

北京市“十二五”时期应急体系发展规划

序言

(一) 编制依据。

依据《中华人民共和国突发事件应对法》、《国家突发公共事件总体应急预案》及《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》、《北京城市总体规划(2004年-2020年)》、《北京市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》、《“人文北京”行动计划(2010-2012年)》、《“科技北京”行动计划(2009-2012年)》、《“绿色北京”行动计划(2010-2012年)》等有关法律法规和规范性文件，制定本规划。

(二) 规划范围。

本规划针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件，按照预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等工作环节，以及风险管理、基层应急、社会参与、重要基础设施与关键资源安全、巨灾应对等重点领域和技术体系建设的要求，统一规划“十二五”时期全市应急体系发展的总体目标、主要任务和重点项目。

(三) 规划定位。

全面落实和细化国家有关应急规划及《北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》关于应急体系发展的要求。依托常态行政管理体制职责分工和管理格局，充分整合各部门、各系统、各区县应急资源，重点解决跨部门、跨区域的全局性、共性问题，以及制约应急体系发展的体制性、机制性、法制性和基础性问题。统筹考虑各区县、重点地区应急体系的发展。

一、“十一五”时期应急体系建设主要成就

全市各级党委和政府高度重视应急工作，牢固树立安全发展的理念，坚持“人民生命财产高于一切，首都安全责任重于泰山”的宗旨，将应急工作作为深入贯彻落实科学发展观、做好“四个服务”、提高执政能力和构建和谐社会首善之区的重要内容摆到突出位置，“十一五”应急规划确定的主要目标任务圆满完成，应急体系建设取得重大突破。

(一) 应急体系基本建立。

市 14 个专项应急指挥部及办公室整合组建完成，市紧急报警服务中心和市非紧急救助服务中心投入运行，街道(乡镇)、社区(村)应急责任体系和工作机制初步建立，形成了“3+2+1”的应急管理组织体系框架。建立了以市总体预

案为核心，专项、保障和部门预案及区县总体预案为依托，单位预案为基础的应急预案体系，全市共制订各级各类应急预案 48.1 万个。健全了全市统一的突发事件信息报送和发布体系。形成政府主导、全社会广泛参与的应急宣教体系，公众自救互救意识和能力逐步提高。初步建立以应急理论和实践为内容、以提高应急决策与处置能力为重点、以各级领导干部和应急工作人员为对象的培训体系。构建起以市应急指挥平台为龙头、区县应急指挥平台和专项应急指挥平台为支撑、移动应急指挥平台为辅助的应急指挥技术支撑体系。

（二）应急管理水平明显提升。

落实《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》），本市率先出台国内首部应急管理地方性法规——《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》（以下简称本市《实施办法》），逐步建立并完善应急管理各项制度。建立安全隐患定期排查、全年整改工作机制。全面启动公共安全风险管理长效机制建设。专业部门监测预警系统建设进一步加强，建立城市运行监测平台，初步建立市预警信息发布平台。应急联动机制建设取得重要进展。建立健全应急现场指挥及处置机制。定期开展各类应急演练。建立市、区县两级综合应急救援队伍，建成专业应急救援队伍 220 余支、6 万余人，应急志愿者队伍 20 余支、18 万余

人；初步建成应急物资储备网络；新建应急避难场所 16 个。启动城市安全运行和应急管理物联网应用建设。确立公共安全季度形势分析会制度和重要时期安全稳定工作会商制度。

(三) 突发事件应对能力持续增强。

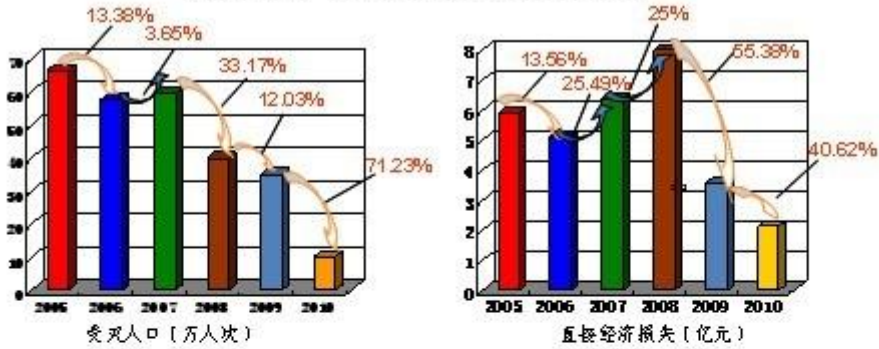
本市突发事件形势总体平稳，各级各类突发事件数量和损失总体呈下降趋势，重大和特别重大突发事件有所减少。事故各项指标均控制在国务院安委会下达的年度控制指标之内。杜绝了鼠疫等重大传染病的发生，有效防控了口蹄疫、高致病性禽流感等重大动物疫情。刑事警情平稳，未发生重大刑事案件。全市妥善应对各级各类突发事件和突出情况 1.3 万余起，其中，有效处置了河北山火蔓延本市北部山区、京广桥附近路面塌陷、地铁苏州街站工地塌方、央视新址大火、甲型 H1N1 流感疫情、2010 年初低温冰雪天气等情况复杂、处置难度大的突发事件。

(四) 应急服务保障作用充分发挥。

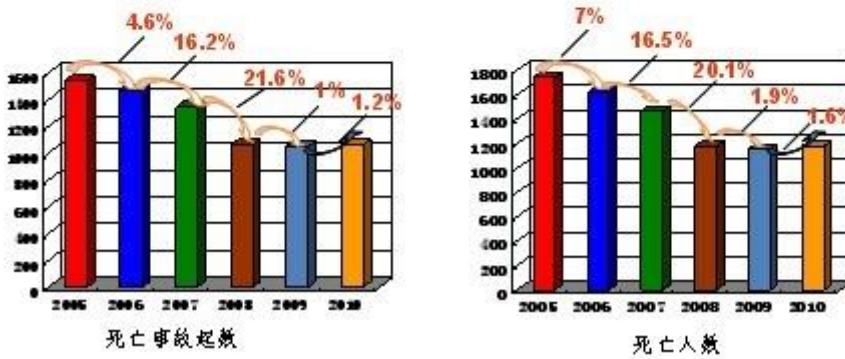
北京奥运会和新中国成立 60 周年庆祝活动期间，依托现行应急管理体系，城市应急管理工作与奥运会、残奥会和国庆应急保障工作实现全面融合，有效控制了各类城市公共安全及各项赛事、庆祝活动风险，全市应急保障力量科学部署、备勤待命，实现了奥运赛事和庆祝活动万无一失。在春

