

吉林省应急管理“十四五”规划

“十四五”时期，是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是加快新时代吉林全面振兴全方位振兴的第一个五年规划期，是吉林在高质量发展新路上砥砺前行、积厚成势的关键五年。为加快推进全省应急管理体系与能力现代化，充分发挥应急管理防范化解重大安全风险、有效应对各类灾害事故的职能作用，营造更加安全稳定的发展环境，根据《“十四五”国家应急体系规划》（暂未下发）、《“十四五”国家安全生产规划》（暂未下发）的制定思路和《吉林省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》精神，制定本规划。

一、发展背景

（一）取得的成效。“十三五”以来，全省认真贯彻落实习近平总书记关于应急管理重要论述，按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，扎实推进安全生产、防灾减灾救灾和应急救援各项工作，与 2015 年相比，全省安全生产和防灾减灾救灾各项主要指标持续向好，灾害事故数量和损失得到有效控制，“十三五”应急管理领域相关规划目标全面实现。

1. 应急管理体系日趋完善。根据《吉林省机构改革方案》

(吉发〔2018〕37号)，大力推进应急管理体制机制改革，整合组织机构，完成9个部门、5个议事协调机构职能划转和人员转隶工作，市县两级应急管理部门全部组建。制定出台《关于加强乡镇（街道）、村（社区）应急管理体系、能力建设的实施意见》（吉办发〔2020〕32号），推进规范化建设工作试点。协商建立多项应急联动机制和防汛抗旱约定，制修订多项综合预案和专项预案。安全生产委员会、减灾委员会等议事协调机构的统筹规划和综合协调能力不断提升，组织体系、指挥体系、预案体系不断完善，全省应急管理体系基本形成。

2. 本质安全水平不断提升。加强领导，狠抓落实，安全生产责任制全面建立；针对重点领域持续开展安全生产专项整治，重点领域安全生产状况全面改善；安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制逐步建立；“机械化换人、自动化减人”专项行动有效落实；安全生产标准化水平整体提升，全省安全生产形势持续改善，事故起数、死亡人数均保持快速下降趋势。“十三五”末期，全省亿元国内生产总值生产安全事故死亡率较“十二五”末期下降50.98%；2017年、2018年和2019年全省均未发生重特大安全事故。

3. 灾害防治能力不断增强。建立了自然灾害防治工作部门联席会议制度，深入开展灾害监测系统建设和多灾种、灾害链风险综合监测，全省重大灾害监测预警、信息发布、应急救援和协同应对能力明显提升。多部门协同推进自然灾害防治八大工程建

设，启动第一次全国自然灾害综合风险普查，全省城乡灾害综合防范能力明显增强。“十三五”期间，因灾直接经济损失占地区生产总值比重从2016年的0.66%下降至2019年的0.45%，因灾死亡失踪人数2016年、2018年、2019年均为零。全省连续40年未发生重大森林火灾。

4. 应急救援效能不断提高。不断完善应急准备，组建省级综合性消防救援队伍，大力发展石油化工、矿山、地震、水域、山岳等行业领域应急救援专业队伍和社会化救援队伍，综合化、专业化救援力量不断充实；大型工程机械和搜救犬配备加强。全省59个核心消防救援站建设初具规模。重点城市、重要节点储备库建设初显成效，省、市、县、乡（街道）救灾物资储备体系初步建立。成功处置长春龙家堡煤矿冲击地压、万达广场爆炸等突发事件，有效应对新冠疫情、“三台叠加”、雨雪冰冻、松原5.1级地震等风险挑战，应急救援处置能力和保障能力明显提高。

5. 公众安全意识不断强化。加大宣传教育力度，创新发展安全文化。“线上”“线下”相结合，深入开展安全生产月、消防安全月、“5·12”防灾减灾日等主题宣传教育活动，尤其在新冠疫情防控期间，通过“吉林应急管理”公众号持续开展舆情引导和防疫宣传，做好复工复产安全防范和安全服务，社会公众安全风险意识和应对灾害事故能力不断提升。

（二）面临的挑战。当前，全省正处于安全生产爬坡过坎期、自然灾害易发突发期、改革转隶机制磨合期，同时受气候变化、

国际国内形势、新冠疫情和经济社会发展等诸多因素耦合影响，各种新兴风险隐患与存量风险隐患极易产生“叠加效应”，全省应急管理工作形势严峻。

1. 应急管理与社会需求有差距。城乡安全风险底数和变数愈加复杂，与之相比，应急管理在体系构建、队伍建设、履职保障、科技支撑等方面还存在短板，应急能力与人民群众日益增长的安全需求尚存一定差距，应急资金投入程度与经济社会的全面、快速和高质量发展要求还不相适应。

2. 应急管理体制机制有待完善。应急管理部门组建后，业务领域、工作环节日益复杂，但现阶段全省应急管理相关领域各部门职责分工尚未完全清晰，“防与救”“统与分”“上与下”的关系尚未完全理顺，各方联动的工作机制尚未完全形成，省级层面应急管理体制机制改革仍有待完善。

3. 城市安全发展面临复杂挑战。随着我省新型城镇化规划的实施，城市（群）规模日益扩大，城市灾害事故风险隐患不断积累，多灾种集聚和灾害链特征明显，应急管理的复杂性倍增；同时，新技术、新产业、新业态的不断涌现，也给城市运行管理带来新风险。科技支撑能力的相对不足，进一步加大了工作难度。

4. 农村应急能力短板十分突出。农村基础设施建设相对滞后，房屋建筑设防标准低，灾害事故风险抵御能力弱；应急设施装备和救援力量配备薄弱，多数乡镇无专设的消防站和救援队

伍；村民大多并未接受专业化的应急知识教育，自救互救能力相对欠缺，与乡村振兴发展战略需求有较大差距。

5. 灾害事故防控处置压力较大。全省近年多次遭遇极端天气，受台风、干旱、洪涝、暴雪和冰冻影响明显，给城乡防洪排涝、清雪除障、保民生、保安全等应急处置工作带来严峻挑战。全省森林覆盖率达 45%，春秋两季森林火险等级高，森林防火工作压力极大。

（三）发展的机遇。“十四五”时期，全省仍处于重要战略发展机遇期，社会生产力不断提高，科学技术快速发展，社会主义政治优势、制度优势更加彰显，应急管理工作面临前所未有的机遇。

1. 新发展理念指明方向目标。党中央、国务院高度重视应急管理工作，坚持“人民至上、生命至上”的发展理念，党的十九大报告指出，统筹发展和安全，是我们党治国理政的一个重大原则，十九届五中全会提出要把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程。省委、省政府也对全省应急管理工作作出系列部署和要求，提出“平安吉林建设要达到更高水平”的战略目标，为全省应急管理事业发展提供了重要政策支持和发展指引。

2. 机构改革提供组织保障。国家机构改革以来，以习近平同志为核心的党中央将应急管理体系与能力建设摆在前所未有的高度，不断深化应急管理领域改革，国家层面的应急管理机构组建基本到位，“大应急”体系的顶层设计基本完成，为新时代全

省应急管理体系构建开辟了理论与实践新路径，提供了重要的组织保障。

3. 振兴战略提供契机动力。习近平总书记视察吉林时赋予吉林“新担当”“新突破”“新作为”的重大职责使命，为全省实现安全发展提供了强大动力，指明了前进方向。东北振兴的政策机遇、新发展格局的融入机遇、国家重大战略的对接机遇和产业升级的趋势机遇及吉林省“一主六双”高质量发展、主动融入国家“一带一路”建设等战略与老工业基地振兴优势、人文人才和科教优势叠加联动等利好因素持续汇聚，为全省大力推进应急管理工作改革与发展提供了契机和动力。

4. 社会协同构筑人民防线。应急管理网格化管控体系与平安建设网格制的有机结合，形成了联防联控、群防群治、全社会共同参与的网格化治理格局，全省社会协同治理体系建设不断向前推进。尤其是新冠疫情的成功应对，为应急管理提供了宝贵的基层治理经验，对强化安全生产基层基础管理、筑牢防灾减灾救灾人民防线形成了强大的政策合力，有利于推动并形成应急管理共建共治共享新格局。

5. 科技进步助力精准治理。科技进步为应急管理实现跨越式发展提供了强有力的技术支撑。随着科技兴安战略深入实施，应急管理领域新技术、新装备、新工艺、新产品、新业态大量涌现，云计算、大数据、物联网、人工智能、5G等信息化手段广泛应用，安全生产和自然灾害的风险监测、预警预报、应急救

援、灾害防治等的精准治理水平将得到有效提升。

二、发展思路

（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，深入贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神和关于应急管理重要论述，在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局中找准职责定位，深入践行“人民至上、生命至上”理念，按照省委、省政府规划部署，以改革创新为根本动力，积极推进应急管理体系和能力现代化，更好统筹发展和安全，为新时代吉林全面振兴全方位振兴创造安全稳定环境。

（二）基本原则。

——坚持党的领导、政治引领。始终从讲政治的高度做好应急管理工作，把党的领导贯穿应急管理工作各领域、全过程，建立健全党领导应急管理工作的体制机制，完善各级党委领导应急管理工作、及时解决重点难点问题的相关制度。

