

我省已经命名首批“全省综合减灾示范县(市、区)”12个,创建“全国综合减灾示范社区”630个

立足实际,创新驱动,全面提升综合减灾能力

□王庆红 齐世东 李纳 郑哲

抓好试点,确立标准

创新开展了“全省综合减灾示范县(市、区)”创建

2008年民政部组织开展“全国综合减灾示范社区”创建工作以来,山东各地按照“关口前移、标本兼治”的工作思路,以健全应急救援体系、夯实防灾减灾基础、提升社区综合减灾能力为核心,立足基层,深入开展全国和全省综合减灾示范创建工作,综合减灾工作不断取得新成效。2014年,根据民政部部署和我省综合减灾工作的新形势、新要求,经过广泛调研,在已经开展的综合减灾示范社区创建基础上,山东省减灾委进一步构建创建工作思路框架,创新开展了“山东省综合减灾示范县(市、区)”创建活动,于2014下半年在博兴县进行创建试点。

2015年8月,省减灾委在博兴县召开山东省综合减灾示范县(市、区)创建工作座谈会,对创建试点工作进行考评论证,总结博兴县的创建经验。经过反复论证修改,2015年12月,省减灾委正式印发《山东省综合减灾示范县(市、区)管理办法(试行)》和《山东省综合减灾示范县(市、区)考评标准(试行)》,在全省部署开展“山东省综合减灾示范县(市、区)”创建活动。《办法》规定,山东省综合减灾示范县(市、区)创建工作坚持政府主导、社会参与,注重实效、动态管理的原则。每两个年度组织一次命名,由县级人民政府统一申报,设区的市人民政府减灾委员会负责申报的推荐、初审,省减灾委员会负责考核、验收。《办法》要求对示范县试行动态管理,对检查评估未达标的已命名的示范县(市、区)要限期整改。《标准》对申报需符合的条件作出了具体规定,主要有9个方面:一是综合减灾工作机制完善,二是编制应急预案和工作规程,三是防灾减灾基础设施配套齐全,四是救灾救助物资准备充分、管理规范,五是防灾减灾救灾人员体系建设完备,六是开展经常性的防灾减灾宣传教育与培训活动,七是防灾减灾工作成效明显,八是管理考核制度健全,九是综合减灾工作具有地方特色。

精心组织,扎实推进

首批“山东省综合减灾示范县(市、区)”命名

统一部署,明确责任。为深入推进全国和全省综合减灾示范社区和“山东省综合减灾示范县(市、区)”创建活动,省减灾委相继出台了《山东省减灾委员会关于加强城乡社区综合防灾减灾工作的意见》《山东省综合减灾示范社区创建管理办法》《山东省综合减灾示范县(市、区)创建管理办法(试行)》。文件出台后,17市减灾委迅速作出部署,明确要求,下达任务。各创建县(市、区)政府均成立了创建工作领导小组,制订了创建方案,并出台了综合减灾示范创建管理办法,明确责任、分解任务、细化指标、制定措施,对建立完善社区防灾减灾体制机制,推动防灾减灾知识宣传普及、开展灾害风险评估和隐患排查、加强防灾减灾能力建设等方面作出全面安排。

精心组织,精准指导。创建活动启动后,省减灾委因地制宜对东中西地区创建县(市、区)分类指导,及时总结推广创建活动的好经验,组织创建县(市、区)互相观摩学习,树标对比,补短板、强弱项,充分发挥典型带动作用,营造起“学典型、创经验”的良好氛围。各市区因地制宜开展活动。对条件好、创建效果好的县(市、区),要求认真总结,不断改进工作,为全省创建提供经验。支持、培育创建工作积极性高的县(市、区),学先进经验,结合实际,真抓实干,尽快达到创建要求,实现创建目标;鼓励、引导还没有启动创建的县(市、区),树立信心,迎头赶上,尽快启动创建活动。

