肇东市“十四五”应急体系建设规划

习近平总书记强调，应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。“十四五”时期是奋力谱写全面建设社会主义现代化肇东新篇章，推动肇东实现全面振兴、全方位振兴新突破的关键时期。为贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府、市委、市政府工作安排，统筹发展和安全，全面推进我市应急管理体系和能力现代化，依据《“十四五”国家应急体系规划》、《黑龙江省“十四五”应急体系建设规划》、《绥化市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》制定本规划。

# 第一章 面临形势

## 一、成效与进展

“十三五”时期，全市各级各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平总书记关于应急管理工作的重要指示精神，采取一系列有效举措加强和改进应急管理工作，取得了积极进展和明显成效，“十三五”应急管理领域相关规划提出的目标任务全面完成。

**一是应急管理体制机制不断完善。**深化应急管理体制改革，优化应急力量和资源，市级应急管理部门组建到位、全面履职，22个乡镇、4个社区全部组建了基层站。充分发挥了各级党组织核心指挥部作用，形成横纵贯通、全域覆盖应急指挥体系；出台推进防灾减灾救灾体制机制改革、安全生产领域改革等系列制度性文件，形成了覆盖政府、部门和生产经营单位的安全生产责任体系；理顺了森林草原防灭火、防汛抗旱管理体制，建立了防灾减灾救灾跨部门协同、军地联动、交通运输保障等机制。

**二是面对重大危机挑战应对有力。**坚持人民至上、生命至上，竭力保护人民群众生命财产安全和身体健康。自2018年开始连续三年大汛，汛期雨量刷新1961年有气象记录以来的历史极值，面对各类极端气候，及时处置了松花江、肇兰新河等洪涝灾害，有效应对了“巴威”“美莎克”“海神”“三台连击”和雨雪冰冻灾害，同比“十二五”时期，“十三五”期间全市受灾人口、倒塌房屋数量实现了“双下降”。

**三是安全生产形势持续稳定好转。**深入贯彻安全发展理念，建立健全党政属地、部门监管、行业管理、综合监管、企业主体、员工岗位“六位一体”的工作格局。积极推动安全风险分级管控与隐患排查治理双重预防机制建设，大力推进安全生产标准化建设，组织开展安全生产大体检大执法大培训大曝光“四大”行动，持续开展重点行业领域安全生产专项整治，努力提升企业本质安全水平。全面开展生产经营单位分级分类管理，大力实施“两公开、一取消”，缩短审批时间达到50%以上。构建共享宣传格局，实施精准宣教，有效增强公众风险防范、安全应急和自救互救能力。与“十二五”时期相比，“十三五”期间全市生产安全事故、死亡人数、较大事故实现了“三下降”，重特大事故保持了“一杜绝”。

**四是防灾减灾救灾效能全面提升。**深入贯彻落实习近平总书记“两个坚持、三个转变”重要论述，完善灾害防治责任体系，完善出台各项制度，加强分析研判和监测预警，建立应急联动机制，有效防范化解安全风险。统筹推动以防灾减灾工程为核心的自然灾害防治工作，组织开展第一次全国自然灾害综合风险普查，完善救灾物资储备体系，建成1个应急物资储备库，创建1个省级综合减灾示范社区。“十三五”期间，全市共下拨救灾物资140套，救助受灾群众17234人次,创建1个全国综合减灾示范社区。

**五是应急救援能力明显提升。**按照县级应急指挥中心功能建设三级评定标准完成了应急指挥中心建设工作，制定全市生产安全类和自然灾害类专项预案38个，围绕完善预警机制，逐步创建了相互衔接、完整配套的应急预案体系。连续开展“龙威”系列抗洪抢险、防汛防洪等应急演练，组织政企联动应急演练7次，有效发挥了应急预案平时牵引训练、战时指导救援的功能，实战能力有效提升。发展社会应急救援力量和半专业、专业救援队伍，全面形成以综合性消防救援队伍为主力军、专业应急救援队伍为骨干、社会应急力量为补充的应急救援体系。

二、问题与挑战

**一是基层基础尚需夯实。**基层人员力量不足、专业人才较为匮乏，职能分工还存在模糊地带。部门配合、条块结合、区域联合、消地结合、军地融合还不够顺畅，协调联动机制有待完善，民兵建设纳入地方应急管理保障体系落实不够。部分地区、行业领域危险源较多，风险隐患早期感知、早期识别、早期预警、早期发布能力还有所欠缺，隐患排查整治不彻底，事故风险依然较高。部分企业安全生产主体责任落实不到位，特别是中小企业重效益、轻安全，重制度、轻管理，重形式、轻落实的现象仍存在。

