

# 渭南市应急管理局 渭南市发展和改革委员会 文件

渭应急发〔2021〕133号

## 渭南市应急管理局 渭南市发展和改革委员会 关于印发《渭南市“十四五”应急管理事业 发展规划》的通知

各县、市、区人民政府，市人民政府各工作部门、直属机构，高新区、经开区、卤阳湖、华山景区管委会：

《渭南市“十四五”应急管理事业发展规划》已经相关程序审定，现印发你们，请结合实际，遵照执行。



渭南市应急管理局



渭南市发展和改革委员会

2021年9月2日

# 渭南市“十四五”应急管理事业发展规划

为贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府及市委、市政府关于应急管理工作的一系列重大决策部署，推进应急管理体系和能力现代化，有效防范和应对各类灾害事故，切实保障人民群众生命财产安全，助推渭南奋力谱写新时代追赶超越新篇章。根据《渭南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》《“十四五”国家应急体系规划》《陕西省“十四五”应急管理事业发展规划》等相关文件和法律法规，制定本规划。

## 一、现状与形势

### （一）发展基础

“十三五”期间，市委、市政府高度重视应急管理工作，牢固树立安全发展理念，认真贯彻落实习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾救灾系列重要讲话精神，以应急管理机构改革为契机，构建工作框架，健全体制机制，完善责任体系，夯实基层基础，统筹做好安全生产和自然灾害防治，全力防范化解重大安全风险，全市安全形势持续稳定，应急管理工作取得明显成效。

**1. 应急管理机构基本形成。**按照应急管理体制改革要求，成立了市县两级应急管理局并按要求落实了编制和人员，整合安全生产、防灾减灾救灾、应急管理等相关职责。把安全生产工作列入21个市级部门“三定方案”。调整了市安委会成员，成立了

16个安全生产专业委员会。13个县市区成立了196个县级安全生产专业委员会。调整了市防灾减灾救灾工作委员会、市防汛抗旱指挥部、市森林草原防灭火指挥部、市抗震救灾指挥部，建立了联动机制，初步形成了统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理指挥体系。

**2. 应急管理机制逐步健全。**健全完善了“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系和“党委领导、政府主导、分级负责、属地管理、社会广泛参与”的自然灾害防治体制机制。制定出台了《市委常委会、市政府常务会、市委市政府领导安全生产职责清单和工作协助人制度》《渭南市党政领导干部安全生产履职台账制度》和安全生产季度例会、建立任务台账、督查督办、考核奖惩、约谈通报、重大问题隐患挂牌督办等制度。进一步完善了行政首长负责制为主的各项防汛责任制和各级领导、各部门的防汛包干责任制。

**3. 应急救援能力不断增强。**（修编了市级总体应急预案和安全生产类、自然灾害类9个专项预案，编制了《渭南市应急管理局较大以上事故灾害内部应急响应工作手册》。突出重点行业、危险领域，以企业专（兼）职救援力量为主，建立了煤矿、非煤矿山、危险化学品、防汛等23支专业应急救援队伍，依托渭南军分区组建了渭河流域防汛及森林草原防灭火应急营，以市级部门优秀年轻干部为骨干，组建了200人的渭南市应急先锋突击队，聘任相关领域省市专家102名。目前，市级有应急救援队伍29

支共 2160 人。分级分类组织应急演练 1.5 万次，全面提升了应急救援队伍的协同配合、专业技能、后勤保障等综合救援能力。基本形成以商业、市场储备为基础，实物储备、协议储备相结合的全市应急物资保障体系，保证市救灾物资储备库所储备物资能够满足我市 IV 级及以下应急响应第一时间需求。

**4. 安全生产水平全面提升。**持续推动企业双重预防机制建设，高危行业领域基本建立“一图两清单”，风险得到有效管控。在全市组织了道路交通、煤矿、危险化学品、非煤矿山、烟花爆竹、建设工程、城市消防等安全七项攻坚行动，容易导致群死群伤事故的重大隐患和突出问题基本解决。每年在“双节”、全国全省“两会”、国庆等重点时段，在全市组织大检查、大整治行动。扎实推进安全生产专项整治三年行动，对发现的重大隐患进行挂牌督办，从根本上消除事故隐患。对重点行业、重点领域、重点企业、重点部位深入开展执法检查，严格安全生产监管执法，坚持对违法行为“零容忍”。“十三五”全市生产安全事故起数、死亡人数逐年下降，事故起数年均下降 34.9%、死亡人数年均下降 18.7%，连续 5 年未发生重大以上事故，亿元地区生产总值生产安全事故死亡率从 2015 年的 0.05 降到 2020 年的 0.014，安全生产形势持续稳定向好。

**5. 监管执法工作不断规范。**编印了《应急管理法律法规汇编》《安全生产监管执法手册》《行政执法办案制度》《较大以上事故灾害内部应急响应工作手册》等，开展各类法律学习达 80 余

次，学习法律、法规和规章 20 余部。积极推行执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”和“双随机、一公开”、“互联网+执法”监管执法模式，认真落实服务承诺制、执法责任制、责任追究制，保证监管工作公开、公正、透明，做到持证执法、亮证执法、按程序执法。加强执法监督和行政执法人员的管理，落实行政处罚案件的回访制度，回访率达 98% 以上，使办案机构、办案人员的执法行为处于严格的监督之下。

**6. 防灾减灾救灾成效显著。**建立了以县市区为单元，以镇村为对象，气象、水务、农业、自然资源等多部门联合的监测预警信息共享平台和短时临近预警应急联动机制，灾害监测预警与风险管理能力得到进一步加强。在森林草原防火关键期，分时段、分区域、分重点地抓好各项火源防控工作，没有发生较大以上森林草原火灾。密切监视天气变化，强化部门联合会商，及时发布预警信息，不断完善预案方案，切实加强实战演练，增储各类防汛装备物资，实现了连续五年安全度汛，地质灾害零伤亡。积极开展综合减灾示范社区创建工作，48 个社区被评为“陕西省综合减灾示范社区”，19 个社区被评为“全国综合减灾示范社区”。“十三五”期间，共争取划拨救灾资金 2.5 亿元，调拨帐篷、棉被、棉衣裤、棉大衣、绒衣裤等救灾物资 5 万余件，确保受灾群众基本生活得到有效保障。

**7. 科普宣传培训广泛深入。**与渭南日报合办《应急管理周刊》，开设“执法在行动”“安全生产万里行”“应急科普”等 10 余

个栏目，出刊 147 期。在渭南广播电视台开办《应急在线》专栏，在重要时间节点对安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等重点工作进行专题报道。同时，利用“渭南发布”“渭南新闻网”“渭水之南”“渭南应急”“应急 365”公众号及“渭南市应急管理局”官方抖音等平台，加大应急知识普及力度。精心组织“防灾减灾宣传周”“安全生产月”“安全生产万里行”“警示教育”等活动。开办“应急管理大讲堂”，举办渭南市基层干部应急处置培训班、全市森林草原防灭火指挥员培训班、全市防汛抗洪应急能力提升培训班等，编印了《公众应急知识手册》，聘请安全生产专家、安全宣传志愿者扎实开展应急知识“五进”活动，提升了全社会应急安全意识。

**8. 应急科技支撑得到加强。**编写了《渭南市应急管理信息化项目建议书》，列入了市级重点建设项目。完成了全市应急管理系统应急指挥信息网部署和应急指挥视频调度系统建设，实现与气象、水文、水利部门数据共享，可实时监测黄、渭、洛河 38 处水文站、5 处水位站、5 座中型水库和 5 座重点小（I）型水库的水情数据，全市 180 处气象监测站、165 处自动雨量站数据，接入水利部门监控 32 处、河务部门监控 10 处，基本覆盖了黄、渭、洛河重要险工，南山支流、中型水库、中小河流等防汛重点部位。应急指挥综合业务系统投入使用。编制了《渭南市应急指挥大厅设计方案》，并开工建设。

## （二）面临形势

“十三五”期间，是应急管理体制发生重大变革的五年，我

市应急管理事业改革刚刚起步，在取得较好成绩同时，也面临较为严峻的形势：起步晚、基础差、底子薄，应急管理还处于边组建、边应急、边磨合、边规范阶段，仍面临着一些矛盾、问题和短板。

## **1. 机构虽已完成组建，但仍面临上下不贯通、左右不协调的问题**

省市县应急机构都已组建成立，人员已基本到位。但从上下联通看，机构体系没有实现完全贯通。国家层面，国家地震局、矿山安全监察局、消防救援局、森林消防局，这几个机构是由应急管理部统一管理的。省市县三级情况则有很大差别，比如，省级地震部门由国家垂直管理，市级地震部门由政府直属，县级地震部门大部分并入应急机构；消防救援仍以系统管理为主，在业务上保有相对的独立性。从左右协调看，应急管理涉及的很多职责职能并没有完全划分明确，交叉重叠或脱节空档的问题仍然不同程度存在。

