

杭州市应急管理局 文件

杭州市发展和改革委员会

杭应急〔2021〕29号

杭州市应急管理局 杭州市发展和改革委员会

关于印发《杭州市应急管理“十四五”规划》的通知

各区、县(市)人民政府,市级有关单位:

《杭州市应急管理“十四五”规划》已经市政府同意,现印发给你们,请结合实际,认真贯彻实施。



杭州市应急管理局



杭州市发展和改革委员会

2021年9月1日

杭州市应急管理“十四五”规划

为全面贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于应急管理工作的一系列重大决策部署,推进应急管理体系和能力现代化,有效防范和应对各类灾害事故,切实保障人民群众生命财产安全,依据《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》《浙江省应急管理“十四五”规划》《杭州市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等相关法律法规和文件,制定本规划。

一、现状与形势

(一)工作成效

“十三五”期间,在市委、市政府的正确领导下,全市上下全面贯彻落实习近平总书记关于应急管理重要论述,统筹推动应急管理事业改革发展,扎实推进安全生产、自然灾害防治等各项工作,取得显著成效。

1. 应急管理体系不断健全。市委市政府全面推进安全生产领域改革发展、防灾减灾救灾体制机制改革和应急管理机构改革,市、区县市两级应急管理部门全部组建到位,应急管理体系和能力现代化建设不断加强。积极构建应急工作体系,进一步健全市安委会、市消安委、市减灾委、市防指等议事协调机构功能架构,强化

运行机制。完成城市轨道交通、电梯安全、道路交通安全、燃气工程、管线管廊、住宅物业消防安全等领域安全管理办法制修订和实施,大力推进一批安全生产、自然灾害应急预案制修订,安全生产法治保障能力显著增强。

2. 安全生产治理能力稳步提升。全面构建安全生产“1+X”责任体系,设立建设工程、道路运输、危险化学品矿山、旅游、消防、城市运行、工业企业、商贸、农机渔业、职业病防治等 10 个专委会,实现市、区县市、乡镇(街道)三级“1+X”责任体系全覆盖,安全生产责任体系不断完善。在事故易发多发领域,探索建立“60 日隐患暗访督办闭环机制”,全面推行风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,重点行业领域风险管控能力显著增强。聚焦道路交通、建设(轨道交通)工程施工、工矿商贸、危险化学品、消防、城市运行、特种设备等重点行业领域持续开展安全生产专项治理,各类事故总量显著下降。建立跨部门联合“双随机”抽查监管机制,积极推进浙政钉掌上执法应用,掌上执法检查应用率达 97.9%,安全生产执法机制不断完善。持续深化城市运行安全保障能力建设,圆满完成了 G20、中华人民共和国成立 70 周年等重点时段安全生产保障工作。

3. 自然灾害防治能力不断增强。全面加强市防指统筹协调作用,《防汛防台抗旱指挥部工作规则》《防汛防台工作指南》《防汛防台工作案例库》《关于进一步加强防汛防台工作的若干意见》等文件印发实施,防汛防台“六个一”工作体系逐步完善,成功应

对了超强台风“利奇马”、超长超量梅汛期等各类自然灾害。全面推动防灾减灾基础设施建设,实施八堡排涝泵站等防洪骨干工程建设,完成地震监测台站“三化”改造,完善沿河村落关联雨量监测站网建设,完成 1634 处避灾安置场所规范化建设。森林防灭火工作成效显著,“十三五”期间森林火灾受害率控制在 0.007‰ 以内,连续五年稳定在中华人民共和国成立以来最低水平。

4. 应急救援能力明显提升。积极推进综合性消防救援队伍转型升级,高标准打造 8 支灭火救援专业队,组建 1 支市级、4 支县级具备水域救援能力的消防救援专业队伍,1 支消防空勤救援专业队伍。大力发展防汛防台、森林防火、安全生产、交通救援、城市运营、通讯救援、卫生健康等领域专业应急救援队伍,建设各类应急救援队伍 633 支。大力发展社会应急力量,培育 20 支市级社会救援队伍,16 支县级社会救援队伍,打造了“公羊会”“狼群”等一批具有国际影响、国内领先的民间救援队。整合现有民兵力量,新组建市级民兵应急营,作为应急救援队伍的突击力量,富有杭州特色的应急救援体系初步形成。

5. 应急保障能力显著提高。在全省率先开展国家安全发展示范城市创建工作,全面完成 40 个行业领域安全风险辨识、评估,构建起城市风险一张图,健全重大风险联防联控机制。推进应急指挥系统信息化建设,构建“多业务终端支持”和“领导主屏驾驶”的横向到边、纵向到底的指挥网络。借力“城市大脑”建设杭州市应急指挥“智慧中枢”,打造防汛防台应急联动、危险化学品事故

防控“看得见”、城市安全等三大应用场景,全面展示应急管理基数和风险,构建高风险目标视频、物联监测动态感知网络,初步实现防、抗、救应急管理全周期智能管控。初步形成市相关单位(部门)、区县市、乡镇(街道)三级应急物资装备储备体系,市、区县市两级有关部门代储和生产能力协议储备相结合的应急物资储备模式。

6. 应急安全文化建设成效明显。积极开展形式多样的宣传教育活动,加强全国防灾减灾日、安全生产月、消防宣传月、国际减灾日等重要节点宣传教育。创建 63 个国家综合减灾示范社区和 111 个浙江省综合减灾示范社区,命名 20 家市级安全文化建设示范企业,统筹推进应急安全文化宣教基地建设,建成 6 个 I 类、21 个 II 类和 44 个 III 类应急(安全)宣传教育体验馆。积极推进安全生产“即考即领”改革,开发全省首套安全生产实操考试系统。高标杆开展全民安全素养提升三年行动和企业百万员工安全大培训,社会公众安全意识和自救互救技能进一步提升。

“十三五”期间,全市安全生产形势持续向好,事故总量及伤亡人数持续下降,较大以上事故有效控制,全面完成市安全生产“十三五”规划中各类事故控制指标。自然灾害防治基础不断夯实,因自然灾害直接经济损失占全市生产总值比例控制在 1% 以内。

(二) 问题与挑战

“十四五”时期,杭州市作为特大型城市和“万亿 GDP”城市,

已成为要素高度集聚、多元复杂交汇的巨系统,各类事故隐患、自然灾害和安全风险交织叠加,城市安全风险的系统性和复杂性持续增大,应急管理工作面临极大挑战。

1. 安全生产形势依然严峻。“十三五”期间,杭州市事故总量位于全省前列,建设施工、制造业、道路运输、危险化学品、消防等重点行业领域事故多发。企业主体责任落实不到位,安全风险管控能力不强,本质安全水平不高,安全生产基础薄弱等问题仍未根本改变。产业转型、城市新能源、新业态等带来的新型风险不断涌现,防范化解新风险机制不健全,应急管理法治建设、监管责任落实与新形势下的新任务要求仍有差距,夯实安全根基、提升安全生产总体水平仍面临严峻挑战。

2. 各类自然灾害突发易发。近年来,极端天气气候事件增多趋势明显,暴雨、洪涝、干旱、高温热浪、低温冷冻等灾害呈高发态势。杭州市境内有钱塘江、东苕溪、运河三大水系,东苕溪流域易多发山洪,钱塘江沿江防洪排涝问题突出,西部山区易发小流域山洪和地质灾害。全市12个区县市为重点森林资源集中地,森林火灾步入高发期,森林防灭火形势严峻。自然灾害的突发性、异常性和不可预见性不断增加,防灾减灾面临新的挑战。

3. 城市运行风险更难防控。进入“亚运会、大都市、现代化”的重要窗口期,杭州市城市建设规模迅速增大,城市建设和地下空间安全风险突出,特别是亚运场馆和地下轨道交通工程建设量大面广,给水电燃气管线、周边建筑、城市道路带来渗水、破损、塌陷

等潜在风险。大量高层建筑、商业综合体、老旧建筑等人员密集，安全隐患大，火灾风险突出。电动车、网约车、商务楼宇、厂中厂、园中园等新经济新产业带来的新风险呈上升趋势。城市灾害事故致灾因素日趋多样，各类风险并存，多灾种集聚和灾害链特征日益突出，城市安全管理面临愈加严峻的挑战。

4. 应急管理基层基础仍然薄弱。基层应急管理体系仍未健全，部分乡镇（街道）应急管理机构尚未设立，应急管理职责尚未完全融入社会治理，基层应急管理工作不畅、落实滞后等问题突出。在应急基础信息统筹上，与安全生产、防灾减灾救灾相关的数据汇聚融合应用深度不足，应急信息碎片化、壁垒化现象仍然存在。在数字应急上，数字赋能实现全过程、全领域的风险精准防控能力有待提升，数字化应用场景迭代深化等有待加强。

