

凉山州人民政府

关于印发《凉山州“十四五”应急体系建设规划》的通知

各县（市）人民政府，州级各部门（单位）：

《凉山州“十四五”应急体系建设规划》已经州政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

凉山州人民政府

2022年6月25日

凉山州“十四五”应急体系建设规划

目 录

前 言

一、规划背景

（一）取得成效

1. 应急体制机制改革有序推进
2. 安全生产形势持续稳定好转
3. 防灾减灾救灾工作成效显著
4. 应急救援力量体系逐步完善
5. 应急物资保障能力不断提升

（二）发展机遇

1. 新发展理念为应急管理事业发展提供了强大动力
2. 新发展格局为应急管理事业发展提供了良好契机
3. 新发展战略为应急管理事业发展提供了有力支撑

（三）面临挑战

1. 综合防灾减灾面临严峻挑战
2. 安全生产形势依然严峻复杂
3. 应急管理综合能力亟待提高
4. 人民安全保障诉求更加迫切

二、总体要求

（一）指导思想

（二）基本原则

（三）规划目标

1. 总体目标
2. 分类目标

三、主要任务

（一）深化应急体制机制改革

1. 健全应急管理组织体系
2. 理顺应急指挥运行机制
3. 完善应急管理责任体系
4. 提升应急管理法治水平
5. 完善社会协同防范体系

（二）强化安全生产夯基固本

1. 健全安全风险双重预防机制
2. 全面落实安全生产责任制
3. 大力提高行业企业本质安全水平
4. 加强重点行业安全专项整治
5. 推动安全生产监管效能提升

（三）夯实综合防灾减灾基础

1. 开展自然灾害综合风险普查
2. 加强防汛抗旱基础能力建设

3. 加强地质灾害风险隐患防治
4. 加强防震减灾体系建设
5. 提升气象灾害防御能力
6. 加强灾害风险监测预警

（四）打赢森林草原防灭火攻坚战

1. 提高政治站位狠抓责任落实
2. 加强森林草原火灾预防措施
3. 依法加强林区牧区火源管控
4. 提升森林草原火灾防控科技水平
5. 切实提升林火科学扑救能力

（五）加强应急救援能力建设

1. 加强综合救援力量建设
2. 完善专业救援力量布局
3. 引导培育社会救援力量
4. 建立健全应急预案体系

（六）加强应急保障能力建设

1. 健全应急装备保障体系
2. 增强应急物资保障能力
3. 规范应急避难场所建设
4. 加强其他应急要素保障

（七）加强应急管理信息化建设

1. 加强应急管理大数据治理
2. 加强风险监测感知网络建设
3. 加强应急业务应用体系建设
4. 加强空天地一体通信网络建设
5. 加强安全运行保障能力建设

（八）提升应急群防群治水平

1. 提升基层应急管理能力
2. 加强应急文化宣传教育
3. 提升群众自救互救能力

四、保障措施

（一）加强组织领导

（二）加大建设投入

（三）强化措施保障

（四）强化贯彻落实

凉山州“十四五”应急体系建设规划

前 言

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。“十四五”时期是凉山州贯彻总体国家安全观，统筹安全与发展，构建与推进现代化建设、实现高质量发展相适应的应急管理体系和能力现代化的关键时期。为落实国家、省、州有关应急管理工作的决策部署，根据相关法律法规及《四川省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》《四川省“十四五”应急体系规划》《凉山彝族自治州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》等精神，以全面提升应急管理体系和能力现代化水平为根本着力点，制定《凉山州“十四五”应急体系建设规划》。

本规划主要涉及自然灾害、事故灾难等两大类突发事件的防范应对。

一、规划背景

（一）取得成效

“十三五”期间，凉山州始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一思想，坚守安全生产“红线”意识和“底线”思维，以坚决防范遏制重特大事故为重点，强化党政同责，坚持严管重罚，着力抓源治本，扎实推进安全生产、应急管理、森林草原防灭火、防灾减灾救灾各项工作，综合应急救援能力不断提升，确保了全州安全生产形势持续稳定和人民群众生命财产安全。

1. 应急体制机制改革有序推进

截至 2019 年 3 月，凉山州应急管理局及 17 县（市）应急管理局全部挂牌成立，职能配置、内设机构和人员编制总体到位，全州应急管理体制机制改革有序推进，配套制度和措施不断完善，应急管理相关法律法规以及规章制度得到落实，突发事件信息报送、应急处置及救援等工作流程基本实现标准化，应急体系建设工作取得重大进展，防范和应对突发事件综合能力显著提升。经过“十三五”的努力，凉山州基本建立了统一指挥、权责统一、上下联动、协调顺畅、运转高效的应急管理机制，形成了各方齐抓共管、协同配合的应急救援工作格局，有力推动从安全生产监管向安全生产、自然灾害、应急救援等应急管理“一体化”综合协调转变，从应对单一灾种向全灾种综合防灾减灾救灾转变，从应急资源分散管理向统一指挥、联合响应转变，凉山州各行业领域事故灾害预防、应急准备、监测预警、应急处置和综合保障能力全面提升，最大程度减少了各类生产安全事故、自然灾害及其造成的人员伤亡和财产损失。

2. 安全生产形势持续稳定好转

凉山州深入推进安全生产领域改革发展，层层压紧压实党政领导、部门监管和企业主体“三个”责任，各级各部门扎实抓好安全生产监督管理各项工作，全面推行安全生产清单制管理，有效防范化解重大安全生产风险。在各行业（领域）建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，对 13 座矿山进行了双重预防机制建设试点，对重点领域、重点区域、重点部位、重点环节和重大危险源，采取了有效的技术和管理控制措施，三等以上尾矿库均实现在线监测和视频监控，3 座高度超过 200 米的高陡边坡露天矿山建立了在线监测系统。扎实开展重点行业领域专项整治、安全生产专项整治三年行动、“排险除患”等工作。强力推进依法治安，通过规范化的安全监管监察执法和常态化的安全生产检查督查巡查考核，着力夯实安全生产基层基础。持续开展宣传“五进”活动，加强重点岗位人员技能培训，进一步提升安全生产监督管理的能力和水平，切实降低事故发生频次和危害后果。2016 年生产安全事故统计改革以来，生产安全事故起数及死亡人数大幅度下降，2017 年、2019 年实现全州未发生较大及以上生产安全事故；连续 15 年实现事故起数下降，连续 14 年实现死亡人数下降，连续 14 年无重特大生产安全事故。“十三五”安全生产规划确定的主要指标基本完成，全州安全生产形势实现持续稳定好转。

专栏 1：凉山州安全生产“十三五”规划主要指标完成情况					
序号	指标名称	指标值	十二 五	十三 五	变化幅 度
1	生产安全事故起数（件）	“十三五”与“十二五”期间总数同口径相比下降 10%	3207	325	下降 89.87%
2	生产安全事故死亡人数（人）	“十三五”与“十二五”期间总数同口径相比下降 10%	558	331	下降 40.68%
3	较大及以上生产安全事故起数	“十三五”与“十二五”期间总	20	13	下降 35.00%

	数（件）	数同口径 相比下降 15%			
4	较大及以上生产安全事故死亡人数（人）	“十三 五”与“十二 五”期间 总数同口径 相比下降 15%	79	47	下降 40.51%
5	亿元国内生产总值生产安全事故死亡率（%）	2020年与 2015年相 比下降30%	8.37	2.77	下降 66.91%
6	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率（%）	2020年与 2015年相 比下降19%	868	379	下降 56.34%
7	煤矿百万吨死亡率（%）	2020年与 2015年相 比下降15%	0	0	持平
8	道路交通万车死亡率（%）	2020年与 2015年相 比下降6%	58.60	7.20	下降 87.71%

说明：由于“十二五”期间的事故统计口径与“十三五”不同，“十二五”期间的事故统计没有区分生产经营事故和非生产经营事故，“十三五”期间的事故统计只包含生产经营事故，导致“十二五”期间的事故总量较大。

3. 防灾减灾救灾工作成效显著

“十三五”期间，凉山州各县（市）和相关部门强化组织领导，积极推进防灾减灾体系改革和建设，针对州内易发的森林草原火灾、洪涝灾害、地质灾害、地震灾害、气象灾害等重大风险隐患，加强监测预警、会商研判、排查治理、物资储备、应急保障等工作，并常态化对地质灾害点、山洪危险区、水库、水电站、在建工程开展隐患排查整治，大力开展地震监测专用台网建设、建设工程抗震设防、防震减灾科普宣传教育、应急救援队伍建设、应急救援物资储备、应急疏散演练等工作，有效防范化解重大自然灾害风险。积极开展森林草原火灾扑救处置，有效遏制了森林火灾多发频发高发势头，成功扑救处置木里项脚、冕宁腊窝、喜德鲁基等森林火灾。妥善应对处置“8·14”成昆铁路甘洛段山体崩塌、“6·26”冕宁特大暴雨等重大自然灾害。落实工程治理、避险搬迁、自动化实时监测隐患点等工作措施。积极开展形式多样的防灾减灾知识宣传教育活动，全民自救互救能力不断增强，整体安全素质明显提升，群测群防群治的工作格局基本形成，全州防灾减灾救灾能力得到大幅提升。

