

霍市应急〔2022〕17号

签发人：张珠军

## 关于申请印发《霍尔果斯市综合防灾减灾和应急管理体系建设“十四五”规划》的请示

霍尔果斯市人民政府：

为进一步提高霍尔果斯市综合防灾减灾能力，适应霍尔果斯市建设发展需要，保障全市经济社会健康持续发展，维护社会稳定和长治久安，加快推进应急管理体系和能力现代化，最大限度保障人民群众生命财产安全，市应急管理局结合实际制定了《霍尔果斯市综合防灾减灾和应急管理体系建设“十四五”规划》，已通过市委常委第14次会议和市人民政府第3次常务会议，现申请印发。

妥否，请批示。

联系人：阿克祖力·叶尔江

联系电话：18099529841

附件：《霍尔果斯市综合防灾减灾和应急管理体系建设“十四五”规划》

霍尔果斯市应急管理局

2022年4月16日

---

抄送：市委、政府分管领导，政府办

---

霍尔果斯市应急管理局

2022年4月16日

---

# 霍尔果斯市综合防灾减灾和应急体系建设 “十四五”规划

为深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产、防灾减灾和应急管理工作系列重要讲话和指示批示精神，进一步提高霍尔果斯市综合防灾减灾能力，适应霍尔果斯市建设发展需要，保障全市经济社会健康持续发展，维护社会稳定和长治久安，加快推进应急管理体系和能力现代化，最大限度保障人民群众生命财产安全，结合辖区实际，特编制本规划。

## 一、“十三五”时期工作总结

“十三五”时期，市委、市人民政府深入贯彻落实《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》和《中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》文件精神，大力加强和改进应急管理、防灾减灾和安全生产工作，不断推动经济社会持续健康发展。在市委、市政府的坚强领导下，各部门（单位）始终坚持以人民为中心的发展思想，不断强化“红线”意识，底线思维，按照“安全第一、预防为主、综合治理”方针，围绕“责任体系、运行机制、队伍建设、基础保障”等方面提升防灾减灾能力和应急管理水平。“十三五”期间，特别是在建市后，在社会经济快速发展的背景下，辖区未发生较大及以上生产安全事故，直接经济损失和伤亡人数持续下降，应急管理体制机制不断完善，安全基础逐步夯实，人才队伍持续扩充，安全文化初步形成，自

2016年以来，全市未发生较大以上安全生产事故，安全生产形势持续稳定向好。生产安全事故起数、死亡人数、受伤人数和直接经济损失由2016年的594起、1人、91人、66.4万元下降到2020年的131起、0人、23人、29.2万元。

表1 2016-2019年安全生产事故总体情况

年份	事故起数	死亡人数	受伤人数	直接经济损失（万元）
2016	594	1	91	66.4
2017	247	1	90	37.05
2018	154	0	22	28.78
2019	139	0	21	29.6
2020	131	0	23	29.2

### （一）安全生产工作取得新突破

一是安全生产责任体系不断健全完善。“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求在安全生产责任制全面落实，安全生产工作被列入市委常委会和政府常务会的研究议题，市人大已连续4年开展安全生产工作专项调研和监督，市政协的民主监督作用得到加强；“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”和“谁主管谁负责”的原则全面实施，各行业部门的安全监管责任不断明确和落实；企业主体责任全面落实，16家企业已完成“安全生产三级标准化”命名；基层安全监管执法力量得到充实，辖区各乡（街道）片区安监站挂牌，辖区各

类功能区监管责任得到明确。

**二是依法治理能力显著提升。**安全生产专项经费从制度上得以保障，财政专项资金连续5年足额拨付并使用；安全生产领域政府购买服务机制连续三年常态化开展；安全生产领域法治建设初显成效，安全监管队伍建设得到加强，执法人员亮证执法全面落实，2020年底有持证执法人员8人。

**三是安全事故预防体系形成。**高危行业企业安全风险评估论证和安全预评价制度规范运行；安全风险辨识评估在辖区非煤矿山、危险化学品的工贸等行业共39家生产经营单位全面开展，隐患排查和安全风险管控双重预防机制初显成效；重大安全事故隐患挂牌督办制度有效落实，5项重大事故隐患已按要求整改销号；持续性、不间断、常态化安全生产大检查机制得到全面落实，12个行业领域安全专项整治连续四年常态化开展。

