

# 石嘴山市人民政府办公室关于印发

## 石嘴山市应急体系建设“十四五”规划的通知

各县区人民政府，市政府各部门、直属单位、市属国有企业：

《石嘴山市应急体系建设“十四五”规划》已经市人民政府研究同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

石嘴山市人民政府办公

室

2022年3月23日

(此件公开发布)

## 石嘴山市应急体系建设“十四五”规划

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。为贯彻落实党中央、国务院关于应急管理工作的一系列重大决策部署及自治区党委、政府相关工作要求，统筹推进全市应急管理事业高质量发展，维护公共安全和社会稳定，根据《中华人民共和国突发事件应对法》、《宁夏回族自治区突发事件应对条例》、《宁夏回族自治区应急体系建设“十四五”规划》和《石嘴山市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等法律法规和相关文件，制定本规划。

### 一、现状与形势

## （一）取得的进展

“十三五”期间，石嘴山市委、市政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产、防灾减灾救灾、应急救援的重要论述和指示批示精神，全面落实党中央和自治区决策部署，牢固树立“发展决不能以牺牲人的生命为代价”的红线意识和“生命至上、安全第一”理念，有效推动“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”落地见效，统筹推进安全生产改革发展、防灾减灾救灾机制完善和安全生产专项整治三年行动，较好地落实了各项治本之策，促进了应急管理形势持续稳定好转。

**一是应急管理体制机制不断完善。**严格落实《石嘴山市安全生产“党政同责、一岗双责”暂行规定》，出台《石嘴山市党政领导干部安全生产责任制实施办法》，印发《石嘴山市推进防灾减灾救灾体制机制改革实施方案》和《石嘴山市防灾减灾救灾责任规定》，构建了市、县（区）、乡镇（街道）三级责任网络体系，进一步细化领导干部安全生产和防灾减灾救灾责任及重点工作清单，坚持将安全生产、消防、防灾减灾救灾与业务工作同时安排部署、组织实施、监督检查。整合组建了市、县（区）应急管理部门，围绕“六稳”“六保”，持续推行“双随机一公开”、行政执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核制度，组织开展事故整改措施落实情况“回头看”，进一步发挥事故查处对加强和改进安全生产工作的促进和推动作用。

**二是应急管理能力持续增强。**充分依托“多规合一”业务协同平台发起项目选址、建设条件核实等工作，全面开展安全风险辨识，共辨识426家企业风险3.6万余条，安全生产预警云服务平台实现54家危化品生产企业重大危险源等9项数据的实时上传，20831个风险点实现二维码扫描巡查，线上安全教育培训平台注册使用1.7万余人，气瓶二维码动态监管达8万余支。全市建设大喇叭186套、电子显示屏50套、区域自动气象站160个、自动土壤水分观测站3

个，基本建成了覆盖全市的灾害天气预警预报体系。建成了3个县（区）的山洪灾害预警体系，基本形成了市、县（区）、乡镇（街道）三级联动防御体系。制定《石嘴山市市级救灾物资调拨规程》，新建2900平方米的石嘴山市救灾物资储备库，储备应急物资和装备23448件，多渠道多手段提高应急救援物资储备能力。

**三是应急救援能力显著提升。**完成全市总体应急预案和自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全4大类、23个市级专项应急预案修订工作，全市基本形成横向到边、纵向到底的应急预案体系。全面整合优化应急救援队伍，建立以消防救援队伍为主体力量、各行业领域专业救援队伍为骨干力量、民兵预备役和武警部队为支撑力量、基层救援队伍和社会救援队伍为补充力量的应急救援队伍体系，形成各类专兼职救援队伍60支、6100余人，应对突发事件的快速反应能力明显增强。制定《应急专家管理制度》，建立包括5大类、180名专家的应急管理专家库，完善了政府、专家和公众相结合的决策机制。

**四是社会共治新格局初步形成。**修订印发《石嘴山市安全生产领域举报奖励办法》，按照规定对违规企业纳入“黑名单”管理并实施联合惩戒；创建12家全国综合减灾示范社区，有效提升了基层应急管理水平。建成集安全生产、消防和防灾减灾于一体的科普基地，组织开展“安全生产月”、“安全生产万里行”、“119消防宣传月”、“安康杯”、“防灾减灾日”、“国际减灾日”、“森林草原防火宣传月”等活动，持续开展安全生产、消防和应急科普知识“五进”，广大群众安全意识和防灾减灾意识不断提升。

**五是应急管理治理成效显著。**石嘴山市各级政府和部门以防范化解重大安全风险为重点，认真贯彻习近平总书记关于防灾减灾救灾“两个坚持、三个转变”重要思想，牢固树立以人民为中心思想，以加强“一案三制”为抓手，扎实做好应急准备工作，及时有效应对处置各类灾害事故，全市安全生产形势持续向

好，防灾减灾救灾成效显著。与 2015 年相比，2020 年生产安全事故起数和死亡人数均下降 15.2%，亿元地区生产总值生产安全事故死亡率下降 41.2%，无较大及以上事故。“十三五”期间，自然灾害以暴雨、大风、沙尘暴、冰雹等气象灾害以及由此引发的山洪等次生地质灾害为主，因灾死亡人数持续下降，共发生 18 次自然灾害，直接经济损失约 2.49 亿元。

