

法律资讯

社会矛盾化解

业务研究委员会

2022年1月第1期

《社会矛盾化解法律资讯》编委会

主 编： 江净

副主编： 黄淑红 顾崑涛 陆俐莎

编 委：（按姓氏拼音）

蔡伯芝 陈 洁 邓秀华 窦贤尚 傅 兵 樊亮生

管华洁 高建华 顾晓燕 管 瑜 洪雨颀 蒋照军

乐 佳 李 健 刘 璐 吕 梅 刘 鹏 李 杨

倪康生 彭惠英 彭小玲 邱贵融 秦良林 王海虹

吴鸥翔 王长友 夏娟红 徐元冠 殷杰敏 应少白

章大卫 钟 建 张 琳 张 倩 张胜道 张 伟

周文革

本期编辑： 张王艳

联系邮箱： zhang.wangyan@i-xinmin.com

目录

一、行业动态

- 1、唐一军就修订《突发事件应对管理法（草案）》提请审议作说明.....1
- 2、汇聚起共建美好城市、共创美好生活的强大力量！李强会见优秀人民建议获奖者代表.....4
- 3、促发展、保安全！市信访办召开大走访、大排查工作专题部署会.....6
- 4、广东首次组织信访事项提级办理现场会.....7

二、法律法规

- 1、《国家信访局关于进一步加强和完善信访事项统筹实地督查工作的规定》.....9
- 2、《国家信访局协调解决“三跨三分离”信访事项工作规则》.....11
- 3、《国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十三五”规划的通知》.....13

唐一军就修订《突发事件应对管理法（草案）》提请

审议作说明

中国长安网 12月21日

突发事件应对管理法草案12月20日提请十三届全国人大常委会第三十二次会议审议。受国务院委托，司法部部长唐一军就修订突发事件应对法作说明。

现行突发事件应对法自2007年公布施行。“近年来，突发事件应对管理工作遇到了一些新情况新问题，特别是新冠肺炎疫情对突发事件应对管理工作带来了新挑战，亟待通过修改该法予以解决。”唐一军说。

据唐一军介绍，这次修订的总体思路是：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央关于突发事件应对管理工作的决策部署，把坚持中国共产党对突发事件应对管理工作的领导以及深化党和国家机构改革的最新成果等，通过法律条文予以明确；坚持问题导向，针对现行法施行以来反映出的问题，特别是疫情应对工作中暴露出的不足，进一步补充完善相关制度措施，同时将疫情应对中的成功经验体现在法律条文中；坚持该法突发事件应对管理领域基础性、综合性法律定位不变，着力处理好与本领域其他专门立法的关系，确保不同法律之间的衔接配合。

理顺管理体制明确责任

为了体现党对突发事件应对管理工作的领导，草案规定，坚持中国共产党对突发事件应对管理工作的领导，建立健全集中统一、高效权威的中国特色突发事件应对管理工作领导体制。

目前，我国突发事件应对管理工作领导和管理体制已不适应机构改革最新要求和工作实际需要。为此，草案新增“管理体制”专章，完善管理体制，明确各方责任。

草案规定：国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管

理体制；明确县级以上人民政府及应急管理、卫生健康、公安等有关部门在突发事件应对管理工作中的职责；明确应急指挥机构可以发布有关突发事件应对管理工作的决定、命令、措施等，解散后有关法律后果由本级人民政府承担；明确乡级人民政府、街道办事处和居民委员会、村民委员会在突发事件应对管理工作中的职责义务。

畅通信息报送发布渠道

信息报送和发布制度不够完善，影响信息上传下达的及时性、准确性。此次草案畅通渠道、完善有关制度，包括：建立健全突发事件信息发布和新闻采访报道制度，及时回应社会关切；建立网络直报和自动速报制度，提高报告效率，打通信息报告上行渠道；加强应急通信系统、应急广播系统建设，确保突发事件应对管理工作的通信、广播安全畅通。

此外，草案明确规定不得授意他人迟报、谎报、瞒报，不得阻碍他人报告突发事件信息。

注重完善应急保障制度

为了加强应急物资、运力、能源保障，推动有关产业发展、场所建设、物资生产储备采购等工作有序开展，为突发事件应对管理工作提供坚实物质基础，草案完善了应急保障制度。

草案建立健全应急物资储备保障制度、应急运输保障体系以及能源应急保障体系。同时，加强应急避难场所的规划、建设和管理工作，建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度，并鼓励公民、法人和其他组织储备基本的应急自救物资和生活必需品。

加强应对管理能力建设

为了有效提高突发事件应对管理能力，此次修法建立健全突发事件应急响应制度，科学划分应急响应级别，及时启动应急响应，为突发事件应对管理工作提供更坚实的制度支撑。

同时，在人才保障、技术支持等方面草案也有所规定，包括：明确国家综

合性消防救援队伍是应急救援的综合性常备骨干力量，规定乡村可以建立基层应急救援队伍；增设应急救援职业资格，明确相应资格条件；鼓励和支持在突发事件应对管理中依法应用现代技术手段，提高突发事件应对管理能力；加强重要商品和服务市场情况监测，必要时可以依法采取干预措施；进一步完善应急处置措施的规定，增加限制人员流动、封闭管理等措施。

充分发挥社会力量作用

鉴于目前充分发挥社会力量的制度还不够完善，不利于调动各方力量凝聚工作合力，草案新增多处内容。

草案规定：建立突发事件应对管理工作投诉、举报制度，鼓励人民群众监督政府及部门等不履职行为；完善表彰、奖励制度，对在突发事件应对管理工作中作出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励；鼓励和支持社会力量建立提供社会化应急救援服务的应急救援队伍；建立健全突发事件专家咨询论证制度，发挥专业人员在突发事件应对管理工作中的作用；支持、引导红十字会、慈善组织以及志愿服务组织、志愿者等参与应对突发事件。

保障社会主体合法权益

为了保障突发事件应对管理工作中社会各主体合法权益，确保人民群众生命安全和身体健康，草案规定：突发事件应对管理工作应当坚持总体国家安全观，坚持人民至上、生命至上；关怀特殊群体，优先保护未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女等群体；关爱受突发事件影响无人照料的无民事行为能力人和限制民事行为能力人，提供及时有效帮助；加强心理健康服务体系 and 人才队伍建设，做好受突发事件影响各类人群的心理援助工作；加强个人信息保护，确保突发事件应急处置中获取、使用他人个人信息合法、安全。

此外，草案还完善了突发事件应对管理过程中的征收征用制度，维护被征收征用人的合法权益。

汇聚起共建美好城市、共创美好生活的强大力量！

李强会见优秀人民建议获奖者代表

上海信访 12月30日

2021年度上海市人民建议征集工作总结会12月29日举行。会前，市委书记李强会见了上海市优秀人民建议获奖者代表。市委副书记于绍良参加会见并出席总结会。

很多“金点子”已化作城市治理的“金钥匙”、结出了惠民利民的“金果子”

李强向关心上海城市发展、热心建言献策的市民们表示感谢。他指出，大家积极贡献智慧力量，提出的建议有质量、有价值，很多“金点子”已化作城市治理的“金钥匙”、结出了惠民利民的“金果子”。开展人民建议征集，是上海深入践行人民城市重要理念的具体行动，是深化全过程人民民主的重要举措。我们要认真贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神，走好群众路线，听取群众意见，紧紧依靠人民，形成共建人民城市的生动局面。要更好完善人民建议征集的机制，认真对待每一条建议，让更多市民加入到为城市发展建言献策、出谋划策的行列中来。要不断丰富人民有序参与的形式，搭建更多“民意直通车”，形成更多问计于民、问需于民、问效于民的方式和载体。智慧就在人民群众中，希望大家更好发挥示范引领作用，带动更多身边人为城市发展群策群力，汇聚起共建美好城市、共创美好生活的强大力量。