**四是安全基础保障能力得到提升。**开通了12350安全生产举报电话，出台了安全生产举报奖励办法，安全生产责任保险制度在重点高危行业全面执行；企业“三级安全教育”在各企业全面推行；安全生产知识纳入党政领导干部年度培训计划，中小学安全教育和农民工安全技能培训全面落实；“安全生产月”、“11·9消防宣传月”、“安全生产法宣传周”和“12·2交通安全宣传日”等各项安全宣传活动制度化开展，安全生产宣传“八进”常态化开展。

**五是重点行业领域专项整治成效明显。**道路交通领域深入开展公路客运、旅游客运、危险化学品运输车、货运车辆、校车、

“营转非”车辆等重点车辆和酒后驾驶、超速超载、非法改装、非法承运、违规挂靠、无证驾驶、遮挡污损机动车号牌等违法行为开展专项整治；**消防领域**以高层建筑、地下建筑、大型城市综合体、人员密集、城乡结合部等高风险场所为重点，全面开展电器火灾综合治理、电动自行车和畅通生命通道专项治理；**建设施工及城市公共安全领域**以规范施工现场管理为主要内容，开展房屋市政工程、公路工程、水利工程、电力工程、通信工程等安全专项治理，结合老旧小区改造项目开展城镇老旧管网隐蔽致灾因素专项治理，保障城市运行安全。

## （二）防灾减灾工作基础逐步提升

一是**防灾减灾体系建设初步形成**。综合减灾职责逐步明晰，“防”和“救”的责任框架初步建立；重点致灾因素监测预警信息发布机制不断健全完善，信息发布渠道日益多元化；致灾因素异常预警会商机制初步建立；应急物资储备数量得到扩充，目前已能够满足一般和较大自然灾害基本应急救援需求；防灾减灾宣传工作有序开展，“5.12”防灾减灾宣传深入人心；汛期前水利设施清理、地质灾害隐患点排查和人员疏散、冬春时节火灾风险防控等防灾措施制度化落实；冬春救助工作有序开展，2019、2020 两年累计投入冬春救助资金 120 万元，保障受灾群众口粮、穿衣和取暖等基本生活。

二是**防灾减灾基础设施建设显著提高**。人防工程面积大幅增长，由建市初的近乎为零到 2020 年的 3.4 万平方（含在建项目）；

辖区设立自治区级地震监测站点 1 处；2018 年投入 2000 万元建设切德克苏河防洪工程，修建防洪堤 4.1 公里，投资 700 万元建设伊车嘎善乡七支渠防渗工程 4.5 公里。

三是气象趋势存在极端化倾向。“十三五”时期，霍尔果斯辖区多项气象指标创下新记录，极端最高气温 38.5℃（2018 年 7 月 10 日），极端最低气温-28.5℃（2018 年 1 月 28 日），日最大降水量 17.2mm（2018 年 10 月 17 日）。近几年，年平均气温 10.6℃，年降水量 207.4mm，气温升高、降水减少趋势明显，干旱、洪涝、低温、冰冻、病虫害等自然灾害风险进一步加大，自然灾害时空分布出现新变化，更具突发性、异常性和难以预见性，防灾减灾形势十分严峻。

### （三）应急管理工作取得的成效

一是应急管理体系不断健全完善。应急管理职能得到整合，成立了应急管理、物资储备专职机构；应急管理总体预案、专项预案、行业预案体系框架基本建立；物资储备不断丰富，各乡（片区）街道、各企业根据实际配备了必要的应急物资。

二是应急救援队伍建设初有成效。全市共有两支专业应急救援队伍，一支 45 人的专职综合应急救援队伍和一支 9 人的天然气管道专业应急救援队伍；另有 300 人的兼职应急救援力量，基本形成骨干和基层应急救援队伍体系。

三应急管理工作基础逐步夯实。应急预案管理责任有序落实，逐步规范了编制、评审、备案和实施等环节，持续开展应急预案

优化工作，应急预案质量不断提升；各行业领域按要求定期开展应急演练，覆盖面不断扩大，形式不断创新，社会示范效应明显。“十三五”期间，坚持每年组织开展1-2次综合性应急预案演练，多次组织政企联合专项应急演练。应急知识科普宣教内容逐渐丰富、载体逐步增多、方式日益多样，提升了辖区各族群众的应急意识和知识水平。

#### **（四）存在的主要问题**

一是应急管理体系有待完善。应急管理的事前、事中、事后的责任链条还需进一步健全，应急管理相关机构设置还有待进一步完善，部门间、临近县市间、兵地间协同联动机制还需进一步优化改进，政府引导企业、社会积极参与应急管理工作的政策和制度有待完善。

