

# 北京市“十四五”时期应急管理事业 发展规划汇编



北京市应急管理局

2021年11月



# 目 录

## 第一部分 总体规划

- 一、北京市应急管理局关于印发《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》的通知..... 1
  - 1. 北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划..... 3

## 第二部分 分项规划

- 一、北京市应急管理局关于印发《北京市“十四五”时期安全生产规划》等四个规划的通知..... 41
  - 1. 北京市“十四五”时期安全生产规划..... 43
  - 2. 北京市“十四五”时期应急救援力量发展规划..... 69
  - 3. 北京市“十四五”时期应急管理科技与信息化发展规划 89
  - 4. 北京市“十四五”时期应急物资储备规划..... 123
- 二、北京市人民政府防汛抗旱指挥部关于印发《北京市“十四五”时期防汛减灾发展规划》的通知..... 143
  - 5. 北京市“十四五”时期防汛减灾发展规划..... 145



# 北京市应急管理局文件

京应急发〔2021〕31号

---

## 北京市应急管理局关于 印发《北京市“十四五”时期应急管理 事业发展规划》的通知

各区应急管理局、北京经济技术开发区城市运行局，市政府各委、办、局应急管理部门和安全生产管理部门，各有关单位：

《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》已经市政府审议通过。现印发给你们，请各区、各单位结合工作实际，认真贯彻落实。

特此通知。



(联系人：岳晓宇；联系电话：55579846)

---

抄送：各区人民政府，市政府各委、办、局。

---

北京市应急管理局办公室

2021年9月28日印发

---

# 北京市“十四五”时期应急管理 事业发展规划

北京市应急管理局

2021年9月

# 目 录

一、“十三五”期间取得的成效 .....	7
(一) 应急管理体系不断健全 .....	7
(二) 应急保障能力显著提升 .....	8
(三) 防灾减灾能力明显增强 .....	9
(四) 安全生产水平稳步提高 .....	10
二、“十四五”时期面临的形势 .....	11
(一) 面临的挑战 .....	11
(二) 面临的机遇 .....	13
三、指导思想、基本原则和主要目标 .....	15
(一) 指导思想 .....	15
(二) 基本原则 .....	15
(三) 主要目标 .....	16
四、主要任务 .....	19
(一) 构建应急管理风险防控体系 .....	19
1. 关口前移强化风险源头防控 .....	19
2. 精准发力强化风险监测预警 .....	19
3. 标本兼治提升本质安全水平 .....	20
4. 压实责任推进风险隐患综合防治 .....	20
5. 精益求精做好重大活动服务保障 .....	21
(二) 构建应急管理治理能力体系 .....	22
1. 健全领导指挥机制 .....	22
2. 完善应急预案管理体系 .....	22
3. 加强应急救援力量建设 .....	23
4. 提升应急物资保障能力 .....	23



5. 提高应急运输与通信保障能力 .....	24
6. 规范灾后救助恢复重建 .....	24
(三) 构建应急管理责任制度体系 .....	24
1. 强化党委政府领导责任 .....	24
2. 细化行业部门应急职责 .....	25
3. 夯实企业安全主体责任 .....	25
4. 健全落实责任监督机制 .....	25
(四) 推进应急管理法治化进程 .....	26
1. 健全完善应急法规体系 .....	26
2. 加快构建应急标准体系 .....	26
3. 严格规范行政执法行为 .....	27
4. 持续加大社会普法力度 .....	27
(五) 推进应急管理协同化进程 .....	28
1. 加强央地协同 .....	28
2. 加强军地协同 .....	28
3. 加强区域协同 .....	29
4. 加强部门协同 .....	29
(六) 推进应急管理智能化进程 .....	29
1. 构建智能应急指挥调度体系 .....	29
2. 提升智能监测预警感知能力 .....	30
3. 完善应急管理科研创新机制 .....	30
4. 推广应急智能技术装备应用 .....	31
(七) 推进应急管理社会化进程 .....	31
1. 动员汇聚应急社会资源 .....	31
2. 培育扶持社会组织多元发展 .....	32

3. 规范社会组织管理 .....	32
4. 充分发挥市场主体作用 .....	32
(八) 夯实应急管理基层基础 .....	33
1. 加强基层应急能力建设 .....	33
2. 加大应急基础设施建设 .....	33
3. 强化应急文化宣传培育 .....	34
<b>五、重点工程项目 .....</b>	<b>34</b>
(一) 应急物资储备库建设工程 .....	34
(二) 森林灭火野外实训基地建设工程 .....	35
(三) 应急装备能力提升(一期)工程 .....	35
(四) “智慧应急”能力建设工程 .....	35
(五) 危险化学品物流枢纽基地建设工程 .....	36
(六) 应急管理社会化建设提升工程 .....	36
(七) 重要设施目标、重点区域综合风险评估与风险防控 能力评查工程 .....	37
(八) 安全生产重点行业领域重大安全隐患治理工程	37
(九) 巨灾情景构建与风险分析工程 .....	37
(十) 应急避难场所建设和管理工程 .....	38
(十一) 消防能力提升工程 .....	38
(十二) 北京地区地震风险探查与监测感知工程 .....	39
<b>六、保障措施 .....</b>	<b>39</b>
(一) 加强组织领导 .....	39
(二) 强化政策保障 .....	40
(三) 加强监督评估 .....	40

# 北京市“十四五”时期应急管理事业 发展规划

“十四五”时期是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标后，乘势迈进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开局时期；是党和国家机构改革完成、应急管理部门组建后，全力构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系，推动形成中国特色应急管理体制的关键时期。为全面贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府关于应急管理工作的总体部署和要求，全力构建具有首都特色的应急管理体系，根据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国安全生产法》《中共北京市委关于制定北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《北京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》等相关法律法规和文件，制定本规划。

## 一、“十三五”期间取得的成效

“十三五”期间，市委、市政府认真贯彻落实习近平总书记关于应急管理重要论述和党中央、国务院决策部署，推动应急管理事业取得重大进展。“十三五”规划目标任务全面完成。

### （一）应急管理体系不断健全

立足新时代首都安全定位，改革完善应急管理体制，组

建应急管理局。全面整合突发事件应急响应、防汛、森林防灭火、地质灾害救援、自然灾害救助等职能；保留并创新市、区应急委，由应急局承担应急委办公室日常工作；市应急局和市应急办联合加挂“北京市人民政府总值班室”牌子，对各类突发事件统一领导、集中指挥，形成以市应急委为龙头、21个专项指挥部为支撑的具有首都特色的应急管理发展格局。以市委、市政府名义制发推进安全生产、防灾减灾救灾等改革发展的文件，强化应急管理改革发展顶层设计。出台应急值守、突发事件应急指挥与处置等规范性文件，建立市、区、乡镇（街道），以及各相关部门分级应对、联动响应的应急指挥架构。基本形成以市总体预案为核心，市专项预案、部门预案和区级预案为依托，各类单位预案为基础的预案体系。在全国率先发布应急管理事业发展统计公报，全方位多维度展示应急管理事业改革发展成效。建立综合风险会商研判、灾害风险监测预警、安全风险评估等工作机制，全面加强重特大安全风险防范。

## （二）应急保障能力显著提升

在全国率先组建完成航空应急救援队，300人市级森林消防综合救援队伍，以及61支2440人区级森林消防综合救援队伍。认定涵盖10多个重点行业领域市级专业应急救援队伍25支、5000余人，实名制注册应急志愿者队伍500余支、13.1万人。建成90个小型消防站、7208个微型消防站、4个区级消防训练和战勤保障基地，全市万人拥有消防员数量从3.5人提高到4.6人。建立救灾物资调拨、暂存、京津

冀物资协同保障等机制，为灾害事故应急救援奠定扎实基础。完善科技信息化和装备建设工作领导机制，以及相关配套制度体系，推进自然灾害监测预警信息化工程实施，构建起覆盖重大风险隐患的多层级自然灾害监测预警体系。市、区、乡镇（街道）三级应急视频会议系统实现“一键响应”“一键调度”。“十三五”期间，圆满完成反法西斯战争胜利70周年阅兵式、“一带一路”国际合作高峰论坛、新中国成立70周年等多项重大活动安全服务保障工作；成功应对“6·18”门头沟区斋堂镇山洪灾害、“11·18”大兴区重大火灾事故、“3·30”密云平谷森林火灾等突发事件。

### （三）防灾减灾能力明显增强

牢牢守住“不死人、少伤人、少损失”工作目标，坚持“防抗救”一体化建设思路，有效防范化解重大安全风险，健全完善风险防控体系，深入研究多灾、大灾、巨灾复杂情景下灾害防治和救助工作，统筹实施自然灾害防治重点工程。研究制定《北京市公共安全风险管理办法》《北京市公共安全风险评估总体指南》等规范性文件，建立完善北京市公共安全风险管理体系。圆满完成第一次全国自然灾害综合风险普查房山试点任务，收集44万余条调查数据，编制完成风险“一张图”，积极探索研究灾害风险评估与区划工作，为全国、全市风险普查提供了“房山经验”“北京模式”。建强基层安全检查巡查力量，基本形成市、区、乡镇（街道）、村（社区）四级安全网格化管理体系。在全国率先将地震安全韧性城市建设纳入城市总体规划，建成各级地震应急避难

场所 165 处，可容纳 300 余万人。实施危旧房屋、校舍抗震加固改造工程，推进城市生命线地震安全隐患排查和加固工程。全面落实以行政首长负责制为核心的森林防火、防汛抗旱责任制。深入开展“防灾减灾日”等活动，共创建国家级综合减灾示范社区 535 个，市级综合减灾示范社区 861 个。

“十三五”期间，因灾直接经济损失占地区生产总值的比例、年均每百万人口因灾死亡率等均实现了预期目标。

#### （四）安全生产水平稳步提高

全面推进安全生产领域改革创新，加强重点行业领域安全监管，制定实施安全生产“百项地标”，构建安全生产“四位一体”执法体系，全市安全生产形势持续稳定向好。制发《北京市党政领导干部安全生产责任制实施细则》，实现市、区两级全部由担任党委常委的政府领导干部分管安全生产工作。在全国率先建立市、区两级安全生产督察制度，打通责任落实最后一公里。率先颁布《北京市生产经营单位安全生产主体责任规定》，构建起覆盖企业安全生产全过程的“1+8”责任体系。深入开展“疏解整治促提升”专项行动，累计疏解退出一般制造业企业 399 家，危化品生产经营类企业 182 家，关停金属非金属矿山 3 座，对 10 座尾矿库、3 座排土场实施销库治理，煤矿全部关闭退出。构建完成了风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，深入开展城市安全隐患治理和风险评估三年行动，实现 10 个重点行业领域安全风险评估全覆盖。大力推进城市安全发展，在 7 个区率先开展安全发展示范城市创建。深化安责险制度保障机制

建设，强化事前预防和事后赔偿工作机制，累计参保安责险企业超过 21 万家，提供超过 1.28 万亿元风险资金保障。积极推进企业安全生产标准化创建，38926 家企业完成达标创建。“十三五”期间，全市生产安全死亡事故起数、死亡人数分别下降 33.2%和 35.4%，单位地区生产总值生产安全事故死亡率下降 58.9%，远超“十三五”规划预期目标值。

## 二、“十四五”时期面临的形势

### （一）面临的挑战

随着经济的快速发展、新产业新业态的不断涌现、气候及环境的变化，自然灾害和事故灾难等突发事件发生的非常规性、偶然性不断增强，各种风险隐患交织并存。北京作为首都，加强“四个中心”功能建设，提升“四个服务”能力水平，以及超大城市安全治理等迫切需求，对应急管理工作提出了新的更高要求。

**1. 国际形势变幻考验大。**世界百年未有之大变局，使得国际政治、经济、科技、文化、安全等格局发生深刻调整。北京作为首都和深刻转型的超大型城市，国际形势复杂变化所造成的外部安全风险和内部各种不利因素具有长期性、复杂性，影响着首都经济社会建设发展的方方面面，各类风险不确定性、不稳定性在不断加剧，城市基础设施运行和安全保障能力面临严峻考验。

**2. 自然灾害诱发因素多。**北京地处华北平原，自然灾害种类多样，区域灾害风险系数高。受全球气候变化影响，强降雨、高温、大雾、冰雪、沙尘暴等极端天气，极易诱发对

首都经济社会活动、城市运行和生态环境造成严重威胁的次生灾害和衍生灾害。汛期局部地区发生短时强降雨的可能性越来越大，城市内涝、滑坡、泥石流、水库溃坝等风险不断加剧。随着全市森林覆盖率的不断提升，受高温、干旱、大风等极端天气和农业、旅游等生产活动影响，火源管控难度增大。此外，作为中国大陆唯一发生过8级地震的特大城市，由地震引发的大灾、巨灾防范工作仍不容忽视。

**3. 城市安全保障压力大。**信息化、城镇化的快速发展，给人们带来便利的同时，也使社会运行结构发生着深刻变革。北京作为超大城市，各组成要素关联性、耦合性越来越强，新技术革命和新的生产生活方式引发社会治理方面新的矛盾愈发凸显，“城市越现代越脆弱”的难题亟待解决。特别是由单一重大事件或灾难诱发城市交通、通信、电力等基础设施运行网络大面积、连锁式中断的风险越来越大，对创新城市应急管理治理方式、全面提升城市容灾抗压能力、保障城市运行安全提出了更高要求。

**4. 安全隐患分布范围广。**安全生产工作仍处于爬坡过坎、滚石上山的关键时期。建筑施工、道路运输、消防、燃气、特种设备、危险化学品等传统高危行业领域安全风险仍然突出，城乡结合部、城市大型商业综合体、高层建筑、地下空间等重点地区、重点部位安全隐患尚未根治。储能电站、观光农业等新业态、新模式、新产业快速发展，新型安全风险不断涌现。统筹抓好疫情防控 and 安全生产，落实企业主体责任、提升公众安全意识任重道远。



**5. 首都职责履行要求高。**首都无小事、事事连政治。首都安全稳定直接关系到党和国家工作大局，维护首都安全稳定是最大的政治责任。北京作为全国政治、文化、国际交往和科技创新中心，重大活动频繁，安全保障任务重、要求高。

“十四五”时期，保障建党100周年、党的二十大、冬奥会和冬残奥会等重大活动的顺利举办，对提高突发公共事件的风险监测感知、快速响应处置等应急保障能力提出更高要求。

**6. 应急综合能力基础薄。**应急管理体制机制还处于过渡完善阶段，“统”与“分”“防”与“救”的责任链条尚未完全理顺，应急资源和力量尚未实现有机整合融合，高效指挥协调机制尚未建立。应急物资储备、调拨缺乏整体统筹；应急救援力量专业性不强、技术装备配备不够先进；科技信息化水平不高，风险隐患的早期监测、早期识别、早期预警、精准发布等能力仍有欠缺；基层应急能力薄弱，公众风险防范意识、自救互救能力不足等问题依然比较突出。

## （二）面临的机遇

“十四五”时期，随着制度优势的不断凸显、首都高质量发展的深入推进、经济的持续长期向好、城市发展的韧性不断增强、创新驱动发展战略的深入实施，将为首都应急管理事业改革发展提供前所未有的发展机遇。

**1. 以人民为中心的发展理念，为首都应急管理事业发展提供了根本遵循。**以习近平同志为核心的党中央始终坚持“人民至上、生命至上”的执政理念和为民情怀，把人民群

众的生命安全放在首位，始终高度关注应急管理体系和能力建设。市委、市政府坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，对建设更高水平的平安北京、增强公共安全保障能力、提高安全生产水平、提升应急处突水平、完善首都应急管理体系等作出全面部署，为推进应急管理体系和能力现代化建设提供了重大机遇。

**2. 北京城市战略定位的深入推进，为首都应急管理事业发展提供了有利契机。**随着北京城市发展总体规划深入实施，城市功能布局加速重组优化，新型城镇化、区域协同化、城乡一体化必将迎来更高水平、更高质量发展，有利于加快防灾减灾基础设施建设、推动企业本质安全水平持续提升、促进城市整体安全发展韧性不断增强。同时，新冠肺炎疫情防控和重大灾害斗争实践，激发了全社会公众的忧患意识、风险意识和底线思维，推动形成了风险联防联控、群防群治、社会共治共享的良好局面，为应急管理工作更好融入经济社会发展全局奠定了扎实基础。

**3. 科技革命产业变革的提速升级，为首都应急管理事业发展提供了创新支撑。**随着物联网、大数据、卫星遥感、人工智能等新技术深入集成应用，以智能化为引领的全球新一轮科技革命蓬勃发展，首都应急管理工作与科技创新、信息化深度融合成为必然趋势，智慧应急建设将加速推进，必将对重大灾害事故监测预警、风险防控、应急处置和灾后恢复重建发挥重要支撑作用，为首都应急管理事业改革发展注入

新的动能。

### 三、指导思想、基本原则和主要目标

#### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入落实习近平总书记对北京重要讲话精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持总体国家安全观，统筹发展和安全两件大事，立足新时期首都城市战略定位，加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，以推进应急管理体系和能力现代化为主线，以增强城市韧性为目标，积极构建应急管理风险防控体系、治理能力体系和责任制度体系，努力推进应急管理法治化、协同化、智能化、社会化进程，不断夯实应急管理基层基础，为首都率先基本实现社会主义现代化和建设国际一流和谐宜居之都提供坚实的安全保障。

#### （二）基本原则

**坚持党的领导、政治引领。**坚持党对应急管理工作的绝对领导，发挥好党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的政治优势、组织优势和社会主义集中力量办大事的体制优势转化为应急管理事业发展的强大动力和坚强保障。

**坚持人民至上、生命至上。**牢固树立以人民为中心的发展理念，始终把安全作为头等大事，把保护人民群众生命财产安全和维护社会和谐稳定作为首要目标，正确处理好安全与发展、安全与效益的关系，不断提升人民群众的幸福感和

获得感、安全感。

**坚持预防为主、精准治理。**不断健全风险防范化解机制，强化源头管控，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。有针对性地做好各项应急准备，做到监测感知精准、预警发布精准、抢险救援精准、恢复重建精准、监管执法精准。

**坚持依法管理、社会共治。**坚持运用法治思维和法治方式，不断完善应急管理领域法律法规和标准体系，加快应急管理工作的制度化、规范化、法治化步伐。把群众观点和群众路线贯穿工作始终，不断激发社会力量 and 人民群众参与应急管理工作积极性，努力构建人人有责尽责、共建共治共享的治理格局。

**坚持立足首都、区域协同。**聚焦首都城市战略定位，立足首都职责履行，不断健全完善首都特色应急管理体系，深化京津冀协同发展，提升突发事件跨区域协调应对能力和防灾协作能力，为推动经济社会高质量发展创造安全稳定环境。

### （三）主要目标

#### 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，全面构建起具有首都特色的应急管理体制机制，“全灾种”“大应急”的应急管理发展格局基本形成，安全生产、综合防灾减灾形势持续向好，自然灾害防御水平明显提升，全社会防范应对处置灾害事故的能力显著增强。应急管理部

统治理、依法治理、综合治理、源头治理的现代化水平显著提升。

到 2035 年，建立基本实现与社会主义现代化相适应的首都特色应急管理体系，重大安全风险防控水平大幅提升，自然灾害防御和巨灾应对能力率先达到世界先进水平，依法应急、科学应急、智慧应急水平达到新高度，共商共建共治共享的应急管理新格局全面形成。

“十四五”核心指标			
序号	指标内容	预期值	指标性质
1	单位地区生产总值生产安全事故死亡率（人/百亿）	<0.9	约束性
2	年均每百万人口因自然灾害死亡率	<1	预期性
3	年均因自然灾害直接经济损失占地区生产总值	<1%	预期性
4	人均应急避难场所面积（平方米）	1.5	预期性
5	10 万人口（常住人口）年火灾死亡率	<0.33	预期性
6	灾害性地震预警信息发布时效（震后）	5-10 秒	预期性

### 分项目标：

**风险隐患防控治理能力显著增强。**安全风险分级管控与隐患排查治理机制不断健全，风险监测预警和早期识别能力显著提升，城市安全韧性建设水平大幅提高。企业安全生产主体责任进一步夯实，重点行业领域、重点地区、重点部位安全生产水平大幅提升，社会影响较大的一般事故和较大事故得到有效遏制。灾害预警信息发布精准性和覆盖面大幅提升。

**突发事件应对处置能力显著增强。**突发事件应急指挥决策更加科学、应急响应更加及时、现场处置更加专业、灾后恢复重建更加高效。重大灾害事故发生后，首批区级应急物资4小时内、市级应急物资6小时内送达现场，受灾人员10小时之内基本生活得到有效救助。防汛抢险救援队伍应急响应时间在现有基础上缩短25%；全市消防站5分钟响应时间覆盖率明显提高，首都功能核心区消防站5分钟响应时间覆盖率达100%、3分钟响应时间覆盖率明显提高，中心城区消防站5分钟响应时间覆盖率不低于80%；航空应急救援响应时间（覆盖范围200公里以内）控制在2小时以内。

**应急资源力量保障能力显著增强。**应急资源力量布局更加合理，重点地区、重点行业领域、重要设施目标等安全保障进一步加强，大灾巨灾应对准备更加充分。突发事件处置救援现场通信覆盖率达到100%，应急单兵系统到社区（村）的覆盖率达到100%，智能应急指挥调度系统监测感知数据覆盖率达90%以上，全面建成应急管理“一张图”“一张网”。全市消防人员占总人口的比例达到0.65‰，生产储存易燃易爆危险品的大型企业、重点文物保护单位建立企业专职消防队比例达90%。生活保障类应急物资储备总体规模满足全市常住人口1.2%的需求。规划建设消防救援站41座。

**应急管理社会治理能力显著增强。**社会整体安全文明程度显著提升，社会公众应急意识和自救互救能力明显提高，社会应急力量发展环境进一步优化，共建共享共治的应急管

理发展格局基本形成。各乡镇（街道）应急社会组织和应急志愿者队伍数量不少于2支，公民安全科普教育基地覆盖率达到100%。全市重点行业（场所）从业人员社会急救知识和技能培训率达到50%-60%；初高中生、大学生群体的培训普及率达到90%-95%；本市居民培训普及率累计达到常住人口总量的30%-35%。建成50家北京市安全社区、1000家综合减灾示范社区、150家安全文化建设示范企业。

## **四、主要任务**

### **（一）构建应急管理风险防控体系**

#### **1. 关口前移强化风险源头防控**

全力推进全市自然灾害综合风险普查，绘制自然灾害风险和防治区划图。加强自然灾害风险区划与各级各类规划的有效融合，完善规划安全风险评估会商机制。完善城市安全风险评估标准体系，建立城市安全风险评估动态更新机制。扎实推进重要设施目标、重点区域综合风险评估与风险防控能力评查，制定落实风险管控措施。逐步构建极端天气风险防范应对工作体系，增强城市重要建筑设施和骨干网络节点抗灾能力。严格执行《北京市新增产业的禁止和限制目录》，在城市规划、产业发展规划、重大项目的前置规划、设计和审批等环节，实行重大安全风险“一票否决”。

#### **2. 精准发力强化风险监测预警**

强化风险监测预警体系顶层设计，建立健全分部门、分区域、分灾种的突发事件监测预警制度，强化协调联动，提

升综合监测预警效率。充分利用物联网、卫星遥感、视频识别、5G 等技术，优化自然灾害监测站网布局。以推进城市“一网统管”建设为基础，广泛部署城市运行各领域、各重点部位的感知终端，建强城市安全监测感知预警体系。健全预警信息标准体系和发布制度，完善预警信息发布平台，畅通发布渠道。推进跨部门、跨地域的灾害事故预警信息共享，强化特定区域、特定人群的精准发布。建立重大活动风险提示告知制度和重大灾害性天气停工停课停业制度，明确风险等级和安全管理要求。

### **3. 标本兼治提升本质安全水平**

建立更加严格规范的安全准入体系，结合首都产业结构调整升级，强化企业安全生产条件和设备设施安全性能的核查，提高准入门槛。严格建设项目安全设施“三同时”制度。深化“疏解整治促提升”专项行动，强力推进危险化学品、非煤矿山等高危行业领域企业的有序退出，推动不具备安全生产条件的企业强制退出。持续推进企业安全生产标准化创建，全力督促企业严格安全管理、加大安全投入，扎实开展隐患排查治理，落实风险管控措施，推动企业健全完善安全生产风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系，实现安全管理、操作行为、设备设施和作业环境规范化。大力推进科技兴安，强化安全生产先进技术研发和运用。

### **4. 压实责任推进风险隐患综合防治**

统筹推进本市公共安全风险管理体系建设，建立健全自



然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等四大类突发事件专项指南，形成完备的风险管理体系。探索形成常态评估和动态更新工作机制，研究建立综合评估指标体系，健全完善数据共享机制，推动建设风险管理综合信息平台 and 风险管理案例库，推动风险管理工作系统化、科学化、精准化。加强自然灾害风险分级分类评估，建立市、区两级自然灾害综合风险数据库和市、区、乡镇（街道）三级综合减灾能力数据库。继续推进重大地质灾害隐患工程治理，加强地质灾害治理项目综合管理和效益评估。以推进安全发展示范城市创建为契机，巩固城市安全隐患治理和安全生产专项整治三年行动成果，深入开展重点行业领域安全生产专项整治。聚焦城市安全治理重点难点，实行重大事故隐患治理逐级挂牌督办、及时整改销号和整改效果评价，切实整治一批影响首都安全的重大事故隐患。

## **5.精益求精做好重大活动服务保障**

创新重大活动安全监管工作模式，明确重大活动安全生产监管职责分工，完善重大活动安全生产保障机制，健全重大活动安全生产监管标准，探索重大活动服务保障管理运行机制，加快推进重大活动服务保障工作规范化进程。开展重大活动风险评估，根据风险种类和等级，编制各类突发事件的应急预案并组织演练，精细做好建党100周年、党的二十大、冬奥会测试赛、冬奥会和冬残奥会等重大活动安全保障工作。

## （二）构建应急管理治理能力体系

### 1. 健全领导指挥机制

按照党委领导、政府主导，条块结合、部门联动，分类管理、分级处置的原则，健全应急指挥调度机制，明确各类突发事件响应处置程序，完善考核评价和复盘工作规范。优化完善极端天气应对工作机制和突发事件分级响应机制，加强市区两级、京津冀三地、央地、军地的协调联动。加大资金和人员投入，不断建强市、区各专项应急指挥部。深化全市应急值守体系建设。充分发挥各级应急办统筹协调作用，利用信息化手段整合各方资源，全面增强各级指挥中心应急指挥功能，不断增强指挥调度能力，为各级领导决策提供有力保障。

### 2. 完善应急预案管理体系

以增强应急预案的实用性、可操作性为核心，及时修订各级总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案。开展巨灾情景构建与巨灾应急预案编制。建立预案衔接审核工作机制，强化政府及其部门各级应急预案、政府应急预案与企业应急预案、相邻地区应急预案之间的有效衔接。完善应急预案定期评估和动态修订机制，强化各级各类应急预案数字化应用。制订并落实年度应急演练计划，鼓励开展形式多样、节约高效的应急演练，推进应急演练向实战化、常态化转变，重点加强“双盲”演练，实现应急预案的动态管理。

### 3. 加强应急救援力量建设

贯彻落实《北京市应急救援力量能力提升三年行动计划》，加强市消防救援总队综合救援能力建设。深入贯彻落实《关于进一步加强市级专业应急救援队伍建设的指导意见》，形成布局合理、规模适度、专业高效、装备齐全、保障有力的市级专业应急救援队伍体系。结合首都实际，重点在防汛、森林灭火、危险化学品、城市生命线、航空应急救援等方面，进一步加强队伍实战化训练演练，提高应急救援能力。加强与中部战区空军、民航航管部门的协调联动，建立直升机飞行空域和航线的保障机制，突出抓好市航空应急救援队飞行安全保障、人机结合训练和实战化训练演练，提升综合应急救援能力。

### 4. 提升应急物资保障能力

构建与首都灾害特点相适应的应急物资保障体系，完善应急物资储备管理体制机制，加强京津冀应急物资协同保障，不断提高重特大突发事件的应急物资保障水平。健全市、区、乡镇（街道）三级应急物资储备体系，明确各级应急物资储备品类、规模配置原则和应急物资储备规模指标。鼓励企事业单位和家庭储备基本的应急自救物资和生活必需品。实行政府和社会、实物和产能相结合的应急物资储备模式，建立合理的补偿机制，充分发挥市场机制和社会力量在应急物资保障方面的积极作用。完善应急物资储备管理制度，提升应急物资管理现代化水平。

