

# 青海省“十四五”应急体系建设规划

# 目 录

一、发展环境 .....	( 5 )
(一) 发展基础 .....	( 5 )
(二) 存在问题 .....	( 9 )
(三) 有利条件 .....	( 11 )
二、总体要求 .....	( 12 )
(一) 指导思想 .....	( 12 )
(二) 基本原则 .....	( 13 )
(三) 主要目标 .....	( 14 )
三、深化体制机制改革，构建新型应急管理新模式 .....	( 16 )
(一) 完善组织指挥体系 .....	( 16 )
(二) 完善法规标准体系 .....	( 18 )
(三) 完善应急责任体系 .....	( 19 )
(四) 完善监管执法体系 .....	( 21 )
四、防范化解风险隐患，增强灾害事故防御韧性 .....	( 22 )
(一) 强化风险源头管控 .....	( 22 )
(二) 强化灾害监测预警 .....	( 25 )
(三) 强化安全治本攻坚 .....	( 27 )
(四) 强化灾害综合治理 .....	( 29 )

<b>五、筑牢应急备灾基础，提高应对处置效能</b> .....	(33)
(一) 提升应急救援能力 .....	(33)
(二) 提升预案管理能力 .....	(34)
(三) 提升物资保障能力 .....	(35)
(四) 提升救助恢复能力 .....	(37)
(五) 提升技术支撑能力 .....	(39)
<b>六、厚植人才文化产业，实现共建共治共享</b> .....	(41)
(一) 加强队伍建设 .....	(41)
(二) 打造应急文化高地 .....	(43)
(三) 培育应急产业发展 .....	(44)
(四) 夯实基层应急基础 .....	(45)
(五) 发挥市场机制作用 .....	(45)
<b>七、保障措施</b> .....	(46)
(一) 加强组织领导 .....	(46)
(二) 强化资金保障 .....	(47)
(三) 做好评估考核 .....	(47)

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。为全面贯彻党中央、国务院关于应急管理工作的一系列决策部署，加快推进青海省应急管理体系和能力现代化，推动全省应急管理事业高质量发展，依据《青海省国民经济和社会发展的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》等相关文件和法律法规，制定本规划。

## 一、发展环境

### （一）发展基础。

“十三五”以来，面对严峻复杂的国内外形势，省委、省政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持“人民至上、生命至上”，始终把应急管理工作放在保障经济社会发展的突出位置，不断完善应急管理体制机制，持续提升救援处突和应急保障能力，不断强化公众安全意识，坚持底线思维，抓住主要矛盾，攻坚克难，扎实工作，全省应急管理工作取得积极进展，有力维护了人民群众生命财产安全和社会和谐稳定。

1. 应急管理体制机制逐步理顺。2018年应急管理机构改革以来，将原省安监局安全生产监管、省政府办公厅应急管理、省公安厅消防管理、省民政厅救灾管理以及原分设在相关部门的地

质灾害防治、水旱灾害防治、森林草原防灭火和应急救援的相关职责进行整合，成立省应急厅。同步调整、设置了省突发事件应急管理委员会、安全生产委员会、减灾委员会、防汛抗旱指挥部和森林草原防灭火指挥部等议事协调机构。8个市州、45个县（市、区、行委）应急管理局先后组建到位。全省应急管理体制改革基本完成，工作机制逐步理顺，全灾种大应急工作格局初步形成。

**2. 应急管理能力和水平逐步提升。**加强应急管理工作规范化和系统化建设，进一步理顺各方面关系、统筹各方面资源、明确各部门责任，形成齐抓共管、协同配合的整体合力。在相关地区、部门、军队、武警部队、国家综合性消防救援队伍之间建立了联合会商研判机制、协调联动机制、信息共享机制等，基本实现了事前预防、事中处置、事后恢复的全过程管理。健全防范化解风险机制，实现从源头上防范化解重大安全风险，多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别及预警能力不断提升。加快应急救援队伍的重塑、重构和转型升级，应急救援力量体系不断完善。积极做好预案、力量、物资、通讯和交通保障以及应对各类重特大灾害的应急准备工作。普及公共安全知识、技能培训，公众对突发事件的防范意识和自救互救能力不断提高。

**3. 安全生产形势稳定向好。**认真贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”方针，严格落实安全生产责任制和管理制度，紧盯危险化学品、矿山、交通运输、建筑施工、消防等重点行业

领域，坚持标本兼治、重点管控、排查隐患、强化措施、堵塞漏洞，深化源头治理、系统治理和综合治理，严厉打击各类违法违规行爲，深入开展安全生产专项整治，加强生产安全事故防范和处置，全省安全生产形势持续稳定向好。

——事故总量控制良好。“十三五”期末全省生产安全事故起数和死亡人数、较大生产安全事故起数和死亡人数较“十二五”期末分别下降 16%、32%、63% 和 63%。

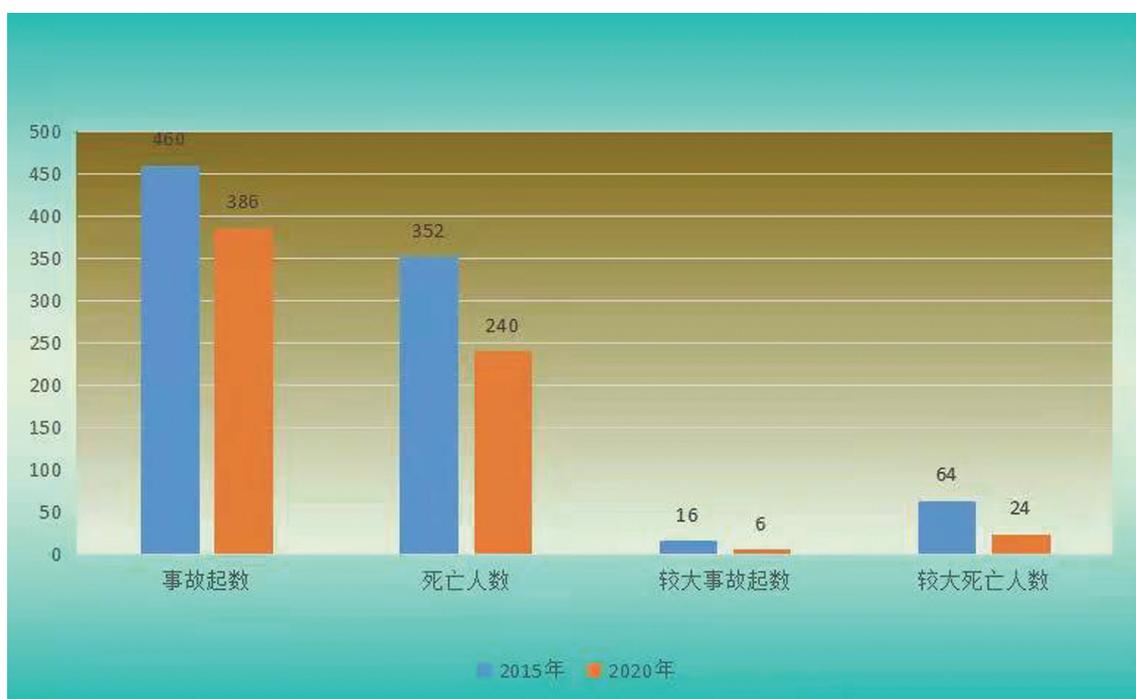


图1 “十三五”期末与“十二五”期末全省生产安全事故起数和死亡人数对比

——主要指标控制较好。“十三五”期末与“十二五”期末相比，除受新冠肺炎疫情影响从业人员大幅缩减，工矿商贸从业十万人死亡率略有反弹上升 2.5% 外，其他 3 项指标均呈下降趋势，亿元 GDP 死亡率下降 19%，煤矿百万吨死亡率下降 67%，