节、国庆和清明小长假等重要时期和各类敏感期，本市全面启动应急机制，强化值守应急和应急准备，保障了城市运行和社会秩序安全平稳。

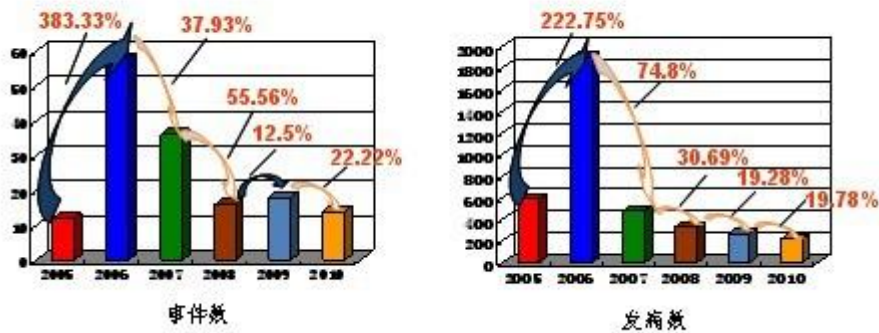
2005-2010 年度北京市自然灾害统计图



2005-2010 年度北京市生产安全、道路交通、火灾等事故统计图



2005-2010 年度北京市突发公共卫生事件统计图



实践证明，过去的五年是本市应急体系发展具有里程碑意义的五年，是经受住一系列重大考验的五年。“十一五”

应急规划任务的圆满完成，标志着本市应急体系迈入了完善体系、提升能力的新阶段。过去五年的建设，积累了宝贵经验，为“十二五”时期应急体系向更高目标和更高水平发展奠定了坚实基础。

同时，也要清醒地看到，与中央对北京安全稳定的一贯要求相比，与广大市民过上更好生活的新期待相比，特别是与构建中国特色世界城市应急体系的要求相比，本市应急体系还存在诸多差距和不足。

一是“一案三制”建设和规范化程度需进一步深化。部分区县应急管理机构的人员还需进一步配齐配强，应急法制建设需要进一步细化配套制度和措施，应急预案的针对性和可操作性有待提高。应急管理有关标准和技术规范仍然比较缺乏。应对巨灾的体制机制缺乏深入系统的研究。

二是重要基础设施综合防范能力需进一步提升。城市重要基础设施抵抗自然灾害、事故灾难的能力较弱，部分学校、医院、人员密集场所、重要交通枢纽的建筑物抗震能力需进一步加强，重要基础设施和关键资源应急保障计划还需完善。

三是应急处置救援能力需进一步提高。应急队伍、物资和避难场所等资源统筹规划及综合管理水平有待提高，大

型、特种设备及空中救援装备数量不足。各类基础信息亟待整合共享，突发事件快速评估和决策机制需要进一步健全。突发事件通行机制和现场指挥机制需要进一步完善。应对巨灾的队伍、物资、场所等准备和能力总体不足。

四是基层应急能力需进一步增强。街道(乡镇)应急管理组织体系建设亟待完善，应急设备设施和技术系统的建设力度需要进一步加大，基层应急预案编制管理有待强化，信息报送和预警机制尚待完善。

五是应急管理的社会参与程度需进一步扩大。全社会公共安全意识尚需进一步增强，公众防灾应急常识和自救互救技能尚待提高。社区(村)、企事业单位、社会组织参与突发事件应对工作的责任尚需有效落实。

二、“十二五”时期首都公共安全和应急管理形势

“十二五”时期，推动首都科学发展，加快经济发展方式转变，全面实施“人文北京、科技北京、绿色北京”战略，建设中国特色世界城市，履行“四个服务”的职责，面临诸多可以预见和难以预见的风险挑战。

北京仍处于工业化、城市化、现代化和国际化的关键时期，结构升级、体制转轨和社会转型加快将伴随各类矛盾凸显和突发事件高发，各种传统的和非传统的、自然的和社会

的安全风险交织并存，首都城市安全面临的挑战和考验更加复杂严峻，防范与处置突发事件工作任务更加繁重艰巨。

（一）自然灾害风险日趋频繁。

受全球气候变化的影响，强降雨、干旱、高温、浓雾、冰雪、沙尘暴等极端天气仍是北京面临的主要灾害，极易诱发城市交通拥堵甚至瘫痪等次生衍生灾害，对首都经济社会活动、城市正常运行和生态环境等造成严重威胁。受泥石流等地质灾害威胁的山区旅游景点和度假村存在较大潜在危害。北京处在 VIII 度高地震烈度区，首都圈以及华北地区具备发生中强破坏性地震的背景。外来有害生物对农林生产和生态环境可能造成较大危害。

（二）各类事故灾难仍然可能高发。

本市已形成 12 大类、6 万公里的地下管线网络，因自然老化或人为外力破坏造成的管线破裂、泄漏和路面塌陷等突发事件仍时有发生。过境交通压力大，危险化学品运输车辆多，易发生危险化学品泄露、爆炸、污染等事故和突发环境事件。中心城区超高层建筑集中，发生高层火灾的机率增加。人员密集场所、有限空间作业、地下空间等领域的安全问题日益凸显，风险的不确定性增加。随着城市基础设施建设加快，轨道交通、建筑施工等各类生产安全事故可能有所增加。

第二产业中的高风险仍将在一定时期内存在；高新技术产业、现代服务业快速发展的同时，也带来新的危险因素；产业间的关联更加紧密，突发事件导致的次生衍生灾害使灾情加重。

（三）城市安全运行面临较大压力。

作为人口密集的特大型城市，人口急速扩张对城市承载能力形成严峻挑战，人口高度集中导致突发事件的不确定性和复杂性增强。水资源严重不足，资源能源对外依赖性强，特别是随着环渤海经济圈的快速发展，局部地区能源供需矛盾更加突出。城市基础设施处于满负荷运转状态。机动车保有量将突破 600 万辆，日均出行总量将达到约 5600 万人次，交通安全压力持续增大。全市轨道交通运营网络初步形成，大客流冲击日益严峻，安全运营风险持续存在。城市生命线系统日趋复杂、脆弱性增加，极端天气、外力破坏构成的威胁不容忽视，并可能导致部分能源品种紧张事件发生。

