

# 沈阳市“十四五”应急体系规划

为全面加强“十四五”时期(2021－2025年)全市应急管理体系和能力建设,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,更好地为全市经济社会持续健康发展,加快推动国家中心城市建设、推动老工业基地全面振兴全方位振兴提供有力保障,根据《中共沈阳市委关于制定沈阳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的建议》(沈委发〔2020〕12号)、《沈阳市人民政府关于印发沈阳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的通知》(沈政发〔2021〕8号)及有关法律法规,制定本规划。

## 一、面临的形势

“十四五”时期,沈阳市将立足国家中心城市定位,加快建设国家现代综合枢纽、国家先进制造中心、综合性国家科学中心、区域性金融中心、区域性文化创意中心。随着沈阳市人口、功能和规模不断扩大,城市运行系统日益复杂,新材料、新能源、新工艺的广泛应用,以及新产业、新业态、新领域的大量涌现,安全风险的复杂性将不断增大,安全发展面临各种新的挑战,积极推进沈阳市应急管理体系和能力现代化,确保长治久安,势在必行。

## (一)取得的进展。

“十三五”时期,各地区、有关部门和单位深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾救灾等工作的重要指示和系列重要讲话精神,认真落实市委、市政府决策部署,全面推进应急管理事业改革发展,取得了明显进展和成效。

1. 应急管理机制进一步健全。全面构建“1+M+N”应急组织、指挥、协调、督导一体化体系(“1”为市应急委指挥部,“M”为应急、消防、公安三个现场指挥部和突发事件处置主责部门指挥部,“N”为供水、供电、供气、供暖、通讯、卫生健康、生态环境、宣传、公安等有关部门以及专家队伍等组成的应急保障组)。制发《沈阳市突发事件应急管理委员会关于印发沈阳市突发事件应急指挥与处置工作办法(试行)》《关于建立沈阳市突发事件军地应急联动机制实施意见》《沈阳市事故灾难与自然灾害突发事件应急指挥与处置办法》,构建起党委、政府统一领导,应急部门统筹协调,综合性消防救援队伍主调主战,各方应急救援力量密切协同的联调联战、科学高效的工作机制。敏感时段和节日期间,启动现场指挥部联勤值守模式,落实每日调度、研判、报告、督导制度,公安、消防、武警、卫生健康、生态环境、地铁、供水、供电、供气、供暖、通讯等重点部门和单位的应急救援队伍值守备勤,全市300支13977人应急救援队伍坚守岗位、枕戈待旦,物资装备前置备战。“十三五”期间,联勤联动高效处置化解突发事件590余起。

2. 应急保障能力进一步强化。完善市、区县(市)两级应急预案

案体系,组织指导修订市级层面总体预案、39个专项预案、124个部门预案、394个区县(市)级预案、512个乡镇(街道)级预案、1523个社区(村)级预案,形成覆盖全面、政企衔接、上下贯通的应急预案体系。完成20种重大突发事件情景构建方案。指导各地区、有关部门开展针对性实战演练85次,参演人数达万余人次。加强应急救援队伍建设,印发《沈阳市突发事件应急管理委员会关于印发沈阳市应急救援队伍建设三年实施规划(2020年-2022年)》《沈阳市应急委办公室关于明确沈阳市突发事件应急救援队伍的通知》《沈阳市应急委办公室关于加快专业应急救援队伍和专职消防队建设的通知》等相关文件,指导全市补短板、强弱项,督促重点地区、重点企业加强应急救援队伍建设,做好应急救援准备,增强风险防范和应急处置能力。目前,全市已组建市级应急救援队伍41支34070人,区县(市)级队伍262支12296人,乡镇(街道)队伍160支8528人,社会队伍8支505人,形成“全灾种、大应急”覆盖城乡的应急救援队伍体系。市、区县(市)两级应急物资储备网初步形成,市级应急物资储备库2个,区县(市)级应急物资储备库43个,全市应急物资储备规模过亿元,能够满足紧急转移安置1万人的应急物资需求。同时,与社会力量在物资设备供应、运输、宣传培训等方面进行合作。

3. 安全生产形势进一步向好。实施安全生产“四责”联动,全面压实党委政府领导责任、部门监管责任、企业主体责任和全员岗位责任,构建政企联动、双轮驱动的安全生产逻辑网格,建立完善

隐患问题发现、治理、督考的闭环管理机制,城市安全治理责任、治理区域、治理过程实现全覆盖。市委、市政府把安全生产作为领导干部加强经济社会管理、保障改善民生的重要任务,纳入绩效考核。建立市委常委包保分管地区、市政府领导班子成员包保分管领域的责任制度,各级领导安全生产履职机制更加完善。加强安全生产内设管理机构的设置,14个市直部门增加了安全生产处,19个市直部门在72个处室明确了安全生产监管职责,市直行业部门安全生产职责确权率100%;市司法部门确认公告了22个部门、52个单位的安全生产行政执法资格,扫除了部分行业部门无安全生产执法权的法律依据障碍,各行业领域安全生产履职意识明显提高。印发《沈阳市生产经营单位主要负责人履行安全生产管理职责规定》,建立履职考核结果与企业和个人安全生产奖惩、评先评优挂钩制度,全面落实安全承诺制度和全员岗位责任体系建设,开展安全生产标准化、安全文化示范企业、职业卫生基础达标系列活动,推进企业安全责任、投入、培训、管理和应急救援“五到位”。全市已有三级以上安全生产标准化企业2711家、市级以上安全文化示范企业144家,企业主体责任意识明显提升。全市连续10年实现重特大生产安全事故零发生,全市安全生产水平稳步提升,安全生产形势持续向好发展。

4. 防灾减灾救灾能力进一步提升。针对沈阳市自然灾害特点,在森林防灭火、防汛等重点领域持续发力。森林防灭火能力不断提高。每年森林防火期,组织全市9个涉林地区、市森防指27

