

关于加强乡镇(街道)、村(社区)应急管理体系、能力建设的实施意见

为贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于应急管理工作的新要求、新部署,不断推进应急管理体系和能力建设,切实提高乡镇(街道)、村(社区)的应急管理、安全生产和防灾减灾救灾水平,夯实基层基础工作,有效应对自然灾害和防范生产安全事故,保障人民群众生命财产安全,制定本实施意见。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,全面落实习近平总书记关于应急管理工作的系列重要批示指示精神,坚持以人民为中心的发展思想,牢固树立安全发展和综合防灾减灾理念,着力固根基、强弱项、补短板、织密网,积极推进应急管理机制创新,健全应急管理体系,不断提高乡镇(街道)、村(社区)的应急管理、安全生产和防灾减灾救灾能力,切实加强全省基层应急管理工作,为我省人民群众安居乐业、经济社会健康发展和维护社会稳定提供有力保障。

(二)基本原则。

——统一领导、分级管理。发挥党委和政府的领导、主导作用,按照分级负责、属地管理原则,发挥就近救助的作用,明确乡镇(街道)应急管理职责和村(社区)应急管理工作的内容,健全完善横向到边、纵向到底的应急管理体系,形成上下贯通、协调一致、各负其责、齐抓共管的工作格局。

——因地制宜、全面覆盖。结合实际,从“大应急”角度出发,统筹整合乡镇(街道)、村(社区)的安全生产、防汛抗旱、消防森林防、防灾减灾救灾等方面力量,健全完善乡镇(街道)、村(社区)应急管理组织体系,建立具有一定应急处置能力的综合性兼职应急救援队伍,实施应急管理网格化管控,实现应急管理全覆盖。

——预防为主、源头管控。坚持以防为主,防抗救相结合,充分发挥乡镇(街道)、村(社区)的作用,超前准备、及时响应,筑牢防灾减灾救灾的人民防线,坚持早发现、早报告、早预警、早处置,坚持精准预警、精准防控、精准治理、精准核救,从源头上防范化解重大安全风险,把问题解决在萌芽之时、成灾之前,切实提升应急管理工作水平。

——强化治理、减少损失。加强灾害防治能力建设,加大风险辨识管控和隐患排查治理力度,最大限度减少各类生产安全事故、自然灾害及其造成的人员伤亡和财产损失。

(三)目标任务。到2020年底,所有乡镇(街道)、村(社区)健全应急管理体系,打通应急管理工作“最后一公里”,做到“五有”,即“有组织、有人员、有制度、有经费、有装备”,基本建成统一领导、职责明确、权责一致、上下联动的应急管理体制和网格化治理格局,应急管理、安全生产和防灾减灾救灾能力明显加强,重大安全风险得到有效管控,生产安全事故得到有效遏制,自然灾害得到有效防治,人民群众生命财产安全得到有效保障。

二、健全应急管理组织体系

(一)建立应急管理机构。结合乡镇(街道)机构改革,在乡镇(街道)党政工作机构限额内,整合防汛抗旱、消防森林防、防灾减灾救灾等资源和力量,采取独立设置或加挂牌子的方式,组建乡镇(街道)应急管理办公室,在县(市、区)应急管理部门业务指导下,负责辖区内应急管理、安全生产和防灾减灾救灾工作。

村(社区)“两委”在县(市、区)和乡镇(街道)应急管理办公室的指导下,协助乡镇(街道)做好应急管理、安全生产和防灾减灾救灾工作。

(二)建立应急管理网络。乡镇(街道)、村(社区)党组织要强化网格化管理,着力构建区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享的基层应急管理体系,按照乡镇(街道)机构改革和《关于进一步夯实社会治理基础提升城市社区治理能力的若干意见》(吉办发〔2020〕18号)要求,以“划全分净、全面覆盖”为基本原则,整合现有网格资源和力量,村以村民小组、社区以300-500户居民为基本单元划分为1个网格,将应急管理、安全生产和防灾减灾救灾工作纳入网格重要工作内容,构建应急管理网格化管控体系,与平安建设网格制结合,形成联防联控、群防群治、全社会共同参与的网格化治理格局。