道路交通万车死亡率下降 17%。

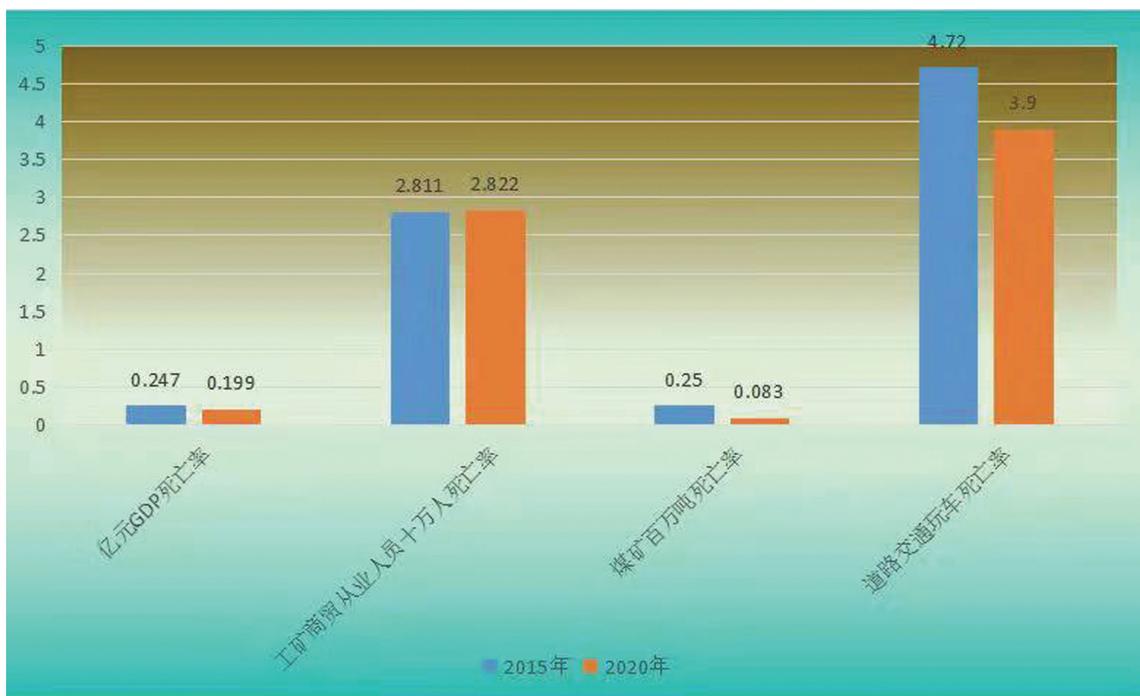


图2 “十三五”期末与“十二五”期末全省安全生产主要指标对比

4. 防灾减灾救灾成效显著。认真贯彻“两个坚持、三个转变”的防灾减灾救灾新理念，统筹推进自然灾害防治重点工程，全省灾害风险管理能力明显增强。健全灾害监测预警平台建设，建成了1个省级突发公共事件预警信息发布中心、8个市州级分中心和38个县级终端。积极开展自然灾害综合风险普查试点，共收集整理4大类2529条数据，为全面推进自然灾害综合风险普查工作积累了经验。提高基础设施设防水平，推进全省42个贫困县（市、区、行委）52万贫困人口易地整村搬迁工程纳入全省农牧民危旧房改造范围。建成省、市州、县、乡四级救灾物资储备库78座，储备6大类24个品种救灾物资，能够保障一次性紧急转移安置10万余人。创建“全国综合减灾示范社区”86

个，确定应急避难场所 5312 个。加大自然灾害救灾救助资金的投入，推动农房保险进村入户，充分发挥了政府、社会力量在防灾减灾救灾中的主体作用和补充作用。加强防灾减灾知识的宣传普及，广泛开展“全国防灾减灾日”“国际防灾减灾日”和科普宣教等活动。加强灾害信息员队伍建设和业务培训，完善了全省 6012 名灾害信息员数据库，提高了基层灾情报送水平。有效应对了青南雪灾、玛沁滑坡、西宁“1·13”路面塌陷等灾害事故，全力应急抢险救援，妥善安置受灾群众，保障了人民群众生命财产安全和 basic 生活。

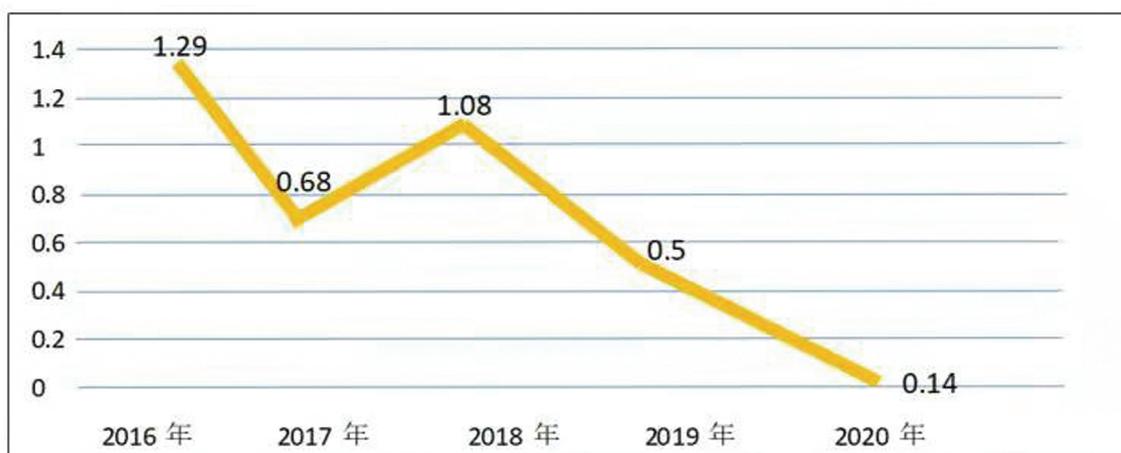


图 3 “十三五”期间全省自然灾害直接经济损失占上年全省亿元 GDP 百分比

## (二) 存在问题。

我省应急体系建设时间较短、投入不足、基础薄弱，应急管理工作仍然处于打基础、强弱项、补短板的关键时期，有效防范化解重大风险、高效应对突发事件仍然面临诸多挑战。

### 1. 防灾减灾救灾任务更加繁重。我省灾害种类多、分布地

域广、发生频率高、造成损失重的基本省情没有改变。受极端天气气候事件影响几率进一步增大，部分区域存在山洪、滑坡、崩塌、冰湖溃决、融冻泥石流、融雪型洪水等灾害风险，地壳活动异常导致发生重特大地震的可能性较大，林下可燃物持续堆积，火源管控难度加大，城市周边和重要设施附近林草火灾呈上升趋势，防灾减灾救灾工作任务繁重。

**2. 安全风险因素日趋复杂。**道路交通、建筑施工、危险化学品、矿山等传统高危行业风险集中，农林牧渔生产加工业、电力及交通运输等公共服务行业风险增多，较大事故在地区和行业间波动反弹的可能性呈增高态势。各种居民住宅及公共服务设施、超大规模城市综合体、人员密集场所、高层建筑、地下空间、地下管网等建设规模逐年增大，不可知、不可控的安全风险因素增多。城市内涝、地面塌陷、各种火灾、拥挤踩踏、燃气泄漏爆炸、意外事故等隐蔽性、突发性安全风险难以防范。城市安全设防水平和安全承载力与城市建设发展需要不相匹配。各种灾害事故风险、安全生产风险相互交织，连锁效应、叠加效应、放大效应进一步凸显，形成复杂多样的灾害链、事故链，风险监测预警和安全防控难度不断加大。

**3. 应急管理能力短板明显。**应急管理机制还不健全，法规规章制度建设相对滞后，利长远管根本的制度有所欠缺，整体谋划协调推进工作的力度不够。风险隐患早期感知、早期识别、早期预警、早期发布能力弱。应急救援力量布局还不合理，应急指挥通信、应

急物资储备、紧急运输能力、科技支撑水平等服务保障能力有待提升。防范化解重大安全风险、应对处置重大事故灾害的能力不足。应急管理社会参与程度不高，协同联动机制不够顺畅。

### （三）有利条件。

1. 党中央国务院高度重视应急管理工作。党的十八大以来，习近平总书记站在实现“两个一百年”奋斗目标、保障中华民族永续发展的战略高度，对应急管理工作作出一系列重要论述，提出一系列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，科学回答了事关应急管理工作全局和长远发展的重大理论和实践问题，为应急管理工作提供了科学指南和根本遵循。党和国家始终坚持以人民为中心，坚持人民至上、生命至上，统筹发展与安全，指明了应急管理的发展方向，为应急管理事业转型发展奠定了政治基础。省委常委会、省政府常务会多次专题研究部署应急管理工作，把应急管理体系和能力建设摆到前所未有的高度，必将有力推动我省应急管理事业发展迈上新的台阶。

2. 经济社会新发展格局提供了强大动力。新发展理念逐步深入、新发展格局加快形成、供给侧结构性改革不断深化，综合国力不断提升，国家高质量推动“一带一路”建设，持续加大对西部地区和少数民族地区经济社会发展的支持力度，为我省逐步完善应急管理基础设施，加快推进应急管理体系和能力建设提供了坚实的物质基础。

3. 科学技术进步提供了有力的技术支撑。网络技术、人工

智能快速兴起，先进适用技术装备、信息化平台广泛应用，自然灾害的成灾机理、灾害时空发育规律、监测预警预报、防治工程措施、复杂情景下施救、应急指挥决策辅助等方面科研成果迅速转化，为我省实现应急管理预期目标，提供了新的技术手段和技术支撑。

4. 应对突发事件实战经历提供了宝贵经验。近年来，党团结带领全国各族人民成功应对特大洪水、非典疫情、汶川特大地震、玉树特大地震、新冠肺炎疫情等重特大突发事件中取得了伟大胜利，积累了成功经验、彰显了制度优势，特别是我省应对玉树特大地震、青南雪灾、西宁“1.13”路面塌陷、新冠肺炎疫情等重特大突发事件中历练了队伍，为发挥应急管理部的综合优势和行业部门的专业优势，科学制定应急预案，提升安全和应急保障能力，健全应急响应和联防联控机制，凝聚广泛共识，实现社会共治，提供了重要参考和科学借鉴。

## 二、总体要求

### （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，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平总书记考察青海重要讲话精神，弘扬伟大建党精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，更好融入和服务新发展格局，坚持总体国家安全观，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为