4. 应急救援力量体系逐步完善

在州委州政府领导下，基本形成了由国家综合性消防救援力量、专业救援力量、军队或军警救援力量、专家队伍、社会救援力量构成的综合应急救援力量体系。全州共建立综合应急救援队伍或专业扑火队伍14支，合计1033人，矿山救援队伍4支，合计93人，各乡镇（街道）半专业扑火队伍也有序建设。大力支持、鼓励、引导凉山州已组建的3支社会救援力量走专业化发展道路；建立安全生产专家库，入库专家150人。各县（市）还建立了应急通信、电力应急保障等队伍，落实了“一对一”专业技术服务支撑单位。与2支国家综合性消防救援队伍、4支驻凉军警救援力量参与了应急救援并建立了配合联络、信息共享、技能培训、装备保障等机制。与6家在凉施工大型企业、5家通信企业和国网凉山供电公司建立了应急抢险救援协同机制。通过建立州、县（市）联动和部门联动、军地抢

险救灾协调联动以及加强区域应急救援联动，增强了应急救援能力。确定了4家单位作为州级汛期地质灾害防治专业技术指导单位，有地质环境类专家54人；依托全州水利技术力量，成立了5类共282人的水旱灾害防御专家组；与6家地勘单位建立了应急抢险救援合作机制。各类应急救援力量布局合理、相互支撑、协同配合的格局基本形成。

5. 应急物资保障能力不断提升

建立了政府主导的集中储备与社会力量储备相结合的应急物资储备体系。结合州内不同县（市）、乡镇（街道）风险和灾情特点、可能受灾人数，合理确定物资装备储备种类、方式和数量，基本实现实物储备、市场储备有机结合。建成州级救灾物资储备中心1个、县（市）级救灾物资储备库17个、乡镇级救灾物资储备点240个，州、县（市）、乡（镇）三级救灾物资储备体系已初具规模。建立了州内应急物资分类储备、统一入库管理和统一调度使用工作机制，合理分配州本级和县（市）级的救灾资金和救灾物资，实现各类应急救灾物资综合动态管理和资源共享。切实做好应急管理厅前置救灾物资的管理和使用。初步建立了应急救灾物资储备、更新、轮换及损耗的补偿机制，社会应急救援物资紧急动员能力不断提升。

（二）发展机遇

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上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，也是机构改革之后，加快推进应急管理体系和能力现代化建设的关键时期，应急管理事业面临前所未有的发展机遇。

1. 新发展理念为应急管理事业发展提供了强大动力

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，明确提出应急管理是国家治理体系和治理能力重要组成部分，开辟了安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理理论与实践新路径，开启了中国特色应急管理体系建设的新时代，为应急管理事业的改革发展注入了强大活力，为新时代应急管理工作指明了前进方向、提供了根本遵循。

2. 新发展格局为应急管理事业发展提供了良好契机

新发展格局的逐步形成和新发展理念的深入贯彻，推动了经济发展转型升级和产业结构不断优化，随着“一带一路”建设、长江经济带发展、新时代推进西部大开发、成渝地区双城经济圈建设、“一干多支、五区协同”等战略部署全面实施，为加强风险源头预防管控、防范化解重大安全风险、增强灾害事故抵御能力提供了有利契机。

3. 新发展战略为应急管理事业发展提供了有力支撑

随着创新驱动发展战略深入实施，高分卫星、物联网、云计算、大数据、人工智能、5G等高科技手段广泛应用，促进落后工艺、技术、装备和产能的加速淘汰，为加强新型应急指挥通信、智能无人救援、轻型智能工程机械等应急装备和产品研发、应用创造了有利条件，为提升风险管控、监测预警、监管执法、应急救援等能力提供了强大支撑。

（三）面临挑战

“十四五”期间，凉山州国民经济和社会发展处于高质量发展阶段，各类事故隐患和安全风险交织叠加、易发多发，应急管理工作仍面临诸多挑战，主要表现在四个方面。

1. 综合防灾减灾面临严峻挑战

凉山州地理位置特殊、辖区内地形地貌多样、地质条件复杂，森林草原火灾、地震、水旱、地质、气象等灾害发生风险高，部分地区为地震高烈度区、地质条件脆弱区和森林草原高火险区，各类自然灾害及衍生次生灾害事故呈现诱因多样化、类型复合化、波及范围扩大化和社会影响持久化的特点，自然灾害防范应对任务重、难度大。各类灾害监测基础设施建设相对滞后，部分地区隐患彻底整治较为困难。森林草原火情发现、反馈、信息化指挥调度手段、扑灭火力量及装备建设滞后。

2. 安全生产形势依然严峻复杂

安全发展理念树立不牢固、安全生产责任不落实、安全管理制度不健全、安全监管执法宽松软、执法队伍力量薄弱等问题仍然不同程度存在，重点行业领域安全风险仍然较高，缺乏科技支撑，尤其监管执法的信息化管理水平急待提升，传统安全风险与新产业、新技术、新材料、新业态带来的新风险交织叠加。

3. 应急管理综合能力亟待提高

应急管理体制机制尚需完善，基础设施建设存在短板，专业应急救援队伍和救援装备建设基础薄弱，基层应急管理能力和水平不高，群众公共安全意识不强，应急避险与自救互救能力依然较弱，应急物资储备和经费保障制度有待完善，科技信息化支撑保障能力有待加强。

4. 人民安全保障诉求更加迫切

随着经济社会的不断发展，人民群众对美好生活的向往更加强烈，对获得感、幸福感、安全感的需求更加迫切。新型城镇化推进及农业转移人口就业加速，人员素质短期内难以快速提升，导致工作场所伤残事故风险加大。新时代下人民群众对公共安全的需求日益增长，对各类重大安全风险的容忍度越来越低。应急管理工作的广度、深度和复杂性增加，对应急管理工作领域人员的能力素质提出了更高要求。

二、总体要求

(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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，省委第十一届历次全会精神及州第九次党代会精神，全面落实习近平总书记关于安全生产、应急管理、森林草原防灭火、防灾减灾救灾重要论述和指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，统筹发展与安全，以增强群众获得感、幸福感、安全感为目标，以改革创新为动力，强化指挥协调、风险感知、救援处置、监管执法、应急物资储备能力建设，全面提升自然灾害综合防治能力，防范化解重大安全风险，及时应对处置各类灾害事故，推进应急管理体系和能力建设现代化，筑牢保护人民群众生命财产安全和社会稳定的坚固防线，实现应急管理事业高质量发展，为实现第二个百年奋斗目标，全面建成社会主义现代化新凉山提供安全保障。

(二) 基本原则

1. 坚持党的领导，凝聚合力。坚持党对应急管理工作的领导，发挥好党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的政治优势、组织优势转化为发展优势，为应急管理体系和能力建设凝聚力量、提供保障。

2. 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，把确保人民群众生命安全放在首位。牢固树立安全发展理念，牢固树立发展决不能以牺牲安全为代价的红线意识，在处置突发事件全过程中始终坚持人的生命高于一切，重于一切。

3. 坚持预防为主，高效处置。坚持从源头上防范化解重大安全风险，严格灾害事故风险调查评估、隐患排查、监测预警，筑牢防灾基础设施，创新科技手段和方法，综合运用人防、物防、技防等措施，健全风险防范化解机制，形成高效应急救援机制。健全应急预案体系，强化应急救援队伍建设，切实提升应急救援处置能力。

4. 坚持资源整合，共建共治。完善信息和资源共享机制，提高核心应急风险协同应对能力。充分调动群众的积极性、主动性和创造性，拓展人民群众参与应急管理的有效途径，提高应急管理全链条社会化参与程度，加强区域协同、城乡协同、行业领域协同、军地协同，打造共建共治共享的应急管理新格局。

5. 坚持改革创新，依法治理。进一步深化体制机制改革，着力破解应急管理体制性障碍、机制性梗阻。以基层治理改革为契机，发挥基层力量在安全生产、防灾减灾和应急救援方面的基础防线作用，打通应急管理“最后一公里”“最后一百米”。健全依法决策机制，强化标准规范，推进应急管理工作的法治化、规范化、制度化。

(三) 规划目标

1. 总体目标

到 2025 年，建成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理体制，形成统一领导、权责一致、权威高效的应急管理体系，应急管理体系机制更加健全，应急救援能力显著提升，应急管理基层基础全面加强，重大安全风险得到有效管控，较大以上事故明显减少，自然灾害监测预警与防御水平明显提升，森林草原防灭火指挥决策能力与作业水平切实提高，全社会防范应对灾害事故能力显著增强，应急管理体系和能力现代化建设跃上新台阶。

