

# 武汉市防灾减灾救灾和突发事件 应急管理委员会文件

武减应〔2025〕2号

## 市防灾减灾救灾和突发事件应急管理委员会 关于印发武汉市自然灾害救助应急预案的通知

市防灾减灾救灾和突发事件应急管理委员会成员单位、各区应急管理局：

经市政府同意，现将修订后的《武汉市自然灾害救助应急预案》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。2023年12月25日市减灾委员会印发的《武汉市自然灾害救助应急预案》同时废止。

武汉市防灾减灾救灾和突发事件  
应急管理委员会

2025年4月3日

# 武汉市自然灾害救助应急预案

## 1 总则

### 1.1 编制目的

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要论述精神，坚持人民至上、生命至上，建立健全自然灾害救助体系和运行机制，规范应急救助行为，提高应急救助能力，最大限度地减少人员伤亡和财产损失，保障受灾群众基本生活，维护社会稳定。

### 1.2 编制依据

《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国防震减灾法》《中华人民共和国气象法》《中华人民共和国森林法》《自然灾害救助条例》及《国家自然灾害救助应急预案》《湖北省突发事件应对办法》《湖北省自然灾害救助办法》《湖北省自然灾害救助应急预案》和《武汉市突发事件总体应急预案》等。

### 1.3 适用范围

本预案适用于我市行政区域内发生自然灾害时市级层面的灾害救助等工作。

### 1.4 工作原则

坚持人民至上、生命至上，确保受灾群众基本生活；坚持统一指挥、综合协调、分级负责、属地管理为主；坚持党委领导、

政府主导、社会参与、群众自救，充分发挥基层群众性自治组织和公益性社会组织的作用；坚持安全第一、预防为主，推动防范救援救灾一体化，实现高效有序衔接，强化灾害防抗救全过程管理。

## **2 组织指挥体系**

### **2.1 市防灾减灾救灾和突发事件应急管理委员会**

市防灾减灾救灾和突发事件应急管理委员会(以下简称市委员会)是全市自然灾害救助的综合协调机构，负责统筹指导全市防灾减灾救灾工作,协调开展较大及以上自然灾害防灾减灾救灾活动，下设办公室和工作组。

市委员会在协调指挥灾害救助工作中的主要职责：负责领导、指挥和协调全市自然灾害救助及抗灾救灾工作；向市委、市人民政府和省防减救灾委办公室报告灾情和救灾工作进展，并向社会发布灾情；召开灾情会商会议，协调落实市委、市人民政府关于救灾工作的指示，对指导支持灾区减灾救灾的重大事项作出决定；确定、调整自然灾害救助应急响应级别和应急期；派工作组赶赴灾区，看望慰问受灾群众，指导抗灾救灾工作；协调转移安置受灾群众，保障受灾群众基本生活；协调驻地解放军、武警部队、民兵预备役人员参加抢险救灾；部署组织开展灾后倒房恢复重建和受灾群众冬春生活救助；协调推动减灾救灾政策法规制度体系建设，协调解决减灾救灾重大问题，统筹协调开展减灾救灾宣传教育和培训；完成市委、市人民政府交办的其他事项。

各成员单位贯彻落实市委、市人民政府和市委员会工作部署，按各自职责做好本部门本系统灾害救助相关工作。

## **2.2 市委员会办公室**

市委员会办公室设在市应急管理局，办公室主任由市应急管理局主要负责同志兼任。市委员会办公室在灾害救助工作中的主要职责：负责贯彻落实市委、市人民政府、省防减救灾委办公室和市委员会指令；负责市委员会日常工作；承担全市自然灾害救助综合协调工作；协调有关部门听取灾区灾情和救灾工作情况汇报，落实灾区救助措施；组织开展灾情趋势研判、救灾需求评估及灾情会商核定；调度灾情和救灾工作进展动态，按照有关规定统一发布灾情以及受灾地区需求，并向各成员单位通报；协调有关部门组成赴灾区联合工作组，协助、指导灾区政府开展救灾工作，协调解决灾害救助重大问题，并研究提出支持措施；组织指导开展重特大自然灾害损失综合评估，督促做好倒损住房恢复重建工作；督促灾害救助重大决策部署的贯彻落实，推动重要支持措施落实，做好救灾款物监督和管理，健全完善救灾捐赠款物管理制度；完成市委、市人民政府和市委员会交办的其他任务。

## **2.3 市自然灾害救助指挥部及职责**

在发生自然灾害并启动应急响应期间，市委员会及其办公室转换为市自然灾害救助指挥部(以下简称指挥部)及其办公室，负责领导、指挥和协调全市自然灾害救助工作。市委员会主任（市人民政府主要领导）、副主任（市人民政府分管领导）担任指挥



部指挥长、副指挥长，市委委员会办公室主任（市应急管理局主要负责同志）、副主任（市应急管理局分管负责同志）担任指挥部办公室主任、副主任。

## **2.4 指挥部成员单位职责**

在应急响应期间，市委委员会成员单位转换为市指挥部成员单位，实行成员、联络员制度。

市委宣传部：负责组织协调市属新闻媒体做好宣传报道工作，及时回应社会关切。

市委统战部（市政府侨办）：负责海外侨胞救灾捐赠的协调、联络工作。

市委网信办：负责防灾救灾网络舆情监测、研判、处置工作。

市委外办：负责在汉外籍人士及港澳人士救助的协调、联络工作；负责来汉采访的境外媒体的管理服务工作。

市委台办：负责在汉台胞救助的协调、联络工作；负责台湾地区救灾捐赠的协调工作；负责来汉采访的台湾媒体的管理服务工作。

武汉警备区：负责必要时应市救助指挥部请求，协调驻军参加应急救援工作。

市发改委：负责受灾期间重要民生商品价格监测，保持市场价格稳定；保障灾害期间全市粮食供应。

市教育局：负责协助灾区政府及当地教育行政部门做好受灾学校转移师生员工、恢复正常教学秩序等工作；协助做好受灾群

众集中安置点校舍征用工作。

市经信局：负责组织协调灾情期间重要工业品生产对接工作，协调电网企业开展灾后应急供电保障工作；组织开展对经省经信厅审批的临时应急频率保护性监测，做好灾区无线电监测工作，维护空中电波正常秩序。

