《宝山区应急体系建设“十四五”规划》

（征求意见稿）

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”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程，推动宝山区实现全面振兴、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、区委区政府工作安排，统筹发展和安全，全面推进我区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》《中共双鸭山市委办公室、双鸭山市人民政府办公室关于印发〈贯彻落实全省和我市“十四五”规划纲要主要目标任务分工方案〉》等相关文件和法律法规，制定本规划。

第一章 当前形势、机遇与挑战

一、成效与进展

“十三五”期间，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记关于应急管理工作的重要指示和党中央国务院、省委省政府、市委市政府决策部署，在区委、区政府坚强领导下，应急管理工作取得显著成效，“十三五”应急管理领域相关规划提出的目标任务全面完成。

应急体制机制进一步完善。按照上级指示落实应急管理体制改革决策部署，整合了相关部门职能，组建宝山区应急局，初步建立了“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急管理体制。推动安全生产领域和防灾减灾救灾体制机制改革，促进各项改革任务落地见效；压紧压实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任制；严格落实“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”的总体要求；明确了负有安全生产监管职责的部门安全生产职责，形成了综合监管合力；完善了安全生产责任考核评价体系，逐级抓好责任落实。建立了森林草原防灭火安全官制度和涉及33个部门的防灾减灾救灾跨部门协同行动、军地抢险救灾协调联动、交通运输保障协同等机制。全区安全生产形势持续稳定好转。

将安全生产纳入到国民经济发展规划重要内容，不断调整产业结构布局，加强安全生产源头控制和安全准入；扎实推进安全生产标准化建设三年行动计划，全面实施安全风险分级管控与隐患排查治理双重预防工作机制建设，深入开展安全生产“四大”行动、安全生产专项整治三年行动等专项行动，推进问题隐患存量整治和增量控制，持续实施本质安全水平提升工程，打好标本兼治“组合拳”；大力实施科技兴安战略，全力推进安全生产信息化建设。积极推行“五位一体”安全监管执法模式，持续加强安全宣传培训教育，社会安全生产氛围逐步形成。

自然灾害防治取得成效。全面加强灾害事故风险研判，有效防范化解安全风险；加大森林草原防火监测预警力度，开展野外火源专项治理行动；严密监测风情雨情水情发展变化和江河动态，持续做好防控应对工作；“十三五”期间已创建2个国家级防灾减灾示范社区，1个省级综合减灾示范社区，提高社区综合减灾能力。全面推进自然灾害防治重点工程，开展了第一次全国自然灾害综合风险普查工作，大力提升自然灾害防治能力。

应急救援能力明显提升。宝山区委、区政府高度重视安全生产工作，特别是在应急预案体系建设，围绕应急响应、指挥协调、现场管理、应急保障、信息发布等环节，不断加强应急能力建设，初步形成了“政府统筹协调、群众广泛参与、预警防范到位、协调处置高效”的应急管理工作机制，各类安全生产突发事件得到了有效预防和处置。根据生产安全事故应急救援预案管理工作要求，2016—2020年全区共开展各类安全生产应急预案演练30余次。通过演练，进一步提升了应急救援队伍的业务水平和实战能力，检验了应急预案的实用性、有效性和可操作性。加快推进应急指挥能力建设，区应急指挥平台建设基本完成；完善交通管理系统、城市主干道交通信号灯所需配套工程。新增供水消防车，购置灭火抢险救援器材装备，用以满足灭火救援工作的需要。

“十三五”规划的预期目标基本实现。“十三五”期间，全区已经基本形成严密、健全、明晰的安全责任体系；各职能监管部门形成了完善的安全监管体系；区应急局已形成成熟的安全体制机制和完备的法律法规制度体系，有效遏制了重特大事故的发生。全区安全生产责任事故总量为零，未发生任何生产安全事故，安全生产形势保持总体稳定。

根据目前的数据指标，结合我区国民经济的发展情况，初步估算，可以满足《规划》中的主要指标要求。

二、问题与挑战

（一）体制机制仍需不断完善。

“十三五”时期，我区严格落实党政同责、一岗双责安全生产责任制。积极完善应急组织指挥体系，推进应急职能转变，但应急管理法规制度还不完善，应急预案系统性、针对性、实用性不强，基层应急救援能力不足、专业人员匮乏，应急管理部门组建后，部分职能分工存在模糊地带，特别是基层“防”和“救”的责任边界不清晰、衔接不紧密，部门间协调联动机制还不健全。

（二）安全生产基础仍然薄弱。

随着城镇化快速发展，城市安全风险日益集中和突出；部分行业领域危险源较多，隐患排查整治不彻底，事故风险依然较高；新业态、新技术、新项目不断带来增量安全风险。部分企业安全生产主体责任落实不到位，安全风险防控和隐患排查治理工作不够全面和深入。企业重生产、轻安全，安全投入不足，设备设施老化更新不及时，安全生产责任制不健全，安全教育培训不到位，有的企业安全管理混乱，违章指挥、违规作业时有发生。