**二是风险防控仍需加强。**城镇化快速发展，城市规模日益扩大，结构日趋复杂，新问题新风险不断增加，安全风险日益集中，城市建设、交通、油气输送管道、危旧房屋、电梯设备以及人员密集场所等安全风险突出，安全管理难度增大。新能源、新工艺、新材料的应用，新业态、新模式的涌现，引发新问题，形成新隐患，一些“想不到、管得少”的领域风险逐渐凸显。同时，全球极端天气气候事件呈增多趋势，极端天气、洪水、雨雪冰冻和山洪地质灾害多发频发突发链发对我市防灾减灾救灾工作提出了新挑战。

**三是救援能力亟需提升。**应急救援力量还需进行整合，救援能力有待提升，缺乏极限救援能力。专业性救援力量尚不完善，管理、训练等工作有待规范。应急物资储备与应急救援需求还有一定差距，应急管理信息化建设与系统应用水平仍然较低，专业人才匮乏。公众风险防范意识薄弱、自救互救能力不足，对有效应对重特大灾害事故、处理急难险重任务的要求还有差距。

## 三、发展与机遇

**一是发展方向更加明确。**习近平总书记对应急管理工作作出一系列重要指示批示和重要论述，特别是在中央政治局第十九次集体学习时发表的重要讲话，对推进应急管理体系和能力现代化提出明确要求，为应急管理事业发展指明了方向、提供了根本遵循。党的十九届六中全会提出要建设更高水平的平安中国，为做好新时期应急管理工作确定了发展目标和行动纲领。

**二是发展动力更加强劲。**我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程，对推进国家应急管理体系和能力现代化建设，有效防范化解重大风险提出了更高要求，为应急管理事业高质量发展带来新机遇。党中央、国务院出台支持东北振兴的系列政策措施，为东北全面振兴全方位振兴注入强大动力，政策红利叠加，给我市应急管理事业带来乘势而上的契机。

**三是发展基础更加坚实。**各级党委政府、部门和生产经营单位对安全重视程度普遍增强，广大人民群众的安全需求和防灾避险意识不断提升。国家和省陆续修订完善应急管理法律法规，相继实施加强基层治理体系和治理能力现代化建设、深化应急管理综合行政执法改革等一系列重大举措，为应急管理事业发展提供法规制度保障。2018年改革以来，我市安全生产形势的总体稳定和防灾减灾救灾方面的显著成效，为应急管理事业再上新台阶奠定了坚实基础。

# 总体要求

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持总体国家安全观，坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位，统筹发展和安全，以化解安全风险、筑牢发展基础为主题，以推进应急管理体系和能力现代化为主线，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，全力防范和化解各类灾害事故风险，坚决遏制重特大事故，最大限度降低灾害事故损失，切实保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定，为推动肇东高质量发展、全面建设社会主义现代化新肇东、实现全面振兴全方位振兴创造良好安全环境，提供坚实保障。

## 二、基本原则

**坚持党的领导，凝聚发展力量。**坚持党对应急管理工作的全面领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，贯彻落实习近平总书记关于安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理工作一系列新观点新思想新论断，把党的政治优势、组织优势和制度优势转化为发展优势，为推进应急管理体系和能力现代化凝聚力量、提供保障。

**坚持两个至上，推进依法治理。**牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持人民至上、生命至上，坚持高水平安全服务高质量发展，不断提高各行业领域本质安全水平和防灾、减灾、抗灾、救灾能力。理顺“统与分”“防与救”的职责分工，推动体制机制改革走向深入。运用法治思维和法治方式，破解应急管理工作突出问题，提升应急管理治理水平。

**坚持预防为主，深化理念革新。**树立底线思维和系统观念，健全风险防范化解机制，注重关口前移，强化源头管控，提高风险研判前瞻性、精准性、针对性。持续加强监测预警、安全风险评估、隐患排查治理，综合运用人防物防技防手段，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。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，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力。

**坚持科学应急，落实超前准备。**科学认识和系统把握灾害事故致灾规律，树立风险管理理念，分析识别应急需求，合理布局应急资源，做好预案准备、队伍准备、物资准备等各项应急准备，宁可备而不用，不可用时无备，不断提升应急救援和综合保障能力，做到预警发布要及时，抢险救援要迅速，恢复重建要妥善，监管执法要精准。

**坚持社会共治，强化科技支撑。**坚持完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，构建应急管理全民参与新格局。大力弘扬应急文化，强化群防群治，筑牢安全生产、防灾减灾救灾的人民防线，强化应急管理装备技术支撑，优化整合各类科技资源，推进应急管理科技自主创新，依靠科技提高应急管理的科学化、智能化、专业化、精细化水平。

