

避灾工程建设资料汇编



临安市民政局



杭州市民政局副局长张建涛、救灾救济处副处长钱小萍等检查临安市避灾中心



避灾中心（所）标示牌

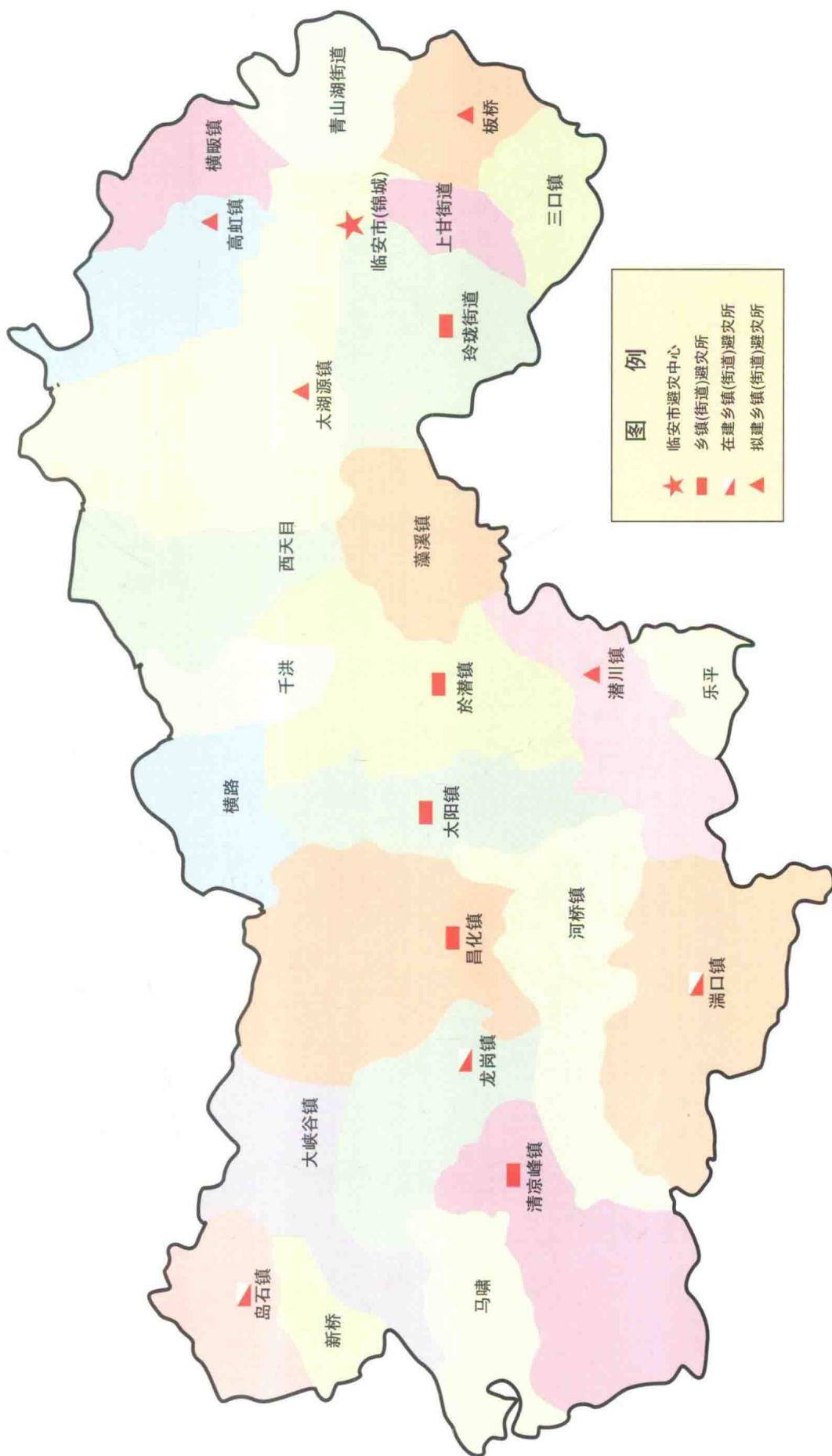


避灾中心（所）方向指示牌



避灾中心（所）知识宣传窗

临安市避灾场所分布图



目 录

1、临安市“避灾工程”建设情况介绍	1
2、临安市突发公共事件总体应急预案	6
3、临安市自然灾害救助应急预案	27
4、浙江省自然灾害灾情核定暂行办法	46
5、关于开展“避灾工程”建设试点工作的通知	49
6、临安市1990年以来自然灾害情况统计表	51
7、避灾中心运行制度	52
8、避灾中心管理人员工作职责	53
9、避灾人员守则	54
10、临安市避灾中心（所）运行流程图	55
11、避灾中心工作人员一览表	56
12、避灾中心（所）各小组职责	57
13、避灾场所人员安置登记表	59
14、合同、协议	60
15、临安市避灾中心工作人员一览表	62

临安市“避灾工程”建设情况介绍

临安地处浙西山区，地域面积 3126.8 平方公里，现有人口 52.2 万，其中农业人口 40 万。全市辖 26 个乡镇（街道）、651 个行政村，而 85% 以上的村分布在偏僻山区，全市的森林覆盖率超过 71.3%，是一个典型的山区市（县）。由于所处地理位置隶属于中亚热带季风气候区，有史以来临安就是一个自然灾害高发区，尤其是每年的 6 月 - 9 月，由于受台风、暴雨影响而引发的山洪、泥石流和山体滑坡已给我市人民群众的生命和财产造成了重大的损失。现就我市自然灾害和“避灾工程”建设的相关情况汇报如下：

一、一九九零年以来自然灾害的基本情况

据初步统计，自九十年代以来，我市已先后遭受了 12 次重大自然灾害，累计有 137.75 万人受灾、56 人因灾死亡，倒塌民房 19667 间、损毁民房 70078 间，直接经济损失超过 29.39 亿元。其中较为严重的有 1991 年、1996 年和 2005 年三次因暴雨引发的山洪、泥石流和山体滑坡灾害：

