

# 关于加强海口市基层应急能力建设的意见

为进一步提升我市基层应急管理工作水平，切实加强基层应急管理体系和能力建设，根据《中华人民共和国乡村振兴促进法》、国家《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》和海南省消防安全委员会《关于加强基层消防力量建设和火灾防控工作的意见》（琼消安委〔2022〕4号）精神，结合我市贯彻落实加强基层治理体系和治理能力现代化建设的要求和实际，特制定本意见。

## 一、总体要求和目标

（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，全面贯彻党的二十大精神，深入学习习近平总书记关于应急管理重要论述，深刻领会习近平总书记对国家综合性消防救援队伍的训词要求，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，坚持统筹发展和安全，着力抓基层、打基础，着力完善基层应急管理体制机制，着力提升基层应急管理能力，着力推动基层应急救援队伍建设，统筹整合基层应急管理力量资源，构建应急管理网格化管理，普及应急管理文化知识，宣传消防安全常识，常态化开展安全灾害风险管控、隐患排查治理及实战救援演练，加快基层应急管理体系和能力现代化进程，筑牢防灾减灾救灾人民防线，全面提升基层应急管理能力，为自贸港发展提供坚实的安全基础。

(二) 主要目标。到 2024 年底，基本健全镇（街道）和行政村（社区）应急管理体系和消防安全工作体系，镇（街道）实现“八有”（有机构、有机制、有预案、有队伍、有经费、有物资和器材、有培训、有演练），行政村（社区）实现“四有”（有各类应急方案、有应急场地设施、有应急物资和装备、有应急工作制度），打通应急管理“最后一公里”，基本建成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，重大安全风险有效管控，生产安全事故有力遏制，各类自然灾害有序防治，人民群众生命财产安全有效保障。到 2025 年底，按照指挥高效、职责明晰、运转顺畅的要求，全面贯通市、区、镇（街道）三级应急指挥平台，各类功能区、镇（街道）、行政村（社区）突发事件总体应急预案修订率达到 100%，应急管理工作人员、专（兼）职救援力量培训率达到 100%，初步建成镇（街道）综合应急救援队伍、专（兼）应急队伍和志愿者队伍，全市基层应急管理能力和安全生产、防灾减灾救灾、应急救援水平明显加强，重大安全风险有效管控，生产安全事故有力遏制，各类自然灾害有序防治，人民群众生命财产安全有效保障。到 2035 年，基本实现基层应急管理体系和能力现代化，安全生产、综合防灾减灾形势更加稳定可控。

## 二、完善基层应急管理体制

(一) 加强应急管理机构建设。镇（街道）要将安全生产、防灾减灾、防汛防风抗旱、森林防灭火、地质灾害、防震减灾、消

防安全等资源和力量,有序整合到镇(街道)综合行政执法中队(应急管理中队),根据工作需要配足人员力量。根据经济社会发展需要及辖区人口、经济总量、各类单位数量、应急管理工作任务等实际情况,按照人岗相适的原则,原则上每个镇(街道)至少应明确2—4名应急管理人员,根据经济规模和人口数量明确专职消防工作人员。同时,镇(街道)应急管理中队要配备办公设备和场所,在区级应急管理部门业务指导下,负责辖区应急管理工作。各工业园区、开发区等功能区,应同步明确承担应急管理工作的机构。

(二)推进应急管理网格建设。行政村(社区)设立应急服务站(点),在镇(街道)应急管理中队、开发区(园区)的指导下,协助做好辖区(含涉及开发区内的住宅小区、六小门店、学校、医院、购物商场)应急管理工作。要将安全生产、防灾减灾、防汛防风抗旱、森林防灭火、地质灾害、防震减灾、应急救援、消防安全等纳入行政村(社区)和功能网格化管理重要工作内容,构建应急管理网格化管控体系,促进网格化与基层群众自治有机衔接。应急服务站(点)要整合现有的山洪地质灾害群测群防员、小型水库堤防安全管理员、护林员、灾情信息员、安全生产管理员、气象信息员、地震宏观观测员等网格资源,至少明确1名应急管理人员,加强与综治、消防网格员融合,一体化推进综合性应急管理网格队伍建设。

（三）加强应急救援队伍建设。镇（街道）和功能区要以辖区内可调动的应急队伍力量为基础，组织现有警务、医务、民兵、森林消防、消防站、物业管理、企事业单位及志愿者等人员，组建一支不少于30人的应急救援队伍，由镇（街道）长（主任）担任队长，每年围绕各类灾害事故救援业务的集训时间不少于72课时。行政村（社区）根据实际情况，组织村（居）民小组长、基干民兵、卫生所（室）、学校、青壮劳力等人员，组建一支不少于10人的应急救援队伍，由村（社区）主任兼任队长，负责灾害事故的先期处置、受困群众救援、受威胁群众转移撤离等工作，队员每年围绕各类灾害事故救援业务的集训时间不少48个课时。

