

西安市碑林区应急管理局

西安市碑林区应急管理局 关于征求对西安市碑林区“十四五”应急管理 事业发展规划（征求意见稿）意见建议的函

区应急委、区防灾减灾委、区安委会、区抗震救灾指挥部各成员单位：

根据区“十四五”规划编制领导小组和市应急管理局的安排，区应急管理局牵头负责《西安市碑林区“十四五”应急管理事业发展规划》及3个子规划《西安市碑林区“十四五”安全生产规划》《西安市碑林区“十四五”防灾减灾规划》和《西安市碑林区“十四五”应急体系建设规划》的编制，目前已完成初稿的编制。现将《西安市碑林区“十四五”应急管理事业发展规划（征求意见稿）》及3个子规划（征求意见稿）印发给你们，请结合工作实际进行研究，于9月8日（星期三）16:00前，将对规划的意见建议（加盖单位公章）反馈至区应急管理局。到期若未回复，将视为无意见。

- 附：1. 《西安市碑林区“十四五”应急管理事业发展规划》
2. 《西安市碑林区“十四五”安全生产规划》

3. 《西安市碑林区“十四五”防灾减灾规划》
4. 《西安市碑林区“十四五”应急体系建设规划》

联系人：马小斌 靳海龙 电话（传真）：83231237

西安市碑林区应急管理局

2021年9月1日

附件 1

西安市碑林区“十四五”应急管理事业发展规划

(征求意见稿)

“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，是碑林区建设国家中心城市核心示范区的关键五年，也是碑林区推动应急管理事业发展、营造安全稳定环境的关键时期。为此，编制和实施好碑林区应急事业发展“十四五”规划具有重要意义。

一、现状与形势

(一)“十三五”主要工作成效

“十三五”期间，碑林区委区政府高度重视、大力加强安全生产、应急体系建设和防灾减灾救灾工作，将安全发展与国民经济和社会发展同谋划、同部署、同落实，高规格推进全区应急管理机构改革，提升城市本质安全；定期研究解决重大突出风险隐患问题，快速有效应对突发自然灾害事件，着力推进基层治理、网格管理等一系列精细化改革措施，实现了经济与安全齐头并进共发展的总体目标。全区各党政部门严格贯彻落实区委区政府的决策部署，层层落实安全生产责任，持续推进隐患治理、风险防控、依法治安、科技强安、宣传教育等各项措施，确保了全区“十

三五”期间安全形势的平稳可控。

1. 安全生产形势稳中向好。2019、2020年全区生产安全事故防控成效显著，较“十三五”初期实现了事故起数、伤亡人数的双下降。

2. 体制机制逐步完善。安全监管责任机制进一步完善，出台安全生产管理系列文件，践行“党政同责、一岗双责”，将全区党政部门安全生产责职写入三定方案，进一步梳理和明确了全区党政领导和党政部门的安全监管职责。

3. 基础短板不断补齐。通过高点定位、高效投入、高质推进，实施“找短板、补欠账、惠民生”行动计划，安全生产工作逐步推进，城市安全环境得到持续优化。

4. 监管效能持续优化。持续开展事故高发领域专项治理，形成了关键时节统一调度、集中会商，重点领域联合夜查、联合惩戒，突出隐患集中约谈、挂牌督办的工作机制，实现了“十九大”、建国70周年等重要阶段全区生产安全事故零发生的成绩。

5. 科技保障稳步提升。强化落实科技兴安战略，积极探索运用物联网，大数据等技术对区内重大风险、重点区域实施动态监测、实时监测，科技保障能力稳步提升。

6. 安全宣传亮点纷呈。以事故警示为切入点，持续推进“线上”、“线下”安全宣传教育，运用报刊、电视、广播等传统媒体和微信公众号等媒体平台。依托专业培训机构，对外来务工人员安全知识培训，提高安全生产技能。出台相关政策鼓励监管人员

参加注册安全工程师培训、考试、取证。开展安全生产月等主题宣传教育活动。

7. 社会共治格局初步形成。与科研院所合作，积极借助专业机构加强决策支持和技术支撑。开展国家安全发展示范城市创建工作，社会共治共享大安全格局初步形成。

（二）“十四五”面临的形势

1. 面临的挑战

由于特定区位情况和历史原因，导致碑林区先天性安全生产基础较为薄弱，历史欠账较多，面临建设核心示范城区，安全生产应急管理挑战巨大。作为西安市中心城区，碑林区区域面积最小、人口密集最大，公众聚集场所多、小微企业多、老旧建筑多，安全生产、防灾减灾、应急体系建设基础薄弱。受生产力发展水平、企业本质安全程度、从业人员素质、政府监管体制与机制、自然灾害预警和应急救援能力、社会安全意识等多种因素的影响和制约，我区安全生产、防灾减灾、应急体系建设工作仍存在一定的不足，主要表现为：**一是**重点行业领域安全生产事故仍时有发生。**二是**企业主体责任落实不到位。经济下行压力下造成企业安全保障条件欠缺，特别是中小微企业安全生产基础薄弱，安全管理制度不完善，安全生产主体责任落实不力，风险隐患整治压力大。**三是**防灾减灾救灾体制机制还不够完善，自然灾害防御能力还有待进一步提升，救灾救助综合协调机制还需进一步完善，灾害风险防范关注度偏低，防灾减灾投入不足，减灾救灾科技支

撑和人才保障还需加强。**四是**应急管理能力和水平仍相对落后，应急指挥信息化水平不高，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、扁平化、立体化、智能化特征，与核心示范区应急指挥能力相适应的现代应急指挥体系。**五是**随着经济社会发展，城市结构日趋复杂，城市建设、道路运输、城市轨道交通以及人员密集场所等领域的安全风险突出，危旧房屋增多，部分早期规划建设生命线工程管线老化，部分电梯带病运行，各类风险隐患依然存在，城市安全风险管控难度增大。使得我区在“十四五”时期的城市公共安全管理面临愈加严峻的挑战。

2. 发展的机遇

“十四五”时期，安全生产、防灾减灾、应急体系建设工作面临许多有利条件和发展机遇。**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，作出了一系列重大决策部署，为安全生产、防灾减灾、应急体系建设工作提供了明确方向指引和强大政策支持；党委政府加强领导、强化监管，狠抓责任落实，为安全生产、防灾减灾、应急体系建设工作提供了有力地组织保障。**二是**随着社会治理能力的不断提高，社会文明素质、安全意识和法治观念加快提升，安全发展的社会环境进一步优化。**三是**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，自然灾害预警能力提升，“科技强安”战略有利于降低安全风险，提高本质安全水平。

四是人民群众日益增长的安全需求，以及全社会对安全的高度关注，为推动安全生产、防灾减灾、应急体系建设工作提供了巨大动能。五是区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、改革的方法和有力的举措奋力破解难题，努力厘清应急管理横向及纵向各部门间的关系，逐步构建防灾、减灾、救灾、指挥、救援、监管、执法、保障等职能分工清晰、互为衔接的应急管理工作格局。

二、总体思路

（一）指导思想

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来陕视察重要讲话和对应急管理工作系列指示批示精神，认真贯彻落实省市决策部署，抓住西安建设国家中心城市和安全示范城市重大机遇，坚持稳中求进的工作总基调，以推进改革发展为动力，以提升应急管理能力为主线，以狠抓“六大体系”（安全隐患排查整治体系、企业本质安全体系、灾害事故防范体系、应急指挥体系、应急救援力量体系、全民安全教育体系）建设为着力点和突破口，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，坚决防范遏制各类灾害事故，为碑林“奋斗一三五，走在最前列”和建设国家中心城市核心示范区提供坚实的安全保障。

（二）基本原则

1. 以安全为支撑。以安全管理、安全技术、安全文化等三大要素为支撑，积极主动应对各类安全风险及其变化，并使这些风险始终处于受控状态。即使在重大突发事件冲击下，城市各类基础功能始终处于完整状态。

2. 以防控为重点。转变应急管理工作思路，由原来的事故导向逐步向主动应急提前防范转变，区域性重点风险隐患问题利用科技手段做到提前准备，以安全风险感知敏锐、预警正确、预测超前、预防及时有效作为目标，推行风险管理关口前移，力争做到标本兼治，全面提升应急管理能力。

3. 以科技为手段。持续提升重点行业领域自动化、科技化、信息化、智能化水平。加快淘汰安全性能较低的落后产能，深度推进各行业领域风险监测预警科技化、信息化水平，大力推广重点行业领域实时监测预警和智能化监管新技术应用。加快推广应用先进技术装备，提高本质安全水平。

4. 以人才为依托。借助区内高校的优势资源，为校企安全应急领域合作牵线搭桥，推动高校为地方输送培养一批专业应急管理人才。同时，通过树立典型，培养一批安全标杆企业、应急管理优秀人才，发挥先锋模范作用，推动行业自律、企业自治。贯彻落实习近平总书记关于安全生产、防灾减灾、应急体系建设等方面重要论述精神，以推进大安全大应急大减灾建设为主线，进一步强化安全责任、隐患治理、执法监察、预测预警、防灾减灾、应急救援和基础保障体系建设，进一步减少一般事故，有效控制

较大影响事故，坚决杜绝较大以上事故。积极落实西安市创建国家安全发展示范城市各项工作任务。

三、建设目标

（一）总体目标

到 2025 年，应急管理体系和能力现代化建设取得重大进展，建成“统一领导、权责一致、权威高效”的应急能力体系，安全生产和自然灾害防救责任体系不断健全，事故灾害风险防控能力、应急救援能力和应急保障能力不断增强，重大安全风险得到有效管控，自然灾害防御水平明显提高，全社会防范应对处置灾害事故的能力显著提升，全区应急管理系统性、整体性、协同性进一步加强，形成具有特色的应急管理工作格局。

（二）分类目标

1. 安全生产防控与自然灾害防治卓有成效。实现生产安全事故死亡人数下降 15%，较大以上生产安全事故起数下降 20%，单位国内生产总值生产安全事故死亡率下降 33%，工矿商贸就业人员 10 万人生产安全事故死亡率下降 20%，全区安全生产状况进一步好转，安全生产与经济社会同步协调发展。年均因自然灾害直接经济损失占全区生产总值比例控制在 0.85% 以内，年均每百万人口因自然灾害死亡率控制在 1.0 以内，年均每十万人受灾人次控制在 13000 人次以内。

2. 应急体制机制更加健全完善。健全应急管理组织指挥体系和应对自然灾害、事故灾难的部门协调联动机制。加强应急预案

管理，构建覆盖全区域、全过程的应急预案体系，完善突发事件分级响应机制。开展常态化应急疏散演练，全面提升公民防灾避险和应急自救互救能力。深入推进安全风险网格化管理，综合行政执法能力进一步强化，积极开展全民安全科普宣教，增强安全意识。

3. 灾害事故风险防范能力进一步提升。完成全区自然灾害综合风险普查，在重点行业领域实现双重预防机制建设全覆盖，持续推进企业安全生产标准化建设，灾害风险防范化解机制进一步健全。建设多灾种综合监测预报预警信息发布平台，信息发布的准确性、时效性显著提高。在城市安全源头治理、城市安全风险防控、城市安全监督管理、城市安全保障能力等方面显著提升。