（三）自然灾害应对能力有待提高。

近年来全球极端天气气候事件呈增多趋势，暴雨、暴雪、台风等灾害性天气连续出现，自然灾害的突发性、链发性、破坏性增大。我区森林面积大，防范化解能力不够，森林防灭火压力重。河流设计防洪标准较低，现代化防汛抢险装备缺乏。暴雨、暴雪等极端天气事件应对能力不足。社会防灾意识较为薄弱，基层综合减灾能力不强。

（四）应急基础能力有待加强。

应急救援力量整合工作不到位，专业性救援力量尚不完善，管理、训练等工作有待规范，救援能力有待提升。同时，我区风险管理的智能化水平与先进城市仍存在较大差距，应急物资储备不足和应急救援不能满足需求，七星镇（各街道）安全生产监管机构不健全，存在人员流动性大、经费不足等问题。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。

三、发展与机遇

我国已迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻。统筹发展和安全，既要全面深入理解党中央对新时代应急管理工作作出的决策部署，更要深入贯彻落实总体国家安全观，围绕提高公共安全治理水平，切实加强工作研究，结合实际细化工作举措，坚决扛起防范化解重大安全风险的政治责任。以更高标准履行应急管理职责使命，用实际行动展现新作为、体现新担当。

深入贯彻落实党的二十大精神，牢牢把握新时代新征程党的中心任务，继续践行以人民为中心的发展思想，不断完善风险监测预警体系、应急管理体系，大力推进应急管理体系和能力现代化。“十三五”期间，特别是应急管理改革三年多来，应急管理体系不断健全完善、基础不断夯实，安全生产形势持续稳定向好。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，防灾减灾救灾能力不断提升，为我区打造应急管理社会共治共享格局奠定了坚实基础。

第二章 指导思想、基本原则和发展目标

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，全面贯彻落实党的二十大精神，坚持“人民至上、生命至上”，更好统筹发展和安全两件大事，围绕中心工作和职责使命，全面加强党对应急管理工作的集中统一领导，全面提高公共安全治理水平，坚持安全第一、预防为主，完善公共安全体系，提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力，推动构建“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急管理体制，深入推进“智慧应急”信息化建设，强化源头风险管控，建立健全风险隐患监测预警体系，全面提高应急保障、应急救援能力，不断提升本质安全水平，努力在应急管理、安全生产、防灾减灾救灾工作中实现新突破、实现新发展，营造良好安全环境，为推动全区全面振兴、全方位振兴提供坚实安全保障。

二、基本原则

（一）坚持党的领导，推进体系建设。

在中国特色社会主义现代化建设中必须始终坚持党的领导，决定了在党的领导下汇聚起磅礴伟力集中力量办大事是我们推动事业不断发展壮大的关键元素，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。

（二）坚持两个至上，推进统筹发展。

要深入践行以人民为中心的发展思想，加快推进应急管理体系和能力现代化建设，切实统筹好发展和安全，维护好人民群众生命财产安全，着力保持国泰民安的社会环境，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，坚定当好“两个至上”理念的守护者、违法违规的打击者、统筹发展和安全的执行者，用实绩实效捍卫“两个确立”、践行“两个维护”、诠释初心和使命。

（三）坚持预防为主，推进理念革新。

立足全区、统筹城乡，树牢“大应急”观念，构建“大应急”体系，进一步健全应急管理组织体系、工作体制和与基层治理网格互融互通、共享共用机制，提高自然灾害、突发事故、社会安全等各类应急处突的现代化能力和水平。要完善常态化风险隐患排查机制，把工作做在日常，把功夫下在平时，做到“预防在先、动态清零”，把问题消灭在初发未发之时，最大化减少损失，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力。

（四）坚持科学应急，推进信息共享。

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，要健全信息联通、分析研判、决策指挥、应急救援“四位一体”机制，确保应急救援科学、有序、高效。坚持应急优先原则，加大资金保障力度，稳步推动基层应急管理体系和能力建设现代化。

（五）坚持社会共治，推进科技支撑。

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。积极适应科技信息化发展大势，以信息化推进应急管理现代化，提高监测预警能力、监管执法能力、辅助指挥决策能力、救援实战能力和社会动员能力，筑牢安全生产、防灾减灾救灾的人民防线，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、发展目标

（一）总体目标。

到2025年，基本形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的中国特色应急管理体制，全区应急管理能力均得到显著提高，应急能力与社会发展水平相适应，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，防范化解重大安全风险机制不断健全，技术手段不断创新，满足自然灾害和事故灾难监测管控、预测预警、应急处置能力，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 | 有效遏制 | 约束性 |
| 2 | 重大较大生产安全事故起数 | 有效遏制 | 约束性 |
| 3 | 单位生产总值生产安全事故死亡率 | 有效遏制 | 约束性 |
| 4 | 工矿商贸就业人员生产安全事故死亡率 | 有效遏制 | 约束性 |
| 5 | 营运车辆万车死亡率 | 下降10% | 约束性 |
| 6 | 煤矿死亡率 | 有效遏制 | 约束性 |
| 7 | 年均因自然灾害死亡率 | <1 | 预期性 |
| 8 | 年均受灾人次 | <1500 | 预期性 |
| 9 | 年均因自然灾害直接经济损失占全区生产总值比例 | <1% | 预期性 |