## 5. 提高应急运输与通信保障能力

综合利用城市应急通道、公交快速通道、社区消防救援通道等，探索建立应急绿色通道工作机制，全面构建城市地面应急道路网络。健全运力调用调配工作机制，提高应急物资和救援力量快速调运能力。加强应急物流体系建设，完善铁路、公路、航空应急运力储备与调运机制。依托物流枢纽、基地和园区，建立平时服务、战时应急的物流设施体系。健全应急通信保障体系，建立空地一体应急通信保障网络，提升公众通信网络防灾抗毁能力和应急服务能力，强化极端条件和恶劣工况下现场应急通信保障。

## 6. 规范灾后救助恢复重建

健全受灾群众过渡安置和救助机制，保障受灾群众基本生活需求。健全市级统筹指导、地方为主体、受灾群众广泛参与的灾后恢复重建机制，引导社会力量参与灾害救援救助工作。科学开展灾害损失评估、次生衍生灾害隐患排查及危险性评估、住房及建筑物受损鉴定和资源环境承载能力评价，完善评估标准和评估流程，科学制定灾后恢复重建规划。

### （三）构建应急管理责任制度体系

#### 1. 强化党委政府领导责任

建立党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的应急管理责任制。各级人民政府由担任本级党委常委的政府领导干部分管应急管理工作、履行综合应急管理领导责任，其他领导要切实履行分管行业领域应急管理领导责任。落实党政

领导干部安全生产责任制，制定安全生产“职责清单”和年度“工作清单”，把安全生产纳入高质量发展评价体系。在行政首长负责制的基础上，推动落实自然灾害防治地方党委责任。

## **2. 细化行业部门应急职责**

强化应急管理领域各部门、各层级之间的事权划分、分解融合、上下衔接，构建横向到边、纵向到底，“防”“救”结合、高度协同的应急管理职责体系。严格落实“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”要求，制定出台《北京市党政部门和中央驻京有关单位安全生产工作职责分工》，切实建好职责明确、分工协作、齐抓共管、运行高效的监管体系。

## **3. 夯实企业安全主体责任**

将企业法定代表人、实际控制人、主要负责人同时列为企业安全生产第一责任人，强化企业内部职能部门安全生产职责，落实一岗双责。督促企业建立全员安全生产责任制。健全重大隐患排查治理情况向负有安全生产监督管理职责的部门和企业职代会“双报告”机制。推动全市生产经营单位全面落实《北京市生产经营单位安全生产主体责任规定》，开展企业安全生产主体责任落实示范工作。

## **4. 健全落实责任监督机制**

按照国家统一部署和要求，不断建立健全应急管理责任考评指标和奖惩机制。将应急管理体系和能力建设纳入各级

党政领导干部政绩考核内容。健全完善市、区两级党委和政府安全生产督察工作制度，探索将应急管理工作完成情况纳入督察范围，确保重点任务落地落实。开展事故目标控制评价工作，将评价结果纳入相关考核内容。坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”原则，严肃事故调查处理。

#### （四）推进应急管理法治化进程

##### 1. 健全完善应急法规体系

强化立法研究，构建具有首都特色应急法规框架体系，不断提升应急法规的科学性和系统性。有序推动《北京市突发事件应对条例》《北京市安全生产条例》制修订工作；组织开展《北京市危险化学品安全管理办法》《北京市地震预警管理办法》等政府规章立法；稳步推动《北京市消防条例》《北京市消防安全责任监督管理办法》《北京市城镇居民住宅防火安全管理规定》《北京市建设工程施工现场消防安全管理规定》修订工作，为首都应急管理体系和能力现代化提供强有力的法制保障。

##### 2. 加快构建应急标准体系

以“统筹规划、重点突出、协调推进、注重实效”为原则，推动应急管理地方标准立项，积极推进应急救援队伍、自然灾害救助、工矿商贸、危险化学品、消防安全评估、重点行业消防管理、消防技术服务、风险监测预警、综合减灾等重点领域标准建设。鼓励社会团体制定应急产品及服务类

团体标准。推动企业标准化与企业安全生产治理体系深度融合,加快形成企业安全生产自主管理、持续改进的管理体系。加强标准实施情况评估,健全标准实施信息反馈制度,推动形成标准制修订、标准评价的循环运行系统,不断提升应急管理标准的适用性。

### **3. 严格规范行政执法行为**

深化应急管理综合行政执法改革,整合监管执法职责,健全监管执法体系,加强执法队伍建设,严格落实应急管理综合行政执法准军事化管理标准规范,持续推进全市应急管理综合行政执法队伍标准化建设。探索配置行政执法辅助人员,持续开展一线执法骨干队员培训工程,进一步提升监管执法效能,不断健全完善“四位一体”应急管理综合行政执法体系。合理划分不同层级执法管辖权限,明确监管执法职责、执法范围和执法重点,推进分类分级执法。持续推进“互联网+监管”“互联网+执法”模式,加大随机抽查、专项检查力度,严厉打击非法违法生产经营行为。全面落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度。完善行政处罚自由裁量标准,合理确定自由裁量幅度。规范实施安全生产行政执法与刑事司法衔接制度,严格执行移送标准和程序。深入推进应急管理领域“放管服”改革,不断优化营商环境,强化事中事后监管。

### **4. 持续加大社会普法力度**

建立常态化普法教育机制,着力打造互动型、服务型、

创新型应急法治宣传新模式。落实“谁执法谁普法”的普法责任制，加大典型案例的普法宣传，提升全民应急管理法治意识和法治素养。深入开展“法律十进”及“以案释法”等主题普法活动，充分发挥法治宣传教育示范基地的普法功能，积极开展丰富多彩的群众性法治文化活动，营造浓厚的法治氛围。

## （五）推进应急管理协同化进程

### 1. 加强央地协同

立足“防大灾、抗大险”，结合首都地区灾害种类多及关联性、耦合性、叠加性高的特点，加强城市灾害系统性风险研究，积极开展巨灾、大灾情景构建，切实做好复杂灾害情境下协同化救援工作，全面提升灾害应急准备能力。协调中央部门建立完善并常态化运行首都地区应急指挥协同机制，在信息收集、态势研判、指挥调度、现场处置、资源调配等方面形成合力。

### 2. 加强军地协同

强化与驻京军队和武警部队在抢险救灾领域的协同联动，将中部战区等纳入市应急委成员单位，参与应急管理、应急决策和应急救援行动的实施。健全完善军地联合指挥调度、救援力量调用、物资储运调配等应急协调联动机制，充分发挥纪律部队集中攻坚的优势，坚持定期会商研判和联演联控联训，不断提升军地联动应急抢险救援效能，实现平时与战时的快速有效转换衔接。



### 3. 加强区域协同

健全完善京津冀一体化应急协同联动机制，实现重大突发事件监测预警、应急准备、救援处置、转移安置、生活救助、恢复重建等领域的互通协同。建立健全区域间统一的应急指挥调度机制、灾情速报机制、应急物资协同调拨保障机制、联合执法检查机制、安全生产标准体系等，实现应急管理全数据的互联互通。加强区域间会商研判，突出防震抗震、地质灾害、森林火灾、城市消防、危险化学品等领域，联合开展区域综合应急演练，提升实战能力。强化区域间应急文化交流合作。

### 4. 加强部门协同

按照“市级主导、区为先锋、部门支撑”的原则，健全分级分类突发事件现场指挥部机构组建和升级机制，完善现场快速决策和协同处置机制，加强各专项指挥部之间、各区之间的协调配合和应急联动，提升协同应对能力。不断完善突发事件信息报送、信息发布、指挥处置等工作制度，实现上下联动、横向联通、信息共享、快速反应、有效应对。

#### （六）推进应急管理智能化进程

##### 1. 构建智能应急指挥调度体系

立足突发事件应急指挥处置应用场景，依托市大数据平台及“一网统管”建设，汇聚各相关行业部门的各类监测数据，建设应急管理数据中心，集约构建应急指挥“信息中枢”。依托智慧城市“时空一张图”，融合应急管理部“应急大脑”

和市“城市大脑”能力，完善“应急一张图”，构建应急指挥“决策中枢”。提升全市各级指挥中心及移动指挥平台能力，构建“横向联通、纵向贯通、协同高效、平战结合”的“指挥中枢”，全面加强应对重大突发事件的统筹协调、快速响应和辅助决策智能化能力。构建重大灾害事故救援现场通信保障体系，研究推进多种通信终端融合联通管理，加强快速反应、前突侦查、信息采集、现场组网、数据协同能力建设。

## **2. 提升智能监测预警感知能力**

整合优化各行业部门的监测感知数据，不断提升自然灾害风险评估、快速发现、分析研判、准确定位等方面的能力，实现自然灾害风险动态评估、灾害演变分析研判，提高预警信息发布的时效性和精准程度。扩展延伸安全生产领域的监测感知接入范围，基于“长安链”和“城市码”的统一基础标识，构建危险化学品全生命周期的智能化追溯和管理体系。探索推进高危行业领域智能视频监控和物联监测系统，加强化工园区、有限空间等重要目标和设施的监测感知，形成“工业互联网+安全生产”的快速感知、实时监测、提前预警、联动处置、系统评估等新型能力体系。

## **3. 完善应急管理科研创新机制**

健全完善应急管理科研创新体制机制，构建企业为主体、市场为导向、产学研相结合的应急管理科技生态链，加快建立“政产学研用”协同的首都应急管理科技创新机制与

模式。开展多灾种、全要素、全过程、全链条重大事故防治基础理论研究，促进多领域、多学科知识的融合，推动重特大灾害事故致灾机理研究取得重大突破，构建融合多种灾害事故的应急管理基础理论与技术标准体系。建立主动预防型的应急管理科技研发机制，积极争取在北京市科技计划项目中开展应急管理共性关键技术攻关。

#### **4. 推广应急智能技术装备应用**

加强应急科技创新中心和产业示范园区建设，鼓励有条件地区发展各具特色的安全应急产业集聚区，积极开展应急管理重大智能装备研发和安全应急产品生产制造。充分利用卫星遥感、无人机、人工智能等先进技术，建立多网融合的通信架构，逐步形成空天地一体、全天候的应急通信保障体系。推进现场救援装备升级换代，逐步实施大型救援、无人救援、个人防护、先进智能和侦测等先进装备配备，重点加强汛情、重大危险源、有限空间作业等智能监测感知装备建设。强化现场执法装备和智能视频监控分析装备配备。

### **（七）推进应急管理社会化进程**

#### **1. 动员汇聚应急社会资源**

健全应急社会动员机制，完善应急动员体系，引导社会力量积极参与应急救援活动。充分发挥首都人才聚集优势，加强与高校、科研院所的合作，强化应急管理人才培养。完善应急管理专家资源库，打造专家资源共享平台，充分发挥各领域专家在决策咨询、标准制定、安全诊断、应急会商等

方面的作用。发挥吹哨报到、接诉即办等群防群治体系作用，优化完善应急管理领域群众诉求办理机制。

## **2. 培育扶持社会组织多元发展**

培育引导专业能力强、社会信誉好的行业协会、科研院所、行业领军企业等社会力量参与安全生产治理和应急管理工作，为政府监管和企业应急管理提供技术咨询服务。鼓励有条件的企业成立安全应急服务咨询公司，为其他企业开展安全、应急管理建设工作服务。鼓励商会、慈善组织、志愿者团体等社会组织积极参与安全应急工作，形成全方位、全领域的社会服务体系。

## **3. 规范社会组织管理**

扎实抓好应急管理社会组织建设基础工作，开展理论和技能培训，构建完善的服务保障制度、规范和机制。严格落实技术服务机构评价结果公开和第三方评估制度，对社会化服务机构的服务行为和结果进行监督。强化应急志愿者队伍建设管理，制定加强应急志愿者队伍建设的指导意见和分级分类管理标准，有效提升本市应急志愿服务工作的科学化、信息化、规范化水平。

## **4. 充分发挥市场主体作用**

研究制定政府购买应急管理社会服务指导性目录，引导科研院所、社会专业机构、行业领军企业深度参与应急管理工作，探索建立政府、企业、社会服务组织间应急管理高效合作模式。完善风险分担机制，持续深入推进北京安责险制

度，不断提升保险服务机构对企业的服务水平。加强应急管理领域综合保险制度研究，探索建立多渠道多层次灾害保险机制。健全应急管理领域信用奖惩机制，在应急物资采购、紧急征用、志愿捐助等方面建立诚信制度和信用记录，强化失信惩戒和守信激励。

## **（八）夯实应急管理基层基础**

### **1. 加强基层应急能力建设**

以网格化管理为切入点，建立以居民（村民）自治为基础的防灾减灾救灾与应急组织，形成应急管理与综治、维稳、安全管理一体化推进的工作格局，提高基层先期处置能力。加强基层应急救援队伍、微型消防站规范化建设。保持乡镇街道城市协管员安全检查队伍、区职能部门专职安全员队伍以及村（社区）巡查员队伍总体稳定。充实基层应急救援力量，研究探索建立专兼职应急小分队。加强应急干部队伍建设，强化应急管理能力培训，提高专业水平。推动完善乡镇（街道）、社区（村）应急预案管理制度，形成覆盖全面、简明实用的应急预案或方案体系。

### **2. 加大应急基础设施建设**

加快推进公共防灾基础设施建设，实施房屋设施加固、农村危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造。扎实落实《北京市防汛隐患排查及水毁工程修复办法》，重点加强水利工程建设、中小河流治理、山洪灾害防治、病险水库除险加固、积水点改造等工作。推进城市消防供水设施、消防

通道和森林灭火基础设施建设。加大应急避难场所的建设和管理，大力发展应对多种灾种、室内室外多种类型应急避难场所。

### **3. 强化应急文化宣传培育**

统筹将应急管理知识纳入基础教育、企业教育、社会教育，实现科普教育全覆盖。在企业、院校、乡镇（街道）、社区，开展防灾自救互救、逃生避险等知识和技能培训，组织紧急疏散演练，提高公民应急处突能力。运用多种宣传形式，扩大应急科普宣教覆盖面。建设市级防震减灾科普宣传媒体中心，培育一批具有较强实力的防震减灾文创企业，推动形成防震减灾科普宣传生态链。广泛开展综合减灾示范社区、安全社区、安全文化建设示范企业评选，以及“应急先锋·北京榜样”“应急先锋号”“青年安全生产示范岗”等宣传推选活动。

## **五、重点工程项目**

### **（一）应急物资储备库建设工程**

规划建设1至2座现代化市级综合应急物资储备库，主要用于储备应对处置自然灾害、事故灾难等所需的一般性应急救援及救助保障物资。建成后，将与现有的市级物资储备库实现功能和空间互补，仓储容量能够满足未来五至十年新增的市级应急物资储备需求，将为北京市和津冀地区重特大灾害事故应急处置，以及战时国防动员物资调拨和中转提供必要的服务保障。

## （二）森林灭火野外实训基地建设工程

全面加强森林灭火基础设施建设，着眼森林消防员标准化、专业化、实战化训练需求，建设集灭火训练、监测通信训练、避险逃生训练、直升机索降训练等为一体的森林灭火野外实训基地。紧密结合复杂森林火情实际，建立多类型、综合性森林火灾扑救训练场景，通过贴近实战的训练演练，着力提升市、区、乡镇三级森林消防救援队伍训练水平和实战能力。

## （三）应急装备能力提升（一期）工程

研究制定应急装备配备目录和实施计划，构建种类齐全、专业高效、覆盖全面的应急技术装备体系。根据不同灾情需要，为应急管理工作人员和专业救援队伍配备应急指挥通信技术装备、抢险救援技术装备、监测预警和灾害信息获取技术装备、航空应急救援技术装备、有限空间科技监管装备、现场执法装备、预警信息发布装备、综合保障装备等。为各区配备应急指挥车和无人机，满足快速赶赴突发事件现场开展指挥调度、视频会议保障、周边图像回传、应急通信等功能。强化应急装备智能化、现代化水平，提高应急管理与救援处置能力。

## （四）“智慧应急”能力建设工程

建设集智能监测预警、监管执法、辅助指挥决策、救援实战和社会动员等功能为一体的“智慧应急”体系，提升应急管理水平。构建“应急大脑”，建设囊括自然灾害、安全

生产、城市运行等领域感知数据的智能化监测预警平台，建设城市综合风险管理系统、智能应急指挥调度和辅助决策平台，完善应急管理数据中心及数据共享协同应用平台，以及“应急一张图”、移动终端应用、视频图像分析等技术支撑体系。建设防汛抗旱、森林灭火等专项应急指挥系统和智能“互联网+监管”“互联网+执法”系统。建设智能化应急管理社会宣传动员体系。

#### （五）危险化学品物流枢纽基地建设工程

依托相关社会资源力量，借鉴成功企业经验模式，建设北京市危险化学品物流枢纽基地。充分利用区块链、物联网、大数据、云计算等现代信息技术手段，实现危险化学品的交易、储存、分装以及统一配送，满足北京市涉危单位的储存需求，实现危险化学品的“专门储存、统一配送、集中销售”，有效提升危险化学品精细化安全监管工作水平。

#### （六）应急管理社会化建设提升工程

建立市、区、乡镇（街道）应急社会动员中心和基于物联网技术的社区（村）应急服务站，形成上下贯通、全市覆盖的应急动员网络体系。强化完善应急社会力量组成，建立社会力量数据库，构建“1+17+N”应急志愿服务网络，培育优质应急社会组织和救援队伍，成立专家咨询机构，提升应急社会化服务水平。打造一批安全教育示范基地、安全体验馆和科普宣教品牌，推进全民自救互救能力普训、突发事件演练。培育塑造应急安全文化，建成一定规模的安全社区、



综合减灾示范社区、安全文化建设示范企业。

### （七）重要设施目标、重点区域综合风险评估与风险防控能力评查工程

深刻认识引发灾害事故的重要因素，把握安全治理的主要环节，研究制定重要设施目标、重点区域综合风险评估与风险防控能力评查规范，建立健全标准体系，积极开展综合风险评估与风险防控能力评查工作。定期组织一定数量的重要设施目标和重点区域实施评估与评查，分析安全运行管理、抵御自然灾害、抗击外部袭扰和应急处置等能力，着力提升抗灾能力和韧性水平。

### （八）安全生产重点行业领域重大安全隐患治理工程

持续巩固城市安全隐患治理和安全生产专项整治三年行动成果，聚焦危险化学品、非煤矿山、工业、消防、交通运输、建筑施工、地下空间、特种设备等重点行业领域，针对危害程度和整改难度较大的重大安全隐患开展“消隐工程”，从根本上消除和整改一批影响首都安全的重大安全隐患，实现重点行业领域重大安全隐患“存量清零、增量即增即消”的目标。按照“动态排查挂账、全程监督治理、严格验收销账”的工作机制，组织开展重大安全隐患排查挂账，分批有序进行治理，防范遏制重特大事故发生，确保全市安全稳定。

### （九）巨灾情景构建与风险分析工程

针对可能发生的破坏性地震、特大洪涝灾害、突发疫情

等重大灾难，分析典型灾害极值事件演变规律，研究论证次生衍生灾害或多重灾害叠加引发巨灾条件下，可能对城市道路、桥梁、通信、网络等基础设施承灾体造成的严重破坏，以及可能对人民生命财产安全造成的严重后果，科学构建巨灾移植情景。结合巨灾发生后不同时间节点面临的特殊情况，量化灾害的具体风险，综合考虑评估所需投入的应急救援资源和力量。在情景模拟、应急任务和能力分析的基础上，根据能力差距评估结果，进一步制定完善灾后不同阶段防御措施和应急预案体系。

#### （十）应急避难场所建设和管理工程

结合首都灾害特点和人口密度分布等实际，充分利用广场、公园、绿地等城市开敞空间，以及体育场馆、学校、人防工程、宾馆酒店等设施，科学规划建设多种形式的应急避难场所。按照政府主导、分级负责、属地管理、因地制宜、综合利用的原则，研究制定《北京市应急避难场所管理办法》，明确各部门各单位相关职责，落实资金保障，研究制定应急避难场所分类、运行管理等一系列地方标准规范。建立全市应急避难场所数据库，规范应急避难场所的启用与关闭程序，并纳入各级各类应急预案体系，健全完善紧急情况下人员疏散安置、基本生活物资保障等机制，以满足广大人民群众应对新形势下各类灾难的应急避险需求。

#### （十一）消防能力提升工程

深入推动消防救援转型升级，全面提升消防救援能力，

有效防范化解重大消防安全风险。建设具备物资储备、应急运输、油料供给、技术服务等功能的市级第二消防战勤保障基地。以高层建筑、地铁、危化品等发生火情为演练背景，建设市级第二消防训练基地，提升实战化训练水平。建设航空救援、水域救援、石油化工 3 座区域级专业性消防训练基地。加快推动消防救援标准站、小型站、微型站建设，配备消防车辆装备及通信设备。改造升级市 119 指挥调度信息化系统。建设 5G 单兵图像采集传输平台，配发单兵图传设备和执法记录仪。

## （十二）北京地区地震风险探查与监测感知工程

开展活动断裂与地下结构探测，查明重点地区地下精细结构、活动断裂活动性状、强震风险源分布、场地地震动效应和次生地质灾害情况，为未来强震危险长期态势和灾害风险评估提供地震地质环境认知。加强地震观测基准站建设，实现北京全域平均台间距由 30km 加密至 10km，重点地区加密至 2km；加大烈度仪站点建设，全面提高北京地区地震风险监测和应急处置能力。以北京城市副中心为示范，开展大震巨灾情景下的技术应用，推进地震安全韧性城市建设。

## 六、保障措施

### （一）加强组织领导

各区、各有关部门要按照职责分工，结合实际制定涉及本地区、本部门的主要目标任务实施方案，细化措施，落实责任，加强规划实施与年度计划的衔接，明确规划各项任务

和重点工程的推进计划、时间节点和阶段目标。要充分发挥各级应急委、安委会等协调议事机构的作用，协调解决规划实施中跨行业部门、跨地区的重大问题，确保规划实施有序推进、重大举措有效落地。

### （二）强化政策保障

各区、各有关部门要编制实施应急管理体系和能力建设有关专项规划，加强地区和部门规划与应急管理规划实施的衔接，完善相应配套的政策措施。充分发挥重点工程项目的规划载体作用，按照事权与支出责任相适应的原则，完善财政和金融政策，健全市、区两级财政资金保障机制，为应急管理规划实施提供支撑和保证。

### （三）加强监督评估

加强规划实施监测评估，将规划任务落实情况作为对部门和各区工作督察考核评价的重要内容。由应急管理部门组织开展规划实施年度监测、中期评估和总结评估，跟踪进展情况，分析存在问题，提出改进建议，加强督促落实，确保各项目标如期实现。

# 北京市应急管理局文件

京应急发〔2021〕36号

---

## 北京市应急管理局关于印发 《北京市“十四五”时期安全生产规划》等 四个规划的通知

各区应急管理局、北京经济技术开发区城市运行局，市政府各委、办、局应急管理部门和安全生产管理部门，各有关单位：

为有效支撑《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》，系统构建起具有首都特色的应急管理事业发展体系，详细部署“十四五”时期安全生产、应急救援力量、应急科技与信息化、应急物资储备等工作任务内容，特研究制定《北京市“十四五”时期安全生产规划》《北京市“十四五”时期应急救援力量发展

规划》《北京市“十四五”时期应急管理科技与信息化发展规划》  
《北京市“十四五”时期应急物资储备规划》。现印发给你们，  
请各区、各单位结合工作实际，认真贯彻落实。



(联系人：岳晓宇；联系电话：55579846)

---

抄送：各区人民政府、市政府各委、办、局。

---

北京市应急管理局办公室

2021年11月17日印发

---

# 北京市“十四五”时期安全生产规划

北京市应急管理局

2021年11月

# 目 录

一、现状和形势 .....	45
(一) “十三五”时期取得成效.....	45
(二) “十四五”时期面临形势.....	47
二、指导思想、基本原则和规划目标 .....	48
(一) 指导思想.....	48
(二) 基本原则.....	49
(三) 规划目标.....	50
三、主要任务 .....	51
(一) 健全安全生产责任体系.....	51
(二) 优化安全生产法治秩序.....	52
(三) 构筑双重预防控制体系.....	53
(四) 强化重点行业领域安全监管.....	55
(五) 夯实安全生产基层基础.....	60
(六) 强化安全生产科技支撑.....	62
(七) 构建社会共治安全格局.....	62
(八) 完善安全生产应急救援体系.....	64
四、重点工程项目 .....	65
(一) 安全风险防控能力提升项目.....	65
(二) 重大安全隐患治理项目.....	66
(三) 安全发展示范城市创建项目.....	66
(四) 安全生产领域新技术研究应用实验室建设项目.....	67
(五) 公共安全教育基地分类分级评估项目.....	67
五、保障措施 .....	67
(一) 加强组织领导.....	67
(二) 强化政策保障.....	68
(三) 加强监督评估.....	68



# 北京市“十四五”时期安全生产规划

“十四五”时期是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开局时期，是应急管理部门组建之后，全面深化安全生产领域改革，落实首都“四个中心”战略定位，建设国际一流和谐宜居之都的决胜时期。为贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府关于加强安全生产工作的决策部署，根据《中华人民共和国安全生产法》《北京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》《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》等法律法规和相关文件，制定本规划。

## 一、现状和形势

### （一）“十三五”时期取得成效

“十三五”期间，市委、市政府认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作重要指示批示精神，深入落实党中央、国务院关于安全生产领域改革发展等一系列重大决策部署，实施一系列有效举措，推动安全生产工作取得重大进展，“十三五”安全生产规划确定的各项目标和重点任务全面完成。

**安全生产形势稳定向好。**“十三五”期间，各类生产安全事故起数、死亡人数、五项主要指标连续实现“三下降”，全市生产安全死亡事故起数、死亡人数分别下降 33.2%和 35.4%，单位地区生产总值生产安全事故死亡率下降 58.9%，

火灾（消防）十万人口死亡率下降 50%，道路交通万车死亡率下降 10.3%，特种设备万台事故死亡率下降 96.6%，煤矿百万吨死亡率下降 100%，安全生产形势持续稳定好转。

**安全生产责任体系趋于完善。**制发《北京市党政领导干部安全生产责任制实施细则》，出台《北京市生产经营单位安全生产主体责任规定》《北京市生产安全事故隐患排查治理办法》及 89 项安全生产地方标准，安全生产地方性政策、法规、标准逐步完善，着力强化党委政府和企业单位“两个主体”的安全生产责任落实，健全完善安全生产工作考核督察机制，基本构建起了全覆盖、无缝隙安全生产责任体系。

**安全生产专项整治成效显著。**深入开展城市安全风险评估和隐患治理三年行动，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，以“疏解整治促提升”专项行动为牵引，累计疏解退出一般制造业企业 399 家，危化品生产经营类企业 182 家，关停金属非金属矿山 3 座，对 10 座尾矿库、3 座排土场实施销库治理，煤矿全部关闭退出，彻底消除了一批重大风险隐患。

**安全生产基层基础得到夯实。**组建乡镇、街道（园区）和区职能部门安全生产专职安全员队伍，推动行政村、社区设立专兼职安全生产巡查员队伍。健全安全科技支撑体系，建设安全生产大数据信息平台，实现了市、区之间系统互通、数据互联。大力推进安全生产责任保险制度和企业标准化创建工作，建立安责险费率浮动机制、完善标准化工作激励政策。广泛开展安全宣传教育，切实营造良好安全氛围。

## **（二）“十四五”时期面临形势**

### **1.面临的机遇**

党中央集中统一领导为首都安全生产工作指明了方向。党的十九大、党的十九届五中全会和习近平总书记关于安全生产重要论述，集中体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨和以人民为中心的发展思想，为本市全面推进安全管理体系和安全管理能力现代化指明了方向，为“十四五”时期安全生产各项工作的开展提供了根本遵循。

市委、市政府决策部署为首都安全生产工作提供强大动力。市委、市政府历来高度重视并持续加强安全生产工作，《北京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》对安全生产工作作出全面部署，要求严格落实安全生产责任制，进一步加强重点行业领域安全监管，坚决防范遏制重特大事故，为本市构建安全发展新格局提供了强大动力。

深入落实首都城市战略定位为安全生产工作提供有利契机。“十四五”时期是本市落实首都“四个中心”战略定位的决胜时期，安全生产与疏解非首都功能、调整产业结构和空间布局紧密结合，不符合首都功能定位的企业加速退出，产业结构优化，基础条件逐步改善，为安全生产工作创造了有利环境。

应急管理“四化三体系双基”总任务为安全生产工作提供策略路径。“十三五”时期北京市提出安全生产“四化三体系双基”总任务，“十四五”时期应急管理事业发展规划赋予“四化三体系双基”新的时代内涵，安全生产作为应急