二是应急基础建设滞后于经济发展。人才队伍配备相对滞后，难以满足当前辖区经济社会发展的需要，专业力量严重短缺；城市公共区域风险评估不深入，应急公共基础设施建设投入不足；预案体系建设存在短板，企业预案、行业预案、政府预案衔接不紧密，应急预案的实用性、可操作性不强，应急演练面向基层、贴近实战不够，效果不佳。

三是应急救援能力亟待提升。应急救援队伍对重点行业领域、重点区域的覆盖不全面，救援装备种类不全、数量不够，专业化实训演练条件不足，部分救援队伍缺乏专业应急装备，未建立应急数据平台、信息缺乏稳定来源，事故现场信息难以第一时

间全面准确获取、快速报送，统一协调的应急物资储备体系有待健全。

**四是应急意识有待提高。**应急培训的系统性、层次性、专业性、实战性有待提高；企业负责人对应急管理工作投入意愿偏低，企业一线作业人员缺乏应急意识和先期处置技能；全市共同参与的安全生产应急文化氛围仍未形成，宣传教育内容实效性不强，缺乏创新手段，公众风险防范意识和自救互救能力较为薄弱。

## **二、“十四五”时期目标任务**

### **（一）指导思想**

深入贯彻党的十九大和十九届三中、四中、五中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，特别是在中央政治局第十九次集体学习时的重要讲话和关于安全生产、防灾减灾救灾、应急管理的系列重要讲话精神，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，聚焦聚力总目标，紧紧围绕“一带一路”倡议核心区重要窗口建设，以体制机制、基础设施和重点工程建设为主线，全面提升应急保障能力建设，服务“五大产业”聚集发展，为将霍尔果斯建设成为“一带一路”合作倡议的标杆和示范奠定可靠的应急管理基础。

### **（二）规划原则**

**一是坚持党的全面领导。**坚持党对应急管理事业的全面领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的政治优

势、组织优势和制度优势转化为发展优势，推进辖区应急管理事业向纵深发展。

**二是坚持以人民为中心。**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摆在首位，不断提高防灾减灾救灾能力，提高防范化解重大安全风险的水平，最大限度减少人员伤亡和财产损失，促进人与自然和谐发展。

**三是坚持依法治理。**运用法治思维和法治方式，完善应急管理领域法律法规和标准体系，严格应急管理综合行政执法，推动依法行政决策，提升应急管理工作的法治化、规范化、制度化水平。

**四是坚持源头防范。**树立底线思维和系统观念，坚持以防为主、防抗救相结合，注重关口前移，源头管控，从源头上防范化解重大安全风险，把问题解决在萌芽之时，成灾之前。

**五是坚持社会共治。**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，加强和创新社会治理，强化群测群防群治，大力弘扬安全文化，筑牢安全生产、防灾减灾救灾的人民防线。

### **（三）规划目标**

#### **1.总体目标**

建成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理体制，形成统一领导、权责一致、权威高效的应急管理体系。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，安全风险得到有效管控，各类事故明显减少，自然灾害防治能力进一步提高，应急管理体系、管理能力现代化建设迈上新台阶。

## 2.各阶段目标

到 2022 年底，辖区安全生产、防灾减灾和应急管理体制机制基本健全，应急管理领域改革持续深入推进，安全生产的“监管”、防灾减灾的“防范”和应急处置的“救援”的责任边界明晰，配套制度体系基本建成，应急处置专业队伍初步建立。

到 2025 年底，应急管理领域依法治理能力大幅提高，应急管理领域新法规全面落实，辖区各类自然灾害事故和生产安全事故总量明显减少，应急响应时间明显缩短，事故损失挽回成效显著提升，重点行业领域应急队伍全覆盖，为建设“一带一路”合作倡议的标杆和示范奠定可靠的应急管理基础。

## 3.具体指标

（1）应急管理基础能力持续提升。突发事件风险管控体系基本形成，完成公共安全风险评估、厘清公共安全风险清单；城乡社区基础设施防震抗灾能力稳步提升，应急避难场所满足常住人口紧急避难需求。

（2）核心应急救援能力显著增强。市级应急救援队伍的人员和装备配备与实际工作需要相适应，医疗救援体系基本形成，医疗应急具备一般事故处置能力和较大事故前期处置能力。

（3）综合应急保障能力全面加强。应急保障能力进一步增

强，互联互通的立体化应急通信服务保障网络基本形成，应急物资综合保障能力快速提升。

（4）应急管理体系进一步完善。突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等各环节应急管理工作机制更加完善；应急预案管理更加规范，预案的针对性和可操作性进一步提高；适应区域协同发展和公共安全形势需要的跨区域应急管理合作格局基本形成。