## 三、主要目标

到2025年，全市基本形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制和统一领导、权责一致、权威高效的应急能力体系，自然灾害和事故风险防范化解、应急处置、综合保障等核心能力全面加强，安全生产形势进一步稳定好转，综合防灾减灾水平明显提升。力争到2035年，安全生产形势实现根本好转，自然灾害防御能力显著增强，现代化应急管理体系和能力基本建成，全面实现依法应急、科学应急、智慧应急。

|  |
| --- |
| 专栏1 主要发展指标 |
| 序号 | 指 标 | 预期值 | 属性 |
| 1 | 生产安全事故死亡人数 | 下降15% | 约束性 |
| 2 | 重特大生产安全事故起数 | 有效遏制 | 约束性 |
| 3 | 单位国内生产总值生产安全事故死亡率 | 下降33% | 约束性 |
| 4 | 工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率 | 下降20% | 约束性 |
| 5 | 营运车辆万车死亡率 | 下降10% | 约束性 |
| 6 | 年均每百万人口因自然灾害死亡率 | ＜1 | 预期性 |
| 7 | 年均每十万人受灾人次 | ＜15000 | 预期性 |
| 8 | 年均因自然灾害直接经济损失占全市生产总值比例 | ＜1% | 预期性 |

应急管理机构改革不断走深走实，防灾减灾救灾体制机制和安全生产领域改革措施持续跟进落实。与实际工作相适应的领导体制、指挥体制、协同机制、职能配置和机构设置逐步建立，相关部门职责更加明晰，应急管理队伍建设、能力建设、作风建设、法治建设取得积极进展，应急管理基础设施、装备条件明显改善，工作效率、履职能力全面提升。

应急指挥体系、安全责任体系、应急预案管理体系、综合预测预警体系进一步完善。应急救援指挥体制和应急指挥协调机制建立健全。安全生产责任清晰明确，调查评估和责任追究机制得到有效落实。预案管理数字化实现突破，应急救援处置流程更加规范，指挥决策效能得到提高。灾害事故易发多发频发地区、重点行业领域企业监测能力稳步提升，多灾种和灾害链综合监测、风险早期感知识别和预报预警能力显著增强，全面依法行政扎实推进。

应急救援指挥、灾害风险防控能力、安全监管执法能力、人才支撑能力、基层应急治理能力持续提升。应急救援救助力量健全完善，防汛抗旱、森林草原防火救援、综合应急救援能力稳步提升。应急物资集中统筹管理，多元化储备有效落实，全市储备网络基本形成。第一次自然灾害综合风险普查高标准完成，防灾减灾基础建设有序推动，城乡抗灾救灾能力明显增强。安全生产“四大”行动常态化推进，双重预防机制和安全生产标准化建设全面铺开，本质安全水平持续提升，重点行业领域较大生产安全事故稳步下降、重特大生产安全事故得到有效遏制。应急管理高素质专业化人才队伍初具规模，全民应急素养普遍增强。推荐符合条件的地区参加综合减灾示范县创建活动，创建综合减灾示范社区工作持续推进，社会安全文明程度不断提高。

应急指挥、救灾物资储备、智慧监测预警、安全生产预防能力、安全监管能力建设工程创新实施。推进救灾物资储备库建设，实现基本具备救大灾、抢大险快速救援和保障能力。安全生产预防能力不断提升，安全监管监察装备设施更加完备，将自然灾害及安全事故预防关口前移，实现全市灾害事故的早发现、早预警、早处置。

# 主要任务

# 一、加强体制机制建设，形成应急指挥和安全责任体系

**（一）健全应急指挥体制。**落实应急管理体制改革。坚持以常态应急与非常态应急相结合构建指挥体系，建立县级以上党委政府领导下的应急指挥机构，统一指挥各类应急救援队伍，统筹灾害事故应急指挥决策和抢险救援全过程管理。全面推动实行准军事化管理，建立健全教育训练体系，强化政治担当和战斗准备。进一步厘清应急管理部门与涉灾部门“统与分”“防与救”的职责分工，明确职能边界与工作责任，厘清抢险救灾关键节点责任链条。健全市县分级响应机制，明确各级各类灾害事故响应程序，进一步理顺防汛抗旱、森林草原防灭火、抗震救灾等指挥机制。

**（二）优化应急协同机制。**健全多部门共同防范化解重大安全风险、应对处置灾害、事故的协同联动机制，形成统一高效应对全灾种的大应急管理组织体系。充分发挥相关议事机构的统筹协调作用，发挥好应急管理部门的综合优势和各相关部门的专业优势，建立健全统筹跨区域、跨部门的防汛抗旱救灾全过程实时协调机制。建立规范森林草原防灭火检查督导工作机制，推动森林草原防灭火工作制度得到全面有效落实。完善市内驻军单位、武警部队和民兵预备役工作沟通和对接机制，明确参与救灾行动的程序和方式、不同规模及数量兵力使用办法、兵力动用提报流程，推动信息共享和资源共用，优化行动协同。强化军地联动指挥，开展常态化联演联训，坚持互补建设、一体推进，统筹运用好应急力量。

