附件

琼海市应急管理“十四五”规划

琼海市人民政府

2022年10月

**目 录**

前 言 1

一、现状和形势 2

（一）“十三五”主要工作成效 2

（二）面临的挑战 5

（三）发展的机遇 10

二、指导思想、基本原则和主要目标 11

（一）指导思想 11

（二）基本原则 12

（三）主要目标 13

三、主要任务 16

（一）深化推进改革，持续完善应急管理体系 16

（二）全面依法治理，健全完善应急制度体系 19

（三）强化源头治理，健全风险防范化解机制 21

（四）充实救援力量，提升综合应急处置能力 28

（五）强化补短强弱，提高综合应急保障能力 31

（六）创新驱动发展，提高人才科技支撑能力 34

（七）加强宣传发动，构建社会共治群防体系 36

四、重点工程 37

（一）应急管理能力提升工程 37

（二）风险防控能力提升工程 38

（三）应急处置能力提升工程 38

（四）社会应急能力提升工程 38

五、保障措施 39

（一）加强组织领导 39

（二）加大经费投入 39

（三）强化监督评估 40

附件：琼海市应急管理“十四五”规划重点项目 41

前 言

为进一步提升琼海市应急体系和能力建设，推动应急管理现代化，根据《海南省应急管理体系和能力建设“十四五”规划》（琼府办〔2021〕13号）、《琼海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和有关法律法规文件，制定本规划。

本规划基准年为2020年，规划期限为“十四五”（2021年-2025年），并展望2035年长远目标。根据应急管理部关于做好“十四五”应急管理领域专项规划的通知（应急函〔2019〕179号）文件精神，本规划涵盖了应急体系、安全生产、防灾减灾的内容，是琼海市应急管理领域的综合性规划。

本规划在总结琼海市“十三五”时期应急管理工作成效、分析“十四五”面临的挑战和机遇基础上，提出了“十四五”规划的指导思想、基本原则和主要目标，从完善应急管理体系、推进依法治理、防范化解风险、提升应急处置能力、提高综合保障能力、提高人才科技支撑、构建社会共治体系7个方面明确了26项主要工作任务，规划了应急管理、风险防控、应急处置、社会应急4个方面的18项能力提升工程，从加强组织领导、加大经费投入、强化监督评估3个方面明确了规划实施的保障措施。

一、现状和形势

（一）“十三五”主要工作成效

应急管理体系不断完善。2019年，根据《琼海市机构改革方案》推动应急管理体制改革，整合9个部门9项职责，成立了琼海市应急管理局，成为市政府工作部门。全市各镇、各部门相应成立了应急管理工作领导机构。成立并适时调整了市安委会、市三防指等多个全市综合指挥协调机构，建立协调联动机制，建立健全应急值守机制。市委市政府出台全市消防救援队伍职业保障机制措施。建立了应急管理三级网格治理体系，明确了镇、村两级灾害信息员队伍。成立市突发事件预警信息发布中心，预警信息发布精准度和时效性大幅提高。建设应急指挥系统，实现部、省、市、镇四级应急指挥调度、视频会商研判。“城市应急”系统形成集安全生产监管、行政执法、隐患排查、安全标准化、综合业务管理、应急管理及应急救援等功能于一体的综合信息化平台。琼海市获评“2017-2020年度平安中国建设示范县”称号。

安全生产水平持续提升。不断强化“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任制。市委常委会、市政府常务会议每年多次听取汇报，研究安全生产重大问题。安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，进一步厘清安全生产综合监管与行业监管职责。狠抓企业主体责任，督促各类企业做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”。制定实施“十三五”安全生产专项规划。制定考核办法并将考核结果与履职评定、职务晋升、奖励惩处挂钩，加大安全生产在各类考核中的权重，实施安全生产“一票否决制”。持续加强安全风险管控，开展风险辨识、评估，建立分级管控制度；严格安全生产和职业健康“三同时”审查。开展安全生产百日整治行动、高铁环境安全隐患集中整治、道路交通三年攻坚战、涉氨制冷领域专项整治、春节元宵节烟花爆竹禁燃等集中整治工作。实施普通国省道151.9公里生命防护工程。健全大型群众性活动安全管理制度，加强人员密集场所的安全监管。全市生产安全事故起数、死亡人数总体呈逐年下降趋势，2016年至2020年，琼海市安全生产工作连续5年被省政府评为优秀；2018年1月，原市安监局被授予全国安全生产监管监察先进单位。

**图1 琼海市“十三五”时期生产安全事故情况**

防灾减灾能力明显增强。开展自然灾害风险普查，完成致灾、因素、承灾体、历史灾害、减灾能力和重点隐患调查。累计投资3200万元，实施塔洋河、大代边沟、琼海竹山溪中下游段综合治理工程；沿河低洼镇村全部建设防洪楼；完成嘉积大坝、高原等10宗水库的除险加固及水毁修复工程，完成95宗小型水库防汛标准化建设。利用琼海台、嘉积台和全市20个地震监测预报台站开展地震灾害观测，并设置群测群防员；在中小学校安装3套地震预警终端设备。对万泉大雅、龙江蓝山下朗、阳江题榜封岭、石壁镇岸田河田村等边坡崩塌地质灾害隐患点开展工程治理。实行政府主要领导担任森林防火指挥部指挥长工作制度；高火险期实行封山禁火，分类管理林区火源；推动农业废弃物全面禁烧和回收利用，倡导文明祭祀；建立森林防火互联网平台，不断提高宣传教育覆盖面。大力推广应用温拌沥青混合料等“四新”技术，破解公路安全技术瓶颈，提高公路抗灾能力。每年均超额完成农村危房改造任务，2019年受到国务院办公厅表扬。投入福彩公益金，对全市福利机构进行消防设施整改。在市政广场、学校操场、公共办公楼等建设城乡应急避难场所239个。建成国家级防灾减灾示范社区2个。加快推进应急物资储备体系建设，省东部应急救灾物资储备库在中原镇落成使用；建成市救灾物资储备库，利用450万元中央自然灾害救灾专项资金购买储备应急物资。

应急救援效能提质升级。加快推进应急预案管理体系建设，修编印发《琼海市人民政府突发事件总体应急预案》，编制生产安全事故、防汛防风等40余个专项预案。开展防汛防风综合救援军地联合演练；针对森林火灾、地震灾害、地质灾害和防汛防风等自然灾害开展应急管理授课培训桌面推演及现场实操演练；通过开展生产安全事故和自然灾害等重点行业领域的应急演练，修订完善应急预案，提高应急管理水平和救援处置能力。完成新建市政消火栓563个，全面加强农村消防基础设施建设，按照规划任务完成消防车道、消防水池和美景、官塘消防站建设。综合性消防救援队伍按照“一专多能、专常兼备”的建队模式，组建水域、交通、高层、石化、地震等5类13支专业处置队，基本形成了以综合性消防救援队伍为主力，以专业化消防救援队伍为骨干，以社会消防救援队伍为补充的覆盖全行业、多灾种的消防救援力量体系。成立由市、镇、村三级干部组成的查灾、救灾应急救灾队伍；组建成立20人森林防火应急救援队伍；组建传染病防控、医疗救援、中毒处置、特种设备事故应急救援等不同类型的应急队伍。成功处置“10·13”东线高速LNG槽罐车火灾、“7·11”琼琼海渔01039号渔船沉没事故和抗击台风“莎莉嘉”“卡努”等抢险救援任务，圆满完成历年博鳌亚洲论坛年会等重大安保任务。

（二）面临的挑战

安全生产基础相对薄弱。随着全省自贸港建设的大力推进，以旅游业、现代服务业、高新技术产业为核心，以航运、油气、航天、总部经济等为重点的大批新兴业态和重大项目不断落户海南省，人流、物流、信息流趋于高度集中，贸易、投资、金融、生态和公共卫生等领域重大风险与自然灾害和生产安全事故风险相互交织，各类传统和非传统的致灾因素叠加放大，对应急管理工作提出更高的要求。中小型企业安全生产主体责任落实还有较大差距，风险辨识评估和管控意识较淡薄，隐患排查整治、职工培训教育、全员安全责任、应急演练等方面问题突出。登记在册的大、中型远海渔业船舶共87艘，还存在渔船违规拆除或关闭北斗逃避监管、违规跨区越界、违反作业类型出海等违法违规行为，渔业船舶生产安全事故及风险隐患不容忽视。路网密集，交通运输事故风险高，外地车牌大货车、两轮摩托车、两轮或三轮电动车、无证驾驶导致的事故比例较高。建筑施工高处坠落、溺水和触电事故等时有发生。