管理的基本盘基本面，新时期总任务的提出为今后安全生产工作提供了策略路径。

## **2.面临的挑战**

**安全风险交织叠加对安全生产工作提出新的挑战。**建筑施工、道路运输、危险化学品等传统风险仍需加强防控，新技术、新材料、新工艺的大量应用及新业态的涌现带来各类新兴风险。城市各组成要素高度关联、高度耦合，各类“城市病”引发的综合性风险日益增加，安全风险防控压力进一步加大。

**重大活动密集对安全生产工作提出更高要求。**首都安全稳定直接关系党和国家工作大局，维护首都安全稳定是最大的政治责任。北京作为首都，重大活动密集，“十四五”时期，党的二十大、冬奥会和冬残奥会等重大活动都将在北京举行，这些重大活动政治性强、涉及面广、影响力大、规格高、要求严，完成好重大活动安全服务保障任务异常艰巨。

**人民群众对安全深切期望给安全生产工作提出更高标准。**安全生产是当前人民群众最为关注的民生热点问题，随着本市经济社会的快速发展和人民生活水平的不断提高，人民群众对安全生产的关注和期望也随之不断提升，因此对加强安全监管、改善作业环境、保障职业安全健康权益等方面要求越来越高，安全生产工作压力越来越大。

## **二、指导思想、基本原则和规划目标**

### **（一）指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会以及习

近平总书记对北京重要讲话精神，认真贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府关于加强安全生产工作的决策部署，坚持统筹发展和安全，立足新时期首都城市战略定位，加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，着眼从根本上消除事故隐患，实施安全生产精准治理，着力破解瓶颈性、根源性、本质性问题，全力防范化解安全生产领域系统性风险，坚决遏制重特大事故，有效降低事故总量，推进安全生产治理体系和治理能力现代化，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，为全面实现首都社会主义现代化和建设国际一流和谐宜居之都提供坚实保障。

## **（二）基本原则**

**人民至上，生命至上。**牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持以人为本、生命至上，强化红线意识和底线思维，始终把人民群众生命财产安全放在第一位，以对人民群众极端负责的精神抓好安全生产工作。

**系统谋划，标本兼治。**立足当前与着眼长远相结合，统筹发展和安全，把安全生产纳入落实首都战略定位、推进国际一流的和谐宜居之都建设、推动京津冀协同发展的重要内容，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

**风险防控，精准施治。**构建系统规范、防控有力的安全风险防控体系，瞄准重大安全风险，在补短板、堵漏洞、强弱项上精准发力，提升风险防范和化解能力，从源头上消除和管控风险，做到监管执法精准、预警发布精准、抢险救援精准。

**强化法治，社会共治。**坚持运用法治思维和法治方式提高安全生产法治化、规范化水平，深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，依靠法治筑牢安全生产屏障。以安全生产服务需求为导向，健全完善安全生产社会化服务体系，构建安全生产共建共治共享的社会治理新格局。

### （三）规划目标

到 2025 年，防范化解重大安全风险体制机制不断健全，安全生产风险防控体系逐步完善，经济社会发展安全保障更加有力，人民群众安全感明显增强。安全生产形势持续向好，一般生产安全事故全面压减，较大事故得到有效防范，重特大事故坚决杜绝。

到 2035 年，基本实现安全生产风险防控体系高效运行，重大安全风险防控能力大幅提升，经济社会发展的安全屏障基本形成，安全生产形势实现根本好转，人民群众安全感更加充实、更有保障、更可持续，安全发展成为本市经济社会现代文明的重要标志。

“十四五”安全生产主要指标

序号	指标名称	2025 年预期值	指标性质
1	单位地区生产总值生产安全事故死亡率 (人/百亿)	<0.9	约束性
2	10 万人口(常住人口)年火灾死亡率	<0.33	预期性
3	营运车辆万车死亡率	下降 10%	预期性

### **三、主要任务**

#### **（一）健全安全生产责任体系**

##### **1.强化党委政府责任**

推动本市各级党委政府深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述，强化党委政府领导干部安全生产红线意识。将安全生产纳入领导干部教育培训、日常谈话和提醒内容。深入贯彻落实《北京市党政领导干部安全生产责任制实施细则》，加强本市各级党委和政府对本市安全生产工作的领导。严格落实地方党政领导安全生产履责述职和“第一责任人”责任落实报告制度。健全党政领导干部带队督查检查安全生产机制，开展重要节日和重大活动针对性督查检查。

##### **2.夯实部门监管责任**

制定党政部门和中央驻京有关单位安全生产工作职责文件，明确市委有关部门、市政府有关部门和机构、中央驻京等有关单位安全生产工作职责。明晰危险化学品、建筑施工等传统行业领域安全监管职责，理顺新型燃料、储能电站等新行业、新领域安全监管职责。对新兴行业、领域的安全生产监督管理职责不明确的，按照业务相近原则确定监督管理部门，进一步完善产业基地等各类功能区安全监管职责。

##### **3.压实企业主体责任**

推进落实《北京市生产经营单位安全生产主体责任规定》，严格落实企业主要负责人安全生产第一责任人的法定责任。推动企业建立从法定代表人、实际控制人等到一线岗位员工的全员安全生产责任制，健全企业生产经营全过程安

全责任追溯制度，构建自我约束、持续改进的安全生产内生机制。推动企业建立以风险分级管控和隐患排查治理为重点的安全预防控制体系。推行《北京市生产经营单位安全总监制度实施办法（试行）》，完善企业安全管理体系。完善企业安全生产费用提取管理使用办法和审计监督机制，鼓励企业加大安全投入。创新开展企业安全生产主体责任落实及评估示范试点工作，切实落实企业安全生产主体责任。

#### **4. 严肃目标责任考核**

推动安全生产工作纳入本市高质量发展年度考核指标体系。健全安全生产督察考核长效机制，加强对各区、北京经济技术开发区以及市政府有关部门督察考核。开展事故目标控制评价工作，将评价结果纳入相关考核内容。严格落实安全生产考核“一票否决”和约谈、问责等制度。完善事故调查机制，建立事故暴露问题整改督办制度，加强对事故查处和责任追究落实情况的跟踪评估。

### **（二）优化安全生产法治秩序**

#### **1. 健全法规规章体系**

紧紧围绕北京“四个中心”城市战略定位以及疏解非首都核心功能战略任务，进一步健全完善符合首都安全发展需要的安全生产法规规章体系。修订《北京市安全生产条例》等地方性法规，推动《北京市危险化学品安全管理条例》等法规规章制定。完善安全生产法规规章“立改废释”工作协调机制。加强对安全生产执法检查、事故调查处理、行政执法案卷评查、典型执法案例等结果的运用，建立执法信息反



馈、立法评估与立法清理相结合的长效机制。

## **2.加强标准体系建设**

健全以强制性标准为主体、推荐性标准为补充的安全生产标准体系。积极培育发展安全生产团体标准、企业标准，推动建立政府主导和社会各方参与制定安全生产标准新模式。编制修订安全生产领域相关地方标准。完善高层建筑、大型综合体、综合交通枢纽、桥梁隧道、管线管廊、道路交通、轨道交通、排水防涝等安全技术标准。开展安全生产百项地标宣贯培训与实施效果评估工作。

## **3.提升监管执法能力**

深入推进“四位一体”应急管理综合行政执法体系建设，强化执法标准化、规范化、精细化、信息化，促进机制融合，加强考核评价，按期高质完成执法队伍标准化建设。全面落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度。完善行政处罚自由裁量标准，规范实施安全生产行政执法与刑事司法衔接制度。健全“互联网+执法”“风险+信用”监管机制，综合运用风险监测预警、隐患排查、信用监管、举报投诉、工伤保险等平台数据，利用云计算、大数据等信息技术手段，加强对执法对象风险分析研判和预测预警，实施差异化分类监管执法，切实提高监管执法水平。

### **（三）构筑双重预防控制体系**

#### **1.严格安全生产准入**

严格执行本市新增产业的禁止和限制目录。严格高危行业建设项目安全审查，完善建设项目安全设施“三同时”制

度。提高高危行业领域企业主要负责人、安全生产管理人員和特种作业人員等从业人員安全素质，严格执行“两个禁入”。严格危险化学品、非煤矿山等重点行业领域关键岗位操作人員强制配备与资格准入。

## **2.加强安全风险防控**

督促企业加强安全风险分级分类管理，逐一落实企业、车间、班组和岗位安全风险防控责任。建立健全企业安全生产风险报告制度，定期向相关监管部门报送安全风险清单。完善安全风险评估标准体系，印发《北京市安全生产风险管理实施指南》，持续开展安全风险评估工作，建立安全风险清单库和电子地图。建立安全风险评估动态更新机制，重点关注新增安全风险、等级升高的安全风险和综合叠加安全风险，实现安全风险评估常态化。建立健全重大安全风险联防联控机制，对存在重大安全风险的场所、区域进行重点防控，制定切实可行的防范化解措施。

## **3.精准排查治理隐患**

深入落实《北京市生产安全事故隐患排查治理办法》，督促企业健全和落实隐患排查治理责任制，利用信息化手段，持续推进企业隐患排查标准清单编制工作，实现企业隐患排查治理闭环管理，完善“职责明确、机制健全、标准清晰、政企互动、社会参与、保障有力”隐患排查治理体系。深入推进全市安全生产专项整治三年行动，建立专项整治成果评估推广应用机制，总结推广专项整治在责任体系、工作机制、制度规范和技术标准等方面的典型经验做法。加大重

点行业领域隐患排查治理力度，编制修订事故隐患目录，健全隐患排查治理长效机制和重大隐患治理督办制度，彻底消除事故隐患，有效防范事故发生。

#### **（四）强化重点行业领域安全监管**

##### **1.危险化学品安全**

依托第三方专业机构对危险化学品重点企业进行“体检式”安全筛查，建立危险化学品重点企业“安全内审”长效机制。制定并落实危险化学品“禁限控”目录，推动化工企业疏解退出。依据《涉及危险化学品安全风险的行业品种目录》，健全使用单位台账，建立使用登记报备制度，全面加强危险化学品使用安全管理。进一步加强烟花爆竹安全监管。加快推进危险化学品集中管理体系建设，研究推动北京市危险化学品物流枢纽基地建设。

##### **2.建筑施工安全**

督促参建各方落实安全生产责任，强化建设单位对工程建设全过程安全管理。加强工程建设安全监管，推进施工现场与建筑市场监管执法协同联动。严格依法查处转包、违法分包、挂靠、租借资质、超越资质承揽工程等行为，加大对重大工程、重点地区、高风险时段的监督检查力度。全面排查将原有建筑物改建改用为酒店、饭店、学校、体育馆等人员密集场所的安全隐患，依法查处违法建设、违规改变建筑主体结构或使用功能等造成安全隐患的违法违规行为。推动智慧工地建设，实施建设施工全生命周期管理。

### **3.道路交通安全**

深入实施公路安全生命防护工程，加快临水临崖、连续长陡下坡、急弯陡坡等重点路段和危桥改造整治。加强交通运输新业态管理服务，加大对新能源公交车、新能源出租车运营安全性的监督管理力度，强化长途客运班车和省际包车、危险货物运输和城市公共交通企业安全监管，综合应用各类监控数据，依法严厉查处超速、超员、疲劳驾驶等违法行为。构建适应新形势的农村出行运输服务体系，鼓励农村客运车辆安装使用卫星定位装置和视频监控装置。

### **4.交通运输安全（除道路交通安全外）**

深入开展铁路沿线安全整治，严厉查处铁路线路安全保护区内擅自建造建（构）筑物、取土、挖沙、挖沟、采空作业、堆放悬挂物品、上跨下穿管线、施工作业等违法行为。完善落实轨道交通工程全生命周期安全评价、评估制度，强化运营设施设备检测养护、运行维修等安全管理。强化旅游船舶安全管理。加强寄递企业安全生产基础能力建设，完善实名收寄、收寄验视、过机安检“三位一体”安全防控模式，推动邮件快件作业场所安全管理规范化。

### **5.消防安全**

建立健全城市火灾风险评估和监测预警机制，实施源头管控。推行风险隐患“自知、自查、自改”制度，发布火灾风险指南。进一步完善常态化火灾隐患排查整治机制，严格人员密集场所、高层建筑、大型商业综合体、轨道交通、文物古建等重点场所消防安全管理。健全电动汽车、电动自行

车等新材料新设备新业态火灾风险预估预判机制，优化落实本质安全措施。加强城市消防大数据库、火灾监测预警预报平台建设，强化消防车、防护装备、抢险救援器材和灭火器材的配备。进一步健全消防安全教育培训机制，开展社区民警、安全生产巡查员、街道(乡镇)和社区(村)工作人员、物业服务企业和火灾高风险场所职员、保安员、消防队员消防基本技能实操实训。

## **6.城市运行安全**

督促燃气供应企业落实对用户的安全服务责任，动态排查燃气设施安全隐患。全面摸排全市液化气用户基本情况，建立液化气用户台账并动态更新。推广应用燃气安全防护装置，推进管道天然气替代液化石油气工作。

强化电力设施保护区内线下隐患专项治理，逐线逐档核查线下隐患，按照隐患程度分级、分类登记造册，制定实施消除隐患工作计划。制定完善储能电站及相关产品的法规标准体系，规范储能电站总体布局、发展规划、设计施工、竣工验收、运行管理等相关标准，健全储能电站设备安全运行体系，全面提升储能电站安全管理水平。

加强城市供水、排水设施安全管理，重点排查治理大中型水利工程设施运行、供排水老旧管网等风险隐患，推进市政排水管网地理信息化系统建设。加快供热老旧管网改造，强化供热安全管理工作。

完善挖掘工程地下管线安全防护机制，推动工程建设、施工、监理和管线单位划定施工区管线保护范围、签订监护

协议，压实各方责任。

加强商场、机场、医院、大型超市、车站、学校、体育场馆、公园、养老院、风景名胜区等人员密集场所安全风险防控措施，完善落实人员密集场所人流监测预警制度，对重点场所流量实行分级监控管理。

## **7.重大活动安全**

创新重大活动安全监管工作模式，明确重大活动安全生产监管职责分工，完善重大活动安全生产保障机制，健全重大活动安全生产监管标准，探索重大活动服务保障管理运行机制，加快推进重大活动服务保障工作规范化进程。开展重大活动风险评估，建立重大活动人流监测预警和应急处置机制。建立重大活动风险提示告知制度和重大灾害性天气应对制度，明确风险等级和安全措施要求。

## **8.工贸安全**

推动企业采取风险监测预警、设备升级改造、自动化控制、联锁、机械防护和能量隔离等手段，提高本质安全水平。落实《粉尘防爆安全管理规范》地方标准，制定《涉爆粉尘企业粉尘防爆风险分级管控指南》，规范涉爆粉尘企业安全管理工作。制定印发《关于加强本市工业企业危险化学品使用安全生产分级监管工作的指导意见》，指导企业开展涉危使用安全风险辨识评估，确定安全风险等级，督促较大以上风险企业依法开展安全评价。提升金属冶炼企业重点岗位、重要设备、主要工艺安全管理水平，推动企业淘汰落后安全技术工艺、设备，实现转型升级或疏解退出。强化以酱腌菜

厂及存在附属污水处理设施为重点的工贸企业有限空间作业安全管理，全面开展风险辨识和专项培训，建立并执行作业管理制度，规范承发包管理，制定应急预案并开展演练。以连锁企业为重点，持续推动商业零售和餐饮经营单位开展安全生产标准化达标创建，提升商贸企业安全生产管理水平。

## **9.特种设备安全**

加强特种设备注册登记管理，建立以分类监管为基础，特种设备生产单位质量安全自我声明、使用单位安全自我承诺和检查检验相结合的安全管理机制。强化特种设备安全监管执法，加强行政许可事中事后监管，充分发挥专业机构与社会力量作用，形成特种设备安全共治。建立完善气瓶充装质量可追溯系统，动态监测特种设备超期未检情况，严格查处使用未经检验特种设备违法行为。改进电梯维护保养模式，调整电梯检验检测方式，推进电梯智慧监管新模式。完善电梯安全监管责任体系，推动电梯维保依“需”问“效”，优化配置检验检测资源，提升电梯安全水平。

## **10.非煤矿山安全**

严格非煤矿山建设项目安全设施设计审查和安全生产许可，组织开展地下开采矿山专项整治，持续推动非煤矿山关闭退出。推进尾矿库闭库、销库，鼓励采取尾矿综合利用方式减少尾矿堆存量直至消除尾矿库。推动金属非金属地下矿山健全完善人员定位系统和监测监控系统，露天矿山完善边坡位移在线监测和视频监控系统。建立完善尾矿库安全风

险监测预警信息平台，实现与企业尾矿库在线安全监测系统的互联互通。

## **11. 农林业安全**

深入开展“平安农机”创建活动，完善农机注册登记和农机安全检验制度，加强对重点农业机械、重要农时、农机合作社和农机大户的安全监管。规范沼气设施全周期管理，严格落实农村沼气设施安全管理责任。重点加强国有林区、国家公园、自然保护区、森林公园等自然保护地事故风险防控，强化林区基础设施建设安全管理。加大新一轮百万亩造林等重大建设工程安全监管力度。

### **（五）夯实安全生产基层基础**

#### **1. 加强基层安全生产工作**

加强基层安全监管机构建设，优化人员配置和力量配备。保持乡镇街道城市协管员安全检查力量稳定，持续加强区职能部门专职安全员队伍以及村（社区）巡查员队伍建设。完善和落实“街乡吹哨、部门报到”工作机制，通过“主动报到、下沉执法”的方式，合力解决基层安全生产的难题。强化基层安全生产服务职能，构建“放管服”改革、政务服务、政务公开、流程优化等全面融合协同服务的工作格局。

#### **2. 推进安全标准化提质增效**

推动企业自主开展安全生产标准化建设，建立与日常安全管理相适应、以安全生产标准化为重点的自主安全生产管理体系。健全安全生产标准化达标评审管理制度，加强安全生产标准化规范建设，突出企业安全生产标准化自主创建，



实现安全生产现场管理、操作行为、设备设施和作业环境的规范化。推动企业安全生产标准化达标情况与企业信贷信用管理、评先创优、差异化管理、工伤保险费率、安全生产责任保险费率等挂钩，进一步调动企业创建积极性。

### **3.加快安全专业人才培养**

实施高危行业领域从业人员安全技能提升专项行动，严格企业主要负责人、安全管理人员安全生产知识和管理能力考核，以及特种作业人员安全技能培训考核。加强安全科学与工程专业技术领军人才和青年拔尖人才培养，造就高端安全科技创新人才。完善与理论研究、技术创新、装备研发和应用研究等工作相适应的科技人才激励机制。健全安全生产监管干部培养与使用体系。

### **4.加强安全生产宣传教育**

建设“北京安全科普知识体系”知识图谱，以“知识库”“专家库”“影像资料库”为基础，打造“三库一谱”的安全生产科普宣教工作格局。全面落实“谁执法谁普法”普法责任制，扎实推进安全宣传“五进”工作，组织开展安全生产月、安全生产法宣传周、“法律十进”及“以案释法”等宣传活动。深入开展“直击安全现场”“首都安全之星”等专栏宣传。持续开展安全文化建设示范企业（集团）、青年安全生产示范岗建设。加大市级综合减灾与安全示范街道（乡镇）、安全社区和安全文化建设示范企业创建工作力度，引导支持国际安全社区建设。

## **（六）强化安全生产科技支撑**

### **1.强化科技创新引领**

健全完善科研创新体制机制，构建企业为主体、市场为导向、产学研相结合的应急管理科技生态链。深入开展事故形成机理和演化规律、复合事故风险防范与应急救援等重大理论研究。加快安全生产领域新技术研究应用实验室建设，推动安全生产科技创新资源开放共享。积极推广信息化、智能化、无人化的安全生产风险监测预警装备，重点提升危险工艺设备的机械化自动化水平。推广安全风险防控和隐患排查治理技术与装备，加强重点行业领域先进技术装备的推广应用。

### **2.加强安全生产信息化建设**

推进安全监测系统、隐患排查治理系统、安全预警系统、事故应急响应系统、事故应急救援系统、事故应急指挥系统等多系统的协同集合，实现安全生产全过程信息化管理。整合现有安全生产监管信息系统，建设“互联网+监管”系统，完善监管数据综合应用、协同监管数据推送和反馈、监管投诉举报等内容，实现监管事项全覆盖和监管过程全记录。完善安全风险监测预警系统，全面汇总高危企业风险要素基础数据、感知数据和相关共享数据，构建风险监测指标体系和监测预警模型，实现安全风险监测、评估、预警和趋势分析。

## **（七）构建社会共治安全格局**

### **1.完善社会化服务体系**

培育引导专业能力强、社会信誉好的行业协会、科研院

所、行业领军企业等社会力量参与安全生产治理，为政府监管和企业安全管理提供技术服务。完善政府购买安全生产服务指导目录，将安全生产社会化服务列入鼓励创业的指导性目录。鼓励企业向注册安全工程师事务所购买技术服务，或开展安全生产委托管理服务。鼓励中小微企业采取订单式、协作式购买技术服务开展安全生产管理。建立安全生产社会化服务信息平台，推动安全生产服务需求和供给资源的共享对接。严格落实技术服务机构评价结果公开和第三方评估制度。

### **2.充分发挥市场机制推动作用**

在非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼等高危行业领域强制推行安全生产责任保险，在大型群众性活动、人员密集场所以及涉及水、电、气、热等城市运行领域重点推行。加快建立保险机构和专业技术服务机构等广泛参与的安全生产社会化服务体系。充分运用安全生产责任保险差别费率和浮动费率的杠杆作用，推动企业加强安全管理。建立安全生产责任保险信息化管理平台，加强对保险机构安全技术服务情况在线监测。充分运用社会力量对保险机构安全服务进行评估，确保安全服务质量。

### **3.加强安全诚信体系建设**

督促企业建立安全承诺制度，向社会和全体员工公开落实安全生产主体责任情况。深入推进安全生产信用分级分类监管，根据企业安全信用等级实施差异化的监管措施。加大

安全生产失信惩戒的力度，从根本上解决安全生产失信行为反复出现、易地出现的问题。

## **（八）完善安全生产应急救援体系**

### **1. 夯实企业应急基础**

完善应急预案管理与演练制度，加大对企业应急预案监督管理力度，加强政企预案衔接与联动。强化重点岗位、重点部位现场应急处置方案实操性监督检查，强化制度化、全员化、多形式的应急救援演练。建立企业应急预案修订与备案制度。推动规模以上高危行业领域企业加强专兼职应急救援队伍建设与应急物资装备配备，建立内部监测预警、态势研判及与周边企业、政府的信息通报、资源互助机制。实施以基层为重点的实战化应急演练活动，提升自救互救技能。

### **2. 提高应急处置能力**

健全完善符合本市安全发展实际的应急预案体系，实现对主要安全生产风险的全覆盖。加快推进危化、电力、非煤矿山、消防、交通和水电气热等领域市级专项预案的修订工作。根据全市产业布局、交通状况和事故特点，合理布局各专业应急救援队伍。明确市、区两级专业应急救援队伍的建设主体，制定各专业应急救援队伍建设标准，提升规范化标准化建设水平。推动工业园区、开发区等产业聚集区内企业联合建立专职救援队伍。完善邻近各区之间的跨区域联合救援机制，完善事故现场救援统一指挥机制。

### **3. 强化应急保障实效**

加强应急救援基础数据库建设，完善应急救援装备技术

参数信息库，建立应急救援基础数据普查与动态采集报送机制。加强应急装备实物储备，建立实物储备和协议储备相结合的储备机制，构建应急装备储备与调度管理平台。完善安全生产应急装备储备与调运制度，健全各区应急救援资源共享、快速输送与联合处置机制。制定应急救援社会化有偿服务、应急装备征用补偿、应急救援人员人身安全保险等政策。建立健全专家全程参与事故预防和处置的决策咨询工作机制，充分发挥专家的辅助决策作用。

#### **四、重点工程项目**

##### **（一）安全风险防控能力提升项目**

在危险化学品、非煤矿山等高危行业领域，开展风险辨识、评估、分级管控和监测预警等全过程的风险防控试点示范工作，摸清安全风险底数，健全完善安全风险监测预警系统，推动重大危险源企业、危险化学品重点企业等物联数据、视频监控接入危险化学品风险监测预警系统，强化监测值守，实现企业安全风险防控线上监测预警。开展临空区域及重点区域风险评估试点示范工作，建立企业、属地政府和行业部门之间的风险评估信息共享和安全风险联防联控机制。推动建立园区集约化、可视化安全监管信息共享平台，实现化工园区内重大危险源企业、危险化学品重点企业安全风险监测预警。到 2025 年，初步形成统一高效、科学精准、资源共享、信息互通、联防联控、多元参与的安全风险防控体系。

## **（二）重大安全隐患治理项目**

持续巩固城市安全隐患治理和安全生产专项整治三年行动成果，聚焦危险化学品、非煤矿山、工业、消防、交通运输、建筑施工、地下空间、特种设备等重点行业领域，针对危害程度和整改难度较大的重大安全隐患开展“消隐工程”，从根本上消除和整改一批影响首都安全的重大安全隐患，实现重点行业领域重大安全隐患“存量清零、增量即增即消”的目标。按照“动态排查挂账、全程监督治理、严格验收销账”的工作机制，组织开展重大安全隐患排查挂账，分批有序进行治疗，防范遏制重特大事故发生，确保全市安全稳定。

## **（三）安全发展示范城市创建项目**

全面贯彻落实国家和本市关于推进城市安全发展部署要求，全市 16 个区持续推进城市安全发展各项工作任务，全力做好国家城市安全风险综合监测预警体系试点建设，积极创建国家安全发展示范城市。以“北京大数据行动计划”为契机，加强“城市大脑”建设，融合公安、应急、消防等业务数据资源，开展智慧社区、重大活动安保、消防设施监控等场景建设，精准感知城市安全风险，实现风险动态监控、智能预警、远程监管。建立城市安全发展长效评价工作机制，完善安全发展评价指标体系。组织开展对 16 个区城市安全发展状况评估，动态通报各区安全发展状况。2025 年，初步形成具有首都特色的城市安全发展体系，国家安全发展示范城市创建取得明显成效。

#### **（四）安全生产领域新技术研究应用实验室建设项目**

聚焦特大型城市安全生产领域关键技术攻关，按照重点实验室建设相关规定和要求，加大对本市安全生产领域重点实验室建设支持，积极开展燃气、有限空间、危化品使用、高空作业、城市管网等行业领域安全生产新兴技术应用研究。在“十四五”期间支持 3 至 5 个重点实验室，支持 15 个重点项目。

#### **（五）公共安全教育基地分类分级评估项目**

面向全市各类安全体验教育场所，组织开展公共安全教育基地分类分级评估工作，逐步确定一批公共安全教育基地，并实施科学化、规范化管理，充分发挥辐射和引领示范作用，大力提升公共安全教育水平，推动安全体验场所可持续发展。“十四五”时期，每年评估公共安全教育示范基地 5 个，共建成 25 个。

### **五、保障措施**

#### **（一）加强组织领导**

各区、各有关部门要按照职责分工，结合实际制定涉及本地区、本部门的主要目标任务实施方案，细化措施，落实责任，加强规划实施与年度计划的衔接，明确规划各项任务和重点工程的推进计划、时间节点和阶段目标。要充分发挥各级安委会统筹协调作用，协调解决规划实施中跨行业部门、跨地区的重大问题，确保规划实施有序推进、重大举措有效落地。

## **（二）强化政策保障**

各区、各有关部门要加强地区和部门规划与安全生产规划实施的衔接，完善相应配套的政策措施。充分发挥重点工程项目的规划载体作用，按照事权与支出责任相适应的原则，完善财政和金融政策，健全市、区两级财政资金保障机制，为安全生产规划实施提供支撑和保证。

## **（三）加强监督评估**

加强规划实施监测评估，将规划任务落实情况作为对部门和各区工作督察考核评价的重要内容。由应急管理部门组织开展规划实施年度监测、中期评估和总结评估，跟踪进展情况，分析存在问题，提出改进建议，加强督促落实，确保各项目标如期实现。



