

开封市人民政府文件

汴政〔2023〕14号

开封市人民政府 关于印发开封市“十四五”应急管理体系和 本质安全能力建设规划的通知

各县、区人民政府，市政府各部门：

现将《开封市“十四五”应急管理体系和本质安全能力建设规划》印发给你们，请认真贯彻落实。

2023年3月27日

（此件公开发布）

开封市“十四五”应急管理体系和本质安全能力建设规划

“十四五”时期是开封市高水平建设世界历史文化名都、高标准打造国际文化旅游名城、谱写中原更加出彩绚丽篇章的关键五年，是开封市紧抓郑开同城化建设重大战略机遇、实现经济社会高质量发展的关键时期。全面推进应急管理体系和能力现代化建设，防范化解重大安全风险，及时应对处置各类灾害事故，对推动开封市打造中原城市群一体化高质量发展引领区，实现经济社会高质量发展起到重要的基础保障作用。

为深入贯彻落实党中央、国务院、省委省政府及市委市政府关于应急管理工作的重大决策部署，实现应急管理体系和能力现代化，根据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国安全生产法》《河南省“十四五”应急管理体系和本质安全能力建设规划》《开封市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》等规定，制定本规划。

一、发展回顾与机遇挑战

（一）主要工作成效

“十三五”期间，开封市委市政府高度重视应急管理各项工作，将安全发展与国民经济、社会发展同谋划、同部署、同落实，以机构改革为契机大力加强应急管理体系和能力建设，

持续推进风险防控、隐患治理、依法治安、科技强安、宣传教育等各项工作，确保了全市“十三五”期间安全形势平稳可控，顺利完成了“十三五”规划所确定的各项目标任务。

一是体制机制不断优化完善。“十三五”期间，不断优化完善应急管理体系，先后印发《开封市人民政府关于改革完善应急管理体系的通知》（汴政〔2019〕24号）、《中共开封市委开封市人民政府关于印发〈开封市应急管理体系和能力建设三年提升计划（2020—2022）〉的通知》（汴发〔2020〕20号）等文件，成立了1个市级应急救援总指挥部，12个市级专项应急指挥部，“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急管理体制逐步形成，全市应急管理机构改革基本完成。印发《中共开封市委办公室 开封市人民政府办公室关于印发〈开封市党委政府及有关部门安全生产工作职责〉的通知》（汴办〔2018〕1号）、《中共开封市委 开封市人民政府印发〈关于深入推进安全生产领域改革发展的实施办法〉的通知》（汴发〔2018〕13号）、《中共开封市委办公室 开封市人民政府办公室关于印发〈开封市党政领导干部安全生产责任制实施办法〉的通知》（汴办文〔2019〕74号）等文件，全面建立党政领导干部安全生产责任制，进一步明确细化各级党委、政府及有关部门的安全生产工作职责，“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系持续完善。

二是安全生产双重预防体系建设取得重大进展。坚持以

习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以习近平总书记关于“易发重特大事故的行业领域采取风险分级管控、隐患排查治理双重预防性工作机制”指示精神为指引，按照中央、省、市风险隐患双重预防体系建设工作部署安排，扎实推进安全生产双重预防体系建设。以强化教育培训为措施、信息化建设为支撑、细化行业分类为举措、“回头看”为监督方法，强化宣传曝光手段、倒逼企业落实主体责任，高标准推进开封市双重预防体系建设。“十三五”期间，25家危险化学品生产企业全面完成双重预防体系建设；全市共检查生产经营单位165633家、停产停业整顿436家、关闭取缔117家、暂扣吊销证照116家、查封223家，共排查出一般隐患106051项、重大隐患219项，公开曝光263家、联合惩戒失信企业3家、约谈535家。

“十三五”期间，全市共发生各类生产安全事故753起，比“十二五”期间减少954起，同比下降126.69%；死亡171人，比“十二五”期间减少174人，同比下降101.75%；受伤135人，比“十二五”期间减少677人，同比下降501.48%。“十三五”时期，实现了开封市全市烟花爆竹清零工作。

三是科技支撑能力稳步提高。创新安全生产监管模式，将全市“一中心四平台”接入市应急指挥中心，形成信息互通共享、全域监管调度的应急管理及应急指挥格局，充分利用网格化管理对全市各个行业安全隐患开展不间断巡查，并将问题及时交办有关部门。2019年9月完成了危险化学品企业风险在线监

测预警试点建设工作，并成功举办了河南省风险监测现场会。

“十三五”期间已实现全市危化行业一、二、三、四级危险源单位和开封精细化工开发区全部重大危险源单位在线监测预警系统全覆盖，并积极推进全市工贸行业重大危险源在线监测预警系统的建设。根据国务院、省政府相关文件要求，开封市2017年10月启动“一市一中心”项目建设，总投资20万元，推动建设开封市地震监测台网中心，2019年该项目全部建成，实现了所有观测项目数字化，市信息中心和台站节点之间实现了数据汇集的自动化、设备监控远程化、网络化，数据处理实现了专业化，数据服务、数据共享实现了行业化、社会化。地震信息中心能够实时汇集本市2个测震台站、1个流体台站、1个形变台站产出的地震数据，为科学应用提供可靠资料。

四是安全宣传教育持续强化。积极组织开展“5·12”防灾减灾日、安全生产月宣传活动，并以此为契机开展安全生产宣传教育“五进”活动1184场；还通过组织开展全市防汛应急综合演练、双重预防体系建设知识竞赛、安全生产主题晚会等特色活动，丰富宣传内容，增强宣传效果。联合市教体局充分发挥安全教育平台的教育作用、通过开展消防和地震逃生演练、防溺水知识讲座等扩充专题宣传内容；联合市卫健委开展自救互救知识技能进企业、进社区等；联合市城管局和市交通运输局分别利用门头显示屏、广告栏、公交车和出租车车载字幕等进行安全知识宣传。要求各企业结合自身实际，利用大型电子

屏播放警示教育片和应急管理公益广告。

（二）历史机遇

一是习近平总书记系列重要论述为应急管理工作提供了科学指南和根本遵循。习近平总书记关于应急管理系列重要论述，科学回答了应急管理工作全局和长远发展的重大理论和实践问题，深刻阐明了我国应急管理体制机制的特色和优势，为推动应急管理体系和能力现代化建设指明了方向和前进路径。

二是党中央、国务院为推进应急管理现代化建设提供了有力的组织领导、思想保证和政策支持。按照党中央、国务院系列改革部署，组建应急管理部门，有效贯通应急救援、安全生产和防灾减灾救灾等领域的应急管理工作，为实现应急管理职能的优化协同高效提供了坚实保障。

三是省委省政府和市委市政府高度重视应急管理工作，强化监管，狠抓责任落实，为应急管理事业发展提供了坚实保障。省委省政府和市委市政府坚持对标对表，根据地方特色和突出情况，以问题为导向，出台一系列重大政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，深化应急管理重点领域改革，为推动应急管理体系和能力现代化提供了坚强的政治保障、组织保障、制度保障和物资保障。

四是科学技术进步为应急管理事业发展提供了重要支撑。随着我国科学技术、大数据时代的发展，卫星遥感、人工智能、大数据、5G 等高新技术的运用，为应急管理现代化提供了

新的技术手段和管理方法。应急管理信息化战略将加快促进现代信息技术与应急管理业务深度融合，形成应急产业链，特别是在风险分析与情景模拟、突发事件监测预警、复杂情景下的搜救与救援、应急指挥决策辅助等方面提高应急处置能力，“科技强安”战略为应急管理的科学发展提供了技术支撑。

五是全社会对安全的高度关注和人民群众日益增长的安全需求为应急管理事业发展提供了巨大动力。当前社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民群众利益诉求发生深刻变化，健康和安全的已成为民众日益增长的对美好生活向往的核心组成部分。

