

朔州市人民政府文件

朔政发〔2022〕46号

朔州市人民政府 关于印发朔州市“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，朔州经济开发区管委会，市直各单位：

现将《朔州市“十四五”应急管理体系和本质安全能力建设规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

朔州市人民政府

2022年10月21日

（此件公开发布）

朔州市“十四五”应急管理体系 和本质安全能力建设规划

目 录

一、现状与形势分析

- (一) “十三五”期间取得的主要成效 4
- (二) “十四五”时期面临的形势分析 5

二、指导思想、基本原则和主要目标

- (一) 指导思想 7
- (二) 基本原则 7
- (三) 规划目标 8

三、重点任务

- (一) 完善应急管理体制机制建设 10
- (二) 加强应急管理法治体系建设 11
- (三) 着力加强本质安全能力建设 12
- (四) 加强灾害事故预防体系建设 16
- (五) 加强应急救援力量体系建设 19
- (六) 加强应急综合保障体系建设 20
- (七) 加强科技创新能力建设 23
- (八) 加强共建共治共享体系建设 24

四、重点工程

- (一) 提升自然灾害防治能力 26
- (二) 提升本质安全能力 29
- (三) 提升灾害事故应急救援能力 30
- (四) 提升综合支撑能力 31

五、规划实施及评价

- (一) 加强组织领导 34
- (二) 加大经费投入 34
- (三) 强化规划宣传 34
- (四) 强化监督评估 34

一、现状与形势分析

（一）“十三五”期间取得的主要成效。

1. **应急管理体系不断建立完善。**市县两级完成应急管理部门组建、机构职能整合和人员转隶。市级成立了1个总指挥部和18个专项指挥部，形成了“1部市级总体应急预案+43部专项预案+44部部门预案”的应急预案总体系，建立了跨区域应急联动救援机制及信息共享、资源共享、定期会商研判等工作机制，初步构建起了“统”“分”结合的指挥体系、“防”“救”结合的衔接机制、“平”“战”结合的运行模式。

2. **重大安全风险得到有效管控。**制定了《朔州市管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全实施办法》《全市重点行业领域生产经营单位主要负责人安全生产履职尽责承诺制度》，安全生产责任体系进一步健全完善。深入开展安全生产专项整治三年行动，不断强化安全生产源头、系统“两个治理”，各类安全隐患得到及时整改治理。推广应用先进适用安全生产技术，大力推进煤矿智能化建设，煤矿本质安全水平得到全面提升。广泛开展安全生产宣传教育，全民安全防范意识显著增强。至“十三五”期末，全市生产安全事故每年平均死亡40人，明显低于“十二五”期间平均水平的68人。亿元地区生产总值生产安全事故死亡率和煤矿百万吨死亡率控制在了规划目标0.05以下。

3. **防灾减灾救灾能力稳步提升。**建立了应急、气象、水利、地震、地质、林业等防灾减灾部门联席会议制度和会商研判机

制，初步实现了自然灾害危险区联防联控。在市县乡村四级机构初步建立起由 1712 名人员组成的灾害信息员队伍。列入全国示范社区 15 家，省级示范社区 51 家，省级应急物资储备点社区 3 家。对全市 264 处地质灾害隐患点开展了全覆盖检查。推动右玉地磁观测台建设项目顺利通过省技术验收，数据并入省网。全市新建和改造地震预警站点 80 个。“十三五”期间，全市未发生重大森林草原火灾、地质灾害、洪涝灾害等灾情灾害事件。

4. 救援保障能力明显增强。加强应急救援队伍建设，完成原市矿山救护队基地搬迁重建工作，煤矿救援能力和辐射范围显著增强。统筹规划应急救援队伍整体布局，建立起了 6 支综合应急救援队、5 支森林消防专业队、8 支消防救援队伍、7 支武警救援队伍、7 支企业救援队伍和 1 支社会救援队伍等 34 支 1400 多人的应急救援力量。加强应急装备物资储备，依托中煤平朔集团有限公司，建立了朔州市人民政府安全生产应急救援物资库，进一步补充完善了矿山救援、森林灭火、消防救援等装备器材。全市列装 100 台应急救援特种智能机器人。成功应对处置了朔城区大莲花山“6·5”森林火灾、平鲁区“7·8”强降雨等灾害事故。

（二）“十四五”时期面临的形势分析。

“十四五”时期是我国全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标后，乘势而上开启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第一个五年，也是我市全力打造“四大高地”，加快建设现代化的塞上绿都，在全方位推进高质量发展中

争先崛起的关键时期。全市应急管理、防灾减灾救灾、安全生产工作面临的形势将依然严峻，自然灾害频发的趋势不变，由全市产业结构决定的各类生产安全事故隐患与风险叠加的客观形势依然存在，由快速城市化引发新的城市风险隐患治理难题依然存在。具体表现为：**一是安全生产形势依然严峻复杂。**部分企业主体责任落实不到位，安全生产标准化创建水平总体不高，隐患排查治理不彻底，从业人员安全生产技能与安全意识薄弱，非法违法生产经营与建设行为依然存在，矿山、化工、交通运输、消防等行业领域安全风险仍然突出。**二是应急管理存在较多短板。**全市各级各部门对新的应急管理体系还存在认知短板、制度短板、能力短板；应急管理机制体制还不顺畅，应急指挥机制、风险监测预警机制、多部门和社会救援力量协调联动机制仍不健全；综合应急救援队伍和森林草原防灭火队伍规模总量不足、战斗力不强等问题突出；现有救援装备更新不及时，难以满足综合救援任务实战需要；应急管理基础工作和基层力量亟待加强。**三是防灾减灾救灾任务艰巨。**高温、低温冷冻、雨雪、洪涝和干旱等极端灾害天气较为频繁，城市排水防涝设施建设、自然灾害避灾点和地震应急避难场所建设等工程防御能力仍存在短板。防灾减灾救灾体系有待进一步完善，自然灾害灾情统计、灾害损失评估能力仍需加强，多方参与的社会化防灾减灾救灾新格局有待加快推进。**四是城市化快速发展累积潜在风险。**城镇化快速发展导致城市风险暴露和脆弱性增加，不可知、不可控的风险出现频次上升，城市应急管理将成为一项新的挑战。