# 北京市“十四五”时期应急救援力量 发展规划

北京市应急管理局

2021年11月

# 目 录

一、“十三五”期间取得的成效 .....	72
(一) 力量体系建设不断健全 .....	72
(二) 应急救援能力持续提升 .....	73
(三) 队伍建设规范化水平逐步提高 .....	74
(四) 综合保障力度进一步加大 .....	75
二、“十四五”时期面临的形势 .....	75
(一) 面临的挑战 .....	76
(二) 面临的机遇 .....	76
三、指导思想、基本原则和主要目标 .....	78
(一) 指导思想 .....	78
(二) 基本原则 .....	79
(三) 主要目标 .....	80
四、主要任务 .....	81
(一) 统筹推进全市应急救援力量体系建设 .....	81
(二) 着力构建高效顺畅的应急救援指挥体系 .....	82
(三) 突出抓好专业应急救援队伍建设 .....	82
(四) 加大对我市国家综合性消防救援队伍建设的支 持力度 .....	83
(五) 加强对社会应急救援力量建设的指导服务 .....	83
(六) 充分发挥驻京部队参与首都应急救援的突击作用 ...	84
(七) 大力提升基层综合应急救援队伍的建设水平 ...	84

(八) 积极培育社会人群应急能力素养.....	84
(九) 不断增强应急救援力量建设的综合保障能力..	85
<b>五、重点工程项目 .....</b>	<b>85</b>
(一) 推进专业应急救援队伍装备升级换代.....	85
(二) 推动应急救援队伍综合性实训基地建设.....	86
(三) 实施应急救援队伍能力提升计划.....	86
(四) 建立专业应急救援队伍建设的标准体系 .....	87
(五) 打造应急救援领域专家智库.....	87
<b>六、保障措施 .....</b>	<b>87</b>
(一) 加强组织领导.....	87
(二) 跟踪考核监督.....	87
(三) 加大保障力度.....	88

# 北京市“十四五”时期应急救援力量 发展规划

为深入推进本市“十四五”时期应急救援力量发展，构建具有首都特色的应急救援力量体系，持续提升应对处置突发事件水平，更好地服务首都经济社会发展和安全稳定大局，根据《中华人民共和国突发事件应对法》《中共北京市委关于制定北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》等相关法律法规和文件，制定本规划。

## 一、“十三五”期间取得的成效

“十三五”时期特别是应急管理体制改革以来，全市各级党委、政府深入贯彻习近平总书记重要指示精神，按照市委、市政府总体部署，着力加强应急救援力量体系建设，全市应急救援力量的综合应急能力不断提升，突发事件应对水平大幅提高，在执行重大活动安保任务和遂行救援任务中，以实际行动维护首都地区安全稳定、保护首都人民的生命财产安全，圆满完成了“十三五”时期的各项任务。

### （一）力量体系建设不断健全

针对首都地区应对处置突发事件政治要求高、救援任务重的实际，推动形成了以国家综合性消防救援队伍为主力、专业应急队伍为骨干、社会应急力量为辅助、军队应急力量

为突击的首都应急救援力量体系。印发施行了《北京市国家综合性消防救援队伍职业保障办法（试行）》，积极落实面向消防指战员的各类优惠政策；圆满完成了3批次消防员招录任务，共向北京市消防救援总队（简称“市消防救援总队”）、应急管理部森林消防局机动支队（简称“森林消防机动支队”）和中国消防救援学院输送优秀青年2000余名。统筹抓好专业应急救援队伍的标准认定、调整补充、训练演练和日常管理，探索成立了北京市航空应急救援队，遂行以森林灭火为核心的综合应急救援任务，填补了首都航空应急救援力量的空白；组建市级森林消防综合救援总队，壮大了森林火灾扑救力量；与中国消防救援学院全面开展战略合作，组建了市级无人机侦测分队和森林灭火综合救援队。建立完善市、区两级应急管理社会动员组织体系与工作机制，市、区两级民政部门实名注册的社会应急力量达23支、志愿者4.5万余人。将参加非战争军事行动的驻京部队统一纳入首都应急救援力量体系，完善了军地联合应对处置突发事件的协作机制。

## （二）应急救援能力持续提升

突出战斗力标准，始终把提质强能作为加强应急救援力量建设的关键环节。对标对表国家应急救援员职业技能标准，抓好职业资格认定，培训应急救援人员2100余人次，1200余人取得国家“应急救援员”职业能力资格证书。统筹推进市级实训基地建设，建立完善国家综合性消防救援队伍与专业应急救援队伍、社会应急队伍之间协同训练、共同救

援等工作机制。搭建全市应急救援指挥平台，贯通政府职能部门、相关企业和单位以及应急救援队伍之间的沟通联系，推进应急救援力量之间信息互通、资源共享、协调联动。建立统一指挥、分区联动、快速响应的首都及周边地区救援联动与协作机制，健全完善了首都应急指挥机构方案和应对模式，提升各领域先期响应速度和快速恢复能力。

### （三）队伍建设规范化水平逐步提高

强化层级管理，坚持分类指导，健全完善制度，突出重点领域，加速推进应急救援队伍专业化、标准化、规范化建设进程。区分主管部门、行业部门和队伍组建单位等管理层级，强化行业部门的主导作用，压实队伍组建企业的主体责任，形成上下联动、横向协作、整体推进的工作格局。研究制定了《北京市应急救援力量能力提升三年行动计划（2021-2023年）实施方案》《关于统筹做好全市防汛抢险救援队伍应急准备工作的实施意见》，明确了各个类型应急救援力量的发展目标、主要任务和保障措施。制定出台了《关于进一步加强市级专业应急救援队伍建设的指导意见》《北京市市级专业应急救援队伍管理办法》等一系列政策规定，初步搭建了以日常管理、绩效考核、奖惩激励、各项保障等制度为支撑的正规化建设体系。组织制定了水、电、气、热、矿山、危化、建筑工程、道路抢险和运输保障、地震救援、防汛、水域等重点行业领域专业应急救援队伍建设的团体标准；将25支场地设施建设基础较好、救援力量配备合理、装备物资保障有力、队伍教育管理规范、专业处置能力突出

的队伍认定为市级专业应急救援队伍。

#### （四）综合保障力度进一步加大

不断优化应急救援队伍的规模和布局，充分挖掘利用现有资源的保障功能，为应急救援力量建设提供坚实支撑。与中国消防救援学院开展“一个专家库”“两支队伍”“四个基地”共建活动，会同学院出台了《关于进一步加强“两支队伍”建设的意见》等一系列制度规定，走开了校地合力推进应急救援力量建设的新方法、新路子。组织编制了市级专业应急救援队伍装备配备标准，按照优先满足急需、分期分批更新的原则，为市级专业应急救援队伍配备先进救援装备器材 1546 台套。研究制定《北京市灾害事故应急救援中相关费用的处理办法（试行）》，明确经费来源、支付对象、申请程序和发放办法。建立应急救援队伍建设重大项目专项资金保障机制，进一步拓宽资金来源渠道，逐步走开企业、社会组织等各方参与的多元化保障路子。

## 二、“十四五”时期面临的形势

“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家新征程的开局起步期，也是北京建设国际一流和谐宜居之都的关键期。安全发展贯穿于首都经济社会发展的各领域和全过程，应急能力建设事关人民生命财产安全，事关社会和谐稳定，事关“四个中心”建设大局，加强应急救援力量建设是提升应急救援能力的关键环节，在面临诸多挑战的同时，也迎来了难得的历史性机遇。

## （一）面临的挑战

1. **市、区两级专业应急救援队伍建设还有明显短板。**队伍专业分布还不够均衡，部分产业集聚区、事故易发区、新兴高危行业领域的专业应急救援力量还有待加强，绝大多数市、区两级队伍由专职和兼职人员混编组成，救援装备配备数量不足、配置比较老化，尤其缺乏大型特种救援装备。

2. **科学有效的协调联动机制还未完全形成。**从构建应急救援指挥体系看，统筹协调各级政府、各行业领域、各支应急救援力量共同应对突发事件的合作机制还不尽完善，应对处置突发事件指挥体制还需进一步优化和加强。从与驻京部队协作看，军地救援力量之间的联演联训联保常态化机制还没有完全建立起来。

3. **多灾和巨灾应对处置能力有待进一步提升。**面对多种灾害同时降临和造成巨大灾难的风险，无论是应急救援队伍的数量规模和实战能力、应急决策指挥机制，还是必要的物资、场地保障，都与有效应对处置多灾和巨灾的要求有较大差距。

4. **社会应急力量建设还需进一步规范。**社会应急队伍与专业应急队伍联训联演的路子还没有走开，队伍参与突发事件处置的组织调度、证件标识、现场管理、信息共享、人身保险和综合保障等机制还需健全，参加防灾减灾、紧急救援中的应急工作任务和范围还需进一步明确。

## （二）面临的机遇

1. 贯彻“总体国家安全观和防灾减灾救灾重要思想”对



**应急救援力量建设提出了更高要求。**总体国家安全观要求把安全发展贯穿社会发展各领域和全过程，防范和化解影响我国现代化进程的各种风险。受全球气候变化的影响，北京的防灾减灾救灾形势严峻复杂，强降雨、冰雪、高温、干旱、浓雾等极端天气仍是面临的主要灾害，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，城市在各种传统和新型灾害面前的暴露度和脆弱性显著加大，一种灾害链引发多类型、复合型灾害，孤立、局部危害转变为系统性循环危害的风险加剧。这就要求必须对涉及多领域、多层次综合管理问题的城市灾害系统性风险管理进行主动、深入的研究，提高应急救援力量应对全灾种全链条系统性安全风险的应对和处置能力。

**2. 落实首都“四个中心”功能定位对应急救援力量建设提出了更高要求。**“十四五”时期，随着国家改革开放进一步深化，北京在履行政治中心使命的同时，承担经济贸易、文化交流、科技合作等方面的国际交往日益增多，必须持续加强“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平。落实“四个中心”功能定位，统筹建好用好各类应急救援力量，全力确保首都地区安全稳定，是重要的前提条件。只有积极适应机构改革后应急管理领域拓宽、统筹行业部门增多、防抗救融合度增强的新特点，更加有力地整合全市应急资源，统筹推进全市应急救援力量建设，才能在服务首都“四个中心”建设中充分发挥保障作用。

**3. 保障城市安全运行对应急救援力量建设提出了更高**

**要求。**北京作为人口密集的特大型城市，人口、资源、环境方面的矛盾日益突出，城市公共基础设施处于满负荷运转状态，城市生命线系统日趋复杂、脆弱性增加，保障城市安全稳定运行的任务异常艰巨繁重。截止 2020 年底，全市城市轨道交通运营里程已超 700 公里；地下管线总长度超过 17 万公里，局部存在超期服役、腐蚀老化、高负荷运转现象；过境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突出。这些都要求必须以更大的力度，抓好应急救援力量特别是专业队伍建设，在维护城市公共安全中谋求更大作为。

**4. 首都人民群众不断提升的安全需求对应急救援力量建设提出了更高要求。**随着时代发展和人们生活水平的不断提高，首都人民群众对生命财产安全方面的保障需求日益提升，一旦遇到灾难事故特别是生命受到威胁时，热切期盼能够得到更好的应急救援保障。这就要求必须站在实现好、维护好、发展好首都人民群众利益的高度，始终坚持人民至上、竭诚为民，以更高的标准抓好首都应急救援力量建设，全面提升灾难事故应急处置能力水平，真正担负起维护首都人民群众安全的神圣使命。

### **三、指导思想、基本原则、发展目标**

#### **（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，全

面贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对北京重要讲话和关于应急管理工作的重要指示精神，按照“对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民”训词要求，从建立健全制度机制入手，构建科学完备力量体系，持续抓好战斗力建设，增强快速反应、应急机动、专业救援、综合保障能力，努力提升综合应急救援水平，着力建设专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍，为有效应对和处置各类突发事件、保障人民生命财产安全、维护首都安全稳定大局提供坚强的组织保障。

## （二）基本原则

**坚持立足当前、着眼长远。**准确把握应急救援力量当前建设与长远发展的关系，结合首都地区灾情特点和实际需要，聚焦防范和应对未来首都事故灾害等重大安全风险，以现有的各类应急救援力量为基础，通过持续抓好全面建设，实现管、训、用、保各个环节的有机统一，使应急救援力量能够随时满足应对处置突发事件的基本要求。

**坚持突出重点、整体推进。**抓好顶层设计，统筹规划、稳步推进应急救援力量建设各项工作。坚持以点带面，按照项目化建设思路，确立每个年度、各个时期应急救援力量建设的核心工程、重要项目，科学论证评估，拿出硬性举措，强力组织推进，确保按期高效完成，促进全市应急救援力量建设实现整体跃升。

**坚持平战结合、聚焦强能。**完善应急协调联动机制，根

据平时建设和遂行任务需要，贯通政府职能部门、相关企业和单位以及应急救援队伍之间的沟通协调，推进应急救援信息互通、资源共享、联合处置。妥善处理应急救援力量从事生产活动和抢险救援的关系，推动实现正常生产与应急抢险备勤、处置突发事件之间的有效衔接。

**坚持整合资源、综合保障。**统筹考虑各领域应急救援力量在人员、物资、资金等方面的需求，进一步整合现有应急救援力量，优化专业应急救援队伍的规模和布局，提升应急救援的效率。充分利用存量资源，深度挖掘现有潜力，对全市各部门、各区及驻京部队的应急资源进行合理布局，促进各方面资源的有机整合，实现资源共享。

### （三）主要目标

#### 总体目标：

到 2025 年底，全市应急救援力量建设突出短板基本补齐，突发事件处置和应急救援能力全面提升，基层应急救援能力显著增强，社会应急力量规范化建设水平进一步提高，应急准备、综合防范、快速反应、社会参与、巨灾应对和科技支撑等应急能力不断提升，应对处置重特大突发事件的整体效能持续提高。

#### 分项目标：

国家综合性消防救援队伍建设水平显著提升。组建完成 1 支支队级核生化应急处置专业队、1 支重型工程机械救援专业队、4 支水域救援专业队、7 支技术支持专业队。政府专职消防员与国家综合性消防救援队伍指战员的配备比例

力争达到 2:1。地下轨道交通疏散救援能力明显提升，高层公共建筑或住宅小区微型消防站建设率 100%，大型商业综合体消防安全管理达标创建率 100%，乡镇专职消防队、志愿消防队、小型消防站建设率 100%，村庄微型消防站建设率 100%。

市级专业应急救援队伍综合救援能力显著提升。市级专业应急救援队伍取得“应急救援员”国家职业资格人员比例达到 90% 以上、取得紧急医疗救护资格比例达到 90% 以上；每年至少集中开展 1 次专业能力提升培训、至少组织 1 次综合性应急演练。

社会人群应急能力素养显著提升。全市重点行业（场所）从业人员社会急救知识和技能培训率达到 50%-60%；本市居民社会应急和个人急救知识培训普及率累计达到常住人口总量的 25% 左右。

应急救援综合保障能力显著提升。建设 1 个综合性实训保障基地，每年组织不少于 1 次不同类型队伍参加的综合应急救援演练，每两年组织 1 次全市安全应急领域应急救援员职业技能竞赛。

#### **四、主要任务**

##### **（一）统筹推进全市应急救援力量体系建设**

落实《关于进一步加强市级专业应急救援队伍建设的指导意见》，加大高危行业领域安全生产应急救援队伍建设力度。支持市消防救援总队探索建立“一站一标准”装备建设模式，抓好基层消防救援装备转型升级。研究探索在乡镇（街

道)、村(社区)建立由辖区民兵、保安员、基层警务人员、医务人员等人员组成一支或多支规模适度的专兼职应急小分队,在学校、医院、商业综合体、高层建筑、地下轨道交通、石油化工企业等人员密集型单位和高风险场所建立专兼职应急队伍。将驻京部队参与非战争军事行动部(分)队纳入首都应急救援力量体系,充分发挥在洪涝灾害、森林火灾、地震灾害、核生化、突发公共卫生、社会安全等领域的专业特长和突击能力。积极联合相关部门采取协议部署、购买服务、征用补偿、公益志愿等方式,支持鼓励社会应急救援力量发展。

## (二)着力构建高效顺畅的应急救援指挥体系

依托全市大数据平台及“一网统管”建设,构建贯通市级专项指挥部和市、区、乡镇(街道)以及应急救援队伍之间的立体化、扁平化应急指挥“信息中枢”,配备单兵图传、卫星电话等应急通信装备,综合运用5G信息网、无线自组网、卫星通信网于一体的综合通信网络,打造多点移动指挥所。建立重大灾害事故救援现场通信保障体系,研究推进多种通信终端融合联通管理,加强快速反应、前突侦查、信息采集、现场组网、数据协同能力建设。

## (三)突出抓好专业应急救援队伍建设

研究制定规范专业应急救援队伍建设的不地方标准,到2025年底,建立起覆盖全行业领域、符合首都实际、统一注册管理的专业应急救援队伍建设管理体系。充分发挥无人机在航空应急救援中的重要作用,开展无人直升机森林灭火项

目产品研发和试点应用工作。各区根据地域环境、任务需求，为防汛抢险、森林灭火、水域救援、地震救援、石油化工救援、有限空间救援等专业救援队伍配备常用救援装备，定期开展技能培训和实战演练，提升应对处置和现场保障等能力。

#### （四）加大对我市国家综合性消防救援队伍建设的支持力度

加强市消防救援总队的城市消防、地震救援、高空山岳救援、水域救援、核生化救援、有限空间救援、特种设备救援等专业能力建设，落实《城市消防站建设标准》要求，大力推进小型微型消防站网络建设，提高火灾初期的扑救能力；深入推进市应急局与中国消防救援学院的战略合作，抓好学院无人机侦测队和森林灭火救援队“两支队伍”建设。加大各有关区对森林消防机动支队长期驻防大队的支持保障力度，在遂行全市森林火灾救援任务基础上，提升遂行驻区防汛等其他救援任务的能力。

#### （五）加强对社会应急救援力量建设的指导服务

研究制定规范社会应急力量参与应急救援行动的制度规定，摸清全市社会应急力量的分布、数量等基本情况，推动开展“以训促建”的社会应急力量规范化建设，区分山岳、水域和陆地搜救等专业类型，提供专业技能培训和应急救援行动规范，提升社会应急力量的专业化技术水平和规范化管理能力。探索建立优先就医抢救、公益活动优待、免费技能培训、志愿活动积分等保障激励机制，对参与志愿服务贡献

突出的组织和个人及时予以表彰，利用各种媒体广泛宣扬他们的先进事迹，营造有利于开展志愿服务活动的社会环境。

#### （六）充分发挥驻京部队参与首都应急救援的突击作用

依托首都应急管理体制和应急指挥体系，搭建统一的应急救援指挥信息平台，建立健全首都地区军民融合应急救援协作联动机制，构建军地应急救援力量联演联训体系，进一步细化商请动用驻京部队应急救援力量参加应急和非应急任务的工作流程及审批程序，根据突发事件处置需要，及时商请动用驻京部队应急救援力量支援开展处置工作。加强与驻京部队应急救援力量沟通联系，大力宣传驻京部队应急救援力量在遂行任务中的先进事迹，激发官兵抓实应急准备、圆满完成应急救援任务的内在动力。

#### （七）大力提升基层综合应急救援队伍的建设水平

紧紧围绕制约基层应急能力建设的突出矛盾问题，研究制定加强基层应急能力建设的制度文件，积极开展基层应急能力试点建设，研究探索基层应急能力构建模式，形成可观摩、可复制、可推广的经验。组织开展基层应急小分队队员能力提升培训，锻造以基层应急人员为主体的“一线”救援队伍，全面提升基层应对处置灾害事故的第一响应能力。

#### （八）积极培育社会人群应急能力素养

积极推动社会急救知识和技能培训进入学校、机关、企业、社区、农村、军营，广泛开展 AED 使用、心肺复苏、逃生避险等方面的知识普及和技能培养，努力提升社会急救知识和技能培训的覆盖面。在全市大型商场、影剧院、公园景



区、体育场馆、火车站、地铁、学校、重点企业等公共服务行业、高危企业、人员密集型场所的从业人员范围内，开展急救知识和技能培训，实现本市常住人口参加社会应急知识和急救知识普及培训率显著增长。

#### （九）不断增强应急救援力量建设的综合保障能力

不断完善具有首都特色的国家综合性消防救援队伍人员的薪资待遇、优抚优待等保障政策，激发广大消防救援人员的职业荣誉感和使命感。逐步健全专业应急救援队伍装备配备标准，突出重点区域和重点领域，为市级专业应急救援队伍配备大型救援装备、先进智能侦测装备、个体防护装备；建立符合队伍职能定位的应急物资库，有针对性地储备生产周期长、峰值需求高、救援消耗大、市场保障难等应急装备器材。加强应急救援培训演练基地建设，采取自建或购买服务的方式，全面提升市级专业应急救援队伍训练演练的基地保障水平。

### 五、重点工程项目

#### （一）推进专业应急救援队伍装备升级换代

针对地下排烟、石油化工供液、轨道救援与疏散等任务需求，配备适用、管用的各类装备；针对高层、地下、石油化工等灾害现场的侦查检测、人员搜救、有毒物质定量定性检测分析等难点，着重考虑配备新型搜救设备、远距离音视频通讯设备、快速多功能有毒有害物质定量定性分析、长时间照明、疏散指引等装备；针对重、特大事故现场，人员侦查、近距离救援等难题，重点加强履带式或轮式、侦检、机

器人，侦查、照明、载重无人机等新型智能化装备的配备；针对各种新技术、新材料的发展与应用，增配玻璃幕墙专用破拆装备、全功能切割锯、水下破拆工具组、电动破拆工具组等新型破拆设备；针对现阶段各类呼吸防护设备等个人呼吸防护装备现状，重点考虑配备具有通讯、定位、长时间使用功能的新型呼吸防护设备；针对化学灾害事故救援，着重配备侦检、堵漏、输转、洗消、化学防护等专用装备；加快配备单兵防护、灭火以及班组储、供水装备，满足队伍扑救森林火灾任务的需要；加强城市内涝、山体滑坡等专业救援、大型破拆、清淤设备、挖掘清障等装备的配备。

## （二）推动应急救援队伍综合性实训基地建设

采取自建或购买服务的方式，开展实训基地建设示范，具备开展水域救援、危化救援、地下空间救援、森林火灾救援、城市灾害救援等方面的综合应急演练保障能力，能够满足开展应急救援综合演练的保障要求，承担组织开展综合演练演习、考核比武竞赛等方面的任务，形成国家综合性消防救援队伍、专业应急救援队伍、社会应急力量、驻京部队应急救援力量联合训练、联合执行任务、联合保障的融合平台。

## （三）实施应急救援队伍能力提升计划

以国家“应急救援员”和“紧急医疗救护员”职业能力建设为牵引，统筹抓好专业应急救援队伍通用技能培训。区分水域救援、危险化学品救援、森林灭火救援以及水、电、气、热等城市运行生命线领域专业救援，分类实施能力提升培训，重点强化先进适用性装备操作使用、专业抢险救援实

战化训练、综合性应急演练等内容。

#### **（四）建立专业应急救援队伍建设的标准体系**

研究制定规范专业应急救援队伍建设的标准，在全市探索实行应急救援队伍双重管理，建立应急救援队伍准入制度、分级制度和考核制度，实现队伍管理层级化、专业化、区域化。处置应对突发事件时，市应急办、队伍主管部门或所在企业对应急救援队伍同时具有指挥调度权。

#### **（五）打造应急救援领域专家智库**

充分发挥首都人才聚集优势，加强与在京高校、科研院所、高新技术企业的合作，强化应急管理人才培养，建立应急管理专家咨询队伍，为应急管理工作提供决策咨询、技术指导、标准制定、安全诊断、应急会商等服务，汇聚各方专业力量为应急管理提供智力支撑。

### **六、保障措施**

**（一）加强组织领导。**各区、各有关部门要提高政治站位，加大规划实施的综合协调和统筹力度，认真研究解决规划实施过程中存在的突出问题，推动各项任务和建设项目顺利实施。要结合推进规划任务落实，及时调整完善相关制度机制，出台配套政策措施，为应急救援力量高质量发展奠定坚实基础。

**（二）跟踪考核监督。**要加强对规划实施情况的跟踪分析，建立健全考核激励机制，及时组织开展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，确保规划建设目标、任务和重点项目全面按时完成。

(三)加大保障力度。各区、各有关部门要加强应急救援力量建设资金保障，完善财政投入机制，统筹安排救援装备、基地建设、信息化建设和善后补偿等保障经费，探索建立企业、社会组织等各方参与的多元化资金筹措机制，夯实全市应急救援力量建设的经费保障基础。

# 北京市“十四五”时期应急管理 科技与信息化发展规划

北京市应急管理局

2021年11月

# 目 录

一、现状与形势	91
(一) 主要现状	91
(二) 存在问题	94
(三) 发展机遇	96
二、原则与目标	98
(一) 指导思想	98
(二) 基本原则	99
(三) 发展目标	100
(四) 总体框架	100
三、主要任务	103
(一) 应急科技创新能力提升和先进成果转化应用	103
(二) 智慧应急能力建设与提升	104
(三) 应急管理科研基地建设 with 人才培养	108
四、重大工程	109
(一) 北京市应急管理监测预警感知工程	109
(二) 北京市智能应急指挥调度工程	113
(三) 北京市智能救援实战工程	116
(四) 应急装备能力提升工程 (一期)	118
五、保障措施	120
(一) 组织保障	120
(二) 机制保障	121
(三) 资金保障	121
(四) 政策保障	122

# 北京市“十四五”时期应急管理 科技与信息化发展规划

为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，全面落实市委、市政府，以及应急管理部关于应急管理工作的各项决策部署，按照《北京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》、市领导在听取“智慧应急”建设时的指示要求、《北京市“十四五”时期智慧城市发展行动纲要》《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》，以及应急管理部《智慧应急“十四五”规划》《关于推进应急管理信息化建设的意见》《应急管理信息化发展战略规划框架（2018-2022年）》等相关要求，制定本规划。

## 一、现状与形势

### （一）主要现状

“十三五”时期，全市各级党委、政府高度重视应急管理、安全生产、防灾减灾救灾等工作的科技创新和信息化建设，始终坚持以人为本、生命至上的应急理念，加大应急管理科研支持和投入力度，加强信息化资源整合和平台建设，夯实信息化基础设施，强化精细化、科学化管理，促进应急管理信息化向数字化、网络化阶段跨越，为全面提升应急管理能力提供了有力的科技信息化支撑。

#### 1. 应急科技自主创新能力显著增强

整合调动首都科技资源，加强应急管理科技创新支撑体

系建设，命名一批安全工程学科建设实训基地和学科带头人，建立博士后工作站、院士专家服务站；创新管理机制和完善制度建设，出台《安全生产技术服务机构管理办法》，大力支持专业技术服务机构发展；帮助企业培育科技创新团队，评选百名优秀注册安全工程师，开展“百名安全监管干部与万家企业主要负责人对话谈心”和“百名安全生产专家服务万家企业”活动；推动企业安全科技示范基地和大型企业安全生产科技示范工程建设，鼓励研发机构与企业联合共建安全生产协同创新联盟；营造激发安全科技创新主体动力的制度和环境，引导市场主体参与安全生产科技创新，强化企业在安全科技研发、推广、转化中的作用。

## **2. 应急科技成果应用推广效果初显**

与市科委、市科协、市发展改革委等部门建立合作机制，申报推荐《安全生产监管大数据平台关键技术研究及轨道交通应用示范》《基于VR技术的安全生产监管典型场景隐患排查系统关键技术研发及示范应用》《安全韧性城市构建与防灾技术研究与示范》等一批科技项目；加快推广《撞击流式餐饮油烟净化设备开发与示范应用》等项目成果应用；组织编制《北京市安全生产领域科技工作实用手册(第一册)》，免费配发至市属国有企业、各区局及乡镇、街道；开展危险工种和危险场所作业“机械化换人、自动化减人”科技强安专项行动。

## **3. 应急管理信息化基础设施进一步夯实**

部署建设应急指挥信息网，开展“北京市 370M 应急指



挥窄带无线通信网”建设，实现 800 兆无线政务网与应急部 370 兆无线网同组语音互通，在副中心开展卫星地面站建设，不断完善应急通信网络体系；初步建成应急地理信息系统平台及重点应用，实现“一张图”功能，完成 18 张防汛专题图层、24 张防火专题图层和 18 张安全生产专题图层的制作；积累 21.2 亿条应急相关数据资源，基本形成安全监管和应急管理“一本账”，数据资源进一步丰富和完善，应急管理数据中心功能进一步提升。

#### **4. 信息化支撑监测感知和监管执法作用显著**

加快建设风险预防控制体系，建成安全风险云服务系统、隐患排查治理系统及城市三年行动隐患排查系统；建成企业台账管理系统，实现了全市 26.9 万家生产经营单位数据应统尽统和动态更新；升级改造安全生产行政审批及电子监察系统、安全生产标准化达标创建系统；建成危化品重大危险源监测预警系统、烟花爆竹监测预警系统，接入全市所有四级以上危险源共 198 处、三等以上尾矿库共 6 座和全市加油站的 8000 余路视频和传感数据；建成并推广专职安全员检查系统、安全生产行政执法系统，有效提升了行政执法信息化、规范化、标准化水平。