（三）面临挑战

“十四五”时期开封市应急管理事业面临着前所未有的历史机遇，同时也面临诸多风险与挑战。

一是应急管理体系有待进一步优化完善。开封市应急管理体系刚刚成型，由于职能多、任务重、人员新、压力大等问题，工作职能尚未完全厘清，“防”与“救”的责任链条尚需进一步构建。会商研判、跨部门协调联动、信息共享等工作机制还不够健全。有关应急管理法律法规、标准体系、应急预案体系需要进一步完善。救助资金、应急物资装备保障有待进一步加强，物资储备管理职能和调运机制还需完善，应急管理装备技术力量需要进一步优化整合。基层应急管理水平需要进一步加强，主要问题表现为基层应急组织体系不健全，基层应急

物资装备保障不充分等。

二是安全监管责任有待进一步强化。安全生产领域还存在不同程度的监管责任落实不到位、风险隐患排查治理不彻底、政策规章制度不健全、监督管理机制不完善、安全生产基础力量仍有缺陷、专业应急救援能力不强、安全生产监管执法能力不够等问题。要求以深化安全生产网格化监管责任体系为着力点，推动“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”安全生产责任制落实，以突出危化、冶金工贸、消防、建设、燃气安全、交通运输、市场监管等重点行业领域专项检查为突破口，确保各类安全隐患排查整治到位。

三是重特大灾害事故风险防范压力依然较大。受全球气候变暖的大环境影响，开封市存在以旱灾、风雹灾害、洪涝灾害为主的自然灾害，极端气象水文事件多发，多灾并发和灾害链特征日益突出，自然灾害的防范、抵御、救援工作难度明显增大；安全生产领域新技术、新工艺、新材料、新业态不断涌现，存量风险和新增风险交织叠加且日趋复杂，发生群死群伤灾害事故的风险依然较高。

四是企业落实主体责任内生动力不足。企业安全生产主体责任意识不强、自主排查隐患的积极性不高、风险管控措施落实不到位的情况依然存在。受新冠肺炎疫情防控影响，企业生产经营压力增大，主动加强安全管理和投入的动力不足，员工流动性加大，生产装置停产复工频繁，安全基础保障能力有待

提升。

五是各项应急能力仍需提高。公众安全宣传教育覆盖面和针对性仍然不够，全社会整体安全意识和自救互救能力仍有待增强，应急宣传教育能力有待进一步提升。社会应急救援力量比较薄弱，行业协会、中介服务机构等社会组织发育程度不高、专业性不足，灾害保险等市场机制仍处于探索实践阶段。基础设施、物资装备灾害防御能力和应急处置与救援能力有待提升，应急救援队伍需要加强应急培训与演练并提高物资装备保障能力。应急管理信息化水平不高，迫切需要运用云计算、大数据、物联网、人工智能等新技术，建设具有系统化、扁平化、立体化、智能化特征的现代应急指挥体系。

二、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述，牢固树立以人民为中心的发展思想和“人民至上、生命至上”理念，立足“全灾种、大应急”抢险救援实战需要，以规划促发展，紧扣应急管理现代化发展主题，充分发挥我国应急管理体系特色和优势，积极推进开封市应急管理体系和能力现代化建设。坚持常态减灾和非常态减灾相统一，整合基层安全生产、防灾减灾救灾等力量资源，健全基层应急管理体系，提升基层应急救援能力，补齐短板弱项，防范化解影响我

市高质量发展的各类自然灾害和生产安全事故风险，为人民群众安居乐业、经济健康发展和社会和谐稳定提供安全保障。

（二）基本原则

坚持目标导向，推进应急管理体系和能力现代化建设。统筹发展和安全两件大事，牢固树立“人民至上、生命至上”理念，把确保人民生命安全放在首位。坚持问题导向和目标导向，落实上级部署要求并结合地方实际，加强对开封市应急管理事业发展的统筹规划，聚焦城市安全发展突出问题和短板，以重大政策、重大改革举措和重大工程项目为抓手，抓好重大风险防治问题，优化应急管理体制机制，推进开封市应急管理体系和能力现代化建设。

坚持法治导向，不断完善应急管理法治保障体系。学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念、新思想、新战略，自觉运用法治思维和法治方式，全力防范重大安全风险，全面提升应急管理法治化水平。贯彻落实应急管理法律法规、完善相关规章制度，强化标准规范引领，推进应急管理地方标准建设，全面加快推进安全生产、防灾减灾救灾和应急救援等重点领域和关键环节标准修订。健全精准执法和信用监管机制，加强监管执法制度化、标准化、规范化建设，全面提升依法治理水平，为开封市应急管理事业科学发展、可持续发展提供坚强的法治保障。

坚持风险导向，健全风险防范化解长效机制。树立居安思

危的应急意识，坚持常态减灾和非常态减灾相统一，强化以防为主、准备为先的理念，统筹做好自然灾害风险评估、监测预警、工程建设、物资储备、宣传教育、预案演练等基础性工作。从源头上防范化解重大安全风险，推进由应急处置为重点向全过程风险管理为核心转变，努力把问题解决在萌芽之时、成灾之前。

坚持能力导向，提升应急管理信息化水平。坚持以信息化推进应急管理现代化，构建“智慧应急”模式。整合优化各类科技资源，构建完善全市灾害事故风险隐患数据库，补齐网络、数据、安全、标准等方面的短板弱项。推动形成体系完备、层次清晰、技术先进的应急管理信息化体系，全面提升监测预警、监管执法、辅助决策指挥、救援实战和社会动员能力，提高应急管理的信息化、科学化、专业化、智能化、精准化水平。

（三）规划目标

到2025年，将习近平总书记关于应急管理重要论述和安全发展理念落实到经济社会发展各领域、全过程，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，应急管理体系和本质安全能力建设迈出新步伐。安全生产、综合防灾减灾形势趋稳向好，事故总量、较大事故和死亡人数继续下降，自然灾害防御水平明显提高，应急指挥能力、应急救援能力、应急

装备能力、本质安全能力、科技信息化能力和全民应急能力全面提升。到2035年，基本实现应急管理体系和能力现代化，有效促进经济社会高质量发展、高水平安全。

专栏1 开封市“十四五”时期预期指标

分类	指标内容	预期值
安全生产	生产安全事故死亡人数	推动指标下降16%
	较大生产安全事故起数	推动指标下降15%
	重特大生产安全事故起数（死亡人数）	0
	单位地区生产总值生产安全事故死亡率	推动指标下降34%
	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	推动指标下降21%
	重大风险点在线监测率	100%
	基层执法装备按需配备率	100%
	企业本质安全文化建设覆盖率	50%
防灾减灾	年均因自然灾害直接经济损失占全市生产总值的比例	<1.3%
	年均每百万人口因自然灾害死亡率	<1.3
	年均每十万人受灾人次	<15000
	自然灾害发生后受灾人员基本生活得到有效救助的时间	<10小时
	灾害预警信息公众覆盖率	90%
	公众安全教育和应急知识受众率	100%
	应急避难（护）场所面积	1.5平方米/人
应急救援	乡镇（街道）应急管理机构规范化建设率	100%
	县（区）、各类功能区和乡镇（街道）专（兼）职救援力量覆盖率	100%
	专职消防人员占全市总人口的比例	0.4‰
	消防站点10分钟到达着火点覆盖率	100%
	各级各部门应急预案编制修订率	100%

三、主要任务

（一）构建权威高效的组织指挥体系，提升应急协同能力

1. 健全应急管理领导体制

加强党对应急管理工作的全面领导，充分发挥党组织在应急管理组织体系中的重要地位和作用，构建和完善党委领导、政府负责、协调联动、科学救援、保障有力的应急管理领导体制。