——坚持人民至上、生命至上。坚持以人民为中心的发展思想，始终把人民生命安全放在首位，牢固树立底线思维和红线意识，大力实施安全发展战略，最大限度地降低灾害和事故风险，使人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

——坚持以防为主、防救结合。树牢风险管理理念，加强各类风险的识别、评估、会商研判和监测预警、响应处置，最大限

度地控制风险、消除隐患；坚持事前防范、事中救援、事后救助相结合，做到防灾、减灾、救灾相统一，提升救援综合保障能力。

——坚持统筹协调、综合施策。完善集中高效的统一领导，落实联防联控、群防群控机制。充分发挥应急管理部的综合优势和各相关部门的专业优势，鼓励社会参与应急治理，注重发挥市场机制作用，提高应急管理全链条社会化参与程度，实现责任共担、风险共治、安全共享。

——坚持依法治理、科技赋能。加强应急管理法治建设，从立法、执法、守法等方面推进安全风险综合防控。提升应急科技攻关和科技保障水平，推进应急管理数字化转型赋能。加强应急管理学科和人才队伍建设，推动应急产业发展。

（三）规划目标。

1. 总体目标。到 2025 年，全省应急管理的整体性、系统性、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，防范应对灾害事故能力和应急综合保障能力全面加强，灾害事故总量持续下降，重特大灾害事故得到有效遏制，基本建成与全省经济社会发展水平相适应的统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制和统一领导、权责一致、权威高效的应急能力体系。力争到 2035 年，全省安全生产、防灾减灾形势全面稳定向好，应急体系更加完善，基本实现应急管理体系和能力现代化。

“十四五”时期吉林省应急管理主要指标

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 18%	约束性
2	重特大生产安全事故起数	下降 20%	约束性
3	单位地区生产总值生产安全事故死亡率	下降 33%	约束性
4	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	下降 5%	约束性
5	营运车辆万车死亡率	下降 10%	约束性
6	煤矿百万吨死亡率	下降 10%	约束性
7	年均每百万人口因自然灾害死亡率	<1	预期性
8	年均每十万人受灾人次	<17000 人	预期性
9	年均因自然灾害直接经济损失占地区生产总值的比例	<1%	预期性

2. 分类目标。

——应急管理体制机制不断完善。应急管理的组织架构和岗位配备更趋完备，部门职能边界更加清晰，工作体制、协同机制更加合理，法规制度、标准规范体系全面建立，全省应急管理体系更加健全。

——应急管理事业基础更加坚实。应急管理的人员队伍、工作条件、物资装备、待遇保障等明显改善，履职能力、工作效能全面提升。县级以上应急管理机构工作条件达标率达到 80%；应急管理主要业务信息化覆盖率达到 90%；县级以上应急管理机构专业人才占比超过 60%，其中，新增人员专业人才占比不低于 70%。

——灾害事故抵御韧性显著增强。全省风险分级管控与隐患排查治理机制进一步完善，多灾种的综合监测、风险识别、预警

预报能力显著提升，城乡基础设施防灾能力、重点行业领域安全生产水平大幅提升，重大风险化解与综合监管能力显著增强。灾害事故信息上报及时准确；灾害事故信息发布公众覆盖率达到92%以上。

——应急救援处置能力明显提升。全省应急救援专业化、现代化、体系化程度不断提高，抢险救援能力持续提升。专职消防人员占全省总人口比例达到0.4‰；航空应急救援响应时间（覆盖范围200公里以内）控制在2小时以内；打造4个区域应急救援中心（基地）。

——突发事件应对准备全面强化。应急预案、应急通信、应急物资（装备）、紧急运输等方面保障能力全面加强，灾害救助能力全面提高。灾害事故发生后受灾人员基本生活得到有效救助时间缩短至10小时以内。

——共建共治共享体系逐渐形成。应急管理基础理论研究、信息化建设和科技应用取得较大进展，应急文化建设不断深入，公众应急意识和自救互救能力不断增强，城市安全发展水平有较大提高，市场参与机制不断健全，共建共治共享的社会治理格局逐步形成。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%；群众应急救护培训达标普及率达到2%；推动长春市创建国家级安全发展示范城市；新增100个全国综合减灾示范社区。

三、主要任务

（一）深化体制机制改革，健全完善应急管理体系。

1. 完善应急管理体制。

健全应急管理指挥体系。推进省市县三级党委、政府成立应急委员会、应急指挥部，建设应急指挥中心；建立健全乡镇（街道）应急指挥机构；健全安全生产、自然灾害防治相关议事协调机构运行规则和工作制度；规范设置各级各类专项指挥机构，形成统一指挥、权责一致、权威高效的应急指挥体系。

健全基层应急管理组织体系。加强顶层设计，进一步明确开发区等政府派出机构应急管理组织架构、工作职能等，规范乡镇（街道）、村（社区）等基层应急管理机构设置及岗位配备。

理顺应急管理职责。推动进一步理顺应急管理部门与水利、林草、地震、消防等行业部门的职责，不断完善责任清单、权力清单，明确应急管理部门与行业部门在综合监管、行业监管、属地管理上的责权分工，严格落实各部门的防灾减灾、应急救援、技术支持和应急保障责任。

完善应急管理工作制度。推进各级应急管理部门双重领导、地方为主的应急管理体制改革，全面实行准军事化管理。建立党委、政府定期研究应急管理工作和应急管理部门定期报告工作情况的“双定期”制度，健全应急值班值守、监测预警、信息报送、分级响应、调查评估等制度，推动形成横向、纵向贯通的应急管理工作体系，坚持不懈运用“五化”（清单化、图表化、手册化、模板化、机制化）和“六步”（带着问题搞调研、牵头制

定总方案、组织审核分方案、制定图表落任务、指导检查强监督、通报问责严督办）工作法，狠抓工作落实。

强化网格化管理制度。整合现有网格资源和力量，落实应急管理网格工作内容标准，将应急管理、安全生产和防灾减灾救灾工作纳入网格管理工作重要内容。

2. 优化应急管理机制。

探索形成规范化应急指挥机制。在全省各市（州）、区域应急救援中心建立处置不同类型突发事件的联合救援指挥机制，完善地方分级指挥和队伍专业指挥相结合的指挥模式，制定科学规范的应急指挥规则和应急流程，建强专业指挥与支持团队，统筹建设全省应急综合指挥平台，健全完善覆盖全灾种、全链条、全要素的应急指挥机制，以及重大灾害事故风险联防、信息联网、响应联动、任务联战、物资联保的工作协调机制。

构建统筹联动的应急协作机制。发挥应急管理部门统筹职能，健全与相关部门、行业领域的重大安全风险研判会商、防范预警和处置救援等应急联动机制，加强省内各地区及与辽宁、黑龙江、内蒙古等地重大风险的联防联控，强化军地灾情动态通报、兵力需求对接、应急资源保障等方面的数据共享和资源共享，形成上下协同、部门协同、行业协同、区域协同、军地协同的应急协同格局。增进国内国际合作交流。

加强信息发布与舆情应对机制。制定全省应急管理宣传工作总体方案，完善信息发布、舆情应对、警示教育等工作机制，打

造公益宣传、风险提示、信息发布、新闻报道四大平台，积极稳妥开展重特大突发事件的舆情应对处置。

3. 健全应急管理法制。

加快应急管理地方法规体系建设。推进全省应急管理、安全生产、防灾减灾救灾等领域立法，加快《吉林省自然灾害救助办法》等应急管理地方法规、规章的制修订工作，使法律法规全面覆盖应急管理重点行业领域和关键工作环节。加大普法宣传力度，严格落实“谁执法、谁普法”普法责任制。

加强应急管理标准体系建设。围绕危险化学品、烟花爆竹、矿山、冶金等工贸行业领域和自然灾害防治，以及风险调查评估、风险监测和管控、应急预案制定和演练、现场救援和应急指挥、应急救援装备、应急物资储备以及应急设施布局等方面，加快全省应急管理标准体系建设，重点突出风险分级管控、隐患排查治理、应急队伍及装备配备、应急物资储备管理等地方标准的制定和推广。

4. 压实应急管理责任。

严格落实地方属地责任。坚持分级负责、属地为主原则，进一步明确各级应急管理事权和支出责任，强化人员、经费和制度保障。坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，全面落实党政领导干部安全生产责任制和以行政首长负责制为核心的自然灾害防治责任制。推动制定党政领导干部安全生产“职责清单”和年度“工作清单”，把安全生产纳入高质量发展评价体系。

严格安全生产目标责任制，将应急管理履职情况纳入地方党政领导班子和领导干部重要考核内容。

严格落实行业部门监管责任。按照“三个必须”要求，厘清各部门监管权力与责任清单，明确安全监管职责，建立部门监管职责动态完善机制，紧盯分管领域，宁可越位不可缺位，形成合力，消除监管漏洞盲区。统筹落实自然灾害防治责任，衔接好“防、减、抗、救”责任链条，压紧压实各方责任。