4. 应急基础设施建设持续加强。辖区具备抗御6级地震能力，防震减灾总体能力达到中等发达国家水平。地质灾害现有隐患点减少15%。各类应急避难场所满足70%人口避险转移安置需求。提升综合减灾示范社区创建水平，力争创建省级综合减灾示范社区1个，每个社区配置1名灾害信息员。

5. 应急救援处置能力显著提升。建成覆盖全面、专常兼备、反应灵敏、处置高效、保障有力的应急救援队伍体系，现代化装备配备充分满足实际工作需要。建成区、镇街两级救灾物资储备体系，实现应急物资快速调配。

6. 应急科技支撑能力不断加强。构建“五横四纵”的应急管理信息化架构，主要业务信息化覆盖率达到90%。

7. 应急科普宣教培训更加深入。应急科普宣传教育机制更加系统完善, 宣教活动形式更加丰富多样, 应急基础教育全面加强, 应急科普宣教日常化、具体化、形象化、生活化。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%, 群众应急救护培训达标普及率达到 2%, 群众安全意识和自救互救能力显著提高。

四、主要建设任务

(一) 应急体系建设方面

健全应急管理组织指挥体系和应对自然灾害、事故灾难的部门协调联动机制。加强应急预案管理, 构建覆盖全区域、全过程的应急预案体系, 完善突发事件分级响应机制。开展常态化应急疏散演练, 全面提升公民防灾避险和应急自救互救能力。深入推进安全风险网格化管理, 积极开展全民安全科普宣教, 增强安全意识。

1. 坚持依法管理。运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平, 系统梳理应急管理相关法律法规。针对一些规定“空白”的领域地带, 结合区情实际探索研究制定我区相关规定和要求, 加强应急管理综合执法工作。

2. 加强源头管控。强化风险隐患排查治理和风险防范化解机制, 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, 加强对城市安全各领域的安全风险排查, 做好第一次自然灾害综合风险普查工作, 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。

3. 强化改革创新。一是全面深化传统行业领域技术革新与设备升级改造，积极推广可有效降低安全风险的新工艺、新设备、新材料。二是全面推广重点行业领域风险监测预警科技手段，探索运用先进技术手段，实现城市安全风险（如轨道交通、隧道、基坑、地下管网等基础设施）的自动识别、监测预警及报警处置一体化、智能化管理。三是依托智慧城市建设推进我区应急平台系统建设，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，提升应急管理的科技含量和智能化水平。

4. 深入宣传教育。一是提升监管执法人员的业务水平，特别是一线执法人员，强化相关法律法规、标准规范、风险管理、安全技术、事故案例分析等内容学习。二是强化企业各级人员的培训，探索开发针对企业不同岗位员工的线上、线下多种培训课程，拓展安全知识获取渠道，着重关注企业主要负责人、安全负责人的业务提升。三是提升社会公众安全意识。通过公益宣传、“三微一端”等多渠道、多形式开展安全宣传教育，推进安全教育进企业、进社区、进学校、进机关、进家庭，普及安全知识，培育安全文化。

5. 加强应急管理。一是健全应急预案体系，落实各环节责任和措施。实施精准治理，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。二是加强应急救援队伍建设，多措并举加强综合性救援力量建设，强化区应急救援专业队伍与志愿者

队伍的训练，发挥好各方面作用。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。三是强化应急管理技术支撑，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，提高检测预警能力、监管执法能力、辅助智慧决策能力、救援实战能力和社会动员能力。

（二）防灾减灾方面

完善监测预警机制，加强“三防”（人防物防技防）应急体系建设；建立健全灾害救助平台，完善自然灾害应急救助体系建设；引导社会组织积极参与减灾救灾，构建政府主导、多元联动、协同配合、有序参加的防灾减灾新格局，增强自然灾害风险防治能力。推进应急避难场所建设，加强应急物资储备；做好信息发布和舆情引导。

1. 厘清防灾减灾救灾责任体系。完善工作制度，明确目标责任，强化应急资源统筹指导和综合协调职能，形成统一管理、分工负责的灾害管理体制。坚持分级负责、属地管理为主的原则，强化防灾减灾救灾主体责任，健全防灾减灾救灾属地管理体制。建立自然灾害综合风险调查、隐患排查、风险评估的技术体系、业务体系和工作机制。加强防灾减灾救灾领导机构之间，以及与主要涉灾部门、驻地军队、武警部队、消防救援队伍之间的业务协同和互联互通，建立工作协同制度，健全工作规程，明确工作职能和责任，实现各种灾害风险隐患、预警、灾情以及救灾工作

动态的信息共享。

2. 强化自然灾害风险监测预警与风险管理。规范自然灾害分级预警制度，按照自然灾害发生的紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度等综合研判，开展分级预警。实时追踪并及时调整预警级别或解除预警，预警信息及时通报本级应急管理及相关管理部门。加强自然灾害预警响应机制建设，建立标准化预警响应流程，细化预警响应措施，做好预警信息发布与应急响应启动的衔接。

配合上级部门做好标准化综合地震监测台站建设和地震监测预警系统建设，提升我区地震应急救援决策技术支撑的信息化、标准化水平，为政府决策提供科学、准确、及时的信息支撑。加强“三网一员”队伍建设和能力提升，切实发挥“三网一员”队伍在灾情速报、异常上报、科普宣传方面的作用。进一步加强宏观观测点的管理，提升宏观观测点规范化建设。做好区、街道地震应急预案修编工作，引入全民参与机制，要求各街道和行业主管部门落实监管责任，督促社区和重点企事业单位做好地震专项预案修编、备案工作，定期开展地震应急疏散演练。进一步加强应急避难场所的管理和监督检查等工作。逐步完善广场、绿地、公园、学校等公共场所的应急避难功能，提高全社会应急地震灾害事件的能力。

3. 加快防灾减灾基础设施建设。完善自然灾害工程防御设施。加强重点区域及重要监测点灾害监测预报预警基础设施建设。推广建设工程抗震设防、防涝等技术措施，并提供有力支持。

对新建学校、医院等公共建筑和政府重大公益建筑项目以及需要提高设防等级的建筑，符合隔震技术使用条件的必须使用减隔震技术，鼓励其他符合使用条件的新建工程积极采用减隔震技术。

4. 加强防灾减灾宣传教育。按照政府部门、社会力量、新闻媒体等合作开展防灾减灾宣传教育的工作机制，强化公众在防灾减灾宣传教育中的角色和示范作用。积极推进国家灾害综合风险普查和综合减灾示范社区创建工作，深入推进碑林区减灾科普宣传教育，加强网络教育平台建设。面向社会公众广泛开展知识宣讲、技能培训、案例解说、应急演练等多种形式的宣传教育活动，提升市民防灾减灾意识和自救互救技能。继续深入开展防震减灾科普知识宣传、法制宣传和技能培训活动，提升公众防震减灾意识及应急避险、自救互救技能。联合区教育局，深入开展各级防震减灾科普示范学校创建工作。加强涉震舆情跟踪，做好地震谣言的防范处置工作。

5. 引导社会力量参与减灾救灾。坚持自愿参与、社会互助、协调配合、规范有序的原则，积极引导企事业单位、社会组织、专业社工、志愿者等社会力量全方位参与常态减灾、应急救援、过渡安置、恢复重建等工作。以政府购买服务的方式培育支持专业社会组织参与防灾减灾救灾工作。建立社会力量参与救灾行动评估监管体系，完善救灾捐赠组织协调、信息公开和需求导向等工作机制，充分发挥社会力量参与防灾减灾救灾服务平台作用，及时发布需求信息，引导社会力量有序参与防灾减灾救灾，努力

形成多方参与的社会化防灾减灾救灾工作局面。

（三）安全生产方面

健全落实安全责任体系，进一步压实企业主体责任，以深入开展安全生产专项整治三年行动为抓手，持续推进重点行业领域攻坚治理，强化风险隐患排查治理和双重预防机制建设。强化科学技术引领，提升科技兴安发展水平；强化基础配套建设，夯实安全生产基层基础；强化宣教体系建设，提升全民整体安全素质。

1. 推进安全生产责任落实。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”的原则以及《地方党政领导干部安全生产责任制规定》的要求，厘清安全生产监管职责边界，制定并公布安全生产权责清单，进一步明确党政部门安全监管职责分工，严防失控漏管，细化履职行为规范，推动安全监管规范化标准化。构建适应城市发展趋势的安全监管职责动态调整机制，及时梳理新产业、新业态、新领域监管责任，消除监管盲区和漏洞。通过巡查、考核、督办、通报、约谈等监督机制，促进安全生产责任制落实。

2. 夯实风险管控基础工作。加强安全生产风险管控和隐患排查治理，持续推进安全生产标准化建设。要推动各类企业严格按照有关制度和规范，针对本企业类型和特点，制定科学的安全风险辨识程序和方法，全面开展安全风险辨识。要督促企业健全完善隐患排查治理制度，制定符合企业实际的隐患排查治理清单，明确和细化隐患排查的事项、内容和频次，并将责任逐一分解落

实，推动全员参与自主排查隐患，尤其要强化对存在重大风险的场所、环节、部位的隐患排查。

3. 着力推进专项治理和综合整治。聚焦消防、建筑施工、特种设备、道路交通、燃气等重点行业领域开展专项治理，防范化解重大安全风险。针对我区“十三五”期间的事故高发领域，持续开展重大风险点专项整治工程，防范化解城市安全突出风险。强化规划设计、施工、运营管理等各环节的安全责任落实，建立完善安全风险监测预警体系和重大风险管控挂牌警示制度，定期向全社会公布本行业领域重大风险及其管控情况，提升行业安全水平。

4. 加强安全宣传教育。将习近平总书记关于安全生产重要指示和批示作为党委（党组）理论学习中心组学习的重要内容，以及区委党校（行政学院）培训的重要课程，组织安排专题学习。分级分批组织安全监管干部、企业负责人、安全管理人员、执法队伍主要负责人定期开展轮训，深入开展典型事故案例剖析，通过领导干部带头讲、专家学者深入讲、一线工作者互动讲，分级分批组织开展学习。充分利用各种信息化学习平台，实时更新学习国家、省、市有关安全应急管理方针政策，定时推送最新专题报道、学习访谈等内容，提高干部安全风险意识和防范化解能力。

5. 强化执法监察能力建设。加强安全生产执法队伍建设，结合街道综合执法改革工作，强化基层安全执法力量，推进安全生产执法规范化标准化建设，进一步完善安全执法人员能力提升、

考核培训、轮岗交流、待遇提升、巡查检查、现场执法等各项机制。做好应急管理专业人才招录工作，着重引进具有法律、安全工程等相关专业背景和一定实践经验的专业人员，提高安全监管执法岗位招录比例，逐步实现监管执法队伍年轻化、专业化。力推进双随机监督检查和分级分类监管制度，推行“远程监管”“线下执法”等线上线下监管模式，整合优化执法资源，推进执法信息共享，将高危企业生产过程监控视频和安全生产数据接入监管平台。坚持寓执法于服务之中，组织专家组开展精准指导服务，实行专家会诊与上门服务相结合，帮助企业解决安全生产难题。