(三)建立应急指挥体系。整合原有各类应急指挥机构,组建综合性的乡镇(街道)应急指挥部,党政正职为总指挥,分管副职为副总指挥,相关工作部门为成员单位,负责辖区内应急管理、安全生产和防灾减灾救灾的组织、指导、协调等工作,充分利用应急指挥平台、国家自然灾害灾情管理系统,接报事故灾害信息,会商研判事故灾害发展态势,统筹协调辖区内事故灾害应急工作,统一指挥辖区内抢险队伍和力量,统一调配辖区内抢险救援救助物资和应急装备,第一时间做好事故灾害的初期处置和救援等工作。乡镇(街道)应急指挥部日常工作由应急管理办公室负责。

(四)建立应急救援队伍。以辖区内可调动的应急队伍和力量为基础,组织乡镇(街道)普通民兵、医院、学校及所属单位、企业等人员,组建乡镇(街道)综合性应急救援队伍,队长由乡镇(街道)长(主任)兼任;组织村(居)民小组长、普通民兵、卫生所(室)、学校等人员,组建村(社区)综合性、松散型兼职应急救援队伍,队长由村(社区)主任兼任。应急救援队伍主要负责辖区内事故灾害的先期处置和救援、组织群众疏散等工作,要根据辖区内自然灾害和安全风险隐患情况,定期进行应急救援演练,不断提高现场处置和应急救援实战能力。

三、落实应急管理工作责任

(一)落实党(工)委和政府(办事处)领导责任。乡镇(街道)党(工)委和政府(办事处)要担负起应急管理的领导责任,定期研究本辖区应急管理、安全生产和防灾减灾救灾等工作,分析把握安全生产、自然灾害的规律和特点,研究制定具有针对性和操作性的防控措施。按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求,建立领导干部应急管理责任制,乡镇(街道)党(工)委和政府(办事处)主要负责人为应急管理第一责任人,负责组织领导本辖区应急管理、安全生产和防灾减灾救灾等工作,组织制定年度工作计划,组织编制应急救援预案,支持指导应急管理办公室开展工作,协调解决应急管理、安全生产和防灾减灾救灾重大问题,组织指挥事故灾害应急救援;其他副职按照工作分工,协助主要负责人做好分管领域应急管理、安全生产和防灾减灾救灾等工作,研究解决分管领域应急管理、安全生产和防灾减灾救灾问题。

(二)落实乡镇(街道)应急管理办公室责任。乡镇(街道)应急管理办公室负责本辖区应急管理日常工作。主要职责是:贯彻执行应急管理方针政策、法律法规和上级应急管理、安全生产和防灾减灾救灾工作

行业特点,通过网络公开课、新媒体直播等多种形式,面向社会公众普及各类灾害事故的知识及防范应对基本技能;负责辖区安全生产及消防安全、防汛抗旱、森林草原防火、地震和地质灾害防治等工作,排查辨识辖区内自然灾害和安全生产风险隐患,建立风险隐患台账和数据库,制定风险隐患管控治理措施,及时防范化解风险隐患,及时发布风险隐患监测预警,及时报告重大风险隐患和非法违法行为;组织制定应急救援预案,并定期组织应急救援演练;负责按照有关规定配备、使用、管理应急物资、救援装备;落实应急值守制度,第一时间报告事故灾害信息,第一时间开展救援处置,第一时间组织自救互救和疏散群众;负责组织辖区内自然灾害灾情统计报送、灾情核查、灾害损失评估和救助管理等工作;协助县(市、区)应急管理部门安全生产执法工作。

(三)明确村(社区)协助应急管理工作内容。充分发挥网格化管理机制,积极协助乡镇(街道)做好安全生产、消防安全、防灾减灾救灾、应急避险、自救互救等基本知识、基本常识和基本技能的宣传普及工作;协助做好辖区安全生产及防汛抗旱、消防安全、森林草原防火、地震和地质灾害防治等工作,定期进行巡查检查,第一时间发现并防范化解风险隐患,第一时间对风险隐患进行监测预警和管控,第一时间报告重大风险隐患和非法违法行为;落实应急值守制度,第一时间报告事故灾害信息,第一时间开展初期处置和救援,第一时间组织自救互救和疏散群众;协助做好辖区内自然灾害灾情统计报送、灾情核查、灾害损失评估和救助管理等工作。

