

济南市人民政府办公厅

济政办字〔2021〕15号

济南市人民政府办公厅 关于济南市重大突发事件应急保障体系 建设的实施意见

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

为统筹全市重大突发事件应急保障体系建设，全面落实《山东省重大突发事件应急保障体系建设规划》（鲁政办字〔2020〕166号）和《山东省重大突发事件应急保障体系建设三年行动计划》（鲁政办字〔2020〕167号）要求，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、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导，全面贯彻习近平总书记关于公共安全与应急管理的系列重要讲话精神，深入落实十九届五中全会关于“防范化解重大风险体制机制不断健全，突发公共事件应急能力显著增强，自然灾害防御水平明显提升，发展安全保障更加有力”的部署要求，统筹发展和安全，始终把人民生命安全放在首位，牢固树立红线意识，切实强化底线思维，全面提高防范、化解和应对各类风险的能力，为新时代现代化强省会建设提供坚实的应急管理保障。

（二）工作目标。

1. 2025年目标。到2025年，基本建成具有济南特色的突发事件应急保障体系，实现对各类突发事件的全面有效防控和应对，应急保障能力和应急管理水平走在全省前列。

（1）风险防控目标。

——自然灾害领域。年均因灾直接经济损失占全市GDP比例控制在1%以内；年均每百万人口因灾死亡率控制在0.5以内；森林火灾年均受害率控制在0.45‰以内。

——事故灾难领域。亿元GDP生产安全事故死亡率控制在0.01以内；道路交通万车死亡率控制在1.35以内；年度10万人口火灾死亡率低于0.25；煤矿百万吨死亡率控制在0.1以内。

——公共卫生领域。法定传染病报告率达95%以上；

突发公共卫生事件预警信息响应率达 95% 以上；突发急性传染病现场规范处置率达 95% 以上。

——社会安全领域。大规模群体性聚集事件有效处置率达 100%；网络安全事件得到有效应对；网络舆情得到有效应对。

(2) 能力保障目标。

——应急指挥能力。现代化应急指挥平台体系初步建成，提供 7×24 小时的应急指挥保障；实现移动指挥平台标准化建设；突发事件应对专家咨询决策作用充分发挥。

——监测预警能力。形成较为完善的风险调查评估制度和标准体系；建成全市公共安全风险一张图；实现监测预警信息精准发布。

——物资保障能力。形成较为完善的应急物资管理体制机制和储备体系；救灾物资储备满足不低于 12 万人紧急转移安置需要；12 小时内受灾人员基本生活得到有效救助；优化市、县二级粮食储备体系，其中市级储备粮不低于 35 万吨；济南主城区建立不低于 15 天市场供应量的成品粮油（含小包装）储备。

——应急力量保障能力。森林火灾 24 小时扑灭率达到 95% 以上；区域应急救援中心“一专多能”进一步增强；重点行业领域专业防御和救援力量实现全覆盖；社会应急救援力量健康有序发展。

——医疗救援保障能力。建设市级区域生物安全三级实验室，区县建设区域生物安全二级实验室，全部具备核酸检测能力；二级以上医院发热门诊建设达标率达100%；各级紧急医学救援队伍、传染病防控队伍进一步加强。

——运输保障能力。形成应急运输保障网络“一张图”；阻断道路抢险抢通能力明显增强；应急调运机制健全完善，应急绿色通道畅通。

——通信保障能力。建成安全高效畅通的应急通信网络。

——基层基础能力。应急预案体系趋于完善，应急演练实战化水平进一步提高；创建安全发展示范城市、综合减灾示范县、综合减灾示范社区，示范带动作用明显增强；基层网格化管理更加完善，应急管理末梢反应灵敏高效。

——避难场所支撑能力。防灾避难场所建设和管理更加标准规范；防灾避难场所建设满足应急需求，功能完备、设施齐全、运行规范。城市、县城常驻人口人均有效避难场所面积不低于2.5平方米

——应急处置保障能力。重大突发事件现场网络管控措施启动程序规范，机制、措施灵活有效。重大网络安全事件专业支撑反应迅速，措施有力。

2. 2030年目标。到2030年，建成平战结合、专常兼备、反应灵敏、上下联动、特色鲜明、全面有效应对各类突

发事件的现代化应急保障体系，为全市经济社会持续健康发展提供有力支撑。突发事件死亡人数和直接经济损失大幅下降，亿元 GDP 生产安全事故死亡率控制在 0.008 以内，年均因灾直接经济损失占全市 GDP 比例控制在 0.8% 以内，突发公共卫生事件病患收治率和治愈率明显提高，感染率和病亡率大幅降低，大规模群体性聚集事件有效处置率达 100%。

(1) 风险防控能力显著提升。重大公共安全风险在线监测率达 100%，森林火灾年均受害率控制在 0.25% 以内，城乡具备抗御 6 级地震能力，重要河道重点河段达到国家规定防洪标准，城市排水防涝设施建设明显加强，各类安全风险精准识别、整体监测、实时感知、早期预警和有效防控。

(2) 应急指挥体系权威高效。应急通信公专网融合率达 100%，安全韧性和抗毁能力进一步提高；各级建成现代化应急指挥平台系统，7×24 小时应急指挥高效畅通；形成统一领导、分级负责、反应灵敏、协同联动的应急指挥体系，实现突发事件应对的统一指挥、科学决策、精准处置。

(3) 综合保障能力全面增强。各类应急防御和应急救援力量发展壮大，航空救援能力大幅提升；应急防御和应急救援物资储备体系进一步完善，应急救援装备水平显著提升，突发公共卫生事件医用物资按日均消耗上限不少于 1 个月储备；突发急性传染病现场规范处置率达 98% 以上，重大灾

