关于进一步加强基层应急管理体系

和能力建设的实施意见

（征求意见稿）

为贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于应急管理工作的部署要求，根据市委办公厅、市政府办公厅印发《关于进一步加强基层应急管理体系和能力建设的实施意见》的通知（甬党办〔2020〕89号）要求，进一步健全基层（主要指镇、街道，下同）应急管理体系，不断提升基层应急管理能力，切实保障人民群众生命财产安全，现提出如下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平总书记关于应急管理和安全生产的重要论述，坚持人民至上、生命至上，牢固树立安全发展和综合防灾减灾救灾理念，深化基层应急管理体制改革，健全基层应急管理机制，加强基层应急管理队伍建设，努力打造具有鄞州特点的基层应急管理体系，为鄞州在浙江建设“重要窗口”、宁波当好模范生中当标兵、攀新高提供坚强有力保障。

到2021年底，按照指挥高效、职责明晰、运转顺畅的要求，基本完成基层应急管理组织体制改革，全面贯通区、镇（街道）两级应急指挥平台，初步建成综合应急救援队、森林消防队和快速响应救援圈，推动实施应急管理综合行政执法体制改革。到2022年底，按照统筹指挥、动态监测、智能预警、精准监管、高效处置的标准，努力打造全国知名、省市领先的基层应急管理体系和能力现代化示范标杆。

二、深化基层应急管理体制改革

（一）健全基层应急指挥体制。建立由党政主要负责人为双主任、分管平安建设的党委（党工委）副书记为常务副主任、各相关分管负责人为副主任的基层应急管理委员会，负责统筹领导安全生产、消防安全和自然灾害领域重大安全风险防范化解工作，统一指挥突发事件应对处置。应急管理委员会办公室设在应急管理所，主任由应急委常务副主任兼任，全区原则上统一设置。

（二）完善基层相关议事协调机构。整合基层安全生产委员会和消防安全委员会，设立安全生产和消防安全委员会，探索实行“一套班子、两块牌子、一体运作”，由行政主要负责人任主任，分管平安建设的党委（党工委）副书记任常务副主任，其他相关负责人任副主任。按照“三个必须”要求，建立“1+X”机制，设立若干专业安全生产和消防安全工作小组，负责协调推进相关行业领域安全生产和消防安全工作。同时对基层自然灾害领域的议事协调机构进行整合，设立自然灾害防治委员会，实行“一套班子、多块牌子”运作模式。

（三）组建基层应急管理所。按照突出应急管理、加强安全监管、提升保障体系的要求，以现有安监所或应急管理所（中心）为依托，整合基层安监所（消防工作站）人员和综合减灾救灾等职能，组建应急管理所，调整完善机构职能。应急管理所主要负责工矿商贸行业相关安全生产工作，负责自然灾害救助、消防安全检查和宣传工作，依法受委托实施行政处罚，承担安消办和自然灾害防治方面的综合管理工作职责，管理综合应急救援队、森林消防队，根据基层政府授权管理专职消防队，统筹指导企业、社会等各类应急救援队伍。所长任职和新进人员在岗应保持相对稳定，严格按照市委市政府甬党发〔2019〕64号文件的有关规定配足安全生产监管和消防安全工作人员。

（四）推进应急管理综合行政执法改革。贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化应急管理综合行政执法改革的意见》精神，组建应急管理综合行政执法队伍，健全区、镇（街道）两级执法体系，厘清不同层级执法管辖权限，明确监管执法职责。区级应急管理部门原则上实行“局队合一”体制。对镇（街道）有能力承担的执法事项，依法委托镇（街道）执法。按照中央有关规定，落实区应急管理综合行政执法准军事化管理的标准规范，统一配备执法装备、执法制式服装、标志和执法执勤用车等。落实区、镇（街道）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。

（五）明确其他相关部门应急管理职责。进一步厘清职责边界，推动职能整合，构建防、抗、救分工清晰、互为衔接的基层内设机构职能体系。应急管理所发挥安全生产、消防安全和减灾救灾综合管理作用；基层其他相关职能部门按照“三个必须”要求履行安全生产监管职责，根据职责规定履行自然灾害日常防治职责，主动靠前、协同配合，确保责任链条无缝对接；区级相关职能部门加强对口指导，支持基层主动履责、靠前履责；公安部门督促派出所依法按职责分工做好消防工作。