五、重点建设项目

（一）碑林区智慧社区项目之智慧城市安全模块

建设单位：碑林区民政局（牵头）、碑林区应急管理局

建设内容：拟建设的“智慧城市安全”模块主要针对社区消防安全、特种设备安全、辖区交通安全、城市自然灾害、经营单位工作场所安全、群体性活动安全等各类安全风险的防范化解，利用物联网智能监测技术和信息化平台，实现风险动态监测预警、风险多层次管控在线督促、危险点隐患智能识别、隐患自查自治闭环监督、安全宣教大众化分享等目标，该模块至少包括隐患智能识别与监测预警、风险管控与隐患排查治理、高风险区域实时监控、安全宣传与教育等子系统。

项目建成后，能解决社区基层安全监管力量不足、工作事项繁杂无序等问题，创建信息化辅助监管、系统化规范业务、流程

化提升效率、智能化提高精度的智慧社区安全工作新模式，有效提升社区安全监管水平；解决中小微企业、九小场所安全意识差、管理水平低等问题，引入分类分级风险管控督促指导系统和隐患定时定点自查自治闭环管理系统，快速构建简化版双重预防机制，有效遏制事故发生；解决老旧小区消防安全基础薄弱、火灾频发等问题，集成现代智慧消防先进技防措施，实现高风险片区火灾隐患智能识别、火灾早期预警报警、消防设施智慧监控，有效降低火灾风险；解决社区群众安全意识不强、安全素养不高、风险防范与应急救助技能缺乏等问题，建设电子大屏、手机 App、微信小程序、公众号等多媒体同步互动的社区安全宣教平台，提高群众参与度，营造社区安全群防群治氛围。

（二）建筑施工塔吊智慧监控平台建设

由碑林区住房和城乡建设局牵头、碑林区应急管理局协助建设“建筑施工塔吊智慧监控平台”，主要针对建筑施工塔吊安全、特种设备安全、建筑施工单位工作场所安全等各类安全风险的防范化解，利用物联网智能监测技术和信息化平台，实现风险动态监测预警、风险多层次管控在线督促、危险点隐患智能识别、隐患自查自治闭环监督、安全宣教大众化分享等目标，该平台至少包括隐患智能识别与监测预警、风险管控与隐患排查治理、高风险区域实时监控、安全宣传与教育等子系统。

项目建成后，能解决建筑施工塔吊安全监管力量不足、工作事项繁杂无序等问题，创建信息化辅助监管、系统化规范业务、

流程化提升效率、智能化提高精度的智慧建设安全工作新模式，有效提升建筑施工安全监管水平；引入分类分级风险管控督促指导系统和隐患定时定点自查自治闭环管理系统，快速构建简化版双重预防机制，有效遏制事故发生；实现高风险区域隐患智能识别、危险事故早期预警报警、塔吊设施智慧监控，有效降低塔吊事故风险。

（三）自然灾害综合风险普查

针对地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害等风险要素，按照“全国统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的原则，开展第一次全国自然灾害综合风险普查，重点对辖区历史灾害发生和损失情况，以及重要承灾体的灾害属性信息开展普查，建设主要灾种风险隐患数据库，全面掌握风险要素信息。与地理信息匹配链接，编制碑林区比例 1:5 万自然灾害风险图和综合防治区划图，提出综合防治对策，强化自然灾害风险预警和防范化解能力。

（四）应急平台系统建设

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应用，提高指挥系统的先进性、实用性和安全性；进一步整合各层级、各有关单位的应急资源，建立完善应急救援队伍、应急物资储备、应急避难场所、应急装备设备、风险源信息等基础数据库。结合公共安全监管的实际需求，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，推动城市安全和

应急管理领域物联网应用建设。

建立智慧化应急指挥平台。融合原应急、安监、防汛、地震等应急指挥平台功能，升级建设集统一指挥、快速响应、信息共享、可视化管理于一体的智慧应急指挥平台。

完善安全生产信息化系统。开发推广网格化二维码监管应用系统，改进隐患排查、执法检查模块功能，实现隐患排查、执法检查全流程、规范化网上办理，提升监管效率。督促企业推广使用隐患自查移动终端；建设危化品行业及其他工矿商贸企业的风险分级管控和隐患排查系统，实现安全风险评估和分级管控。

（五）专业救援队伍能力建设

加强基层工作人员应急管理专业培训，培养“一专多能”的基层综合应急救援队伍，建设社区志愿者队伍。以改善装备、提高队伍素质为重点。积极组织 and 参与应急培训，制定年度培训计划，开展应急管理研修和交流；组织有关部门和应急管理专家开展交流活动；定期开展应急管理领导干部、应急管理工作者及新闻发言人培训，把应急管理培训纳入党政干部培训计划。

（六）应急避难场所建设

完成应急避难场所规划目标任务，结合我区实际，充分利用公园、城市绿地、学校操场、广场、室内场馆和人防工程等设施，因地制宜建设、改造和提升应急避难场所，满足市民应急避险需要，体现“以人为本”的建设理念，实现“最大限度地减少灾害造成的损失，维护人民生命财产安全和社会稳定”的目标。力

争五年内建成各类应急避难场所满足辖区70%人口避险转移安置需求。

（七）平安教室示范建设

加强中小学校园应急与公共安全知识教育，在全区范围内挑选有条件的学校，进行示范平安教室建设，争取5年内建成平安教室一个以上。要求内容齐全，涵盖校园安全、居家安全和公共安全全部内容，将学校、家庭、社会的应急与安全教育有效联接，提高学生生命意识、安全意识以及复杂社会环境中的安全行为能力和避险自救能力。

六、保障措施

（一）加强组织领导

在市委市政府和区委区政府的统一领导下，充分发挥市、区两级安全生产、应急管理、防灾减灾救灾联席会议的领导协调作用。各有关部门要高度重视、密切合作、上下联动、明确事权、各司其职，共同做好各项工作。加强安全生产、防灾减灾救灾、应急体系建设工作的组织领导，健全管理体制机制，整合资源、信息共享、形成合力，提高安全生产、防灾减灾救灾、应急体系建设效果。做好部门发展专项规划与本规划有关内容的衔接与协调，确保规划任务有序推进、目标如期完成。

（二）加强法律保障

认真贯彻实施《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国防震减灾法》《中华人民共和国突发事件应对法》《生产安全

事故应急条例》《陕西省安全生产条例》《中共陕西省委陕西省人民政府关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的实施意见》《西安市安全生产与自然灾害风险辨识评估管理暂行办法》等法律法规和规范性文件，将其有效落实到安全生产、防灾减灾救灾、应急管理工作体系中。加大法律法规宣传和依法实施力度，实现依法防灾、依法监管的工作局面。建立安全生产、防灾减灾救灾、应急体系建设质量监督管理的规章制度和实施办法，规范履行社会管理和公共服务的职责，规划辖区内各项活动，保障安全生产、防灾减灾救灾、应急体系建设各项工作的实施。

（三）加强资金保障

强化安全生产、防灾减灾救灾、应急管理主体责任，将工作统筹纳入政府工作报告，切实将专项资金纳入财政预算。完善资金投入机制，拓宽投入渠道，加大基础设施建设、重大工程建设、科学研究、人才培养、技术研发、科普宣传和教育培训等方面的经费投入。完善经费保障机制，加强资金监督、管理和使用。

（四）加强人才保障

紧密结合应急事业发展战略，统揽全局抓好各类人才队伍建设。强化基层灾害信息员、社会救援力量、志愿者等队伍建设。加强科学研究，培养安全生产、防灾减灾救灾、应急管理工程技术、抢险救灾等方面专业人才，全方位、多层次地开展专业人才教育培训，扩充人才队伍数量，优化人才队伍结构，提高人才队伍素质，形成一支能应对不同灾种，满足安全生产、防灾减灾救

灾、应急管理需要，结构合理、素质优良、专业过硬的人才队伍。

（五）加强科技保障

通过发展和完善安全生产、防灾减灾救灾、应急体系建设各领域工作的应用基础理论和技术研究，准确把握碑林区发展的关键点。加强市、区等的学习和交流，健全资源共享和开放合作机制，多方位开展科学技术交流，对关键问题有针对性进行合作研究。提高应急管理事业的科技支撑水平。

（六）加强评估考核

建立规划实施跟踪评估制度，加强对本规划实施情况的跟踪分析和监督检查。区安委办、区应急管理局对本规划相关内容落实情况进行评估，组织开展规划实施期中和期末评估、统计，分析检查规划实施效果，找出规划实施中存在的问题，提出解决问题的对策措施。加强规划实施的社会监督，开展规划宣传和展示，及时公布规划的进展情况，营造全员共同参与和支持规划实施的氛围。

附件 2

西安市碑林区“十四五”安全生产发展规划

(征求意见稿)

为贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府关于“十四五”安全生产工作的总体部署，科学谋划我区“十四五”期间安全生产发展思路和重大举措，根据应急管理部、陕西省应急管理厅、《西安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》、《西安市“十四五”安全生产规划》等有关要求，制定本规划。

一、现状与形势

(一)“十三五”期间安全生产所取得的成效

“十三五”期间，碑林区委区政府高度重视、大力加强安全生产工作。各部门、各单位牢固树立安全发展理念，安全生产工作取得显著成效。全区各党政部门严格贯彻落实区委区政府的决策部署，层层落实安全生产责任，持续推进隐患治理、风险防控、依法治安、科技强安、宣传教育等各项措施，确保了全区“十三五”期间安全形势的平稳可控。

1. 安全生产监管体制机制不断健全。一是完善安全生产责任体系。制定下发了《碑林区贯彻落实〈地方党政领导干部安全生产责任制规定〉实施细则》，“党政同责、一岗双责、齐抓共管、

失职追责”和“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”规定有效落实，党委政府领导责任、部门监管责任和企业主体责任更加明晰。二是健全安全生产工作体系，及时调整充实区安委会组成，区政府主要领导担任安委会主任。建立区委、区政府领导联系包抓街道、部门安全生产工作机制。加快政府监管网格化建设，提升安全生产监管专业化、精准化水平。各街道均成立安全生产委员会。三是完善安全生产监管工作机制，建立区安委会会议、检查通报、联合执法和重大隐患挂牌督办、警示约谈制度。健全安全监管制度规范，健全安全生产督查考核机制，强化安全生产目标责任制考核，严格实行安全生产“一票否决”制。四是深化安全生产领域改革发展。出台了《碑林区安全生产改革发展领域实施办法》和任务分工方案，安全生产体制机制、经济政策、机构队伍、执法监督和保障等改革任务深入推进落实。

2. 安全生产专项整治成效显著。一是精心组织开展重要时间节点安全生产大检查。认真做好元旦、春节、国庆等节假日和党的十九大、全国、省、市“两会”安全生产检查保障，采取企业自查、部门（街道）检查、政府督查的方式，深入开展安全生产检查整治。持续强化督查督导，接受中、省、市各级安全生产督导检查 50 余次，组织区级四大班子领导带队的 8 个督查组在每年重点时段开展常态化安全生产督导检查。二是持续推进安全生产专项治理。以消防、建筑施工、危险化学品、道路交通、特种