市公安局：负责指导和协调灾区公安机关维护治安秩序，打击趁灾实施的各类违法犯罪活动；做好重点单位安全保卫工作；做好交通疏导、交通管制等相关工作，确保救灾物资运输畅通；协助组织灾区群众的紧急转移工作。

市民政局：负责动员引导有条件的社会组织参与应急救助工作；做好因灾死亡人员遗体处置工作。

市财政局：负责自然灾害救助资金安排、拨付和监督检查，对灾情所需资金及时进行调度；会同有关部门积极申请中央、省救灾补助资金。

市自然资源和城乡建设局：负责及时发布地质灾害风险预警；提供灾后恢复重建的测绘地理信息技术支撑。

市生态环境局：负责组织对灾区的环境污染情况进行监测、分析并提出处置方案，指导灾区做好环境保护和污染治理工作。

市城管执法委：负责对应急处置后遗留生活垃圾的处置。

市交通运输局：负责协调救灾人员、物资及受灾群众转移转运交通保障。

市水务局：负责对灾区水情旱情监测预警工作。

市农业农村局：负责及时调查、核实和报告农业旱、涝灾情信息；督促做好农业生产防灾减灾、灾后恢复生产和动物疫病防控工作；指导受灾地区调整农业结构、推广应用节水农业技术。

市商务局：负责组织和协调大型商贸企业和市级副食品储备单位参与有关应急救助工作；组织市内应急生活必需品供应，视情动用市级副食品商业储备稳定市场；加强指导商贸企业参与救灾纾困工作；协调办理境外捐赠物资入关工作。

市文旅局：负责督导 A 级景区做好应急救助工作。

市卫健委：负责组织开展因灾伤病人员医疗救治、心理援助和灾区的卫生防疫工作，预防控制因灾传染病疫情的发生、流行。

市应急管理局（市地震局）：承担指挥部办公室日常工作；负责统计、发布自然灾害灾情信息，组织开展灾情核查、损失评估工作；牵头组织市内自然灾害应急救助工作，会同相关部门指导各区开展受灾群众紧急转移安置和受灾困难群众生活救助工作；组织救灾捐赠工作；组织协调重要救灾物资的调拨工作；承担中央、省下拨市救灾款物的管理、分配和监督使用工作。

市审计局：依法对救灾款物筹集管理使用进行审计监督。

市住房和城乡建设局：指导各区对受损房屋开展安全鉴定。

市市场监管局：负责灾区市场商品质量和价格监督管理，加强灾情期间商品质量检验，开展价格监督检查，打击价格违法违规行为，保持灾区市场稳定。

市统计局：负责提供基础统计数据，协助做好灾情数据分析、

汇总工作。

市气象局：负责灾害性天气的实时监测、预报、预警，适时开展人工影响天气作业，组织协调气象灾害风险评估、气候可行性论证等气象灾害防御工作，做好防灾减灾救灾气象保障服务。

武警武汉市支队：负责组织武警部队实施自然灾害救助工作；协助公安机关维护救灾秩序和社会治安。

市消防救援支队：负责组织消防救援队伍参加自然灾害救助工作。

市供销社：负责协助组织开展救灾物资调拨和供应工作。

市红十字会：协助政府开展人道主义救助工作；依法开展社会募捐，管理、接收并分发所接收的捐助款物，组织红十字会志愿者和动员群众参与现场救护等救灾工作。

市通信管理局：负责组织通信企业做好灾区应急通信保障。

武汉供电公司：负责组织指挥灾区电力设施的抢修工作，保障灾区电力供应。

市广播电视台：负责协调指导相关部门保障灾区广播、电视系统的正常运行；做好防灾减灾救灾宣传报道工作。

其他市委员会成员单位按照部门“三定”，依法依规履行本行业领域的防灾减灾救灾各项职责。

## **2.5 专家委员会**

市指挥部设立专家委员会，在全市应急专家库中选择相应专家对全市防灾减灾救灾工作的重大决策和重要规划提供政策咨

询和建议，对全市重特大自然灾害的应急响应、灾情评估、灾害救助和灾后恢复重建提出咨询意见。

### 3 灾害救助准备

气象、水务、自然资源、农业农村、林业、地震等部门及时发布自然灾害监测预警预报信息，并向市委委员会办公室通报，自然资源部门根据需要提供及时提供地理信息数据。市委委员会办公室根据自然灾害预警预报信息，结合可能受影响地区的自然条件、人口和社会经济状况，对可能出现的灾情进行预评估，当可能威胁人民生命财产安全、影响基本生活、需要提前采取应对措施时，视情采取以下一项或多项措施：

（1）向可能受影响的区委员会或应急管理局通报监测预警信息，提出灾害救助工作要求，启用应急避难场所及相关设施，疏散、转移易受自然灾害危害的人员和财产，做好基本生活救助的准备。

（2）加强应急值守，密切跟踪灾害风险变化和发展趋势，对灾害可能造成的损失进行动态评估，根据评估结果及时调整相关措施，指导可能受灾害预警影响地区确定是否停工、停课、停业。

（3）通知市应急物资保障中心和相关区级储备库（点）做好救灾物资调运准备，紧急情况下提前调拨；启动与交通运输、铁路、民航等部门和单位的应急联动机制，做好救灾物资调运准备。

