

芝罘区综合防灾减灾规划（2021-2025）（草案）

为进一步提高芝罘区防灾减灾综合能力，切实保护人民群众的生命和财产安全，促进芝罘区经济社会的可持续发展，加快建设平安芝罘、和谐芝罘步伐，根据《中华人民共和国防震减灾法》《防洪法》《气象法》《地质灾害防治条例》《山东省防震减灾条例》有关要求，结合芝罘区自然灾害发生的特点，总结经验，明确工作指导思想、主要目标和任务，调动一切积极因素，合理配置资源，最大限度减轻自然灾害造成的损失，制定芝罘区综合防灾减灾第十四个五年规划。

一、“十三五”规划实施期间防灾减灾工作情况

（一）基本概况

芝罘位于山东半岛东北部，介于东经 $121^{\circ}16'$ — $121^{\circ}25'$ ，北纬 $37^{\circ}24'$ — $37^{\circ}38'$ 之间，处北温带东亚季风型大陆气候区，年平均气温为 12.6°C ，年平均降雨量 737 毫米。受地理环境和大气洋流的影响经常遭受台风、低温冷冻和雪灾、风雹、洪涝等自然灾害，另外，美国白蛾、松线虫等生物侵害呈逐年增长趋势，给全区经济社会发展带来一定影响。“十三五”期间多种自然灾害并发，灾情特点是：突发自然灾害主要集中在冬汛期（11-2 月），灾种以低温冷冻和雪灾为主，造成一定经济损失，干旱主要发生在春夏之际，易形成三季连旱，给居民生活和农业生产以及城市建设用水带来较大影响。

五年来除局部地区偶发临时小范围恶劣天气侵害以外，自然灾害多以森林火灾为主，每逢春节、清明以及秋冬换季，天干气燥极易引发林火，全区各级各有关部门、防指均面临较大压力。面对严峻的防灾形势，区委区政府高度重视，各有关部门密切配合，坚持以人为本，科学减灾，维护了全区的社会稳定。

（二）“十三五”期间防灾减灾工作取得成效

1.防灾减灾体制机制、灾害应急处置体系逐步完善。

根据新一轮机构改革方案，防灾减灾救灾综合牵头职能由民政部门整体移交给应急管理部门，将防灾减灾救灾工作纳入到全区大应急背景中全盘考虑。2020年3月，成立了区防灾减灾委员会，发布了有关工作制度和规则，进一步理顺了防灾减灾救灾指挥和应急处置体系各种关系。12月，区委区政府联合印发《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的实施意见》将防灾减灾救灾领域的改革引向深入。《意见》对强化灾害应急处置、规范灾情信息管理、综合风险防范、群众生活救助、科普宣传教育、交流合作等方面工作进行了系统规范，标志着全区灾害应急处置体系逐步完善。

2.灾害监测预警预报体系日趋完善

“十三五”期间加大了对地震、森林病虫害、森林防火等方面的灾害监测预测预警项目的投入，新建项目多数已经建成和使用，灾害预警信息网系统建设日趋完善，有效提高了灾害监测预警预报的能力。

加强了地震监测设施建设，选取了 3 个街道 7 处地点设置为区级地震观测点，为区域地震监测、预报和应急救援提供有效参考；森林防火及病虫害方面，十三五以来，经过四期建设，相继建成 14 处远程红外监控点，全区基本实现森林防火监控全覆盖，同时区级投资在各主要进山口推广安装智能语音卡口 163 处，进一步强化了全区森林防火预警监测能力；每年安排 2-3 次飞机喷洒农药，覆盖林地 100 多亩，加强对松褐天牛、美国白蛾等林业病虫害的防治工作。

3. 防灾减灾水平进一步提高

“十三五”期间，区委区政府共投入 1.97 亿元用于建设防汛抗旱、防震减灾、地质灾害、林业、水利、教育系统防灾减灾项目。

先后完成森林火灾指挥和监控平台、城区应急避难场所规划建设、城区防洪河道治理工程、小型水库除险加固工程、中小学校舍加固工程、环境综合整治和森林病虫害防治等十余项重点防灾减灾建设工作。