（三）发展机遇

“十四五”时期是浙江省全力争创社会主义现代化先行省的关键突破期，也是杭州市“亚运会、大都市、现代化”的重要窗口期，应急管理工作面临前所未有的机遇。

1. 党中央国务院和省、市党委政府的坚强领导为事业发展提供强大动力。以习近平同志为核心的党中央高度重视应急管理工作，将应急管理作为国家治理体系和治理能力重要组成部分，作出的一系列重大决策部署，为应急管理工作顶层设计、发展创新提供了指导。市委市政府全面贯彻落实党中央国务院和省委省政府的战略部署，更好地统筹发展和安全，为加快构建“大安全、大应急、

大减灾”体系,完善应急管理体制,为深化推进应急管理事业改革发展提供强大动力。

2. 建设社会主义现代化国际大都市为强化应急管理基础提供有利契机。杭州市全面推进新型城市化,构建新型特大城市空间格局,推动城乡一体化融合发展的要求,有利于加快防灾减灾基础设施建设,提升城乡整体安全发展水平。顺应新发展阶段、新发展理念和新发展格局要求,杭州市数字产业化和产业数字化发展水平进一步提高,对产业结构优化升级、科技创新要素集聚和企业本质安全水平提升提供了重要保障。浙江推进高质量发展建设共同富裕示范区,杭州市深度融入“一带一路”建设和长三角一体化发展,将进一步激发人民群众对平安美好生活的向往,为推动应急管理体系和能力建设凝聚共识、汇聚合力。

3. 打造新型智慧城市为数字应急建设提供强大支撑。杭州市全面推进数字化改革,加快构建整体智治体系,进一步深化新型智慧城市建设,奋力打造“全国数字治理第一城”,建立健全城市信息模型平台,加快建设城市地上地下空间智慧感知系统,积极深化大数据、人工智能、云计算、区块链等高科技手段集成应用,为提升应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平提供坚实支撑。

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引,深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理的重要论述,全面贯彻落实党的十

九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神以及省委、市委全会部署,按照“四个杭州”“四个一流”的要求,忠实践行“八八战略”、奋力打造“重要窗口”,牢固树立总体国家安全观,统筹发展和安全,以防范化解重大安全风险、筑牢安全底板为主题,以推进杭州市应急管理体系和能力现代化为主线,以数字化改革为重要实现路径,着力完善应急管理体制机制,有效构建“大安全、大应急、大减灾”体系,全面加强风险管控、应急救援、减灾救灾、依法管理、科技支撑、社会共治等能力建设,坚决遏制重特大事故,最大限度降低灾害事故损失,坚决维护人民群众生命财产安全和社会稳定,为高水平打造“数智杭州·宜居天堂”,加快建设社会主义现代化国际大都市提供坚实的安全保障。

(二) 基本原则

坚持党的领导、系统统筹。全面坚持党对应急管理工作的绝对领导,充分发挥党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,把党的政治优势、组织优势和制度优势转化为发展优势,为应急管理体系和能力现代化建设提供坚实保障。

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,始终把保护人民群众生命安全放在第一位,树牢安全发展理念,坚守红线底线,全面提升防范化解重大安全风险能力,使人民群众安全感更有保障、更可持续。

坚持预防为主、精准治理。树立底线思维和系统观念,坚持以防为主,防抗救相结合,落实安全生产“三个必须”要求,强化风险

管理关口前移。科学认识和把握灾害事故致灾规律,深化数字新技术在应急管理中的集成应用,推动精准治理,努力实现预警发布精准,抢险救援精准,恢复重建精准,监管执法精准。

坚持社会共治、法治保障。充分依靠群众、发动群众,强化群防群治,构建共建共治共享格局。运用法治思维和法治方式开展应急工作,学习贯彻习近平法治思想,在推进应急管理法治化建设中发挥“头雁”作用,加强应急管理领域法规规章制度建设,规范执法行为,严格执法措施,全面提升应急管理工作的法治化、规范化水平。

坚持数字改革、科技支撑。坚持以全面推进数字化改革为引领,用数字化撬动推进应急管理体制机制改革,推进数字赋能、制度重塑、整体智治、高效协同,创新杭州特色应急管理智治新模式。加强应急管理领域技术装备研发,加快科技成果转化应用,大力推进智慧应急建设,健全应急管理科技支撑体系。

(三)发展目标

1. 2035年远景目标

全面形成与社会主义现代化国际大都市功能定位相匹配的杭州特色应急管理体系,基本实现高水平应急管理体系和能力现代化,应急管理体制机制科学完备,安全生产治本攻坚取得显著成效,自然灾害防御能力走在全国前列,应急智治体系全面形成,民众安全素养和社会安全文明程度大幅提高,共建共治共享的应急治理格局更加完善。

2. 2025 年总体目标

在全省率先全面建成“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急管理体制,系统化、法治化、规范化、数字化管理水平显著提升,应急管理体系和能力现代化建设成效全省领跑。防范化解重大安全风险机制不断健全,安全生产形势持续向好,自然灾害事故防治基础全面夯实,应急保障能力不断增强。公众安全意识和自救互救能力明显提升,人民群众安全感、满意度明显提高。

——**深化应急管理体制机制改革。**有效构建“大安全、大应急、大减灾”体系,职能配置、机构设置更加合理,应急指挥统筹协调机制更加健全,基础设施、装备条件全面改善。县级以上应急管理部门装备达标率达 100%。

——**提升安全风险防范防治能力。**重大风险防范化解机制不断健全,精密智控手段不断深化应用,灾害风险早期识别、综合监测和预报预警能力显著增强。突发灾害性天气有效预警时间达到 60 分钟,新增地质灾害防治整治率 100%,山洪、地质灾害高风险管控率 100%;企业安全风险管控体系建设全面推进,规模以上企业安全生产标准化达标率达到 100%,新建危险化学品生产企业入园率达到 100%。

——**提高灾害事故应对准备能力。**综合性消防救援队伍建设持续深化,专业救援、航空应急救援力量布局更加合理,社会应急力量建设大力推进,区域联动、军地协同、社会动员等应急救援统筹协调机制不断完善。专职消防人员占全市总人口的比例达到

0.5%以上,受灾群众基本生活得到初步救助时间小于10小时。

——**提高应急管理综合保障水平。**应急管理法规标准和预案体系不断完善,应急物资保障体系科学合理,科技资源、人才资源、信息资源、产业资源配置更加优化,应急产业发展、先进适用技术装备配备、数字应急建设发挥示范引领作用。力争培育建设1个省级以上安全(应急)产业示范基地,创建40个国家综合减灾示范社区和50个浙江省综合减灾示范社区,避灾安置场所规范化建设率达到100%。

专栏1:“十四五”时期应急管理领域主要指标

序号	类别	指标名称	2020年基数	2025年目标	指标属性
1	安全生产	生产安全事故起数*	259	下降50%	约束性
2		生产安全事故死亡人数*	205	下降50%	约束性
3		亿元生产总值生产安全事故死亡率	<0.011	<0.005	约束性
4		工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	0.444	下降25%	约束性
5		道路交通万车死亡率*	1.39	下降25%	约束性
6		火灾十万人口死亡率	0.058	<0.047	约束性
7		特种设备万台死亡率	0.28	<0.2	约束性
8	应急救援	森林火灾高风险区县(市)专业森林消防队伍配备率	90%	100%	预期性
9		专职消防人员占全市总人口的比例	0.3%	>0.5%	预期性
10		社会救援力量红十字救护员取证率	68%	>95%	预期性

序号	类别	指标名称	2020年基数	2025年目标	指标属性
11	防灾减灾救灾	避灾安置场所规范化建设率	61%	100%	预期性
12		区县(市)级基层防汛防台体系标准化建设率	—	100%	预期性
13		森林火灾监测覆盖率	90%	>95%	预期性
14		年均因灾直接经济损失占全市生产总值比例	<[1%]	<[0.9%]	预期性
15		年均每百万人口因灾死亡率	<[1.3]	<[0.9]	预期性

注:1. 带[]指标为五年平均数,其余为期末达到数。

2. * 因受新冠疫情影响和统计口径变化,2020年生产安全事故起数、生产安全事故死亡人数和道路交通万车死亡率数据根据2019年可比统计口径确定。

三、主要任务

(一) 加强应急责任体系建设,构建综合统筹格局

1. 完善应急管理组织体系。

健全应急指挥机构。根据省部署,探索建立市、区县市党委政府领导下的应急指挥部,完善应急指挥机制,统筹应对各类突发事件。推进乡镇(街道)综合应急指挥机构建设,完善运行机制。到2022年,形成统一指挥、上下联动、反应灵敏、处置有效、指挥高效的应急指挥体系。

完善机构协调运行机制。推动市、区县市两级安委会、消安委、减灾委、防指、森防指、防震减灾领导小组等议事机构的优化和调整,完善机构功能架构,健全议事协调机制。全面落实党委、政府主要负责人担任区县市安委会主任,完善安委会成员单位工作职责。深化安委会“1+X”责任体系建设,梳理完善专委会架构,修