继续做好城市发展的有心人，提出更多“金点子”，助力城市更美好

上海市优秀人民建议获奖者代表罗克平、诺扬·罗拿、丁梓轩表示，自己提出的意见建议能够及时被采纳，感到既荣幸又暖心，也充分感受到了党委政府倾听群众呼声、回应群众需求的决心和努力。生活工作在上海这座城市，也希望为城市发展尽一份心力，提建议、找不足、促完善已经成为一种生活习惯。将继续做好城市发展的有心人，提出更多“金点子”，助力城市更美好。

持续增强影响力、公信力、吸引力，更好营造全社会共同参与的浓厚氛围

于绍良在总结会上讲话指出，要深入贯彻落实市委部署要求，进一步提高站位、形成合力，不断创新方式方法，提升能级水平，更主动、更系统、更深入地开展好人民建议征集工作，持续增强影响力、公信力、吸引力，更好营造全社会共同参与的浓厚氛围。

市委常委、秘书长诸葛宇杰，副市长彭沉雷参加相关活动。

彭沉雷宣读关于 2021 年度上海市优秀人民建议、人民建议征集工作先进单位的表彰决定和表扬通报，市政府副秘书长徐惠丽主持会议，市人民建议征集办主任王剑华通报 2021 年度人民建议征集工作情况。会上，向市优秀人民建议获奖者代表、人民建议征集工作先进单位代表颁奖。普陀区委常委、政法委书记张伟，优秀建议获奖者吴豪，复旦大学社会学系主任、教授李煜分别作了交流发言。

今年以来，全市各级各部门织密征集网络、创新征集方式、健全工作机制，共接收处理群众意见建议事项 6.9 万余件，一大批好建议转化为好政策、好措施。

促发展、保安全！

市信访办召开大走访、大排查工作专题部署会

上海信访 1月6日

1月6日下午，市信访办召开大走访、大排查工作专题部署会，学习贯彻市委经济工作会议、市委季度工作会议精神 and 市委、市政府关于“促发展、保安全”大走访、大排查的部署要求，研究开展大走访、大排查工作，帮助解决企业发展瓶颈困难，保障城市运行安全，维护社会和谐稳定。市联席办、市信访办、市人民建议征集办主任王剑华主持会议并讲话。

王剑华指出，开展大走访、大排查工作，是坚守人民情怀、解决好群众和企业急难愁盼的活动载体，是防范化解风险隐患的重要举措，要观大势、识大局、防风险、破难题，扛起“促发展、保安全”的政治责任，以实际行动坚决服务好全市中心大局。

王剑华强调，思想上要高度重视，充分认识“促发展、保安全”的重要性和紧迫性，把大走访、大排查作为任务牵引，以常态化机制、项目化管理扎实开展工作，更好地服务企业、赋能基层；要将大走访、大排查与“服务群众、服务基层”工作机制融合起来、统筹推进，不断锤炼和改进工作作风，在“促发展、保安全”上见真功、求实效，营造民心顺、企业稳、社会安的良好环境；要充分发挥信访工作优势，找准“促发展、保安全”的发力点、结合点，及时收集分析群众、企业的困难、需求和共性问题，加强人民建议征集工作，开展专题征集，为促进企业发展、优化营商环境凝聚力量和智慧，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

市信访办领导班子、各处室主要负责同志参加会议。

广东首次组织信访事项提级办理现场会

“这次现场会就是想让大家坐下来，讲出心里话，切实推动问题解决。”

2021年12月28日，聚焦解决一起林地纠纷，在清远阳山县秤架乡政府的会议室，广东省信访局组织当地群众代表与有关职能部门负责人进行“面对面”协商。这是广东省首次就提级办理的信访事项组织现场会。

2021年11月初，秤架乡太平洞、大坳村的村民代表到广东省人民来访接待厅，反映当地村集体与广东南岭国家级自然保护区（下称“南岭保护区”）关于山林权属和补偿款发放的纠纷。为了推动纠纷及时妥善处理，省信访局召集省市县三级林业局有关负责人以及南岭保护区管理局主要负责人，与村民代表一道商量解决办法。

现场会上，除了涉事双方以及主管部门外，司法部门有关负责人、“两代表一委员”、心理咨询师、法律工作者等也一同列席，为纠纷调处化解提出专业意见。

“大家有什么问题和意见建议，可以畅所欲言。”省信访局副局长王清开门见山。

“我们非常支持南岭国家公园建设，绿水青山对村民也是利好。希望能在补偿款发放时更多照顾大家的生产生活，在保护自然资源的同时带动村民致富。”太平洞村村民代表黄好铵提出诉求。

“请大家放心，厘清权属后，我们会尽快将补偿款发放到位。”省乳阳林场、南岭保护区管理局有关负责人表示，接下来将在守护好国有资产的基础上，创新思路解决山林权属争议，最大限度照顾好村民切身利益。

大家你一言我一语，把问题敞开来谈，探讨解决方案。对于村民的关切问题，有关部门负责人也在现场作出回应。如何让保护区建设运营更多地惠及附近百姓？省林业局自然保护区管理处处长陈庆辉表示，将进一步精细化明确保护区范围，优化管理方式，让当地群众共享自然保护区、国家公园建设的成果。

村民代表对现场调解的结果表示满意。“回去之后，会在村民代表大会上通报这次现场会内容，同时做好解释工作。”大坳村村民代表黄志生说。

广东省政府副秘书长、省信访局局长许典辉表示，为更好解决事关群众切身利益信访事项，省信访工作联席会议办公室已设立专门工作室，提级办理疑难复杂、久拖不决的信访积案，接下来将印发信访事项提级办理试行工作规则，切实提升信访办理质效。

《国家信访局关于进一步加强和完善信访事项统筹实地督查工作的规定》

为进一步加大对信访事项的实地督查力度，提高工作效能和权威，就加强和完善信访事项统筹实地督查工作，制定本规定。

第一条 对信访事项实地督查实行统一计划、统一组织、统一实施，建立职责明确、协调统一、规范有序、务实高效的工作机制。

第二条 统筹实地督查的信访事项主要范围是，群众来信、来访和网上投诉反映强烈的信访突出问题，涉及省际、中央和国家机关、中央企业的“三跨三分离”信访事项，以及其他需要实地督查的重大、紧急信访事项。

第三条 督查室负责信访事项实地督查的统筹、组织和后续跟踪工作，主要是编制工作计划，具体组织实施，督促整改落实，报告工作情况。办信司、来访接待司、投诉办负责从国家信访信息系统内筛选提供实地督查事项。人事司负责抽调局机关工作人员参加实地督查。研究室负责协调相关媒体参与，并做好实地督查的宣传和网上公开等工作。

第四条 督查室根据计划安排，核选统筹实地督查事项，完成督查人员编组，拟定实地督查方案，由局分管负责同志审核并报局主要负责同志同意后，提交局长办公会议审定。经核选未纳入统筹实地督查的信访事项，通过国家信访信息系统退回原经办司室。

对重大、紧急信访事项的实地督查，经局主要负责同志批准后随时实施。

第五条 统筹实地督查应由信访督查专员或其他副司长以上干部任组长，业务司室选派业务骨干参加，每组局内人员原则上不超过4人。

实地督查实行组长负责制，每个督查组都要形成有情况、有结果、有建议的报告。

统筹实地督查结束后，由局领导听取督查情况汇报，各督查组可提出重点事项挂牌督办、向相关部门移送问题线索、网上公开督查结果等建议，经批准后由督查室负责具体实施。

第六条 督查室对统筹实地督查信访事项建立台账，指导地方及时将实地督查事项的后续整改方案及落实情况录入国家信访信息系统，逐一跟踪督办，督

促问题解决到位。对地方整改落实不力，导致问题得不到解决的，按照《信访条例》和《信访工作责任制实施办法》，提出责任追究建议。

第七条 实地督查中，督查组成员应当严格贯彻执行中央八项规定及实施细则精神，严格遵守国家信访局机关干部“约法三章”和督查组成员“十不准”等纪律要求。实地督查结束后，各督查组组长应当就本组执行督查纪律情况进行专题说明。