4. 自然灾害应对能力显著提升

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，有效应对了干旱、雪灾等一系列自然灾害，最大程度减轻了灾害损失，维护了社会和谐稳定。

“十三五”期间，芝罘区按照互联互通、资源共享、互为支撑的原则，进一步完善了各类救灾物资储备，共采购和补充救灾帐篷 214 顶，棉被 1086 床，迷彩服 1931 套，雨鞋 1274 双，雨衣 1525 套等各类救灾应急物资。与两家粮食加工企业签订了《粮食应急加工和采购委托协议书》，三个大型零售企业签订了《基本生活物资应急销售委托协议书》，建立了粮食应急储备网络。依托有关部门和街道社区规划应急避难场所 189 个，占地面积共约 67 万平方米，进一步提升了全区自然灾害的应对能力。

5.防灾减灾科普宣传全面推进，防灾减灾社会参与程度显著提高

建立了区、街道、村居三级防灾减灾宣传教育机制。通过应急、消防、教育、卫健等部门着力推进防灾减灾科普教育。通过编制减灾科普读物、挂图或音像制品、推广防灾经验、广泛宣传防灾减灾知识等形式，组织开展了 70 余次防灾减灾科普活动，发放各类应急知识手册、宣传资料 16 万余册，制作宣传展板 200 余块，普及应急知识 77 多万人次。提高了公众安全防范意识和自救互救能力，防灾减灾科普宣传教育成效显著。

防灾减灾社会动员能力和社会资源整合能力明显增强。在自然灾害面前，社会各界踊跃奉献爱心，社会公益救援组织、社区志愿者等积极投身抢险救援、生命救治和防灾减灾教育宣传，形成了合力抓好防灾减灾工作的良好氛围。全区累计已有 16 个社区被命名为“全省、全国综合减灾示范社区”。

6. 防灾减灾人才和专业队伍不断壮大

专兼结合的防灾减灾人才队伍初步形成，志愿者、驻区部队、民兵预备役、消防救援队伍、社会公益救援组织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。“十三五”期间全区共建成各级各类应急队伍 87 支，近 2000 余人，防灾减灾救灾队伍建设全面推进。

（三）面临的形势和存在的问题

“十四五”时期，全区防灾减灾工作面临诸多新形势、新任务与新挑战。一是灾情形势依然严峻。受全球气候变化影响，极端天气气候事件及其次生衍生灾害呈增强趋势，自然灾害突发性、异常性和复杂性增强；二是经济社会发展提出新要求。随着社会进步和经济发展，人民群众的利益诉求发生新变化，对减灾救灾保障水平、覆盖范围、管理服务等方面提出新期盼。贯彻落实“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局，如期实现“十四五”时期全区经济社会发展总体目标，对防灾减灾救灾工作提出更高标准要求。

“十三五”以来，全区的防灾减灾工作虽然取得了一定成效，但薄弱环节依然明显：

一是配套资金不足，防灾减灾工作难以快速推进。当前防灾减灾领域经费需求与投入能力不相适应的矛盾仍然突出，资金来源渠道较少，重大项目的实施过程中较多的依赖上级财政，自筹资金难以足额配套，造成救灾物资储备能力不足，自然灾害隐患治理工作滞后。

二是灾害综合风险调查评估等方面工作有待开展，各类灾害风险分布情况掌握不全，隐患监管工作基础不足。对全区孕灾因素、特别是来自海上的各类致灾因素未做到全盘掌握。

三是防灾减灾科技支撑能力较弱。特别是在灾害预警监测设施设备、应急通信、应急指挥和处置装备的现代化和科技支撑能力上，与南方发达地区还存在较大差距，直接影响我区防灾减灾救灾工作的整体效率。