**（三）压紧各级各部门监管职责。**建立党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的应急管理责任制。坚持管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，将应急管理体系和能力建设纳入各级党政领导干部综合考核评价内容，推动落实党政领导干部安全生产责任制，层层制定实施安全生产职责清单和年度工作清单。推动制定重点行业领域安全生产重点环节监督管理职责清单，健全责任链条，加强工作衔接，形成监管合力。对新产业、新业态监管职责按业务相近的原则确定监管部门，填补行业领域安全监管职责空白。全面落实应急管理责任考评和奖惩制度，综合运用巡查督查手段，强化安全生产责任落实情况的监督考核，推动形成系统完善的安全防范责任考核体系。

**（四）压实生产经营单位主体责任。**健全生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律、社会监督的安全生产工作机制，严格落实生产经营单位主要负责人为安全生产第一责任人的法定责任，推动落实全员安全生产责任制。推动生产经营单位建立风险隐患公告制度。严格落实重点行业主要负责人风险研判和承诺公告制度，对存在严重危害人民群众生命财产安全违法行为的生产经营单位及有关人员按照国家规定实施联合惩戒。督促企业合理提取、用好用足安全生产费用，支持安全技术设备设施改造等有关财税政策。推动落实工伤预防行动计划。

**（五）完善调查评估和责任追究机制。**健全完善灾害、事故统计直报工作机制，确保应报尽报、应统尽统，严厉追究瞒报、谎报、漏报、迟报责任。落实《黑龙江省重大自然灾害调查评估暂行办法》，健全完善重大自然灾害调查评估工作机制。坚持事故查处“四不放过”原则，推动生产安全事故调查重点延伸到制度管理、标准技术等方面。加大事故提级调查和挂牌督办力度，严查地方政府和行业管理部门监管责任不落实问题。定期开展典型案例复盘辨析，加强对涉险事故和人员受伤事故的调查分析。建立健全定期开展重大和较大事故调查处理情况“回头看”制度，推动各地各有关单位常态化开展生产安全事故整改措施落实情况评估工作。

# 二、加强应急法治建设，不断提升安全监管执法能力

## （一）全面推进依法行政。严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等制度，推行执法办案评议考核制度，建立健全执法评价体系，强化执法全过程监督，完善内部、层级和外部监督机制。规范实施行政执法与刑事司法衔接机制，严格执行移送标准和程序。将应急管理行政决策全过程纳入法治化轨道，对一般和重大行政决策实行分类管理。落实重大行政决策公众参与、专家论证、风险性评估、合法性审查、集体讨论决定程序等法定程序和配套制度，实施应急管理重大行政决策责任倒查和追究机制。建立依法应急决策制度，规范启动条件、实施方式、尽职免责等内容。深化应急管理“放管服”改革，加强事前事中事后监管，积极营造公平有序竞争的市场环境

**（二）实施科学精准执法。**严格监管执法，严厉打击非法违法生产经营建设行为。创新执法方式，全面推行以“双随机、一公开”监管为基本手段、重点监管为补充、信用监管为基础、“互联网+监管”为支撑、事故倒查追责为保障的“五位一体”安全监管执法模式。持续推进“互联网+执法”系统应用，提升监管执法数字化、精细化、智慧化水平，实现执法计划、执法检查、统计分析的实时管理，及时纠正各类违法行为。建立政府购买服务和实施第三方协助检查机制，为监管工作提供技术支撑。

## （三）全面提升执法效能。推进应急管理综合行政执法改革，整合监管执法职责，组建综合行政执法队伍，实行“局队合一”体制。明确监管执法权责，实施分类分级执法，编制应急管理综合行政执法事项目录。强化负有安全生产监管职责的部门机构建设，加强执法装备配备，强化执法工作条件保障。推进安全监管监察机构能力建设，通过政府购买服务方式为监管工作提供技术支撑。坚持依纪依法、客观公正追究执法失职渎职责任。

## （四）扎实开展普法宣传。建立常态化普法教育机制，开展丰富多样的普法宣传活动，落实“谁执法谁普法”的普法责任制，扎实开展应急管理领域普法宣传，加大典型案例的普法宣传，将安全生产法规知识传递到基层一线，促进企业落实安全生产主体责任，提高全民安全意识和自我防范能力。

# 三、巩固安全生产基础，提升本质安全和事故防范水平

## （一）加强安全风险评估。推动开展城市风险评估，健全安全风险评估管理制度。完善安全风险评估会商机制，将安全风险评估贯穿于城乡规划、建设、运行、管理全过程，推动形成有效防控重大安全风险的城市空间安全发展格局，定期开展重点领域安全风险评估，建立完善信息共享机制。加强工业园区重点区域空间的安全准入管理，严格落实工业园区空间规划和土地规划。深化“放管服”改革的同时，严格落实建设项目安全设施“三同时”制度。