主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，加强全周期应急管理，落实全方位应急责任，提升全要素应急水平，提高全灾种应急能力，做好全天候应急准备，坚决遏制重特大事故，最大限度降低灾害事故损失，有力维护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，为奋力谱写全面建设社会主义现代化国家的青海篇章提供坚实保障。

## （二）基本原则。

——坚持党的领导。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、组织优势和中国特色社会主义集中力量办大事的制度优势，转化为应急管理事业发展的强大动力和坚强保障。

——坚持以人为本。牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持“人民至上、生命至上”的理念，把保护人民群众生命财产安全作为首要目标，不断提高防灾减灾救灾能力，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

——坚持预防为主。树立底线思维和系统观念，从源头上防范化解重大安全风险，注重关口前移、强化源头管控，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。

——坚持依法管理。强化法治思维和法治方式，完善应急管理领域法规规章制度，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，提高应急管理法治化、规范化水平。

——坚持精准治理。科学认识和系统把握灾害事故规律，针对性做好各项应急准备，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。

——坚持社会共治。加强和创新社会治理，完善公共安全应急响应体系，发挥群防群治和市场参与作用，有效推进平安青海建设。加强公益宣传，普及安全知识，培育安全文化，不断提高社会安全意识，积极构建人人有责、人人尽责、人人参与、人人享有的共建共治共享格局。

### （三）主要目标。

#### 1. 总体目标。

到 2025 年，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，建成统一领导、权责一致、权威高效的应急能力体系，应急管理法规规章制度不断完善，应急管理科技信息化水平不断提升，安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制不断健全，应急救援能力、基层应急治理能力、应急基础保障能力等进一步提高，重大安全风险有效化解，安全生产、综合防灾减灾形势趋稳向好，生产安全事故总量持续下降，灾害事故防范处置能力明显提升。到 2035 年，重大安全风险防控水平大幅提升，安全生产形势根本好转，自然灾害防御和灾害应对能力达到全国平均水平以上，共商共建共治共享的应急管理新格局全面形成，应急管理的系统性、整体性、协同性显著增强。

## 专栏 1 核心指标

1. 生产安全事故死亡人数下降 10%。
2. 较大生产安全事故起数下降 20%。
3. 亿元全省生产总值生产安全事故死亡率下降 30%。
4. 工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率下降 20%。
5. 年均因自然灾害直接经济损失占全省生产总值<1%。
6. 年均每百万人口因自然灾害死亡率<3。
7. 年均每十万人受灾人次<25000 人。

### 2. 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，立法建标机制全面建立，应急管理机构基础设施、装备条件大幅改善，工作效能、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% 以上。

——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，综合监测、风险早期识别和预报预警能力显著增强，城乡防灾能力、重点行业领域安全生产水平大幅提升。灾害预警信息公众覆盖率达到 90%，灾害事故信息上报及时率达到 100%。

——灾害应对准备能力显著增强。各类救援力量布局更趋合理，应急救援效能显著提升，应急预案、应急物资等方面保障能力全面加强。专职消防人员占全省总人口的比例达到 0.5‰ 以上，航空应急力量基本实现 2 小时内到达重大灾害事故风险地域，灾害事故发生后受灾人员基本生活 10 小时以内得到有效救助。

——应急综合保障能力全面加强。科技资源、人才资源、信

息资源、产业资源配置更加优化，理论研究、技术研究、装备研发成果得到广泛应用，应急管理的专业人才队伍初步形成，科技和信息化水平明显提高，技术支撑机构的工作条件明显改善。县级以上应急管理部门专业人才占比达到 60%。

——共建共治共享体系更加健全。全社会安全文明程度明显提升，公众安全意识和自救互救能力显著提高，基层治理的精准化水平持续提升，共商共建共治共享格局基本形成。国家级综合减灾示范社区新增 40 个以上，重点行业规模以上企业新增从业人员安全技能培训率达到 100%。

### 三、深化体制机制改革，构建新型应急管理模式

#### （一）完善组织指挥体系。

1. 健全应急管理体制。坚持统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、以属地管理为主的原则，巩固我省应急管理机构改革成果，构建符合新青海实际、适应新时代要求的应急管理体制。省以下应急管理部门实行上级应急管理部门与地方党委政府双重领导、以地方党委政府为主的管理体制，将基层应急管理站（所）作为县级应急管理部门的派出机构。完善危险化学品安全监管体制，优化调整职能和机构编制，加强危险化学品安全监管力量。按照减少层级、提高效能的原则，整合省级以下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、防震减灾方面的行政处罚、行政强制职能，组建

应急管理综合行政执法队伍，以本级应急管理部门名义统一执法。

**2. 完善应急指挥机制。**强化各级应急管理委员会、安全生产委员会、减灾委员会、防汛抗旱、森林草原防灭火、抗震救灾指挥部等议事协调机构办公室的职能建设和作用发挥，形成上下基本对应、工作衔接有序的应急指挥机制。适时视情将相关议事协调机构职责优化整合，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，统筹灾害事故全过程处置工作。建设规范化、标准化的省、市州、县三级应急指挥中心，搭建纵向贯通、横向衔接、科学高效的全省一体化应急指挥调度平台，为应对处置突发事件提供有力支撑。

**3. 强化应急协同机制。**强化部门协同，充分发挥相关议事协调机构的统筹推动作用，明确各部门在事故预防、灾害防治、抢险救援、交通管制、道路保通、物资保障、恢复重建、维护稳定等方面的工作职责，健全重大安全风险防范化解机制、灾害事故处置应对协助机制及跨部门、跨层级的协调联动机制。强化区域协同，建立我省与毗邻省份、省内各市州、县之间区域应急联动机制，联合开展区域风险隐患排查整治，编制区域重特大突发事件应急预案，定期组织区域综合应急演练，建立联合指挥、灾情速报、资源共享机制。强化军地协同，健全军地应急信息通报和数据共享制度，完善协调驻地解放军、武警部队、民兵和预备役参与抢险救灾的快速调动程序和保障机制，开展军地联训联

演，统筹物资储备、通讯保障和交通保障，充分发挥人防工程在防灾避险方面的重要作用。强化社会协同，制定社会应急救援力量、社会救援物资征用和后补偿制度，畅通应急管理部门与社会组织、民间机构、企业等的联系渠道，完善社会动员机制。

## （二）完善法规标准体系。

1. 持续推进法治建设。认真贯彻实施应急管理领域现行法律法规，加快推进青海省安全生产、防灾减灾救灾、应急救援领域地方性法规及政府规章的制修订，构建系统完备、科学规范、运行有效的应急管理法规规章框架体系。强化法治思维，运用法治方式，有效应对挑战、防范风险。持续加强行政复议工作，严格行政复议办案程序。定期推出行政复议应诉典型案例，结合具体案件和基层反映的重点难点问题，编印法律适用解释问答，提高行政复议应诉整体工作水平。提高普法针对性和实效性，研究开展互动式、服务式、体验式普法宣传，大力弘扬良法善治的法治精神。

2. 加强标准规范供给。督促重点行业领域企业严格执行安全生产国家标准、地方标准和行业标准，重点支持安全管理水平领先的大中型企业率先研究制定安全生产新工艺、新方法的企业标准。密切跟踪事故灾害暴露出的标准短板，积极推动监测预警、风险评估、灾情评估、隐患排查、社区减灾、应急通信、防护装备、避难场所、智慧消防、应急物资编码等标准规范在应急管理领域的应用。加快推进我省应急管理部门、应急管理执法队

伍、应急救援基地、应急救援队伍及装备、应急管理信息化建设、消防安全管理等标准规范的制定。统筹各类应急标准的协调发展，提升标准的科学性、统一性和适用性，建立结构合理的应急管理标准规范体系。

### （三）完善应急责任体系。

1. 健全应急管理责任制。建立党政同责、一岗双责、权责一致、失职追责的地方党政领导干部应急管理责任制，各级党委和政府主要负责人同为应急管理第一责任人。强化应急管理部门综合应急管理职责，发挥应急管理部门综合优势和相关部门专业优势，依据职责分工承担各自责任，确保“防”与“救”的责任链条无缝对接，形成整体合力。增强企业主体责任意识，明确企业法定代表人、实际控制人、主要负责人同为企业安全生产第一责任人。促进形成多元共治的应急管理责任制。

2. 分层传导压实责任。将应急管理体系和能力建设纳入各级党政领导干部政绩考核内容，推动各级党委、政府量身定制应急管理“职责清单”和年度“工作清单”，守牢发展决不以牺牲安全为代价这条红线，把各项职责和工作落实到经济社会发展规划、建设、管理等各个环节，切实担负起“促一方发展、保一方平安”的领导责任。建立健全重大自然灾害和生产安全事故调查评估制度，实施动态跟进、问题考核、清单反馈、专项督导，推动应急管理部门落实应急管理责任。建立安全生产委员会“五项机制”（工作部署机制、会商研判机制、警示提醒机制、