## **2. 职能职责基本明确，但履行职能的技术手段和支撑体系还十分薄弱**

明确由应急管理部门承担的地质灾害防治、水旱灾害防治、森林草原防灭火、防震减灾，应急管理部门在履行牵头抓总、统筹协调作用上缺乏手段。编制与职能不匹配，专业人员匮乏，经费没有相应增加，应急救援没队伍没设备，应急管理部门小马拉大车。各镇办没组建应急管理站（所），仍是安监、民政、防汛

等各司其职，且由不同领导分管，上下不贯通，对工作开展造成很大不便。

### **3. 我市是全省自然灾害多发和重发地区之一**

全市地质灾害隐患点 514 处。境内有黄河、渭河、洛河及较大支流 27 条、98 座中小型水库、147 座淤地坝，全市 799.5 万亩农业耕地，每年近三分之一不同程度遭受各类自然灾害侵袭，历来是全省的防汛重点地区。全市林地面积 508 万亩，8 个县市区为一、二级火险区。全市有 11 条地震活动断裂分布，10 个县市区为国家地震重点监视防御区。受气候多变影响，冰雹、暴雨洪涝、干旱等灾害种类多，发生频率高，造成损失重。

### **4. 我市高危行业企业多、安全风险大**

全市有煤矿 35 个，金属非金属矿山 36 家，尾矿库 58 座，是全省重要的地下矿山生产地区；危险化学品生产经营企业 628（生产企业 35 家），是全省第二化工大市；烟花爆竹生产企业 43 家，蒲城县是全国烟花爆竹生产重点县之一。油气长输管线 8 条，总长度 520 公里。公路密度和高速公路总里程居全省各市之首，全市危货车辆 3700 多台，危险化学品年运输量 152 万多吨，各类事故隐患和安全风险交织叠加，影响公共安全的因素日益增多。

## **（三）发展机遇**

### **1. 习近平新时代中国特色社会主义思想为应急管理指明方向**

习近平新时代中国特色社会主义思想关于“人民中心论”“民生为本论”“安全发展论”“底线思维论”以及“总体国家安全



观”把应急管理体系和能力建设摆在前所未有的高度，为新时代应急体系和能力建设提供了根本指导。习近平同志关于安全生产、防灾减灾救灾和应急救援的系列重要讲话及指示精神，为进一步做好应急管理工作提供了科学指南和基本遵循，成为应急管理事业高质量发展的不竭动力。

## **2. 国家治理体系和能力现代化对应急管理提出了更高要求**

应急管理是国家治理体系和能力的重要组成部分，党的十九届四中全会明确指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，是全党的一项重大战略任务。构建“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合”的应急管理体制，提高安全生产、防灾减灾救灾能力，是应急管理工作的一项紧迫任务。

## **3. 经济社会发展为应急管理赋予新使命**

《中共中央关于制定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的建议》，就统筹发展和安全、建设更高水平的平安中国提出明确要求。“十四五”期间，我国将开启建设社会主义现代化国家新征程，进入高质量发展阶段。我们面临中省更大力度推进“一带一路”建设、实施新一轮西部大开发、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略发展机遇，渭南经济社会的快速发展对应急管理工作赋予新使命。

## **4. 科技发展与产业升级促进应急管理能力提升**

随着5G、云计算、大数据、物联网、人工智能、工业互联网、卫星遥感等新一代信息技术的发展和新型基础设施建设，传

统产业加快转型升级，都为我市提升防控、应对自然灾害和生产安全事故的能力和水平创造了有利条件和科技支撑。

## 二、总体思路

### （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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会和习近平总书记关于应急管理的重要论述、指示批示精神，主动适应新发展阶段，坚定不移贯彻新发展理念，积极融入新发展格局。围绕积极服务“一市两区三地”战略定位，紧扣市委、市政府“十项重点工作”，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全两件大事，以推进应急管理体系和能力现代化为主线，完善管理机制、补齐基础短板、织密安全网络、促进综合协同，全力化解存量风险、防范增量风险，着力提高综合应急救援能力，全方位推进应急管理工作法治化、精细化、智能化进程，确保人民群众生命财产安全和社会和谐稳定，为奋力谱写渭南新时代追赶超越新篇章提供有力保障。

### （二）基本原则

#### 1. 坚持党的领导、着眼全局

加强党对应急管理工作的全面领导，从讲政治高度做好应急管理工作，创新新体制下的政治工作，不断增强政治自觉、思想自觉、行动自觉，以实际行动和实际效果做到“两个维护”。完善党领导应急管理工作的体制机制，把加强党对应急管理工作的

全面领导贯彻到推进应急管理体系和能力现代化的各方面和全过程。

## **2. 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，把保护人民群众生命安全作为首要目标，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为应急管理工作的出发点和落脚点。坚守生命安全红线，正确处理安全与发展、安全与效益的关系，保障生产、生活、财产安全，最大限度降低各类灾害事故的危害和后果，维护社会稳定。

## **3. 坚持预防为主、源头治理**

坚持问题导向、目标导向和结果导向，建立政府治理、行业治理、社会治理相结合的治理体系，健全风险防范化解机制，强化源头管控，用大概率思维应对小概率事件，最大限度地控制和消除风险隐患，把问题解决在萌芽之时、成灾之前，杜绝“灰犀牛”，防范“黑天鹅”。

## **4. 坚持依法管理、落实责任**

加强应急管理的法治建设，运用法治思维和法治方式，强化应急管理依法治理的能力，提高应急管理的法治化、规范化水平。全面落实应急管理党政领导责任、行业监管责任、企业主体责任。建立健全应急管理的网格化责任体系，夯实各级各部门应急管理的工作责任。

## **5. 坚持突出重点、精准治理**

结合实际，突出重点，着力提高安全风险防范能力、基层基础能力、核心应急救援能力和社会协同应对能力。创新科技手段和方法，加强灾害事故全过程精准防控，依靠科技提高应急管理科学化、专业化、智能化、精细化水平，实现精准预警预报、精准抢险救援、精准恢复重建、精准监管执法。

## **6. 坚持社会共治、全民参与**

坚持群众观点和群众路线，完善公民应急管理教育体系，普及应急管理知识，提升自救互救意识和能力，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。更加注重发挥市场机制作用，强化社会参与，组织和引导社会各方力量参与安全生产和防灾减灾救灾工作，实现政府、社会、公众有机结合、齐抓共管的新格局。

## **三、建设目标**

### **（一）总体目标**

到 2025 年，全市应急管理体制机制进一步完善，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，构建起现代化的应急指挥体系、风险防范体系、应急救援力量体系、应急物资保障体系、科技支撑和人才保障体系、应急管理法治体系，全市应急管理的系统性、整体性、协同性显著增强，应急响应、指挥、处置能力和基层基础保障能力显著提升，重大安全风险得到有效管控，事故灾害明显减少，自然灾害防治能力进一步提高，管理能力建设跃上新台阶。

## 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 20%	约束性
2	单位国内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	较大以上事故起数占比	下降 15%	
5	煤矿百万吨死亡率	〈0.046	预期性
6	年均每百万人口因自然灾害死亡率	〈1.3	约束性
7	年均每十万人受灾人次	〈13000	约束性
8	年均因自然灾害直接经济损失占全市生产总值比例	〈1%	约束性

### (二) 主要目标

#### 1. 应急管理体系进一步完善

到 2025 年，建立完善的生产安全及自然灾害防救责任体系、风险防控体系、应急救援体系，全面提升风险防控、灾害防治、监测预警、依法监管、应急救援、支持保障和社会动员能力，灾害事故风险防控与隐患排查、应急处置与救援、恢复与重建等各环节工作机制更加完善，上下协同、部门协同、区域协同的应急指挥体系得到强化，全社会防范和应对突发事件能力显著增强。

#### 2. 风险防控能力进一步增强

到 2025 年，地质灾害群测群防率达 100%，突发气象灾害监测率和预警信息公众覆盖率达 95%，强对流天气预警时间提前一小时以上；主要河流短期水文预报准确达到 85%；重点林区森林

草原防火监测预警系统全覆盖；城乡具备抗御7级地震能力。全市第一次全国自然灾害综合风险普查全面完成。全市重点行业企业安全生产风险分级管控、隐患排查治理双重机制建设、安全标准化建设全覆盖，安全生产标准体系更加健全；煤矿、非煤矿山、危险化学品、建筑施工、道路运输、消防等重点行业领域专项整治取得实质性成效。

### **3. 应急保障能力进一步提升**

加强市、县（市、区）、镇街三级救援队伍标准化建设，到2025年，标准化建成率达到100%；重点行业领域应急预案修订率达到100%，每年开展1次以上火灾、地震、地灾等各项应急避险疏散演练，应急预案管理更加规范，针对性和可操作性进一步提高；创建全国综合减灾示范社区10个，省级综合减灾示范社区30个；市级救灾物资12小时、县级8小时、镇级6小时内送达受灾地点。

