

国家综合减灾“十一五”规划

一、我国综合减灾现状与面临的形势

（一）现状。

党中央、国务院高度重视减灾工作，把防灾减灾作为实现国民经济和社会可持续发展总体目标的重要保障。1998年国务院颁布实施《中华人民共和国减灾规划（1998—2010年）》以来，各地区、各部门、各行业大力加强减灾工程和非工程建设，国家防灾减灾能力明显提高，灾害损失占GDP比例有了明显下降。

1.灾害管理体制、机制和法制建设取得重要进展。2005年1月，中国国际减灾委员会更名为国家减灾委员会，成立了专家委员会，一些地方设立了减灾综合协调机构，8个省份成立了减灾委，15个省份成立了职能相近的救灾协调机构，减灾管理体制、政策咨询支持体系、综合协调机制日益完善。先后公布实施了防震、消防、防洪、气象、防沙治沙等30余部法律法规，减灾政策法规体系不断健全。

2.灾害监测预警预报体系初步建成。气象、海洋、水文、地质、地震、农作物病虫害、森林防火和森林病虫害等方面的灾害监测预测预警预报系统建设得到进一步加强，预警信息发布的覆盖面和及时性得到有效提高。

3.减灾工程建设取得重大进展。国家加大了对防汛抗旱、防震抗灾、防风防潮、防沙治沙、生态建设等减灾重点工程设施的投入，建成了长江三峡工程、葛洲坝工程、小浪底工程、“三北”防护林工程、京津风沙源治理工程等一批防灾减灾骨干工程，重点区域和城市的防灾减灾设防水平得到有效提高。

4.自然灾害应急处置体系基本形成。国务院颁布实施《国家突发公共事件总体应急预案》和5个自然灾害类专项预案，31个省（区、市）、新疆生产建设兵团以及93%的市（地）、82%的县（市）都已制订了灾害应急救助预案。减灾救灾物资储备体系初步建成，在沈阳、天津、武汉、南宁、成都、西安等10个

城市设立了中央级救灾物资储备库，一些多灾易灾地区建立了地方救灾物资储备库。中央和地方各级人民政府不断加大抗灾救灾投入力度，灾害应急资金快速拨付机制得到进一步完善。

5.减灾科普宣传和国际交流合作全面推进。国务院办公厅印发了《应急管理科普宣教工作总体实施方案》，国家减灾委、教育部、民政部印发了《关于加强学校减灾工作的若干意见》，各地区、各部门组织开展了多种形式的减灾科普活动，广泛宣传减灾知识，提高公众安全防范意识和自救互救技能。主办了亚洲减灾大会等重要的国际减灾会议，签订了《上海合作组织政府间救灾互助协定》。积极参与国际灾害双边和多边救援行动，与相关联合国机构和国际、区域组织建立了密切的减灾合作关系。

（二）存在的薄弱环节。

目前，我国的减灾工作还存在一些亟待加强的薄弱环节：一是一些地方的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够完善；二是缺乏减灾综合性法律法规，相关配套政策不够完善，灾害保险的作用未得到充分发挥，灾害救助、恢复重建等方面补助标准偏低；三是灾害监测体系还不够健全，预警信息覆盖面和时效性尚待提高，灾情监测、采集和评估体系建设滞后；四是防灾减灾基础设施建设有待加强，一些灾害多发地区的避灾场所建设滞后，大城市和城市群灾害设防水平有待进一步提高，农村群众住房防灾抗灾标准普遍较低；五是基层灾害应急预案体系尚需进一步健全，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；六是减灾资源普查、灾害风险综合调查评估等方面工作尚未开展，各类灾害风险分布情况掌握不清，隐患监管工作基础薄弱；七是减灾领域科技支撑、特别是综合减轻灾害风险科技工作还比较薄弱，灾害监测预警、防范处置关键技术和装备的研发应用尚待加强，巨灾发生机理、规律、防范对策等方面的研究还需深入；八是各级灾害管理人员业务素质还需进一步提高，面向基层乡村社区的减灾科普

宣传有待进一步深入，社会公众减灾意识仍较薄弱。

（三）面临的形势。

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。洪涝、干旱、台风、风雹、雷电、高温热浪、沙尘暴、地震、地质灾害、风暴潮、赤潮、森林草原火灾和植物森林病虫害等灾害在我国都有发生。70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质和海洋等自然灾害严重的地区。近15年来，我国平均每年因各类自然灾害造成约3亿人（次）受灾，倒塌房屋约300万间，紧急转移安置人口约800万人，直接经济损失近2000亿元。