(4) 提前派出工作组，实地了解灾害风险，检查指导各项救灾准备工作。

(5) 根据工作需要，向市委员会成员单位通报灾害救助准备工作情况，重要情况及时向市委、市人民政府报告。

(6) 向社会发布预警及相关工作开展情况，提示公众做好自救互救准备。

#### **4 灾情信息管理**

市、区应急管理局按照市委、市人民政府关于突发灾害事件信息报送的要求、应急管理部《自然灾害情况统计调查制度》和《特别重大自然灾害损失统计调查制度》等有关规定，做好灾情信息统计报送、核查评估、会商核定和部门间信息共享等工作。

##### **4.1 灾情信息报告**

4.1.1 市、区应急管理局应严格落实灾情信息报告责任，健全工作制度，规范工作流程，确保灾情信息报告及时、准确、全面，坚决杜绝迟报、瞒报、漏报、虚报灾情信息等问题。

4.1.2 市、区应急管理局在接到灾害事件报告后，应在规定时限内向本级党委、政府和上级应急管理部门报告。区人民政府有关涉灾部门应及时将本行业灾情通报同级应急管理部门。

对造成区级行政区域内 3 人以上死亡（含失踪）或房屋大量倒塌、农田、林木大面积受灾等严重损失的突发性自然灾害，区应急管理局应在灾害发生后立即上报区级党委、人民政府、市应急管理局。市应急管理局接报后立即报告市委、市人民政府和省

应急管理厅，视情通报市委委员会成员单位。

4.1.3 重特大自然灾害灾情稳定前，市、区应急管理局执行灾情 24 小时零报告制度，逐级上报上级应急管理部门；灾情发生重大变化时，市应急管理局接报后立即向市委、市人民政府和省应急管理厅报告。灾情稳定后，受灾地区应急管理局要及时组织相关部门和专家开展灾情核查，客观准确核定各类灾害损失，并及时组织上报。

4.1.4 通过国家自然灾害灾情管理系统汇总上报的灾情信息，要按照《自然灾害情况统计调查制度》和《特别重大自然灾害损失统计调查制度》等规定报送，首报要快，核报要准。特殊紧急情况下（如断电、断路、断网等），可先通过卫星电话等方式报告，后续及时通过系统补报。

4.1.5 地震、山洪、地质灾害、森林火灾等突发性自然灾害发生后，遇有死亡和失踪人员相关信息认定困难的情况，受灾地区应急管理部门应按照因灾死亡和失踪人员信息“先报后核”的原则，第一时间先上报信息，后续根据认定结果进行核报。

4.1.6 受灾地区应急管理局要建立因灾死亡和失踪人员信息比对机制，主动与公安、自然资源、交通运输、水务、农业农村、卫生健康、林业等部门沟通协调；对造成重大人员伤亡的灾害事件，及时开展信息比对和跨地区、跨部门会商。部门间数据不一致或定性存在争议的，会同相关部门联合开展调查并出具调查报告，向本级党委和政府报告，同时抄报市应急管理局。

4.1.7 对干旱灾害，市、区应急管理部门应在旱情初显、群众生产和生活受到一定影响时，初报灾情；在旱情发展过程中，每 10 日续报一次灾情，直至灾情解除；灾情解除后及时核报。

关于信息报送，法律法规另有规定的，从其规定。

## **4.2 灾情信息核定**

4.2.1 部门会商核定。市、区人民政府要建立健全灾情会商制度，市、区委员会或者应急管理局要定期或不定期组织相关部门召开灾情会商会，全面客观评估、核定灾情数据。

4.2.2 专家小组评估。发改、应急、水务、自然资源、生态环境、住建、交通运输、农业农村、林业、地震、气象等有关部门组织专家评估小组，通过全面调查、抽样调查、典型调查和专项调查等形式对灾情进行专家评估，核实灾情。

4.2.3 建立救助台账。各区委员会办公室、应急局在灾情核定后，及时建立因灾死亡（失踪）人口、倒塌居民住房和需政府救助人口台账，为开展生活救助和恢复重建提供依据。

## **4.3 灾情信息发布**

信息发布坚持实事求是、及时准确、公开透明的原则。信息发布形式包括授权发布、组织报道、接受记者采访、举行新闻发布会等。要主动通过重点新闻网站或政府网站、政务微博、政务微信、政务客户端、应急广播系统等发布信息。各级广播电视行政管理部门、通信管理部门等相关单位应配合应急管理等部门做好预警、灾情等应急信息发布工作。



灾情稳定前，受灾地方的市、区委员会或应急管理局应当及时向社会滚动发布自然灾害造成的人员伤亡、财产损失情况，启动救灾应急响应情况，自然灾害救助工作动态、成效、下一步安排等情况。灾情稳定后，经评估研判，应当及时向社会发布终止救灾应急响应情况，评估、核定并按有关规定发布自然灾害损失情况。

关于灾情核定和发布工作，法律法规另有规定的，从其规定。

## **5 应急响应**

根据自然灾害的危害程度等因素，市级自然灾害救助应急响应分为I、II、III、IV四级，其中I级为最高级别。

### **5.1 IV级响应**

#### **5.1.1 启动条件**

全市范围内一次灾害过程出现下列情况之一的：

①因灾死亡和失踪 3 人以上、5 人以下；

②需紧急转移安置和需紧急生活救助 1.5 万人以上、3 万人以下；

③倒塌和严重损坏房屋 1500 间或 500 户以上、3000 间或 1000 户以下；

④因干旱灾害造成缺粮或者缺水等生活困难（因旱饮水困难人口达到 5 万人），需政府救助人数占农业人口 5%以上、10%以下，或 15 万人以上、30 万人以下。

#### **5.1.2 启动程序**

灾害发生后，市指挥部办公室经分析评估，认定灾情达到启动标准，由市委委员会办公室主任决定启动IV级响应，并向市委委员会副主任和省防减救灾委报告。

### 5.1.3 响应措施

市指挥部办公室主任组织协调市级层面自然灾害救助工作，指导支持受灾地区自然灾害救助工作。市委委员会及其成员单位视情采取以下措施：

（1）市指挥部办公室视情组织召开有关成员单位会商会，分析灾区形势，研究落实对灾区的救灾支持措施。

（2）灾情发生后 12 小时内，市指挥部办公室派出局级干部带队的工作组赶赴灾区慰问受灾人员，核查灾情，了解救灾工作情况，掌握灾区政府的救助能力和灾区需求，指导地方开展救灾工作。