#### **（四）主要任务**

##### **1.提升应急管理体系建设**

一是推进应急管理体制机制建设。根据上级统一部署，推进应急救援管理体制机制改革，进一步健全在市委、政府领导下的应急管理委员会及各专项应急指挥部建设，明确委员会性质及职责，强化行政管理职能，配强专业人员，完善运行规则，提高组织协调能力和现场救援时效，统筹应对各类突发事件，推动应急管理工作向行业、基层、企业延伸。

二是提升各部门应急协调能力。按照“战时怎么用、平时怎么建”的原则，建立健全应急管理各类议事机制和协调机构，完善工作机制，健全政府各部门之间及政府与企业、队伍之间的应急协调联动工作机制，进一步发挥各级各部门统筹协调和分类管理职能，完善区域应急救援互助机制，提升协同管理机制，强化应急管理责任落实。完善事故现场救援统一指挥机制，建立事故现场应急救援指挥制度，提升事故信息采集和分析决策能力。加

强应急救援领域区域交流与合作，探索建立毗邻县市应急协调联动机制。

**三是厘清行业部门应急管理责任。**打通“监管”“防范”和“救援”的责任链条，参照“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，厘清各部门对生产安全事故和自然灾害事故“防范”的责任边界，制定综合监管与行业监管权力和责任清单，切实保障安全管理不留死角，严格应急管理工作考核，落实重大安全隐患通报、挂牌督办和整改验收评估制度。

**四是强化各级各部门应急责任体系。**完善和落实安全生产责任和管理制度，不断推进各级各部门严格落实“一岗双责”，建立公共安全隐患排查和安全预防控制体系，加强新产业、新业态、新领域应急管理，消除监管盲区，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，优化霍尔果斯市应急管理能力和体系建设，统筹推进行业部门落实自然灾害防治责任，细化岗位责任制落实责任考核。

**五是加强基层应急能力标准化建设。**开展以有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练为主要内容的乡（街道）片区、园区应急管理“六有”标准化建设，开展以有场地设施、有装备物资、有工作制度为主要内容的行政村（社区）应急服务站“三有”标准化建设。加强基层灾害信息员队伍建设，提高灾害灾情报告的时效性、准确性。深入开展“综合减灾示范社区”创建活动，争取“十四五”期间 2-3 个村（社区）创建达标，确保应急

管理工作横向到边、纵向到底。

**六是强化督查、巡查制度落实。**鼓励举报安全生产重大事故隐患和非法违法行为，完善“双随机一公开”执法制度，倒逼企业落实安全生产主体责任，督促相关部门落实安全生产监管责任，推进应急管理法规制度贯彻落实。

## **2.健全风险管控体系，提高灾害防范能力**

**一是整合提升应急管理平台建设。**整合提升自然资源、农业、应急、消防等部门通信、网络、视频、监控、会商、远程指挥、图像采集等系统，搭建综合应急救援指挥中心，实施一体化管理模式，实现多部门、多层次资源共享。

**二是健全应急评估长效机制。**推进常态化、制度化的应急准备能力评估，强化政府各部门（单位）及企业的应急准备能力。建立应急现场危害识别、监测与评估机制，规范事故现场救援管理程序，明确安全防范措施。加强事故应急处置评估，总结和吸取应急处置经验教训，持续改进应急准备工作。

**三是建立健全应急指挥系统建设。**进一步完善市、乡（片区）街道监测监控、预测预警、信息报告、综合研判、辅助决策、调度指挥和总结评估功能的应急指挥平台建设，实现上下级应急指挥平台的互联互通，建立上下对接、纵横联系、信息共享、统一高效的现代化应急指挥系统。

**四是完善应急风险预警系统建设。**建立健全各级各部门自然灾害和事故灾难监测预警系统，建立完善重大气象灾害综合观测

和预警预报系统、河流及洪水预警预报系统、地质灾害预警预报系统和高风险行业预警预报系统，推进信息资源共享，提高预警信息时效性、覆盖面和准确率。

**五是全面提升精确防范能力建设。**结合全国第一次自然灾害综合风险普查，加强对重点领域、重点区域拉网式隐患排查，掌握辖区重点风险隐患，及时登记造册，录入数据信息库，全面提升应对自然灾害和事故灾难的精准防范治理能力建设。

**六是全面推进安全生产风险隐患双重预防体系建设。**积极推行双重预防体系法规、标准、规范，促进双重预防体系与企业现有管理体系深度融合。加大标杆企业培育力度，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。分类施策，推进中小企业全面开展双重预防体系建设。