近年来，全球气候变暖与自然灾害风险加剧的关系已成为国际社会关注和研究的重点领域。有关研究表明，全球气候变暖对我国灾害风险分布和发生规律的影响将是全方位、多层次的：强台风将更加活跃，暴雨洪涝灾害增多，发生流域性大洪水的可能性加大；局部强降雨引发的山洪、滑坡和泥石流等地质灾害将会增多；北方地区出现极端低温、特大雪灾的可能性加大；降雨季节性分配将更不均衡，北方持续性干旱程度加重、南方出现高温热浪和重大旱灾的可能性加大；森林草原火灾发生几率增加；北方地区沙漠化趋势可能加剧；农林病虫害危害范围可能扩大；风暴潮、赤潮等海洋灾害发生可能性加大。

面对严峻的灾害风险，为实现党的十六届六中全会提出的“全面提高国家和社会的抗风险能力”的战略目标，在对《中华人民共和国减灾规划（1998—2010年）》实施情况进行总结评估的基础上，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》以及有关法律法规，制定《国家综合减灾“十一五”规划》。

二、指导思想、基本原则与规划目标

（一）指导思想。

全面落实科学发展观，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减灾工作各个方面，充分利用各地区、各部门、各行业减灾资源，综合运用行政、法律、科技、市场等多种手段，建立健全综合减灾管理体制和运行机制，着力加强灾害监测预警、防灾备灾、应急处置、灾害救助、恢复重建等能力建设，扎实推进减灾工作由减轻灾害损失向减轻灾害风险转变，全面提高综合减灾能力和风险管理水平，切实保障人民群众生命财产安全，促进经济社会全面协调可持续发展。

（二）基本原则。

政府主导、分级管理、社会参与；以防为主，防抗救相结合；各负其责，区域和部门协作减灾；减轻灾害风险与经济社会可持续发展相协调。

（三）规划目标。

1.自然灾害（未发生巨灾）造成的年均死亡人数比“十五”期间明显下降，年均因灾直接经济损失占国民生产总值（GDP）的比例控制在1.5%以内。

2.各省、自治区、直辖市，多灾易灾的市（地）、县（市、区）建立减灾综合协调机制。

3.基本建成国家综合减灾与风险管理信息共享平台，建立国家灾情监测、预警、评估和应急救助指挥体系。

4.灾害发生24小时之内，保证灾民得到食物、饮用水、衣物、医疗卫生救援、临时住所等方面的基本生活救助。

5.灾害损毁民房恢复重建普遍达到规定的设防水平；在多灾易灾的城镇和城乡社区普遍建立避难场所。

6.创建1000个综合减灾示范社区，85%的城乡社区建立减灾救灾志愿者队伍，95%以上城乡社区有1名灾害信息员，公众减灾知识普及率明显提高。

三、主要任务

为提高国家综合减灾能力，“十一五”期间要重点完成好以下八方面的建设任务：

（一）加强自然灾害风险隐患和信息管理能力建设。全面调查我国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，基本摸清我国减灾能力底数，建立完善自然灾害风险隐患数据库。对我国重点区域各类自然灾害风险进行评估，编制全国灾害高风险区及重点区域灾害风险图，以此为基础，开展对重大项目的灾害综合风险评价试点工作。完善灾情统计标准，建立我国自然灾害灾情统计体系，建成国家、省、市、县四级灾情上报系统，健全灾情信息快报、核报工作机制。建立减灾委协调，相关部门的灾害信息沟通、会商、通报制度。充分利用各有关部门的基础地理信息、经济社会专题信息和灾害信息，建设灾害信息共享及发布平台，加强对灾害信息的分析、处理和应用。

（二）加强自然灾害监测预警预报能力建设。逐步完善各类自然灾害的监测预警预报网络系统。在完善现有气象、水文、地震、地质、海洋和环境等监测站网的基础上，适当增加监测密度；提高遥感数据获取和应用能力，建设卫星遥感灾害监测系统；构建包括地面监测、海洋海底观测和空一天对地观测在内的自然灾害立体监测体系。推进监测预警基础设施的综合运用与集成开发，加强预警预报模型、模式和高新技术运用，完善灾害预警预报决策支持系统。注重加强洪涝、干旱、台风、风雹、沙尘暴、地震、滑坡、泥石流、风暴潮、赤潮、林业有害生物灾害等频发易发灾害，以及高温热浪等极端天气气候事件的监测预警预报能力建设。建立健全灾害预警预报信息发布机制，充分利用各类传播方式，准确、及时发布灾害预警预报信息。