（四）公共卫生事件发生的不确定性增大。

受世界经济一体化进程加快、全球气候异常变化、北京对外交往扩大、人员密集流动等综合因素影响，发生各种输入性新发或烈性传染病疫情的可能性将进一步增加，疫病防控难度加大。重大动物疫病病原不断变异，新发疫病不断出

现，尤其是本市所需 60%的动物产品来自外埠，发生重大动物疫情的风险持续存在。本市发生由已知因素导致群体性食物中毒的数量将稳中有降，但由未知因素或外埠食品及相关产品污染导致食品安全事件发生的概率将增大。药品安全和职业中毒、化学中毒事故高发趋势较为明显。

(五) 社会安全稳定形势更加复杂。

因征地、拆迁、企业改制、就业和社会保障、环境污染引发的上访、聚集等群体性事件仍将较为突出。不排除发生个人极端暴力事件和重大刑事案件的可能。流动人口增长过快，城乡结合部社会管理任务繁重。国际化速度加快，使北京的社会安全环境更加复杂，突发事件处置难度加大。恐怖主义、分裂势力、极端势力和敌对势力制造社会安全事件的可能性增加。涉外突发事件增多趋势明显。随着旅游产业的发展，涉及中外游客的旅游安全事件发生的可能性增大。因金融突发事件、物价上涨、生活必需品供应波动等导致的民生问题可能带来严重的社会影响。信息化技术应用更加广泛，网络与信息安全问题日益严峻。

三、“十二五”时期应急体系发展的总体思路

(一) 指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕加快实施“人文北京、科技北京、绿色北京”战略和推动建设中国特色世界城市的目标，按照全面加强社会管理和公共安全体系建设的决策部署，牢固树立安全稳定是硬任务、是第一责任和安全发展的理念，坚持实行预防为主、预防与应急相结合的原则，着眼于防大灾、抗巨灾，以提升处置救援能力为核心，以加强预防为重点，以强化应急准备为抓手，充分发挥首都区域协调联动机制作用，加大创新力度，加强资源整合，强化精细化管理，夯实基层基础，实现本市应急体系的可持续发展，捍卫人民群众生命财产安全，维护首都社会和谐稳定。

(二) 基本原则。

1. 以人为本，服务全局。

坚持“人民生命财产高于一切、首都安全责任重于泰山”的宗旨，围绕服务市委、市政府中心工作和首都发展稳定大局，有效减少重特大突发事件及其造成的生命财产损失，为首都科学发展营造和谐稳定的社会环境。

2. 政府主导，社会参与。

发挥政府主导作用，加强综合协调和管理，统筹推动应急体系建设发展。把政府管理与社会参与有效结合，充分发

挥政策导向和市场机制作用，调动企事业单位、社会组织和公民等各方力量参与应急体系建设的积极性。

3. 统一规划，整合资源。

统筹部署全市应急体系建设发展，加强重点项目的论证评估，对全市应急资源进行总体布局。抓好顶层设计，充分利用存量资源，挖掘现有资源潜力，促进各部门和各区县信息、队伍、物资、装备等方面资源的有机整合，避免各自为政和重复建设，实现资源共享，提升整体应急能力和综合管理水平。

4. 统筹推进，突出重点。

合理安排主要任务和重点项目建设时序，分阶段、按计划统筹推进，确保应急体系全面可持续发展。重点加强应急体系薄弱环节建设，优先选择一些重点项目作为突破点，既要增强快速反应能力，又要加强风险管理，强化应急准备。

5. 分级负责，分步实施。

按事权、财权合理划分市各有关部门和各区县、街道(乡镇)的建设任务，实现各负其责、各司其职。根据现实需要和实际能力确定建设任务和项目，分步组织实施，实现稳步有序推进。

6. 先进适用，科学规范。

学习、借鉴国内外先进适用的经验和科技，保障应急体系高效运行。建立健全应急管理标准和制度体系，实现应急体系建设发展与运行的规范化。

(三) 发展目标。

从建立中国特色世界城市应急体系的高度，到 2015 年，构建具有首都特色、国内领先、适应中国特色世界城市建设进程需要的、比较健全的现代应急体系。

1. “五个深化”体系建设跃上新台阶。《突发事件应对法》及本市《实施办法》全面贯彻落实，配套制度和措施不断完善，法制化建设全面深化。各类应急管理制度和标准体系不断健全，规范化建设不断深化。应急科学决策水平不断提高，科学处置能力不断增强，科学化建设进一步深化。应急体系和应急指挥科技含量不断提高，信息化建设继续深化。突发事件应对的社会参与水平不断提高，社会化建设持续深化。

2. “九大能力”实现新提升。应急准备、综合防范、快速反应、恢复重建、基层应急、社会参与、城市安全运行、巨灾应对和科技支撑等九大应急能力不断提升，突发事件应

对效率持续提高，突发事件造成的损失和对经济社会发展的影响全面降低。

3. 应急管理取得新突破。实现应急管理的“三个转变”，即从以重大活动应急保障为重点向全面构建首都公共安全长效、常态机制转变，从以应急体系建设为重点向以应急能力建设为中心转变，从以突发事件预防和处置为重点向全面加强风险管理、应急管理、危机管理相结合的公共安全管理转变。

4. 公共安全文化建设取得新进展。公共安全文化建设纳入社会主义文化建设体系，安全文化得到大力弘扬，应急宣教培训不断加强，社会各界及广大市民安全应急意识和文化素养大幅提升，自救互救能力进一步增强，全社会共同参与应急管理的文化氛围和社会环境进一步形成。

“十二五”应急体系发展规划分类目标

序号	指标	目标
1	气象信息公众覆盖率	达到 90%以上
2	建筑物抗震能力	城区抗御 6 级地震，郊区基本抗御 6 级地震
3	全市道路交通、生产安全、火灾、铁路交通、农业机械事故	控制在国务院安委会下达的指标以内
4	群体性食物中毒人数	控制在万分之一人次以内

5	国家级和市级卫生应急综合示范区县	{分别为至少建立1个、5个}
6	应急避难场所建设	{建成300处以上}
7	街道、乡镇专职应急工作人员	至少配备1名
8	全市每个社区、农村中注册应急志愿者	{不少于10名}
9	突发事件受灾群众基本生活救助	事发后12小时之内实现