**（二）扎实推进排查治理。**常态化开展安全生产大体检大执法大培训大曝光“四大”行动。全面开展安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设工作，强化隐患治理全过程闭环管理，推动企业隐患自查自改自报、政府部门监督检查、第三方机构（专家）专业指导、企业职工广泛参与、社会公众举报监督等多方联动共治。建立危险化学品废弃报告制度。健全工业园区等功能区监管体制机制，落实地方和部门监管责任，推进工业园区智慧化进程。应用风险隐患数据库，推动企业生产信息与政府互联互通，强化各类安全生产隐患综合分析，实施重大安全隐患分级挂牌督办。持续推进安全生产标准化建设，形成政府主导、行业主抓、企业主办的安全生产标准化建设机制，强化标准宣传和安全标准适用意识，不断加强安全生产技术标准、管理标准、工作标准在企业车间、班组和岗位的推广应用，实现安全管理、操作行为、设备设施和作业环境规范化，有效提升企业本质安全。落实安全生产领域举报奖励制度，依法保护举报人的合法权益。

## （三）加大重点行业领域管理。严格落实三年专项行动阶段性目标任务，统筹推进专项整治工作。督促企业严格安全管理、加大安全投入，落实风险管控措施，实现安全风险可防可控。大力推广新技术、新工艺、新材料和新装备，在高危行业推行“机械化换人、智能化减人”，提高落实自动化、智能化、科技化能力水平。

|  |
| --- |
| 专栏2 专项整治重点 |
| 1.危险化学品。加强硝酸铵等高危化学品和精细化工等高危工艺安全风险管控，强化精细化工反应安全风险评估结果运用，确保设备设施满足工艺安全要求。进一步提升危险化学品企业自动化控制水平，最大限度减少作业场所人数。组织实施“互联网+危险化学品安全生产”工程，推动危险化学品安全数字化智能化转型。加强使用危险化学品从事生产的企业危险化学品使用安全管理。强化危险化学品生产、使用、运输、贮存、经营、废弃处置等环节全生命周期安全监管。落实全球化学品统一分类和标签制度。全面排查危险化学品企业外部安全防护距离。开展危险化学品安全风险集中治理，加强生产储存、交通运输、废弃处置、等环节的重大安全风险管控。2.工贸。开展安全风险评估、监测监控和应急准备等风险防控工作。3.消防。组织开展打通消防“生命通道”工程，针对超高层建筑、大型商业综合体等高风险场所，人员密集场所、“三合一”场所、群租房、生产加工作坊等火灾易发场所，博物馆、文化遗产保护场所，电动汽车、电动自行车、冷链仓库等新产业新业态，船舶、船闸等水上设施，制定实施消防安全能力提升方案，分阶段集中开展排查整治，对非法违法行为严格做到“五个一律”，逐步解决未经消防审验或审验不合格投入使用的历史遗留问题。4.道路运输。全面排查治理道路安全风险，针对急弯陡坡、临水、长下坡、危桥、穿村过镇路口、农村马路市场等路段及部位，非法违规营运客车、校车，“大吨小标”、超限超载、非法改装货车等运输车辆，变型拖拉机，常压液体危险货物罐车开展专项整治。推进农村公路安全生命防护工程建设。推动公路交通安全防控体系建设，推行信用监管和“互联网+监管”改革，提升动态监测预警、安全风险分析研判能力。安装智能视频监控报警、防碰撞和整车安全运行监管技术装备。强化危险货物道路运输全链条安全监管。推动出台市级校车管理意见。5.交通运输。深化铁路沿线环境安全专项治理，加快铁路公路交叉口“平改立”工作，加强铁路危险货物运输安全管控和路外伤害安全整治。开展船舶碰撞桥梁隐患、水上涉客运输安全治理。加强乡镇自用船舶安全管理，打击非法载客行为。落实渔船依港管船管人管安全，加强商渔船防碰撞和渔业船员、渔业生产安全整治。加强寄递渠道安全整治，推广应用智能安检设备，推进寄递风险综合防控。6.城市建设。加快推进城市运行管理信息化智能化，加强城市地下市政基础设施体系化建设，开展老旧供水管网改造，城市易涝点、道路塌陷和桥梁断裂倒塌整治工作。摸底调查城市主要地下管线，开展城市地下空间安全隐患排查专项行动，推动城镇燃气安全排查整治，提升城镇燃气管线安全水平。开展城镇瓶装液化石油气专项整治。公布危险废物重点监管单位清单，建立废弃危险化学品等危险废物监管协作和联合执法工作机制。推进安全生产标准化建设，加大对危大工程等危险源进行动态监管力度，督促企业严格落实危大工程专项施工方案。 |