订工作细则,建立健全专委会定期述职汇报制度。

2. 深化应急统筹机制。

强化应急信息统筹。全面打通行业部门应急信息孤岛,加快视频监控信息、应急物资、专业化应急救援队伍、应急专家等资源信息的整合,推进行业部门应急资源信息共建共享。根据国家、省有关突发事件信息报送规定和要求,规范突发事件信息报告和发布工作,推进与党委政府紧急信息报送全面融合,建立健全突发事件舆论引导机制,完善舆情监测、研判、预警和处置机制。

健全研判会商机制。全面构建行业部门、专家团队、地方政府等多方参与的研判会商平台,完善会商工作机制,定期开展安全生产、自然灾害风险形势综合研判,建立落实汛期、节假日等重要节点加密会商制度。完善行业部门专项研判机制,定期开展城市运行、消防、交通运输、建筑施工等重点领域风险的专项研判。到2022年,综合风险会商制度建立率、重点部门参与率、较大影响灾害事故会商率达到100%。

强化复盘评估机制。根据国家、省的相关制度规定,建立健全重大灾害事故复盘评估规范,完善工作规程,构建属地政府、行业部门、议事协调机构、专家团队等共同参与的复盘评估体系。强化复盘评估结果运用,推进从政策、制度、标准、技术等深层次整改提升,切实增强灾害事故防范能力。

3. 严格落实应急管理责任。

强化党政领导干部责任。严格落实“党政同责、一岗双责,齐

抓共管,失职追责”,压实党委政府主要负责人、班子其他成员的安全生产工作责任,推动建立党政领导干部安全职责清单和工作清单,完善党政领导干部年度安全生产述职制度,形成层层到底的“述安”机制。推动将地方党政领导干部安全生产责任制履职情况、重大事故隐患挂牌督办整改和事故依法处理作为党委常规巡视巡察重要内容。各级党委政府定期专题研究安全生产、防灾减灾救灾等应急管理工作,及时协调解决重点难点问题,落实重大安全风险防控责任。

强化行业部门监管责任。按照“三个必须”要求,不断厘清行业部门职责边界,理顺危险废物、新型燃料、人员密集场所等行业领域安全监管职责。加强新产业、新业态、新领域安全监管,建立监管职责动态调整机制,消除监管盲区。理顺行业部门自然灾害防治职能,健全行业部门防治工作权责清单,完善防灾减灾救灾工作各级责任主体和岗位清单,加强监督考核。

落实企业主体责任。深化全员安全生产责任制,建立现代化企业法人治理体系。加强企业法定代表人、实际控制人、主要负责人安全生产第一责任人的责任落实,做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”。开展企业安全生产风险普查,全面排摸风险底数,加强普查成果运用,实施企业风险隐患主动报告制度,建立企业主要负责人管控承诺和监管部门分级预警、安全提示相结合的重大风险日志管控机制,推动企业主体责任落实。

专栏 2:企业主体责任落实重点内容

1. 企业安全生产责任制建设。建立从主要负责人到一线岗位员工、管理岗位到操作岗位的安全生产责任制,强化内部各部门安全生产职责,落实全员安全生产责任,建立“层层负责、人人有责、各负其责”的安全生产工作体系。

2. 安全生产风险防控能力建设。完善安全生产隐患分级分类排查治理标准,建立健全以风险辨识管控为基础的企业隐患排查治理制度,实施闭环管理。推进企业安全生产智能化管控,建设企业安全生产监测预警体系,构建融合重大危险源监控预警管理、可燃有毒气体检测报警管理、企业安全风险分区管理、生产人员在岗在位管理和企业生产全流程管理于一体的安全生产智能化管控平台。

3. 深化企业安全生产标准化建设。建立健全安全生产标准化管理体系,强化过程管控和体系规范化运行,落实安全生产持续动态规范管理。积极开展“楼宇经济”、高危行业企业、“三场所三企业”和危险化学品使用企业的安全生产标准化达标创建活动,到 2022 年高危行业企业和规模以上企业全部完成标准化自评工作,到 2025 年高危行业企业和规模以上企业安全标准化达标率达到 100%。

4. 提升企业安全软实力。重点行业领域企业全面设置安全生产管理团队,按规定落实注册安全工程师配备。强化安全教育培训,建立健全安全教育培训制度,重点行业领域企业落实以师带徒制度。

4. 优化考核评估体系。完善工作考评体系,制修订安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理工作考核办法,将应急管理工作实绩纳入市、区县市、乡镇(街道)三级党政领导干部绩效考核内容。强化考核巡查结果运用,将考核巡查结果纳入各级政府高质量发展考核体系和政府对本级部门的绩效考评,纳入领导干部政绩考核重要内容。推动将应急管理工作绩效与领导干部选拔任用、履职评定、职务职级晋升、奖励惩处相挂钩。优化考核指标体系,探索建立动态评价指标,强化对应急管理工作过程性成效的量化监督。建立健全应急管理工作容错纠错机制,规范容错免责程序,细化明确容错免责情形以及不适用容错免责的负面清单,

推动建立尽职照单免责、失职照单追责机制。创新工作评价机制，拓展评价主体，丰富评价方式，推进第三方机构、民间组织、高校等参与应急管理绩效评价。

（二）深化风险管控体系建设，提升防范防治能力

1. 注重风险源头预防管控。

科学规划布局。推动将城市防灾减灾基础设施用地需求纳入土地利用年度计划并予以优先保障，严禁随意更改应急避难场所和应急基础设施的使用性质。各级各类发展规划、区域规划及空间规划中要突出安全风险控制，根据区域安全风险的承载能力，综合资源供给、环境容量、产业基础等因素，明确不同区域高危行业发展的鼓励、限制与退出意见，严格控制新增高危行业功能区的设立。推进化工行业安全发展规划制修订，科学布局以危险化学品为代表的高危行业产能的生产区域、储存场所、经营市场和运输干道，完善高危行业功能区产业配套和安全保障功能，推进安全管理一体化。到 2022 年，市级和危险化学品重点县化工行业安全发展规划编制率达到 100%。

严格安全准入。加快重点产业安全改造升级，制定落实危险化学品、矿山等“禁限控”目录，严格产业园区空间和安全准入管理。强化安全风险管控，从严审批高危行业领域建设项目，严格项目安全审查。到 2023 年，市级或危险化学品重点县的化工产业“禁限控”目录制定率达到 100%；到 2025 年，力争危险化学品生产企业入园率提升 20% 以上。

2. 提升风险监测预警能力。

强化风险监测站网建设。利用物联网、卫星遥感等技术,加强安全生产、灾害防治的安全风险综合监测,建设空天地一体化的灾害事故视频监控网络。优化山洪、地震、地质灾害、森林火灾、气象灾害等专业监测站网布局,加强自然灾害易发区监测、核心基础站点和常规观测站点密度。稳步推进地震预警与烈度速报台网建设,提升地震监测预警能力。提高森林火灾综合监测预警能力,开展中低轨卫星林火监测预警系统建设,到 2025 年森林火灾监测覆盖率达到 95% 以上。

提高灾害风险预报精准度。开展自然灾害风险大数据分析,细化预报颗粒度、提升预报精准度,实现台风暴雨预报市提前 12 小时预报到乡,区县级开展 1 小时、3 小时雨量滚动预报和跟踪服务。到 2025 年,突发灾害性天气有效预警时间达到 60 分钟,台风 24 小时预报路径误差缩小到 60 公里以内。

完善预警信息发布机制。健全跨部门、跨区域以及军地间的灾害事故预警信息通报共享机制,规范预警信息发布程序,完善统一信息发布机制,细化预警信息等级标准及响应措施。完善市级突发公共事件预警信息发布平台,充分发挥全媒体平台作用,拓展发布途径,建立预警信息向乡镇(街道)、村(社区)以及特殊人群、特殊场所传递机制,实现预警信息全域精准快速发布。到 2025 年,市、区县市两级涉灾部门预警信息共享率达到 100%。

3. 深化安全生产治本攻坚。

加强风险辨识与评估。实施生产经营单位安全生产风险排查,聚焦道路运输、消防、危险化学品、建设施工、工矿、旅游和城市运行等重点领域,开展风险动态评估、分析、预警,绘制企业安全生产风险“四色图”,形成安全风险链条、防控清单和责任清单,落实清单化防控、指数化管控。定期开展工业园区应急资源和能力调查,建立各园区应急资源情况基本数据库,科学评估园区应急能力。

强化隐患排查治理。制定符合各行业领域实际的隐患排查治理清单,深化“市级 60 日、区县市 30 日、乡镇(街道)15 日隐患整改督办闭环机制”,加强与区县市、部门隐患排查治理工作统筹,落实隐患闭环管理,切实降低事故风险。完善位置相邻、行业相近、业态相似的行业和区域重大安全风险联防联控机制。持续推进风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设,到 2022 年实现建设(轨道交通)工程施工、特种设备等重点领域企业全覆盖。