1991 年 7 月 2 日、7 月 5 日和 7 月 19 日，我市全境一个月内先后三次遭受特大暴雨袭击，引起山洪爆发，泥石流倾泻而下，全市共有 21 座山塘水库决堤，使江河水位暴涨，有 3000 多人被洪水围困，因灾死亡 5 人，昌北地区交通、通讯全部中断，倒塌民房 5230 间，损毁民房达 26044 间，转移安置灾民 12000 人，直接经济损失 1.48 亿元。原省民政厅厅长李晓晋亲自率工作组到灾区慰问灾民，指导抗灾救灾工作。杭州地区第一个灾民新村“新桥头村灾民新村”就是当时规划建设的。

1996 年 6 月 30 日发生的“6·30”洪灾为我县历史上百年未遇的特大灾害，暴雨自六月二十九日至七月三日持续下了 80 多个小时，全县普遍遭受暴雨袭击，顺溪乡岭下村降雨量高达 635 毫米。青山湖水

位也达到建库以来的最高点 33.86 米，超出警戒水位 2.2 米。致使全县山洪暴发，洪水泛滥，39 个乡镇 661 个行政村中有 631 个村全面受灾，其中 19 个乡镇严重受灾。受灾人口达 39.8 万，成灾人口 24.5 万，紧急转移安置 4.2 万人、解救围困群众 2.3 万人。因灾死亡 16 人，损坏房屋 42000 间，其中倒塌民房 5292 间，全部倒塌的有 2057 间，因灾直接经济损失 11.2 亿元。时任省委书记李泽民、民政部副部长徐瑞新在省民政厅厅长李晓晋的陪同下，亲临临安指导抗灾救灾工作。

2005 年 9 月 3 日傍晚，我市昌化镇、龙岗镇、河桥镇、湍口镇、清凉峰镇、马啸乡、大峡谷镇、岛石镇、新桥乡和太阳镇等地遭遇特大暴雨袭击，总降雨量 470.4 毫米，其中 19 时至 22 时降雨量达到 441.3 毫米。杭州市防汛指挥部鉴定为局地性、突发性、特大暴雨导致的人力不可抗拒的自然灾害。本次特大暴雨自然灾害共造成临安 10 个乡镇 126 个村 8.8 万人受灾，山体滑坡 562 处，因灾死亡 12 人；损毁民房 750 间，倒塌民房 452 间，转移安置灾民 1500 人，直接经济损失 3.591 亿元。灾情发生后，省民政厅副厅长纪圣麟和杭州市民政局领导都亲临灾区指导抗灾救灾工作。