二、指导思想、基本原则和主要目标

（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，认真学习贯彻习近平总书记视察山西重要讲话重要指示精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全，树牢底线思维，增强风险意识，立足晋北城镇圈，以推进应急能力建设和本质安全能力建设为主线，以重点工程为支撑，以满足人民日益增长的安全需要为目的，着力完善应急管理体制机制，提升本质安全、应急救援和自然灾害防治能力，为全市在全方位推动高质量发展中争先崛起提供坚实的安全保障。

（二）基本原则。

——坚持党的领导。全面加强党对应急管理工作的集中统一领导，以习近平总书记关于应急管理工作重要论述为遵循，充分发挥党总揽全局、协调各方的核心领导作用，将党的领导贯穿到应急管理各领域、全过程，为应急管理体系和能力建设提供强大动力和坚强保障。

——坚持以人为本。坚持人民至上、生命至上，统筹安全和发展，牢固树立以人民为中心的发展思想，始终把安全作为头等大事，把保护人民群众生命安全作为首要目标，正确处理安全与发展、安全与效益的关系，全力防范化解重大安全风险，着力做好安全生产、防灾减灾救灾与应急救援等工作，切实把确保人民生命安全放在第一位落到实处。

——**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，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。

——**坚持依法管理**。运用法治思维和法治方式，完善应急管理、安全生产法规标准体系，深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，加快应急管理、防灾减灾救灾、安全生产工作法治化、规范化、制度化步伐。

（三）规划目标。

总体目标：到 2025 年，基本建成统一领导、权责一致、权威高效的应急能力体系，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，本质安全能力全面提升，各类事故总量持续下降，有效遏制较大事故，坚决杜绝重大及以上事故，为实现应急管理体系和能力现代化奠定坚实基础。

专栏 1 “十四五”时期应急管理主要指标			
序号	指标内容	2025 年预期值	指标性质
1	生产安全事故死亡人数	下降 15%	约束性
2	亿元地区生产总值生产安全事故死亡率	< 0.03	约束性
3	煤矿百万吨死亡率	< 0.04	约束性
4	年均每百万人口因自然灾害死亡率	< 0.8	预期性
5	年均每十万人受灾人次	< 20000	预期性
6	年均因自然灾害直接经济损失占生产总值比例	< 0.8%	预期性

注：为避免 2020 年受疫情影响出现的异常波动，各项指标使用 2019 年数值或“十三五”期间平均值（2016-2019 年）作为基期值。

分项目标:

——应急管理体制机制更加完善。领导体制、指挥体制、协同机制、职能配置、机构设置更趋合理，应急管理队伍建设、作风建设、能力建设取得积极进展，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%。

——灾害事故防控能力全面提升。安全风险分级管控与隐患排查治理机制进一步完善，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，城乡基础设施防灾能力、重点行业领域安全生产水平大幅提升，有效遏制危险化学品、矿山、建筑施工、交通、消防等重特大安全事故。灾害事故信息上报及时准确，灾害事故信息发布公众覆盖率达到 90%。

——灾害应对准备能力显著增强。综合救援、专业救援力量布局更加合理，应急救援效能显著提升，应急预案、应急通信、应急装备、应急物资、紧急运输等方面保障能力全面加强。专职消防人员数量不低于全省 0.4% 的水平。灾害事故发生后受灾人员 10 小时内得到有效救助。

——应急要素资源配置更加优化。科技资源、人才资源、信息资源、产业资源配置更加优化，应急管理科技和信息化水平明显提高，县级以上应急管理部门专业人才占比超过 60%，实现晋北城镇圈应急资源集聚与配置优势。

三、重点任务

（一）完善应急管理体制机制建设。

1. 完善领导指挥体制。

强化各级党委、政府对应急管理工作的领导，建立县级以上党委、政府领导下的应急指挥部，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。建立指挥长责任制，依照相关法律规定，明确市县各级应急救援总指挥部和各个专项指挥部指挥长的岗位职责，切实提升救援指挥专业化水平。规范指挥部组成人员和分工，明确岗位和职责任务，注重专业指挥人才培养和专业团队建设，切实提升救援指挥能力和水平。

2. 构筑联动联控机制。

推动市应急指挥平台与市“雪亮工程”全面对接，建立与军分区及晋北城镇圈武警、公安、农业、气象、自然资源等部门建立信息共享、资源共享、定期会商研判、事故救援等机制。进一步建立森林防火、水旱防治、综合减灾等联防联控机制，形成“跨区域、多部门”共同参与、防抗治相结合的长效机制。建立军地联合应急保障机制，积极推进军地应急力量训练条件开放共享，将应急救援纳入日常培训演训范围，强化军地联动指挥、灾情动态通报和救援力量需求对接，开展常态化联演联训。发挥应急管理部的综合优势和各相关部门的专业优势，加强会商研判和协同响应，衔接好“防”“救”责任链条，形成整体合力。

