

新乡市人民政府办公室文件

新政办〔2022〕77号

新乡市人民政府办公室 关于印发新乡市“十四五”应急管理体系和 本质安全能力建设规划的通知

各县（市）、区人民政府，市人民政府各部门：

《新乡市“十四五”应急管理体系和本质安全能力建设规划》已经2022年8月5日市政府第98次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

新乡市人民政府办公室

2022年9月27日

新乡市“十四五”应急管理体系和 本质安全能力建设规划

为深入贯彻党中央、国务院、省委省政府、市委市政府关于应急管理工作决策部署，扎实做好安全生产、防灾减灾救灾等工作，积极推进应急管理体系和能力现代化，根据《河南省“十四五”应急管理体系和本质安全能力建设规划》和《新乡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。

一、现状和形势

（一）发展基础

“十三五”时期，全市上下认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产、防灾减灾救灾重要论述，在市委、市政府的正确领导下，高度重视应急管理工作，精诚团结，共同努力，全面完成了生产安全、防灾减灾、应急救援等各项应急管理目标任务，为促进全市经济社会又好又快发展提供了有力保障。

1. 应急管理改革全面推进。市县两级应急管理机构改革全面完成，市防汛抗旱指挥部办公室、森林防火指挥部办公室平稳交接。组建新乡市人民政府应急救援总指挥部和 11 个专项应急指挥部，先后出台《新乡市人民政府关于改革完善应急管理体系

的实施意见》《新乡市应急管理体系和能力建设三年提升计划（2020—2022年）》《新乡市重大灾害和事故前方指挥部现场协调保障办法（试行）》等多项文件，应急管理中的统分关系、防救关系、上下关系等基本理顺。

2. 安全生产形势持续向好。市委市政府高度重视安全生产工作，出台《新乡市关于进一步创新完善安全生产监管体制机制的实施意见》，双重预防机制积极推进，安全生产责任体系不断完善。通过推进风险分级管控和隐患排查治理，突出道路交通、危险化学品、消防、建筑施工、城市安全等重点领域专项攻坚，各类事故总量显著下降，重点行业领域风险管控能力显著增强，本质安全水平大幅提升。

3. 灾害防御能力显著增强。全市自然灾害防治相关部门坚持防灾减灾与经济社会发展相协调、与应对气候变化相适应、与城乡区域建设相结合、与我市重大战略相衔接，积极落实综合防灾减灾措施。地震监测预报预警基础持续夯实，地质灾害专群结合监测网络覆盖率大幅提高，防洪除涝工程和抗旱水源工程进一步提高，救灾和物资保障工作有序开展。全市已成功创建5个国家级、8个省级综合减灾示范社区，全民防灾意识普遍增强，防灾减灾目标任务圆满完成。

4. 应急救援能力不断提升。全市各类应急救援队伍逐步建立，救援力量稳步增强。应急预案体系逐步完善，应急演练持续开展，救援效能明显提高。修订发布生产安全事故等专项应急预

案，指导协调市直有关部门和市县制定修订应急预案；先后多次开展应急演练；在市委、市政府领导下，取得了辉县市森林火灾扑救和抗洪抢险的全面胜利，最大限度降低了突发事件造成的生命财产损失，防灾减灾和应急处突能力稳步提升。积极应对新冠肺炎疫情，紧急调拨应急物资，开展涉疫场所消杀，指导企业安全有序复工复产，应对突发事件能力和水平大幅提高。

（二）面临的形势

1. 主要机遇。“十四五”时期，我市安全生产、防灾减灾、应急救援工作面临许多有利条件和发展机遇。

一是党的坚强领导为应急管理事业发展提供了不竭动力。以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心，把应急管理体系和能力现代化建设摆在前所未有的高度，深化应急管理领域改革，提出了一系列应急管理新理念、新思想、新战略，深刻阐明了我国应急管理体制机制的特色和优势。市委、市政府加强领导、强化监管，狠抓责任落实，为安全生产、防灾减灾、应急救援工作提供了有力的组织保障。出台了《新乡市应急管理体系和能力建设三年提升计划（2020—2022年）》等文件，全市应急管理工作进入高质量发展的快车道。

二是经济社会发展为应急管理事业发展奠定了牢固基础。随着社会治理能力不断提高，社会文明素质、安全意识和法治观念加快提升，安全发展的社会环境进一步优化。我市区位优势突出，产业体系完备，开放通道优势突出，市场空间广阔，人力资源优

势明显，近年来发展势头持续向好，经济总量连续多年稳步增长，已进入高质量发展阶段，经济、产业、市场、人力等方面的优势和条件，为推动应急管理体系和能力建设提供了坚强保障。

三是科学技术进步为应急管理事业发展提供了重要支撑。科技发展日新月异，卫星遥感、物联网、云计算、大数据、人工智能、5G 等高科技手段深度集成应用，新基建、新技术、新材料、新装备、新产品、新业态大量涌现，将大幅提升监测预警、风险防控、应急处置和本质安全水平，为应急管理跨越发展提供了强大支撑。

四是机构改革为应急管理事业发展提供良好的开端。市应急管理局积极适应新体制新要求，以创新的思路、改革的办法和有利的举措奋力破解难题，努力逐步厘清应急管理横向及纵向各职能部门之间的关系，逐步构建防灾、减灾、救灾、指挥、救援、监管、执法、保障等职能分工清晰、互为衔接的“大应急”管理格局，实现了新时代应急管理工作的良好开局。人民群众日益增长的安全需求，以及全社会对安全的高度关注，为推动安全生产、防灾减灾、应急救援工作提供了巨大动能。

2. 主要挑战。“十四五”时期，我市灾害种类多、分布地域广、发生频率高的基本市情没有改变，各类事故灾害风险隐患点多、线长、面广，应急管理工作面临较为严峻的形势没有改变。受生产力发展水平、企业本质安全程度、从业人员素质、政府监管体制与机制、自然灾害预警和应急救援能力、社会安全生产意

