

上海市普陀区人民政府办公室文件

普府办〔2017〕110号

上海市普陀区人民政府办公室关于印发 《普陀区自然灾害救助应急预案》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处、镇政府：

《普陀区自然灾害救助应急预案》已经区政府同意，现予印发，请按照执行。

上海市普陀区人民政府办公室

2017年12月29日

普陀区自然灾害救助应急预案

目 录

- 1 总则
 - 1.1 编制目的
 - 1.2 编制依据
 - 1.3 适用范围
 - 1.4 工作原则
- 2 组织体系
 - 2.1 领导机构
 - 2.2 应急联动机构
 - 2.3 指挥机构
 - 2.4 职能部门
 - 2.5 专家机构
- 3 灾害预警响应
- 4 信息报告和发布
 - 4.1 灾情报告
 - 4.2 信息发布
- 5 应急响应
 - 5.1 启动条件

- 5.2 启动程序
- 5.3 响应措施
- 5.4 响应终止
- 6 灾后救助与恢复重建
 - 6.1 过渡期生活救助
 - 6.2 倒损住房恢复重建
- 7 保障措施
 - 7.1 资金保障
 - 7.2 物资保障
 - 7.3 通信和信息保障
 - 7.4 装备和设施保障
 - 7.5 人员保障
 - 7.6 社会动员保障
- 8 预案管理
 - 8.1 预案解释
 - 8.2 预案修订
 - 8.3 预案报备
 - 8.4 预案实施

1 总则

1.1 编制目的

建立健全本区自然灾害应急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，迅速、有序、高效地组织应急救助行动，最大限度地减少人员伤亡和财产损失，保障受灾人员基本生活，维护灾区社会稳定，确保城市安全运行。

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》《自然灾害救助条例》《国家自然灾害救助应急预案》，以及《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《上海市防汛条例》《上海市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉办法》、《上海市自然灾害救助应急预案》等。

1.3 适用范围

本预案适用于本区行政区域内发生的自然灾害，以及发生在本区行政区域外但对本区已造成影响的自然灾害应急救助工作。其他类型突发事件发生后的应急救助行动，可参照本预案执行。

本预案所称自然灾害，主要包括台风、洪涝、干旱、风雹、低温冷冻、暴雪、沙尘暴等气象灾害，地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸等海洋灾害及森林火灾等。

1.4 工作原则

统一领导、分级负责，属地响应、联动应对，以人为本、快

速救助。

2 组织体系

2.1 领导机构

《上海市普陀区突发公共事件总体应急预案》明确，本区突发公共事件应急管理工作由区委、区政府统一领导。区政府是本区突发公共事件应急管理工作的行政领导机构。区应急委决定和部署本区突发公共事件的应急管理工作，其日常事务由区应急办负责。

2.2 应急联动机构

区应急联动中心设在区公安分局，作为本区突发事件应急联动先期处置的职能机构和指挥平台，履行应急联动处置较大和一般突发事件、组织联动单位对特大或重大突发事件进行先期处置等职责。各联动单位在各自职责范围内，负责突发事件应急联动先期处置工作。

2.3 指挥机构

Ⅱ、Ⅰ级响应等级灾情发生后，区政府成立区自然灾害救助指挥部或专项工作组，统一组织、指挥、协调本区自然灾害应急救助工作。区自然灾害救助指挥部指挥长或专项工作组组长由区领导确定，副指挥长或副组长由区民政局领导担任，成员由相关部门、单位分管领导组成。区自然灾害救助指挥部或专项工作组办公室设在区民政局。