（3）市指挥部办公室及时掌握并按照有关规定统一发布灾情和救灾工作动态信息。

（4）以市应急管理局、市财政局名义向省应急管理厅、省财政厅上报请拨救灾应急资金和救灾物资的请示。

（5）在收到上级财政拨款或市人民政府确定下拨应急资金后，根据地方申请和有关部门对灾情的核定情况，市应急管理局、市财政局迅速制定分配方案，经市人民政府批准后，及时下拨救灾应急资金。市应急管理局紧急调拨救灾物资，指导、监督基层救灾应急措施落实和救灾款物发放。

(6) 市委宣传部统筹做好新闻宣传和舆论引导工作。市委网信办、市广播电视台按职责做好新闻宣传和舆论引导工作。

(7) 市卫健委指导受灾区做好医疗救治、卫生防疫和心理援助工作。

(8) 市指挥部其他成员单位按照职责分工,做好有关工作。

## **5.2 III级响应**

### **5.2.1 启动条件**

全市范围内一次灾害过程出现下列情况之一的:

①因灾死亡和失踪 5 人以上、10 人以下;

②需紧急转移安置和需紧急生活救助 3 万人以上、5 万人以下;

③倒塌和严重损坏房屋 3000 间或 1000 户以上、5000 间或 1500 户以下;

④因干旱灾害造成缺粮或者缺水等生活困难(因旱饮水困难人口达到 10 万人),需政府救助人数占农业人口 10%以上、15% 以下,或 30 万人以上、50 万人以下。

### **5.2.2 启动程序**

灾害发生后,市指挥部办公室经分析评估,认定灾情达到启动标准,向市委员会提出启动III级响应的建议;市指挥部副指挥长决定启动III级响应,并向市委员会主任和省防减救灾委报告。

### **5.2.3 响应措施**

市委员会及其成员单位视情采取包括IV级响应措施的以下

措施:

(1) 市指挥部办公室进入应急状态, 组织召开有关成员单位会商会, 分析灾区形势, 研究落实对灾区的救灾支持措施。

(2) 交通运输、铁路、民航等部门和单位协调指导开展救灾物资、人员运输与重要通道快速修复等工作, 充分发挥物流保通保畅工作机制作用, 保障各类救灾物资运输畅通和人员及时转运。

(3) 市应急管理局会同市民政局指导社会组织、社会工作者、志愿者等社会力量参与灾害救助工作。

(4) 灾情稳定后, 市指挥部办公室指导受灾区人民政府评估、核定自然灾害损失情况。

### **5.3 II级响应**

#### **5.3.1 启动条件**

全市范围内一次灾害过程出现下列情况之一的:

①因灾死亡和失踪 10 人以上、20 人以下;

②需紧急转移安置和需紧急生活救助 5 万人以上、10 万人以下;

③倒塌和严重损坏 5000 间或 1500 户以上、1 万间或 3000 户以下;

④因干旱灾害造成缺粮或者缺水等生活困难(因旱饮水困难人口达到 20 万人), 需政府救助人数占农业人口 15%以上、20%以下, 或 50 万人以上、100 万人以下。

### 5.3.2 启动程序

灾害发生后，市指挥部办公室经分析评估，认定灾情达到启动标准，向市指挥部提出启动Ⅱ级响应的建议；市指挥部指挥长决定启动Ⅱ级响应，并向省防减救灾委报告。

### 5.3.3 响应措施

市指挥部指挥长组织、领导、协调市级层面自然灾害救助工作，指导支持受灾地区自然灾害救助工作。市指挥部及其成员单位视情采取包括Ⅲ级响应措施的以下措施：

（1）市指挥部指挥长组织有关成员单位召开会商会，分析灾区形势，协调落实市委、市人民政府关于救灾工作的指示，研究落实对灾区的救灾支持措施；各有关成员单位按照职能分工，组成相应的工作组进入救灾应急状态，并展开工作。

（2）灾情发生后 6 小时内，市委、市人民政府领导带领有关部门负责同志赴灾区指导开展救灾救助工作。

（3）市指挥部办公室及时掌握灾情和救灾工作动态信息，每日向市委、市人民政府和省防减救灾委办公室、省应急管理厅报告一次灾情和救灾工作动态信息，重大情况随时报告；组织灾情会商，按照有关规定统一发布灾情，及时发布灾区需求。市委委员会有关成员单位做好灾情、灾区需求及救灾工作动态等信息共享，每日 10 时前向市指挥部办公室报告一次抗灾救灾工作情况（或视情况不定时报告）。

（4）市公安局加强灾区社会治安和道路交通应急管理。市

应急管理局视情协调市消防救援支队参与救灾工作，协助组织灾区群众紧急转移，加强安置场所消防管理。军队、武警有关部门根据地方人民政府请求，组织协调军队、武警、民兵、预备役部队参加抢险救灾，必要时协助地方人民政府运送、发放救灾物资。

（5）以市人民政府名义向省政府，或以市应急管理局、市财政局名义向省应急管理厅、财政厅上报请拨救灾应急资金和救灾物资的请示。

（6）市卫健委根据需要，及时组织医疗卫生队伍赴灾区协助开展医疗救治、卫生防疫和心理援助等工作。市自然资源和城乡建设局根据突发自然灾害应对工作需要，及时提供地图、基础地理信息数据等测绘成果，做好遥感监测、导航定位等应急测绘保障工作。武汉供电公司保障灾区电力供应。市通信管理局组织基础电信运营企业做好应急通信保障工作。