自然灾害防控形势严峻。台风是对琼海市造成直接经济损失最大、覆盖面积最广的自然灾害，“十三五”期间每年均受到台风灾害，年均因灾直接经济损失达1.34亿元，年均受灾人口6.37万人。全市森林覆盖率69%左右，森林火灾风险日益增高，2020年共发生较大森林火灾4起，过火面积共7.39公顷。现有地质灾害点14处，威胁人员数量203人。目前部分道路、交通、桥梁、电力、通讯、堤防、水库等基础设施及生命线工程抗损毁能力弱，且自然灾害预测预报准确性、预警传达有效性、预警发布精准性与海南自由贸易港高质量建设要求仍有差距。琼海城区和乐城先行区处于万泉河中下游，受台风带来的强度大、范围集中、持续时间长的强降雨影响和海潮的顶托作用，暴雨内涝易发。万泉河流域上游水库工程现状调控洪水能力较弱，中下游地区防洪堤防工程少、零散且不封闭，未能形成完整的堤防工程体系；现状中小河流和山洪沟局部河段防洪标准偏低，尚未进行系统综合整治。

**图2 “十三五”期间琼海市遭受自然灾害损失情况**

应急管理体制机制尚不完善。在防灾减灾与安全生产工作全面融合的趋势下，各部门“防与救”和“统与专”之间的关系需进一步明确，部门间的协作联动机制需要进一步优化；应急能力建设有待强化，力量布局、监管执法、物资储备、科技支撑等方面还有待进一步加强。基层应急管理工作较为薄弱，部分镇（区）综合应急管理中队职责定位与具体工作履行不相适应，执法人员不足、应急能力短板等问题仍然存在。安全生产工作体制机制改革仍需攻坚，负有安全生产监管责任的部门机构和人员配置不完善，一些干部不适应、不专业的问题仍较突出等。原有消防责任体系、治理模式和运行机制有待进一步完善。《琼海市人民政府突发事件总体应急预案》需要修编，应急预案体系需进一步完善。

应急救援队伍仍需加强。综合性消防救援队伍在救援理念、力量、装备、方式、机制、保障等方面，还不适应“全灾种、大应急”救援现实需要，轨道交通、森林等领域灭火和救援经验不足，地震、山岳、高层、石化等专业队伍建设虽然已经启动，但专精尖救援力量相对薄弱，调度指挥体系和应急响应机制有待完善。森林防火应急救援队员人员流动性较大，缺乏专业人才和专业培训，队伍建设经费投入不足，装备设备老旧。会山、石壁、农（林）场等距离市区较远，没有专业消防队伍，灾害事故发生后严重影响救援进程。乡镇（街道）基层消防安全监管力量薄弱，监管作用发挥不明显，乡村和企业应急救援队伍基本为兼职，缺乏专业救援技能和装备，灾害事故的灭小灭早作用发挥有待提高。

应急保障能力有待提升。现有消防救援站责任面积过大，难以实现火警5分钟到场；重点乡镇、老城区小型消防站建设滞后，消火栓建设不足，实战化训练基地、应急消防科普教育馆、战勤保障基地等重要的消防功能场所尚未建成；高精尖消防装备配比小，应急通信装备、设备的智能化、集成化、轻便性和网络的抗毁性、扩展性较低。市救灾物资储备库和乡镇应急物资储备站点应急物资储备的种类和数量仍然有限、布局不够合理，各类应急物资的综合信息动态管理和资源共享管理体系亟待加强。市政广场作为地震等灾害的应急避难场所，尚未纳入城市国土空间规划，且缺少应急设施。应急管理科技信息化建设亟需强化，应急指挥平台、应急通信、物资调运、紧急运输等应急保障的科技支撑明显不足。社会协同共治水平有待提升，专业领域志愿者发展不足，群众风险防范意识薄弱，自救互救技能不高，全社会共同参与应急管理的文化氛围还未形成。

（三）发展的机遇

理论创新和政策支持机遇。以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，把应急管理体系和能力现代化建设摆在前所未有的高度，党的十九届四中全会指出：“要构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，优化国家应急管理能力体系建设，提高防灾减灾救灾能力。”2020年2月3日，中共中央政治局常务委员会召开会议研究新冠肺炎疫情防控工作，会议强调“要针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足，健全国家应急管理体系，提高处理急难险重任务能力。”新时期各级党委政府把应急管理摆在愈发重要的位置，应急管理体制改革将进一步深化，应急管理体系和能力现代化建设面临难得的政策机遇，为强化应急管理基础提供了有力契机。

海南自贸港建设发展机遇。“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是海南岛全岛建设中国特色自由贸易港的关键五年，也是琼海爬坡过坎、加快建设海南东部中心城市与滨海城市带建设“优等生”的关键时期。随着海南全面深化改革开放，海南自由贸易港国家战略加快推进，琼海实现高质量发展迎来了重大机遇；琼海经过长期的发展积累，博鳌亚洲论坛影响力持续彰显，乐城先行区建设有力推进、功能逐步完善；以博鳌国际机场为核心的海陆空立体式交通体系的构建，优质的基础教育资源，优越的自然生态环境和自贸港政策制度优势，将加快构建有琼海特色、有竞争力、可持续发展、在海南自由贸易港建设中发挥重要功能作用的现代产业体系，提高城市的承载力，增强社会综合实力和抵御风险能力，有效维护社会安全，实现经济行稳致远、社会和谐安定。

新科技和信息化创新机遇。创新驱动发展战略实施为推动应急管理跨越式发展提供了强大支撑，国家、海南省强力推动应急管理信息化建设；应急管理专业人才培养、重大科技装备研发攻关，为应急管理提供高科技和装备支撑；物联网、大数据、5G通信等先进技术应用为监测预警、监管执法、应急处置提供更加高效便捷手段。“社会管理信息化平台”“数字琼海”“光网琼海”等项目建设全面推进，“大数据+人工智能+社会治理生态”的现代化社会治理新体系正加速形成，为提高我市应急管理工作的科学化、专业化、智能化、精细化水平提供了有力支撑。

二、指导思想、基本原则和主要目标

（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，深入贯彻习近平总书记对海南自贸港建设和关于安全生产、应急管理、防灾减灾工作重要论述和重要批示指示精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全，推进实施“产城融合、城镇提质、乡村振兴”战略，以推进应急管理体系和能力现代化为主线，着力完善应急管理体制机制，全面加强风险防范、应急处置、综合支撑、社会治理等能力建设，防范化解各类安全风险，坚决遏制各类事故，最大限度降低灾害事故损失，有效维护人民群众生命健康、财产安全、社会和谐稳定，为全市经济社会高质量发展、争当滨海城市带建设的“优等生”提供安全保障。

（二）基本原则

坚持党的领导。增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，把加强党对应急管理工作的领导始终贯穿于应急管理事业改革发展的各方面和全过程。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的政治优势、组织优势和社会主义集中力量办大事的体制优势转化为应急管理事业发展的强大动力和坚强保障。

坚持以人民为中心。坚持人民至上、生命至上，牢固树立以人民为中心的发展思想，把保护人民群众生命健康和财产安全作为首要目标，正确处理好安全与发展的关系，最大限度减少台风强降雨、地震和地质灾害、森林火灾等各类灾害事故的危害。

坚持预防为主。注重关口前移，聚焦应急管理体系建设中的源头性问题，致力于从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题，健全安全风险防范化解机制。根据琼海市灾害事故发展趋势和特征综合施策，运用人防、物防、技防等措施，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。有针对性地做好各项应急准备，“宁可备而不用、不能用而不备”，牢牢把握主动权。

坚持依法治理。充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，根据灾害事故发展趋势和特征，运用法治思维和法治方式综合施策，完善相关制度，把应急管理纳入法治化轨道，将制度优势转化为治理效能，提高应急管理法治化、规范化水平。

坚持精准治理。深刻认识和准确把握应急管理工作改革发展新情况新问题新挑战，尊重自然规律，精准实施改革创新，用发展的思路和办法解决痛点堵点难点，着力解决体制性障碍、机制性梗阻和政策性问题，提高科学化、精细化水平。

坚持社会共治。凝聚各方力量，构建社会共治格局，落实好党委政府、监管部门、企业主体、行业自律、社会监督等各方责任，更多依靠基层治理，更加注重发挥市场机制作用。营造全民关注、全员参与、人人监督的良好社会氛围，提高人民安全获得感。强化社会参与，筑牢防灾减灾抗灾救灾的人民防线。