2.4 职能部门

2.4.1 区民政局是区政府主管本区自然灾害应急救助的职能部门和综合协调机构，负责指挥、协调全区自然灾害的应急救助工作。其主要职责为：

（1）贯彻落实国家和本市应急救助工作的方针、政策，制定本区备灾规划；

（2）与相关部门、单位沟通联络，组织开展灾情会商评估、灾害救助工作；

（3）及时做好灾情的统计和报送，研究落实对受灾街道（镇）的救灾支持措施，统一对外发布自然灾害损失和救助情况；

（4）与区发改委、区商务委、区财政局等部门配合，做好本区应急救灾物资和资金保障工作，并争取市民政局支持；

（5）根据受灾情况和应急救助实际需要，组织开展救灾捐赠活动，统一接收、管理、分配、发放救灾捐赠款物；

（6）组织开展灾时宣传动员，指导社会组织、志愿者等社会力量参与灾害救助工作；

（7）指导街道（镇）设立灾民安置场所和救济物资供应站，做好灾民的转移、安置与安抚，及时处理和焚化遇难者遗体；

（8）灾情稳定后，根据需要组织开展灾后救助、恢复重建和心理援助；

（9）承办市民政局和区政府交办的其他应急救助事项。

2.4.2 区发改委：做好灾时应急价格监测，加强市场价格巡视和监测预警。

2.4.3 区商务委：组织救灾所需的粮食、食品等生活物资的供应，确保市场稳定。

2.4.4 区财政局：及时下拨自然灾害生活补助资金和灾后恢复重建等资金。

2.4.5 区公安分局：加强受灾街道（镇）社会治安、消防安全和道路交通应急管理，协助组织灾区群众紧急转移。

2.4.6 区人武部：组织协调军队、武警、民兵、预备役部队参加救灾，必要时协助运送、接卸、发放救灾物资。

2.4.7 区市场监管局：做好受灾街道（镇）食品、饮用水、药品等救灾物资的安全检验工作。

2.4.8 区科委：指导、协调各基础电信运营企业做好灾害救助工作的通信保障工作；提供科技方面的综合咨询建议，协调适用于灾区救援的科技成果支持救灾工作。

2.4.9 区卫计委：组织医疗卫生队伍，赴受灾街道（镇）协助开展医疗救助、疾病预防控制和心理援助等工作。

2.4.10 区建管委：制定灾后交通恢复重建规划和工程设计施工；检查、落实交通设施的安全措施；及时恢复交通秩序，保证运输安全；组织运输队伍，配合有关部门疏运应急救援人员、应急抢险物资和受灾人员。

2.4.11 区教育局：协调各类受灾学校的防灾减灾工作，按照市教委和区政府要求，组织制订和实施有关应急避险计划，恢复灾后正常教学秩序，协助搞好校园校舍教科设施的恢复重建。

2.4.12 区民防办：协调做好地下空间的综合管理和受灾应急使用，利用公共设施统筹规划设立应急避难场所。

2.4.13 区防汛办：组织、协调灾后水务设施的修复；掌握和发布汛情，组织协调防汛抢险，并协助开展应急救助。

2.4.14 区地震办：做好现场地震监视、监测和震情分析会商，并进行震灾调查和评估，协助应急救助。

2.4.15 区房管局：做好倒损住房恢复重建的技术支持和质量监督等工作；组织协调灾后燃气设施的修复工作。

2.4.16 区规土局：负责灾后恢复重建的规划、选址和测绘地理信息保障服务等工作。

2.4.17 区新闻办：指导、协调、组织相关部门做好信息发布和舆论引导工作。

2.4.18 区红十字会：依法开展救灾募捐活动，参与救灾工作。

2.5 专家机构

区民政局负责组建自然灾害应急救助专家咨询组，为本区自然灾害应急救助工作提出决策咨询建议和技术支持。

3 灾害预警响应

区民政局根据市有关部门通报的自然灾害预警预报信息，结合可能受影响区域的自然条件、人口和社会经济状况，对可能出现的灾情进行预评估，并视情采取以下措施：

(1) 向可能受到影响的街道（镇）通报预警信息，提出灾害

救助工作要求。

(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，及时调整相关措施。

(3) 通知区救灾物资储备库及协议储备单位提前做好救灾物资调拨准备；启动与交通等部门和单位的应急联动机制，做好救灾物资调运准备。

(4) 指派人员组成工作组，实地了解灾害风险，检查指导各项救灾准备工作。

(5) 向区政府及相关单位通报预警响应情况。

灾害风险解除或演变为灾害后，区民政局终止预警响应。

4 信息报告和发布

区民政局和街道（镇）要按照民政部《自然灾害情况统计制度》和《特别重大自然灾害损失统计制度》等，做好灾情信息收集、汇总分析、统计上报以及部门间信息共享工作。

4.1 灾情报告

对突发性自然灾害，相关街道（镇）应在灾害发生后 1.5 小时内将本街道（镇）灾情和救灾工作情况报区民政局；区民政局在灾害发生 2 小时内向区政府和市民政局报告。其中，造成 10 人以上死亡（含失踪）或房屋大量倒塌等严重损失的灾情，必须立即报告，对重大和特大自然灾害灾情，根据需要随时报告。在自然灾害灾情稳定前，区民政局和街道（镇）执行 24 小时零报告制度。

4.2 信息发布

按照本区信息发布工作有关规定，可通过电视、广播、政务微博、微信、互联网、报纸及统发新闻稿、接受记者采访、举行新闻发布会、通气会、组织专家解读等多种途径和方式，主动、及时、准确、客观向社会持续动态发布自然灾害造成的人员伤亡、财产损失以及自然灾害救助工作动态、成效、下一步安排等情况，回应社会关切，澄清不实信息，正确引导社会舆论。