## （二）面临的挑战

“十四五”时期，石嘴山市以打造黄河流域生态保护和高质量发展先行区排头兵为发展目标，要求石嘴山市应急体系和能力建设必须与经济社会发展相适应，与灾害事故应对需要相匹配。当前石嘴山市面临着完全依靠人力的应急管理能力几乎没有提升空间、依法应急管理还不够健全、依靠科技管理适用可用好用的手段仍比较缺乏，灾害事故形势依然严峻复杂，应急体系和能力建设还存在诸多薄弱环节。

**一是党和人民对应急管理工作提出了更高要求。**应急管理工作事关人民群众生命财产安全和社会稳定，事关国家长治久安，“统筹发展和安全”已经成为“十四五”时期经济社会发展的重要指导思想，安全发展被提到了全新高度。随着经济社会高速发展，石嘴山市人民生活水平不断提高，安全已经成为人民日益增长美好生活需要的核心组成部分，对灾害事故的容忍度越来越低、要求越来越高。

**二是起步中的应急管理事业还存在诸多不足。**“十三五”时期应急管理形势有所好转，防灾减灾救灾能力明显提升，应急管理取得了一定的成绩，但是仍存在问题。多部门间应急联动和处置还存在薄弱环节，缺乏有效机制充分调动社会应急资源和能力，仍存在多头管理、重复检查监督等现象，应急管理体制机制需要进一步完善。自然灾害及重要承灾体底数不清，部分灾种风险评估、风险区划和防治区划不完整，工业风险源、人员密集场所、城市公共设施

风险评估不足，安全生产基础薄弱，企业对安全生产的主体责任意识不强，风险防范能力需要进一步加强。应急管理基础信息采集、交换和分析能力不足，隐患排查的科技手段应用不充分，应急管理智能预测预警、应急指挥辅助决策水平需要提升，应急管理科技信息手段需要进一步丰富。应急管理人员特别是基层人员不足，专业人才缺乏，行政执法和监督管理力量明显不足，应急救援物资储备缺少长期统筹规划，应急管理能力需要进一步增强。

**三是应急管理风险形势较为复杂。**全市大部分区域位于地震基本烈度Ⅶ度以上高值区，大武口区、惠农区和平罗县均有多个森林一级火险区，全市总面积的6.68%属于地质灾害高易发亚区，矿山地质环境恶化引发的地质灾害风险较大。危险化学品、金属冶炼和交通运输等高危行业领域的传统顽疾仍需解决，存量风险形势依然严峻，资源枯竭型城市转型试点工作带来的新产业、新业态、新领域增量风险仍在加速积累，防范化解难度不断增大。

### **(三) 发展的机遇**

“十四五”时期是“两个一百年”奋斗目标的重要历史交汇期，国家加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，加快推动“一带一路”、西部大开发、宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区排头兵等重大战略部署，都将为应急管理事业提供新的动力和保障，应急管理事业发展面临重大机遇。

**一是党中央国务院和自治区党委政府特别重视应急管理工作为应急管理事业发展提供了强大动力。**以习近平同志为核心的党中央对应急管理工作高度重视，充分把握应急管理发展的新态势和新特点，将应急管理作为国家治理体系和治理能力的重要组成部分，提出了一系列新理念新论断新要求，强调要充分发挥我国应急管理体系特色和优势，积极推进我国应急管理体系和能力现代

化。自治区党委、政府始终加强对应急管理工作的领导和支持，将为推动应急管理事业发展提供坚强的政治、组织、制度和物质保障。

## 二是“三新”要求赋予应急管理事业为经济社会发展保驾护航的历史使命。

党的十九届五中全会对“十四五”国民经济和社会发展作出重大战略部署，提出要立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持系统观念，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。立足新发展阶段，就要准确把握应急管理主要矛盾已经转变为经济社会发展保驾护航的历史使命要求与应急管理能力不相适应。贯彻新发展理念，要把安全发展贯穿全市经济社会发展各领域和全过程，要用系统观念解决我市经济结构变化、资源枯竭和城市化进程、城市基础设施老化带来的发展和安全问题，要善于运用发展成果夯实安全的实力基础，实现发展和安全互为条件、彼此支撑。构建新发展格局，就要以新的监管手段、监管方式适应我市经济社会的高质量发展，大力推进应急管理体制改革，防控重点行业领域重大安全风险，推动应急管理科技应用和应急产业协同高质量发展，塑造有利于经济社会发展的安全环境，为双循环的畅通提供有效支撑。

## 三是体制健全和技术进步为应急管理工作带来“黄金发展期”。

随着应急管理部门的组建，应急管理从非常态协同应对体制转化为常态化职能部门日常管理体制，有效贯通防灾减灾、安全生产、应急救援等领域的应急管理工作，开启了中国特色应急管理体系建设的新纪元，是新时代赋予我国应急管理发展的战略机遇。十九届五中全会明确提出坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国，加强数字社会、数字政府建设，科技的快速发展不仅改变了人类的生活方式，也为应急管理目标的实现提供了新的技术手段和管理方法，能够有效提高应急监测预警、快速反应和风险防范治理的能力，更好的维护人民群众生命财产安全。

综合判断，“十四五”时期我市应急体系建设正处于充满挑战的战略机遇期，必须深刻认识面临的新形势和新机遇，立足市情实际，树立底线思维，在危机中育先机、于变局中开新局，奋力谱写全市应急管理事业改革发展的新篇章。