（三）加强自然灾害综合防范防御能力建设。全面落实防灾抗灾减灾救灾各专项规划，抓好防汛抗旱、防震抗震、防风防潮、防沙治沙、森林草原防火、病虫害防治、三北防护林、沿海防护林等减灾骨干工程建设。重点加强对中小河流、中小水库和滑坡、泥石流多发地区的综合治理，加大农田水利基础设施投入力度，加强台风洪涝地震多发地区防灾避灾设施建设，有效提高大中型工业基地、交通干线、通信枢纽和生命线工程的防灾抗灾能力。制订土地利用规划、城市规划以

及开展灾后恢复重建，要充分考虑减灾因素。按照土地利用总体规划要求和节约集约利用土地原则，统筹做好农业和农村减灾，工业和城市减灾以及重点地区的防灾避灾专项规划编制与减灾工程建设，全面提高灾害综合防范防御能力。

（四）加强国家自然灾害应急救援能力建设。加强国家自然灾害应急救援指挥体系建设，建立健全统一指挥、分级管理、反应灵敏、协调有序、运转高效的管理体制和运行机制。加强自然灾害救助应急预案编制和修订工作，基本形成纵向到底、横向到边的预案体系。加强中央和地方救灾物资储备网络建设。加强减灾救灾装备建设。加强民政减灾救灾工作队伍和军队、武警、公安消防部队等骨干救援队伍及专业救援队伍建设。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；研究制订减灾志愿服务的指导意见，全面提高减灾志愿者的减灾知识和技能，促进减灾志愿者队伍的发展和壮大。

（五）加强巨灾综合应对能力建设。加强对巨灾发生机理、活动规律及次生灾害相互关系研究，开展重大自然变异模拟和巨灾应急仿真实验。建立健全应对巨灾风险的体制、机制和政策措施，制订“长三角”、“珠三角”、“环渤海”等城市群和其他重点城市，以及灾害高风险区域的巨灾应对方案，开展应对巨灾的演练。积极稳妥推进农业保险试点，逐步建立政策性农业保险与财政补助相结合的农业风险防范与救助机制。探索建立适合我国国情的巨灾保险和再保险体系。加强巨灾防御工程建设。探索建立亚洲区域应对巨灾的合作机制，建立亚洲区域巨灾研究中心。

（六）加强城乡社区减灾能力建设。推进基层减灾工作，开展综合减灾示范社区创建活动。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。不断完善城乡社区减灾基础设施，全面开展城乡民居减灾安居工程建设。强化减灾避难功能，在多灾易灾的城乡社区建设避难场所。建立灾害信息员

队伍。加强城乡社区居民家庭防灾减灾准备，建立应急状态下社区弱势群体保护机制。全面提高城乡社区综合防御灾害的能力。

（七）加强减灾科技支撑能力建设。加强综合减灾的科学研究与技术创新，促进科技成果在减灾领域的应用。加强减灾关键技术研发，深入研究各灾种之间、灾害与生态环境、灾害与社会经济发展的相互关系，研究制定国家综合减灾中长期科技发展战略。加快遥感、地理信息系统、全球定位系统和网络通讯技术的应用，以及减灾高技术成果转化。加大国家对综合减灾的科技资金投入。加强减灾学科建设和人才培养，建设综合减灾的人才培养基地。建设综合减灾的技术标准体系，提高综合减灾的标准化水平。鼓励科研工作者和科技团体积极参与减灾领域的科学研究和学术交流。

（八）加强减灾科普宣传教育能力建设。强化地方各级人民政府的减灾责任意识，建立政府部门、新闻媒体和社会组织协作开展减灾宣传教育的机制。将减灾知识普及纳入学校教育内容，纳入文化、科技、卫生“三下乡”活动，开展减灾普及教育和专业教育，加强减灾科普教育基地建设。开展面向减灾工作者的教育培训，提高减灾队伍的整体素质。支持群众团体、民间组织和基层自治组织开展防灾避险知识宣传，利用互联网建设国家减灾科普教育支撑网络平台，开展减灾专业技术交互式远程教育。编制减灾科普读物、挂图或音像制品，推广地方减灾经验、宣传成功减灾案例和减灾知识，提高公民防灾减灾意识和技能。

