

2011-2012年减灾救灾工作重要政策 文件汇编

四川省民政厅救灾处
四川省减灾救灾协会
二〇一二年十一月

目 录

国务院文件

国务院办公厅关于印发国家综合防灾减灾规划（2011－2015年）的通知（国办发〔2011〕55号）	1
国务院办公厅关于印发国家自然灾害救助应急预案的通知（国办函〔2011〕120号）	26

国家减灾委文件

国家减灾委员会关于印发《国家防灾减灾人才发展中长期规划（2010－2020年）》的通知 （国减灾〔2011〕2号）	52
国家减灾委员会关于加强城乡社区综合减灾工作的指导意见 （国减灾〔2011〕3号）	81
国家减灾委员会办公室关于做好 2011 年全国综合减灾示范社区创建工作的通知（国减办发〔2011〕7号）	87
国家减灾委员会办公室关于印发“十二五”期间全国综合减灾示范社区指标分解参考方案的通知	

（国减办发〔2012〕1号）	92
国家减灾委员会关于加强自然灾害社会心理援助工作的指导意见（国减发〔2012〕2号）	96

民政部文件

财政部 民政部关于印发《自然灾害生活救助资金管理暂行办法》的通知（财社〔2011〕6号）	102
民政部关于印发《救灾捐赠款物统计制度》的通知（民发〔2011〕14号）	113
民政部关于加强自然灾害灾情信息报送管理工作的通知（民发〔2011〕120号）	122
民政部关于印发《自然灾害情况统计制度》的通知（民发〔2011〕168号）	131
民政部关于印发《救灾应急工作规程》的通知（民函〔2011〕111号）	171
民政部关于印发《因灾倒塌、损坏住房恢复重建补助资金管理工作规程》的通知（民函〔2011〕221号）	207
民政部办公厅关于进一步做好救灾捐赠信息反馈工作的通知（民办函〔2011〕136号）	220
民政部办公厅关于进一步加强灾害信息员队伍建设的通知（民	

办函〔2011〕172号）	223
民政部救灾司 国家减灾中心自然灾害救助应急工作规程	227
民政部 财政部关于印发《中央救灾物资储备管理办法》的通知 (民发〔2012〕54号)	246
民政部关于印发《中央救灾物资储备库管理暂行办法》的通知 (民发〔2012〕139号)	254
民政部关于加强自然灾害救助评估工作的指导意见 (民发〔2012〕148号)	262
民政部关于加强减灾救灾志愿服务的指导意见 (民发〔2012〕172号)	274
民政部关于印发《全国综合减灾示范社区创建管理暂行办法》 的通知(民函〔2012〕191号)	280
《因灾倒塌、损坏住房现场核查评估工作规范》	287
 省政府文件	
四川省人民政府办公厅关于印发四川省“十二五”防灾减灾 规划的通知(川办发〔2011〕75号)	313
四川省人民政府办公厅关于印发四川省自然灾害救助应急预 案的通知(川办函〔2012〕168号)	342

民政厅文件

四川省民政厅 四川省财政厅关于印发《四川省救灾物资管理办法》
的通知（川民发〔2011〕91号） 367

四川省民政厅关于印发《四川省民政厅救灾应急工作规程》的通知
（川民发〔2011〕101号） 375

四川省民政厅关于切实做好“5.12”汶川震救灾帐篷回收利用工作
的紧急通知（川民发〔2011〕120号） 406

四川省民政厅关于转发《民政部关于认真开展今冬明春受灾群众基
本生活救助工作的通知》的通知
（川民发〔2011〕126号） 409

四川省民政厅关于进一步做好今冬明春受灾群众生活救助工作的通
知（川民发〔2011〕167号） 412

四川省民政厅关于加快做好“5.12”汶川地震灾区活动板房处置后
期工作的通知（川民发〔2011〕177号） 416

四川省民政厅办公室关于加强自然灾害情况统计数据报送工作的通
知（川民电〔2011〕43号） 420

四川省民政厅转发民政部关于切实做好救灾应急准备各项工作的通
知（川民电〔2011〕57号） 422

四川省民政厅关于进一步规范自然灾害灾情统计和报告工作的通知

（川民电〔2011〕63号）	425
四川省民政厅关于切实做好近期减灾救灾有关工作的紧急通知	
（川民电〔2011〕76号）	429
四川省民政厅关于进一步加强主汛救灾应急物资储备工作的通知	
（川民电〔2011〕89号）	431
四川省民政厅转发民政部关于认真做好汛期自然灾害应急救助工作的通知（川民发〔2012〕55号）	433
四川省民政厅关于转发《民政部关于进一步做好当前自然灾害应急救助工作的紧急通知》的通知	
（川民发〔2012〕111号）	437
关地印发《人防掩蔽工程和人口疏散地域兼作应急避难场所实施意见》的通知（川民防局〔2012〕1号）	440