个成员单位、2000 余名专兼职护林员，围绕基础、防控、救援三个方面，按照管住人、控制源、盯紧点、防牢线、巩固面的总体思路，筑牢村屯、护林员、督导检查、依法打击、森林救援、消防屯兵前置和宣传七条防线，在进山路口、风景区入口设立森林防火检查站 133 个，3 个森林防火监控中心 72 个视频点位、6 个瞭望塔全时段全天候监控，7 架无人机开展空地一体化立体巡查，全方位布控。成立 5 个专项督查组和 21 个重点时段督查组，深入 5 个重点地区、51 个乡镇（街道）、508 个村屯（社区），开展不间断督查检查。5 支专业森林消防队 309 名消防队员备勤值守，在 11 个重要点位靠前布防、协同联控。防汛能力不断提升。围绕防汛工作 36 字方针，完善市防指指挥体系和工作规则，修订市级防汛方案，建立 22 种防汛基础信息台账，6 类信息报告模板，5 类工作流程图，制定 73 处易积水点位“一点一策”防控方案，实名制落实市、区县（市）、乡镇（街道）、村（社区）四级防汛责任人 3532 人，构建市委常委包地区、市政府领导包河流的四级防汛“双包”责任体系，压实 29 座中型水库、35 处重点险工险段防汛责任。市防指 10 个督查组、市防指办 14 个基层服务组下沉一线开展督导检查服务。市防指办组织 43 个成员单位强化研判预警、人员转移、重要目标防护、应急救援等各环节的联勤联动。“十三五”期间，共科学防御强降雨 67 次，圆满完成“4·17”棋盘山火扑救、“利奇马”“巴威”“美莎克”“海神”等防汛防台风以及“12·2”高层建筑火灾扑救等任务，其中“12·2”高层建筑火灾扑救行动被应急管理部列为 2019 年全国

应急救援十大典型案例。

5. 应急安全文化辐射面进一步扩大。应急安全文化体系建设初见成效,开展应急安全“五进”宣传主题活动 757 场次。推出“安全沈阳”文化手册、设计印发安全文化吉祥物、安全文化大使卡通形象及系列安全文化宣传海报,制作 40 余部安全文化系列公益宣传片和“安全侠”进社区、进学校、进机关、进社区、进农村、进家庭、进公共场所等 7 个主题宣传挂图,拍摄公益微电影《都市守望者》和动漫片《安全侠话安全》,首创自媒体精品栏目《沈阳消防画报》。与 FM98.6 应急广播联合开展“沈阳应急大讲堂”走进沈阳广电直播间活动,收看人次达 134 万。联合市教育局、人民网、辽宁传媒学院共同举办“应急安全一堂课”校园安全公开课,收看达 86 万人次。制作应急安全文创产品 34 部,在 230 个社区应急宣传屏、火车站、地铁和公交移动视频终端滚动播放,受教育人群达 500 余万人次。广泛开展防灾减灾知识宣传周活动,全市累计举办宣传活动 630 余场,发放宣传品 24 万份,线上实时参与培训人数达 70.8 万人,线下受众人数近 2500 万人次,媒体信息发布百余次。央视 1 套《新闻联播》、央视 13 套《午夜新闻》深入报道我市防灾减灾宣传做法。

## (二) 面临的挑战。

“十四五”时期,从国际国内总体形势上看,当今世界仍处在百年未有之大变局之中,席卷全球的新冠肺炎疫情又陡然增加了许多新的不确定性因素,准确判断和防范化解各种挑战和风险的

难度增大。从突发事件的应急处置复杂程度来看,各种风险相互影响,呈现出自然和人为致灾因素相互联系、传统安全与非传统安全因素相互作用等特点。在城市工业化、城镇化、信息化不断推进的过程中,应急突发事件的关联性、衍生性、复合性和非常规性不断增强,跨区域趋势日益明显。从安全环境上看,沈阳市正处在工业化、城镇化快速发展的进程中,城乡一体化、人口密集化、工厂园区化、路桥高架化水平不断提高,城市安全风险日趋加大,城市发展面临诸多新问题、新挑战。城市安全风险交织并存,负载过重、带病运行、地铁施工、拆迁改造以及地质采空区等直接威胁城市生命线安全运行。现有天然气、供热、供水管网存在许多老旧管道,迫切需要更新改造。一些新的安全风险不断出现,新能源、无人机、电动自行车等推广使用带来新的火灾和交通安全风险,安全风险愈加多样化和复杂化。《中国气候变化蓝皮书(2020)》显示,气候系统多项关键指标呈加速变化趋势。我国是全球气候变化的敏感区,气候极端性增强,降水变化区域差异明显、暴雨日数增多,沈阳市未来防汛防台风的压力有增无减。随着网络新媒体的快速发展,各类突发事件通过互联网信息快速传播,加大了应急处置难度。同时,公众对政府及时处置应急突发事件、保障公共安全提出了更高的要求。从应急体系发展现状看,法规标准体系尚不健全,政策保障措施还不完善,应急物资储备结构不合理、调运配送效率不高等问题还不同程度存在,应急救援队伍管理体制不健全、协同机制不完善、力量部署不均衡,公众参与应急管理的社会化组织程

度还比较低,公共安全意识和自救互救能力薄弱,社会协同应对机制有待健全。

### (三)发展的机遇。

“十四五”时期,是沈阳实现高质量发展、新时代振兴发展的关键时期,也是沈阳落实国家战略,着力提升城市发展能级,加快推动沈阳从区域中心城市向国家中心城市迈进的攻坚时期,这必将为应急管理工作带来许多新的机遇。

1. 党和政府为应急管理事业发展提供了不竭动力。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,把应急管理体系和能力建设摆在前所未有的高度,深化应急管理重点领域改革改革,开辟了防灾减灾救灾、安全生产等应急管理理论与实践的新路径,发展方向进一步明确,治理体系不断完善,为推动应急管理工作提供了巨大动力和能量。市委、市政府高度重视应急管理工作,将应急部门定位为城市安全卫戍队,在人力、物力、财力上给予最大保障。