四、重大项目

（一）全国重点区域综合灾害风险和减灾能力调查工程。充分利用已有各类灾害调查成果，开展全国重点区域综合灾害风险和减灾能力调查。建立全国灾害风险和减灾能力数据库系统，建设多尺度、多灾种的风险评估模型库，建立国家及重点区域灾害风险管理平台，形成国家及重点区域灾害风险监测评估业务运行系统。编制全国综合灾害风险图（全国 1:1000000、省级 1:250000 和灾害高风险区及重点区域 1:50000 灾害风险图）。在华北、东北、华东、华中、华南、西北、

西南 7 大区域，开展灾害风险和减灾能力试点调查，建立灾害风险评估标准和指标体系，开展调查培训工作，推进全国综合灾害风险和减灾能力调查全面开展；揭示灾害隐患和减灾薄弱环节，掌握减灾能力状况，为中央和地方各级政府提高综合减灾能力、应对灾害风险提供科学依据。

（二）国家四级灾害应急救助指挥系统建设工程。依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，建设国家四级灾害应急救助指挥体系，与中央有关部门、地方各级政府和有关专业机构已有资源和系统紧密衔接，充分利用国家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，为国务院应急平台提供数据支持。依托国家应急通讯平台，建立自然灾害信息平台，包括救灾业务数据库、信息资源目录体系、数据采集和交换系统；应急决策支持平台，包括应急值守、灾情评估、资源管理、方案制订和执行管理系统；应急指挥调度平台，包括各级灾害应急指挥中心和现场移动应急指挥系统，平台间相互衔接、协同运转，形成功能完备、横向覆盖、纵向贯通、科学高效的国家灾害应急救助指挥体系。

（三）中央级救灾物资储备体系建设工程。以统筹规划、节约投资和资源整合为原则，通过新建、改扩建和利用国家物资储备库等方式，基本形成中央级救灾物资储备网络。按照救灾实际需求，适当增加中央救灾物资储备种类，增大物资储量。到 2010 年，基本建成统一指挥、规模适度、布局合理、功能齐全、反应迅速、运转高效、保障有力、符合中国国情的中央级救灾物资储备库体系。

（四）卫星减灾建设工程。依托环境与灾害监测预报小卫星星座“2+1”阶段卫星与地面应用系统，紧密结合国家高分辨率对地观测系统等工程计划，开展后续卫星需求论证工作。积极促进稳定高效的国家灾害监测能力的形成，充分利用已有各类军、民用遥感卫星数据，综合利用国内外航空航天遥感资源，优势互补，通过建立国家、区域、省级应用网络体系，实现具备灾害监测预警、动态评估、决策支持和产品服务能力的灾害遥感业务运行系统，实现“天—地—现场”一体

化的空间技术减灾服务能力。同时，继续推动导航定位卫星在减灾领域的应用，逐步建立由航天航空遥感、卫星通讯、卫星导航和地面应用与网络系统构成的国家卫星减灾体系。

（五）亚洲区域巨灾研究中心建设工程。加强我国巨灾防御能力，推进亚洲区域减灾合作，按照“小核心、大网络”的基本框架，建立亚洲区域巨灾研究中心。开展巨灾防御和应急响应仿真实验、巨灾风险管理模拟实验、重大自然变异模拟实验，建设巨灾应对仿真实验室；开展亚洲区域巨灾信息交流，收集研究区域巨灾基础数据和案例，建立亚洲区域灾害信息共享平台和网站；开展亚洲区域巨灾机理研究、减灾政策研究和减灾合作机制研究，制定应对巨灾的战略和政策。

（六）社区减灾能力建设示范工程。在全国开展综合减灾示范社区创建活动，建立城乡社区减灾工作机制，完善相关应急预案，组织社区减灾救灾演练，加强社区灾害监测预警能力建设，建立社区灾害信息员和志愿者队伍，建设 1000 个综合减灾示范社区。在台风、风暴潮、洪涝、地震、滑坡、泥石流和沙尘暴等灾害高风险区和大中城市，建设社区避难场所示范工程。制订和完善城乡民房设防标准，加强统筹规划和指导，开展创建减灾安居工程模范市（县）活动，全面提高城乡社区综合防御灾害能力。

（七）减灾科普宣传教育工程。开发减灾宣传教育产品，编制系列减灾科普读物、挂图和音像制品，编制减灾宣传案例教材。建设减灾宣传和远程教育网络平台，在公共场所设置减灾知识宣传栏，在广播电台、电视台开设减灾知识宣传栏目，制作减灾公益广告，组织开展多种形式的减灾宣传教育活动，向公众宣传灾害预防避险的实用技能。利用现有场地和设施，在全国建立 100 个减灾宣传教育基地。