（二）分类目标。

1.体制机制人才建设不断完善。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，健全区级及七星镇（各街道）安全生产监管机构，加强人才队伍建设，提高应急管理的专业化水平。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。

2.防灾减灾预警能力不断提升。牢固树立安全发展理念，强化红线意识，对各类安全风险实现精准辨识、整体监测、实时感知、早期预警和有效防控，较大及以上事故得到有效遏制。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。安全风险分级管控与隐患排查治理工作机制进一步完善，城乡基础设施防灾能力、重点行业领域安全生产水平得到提升，危险化学品、矿山、建筑施工、交通城镇燃气等重点行业领域生产安全事故得到有效遏制。灾害事故易发多发频发区域、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。

3.应急救援能力不断增强。应急救援救助力量健全完善，森林防火救援满足扑救重大火灾能力。应急物资集中统筹管理，多元化储备有效落实，全区储备网络基本形成。各类应急救援队伍建设稳步推进，推进“一专多能”的综合性应急救援队伍建设。应急物资实物储备、产能储备和协议储备的多元储备机制基本建立。覆盖全区的储备网络基本形成，应急救灾、森林防火、防汛抗旱、安全生产等各类应急物资实现集中统筹管理，应急物资保障能力得到提升。

4.“五大工程”建设不断推进。应急救援能力、灾害防治能力、本质安全水平、全民应急素养、应急管理信息化提升和建设工程创新实施。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。推进森林草原防灭火监测项目，实现基本具备救灾、抢险快速救援和保障能力。推进自然灾害风险监测预警、地震灾害和森林草原火灾防治能力提升工程建设。

第三章 “十四五”应急体系建设主要任务

一、完善应急管理体系

（一）健全完善应急指挥体系。

1.健全应急指挥体制。建立党委、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。组建统一的应急指挥机构，全面统筹全区自然灾害和事故灾难等突发事件的防范和应对工作。合理界定应急管理部门与行业主管部门“统与分”“防与救”的职责分工，理清抢险救灾关键节点责任链条。健全响应机制，明确各类灾害事故救援责任和响应程序，健全完善理顺防汛抗旱、森林草原防灭火、抗震救灾等指挥机制。

2.强化协调联动机制。充分发挥安委会、森防指、防汛指、减灾委等议事机构的统筹推动作用，明确各部门、七星镇（各街道）在事故预防、灾害防治、抢险救援、物资保障、恢复重建、维护稳定等方面的工作职责，健全重大安全风险防范化解协同机制、灾害事故处置协助机制。建立和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。进一步完善和构建通畅的信息报送体系，形成连通各相关单位、七星镇（各街道）的信息报送网络。建立健全统筹上下游、左右岸、跨区域、跨部门的防汛抗洪救灾全过程实时协调机制，完善信息共享、监测预警、会商研判等全链条动态交互和反馈优化工作制度，提升防汛抗洪抢险救援整体效能。完善与辖区内民兵预备役的工作沟通和对接机制，完善抢险救援兵力动用提报流程，明确不同规模及数量兵力使用办法。明确民兵预备役参与救灾行动程序和方式。积极推进军的应急力量训练开放共享，将应急救援纳入日常培训演训的范围。强化联动指挥、资源共用，积极开展常态化联演联训。推动职能部门之间系统对接、数据交换，实现互联互通、信息资源共享。同时，对抢险救灾行动实施统一指挥，统筹协调，坚持预防和应急并重，常态与非常态结合，一旦遇有突发情况立即行动，科学调度各方救援力量，形成军地一体，上下联动的救援体系。

（二）健全完善安全责任体系。

1.落实属地监管责任。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，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。严格落实管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全要求，夯实属地部门安全生产职责，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。加强对机关、团体、企业、事业单位的安全管理，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。建立应急管理目标考核制度，将应急预案制定、应急培训演练、突发事件救援、应急物资保障等方面工作目标任务纳入七星镇（各街道）、各部门责任制考核范围。

