

西政办发〔2023〕2号

**西吉县人民政府办公室
关于印发《西吉县应急体系建设“十四五”
规划》的通知**

各乡镇人民政府，县直各部门（单位），区、市驻县各单位：

《西吉县应急体系建设“十四五”规划》已经县十八届人民政府第22次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真抓好落实。

西吉县人民政府办公室

2023年2月3日

（此件公开发布）

西吉县应急体系建设“十四五”规划

为全面贯彻落实党中央、国务院及区、市党委、政府关于应急管理工作的系列重大决策部署和县委、县政府有关工作要求，推进我县应急管理体系和应急能力现代化，有效防范和化解各类安全风险，切实保障人民群众生命财产安全，根据《中华人民共和国突发事件应对法》《宁夏回族自治区突发事件应对条例》《“十四五”国家应急体系规划》《宁夏回族自治区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《宁夏回族自治区应急体系建设“十四五”规划》《固原市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《固原市应急体系建设“十四五”规划》等，制定本规划。

一、“十三五”期间应急体系建设发展回顾与总结

“十三五”期间，县委、县政府高度重视应急管理工作，积极探索、科学谋划、强化措施，大力推进应急管理体系建设，安全生产、防灾减灾、应急救援工作均取得一定成绩，应对自然灾害和生产事故灾害能力不断提高。

（一）“十三五”时期全县应急体系建设取得的主要成绩

安全生产方面。制定《西吉县安全生产责任体系》，进一步明确各级各部门单位的安全生产职责。调整充实西吉县安全生产委员会，制定印发《西吉县安全生产工作考核办法》，探索建立县、乡镇、村（社区）、网格员四级安全生产网格化监管机制，持续推进企业安全标准化建设，企业本质安全水平得到提高，安

全生产责任体系更加完善，安全生产综合治理效果进一步强化。完善安全生产监管监察机构，成立西吉县安全生产执法监察大队，逐步实现安全生产专业执法队伍规范化、正规化运行。按照“四个一律”和“五个一批”原则，突出危险化学品、非煤矿山、建筑施工、道路交通、消防等重点行业领域安全专项整治，严厉查处打击了各类非法违法生产经营建设行为，“十三五”期间，全县共依法关闭取缔非法加油站（点）26家、采砂场56家、拌和站8家、机砖厂1家、屠宰场1家。全面推进安全生产“双重预防体系”建设，综合运用现代化手段和“四不两直”明察暗访等督查检查方式，全面排查整治各类事故隐患，安全生产经营环境进一步净化。全面深化安全生产执法体制改革，加强行政执法“三项制度”建设，筑牢防控安全风险的制度防线，提高依法治安水平。建立地方财政、企业和社会相结合的多元化安全投入机制，积极争取上级专项资金支持，不断强化经费保障，提升安全保障能力。深化专业技术服务机构改革，通过政府购买服务形式，积极开展“八个一”达标创建等活动。严肃生产安全事故调查处理和责任追究，严格安全生产目标考核。“十三五”时期，全县未发生较大及以上生产安全事故，安全生产形势保持持续稳定向好的发展态势。

防灾减灾方面。认真贯彻落实自治区党委、政府部署要求，制定出台《西吉县防灾减灾救灾责任规定》，进一步明确全县防灾减灾救灾职责边界，统一指挥、快速反应、高效联动、无缝衔接、合力应对的防灾减灾救灾工作格局进一步形成，县委、县政

府及其有关部门（单位）防灾减灾救灾主体责任得到全面强化。

“全国安全生产月”、“5·12 防灾减灾日”等活动期间，采取多种方法和途径，深入开展社会化宣传活动，社会公众防灾减灾意识和自救互救技能普遍增强。完善自然灾害监测预报预警及沟通协调机制，不断加强监测预警设施设备管理维护，落实专职监测人员，加大汛期巡查监测频率，畅通灾害预警信息发布渠道；联合县自然资源、水务等部门与气象局签署应急管理气象监测预报预警服务联动工作机制合作协议，切实提高应急防灾减灾气象保障服务水平。建立县、乡、村三级全覆盖的报灾动员体系，自然灾害信息渠道畅通，灾害信息报送快速敏捷。依托公园、绿地、广场、学校操场等设施建成 15 个应急避难场所，总面积达 45.85 万平方米，可同时容纳 13.05 万人避难。