调查研究机制、督察督办机制)，切实发挥安委会办公室指导、协调、监督作用，积极推动各级行业主管部门落实“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”的行业监管责任。认真贯彻落实新修订的《安全生产法》，以实施《中华人民共和国刑法修正案（十一）》为契机，加大对瞒报迟报和违法违规行为的处罚力度，推进安全生产由企业被动接受监管向主动加强管理转变、安全风险管控由政府督导向企业主导转变。健全安全生产与企业贷款征信、财政补贴相挂钩的机制，全力推广“一会三卡”（班前会、危险作业审批卡、应急救援明白卡、企业安全体检卡）措施，确保安全生产主体责任落实到每个企业以及企业的每个岗位、每个员工和每个环节。

**3. 健全问责激励机制。**认真贯彻落实《中央纪委国家监委开展特别重大生产安全责任事故追责问责审查调查工作规定（试行）》，研究制定我省重大、较大事故追责问责审查调查意见，依规依纪依法开展责任事故追责问责审查调查，不断提升责任事故追责问责审查调查的规范化、法治化水平。完善安全生产目标责任考核体系，科学设定考核指标，严格规范考核程序，注重运用考核结果，及时公布考核情况，自觉接受社会各界对考核工作的监督。修订安全生权力清单和责任清单，尽职照单免责、失职照单追责。健全奖励激励、容错纠错等机制，激发职业荣誉感，增强事业心和责任感。

#### （四）完善监管执法体系。

1. 规范执法行为。全面梳理、规范和精简执法事项，编制我省应急管理综合行政执法事项指导目录，建立完善行政处罚和行政强制清单，取消无法律法规依据和交叉重复的执法事项。全面推行执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，推进行政执法公开透明、公正文明。完善行政处罚自由裁量标准，合理确定自由裁量幅度，防止执法随意、标准不一，保障行政相对人合法权益。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，防止地方和部门保护主义。建立健全执法评议考核制度，从严格执法、规范执法、公正执法、文明执法以及执法质量、执法效果等方面，对执法工作开展评议考核。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。

2. 建强执法队伍。积极推动执法力量向基层和一线倾斜，下移执法重心，优化职能和编制配备，统筹配置执法资源和执法力量。严格资格准入门槛，实施执法人员持证上岗和资格管理制度。突出安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理专业性要求，建立执法人才引进、入职培训、定期轮训和考核制度，提高应急管理综合行政执法队伍专业化水平。研究建立应急管理综合行政执法监督员制度，指导市州、县应急管理部门聘任有关行业领域的专家、专业人员和人大代表、政协委员、律师等作为执

法监督员，缓解基层执法力量薄弱、专业能力不足等问题。加强全省应急管理综合行政执法装备配备管理，鼓励为执法人员购买意外伤害险，强化执法人员的职业保障。

**3. 提高执法效能。**科学制定年度执法计划，建立并推行安全生产承诺制度。对重点企业定期开展“全覆盖”执法检查，对其他企业实行“双随机、一公开”执法抽查。推行“三位一体”执法模式，推动粗放式、运动式执法检查向精准化、实效化执法检查转变。指导督促企业增强自我防范风险意识和消除违法违规行为的主动性，完善联合执法机制，增强执法合力。依法依规严格执行安全生产严重违法失信行为惩戒制度，对存在严重违法违规行为的惩戒对象及时纳入安全生产不良记录。加强执法评估，推广应用执法案例分析系统，组织各地定期上报典型执法案例，综合运用嘉奖表扬和通报批评等方式，强化执法示范指导。

## 专栏2 重点工程

**1. 应急指挥中心建设：**建设省应急指挥中心，完善指挥场所和调度指挥、会商研判、模拟推演、业务保障等设施设备及系统。建成省、市州、县三级应急指挥平台，完善基础支撑系统、业务应用系统、资源数据库等，实现各级政府与行业部门、重点救援队伍互联互通。

**2. 应急管理综合执法能力提升工程：**按照《应急管理综合行政执法装备配备标准》，为全省各级应急管理部门，开发区、工业园区等功能区承担应急管理综合行政执法职能的机构，配齐配强相关通用装备和专业装备。完善应急管理执法信息平台、危险化学品登记管理系统等。

## 四、防范化解风险隐患，增强灾害事故防御韧性

### （一）强化风险源头管控。

**1. 严把规划设计安全审查关。**加强规划设计安全评估，推动各地区把安全风险管控纳入经济和社会发展规划、区域开发规

划和城乡总体规划，将重大安全风险“一票否决”制度作为高危项目审批的前置条件。加强各类开发区、工业园区等功能区风险评估，加快实施人口密集区域的危险化学品和化工企业生产仓储场所安全搬迁工程，有效降低安全风险负荷。严把工程管线规划设计安全关，健全油气管线安全监管措施和办法，控制人员密集区域管线输送压力等级，建立地下综合管廊安全终身责任制和标牌制度。严控高铁线路两侧安全防护距离，严把铁路沿线生产经营单位规划安全关。

**2. 严把重点行业领域安全准入关。**合理确定企业准入门槛，研究制定危险化学品和矿山“禁限控”目录。完善建设项目安全设施“三同时”制度，严格建设项目安全设施设计审查和安全生产许可证审核颁发，加大对安全设施竣工验收和验收结果的监督核查力度。落实涉及危险化学品“两重点一重大”（重点监管危险化工工艺、重点监管危险化学品和重大危险源）建设项目前期工作阶段部门的联合审批制度。新改扩建危险化学品生产项目未入驻省政府认定并公布的化工园区（化工集中区），一律不予审批。严格控制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。进一步提高煤矿安全准入门槛。推动铁、铜、金、石灰石等重点矿种最小开采规模和最低服务年限标准落地，提升非煤矿山规模。严格执行等量或减量置换政策控制尾矿库总量，严禁在距离长江和黄河等干流岸线3公里、重要支流岸线1公里范围内新改扩建尾矿库。严禁新建“头顶库”。

**3. 严把工艺材料安全质量关。**落实重要安全生产设备、设施、仪器仪表检测检验制度，提倡新建、改扩建、整合技改矿井采掘机械化，落实地下矿山老空区积水超前探测、露天矿山高陡边坡在线监测制度。推广尾矿干堆、尾矿充填技术和尾矿综合利用，努力建设绿色矿山、无尾矿山。加快推进“两重点一重大”危险化学品生产储存装置自动化控制系统改造升级，新建化工企业必须装备自动化控制系统。推动冶金企业安装煤气管道泄漏监测报警系统。在涉及铝镁等金属制品打磨抛光作业企业中推广使用湿式除尘工艺。强制大型客车、旅游客车和危险货物运输车辆防碰撞、防油料泄漏新技术应用，强化动态监控系统应用管理。加快淘汰不符合安全标准、安全性能低下危及安全生产的工艺技术装备和材料，提高关键技术工艺设备材料安全保障。

**4. 严把特殊场所安全管控关。**严格控制矿山、危险化学品、烟花爆竹、涉爆粉尘等高风险作业场所作业人员数量，严格执行危险工序隔离操作规定。推进机器人和智能成套装备在工业炸药、工业雷管、剧毒化学品生产过程中的应用。督导使用燃气的生产经营单位安装可燃气体报警装置。加强劳动密集型作业场所风险管控，依据风险等级和作业性质等，推动采取有针对性的空间物理隔离等措施。加强大型交通枢纽设施状态和运营状况监测，合理控制客流量。严格审批、管控大型群众性活动，建立大型经营性活动备案制度和人员密集型作业场所安全预警制度。严格管控人员密集场所人流密度，建立健全人员密集场所人流应急

预案和管控疏导方案，严防人员拥挤、踩踏事故发生。

**5. 严把从业人员安全培训关。**制定完善矿山、危险化学品、烟花爆竹、金属冶炼、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、渔业生产等高危行业领域关键岗位人员职业安全准入制度，明确高危行业领域企业负责人、安全管理人员和特种作业人员的安全资格要求。建立健全生产安全事故重大责任人员职业和行业禁入制度，对被追究刑事责任的生产经营者依法实施相应的职业禁入，对事故负有重大责任的社会服务机构和人员依法实施相应的行业禁入。督促企业严格审查外协单位从业人员安全资质，建立健全关键岗位人员入职安全培训、警示教育、继续教育和考核制度，提升从业人员安全意识和技能。明确客货运车辆驾驶员职业要求，加强业务知识、操作技能和处置突发事件等方面的培训。指导开展高危行业主要负责人和安全管理人员培训，严格考核，完善考试题库，制定我省特种作业人员考试考务费使用管理办法，培育一批高水平安全技能实训和特种作业人员实操考试基地。

## **（二）强化灾害监测预警。**

**1. 健全自然灾害监测预警体系。**各级自然资源、水利、农业农村、林草、气象、地震等部门，针对自然灾害种类和特点，优化专业监测站网布局，划分重要监测区域，确定重点监测点，明确监测项目，扫除监测盲区。以感知设备智能化、网络化、微型化、集成化为特征，强化一体化全覆盖监测手段，提高自然灾害监测预警能力。加快推进自然灾害综合监测预警信息化平台建

设，实现上、下级平台互联互通，逐步形成具备全要素综合监测、综合风险评估、灾害预警、灾害态势智能分析的监测预警技术支撑系统。全面落实自然灾害监测预警信息共享机制，将气象、地震、水利、自然资源、农业农村、林草、公安、住建、交通运输、教育、卫生健康、文化旅游等部门的监测预警信息，有序有效接入全省自然灾害综合监测预警信息化平台。