严格落实企业主体责任。强化企业法定代表人、实际控制人和主要负责人安全生产第一责任人法定责任，深化全员安全生产责任制，严格重点岗位资格准入管理，健全企业生产经营全过程安全生产责任管理及追溯制度，落实安全诚信、安全承诺制度。强化监管执法，对存在重大隐患问题整改不到位、发生亡人事故的，一律采取严惩重罚，并通报曝光，警示督导企业落实主体责任。

健全完善责任追究制度。建立灾害事故直报制度，严厉追究瞒报、谎报、漏报、迟报者责任。健全重大灾害评估和事故调查处理机制，依纪依法实施责任追究，推动落实改进措施。开展溯源反思，加强对未遂和轻微事故的调查分析。建立完善灾害事故应急处置评估和整改措施落实情况“回头看”制度，定期开展系统评估，查找差距、督促整改。

（二）加强基础能力建设，筑牢应急管理事业根基。

1. 完善组织机构建设。

规范建设标准。全面落实“一套应急管理制度、一套应急工作机制、一套安全生产和自然灾害风险隐患台账、一套应急管理基本情况数据库、一套应急救援预案、一张重大风险隐患分布平面图、一张应急管理网格管理表、一张应急管理责任清单和网格长（员）责任卡、一张应急疏散路线图、一部公开举报电话”的“十个一”建设标准，实现“有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练”的“六有”应急管理工作保障体系。

改善工作条件。按照各地各级应急管理工作实际需要，合理布局办公场所，规范设置办公室、档案室、值班室、装备室、应急指挥中心（视频会议室）等业务用房功能区，实现各级应急管理部门视频网络互联互通，具备随时召开工作视频会议和应急调度功能。配齐基础办公设备设施，现场执法监督检查及事故调查取证分析设备，监管执法人员个体防护装备，以及应急执法车、执法电动车等车辆装备。

创新治理模式。稳步推动社会资源、服务、管理下沉，探索推行精细化、精准化基层应急管理工作模式。持续深化行政审批制度改革，加快应急管理政务服务平台建设，深化应急管理“放管服”改革，加快实现应急管理组织架构向“金字塔”式转变，由下至上提升治理能力和水平。

2. 建强应急管理队伍。

加强干部队伍专业化建设。继续稳固应急管理部的煤矿、石油化工、安全工程等领域的专业人才队伍，充实水工环地质工

程、自然灾害学、防灾减灾科学与工程、安全工程、消防工程、应急技术与管理等专业人才队伍，加快专业人才供给，提高应急管理干部的专业化比例，构建结构合理、梯次完备、衔接有序的人才格局。

加强基层工作人员队伍建设。各地区根据当地经济社会发展需要，以及辖区人口数量、经济总量、各类单位（生产经营单位、学校、医院、商场等）数量、应急管理工作任务等实际情况，制修订并落实使用行政、事业编制人员或公益岗、社工岗等办法，按照人岗相适的原则配齐建强应急管理工作人员和基层网格员队伍，培养发展基层灾害信息员、安全生产“吹哨人”。推动基层综合性应急救援队伍建设，建立“第一响应人”制度。

加强综合行政执法队伍建设。按照《关于深化应急管理综合行政执法改革的意见》（中办发〔2020〕35号）、《国家防汛抗旱总指挥部关于健全地方防汛抗旱工作机制的指导意见》（国汛〔2020〕8号）等文件精神，结合各地区经济发展规模、产业分布、企业数量、自然灾害和安全风险等级等特点，优化执法资源和执法力量配置，规范机构编制管理，整合组建应急管理综合行政执法队伍。加大专业人才引进和培养力度，推动执法力量向基层和一线倾斜。

3. 完善人员职业保障。

建立健全干部容错纠错机制。处理好“严管”与“厚爱”、“执纪”与“容错”的关系，创造良好的制度环境和问责导向，

科学评判和客观处理应急管理干部和行政执法人员在工作上的责任。

建立完善职业发展保障机制。全面落实国家应急管理保障政策，建立符合应急职业特点的工资待遇保障机制，探索应急管理系统与行业企业管理人员双向挂职交流机制，健全人才评价机制，完善职业荣誉激励、表彰奖励和疗休养制度，提高职业荣誉感和吸引力，以制度保障推动应急管理队伍建设向专业化、专职业化发展。

4. 提升人员应急能力。

完善应急管理教育培训制度。建设吉林省应急管理网络学习平台，利用应急安全相关行业领域、高校、科研院所及企业师资资源和课程资源，搭建线上线下培训模块与分级分类培训体系，推动应急管理干部继续教育和职业培训转型升级。

组织开展应急管理教育培训。制定年度培训计划和中长期培训规划，定期组织全省各级应急管理干部、综合行政执法人员、基层工作人员和应急救援队员开展应急管理基础理论、基本技能、执法能力、实践实训等方面的培训。建立教育考核机制，将考试结果与评优评先、绩效考核、干部提拔任用挂钩。将风险研判、应急指挥、舆情控制等应急管理培训内容纳入党政领导干部任职、党校培训及机关业务能力培训课程。

（三）强化安全风险防范，增强灾害事故抵御韧性。

1. 加强风险源头辨识管控。

严把安全发展准入关。健全城乡规划、建设、运行等全周期安全风险评估管理制度。加强安全生产规划布局和安全风险调查评估工作，严把招商引资和新上项目安全生产关。实施市场安全准入负面清单制度，推动建立安全联合审批制度。建立重大风险联防联控机制，严格控制区域风险等级和风险增量。

增强城乡安全韧性。完善城乡建筑和基础设施安全设防标准，实施自然灾害高风险区危旧房改造、抗震加固改造和居民搬迁避让工程，加固学校、医院等重点公共服务设施，加强残疾人集中场所、残疾人服务机构安全保障及应急服务和消防安全能力建设，加强城市防洪防涝与调蓄设施建设。强化重要城市和灾害多发地区水利、交通、通信、能源等关键基础设施建设，科学规划建设管理应急避难场所。

推进企业安全生产标准化建设。制定和完善相关行业领域企业安全生产标准化创建重点清单，督促指导企业按照法律、法规和国家标准、行业标准，健全安全生产标准化工作体系和运行机制，实现现场管理、操作行为、设备设施和作业环境规范化，夯实企业安全基础。

提升企业本质安全水平。加大科技兴安政策扶持力度，鼓励企业通过安全设施完善、设备工艺升级、智能化控制、在线监测预警等手段，大幅度提升企业安全管理能力和本质安全水平，降低安全生产风险。引导安全保障能力低、长期亏损、扭转无望的低端企业主动退出。

2. 强化风险监测预警研判。

完善安全风险监测预警体系。建立健全灾害事故分类监测和分级预警体系，构建“空、天、地”一体化、全灾种全覆盖的智能监测预警系统；完善预警信息发布制度，强化针对特定区域、特定人群的精准发布能力，力争实现农村行政村和灾害重点区域户外应急广播终端全覆盖。

完善安全风险监测基础设施。加强统筹指导，对各行业领域监测预警系统设备进行升级改造。按照风险分级区划优化自然灾害监测站网布局，加大灾害易发区监测站网密度；利用卫星、无人机、浮空平台等扩大监测覆盖范围，强化对灾害事故易发多发频发地区的动态监测。加强监测基础设施建设管理和监测设备运行维护。

强化信息共享和风险综合预警能力。加强推进应急管理部门与工业和信息化、水利、气象、自然资源、林草、民政、生态环境等行业部门信息平台互联互通；加快实施“工业互联网+安全生产”行动计划，推进重大危险源监测预警联网；统筹运用安全生产、森林草原、气象环境、水文地质等领域数据，建设完善综合监测预警平台，加强对灾害事故风险特征、规律和趋势的综合研判。

完善风险预警和防范响应机制。加快在重点场所、重点单位推广应用物联网感知技术，提升风险动态监测预警水平。健全安全风险公告警示和重大安全风险预警机制，建立重大活动、重点

时段、危险区域风险提示制度，完善灾害事故预警快速反应机制，制定科学管控与响应方案，实现风险超前防范、隐患即时治理。

3. 推进安全生产专项整治。

完善事故双重预防体系。以安全生产专项整治三年行动为主线，完善对重点领域、重点区域、重点部位、重点环节和重大危险源的风险分级管控和隐患排查治理机制，制定完善重大隐患判定标准和排查导则，将重大事故隐患纳入相关系统管理，规范分级分类排查治理标准，建立企业“一张网”信息化管理系统。推动企业定期开展安全风险评估和危害辨识，针对高危工艺、设备、物品、场所和岗位等，加强动态分级管理，落实风险防控措施。建立企业内部事故隐患自查、自改、自报闭环制度。建立健全企业风险管控和隐患排查治理情况向负有安全生产监督管理职责的部门和企业职代会“双报告”制度，完善安全生产隐患举报奖励制度和舆论监督制度。实行重大隐患治理逐级挂牌督办和整改效果评价，将工作成效纳入安全生产年度考核。