2. 经济高质量发展为强化应急管理基础提供了有利契机。2017年10月18日,党的十九大报告明确指出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期”。2018年7月,市委、市政府印发《中共沈阳市委 沈阳市政府关于推动高质量发展的意见》,提出要构建高层次产业体系、培育高水平创新能力、推进高品质城乡建设、打造高品位发展环境和建设高素质干部人才队伍,沈阳市高质量

发展必将对应急管理基础产生显著的提升作用。

3. 创新驱动向纵深发展为推动应急管理跨越式发展提供了强大支撑。近年来,沈阳市从着力振兴工业入手,形成了“坚持战略性新兴产业与传统制造业并驾齐驱,提升中高端产品供给能力,打造具有持续竞争力和支撑力的工业体系”的创新发展路线图。2020年10月,全球工业互联网大会在沈阳市举办。未来5年,沈阳市新旧动能将加速转换,新技术新装备新工艺新业态将大量涌现,人工智能、大数据、云计算、5G、物联网等高新技术蓬勃发展,必将促使落后工艺、技术、装备和产能加快淘汰,促进应急管理信息化体系建设和装备技术发展,为应急体系重塑提供新支撑,为应急管理事业改革带来新动能。

## 二、指导思想、基本原则和主要目标

### (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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持人民至上、生命至上,统筹发展与安全,做到常怀民本之心、常思隐患之痛、常悬执法之剑、常筑安全之基。坚持系统观念,以化解安全风险、筑牢发展底板为主题,以推进应急管理体系和能力现代化为主线,以事故起数和死亡人数“双下降”、杜绝重特大事故为目标,着力完善应急管理机制,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,坚决遏制重特大事故,最大限度地降低

灾害事故损失,有效维护人民群众生命财产安全和社会稳定,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,为我市全面振兴、全方位振兴提供坚实安全保障。

## (二)基本原则。

坚持源头治理、关口前移。健全应急管理机制,创新应急管理制度和方法,强化预防与应急并重,预防为先、常态与非常态结合;加强风险辨识、评估、管控,最大限度地控制风险和消除隐患,做到防得好救得快。

坚持底线思维、问题导向。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,坚持以问题为导向、目标为导向、效果为导向,根据事故灾难和自然灾害防范及应急能力建设需求,有针对性地做好各项应急准备,牢牢把握主动权。

坚持资源整合、突出重点。在充分利用政府和社会已有应急救援和保障能力资源的基础上,梳理有关部门和各地区需求,合理规划需进一步补充、完善和强化的建设内容,重点完善信息和资源共享机制,提高核心应急救援能力、社会协同应对能力和基层基础能力。

坚持科学应对、法治保障。尊重自然、尊重规律,从实际出发,创新科技手段和方法,保证科技信息化对应急管理工作的有效支撑,不断提升应急管理科学化水平;完善法规制度,强化标准规范,健全依法决策、行政决策、专家辅助机制。

坚持政府主导、社会协同。完善政府主导应急管理治理

机制,充分发挥社会组织的积极性、主动性和创造性,强化社会力量有效参与;完善各方联动机制,加强地域协同、城乡协同、行业领域协同、军地协同。

### (三) 主要目标。

#### 1. 总体目标。

到 2025 年,形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体系,实现“六个全面”,即应急综合管理能力全面加强,应急队伍建设全面规范,应急救援能力全面提升,应急保障体系全面完备,应急科技支撑水平全面提高,社会协同应对能力全面增强。

#### 2. 核心指标。

生产安全事故死亡人数下降 10% (约束性);生产安全事故起数下降 15% (约束性);单位国内生产总值安全事故死亡率下降 20% (约束性);年均因自然灾害直接经济损失占国内生产总值的比例 <1% (预期性);平均每百万人口因自然灾害死亡率 <1 (预期性);平均每十万人受灾人次 <15000 人(预期性)。

#### 3. 分项目标。

(1) 应急管理法规和机制更加完善。应急管理领域的相关法规体系进一步完善,应急指挥机制、协同机制更趋合理,应急管理机构基础设施、装备条件大幅改善,工作效能、履职能力全面提升。区县(市)级以上应急部门装备配备达标率达到 100%。

(2) 灾害事故防控能力全面提升。风险分级管控与隐患排查

治理机制进一步完善,综合监测、风险早期识别和预报预警能力显著增强,城乡防灾能力、重点行业领域安全生产水平大幅提升。完成城镇人口密集区危化品企业搬迁改造,城市老旧管网改造率达到100%,灾害事故信息上报及时准确,灾害事故信息发布公众覆盖率达到90%。

(3)应急综合保障和支撑能力全面加强。各类救援力量布局更加合理,应急救援效能显著提升,应急预案、物资储备体系更加完善,规模合理、素质优良的创新型人才队伍初步形成,科技和信息化水平明显提高。专职消防人员占全市总人口的比例达到0.4‰,航空应急力量实现2小时内到达重大灾害事故风险地域,灾害事故发生后受灾人员基本生活得到有效救助时间缩短至10小时以内,区县(市)级以上应急机构专业人才占比超过75%。

(4)共建共治共享体系更加健全。全市安全文明程度明显提升,市民安全意识和自救互救能力显著提高,基层治理的精准化水平持续提升,共商共建共治共享格局基本形成。综合减灾示范社区新增10个以上,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%。

### 三、主要任务

#### (一)加强应急管理法治建设。

完善应急管理法律法规体系建设,稳步推进应急管理地方法规、规章及规范性文件的修订、修改和清理工作。加强危险化学品、建筑施工、交通运输等高危行业与城镇燃气、人员密集场所等