## 二、指导思想、基本原则和主要目标

### （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院和自治区党委、政府的决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持“人民至上、生命至上”，统筹发展和安全，以保障人民群众生命安全为根本出发点，以全方位提高防灾、减灾、抗灾、救灾能力为主线，以新技术应用为重要手段，着力防风险、保稳定、建制度、补短板，全力防范和化解重大安全风险，全面提高自然灾害防御能力，深入推进应急管理体系和能力现代化建设，坚决防范遏制重特大事故，最大限度降低灾害损失，切实维护人民群众生命财产安全和社会稳定，努力为打造黄河流域生态保护和高质量发展先行区排头兵创造更加良好的安全发展环境。

### （二）基本原则

**坚持党的领导。**坚持党对应急管理工作的绝对领导，全面落实党领导应急管理事业发展的体制机制，把党的领导贯穿到应急管理事业发展的体制机制、应急管理体系和能力建设全过程各方面，把党的政治优势、组织优势和制度优势转化为发展优势，为应急管理体系和能力建设提供根本保证。

**坚持人民至上、生命至上。**牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，始终把安全作为头等大事，把保护人民群众生产安全作为首要目标，使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加持续，更有保障。

**坚持系统观念。**坚持协调发展，着眼石嘴山市安全发展的全局，把应急管理与社会发展结合起来，把眼前需要和长远谋划统一起来，把内部因素与外部环境结合起来，实现应急管理和经济社会可持续协调发展。

**坚持预防为主。**加快应急管理由原来的事故导向逐步向主动应急、提前防范转变，落实风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制；对各类风险的源头进行精准识别和全面综合管理，做到预警发布精准、抢险救援精准、恢复重建精准、监管执法精准，实现对灾害事故的及时有效地应对，全面提升应急管理服务经济社会发展的能力。

**坚持科技减灾。**充分利用物联网、人工智能、大数据等新一代信息技术，深度推进各行业领域的风险监测预警科技化、信息化水平，大力推广重点行业领域实时监测预警和智能化监管，构建与新技术深度融合的现代应急管理科技信息体系。

**坚持社会共治。**既要坚持政府在应急管理工作中的主导地位，同时也要充分发挥市场机制和社会力量，通过统筹管理和协调，形成政府主导、多方参与的应急管理工作新格局。

### （三）主要目标

**总体目标：**到 2025 年，应急管理体系和能力现代化建设取得重大进展，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，努力建成统一领导、权责一致、权威高效的应急能力体系，防范化解重大风险体制机制不断健全，安全生产、综合防灾减灾形势持续向好，生产安全事故总量持续下降，重特大事故得到有效遏制，自然灾害防御水平明显提升，全社会防范应对处置灾害事故的能力显著增强，应急管理的系统性、整体性、协同性持续优化，应急产业逐步壮大，初步建成国家安全发展示范城市，为全面实现应急管理体系和能力现代化奠定坚实基础。到 2035 年，重大安全风险管控水平大幅

提升，全面实现依法应急、科学应急、智慧应急，人民群众的获得感、幸福感、安全感显著增强，基本实现与社会主义现代化相适应的应急管理体系和能力现代化。

专栏 1：“十四五”核心指标			
序号	指标内容	预期值	指标性质
1	生产安全事故死亡人数	下降 15%	约束性
2	单位地区生产总值生产安全事故死亡率	下降 33%	约束性
3	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
4	重特大生产安全事故起数	零发生	预期性
5	年均每百万人口因自然灾害死亡率	<1	预期性
6	年均每十万人受灾人次	<15000	预期性
7	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

### 分项目标：

——**应急管理体制机制更加完善。**指挥体制、协同机制、机构设置、职能配置更趋合理，应急管理机构基础设施、装备条件有效改善，各方应急管理责任进一步落实，应急预案体系基本形成。乡镇（街道）应急管理机构设置率达到 90%以上，县级以上应急管理机构的执法装备配备达标率达到 80%。

——**灾害事故防控能力全面提升。**各类安全风险实现精准识别、全面监测、实时感知和早期预防，重点行业领域安全生产水平、城乡基础设施防灾能力全面提升，监管执法能力不断提升。灾害事故信息上报及时率达到 100%，灾害事故信息发布公众覆盖率达到 90%以上。

——**应急救援处置能力显著增强。**形成统一领导、分级负责、反应灵敏、协同联动的应急指挥体系，综合救援、专业救援力量布局更加合理，应急演练常态化、实战化水平进一步提升。国家综合性消防救援队伍、政府专职消防队伍等专职消防人员占全市总人口的比例达到 0.4‰；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，市本级满足 7800 人的生活物资保障。

——**应急综合保障水平明显提升。**应急物资储备能力不断增强，综合应急通信网络和立体化应急运输网络基本形成，科技、人才资源配置更加优化，应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平明显提高，规模合理、素质优良的人才队伍初步形成。县级以上应急管理部门相关专业（或具有相关工作经理、背景）人才占比超过 70%，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%。

——**共建共治共享体系更加健全。**初步建成应急宣教基地，形成系统完善的应急管理教育培训体系，从业人员安全技能大幅提高，社会公众应急意识和自救互救能力显著提升，共建共治共享格局基本形成。乡镇（街道）应急管理“六有”和村（社区）应急管理“三有”建设完成率达到 90%以上，全国综合减灾示范社区新增 10 个以上。

### 三、主要任务

#### （一）健全应急管理体系，全面提升责任落实能力

**健全应急管理体制。**积极推动从单项应急管理向综合应急管理转变，规范信息共享、预警发布、应急值守和督促考核等工作机制，推动健全市、县（区）、乡镇（街道）、村（社区）全覆盖、全贯通的应急管理组织指挥架构。进一步完善各级应急管理体制，根据自治区统一部署推进应急管理队伍准军事化管