### **4. 应急科技创新进一步强化**

建成功能完备的市、县应急指挥中心，为全面满足值班值守、信息接报、指挥调度、决策参谋、评估分析、信息发布提供基础支撑保障；感知网络全面覆盖全市安全生产及自然灾害监测领域，应急通信网络纵向联通各县（市、区）、镇（街道办），横向接入各级相关部门，实现指挥信息网与卫星通信网、无线通信网之间安全互联，应急管理信息化建设全面完成，主要业务信息化覆盖率达到90%。

## 5. 应急宣教培训进一步深入

应急科普宣传教育机制更加系统完善；各级各部门有关领导，国有企业、中省驻渭单位主要负责人，高危和规模以上企业主要负责人，专业救援队伍每年至少接受一次专题培训、参加一次预案演练、进行一次常识教育；建成综合减灾科普宣教区级基地1个，筹建应急科普宣教场馆；各村（社区）常态化开展居民综合防灾减灾宣传教育培训。防治减灾科普宣传教育水平进一步提升，全市掌握应急救护基本技能的人口比例高于2%。

## 四、主要任务

### （一）持续健全应急管理体系

#### 1. 完善应急管理机构职能

——**进一步完善纵向到底横向到边的应急管理机构。**落实市级及以下应急管理部门双重领导、地方为主的管理体制。健全规范市、县（区）、镇（街道办）的应急管理机构设置和人员配备，在村居、社区全面设立应急管理服务站，建立“一岗多能”的安全风险网格员队伍，打通应急管理“最后一公里”，形成纵向到底的应急管理体系。进一步规范市防灾减灾救灾工作委员会、市防汛抗旱指挥部、市森林草原防灭火指挥部、市抗震救灾指挥部重点成员单位应急管理内设机构设置，实现横向到边的责任链。从组织上、架构上实现全灾种统筹应对、全链条有效覆盖、全过程综合管理。

——**进一步明确应急部门综合管理职能定位。**应急管理部

门依托应急管理各专业指挥部及其办公室的平台，发挥指挥部、参谋部、作战部、信息部的功能，突出“统”的职责，履行统筹协调、统一指挥、综合监管三大职能，做好顶层设计、统一规划、机制建设、指挥调度和监测预警、形势趋势研判、救援处置工作。相关行业管理部门承担“分”的职责，在应急管理部的统筹协调、综合指导下，具体落实行业规划、标准，进行日常防、专业治、协同救。

**——大力推进基层基础建设。**实施基层应急能力提升计划，纵深推进抓基层强基础固基本专项行动，落实基层应急管理及救援力量，普及乡镇消防站，建立“第一响应人”制度，发挥基层应急管理信息员哨点作用。推进城乡社区应急管理责任清单化、管理网格化、排查标准化、治理信息化、机构实体化，加快构建基层社会信息综合、指挥调度、联动处置体系，全面提升应急管理系统战斗力。

## **2. 完善组织指挥体系**

**——强化集中统一指挥。**按照常态应急与非常态应急相结合的原则，建立党委领导下的应急指挥部，明确应急管理部门发出的指令就是代表党委、政府发出的指令，各级党委、政府和各部门必须执行，强化应急管理的统筹协调。由应急管理部门按程序发布启动应急响应，其他部门只能发布预警信息。按照“消地协同、共训共练、统一作战”方针，建立健全中央地方分级指挥和队伍专业指挥相结合的指挥机制，确保上下联动、权责一致、指



挥顺畅、执行有力。

——**强化军地协同机制。**推动政府应急管理机制与军队、武警指挥机制有机融合，充分发挥驻地解放军、武警和民兵预备役队伍的优势，充实应急救援力量。不断完善协同应对灾害事故的工作机制，建立预警和灾情信息共享机制、风险研判会商机制、救援救灾物资共享机制和联合搜救行动机制。积极开展军队非战争军事行动力量和武警部队与地方应急力量的联动演练与培训，提高地方应急队伍与部队之间的联合指挥和协同处置能力。

——**强化社会联动机制。**健全完善市、区县、镇街事故灾害分级分类响应工作制度，细化明确灾害事故响应主体、职责任务、响应时间、联动方式等，进一步强化应急部门战时统筹调度的权威性和有效性。建立战时对消防救援、森林草原防灭火、水域、危化、矿山等救援力量的统一调配和管理工作机制。

——**强化现场指挥规范。**推进现场指挥部标准化、信息化和智能化建设，建立现场技术指挥官制度，制定现场指挥决策规范，提高现场处置统筹协调和指挥调度能力。制定《现场指挥部运行管理办法》《灾害事故现场救援规范化操作准则》等规范，规范现场处置流程，建立以应急部门为核心的现场统筹协调制度，完善现场技术指挥官机制，建设专业指挥和支持团队，打造专业化指挥员和专家队伍，实现科学精准指挥。

### 3. 完善应急预案体系

——**加快应急预案编制修订。**推行基于情景构建的应急预案

编制技术，强化预案编制过程中的风险辨识评估和应急资源调查，完善突发事件分类和分级，规范应急响应分级。进一步完善全市突发事件总体应急预案及区级专项预案和部门预案编制修订，督促指导区县、镇街、园区、企事业单位完成应急预案修订，加强各级各类预案之间的衔接。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，构建覆盖全区域、全灾种、全行业、全层次、全过程的应急预案体系。

——**强化应急预案培训演练。**加强应急预案培训，将应急预案纳入相关干部培训内容。充分利用互联网、广播、电视、报刊等多种媒体，对需要公众广泛参与的非涉密应急预案进行广泛宣传。加强队伍、装备、物资等应急预案支撑保障，确保应急响应启动后各专项任务措施执行到位。进一步完善应急预案演练制度，制订并落实年度应急演练计划，鼓励开展形式多样、节约高效的应急演练，做好应急演练成果转化，提高应急演练效能。建立健全预案督促指导工作机制，开展常态化重大灾害事故应急演练，重点加强“双盲”演练。

——**完善应急预案管理机制。**加强应急预案编制的统一规划和分级分类管理，严格实行专项和部门应急预案报备制度和特种行业应急预案报批制度。完善应急预案定期评估修订机制。依照事故灾害分类分级明确相关各方职责和任务，做好上下级预案、同级预案、政府与企业等相关预案之间的有效衔接。推进应急预案信息化建设，实现应急预案的动态管理和智能化应用。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。

#### **4. 深化应急管理事业改革**

——**扎实推进应急管理综合行政执法改革。**整合全市各级应急管理部门有关危险化学品、烟花爆竹、矿山、工贸等行业领域安全生产监管，以及地质灾害、水旱灾害、森林草原火灾等有关应急抢险和灾害救助、防震减灾等方面的行政处罚、行政强制职能。在现有安全生产执法监察队伍的基础上，整合组建市县两级应急管理综合行政执法队伍。按照属地管理、执法重心下移的原则，健全市、县（市、区）、镇（街道办）三级应急管理综合行政执法体制，厘清不同层级执法管辖权限，实施分类分级执法，根据执法对象、管理层级、风险等级等要素，建立执法对象名录库，自上而下逐级明确重点执法检查对象和“双随机、一公开”执法抽查范围。推行应急管理综合行政执法队伍准军事化管理，加强执法队伍军事作风和纪律建设。

——**深化应急管理机构改革。**根据国家矿山安全监察体制改革要求，落实市、县安全监管职责，积极推动市、县矿山安全监管部门纳入政府行政序列。将渭南市安全生产宣传教育中心变更为渭南市应急管理宣传教育中心，相应调整职能。组建市应急物资储备中心，将市民政局市级救灾物资储备库使用权属划转给市应急管理局，由新组建的应急物资储备中心承担该库的日常管理和值班值守工作，解决救灾物资、防汛抗旱物料、防汛抢险大型机械设备、森林草原防灭火装备器材、抗震救灾装备器材的统一

储备、资源整合、紧急调拨等问题。

——**强化综合执法保障。**按照事权与支出责任相适应原则，各级应急管理部门执法工作经费由同级财政予以保障。按照应急管理综合行政执法装备标准，统一执法装备、制式服装、标识标志和执法执勤用车配备，完善现场执法、远程监察、事故调查等工作条件，提升支撑保障能力。强化执法人员职业保障，完善基层执法人员工资待遇保障政策，依法为执法人员参加工伤保险，通过购买人身意外伤害保险提高职业保障水平。

## （二）大力推进应急管理法治建设

### 1. 强化依法行政

坚持把依法行政作为工作的第一准则，坚持以法治思维和法治方式谋划和推动安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等各项工作，持续深化应急管理行政审批和“放管服”改革；推进应急管理决策科学化、民主化、规范化，严格落实重大决策公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论等程序，落实应急管理重大行政决策终身责任追究和责任倒查机制。全面推行应急管理法律顾问制度，全面提升应急管理人員依法行政能力。