识等多种因素的影响和制约，我市安全生产、防灾减灾、应急救援工作仍存在一定的不足，主要表现为：

（1）安全生产基础依然薄弱。一是责任压得还不够实。个别地区和部门安全发展的理念还不够牢，落实属地管理和“三管三必须”责任还不够严格，责任落实还不同程度存在层层衰减、棚架现象，存在着“最后一公里”问题。二是本质安全水平还不高。特别是受疫情和经济下行影响，一些企业生产安全投入减少，技术装备更新滞后，赶工期、抢进度、违法违规生产的现象比较突出。三是基层基础仍然薄弱。虽然各项工作取得一定进步，但距离建设一支现代化、高标准的应急管理队伍还有很大差距，县乡安全监管力量薄弱的情况依然存在，社会公众的自我安全防范意识还不够强。四是风险隐患双重预防体系建设任务依然艰巨，重点行业领域专项整治力度仍需加强，安全生产监管执法的压力还很大。五是经济发展的新业态、新模式日益涌现，不可知、不可控的风险随之出现，风险隐患更难排查，安全风险隐蔽性、突发性、耦合性进一步增强。

（2）各类自然灾害易发频发。在全球气候变化影响下，自然灾害时空分布更具突发性、异常性，极端天气气候发生概率增大，我市近几年特大暴雨、城市内涝、低温雨雪冰冻、森林火灾等灾害形势依然严峻。

（3）应急救援能力亟待提升。应急指挥体系尚不完善，应急指挥信息化水平不高，应急救援能力仍然相对落后，与经济社会

会高质量发展、高水平安全不完全匹配，安全监管精准执法能力有待加强。应急救援队伍素质、战斗力及装备配备仍待进一步提升，应急队伍共训、共练、共建、共战机制尚不完善，先进适用救援装备配备不足，救援人员对高技术装备操作掌握熟练程度仍存在短板，“全灾种”应对处置能力有待提升。应急管理装备技术支撑不足，遥感监测、物联网、超前感知和人工智能等科技和信息化应用水平不高，应急资源储备仍需进一步合理优化。

二、指导思想及目标

（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，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，贯彻落实习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾救灾的重要论述。坚持预防为主、防灾减灾救灾相结合，坚持以人民为中心发展思想，坚定安全生产“红线”意识。坚决落实党中央国务院、省委省政府和市委市政府关于应急管理工作决策部署，牢固树立人民至上、生命至上的理念，统筹发展和安全，以化解安全风险、筑牢发展底板为主题，以推进应急管理体系和能力现代化建设为主线，补短板、强弱项、填空白、破难题，着力完善应急管理体系，全面加强风险防范、抢险救援、应急保障等能力建设，防范化解影响我市高质量发展的各类自然灾害和生产安全事故风险，坚决遏制重特重大事故，最大限度降低灾害事故损失，保障人民群众生命财产安全和社会稳定，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，为

谱写新时代新乡更加出彩绚丽篇章作出积极贡献。

（二）基本原则

——坚持党的领导。全面加强党对应急管理工作的统一领导，把党的领导贯穿到应急管理工作的各方面和全过程，提高党委把方向、谋全局、定政策、促改革能力，把党的政治优势、组织优势和制度优势转化为应急管理改革发展优势，为我市应急管理体系和能力现代化建设凝聚力量、提供保障。

——坚持两个至上。牢固树立人民至上、生命至上的理念，坚持以人民为中心的发展思想，把保护人民生命安全摆在首位，树牢应急管理根本价值遵循，使人民群众获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

——坚持预防为主。健全风险防范化解机制，强化源头管控，严格灾害事故风险评估、隐患排查、监测预警，综合运用人防、物防、技防等防范措施，坚持依法管理、精准治理，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。

——坚持精准治理。科学认识和系统把握灾害事故致灾规律，有针对性地做好各项应急准备，宁可备而不用，不可用时无备，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。

——坚持实战导向。坚持围绕实战、服务实战、为了实战，着眼队伍建设、能力提升、综合保障，谋划重大政策、筹划重大项目、布局重大工程，补齐应急管理短板弱项，全面提升抢险救

援实战能力。

——坚持社会共治。把群众观点和群众路线贯穿工作始终，积极组织群众、依靠群众、发动群众、服务群众，筑牢防灾减灾救灾的人民防线，积极发挥行业和社会组织作用，积极构建人人有责、人人尽责、人人参与、人人享有的治理格局。

（三）主要目标

1. 总体目标。到 2025 年，把习近平总书记关于应急管理重要论述和安全发展理念落实到经济社会发展各领域、全过程，建成“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急管理体制，形成“统一领导、权责一致、权威高效”的应急能力体系，应急管理体系和能力现代化建设迈出新步伐，实现对事故灾难和自然灾害的全面有效防控与应对，应急管理水平达到新高度。到 2035 年，全市安全生产形势根本好转，自然灾害防控能力明显提升，应急救援力量显著增强，应急管理的系统性、整体性、协同性大幅跃升，基本实现应急管理体系和能力现代化，有效促进经济社会高质量发展、高水平安全。

专栏 1：“十四五”核心目标			
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 16%	约束性
2	单位地区生产总值生产安全事故死亡率	下降 34%	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 21%	约束性
4	年均因自然灾害直接经济损失占地区生产总值的比例	<1.3%	预期性
5	年均每百万人口因自然灾害死亡率	<1.3%	预期性
6	年均每十万人受灾人次	<15000	预期性

2. 分类目标。

(1) 应急管理体制机制更加完善。应急管理体制改革的不断深化，领导体制、指挥体制、协同机制、职能配置、机构设置更加合理，应急管理队伍建设、作风建设、能力建设取得明显成效，应急管理机构基础设施、装备条件大幅改善，工作效率、履职能力全面提升。县级以上应急管理部门装备达标率达到 80%。