四、健全综合预警体系，提升灾害风险防控能力

**（一）全面完成灾害风险普查。**完成肇东市自然灾害综合风险普查，摸清灾害风险底数、位置和范围，掌握重点区域灾害风险变化特点，建立分类型分区域的自然灾害风险与减灾能力数据库，完成评估区划，编制自然灾害综合风险图和防治区划图。推进普查成果在各领域发展规划的融合应用，为有效开展自然灾害防治和应急管理、切实保障经济社会可持续发展提供权威的灾害风险信息和科学决策依据。

## （二）持续加强灾害监测预警预报。加强自然灾害综合风险分析研判，强化多灾种和灾害链综合监测、重大风险早期识别。发展精细化气象灾害预警预报体系，建立健全应急信息发布机制，执行突发事件预警信息发布标准，提高预警信息发布的覆盖率、精准度和时效性。建立跨部门、跨地区的互联互通和信息共享机制，加强与新媒体平台等有机融合，完善广播、电视、报纸、网络等公众媒体的信息传播渠道，重点加强农村应急广播使用人员培训和信息发布演练。提高针对特定区域、特定人群的精准发布能力。

**（三）不断强化自然灾害综合防御能力。**严格落实自然灾害防御工程标准和重点基础设施设防标准。提升学校、医院等公共服务设施和居民住宅容灾备灾水平。加强城市防洪排涝与调蓄设施建设，实施管网和泵站建设与改造、排涝通道建设、雨水源头减排工程。优化和拓展城市调蓄空间。增强公共设施应对风暴和地质灾害的能力，完善应急避难场所规划布局，落实避难场所建设标准和后评价机制，完善公共设施和建筑应急避难功能。逐步提升地震易发区房屋设施抗震能力，落实农村危房改造工程质量安全管理责任制。组织实施公路安全生命防护工程。建设分散管理、统一调配、容量充足、快速机动的应急电源保障系统。持续开展堤防达标建设和河道整治，继续推进山洪灾害防治措施和监测体系建设，实施病险水库除险加固和降等报废，加强防御洪水抗御旱灾调度和应急水量调度。全面加强重点区域森林草原防火装备和基础设施建设水平。加强野外作业安全管理，开展林区、草原等目标的隐患排查，加强可燃物清理，强化林火阻隔。

**（四）有力做好灾后救助恢复。**建立健全重特大自然灾害损失评估、救灾资金和物资保障、救灾捐赠和受灾人员转移安置协同联动等工作机制，明确相关部门职责和任务，推广政府与社会组织、企业合作模式，支持红十字会、慈善组织等依法参与灾害救援救助工作。将自然灾害救助资金纳入本级财政预算，建立自然灾害救助资金快速下拨和救助物资紧急调拨机制，全力保障受灾人员基本生活，灾害事故发生后受灾人员基本生活得到有效救助时间缩短至10小时以内。

五、健全预案管理体系，提升应急救援救助能力。

**（一）强化应急预案管理。**加强应急预案的统一规划、衔接协调和分级分类管理，及时修订各类应急预案，优化应急响应分级标准及启动条件，强化不同层级应急预案、政企预案、军民预案的衔接与联动。组织编制重要目标、重大危险源、重大活动、重大基础设施安全保障应急预案。编制部门工作手册，明晰职责、流程、技术路径。强化事故应急处置总结评估过程中对应急预案工作实施情况的倒查。结合风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，建立防救合一的应急救援预案体系。以落实行政首长负责制为基础，明确政府在预防与应急准备、灾害事故调查及监测预警、应急处置与救援救灾等方面的职责。应用应急预案数字化管理平台，推进应急预案数字化管理、模块化调用、智能化辅助，进一步提升信息化应急指挥决策能力。强化应急预案演练过程管理，落实各级政府部门演练职责，发挥政府部门演练引导作用。建立应急预案演练、评估管理制度，制订并落实年度应急演练计划，鼓励开展形式多样、集约高效的应急演练，重点加强“双盲”演练，加强预案宣传培训，加强监督检查，推动各地区、单位、企业落实常态化预案演练安排，重点采用实操演练等方式加强现场处置方案演练，做到岗位、人员、过程全覆盖。

**（二）强化应急物资储备。**统筹应急救灾、森林防火、防汛抗旱、安全生产等各类应急物资储备，构建实物储备、协议储备和产能储备多措并举的多元化储备机制，将民兵平时遂行抢险救灾、专业救援、灭火救援等非战争军事行动任务所需物资、装备纳入全市应急管理统筹保障。根据本行政区自然灾害救助应急保障预案四级响应启动条件所需转移安置人口数量落实储备物资，将应急物资储备资金纳入各级财政预算。建立健全救灾物资储备目录清单和应急物资生产厂家名录，健全完善应急物资储备管理数据库，实现全市应急物资“一张图”，统一调度，统筹管理，合理确定物资储备品种和规模并动态调整，提高应急物资保障效能。深化应急交通联动机制，统筹应急运输资源，科学规划运输方案，健全完善应急运输保障预案体系，保障重特大灾害事故应急资源快速高效投送。