专栏 2：凉山州“十四五”应急体系建设规划主要指标

序号	指标名称	指标值	指标属性
----	------	-----	------

1	生产安全事故死亡人数	“十四五”相比“十三五”期间总数同口径下降 15%	约束性
2	单位地区生产总值生产安全事故死亡率	“十四五”相比“十三五”期间死亡率同口径下降 20%	约束性
3	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	“十四五”相比“十三五”期间死亡率同口径下降 10%	约束性
4	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
5	年均每百万人口因自然灾害死亡率	“十四五”相比“十三五”期间死亡率同口径下降 20%	预期性
6	年均每十万人受灾人次	<15000	预期性

2. 分类目标

—应急管理体系建设目标。建立健全应急指挥体系、应急预案体系、应急力量体系和应急保障体系；风险监测预警、应急响应处置、事故灾害恢复重建能力得到全面提升；基本建立标准化、精细化的风险管理流程规范和协同高效的应急处置流程规范。应急管理人才队伍实现结构合理、素质优良，州、县（市）应急管理机构专业人才占比超过 60%。州、县（市）应急管理部门综合行政执法装备达标率达到 100%。

—安全生产体系建设目标。全面落实安全生产责任制，建立完善双重预防机制，生产安全事故起数、死亡人数得到有效控制，重点行业、非传统高危行业 and 新兴行业的安全风险明显降低，道路交通、建筑施工等重点行业领域事故发生率显著下降。全州无重大及以上生产安全事故发生。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%。

—综合防灾减灾体系建设目标。建成防灾减灾预警平台；自然灾害应急救助体系得到进一步完善；基本建成政府主导、多元联动、协同配合、有序参与的防灾减灾新格局。城乡基础设施防灾抗灾能力进一步提高，自然灾害监测预警技术日趋完善，风险防治能力得到提升。灾害预警信息发布公众覆盖率达到 90%。自然灾害应急救助体系进一步完善，灾害事故发生后 10 小时以内受灾人员基本生活得到有效救助。统筹开展安全发展示范城市、综合减灾示范县、综合减灾示范社区建设。

—综合应急救援能力建设目标。综合应急救援队伍能力显著提高，专业应急救援队伍体系更加完善，社会应急力量进一步壮大。航空应急救援体系基本形成，航空应急力量基本实现 2 小时内到达重大灾害事故风险地域。应急预案、物资储备、紧急运输、应急通信、灾后救助等保障能力全面提高。

三、主要任务

（一）深化应急体制改革

1. 健全应急管理组织体系

加强应急管理组织体系建设，强化对应急管理工作的组织领导，明确各级政府应急管理工作机构定位。完善落实应急救援、防灾减灾和安全生产责任体系，强化党委政府领导责任和部门监管责任，加快厘清应急管理部门与相关行业部门的职责分工，制定应急管理权力清单，严格落实各部门应急管理责任。健全应急管理组织机构，完善应急管理网络，继续推进州、县（市）、乡镇（街道）、开发区（工业园区）应急管理机构建设和人员配置，强化职能职责，不断夯实基层应急管理基础。将应急管理纳入村（居）委会、社区等基层组织（单位）管理的重要内容，落实工作职责。建立集约高效的基层应急管理机制，形成以政府力量为主，社区、社会组织、公民个人协同参与的基层应急管理体系。

2. 理顺应急指挥运行机制

健全涵盖州、县（市）、乡镇（街道）各级的应急组织指挥体系，实行统一领导、部门配合、分级负责、属地管理。完善相关议事协调机构议事规则，建立健全突发事件应急响应、应急指挥与应急处置程序，明确不同应急响应等级下的应急处置工作流程。加快健全完善应急委、减灾委、安委会、防汛抗旱指挥部、森林草原防灭火指挥部、抗震救灾指挥部等议事协调机构工作职责，推进安委会、指挥部办公室实体化运行。探索建立联合指挥部或综合指挥部，提升统一指挥和协调处置水平。构建针对安全生产、重大自然灾害等应急组织保障和协同处置机制。构建跨区域联动机制，推动建立军地合作、军民融合的抢险救灾协调机制。建设应急救援联合指挥平台，实现信息互通、资源共享、协调有序、优势互补。建立专家风险评估机制，发挥专家在应急指挥决策中的专业优势，提高专业指挥决策能力。建设凉山州应急指挥保障中心，承担安全生产类、自然灾害类等突发事件和防灾减灾等相关综合服务保障工作。

3. 完善应急管理责任体系

落实党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的应急管理责任制，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，落实企业主体责任、行业监管责任、综合监管责任、党政领导责任。充分落实行业部门安全生产、自然灾害“防”“救”主体责任。充分发挥州、县（市）两级安办、应急委办、减灾委办统筹协调作用，完善会商研判、预警发布、抢险救援、指挥调度、协调协作等制度。健全应急统筹联动机制，制定州、县（市）、乡镇（街道）和州级有关部门间安全生产、自然灾害防范、治理、救援工作责任清单，提升各级各部门“防”“治”“救”协同效能，把责任链条延伸到防范化解风险、应急救援指挥、防灾减灾救灾全过程。完善应急管理责任考评制度和奖惩机制，强化安全生产巡查考核，严格安全责任追究。健全较大及以上自然灾害和生产安全事故调查评估制度，加强评估结果应用。

4. 提升应急管理法治水平

提高应急管理法治化、规范化水平。严格按照国家和四川省相关法律法规要求，加强配套制度建设。完善学法普法制度，常态化开展法治培训，提高党政干部职工法治素养和依法履职能力。建立完善“谁执法、谁普法”责任制。推进应急管理综合行政执法改革，整合安全生产、地质灾害、防震减灾、水旱灾害、森林草原火灾等行政处罚职能，组建应急管理综合行政执法队伍。建立健全州、县（市）、园区、乡镇（街道）等各级应急管理执法机构，配齐配强专职执法人员，合理划分应急管理执法权责，明确执法范围、执法重点，实施分级分类执法。强化应急管理执法监督，加强行政执法人员资格监督管理，严格落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。探索建立凉山州应急处置联动机制，明确政府各部门、企事业单位、当地驻军、社会组织等各联动参与主体的权利、责任、义务。

5. 完善社会协同防范体系

完善突发事件社会协同防范应对体系。构建以政府为主导、全社会广泛参与的应急动员格局。健全应急社会动员机制，引导社会公众积极参与突发事件应对，强化公众自防自治、群防群治、自救互救等协同联动能力。结合网格化社会服务管理，创新基层公共安全治理体系，建立村（居）民自治的防灾减灾与应急组织。整合各类专业志愿者资源，提升志愿服务水平。完善市场化应急服务机制，加快建设主体多元、覆盖全面、机制灵活的应急管理社会化服务体系。规范自然灾害防治、安全生产评价、安全生产技术咨询及安全生产协会等第三方机构，完善政府购买服务制度。逐步完善救灾捐赠、志愿服务、紧急征用、对口支援等社会动员机制。探索多渠道的巨灾风险分散机制，强化保险机构灾害事故预防和灾后补偿服务。继续推行安全生产责任保险，完善安全风险分担机制。完善安全生产举报奖励制度，筑牢安全生产人民防线。

（二）强化安全生产夯基固本

1. 健全安全风险双重预防机制

各级各行业部门督促指导各类生产经营单位建立常态化摸排辨识重大风险工作机制，建立完善风险管控任务清单，动态掌控风险变化，实时管控重大风险。全面建立企业安全生产风险常普常新机制，开展企业安全生产风险普查，辨识生产工艺、设备设施、作业环境和管理体系等方面存在的安全风险及程度，动态完善安全生产风险“四色图”，分层级分类别落实管控措施。推动企业全员参与隐患排查整治工作，完善隐患排查、治理、记录、通报、报告等重点环节的程序、方法和标准，形成安全隐患企业自查自纠常态化机制。落实《“工业互联网+安全生产”行动计划》，按照应急管理厅关于做

好危险化学品、尾矿库、煤矿、烟花爆竹等重大危险源和安全生产风险监测预警平台建设的要求，加快此项工作的推进。

2. 全面落实安全生产责任制

深入贯彻落实国务院安委会安全生产“十五条”硬措施。持续深化安全生产清单制管理工作，健全清单制管理制度，形成各级党委领导、行业部门和企业用清单管安全的体系化、常态化工作机制。坚持安全生产党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，层层压实压细安全生产属地党政领导责任。进一步厘清重点行业安全监管职责，明确新业态、新行业安全监管部门。严格执行“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”要求，充分运用事故调查结果，坚持问责与整改并行，推动州、县（市）行业主管部门强化监管、主动监管、依法监管。切实推进企业被动接受监管向主动加强管理转变，严格落实企业安全生产主体责任。落实覆盖企业主要负责人到一线岗位员工的全员安全生产责任制，督促企业设立“安全官”。