**七是创新应急管理工作模式。**把应急设施设备作为安全设施“三同时”的重要内容，确保与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用，将应急管理工作纳入企业安全生产标准化建设范围。完善工业园区应急管理机制，强化统一领导、优化资源配置、深化协调联动，建设区域应急服务新模式。建立中小企业应急管理责任告知承诺制度，探索专业救援队伍向中小企业和事故多发企业提供市场化应急管理服务模式。

**八是提升重大突发事件综合应对能力。**健全重大突发事件现场应急指挥体制，明确现场指挥部的基本职能与机构设置，规范现场指挥基本程序；完善专家和专业机构参与应急决策机制；建

立健全突发事件风险隐患监测、排查、整改、监管的风险管理体系和动态管理机制；积极推进村（社区）突发事件风险管控标准化建设；建立突发事件应急处置评估机制；建立霍尔果斯市突发事件预警信息发布系统，建立地震监测网络；探索利用多渠道、多途径、多手段、多平台，加强对突发事件信息的收集、汇总、研判，定期形成信息报告，及时总结经验、查找不足；规范重大突发事件信息报告制度，完善突发事件舆情信息的发布制度，建立健全应急网络舆情预警机制，提高信息获取与舆情引导能力。

### **3.加强应急科技体系建设**

**一是完善专业化事故灾难风险评估和隐患排查体系建设。**围绕风险管控各环节，推进风险普查与隐患排查，扎实开展安全生产和自然灾害综合风险评估，加强风险辨识、评估和动态管理。积极推动落实高危行业、重点领域（区域）的安全风险评估指标体系及评估方法，实施安全风险评估及风险动态管理。将“情景-应对”模式纳入应急管理工作，开展重特大生产安全事故情景构建，建设应急演练情景库，指导应急准备工作。

**二是加强应急管理领域科技和信息化建设。**整合我市各类应急信息资源，大力推广无人机等技术在突发事件现场处置、人员搜救、治安维护、物资投送、舆情应对等工作中的应用，最大限度提高“黄金 72 小时”救援效率；应急指挥机构和应急队伍根据自身情况完善通信网络并配备适用的通信装备，保障突发事件事故现场与应急救援指挥中心通信畅通，提高现场图像采集和快速

安全传输能力,完善容灾备份系统,提升网络通信快速恢复能力。

**三是完善常态化自然灾害风险管控体系建设。**建立完善风险研判制度,构建综合研判和专业研判联动会商机制,各行业部门要科学制定风险清单,加强监测预警预报,完善常态化自然灾害风险管控体系建设。健全事故应急预警响应机制,加强重大危险源、重要基础设施、重点企业和工业园区的安全监测、早期预警和应急管理。建立影响辖区内企业、重要基础设施的应急预警信息发布系统和针对周边影响辖区人群密集场所、重要防护目标的多渠道应急预警信息发布体系。加强重点高危行业、企业的预测性预警,对季节性、地域性特征进行分析研判,及时发布预警信息。将自然灾害等突发事件预警信息接入应急预警信息发布系统,加强自然灾害引发安全事故的预测分析及预警响应。

**四是提升科学化企业本质安全体系建设。**建立完善“从根本上消除事故隐患”的工作机制,全面实施安全生产综合治理专项行动。推进危险化学品、加工制造类小微企业和矿山、消防、道路交通、交通运输、城市建设、工业园区等功能区、危险废物、特种设备等 11 个重点行业领域的安全整治,提升科学化本质安全体系建设。探索风险防范化解机制,坚持从源头上防范化解重大安全风险,真正把问题解决在萌芽时期,加强风险评估和监测预警,加强对危化品、人员密集场所、道路交通、消防等重点行业领域的安全风险排查,提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预警预报能力。

**五是推进灾害防护体系标准化建设。**推进全市水库堤防，城乡排水管网、滞蓄场所等防洪排涝设施建设。推进林业防护体系，森林火险预警监测预警系统建设。完善地质灾害综合防治，落实城乡生命线工程、应急避难场所和水利、通信、供水、供气等关键基础设施灾害智慧防护体系建设。