提升本质安全水平。开展绿色智能安全生产专项行动,加快推广先进技术装备,实施智能化工程、数字化车间试点示范。加强危险工艺安全风险评估和重点安全生产设备、设施、仪器仪表检测检验,持续推动安全生产落后技术、工艺、材料和设备淘汰。推动大型国有银行、金融机构出台优惠贷款产品,支持企业安全技术升级改造。

推进重点行业领域专项整治。持续推进危险化学品和矿山、加工制造类小微企业、消防、交通运输、建设(轨道交通)工程

施工、工业园区等功能区、危险废物、特种设备、城市运行安全等重点行业领域的安全生产专项整治,综合运用暗访督查、交叉检查、跟踪督办、定期通报、事故查处、技术改造、联合执法等手段加强安全监管和隐患整治,强化全面整改,有效防范和遏制各类事故发生。

专栏3:重点行业领域专项整治内容

1. 危险化学品和矿山。完善危险化学品安全监管机制,全面推进危险化学品生产企业进入化工园区发展,制定危险化学品建设项目进区入园指导意见。提升本质安全水平,实施“机械化换人,自动化减人”企业智能化技术改造行动。加强危险化学品生产、储存环节风险数字化精准管控,完善信息化管控系统,实现涉及“两重点一重大”生产装置和储存设施自动化系统装备投用率100%。加强危险化学品运输环节风险管控,优化危险化学品物流结构,健全危险化学品运输企业退出机制,加快化工园区等重点区域停车场地建设。强化矿山安全数字化监管,全面建成运行矿山安全风险管控和监测预警系统。

2. 加工制造类小微企业。统筹推进小微企业消防安全综合整治以及违建、场地、特种设备等安全生产基础性综合整治,深化安全生产社会化服务,实现安全生产社会化服务在加工制造类小微企业全覆盖。

3. 消防。深化打通消防生命通道、四类场所消防安全治理、火灾风险个性化整治、城乡火灾防控基层基础、重点行业消防安全管理等五项治理行动。有序推进“智慧消防·智能管控”平台建设,推行信息化、智能化消防安全监管手段,实施消防安全素质提升工程,推广“消防蓝码”申领。

4. 道路交通安全运输。加强“两客一危一货”等重点车辆安全整治,实施危险化学品道路运输全链条监管。深化实施道路安全防护提升工程,强化长大桥隧、道路平交口和穿镇穿村路段治理,推进农村道路设施建设。强化渔业安全隐患排查整治,加强渔船日常监管,重点落实编组生产、动态点验、船籍港休渔、年度审证和检验等制度。

5. 建设(轨道交通)工程施工。提升建筑施工安全管理水平,实施“防危大、防高坠、防死角盲区”安全提升工程和“智慧化、信息化、标准化”工程建设。加强城市地下空间安全管理,常态化开展地下基础设备摸底及安全隐患排查治理。

6. 工业园区等功能区。健全以风险分级管控和隐患排查治理为重点的化工园区安全预防控体系,推进化工园区安全风险评估分级,消除较高风险化工园区,推进化工园区“五个一体化”建设。深化小微企业园安全管理工作,建设提升小微企业园120个。提高乡镇工业园、村级工业集聚点的安全生产水平,完善基础设施建设,严格相关配套设施安全条件。

7. 危险废物。建设覆盖危险废物产生、收集、贮存、转移、运输、利用、处置等全过程的监管体系,健全完善危险废物安全风险分级管控和隐患排查治理的责任体系、制度标准、工作机制。推进“无废城市”体系建设,加快高危险等级危险废物综合处置技术装备研发,实现危险废物利用处置率 98% 以上。

8. 特种设备。突出重点时段、重点场所、重点单位和重大设备等“四重”特种设备安全隐患排查治理,消除特种设备“三非”“两超”违法行为。推进特种设备安全监管改革创新,实施特种设备数字化监管提升工程。加强特种设备作业人员培训教育,每年培训不少于 5000 人次。

9. 城市运行安全。加强城市规划建设管理,查处国有土地违法建设,实现存量违建“清零”;规范城镇燃气工程论证、验收和备案管理;加强城市运行安全风险监测和隐患排查治理,落实建筑渣土受纳场、生活垃圾填埋场、污水处理设施等安全隐患排查和专项整治;规范大型活动中临时设施管理。

4. 加强自然灾害综合治理。

强化自然灾害风险管控。深入推进自然灾害综合风险普查,绘制自然灾害综合风险“五色图”,全面落实灾害风险清单式管理,推进地质、气象、水旱、地震、森林火灾等领域灾害风险管控机制建设,落实隐患动态销号和闭环管理。推动自然灾害风险网格化管理,开展常态化灾害风险和隐患排查治理。持续完善防汛防台“六个一”工作体系,完善“县领导包乡、乡领导包村、村干部包户到人”责任体系,推进基层防汛防台体系“5+1”标准化建设,到 2025 年区县级基层防汛防台体系标准化建设率达 100%,有效构建组织健全完善、责任全面落实、风险精密智控、救援高效有序、灾后恢复迅速、运行保障有力的基层防汛应急体系,进一步巩固提升极端情况下“乡自为战、村自为战”能力,更高水平保障人民生命财产安全。

提升自然灾害防治能力。加强灾害链综合治理,统筹推进灾害风险调查和重点隐患排查、重点生态功能区生态修复工程、地质灾害综合治理工程、防汛抗旱水利提升工程、地震易发区房屋设施加固工程、应急救援平台建设、自然灾害监测预警信息化、自然灾害防治技术装备现代化等自然灾害防治重点工程建设。提高森林火灾综合防控能力,巩固“引水上山”杭州模式,做好森林防火生态安全工作。积极推进综合减灾示范社区创建,提升建设规范化水平,到 2025 年分别完成 40 个国家级和 50 个省级综合减灾示范社区创建。加快避灾安置场所规范化建设,在自然灾害重点区县市,加快建设综合性避难场所。到 2025 年,全市避灾安置场所规范化建设率达到 100%。

(三) 推进应急依法行政建设,强化综合执法能力

1. 推进应急管理法制建设。

健全法规规章制度。加强应急管理地方立法工作,推进科学立法,加强调研论证,充分发挥专家咨询论证作用,切实提高立法质量。加快突发事件应对、安全生产监管、自然灾害治理等方面地方性法规规章制修订工作。加强法规规章配套规范性文件制定,实行配套规定与法规规章同步研究、起草,在规定时限内实施。围绕源头管控、依法治理、精准治理、社会共治,制定完善安全生产、减灾救灾、综合性应急管理等方面的法规制度。

专栏 4:应急管理法规规章制度制修订重点

1. 法规规章:制修订《杭州市突发事件应对管理条例》《杭州市安全生产监督管理条例》《杭州市应对突发事件应急征用实施办法》《杭州市安全生产责任制规定》《落实消防安全责任实施办法》等。

2. 管理制度:制修订《安全生产责任保险事故预防技术服务规范》《杭州市安全生产行政处罚裁量基准》。配套出台《安全生产工作绩效动态评估办法》《重点行业领域安全生产承诺制度》《危险化学品安全监管工作职责》《小微企业定期风险研判和会商机制》等制度。

加强应急管理普法宣传。制定落实“八五”应急管理普法教育工作规划,深化“12·4”国家宪法日、“安全生产法宣传周”等主题宣传活动。全面落实“谁主管谁普法、谁执法谁普法、谁服务谁普法”的普法责任制,实现市直单位普法责任清单全覆盖,加快推进各区县市普法责任制全面实施。建立应急管理行政执法人员以案释法制度,将法治宣传融入执法实践。探索将应急管理普法宣传纳入安全生产责任保险服务项目。

深化行政审批制度改革。持续深化行政审批制度改革,完善政务系统和线上应用,深化审批系统改造,巩固跑零次率、即办件、承诺时限压缩比、精简申请材料等核心可感知指标的改革成果。提升政务服务效能,创新应急管理“一件事”集成改革数字化路径,推进应急管理“一件事”集成改革放大成效。有序推进应急管理领域“证照分离”改革、证明事项清理、告知承诺改革扩面升级。推广安全生产考试取证即考即领,推广特种作业实操管理系统,规范全市特种作业实操考试模式。深入推进简政放权,最大限度削减应急管理事务和具体审批事项,行政审批事项应放尽放。

2. 健全应急预案体系。

加强应急预案管理。完善应急预案的统一规划和分级分类管理机制,制定预案管理办法或工作意见,建立预案持续改进机制,定期开展预案总结评估。推动预案数字化建设,实现应急预案文本电子化、流程可视化、决策指挥智能化,到 2023 年应急预案电子化全覆盖。加强重要目标、重大危险源、重大活动、重大基础设施安全保障类应急预案编制,完善操作手册,鼓励以情景构建方法为基础编制巨灾应对预案。加快推进应急预案编制、修订工作,按国家、省相关规定完成市、区县市、乡镇(街道)三级专项预案和部门预案修订,到 2025 年基本形成全面覆盖、上下衔接、协调联动的突发事件应急预案体系。