四是基层抗灾自救能力有待提升。基层防灾减灾工作、风险预警监测、避难场所建设维护、宣传演练等都缺少必要的保障措施。社区、家庭自救互救能力建设还需加强，居民防灾减灾意识和应急避险能力还需进一步提升，急需在基层建立防灾减灾救灾的长效保障机制。

五是社会力量参与防灾减灾救灾工作尚停留在起步阶段。社会公益救援组织、志愿者队伍、大型企事业单位等社会资源，逐渐发展成长为防灾减灾救灾工作的一支重要力量，但也存在发展不均衡现象。企事业单位结合自身优势开展防灾减灾工作还是一片空白。一些社会力量更多关注的是紧急救援阶段的工作，在常态的防灾减灾，以及教育宣传方面的重视和参与程度不够。

二、十四五规划总体要求

（一）指导思想

全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大、四中五中全会精神，深入落实习近平总书记视察山东、烟台

重要讲话精神，全面贯彻《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》精神，坚持以人民为中心的思想，“以防为主，防、抗、救相结合，科学减灾、依法处置”的基本方针，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，发挥政府在防灾减灾工作中的主导作用，进一步完善体制机制、落实工作责任、整合相关资源、统筹各方力量，深入推进我区防灾减灾救灾体制改革，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，切实维护人民群众生命财产安全，提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平，筑牢“平安芝罘”、“和谐芝罘”建设的社会基石。

（二）基本原则

深化改革，强化职能。以人为本，把确保人民群众生命安全放在首位，切实保障群众财产安全和受灾群众基本生活，深入推进防灾减灾体制机制改革，增强区减灾委的统筹指挥和综合协调职能，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，提高防范部署和应急指挥效力。

以防为主，防抗救结合。加强自然灾害监测预警、风险评估、工程防御、演练宣传，坚持防灾、抗灾、救灾相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，前后衔接，未雨绸缪，常抓不懈，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变。

分级负责、属地管理为主。区委区政府统筹领导，区街分级负责、就近指挥，健全应急预案，健全预防基础，健全指挥体系、健全应急队伍，落实责任、完善体系，从应对单一灾种向综合减灾转变，增强防灾减灾救灾能力。

党委领导、政府主导、社会参与。坚持政府主导、社会力量和市场机制广泛参与，坚持区委区政府在防灾减灾救灾工作中的领导和主导地位，整合资源、统筹力量，加强政府与社会力量、市场机制的协同配合，形成工作合力。

（三）规划目标

按照“两个正确处理、两个坚持、三个转变”的精神，即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。根据全区总体情况，“十四五”期间芝罘区防灾减灾工作的总体目标为：

1.完成好全区自然灾害综合风险普查工作，全面掌握全区各类型自然灾害孕灾因素、风险隐患、承灾体有关数据，为开展综合治理工作提供可靠数据支撑。

2.防灾减灾工作纳入全区国民经济和社会发展规划，区政府编制实施本级综合防灾减灾规划。

3.年均因灾直接经济损失占全区生产总值的比例控制在1.1%以内，年均每百万人口因灾死亡率控制在1.1以内。

4.救灾物资储备网络逐步形成。初步建成分级管理、布局合理、规模适度的区街两级救灾物资储备网络。在区本级新建或改建一处救灾物资储备库，物资储备水平符合国家要求并与全区经济社会发展水平相适应。

5.建成区级应急指挥平台。完善自然灾害监测预报预警系统和信息发布平台，信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率显著提高。