强化安全监管执法力度。实施分级分类精准化执法、差异化管理，采取“监管干部+专家”的督查模式，实施精准排查、精准治理、精准监管。强化执法全过程监督，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等制度，强化执纪问责。持续深化“互联网+监管”执法，建立法律、法规标准库、案例库和安全生产执法数据库，大力推动网上执法、视频巡

查、电子文书、智能辅助新型执法模式。

推进重点行业领域专项整治。聚焦危险化学品、煤矿、非煤矿山、消防安全、道路运输、交通运输、城市建设、特种设备、旅游、工业园区和危险废物等重点行业领域，深入开展专项整治。

4. 加强自然灾害综合治理。

筑牢自然灾害风险防控体系。构建有效应对各灾种、覆盖防灾减灾救灾各环节的自然灾害综合风险防控体系，重点关注松原地震、东部山区地质灾害及森林火灾等灾害风险，形成支撑自然灾害风险管理的全要素数据资源体系，实现重大风险隐患识别、评估、监控、预警、处置全过程动态管理。统筹推进防汛抗旱能力建设工程、地震易发区房屋设施加固工程、地质灾害综合治理和避险移民搬迁工程、森林防火基础设施建设工程等自然灾害防治工程。

摸清灾害风险隐患底数。深入开展自然灾害风险普查工作，查明区域自然灾害致灾要素、重要承灾体要素及抗灾能力，开展自然灾害综合风险评估，完善自然灾害风险分级区划和防治区划，绘制自然灾害综合风险图。开展水旱灾害、地震地质灾害、森林草原火灾、气象灾害等重点灾种隐患排查，形成隐患清单，建立自然灾害风险隐患数据库。

专栏 1 自然灾害防治重点

水旱灾害	开展全省山丘区中小河流洪水灾害风险普查，制定洪水风险区划图，加强汛情旱情监测预警，加快病险水库除险加固，加强水利基础设施建设，提升防汛抗旱能力。
地震灾害	加强松原等地震高发区断裂构造研究，开展吉林省城市活断层探测，编制地震灾害风险区划，加快实施地震易发区房屋设施加固工程，全面提高建筑、基础设施和农村民居抗震性能。
地质灾害	加强地质灾害风险隐患排查，全面开展地质灾害综合治理，建立健全地质灾害应急体系。
森林草原火灾	开展森林草原火灾风险调查、风险评估与区划，加强火情监测预警，降低森林草原火灾隐患，加强防火基础设施建设，完善扑火应急预案，提高森林草原火灾综合防控能力。
气象灾害	建立基于大数据的气象灾害风险管理平台，加强台风、暴雪、寒潮、大风、冰雹、霜冻、大雾、干旱等气象灾害的监测、预报和预警，提高人工影响天气能力，减轻干旱、冰雹等气象灾害对生产、生活的不良影响。提升极端气象灾害对交通、电力、能源等方面的影响风险预警能力。

（四）加强救援队伍建设，提升灾害事故应对能力。

1. 加强综合性消防救援队伍建设。

建强省内综合性消防救援队伍。按照国家综合性消防救援队伍建设方案，推动吉林省消防救援队伍和吉林省森林消防队伍实现资源整合和业务整合。对标应急救援主力军和国家队定位，优化省内综合性消防救援队伍力量布局和人员配置，建立与地方经济社会发展相适应的队伍编制员额增长机制。

加强专业救援能力建设。按照“全灾种、大应急”要求，支持消防救援和森林消防队伍拓展地震、地质灾害和山岳、水域、重型工程机械救援等多方面救援职能，推进两支专业队伍由单一灾种救援向全灾种大应急救援转变，提高重大灾害事故极限条件下的综合救援能力。

加强机动救援力量建设。持续深化综合应急救援机动支队建设，在现有机动支队规模基础上，利用 3—5 年继续打造抗洪抢险救援、航空救援、化工专业救援、高层建筑救援等专业类型的机动救援队伍；完成消防总队无人机中队组建，形成“陆、水、空”一体化救援能力，确保遂行全天候跨区域应急救援任务需要。

2. 推动专业化应急救援队伍建设。

加强省级专业救援队伍建设。依托吉林省应急抢险救援队，打造省级“全灾种”应急救援队伍，提高应急救援能力。加强和规范防汛抗洪抢险、地震和地质灾害救援、森林草原防灭火、水域救援、航空救援、安全生产事故救援等各类专业救援队伍建设，健全规模火灾处置编队、复杂灾害救援攻坚等特种灾害专业救援队，科学规划站点布局，优化力量布局和作战编成。实行准军事化管理，提高各类专业应急救援队伍“一专多能”救援能力。探索专业应急救援队伍与国家综合性消防救援队伍协作配合、联合编组等机制。

促进企业专职救援队伍发展。依托吉林油田公司、吉林石化公司、通化矿业（集团）公司、中国黄金吉林海沟黄金矿业有限责任公司等重点行业企业建立油气勘探、石化、矿山、防汛、森林草原等领域专职救援队伍，加大支持扶持力度，提高救援队伍人员素质、能力与规模，建立高危行业企业的专职救援队伍。

加强专业领域应急队伍建设。依托工兵、陆航、运输、通

信、医疗、气象等专业领域力量，组建一批抗洪抢险、地震灾害紧急救援、空中紧急运输、交通应急抢险、应急机动通信保障、医疗防疫救援、气象专业保障等专业领域应急队伍。

3. 探索多元化社会应急力量建设。

加强基层应急救援队伍建设。以乡镇（街道）普通民兵，医院、学校及所属单位、企业等人员为基础，组建乡镇（街道）综合性应急救援队伍；以村（居）民小组长、普通民兵、卫生所（室）和学校等人员为基础，组建村（社区）综合性、松散型兼职应急救援队伍，负责辖区内灾害事故的先期处置和救援、组织群众疏散等工作。

支持公益性社会应急力量建设。鼓励扶持蓝天救援队、红箭救援队等民间救援组织健康发展，大力发展城市搜救、山岳救援、航空救援、水域救援、消防、森林草原火灾扑救等专业性应急志愿者队伍。依托社会资本和组织，整合无人机资源，扩展应用领域，坚持优势互补，构建水、陆、空协同联动应急救援体系。

规范社会力量参与应急救援。健全属地为主的社会应急力量管理和调用机制，推动社会应急力量与政府形成合作协议关系。鼓励社会应急力量在城乡社区、学校、企业等基层单位因地制宜开展科普宣教、风险排查、培训演练等常态防灾减灾工作；灾害事故发生后，在事发地政府指挥机构或应急管理部门统一指挥调度下，有序参与应急救援工作。

4. 完善救援队伍基础性制度规范。

加强救援队伍规范化建设。支持引导各级各类应急救援力量建立健全日常管理制度体系和职业操守规范，强化队伍正规化管理。实行应急救援力量分级分类管理制度。建立应急力量信息化管理平台，加强需求对接和服务保障。

强化救援队伍培训演练。建立各类救援队伍共训共练、指挥协同、救援合作机制。加强培训演练基地建设，积极推动消防救援基地、专业救援基地共用共享。完善各类应急救援队伍培训演练机制，加大对应急救援指挥人员、一线处置和救援人员的能力培训演练，定期开展实战化应急救援演练。

拓展救援队伍建设保障渠道。制定专业救援队伍和社会应急力量建设标准及管理办法，保障人员、装备、资金等方面的持续稳定投入。建立健全应急救援装备更新换代常态保障机制。鼓励开发应急救援保险产品，加快建立应急救援队伍多渠道保障模式。

（五）完善应急保障体系，强化突发事件应对准备。

1. 强化应急预案准备。

完善应急预案体系。分行业分区域开展风险评估、应急资源调查和应急能力评估，结合工作实际梳理各类应急预案编制需求，强化上下级预案、同级预案、政府与企业、相邻地区等相关预案之间的有效衔接，制定各级各类应急预案编制计划，构建覆盖全灾种、全区域、全行业、全层级、全过程的应急预案体系。

加快应急预案编制修订。完善应急预案编制指南，制订应急预案编制、评审、备案指引，统筹指导各级各行业管理部门编制、修订专项应急预案和部门预案。修订省级总体应急预案和专项应急预案。

健全应急预案全流程管理机制。建立应急预案数字化管理平台，强化应急预案分级分类管理。制定并落实年度应急演练计划。规范应急预案评估机制，组织开展现有预案定期评估、应急演练活动评估及灾害事故实施评估。建立应急预案定期和按需修订机制。建立灾害事故情景推演资源库。加强企业应急预案检查指导。

2. 强化应急物资准备。

优化应急物资管理。建立应急物资保障联动机制，健全省内跨地区应急物资协同保障、信息共享和应急联动机制。依法完善灾害应急处置期间政府紧急采购制度，优化紧急采购流程。加强应急物资信息化管理。完善应急物资分类、生产、采购、储备、装卸、运输、回收、报废、补充等相关管理。