(2) 安全生产水平显著提高。安全生产责任体系更加完善，安全生产风险隐患治理双重预防体系规范有效、常态化运行，安全生产支撑保障体系进一步健全，监测预警能力显著增强，安全生产水平大幅提升，危险化学品、矿山、工贸等重大安全事故得到有效遏制。

(3) 综合防灾减灾能力全面加强。全市防灾减灾体制机制进一步健全，灾害监测预警信息化水平明显提升，灾害防御能力全面提高，防灾备灾体系和能力建设得到进一步加强。创建全国综合减灾示范区 3-5 个、省级综合减灾（安全）示范社区 6-10 个。灾害信息上报及时准确，灾害预警信息公众覆盖率达到 80%。

(4) 应急救援能力大幅增强。应急救援力量布局更加合理，各类应急救援队伍不断发展壮大，应急救援装备现代化水平日益增强，综合应急通信网络保障更加有力。应急救援协同机制不断完善，应急救援能力迈上新台阶。

(5) 应急保障能力有效提升。应急物资储备基地（库）布设完成，应急物资储备充足，应急物资集中生产调度、紧急采购、

征用补偿和紧急调运分发等机制不断完善，应急管理智能化信息化水平明显增强。合理布局全市区域性应急救援中心。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。应急物资储备体系健全完善，形成立体化应急运输网络。

三、主要任务

（一）完善应急管理体制机制

1. 加强应急管理体制建设。健全应急管理机构与部门设置，加强应急管理领导机构和指挥机构建设。完善各级应急管理部门双重领导、地方为主的管理体制，全面推进准军事化管理。制定突发事件应急处置和应急指挥管理办法，建立市、县两级应急指挥部，统一指挥各类应急救援队伍，统筹灾害事故救援全过程管理。明确突发事件应急委员会、安全生产委员会、减灾委员会的工作任务。健全党政同责、一岗双责、权责一致、失职追责的应急管理责任制。

健全基层应急管理体系，加强县级应急管理综合执法队伍建设，加快推进乡镇（街道）安全生产和应急管理机构建设，建立完善乡级应急管理“一办一队一库一平台”（应急管理办公室、应急救援队、物资储备库、应急指挥平台）、村级“一站两员”（安全劝导站，安全劝导员、灾害信息员）机制。

2. 健全应急管理责任体系。强化地方属地责任，完善党政同责、一岗双责、权责一致、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市、县党政领导干部政绩考核内容。

推动落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》，把安全生产纳入高质量发展评价体系。健全各级政府预防与应急准备、灾害事故风险隐患调查及监测预警、应急处置与救援救灾等工作责任制。推动应急体系和能力建设，健全灾害事故报告和调查评估制度，依法追究瞒报、谎报、漏报、迟报责任。完善应急管理责任考评指标体系，综合运用巡查、督查等手段，强化安全生产责任制落实情况的监督考核。

落实企业安全生产主体责任，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治理机制。将企业法定代表人、实际控制人、主要负责人同时列为企业安全生产第一责任人。落实企业全员安全生产责任制，全面建立企业风险分级管控和隐患排查治理情况向负有安全生产监督管理职责的部门和企业职代会“双报告”制度。加强对未遂事故和人员受伤事故的调查分析，严防小风险酿成大事故。建立健全安全生产行政执法与刑事司法衔接工作机制，依法惩治安全生产违法犯罪行为。

3. 完善应急协同联动机制。完善市级应急救援总指挥部综合协调机制，健全各级各类应急救援队伍协同机制，完善自然灾害风险研判、隐患治理、监测预警等跨部门信息共享机制。规范指挥调度程序，建立健全市县乡分级指挥和队伍专业指挥相结合的指挥机制，加强现场指挥规范化建设，提高应急指挥调度能力。建立与周边市区应急管理跨区域协作机制。

健全完善军地抢险救灾协调联动机制，做好军地双方应急预案对接，明确应急指挥机制，开展军地联合应急演练，强化信息互通、资源共享、需求对接、行动协同，形成应急救援合力。

（二）加强应急管理法治建设。

1. 完善应急管理制度体系。根据国家、省有关法律法规规章制度修订情况，加快制定、修订我市应急管理相关制度，以安全生产管理、自然灾害防治等为主干，推进构建具有我市特色的应急管理的地方性规章制度。鼓励各县（市、区）结合区域实际开展应急管理制度制定、修订工作。

2. 制定修订应急管理标准体系。健全应急管理标准化组织架构，指导推进全市应急管理领域标准体系建设。加快地方标准制定修订，制定重点行业领域安全生产和自然灾害防治标准，开展安全生产、监测与预警、应急救援、减灾救灾等各类标准修订工作。制定应急管理部门和抢险救援机构建设及其装备配备标准，推进应急管理工作标准化、规范化，完善安全生产事故和自然灾害市县乡三级响应标准。鼓励企业、社会团体聚焦应急管理新技术、新产业、新业态和新模式，制定企业标准、团体标准。

3. 提升依法行政能力水平。扎实推进应急管理综合行政执法改革，组建应急管理综合行政执法队伍，推进执法力量向基层和一线倾斜，加快形成应急管理综合行政执法体系。建立应急管理部门内设机构和综合行政执法队伍之间的协调联动机制，联合实施行政检查。健全市县两级应急管理综合行政执法体系，实施

分类分级执法，强化市应急管理部门统筹协调和监督指导职责，实行市县两级应急管理部门“局队合一”。强化执法监督，编制统一应急管理执法目录，制定年度执法计划和执法事项清单制度，依法及时动态调整行政处罚、行政强制权责清单；对重点企业按明确的时间周期开展“全覆盖”执法检查，综合运用“四不两直”明查暗访、“双随机一公开”等方式，加大重点抽查、突击检查力度，严厉打击非法建设生产经营行为。

