

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2013〕1号

云南省人民政府办公厅关于印发 云南省“十二五”综合防灾减灾规划的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

《云南省“十二五”综合防灾减灾规划》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

云南省人民政府办公厅

2013年1月4日

云南省“十二五”综合防灾减灾规划

为提升自然灾害应急处置能力、保障受灾群众基本生活，着力构建符合我省实际的防灾减灾体系，根据《国家综合防灾减灾规划（2011—2015年）》、《云南省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和有关法律法规，制定本规划。

一、防灾减灾工作的现状和面临的形势

（一）“十一五”期间防灾减灾工作情况

我省历来是全国自然灾害频发、多发的省份之一。“十一五”期间，全省先后发生地震、低温雨雪冰冻、滑坡泥石流、干旱以及洪涝等重特大自然灾害，累计造成12623万人次受灾，因灾造成直接经济损失达804.49亿元。面对严峻的自然灾害，有关各方密切配合，大力加强防灾减灾能力建设，高效有序开展抗灾救灾工作，取得了显著成效。

一是防灾减灾机构和队伍建设不断加强。成立省减灾委员会，综合协调全省重大救灾、减灾活动。省减灾委员会办公室设在省民政厅，承担省减灾委员会日常工作。组建完成省地震灾害紧急救援队、民政自然灾害应急现场工作队、住房和城乡建设工作队、省地震灾害现场工作队、专业医疗救援队等多支救灾应急队伍，确保灾害发生后能迅速展开应急救援行动。加强基层灾害信息员队伍建设，及时报送灾情信息。与此同时，经常性组织开展政府分管领导、灾害管理人员、各类专业紧急救援队伍、非政府组织和志愿者组织的集中培训和灾害应急救援演练，切实提升

应急准备、快速反应、高效指挥的能力。

二是救灾物资储备网络不断完善。“十一五”期间，全省共投入资金 31232.6 万元，加强救灾物资储备库建设，建成省级库 1 个、省属分库 5 个、市级库 11 个（含在建）和县级库 80 个（含临时库），基本形成辐射全省所有州、市、县、区、乡、镇的救灾物资储备网络。同时，省人民政府每年都安排一定数额的救灾物资采购资金，用于救灾物资的加工、储备，救灾应急保障能力显著提升。

三是防灾减灾制度和机制建设不断健全。以完善自然灾害救助预案体系、灾害应急响应机制、灾民生活救助机制、灾情统计上报机制、社会动员机制、军地救灾联络机制、灾后恢复重建机制等为重点，通过不断实践探索，初步形成了一套较为完整、行之有效的自然灾害救助机制。

四是预防和处置地震灾害能力明显提升。2008 年至今，全省累计投入资金 100 多亿元，实施内容涵盖地震监测预报、震害防御和紧急救援等多方面的预防和处置地震灾害 10 大能力建设。同时，在地震重点危险区内的人员密集场所、生命线工程大力推广应用减隔震技术，有效提高了抵御地震灾害的能力。

五是灾害监测预报能力稳步提升。充分运用气象、地质、地震等领域的科研成果，不断提高各类自然灾害的测报准确度。针对我省地震频发的实际，加强对地震灾害活动前兆信息的监测、传递和分析会商，对全省 49 个重要观测点实施加密观测，新建 12 个跨断层形变观测场地，在重点监视防御区配备了一大批监测设备和仪器，有效改善了地震等灾害的观测环境。

六是人民群众防灾减灾意识不断强化。充分利用“防灾减灾日”、“国际减灾日”和“世界地球日”等有利时机，组织广播、电视、报纸、互联网、通信平台等新闻媒介，通过开办讲座、发放宣传资料、开设专栏和专题报道、刊发评论文章、发送短信、播放公益广告等群众喜闻乐见的方式，大力宣传我省防灾减灾工作成果，全面普及灾害自救互救基本知识，营造了人人关心、人人参与、人人支持防灾减灾工作的良好社会氛围。