整合安全生产委员会、减灾委员会等议事协调机构的职能，减少重复交叉的工作。持续推进应急管理委员会建设，明确应急管理委员会各成员单位工作职责和工作任务。实施党委、政府主要负责人“双主任”制度，统一领导自然灾害、事故灾难的预防和应对工作。

采用统筹使用编制资源、政府购买服务等方式，建强县（区）应急管理机构，配齐配强专业技术人员，实现县（区）级应急管理综合执法“局队合一”。完善各级应急部门双重领导、地方为主的管理体制，全面实行准军事化管理。

2. 优化整合应急指挥体系

建立健全各级党委、政府领导下的应急指挥机构。按照“指令畅达、系统有序、条块清晰、执行有力”的原则，推动建设开封市应急指挥中心，配置应急通讯指挥车辆。整合、完善开封市“1+12”个指挥部职能，搭建权威高效、扁平化的应急指挥架构。细化明确应急救援总指挥部和各专项应急指挥部

成员单位的职责任务，各指挥部在职能范围内严格履行职责。

市、县（区）要建立应急指挥平台，指导乡级建立指挥调度终端，加强应急信息互联互通、实时共享，运用信息化手段提升基层重大风险感知灵敏度、风险研判准确度。

3. 优化应急协同联动机制

完善开封市应急救援总指挥部综合协调机制，加强各级涉灾部门及各级各类应急救援队伍之间协调配合和应急联动。完善自然灾害风险研判、隐患治理、监测预警等跨部门信息共享机制。规范指挥调度程序，统一调度救援力量、物资、装备。推进建立区域重大风险跨市应急合作机制，健全自然灾害高风险地区相邻城市应急合作机制，切实提高区域协调联动救援能力。

健全应急救援、应急保障军地抢险救灾协调联动机制，完善解放军、武警部队参与抢险救灾的工作制度，强化军地联动指挥，积极推进军地应急力量训练条件开放共享，开展常态化联演联训，进一步提升军地联动应急抢险救援效能。

4. 健全专家人才支撑体系

按照突发事件类别，分别构建自然灾害类、安全生产类应急管理专家库，选拔政策性、专业性较强的应急管理专家，针对自然灾害发生规律、季节特点等开展联合会商，分析研判灾害事故发生、发展趋势，为应急指挥、应急救援、综合防灾减灾等提供决策支撑。定期邀请应急管理专家为

市、县（区）党委和政府领导及安全生产委员会、减灾委员会成员单位领导讲授应急管理相关知识，提升各级、各部门领导干部决策指挥能力。

（二）完善权责一致的应急责任体系，提升齐抓共管能力

1. 落实党委政府责任

继续完善和贯彻落实党政领导干部安全生产责任制，构建和完善“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的应急管理责任制。健全定期研究解决安全生产重大问题的会议制度，督促各级党委政府切实担负“促一方发展、保一方平安”的政治责任。压实地方政府属地责任，明确市-县-乡三级安全生产事权划分。党委（党组）中心组每年开展应急管理专题学习，党委（党组）每年要专题分析研究应急管理工作。将安全生产工作及应急管理体系和能力建设纳入各级各部门党政领导干部政绩考核内容。推动各级党委和政府认真贯彻落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》和实施细则及安全生产职责清单。健全政府应急预防与准备、灾害事故风险隐患排查及监测预警、应急处置与救援救灾等工作责任制。

2. 压实行业部门责任

根据三定方案进一步厘清各行业监管部门的责任，确保不留监管空白。按照“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”的要求，扎实做好安全生产监管工作。各级负有安全生产监管职责的部门认真梳理本行业监管对

象，对重点行业领域加强监管。建立安全监管职责动态调整机制，及时梳理新行业、新业态、新领域监管责任，消除监管盲区和漏洞。行业监管部门制定安全监管权力和责任清单，公开接受社会监督。

3. 强化企业主体责任

建立健全企业全员安全生产责任制，牢固树立安全发展理念，强化落实企业第一责任人法定责任，全面落实企业安全生产责任体系“五落实五到位”规定。健全企业生产经营全过程安全责任追溯制度，构建自我约束、持续改进的安全生产内生机制。落实企业安全承诺制度，推动企业向社会和全体员工公开落实主体责任、健全管理体系、加大安全投入、严格风险管控、强化隐患治理等。加大违法违规企业的打击力度，将安全生产违法惩戒作为压实企业主体责任的重要手段，严格落实安全生产失信行为联合惩戒、“黑名单”制度，形成“一处失信、处处受限”的安全生产联合惩戒机制。加强安全生产社会监督，畅通“12350”安全生产投诉举报渠道，鼓励群众举报重大事故隐患和安全生产违法行为。

4. 健全考核督查机制

推动建立应急管理绩效考核制度，逐步完善应急管理工作绩效考核标准，严肃查处事故迟报、漏报、谎报、瞒报行为，重点追查没有及时发现、制止引发区域性风险并酿成事故的党政负责人责任。按照“四不放过”原则，严格落实事故调查评

估报告提出的防范和整改措施。完善灾害事故处置督查办法，充分运用督查、考核通报、警示约谈、重大隐患挂牌督办等工作机制，提高应急管理机构的权威性和协调性。建立健全安全生产行政执法与刑事司法衔接工作机制，依法惩治安全生产违法犯罪行为。

（三）健全系统完备的政策制度体系，提升应急执法能力

1. 加强应急管理标准体系建设

贯彻落实国家和省级有关应急管理法律、法规、规章、标准。持续推进安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等通用基础领域标准化实施。推进地方性应急标准编制修订工作。依据应急管理部、河南省发布实施的各类应急标准，推动制定适用于开封市的地方应急管理规范性文件，提升应急管理工作标准化、规范化水平。

鼓励企业制定高于国家、行业、地方标准的安全生产企业标准。鼓励有条件的企业、社会团体和教育、科研机构在新基建、新技术、新材料、新装备、新产品、新业态等领域率先制定安全生产技术标准。推动企业标准化与企业安全生产治理体系深度融合，提升企业本质安全水平。

2. 完善应急预案演练体系

推进应急预案编制修订工作。在企业生产安全风险评估以及全市自然灾害综合风险普查的基础上，摸清全市风险底数，推动市、县（区）两级总体、专项和部门应急预案编制、修

订、备案工作，建立覆盖全区域、全灾种、全行业、全层级、全过程的应急预案体系。完善应急预案定期评估持续改进机制，实现应急预案的动态优化。

推动数字应急预案体系建设。推动应急预案数字化管理，建设开封市全区域应急预案信息平台，实现预案文本电子化、预案信息可视化。推进企业应急预案简明化、图表化，推广使用应急处置卡，提升预案实用性、可操作性。

健全应急预案演练常态化机制。加强应急演练工作指导，建立健全分类别、分层级的应急轮训演练机制。市、县（区）两级每年至少开展1次综合应急演练；有滩区群众迁安任务的县（区）在每年6月底前至少开展1次迁安救护演练；乡镇政府、村（居）民委员会结合灾害实际，至少每年开展1次应急避难疏散演练；高危行业企业、人员密集场所至少每半年进行1次应急演练，其他企业至少每年进行1次应急演练。着眼实战需求，持续深化桌面演练、实战演练、双盲演练模式，积极推动基于巨灾情境构建的多灾种、规模化的多部门、跨区域综合应急演练，推动防汛抗洪、森林火灾、危化品爆炸等各灾种实战演练常态化。强化预案演练总结和评估工作，持续检验、提升应急预案实战能力，及时转化演练成果。