设备、城市燃气、烟花爆竹、文化旅游和工贸等行业领域为重点，持续深入开展安全生产领域“四项攻坚”和九大专项整治行动，排查存在隐患问题单位场所 43000 余家次，排查整治隐患问题 16000 余项。突出抓好隐患督办整改，市政府、市安委会集中交办和区政府挂牌督办隐患单位 97 家，坚持逐一跟踪督办，确保全部整改完毕销号。

3. 安全生产监管执法严格规范。一是集中开展安全生产领域打非治违。加强职能部门协调配合，开展联合执法行动，严查建设项目无资质施工、违规违章操作，危险化学品无证生产经营、消防未经检查验收投入使用、燃气无证经营销售储存等非法违法行为，查处非法违法行为单位场所 138 家，行政处罚 400 余万元。二是加强安全生产执法监察，制定实施年度执法工作计划，积极受理投诉举报。排查消除隐患问题，共受理查处各类投诉举报 1100 余起，做到件件有查处，事事有回音。三是严肃生产安全事故查处。加强事故应急救援工作，严格按照事故处理程序，坚持“四不放过”和依法依规、实事求是、尊重科学的原则要求，认真调查 7 起生产安全事故，按期予以批复结案，依法追究事故责任人员责任。

4. 安全生产保障体系建设逐步加强。将安全生产基层基础建设纳入政府公共财政支出的重点领域，逐年增加安全生产监管能力建设投入。建立安全生产专项资金，确保用于安全生产基础设施及装备建设、宣传教育培训、表彰奖励、应急救援和联合执法

等工作，投资近 500 万元为区应急管理局搬迁至新办公场所，极大改善了办公条件。充分发挥安全生产中介机构力量，建立安全生产专家库，充分发挥专家的专业知识，专业特长和经验，不断提高安全生产监管工作的专业性、科学性。组织专家适时参与全区安全生产监督管理，借助专家技术力量消除事故隐患，实现安全发展。探索创新“政府购买服务、专家排查隐患、部门依法监督、企业整改隐患”的安全生产隐患排查治理社会化、市场化工作模式。

5. 安全生产宣传教育培训效果显著。一是切实加强安全生产宣传教育，积极开展“安全生产月”、“119 消防宣传月”等主题活动，精心组织开展安全生产宣传咨询日、安全科技周、安全知识“七进”、安康杯竞赛，安全生产大讲堂、安全事故警示教育系列活动，发放学习书籍和宣传资料 25 万余份。充分利用宣传栏、电子显示屏、微信微博等载体，普及安全生产知识，通过《中国安全生产报》、《西安日报》、《陕西安全》等各类媒体宣传 60 余次，营造全社会关注安全的舆论氛围。二是制定实施安全生产培训工作方案，组织培训政府部门安全监管人员、高危行业从业人员 2000 余人次。组织培训和集中约谈人员密集场所负责人、安全管理人员 3500 余人。各职能部门、各街办和 98 个社区、500 余家物业管理公司采取多种载体和形式，面向居民群众宣传培训普及安全生产、消防、道路交通、用电用气知识，全社会安全意识不断增强。

（二）“十四五”面临的机遇和挑战

1. 面临的机遇

“十四五”期间，西安市将步入高速发展的历史新阶段。在国家政策的支持下，产业、资金、技术、人才等资源加速集聚，城市建设改造步伐不断加快，碑林区的安全安全生产工作面临着重大的发展机遇。

一是党的十九大以来，习近平总书记对安全生产工作作出了一系列重要指示和批示，党中央、国务院也出台了一系列重大决策部署，为安全生产工作提供了明确的方向和目标。省委省政府、市委市政府、区委区政府出台了多个重要的政策文件，将安全发展与城市灾害防御能力建设提到了重要位置，为深入推进安全生产领域改革发展、应急管理体系和能力现代化建设工作提供了强大的政策支持。

二是法治能力水平在不断提升，随着社会治理能力的不断提高，全民安全素质、安全意识和法治观念加快提升，安全发展的社会环境进一步优化，对于推动企业落实安全生产主体责任，促进全社会遵法守法起到重要的支撑作用。

三是随着现代化建设逐步深化，碑林区经济社会发展进一步提质增效，产业结构进一步优化升级，旧城改造进一步推进，城区老旧面貌将焕然一新，历史遗留短板将得到本质改变。

四是新冠疫情的成功应对给我们提供了宝贵的基层治理经验，碑林区委区政府以此契机，在营造共建共治共享社会治理格

局上先行示范，推出了一系列基层治理重要改革举措，这些举措对强化基层安全生产末梢管理形成了强大的政策合力。

2. 面临的挑战

一是新冠疫情对城市安全发展影响将长期存在。虽然我国目前的疫情防控已进入常态化，但国外疫情形势仍非常的严峻，疫情很可能将长期存在，对社会经济发展影响极为深远。在疫情的冲击下，“十四五”初期，企业生产经营环境将不容乐观，大量的小微企业安全投入、安全保障、人员培训、管理机制很难得到较好的落实，严管严惩与“六稳”“六保”如果不能有效的平衡，安全形势将非常严峻。此外，失业群体增多，各类不可控的矛盾因素叠加，城市公共安全的问题将有可能凸显。

二是大规模的城市建设导致各类安全风险增加。“十四五”期间我区的城市建设将进一步加快，兴建一批交通枢纽项目和一批城市更新项目，大规模的建设工程涉及的环节多、时间长、空间广，各类事故隐患和安全风险交织叠加，安全生产压力较大。

三是新产业新业态给安全生产工作带来新挑战。以人工智能、物联网、大数据、新能源等为代表的新技术、新产业、新业态不断涌现，给城市建设、管理、运行带来新问题、新风险，存量风险和新增风险交织叠加并日趋复杂，应急救援需求以高危行业为主向其他行业领域不断延伸，对处置过程的专业性、时效性要求将越来越高。

二、指导思想与基本原则

（一）指导思想

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来陕视察重要讲话和对应急管理工作系列指示批示精神，认真贯彻落实省市决策部署。大力弘扬以人为本、科学救援理念，坚持红线意识和底线思维，坚持生命至上、人民利益至上。

（二）基本原则

坚持源头防范。严格安全生产市场准入，通过打基础、补短板、强弱项，切实增强安全生产基础和能力建设。

强化过程管控。全面系统地识别、评估和控制各个环节的安全风险，健全完善双重预防机制，规范安全生产监管，严防风险演变，隐患升级导致生产安全事故发生。

实施重点突破。针对重点行业领域和重点区域，围绕安全生产的重点、难点、焦点问题以及关键、薄弱环节，明确发展方向，以点带面、全面推进。

推进改革创新。准确把握安全生产的深层次问题，持续深化改革，创新管理体制机制及工作方式方法，充分利用大数据、云计算等新技术，推进现代信息技术在日常管理、隐患排查、执法监督、诚信体系建设、事故救援等的应用，积极推动安全生产法治化、科学化、现代化。

三、建设目标

（一）总体目标

到 2025 年末，建成区委区政府统一领导、各部门协调配合、企业自主到位、社会共同参与、上下顺畅联动的安全生产管理工作格局。安全生产责任体系进一步完善，安全生产基层基础保障能力明显增强，重点行业领域生产安全事故得到有效控制。“科技兴安”效果明显，监管体制机制基本完善，市民安全素质显著提升，各类生产安全事故死亡人数、死亡率控制指标达到全市各区领先水平。

（二）分类指标

1. 各类伤亡事故控制目标

到 2025 年，全区安全生产形势进一步好转，生产安全事故起数和死亡人数持续下降，较大以上生产安全事故得到全面遏制，单位国内生产总值生产安全事故死亡率、工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率等主要指标均明显下降，安全生产与经济社会同步协调发展。

碑林区安全生产“十四五”规划主要指标		
序号	指标名称	“十四五”末降幅
1	生产安全事故死亡人数	15%
2	较大以上生产安全事故起数	20%
3	单位国内生产总值生产安全事故死亡率	33%
4	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	20%

2. 安全生产监管体系建设方面

构建权责更加匹配、权界更加清晰、运转更为高效的安全生产监管体制，安全生产监管责任体系进一步健全完善，党委和政府领导责任进一步压实，行业部门监管责任进一步明确，企业主体责任进一步夯实。

3. 安全生产应急救援体系建设方面

完善安全生产应急救援联调联战工作机制，加强安全生产专业应急救援队伍建设，强化安全生产应急物资储备和配备专业处置装备，围绕生产安全事故类型组织开展全方位、多层次的应急演练活动，全面提升安全生产应急救援能力。

4. 安全风险防控能力建设方面

建立安全生产风险防控长效机制，全面建设安全生产风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，在全区重点行业企业实现双重预防机制建设全覆盖，安全生产标准体系更加健全，安全风险评估与论证机制进一步落实，建设风险分级管控信息化平台，逐步实现重点行业企业风险分级管控全过程监督。

5. 安全生产科技创新方面

提高安全生产管理信息化建设水平，推动 5G、大数据、云计算等现代信息技术在隐患排查、执法监察、诚信体系建设、事故救援等领域的应用，督促引导重点企业依靠科技进步加强安全生产工作。

6. 安全生产宣传教育方面

扎实推进安全宣传“五进”，建立健全覆盖各领域的多层次

安全生产宣传培训制度；“十四五”末高危行业新增从业人员培训率 100%、特种作业人员 100%持证上岗，班组长技能提升显著，高风险岗位新员工纳入企业新型学徒制；完成区、镇街两级安全监管监察执法人员轮训。

四、主要建设任务

本规划重点围绕安全生产，通过以“基础防范”为切入点，优化组织架构，理顺责任链条，完善管理机制，填补基础短板；通过以“过程管理”为着力点，落实风险防控，加强法治建设，实施科技兴安，推动社会共治。

（一）推进安全生产责任落实

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”的原则以及《地方党政领导干部安全生产责任制规定》的要求，厘清安全生产监管职责边界，制定并公布安全生产权责清单，进一步明确党政部门安全监管职责分工，严防失控漏管，细化履职行为规范，推动安全监管规范化标准化。构建适应城市发展趋势的安全监管职责动态调整机制，及时梳理新产业、新业态、新领域监管责任，消除监管盲区和漏洞。通过巡查、考核、督办、通报、约谈等监督机制，促进安全生产责任制落实。

完善和落实企业安全生产主体责任重在从根本上消除事故隐患的企业安全生产责任链条、制度成果、管理办法、重点工程、工作机制和预防控制体系，建立健全企业全员安全生产责

任制，强化落实第一责任人法定责任，推动企业建立安全生产自我约束的内生机制。落实企业安全承诺制度，推动企业向社会和全体员工公开落实主体责任、健全管理体系、加大安全投入、严格风险管控、强化隐患治理等情况。加大违法违规企业的打击力度，将安全生产违法惩戒作为压实企业主体责任的重要手段，严格落实安全生产失信行为联合惩戒、“黑名单”制度，形成“一处失信、处处受限”的安全生产联合惩戒机制。

（二）夯实风险管控基础工作

加强安全生产风险管控和隐患排查治理，持续推进安全生产标准化建设。要推动各类企业严格按照有关制度和规范，针对本企业类型和特点，制定科学的安全风险辨识程序和方法，全面开展安全风险辨识。督促企业组织专家和全体员工，采取安全绩效奖惩等有效措施，全方位、全过程辨识生产工艺、设备设施、作业环境、人员行为和管理体系等方面存在的安全风险，做到系统、全面、无遗漏，并持续更新完善。要督促企业健全完善隐患排查治理制度，制定符合企业实际的隐患排查治理清单，明确和细化隐患排查的事项、内容和频次，并将责任逐一分解落实，推动全员参与自主排查隐患，尤其要强化对存在重大风险的场所、环节、部位的隐患排查。

