

中共甘南州委办公室文件

གུང་གུང་ཀན་ལོ་ལྷོ་ཁུལ་ཡུལ་ཁྱེད་གཞུང་ལས་ཁང་གི་ཡིག་ཆ།

甘南办发〔2023〕20号



中共甘南州委办公室 甘南州人民政府办公室 印发《关于加强全州基层应急管理体系 和能力建设的实施方案》的通知

各县市委和人民政府，州委有关部门，州级国家机关有关部门，省属驻甘南有关单位：

《关于加强全州基层应急管理体系和能力建设的实施方案》已经州委、州政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

中共甘南州委办公室

办公室
གཞུང་ལས་ཁང་།

甘南州人民政府办公室

2023年11月27日
གཞུང་ལས་ཁང་།

关于加强全州基层应急管理体系和能力建设的实施方案

为进一步推进全州基层应急管理体系和能力建设，根据《中共甘肃省委办公厅甘肃省人民政府办公厅关于印发〈关于加强基层应急管理体系和能力建设的实施意见〉的通知》（甘办发〔2023〕25号）精神，结合我州实际，制定本实施方案。

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，全面贯彻落实党的二十大精神，深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产和防灾减灾救灾的重要论述精神，全面落实党中央、国务院和省委、省政府关于加强应急管理工作的决策部署，坚持人民至上、生命至上，统筹发展与安全、当前和长远，着力抓基层、打基础、补短板、强弱项，全面提升基层应急救援能力，防范遏制各类事故，有效应对自然灾害，为维护人民群众生命财产安全，保障全州经济社会高质量发展创造安全稳定的环境。

二、目标任务

2023年11月，全州基层应急管理体系和能力建设工作全面启动，各县市党委、政府针对基层应急管理实际，制定加强应急管理体系和能力建设实施方案。2024年4月，全州所有乡镇（街道）实现“七有”（有应急管理机构、有应急工作机制、有应急管理制

度、有应急救援队伍、有应急预案体系、有应急物资储备、有应急指挥平台)；2024年6月，全州所有行政村基本实现“五有”(有综合应急队伍、有安全避难场所、有应急保障物资、有叫应叫醒机制、有应急处置方案)的基本目标；2024年8月，全州每个村组建若干应急小组，打通应急管理“最后一公里”，全州基层应急管理体系基本建立。2025年底，全州全面建成组织指挥高效、统筹机制健全、风险防控精准、应急保障有力的基层应急管理体系，建立富有“甘南特色”的基层应急管理体系。

三、主要措施

(一) 加强基层应急管理体系建设

1. 完善基层应急组织机构。乡镇(街道)层面应急管理工作实行党政主要领导双负责制。在乡镇(街道)建立由党政主要负责人担任双组长的应急管理领导小组，由乡镇(街道)第一副镇长(副主任)担任常务副组长、各相关分管负责人担任副组长，统筹领导安全生产和自然灾害领域安全风险防范化解工作，统一指挥事故和灾害应对处置工作。应急管理领导小组下设应急管理办公室，承担应急管理统筹指导、督促协调、指挥调度、检查考核等职责，负责乡镇(街道)社会治理和应急管理办公室(公共安全办公室)的应急管理工作职责，办公室主任由应急管理领导小组常务副组长兼任，人员从乡镇(街道)社会治理和应急管理办公室(公共安全办公室)调配，其中，专职应急管理人员不少于3人(含应急管理办公室主任)，兼职人员原则上不少于4人。

乡镇（街道）应急管理阵地建设，设置办公室、应急救援指挥室、值班室等功能区，建成功能完备、管理规范应急管理场所，功能区面积不少于50平方米。同时，加强乡镇（街道）综合行政执法队伍在应急管理领域的履职能力。在村（社区）层面按实际情况建立由村（社区）“两委”主要负责人担任组长的应急小组，以村干部、村民组长、党员、村民代表、红白理事会会长、辖区学校教师、村医等为基础，择优选配村（社区）应急管理员，主要任务是宣传公共安全、防灾减灾救灾知识，劝导身边各种不安全行为，兼顾灾害隐患排查、灾害监测预警和险情信息报送等任务，协助做好危险区域人员紧急转移和受灾群众互救等工作。各乡镇（街道）按照“责能相配”原则，研究梳理形成班子成员、党政机构、事业单位的应急管理职责清单和年度任务清单，明确乡镇（街道）应急管理领导小组及成员单位组成、职责，进一步厘清应急管理职能边界。