重点行业领域的立法或规章制度建设；围绕《中华人民共和国消防法》制定和完善与之相配套的法规，为依法行政提供制度保障。继续巩固执法公示、全过程记录、法制审核等制度，细化执法裁量标准，严格执法程序，建立权责统一，权威高效的执法体制。加强执法监督，完善监督机制，严格落实“谁执法谁普法”普法责任制，加大对监管执法人员的培训力度，提高执法人员运用法治思维解决复杂问题的能力，推动全市应急管理系统监管人员持证上岗率达到 100%，进一步提高监管执法行为的规范化、专业化、精准化。

## （二）健全应急管理工作机制。

发挥好应急部门的综合优势和相关部门的专业优势，建立健全应急联动机制，充分整合各类应急资源，加强预案联动、信息联动、队伍联动、物资联动。建立健全应急处置工作机制，坚持分级负责、属地为主的原则，完善突发事件的预警机制和联合指挥处置机制。健全突发事件处置工作流程，不断完善风险评估、情景构建、预案编制、实战演练、总结评估、监测预警、信息报送、现场指挥与处置、协调联动、善后处理等全过程管理机制。建立健全风险防范化解机制，坚持预防为主，坚持安全发展和综合减灾理念，从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。建立健全灾害事故调查、评估机制，依法开展事故调查，推进事故责任追究和整改措施落实情况评估，加强事故统计分析和预警。完善统一高效的应急管理组织指挥体系，不断完善事故灾害、自然灾害突发事件应急指挥和处置工作办法。强化区域协同，健

全自然灾害高风险地区协调联动机制,编制区域重特大突发事件应急预案,定期开展区域综合应急演练,加强化工园区等区域重大风险的联防联控,推动统一应急管理标准,推进开展区域风险隐患普查。强化军地协同机制,完善军队和武警部队参与抢险救灾的程序方法,开展军地常态化的联演联训,推进军地指挥协同、灾情动态通报、兵力需求对接和应急资源保障,形成部门、地区、军地之间顺畅的应急指挥衔接机制。

### (三)健全应急管理责任体系。

进一步压实应急管理责任,协调推进应急管理体系和能力建设,落实应急部门准军事化管理要求,加强基层应急管理组织建设。推进应急管理综合行政执法改革,将法律法规赋予应急部门的有关危险化学品、烟花爆竹、矿山、工贸等行业领域安全生产监管,以及地质灾害、水旱灾害、森林草原火灾等有关应急抢险和灾害救助、防震减灾等方面的行政处罚、行政强制职能进行整合,组建应急管理综合行政执法队伍,厘清不同层级执法管辖权限,明确监管执法职责、执法范围和执法重点,实施分类分级执法,避免多层多头重复执法、层层下放转移执法责任。市、区县(市)两级应急管理部门原则上实施“局队合一”体制,形成监管执法合力。理顺有关行业领域安全监管职责和执法权配置,健全监管监察人员持证上岗和资格管理等制度。

### (四)推进应急救援队伍建设。

1. 持续推进综合性应急救援队伍建设。建立与防灭火和应

急救援工作实际相适应的消防力量、训练和保障体系，加强实地实战综合演练，提高灭火和应急救援能力。在现有高层、地下、大型城市综合体、化工等灭火救援专业队基础上，进一步做大做强专业队伍，配齐配全各类专业人员，车辆装备全面提档升级。加强基地化模拟训练，充分挖掘内外部资源打造师资团队和示范示教队伍，组织指挥能力培训，定期选送初、中级指挥员、业务骨干赴外交流学习，参加各类救援技术培训，建立一支符合“全灾种、大应急”职能任务的消防救援队伍。大力发展战略形式的消防队伍，加强业务指导和技术培训，完善消防救援队伍与社会联动力量的联勤联训联战机制。

2. 加快推进高危、重点领域专业应急救援队伍建设。全市负有安全生产监督管理职责的部门（单位）按职责开展专业救援队伍建设，单独建立或依托有条件的生产经营单位、社会组织共同建立本行业、本领域专业应急救援队伍，对应急救援队伍建设给予适当的资金和装备支持。重点加强危险化学品生产安全事故、城市管网设施运行保障、城市轨道交通运营保障、建筑工程事故、通信保障、非煤矿山、地震灾害和地质灾害、气象灾害、森林防灭火、防汛抗旱等应急救援队伍建设。加强航空应急救援能力建设，与有资质的航空企业开展深度合作，建立航空应急救援联动机制，以租赁、包租等政府购买服务的方式，开展森林火灾及其他紧急应急救援任务。

3. 推进军地联合应急救援队伍建设。完善突发事件军地应

急联动机制,依托驻沈部队、预备役部队、武警部队及民兵应急力量组建军地联合应急救援队伍,参与地方政府紧急抢险救援工作。

4. 推进应急管理专家队伍建设。完善应急管理专家库,鼓励和协调专家提供决策咨询和技术服务,参与风险辨识管控、应急演练及能力评估等工作,开展应急救援教育培训及学术交流合作,提升应急救援科学水平和理论水平。

5. 积极动员社会力量参与应急救援工作。依托辖区内有应急救援能力的社会力量组建社会化应急救援队伍,健全社会应急力量规范化管理、应急调用、与专业应急队伍共训共练等机制。积极引导和培育发展社会力量有序参与应急行动,建立应急救援志愿者队伍。

6. 推进社区灾害事故风险管理能力建设。建立社区安全培训机制,加大社区公益宣传力度,深入普及居家安全、交通安全、消防安全常识以及应急避险、自救互救技能,增强社区安全管理和应急处置能力。发挥新媒体平台优势,结合社区特点开展示范性、浸润式安全宣传,营造安全稳定的社会生活环境,提升社区居民安全素质和应急能力。

7. 加强应急救援“战区化”协同联动机制建设。建立“战区应急救援作战”模式,根据全市各类应急救援队力量分布,将沈阳市划分为东部战区、西部战区、南部战区、北部战区、中部战区,就近调配应急救援力量,强化五大战区救援力量的辐射作用,提升应急救援队伍联动联处效能。