三、健全基层安全风险防范化解机制

（一）健全风险隐患双重预防机制。定期组织区域风险辨识评估，督促企业常态化开展隐患排查治理工作，建立重大风险清单管控、隐患暗访发现和限时办结闭环制度。扎实开展第二轮安全生产综合治理三年行动，有效整治突出问题隐患，建立防范长效机制。组织自然灾害综合风险普查和专项调查工作，建立灾害风险管控“一张表”，实行风险清单管理和隐患动态销号制度。

（二）建立应急网格管理工作机制。全面推进应急管理融入基层社会治理“一张网”工作，安全生产、消防安全、自然灾害风险隐患纳入网格管理日常重要职责，发挥网格长（员）和安全生产协管员、灾害信息员、地质灾害群测群防员、水库巡查员、气象协理员等队伍作用，提升基层早发现、早预警、早处置能力。

（三）完善事故灾害应急应对机制。依托“基层治理四平台”综合指挥系统建立基层应急指挥平台，按标准配置可视化装备，开通政务信息网并贯通到村。应急管理所负责应急指挥平台日常运行，应急办承担遇重大突发事件时的保障指挥运作职责。区级应急管理部门与110、119等建立联动机制，实现紧急信息有效对接。严格落实24小时应急值班值守和信息报送制度，应与基层党政值班一体运行。规范乡、村应急预案（手册）编制修订工作。基层每年至少组织1次综合性或重点灾种应急演练。

四、完善基层精准治理工作机制

（一）建设数字应急管理综合应用平台。启动应急管理综合应用平台（一期）建设，实现风险防控、应急救援指挥区、镇（街道）两级全面贯通。围绕安全生产全要素和自然灾害全灾种，依托大数据、物联网等现代技术，将识别评估、监测预警、处置应对等各环节纳入信息化管理，为实现风险防范化解精密智控和应急救援全景式、智慧化提供全面支撑。

（二）探索“大数据+”安全指数管理机制。开展数据集成治理，建成安全生产、自然灾害风险大数据平台。开发应用需求、创新应用场景，充分利用大数据赋能风险治理。开展企业安全风险画像研究，建立企业安全风险指数评估和动态信用管理机制。健全镇（街道）安全发展指数管理机制，聚焦重点开展精准治理。完善基层防汛防台综合指数评估机制。

（三）推进“物联网+”智慧应急管理新模式。结合新型基础设施建设，加强以建筑工地、渔业船舶、高危企业等为重点的风险智能感知监测网建设。进一步加强气象台汛灾害、地震地质灾害、森林火灾、海洋灾害等监测感知设施建设，提高灾害风险感知预警能力。推广“码上安全”，逐步拓展应用功能，推进工业互联网在安全生产中的融合应用，增强工业安全生产的感知、监测、预警、处置和评估能力。

五、加强基层救早灭小能力建设

（一）推进基层救早灭小基干力量建设。严格落实专职消防队建设标准，加快推进专职消防队升级建设，完善管理和训练机制。按照宁波市森林消防队建设标准，有森林防灭火任务的镇全面建立专业或半专业森林消防队伍，区级建立1支25人以上的专业森林消防队。以专职消防队、森林消防队为基干力量，在重点镇（街道）建立综合应急救援队，教导员一般由应急管理所所长兼任，负责本辖区并覆盖周边镇（街道）事故灾害的先期处置和救援、组织群众疏散等任务，必要时可协助参与安全检查。区应急管理部门会同消防救援大队制定综合应急救援队建设规划。

（二）构建基层快速响应救援圈。以国家综合性救援队伍为主力军，以基层综合应急救援队、专职消防队、森林消防队为快速响应基干力量，以社会救援力量为重要补充，构建基层快速响应救援圈，实现城镇建成区、工业园区“135”快速救援（1分钟接警、3分钟出动、5分钟启动处置），城郊和人口相对密集的农村15分钟内快速响应救援的目标。合理确定基层微型消防站、消防志愿者、企业专业救援队、社会救援队、红十字应急救援志愿服务队等社会救援力量任务职责，充分发挥其在基层应急救援中的作用。

（三）加强基层应急救援队伍管理保障。健全救援指挥调度机制，建立集中轮训和日常演训相结合的队伍训练制度。建立区级安全生产和自然灾害应急救援培训基地，定期组织轮值轮训。基层应急救援队伍建设与运行经费纳入镇（街道）财政预算，并建立社会化救援队伍与应急救援成效挂钩的补偿机制。区级财政对本级重点培育应急救援队伍建设给予一定补助。依法执行基层应急管理人员工伤、人身意外伤害保险和抚恤政策。基层综合应急救援队、专业森林消防队队员分别参照公安勤务辅助人员和政府专职消防队员待遇予以保障。按规定落实应急救援队伍交通工具在执行应急救援任务时的免费通行、优先通行政策措施。

