

吉林省现代化应急管理体系建设和 防灾减灾能力提升“十五五”规划

为扎实做好安全生产、防灾减灾和应急救援工作，加快推进全省应急管理体系和能力现代化建设，根据《现代化应急体系建设“十五五”规划》《吉林省国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》等，制定本规划。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，深入贯彻习近平总书记关于应急管理工作的重要指示批示精神，不折不扣落实习近平总书记关于东北全面振兴和吉林工作的系列重要指示精神，坚决扛稳吉林维护国家“五大安全”使命，坚持人民至上、生命至上，以高水平安全保障高质量发展为主题，以“体系建设”和“能力提升”为核心，秉承“体系化布局、标准化建设、智慧化发展、精准化治理”理念，突出“改革创新动力、新质生产力动势、工程项目动能”，实施“六系六能”战略任务，推进应急管理体系和能力现代化，坚决遏制重特重大事故，有效防范重大涉险和较大事故，最大限度降低自然灾害损

失，坚决维护人民群众生命财产安全和社会稳定大局，为推进新时代吉林全面振兴取得新突破提供坚实安全保障。

到 2030 年，全省应急管理体系和能力现代化建设取得明显进展，大安全大应急框架下的应急指挥机制更加健全，以事前预防为主的应急管理治理模式有效建立，安全生产和防灾减灾救灾形势持续向好，应急综合保障体系更趋完备，基层应急能力持续提升，应急管理法治化、科学化、智慧化水平大幅提高，全社会防范化解重大安全风险和应对处置灾害事故能力显著增强。到 2035 年，与吉林高质量发展相匹配的吉林特色应急管理体系建设取得新突破，依法应急、科学应急、智慧应急达到新高度，形成社会协同治理新风尚和共建共治共享新格局。

专栏 1 “十五五”时期核心指标			
序号	指 标	预期值	属性
1	生产安全事故死亡人数	下降 15%	约束性指标，2030 年与 2025 年指标值对比
2	较大及以上生产安全事故起数	持平	
3	单位地区生产总值生产安全事故死亡率	下降 33%	
4	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	下降 15%	
5	年均每百万人口因自然灾害死亡人数	≤0.9	预期性指标，“十五五”期间年均值
6	年均每十万人受灾人次	≤13000	
7	年均因自然灾害直接经济损失占地区生产总值的比例	≤0.8%	

二、健全应急管理运行体系，提升创新驱动发展能力

（一）完善应急管理体制

强化各级安全生产委员会、防灾减灾救灾委员会统筹协调功能，建立跨部门应急联席会议制度，充分发挥应急管理部门综合

优势和行业部门专业优势，进一步完善配套工作制度和职责清单，实现对各级行政区划、行业监管部门、各类事故灾害领域的应急管理全覆盖。提升省级应急指挥部运行效能，统筹协调各专项指挥部高效运转，加强重特大灾害应对、防火防汛紧要期专项指挥部成员单位联合会商。以实战化标准建强各级应急指挥部，推动应急指挥综合业务系统向乡镇（街道）延伸，完善视频指挥调度功能，实现与行业部门信息集成、资源统筹、联勤联动、联合指挥。加强与同级消防指挥中心协调联动，实行“应急+消防”联合值守，提高重大突发事件“1小时”信息报送水平。

（二）优化应急管理机制

健全联合指挥、会商研判、监测预警、灾情通报、跨域救援等协同机制，完善部门间、区域间、军地间平时“大安全”防控机制和灾时“大应急”处置机制，补充极端天气联防、新兴行业联动、灾后恢复重建、资源统筹调配等机制短板。健全毗邻县（市、区）、长春现代化都市圈、东北三省一区协调联动机制。完善省军区、驻吉部队、武警吉林省总队参与抢险救灾的工作机制和程序。健全社会动员和群防群治机制，落实安全生产举报和生产经营单位事故隐患内部报告奖励、防汛巡堤查险补贴和奖励、防汛避险转移补助等奖补政策。

完善灾害事故信息报送和发布机制，规范预警信息发布行为，综合运用各类发布渠道，着力提升预警信息及时发布能力。加强突发事件应急报道，统筹新闻宣传和网络舆论一体化管理，