应急救援方面。“十三五”期间，我县应急管理和指挥机构建设进一步加强，成立西吉县应急管理指挥部，整合 9 个部门相关职责及防灾减灾委员会、防汛抗旱指挥部、抗震救灾指挥部、森林防火指挥部职责，有效破除行政体制壁垒，实现了从单项应急管理向综合应急管理的转变；各乡（镇）均成立乡镇应急管理站，县、乡镇、行政村（社区）三级全覆盖的应急管理组织指挥架构逐步完善，切实打通应急管理“最后一公里”。组织编制西吉县突发事件总体应急预案、11 个专项预案和所有乡镇、部门应急预案，全县应急预案体系基本形成。多次组织开展森林草原防灭火综合性应急演练和危险化学品、地质灾害、防汛抗旱、抗震救灾等专项应急演练，有效提高各部门（单位）和群众安全防

范意识和防灾救灾能力。组建县级、部门级、乡镇级、重点企业应急抢险救援队伍，进一步提升应急救援实战能力。建设县级物资储备库两处，占地面积 2.07 万平方米，逐步加强应急救援物资使用调度能力。各乡镇人民政府和县应急管理指挥部各成员单位严格执行应急值班值守制度和信息报告制度，切实做到了领导不缺位、岗位不缺人、责任不脱节、防控无缺漏。

（二）应急体系建设存在的主要困难和问题

我县境内地形地貌复杂、生态脆弱、水资源匮乏，干旱、寒潮霜冻、冰雹等异常气候及气象灾害频发，防灾减灾形势不容乐观。作为全区人口第一大县，人口密集，城市建设规模大，生产力发展水平不高，企业本质安全程度低下，社会公众安全意识薄弱，安全生产工作面临巨大挑战；应急管理工作起步晚，自然灾害预警和应急救援能力基础较为薄弱。受上述多种因素的影响和制约，我县应急体系建设仍存在一定的不足，主要表现为：**一是专业应急管理人员短缺。**应急管理体制机制处在调整、转换和衔接关键期，人员划转未完全到位，现有应急管理工作人员素质有待提高，专业人才匮乏，如遇突发公共事件时应急人手严重不足。**二是技术支撑体系薄弱。**监测预警和信息指挥系统建设滞后，应急信息发布、传递和沟通联络仍不够快速畅通，数字化监测基础设施建设和综合预警能力亟须进一步加强。**三是应急预案体系不完备。**县级总体应急预案和各专项应急预案已经修订完成，部分部门、乡镇应急预案编制不够全面扎实细致，部分企业对应急预案编制工作不够重视，存在应付和侥幸心理。距离应急预案体系

“横向到边、纵向到底”要求有一定差距，与此同时，应急预案演练少的情况不同程度存在，预案可操作性和可行性未得到充分检验。**四是应急管理体制和运行机制不健全。**应急管理部门成立时间短，职责尚未理顺，部门之间、乡镇之间衔接不够紧密，多方联动、协同处置重特大突发事件的机制有待进一步建立健全。**五是专业应急队伍力量薄弱。**除县消防救援大队作为综合性常备应急骨干力量外，新组建的应急救援队伍存在人员素质良莠不齐、装备不足的问题；培训演练基础条件欠缺，应急演练开展次数少，演练针对性和实效性不强；志愿者等社会辅助应急力量组织薄弱。**六是应急物资和紧急运输的保障能力有待提高。**应急物资品种单一，数量少；现有应急物资缺乏统筹管理，储备物资投入不足，紧急采购、征用、调拨和配送机制不完善；应急物资、人员和车辆紧急绿色通道不健全，交通工具征用制度不完善。**七是宣传教育和社会参与不够。**应急管理宣传动员未建立长效机制，社会公众危机意识还不强，自救互救能力还不高。广大企事业单位、公益性民间组织和志愿者队伍等社会力量参与突发公共事件预防和处置机制尚不健全。