害事故实现 2 小时紧急医学救援；阻断道路抢险抢通能力明显增强；12 小时内受灾人员基本生活得到有效救助。

(4) 应急管理基层基础支撑更加稳固。应急管理体系和预案体系健全完善，应急演练常态化、实战化水平进一步提高；社区综合减灾能力明显提升；基层网格化管理更加规范，城乡公共安全联防联控联控机制进一步健全。

(5) 公众安全文化水平显著提升。形成系统完善的公共安全和应急管理教育培训体系，创新推动“五进（进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭）”工作，建成一批功能完善的应急实训基地和科普教育场馆，从业人员安全技能大幅提高，社会公众公共安全意识和防范能力明显提升。

二、主要任务

(一) 完善应急管理指挥体系。适应新时代应急管理体系和能力现代化的需要，加强对应急管理工作的组织领导，科学应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件。

1. 优化应急管理领导指挥机构。加快完善统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。进一步优化由应急管理指挥机构统领，各部门紧密配合，统一指挥、分类处置和专家支撑协调一致、有效衔接的应急指挥体系。充分发挥市安委会对安全生产工作的领导和综合协调作用。结合我市应急管理工作实际，组建各级应急管理组织协调和

指挥机构，统筹应急管理和防灾减灾工作，完善“大应急”体系建设。（市应急局牵头，市委编办、市发展改革委、市公安局、市自然资源和规划局、市水务局、市园林和林业绿化局、市卫生健康委按照职责分工负责）

2. 优化应急管理领导指挥平台。加快应急指挥平台建设，统一应急指挥平台建设标准，完善应急指挥平台功能，提高指挥调度、视频会议、综合会商、推演演练等保障能力，推进各部门领域分平台接入市一体化综合指挥平台，实现应急指挥信息共享、互联互通，加快推进覆盖全领域、贯通各层级的现代化应急指挥平台体系达标运行。（市应急局、市大数据局牵头，市财政局及其他有关部门按照职责分工负责）

3. 优化应急管理现场指挥平台。加强应急指挥车、移动应急方舱、单兵系统等设备设施应用，根据重大突发事件现场应急处置需要，设立现场应急处置指挥部，完善应急管理现场指挥功能，实现前后方的协同应对与信息互通。2021年年底前市、县两级应急指挥中心达标运行。（市应急局、市卫生健康委、市消防救援支队牵头，市财政局、市工业和信息化局、市大数据局按照职责分工负责）

4. 优化应急管理决策咨询机制。建立完善应急专家委员会制度，分行业分领域建立专家库，组建专家咨询委员会，设立首席专家，为公共安全风险防控、突发事件应急处

置与决策指挥提供决策咨询和技术支持。（市应急局牵头，市公安局、市卫生健康委及其他有关部门按照职责分工负责）

（二）完善风险监测预警体系。强化源头治理，构建覆盖各领域的公共安全监测网络，增强风险早期识别和预测预警能力，推广风险隐患双重预防体系建设，着力防范化解重大公共安全风险。

1. 加强综合风险普查。

（1）分行业分领域开展综合风险普查工作。2021年年底前完成自然灾害综合风险普查工作。开展事故灾难、公共卫生、社会安全风险调查，摸清风险底数，查明抗灾能力，建设风险数据库。（市应急局牵头，各有关部门按照职责分工负责）

（2）建成全市风险“一张图”。集成各行业领域风险普查信息，立足风险数据库，强化城市运行风险研判，绘制能够支持平时常态监控、战时应急指挥的“红橙黄蓝”四色等级全市公共安全风险一张图。依据不同区域风险特点和类型，组织编制各类风险地图，标注避险转移路线图等信息，方便公众知晓和掌握。2022年年底前建成全市公共安全风险“一张图”。（市应急局、市卫生健康委、市公安局牵头，各有关部门按照职责分工负责）

2. 加强风险监测预警。

(1) 提高风险监测预警能力。加强公共卫生信息化建设，扩展疾病监测种类，提高监测预警能力。建立外来入侵生物监测预警体系，提高动植物检验检疫和疫情监测预警能力。完善森林火险视频监控体系，优化气象、环境、地质、地震监测台网布局，提高大中型水库及骨干河道洪水监测预报能力，以及公共交通和人员密集场所大客流监控、安全生产风险综合监测等风险预警能力。完善城市网络安全监测预警体系，提高网络安全风险动态感知预警通报能力。建立完善全市重大突发事件网络舆情监测预警体系，提高舆情信息发现报送效率。（市卫生健康委、市农业农村局、市应急局牵头，市委网信办、市公安局、市自然资源和规划局、市生态环境局、市水务局、市园林和林业绿化局、市气象局、市地震监测中心按照职责分工负责）

(2) 完善社会网格化监管体系。充分利用大数据、物联网、互联网等现代信息技术手段，建立科学风险监测模式，对监测数据进行科学分析。以网格化管理为依托，构建全民感知的社会感知网络，强化多元主体对其职责范围内的风险进行动态巡查巡视和及时上报信息的责任，提升专项应急热线受理反应效能，加强与12345市民热线合作，扩大社会参与度，完善有奖举报制度，降低风险感知成本、扩大风险感知范围。（市应急局牵头，各有关部门按照职责分工负责）

3. 加强风险会商研判。建立风险综合分析制度，完善

联合会商机制，定期开展风险研判，动态掌握风险形势。探索构建台风、洪水、重大疫情、燃气管道泄漏、危化品爆炸、大规模群体性聚集事件等突发事件预测分析模型，加大重大网络安全事件和重大网络舆情监测预警，提升预测分析研判精准度。（市应急局牵头，市发展改革委、市委网信办、市公安局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市水务局、市卫生健康委、市消防救援支队、市气象局按照职责分工负责）