国务院办公厅关于印发国家综合防灾减灾规划（2011—2015 年）的通知

国办发〔2011〕55 号

2011 年 11 月 26 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《国家综合防灾减灾规划（2011—2015 年）》（以下简称《规划》）已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

编制和实施《规划》，是贯彻落实党中央、国务院关于加强防灾减灾工作决策部署的重要举措，是推进综合防灾减灾事业发展、构建综合防灾减灾体系、全面增强综合防灾减灾能力的迫切需要，对切实维护人民群众生命财产安全、保障经济社会全面协调可持续发展具有重要意义。各地区、各有关部门要认真组织好《规划》实施工作，加强组织领导，完善工作机制，加大资金投入，确保《规划》目标的顺利实现。

各省（区、市）人民政府要将本规划内容纳入地方经济社会发展规划，结合实际制定本地区综合防灾减灾规划，逐级落实工作目标和任务。对《规划》中涉及的建设项目，要认真做好前期工作，合理确定建设规模和投资，并按程序报批后实施。

各有关部门要根据职能分工，加强对《规划》的指导、支持和协调，共同落实《规划》任务。国家减灾委员会要强化对《规划》实施情况的跟踪分析，中期进展评估和总体实施情况要向国务院报告。

国家综合防灾减灾规划（2011—2015 年）

为贯彻落实党中央、国务院关于加强防灾减灾工作的决策部署，进一步提高防灾减灾能力，最大程度保障人民群众生命财产安全，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》以及有关法律法规，制定本规划。

一、现状与形势

（一）“十一五”期间防灾减灾工作取得显著成效。

“十一五”是新中国成立以来自然灾害最为严重的时期之一，南方低温雨雪冰冻、汶川特大地震、玉树强烈地震、舟曲特大山洪泥石流等特大灾害接连发生，严重洪涝、干旱和地质灾害以及台风、风雹、高温热浪、海冰、雪灾、森林火灾等灾害多发并发，给经济社会发展带来严重影响。面对严峻灾害形势，有关各方密切配合，高效有序开展抗灾救灾工作，大力加强防灾减灾能力建设，取得了显著成效。

一是防灾减灾管理体制机制和法制不断完善。27 个省、自治区、直辖市成立了减灾委员会或减灾救灾综合协调机构，防灾减灾综合协调职能得到充分发挥。修订、公布了《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、

《自然灾害救助条例》、《气象灾害防御条例》、《中华人民共和国抗旱条例》等法律法规。

二是自然灾害监测预警体系基本形成。气象、水文、地震、地质、农业、林业、海洋、环境等各类自然灾害监测站网和预警预报系统进一步完善,天气和自动气象观测系统建设初具规模,山洪、地质灾害群测群防体系进一步完善,台风早期预警水平得到提高,农林病虫害和森林草原火灾的监测预警能力进一步加强。环境与灾害监测预报小卫星星座 A、B 星和风云三号 A 星、风云二号 E 星成功发射,卫星减灾应用业务系统初步建立。

三是自然灾害工程防御能力稳步提升。实施了防汛抗旱、危房改造、饮水安全、公路灾害防治等重大工程,大江大河防洪能力进一步提高,重点防洪保护区基本达到规定的防洪标准,人口密集区、大中城市及国家重大工程建设区的地质灾害隐患点得到初步治理,中小学危房改造工程、校舍安全工程全面实施,农村困难群众危房改造工程扎实推进。

四是重特大自然灾害应对能力大幅提升。以应急指挥、抢险救援、灾害救助、恢复重建等为主要内容的救灾应急体系初步建立。应急救援、运输保障、生活救助、医疗救助、卫生防疫等应急能力大大增强,有效应对了地震、干旱、泥石流等一

系列重特大自然灾害，最大程度减轻了灾害损失，维护了社会和谐稳定。

五是科学技术的支撑作用明显增强。对自然灾害发生、发展机理和演变规律的研究进一步深入，灾害监测预警、风险评估、应急处置等技术水平不断提高，遥感、卫星导航与通信广播等技术在重特大自然灾害应对过程中发挥了重要作用，有关防灾减灾科研机构相继成立，科技支撑平台逐步形成。