3. 大力提高行业企业本质安全水平

推动建立市场准入负面清单制度、“黑名单”制度和“禁限控”目录，严格安全准入管理，从严审批高危行业领域建设项目。全面加强重点行业领域安全生产基础，不断提升本质安全水平。合理布局城市生产生活必需的能源、危险化学品配送企业，优化中心城区危化品运输配送时段，完善落实扶持奖励政策。持续推进非煤矿山综合整治，积极引导小型矿山整合重组，从源头上改善矿山安全生产条件。依法关闭经整顿仍不具备安全生产条件的落后企业。改造提升传统行业工艺技术和安全装备水平，持续实施“机械化换人、自动化减人”行动，加大科技创新实践运用，向智能化、智慧化探索迈进。持续推进“安全生产标准化达标创建工程”，实现企业安全管理、操作行为、设备设施、作业环境和职业卫生基础建设的标准化。

4. 加强重点行业安全专项整治

立足于从根本上消除事故隐患，扎实开展安全生产专项整治三年行动，持续深化专项整治制度性成果。紧盯道路交通、建筑施工、煤矿、非煤矿山、危险化学品、城乡消防、特种设备、人员密集场所、旅游景区、农业农村、城市安全运行等重点行业领域，强化源头治理、系统治理和综合治理，推动凉山州安全生产治理体系和治理能力现代化水平不断提升。持续开展燃气安全专项整治、水电站安全专项整治、电动车“飞线充电”等城镇消防整治。统筹州、县（市）两级行业主管部门的监管执法力量，持续开展重点行业领域专项执法行动。严格执法处罚，强化行刑衔接，以典型案例推动执法警示与震慑效果的提升。

5. 推动安全生产监管效能提升

强化州、县（市）两级执法队伍建设，加强安全监管执法信息化建设，利用大数据技术提升安全监管精准化、智能化和科学化水平。进一步创新执法方式，合理划分执法管辖权限，避免多层次重复执法和执法缺位。编制《安全生产行政执法工作流程清单》，推动落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度，实现执法过程全记录、调查取证可追溯。强化生产安全事故调查评估工作，跟踪典型生产安全事故查处、责任追究和整改措施落实情况。

专栏 3：安全风险防控能力提升工程

1. 重点行业（领域）企业基础数据库建设工程。完善重点行业（领域）企业安全风险和安全隐患数据库，建设安全风险等级和重大事故隐患分布电子图，推进实现高危企业在线监测。危险化学品生产企业入库登记率 100%。实现危险化学品企业重大危险源在线监测及事故预警。

2. 重点行业企业安全改造升级工程。推进煤矿、非煤矿山、危化品、冶金、机械等重点行业企业加快安全改造升级进程。加强科技强安工作，推动工业机器人、智能装备在危险工序、危险环节和高危场所的广泛应用，提高安全自动检测和预控能力。推进煤矿实现综合机械化开采，推进煤炭行业结构性优化产能。

3. 安全生产监管监察能力提升工程。结合综合行政执法改革和应急管理综合行政执法队伍建设，补充、更新州、县（市）两级安全监管监察机构执法监管装备；健全安全生产行政执法机构，充实配备能胜任安全监管监察工作的州、县（市）两级行政监管执法人员，推动执法力量向基层和一线倾斜；开展监管监察执法效果评估，强化基层监管监察人员业务技能培训，提高基层监管工作水平。

4. 遏制危险化学品重特大事故智能感知系统建设。配合应急管理厅实施危险

化学品企业“北斗+”应急监测预警子系统（遏制危险化学品重特大事故智能感知系统）建设。依托危险化学品重大危险源监测预警系统，接入重大危险源在线监测报警数据和视频监控图像等，实现对12家危险化学品重大危险源企业和18个重大危险源点位的信息化管理（具体数量可根据危险化学品重大危险源的实际情况，适时进行增补或缩减），其余10家危险化学品生产企业监测报警数据和视频监控图像全部接入州应急指挥中心，试点开展加油站等经营企业视频监控图像接入，为应急管理部门进行风险管控、监测预警、分析研判、救援处置等提供技术支持。

5. 煤矿安全风险监测预警系统建设。按照国家矿山监察局“整体规划、分期建设、逐步完善”工作思路，进一步提高煤矿安全监控、人员位置、工业视频系统联网数据质量，加快煤矿水害防治、重大设备管理系统感知数据接入建设工作，实现煤矿安全监控、人员位置、工业视频、水害防治、重大设备管理系统接入州应急管理综合应用平台，并对接省煤矿安全生产风险监测预警系统。

6. 非煤矿山安全监管信息化系统建设。按照国家矿山监察局、应急管理厅关于加强非煤矿山安全生产工作方案要求，推进非煤矿山安全监管信息化建设，建立非煤矿山四位一体的信息化管理系统，综合非煤矿山基础数据、三维激光扫描专项成果、企业监测监控数据、清单制履职信息，构建非煤矿山基础数据库，建立非煤矿山安全风险预警研判系统，对非煤矿山风险按“红、橙、黄、蓝”进行分级管控，实现系统分析、智能评估、综合研判和精准预警，遏制非煤矿山较大以上事故，同时按要求接入应急管理厅监管平台。

（三）夯实综合防灾减灾基础

1. 开展自然灾害综合风险普查

组织实施自然灾害综合风险普查，全面获取主要灾害致灾信息、承灾体信息、历史灾害信息，摸清灾害风险隐患底数，查明重点区域抗灾能力，建立分类型、分区域的自然灾害综合风险与减灾能力数据库。开展主要灾害风险评估和综合风险评估，编制州、县（市）两级自然灾害系列风险图；绘制州、县（市）两级自然灾害综合风险区划图和重点灾种风险区划图，修订地震、地质、气象、水旱、森林草原火灾等综合风险区划和灾害综合防治区划。组织开展城乡公共基础设施和公共服务设施风险调查与评估分级工作，提升城乡综合防灾减灾能力。建设动态自然灾害信息数据库和城市公共设施风险隐患数据库，构建综合防灾减灾救灾大数据体系。针对重大工程、重点区域等开展定点自然灾害综合风险评价工作与应急预案编制工作。

2. 加强防汛抗旱基础能力建设

优化完善水旱灾害防御工程和非工程措施，强化防汛抗旱群测群防体系建设。加强水库安全度汛规范管理，逐座明确行政、技术、巡查“三个责任人”，落实监测预报、调度运用、应急预案“三个重点环节”。加强河流湖泊治理骨干工程建设，推进病险水库及病险水闸除险加固、山洪灾害防治等工作，提高水利工程防洪标准。完成州内150座水库的自动化监测设施建设，加快推进米市水库项目各项工作，继续实施安宁河重要支流防洪治理工程以及昭觉河、美姑河等中小河流防洪治理工程。强化供水调度，优化调度州内各类水源，提升水利工程拦蓄洪水及正常蓄水功能，保障城乡供水和应对旱情。加强汛后隐患排查、修复水毁工程，提升防汛抗旱综合能力。加强海绵城市和城市排水防涝设施建设，推进雨污分流改造，提升城市低洼地段、下穿式立交、行洪河道和排水防涝主出口等薄弱环节蓄排能力，提高城市洪涝灾害防御水平。

3. 加强地质灾害风险隐患防治

根据地质灾害防治工作实际，开展地质灾害风险调查评价，重点对孕灾地质条件、地质灾害及隐患、承灾体等开展调查。开展威胁城镇、乡村、组等地质灾害隐患点的群专结合专业监测，对威胁30人以上的地质灾害隐患点实现专业监测设备全覆盖，构建群测群防与专业监测有机融合的监测网络。推动对不宜采用工程措施治理、受地质灾害威胁严重的农户进行避险搬迁工作。对大型泥石流沟、大型崩塌滑坡体、中小型地质灾害隐患点等险情紧迫且无法采用避险搬迁等方式消除隐患的点位进行工程治理。

4. 加强防震减灾体系建设

加强震情监视跟踪，健全震情会商机制，增强重点区域地震安全风险监测能力和地震烈度速报与预警能力。推进地震监测站（台）网设备管理、运行监控、维修维护、运行质量评价等业务的自动化和智能化建设，提高地震监测站（台）网的现代化水平，消除监测盲区。实施防震减灾基础工程，全面落实抗震设防要求，加强重大建设工程抗震设防要求的事中事后全链条监管机制。实施地震灾害风险调查和重点隐患排查工程，提升地震灾害风险防治能力。深入推进防震减灾依法行政，加强地震监测设施和地震观测环境的保护、建设工程抗震设防监管等重点领域行政监管。