第八条 统筹实地督查以国家信访局或中央信访工作联席会议办公室名义组织。一般邀请全国或省人大代表、政协委员，以及新闻媒体参与，必要时可协调有关部委进行联合督查。

本规定自印发之日起执行，《国家信访局关于加强和统筹信访事项督查督办工作的规定》（国信办发〔2013〕16号）同时废止。

《国家信访局协调解决“三跨三分离”信访事项工作 规则》

为进一步推动“三跨三分离”信访事项的协调解决，加大涉及省际、中央和国家机关、中央企业的“三跨三分离”信访事项化解力度，根据有关文件规定，结合近年来的工作实践，制定本规则。

第一条 协调范围和重点。国家信访局负责协调涉及省际、中央和国家机关、中央企业，且经过省级层面沟通对接未能达成一致意见的信访事项。协调的重点是明确解决信访事项的责任主体，并跟踪落实，推动问题解决。

第二条 责任划分的原则。按照《信访条例》及有关规定，信访事项的事发地或有权处理的部门（单位）是化解的责任主体，承担主办责任；信访人的户籍地、常住地（不包括信访人滞留地）及其他相关部门（单位）负责信访人的困难帮扶、思想疏导等工作，承担协办责任。

第三条 协调的具体程序。凡是提请国家信访局协调的“三跨三分离”信访事项，须先经省级层面沟通对接，并由省信访局（办）或部委办公厅（室）提出报告。承办司室组织协调时，协调会议需要市一级党政领导参加的，需报分管局领导批准；需要赴实地了解情况进行协调的，按照有关规定，经局主要负责同志批准后实施。司室之间要加强信息沟通，防止同一信访事项多头交办或协调。

第四条 协调方法和要求。协调前，承办司室要做好准备工作，主要是全面梳理情况、掌握相关政策、了解意见分歧、分析问题成因、研究协调方案等。协调时，要认真听取涉事各方的意见，在充分沟通协商的基础上，明确各方责任、形成协调意见。协调意见主要体现明确责任主体、解决问题思路方法和相关工作要求，并注意调动地方和部门解决问题的主动性、积极性；形成《会议纪要》的，应由参与各方会签。要充分发挥有关部委的职能作用，对职责界限清晰的信访事项，承办司室报局领导审批同意后，交相关部委组织协调；对情况疑难复杂、政策性较强的信访事项，要邀请有关职能部门参加协调，共同研究意见。

第五条 后续跟踪落实。按照“谁协调、谁跟踪”的原则，承办司室要抓好协调意见的督促落实，及时了解掌握信访事项的化解进度，确保解决到位。

本规则自印发之日起施行，《国家信访局协调“三跨三分离”信访事项工作规范》（国信办发〔2013〕29号）同时废止。

《国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十三五”规划的通知》

（国办发〔2017〕2号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2017年1月12日

国家突发事件应急体系建设“十三五”规划

根据《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等法律法规和相关文件，制定本规划。

1 现状与形势

1.1 “十二五”期间建设成效

“十二五”期间，我国突发事件应急体系建设取得重要进展，防范和应对突发事件综合能力显著提升。

—健全中央统筹指导、地方就近指挥，分级负责、相互协同的抗灾救灾应急机制，建立中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与的灾后恢复重建机制，确立党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的安全生产责任体系，制修订各类应急预案550余万件，应急管理体系进一步完善。

—成立国家预警信息发布中心和国家应急广播中心，实施自然灾害防灾减灾工程、隐患排查治理工程，建立网络舆情和各类突发事件监测预警体系，突发事件防范能力明显增强。

—初步建成国家应急平台体系；99%的县级政府依托公安消防部队等成立综合性应急救援队伍，武警专业救援力量纳入国家应急体系，组建国家核应急救援队、国家卫生应急队伍、国家矿山应急救援队、国家应急测绘保障队，应急救援和保障能力快速提升。

—成功研制 AG600 大型灭火/水上救援水陆两栖飞机、移动式生物安全三级实验室、救援现场大型及多功能破拆救援一体化等重大应急设施和装备，开展国家应急产业示范基地建设，成立中国应急管理学会、中国安全产业协会等一批相关社会组织，科技和产业支撑能力得到加强。

—推进综合减灾示范社区、安全示范社区、卫生应急综合示范区等基层示范项目建设，国家应急新媒体平台初步建立，科普宣教和应急演练活动广泛开展，社会公众防灾避险意识进一步增强。

—积极参与国际应急救援和人道主义紧急援助，成功组织实施我在利比亚人员大规模撤离行动、援助西非国家抗击埃博拉出血热疫情等；充分利用上海合作组织、亚太经合组织、东盟地区论坛等框架和机制，不断深化应急管理国际交流合作，中国应对大灾巨灾的政治优势和组织优势得到国际社会广泛赞同，在国际和地区应急事务中发挥越来越重要的建设性作用。

与“十一五”期间相比，全国自然灾害造成的因灾死亡失踪人数和直接经济损失分别下降 92.6%和 21.8%，生产安全事故起数和死亡人数分别下降 30.9%和 25%，公共卫生事件起数和报告病例分别下降 48.5%和 68.1%。特别是，在党中央、国务院坚强领导下，我国成功应对了四川芦山、云南鲁甸、甘肃岷县漳县等地震灾害，东北松花江、黑龙江流域性大洪水和“东方之星”号客轮翻沉事件，青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故、天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故、深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故，有效防控了人感染 H5N1 禽流感、H7N9 禽流感、中东呼吸综合征、埃博拉出血热和鼠疫等突发急性传染病疫情，妥善处置了“3·1”昆明火车站和“5·22”乌鲁木齐严重暴力恐怖袭击等一系列重特大突发事件，应急体系经受住了严峻考验，并在实践中不断加强和完善。

1.2 “十三五”时期面临的形势

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段。党中央、国务院把维护公共安全摆在更加突出的位置，要求牢固树立安全发展理念，把公共安全

作为最基本的民生，为人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织全方位、立体化的公共安全网，我国突发事件应急体系建设面临新的发展机遇。同时也要看到，当前公共安全形势严峻复杂，深入推进应急体系建设面临风险隐患增多、诸多矛盾叠加的挑战。

从突发事件发生态势看，突发事件仍处于易发多发期。地震、地质灾害、洪涝、干旱、极端天气事件、海洋灾害、森林草原火灾等重特大自然灾害分布地域广、造成损失重、救灾难度大；生产安全事故总量仍然偏大，道路交通、煤矿等矿产开采、危险化学品等重点行业领域重大事故频发，部分城市建筑、生命线工程、地下管网等基础设施随着使用年限增长，事故隐患逐步显现，由于生产安全事故、污染物排放或者自然灾害等因素导致的突发环境污染事件多发，危及公众生命、健康和财产安全，威胁生态环境，造成重大社会影响；鼠疫、霍乱等法定报告传染病时有发生，突发急性传染病在全球不断出现，境外输入传染病以及生物技术误用滥用谬用风险不断增大，食品药品安全基础依然薄弱，公共卫生事件防控难度增大；社会利益关系错综复杂，诱发群体性事件因素较多，涉外安全风险日益增加，社会安全面临新的挑战。

从突发事件的复杂程度看，各种风险相互交织，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、既有社会矛盾与新生社会矛盾相互交织等特点。在工业化、城镇化、国际化、信息化推进过程中，突发事件的关联性、衍生性、复合性和非常规性不断增强，跨区域和国际化趋势日益明显，危害性越来越大；随着网络新媒体快速发展，突发事件网上网下呼应，信息快速传播，加大了应急处置难度。同时，在推进全面建成小康社会进程中，公众对政府及时处置突发事件、保障公共安全提出了更高的要求。