3. 健全基层组织体系。

根据省委编办、省应急厅《关于加强乡镇（街道）应急管理能

力建设的通知》要求，健全完善乡镇（街道）应急管理指挥和救援体系。根据乡镇（街道）应急管理工作的实际情况，充实加强基层应急力量，每个乡镇（街道）至少配备 3-5 名专业应急管理人员。

4. 加强综合执法队伍建设。

深化应急管理综合行政执法改革，加强应急管理综合行政执法队伍建设。2022 年 12 月底前，市、县按编制标准配齐安全监管执法人员和执法装备，完成人员统一着装、车辆统一标识。开发区等各类功能区要建立或明确安全监管机构，配备相应监管人员。

（二）加强应急管理法治体系建设。

1. 健全监管执法体系。

按照属地管理、重心下移的原则，健全市、县（市、区）应急管理综合行政执法体系，实施分类分级执法。厘清不同层级执法管辖权限，明确不同层级监管执法职责、执法范围和执法重点，避免多层多头重复执法、层层下放转移执法责任。

2. 规范执法行为。

编制执法目录，实行执法事项清单制度，结合上级制定的执法事项指导目录及时编制完成市县两级应急管理部门执法事项清单。全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等制度，及时主动公开执法职责、执法依据、执法标准、执法程序、监督途径、执法结果。加强法制审核，严格落实重大执法决定法制审核责任，确保依法执法。进一步完善自由裁量权标准，合理确定自由裁量幅度，防止随意执法。

完善案卷评查制度，持续提升执法办案规范化水平。

3. 完善执法方式。

积极适应“放管服”改革要求，优化改进执法方式。推行“执法告知、现场检查、交流反馈”“企业主要负责人、安全管理人员、岗位操作人员全过程在场”“执法+专家”的执法工作模式，加强执法指导服务。利用移动执法终端、远程自动监控设备、无人机等科技手段，创新执法取证方式。综合运用互联网、云计算、大数据等现代化信息技术，进行执法数据分析，加强精准检查、精准执法，提高执法效能。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。

4. 加大普法宣传教育。

深入学习贯彻习近平法治思想，落实省、市法制宣传教育第八个五年规划（2021-2025年），扎实开展应急管理领域普法宣传。建立部门普法责任清单，落实“谁执法、谁普法”的普法责任制，建立常态化普法机制，开展形式多样的普法活动，加强企业负责人安全生产法治教育，加大典型案例的普法宣传。

（三）着力加强本质安全能力建设。

1. 强化责任落实。

落实党政领导责任。强化应急管理责任落实，健全完善防救相承的责任体系。按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的领导干部安全生产责任制，明确各级党委和政府主要责任人同为应急管理第一责任人，把应急管理工作纳入党

委和政府的议事日程。按照“分级负责、属地管理”的原则，层层制定党政领导干部安全生产“职责清单”和年度“工作清单”，把安全发展纳入高质量发展评价体系。

压紧部门监管责任。按照“三个必须”要求，压实负有安全监管职责部门的安全监管责任，确保行业领域安全监管全覆盖。

压实企业主体责任。强化企业法定代表人、实际控制人第一责任人的法定责任，监督落实重点行业领域生产经营单位安全生产管理机构设置和专职安全生产管理人员配备的法定责任，加强企业安全生产考核，落实全员安全生产责任制。督促企业加大安全投入，按规定提取使用安全生产费用，重点用于安全风险防控和隐患排查治理。在矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼等重点行业领域全面推广实施安全生产责任保险制度。

严格责任追究。健全灾害事故直报制度，严厉追究瞒报、谎报、漏报、迟报责任。完善重大灾害评估和事故调查机制，强化灾害事故发生演变的原因分析和经验教训总结。加大对灾害事故调查评估报告提出的防范和整改措施落实情况的评估力度，严格落实“四不放过”原则。加强对涉险事故和有人员受伤事故的调查分析，严防小风险酿成大事故。将导致重大伤亡事故或者其他严重后果的现实危险行为列入刑事追诉范围，加大对安全生产犯罪的预防惩治力度。建立健全生产安全事故整改措施落实情况“回头看”制度。综合运用巡查、督查等手段，

强化对安全生产责任落实情况的监督考核。

2. 严格安全准入。

严格安全生产市场准入，把安全监管工作贯穿于规划、设计、建设、管理、生产、经营等各环节。推动建立高危行业领域建设项目安全联合审批制度，健全重大项目决策安全风险评估与论证机制。严格建设项目安全设施“三同时”制度，进一步提升危险作业自动化控制水平。结合我市实际制定修订并严格落实危险化学品、矿山等“禁限控”目录，严禁在人口密集区周边新建危险物品生产和储存等高风险项目，涉及硝化、氯化、氟化、重氮化、过氧化工艺装置的上下游配套装置全部实现自动化控制。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。加强矿用、消防等特种设备安全准入和在用设备安全性能检测检验。提高客运、危险物品运输车辆安全技术和安全装备配置水平。

3. 加强企业双重预防机制和标准化建设。

督促生产经营单位健全完善并落实安全风险辨识评估、分级管控和事故隐患排查治理等制度，有效管控风险，及时消除隐患。采取差异化监管、浮动工伤保险和安全生产责任保险费率等奖惩措施，推动各行业领域生产经营单位全面开展安全标准化建设，推动岗位达标、专业达标、企业达标，实现安全风险关口前移。在合成氨、氯碱、液化天然气和精细化工企业中，