**2. 完善风险形势会商研判制度。**构建涉灾部门、专家团队、地方政府、灾害现场等多方参与的会商制度，针对汛期、季节转换期、森林草原防火期等重点时段，开展定期或不定期会商，对自然灾害发生的可能性、损失及影响范围等开展综合研判评估，并制作监测预警形势分析产品。建立重特大自然灾害快速综合研判机制，加强对重特大自然灾害发生发展全过程跟踪监测研判。完善自然灾害监测预警信息报送制度，建立自然灾害风险预警信息报送机制。

**3. 规范预警信息发布机制。**规范自然灾害分级预警工作，建立自然灾害预警信息发布标准体系，优化发布方式，拓展发布渠道和发布语种，提升发布覆盖率、精准度和时效性。建立重大灾害时段停工停产停课制度，明确预警等级和防范措施要求。发挥 12350、12379 短信平台作用，完善社区、人员密集场所和偏远区域信息接收设施，积极推进农村牧区应急广播系统建设和公共场所电子显示大屏应用，逐步解决预警“最后一公里”问题，实现对特定区域、特定人群的精准发布。

### （三）强化安全治本攻坚。

1. 完善双重预防控制体系。加快实施“工业互联网+安全生产”行动计划，引导企业将安全风险辨识、评估、管控与隐患排查治理工作有机结合，建立标准化、信息化、规范化的风险分级管控和隐患排查治理双重预防长效机制。完善安全生产隐患分级分类排查治理标准，制定隐患排查治理清单，加快标杆企业培育力度，督促企业建立隐患排查治理“闭环管理”制度。实行重大事故隐患逐级挂牌督办、及时改销和整改效果评价。构建省、市州、县、企多级联动的风险隐患数据库，坚持线上线下相结合，完善企业和政府端功能，总结推广可复制做法，适时在全省扩大试点示范。持续推进安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系建设提质扩面和真建真用，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。

2. 防范化解重大安全风险。提升风险分析和危机应对能力，总结季节性、周期性规律，分析经济社会发展过程中出现的新情况、新问题，紧盯重要时段、重大活动，提前分析、科学研判，有效防范化解存量和增量风险，补牢补实安全底板基础。全面加强危险化学品安全监管，以防控系统性安全风险为重点，加强源头治理、综合治理、精准治理，着力解决基础性、源头性、瓶颈性问题，加快推进危险化学品安全生产各项措施落地见效。深化矿山安全风险隐患防控治理，加强重大工程和设施安全风险防控，强化各环节安全责任措施落实，精准管控风险，标本兼治消

除事故隐患。加强新工艺、新材料、新技术、新模式安全论证，提升水利、电力、供水、供电、油气、交通、通信等基础设施安全防控能力。

**3. 提高事故调查处理统计质量。**加大提级调查和挂牌督办力度，对性质严重、影响恶劣的典型事故依法提级调查、挂牌督办。严格事故调查处理工作程序，推动落实整改措施，实行整改落实情况评估，提高事故调查处理工作水平。强化统计数据质量管控，建立自查自纠、互查互检工作机制，定期开展统计数据核查。严格落实统计数据核销制度，研究制定防范和惩治统计数据弄虚作假责任制规定。加大统计分析力度，健全完善“周分析、月通报、季研判”统计分析工作机制，提高统计分析服务水平。建立受理机制，规范处置程序，拓宽畅通举报渠道，健全“吹哨人”举报奖励制度。指导各地在危险化学品、矿山、烟花爆竹、金属冶炼、涉爆粉尘等重点行业领域生产经营单位从业人员中建立信息员名单。

**4. 大力推进安全生产标准化建设。**建立健全科学规范、公正合理、与时俱进的企业安全生产标准化体系。推动企业强化风险管理和过程控制、注重绩效管理和持续改进，实现安全生产标准化达标，有效提高安全生产水平。修订完善我省安全生产标准化评审工作管理制度、评估考核办法等，鼓励支持企业争创标准化一级企业。

**5. 持续深化安全生产专项整治。**始终把安全生产作为基本

盘和基本面，完善落实“从根本上消除事故隐患”的责任链条、制度成果、管理办法、重点工程和工作机制，对重点单位场所、关键环节安全风险隐患进行全面细致的排查治理，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，推动整治工作取得实效。

### 专栏3 安全生产治本攻坚重点

**1. 危险化学品：**化工园区（化工集中区）本质安全与系统安全整治提升、企业分类治理整顿、非法违法“小化工”整治、自动化控制、特殊作业、重大危险源管控、精细化工风险评估、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。

**2. 矿山：瓦斯、水等灾害较严重煤矿；**入井人数超过30人、井深超过800米的金属非金属地下矿山，边坡高度超过200米的金属非金属露天矿山，尾矿库“头顶库”、无生产经营主体尾矿库、长期停用尾矿库。

**3. 烟花爆竹：**储存、运输等设施；经营、运输、燃放、销毁、处置等环节。

**4. 工贸：**涉及粉尘爆炸、有限空间、涉氨制冷、冶金煤气、水泥制造等高危企业和人员密集场所；安全设备设施、从业人员劳动保护、现场安全管理等环节存在的违法违规行为。

**5. 消防：**老旧小区、大型商业综合体、电动自行车、外墙保温材料、彩钢板建筑、家庭加工作坊、“三合一”场所、城乡结合部、物流仓储、乡村火灾、宗教活动场所、高层地下建筑、道路交通隧道。

**6. 道路交通：**加大急弯陡坡、临水临崖、长下坡、桥梁隧道、恶劣天气高影响路段、一级公路中央隔离设施缺失，国省道、农村道路、马路市场等路段安全隐患排查治理；查处公路客运、旅游客车、危险品运输、面包车、“营转非”大客车违法违规行为；打击货车非法改装、轻型货车“大吨小标”、违法超限超载等违法行为。

**7. 交通运输（民航、铁路、邮政、水上）和渔业船舶：**民航运输主要包括可控飞机撞地、跑道安全、空中相撞、危险品运输、机场净空、鸟击；铁路运输主要包括沿线环境安全、危险货物运输、危险货物储存场所、公铁水并行交汇地段、平交道口；邮政快递主要包括火灾、车辆安全、作业安全；水上运输主要包括商渔船碰撞、码头客运用业；渔业船舶技术状况不达标。

**8. 城市建设：**利用原有建筑物改用改建为酒店、饭店、学校、医院、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。

**9. 危险废物：**危险废物集中处置设施；违规堆放、随意倾倒、私自填埋危险废物。

#### （四）强化灾害综合治理。

**1. 全面推进自然灾害综合风险普查。**深刻认识自然灾害综

合风险普查工作具有的基础性、前瞻性和战略性意义，积极推广“海西试点”经验，扎实开展自然灾害领域首次全省性普查。准确把握普查目标、内容和范围，针对自然灾害种类及其承灾体特点，明确规范标准、技术路线，区分轻重缓急，统筹做好任务分配、业务培训、宣传发动、组织实施阶段各环节工作。调动县乡村及基层部门参与积极性，推动普查工作各层级高效联动、有序推进。切实把普查的质量放在首位，严格落实数据采集、汇交、融合等各项技术规范，摸清全省城市、农牧区灾害风险隐患底数，查明我省基础设施、居民生活区、产业园区等重点区域抗灾能力，建立省、市州、县三级自然灾害综合风险与减灾能力数据库。坚持边普查、边应用，推动普查成果在行业应急管理、各类自然灾害防治中充分发挥作用，推动普查数据及时用于风险评估、风险区划和综合监测预警等实际工作。

2. 稳步开展灾害风险调查评估工作。建立灾害风险调查评估制度，研究制定出台青海省重大自然灾害调查评估暂行办法，定期向社会发布灾害风险评估报告。探索建立符合我省实际的低温冷害、雪灾等风险调查评估指标体系，积极引入第三方技术服务机构参与调查评估，建立第三方调查机制和智库平台，促进调查评估工作规范化、科学化。积极开展典型灾害风险试点性调查评估工作和案例式研究，总结推广各地好的经验做法，切实提高灾害风险调查评估的质量。

**3. 加强设施建设提高防灾抗灾水平。**统筹协调、加快推进自然灾害防治重点工程建设，积极改善城乡防灾基础条件，提升城乡公共服务设施和居民住宅容灾备灾水平。强化自然灾害防御工程标准和重点设施设防标准，完善网络型基础设施空间布局，增强可替代性和冗余性，提高重大设施抗毁损和快速恢复能力。

**城乡火灾：**综合考虑城市更新扩容和撤县建市消防安全，将消防纳入国家安全发展示范城市创建、市域社会治理现代化试点和城市体检内容，分批分级评估风险，集中整治突出问题。实施高层建筑、大型商业综合体、地下工程、宗教寺院、石油化工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”。改善城乡结合部，拆除私搭乱建，管好人员密集场所，防控小微场所，有效治理消防安全“城市病”。跟进治理清洁能源特色产业和新型商业、新型业态消防安全新问题，结合乡村振兴战略、老旧小区改造等民生工程改善重点领域消防安全条件。推动寺庙对标配齐消防设施器材，强化移灯改电控火，建设“寺庙智慧消防”。