（三）主要目标

总体目标：到2025年，琼海市应急管理体系和能力现代化建设取得重大进展，基本形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，初步建成与海南自由贸易港建设目标相匹配的现代化应急管理体系。防范化解重大安全风险体制机制不断健全，应急救援力量建设全面加强，应急管理法制水平、科技信息化水平和综合保障能力大幅提升，安全生产、综合防灾减灾形势稳定向好，自然灾害防御水平明显提升，生产安全事故总量进一步下降，死亡突发事故得到有效遏制，全社会防范、应对、处置灾害事故的能力明显提升。到2035年，安全生产、综合防灾减灾抗灾救灾稳定可控，应急能力体系基本实现现代化。

|  |
| --- |
| “十四五”规划时期核心指标 |
| 序号 | 指标内容 | 预期值 | 指标性质 |
| **自然灾害与生产安全事故防控类** |  |
| 1 | 生产安全事故死亡人数 | 下降15% | 约束指标 |
| 2 | 重特大事故起数 | 0起 | 约束指标 |
| 3 | 亿元生产总值生产安全事故死亡率 | <0.03 | 约束指标 |
| 4 | 工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率 | 下降25% | 约束指标 |
| 5 | 年均因自然灾害直接经济损失占全市生产总值比重 | ≤1.1% | 预期指标 |
| 6 | 年均每百万人口因自然灾害死亡率 | ≤1 | 预期指标 |
| **应急管理能力提升类** |  |
| 7 | 突发事件信息及时上报率 | 达到90% | 预期指标 |
| 8 | 突发事件信息发布公众覆盖率 | 达到90% | 预期指标 |
| 9 | 应急救援队伍1小时到达率 | 达到90% | 预期指标 |
| 10 | 受灾人员基本生活有效救助时间 | ≤12小时 | 预期指标 |

 **注：2020年受疫情影响为非正常年份，下降指标以“十三五”期间五年平均数据为计算基数。**

应急管理体制机制更加完善。应急管理条块职能清晰明确，“防”与“救”的责任链条顺畅衔接；结合镇（区）机构改革理顺应急管理体制；议事协调机构统筹协调机制优化高效。市综合行政执法部门安全行政执法装备配备达标率达到80%。

灾害事故防控能力全面提升。健全安全风险防控体系，确保较大以上事故得到有效遏制，因灾害事故造成的经济损失占全市生产总值比例持续下降。渔业、交通运输等行业领域生产安全事故得到有效控制，城乡灾害事故抵御能力明显提高，应急预案体系优化完善。灾害事故预警信息发布公众覆盖率达到90%。

应急管理基层基础更加稳固。应急管理部门和统筹协调机构工作条件明显改善、人员素质明显提升、履职能力明显增强，镇、村（社区）基层应急能力建设取得实效，建成防灭火一体的乡镇级消防预防及救援队伍。

应急救援力量体系得到加强。综合性消防救援队伍能力显著提升、专业救援队伍体系更加完善、航空和渔业应急救援能力得到提升、社会应急救援力量健康有序发展。救援合作机制更加完善，森林火灾救援能力有效提高。镇政府所在地多种形式消防救援力量覆盖率达到100%，灾害事故发生后12小时以内受灾人员基本生活得到有效救助。

应急综合保障能力全面加强。应急指挥、应急通信、应急物资、紧急运输、应急应战等保障能力全面加强，应急管理技术支撑更加有效，镇、村（社区）早期应急处置物资储备明显改善，对应急处置与救援的保障更加迅速可靠。科技资源、人才资源、信息资源配置更加优化，科技和信息化水平明显提高。市应急管理部门专业人才占比达到60%。

共建共治共享体系更加健全。全市安全文明程度明显提升，公众安全意识和自救互救能力显著提高，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%，市场机制作用有效发挥，共商共建共治共享格局基本形成。新建全国综合减灾示范社区2个。建设乡镇消防站8个。

三、主要任务

（一）深化推进改革，持续完善应急管理体系

加强应急指挥体系建设。按照常态应急与非常态应急相结合，建立完善市委、市政府领导下的应急指挥部，统一指挥各类应急救援队伍，统筹负责风险研判、灾情会商、抢险救援、转移避险、灾害救助、损失评估、恢复重建、信息发布等全过程管理，形成上下联动的指挥体系。健全防汛防风防旱、抗震救灾、森林防火、安全生产应急指挥机构和指挥决策机制，优化应急处置流程，提升综合指挥能力和协调能力。推动市综合性消防救援队伍正规化、专业化、职业化，按照准现役、准军事化标准建设管理，完善分级指挥和队伍专业指挥相结合的指挥机制，加快建设现代化指挥体系。完善应急管理部门管理体制，全面推动实行准军事化管理。各行业主管部门、企业、基层组织等依据法定职责，细化分级响应程序，做到快速响应。落实突发事件应对处置的属地镇（区）责任，做好上下级响应衔接。

完善行政监管执法体制。推进应急管理综合行政执法改革，整合优化职能和编制配备，统筹配置执法资源和执法力量，重点加强动态巡查、办案等一线执法工作力量。落实应急管理综合行政执法事项指导目录，建立完善消防执法跨部门协作机制，构建消防安全新型监管模式。落实国家安全生产监管监察能力建设规划，推动负有安全生产监管职责的部门加强机构、人员、装备等力量建设，确保切实有效履行职责。对于非煤矿山、危险化学品、粉尘涉爆、涉氯等专业性较强的行业领域，通过政府购买服务方式为监管工作提供技术支撑。镇人民政府和园区设置专职应急管理人员，通过依法赋予必要的监管执法权限等形式，强化基层属地管理。建立镇安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理工作检查与市级专业执法协调配合机制，健全联合执法、派驻执法，委托执法等机制，消除监管盲区和监管漏洞，解决交叉执法、重复执法等问题。

健全完善应急协同机制。充分发挥“三委”“三指”等议事协调机构综合协同和会商的职能，发挥好市应急管理部门的统筹优势和各相关部门的专业优势，进一步明确有关部门在事故预防、灾害防治、信息发布、抢险救援、环境监测、物资保障、恢复重建、维护稳定等全生命周期应急管理工作职责。健全重大安全风险防范化解协同机制和灾害事故应对处置现场指挥协调机制。组织开展各行业应急演练，强化互助调配衔接。加强跨区域协同，健全琼东地区协调联动机制，加强与相邻市县的沟通协商，开展重大风险联防联控，开展跨市域、跨流域风险隐患普查，编制联合应急预案，建立健全联合指挥、灾情通报、资源共享、跨市域救援等机制。建立健全应急救援军地协同机制，按照驻地部队及民兵参与抢险救援的制度规范，建立完善联合搜救行动机制。加强与驻地部队、武装部、民兵力量建立联合指挥、灾情通报和兵力需求对接，开展经常性联演联训。建立军地联合应急保障机制，推动重要资源共享共用。加强民兵力量建设，统筹民兵与其他各类应急力量运用。

压实各级应急管理责任。落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”责任制，将应急管理体系和能力建设纳入党政领导干部综合考核评价考核内容。制定安全生产“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。严格落实“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，进一步明确应急管理部门“全面防控、统筹救援”，行业主管部门“专项防控、前期救援”的责任。加强对机关、团体、企业、事业单位的安全管理，着力防范重点行业领域系统性安全风险。落实生产经营单位主体责任，健全生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律、社会监督的安全生产治理机制。以推动企业完善安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制为重点，落实企业全员安全生产责任制。落实工伤预防行动计划，按规定合理确定工伤保险基金中工伤预防费的比例。坚持事故查处“四不放过”原则，严肃追究瞒报、谎报、漏报、迟报责任，推动事故调查重点延伸至政策制定、制度管理、技术标准等方面。加强对未遂事故和人员受伤事故的调查分析，严防小隐患酿成大事故。

（二）全面依法治理，健全完善应急制度体系

加强预案体系建设。加强应急预案的统一规划、衔接协调和分级分类管理。根据部门职责和机构调整变化，完善应急预案体系，制修订市、镇（区）应急总体应急预案和专项预案，初步形成以市总体应急预案为统揽，专项预案和部门预案相互衔接、完整配套的应急预案体系。市应急管理局牵头修编《琼海市突发事件总体应急预案》；行业主管部门负责牵头编制与部门职能相对应的突发事件专项应急预案，以及交通运输、紧急医学救援、能源供应、通信、现场信息、抢险救援物资装备、社会秩序、新闻宣传等保障类应急预案。督促指导企事业单位应急预案制修订。做好重要目标、重大危险源、重大活动、重大基础设施安全保障应急预案编制。加强预案制修订过程中的风险评估、情景构建和应急资源调查，开展应急能力评估。加强预案的动态管理，做好修订、备案、评审、修订与更新、演练工作。