及时准确稳妥报道灾害事故处置情况，回应各界关切。

（三）健全应急管理法治

推动完成《吉林省安全生产条例》《吉林省应急管理行政裁量基准》修订，结合实际推动《吉林省森林草原防灭火条例》《吉林省防汛条例》《吉林省防震减灾条例》等地方性法规、规章的制修订工作，推动市级依法制定相应地方性法规、规章。加快制修订一批应急物资装备、救援处置、力量建设、监测预警等急需短缺、关键核心的地方规范。加强应急普法宣传和标准推广应用。

（四）完善应急预案体系

结合国家和省应急预案制修订情况，开展《吉林省地震应急预案》等省级专项应急预案制修订，推动市级总体应急预案修订。制定省、市级年度应急演练计划并组织实施。聚焦重大风险与“三断”（断路、断网、断电）极端场景开展应急演练。加强应急演练评估，做好复盘分析与预案优化，开展省级专业应急救援队伍应急演练评估试点。

（五）压实应急管理责任

落实党政领导干部安全生产责任制，坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”，深入落实“三管三必须”，明确新兴及交叉行业领域监管职责。强化生产经营单位主体责任落实，推动安全管理（监管）责任全部落实到具体岗位、具体人员。出台进一步完善防灾减灾救灾工作机制的意见，明确和压实各行业

部门防灾减灾救灾责任，并落实到最小单元。完善安全生产风险排查整治和责任倒查机制、自然灾害防治综合督查检查和调查评估制度，加大对各市（州）事故复盘检视督导力度。

专栏 2 应急管理运行能力提升工程

基层视频指挥调度能力建设项目：在全省乡镇（街道）部署视频指挥调度终端设备及配套设施，打造省—市—县—乡—现场多级联动的应急指挥视频调度系统。

三、筑牢安全风险防控体系，提升事故主动预防能力

（一）加强安全风险源头管控

严格安全生产高危行业领域建设项目“三同时”（安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用）和安全生产许可审查。动态更新危险化学品、矿山、工贸等“禁限控”目录，规范高危项目布局与产业转移安全风险管控。加强烟花爆竹经营单位布点规划管理，严格总量控制。实施“淘汰一批、整合一批、提升一批”矿山分类处置工作，利用产能置换、土地盘活等政策，依法依规引导隐患突出、规模偏小、管理薄弱、无存续价值的矿山关闭退出。鼓励零散弱小但资源具备整合价值的矿山完成整合重组。对剩余资源有保障、开采条件稳定、具备持续生产和提质增效潜力的矿山，加快机械化、智能化、信息化改造。

开展高危行业领域生产经营单位主要负责人和从业人员安全能力提升培训，探索建立安全准入和退出动态管理机制，严格特种作业人员“考培分离”。督促企业规范提取和使用安全生产费

用，激励企业开展安全生产标准化管理体系建设。协同推动企业技术、工艺、设备升级改造，推广机器人巡检等智能化应用，打造智能厂区等智慧作业场景。将双重预防机制建设纳入监管执法重点。开展重点行业企业安全风险评估和中小微企业专家指导服务。

（二）提升智慧监测预警能力

推动部署智能化感知终端，升级改造安全生产风险监测预警系统，实现重点高危行业企业安全监测监控 100% 联网。推动化工园区全面建设智能化管控平台，实现对园区内企业重点设施、危险工艺的实时动态监控与安全预警。推动涉及重大安全风险的重点有限空间企业和粉尘作业场所 10 人及以上的涉爆粉尘企业全面引入监测预警系统，实现对违规作业行为的自动识别和报警。升级吉林省矿山重大灾害风险防控系统，完成所有煤矿、重点非煤矿山重大灾害风险防控联网。

（三）深化重点领域专项整治

以国家统一部署开展的专项整治行动为统领，持续推动安全生产各领域重点工作落实。持续开展燃气、建筑施工、交通运输、矿山、危险化学品、工贸、消防、文化旅游、医院和学校等重点行业领域安全隐患排查整治。推进提高煤炭深部开采安全水平、化工老旧装置淘汰退出和更新改造、化工园区整治提升等重点任务落实。深化燃气、新能源汽车充电基础设施、人员密集场所动火作业、建筑保温材料、消防产品质量安全、充电宝、危险