### 2. 加强法律普及

严格落实“谁执法谁普法”普法责任制，深入推进普法工作制度化、常态化、多样化。强化对应急管理干部和应急执法人员法律法规知识的培训，利用全干会、中心组学习、班子例会、“应急大讲堂”、新媒体自学等形式进行法律法规学习。扎实开展安

全宣传“五进”活动，开展“送法到企业、讲法到基层”活动，加大典型案例的普法宣传，不断增强全社会安全生产和防灾减灾救灾意识，营造全社会学法、知法、守法、用法的良好氛围。

### **3. 严格行政执法**

全面梳理、规范和精简执法事项。实行执法事项清单统一管理、动态调整和向社会公布。完善行政执法程序，推行执法办案评议考核制度，建立健全执法评价体系，做到精准执法、规范执法、严格执法。大力推行“说理式执法”。完善执法监督机制，建立领导干部违法干预执法活动和插手具体案件查处责任追究制度。规范实施安全生产行政执法与刑事司法衔接制度，严格执行移送标准和程序，防止有案难移、有案不移和不查不办、以罚代刑现象。科学编制年度执法计划，形成以重点行业领域和重点地区监管执法为基本抓手，以“双随机、一公开”执法为补充，以信用监管为基础的监管执法机制。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三项制度，完善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，防止执法随意、标准不一，确保执法处罚公平、公正、准确、合法。全面实行“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、岗位操作员工全过程在场”和“执法+专家”的“三位一体”执法工作模式。全面推行“互联网+执法”系统，提升执法数字化、精细化、智慧化水平。加强信用监管，坚持守信激励与失信惩戒相结合，依法依规严格执行安全生产严重违法

失信行为联合惩戒和“黑名单”制度，提高执法震慑力。

#### **4. 推行标准化管理**

认真贯彻落实《应急管理部关于应急管理标准化工作管理办法》，按照“统一领导、归口管理、分工负责”原则，坚持目标导向和问题导向，推进应急值守、预警信息发布、应急处置评估、应急队伍建设、应急演练评估、应急物资储备、应急平台建设等标准的制定和实施。执行国家标准，规范应急管理相关标识，并在公共场所普及应用。出台基层应急能力标准化建设方案，明确县（区）、镇（街道办）应急能力建设达标标准。推动企业安全生产标准化、隐患排查清单和执法检查清单“三标合一”，切实为应急管理工作的规范化、安全生产保障能力、防灾减灾救灾和应急救援能力的持续提升提供技术支撑。将应急管理标准化工作纳入应急管理工作规划和考核体系，并充分保障标准化各项经费。

### **（三）切实强化安全生产治本攻坚**

#### **1. 进一步夯实安全生产责任**

**——强化各级党政领导责任。**切实落实属地党政领导安全生产责任，统筹推进发展和安全，将“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”落实到安全生产工作各个环节。严格按照《陕西省党政领导干部安全生产责任制实施细则》要求，进一步落实“三个责任清单”和“一岗双责”，把履职情况纳入述职考核、巡察内容，把安全生产纳入高质量发展评价体系，作为衡量地方经济发展、社会管理、文明建设成效的重要指标，严格落实安全

生产“一票否决制”。

——**强化部门监管责任。**厘清安全生产综合监管和行业监管职责，推进“三个必须”落地见效。充分发挥各级安委会及各安全生产专业委员会的作用，压实行业领域安全监管责任，督促行业部门从产业政策、行业规划、法规标准、项目建设、行政许可、社会保障等方面加强行业安全生产工作，指导企事业单位加强安全管理，形成重点行业领域部门各负其责、行业监管和综合监管密切配合的强大合力。

——**夯实企业主体责任。**从增强责任意识、提高责任能力、落实责任行为、完善责任制度等方面，督促企业履行安全生产主体责任。制定企业主要负责人的履职评估标准。推动生产经营单位进一步建立健全全员安全生产责任制度，明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准，把安全生产工作纳入生产经营全过程，实施安全责任清单化管理，建立完善安全生产全过程责任追溯制度。做到安全责任、安全投入、安全培训、安全管理、应急救援“五到位”。持续推进企业安全生产标准化建设，推动高危行业及规模以上企业完成安全生产标准化自评，实施安全生产企业标准“一企一策”，推动企业标准化与安全生产治理体系深度融合。督促企业加大安全投入，加强安全技术设备设施升级改造，推进信息化、智能化、自动化建设，建立健全企业安全生产自我约束、持续改进的内生机制，实现安全责任、安全投入、安全培训、安全管理、应急救援“五到位”。实现安全生产现场管理、操作行

为、设备设施和作业环境规范化，提升企业安全水平。

——**严格事故责任追究**。依法开展生产安全事故调查，建立生产安全事故调查评估体系，健全一般生产安全事故挂牌督办制度和提级调查制度，完善典型事故案例库。县市区工矿商贸领域发生一般事故、道路交通发生较大事故，由市级挂牌督办。严厉追究灾害事故瞒报、谎报、漏报、迟报责任。严格落实“四不放过”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。加大对安全生产犯罪的预防及惩治力度。全面推行事故查处公开和评估制度，所有生产安全事故查处情况向社会公开，充分发挥事故的警示作用。

## 2. 大力推进安全生产预防控制体系建设

——**严格落实安全风险评估前置机制**。坚持源头防范，推进落实城乡规划和建设项目审批前的安全风险评估制度，严格落实新、改、扩建设项目安全设施“三同时”制度，实施高危行业领域建设项目安全联合审批，实行重大安全风险“一票否决”。加强系统治理、依法治理、综合治理、精准治理、源头治理。强化生产安全风险评估和风险动态管理，常态化开展风险隐患大排查、大整治。全面推进应急准备、应急处置和风险评估工作制度化。

——**严控高危企业安全准入**。涉及高危行业领域的国土规划、产业布局、项目审批等，建立安全联合审批制度，严防已淘汰的高风险产能异地转移、风险转嫁。严格执行化工项目准入条件和危险化学品“禁限控”目录，严控涉及光气等有毒气体、硝酸铵



等爆炸危险性化学品的建设项目，严禁引入淘汰或落后产能，防止新增人口密集区危险化学品生产储存企业。按照主要矿种最小开采规模和最低服务年限标准，继续推动取缔淘汰落后生产能力的小矿山，对尾矿库严格做到只减不增，停用尾矿库早闭库早销号。

——**推进安全风险分级管控和隐患排查治理。**建立企业重大危险源及安全风险清单、风险管控责任和措施清单，绘制安全风险四色分布图，加强风险的动态分级分类管理，实现从组织、制度、技术、应急等方面对安全风险的有效管控。制定安全生产事故隐患分级和排查治理标准，实现企业对标排查、部门对标执法，强化隐患排查治理监督执法，推进隐患排查治理全面制度化和规范化。按照分级管控原则，建立完善企业安全风险辨识评估结果和隐患排查情况报告制度。将安全风险分级管控和隐患排查治理纳入企业安全生产费用支出范围。

——**加强重点领域、特种作业等人员培训。**强化危险化学品、建筑施工、道路运输、特种设备、金属冶炼、煤矿、非煤矿山等行业安全管理人员，以及从事高处作业、有限空间作业等特种作业人员安全教育培训，提升重点领域、特种作业等人员的安全技能。

——**深入开展安全生产专项整治。**着眼“两个根本”，坚持问题导向、目标导向和结果导向，深化源头治理、系统治理和综合治理，完善责任体系，强化监管执法，提升应急能力，提高全民安全意识，实现安全监管的“五个转变”（从治标为主向标本兼治、重在治本，从事后调查处理向事前预防、源头治理转变，

从行政手段为主向依法治理转变，从单一安全监管向综合治理转变，从传统监管方式向运用信息化、数字化、智能化等现代方式转变)推进安全生产治理体系和治理能力现代化。围绕 2 个专题、17 个专项 544 项重点任务，采取暗查暗访、随机抽查、突击检查、“回头看”复查等方式，扎实推动各项任务落实，坚决遏制较大事故，杜绝重特大事故，实现安全生产形势持续稳定好转。

### **3. 深入开展重点行业领域专项整治**

——**煤炭行业安全整治**。全面淘汰落后产能，持续打击违法违规开采，清理整治“马拉松式”改造煤矿，推进煤矿“四化”建设，推动煤矿关闭退出，淘汰 30 万吨以下矿井，整合改造 30 万吨以上矿井，全市地方煤矿控制在 20 个左右。实施煤矿重大灾害防治工程，推广水害区域“四线”管理（积水线、警戒线、探水线、停采线）。建成 3—5 处智能化示范矿井。针对瓦斯、煤尘、水、火、顶板和冲击地压灾害突出的矿井实施重大灾害超前治理工程；煤与瓦斯突出矿井采取区域综合防突措施先行，做到抽掘采平衡；开展重点地区矿井水害探查，严格落实“三专两探一撤”措施；冲击地压矿井提升监测预警能力，落实核减产能、“三限三强”等防冲措施。深入整治清理煤矿井下非法违法承包转包队伍，全面取消井下劳务派遣工，全面落实安全技能提升行动计划。健全完善安全风险监测预警系统，正常生产建设煤矿基本实现远程实时有效监控。