二、“十四五”期间应急管理体系发展环境分析

（一）有利条件

一是党中央、国务院高度重视安全生产、防灾减灾、应急救援工作。党的二十大提出“要完善国家应急管理体系，提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力”。习近平总书记明确提出，要发挥我国应急管理体系的特色和优势，借鉴国外

应急管理有益做法，积极推进我国应急管理体系和能力现代化。这为安全生产、防灾减灾、应急救援工作提供了政策支持。

二是加强应急体系建设是预防及处置突发事件带来灾难性影响的迫切需求。随着全县经济建设步伐加快，所面临的灾害风险和危机出现的可能性也不断增加，加之我县复杂的地理自然环境和独特的气候特征，导致我县的灾害具有种类多、范围广、频次多等特点。因此，必须加强应急管理体系建设以应对复杂多变的公共安全形势。

三是经济发展为应急管理体系建设奠定坚实物质基础。2019年，西吉县完成地区生产总值78.46亿元，同比增长6.5%；实现城镇居民人均可支配收入28975.0元，同比增长6.0%；实现农村居民人均可支配收入11791.5元，同比增长13.2%；实现地方一般公共预算收入1.81亿元，同比增长0.3%。

四是经济社会发展提质增效、产业结构优化升级、科技创新快速发展，将加快淘汰落后工艺、技术、装备和产能，有利于减少生产安全事故，预警能力得到提升。

五是县应急管理局挂牌成立以来，积极适应新体制新要求，以创新的思路、有力的举措奋力破解改革难题，逐步厘清应急管理横向及纵向各职能部门之间的关系，建立防灾、减灾、救灾、指挥、救援、监管、执法、保障等职能分工清晰、互为衔接的“大应急”管理格局，实现了新时代应急管理工作的良好开局。

（二）不利因素

一是应急指挥信息化水平不高。目前，我县尚未建立应急指

挥中心大厅，应急部门只能通过电话、微信、电视和手机短信向全县各乡镇、各部门及广大群众发送应急信息。应急平台建设相对落后，迫切需要运用云计算、大数据、物联网、人工智能等新技术，建设全面支撑具有系统化、立体化、智能化的现代应急指挥体系。

二是应急救援装备尚待改善。全县自然灾害具有种类多、范围广、频次多等特点，应急救援任务十分艰巨。目前严重缺乏用于应急救援的装备器材，如部分林场林区未安装防灭火预警监控系统，缺乏专用应急救援车辆，如遇森林失火等灾情，救援人员难以携带救灾物资快速赶赴现场，应急救援抢险能力受到限制。

三是应急避难场所面积不够，内部设施配套不足。目前，全县应急避难场所共计 337 个（其中县级场地 15 个，乡级场地 19 个，村级场地 303 个，总面积 18.8 万平方米），按照全国第七次人口普查结果，全县常住人口 31.58 万人，人均避险公摊面积仅 0.6 平方米，低于国家相关标准。全县大部分应急避难场所内部配套设施不足，缺乏配套的厕所、医疗、炊事等应急设施，不能满足应急需求。

四是中小企业安全生产责任落实不到位。全县中小企业生产经营规模不断扩大，但工艺、技术、装备仍然较为落后，各类事故隐患和安全风险交织叠加，安全生产基础薄弱；中小企业安全生产主体责任落实不够，安全工作不扎实、管理不到位，风险管控不到位，隐患治理不及时。