**六是推进事故灾难和自然灾害防范教育体系建设。**实施全民安全素养提升计划，完善安全应急宣传教育体系，以“新三馆”为依托建设地震应急体验馆。继续扎实推进企业员工安全技能培训，不断提升全员安全生产素质能力。建立并优化市级综合应急宣教小组，打造专业宣讲队伍，逐步形成主题突出、学习与体验相融合、全方位渗透式的应急管理科普宣教体系；推进公共安全宣传教育工作“七进”，开展交通运输、旅游、教育等行业从业人员救援能力专业培训；建立政府职责部门应急管理干部专业培训动态管理系统，实现政府部门应急管理培训工作规范化；创建群众性应急技能救护培训标准化基地，提升群众在人员密集场所疏散逃生、应急避险等方面的能力；充分发挥媒体的宣传教育作用，增强应急科普宣教的知识性、趣味性、交互性，提高公众安全应急文化素质；整合社会志愿服务资源，研究制订应急志愿者队伍管理办法，支持并吸纳应急志愿者团队参与应急培训、演练、救援和救灾工作；加快基层应急管理标准化建设，推进社区应急服务点建设。

#### **4.推进应急管理规范化和执法能力建设**

**一是提升应急管理工作的规范化水平。**梳理现行法规制度体系，制定完善专兼职应急救援队伍建设制度；修订规范预警监测、发布、调整、解除制度，事故信息收集、报送、新闻报告与发布制度，事故、灾害分级响应、应急救援联动响应制度，应急物资储备、调拨、补偿政策制度和事故调查评估、社会救助、灾后重建制度等各类应急管理工作相关制度。

**二是加强应急预案体系建设。**根据部门职责和机构调整变化，制订完善市和乡（片区）街道应急救援总体预案和各级各部门应急救援专项预案建设，推进预案数字化建设，加强预案规范管理，完善各级各部门应急预案体系。加强应急预案评估，强化重要目标物、重大危险源、重大活动保障等专项应急预案编制和管理，制定区域性、综合性突发事件应急预案，完善应急预案体系；组织编写应急预案编制指南，完善风险评估和应急资源调查流程，指导规范各专项应急预案编制工作，2022年底前全面完成一轮应急预案评估修订；完善应急预案演练机制，鼓励开展形式多样、节约高效的应急演练，加强演练后评估工作。

**三是加强应急预案编制与演练机制。**从符合实际、职责清晰、简明扼要、可操作性强出发，认真做好应急预案的编制、修订和备案工作；加强应急预案管理，根据各自情况建立应急预案评估管理、动态管理和备案管理制度；各基层组织和企事业单位要根据有关法律法规的变动情况以及内外环境等不断变化的实际情况，及时评估和修订完善预案；强化乡（片区）街道（社区）、

企事业单位应急预案、灾害风险图、应急疏散路线图的实用性与可操作性，规范应急疏散程序，实现应急预案全覆盖；各级专项应急预案和部门应急预案每年至少演练 1 次，乡（片区）街道、基层组织综合性应急演练每两年开展 1 次，企业、学校及人员密集场所等单位每年综合演练不少于 1 次。

**四是完善应急物资保障体系。**加强应急物资保障体系建设，健全应急物资实物储备、社会储备和生产能力储备管理制度；推进应急物资综合信息管理系统建设，完善应急物资紧急生产、政府采购、收储轮换、调剂调用机制，提高应急物资综合协调、分类分级保障能力；建立综合应急物资储备库，实现仓储资源、应急物资的整合、共建共享和快捷调运；加强应急救援装备物资保障能力建设；建立健全全市应急物资储备标准，加强防洪、防涝、生命线系统抢修、应急供水、生活保障等应急物资和装备储备，结合本地风险和灾情特点，补充储备品种、增加储备数量。

**五是深化应急管理综合执法能力建设。**深化应急管理综合行政执法改革，推动执法队伍整合，实现分级分类精准执法。加强基层安全生产监管执法一体化建设，加强执法装备配备。严格落实安全生产隐患举报奖励制度，完善行政执法公示制度、执法全过程记录制度、审核工作机制、执法反向监督机制，推动安全生产执法向远程执法、移动执法和非现场执法转变，提高监管执法精准性。规范执法检查行为，提高执法办案质量，完善调查评估统计制度，整体提升应急管理、安全生产、防灾减灾救灾统计分

析评估水平。制定事故灾害调查处理和监督落实办法，确保责任追究到位、整改措施到位。

**六是规范应急管理工作制度。**进一步加强应急管理工作，落实应急管理责任；制定完善执法检查清单和计划；完善执法程序、明确执法依据、细化执法内容、规范执法过程；推动应急管理执法检查制度化；加强基层执法能力建设，创新执法检查实践，建立健全应急管理执法检查协同联动工作机制。