2.落实生产经营单位主体责任。督促生产经营单位建立健全从主要负责人到一般从业人员等全体从业人员的安全生产责任，完善安全生产管理体系，全面落实安全责任、管理、投入、培训、应急救援“五到位”。建立企业主要负责人安全承诺和安全生产责任制考核机制，加强对企业主要负责人落实安全生产投入、风险分级管控、隐患排查治理等工作落实的检查工作。不断创新主要负责人培训方式，强化主要负责人安全生产底线思维。推进企业应急预案专业化、简明化、卡片化，强化落实预案管理、应急演练、安全培训“三到位”，切实提高企业应急能力。严格落实事故责任追究制度，进一步强化企业主体责任。督促企业合理提取、用好用足企业安全生产费用，加强安全技术设备设施升级改造，推广应用先进适用的生产工艺和技术装备，推进企业机械化、信息化、智能化建设，提升本质安全水平；推动落实工伤预防行动计划。

3.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，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“四不放过”原则，推动生产安全事故调查重点延伸到政策制定、制度管理、标准技术等方面。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。建立健全定期开展事故调查处理情况“回头看”制度，推动各有关单位常态化开展生产安全事故整改落实情况评估工作。

（三）健全完善应急预案管理和提高演练实训效果。

进一步完善应急预案体系，构建层次更加分明、覆盖更加全面、衔接更加紧密的应急预案体系，明确总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案定位，理顺各级各类应急预案之间的关系。构建应急预案数据库，提升应急预案应用的便利性。做好应急预案制定、修订后的解读、宣传培训和演练工作，提升各级各类人员对应急预案的熟悉程度。各级政府部门要认真履行职责，制订并落实年度应急演练计划，组织开展应急预案演练，积极发挥政府部门演练引导作用，建立健全应急预案演练、评估管理制度。强化重点岗位、重点部位现场应急处置方案实操性演练和监督检查。督促生产经营单位要严格按照《生产安全事故应急条例》《生产安全事故应急演练指南》规定开展应急演练，加强应急演练成果运用，推动完善相关应急预案，持续提升应急救援能力。

（四）推进灾害监测预警信息化建设。

完善风险监测网络，推进自动化、智能化水旱灾害监测感知网络建设。进一步建设完善安全生产风险监测预警系统，优化完善覆盖重点区域的气象、水旱、山洪、地质、森林草原火灾等监测站网布局，保障监测信息采集和共享的准确性、及时性、稳定性。健全森林火险分级预警模式和预警模型，提高重点区域火情感知覆盖率。发展精细化气象灾害预警预报体系。完善生产安全事故信息报告工作制度，形成连通区直各相关单位的信息报送网络。推进跨部门、跨区域的灾害事故预警信息共享，强化特定区域、特定人群、特定时间的信息精准发布能力。推进突发事件预警信息发布能力提升工程，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，灾害预警信息发布公众覆盖率达到90%。推动全区应急广播系统建设，以灾害事故风险区域为重点加快推进村屯“大喇叭”建设，建立健全应急信息发布机制，加强应急广播使用人员培训和信息发布演练。

（五）提升应急管理法治化水平。

全面推进依法行政。开展普法活动，加大典型案例普法宣传。会同相关部门出台政策措施，将森林草原防灭火、防汛抗旱、安全生产有效措施和方法固化为制度，全面提升防大汛、灭大火、救大灾能力。加强应急管理领域规范性文件管理，定期开展规范性文件清理工作。严格执行《黑龙江省重大行政决策程序暂行规定》，将应急管理行政决策纳入法治化轨道。按照省应急管理法治政府建设实施方案，加快构建职责明确、依法行政的应急管理治理体系。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，将应急管理行政决策全过程纳入法治化轨道。

二、全面提升应急管理能力

（一）全面加强应急力量建设。

1.加强综合性应急救援队伍建设。做好消防救援队伍和森林消防队伍专业力量整合提升工作，加强综合应急救援队伍力量建设，为提升综合应急救援能力提供保障。加强应急资源整合，区、七星镇（各街道）、村（社区）分级建立或确定一支基层综合性兼职应急救援队伍。加强各级综合应急救援队伍建设，配备必要防护和救援设备装备，提升“全灾种”救援能力和快速机动能力。根据本地灾害种类特点，强化日常训练和能力培养，积极探索建立综合性救援队伍、专业救援队伍和社会救援力量相互协调的共训共练机制，促进应急救援和医疗救护一体化。积极推动消防站、消防水源建设，合理规划消防发展布局，逐步实现应急救援力量全覆盖。

2.推进专业应急救援队伍建设。按照“属地为主、分级分类”要求，统筹建设，分类指导。住建、农业、文化广电和旅游、电力、应急管理、林业等部门和单位，根据自然灾害和生产安全事故应急救援工作实际，在整合现有资源的基础上，单独组建或依托有关单位组建行业领域专业应急救援队伍，承担本行业灾害事故应急救援任务或技术支撑工作。优化地方和企业专业应急救援队伍布局，推进危险化学品、矿山、城镇燃气应急救援队伍建设，以企业自建、同类企业联建、协议救援等方式，鼓励支持地方和企业发展各类专业救援队伍。加强应急救援技术保障队伍建设，促进各类救援队伍资源共享、信息互通和共训共练，逐步形成覆盖全区、布局合理的专业应急救援力量体系。