**（三）加强救援队伍建设。**强化有关部门、地方政府和企业所属各行业领域专业救援力量建设，推动市级综合应急救援、危化救援等救援队伍建设，加强人员配置和装备配备，完善基础设施，提供训练保障，提升抢险救援能力水平。依托防汛抗旱抢险救援、危化等现有专业队伍力量，建立适应当地灾害事故救援需求的专业应急救援队。与专职、志愿、民间消防队等社会救援力量实现平时联勤联训、交流磨合，战时充实力量、协同作战。在全市建立横向到边、纵向到底、布局合理、装备精良、职能明确、运作高效的应急救援队伍体系，进一步组织协调各相关单位充分利用各单位退伍军人、业务骨干等人力资源优势，合理配齐、配足专业应急救援人员，打造“专兼结合、一队多能”的基层综合应急救援队伍，保障训练效果，提升抢险救援能力水平，实现应急救援力量全覆盖。加强各类救援力量的资源共享、信息互通和共训共练。

**（四）统筹社会应急力量。**进一步统一规划社会救援力量，鼓励和发展民间救援队伍。开展社会应急资源调查摸底，掌握社会应急力量设备设施、保障能力等基本信息，并列入相关应急预案可用资源中。指导社会救援力量加强队伍管理、人员备勤、装备维护、训练演练等工作，提升应急救援能力。健全属地为主的社会应急力量调用、激励机制，明确参与应急救援的方式、范围，落实伤亡保险和抚恤政策，引入保险保障制度，探索建立政府购买社会应急力量参与的防灾减灾和应急救援服务制度。鼓励社会应急力量深入基层社区排查风险隐患、普及应急知识、就近就便参与应急处置，推动应急救援青年志愿服务队伍建设。

# 六、推进共建共治共享，提升基层治理和人才支撑能力

**（一）推动基层治理能力建设。**贯彻落实《黑龙江省关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的若干措施》，推动健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制，以网格化管理为切入点，完善基层应急管理组织体系，实行应急状态下由村（社区）统筹调配区域内各类资源和力量，组织开展应急工作，推动基层综合性应急救援队伍建设，培养发展基层灾害信息员、安全生产“吹哨人”。加强和规范微型消防站建设，推动设立村（社区）应急服务站。县级政府指导乡镇（街道）做好应急准备工作，强化应急状态下对乡镇（街道）人、财、物支持，修订完善应急预案，每年组织开展综合应急演练。优化基层监管力量配置，推动监管服务向小微企业延伸，引导乡镇（街道）、村（社区）防灾减灾基础设施建设有序发展，坚决防范因灾致贫、因灾返贫现象的发生，增强城乡社区综合服务设施应急功能。持续推动综合减灾示范县和示范社区创建，充分发挥示范引领作用。

## （二）全力推进人才队伍建设。拓展应急领域急需紧缺人才培育供给渠道，将应急管理纳入各类职业培训内容，强化现场实操实训。加强应急管理学科建设，加强创新型、应用型、技能型人才培养。实施高危行业领域从业人员安全技能提升专项行动，积极培养企业安全生产复合型人才和岗位能手。加强干部队伍建设，坚持党管干部原则，建立健全具有应急管理职业特点的“选、育、管、用”干部管理制度，树立讲担当重担当、重实干重实绩的用人导向，选优配强讲政治、懂应急、敢担当、有作为的应急管理领导干部。将安全生产、防灾减灾和应急救援等有关内容纳入各级党（干）校教学内容，完善人员定期培训和继续教育机制。加强优秀年轻干部发现培养和选拔使用。采取定向招录、委托培养等方式，提高应急管理干部队伍专业人才比例。

|  |
| --- |
| 专栏3 干部队伍和人才建设重点 |
| 1.应急管理机构专业人才占比达到60%。2.应急管理部门负责危险化学品安全监管业务的科室具有化工相关专业学历和实践经验的执法人员数量不低于在职人员的75%。3.具有应急管理相关学历、职业资格和实践经验的执法人员数量，不低于应急管理在职执法人员的75%。4.防汛抗旱应急管理人员，森林草原防火从业人员培训全覆盖。6.重点行业规模以上企业新增从业人员安全技能培训率达到100%。 |