加强应急预案演练和评估。完善预案演练制度,建设应急预案模拟演练平台,定期开展桌面推演,强化应急预案综合性实战演练和无脚本“双盲”演练,常态化开展跨地区、跨部门、跨行业的重大灾害事故应急演练。加强应急预案演练评估检查,将应急预案演练工作纳入考核内容。

3. 强化监管执法能力建设。

深化应急管理综合行政执法改革。落实中央和省综合行政执法改革部署,市、区县市两级应急管理部门原则上实行“局队合一”体制,形成监管执法合力,充实加强乡镇(街道)和一线执法力量,到 2025 年一线执法人员占比 85% 以上。明确市、区县市两级执法管辖范围和重点,合理划分区县市、乡镇(街道)两级应急管

理执法职责,实施分类分级执法。强化基层执法权限,对乡镇(街道)有能力承担的简易执法事项,依法授权或委托乡镇(街道)执法。提升监管执法人员的政治、业务素质,建立监管执法人员持证上岗和资格管理、定期轮训和考核制度,到 2022 年执法队伍中具有应急管理相关学历、职业资格和实践经验的人员数量不低于在职执法人员的 80%。加大监管执法保障力度,建立执法力量配备以及工作经费和条件保障标准,按照事权与支出责任相适应原则,将执法工作经费纳入同级财政预算予以保障。

完善监管执法机制建设。推进行政执法规范化、标准化建设,建立重点执法事项指引,完善特邀行政执法监督员制度,主动公开行政检查、行政处罚、行政强制等权力事项清单,公开行政执法流程、行政处罚结果,接受社会监督。强化负有安全生产监督管理职责的部门安全生产执法工作,推动负有安全生产监督管理职责的部门严格执行安全生产法、行业(部门)法,查处本行业领域内安全生产非法违法行为;建立负有安全监管职责的部门案件查办和案件移送机制,移送、查办案件数纳入年度责任制考核。深化执法信息化建设,加强信息化手段运用,综合运用互联网、云计算、大数据、人工智能等手段,推动综合执法向远程执法、移动执法和非现场执法转变,推进执法系统底层基数数据建设更新,推广互联网+监管执法工作模式,到 2025 年所有检查事项“掌上执法”率达到 100%。

加大监管执法力度。完善部门联合执法和案件线索移送制

度,建立健全安全生产行政执法与刑事司法衔接机制。强化对重点行业领域的执法监督力度,常态化开展重点领域专项执法行动。推广“派驻执法”“线索移送”“委托执法”“联合执法”等多种执法模式,提升执法实效。综合运用“四不两直”明查暗访、“双随机一公开”等方式,加大重点抽查、突击检查力度,加大非事故行政处罚在主流媒体的曝光力度,将行政处罚信息纳入杭州市公共信用信息平台,严厉打击非法建设生产经营行为。畅通社会监督渠道,健全“12350”“吹哨人”等制度,完善群众举报奖励机制。

严格生产安全事故调查处理。加强对事故调查处理工作的领导,规范事故调查处理工作程序,严格落实一般生产安全事故查处督办办法。加强督导检查,健全事故调查处理情况“回头看”工作机制,常态化开展事故调查处理情况“回头看”专项检查,落实全市死亡1人以上生产安全事故案件书面检查全覆盖,现场检查比率不低于50%,加强对调查报告提出追责、问责、追刑和整改措施落实情况的跟踪评估,推动生产安全事故调查处理工作闭环。

(四)立足灾害事故高效应对,提升救援救助能力

1. 强化应急救援力量建设。

综合消防救援力量建设。提升消防救援队伍全域救援能力,建设水、陆、空及地下的立体消防救援体系,重点建设一批应对轨道交通应急救援的消防救援站,积极谋划千岛湖水上救援基地、运河二通道消防站等一批水上消防救援项目,结合建德航空小镇打造建设更楼航空消防站,探索建设一批空中救援模拟训练设施。

强化消防装备建设,结合区域灾害事故特点,遵循“立足标准、面向实战、适度超前”的配置原则,开展消防装备正规化建设,配强专业化装备,配齐基础类器材,更好适应“全灾种、大应急”职能要求。

专业应急救援力量建设。推进各级专业应急救援力量建设,重点开展防汛、建设、水务、交通、消防、水上、燃气、危险化学品、矿山等行业领域的专业应急救援队伍组建。加强森林消防队伍专业化建设,各涉林区县市在建立专业森林消防综合应急救援队伍的同时,所属涉林乡镇应建立一支专业化或半专业化森林消防综合应急救援队伍。强化航空应急救援力量建设,组建防汛、消防、森林、医疗、交通等地面航空应急救援队伍,以建德备勤基地为基础,加强航空救援备降点和临时起降点建设。

加强社会应急力量建设。贯彻落实社会应急力量健康发展意见,出台配套建设标准,开展社会应急力量能力分类分级测评,常态化开展社会应急救援队伍考核,完善社会应急救援队伍建设发展管理服务制度,建立与其他专业应急力量共训共练和救援合作机制,推动建立跨部门、跨区域的社会应急救援队伍信息库,实现资源共享、快速响应、应急联动。大力支持社会应急救援队伍发展,到2025年完成30支社会应急救援队伍培育。完善政府购买应急救援服务机制,制定政府购买应急救援服务管理办法,明确各级政府应急救援服务采购重点。以亚运会为契机推动全民志愿,积极培育和招募应急志愿者,培育和发展社会应急管理中介组织,

制定动员和鼓励志愿者参与社会应急救援的相关制度规定,引导应急志愿者有序参与抢险救援和恢复重建,到 2025 年应急志愿者占常住人口比例力争达到 1‰ 以上。提升社会应急力量救护能力,红十字救护员取证率达到 95% 以上。

2. 完善应急指挥调度体系。

强化上下联动、部门协同的应急指挥机制建设,构建“一图知杭州、一屏能统筹、移动能指挥”的市级综合应急指挥平台及移动端应用,健全区县市综合应急指挥平台、应急管理综合业务应用平台。推进乡镇(街道)级应急指挥平台接入市级应急指挥平台,全面贯通省、市、区县市、乡镇(街道)四级应急指挥平台,实现一体化协同。推进应急指挥可视化,完善空天地一体、全天候、全地形全域应急可视化双向互动指挥调度系统,推进直升机、无人机、单兵、布控球等移动监控手段的应用,实现对未覆盖的化工园区、重要场所、自然灾害易发区域的实时监控。开展应急处突数字化场景建设与应用,健全灾害事故现场指挥官制度,提升现场指挥部指挥协调能力。

3. 优化应急救援协同机制。

强化部门协同。充分发挥相关议事协调机构职能作用,健全重大安全风险防范化解和灾害事故处置应对协调机制,制定事故预防、灾害防治、抢险救援等方面的部门应急管理权责清单,确保各部门责任链条有效衔接。

强化区域协同。深化长三角应急管理领域区域合作,积极参

与长三角应急管理协同发展建设,在区域重大灾害事故联防联控、城市安全运行、应急管理数字化建设、重大活动协同保障等领域,持续深化与上海、合肥、宁波、南京等长三角城市合作。推进钱塘江流域、太湖流域在综合防灾减灾救灾、应急救援等方面的区域合作,进一步健全完善区域间在灾情信息、救灾物资、救援力量等方面的应急协调联动机制建设。推动完善区域重特大事件应急预案,加强区域协同应急演练,健全信息通报与共享机制,到 2025 年区县级应急管理部门与接壤的同级应急管理部门全部建立信息共享机制。

强化军地协同。建立应急救援军地联席会议制度,强化军地指挥协调、会商研判,健全兵力需求对接机制,建立抢险救灾兵力使用调度制度,完善防汛防台兵力前置流程,加强灾害预报预警、灾情动态、救灾需求、应急资源、救援进展等应急信息实时共享,加强军地应急预案衔接和军地联合演练。

强化政社协同。完善社会应急联动工作组织,进一步建立健全社会应急联动和动员机制,推进政府部门与工会、共青团、妇联、红十字会等社会团体和基层自治组织、民间组织在动员群众、宣传教育、灾害防御、社会监督、紧急救援、社会救援队伍培育等方面的合作。

4. 强化应急救援综合保障。

加强应急物资保障。各级各部门和单位结合本地风险情况和灾情特点,科学确定各类应急物资储备品种、结构、数量和区域布

局,严格落实市、区县市、乡镇(街道)以及村(社区)四级应急物资储备,确保储备规模与区域人口和经济社会发展水平相匹配。将社会储备纳入政府应急物资储备管理范畴,健全实物储备,在实物储备的基础上,结合区域特点,采取协议储备、依托企业代储、生产能力储备和家庭储备等多种方式,逐步构建多元、完整、覆盖全市的应急物资储备体系。加强应急物资管理信息化建设,以市应急管理指挥平台为基础,强化应急物资信息管理功能,搭建“涵盖全面、结构合理、信息完善”的全市应急物资储备信息数据库,实现应急物资的动态管理、有效共享、科学调度。