2. 构建基层应急管理网络。按照群众工作全覆盖和“8+”基层社会治理的有关要求，将安全生产、防灾减灾救灾、应急救援、消防安全等工作作为城乡网格化服务管理的重要内容，统筹整合现有的地质灾害群测群防员、小型水库堤防安全管理员、护林员、草管员、灾情信息员、安全生产管理员、气象信息员、地震宏观观测员、防震减灾助理员等相关人员，划分区域、明确责任、细化任务，完善应急管理网格化运行机制，制定应急事务清单，加强检查指导、跟踪问效、考核评估。打通应急工作“神经末梢”，

保证紧急状态下“点对点”双向互通、远程调度，打造联防联控、群防群治基层应急管理格局，确保基层应急管理工作不留盲点、没有死角。

3. 加强基层应急队伍建设。各县市统筹消防救援力量、专业救援力量、社会救援力量、企业救援力量和民间公益组织、退役军人、机关干部、警务人员、医务人员、物业人员、志愿者等可调动应急力量组建一支不少于100人的综合应急救援队伍；乡镇（街道）统筹利用乡镇（街道）党员干部、民兵、村民、退役士兵等人员力量，组建不少于40人的应急救援队伍，由乡镇（街道）应急管理办公室主任任队长，配备足量的救援装备和个人防护装备，每年组织不少于2次的集中拉练和救援演练，建立人员健康状况、装备、物资、训练、演练等档案台账，平时做好备勤，随时做好应急处置准备。村（社区）应急力量依托网格员、联户长、村民等为主要成员，组建不少于10人的应急小队，主要负责突发事件先期处置、信息收集上报、群众转移疏散等工作。由乡镇（街道）统筹建立经常性训练机制，遇突发险情第一时间组织开展自救互救。乡镇（街道）要加强保障工作，建立协调指挥机制，确保应急救援队伍关键时期拉得出、顶得上、能管用。

4. 完善基层应急预案体系。依据《中华人民共和国突发事件应对法》和《甘南州突发事件总体应急预案》的规定，各县市和乡镇（街道）要根据辖区内灾害事故特点和安全风险隐患，建立有针对性和可操作性的“总体+全灾种”应急预案体系。乡镇（街

道)、各部门(单位)和应急救援队伍根据各自职能和救援任务制定应急行动方案和应急工作手册,明确应急响应流程和应急任务分工,分领域分层级进行应急预案培训,切实压实应急工作责任。村(社区)结合各自实际编制“多合一”应急工作手册,涵盖生产安全事故、地震、地质灾害、防汛抗旱、森林草原防灭火、火灾逃生等事故灾害类型,突出任务分工、预警方式、处置流程、疏散路线、避难场所、联系方式等核心要件,做到“简便实用,通俗易懂”,保证遇到突发紧急情况时反应迅速、任务清晰、分工明确、衔接顺畅,防止因应急准备不充分导致混乱扯皮现象,影响抢险救援工作实效。

5. 健全基层应急指挥体系。各县市、乡镇(街道)要构建集应急值守、预警发布、叫应叫醒、信息报送、通信联络、视频会商、指挥调度等多功能融合的“综合应急指挥平台”,力争实现省、州、县、乡四级视频互联互通。建立完善应急预案汇编、应急管理制度汇编、应急管理责任清单、事故灾害隐患分布图、安全避难场所分布图、应急疏散路线图、应急物资分布图等基础台账,设置并向社会公布灾害事故求助举报电话。乡镇(街道)、村(社区)建立应急管理微信群,利用山洪灾害预警广播和应急广播构建具备预警发布、叫应叫醒、信息报送、通信联络、宣传教育等功能的应急指挥末端平台,逐步推进应急指挥向村(社区)延伸。