4. 加强自然灾害治理。针对关键领域和薄弱环节，统筹推进自然灾害防治工程建设，加强灾害防护设施建设，增强工程防御能力，提高灾害防控水平。

（1）加快推进城市房屋除险改造，积极实施农村危房改造，提升房屋灾害防御能力。（市住房城乡建设局牵头，各有关部门按照职责分工负责）

（2）加强各级应急避难场所设施建设。编制城市应急避难场所建设标准，加快建设布局合理、功能完备、标识齐全、管理规范的城市避难场所。（市应急局、市自然资源和规划局牵头，各有关部门按照职责分工负责）

（3）加强海绵城市和城市排水防涝设施建设，提高城市内涝灾害防御水平。深入开展堤防加固、河道治理、控制性工程及蓄滞洪区建设，完善防洪抗旱工程体系。加快推进小清河治理工程建设。（市住房城乡建设局、市水务局、市自

然资源和规划局按照职责分工负责)

(4) 强化重点林区火灾防控，推进森林防火水源地建设，有条件的重点林区逐步构建林火阻隔网络。(市园林和林业绿化局、市应急局按照职责分工负责)

(5) 强化地质灾害工程防范措施，2022年年底前完成地质灾害综合治理工程建设和地质灾害避险移民搬迁工程。(市自然资源和规划局、市住房城乡建设局牵头，市农业农村局、市地震监测中心、济南黄河河务局及其他有关部门按照职责分工负责)

(6) 加强重点生态功能区生态修复，努力恢复森林、河湖、湿地生态系统功能。(市园林和林业绿化局、市水务局牵头，市发展改革委、市生态环境局、市自然资源和规划局、市农业农村局、市气象局按照职责分工负责)

(7) 强化灾后恢复与重建能力建设，提升灾后受损公共设施修复能力。(市应急局牵头，市住房城乡建设局、市交通运输局、市水务局、市卫生健康委、市文化和旅游局按照职责分工负责)

5. 加强安全生产整治。深入开展安全生产专项整治三年行动，强化源头治理、系统治理和综合治理，大力推动重点行业领域安全生产转型升级，加强安全风险信息化、智能化管控。

(1) 严格控制有毒气体和爆炸危险化学品建设项目，积

极推广应用泄漏检测、化工过程安全管理、微通道反应器等先进技术装备，加快推进“机械化换人、自动化减人、独栋厂房限人、二道门防人”工程，2022年年底重点危险工艺装置全面实现自动化控制，城镇人口密集区2家中小型危险化学品生产企业完成搬迁改造任务，对列入关闭退出名单的企业有序关停。（市应急局牵头，有关部门按照职责分工负责）

（2）加强煤矿重大灾害治理，加大煤矿淘汰退出落后产能力度，加快煤矿智能化建设。到2022年年底，全市煤矿全部实现采掘工作面综合机械化，高危固定岗位实现无人值守和远程监控，智能化煤矿达70%以上，智能化开采产量达75%以上，冲击地压煤矿和省属煤矿实现智能化开采。（市发展改革委牵头，各有关部门按照职责分工负责）

（3）强化非煤矿山源头治理，严密管控地下矿山、尾矿库等重大安全风险，推进安全智慧矿山建设，2022年年底前市县企实现数据共享，实时汇聚透水、大面积冒顶、溃坝、高陡边坡坍塌等重大安全风险在线监测预警信息。（市应急局负责）

（4）持续加强冶金等行业领域安全监管，深化粉尘防爆、涉氨制冷、有限空间作业等环节领域专项治理。（市应急局牵头，各有关部门按照职责分工负责）

（5）全面提升高层建筑、大型商业综合体、石油化工等

重点场所的消防安全能力，整治老旧场所及新材料、新业态方面的消防安全风险，推进乡村公共消防基础设施建设。（市消防救援支队、市住房城乡建设局、市应急局按照职责分工负责）

（6）加大道路运输安全管控力度，加强对老旧客车和卧铺客车的重点监管，开展货车非法改装、“大吨小标”、超限超载专项整治，加强危险货物道路运输安全管理。（市交通运输局、市公安局按照职责分工负责）

（7）加强城市道路桥梁（隧道）、照明、供水、热力、燃气等基础设施建设安全和应急管理。深化建筑施工安全治理，完善房屋安全保障。强化邮政、水上和城市轨道交通安全监管。（市住房城乡建设局、市交通运输局牵头，有关部门按照职责分工负责）

（8）推动企业建立健全安全风险防控机制，深化完善双重预防体系，大力开展安全生产标准化规范建设，到2022年年底前基本实现各类企业双重预防体系和安全生产标准化一体化建设运行。（市应急局牵头，其他有关部门按照职责分工负责）

（三）完善应急救援力量体系。重塑应急救援力量体系，优化应急救援队伍建设机制，整合优化综合性消防救援队伍、各类专业应急救援队伍和社会应急力量对各类灾害事故的应对处置任务和能力，坚持预防为主，适应“全灾种”救

援需要，全力防范化解重大安全风险。

1. 加强综合消防救援队伍建设。建设一专多能、一队多用、专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急综合性救援队伍，推进应急救援队伍从处置“单一灾种”向应对“全灾种”的转变，提高应急处置各类灾害事故的能力。2021年年底前各级消防救援队伍完成规模结构和力量编成优化调整；2022年年底前打造市县建成区5分钟灭火救援圈。（市消防救援支队负责）

2. 加快森林消防救援队伍建设。加快市森林消防大队和森林防火重点区（县）森林消防队伍建设，逐步配齐人员，尽快形成战斗力，2022年年底前基本实现有森林区（县）森林消防专业队伍全覆盖。（市应急局、市园林和林业绿化局、市消防救援支队按照职责分工负责）