（八）减灾科技创新与成果转化工程。推动减灾科技创新与成果转化，使科学技术更直接地服务于减灾救灾。重点创新和推广服务于减灾的科技、装备、设备、救灾物资、医疗和卫生防疫用品；充分利用国家科技项目已有的成果，推进

高科技救援设备、通讯设备、节水灌溉和抗旱等技术应用；促进信息采集、获取、传输、分析处理技术在减灾领域的综合利用，提升减灾科技水平。

五、保障措施

（一）加强国家综合减灾管理体制和机制建设。在党中央、国务院统一领导下，进一步完善减灾工作的管理体制和运行机制，进一步加强国家减灾委的综合协调职能，建立健全省、市、县三级综合减灾协调机制。认真落实责任制，各地区、各部门各司其职、各负其责，分解目标、明确任务、细化责任，建立减灾工作绩效评估制度、责任追究制度，确保行政领导责任制落到实处。要加强减灾工作的协调联动，建立国家减灾委与成员单位、地方政府及相关部门和单位的协调机制，建立健全动员社会力量参与减灾的制度和机制。到 2010 年形成政府统一领导、各部门协同配合、社会参与、功能齐全、科学高效、覆盖城乡的国家综合减灾体系；全面提高国家和全社会的抗风险能力，保障人民生命财产安全，促进经济社会发展，促进社会主义和谐社会建设。

（二）将综合减灾纳入国民经济和社会发展规划。各地区、各部门要结合实际，按照《规划》编制本地区和本行业的减灾规划并纳入国民经济和社会发展规划；要按照《规划》要求，优化、整合各类减灾资源，统筹确保《规划》重点项目和基础设施的落实；重点工程建设项目要与综合减灾密切结合，立足长远充分考虑防灾减灾因素，确保工程的安全运行，发挥最大的社会效益、经济效益和生态效益，并按建设项目审批程序和国家投资可能安排办理。

（三）加强减灾法制建设，建立健全减灾标准体系。全面推进减灾法律法规体系建设，进一步制定、修订有关减轻自然灾害和灾害救助等方面的法律法规；制订国家减灾标准、相关技术标准和管理标准。国务院各有关部门要根据实际工作需要，抓紧做好有关减灾法律、行政法规、部门规章和相关标准的起草、制定和修订工作；各地区要依据有关法律、行政法规，结合实际制定或修订减灾工作的地方性法规和地方政府规章。全面规范减灾工作，提高依法减灾的水平。

（四）加大减灾投入力度。中央和地方各级人民政府的减灾投入要与国民经济和社会发展相协调，建立健全减灾投入机制，各级人民政府要根据减灾工作需要和财力可能，加大对减灾事业的投入，并按照政府间事权划分纳入各级财政预算；中央财政适当加大对中西部减灾工作支持力度；适当提高灾害救助标准，完善救灾补助项目；加强发挥保险业防灾减灾作用的政策研究和试点工作，鼓励公民和企业参加保险，充分发挥保险对灾害损失的经济补偿和转移分担功能；广泛动员社会力量，多渠道筹集减灾资金，健全社会动员机制，加强社会捐助工作，大力促进慈善事业发展。

（五）加强减灾专业队伍的培育和发展。加强减灾专业人才教育培训体系建设，提高教育培训能力，开展全方位、多层次的减灾科技教育，提高减灾工作者整体素质；加大经费、装备投入，提高各级减灾队伍特别是基层队伍的应急救援能力；立足减灾工作的实际需要，整体规划、统筹协调，整合优化人才队伍结构，实现减灾人才队伍和专家队伍的协调发展；构建全民参与减灾的安全文化氛围，培育和发展社会公益组织和志愿者团体，积极参与减灾工作；充分发挥解放军、武警、公安消防部队、民兵预备役在减灾救灾中的骨干作用。

（六）推进减灾领域的国际交流与合作。推动减灾领域信息管理、宣传教育、专业培训、科技研发以及国际人道主义援助等方面的国际交流与合作，广泛宣传我国减灾的成果和经验，积极借鉴国外减灾的做法和经验；建立健全与联合国组织、国际或区域减灾机构、各国政府以及非政府组织在减灾领域的国际交流与合作机制；充分发挥我国在亚洲减灾领域的重要作用，大力推进《加强国家和社区的抗灾能力：2005—2015年兵库行动纲领》和《亚洲减少灾害风险北京行动计划》的实施。