6.提高基本公共服务设施的设防水平，有效降低学校、医院等重要基础设施的灾害损毁程度。

7.继续指导全区各社区创建“全省、全国综合减灾示范社区”，新增命名社区不少于4个，基层综合减灾能力明显提升。

8.规范和指导全区家庭应急救灾物资储备工作，争取每个街道有一个示范小区，居民防灾减灾意识明显增强。防灾减灾知识的社会公众普及率显著提高。

9.社会力量参与防灾减灾救灾工作机制基本形成。

10.受灾群众基本生活得到保障。自然灾害发生12小时内，受灾群众基本生活得到初步救助，灾后重建基础设施和民房达到规定的设防标准。

三、主要任务

（一）进一步健全防灾减灾救灾体制机制

按照“统一领导、分级负责、相互协同、属地为主”原则，完善自然灾害管理体制，加强区防灾减灾委员会的统筹指导和综合协调职能，发挥主要灾种防灾救灾指挥机构防范部署与应急指挥作用。明确区委区政府与街道灾害管理事权划分，强化街道的主体责任。

加强涉灾部门之间、部门与各街道之间的协调配合和应急联动，完善自然灾害监测预报预警机制，健全防灾减灾救灾信息资源获取和共享机制。建立和完善军地协同联动、救援力量调配、物资储运调配等应急联动机制。建立风险防范、灾后救助、损失评估、恢复重建和社会动员等长效机制。完善防灾减灾基础设施建设、生活保障安排、物资装备储备等方面的财政投入机制，健全恢复重建资金筹措机制。制定应急救援社会化有偿服务、物资装备征用补偿、救援人员人身安全保险和伤亡抚恤政策。

（二）加强自然灾害防御工程建设

加强防汛抗旱、防震减灾、防寒抗冻、防风抗潮等防灾减灾骨干工程建设，提高自然灾害工程防御能力。加强全区河流和重点水库塘坝的治理，加快推进堤防加固、河道治理建设，加快地质灾害防治，加强农业防灾减灾基础设施工程建设。提高城区建筑和基础设施抗灾能力，加强城区防洪排涝、调蓄设施建设和下游排水河渠、河道疏浚整治工作。

持续推进公共基础设施安全加固工程，重点提升学校、医院等人员密集场所、重大建设工程、生命线工程的设防水平和抗灾

能力。加强交通设施灾害防治工程，提升重大交通基础设施抗灾能力。结合扶贫开发、新农村建设、棚户区改造、灾后恢复重建等住房设防水平和抗灾能力。推进实施自然灾害隐患点重点治理工程。

（三）加强自然灾害监测预警与风险管理能力建设

加快气象、水文、地震、地质、农业、林业、海洋等自然灾害监测站网建设和民用空间基础设施建设，加强多灾种和灾害链综合监测，提高自然灾害早期识别能力。完善减灾委员会办公室综合协调、涉灾部门密切协作的信息共享机制，建立跨区域跨部门的灾情互通、会商平台，全面加强灾害监测预警与风险管理工作，显著提高灾害预警信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率。

开展全区自然灾害风险隐患与减灾能力普查，建设全区自然灾害风险数据库，形成支撑自然灾害风险管理的全要素数据资源体系。完善自然灾害综合风险评价指标体系和技术方法，推进自然灾害综合风险评价和隐患治理。

利用互联网、大数据等技术，加强区、街、村居综合灾情和救灾信息报送体系建设，提高灾情信息报送的全面性、及时性、准确性。制定查灾核灾工作规程，提高查灾核灾工作的科学化、规范化、精准化水平。

（四）加强自然灾害应急物资保障能力建设

健全救灾物资储备体系，完善救灾物资储备管理制度、运行机制和储备模式，积极推进区本级和各街道救灾物资储备项目建设，丰富物资储备数量种类，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、公路等应急运力储备与调运机制。将全区应急物资各项数据汇入全省应急物资综合信息平台，提升救灾物资协同保障能力。加强应急通信、应急广播、应急能源、应急救援设备装备等方面建设，提高应对重大自然灾害的应急保障能力。建立健全应急救援期社会物资、运输工具和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。