3. 加快自然灾害应急救援中心建设。加快自然灾害应急救援中心建设步伐，坚持边建设、边应急，逐步配齐物资、装备、人员。进一步完善区域应急救援布局。（市消防救援支队负责）

4. 加强专业应急救援队伍建设。本着“不求所有，但求所用”原则，依托企事业单位和社会力量，采用共建、合作、共享等方式，整合政府和企业专职消防、森林防灭火、地震和地质灾害救援、生产安全事故救援等各类专业救援队伍，实现重点行业领域专业救援力量全覆盖。（市应急局牵

头，市交通运输局、市水务局、市自然资源和规划局、市卫生健康委、市园林和林业绿化局、市消防救援支队、市国资委按照职责分工负责)

5. 积极推进应急救援航空体系建设。加快莱芜基地的基础设施和直升机起降点建设，加强商河通用机场建设，提升航空救援基础支撑能力。(市应急局负责)

6. 健全社会应急救援力量。鼓励、引导应急救援志愿者队伍向专业化、规范化发展，重点扶持具有专业能力的志愿者队伍建设，推动社会应急救援力量健康发展，完善政府补贴与社会捐赠等扶持机制。2022年年底前再培育发展一批志愿者应急救援队伍。(市应急局、市消防救援支队按照职责分工负责)

(四) 完善应急预案体系。构建覆盖全区域、全灾种、各行业、多层级、全过程的应急预案体系，强化应急推演演练，开展巨灾典型情景构建和应急推演，建立适应新时代城市安全发展的应急预案推演演练机制。

1. 完善应急预案体系。系统编制应急预案体系，修订《济南市突发事件总体应急预案》，加快总体应急预案、专项预案和部门预案编制、修订工作。组织修订安全生产、防汛抗旱、地震地质灾害、森林防灭火等专项预案；完善辖区总体和专项应急预案，提高响应效率；推动街道、社区、企事业单位、人员密集场所编制基层应急预案。(市应急局牵头，

各有关部门按照职责分工负责)

2. 加强应急推演演练。构建常态化预案演练机制，制定《济南市突发事件应急演练指南》，解决应急演练的“程式化”“表演化”“为演练而演练”等问题，持续提升应急预案的适应性和实战性，在更大范围内推广“一张纸”预案。(市应急局牵头，各有关部门按照职责分工负责)

3. 开展巨灾典型情景构建和应急推演。立足重大传染病疫情、重大洪涝灾害、重大地震灾害、重大化工(油气管道)爆炸泄漏事故、大规模网络信息瘫痪等典型情景，构建巨灾情景工作方案，加强应急任务与能力分析，制定完善应对措施，编制巨灾应急预案，开展巨灾应急推演。(市应急局牵头，市卫生健康委、市水务局、市地震监测中心、市生态环境局、市自然资源和规划局及其他有关部门按照职责分工负责)

(五) 完善应急物资保障体系。理顺应急物资管理体制，加快构建以政府实物储备为基础，企业(商业)储备、产能储备、社会化储备为支撑的应急物资储备体系和快速调运机制，构建应急物资智慧化管理体系，提高应急物资保障能力和管理水平。

1. 完善应急物资管理体制。

(1) 强化应急物资统一管理。加快构建市委市政府统一领导、应急管理部门统筹协调、统分结合、采储结合、平战

结合、反应迅速、保障有力的应急物资管理体制。制订我市应急物资储备和调用管理办法，对分散在市有关部门（单位）的应急物资加强统一规划、统一管理、统一调度。（市应急局牵头，市发展改革委、市工业和信息化局、市财政局、市商务局、市卫生健康委按照职责分工负责）

（2）完善分级分类储备体系。各部门和各区县按职责承担应急物资储备任务，结合风险评估结果和应急需要，科学确定各类应急物资储备的品类、规模、方式和布局，形成以市级储备为支撑，区县级储备为基础，镇（街道）、社区、家庭储备为补充的全市应急物资储备体系。（市应急局牵头，各有关部门按照职责分工负责）

2. 深化应急物资储备体系。

（1）发挥政府储备主导作用。加强政府（实物）储备能力建设，加快市应急物资储备基地建设，按照统分结合和仓配一体化模式建设各级政府储备中心和各类专业应急物资仓储基地。完善防汛抗旱、森林防火、地震救援、消防安全、公共卫生、生产安全、交通安全、危险化学品事故等专业应急物资和装备储备。（市应急局、市发展改革委、市工业和信息化局、市卫生健康委及其他有关部门按照职责分工负责）

（2）提升产业和社会化储备能力。将应急产品纳入政府采购目录，畅通应急物资生产供应渠道。加大应急物资生产

企业扶持力度，结合我市实际，规划引进、壮大一批具有强链补链作用的应急物资生产企业。推进应急产业园建设，优先扶持高层建筑救援、无人救援技术、防疫物资、家庭应急装备等高精尖和急需型应急产业发展。2022年年底前在全市建设一批应急产业特色园区。建立应急物资社会化储备激励约束制度，采取租赁、共建、委托代储等多种方式，实施应急物资社会化储备。（市应急局、市发展改革委、市工业和信息化局、市卫生健康委及其他有关部门按照职责分工负责）

3. 提升应急物资智慧管理水平。依托市应急指挥中心，建设全市统一的应急物资管理信息化平台，逐步实现机构、人员、设施、物资、装备的管理全方位数字化和推动调配智能化。建立数据共享机制，实现各类各级应急物资储备与调配的信息集成和动态更新，更好地辅助应急指挥调度。2021年年底前应急物资采购、储备、调运全过程管理水平和能力明显提升。（市应急局、市发展改革委、市工业和信息化局、市卫生健康委、市大数据局按照职责分工负责）