加强应急物资储备。不断完善省市县乡四级应急物资储备布局，针对我省松原地区地震灾害频发，中东部重点林区春秋重特大森林火灾隐患及中俄、中朝边境区域火灾威胁，省内夏季洪涝汛情、冬季雨雪冰冻和严寒低温等灾害风险，市（州）、县（市、区）根据实际合理确定实物物资储备品类和规模。加强人口密集区域和经济欠发达且灾害高风险地区的物资储备。建立省、市县

实物储备和物资协议（生产能力）储备相结合的应急物资储备模式，在实物储备基础上，开展物资协议储备和生产能力储备。制定家庭应急物资储备建议清单，引导家庭储备应急物资。

提升应急物资产能保障。加强生产能力动态监控，分类掌握重要物资企业供应链分布，选择条件较好的企业纳入产能储备企业范围，建立动态更新调整机制。发挥市场投入主导作用，完善鼓励、引导重点应急物资产能储备企业扩能转产政策，持续完善应急物资产业链。

建立应急物资捐赠机制。畅通应急物资社会捐赠渠道，鼓励有条件的应急产业企业向地方捐赠应急物资，依法规范捐赠应急物资分配监督工作。

专栏 2 省级应急物资保障建设重点

<p>应急物资 储备品类</p>	<p>本规划中应急物资为生活类救灾物资和防汛抗旱物资。 (1) 生活类救灾物资：帐篷（棉帐篷、单帐篷）、棉大衣、棉被、折叠床、取暖炉、场地照明灯、折叠式彩钢活动板房等物资。(2) 防汛抗旱物资：主要储备防汛抢险救援类、防汛抢险常规物资类、抢险救援灯具机具类、防汛抢险供排水发电机具设备类、防汛抢险保障物资类等五大类，主要有气垫船、无人机、地形车、冲锋舟、橡皮船、编织袋、土工布、铁线、钢丝网兜、照明灯具、潜水排污泵等物资。</p>
<p>应急物资 储备布局</p>	<p>按照分级负责、相互协同的原则，根据灾害事故风险分布特点，按照省级层面满足启动省Ⅳ级救助应急响应的实物应急物资保障需求，地方按照本地应急物资储备标准、规划或国家规定储备规模标准进行实物应急物资储备。 (1) 省级生活类救灾物资：在全省 9 个市（州）设立省级救灾物资代储库，在多灾易灾县（市、区）和交通节点城市设立省级救灾物资代储库。(2) 省级防汛抗旱物资：以长春市为中心，在全省 9 个市（州）和长白山保护开发区设立省级防汛抗旱抢险设备物资代储库。建立 1 主 9 辅的防汛抢险物资储备布局。</p>

3. 强化通信交通准备。

强化应急通信保障能力。加强综合性应急管理指挥协调机构

对应急通信工作的组织领导，由行业主管部门督促通信公司加强应急通信系统建设。加强通信网络基础设施建设，在灾害多发易发地区、重要城市和乡村区域建设一定数量的塔架坚固抗毁、供电双备份、光缆卫星双路由的超级基站。制定基层应急通信基础设施标准规范，提升应急通信网络覆盖率，力争在每一个乡村、社区都配备应急通信系统。完善通信网络和视频监控系统，对重点区域的重大灾害事故隐患和危险源进行全时段监控，探索推动5G在监测监控、现场救援、指挥调度等方面的广泛应用。

提高紧急运输保障能力。加强应急物流体系建设，建立健全公路、铁路、水路、航空等紧急运输调运和征用机制，充分发挥大型物流企业、运输组织等各类运输力量效能，充分利用市场经济和信息技术提升紧急运输和物流配送能力。完善多式联运组织，发挥不同运输方式规模、速度、覆盖优势，构建快速通达、衔接有力、功能适配、安全可靠的综合交通紧急运输网络。加强交通应急抢通能力建设，进一步提高紧急运输能力。加强紧急运输绿色通道建设，完善应急救援物资（装备）和人员运输特种车辆跨区域优先通行机制，提高运输流转效率。

4. 强化救助恢复准备。

建立与各地经济社会发展水平相适应的自然灾害救助标准，合理划分省与市县政府救助事权和支出责任，健全省级受灾群众应急救助、过渡期生活救助、一次性抚慰金、因灾倒损房屋恢复重建补助标准及受灾群众冬春救助指导标准。完善灾情统计制度

和灾害信息管理系统。改进灾害损失评估标准和方法，完善灾害救助响应机制，加强救灾力量资源配置。鼓励、引导单位和个人参与自然灾害救助捐赠和恢复重建服务等活动。健全省级综合统筹指导、市县为主体、灾区群众广泛参与的灾后恢复重建工作机制。

（六）推动要素资源聚合，塑造共建共治共享格局。

1. 强化信息技术支撑。契合“数字吉林”发展目标，推进“智慧应急”建设。按照“1年夯实基础、2年重点突破、3年形成体系”的总体思路，完成“一平台（应急管理综合应用平台）、两中心（云数据中心、应急指挥中心）、四体系（前端感知网络体系、应急通信网络体系、运行保障体系、标准规范体系）”的建设任务，积极推动信息化样本城市建设。

建设“一平台、两中心”。按照省级统建，省市县分级应用的模式，继续推进应急管理综合应用平台建设。依托“吉林祥云”大数据平台，建设应急管理云数据中心。建设完善各级应急指挥中心，构建省市县三级应急指挥联动平台体系。

构筑四大支撑体系。面向安全生产重大风险隐患、重大地震灾害、重大地质灾害、极端气象灾害、重大水旱灾害等开展综合性监测预警与风险防范，实现前端感知网络体系全域覆盖。建立全面立体的安全防护体系和科学智能的运维管理体系。提升应急通信网络体系建设，健全基础信息设施，实现通信服务有效保障。推动全省应急管理信息化系统标准化建设，实现上下数据联

通，横向数据共享。规范数据资源管理，强化数据安全风险评估、安全监测预警和安全应急处置。

推进数字智慧支撑体系建设。推进大数据、人工智能、物联网等新技术在应急领域的应用，鼓励行业部门先行先试，加快“业务数据化、数据业务化”，构建符合大数据发展趋势的数据管理体系，为大数据在应急领域的深度分析应用提供保障。

2. 推动科技创新发展。

加强应急管理学科建设。支持省内高校开设应急管理相关专业，加大应急管理、安全工程、应急救援等方面专业人才培养力度，优先培养适应国家及省内应急管理事业发展的多层次专业人才。

加强应急管理智力支撑。依托吉林应急管理职业学院建设吉林省应急管理智库，有计划地引导培训或发展跨专业领域的专家；建立或完善专家库专家进入退出机制，并对专家进行规范化、专业化培训。实施吉林省应急管理重大专项课题研究，加快安全生产、防灾减灾、应急管理等方面基础理论、管理模式、政策措施、关键技术的创新研究。

强化关键技术装备研发。深化应急管理部门与科教系统、行业企业的合作，支持科技创新研发机构建设，鼓励行业、企业加快风险隐患监测预警、灾害事故现场智能感知、破拆搜救、应急通信保障、应急运输等领域关键核心技术和智能化新型装备的研发应用和成果转化。

推动应急产业发展。鼓励有条件的地区发展各具特色的应急产业；支持测绘、巡检、高危作业、应急救援等工业级无人机和核酸检测车等应急救援装备的研制生产，推动民用雷达、航天航空等产业军民融合发展；支持有基础的企业做强应急产品的研发和生产，优化安全应急产品生产能力区域布局。探索建立政府引导的应急产业多渠道资金投入机制，积极吸引社会资本和多方力量参与应急产业发展。

3. 推进应急文化建设。

大力培育应急文化。将应急文化教育纳入国民教育体系。制定实施全民应急知识公益教育计划，依托“吉林应急管理”公众号开展公民普惠性应急文化教育。依托吉林省应急管理综合应用平台，提供终身可追溯的教育培训记录服务，并作为从业人员上岗就业的重要依据。推动应急安全宣传教育“五进”和消防宣传教育“七进”工作。大力培育应急志愿服务文化，发展壮大应急志愿者队伍，组织开展红十字救护员培训，引导全社会关注残疾人、老年人等脆弱人群安全防护和救助，提升公众自救互救和突发事件应对能力。

健全宣传教育机制。建立全年 365 天常态化安全宣传机制。推动建立与省直部门、消防救援队伍和基层应急部门的宣传教育联动机制。拓宽新形势下应急知识有效传播途径及方式，深化与传统媒体以及网络媒体的战略合作和互动融合，面向社会公众广泛传播风险隐患识别、安全事故预防、突发事件紧急避险、自救

互救等应急安全知识。

建设宣传教育基地。依托省内现有科技场馆、防空场地、游乐园区等社会公共场所，以及有条件的高校、企业，建立一批面向社会公众的体验式安全教育场馆和基地。应用大数据、云计算等信息技术手段，建设网络宣传教育平台，提升基于互联网的科普宣教能力。

发挥示范引领作用。持续推动安全发展示范城市、安全文化示范企业、国家级综合防灾减灾示范社区和示范县（市、区）的创建工作，完善相关创建标准规范，提高城市和社区安全韧性水平。大力培育、选树、宣传英雄模范，充分发挥英雄模范的精神引领、典型示范作用。