3.鼓励社会力量参与。健全属地为主的社会应急力量调用机制，建立社会应急力量激励机制，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，引导社会应急力量有序参与防灾减灾和应急处置工作。指导社会救援力量加强队伍管理、装备维护、训练、演练等工作，不断提升应急救援能力。建立健全属地为主的社会应急力量调用机制，引导社会应急力量有序参与防灾减灾和应急处置工作，建立完善应急救援队伍社会优待保障机制。积极落实国家关于推进社会应急力量健康发展意见，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等，推动区级应急救援青年志愿服务队伍建设。

4.推进科技与人才建设。推动科技创新资源开放共享，完善应急管理领域科技成果使用制度，健全创新要素的激励机制。广泛应用大数据、移动互联等新技术，发挥智能化引领作用，实现不同企业、不同部门与不同层级之间的协同联动，实现应急管理全面感知、动态监测、智能预警等智能模块应用。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。贯彻落实新时代党的组织路线，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。建立健全监管执法人员入职培训、定期轮训、交流培养和考核制度，不断提升安全监管干部队伍的专业知识、业务水平和监管能力。落实国家和省应急职业工资待遇保障机制和职业荣誉激励、表彰奖励、工伤保险和疗休养制度。将应急知识纳入各类职业培训内容，强化现场实操实训。

|  |
| --- |
| 专栏2 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.煤矿专业人员达到监管人员总数的75%。  3.非煤矿山安全监管配备不少于2名矿山相关专业安全监管技术人员。  4.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%。  5.防汛抗旱、地震应急管理人员，防汛抗旱、地震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%。 |

（二）提升应急物资储备，加强应急运输保障。

1.优化应急物资储备。根据实际情况制定储存计划，分级分类加强应急物资储备，满足本行政区域启动Ⅳ级以上应急响应的应急物资保障需求。加强应急物资储备库建设，完善应急物资储备布局，形成全面覆盖的应急物资储备网络，支持灾害事故风险等级高的镇（街道）建设应急物资储备点（库）。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。健全应急物资生产企业名录，支持政企共建应急物资储备库和委托企业代存应急物资。加强对重大灾害事故物资需求的预研判，完善应急物资紧急采购制度，适时进行超前调度，提高应急物资保障效率。

2.完善应急运输体系。全面掌握应急运输资源，加强交通运输与生产储备有效衔接，引导生产、仓储、运力向物流枢纽集中，提高快速调配和紧急运输能力，积极与物流企业签订应急救援物资运输协议，制定应急运输方案，健全应急物资运输绿色通道保障工作机制，提高应急运输保障能力水平。

（三）完善应急救助机制。

规范灾情核查与损失评估工作，建立损失评估指标体系，明确相关部门职责和任务，为灾后恢复重建提供依据。健全受灾人员转移安置工作协同联动工作机制。完善应急物资调度机制，提高物资调度效率，规范救灾捐赠活动。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，加强灾后恢复重建资金管理，确保相关政策落实到位。

（四）提高灾害风险防控能力。

1.开展自然灾害综合风险普查工作。按照风险普查的总体工作部署，区政府成立自然灾害综合风险普查工作领导小组及其办公室，按照国家普查总体方案，结合实际制定我区普查实施方案，充分整合已有资源，配强人员队伍，做好普查各项工作。完成全区自然灾害风险调查工作，配合市普查办完成灾害风险评估和区划。探索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提供灾害风险信息和科学决策依据。强化自然灾害风险区与各级各类规划相融合，严格控制区域风险等级及风险容量，从源头上防范化解重大安全风险。

2.加强城乡抗灾能力。通过依法治理、系统建设、过程管控，进一步健全城市公共安全责任体系，打造共建共治共享的城市安全社会治理格局。定期开展建筑外和人员密集场所隐患排查治理攻坚行动。加强重点时段、重大会议和重大活动安全风险预判和防范工作。加大农村安全基础设施投入，排查消除安全风险隐患，全面提高乡村安全保障水平。开展地质灾害隐患点排危除险工作，实施隐患点工程治理，对险情等级较高、威胁人口较多的隐患点实施避险移民搬迁。完善应急避难场所规划布局，落实避难场所建设标准，健全评价机制，保障应急避难场所建设质量。

3.筑牢灾害防御设施。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，落实各部门责任，提升灾害防御能力。加强城市内涝治理，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。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。将地面塌陷、沉降纳入地质灾害综合防治体系，加强山洪等自然灾害防范。推动完善江河主要支流防洪减灾体系建设，促进小河流、山洪沟治理和病险水库除险加固，积极协调科学调水，加强抗御水旱灾害调度和应急水量调度，全面提升防洪减灾能力。加强野外作业安全管理，开展林区等目标的隐患排查，加强重点区域森林防火装备和基础设施建设，加强森林火灾多发区等重点区域可燃物管理，构建自然阻隔带、工程阻隔带等林火阻隔系统，探索建设生物阻隔带。