（六）完善应急医疗卫生保障。完善重大疫情防控救治体系，加强基层防控能力和突发事件医学应急救援能力建设，努力建成功能齐全、运行有序、保障有力、科学高效的应急医疗卫生保障体系。

1. 完善疾病预防控制体系。实施疾控中心标准化建设

工程，2022年年底前，县级疾控中心全部建成生物安全二级实验室。突出重点地区、重点人群和重点环节，创新防治策略，精准实施防控工程，遏制结核病、艾滋病等传播流行，将疫情持续控制在低流行水平。完善各级医疗机构发热门诊标准化设置，实现对感染者或疑似者的有效防控。（市卫生健康委牵头，各有关部门按照职责分工负责）

2. 提高疫情防控救治能力。体育馆、展览馆等封闭式大空间建筑资源主管部门要按照省住房城乡建设厅和省卫生健康委《关于印发〈“方舱式”临时应急医疗救治场所设计导则（试行）〉的通知》要求进行改造，在突发重大疫情时，迅速搭建大规模集中收治患者的临时应急医疗救治场所。合理规划布局集中隔离场所，严格落实设置标准，每个区县设置1处以上符合标准的集中隔离备用场所，储备房间不少于400个。依托省公共卫生临床中心提升重大疫情防控救治能力。（市住房城乡建设局、市卫生健康委牵头，市发展改革委、市财政局及其他有关部门按照职责分工负责）

3. 增强紧急医学处置能力。依托综合性和专科医院建设建立公共卫生事件应急救援体系，形成市县分级分类、综合与专科兼顾的紧急医学救援网络，提高综合类、烧伤类、中毒类、核辐射类、骨科类等伤病救治能力。依托医疗机构组建市辐射事故卫生应急医疗救援队，提升核辐射救治能力。（市卫生健康委负责）

4. 加大灾后疫情风险防控力度。加强灾后疫情分析研判和风险评估能力建设，提升灾后卫生防疫工作水平，确保大灾之后无大疫。科学制定公共卫生策略，加强心理支持和精神卫生干预，确保重大灾难后有需求的受灾人群及时获得心理救助服务。（市卫生健康委、市教育局按照职责分工负责）

（七）完善应急运输保障体系。构建立体化应急运输网络，强化设施维护和抢通抢险能力，提升应急运输保障韧性，建立交通运输紧急调用补偿机制，构建功能完善、技术先进、安全可靠、平战一体化的交通运输保障体系。

1. 加强应急运输网络立体化建设。大力推进公路、铁路、航空、水路和管道运输基础设施建设，进一步增强综合交通保障和支撑能力。加快国际性综合交通枢纽建设，大力提升重要节点城市资源配置，扩大交通多样化有效供给，打通交通服务“最先和最后一公里”。（市交通运输局牵头，市发展改革委及其他有关部门按照职责分工负责）

2. 加强应急运输网络协调度。整合公路、道路运输、城市客运、铁路、民航等交通信息资源，加强应急运输保障的统筹管理，提升综合运行监测、协调联动和应急指挥、辅助决策分析、应急信息服务等能力，实现与综合应急管理指挥平台的协调联动、有机衔接，全面提升应急交通指挥调度水平。（市交通运输局牵头，市公安局、市应急局及其他有

关部门按照职责分工负责)

3. 加强应急交通保障韧性度。积极推进铁路、公路、水路、机场、管道、长大桥隧、大型互通立交、城市出入口等重要节点监控设施建设，提高信息采集能力。加强交通运行状态监测能力建设，及时科学处置突发事件，降低“二次事故”风险。加大综合交通应急物资储备建设。(市交通运输局牵头，市住房城乡建设局、市发展改革委、市公安局及其他有关部门按照职责分工负责)

4. 加强应急运输通道畅通度。完善应急运输“绿色通道”政策，实现各类应急装备、生活物资、重点生产物资、医护及救援人员运输转运优先通行。加强交通战备应急投送能力和运输保障队伍应急处置能力建设，提高第一时间应急运输保障能力。2022年年底前，依托骨干道路运输企业，明确人员和装备、物资等要素配置标准，组建1—2支综合性应急保障车队。(市公安局、市交通运输局按照职责分工负责)

(八) 完善应急通信保障体系。建设空天地一体、各行业应急通信网络相融合，全域覆盖、全程贯通、公专互备、韧性抗毁的应急通信保障网络，为应急救援指挥提供统一高效的通信保障。

1. 强化应急通信保障协作。制定应急资源共享清单、交换渠道、评价机制，实现应急管理部门、工业和信息化

局、基础电信运营企业、应急救援队伍平时和战时应急信息共享。提高基础电信运营企业灾害事故现场通信保障能力。推动各行业应急网络联动融合，优化指挥信息网、卫星通信网、无线通信网、政务专网、公共互联网对应急通信保障功能的支撑作用。（市大数据局、市工业和信息化局、市应急局按照职责分工负责）

2. 强化应急通信装备配备。建立实战化应急通信训练演练机制。提升通信网络的抗干扰能力和快速恢复能力，保障突发事件现场与应急指挥平台通信畅通；提高突发事件现场图像采集和快速、安全传输能力，应用新技术满足海量数据、高宽带视频传输需要，确保快速、高效、便捷的指挥调度和科学决策。（市应急局、市工业和信息化局、市消防救援支队按照职责分工负责）

3. 强化应急通信保障队伍。以现有应急通讯保障队伍为基础，通过扩编、培训、演练等方式提升保障能力，适应不同灾种、不同环境下的应急通信保障需要。扩大投入，完善应急通信保障配套设施，增加和优化应急救援指挥车、单兵图像传输系统、作战指挥视频终端、卫星电话、卫星便携站及无人机等各类通信设备配置。完善激励政策，鼓励通信运营企业应用新的应急通信保障技术。（市应急局、市工业和信息化局按照职责分工负责）