注：{}内为五年累计数。

四、主要任务

(一) 强化综合保障体系建设，提升应急准备能力。

1. 强化应急法制建设。

坚持依法推进应急管理工作，深化《突发事件应对法》及本市《实施办法》的宣传、学习、培训和贯彻落实，健全完善配套制度和措施。适时启动地方性法规和规章的修订工作。推进专项应急法规体系建设，修订完善《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉办法》、《北京市实施〈自然灾害救助条例〉办法》、《北京市安全生产条例》、《北京市消防条例》等法规规章，积极推动相关制度固化为法规规章。加大执法力度，加强行政监督。建立健全重要时期应急服务保障长效机制，逐步实现制度化、程序化。

2. 完善应急预案体系。

在风险评估基础上，优化各类突发事件的应急预案体系，增强各级各类应急预案的针对性。推进应急响应工作精细化管理，明确突发事件应对的责任体系、现场指挥体系、工作流程和处置措施，进一步完善各类应急处置方案和执行程序，强化各级各类应急预案的实操性。继续推进区县总体应急预案和市级专项、保障、部门应急预案制订修订工作。做好各级各类应急预案的评估和备案等管理工作。

3. 强化应急演练。

统筹规划、组织开展各类应急演练，突出查找和解决问题，强化跨部门、跨系统、跨区域的综合应急演练和现场指挥工作流程演练，重点推进桌面演练和检验性演练，增强应急演练的针对性和实操性。进一步规范和完善应急演练规划、组织、评估等环节的管理，加强应急演练的标准化组织与实施。

4. 推进应急救援队伍建设和管理。

进一步强化综合应急救援队伍建设，重点加强相关专业装备配备，提升综合救援能力。整合现有应急救援力量，科学规划专业应急救援队伍的规模和布局，提高应急救援的覆盖面。制定市级专业应急救援队伍认定标准和程序，确定一

批市级专业应急救援队伍。强化依托驻京部队、武警、民兵和预备役人员组成的应急队伍建设。建立顺畅的队伍调用机制。建立队伍派遣补偿、救援人员人身意外伤害保险等制度和高风险作业补助、心理危机干预等机制，采取政府购买服务和市场化机制相结合的方式，加强队伍经费保障制度建设。

5. 推进应急物资储备和管理。

结合国家应急物资保障体系建设，统筹规划全市应急物资的储备种类和数量，建立健全市、区县两级应急物资保障体系。加强各专业应急物资储备库和救灾物资储备库建设，充分利用市场资源和商业储备，建立专业储备与社会储备相结合、实物储备与能力储备相结合、集中储备与分散储备相结合的多层次储备体系。逐步完善应急物资生产、储备、调拨、紧急配送和监管机制，强化应急物资综合、动态管理。健全救灾物资社会捐赠和监管机制，提高社会应急救援物资紧急动员能力。完善卫生应急物资储备目录，加强突发事件药品、疫苗等应急储备，建立快速调用程序。

6. 推进应急避难场所建设和管理。

按照“规划一批、认定一批、改造一批、建设一批”的思路，继续推进各级各类应急避难场所建设管理。2012年前

完成市、区县地震应急避难场所专项规划编制。开展应急避难场所规划研究，强化应急避难场所建设，拓展广场、绿地、公园、学校、人防工程、体育场馆等公共场所的应急避难功能，设置必要的基本生活设施，储备一定数量的应急物资。开展已建应急避难场所空间分布、容纳能力、疏散路线和时限等方面的评估，建立健全各类应急避难场所的建设标准和管理制度，加强对场地内基础设施、疏散设备、灾民安置等方面的规范管理。制定疏散安置预案，积极开展应急演练，提高应急疏散能力。

7. 完善应急资金保障和补偿机制。

各级政府和有关部门所需的突发事件预防与应急准备、处置与救援等工作经费列入同级财政预算予以保障。引入社会和市场机制，鼓励商业保险、再保险进入公共安全领域，建立多层次的风险分散机制。积极吸收个人、企业各类组织的赞助和捐助，完善资金使用和社会监督机制。建立突发事件应对财产损失补偿制度，细化补偿标准，规范补偿程序，落实经费渠道。建立针对转移安置人员和遇难人员亲属等对象的救助机制。

8. 加强应急通信保障机制建设。

发挥市通信保障和信息安全应急指挥部作用，进一步完善应对各类突发事件和各种重大活动的通信保障预案。加强队伍建设、技术储备、物资储备、经费保障等各项工作，跟踪科技发展，充分利用有线、无线、卫星通信等领域的新技术，加强日常通信监测预警，推进无线政务网建设，提升移动通信车等保障设备设施的功能。

(二)推进风险管理和监测预警体系建设，提升综合防范能力。

1. 大力推进风险管理体系建设。

发挥应急管理系统的统筹协调作用，充分依托常态行政管理体制，健全科学、规范、系统、动态的公共安全风险管理长效机制。围绕城市运行和涉及民生的相关领域，贯穿城市规划、建设和管理等各个环节，完成重点专项、重点区域、重大活动(重要时期)风险管理体系建设工作，推进落实重大决策风险评估制度，落实人员、资金、技术规范等配套保障措施，努力解决公共安全领域的基础性、源头性、根本性问题。健全各专项风险标准，推进首都公共安全风险标准体系建设。发展风险管理专业支撑力量，鼓励和培育风险管理工作专业支撑科研机构建设。建立依托相关科研机构、专家团体和企业的第三方专业化风险评估机制。

2. 健全完善监测体系。

完善各类突发事件监测系统，进一步健全专业监测和社会监测相结合的监测体系。继续加强气象、地震、防汛、地质灾害、森林火灾等自然灾害监测预警预报能力建设，调整优化监测站点布局，完善监测网络。气象预报和气候预测准确率较“十一五”期间提高3至5个百分点。进一步加强食品药品安全全程监管，拓展突发公共卫生事件网络直报系统功能，提升食品药品安全和传染病疫情监测预警能力。完善动植物疫情防控体系，确保不发生重大动物疫情的区域性暴发流行，有效防止外来动物疫病传入本市。进一步强化城市运行监测平台信息采集和综合分析功能，建立较完善的城市生命线系统运行状况和水电气热供需情况定期会商制度。健全非紧急救助服务体系，整合利用市非紧急救助服务中心系统数据资源，构建公共安全社会监测网络。建立健全社会舆情和稳定信息收集、分析与综合研判机制，逐步实现预警信息沟通共享。强化各基层组织、单位和信息员的主体责任意识，提高突发事件社会监测能力。