加大信息化建设投入，有效整合现有安全监管平台和信息资源，加强各类安全生产信息系统之间的互联互通、资源共享。推动、引导并规范全区安全生产专业服务机构发展，通过市场化机

制整合资源。鼓励并扶持企业培养安全生产专业人才，不断壮大全区安全生产专家队伍，积极鼓励并充分发挥安全生产专家在城市发展规划建设、安全监管、事故预防、应急救援、事故调查等方面的作用。

（三）着力推进专项治理和综合整治

聚焦消防、建筑施工、特种设备、道路交通、燃气等重点行业领域开展专项治理，防范化解重大安全风险。针对我区“十三五”期间的事故高发领域，持续开展重大风险点专项整治工程，防范化解城市安全突出风险。强化规划设计、施工、运营管理等各环节的安全责任落实，建立完善安全风险监测预警体系和重大风险管控挂牌警示制度，定期向全社会公布本行业领域重大风险及其管控情况，提升行业安全水平。

（四）加强安全宣传教育

将习近平总书记关于安全生产重要指示和批示作为党委（党组）理论学习中心组学习的重要内容，以及区委党校（行政学院）培训的重要课程，组织安排专题学习。分级分批组织安全监管干部、企业负责人、安全管理人员、执法队伍主要负责人定期开展轮训，深入开展典型事故案例剖析，通过领导干部带头讲、专家学者深入讲、一线工作者互动讲，分级分批组织开展学习。充分利用各种信息化学习平台，实时更新学习国家、省、市有关安全应急管理方针政策，定时推送最新专题报道、学习访谈等内容，提高干部安全风险意识和防范化解能力。

（五）强化执法监察能力建设

加强安全生产执法队伍建设，结合街道综合执法改革工作，强化基层安全执法力量，推进安全生产执法规范化标准化建设，进一步完善安全执法人员能力提升、考核培训、轮岗交流、待遇提升、巡查检查、现场执法等各项机制。做好应急管理专业人才招录工作，着重引进具有法律、安全工程等相应学科背景和一定实践经验的专业人员，提高安全监管执法岗位招录比例，逐步实现监管执法队伍年轻化、专业化。大力推进双随机监督检查和分级分类监管制度，推行“远程监管”“线下执法”等线上线下监管模式，整合优化执法资源，推进执法信息共享，将高危企业生产过程监控视频和安全生产数据接入监管平台。坚持寓执法于服务之中，组织专家组开展精准指导服务，实行专家会诊与上门服务相结合，帮助企业解决安全生产难题。

五、重点项目

（一）安全生产监管能力建设工程

一是提高监督管理工作的主动性。安全生产监督管理机构应深刻剖析对安全生产本质的认识及对事故的本质和规律的揭示，运用新的、科学的理论指导企业安全生产，切实做好面对安全生产监督管理范围扩大、监督管理对象增多、安全生产监察任务加重的新情况的准备工作。

二是理顺监管体制，促进部门之间的相互协作。根据机构改革实际情况，调整各职能部门承担的安全监管职责，明确综合管

理和行业监管的责任清单，不越位、不缺位，尽职照单免责，失职照单追责。明确交叉重叠区域安全监管职责，制定安全管理协议，畅通信息渠道，定期开展联合检查，形成维护安全稳定合力。

三是配强基层监管队伍，配齐基层监管装备。根据规模和经济总量，适当增加安全监管人员编制并足额配备到位，将监管的重点前移到各区域，下移到重点行业、重点企业，充实一线监管力量，逐步建立延伸至企业的安全监管垂直管理体制。将区安全监管经费要纳入财政预算，确保安全监管必备的车辆、个人防护、检验检测装备的到位。

（二）安全生产双重预防机制建设项目

指导督促重点行业企业全面开展安全风险辨识评估，形成安全风险清单，制订完善安全风险管控措施，明确责任部门和责任人，建立完善安全风险公告制度，落实安全风险管控措施，进一步完善隐患排查治理制度，熟悉工作流程，有效落实隐患排查、登记、治理、报告、销账闭环管理。加强“双重预防机制”信息系统建设，建立完善安全风险监测预警机制，安全风险得到有效管控。“十四五”期间实现重点行业领域双重预防机制建设全覆盖。

（三）建筑施工塔吊智慧监控平台建设

由碑林区住房和城乡建设局牵头，碑林区应急管理局协助建设“建筑施工塔吊智慧监控平台”，主要针对建筑施工塔吊安全、特种设备安全、建筑施工单位工作场所安全等各类安全风险的防

范化解，利用物联网智能监测技术和信息化平台，实现风险动态监测预警、风险多层次管控在线督促、危险点隐患智能识别、隐患自查自治闭环监督、安全宣教大众化分享等目标，该平台至少包括隐患智能识别与监测预警、风险管控与隐患排查治理、高风险区域实时监控、安全宣传与教育等子系统。

项目建成后，能解决建筑施工塔吊安全监管力量不足、工作事项繁杂无序等问题，创建信息化辅助监管、系统化规范业务、流程化提升效率、智能化提高精度的智慧建设安全工作新模式，有效提升建筑施工安全监管水平；引入分类分级风险管控督促指导系统和隐患定时定点自查自治闭环管理系统，快速构建简化版双重预防机制，有效遏制事故发生；实现高风险区域隐患智能识别、危险事故早期预警报警、塔吊设施智慧监控，有效降低塔吊事故风险。

六、保障措施

（一）加强组织领导

在区委区政府的统一领导下，充分发挥区安全生产委员会及办公室的领导协调作用。各有关部门要高度重视、密切合作、上下联动、明确事权、各司其职，共同做好各项工作。加强安全生产工作的组织领导，健全管理体制机制，整合资源、信息共享、形成合力，提高安全生产效果。做好部门发展专项规划与本规划有关内容的衔接与协调，确保规划任务有序推进、目标如期完成。

（二）加强法律保障

认真贯彻实施《中华人民共和国安全生产法》、《生产安全事故应急条例》、《陕西省安全生产条例》等法律法规和规范性文件，将其有效落实到安全生产工作体系中。加大法律法规宣传和依法实施力度，实现依法监管的工作局面。建立安全生产监督管理的规章制度和执行办法，规范履行社会管理和公共服务的职责，规划辖区内各项活动，保障安全生产工作的实施。

（三）加强人才保障

紧密结合安全生产发展战略，统揽全局抓好各类人才队伍建设。开展专业人才教育培训，扩充人才队伍数量，优化人才队伍结构，提高人才队伍素质，满足安全生产需要，结构合理、素质优良、专业过硬的人才队伍。

（四）加强科技保障

通过发展和完善安全生产各领域工作的应用基础理论和技术研究，准确把握碑林区发展的关键点。加强学习和交流，健全资源共享和开放合作机制，多方位开展科学技术交流，对关键问题有针对性进行合作研究。提高安全生产事业的科技支撑水平。

附件 3

西安市碑林区“十四五”防灾减灾规划

(征求意见稿)

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的起步期，也是碑林区加快转型发展、实现追赶超越、建设国家中心城市核心示范区、实现高质量发展的关键时期。为进一步提高碑林区防灾减灾能力，为全区经济社会平稳运行提供更加良好的自然环境和社会环境，维护人民群众生命财产安全，依据《西安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》《陕西省综合防灾减灾规划（2021-2025）》《西安市“十四五”综合防灾减灾规划》以及有关法律法规，结合实际，制定本规划。

一、现状与形势

“十三五”期间，碑林区贯彻落实党中央、国务院，陕西省委、省政府，西安市委、市政府关于加强防灾减灾工作的决策部署，牢固树立和落实新发展理念，切实提高防灾减灾救灾工作能力，碑林区综合防灾减灾工作取得明显成绩，为国民经济持续稳定健康发展提供了有力支撑和保障。“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家新征程的开局起步期，是西安建设高素质现代化国际化城市的关键期。要牢固树立安全发展观念，落实

责任、完善体系、整合资源、统筹力量，全面提高碑林区综合防灾减灾救灾能力，推动综合防灾减灾工作取得新成效、再上新台阶。

（一）“十三五”主要工作成效

“十三五”时期，面对复杂严峻的灾害形势，在各级有关部门的共同努力下，碑林区防灾减灾各项工作顺利推进，着力实施了一批对经济社会发展具有基础性、全局性、关键性作用的防灾减灾项目，全面提高了抵御自然灾害的综合防范能力，基本完成了“十三五”综合防灾减灾专项规划确定的重要任务目标。

1. 防灾减灾救灾体制机制进一步健全。防灾减灾救灾体制机制初步构建。碑林区建成“政府统一领导、部门分工负责、灾害分级管理、属地管理为主”的防灾减灾救灾体制和“上下衔接、协调有序、运转高效”的综合灾害救助应急工作机制，建立了碑林区灾害信息员队伍，持续开展地震应急预案备案工作，常态化开展学校、医院、商场等人员密集场所应急演练。设立学校防震减灾宣传员，不断完善防震减灾三网一员工作体系，修订完善区和街道两级自然灾害救助应急预案，为防灾减灾救灾工作提供了组织保障。

2. 防灾减灾救灾基础进一步巩固。执行第五代地震动参数区划图规定的抗震设防要求，开展一般建设工程抗震设防备案，提升了城市抗震能力。深入推进综合减灾示范社区创建工作，完成了防震减灾示范区及多个地震安全示范社区和防震减灾科普示

范学校的创建工作。充分利用公共服务设施建成应急避难场所，建设各类应急避难场所 39 处。

3. 自然灾害应急响应与处置能力显著增强。区各部门、企业共建应急救援队伍，基本形成了“综合性应急救援队伍为主，专业应急救援队伍为辅”的应急救援队伍体系。建立“5·12”全国防灾减灾宣传周常态化工作机制，广泛开展灾害预防、自救互救科普宣教活动，经常性开展实战化应急预案演练，灾害应急响应和处置能力显著提高。

4. 灾后救助和恢复重建能力明显提升。积极推进应急救援志愿者队伍建设和社区群众自救互救组织建设，充分发挥志愿者和民间救援力量的作用。协助推进救灾物资储备体系建设，做到按需快捷调度。统筹做好恢复重建需求评估、规划建设和政策支持，提升灾后恢复重建能力。

5. 宣传教育更加普及，社会防灾减灾意识全面提升。以事故警示为切入点，持续推进“线上”、“线下”安全宣传教育，运用报刊、电视、广播等传统媒体和微信公众号等融媒体平台，推进了“5·12”防灾减灾日等主题宣传教育活动地深入开展。极大的提升了全民防灾减灾意识和自救互救能力。

6. 防灾减灾救灾综合保障能力持续增强。加强救灾物资以及供电、道路、通讯、广电、消防等基础设施配套，加快推进防灾减灾装备和避灾安置场所、物资储备网络建设。建立物业服务企业参与安全管理工作机制，推行基层网格化管理模式，开展全国