五是应急宣传教育不到位。各乡镇及有关部门对应急救援宣

传教育开展不够，覆盖面窄，部分干部和居民群众安全意识淡薄，缺乏必要的自救互救安全知识和现场逃生能力。

三、“十四五”期间应急管理体系发展总体思路和主要目标

（一）总体思路

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产、应急管理、防灾减灾救灾的重要论述精神，认真贯彻落实区、市、县各级政府决策部署，把握地方经济社会高质量发展的重要战略机遇，做好应急管理“十四五”规划的衔接。以推进地方安全发展为目标，以推动改革创新为动力，以提升应急管理能力为主线，以狠抓安全生产责任落实为着力点，建立完善应急管理体系，统筹加强自然灾害防治，全力防范化解重大安全风险，着力提升应急管理和防灾减灾救灾能力，守牢安全生产底线，坚决防范遏制重特大安全事故，为全面开创地方高质量发展高品质生活提供坚实的安全保障。

1.坚持统筹规划，突出重点。着眼最严峻最复杂局面，深入研究突发事件发生发展的动态演化规律，有重点有针对性的做好各项应急准备，牢牢把握主动权。

2.坚持以防为主，防救并举。尊重自然，尊重规律，从实际出发，强化预防与应急并重、常态与非常态结合，加强风险识别、评估，最大限度地控制风险和消除隐患，推进应急管理由应急处置为重点向全过程风险管理转变。

3.坚持以人为本，安全第一。以人的需求为应急体系建设的重要引领，在安全生产、防灾减灾、应急救援工作中坚持生命至

上、安全第一，妥善做好全县应急体系现代化建设工作。

4.坚持科学合理，上下衔接。创新科技手段和方法，提升应急管理科学化水平，扎实推进“十四五”应急体系现代化建设。

5.坚持政府主导，社会参与。完善政府治理，更加注重发挥市场机制作用，要充分调动群众的积极性、主动性和创造性，强化社会参与。

(二) 发展目标

1.安全生产方面。到 2025 年，全县安全生产综合管理能力显著提升，基础保障能力明显增强，监管体制机制基本完善，城乡居民安全生产素质显著提升，生产安全事故控制指标控制在区市下达指标范围内。

2.防灾减灾方面。到 2025 年，减灾救灾体制机制进一步健全，基本建成与全面小康社会相适应的自然灾害预警、救援救助体系。

3.应急救援方面。到 2025 年，全面建成应急救援信息化体系，打造适应县情实际的应急救援队伍，通过有效的应急救援行动，尽可能地降低事故灾难后果，包括人员伤亡、财产损失和环境破坏等。

四、“十四五”期间应急体系建设的主要任务

(一) 主要任务

1.安全生产方面。

一是健全落实安全生产责任制。严格落实安全生产“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，压实党委、政府领

导责任；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”和“谁主管谁负责”原则，厘清安全生产综合监管与行业监管的关系，厘清部门责任边界，明确相关部门安全监管职责，推进安全生产行政责任法定化；落实企业全员安全生产责任制度和全过程安全生产管理制度，全面推行安全生产标准化，全面开展安全风险防控和隐患排查治理。

二是深化安全监管监察体制改革。按照“横向到边，纵向到底”安全责任落实要求，加强安全生产监管执法力量和执法能力建设，落实乡镇、园区安全生产管理职责，设立安全生产监督管理机构。制定覆盖全县的应急救援力量建设规划，成立以消防应急救援队伍为主，各行业、重点企业分级建设满足需要的安全生产救援力量，推动消防队伍由防灭火为主向综合救援队伍转变。

三是全力推进依法治理。大力推进企业安全生产标准化建设，实现安全管理、操作行为、设备设施和作业环境的标准化。制定安全监督检查年度执法计划，建立完善安全生产监管执法制度，优化细化执法程序和流程，执行“双随机、一公开”行政执法方式。严格落实事故调查处理挂牌督办制度，实行典型事故提级调查，跨地区事故协同调查，对生产安全事故实行“一案双查”、“三责同追”。