4. 发挥市场机制作用。

完善应急管理社会化服务体系。坚持政策引导、政府推动、市场运作原则，出台政府购买应急管理服务指导性目录，支持专业化服务机构、高危行业领域专家、社会化救援队伍围绕自然灾害防治、安全评价、风险评估、隐患排查治理、检验检测、教育培训、技术咨询、技术服务、应急救援等提供第三方服务。加强社会化服务监督管理和行业自律，建立应急管理服务机构诚信档案，强化守信激励和失信惩戒。

完善风险分担补偿体系。大力推进安全生产责任保险有效落实，在危险化学品、烟花爆竹、矿山生产、石油化工、金属冶炼、建筑施工等高危行业领域全面推行安全生产责任保险，鼓励

其他行业领域生产经营单位投保安全生产责任保险，切实发挥保险机构参与风险评估管控和事故预防的作用。加强应急救援人员人身安全保险保障。加快推行地震、水旱灾害等巨灾保险，探索多渠道多层次的巨灾风险分担机制。

四、重点工程

（一）应急管理基础能力提升工程。

1. 乡镇（街道）应急管理体系建设。

健全乡镇（街道）应急管理体系。按照“五有”基本要求，推进乡镇（街道）、村（社区）两级应急体系规范化建设。以乡镇（街道）机构改革为契机，整合防汛抗旱、消防森防、防灾减灾救灾等资源和力量，采取独立设置或加挂牌子的方式，组建乡镇（街道）应急管理办公室，整合乡镇（街道）原有各类应急指挥机构（包括安全生产、消防、森防、防汛抗旱、防灾减灾救灾等）组建综合性应急指挥部，由应急管理办公室负责具体日常工作。原则上每个乡镇（街道）应急管理办公室至少应配备或明确3—5名应急管理工作人员，每个村（社区）至少应明确2—3名应急管理工作人员，至少1名灾害信息员；村以村民小组、社区以300—500户居民为基本单元划分为1个网格，每个应急管理网格至少明确1名应急管理工作人员。

加强乡镇（街道）应急能力建设。加强乡镇（街道）和村（社区）应急管理基础设施建设，推动和规范微型消防站和村（社区）应急服务站建设，配备必要的应急物资、装备设备、个

人防护用品等，加强人员培训和演练。明确县（市、区）应急管理部门负责组织以乡镇（街道）应急管理人员、应急救援队员为主的业务培训，每年不少于 10 天；乡镇（街道）应急管理办公室负责组织村（社区）应急管理人员、应急救援队员和应急管理网格员的业务培训，每年不少于 5 天。推广乡村两级应急体系规范化建设试点工作。县级及以下应急管理机构的应急管理工作经费和应急管理体系与能力建设资金由当地政府纳入同级财政预算。

2. 应急管理综合行政执法力量建设。

推进应急管理综合行政执法改革。按照中央深化应急管理综合行政执法改革要求，整合应急管理部門的有关危险化学品、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，组建应急管理综合行政执法队伍。健全省市县三级应急管理综合行政执法体系，实施分类分级执法。统一基层综合行政执法机构名称、规格、数量和层级，优化人员配置，推动执法力量向一线执法倾斜。市县两级应急管理部门原则上实行“局队合一”体制，形成监管执法合力。对执法人员严格实施持证上岗和资格管理制度。通过健全公开招聘和竞争上岗制度，采取定向招录、委托培养等方式健全专业人才配备，力争实现具有化工、安全等相关专业的学历、职业资格和实践经验的执法人员数量不低于在职执法人员 75% 的目标。

开展行政执法机构工作条件标准化建设。完善各级行政执法机构技术业务用房。重点加强动态巡查、办案等执法一线工作力量专业化能力建设。加大监管执法装备投入，补充配备执法用车、制式服装、个体防护和急救装备，“互联网+执法”移动执法终端，以及各类特殊工作条件下的执法专用设备。

3. 应急管理科普宣教培训能力建设。

组织实施应急管理培训“四个一”工程。通过制定一个五年培训规划、编制一个培训大纲、出版一套培训教材、建设一个实训基地（可研报告），完善应急管理教学、培训、研究、实训等设施，构建立体化、全方位的应急管理培训体系，提高应急管理系统业务能力。

建设吉林省应急管理网络学习平台。搭建一套标准稳定、安全高效、实用可扩展的在线学习平台和一个持续更新的课程资源库，为全省应急管理系统全体领导干部、从业人员、基层工作者提供便捷、实用的培训方式，提升应急管理能力、安全生产监管能力、防灾减灾救灾能力、行政执法能力以及党性修养水平。

建设科普教育基地和体验馆。统筹规划各县（市、区）应急体验场馆的区域分布，规范体验馆建设的标准及科普内容。各级政府根据本地科普教育需要，主导和引导建设面向公众开展科普教育的培训场所、科普基地、避险区、安全体验馆等，或通过线上虚拟体验馆建设，实现市（州）线下/线上应急体验场馆的全覆盖。联合宣传、科技、工业和信息化、财政等部门，定期组织

评选宣传教育功效发挥较好的示范性基地（网站）。

（二）安全生产治本攻坚能力建设工程。

1. 危险化学品安全整治。起草贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于全面加强危险化学品安全生产工作的意见》（厅字〔2020〕3号）实施方案；分级分类排查安全风险隐患，深化油气储存和长输管道企业安全隐患排查整治，涉及重大危险源危险化学品企业、危险化学品生产企业完成安全风险分级管控和隐患排查治理体系建设；加强危险化学品建设项目源头管理，督促指导各地制定完善新建化工项目准入条件及危险化学品“禁限控”目录，严格控制涉及光气等有毒气体、硝酸铵等爆炸危险化学品的建设项目；积极推广应用泄漏检测、化工过程安全管理等先进技术、管理方法，所有涉及硝化、氯化、氟化、重氮化、过氧化工艺装置的上下游配套装置实现自动化控制；构建非法违法“小化工”专项整治长效机制；完成城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁工作。

2. 煤矿安全整治。加大冲击地压、煤与瓦斯突出和水害等重大灾害治理；推进瓦斯“零超限”、煤层“零突出”、煤岩“零冲击”、采空区“零透水”目标管理；加强对技改提能停产停工矿井的监督检查力度，落实属地监管责任和驻矿包保制度，继续推动“打外治违”专项行动向纵深发展，严厉打击“五假五超三瞒三不”等违法违纪行为；推进煤矿安全生产标准化管理体系建设，持续保持标准化动态达标；推进“一优三减”，规范用工管

理；强化煤矿“三项岗位”人员和从业人员教育培训；推进智能化矿井建设，灾害严重矿井采掘工作面基本实现智能化；30万吨/年技改提能矿井采用新科技、新装备、新工艺，建设成高标准、高质量的现代化矿井；加快推进煤矿安全风险监测预警系统建设，建设煤矿企业安全风险防控和隐患排查“一张网”；建设统一的煤矿安全监管执法系统，生产建设矿井基本实现远程监管监察。

3. 非煤矿山安全整治。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，深入推进整顿关闭，关闭不符合安全生产条件的非煤矿山10座以上；制定实施非煤矿山安全风险分级管控工作指南，严防地下矿山中毒窒息、火灾、跑车坠罐、透水、冒顶片帮，露天矿山坍塌、爆炸等事故；严厉打击外包工程以包代管、包而不管等违法违规行为，外包工程安全管理协议签约率100%；认真落实防范化解尾矿库安全风险工作，落实地方领导干部尾矿库安全包保责任制，严格控制增量、减少存量，全面完成“头顶库”治理，尾矿库在线监测系统安装达到100%；强化油气增储扩能安全保障，重点管控井喷失控和硫化氢中毒风险，严防抢进度、抢产能、压成本造成事故。

4. 消防安全整治。组织开展打通消防“生命通道”工程，实施“一城一策、一区一策”综合治理，优化完善停车资源基础建设和规范管理；针对高层建筑、大型商业综合体、地下轨道交通、石油化工等四类重点场所，紧盯建筑消防设施、疏散通道、

消防力量建设等重点环节集中开展专项整治；聚焦老旧小区、电动车、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、乡村、物流仓储等重点领域以及教育、民政、文化和旅游、卫生健康、宗教、文物等重点行业存在的消防安全突出风险，分阶段集中开展排查整治；积极推广应用大数据、云计算、AI人工智能等新技术，推动建设基层消防网格信息化管理平台，完成地级以上城市消防物联网监控系统建设和城市消防大数据库分级建设工作；全面实施消防安全素质提升工程。

5. 道路运输安全整治。深入实施公路安全生命防护工程，完成 1066 公里公路安全生命防护工程建设任务；加快临水临崖、连续长陡下坡、急弯陡坡等隐患路段和危桥改造整治，推进团雾多发路段科学管控；深化农村公路平交路口“千灯万带”示范工程，推进实施干线公路灾害防治工程；依法加强对老旧客车和卧铺客车的重点监管；建立治超信息监管系统；加强危险货物道路运输安全管理，重点整治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；加强运输车辆和驾驶人动态监管，严格旅游客运安全全过程、全链条监管；对存在重大隐患的运输企业实施挂牌督办，持续深化“高危风险企业”“终生禁驾人员”等曝光行动；依法严查严处客运车辆超速、超员、疲劳驾驶、动态监控装置应装未装和人为关闭等违法违规行为，坚决清查“黑服务区”“黑站点”“黑企业”“黑车”“黑平台”。