（九）完善应急科技装备保障体系。加强公共安全、公

共卫生、应急管理科研创新基地、应急装备产业基地和工程平台建设，开展基础理论研究、技术攻关和应急救援装备研发、生产及应用，加强社会化技术服务，提高我市应急保障科技装备水平。

1. 加快应急管理科学研究。

(1) 提高应急管理科研水平。建立与相关高校院所、科研单位的长效合作机制，签订战略合作协议，以共建形式筹建应急管理研究院或科研基地，打造应急管理科研平台，构建应急管理研究网络。（市教育局、市应急局、市科技局按照职责分工负责）

(2) 发挥第三方技术支撑作用。充分发挥高校院所等高等智库的应急管理智囊作用，根据省会都市圈和我市应急管理实际需要，设立以服务我市、发展我市为主旨的研究基金和研究项目。扩展政府购买服务的形式和内容，广泛吸纳科研院所和社会力量参与风险评估、绩效评估等专业性应急管理工作。力争 2021 年年底前完成城市应急感知系统、化工企业全风险评价与应急救援能力等课题研究。（市教育局、市应急局、市科技局按照职责分工负责）

(3) 建立人才共享和科研成果转化机制。广泛吸纳社会组织、高校院所的人才资源通过各级应急管理部门设置挂职、兼职等人才交流岗位方式参与应急管理实践工作，加强人才共享力度。加大应急管理创新成果的政策保障力度，协

助创新企业、高校院所加快科研成果转化，多途径、全过程推进应急管理实践与研究相结合的常态化和规范化。（市教育局、市应急局、市科技局按照职责分工负责）

2. 提升应急装备保障能力。聚焦重大突发事件处置需求，加强矿山救援、地震救援、火灾处置、防洪防涝、减灾救灾、污染清理、环境监测、医疗救护、防护用品等领域应急装备研发生产。加大先进适用应急装备配备，逐步提升应急、地震、消防、公安、动物疫情、防汛抗旱、生态环境监测等行业领域装备水平。（市科技局、市工业和信息化局、市应急局按照职责分工负责）

3. 拓展应急社会化服务。重点发展自然灾害防治、安全生产、公共卫生、消防、生命线工程等行业领域风险评估、隐患排查、检验检测等应急技术服务，加强交通救援、工程抢险、安全生产、疫情防控等应急救援社会化服务。改革完善重大疾病医疗保险和救助体系，建立医保基金应急预付制度。积极做好安全生产责任保险和灾害民生综合保险工作。2022年年底前在高危行业领域和危险性较大的粉尘防爆、涉氨制冷行业以及公众聚集场所电梯全面推行安全生产责任保险。（市应急局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市卫生健康委、市医保局、市消防救援支队按照职责分工负责）

（十）完善基层应急保障体系。坚持依法治理、改革创

新，加强应急管理信息化建设，提升公共安全文化素质，进一步整合基层应急资源，增强基层基础应急保障能力。

1. 健全基层应急管理体系。

(1) 夯实基层风险防控基础。推进基层应急管理重心下沉，端口前移，健全分区分级风险防控机制，实现基层风险防控精准化。完善隐患排查监控机制，推进各类风险隐患排查治理制度化、规范化和常态化，有效防范突发事件发生，最大限度减少突发事件损失。（市应急局、市卫生健康委、市公安局按照职责分工负责）

(2) 完善基层应急管理网格化体系。依托城乡社区网格，建立健全以区县、镇（街道）为重点，以村（居）委会、企业、学校等为依托的基层应急管理网格，建立分工明确、层层履责的责任体系，创建“政府统筹协调、群众广泛参与、防范严密到位、处置快捷高效”的基层应急管理工作格局。（市委政法委、市委组织部、市应急局等有关部门及各区县按照职责分工负责）

(3) 推进社区应急救援站建设。积极整合各类基层应急资源，构建“统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效”的应急救援指挥体系，集成和发挥“安全巡查、宣传培训、应急救援”三大职能。按照“一分钟接警、三分钟到场、五分钟处置”的建设目标，坚持人防、技防、物防、联防相结合，形成集“安全巡查、宣传培训、应急救援”三大职能于

一体的“大安全、大应急、大减灾”工作体系，有序扩大全市应急救援站覆盖范围，有效打通应急管理“最后一公里”，真正实现打早灭小、快速救援，最大限度减少事故灾害，提升人民群众的安全感和满意度。（市应急局负责）

2. 健全安全文化宣教体系。

（1）推动“五进”工作。完善政府部门、企事业单位和新闻媒体等主体的合作机制，创新应急管理科普宣传教育形式，扎实推动应急科普宣教进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，充分发挥企事业单位和新闻媒体对政府应急科普的宣教支撑。（市教育局、市应急局、市文化和旅游局按照职责分工负责）

（2）创新宣传形式。充分发挥网络与新媒体的宣传作用，发送应急常识和公益短信，普及自然灾害和突发事件的预防知识，提升公众的安全防范意识和基本应对技能。（市教育局、市应急局、市文化和旅游局按照职责分工负责）

（3）加强宣传教育场馆建设。建成一批多功能的应急实训基地和科普教育场馆，充分发挥山东（济南）应急文化综合体验中心示范带动作用，推动我市一批科教场馆建设，建设网上科普宣教平台和应急虚拟体验馆，拓宽公众接受应急科普宣传教育的途径。通过现场或线上体验活动，提高公众的风险意识和应急能力。（市教育局、市应急局、市文化和旅游局、济南文旅发展集团有限公司按照职责分工负责）