加强紧急运输保障。统筹紧急运输资源,健全多方参与、协同配合的紧急运输模式,建立完善集中统一的应急物流管理和指挥机制,完善与运输企业、部队、航空以及社会救援组织等的合作机制。建设政企互联、部门共用、信息汇聚的市级紧急运输平台调度系统。完善紧急运输网络,加强应急物流基地、配送中心和物流中转站建设,在关键物流枢纽,建设应急物资储备库调度指挥和配送分拨中心,依托大型物流企业建设一批综合应急物流基地。加强公路、水运、铁路、民航、邮政快递等紧急运输绿色通道建设,对参与灾害事故应急救援的人员及物资装备运输车辆实行收费公路免收车辆通行费,并保障优先便捷通行。

加强应急通信保障。加强应急管理领域通信网络基础设施建设,根据全省统一部署,推进卫星通信网、370MHz窄带集群无线通信网的基础设施建设,加快融合通信调度系统建立,实现有线、卫

星和无线通信网融合互通。统筹布局市域网络架构设施,在灾害多发易发地区、重要城市、高风险设施周边区域建设一定数量的超级基站,提升区域通信网络保障能力。统筹使用应急救援所需卫星资源,提升公网断电、通讯中断等不利条件下救援现场的应急通信保障能力。

5. 提升灾后恢复重建能力。

健全市级综合统筹指导、区县市作为主体、灾区群众广泛参与的灾后重建工作机制,科学评估灾害损失,健全灾情核查评估机制,科学制定灾后恢复重建规划。推动区县政府制定本区域自然灾害救助政策,设立灾害救助基金,探索建立自然灾害救助标准调整机制,完善各区县市受灾人员救助标准。加强灾后恢复重建资金管理,探索建立资金直达灾区和项目机制。完善应急捐赠物资管理分配机制,优化进口捐赠物资审批流程,缩短供应链和中间环节。鼓励、引导单位和个人参与自然灾害救助捐赠、志愿服务等活动,加强对企事业单位、社会团体、城乡基层群众性自治组织捐赠的救灾款物使用情况的监督检查以及社会力量参与灾害救助工作的指导。

(五) 推进安全数智城市建设,提升安全运行水平

1. 强化城市安全数智治理。

推进城市大脑智慧应急建设。构建反应迅捷、研判精准的城市大脑智慧应急体系,积极打造安全生产风险防控、自然灾害防治和应急救援应用,聚焦城市运行安全、自然灾害等关键场景,建设

一体化支撑、差别化授权的数字驾驶舱,有序推进区县市、乡镇(街道)两级应急管理数字驾驶舱建设,落实城市大脑应急管理应用全面向基层延伸,实现全市域协同的数字化治理。完善应急管理的知识管理体系,制定基于应急预案的标准应急应对工作清单,构建灾害事故处置知识库与案例库,定期开展事故统计分析,推进从责任落实、监管体系、法律法规等角度挖掘事故深层次症结,加强对未遂事故和人员受伤事故的统计分析。深化智慧应急数据治理,坚持“数用分离,智能驱动”,着力提升数据服务化水平、全流程监控数据质量、多频度数据融合能力以及非结构化数据解析分析能力。

深化应用场景建设。聚焦城市安全运行重点行业领域,推进应急管理工作应用集成、流程优化、制度重塑,根据全省统一部署,落实突发事件应急处置和救援、“遏重大”攻坚战、危险化学品全生命周期风险管控、工业企业安全风险防控等四项多业务协同多场景系统集成应用。拓展深化一体化、智能化、场景化多业务协同应用,持续迭代升级防汛防台应急联动应用场景、危险化学品事故防控“看得见”应用场景和城市安全运行场景。结合国家“工业互联网+安全生产”行动计划,加快重点行业工业互联网平台建设,提升工业安全生产的感知、监测、预警、处置和评估能力,推进新领域新业态的智能场景建设,构建易推广方便落地的应急管理和城市安全智能小模型、小应用,提升智能场景的应用覆盖能力。推动应用场景共建共享,深化数据开放,完善应用创新机制,引导和支

持社会方加入构建智能场景应用,形成应急应用社会共建共享格局。

2. 提升城市运行安全风险监测评估水平。

强化城市安全风险监测预警。完善城市安全监测预警系统,建设空天地一体的城市风险感知网络,加强大型建筑、公用设施、地下综合管廊、公共空间等城市基础设施及地下空间安全感知网络建设,升级城市燃气、供水、排水管网和桥梁等城市生命线及重大危险源安全监测网络。围绕城市运行过程中安全风险突出的行业领域,构建风险监测指标体系和监测预警模型,重点建设工地现场管理系统、市政基础设施项目管理系统等,实现对安全风险突出的行业领域企业安全生产风险监测、预警和趋势分析。推进城市安全物联网平台构建,构建城市安全监测预警平台,建立安全风险综合研判和分级预警模型,提升突发事件监测预警能力,实现城市运行异常事件、高风险事件自动预警。

全面开展城市安全风险评估。建立健全城市安全风险评估管理制度,定期开展重点区域、重大工程和设施安全风险评估,针对新业态、新领域和拟颁布的重大政策及时开展安全风险评估,制定落实风险管控措施。编制发布城市安全风险白皮书,健全城市公共安全隐患排查制度体系。开展重大活动安全风险评估,建立重大活动风险提示制度,明确风险等级和安全措施要求。健全城乡规划、建设、运行等全周期安全风险评估制度,开展城市体检工作,将安全韧性列入城市体检评估指标。推进城市安全发展,完成国

家安全发展示范城市试点创建,全面推进省级安全发展城市创建工作。

3. 增强城市发展韧性。

将韧性城市建设内容纳入城市总体规划,完善相关基础设施布局,加强城市防灾工程建设,完善城市总体规划安全风险评估会商机制。统筹推进防洪排涝建设,构建“强堤防、快河网、多水面”的防洪排涝体系,加快实施城市易涝隐患区域整治、城市地下供排水管网及内涝隐患安全整治、水利工程防洪排涝体系等工程建设。积极推进海绵城市建设,改善城市道路排水,增强公园和绿地系统的城市海绵体功能,统筹推进浅水位城市河湖体系恢复,打造安全可持续的城市水循环系统,到2025年城市建成区55%以上的面积达到海绵城市建设要求。

(六) 加强科技支撑体系建设,增进创新发展动能

1. 加强科技支撑力量建设。

发挥大企业和企业家在技术创新中的引领支撑作用,鼓励本地应急产业的龙头企业建设研发机构,大力引进院士专家工作站,牵头组建创新联合体,搭建产业共性技术和关键技术供给平台。加强应急专家队伍建设,健全市、区县市两级应急管理专家库体系,完善专家团队统筹管理机制,探索建立专家备案管理制度。

2. 深化应急科技攻关。

加强安全核心技术研究及成果转化。突破安全核心技术掣肘,推动对本质安全核心工艺、关键设备和风险监测预警、应急救

援、自救逃生等先进适用技术攻关。加大科技成果转化和推广,支持区域性创新中心和成果转化中心建设,鼓励社会力量开展科技成果转移转化工作,提高科技成果转化成效。加强应急管理重大科技创新成果推广应用,支持科研院所、高校、企业、应急救援队伍和社会团体申报应急管理先进适用技术装备,建设先进适用装备研发与应用示范工程。

搭建高水平创新平台。深入实施“名校名院名所”工程,积极引进应急管理领域优质科研资源,争取引进国家安全科学与工程研究所、国家自然灾害防治研究院等高水平科研院所来杭建设分院或院区。按照省专项技术攻关方案,推动建设危险化学品、涉水涉渔、道路交通等领域安全工程专业实验室建设。推动应急管理智库建设,健全引智工作机制,打造应急管理政策研究与决策咨询队伍,依托高校、科研院所和社会研究机构,建设1个应急管理高端智库。

3. 建强培优应急人才队伍。

加强专业人才培养。鼓励高等院校开设应急管理相关专业,全力支持浙江大学、浙江工业大学、中国计量大学等高校加强应急管理学科建设,通过科研成果转化或“揭榜挂帅”方式运用国科大杭高院等科教平台成果。依托高校、社会专业机构、企业,推进应急管理实习实训基地建设,壮大应急管理领域专业队伍。借力“全球英才杭聚工程”“青年人才弄潮工程”,积极培育应急管理科技领军人才。

加强应急管理干部队伍建设。依托高等院校、职业院校建立应急管理专业能力培训中心,健全应急管理干部学习、交流、研讨、培训、调训、考核等机制,全面落实应急管理干部轮训制度,分级分批组织应急管理系统干部开展轮训。完善应急管理队伍激励保障政策,落实应急管理干部应急值守待遇,健全医疗救治、心理康复、疗养和保险等制度。完善表彰制度,健全面向基层的表彰制度,对基层应急管理工作中表现突出的集体和个人,在各类评优评先中予以倾斜。加强应急管理干部实践锻炼,加快建设一批应急管理实战培训基地,到 2025 年建设 2 个区县级应急管理培训基地。