6. 交通运输安全整治。强化可控飞行撞地、跑道安全、空中相撞、危险品运输等重点风险治理，深化机场净空保护、鸟击防范等安全专项整治，建立航空器消防救援真火实训基地；开展铁路沿线环境安全专项整治、铁路危险货物运输安全专项整治、公铁水并行交汇地段安全专项整治；深化寄递安全综合治理，加强火灾、车辆安全、作业安全隐患排查治理，升级收寄验视、实名收寄、过机安检“三位一体”防控模式；加强综合交通枢纽和城市轨道交通运营管理；开展城市轨道交通保护区专项整治，严厉打击违规施工作业、私搭乱建、堆放易燃易爆危险品等危及城市轨道交通运营安全的行为；加强客船、砂石船和重点水域安全监管，严厉打击渡船超航线、超乘客定额、超核定载重线、超核定抗风等级冒险航行，加强商渔船碰撞事故防范，加快推进巡航救助一体化船艇和海事监管、船舶应急设备库建设；强化渔船和渔港水域安全监管；开展以渔船脱检脱管、船舶不适航、船员不适任为重点的专项整治。

7. 城市建设安全整治。加强对各地城市建设管理工作的指导，将城市安全韧性作为城市体检评估的重要内容，将城市安全发展落实到城市建设管理的各个方面和各个环节；充分运用现代科技和信息化手段，推动城市安全发展和可持续发展；结合创建国家安全发展示范城市，推动解决城市安全重点难点问题；推动落实《吉林省城市地下市政基础设施普查工作实施方案》，指导各地开展城市地下市政基础设施普查和隐患排查，建立重点行业

智慧管理平台和地下基础设施综合系统信息平台；完善燃气工程技术标准，健全燃气行业管理和事故防范长效机制；指导各地建立渣土受纳场常态监测机制；指导各地开展起重机械、高支模、深基坑、城市轨道交通工程等专项治理，依法打击建筑市场违法违规行爲；指导各地加强城市供水、热力、市政设施、园林绿化、市容环境治理等监督管理；指导建设工程消防设计审查验收工作；指导农村住房建设、农村住房安全和危房改造。

8. 特种设备安全整治。全面推行特种设备使用单位安全风险管控和隐患排查双重预防机制建设，实行特种设备安全闭环管理；加强风险预警与应急处置能力建设，完善各级特种设备安全监察部门应急预案；加强危险化学品领域特种设备安全监管；以移动式压力容器、盛装危险化学品特种设备为重点，加强风险预警与应急处置能力建设，对事故多发、频发的重点行业、重点领域、重点企业实行风险预警控制；监督企业建立并落实安全管理制度，加强安全管理人员和作业人员培训，强化使用登记、定期检验和持证上岗；强化城市建设领域特种设备安全隐患排查治理，深化锅炉的监督检查。

9. 旅游安全整治。重点排查整治旅游景区游客疏导及高风险旅游项目安全措施制度落实情况；开展旅游饭店、交通、景区、旅行社、冰雪、温泉、自驾游等旅游企业的风险评估；全面检查旅游包车及司乘人员资质、证照管理，旅游景区道路交通、消防，农家乐、民宿客栈、文物古建筑和博物馆等场所安全管理

情况；建立旅游安全预警系统；严格按照疫情防控要求，做好门票实名预约和人员限流等防疫措施。

10. 工业园区安全整治。完善工业园区等功能区监管体制机制，明确职责分工，配齐配强专业执法力量，落实地方和部门监管责任；推进工业园区智慧化进程，实现园区集约化可视化安全监管信息共享平台建成率 100%；制定工业园区安全生产源头管控，规范工业园区规划布局，严格进园入园项目准入，合理布局工业园区内企业，完善公共设施，进一步提升工业园区本质安全水平；建立工业园区风险分级管控和隐患排查治理安全预防控制体系，开展工业园区整体性安全风险评估，按照“一园一策”原则，限期整改提升，有序推进工业园区封闭化管理；深化整治冶金类工业园区安全隐患，加强仓储物流园区和港口码头等安全管理。

11. 危险废物安全整治。全面开展危险废物排查，对属性不明的固体废物进行鉴别鉴定，重点整治化工园区、化工企业、危险化学品单位等可能存在的违规堆存、随意倾倒、私自填埋危险废物等问题，确保危险废物贮存、运输、处置安全；建立完善危险废物由产生到处置各环节联单制度。建立部门联动、区域协作、重大案件会商督办制度，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，加大打击故意隐瞒、偷放偷排或违法违规处置危险废物违法犯罪行为力度；加快危险废物综合处置技术装备研发，合理规划布点处置企业，

加快处置设施建设，消除处置能力瓶颈。

12. 深化安全生产信用体系建设。建设安全生产信用信息化管理系统，明确企业信用评价标准；在安全生产监管领域全面推进信用承诺制度，切实增强市场主体信用意识；将信用体系建设工作纳入年度安全生产工作部署的重要内容，持续推进、跟踪落实，不断提升安全生产信用建设水平；充分发挥生产经营单位安全生产准入和退出信用审核机制，将信用状况作为行政审批的重要参考；多部门联动，将企业及企业主要负责人安全生产重大违法行为和企业重大安全隐患记入信用系统，建立安全生产领域“红黑名单”制度并开展联合激励和联合惩戒；大力推进安全生产信用分级分类监管并做好安全生产信用信息修复工作；加强行业信用自律和社会监督。

（三）自然灾害防治能力提升工程。

1. 灾害风险调查和重点隐患排查。统筹 18 个涉灾部门开展省内地震、水旱、气象、地质、林火等自然灾害综合风险普查、重点事故隐患排查和灾害风险评估，摸清风险隐患底数，建立灾害风险数据库，编制不同尺度自然灾害风险区划图，加强风险调查成果在重点行业领域的应用。

2. 地质灾害综合防治和避险移民搬迁。协调省内地质灾害隐患排查和综合防治等地质灾害防治工作，落实分区、分级管控措施。对治理难度大、治理费用高的地质灾害隐患，协调各地、各有关部门采取集中安置、分散安置、货币安置等方式，全力推

进地质灾害受威胁居民避险搬迁。

3. 防汛抗旱能力建设。

建设吉林省防汛抗旱大数据体系。统筹资源，加强跨部门、跨地区、跨行业信息共享和互联互通，纵向对上实现与国家、流域的数据共享与上报，在省内实现省市县三级贯通，横向接入气象、水利、自然资源、农业、公安、住房城乡建设、交通运输、能源等行业部门相关数据信息和业务系统，实现数据资源的汇集、交换、共享、分发，建立数据关系模型，辅助业务决策分析。

完善吉林省防汛抗旱指挥决策支持体系。建设覆盖到乡镇级和重点地区或单位的防汛抗旱视频会商系统和决策指挥系统。建设符合吉林省实际情况的溃堤（坝）模拟、城市洪涝风险仿真预警、洪（旱）灾评估等决策支持类系统，实时进行降水、内涝、报警信息展示，自动适配应急预案，提供应急管理辅助决策支持，融合应用新一代信息技术，实现水旱灾害监测预警、风险防控、会商研判、指挥决策、应急调度、抢险救援、队伍调派、装备调配、物资调运、信息发布等功能，并辅助灾后评估、重现灾害事故演进过程、辅助灾害事故调查。

4. 森林防火基础设施建设。针对长白山国家级自然保护区、中朝和中俄边境线林区（一区两线）构建以“技防、物防为主，人防为辅”的森林防火系统，按照火险等级和入境火多发地段区分高危区、高风险区和一般风险区，分类实施“监测预警设施、

以水阻隔系统、重型机械装备”三大板块基础设施建设工程，实现火灾“预警、阻隔、扑救”三大配套功能。不断完善防火道、隔离带、消防栓等安全设施。

5. 地震易发区房屋设施加固。以自然灾害风险普查数据库和灾害风险区划图为基础，在地震易发区，以大中小学校舍、医院，以及重要交通生命线、电力和电信网络、危化品厂库、水库堤坝等为重点，及时进行抗震加固，优先完成松原市宁江区、前郭县、舒兰市等8度高烈度地区房屋设施加固工程。强化高层建筑物抗震防灾措施。科学合理规划、高标准建设应急避难场所，在原示范性应急避难场所的基础上，建设20—25个配套完善的集中安置点。发挥人防工程在自然灾害避险方面的重要作用。

（四）应急指挥与救援能力提升工程。

1. 省级应急指挥中心建设。通过整合应急资源、标准化建设，建立统一指挥、权责一致、权威高效的应急指挥体系。建设省级应急指挥中心，重点完善调度指挥、会商研判、模拟推演、应急保障等设备设施及综合信息平台系统。推动市（州）应急指挥中心升级改造工程建设，实现全省上下标准一致、平台互通。

