济宁市兖州区“十四五”应急管理体系建设规划

为贯彻落实党中央、国务院、山东省关于加强应急管理体系建设的决策部署，根据《中华人民共和国突发事件应对法》《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》《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》《山东省重大突发事件应急保障体系建设规划（2020-2030年）》和《济宁市兖州区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》等法律法规和文件，制定本规划。

一、总体思路

（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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，科学把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，深刻认识统筹发展和安全的丰富内涵，坚持总体国家安全观，坚持人民至上、生命至上，坚持“大应急、大救援、大安全”理念，始终把应急管理置于中国特色社会主义事业全局中来把握，按照安全发展新要求深入谋划推进应急管理事业改革发展，围绕建体系、固基础、补短板、强弱项、提能力，积极推进应急管理体系和能力现代化，着力构建统一领导、权责一致、权威高效的应急体系，

防范化解重大风险，妥善应对处置各类灾害事故，切实保障全区人民群众生命财产安全，为全区经济社会高质量发展保驾护航。

（二）基本原则

——坚持党的领导。推进应急管理体系建设，必须坚持党的全面领导，增强党组织的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，确保应急管理体系建设始终保持正确政治方向。

——坚持以人为本。坚持以人民为中心、人民至上的价值取向，发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，坚守安全红线，强化安全底线，持续推进安全发展，切实保障人民群众生命财产安全。

——坚持预防为主。按照以防为主、防抗救相结合，强化预防治本，夯实应急管理工作基础，加强风险识别与评估，最大限度地控制和消除风险隐患，推进应急管理由应急处置为重点向全过程风险管理转变。

——坚持精准治理。聚焦应急管理体系建设中的体制性障碍、机制性梗阻和政策性问题，从实际出发，精准实施改革创新，用发展的思路和办法解决痛点堵点难点，推动高效能治理与高质量发展同频共振。

——坚持依法管理。有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，把应急管理纳入法治化轨道，着力解决体制性

障碍、机制性梗阻和政策性问题，将制度优势转化为治理效能。

——坚持社会共治。凝聚各方力量，构建社会共治格局，落实好党委政府、监管部门、企业主体、行业自律、社会监督等各方责任，更加注重发挥市场机制作用，强化社会参与，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

（三）发展目标

到2025年，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、权威高效的应急体系。应急管理制度体系、风险防控、应急救援、综合保障、基层基础的系统性、整体性、协同性显著增强，防灾减灾能力显著提升，重特大安全事故全面杜绝，较大安全事故有效遏制，一般安全事故显著降低，人民生命财产安全得到有力保障，应急管理体系和能力现代化跃上新台阶，应急管理工作在全省和全市大幅争先进位。

为进一步突出规划目标指导性，设置风险防控目标（专栏1）和能力建设目标（专栏2）两类目标。

专栏1　风险防控目标	
总体目标	1.各类突发事件的风险防控能力显著增强。
事故灾难领域	1. 各类生产安全事故起数、死亡人数比“十三五”期间下降30%、35%。 2.亿元GDP生产安全事故死亡率控制在0.01以内。 3.千名就业人员生产安全事故死亡率低于0.006。 4.煤矿百万吨死亡率控制在0.2以内。 5.道路交通营运车辆万车死亡率控制在1.45以内。 6.年度10万人口火灾死亡率低于0.2。 7.不发生重大及以上生产安全事故及恶性危化品事故。
专栏2　能力建设目标	
应急指挥	1.区应急指挥中心健全完善，现代化应急指挥体系全面建成，提供7×24小时的应急指挥保障。 2.应急管理专家咨询机制完善，水平明显提升。
监测预警	1.全区涉及“两重点一重大”化工装置或储存设施自动化控制系统装备率、重大危险源在线监测监控率均达到100%。 2.全区所有危险化学品重大危险源储罐区按标准配备不间断采集和监测系统。 3.全区危化品生产企业安全生产标准化全部达标。