化学品、烟花爆竹等“一件事”全链条专项整治。在重点行业领域持续推进安全生产“打非治违”专项行动。加强重大事故隐患判定标准宣贯，持续开展重大事故隐患动态清零行动。

（四）推动监管执法提质增效

健全行政执法制度，全面推行分类分级精准执法与差异化监管机制，坚持严惩重罚与柔性执法相结合，落实“首违不罚”等包容审慎监管措施。加大对严重安全生产违法行为的查处和曝光力度，健全并落实“一案双罚”（查处同一违法案件或生产安全事故时，既处罚违法生产经营单位，又处罚负有责任的个人）、停产停业整顿、关闭取缔、联合惩戒、行刑衔接机制。推进以信用为基础的安全生产新型监管机制，探索实施监管执法正面清单制度，完善失信行为认定、惩戒、信用修复等制度。推行“精准执法+技术帮扶”模式和推广应用“互联网+执法”系统，探索开展非现场执法，减少入企检查频次。

专栏 3 生产安全事故预防能力提升工程

1. 吉林省安全生产资格考试点建设项目：建设一批特种作业人员安全生产标准化考试点，持续更新现有考试点考试设备和监考设备。
2. 吉林省安全生产责任落实到岗到人信息管理系统建设项目：建设并部署企业应用端，通过全景画像与人工智能大模型辅助，实现安全风险动态评估、分级管理、精准辅助识别和及时预警提示。
3. 吉林省安全生产监测预警能力提升项目：升级危险化学品安全生产风险监测预警系统、矿山重大灾害风险防控系统，建设危险物品车辆运行、烟花爆竹安全风险监测系统，完善工贸企业安全生产风险监测预警系统。

四、完善自然灾害防治体系，提升防灾减灾救灾能力

（一）强化风险普查与成果应用

统筹推动各行业部门常态化开展数据核查更新与风险区全面排查，启动吉林省自然灾害综合风险和减灾能力评估。推动普查成果在灾害评估、指挥调度、公众避险等场景的深度应用，推广优秀案例。加强自然灾害综合风险空间管控，协同开展人员密集场所等重大建设项目风险评估论证和部门联审联查。建设全省自然灾害综合风险隐患“一张图”。

（二）完善监测预警响应体系

推动行业部门按需补充布设智能监控、物联感知终端等前端设备，完善自然灾害感知网络。升级自然灾害综合监测预警系统，汇集气象、水利、林草、自然资源、住房城乡建设、交通运输等涉灾部门监测预警数据，强化单灾种专项、多灾种叠加和灾害链风险动态研判与预警。推动农村行政村和灾害重点区域户外应急广播终端全覆盖，拓展预警信息发布全媒体矩阵，升级突发事件预警短信息发布系统，完善重大气象灾害高级别预警信息快速发布“绿色通道”制度，实施靶向叫应，加强临灾预警和短临预报。

（三）加强自然灾害综合治理

加强城市内涝、河道防洪与涝区排涝治理，健全应急洪涝联排联调机制，加快以松花江等主要江河砂基砂堤治理为重点的河道整治及堤防建设，有序实施病险水库（闸）除险加固，实施中小河流系统治理和重点涝区排涝工程建设。强化森林草原防灭火专业设施、防火综合监测、队伍装备、防火阻隔系统建设，依法

开展森林草原火灾重大隐患动态清零和查处违规用火专项行动，全面推进长白山等重点林区火险综合治理。严格落实地质灾害常态化开展汛前排查、汛中检查、汛后核查制度，实现隐患动态管控，结合风险隐患等级实施分类施策治理。开展断裂活动区地震构造环境探查和城市地震活动断层探测。发展有人机、无人机与移动式地面集成装备等现代化机动人工影响天气作业系统，防范化解气象灾害风险。