第四章 夯实安全生产基础

坚决遏制重特大事故

一、强化安全风险源头管控

（一）完善安全风险评估，强化安全准入管理。

1.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，坚持安全风险分析研判常态化，确定风险等级，实施分级管控。与相关部门建立完善信息共享机制，建立完善安全风险评估会商机制，将安全风险防控工作落实到城市规划、建设、运行、发展的各个环节，构建系统性、现代化的城市安全保障体系。强化部门协调联动，加强自然灾害预报预警，强化预防措施和应急处置，严防自然灾害引发生产安全次生事故。协调优化城市区划安全布局，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。

2.严把安全准入关。实施市场安全准入，高危项目审批必须把安全生产作为前置条件。严格按照危险化学品和矿山等“禁限控”目录要求。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。加强新材料、新工艺、新业态安全风险评估和管控。建立高危行业领域建设项目安全风险防控机制，推动实施并联审批，强化源头管控。落实全球化学品统一分类和标签制度。按照国家统一部署要求，坚决淘汰不符合安全生产条件的落后产能。

（二）夯实安全生产基础。

深入实施本质安全水平提升工程，持续推进企业安全生产标准化达标提档建设，实现安全管理、操作行为、设备设施和作业环境规范化。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。扎实推进安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设，全面排查治理重大生产安全事故隐患，严厉打击非法生产经营行为。健全完善隐患治理逐级挂牌督办、及时整改销号和整改效果评价机制。督促企业实现安全风险自辨自控、隐患自查自治自报闭环管理。建立危险化学品废弃报告制度。完成危险化学品、非煤矿山等重点行业领域企业安全生产风险监测预警系统建设，做到应联尽联。应用国家统一建立、各级联动的风险隐患数据库，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。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）强化重点行业领域专项整治。

1.危险化学品安全整治。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。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。建立重大危险源安全包保责任机制，强化重大危险源总体管理、技术管理和操作管理。加强危险化学品使用企业及医院、学校等单位安全管理。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，加强各环节的重大安全风险管控。

2.煤矿安全整治。加强煤矿安全生产基础能力建设。提升煤矿企业法规标准的执行力，推动煤矿企业重制度、敬规则，自觉尊法学法守法用法，全面对标对表、自查自纠、整改落实，强化从业人员法治意识和法规执行力，全面提升全员安全生产管理水平。督促煤矿企业定期开展安全风险评估和危害辨识，建立和实施重大风险定期分析研判和公示、预警信息会商及分级发布制度，强化安全风险管控，做到风险感知到位、管控措施到位、责任落实到位。健全隐患自查自改闭环管理机制，建立重大事故隐患挂牌督办制度，强化事故隐患排查治理。加强安全生产标准化达标升级管理，对煤矿进行分级现场考核，强化标准化动态监管，持续开展达标煤矿现场抽查，推动煤矿标准化动态达标。加强煤矿应急能力建设，完善应急救援预案，定期组织开展应急演练，储备充足应急救援物资，保证供水管路、通信线路、压风管路三条生命线畅通。加快推进灾害严重矿井采煤工作面智能化，建设一批智能化示范煤矿和智能化采掘示范工作面。提高信息化远程监管监察水平，生产建设矿井基改扩能煤矿安全监管。加大冲击地压、煤与瓦斯突出和水害等重大灾害精准治理。

3.非煤矿山和工贸安全整治。取缔淘汰落后生产能力的小矿山，加大整顿关闭力度，进一步规范全区非煤矿山开采秩序。开展监测监控和应急准备等风险防控工作。推动工贸企业重大事故隐患整治。加快实施安全风险较高的岗位“机器换人”。

4.消防安全整治。加强城市消防站、消防水源建设，组织开展打通消防“生命通道”工程，针对高层建筑、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，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，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。

5.道路运输安全整治。全面排查治理道路安全风险，针对急弯陡坡、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等专项整治。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。严格落实动态监管责任，严厉打击非法营运行为；全面排查道路安全风险，推进农村公路安全设施建设，强化公路应急保障，构建快速救援救治机制。强化危险货物托运、承运、装卸、车辆运行等全链条安全监管。开展公路建设工程施工安全整治。

6.交通运输安全整治。组织开展铁路安全宣传教育，强力推进铁路沿线环境安全专项治理和无人看守道口管理，加快铁路公路交叉口“平改立”工作。深化巩固协调联动工作机制，加强铁路危险货物运输安全管控和隐患整治；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。