严格考核,确保质量。各级减灾委坚持“严格考核标准、逐级考核推荐”原则,按照县(市、区)申报自查、市级复查推荐、省级考核验收的考评程序,省减灾委组织专家委专家组成两个考评组,分别对申报的19个县(市、区)进行考评验收。考评组通过听取汇报、查阅资料、现场检查、与基层干部群众深入交流等多种方式,全面客观地掌握了申报单位的创建工作情况。考评验收后,组织召开了分析评估会,总结提炼考评验收中发现的好做法好经验,研究分析当前创建活动中存在的问题。最终决定命名济南市历下区等12个县(市、区)为第一批“山东省综合减灾示范县(市、区)”。

注重实效,成效明显

综合减灾能力得到稳步提升

创建工作开展以来,各地发挥积极性、主动性、创造性,因地制宜、创新思路、多措并举,推进示范创建工作深入开展,综合防灾减灾能力明显提升。

综合减灾统筹协调机制更加健全。全省共

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视防灾减灾救灾工作,将“自然灾害严重”定位到基本国情的新高度。党的十九大把防灾减灾救灾工作作为“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”的重要任务,强调指出,“树立安全发展理念,弘扬生命至上、安全第一的思想,健全公共安全体系,完善安全生产责任制,坚决遏制重特大安全事故,提升防灾减灾救灾能力”。习近平总书记对防灾减灾救灾工作多次作出重要指示批示,对防灾减灾救灾工作提出的新思想、新理念、新要求,是防灾减灾救灾工作的根本遵循。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》对防灾减灾救灾体制机制改革作出重大决策部署,是指导我国防灾减灾救灾体制机制改革的实质性、纲领性文件。防灾减灾

救灾工作站在了前所未有的历史新高度、新起点。

提升基层减灾能力是防灾减灾救灾工作的一项重要基础性工作,开展综合减灾创建活动是全省减灾工作的重要抓手。《山东省综合防灾减灾规划(2016—2020年)》明确提出“十三五”期间,继续开展综合减灾示范创建活动,创建“全国综合减灾示范社区”300个、“全省综合减灾示范社区”300个、“山东省综合减灾示范县(市、区)”30个。截至目前,全省已命名“山东省综合减灾示范县(市、区)”12个,共创建“全国综合减灾示范社区”630个、“全省综合减灾示范社区”720个。综合减灾示范县(市、区)创建,对夯实综合减灾工作基础,提升城乡基层灾害防御能力,全面提升我省综合防灾减灾水平起到了示范引领作用。



△5·12防灾减灾应急演练活动



△省应急救援综合演练



△救灾物资调拨



△基层社区防灾减灾技能培训

设立了17个市级、169个县级减灾委,各县(市、区)普遍成立了由政府分管领导或减灾委领导任组长,发改、民政、财政、地震、气象等多个部门主要领导为成员的创建工作领导小组和工作机构,政府主导、部门配合协作、社会力量支持、群众广泛参与的协调联动创建机制更加完善。各级减灾委及其办公室积极发挥统筹协调和综合协调作用,依托“天网”系统、政府应急指挥系统、防汛抗旱信息系统等添加防灾减灾管理模块,联网对接,实现信息互联互通。重点涉灾部门物资集中统一管理,救灾应急队伍统一领导指挥、防灾宣传教育基地综合利用、防灾减灾宣传及演练多部门联合开展,大大提高了资源整合利用效率,有效推动了应急协调联动机制更加健全,综合防灾减灾水平明显提升。

防灾减灾救灾制度建设更加完善。一是构建综合防灾减灾体系。首批12个综合减灾示范县(市、区)全部编制了综合防灾减灾专项规划,并将规划纳入到当地经济社会发展规划当中,明确了自然灾害监测预警、风险评估、工程防御、宣传教育等重点任务,对促进防灾减灾救灾工作规范化、制度化具有重要意义。二是完善应急预案体系。大力加强各级、各类防灾减灾救灾应急预案的制(修)订工作,及时修订了《山东省自然灾害救助应急预案》《山东省防汛抗旱应急预案》等,指导编制县级以上自然灾害救助应急预案174个,修订乡镇(街道)级自然灾害应急预案1884个,村(社区)预案5万余个。省、市、县三级应急预案体系逐步健全,乡镇(街道)、村(社区)应急预案编制普遍完成,以预案为核心的全省救灾应急体系基本建立。