## (五)健全应急预案体系。

构建科学有效、层次分明、覆盖全面、互相衔接、相互支撑的应急预案系统,推进和规范应急预案演练工作,健全应急预案演练常态化制度机制。不断完善市级总体应急预案和专项应急预案,同步督导各地区、有关部门(单位)、乡镇(街道)和企业建立健全各类应急预案,着力构建层次分明、覆盖全面、互相衔接、相互支撑、齐全配套的立体预案网络格局。进一步完善重大突发事件情景构建,用情景构建指导预案完善,指导重点单位、重点行业、重要区域及人员密集场所的经营管理单位,组织开展人员广泛参与、处置联动性强、形式多样的经常性应急演练,提升应急联动和应急处置能力。加强涉灾部门之间协调配合和应急联动,健全工作规程,形成工作合力,提高应急管理成效,提升城市抵御风险的韧性。

## (六)积极推进应急物资保障能力建设。

1. 完善应急物资储备网络。建立规模适度、结构合理、管理科学、运行高效的应急物资储备体系。运用现代信息技术,建立应急物资数据库,完善应急物资的储备、调拨和紧急配送体系。制定市级应急物资储备规划,分解储备任务,落实储备责任。加快推进市应急物资储备核心库建设,指导各地区建立符合标准的区县(市)级储备库,进一步完善市级应急物资储备网络布局。同时,积极推进应急物资储备网络纵向发展,在部分地区建立乡镇(街道)级应急物资储备库,形成市、区县(市)、乡镇(街道)三级应急物资储备网络。

2. 建立应急物资管理体系。各地区根据本辖区灾害特点、人口数量等实际情况,结合市级应急物资储备规划,制定本地区储备规划与年度救灾物资储备计划,落实地区储备责任,建立健全库房管理、经费保障、动态监管、调拨使用等工作制度,高效开展应急物资采购、调拨、补充等工作。

3. 完善应急物资储备库基础设施。各地区按标准加快推进储备库建设,着重解决防火、防潮、防盗、防鼠等基础设施建设问题,在储备库前预留足够的场地面积,用于运输车辆停靠和物资装载。各地区应急物资储备库根据物资储备、业务管理等功能需求,配备供电、给排水、通风、物资装卸以及信息化管理系统等软硬件设备设施。

4. 加强应急物资储备。各地区、有关部门(单位)作为应急物资的政府储备责任主体,重点加强防汛抗洪物资、生活类救灾物资、森林防灭火应急物资、地震应急救灾物资等应急物资的实物储备,购置储备一批精良适用的空中救援、水上救援、抽水机、供电供暖、大型运输、扫雪铲冰等方面的装备,形成应对本地区较大突发事件的应急物资保障能力。同时,组织和依托各社区(村)采取多种形式,储备、配备必要的应急物资,提倡全市各基层单位、企事业单位和居民家庭,根据当地实际和自身应对突发事件的需要,储备基本的救援物资和生活必需品。

5. 积极发挥社会资源优势。完善以政府储备为主、社会储备为辅的应急物资储备机制,在现有储备库自储实物的基础上,拓展

协议储备、生产能力储备等储备模式,建立应急物资社会资源信息目录,与关键重要、不宜长期保存等物资(装备)的生产厂家和经营实体建立联系机制,每个地区至少与1家大型超市建立协议供货关系,将政府应急物资储备与企业、商业以及社会组织有机结合,构建多元、完整的应急物资储备模式。

### (七)强化风险管控与源头治理。

1. 加强城市基础设施及安全设施建设。制定城市综合管廊建设规划,以安全为前提,有序推进城市基础设施和城市地下管网综合管廊建设。加强城市交通、供水、排水、供电、供热、供气、通讯以及污水、垃圾处理等基础设施建设、运营过程中安全生产监管,建立地下管网信息共享机制。强化与市政设施配套的安全设施建设,加强消防站点、水源等消防安全设施建设维护,各类消防站消防装备与器材配备达标率达到100%,消防通讯设施完好率95%以上。因地制宜地规划建设特勤消防站、普通消防站和微型消防站,布局符合要求,5分钟内到达辖区边缘。完善道路交通安全设施,在城管区域内双向六车道及以上道路按规定设置中心护栏,桥梁限高、限重标识全覆盖,中心城区中小学校、幼儿园周边150米范围内的交通安全设施确保完好。推动铁路道口房报警、预警和警示标志等安全基础设施建设项目的落实,提升道口安全保障能力。

2. 加快城区产业安全改造升级。依法治理整顿安全生产条件落后的生产经营单位,经整改仍不具备安全生产条件的,依法实

施关闭。完善高危行业企业退出、搬迁改造或转产扶持政策,加快推进城镇人口密集区不符合安全距离要求的危险化学品生产、储存企业就地改造达标、搬迁进入规范化工园区或依法关闭退出。

3. 严格建设项目安全准入。健全经济社会安全发展的综合决策机制,将涉及安全发展的重大工程项目纳入市、区县(市)政府经济社会发展年度计划和政府投资计划。对非煤矿山、危险化学品、城镇燃气、特种设备、建筑施工、道路运输等高危行业严格安全准入条件。新引进项目要考虑安全风险,从源头上控制不具备安全生产条件的企业进入市场;不符合安全生产规定的企业,经整改后仍然达不到要求的,一律依法予以关闭。城乡规划布局、设计、建设、管理等各项工作须以安全为前提,实行重大安全风险“一票否决”。对安全产品、安全设备及设施等实行市场准入制度,对严重危及生产安全的工艺、设备实行淘汰制度。

#### (八) 加强风险监测预警预报。

持续推进多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力建设,实施精准监测预警。统筹开展森林火险预警系统建设,在森林资源分布的重点地区、重点部位,加强视频监控系统建设;新建和维修瞭望塔,发挥其在大面积林区火情监测中的作用;综合利用卫星遥感、高山瞭望、视频监控、飞机巡航和地面巡护等手段,构建立体林火预警监测系统;综合运用视频感知、人工智能、物联网、5G 等技术手段,推进城市生命线工程、防汛和重大危险源监测预警系统建设,提升城市风险监测预警能力。拓展预警信息