开展安全生产标准化二级达标工作，督促企业不断夯实安全基础。正常生产煤矿必须达到二级及以上标准，其他行业企业要至少达到三级标准化。

4. 强化安全培训教育。

持续开展安全技能提升行动，扎实推进企业特种作业人员、班组长、新上岗人员、在岗人员等从业人员的安全技能提升培训工作。推动“三岗人员”严查严考，落实企业主要负责人、安全管理人员、特种作业人员资格准入制度，促进“三项岗位人员”培训到位。加强和规范安全生产培训管理，保证培训质量，切实提升从业人员安全素质和技能。

专栏 2 安全生产治本攻坚重点

1. 危险化学品：化工园区本质安全整治提升，企业分类整理整顿，非法违法“小化工”整治，重大危险源管控，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，自动化控制，特殊作业安全管理，城区内化学品输送管线、油气站等易燃易爆剧毒设施；化学品运输、使用和废弃处置等环节监管。

2. 矿山：冲击地压、水文地质类型复杂或极复杂等灾害严重煤矿，开采深度超 1200 米的大中型及以上煤矿。边坡高度超过 200 米的金属非金属露天矿山。

3. 工贸：冶金企业高温熔融金属、煤气工艺环节，涉粉作业人数 30 人以上的金属粉尘、木粉尘企业，以及铝加工企业重大事故隐患整治。

4. 消防：超高层建筑、大型商业综合体、石油化工等高风险场所；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、文物古建筑、古城古村寨等文物、文化遗产保护场所

专栏2 安全生产治本攻坚重点

和异地扶贫搬迁安置场所；电动汽车、电动自行车、电化学储能设施和冷链冷库、冰雪运动娱乐等新产业新业态。

5. 道路运输：急弯陡坡、临水临崖、长下坡、桥梁、隧道、无中央隔离设施的一级公路、农村马路市场等路段及部位；违规长途客车、卧铺客车、旅游客车、“营转非”大客车、客运包车、面包车、校车、“大吨小标”、非法改装货车，重载货车等运输车辆；变型拖拉机；常压液体危险货物罐车。

6. 其他交通运输：民航运输方面，可控飞机撞地、跑道安全、空中相撞、危险品运输、机场净空安全、鸟击和通用航空安全；铁路运输方面，沿线环境安全、危险货物运输、危险货物储存场所、平交道口等；邮政快递方面，火灾、车辆安全、作业安全等。

7. 城市建设：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；高层建筑工程、地下工程、改造加固工程、拆除工程、桥梁隧道工程；违法违规转包分包；城镇燃气、成品油安全管理等。

8. 危险废物：危险废物集中处置设施安全监管及违规堆存、随意倾倒、私自填埋危险废物管控。

9. 开发区（产业园区）：化工园区安全风险评估分级、仓储物流园区安全管理。

（四）加强灾害事故预防体系建设。

1. 强化事前风险评估。

以第一次全国自然灾害综合风险普查为基准，制定自然灾害风险区划。定期开展易燃易爆场所、林区、地质灾害严重区段等重点危险区域安全风险评估，适时向社会发布安全风险评

估报告。推动重点行业领域企业建立风险管理体系，定期开展重大工程和设施安全风险评估，制定落实风险管控措施。开展全市开发区（产业园区）应急资源和能力调查，建立各园区应急资源数据库。

2. 有效管控灾害风险。

提升自然灾害防御工程标准和重点基础设施设防标准。完善网络型基础设施空间布局，增强可替代性和冗余性。加快推进自然灾害多发地区多通道、多方式、多路径建设，提升交通网络系统韧性。积极推进智能化防控技术应用，提升极端条件下抗损毁和快速恢复能力。继续推进重大地质灾害隐患工程治理，开展已建治理工程维护加固。推进防洪控制性枢纽工程建设，加强中小河流治理、山洪灾害防治和病险水库除险加固，加快防汛抗旱工程达标建设。

3. 加强监测预警预报。

充分利用大数据、物联网、卫星遥感、视频识别、人工智能、模拟仿真、5G 等技术，完善重点地区自然灾害监测站网布局、加密监测站点。构建空天地一体化，全域覆盖、立体多维、智能协同的灾害事故监测感知网络。以感知设备智能化、网络化、微型化、集成化为特征，实现重点行业领域安全联网监测，提高灾害事故监测感知能力。推动各县区、各部门信息互联互通，统一灾害事故预警数据标准，建设综合预警预报平台，大幅提高灾害事故准确感知、快速评估和精准预警能力。研究建

立安全风险综合智能研判和分级预警模型，发展精细化气象灾害预警预报体系，建设基于云架构的灾害事故预警信息发布系统，建立灾害事故预警信息发布标准体系，完善预警信息发布机制，加快建立市、县一体化，快速、精准、高效、共享的预警信息发布体系。拓展新媒体传播渠道，提升发布覆盖率、精准度和时效性，解决信息发布“最后一公里”问题。建立重大活动风险提示告知制度和重大灾害性天气停工停课停业制度，明确风险等级和安全措施要求。

4. 强化城市风险管理。

开展城市重要建筑、基础设施及社区抗震韧性评价及加固改造，提升学校、医院等公共服务设施和居民住宅容灾备灾水平。加大城市水、电、气、热、路等生命线和重要管网改造力度，推动海绵城市建设。加强城市防洪排涝与调蓄设施建设，优化和拓展城市调蓄空间。逐步建立农村低收入人口住房安全保障长效机制，实施农村危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造。推进自然灾害高风险地区居民搬迁避让，有序引导灾害风险等级高、基础设施条件较差、防灾减灾能力较弱的乡村人口适度向设防水平较高的地区搬迁。将城市防灾减灾基础设施用地需求纳入当地土地利用年度计划并予以优先保障，完善应急避难场所规划布局，健全避难场所建设标准和评价体系，建立多部门协调的应急避难场所建设管理模式，严禁随意更改应急避难场所和应急基础设施的使用性质。