综合减灾能力大幅提升。一是避难场所规划建设更加规范。各市将应急避难场所建设纳入到城乡总体规划,各县(市、区)、镇街和村级普遍建立了应急避难场所。充分利用广场、绿地、公园、学校、体育场馆等公共场所,设置应急避难场所,并设有醒目的应急标识和导向指示牌。二是科技支撑能力得到有效提升。建立了减灾北斗基站,配置了减灾救灾无人机,培养了专业人才,搭建了天空地一体化的预警和指挥信息系统。初步建立了集“日常管理、基础信息、移动办公、决策分析”为一体的全省救灾物资仓库数字化管理系统,物资管理运用更加科学高效。联合国家减灾中心共同开展台风一洪涝灾害链重大自然灾害应急救助关键技术、高分灾害监测与评估信息服务应用示范系统等多项课题研究,带动了地方减灾救灾专业化水平,灾害信息的获取、分析、管理能力得到有效提升。三是宣传教育进入常态化。各

级充分利用“国家防灾减灾日”“国际减灾日”等有利时机,集中开展防灾减灾宣传和应急演练活动,展示防灾减灾领域最新科技产品,普及防灾减灾知识。将集中性宣传教育与经常性宣传相结合,积极创新宣传教育方式,建立了山东减灾网,启动建设山东省综合防灾减灾科普展览馆,全省已建设综合防灾减灾宣传教育基地150多处,并通过在各类民生服务大厅、各村(居)委会、学校等场所设置固定宣传栏,设置“宣传一条街”等方式开展日常防灾减灾知识宣传。利用微博、微信公众号、手机客户端等新媒体技术,搭建防灾减灾宣传教育平台,及时发送预警信息,普及防灾减灾知识,公众的防灾减灾意识、自救互救能力和避险技能不断提升。

救灾物资储备保障体系建设不断完善。一是加强救灾物资储备基础设施建设。截至目前,我省共有市级救灾物资储备库16处,县级救灾物资储备库(场所)127处,各乡镇(街道)和多灾易灾村(社区)普遍建立了救灾物资储备点。通过新(改、扩)建等方式,县级救灾物资储备库数量明显增加。据统计,全省104个县(市、区)、20个各类开发区设立了本级救灾物资库,仓储面积9万余平方米,投入建设资金2.9亿元。有24个县(市、区)已将本级物资库新(改、扩)列入列入2018年工作规划。乡镇(街办)普遍设立救灾物资储备场所,全省乡镇(街办)、村(社区)已设立救灾物资储备点(室、站)3496处。市、县普遍加大了物资储备数量,储备规模逐步扩大;物资库的维护和更新力度不断加强,专项资金保障更加到位。二是建立救灾物资市场化储备机制。通过协议储备、依托企业代储和生产能力储备等多种储备方式,与相关单位签订储备协议。全省初步形成了以省级库为枢纽、以市级库为骨干、以县级库为基础、以城乡社区应急物资储备点和市场化储备为补充的救灾物资储备保障体系。目前,县级以上民政部门签订储备协议2028份,其中商业类企业1806份,生产类企业130份,运输类企业71份,协议储备各类物资折款近24亿元。三是加强储备管理标准化。省级标准《山东省民政救灾物资储备库管理规范》已于今年3月发布,该标准的实施将进一步提升全省救灾物资管理规范化水平,切实提高应急保障的能力和效率。

人才队伍建设更加规范。全省共设立村(社区)灾害信息员8.5万余名,积极推广灾害信息员标准化业务培训工程,通过集中培训、委托专业培训机构、邀请专家讲课等多种方式,开展业务培训,每年完成3万余名村级灾害信息员业务培训和轮训,对提升基层防灾减灾能力发挥了重要作用。同时,社区普遍成立了由村(居)