完善行政处罚、行政权责清单。主动公开应急管理行政检查、行政处罚、行政强制等权力事项清单，公开行政执法流程、行政处罚结果，接受社会监督。严格制度执行，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，规范实施安全生产行政执法与刑事司法衔接制度，制定实施行政执法评议考核制度。严格行政处罚自由裁量标准，细化行政处罚等级，合理确定自由裁量幅度。深化“放管服”改革，建立分级分类动态管理的科学监管体系。推进“互联网+执法”系统应用，大力推动网上执法、视频巡查、电子文书、智能辅助等新工作模式。

（三）深化本质安全能力建设

1. 加强安全风险源头管控。建立更加严格规范的安全准入体系，严格危险化学品、煤矿、非煤矿山等高危行业领域企业安全准入条件和最低生产经营规模标准，把安全生产贯穿于规划、设计、建设、管理、生产、经营等各环节。加强新材料、新工艺、新业态安全风险评估。开展全市工业园区应急资源和能力调查。

严格新改扩建项目审批，严格各类园区等功能区的选址。强化源头治理，加强开发区（产业园区）安全准入管理，严格按照规定组织开展安全风险评估、论证并完善和落实管控措施，禁止自动化程度低、工艺装备落后等本质安全水平低的项目进区入园，合理布局园区内企业，完善园区公共安全设施。推动危化品企业入园整治工作，完成城镇人口密集区中小型企业 and 存在重大风险隐患的大型危险化学品生产企业搬迁工程。开展城市安全风险评估工作，合理确定城乡开发强度，对利用原有建筑物改建改用于酒店、饭店、学校、体育馆等人员聚集场所开展隐患排查治理行动。

2. 推进双重预防体系建设。按照省级统筹、市县推动、行业指导、企业落实的原则，建立覆盖、贯穿各行业的双重预防体系。健全以风险辨识管控为基础的隐患排查治理制度，严格企业隐患排查治理清单管理，实行安全生产“一企一码一档”。建立可考核、可智控、可追溯的双重预防体系监督管理信息化平台，推动双重预防体系建设扩面提质增效。推动企业建立安全风险自辨自控、隐患自查自治的工作格局和长效机制。加大示范企业培育力度，加强评估和执法检查，督促企业提升双重预防体系建设运行质量。

3. 深化重点行业领域治理。深入贯彻落实《河南省安全生产专项整治三年行动方案》，持续深入开展危险化学品、煤矿、非煤矿山、消防、交通运输、城乡建设、工业园区、危险废物等重点行业领域安全生产专项整治，全面排查治理重点单位场所、

关键环节安全风险隐患，建立问题隐患和制度措施“两个清单”，制定时间表路线图，明确整改责任单位和整改要求，坚持推进系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。

专栏 2：新乡市安全生产治本攻坚重点

（1）危险化学品：提高危险化学品企业本质安全水平，严格新建化工项目准入条件。完善企业隐患排查治理制度，落实《危险化学品企业安全风险隐患排查治理导则》，分级分类排查治理安全风险和隐患。落实自动化控制系统、安全仪表系统、监测报警系统、紧急切断装置改造，推进安全管理数字化转型。积极推广应用泄漏检测、化工过程安全管理等先进技术方法，强化重大危险源监测预警系统建设。加强企业安全管理技术专业团队建设，开展重点岗位操作人员安全技能提升行动。深化化工园区整治提升，强化重大危险源、高危化学品和高危工艺风险管控。完善落实城区危险化学品生产企业关停并转、退城入园等支持政策措施，提升危险化学品重大安全风险管控能力。

（2）煤矿：加强煤与瓦斯突出、冲击地压、水文地质类型复杂或极其复杂等灾害隐患严重的煤矿治理，加大关闭退出 30 万吨/年以下煤矿的力度，推进煤矿优化系统、减水平、减头面、减人员“一优三减”和“四化”建设。

（3）非煤矿山：严格安全准入，持续整顿关闭不具备安全生产条件的各类小矿山。加快装备升级改造，全面建成露天矿山和地下矿山在线安全监测系统，加强重点时段安全监管，深入开展矿山安全专项执法，严密管控停工停产非煤矿山安全风险，建立非煤矿山专项整治定期会商机制。推进实施高危岗位从业人员安全技能提升行动计划。

（4）消防：组织开展消防通道、高层建筑、大型商业综合体、电气火灾、电动自行车、仓储物流、老旧小区、家庭生产加工作坊、“三合一”场所、外墙保温材料、彩钢板建筑、文物博物馆建筑、文化娱乐场所、校外培训机构、养老机构等综合治理。加强重点行业消防安全管理，实施石油化工企业应急处置能力提升计划，对火灾突出风险源集中开展排查整治。加强公共消防基础设施建设，积极推广应用先进信息技术，推动建设基层消防网格信息化管理平台。

（5）交通运输：深入实施公路安全生命防护工程建设，加快临水临崖、连续长陡下坡、急弯陡坡等隐患路段和危桥改造整治；推进实施干线公路灾害防治工程，全面清理整治农村“马路市场”；持续深入开展“两客一危一货”、校车、农村面包车等

重点车辆源头隐患排查治理。重点整治货车非法改装、“大吨小标”超限超载和常压液体危险货物不合格罐车、非法夹带运输等违法违规行为；强力整治道路客运领域安全隐患，加强危险货物道路运输安全管理，加强运输车辆和驾驶人动态监管。

构建交通运输领域安全风险管控和隐患排查治理双重预防控制体系。严厉打击铁路、公路非法托运、违规承运危险货物行为，整治危险货物储存场所，加强收寄验视、实名收寄防控，加强综合交通枢纽和城市交通运营管理。