——**非煤矿山安全整治**。全面落实黄河流域生态保护和高质量

量发展战略，强化矿山、尾矿库安全准入，严格非煤矿山建设项目安全设施设计审查和企业安全生产许可，加大对安全设施竣工验收和结果的监督核查。深入推进非煤矿山整顿关闭，提高非煤矿山主要矿种最小开采规模和最低服务年限标准。坚持“一体化”安全生产标准化评审，完善全员安全生产责任制，建立完善以风险分级管控和隐患排查治理为重点的安全预防控制体系，严防露天矿山坍塌、爆炸、物体打击等事故。加快非煤矿山智能感知装备及综合监控装备推广应用，建立完善非煤矿山安全风险监测监控系统，提升监测预警、安全管理和监督执法水平。尾矿库全部实现在线监控，全面淘汰国家规定的设备设施，试点推行尾矿充填采矿法。常态化开展非煤矿山突出违法行为整治和“打非治违”。严密管控金属非金属矿山、尾矿库、石油天然气开采重大安全风险，按照“一库一策”模式加强尾矿库治理。

**——危险化学品和烟花爆竹安全整治。**进一步落实危化企业安全生产主体责任。建立完善危险化学品安全监管职责清单，消除监管盲区。建立覆盖危险化学品生产、经营、储存、使用、运输全过程的安全监管信息共享平台，涉及“两重点一重大”生产装置全部实现自动化，重大危险源全部建成预防控制体系，全面提升危险化学品监管效率。加强化工企业安全风险评估和整治，着力降低整体安全风险。全面排查管控危险化学品生产储存企业外部安全防护距离。积极推广应用泄漏检测、化工过程安全管理等先进智能设备和技术方法。建立完善重大危险源风险监测预警

系统，强化高危化学品和高危工艺风险管控。强化托运、承运、装卸、车辆运行等危险化学品运输全链条安全监管。建立完善油气输送管道、储运设施安全风险监测预警系统。加强使用危险化学品从事生产的企业及医院、学校、科研机构等单位的危险化学品使用安全管理。贯彻危险化学品企业安全风险隐患排查治理导则，分级分类管理和排查治理安全风险。实行危险化学品从业单位安全生产标准化等级评定细则及监督检查清单管理，运用“互联网+监管”建设危化企业智能化监测监管信息化平台，提高监测预警能力和监管执法、规范执法水平。关闭烟花爆竹生产企业10家，现有生产企业继续推行工厂化和标准化改造，建成烟花爆竹生产企业风险监测预警系统，试点建设自动化生产企业。

——**消防安全整治**。健全落实各级政府、部门、社会单位消防安全主体责任，夯实消防安全部门监管责任。完善消防水源、消防“生命通道”等基础设施建设。持续开展高层建筑消防安全突出问题专项整治，对大型商业综合体，制订实施消防安全能力提升方案，实现标准化、规范化管理。聚焦老旧小区、家庭生产加工作坊、电动车、彩钢板建筑、“三合一”场所、城乡接合部、物流仓储等突出风险以及乡村火灾，分阶段集中开展排查整治，将老旧场所消防风险治理列入民生工程。针对电动汽车、电动自行车等火灾风险，优化落实防控措施。推进农村公共消防基础设施建设，加强乡村、特色小镇等的消防安全管理。教育、文化旅游、卫生健康、民政、民族宗教等行业部门建立完善行业消防安全管

理制度，推动本系统单位实施消防安全标准化管理。推动建立基层消防网格信息化管理平台，建设消防物联网监控系统和城市消防大数据库，接入市应急管理综合应用平台统一管理，实现信息互通。实施消防安全素质提升工程，督促企业落实全员消防培训制度。推行城市消防大数据管理，建成火灾监控检测预警平台；加快高层消防装备、消防直升机和新型消防车、个人防护装备、抢险救援器材配备。

**——道路运输安全。**实施公路安全生命防护工程，全面排查整治生命防护工程隐患，新建公路的生命防护工程要实行同设计、同建设、同验收。加快临水临崖、连续长陡下坡、急弯陡坡、平交路口等重点路段和危桥改造整治，加强团雾多发路段科学管控，清理整治“马路市场”。实施农村公路平交路口“一灯一带”示范工程。加快隐患问题车辆淘汰，强化旅游组团及车辆监管。严格治理货车非法改装、“大吨小标”、常压液体危险货物不合规罐车、非法夹带运输等违法违规行为。继续推动在用“两客一危”车辆和公交客运车辆安装使用智能视频监控系统。建立健全农村客运班车通行条件联合审核机制，加强农村公交车安全监管。督促运输企业落实主体责任，全面实施道路运输企业主要负责人和安全生产管理人员考核管理制度。开展客货运驾驶人员心理筛查疏导，开展公交客运驾驶人疲劳驾驶的预防工作。加强运输企业、运输车辆和驾驶人员的日常动态监管。加强旅游组团及异地车辆、长途客运班车和省际包车、危险货物运输、校车和网约车平台企

业安全监管。建立完善危险货物运输信息平台，加强危险货物运输全过程管理。建立治超信息监管系统，严格落实治超“一超四罚”措施。加强部门联合执法和信息共享，依法严查严处超速、超员、疲劳驾驶、动态监控装置应装未装、人为关闭等违法违规行为。持续深化“打非治违”，坚决清查“黑服务区”“黑站点”“黑企业”“黑车”。建立和完善道路运输领域安全生产守信激励和失信惩戒机制，建立健全道路运输领域违法行为举报奖励制度。加强应急准备，建立健全快速发现、及时救援、有效救治、妥善救助“四位一体”应急联动工作机制。到2025年，危货车辆、渣土车、校车、客运车辆、城市公交等重点车辆全部实施动态监控。

——**建设施工安全整治。**加强城市规划建设安全管理工作，将城市安全韧性和城市安全发展落实到规划建设管理的各个方面和各个环节，深入开展房屋市政、公路、水利、电力、通信等工程的专项整治。全面排查利用原有建筑物改建改用于酒店、饭店、学校、体育场馆等人员聚集场所安全隐患，依法查处违法建设、违规改变建筑主体结构或使用功能等安全隐患行为，落实建筑物所有权人主体责任。建立完善城市地下基础设施安全管理长效机制，强化因工程建设导致城市道路塌陷事故的隐患治理。健全建筑施工安全诚信体系，严厉打击工程建设市场违法违规行为。推动施工现场安全管理标准化规范化，强化施工现场安全管理，督促企业对临边、洞口、攀登、悬空和交叉作业部位等区域实施重点防范。完善建筑施工安全监管信息系统，推动智慧工地建设。

严肃查处施工安全事故，完善事故查处联合惩处机制，加大安全生产许可证动态核查等制度措施落地力度。加大复杂地质、工况条件下隧道、桥梁施工安全风险识别和管控，落实建设单位在总体风险评估工作中的牵头组织责任，严格查处建设施工领域安全生产突出违法行为。强化工程建设全过程的质量安全监管，提升行业监管能力。加强农村住房建设和危房改造施工安全管理，强化农村住房安全监管。

——**城市运行安全整治**。建立城市公共设施、地下基础设施、城市公共空间安全监管和城市运行安全保障责任清单。常态化开展以市政公用设施、地下基础设施、城市公共空间等为重点的城市公共设施安全专项体检。加强城镇道路、桥梁、地下管线、燃气、排水、生活垃圾填埋场及渣土受纳场、城市照明及户外广告设施、人防工程等地下空间、城市公共空间等城市安全风险辨识和评估，建立风险管控台账。推进各类城市综合安全管理平台建设，实现联动互通、信息共享，加强城市运行安全风险监测预警和应急响应、应对处置。推行风险隐患排查治理清单化管理，实施重大隐患挂牌督办。加强部门联合执法，依法查处城市违法违规建设、堵塞消防通道、损坏公共设施、侵占公共空间、渣土车辆违法运输倾倒等行为。

——**工贸行业安全整治**。开展工贸行业安全生产普查，建立完善企业基础数据库，落实企业安全生产主体责任，着力推进企业安全生产标准化建设。突出冶金煤气、高温熔融金属、粉尘涉

爆、有限空间作业、涉氨制冷、涉电镀工艺等重点行业领域、重要生产部位、关键作业环节的重大事故隐患治理。加强产业规划和各类园区的规划，优化工业区、物流仓储区等功能区布局，严格控制高风险功能区规模。有效推进工业园区等功能区（含物流仓储园区、港口园区等）安全专项整治，完善和落实园区责任体系、制度成果、管理办法、重点工程、工作机制和预防控制体系，有效防范遏制较大及以上事故。