5. 提升气象灾害防御能力

加强气象灾害风险综合监测预警能力建设，提高气象风险预警的精准性和及时性。新建双线偏振雷达、风廓线雷达及闪电观测设备，加装区域自动气象站北斗通讯系统。推进区域自动气象站标准化建设和网络改造，进一步发挥现代化气象探测装备的作用，提升干旱、暴雨、暴雪等气象灾害监测、预警、预报能力，提升人工影响天气技术水平和作业效率。在地质灾害易发区、人员密集区布设小微智能气象观测设备，新建多功能气象服务站，增置应急气象观测设备、作业设备。结合防汛抗旱需要做好人工影响天气服务工作。做好重大自然灾害期间转移安置点气象服务工作。

6. 加强灾害风险监测预警

对自然灾害隐患区域实施全方位、立体化、无盲区动态监测。实现气象观测站、洪水预报站、地震监测站、地质灾害监测点、林火远程监控点之间的信息共享。加强次生灾害风险预警能力建设，强化部门协同联动，提升应急管理部门多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预警能力。建立动态风险综合监测预警流程，对自然灾害风险监测、信息共享、会商研判、精准发布等流程进行全面规范。加强基层监测员队伍建设，完善防灾减灾救灾重点行业、重点部门灾害信息员制度。建立健全应急信息发布工作机制，健全多灾种预警和信息发布平台，与宣传、文广等部门建立联动工作机制，提升灾害预警信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率。推动应急广播系统建设和村村响系统应急功能升级，建设州县乡村贯通的应急广播体系。

专栏 4：综合防灾减灾能力提升工程

1. 防震减灾基础能力提升工程。在凉山州辖区开展城市活断层探测和地震小区划项目，为区域发展建设奠定防震减灾基础、为工程项目建设提供抗震设防依据。

2. 西昌地震中心站水化综合台优化改造建设工程。将西昌地震中心站建设成为区域地震监测中心。在西昌站监测中心楼一层建设标准化地下流体实验室，建成汞前处理室、测汞室、测氦室、同位素分析室、气相离子色谱室等 5 个专业实验室。

3. 地震监测台站信息化能力提升工程。推进凉山州地震监测台站监测数据并入州地震监测台网中心，综合凉山州监测数据实现精确定位地震三要素（时间、地点、震级），提升台网中心监测分析预报能力。

4. 重特大地震灾害区域救援行动方案建设工程。针对重特大地震灾害高风险区域，分步实施救援行动方案建设。以县级行政区域为救援行动方案基本单元，编制涵盖灾情研判、指挥调度、交通保畅、舆情管控等内容，应急、地震、交通、公安等部门联动，“州-县-乡”三级协同的重特大地震灾害区域救援行动方案，逐步构筑覆盖全州、灵活精准、互联互通的网式救援机制。

5. 自然灾害综合风险普查。开展凉山州自然灾害综合风险普查，全面获取主要灾害致灾信息、承灾体信息、历史灾害信息，摸清灾害风险隐患底数，查明重点区域抗灾能力，建立分类型、分区域的自然灾害综合风险与减灾能力数据库。

6. 风险隐患实时监测预警系统建设工程。科学设置辖区内各类重点风险隐患监控点位，汇集地震、地质灾害、水旱灾害、森林草原火灾、气象灾害等自然灾害风险监测预警信息，建立自然灾害综合风险与减灾能力数据库，实现对自然灾害的全要素综合监测、综合风险评估、灾害分析预警和灾害态势智能分析，提升自然灾害综合监测预警能力。

7. 防洪排涝减灾工程。加强防洪排涝设施建设，提升主要江河和重点中小河流重要河段的防洪能力。开展凉山州辖区河道防洪治理，分阶段系统提升河道防洪能力；系统整治城市主城区道路排水管网，逐步提升城镇排涝能力。完成现有

已知易灾地区的风险隐患整治工作，使城乡防洪排涝等抵御自然灾害能力显著提升。

8. 地质灾害治理工程。加大向国家和省争取地质灾害治理工程专项补助资金力度，计划争取 3 亿元实施地质灾害治理工程和排危除险共计 147 处，计划争取 9200 万元实施地质灾害避险搬迁 2300 户。

9. 凉山州人工影响天气能力提升工程。由州气象局向地方财政筹措资金，在农业产业园区范围内新建高炮作业点，新增人影指挥雷达 1 部，开展雷达联动作业装备的自动化作业试点；在全州范围内布点建设碘化银发生器；购置 1 辆人影作业应急保障车；逐步对全州现有高炮进行自动化改造；对现用高炮、JFJ 火箭架以及车载火箭安装安全锁定装置。

10. 凉山州气象精密观测能力提升工程。在昭觉、木里、会东新建 3 部 X 波段双偏振多普勒天气雷达；冕宁、会理、木里、盐源购 4 部移动激光测风雷达；新建 6 要素自动气象站 60 个；加装 626 个区域自动气象站北斗通讯系统。

11. 凉山州重大自然灾害监测预警一体化试验示范工程。

围绕提升森林火灾、雷电、暴雨、冰雹、山洪、泥石流、城市内涝等重大自然灾害的精准监测和预警能力，为各行业部门提供基础监测、预警、预报产品，结合气象、环境基础业务系统，新增 7 部先进 X 波段双偏振雷达及闪电定位观测站网 1 套，新建 1 部移动式双偏振雷达，1 台移动式风廓线雷达及 12 套便携式现场多要素自动气象仪器，部署在灾害多发或灾情现场附近关键区域，构建先进的协同自适应灾害性天气及山火监测网络。以此为核心，建设可覆盖全州的重大自然灾害监测预警一体化试验示范工程，并据此构建极端天气高时空分辨率短时临近预报系统。

（四）打赢森林草原防灭火攻坚战

1. 提高政治站位狠抓责任落实

认真贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，不折不扣落实好省委省政府决策部署，做深做细森林草原火灾预防和应急处置准备各项工作。进一步加强组织领导，切实履职尽责，强化党政同责和行政首长负责制的落实，筑牢森林草原经营单位防灭火主体责任。将森林草原防火工作列入政府议事日程，提高在综合目标考核中的权重。州、县（市）、乡镇（街道）、村（社区）要成立森林草原防火机构，明确责任，落实配备人员。加强各级森林草原防灭火指挥部成员单位协调合作，努力形成政府主导、部门协作、群众参与、齐抓共管的森林草原防灭火工作格局。

2. 加强森林草原火灾预防措施

要下好防范“先手棋”，把防火责任落实到最小单元。深入排查消除风险隐患，严格按照规程清理烧除林下可燃物，开展组合阻隔带清理。在林区布局建设防火通道、隔离带，消防蓄水池，安设蓄水罐。严格野外火源管控，健全完善奖惩机制。持续推进“十户联保”制度，坚持村民巡山护林制度，推行“联户为主、包干管护、责任到户”的村民轮流挂牌值班制度。更好地发挥广大护林员群防作用，充分调动人民群众投身防灭火的积极性，实现火情早发现、早报告、早预警。加大森林草原防火法律法规的宣传，提升全民防火意识，营造浓厚防火氛围。全面开展“林边村、林缘户、林中人”管理管控，建立“三林”台账，精准划定“火险区、火警线”，逐村逐户宣传教育管控要求。加大对火灾肇事者查处和典型案例的宣传力度，发挥宣传教育警示震慑作用，真正把森林草原防火变成人民群众的自觉行动。在重点区域配置移动式红外火源探测雷达，提升火源探测和管控效率。

3. 依法加强林区牧区火源管控

认真贯彻执行《四川省森林防火条例》《四川省林区野外火源管理办法》《凉山彝族自治州森林草原防灭火条例》，依法防火、依法治火。压紧压实县（市）一级野外用火审批职能，突出重点区域部位，强化野外火源管控，及时规范发布禁火令。防火期开展全覆盖、无死角打击违规野外用火整治行动。全面加强防火期各类营造林生产活动用火、农事用火、丧葬祭祀等民俗用火、工矿企业生产用火、踏青旅游生活用火、成人吸烟、小孩玩火的管控巡查。各级森林草原防灭火指挥部成员单位按照划定的责任区，开展定期督促检查，全方位强化野外火源管理，消除森林草原火灾隐患。

4. 提升森林草原火灾防控科技水平

充分考虑防灭火一线现实条件，加强地面雷达、闪电定位及国家高分卫星等资源高效整合应用，加快提升森林草原火灾综合防控科技水平能力，确保早发现、早行动，一旦发生火情能第一时间调集力量，将火灾消灭在萌芽状态。着眼实战需求，加强与相关技术公司深度合作，确保火灾打早打小打了。加紧优化完善相关数字平台系统，切实做到实战管用，避免资源浪费，确保及时提供准确的火情信息。协调电信等通信营运商在凉山州重点林区附近合适点位安装通信基站。新建西昌卫星发射基地航空护林直升机场（冕宁县石龙镇），升级改造盐源直升机场。督促全州 17 县（市）应急管理部门购置火场侦察无人机系统。