完善应急管理法治。将应急管理行政决策全过程纳入法治化轨道，对一般和重大行政决策实行分类管理。完善政府部门法定职责清单，依法履行行政许可、行政强制、行政执法等职责，提高依法行政水平。完善公众参与、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。健全并实施应急管理重大行政决策责任倒查和追究机制。定期制定和更新决策事项目录和标准，依法向社会公布。落实依法应急决策制度，规范启动条件、实施方式、尽职免予问责等内容。深化落实应急管理“放管服”改革，加强事前事中事后监管和监管能力建设，积极营造公平有序竞争的市场环境。加强对生产经营单位的依法安全生产监督，加强法律法规标准贯彻落实。系统梳理和明确各类主体法定职责，提高自然灾害防治法制化水平。科学合理制定应急管理领域普法宣传计划，定期不定期开展普法宣传教育，加大典型案例普法宣传。

强化精准监管执法。全面加强安全生产监管执法体系和能力建设，加大危险化学品、非煤矿山、工贸、交通运输、渔业船舶、建筑施工、燃气等重点领域执法力度，持续推进“互联网+执法”，加大重点抽查、突击检查力度。严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核三项制度，严格实施公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查告知承诺制。依据安全生产行政处罚自由裁量标准，细化行政处罚等级。严格事故前严重违法行为责任追究，严格执行移送标准和程序，规范实施行政执法与刑事司法衔接机制。对发现不属于本部门监管执法权限的安全生产隐患，及时移交有关部门依法查处。借助专家力量开展执法检查，组织行业内专业技术人员开展企业间交叉互查、安全大讲堂，相互借鉴学习和提高安全管理水平。

（三）强化源头治理，健全风险防范化解机制

强化风险源头管控。以第一次全国自然灾害综合风险普查为基准，配合编制完成自然灾害风险和防治区划图。推进城镇周边火灾风险调查。健全安全风险评估管理制度，推动重点行业领域企业建立安全风险管理体系。全面开展城市安全风险评估，监督、指导企业全员参与开展安全风险辨识评估，定期开展博鳌论坛会址、博鳌机场、粮食储备库等安全风险评估，建立以企业为点、行业为线、镇（区）为面的城市安全风险分级管控体系。开展农村地区雷击灾害评估工作，深入调研雷击频发区、雷击事故多发的村庄，逐步完善全市农村地区的防雷安全体系。探索建立自然灾害红线约束机制。强化自然灾害风险区划与国土空间规划等各级各类规划融合，完善规划安全风险评估会商机制。加强城市治理风险防控，统筹市区、乡镇和村庄规划建设，严格控制区域风险等级及风险容量，加快形成有效防控重大安全风险的空间格局和生产生活方式布局。将城市防灾减灾救灾基础设施用地需求纳入全市土地利用年度计划并予以优先保障。完善应急避难场所规划布局，严禁随意变更应急避难场所和应急基础设施的使用性质。

强化风险监测预警预报。积极争取各级政策资金支持，利用互联网、物联网、遥感、视频识别、大数据、第五代移动通信（5G）等技术，优化水旱灾害、地震和地质灾害、海洋灾害、森林防火、城市消防等监测站网布局，实施感知设备建设和升级改造，提高灾害事故监测感知能力。建立危险化学品储存、使用、经营、运输等各环节全链条监测系统。探索建立非煤矿山、工贸、渔港、建筑施工等行业重点场所、重点工艺、重点岗位风险监测系统，科学合理设置临危预警风险值，真正在应急指挥系统中起到异常状态预警预报作用。探索在渔港、乐城先行区、旅游景区等重点场所建立智能消防监控系统，进行24小时不间断监控。加强对国道、省道和事故多发路段、临水临崖急弯陡坡等危险路段的信息监控系统建设。鼓励“两客一危一重货”车辆安装使用智能视频监控系统。加强博鳌机场及全市其他重要港口和车站的数据信息监测系统建设。推进渔船北斗定位监控系统更新换代工程，增强市渔船监控值班平台对渔船的实时跟踪和防控。建设“智慧渔港”，在潭门中心渔港建设港口道闸，渔船防风期间实施封港管制，防止部分渔船“赶风尾”冒险出海。升级改造港口视频监控系统，为渔船监控提供重要支撑。利用好上级精细化气象灾害预警预报体系，地震长中短临和震后趋势预测业务功能，提高安全风险预警公共服务水平。根据国家突发事件预警信息发布标准体系，建立优化发布方式，拓展发布渠道，提升发布覆盖率、精准度和时效性。建立重大活动风险提示告知制度和重大灾害性天气停工停课停业制度，明确风险等级和安全措施要求。推进跨部门、跨区域的灾害事故预警信息共享。加快基层应急广播平台（大喇叭）建设，打通预警信息发布“最后一公里”。

夯实安全生产基础。落实危险化学品、烟花爆竹、非煤矿山、工贸等“禁限控”目录。严格落实安全准入标准，优化交通运输和渔业船舶等安全技术和安全配置。严格建设项目安全设施同时设计、同时施工、同时投入生产和使用制度，实施重大项目决策安全风险评估与论证机制。根据各行业领域安全生产隐患分级分类排查治理标准，实现隐患自查自改自报闭环管理。对排查出的隐患问题零容忍，约谈重点隐患单位。实行重大事故隐患治理逐级挂牌督办、及时整改销号和整改效果评价。推动将企业安全生产信息纳入政府监管部门信息平台，综合分析研判各类风险、跟踪隐患整改清零。根据国家和海南省相关政策规定，将安全风险分级管控和隐患排查治理列入企业安全生产费用支出范围。深入推进重点行业领域安全整治，解决影响制约安全生产的薄弱环节和突出问题。强化对危险化学品和易燃易爆产品生产、经营、运输企业和使用单位的防雷安全事中事后监管。结合深化供给侧结构性改革，推动安全基础薄弱、安全保障能力低下且整改后仍不达标的企业退出市场。持续推进企业安全生产标准化建设，实现安全管理、操作行为、设施设备和作业环境规范化。推动淘汰落后技术、工艺、材料和设备，加大重点设施设备、仪器仪表检验检测力度。利用各类金融机构出台的优惠贷款等金融类产品，大力推广新技术、新工艺、新材料和新装备，实施智能化矿山、智能化工厂、数字化车间改造，开展智能化作业和危险岗位机器人替代示范。