（五）加强自然灾害应急处置与恢复重建能力建设

完善自然灾害救助政策，适时调整救助标准，建立与经济社会发展水平相适应的自然灾害救助资金保障机制，切实保障受灾人员基本生活。

健全区委区政府统筹指导、各街道就近指挥、分级负责、相互协同的抗灾救灾应急机制。完善区级层面应急决策和指挥机制，加强各部门间的应急联动、信息共享、资源统筹，健全军地协调联动机制。加强救灾应急专业队伍建设，完善以驻烟部队和消防救援、医疗救治队伍中的专业救援骨干为主要力量，以地方和社会应急救援队伍为辅助力量，以专家智库为决策支撑的灾害应急队伍体系。

进一步完善区委区政府统筹指导、各街道作为主体、群众广泛参与的灾后恢复重建工作机制。坚持科学重建、民生优先原则，统筹各部门资源，做好恢复重建规划编制、技术指导、政策支持等工作。将城乡居民住房恢复重建摆在突出和优先位置，加快公共服务设施恢复重建，提高设防标准，加强质量监管，大力推广绿色建筑标准和节能节材环保等技术，有效提升灾后恢复重建能力和水平。

（六）加强防灾减灾救灾科技支撑能力建设

落实创新驱动发展战略，以科技创新驱动和人才培养为导向，推进监测预警、工程防治、应急救援、恢复重建等灾害风险防范全链条科技发展，充分发挥科技在防灾减灾中的支撑作用。完善专家咨询制度，提高防灾减灾救灾工作的科学决策水平。推进卫星、遥感、北斗导航、互联网、大数据、云计算、地理信息系统等新技术新方法的应用，提高灾害信息获取、模拟仿真、分析预测、应急通信保障等方面能力，增强灾害监测预警、灾害风险与灾害损害评估、社会影响评估、应急处置与恢复重建等项工作的科技含量。利用先进技术和方法，为防灾减灾救灾工作提供信息服务、技术支持和决策咨询。气象、地震、地质信息等部门充分运用现代科技手段，为重大自然灾害防御和救助工作开展提供精准信息。鼓励有关单位加强关键技术研发，推进科研成果在防灾减灾救灾领域的集成转化和推广应用，推进防灾减灾救灾产业发展。

（七）加强区域和城乡基层防灾减灾救灾能力建设

建立各街道在灾情信息、救灾物资、救援力量等方面的区域协同联动机制。合作构筑区域性防灾减灾体系，加强街道在灾害抢险救援、救灾储备资源异地调配、灾害应急演练、综合减灾示范社区建设、信息员和志愿者队伍建设等方面的协同配合，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。

结合全区第一次自然灾害综合普查，开展社区灾害风险辨识与评估，编制社区灾害风险图，加强社区灾害应急预案编制和演练，加强社区救灾应急物资储备和志愿者队伍建设。深入推进综合减灾示范社区创建活动，鼓励和支持以家庭为单元储备灾害应急物品，提升家庭和邻里自救互救能力。

（八）发挥市场和社会力量在防灾减灾救灾中的作用

积极引入市场力量参与灾害治理，培育和市场主体参与灾害治理的能力，健全灾害保险制度，提升灾害治理水平。坚持政府推动、群众自愿、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，完善应对灾害的金融支持体系。建立和完善财政补贴、农户自愿参加、保险保费合理分担机制，积极稳妥地推进农业保险、民生灾害综合保险工作，进一步提高保障服务水平。

坚持鼓励支持、引导规范、效率优先、自愿自助原则，研究制定社会力量参与防灾减灾救灾的相关政策，研究和推进政府向社会

力量购买防灾减灾救灾服务事项，搭建协调服务平台和信息导向平台，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，鼓励支持社会力量参与常态减灾、应急救援、过渡安置和恢复重建等工作。建立社会力量参与防灾减灾救灾活动监管和社会效益评估体系。加强救灾捐赠管理，健全救灾捐赠需求发布与信息导向机制，完善救灾捐赠款物使用信息公开、效果评估和社会监督机制。