(6) 城乡建设：加强城市安全风险源头治理，提高城市基础设施安全配置标准。突出建筑施工、城镇燃气、道路桥隧、地下供排水管网及易涝点、城乡房屋安全等风险排查整治，强化安全风险点、危险源的实时、动态监控。加强利用原有建筑物改建改用为酒店、饭店、学校、体育馆等人员密集场所安全设施及管理。

(7) 工业园区：完善工业园区等功能区监管机制，建立开发区安全预防控制体系。明确职责分工，配齐配强专业执法力量，推进工业园区智慧化进程，制定工业园区安全生产源头管控措施，规范工业园区规划布局，严格入园入园项目准入，将园区相关方和外来人员纳入安全生产管理，建立完善承包商入园作业管理制度。开展工业园区整体性安全风险评估，按照“一园一策”原则，限期整改提升，在条件成熟的工业园区推进封闭化管理。对工业园区应急资源和能力摸底调研，全面掌握各园区救援队伍、人员、车辆、装备、物资、基础设施等情况，指导工业园区做好应急能力提升。强化应急处置保障能力建设，健全完善园区应急预案体系，做到应急救援统一指挥、反应灵敏、安全高效。

(8) 危险废物：全面开展危险废物排查，落实危险废物贮存安全技术标准和危险废物由产生到处置各环节联单制度，建立部门联动、区域协作、重大案件会商督办制度，形成覆盖危险废物产生、收集、贮存、转移、运输、利用、处置等全过程的监管体系，加快危险废物综合处置技术装备研发，合理规划布点处置企业，加快处置设施建设，消除处置能力瓶颈。

4. 提高企业本质安全水平。持续推进企业安全生产标准化建设，实现安全管理、操作行为、设备设施和作业环境规范化。强制淘汰不符合安全标准的工艺技术装备和材料。加大重点安全生产设备、设施、仪器仪表检测检验力度。大力推广新技术新装备，提高自主安全管理能力，进一步实施“机械化减人、自动化

换人”专项行动，重点开展智能化作业和危险岗位的机器人替代，建立智能化厂矿、数字化车间试点示范，降低危险岗位现场作业人员数量。积极开展“工业互联网+安全生产”融合应用，增强工业安全生产的快速感知、实时监测、超前预警、联动处置、系统评估等新型能力，推动安全生产从静态分析向动态感知、事后应急向事前预防、单点防控向全局联防的转变。

5. 完善市场化服务机制。健全市场准入机制，鼓励专业技术服务、保险等第三方机构参与开展风险评估、隐患排查治理、管理咨询、安全评价、检测检验、宣传教育培训等活动，培育新型应急服务市场。加强安全评价检测检验机构监督，强化事中事后监管，提高技术服务质量。加强安全教育培训机构监管，推进企业安全生产责任保险，切实发挥保险机构参与风险评估管控和事故预防功能。推进安全生产第三方服务工作，引导社会优势技术力量参与事故防控服务。

完善安全生产责任保险制度，鼓励生产经营单位投保安全生产责任险，实现高危行业领域生产经营单位安全生产责任险全覆盖。探索完善巨灾保险制度，提升社会灾后恢复保障能力。

（四）加强防灾减灾体系建设

1. 加强灾害综合风险普查。推动自然灾害综合风险普查工作，全面调查气象灾害、水旱灾害、地质灾害、地震灾害、森林火灾等主要灾种致灾自然因素和人文地理要素等，建立分类型、分区域的自然灾害综合风险与减灾资源基础数据库。编制市县乡

多尺度、多灾种风险评估与灾害综合防治区划图。遵循国土空间总体规划，制定自然灾害综合防治区划和分灾种防治区划，推进自然灾害综合防治区划与主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划以及产业发展规划等相融合，综合平衡和控制高风险区开发建设强度，严格控制区域风险等级和风险容量。2023 年底前，完成自然灾害综合风险普查，推动风险普查与常态防灾减灾工作相互衔接。

2. 加强灾害监测预警预报。推进自然灾害监测预警信息化平台建设，健全自然灾害分类监测和分级预警制度，加强标准化、规范化建设，完善自然灾害预警工作规范。建立灾害事故预警信息上报和发布制度，加强灾害信息员队伍建设，完善市县乡村四级灾情报送体系。基于水文、气象、地质、地震、森林火灾等灾害监测预警信息，建设市县乡村四级统一协调、上下贯通、可控、综合覆盖的应急广播系统，实现全天候、全方位、全时段灾害事故预警信息实时发布。提高针对特定区域、特定人群的精准发布能力。

3. 加强自然灾害综合治理。推动实施重点生态功能区生态修复工程、地震易发区房屋设施加固工程、水旱灾害防御提升工程、地质灾害综合治理和避险移民搬迁工程、生物防火林带建设工程，改善城乡防灾基础条件，提升重大基础设施抗灾水平，提升五大灾害防御工程标准，有序提升重点城区和灾害易发地区交通、水利、通信、能源等关键基础设施设防标准。

专栏 3：自然灾害防治重点

(1) 地震灾害：开展地震活动断层探测与危险性评价，加快地震灾害风险防治，落实工程抗震设防要求，完成地震灾害风险调查和重点隐患排查。推进地震易发区和高烈度设防地区房屋抗震加固，健全重要建（构）筑物、超高建（构）筑物及人员密集公共设施建设标准，完善应急避难场所规划布局，健全应急避难场所建设标准，组织实施地震烈度速报与预警项目，建立基于现代信息技术的地震灾害风险管理与服务平台，健全地震应急响应管理体系、技术支撑体系和非天然地震应急响应体系。强化重大建设工程地震安全性评价和园区区域地震安全性评价管理，确保各类新建、改建、扩建建设工程依法落实抗震设防要求。