理，大力推进乡镇（街道）应急管理“六有”和村（社区）应急管理“三有”标准化建设。

**优化应急管理运行机制。**健全安全生产、自然灾害相关应急指挥机构运行规则和工作制度，完善相关联席会议制度及协同会商、信息共享、预警发布等工作机制，健全重大安全风险防范化解协同机制和灾害事故处置应对协助机制，加快交通、通信、医疗卫生、消防救援、食品药品、环境、能源等领域应急资源整合，衔接好“防”、“救”责任链条，确保无缝对接，形成整体合力。应急管理部门要发挥综合优势，组织编制应急体系建设总体规划、总体应急预案等综合性方案，指导协调专项预案编制和专业救援力量建设，协调调动救援队伍和装备物资参加救援行动。各行业领域主管部门要按照“谁主管谁负责”的要求充分发挥专业优势，负责本行业领域风险防控、监测预警和突发事件先期应对处置工作。

**落实应急管理责任制。**进一步加强党委和政府领导、指挥机构、属地、部门、园区、企业等责任体系建设，构建责任体系落实的长效机制。推动各部门及时梳理新产业、新业态、新领域监管责任，消除安全监管和灾害防治盲区和漏洞，细化各部门在突发事件“事前、事发、事中、事后”的工作职责，形成统一指挥、分级负责的应急管理责任体系。全面落实企业主体责任，促进企业建立健全安全生产管理体系，切实做到安全责任、安全管理、安全投入、安全培训、应急救援“五到位”，落实企业安全生产风险报告制度，健全安全生产重大隐患和违法行为举报奖励制度。建立健全应急管理绩效评估制度，完善责任考核评价机制，综合运用督查等手段，强化职责落实情况的监督考核，完善重大灾害评估和事故调查机制，健全第三方专业技术分析机制。

**强化应急管理法制建设。**健全规章清理整合常态化机制，巩固提升应急管理领域“放管服”改革成果，进一步减少审批事项、优化审批流程。完善公众参

与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等法定程序和配套制度，健全并严格实施应急管理重大行政决策终身责任追究和责任倒查机制。

## 专栏 2：基层应急能力建设标准

### 1.乡镇（街道）应急管理“六有”标准化建设

**有班子。**由乡镇（街道）党委和政府负责组织落实本行政区域内各项应急管理工作，明确应急管理综合行政执法机构和职责，做到人员、装备、经费、办公场所“四落实”。

**有机制。**融合推进乡镇（街道）应急管理工作机制建设，建立应急管理联动联勤工作机制，加强应急管理信息化和技术支撑能力建设。

**有预案。**建立乡镇（街道）和村（社区）各类应急预案，加强应急预案宣传教育，乡镇（街道）每年至少要组织一次应急知识及应急预案集中宣传活动。

**有队伍。**落实乡镇（街道）应急救援队伍建设，探索通过政府购买服务方式提高基层应急救援队伍的社会化和专业化水平，严格落实基层一线应急管理有关岗位津补贴制度。

**有物资。**建立健全应急救援物资储备管理制度，加强应急救援物资储备，引导鼓励辖区企事业单位和家庭储备必要的应急物资，加强村（社区）应急基础设施建设。

**有演练。**开展群众广泛参与、处置联动性强的单项与综合相结合的应急演练，一般每年至少组织一次综合性应急演练，扎实开展乡镇（街道）应急管理人员定期培训、村（社区）应急信息员队伍业务培训和企业相关人员专题培训。

### 2.村（社区）应急管理“三有”标准化建设

**有场地设施。**农村村部和社区居委会至少有一间应急管理用房，积极建设“应急实训点”，组织群众开展心肺复苏、急救包扎、灭火和逃生器材使用等基础自救技能训练。

**有装备物资。**在农村集中居住点和城市小区积极建设“微型应急站”，事故灾害风险隐患严重的重点村（社区）要加强针对性应急物资储备。

**有工作制度。**建立健全村（社区）应急管理工作制度，鼓励各行业部门和志愿组织

定期进入农村和社区开展应急救援专业辅导。

## （二）筑牢风险防范体系，显著提升预防管控能力

**注重风险源头预防管控。**建立规划安全风险评估会商机制，加快形成有效防控重大安全风险的城市空间格局和生产生活方式布局。制定完善危险化学品“禁限控”目录，合理规划化工集中区布局，落实高风险、较高风险区域危化项目停批、限批规定，健全完善建设项目联审联批机制，从严审批高危行业领域建设项目。健全重大项目决策安全风险评估与论证机制，落实建设项目安全设施“三同时”制度。

**开展全市风险辨识评估工作。**健全安全生产和自然灾害风险调查和评估制度，扎实推进安全生产专项整治，建立隐患排查治理和风险控制体系，健全重大事故隐患治理督办制度，制定风险分类分级管理办法，加强风险辨识评估长效推进机制建设，完善灾害风险清单式防控治理机制。针对危险化学品、矿山、建筑施工、交通、人员密集场所等重点行业领域和水旱灾害、地震和地质灾害、森林草原火灾等自然灾害，统筹推进全市灾害事故风险调查和重点隐患排查工作，建立以企业为主体的隐患排查治理闭环管理机制，构建市、县（区）、企业多级联动的风险隐患基础数据库。组织开展自然灾害风险与减灾能力调查评估，摸清自然灾害风险隐患底数，查明重点地区抗灾能力，绘制自然灾害隐患综合风险图和自然灾害综合防治区划图，推进自然灾害综合防治区划与各级各类规划融合。