### 三、完善基层应急机制

（一）完善应急指挥机制。镇（街道）和功能区要完善应急指挥体系，由党委（党工委）或政府（管委会）主要负责同志担任总负责人，相关工作部门为成员单位，负责辖区内安全生产、消防安全、防灾减灾救灾和应急救援等工作的组织、指导、协调，充分利用应急指挥平台和综合管理系统，接报事故灾害信息、会商研判发展态势、统筹事故灾害应急处置，统一指挥应急队伍力量，统一调配应急装备物资，第一时间做好事故灾害的先期处置。应急指挥日常工作由承担应急管理工作的机构负责。

（二）完善安全风险排查机制。镇（街道）和功能区要定期组织区域风险辨识评估，督促企业常态化开展隐患排查治理工作，建立健全风险隐患和重大突发事件排查发现、报告和重大风险清

单管控、隐患暗访等制度，组织自然灾害综合风险普查和专项调查工作，建立辖区灾害风险管控“一张表”，实行风险清单管理和隐患动态销号制度。

（三）完善监测预警预报机制。利用物联网、卫星遥感等技术，推动建设灾害事故监测感知网络，优化灾害监测站点布局，加强水旱、地质灾害、气象、森林火灾、地震等灾害实时监测，加强安全风险动态监测；牢牢抓住防灾减灾工作季节性和阶段性特点，实现精准预警、针对预防；加强趋势预警，定期研判防御形势，用数据分析引导工作开展，针对可能发生的灾害趋势及时提出预警；加强实时预警，针对防灾减灾工作季节性特点和可能发生的灾害趋势，根据气象、水文预测预报，及时开展会商，适时发出不同级别预警，确保第一时间做好防范，实现及时、精准预警；按照国家广播电视总局、应急管理部印发的《关于进一步发挥应急广播在应急管理中作用的意见》（广电发〔2020〕80号）要求，完成应急广播平台建设，保障预警信息发布全天候响应并有效传导到村到户。

（四）建立应急联动机制。进一步发挥镇（街道）应急管理中队牵头统筹协调职能作用，明确镇（街道）内部各部门应急管理工作职责，强化部门联动，加强同周边应急救援力量的联运协同，有序引导社会化救援队伍、志愿者救援队伍参与抢险救灾工作，镇（街道）和功能区要加大社会救援力量的支持帮扶力度，探索建立与应急救援成效挂钩的补偿机制。

#### 四、夯实基层应急基础

（一）完善应急管理预案制度。镇（街道）和功能区要根据自然灾害、事故灾难和安全生产风险隐患情况，制定应对突发事件总体应急预案、专项应急预案和工作手册，定期（或不定期）组织开展集中训练和应急演练，增强综合救援和自我保护能力，提高现场处置和应急实战水平。同时，指导行政村（社区）参照《行政村“一张纸”三防应急预案（模板）》（见附件）制定相应的应急预案，突出流程化、图表化、简单化；编制综合性“多案合一”、简明规范的应急操作手册，便于相关领导和一线人员熟悉掌握应急预案和工作要求。镇（街道）每个专项应急预案每年至少组织开展1次应急预案演练。

（二）加强物资装备保障。2023年底，各区（园区）、镇（街道）均建成应急物资储备库（站点），行政村（社区）根据实际，加强基层应急救援装备保障，镇（街道）应至少配置一套执法装备和必要工作用车以及应急物资、装备，鼓励引导企业、家庭和社会做好家庭应急包等物资储备；强化无人机等装备高空侦查、应急喊话、远程传递的应急救援作用，镇结合辖区实际，加强救援单兵装备、卫星电话、对讲机、小型发电机、带动力排水泵、应急无人机、移动报灾终端、简易雨量计、手持扩音喇叭及其他必要的应急救援装备配备；行政村（社区）按照“参照镇（街道）、结合实际、按需配备”的原则配备必要的应急管理装备。

（三）严格应急值守制度。镇（街道）要落实24小时值班制

度，建立值班信息网络，确保联络畅通，实现值班信息互联；建立健全值班工作各项制度和规范，推进值班工作制度化、专业化、信息化建设；国家法定节假日和重要敏感时段，加强值班力量，实行领导带班值班制度，领导应轮流在岗带班，安排专人 24 小时值班，及时处理值守应急事务。

（四）强化应急信息报告。镇（街道）要按照“首报要快、续报要准、终报要全”的要求，遵循“一事一报、随发随报、即接即报、边核边报、阶段续报”的原则，强化应急信息报告制度，落实信息报告责任主体，及时报告突发事件信息。加强信息人员培训和考核，落实信息报送责任追究制度。