#### **5. 应急指挥信息化技术应用加强**

升级改造应急视频会议系统，实现由三个市级应急指挥中心直接指挥调度到街道（乡、镇）等功能；建成应急移动单兵系统，完成应急单兵在三个市级指挥中心、16 区和北京经开区的部署，基本实现市领导提出的“随时可看、随处可

看、看得清楚”和“必要时由市应急指挥中心直接调度到街道（乡、镇）”的建设要求；加强公共安全视频监控联网应用，建设视频图像平台，共接入包括“雪亮工程”等在内的14个视频图像系统，总计包含全市70万余路视频图像，覆盖全市危化、工业等39家企业、708座加油站及大部分区域的社会面、交通场站等。

## 6. 应急装备的科技支撑作用有所提升

与市财政局联合印发《北京市安全生产执法装备配备标准》，配合完成执法检查任务，科技装备在执法检查工作中作用有所加强；为市级专业应急救援队伍配备上千台套应急救援装备，为水域、危化领域的专业应急救援队伍配备装备器材（包括防护器材、气体检测、通信指挥、侦测搜救、应急保障等设备器材）；对8辆新购置BJ80车、4辆原有应急指挥车进行了升级改造，具备救援现场的卫星通信、视频会议、视频图像采集、网络办公等通信指挥调度能力，通过装备建设，充分提高了应急指挥和救援能力。

### （二）存在问题

#### 1. “理念问题”——科学文化素养和科创理念有待提升

各部门、各单位对突发事件发展规律的认识存在局限性，更多依靠资源、资本、劳动力等要素投入支撑应急工作，运用科技手段提升社会治理水平的意识有待提高，科技理念有待创新；需要顺应当前形势要求，加快从要素驱动发展为主的传统观念，向创新驱动发展的先进理念转变，发挥科技创新的支撑引领作用。应急管理科技在提升突发事件事前预

防、事中指挥救援、事后恢复和复盘溯源等方面支撑能力不足，日常监管执法工作和社会治理手段相对单一，监管效能偏低，应急人才及队伍科学文化素养仍需提升。应急管理科技基础规划还不完善，存在条块分割、布局不平衡、配置不均衡、共享机制缺乏等问题。

## 2. “眼力问题”——综合风险监测与灾害预警相对薄弱

监测预警和风险感知体系有待完善。面向安全生产和自然灾害防治的监测能力和预警能力还难以满足全域感知、全面监测、及时预警、安全可靠的性能需要。多灾种和灾害链综合监测、风险早期智能辨识能力不足，灾害风险预测预报预警准确度、时效性有待进一步提升。灾害监测预警所需的系统性、标准化基础数据支撑和数据信息共享机制有很大不足，未实现完备高效的监测数据接入与集成；基于大数据的事故形成机理和演化规律研究不足，智能感知预警与指挥系统支撑能力亟待加强。

## 3. “脑力问题”——应急指挥及监管执法智能化待提升

应急指挥集成环境建设需要进一步完善，应急指挥调度平台的终端覆盖还需要拓展和加强；现有应急指挥通信的容量、稳定性以及融合接入能力还有待加强，极端条件下的应急通信手段还有所不足；用于综合管理、辅助决策的信息汇聚、数据分析能力还有待提高；适应森林防火、防汛等专项应急需求的指挥系统模块还有待完善。应急管理的运行机制仍以业务驱动模式为主，信息共享程度不高，智能化水平不足，基于数据驱动的运行机制模式尚处于探索阶段。利用大

数据和人工智能等先进技术进行网络监管执法等技术手段尚待完善，距以智能化手段助力风险防范和精准治理的目标还有距离。

#### 4. “战力问题”——先进装备配备和救援实战仍需加强

应急装备产品科技含量不高，在重点领域一批“卡脖子”和关键核心技术尚未突破。危险化学品安全防控关键技术装备、森林防火救援专用无人机及配套系统、城市多参数感知设备等一批关键技术与核心仪器装备的科技瓶颈有待攻克。应急管理装备多以事中处置为主，事前预防装备和技术相对薄弱，主要依靠“事件推动型”被动发展，自主创新能力不强；专业装备缺乏、成套化设备较少，可靠性与环境适应性缺乏科学检验检测标准，部分技术仍落后于国际先进水平；事件现场处置能力不强，救援力量、物资、装备等调度能力不够，体系化、数字化、可视化作战能力存在较大差距。

### （三）发展机遇

#### 1. 党和政府高度重视应急管理科技与信息化发展

党的十九大以来，习近平总书记对应急管理和防灾减灾救灾系列重要论述，立意深远、思想深刻、内涵丰富，是做好防灾减灾救灾的重要指导方针，是应急管理科技与信息化工作的根本遵循，为应急管理科技与信息化发展提供了强大动力。习近平总书记在中央政治局第十九次集体学习时强调，要强化应急管理装备技术支撑，优化整合各类科技资源，推进应急管理科技自主创新，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。要加大先进适用装备的

配备力度，加强关键技术研发，提高突发事件响应和处置能力。要适应科技信息化发展大势，以信息化推进应急管理现代化，提高监测预警能力、监管执法能力、辅助指挥决策能力、救援实战能力和社会动员能力。市委、市政府印发《关于加快建设全球数字经济标杆城市的实施方案》，明确以高质量发展为主题，以供给侧结构性改革为主线，以科技创新为引擎，统筹发展和安全，促进数字技术与实体经济深度融合。

## **2. 新兴信息技术和科技创新为智慧应急发展提供支撑**

当前，科学技术越来越成为推动经济社会发展的主要力量，新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起，以云计算、大数据、物联网、工业互联网和人工智能为代表的新一代信息技术快速发展，特别是 5G、工业互联网技术突飞猛进，为数字化、网络化、智能化升级和人工智能应用提供了新的高速、智能平台，人工智能将在广域监测、大数据分析研判和精准预警方面发挥重要作用。中办、国办印发《关于深化新一代信息技术与制造业融合发展的指导意见》，对发展人工智能和工业互联网提出了新的要求。新技术为风险的感知、监测、防范、化解和事故灾害救援等各个环节提供了新手段，为应急管理提供了更多更强的技术性、工具性、方法性选择。瞄准应急管理现代化的内在要求，借助新一代信息技术发展大势，依托 5G、工业互联网、人工智能等前沿技术，引领和带动应急管理信息化建设智能化升级，是我们在“十四五”时期难得的历史机遇。

### 3. 智慧应急是应急管理现代化的发展方向

市领导高度重视智慧城市建设，多次主持召开智慧城市建设工作推进会，要求强化统筹调度，按照“四梁八柱深地基”分项逐一进行研究。市经济和信息化局先后印发《北京市“十四五”时期智慧城市发展行动纲要》《北京新型智慧城市感知体系建设指导意见》等文件，提出了智慧城市发展思路、发展目标、年度重点任务等。应急管理部先后印发《智慧应急“十四五”规划》《关于推进应急管理信息化建设的意见》等文件，对各省开展智慧应急建设，推进应急管理信息化高质量发展提出了一系列要求。智慧应急是现代信息网络技术与应急管理业务深度融合后形成的新业务形态，通过应急管理信息化建设和应用系统智能化升级改造，推进现代信息网络技术与应急管理业务深度融合，有利于促进体制机制创新、业务流程再造和工作模式创新，推进应急管理数字化转型赋能，提高监测预警、监管执法、指挥决策、救援实战和社会动员能力，逐步改变传统经验式、粗放化的应急管理方式，向科学化、专业化、精准化和智能化转变。

## 二、原则与目标

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和习近平总书记关于应急管理的重要论述精神，全面贯彻市委、市政府和应急部关于应急管理工作的决策部署，按照市领导在听取“智慧应急”建设时的指示要求，《北京市“十

四五”时期智慧城市发展行动纲要》和《北京新型智慧城市感知体系建设指导意见》，以及应急管理部《智慧应急“十四五”规划》和《关于推进应急管理信息化建设的意见》等文件要求，全面提升应急管理科技信息化能力与水平，促进应急产业发展，为推进应急管理的法治化、协同化、智能化、社会化进程提供科技与信息化支撑保障。

## **（二）基本原则**

### **1. 坚持统筹规划、协调发展**

强化顶层设计，坚持统一规划布局、统一部署模式、统一技术标准、统一数据汇聚，加强对全市应急管理科技与信息化工作的统筹指导。全面衔接我市及应急部相关规划，遵循应急部“四横四纵”总体框架，依托我市共性基础服务平台及应急部信息化基础设施，按照集约化原则发展科技与信息化。

### **2. 坚持业务驱动、实战主导**

紧密围绕应急管理、安全生产、防灾减灾救灾业务需要，聚焦应急管理业务过程中暴露出的能力短板，坚持业务导向、问题导向、实战导向，规划一批关键业务的科研支撑和信息化建设项目，推动监测预警、监管执法、指挥决策、救援实战和社会动员能力的全面提升。

### **3. 坚持科技支撑、创新引领**

把握信息技术发展趋势，加强应急管理技术创新、应用创新和模式创新，以信息化推进应急管理现代化。推动云计算、大数据、物联网、人工智能、虚拟/增强现实、5G通信、

区块链、北斗导航等新一代信息技术深度应用，促进应急管理水平和救援实战能力的快速提升。

#### **4. 坚持软硬结合、体系化建设**

强化人才建设、制度建设、产业生态建设对应急管理工作的持续支撑保障作用，拓宽创新发展途径，培育发展北京特色的应急产业，鼓励政府、企业、社会共同参与应急管理信息化建设与运营，营造良性发展的应急科技生态体系。

#### **（三）发展目标**

牢固树立“人民至上、生命至上”理念，以“智慧应急”为牵引，以健全应急管理体系、提高防灾减灾救灾能力、减少灾害事故损失为目标，推进应急管理体制机制和工作模式创新。

到 2025 年，形成主动精准的监测预警能力、高效规范的监管执法能力、智能科学的指挥决策能力、精准有力的救援实战能力、统一有序的社会动员能力；实现监测预警动态精准、监管执法智能高效、指挥决策智慧科学、数据救援初见成效、社会动员保障有力、安全防护可控可靠、应急产业初具规模，有力促进首都应急管理体系和能力现代化，为构建与超大型城市应急管理能力和能力相适应的现代应急管理体系提供有力支撑。

#### **（四）总体框架**

北京市应急管理科技与信息化总体架构如下图所示：



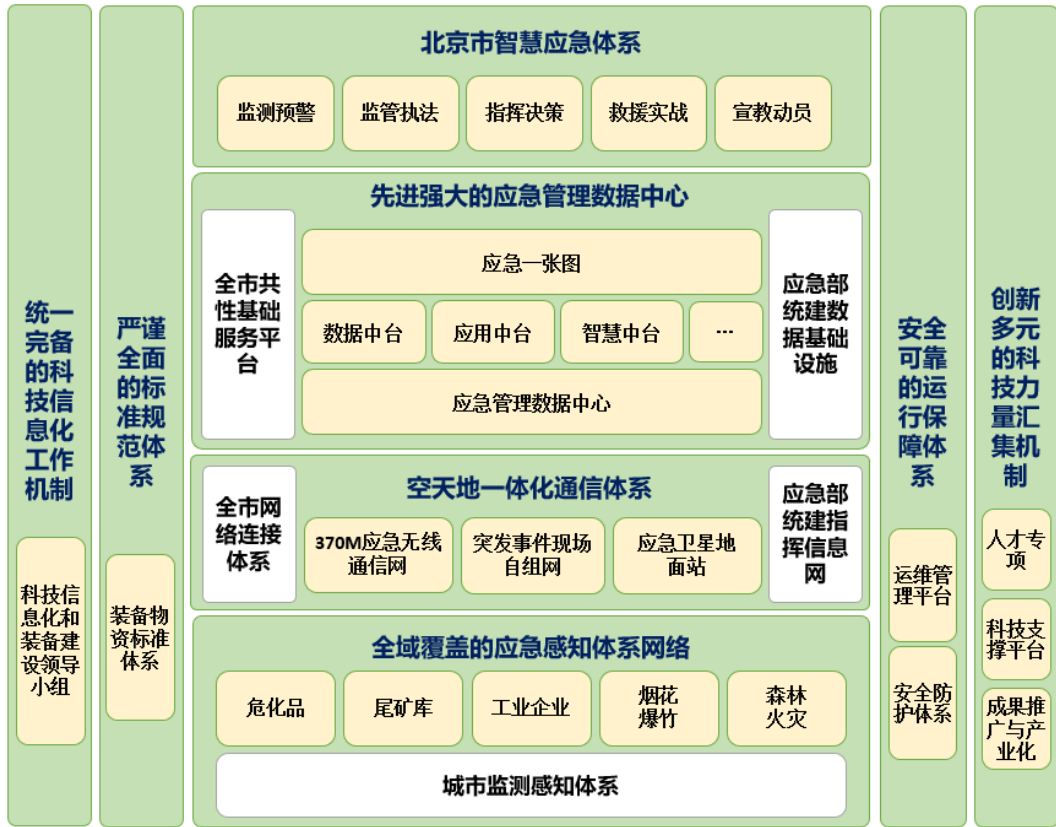


图 1 总体架构图

遵循应急部信息化“四横四纵”总体架构，依托智慧城市建设“七通一平一云”（京通、京智、京办、城市码、一张图、一套网、感知体系和大数据库平台）基础设施，以及应急部统建的指挥信息网、智慧数据中心等信息化基础能力，在原有信息化设施基础上，建设系统化、扁平化、智能化、人性化的新型智慧应急体系，与“一网通办”“一网统管”“一网慧治”实现无缝衔接。

“四横”是指由监测感知、通信传输、数据支撑、业务应用组成的四层体系。“监测感知体系层”通过安全生产数据中心的数据整合和市大数据平台的数据接入，实现各行业相关部门有关自然灾害、安全生产和城市运行安全的感知数

据获取；“**通信传输体系层**”在我市和应急部通信基础设施基础上进行补充和延伸，推动实现空天地一体、全域覆盖、全程贯通、韧性抗毁、高速实时的应急通信网络；“**数据支撑体系层**”在市大数据平台和应急部大数据平台基础上，通过数据资源目录、共享交换等技术工具，实现信息资源的完善和整合；“**业务应用体系层**”以智慧应用支撑环境为基础，实现监测预警、监管执法、指挥决策、救援实战和宣教动员五个业务环节的全链条、智慧化应用体系。

“四纵”是指由信息化工作机制、多元科技力量汇聚机制、标准规范体系以及运行保障体系组成的科技信息化保障体系。“**信息化工作机制**”主要是在局科技信息化和装备建设领导小组的领导下，统筹规划全市应急管理科技信息化建设，推进形成全市应急管理科技信息化“一盘棋”工作格局；

“**多元科技力量汇聚机制**”完成关键技术攻关、科技力量整合以及应急产业生态的构建，推进社会科研技术支撑保障力量、教学科研力量的整合，弥补自身技术力量不足；“**运行保障体系**”负责从技术、管理和运维三方面建立起持续改进的保障机制，降低网络、系统、数据的安全运行风险，保障网络与信息系统安全、稳定、高效、可靠运行；“**标准规范体系**”结合应急管理工作实际，在“智慧城市”和应急部“智慧应急”统筹的标准体系框架下，完成应急管理标准规范体系的构建，保障跨部门、全流程的科技与信息化体系建设。

### 三、主要任务

#### （一）应急科技创新能力提升和先进成果转化应用

健全完善应急管理科研创新体制机制，加快应急管理科技协同创新能力建设，构建政产学研用协同的首都应急管理科技创新机制与模式，打造专业化、社会化的技术支撑服务体系，构建企业为主体、市场为导向、产学研相结合的应急管理科技生态。

##### 1. 大力推进新技术在应急领域的研发及应用

针对应急管理的难点和痛点，积极推进新材料、新工艺、新技术等研发和应用，引导企业和科研机构在应急科技工作中突破创新，在物理、信息、材料、化学等学科交叉融合领域形成技术突破。促进泛在感知、物联组网、多元数据融合等前沿技术在监测感知体系的试点应用。培育一批低成本、高效能的新技术和创新型产品，从根本上解决应急管理工作中的成本效能矛盾，推动应急能力的跨越式发展。

##### 2. 健全完善科技协同创新与成果转化机制

充分调动各方积极性与能动性，创建适宜应急管理理论研究、技术研发、仪器装备研制、应用示范与市场转化的科技创新机制与成果转化模式。鼓励联合高等学校、科研机构和企业开展理论研究并建立产学研协同创新机制，推动建立科技成果转化与管理制度，建设一批机制灵活、专业人才集聚、服务能力突出、具有影响力的应急管理技术转移机构，推进具有科技成果评价、孵化及转化落地能力的应急管理科

技成果服务平台建设。

### **3. 推动应急产业发展**

激发市场活力，吸引社会力量参与应急管理科技与信息化建设，培育一批合作意愿强烈、技术实力雄厚的领军企业。加强规划布局、指导和服务，适应现代产业发展规律，推动构建智慧应急产业体系和投融资服务体系，针对应急管理业务涉及的监测预警、现场救援处置等实际需求，从传感设备、通信装备、智能机器人等领域着手，推动应急产业快速发展。

### **4. 加强科技成果示范推广**

坚持问题导向，激发市场需求，面向重点行业领域，打造应急产品试点应用示范工程。针对各类应急业务场景中的痛点难点问题，开放应用场景，明确相关的业务领域、功能需求以及可提供的数据资源，以“揭榜挂帅”的方式，推动各方资源积极参与科技创新与科研成果落地，鼓励一批解决实际业务问题的“首场景”应用落地示范。

## **（二）智慧应急能力建设与提升**

针对首都应急工作特点，夯实信息化基础支撑体系，聚焦应急管理监测预警、监管执法、指挥决策、救援实战以及宣教动员能力建设，促进信息技术与应急管理业务深度融合，解决实际业务过程中的难点和痛点，提升应急管理的智能化水平。

### **1. 监测预警能力建设**

提升安全生产监测预警能力，扩展接入各类重点监管对

象，研究构建标准化、智慧化的风险监测指标体系，实现对高危行业企业安全生产风险的智能识别和自动预警。

提升自然灾害监测预警能力，全面汇聚共享各渠道自然灾害监测预警数据，建设典型自然灾害监测预警模型库，构建多灾种和灾害链综合监测体系，形成风险早期识别和预报预警能力，为自然灾害防治和应急救援提供信息支撑。

提升城乡安全监测预警能力，汇聚城乡安全运行相关的城市风险感知数据，逐步补齐农村和边远区域安全风险监测短板，提高城乡重大风险防控与突发事件处置能力，为首都城市运行安全管理提供保障。

提升风险防控智能化水平，建设智能化风险诊断评估系统，打造“安全风险一张图”，实现安全风险全生命周期管理，支撑全市范围内的安全风险辨识、风险上报、风险评估及应急处置能力评估工作，从源头上防范化解重大安全风险。

## 2. 监管执法能力建设

配合“一网通办”建设，提升应急管理服务能力，优化群众体验感。

促进各类数据的关联贯通和综合研判，集成实时监测数据、视频监控数据、监管执法数据等多维信息，基于知识图谱等提供全量法律法规以及执法行为检索，进一步提升监管执法效能。

加强执法体系的标准化、规范化、智能化建设，推动视

频巡查、网上执法、电子文书等新型执法模式的试点应用。

### **3. 指挥决策能力建设**

加强信息的汇聚与整合能力，提升信息的时效性与针对性，完善数据动态接入技术手段，为应急指挥决策提供系统、全面、实时、精准的数据保障和信息支撑。

强化应急指挥统筹调度能力，提升突发事件应急处置水平，打造贯通、协同、高效的应急指挥调度体系，支撑保障应急指挥过程的集中、统一、协同，提升重大突发事件应对过程的统筹协调和快速响应能力。

提升指挥救援智能支撑能力，丰富完善预案库与案例库建设，推进关联信息获取、态势推演、损失评估、相似案例推送等信息化能力建设，为指挥救援提供智能化辅助支撑。

### **4. 救援实战能力建设**

打造数字化战场，丰富现场救援技术手段，促进多源信息融合，强化面向救援实战需求的灾害现场人员定位、信息获取与态势感知能力，实现现场态势全时可见，为现场救援提供信息支撑与技术保障。

提升极端环境下的现场应急通信保障能力，强化现场通信组网能力，确保现场信息的上传下达，保证突发事件现场通信安全稳定畅通。

提升无人装备的运用水平，加强智能无人装备在复杂环境探索搜寻、危险环境抢险救援、森林灭火等应用场景的应用，增强极端环境下的应急实战能力。

构建全市健全统一的应急物资保障体系，实现应急物资的统筹使用、合理储备、智能调度、实时跟踪、全程可控，为救援实战物资管理提供信息化保障。

## 5. 宣教动员能力建设

加强社会动员力量管理，充分利用应急部统建系统和其他移动客户端，全面掌握社会力量专业技能、装备配备等基本信息，加强对安全生员、灾害信息员、应急志愿者的集中动态管理。

构建应急在线宣教网络，依托我市和应急部现有资源，丰富宣教手段，扩大应急科普宣教覆盖面，普及安全知识，提升公民安全意识，提高自救互救能力。

结合我市和应急部统建系统，实现隐患举报、灾情报告、社会力量指挥、人员有序转移、物资调配分发等功能，提升应急社会响应能力。

## 6. 基础支撑能力建设

以 370 兆应急无线通信网、应急指挥信息网、应急卫星网络为核心，推动卫星通信、1.4G 无线政务网、5G 公网、宽窄带专网等多种通信手段融合，不断提升应急通信网络的覆盖度和稳定性，实现应急通信的立体连接、泛在连接和智慧连接。

基于市大数据平台以及应急部数据中心，推进跨部门、跨区域、跨层级应急管理数据融合应用，加强应急基础信息统一管理和互联共享，实现应急管理数据的时空一致和动态

接入，提升应急数据治理能力。

基于本市“一张图”，建设应急地理信息平台，为值班值守、突发事件处置、森林灭火和防汛调度等工作提供地理信息服务，为其他应急业务系统的地理信息应用打下坚实基础。

充分利用本市和应急部统建的基础共性信息化服务能力，建设数据丰富、功能齐全的应急知识库、模型库等智慧支撑体系，形成与应急部“应急大脑”和市“城市大脑中枢”融合共享、有机协同的应急大脑。

### **（三）应急管理科研基地建设与人才培养**

推动重点实验室、研发中心建设，坚持人才是第一资源的思想，加强内部人才梯队建设，积极吸纳外部社会力量，培养、引进一批应急管理领域的高端领军人才，建设技术过硬、层次合理、良性发展的应急管理科技人才队伍。

#### **1. 专业技术研发中心建设**

以应急管理实战需求为导向，瞄准科技前沿，依托中国消防救援学院、北京市应急救援应用技术研究中心等科研资源，集聚与优化各类创新资源要素，围绕自然灾害防治、安全生产事故防控、应急救援处置等业务环节的技术需求，规划建设一批专业技术研发中心、重点实验室和工程中心。

#### **2. 专业科研人才队伍建设**

探索人才激励政策，建立适合科技创新、有利人才进步的人才管理机制，形成良性、可持续的人才培养环境。



加强科研队伍建设，打造优质科研团队，统筹高层次创新人才、青年科技人才、实用技术人才等队伍建设，加大科技人才奖励激励力度，推动形成一支结构合理、规模适当、素质优良的应急管理科技人才队伍。

### **3. 专业支撑服务团队和保障体系建设**

加强技术力量整合，推进教学科研资源、市场化技术服务资源与技术支撑保障力量的整合，加强与国内相关领域知名高校、科研院所及信息技术领军企业的长期稳定合作，完善监测预警、监管执法、指挥决策、救援实战、宣教动员各业务环节的技术和服务支撑体系建设，通过自建或购买服务的方式，探索与专业机构长期稳定的合作关系，建立稳定的支撑队伍，实现技术支撑能力的整体提升。

## **四、重大工程**

### **（一）北京市应急管理监测预警感知工程**

围绕应急管理业务需求，依托市大数据平台，充分利用应急部以及我市各部门和基层已有的监测感知体系，强化自然灾害、安全生产、城市运行等监测感知数据的实时获取能力，扩大监测网络的覆盖范围，提高灾情事故获取和核查效率，增强感知能力，建设“多层次、全覆盖”的应急管理监测预警体系。

#### **1. 自然灾害综合监测预警信息化工程建设**

建设自然灾害综合监测“一张图”。依托全市“一网统管”和监测感知体系建设基础，接入市规划自然资源委、市

水务局、市农业农村局、市气象局、市地震局、市园林绿化局等部门的监测信息，汇聚各部门的基础数据和灾害现场的监测感知数据，经过对数据和信息的集成融合，最终形成自然灾害隐患和预警数据的监测一张图，满足自然灾害现场态势感知、趋势分析和科学处置等应急管理业务需求。

推进多灾种和灾害链监测预警能力建设。针对灾害风险重点地区，基于地形地貌数据、自然灾害风险普查数据、综合监测数据以及历史灾害基础数据，结合灾害演进机理分析、灾害间的关联关系以及历史相似案例信息，运用大数据及人工智能技术，开展常态和非常态下的多灾种综合风险分析和评估，推演灾害发展过程以及发展趋势，对灾害发生和发展趋势进行预判和模拟，动态展示监测预警信息和模拟分析结果，为自然灾害监测预警、防灾减灾救灾及应急指挥决策提供科学有效的参考依据。

建设森林火灾监测预警系统。通过接入市气象局气象数据、市园林绿化局森林防火监测数据，重点解决火场天气气象监测预报、火场信息准确定位、火场态势监测研判和余火暗火探测等问题，实现火场气象全面把握、危险信息预先感知、重要信息及时获取，提高灭火救援的科学化、精准化和高效化。

建设综合预警信息发布管理系统。基于自然灾害综合研判和应急预案，快速确定灾害对社会生活影响范围，促进应急预警发布与公安、交通、城管等部门的数据贯通与信息交

互，自动生成具有人群针对性的自然灾害综合预警信息；利用突发事件预警信息发布系统、应急广播系统、移动应用程序等多种渠道，将灾害风险信息及时、精准、高效、有针对性地发布给应急责任人、社会公众和政府部门，提供风险信息的及时掌握、决策参考及处置反馈等功能支持，实现风险预警信息的靶向快速推送。

## 2. 安全生产风险监测预警信息化工程建设

优化安全生产实时监控系统。升级危化品监测预警系统，接入重大危险源监测预警系统数据，进一步扩展危化品生产企业、气体经营企业、重点化工企业、有限空间、粉尘涉爆及加氢站等的监测感知接入范围，推动企业开展危险化学品双重预防机制建设工作；接入其他部门危险化学品监管系统的电子标签（RFID）、卫星定位、视频监控等数据，实现危险化学品流向流量监控以及重要环节的安全监控；借助视频智能识别、物联网、大数据分析等技术，实现智能监测预警与风险识别，针对重大危险源开展安全隐患自动识别试点。

建设“工业互联网+安全生产”风险监测预警体系。配合市经济和信息化局，开展工业企业安全生产监测感知能力提升工程建设，探索将有限空间、粉尘涉爆等监管对象纳入感知监测预警体系范围；引导促进企业自用监测系统的功能拓展与完善，加强企业隐患数据共享应用，逐步扩展形成快速感知、实时监测、提前预警、联动处置、系统评估等新型能力体系，不断提升安全生产数字化管理、网络化协同、智

能化管控水平。

推进危险化学品信息资源整合。基于市大数据平台，充分整合市交通委危化品电子运单数据、市公安局剧毒易制爆管理等数据、市城市管理委瓶装液化气管理类数据、市教委院校实验室危化品管理数据、市市场监管局气瓶监管数据、市生态环境局固体废弃物管理数据，实现危险化学品生产、经营、储存、运输、使用和废弃处置的全生命周期信息共享和交换；建设完善危险化学品基础数据、业务数据、主题数据，为危化品管理业务应用和数据分析提供数据支撑。

构建危险化学品追溯体系。基于“长安链”和“城市码”的统一基础标识，构建全市危险化学品追溯体系，以“唯一追溯识别码”为基础，通过危险化学品“一物一码”电子标签，采集全市危险化学品企业生产、经营、储存、运输、使用和废弃处置各环节信息并写入区块链平台，构建危险化学品全生命周期区块链信息，实现对全市重点监管的 35 种危险化学品和工业气体的全流程追溯管理。

