预案,科学合理调整应急响应启动标准。在加大防灾减灾救灾投入方面,将健全防灾减灾救灾资金多元投入机制,完善各级救灾补助政策,拓宽资金投入渠道,加大防灾减灾基础设施建设、重大工程建设、科学研究、人才培养、技术研发、科普宣传、教育培训等方面的经费投入,并加强对防灾减灾救灾资金的统筹,提高资金使用效益。

白丁

《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》是指导我国防灾减灾救灾体制机制改革的规范性、纲领性文件,对新时期促进持续提高防灾减灾救灾能力具有重要意义。

作为世界上自然灾害最为严重的国家之一,改革开放30多年来,我国在防灾减灾救灾体系建设方面取得的成绩有目共睹。不过,实际工作中也存在诸如统筹协调不足,资源力量较为分散,管理机构不尽健全等问题,影响了防灾减灾救灾整体功能的发挥。

如何增加减灾救灾公共产品

汪洋在全国农村集体产权制度改革电视电话会议上强调

## 充分尊重农民意愿 支持基层创新创造

新华社北京1月10日电 全国农村集体产权制度改革电视电话会议10日在京召开,国务院副总理汪洋出席会议并讲话。他强调,农村集体产权制度改革是完善农村基本经营制度、保护农民集体资产权益的重大举措。要切实贯彻落实党中央、国务院的决策部署,坚持市场经济改革方向,把实现好、维护好、

发展好广大农民的根本利益作为改革的出发点和落脚点,分类有序推进改革,逐步构建归属清晰、权能完

整、流转顺畅、保护严格的中国特色

社会主义农村集体产权制度,促进农村集体经济发展和农民持续增收。汪洋强调,农村集体产权制度改革是全面深化农村改革的一项重要任务,政策性强、涉及面广,必须切实加强组织领导,积极稳妥推进。要全面开展农村集体资产清产核资,科学确认农村集体经济组织成员身份,由点及面有序推进经营性资产股份合作制改革,不断发展

壮大农村集体经济。要坚持农民集体所有不动摇,不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了,防止集体资产流失;坚持农民权利不受损,不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了,防止内部少数人控制和外部资本侵占。要充分尊重农民意愿,发挥农民主体作用,支持农民创新创造,把选择权交给农民,确保农民知情权、参与权、表达权、监督权,真正让农民成为改革的参与者和受益者。