物资保障	1.“集中管理、统一调拨、分级分类储存”的应急物资管理体制全面建立、有效运行。 2.救灾物资储备满足紧急转移安置5000人需要。 3.12小时之内受灾群众初步救助率达100%。 4.救灾物资储备库符合要求、满足需要。
应急救援力量	1.建立起相对完备、覆盖煤矿、化工、燃气、电力、防汛抗旱等重点行业领域的防御和救援力量。 2.化学助剂产业园特勤消防站建成。
运输保障	1.综合交通运输应急辅助决策能力进一步提升。 2.阻断道路的抢险抢通能力明显增强。 3.应急保障机制健全完善，应急绿色通道畅通。
通信保障	1. 初步建成安全高效畅通的应急通信网络。
科技人才支撑	1.应急救援、执法装备配备水平明显提高。 2.精通应急管理专门业务和技术手段的人才大量涌现。
法治支撑	1.应急管理法规和制度标准贯彻实施。 2.各级应急预案体系更加健全。
基层基础能力	1.镇（街）应急能力显著提升。 2.社会公众安全知识普及率显著提高，安全技能、风险辨识能力显著增强。 3.积极创建国家、省级综合减灾示范社区。 4.完善地震应急避难场所。

二、“十四五”时期面临形势

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百

年奋斗目标之后，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，也是我区在新时代新体制下深入推进应急管理事业改革发展的首个五年，应急管理体系建设面临重大战略机遇、挑战。

（一）形势和机遇

1. 习近平新时代中国特色社会主义思想是加强应急管理体系建设的科学指引与根本遵循。党的十八大以来，习近平总书记站在新的历史方位，发表一系列重要讲话，提出一系列新理念新思想新战略，其中以人民为中心的发展思想、“底线思维论”、新时期防灾减灾救灾“两个坚持，三个转变”思想、推进应急管理体系和能力现代化、统筹安全与发展等理论体系为新时代应急管理工作指明了前进方向，提供了根本遵循。

2. 日趋成熟的“一案三制”体系是加强应急管理体系建设的核心框架和体系支撑。经过多年持续不断的建设，应急管理体制不断创新发展，体系逐步完善，顺应了我国经济社会快速发展的时代变化。党中央一系列改革部署，提出加强国家治理体系和治理能力现代化的总目标，组建应急管理专职机构，重构应急管理体系，为实现应急管理职能的优化协同高效提供了新的契机。

3. 加强应急管理体系建设是人民群众的热切期盼与心愿诉求。随着我国综合国力不断提升，人民生活水平明显改善，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不

平衡不充分的发展之间的矛盾，人民群众利益诉求发生深刻变化，健康和安全已经成为民众日益增长的对美好生活向往的核心组成，客观上对安全发展、综合减灾和应急管理提出了更高要求，也驱动着应急管理体系建设不断改革完善。

（二）挑战和短板

我国改革进入深水区，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多，各种矛盾叠加，风险隐患集聚，很容易形成系统性风险，产生“涟漪效应”和“多米诺骨牌效应”。我区正处在全面深化改革的攻坚期，城市基础设施长期处于紧张运行状态，公共安全风险隐患点多面广，安全生产基础依然薄弱，应急管理工作面临严峻挑战，应急管理体系和能力与区域治理现代化的要求相比，与人民群众的期盼还存在一定差距。

1、自然灾害不容忽视。兖州区地处山东省西南部，属淮河流域南四湖水系，境内有泗河、洸府河等大中型河道，含一级支流 14 条，二级支流 4 条，兖州境内长 245.2 公里，占压土地面积 2205 公顷。境内气候属暖温东亚季风区大陆性气候，呈春季干燥多风、夏季炎热多雨、秋季温和凉爽、冬季干冷等气候特点。春季，在变性极地大陆性气团控制下，温度回升快而变化剧烈，多西南风，干燥少雨，常形成春旱。夏季，受海洋夏季风的影响，高温高湿，炎热多雨，有伏旱发生和雷暴、大风、暴雨、冰雹、连阴雨等灾害性天气出现。秋季，随着北方大陆性高压的重新建立，并控制全境，大气垂直结构稳定，形成秋

高气爽天气，降水明显减少，伴有秋旱，个别年份出现秋涝。冬季，因受冬季风控制，天气干冷，雨雪稀少。近年来，极端天气气候灾害呈明显增加趋势，台风登陆更加频繁、强度更大。

2. 安全生产面临严峻形势。我区安全生产仍处于脆弱期、爬坡期、过坎期，工业化、城镇化、信息化快速发展所积累的安全风险日益叠加，化工、交通、矿山、建筑施工等行业领域安全风险居高不下。我区辖区内共有煤矿 4 处，其中受冲击地压影响的煤矿 2 处（其中古城煤矿处于停产状态），采深超千米的煤矿 1 处（古城煤矿处于停产状态），冲击地压防治工作任务艰巨。我区有 1 个省认定的化工园区（兖州化学助剂产业园）和 2 个化工重点监控点（华勤橡胶工业集团有限公司、山东兖矿国际焦化有限公司），危化品生产企业 6 家，危化品重大危险源 7 处。另外城市火灾、燃气泄漏爆炸、拥挤踩踏、城市内涝、建筑桥梁等基础设施垮塌事故也存在不同程度的安全风险隐患。