（7）市应急管理局会同市民政局提出接收救灾捐赠的单位和慈善组织名单，经市人民政府同意后向社会公布，组织开展全市性救灾捐赠活动，指导各区开展救灾捐赠活动，定期向社会公告救灾捐赠的接收和使用情况。市民政局指导慈善组织开展救灾募捐活动。市红十字会依法开展救灾募捐等相关活动。

（8）灾情稳定后，受灾区人民政府组织开展灾害损失综合评估工作，及时将评估结果报送市委委员会办公室。市委委员会办公室、市应急管理局组织核定并按有关规定统一发布自然灾害损失情况。

## 5.4 I级响应

### 5.4.1 启动条件

全市范围内一次灾害过程出现下列情况之一的：

- ①因灾死亡和失踪 20 人以上；
- ②需紧急转移安置和需紧急生活救助 10 万人以上；
- ③倒塌和严重损坏房屋 1 万间或 3000 户以上；

④因干旱灾害造成缺粮或者缺水等生活困难（因旱饮水困难人口达到 30 万人），需政府救助人数占农业人口 20%以上或 100 万人以上。

### 5.4.2 启动程序

灾害发生后，市指挥部办公室经分析评估，认定灾情达到启动标准，向市指挥部提出启动I级响应的建议；市指挥部报市委、市人民政府同意后决定启动I级响应，并向省防灾减灾委报告。

### 5.4.3 响应措施

由市指挥部指挥长或市委、市人民政府指定的负责同志统一组织、领导、协调市级层面自然灾害救助工作，指导支持受灾区自然灾害救助工作。市委员会及其成员单位视情采取包括II级响应措施的以下措施：

（1）市指挥部指挥长或市委、市人民政府指定的负责同志主持召开会商会议，各成员单位及有关受灾地区参加，协调落实市委、市人民政府关于救灾工作的指示，对指导支持灾区减灾救灾的重大事项作出决定。

(2) 灾情发生 12 小时内，市委、市人民政府主要领导率有关部门负责同志赴灾区，指导救灾工作。

(3) 市发改委、市农业农村局、市商务局、市市场监管局保障市场供应和价格稳定。市通信管理局组织基础电信运营企业做好应急通信保障工作。市经信局组织协调救灾装备、防护和消杀用品、医药等应急工业品生产工作。市水务局指导灾区水利工程修复、水务行业供水，协调城乡应急水源工作。市生态环境局及时对因灾害导致的生态环境破坏、污染、变化等情况进行监测，指导灾区开展污染治理和生态环境保护工作。

(4) 灾情稳定后，根据市人民政府关于灾害评估工作的有关部署，市应急管理局、受灾区人民政府、市人民政府有关部门组织开展灾害损失综合评估工作。市指挥部办公室、市应急管理局按有关规定统一发布自然灾害损失情况。

## **5.5 启动条件调整**

5.5.1 对灾害发生在敏感地区、敏感时间，或灾害对受灾地区经济社会造成重大影响时，相关应急响应启动条件可酌情降低。

5.5.2 市人民政府决定的其他事项。

## **5.6 响应联动**

对已启动市级防汛抗旱、地震、地质灾害、森林火灾等应急响应的，市指挥部办公室要强化灾情态势会商，必要时按照本预案规定启动市级自然灾害救助应急响应。



各区启动本级自然灾害救助应急响应的，应及时向市指挥部办公室和市应急管理局报告。启动市级自然灾害救助应急响应后，市指挥部会办公室、市应急管理局向区通报，所涉区要立即启动本级自然灾害救助应急响应，并加强会商研判，根据灾情发展变化及时作出调整。

### **5.7 响应终止**

救灾应急工作结束后，经研判，由市指挥部办公室提出建议，按启动响应的相应权限终止响应。

## **6 灾后救助与恢复重建**

### **6.1 过渡期生活救助**

6.1.1 灾害救助应急工作结束后，受灾地区应急管理部门及时组织将因灾房屋倒塌或严重损坏需恢复重建无房可住人员、因次生灾害威胁在外安置无法返家人员、因灾损失严重缺少生活来源人员等纳入过渡期生活救助范围。

6.1.2 市应急管理局组织有关部门结合灾情评估情况，提出资金补助方案，报市人民政府批准后，会同市财政局及时下拨自然灾害生活补助资金，指导灾区人民政府做好过渡期生活救助的人员核定、资金发放等工作。

6.1.3 受灾地区过渡期生活救助政策落实工作，接受上级和同级主管、监管部门监督检查，定期通报受灾地区救助工作进展，过渡期生活救助工作结束后组织绩效评估。

### **6.2 冬春救助**

各区人民政府负责解决受灾群众在灾害发生后的当年冬季、次年春季遇到的基本生活困难。市委委员会办公室、市应急管理局、市财政局根据市委、市人民政府和省应急管理厅、财政厅有关部署加强统筹指导，各区应急管理部门、财政部门抓好落实。

6.2.1 各区应急局每年9月中下旬开始调查受灾人员冬春生活困难情况，10月底前统计、评估本行政区域受灾人员当年冬季、次年春季的基本生活救助需求，核定救助对象，编制工作台账，制定救助工作方案，经本级党委和政府批准后组织实施，并报市应急管理局备案。

6.2.2 市应急管理局每年9月下旬视情组织有关专家赴重灾地方对受灾人员生活困难状况进行调查评估，核实情况；制定受灾人员冬春生活救助工作方案。10月底前，以市应急管理局、市财政局名义向省应急厅、省财政厅报送受灾人员冬春生活救助资金的请示。