4. 培育壮大安全应急产业。

加强安全(应急)产业培育。制定加快安全应急产业发展指导性意见,配套完善安全应急产业建设相关政策法规。建立健全安全应急产业发展协调机制,注重安全应急产业创新成果引进,突出监测预警、预防防护、处置救援、应急服务等领域的关键技术和装备研发,着力打造国际一流数字安防产业园,建设安全应急产业创新研发中心和成果转化中心,积极建设国家级应急产业示范园区。培育安全应急产业企业,制定企业发展扶持政策,利用中小企业发展专项资金促进特色明显、创新能力强的中小微企业加速发展,推动大型企业成长发展为具有产业链控制能力和国际竞争力的“头部企业”,形成大中小微企业协调发展的产业格局。到 2025 年,力争创建 1 个以上省级安全应急产业示范基地,培育 2 个以上处于国内领先水平的安全应急产业骨干企业。

加强技术交流合作。鼓励安全应急产业跨国公司、国内龙头企业及科研机构在本地设立研发中心,促进安全应急产业创新成果在本地落地转化。推动安全应急产业科技交流,支持举办各类具有影响力的安全应急科技峰会、展览与交流论坛,培育知名安全应急主题活动品牌,营造良好的安全应急产业发展氛围。

(七) 推进社会共建共治共享,筑牢安全发展底板

1. 强化基层应急体系和能力建设。

深化基层应急管理体制改革。完善基层应急管理组织体系,建立健全乡镇(街道)应急管理责任清单,组建应急管理领导小组,由乡镇(街道)主要负责人担任组长。乡镇(街道)全面建立应急管理站,配齐配强应急管理工作人员。落实村(社区)应急管理职责,村(社区)党组织书记负责应急管理日常工作,实现村(社区)应急管理员配备、网格员应急管理职责落实全覆盖,充分发挥网格化管理机制作用,积极协助乡镇(街道)做好安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等方面的应急管理工作。

加强基层应急救援力量建设。组建由民兵预备役人员、保安员、基层警务人员、医务人员等构成的乡镇(街道)综合性应急救援队伍,统筹解决乡镇(街道)综合应急救援队伍建设所需资金,到2023年全市各乡镇(街道)的综合应急救援队伍组建率达到100%。全面推进乡镇(街道)专职消防队建设。培育基层专业应急救援队伍,推进化工园区组建与园区内化工企业风险相匹配的专业应急救援队伍。积极培育村(社区)自治性、志愿性应急救援

队伍。加快建设基层综合应急救援服务站,按标准落实人员、场地和装备配置;积极推进乡镇(街道)应急管理站和消防工作站(室)一体化建设,切实提升基层快速响应救援能力。

加强基层应急网格化建设。全面推进乡镇(街道)应急管理融入基层社会治理“一张网”,制定完善网格员应急管理工作职责清单,将安全生产、防汛防台、森林防火、自然灾害风险排查纳入网格管理日常重要职责。健全普通网格管理机制和专属网格管理机制,强化工业功能区网格专业化建设,选强配齐安全生产网格员队伍。提升网格效能,加强网格员应急管理业务培训,规范网格员信息终端使用,完善网格员考核管理办法。

加强基层保障条件建设。推进乡镇(街道)、村(社区)两级应急管理装备标准化建设,落实执法、应急救援保障车辆、执法装备和应急器材配备。落实“全市统一、上下贯通、分级授权、可控可控”要求,推进全市农村应急广播建设,实现各村(社区)全覆盖。按规定做好工作经费保障,将基层应急管理工作经费和应急管理体系、能力建设资金纳入同级财政预算,健全资金管理机制;对基层应急管理工作中表现突出的集体和个人,按规定及时开展褒扬激励。加强乡镇(街道)、村(社区)级领导干部应急管理业务培训,完善乡镇(街道)、村(社区)应急管理人员、应急救援队伍和网格员等应急管理业务培训制度,常态化开展业务培训。

2. 健全社会化服务机制。

大力发展社会化服务。鼓励、引导高校、科研院所、社会专业

机构等积极参与社会化服务。加大社会化技术安全服务机构培育力度,扶持服务质量高、创新能力强的服务机构发展,推进技术服务标准化建设,提升专业服务水平。健全灾害事故防治社会化服务体系,拓展社会化服务模式,采取政府购买、行业互助、企业自助、“保险+服务+科技”等形式,推广专家工作站、企业互助平台、安全生产体检站等参与基层社会共治管理。依托省社会化服务信息平台加强社会化服务监督管理,健全考核评价和惩戒淘汰机制,引导技术服务市场健康有序发展。

强化社会监督作用。统筹推进企业安全生产诚信体系建设,实行企业安全生产信用风险分类管理制度,健全完善安全生产领域信用联合奖惩机制,落实安全生产领域失信联合惩戒制度,建立失信惩戒对象管理台账,贯彻落实企业安全生产信用修复机制。支持行业协会制定行业行规、自律规范和职业道德准则,建立健全职业规范和奖惩机制。完善自然灾害领域信用体系建设,建立应急物资采购、紧急征用、志愿捐助、灾害救助和恢复重建等方面的诚信制度和信用记录,强化守信激励和失信惩戒。

3. 完善风险市场分担机制。

加大安全生产责任保险统筹推进力度,深化安全生产责任保险共保体建设,推进共保体实体化运作,健全运作机制。规范安全生产责任保险服务机制、体系、标准和平台。矿山、危险化学品、烟花爆竹、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼、交通运输等高危行业生产经营单位安全生产责任险投保率 100%,鼓励引导冶金、有色、

建材、机械、轻工、纺织等工贸行业及“三场所三企业”等领域参与投保安全生产责任保险。建立健全巨灾保险制度,完善灾害风险分担机制,鼓励保险公司研发推出符合市场需求、多样化的商业巨灾保险产品,推进防汛防台、地质灾害防治重点地区开展巨灾保险制度试点建设,到 2025 年实现巨灾保险制度建设全覆盖。健全工伤保险“补偿、预防、康复”三位一体制度体系,探索建立工伤预防常态化工作机制,实行工伤保险费率浮动与企业的安全生产挂钩,实施工伤预防行动计划,逐步提高工伤保险基金中事故预防费的提取比例。

4. 加强安全文化建设。

大力培育安全文化。引导安全文化工程建设,构建安全文化教育体系,将安全素质教育纳入国民教育、党员干部公务员教育和精神文明建设体系。实施应急科普精品工程,利用新媒体、虚拟社区、移动客户端等载体,面向不同社会群体,开发应急科普教材、读物、动漫、游戏、影视剧等应急管理公众教育系列产品。加大应急科普文化教育产品的宣传和推广力度,到 2022 年实现全市农村文化礼堂消防、道路交通、防汛防台等应急安全宣传全覆盖,到 2025 年实现应急安全宣传教育在企业、农村、社区、学校和家庭全覆盖。

加强安全宣传教育培训。深化推进安全宣传教育进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭,利用安全文化示范企业评比、应急进万村、文明社区、文明城市、安全发展示范城市创建、平安校园建设、“最美家庭”评选等载体,以及全国防灾减灾日、安全生产月、

全国消防日、国际减灾日、森林消防日等重要节点普及各类安全知识、防灾减灾知识和应急避险常识,全面提升社会公众安全素养。深入实施高危行业企业员工安全技能提升工程,到 2025 年高危企业从业人员取得职业资格证书或职业技能等级证书的比例达到 50% 以上。持续开展企业百万员工安全大培训,到 2025 年实现全市加工制造类小微企业、三场所三企业、工贸使用危险化学品企业主要负责人、安全管理人员和重点岗位人员培训全覆盖。

深化应急管理宣教平台建设。加强资源整合,鼓励将体验馆与当地有条件的避灾安置场所、综合减灾示范社区、博物馆、科普基地等综合性场馆结合建设,形成区域内以综合应急体验馆为中心、周边建设数个专业体验馆的梯队发展空间布局,提升各类场馆的应急安全科普宣教效能。到 2025 年全市建成 141 家应急(安全)宣传教育体验馆。

四、重点工程

(一) 综合安全风险评估工程

根据国家、省有关要求,开展自然灾害综合风险普查,摸清全市自然灾害风险底数,编制自然灾害防治区划。实施企业安全风险调查和重点隐患排查,加强重点行业领域安全风险辨识与评估。定期开展城市安全风险评估,建立健全城市安全运行风险基础数据库。

专栏 5:风险评估主要工程

1. 自然灾害综合风险普查。开展气象灾害、地质灾害、水旱灾害、森林火灾、地震灾害致灾调查与评估、编制灾害危险性评价图系,危害风险分布图。建成分类型、分区域、分层级的自然灾害风险与减灾能力数据库,形成全市自然灾害防治区划图和防治对策。