二、建设“避灾工程”的基本思路

在多次抗灾救灾的实践中，我们深刻体会到，暴雨引发的山洪、泥石流和山体滑坡是临安最常见的自然灾害，每次灾害发生时都有大批灾民需要转移安置，而在转移安置灾民的时候，避灾设施不足，设置不明和避灾场所房屋安全质量得不到保障已严重制约了整个抗灾救灾工作的正常开展，特别是 2005 年“9·30”特大暴雨灾害发生时，如果有安全可靠的避灾场所，那么村干部在通知村民转移的时候就不会手忙脚乱、无处可去，也就可能避免死亡 12 人的惨剧发生。因此，对人民群众进行防灾减灾知识宣传、建设一批安全可靠的“避灾工程”，尽最大努力减轻自然灾害造成的损失，是摆在我们面前的一个急需解决的问题，这既是救灾所需，又是民心所向，更是坚持科学发

展观、努力构建社会主义和谐社会的具体要求。

为认真做好“避灾工程”建设，按照省民政厅的要求和吴桂英厅长在仙居现场会上的讲话精神，我们结合临安实际，在上级正式文件下达前，不等不靠，年初就将“避灾工程”建设列入了今年抗灾救灾工作的一项重要内容，布置了9个试点建设单位。到目前已建成了“一个中心、四个所”，另有4个乡镇避灾所正在抓紧建设中，力争主汛到来前全部投入运行。

三、“避灾工程”建设的基本情况

1、领导重视、思想统一

开展“避灾工程”建设，既是一项民心工程，又是贯彻新时期救灾工作方针的必然要求。在年初召开的全市民政工作会议上，市委常委、常务副市长胡竑和市民政局许立新局长都对“避灾工程”建设提出了明确要求，并将开展避灾场所建设写入了新修订的《临安市自然灾害救助应急预案》之中。市民政局专门下发了《关于开展“避灾工程”建设试点工作的通知》，将开展“避灾工程”建设纳入今年重点民政工作之一。在具体实施过程中，局长、书记多次听取业务科室的情况汇报，并先后深入到“临安市避灾中心”等建设现场进行检查指导，有力地促进了全市“避灾工程”试点工作的顺利进行。

2、整合资源、平灾结合

按照“平灾结合、综合利用”的原则，我们要求各试点单位采用新建、改建或租赁的方式，选择房屋结构坚固、抗灾避险能力强、交通便利、有卫生设施的学校、敬老院、办公楼和文化活动中心等作为避灾场所，尽量做到花小钱、办大事。在临安市救助管理站建设过程中，我局按照“统筹兼顾、综合利用”的工作思路，规划设计部分场地设施建设“临安市避灾中心”，平时以救助流浪乞讨人员为主，灾时作为避灾场所使用；玲珑街道在实施“避灾工程”建设时充分利用新建敬老院二、三楼闲置设施改建了“玲珑街道避灾所”；太阳镇同市人武部民兵训练基地签订了定期租赁协议，充分利用其交通便利、

设施齐全的特点，采用“汛期租用”的办法，承租部分场馆设施作为避灾所，确保灾害来临时所有房间设施一律用于安置灾民、服务灾民。

3、以点带面、试点先行

为有序开展“避灾工程”建设，不搞一哄而上，我们对全市外来人口集聚情况、地质灾害点情况、地势低洼易受灾点情况和闲置房屋资源分布等情况进行了认真的调查摸底，按照“因地制宜、统筹规划、以点带面、稳步推进”的工作思路和“就近、就便、分散安置为主、集中安置为辅”的原则，首先确定我市昌化片、於潜片和玲珑片各建1-2个中心避灾所，在摸索出成功经验的基础上，再向周边辐射，逐步推开，建立至上而下的避灾网络。到目前为止，临安市避灾中心、玲珑街道避灾所、太阳镇避灾所、於潜镇避灾所和清凉峰镇避灾所已全部建设完成，另有昌化镇、岛石镇、湍口镇和龙岗镇4个乡镇避灾所正在抓紧建设中，力争主汛到来前全部投入使用。届时，今年我市避灾场所实用面积将达到4750平方米，总投资300余万元，可安置灾民1320余人。