六、构建各方参与的防灾减灾基层防线

（一）发挥村（社区）党组织战斗堡垒作用。健全以村（社区）党组织书记任组长的应急管理领导小组日常运作机制。完善村（社区）应急管理工作网络，在村（社区）两委干部中择优确定村（社区）应急管理员，协助做好本辖区安全巡查、信息报送、情况统计、宣传发动、应急值守等相关工作；配齐安全生产协管员、灾害信息员、防汛防台责任人等，责任包干到企到点到人，确保工作落实全覆盖、无盲区。镇（街道）要保证村（社区）应急管理员和安全生产协管员基本工作经费，建立工作补贴制度，根据事故灾害风险程度、服务对象数量以及工作成效等因素确定发放标准。充分利用应急广播等各类媒介，构建基层预警发布和应急动员网络，实现预警信息和动员指令快速传导到户到人。发挥党建带群建优势，引导各类群团组织、社会组织和志愿者服务团队共同参与应急管理工作。

（二）完善基层全民安全宣传教育体系。实施全民安全素养提升三年行动计划，根据省级级出台的应急安全宣教实训场馆建设运行标准，区、镇（街道）按标准建立场馆，村（社区）配备合适宣教阵地。组建基层应急宣传员队伍，建立完善工作运行机制。深化安全宣传“五进”活动，普及安全知识，培育安全文化，开展常态化应急疏散演练。基层应急宣传教育经费纳入镇（街道）年度财政预算。

（三）推进综合减灾示范村（社区）建设。按照上级制定的基层应急避灾场所建设、救灾物资储备标准，推进镇（街道）、村（社区）两级避灾安置场所规范化、可视化建设和应急救灾物资储备点建设。推进综合减灾示范社区创建工作，创建一批全国、全省示范村（社区），打造全省综合减灾示范社区创建标杆。

（四）引导市场提供公共应急服务。全面推行“保险+服务+科技”新型安全生产责任保险，探索发展多层次多领域公共巨灾保险保障机制，逐步建立完善以保险机构为纽带的社会专业技术服务体系，强化灾害事故预防和灾后补偿服务。大力培育和规范安全生产社会化服务市场，鼓励法人和公民积极购买社会化安全服务，引导“第三方”专业机构提供更多更优质的安全服务。创新风险隐患举报机制，建立“吹哨人”和内部举报人制度，加大举报奖励和保护力度，组织动员广大职工、家属和社会各界群众共同筑牢安全风险的人民防线。

七、加强对基层应急管理体系和能力建设的领导

（一）加强组织领导。各级党委、政府要切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，加强对基层应急管理工作的领导。各镇（街道）党政联席会议每年定期听取基层应急管理体系和能力建设情况，研究解决重大问题。将应急管理职责履行情况纳入各级领导班子和领导干部实绩考核。

（二）注重示范引领。应急管理部门要强化工作统筹和分类指导，及时研究解决相关问题。其他相关部门要按照各自职责，为基层工作创造有利条件，帮助基层解决实际困难。鼓励基层探索、打造一批工作标杆、样板，并及时总结推广经验。

（三）完善评价激励。健全基层应急管理分类考评机制，注重在处置重大风险、抗击重大灾害中检验管理实效。将基层应急管理体系和能力建设作为平安考核和安全生产目标考核重要内容，并纳入事故调查内容。保持基层应急管理队伍相对稳定，树立实干担当用人导向，选派有发展潜力的干部到应急管理岗位锻炼，落实及时奖励制度，对成绩突出的优先提拔使用。全面落实安全生产监管监察岗位津贴等保障政策。

（四）强化干部培训。将应急管理知识作为各级党校（行政学院）主体班次教育培训的重要内容之一，常态化开展基层党政领导干部应急管理能力培训，确保区、镇（街道）政府（办事处）主要负责人和分管负责人按规定接受专题教育。建立健全应急管理分级分类教育培训机制，对全区应急管理干部和其他从事应急管理工作人员有计划、分专题进行系统培训，全面提高应急管理的专业能力。