3．应急管理能力建设存在短板。主要表现在：①应急管理体制机制仍不健全、“防”与“救”关系尚未完全理顺；②灾害风险辨识管控能力不强、监测预警能力不足；③企业安全生产主体责任落实仍不到位、本质安全水平较低；④应急救援队伍装备规范化水平较低、快速应急处置能力不高；⑤公众风险辨识、防范意识、管控能力和自救互救能力脆弱，基层基础难以适应应急管理体系和能力建设的现代化要求。

三、重点任务

健全“三大体系”、提升“三大能力”、夯实“一个基础”，进一步完善我区应急管理体制机制，不断提升应对突发事件的能力水平。

（一）健全应急管理指挥体系

加强各级党委政府对应急管理工作的统一领导，构建统一高效的指挥机构，完善应急指挥平台体系，强化现场指挥，健全协调联动机制，科学应对各类突发事件。

- 完善应急管理体制机制。加强部门配合、条块结合、区域联合、资源整合、军地融合，推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。完善政府与社会力量协同应急机制，引导社会力量积极有序参与应急管理。
- 完善防灾减灾救灾常态化工作机制。优化区委防灾减灾救灾领导小组办公室机构职能设置，确保做到指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力，精准解决风险处置第一线问题；镇（街）根据需要设立相应的统一指挥和办事机构。
- 完善应急指挥平台体系。建立综合应急指挥平台，汇聚各类应急管理信息资源，实现上下联通、信息共享。
- 提高现场指挥能力。遇有重大突发事件，因需设立现场应急指挥部，建立现场指挥官制度，科学应对各类突发事件。明确现场指挥程序、方法，组建现场技术支撑团队，强化现场指挥训练。

● 加强指挥装备配备。按市级制定的标准配备单兵终端、图传照明、防护装备等应急指挥装备。

（二）健全隐患排查和安全预防控制体系

深化源头治理、系统治理和综合治理，完善和落实重在“从根本上消除事故隐患”的责任链条、制度成果、管理办法、工程和保障机制，强化风险评估和监测预警，健全风险防范化解机制，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。

1.生产安全事故：突出重点领域和薄弱环节，加强重大危险源监控，完善风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系，最大限度消除安全隐患。

● 提高事故监测预警能力。健全重大危险源管控体系，加强重大危险源在线监控与预警系统建设，强化重大危险源安全管控，有效防范较大事故，坚决遏制重特大事故。推广“工业互联网+安全生产”应用，增强工业安全生产的感知、监测、预警、处置和评估能力，提升工业生产本质安全水平。完善“互联网+监管（执法）”模式，对所有风险隐患实行“责任制+清单制”管理，确保风险防范无盲区、无漏洞、无死角。

● 推进安全生产“双重预防”体系建设。以“双重预防”体系建设运行为抓手，促进安全生产标准化与“双重预防”体系有机融合、同步建设、一体化运行。开展“双重预防”体系建设执法活动，倒逼企业落实风险分级管控与隐患排查治理责任。督促企业应用山东省安全生产风险管控云平台，将企业安全生

产相关内容纳入平台管理。

● 实施“安全生产专项整治三年行动计划”。持续加大危险化学品、道路运输、建筑施工等行业领域隐患排查、整改力度，持续攻坚，彻底治理，从根本上消除事故隐患。

2.自然灾害：建立自然灾害监测预警制度，建立部门间监测预警信息共享机制和信息逐级报送制度，发挥自然资源、水务、气象、农业农村等防灾减灾部门作用，提升灾害风险预警能力。

● 完善预警信息发布体系。健全“分类管理、分级预警、平台共享、规范发布”的灾害预警信息发布体系，拓宽信息发布渠道，提高灾害预警的覆盖面和时效性。

● 坚持灾害预防社会共治。大力发展灾害信息员队伍，支持和引导人民群众参与开展风险隐患排查、隐患治理和监督，拓展举报领域范围，提高举报奖励额度。

（三）健全科教文法支撑和人才保障体系

积极发展应急产业，培育全民安全文化意识，增强法律支撑，培养应急管理专业人才。

● 培育安全文化。充分发挥微博、微信、抖音、快手等新媒体平台作用，增强宣传教育效果。

● 教育培训。坚持“向素质要安全、向培训要素质、向警示要意识、向体验要能力”的安全发展理念，针对不同行业、不同领域、不同人群特点，大力实施全员、全岗位安全教育培训