|  |  |
| --- | --- |
|

|  |
| --- |
| 专栏1 安全生产专项整治重点 |

1．危险化学品。企业未依法取得安全许可，仍无证从事生产经营活动；未落实安全措施，擅自进行设备设施检维修；未办理审批手续或未落实监护措施，从事动火、登高等需审批的作业活动；液氨泄漏管控措施；按时对需法定检测检验的设备设施进行检测检验；未经设计单位同意，擅自改变总平面布置或生产装置（储存设施）布局；重大危险源监控措施；在易燃易爆场所（区域）使（采）用非防爆设备设施或电器等。　　2．烟花爆竹。储存、运输等设施；经营、运输、燃放、销毁、处置等环节。批发企业未经审批擅自改扩建；防雷防静电设施不齐全、检测不到位；超量存放,储存伪劣、过期、开箱产品；产品销售不按规定流程，非法违法销售、储存的行为。烟花爆竹零售网点无证经营；异地经营或一证多点经营，“上宅下店、前店后宅”；经营场所内储存量超过许可证载明数量；消防器材配备齐全情况；销售“三无”烟花爆竹；按规范摆放储存；零售经营场所的消防安全措施、禁烟禁火标识等。　　3．非煤矿山。不按照设计分台阶分层开采，采用“一面墙”开采；边坡面浮石、危石和伞檐体清理情况，定期安全检查（监测）并保存档案情况；在大型终了边坡、高陡边坡、采场入口及相关危险源点设立安全警示标志情况；优化总平面布置，安全文明生产情况；企业管理人员文化程度、工作年限符合要求情况。　　4．工贸。涉粉作业人数10人以上的金属粉尘、木粉尘企业，铝加工企业、农副产品加工企业、有限空间企业、农贸市场重大事故隐患整治。瓶装液化石油气经营、储存、充装、运输、使用等环节中各类违法违规行为。　　5．消防。打通“生命通道”集中整治；以住宅小区、高层建筑、大型商业综合体等为重点的建筑内部及周边道路消防通道安全隐患排查整治。高层建筑、老旧小区、群租房、大型商业综合体、学校医院、养老机构、公共娱乐等人员密集场所以及“多合一”、民俗客栈、小微企业、家庭作坊等高风险场所，重点整治违规使用易燃可燃材料装修装饰、疏散通道不畅通、违规存放易燃易爆危险品、电动自行车违规停放执法检查和联合惩戒。　　6．道路运输。加强对超限、超载、超速、疲劳驾驶等违法行为查处力度，加强车站、货运运输企业安全巡查，强化“两客一危”、校车、重型货车等重点车辆安全源头监管。完善交通应急预案体系，建立健全交通运输突发事件应急处置机制。建立和完善重大灾害、防疫、安全等突发事件交通应急预案体系，定期开展演练演习。建立交通运输环境风险时空大数据平台，建立多部门联动、多方式协同、平战结合的交通运输应急救援体系，重点打造交通生命线服务能力。开展自然灾害综合风险公路承灾体普查工作，提升公路交通安全设施水平。强化地震、防汛等应急准备，增加2个公路养护应急物资仓库，全市在东南西北四个区域设置共4个功能齐全，设备完善的应急物资仓库。重点治理：急弯陡坡、临水临崖、长下坡、危桥、危隧、穿村过镇路段、平面交叉路口、农村马路市场等路段及部位；机动车违法驾驶整治；非法违规营运客车、校车，“大吨小标”、超限超载、非法改装货车等运输车辆；变型拖拉机；常压液体危险货物罐车。7．其他交通运输（民航、铁路、邮政、水上交通）。民航运输：可控飞行撞地、跑道安全、空中相撞、危险品运输；机场净空保护、鸟击防范。铁路沿线环境安全：铁路沿线轻飘物及危树整治；铁路线路安全保护区内违法行为整治；铁路沿线易燃易爆危险化学品整治。公铁水并行交汇地段安全：防护设施不良整治；公跨铁立交桥移交不到位整治；船舶碰撞桥梁隐患治理。邮政寄递安全：邮件快件处理场所、营业网点火灾、车辆安全、作业安全隐患排查治理，落实人防、物防、技防措施。水上交通运营安全：开展游船等各类涉客船舶非法营运、载客行为安全整治。　　8．城市建设。查找城市公共设施安全隐患和突出短板，重点对城镇燃气、市政桥梁、隧道、城市公园、人员聚集场所、高层建筑工程、地下工程、改造加固工程、拆除工程，交通、消防、人防等设施进行安全隐患排查，完善运营和管理体系。开展城市公共卫生安全专项体检，查找城市建设在应对重大传染病问题方面存在的短板和不足。加强城市安全环境建设，扩展避难疏散空间，加强城市防灾工程建设，完善小区消防车道和消防配套设施建设，落实城市安全各项要素。加强部门联动配合，共同研究建立健全以城市道路为核心、地上和地下统筹协调的城市地下管线综合管理协调机制。加快推进市政排水管网排查，推动市政排水管网地理信息系统建设。加强城市内涝治理，实施管网和泵站建设与改造、排涝通道建设、雨水源头减排工程。按照“上蓄、中疏、下排”的原则，全面提高先行区防洪除涝和雨、洪水利用能力。构建“库堤结合”防洪（潮）体系，使先行区防洪标准达到50 年一遇。构建由“排涝河道+挡洪潮闸+滞涝区”组成的“能泄能滞、能力充足、安全可靠”的排涝体系。　　9．渔业船舶。建立健全渔业安全生产管理长效机制，强化渔业安全生产党政领导属地责任和部门监管责任，落实船东船长主体责任，理顺工作关系和工作机制，切实加强对渔港、渔船、渔民的安全监管，提升渔业安全基础设施建设，重点查处渔船违规拆除或关闭北斗逃避监管、违规跨区越界、违规载客、违反作业类型出海、违规单独出海、违规不落实进出港报告、违规超员超载超航区超风级、渔船脱检脱管、渔船不适航、船员不适任、抢风头赶风尾不回港避风、安全设施配备不齐等违法违规行为，以及开展“商渔共治”、“三无”船舶专项整治等。　　10．危险废物。危险废物贮存、利用、处置环节；违规堆存、随意倾倒、私自填埋危险废物。　　11．农机、槟榔防触电和防溺水。依法依规严格把好拖拉机登记准入关和驾驶证核发关，严格规范做好农机年检工作，从源头消除农机道路交通安全隐患。以创建“平安农机”为载体，对重点路段开展拖拉机道路交通安全隐患排查治理，严厉查处拖拉机道路交通违法载人、超速超载、酒后驾驶、无证驾驶、改装拼装、未参加年检、假牌套牌等违法违规行为。严格整治全市的农机维修店和农机及配件专卖店。加强采摘槟榔防触电安全教育宣传，重点宣传槟榔采摘安全隐患、金属刀具采摘槟榔危害、科学采摘槟榔注意事项、安全用电知识及触电急救措施。分析历年溺水死亡情况，排查掌握危险水域隐患底数，全面整改全市危险水域存在的隐患，增加防溺水宣传警示牌，加强常态化宣传教育，积极组建专业的救援队伍及民间救援力量。 |

加强自然灾害综合治理。改善城乡防灾基础条件。开展城市重要建筑、基础设施系统及社区抗震韧性评价及加固改造，做到重大工程、生命线工程、易产生严重次生灾害工程地震安全性评价应评尽评，提升学校、医院等公共服务设施和居民住宅容灾备灾水平。加强城市防洪排涝与调蓄设施建设，优化和拓展城市调蓄空间。实施万泉河博鳌乐城国际医疗旅游先行区河段综合整治和防洪防潮排涝综合治理。开展中型水库除险加固工程、小型病险水库除险加固工程、小型水库防汛标准化建设，对琼海市北岸水闸除险加固。增强公共设施应对台风、地震和地质灾害的能力，完善公共设施和建筑应急避难功能。统筹规划建设公共消防设施，加密消防救援站点。实施农村危房改造，落实农村低收入人口住房安全保障长效机制。完善农村道路安全设施。推进自然灾害高风险地区居民搬迁避让，有序引导灾害风险等级高、基础设施条件较差、防灾减灾能力较弱的乡村人口适度向灾害风险较低的地区迁移。提高重大设施设防水平。严格台风等气象灾害、海洋灾害、地震灾害、地质灾害、水旱灾害、森林火灾等自然灾害防御工程标准和重点基础设施设防标准。科学布局防火应急道路和火灾阻隔网络。完善网络型基础设施空间布局，积极推进智能化防控技术应用。推进城市多通道、多方式、多路径交通建设，提升交通网络系统韧性。推进重大地质灾害隐患工程治理，开展已建治理工程维护加固。开展重点岸段风暴潮漫滩漫堤联合预警，推进海堤达标和避风锚地建设。防范海上溢油、危险化学品泄漏等重大环境风险，提升应对海洋自然灾害和突发环境事件能力。

（四）充实救援力量，提升综合应急处置能力

建强综合性消防救援队伍。对标国家综合性消防救援队伍和应急救援主力军定位，全面提升市消防救援队伍的正规化、专业化、职业化水平，加快向“一专多能”转变，积极适应“全灾种、大应急”综合救援需要。建强水域、交通、高层、石化、地震等5类专业处置队，发展大型综合体、公路隧道、山岳、森林火灾、抗洪抢险等专业性消防救援力量。积极筹建水域消防救援队伍，依托潭门港、龙湾港组建港口消防应急救援队伍。完善应急处置预案，强化应急救援联合演练，提升船舶火灾扑救、港口作业护航守护、水域救援及其他港口突发事件应急抢险能力。加大先进适用装备配备力度，强化多灾种专业化训练，提高队伍极端条件下综合救援能力，增强防范重大事故应急救援中次生突发环境事件的能力。建立健全与社会联动力量的联勤联训联战工作机制，推动实战化训练基地与应急消防科普教育馆建设，常态化开展各类专业技战术训练和实战拉动演练，推动训练模式从处置“单一灾种”向“全灾种”转型。适应准现役、准军事化标准建设需要和职业风险高、牺牲奉献大的特点，完善国家综合性消防救援队伍专门保障机制，提高职业荣誉感和社会尊崇度。