(2) 地质灾害：全面开展地质灾害风险普查、调查评价和重大隐患排查，提高地质灾害详查精度，建立地质灾害监测预警体系，加大重大地质灾害隐患治理力度，对威胁人口密集区的地质灾害隐患点开展综合治理或移民搬迁避让工程，对地灾高发易发区的村（居）、学校、建筑边坡、公路、水库、旅游景区、铁路、尾矿库（坝）等是否存在新增地质灾害隐患，进一步核实和掌握地质灾害隐患点清单，逐点落实地灾防范措施。

(3) 气象灾害：完善气象防灾减灾机制，加强气象灾害监测预报预警，健全气象灾害预警信息发布体系，构建气象灾害风险防范体系。开展暴雪、寒潮、连阴雨、大风、低温、高温、雷电、冰雹、霜冻、大雾等气象灾害风险普查，推进水文监测网络升级改造，建设基于大数据的气象灾害风险管理平台和预警信息发布平台。完善气象灾害观测站网布局，着力提高气象风险预警自动化、精准化程度，稳步实现全程信息化、智能化、标准化。提高气象预报预测水平，深化气象大数据综合应用，提高人工影响天气业务能力。

(4) 水旱灾害：加快推进加固主要防洪河道骨干控制工程，提高河道防洪标准，加快推进病险水库及病险水闸除险加固、蓄滞洪区安全建设、山洪灾害防治工程，完善城市防洪体系，提高城市排涝标准，实施中心城区排水能力提升工程，改扩建排水设施以及配套工程，推进积水片区改造，加强城乡应急备用水源工程建设，完善引（调）水工程调蓄设施加固。

(5) 森林火灾：完成重点地区重大森林火险隐患调查，开展森林火灾风险评估与区划，查明重点区域防火救火能力，形成全省森林火灾风险与减灾能力数据库，编制全省森林火灾防治区划图。健全森林火险分级预警网络，加强森林火灾重点区域和重点部位监测预警系统建设，完善火情瞭望设施，建设森林消防蓄水池、储水

罐，新增森林消防车，推进火场通信和信息指挥系统建设，加快森林消防队伍专业化建设，增加森林航空消防飞机数量，提高森林航空消防直接灭火能力，推动重点区域森林防火应急道路和林火阻隔系统建设。建设市、县、乡三级森林防灭火物资储备库，储备相应标准的森林防火物资。

4.提高城乡基础防灾能力。实施公共基础设施安全加固防护工程，加强城市灾害风险综合防治，开展城市常态化灾害风险隐患排查治理，重点加强对人员密集场所、脆弱性目标场所、重大基础设施周边自然灾害隐患排查治理。推进城市基础设施防灾冗余度和模块化建设，提高城市生命线工程和建筑物抗震抗灾等级。加强城市韧性体系建设，提高应对城市洪涝、地震、地质灾害、凝冻、风雹等自然灾害能力。争取将城市防灾减灾基础设施用地需求纳入土地利用年度计划并予以优先保障。全面开展城市体检，推进城市住宅抗震加固，提升学校、医院等公共服务设施和居民住宅安全性能。加强城市防洪防涝和监测预警设施建设。利用全市公园、广场、学校、体育场馆、绿地、人防工程等公共设施建设应急避难场所。深入开展综合减灾示范县、综合减灾示范社区创建工作。推进乡村公共安全体系建设，新建改建一批乡村应急管理、消防安全设施，规范微型消防站、社区应急服务站建设，加强人员培训，壮大乡村应急、消防救援力量。开展多种形式的防灾减灾宣传活动，组织社区居民开展应急疏散演练，增强居民防灾减灾意识和自救互救技能；完善农村灾害风险网格化管理，开展农村灾害风险隐患排查治理，加强安全农居建设，对自然灾害高风险点实施移民搬迁、危房改造、抗震改造，加强农

村道路桥梁安全隐患排查，落实管养主体责任。

（五）强化应急救援力量建设

1. 加强综合应急救援力量建设。完善以国家综合性消防救援队伍为主力、专业应急救援队伍为协同、军队应急救援力量为突击、基层组织和单位应急救援队伍及社会应急救援力量为辅助的应急救援队伍体系。加强城市消防站和乡镇消防队建设，优化消防站点布局，缩短作战半径，加密执勤任务重地区的站点，并按标准配齐车辆器材装备。

2. 建设航空应急救援力量。将卫辉市唐庄镇通用机场升级为新乡市航空救援基地，提升航空应急救援综合保障能力。加快陆地和空中应急系统的互联互通，形成陆空立体化的应急救援体系。提升航空应急救援、物资装备投送、现场灾情勘察、通信信息保障等综合救援能力。

3. 建强专业应急救援力量。按照资源整合、共建共用、区位优势互补、行动快速、救援高效的原则，构建以国家综合性消防救援队伍为主力，以专业救援队伍为协同，以乡镇(街道)应急力量和社会志愿者为辅助的应急救援队伍体系。

依托安全生产、森林灭火、防汛抗旱、地震、地质灾害等专业救援队伍，建立不少于 100 人的安全生产、森林灭火、防汛抗旱、地震、地质灾害专（兼）职救援队伍；各县（市、区）分别建立不少于 50 人的专（兼）职救援队伍；乡镇（街道）建立不少于 20 人的专（兼）职救援队伍；各类工业园区和危化、煤矿、

非煤矿山等高危企业按标准建立企业救援队伍。

加强综合性消防救援能力建设，配备救援装备、通讯装备和其他应急专用装备，加速消防救援队伍向“全灾种、大应急”转型发展，提高多种灾害救援能力。

4. 发展社会应急救援力量。依托应急部社会力量动态管理服务平台，推动社会救援力量申报登记，全面掌握社会应急救援队伍组织机构、专业技能、人员构成、救援能力、救援经历和经费保障等情况，实现队伍信息实时更新、动态管理。加大政府对社会救援力量的支持和引导力度，重点支持社会骨干救援队伍建设，制定社会救援队伍管理办法，建立社会力量应急征用机制，完善社会救援力量的实训演练和表彰鼓励制度，支持训练场地和训练设施建设，建立各类救援队伍共训共练和应急救援合作机制，鼓励社会力量积极参与应急救援，提高政府部门与社会救援队伍的配合协调性。