委会干部、党员、退伍军人、村(居)民、社工、志愿者等组成的社区志愿者服务队伍,与社区开展合作,成为社区防灾减灾工作队伍的有力补充。2016年起,结合国家北斗应用示范工程项目,省民政厅投入1300余万元,启动了基于北斗系统的全省救灾应急指挥体系和移动报灾终端系统建设,共为全省17个市级、179个县级报灾单位和4911名乡镇灾害信息员配发了直报型、车辆导航监控型和应急指挥型北斗救灾信息终端5934部,省、市、县(市、区)、乡镇(街道)四级灾情信息报送网络初步建立。

创新方式,长效发展

确保防灾减灾工作再上新台阶

下一步,综合减灾示范创建工作将深入贯彻落实党的十九大精神,中央和我省关于防灾减灾救灾改革意见精神,立足实际、创新发展,全面提升综合防灾减灾能力。

保质量、谋长远,探索建立动态化管理和激励机制。为进一步推进已命名的综合减灾示范县(市、区)防灾减灾救灾工作,省减灾委加强动态管理并建立淘汰机制,引入第三方评价机构,对已命名的综合减灾示范县(市、区)每2至3年组织一次评审,对评审不合格的县(市、区)限期整改,整改仍不达标的取消命名。同时,探索建立工作激励机制,对运行情况好的示范县(市、区)给予奖励,并对当地主管部门、负责人进行通报表彰,激发广大干部群众和工作人员积极性,增强综合示范县(市、区)的荣誉感。

抓素质、提能力,大力加强队伍专业化建设。一是加强人员培训。制定培训标准,通过开展多层次、多形式、多内容的培训和演练,不断提高人员队伍的业务知识、专业技能和水平。着力提高基层灾害信息员的灾情统计报送工作水平,在充分发挥已有防灾减灾科普场所和培训基地作用的基础上,建立针对县(市、区)、乡镇(街道)、村(社区)人员的综合减灾培训教育基地。二是建立防灾减灾专业化人才队伍。推动各级设立防灾减灾专家委员会或专家组,开展专家信息收集、分类、建档工作,建立数据库,逐步完善专家信息共享机制,形成分级分类、覆盖全面的防灾减灾专家资源信息网络。建立灾情会商、研判、灾区现场评估等专家参与防灾减灾的工作机制,为全省防灾减灾事业科学发展提供专业咨询和服务,充分发挥高层次人才的辅助决策作用。三是加大投入,提供经费保障。推行基层灾害信息员工作补贴制度,提高基层人员工作经费的投入比例,广泛动员社会各界力量,多渠道筹

集资金,鼓励和引导企业、社会组织等对人才队伍建设的资金支持,采取以奖代补、财政补贴等多种方式,积极解决灾害信息员工作补贴。四是发展志愿者队伍,完善应急救援力量。依托群众团体组织,组织志愿者开展有针对性的培训和演练活动,掌握防灾减灾的基本知识和应急救援的基本技能。推进企事业单位专兼职应急救援队伍建设,大力发展应急志愿者队伍,鼓励有条件的社会组织建立应急救援队伍,形成以专业队伍为基本力量,以企事业单位专兼职队伍和应急志愿队伍为辅助力量的应急救援队伍体系。