5 应急响应

根据自然灾害的危害程度等因素，本区自然灾害救助应急响应分为三级：Ⅲ级、Ⅱ级和Ⅰ级。当自然灾害发生在重要地段、重大节假日、重大活动和重要会议期间，应当适当提高应急响应等级。

5.1 启动条件

5.1.1 Ⅲ级响应

一次灾害过程出现下列情况之一的：

(1) 死亡2人以上3人以下；

(2) 需紧急转移安置或需紧急生活救助500人以上2000人以下；

(3) 倒塌或严重损坏房屋30间以上100间以下，或10户以上30户以下。

5.1.2 Ⅱ级响应

一次灾害过程出现下列情况之一的：

(1) 死亡 3 人以上 5 人以下；

(2) 需紧急转移安置或需紧急生活救助 2000 人以上 5000 人以下；

(3) 倒塌或严重损坏房屋 100 间以上 300 间以下，或 30 户以上 100 户以下。

5.1.3 I 级响应

一次灾害过程出现下列情况之一的：

(1) 死亡 5 人以上；

(2) 需紧急转移安置或需紧急生活救助 5000 人以上；

(3) 倒塌或严重损坏房屋 300 间或 100 户以上。

上述有关数量的表述中，“以上”包含本数，“以下”不包含本数。

5.2 启动程序

5.2.1 III 级响应启动程序

灾害发生后，区民政局经分析评估，认定灾情达到启动条件，决定启动 III 级响应，并向区相关应急处置指挥机构或区政府报告。

5.2.2 II、I 级响应启动程序

灾害发生后，根据区民政局建议，区自然灾害救助指挥部或专项工作组决定启动 II、I 级响应。

5.3 响应措施

在相关受灾街道（镇）先期组织开展救灾和应对工作的基础上，区民政局及区有关部门和单位视情采取相应级别的响应措施。

5.3.1 III级响应措施

(1) 迅速组成由有关部门和专家参加的联合工作组，由区民政局领导带队紧急赶赴灾区核查灾情，指导应急救助工作；

(2) 根据申请和灾情核定情况，及时下拨区级自然灾害生活补助资金；

(3) 紧急调拨区级生活救助物资；

(4) 开展伤员救治、卫生防疫、心理援助；

(5) 做好灾民疏散安置；

(6) 指导监督救灾应急措施落实和救灾款物发放。

5.3.2 II、I级响应措施

(1) 迅速成立区自然灾害救助指挥部或专项工作组，统一指挥全区相关力量和资源实施灾害救助行动；

(2) 紧急下拨区级自然灾害生活补助资金，并根据需要，申请市级自然灾害生活补助资金；

(3) 紧急调拨区级生活救助物资，并根据需要，请求市民政局紧急调拨生活救助物资予以支援；

(4) 及时派出医疗卫生队伍，深入灾区开展卫生防疫、心理援助和心理抚慰等工作；

(5) 根据需要，商请驻区部队和武警参与自然灾害救助行动；

(6) 根据需要，向社会发布救灾捐赠公告，并统一接收、管理、分配救灾捐赠款物；

(7) 指导社会组织、志愿者等社会力量参与灾害救助工作；

(8) 采取多种方式滚动发布灾情和救助工作情况等信息。

5.4 响应终止

救灾应急工作结束后，Ⅲ级响应终止由区民政局决定；Ⅱ、Ⅰ级响应终止由区自然灾害救助指挥部或专项工作组决定。

6 灾后救助与恢复重建

灾后救助与恢复重建工作，由区政府统一领导和组织实施。发展改革、财政、金融等部门搞好灾后救助与恢复重建资金的安排、信贷及优惠政策的制定等。教育、卫生计生、水务、住房城乡建设、电力、交通、通信等部门组织做好灾区学校、医院以及水利和供水、供气、供电、交通、通信等设施的修复和重建。

6.1 过渡期生活救助

6.1.1 自然灾害发生后，由区民政局会同有关部门、专家及相关街道（镇）评估灾区过渡期生活救助需求情况。

6.1.2 区财政局、区民政局按照《上海市自然灾害生活救助资金管理暂行办法》及本市自然灾害救助标准，及时拨付过渡期生活救助资金。区民政局指导受灾街道（镇）做好过渡期生活救助的人员核定、资金发放等工作。