工程，全方位提升“企业全员、社会全民、行业全领域”安全素质能力。加强专家队伍管理，分级分层次对企业管理人员、企业一线员工、应急管理干部队伍、基层执法人员开展教育培训，制定培训计划，提升培训效能，提高应急管理能力水平和一线员工实操水平。

● 完善应急管理法规、制度、标准。加强执法规范化建设，全面推行行政执法三项制度（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）。贯彻执行省应急管理地方标准，鼓励企业、社会组织主动参与相关应急管理标准制定。

（四）提升自然灾害综合防御能力

贯彻落实防灾减灾救灾工作“两个坚持、三个转变”重要理念，推进防灾备灾体系和能力现代化建设，健全灾害管理和综合减灾统筹协调体制，加强自然灾害防治基础建设，强化灾害评估，扎实做好灾害救助和恢复重建工作，全面提升抵御自然灾害的综合能力。

● 推进基础建设。全面加强自然灾害监测设施、防治设施、装备、场所、队伍等方面建设，增强灾害抵御能力。加快推进防洪工程建设、水利信息化工程建设和农业防灾减灾基础设施建设，提升抗灾能力。

● 强化自然灾害风险评估。建立健全自然灾害风险会商评估制度，关键时期，定期发布自然灾害风险会商评估报告。

● 建设应急避难场所。充分利用公园、广场、城市绿地、学校、体育场馆等已有设施，提高灾害应急避难能力，满足辖区内居民紧急避险和临时安置等需求。

● 开展示范创建。引导各镇（街）、社区积极创建综合减灾示范社区，通过树立典型，有效提高社区防灾减灾救灾能力和社区群众应急防范水平。

● 做好灾害救助和恢复重建。综合评估灾害损失，扎实推进受灾群众救助工作。

（五）提升应急救援队伍实战能力

整合优化各类救援力量，形成以综合性消防救援队伍、专业应急救援队伍为骨干，民兵应急力量为支援，社会应急救援队伍和志愿者队伍为辅的应急救援格局。加强应急救援队伍培训和实战演练，强化服务管理，提升应对各类突发事件的能力。

● 政府综合救援（消防）及专业性队伍建设。优化消防执勤布防体系，加强多种灾害器材配备。自然灾害初步形成以区级综合救援队伍为龙头，镇（街）级队伍为主力的抢险队伍格局，做到一般险情镇（街）级队伍能处置，较大险情区级队伍增援的梯级队伍分布格局。

● 企业专业队伍建设。鼓励危化品企业、涉氨制冷企业以及燃气电力企业建立或与附近同类企业联合建立专业应急救援队伍。生产经营规模较小的，可以不建立应急救援组织，但应当指定兼职的应急救援人员。

● 强化实战训练。加强常态化训练与实战类演练，组织消防、防汛、危化品等各类救援队伍参加现场救援或模拟现场救援，提升应急处置能力。

● 完善应急预案。形成“总体预案+专项预案+部门预案”相互衔接、完整配套的应急预案体系，建立预案演练、核查和评估机制，不断提升应急预案时效性。编制“一企一策”应急预案，增强针对性。加强人员密集场所应急疏散演练。

（六）提升应急管理综合保障能力

按照资源保障集约化和高效性要求，统筹规划信息技术、应急物资、紧急运输等保障能力建设，实现各类应急资源的统一管理和高效调配使用。

● 信息技术保障。推动 5G、大数据、云计算、“工业互联网+安全生产”等新技术、新模式应用，提高科技保障能力。加快推进机械化换人、自动化减人、独栋厂房限人、二道门防人工程，降低高危岗位现场作业人员数量。加强在线监测监控等自动化和信息化建设，对重大危险源，高温熔融金属、涉爆粉尘、涉氨制冷等重大风险作业区域重要参数指标在线监测监控，实时掌控安全生产相关参数和信息。