发布渠道和手段,充分利用融媒体平台,整合应急广播、社区应急宣传屏、街路广告屏、地铁和公交移动视频端、应急广播等传统手段与微信、抖音、快手等新媒体平台资源,及时推送气象信息、预警信息、逃避险常识和安全提示,提升预警信息发布覆盖率和时效性。

#### (九)加强自然灾害综合治理。

1. 提升森林火灾综合防控能力。加强火场通信和信息指挥系统建设,结合 5G 技术,实现语音、数据和图像传输相结合的现代通信模式,实现规划期末重点区域火场通讯覆盖率达到 95% 以上,市、区县(市)各级指挥中心及火场之间实现互联互通。全面推进森林消防队伍专业化建设,提高专业消防队实战能力,实现专业队伍标准化建设,规划期末重点区域区县(市)级行政单位森林防火专业队伍配备率达到 100%。加强森林航空消防能力建设,增加森林航空消防飞机数量,提高森林航空消防直接灭火能力,完善现有依托型航空护林站设施,实现全市森林航空消防覆盖率规划期末达到 90%。积极推进重点区域森林防火应急道路及林火阻隔系统建设,发挥森林防火应急道路和林火阻隔系统预防控制森林火灾能力,降低重特大森林火灾发生机率。

2. 提升洪涝灾害抵御能力。建设与流域防洪体系相适应,与城市空间结构相协调的城市防洪体系。按标准建设防洪堤。浑河防洪以堤防为主要防洪措施,并与上游大伙房水库调蓄相结合,共同构筑防洪体系;浑河右岸金家屯至浑河闸堤防按照 300 年一遇

防洪标准建设,浑河闸至王纲堡桥堤防按照 100 年一遇防洪标准建设;浑河左岸东陵桥至浑河闸堤防按照 100 年一遇防洪标准建设,浑河闸至孟达村堤防按照 50 年一遇防洪标准建设。制定和实施排涝规划。通过采取渗透、调蓄、设置雨洪行泄通道和内河整治等综合控制措施,能够有效应对 50 年一遇降雨,保证城市在发生防涝标准的降雨时运行基本正常。在浑河沿线规划强排泵站并与城市防洪标准相匹配。在符合辽河流域洪水调度方案的前提下,浑河防洪标准提升到 50 年至 300 年一遇;蒲河中心城区段河道行洪能力为 50 年一遇;蒲河辽中区城市段防洪标准提升到 50 年一遇;柳河新民市城市段防洪标准为 50 年一遇。

3. 提升地质灾害应对能力。推进地质灾害隐患点搬迁避让工作,在重点防治区内,对稳定性差、易发程度高、有明显迹象直接威胁居民点且工程治理投资远大于搬迁避让投入的地质灾害隐患点,有计划地实施搬迁避让,短期不能搬迁的进行房屋加固。加强采煤沉陷区控制,加强对地面沉陷区地质灾害专业监测,逐步建成覆盖全市的大中型地质灾害隐患点的专业监测网络体系。开展地质灾害群测群防体系建设,完善区县(市)、乡镇(街道)、村(社区)、组四级群测群防网络,深化地质灾害气象风险预警,创新预警信息发布方式和途径,不断提高地质灾害群测群防专业化水平。

4. 提升地震灾害防御能力。将地震活动断层探察、灾害风险区划等结果应用到各类工程中,依法加强对城乡规划、重大建设项目的地震灾害风险评估。开展农村减隔震技术的推广应用,推进

公共地震安全服务规范化管理,为城市发展和乡村振兴提供地震技术保障。完善地震烈度台网功能,建设通讯网络系统和预警服务中心,在我市新增 100 个地震预警设备终端,开展地震预警服务,实现我市地震预警重点区域全覆盖。

5. 提升气象灾害防御能力。完善气象防灾减灾体系,健全重大气象灾害预警机制,加强部门联动,充分发挥气象防灾减灾第一道防线作用。开展气象灾害综合风险普查,强化普查结果的应用。推进人工影响天气工作高质量发展,提升人工影响天气作业能力和作业效益。依法加强区域性气候可行性论证和易燃易爆场所防雷安全管理,完善防雷安全智能化监管工作。

#### (十) 深化安全生产综合治理。

1. 深入宣贯习近平总书记关于安全生产重要论述。各级安委会办公室结合组织“安全生产月”活动,以多种方式开展习近平总书记重要论述宣讲,针对道路交通、非煤矿山、危险化学品、建筑施工等行业领域,曝光一批存在安全隐患和突出问题的生产经营企业,营造安全生产必须警钟长鸣、常抓不懈的社会氛围。

2. 提升本质安全。持续推动科技兴安,加强非煤矿山、危险化学品、装备制造、交通运输、建筑施工等专业领域技术升级改造,强化对第三方中介机构评审质量审验,全面完成落实企业安全生产主体责任三年行动工作目标,制定班组达标评定细则,推动安全管理到基层、到班组,不断巩固和提升企业本质安全。

3. 加强风险辨识和隐患排查。指导各行业、企业、场所开展

风险辨识评估,建立动态管理台账,实现安全风险分级分类管控。制定隐患排查治理清单,实现隐患自查自改自报闭环管理。健全重大事故隐患治理挂牌督办制度。完善风险管控和隐患排查治理双控系统,运用大数据手段,从风险数量、等级和危险因素等维度系统分析风险隐患,指导有关行业部门有针对性地落实管控和治理措施。

4. 推进专项整治行动。结合全市安全生产专项整治三年行动,开展危险化学品、非煤矿山、消防、道路运输、交通运输、城市建设、工业园区等功能区、危险废物、特种设备、涉爆粉尘等 10 个重点行业领域安全生产专项整治,深化源头治理、系统治理和综合治理,严格管控重大风险、及时消除重大隐患、实化细化应急准备,强化管控措施,压实管控责任,补齐管理短板,确保专项整治取得积极成效。