从我国应急体系发展现状看，与严峻复杂的公共安全形势还不相适应。主要表现在：重事后处置、轻事前准备，风险隐患排查治理不到位，法规标准体系不健全，信息资源共享不充分，政策保障措施不完善，应急管理基础能力亟待加强；应急队伍救援装备和核心能力不足，专业和区域分布结构不均衡；应

急物资储备结构不合理、快速调运配送效率不高，资源共享和应急征用补偿机制有待健全，应急信息发布和传播能力不足，公共安全科技创新基础薄弱、成果转化率不高，应急产业市场潜力远未转化为实际需求，应急保障能力需进一步提升；我国城市发展已经进入新的时期，与城市安全保障相适应的应急管理体系建设压力加大；基层应急能力薄弱，公众参与应急管理社会化组织程度较低，公共安全意识和自救互救能力总体薄弱，社会协同应对机制有待健全；随着“一带一路”战略的实施和全方位开放新格局的构建，保护我境外公民和机构安全的需求不断增长，参与国际应急的能力亟需提高。

2 指导思想、基本原则和建设目标

2.1 指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院决策部署，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照编织全方位、立体化公共安全网络的要求，坚持目标和问题导向，着力补短板、织底网、强核心、促协同，推进应急管理工作法治化、规范化、精细化、信息化，最大程度减少突发事件及其造成的损失，为全面建成小康社会提供安全保障。

2.2 基本原则

—坚持源头治理、关口前移。创新应急管理制度和方法，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。

—坚持底线思维、有备无患。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，以问题为导向，提出突发事件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，梳理部门和地方需求，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，提升应急管理科学化水平；完善法规制度，强化标准规范，健全依法决策机制。

—坚持政府主导、社会协同。完善政府治理，更加注重发挥市场机制作用，充分调动群众的积极性、主动性和创造性，强化社会参与；完善各方联动机制，加强区域协同、城乡协同、行业领域协同、军地协同。

—坚持全球视野、合作共赢。服务于“一带一路”为引领的全方位开放新格局，提高对我境外公民和机构保护能力；加强应急管理国际交流合作，积极承担国际责任和义务，建设性参与国际应急事务。

2.3 建设目标

2.3.1 总体目标

到2020年，建成与有效应对公共安全风险挑战相匹配、与全面建成小康社会要求相适应、覆盖应急管理全过程、全社会共同参与的突发事件应急体系，应急管理基础能力持续提升，核心应急救援能力显著增强，综合应急保障能力全面加强，社会协同应对能力明显改善，涉外应急能力得到加强，应急管理体系进一步完善，应急管理水平再上新台阶。

2.3.2 分类目标

与总体目标和主要任务相对应，按照相关性、针对性、综合性、可实现、可分解落实、定性与定量相结合的原则，确定“十三五”期间各重点建设领域的规划分类目标。

—应急管理基础能力持续提升。突发事件风险管控体系基本形成，完成公共安全风险评估并编制公共安全风险清单；城乡社区和基础设施抗灾能力稳步提升，应急避难场所满足常住人口紧急避难需求；乡镇（街道）应急管理标准化建设和行政村（社区）应急服务站（点）建设基本实现全覆盖。

—核心应急救援能力显著增强。国家级应急救援队伍的人员和装备配备与实际工作需要相适应，突发急性传染病防治体系基本健全，陆海空立体化医学救援网络基本形成。

—综合应急保障能力全面加强。应急平台保障能力进一步增强，天地一体、互通共享的立体化应急通信服务保障网络基本形成，应急物资综合保障能力快速提升。

—社会协同应对能力明显改善。专业性应急志愿者队伍快速发展，应急产业产值大幅增长，物联网、大数据、北斗导航等新技术在应急领域广泛应用。

—应急管理体系进一步完善。应急管理法律法规和标准体系进一步健全；突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建各环节应急管理工作机制更加完善；应急预案管理更加规范，预案的针对性和可操作性进一步提高；适应区域协同发展和公共安全形势需要的跨区域应急管理合作格局基本形成。

3 主要任务

3.1 加强应急管理基础能力建设

健全完善突发事件风险管控体系，加强城乡社区和基础设施抗灾能力，完善监测预警服务体系，强化城市和基层应急管理能力建设，提升应急管理基础能力和水平。

3.1.1 完善突发事件风险管控体系

3.1.1.1 建立健全突发事件风险评估标准规范，开展突发事件风险评估，建立完善重大风险隐患数据库，实现各类重大风险和隐患的识别、评估、监控、预警、处置等全过程动态管理。积极推进村、社区、企业、工业园区突发事件风险管控标准化建设，做到有人员、有制度、有预案、有演练、有保障，逐步实现全国突发事件风险网格化管理。

3.1.1.2 开展全国自然灾害综合风险调查，编制国家、省、市及灾害频发易发地区县级行政单元自然灾害风险图和自然灾害综合区划图。推进大城市和

城市群、重大工程项目建设区的自然灾害风险、综合减灾能力调查与评估。

3.1.1.3 加强安全生产风险管控和隐患排查治理体系、安全生产监管信息化和监察监管能力建设。强化石油天然气管道、高压输电线路、特种设备等重要设施设备和铁路运输、水路运输、道路交通、城市公交和轨道交通、危险化学品、煤矿、非煤矿山和烟花爆竹等行业领域安全监管及风险管控。

3.1.1.4 构建全过程、多层级环境风险防范体系，实施环境风险全过程管理。加强有毒有害化学物质环境和健康风险评估能力建设；强化重污染天气、重点流域海域水污染、饮用水水源污染、耕地污染、危险废物污染、放射性污染、有毒有害气体释放等重点领域风险预警与防控；完善工业园区环境风险预警和防控体系。

3.1.1.5 健全公共卫生、食品药品安全检验检测和风险防控体系，提高突发急性传染病、重大动植物疫情、食品安全突发事件、药品不良反应和医疗器械不良事件、农产品质量安全突发事件等早期预防和及时发现能力，强化风险沟通。

3.1.1.6 完善立体化社会治安防控体系，建设基础综合服务管理平台；健全利益协调机制、诉求表达机制和矛盾调处制度，完善重大决策社会稳定风险评估机制。

3.1.1.7 完善国家网络安全保障体系，提高关键信息基础设施的风险防控能力，保障金融、电力、通信、交通等基础性行业业务系统安全平稳运行。

3.1.2 提升城乡社区和基础设施抗灾能力

3.1.2.1 按照安全性和经济性兼顾的原则，完善城乡综合防灾规划，提升关键基础设施灾害设防标准，统筹推进交通、水利、通信、供水、供电、供气、供热、广播电视等基础设施的抗损毁和快速恢复保障能力建设。

3.1.2.2 深入推进农村危房改造、城市老旧小区改造等工程，加强隐患治理和抗震加固工作，提升安全性能。

3.1.2.3 实施《防灾避难场所设计规范》国家标准，结合区域和城乡建设

发展规划，根据灾害特点、人口分布和城乡布局，加快推进各级各类应急避难场所建设。

3.1.2.4 严格水功能区限制纳污管理和入河湖排污口监管，加强重大引调水工程、重点水源工程、江河湖泊治理骨干工程建设，强化重大引调水工程和跨省重要江河流域水量应急调度管理，进一步推进中小河流治理、中小型水库和其他小型水利设施建设，提高防洪抗旱和水安全保障能力。

3.1.2.5 加强铁路、公路、港口、航道和输电线等重要基础设施防灾能力建设，提高抵御台风、冰冻、暴雨（雪）、雷电、大风、大雾等极端天气的能力。

3.1.2.6 加强森林草原防火应急道路和阻隔系统建设，推进沙尘暴风沙源区和沙尘路径区沙化土地治理、林业有害生物防治等基础能力建设。

3.1.2.7 加强农牧渔业防灾减灾体系建设，完善农业生产设施防灾标准，提升农牧渔业防灾减灾能力和应对气候变化能力。

3.1.2.8 加强农村、山区特别是地震、塌方、泥石流等自然灾害易发地区道路的建设、管理、养护和风险评估，完善交通安全风险发布机制，提高道路基础设施灾害防御和保通能力。