（四）协同打造安全韧性城乡

协调相关部门强化工程治理，合理提高重要城市和灾害多发地区关键基础设施设防标准。加强城市基础设施生命线工程建设，统筹推进城市桥梁、隧道、燃气、供热、给排水等市政基础设施智能化改造。建设城市排水防涝智慧监测平台，实现城市易涝积水点监控覆盖率达到100%。加快实施老旧管网更新改造，因地制宜推动地下综合管廊建设。将基础设施涉灾风险隐患排查和重点行业领域风险隐患排查整治融入城市更新行动、城中村改造、新型城镇化建设。加强房屋建筑全生命周期安全管理，督促实施老旧街区、老旧厂区、城中村、城乡危旧房等更新改造，协同推进城镇房屋和农房抗震加固。

（五）健全避险转移与救助机制

优化应急避难场所规划布局，依托学校、公园、场馆等公共设施，统筹推进应急避难场所建设。加快推进长春市“平急两用”公共基础设施国家试点建设，推动公共设施在应急时能快速

转换为应急避难场所、救援基地。完善极端天气避险转移预案，健全重大活动风险提示告知和重大灾害性天气停课停业停工停产停运制度，确保施工工地、山洪沟口、行洪河道、临水临坡临崖等重点部位群众转移安置。推动省、市、县、乡四级自然灾害救助应急预案全覆盖。组建专业化灾情核查评估队伍，规范紧急救助行为，细化救助标准。

专栏 4 防灾减灾救灾能力提升工程

1. 吉林省防汛抗旱应急监测与指挥信息化智能提升项目：建设智能化防汛抗旱决策系统，将防汛专网延伸到乡镇（街道）；在重点山洪村、松花江等江河易发生管涌脱坡险情的砂基砂堤段部署智能应急值守终端。
2. 吉林省现代化防洪减灾项目：对松花江、伊通河、饮马河、拉林河、东辽河等主要江河实施砂基砂堤治理工程；对东部两江重点段实施治理工程。
3. 吉林省森林草原防火综合监测项目：针对林缘秸秆管控、林区巡护告警、热点核查跟踪、灾情侦察救援等应用场景，在省内起降场、森林草原高（危）风险县（市、区）安装防火视频监控智能管理系统，依托智能飞控平台，部署多功能处置无人机和察打一体机动作战单元。
4. 吉林省森林草原防灭火能力提升项目：有序开展防火道路新建及改造，建设营房、人工瞭望塔、检查站等防灭火专业设施，配备无人机、视频监控、通信、车辆、防灭火机具等森林草原防灭火装备。
5. 吉林省地质灾害综合治理能力提升项目：分年度开展特大型地质灾害防治精细化调查，升级地质灾害自动化监测网络，实施地质灾害工程治理。
6. 吉林省地震危险源探查项目：开展断裂活动区地震构造环境探查和城市地震活动断层探测，建立断层发震构造模型，评价地震危险性和危害性，提出地震活动断层危害带或重大工程建设避让带宽度，绘制地震活动断层分布图。
7. 吉林省人工影响天气水资源保障工程项目：升级改造人工影响天气作业装备，开展地面作业安全能力提升和指挥能力建设。
8. 吉林省极端灾害性天气短临预警能力提升项目：实施山洪地质灾害与流域气象风险短临预报建设、城市暴雨积涝精细化定量监测能力建设、智慧短临气象闪信预警信息发布平台建设、临灾强对流与灾害链短临预警多部门协同系统建设等项目。
9. 吉林省应急避难场所建设项目：利用现有学校、场馆、公园等公共设施 and 场地空间，升级改造省、市、县、乡、村五级应急避难场所。

五、建强多元应急救援体系，提升高效救援处置能力

（一）完善专业救援队伍建设

探索政府指导、企业化运行等建队模式，在自然灾害风险突出或高危行业生产经营单位集中的县（市、区），建立相关专业

救援队伍。依托工程企业资源，加强省级工程应急救援力量建设。探索组建由市县有关部门牵头的专业救援队伍，覆盖危险化学品事故、防汛抗旱、森林草原防灭火、高层建筑救援、交通运输事故救援等领域。督促行业企业规范专兼职救援队伍建设。完善专业救援队伍管理体制，常态化开展应急演练和效果评估。加快消防救援总队和安全生产领域专业救援队伍装备设备更新。落实救援人员奖惩激励、伤残保障、牺牲人员烈士评定等政策，增强职业荣誉感。