（五）加强应急救援力量体系建设。

1. 建强综合性消防救援队伍。

提升消防救援队伍的专业化水平，优化力量布局和队伍编成，建立与经济社会发展相适应的队伍编制人员增长机制。加强城区消防救援站建设，优化消防救援站站点布局，稳步推动小型消防站项目建设，加强和规范专职消防队及社区微型消防站建设。推进队伍标准化创建，持续改善基础设施及装备条件，加强人员密集场所、物流仓储、城市商业综合体、高层建筑、文物建筑、“多合一”等复杂环境以及灾后极限条件下所需的先进、适用救援装备配备。

2. 建设专业救援队伍。

加强市直部门、市县政府和企业所属各类救援力量专业化建设。制定各类专业救援队伍建设规范，明确队伍建设范围、建设主体及规模要求。强化抗洪抢险、地震和地质灾害、森林草原防灭火、生产安全事故、紧急医学救援、公用事业保障（电力、通信、供水、排水、燃气、供热、交通等）各类专业救援力量，不断提升专业救援能力。完善政府和企业购买应急服务机制，鼓励开发应急保险和理赔产品，加快建立专业救援队伍多渠道保障模式。

3. 发展社会应急救援队伍。

开展社会应急救援力量调查摸底，掌握各社会应急救援力量人员、装备、资金、保障等基本信息，加强行业指导和监督

管理，引导社会应急力量健康发展。健全属地为主的社会应急力量调用机制，明确参与应急救援的方式、范围和限度，完善救援补偿政策及标准。将社会应急力量参与防灾减灾和应急救援工作纳入政府购买服务范围。

4. 提升队伍协同应对能力。

将各类应急救援队伍纳入统一指挥体系，强化队伍统筹管理，加强队伍间资源共享和信息互通，健全应急通信互联互通机制，完善共训共练、指挥协同、救援合作机制。充分利用现有应急培训实训资源，开展常态化协同训练和实战演练。规范应对重特大灾害事故指挥协调流程，实现各类救援力量就近调配、快速行动、科学指挥、有序救援，提升急难险重任务协同处置能力。

（六）加强应急综合保障体系建设。

1. 强化应急预案管理。

对照《市级突发事件应急预案目录》，对各级各类突发事件应急预案进行全面梳理、编制和修订完善，健全相互衔接的应急预案体系。加强预案编制修订过程中的风险评估和应急资源调查，完善灾害事故分类与分级标准，规范应急响应分级。推动市县两级政府组织编制重大危险源、重大活动、重大基础设施安全保障应急预案。建设应急预案数字化管理平台，加强预案配套工作手册、行动方案等支撑性文件的编制和管理。开展常态化重大灾害事故应急演练，推动开展“双盲”演练。加强跨部门跨区域重大灾害事故应急预案衔接，定期开展协同应急演练。

2. 强化应急物资储备。

加快建立集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的应急管理物资装备保障体系，提高对晋北城镇圈的应急物资供应能力。建立跨部门保障联动机制，健全跨区域应急物资装备协同保障、信息共享和应急联动机制。推进救灾物资储备管理信息化建设，实现对救灾物资入库、存储、出库、运输和分发等全过程的智能化管理。探索实施应急物资协议储备规模及使用物资结算方式，积极通过政府采购方式确定应急救灾物资协议定点保障单位，由中标保障单位垫资储备一定数额的应急救灾物资，以满足储备规模的要求。合同期内，有灾情先使用后按招标价结算，不使用不付费。加强社区、企事业单位、社会组织和家庭应急物资储备。

3. 强化灾后救助恢复。

建立完善自然灾害、事故灾难救助保障体系。及时启动灾害事故应急救助响应，落实善后救助、灾后重建属地责任，健全受灾群众转移安置、生活救助、心理救助、恢复重建机制，保障救灾生活物资投入，确保受灾群众基本生活。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。引导各类贷款、对口支援资金、社会捐赠资金等参与灾后恢复重建，加强灾后恢复重建资金管理，强化恢复重建政策实施监督评估，确保相关政策落实到位。

4. 强化专项资金保障。

建立应急管理专项资金制度。根据国务院办公厅关于应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革工作要求，参照省级应急管理专项资金管理办法，研究建立市县两级应急管理专项资金制度，根据应急管理项目建设需要，确定年度预算总额度，将应急管理体系和本质安全能力建设所需项目资金全部纳入应急管理“大专项”，列入年度预算，并制定相应的专项资金管理办法，保障应急管理各项重点工作、重点任务和重点工程的落实。

专栏3 应急物资装备储备重点品类

1. 生活类救灾物资：棉大衣、毛毯、毛巾被、夏凉被、家庭应急包、睡袋、折叠桌椅、简易厕所、炉子、场地照明灯、苫布、救灾帐篷、折叠床、棉被等。

2. 综合性消防救援应急物资装备：空气呼吸器、水带、灭火防护服、防化服、隔热服、防冻服、防毒面具、泡沫灭火剂、高倍数泡沫发生器、泡沫管枪等。

3. 森林草原防灭火物资装备：新型扑打、风力灭火、以水灭火、火场切割等扑火机具，智能头盔、过滤式呼吸面罩、阻燃防护服等防护装备，隔离带挖掘机、全道路运兵车、履带式森林消防车、履带式水泡车等特种车辆装备，小型无人侦察机、单兵通信终端、前线移动指挥车等通信指挥装备，帐篷、睡袋等野外生存装备。