推动航空救援力量建设。以海南省航空应急救援能力提升项目为契机，在全市统筹下，依托博鳌机场航空产业园建设，建立以社会资本投入为主体、政府财政补贴为支撑、应急资源共享的航空救援体系。以快速响应能力、综合救援能力、联动保障能力、高效指挥能力的建设为核心，逐步推进琼海市空中侦查勘测、空中指挥调度、空中消防灭火、空中紧急输送、空中搜寻救援、空中特殊吊载、空中应急通信、空中水上救援的综合应急救援能力建设。加快建设直升机停机坪、直升机取水点等基础设施，建立完善平灾结合的应急救援空域保障机制，提升空中快速救援能力。

提升行业救援力量专业水平。持续推进危险化学品、建筑施工、道路交通、海上搜救及溺水救援等专业救援队伍建设，建成琼海地震灾害救援轻型队，提升专业应急救援能力。健全指挥管理、战备训练、遂行任务等制度。加强指挥人员、技术人员、救援人员实操实训，提高队伍正规化管理和技战术水平。加强各类救援力量的资源共享、信息互通和共训共练。健全政府购买应急服务机制，建立政府、行业企业和社会各方多元化资金投入机制，加快建立应急救援队伍多渠道保障模式。提升兼专职森林防火应急救援力量，进一步扩充队伍人数，实现队伍素质提升和体系完善相结合、实现常态工作和突发事件处置相结合。完善经费保障机制，推动后勤、物资、器材等配置储备到位。提升渔业应急救援队伍水平。设立中远海渔船安全监督员制度，填补事中监管的盲区。在潭门、青葛2个港口设立专业消防机构。

引导社会应急力量规范发展。落实国家关于社会应急力量在队伍建设、登记管理、参与方式、保障手段、激励机制、征用补偿等方面的制度，对社会应急力量参与应急救援行动进行规范引导。加强与国家综合性消防救援队伍等联合演练，引导本市社会应急力量参加全国性和区域性技能竞赛，鼓励社会应急力量深入基层社区排查风险隐患、普及应急知识、就近就便参与应急处置等。推动将社会应急力量参与防灾减灾救灾、应急处置等纳入政府购买服务和保险范围，在道路通行、后勤保障等方面提供必要支持。依托共青团、红十字会、基层社区等，加强应急志愿者的招募、培训、考核，组建形式多样的应急志愿者队伍。建立社会应急救援力量与其他救援队伍共训共练、救援合作和信息共享机制，对组织性强、救援水平高的队伍予以重点扶持。

加强基层应急救援队伍建设。立足消防救援队伍辅助补充力量的定位，以“全面覆盖、注重实效、标准适当、就近可及”为原则，大力发展专职消防队、志愿消防队和微型消防站，支持民间救援力量发展，增强消防工作的社会合力。镇级层面打造综合应急、专职消防、民兵应急“三位一体”的力量体系。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，组建党员志愿者队伍。全市企业专职消防队应建尽建，配齐配强人员、车辆装备。在未建专职消防队且设有消防控制室的重点单位，建立微型消防站，开展日常防火巡查和初起火灾扑救等工作。

（五）强化补短强弱，提高综合应急保障能力

强化应急物资储备。优化应急物资管理。按照满足启动本市Ⅱ级应急响应的应急物资保障需求，健全完善应急物资保障体系，建立政府和社会、实物和产能相结合的应急物资储备模式，加强应急物资管理，建立健全使用和管理情况的报告制度。建立跨部门应急物资保障联动机制，健全跨区域应急物资协同保障机制。依法完善应急处置期间政府紧急采购制度，优化流程、简化手续。按照各类应急物资政府采购需求标准，明确技术规格和参数，加强应急物资采购后分类编码及信息化管理。完善应急捐赠物资管理分配机制。加强物资实物储备。完善市、镇两级物资储备布局，规范化建设市、镇两级物资储备库、站（点），将现有应急物资储备库纳入国土空间规划“一张图”，同时在国土空间规划中预留一块仓储用地用于应急物资储备库建设。加强交通运输应急物资及装备库建设，利用公路养护站等存量场站资源建设改造为应急物资储备点。建立健全包括重要民生商品在内的应急物资储备目录清单，合理确定储备品类、规模和结构并动态调整。建立完善应急物资更新轮换机制。扩大应急物资储备规模，丰富储备物资品种，满足超强台风等重大灾害应急的物资需要。支持政企共建或委托企业代建应急物资储备库。

增强紧急运输能力。健全与常态化疫情防控相适应的交通保畅和管控机制。加强区域统筹调配，建立健全多部门联动、多方式协同、多主体参与的综合交通应急运输管理协调机制。深化应急交通联动机制，落实铁路、公路、航空应急交通保障措施。依托大型骨干物流企业，统筹建立涵盖铁路、公路、水运、民航等各种运输方式的紧急运输储备力量。发挥高铁优势，构建力量快速输送系统，保障重特大灾害事故应急资源快速高效投送。健全社会紧急运输力量动员机制。加快建立储备充足、反应迅速、抗冲击能力强的应急物流体系。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，完善应急物资及人员运输车辆优先通行机制。探索推广运用智能机器人、无人机等高技术配送装备，推动应急物资储运设备集装单元化发展，提升应急运输调度效率。

提高应急通信能力。加强公众通信网络多路由、多节点和关键基础设施的容灾备份体系建设，在灾害多发易发区域、关键基础设施周边区域建设一定数量的坚固抗毁塔架、供电双备份、光缆卫星双路由的超级基站，提升公众通信网络防灾抗毁能力。争取上级政策和资金支持，市、镇应急管理机构和专业救援队伍配备小型便携卫星电话等应急通信装备。加快应急指挥信息网和370M应急无线通信网建设，满足应急状态下海量数据、高宽带视频传输和无线应急通信等业务需要。推动应急广播系统建设。做强应急频道、完善应急频率、强化大喇叭功能、推进手机终端电视终端LED等应急信息发布渠道建设。应急广播主动发布终端人口覆盖率达到95%以上。

增强救助恢复能力。完善自然灾害救助标准动态调整机制。加强灾后救助与其他专项救助相衔接，完善救灾资源动员机制，推广政府与社会组织、企业合作模式，支持红十字会、慈善组织等依法参与灾害救援救助工作。健全受灾群众过渡安置和救助机制，加强临时住所、水、电、道路、通信、广播电视等基础设施建设，保障受灾群众基本生活。规范灾后恢复重建。按照中央统筹指导、省市作为主体、群众广泛参与的原则，科学制定灾后恢复重建规划。优先重建供电、通信、给排水、道路、桥梁、水库等基础设施，以及学校、医院、广播电视等公益性服务设施。利用好灾后恢复重建政策，强化恢复重建政策实施监督评估。加强灾后恢复重建资金管理，引导国内外贷款、对口支援资金、社会捐赠资金等参与灾后恢复重建，积极推广以工代赈方式。

（六）创新驱动发展，提高人才科技支撑能力

锻造应急管理人才队伍。建立健全专业人才引进制度和在职干部培训制度，提高专业人才比例和职业素养。借助干部在线学习平台，满足干部多样化、个性化学习需求。组织部门有计划地选派应急管理干部到上级机关和发达地区挂职锻炼。行业管理部门按照“三个必须”的要求落实监管人员。严格实施持证上岗、逢进必考，建立执法人员入职培训、定期轮训制度，建立完善执法人员交流培养和考核奖惩机制，建立健全容错纠错机制。具有应急管理相关学历、职业资格和实践经验的执法人员数量，力争到2025年底不低于应急管理在职执法人员的75%。镇级配强网格员和灾害信息员等力量，加强基层灾害监测员、灾害信息员、气象信息员队伍建设，推进多灾种信息员“合一”。将应急管理纳入各类职业培训内容，强化现场实操实训。引导生产经营单位人员积极报考注册安全工程师、注册消防工程师等职业资格。实施好高危行业领域从业人员安全技能提升行动，严格执行安全技能培训合格后上岗、特种作业人员持证上岗制度，积极培养企业安全生产复合型人才和岗位能手。

提高应急科技装备支撑。根据国家、海南省相关安全监管执法装备配备标准，加强基层执法人员设备和业务管理系统配备，逐步实现监管工作的规范化、信息化和现代化。支持镇政府、园区和消防、渔业、森林防火、地震和地质灾害、水上交通运输等行业应急救援装备设备配备，在业务用房、现场执法与调查取证分析设备和信息化装备、执法专用车辆、应急救援设备装备方面给予政策、资金扶持。推进综合消防救援队伍专业装备补充配备工作，队伍装备建设标准化达标率100%。推进应急救援关键装备轻型化、智能化、模块化。优化整合和引进各类科技资源，推进应急管理科技创新，依靠科技提高应急管理科学化、专业化、智能化、精细化水平。加大先进适用装备的配备、租用力度，提高突发事件响应和处置能力。