（二）加强航空救援能力建设

进一步完善敦化民主、安图二道白河、延边汪清、通化辉南、吉林旺起 5 个应急救援直升机场（航站）基础设施，构建“1 个航空救援指挥中心+5 个应急救援直升机场”的航空应急救援体系，实现 1 小时到达灾害事故易发多发区域。拓展无人机应用场景，构建“无人机+”通信中继、灾情侦察、风险监测、数据采集、应急救援等实战功能。增加重点地区航空器预置数量和种类，部署大中型长航时的固定翼、多旋翼、复合翼无人机，实现全天候应急救援处置。充实省内航空救援队伍，打造“站（航空站）队（救援队）库（物资库）一体化”建设模式，促进队伍“一专多能”。探索与消防救援机动队伍和消防救援队伍的联防联控，深化空天地协同作战。

（三）规范社会应急力量建设

积极吸纳和培养社会应急力量，推进社会应急力量分类分级

测评。联合相关部门对社会应急力量开展培训与联合演练，提高社会应急力量救援能力。引导社会应急力量有序参与救援行动，健全救援补偿及配套制度，推动将社会应急力量纳入政府购买服务目录和保险范畴，为社会应急力量参与救援活动提供通行保障。

专栏 5 救援处置能力提升工程
1. 吉林省应急救援队伍设备更新项目：支持省、市、县安全生产救援队伍更新矿山、危险化学品、油气、金属冶炼等类别救援设备。 2. 消防救援领域设备更新项目：支持吉林省消防救援总队更新登高平台消防车、云梯消防车、举高喷射消防车和高层供水消防车等消防救援车辆。 3. 吉林省应急抢险救援队备勤中心建设项目：建设吉林省应急抢险救援队备勤中心，涵盖实训楼、物资库、装备库、大型装备库等功能分区。

六、优化综合保障支撑体系，提升前置应对准备能力

（一）完善应急物资保障

健全应急物资全链条管理制度，统一规范应急物资标识应用。聚焦大灾巨灾应急物资保障需求，构建多元化储备体系。依据地区风险等级统筹应急物资布局，中风险及以上地区满足储备启动二级应急响应所需物资并留有一定冗余，中风险以下地区结合本地区实际，可视情调减启动二级应急响应所需物资或按较低响应等级储备，原则上政府实物储备规模不低于所需物资的50%。优化省级应急物资储备布局，科学调整代储区域，实现应急物资“运距百公里内4小时内运达，全省范围8小时内运达”。积极推广“县管、乡储、村用”基层保障模式，支持有条件的地区向多灾易灾乡镇前置储备应急物资。健全紧急生产和快速调拨

机制，发挥低空航空器空投优势，提升快速保障能力。

（二）完善应急通信保障

打造空天地一体化应急通信网络，加强卫星通信装备标准化配备，强化低轨卫星服务，深化卫星互联网全域应用，推动易灾多灾边远乡村配备多种保底通信手段。加强通信无人机体系建设，部署专用无人机和各类载荷配备。推进 370 兆赫兹窄带通信网覆盖扩容，加快全省无线自组网建设。升级应急指挥网，搭建救援现场多部门统一通信调度系统，加强重点区域手持终端配备，实现省、市、县、乡、村语音链路无缝贯通。

（三）强化人才培育储备

培养引进应急管理领军人才，拓宽应急领域急需紧缺人才培养供给渠道，加大高层次专业人才招聘和培养力度。分类分级开展履职能力培训，建好用好吉林省应急管理网络学院等学习平台，每年完成 2000 人次培训，5 年内实现系统业务干部培训全覆盖。支持吉林应急管理职业学院扩容发展，鼓励省内高校增设防灾减灾科学与工程、应急装备技术与工程等相关专业。建强省级应急管理专家库，鼓励各地建设本级专家库，打造吉林特色新型应急管理智库，定期组织业务骨干开展应急新闻处置培训和应急演练，提升新闻应急工作敏感意识和能力水平。