附件：重点任务分解

附件

# 重点任务分解

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 类别 | 重点任务 | 工作内容 | 牵头单位 | 配合单位 | 完成时间 |
| 一、深化基层应急管理体制改革 | 1.健全基层应急指挥体制 | 建立基层应急管理委员会及办公室，明确职责，厘清边界。 | 各镇（街道） | 区应急管理局 | 2021年3月 |
| 2.完善基层相关议事协调机构 | 启动设立安全生产和消防安全委员会，探索实行“一套班子、两块牌子、一体运作”的运作模式，建立“1+X”机制，下设若干个专业安全生产和消防安全工作小组，明确职责。 | 各镇（街道） | 区应急管理局、区消防救援大队 | 2021年3月 |
| 3.组建基层应急管理所 | 组建应急管理所，调整完善机构职能，明确工作职责，按有关规定配足从事安全生产监管和消防安全工作人员。 | 各镇（街道） | 区委编办、区应急管理局 | 2021年6月 |
| 4.推进应急管理综合行政执法改革 | 深化应急管理综合行政执法改革，健全区、镇（街道）两级应急管理综合行政执法体系，厘清不同层级执法管辖权限，明确监管执法职责。原则上实行区应急管理部门“局队合一”体制。 | 区应急管理局 | 区委编办、各镇（街道） | 2021年12月 |
| 对镇（街道）有能力承担的执法事项，依法委托镇乡（街道）执法。 | 区应急管理局 | 区司法局，各镇（街道） | 2021年12月 |
| 落实区应急管理综合行政执法准军事化管理的标准规范，统一配备执法装备、制式服装、标志和执法执勤用车等。 | 区应急管理局 | 区财政局 | 2022年6月 |
| 落实区、镇（街道）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。 | 区应急管理局 | 各镇（街道） | 2021年6月 |
| 5.明确其他相关部门应急管理职责 | 进一步理清职责边界，推动职能整合，构建“防、抗、救”分工清晰、互为衔接的基层内设机构职能体系。 | 各镇（街道） | 区应急管理局 | 2021年6月 |
| 相关部门履行安全生产监管、自然灾害防治职责。 | 区相关部门 | 区自然资源和规划分局、区水利局、区农业农村局、区应急管理局 | 2021年3月 |
| 公安部门督促派出所依法依职责分工做好消防工作。 | 区公安分局 |  | 2021年3月 |
| 二、健全基层安全风险防范化解机制 | 6.健全风险隐患双重预防机制 | 按照《宁波市安全生产风险管控暂行办法》等规定，定期开展区域风险辨识评估，建立重大风险清单，落实重大风险“一险一案”管控措施。 | 各镇（街道） | 区应急管理局 | 2020年12月 |
| 按照《宁波市生产安全事故隐患排查治理管理办法》等规定，建立安全生产隐患暗访发现和限时办结闭环制度。 | 各镇（街道） | 区应急管理局 | 2020年12月 |
| 开展第二轮安全生产综合治理三年行动，整治突出问题，建立防范长效机制。 | 区应急管理局 | 各镇（街道、园区）、区级相关部门 | 2022年12月 |
| 开展自然灾害综合风险普查和专项调查，实现风险隐患清单化管理。 | 区应急管理局 | 各镇（街道、园区） | 2022年12月 |
| 7.建立应急网格管理工作机制 | 将安全生产、消防安全、自然灾害风险隐患纳入网格管理日常重要职责，发挥网格长、网格员和安全生产协管员、灾害信息员、地质灾害群测群防员、水库巡查员、气象协理员等力量作用，做到风险隐患早发现、早预警、早处置。 | 各镇（街道、园区） | 区委政法委、区应急管理局、区消防救援大队 | 2021年3月 |
| 8.完善事故灾害应急应对机制 | 建立基层应急指挥平台，区、镇（街道）全面贯通。 | 区应急管理局 | 各镇（街道） | 2021年6月 |
| 区应急管理部门与110、119等建立联动机制，实现紧急信息有效对接传送。 | 区应急管理局、 | 区公安分局、区消防救援大队 | 2021年3月 |
| 严格落实24小时应急值班值守和信息报送制度。 | 各镇（街道、园区） |  | 2020年12月 |
| 规范镇（街道）、村（社区）两级应急预案，按规定开展演练。 | 各镇（街道） |  | 2020年12月 |
| 三、完善基层精准治理工作机制 | 9.建设数字应急管理综合应用平台 | 建设数字应急管理综合应用平台，实现区、镇（街道）两级全面贯通。 | 区应急管理局 | 区大数据中心，各镇（街道、园区） | 2021年12月 |