**提升综合减灾能力。**完善城乡灾害风险防范体系和应对协调机制，探索建立适合农村地区发展的灾害风险防范体系，增强灾害先期处置能力。强化防灾减灾关口前移，提升洪涝干旱、森林草原火灾、地质灾害、地震等自然灾害防御工程标准。针对风险控制薄弱环节，继续加强黄河治理，加大山洪沟和农村河道整治力度，提高山洪灾害防治和城市防洪能力。建立突发事件网格化管理

模式，科学布设风险监测网点，整合基层灾害信息员、地质灾害群测群防员、气象信息员、森林护林员等队伍资源，加强基层灾害信息员队伍，增强第一时间防范处置灾害能力。

**全面提升监测预警预报能力。**持续推进安全生产预警云服务平台建设，推动安全生产由企业被动接受监管向主动加强管理转变、安全风险管控由政府推动为主向企业自主开展转变、隐患排查治理由部门行政执法为主向企业日常自查自纠转变。充分整合公安、自然资源、住房建设、生态环境、交通运输、水务、应急、统计、地震、气象等单位的专业监测资源，建立灾害信息和应急资源互联互通机制，构建统一的灾害综合信息共享服务平台，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力，拓展全市应急监测预警的广度和深度。建立健全突发事件预警信息分级发布标准和审批制度，健全重特大灾害舆情应对机制，整合广播、电视、网站、政务微信和微博、手机短信、智能终端、电子显示屏等信息发布渠道，建立应急信息快速发布的“绿色通道”，实现应急信息分类型、分级别、分区域、分人群的有效快速传播。

**深化应急管理综合行政执法改革。**健全市、县（区）、乡镇（街道）三级应急管理综合行政执法体系，厘清不同层级执法管辖权限，明确监管执法职责。整合优化职能和编制配备，统筹配置执法资源和执法力量，建立健全市、县（区）、乡镇（街道）三级应急管理综合行政执法体系，推进执法力量向基层和一线倾斜。严格执法人员准入门槛，建立完善执法人员交流培养和考核奖惩机制。完善行政执法程序，建立健全执法评价体系，完善内部、层级和外部监督机制。制定防震减灾、防汛抗旱、森林草原火灾等领域的执法权责配置清单，建立防灾减灾抗灾救灾执法跨部门协作机制。加强各级负有应急管理职责部门的机构建设，强化监管执法工作条件保障。

**推动城市安全整治。**建立城市安全风险评估动态更新机制，定期开展城市安全风险评估，推动工业园区等功能区开展区域整体性安全风险评估。加强城市安全源头治理，把城市安全相关要求纳入国土空间总体规划，加强建设项目综合安全评估论证以及气候可行性论证，处理好城市建设与危化品产业发展的关系，推动市政设施、城市地下综合管廊、公共消防、道路交通、城市防洪、人民防空等城市基础及安全设施建设。健全城市安全防控机制，建立城市安全风险信息管理平台，绘制城市安全风险空间分布图，深化重点行业、重点区域、重点企业安全隐患排查治理。组建城市安全风险管理中心，充分利用新技术实现城市安全风险监测监督、自动识别、预报预警等一体化、智能化处置，推动城市安全和可持续发展，争创国家安全发展示范城市。

### **（三）优化应急预案体系，不断提升应急准备能力**

**推进应急预案体系建设。**完善应急预案管理办法，加强对应急预案管理工作的指导和监督，强化上下级预案、同级预案、政府与企业、相邻地区等相关预案之间的有效衔接，优化专项应急预案和部门应急预案的编制、演练、评估和修订工作。进一步规范应急预案编制程序，指导基层编制各类应急预案，加强预案配套工作手册、行动方案等支撑性文件的编制和管理，形成多领域、多层次应急预案体系。加大应急预案数字化建设力度，推进重点行业领域应急预案文本电子化、流程可视化、决策指挥智能化。

**统筹推动应急预案编制。**优化各级各类应急预案的框架和内容要素，加强预案编制修订过程中的风险评估和应急资源调查，细化风险防控、监测预警、信息报告、现场指挥及应急处置等方面措施要求，全面完成各级各类灾害事故应急预案的编制修订。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，开展乡镇（街道）、村（社区）预案编制试点示范，确保应急处置和救援有案可循。

**开展多形式实战演练。**健全实战化应急演练机制，在全市范围内积极开展跨部门、跨行业、跨区域的综合应急演练，实现预案演练常态化、制度化、规范化。开展常态化军地应急救援演练，强化统筹协调、联动指挥、行动协调、应急保障，形成军地应急合力。积极开展群众参与度高、应急联动性强、形式多样的演练活动，锻炼队伍、磨合机制、教育群众，在实践中不断增强应急预案的科学性、实效性和可操作性，着力提升应急准备能力。

#### **（四）完善应急指挥体系，持续提升救援实战能力**

**提升应急指挥效率。**把握全市应急治理要求，整合优化现有应急指挥体系，进一步明确各专项指挥部成员单位及人员组成，建立健全应急管理专家库，提升应急事件处置全过程的精细化程度。完善分级调度机制，优化应急救援现场指挥部工作规定，制定部门间、军地间、队伍间应急救援协同机制，建立铁路、公路应急救援物资和车辆绿色通行机制，提升区域通信网络应急保障能力。