● 应急救援装备保障。按照分级、分类、分区及超前预置原则，补齐应急救援装备短板，提升“救大灾、抢大险”的能力。

● 应急物资保障。按照“集中管理、统一调拨、分级分类储存”的原则，完善物资保障体系建设，织密应急物资储备网络。

拓展多元化储备方式，稳定和完善政府储备，推广和鼓励采取协议储备、企业代储、家庭储备等方式。会同物资生产企业及需求单位，建立对有使用期限物资的轮储制度。引导单位和家庭常态化储备适量应急物资，推广使用家庭应急包。

（七）夯实应急管理基层基础

准确把握基层应急管理工作形势，加强基层应急能力建设，配齐基层应急管理队伍，加大应急救援设施和装备投入，增强基层应急队伍救援能力，提高“救早救小救初期”的快速反应能力。

- 加强镇（街）应急队伍建设。按照上级统一要求，结合各镇（街）实际，规范镇（街）应急管理队伍，按标准配齐装备。
- 推进社区综合减灾网格化管理。引导社区居民依托网格协同开展灾害隐患排查，形成工作合力。
- 提升村、社区消防工作人员防灭火技能及应急处置水平，切实筑牢乡村振兴平安基石。

四、重点项目

1.自然灾害综合风险普查工程。按照国家统一部署，2021-2022年，开展全区第一次全国自然灾害综合风险普查，摸清各灾种风险、多灾合一风险、跨灾种演进风险和隐患底数，摸清致灾原因和灾害种类，建立自然灾害风险基础数据库。

2.升级应急管理信息化项目。按照上级要求，升级区应急管理大数据指挥平台，整合各类预警信息和应急资源，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。

3.实施智慧监管。在危化品、液氨制冷、涉尘涉爆领域，积极引导、强力推进一批新技术、新装备，特别是监测智能预警、自动切断系统，提高企业本质安全水平。

4.应急管理干部队伍、专家队伍建设行动。加强应急管理干部全员培训工作，打造一支充满激情、富于创造、勇于担当的应急管理干部队伍；强化应急专家队伍建设，完善选聘机制与动态管理，提升专家工作效能。

5.深化“素质固安”工程。持续开展“警示教育、拓展演练、志愿服务、文化宣传、送教下乡”系列活动，开展高危企业、中小微企业管理人员、班组长安全培训和企业安全内训师能力提升培训活动，从“人”因关键上减少伤亡事故，全方位提升本质安全能力。

6.推进微型应急救援站点建设三年行动。配备必要的应急救援装备，打造“镇、街、园区有应急救援站，重点社区、村居有应急救援点，小灾能自救，大灾能增援”的应急救援模式。

五、保障措施

（一）加强组织领导

各级、各有关部门要将加强应急管理体系建设工作作为全面履行政府职能的一项重要任务，把应急管理工作纳入经济社会发展总体布局，融入到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设中。学习贯彻落实习近平总书记重要指

示批示和党中央决策部署，创新方式方法，敢于攻坚克难，充分调动各方面积极性抓好规划落实。不断总结典型经验，创新工作思路，积极探索有利于推动应急管理体系建设的有效途径。

（二）落实目标责任

强化规划实施，各部门单位要制定规划实施方案，分解落实规划的主要任务和目标指标，明确责任主体，确定工作时序和重点，出台配套政策措施，推动重点项目实施。安全生产委员会和防灾减灾救灾领导小组要充分发挥协调作用，及时掌握本地区规划目标和任务完成进度，研究解决跨部门、跨行业的应急管理重大问题。建立完善突发公共事件预防和处置奖惩制度，对不履行职责引起事态扩大、造成严重后果的责任人依法追究责任，对预防和处置工作开展好的单位和个人予以奖励。

（三）完善投入机制

进一步明晰突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等事项，建立应急管理体系建设资金多渠道筹集机制，由注重事后投入转变为持续加大预防投入，强化重点项目绩效管理，最大限度发挥财政资金使用效益。

（四）重视舆论引导

各部门单位要提高正确引导舆论的工作水平。突发公共事件发生后，应急处置指挥机构要尽快安排有关部门在第一时间发布准确、权威信息，正确引导新闻舆论，稳定公众情绪，防止歪曲事实、恶意炒作，克服或及时消除可能引发的不良影响。

应急救援工作结束后，要认真总结经验教训，对舆论反映的客观问题要深查原因，切实整改。要组织新闻媒体积极宣传报道典型人物和先进事迹，形成全社会关心、理解、支持、参与应急管理工作的良好舆论氛围。

（五）加强评估考核

加强对规划实施情况的动态监测，鼓励社会公众积极参与规划实施评议。