6. 强化基层应急保障体系。紧盯抢险救援需求,采取定点

储备和分散储备相结合的方式，加强灾害事故抢险救援物资储备。乡镇（街道）建立不少于30平方米的应急物资（装备）储备库，根据辖区事故灾害类型和抢险救援实际需求，合理确定储备品种和储备数量，建立储备台账，加强日常管理和维护保养，确保紧急情况下应急物资装备质量完好、高效调用。发动辖区企事业单位、经营网点、居民家庭储备必要的应急物资，及时掌握相关信息，以备抢险救援自救互救。建立辖区工程机械、抽水泵、发电机、大型应急照明设备等物资台账，以签署救援协议等形式将此类应急资源纳入辖区应急救援体系。以购买、协议代储等方式储备用于救助紧急转移安置人员、保障基本生活需求的物资，包括帐篷、棉被、棉衣裤、睡袋、应急包、折叠床、移动厕所、救生衣、净水机、蜡烛、应急手电、方便食品、矿泉水、药品和部分应急指挥所需物资及适量简易的应急装备。村（社区）根据自身实际，储备铜锣、手持喊话器、哨子、铁锹、雨衣、雨靴、手电筒、急救箱等适量简易的应急装备和物资，指定专人看管和维护。按照人均不少于0.5平方米的标准，因地制宜科学建立或者因灾确定安全避难场所，在安全避难场所、关键路口等醒目位置设置安全应急标志或指示牌，张贴应急疏散路径示意图。

7. 落实队伍激励保障措施。坚持严管和厚爱并重，大力营造干部为事业担当、组织为干部担当的浓厚氛围，不断提振基层应急管理干部精气神。保持基层应急管理队伍相对稳定，应急管理办公室实行乡镇（街道）和县市应急管理部门双重管理。全面

落实乡镇（街道）应急管理岗位津贴、值班补贴、救援补贴等保障政策；积极执行基层应急管理工作人员的工伤、人身意外伤害保险和抚恤政策，经费纳入县市级财政保障范围。建立基层安全生产、应急管理执法监管权力和责任清单，确保依法履职、照单履职。积极落实及时奖励制度，对在应急管理工作中表现突出的集体和个人，及时予以褒扬激励，提升职业荣誉感和吸引力。

（二）加强基层应急管理机制建设

8. **建立完善风险研判机制。**加强常态化风险研判，针对安全生产形势和季节变化、灾害特点，突出重点时段、关键节点和重点领域，及时研判，动态分析各类苗头性问题，识别早期风险隐患，超前预测预警预防，针对性部署和落实防范措施，下好研判“先手棋”，从倾向性、苗头性问题中发现风险端倪，做好应对工作。完善矿山、危险化学品安全生产风险监测预警系统，协调配合优化地震、地质、气象、水旱、森林等自然灾害监测站点布局，加快建设工作网络，健全风险隐患报送体系。乡镇（街道）对辖区安全风险种类、地点、风险等级、可控程度等方面进行全面分析，至少每季度1次，将分析结果通过会议、通知等形式及时通报相关责任人。乡镇（街道）要建立风险研判台账，对可控性不大的安全风险作为重点防控目标，研究制定切实可行的管控措施，形成“一点一方案”，实现动态管理，切实做到底数清、情况明。特别是每年汛期前，重点对汛期各类自然灾害进行研判、对预防应对措施进行安排部署，确保万无一失。鼓励运用平安乡

镇监控系统、自动雨量站、自动水位站、地质灾害专群结合监测预警项目等远程监控、物联网监测、电气监控等信息化手段，提升重点领域、重点场所风险隐患监测辨识和预警预判能力。

9. 建立完善隐患排查机制。乡镇（街道）要坚持“从根本上消除安全隐患”的目标导向，在自然灾害综合风险普查、安全生产专项整治三年行动、安全生产大检查和重大事故隐患专项排查整治2023行动的基础上，对安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理领域重大问题，逐个进行全链条、全方位摸排分析，分区域、分灾种、分重点建立风险隐患台账和数据库。坚持定期主动排查，加强日常巡查，对辖区内重点生产经营单位每月至少开展1次定期监督检查和随机抽查，对问题隐患突出、安全生产基础薄弱、危险系数高的生产经营单位，加大排查检查频次，开展重点排查。以防汛安全、地质灾害、城镇内涝、地震灾害、森林草原火灾等为重点，切实推进基层自然灾害风险隐患排查整治工作提质增效。支持引导群众开展安全风险隐患排查和治理，激励群众发现报告身边的安全隐患风险，充分发挥安全生产举报系统的作用，加强应急管理员、“第一响应人”等工作机制建设，积极推进安全风险网格化管理，确保及时发现、及时上报、及时处置各类风险隐患，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。实行风险隐患台账和数据库动态管理，完成整改的安全隐患要及时销号，情况复杂、短期内难以完成整改的隐患要重点关注、严盯死守，做到责任、措施、资金、时限、预案“五到位”，及时落实好监测、管