(四)明确应急管理网格工作内容。各级应急管理网格要明确网格员,按照村(社区)协助应急管理工作内容,结合网格内自然灾害和安全生产实际,明确网格员工作内容,建立网格员应急管理工作卡制度,一个网格员一张工作内容卡(注明网格员的主要职责,上下级网格联系人、联系方式)。网格员在乡镇(街道)应急管理办公室和村(社区)“两委”指导下开展工作,主要工作内容是:宣传普及安全生产、消防安全、防灾减灾、救灾救助、应急避险、自救互救等基本知识、基本常识和基本技能;定期排查网格内安全生产及水旱灾害、消防火灾、森林草原火灾、地震和地质灾害等自然灾害风险隐患,第一时间向村(社区)报告风险隐患信息,督促整治隐患并对风险进行经常性的巡查监控;组织网格内各单位和村(居)民进行应急逃生、自救互救演练,熟悉疏散逃生路线;第一时间报告网格内灾害事故信息,第一时间组织群众疏散逃生;承担网格内自然灾害灾情统计报送、灾情核查、灾害损失评估和救助管理等工作。

四、强化应急管理工作保障

(一)加强组织领导。加强乡镇(街道)、村(社区)应急管理工作的领导,完善基层应急管理组织体系,实行网格化治理是加强全省应急管理的重要措施,是深化应急管理体制改革的重要内容,对于推进应急管理体系和能力现代化具有重要意义。各市(州)、县(市、区)党委和政府要提高政治站位,坚持把加强党的领导作为贯穿乡镇(街道)、村(社区)应急管理的一条红线,推动党的建设融入乡镇(街道)、村(社区)应急管理各项工作,党组织和党员作用嵌入乡镇(街道)、村(社区)应急管理各个环节。各地要以乡镇(街道)机构改革为契机,明确乡镇(街道)应急管理职责和村(社区)协

助应急管理工作的内容,本着“资源配置、工作力量和指导服务”向基层倾斜的原则,健全完善应急管理组织体系,加大网格化治理力度,把应急管理、安全生产和防灾减灾、救灾救助等工作延伸到乡镇(街道)、村(社区),真正打通应急管理“最后一公里”。

(二)形成工作合力。组织、编制、公安、民政、财政、人社、应急管理等部门要根据各自职责和各自领域实际情况,深入基层进行分类指导,提出工作思路,帮助破解难题,合力推进乡镇(街道)、村(社区)应急管理体系、能力建设。组织部门重点负责指导推动将应急管理纳入乡镇(街道)、村(社区)组织工作;编制部门负责指导检查行政、事业编制的合理使用,在政策允许范围内向乡镇(街道)倾斜,支持乡镇(街道)应急管理体系、能力建设;公安部门重点负责督促指导派出所开展消防安全相关工作;民政部门重点负责在社工岗的分配使用上支持社区应急管理体系、能力建设,并协助应急管理部门监督指导村级应急管理体系、能力建设;财政部门重点负责负责乡镇(街道)、村(社区)应急管理体系、能力建设经费保障;人社部门重点负责在人员招聘、公益岗位的分配使用上向乡镇(街道)倾斜,支持乡镇(街道)应急管理体系、能力建设;应急管理部门重点负责乡镇(街道)、村(社区)应急管理体系、能力建设的统筹指导和督促检查工作,并按照职责监督指导乡镇(街道)、村(社区)的应急管理、安全生产和防灾减灾救灾工作。教育、自然资源、交通、住建、水利、农业农村、商务、文化和旅游、卫生健康、市场监管等部门按照职责监督指导乡镇(街道)、村(社区)安全生产和防灾减灾工作。建立健全乡镇(街道)、村(社区)、社会组织、驻区单位和政府相关职能部门共同参与的应急管理联动机制,实行风险隐患和问题从发现到完成整改闭环管理,不断提升基层应急管理水平。

(三)配齐配强应急管理工作人员。各市(州)、县(市、区)通过统筹使用行政、事业编制人员或公益岗、社工岗等办法,根据经济社会发展需要,以及辖区人口数量、经济总量、各类单位(生产经营单位、学校、医院、商场等)数量、应急管理工作任务等实际情况,按照人岗相适的原则配齐配强应急管理工作人员。根据应急管理任务轻重,原则上每个乡镇(街道)应急管理办公室至少应配备或明确3-5名应急管理工作人员,每个村(社区)至少应明确2-3名应急管理工作人员;每个应急管理网格至少明确1名应急管理工作人员。严格把关,把综合素质好、工作热情高、事业心责任心强的人员配备到应急管理工作岗位,保证应急管理队伍队伍质量。