3. 加强预警系统建设。

建设完善各类突发事件预警预报系统。建立健全预警指标体系和管理制度，完善预警信息快速发布机制，规范预警级别的动态调整及解除程序。进一步加强市预警信息发布平

台建设，充分利用多形式、多备份的预警信息发布手段，拓宽预警发布渠道，着力解决预警发布的“最后一公里”问题。规范和细化各类预警响应措施与协调联动机制，增强预警响应能力。

4. 进一步强化突发事件信息管理体系建设。

完善突发事件信息系统，实现街道(乡镇)、社区(村)全覆盖，并与国防动员系统、驻京部队、周边省区市的信息系统互联互通和信息共享。健全条块之间的信息通报机制，强化突发事件信息网络化管理。充分发挥非紧急救助服务中心和社会治安综合治理、网络安全管理等部门或专业机构作用，加强城市运行与社会安全稳定的信息报送机制建设。健全基层应急信息报送网络，推进基层应急信息报告员、社会公众报告和举报奖励制度建设。进一步完善公共安全季度形势分析会、重点时期安全稳定工作会商会、应急系统每周视频例会等制度，强化突发事件信息会商、分析、研判和辅助决策能力。

(三) 加强应急处置体系建设，提升快速反应能力。

1. 健全应急决策支持机制。

充分利用各类先进技术手段，整合应急、地理、人口等相关信息，开展突发事件分析评估模型研究，建立统一、高

效的应急决策和快速评估系统，及时研判突发事件的影响范围、损失程度、人员伤亡等信息，并提出应急处置工作方案。加强专家队伍及工作机制建设，充分发挥咨询与辅助决策作用。

2. 完善现场指挥与协调机制。

进一步完善现场指挥机构的设置和分工，明确现场决策、处置和保障主体，加强各部门的协调联动机制建设。理顺专项应急指挥部与现场指挥部的关系，明晰现场指挥权限划分，建立、规范现场指挥权交接方式和程序。加大现场统筹和管控力度，完善现场区域划分、应急通行、抢险救援、信息发布、后勤保障等各类机制。

3. 加强应急联动与协作机制建设。

进一步强化市应急办、各专项应急指挥部、各有关部门、各区县政府与国家有关部门，驻京部队、武警，周边省区市，中央在京企业等重点单位的信息沟通与应急协作，逐步建立联络会商等工作制度，强化联合监测预警、信息沟通、技术支持和应急资源共享，形成多层次的应急联动体系。

4. 加强军地协同应急机制建设。

加快推进本市应急指挥机制与部队指挥机制的有效衔接。以军民融合式发展战略思想为指导，加强驻京部队和本市民兵、预备役部队的非战争军事行动能力建设，整合利用军地资源，构建市、区县两级联合应急指挥协调机制，编实建强应急队伍，完善应急保障措施，健全工作会商、信息共享、联训联演等工作制度，形成军地一体、协调联动、资源共享的突发事件应对体系。

5. 加强应急通行和交通保障机制建设。

加强公路、铁路、民航等部门的联动机制建设。强化应急车道建设和管理，建立重大突发事件情况下的区域临时限行机制，缩短应急救援队伍到达现场的时间。健全城市交通大范围严重拥堵缓解与应急机制。加强重要公路交通枢纽监控、道路清障及修复能力建设。整合社会运输力量，强化交通运输应急保障。依法建立紧急情况下社会交通运输工具征用程序、补偿机制和绿色通道制度。充分发挥交通战备系统的优势和作用，建立交通战备保障与应急交通保障统筹协调机制。

6. 加强空中救援机制和能力建设。

加强警务飞行队伍和航空消防站建设。建立设施完善的直升机起降场地，在全市范围内设置科学合理的应急起降

点。有序开展直升机梯次性装备建设，根据需要增加大中型机型，改善直升机的机载装备。建立空中救援启动、协调、调用机制，扩大应对突发事件的范围，拓展使用功能，提高综合使用效率和能力。积极利用军队和民航空中运输资源，建立节约、高效的空中运输保障机制，完善调用、补偿等各项制度。

7. 加强信息发布与舆论引导机制建设。

完善应急新闻宣传管理相关规定，制定工作方案和实施细则。加强新闻发言人培训，提升应急宣传能力。拓宽与媒体、公众等对象的沟通渠道，加强网络监控与管理，及时、准确发布突发事件信息，把握舆论主动权，保障公众知情权，为突发事件应对工作创造良好的舆论氛围。

(四) 建立应急善后保障体系，提升恢复重建能力。

1. 加强恢复重建机制建设。

健全救灾应急体制，完善突发事件救助应急协调指挥机制。建立突发事件损失评估标准体系，规范灾损评估程序、内容和方法。制定安置、救助、补偿、抚恤、保险等工作程序，建立政府采购应急相关产品制度。完善公共设施恢复重建机制，重点加强水、电、气、热、交通和通信等生命线工

程的快速恢复能力建设。健全社会恢复重建机制，提高保障民众基本生产生活和社会正常秩序的能力。

2. 健全调查评估机制。

规范较大以上突发事件调查评估的组织及其工作流程，建立健全突发事件调查评估指标体系，逐步建立突发事件应对档案管理制度。建立全市应急能力评估工作机制，健全应急管理绩效考核流程和标准。推进专家参与的重大突发事件第三方调查评估机制建设。

3. 完善社会救助体系。

充分整合社会资源，引入社会组织和个人力量，提倡社会互助，构建“政府主导、社会参与”的救助体系。构建全市统一的社会救助平台，提高统筹协调社会救助力量和物资的能力。建立健全灾害保险制度，扩大恢复重建资金来源，拓宽灾害风险转移渠道。建立健全突发事件法律援助机制。健全心理干预专家队伍和社会公众心理监测、引导与危机干预机制，加强危机心理干预工作。

(五) 完善基层应急体系，提升基层应急能力。

1. 健全完善基层应急管理组织体系。

设立或确定街道(乡镇)应急管理机构, 配备专职人员, 明确责任体系和工作机制。抓好社区(村)等基层组织的应急管理组织体系建设, 推进各类单位建立突发事件应对工作责任制, 开展基层应急示范点评比活动。街道(乡镇)要完善 24 小时值守应急制度, 社区(村)和有关单位要设立专职或兼职信息报告员。每个社区(村)至少配备 1 名持有 4 至 5 级职业资格证书的灾害信息员, 全市建成 7000 人的灾害信息员队伍。