5. 切实提升林火科学扑救能力

加强科技支撑，立足凉山实际，结合凉山地理、气象、人文、森林草原分布及生态环境等实际，鼓励并立项开展森林草原火灾成因、监测预报、防控、灭火处置研究，科学防控，科学灭火，为打赢森林草原防灭火攻坚战提供理论依据及技术保障。切实提升科学扑救能力，持续完善应急预案，强化针对性应急演练，通过无预设脚本的火情演习检验备战成效，尽快补齐短板漏洞。尊重扑火规律，加强扑火和救援工作的科学指挥，明确由专业人员负责现场指挥工作，严格落实未参加演练者不能担任指挥员制度。牢固树立人民至上、生命至上、安全第一思想，始终把扑火队员和人民群众生命安全放在第一位，将“三先四不打”原则落实到基层一线。

专栏 5：森林草原防灭火能力建设工程

1. 直升机航空救援基础设施建设工程。建设覆盖重点林区、牧区的森林航空消防直升机野外停机坪，在木里县、盐源县、冕宁县新建森林消防直升机野外停机坪各 1 处。在冕宁县新建西昌卫星发射基地航空护林直升机场。升级改造盐源航空护林直升机场。建设四川省航空应急救援中心凉山州基地。

2. 森林草原防灭火队伍建设工程。全州 11 个高危区、6 个高风险区的县（市）要按照《森林火灾扑救队伍建设标准》的要求，配齐建强专业性扑火力量。高危区、高风险区的县（市）原则上分别组建不低于 100 人、80 人的地方扑火队。已组建专业扑火队但建队规模和人员要求未达标的地区，按照以上标准进行改建。加强队伍机械化装备和以水灭火装备建设，提高处置森林草原火灾能力。

3. 州森林消防队伍综合能力提升工程。在西昌市原址扩建现有指挥中心、“两化”训练场地，新建战术模拟训练室，增添配套的设施设备、灭火及通信装备。

4. 森林草原防灭火现场决策支持能力提升工程。建立森林草原防灭火现场指挥决策支持系统，及时获取现场火情、地形地貌、环境气象特征要素、人员配置、作业资源等信息，根据现场情况预报天气条件变化，提供次百米尺度天气要素产品，为现场作业指挥提供科技支撑。

（五）加强应急救援能力建设

1. 加强综合救援力量建设

立足应急救援主力军和国家队的定位，加快推进州级、县（市）级综合应急救援队伍建设，强化多灾种专业化训练，配备先进适用装备，加快促进国家综合性消防救援队伍转型增能，全面提升国家综合性消防救援队伍综合救援能力。按照“以县建队、集中使用”的原则，依托现有的救援队伍，建设县（市）综合应急救援队伍，兼顾森林消防职能。统筹整合乡镇（街道）、村（社区）党员干部、志愿者、民兵和各类公益性岗位等人员，组建乡镇（街道）综合性应急救援队伍。按照“城乡统筹、布局合理、消除空白”的原则，进一步优化城乡消防站（队）、消防车道、消防水源布局，在消防力量空白、薄弱的乡镇（街道）新补建（升级）专职消防站，配齐人员装备。结合经济社会发展，布密小型消防站和微型消防站。加强应急救援基地建设，依托消防综合训练基地，建设凉山州应急救援中心和州级综合应急救援基地，重点突出实训演练、装备运输、基本保障等功能。建立应急培训基地，加强应急队伍素质能力建设，强化应急人员应急知识和技能培训，有效提升应急救援人员应急技能和水平。强化队伍管理、统一指挥，协调、调度现有应急救援队伍，形成以西昌市为中心，辐射全州的应急救援体系，满足快速高效救援工作的需要。

2. 完善专业救援力量布局

充分利用现有资源，采用共建、合作等方式，调整充实专业应急力量，补充更新技术装备，形成数量充足、布局合理、反应迅速、处置有力的专业应急救援队伍体系。组建防汛抗洪抢险、地震和地质灾害救援、森林草原防灭火、水域救援、生产安全事故救援、航空救援等专业化救援队伍。加强企

业所属各类专业救援力量标准化、规范化建设，强化地方政府和企业所属各类专业救援力量协同，优化专业救援力量布局，规范职能定位，提升专业救援水平。健全力量建设、管理考核、指挥调度、激励奖惩、支持保障等制度体系，建立共训共练、联勤联动、指挥协同、救援合作机制。加大对专业救援力量建设的支持力度，扩大支持范围，提高队伍战斗力和稳定性。加强专业应急救援力量安全救援教育培训。

3. 引导培育社会救援力量

积极引导和培育发展社会救援力量，充分发挥社会救援力量在预防准备、应急抢险救援等方面的作用。督促危险化学品生产经营、储运以及矿山、金属冶炼等生产经营单位加强应急救援力量建设。鼓励和引导生产经营单位和其他社会力量建立应急救援队伍。建立健全社会应急力量分级分类管理制度，探索建立社会救援力量调用补偿制度，使社会救援力量成为专业应急救援队伍的重要补充，形成专业救援队伍和社会救援力量良性互动、共同发展的格局。逐步建立应急志愿服务的长效机制，构筑应急志愿者社会参与平台，发挥志愿者在应急科普宣教、应急协助和恢复重建等方面的重要作用。完善专家参与预警、指挥、救援、救治和恢复重建等应急决策咨询机制，制定专家参与会商、研判、培训和演练等管理制度。

4. 建立健全应急预案体系

建立以总体预案为统揽、专项预案为支撑、部门预案为补充的应急预案体系，形成覆盖各地、各行业、各单位的应急预案体系。加强基层应急预案编制，各乡镇（街道）在做好本级预案体系建设的基础上重点编制好简明操作手册，企业单位立足自身实际编制完善现场处置方案，做好重大群体性活动应急预案的编制。针对凉山州主要地震断裂带以及洪涝、地质灾害、森林草原火灾等自然灾害易发区，制定专项应急救援行动方案。扎实开展桌面推演、实战演练，加强多灾种、规模化联合应急演练。建立应急预案定期修订、评估、备案制度，着力提升预案的针对性、实用性和可操作性。推进应急预案数字化管理。

专栏 6：应急救援能力提升工程

1. 基层综合应急救援队伍建设工程。整合村、组干部力量和基层民兵队伍，在乡镇（街道）组建不少于 30 人应急队，村（社区）组建不少于 10 人应急分队，配备应急救援装备。定期开展培训和应急救援演练，实现灾害事故的先期处置和森林草原火灾打早打小打了。

2. 城乡消防站、队建设工程。优化凉山州消防站布局，缩短救援作战半径，形成城乡消防救援体系。按照相关要求和标准，统筹推动各县（市）重点乡镇（街道）、中心乡镇（街道）和火险高危乡镇（街道）消防站建设，进一步完善乡镇消防站的硬件条件建设和装备配置。逐步增加城市消防站、乡镇消防站。

3. 公共消防水源建设工程。按照《消防给水及消火栓系统技术规范》要求建设市政消防水栓等消防水源设施，提升抵御火灾能力。推动全国重点乡镇、旅游小镇、历史文化名镇（村）、工业园区、新建道路等重点区域配套建设消火栓、消防水池。其他乡镇、彝家新寨、移民搬迁安置点等要合理规划消防水源，建设消防蓄水池，保障消防用水。

（六）加强应急保障能力建设

1. 健全应急装备保障体系

加强综合救援队伍和专业救援队伍应急救援装备保障能力。改善和提升应急救援装备水平，为应急救援队伍配置技术先进、性能优良的应急处置专业器械设施、安全防护装备及便携式现场要素监测装备，实现配置现代化和配备合理化。加强政企合作，引导特殊行业企业有针对性地增加应急器材配备。因地制宜重点配备应急救援和工程抢险等大型装备、特种设备及器材，包括高层、地下、石油化工救火设备，地质、地震、抗洪抢险等重大自然灾害大型救援装备，森林草原扑灭火装备，应急指挥、通信、运输和救援车辆，以及有毒有害物质的监测、检验、消除等特种设备。探索社会救援设备征用制度，大型专用应急救援设备统筹调用征用机制，实现资源共享。

2. 增强应急物资保障能力

立足防大灾，救大灾，结合凉山州洪涝灾害、地质灾害、防汛抗旱、森林草原火灾等易发灾情及可能受灾人数，根据州内不同县（市）风险和灾情特点，合理确定各级各类应急物资和装备储备库布局，推进救灾物资储备库建设。确定各类物资储备种类、方式和数量。建立凉山州应急物资分类储备、