（六）推动应急保障能力提升

1. 强化应急预案体系建设。建立健全覆盖全灾种、全行业、全过程的应急预案体系，推进预案管理规范化。完善预案定期评估修订机制，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。建设应急预案智能管理平台，加强预案配套工作手册、行动方案等支撑性文件的编制管理和实施。强化应急预案编制过程中风险分析、应急资源调查及应急能力评估环节，突出应急预案的实战化、数字化、简明化，提升应

急预案的系统性、科学性、有效性。加强对企业应急预案编制、评估、修订、备案、演练执法检查，督促企业落实应急管理的主体责任。

2. 加强应急物资储备保障。按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的原则，建立市、县、乡三级应急物资保障体系。推动制定应急物资分类、生产采购、储备库建设、配备存储和装卸配送等标准规范。合理布局市级库、支持建设县乡库。加强社区、企事业单位、社会组织和家庭应急物资储备。

健全应急物资分级分类储备标准，完善应急物资储备目录，制定应急物资储备计划，科学确定应急物资储备品种和规模。建立实物储备、产能储备、社会储备和军民融合储备相结合的应急物资储备模式。鼓励以家庭为单位开展应急物资储备，推广使用家庭应急包，引导民众科学储备应急物资。

建立应急物资联储制度和信息共享制度，打通共享共用渠道。建设应急物资综合信息平台，推进应急物资实时监测、快速调拨、全程追溯。完善应急物资紧急采购和征用补偿、运力储备调运分发机制，推进应急物流枢纽和配送系统建设，健全重要民生商品储备和应急投放制度；完善紧急运输网络，加强公路、水运、铁路、民航、邮政快递等紧急运输绿色通道建设；完善应急物资及人员运输车辆优先通行机制。健全政府、企业、社会组织协同配合机制，统筹全市物流及仓储资源，借助物流公司资源，

健全灾后紧急运输调运和征用机制，提升紧急运输市场储备能力。

3. 加快科技信息化建设。完善应急管理科技研发创新机制，推动应急管理科技自主创新，推进重大科技创新成果推广应用。加强应急通信网络建设，全面推进“智慧应急”建设。组建“空天地”三位一体、“横向到边，纵向到底”、应急管理 370MHz 窄带集群覆盖全市应急管理部门、应急救援队伍的应急指挥通信网络。提升跨行业、跨部门、跨区域的应急指挥调度能力，完善自然灾害、安全生产监测预警系统。

建设应急管理大数据中心，推进跨部门、跨区域、跨层级数据互联互通、融合共享。依托大数据、物联网、云计算、人工智能、5G 等科技手段，加快“工业互联网+安全生产”系统建设，提升精密智控能力。

（七）提升全社会应急素养

1. 加强干部队伍教育培训。把习近平总书记关于应急管理重要论述纳入党政干部培训内容，围绕安全风险防范化解、重大突发事件应对、防灾减灾救灾能力提升等设置课程，综合运用理论授课、情景模拟等多种方式，增强教育培训的针对性和有效性。

有效利用新媒体平台，大力宣传党和国家应急管理方针政策，定时推送最新专题报道、学习访谈等内容，不断提高应急管理干部队伍的业务能力。

2. 加强安全生产教育培训。加强安全培训机构监管，

规范安全生产教育培训内容，监督企业系统开展安全生产教育培训，提高员工安全技能和安全意识。加强企业安全生产培训考核体系建设，规范生产经营单位主要负责人、安全生产管理人員和特种作业人員培训考核。借助省级安全生产培训信息平台，建立网上培训课堂，提供在线学习业务，实现企业全员安全培训信息精细化管理。创新“三个一线”教育培训模式（让一线安全生产培训員，在一线工作场所，给一线员工开展务实安全生产教育培训），提升培训教育形式的针对性、实用性和可操作性。

3. 加强安全应急文化建设。大力宣传安全发展理念，开展全民公共安全教育、警示教育 and 应急避险教育，把安全生产与应急教育宣传纳入社会公益性义务宣传范畴。深入开展安全宣传五进活动，利用新媒体、虚拟社区、移动客户端等载体，重点面向社区、学校、农村，利用“安全生产月”“防灾减灾日”“消防宣传月”等重要时间节点，开展知识宣讲、案例解说、技能培训、应急演练等多种形式的宣传教育活动，普及应急管理法律法规和公共安全知识，加强应急疏散演练，提升全民灾害自救互救能力。增强应急和安全科普宣教的科学性、知识性、趣味性，拓展社会资源参与应急和安全文化建设的渠道，繁荣发展应急和安全文化事业、产业，扩大优质文化产品供给。

四、重点工程

（一）应急指挥能力提升工程

建设完善市应急指挥中心。建成统一指挥、专长兼备、反应

灵敏、上下联动、平战结合的市应急指挥平台，推进市、县（区）、乡级和专项领域指挥中心建设，形成跨部门、跨层级、跨地域、跨领域的市县乡三级一体的指挥调度体系。建设完善“智慧应急”，实现信息资源共享、灾害综合监测预警、调度会商、应急决策、远程视频指挥、应急保障等功能，为应急指挥提供科技支撑。

（二）应急救援能力提升工程

加强应急救援队伍力量体系建设，形成相互补充、相互支撑、一专多能、多能一体的应急救援队伍力量发展格局。推动应急装备、会商平台、救灾设施等软硬件建设，实现救援队伍与各级应急指挥平台信息互联互通。