7.城市建设安全整治。加快推进城市运行管理信息化智能化，提升城市安全韧性水平，组织开展安全发展示范城市创建工作，从源头治理、风险防控、监督管理、保障能力、应急管理等方面全面加强城市安全各项工作。加强城市地下市政基础设施体系化建设，建立健全地下空间使用安全管理规章制度，对城市供排水、供热、供气、电力、通信等地下管线进行摸底调查，找出问题短板，及时整改和完善；开展老旧管网改造，城市易涝点、道路塌陷和桥梁断裂倒塌整治工作。集中开展物业管理高层住宅消防安全治理；加强燃气安全管理，严格按照燃气工程技术标准开展规范燃气工程建设，以燃气报警装置安装为重点，开展燃气安全设施设备专项整治，筑牢燃气“最后一公里”安全防线。开展城镇瓶装液化石油气专项整治，健全燃气行业管理和事故防范长效机制；依法打击建筑市场违法违规行为，加大工程质量安全监管，重点治理违法施工、转包、分包、挂靠、偷工减料、降低安全生产条件等行为。加快区域危险废物处置能力建设，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。严厉打击非法排放、倾倒、收集、贮存、转移、利用、处置危险废物等违法犯罪行为；严格落实危大工程专项施工方案，强化对危大工程等危险源的动态监管力度，推进智慧工地建设。

二、提升基层应急治理能力

（一）加强基础能力建设。

实行应急状态下由村（社区）“两委”统筹调配区域内各类资源和力量，组织开展应急工作，细化七星镇（各街道）应急预案，做好风险研判、预警、应对等工作，实现应急管理全覆盖。推动应急管理站建设，配备工作力量，强化职能部门与七星镇（各街道）的协作配合；加强村（社区）应急管理力量建设，明确村（社区）党组织书记为应急管理工作主要负责人，在党员干部中择优配备应急管理员。建立统一指挥的应急管理队伍，培养发展基层灾害信息员，推动社区综合性应急救援队伍建设。推动社区、村应急服务站建设，指导健全应急物资储备保障。发挥示范引领作用，引导创建综合减灾示范社区，推动争创全国和全省综合减灾示范社区。推动社区安全应急服务业，发展智能预警、应急救援救护等社区惠民服务。

（二）推进宣传应急文化普及。

积极推进应急文化建设，将应急文化建设与经济社会发展同步推进。发挥新媒体传播优势，充分利用互联网开展安全教育培训。组织开展“安全生产月”“5·12”防灾减灾宣传周及国际减灾日等系列宣传活动，持续推进“五进”活动。开展应急救护知识普及，提升居民自救互救能力。充分发挥主流媒体作用，大力发展应急广播工作，拓展信息发布渠道。做好应急状态下的舆论引导，主动回应社会关切。

（三）推动发挥市场主体作用。

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。加强企业主要负责人、安全管理和特种作业“三项岗位”人员安全考核，结合区域、行业特点，培育实操考试示范基地。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，贯彻落实《安全生产责任保险事故预防技术服务规范》，推动保险在灾后救助等方面发挥积极作用。

（四）健全信用奖惩机制。

建立健全安全生产领域信用分级分类管理工作机制，落实国家和省的信用制度，强化守信激励和失信惩戒。依托全省信用信息监管平台，及时向各有关单位推送安全生产严重违法失信名单。建立健全安全生产领域信用分级分类管理工作机制，制定安全生产领域失信惩戒名单管理实施细则，进一步规范我区安全生产领域失信惩戒工作。研究制定危险化学品、矿山、工贸等行业领域的安全生产领域信用分级分类管理办法，对信用等级不同的信用主体采取差异化监管措施，建立健全信用分级分类奖惩机制。

第五章 严格安全生产执法工作

一、提升依法行政能力

严格执行国家、省、市有关应急管理法律法规规章制度，制定细化实施意见和落实措施。完善干部职工学法普法制度，常态化开展法治培训，提高法治素养和依法履职能力。建立完善“谁执法谁普法”普法责任制。大力开展“12.4”国家宪法日、“宪法宣传周”“安全生产月”“事故警示教育培训”等普法宣传活动，提升全民法治意识。组织开展“以案释法”警示教育，用真实案例教育干部职工时刻警钟长鸣。

二、推进综合行政执法改革

整合安全生产、地质灾害、防震减灾、水旱灾害、森林草原火灾等行政监管职能，组建应急管理综合行政执法队伍。坚持党对应急管理综合行政执法工作的全面领导，坚持党建引领，立足政治建队，健全完善监管执法体系，配齐配强专职监管执法人员，实施准军事化管理，合理划分应急管理执法权责，明确执法范围、执法重点，实施分级分类执法。推进“互联网+”综合监管执法平台系统建设，完善执法装备配备，提升执法信息化水平。加强应急管理执法检查跨部门协同配合，建立完善联合执法机制，增强执法合力。同时，将应急管理执法装备、服装、用车等工作经费纳入同级财政预算管理。

三、强化应急执法监督

严格落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。开展有针对性的专项执法监督，常态化组织行政执法案卷评查，加大执法监督力度。完善行政执法“双随机、一公开”和“部门联合双随机一公开”抽查工作机制。科学制定监督检查计划，避免多头执法和重复执法。加强行政执法人员资格监督管理，开展执法人员培训，提高执法人员依法行政水平。监督落实安全生产行政执法与刑事司法有效衔接，依法严惩安全生产违法犯罪行为。