2. 加强基层应急预案编制与演练。

强化基层应急预案体系建设, 规范应急操作程序, 实现应急预案全覆盖。加强基层组织和单位应急预案管理工作, 建立生产经营单位应急预案备案工作长效机制。结合实际, 组织市民定期开展参与度高、针对性强、形式多样、简单实用的应急演练。全市中小学校每年定期举办地震、火灾等应急疏散演练。

3. 建立基层应急队伍体系。

各街道(乡镇)要整合基层警务人员、医务人员、民兵、预备役人员、物业保安、公益性岗位人员、志愿者等具有相关救援专业知识和经验的人员, 建立综合性基层应急队伍, 督促本区域内机关、团体和企事业单位建立由本单位职工组

成的专职或兼职应急救援队伍，组织社区居委会、村委会建立应急志愿者队伍，形成统一领导、协调有序、专兼结合、优势互补、保障有力的基层应急队伍体系。每个区县力争建立1至2支红十字应急辅助队伍。

4. 建立基层应急指挥技术体系。

进一步完善各区县应急指挥平台功能，依托电子政务网络，将有线通信、无线通信、视频会议、软件应用等系统延伸到街道(乡镇)，实现区县与街道(乡镇)应急技术系统的互联互通。结合基层应急工作需要，推广实用性强的设备设施，逐步形成市、区县、街道(乡镇)3级应急指挥技术体系。

5. 加强基层单位应急能力建设。

统筹安排应对突发事件所必需的设备设施和避难场所建设，提高基层单位自身防灾救灾能力。继续深入开展“安全社区”、“平安社区”、“综合减灾示范社区”等创建活动，实现创建1000个“综合减灾示范社区”的目标。建设一批防震减灾示范学校、社区、乡村、企业。进一步增强农村应对突发事件的能力。

(六) 健全应急宣教培训体系，提升社会参与能力。

1. 健全应急宣教体系。

普及应急基础知识和基本技能，完善面向社区和公众的应急科普宣教渠道，提高公众避险逃生意识和自救互救能力。加强对全市公共安全教育基地的规范化建设和统一管理。依托市属媒体，利用报刊、广播、电视、移动电视、城市电视等媒体手段，开展公共安全与应急知识科普宣教等工作。拓展应急宣教手段，推动公共安全与应急知识宣传片、公益广告、互动软件、文艺作品的创作和制播。提升北京应急网站管理与创新水平。继续推动将应急管理、防灾减灾知识纳入国民教育体系，落实教材和师资，在大中小学开设相关课程。对在京外籍人员开展多语种的公共安全知识宣传与服务。

2. 健全应急培训体系。

整合现有教育和培训资源，加大应急管理系统化、专业化培训力度，构建规范的应急管理培训体系。依托各级党校（行政学院）、在京科研机构、高等院校及各种公共安全教育基地，针对不同人群，组织开展形式多样的防灾应急知识培训。依托市红十字会应急救援培训体系，在全市范围内深入开展应急救援培训，全面提高重点行业、重点部门工作人员避险逃生与应急救援的意识和技能。依托高等院校及相关单位，强化本市应急师资队伍建设，建立师资储备库，为应急管理培训提供师资保障。组织编写适应不同层次干部需要和

不同岗位工作要求的应急管理培训教材，开发案例教学、突发事件现场教学、学术论坛等多种形式的系列课程，继续开发防灾减灾系列科普读物、音像制品等宣教材料。积极推进业务培训、科学研究、学术交流等应急管理领域的国内外交流与合作，提高对外交流合作的广度和深度。

3. 健全社会动员机制。

充分发挥公民、法人和其他组织在突发事件应对中的作用，建立健全有效的社会动员体制机制，构建以政府为主导、全社会广泛参与的应急动员格局。加快推进本市应急管理机制与国防动员机制的有效衔接，建立健全平战结合、优势互补、协调联动、资源共享的突发事件应对体系，增强应对多种安全威胁的整体合力。

4. 健全应急志愿者队伍。

根据《北京市志愿者管理办法(试行)》等相关规定，依托本市志愿者工作体系和应急管理体系，构建以青年志愿者为基础、专业志愿者为骨干、各种志愿者广泛参与的应急志愿者队伍，实现常住人口每 100 人中注册应急志愿者达到 2 名。招募、动员、组织和鼓励志愿者参与应急知识宣教普及、技能培训、应急演练、突发事件辅助救援等工作。积极支持社会组织建立应急志愿者队伍。研究制订应急志愿服务法规

政策和应急志愿者队伍管理办法，加强统筹管理，开发应急志愿服务项目，健全应急志愿服务表彰激励机制。

(七)强化城市重要基础设施和关键资源安全建设，提升城市安全运行能力。

1.开展重要基础设施抗灾能力评估和关键资源安全评估。

调查全市重要基础设施的安全运行状况，对供排水、供电、供气、供热、交通、通信和学校、医院、人员密集场所，以及水库、堤防等领域基础设施抵抗地震、洪水、地质灾害、极端气象灾害和事故灾难的能力进行系统评估和鉴定，建立重要基础设施风险隐患数据库。对水资源、电力、成品油、燃气、生活必需品等关键资源的安全保障能力进行评估，建立资源安全预警机制。

2.提升重要基础设施和关键资源安全水平。

完善并落实轨道交通、地面公交、通信、供排水、供电、供气、供热等重要市政设施规划设计和建设运营中的安全标准，逐步推动业务可持续管理。实施老旧地下管线优化改造工程，健全地下管线等城市公共设施安全责任体系。分类制定基础设施抗震加固改造计划，实施建筑抗震加固工程。对

泥石流等地质灾害危险区域组织实施改移、搬迁避让、治理等工程。加快市核应急指挥中心建设，提高核应急能力。

加强关键资源保障能力建设。加快构建资源和设施“双安全”的能源供应体系和运行管理体系，将自然灾害预报预警纳入能源日常运行调节工作。促进跨区域、跨部门信息共享与协作，逐步建立多元互补、多方供应、协调发展的优质化能源结构和安全供应体系。推进天然气异地应急储备规划的制定与实施。基本建成东北、山西、内蒙古等5个方向、10大通道的坚强电网体系，增强本地电力应急支撑能力，实现全市供电可靠性达到99.995%。

建成市通信保障和信息安全应急指挥平台，加强全市信息安全应急资源整合。利用技术手段提升应急系统网络和信息安全水平，提高安全防护和风险管控能力。加强重要系统相关入侵检测、冗余备份等工作，强化重要业务数据信息安全保护，推进身份认证和系统信息安全管理，形成定期数据备份机制。