(四)保障工作经费。县级以上政府将应急管理工作经费和应急管理体系、能力建设资金纳入同级财政预算,满足应急管理工作基本需求,保障应急管理工作的有序开展。应急管理工作经费和应急管理体系、能力建设资金主要用于风险辨识管控、隐患排查治理、应急演练、宣传教育培训、配套设施建设、考核奖励等;用于为应急管理办公室和应急救援队伍配备工作需要的装备设备,为应急管理、应急救援人员配备个人防护用品;用于储备必要的抢险救灾物资。配套设施建设、装备设备和个人防护用品配备、抢险救灾物资储备要充分利用现有资源,符合有关规定,不得重复建设重复配备。根据财政情况,可参照《人力资源社会保障部、财政部关于实行安全生产监管监察津贴的通知》(人社部发〔2012〕55

号)有关规定,为各级应急管理部门赴一线进行安全生产监管监察、每月达10个工作日以上的在编正式工作人员发放特殊岗位津贴。

(五)加强业务培训。按照属地管理、分级负责的原则,坚持“缺什么、补什么”,采取集中授课和现场教学相结合的方式,组织开展应急管理人员业务培训。县(市、区)应急管理部门负责组织以乡镇(街道)应急管理人员、应急救援队伍队员为主的业务培训,每年不少于10天;乡镇(街道)应急管理办公室负责组织村(社区)应急管理人员、应急救援队伍队员和应急管理网格员的业务培训,每年不少于5天。培训内容应包括相关法律法规、法规、规章和政策,以及安全生产(包括消防火灾、森林草原火灾、建筑施工、水利设施等)隐患排查治理、自然灾害(包括水旱、地震、地质、气象等灾害)风险辨识管控、监测预警、信息接报、应急避险、事故灾害初期处置、群众救助等应知应会的基本知识、基本常识和基本技能,不断提升应急管理人员素质。通过培训,使每名应急管理人员做到“五知十会”,即:知道应急管理的相关法规,会排查隐患、会登记注册;知道防灾减灾的基本要求,会辨识风险、会监测预警;知道灾害救助的政策规定,会统计灾情;知道应急救援的基本常识,会初期处置、会组织疏散;知道信息处理的基本方式,会接报信息、会使用应急管理信息平台。

(六)明确工作标准。应急管理办公室按照“十个一”的标准,夯实辖区内应急管理基础性工作,即:一套应急管理制度、一套应急工作机制、一套安全生产和自然灾害风险隐患台账、一套应急管理基本情况数据库、一套应急救援预案、一张重大风险隐患分布平面图、一张应急管理网格管理表、一张应急管理责任清单和网格长(员)责任卡、一张应急疏散路线图、一部公开举报电话。其中,应急管理制度主要包括应急管理责任制度、安全生产隐患排查治理制度、灾害风险辨识管控制度、事故灾害信息接报制度、应急值班值守制度、应急管理例会制度等;应急工作机制主要包括监测预警机制、研判会商机制、协调联动机制、调查评估机制、应急指挥机制等;应急救援预案主要包括辖区突发灾害事故综合应急预案,以及生产安全事故、水旱灾害、地震和地质灾害、气象灾害、消防火灾、森林草原火灾、自然灾害救助等专项预案。

(七)严格考核问责。各级党委和政府要将乡镇(街道)、村(社区)应急管理体系、能力建设纳入地方党政领导班子和领导干部绩效考核体系,纳入政府绩效考核内容。建立事故灾害风险隐患举报奖励机制,对实名举报重大风险隐患或非法违法行为,经查属实的,对举报人依法依规实施奖励。严格实行责任倒查和问责追究,对乡镇(街道)应急管理办公室设置和村(社区)协助应急管理工作内容明确不到位、人员和装备配备不到位、网格化治理落实不到位、相关人员履职不到位而发生生产安全事故的,或者应急管理工作不落实造成严重后果或者重大社会影响的,依法追究相关责任人的责任。应急管理办公室及其工作人员要严格按照法律法规行使权力、履行职责,对在应急管理和监管执法工作中不作为或乱作为的,依法依规追究相应责任。

各地要按照本实施意见精神,结合实际制定加强乡镇(街道)、村(社区)应急管理体系、能力建设实施方案。省应急管理厅要定期评估并向省委、省政府报告本实施意见的落实情况。