2. 区域应急救援项目建设。按照省内重点城市圈、安全生产高危行业、自然灾害易发区进行区域划分，根据各地应急管理工作实际情况和社会事业发展的需要，遵循资源统筹、职能综合、快速响应、即时调拨的原则，整合各地现有的森林防火、消防救援、监督执法等力量，搭建“一主三辅”结构，推进实施以

中部（长春）为主，西部（松原）、东部（延边）、东南部（通化）为辅的区域性应急救援项目建设，以承担重大事故灾害的快速响应、专业指导、综合救援、物资调配、应急保障等任务。

3. 航空应急救援基地建设。依托吉林省航空护林中心建立东部航空救援基地，在东部地区丰满、辉南、汪清、长白山建立东部航空救援分基地，加快通用机场建设进程，保证直升机应急起降。依托长春龙嘉国际机场增设中部地区航空救援基地，在吉林二台子机场和榆树通用机场建立救援分基地。依托松原查干湖机场增设省内西部地区航空救援基地，在白城长安机场建立西部航空救援分基地。新建或改造一批运输、通用机场跑道。购置吊装、搜救等专业设备和机场综合保障装备，逐步完善航空救援起降场等各类基础设施。

4. 专业应急救援队伍建设。按照行政区域划分和重点行业特点，建立并完善专兼结合、快速响应的专业应急救援体系，依托现有的应急救援队伍，完善功能，提高应急救援能力。重点围绕人员编制、队伍管理、装备配置、物资保障等方面进行规范化建设，定期开展实战化应急救援演练，并确保每年至少组织 2—3 次应急救援业务技能培训。

5. 应急物资储备能力建设。加强全省应急物资储备基础设施建设。完成省市县三级应急物资储备库设施新建和改造，全省县级及以上应急物资储备库设施建设达到国家规定标准。积极推进乡镇应急物资储备点建设，有条件的地方重点建设多灾易灾乡

镇（街道）应急物资储备点。构建以省级储备库为核心、市级储备库为支撑、县级储备库为依托、乡镇（街道）储备点为补充的全省应急物资储备库网络。

（五）应急管理信息化建设工程。

1. 应急管理综合应用平台建设。围绕全省常态、非常态下的事前、事发、事中、事后全过程应急管理业务工作要求，按照“省级统建、分级应用”原则，由上至下统一建设方案，明确建设标准，继续完善吉林省应急管理综合应用平台，建设风险分级管控、隐患排查治理、安全生产执法监督目标责任制考核等业务系统，汇聚、关联、融合生产安全、自然灾害、城市安全、消防救援等各类数据资源，开展综合监测预警、综合风险评估、综合研判分析等综合性应用，实现上下数据联通、横向数据共享和“一张图、一张表、一盘棋”，支撑全省监督管理、监测预警、指挥救援、决策支持、政务管理等应急管理业务应用。

2. 应急通信网络体系建设。为满足灾害事故条件下应急救援快速响应、统一指挥需求，通过统筹全省应急管理部门、消防救援队伍、森林消防队伍等现有通信网络资源，构建由应急指挥信息网、电子政务外网、电子政务内网、互联网、卫星通信网、无线通信网组成并贯通省、市、县应急管理部门的基础网络设施，同时开展应急指挥信息网备用链路建设，增强链路可靠性。

各个网络承载业务各有侧重，并互为补充，应急指挥信息网省市县三级节点相互连接，构建形成能够支撑吉林省应急管理全

业务流程的“全域覆盖、全面融合、全程贯通”的空天地一体化应急通信网络体系。

3. 灾害事故监测预警信息化建设。建设全域覆盖的应急管理感知网络。省、市（州）、县（市、区）、化工园区、生产经营单位按要求，利用物联感知、视频感知、卫星感知等技术，依托全省应急通信网络，分级建设应急管理感知网络，重点是生产安全、自然灾害、城市安全和应急处置现场的感知网络，为全省防灾减灾、智慧消防等应急管理大数据分析应用提供数据来源。建设综合数据库，设计开发风险监测子系统、风险评估子系统、灾害预警子系统和应急管理决策支持子系统，推动智能化升级改造，以不同主题/专题为主线，实现多源（元）信息的可视化展示、基础统计分析和空间分析等功能，为多方会商、综合研判、领导决策提供支持，提高对风险因素的感知、预测、防范能力。

（六）应急管理智力建设工程。

1. 吉林应急管理学院建设。

加快吉林应急管理学院人才队伍建设。出台科学规范高效的用人机制和人才评价体系，制定高水平人才优待政策，以应急管理一级学科建设为核心，着重培养和引进省内外应急管理领域高水平学科带头人、高层次人才，优化吉林应急管理学院人才结构。

加快应急管理一级学科建设，进一步凝练学科方向。按照业务导向、需求导向，根据省内应急管理人才缺口，设置应急管理与技术、应急科学与工程、应急救援与指挥、应急信息安全与管

理、应急法规与政策、应急产业管理等专业方向，并通过教育部审批备案，完善应急管理学科专业体系。

加快专业人才培养。对全省应急管理、安全生产专业人才缺口进行调研分析，与地方应急管理部门、行业主管部门、生产企业、安全服务机构等用人单位签订联合培养协议，培养具有多领域专门知识和较系统专业技能的复合型人才，建设科学的人才培养体系。

2. 应急管理智库建设。

依托吉林应急管理职业学院开展应急管理创新发展研究，汇聚学院学术骨干、地方行业主管部门专家、省内外应急管理院校高层次人才、行业企业资深管理人员，组建专家咨询委员会。在前期研究积累和为政府提供咨询服务的基础上，聚焦吉林省应急管理基础理论研究、政策制定、科技创新、成果转化、信息化建设、城市安全发展、重大灾害事故舆情引导等领域，建言献策和参与重大事项、重大工程的决策。

出台省级应急管理智库建设管理办法，支持鼓励省内应急相关专业机构组建应急管理智库，加快省内应急管理专家智库建设。完善专家建议报送机制，拓展智库成果发布、宣传及反馈的平台和渠道，增强对政府决策和社会舆论的影响力。

3. 重大课题专项研究。

依托吉林省应急管理智库和省内高校科研机构的人才资源，立足解决基础性、前瞻性、战略性问题，规划实施一批“十四

五”时期应急管理重大专项研究课题，为全省安全生产风险管控、自然灾害防治、防灾减灾救灾、应急文化宣传教育、应急管理社会化协同创新等工作提供理论支撑和实践引导。

专栏 3 重大专项研究课题	
工作内容	“十四五”应急管理政策工具创新研究
	“十四五”应急管理基层基础能力提升研究
	“十四五”应急文化建设及发展研究
	“十四五”应急避难场所规划布局研究
	“十四五”重大灾害事故风险监测预警工作对策研究
	“十四五”安全生产预防控制体系建设研究
	自然灾害调查评估和综合统计指标体系研究
	“十四五”防范化解区域重大风险对策措施研究
	“十四五”基层“网格化”防灾减灾救灾能力建设研究
	“十四五”应急管理社会化协同创新发展研究
	“大数据+应急管理”应用技术研究

五、保障措施

(一) 加强组织领导。坚持党的集中统一领导，把党的领导贯穿到规划实施的各领域和全过程，充分发挥各级党委（党组）在规划实施中的领导和统筹协调作用，将本规划确定的目标指标和主要任务纳入当地经济和社会发展规划。各级应急管理部门要会同发展改革部门，建立规划落实保障分工协作机制，强化指导、协调和监督职能；健全跨地区、跨部门规划实施协同配合机制，统筹协调、明确事权、上下联动、密切合作，确保规划顺利实施。

（二）明确任务分工。各地区、各有关部门要高度重视规划要求，结合实际制定本地区、本部门应急管理规划或实施方案，做好与本规划有关内容的衔接与协调，落实责任主体，细化工作分工，明确时间节点和阶段目标，统筹做好主要任务和重点工程安排，明确牵头部门和责任单位。要建立完善重点工程或项目的建设管理办法，以及建成后日常运维保障机制与措施。

（三）加强经费保障。充分发挥重点工程项目的规划载体作用，按照事权与支出责任相适应的原则，完善财政和金融政策，各级财政对规划实施予以合理保障。统筹资金使用，整合优化资源，形成政策合力。发挥政策导向作用，努力消除地区和城乡差异，引导多元化资金投入。加强经费的监督、管理和使用。

（四）强化评估考核。建立规划实施跟踪评估制度，加强对本规划实施情况的跟踪分析和监督检查。定期组织专家分阶段对规划进展和落实情况考核评估，分析检查规划实施效果，找出规划实施中存在的问题，提出解决问题的对策措施，并将规划实施情况作为相关单位及责任人工作职责完成情况的重要考核内容。加强规划实施的社会监督，开展规划宣传和成果展示，及时公布规划实施进展情况，营造全员共同参与和支持规划实施的氛围。