6.1.3 区民政局监督检查灾区过渡期生活救助政策和措施的落实，定期通报灾区救助工作情况，过渡期生活救助工作结束后组织绩效评估。

6.2 倒损住房恢复重建

在尊重群众意愿和评估核定的前提下，因灾倒损住房恢复重

建以受灾户自建为主，并由区政府负责组织实施。建房资金通过政府救助、自行借贷、政策优惠等多种途径解决。重建规划和房屋设计要根据灾情因地制宜确定方案，科学安排项目选址，合理布局，避开地质灾害隐患点、泄洪通道等，提高抗灾设防能力，确保安全。

6.2.1 区民政局根据相关街道（镇）提出的申请和评估核定结果，按照本市自然灾害救助标准，提出资金补助建议，商区财政局审核后下拨。

6.2.2 住房重建工作结束后，区民政部门采取实地调查、抽样调查等方式，对灾区倒损住房恢复重建补助资金管理工作开展抽查、督查和绩效评估。

6.2.3 区房管局负责倒损住房恢复重建的技术支持和质量监督等工作。

6.2.4 区规土局负责灾后恢复重建的规划、选址和测绘地理信息保障服务等工作。

7 保障措施

7.1 资金保障

区财政局、区民政局根据《中华人民共和国预算法》《自然灾害救助条例》等规定，安排区级救灾资金预算。

7.1.1 区政府要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，将自然灾害救助资金和自然灾害救助工作经费纳入财政

预算。

7.1.2 区级财政每年综合考虑有关部门灾情预测和上年度实际支出等因素，合理安排区级自然灾害生活补助资金，专项用于帮助解决遭受自然灾害的受灾群众基本生活困难。

7.2 物资保障

7.2.1 在本区现有的救灾物资储备能力基础上，区民政局合理布局、统一规划，建设救灾物资储备库（点），逐步建立区、街（镇）二级救灾物资储备体系，全面提升本区救灾物资储备能力和管理水平。

7.2.2 区民政局制定救灾物资储备规划，合理确定储备品种和规模；建立健全救灾物资采购和储备制度，储备满足实际需求的必要物资。按照“实物储备与协议储备相结合”的原则，签订救助物资代储代供以及非常时期扩大特需生产协议，健全应急采购和供货机制。

7.2.3 区民政局根据市民政局要求，制定完善救灾物资质量技术标准、储备库（点）建设和管理标准，完善救灾物资发放全过程管理。建立健全救灾物资应急保障和征用补偿机制。建立健全救灾物资紧急调拨和运输制度。

7.3 通信和信息保障

7.3.1 本区各基础电信运营企业依托公众通信网络，全力为自然灾害救助行动提供应急通信支撑。

7.3.2 区民政局加强灾情报送制度建设，组建、培训灾害信

息员队伍，逐步建立覆盖区、街道（镇）、居（村）委会三级应急救援通信网络，确保及时准确掌握灾情。

7.3.3 充分利用现有资源、设备，完善灾情和数据共享平台及部门间灾情共享机制。

7.4 装备和设施保障

区有关部门配备救灾管理工作必需的设备和装备，并为自然灾害救助工作提供必要的交通工具保障。

区民防办根据本行政区域内人口规模和人口密度，有效利用学校、公园、广场和体育场馆等公共设施，统筹规划设立应急避难场所，并设置明显标志。

7.5 人员保障

7.5.1 有关部门和单位要加强应对自然灾害的专业救灾队伍建设和灾害管理队伍建设，强化人员设备维护和应急救援能力培训，定期开展应急演练，提高灾害救助能力。

7.5.2 区民政局要开展灾害信息员培训，形成覆盖区、街道（镇）、居（村）委会的灾害信息员队伍体系。

7.6 社会动员保障

7.6.1 区民政局要落实救灾捐赠管理相关政策，建立健全救灾捐赠动员、运行和监督管理机制，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。

7.6.2 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。

8 预案管理

8.1 预案解释

本预案由区民政局负责解释。

8.2 预案修订

由区民政局根据实际情况,适时评估修订本预案。

8.3 预案报备

区民政局负责将本预案报市民政局备案。

本预案定位为区级专项应急预案,是本区自然灾害应急救援工作的行动依据。区相关部门和单位可根据本预案,制定相关配套实施方案。

8.4 预案实施

本预案由区民政局组织实施。

本预案自印发之日起实施,有效期为5年。《上海市普陀区人民政府办公室关于转发区民政局制定的<普陀区自然灾害救助应急预案>的通知》(普府办〔2013〕36号)同时废止。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，
区检察院，区各人民团体、各民主党派。

上海市普陀区人民政府办公室

2017年12月29日印发