控和治理措施，做到早发现、早预警、早防范、早治理，坚决防止因思想麻痹、工作不力造成不可控的严重后果。

10. 建立完善快速响应机制。乡镇（街道）要严格落实24小时值班值守和领导带班制度，建立完善预警信息发布、灾情信息报送、应急力量调动、紧急转移避险、应急抢险保障等工作机制，及时准确做好突发事故情况、自然灾害灾情、群众生活需求等信息统计上报和上级指挥指令的下达工作。乡镇（街道）可授权村组应急小组，在紧急情况下，由应急小组研判作出是否转移人员的决定，并由村应急小组及时做好人员转移工作，确保不漏一户、不落一人。预警发布后村（社区）干部、应急管理员、救援队伍要第一时间有效响应，利用各类预警终端、应急广播、手摇报警器、铜锣等手段，确保预警信息第一时间入户到人。发生灾情事故后，事发地村（社区）充分发挥应急小组作用，发动群众开展自救互救，做好人员疏散转移、现场取证、道路引领、后期保障、秩序维护等协助处置工作。乡镇（街道）接报后第一时间启动预案，派出领导干部和相关人员快速赶赴现场，组织应急救援队开展先期处置工作，迅速上报信息，及早协调增援力量、专业装备和扩大必要的疏散，落实应急保障措施，为后续救援行动创造有力条件。

11. 建立完善叫应叫醒机制。各县市和气象、水务、自然资源、住建、地震等部门发布高等级预警时，要及时通知相关负责人，同时通知预警覆盖的乡镇（街道）党政主要负责人，乡镇（街

道)及时通知村(社区)负责人和应急管理委员,村(社区)应急小组要在第一时间通过应急广播、报警器、微信群、电话以及鸣锣、打鼓、吹哨等手段,确保及时“叫醒”受威胁区域人员,确保灾害来临前快速响应、提前防范、有效应对。村(社区)在采取防范应对措施之后要及时向上级反馈情况,确保既要“叫醒”也要“回应”。乡镇(街道)、村(社区)要完善一对一包干责任制度,做好独居老人、伤残人员、留守儿童、务工人员等特殊群体的避险转移,建立重点转移清单,确定特殊家庭包干责任人员。基层责任人接到预警信息后第一时间按照级别和相关要求,组织群众按照灾情类型和预定避险路线、避险场所,依照避险常识进行紧急避险转移。每次避险转移要有具体人员核实、避险转移情况等信息的收集汇总,防止因工作不到位、责任不落实造成人员伤亡。

12. 建立完善应急演练机制。乡镇(街道)要根据事故灾害特点,对照各类应急预案研究制定年度应急演练计划,采取桌面演练、专项演练、综合演练等多种方式,分阶段、分类别、分重点适时组织开展。综合应急演练一般每年不少于1次;专项应急演练每年不少于2次,各专项应急预案3年内至少组织1次演练。要对演练进行评估,及时发现和解决现行应急预案中存在的不足和问题,确保指挥顺畅、处置高效、保障有力。村(社区)根据事故灾害季节性、阶段性特点组织常态化的应急工作手册演练,让广大群众切实了解预警发布方式、应急处置流程、疏散逃生路线和安全避难场所位置,要采用多种方式扩大宣传范围,力争做

到“不漏一户，不漏一人”。

13. 建立完善应急动员机制。强化政府部门、企事业单位、群团组织、社会团体和基层群众自治性组织沟通交流，推进村（社区）与社会组织、社会工作者、志愿者、社会慈善资源的联动，完善多方面的协同合作、基层志愿者服务、奖惩和补偿制度，搭建群众、社会力量参与应急管理的协调服务和信息导向平台；通过政府购买服务等方式，吸纳社会力量有序有效参与基层应急工作。乡镇（街道）在重要时段应及时组织党员、干部下沉到村组（社区）和重点企业，加强一线应急工作力量。加大媒体正能量宣传，多鼓励社会公众参与到应急动员中来，持续推动应急广播体系建设，扩大农牧村边远地区的覆盖范围，综合运用微信公众号、社区居民群众微信群等渠道，快速推送应急动态，发布动员信息，宣传避险知识，实现广泛动员，从而达到凝聚力量、全民参与的效果，全面提升基层应急管理动员的组织领导力、响应统筹力、社会共治力、全民响应力和能量聚合力。

14. 建立完善宣传教育机制。不断整合优化资源，搭建宣传平台，加快建设全民性的事故灾害防范宣传教育体系。建立健全应急管理培训制度和应急救援队伍培训机制，分类组织应急管理干部、县乡村三级应急人、应急管理员和应急救援队伍定期参加应急管理业务培训。县市应急管理局将乡镇（街道）应急管理人员、应急救援队伍业务培训纳入年度培训计划；乡镇（街道）将村（社区）干部、应急管理员和应急救援队员纳入年度培训计