4、规范管理、确保有序

一是修订预案。将开展“避灾工程”建设的内容列入了今年新修订的《临安市自然灾害救助应急预案》中，要求易受灾的重点乡镇和村都要建设房屋质量安全可靠的避灾场所，使其有章可循，确保灾害来临时，转移安置群众的吃、穿、住、医得到有力保障；二是落实人员。避灾中心（所）建成后，按照上下联动、属地管理的原则，设立了行政管理组、后勤保障组、安全检查组和信息联络组，配备了避灾中心（所）主任和各组长以及部份志愿者，乡镇（街道）分管领导兼任避灾所主任，民政办工作人员兼任各组组长，村级民政事务联络员任工作人员；三是建章立制。为确保避灾中心（所）的有序运行，我们统一编制了《避灾中心（所）运行流程》、《避灾中心（所）管理制度》、《避灾中心管理人员职责》和《避灾人员守则》等一系列的

规章制度以及《避灾人员登记表》，还给每个避灾中心配发了“避灾自救宣传挂图”、“避灾自救知识丛书”等宣传资料，购置了部分床铺、被褥、草席等日常生活用品，对于矿泉水、方便面等不宜长期储存的食品，我们同临安联华超市有限公司签定了“救灾物资供货协议”，确保灾害发生时应急救援物资在24小时内运送到位。同时，在各避灾中心悬挂了大型标示牌，在各主要路口设置了明显的指示牌，所有避灾场所都根据地质灾害点的分布和灾害发生时可预见的灾民数量，对安置场所进行了科学安排和划分，有效增强了人民群众的减灾避灾意识，抵御自然灾害的能力得到明显提高。

尽管我市的避灾工程建设已有了一个良好的开局，但也还存在一些不足，特别是人、财、物等方面还需要进一步加大投入，中心（所）建成后还需要进一步加大宣传力度。我们将通过今后的实际工作，不断探索和创新，不断总结经验、完善灾民安置预案，使“避灾工程”发挥最大的避灾效益。

二〇〇七年六月八日

临安市突发公共事件总体应急预案

一、总则

(一) 编制目的

提高政府应对突发公共事件的能力，最大程度地预防和减少突发公共事件的发生及其造成的损失，保护公众的生命财产安全，维护社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展，打造“平安临安”、构建和谐社会。

(二) 编制依据

依据法律、法规、规章，依照《国家突发公共事件总体应急预案》、《浙江省突发公共事件总体应急预案》、《杭州市突发公共事件总体应急预案》，结合临安市实际，制定本预案。

(三) 分类与分级

1、突发公共事件分类。本预案所称突发公共事件，是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，影响和威胁本市经济社会稳定和政治安定局面的，有重大社会影响的涉及公共安全的紧急事件。根据突发公共事件发生过程、性质和机理，主要分为以下四类：

(1) 自然灾害：主要包括干旱、洪涝、暴雨、暴雪、高温、台风、冰雹等气象灾害，地震灾害、地质灾害、森林火灾和重大生物灾害等。

(2) 事故灾难：主要包括重大交通运输事故，工矿企业、建设工程、公共场所及机关、企事业单位发生的各类重大安全事故，水、电、气、供油等城市生命线事故以及通讯、信息网络、特种设备等安全事故，危险化学品泄漏爆炸事故，火灾以及重大环境污染和生态破坏事故等各类安全事故。

(3) 公共卫生事件：主要包括传染病疫情，群体性不明原因疾病，食品安全和职业危害，重大动物疫情以及其他严重影响公众健康的事件。

(4) 社会安全事件：主要包括涉及公共安全的重大刑事案件和暴力案件、恐怖袭击事件、涉外突发事件，经济、金融安全事件，民族、宗教的事件以及其他群体性事件。

上述各类突发公共事件往往是相互交叉和关联的，不同类别的公共事件可能同时发生，并引发次生、衍生的事件，应当具体分析，统筹应对。

2、突发公共事件分级。根据突发公共事件的性质、社会危害程度、影响范围等因素，一般分为以下四级：特别重大事件（Ⅰ级）、重大事件（Ⅱ级）、较大事件（Ⅲ级）、一般事件（Ⅳ级）。