3. 深化综合行政执法改革

健全市、县两级应急管理综合行政执法体系，实施分类分级执法，强化应急部门统筹协调和监督指导职责，实行市、县

两级应急管理综合执法“局队合一”。强化执法人员职业保障，配备执法装备。建立执法人员入职培训、定期轮训和考核制度，提高执法队伍专业化素质。建立完善执法人员交流培养、考核奖惩、容错纠错机制。

完善权责清单制度。整合法律法规赋予应急管理部门的行政处罚、行政强制职权，建立完善行政处罚、行政强制权责清单，并依法及时进行动态调整，清理没有法律、法规、规章依据和交叉重复的执法事项，切实防止不合法、不合理执法现象。

完善规范执法制度。全面落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等制度，及时主动公开执法职责、执法依据、执法标准、执法程序、监督途径、执法结果。推行安全生产综合执法、跨部门联合执法，规范监管监察人员持证上岗和资格管理等工作。

严格落实执法裁量标准。依据行政处罚等级，细化量化裁量标准，合理确定裁量幅度，防止执法随意、标准不一现象，确保行政处罚公平、公正、准确、合法。

创新监管执法方式。深入推进“互联网+监管”和“执法+专家”式执法，积极探索、创新监管模式。

（四）构建坚实严密的安全生产风险防控体系，提升本质安全能力

1. 加强安全风险源头管控

全面开展安全风险辨识。深入开展全市生产安全事故安全风险辨识和重点隐患排查，严格危险化学品等重点企业安全准入条件，加强新材料、新工艺、新业态安全风险评估。针对企业类型和特点，完善科学的安全风险辨识程序和方法，全方位、全过程辨识生产工艺、设备设施、作业环境、人员行为和管理体系等方面存在的安全风险，建立安全生产风险数据库，编制风险隐患清单及安全风险空间分布图。定期组织专家对辖区内的安全风险进行更新评估，编制更新风险评估报告。

科学评定安全风险等级。明确细化各行业领域安全风险分级标准及工作指南，建立包括危险要素、风险等级、管控措施、责任单位等基本信息的风险管控清单。参照《企业职工伤亡事故分类》，确定安全风险类别，对不同类别的安全风险，采用相应的风险评估方法确定安全风险等级。评估过程突出遏制重特大事故，高度关注暴露人群，聚焦重大危险源、劳动密集型场所、高危作业工序和受影响的人群规模。依据安全风险类别和等级建立企业安全风险数据库，绘制企业“红橙黄蓝”四色安全风险空间分布图。

有效管控安全风险。根据风险评估的结果，针对安全风险特点，从组织、制度、技术、应急等方面对安全风险进行有效管控。加大对危险化学品、建筑施工等行业领域和人员密集场所、桥梁涵洞、高层建筑、“九小”场所、地下管网等重点场所管控力度。推动危化品企业入园整治工作，完成城镇人口密

集区中小型企业 and 存在重大风险隐患的大型危险化学品生产企业搬迁工程。针对各行业领域排查出的安全风险，实施重大风险管控挂牌警示，采取有效管控措施，并及时向社会公众公布整改进度、管控措施的完成情况。高度关注运营状况和危险源变化后的风险状况，动态评估、调整风险等级和管控措施，确保安全风险始终处于受控范围内。

实施安全风险公告警示。督促企业建立完善安全风险公告制度，并加强风险教育和技能培训，确保管理层和每名员工都掌握安全风险的基本情况及防范、应急措施。在醒目位置和重点区域分别设置安全风险公告栏，制作岗位安全风险告知卡。对存在重大安全风险的工作场所和岗位，设置明显警示标志，并强化危险源监测和预警。

加强对城市规划、产业发展规划、重大工程项目实施进行安全风险评估，重视化工、桥梁、涵洞、电力、油气、水利等重大工程和设施的风险评估。严格实施重大安全风险“一票否决”，完善建设项目安全设施“三同时”制度。完善规划、设计和建设的安全准入标准，严格落实安全设防标准，强化规划设计、建设施工、运营管理等各个环节的安全责任、措施落实，提升行业安全水平。

2. 深化重点行业领域治理

深入开展危险化学品、消防、道路交通、建筑施工、工矿商贸等重点行业领域安全生产专项整治，全面排查治理重点单

位场所、关键环节安全风险隐患，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，坚持推进系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。综合运用安全生产大检查、事故查处、技术改造、联合执法等手段加强全方位安全监管和隐患治理，有效防范和遏制各类事故发生。

专栏2 开封市安全生产治本攻坚重点

危险化学品：推动危化品重大危险源风险监测预警系统建设，同全市“一中心四平台”高度融合对接，实现信息互通共享。持续开展工贸企业使用危险化学品安全专项整治行动、危险化学品企业现场安全管理整治行动、危险化学品安全生产风险监测预警能力提升行动、化工医药和危险化学品企业安全生产标准化建设提质增效行动、危险化学品等重大危险源专项检查督导行动、油气输送管道安全风险防范和隐患排查治理专项行动、危险货物道路运输安全专项整治行动、危险化学品企业安全许可“回头看”专项行动、化工医药企业安全管理专项整治行动。加强企业安全管理技术团队建设，完善双重预防机制落实，做好应急预案和演练工作。

消防安全：实施打通消防生命通道工程，建立消防车通道联合执法管理机制；督促高层建筑、大型商业综合体、石油化工等重点场所制定实施消防安全能力提升方案，建立健全专（兼）职消防队伍；加强老旧小区、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”场所消防设施升级改造工作；推行消防大数据管理，推动建设基层消防网格信息化管理平台、火灾监测预警预报平台，建成消防物联网监控系统，建成消防数据库；实施消防安全素质提升工程，消防宣传“五进”工作，加强消防安全素质教育和重点人群分级分类培训，推广使用全民消防学习云平台，发展壮大消防志愿者队伍。

道路运输：深入实施公路安全生命防护工程，全面排查安全风险和事故隐患。完善道路安全防护保障，全面排查道路安全风险，强化道路应急保障，落实校车交通安全管理，推进农村道路设施建设。加强对老旧客车、卧铺客车和载重货车的重点监管，督促客运企业及时报废淘汰老旧客车。严格落实对危险货物托运、承运、装卸、车辆运行以及危险货物运输车辆、罐式车辆罐体、可移动罐柜罐箱的监管，严格危险货物道路运输经营许可和对企业的考核监督检查。严格企业主体责任落实监督管理、企业主要负责人履职履责监管，“两客一危”企业主要负责人100%落实安全生产“八个一”措施，加强运输车辆和驾驶人动态监管，对存在重大隐患的运输企业实施挂牌督办。开展重点车辆专项整治，重拳打击“三超一疲劳”、非法载客、车辆违法分包、客货运混装、废

车及违规改装车“病车”上路、酒驾醉驾毒驾、电动自行车非法营运、超员、逆行、冲红灯、占道行驶等严重违法违规行为，净化道路运输秩序，开展“一盔一带”安全守护行动。

工业园区：完善工业园区等功能区监管体制机制，以现有功能区管理机构为依托，通过单独设置内设机构，或在内设机构加挂牌子等形式明确负责各类功能区安全生产监管职能的机构，明确安全生产监管责任，加强对产业开发区各级领导干部的履职检查、履职考核和失职追责，强化人员培训，切实提高安全生产监管执法能力。深入开展各类安全专项整治，督促企业依法依规开展生产经营，落实各项安全管理制度和措施，推进安全生产标准化建设。建立工业园区风险分级管控和隐患排查治理安全预防控体系，定期开展工业园区整体性安全风险评估。加快园区信息化建设，完成园区安全监管信息共享平台对接，实现对园区内企业、重点场所、重大危险源、基础设施实时监控、动态监测、自动预警和可视化管理。对已经引进落地的项目，要按照国家和行业标准，对安全生产审查情况进行全面排查。对安全生产审查达不到规定的项目要立即纠正，不具备安全生产条件的要坚决停产整顿。对发展方式落后、安全风险高的要推动淘汰退出。