重普及、强意识,推动宣传教育实现常态化。一是建立完善综合减灾宣传工作保障机制。保障综合减灾宣传工作长期、稳定、有效、扎实地开展,不断加大综合减灾宣传教育的投入,建立经常性的经费投入保障机制。二是注重宣传教育方式的多样性。兼顾传统媒体与新兴媒体的有机结合,充分利用广播、电视、报刊、网站、移动媒体、微信自媒体、社区宣传栏、宣传橱窗,建立宣传阵地,创新防灾减灾宣传方式,采取公众喜闻乐见的形式,不断丰富防灾减灾宣教内容。把防灾减灾工作纳入基层志愿者活动的重要内容,组织志愿者开展经常性的防灾减灾知识宣传教育活动,以重大自然灾害和事故灾难中的典型事件为例,进行案例教育,定期举办防灾减灾演练、开展防灾减灾专题讲座等。依托各类院校和机构,将防灾减灾知识教育纳入教学大纲,明确规定社区中小学校必须安排专门教材和课时开展防灾减灾教育,重点开展火灾、地震、地震等灾害、交通安全、公共卫生风险等的防范及避险减灾技能宣传教育。三是建立和完善综合减灾科普宣传工作机制。健全以“5·12全国防灾减灾日”“国际减灾日”等宣传日为中心的减灾宣传活动运行机制。开展多种方式的宣传活动,充分利用减灾科普宣传组织资源,改变条块分割、资源分散、工作规划性不够的状态,采取横向联系、纵向服务等措施,围绕共同的目标,形成开展综合减灾宣传工作的合力。四是加强综合减灾宣传队伍队伍建设。通过各种渠道,加强综合减灾宣传工作者的培训,不断增强业务能力。充分发挥专业人才在减灾宣传工作中的骨干作用,认真听取并采纳减灾专家提出的好建议、好办法,调动他们在综合减灾宣传工作中的积极性、主动性和创造性。

瞄前沿、求提升,切实加强减灾科技能力建设。一是加强灾害监测预警预报与风险防范能力建设。利用现代信息技术重点加强地震、水文、气象等自然灾害立体监测预警预报共享体系建设,建立健全包括灾害监测预警、灾害风险调查、灾情评估、灾害信息报送与应急辅助决策在内的减灾救灾科技支撑体系,加强自然灾害早期预警、风险评估与信息发布能力,努力提高灾害预警信息发布传递的准确性、时效性和社会公众覆盖率。二是健全完善自然灾害综合风险普查评估制度,深入开展社区灾害风险隐患排查工作,推动编制社区自然灾害风险图,建立自然灾害风险数据库,提高自然灾害综合风险防范能力。三是利用信息技术提供现代化的减灾公共服务。通过互联网向公众免费提供防灾减灾信息查询服务,探索联合知名电子地图服务商,利用互联网地图为用户提供更加便捷的防灾减灾公共服务。在部分条件成熟的县(市、区)试点建设社区风险隐患排查管理系统,进一步提升社区风险源、减灾资源的信息化管理水平。继续做好救灾物资储备网络化建设,逐步形成全省互联互通的救灾物资储备体系。四是促进综合减灾领域科研成果的集成转化应用。充分发挥高等院校、科研机构的技术优势,加强大数据、物联网、云计算、遥感、导航定位等新技术在减灾领域的应用研发,探索自然灾害形成机理和演化规律,完善技术与产业对接平台,积极推动科研成果转化,让理论走向实践、成果走向应用,进一步提高防灾减灾救灾科技支撑水平。

广开源、多渠道,积极引导社会力量参与。一是按照普遍倡导、重点支持和专业发展相结合的原则,大力培育和扶持社会力量。注重鼓励减灾救灾领域的社会组织、企业和志愿者组织发展壮大,同时对其进行必要的政策支持、培训和引导,充分发挥社会力量灵活、快捷、补充的作用。二是搭建服务平台,加强政府与社会合作力度。结合地区实际情况,建立社会力量参与防灾减灾救灾服务平台和社会力量参与救灾工作信息化平台,加强信息公开,为灾区政府、社会力量、受灾群众、社会公众、媒体等各方搭建沟通服务的桥梁。指导社会力量及时向平台报送参与救灾的计划、人员名单、可供资源、工作进展等情况,促进供需对接匹配,实现救灾资源高效优化配置。在日常工作中,加强与社会力量合作,发挥社会力量在完善技术标准研究、救灾工作行为准则制定等方面的作用。三是加大支持力度。按照《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》有关要求,将社会力量参与救灾纳入政府购买服务范围,明确购买服务的项目、内容和标准,支持社会力量参与救灾工作。四是强化信息导向。按照灾害属地管理原则,汇总整理属地区域与救灾的有关社会力量基本情况,重点掌握社会力量参与救灾的专业技能、队伍状况、设备配置、拥有资源、分布位置等信息,分类建立具有救灾能力的社会力量信息库,为科学建立、有序协调社会力量参与救灾提供技术支持。