3. 加强应急信息化建设。

(1) 统一规划设计。加强应急管理信息化建设，实行统一领导、统一规划、统一标准、统一管理，坚持需求引领、集约共享，强化保障措施和指导督促，推进应急管理信息化跨越式发展，以信息化推进应急管理体系和能力现代化建设。（市应急局、市大数据局、市工业和信息化局按照职责分工负责）

(2) 加强信息技术应用。加快运用科技信息化手段，推进云计算、大数据、物联网、区块链、人工智能、移动互联网、北斗导航等信息技术在应急领域广泛应用，增强信息产品和服务供给能力，着力提升应急管理核心能力。（市应急局、市大数据局、市工业和信息化局按照职责分工负责）

(3) 推进应急管理信息化建设。围绕应急管理工作中的监督管理、监测预警、指挥救援、决策支持和政务管理五大业务领域，开展应急管理信息化系统建设。升级完善市政务云平台，打造集约高效、安全稳定的城市大脑底座平台。加快推进电子政务外网覆盖整合，实现省、市、区县、镇（街道）、中心村居（社区）纵向全覆盖，政府各部门、重点行业部门横向全接入，统筹业务信息、视频监控等数据资源全域覆盖、全网共享。（市应急局、市大数据局、市工业和信息化局按照职责分工负责）

三、重点工程

围绕做好新时代我市重大突发事件应急保障体系建设重点工作，拟在应急救援指挥、疫情防控、自然灾害防治、风险隐患治理、信息化建设、应急管理基础建设等领域开展15项重大工程建设。

（一）区域性应急救援中心建设工程。为适应突发事件快速响应、跨区域调度、执行专业性急难险重救援任务需求，依托我市消防救援力量，承建省级区域性自然灾害应急救援中心。（市消防救援支队负责）

（二）防汛抗旱水利提升工程。实施小清河、大汶河等骨干河道和中小河流重点段治理，不断完善小李家等蓄滞洪区建设，开展小型水库除险加固、山洪灾害防治项目建设，继续推进城区河道治理、积水点改造等工程，开展城市除涝、排水设施建设，全面提升防洪排涝能力。（市水务局牵头，市自然资源和规划局、市农业农村局、市应急局及其他有关部门按照职责分工负责）

（三）应急管理科普基地建设。采取政府投资、政府引导社会投资等方式，在市、区县、镇（街道）建成一批面向社会公众的应急科普场馆。建设山东（济南）应急文化综合体验中心，完善基地场馆教育功能，优化运营管理模式，积极开展应急避险、逃生自救、居家安全、防震减灾、公共安全、重点行业领域安全等科普教育，提高社会公众防灾减灾意识和应急避险能力。（市应急局牵头，各有关部门按照职

责分工负责)

(四) 灾害风险调查和重点隐患排查工程。开展全市自然灾害综合风险普查，摸清自然灾害风险隐患底数，查明重点地区抗灾能力，客观认识全市自然灾害综合风险水平，为政府有效开展自然灾害防治工作、保障经济社会可持续发展提供权威的灾害风险信息和科学决策依据。(市应急局牵头，市发展改革委、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市农业农村局、市水务局、市园林和林业绿化局、市气象局、市地震监测中心及其他有关部门按照职责分工负责)

(五) 市级应急管理指挥中心平台建设。依托“智慧泉城”，立足承担市委市政府应对重大事故灾害总指挥部任务，建设国内领先、全省一流的应急指挥信息共融共享平台，推动市级公安、交通运输、卫生健康、消防救援、森林防火、防汛抗旱等相关单位的应急指挥中心互联互通、联调联战。(市应急局牵头，市工业和信息化局、市大数据局、市人防办、市水务局、市园林和林业绿化局、市卫生健康委、市消防救援支队等有关部门按照职责分工负责)

(六) 森林防灭火应急处置能力建设。指导有关部门加强防火基础设施建设，开展以水灭火水源地、防火通道、林火预警监测系统、航空护林站点、森林防火指挥中心、森林防火物资储备建设，不断强化形势研判，加大森林防火宣传教育力度，加强森林消防专业队伍和装备建设，全面提升森

林火灾的预防和应急处置能力。（市应急局牵头，市园林和林业绿化局、市消防救援支队等有关部门按照职责分工负责）

（七）应急管理信息化系统建设工程。针对应急管理业务需求，建设天地一体、全域覆盖、全程贯通的应急通信网络，构建应急管理数据支撑体系，开发监督管理、监测预警、指挥救援、应急决策支持和政务服务五大类业务应用系统，建设安全可靠的运行保障体系，全面构建具有系统化、扁平化、立体化、智能化的全市应急管理信息化系统，推进应急管理现代化建设。（市应急局、市大数据局牵头，市工业和信息化局及其他有关部门按照职责分工负责）

（八）公共安全风险监测预警中心工程。建设公共安全风险监测预警中心，设置风险监测厅、视频会议厅、预警发布厅、决策会商室、综合保障室等，应用全市公共安全风险监测预警系统和预警信息发布系统，开展公共安全风险全要素、全过程监测和研判预警工作；具备公共安全风险快速识别、信息沟通与实时共享、综合风险评估、风险防控、预警信息发布、物资配置与调度等功能，为公共安全应急管理提供决策支持。（市应急局、市公安局牵头，各有关部门按照职责分工负责）

（九）应急物资储备建设工程。采取新建、改扩建和代储等方式建设济南市应急物资储备基地，推动各级各部门应

急物资储备库建设。建设具备协同保障功能的区域综合保障中心和综合配送中心。完善应急物资储备管理信息化系统，升级应急物资储备库智能化管理，加强应急物资集装单元化建设。统筹各类应急储备物资和仓储物流设施，建设或认证一批综合应急物资储备库（单位）。（市应急局牵头，市发展改革委、市工业和信息化局、市财政局、市商务局、市卫生健康委及其他有关部门按照职责分工负责）