深化危险化学品大数据分析。构建危险化学品企业数据仓库，实现企业安全管理、政府安全监管、危险化学品全程追溯等信息的全景多维查询和统计分析；挖掘数据内在关系，分析危险化学品监管总体态势，实现危险化学品安全监管画像、预警研判和综合展示，支撑各部门对危险化学品全流程管理的整体态势把控；通过大数据分析，实现全市危险化学品生产经营企业的智能评估和动态分级，研究科学化、

智能化、系统化的风险源筛查指标体系，完善风险源智能分类分级和筛查统计技术。

推广危险化学品管理移动应用。针对不同的服务对象和工作场景，建设安全监管与综合调度系统移动应用 APP，实现危险化学品全程追溯、突发事件协同处置等应用，为监管部门提供各类信息的推送和危险化学品处置相关知识查询，辅助开展安全检查和应急救援，为危险化学品从业企业提供追溯信息的采集和日常安全管理服务。

优化安全生产经营监管系统。整合市应急局现有行政许可、标准化达标、执法检查、隐患排查等危险化学品监管业务相关应用系统，补充建设危险化学品经营使用登记、五项制度管理、专项整治、安全监管综合工作等系统功能，为危险化学品日常监管业务提供支撑；构建危险化学品管理法规体系知识图谱，提供检索和查询服务，提升监管执法效能，为精准监管、智能监管提供支撑。

## **（二）北京市智能应急指挥调度工程**

树立“全灾种、大应急”理念，加强信息汇聚、态势推演与综合分析研判能力，提升辅助决策智能化水平；打造“横向联通、纵向贯通、协同高效、平战结合”的应急指挥调度体系，实现市、区、街道（乡镇）三级贯通，提升应对重大突发事件的统筹协调和快速响应能力。

### **1. 建设应急管理时空数据中心**

提升应急数据管理能力。加强应急基础信息统一管理和

互联共享，升级完善应急管理数据中心，提升应急全维度数据治理能力；强化应急管理数据的及时更新，依托市大数据平台，实现多源异构时空应急管理数据的实时接入，构建实时数据库；加强应急管理数据分析和决策支撑功能，建设应急管理数据智能标签化体系，实现各类数据资源和数据项的关系描述和管理；提升数据服务能力，解决多层次、跨地域、多部门间的数据资源开放服务和业务协同问题。

建设应急地理信息平台。融合智慧城市“一张图”，以及应急管理部应急地理信息系统（EGIS），以应急指挥、森林灭火、防汛等业务工作为核心开展应急地理信息平台建设，包括构建应急地理空间信息数据库，开发应急地理信息的数据管理平台、融合服务平台和服务组件，构建应急地理信息门户等，满足各业务部门平常和战时对地理信息的使用需求；在应急部 EGIS 标准规范的基础上，结合本市应急管理的特点，建立一套相对完善的应急地理信息平台标准和规范，包括应急地理空间信息数据资源目录管理规范、应急地理空间信息数据内容规范、应急地理空间数据基础参照规范等。

## 2. 音视频信息融合系统升级

升级改造应急指挥视频调度平台，支持本市 1.4G、指挥信息网、电子政务外网及卫星等网络接入，并支持宽窄带集群、4G/5G 移动单兵等各类应急端设备接入。

强化数据融合汇聚。以智慧城市感知体系建设为基础，

依托市大数据平台，汇聚城市管理、公安、消防、园林、水务、气象、交通等部门的各类监测数据，加强市、区两级部门数据汇聚共享，强化向各区、街（乡镇）等基层推送数据。

### 3. 辅助决策智能化升级

建设智慧应急大脑。围绕应急管理、安全生产和防灾减灾救灾需要，充分利用市大数据平台共性服务能力，打造功能齐全、数据丰富的应急知识库、模型工厂等，形成与应急部“应急大脑”和本市“城市大脑”融合共享、有机协同的应急大脑。强化搜索结果智能匹配，支持应急管理有效信息在海量信息中的快速、精准发现，满足应急管理智慧化应用的算法、算力需求，形成应急管理全业务、多场景、智慧化的服务能力。

推进 AI 技术的深度应用。基于市大数据平台共性能力快速构建出符合应急业务需求的相关应用，形成“应用工厂”“应用超市”；构建智能应用服务引擎，强化视觉智能、遥感智能、语音智能、语义智能和知识图谱能力，全面支撑智能化应用；深入应用智能化决策分析模型，开展灾害事故区域的人口分布、关键基础设施损毁情况、道路通行能力等精准分析，提升应急指挥决策科学性和时效性。

### 4. 指挥调度系统升级改造

打造横纵贯通的应急指挥调度体系。实现市、区、街（乡镇）三级部署覆盖到村的四级视频指挥调度系统，满足市、区、街（乡、镇）和应急移动单兵大范围组会的需求，保障

市级领导随时随地了解掌握现场实际情况并指挥调度部署相关工作，提升应急指挥调度保障能力；为全市“一网通办”“一网统管”“一网慧治”建设提供无缝衔接式接口和服务，支持上下贯通、衔接有序的应急指挥体系的构建。

提升突发事件协同处置能力。加强突发事件信息共享，依托各部门现有突发事件处置平台，实现突发事件预案整合、预案制定、事故影响评估；当发生较高级别的突发事件，支持跨部门的突发事件协同处置，提供事故模拟和辅助分析等功能；依托现有应急指挥调度平台，实现全市应急物资、队伍、装备、专家等应急资源的信息整合，支持全市统一的应急资源指挥调度，实现应急资源的统一调配、应急队伍的统一指挥。

### **（三）北京市智能救援实战工程**

以实战需求为导向，打造智能化、扁平化、一体化的救援实战支撑体系。深化新一代信息技术在救援实战中的应用，打造数字化战场，强化远程决策支持能力；完善空天地一体化的应急通信网络，满足“全天候、全方位、全过程”的通信要求；建立“三级覆盖”应急物资装备资源库，推进应急物资管理一张图建设，形成共商、共建、共享的统一应急资源管理平台，提升应急物资管理调度能力。

#### **1. 现场救援信息系统建设**

打通应急现场数据链，打造应急现场战术互联网，强化现场信息采集、现场组网、数据协同、上传下达，提高体系



化作战支撑能力；探索全面获取灾害事故信息的新途径，提高灾害事故信息获取的及时性、准确性、有效性，为现场救援提供信息保障；促进多源灾害事故信息融合，运用信息技术深度挖掘大数据价值，建设智能化决策分析模型，可根据灾情、基于预案快速生成救援行动方案建议，实现精准救援。

## **2. 应急通信保障信息化建设**

完善以 370 兆应急无线通信网、应急指挥信息网、应急卫星网络为核心的空天地一体化的应急通信网络；试点并推广森林灭火指挥调度通信和信息化系统，提升森林火灾扑救指挥调度和火场通信等工作的信息化支撑保障能力；研究推进多种通信终端融合联通管理，加强快速反应、前突侦查、现场组网和数据协同能力建设。

## **3. 建设应急物资管理系统**

完善北京市应急物资和产品数据资源，整合应急物资生产厂商、社会生产能力、应急物流资源、应急物资等保障信息；依托“城市码”将全市救援队伍、物资、装备等纳入统一管理体系，建立实物储备、协议储备、生产能力储备相结合的“三级覆盖”应急物资装备资源库，推进与商务、税务、粮食和物资储备等部门的存储物资信息互联互通、系统对接和动态管理；强化物资统计管理能力，结合金民工程（一期）救灾物资管理信息系统，采集各应急物资分布点等保障信息，推进应急物资管理一张图建设，接入市应急指挥中心，实现应急资源统计管理可视化。

探索区块链技术在物资统计管理中的示范应用，形成生产、仓储、运输、发放全流程的数据同步与去中心化数据管理模式；强化应急物资调度能力，推进应急物资采购、储备、捐赠、管理、调配、运输和使用回收等全流程信息化管理机制；建设应急物资调度功能，实现应急物资生产运输、供给、捐赠、应用、监督等环节的动态管理能力，实现应急物资管理全程留痕、全程追溯；加强辅助决策能力建设，提高全市救灾资源综合协调调度能力，形成与商务、水务等相关部门共商、共建、共享的统一应急资源管理平台，实现全市应急物资信息共享、资源统筹、调运高效、保障有力。

#### **（四）应急装备能力提升工程（一期）**

根据本市应急管理和突发事件应急救援工作需要，充分利用已有的各类应急装备资源，推进自然灾害防治九大工程中的装备现代化工程建设，为应急管理工作人员和专业救援队伍等配备个人防护装备、应急指挥通信技术装备、移动应急指挥装备、智能无人应急救援技术装备、现场抢险救援技术装备、监测预警和灾害信息获取技术装备、森林火灾现场扑火装备、汛情监测装备、危化现场救援装备、有限空间科技监管装备、现场执法装备、综合保障装备等先进适用装备，提高应急装备智能化、现代化水平，完善装备保障体系，有效提升应急管理、监测预警、救援处置能力。

##### **1. 新型应急指挥通信技术装备配备**

配备先进适用的无线和有线通信装备，建立多网络的融

合通信平台，形成天地一体、全天候、全领域的应急通信保障能力。重点配备全地形应急指挥通信保障车组、通信指挥装备、宽窄带自组网电台和终端，通过对突发事件现场远距离应急通信、定位和音视频数据采集，实现突发事件现场与指挥中心的各类信息实时回传，为市领导的指挥决策提供保障。

## **2. 智能无人应急救援技术装备配备**

加大灭火机器人、破拆救援机器人、搜索机器人、无人机集群等成熟智能化、无人化应急救援装备的配备应用力度，推动由人灾直接对抗向依靠智能装备减人换人的模式转变，提升高危环境应急处置及救援能力。

## **3. 抢险救援技术装备配备**

按照救援装备系列化、通用化、小型化、标准化的原则，重点配备多功能化学侦检消防、特种应急救援破拆、水域水下救援、救援人员防护、应急排涝、森林火灾扑救等技术装备，提升应对多种自然灾害的抢险救援能力；为突发事件现场救援队伍配备现场急救、快速检测、紧急处理和医疗转运等装备，提升突发事件现场医学防护和救援能力。

## **4. 监测预警和灾害信息获取技术装备配备**

针对各类自然灾害和城市安全监测预警需求，重点配备汛情监测、尾矿库滑坡崩塌监测、危化品重大危险源监测、有限空间作业安全监测、智能感知等先进装备，提升监测预警的时效性和准确性；结合本市应急卫星地面站建设，推动

卫星监测监控应用，提升早期识别监测预警能力。

## **5. 现场执法装备配备和标准化建设**

推进执法队伍和人员执法专业装备、个人防护装备以及制式服装等配备应用，强化便携、智能先进适用的手持式分析仪、手持气体探测器等配备；编制安全监管执法装备配备标准，加强执法装备信息化、智能化建设。

## **6. 应急指挥车配备**

根据实际工作需要，为全市应急系统相关部门和各区应急局配备应急指挥车，统筹推进卫星通信、视频会议、图像采集等设备配备，实现突发事件现场全景态势感知、现场处置、指挥调度、现场办公会商等功能，具备同时应对多起突发事件的处置能力，为市领导开展应急移动指挥提供有效保障。

# **五、保障措施**

## **（一）组织保障**

在局党委统一领导下，由局科技信息化和装备建设领导小组统筹推进全局应急管理科技和信息化工作，充分发挥领导小组在顶层设计、基础设施、标准规范、政策资金等方面的统筹指导作用，逐级分解落实规划目标，明确责任分工，完善工作机制，落实工作责任。适时召开全市应急管理科技信息化工作会议，研究和深入分析本市自然灾害、安全生产和应急管理科技信息化重大问题，加强市、区两级科技信息化工作的集中统一领导，明确市、区的事权关系，加强与同

级相关部门的协调沟通，建立职责明晰、协同推进的工作机制，确保科技信息化建设与应急管理事业改革发展的一体推进。

## **（二）机制保障**

始终坚持与国家、北京市科技信息化发展相关规划协调一致，做好横向纵向的衔接工作，按照智慧城市“月报季评”指标体系，深化跨部门的数据汇聚共享应用。强化规划落实情况的过程控制，通过固化“业务部门提需求，科信部门抓统筹，支撑单位做保障”的科技信息化工作模式，狠抓工作落实情况，推进规划的各项工作任务顺利完成。建立健全以质量、贡献和绩效为导向的科技信息化成果绩效考核机制，合理评估科研成果的应用价值，以及数据、平台、应用等规划任务的执行情况、经济价值和社会价值。

## **（三）资金保障**

健全财政对应急管理科技与信息化发展工作的资金保障机制，充分发挥财政资金对应急管理信息化发展和科技创新投入的引领带动作用，引导企业在应急科技研发与信息化建设中加大投入力度。积极引导社会投资，放宽准入范围，降低准入门槛，充分调动社会力量参与应急管理科技信息化建设的积极性，探索多层次、多渠道、多元化的科技与信息化投资、建设和运营模式。厘清政府和企业的责任及权限边界，形成政府主导、企业参与的建设运营长效机制，为科技信息化建设和运行维护提供稳定的资源保障。

#### **（四）政策保障**

按照“智慧城市”建设政策措施，积极争取将重点工程纳入智慧城市重点建设内容，结合“首场景”“揭榜挂帅”“毛遂自荐”等政策优势，推动应急关键技术研发和新一代信息技术应用。积极探索应急管理科技与信息化建设中研发投入、建设运营、成果转化等环节的扶持政策，推进完善应急科技研发投入、应急产业扶持、应急装备自主创新的财政、税收支持政策，实现应急管理科技信息化的纵深发展。

# 北京市“十四五”时期应急物资 储备规划

北京市应急管理局

2021年11月

# 目 录

一、现状与形势 .....	126
(一) “十三五”时期取得的成效 .....	126
(二) “十四五”时期面临的形势 .....	128
二、指导思想、基本原则和规划目标 .....	130
(一) 指导思想 .....	130
(二) 基本原则 .....	131
(三) 规划目标 .....	132
三、主要任务 .....	134
(一) 完善平战结合的应急物资储备管理体制.....	134
(二) 提升应急物资储备能力 .....	134
(三) 统筹应急物资储备布局 .....	136
(四) 实现应急物资管理现代化 .....	137
(五) 提升应急物资保障协同能力 .....	138
四、重点建设工程项目 .....	139
(一) 应急物资储备需求评估工程 .....	139
(二) 应急物资法规政策和标准体系建设工程.....	139
(三) 市级综合应急物资储备库(保障基地)建设工程	140
(四) 应急物资信息管理建设工程 .....	140
(五) 应急物资储备保障能力提升工程.....	141
五、保障措施 .....	142
(一) 加强组织领导 .....	142
(二) 强化资金保障 .....	142
(三) 建立评估机制 .....	142



# 北京市“十四五”时期应急物资储备规划

应急物资储备是统筹发展与安全两件大事、体现坚持底线思维防范化解重大风险的重要工作，是应急管理体系和能力现代化建设的重要内容。为贯彻落实习近平总书记关于应急管理、防灾减灾救灾系列重要论述和对北京市重要讲话精神，按照市委、市政府关于应急管理工作的总体部署，加快健全统一高效的应急物资储备体系，全面提升全市应对突发事件的应急物资保障能力，依据《中华人民共和国突发事件应对法》《北京城市总体规划（2016年—2035年）》《北京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》和《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》等，制定本规划。

**本规划所称应急物资，是指为有效应对自然灾害和事故灾难，所需的应急救援保障物资和受灾人员生活保障物资。**

## 一、现状与形势

### （一）“十三五”时期取得的成效

应急物资储备是应对突发事件的重要前提和基本保障。“十三五”时期，在市委、市政府的坚强领导下，全市应急管理工作和储备工作深入推进、储备布局加快完善、应急保障能力持续增强。

1. 应急物资储备责任体制进一步完善。2016年修订的《北京市突发事件总体应急预案》明确了市应急委统一领导，统分结合、以分为主的分级分类应急物资管理体制。市发展改革委、市商务委负责应急物资储备的综合管理工作。市各专项应急指挥部办公室、相关部门、有关单位根据不同突发事件的种类，会同发展改革、规划、财政等部门，制定本领域、本部门应急物资储备计划，建设应急物资储备库，开展应急物资的监管、生产、储备、更新、补充、调拨和紧急配送体系建设等工作。2018年机构改革后，应急管理部门整合安全生产、民政救灾、防汛抗旱、森林防火、地震等部门应急管理工作职责，承担应急物资管理储备责任，根据“三定”方案履行“制定北京市应急物资储备和应急救援装备规划并组织实施，会同市粮食和储备局等部门建立健全应急物资信息平台 and 调拨制度，在救灾时统一调度”等综合管理职能，初步实现了应对处置自然灾害和事故灾难等突发事件所需应急物资储备管理的统一。

2. 条块结合、分级负责的应急物资储备格局基本形成。市、区两级政府相关部门作为应急物资的储备主体，分级落

实储备责任，重点加强能源物资、应急救援物资、生活必需品、医药物资、应急装备储备。同时，鼓励引导多灾易灾街道（乡镇）根据辖区灾害特点和实际需要储备一定数量的应急物资。在全国率先发布并不断优化完善《北京市家庭应急物资储备建议清单》。初步构建市—区—街道（乡镇）三级应急物资储备网络体系。市、区两级应急管理系统储备的物资涉及基本生活保障、应急装备与配套、工程材料与机械加工设备三个大类，188.44 万件套，广泛应用于防汛抗旱、地震救援、危化品等安全生产事故处置、森林防灭火、受灾人员救助各方面。全市受灾人员生活保障物资基本满足保障全市 1%常住人口的应急救助需求，物资品种、数量、规模居全国省级应急物资储备前列。

**3. 应急物资调运管理水平持续提升。**2018 年机构改革后，会同市民政局、市粮食和储备局完成市级救灾应急物资（即受灾人员生活保障物资）和专项应急物资划转。2019 年、2020 年，连续两年分批采购防汛应急物资。与市粮食和储备局建立应急物资调拨、暂存、年度计划沟通等 7 项工作机制。制定了《北京市应急救援物资储备管理办法（试行）》《北京市应急管理局应急物资管理办法》《北京市市级救灾储备物资调拨机制（试行）》等政策文件。加大应急物资保障跨区域统筹协调力度，与天津市、河北省应急管理厅（局）共同签署《京津冀救灾物资协同保障协议》。加强引导社会力量参与应急物资保障工作。依托第三方社会组织组建培养北京市灾害救助保障专业队伍，作为市级救灾物资调运保障专业

力量。与京东集团开展战略合作，签订了战略合作框架协议，有力保障了各类突发事件处置需要。“十三五”时期，先后为本市发生的森林火灾、暴雨洪涝灾害应急处置快速提供应急物资保障支撑。新冠肺炎疫情发生以来，及时采取行动、靠前协调保障，先后组织调拨市级应急物资 20 批次共计 5.3 万件（套）支持基层疫情防控工作。持续做好我市应急物资对外省市突发事件的应急援助工作，先后向湖北、河南、河北三省调拨 4 批次 6 万件（套）应急物资，支援受灾地区应对突发情况。

## （二）“十四五”时期面临的形势

“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，是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期，也是北京落实首都城市战略定位、建设国际一流和谐宜居之都的关键时期，还是北京市应急管理系统推进首都应急管理体系和能力现代化的关键时期。应急物资保障工作面临新的形势、新的任务和新的挑战。

**1. 党中央、国务院和市委、市政府对应急物资储备保障工作提出新要求。**新组建的应急管理部门肩负着整合优化应急管理资源的使命。实现应急物资的优化整合是新时代应急物资保障工作的重要方向。中央全面深化改革委员会第十二次会议明确提出，要健全统一的应急物资保障体系，优化重要应急物资产能保障和区域布局，建立集中生产调度机制，

健全国家储备体系，显著提高应对重大突发事件的应急物资保障能力。2020年以来，市委、市政府在新冠肺炎疫情防控过程中，多次就应急物资保障体系建设提出要求、作出部署，要求应急管理部门着眼多灾和巨灾应对，拿出应急物资保障能力提升的工作措施。

**2. 应急管理系统防范和化解重大安全风险的任务更加繁重。**党的十九届五中全会提出，要增强机遇意识和风险意识，实现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目标。全市自然灾害种类多样，暴雨洪涝、干旱、高温、大雾、冰雪、沙尘暴等灾害时有发生，与此同时，北京地处高地震烈度地区，由地震引发的大灾、巨灾防范工作不容忽视。伴随北京城市化水平不断提升，自然因素与经济增长、人口集中等人为因素相互交织叠加，各类灾害隐患和安全风险叠加。突发事件的关联性、衍生性、复合性和非常规性不断增强，系统性风险加剧，对经济社会的影响日趋深化。尤其是新冠肺炎疫情给世界经济带来了前所未有的冲击。灾害风险对国家总体安全影响越来越大，全市防灾减灾救灾工作面临的形势更为严峻复杂。

**3. 全市应急物资储备保障工作面临新的挑战。**长期以来，北京市应急物资储备在各类突发事件应对过程中发挥了应有的作用。但对标严峻复杂的突发事件应对需要，全市应急物资储备保障还存在较大的能力提升空间。对标建成规模适度、结构合理、管理科学、运行高效的应急物资保障体系的要求，全市应急物资储备保障还存在应急物资保障工作统筹

体制不完善、保障机制不健全、应对巨灾措施不完善、监督问效不到位等问题。要紧紧围绕提升应急物资统筹能力，以完善组织领导体系为重点，按照储备、管理、调拨并重的思路，着力补足工作短板、夯实工作基础、提升工作能力，进一步健全完善全市应急物资储备保障工作体制机制。

**4. 应急物资储备保障工作迎来宝贵机遇期。**新冠肺炎疫情发生后，习近平总书记就加强应急物资保障作出一系列重要指示批示。各级党委、政府高度重视，社会各界也十分关注应急物资保障工作。各方、各界对应急物资储备重要性的认识进一步深化和提升，营造了良好的应急物资保障能力提升外部环境。党的十九届四中全会对健全完善国家安全体系作出制度安排，为更好发挥应急物资储备保障国家安全奠定了坚实的制度基础。与此同时，大数据、物联网、云计算、5G等高新技术的快速发展，为精准监测预警、有效应对风险挑战提供了有力支撑。

面对新形势、新挑战、新任务和新要求，要切实增强责任感和使命感，认真落实习近平总书记关于应急物资储备保障工作重要指示要求，深刻分析我市面临的风险和挑战，坚持底线思维，保持战略定力，进一步提高我市应急物资储备保障的整体能力，为推动首都新发展，加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平提供安全保障基础。

## **二、指导思想、基本原则和规划目标**

### **（一）指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯

彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和习近平总书记关于应急管理、防灾减灾救灾重要论述以及对北京重要讲话精神，按照市委、市政府决策部署，落实首都城市战略定位，贯彻新发展理念和总体国家安全观，坚持人民至上、生命至上，立足北京、兼顾京津冀协同发展，以健全与经济社会发展水平相适应的统一的应急物资储备保障体系为目标，完善全市应急物资储备管理体制机制，加强多层次应急物资储备体系建设，不断提高重特大突发事件应对的物资保障水平，切实发挥应急物资在防范化解重大风险、维护首都安全稳定中的支撑保障作用，为应急管理事业发展提供坚强的物质基础。

## **（二）基本原则**

**1. 坚持统筹规划、健全体系。**立足北京实际，正确处理防风险和促发展的关系。以补齐能力短板、夯实工作基础为重点突破方向，加强应急物资储备保障总体规划和制度设计，系统推进应急物资储备资源要素整合优化，全面提升应急物资储备保障能力和水平。

**2. 坚持分类管理、统一调拨。**落实各级政府应急管理属地责任，合理划分各级政府有关部门应急物资储备保障事权，建立市委市政府统一领导、市区协同、各部门分工配合的应急物资储备保障管理机制，牢牢把握应对突发事件主动权。

**3. 坚持需求牵引、风险导向。**坚持应急物资储备与全市突发事件应对需求有效衔接，与提升人民群众安全感幸福感有效衔接，突出应急物资在防范应对重大安全风险的基础性

保障功能，科学确定应急物资储备品种、规模、数量，增强应急物资储备的针对性和预见性。

**4. 坚持平战结合、节约高效。**统筹好应急物资保障的社会和经济两个效益，倡导集约建设、协同储备、资源共享。持续优化政府储备模式，鼓励和支持社会储备，实施重要应急物资全产业链布局，合理把握平时建设与战时使用的关系，立足平时战时能力快速响应和即时转换协同，形成动态、整体、高效的保障体系。

### **（三）规划目标**

到 2025 年，我市应急物资储备基本能够满足本市发生重大自然灾害和事故灾难后，开展应急救援和受灾人员救助工作的需要。应急物资储备在全市应急管理体系的作用凸显，抵御极端风险的物资基础更加夯实，保障效率效能大幅提升，支援外省区市的能力进一步提升。

到 2035 年，我市应急物资保障能力全面提升，初步建成统一高效、科学完备、协同配合、及时可靠、安全可控，具有首都特色的应急物资储备保障体系。

**——制度体系权责清晰。**市委、市政府统一领导下，应急物资综合管理部门统筹协调，各相关部门按职责分工协作，统分结合、平战结合的应急物资管理保障体制基本形成。市、区、街道（乡镇）三级政府纵向支撑，各有关部门横向衔接，政府储备与企业储备互为补充的应急物资储备新格局基本形成。各级各类储备责任主体的储备定位更加明确，权责划分更加清晰，监督管理更加有力有效。



——**储备布局周密科学**。采取新建、改扩建、租赁等方式，科学评估、统一规划，因地制宜、统筹推进，建成以市级应急物资储备库为核心，区级应急物资储备库为支撑，街道（乡镇）储备库（点）为补充的市、区、街道（乡镇）三级应急物资储备体系。

——**储备品类规模优化**。形成与本市灾害综合风险相匹配的应急物资储备机制，政府物资储备在突发事件应急物资保障的基础作用进一步增强。到 2025 年，受灾人员生活保障物资储备总体规模在“十三五”时期基础上稳步增加，达到满足全市 1.2% 常住人口，约 28 万人的应急生活保障需求；应急救援保障物资储备总体规模基本能够满足同时开展两场北京市 II 级应急响应规模的重大自然灾害、事故灾难类突发事件应急救援需要，并预留一定的安全冗余。在储应急物资品类持续丰富，应急物资兼顾老人、残疾人、未成年人等特殊群体的救助、救援需求。

——**管理调度统一高效**。大数据、云计算、区块链、人工智能、5G、物联网等新技术在应急物资保障领域得到积极应用，建立起统一的全市应急管理信息系统，初步实现各相关单位储备的应急物资信息互联互通和“一张图”管理。新技术有效提升全市应急物资资源整合能力和统筹管理能力。

——**调运配送快速有力**。建立健全一系列鼓励引导社会力量参与应急物资保障工作的机制。充分利用现代化物流力量，做好应急物资调运配送工作。突发事件发生后具备将首批区级应急物资 4 小时内、市级应急物资 6 小时内送达应急

处置现场，市级应急物资具备 24 小时内支援津冀地区的能力，确保应急物资关键时刻拿得出、调得快、用得上。

### **三、主要任务**

#### **（一）完善平战结合的应急物资储备管理体制**

**1. 完善应急物资储备保障统筹机制。**推动建立全市应急物资保障联席会议制度。应急物资综合管理部门依托联席会议制度组织协调应急物资储备保障责任主体，做好相关行业、领域日常性应急物资保障能力建设，提高应急物资统筹管理能力。推动建立紧急状态下应急物资统筹调拨机制。发生重特大突发事件，需要跨部门、跨区域保障应急物资时，启动应急物资统筹调拨机制，发挥应急办突发事件应对协调作用，视情组织协调应急物资协同保障，实现多灾、巨灾情况下重要应急物资统一调度、集中保障，提升紧急状态下指挥调度效能。

**2. 明确应急物资分级储备保障责任。**按照分级负责、相互协同的原则，推动市、区、街道（乡镇）形成与本级突发事件处置需求相匹配的应急物资保障能力。市级储备物资立足于保障全市性重特大突发事件处置需要，支持各区处置区域性重大或较大突发事件。区级储备物资立足于保障本区范围内较大和一般性突发事件处置需要，同时作为市级应急物资的补充，在必要时统筹调配使用。街道（乡镇）储备物资立足于保障辖区易发多发的一般性突发事件处置需要，为突发事件前期处置提供必要的支持。

#### **（二）提升应急物资储备能力**

**1. 建立应急物资储备与风险匹配机制。**突出风险管理在

应急物资储备中的导向作用，聚焦防范化解重大风险，完善与灾害综合风险相匹配的应急物资保障布局，提高处理急难险重任务能力。持续做好常态化灾害风险调查和隐患排查，以及政府、社会力量和企业、基层的减灾资源和综合减灾能力摸底。以隐患风险为依据，结合应急处置需要、群众生活习惯、民族习俗等，科学确定各级各类应急物资储备品种及规模，研究制定应急物资储备方案，提出常见应急物资的质量、规格、功能需求、技术规范等，实现应急资源快速供给、高效匹配。