——**其它行业领域安全整治。**建立生态环境、应急、公安、交通等部门联动和案件会商督办机制，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，加大对故意隐瞒、偷放偷排和违法违规处置危险废物等违法行为的打击力度。强化压力管道、气瓶、老旧住宅电梯、客运索道、大型游乐设施等重点领域专项治理，推广“保险+服务”模式。落实油气长输管道全寿命周期保护企业主体责任，健全管道规划、施工、运行责任体系和电力设施安全风险管控体系。健全完善成品油安全生产责任体系，强化源头治理。加强假日旅游安全和文化市场安全监管，强化旅行社、A级旅游景区、星级饭店安全管理。开展医疗卫生领域安全风险辨识评估，落实“一院一清单”管控措施。健全校园安全责任体系，加大校园及周边安全隐患排查治理，提升学校应急处置能力。厘清农林牧渔安全监管责任，健全安全防控体系，开展农机、渔业和农药销售安全生产隐患排查整治。



#### （四）大力提升自然灾害综合防范能力

##### 1. 加强风险源头预防管控

——**开展自然灾害综合风险普查。**全面做好全市第一次全国自然灾害综合风险普查，获取主要致灾信息、重要承灾体信息和历史灾害信息，摸清灾害风险隐患底数，查明重点地区抗灾能力，客观认识全市自然灾害综合风险水平，建立分类型分区域的全市自然灾害风险基础数据库。根据全市地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、森林草原火灾等时空分布特点，编制自然灾害综合风险图和防治区划图，修订地震、洪水、林火、地质灾害等风险区划，建立防灾减灾信息系统，形成风险防控“一张图”。建立普查成果更新、应用的长效机制，为各级政府有效开展自然灾害防治工作、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。

——**加强灾害风险动态监测。**整合利用气象、水文、地震、地质、森林草原等监测设施，建设全市自然灾害综合风险监测预警平台。加强灾害风险监测空间技术应用，加快灾害地面监测站网和国家民用空间基础设施建设，构建“空、天、地”一体化域覆盖监测体系，提高地震、气象、水旱、地质、森林草原火灾等自然灾害监测感知能力。

——**提升灾害预警信息发布能力。**强化风险会商研判机制，定期研判自然灾害发展趋势，评估灾害风险等级，落实分级预警制度，强化临灾预警和前端预警。加快推进市县两级突发事件预

警信息发布平台建设，进一步完善市县两级突发事件预警发布平台与有关部门的对接引入，建立多部门参与，市县全覆盖的相互衔接、统一规范的突发事件预警信息发布系统。加强突发事件预警信息发布平台与社会公共媒体发布手段的自动对接。加大城市广场、交通枢纽、旅游景点和高速公路等人员密集场所电子显示屏预警信息发布设施建设，推进城市社区、广场、商场、街道门店、公园、超市、酒店、电梯等公共场所应急广播网建设和“村村响”工程，切实解决预警信息发布“最后一公里”瓶颈问题，确保预警信息社会公众覆盖率达到95%。

## **2. 加强基础防御工程建设**

——**重要生态系统保护和修复工程**。强化防灾减灾关口前移理念，加快推进自然灾害风险源头治理。以恢复森林、草原、河湖、湿地等生态功能为目标，建立生态保护红线监管制度。加大秦岭北麓、渭北旱塬历史遗留露天采石矿山恢复治理力度，加强生态脆弱地区退耕还林（还草）和青山区域矿山地质环境恢复治理工作。

——**森林草原防火基础设施建设**。加强森林草原消防队伍、物资储备、监测预警等防扑火基础设施建设，在市辖区内的秦岭保护区建设森林草原火灾无人机巡控扑救基地或站点，重点依托地理高点视频监控，配置一定数量的长航时监测大型无人机、自动巡航无人机和投弹无人机辅助，开挖可供吊桶取水的蓄水池，为火灾扑救应急支援提供保障。

——**防汛抗旱水利基础设施工程**。以提升防汛抗旱水利设施为重点，继续加大中小河流、山洪沟治理力度，完成病险水库除险加固任务，进一步增强城乡供水保障能力和抗旱能力。

——**地震易发区房屋设施加固工程**。对全市地震易发区（7度及以上高烈度区）内居民小区、大中小学校、医院、农村民居以及重要交通生命线、电力和电信网络、水库大坝、危化品厂库、重要军事设施进行抗震鉴定、评估和加固，大力推广应用减隔震新技术，全面提升地震易发区房屋设施抗震能力，大幅消减地震灾害风险隐患。

#### （五）全面加强应急力量体系

##### 1. 加强应急救援队伍建设

——**明确应急救援队伍建设思路**。按照“不为所有，但为所用，队伍共建、资源共享，统一调配、协调联动”的思路，对全市各级各类应急救援队伍进行摸底建档、登记造册和能力测评，总体规划布局应急救援队伍建设，明确建设数量、种类、规模，合理划分各级政府、各有关部门的建设任务，形成“以综合及专业应急队伍为骨干、地方救援队伍为补充、企业专（兼）职应急救援队伍协同、社会队伍有序参与”的应急救援队伍体系。制定专业应急救援队伍管理办法，明确各级和企事业单位救援力量的建设、管理和指挥职责。健全社会应急救援队伍统一调配机制，参照专业化应急救援队伍进行正规化管理。加强应急队伍标准化建设，制定各级专业应急救援队伍和社会应急救援队伍建设标准，

推动实行队伍装备配置、快速反应、内部管理、培训演练的定量考核。

——**强化全灾种应急救援力量建设。**坚持“五个不动摇”，加快推进国家综合消防救援队伍和政府专职消防救援人员招录工作，理顺专职消防员进出机制。在全市国家级重点镇中经济发达或比较发达、人口集中或相对集中的乡镇建设标准化专职消防队站。针对性加强消防救援装备配置，补齐巨灾大难应急消防救援装备短板，推动消防救援装备现代化。以渭南军分区、武警支队为主组建防汛抗旱、森林草原防火骨干应急救援队伍；以矿山、烟花爆竹、危险化学品、森林草原防火、地震、防汛抗旱、交通运输、电力通信、特种设备、医疗卫生、市政设施等领域为重点，依托企事业单位力量组建专业应急救援队伍；以优秀年轻干部为主体，组建应急先锋突击队；支持山地、桥隧、水上、高空等领域社会应急力量发展。全面提升专业应急救援队伍的机动能力、通讯能力和精细操作能力。

——**抓好应急管理专家队伍建设。**进一步细化完善应急专家团队聘用管理办法，周期性动态调整应急管理专家库成员。整合安全生产、防汛抗旱、护林防火、地震地质、灾害防治、抢险救援、灾害事故调查等方面的专业人才，不断充实应急管理专家团队力量。积极发挥政府部门相关专业人员技术支撑作用。充分发挥好专家学者决策咨询作用，通过政府购买服务等方式，定期邀请专家开展专业知识技能培训、为重点企业进行安全体检、深入灾害易发点开展会商评估等工作，提高应急管理科学化、专业化

水平。

——**完善应急救援队伍保障机制。**制定应急救援人员职业保障制度，完善应急救援人员晋升发展、鼓励激励、心理干预等制度，提升应急救援队伍职业荣誉感和归属感，社会应急救援队伍参照专业化应急救援队进行正规化管理。加大各类应急救援队伍建设经费投入力度，建立应急人员意外伤害保险、高风险作业补助机制。加强救援队伍装备配置，重点支持配备高科技应急通信产品、高机动多功能应急救援及消防车辆、智能化生命搜救产品，以及危险化学品事故处置、航空应急救援、城市轨道交通救援、地下管线抢修等专业处置装备。完善应急队伍装备和物资数据管理系统，实现数据动态更新和资源共享。

——**强化应急救援能力培训。**建立常态化应急救援培训制度，统筹各级各类培训基地，组织各级各类应急救援队伍开展多灾种、多类别灾害事故应急救援处置能力培训、实战演练，提升联合作战能力。强化以赛促练、以考代训，开展多种形式的应急救援能力比赛和考核，积极组织各级各类应急救援队伍参加国家层面的考核比赛，不断提升应急救援队伍实战能力和水平。

## 专栏 2： 应急队伍能力提升工程

加强基层救援力量能力建设，为全市镇街配备应急救援装备和运输车，为各镇街应急救援队员配备个人防护装备。组织开展综合性应急救援队伍、专业队伍、志愿者队伍共训共练。加强市级综合应急救援力量建设，规划建设标准营房、训练场地等，配备应急救援、指挥通信、个人防护等装备设备。

## 2. 提升应急管理队伍水平

——**优化应急管理队伍结构。**建立与经济社会发展相适应的应急管理干部队伍，吸纳更多具有应急管理相关专业的人才加入队伍，加大年轻干部培养选拔力度，配齐配强各级各类应急管理人員，提高应急专业人才比例，构建结构合理、梯次完备、衔接有序的人才格局。建立应急管理人才交流机制，严格监管执法人员资格管理和准入，把政治合格、爱岗敬业、业务突出、担当作为的优秀干部充实到应急管理队伍中。