4. 防汛抗旱物资装备：编织袋、土工布、防管涌单元、抢险网兜、防洪子堤等抢险物料，救生衣、橡皮艇、冲锋舟、抢险指挥艇、40-80马力船外机等救生器材，巡堤查险灯具、大型移动灯塔、汽柴油发电机、大中型排涝泵站、水下探测设备等抢险装备。

5. 矿山事故救援物资装备：潜水泵、排水管路、应急电源、帐篷等。

(七) 加强科技创新能力建设。

1. 加强理论技术创新。

结合灾害事故特点，面向应急管理、安全生产科学前沿，加强灾害事故基础研究，实现重大灾害事故“超前感知、智能预警、精准防控、高效救援”。开展科技强安专项行动，稳步提升本质安全水平。实施装备现代化工程，重点推广应用智能化、模块化灾害事故应急救援专用装备，全面提升灾害事故救援支撑能力。

2. 提高信息化管理水平。

统筹制定完善应急管理信息化建设总体方案，绘就“智慧应急”“数字应急”建设蓝图。整合原有信息系统，升级完善指挥信息网，增设固定基站和移动基站，配备车载终端、高清云等必需设备，提升应急指挥机动能力，实现应急指挥业务上下贯通，逐步构建完善“一张网、一盘棋”的应急指挥平台，打通应急指挥“最后一公里”。建设地震和地质灾害风险一张图、救援队伍一张图和应急避难场所一张图，制定全市 19 个应急救援响应流程图，提高信息化管理水平。

3. 强化人才队伍建设。

建立应急管理专业人才目录清单，采取定向招录、委托培养等方式，推进应急管理岗位专业人才建设，提高应急管理干部队伍专业人才比例。加强应急管理智库建设，建立应急管理专家咨询委员会和重特大灾害事故首席专家制度。加强注册安

全工程师、注册消防工程师等职业资格管理，充分发挥专业技术作用。实施高危行业领域从业人员安全技能提升专项行动，提高企业高风险岗位操作人员安全技能。加强干部队伍建设，将应急管理纳入党政领导干部必修内容。

（八）加强共建共治共享体系建设。

1. 提高公众参与能力。

鼓励主流媒体开办应急管理节目、栏目，开发制作电视专题片、公开课、微视频、公益广告，加强应急微博、微信和客户端建设，加大公益宣传、警示教育力度。将应急和安全教育纳入国民教育体系，推动应急管理科普纳入各类体验馆、数字科技馆和教育培训基地，拓展社会公众参与互动体验渠道，开展形式多样、群众喜闻乐见的应急和安全文化宣教活动。加强从业人员安全生产培训，倡导“安全第一行为人”理念。

2. 提升基层治理能力。

完善基层应急管理组织体系，建立健全基层应急管理工作机构。推动基层综合性应急救援队伍建设，建立“第一响应人”制度。培养发展基层灾害信息员，建立覆盖全市乡镇（街道）、农村（社区）的灾情统计报送和核查评估队伍，为精准预警、救灾、救助奠定坚实基础。完善农村（社区）安全隐患和各灾种信息直报、定期发布机制，定期开展应急和疏散演练。加强和规范微型消防站建设，推动设立农村（社区）应急服务站。进一步明确各部门以及乡镇（街道）的应急管理权责，指导基

层组织和单位修订完善应急预案。建设全方位智慧化社会动员体系。引导基层防灾减灾基础设施建设有序发展，增强城乡社区综合服务设施应急功能。

3. 提升社会服务能力。

推动保险机构、第三方机构参与企业安全管理服务，提高企业安全管理水平。鼓励社会团体、行业协会等组织协助开展灾后救助、心理疏导、一线从业人员法律援助等活动。向公众开放应急设施，推动应急设施建设和运营社会化。加快推进安全生产信用体系建设，强化失信惩戒和守信激励，将安全生产重大违法行为纳入联合惩戒“黑名单”。加快推行安全生产责任保险，探索多渠道巨灾风险分散机制，强化保险机构灾害事故预防和灾后补偿服务。

4. 积极开展应急和安全文化建设。

将应急和安全文化建设与经济社会发展同步推进。提升基于互联网的科普宣传培训能力，建立应急管理、安全生产科普教育基地、主题公园和面向公众的自救互救体验馆，增强应急和安全科普宣教的科学性、知识性、趣味性。推进安全宣传“进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭”，创新开展防灾减灾日、安全生产法宣传周、安全生产月、119消防宣传月、森林草原防火月、“三晋安全行”和“安康杯”等多种形式的宣传教育活动，普及应急避险、自救互救技能和安全常识。推动建立农村（社区）和居民家庭自救互救、邻里相助机制。大力选

树、宣传先进模范，充分发挥好精神引领、典型示范作用。做好应急状态下的舆论引导，主动回应社会关切。

四、重点工程

（一）提升自然灾害防治能力。

1. 灾害风险调查和重点隐患排查工程。

组织开展第一次全国自然灾害综合风险普查，摸清全市自然灾害风险隐患底数，查明重点区域减灾能力，建立自然灾害风险和救灾能力数据库，编制灾害综合防治区划图，客观认识全市各地自然灾害综合风险水平，为各级政府有效开展自然灾害防治和应急管理工作，切实保障经济社会可持续发展提供权威的自然灾害风险信息 and 科学决策依据。