（五）加强宣传教育培训。创新宣传载体和方式，扎实开展应急管理宣传“五进”活动，落实“谁执法谁普法”，动员各单位和企业主动开展学法用法活动；充分利用“5·12”防灾减灾日、安全生产月和消防安全月活动，加强安全生产知识、消防和应急技能宣传。采取集中授课、现场教学、网络授课相结合的方式，定期组织开展相关人员业务培训。区应急管理部门负责组织以镇（街道）应急管理人员、应急救援队伍为主的业务培训；镇（街道）承担应急管理工作的机构负责组织行政村（社区）应急管理人员、网格员和应急救援队员的业务培训。

## 五、强化应急组织领导

（一）加速形成工作合力。各级机构编制、财政、人社、应急管理等部门要根据各自职责，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。机构编制部门负责指导检查行政、事业编制的合理使用，在政策允许范围内向镇（街道）倾斜，支持镇（街道）承担应急管理工作的机构建设。财政部门按照事权和支出责任划分相适应的原则，负责基层应急管理体系和能力建设经费保障。人社部门负责在公益岗位的分配使用上向镇（街道）倾斜，支持镇（街道）承担应急管理工作的机构建设。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镇（街道）、行政村（社区）的安全生产、消防安全、防灾减灾救灾、应急救援等工作。各级公安、教育、民政、资规、交通、住建、水务、农业农村、旅文、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。建立健全镇（街道）、行政村（社区）、社会组织和相关职能部门共同参与的联动机制，对风险隐患实行闭环管理，不断提升基层应急管理水平。

（二）加大经费投入力度。各级应急管理体系和能力建设资金纳入同级财政预算，应急救援救灾（含应急备用金）所需费用由同级财政及时足额予以保障。镇（街道）、行政村（社区）两级应急管理、日常办公、人员岗位等经费以及综合性救援队伍和相关专业应急救援队伍建设与工作经费、灾害信息员（应急管理网格员）补助纳入同级财政预算，确保足额够用。健全专项资金管理机制，确保安全生产和应急管理专项资金按需依规足额使用。积极执行基层应急管理人工伤、人身意外伤害保险等政策，有

关经费纳入地方财政保障范围。健全救灾捐赠机制，利用社会资源，多渠道筹集应急救援、救灾救助等资金。

（三）严格落实考核管理。各级党委和政府要切实加强对基层应急能力建设工作的组织领导，将基层应急能力建设纳入区、镇（街道）年度应急管理考核内容之一，明确责任分工，细化目标任务，完善政策措施，加强资金保障，确保各项任务落实。严格实行责任倒查和问责追究，对镇（街道）和行政村（社区）应急管理和消防工作职责内容不明确、人员和装备设备配备不到位、网格化管理不落实，特别是因相关人员失职、渎职而酿成事故灾害的，或者因应急管理工作不落实造成严重后果或者重大社会影响的，依纪依法依规追究相关单位和人员的责任。

附件：行政村“一张纸”三防应急预案（模板）

## 行政村“一张纸”三防应急预案(模板)

### 一、基本情况

1. 本村三防值班电话: XXXXXXXX; 传真电话: XXXXXXXX;
2. 三防责任人(村书记或第一书记): XXX, 手机: XXXXXXXXXXXX;
3. 具体三防工作责任人(分管三防水利工作干部): XXX, 手机: XXXXXXXXXXXX;
4. 铜锣负责人: XXX, 手机: XXXXXXXXXXXX;
5. 民兵(或抢险队伍)抢险工作负责人: XXX, 手机: XXXXXXXXXXXX, 可调动民兵(或抢险队伍)XX人;
6. 防御台风、暴雨、洪水及地质灾害安置场所, 设置在 XX 小学, 转移受影响群众负责人: XXX, 手机: XXXXXXXXXXXX。

### 二、指挥机构职责

贯彻执行上级三防工作的方针、政策、指令和措施, 落实汛期值班制度, 随时掌握和分析气象、雨、水、风、旱、工、险、灾情的发生和变化情况, 做好有关文件、气象资料的上传下达工作, 联络、协调、监督、检查开展抢险救灾工作, 及时向上级上报三防应急进展情况。

### 三、三防具体工作

1. 当出现台风时, 要做好群众安全避险工作。按上级三防指挥部通知精神, 进入防风状态, 建议小学停课; 危房住户应迅速转移; 停止高空及户外危险作业; 停止各种露天集体活动和室内大型集会; 确保老人、小孩留在家中 safest 的地方, 保障群众生命和财产安全;
2. 当出现暴雨预警信号时, 各排洪站工作人员要立即到位; 出现内涝时, 确定降雨水位达到排洪机组启动条件, 开启排洪机组排洪, 必要时候启动预排措施, 减低受浸面积;
3. 当洪涝灾害将会影响和危及本辖区时, 三防办公室要加强值班, 密切注视有关洪涝和气象信息, 及时向指挥部领导报告, 并将洪涝灾害可能出现情况上报镇政府;
4. 当灾情解除以后, 要在撤离地区被宣布为安全以后才可以返回, 不要涉足危险和未知区域; 在尚未得知是否安全时, 不要随意使用煤气、自来水、电器设备等, 并随时准备在危险发生时向有关部门求救。