| 10.探索“大数据+”安全指数管理机制 | 探索“大数据+”安全指数管理机制，开展数据治理，创新应用场景，建立企业安全生产风险指数和信用、镇乡（街道）安全发展指数、防汛防台综合指数等管理机制。 | 区应急管理局 | 区大数据中心，各镇（街道、园区） | 2021年12月 |
| 11.推进“物联网+”智慧应急管理新模式 | 推广“码上安全”，推进建立“物联网+”智慧应急管理新模式，推进基层安全生产风险智能感知监测网络和自然灾害防治监测感知设施建设，推进工业互联网在安全生产中的融合应用。 | 区应急管理局 | 区经信局、区大数据中心、各镇（街道、园区） | 2022年12月 |
| 四、加强基层救早灭小突发处置能力建设 | 12.推进基层救早灭小基干力量建设 | 建立专职消防队、专业或半专业森林消防队、综合应急救援队。 | 各有关镇（街道） | 区应急管理局、区消防救援大队 | 2022年12月 |
| 区级制定综合应急救援队建设规划。 | 区应急管理局 | 区消防救援大队 | 2021年3月 |
| 13.构建基层快速响应救援圈 | 以国家综合性救援队伍为主力军，以基层综合应急救援队、专职消防队、森林消防队为快速响应基干力量，以社会救援力量为重要补充，构建基层快速响应救援圈。 | 区应急管理局 | 区消防救援大队，各镇（街道） | 2021年12月 |
| 14.加强基层应急救援队伍管理保障 | 明确区级应急管理部门和消防救援机构对基层各类应急救援队伍的管理指导职责。 | 区应急管理局 | 区消防救援大队、各镇（街道） | 2021年6月 |
| 区级建立本级应急救援队伍财政补助机制 | 区应急管理局 | 区财政局 | 2021年3月 |
| 基层综合应急救援队、专业森林消防队队员分别参照公安勤务辅务人员和政府专职消防队员待遇予以保障。 | 各镇（街道） | 区财政局 | 2021年12月 |
| 按规定落实应急救援队伍交通工具在执行应急救援任务时的免费通行、优先通行政策措施。 | 区公安分局、区交通局、区应急管理局 |  | 2021年6月 |
| 五、构建各方参与的防灾减灾基层防线 | 15.发挥村（社区）党组织应急管理作用 | 建立村（社区）应急管理领导小组，构建完善工作网络，确定村（社区）应急管理员，配齐安全生产协管员、灾害信息员、防汛防台责任人等，确保基层安全巡查、情况报送、宣传教育、预警发布、应急动员等落实到位。 | 各镇（街道） | 区应急管理局 | 2021年6月 |
| 镇乡（街道）要保证村（社区）应急管理员和安全生产协管员基本工作经费，建立工作补贴制度，根据事故灾害风险程度、服务对象数量以及工作成效等因素确定发放标准。 | 各镇（街道） |  | 2021年6月 |
| 16.完善基层全民安全宣传教育体系 | 实施全民安全素养提升三年行动计划。 | 区应急管理局 | 各镇（街道） | 2021年3月 |
| 根据建设标准，建设应急安全宣教（实训体验）场馆，村（社区）有合适的宣教阵地。组建基层应急宣传员队伍，构建基层安全宣传的工作网络。 | 各镇（街道） | 区应急管理局 | 2021年12月 |
| 基层应急宣传教育经费纳入镇乡（街道）年度财政预算。 | 各镇（街道） |  | 2020年12月 |
| 17.推进综合减灾示范村（社区）建设 | 推进综合减灾示范村（社区）建设，根据上级制定的建设和物资储备标准，2020年创建一批全国、全省示范村（社区），2021年全力打造全省综合减灾示范社区创建工作标杆。 | 区应急管理局 | 各镇（街道） | 分阶段实施 |
| 18.引导市场提供公共应急服务 | 全面推行“保险+服务+科技”的新型安全生产责任保险和公共巨灾保险。推行社会化服务，创新风险隐患举报机制。 | 区应急管理局 | 区地方金融监管局，各镇（街道、园区） | 2022年12月 |
| 六、加强对基层应急管理体系和能力建设的领导 | 19.制定镇（街道）应急管理工作分类评估办法 | 依据面临的安全生产、消防安全、防台防汛、森林消防、涉海涉渔安全等风险情况及任务，制定镇乡（街道）应急管理工作分类评估办法。 | 区应急管理局 | 各镇（街道） | 2021年3月 |
| 20.强化组织保障措施 | 研究制定贯彻本实施意见的具体方案，成立工作班子。 | 各镇（街道、园区） |  | 2021年1月 |
| 注重示范引领，打造一批工作标杆、样板，健全基层应急管理分类考评机制。 | 区应急管理局 | 各镇（街道、园区） | 2022年6月 |
| 将应急管理知识作为各级党校（行政学院）主体班次教育培训的重要内容，建立健全教育培训机制，提升应急管理能力。 | 区应急管理局 | 区委组织部，各镇（街道、园区） | 2021年3月 |