2. 重点生态功能区生态修复保护工程。

继续实施国土绿化、退耕还林还草、森林资源培育、湿地保护、河流流域生态修复保护等工程，加强水、气、土壤和环境综合治理，推进生态保护修复和水土流失治理。重点推进黄河流域重点地区历史遗留矿山生态修复治理工作，加快推进建设用地、农用地（耕地、林地、草地和其他农用地）受污染耕地土壤治理与修复试点工作，持续推进全市受污染耕地安全利用工作，实施部分生态保护修复、湿地保护等工程。积极开展人工影响天气作业。

3. 地震易发区房屋设施加固工程。

按照地震动参数区划图，对七度以上地区未达到抗震设防

要求的房屋和基础设施进行加固，其中以居民小区、大中小学校舍、医院以及重要交通生命线、电力和电信网络、水库大坝、重要军事设施为重点进行抗震加固，提高抗震防灾能力。稳步推进老城棚户区改造工作，持续开展城市老旧小区房屋改造和农村住房抗震改造工作。

4. 防汛抗旱水利提升工程。

持续推进中、小河流域治理工程，病险水库、水闸、淤地坝除险加固，水毁工程修复，防洪抗旱调度工程建设等，充分发挥水利设施在防汛抗旱中的重要作用。开展抗旱水源建设，提升重点旱区抗旱水源保障能力。开展堤防、排水管网、蓄滞场所等城市防洪排涝工程建设，增强城市防涝能力。推进增雨防雹能力提升工程建设，提升增雨防雹作业的精准化、科学化和安全化水平，提高气象灾害防御能力。完成恢河朔城区段河道治理、平鲁区长城水库除险加固、怀仁市大峪河山洪沟治理、镇子梁水库除险加固、黄水河（山阴、应县）河道治理、浑河（怀仁市、应县）河道治理等工程。

5. 地质灾害综合治疗和避险移民搬迁工程。

全面推进崩塌、滑坡、泥石流、地面沉降等地质灾害综合治疗和避险移民搬迁，维护人民群众生命财产安全。重点推进地质灾害综合治疗工作，完成怀仁市黎寨村地质灾害搬迁治理。

6. 应急救援中心建设工程。

统筹指挥协调各类信息资源、应急队伍、应急装备、应急

物资，形成应急救援“一盘棋”格局，提升应急指挥效率。加强信息资源共享、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。持续推进应急救援指挥中心通信骨干网建设，实现统一高效、立体覆盖的应急指挥系统，推动应急救援信息化建设。

7. 自然灾害监测预警信息化工程。

进一步健全部门间信息共享机制，提升综合监测预警能力。持续推进自然灾害综合监测预警信息化系统建设。配合省自然资源厅开展崩塌滑坡地质灾害高易发区隐患识别与遥感监测试点工作。持续推进林火视频监控工程。开展基层山洪灾害监测预警设备维护。升级部分地面区域自动站，增补建设自动气象站。继续推进朔州市地震烈度速报与预警工程。积极推进平鲁区、应县地震监测台站建设，在省率先实现“一县一台”全覆盖。积极探索“一市多网”“一县多台”建设，争取在5年内全部实现。开展城市活断层探测和地震危险性评价，从2021年起，分3年完成评价。完善朔州市地震监测预警中心功能，将全市地震监测、预警数据全部汇总并纳入省网，建成全省一流中心台站。

8. 灾害防治技术装备现代化工程。

加强应急指挥通信、智能无人应急救援、生命探测仪、破拆救生等先进科技装备推广应用与配备，提高各级应急救援队伍专业化技术装备水平，提升应急救援能力。加快推动机器人

等装备产业发展。

9. 综合减灾示范社区创建工程。

以创建综合减灾示范社区为抓手，扎实推进社区减灾工作，引领带动基层主动落实自然灾害防治责任，推动基层一线成为防灾减灾救灾工作主战场。开展专家技术服务进社区活动，切实提高公众防灾减灾意识和应急避险能力，提升基层综合减灾能力。继续做好已命名综合减灾示范社区整改提升工作，提升创建质量。“十四五”时期，全市力争创建60个综合减灾示范社区。

(二) 提升本质安全能力。

10. 安全生产预防能力提升工程。

在矿山、危险化学品、金属冶炼、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。以危险工艺本质安全提升与自动化改造、安全防护距离达标改造、危险源监测预警系统建设为重点，建设化工园区风险评估与分级管控云平台，推进化工园区示范建设。开展煤矿瓦斯、水害、火灾等重大灾害综合治理。实施“工业互联网+安全生产”融合应用工程，建设基于工业互联网的安全生产监管平台。

11. 先进技术推广应用工程。

在矿山、危险化学品、金属冶炼、建筑施工、民用爆炸物品等重点行业领域企业开展“机械化换人、自动化减人、机器

人换岗”示范建设，建成一批智能化示范煤矿和智能化采掘工作面，全市大型煤矿和灾害严重矿井基本实现智能化。以先进装备和信息化融合应用为重点，开展智慧矿山、智慧化工园区等风险防范试点。

（三）提升灾害事故应急救援能力。

12. 综合应急救援基地建设工程。

“十四五”期间，积极开展应急救援队伍办公驻勤区、应急救援队伍实训区、救灾物资装备储备区、应急培训区、应急演练模拟区、基地综合管理区等项目建设，力争建成一座集物资储备、应急培训、应急演练、队伍实训等一体化的综合性应急救援基地。