（九）加强防灾减灾救灾宣传教育

健全防灾减灾救灾教育体系，加强在校学生的防灾减灾知识和技能教育，将防灾减灾救灾教育纳入教学内容，定期组织全区领导干部接受减灾管理培训，强化各街道、各有关部门的防灾减灾救灾责任意识，提高各级领导干部风险防范能力和应急决策水平。进一步完善政府部门、社会力量和新闻媒体等合作开展防灾减灾救灾宣传教育的工作机制。

加强防灾减灾科普宣传教育基地、网络教育平台等建设。充分发挥微博、微信和客户端等新媒体的作用，进行防灾避险日常宣传。充分利用全国“防灾减灾日”、“全国科普日”、“全国消防日”、“国际减灾日”等节点，面向社会公众广泛开展知识宣讲、技能培训、案例解说、应急演练等多种形式的宣传教育活动，弘扬防灾减灾文化，提升全民防灾减灾意识和自救互救技能。

四、重大项目

（一）自然灾害应急指挥系统建设

积极推进全区自然灾害救助应急指挥系统和指挥平台建设，构建集灾情信息处理与发布、应急联动、视频会商、远程指挥等多种业务为一体的指挥调度平台，不断完善灾害风险预警、灾情综合评估、应急指挥调度、辅助救灾决策等功能，实现自然灾害应急救助工作统一调度指挥、统一部署安排，使灾害现场各项救助工作高效、有序开展。加强与省、市减灾救灾部门的纵向联动和信息沟通，实现减灾救灾信息协同服务，全面提升我区应对重大自然灾害的应急反应能力、决策能力和指挥水平。

（二）救灾物资储备工程建设

积极推进区级救灾物资储备库建设。按照统筹规划、合理布局原则，支持各街道新建和改扩建救灾物资储备库。科学确定区、街两级救灾物资储备品种及规模，形成以区级储备为中心、街道级储备为依托的全区救灾物资储备网络。通过协议储备、依托企业代储、生产能力储备和家庭储备等多种方式，构建多元救灾物资储备体系。完善救灾物资紧急调拨跨部门、跨区域、军地间应急协调联动机制。加强救灾物资储备管理，提高救灾物资管理的信息化水平，救灾物资调运更加高效快捷有序。

（三）综合减灾示范社区工程建设

开展综合减灾示范社区创建活动，提高基层抵御自然灾害能力。按照“分类指导、分层次创建”原则，全区创建全省、全国综合减灾示范社区不少于 4 个。

五、保障措施

（一）加强组织领导，形成工作合力

本规划由区防灾减灾委员会统筹协调实施。各街道、各成员单位要高度重视，加强组织领导，完善工作机制，在编制实施本地、本部门发展规划时要加强与本规划有关内容的衔接与协调，细化实施方案，明确责任，抓好规划目标、主要任务和重大项目的落实，确保规划任务有序推进、目标如期实现。

（二）加强资金保障，畅通投入渠道

完善防灾减灾救灾资金投入机制，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、基层减灾能力提升、科学研究、技术开发、科普宣传和教育培训的经费投入。完善防灾减灾救灾资金分级负担机制，加强防灾减灾救灾资金使用的管理与监督。

（三）加强人才培养，提升队伍素质

加强防灾减灾救灾科学研究、工程技术、抢险救灾和行政管理等方面的人才培养，强化基层灾害信息员、社会工作者和志愿者队伍建设，扩充人才队伍规模，优化人才队伍结构，提高人才队伍素质，形成一支结构合理、素质优良、专业过硬的防灾减灾救灾人才队伍。

（四）加强跟踪评估，强化监督管理

区防灾减灾委员会建立规划实施跟踪评估制度，对规划的实施情况进行跟踪分析和监督检查。各成员单位要加强对本规划在各自领域实施情况的评估。各街道要加强对本规划相关内容落实

情况的评估。区防灾减灾委员会办公室负责规划实施总体评估工作，评估进展情况向区政府报告。