**地震和地质灾害：**加强地震和地质灾害风险防范，开展大震应对研究，制定区域地震应急对策措施方案，做好地震灾害防范准备，督促地方政府和有关单位部门强化风险隐患排查、监测分析、应急准备等工作。健全完善部门间联动协同工作机制，建立地质灾害趋势预测意见通报制度，在机制建设、应急准备、现场应急处置、气象预警会商等方面加强协作联动。实施地震易发区

房屋设施加固工程，提升农牧区房屋设施抗震水平，推进地质灾害综合治理和避险搬迁。

**水旱灾害：**加强水利薄弱环节建设工程，强化堤库隐患排查和险情处置，统筹防洪保安与抗旱保水，深化水工程科学调度和水库安全，完善山洪灾害防御机制，有力提升抢险技术支撑，人畜饮水水源供应保障，加强水情、土壤墒情及早情监测预警，争取抗旱工作主动权，保障流域人民群众供水安全。

**森林草原火灾：**协调推动扩大林区应急道路试点建设范围，加快打通林牧区内部断头路，加快在城镇周边、重点林区、重要目标构建防火阻隔系统。加强区域性联防联控，完善森林草原火险预警系统，在重点林区开展“追雷”行动。规范高火险响应工作，提高2小时反馈率和精准识别率，强化预警响应措施的落实。加大火场个人防护装备配备，建立林火行为避险模型，加快提升扑救人员火场避险和自救互救能力。

#### 专栏4 重点工程

**1. 灾害事故风险监测预警系统建设：**建设自然灾害综合风险监测预警系统，接入气象、水文、地震、地质、森林草原、地理信息等相关监测资源和基础数据，构建协同联动、全域覆盖的监测预警网络，提升多灾种和灾害链综合风险监测、风险早期识别和预报预警能力；推进安全生产风险监测预警系统建设，在危险化学品安全生产风险监测预警系统中，新增接入储存硝酸铵、氯酸钾、氯酸钠、硝化棉等构成重大危险源的危险化学品仓库和涉及重大危险源的危险化学品装卸站台监测监控数据，新增视频智能分析功能，实现违规行为、异常情况风险隐患的智能识别。加快粉尘涉爆重点企业、地下矿山、尾矿库、金属非金属露天矿山监测联网。

**2. 高危行业重点领域治本攻坚工程：**建立公共安全隐患排查和安全预防控制体系，推动企业安全生产标准化达标工程，加强重点行业领域安全生产专项整治、重大风险防范化解、重大事故隐患排查治理等。

**3. 灾害综合风险普查工程：**汇聚各相关部门自然灾害致灾因子、承灾体、历史灾害、减灾能力等灾害风险要素调查成果和主要灾害隐患、综合隐患评估成果信息，建设自然灾害综合风险和减灾能力数据库。编制综合风险区划图和灾害综合防治区划图。

## 五、筑牢应急备灾基础，提高应对处置效能

### （一）提升应急救援能力。

1. 优化统筹应急救援力量布局。全面推进各层级、各种类型应急救援力量建设，完善应急救援力量结构体系，优化救援力量布局。突出灾种全面覆盖、力量全域辐射、优势相互补充，建强国家综合性消防救援队伍，大力发展专职消防队、志愿消防队。依托矿山、危险化学品、建筑施工、地质、交通、林草、水利水电等行业领域大型国有企业及相关单位，建设一批省级安全生产应急救援、自然灾害抢险救援专业队伍。建立省级专业应急救援力量布局动态调整机制，各地区可结合本地区灾害事故风险特点及救援资源基础，因地制宜开展地方骨干专业应急救援队伍建设。鼓励支持社会专业救援队伍培育，规范引导社会应急力量依法有序参与应急救援行动。加快在医院、学校、高速公路服务区、应急救援队伍驻地，灾害风险高、地形地貌复杂、道路交通不便的地区建设布局直升机简易起降点，完善空域使用、航线审批机制，建设应急反应灵敏、功能结构合理、力量规模适度、各方积极参与的航空应急救援体系。按照就近调动、快速行动、有序救援的原则，建设2—3个省级、若干市州级区域应急救援中心。

2. 大力推进应急救援队伍建设。健全队伍管理、战备训练、遂行任务等制度规定，统一纪律要求、训练考核标准、标志标识和着装等，加快推进应急救援队伍职业化、正规化、常备化、融

合化发展步伐。建设统一的调度指挥系统，完善队伍指挥调用机制，开展常态化联合训练、实战化演练、驻勤驻训等工作，着力提高救援队伍快速响应能力、组织施救能力、协同作战能力。建立专业应急救援人才引进机制，开拓应急救援人才培养途径，支持救援队伍指战员参加专业进修深造和职业技能培训、鉴定，建设高素质指战员队伍。进一步健全救援队伍跨区域交流与合作机制，提升与毗邻省份、市州的跨区域、多地联动救援能力。完善符合救援高危职业特点的保障措施，落实优抚优待政策，强化精神褒扬和荣誉激励，提升救援队伍社会尊崇度和职业吸引力。

**3. 加快推动应急救援设施装备建设。**按照平战结合、战备应急的原则，依托现有医院，开设急救相关专科，适当补充配置医疗救援专业设备，提升在突发事件状态下保障专业医疗、救治、防控任务的能力。整合利用、优化配置已建成的2支国家级矿山、危化救援队现有资源要素，建设高原应急救援实训基地，鼓励支持有条件的地区、行业、企业参与应急救援实训基地建设，形成应急救援基地群、保障群。持续优化装备性能结构和配备体系，完善应急救援装备储运设施和体能、专业技战术、装备实操、特殊灾害环境适应性等训练设施，补充配备个体防护、大型、携行装备器材，强化极端条件和恶劣工况下专业装备应用。

## （二）提升预案管理能力。

**1. 持续完善应急预案编制。**按照全面覆盖、分类指导、归口管理、分级负责的原则，加强应急预案的统一规划和衔接指

导，规范应急预案编制要求与审批程序，在总体预案框架下，加快推进专项预案编制，强化重要目标、重大危险源、重大活动、重大基础设施安全保障应急预案编修工作。严格应急预案定期评估制度，建立应急预案的动态优化机制，切实提高应急预案的针对性、实用性和可操作性，实现应急预案覆盖全面化、制定科学化、管理卡片化、启动程序化，构建横向到边、纵向到底、科学管用的应急预案体系。

**2. 强化落实应急预案演练。**建立常态化应急预案演练制度，分地区、分行业组织开展人员参与广泛、处置联动性强，形式多样、节约高效的应急预案桌面推演、专项演练和实战演练。对涉及领域广、需多方配合的应急预案，组织开展综合性演练。易燃易爆物品、危险化学品等危险物品的生产、经营、储存、运输单位，矿山、金属冶炼、建筑施工单位以及宾馆、商场、娱乐场所、旅游景区等人员密集场所经营单位，定期组织应急预案演练。利用军地双方有关场所和设施设备开展联训联演。加强应急演练总结、演练效果评估，建立应急演练持续改进机制，促进应急预案演练实战化、规范化、标准化。

### **（三）提升物资保障能力。**

**1. 提升应急物资实物储备能力。**以有效应对重特大灾害事故为目标，以响应预案启动条件规定的紧急转移安置人口数量为基准，坚持单一化向多元化转变、分散化向集约化转变、供给侧向需求侧转变，加强灾前评估和预测分析，科学调整各级、各类

物资分类储备品种和规模。制定省、市州、县、乡四级物资储备指导目录，完善各类应急物资采购技术规格和参数。明确应急物资储备责任，分级落实应急物资保障储备资金预算。积极探索协议储备、依托企业商业代储、生产能力储备和家庭储备等多种方式，健全实物储备和产能、政府储备和企业商业储备有机结合、军民融合的应急物资储备体系。

### 专栏5 应急物资储备目录

**1. 生活类救灾物资：**棉大衣、毛毯、家庭应急包、睡袋、折叠桌椅、简易厕所、炉子、场地照明灯、苫布、棉帐篷、折叠床、棉被褥等物资。

**2. 综合性消防救援应急物资：**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、高原寒区班组宿营充气帐篷、防寒被装、应急食品炊事单元等物资。

**3. 森林草原防灭火物资：**新型风力灭火机、火场切割锯、移动水池、电动水枪等扑火机具，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、单兵通信终端等通信指挥装备，以及帐篷、睡袋等野外生存装备。

**4. 防汛抗旱物资：**麻袋、防汛沙袋、编织袋、土工布、铅丝网片、铅丝、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，巡堤查验灯具、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. 矿山事故应急救援物资：**潜水泵、排水管路、应急电源、帐篷等物资装备。

**6. 地震和地质灾害救援物资：**机载雷达、生命探测仪、人体搜寻仪、便携式 GNSS、裂缝计、激光夜视仪、手持激光测距仪、手持 GPS、切割机、风钻、小型电焊机、钢筋钳等物资装备和地震专业监测设备、仪器。

2. 优化应急物资储备库布局。综合考虑区域灾害特点、自然地理条件、人口分布、生产力水平、交通运输实际，优化应急物资储备库空间布局，统筹建设各级各类应急物资储备库。重点推进省级应急物资综合保障基地建设，市州级应急物资储备库改扩建，县级应急物资储备库新建，着力加强交通不便或灾害事故