城乡建设：坚持安全韧性城市建设理念，突出城市基础设施安全，全面开展危险房屋使用安全隐患排查整治工作，全面推进江河控制性工程和水库堤防、蓄滞洪区等防御工程建设，全面提高重点河流和水利设施蓄洪排涝能力。依法查处违法建设、非法违法改建改用行为，对发现的安全隐患落实闭环整治措施。加强城市地下基础设施安全管理，推动开展城市地下基础设施信息及监测预警管理平台建设。加强施工现场重大风险防控，开展起重机械、高支模、深基坑等专项治理，依法打击建筑市场违法违规行为。开展农村宅基地和农民自建住房综合改革试点，加强农村住房建设安全管理。

危险废物：全面开展危险废物排查，健全完善危险废物安全风险分级管控和隐患排查治理责任体系、制度标准、工作机制。建立形成危险废物产生、收集、贮存、转移、运输、利用、处置等全过程的监管体系。

3. 推动传统行业技术革新

结合淘汰落后产能政策，依法依规加快淘汰安全性能低下的落后产能。对涉氨制冷等传统高危行业，积极鼓励和大力扶持技术革新和机器设备升级迭代，着力推进“机械化减人、自动化换人”示范工程项目，积极推广可有效降低安全风险的新工艺、新设备。对危险性较大的传统工艺，进一步加大“工艺替代”的推广应用力度，降低工艺风险。实施以清洁生产为重点的绿色化改造，提高传统产业运行效率和能源效率。

4. 提升企业本质安全水平

开展企业安全文化建设，督促企业大力开展安全文化建设，强化安全教育，营造安全生产氛围，把“人民至上、生命至上”的理念渗透到员工意识行为中。以实现企业本质安全为目标，定期组织专家对企业进行帮扶，通过现场指导的方式，不断提高员工的技术素质、安全技能和安全意识。积极开展“工业互联网+安全生产”融合应用，增强工业安全生产的快速感知、实时监测、超前预警、联动处置、系统评估等新型能力，推动安全生产从静态分析向动态感知、事后应急向事前预防、单点防控向全局联防的转变。持续推进企业安全生产标准化建设，免费帮扶、指导企业开展安全生产标准化定级工作，实现安全管理、操作行为、设备设施和作业环境规范化。

（五）构建精准有效的防灾减灾体系，提升灾害监测预警能力

1. 加强自然灾害防治体系建设

健全自然灾害防治体系。牢固树立综合减灾理念，健全自然灾害防治工作协调机制，充分发挥市减灾委统筹指导和综合协调作用，统筹推进自然灾害防治重点工程建设，重点加强洪涝、暴雨等气象灾害监防及森林火灾防治工作。

推进灾害防御基础设施建设。提升全市灾害防御关键基础设施设防标准。积极推动城乡韧性建设，强化交通、水利、通信、供水、供电、供气等基础设施的抗损毁和快速恢复保障能

力建设，推动防洪工程除险加固和水毁工程恢复建设。

提升乡村灾害防御水平。加强乡村灾害组织动员能力，推动乡村基层应急力量建设。加强基层暴雨、洪涝等自然灾害防范化解、疏散安置和恢复重建工作。完善乡村灾害信息报告体系，有效解决偏远乡村灾害信息传递“最后一公里”问题。加强农村灾害风险网格化管理，开展农村灾害风险隐患排查治理；加强安全农居建设，对自然灾害高风险点实施移民搬迁、危房改造、抗震改造；积极推进农村防雷减灾示范工程建设，加强农村道路桥梁安全隐患排查，落实管养主体责任。

2. 扎实开展自然灾害综合风险普查

按照国务院办公厅下发的《关于开展第一次全国自然灾害综合风险普查的通知》要求和省、市人民政府出台的自然灾害普查实施方案，坚持试点先行，在完成省级灾害风险试点调查的基础上，总结普查过程中的有益经验，充分整合已有资源、数据，配备人员队伍，在开封市全市范围内逐步开展自然灾害综合风险普查评估工作，积极做好辖区内自然灾害风险基本要素的底数调查、综合防灾减灾救灾能力等调查评估和风险评估、风险区划、防治区划工作。积极落实普查经费，保障普查工作的顺利进行。完成开封市自然灾害调查、评估与区划工作，配合省级层面形成本地区自然灾害综合防治区划图，汇总普查结果并逐级上报。

3. 建立健全自然灾害风险监测制度

各级政府要建立健全重大风险监测制度，建设重大风险点智能监测预警系统，实时监测灾害信息，建立智能化预测、预报、预警体系，推动实现从人防、技防向智防提升。市、县（区）要加强对各类功能区、乡镇（街道）安全风险巡查管控情况的督导检查，及时消除风险隐患。乡镇（街道）、村（社区）要在森林防火紧要期、主汛期等重点时段加强针对性宣传警示教育和安全劝导。各类功能区、乡镇（街道）、村（社区）要建立风险点安全巡查制度，对较大以上风险点实施定期巡查，及时上报巡查信息。

4. 提升自然灾害综合监测预警能力

坚持多部门共用、多灾种综合、多手段融合的原则，建设完善洪涝、风雹、低温冰冻、地震、地质、林草防火等灾害以及桥梁涵洞等重大基础设施的监测预警网络和自主监测预警系统，持续提升气象、水旱、地震、地质、林草等灾害监测预报预警能力。充分利用大数据、物联网、卫星遥感、视频识别、人工智能、模拟仿真、5G 等先进技术，大力推进自然灾害监测预警信息化建设，进一步发挥开封市气象灾害预警信息中心对自然灾害预警信息发布、监测监控、预测预警、会商研判、决策服务、政务信息服务和效益评估在内的七大功能的作用，完善预警监测信息共享和联动机制，实现资源共建共享，打造全域覆盖、全时可用、多维融合的智能、精准化自然灾害监测预警体系。

建设完善市、县两级突发事件预警信息发布系统和市—县—乡—村四级上下贯通、综合覆盖、平战结合、安全可靠的应急广播系统，构建互通互联、信息共享的应急决策指挥机制，实现全天候、全方位、全时段的灾害预警信息实时发布。融合“报、网、端、微、屏”各种资源，打造自然灾害信息全媒体传播网络。提升预警信息精细化发布能力，实现指定区域指定人群精准推送。加强基层有线广播、大喇叭等传统预警系统建设。

5. 加强自然灾害综合治理

强化防灾减灾关口前移，加快推进自然灾害危险源头治理，持续开展洪涝、干旱、风雹、地震灾害、地质灾害、森林火灾等重点灾种隐患排查治理，提升全市自然灾害防治能力。坚持常态减灾和非常态救灾相统一，强化综合减灾、统筹抵御各种自然灾害，提高自然灾害防御工程建设标准和重点基础设施防标准。

专栏3 开封市自然灾害防治重点

防汛抗旱：统筹加强黄河河道防洪设施规划建设，提高流域综合防灾减灾能力。推动惠济河、马家河、贾鲁河、涡河等中小河流治理。加快中小型抗旱备用水源建设，开展灌区续建配套与现代化改造，提高抗旱供水水源保障能力和城乡供水安全保障能力。统筹城市防洪排涝，全面提高开封市城区内涝防治水平，加快老城区排水管网更新改造，补齐短板，有效缓解积水内涝现象；新城区按照国家规定的城市内涝防治标准要求逐步升级改造。