## **5.加强应急救援队伍建设**

**一是完善应急救援队伍网络建设。**建立完善市、行业部门和企业、乡（片区）街道、村（社区）三级应急救援队伍，完善应急救援队伍的层次性，专业性和针对性，优化整合专兼职和社会化等各类应急救援力量，充分发挥基层应急救援队伍在防范和应对突发自然灾害和事故灾难中的重要作用，编织全市三级“应急救援防护网”。

**二是加强专业应急救援队伍建设。**建设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍，全面加强化工灭火、山岳救援、地震救援专业装备及专业队伍建设，常态化开展专业技战术训练和实战拉动演练，专职队伍每周训练不少与 3 天，兼职救援队伍每月体能训练不少于 8 小时；根据城市消防救援站建设发展，配齐消防救援人员，2022 年霍尔果斯市合作区消防救援站完成不少于 20 人的合同制消防员的配备；加强志愿消防队建设，按照《农村防火规范》（GB50039）和《关于加强微型消

防站建设的指导意见》(新安办发〔2017〕14号)要求,配强村志愿消防队的车辆装备器材,督促消防重点单位、街道社区和便民警务站建强微型消防站,构建覆盖城乡的综合救援力量体系,到2022年底实现社区“一区一站”和农村“一村一队”;采取多种措施加强综合性救援力量建设,采取与消防救援大队、志愿者队伍相结合,建立共训共练、救援合作机制等方式,发挥好各方面力量作用;强化应急救援队伍战斗力建设,抓紧补短板、强弱项,提高各类灾害事故救援能力;坚持少而精的原则,打造尖刀和拳头力量,按照就近调配、快速行动、有序救援的原则调配应急救援力量;加强队伍指挥机制建设,大力培养应急管理人才,提升应急管理实战能力。

**三是加快优化消防车辆及装备配备。**着眼全灾种综合应急救援需要,加快优化灭火救援车辆结构,现有城市消防救援站更新使用10年以上检验不合格的车辆,新建城市消防救援站按照标准配齐车辆装备;2022年预算150万元购置一辆三一重工水罐消防车1辆;2024年前预算690万元购置三一重工55米登高平台消防车1辆和抢险救援车1辆;根据消防救援队伍“大应急”救援体系建设,结合辖区实际,推动装备升级换代。

**四是完善行业部门应急队伍建设。**根据自身应急管理的特点,各行业部门有针对性组建兼职应急队伍,以确保行业领域内发生自然灾害和事故灾难时及时、有效应对。行业部门重点建设的兼职应急队伍包括:防汛抗旱应急队伍、森林草原防灭火应急

队伍、危险化学品事故应急队伍、环境事故应急队伍、特种设备事故专业队伍、燃气事故应急队伍、建筑施工事故应急队伍等。并根据实际需要配备各种必要的装备、设备、器材和物资。

**五是加强企业单位应急队伍建设。**根据全市应急防范工作的要求，推进重点生产经营单位兼职救援队伍建设，涉及危险化学品（储存）、非煤矿山、大型商场、主要旅游景点等重点生产经营单位，建立5人以上兼职应急救援队伍。切实发挥基层应急队伍在隐患监控、信息报告、先期处置中的作用。

**六是加强社会应急救援队伍建设。**加大对社会救援力量的支持引导力度，将社会救援力量作为应急救援的重要补充，主动做好衔接沟通工作。将全市社会救援力量列入应急救援系统加强管理，实现政社联动、形成救援合力。出台政策，建立完善社会物资、救援人员、运输工具和设施装备等，引导社会救援力量充分发挥各自优势和特长，规范有序参与抢险救灾行动。

**七是建立健全应急管理专家库。**聘请医疗、危化、水利、地质、建设等方面的专家作为霍尔果斯市应急管理专家库专家，为应急管理工作提供专业技术支撑和科学决策支持，参与全市应急管理工作。

## **6.加强综合防灾减灾抗灾能力建设**

**一是优化灾害监测站点布局，强化监测基础设施建设。**加强灾害早期预警工作，提高灾害预警能力水平。健全灾害预警信息发布体系，扩大灾害预警信息的覆盖面，增强时效性。

**二是组织开展自然灾害风险普查评估。**加强灾害风险分级分类评估，建立自然灾害综合风险和综合减灾能力数据库。建立完善自然灾害风险管理和隐患排查治理责任制，开展自然灾害风险排查整治行动。

**三是加强重要建（构）筑物、超高建（构）筑物及人员密集公共设施风险防控。**严格重要建（构）筑物、超高建（构）筑物及人员密集公共设施建设标准，对重要市政公用设施进行抗震设防专项论证。加快推进危房除险改造，提升房屋灾害防御能力。

**四是提高紧急运输保障能力。**进一步完善政府应急运输综合协调机制，依法建立完善紧急情况下政府向社会征用各种交通运输工具的程序、补偿机制和应急车辆绿色通道的保障机制，完善公路、铁路运输能力应急调度机制；加强塌方、泥石流自然灾害易发地区道路的建设、管理、养护和风险评估，完善交通安全风险发布机制，提高道路基础设施灾害防御和保通能力。