提升应急信息化水平。按照市（县）重前端、重感知，省级重分析、重研判的总体思路，采用一级部署，二级使用架构建设。推动建设风险感知网络、指挥信息网、卫星通信系统、应急管理综合应用系统、安全防护体系、运维管理体系和应急指挥中心等内容。积极参与省、市、镇三级应急指挥、视频调度、值班值守、灾情统计等业务系统的整合工作，形成全省分级使用的应急管理综合应用平台，实现上下级应急指挥平台的互联互通，建立上下对接、纵横联系、信息共享、统一高效的现代化应急指挥系统。

（七）加强宣传发动，构建社会共治群防体系

提升基层应急管理能力。大力推动乡村应急管理服务站建设，推进城乡社区应急管理责任清单化、管理网格化、排查标准化、科技信息化、机构实体化、治理社会化。以网格化管理为切入点，完善基层应急管理组织体系，加强人员力量配备，落实村（社区）应急管理工作场地、办公用具、工作经费等基本工作需求。指导基层组织和单位修订完善应急预案。增强城乡社区综合服务设施应急功能，鼓励和支持以家庭为单元储备灾害应急物品，统筹防灾减灾救灾和巩固拓展脱贫攻坚成果，防止因灾致贫返贫。推动全国综合减灾示范县（市）和全国综合减灾示范社区创建工作，新增全国综合减灾示范社区2个，充分发挥示范引领作用。指导生产经营单位加强应急管理组织建设，推动监管和服务向小微企业延伸。

加强市场机制作用。健全政府购买服务和实施第三方协助监管检查的机制，完善市场化应急服务能力。鼓励行业协会、专业技术服务机构和保险机构参与风险评估、隐患排查、管理咨询、检验检测、预案编制、应急演练、教育培训等活动。完善灾害风险分担机制，大力推动巨灾保险，强化保险机构灾害事故预防和灾后补偿服务。贯彻落实《安全生产责任保险事故预防技术服务规范》，加快推行安全生产责任保险，发挥保险等市场机制作用。健全信用奖惩机制，在应急物资采购、紧急征用、志愿捐助、灾害救助和恢复重建等方面建立诚信制度和信用记录，纳入信用信息共享平台，强化失信惩戒和守信激励。提高安全生产重大违法行为联合惩戒“黑名单”警示影响力。严格落实企业安全生产信用风险分类管理和信用修复机制。

完善宣传和科普教育体系。加强安全文化建设，将安全素质教育纳入国民教育体系，结合防灾减灾日、安全生产月、全国消防日等节点，开展适用群众身边、形式多样的应急文化宣教活动，把普及应急常识和自救逃生演练作为重要内容。推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。推进消防救援站向社会公众开放。加强基于互联网的科普宣教培训，增强科普宣教的知识性、趣味性、交互性。建设面向公众的应急救护培训体系，加强“红十字博爱家园”建设，推动建立完善村（社区）、居民家庭的自救互救和邻里相助机制。推动学校、商场、火车站等人员密集场所配备急救箱和体外除颤仪。做好应急状态下的新闻宣传和舆论引导，主动回应社会关切。

四、重点工程

（一）应急管理能力提升工程

根据《海南社会管理信息化平台市（县）社管平台建设工程指引》中市（县）级应急管理系统建设内容及要求，建设市社管应急消防分平台。落实“十四五”应急管理部门和矿山安全监察机构安全生产监管监察能力建设规划，实施安全生产监管能力提升工程。

（二）风险防控能力提升工程

实施自然灾害综合风险普查工程，为市政府提供权威的灾害风险信息和科学决策依据。实施城市燃气管网运行监测工程，防范重特大燃气泄漏爆炸事故的发生。实施城乡防灾基础设施建设工程，开展农村公路危旧桥、漫水桥（涵、路）改造，地质灾害治理和避让搬迁，城乡防洪（潮）排涝治理，病险水库（闸）除险加固，小型水库防汛标准化建设，渔船北斗定位监控系统更新换代，潭门中心渔港升级改造和避风锚地工程建设。实施安全生产风险防控和治理工程，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，推动规模以上企业按标准开展二级及以上标准化创建。

（三）应急处置能力提升工程

实施应急预案体系建设工程，制定全市应急预案管理制度，制修订各类应急预案，制定预案演练计划，每年开展专项预案演练。实施应急管理专家队伍建设工程，建立市应急管理专家库。实施消防基础设施及消防救援站建设工程，拟新建市政消火栓和乡镇消防救援站、小型消防站。根据《海南省专业森林消防队伍建设指导意见》，实施森林消防救援力量建设工程。实施实战化训练基地与应急消防科普教育馆建设工程，打造消防救援训练基地和消防教育阵地。

（四）社会应急能力提升工程

组织编制市级应急避难场所建设规划，持续建设临时避灾点、防洪楼和地震避难场所。按照《全国综合减灾示范社区创建工作手册（海南省）》，推动社区防灾减灾抗灾救灾能力建设。实施市、镇、村（社区）应急物资储备标准化建设。实施应急广播系统建设工程，建设市级应急广播系统、应急广播大喇叭前端，提高应急信息覆盖能力。

五、保障措施

（一）加强组织领导

全面加强党对应急管理体系和能力建设的领导，细化各部门工作分工，落实责任主体，加强年度工作计划与规划实施的衔接，明确规划各项任务的推进计划、时间节点和阶段目标，密切规划实施的工作联系，强化统筹协调，确保规划实施有序推进，确保规划主要任务和重点工程项目顺利实施，确保各项目标如期实现。

（二）加大经费投入

建立与经济社会发展水平相适应的应急经费投入机制。加强财政预算与规划实施的衔接协调，按照事权与支出责任相适应的原则，本级财政对规划实施予以合理保障，对规划项目给予重点支持。发挥政策导向作用，引导多元化资金投入。落实重点项目建成后的日常运行和维护资金。建设项目所需资金，按原有渠道申请报批。同时，积极争取中央、省投资对建设项目的支持，引导社会各方面资金投入。推动落实相关经济保障政策，引导保险公司加大产品和服务创新力度，积极发挥商业保险在防灾减灾和灾害事故处置中的作用。

（三）强化监督评估

建立健全规划实施评估制度，将规划任务落实情况作为对部门和镇工作督查和考核评价的重要内容。由市安委办、减灾办组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估，分析实施进展情况、存在问题并提出改进措施，及时公布进展情况报告。