**健全应急救援队伍体系。**加强以综合性消防救援队伍为主力，专业救援队伍为协同，人民解放军和武警部队为突击，社会救援队伍为辅助，应急管理专家队伍为智囊的应急救援队伍体系建设，建成专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍。依托现有安全生产应急救援队伍和政府专职消防队伍，建设市、县（区）级综合应急救援队伍，强化多灾种专业化训练，实现城乡综合应急救援力量全覆盖。持续强化专业应急救援队伍能力，提升危险化学品、矿山、森林草原火灾、水旱灾害、地震灾害、地质灾害等重点领域的应急处置能力。

**引导社会应急救援力量发展。**出台政策鼓励社会应急救援力量发展，将社会救援力量纳入地区应急救援力量体系统筹规划建设，完善社会救援力量管理服务制度。强化企业所属救援力量专业化建设，推动企业间建立应急救援联动互助机制，加强队伍间资源共享、信息互通和共训共练。健全政府和企业购买

应急服务机制，落实应急救援队伍参加救援行动补偿措施和应急救援人员参加救援行动保险办法，充分调动社会应急救援队伍和人员的积极性。

**提升应急实战能力。**统筹配备先进救援装备，提升救援装备现代化、智能化水平。加强救援训练设备、救援队伍心理建设等日常训练保障建设，开展各类应急救援队伍共训共练、联演联训，补短板、强弱项，打造尖刀和拳头力量。

**打造优秀管理队伍。**健全专业人才培养招录机制，拓展紧缺人才培育供给渠道，多渠道增加应急管理人员数量，加强应急管理专业人才培养。采取院校学习、定向委培等方式，分灾种、分领域培养有实战经验的现场指挥官，加强应急救援队伍指战员培训。调整优化应急管理专家队伍，充分发挥专家在自然灾害、安全生产等领域风险会商研判、辅助监管执法、重大决策咨询、应急救援处置等方面的作用。

#### **（五）建设应急保障体系，有效提升灾难应对能力**

**健全应急物资保障机制。**加强应急物资保障体系建设，建立统一领导、综合协调、分级分类管理、各司其职的应急物资管理体制，健全应急物资实物储备、协议储备和产能储备相结合的物资保障应急联动机制。加快推进三级应急救援物资储备体系建设，建立健全应急物资更新轮换、紧急采购、征用补偿、快速调配等机制，完善跨部门、跨区域应急物资协同保障、信息共享和应急联动机制。

**强化应急物资保障能力建设。**开展应急物资能力及储备机构调查，制定布局合理、覆盖全市的应急物资储备计划，充分调动社会物资储备资源和能力，着力提升应急物资保障水平。加强综合应急救援救灾库建设，整合行业部门、红十字会等社会组织储备库资源，支持政企共建或委托企业代建应急物资储备库，积极推进重要风险隐患点救灾物资储备点建设，重点做好救援、救灾、基本生活、通信、电力、运输、生命线工程、避难场所等基础设施物资保障。依

托储备物资管理信息系统建设应急物资综合信息平台，提升应急物资管理现代化水平。

**推进应急基础设施建设。**制修订全市消防站建设总体规划，大力推进园区、乡镇（街道）专职消防站建设。结合石嘴山市自然灾害和事故风险特点，立足科普宣教、警示教育、实操培训、训练拉练、应急演练、设备装备等功能，建设救援、消防培训和战勤保障基地。开展应急避难场所底数普查，推进应急避难场所规范化建设，完善现有应急避难场所应急供电、应急供水、应急通信、应急医疗、应急食品、排污等配套设备设施。加强与国土空间规划对接，利用已建成的城市绿地、公园、广场、学校操场、体育场馆、现有地下规模化人防工程等，建设和经济社会发展相适应的标准应急避难、疏散场所。持续推进应急救援指挥中心建设，逐步建成集信息监测分析、区域安全监控、事故灾害预警、协同调度指挥和分析研判会商于一体的综合性应急指挥大厅，承担全市突发事件的应急救援协调指挥。

#### （六）构建恢复重建体系，积极提升灾后救助能力

**完善灾后恢复重建机制。**健全组织、规划、实施、评估等恢复重建体制机制，逐步建立与经济社会发展水平相适应的自然灾害救助标准调整机制，构建受灾群众过渡性安置和救助机制，建立灾后损失评估、现场恢复、临时安置、生活保障等工作预案，推动自然资源、交通、水务、农业农村、工信、应急、气象、地震等部门加强灾后调查评估体系建设。建立生命线工程灾后重建联动机制，确保科学制定补救措施和合理开展恢复重建工作，提高灾后保障能力。

**提升恢复重建能力。**加强对灾后恢复重建工作的组织领导，科学开展灾害损失评估、次生衍生灾害隐患排查及危险性评估、住房及建筑物受损鉴定和资源环境承载能力评价，完善灾后恢复重建的财税、金融、土地、社会保障和产业扶持等配套政策。推动编制灾后恢复重建总体规划，充分调动受灾群众和企业

事业单位的积极性，有效对接社会资源，引导社会力量依法有序参与灾后恢复重建。

**完善风险分担机制。**强化保险等市场机制在风险防范、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用，健全行业主管部门、专业服务机构、保险机构参与应急保险服务机制。深入推进安全生产责任保险制度及其事故预防技术服务规范，建立服务主导型安全生产责任保险体系，构建良性有序的市场竞争机制，提升安全生产责任保险的社会效益。加快巨灾保险制度建设，逐步形成财政支持下的巨灾风险分散机制。