——**强化应急管理人員政治素养和专业理论素养。**采取政府购买服务的方式，加大与高等学校、科研院所、社会培训机构等优质培训资源合作力度，不断拓宽培训平台。强化应急管理人員政治理论学习，强化使命教育，提升政治责任感和使命感。突出抓好基层管理队伍专业理论和实用知识培训，出台学历提升鼓励政策，推动应急管理人員的专业理论素养提升。

——**加强应急管理人員业务能力培训。**按照《中共渭南市委组织部、渭南市应急管理局关于加强基层干部应急处置能力培训的通知》，利用应急救援培训基地，聚焦自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件的风险防范和应急处置，按照分级负责、分类实施、全员培训、贴近实战的原则，加强基层干部的风险意识、指挥动员、科学处置、责任担当培训，努力培养基层干部的综合研判、指挥协调和抢险救灾能力。将志愿者和社区

居委会、村委会工作人员纳入应急培训体系。每年至少举办 1 期专题培训、参加一次预案演练、进行一次常识教育。

### **3. 进一步加强基层信息员队伍建设**

——**强化基层信息报送能力建设。**推进应急、民政等管理部门协作，建立培养安全生产“吹哨人”和基层灾害信息员队伍（可由社区网格员兼任），加强信息员现场处置意识及能力培训。明确各级政府灾害事故现场处置负责人和安全生产“吹哨人”、基层灾害信息员的联络程序，确保信息报送人员在突发事件发生时立即与负责同志建立联系，准确快速掌握人员伤亡、最新处置等现场情况并及时上报。

——**完善信息直报机制。**建立信息员与卫健委（120 指挥中心）、交通（122 挥中心）、公安（110 指挥中心）、消防（119 指挥中心）、气象（12379 指挥中心）、森林草原火险（12119 指挥中心）等重点单位的信息直报机制。建立信息员与煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、金属冶炼等重点行业企业的信息直报机制，强化信息首报，确保第一时间获取重要信息。

## **（六）着力提升应急保障能力**

### **1. 提升应急救援救灾物资保障能力**

——**加强应急救援救灾物资储备与管理。**推动政府储备与社会储备相结合，实物储备与生产能力、采购资金储备相结合，构建多元完整的物资储备体系。建立健全应急救援救灾物资经费保障多

元化机制，形成政府投入、单位自筹、社会捐赠相结合的经费保障方式。持续推进应急救援救灾物资储备仓库（点）建设，构建市、县、乡、重点村四级物资储备布局，加强交通不便或灾害风险等级高的乡镇、村应急物资储备点建设。建立完善应急救援救灾物资装备管理、储备、调运、回收、进退出保障工作制度和应急物资征用、更新、轮换的财政补偿及核销制度。按照满足启动Ⅲ级应急响应的应急物资保障需求，合理确定各类应急物资储备品种和规模并动态调整。建立重要应急救援救灾物资装备目录，优化各种物资储备数量布局。完成物资储备信息平台建设，实现中心物资储备信息全市共享。建立完善与企业物资协议储备，提高协议存储比例。针对重要民生商品等应急物资，支持社会储备，建立健全重点企业最低库存制度，完善物资补充、报废和轮换机制，确保在紧急状态能迅速发挥作用。鼓励引导居民家庭储备基本应急物资和救生避险装备。

### 专栏 3： 应急物资储备建设工程

按照“全灾种、大应急”的要求，规划建设防汛抗旱、地震救援、地灾应急、消防救援、森林草原防灭火、安全生产、生活类救灾等七大类应急物资和应急装备储备库，各区县、镇街规划建设应急物资装备储备点。建立统一的应急物资数据库系统，实现应急物资资产供销企业全链路动态追溯管理，实现集中管理、统一调配、快速集散、多式联运、供应链服务等功能，形成覆盖全市的应急物资装备保障能力。



——**提升应急救援救灾物资调拨能力。**将灾害事故救援资金纳入财政预算，建立救灾资金快速拨付通道。建立应急救援救灾物资紧急生产、紧急采购、紧急调运分发等机制。建立全市应急物资信息化管理系统，加强应急物资分类编码和信息化管理，推动大数据、物联网等技术在应急物资管理方面的应用。建立应急救援救灾物资跨部门、跨区域、军地应急调运机制建设政企联通的紧急运输调度指挥平台，建立应急物资联络员队伍，制定应急物资联络员管理制度，提高物资调配效率和资源统筹利用水平。推进救灾物资储备体系与应急物流体系衔接，综合考虑区域风险分布和物流交通基础条件，选址建设市级应急物资装备与快速响应物流中心，统筹公路、铁路、航空、水运等运输力量，构建空、天、地立体化应急运输保障体系。

## **2. 推进应急救援基础设施建设**

——**加大应急救援基地建设力度。**组建以高新区、华州区和渭北产业园为中心的3个危险化学品区域应急救援中心，以韩城市、澄城县、白水县为中心的3个煤矿区域应急救援中心和以潼关县为中心的1个非煤矿山区域应急救援中心。按照资源优化利用、多功能合一的原则，建设1个全省区域性专业应急救援基地。

#### 专栏 4： 卤阳湖航空应急救援中心建设工程

建设集应急救援、培训演练、物资装备储备等功能于一体的大型航空应急救援主基地，配套建设训练、培训、仓储、生活等基础设施，配备救援装备器材，服务各类专业应急救援队伍训练救援，实现服务本地、辐射周边。

——**加强消防基础设施设备和平台建设。**科学布局消防站点，进一步健全城乡消防网络。加大消防救援装备配置力度，重点配置先进、高效、适用的高科技器材设备和救援装备。将市政消火栓、电动车集中停放点等纳入公共基础设施改造范畴，全面强化消防基础设施的配置和修缮。启动“智慧消防”建设项目，搭建基于“一张图”的消防大数据分析云平台，推进消防救援管理服务、防灾减灾、抗灾救灾智慧化。

#### 专栏 5： 基层消防应急能力提升项目

在全市国家级重点镇中经济发达或比较发达、人口集中或相对集中的乡镇至少建成二级专职消防队，基本形成“两车库+必要用房+常规装备”的标准化乡镇政府专职消防队站；依据各地城乡消防规划和经济社会发展和国家《城市消防站建设标准》，合理加大城乡消防救援站建设，适应辖区常见火灾和处置一般灾害事故，实现“灭早救早+院前医疗救护+常见社会救助”职能。

——**加强应急避难场所建设。**结合全市灾害空间分布特征，科学规划建设管理应急避难场所，逐步提升避灾防灾能力，推动

市、县（区）应急避难场所建设纳入城市建设规划体系。完善应急避难场所建设标准，健全相关管理制度，细化应急避难功能区域划分，提升相关设施设备水平。进一步拓展广场、绿地、公园、体育场馆、人防工程、宾馆、学校等公共场所的应急避难功能，做好运行维护、管理和保障工作。

### 专栏 6： 应急避难场所建设工程

按照《应急避难场所场址及配套设施》（DB61/T984-2015）的要求，根据不同应急避难场所特点，从规划布局、功能特点、服务半径、承载人数、防护距离、服务面积、逃生通道、安全措施、配套设施等方面进行重新评估，统筹规划全市应急避难场所建设。到 2025 年，全市新建改造应急避难场所 25 个。

### 3. 加强灾后恢复救助

——**健全灾害救助机制。**严格落实受灾人员救助标准。坚持灾后救助与其他专项救助相结合，完善救灾资源动员机制，推广政府与社会资本、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。健全受灾群众过渡安置和救助机制，加强临时住所、水、电、道路等基础设施建设，保障受灾群众基本生活。引导心理援助与社会工作服务参与应对突发事件，积极开展受灾群众心理疏导，重点加强未成年人心理援助。

——**规范灾后恢复重建。**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，完善评估标准和评估流程，科学制定灾后恢复重建规划。整合灾后重建、危房改造、棚户区改造、新农村建设、移民搬迁等各项资金，科学规划，统筹实施。优先保障供水、排水、道路、桥梁等基础设施，以及学校和医院等公益性服务设施重建，推进灾后复工复产，维护灾后生产生活秩序。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。

## （七）大力推进应急管理信息化建设

### 1. 建成市县两级应急指挥中心

加快现代信息技术与应急管理业务的深度融合，建设含应急指挥场所、应急指挥信息系统、视频会议系统及图像接入系统等在内的市、县两级应急指挥中心。接入气象、水文、地震、地质、农业、林业、交通等相关单位业务系统，汇聚各方数据资源，完善应急值守、信息接报、监测监控、决策参谋、指挥调度、信息发布的综合运转机制，打造“全互联、全链条、全智能、全天候”的渭南“应急大脑”，在灾害预警、灾情管理、信息调度、会商研判、应急指挥、紧急救援、物资共享、灾后重建等方面，实现一键应急预警、一键应急指挥、一键应急响应。