13. 山西省晋北危险化学品应急救援基地建设工程。

“十四五”期间，在中煤平朔集团危化应急救援基地基础上，建设山西省晋北危险化学品应急救援基地，主要服务朔州市、大同市、忻州市等晋北危化品事故应急救援。

14. 综合性消防救援能力建设工程。

实施国家综合性消防救援队伍装备现代化工程，配齐配强灭火和应急救援通用装备，补齐泥石流、洪涝、雨雪冰冻等自然灾害救援装备和突发公共卫生事件处置装备，加强指挥通信车、移动指挥终端及单兵可穿戴设备配置，升级个人防护装备，构建“适应灾种、品类齐全、功能完备、高效集成”的现代化装备体系。强化消防救援战勤物资装备建设。

15. 综合应急救援队伍建设工程。

强化综合应急救援队伍建设，针对救援指战员年龄老化、人员严重短缺的现状，力争用3年时间逐年从退伍军人和相关处置灾害专业的大学生中增补100名战斗员，充实人员力量，增强援救能力，打造一支一专多能的综合性应急救援力量。

16. 专业救援队伍建设工程。

加强森林草原防灭火、防汛抢险、地震和地质灾害及天然气、隧道施工、公用事业保障等专业应急救援队伍能力建设，提高灾害事故专业、快速应急处置能力。到2025年，力争完成怀仁、晋北两支危险化学品专业应急救援队伍组建工作。每个县（市、区）至少保证有1支50人以上的森林消防专业队伍。争取在朔城区、右玉县设立2个国家森林消防救援队驻防基地。积极探索建立我市地震和地质灾害专业救援队伍，建设军地专用地震救援专业训练场，加强日常训练，切实提升救援能力和水平。

（四）提升综合支撑能力。

17. 应急管理信息化建设工程。

加强应急通信保障能力建设，完善应急通信基础设施，建设低时延、大带宽空天地一体化的应急指挥专网、无线通信网、卫星通信网。健全应急管理大数据应用平台和应急管理综合应用平台，提升重要业务信息化支撑保障能力。系统推进“智慧应急”建设，完善监督管理、监测预警、指挥救援、灾情管理、

政务管理和城市消防远程监控等功能。深度应用应急管理部统一建设的应急管理监管执法信息系统。市县按需购置通信保障车辆，确保指挥救援通信传输高效稳定。加强森林草原火场通信和机动通信系统建设，建设集超短波、短波、卫星等多种通信手段为一体的机动通信系统，提升火场区域组网能力，满足扑救重特大森林火灾的需要。搭建与各级指挥中心语音、数据和图像等信息传输通道，保障信息畅通。建设基于大数据的消防物联网远程监控系统 and 大数据平台，运用物联网和大数据分析技术，实时监测企业动态数据，实现快速响应。建设完善消防实战指挥平台，建立健全实战指挥体系，全面建成应用一体化、跨部门跨区域实战指挥系统。

18. 气象灾害应急能力提升工程。

开展干旱、暴雨、高温、低温冷冻、风雹、雪灾和雷电等气象灾害综合风险调查、重点隐患排查及气象灾害风险评估，编制市县两级气象灾害风险区划；建立气象灾情评估业务平台，实现气象灾害对全市各行各业及经济可持续发展等方面影响的评估；推进全市气象灾害应急救援指挥体系建设，建立市县两级气象灾害应急救援指挥体系。建立监测预报、应急救援和保障服务等综合能力为一体的专业队伍，配备事故短临天气预报、实时监测和救援现场服务等专业装备。

19. 城乡防灾基础设施建设工程。

实施城市重大建设工程、交通基础设施等隐患治理，建立

基于城市信息模型的防洪排涝智能化管理平台，建设城市物联感知网络和安全风险综合管理系统，构建城市安全“智慧大脑”。加强农村公路、隧道隐患整治，实施农村公路危桥改造，深入推进农村公路平交路口“千灯万带”示范工程。按照国家标准统筹规划建设消防救援站点，配备人员、车辆、器材、装备。开展企业专职消防队、乡镇政府专职消防队标准化创建。推进“智慧消防”建设，实施高层建筑、大型商业综合体、老旧小区、地下工程、油库、加油加气站等重点场所消防系统改造，打通消防车通道、楼内疏散通道等“生命通道”，新建市政道路同步建设市政消防供水设施。县级政府合理规划建设与人口规模相适应的应急避难场所，利用符合条件的广场、绿地、公园、学校、体育场馆等公共设施，因地制宜设立符合相关标准的应急避难场所，统筹安排必需的交通、通信、供水、供电、排污、环保、物资储备等设备设施。

20. 基层应急能力建设工程。

建设基层社区应急救援示范队伍，开展基层应急管理站（所）、社区微型消防站达标创建。为基层应急管理机构配备常用应急救援装备和个体防护装备，推广应用应急管理智慧终端。推进基层应急广播系统建设，开展农村应急广播使用人员培训和信息发布演练。建设完善市县级救灾物资储备库，在交通不便或灾害风险等级高的乡镇建设应急物资储备点（库），形成多级救灾物资储备网络。实施家庭应急物资储备示范工程，引导家庭合理储备必要的应急安全防护物资，提升家庭应对突

发事件的能力。

五、规划实施及评价

（一）加强组织领导。

切实加强组织领导，坚决把习近平总书记关于安全生产、自然灾害防治及应急救援的系列重要指示精神落实在具体行动中。根据规划要求，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。

（二）加大经费投入。

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。

（三）强化规划宣传。

综合运用新闻媒体、门户网站、微信微博等各类载体，组织开展规划系列宣传，全方位加强规划解读。明确规划实施具体步骤和要求，充分凝聚各方共识，形成多部门协同推进规划落实的良好局面。

（四）强化监督评估。

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价的重要内容。组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估。

本文件由朔州市应急管理局负责解读。

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市检察院，各人民团体，各新闻单位。

朔州市人民政府办公室

2022年10月21日印发