3. 完善并实施基础设施和关键资源应急保障计划。

完善水、电、气、热、交通、通信等重要基础设施和成品油、生活必需品等关键资源的应急保障预案，制订水资源应急保障方案，研究建立水资源安全储备体系，编制煤电油

气运综合保障预案，增强城市应对各类突发事件的能力。完善生活必需品及粮油的市场监测、政府储备和应急投放网络体系。完善金融突发事件应急体系，有效防范和化解金融风险。

(八) 研究巨灾防范与救援体系建设，提升巨灾应对能力。

1. 研究建立统一的巨灾应急指挥协调机制。

总结分析国内外巨灾应对的经验教训，依托首都体制，研究建立统一指挥、分区联动、快速响应的首都及周边地区巨灾救援联动与协作机制，研究首都巨灾应急指挥机构方案，探索科学有效的巨灾应对模式。

2. 开展区域巨灾风险分析及应对能力评价。

开展针对巨灾发生发展机理、防范、应急准备、处置救援等方面的研究，识别区域内潜在巨灾的种类及其危害程度，预测可能的影响区域及危害后果，查找和分析巨灾隐患及应对巨灾的薄弱环节，综合评价区域巨灾应对能力，形成应对策略。

3. 研究加强巨灾应急救援能力建设。

从巨灾应对的要求及规律出发，对应急救援队伍、物资、设备、避难场所、技术手段、资金等各类资源进行统筹规划和建设；有针对性地开展巨灾应急预案的研究与编制；开展巨灾应急救援的信息掌控、通信保障渠道和手段研究，提出通信保障策略，逐步配置不受公共通信网络损坏影响的高技术通信设备；进一步开展快速确定搜救目标和救援技术的研究；开展巨灾救援的志愿者队伍建设模式和管理机制研究。有针对性地开展应对巨灾的宣传教育，持续提升全社会的认知水平和应急能力。

(九) 深化应急指挥技术体系建设，提升科技支撑能力。

1. 完善应急指挥技术支撑系统，全面推进物联网技术应用建设。

进一步完善市应急指挥平台和各专项应急指挥部、各区县应急指挥平台功能，提高系统的先进性、实用性和安全性。利用市电子政务共享交换平台，整合有关单位基础设施数据库信息，建设突发事件、应急救援队伍、应急物资储备、应急避难场所、大型应急装备和设备、风险源信息等基础数据库。推进城市安全运行和应急管理领域物联网应用建设，建立本市应急系统物联网应用体系，全面提升市应急指挥技术支撑系统的科技含量和智能化水平。

2. 发展公共安全科技和应急产业。

充分发挥首都科研院所、高等院校、高新技术企业集聚的优势，加强公共安全领域科学研究，协调组织联合攻关，鼓励引导生产企业和科研单位研发突发事件预防、监测、预警、处置、救援的新技术、新设备和新工具。通过政策扶持、政府采购等方式，促进公共安全科研成果的有效转化，培育和发展公共安全科技和应急产业。

五、重点项目

(一) 应急救援队伍及装备建设工程。

市公安局消防局负责进一步加强市、区县综合应急救援队伍建设和管理，组建总队直属支队以及执勤备防的指挥中心，不断充实人员，改善队伍装备配备。综合考虑本市特点和实际需要，市各专项应急指挥部办公室、市各有关部门和单位采取多种形式建立或确定专业应急救援队伍，其中，重点加强防汛抗旱、气象灾害、地质灾害、灾害救助、地震、森林消防、矿山和危险化学品、特种设备、建筑工程、环境、核事故、公路及城市道路抢险和运输保障、治安和交通秩序保障、城市公共设施保障、电力保障、通信保障及网络与信息安全、公安消防、卫生、食品安全、重大动物疫情和突发农业灾害、反恐处突等专业应急队伍的建设。

根据应急队伍建设和业务需求，配备必要的抢险救援、应急保障和个人防护等各类装备，重点配备应急救援和工程抢险的大型装备、特种设备及器材，包括高层、地下、石油化工救火设备，空中救援直升机，救灾、地震、森林防火、交通、矿山、危险化学品、信息安全、食品安全、反恐等领域的应急抢险救援车辆，以及核生化等有毒有害物质的监测、检验、消除等特种大型设备。

（二）应急物资储备场所建设工程。

根据行政区域特点和需要，市民防局会同各区县政府，充分利用人防工程，力争在每个超过2万人的居住区配建一个应急物资储备库或应急物资发放点。市民政局负责建设1个中心、4个分中心的市级救灾物资储备库，进一步增加救灾物资储备数量和品种，力争达到可同时保障30万人的水平。建立完善相关专业应急救援物资及装备储备库，进一步完善储备的种类和规模。

（三）应急避难场所建设工程。

根据本市突发事件特点和城市布局现状，建成300处以上、面积达1500万平方米、可容纳600万人的各级各类应急避难场所，基本保障突发事件发生后市民疏散避难需要。各区县政府每年至少建设2至3处符合相关标准的应急避难

场所，其中每个区县5年内至少建成1个Ⅰ类地震应急避难场所；市教育、园林绿化、体育、民防、旅游等部门要建设一定数量的应急避难场所；市应急办负责做好统筹协调工作，市地震局负责做好业务指导工作。合理确定应急疏散通道和应急避难场所的分布，统筹安排应急避难必需的交通、供水、供电、排污等基础设施建设。每个应急避难场所按照规划的面积标准、人均用地指标、场所用地设置要求、服务半径标准等，配套建设应急救援设施、设备，储备应急物资，设置相关标识。

(四) 公共安全风险管理体系建设工程。

建设水、电、气、热、地下管线、交通、轨道建设、通信、消防、生产安全、食品安全、传染病疫情、动植物疫情、生活必需品、金融、大型群众性活动等重点专项风险管理体系，以及16个区县和天安门地区、北京西站地区、北京经济技术开发区等19个区域风险管理体系。市有关部门和单位负责，依托各自现有信息化业务系统，搭建各重点专项、重点区域的风险管理信息化系统，逐步实现对风险和风险控制点的全过程精细化、标准化、空间化管理。