规范入库管理工作机制和应急物资统一调度工作机制，实现各类应急物资综合动态管理和资源共享。按照军民兼用、平战结合的原则，建立政府主导的集中储备与企业等社会力量储备相结合的应急物资储备体系，实现实物储备、市场储备、生产和技术能力储备有机结合，鼓励企业、社会组织和家庭储备应急物资。建立应急物资储备更新、轮换及损耗补偿政策和救灾物资社会捐赠机制，提高社会应急救援物资紧急动员能力。

3. 规范应急避难场所建设

加强城乡综合应急避难场所建设，将应急避难场所纳入城市建设规划体系中，合理规划和布局应急避难场所。充分统筹利用凉山州辖区内的人防工程、公园、体育场、学校、广场等公共空间资源，推进多灾种、多级别应急避难场所建设。推进应急避难场所规范化、标准化建设，提升应急保障水平。制定应急避难场所建设的规范性文件，进一步完善应急避难场所建设、认定、管理和保障机制，做好应急避难场所运行维护工作，强化应急避难场所的保障能力。

4. 加强其他应急要素保障

推动相关行业部门科学筹划各自领域的应急保障能力建设。加强应急交通保障能力，构建局部地区交通中断下的社会交通保障机制，研究制定地面交通基础设施损毁后的地面和空中救援通道快速开通办法。完善政府应急运输综合协调机制，依法建立完善紧急情况下政府向社会征用各种交通运输工具的程序、补偿机制和应急车辆绿色通道的保障机制。研究城乡水、电、气、油等重要基础设施遭受破坏性地震灾害、地质灾害后的影响，避免扩大次生灾害，提升各领域先期响应速度和快速恢复能力及业务可持续能力。制定自然灾害和应急事故转移安置办法和预案，利用现有学校、体育场馆、酒店等设施，合理设置应急安置点，提升受灾群众应急安置和应急生活保障能力。

专栏 7：应急保障能力提升工程
<p>1. 凉山州应急指挥保障中心建设项目。参照四川省应急管理保障中心机构职能定位，设立凉山州应急指挥保障中心。中心定位为州应急管理局下属事业单位，财政全额拨款二级预算单位，主要承担安全生产类、自然灾害类等突发事件和防灾减灾等相关综合服务保障职责，负责应急管理保障能力建设和应急救援战勤保障工作。</p> <p>2. 应急储备物资仓库升级改造。根据辖区内防灾减灾实际需要，改扩建州本级、县（市）和中心乡镇物资储备库。对凉山州、各县（市）、乡镇（街道）现有的应急抢险物资储备库进行适应性改造升级。依托国家救灾物资储备库信息平台，加快实现州、县、乡镇三级救灾物资储备库（点）可视化管理。建设村级应急抢险物资储备点，建立覆盖州、县（市）、乡镇（街道）、村（社区）、家庭的应急物资储备体系。</p>

（七）加强应急管理信息化建设

1. 加强应急管理大数据治理

根据应急数据资源获取、汇聚、整合标准，实现应急数据资源精细治理、分类组织、精准服务、安全可控的管理要求。加强信息资源目录管理系统建设，统一编制和补充完善信息资源条目，形成全州完整的信息资源目录清单。建立数据接入系统，提升数据汇集接入能力，为数据资源的汇聚集中、标准化处理和数据资源池构建提供支撑。建立数据资源池，为各类应急业务应用提供信息支撑。加强数据处理系统建设，提升信息资源处理效能。构建数据共享交换系统，建立跨应用、跨业务、跨区域的信息共享传输通道。通过建立数据应用服务系统，提升应急信息资源应用能力。强化数据管控系统建设，实现对数据资源全生命周期进行过程控制和质量监督，提升应急信息资源质量与安全。

2. 加强风险监测感知网络建设

以应急管理部和省应急管理厅系统为基础，汇聚接入风险隐患信息、生态环境信息、基础地理信息等各级各类数据，加快水利、自然资源、气象、林草、农业农村、民政、地震等部门灾害风险监测监控信息接入，基于对所有应急管理相关感知监测数据的汇聚整合，实现自然灾害隐患区域的全方位、立体化、无盲区动态监测。做好危险化学品重大危险源监测预警系统、尾矿库安全生产风险监测预警系统、煤矿安全生产风险监测预警系统、烟花爆竹安全生产风险监测预警系统建设，按照应急管理部《感知数据采集规范》，部署数据采集系统，采集高危企业生产安全风险感知数据，实现全州各地生产安全风险感知数据的前端汇聚、存储，通过专线/互联网 VPN 等方式上联至省、部级节点，为安全生产风险监测预警系统提供数据源。推动相关部门建设城市大型建筑、大型公用设施、地下管网及综

合管廊、公共空间、消防重点单位、重大活动保障等的感知网络，通过专线/政务网等方式接入汇集新建感知网络及交通、住建、电力、能源、公安等相关部门已有系统的城市安全感知数据。面向自然灾害、安全生产事故和城市安全应急处置中现场态势、趋势分析和科学处置等需求，部署建设智能传感、射频识别、音视频采集等前端感知终端，依托就近应急通信网络、公共通信网络和低功耗广域网，实时监测汇集现场感知数据。以乡镇（街道）为监测预警网格单元，探索提供气象灾害等短临预警预报。

3. 加强应急业务应用体系建设

基于应急部 EGIS 平台推进本地应急管理地理信息系统建设。建设上下贯通的应急指挥体系，建好应急指挥中心系统平台，实现与国家、省应急指挥平台互联互通，有力支撑统一指挥、协同研判、辅助决策；建设州、县（市）、重点乡镇（街道）纵向贯通的各级应急指挥信息平台；负有行业监管职责的部门应急指挥信息平台接入相应层级节点。建设安全监管平台，整合完善安全生产业务应用，构建统一高效的监管执法新模式，推进互联网+监管、互联网+执法、安全生产清单制管理等系统建设；推进手持执法终端应用，积极探索网上巡查执法新模式，不断提高监管执法效能。推进“互联网+政务服务”建设，利用“互联网+政务服务”形成的网上办事渠道，拓展安全服务功能，提升企业自身安全管理水平，减少行政相对人负担。基于凉山州政务云平台基础资源环境，拓展完善覆盖监督管理、监测预警、指挥救援、决策支持、政务管理、统一门户、应急管理一张图和智慧移动应用等各类业务应用，为全州应急管理人员开展业务工作提供应用服务。

4. 加强空天地一体通信网络建设

优先建设融合通信服务系统，解决各通信网络、通信系统之间信息孤岛问题。通过引接卫星通信网、无线通信网，连接互联网、国家电子政务外网等通信网络资源，构建“全域覆盖、全面融合、全程贯通”的空天地一体应急通信网，实现州、县、应急管理单位立体式全覆盖，为应急救援提供统一高效的网络通信保障。建设涵盖 VSAT 卫星应急通信系统、天通卫星应急通信系统、卫星窄带应急通信系统和高通量卫星应急通信系统的卫星通信网。建设 370MHz PDT 应急窄带无线数字集群通信、宽带图传、时空统一服务、现场应急通信等四大系统，满足凉山州应急集群通信、移动监控、指挥调度、时空统一、现场应急业务应用需求。抓好应急指挥信息网、国家电子政务外网、互联网的无线通信系统建设，满足应急核心业务、政务办公、社会动员、社会信息发布和政务服务等应用通讯需要。各县（市）应急管理部门要立足于实战和实际需求，按照急用先行原则自行配备购置北斗有源终端以及车载、背负、手持通信终端，满足本地在极端应急场景下终端位置、短报文等信息通信需要，为现场救援队伍内部、现场与各级指挥中心之间的语音、数据、图像、视频传输，提供有效通信支撑。

5. 加强安全运行保障能力建设

按照四川省应急管理信息化安全保障体系建设要求，构建应急管理信息化安全保障体系。抓好认证授权与密码服务，扩展电子认证系统（LRA）等安全基础设施，做好应用安全、数据安全、移动安全及本地区的网络安全和终端安全工作。建立网络与信息安全信息通报机制，定期开展实战演练。在全州范围内推广应急管理部制定下发的各类标准。组建凉山州应急管理部门运维管理团队，负责本级建设的业务系统运维管理和安全保障。积极探索运维服务模式，健全本地化运维运行保障机制，强化州、县（市）各级运维团队技术能力。通过购买专业服务、聘请专业机构等方式对应急管理平台提供技术支持，全面提升应急管理信息网络的正常运行和安全防护。强化电信、移动、联通等运营商对信息化平台稳定可靠运行的支持保障。建设凉山州运维管理系统，与省应急管理厅系统对接，预留与应急管理部运维管理系统对接的接口。对于部署在本地政务云的业务系统，按照相关要求，做好运维管理和安全保障。