#### (十一)推进应急管理信息化体系建设。

1. 构建完善的应急管理信息化体系。按照“业务主导、技术支撑”的原则,建立健全信息化系统建设与业务应用需求深度对接的工作机制,打通信息壁垒,促进业务融合,提升工作效率。落实国家及省、市信息化建设要求,对标全国先进城市经验做法,围绕监督管理、监测预警、指挥救援、决策支持等应急管理四大业务域,推进智能化业务应用平台建设,做到对应急管理各项数据的动态更新、综合分析、智能研判。强化试点示范,遴选在业务流程创新、工作机制建设、智能应用研发、通讯保障和支撑队伍建设等方面

面表现突出的地区作为试点,为其他地区提供可借鉴、可复制的优秀做法,实现全市应急管理工作的数字化应用、信息化支撑、实战化运行、效果化评估、动态化质效。

2. 基础通信网络建设。依托并融合应急指挥信息网、窄带无线网、互联网、卫星通信网等手段,建设形成纵向贯通、横向互联,全天候、立体化的全市应急通信网络。推进应急指挥信息网业务部署及应用,建设窄带基站和卫星固定站,购置窄带移动基站和卫星便携站,为快速响应、有序指挥、高效处置提供稳定可靠的网络通信系统。

3. 前端感知网络建设。采用物联感知、卫星感知、视频感知等途径,构建覆盖生产安全、城市安全、应急处置现场的前端感知网络。推动高危行业领域企业依据相关法律法规和政策、标准,建设安全监测监控系统,采集风险隐患感知数据。健全完善安全生产风险监测预警系统,逐步汇集环境感知信息和监测设施信息,为多维度全方位分析风险信息提供数据源。

4. 业务应用功能建设。推进沈阳市应急管理综合指挥平台建设,运用大数据、物联网、人工智能等技术,研发智能化的应急指挥调度、风险监测预警、责任体系网格化、“互联网+执法”、风险辨识管控和隐患排查治理等应用系统,为应急管理工作提供充分的科技保障。

5. 数据治理系统建设。依托沈阳市数据共享平台,构建全方位获取、全网络汇聚、全维度整合的海量数据资源治理体系,对全

市多源异构数据进行标准化处理和融合处理,形成数据资源池;在此基础上,对数据资源进行服务化封装,并结合信息资源目录,为业务应用提供数据资源的查询、比对、共享交换等服务;通过数据管控实现数据从接入处理到数据服务的全生命周期管理,满足精细治理、分类组织、精准服务、安全可控的数据资源管理要求,为应急管理业务应用系统提供有效的数据支撑。

#### (十二)推进应急安全文化宣传培训体系建设。

在各区、县(市)建成涵盖消防安全、交通安全、生产安全、居家安全、公共安全、防灾减灾等多个主题板块的应急安全宣传教育体验馆,普及应急安全常识,提升全民安全意识、安全素养和自救互救能力。依托相关企事业单位,按照分级分类培训的原则,分别确定3至5个专业培训演练基地,完善现有公共安全、应急救援培训和演练设施,加强对全市应急管理工作人员和专业救援人员的培训。持续推进应急安全文化“五进”宣教工程,以传统媒体、新媒体、社会宣传资源为主阵地,全面构建矩阵式融媒体平台,全力打造人人参与、人人关注应急安全的浓厚社会氛围。

#### (十三)推动应急安全产业发展。

推动我市应急安全装备产业发展,扶植市场前景好、技术先进适用的创新型企业发展壮大。采用推荐目录、鼓励清单、购买服务等形式,引导社会资源投向先进、适用、可靠的应急安全产品和服务,促进应急安全产业市场潜力转化为实际需求。强化应急安全产业技术水平,提升应急物资装备、设备设施等研发、生产、应用、

储 备 能 力 , 推 动 应 急 产 业 示 范 基 地 建 设 。

## 四、重点工程

### (一) 应急管理综合指挥平台建设工程。

贯彻落实党和国家应急管理信息化重大战略部署要求,加强信息化建设,增强监测预警和应急响应效能。推动全市应急管理信息化建设工程,包括应急指挥基础保障建设、风险感知预警体系建设、应急通信保障建设、数据汇聚治理系统建设、应急指挥救援业务系统建设等5类系统工程。指导各地区同步实施各级应急管理信息化建设工程。

### (二) 灾害风险调查和重点隐患排查工程。

按照《全国灾害综合风险普查总体方案》,制定全市灾害综合风险普查实施方案,摸清灾害风险底数,查准重点区域抗灾能力,建立我市自然灾害综合风险与减灾能力数据库,为自然灾害综合治理提供依据。

### (三) 自然灾害监测预警信息化工程。

围绕地质、水旱、农业、气象、地震、森林火灾等自然灾害,建设覆盖重大风险隐患的自然灾害监测预警体系,针对自然灾害重大风险和隐患区域,构建自然灾害监测感知网络,全面汇聚灾害监测数据,提高多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力,为及时有效防范化解自然灾害风险提供有力支撑。

### (四) 航空应急救援基础设施建设工程。

完善我市森林航空救援体系,打造应急救援航空主力军,为森

林防灭火和防灾减灾救灾工作提供综合保障,实现森林航空消防从应对单一灾种向综合灾种应急救援职能拓展。加强基础设施建设,推进应急管理部北方航空护林总站直属航站(沈阳市法库县)建设;引进无人机等新技术,加强培训,配齐、配全各灾种航空救援专业设备,加强地空配合,提高航空应急救援效率,提高包括航空灭火、安全生产、防汛救援等突发事件和自然灾害的灾情侦查、航空应急救援能力和综合保障能力,实现航空应急救援工作新发展。