**（三）大力加强信息化建设。**打造应急数据链，强化对各类应急有关数据信息资源的收集、存储和更新管理，逐步形成全要素、全口径、全生命周期数据管理服务。建立统一指挥、上下联动、综合协调、部门协同的应急指挥体系，依托省应急管理综合应用平台，以感知数据为基础，汇聚地震、气象、水旱、森林、草原火灾等自然灾害监测数据，逐步实现应急管理全面感知、动态监测、智能预警、扁平指挥、快速处置、精准监管、人性化服务。保障重要通信网络畅通，提供及时、准确、全面的应急通信保障。

**（四）发挥市场主体作用。**以企业为主体、市场为导向，推动安全应急产业逐步发展。鼓励行业协会、专业技术服务机构、保险机构参与开展风险评估、隐患排查治理、管理咨询、检测检验、预案编制、应急演练、教育培训等活动。加强对中介机构的监督检查，严格执行信用评价和公示制度，进一步规范从业行为。加强“三项岗位”人员安全考核，结合区域、行业特点建设实操考试示范基地。充分发挥市场作用，建立以保险机构为纽带的专业技术服务体系，推动《安全生产责任保险事故预防技术服务规范》贯彻落实。推动保险在灾后救助等方面发挥积极作用。

## （五）深入普及应急文化知识。将应急文化建设与各地区经济社会发展同步推进，推动安全素质教育纳入国民教育体系。深化应急文化理论研究，结合“防灾减灾日”“国际减灾日”“安全生产月”“消防宣传月”等节点，开展形式多样的宣教活动，普及应急知识，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。广泛开展宣讲重要论述、宣讲政策法规、宣讲安全常识、宣讲典型案例、宣讲防范技能活动。充分发挥好精神引领、典型示范作用，加快推进安全文化示范企业创建，大力选树、宣传模范。充分发挥主流媒体作用，拓展信息发布渠道，提升基于互联网的科普宣教培训能力。推动建立公众科普宣教媒体绿色通道，增强应急科普宣教的知识性、趣味性、交互性。以灾害事故风险区域为重点加快推进村屯“大喇叭”建设，扩大受众面和影响力。做好应急状态下的舆论引导，主动回应社会关切。

# 第四章 重点工程

一、应急指挥建设工程

建设一个能够整合防汛抗旱、减灾救灾、地震、气象、消防、森林草原防火、安全生产等方面的多功能应急指挥中心，完善调度指挥、会商研判、模拟推演、业务保障等设施设备，实现公网通讯、卫星通讯、窄带通讯功能，形成省、市、县三级贯通，建设边界、数据、应用、终端等安全内容，将网络安全运营模式由“事后追溯”逐步向“事前感知”转变，推动应急指挥中心功能建设提档升级，争取达到一级标准。逐步形成纵向互联、横向衔接贯通、灵敏高效的应急指挥体系。

二、救灾物资储备建设工程

为全面提升我市抵御各类灾害的综合防范能力，加强应急物资保障体系建设，易发生灾害地区建设救灾物资储备库，囊括救灾、防火、防汛、安全生产等物资储备功能。建立全市应急物资储备管理数据库，及时做好物资的补充储备。

1. 安全监管能力建设工程

加强安全监管基础装备设施建设，按标准配全执法制式服装、标志，持续更新补充执法执勤用车和执法装备，配齐配强应急救援指挥装备，合理规范配备现场监督检测、调查取证分析设备，加大力度配备智能化专业装备、高科技执法装备。推动基层安全监管监察业务和功能服务保障等基础设施建设，进一步提升数字化、信息化、智能化安全监管监察能力。应急管理部门行政执法装备配备达标率达到80%。

1. 安全生产预防能力建设工程

推动工业园区建设安全、环保、治安、交通、应急等一体化信息智能平台，构建基础信息和风险隐患数据库，实现对园区内企业、重点场所、重大危险源、基础设施在线实时监测、自动预警，推动企业落实危险工艺自动化改造、安全防护距离达标改造。

第五章 保障措施

加强党对应急管理工作的全面领导，系统筹划，全面推进，加强组织领导、经费保障和实施推动，各级各部门各司其职，确保规划落实有力，如期完成。

## 一、加强组织领导

结合实际制定实施方案，细化职责分工，分解落实工作任务，制定时间表、路线图，加强年度重点工作计划与规划实施方案的衔接，确保工作落实到位。建立完善部门协同配合机制，强化统筹协调，确保规划实施有序推进，各项目标如期实现。

## 加强经费保障

## 肇东市委、市政府对应急体系规划建设工作高度重视，加大安全生产、防灾减灾、应急救援能力建设的资金投入，积极争取资金，规范资金使用管理，必要时引入社会资金参与应急管理体系建设，积极发挥商业保险在防灾减灾和灾害事故处置中的作用。

## 加强监督评估

## 建立健全规划实施评估制度，将规划任务落实情况作为对部门和地方工作督查和考核评估的重要内容。组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估。