国家有关法律、法规以及《国家突发公共事件总体应急预案》和各专项应急预案另有明确规定的，依照有关规定执行。市各专项预案在各自的范围内依照相关法律、法规和国家标准，明确相关的事件分级标准。

（四）适用范围

本预案适用于本市行政区域内发生的重大和特别重大突发公共事件应急工作，是全市突发公共事件应急管理的总纲，具有指导性、综合性、协调性。市突发公共事件各专项应急预案是本总体应急预案的组成部分，具体适用于各该专项应急预案范围内的较大突发公共事件应急工作。

（五）工作原则

1、以人为本，安全第一。把保障公众健康和生命、财产安全作为应对突发公共事件的首要任务。优先采取人员避险措施，优先开展抢救人员活动；加强参与抢险救援工作人员的安全防护，尽可能避免和减少人员伤亡，最大程度减少危害。

2、居安思危，预防为主。增强公众的忧患意识，积极预防，常抓不懈，防患于未然。坚持预防和应急相结合。加强各类突发公共事件的预防、预警、预报工作；做好日常的思想动员、组织建设、预案演练、物资准备以及宣传教育工作等。

3、统一领导，分级负责。在市委、市政府的统一领导下，建立统一指挥、分级负责、分类管理、条块结合、属地管理的处置体制。各有关部门、有关机构和事发地政府，根据突发公共事件的分类与等级，依据应急预案分工和职能权限，开展工作。

4、强化法制，依靠科技。坚持依法行政，依据有关法律法规，逐步推进突发公共事件应对工作的规范化、制度化、法制化。发挥科技创新的优势，加强应急管理、技术装备和指挥平台等的科研投入，增强处置突发公共事件的能力。

5、协同应对，快速反应。做好纵向的和横向的协同配合工作，建立和健全应急处置的联动机制，明确各方职责，确保一旦发生突发公共事件，能够有效组织、高效运转、临事不乱，共同应对和处置。各应急环节都要坚持效率原则，建立健全快速反应机制，及时预警、果断决策、迅速处置。

6、加强基层，全民参与。重视城乡基层基础工作，做好社区、农村、学校、医院、企事业等基层单位的应急管理工作，提高基层应对突发公共事件的处置能力。广泛宣传 and 普及公共安全、应急管理、防灾救灾、自救互救知识，提高公众参与应急管理能力和自救能力，形成应急工作全民参与的局面。

7、整合资源，加强保障。加强专家队伍建设，建立专家库；整合现有突发公共事件的预测、预警等信息系统，建立科学、有效的防范体系；整合现有突发公共事件应急组织机构，建立统一、高效的指挥体系；整合现有突发公共事件应急处置资源，建立分工明确、责任落实、常备不懈的保障体系，提高应急管理的整体协调应对能力。

（六）预案体系

市应急预案体系包括：

1、总体应急预案。市总体应急预案是全市预案体系的总纲，是市政府应对突发公共事件而制定的规范性文件，由市政府负责制定并公布实施，报杭州市政府备案。

2、专项应急预案。专项应急预案主要是市政府及其有关部门为应对某一类型突发公共事件而制定的涉及数个部门的应急预案，由各相关应急指挥机构或有关职能部门牵头制订，报市政府批准实施。

市专项应急预案构成见附件5。

3、部门应急预案。部门应急预案是市政府有关部门根据市总体应急预案、市专项应急预案和部门职责，为应对突发公共事件而制定的预案，由市有关部门制订，报市政府备案。

4、乡（镇）、街道应急预案。由各乡（镇）、街道根据相关规定和各自实际，编制相应的预案，报市政府备案。

5、重点企事业单位突发公共事件应急预案。由有关单位根据有关法律、法规制订，名单由有关应急管理部门提出报市政府应急管理办公室备案。

6、重大活动安全单项应急预案。举办较大规模的集会、节会、庆典、会展、文化体育等活动，由主办单位会同公安部门制订应急预案，报市政府审定。

二、组织体系

（一）市应急组织机构

1、应急领导机构。市政府是全市突发公共事件应急管理工作行政领导机构，在市长领导下，研究决定、部署和推动特别重大、重大突发公共事件应急管理工作。副市长按照业务分工和在市相关应对突发公共事件各类非常设的领导小组、委员会等机构兼任的职务，负责相应类别突发公共事件的应急管理工作。市政府办公室主任、副主任