6.2.3 市应急管理局、市财政局根据中央、省核拨的自然灾害生活救助资金，按照相应的分担比例，核定市级自然灾害生活救助资金并及时下拨，专项用于帮助解决冬春受灾人员吃饭、穿衣、取暖等基本生活困难。

6.2.4 市应急管理局指导各区通过开展救灾捐赠、对口支援、政府采购等方式解决受灾人员的生活物资等问题，组织有关部门和专家评估全市冬春期间中期和终期救助工作绩效。

### **6.3 倒损住房恢复重建**

因灾倒损住房恢复重建由受灾地区人民政府负责组织实施，提供资金支持，制定完善因灾倒损住房恢复重建补助资金管理有关标准规范，确保补助资金规范有序发放到受灾群众手中。

恢复重建资金等通过政府救助、社会互助、对口援建、自行筹措、政策优惠等多种途径解决，并鼓励通过邻里帮工帮料、以工代赈等方式实施恢复重建。积极发挥商业保险经济补偿作用，发展城乡居民住宅地震巨灾保险、农村住房保险、灾害民生保险等相关保险，完善市场化筹集恢复重建资金机制，帮助解决受灾群众基本住房问题。

恢复重建规划和房屋设计要尊重群众意愿，加强全国自然灾害综合风险普查成果转化运用，因地制宜确定方案，科学安排项目选址，合理布局，避开地震断裂带、洪涝灾害高风险区、地质灾害隐患点等，避让地质灾害极高和高风险区。无法避让地质灾害极高和高风险区的，必须采取工程防治措施，提高抗灾设防能力，确保安全。

6.3.1 市应急管理局根据各区上报的倒损住房核定情况，视情组织评估小组，参考其他灾害管理部门评估数据，对因灾倒损住房情况进行综合评估。

6.3.2 市住房和城乡建设局负责倒损住房恢复重建的技术支持、安全和质量监督等工作。市自然资源和城乡建设局负责灾后恢复重建的测绘地理信息保障服务工作。其他相关部门按照各自职责，做好重建规划、选址，制定优惠政策，支持做好住房重建

工作。

6.3.3 住房重建工作结束后，各区应急局应采取实地调查、抽样调查等方式，对本地倒损住房恢复重建补助资金管理工作开展绩效评估，并将评估结果报市应急管理局。市应急管理局收到各区上报本行政区域内的绩效评估情况后，视情组成督查组开展实地抽查，对全市倒损住房恢复重建补助资金管理工作进行绩效评估。

6.3.4 由市委、市人民政府统一组织开展的恢复重建，按有关规定执行。

## **7 保障措施**

### **7.1 资金保障**

7.1.1 市、区人民政府将自然灾害救助工作纳入国民经济和社会发展规划，建立健全与自然灾害救助需求相适应的资金、物资保障机制。

7.1.2 按照救灾工作分级负责、救灾资金分级负担的原则，各区人民政府应将自然灾害救灾资金和相关工作经费纳入本级预算，用于帮助解决严重受灾地区群众的基本生活困难，开展救灾救助工作。

7.1.3 市、区人民政府应根据经济社会发展水平、自然灾害生活救助成本等因素，按规定程序适时调整自然灾害救助政策和相关补助标准。

7.1.4 灾害发生后，各区人民政府应积极主动开展救灾救助，

市级财政、应急管理部门应及时汇总统计、核查上报本地区灾情损失、因灾倒房、需救助人员、资金情况，市应急管理局根据灾害救援事权划分，结合上级救灾资金安排，充分考虑各区资金申请、灾情损失及需救助人员规模等因素，提出资金分配建议商市财政局后下达救灾资金。

7.1.5 年度救灾救助资金不足时，市、区人民政府通过预算调整调剂方式，切实保障本地区自然灾害等突发事件处理工作需要。

7.1.6 受灾地区人民政府和相关主管部门应当规范救灾资金的管理发放，加强绩效管理。

## **7.2 物资保障**

7.2.1 合理规划、建设市、区救灾物资储备库，优化救灾物资储备库布局。灾害多发易发地区的区级人民政府、交通不便或灾害事故风险等级高地区的街道（乡镇），应根据灾害特点、居民人口数量和分布等情况，按照布局合理、规模适度的原则，设立救灾物资储备库（点）。优化救灾物资储备库布局，完善救灾物资储备库的仓储条件、设施和功能，形成救灾物资储备网络。自然灾害多发易发地的区人民政府应当根据自然灾害特点、居民人口数量和分布等情况，按照布局合理、规模适度的原则，设立救灾物资储备库（点）。

7.2.2 制定救灾物资保障规划，科学合理确定储备品种和规模。市、区人民政府应参照中央应急物资品种要求，结合本地区

灾害事故特点，储备能够满足本行政区域启动二级响应需求的救灾物资，并留有安全冗余。建立健全救灾物资采购和储备制度，每年根据应对重特大自然灾害需求，及时补充更新救灾物资。按照实物储备和能力储备相结合的原则，提升企业产能保障能力，优化救灾物资产能布局。依托国家应急资源管理平台，搭建重要救灾物资生产企业数据库。建立健全应急状态下集中生产调度和紧急采购供应机制，提升救灾物资保障的社会协同能力。救灾物资储备所需经费按国家有关规定列支。

7.2.3 建立健全救灾物资紧急调拨和运输制度。灾害发生后，交通运输、铁路、民航部门应组织协调运力，开辟绿色通道，保障救灾物资以最快的速度运往灾害现场。增强应急调运水平，与市场化程度高、集散能力强的物流企业建立战略合作，探索推进救灾物资集装单元化储运能力建设。交通运输部门按有关规定，对运送救灾人员、物资、设备和受灾群众的车辆免收通行费。

7.2.4 市级救灾物资储备主要包括：救灾帐篷、衣被、折叠床、照明设备等（见附件）。具体储备品种和数量，由市应急管理局按政府采购管理的相关规定组织实施。所需经费从市级财政预算的自然灾害生活补助资金中列支。