### **（七）创新科技信息体系，加快提升创新驱动能力**

**提高应急管理现代化水平。**推动应急管理科技自主创新，加大先进适用装备配备力度，加强关键技术研发，推进本级科技成果推广，大力提高应急管理和救援科学化、专业化、智能化、精细化水平。加强森林火灾综合防控技术装备引进，推进地震应急技术保障能力建设。推动应急通信装备配置，支持基层应急机构配备小型便携应急通信终端。

**加快推进“智慧应急”建设。**推动建设天地一体、全域覆盖、全程贯通的应急通信网，构建覆盖全市重点区域和重点企业的应急监测预警感知网络。建设应急管理大数据平台，汇聚全市重要基础设施、自然资源、人口、经济、应急风险、应急隐患等应急管理基础数据。加快建设“互联网+监管”系统，重点围绕安全生产、综合防灾减灾和应急救援等领域深化信息技术应用，建设监督管理、监测预警、指挥救援、灾情管理、政务管理、社会动员和决策支持等业务功能，打造应急管理大系统，构建精准监管、全面感知、动态监测、智能预警、扁平指挥、快速处置、人性服务的“智慧应急”新模式。

**以应用助推应急产业发展。**出台政策鼓励成立应急产学研联盟，支持符合石嘴山市应急管理需求的新产品、新技术、新装备的研发和应用，推动重点行

业应急管理互联网平台建设,支持企业推广应用机械化、自动化生产设备设施,鼓励企业实施智能工厂、绿色工厂和数字化车间建设和改造,以应急科技应用带动石嘴山市应急产业健康发展。

#### **(八) 强化应急文化体系,充分提升安全防范能力**

**充分发挥应急管理示范引领作用。**以安全发展示范城市创建为牵引,推动县(区)建设安全发展县城,争创全国综合减灾示范县。推动社区和企业安全文化建设工作,制定标准和实施指引,召开统筹调度会、分享创建经验等方式,推动安全示范社区和安全文化示范企业创建工作,争创全国综合减灾示范社区。大力推进中小学公共安全教育,推动将应急安全知识宣传和科学普及教育纳入国民教育体系,在全市中小学推进安全管理规范化示范学校建设工作。

**加强应急管理能力培训。**将应急管理纳入各级党政领导干部培训内容,完善应急管理入职培训、定期轮训和考核机制,提升应急管理能力。深入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。充分利用各类教育资源及远程教育渠道,对重点企业、街道、乡村、学校、医疗卫生机构等单位的基层干部群众进行应急知识和技能培训,加强应急志愿服务队伍建设,提高全社会安全隐患辨识和应急处置能力。

**提升社会公众安全意识。**建设面向社会大众的应急宣教基地,充分利用安全生产月、防灾减灾日、全国消防日等多渠道、多形式开展集中宣传行动,持续推动应急教育进企业、进社区、进农村、进学校、进机关、进家庭,向公众普及生产安全事故和自然灾害的应对方法,引导公众践行安全的生活方式。

**丰富培训宣教形式。**积极利用广播、电视、报刊等传统媒体和互联网、微信等新媒体加强宣传教育,推动开发科普读物、动漫、游戏、影视剧等公共安全教育系列产品,普及防灾避险知识,提高公众自救互救能力,引导全市人民关心关注安全发展。

## 四、重大工程

### (一) 安全发展示范引领创建工程

编制石嘴山市推进城市安全发展的相关政策文件和实施方案,组建城市安全风险管理中心等相关组织机构,全面加强城市安全源头治理、风险防控、监督管理、保障能力、应急救援等工作,突出解决城市安全基础薄弱、安全管理水平与城市发展要求不适应不协调等问题,争创国家安全发展示范城市。以安全发展示范城市创建为牵引,进一步健全基层应急管理组织机构,压实基层应急管理责任,全面开展安全发展县城、安全示范社区、安全文化示范企业、安全管理规范化示范学校创建、培树活动,争创全国综合减灾示范县、全国综合减灾示范社区。

### (二) 风险监测预警网络建设工程

以全国自然灾害综合风险普查工作为牵引,获取自然灾害风险要素、承灾体灾害属性、历史灾害等基础信息,推进自然灾害易发多发区的重点隐患调查和评估,绘制自然灾害隐患综合风险图和自然灾害综合防治区划图,完善地震、地质、水旱灾害、森林草原火灾等自然灾害监测站网布局,优化气象监测设备,增加重点区域站点密度。升级覆盖危险化学品、矿山、冶金等重点企业的监测预警网络,推进燃气、供水、排水、供热管网和桥梁隧道涵洞等城市重要基础设施及地质灾害、重大危险源的城乡安全监测预警网络建设。整合安全生产、自然灾害、交通运输等行业领域监测子网,汇聚物联网感知数据、业务数据以及视频监控数据,实现城乡监测预警“一网统管”。

### (三) 安全生产预防能力提升工程

推进重点行业领域专项整治。严格落实《全市安全生产专项整治三年行动实施方案》,扎实推进“1+2+9+7+N”专项整治,动态调整问题隐患和制度措施“两个清单”,聚焦重点难点问题,健全“从根本上消除事故隐患”的责任链条、制度

成果、管理办法、重点工程和工作机制，持续深化巩固专项整治工作成果。建立生产安全事故风险数据库，编制安全生产危险源分布和风险评估分布图。持续推进干线公路灾害防治工程、农村平交路口“千灯万带示范工程”。实施高层建筑、大型商业综合体、石油化工等重点场所消防系统改造，打通城镇消防“生命通道”。支持新型化工聚集区以安全仪表系统、自动化控制、工艺优化和技术更新改造、安全防护距离达标改造等为重点，推进本质安全型化工园区示范建设。推动矿山智能化建设，继续推进企业安全生产标准化对标对表创建工程、危险化学品企业设计诊断和工程质量复核工作，进一步提升企业本质安全水平。