风险等级高的乡镇应急物资储备。逐步完善纵向衔接、横向支撑、规模合理的应急物资储备网络。

**3. 提高应急物资管理能力。**完善应急物资资金、采购、调拨、使用、轮换、发放、报废和跨区域援助等管理办法，推动形成职责清晰、部门协同、上下联动、运转高效的管理机制。充分利用互联网、大数据等技术，积极推进应急物资验收、入库、出库、盘点、报废、移库各环节动态化、网络化、智能化管理。加强库存物资定期轮换管理和质量安全监督，保证物资“靠得住”。建立应急物资保障专业人才的储备机制，加强对各级应急物资储备管理人员、技术人员、操作人员等的培训。

**4. 强化应急物资调配能力。**加强应急响应期间区域应急物资统筹调配，建立政府、军队、企业、社会组织共同参与，统一指挥、资源共享、调度灵活、配送快捷的应急物资快速调配体系。按照先本级后向上逐级申请的原则，规范应急物资调运使用程序。充分发挥市州、县物资储备库在统筹调配抢险救援、灾害救助资源方面的主体功能和支撑作用。促进军队、政府和社会物流，以及铁路、公路和航空等运输方式的有效衔接，加强应急物资运输绿色通道建设，完善应急物资跨区域通行和优先保障机制，提升应急物资运送能力。兼顾时效性和公平性，建立物资快速分配制度、物资发放定期公示制度，切实保障受助主体利益。

#### **(四) 提升救助恢复能力。**

**1. 健全灾害救助机制。**制定出台我省自然灾害救灾资金管

理实施细则，统筹使用各级自然灾害救助配套资金，健全自然灾害救灾救助投入机制。发挥各级政府救灾主体作用，畅通机关、团体、企业、事业单位和非政府组织、普通民众、国际国内救援机构等救助渠道。完善社会捐助服务网络、服务站点建设，建立捐赠款物使用社会监督机制，及时向社会公众公布捐赠款物使用情况，最大限度地发挥捐赠款物使用效益。

**2. 健全恢复重建机制。**建立灾害损失统计、核实和评估机制，为灾后过渡期安置和恢复重建提供依据。落实税收减免政策、制定贷款贴息、财政资助、就业促进等扶持灾后重建的优惠政策，助力有关行业接续发展。保险监督管理部门指导督促保险机构第一时间做好保险理赔工作。健全上级党委政府统一指导协调、受灾地区党委政府为主体、各界群众广泛参与的灾后恢复重建机制，加强政策保障，制定恢复重建计划，加大人力、物力、财力投入，完善对口支援帮扶措施，组织受灾地区尽快恢复生产生活和社会秩序，鼓励受灾群众自力更生、重建家园。

**3. 完善应急避难场所规划布局。**强化各级政府城市管理危机意识，将应急避难场所的规划作为城市国土空间规划的重要组成部分，合理布局、统一标准，加快建设一批功能齐全、满足需求的应急避难场所。逐步完善避难场所的救灾指挥、应急医疗救护、应急供电供水、应急消防、应急物资储备、应急棚宿区、应急厕所等主要应急避险功能及配套设施，强化生活垃圾和污水应急处理能力，设置疏散通道与指引标志等。加强应急避难场所的日常管理和运维工作，

增强应急避难场所在各类突发事件状态下的应急保障能力。有条件的地区，组织开展检验性救灾演练，提高应急避难场所的知晓率、利用率。健全应急避难场所建设标准和后评价体系，严禁随意更改应急避难场所和应急基础设施使用性质。

#### （五）提升技术支撑能力。

1. 完善技术支撑体系。围绕应急实战需求，以“智慧应急”为牵引，不断完善应急信息化、基础设施和物理环境建设，全面形成“一张网、一张图、一张表、一盘棋”应急管理信息化体系，建成连接各级用户、各类角色的应急管理综合信息应用平台。引进并组建青藏高原灾害事故课题攻关团队，加强应急管理领域的重大基础、关键技术理论研究，编研具有高原地域特色的应急技术标准体系，破解技术瓶颈难题，提升我省应急管理科技创新水平。积极推动省应急保障中心、省减灾中心和省应急厅信息中心业务能力建设，提高应急技术支撑机构业务保障能力。

2. 强化科技驱动赋能。推进业务工作与先进适用技术装备应用的深度融合，在提升监测预警能力方面，应急管理部门横向接入水利、地质灾害、气象等实时数据，纵向汇聚省、市州、县三级监测感知数据，加强城乡安全风险监测预警，优化完善安全生产监测预警系统功能，进一步扩大高危行业监测联网范围，不断提升全省自然灾害和安全生产风险监测预警能力。在提升监管执法能力方面，大力推广“互联网+监管”“互联网+执法”系统，推动建立数据监管、掌上执法、智能执法新业务模式，提高

监管执法专业化、精细化水平。在提升辅助指挥决策能力方面，加快推进应急指挥调度系统建设，完善应急指挥“一张图”功能，实现灾害事故实时定位和救援队伍、救援装备动态调配，为实现扁平化、智能化、情指行一体的应急指挥提供辅助决策。在提升救援实战能力方面，围绕重大灾害事故抢险救援装备需求，积极探索投入使用一批智能无人救援装备。在提升防灾减灾能力方面，开展高原极端环境下“全天候”灾害快速评估和动态分析科学决策新技术、新方法、新装备的应用，加强卫星遥感、直升机和无人机探测、视频图像传感、生命特征探测等感知技术的应用，全面提高灾情信息快速报送与灾情评估精准化水平。在提升社会动员能力方面，推动信息报送系统逐步覆盖灾害信息员、救援队伍、社会救援力量等，畅通社会公众情报报送渠道，实现各类灾害事故情报快速实时获取。在提升政府服务信息化能力方面，推进“互联网+政务服务”建设，加快安全生产许可证、危险化学品经营许可证、烟花爆竹经营许可证等证照电子化，推动特种作业操作证申请换证和补发证件“跨省通办”，减少行政相对人负担。

#### 专栏6 重点工程

**1. 应急救援能力提升工程：**依托青海能源发展集团有限公司，整合利用现有应急救援国家级矿山救护队的资源，建设省级区域救援海东中心（矿山应急救援实训基地）；依托青海盐湖工业股份有限公司，整合利用现有应急救援国家级危化救护队的资源，建设省级区域救援海西中心（危化应急救援实训基地）。加强基础设施建设，专业装备配备。加强航空应急救援能力建设。依托国家综合性消防救援队伍，建设省级地震地质灾害应急处置实战实训基地、石油化工事故处置实战实训基地、水域救援培训中心、消防救援装备维修中心。

**2. 救援队伍专业技术装备提升工程：**实施综合性消防救援装备现代化工程，升级个人防护装备，补齐通用救援装备，补充单兵实时监测、远程供水、举高喷射、破拆排烟、清障挖掘、综合保障以及灾后极端条件下的通信、救援装备配备。整合优化安全生产、森林草原防火、防汛抗旱、地震和地质灾害等专职救援队伍，加强大中型救援装备、救援车辆、救援机器人、综合类救援装备和携行装备配备。支持企业自建救援队及社会救援力量提升救援技术装备水平。

**3. 省级应急物资储备能力提升工程：**在海南州共和县规划选址建设省级应急物资装备综合保障基地，含4座物资储备库房及业务用房、附属设施等。

**4. 市州、县级应急物资储备能力提升工程：**立足原址和现有基础，扩建海东市、海北州、海西州、海南州、玉树州、果洛州6个市州级应急物资储备库。在刚察县、共和县、贵南县、贵德县、玛沁县、尖扎县、同仁市、德令哈市、乌兰县、天峻县、茫崖市、都兰县、格尔木市等13个县（市），另规划选址，各新建1座应急物资储备库，与现有储备库统筹使用。含库房、生产辅助用房、管理用房和附属用房、监控设备、消防系统等。

**5. 应急避难场所设施完善工程：**依托公园、绿地、广场、体育场（馆）、展览场（馆）、学校和其他符合避难条件的场所，按照有关标准规范，建设一批中心应急避难场所、一批固定应急避难场所、一批紧急应急避难场所，逐步完善避难场所配套设施。

**6. 物资装备智慧物联网系统二期建设：**在青海省综合防灾减灾管理系统建设与应用示范项目救灾物资物联网仓库管理系统建设基础上，组织实施应急物资装备智慧物联网系统建设，实现应急物资装备供应链全过程、全生命周期智能化管理。

**7. 应急通信保障能力提升工程：**加强应急通信保障力量建设，充分利用各类应急通信保障资源，以消防救援队伍为主，提高重大灾害事故前方指挥部和救援现场通信保障能力；建立全灾种应急通信手段，实现视频会议系统、手机、固话、卫星电话、移动指挥车、手持单兵等多种通信终端融合联通，确保断路、断网、断电等极端条件下通信畅通。