3.1.2.9 严格落实企业生产设施规划、设计、建设安全标准，科学规划布局矿山、危险化学品生产储存与装卸区域、油气输送管道；实施城镇人口密集区和环境敏感区的危险化学品企业生产、仓储安全环保搬迁工程，依法整顿关闭安全保障条件差的小煤矿、小金属非金属矿山、小烟花爆竹企业等，从源头上消除安全隐患。

3.1.3 完善突发事件监测预警服务体系

3.1.3.1 加强重点区域气象、水文监测预报基础设施建设，提高对中小尺度强对流天气、台风、暴雨等及其可能引发的地质灾害、洪涝灾害和其他次生灾害的预测预警能力。

3.1.3.2 进一步完善地震台网，提升震情跟踪监视能力；实施国家地震烈

度速报与预警工程，大力推进核设施、油气管线、大型石化企业、高铁、城市轨道交通等重大工程设施地震预警和紧急处置技术应用；加强我国管辖海域海底地震监测能力建设。

3.1.3.3 充分利用已有项目和资源，完善卫星、飞机、船舶、台站等监视监测手段，建立海洋环境实时在线监控系统，提高海洋灾害、海洋平台溢油和海洋污染监测预警能力。

3.1.3.4 完善农林灾害监测网络，建立覆盖全国的有害生物监测站点及野生动物疫源疫病监测站点，完善动植物检验检疫和疫情监测预警系统。建立外来入侵生物监测预警网络，健全出入境生物安全查验机制，有效防范外来生物入侵。

3.1.3.5 加快推进森林草原火灾瞭望台和视频监测系统建设，提高卫星遥感火情监测、航空巡护及地面巡护能力。

3.1.3.6 建立健全国家环境安全动态监测预警体系，推进实时在线环境监测监控系统和环境保护大数据建设。完善突发环境事件信息报告和公开机制。

3.1.3.7 实施安全生产信息化建设工程，实现政府监管监察执法、企业在线监测和预警防控信息一体化，提升重大危险源监测监控能力。

3.1.3.8 加强国家主干公路网、高速铁路网、内河高等级航道网、航空运输、卫星通信等交通安全信息监控能力建设，实现对运行状态的动态监控。加强对公共交通和人员密集场所的大客流监控。

3.1.3.9 强化突发急性传染病预防预警措施，不断改进监测手段，健全风险评估和报告制度，推进突发急性传染病快速检测技术平台建设，提高及时发现和科学预警能力。

3.1.3.10 健全食品安全突发事件信息直报和舆情监测网络体系，整合食品安全风险监测、监督抽检和食用农产品风险监测、监督抽检数据，建立完善预警分析模型和系统，提高食品安全监测预警能力。

3.1.3.11 建立健全金融风险动态监测预警体系，加强对互联网金融、私

募投资基金等新兴市场领域监控，强化新兴金融业态突发事件应急处置能力建设，完善防范和处置非法集资工作机制，优化跨市场数据交换平台的风险隐患识别与预警功能，确保国家金融体系稳定运行。

3.1.3.12 完善“分类管理、分级预警、平台共享、规范发布”的突发事件预警信息发布体系，拓宽预警信息发布渠道，强化针对特定区域、特定人群的精准发布能力，提升预警信息发布的覆盖面、精准度和时效性。

3.1.3.13 推进国家应急广播体系建设，升级改造传输覆盖网络，布置应急广播终端，提高容灾抗毁能力；完善应急信息采集与发布机制，实现与突发事件预警信息发布系统的有效对接，健全国家应急广播体系运行制度和相关标准规范，提升面向公众的突发事件应急信息传播能力。

3.1.4 强化城市公共安全风险管理

3.1.4.1 推进城市公共安全风险评估，鼓励编制城市公共安全风险清单，形成基于地理信息系统的城市风险“一张图”，并对重大风险源进行实时监控。

3.1.4.2 推进生命线工程全生命周期风险管理，做好房屋建筑、城市桥梁、建筑幕墙、斜坡（高切坡）、城市轨道交通（隧道、高架结构）、地下综合管廊和管线、电梯、大型游乐设施等运行使用的风险评估与安全监管。

3.1.4.3 积极有序推进海绵城市、城市地下综合管廊、人民防空工程、城市应急水源等城市基础设施建设，健全风险管理、监测预警与应急响应机制，提高城市综合防灾能力。

3.1.4.4 推行常态与应急管理相结合的城市网格化管理模式，建立健全城市应急管理单元，规范网格巡查标准化操作流程。结合智慧城市建设，完善网格管理信息平台，强化突发事件预测预警功能，及时发现突发事件苗头，提高先期处置时效。

3.1.4.5 探索完善城市应急联动综合应急管理模式，加强城市应急指挥调度平台和应急联动工作机制建设，提高多部门联合协调行动能力，实现统一调度、部门联动、资源共享、快速响应、高效处置。

3.1.5 强化基层应急管理能力和

3.1.5.1 继续推进基层应急队伍建设。依托地方优势救援力量和民兵等，推进“专兼结合、一队多能”的综合性乡镇应急队伍建设，加强通信等装备配备和物资储备。发展灾害信息员、气象信息员、群测群防员、食品药品安全联络员、网格员等应急信息员队伍，加强综合性业务培训，鼓励“一员多职”，给予必要经费补助。加强民兵应急力量建设。

3.1.5.2 开展以有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练等为主要内容的乡镇（街道）基层应急管理标准化建设，推进以有场地设施、有装备物资、有工作制度等为主要内容的行政村（社区）应急服务站（点）建设，推动面向公众和基层应急人员的移动客户端软件开发与推广应用，强化基层风险评估、隐患排查、预警信息传播、信息报告和先期处置能力。

3.1.5.3 规范“安全社区”、“综合减灾示范社区”、“消防安全社区”、“地震安全示范社区”、“卫生应急综合示范社区”、“平安社区”等创建工作，完善相关创建标准规范，提高社区应急规范化水平。

3.2 加强核心应急救援能力建设

强化公安、军队和武警突击力量应急能力建设，支持重点行业领域专业应急队伍建设，形成我国突发事件应对的核心力量，承担急难险重抢险救援使命。

3.2.1 强化应急救援突击力量建设

3.2.1.1 开展省、市、县三级综合应急救援队伍标准化建设，强化救援人员配置、装备配备、日常训练、后勤保障及评估考核，健全快速调动机制，提高队伍综合应急救援能力。

3.2.1.2 加强公安特警队伍建设，强化防暴制暴、攻击防护等装备配备，提高公安特警应急处突、反恐维稳能力。加强城市重点公安派出所应急处突队伍建设。

3.2.1.3 加强海警队伍应急能力建设，完善海上通信和应急指挥系统，提高海上突发事件处置能力。

3.2.1.4 加强公安消防和武警水电、交通、森林部队及防化力量建设，强化在各种特殊环境和复杂条件下遂行多样化、专业化应急救援任务能力。

3.2.2 提高重点行业领域专业应急救援能力

3.2.2.1 依托大型企业、工业园区、公安消防应急救援力量，建设国家级危险化学品应急救援基地和队伍，推进区域性危险化学品应急救援队伍建设，加强危险化学品生产储运企业应急救援队伍建设，配备专家人才和特殊装备器材，强化应急处置技战术训练演练，提高危险化学品泄漏检测、物质甄别、堵漏、灭火、防爆、输转、洗消等应急处置能力。加强油气输送管道应急救援基地和队伍建设。