**2. 丰富应急物资储备品种结构。**以有效应对重大事故灾害、满足人民群众日益增长的美好生活需求为目标，在相对统一、便于通用的前提下，丰富应急物资储备品种，分区域、分灾种储备不同类型应急物资，满足不同地区、不同群体的多元化需求，科学确定不同地区的储备品种目录，科学合理规划应急物资储备结构。市储备责任部门和各区政府明确应急物资年度采购规模和计划，并将所需资金列入本级财政预算。

**3. 不断完善应急物资储备模式。**坚持做好政府实物储备，聚焦易发多发灾害事故应对，着力储备生产周期长、市场流通量少、常用多用、易存耐储的应急物资，发挥好实物储备的基础保障作用。适当扩大协议储备、生产能力储备在应急物资总体储备中的比重。通过协议储备方式，着力储备市场流通性好、存储成本高、保质期短的应急物资，提高物资储备资金绩效。加快推进生产能力储备，聚焦多灾和巨灾应急物资保障，加强重要应急物资供应链管理，优化生产能力区

域布局，建立重要应急物资合格供应商和产能储备企业目录，提升应急物资生产动员能力，形成稳定可靠的应急物资市场保障。

### **（三）统筹应急物资储备布局**

**1. 科学规划应急物资仓储分布。**综合考虑区域灾害风险、物资需求规模、交通物流条件等情况，开展应急物资仓储规划选址布局，提升应急物资储备库空间覆盖能力，确保在储应急物资快速响应保障。加快大体量、多功能、高技术的城市现代化骨干综合仓库的建设，探索建设集研发、仓储、实训、维护、检测多功能于一体的现代化、综合性应急物资保障基地。积极推进应急物资统一存放、统一管理，提高市级综合应急物资储备库的支撑保障能力，更好支撑全市应急物资保障服务，并实现与河北省东北部、天津市北部区域的应急物资保障协同。形成以市级综合性应急物资储备中心库为核心，市各专项应急物资储备库为支撑，区级综合性和专项应急物资库为补充的应急物资分布格局。

**2. 统筹规划各专业物资储备库物资配置。**根据市属部门储备库专业服务类别、灾害需求强度等因素，进行场所位置、数量或储备物资调整。既发挥专业处置部门专业优势，加强专业保障储备，又突出各级应急办综合协调的职能，聚焦对突发事件应急指挥与处置全流程保障，加强用于支持应急指挥、应急救援、应急救助工作的通用型应急物资储备。形成专业型应急物资和通用型应急物资互为支撑、互为补充的储备布局，提高物资储备效能。实现专业储备的协同及与综合

储备的互补，提升科学储备的综合应急处置服务能力。

#### **（四）实现应急物资管理现代化**

**1. 深化应急物资管理新技术应用。**加大应急物资储备保障科研投入，深入开展应急物资技术前瞻性研究，加强科技创新成果在应急物资保障领域转化应用。聚焦应急物资保障必备功能和关键环节，推动大数据、云计算、人工智能、5G、物联网等新技术广泛应用于应急物资保障工作。统一规范储备物资编码及信息标准，建立全市统一的应急物资资源信息数据库，建立应急物资储备、管理、调度、指挥平台，将应急资源调度融入应急指挥决策环节，形成市、区、街道（乡镇）三级互联互通、高效便捷的应急物资调度指挥系统。

**2. 加强应急物资保障基础设施改造升级。**建立健全应急物资储备库建设、改造制度规范，积极利用现有存量设施条件，通过新建、改（扩）建等方式，有序做好各级各类粗放型、小型、微型应急物资储备库（点）改造升级，提升应急物资仓库规范化、专业化水平。加强仓储配套设施智能化建设，通过设施改造提高物资管理效能，有序实现仓储物资库容动态监测、智能提醒，出入库物资全生命周期过程管理、溯源管理。

**3. 夯实应急物资安全管理工作基础。**落实应急物资储备库安全管理责任，建立健全储备库安全、消防管理工作制度。加强在储物资质量管理，建立在储物资定期检测、定期保养和轮换使用制度。加强应急物资保障专业力量储备，按照专兼结合、平战结合的原则，培育物资管理、调运、使用、维

护专业队伍，将应急物资保障队伍建设纳入全市专业应急救援队伍建设体系。加强应急物资日常演练，定期开展跨区域、跨领域队伍拉练、物资调集等演练，增强应急物资使用协同调配和综合处置能力。

### **（五）提升应急物资保障协同能力**

**1. 提升军地协同联动能力。**主动适应应急应战物资保障需求，探索军地通用应急物资协同储备，推进应急物资保障军民融合发展。建立军地日常联系对接渠道，加强突发事件应对军地应急联动合作，完善军地协同物资保障工作制度，明确军地职责任务，制定军地应急物资协同储运措施。

**2. 提升社会协同保障能力。**加大对社会力量和市场机制参与应急物资保障工作支持力度。建立健全应急物资紧急采购、紧急征用和灾后补偿机制。鼓励、引导企事业单位、社会组织和家庭储备必要应急物资。发挥重点国有企业和行业龙头企业在信息技术、供应链服务、物流配送、仓储管理等方面的专业优势，鼓励其承接应急物资储备保障工作，提高应急物资日常管理、分发和快速配送能力。加强救灾捐赠社会动员，引导捐赠物资供需匹配，发挥好社会捐赠物资对突发事件应对工作的支撑保障作用。

**3. 提升区域协同保障能力。**贯彻京津冀协同发展战略，落实《京津冀救灾物资协同保障协议》，加强与天津市、河北省在应急物资保障领域协作，探索区域应急物资协同储备保障，建立跨省应急物资援助机制，深化毗邻区县协同保障对接，研究制定应急物资协同保障方案，规划就近保障运输

路线，确保三地应急物资协同保障规范化运作。加强京津冀地区应急物资产能保障和区域布局，建立京津冀区域协同高效的应急物资生产联保机制。

#### **四、重点建设工程项目**

##### **（一）应急物资储备需求评估工程**

结合第一次全国自然灾害综合风险普查工作的实施，全面系统开展全市应急物资保障资源、需求调查，分级分类评估各相关突发事件应急物资需求。坚持风险牵引、需求导向，聚焦重大风险隐患，立足区域易发多发的灾害事故应对物资保障需求，统筹极端重特大突发事件应对物资保障需求，兼顾老幼病残孕等特殊群体需要，分灾种提出常用的应急物资储备品种和储备数量规范，制定常用应急物资质量、技术规范，健全各突发事件应对领域应急物资储备目录、标准，增强应急物资储备工作的前瞻性、科学性、适用性。

##### **（二）应急物资法规政策和标准体系建设工程**

系统梳理评估应急物资保障领域政策法规需求，完善应急物资储备和保障工作法律依据。加强应急物资保障综合管理工作制度建设和相关行业、领域、区域应急物资保障专项工作制度建设，形成具有首都特色的应急物资保障政策体系，提高应急物资采储、管理、调拨、使用等各环节的规范化、制度化水平。紧贴应急物资保障工作现实需要，加强标准研究制定，优先在应急物资储备、应急物资管理等应急物资保障重点领域制定一批符合本市实际的地方标准。加强地方标准应用推广，建立应急物资标准实施推进机制，积极引用、

应用标准开展应急物资收储采购、质量监管、日常管理、物流调配和产业推进。

### **（三）市级综合应急物资储备库（保障基地）建设工程**

综合考虑本市突发事件风险、物资需求规模、交通物流条件等，在市域范围内规划建设1至2个现代化市级综合应急物资储备库（保障基地），用于储备自然灾害、事故灾难等应对处置所需的一般性应急救援保障物资和受灾人员生活保障物资。同时，加强新建储备库配套功能拓展，配建储备库专用附属用房用于物资日常调运、演练、养护、管理。新建物资保障基地定位于市级综合型应急物资储备骨干库，仓储容量能够满足未来五至十年新增的市级应急物资实物储备需求，同时分担现有的应急物资储备库部分物资储备任务，并预留一定的冗余仓储容量。新建的物资保障基地与现有市级物资储备库形成功能和空间互补，为北京市以及京津冀地区重特大灾害事故应急处置提供强有力的应急物资支撑，为战时国防动员物资调拨和中转提供必要的服务保障。

### **（四）应急物资信息管理建设工程**

用规范化、数据化的思路，全面系统采集应急物资储备、场所分布、生产能力储备等数据，切实摸清可协调、可动用的应急物资资源底数，形成全市应急物资数据库并持续动态更新。以应急物资数据库为基础，聚焦应急物资物流管理工作必备功能和关键环节，打造具备应对重特大灾害事故的应急物资协同保障调度指挥的综合信息管理平台。推动救灾现场、物资调拨现场的图像、声音、信息实时采集，纵向与指



挥调度中心、应急资源单元进行对接连通，实现应急资源管理可视化，指挥调度智能化。

### **（五）应急物资储备保障能力提升工程**

加强全市受灾人员生活保障物资储备。到规划期结束，市级受灾人员生活保障物资储备规模基本能够满足同时开展两场北京市Ⅱ级突发事件应急救助响应的需要；区级受灾人员生活保障物资储备规模基本能够满足本区开展一场区级Ⅱ级突发事件应急救助响应的需要。市、区两级受灾人员生活保障物资总量达到不低于保障对 28 万人开展基本生活救助的规模。

加强全市应急救援保障物资储备。到规划期结束，市级应急救援保障物资总体规模基本能够满足同时开展两场北京市Ⅱ级应急响应规模的重大自然灾害、事故灾难类突发事件应急救援需要；各区分批储备与本区风险相匹配的应急救援保障物资，储备总体规模基本满足应对本辖区一般性和较大自然灾害、事故灾难类突发事件应急救援需要。区级应急救援保障物资储备作为全市应急救援保障物资储备的安全冗余，在必要时统筹调配使用。

加强街道（乡镇）应急物资储备。指导街道（乡镇）储备适宜基层使用的防汛、防火、应急救助等物资。重点加强山区、浅山区等自然灾害高风险地区 and 工矿企业聚集区的街道（乡镇）应急物资储备，靠前布局应急物资储备库（点）。

引导和鼓励家庭储备一定量的应急物资。建立家庭应急物资清单发布、修订、管理工作制度，做好家庭应急物资储

备宣传示范，提高居民风险防范意识和能力。

## **五、保障措施**

### **（一）加强组织领导**

坚持党对防灾减灾救灾工作的统一领导，坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位，形成各方齐抓共管、协同配合的应急物资保障工作格局。进一步完善应急物资储备保障体制机制，加强统筹协调，切实履行属地责任，细化横向纵向事权和职责划分，最大限度地提高管理效能。按照职能分工，加强对规划实施的指导，在相关规划编制、政策制定、项目建设、体制机制创新方面予以积极支持。

### **（二）强化资金保障**

完善政府投入、分级负责的应急物资保障工作经费保障机制，持续保障投入力度。应急物资保障所需基本建设、物资购置、信息化建设等经费，由同级政府根据应急管理事业发展需要予以安排。动员社会多元投入，加大对社会力量和市场机制参与应急物资保障工作的支持力度。

### **（三）建立评估机制**

建立健全规划实施管理制度，加强规划实施的协调督导，建立规划督导、考核和监督问责机制，加强应急物资保障政策落实、重大项目建设、资金物资使用等审计监督，推动应急物资储备保障各项任务落地。加强规划执行的中期评估，完善规划实施的公众参与机制，广泛听取社会各界的意见和建议，强化规划实施的严肃性，确保规划实施取得实效。

# 北京市人民政府 防汛抗旱指挥部文件

京政汛发〔2021〕5号

---

## 北京市人民政府防汛抗旱指挥部 关于印发《北京市“十四五”时期防汛减灾 发展规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各相关单位：

《北京市“十四五”时期防汛减灾发展规划》已经市政府同意，现印发你们，请认真贯彻实施。

北京市人民政府防汛抗旱指挥部

2021年11月19日



(联系人：陈新华；联系电话：55579915)

---

抄送：国家防办、应急管理部。

市委宣传部，北京卫戍区，武警北京市总队。

---

北京市人民政府防汛抗旱指挥部办公室

2021年11月19日印发

---

# 北京市“十四五”时期 防汛减灾发展规划

北京市人民政府防汛抗旱指挥部

# 目 录

前 言 .....	148
一、“十三五”防汛减灾实施成效 .....	148
(一) 防汛指挥体系 .....	148
(二) 防汛预案体系 .....	149
(三) 物资保障体系 .....	149
(四) 抢险救援队伍体系 .....	149
(五) 避险转移体系 .....	150
(六) 监测预警体系 .....	150
(七) 宣传动员体系 .....	150
(八) 部门联动体系 .....	151
(九) 防洪工程体系 .....	151
(十) 防汛信息化体系 .....	152
二、防汛减灾形势与问题分析 .....	152
(一) 防汛减灾形势分析 .....	152
(二) 存在的问题 .....	153
三、指导思想和规划目标 .....	154
(一) 指导思想 .....	154
(二) 基本原则 .....	155
(三) 规划目标 .....	155
四、规划重点任务 .....	156
(一) 强化科学指挥决策体系 .....	157
(二) 健全法规预案标准体系 .....	157

(三) 优化防汛应急能力体系 .....	158
(四) 完善灾害防控应对体系 .....	159
(五) 夯实防汛综合保障体系 .....	160
(六) 拓展宣传和社会动员体系 .....	162
<b>五、重点建设项目 .....</b>	<b>163</b>
(一) 组织修订防汛应急预案 .....	163
(二) 规范防汛隐患排查治理标准 .....	163
(三) 推进城市暴雨巨灾情景构建 .....	164
(四) 推进地质灾害防治五年行动 .....	164
(五) 推进城市内涝防治五年行动 .....	164
(六) 优化防汛应急指挥调度系统 .....	165
<b>六、保障措施 .....</b>	<b>165</b>
(一) 加强组织领导，形成部门合力 .....	165
(二) 严格监督考核，强化责任落实 .....	166
(三) 调动多方力量，加大社会监督 .....	166
(四) 拓宽资金渠道，健全保障机制 .....	166
<b>附图 .....</b>	<b>167</b>

# 前 言

为贯彻落实习近平总书记关于防汛救灾和应急管理一系列重要论述和指示批示精神，按照市委、市政府的决策部署，坚持人民至上、生命至上，尽最大努力保障人民群众生命财产安全和城市运行安全，防范化解重大洪涝灾害风险，有效提升防汛救灾应急能力，依据《北京市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》以及有关法律法规政策文件，制定本规划。

## 一、“十三五”防汛减灾实施成效

经过近些年防洪排涝统筹规划建设，全市防汛减灾能力得到显著提升，大力推进了防汛行业统筹、流域统筹、区域统筹，建立了指挥体系、预案体系、物资体系、队伍体系等十大体系，成功应对了2016年“7·20”和2018年“7·16”等强降雨过程，实现了“不死人、少伤人、少损失”的工作目标。

### （一）防汛指挥体系

全市确立了“1+7+5+16”的防汛指挥体系，市、区防汛指挥机构均由水务部门转隶至应急部门，在全市初步建立起统一指挥、协调联动的应急管理体制，探索形成了具有北京特色的“一级调度、扁平指挥、双岗保障”防汛新格局，市区间、部门间、军地间、上下游、左右岸通力协作的防汛抢险救灾局面基本形成。“雨情、实情、舆情、民情”四个指



挥棒的作用在防汛指挥调度中日益突显。各级防汛抗旱指挥部牵头抓总、统筹协调的职能作用充分发挥。

## （二）防汛预案体系

全市建立了总体预案、专项预案相互支撑，流域预案和区级预案相互衔接的预案体系。市级制定《北京市防汛应急预案》，各区配套编制了区级防汛应急预案，各专项分指、教育、民防等行业主管部门编制了行业防汛应急预案。专项预案主要包括洪水调度预案、防洪抢险预案、山洪灾害防御预案、超标洪水防御预案、城区应急排水预案。全市城区主干河道、郊区五大流域、大中型水库均编制了洪水调度方案和防御洪水方案。各区分别编制了山洪灾害防御预案、中小河道、小型水库防御洪水方案。

## （三）物资保障体系

全市共有市级防汛物资仓库 6 处，储备点 2 处，区级防汛物资仓库 25 处，涵盖水利工程、城市内涝、人员救援等抢险物资种类约 60 余种，价值约 7000 余万元。基本建成了市、行业部门、区、乡镇（街道）四级防汛救灾物资储备体系。全市防汛物资仓库分布见附图 1。

## （四）抢险救援队伍体系

全市现有市级防汛应急抢险救援队伍 28 支，共计 9633 人。区级防汛应急抢险救援队伍 1171 支，共计 149993 人。初步建立了以专业救援队伍为主力军、综合性消防救援队伍为生力军、驻京部队和北京武警总队为突击力量、社会救援队伍为辅助力量的应急救援队伍保障体系。开展了无人机、

水下机器人、救援直升机等新装备在抢险救援中的应用。

#### （五）避险转移体系

全市在低洼内涝风险区、地质灾害易发区、蓄滞洪区建立了避险楼、避险台，小清河分洪区设安全楼 13 座，安全台 2 座，避险点 29 处，可避险人数 15 万余人。落实了 50 个山洪地质灾害险村避险转移路线、安置点、指示标识、预警设备设施和保障物资等。山区乡镇严格执行“七包七落实”，有效保障了山区避险措施的规范化管理，促进了群众避险转移快速、安全、有序实施。

#### （六）监测预警体系

全市建有 1622 处遥测雨量站（见附图 2），在主干河道建有 102 处水文监测站点（见附图 3）。全市建有 1887 台（套）地质灾害自动化监测设备，实现 10 个山区重要突发地质灾害隐患点 477 处专业监测的全覆盖。全市在易涝区建有积水监测站 165 处。预警体系方面，全市建立了暴雨预警、洪水预警、地质灾害预警为一体，通过市预警中心、网络、电视台、广播电台、短信、微信微博等多渠道发布的预警体系。

#### （七）宣传动员体系

逐级落实了新闻发言人制度，充分发挥与宣传分指、团市委、蓝天救援队、媒体等部门之间的协同联动，广泛利用电视、广播电台、自媒体等手段，开通连接了微信公众号、抖音号、12345 服务热线、北京服务您等宣传平台，通过宣传片、绘画大赛、微博知识竞赛和安全知识培训等特色鲜明

的活动形式，全方位健全防汛宣传动员体系。

#### （八）部门联动体系

应急部门汛前强化各项准备工作落实，汛中强化监测预警、会商研判和响应应对，汛后推进防汛隐患治理及水毁工程修复。气象部门提供精准预报预警信息。宣传部门强化防汛新闻报道和舆情引导。水务部门做好水利工程巡查抢险和洪水调度，及时发布洪水和山洪预警。住建部门不间断巡查在施工程和城镇房屋。交通部门妥善处置道路突发事件。城管部门定期巡查电、气、热、油等管线。规划自然资源部门全面排查地质灾害隐患点，及时发布地质灾害预警。文旅部门遇强降雨及时关闭景区。市排水集团、消防救援总队及各抢险队伍及时处置城市内涝和突发事件。各区强化属地责任，主动作为，最短时间内处置突发汛情险情。

#### （九）防洪工程体系

全市初步形成了由水库、河道堤防、蓄滞洪（涝）区等工程构建的“上蓄、中疏、下排、有效滞蓄利用雨洪”的防洪排涝工程体系。全市现有水库 85 座，总库容 93.75 亿  $m^3$ ；全市流域面积  $10km^2$  以上河流 425 条，河道总长 6414km，现有水闸 1086 座；全市堤防基本达到设计标准，其中永定河、北运河、潮白河干流河道现状防洪标准达到 20 至 100 年一遇，洹河和拒马河治理标准为 10 年至 50 年一遇；现有 12 处蓄滞洪（涝）区，主要分泄、蓄滞永定河及北运河流域洪涝水；已建成各类雨水利用工程 2683 处，有效提升蓄积利用雨水能力。全市河流水系和重点水利工程分布见附图 4。

## （十）防汛信息化体系

全市防汛指挥实现了视频调度各专项分指、区防指、北京卫戍区、武警总队等成员单位，建立了遥测、通讯、软件、防汛抗旱指挥等多系统平台，集成了气象预报、雷达回波、卫星云图、数值预报等功能。为受山洪和地质灾害威胁的50个村庄配备卫星电话和视频装备。整合了1000余处雨量站实时雨情，229处水位、80处土壤墒情、城区100处道路积水、20个泵站运行、28个抢险单元GPS信息、34处水利工程视频信息，以及7万余路道路交通。配套了800M电台、超短波、微波通讯、卫星、海事卫星等组成的应急通信网络。

## 二、防汛减灾形势与问题分析

### （一）防汛减灾形势分析

党中央国务院对防汛减灾工作提出更高标准。以习近平同志为核心的党中央始终坚持以人民为中心的发展思想，提出“两个坚持、三个转变”的综合防灾减灾救灾新理念，要求坚持人民至上、生命至上，始终把保障人民生命财产安全放在第一位，“十四五”时期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，统筹发展和安全，建设更高水平的平安中国。

北京城市总体规划对防汛减灾工作提出新要求。国务院关于《北京城市总体规划（2016年-2035年）》的批复中提出“建立健全包括防洪、防涝等超大城市综合防灾体系，加强城市安全风险防控，增强抵御自然灾害、处置突发事件、

危机管理能力，提高城市韧性，让人民群众生活得更安全、更放心”，从完善防汛减灾治理体系和提升防汛减灾治理能力的高度出发，为进一步提升首都防汛减灾工作科学化、智能化、规范化、精细化水平提供引领和支撑。

**机构改革对首都防汛减灾工作发展提供新机遇。**机构改革后，国家层面初步构建“全灾种、大应急、大救援”应急管理格局，要对标首都防汛减灾“一级调度、扁平指挥、双岗保障”的工作格局，推进防汛减灾体系和能力现代化的新任务，深入分析当前存在问题及薄弱环节，用好“雨情、实情、舆情、民情”四个指挥棒，不断健全防汛减灾机制，推动首都防汛减灾工作再上新台阶，切实保障人民生命财产安全和城市运行安全。

**科技创新对防汛减灾工作精细发展提供新动能。**科技创新是防汛应急管理体系现代化建设的重要驱动力。北斗、物联网、遥感、人工智能等先进技术，可精准快速地获取水文气象、工程监测等基础数据；5G、云计算、大数据、人工智能等科技应用，可支撑政府、企业和公众做出快速精准风险评估；无人机、通讯卫星、水下机器人等高精尖装备使用，可有效提升防汛减灾工作效率。科技创新为监测预警、风险评估、应急指挥、智能决策、社会动员与舆情引导等防汛应急管理体系和治理能力现代化建设带来前所未有的机遇。

## （二）存在的问题

**防汛指挥体系仍需进一步理顺。**市区两级防汛应急指挥体系需要从机构设置、基层组织、信息流转方面进一步理

顺。地方性法规体系和配套政策还不健全。区级改革职责划分完成后指挥体系尚未经历较大汛情考验，洪涝灾害防治和应急抢险工作的全市统筹有较大难度。

**防汛应急能力仍需进一步提升。**主要河道防洪工程体系未经受全面考验，部分区域防洪排涝体系尚不完善。专业抢险救援队伍及保障机制尚不健全。防汛装备物资储备和更新体系有待完善。防汛信息化和现代化程度有待提升。

**风险防控体系仍需进一步完善。**各级防汛部门风险隐患排查手段单一、研判评估手段仍然薄弱，应急抢险与应对处置能力仍需加强，群测群防体系尚不完善。系统化、科学化的洪涝灾害风险辨识与评估技术标准体系尚需健全，信息化、智能化的灾害风险防控与应对体系建设仍需完善。

### **三、指导思想和规划目标**

#### **（一）指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，遵循“两个坚持、三个转变”综合减灾理念，统筹发展和安全，始终坚守“不死人、少伤人、城市不看海、财产少损失、不出现热点负面舆论”的防汛工作目标，以推进防汛救灾应急管理体系和能力现代化为主线，着力强法规、建机制、补短板、促协同，大力提升指挥决策、抢险救援、科技支撑、综合保障等防汛救灾应急能力，全力防范化解重大洪涝灾害风险，尽最大努力保障人民生命财产安全和城市运行安全。

## （二）基本原则

**人民至上、生命至上。**坚持预防预备和应急处突相结合，切实把确保人民生命安全放在第一位落到实处，压实各级防汛责任，完善防汛减灾工作机制，确保实现首都城市运行安全和人民生命财产安全。

**强化法治、落实责任。**强化法治思维，完善法律法规标准体系，完善以落实地方行政首长负责制为核心的责任体系，形成党委领导、政府主导、社会协同、群众参与、法制保障的工作格局。

**专常兼备、平战结合。**全面认识首都战略定位对防汛减灾工作提出的任务要求，准确把握应急管理新体制下防汛减灾工作的机遇与挑战，加快推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的防汛救灾应急管理体制。

**科技创新、信息共享。**坚持科技兴安战略，充分利用大数据、互联网+、5G 通讯传输、虚拟可视化、人工智能等新技术、新手段，发挥科学技术对防汛减灾的驱动和支撑作用，加强各专项分指、各区防指信息共享，进一步提升指挥决策能力。

**分级负责、协同联动。**结合防汛减灾工作实际，明确各级、各部门工作职责任务，层层传导防汛减灾职责，压紧压实责任制体系，加强各级、各部门之间的协同联动。

## （三）规划目标

加快形成具有首都特色的防汛应急管理格局，始终坚守“不死人、少伤人、城市不看海、财产少损失、不出现热点

负面舆情”的防汛工作目标。到 2025 年，基本建成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的防汛应急管理体制，形成统一领导、权责一致、权威高效的防汛应急能力体系，全面提升指挥决策能力、抢险救援能力、科技支撑能力和综合保障能力。年均因洪涝灾害直接经济损失占市内生产总值的比例控制在 0.7%以内。

到 2023 年，防汛指挥体系进一步健全，法律法规和技术标准体系进一步完善，防汛预案的针对性和可操作性进一步提高。

到 2025 年，建立基于物联网和大数据分析的防汛物资优化配置和精准匹配体系，提升防汛物资现代化管理水平。基本实现流域洪水、山区山洪、城市内涝等灾害风险实时研判，防汛指挥调度现代化、智能化水平进一步提高。

到 2035 年，基本实现防汛辅助指挥决策、预报预警、社会动员、抢险救灾能力现代化。

### **规划水平年**

本规划以 2020 年为现状基准年，近期规划水平年为 2023 年，远期规划水平年为 2025 年，远景展望到 2035 年。

### **四、规划重点任务**

在总结“十三五”防汛减灾工作实施成效的基础上，充分衔接各防汛专项分指、各区防指和各成员单位“十四五”规划中有关防汛减灾的内容，做到防汛减灾与全市经济社会发展各项工作同步规划、同步部署、同步推进。同时，立足职责定位，深入研究“十四五”期间防汛减灾工作的重点任



务，突出前瞻性、针对性和可操作性，围绕制约首都防汛减灾的重点问题提出解决措施。

### （一）强化科学指挥决策体系

**调整健全防汛工作体系。**规范健全防汛指挥体系，完善各级防汛指挥部工作规则。重点建立市防指和区防指在部门协调联动、军地协调联动、灾情管理和信息共享等方面的工作机制，建立提升基层防汛能力建设的制度机制。加强各级防汛办内部能力建设，明确岗位职责和人员保障机制。探索社会单位、行业组织、基层网格员、乡镇（街道）专职安全员、灾害报告员参与防汛工作，创新形成“1+7+5+16+N”的防汛工作体系。

**高效提升防汛指挥调度。**加强城市运行状态信息共享，结合城市运行图，制作市级、区级风险地图和力量布防图，科学研判可能发生的风险，实行扁平化、点对点指挥协调和风险防范管理。推进工作协同“双岗保障”。充分发挥12345、110、119、120、999、122等服务热线在社会应急救援信息收集与响应方面的作用，加强协同联动。

**充分发挥专家智库作用。**建立防汛应急管理专家资源库，打造专家资源共享平台，完善管理制度，充分发挥各领域专家在辅助指挥决策、抢险救援、风险评估、会商调度、建言献策、社会动员、公众参与等方面的支撑作用；完善社会动员与响应工具包，围绕面向的人群、行为和场景不断丰富各项精准防御措施，体现人文关怀。