(五) 应急管理培训系统建设工程。

依托市、区县两级党校(行政学院),充分整合培训资源,完善充实相关基础设施和教学设备,开设应急管理相关课程,对本市各级领导干部、应急管理干部等进行培训。由市委党校(北京行政学院)负责、市应急办配合,建设北京市领导干部应急管理培训基地,建成应急管理培训情景模拟教室、媒体压力实验室等应急管理培训演练室,会同相关科研单位继续研发各类突发事件应急处置情景模拟互动教学课件,开发具有联通互动、实时观摩、模拟推演等功能的应急管理培训信息化系统。市各专项应急指挥部办公室、有关部门和单位负责,依托现有培训基地,完善课程体系,补充相关功能,充实师资力量,使其具备情景模拟、演练操作等功能,构建多灾种、多类别的应急管理专业培训系统。

(六) 公共安全与应急知识科普宣教工程。

由市应急办商市委宣传部,依托北京广播电视台,推进市应急管理科普宣教中心建设,利用多种媒体手段,开展预警信息发布、突发事件资料采编、公共安全与应急知识科普宣教等工作,形成面向公众、形式生动、科学性强、覆盖全市的应急科普宣教支撑平台。市应急办牵头,依托首都之窗网站,建立完善北京应急网,打造国内一流的应急管理综合服务型网络平台,实现突发事件信息公开、应急管理宣传、公共安全知识科普宣教等功能。市各专项应急指挥部办公室

和各有关单位、区县政府负责，对现有公共安全宣教基地进行升级改造，统一规范运营和管理，形成布局合理、功能齐全、公益为主、覆盖全市的公共安全宣传教育基地网络。

(七)军地应急联动体系建设工程。

按照整合资源、整体规划、优势互补、统一使用的原则，由北京卫戍区负责，市应急办、市有关部门和单位配合，依托驻京现役部队、民兵、预备役部队，科学合理地确定相关应急队伍的种类、规模和布局，组建市、区县、街道(乡镇)3级应急专业队伍，作为参与处置突发事件的突击力量。根据不同任务需要，由各级政府配备必要的专业装备器材。充分利用军地现有指挥资源，建立运转高效、安全保密、军地一体的指挥控制系统，实现指挥控制、信息传输、图像监控、预测预警等方面互联互通和兼容共享，提高军地联合应急组织指挥效能。

(八)应急管理物联网应用建设工程。

由市应急办会同有关部门，研究制订城市安全运行和应急管理领域物联网应用建设总体方案，按照“1+1+N”的总体框架，积极推进城市安全运行和应急管理领域物联网应用建设。“十二五”初期，通过重点领域示范工程建设，初步建立本市应急系统物联网应用体系，提高城市安全运行动态

监控、风险管理、突发事件预测预警和科学应对的能力；推进物联网关键技术的研发、标准体系的建立和自主知识产权的创造，创新应用服务模式，带动物联网产业发展。到“十二五”末期，物联网技术在城市安全运行和应急管理领域得到广泛应用，城市安全运行水平和应急管理能力得到进一步提高，标准体系和技术规范初步形成，自主创新和关键技术取得突破，物联网产业得到规模化发展。

(九)市预警信息发布平台建设工程。

市气象局负责总结市突发事件预警信息发布系统一期建设经验，加大资源整合力度，完善系统功能，利用电视、广播、网站、手机短信、区域短信、电子显示屏等多种信息发布手段，建立权威、畅通、及时、有效的突发事件预警信息发布渠道，形成覆盖全市的预警信息综合发布系统，进一步提高突发事件综合防御和处置能力。

(十)市非紧急救助服务受理调度平台建设工程。

市信访办负责完成全市政府服务热线资源整合，实现电话诉求统一受理和“电网合一”；建设市非紧急救助服务受理调度平台，搭建决策会商、指挥调度、风险监测工作场所，扩大座席规模，建立多语言和3G通话服务平台；进一步推进全市非紧急救助服务信息化建设，完成全市非紧急救助服

务基础数据中心、城市运行电话数据信息采集监测系统、电话数据模型分析展现系统、互联网 Web 电话服务系统、非紧急救助服务“一站两库”和数据异地灾备建设任务；制定全市非紧急救助服务工作地方性标准。

六、保障措施

(一) 加大规划落实的政策支持和组织实施。

市各有关部门和单位要认真研究解决规划实施过程中存在的突出问题，及时出台相关规章政策予以支持，确保规划任务有效执行。市应急办要加大规划实施的综合协调、统筹安排力度，市各有关部门、单位和区县府要加强组织领导和协调配合，明确任务，落实责任，确保重点项目顺利实施。

(二) 加强应急系统自身建设。

进一步完善应急管理体制，加强机构建设，强化宏观统筹和综合协调能力，全面落实各级政府及有关部门的安全监管和突发事件应对责任，确保全市应急系统机构设置、职责任务、人员编制落到实处。进一步明确应急机构综合管理与专业处置的功能定位，强化综合管理机构的统筹、协调、督促、检查等职能，强化专项指挥机构的专业处置、指挥调度等职能，强化条块之间的协调配合，理顺关系，形成合力，

做到快速反应、高效调度。建立应急管理能力和评估指标体系，完善应急工作考核制度，将突发事件应对工作纳入行政机关绩效考核范围。落实党政领导干部问责的有关规定，建立健全突发事件责任追究制度。

(三) 加大应急体系发展投入力度。

健全财政投入机制，探索建立应急资金的统筹机制，加大各级政府对应急体系发展的投入力度，所需经费纳入同级财政预算予以保障。各级政府有关部门统筹安排突发事件预防、应急准备、处置与救援等应急体系建设发展经费，并做到及时拨付。建立健全企业、社会组织等各方社会力量参与的应急资金投入机制，建立多元化的资金筹措机制。

(四) 强化应急管理人才队伍培养和建设。

采取培训、交流、考察、锻炼等方式，打造一支高素质的应急工作队伍。加强应急管理人才储备机制建设，探索建立突发事件应对专业人才库。加强市应急委及各专项指挥部专家顾问组建设，建立专家顾问参与应急管理和突发事件应对工作的长效机制，充分发挥专家决策咨询作用。

(五) 加强应急管理科技研究。

逐步提高应急管理科技研究经费投入。重视和加强突发事件应对的科技开发与基础研究，依靠各种科研力量，为应急管理工作提供智力支持。组建和完善应急管理相关科研机构，培育第三方专业研究机构。

(六) 建立规划实施的监督考核机制。

由市应急办牵头建立规划实施的管理协调机制，加强对规划实施情况的跟踪分析，建立健全激励和考核机制，明确各方责任，保障规划建设任务的全面完成。开展本规划实施的年度评估、中期评估和总体执行情况总结，探索建立第三方评估模式。

北京市人民政府办公厅

2011年6月16日