综合减灾示范社区等创建工作。

（二）“十四五”面临的形势

作为西安市中心城区，碑林区区域面积最小、人口密集最大，公众聚集场所多、小微企业多、老旧建筑多、防灾减灾、应急救援基础薄弱。防灾减灾救灾工作存在的问题依然突出：

1. 防灾减灾救灾管理体系有待完善。碑林区防灾减灾救灾管理体系仍未完全适应经济社会的发展，部分涉灾部门的主体责任还需进一步明确，防灾减灾救灾责任制有待进一步强化落实，对关键环节、关键领域的监督检查还未完全实现常态化。

2. 防灾减灾救灾基础依然薄弱。碑林区综合防灾减灾救灾基础性工程和非工程措施相对滞后，抵御重大灾害风险能力有限，应对灾害的韧性能力急需提高，特别是城市高风险、城中村不设防的状况尚未得到根本性改变。综合救援能力不足，无法满足“多灾种、大应急”的迫切需求，“一专多能、一队多用、强化基层”的应急救援队伍建设亟待加强。

3. 灾害风险意识与应急能力尚待提高。各部门重救灾轻减灾、重灾中应对轻灾前预防的思想惯性客观存在，灾害风险防范关注度偏低，防灾减灾投入不足。社会公众的危机意识、风险防范意识、主动参与意识薄弱，自救互救能力亟待提升，防灾减灾宣传教育长效机制还需健全完善。

二、指导思想和基本原则

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实国家、省、市决策部署，统筹加强防灾减灾救灾，全力防范化解重大安全风险，着力提升防灾减灾救灾能力。正确处理人与自然的关系，正确处理防灾减灾救灾与经济社会发展的关系，进一步夯实责任、完善体系，整合资源、统筹力量，不断提高防灾减灾救灾工作法制化、规范化、现代化水平，全面提升碑林区抵御灾害的综合防范应对能力，为碑林区的“十四五”期间的社会经济发展奠定良好的安全保障基础。

（二）基本原则

1. 以人为本，协调发展。始终把确保人民群众生命财产安全放在首位，切实增强市民群众防灾减灾意识，不断提升社会公众自救互救技能；遵循自然规律，通过减轻灾害风险促进经济社会可持续发展。

2. 预防为主，综合减灾。高度重视减轻灾害风险，切实采取综合防范措施，要做到防灾、抗灾、救灾相统一，灾前、灾中、灾后相统筹，牢固树立灾害风险管理理念，将常态减灾作为基础性工作。

3. 夯实末梢，共建共治。以基层治理改革为契机，发挥基层力量在防灾减灾救灾方面的基础防线作用，打通灾害治理“最后一公里”。充分发挥科研院校、专业机构、金融保险等市场机制作用，提高防灾减灾救灾全链条社会化参与程度，实现社会共治、责任共担、安全共享。

4. 依法应对，科学减灾。加快科技成果转化应用，大力推进信息化建设，构建防灾减灾救灾科技支撑新体系。积极推进自然灾害防治立法，运用法治思维和法治方式提高自然灾害防治工作的法治化、规范化、现代化水平。

5. 政府主导，社会参与。坚持碑林区政府在防灾减灾救灾工作中的主导地位，支持引导社会力量有序参与防灾减灾救灾工作，形成政府主导、部门协作、社会参与的防灾减灾救灾工作格局。

三、规划目标

到 2025 年，碑林区防灾减灾机制进一步健全，基本建成与全面小康社会相适应的自然灾害预警、救助体系。具体目标如下：

1. 年均因灾直接经济损失占全市生产总值比例控制在 0.85 以内，年均每百万人口因灾死亡率控制在 1.0 以内，年均每十万人受灾人次控制在 13000 人次以内。

2. 建立健全防灾减灾救灾体制机制，加强基础设施建设。统筹灾害管理和综合减灾措施，全面提高监测预警、风险管理、应急处置、灾后重建工作水平，构建与经济社会发展相适应的防灾减灾救灾工作体系。

3. 建立多灾种综合监测、预报、预警信息发布平台，信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率显著提高。

4. 全面建立和完善与我区经济社会发展相适应的防汛抗旱体系，以工程措施为主导、非工程措施为支撑，形成人水和谐的

综合防汛抗旱减灾体系。

5. 建成分级管理、反应迅速、布局合理、规模适度、种类齐全、功能完备、保障有力的救灾物资储备体系，确保自然灾害发生 10 小时内受灾群众基本生活得到有效救助，不断提高灾害救助水平。推进应急保障精细化管理，健全救灾物资储备管理机制。全面提高基层综合防灾减灾能力，提升综合减灾示范社区创建水平。

四、主要任务

（一）厘清防灾减灾救灾责任体系

完善工作制度，明确目标责任，强化应急资源统筹指导和综合协调职能，形成统一管理、分工负责的灾害管理体制。坚持分级负责、属地管理为主的原则，强化防灾减灾救灾主体责任，健全防灾减灾救灾属地管理体制。建立自然灾害综合风险调查、隐患排查、风险评估的技术体系、业务体系和工作机制。加强各级防灾减灾救灾领导机构之间，以及与主要涉灾部门、驻地军队、武警部队、消防救援队伍之间的业务协同和互联互通，建立工作协同制度，健全工作规程，明确工作职能和责任，实现各种灾害风险隐患、预警、灾情以及救灾工作动态的信息共享。

（二）强化自然灾害风险监测预警与风险管理

1. **健全自然灾害分类监测和分级预警体系。**针对重点区域开展应急加密动态观测，及时为应急决策提供信息支撑。规范自然灾害分级预警制度，按照自然灾害发生的紧急程度、发展态势和

可能造成的危害程度等综合研判，开展分级预警。实时追踪并及时调整预警级别或解除预警，预警信息及时通报本级应急管理及相关管理部门。加强自然灾害预警响应机制建设，建立标准化预警响应流程，细化预警响应措施，做好预警信息发布与应急响应启动的衔接。

2. 地震监测管理工作。配合上级部门做好标准化综合地震监测台站建设和地震监测预警系统建设，提升我区地震应急救援决策技术支撑的信息化，标准化水平，为政府决策提供科学、准确、及时的信息支撑。

3. 提升地震群测群防工作水平。加强“三网一员”队伍建设和能力提升，切实发挥“三网一员”队伍在灾情速报、异常上报、科普宣传方面的作用。进一步加强宏观观测点的管理，提升宏观观测点规范化建设。

4. 地震灾害防御工作。进一步做好一般建设工程抗震设防要求备案，加强事中事后监管工作。履行好对建设单位落实一般建设工程抗震设防要求的管理监督职责。加强与行业主管部门协调配合，对建设单位落实抗震设防要求情况开展监督检查。配合做好地震灾害风险调查与隐患排查。进一步完善地震专项应急预案体系建设。做好区、街道地震应急预案修编工作。引入全民参与机制，要求各街道和行业主管部门落实监管责任，督促社区和重点企事业单位做好地震专项预案修编、备案工作，定期开展地震应急疏散演练。进一步加强应急避难场所的管理和监督检查等工

作。逐步完善广场、绿地、公园、学校等公共场所的应急避难功能，提高全社会应急地震灾害事件的能力。

5. 建立灾害预警信息共享发布与响应机制。加强跨部门业务协同和互联互通，实现灾害与城市基础设施风险隐患分析研判、监测预警、减灾救灾的动态信息共享，对接全市应急大数据应用平台，形成自然灾害应急管理一张网。健全灾害信息发布和舆情应对机制，规范流程、明确责任，完善制度，拓宽信息发布渠道，确保公众知情权。健全多部门、前后方应急联动机制，细化预警响应措施，确保预警响应效果。

（三）加快防灾减灾基础设施建设

1. 完善自然灾害工程防御设施。加强重点区域及重要监测点灾害监测预报预警基础设施建设。推广建设工程抗震设防、防涝等技术措施，并提供有力支持。对新建学校、医院等公共建筑和政府重大公益建筑项目以及需要提高设防等级的建筑，符合减隔震技术使用条件的必须使用减隔震技术，鼓励其他符合使用条件的新建工程积极采用减隔震技术。

2. 提升城市建筑和基础设施抗灾能力。区建设和住房保障局负责将韧性城市理念融入碑林区规划设计及安全防御体系建设全过程，提升区内安全保障能力。区应急局负责完善自然灾害风险防控体系，加强防灾减灾救灾能力建设，会同自然资源部门推动落实灾害风险普查等工程建设，提升灾害防治能力。增强重点片区防汛排涝能力，由区应急局协助城管部门组织开展积水内涝

点动态整治工作，统筹防汛调度措施，提高综合防灾减灾能力。

（四）加强防灾减灾宣传教育

完善政府部门、社会力量、新闻媒体等合作开展防灾减灾宣传教育的工作机制，重视并强化公众在防灾减灾宣传教育中的角色和示范作用。积极推进国家灾害综合风险普查和综合减灾示范社区创建工作，深入推进碑林区减灾科普宣传教育，加强网络教育平台建设。充分利用“全国防灾减灾日”“国际减灾日”等时间节点，弘扬防灾减灾文化，面向社会公众广泛开展知识宣讲、技能培训、案例解说、应急演练等多种形式的宣传教育活动，提升市民防灾减灾意识和自救互救技能。继续深入开展防震减灾科普知识宣传、法制宣传和技能培训活动。充分发挥“两微一端”、公众号等新媒体的作用，利用“5.12 防灾减灾日”、“7.28 唐山地震纪念日”等节点，面向社会公众广泛开展知识宣讲、技能培训、案例解说、应急演练等多种形式的宣传教育活动，提升公众防震减灾意识及应急避险、自救互救技能。联合区教育局，深入开展各级防震减灾科普示范学校创建工作。加强涉震舆情跟踪，做好地震谣言的防范处置工作。

（五）引导社会力量参与减灾救灾

坚持自愿参与、社会互助、协调配合、规范有序的原则，积极引导企事业单位、社会组织、专业社工、志愿者等社会力量全方位参与常态减灾、应急救援、过渡安置、恢复重建等工作。以政府购买服务的方式培育支持专业社会组织参与防灾减灾救灾

工作。建立社会力量参与救灾行动评估监管体系，完善救灾捐赠组织协调、信息公开和需求导向等工作机制，充分发挥社会力量参与防灾减灾救灾服务平台作用，及时发布需求信息，引导社会力量有序参与防灾减灾救灾，努力形成多方参与的社会化防灾减灾救灾工作局面。

五、重点项目

（一）自然灾害综合风险普查

针对地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害等风险要素，按照“全国统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的原则，开展第一次全国自然灾害综合风险普查，重点对全区历史灾害发生和损失情况，以及人口、房屋、基础设施、公共服务系统、三次产业、资源与环境等重要承灾体的灾害属性信息开展普查，到2022年完成全面普查，建成主要灾种风险隐患数据库，与地理信息匹配链接，编制碑林区比例1:5万自然灾害风险图，修订主要灾种和灾害综合风险区划图。