专栏 8：应急管理信息化建设工程

1. 凉山州应急管理综合应用平台建设工程。依据《地方应急管理综合应用平台总体框架》，结合凉山州应急管理业务重点和信息化工作实际情况，开展州本级应急管理综合应用平台建设。平台要整合汇集所有业务系统、应用支撑（算法、模型等）和数据资源，形成综合性集成平台，提供“一站式”访问入口。平台要能够实现数据资源的治理、应用；应用支撑方面要为上层业务应用提供地理信息服务、微服务等基础支撑、机器学习算法等算法支撑，以及各业务相关模型支撑；业务系统方面要涵盖监管监察、监测预警、应急指挥、辅助决策、政务管理等五大业务域。平台要能够实现与省级平台对接、向下涵盖州、县（市），横向要覆盖

相关行业监管部门。

2. 专业领域风险隐患实时监测预警系统建设工程。协调推动建设交通、林草、住建、水利、气象、自然资源、地震、危险化学品监管、特种设备等专业领域风险预警与应急处置信息平台，对重点风险隐患点位、重大危险源进行实时监测。运用物联网、遥感卫星技术，动态监测滑坡、洪涝等自然灾害点位，及时发布预警信息。

3. 州、县（市）应急指挥中心建设工程。进一步完善州级应急指挥中心建设，加快各县（市）应急指挥中心建设，完成指挥大厅以及指挥中心功能区的改造，满足应急值守、监测分析、会商研判、指挥决策调度、视频会议、新闻发布等功能。在救援现场部署机动指挥中心，通过多种通信手段与固定指挥中心实现互联互通，满足应急值守、会商研判和决策指挥调度等基本需求。在有条件的乡镇（街道）建设应急指挥场所。形成州、县（市）、乡镇（街道）上下贯通、数据实时共享、部门联动协作的应急调度指挥系统。

4. 应急通讯保障能力提升工程。构建应急卫星通信网，实现应急现场远距离通信和扁平化指挥通信。结合凉山州各县（市）实际，建设县级应急通信保障小组，重点配备数字移动集群基站、卫星电话、公网/数字集群通信终端、单兵图传等装备。各县（市）要在自然灾害高风险区域，为基层应急队伍购置超短波电台、PDT 无线数字集群对讲机、卫星电话。

5. 消防信息化建设工程。根据《四川省“智慧消防”建设指导意见》，启动建设“一个平台+三个系统”，即建设一个消防大数据平台，消防智能化监管系统、精准化接处警系统、消防服务智能化系统。逐步接入火灾高危单位数据，初步建立“互联网+监管”模式，实现州、县两级相关数据互联互通。消防救援部门与住建、交通等部门应建立地理信息和建（构）筑物、消防水源、道路监控等信息共享机制基本形成。

6. 凉山州多融合气象数据平台建设工程。计划由州气象局通过中央财政及自有资金实施，建立州、县（市）气象局多融合数据平台，整合凉山州雷达、卫星遥感、闪电定位及自动气象站等各类气象数据，形成完整的气象资料实时数据库，提供标准的共享数据接口，实现与应急管理综合应用平台有效对接，实现气象数据实时共享。

（八）提升应急群防群治水平

1. 提升基层应急管理能力

开展以有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练为主要内容的乡镇（街道）、园区应急管理能力“六有”标准化建设。建成以区域性中心乡镇（街道）消防救援站为主力，乡镇（街道）应急队和村（社区）应急分队为辅助的“一主两辅”基层应急力量体系。结合乡村振兴战略实施，加大对农村地区防灾减灾能力建设的支持力度，推进行政村（社区）应急服务站（点）建设，打通应急工作“最后一公里”“最后一百米”。整合现有网格化管理资源，纳入安全生产、应急管理、森林草原防灭火、防灾减灾救灾工作内容，构建应急管理网格化管控体系。制定家庭防灾减灾救灾指南与应急物资储备指南，引导以家庭为单位储备灾害应急物品，提升家庭自救和邻里互救能力。推进基层社区防灾减灾能力建设，积极推进安全发展示范城市、四川省安全社区和综合减灾示范社区创建工作。积极指导喜德县创建省级综合减灾示范县。

2. 加强应急文化宣传教育

创新防灾减灾文化宣传载体，彰显凉山州减灾文化特色。加强防灾减灾宣传教育示范社区、安全体验中心建设。加强防灾减灾宣传教育设施建设，完善应急科普基础设施，推动建设应急科普宣教场馆。推动科技场馆、教育基地设施设立应急科普宣教专区。支持企业建设面向公众的培训演练和自救互救体验馆。全面推进应急宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭、进寺庙。坚持经常性宣传教育与集中式宣传教育相统一，充分发挥全国中小学生安全教育日、全国防灾减灾日、全国科普日、文化科技卫生“三下乡”、全国安全生产月、119 消防宣传月等宣传活动作用。加强传统媒体和新媒体的宣传教育作用，充分运用现有资源，联合有条件的单位，组织制作一批原创电视专题研究片、公开课、微视频、公益广告等，增强应急科普宣教的知识性、趣味性、交互性，提高公众应急文化素质。

3. 提升群众自救互救能力

开展危险化学品、煤矿、非煤矿山、易燃易爆等重点行业，以及交通运输、建筑施工、旅游、教育等行业从业人员救援能力专业培训；把安全知识纳入国民教育，健全完善学校安全教育体系。加强以自救互救为核心的应急技能培训，组织社区居民开展应急培训，集中培训应急知识与技能；加强应急志愿者组织应急救援技能训练，提升志愿者应急技能；推动县（市）、企业、学校、人员密集场所、自然灾害易发点开展疏散逃生、应急避险等方面的群众性应急演练。

专栏 9：应急宣传教育能力提升工程

1. 应急教育体验馆建设工程。有条件的县（市）依托现有科普及教育培训设施和资源，以安全应急为主题、以交互式体验为主要形式、以菜单式模拟训练为主要内容，模拟地震、洪涝、地质灾害、火灾、溺水、交通事故、电梯事故、危险化学品事故、家居安全、应急救护等灾害和应急场景，建设模拟仿真设施、沉浸式体验设施、应急装备模拟操作设施、应急自救互救技能演示和训练设施等的应急教育体验馆。

2. 应急文化教育平台建设工程。结合城乡环境综合治理、“安全示范城市”建设、“综合防灾减灾示范社区”建设等工作，建设一批应急文化长廊、应急文化主题街道、应急文化主题广场、应急文化主题公园、应急教育橱窗、“农家书屋应急图书角”等应急文化阵地。建设网上应急宣传教育培训系统，努力打造网上应急科普平台，让应急文化影响人们的安全意识和安全行为。

3. 应急管理队伍教育培训工程。开展党政干部安全生产、应急救援、防灾减灾救灾管理培训；开展具体从事安全生产、应急救援、防灾减灾救灾工作人员、监察执法人员的业务能力提升培训。

4. “百乡千村”应急知识普及工程。以每户“参加一次知识培训、拥有一本避险手册”为目标，全面推动防灾减灾救灾知识进农村、进社区、进家庭。州、县（市）两级充分借助广播电视、互联网、新媒体等平台普及应急知识，增强普通公众的危机意识，形成浓厚的学习应急知识氛围。

5. 地震应急避险演练普及化工程。实施科普宣传示范建设，新增科普示范街道、州级防震减灾科普示范学校。全面推动基层开展地震自救互救应急演练，引导全社会形成常态化的应急演练机制，大幅提高群众自救互救意识和能力。

四、保障措施

（一）加强组织领导

各级人民政府和有关部门要充分发挥规划引领作用，切实加强组织领导，认真履职尽责，积极推进规划目标、任务落实。完善配套政策措施，促进重要项目、重点工程顺利实施，尽快落地见效。

（二）加大建设投入

建立健全政府、企业、社会相结合的应急管理体系投入机制，扩大应急管理专项资金规模，发挥财政资金引领带动作用，动员全社会广泛参与应急管理事业建设，促进凉山州应急管理工作持续健康发展。

（三）强化措施保障

相关部门（单位）要按照安排部署和职责分工，发挥行业领域特长优势，研究完善有关政策措施，落实各环节责任，加快推进规划落实。各县（市）人民政府要履行属地主体责任，制定辖区应急体系规划，组织实施重点项目，深入推进“放管服”改革，为项目实施提供良好环境。

（四）强化贯彻落实

强化目标任务管理，实行全过程动态监管，定期通报情况。应急管理部门要建立完善规划实施评估制度，分阶段对规划进展和落实情况进行考核评估，对发现的问题及时提出对策建议。各县（市）人民政府、州级有关部门要建立完善应急体系重点项目建设管理机制，完善设施、队伍、平台等建成后的日常运维保障机制，确保规划建设目标、任务和重点项目全面完成。

相关解读：

[《凉山州“十四五”应急体系建设规划》政策解读](#)