3.2.2.2 加强水上应急救援和抢险打捞能力建设。着力强化“一带一路”、京津冀、长江经济带等沿海和内河监管救助基地建设，大力推进南海等深海远海海上搜救和航海保障能力建设，完善空间布局；加强通信监控指挥系统、航空器船舶等机动力量、抢险打捞装备配置，增加保障深度500米的饱和潜水工作母船，以及可参与全球海上搜救和国际救援行动的海洋救助船及深海扫测打捞设备。

3.2.2.3 加快国家海上溢油应急能力建设。完善海上溢油应急队伍体系；建设沿岸溢油应急物资设备库，配备专业溢油应急船舶，提高溢油应急清除能力。

3.2.2.4 建成国家核事故应急救援队，形成复杂条件下重特大核事故突击抢险和紧急处置能力；指导推进核电企业核事故应急救援队伍建设和省级核应急能力标准化建设。建设国家级核应急专业技术支持中心和国家级核应急培训基地，推动军民共用核安全实验室建设和技术研发，基本形成专业齐全、功能完备、支撑有效的核应急技术支持体系。

3.2.2.5 建设国家铁路应急救援基地，提升铁路救援装备水平和救援能力，并逐步将铁路救援纳入社会应急救援体系。

3.2.2.6 加强突发急性传染病防控队伍建设；推广实验室快速检测，推动

生物安全四级实验室建设，完善国家级突发急性传染病检测平台和高等级生物安全实验室网络，强化对突发急性传染病已知病原体全面检测和未知病原体快速筛查能力。

3.2.2.7 推进国家紧急医学救援基地和区域紧急医学救援中心建设，构建陆海空立体化、综合与专科救援兼顾的紧急医学救援网络。健全各级紧急医学救援队伍，优化国家卫生应急队伍布局，建立队伍运维保障长效机制；推进帐篷化现场卫生应急处置中心建设，强化远程航空投送能力和极端条件下的自我保障能力；完善国家卫生应急现场处置指导专家库，逐步建设国家和省级突发事件心理干预救援队伍。鼓励加强航空医疗救援和转运能力建设。

3.2.2.8 加强食品安全应急检验检测能力建设，依托现有机构确定一批食品安全应急检验检测中心（实验室），加强装备配备，建立应急检验检测绿色通道，提升快速检测能力。

3.2.2.9 加强核生化物质监测、现场筛查和实验室分析能力建设，提高生物威胁监测预警、检测鉴定、应急处置和预防控制能力。

3.3 加强综合应急保障能力建设

统筹利用社会资源，加快新技术应用，推进应急协同保障能力建设，进一步完善应急平台、应急通信、应急物资和紧急运输保障体系。

3.3.1 提升应急平台支撑能力

3.3.1.1 继续推进政府综合应急平台体系建设。完善应急平台体系建设标准规范；加强应急基础数据库建设；推动应急平台之间互联互通、数据交换、系统对接、信息资源共享；加强应急平台应用软件开发，提升应急平台智能辅助指挥决策等功能；加强基层应急平台终端信息采集能力建设，实现突发事件视频、图像、灾情等信息的快速报送。推进“互联网+”在应急平台中的应用。

3.3.1.2 加强部门专业应急平台建设。推进国家应急地理信息共享平台、危险化学品监管信息平台、特种设备风险预警与应急处置信息平台、环保举报综合管理平台、卫生应急指挥中心等专业应急平台建设，提高突发事件专业信

息汇集、应急决策和指挥调度能力。

3.3.1.3 推进以“天地图”为基础的应急信息资源“一张图”建设。以测绘地信系统“天地图”为基础，制定相关应急信息资源目录和技术标准规范，开发应急地理信息可视化展示系统，建立有关部门共同参与、各负其责的数据交换、维护、更新长效工作机制，对基础地理信息和专业部门的风险隐患、防护目标、队伍、物资等数据进行空间化整合，探索建立应急信息资源“一张图”。

3.3.2 强化应急通信保障能力

3.3.2.1 基于国家民用空间基础设施建设，构建公用应急卫星通信系统；加强各部门卫星应急专网的统筹规划，统筹使用应急体系所需卫星资源，提升卫星应急通信服务保障能力与集约化水平。

3.3.2.2 加强公众通信网络多路由、多节点和关键基础设施的容灾备份体系建设，在灾害多发易发地区、重要城市及核设施周边区域建设一定数量的塔架坚固抗毁、供电双备份、光缆卫星双路由的超级基站，提升公众通信网络防灾抗毁能力。

3.3.2.3 完善国家应急通信专业保障队伍装备配置，支持基层各类专业救援队伍和应急机构配备小型便携应急通信终端。

3.3.2.4 制定不同类别通信系统的现场应急通信互联互通标准，研发基于4G/5G的应急通信手段，加快城市基于1.4G频段的宽带数字集群专网系统建设，加强无线电频率管理，满足应急状态下海量数据、高宽带视频传输和无线应急通信等业务需要。

3.3.3 完善应急物资保障体系

3.3.3.1 加强应急物资保障体系建设，健全应急物资实物储备、社会储备和生产能力储备管理制度；推进应急物资综合信息管理系统建设，完善应急物资紧急生产、政府采购、收储轮换、调剂调用机制，提高应急物资综合协调、分类分级保障能力。

3.3.3.2 探索依托现有设施，在交通便利、辐射范围广的地区，建设或认证一批综合应急物资储备库，逐步实现仓储资源、应急物资的整合、共建共享和快捷调运。

3.3.3.3 探索利用预签合同、灾害保险、落实税收政策、设立基金等多种经济手段，建设社会化应急物资保障体系，实现社会资源的综合利用。鼓励企业、社会组织和家庭储备应急物资。

3.3.3.4 完善中央、地方救灾物资储备库体系，加快形成国家、省、市、县四级救灾物资储备网络；加强安全生产应急救援装备物资、地震应急救援专业装备物资、公安应急装备物资等应急物资保障能力建设。

3.3.3.5 建立健全城市应急物资储备标准，加强城市防洪、排水防涝、生命线系统抢修、应急供水、生活保障等应急物资和装备储备，结合各地风险和灾情特点，补充储备品种、增加储备数量。

3.3.4 提高紧急运输保障能力

3.3.4.1 继续完善铁路、公路、水路、民航等应急运力储备，建立健全调运和征用等应急运输补偿机制，加强交通应急抢通能力建设，进一步提高紧急运输能力。

3.3.4.2 依托军队、武警、海上搜救等空运资源，健全国家级空中紧急运输服务队伍体系，提升人员物资紧急运输能力。加强灾害多发易发地区航空应急服务基地建设。

3.3.4.3 研究探索航空运输能力社会化储备机制，通过委托代建、能力共建、购买服务、保险覆盖等方式，支持鼓励通用航空企业增加具有应急救援能力的直升机、固定翼飞机、无人机及相关专业设备，发挥其在抢险救灾、医疗救护等领域的作用。

3.3.4.4 建立健全应急物流体系，充分利用国家储备现有资源及各类社会物流资源，加强应急物流基地和配送中心建设，逐步建立多层级的应急物资中转配送网络；大力推动应急物资储运设备集装单元化发展，加快形成应急物流

标准体系，逐步实现应急物流的标准化、模块化和高效化。充分利用物流信息平台 and 互联网、大数据等技术，提高应急物流调控能力。

3.4 加强社会协同应对能力建设

强化公众自防自治、群防群治、自救互救能力，支持引导社会力量规范有序参与应急救援行动，完善突发事件社会协同防范应对体系。

3.4.1 提升公众自救互救能力

3.4.1.1 推进公共安全宣传教育工作进企业、进社区、进学校、进农村、进家庭；开展交通运输、旅游、教育等行业从业人员救援能力专业培训；强化大中小学公共安全知识和技能培养；充分发挥“全国中小学生安全教育日”、“5·12 防灾减灾日”、“世界急救日”、“119 全国消防日”、“122 全国交通安全日”和“安全生产月”等公共安全宣传活动作用，组织形式多样的身边风险隐患识别活动，开展公共安全知识普及，提升公众突发事件防范意识和自救互救能力。