（二）地震应急保障体系建设

1. 应急避难场所建设

结合区域和城市建设发展规划，根据我区实际，因地制宜建设、改造和提升应急避难场所，满足市民应急避难需要。配合上级各部门完成应急避难场所规划目标任务。

2. 防震减灾科普示范学校建设

充分发挥我区教育资源优质、丰富等优势，积极开展省、市、

区级防震减灾科普示范学校建设，营造学校防震减灾科普氛围，强化师生防震减灾自救互救意识和行动力。

六、保障措施

（一）加强组织领导，形成工作合力

各有关部门要高度重视、密切合作、上下联动、明确事权、各司其职，共同做好各项工作。区政府及有关部门要加强组织领导、提高认识，完善工作机制，将防灾减灾救灾工作纳入各级经济发展总体规划，切实落实责任，确保规划任务有序推进、目标如期实现。有关部门应根据本规划要求，结合当地防灾减灾救灾工作实际，制定相关综合防灾规划，区防灾减灾救灾工作委员会成员单位编制部门规划时要加强与本规划有关内容的衔接与协调。

（二）加大资金投入，强化资金保障

区政府要强化防灾减灾救灾主体责任，将工作统筹纳入政府工作报告，切实将专项资金纳入财政预算。完善资金投入机制，拓宽投入渠道，将防灾减灾救灾事业纳入国民经济和社会发展规划，进一步加大对防灾减灾救灾工作的投入力度，将防灾减灾救灾资金和工作经费纳入各级财政预算。探索建立社会力量参与防灾减灾救灾工作的多元化资金筹措机制，支持鼓励引导企业和社会力量积极参与防灾减灾救灾事业。

（三）抓好人才培养，提升队伍素质

加强防灾减灾救灾科学研究、工程技术、抢险救灾和行政管

理等方面的人才培养，强化基层灾害信息员、社会工作者和志愿者等队伍建设，扩充人才队伍数量，优化人才队伍结构，提高人才队伍素质，形成一支结构合理、素质优良、专业过硬的防灾减灾救灾人才队伍。

（四）做好跟踪评估，加强监督管理

区政府及有关部门要将主要任务完成情况列入目标责任制考核，建立健全督导检查工作机制，确保防灾减灾救灾工作体制建设、制度建设、能力建设各项任务落到实处，不断提升我区防灾减灾救灾工作水平。建立规划实施跟踪评估制度，加强对本规划实施情况的跟踪分析和监督检查。区防灾减灾委、区应急管理局对本规划相关内容落实情况进行评估，组织开展规划实施中期末评估、统计，分析检查规划实施效果，找出规划实施中存在的问题，提出解决问题的对策措施。加强规划实施的社会监督，开展规划宣传和展示，及时公布规划的进展情况，营造全员共同参与和支持规划实施的氛围。

附件 4

西安市碑林区“十四五”应急体系建设规划

(征求意见稿)

“十四五”(2021-2025年)是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期,是西安市建设国家中心城市和碑林区高质量推进国家中心城市核心示范区建设的重要时期,也是碑林区推动应急管理事业发展、营造安全稳定环境的关键时期。科学编制和实施《碑林区“十四五”应急体系建设规划》,对于进一步提高全市防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的能力,提升城市安全发展水平,积极推进应急管理体系和能力现代化,切实维护人民群众生命财产安全具有重要意义。依据相关法律法规及国家和陕西省、西安市对应急管理工作的要求,立足我区实际,编制本规划。

一、现状与形势

(一)“十三五”时期应急体系建设主要工作成效

“十三五”期间,碑林区委区政府高度重视、大力加强应急体系建设工作,将应急管理工作与国民经济和社会发展同谋划、同部署、同落实,高规格推进全区应急管理机构改革,提升城市本质安全;定期研究解决重大突出风险隐患问题,快速有效应对各类突发事件,着力推进基层治理、网格管理等一系列精细化改

革措施，实现了经济与社会安全齐头并进共发展的总体目标。全区各党政部门严格贯彻落实区委区政府的决策部署，认真落实《西安市碑林区“十三五”突发事件应急体系建设规划》要求，持续推进应急体系建设各项任务，确保了全区“十三五”期间安全形势的平稳可控。

（二）“十四五”时期面临的形势与挑战

1. 面临的形势

“十四五”时期，应急体系建设工作面临许多有利条件和发展机遇。一是党中央、国务院高度重视应急管理工作，作出了一系列重大决策部署，深入推进应急管理领域改革发展。习近平总书记、李克强总理先后多次作出重要指示批示，为应急体系建设工作提供了明确的方向指引和强大的政策支持；地方各级党委政府加强领导、强化监管，狠抓责任落实，为应急体系建设工作提供了有力的组织保障。二是随着社会治理能力的不断提高，社会文明素质、安全意识和法制观念加快提升，安全发展的社会环境进一步优化。三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，事故灾害预警能力提升，科技强安战略有利于降低安全风险，提高本质安全水平。四是人民群众日益增长的安全需求，以及全社会对安全的高度关注，为推动应急体系建设工作提供了巨大动能。五是区应急管理局成立以来，积极适应新体制新要求，努力厘清横向及纵向各部门间的应急管理工作关系和防灾、减灾、救

灾、指挥、救援、监管、执法、保障等职责，逐步构建分工清晰、互为衔接的“大应急”工作格局。

2. 面临的挑战

“十三五”时期虽然取得了一些成效，但同时也存在一些突出问题与短板。统筹协调性不强。安全生产、应急管理和防灾减灾救灾等各项工作整合力度不足，处于简单叠加的状态。在应急救援力量、“防”、“抗”、“救”责任链条衔接、应急处置协调联动、救助资金保障与物质调配等方面仍然存在一些问题，还未真正形成链条化的应急管理体系。议事协调机构数量多，相关职能相互交叉，仅区应急管理局就承担了区安委办、应急办、防灾减灾委办公室、抗震救灾指挥部办公室、防汛抗旱指挥部办公室 5 项职能。街道层面议事协调机构数量更多，不利于有效的统一调度。科技化手段运用还有待加强。“十三五”期间我区在部分行业领域推行一部分科技监管手段，并取得了一定成效，但总体来看，科技化、信息化手段在安全监测预警、执法监管、指挥决策、救援实战中的运用仍然占比较低，遥感监测、物联网、AI 技术和超前感知等智能化感知、监测、预警、处置系统应用水平不高，运用新科技、新技术推动应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平还亟待加强。

总结有以下六点：

- 一是，应急部门定位不明确，综合协调调动能力较弱。
- 二是，应急处置机制不清晰，信息管理机制不健全。

三是，应急指挥与处置现场缺乏系统统筹管理。

四是，应急响应联动关系复杂，协调联动机制尚需加强。

五是，应急管理人员综合管理能力还有所欠缺。

六是，信息化手段运用偏弱。

二、总体思路

（一）指导思想

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来陕视察重要讲话和对应急管理工作系列指示批示精神，认真贯彻落实省市决策部署，抓住西安建设国家中心城市和安全示范城市重大机遇，坚持稳中求进的工作总基调，以推进改革发展为动力，以提升应急管理为主线，以《中华人民共和国突发事件应对法》为依据，狠抓安全隐患排查整治体系、灾害事故防范体系、应急指挥体系、应急救援力量体系、全民安全教育体系建设为着力点和突破口，统筹加强自然灾害防治，全力防范化解重大安全风险，着力提升应急管理能力，坚决防范遏制各类灾害事故，为碑林建设国家中心城市核心示范区总要求总目标的实现提供坚实的安全保障。

（二）基本原则

1. 改革引领，创新驱动

坚持目标导向和问题导向，全面推进应急管理领域改革发展，加快应急管理理论创新、制度创新、体制创新、机制创新、科技创新和文化创新，推动应急管理工作与经济社会协调发展。

2. 依法治理，系统建设

弘扬社会主义法治精神，坚持运用法治思维和法治方式，严格落实应急管理方面法律法规和标准的规定，强化执法的严肃性、权威性，发挥科学技术的保障作用，推进科技支撑、应急救援和宣教培训等体系建设。

3. 预防为主，源头管控

实施安全发展战略，强化监测预警、工程防御、宣传教育、防灾减灾等基础性工作，有效控制事故灾害风险。

4. 夯实基础，共建共治

以基层治理改革为契机，发挥基层力量在应急管理方面的基础防线作用，打通安全治理“最后一公里”。充分发挥科研院所、专业机构、金融保险等市场机制作用，提高应急管理全链条社会化参与程度，实现社会共治、责任共担、安全共享。

5. 整合资源，链条推进

加强资源有机整合，推动链条化应急管理体系建设，构建统筹应对各类突发事件、有效覆盖应急管理体系各环节、全方位、全过程、多层次的事故应急救援体系。

三、建设目标

到 2025 年末，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，形成统一领导、权责一致、权威高效的现代化应急管理能力体系，应急管理的系统性、整体性、协同性显著增强。应急管理科技创新能力显著加强，应急指挥、救援处置

和综合保障能力大幅提升，社会公众风险意识和自救互救能力明显增强。打造与国家安全发展城市核心示范区相匹配的应急救援队伍，应急救援能力符合区域应急救援形势需求，应急管理体系和能力现代化水平显著提升。

四、主要任务

本规划重点围绕应急体系建设，通过以“基础防范”为切入点，优化组织架构，理顺责任链条，完善管理机制，夯实基础、补齐短板；通过以“过程管理”为着力点，落实风险防控，加强法治建设，实施科技兴安，推动社会共治；通过以“救援保障”为落脚点，整合应急资源，疏通条块环节，提升专业能力，快速处置险情，全力打造与我区社会经济发展相协调的“大应急”管理格局。

（一）优化组织架构，构筑高效的应急管理体制机制

1. 完善应急管理组织架构

全面总结应急管理机构改革后存在的不足，在人员编制、组织架构、职能转划上进一步优化，形成上下衔接，左右畅通的应急组织架构。充分发挥应急委员会作用，规范应急状态下的专项指挥部设置，完善应急指挥、应急响应等突发事件应对机制。健全消防、交通、施工、旅游等专业安全委员会运行机制，完善风险会商、防控协同等制度。

2. 理顺应急管理运行体系

推动形成应对重大突发事件的应急工作体系，探索形成扁平

化组织指挥体系、防范救援救灾一体化运作体系。积极推动从单项应急管理向综合应急管理转变，加快交通、商贸、旅游、医疗卫生、食品药品、环境等领域应急资源整合，建立应急管理协调机制，实现纵向管理指挥通畅有效、横向协调合作迅速有序的网络化应急管理体系。

3. 织密应急管理责任网络

进一步发挥党委政府对应急管理工作的核心领导作用，建立健全统一指挥、分级负责的应急管理工作责任体系，落实应急委成员单位应急管理职责，强化应急管理部门综合监管、统筹协调职能。及时梳理新产业、新业态、新领域监管责任，消除安全监管、灾害防治等方面盲区和漏洞。加强“行业监管、专业监管和属地管理”，明确行业部门建立行业领域应急管理监管范围，推动形成职责明确、权责一致、条块清晰的责任网。

(二) 实施分级管控，形成精细化的防范化解机制

1. 健全风险预判与评估机制

定期开展辖区内事故灾难、自然灾害、社会安全、公共卫生等安全形势分析会议，加强对风险季节性、阶段性特点和发展趋势的研判分析，及时发布各类安全预警信息，制定科学的管控方案，实现风险超前防范、隐患即时治理。定期组织辨识评估辖区内各行业领域的公共安全风险，建立完善区域安全风险数据库；指导和推动重点企业制定风险评估标准规范，督促高危企业绘制企业安全风险分布图，建立安全风险数据库，按照“分区域、分