（二）面临的形势、挑战与机遇

“十二五”期间，在全球气候变化背景下，自然灾害风险进一步加大，我省防灾减灾工作仍然面临严峻的形势与挑战。一是自然灾害形势日趋严峻。极端天气气候事件的时空分布、发生频率和强度出现新变化，干旱、洪涝等灾害风险增加，滑坡、泥石流等地质灾害呈现高发态势；据地震部门分析预测，我省目前已进入新一轮强震活跃期，地震灾害形势极其严峻；随着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。二是防灾减灾机制体制有待进一步完善。防灾减灾综合协调机制尚不健全，部门间信息共享和协调联动机制、民间组织等社会力量参与减灾的机制还不完善；缺乏减灾综合性法律法规，相关配套政策不够完善；村级灾害应急预案体系尚需进一步健全，基层抗灾救灾物资储备体系不够完善，应急通信、指挥和交通装备水平落后。三是防灾减灾基础仍相对薄弱。由于我省各级财力有限，灾害应急救援投入不足、救助水平低，恢复重建补助标准偏低，民房恢复重建难度大，受灾群众自救能力弱；一些灾害多发地区应急避难场所建设

滞后，农村群众住房防灾抗灾标准普遍较低；各级灾害管理人员和科研人员数量不足，业务素质还需进一步提高。

面对严峻的灾害形势与挑战，省委、省政府将防灾减灾工作作为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，及时分类制定出台相关防灾减灾重大措施，防灾减灾的地位和作用更加凸显。此外，社会各界积极主动参与防灾减灾的意识不断增强、防灾减灾的力量不断壮大，救灾应急预案建设不断健全，防灾减灾能力进一步提高，《自然灾害救助条例》的颁布实施等，为做好“十二五”期间全省的防灾减灾工作创造了诸多有利条件。

二、指导思想、基本原则、发展目标

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照以人为本、构建社会主义和谐社会的要求，始终坚持防灾减灾与经济社会发展相协调、坚持防灾减灾与应对气候变化相适应，全面加强各级防灾减灾能力建设，着力提高全民防灾减灾意识，切实维护人民群众生命财产安全，有力保障云南经济社会科学发展、和谐发展、跨越发展。

（二）基本原则

以人为本，科学减灾。以保护人民群众生命财产安全为防灾减灾的根本，以保障受灾群众的基本生活为工作重点，全面提高防灾减灾科学理论与技术支撑水平，规范有序地开展减灾救灾工作。

统筹规划，突出重点。从战略高度统筹规划救灾应急各方面工作，着眼长远推进减灾救灾应急能力建设，优先解决救灾应急中的突出问题。

预防为主，协同推进。不断加强自然灾害的风险调查、监测预警、工程设防、宣传教育等工作，坚持防灾减灾与抗灾救灾相结合，协同推进防灾减灾各个环节的工作。

政府主导，社会参与。坚持各级政府在减灾救灾工作中的主导作用，加强各部门之间的协调配合，组织动员社会各界力量参与减灾救灾。

（三）发展目标

充分整合现有资源，夯实全省防灾减灾工作基础，全面提高我省防灾减灾和应急救灾能力，不断提升城乡居民防灾减灾意识和技能，最大限度降低灾害损失，变被动救灾为主动防灾。

1. 州、市、县、区全面建立救灾应急综合协调机构；救灾物资储备种类齐、数量足，保证受灾群众在自然灾害发生 12 小时内得到食物、饮用水、衣物、临时住所、医疗卫生救援等方面的基本生活救助；灾后恢复重建和新建基础设施及民房，普遍达到规定的设防水平；全民防灾减灾意识明显增强，创建一批全国综合减灾示范社区。

2. 年均因灾直接经济损失占国内生产总值的比例和自然灾害造成的死亡人数，在同等致灾强度下较“十一五”期间明显减少，自然灾害对经济社会发展和生态环境的影响明显降低。

三、主要任务

（一）加强自然灾害风险隐患排查治理

全面调查我省重点区域各类自然灾害风险和减灾能力，查明主要的灾害风险隐患，基本摸清我省减灾能力底数，建立完善自然灾害风险隐患数据库；强化预防和处置地震灾害能力建设、地质灾害防治、水利基础设施建设、人工影响天气和中小学校D级危房改造，不断夯实我省防灾减灾基础，努力降低灾害造成的损失。