**五是完善应急避难场所建设。**加快应急避难场所建设，并纳入本级国土空间规划，充分利用现有公园、绿地、广场、学校、体育场馆、人防工程等公共服务设施，建设一批布局合理、设施完善、功能齐全的应急避难场所。

**六是加强社会协同应对能力建设。**强化公众自防自治、群防群治、自救互救能力，支持引导社会力量规范有序参与应急救援行动，完善突发事件社会协同防范应对体系，提升公众自救互救能力，支持引导社会应急力量发展。培育扶持社会防灾减灾救灾

力量，鼓励社会力量全方位参与防灾减灾救灾，开展各类应急队伍联合培训和演练，强化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。

### **三、重点工程**

**（一）应急指挥中心建设工程。**立足承担市委、市人民政府应对事故灾害总指挥部任务，按照应急指挥中心标准建设应急指挥中心和指挥系统，建立上下联通、横向互通的现代化应急指挥系统。

**（二）应急管理信息化建设工程。**突出监测预警信息化建设，提高多灾种和灾害链综合预报预警能力。以智慧城市为依托，整合全市应急管理、安全生产、防灾减灾救灾信息资源，重点推进功能全面的应急指挥场所、智慧协同的业务应用体系、上下联动的应急指挥网络和突发事件预警信息发布系统建设，构建科学先进的应急管理信息化体系。

**（三）区域性应急救援中心建设工程。**积极争取国家专项资金，建设覆盖周边临近区域的应急救援物资储备库，扩大对临近县市和中亚区域的应急救援处置影响力。

**（四）自然灾害综合风险普查工程。**开展全市灾害综合风险普查，摸清灾害风险隐患底数。建立全市自然灾害风险基础数据库，掌握重点区域抗灾能力。

**（五）防汛抗旱水利提升工程。**开展堤防加固、河道治理、控制性工程、蓄滞洪区建设，完善防洪抗旱工程体系。加强中小

河流治理、山洪灾害防治、城乡防洪排涝整治、病险水库和病险水闸除险加固。加强堤防、水库、蓄滞洪区等防洪设施建设，完善防洪排涝设施，全面提高城乡防洪排涝能力。

**（六）应急管理科普基地场馆建设工程。**采取政府投资、政府引导社会投资等方式，以市科技馆为依托，建立地震科普体验馆，面向社会公众的应急科普场馆，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、重点行业领域等安全科普教育，提高社会公众防灾减灾意识和应急避险能力。

#### **四、规划实施的保障措施**

##### **（一）强化机制，精心组织**

充分认识应急管理工作的重要性和紧迫性，切实加强对“十四五”规划的组织领导，认真分析本辖区、本部门的各类风险，紧密结合本辖区、本部门实际，制定切实可行的规划实施方案和推进计划，周密安排，科学实施。

##### **（二）加强协调，各司其职**

加强沟通协调，建立协调联动机制，各乡（街道）片区和各有关部门各司其职、各负其责，齐抓共管，形成合力，全力做好规划实施落实工作，努力实现应急管理各要素的全覆盖和无缝对接。把规划的实施与日常监管、预防预警、风险辨识、隐患排查等工作有机结合起来，统一部署，协同推进。

##### **（三）跟踪督查，考核评估**

进一步完善考核机制，突出工作过程和结果量化，将规划实施进展完成情况纳入对部门年度考核内容，跟踪督查。严格绩效考核和责任追究，对责任不落实、考核不达标的单位或个人，给予通报，并进行严肃处理。对工作成绩突出的，予以通报表彰。

#### **（四）加大投入，提升服务**

把加强应急管理工作作为公共财政支出的重点领域，建立政府投资稳定增长机制，加大对安全生产、自然灾害防治、应急救援、防灾减灾能力建设和应急管理体系建设等重点工作的投入力度。加强应急救援队伍建设、基层应急体系保障、装备配备、人才培养、数字化建设等领域重点工程项目建设经费投入，采取多种有效措施，提升应急管理服务水平。