划，确保基层应急管理有关人员每年至少轮训1次，加快实现基层应急人员“五懂十会”（懂应急管理法律法规、懂防灾减灾基本要求、懂灾害救助政策规定、懂信息报告核心要素、懂应急救援基本常识；会排查隐患、会登记造册、会辨识风险、会监测预警、会接报信息、会初期处置、会组织疏散、会心理安抚、会统计灾情、会操作平台）。围绕“3·23”世界气象日、“5·12”防灾减灾日、“10·13”国际减灾日等时间节点，以及安全生产月、消防宣传月、森林草原防火宣传月等时段，组织开展应急宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭、进寺庙等活动，继续开展“扣门行动”，向广大群众深入宣传应急工作理念、应急法律法规、应急避险常识、自救互救技能。充分发挥甘南州防灾减灾科普体验馆的作用，广泛开展形式多样、遍及城乡的宣传教育活动。进一步推进综合减灾示范县、示范社区的创建工作。发挥传统媒体和新媒体作用，扩大宣传阵地，拓宽宣传渠道，强化舆情引导，持续面向公众宣传普及安全应急知识。

四、工作要求

（一）提高政治站位。加强基层应急管理体系和能力建设工作是省委省政府、州委州政府学习贯彻习近平总书记关于安全生产、防灾减灾救灾重要论述精神，加快推进基层治理体系和治理能力现代化，全面提升基层应急管理能力的重大部署，各级各部门要统一思想认识，提高政治站位，把加强基层应急管理体系和能力建设作为当前和今后一个时期的重大政治任务来抓，精

心统筹谋划，加强沟通协调，全面推进落实。

（二）加强组织领导。基层应急管理体系和能力建设工作是省州深化基层应急管理体制改革重大举措，各级各有关部门要切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，高度重视应急管理体系和能力建设工作。各县市要抓紧落实落细各项工作措施，及时研究解决实际问题，主动担当、靠前谋划，推动各项工作有序开展。各部门要各司其职，密切配合，认真做好本行业领域应急管理体系和能力建设工作，形成齐抓共建、有序推进的工作格局。

（三）形成工作合力。各级各部门要根据各自职责和领域实际，深入基层分类指导，合力推进基层应急管理体系和能力建设。编制部门支持乡镇（街道）加强承担应急管理工作的机构编制和人员力量建设。财政部门要将基层应急管理体系和能力建设所需资金纳入财政预算，保障基层应急管理日常办公、应急救援物资装备、安全避难场所和应急救援队伍建设等经费需要。人社部门要通过人才引进、事业单位招聘、公益性岗位招聘等加大基层应急管理专业人员力量建设。应急管理部门负责基层应急管理体系和能力建设的统筹指导和督促检查，并按照职责监督指导乡镇（街道）、村（社区）的安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等工作。州县市公安、教育、民政、人社、自然资源、交通、住建、水利、农业农村、文旅、卫健、林业、气象、消防救援等部门按照各自工作职责，监督指导基层安全生产和防灾减灾救灾等工作。

（四）明确工作标准。州应急管理局要加强调查研究，牵头制定乡镇（街道）、村（社区）应急管理体系和能力建设标准规范，及时组织开展基层应急管理体系和能力建设推进工作。各有关部门要根据职责职能加强分类指导，帮助基层破解难题，推动标准规范实施。各县市要以应急管理体系和能力建设为契机，本着对自身建设负责的态度，在“七有”“五有”基础上，紧盯任务时限，加大推进力度，狠抓工作落实，加强培训教育和分级分类指导，确保高质量完成工作任务。

（五）严格考核奖惩。州委州政府将基层应急能力建设纳入年度应急管理目标责任考核内容，对各县市各相关部门进行考核，考核结果作为评价党委政府领导班子和有关领导干部的重要依据。各县市各相关部门要明确考核目标、细化考核标准、加强督促指导、严格奖惩机制，确保基层应急能力建设各项工作压茬推进、取得实效。对工作措施实、工作力度大、工作效果好的县市和部门、乡镇（街道），要及时总结经验、树立典型、广泛宣传，并在资源、资金上予以倾斜支持，对工作进度慢、任务不落实的县市和部门、乡镇（街道），要及时通报批评、约谈问责、督促整改。