专栏 1：风险隐患排查治理重点项目

●灾害风险数据库建设项目。建设自然灾害风险数据库，实现上下左右联通，资源共享。

●强化预防和处置地震灾害能力建设。省财政每年安排不少于2亿元专项资金，继续深入推进预防和处置地震灾害能力建设。

●地质灾害防治。每年筹集10亿元地质灾害防治专项资金，主要用于地质灾害治理工程以及为实施治理工程所需的搬迁、地质灾害避险搬迁、应急处置、调查评价、监测预警等，力争使全省受地质灾害威胁的人数逐年减少。

●水利基础设施建设。加快实施水源工程、城乡居民饮水安全工程、病险水库除险加固工程、农业灌溉工程、生态环境保护工程和江河堤防治理工程等“六大工程”建设，逐步扭转我省供水保障水平低、广大边远山区少数民族群众饮水困难的被动局面，提高江河堤防防洪标准，增强全省防汛抗旱能力。

（二）加强灾情信息管理能力建设

建设灾害应急指挥平台和灾害信息共享、发布平台，加强对灾害信息的分析、处理和应用。加强自然灾害应急救援指挥体系建设，与已有资源、系统紧密衔接，充分利用公用通信网络资源及电子政务网络平台，结合各种通信和网络技术，完善应急通信和信息保障能力。健全完善功能完备、横向覆盖、纵向贯通、科

学高效的省级自然灾害应急救援指挥体系。

专栏 2：灾情信息管理能力建设重点项目

●自然灾害应急救援指挥系统建设项目。根据国家综合防灾减灾规划，按照“争取国家支持一点、省补助一点、属地配套一点”的原则，建设与国家接轨的标准统一、接口完善、协同配合、运转高效的省、州、县三级自然灾害应急救援指挥系统。

（三）加强自然灾害应急救援能力建设

完善基层减灾救灾装备，提高基层减灾救灾能力。根据各地城乡规划和居民人口分布等情况，利用公园、广场、体育馆等公共设施，统筹规划设立应急避难场所，并设置明显标志。加强防灾减灾工作队伍、灾害信息员队伍和军队、武警、公安消防部队等骨干救援队伍及其他专业救援队伍建设。成立省减灾委专家委员会，为全省防灾减灾工作提供咨询和建议。建立完善社会动员机制，充分发挥群众团体、红十字会等民间组织、基层自治组织和公民在灾害防御、紧急救援、救灾捐赠、医疗救助、卫生防疫、恢复重建、灾后心理支持等方面的作用。

专栏 3：应急救援能力建设重点项目

●减灾救灾设施和装备建设项目：

1. 为县、乡、村三级灾害信息员配备相应设备。
2. 力争到“十二五”末，全省所有州、市政府所在地和地震重点监视防御区内的县、市、区都有符合标准的应急避难场所。
3. 对所配置装备设备，按照“谁使用、谁签字、谁负责、谁管护”的原则，确保所配备的装备设备安全、规范、高效使用，避免人为损坏甚至占为私用。

（四）加强城乡社区防灾减灾能力建设

积极创建全国综合减灾示范社区，完善城乡社区灾害应急预案，组织社区居民积极参与减灾活动和预案演练。加强社区灾害监测预警与救援能力建设，建立城乡社区灾害信息员和志愿者队伍；不断完善城乡社区减灾基础设施，建立应急状态下社区弱势群体保护机制；建立新型救灾保险制度，逐步开展农村自然灾害房屋和人身安全保险。

专栏 4：城乡社区防灾减灾建设重点项目

●全国综合减灾示范社区建设项目。创建一批全国减灾综合示范社区。

●农村房屋保险和人身伤亡保险项目。推广部分州、市开展农村民房保险的经验，对农村家庭实施包括地震灾害在内的自然灾害房屋保险和人身伤亡保险，各级财政给予适当补助。

（五）加强救灾物资储备体系建设

以统筹规划、节约投资和资源整合为原则，通过新建、改扩建等方式，健全省级救灾物资储备网络。争取到 2015 年，建成以省级救灾物资储备库为中心，滇中、滇东、滇南、滇西、滇西南 5 个省属分库为基础，州、市政府所在地救灾物资储备库和县级库为支撑，乡、镇储备库（点）为补充，辐射全省所有州、市、县、区、乡、镇的救灾物资储备网络。按照救灾实际需要，利用实物存储、协议储备和能力储备等多种方式，适当增加救灾物资储备种类，增大物资储量，形成规模适当、供应充足的物资储备。同时，探索建立政府统一领导下的军、警、地救灾物资储