地震灾害：加强地震风险普查、地震危险源调查及基础数据库建设，编制地震构造图并开展地震危险性评估。收集已有城市活动断层探测和地震安全性评价获得的断层探测、地震工程地质条件钻孔成果，按照统一数据模板将两大类数据汇交至省级空间数据库及档案数据库；对有活动断层通过的县（区），开展县级1:50000活动断层分布图编制工作；收集汇交已验收通过的城市活动断层探测成

果资料，完成市、县级1:250000区域地震构造数据库建设和地震构造图编制；编制县级1:250000地震危险性评价图，包括区分是否考虑场地效应的两种情况下地震危险性评价图。

持续开展学校、医院等重要人员密集场所排查和抗震性能鉴定，对抗震性能不足的建筑物进行建档和抗震加固。探索开展基于地震风险评估的强震灾害情景构建及应用示范。开展防震减灾科普示范学校和科普教育基地建设。完善地震应急避难所规划布局，按照应急避难所建设标准完善基础设施设备。

地质灾害：全面排查全市地质灾害隐患点；全面推进地质灾害风险普查与评估、监测预警、综合治理、应急处置等工作；开展地质灾害防治宣传活动，广泛普及地质灾害防范知识和应急应对技能，提高群众防灾意识及自救互救能力。

森林火灾：开封市林地面积约24,026.27公顷，占国土面积的3.90%。加强林区火灾防治规范化建设，摸清森林可燃物载量底数，加强火灾危险源头管控。健全森林火灾风险分级预警网络，加强森林火灾重点区域和重点部位监测预警系统建设，提升整体森林火灾防控与应急能力。维护、新造生物防火林带，完善森林防灭火蓄水池、储水罐建设。对市级重点森林火险区实施综合治理行动，加快构建应对开封市森林高火险区特征的智能防火体系，有效提升林火防控及扑救能力。

（六）打造专业高效的应急处置体系，提升应急救援实战能力

1. 健全应急决策机制

建立健全应急决策机制。完善应急救援总指挥部和各专项应急指挥部决策的专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等法定程序和配套制度，依法向社会公布重大行政决策事项目录和标准。突发事件发生时，应急指挥部及时根据事故灾难和自然灾害的处置需求，协调有关部门组织行业、专业专家进行会商研判，及时提出专业化处置意见和建议。

2. 健全应急响应机制

根据洪涝、地震、森林火灾、地质灾害、生产安全事故等灾害事故特点，划分各类事故灾害等级，规范应急响应启动、发布和解除程序，明确应急响应主体、内容和启动条件，制定

响应措施，细化处置方式，落实各主体处置责任，提升应急救援总指挥部总指挥长及各专项应急指挥部指挥长对突发事件的研判和决策能力。及时关闭地下空间、桥涵、下凹式立交；组织现场人员、应急测绘和勘察队伍等开展抢险救援工作，利用无人机、雷达、卫星、移动气象站等手段获取现场影像和灾害数据，研判受灾损毁情况，标明危险区域，封控危险场所，划定警戒区域，实施交通管制以及其他控制措施；组织应急队伍和动员社会力量开展救援，必要时坚决组织群众转移。

3. 加强应急救援队伍建设

按照“资源整合、共建共用、区位互补、行动快速、救援高效”的原则，建立完善以国家综合性消防救援队伍为主力、专业应急救援队伍为协同、军队应急救援力量为突击，基层组织和单位应急救援队伍、社会应急救援力量为辅助的应急救援队伍体系。

专栏4 开封市应急救援队伍建设

加强综合性消防救援力量建设。按照国家综合性消防救援队伍建设的整体要求，立足抗大灾、抢大险，加强综合性消防救援力量建设，打造“全灾种、大应急”综合性应急救援队伍。城市消防救援站保护范围外的乡镇按照标准建成乡镇专职消防救援队。所有行政村、社区明确消防安全管理人，完善自治组织，建立微型消防站。配齐综合性消防救援队伍专业车辆、器材和装备，配强防汛救灾、地质灾害救援、低温雨雪冰冻灾害救援等自然灾害救援装备。

加强专业应急救援力量建设。鼓励化工、森林火险、防汛等重点县（区）和功能区按标准建设专业应急救援队伍。开封市组建1支不少于100人的专（兼）职专业应急救援队伍；各县（区）分别建立不少于50人的专（兼）职专业应急救援队伍，各乡镇（街道）组建不少于20人的专（兼）职专业应急救援队伍。黄河滩区、旱涝灾害易发区、生产经营单位集中区的行政村（社区）要统筹村（社区）干部、网格长（员）、民兵、村医（社区医生）等力量，组建村级兼职应急救援队伍。

加强社会应急救援力量建设。开封市现有开封市应急救援协会、开封蓝天救援队、开封市无线电协会应急通信大队、开封市红豹救援队等多支社会应急救援力量，动员社会各方面力量关心支持应急管理工作，筑牢安全生产、防灾减灾救灾、应急救援人民防线。制定推进社会应急救援力量健康发展的意见，明确法律地位、功能定位和主要职责，落实税收优惠及调动补助补偿政策，推动将社会应急力量服务纳入政府购买服务范围。依照社会力量参与应急抢险救援评估和监督体系，建立应急志愿者队伍管理调度服务平台，加强行业指导和监管，建立健全日常管理、应急调用、培训选拔、训练演练、激励评价、保险保障、救援补偿、装备维护等制度、标准和机制，支持引导社会救援力量健康有序发展，力争打造2-3支省级社会应急救援队伍。建立健全社会力量应急调用、共训共练、救援协同和表彰激励、救援免费通行等机制，积极动员社会力量参与应急救援，提高消防救援、专业救援与社会救援队伍的协同作战能力。

4. 提升灾后紧急救助能力

构建以人为本、政府主导、分级管理、社会互助、灾民自救的灾害救助体系，各级应急指挥机构视情成立现场指挥部，调度指挥应急救援力量，调配救援物资装备，加强联动，科学高效做好事故灾害救援处置工作。应急、消防、公安、卫健等部门有关负责人在事故灾难或自然灾害发生后要立即赶赴现场，村（社区）和企业等要加强自救互救，提高事故灾害先期处置能力。建立健全方便快捷、反应灵敏、及时准确的突发事件信息报告机制，要严格按照规定时限、程序、格式和内容要求向公众和上级政府报告自然灾害情况，必要时可向上级政府请求支援。制定完善市—县—乡三级灾害救助应急预案，为灾后救助工作提供行动指南。

完善自然灾害备用金制度、救灾物资保障机制、受灾人群提前转移机制，提升救助时效，提升救助标准，强化易受灾人群救助。健全恢复重建工作机制。统筹制定恢复重建规划和优

惠政策，为灾区经济建设、社会秩序的恢复提供保障。积极探索引入市场化手段，鼓励运用保险、捐助多形式金融资本参与灾后重建，推进灾区长期可持续性发展。

5. 提升应急物资储备能力

依据党中央、国务院和河南省政府制定的应急物资保障体制和法律法规标准，按照“集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效”的原则，健全应急物资保障体系。加快落实应急物资保障机制、调度流程、协同机制、职责分工等。构建市—县—乡—村四级应急物资装备储备体系，确保市、县（区）、乡镇（街道）、村（社区）和人口较多且易受灾害影响的地区建立救灾物资装备储备库，做到自然灾害发生10小时之内，受灾群众基本生活得到有效救助，不断提升应急物资储备工作标准和水平。合理确定品种范围，在节约适用的前提下按需配备、储备应急物资装备，建立日常补充机制，定期维护保养。基层应急物资装备储备参照《县级应急装备配备及救灾物资储备指南》《乡级应急装备配备及救灾物资储备指南》执行。村（社区）要建立微型消防站，配备小型发电机、局部通风设备、带动力排水泵、乡村大喇叭、手持扩音器、应急广播接收终端设备等必要应急器材。加强应急物资装备信息化管理，建立开封市应急物资装备储备信息库，实现物资装备的常态化统筹管理、动态监管和信息共享。