#### （四）应急指挥调度能力建设工程

推动应急指挥（救援）中心建设，升级应急指挥信息化服务平台，逐步建成集信息监测分析、区域安全监控、事故灾害预警、协同调度指挥和应急救援处置于一体的综合性应急指挥大厅，承担全市突发事件的应急救援协调指挥。根据自治区具体要求，结合石嘴山市应急管理实际需求，加强综合救援基地、培训演练基地建设，大力推进医疗物资、蔬菜、肉类、救灾物资、防汛物资、原粮、成品粮油副食品、农业生产资料等储备库以及配套设施建设，分级建立健全应急物资、应急救援队伍台帐，确保突发事件发生后及时响应、科学调度，大幅提升全市应急指挥、应急救援能力。

#### （五）智慧应急支撑能力建设工程

完善天地一体化应急通信网络，构建覆盖全市重点区域和领域的应急管理感知体系，建设应急管理大数据平台，对各级各类应急管理数据资源进行自动汇聚、关联、融合，实现对全市重要应急管理基础数据的全生命周期治理。建设上联国家和自治区平台、下接县（区）平台的全市统一的应急管理大系统，重点围绕危险化学品、冶金、矿山、气象、水利、地质、地震和森林草原等领

域深化信息技术应用，为监督管理、监测预警、指挥救援、决策支持和政务管理提供应用服务能力，为各级各类用户提供应急管理综合服务，提升综合应急指挥现代化水平。

#### **（六）基层应急管理能力提升工程**

依托网格化综合管理资源优势，开展乡镇（街道）应急管理“六有”和村（社区）应急管理“三有”标准化建设，强化基层应急救援指挥能力、救援队伍作战能力、监管人员执法能力、科技和信息化支撑能力、物资装备保障能力、恢复重建救助能力。推进基层和一线执法力量建设，为各级安全监管执法队伍补充配备执法装备、执法车辆以及制式服装，为各级应急管理机构配备常用应急救援装备和个人防护装备。加强市、县（区）、乡镇（街道）、村（社区）四级灾害信息员队伍建设，落实“第一吹哨人”制度，鼓励举报安全风险、事故隐患和非法违法行为，提高应急管理事件报告的时效性、准确性。

#### **（七）应急保险保障能力建设工程**

深入推进安全生产责任保险改革，健全管理制度，完善保险产品方案，加强对承保机构预防技术服务情况的动态监管，开展第三方评估公示。严格执行新修订的《中华人民共和国安全生产法》，鼓励生产经营单位投保安全生产责任保险，属于国家规定的高危行业、领域的生产经营单位，应当投保安全生产责任保险。以“政府推动、市场运作、保障民生”为原则，强化保险等市场机制在灾害风险防控、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用，建立规范合理的自然灾害损失分担体系，建立完善由政府推动、民众参与的巨灾保险体系，扩大涉灾保险覆盖面。

#### **（八）科普宣传教育能力提升工程**

建设面向社会大众的应急宣教基地，采用多媒体等多种先进技术，综合运用视频及知识挂图、实物展示、实景模拟、多媒体互动游戏等形式，融合声、

像、光、电效果，展示职业安全、消防安全、公共安全等领域内最基本、最常用的安全知识和安全技能，面向全市从业人员和普通市民、学生，分批、分级、分类开展职业技能和应急能力培训，定期举办安全与应急救援知识讲座和专题培训，加强公众安全意识和安全自救互救能力。

## 五、保障措施

### （一）加强党的全面领导

持续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平总书记视察宁夏重要讲话精神以及关于应急管理的重要论述，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，落实党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，增强各级领导班子和干部把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力，把党的领导贯穿到规划实施的各领域和全过程，确保规划各项目标任务落地落实。

### （二）强化协同推进

做好各单位、部门、条块之间的协调衔接，充分发挥应急管理部的综合协调职能作用，理顺机制，及时研究解决规划实施过程中出现的问题，确保各项工作落到实处。做好与其他部门专业规划之间的衔接工作，特别是在主要工作衔接和业务融合方面，进一步整合应急资源和力量，切实发挥好应急管理部的综合优势和各有关行业部门的专业优势。

### （三）保障资金投入

推动各级政府和企事业单位建立应急管理保障机制，加大资金投入，加强金融信贷支持，扩大应急管理专项资金规模，保障应急管理重点项目实施和应急管理工作需要。健全政府、企业和社会组织应急资金投入机制，发挥财政资金引领带动作用，有效引导企业和社会资本投入。

### （四）加大政策支持

加强各类政策的统筹协调，注重政策目标与政策工具、短期政策与长期政策、国家政策和地方政策的衔接协同，完善配套地方政策，发挥政策叠加效应。进一步完善应急征用、医疗服务、生活保障、慈善捐赠、受灾群体救助、应急产业扶持等政策，健全安全生产责任保险和巨灾保险相关政策。

#### （五）严格考核评估

建立规划实施评估考核制度，对规划执行情况进行年度评价、中期考核和终期评估。将安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理工作纳入党政领导干部绩效考核体系，把规划确定的重点任务落实情况作为考核评价的重要内容，加大指标考核权重，严格进行考核。定期向社会公布规划实施情况、推进进展、阶段性成果等，接受社会组织和人民群众的监督。