协助市长、副市长处理有关工作。

2、应急指挥机构。市应对突发公共事件的各类非常设的领导小组、委员会等机构为市相关突发公共事件应急处置的指挥机构，在市委、市政府领导下负责相应突发公共事件应急管理。总指挥一般由该机构的负责人担任，有关成员及其办公室人员为指挥机构成员和工作人员。目前相关应急指挥机构尚未涵盖的突发公共事件发生时，由市政府主要领导或市政府常务会议根据事件性质和工作需要，指定应急指挥机构负责人和指挥机构组成，或派出工作组指导有关应急处置工作。

市相关应急指挥机构见附件1。

3、应急办事机构。市政府设市应急管理办公室（以下简称市应急办），履行值守应急、信息汇总和综合协调职能，发挥运转枢纽作用，负责接受和办理向市政府报送的紧急事项；承办市政府应急管理的专题会议，督促落实有关决定事项；负责信息综合和指导全市突发公共事件的应急预案体系、应急信息平台建设；协调特别重大和重大突发公共事件的预防预警、应急处置、事件调查、事后评估和信息发布等工作。

市相关应急领导机构的办公室为市相关应急办事机构，设在市相关应急工作主管部门，承担市相关突发公共事件应急处置指挥机构的日常工作。

4、应急管理部门。市应急管理部门是指负责某类突发公共事件预防、处置工作的部门，根据部门职责和工作需要，每类突发公共事件确定一个应急主管部门、若干应急协管部门。

应急主管部门是对某类突发公共事件的预防、处置工作负有主要责任、承担主要任务的工作部门。其主要职责是，承担相关应急指挥机构办公室的工作；负责相关类别的突发公共事件专项应急预案拟定和部门应急预案的制订、修订和实施，贯彻落实市政府的决定事项；

做好对本领域突发公共事件的信息监测、预测和预防工作，及时向市政府报告重要情况并提出建议；建立相关专业应急队伍，组织相关应急预案演练、人员培训和应急知识普及工作；指导和协助各乡（镇）、街道和市政府各有关部门做好应急工作。

应急协管部门是按照部门职责和工作需要协助应急主管部门对某类突发公共事件进行预防、处置的工作部门。其主要职责是，制定符合市总体应急预案和相关专项预案要求的部门预案，协助和配合应急主管部门做好本领域突发公共事件应对处置工作，做好应急主管部门要求完成的其他工作。

市各类突发公共事件的应急主管部门与协管部门详见附件2。

5、应急保障部门。应急保障部门是指为应急处置工作提供通信、工程设施、交通运输、基本生活、医疗卫生、物资能源、治安维护、技术、人员防护和资金等保障的有关部门。根据部门职责和工作需要，每项应急保障职能确定一个部门牵头，若干部门协助。

应急保障牵头部门的主要职责是，牵头制定所负责领域与市总体应急预案配套的应急保障行动方案；建立应急保障所需相关资源的动态数据库，建立应急状态下的征集调用工作机制，做好应急处置所必需的物资、技术、装备准备；建立与履行应急保障职责相应的应急救援专业队伍，组织相关应急保障行动方案的演练；协调有关应急保障协助部门，指导相应职能部门的工作。

应急保障协助部门的主要职责是，制定符合市总体应急预案和应急保障行动方案要求的部门预案；服从应急保障牵头部门的任务分配，按照应急保障牵头部门提出的要求，利用各方面资源履行应急保障职责；为应急保障牵头部门提供突发公共事件和资源的有关信息。

市应急保障牵头部门和应急保障协助部门的任务分配详见附件3。

本预案未规定职责的其他有关部门均应制定部门应急预案，服从市应急领导机构和指挥机构的指挥，根据应急处置工作需要，开展相