2. 企业安全生产风险普查。开展企业安全风险普查,摸清行业企业风险数量、种类和分布情况,开展风险评估,形成全市企业风险清单和电子地图。到 2022 年全面完成各类企业的安全风险普查工作,建立常普常新的企业安全风险普查机制,动态识别各类安全风险。

3. 城市安全风险评估。定期开展城市生产经营单元、城市生命线工程、城市典型自然灾害等领域安全风险辨识评估工作,构建城市动态安全风险地图,形成风险目标分类分级管控清单,实施风险动态管理。

(二)应急管理数字赋能工程

建设智能化城市安全运行管理平台,汇聚城市基础设施信息,完善实时感知系统,实现安全生产、自然灾害等突发事件的源头管控、过程监测、预报预警、应急处置,提升城市运行安全水平。开展短临预警系统建设及应用,充分利用智慧应急等信息化手段,实现风险预警精准、预警发布精准,提高对强降雨、泥石流、冰雹、龙卷风等极端天气灾害的预警防范和协同处置能力。

专栏 6:应急管理数字赋能主要工程

1. 智能化城市安全运行管理平台。整合危险化学品、道路桥梁、气象灾害、地下管网及其他灾害监测监控信息,建设覆盖跨部门、跨地区的城市安全韧性感知数据池。建设城市安全韧性监测预警系统和城市应急管理指挥调度系统,形成对城市空间全时段、全方位的监控和管理,实现对应急场所、应急物资和应急救援人员的有效管理和实时调度。

2. 短临预警系统建设及应用。开展短临预警系统应用,全面接入气象等部门监测预警信息,完善预警信息发布渠道,落实预警通知及时到岗到户到人,形成风险预警精准、发布渠道畅通的短临预警模式。

(三) 应急救援能力提升工程

加强应急指挥能力、灾害事故高效应对能力建设,积极推进区域应急救援平台(杭州)建设,健全综合应急指挥平台,大力发展应急救援力量,不断提升应急救援能力。

专栏 7: 应急救援能力提升工程

1. 市级综合应急指挥平台建设。持续升级市级综合应急指挥中心,满足同时处置两起以上突发事件(安全生产类、自然灾害类)的需求,实现对应急场所、应急物资和救援人员的有效管理和调度,平台纵向与省、区县市应急指挥中心互联互通,横向与军队系统、政府部门互联。

2. 应急救援力量建设。加强消防综合救援力量建设,新培育 1 支市级救援队伍。支持专业应急救援队伍建设,积极培育专业救援队伍,全市每年培育不少于 20 支应急救援队伍。

(四) 基层应急规范化建设工程

推进基层应急管理规范化建设,加强机构、装备、基础设施和队伍建设,筑牢基层安全风险防线。

专栏 8: 基层应急规范化建设工程

1. 基层移动指挥平台建设。根据全省统一部署,建设车载移动指挥平台,到 2025 年全面完成基层移动指挥平台建设,市级、安全生产重点县和自然灾害重点县配置率达到 100%。

2. 基层综合应急救援服务站建设。在全市事故和自然灾害多发的乡镇(街道)建设 53 个基层综合应急救援服务站,合理配置人员力量。

3. 基层防汛防台体系建设。加强基层防汛防台应急队伍建设,乡镇(街道)至少组建 1 支综合性应急救援队伍,队伍人员不能少于 25 人,村(社区)至少组建 1 支以村(社区)干部、党员、民兵为核心的青壮年防汛防台抢险小分队,队伍人数不少于 10 人。加强抢险救援的应急装备和物资配备,到 2022 年多灾易灾乡镇(街道)、村(社区)卫星电话、排水泵、应急发电机等“三大件”配备 100% 到位;乡镇(街道)、村(社区)两级基层责任人头盔、电筒、防护雨具、救生衣等“四小件”配备 100% 到位。到 2025 年各乡镇(街道)建成面积不小于 50m² 的防汛救灾物资仓库(包括代储点),村级建成面积不小于 15m² 的防汛救灾物资仓库(包括代储点)。

4. 避灾安置场所规范化建设。开展避灾安置场所规范化改造工程,到2025年完成全市避灾安置场所规范化建设,切实提升避灾安置场所的辨识度及管理能力,强化避灾安置场所的服务保障能力和转移安置舒适度。

5. 乡镇(街道)专业管理队伍建设。科学统筹基层应急救援力量,加大编制资源挖潜力度,并通过采取政府雇员等方式,加强乡镇(街道)应急管理专业队伍建设,确保乡镇(街道)专职从事安全生产监管人员配置率达到100%。

(五)全民安全素养提升工程

强化安全宣传教育培训,深化推进全市安全教育培训学校(机构)建设、应急(安全)体验设施建设,开展应急避险、逃生自救、防震减灾、公共安全、重点行业领域安全、应急救援培训等教育。

专栏9:全民安全素养提升工程

1. 应急(安全)体验设施建设。打造一批具有杭州地方特色的安全宣传教育体验馆,到2022年每个区县市至少有1家II类应急(安全)宣传教育体验馆,到2025年全市建成141家应急(安全)宣传教育体验馆和网上融合平台。

2. 安全生产培训考试能力建设。鼓励职业院校和安全培训机构开设安全生产课程、专业,培育一批职业院校和特色安全培训机构,到2025年打造2个安全生产教育培训示范职业院校和培育3个特色安全培训机构。完善市级安全生产考试机构条件,遵循高效、便民原则,完善安全生产考点布局,原则上除主城区外,每个区县市只设一个考点。

(六)应急管理综合保障工程

全面推进应急综合保障能力建设,加强综合性应急物资储备库建设,提升应急物资实物储备能力,推进“一网一群一系统”建设,提升应急通信保障能力。落实综合执法改革意见,加强监管执法装备配备。深化应急管理科技创新,大力培育创新联合体,提升应急管理科技支撑能力。

专栏 10:应急管理综合保障建设工程

1. 应急物资储备库建设。围绕“防大汛、抗大灾、抢大险”的应急物资储备保障需求,全面推进应急物资储备库建设,建成 1 个市级中心库(省级中心分库)和 7 个区县级储备库。

2. 监管执法保障能力建设。加强监管执法装备配备和执法谈话室规范化建设,到 2025 年按标准全面完成全市执法服装、执法配套装备和执法车辆配备。市、区县市、乡镇(街道)三级执法部门执法谈话室规范化建设率达到 100%。

3. 应急通信保障建设。根据全省统一部署,开展应急管理卫星通信网基础设施建设,到 2025 年新建或改造 1 个市级远端站和 1 个市级便携站,13 个区县级便携站。推进应急管理 370MHz 窄带集群基础设施建设,到 2025 年建成 30 个固定站、10 个移动站,配置手持终端 500 台、车载终端 100 台。加强应急管理融合系统建设,依托电子政务网络、视联网,建设市、区县市二级部署融合系统,建设融合音视频调度平台 16 套和通信网关 16 套。

4. 科技支撑力量建设。面向城市安全发展、灾害预警预报、公共危机管理、危险化学品风险管控、高端应急装备研发、重大防灾减灾技术攻关等重点领域培育创新联合体。

五、保障措施

(一) 强化组织领导

各级党委政府要对本行政区域内的应急管理负总责,对标应急管理体系和能力现代化建设要求,将本规划确定的目标指标和主要任务纳入当地经济和社会发展规划,层层建立目标责任制,确保规划目标顺利实现。各级应急管理部门要会同发展改革部门,建立推进本规划落实的部门分工协作机制,明确职责分工,加强规划实施的组织领导,强化指导、协调以及监督作用,确保规划顺利实施。

(二) 强化要素保障

加强应急管理财政支出相关政策研究,全面实施预算绩效管理

理,按规定落实应急管理重点工作和重点工程的经费安排。积极利用现有产业政策,支持应急产业发展。各级党委政府要围绕破解应急管理难题,加强“四个重大”衔接,落地实施一批重大项目,列为政府优先实施和财政重点保障对象,制定项目资金、土地供应、项目审批等方面的支持政策。

(三) 强化规划实施

建立健全规划实施协调与衔接机制,确保各级应急管理规划之间以及与政府国民经济和社会发展规划、国土空间规划、其他相关专项规划之间的有效衔接,提高规划的科学性、统筹性和前瞻性。各级应急管理部门联合本级发展改革部门制定本级应急管理规划目标任务分解方案,明确责任部门和责任人,纳入部门和政府年度考核。

(四) 强化监督评估

建立本规划实施评估考核机制,对规划实施情况进行全面评估,重点对规划确定的目标指标、任务举措和重大工程落实情况进行评估总结。由市应急管理局会同市发展和改革委员会,2023年组织规划实施情况中期评估,2025年完成规划实施成效评估,评估结果作为评价各级党委政府和各部门绩效的重要依据,评估考核结果及时向社会公开。