六是防灾减灾人才和专业队伍逐步壮大。防灾减灾人才队伍建设纳入《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》，专兼结合的防灾减灾人才队伍初步形成，人民解放军、武警部队、公安民警、民兵预备役在防灾减灾中发挥了骨干作用，防汛抗旱、抗震救灾、森林防火等专业队伍不断壮大，建立了50余万人的灾害信息员队伍，防灾减灾救灾队伍建设全面推进。

七是防灾减灾社会参与程度显著提高。防灾减灾社会动员能力和社会资源整合能力明显增强。在重特大自然灾害面前，社会各界踊跃奉献爱心，积极投身抢险救援、生活救助、生命救治和恢复重建，海内外和衷共济，形成了合力防灾减灾的良好氛围。国家将5月12日设立为“防灾减灾日”，防灾减灾宣传教育活动逐步推广，公众防灾减灾意识明显提升。

八是防灾减灾国际合作与交流不断深化。我国与国际组织、机构以及有关国家政府在防灾减灾领域的合作不断深化。在上海合作组织、东南亚国家联盟、中非合作论坛和中日韩区域合作等框架下，建立了防灾减灾合作机制和行动计划。我国政府积极援助遭受重特大自然灾害的国家，履行了防灾减灾国际义务，在防灾减灾领域的国际影响得到进一步提高。

（二）“十二五”时期我国防灾减灾工作面临的形势、挑战和机遇。

“十二五”时期，在全球气候变化背景下，自然灾害风险进一步加大，防灾减灾工作形势严峻。干旱、洪涝、台风、低温、冰雪、高温热浪、沙尘暴、病虫害等灾害风险增加，崩塌、滑坡、泥石流、山洪等灾害仍呈高发态势。自然灾害时空分布、损失程度和影响深度广度出现新变化，各类灾害的突发性、异常性、难以预见性日显突出。同时，随着我国工业化和城镇化进程明显加快，城镇人口密度增加，基础设施承载负荷不断加大，自然灾害对城市的影响日趋严重；广大农村尤其是中西部地区，经济社会发展相对滞后，设防水平偏低，农村居民抵御灾害的能力较弱。自然灾害引发次生、衍生灾害的风险仍然很大。

“十二五”时期防灾减灾工作面临诸多挑战：一是自然灾

害监测站网密度、预警预报精度以及信息传播水平和时效性需进一步提高。二是部分城乡基础设施设防标准偏低，避难场所建设滞后，防灾减灾能力仍相对薄弱。三是应急救灾物资储备种类、数量难以满足救灾需要，救灾应急装备、技术手段、通信和应急广播设施等比较落后，防灾减灾科技支撑能力有待进一步提高。四是防灾减灾人才队伍建设滞后，部门之间、区域之间协作机制尚需进一步完善，防灾减灾宣传教育和培训体系亟待完善，公众防灾减灾意识和能力需进一步提高。

面对严峻的灾害形势和挑战，党中央、国务院将防灾减灾工作作为政府社会管理和公共服务的重要组成部分并纳入经济社会发展规划，将减轻灾害风险列为政府工作的优先事项，防灾减灾的地位和作用更加凸显。同时，我国经济保持平稳较快发展，综合国力显著增强，为防灾减灾奠定了坚实的物质基础；社会各界积极主动参与防灾减灾，为开展综合减灾工作创造了良好社会氛围。“十二五”时期，防灾减灾工作需要立足国民经济和社会发展全局，统筹规划综合防灾减灾事业发展，加速推进各项能力建设，不断完善综合防灾减灾体系，切实保障人民群众生命和财产安全。

二、指导思想、基本原则与规划目标

（一）指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照以人为本、构建社会主义和谐社会的要求，统筹考虑各类自然灾害和灾害过程各个阶段，综合运用各类资源和多种手段，努力推动防灾减灾与经济社会发展相协调、与城乡区域建设相结合、与应对气候变化相适应，充分发挥各级政府在防灾减灾工作中的主导作用，积极调动各方力量，全面加强综合防灾减灾能力建设，切实维护人民群众生命财产安全，有力保障经济社会全面协调可持续发展。