制定实施应急物资储备规划，统筹各部门应急物资需求，

合理规划物资储备点分布。在交通不便、灾害风险高的乡镇建设救灾物资装备储备点。开展重要应急物资产能摸底和提前储备，综合考虑区域风险特征、应急物资属性、市场经济性等因素，探索利用合同预签、商业保险、灾害保险、税收减免、基金设立等多种经济手段，推动建立实物储备、生产能力储备、商业储备、社会储备和军民融合储备等多种存储方式相结合的储备体系。

6. 健全应急物资快速投运机制

依托开封市便利的区位优势 and 交通，建立健全应急物资集中调度、紧急采购和征用补偿、紧急调运分发等机制。加强政企战略合作，落实与大型骨干物流企业紧急运输合作，签订应急物资运输协议，整合交通运输资源，建立航空、铁路、公路综合交通紧急运输管理协调联动机制，建设应急物资运输调度平台，统筹多方运力，组织“多式联运”，统一协同配送应急物资，构建协同衔接、快速通达的综合交通紧急运输网络，提高紧急运输指挥调度能力。加强与公安、交通、城管等部门应急物资运输合作，完善紧急状态下的交通运输快速投运免费、优先通行机制，建立应急运输“绿色通道”，提高应急救援运输效率。

7. 完善应急资金保障体系

设立应急专项资金并纳入同级财政预算，在自然灾害预防和应急准备、应急救援队伍建设、应急培训、日常训练与演

练、装备设施的日常维护与更新、应急救援工程项目等方面加大资金支持力度，保障应急管理工作顺利开展实施。健全救灾捐赠机制，创新救灾捐赠管理，多渠道筹集应急救援、救灾救助等资金。推进完善农业保险、农房保险、居民住房灾害保险、商业财产保险、自然灾害公众责任险等，充分发挥保险在灾害风险防范、灾害救助等方面的积极作用。

（七）打造标准规范的末梢管理体系，提升基层应急能力

1. 强化基层应急管理体制改革

深化乡镇（街道）应急管理机构改革，整合安全生产、消防、森林防火、抗震救灾、地质灾害救援、自然灾害救助等应急管理职能，成立应急管理委员会，实施基层应急管理一体化治理。推进以“有班子、有机制、有队伍、有装备物资、有预案演练、有宣传教育培训”等为主要内容的乡镇（街道）应急管理机构“六有”标准化、规范化建设。推动人员力量、服务重心和资源配置向基层下沉，建设不少于20人的专兼职综合应急救援队伍，持续加强乡镇消防安全服务中心、村（社区）微型消防站建设且补齐物资装备，打造专业化、标准化、综合型基层应急管理队伍。

2. 提升基层风险管控和响应能力

健全安全生产网格管理体制机制，逐步实现基层安全风险防控网格化全覆盖，统筹建立村（社区）应急管理网格员队伍，各村（社区）设立安全劝导站，明确安全劝导员、灾害信

息员、应急消防协调员工作内容，组织动员村（社区）干部、党员及村（居）民代表、网格长（员）做好安全劝导工作。加强基层应急救护、现场疏导、自救互救能力培训，提升基层先期处置能力。建立“市—县—乡—村”四级灾害信息员队伍，每个村（社区）要配备1个灾害信息员，将预警信息送达至“最后一公里”，强化日常管理和资源配置，提高灾情信息报送全面性、及时性、准确性和规范性。

3. 开展综合减灾示范社区创建

不断提升创建覆盖面，大力创建综合减灾示范县和综合减灾示范社区。开展开封市社区防灾减灾救灾能力现状调查。健全社区应急预案体系，加强社区物资装备保障和社区应急救援队伍建设，提高社区应急处置能力。“十四五”期间努力创建国家级综合减灾示范社区5—10个，省级综合减灾示范社区20—40个。

（八）打造科学高效的科技支撑体系，提升应急保障能力

1. 推进灾害监测预警信息化建设

综合利用第一次全国自然灾害综合风险普查成果，依据灾害监测预报预警技术标准建设完善地震、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、森林火灾监测预警网络，加强暴雨、洪水、雷电、台风、地质灾害、地震、森林火灾等灾害实时监测，构建灾害综合信息共享服务平台，实现应急、水利、河务、城市管理、资源规划、交通运输、农业农村、林业、气象、文广旅等

各部门灾害信息互联互通。

围绕自然灾害监测、城市安全监测、行业领域生产安全监测、区域风险隐患监测、应急救援现场实时动态监测等应用需求，利用物联网、卫星遥感、视频识别、网络爬虫、移动互联等技术，通过物联、航空和视频等感知途径，建设全域覆盖的感知网络，实现对灾害事故易发多发频发地区和高危行业领域全方位、立体化、无盲区动态监测，为多维度全面分析风险信息提供数据源。

2. 加强现代化应急装备配备力度

推进依托大数据的应急通信保障体系以及现代化装备体系建设，建立应急通信指挥平台，整合装备储备等信息模块，加强应急救援和工程抢险类大型装备、特种设备器材配备，包括应对洪涝灾害的空中救援直升机、无人机、应急指挥车辆、应急通信设施和装备等。优先为易灾多灾地区配置卫星移动电话及相关应急装备，逐步配齐防灾减灾重点地区的通信保障装备。加快提升应急救援队伍技术装备水平，大力发展监测预警预报、信息获取、应急防治、生命搜救等领域关键技术，解决超高层建筑防灭火、森林火灾防控、地下管线或有限空间事故救援难题的攻关。推进技术装备产业化发展，提升应急指挥通信、应急救援装备轻量化、智能化、标准化和应急交通装备、医疗救援装备现代化水平。

3. 促进应急产业建设和发展

统一规划开封市应急物资生产企业分布，支持每个县（区）重点发展1—2个应急物资生产企业，鼓励企业开展政产学研企协同创新和军民融合，促进防灾减灾科技成果产业化，积极争取国家防灾减灾装备应用试点示范工程。强化需求引导和政策扶持，进一步优化开封市全市应急产业发展环境，加快应急产业聚集发展、产业规模稳步扩大。推动应急产业发展，依托具有应急产业发展基础的工业园区，推动应急产业集聚发展。提升应急产品供给水平，实现特殊应急产品关键时刻“产得出”“用得上”，有效解决应对突发事件时部分应急物资出现的峰值需求。

推进安全应急产业和安全应急文化高质量融合发展，推动安全应急产业向中高端发展，大力发展智能装备产业，加快形成系列化、成套化产品。推广适用于家庭单元和个人的成套应急用品。

（九）打造应急管理文化体系，提升共建共治共享能力

1. 加强应急系统专业培训

将应急救援、安全生产、防灾减灾救灾等作为领导干部培训的重要内容，纳入各级党校（行政学院）、干部学院主体班次教学课程重要内容，将培训结果纳入考核内容，全面提升各级领导干部灾害风险管理能力。依托设有应急管理专业的大专院校、各级党校（行政学院），加大干部应急管理培训力度。县（区）每人每年集中轮训原则上不少于2周，各类功能区、乡

镇（街道）每人每年集中轮训原则上不少于5天，村（社区）安全劝导站站长（网格长）每人每年集中轮训原则上不少于4天。

2. 推进应急知识普及宣传

深入推进安全应急知识进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭“五进”活动，利用新媒体、虚拟社区、移动客户端等载体，开发好、利用好科普读物、教材、动漫、游戏、影视剧等各类安全应急公众教育文化产品。加强传统媒体与新兴媒体、“线上线下”的互动融合，深入提升全民防灾减灾意识。