（十）应急产业基地建设。加快应急装备创新基地建设，开展应急装备现代化研究，突破应急装备产业发展关键核心技术，重点加强航空救援设备设施、无人监测飞机、快速搜救、大型油气储罐灭火、大功率快速排水、大直径钻孔、救援机器人、高层楼宇灭火系统等应急救援技术装备应用研发和生产，加强应急装备更新、改造、维护，大力提高应急装备配备水平。（市发展改革委、市工业和信息化局、市应急局、市科技局按照职责分工负责）

（十一）航空救援公共服务体系建设工程。坚持政府推动、市场主导，突出重点、全面覆盖的原则，建设服务范围广、应急响应快、处置措施强的航空救援力量。加快救援专业队伍、航空救援基础设施、救援装备一体化建设。建设以航空救援呼叫指挥中心为枢纽、救援直升机运营基地和若干个起降点为支撑，“呼叫指挥中心—运营基地—起降点”三级网络相对完善、覆盖全市的航空救援服务体系。（市应

急局牵头，各有关部门按照职责分工负责)

(十二) 重点生态功能区生态修复工程。加强重点生态功能区生态修复与保护，实施山体绿化提升、森林质量精准提升、水源涵养与水土保持、重点河湖生态治理与修复、地下水生态脆弱区治理与修复、防汛抗旱水利工程生态化绿色化建设。加强湿地保护修复。(市园林和林业绿化局牵头，市生态环境局、市水务局、市农业农村局、市气象局按照职责分工负责)

(十三) 地震易发区房屋设施加固工程。继续对地震灾害易发区的居民小区、大中小学校舍、医院、重要交通线、电力和电信网络、危化品厂房、水库大坝等加强抗震加固。规范城乡新建住宅和公共设施安全设计，提高抗震防灾能力。强化高层建筑抗震防灾措施。科学合理规划、高标准建设应急避难场所。(市住房城乡建设局、市地震监测中心、市应急局、市人防办等有关部门按照职责分工负责)

(十四) 地质灾害综合治理和避险移民搬迁工程。对泥石流、崩塌滑坡等地质灾害隐患点实施工程治理和除险排危。统筹开展地质灾害避险集中安置、工程治理和生态保护修复工作，对威胁人口多、财产损失巨大，特别是县城、集镇人员密集区重大地质灾害隐患开展工程治理；对不宜采用工程措施治理的，与脱贫攻坚、土地整治、美丽乡村建设等有机衔接，主动避让，易地搬迁，全面落实地质灾害避险搬

迁任务。（市自然资源和规划局牵头，市发展改革委、市住房城乡建设局、市农业农村局、市交通运输局、市水务局按照职责分工负责）

（十五）**应急医疗卫生建设工程**。优化传染病救治机构规划布局，加强基础设施建设、高端装备配置和关键技术储备，提升传染病救治能力。设置公共卫生事件应急救援区域中心，突出优势学科建设，构建突发事件处置救援基地网络，提升烧伤、中毒、骨科、核辐射等伤病医疗救治能力。（市卫生健康委牵头，各有关部门按照职责分工负责）

四、实施保障

各级各有关部门要高度重视突发事件应急保障体系建设，建立健全协调推进机制，明确工作目标，细化工作措施，落实责任分工，加大政策扶持，强化要素保障和督导检查，加快规划实施进度，确保各项工作高质量推进。

（一）**加强组织领导**。各级要深入贯彻落实习近平总书记关于公共安全和应急管理工作的指示精神，加强对突发事件应急保障体系建设的组织领导，建立工作协调督导机制，适时开展督查抽查。各级各部门要按照职责分工，结合实际，制定具体实施方案，确保实施意见目标如期实现。

（二）**强化政策支持和资金保障**。采取政府推进、财政支持等手段加强突发事件应急保障体系主要任务和重点工程建设。完善资金投入机制，拓宽资金投入渠道，加大应急管

理科学研究等方面的资金投入。鼓励企业、个人和其他社会资本投资，建立多层次的风险分散机制，提高应急资金管理的精细化、科学化水平。

（三）加快人才培养。各级应急管理部门要配齐配强专、兼职工作人员，探索实施网格化管理模式，保障基层工作人员配置水平。广泛动员社会各方人才和力量参与应急管理工作，鼓励省内高校院所等专业人才广泛参与应急管理，开辟多元化引智渠道，为我市应急管理体系和能力现代化建设提供坚实的人才保障。

（四）抓好绩效评估。建立实施动态评估机制，聘请第三方研究机构适时对各区县和相关部门工作进展情况进行阶段性检查和评估，实行定期通报制度，将实施意见落实情况列入对各级各部门应急管理工作的年度考核目标，确保各项工作任务有效落实。

附件：济南市重大突发事件应急保障体系建设重大项目

济南市人民政府办公厅

2021年3月20日

（联系方式：市应急局规划和预案管理处，66608392）

（此件公开发布）

附件

济南市重大突发事件应急保障体系 建设重大项目

序号	项目名称	项目单位
1	低空监视服务网建设项目	市发展改革委
2	遥感航空平台建设项目	市发展改革委
3	济南市应急物资储备基地建设项目	市应急局
4	浪潮健康医疗大数据中心建设项目	槐荫区、浪潮集团有限公司
5	山东平阴应急装备科技产业园建设项目	平阴县应急局
6	应急防疫物资生产园区建设项目	山东康尔泰防护用品有限公司
7	济南商河通用机场应急建设项目	商河县
8	山东（济南）应急文化综合体验中心项目	市应急局、 济南文旅发展集团有限公司

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监
委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委，市工商联。

济南市人民政府办公厅

2021年3月20日印发