3.4.1.2 创建群众性应急救护培训标准化基地，加强以自救互救为核心的应急技能培训；推动社区、企业、学校、人员密集场所普遍开展疏散逃生、应急避险等方面的群众性应急演练。

3.4.1.3 依托科技场馆、灾害遗址公园、应急培训演练基地、人民防空宣传教育场所、游乐体验设施等现有科普及教育培训等设施，建设一批公共安全教育基地；支持企业建设面向公众的培训演练和自救互救体验馆。

3.4.1.4 依托国家应急广播体系和科普中国服务云等资源，采用大数据、云计算等信息技术手段，建设网上科普宣教平台和应急虚拟体验馆；建设标准化应急知识科普库。

3.4.1.5 充分发挥广播、电视、报刊、杂志等传统媒体和微信、微博等新媒体的宣传教育作用，鼓励开发制作电视专题片、公开课、微视频、公益广告、动漫游戏等，增强应急科普宣教的知识性、趣味性、交互性，提高公众安全应急文化素质。

3.4.2 支持引导社会应急力量发展

3.4.2.1 鼓励发展社会化应急救援。支持专业化社会应急救援力量发展，鼓励专业社会工作者和企业自建的应急救援队伍提供社会化救援有偿服务；完善政府与社会救援力量的协同机制，通过政府购买服务、与企业签订“服务协议”、搭建协作服务平台等形式，支持引导社会力量有序有效参与应急救援行动。

3.4.2.2 鼓励发展应急管理社会中介服务。建立由行业协会、安全评估机构、技术咨询机构、保险机构等共同参与的社会中介服务体系，支持其开展风险评估、隐患监测治理、管理咨询、应急检测检验、教育培训等活动；支持创办专业化应急管理服务企业。

3.4.2.3 加强应急志愿服务法规制度建设，明确应急志愿服务范围和志愿者的权利义务；健全志愿者和志愿服务组织参与应急的工作机制，完善志愿者招募、注册、技能培训与管理，引导志愿者和志愿服务组织有序参与应急救援与服务；鼓励发展专业性应急志愿者队伍，提升我国应急志愿服务能力和专业化水平。

3.4.2.4 建立健全应急响应社会动员机制，发挥社会公众在信息报告和协助救援等方面的作用，引导社会公众有序参与重特大突发事件应急救援行动。

3.4.2.5 研究开展应急管理信用体系建设。在应急物资采购、紧急征用、志愿捐助、灾害救助和恢复重建等方面建立诚信制度和各类主体信用记录，纳入全国信用信息共享平台，以守信激励和失信惩戒促进社会应急力量健康发展。

3.4.3 强化应急管理科技支撑能力

3.4.3.1 加强应急管理相关学科建设，加大师资培养力度，完善课程设置；发展应急管理学历教育、在职教育，培养应急管理专业队伍。

3.4.3.2 完善公共安全科技支撑体系，面向应急管理重大需求，加强相关重点实验室、工程中心、研究中心、评估中心、检测检验中心等科技支撑条件平台能力建设。

3.4.3.3 加大公共安全与应急管理科研投入力度，加强公共安全与应急管理共性基础科学问题研究，开展城镇公共安全风险防控与治理、安全生产保障与重大事故防控、紧急医学救援与突发急性传染病防治、国家重大基础设施安全保障、综合应急技术装备、智能应急等重点方向的科技攻关、装备研制和应用示范。

3.4.4 大力推进应急产业健康发展

3.4.4.1 建立应急产业统计制度和运行监测分析指标体系；建立应急产业联系点机制，对应急产业发展情况开展动态监测。

3.4.4.2 建立健全应急产品和应急服务标准体系；完善矿山、危险化学品生产经营场所、高层建筑、学校、医院、应急避难场所、交通运输工具应急设施设备配备标准；完善各类应急救援基地和队伍的装备配备标准。

3.4.4.3 积极推动应急科技资源和信息资源开放共享，鼓励引导有关企业、高校和科研院所等搭建大众创业、万众创新平台，实现应急服务、技术和产品与市场需求更好对接。

3.4.4.4 制定应急产业发展培育计划。支持首台（套）应急专用设备研发生产和推广应用；组织重大应急产品和服务推广示范，大力推动北斗导航系统在监测预警、应急救援等方面的应用；在化解过剩产能中积极引导企业发展应急产业；建设一批国家应急产业示范基地，支持应急产业大型企业集团“安全谷”建设，形成区域性应急产业链，引领国家应急技术装备研发、应急产品生产制造和应急服务聚集发展。

3.4.4.5 采用目录、清单等形式明确应急产品和服务的发展方向，引导社会资源投向先进适用、安全可靠的应急产品和服务；制定推进政府购买应急服务指导意见，推动应急服务专业化、市场化和规模化。

3.4.4.6 加强应急产业宣传推广，通过展览、论坛和专题宣传片等形式，交流推介应急产品和服务。

3.4.4.7 成立中国应急产业协会，积极发展应急产业联盟等社团组织，强

化行业自律。

3.5 进一步完善应急管理体系

继续推进以“一案三制”为核心的应急管理体系建设，完善应急管理标准体系。

3.5.1 完善应急管理法律法规和标准体系

3.5.1.1 研究制定《中华人民共和国突发事件应对法》相关配套法规制度和规范性文件，健全自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件应急相关法律法规体系，完善地方性应急管理法规，加大执法力度，实现依法应急。

3.5.1.2 构建应急管理标准体系。着力加强应急标志标识、风险隐患识别评估、预警信息发布、应急队伍及装备配置、公共场所应急设施设备配置、应急避难场所建设、物资储备、应急通信、应急平台、应急演练等相关标准研制。积极参与国际应急管理标准制定。推动应急管理标准实施应用，促进应急管理工作规范化和应急技术装备标准化。

3.5.2 进一步完善应急管理组织体系

3.5.2.1 完善“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制，鼓励地方政府创新应急管理机构设置模式，强化综合协调职能；加强城市应急管理组织体系建设，强化城市应急管理机构辅助决策指挥职能；推动社区和企事业单位落实应急管理责任，配备专兼职工作人员。

3.5.2.2 规范突发事件应急处置现场组织指挥，探索推行现场应急指挥官制度，强化应急指挥能力培训，提高应急处置的规范化、专业化水平。

3.5.2.3 强化领导干部应急管理 ability 培训，加强应急管理干部队伍建设。

3.5.3 进一步完善应急管理工作机制

3.5.3.1 完善信息报告机制。对政府值守应急信息系统进行改造升级；拓展信息获取渠道，探索建立社会公众报送突发事件信息平台；丰富信息报送内容和手段，逐步增加图片、视频信息报送；依托各类基层信息员队伍，建立基层信息报送网络。

3.5.3.2 健全应急联动机制。在突发事件防范与应对的各个环节，加强部门间应急联动机制建设，强化信息共享会商和应急协作；服务国家区域发展战略，建立健全“一带一路”、京津冀、长江经济带区域性应急协调联动机制，完善首都公共安全保障机制，深入推进环渤海、泛珠三角、西部地区、东北地区等应急协调联动机制建设，有效整合和共享区域内应急资源，实现区域优势互补。

3.5.3.3 加强应急新闻工作体制机制建设。建立健全党委政府统一领导、实际工作部门分工负责、宣传部门组织协调、新闻媒体积极参与的突发事件应急新闻工作体系。建设一支专业的应急新闻记者队伍，提升应急报道的专业化水平。

3.5.3.4 完善信息发布机制。加强新媒体应用，及时回应社会关切，并根据事态进展动态发布信息；强化信息发布人员的专业性和权威性；加强领导干部和政府新闻发言人突发事件信息发布能力培训。