7.2.5 区级救灾物资储备，以衣、被、粮、油等生活物资为重点，保证灾害发生后根据指令能及时将救灾物资运抵灾害现场。采购储备的救灾物资所需经费从同级财政预算的自然灾害生活补助资金中列支。

7.2.6 制定完善救灾物资品种目录和质量技术标准、储备库（点）建设和管理标准，加强救灾物资保障全过程信息化管理。

### **7.3 医疗保障**

7.3.1 自然灾害发生后，市卫健委应迅速组织医疗救治队伍赴灾区协助开展医疗救治工作，确保受灾伤病群众得到及时治疗。加强受灾群众集中安置点医疗保障工作，在集中安置点配备专业医疗人员和必要的药品，为受灾群众提供医疗服务。

7.3.2 加强灾区卫生防疫工作，防止和控制传染病的发生和蔓延。受灾地区人民政府和市、区卫健委应组织专业卫生防疫队伍采取严密有效措施确保灾区卫生防疫工作实现全覆盖、无死角。

7.3.3 开展受灾群众心理援助工作，组织专业心理医疗队伍为受灾群众提供必要的心理治疗和心理疏导。

### **7.4 通信和信息保障**

7.4.1 通信主管部门负责组织各通信企业健全应急通信保障体系，增强通信网络容灾抗毁韧性，加强基层应急通信装备预置，提升受灾地区应急通信抢通、保通、畅通能力。

7.4.2 充分利用现有资源、设备，完善灾情和数据共享平台，健全灾情共享机制，实现数据实时共享。加强灾害救助工作信息化建设。

### **7.5 装备和设施保障**

7.5.1 市有关部门应协调为基层配备灾害救助必需的设备和

装备，确保救灾工作的顺利开展。市、区党委和政府要配置完善调度指挥、会商研判、业务保障等设施设备和系统，为防灾重点区域和高风险街道（乡镇）、社区（村组）配备必要的交通、通信、个人安全防护等设备，提升基层自救互救能力。

7.5.2 各区人民政府应根据发展规划、国土空间总体规划等，结合居民人口数量和分布等情况，统筹推进应急避难场所规划、建设和管理工作，明确相关技术标准，统筹利用学校、公园绿地、广场、文体场馆等公共设施和场地空间建设综合性应急避难场所，科学合理确定应急避难场所数量规模、等级类别、服务半径、设施设备物资配置指标等，并设置明显标志。灾害多发易发地区可规划建设专用应急避难场所。

7.5.3 灾情发生后，市、区人民政府要及时启用各类避难场所，科学设置受灾群众安置点，避开山洪、地质灾害隐患点，防范次生灾害，同时要加强安置点消防安全、卫生防疫、食品安全、治安等保障，确保安置点安全有序。

## **7.6 人力资源保障**

7.6.1 加强自然灾害各类专业救灾队伍建设、灾害管理人员队伍建设，提高自然灾害救助能力。各区、各有关部门要根据灾害规律、主要灾种和部门职责，建立由相关专业人员组成的应急救援队伍。

7.6.2 建立健全覆盖市、区、街道（乡镇）、社区（村）的灾害信息员队伍。居（村）民委员会和企事业单位应当设立专职或



者兼职的灾害信息员。

7.6.3 支持、培育和发展相关社会组织和志愿者队伍，鼓励和引导其在救灾工作中发挥积极作用。

## **7.7 社会动员保障**

7.7.1 建立完善救灾物资社会动员机制。制定救灾物资社会动员预案，对救灾必需的食品等生活物资，建立与生产厂商、仓储运销单位的合作购销协议，确保一旦发生灾害，各类救灾物资不间断供给，形成产、供、运的快速补充体系。

7.7.2 建立完善社会物资征用补偿机制。需紧急征用物资、设备、交通运输工具和场地的，应当在应急救助工作结束后及时归还，并按照有关规定予以补偿。

7.7.3 建立完善救灾捐赠动员、运行和监管机制。规范救灾捐赠的组织发动、款物接收、统计、分配、使用、公示、反馈等各个环节的工作。完善接收境外救灾捐赠管理机制。

7.7.4 科学组织、有效引导，充分发挥街道（乡镇）人民政府、居（村）民委员会、企事业单位、社会组织和志愿者在灾害救助中的作用，完善对口支援机制。

## **7.8 宣传和培训**

7.8.1 组织开展全市性防灾减灾救灾集中宣传教育活动，利用各种媒体宣传应急管理法律法规和灾害预防、避险、避灾、自救、互救、保险等常识，组织好“全国防灾减灾日”“国际减灾日”“全国消防日”“全国科普日”、“全国科技活动周”“世界急救

日”“世界水日”“世界气象日”和“国际民防日”等活动,推进防灾减灾救灾知识进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭,加强防灾减灾救灾科普宣传教育,提高公众防灾减灾救灾意识和科学防灾减灾救灾能力。

7.8.2 积极推进城乡基层综合减灾能力建设活动,筑牢防灾减灾救灾人民防线。

7.8.2 组织开展对地方政府分管领导、市区应急管理部门领导、灾害管理人员和专业救援队伍、社会工作者和志愿者的培训。市应急管理局每年组织一至两次市、区级灾害管理人员的培训。区应急管理局每年至少组织一次县乡灾害管理人员的培训。

## **7.9 新闻导向和舆情应对**

7.9.1 加强灾情信息管理,保障救灾救助正常工作秩序。指挥部组织核定并按规定统一发布灾害信息、抢险救灾工作开展情况和自然灾害损失情况。加强保密工作,强调工作纪律,禁止擅自发布未经核定的信息,防止扰乱救灾言行,保障救灾工作的正常开展。