创新宣传教育形式，丰富活动内容，建设应急管理主题教育体验基地，依托“5.12全国防灾减灾日”“10.13国际减灾日”“消防宣传月”“安全生产月”等重要时间节点，开展知识宣讲、案例解说、技能培训、应急演练等多种形式的宣传教育活动，普及应急管理法律、法规和公共安全知识，提升全民应急避险自救互救能力。

针对季节性和区域性自然灾害风险，常态化组织开展疏散逃生和自救互救演练，提高公众应对灾害能力。针对洪涝、地震、森林火灾等自然灾害，编制领导版、基层干部版、公众版、学生版等应急自救手册和处置指南，鼓励社会居民配置家庭应急救灾包，引导居民做好家庭应急物资储备。将安全教育纳入义务教育、职业教育内容，在各单位大力推行每年“安全第一课”。将防触电、防溺水、防踩踏等安全知识和各类体验

式应急教育纳入学校安全教育内容，筑牢校园安全防线。

3. 发挥保险机构风险分担功能

推动商业保险机构开发巨灾保险产品。鼓励保险公司开发各类涉灾商业型险种，鼓励企业和个人积极投保，不断扩大涉灾保险覆盖面。完善安全生产责任保险制度和信息化管理平台，严格落实高危企业全覆盖购买安全生产责任保险，推进保险机构与安全技术服务机构合作，探索构建“保险+服务”模式，提升保险机构事故灾难预防技术服务水平。

四、重点工程

（一）自然灾害综合风险普查工程

根据省、市关于做好第一次全国自然灾害综合风险普查工作的部署，加强统筹指导，按时按量完成全市自然灾害综合风险普查工作，积极做好辖区内自然灾害风险基本要素的底数调查、综合防灾减灾救灾能力等调查评估和风险评估、风险区划、防治区划工作。积极落实普查经费，保障普查工作顺利进行。全面完成全市自然灾害调查、评估与区划工作。配合省级层面形成开封市自然灾害系列风险图和综合防治区划图。

（二）区域性应急救援中心建设工程

落实项目建设扶持政策，推进黄河防汛区域性应急救援中心项目建设工作，建设以黄河防汛救灾为主，具备指挥调度、综合培训、物资装备储存等多种功能，集洪涝灾害、地质、地震、火灾救援等多灾种救援与训练于一体的综合性应

急救援中心。

（三）应急科普教育基地建设工程

采取政府投资、政府引导社会投资、社会投资等方式，建设以安全教育场馆、防灾减灾主题公园、体验基地、安全文化长廊等为主体的布局均衡、覆盖面广、辐射力强的应急科普教育基础设施网络，筹建1—2个具有开封特色的安全防灾教育培训基地、1个现代化应急安全综合性科技体验场馆。依托应急科普教育基地，建立应急科普资源共享平台，线下线上结合，开展科普宣传教育，普及应急知识，提高公众的安全应急意识和安全自救互救能力。

（四）应急避难场所建设工程

完成国家地震烈度速报与预警工程河南项目建设任务中涉及开封市的内容，推动编制《开封市城市绿地系统防灾避险规划（2020—2035）》。按照河南省《应急避难场所建设规范》（DB41/T 1754-2019）要求，进一步完善全市应急避难场所的建设、认定、管理、监督检查和保障工作机制。强化应急避难场所日常管理，加强生活必需设施、安全应急设备、储备应急物资的维护保养。建立应急避难场所信息数据库和电子地图，实时更新数据信息并向社会公布。

（五）应急管理信息化建设工程

整合有关安全生产、防灾减灾救灾和应急救援信息资源，建立危险源、应急物资、大型应急救援装备、应急避难场所、

应急救援队伍等基础数据库。充分考虑区域内突发事件的实际情况，利用互联网+、物联网、云计算、人工智能和5G 信息技术等先进科技手段，建立集监测预警、应急指挥、信息发布、灾情评估、决策支持、资源调动、舆情引导、培训演练等为一体的系统化、扁平化、立体化、智能化应急管理指挥平台，实现区域“智慧应急”。

专栏5 应急管理信息化建设工程

1. 应急指挥信息专网建设

地面光纤网络方面，市级应急管理部门部署路由设备并上联至省级应急管理部门，下联至县（区）应急管理部门。窄带无线通信网络方面，建设固定基站，接入省级核心网，配备移动基站和自组网设备。配备手持及车载370MHz 数字集群终端，依托省级370MHz 核心网，完成市级应急指挥部门无线通信网络覆盖，实现应急现场与部、省应急管理部门语音直通。卫星通信网络方面，配备 VSAT 卫星通信网远端站和天通卫星终端，使用应急管理部统一租用的卫星资源，实现视频会议、图像采集、对讲机接入、VOIP 语音、位置信息、数据传输等业务功能。

2. 应急指挥调度平台建设

打造适合开封本地、覆盖到全市、上下贯通、部门联动的应急指挥调度平台，为应急救援和安全生产提供信息化支撑。

3. 重大风险在线监测预报预警工程建设

充分利用省安全生产风险监测预警系统，实现对危险化学品等高危行业、工贸行业和自然灾害监测预警；建设公共安全、城市安全监测预警系统，对地震、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、森林火灾及交通运输、商贸、建筑、消防、旅游等重点行业（领域）重大危险源、重大风险点进行综合监测预警。实现应急、水利、自然资源、交通运输、农业农村、林业、气象、文广旅等部门数据资源互通互享。

4. 县（区）应急信息化建设

- (1) 完成县（区）应急指挥平台（硬件）建设。
- (2) 完成县（区）应急指挥信息专网建设。

（六）应急产业建设工程

推动应急技术储备，鼓励有关企业完善技术，应对灾害时能及时转产或建立新的生产线。积极引进应急物资生产企业，形成有特色的应急物资产业园。统一规划全市应急物资

生产企业分布，支持每个县（区）重点发展1—2个应急物资生产产业。

五、保障措施

（一）加强组织领导

在各级党委、政府的统一领导下，各有关部门要高度重视、密切合作、上下联动、明确事权、各司其职，细化落实工作责任和建设任务，共同做好各项工作。各级党委政府要加强规划实施的组织领导，充分发挥安全生产、防灾减灾救灾和应急救援等议事协调机构统筹协调职能，促进各层级政府及横向部门间协同联动与信息共享，做好部门发展专项规划与本规划有关内容的衔接与协调，及时协调解决规划实施过程中的重大问题，确保规划任务有序推进、目标如期完成。

（二）加强支撑保障

按照事权与支出责任相适应的原则，完善财政、金融、信贷等政策，加大财政资金投入力度，将灾害防治与应急管理所需资金纳入财政预算，建立财政资金保障长效机制。充分发挥政策导向作用，拓宽投融资渠道，积极引导金融、保险、企业等社会力量参与规划实施。积极动员和引导社会组织、企事业单位、社区群众等共同参与规划实施，形成共建共治共享良好氛围。

（三）强化考核评估

建立健全规划实施评估制度，将规划任务落实情况作为

对各部门、单位工作督查和考核评价的重要参考。要加强对本地区规划实施情况的监督检查，健全完善考核、评估、激励和问责机制，每年对有关单位的规划主要任务和重点工程实施情况进行检查，并纳入全市年度应急管理工作考核及巡查督查内容，对发现的问题及时提出改进措施。应急管理部门要加强对规划实施情况的跟踪分析及综合评估，按要求对规划落实情况进行中期评估和终期评估，及时发现问题并提出改进措施，保障全市应急管理体系发展目标、主要任务和重点工程顺利完成。

主办：市应急管理局

督办：市政府办公室信息科

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

开封市人民政府办公室

2023年3月30日印发