### （二）健全法规预案标准体系

**健全防汛法律法规体系。**推动防汛应急管理法律法规制度修订，完善指挥部建设、检查督查、隐患排查、水毁工程修复等配套规章制度和规范性文件。推动制定防汛物资装备征用补偿与协议储备、重大洪涝灾害巨灾保险等政策，完善洪涝灾害补偿、洪涝灾害事故调查评估、统一报灾等工作制度。

**完善防汛应急预案体系。**系统分析预案适用范围内的具体防汛风险，因地制宜细化应对措施，明确基层一线的应急处置权限，不断做实做细各类防汛应急预案。推进总体预案、专项预案和各子案相互对应的体系建设，形成针对性准、安全度高、操作性强的预案体系。

**推进防汛技术标准制定。**推进防汛应急领域标准制定，采取试点示范、专家论证等方法，完成防汛隐患排查治理标准制定。建立与科研院所对接机制，探索建立防汛减灾技术研究基地，持续创新防汛减灾技术。强化极端强降雨应对分析研究，提升极端强降雨防范管理标准，加强预定措施。

### （三）优化防汛应急能力体系

**提高预报预警和监测感知能力。**提高气象预报预警在时间、空间和强度上的精准度，落区力争精准到区、流域、街乡镇，乃至重要的景区、村落。探索以承灾体为对象的预报预警，根据区域敏感性、脆弱性、重要性进行预报预警。建立预报首席联系各区制度。对比分析降雨过后实测雨量及落区与预报情况，不断完善预报模型。对比分析强降雨过程实际汇水产流情况与洪水预报模型，不断完善预报模型，实

现中小河道、山洪沟道流量、水位实时监测。完善山区道路重点弯道、坡道和险段的地质灾害监测设施，分析雨中雨后山体塌方时空分布规律，提升动态监测和分析预警能力。统筹运用传统媒体和新媒体等各类媒体，增强预警信息和风险提示信息的针对性、时效性和覆盖面，遇有强降雨加密发布频次。开展预警信息发布的可达性、覆盖面和效果分析。

**提升防汛应急避险转移能力。**开展全市防汛应急避难场所布局现状和规划调查评价，摸清现状底数、分析存在问题，制定应急避险场所制度规定。强化旅客乘客疏散保障，完善飞机停航、火车和地铁停运的滞留人员疏散保障方案，确保有序快速安全疏散，保障旅客乘客滞留期间的基本生活需求。细化避险转移方案和措施，完善应转移人员和避险地点台账，准确掌握相关街道乡镇、村（居）及重要区域完成人员转移所需时间，实时掌握人员转移进展和转移人员动态。

**提升防汛抢险救援能力。**完善防汛应急物资、应急力量和救援点位布局，预置前置救援力量和抢险物资，就近就便靠前布防、机动巡查。重点提升内涝积水动态处置、突发山洪灾害处置和超标洪水险情处置能力，通过提升抢险救援队伍的应急救援能力，强化内涝排水装备提升和洪水抢险技能提升等，提升防汛突发事件的快速处置和安全保障能力。

#### （四）完善灾害防控应对体系

**强化极端暴雨应对管理。**突出防范极端暴雨应对，开展城市暴雨巨灾情景构建，梳理极端暴雨的主要致灾因素和承灾体，强化极端暴雨对各领域的风险分析，查明中心城区现

有应对极端暴雨的抗灾能力和短板不足，提出应对措施。逐步建立极端暴雨风险分布图，有针对性地做好应急资源规划布局与准备，健全“市一区一街乡镇”三级应急物资储备体系，鼓励引导企事业单位和家庭储备应急物资，强化公众避险安全知识普及，增强应对极端天气的自救能力。

**强化城市防汛风险管控。**结合历史积水情况，利用大数据等分析手段，全面排查城市低洼处、下凹式立交桥、铁路桥涵、隧道、地下空间等风险点，纳入风险地图管理。在分区逐一排查评估基础上，形成重点台账和风险地图，分别采取工程治理措施和特殊条件下的应急管理措施。结合暴雨情景构建洪水测报模型，逐步分析重要区域风险在极端条件下的演化。

**强化防汛精细管理和协同应对。**开展洪水、地质灾害预报预警与实况比对分析，加强城市运行状态信息共享，结合城市运行图、风险图和力量布防图科学研判可能发生的风险，实行扁平化、点对点指挥协调和风险防范管理，进一步完善“一图、一册、一表”精细化管理。加强京津冀三地防汛保障专项工作和应急队伍、物资、专家等应急资源的共享，逐步实现雨情、水情、舆情等数据的实时共享对接。

#### （五）夯实防汛综合保障体系

**完善防汛物资保障体系。**系统梳理防汛抢险类、救援类物资底数，立足极端强降雨应对，通过自储或代储等模式，满足应对极端气候的物资保障需求。充分利用物联网、互联网等技术，强化防汛物资仓库现代化管理，试点市级物

资仓库物联网监控，动态监控物资装备储备使用情况，力争实现物资装备与汛情险情、抢险队伍等精准匹配。

**完善应急抢险救援队伍体系。**系统分析现状防汛抢险队伍应急抢险能力和薄弱环节，统筹建设综合抢险救援队伍、专业抢险救援队伍和社会抢险救援队伍相互支撑的防汛抢险救援队伍体系。增加空中救援力量，加强与消防救援总队、驻京部队及志愿者队伍等协同联动。推进防洪抢险和地质灾害救援现代化技术装备应用，加强现代化装备配备，通过应急抢险救援实训提升抢险救援效能。

**完善防洪排涝工程基础体系。**持续加强永定河、北运河、潮白河等重要行洪河道堤防达标、险工除险加固、清淤清障等综合治理，建设完善通州堰分洪工程体系，做好水库安全鉴定、除险加固、降等销号等安全管理，规范蓄滞洪区建设与运用管理，提高防洪安全水平。提升水、电、气、通信等重要基础设施，危化企业等的生产设施，六站两场、医院、学校、养老院、福利机构等公共服务场所的安全防护。加强地铁、隧道、人防工程、地下室、地下通道等地下空间防倒灌措施、应急疏散措施和应急抢险措施。

**持续强化防汛智能信息化建设。**深度对接气象、水务、交通、地质灾害、涉山涉水景区、城市排水等防汛信息资源，充分利用物联网、移动互联网、云计算、大数据分析等新技术，基于北京市政务云平台共享防汛大数据，实现全市防汛大数据的汇集、融通、分析和决策，实现实时降雨与防汛重点部位的动态风险分析；充分利用大数据、移动互联、人工

智能、虚拟现实、专业化模型、数字化预案等技术，加强人工智能在应急值守、巡查检查、指挥调度等方面的应用，提高防汛指挥决策能力和首都防汛工作现代化水平。

#### （六）拓展宣传和社会动员体系

**加强防汛宣传培训演练。**拓展防汛宣传渠道。利用“5·12”防灾减灾日、安全生产月、上汛日等时机，积极拓展新媒体、融媒体、全媒体等宣传渠道，开展形式多样、内容广泛的防汛宣传活动，普及防汛应急避险知识。组织开展多层次、多内容、多范围的防汛业务培训，提高防汛技术人员尤其是新任防汛干部的业务素质和专业处置能力。规范防汛演练活动，创新防汛演练模式，提高社会公众参与度，提高演练的实战化水平，各专项分指、各区防指每年至少组织开展一次多力量、多专业、多维度的防汛综合演练。

**提升防汛社会动员能力。**健全基层防汛应急管理力量。细化乡镇（街道）、社区（村）和社会单位等基层组织的防汛职责，探索鼓励社会单位、行业组织、基层网格员、乡镇（街道）专职安全员、灾情信息员等参与防汛工作。强化防汛减灾志愿者队伍建设管理，研究提出本市防汛减灾志愿者队伍发展计划，制定加强防汛减灾志愿者队伍建设的指导意见和分级分类管理标准，健全防汛减灾志愿服务规范运行机制。

**增强公众科普力度。**丰富防汛减灾科普形式，采用科普小视频、科普漫画、科普动画等形式，扩大科普范围，组织中小学在校生、相关从业人员每年至少参加一次防汛减灾

科普活动。

## 五、重点建设项目

重点建设项目以规划重点任务为基础，为补齐防汛工作短板，提升防汛应急能力，进一步做好防大汛、抢大险准备，提出“十四五”时期亟需建设、基础可靠、政策支持的重点建设项目，以支撑重点任务的完成。共规划重点建设项目六项，重点支撑健全法规预案标准体系、完善灾害防控应对体系和夯实防汛综合保障体系等重点任务的完成。

### （一）组织修订防汛应急预案

结合极端天气应对，适当调整防汛预案中停工、停业、停学等措施的应用场景，提高灵活适用性。完善飞机停航、火车和地铁停运的滞留人员疏散保障方案。结合城市副中心评估调整北运河的通州西集分洪区，结合雄安新区研究论证永定河有关分洪方案，完善极端条件下大中型水库调度方案。开展重要水库溃坝应急预案编制工作，在梳理实际应急资源和能力的基础上，明确溃坝后的最优应急流程及重点应对措施。

### （二）规范防汛隐患排查治理标准

科学建立防汛隐患排查治理标准，针对水利工程类、积水塌陷类、山洪地质灾害类、城市基础设施类、房屋和在建工程类及旅游景区类共六类防汛隐患，分类制定科学权威、详实可行的防汛隐患排查治理标准，按照重大隐患、一般隐患等分级方式建立全市防汛隐患台账，每年进行动态更新和排查治理，健全挂账销账机制。建立防汛隐患排查治理经费

保障制度和监督检查制度,确保防汛隐患排查治理工作持续有效推进。

### (三) 推进城市暴雨巨灾情景构建

开展城市暴雨巨灾情景构建,增强防范“黑天鹅”的风险意识和准确敏锐识别风险的能力,以确定的措施应对极端天气带来的各种不确定性,突出防范重大灾害风险。结合北京市第一次全国自然灾害综合风险普查工作,摸清我市洪涝灾害的主要致灾信息,包括人口、房屋、基础设施、公共服务系统等重要承灾体信息、历史灾害信息,掌握重点隐患情况,查明区域抗灾能力和减灾能力。在结合山洪灾害、流域超标洪水和城市内涝灾害风险评估的基础上,系统评估现状防汛应急能力,以有效开展洪涝灾害防治和应急管理工作。

### (四) 推进地质灾害防治五年行动

围绕新形势下关于防灾减灾救灾工作的一系列要求,深化突发地质灾害隐患高精度调查评价,提升监测预警服务水平,开展预警预报理论和突发地质灾害隐患早期识别研究,规范强化应急处置流程和能力;推进重大地质灾害工程治理;加强地质灾害治理项目综合管理和效益评估,加大地质灾害预防科普宣传力度,完善地质灾害防治法规体系,提升地质灾害防治工作保障能力,为首都城市安全科技防灾筑牢生命防线。

### (五) 推进城市内涝防治五年行动

根据《北京市城市积水内涝防治及溢流污染控制实施方案(2021年-2025年)》,逐步建立“源头削减、管网输送、



蓄洪削峰、超标应急”的工程体系和高效能智慧管理体系，进一步完善城市排水防涝建设运行管理和应急处置体制机制，及时有效排除超标准降雨积水。主要任务包括提高雨水收集、输送和抽升能力，提高区域排水能力，提高雨水蓄滞和河道行洪能力，提高综合管控能力，提高运行管理能力，提高预警、调度和应急处置能力等，以着力解决中心城区、城市副中心和其他新城的内涝积水问题。

#### （六）优化防汛应急指挥调度系统

整合全市防汛数据资源，开发防汛指挥调度决策支撑系统。基于融合多源数据的临近期暴雨研判技术，应用大数据算法建立一套适用于北京城市洪涝多灾种的快速风险研判方法，实现“天上云图、地上洪涝风险”的快速化风险研判；建立结构化防洪调度综合约束模型，实现预报预警模型、预报响应模型、降雨响应模型、洪水响应模型、山洪响应模型、内涝响应模型和决策响应模型集群化，实现防汛预案数字化、风险评估模型化、指挥调度规范化，提高防汛指挥调度的专业化水平和城市洪涝灾害综合化防控能力，保障北京防汛指挥调度高效有序。

### 六、保障措施

#### （一）加强组织领导，形成部门合力

按照职责分工，成立由市领导牵头，相关委办局、区政府负责人参加的工作协调小组，定期商讨建设工作，部署工作任务。加强与市政府各委办局、区政府的沟通，建立部门联动机制，形成部门合力，共同推进规划的实施。强化部门

管理责任和区政府主体责任，实现部门与区政府政策协同、权责分明，合力推进。

## （二）严格监督考核，强化责任落实

市防汛办将规划任务按年度分解到各相关部门，加强对任务落实情况的督促检查，协调实施过程中出现的问题。各部门切实加强对本规划实施的组织领导，将承担的任务分解到责任人，加强督查考核，严格责任追究。

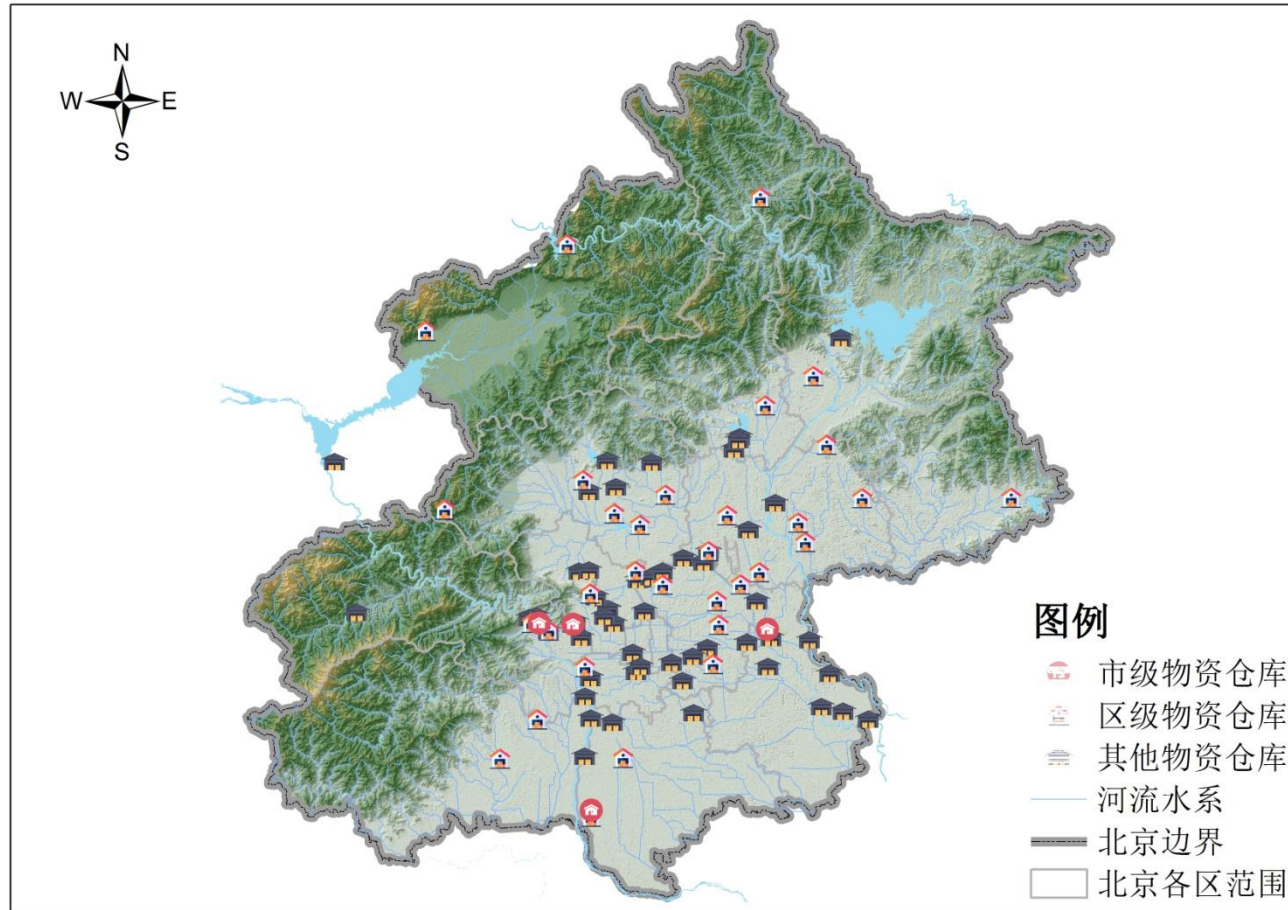
## （三）调动多方力量，加大社会监督

在规划实施中充分发挥人大和政协的监督和指导，提高防汛建设与管理的透明度。依托首都科技人才优势，大力倡导全社会参与防汛，更加体现民智、反映民意。通过网络媒体信息平台，广泛开展宣传，及时公布相关信息，多角度、全方位展现防汛建设进展，营造良好的舆论环境和社会氛围。

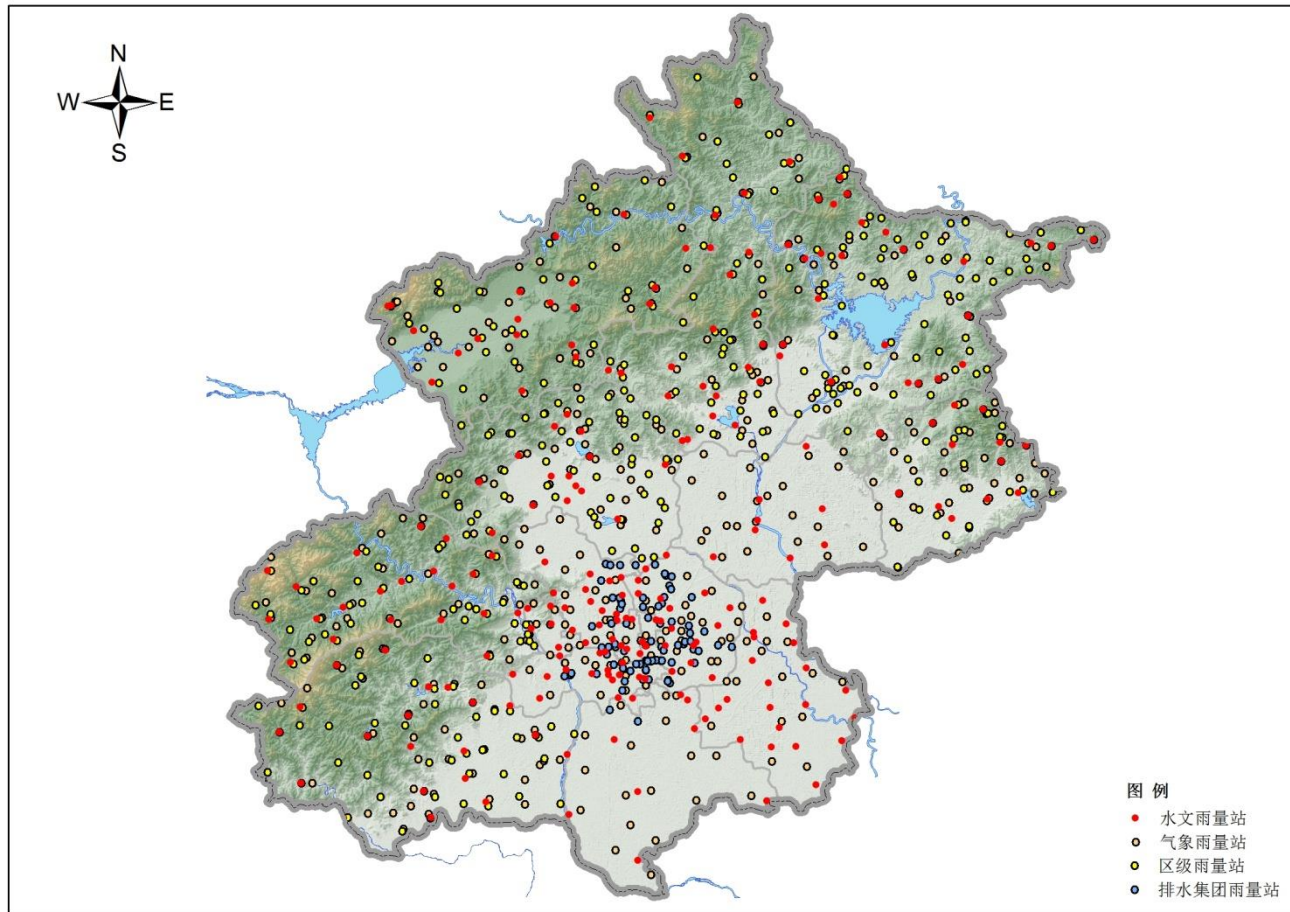
## （四）拓宽资金渠道，健全保障机制

加快形成多渠道、多层次的防汛减灾投入保障体系，充分调动社会力量参与的积极性。全市各级发改和财政部门应健全防汛应急准备、监测预警、应急处置和恢复重建等政府投入保障机制，着力提升基层防汛减灾能力。研究建立山区、蓄滞洪区财产保险制度，采用市场机制分担洪涝、地质灾害等导致的群众财产损失。

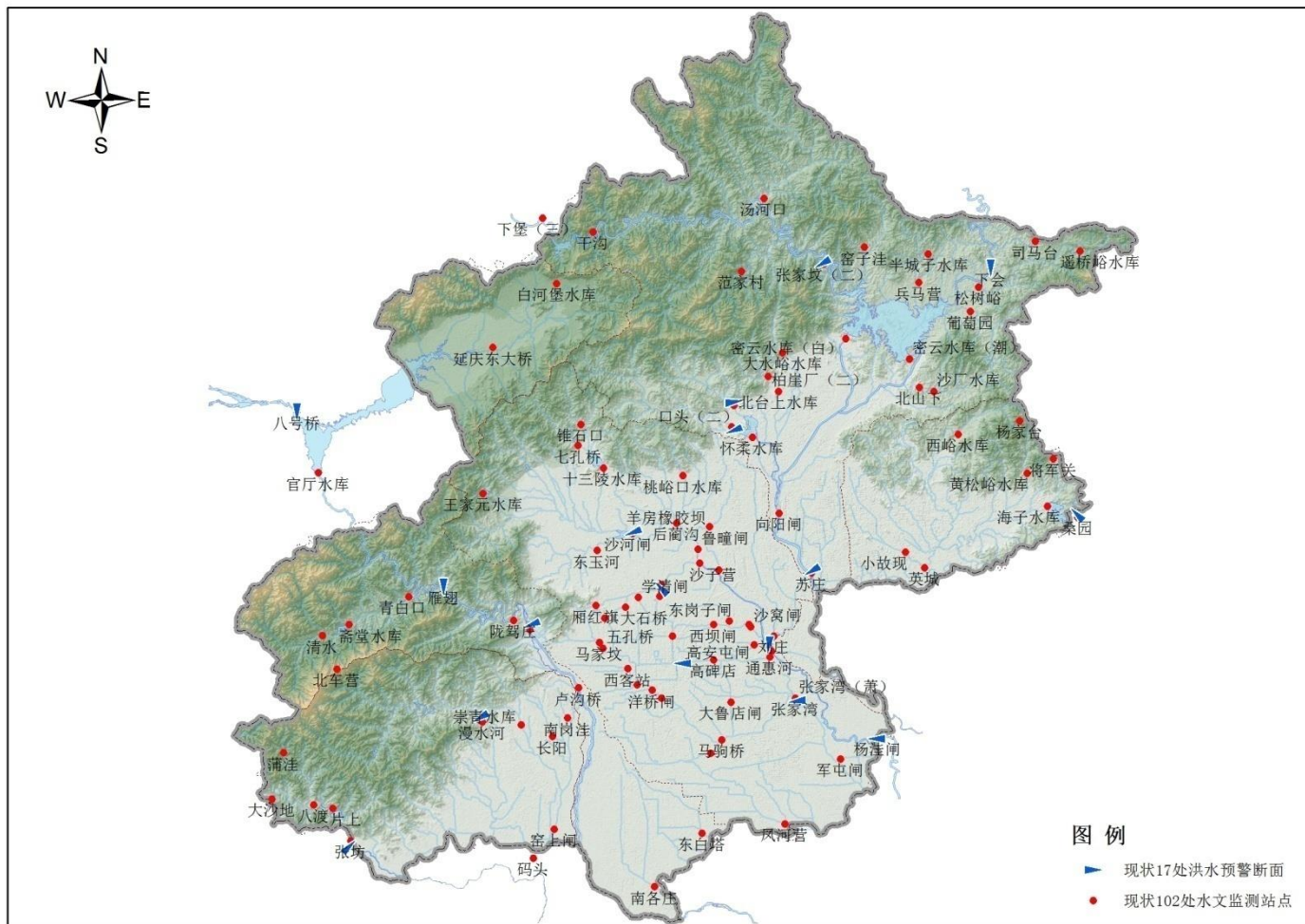
# 附图



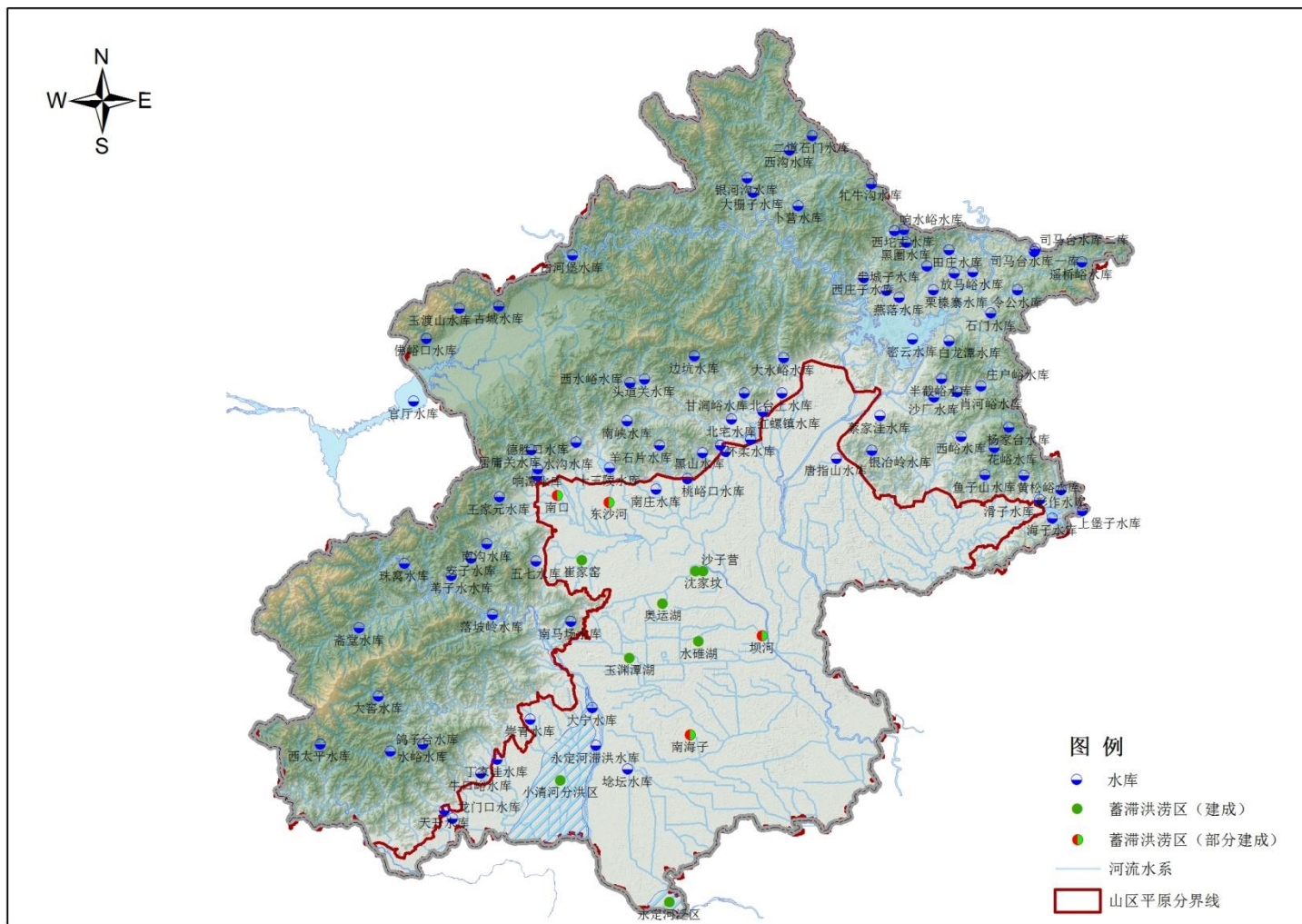
附图 1 全市防汛物资仓库分布



附图 2 北京市雨量监测站点分布图



附图 3 北京市水文监测站点及洪水预警断面分布图



附图 4 北京市河流水系和重点水利工程图