备联动机制，确保灾害发生后救灾物资能第一时间运抵灾区。

（六）加强防灾减灾科技能力建设

依托现有科研院所、大专院校、生产企业，加大投入，制定优惠和扶持政策，不断提升地震、农业、林业、水利等领域的防灾减灾科研能力和水平。大力引进国内外先进适用的技术与成果，积极推广先进实用的防灾减灾技术和产品。

（七）提高社会防灾减灾意识

开发减灾救灾宣传教育产品，编制系列科普读物、挂图和音像制品、案例教材。建设减灾救灾宣传和远程教育网络平台，在公共场所设置减灾救灾知识宣传栏，在广播电台、电视台开设减灾救灾知识宣传栏目，制作减灾救灾公益广告，组织开展多种形式的减灾救灾宣传教育活动，向公众宣传灾害预防避险的实用技能，提高群众灾害应急自救互救能力。

专栏 5：防灾减灾宣传教育重点项目

●防灾减灾宣传教育基地建设项目。新建一批防灾减灾宣传教育基地，提高综合防灾减灾软实力，填补我省防灾减灾科普教育基地建设的空白。

●防灾应急“三小”工程。为全省约 1310 万个家庭发放防灾应急小册子、小应急包，县、市、区人民政府组织本行政区域内行政机关、企事业单位、社区、村委会每年开展 1—2 次防灾应急小型演习活动。

四、保障措施

（一）完善防灾减灾综合管理

强化省减灾委的综合协调职能，建立减灾委协调、有关部门

配合的防灾减灾综合协调机制，充分发挥专家在防灾减灾决策中的作用。加强防灾减灾政策研究，完善绩效评估、责任追究制度和救灾征用补偿机制。

（二）强化防灾减灾制度建设

全面贯彻落实《中华人民共和国突发事件应对法》、《自然灾害救助条例》等法律法规，结合我省实际制定相关配套制度，依法依规开展防灾减灾工作，促进我省防灾减灾事业健康发展。强化各级各类防灾减灾救灾预案的制（修）定工作，不断提高预案的科学性和可行性。

（三）加大资金投入力度

加大政府对防灾减灾资金的投入，切实将防灾减灾经费纳入各级财政预算。完善防灾减灾项目建设经费分级投入机制，加强防灾减灾资金管理和使用，进一步建立健全救灾款物的管理、使用和监督机制。争取中央对我省防灾减灾工作的大力支持，广泛动员社会力量参与防灾减灾，建立稳定、多元化的资金筹措机制。

（四）加强防灾减灾人才培养和建设

全面推进防灾减灾人才战略，建立防灾减灾人才信息管理系统，整体性开发防灾减灾人才资源，扩充队伍总量，优化队伍结构，完善队伍管理，提高队伍素质，形成以防灾减灾管理和专业人才队伍为骨干力量，以各类灾害应急救援队伍为突击力量，以防灾减灾社会工作者和志愿者队伍为辅助力量的防灾减灾人才队

伍。加强减灾救灾社会工作者和志愿者队伍建设，开展减灾救灾社会工作人才试点，研究制定减灾救灾志愿服务的指导意见，全面提高志愿者的减灾救灾知识和技能，促进志愿者队伍发展壮大。

（五）规划实施与监督

优化整合各类防灾减灾资源，加强本规划与其他专项规划的协调衔接，统筹运用法律、行政、经济、文化等多种手段，确保规划重点工程项目顺利实施。在各类新建、改建和扩建项目的规划、设计、选址等过程中，充分考虑防灾减灾需要，适时开展防灾减灾内容评估。省减灾委适时组织对本规划实施情况进行监督检查。在本规划实施的中期阶段，对实施情况进行中期评估，并将评估情况报省人民政府。对检查评估工作中发现的问题，及时进行整改。