#### 专栏 7： 应急指挥中心建设工程

建设市、县应急指挥中心，实现部省市县四级指挥中心相互贯通，与相关部门信息资源对接共享，提高突发事件全天候、全方位、全过程应急处置能力。

## 2. 提升应急通信网络建设水平

采用 5G、软件定义网络（SDN）、IPv6、专业数字集群（PDT）等技术，推进指挥信息网、无线通信网及卫星通信网、综合电子政务外网、电子政务内网、互联网、宽窄带无线通信网等建设，为应急管理提供全方位网络通信保障。利用北斗卫星、通信卫星、无人机、单兵装备等手段，构建“天地一体、全域覆盖、全面融合、全程贯通、韧性抗毁”的应急通信网络，实现部、省、市、县四级应急管理部门立体式全覆盖，为应急救援提供可靠的网络通信保障。

### 专栏 8： 应急通信网络建设

建成纵向贯通各县市区、镇（街道办），横向融合各级相关部门的应急指挥网络。建成广域覆盖、随遇接入、资源集成的卫星通信网络。建成公专互补、宽窄融合、固移结合的无线通信网络，为应急管理提供统一高效、安全可靠的网络通信保障。

## 3. 搭建全方位应急管理感知网络

基于智能传感、射频识别、视频图像、激光雷达、航空遥感等感知技术，依托天地一体化应急通信网络、公共通信网络和低功耗广域网，围绕城市安全监测、行业领域安全监测、自然灾害监测、区域风险隐患监测、应急救援现场实时动态监测等应用需求，构建生产安全重点风险领域全覆盖、城市安全重点风险领域部分覆盖的应急管理感知网络和数据采集体系，利用 AI 技术，准确抓取数据报点，为应急管理大数据分析应用和监测预警救援

预案提供数据来源和决策支撑。

### 专栏 9：应急管理感知网络建设项目

构建和完善全面覆盖我市煤矿、尾矿库、非煤矿山、危险化学品重大危险源和烟花爆竹生产企业等高危行业领域企业安全生产和森林草原火险火情、地震、地质、水旱、气象等自然灾害感知网络，采集各类风险隐患感知数据，为建设安全生产和自然灾害风险监测预警系统等应用提供数据支撑。

#### 4. 推进应急管理综合应用平台建设

整合汇集各类业务系统、应用支撑和数据支撑，面向用户提供“一站式”访问入口。汇聚、关联、融合各类数据资源，实现跨部门和跨层级的业务协同和信息共享。采用“模块化、组件化、智能化”的设计思想，利用应急管理大数据应用平台提供或者自行开发的算法模型，通过提供统一的技术支撑和共享能力组件，支撑应急管理应用快速实现。实现与省、部级应急管理大数据应用平台无缝衔接，为形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理系统提供保障。

### 专栏 10：应急管理综合应用平台建设项目

在部、省应急管理综合应用平台基础上，配合建设应对各灾种、覆盖各环节、综合协调各方面的全方位、全过程、多层次的渭南市应急管理业务应用，实现与省级应急管理综合应用平台无缝衔接，为形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理系统提供保障。

## 5. 强化应急管理信息系统安全保障及智能运维

按照“统一平台接入、统一集中管控、统一标准规范”的原则，建设由集中监控中心、运维流程管理、智能化运维和可视化管理等部分组成的自主可控安全保障与智能运维体系。重点强化物理安全、网络安全、主机安全、应用安全、数据安全等安全保障系统建设，着力推进各类 IT 资源的治理、调度、配置和运营保障，充分满足自动化、智能化、标准化运维管理需要。

## 6. 推进“智慧应急”建设

坚持以信息化推进应急管理现代化，着力实现监测预警、监管执法、辅助指挥决策、救援实战和社会动员“五大能力”智慧化。编制《渭南市“智慧应急”建设实施方案》，完成目标设计、重点项目、资源配置等各项工作，确定建设原则、建设目标。加快数据汇集互联互通和系统融合，建立网络传输系统、监测预警系统，完善一体化应急指挥系统。

### （八）努力构建社会共建共治共享格局

#### 1. 发展社会应急救援力量

——**完善应急管理社会联动机制。**建立畅通的应急管理社会参与渠道和服务平台，积极引导企业、社会组织、志愿者、社会公众等参与防灾减灾、应急救援、灾后救助、恢复重建等工作，并进行广泛监督。完善应急管理社会化服务机制，充分利用社会化服务机构，开展风险评估、隐患排查治理、管理咨询、检测检验、教育培训等工作。建立完善灾害保险制度和安全生产责任险制度，不断扩大保险覆盖面。

——**加强社会应急救援力量的管理。**建立社会应急救援力量数据库。指导社会救援队伍做好队伍管理、人员备勤、装备维护、训练演练工作。加大社会应急力量能力分类分级测评、考核和管理。推动社会应急力量与综合应急救援队、专业救援队伍共训共练，定期组织社会应急力量参加联合训练和演练。将社会应急力量参与防灾减灾救灾和应急救援工作纳入政府购买服务范围。建立社会应急救援队伍参加应急救援有偿补偿机制、物资装备征用补偿机制和激励机制，确保救援支出和装备、物资损耗得到合理补偿。

## 2. 提高社会公众应急意识能力

——**构建常态化应急科普宣教机制。**围绕提升全民事故灾害防范意识和避险自救能力，加快建设全民性事故灾害防范教育体系，确保宣传教育覆盖到每个人。深入推进各级各类学校安全教育；将应急管理纳入党校（行政学院）各类培训班必修课程；继续办好《渭南日报·应急管理周刊》《渭南电视台·应急在线》，充分发挥微信、微博、微视等新媒体拓宽宣传渠道。利用“安全生产月”、“5.12”防灾减灾日、“119”消防宣传日等，广泛开展形式多样、遍及城乡的科普宣教活动，扎实开展应急安全宣传进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭“五进”活动，不断增强社会群众应急意识。

——**强化社会公众应急救护技能培训。**引导企事业单位强化履行应急知识教育培训等社会责任，依托各级红十字会应急救护



培训体系，在全市范围内继续深入开展应急救护技能培训，重点强化重点行业、重点部门工作人员避险逃生与应急救护的技能训练。下沉基层，结合当地地质条件和产业结构特征，组织基层群众进行针对性的灾害事故应急演练和自救互救能力训练，提升全社会应急安全素养。

### **3. 强化社会动员能力建设**

**——建立基层治理单元应急救援动员机制。**研究制定加强应急管理社会动员能力建设的指导意见，动员引导基层自治组织、社会组织、企事业单位积极参与突发事件应对。通过签订“互助协议”等形式，推动社会团体建立合作互助关系。大力发展应急志愿服务，完善志愿者管理相关办法，保障志愿者权益、规范志愿者管理，进一步发挥应急志愿者服务队伍在应急知识宣教、应急管理服务、应急救援等方面的作用。

**——加强社会公众应急动员能力建设。**坚持依靠群众、发动群众，指导工业园区、社区、学校、医院等基层单位开展常态化应急疏散演练。积极推进安全风险防控网格化管理，明确属地监管、基层安全风险网格化监管相关部门和网格员的工作任务，建立“第一响应人”制度，完善镇街、村（社区）安全隐患和灾害信息直报、定期发布机制，提高风险快速排查和隐患快速处置能力，打通应急管理“神经末梢”，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

**——推进应急管理和国防动员一体化建设。**落实军地应急训练条件建设和开放共享要求，强化军地公共安全合作，推动专业

骨干人才军地联合培养，提升应战应急专业能力和重点区域、重点领域动员能力。

## 五、保障措施

### （一）强化组织领导

各级政府和有关部门要充分发挥规划引领作用，切实加强组织领导，认真履行职责。根据本规划的要求，结合实际制定具体实施方案，细化落实工作责任和建设任务，做好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。健全跨部门规划实施协同配合机制，密切工作联系、强化统筹协调，确保规划实施有序推进，确保建设任务有效落地，确保各项目标如期实现。

### （二）加大政策支持

积极落实应急管理资金，加大对安全生产、防灾减灾等应急管理工作的支持力度。同时，充分发挥财政资金引导带动作用，建立健全政府、企业、社会相结合的应急管理工作投入机制，动员全社会广泛参与应急管理事业建设。加强与省、市业务主管部门的联系对接，积极筹划、包装和储备项目，争取中省项目资金和相关政策支持，促进全市应急管理巩固工作的持续健康发展。落实《应急管理系统奖励暂行规定》，出台奖励工作实施方案，完善职业荣誉激励、表彰奖励和人身意外伤害保险制度。

### （三）加强考核评估

将规划主要任务、重点工程纳入党委、政府和各部门、各企

事业单位领导班子及其成员年终考核内容。强化目标任务管理，实行全过程动态监管。由行政审批局负责做好重点项目的立项审批工作，由市应急局牵头，建立健全规划实施的检查评估制度，组织开展规划内容、发展目标、建设项目及重大政策实施情况中期和终期监测、评估及责任跟踪，定期通报情况，确保各项建设任务有序推进。

---

抄送：省应急管理厅

---

渭南市应急管理局党政办公室

2021年9月2日印发

共印45份