7.9.2 加强新闻宣传和舆情应对工作,保障救灾工作良好舆情氛围。市委宣传部统一组织领导新闻宣传和舆论引导工作,及时应对舆情事件,坚持新闻舆情的正面导向。

## **7.10 科技保障**

7.10.1 积极推进“互联网+”、大数据、物联网、云计算、人工智能等新技术、新方法的应用,不断加强自然灾害监测预警、

风险评估、应急处置、恢复重建等工作能力，构建有效应对各灾种、覆盖防灾减灾救灾各环节的全方位、多层次的自然灾害综合防控体系。

建设自然灾害综合风险监测预警系统，整合对接市城市运行管理平台风险预警模块，在城市数字公共基础设施建设基础上，汇聚风险普查建设成果、全市涉灾部门监测预警及业务数据，融合基础时空数据底座，构建自然灾害综合监测预警“一张数字底板、一个基础平台、N项典型应用（综合风险趋势研判、减灾救援力量分布、灾情信息统计展示等典型应用）”的“2+N”数字化工程，实现自然灾害风险综合监测预警和防灾减灾救灾全链条业务信息化管理，不断建立健全自然灾害综合风险监测预警数字化体系。

7.10.2 组织应急管理、自然资源、水利、农业农村、林业、地震、气象等方面专家及高等院校、科研院所等单位专家开展灾害风险形势分析研判。

利用各类单灾种的核心监测数据和预警信息，结合第一次全国自然灾害综合风险普查成果，在自然灾害综合风险监测预警系统中探索建立分析模型和预警规则。研究、建立应急广播体系，实现灾情监测预警预报和减灾救灾信息全面立体覆盖。通过市突发事件预警信息发布系统等多种形式及时发布灾害预警信息，动态跟进预警信息接收、处置情况，综合运用各类手段确保直达基层一线，提升风险隐患早期识别和预报预警能力水平。加快推进

气象预警服务能力提升工程建设，加强智慧气象服务场景开发，建成水务、应急等气象服务场景。

**7.10.3 增强灾害救助工作能力。**加强先进装备技术在灾害救助过程中的应用，运用遥感影像、无人机航拍、卫星定位等技术，对灾区的人员伤亡、房屋倒塌、基础设施损毁等情况进行快速精准地评估，为救援资源的分配和调度提供科技支撑，以数字技术支撑灾害损失评估应用。推动信息化系统应用向基层延伸，开发灾情报送、转移安置人口统计、物资管理、自然风险隐患信息报送、预警预报自动提醒、灾后物资申请和发放等实用小程序，助力基层应急管理能力提升。

**7.10.4 支持和鼓励高等院校、科研院所、企事业单位和社会组织开展灾害相关领域的科学研究和技术装备开发、推广应用。**建立合作机制，鼓励减灾救灾政策理论研究。

## **8 奖惩**

对在自然灾害救助工作中作出突出贡献的集体和个人，按照有关规定给予表彰和奖励。对不按照规定履行职责，玩忽职守，不服从统一指挥、调度，组织协调不力，推诿扯皮，措施落实不到位，以及工作中出现重大失误，造成严重后果的，依照有关法律法规追究当事人责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## **9 附则**

### **9.1 术语解释**

**9.1.1 自然灾害：**本预案所称自然灾害主要包括洪涝、干旱

等水旱灾害，暴雨、台风、风雹、低温冷冻、高温、雪灾、沙尘暴等气象灾害，地震灾害，崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，森林火灾和重大生物灾害等。

9.1.2 灾情：指自然灾害造成的损失情况，包括人员伤亡和财产损失等。

9.1.3 灾情预警：指根据气象、水文、地震、自然资源、农业农村、林业等部门的灾害预警预报信息，结合人口、自然和社会经济数据库，对灾害可能影响的地方和人口数量等损失情况做出分析、评估和预警。

9.1.4 本预案有关数量的表述，“以上”含本数，“以下”不含本数。

## **9.2 预案管理**

9.2.1 本预案由市应急管理局负责组织编制，报市人民政府批准后实施。预案实施后，市应急管理局应结合重特大自然灾害应对处置情况，适时召集有关部门和专家进行评估，并根据灾害救助工作需要及时修订完善。

9.2.2 有关部门和单位要制定落实本预案任务的工作手册、行动方案等，确保责任落实到位。

9.2.3 各区防灾减灾救灾综合协调机构，应根据本预案修订本级自然灾害救助应急预案，并报市应急管理局备案。市应急管理局加强对各区自然灾害救助应急预案的指导检查，督促地方动态完善预案。

9.2.4 市委员会办公室协调市相关成员单位制定本预案宣传培训和演练计划，并定期组织演练。

9.2.5 本预案由市委员会办公室负责解释。

### **9.3 预案实施时间**

本预案自印发之日起施行。

附件：市级救灾物资储备建议清单

附件

## 市级救灾物资储备建议清单

| 序号 | 类别         | 品种    | 建议数量                                | 计量单位 |
|----|------------|-------|-------------------------------------|------|
| 1  | 住宿类        | 帐篷    | 2000                                | 顶    |
| 2  |            | 活动板房  | 5                                   | 个    |
| 3  |            | 棉被    | 10000                               | 床    |
| 4  |            | 折叠床、椅 | 2000                                | 个    |
| 5  | 保暖类        | 棉大衣   | 5000                                | 件    |
| 6  |            | 单衣裤   | 5000                                | 件    |
| 7  |            | 毛巾被   | 5000                                | 床    |
| 8  |            | 雨伞、雨衣 | 1000                                | 件、把  |
| 9  | 能源类        | 应急灯   | 500                                 | 台    |
| 10 | 工具类        | 铁锹、铁铲 | 500                                 | 把    |
| 11 |            | 彩条布   | 2000                                | 条    |
| 12 | 主副食粮油类应急物资 | 协议储备  | 本行政区域启动自然灾害救助Ⅱ级应急响应需紧急救助人员 5 天的物资需求 |      |