工业园区结合产业特点，统筹考虑产业发展、安全生产、物流输送、公用设施、应急救援等各方面的需求，以有利于安全生产为原则，完善水、电、气、污水处理、道路交通、应急救援设施、消防设施、消防车道等配套工程和安全保障设施。

推动城乡应急避难场所建设，支持各地结合实际，利用公园、广场、学校、体育场馆、人防工程等公共设施，建设综合性应急避难场所，利用国家应急避难场所信息管理和综合服务平台，对应急避难场所功能区、应急物资、人员安置和运行状态等实现动态管理。

实施安全生产监测预警系统建设工程，建设安全生产风险监测预警系统，实现对危险化学品、非煤矿山、工贸等高危行业企

业风险在线监测预警。实施自然灾害监测预警系统建设工程，汇聚气象、水旱、地震、地质、林业等多灾种和灾害链监测预警信息，实现对自然灾害风险的综合评估、研判。

（三）应急装备能力提升工程

依托市应急能力提升建设项目，推动应对自然灾害装备现代化建设。以轻量化、高机动、模块化为标准，加强救援、通信、个人防护、灾后防治等专用装备配备。强化各类执法装备和综合行政执法服装配备，提升应急救援、灾害防治和综合行政执法能力水平。

（四）本质安全能力提升工程

1. 地震灾害风险防范、气象防灾减灾能力提升建设。开展地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、海洋灾害、森林火灾等自然灾害类型的风险要素全面调查和重点隐患排查，查明城市综合减灾能力；全面调查掌握风险要素信息，包括主要灾害致灾调查与评估，承灾体调查与评估，历史灾害调查与评估；组织重点隐患排查；开展综合减灾资源(能力)调查；实施多尺度区域风险评估与制图；编制灾害风险区划图和综合防治区划图；开展空间信息制备和系统软件的建设部署。

2. 安全生产综合治理、企业本质安全水平能力提升建设。持续推进双重预防体系建设。在非煤矿山、危险化学品、工贸、道路交通、建筑施工、特种设备等重点行业领域开展风险辨识、评估、分级管控和监测预警等全过程本质安全能力提升行动。推

进企业自动化、智能化建设，加快生产换线、机器换人、设备换芯，实现对矿山提升、运输、通风、排水等主要生产系统视频全覆盖。

（五）科技信息化水平提升建设

完成市应急指挥平台与省应急管理厅、县区应急指挥平台上下连通，实现应急救援智能化、扁平化、一体化。基于应急管理“一张图”建立反应灵敏、协同联动、高效调度、科学决策的应急指挥信息系统。推进建设具备监督管理、监测预警、指挥救援、决策支持和政务管理五大业务域的智慧应急信息系统。建设应急管理大数据中心，融合汇聚各类数据资源，开发应急系统内部与外联单位数据共享的应急管理业务应用平台。建设双重预防体系的智能化信息平台，重点推动小微企业双重预防系统建设，建立分行业、分类别规模以上企业基础数据库，推进危化、工矿商贸企业双重预防系统建设提质增效。

（六）全民安全素质提升工程

拓宽安全应急文化宣教范围。利用市应急管理局网站、微信公众号等方式，广泛开展安全生产各领域和自然灾害的安全应急文化宣教。

推动应急科普和安全宣传教育体验一体化基地建设。采取政府投资、政府引导社会投资、社会投资等方式，与广播、电视、报刊等部门合作，依托我市现有科技场馆，统筹各地科普和体验式场馆资源，建立包括自然灾害、公共安全、交通、消防、生产

安全、应急救援和青少年儿童安全体验馆，增强应急科普宣传教育的知识性、趣味性和体验感。完善场馆教育功能，优化运营管理模式，积极开展应急避险、逃生自救、居家安全、防震减灾、公共安全、重点行业领域安全等科普教育，提高社会公众防灾减灾意识和应急避险能力。

进一步建立健全防震减灾示范工程创建工作体制机制，在各辖区择优推荐防震减灾科普工作突出、示范性较强的学校建设成为防震减灾科普示范学校、示范基地。教育场所主要通过实物展示、模拟展示和模拟地震体验平台等展项，运用声、光、电等多种高科技手段开展地震科普宣传教育。

推进全市各级应急广播系统与应急管理信息系统对接工作。初步形成上下贯通、综合覆盖、平战结合、安全可靠的“市、县、乡、村”四级应急广播体系。工作机制基本确立，应急广播在城市、农村社会综合治理工作中得到普遍应用，有效打通预警信息发布“最后一公里”，更好服务全市工作大局，广大人民群众获得感、幸福感、安全感得到进一步提升。

五、保障条件

（一）加强组织领导

坚持党对应急管理工作的全面领导，各级党委政府要对本行政区域内的应急管理工作负总责。各地区、各有关部门要根据本规划要求，结合实际制定实施方案，细化工作分工、落实责任主体，加强规划实施与年度计划的衔接，明确规划各项任务的推进

计划、时间节点和阶段目标。切实把工作做实做细，形成应急管理工作合力，确保规划的实施到位，推动全市应急管理工作迈上新台阶。

（二）构建多元资金投入格局

充分发挥重大工程项目的规划载体作用，按照事权与支出责任相适应的原则，完善财政、金融、信贷等政策，加快工程项目实施。加强财政投入和应急管理发展需求的衔接，引导各级政府加大投入力度，促进优势要素合理流动和有效配置，努力消除地区和城乡差异，拓宽规划多元投入保障渠道。

（三）严格过程管理和考核评估

健全规划实施评估制度，将规划任务落实情况作为部门和地方工作督查和考核评价的重要内容。由市应急管理局组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估，分析实施进展情况、存在问题并提出改进措施，及时公布进展情况报告。各级政府要加强对本地区实施规划情况的监督检查。

主办：市应急管理局

督办：市政府办二科

抄送：市委各部门，新乡军分区。

市人大办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

新乡市人民政府办公室

2022年9月27日印发