#### (五)应急物资保障能力建设工程。

根据自然灾害风险分布特点,着眼全市应急物资储备库布局短板,优化应急物资储备库分布。各地区至少设立1所区县(市)级应急物资储备库,与新建的市应急(医疗)物资储备库共同构建起市、区县(市)两级应急物资储备体系。推动交通不便或自然灾害风险等级高的乡镇(街道)的应急物资储备库(点)建设。进一步增加城市消防、森林草原防灭火、防汛抗旱和转移安置类救灾物资的储备种类与数量。

#### (六)应急救援能力提升工程。

针对我市自然灾害和事故灾难的多发易发类型,在国家消防救援力量体系之外,依托政府部门、国有企业、科研院所、大型民企和有关社会组织,在危化品救援处置、森林防灭火、矿山救援、城镇燃气抢险、油气输送管道抢险、地震地质灾害救援、电力保障、通信保障等重点领域,依托现有具备较强救援能力的队伍,进一步强化救援能力建设,建成跨地区跨部门、覆盖全市的专业应急救援队

伍,提升市级专业应急救援队伍能力建设,打造一批市级专业应急救援队伍基地。扶持企业兼职救援队伍发展,培育企业基层应急响应力量,提高企业第一现场应急能力,组织企业周边救援力量建设应急救援圈,推动救援力量前置,保证第一时间救援。

#### (七)综合性应急救援实训基地建设工程。

建设事故灾害防控与应急处置、公众应急演练、应急救援干部队伍实训和演练的实训基地,建设灾害防控机理情景再现和应急管理培训平台,通过“互联网+”技术实现理论研究、虚拟仿真、实战演练的紧密联系,共享共用应急资源,建设集业务培训、技能考核、实战演练、业务研讨、比武竞赛为一体的综合性应急救援实训基地,不断提升典型灾害预防和减灾救灾能力。

#### (八)气象灾害防御能力建设工程。

完善气象灾害监测预警系统,完成气象监测自动站维护和升级改造。升级气象预警平台和城市内涝预警平台。针对灾害性、关键性、转折性天气,开展中小尺度灾害性天气监测预报技术研究。推进火箭、烟炉等人工影响天气作业装备自动化、标准化、信息化改造和列装。完成沈阳市各地区 1978 – 2020 年主要气象灾害调查,建立沈阳市气象灾害风险普查数据库,编制市、区县(市)级气象灾害风险区划图。升级改造全市农村应急广播系统通讯接收设备及供电系统,确保设备运行稳定。

#### (九)消防救援体系建设工程。

加强基础设施建设,统筹推进沈阳消防宣传教育馆、重型机械

工程救援大队综合性车辆装备库、室内消防技能训练馆、特色消防宣传教育基地、医疗健康保障站、10个基层消防站老旧营房维修改造、水上消防救援基地、城乡取水码头等项目建设，有效提升消防救援队伍实战能力和全民消防安全素质。

#### （十）城市生命线工程安全运行监测系统建设工程。

运用大数据、物联网、人工智能等新技术，建设城市生命线工程安全运行监测系统，健全城市安全运行监测感知网络，逐步实现对燃气管线、供排水、供热、桥梁隧道等生命线工程的监测预警，分析风险及耦合关系，实现城市风险的实时感知、早期预测预警和高效处置应对，为城市安全运行提供主动式保障。

### 五、保障措施

#### （一）应急法制保障。

坚持依法管理，运用法治思维和法治方式提高安全生产监管工作的法治化、规范化水平，系统梳理和修订安全生产监管的相关法规条例，制定修订风险防范、安全生产监察、应急救援、危险化学品安全等方面的法规条例。确保法律法规的有效实施，促进依法强化应急管理。进一步完善各级政府应急预案体系建设，建立社会动员机制，鼓励社会各界参与应急管理事业。

#### （二）应急机制保障。

建立自上而下的应急体系机制，严格实行分级管理体制，加大执法力度，健全风险防范化解机制，坚持从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。加强风险评估和

监测预警,加强对危化品、矿山、道路交通、建筑、消防等重点行业领域的安全风险排查,提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力。

### (三)应急组织保障。

增强忧患意识和责任意识,发挥好应急部门的综合优势和相关部门的专业优势,根据职责分工承担各自责任,衔接好责任链条,确保无缝对接。强化政府在应急体系建设中的主导作用,进一步完善应急体系建设的管理体制和运行机制,加强市和区、县(市)的综合协调职能,有关部门要按照职责分工,通力协作,保证应急体系建设“十四五”规划的实施。

### (四)应急技术保障。

应急管理工作要适应科技信息化发展大势,以信息化推进安全监管的现代化进程,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。充分发挥科技在防灾减灾工作中的作用,高起点、高效率、高水平地推动防灾减灾体系建设,提高科技在灾害监测预报预警、物资储备运输、应急救援保障等方面的贡献。加速科技成果的转化作用,推动应急体系建设的可持续发展,加强与外市、跨行业、跨部门的交流和合作,推进我市在应急管理领域的科技进步。

### (五)应急物资保障。

构建市、区县(市)两级应急物资储备体系,实现应急物资储备库标准化管理,强化应急物资的可持续储备,规范应急物资的调

拨与使用流程,提高应急物资的日常监管,畅通政府与企业的持续性合作渠道,提升社会力量对应急物资的供给能力,切实强化应急物资保障能力。

#### (六)应急资金保障。

统筹做好规划主要任务和重点工程资金安排,纳入年度财政预算并予以保障。加强政府扶持和引导,探索商业保险和社会融资等创新模式,丰富应急资金投入方式,建立政府主导、社会各方共同参与的多元化应急资金保障机制。

#### (七)严肃监督考核。

落实和压实各地区、各部门规划推进责任,进一步细化规划中的各项工作任务,制定任务分解表与时间进度表,对工作任务进展情况要加强督导与检查,对发现的问题,要制定切实可行的纠偏措施,确保规划精准实施、落地见效。