四是建立安全预防控制体系。制定安全生产分级分类管控办法，建立完善安全风险评估与论证机制。建立政府监管、应急联动、企业负责和公众参与的城市运行安全保障机制。全面深化烟花爆竹、民爆物品、非煤矿山、道路交通等重点行业领域安全防

控，依法关闭不具备安全生产条件的生产经营单位，提升企业风险管理信息化建设水平，着力强化企业动态监管。

五是加强安全基础保障能力建设。设立安全发展专项资金，加大安全生产与职业健康投入，建立与经济社会发展水平相适应的安全生产预防及应急财政专项资金，保障生产安全事故防控、应急管理、隐患排查、宣传教育培训、基础能力保障建设。将安全生产科技进步纳入全县科技工作规划，完善政府购买安全生产服务制度。在非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、电力等高危行业领域强制实施安全生产责任保险制度。广泛开展“安全生产月”、安全知识“五进”等活动，将安全生产纳入各级党政领导干部培训内容。完善企业负责人、安全生产管理人员和从业人员培训制度。

2. 防灾减灾方面。

一是完善灾害威胁区域人员转移安置工作指引。制定灾害威胁区域人员转移安置指引，明确避险转移路线、转移方式和时间要求，固化避险救助渠道、转移安置方式、工作流程，优化应急响应各个环节和流程。

二是建立灾害调查评估机制。建立灾后常态化、规范化暴雨和地质灾害调查评估机制，分类评估灾害损失，明确灾害防御重点。

三是提升防汛工程度汛能力。梳理水库险情、河岸险情应急救援处置任务，完善应急救援程序和保障措施，编制水库险情、河岸险情应急救援处置技术操作指南。

四是提升城市防洪、排涝能力。开展易涝风险区整治、河道综合整治、排涝泵站等防洪、排涝能力提升等建设项目。

五是完善水文、气象等监测预警。补充建设水库、河道水文监测站点。加快建设预警及应急广播系统，通过多种渠道、多种方式播发，实现预警信息和应急信息分类型、分级别、分区域、分人群的有效传播。

六是提升水库水源工程应对极端天气能力。研究制定水库工程、水源工程应对极端天气工作和措施指引；开展水库水源工程应对极端天气的设施和管理能力提升工作。

3.应急救援方面。

一是加快应急平台系统建设，推进应急指挥技术支撑系统相关技术的发展和运用，完善县级指挥平台和各专项应急指挥平台功能，提高指挥系统的先进性、实用性和安全性。进一步整合各级、各部门（单位）应急资源，建立完善应急救援队伍、应急物资储备、应急避难场所、大型应急装备和设备、风险源信息等基础数据库。结合公共安全监管实际需求，充分利用互联网+、物联网、云计算和5G信息技术等先进科技手段，推进城市安全和应急管理领域物联网应用建设，建立全县应急系统物联网应用体系，全面提升应急指挥技术支撑系统的科技含量和智能化水平。

二是推进应急避难场所建设，完善应急物资保障系统。在建设公园、绿地、广场、学校操场、体育场馆和露天大型停车场等设施时，应按照县级应急避难场所布局和建设规划，结合建设相关设施，使其具备和完善应急避难功能，达到应急避难场所的建

设标准和要求。加快开展多功能应急物资储备仓库规划、选址和建设；完善商业应急储备物资机制，建立与不同领域、各商贸企业的物资保障应急联动机制；探索建立快捷高效的物资调拨调运模式，形成布局合理、点面结合的应急物资保障体系。

三是加强应急救援队伍建设，多举措加强综合性救援力量建设，强化县级应急救援专业队伍与志愿者队伍的训练，发挥好各方面力量作用。要强化应急救援队伍战斗力建设，抓紧补短板、强弱项，提高各类灾害事故救援能力。加强队伍指挥机制建设，大力培养应急管理人才，加强应急管理学科建设。

四是强化应急管理装备技术支撑，优化整合各类科技资源，推进应急管理科技自主创新，依靠科技提高应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平。全面适应科技信息化发展大势，以信息化推进应急管理现代化，提高监测预警能力、监管执法能力、辅助指挥决策能力、救援实战能力和社会动员能力。