（二）基本原则。

政府主导，社会参与。坚持各级政府在防灾减灾工作中的主导作用，加强部门之间的协同配合，组织动员社会各方力量参与防灾减灾。

以人为本，依靠科学。把保护人民群众生命财产安全和保障受灾群众基本生活作为防灾减灾的出发点和落脚点，把科技进步作为全面提高防灾减灾能力的重要支撑。

预防为主，综合减灾。加强自然灾害监测预警、风险调查、工程防御、宣传教育等预防工作，坚持防灾、抗灾和救灾相结合，综合推进灾害管理各个方面和各个环节的工作。

统筹谋划，突出重点。从战略高度统筹谋划防灾减灾工作，着力推进防灾减灾能力建设，夯实基础，循序渐进，讲求实效，

优先解决防灾减灾领域的关键和突出问题。

（三）规划目标。

1.基本摸清全国重点区域自然灾害风险情况，基本建成国家综合减灾与风险管理信息平台，自然灾害监测预警、统计核查和信息服务能力进一步提高。

2.自然灾害造成的死亡人数在同等致灾强度下较“十一五”时期明显下降，年均因灾直接经济损失占国内生产总值的比例控制在 1.5%以内。

3.防灾减灾工作纳入各级国民经济和社会发展规划，并在土地利用、资源管理、能源供应、城乡建设和扶贫开发等规划中体现防灾减灾的要求。

4.自然灾害发生 12 小时之内，受灾群众基本生活得到初步救助。自然灾害保险赔款占自然灾害直接经济损失的比例明显提高。灾后重建基础设施和民房普遍达到规定的设防标准。

5.全民防灾减灾意识明显增强，防灾减灾知识在大中小學生及公众中普及率明显提高。

6.全国防灾减灾人才队伍规模不断扩大，人才结构更加合理，人才资源总量达到 275 万人左右。

7.创建 5000 个“全国综合减灾示范社区”，每个城乡基层社区至少有 1 名灾害信息员。

8.防灾减灾体制机制进一步完善，各省、自治区、直辖市以及多灾易灾的市（地）、县（市、区）建立防灾减灾综合协调机制。

三、主要任务

（一）加强自然灾害监测预警能力建设。

加快自然灾害监测预警体系建设，完善自然灾害监测网络，加强气象、水文、地震、地质、农业、林业、海洋、草原、野生动物疫病疫源等自然灾害监测站网建设，强化部门间信息共享，避免重复建设。完善自然灾害灾情上报与统计核查系统，尤其重视县级以下灾害监测基础设施建设，增加各类自然灾害监测站网密度，优化功能布局，提高监测水平。健全自然灾害预报预警和信息发布机制，加强自然灾害早期预警能力建设。

加强国家防灾减灾空间信息基础设施建设，逐步完善环境与灾害监测预报小卫星星座、气象卫星、海洋卫星、资源卫星和航空遥感等系统，推动环境与灾害监测预报小卫星星座在轨“4+4”星座建设，加强静止轨道灾害监测预警凝视卫星建设，提高自然灾害综合观测能力、高分辨率观测能力和应急观测能力。加强与相关规划的衔接，整合各类卫星应用需求，统筹规划卫星、卫星应用及相关基础设施的发展，提高卫星的复合观测能力和地面系统的综合应用能力。充分利用国内外各类民

用、军用对地观测手段和无线传感器网络，提高自然灾害的大范围、全天候、全天时、多要素、高密度、集成化的立体监测能力和业务运行水平。

（二）加强防灾减灾信息管理与服务能力建设。

提高防灾减灾信息管理水平，科学规划并有效利用各级各类信息资源，拓展信息获取渠道和手段，提高信息处理与分析水平，完善灾情信息采集、传输、处理和存储等方面的标准和规范。论证建立国家综合防灾减灾数据库，完善灾害信息动态更新机制，提高信息系统的安全防护标准，保障防灾减灾信息安全。

加强防灾减灾信息共享能力，论证建设国家综合减灾与风险管理信息平台，提高防灾减灾信息集成、智能处理和服务水平，加强各级相关部门防灾减灾信息互联互通、交换共享与协同服务。充分利用卫星通信、广播电视、互联网、导航定位等技术和移动信息终端等装备，提高信息获取、远程会商、公众服务和应急保障能力，推进“数字减灾”工程建设。

（三）加强自然灾害风险管理能力建设。

加强国家自然灾害综合风险管理，完善减轻灾害风险的措施，建立自然灾害风险转移分担机制，加快建立灾害调查评价体系。以县级为调查单位，开展全国自然灾害风险与减灾能力