级别、网格化”原则实施差异化动态监管。

2. 聚焦突出风险领域，落实分级管控

针对辖区突发事件易发、多发等突出风险行业和领域，全面开展风险排查评估，实施风险分级管控，从防范机制、源头防控、技术治理、综合整治、安全警示等方面逐项进行研究，提出具体工作措施，落实有效监管手段。健全安全风险公告警示和重大安全风险预警机制，定期对较大安全风险进行分析、评估和预警。建立重大风险隐患联防联控机制，采取有效措施，切实减少突发事件的发生。

3. 完善风险隐患排查治理体系

针对重点街道、重点行业、重点企业的重点问题及重大风险隐患，在精准分析和科学研判的基础上，确定风险隐患辨识、评估和分级标准，建立风险隐患数据库与重大事故隐患动态分布图，实施风险隐患分级分类监管，实现风险隐患排查、登记、评估、报告、监控、治理、核销的全过程记录及闭环管理，进一步推动风险隐患排查治理工作。

（三）打造专业队伍，提升应急管理现代化水平

1. 加强干部队伍理论学习

将习近平总书记关于应急管理工作重要指示、批示作为党委（党组）理论学习中心组学习的重要内容和区委党校培训的重要课程和专题学习内容，通过领导干部带头讲、专家学者深入讲、一线工作者互动讲等形式，分级分批组织应急管理干部、企业负

责人、安全管理人员、执法队伍主要负责人定期开展轮训。同时，充分利用信息化学习平台，实时更新学习国家、省、市有关安全应急管理方针政策，深入开展典型事故案例剖析，定时推送最新专题报道、学习访谈等内容，提高干部安全风险意识和防范化解能力。

2. 打造专业化应急救援队伍

拓展完善应急管理专家库，充分发挥应急专家决策咨询和技术支撑作用。依托消防救援队伍，多举措加强综合性救援力量建设，打造“全灾种、大应急”综合性应急救援队伍。建立“平战结合”的执勤训练模式，扩展救援队伍对城市内涝、强风暴雨、地震灾害的应急处置能力，建立“联勤、联训、联战、联调”机制，提升专业应急救援综合抢险救灾能力。引导支持社会力量参与救灾，培育志愿者队伍，完善应急救援社会化有偿服务、物资装备征用补偿、救援人员人身安全保险和伤亡抚恤政策。

（四）推进智能监管，打造高效的科技保障支撑体系

1. 加强监测预警信息化建设、建设碑林区智慧社区项目之智慧城市安全模块

落实碑林区数字政府和智慧城市建设监测预警信息化的要求，建设碑林区智慧社区项目之智慧城市安全模块，立足老旧建筑、院落等高风险区域，实现风险监测预警信息化管控。建设内涝积水点智能监测及标识系统，加强塌陷、地面沉降和危险建筑边坡隐患监测，建立风险隐患数字档案，实现监测信息共享制度。

强化技术手段应用，充分发挥现代科技技术在防灾减灾救灾中的支撑作用，提升自然灾害、事故灾难监测预警能力。

2. 推动精细化科技化治理

根据省市应急管理部门安排，整合安全生产等原有业务系统，推动数据库、信息交换、指挥调度、业务模块集成一体的应急管理综合业务平台建设，实现全区多部门视频监控点位互通，实时接入相关部门急物资装备、预案、队伍等重要数据资源，加强数据互联共享，为应急处置和决策提供技术支撑。

（五）实施分类培训，构建应急文化引领体系

1. 扩宽应急宣传教育社会面

不断拓宽应急文化推广传播渠道。加强传统媒体与新兴媒体、“线上线下”的互动融合，鼓励创作和传播应急管理公益作品，推进安全宣传教育进企业、进社区、进学校、进家庭。开展集知识性、趣味性、体验性为一体的安全教育宣传，加强企业员工、学生、居民群众应急管理常识普及，提升全民防灾减灾意识和自救互救技能。

2. 构建精准化的分类培训体系

将应急管理业务知识纳入全区领导干部、机关干部职工业务能力培训范围，提升领导干部的应急管理能力和水平。在幼儿园、中小学、职业教学生中开展日常安全教育，提高学生安全防范意识。在居民群众中开展安全用电、用气、高层建筑等场所火灾、地震等灾害逃生知识的宣传培训，提高自救互救技能。在应急队

伍中开展救援能力培训，提高综合应对能力。在企业中对安全管理负责人、安全管理员通过“安全大讲堂”等形式进行安全生产业务知识培训，提高从业人员安全意识与防灾能力。

3. 大力打造应急文化阵地

对照相关标准，体现碑林特色，开展防灾减灾示范社区、防震减灾示范学校和示范教室创建工作，开展常态化应急疏散演练和科普宣教等活动，依托示范社区、学校和教室，打造碑林应急文化阵地，辐射引领其他社区和学校将安全教育纳入日常管理工作，开展风险隐患排查治理、应急常识宣传普及，提高安全防范意识。

（六）完善预案体系，推动突发事件高效处置

1. 完善应急预案体系

结合《西安市突发事件应急预案管理办法》制定碑林区应急预案管理实施办法，涵盖预案分类、编制、评审、审批备案、演练、评估修订等与预案相关的各项内容。通过风险分析、应急能力评估，构建覆盖全区域、全灾种、全行业、全层级、全过程的应急预案管理体系，推动政府、部门、单位和基层组织预案有效衔接，确保应急预案专业性、可操作性、实用性、针对性。强化应急预案演练过程管理，逐步推行“双盲”演练，推进应急预案演练向实战化、常态化转变，提升应急演练质量和实效。注重应急演练分析研判、总结评估，发挥演练成果对应急预案的检验、调整修订和改善提升作用。

2. 加强信息上报与应急救援响应

完善信息报告体制机制，建立突发事件信息搜集报告制度，提高信息获取的时效性，提高突发事件信息报送的全面性、及时性、准确性和规范性。建立健全应急救援组织指挥体系，调整理顺各级安全生产、消防、防灾减灾、防汛抗旱、抗震救灾等工作协调机制，加强专项指挥部协调工作。完善事故灾害分级响应制度，统筹协调应急力量，提升指挥官现场应急处置能力。

3. 切实做好突发事件现场处置

制定《碑林区突发事件应急指挥与处置方案》，明确处置原则、指挥机构职责、监测预警、处置程序等内容，进一步完善突发事件应对机制。建立预警信息发布、会商研判、应急响应、应急处置等机制，强化各部门之间及政府与企业、救援队伍之间的应急协调联动，提高突发事件信息分析决策能力和应急救援救灾效率。完善事故现场救援统一指挥机制，探索推行突发事件应急处置专项指挥部和现场专业指挥部“双指挥部”模式。

4. 落实事故灾后调查反思

严格依法依规开展灾害事故的调查评估，认真做好突发事件起因、应对过程的分析，总结处置过程中的经验和不足。评价应急预案的合理性和可操作性，及时修改完善应急预案。组织开展相关风险隐患问题的排查和整改。健全灾害风险管理的标准、规范、评价指标体系和技术体系，加强对风险评估的跟踪分析和监督检查。推动风险隐患防范和整改措施的落实。

五、重点项目

（一）专业救援队伍能力建设

加强基层工作人员应急管理专业培训，培养“一专多能”的基层综合应急救援队伍，建设社区自愿者队伍。以改善装备、提高队伍素质为重点。积极组织和参与应急培训，制定年度培训计划，开展应急管理研修和交流；组织有关部门和应急管理专家开展交流活动；定期开展应急管理领导干部、应急管理工作者及新闻发言人培训，把应急管理培训纳入党政干部培训计划。

（二）应急避难场所建设

完成应急避难场所规划目标任务，结合我区实际，充分利用公园、城市绿地、学校操场、广场、室内场馆和人防工程等设施，因地制宜建设、改造和提升应急避难场所，满足市民应急避险需要，体现“以人为本”的建设理念，实现“最大限度地减少灾害造成的损失，维护人民生命财产安全和社会稳定”的目标。力争五年内建成各类应急避难场所满足辖区70%人口避险转移安置需求。

（三）中小学安全教育共享教室建设项目

加强中小学校园公共安全与应急知识教育，在全区范围内挑选有条件的学校，进行安全教育共享教室示范建设。鼓励引导社会组织参与校园安全公益项目，建设以演示、参与和体验为主的风险管理和应急管理教育平台，涵盖校园安全、居家安全和公共安全等内容，将学校、家庭、社会的应急与安全教育有效联接，

提高学生生命安全意识以及应对复杂社会环境的安全行为能力和避险自救能力。

六、保障措施

（一）加强组织领导

在市委市政府和区委区政府的统一领导下，充分发挥区应急委的领导协调作用。各有关部门要高度重视、密切合作、上下联动、明确事权、各司其职，共同做好各项工作。加强应急管理工作的组织领导，健全管理体制机制，整合资源、信息共享、形成合力，提高应急管理效果和应急体系建设成果。做好部门发展专项规划与本规划有关内容的衔接与协调，确保规划任务有序推进、目标如期完成。

（二）加强法律保障

认真贯彻实施《中华人民共和国突发事件应对法》《陕西省实施中华人民共和国突发事件应对法办法》《西安市应急预案管理办法》《西安市突发事件总体应急预案》《西安市突发事件应急指挥与处置管理办法》《西安市碑林区突发公共事件总体应急预案》等法律法规和规范性文件，将其有效落实到应急体系建设工作中，规范履行社会管理和公共服务职责，保障应急管理各项工作任务的实施。加大法律法规宣传和依法实施力度，实现依法防范、依法监管的工作局面。

（三）加强资金保障

强化应急体系建设主体责任，将重要任务实施专项资金纳入

财政预算。完善资金投入机制，拓宽投入渠道，加大基础设施建设、重大工程建设、人才培养、科普宣传、应急演练、预案修编和教育培训等方面的经费投入，完善经费保障机制，加强资金监督、管理和使用。

（四）加强人才保障

紧密结合应急管理发展战略，统揽全局抓好各类人才队伍建设。强化基层灾害信息员、社会救援力量、志愿者、专业职业救援队等队伍建设。培养应急管理工程技术、抢险救灾等方面专业人才，全方位、多层次的开展专业人才教育培训，扩充人才队伍数量，优化人才队伍结构，提高人才队伍素质，形成一支能应对不同灾种，满足应急管理需要，结构合理、素质优良、专业过硬的人才队伍。

（五）加强科技保障

鼓励辖区高校、科研院所发展和完善应急管理各领域工作的应用基础理论和技术研究，通过加强与高校、科研院所的交流合作，利用先进的信息化手段、科技手段，提高应急管理事业的科技支撑水平。

（六）加强评估考核

建立规划实施跟踪评估制度，加强对规划实施情况的跟踪分析和监督检查。区应急委和区应急办对规划相关内容落实情况进行评估检查，组织开展规划实施期中和期末评估、统计，及时通报规划进展情况，分析检查规划实施进展情况和效果，查找规划

实施中存在的问题，提出解决问题的对策措施，促进规划各项任务和项目按期完成。