3.5.3.5 规范恢复重建机制。加强灾害损失评估，完善评估标准和流程；落实“中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与”的要求，规范开展重特大自然灾害恢复重建规划编制和资金管理等工作。

3.5.3.6 建立应急评估机制。建立委托第三方专业机构开展的突发事件应急处置评估制度，根据评估结果改进应急管理、健全应急体系。

3.5.3.7 健全资金投入机制。按照预算法有关要求，加快资金拨付速度，提高财政应急保障效率；建立健全紧急情况下社会物资、运输工具、设施装备等应急资源的征用补偿机制，鼓励发展应急保理服务；引导社会资金参与应急体系项目建设。

3.5.3.8 完善风险分担机制。加快推进巨灾保险制度，推动地震巨灾保险立法进程，逐步形成多层次的巨灾风险分散机制；推行安全生产、环境污染和食品安全责任保险，结合灾害风险和应急需求，不断丰富保险品种；加强应急救援人员人身安全保险保障。指导保险机构参与公共安全风险评估与预防。

3.5.3.9 加强应急管理智库建设。

3.5.4 进一步完善应急预案体系

3.5.4.1 加强应急预案评估，强化重要目标物、重大危险源、重大活动保障等专项应急预案编制和管理，制定区域性、流域性突发事件联合应急预案，完善应急预案体系。

3.5.4.2 组织编写应急预案编制指南，完善风险评估和应急资源调查流程，指导规范各级各类应急预案编制工作。“十三五”期间全面完成一轮应急预案评估修订。

3.5.4.3 充分利用互联网、大数据、智能辅助决策等新技术，在应急管理相关信息化系统中推进应急预案数字化应用。

3.5.4.4 完善应急预案演练机制，鼓励开展形式多样、节约高效的应急演练，加强演练后评估工作；国家级专项应急预案在“十三五”期间至少开展一次综合应急演练。

4 重点建设项目

“十三五”期间，依托现有资源，着重强化综合应急能力和社会协同应急能力，提出8个具有综合性、全局性，需要多个部门和地区统筹推进的重点建设项目。

4.1 国家突发事件预警信息发布能力提升工程

在国家突发事件预警信息发布系统前期建设基础上，打造基于云架构的国家突发事件预警信息发布系统，健全国家、省、市、县四级一体化预警信息发布平台；建设突发事件综合风险分析与预警决策支持系统，实现对突发事件影响区域、影响人群预警信息的精准定向发布；加强预警信息发布渠道和手段建设，充分利用各部门和社会媒体现有资源和新技术，重点加强偏远农村、牧区、山区、海区等区域的预警信息传播和接收能力建设，并发挥各类应急信息员队伍作用；建立突发事件预警信息发布标准体系，完善实时监控、安全保障和运行维护体系，保障系统稳定、可靠、高效运行。积极运用“互联网+”理念，

开发支持文字、声音、图片、视频的突发事件信息报送手机客户端及配套管理系统，实现事发现场智能终端与政府应急平台的联通及现场多媒体信息直报，提供应急科普宣教和交流平台。

4.2 国家应急平台体系完善提升工程

在国家应急平台体系一期工程建设成果基础上，推进国务院应急平台和部门、省级应急平台的升级改造，完善平台功能，提升可靠性、易操作性和实战化水平。推进国务院应急平台与部门、省级应急平台的互联互通和系统对接，按照区域联动机制设立应急平台体系视频会议系统分中心，进一步扩大视频会议和图像接入等系统的覆盖范围，汇聚整合互联网相关信息资源；规范基础数据接入标准，推动地方和部门建立完善风险、隐患、应急队伍、应急物资等基础数据库并接入国务院应急平台；依托有关专业力量和信息资源，加强辅助决策系统建设，强化信息集成、事态预判和应急演练等功能；完善平台运行技术保障机制。通过平台体系化升级改造，实现图像传输高清化、视频会商多极化、辅助决策智能化、技术保障多样化。

4.3 国家航空医学救援基地建设

依托现有优质医疗卫生资源和通航企业等，在全国分区域建设一批国家航空医学救援基地，重点强化航空医学救援、航空器加改装、直升机起降点、培训演练等设施装备建设，承担重特大突发事件伤病员空中转运、途中救治、卫生防疫、医疗人员现场输送、紧急药品器械调用等应急任务。建立健全通航企业、保险机构等参与的航空医学救援机制，带动形成社会化航空医学救援体系。

4.4 国家应急资源保障信息服务系统建设

建设国家应急资源保障信息服务系统，整合全国应急物资储备、社会生产能力、应急物流资源、应急专业服务等保障信息，加强跨部门、跨地区、跨行业的协同保障和信息共享，作为国务院应急平台的应急资源支撑系统，并向有关部门、地方和企业提供供需衔接、调度指挥、决策参考、科学评估等服务，提高各类应急资源的综合协调、科学调配和有效利用水平。

4.5 国家应急通信保障能力建设

充分利用卫星通信、公众通信和相关专网现有资源及最新发展成果，建设公用应急卫星通信专业系统，整合和完善我国空间和地面应急通信网络资源，提升公众通信网络防灾抗毁能力和应急服务能力，形成天地一体、互通共享的公用应急通信保障能力；建设“互联网+应急通信”指挥调度和服务管理云平台，为应急管理提供通信、预警、决策、调度支撑服务，满足突发事件处置中各部门、各行业的应急通信需求。

4.6 国家公共安全应急体验基地建设

依托中央企业现有资源，模拟地震、海啸、洪涝、地质灾害、火灾、溺水、交通事故、电梯事故、危险化学品事故、矿山事故、紧急救护、突发急性传染病疫情、家居安全等灾害和应急场景，并采用声光电和多媒体等技术，建设基于真实三维环境的突发事件模拟仿真设施、沉浸式体验设施、应急装备模拟操作设施、应急自救互救技能演示和训练设施等，建成科普展示、虚拟体验和实训演练的公共安全应急体验基地。

4.7 国家应急管理基础标准研制工程

组织开展应急管理标准体系研究，建立统一的应急管理标准体系框架，推进应急管理基础标准研制，协调不同领域专业标准研制；重点研制一批风险评估、隐患治理、突发事件预警、应急资源建设及管理、应急通信与信息、应急组织与指挥、应急培训与演练等关键基础标准，并开展相关标准的推广应用示范，提升应急管理标准化水平。

4.8 中欧应急管理学院建设

依托国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院），在充分利用现有培训设施和资源基础上，结合培训疗养机构改革，加强校区建设，完善必要的教育、培训基础设施，配备教学科研设备，充实师资力量，开发系列课程，形成具有国际影响的应急管理教育、高端智库和国际合作交流平台。

5 保障措施

5.1 强化组织领导

加强规划实施的组织领导。国务院办公厅、国家发展改革委要加强规划实施的统筹协调。牵头单位要切实履行组织协调职责，参与单位积极配合，细化落实工作责任和建设任务。各地区要根据本规划并结合本地实际制定相关应急体系建设规划，相关部门规划在主要目标、建设任务和重点项目方面要与本规划做好衔接。重点建设项目牵头单位要抓紧开展项目可行性研究和项目申报工作，加强项目建设管理，确保项目顺利实施。

5.2 强化财力保障

按照事权与支出责任相适应的原则，各级财政对规划实施予以合理保障。统筹资金使用，整合优化资源，形成政策合力。发挥政策导向作用，引导多元化资金投入。重点建设项目建成后需由政府安排日常运行和维护资金的，按预算管理规定申请办理。

5.3 强化监督与评估

建立健全规划实施评估制度，将规划任务落实情况作为对部门和地方工作督查和考核评价的重要内容。国务院办公厅、国家发展改革委要组织开展本规划实施情况中期评估，及时发现问题并提出改进措施。地方政府要加强对本地区实施规划情况的监督检查。