五是严格按照《西吉县突发公共事件总体应急预案》要求，健全完善行业主管部门和重点企事业单位应急预案；完善极端天气下应急预案体系，明确不同级别应急响应下的指挥、排险除险、专家支撑等具体工作要求。切实加强应急预案演练，提高应急管理相关部门和相关部门（单位）的应急实战能力。

（二）重点工程建设项目

1.多功能物资库。在吉强镇选择建设多功能应急物资库1个，占地面积9240平方米，库房面积2200平方米，并配套相关设施设备；总投资3000万元。

2.应急指挥中心。建设西吉县综合应急指挥中心 1 个，配套智能化应急指挥装置，实现移动式多功能远程智能操控；总投资 4000 万元。

3.消防应急能力建设。在将台堡镇建设占地面积 9000 平方米的二级消防站 1 座，配套消防救援车辆、消防水池等设施设备；在红耀、新营等 13 个乡镇各建立 1 个乡镇消防供水泵站，配套消防取水设施设备；总投资 6000 万元。

4.应急物资装备配套。采购储备防汛抗旱、地质灾害等应急救援帐篷 3000 顶，棉被、大衣、床等 10000 套；总投资 1500 万元。

5.森林防火基础设施配套及能力建设。在 10 个重点林场建设防火通道 200 公里，安装林区视频监控，实现全覆盖，采购运兵车辆 14 辆，防灭火工具 5000 套，防灭火服装 3000 套等；总投资 5000 万元。

6.应急避难场所建设。在县城建设 2 处应急避难场所，占地 10000 平方米，在 19 个乡镇建设 2000 平方米基层应急避难场所，配备应急指挥室、物资储备室、医疗急救室等设施，并配套应急用水用电等装备；总投资 5000 万元。

五、保障措施

（一）加大政策扶持

1.加大财政专项资金投入。紧紧围绕八大重点工程建设，整合各类专项资金，优化项目结构，逐步加大对重点工程建设的财政扶持力度，发挥公共财政在西吉应急体系建设中的导向作用。

统筹资金使用，整合优化资源，形成政策合力，引导多元化资金投入。

2.创新应急管理政策扶持。以习近平总书记关于安全生产、应急管理、防灾减灾救灾的重要论述精神为指导，结合我县实际，创新应急管理机制体制，制定应急管理及事故救援相关制度措施，以制度措施引导全县应急管理工作，使我县整体工作逐步进入现代化发展轨道。

（二）强化组织领导

1.明确工作目标。认清形势、把握机遇、真抓实干，加强组织领导和政策支持，抓好责任制落实，补齐工作短板弱项。强化部门协调，形成工作合力，努力在推进应急体系现代化上迈出新步伐，在转变应急管理工作方式上寻求新突破。

2.广泛宣传发动。利用各种渠道，以应急管理体系现代化建设为主题，以安全生产、防灾减灾、应急救援等工作为重点，广泛宣传应急管理体系现代化建设在全县经济社会发展中的重要作用，进一步提高社会各界认识，营造公众重视应急管理、支持应急管理和发展应急管理工作的良好氛围。

（三）强化科技支撑

1.培养和引进应急管理科技人才。扩大现有应急管理人才队伍规模，健全人才流动机制，多渠道引进高水平专业技术和应急管理人才，完善各类人才聘用和管理机制。出台引进高层次人才专项政策，吸引高层次人才到我县就业，实施更加开放、更具吸引力的人才政策，对安全生产、防灾减灾、应急管理等方面的特

聘专家给予优厚待遇。

2.实施科技创新驱动。加大引进应急管理先进技术力度，搭建以企业创新为主体，面向社会的创新服务平台。完善应急管理科技体系，以“互联网+”模式构建技术创新与推广服务专家团队、带头人团队，以科技创新驱动提升应急管理内驱力。

西吉县人民政府办公室

2023年2月3日印发

共印96份