四、完善行政审批制度

优化办事流程，压缩办理时限，切实提高办事效率，持续深化“放管服”改革，推进行政审批服务便民化。落实政务服务事项“网上受理”等工作方案，规范行政审批行为。依托“互联网+”政务服务平台，全面推行行政审批事项“一网通办”，提高政务服务信息化水平。践行“最多跑一次”服务群众理念，确保应急管理行政审批事项各项指标在全省保持前列。

第六章 全面推进重点工程建设

一、应急救援能力提升工程

（一）应急指挥中心建设项目。

推进区级指挥中心建设，实现政府与行业部门、重点救援队伍信息共享。推进区级综合指挥调度平台建设，推动区级指挥中心建设，逐步形成对上纵向互联、横向衔接贯通、灵敏高效一体的应急指挥平台体系。

（二）救援队伍装备建设项目。

推进综合应急救援队伍应急救援队伍建设，配备检测仪器、个人防护、灭火、破拆工程等救援设备装备，水域救援、地震救援装备，运输、抢险、指挥等应急车辆。

（三）推进应急物资储备库建设工程。

依据国家、省有关要求，结合应急物资市场化保障机制，完善应急物资储备布局，多渠道筹措资金推进应急物资储备库建设。推进区、镇（街道）、村（社区）Ⅳ级综合应急救援物资储备库（点）建设。

二、灾害风险防控能力提升工程

（一）风险监测预警建设工程。

充分结合宝山区第一次全国自然灾害综合风险普查数据，依托国家风险监测感知与预警平台、黑龙江省应急管理综合应用平台自然灾害综合监测预警系统，建设多部门共用、多灾种综合、多手段融合的突发事件预警信息发布系统，提高预警信息发布的时效性和精准度。

（二）森林草原火灾防治能力提升工程。

森林草原火灾防治能力建设工程。立足“全灾种，大应急”的信息化基础，从综合应急向典型灾害场景的精细化应用转变，建设森林草原防灭火指挥系统，依托二三维态势协同标绘、多席位协同响应模式、多手段通信能力、数字化预案等技术，为森林防灭火指挥提供全流程支撑，形成森林草原防灭火指挥“一张图”。开展森林防灭火无线应急通信系统建设，保障森林草原防灭火各级语音、数据以及视频通信。

（三）安全生产预防和安全监管监察能力建设工程。

加强安全监管基础装备设施建设。按标准配备执法制式服装、标志和执法执勤用车、执法装备。采取线上学习与线下培训相结合方式，开展全覆盖、高质量培训，提升工伤预防能力和安全生产基础保障水平。

（四）安全发展示范城市创建工程。

持续推进安全发展示范城市创建进程。强化宣传和典型引路，发挥示范引领作用，完成城市的安全风险评估。

（五）城市安全风险综合监测预警平台。

充分汇聚整合各行业主管部门，以及社会企业已建的城市安全风险感知系统，实现城市生命线、公共安全、生产安全和自然灾害等各行业领域感知数据的综合汇聚。构建统一的风险监测、研判预警和联动处置等能力，构建燃气、供水、排水、桥梁等应用专项，以“一张图”呈现城市整体运行和风险态势，形成全方位、多层级、立体化的城市风险监测预警平台及多主体、大联动应急管理协同处置机制，提升城市安全综合风险管控能力。

第七章 保障措施

一、加强组织领导

坚持把党的领导贯穿应急管理全过程各方面，确保党对应急管理工作的集中统一领导。各级政府要正确处理统筹发展与安全的关系，切实加强对应急管理工作的指导，抓好此规划的落实工作。深入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，充分认识应急管理工作的重要性和紧迫性，高度重视本规划实施，切实加强组织领导，将应急体系建设任务纳入经济社会发展总体布局，推动应急管理与经济社会协调发展。建立完善部门协同配合的工作机制，强化统筹协调，确保各项任务和工程有序推进，确保主要目标和分项指标如期实现。

二、加强经费保障

切实保证各重点任务和重点建设工程所需资金投入。把加强应急管理工作作为公共财政支出的重点领域，合理安排预算，强化投入保障，切实落实支出责任，全面实施预算绩效管理。加大对安全生产与自然灾害防治领域重点工作的保障力度，加强应急救援队伍建设、基层应急能力提升、应急相关技术研究、应急物资装备配备、专业人才培养、应急智能化建设等领域重点工程项目建设经费投入。

三、加强监督考核

建立健全规划实施监督考核机制，将规划任务落实情况作为对七星镇（各街道）、各部门工作督查和考核评价的重要内容。动态分析规划实施进展情况及存在问题，并提出改进措施。加强规划实施的社会监督，及时公布规划进展情况，营造全员共同参与和支持规划实施的氛围。