（四）推动智慧应急赋能

深入实施智慧应急战略，推广部、省统建的应急管理综合应用平台，融合各行业部门业务系统数据，实现业务协同。推广应

用“久安”等人工智能大模型，在应急管理领域打造一批人工智能典型场景和标杆应用。鼓励企业发挥创新主体作用，面向多场景救援实战需求，研发应用小型化、轻量化、智能化救援装备。推进无人机、机器人、具身智能等新技术、新装备在高层建筑、地下空间等高危应急救援场景中的应用。鼓励有条件的企业加大机器人在生产现场的应用，提高机械化、自动化、智能化程度。支持省内高校、科研院所、高新技术企业申报国家区域性应急管理综合支撑实验室和中试验证平台、检验检测公共服务平台。

专栏 6 综合保障能力提升工程
1. 吉林省综合应急物资储备库建设项目：建设中部应急救援中心长春基地、吉林基地、省级综合物资储备库，推动东部延边州、东南部通化市和西部松原市分别建设综合应急物资储备库。 2. 吉林省“三断”应急通信保障能力提升项目：建设“三断”应急救援保障通信设施；建设 370 兆赫兹窄带自组网无线通信系统，统筹规划布局固定、移动、便携基站，配备自主能源系统和冗余链路，加强重点区域手持终端配备。 3. 吉林省应急管理智慧建设项目：应用人工智能、大数据等先进技术，开展监测预警、指挥决策、现场救援、社会动员等业务应用系统开发和智能化改造。 4. 吉林省应急指挥数字化基础能力建设项目：完善多元算力体系，构建精细全面的数字底座，建强应急智慧大脑，持续优化信息化基础能力。

七、夯实基层共建共治体系，提升社会协同治理能力

(一) 加强基层组织建设

贯彻落实《国务院办公厅关于加强基层消防工作的意见》（国办发〔2026〕6号），整合乡镇（街道）应急管理和消防安全职责，组建应急管理消防办公室，构建“应消合一”工作模式，推行应急管理消防办公室主任兼任政府专职消防队指导员。通过公务员考录、公开招聘、退出消防员安置、招录高校毕业生到一

线就业等方式补充基层专业人员，推动省、市、县、乡、村五级灾害信息员主、副岗配置全覆盖。落实基层应急管理人员人身意外伤害保险、抚恤优待等政策。

（二）提升基层应急能力

深化“街乡吹哨、部门报到”工作机制，常态化开展对重点位置及高风险区域的风险隐患排查，按照属地管理、分级负责的原则，组织开展业务培训，提升基层响应能力。在台风、洪水、山洪、地质灾害、森林草原火灾等重点防范期内，充分运用自然灾害和安全生产风险综合监测预警体系建设成果，实现实时监测、自动预警、快速响应，提升应急联动处置效能。支持自然灾害“三高一低”（高风险、高致灾、高灾损、低减灾能力）县开展综合防灾能力建设，提升基层防灾减灾能力。

（三）完善应急文化体系

将应急文化建设纳入精神文明建设和社会治理体系，持续深化安全宣传“五进”活动，广泛开展“白山松水安全行”主题采访、安全生产月、“5·12”全国防灾减灾日、安全咨询日等科普宣传教育活动，将应急科普教育融入基础教育。加强科普宣传影片创作，打造“全民安全公开课”、“吉林省同上一堂科普大课”、《主播话安全》、《应急之声》等特色节目，组织好全省应急科普讲解大赛，建立应急科普作品库。

（四）发挥经营主体作用

加大应急产业扶持力度，鼓励有条件的地区建设应急产业集

聚区。探索低空经济与应急管理融合发展模式，推动全省应急装备租赁业和航空服务业发展。推动增加省级政府购买应急管理服务指导目录和安全生产技术服务清单内容，鼓励各地区和企业购买社会化服务。加强安全评价检测检验机构监管，提升机构专业能力。推动高危行业领域严格落实安全生产责任保险各项制度。引导保险机构开展风险减量服务。

专栏 7 基层应急能力提升工程

基层综合防灾能力建设项目：结合《综合防灾能力建设总体方案》，实施“三高一低”县域综合防灾能力提升项目。

八、规划实施与保障

在省委、省政府的统一领导下，加强规划实施统筹协调，推动各项目标任务落地。发挥工程项目载体作用，完善财政支持政策，拓宽资金投入渠道。建立规划实施情况动态监测和评估机制，适时优化调整规划内容，强化评估结果运用，重大事项及时按程序向省委、省政府请示报告。