附件：琼海市应急管理“十四五”规划重点项目

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目名称 | 建设内容 | 投资估算（万元） | 牵头部门 |
| 合计 | 182615.33 |  |
| 1 | 琼海市社管应急消防分平台建设工程 | 根据《海南社会管理信息化平台市（县）社管平台建设工程指引》中市（县）级应急管理系统建设内容及要求，市社管应急消防分平台为一级部署二级使用架构。琼海市社管应急平台重点建设末端物联感知网络和个性化的业务应用等内容，消防平台重点组建覆盖全市的消防安全感知网络、基础支撑环境拓展等内容。 | 300 | 市应急管理局 |
| 2 | 安全生产监管能力提升工程 | 落实“十四五”应急管理部门和矿山安全监察机构安全生产监管监察能力建设规划，参照国家应急管理综合行政执法装备配备标准，补充配备安全生产执法队伍装备，持续改善执法工作保障条件；建设完善高危行业领域企业及地质重点设施风险监测预警系统，全面提高监管执法、监测预警、应急处置、多元保障和科技支撑等能力。 | 150 | 市应急管理局 |
| 3 | 自然灾害综合风险普查工程 | 在省统筹安排下，从人口、房屋、气象、水文、交通、电力、通信等多项经济社会数据，开展自然灾害综合风险普查工作。通过开展自然灾害风险基本要素底数的全面调查，摸清全市自然灾害风险隐患底数，查明重点区域抗灾能力，并配合省级开展自然灾害风险评估区划工作，客观认识全市自然灾害综合风险水平，为市政府有效开展自然灾害防治工作、切实保障经济社会可持续发展提供权威的灾害风险信息和科学决策依据。 | 140 | 市应急管理局 |
| 4 | 城市燃气管网运行监测工程 | 根据琼海市城镇燃气管网建设实际情况，推行实时检测工作，更新老化城市燃气管道。燃气公司加大监测终端设备和技术人力投入，确保对可能发生燃气泄漏的情况及时有效发出预警。要求使用管道燃气或瓶装液化气的餐饮经营场所、学校、医院、农贸市场、商住混合体等人员密集场所安装燃气泄漏报警器，做到微小泄漏实时发现，通过泄漏快速溯源及泄漏影响分析，减少或避免重特大燃气泄漏爆炸事故的发生。 | 根据实际安装数量核算 | 市综合行政执法局（市城市管理局）、市商务局、市教育局、市卫健委、市旅文局、市市场监管局 |
| 5 | 农村公路危旧桥、漫水桥（涵、路）改造工程 | 琼海市农村公路危旧桥、漫水桥（涵、路）改造工程，涉及琼海市九个乡镇，包含14处公路危旧桥、40处漫水桥（涵、路）。工程主要针对桥涵年久失修，桥面、桥身、桥墩出现纵横裂缝现象。工程建设内容防护、桥涵、路面工程。 | 14960.33 | 市交通运输局 |
| 6 | 地质灾害治理和避让搬迁工程 | 加强对全市14处地质灾害隐患点的排查、巡查、监测、预警工作，持续推进对公共安全威胁较大的重大地质灾害隐患点进行工程治理，根据海南省地质灾害防治“十四五”规划，实施博鳌镇沙美村第四小组崩坍点、万泉镇丹村村委会水口园村崩坍点治理，切实消除地质灾害隐患。对出现险情灾情等应急情况时，果断撤离危险区所有人员，协助地方和有关部门对农村重大地质灾害点实施搬迁避让。 | 1250 | 市自然资源和规划局 |
| 7 | 城乡防洪（潮）排涝治理工程 | 包括万泉河博鳌乐城国际医疗旅游先行区河段综合整治工程（79000万元）与博鳌乐城国际医疗旅游先行区防洪防潮排涝综合治理工程（25500万元）。前者拟新建堤防总长22.378km，新建排涝闸4座、排涝涵10座，河道清淤疏浚总长度24.417km；后者对红岭水库、牛路岭水库两库联合调度，按20年一遇标准疏浚、延伸翡翠湾沟等7 条沟道，新建翡翠湾沟等6座防洪（潮）闸，新建排涝涵6处。 | 104500 | 乐城管理局 |
| 8 | 病险水库（闸）除险加固工程 | 包括石合水库除险加固工程（8800万元），中平仔水库除险加固工程（850万元），官墓水库除险加固工程（1250万元），合水水库除险加固工程（2200万元）。琼海市小型水库安全鉴定及除险加固工程（8000万元）。小型水库防汛标准化建设工程（1800万元）。病险水闸除险加固工程（7400万元）。 | 30300 | 市水务局 |
| 9 | 渔船北斗定位监控系统更新换代工程 | 推进全市渔船安装新一代防拆卸、防关机、24小时在线定位、质量稳定的新一代北斗定位监控系统。增强渔船监控值班平台对渔船的实时跟踪和管控，彻底解决全市渔船定位监控设备老化损坏率高、渔船事故险情无法定位搜救、海上渔船难以高效互救、渔船进港避风情况难以核实、船长恶意关机逃避监管、违规跨区无法监控警示、渔船跟帮作业制度不落实等各类安全隐患问题和日常监管问题。 | 根据实际安装数量核算 | 市农业农村局 |
| 10 | 琼海市潭门中心渔港升级改造项目 | 1个综合执法和2个卸渔泊位共130m、1个180m 长的休闲渔业码头，码头总长度310米；加固防波堤845m（北侧225m，南侧620m）；新建17座灯浮标及 1 座灯塔以及生产配套设施、充电桩、供水、供电、照明通信、消防等。 | 11330 | 市农业农村局 |
| 11 | 双重预防工作机制和安全生产标准化一体化建设工程 | 推动规模以上企业按标准开展二级及以上标准化创建。在各重点行业选树10家标杆企业，通过以奖代补的形式支持企业建立安全生产风险管控和隐患排查治理双重预防工作机制与开展安全生产标准化创建相融合，不断提高标准化等级。 | 100 | 市应急管理局 |
| 12 | 应急预案体系建设工程 | 制定全市应急预案管理制度，针对重要目标、重大危险源、重大活动、重大基础设施，制修订突发事件总体应急预案、各专项预案、部门保障预案。建设应急预案数字化管理平台，加强预案配套支撑性文件的编制和管理。制定预案演练计划，每年开展专项预案演练，充分检验各有关地区和部门以及各专业救援力量应急响应、应急处置的能力与水平，针对演练中暴露出的不足，及时完善相关预案。 | 300 | 市应急管理局 |
| 13 | 消防基础设施及消防救援站建设工程 | 加强市政消火栓等城镇消防基础设施建设，强化消防重点单位火灾隐患治理。“十四五”期间，琼海市拟新建市政消火栓222个。上述投资合计30万元。建设乡镇消防救援站：2022年，开工建设潭门、乐城、长坡消防救援站；2023年，开工建设会山、上埇消防救援站；2025年，开工建设龙江消防救援站，上述投资合计8880万元。建设小型消防站：2021年，开工建设万泉、山叶小型消防站，上述投资合计1600万元。 | 10510 | 市住建局、市消防救援支队 |
| 14 | 森林消防救援力量建设工程 | 根据《海南省专业森林消防队伍建设指导意见》，琼海市森林面积为11.65万公顷，建队标准核定为50人，目前琼海市森林防火应急救援队伍为12人，需补齐至50人。此外，基础设施与基本设备（车辆、指挥通信器材、基本灭火器具、基本防护装备、基本生活用品）也需要按照《海南省专业森林消防队伍建设指导意见》中配备标准进一步建设。 | 2375.0（其中中央投资为 1367 万元 ） | 市林业局、市应急管理局 |
| 15 | 实战化训练基地与应急消防科普教育馆建设项目 | 在潭门开工建设实战化训练基地与应急消防科普教育馆（占地面积约为8400m2），满足消防救援队伍针对不同类型火灾与典型灾害消防救援训练需要，提高消防救援力量应对重大灾害的实战化能力，开拓消防教育阵地，为群众消防安全素质提升夯实基础条件。 | 3500 | 市消防救援支队 |
| 16 | 公共安全能力提升工程 | 按城市发展需求，组织编制市级应急避难场所建设规划，明确建设标准，加强应急避难场所的建设、认定、管理、监督检查和保障工作。持续建设临时避灾点、防洪楼和地震避难场所，各镇、村（社区）结合人防、社区服务站等场所建立小型避难场所，进一步拓展公园、广场、公共绿地、体育场、学校等公共场所的应急避难功能。按标准建设应急避难功能区，建立相关标识标牌，配置应急供电、供水、通信、消防等基础设施。按照《全国综合减灾示范社区创建工作手册（海南省）》，推动社区防灾减灾抗灾救灾能力建设。在全市选取2个社区开展“减灾社区”试点建设，建立一整套适用于基层的“智慧应急”管理体系和工作机制，强化消防高新技术运用，在社区构筑起智能、高效的“安全屏障”。 | 800 | 市应急管理局 |
| 17 | 应急物资保障能力提升工程 | 实施市、镇、村（社区）应急物资储备标准化建设，保障存储面积、健全管理制度，优化应急物资储备布局、储备品类、规模和结构，提升应急储备效能和处置能力。新建应急物资仓储库房和改造现有库房相结合，根据灾害事故风险情况配备应急物资，满足防范自然灾害和事故灾难预防预警、监测管控、应急处置和恢复重建的需要。 | 1000 | 市应急管理局 |
| 18 | 应急广播系统建设工程 | 拟建设一套市级应急广播系统，共用融媒体中心的大屏幕和条形LED显示屏。（1）包括市融媒体中心建设市级应急广播平台一套，在应急管理局、融媒体展示中心、旅文局、气象局四个管理部门各建设应急信息发布和展示前端1套，实现应急信息的发布和应急广播系统的展示功能；（2）建设全市13个镇（经济区）级应急广播大喇叭前端，实现对所有镇（经济区）前端设备的调度和管理；（3）建设潭门镇、会山镇、博鳌镇和彬村山4个镇（经济区）所辖42个行政村（居）应急广播大喇叭前端，其中新建35个行政村前端，利旧改造7个行政村、1个村小组应急广播设备。（4）在潭门镇、会山镇和彬村山华侨经济区所辖的247个自然村（居民小组、连队）各部署1套收扩机带2只高音喇叭，实现面向自然村（居民小组、连队）的应急广播消息播发。  | 1100 | 市旅文局 |