**8. 业务支撑保障能力提升工程：**加强省应急保障中心、信息中心、减灾中心和物资储备中心等技术支撑机构和业务保障单位的基础设施、专业装备、工作条件建设。

**9. 防灾减灾新技术应用工程：**建设高原极端环境下“全天候”灾害快速评估信息平台，加强动态分析及科学决策等方面先进适用技术装备的应用、示范推广。

**10. 应急医学救援能力提升工程：**鼓励支持有条件的地区采取合作、挂牌等方式，增设特色专科、补充必要设备，建立本地区紧急医学救援中心。

## 六、厚植人才文化产业，实现共建共治共享

### （一）加强人才队伍建设。

**1. 加强应急管理队伍建设。**始终坚持党对应急管理工作的全面领导，打造忠诚干净担当的应急管理队伍。突出政治建设，

坚持政治建队，牢记救民于水火、助民于危难、给人民以力量的使命，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，建设坚决听从党中央和习近平总书记指挥的人民应急队伍。突出作风建设，把“保护人民群众生命财产安全”作为应急管理队伍履职尽责的检验标尺，把“时刻准备着”作为应急人的自觉追求，身体力行、忠实践行习近平总书记“对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民”训词精神，确保关键时刻拉得出、冲得上、靠得住、打得赢。突出能力建设，着眼提高干部队伍调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力等，持续深入开展干部“传帮带”和“大培训”，不断加强思想淬炼、实践锻炼、专业训练。突出责任担当，教育引导全省应急系统干部胸怀“两个大局”，统筹“两件大事”，发扬“三牛精神”，增强忧患意识，事不畏难、责不避险，坚决扛起为全省经济社会发展保驾护航的重要职责。

**2. 加强专业技术人才培养。**制定应急管理专业技术人才培养计划，多渠道、多方式汇聚紧缺专业技术人才。鼓励专业技术人员取得注册安全工程师、注册消防工程师等职业资格，提高应急管理领域专业技术人才能力素质，扶持培养一批我省应急管理优秀领军人才，构建结构合理、梯次完备、衔接有序的专业人才队伍。积极推进青海师范大学应急管理学院建设，完善高原应急培训基地设施，为应急专业技术人才培养提供保障。

**3. 提高专家辅助决策水平。**健全应急管理专家库，规范专

家入库条件、遴选程序、使用办法、劳务待遇等，建立各级专家库信息共用共享机制，提高专家辅助决策能力，推动应急管理专家组高效工作。建立应急咨询工作专报机制和重大突发事件首席专家制度，拓宽咨询专家参与应急工作的渠道，实施危险化学品重点地区安全监管人员与化工专家双向挂职交流。

## （二）打造应急文化高地。

1. 丰富应急文化产品内涵。鼓励支持金融机构、大型国有企业、社会团体等设立应急文化产业基金，搭建应急文化产业投融资平台。充分利用新媒体、移动客户端、虚拟社区等载体，面向不同群体开发应急科普读物、教材、动漫、游戏、影视剧、微信平台、公开课、微视频、公益广告等公众宣传教育系列产品，打造具有高原特色、内容丰富、导向鲜明的应急文化产品体系。将应急文化品牌创建纳入到文明城市、文明单位、文明社区、文明村镇、文明校园、文明家庭等评选活动。

2. 加强应急科普宣传教育。在义务教育、职业教育和高等教育阶段，根据不同学段学生特点，有针对性地开展自救互救、灾害事故防范和应急处置相关知识宣传教育。坚持贴近实际、贴近生活、贴近群众，充分利用安全生产月、安全生产法宣传周、全国防灾减灾日、全国消防日、安全生产万里行等时间节点，组织开展科普知识宣传活动，提升吸引力和影响力。将应急科普宣传纳入“文化下乡”等群众性系列宣传活动中，推进应急文化教育进企业、进学校、进机关、进社区、进农村、进家庭、进宗

教活动场所等。完善应急消防科普基地建设，创新社会消防宣传工作载体，建立省、市州、县三级联动消防融媒体宣传工作机制，全面提升社会公民消防安全素质。

**3. 规范新闻报道与舆情引导。**坚持及时准确、公开透明和有序管理、正确引导的原则，加强应急舆情信息的监测、研判和引导。健全新闻发言人制度，完善灾害事故信息依法统一发布和舆情统一处置机制，稳妥做好新闻发布、宣传报道工作，依法依规严肃查处故意造谣传谣等危害社会公共安全的行为。

### （三）培育应急产业发展。

**1. 优化产业结构。**坚持需求牵引，采用目录、清单等形式明确应急产品和服务发展方向，引导社会资源投向先进、适用、安全、可靠的应急产品和服务。适应突发事件应对需要，推进应急产品标准化、模块化、系列化、特色化发展，鼓励企业提供一体化综合解决方案。加快发展应急服务业，引导社会力量以多种形式提供应急服务，支持与生产生活密切相关的应急服务机构发展，推动应急服务专业化、市场化和规模化。

**2. 推动产业发展。**适应现代产业发展规律，加强规划布局、指导和服务，鼓励有条件地区发展各具特色的应急产业集聚区，打造区域性创新中心和成果转化中心，形成应急物资和生产能力储备基地。根据区域突发事件特点和产业发展情况，建设应急产业示范基地，建立区域性应急产业链。

**3. 引导企业创新。**充分发挥市场作用，引导企业通过兼并

重组、品牌经营等方式进入应急产业领域，支持有实力的企业做大做强。利用中小企业发展专项资金等支持应急产业领域中小微企业，促进特色明显、创新能力强的中小微企业加速发展，形成大中小微企业协调发展的产业格局。

#### （四）夯实基层应急基础。

以加快推行安全生产和防灾减灾救灾网格化管理模式为切入点，推动县级层面开展组织指挥一体化、监测评估常态化、信息报告网络化、救援处置科学化、能力保障专业化、宣传教育社会化的“六化”建设。推动乡镇（街道）层面开展有专职管理人员、有交通工具、有应急预案、有救援队伍、有基本物资装备、有经费保障的“六有”建设。推动乡镇（街道）、村（社区）设置应急服务站（点）、微型消防站。推进重点乡镇、街道及居（村）民委员会单独建立或与有关单位、社会组织共同建立专兼结合、一队多能的基层救援队伍。总结借鉴推广海南州贵南县“四员一体”经验，建立“第一响应人”制度，不断提升基层应急治理能力。推动创建一批安全发展示范城市、安全文化示范企业、安全社区、综合减灾示范县（社区）等。

#### （五）发挥市场机制作用。

建立紧急征用、志愿捐助、灾害救助和恢复重建等方面的信用制度，纳入信用信息共享平台，强化守信激励和失信惩戒，依法建立安全生产领域严重失信主体名单并实施失信联合惩戒。实行企业安全生产信用风险分类管理制度，建立企业安全生产信用

修复机制。支持行业协会制定行约行规、自律规范和职业道德准则，建立健全执业规范和奖惩机制。推进应急管理政务服务“一网通办”、异地可办，推行电子证照和网上核验，精简纸质照片和证明材料，提升政务服务效率。按照政策引导、政府推动、市场运作的方式，改革创新安全生产责任保险工作，制定出台我省安全生产责任保险实施办法。探索多渠道的巨灾风险分散机制，大力发展灾害保险，积极推进灾害保险进单位、进企业、进学校、进社区、进家庭，扩大保险覆盖面，发挥保险机构灾害事故预防和灾后补偿服务作用。制定我省应急管理系统政府购买服务指导目录，积极引进一批技术力量强、社会信誉好、资质条件优的中介机构参与应急管理工作，逐步完善社会化服务体系。

### 专栏7 重点工程

- 1. 应急管理人才培养工程：**积极推进青海师范大学应急管理学院建设；建立与省行政学院和青海师范大学应急人才培养培训合作机制，为应急专业技术人才培养提供保障。
- 2. 宣传教育能力提升工程：**鼓励支持有条件的地区、企业、社团等制作开发应急文化产品，建设一批应急管理科普宣教基地、教育馆廊、安全体验馆、消防科普教育基地等。
- 3. 应急管理示范工程：**鼓励支持各地创建安全发展示范城市；创建全国综合减灾示范县（社区）。

## 七、保障措施

### （一）加强组织领导。

各级党委政府将应急管理融入国民经济社会发展全局，充分发挥规划引领作用，加强与上级规划、平行规划的衔接协调，制定配套规划和实施方案，明确各项任务的推进计划、时间节点和阶段目标。健全跨地区、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，为规划实施创造有利条件，确保重大项目、重大政策、重大举措有效落地，确保各项目标如期完成。

## （二）强化资金保障。

按照中央和省级应急管理领域财政事权和支出责任划分改革方案，完善应急管理资金保障机制，切实落实各级支出责任。积极争取国家对我省涉藏州县、民族地区应急基础设施建设更多的政策和资金支持。建立应急管理领域投融资激励机制，完善多元化投入渠道，加大对重大工程项目投资信贷支持力度，加强资金使用管理和监督。

## （三）做好评估考核。

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。认真组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和终期评估，分析实时进展情况及存在问题，提出改进措施，确保规划顺利实施。

---

抄送：省委各部门，省纪委办公厅。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院。

省军区，武警青海总队。

各群众团体、大专院校、科研院所、新闻单位，省属国有及国有控股企业，中央驻青各单位。

各民主党派，省工商联。

---

青海省人民政府办公厅

2022年1月13日印发

---