第四师可克达拉市“十五五”
应急体系和能力建设规划

（征求意见稿）

应急管理大学

2026 年 10月

目 录

一、 形势分析 1
（一）“十四五”时期取得的成效 1
（二）应急管理工作存在的问题 5
（三）面临的机遇和挑战 7
二、 总体要求 9
（一）指导思想 9
（二）基本原则 9
（三）主要目标 11
三、主要任务 12
（一）加强应急管理体系建设 12
（二）提升风险防范化解能力 15
（三）提升应急救援保障能力 18
（四）提升基层应急管理能力 21
（五）提升社会共治能力 22
四、重点工程 24
（一）综合风险监测预警能力提升工程 24
（二）师市国家综合性消防救援队伍建设工程 24
（三）基层消防救援力量提升工程 25
（四） 煤矿隐蔽致灾因素普查工程 25
（五） 矿山救援队伍建设工程 25

（六） 安全生产领域设备更新改造工程 26
（七） 安全生产培训考点建设工程 26
（八） 重点企业安全生产检查指导服务工程 26
（九） 工程抗灾能力建设工程 27
（十） 应急指挥部升级改造工程 27
（十一） 应急指挥部通信能力提升工程 28
（十二） 应急医疗救援能力建设工程 28
（十三） 区域灾害应急中心建设工程 29
（十四） 应急物资保障体系建设工程 29
（十五） 应急避难场所体系建设工程 30
（十六） “第一响应人”队伍建设工程 31
（十七） 应急科普体验馆建设工程 32
五、保障措施 32

为全面推进安全生产、防灾减灾救灾、消防安全等工作，第四师可克达拉市（以下简称师市）根据《新疆维吾尔自治区应急体系“十五五”规划》、《新疆生产建设兵团应急体系“十五五”规划》、《第四师可克达拉市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》精神制定本规划。

一、 形势分析

（一）“十四五”时期取得的成效

1. 应急管理体系全面推进

“十四五”时期，师市应急管理体系和能力现代化建设取得显著成效。基本形成“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急管理体制，基本形成依法治理、综合管理、职责清晰、运行高效的现代化应急管理能力体系。应急管理领导机制、指挥机制、协同机制持续完善，机构设置、人员配置更加合理，职责职能进一步明晰，基础设施和技术装备条件有效改善，基层应急管理能力大幅提升，应急管理工作效能与履职能力全面提升。应急预案体系初步成型并得以有效完善，编制印发《第四师可克达拉市突发事件总体应急预案》《第四师可克达拉市防汛抗旱应急预案》《第四师可克达拉市地震应急预案》《第四师可克达拉市森林草原火灾应急预案》等8个应急预案，修订《第四师可克达拉市防汛抗旱应急预案》《第四师可克达拉市地震应急预案》《第四师可克达拉市自然灾害救助应急预案》《第四师

可克达拉市交通运输公共突发事件应急保障预案》；同时，对照应急预案相关编制要求，积极督促各团修订完善各类应急预案 81 项；印发《第四师可克达拉市“十四五”应急体系建设规划》。

2. 安全生产形势稳固提升

“十四五”规划核心指标顺利完成，坚决守住了防范遏制重大事故风险的底线，连续五年未发生较大以上生产安全事故，企业本质安全与监管效能双提升，全民安全宣传教育加速普及。组织开展特种作业培训 17 期 2867 人次，组织考试 12 期 1935 人次，通过 1595 人次，通过率达 82.43%。有力服务企业强化安全保障。争取了 446 万元中央补助资金，助力干沟煤矿、三新煤矿、南岗化工开展重大灾害风险防治和老旧设备更新。组织专家指导帮扶，助力企业完成安全生产标准化创建和双重预防机制建设。深入开展行政许可与检查工作，完成行政审查 476 次，涉及应急预案备案 288 件，重大危险源备案 17 项；累计查出问题隐患 2720 条，涉及重大隐患 85 条，已整改隐患 2261 条，重大隐患已整改 60 条，整改率 83.1%。开展标准化工作，累计开展标准化评审 98 次，通过评审企业 77 家，其中二级标准化达标企业 5 家，三级标准化达标企业 72 家。有效规范涉企行政执法检查行为，将屡查屡犯、多次触碰安全“红线”的企业与一般企业区分开来，建立了“扫码入企”和“互联网+”涉企执法检查新模式，2023 年以来，累计开展执法检查 1451 次，排查发现各类问题隐患 10123 条。依法对违法行为立案 88 起，出具行政处罚决定书 109 份，其中一案多罚 26 起，累计罚款 373.7 万元。畅通举报渠道，共受理举报信息

36 条，依法衔接行政处罚 3 次，发放奖金 2.01 万元。兵团危险化学品数字化预警系统运行平稳有效，累计处理报警信息 849 条，提醒企业落实风险处置 106 次。多渠道多领域开展安全生产宣传教育营造安全生产文化氛围。每年均制定印发“安全生产月”活动方案，组织各团、师市安委会各成员单位围绕主题开展知识竞赛、应急救援演练、宣传“五进”等活动，组织师市辖区生产企业开展安全生产工作复盘自查，形成企业自查、部门检查、团（镇）督查的工作模式，形成问题隐患“内消化”良好局面。通过系列活动，累计开展各类安全宣传活动 120 余场，覆盖群众超 10 万人次。

3. 防灾减灾救灾能力不断提升

防灾减灾救灾能力不断提升，成效明显。坚决守牢防范应对自然灾害的工作红线，连续五年未发生自然灾害亡人事件；“十四五”时期，年均因灾直接经济损失占国内生产总值的比例控制在 0.5%的规划目标以内。全面开展自然灾害综合风险普查工作，梳理各类自然灾害风险隐患，完成自然灾害灾情核查核报工作。实现了师市气象灾害分钟级动态监测预警和直达基层一线的临灾“叫应”点位全覆盖建设，发布防灾预警信息 2600 余条，有效处置包括融雪性洪水、山洪、过境火灾等在内的 12 次险情。组织开展年度房屋设施抗震设防信息采集工作，动态采集更新房屋设施抗震设防信息，动态更新连队（社区）平房分布图。开展危旧房屋整治，分类施策推进拆除、抗震加固工作，师市共存在隐患住房 8208 户，已完成隐患房屋整治 7245 户，其中拆除危旧房屋 3441 套，加固 3804 套，剩余未拆除危旧房屋 963 户，实

现“人不进危房、危房不进人”。探明了可克达拉市主城区2条浅层活动断层。制定计划购买师市本级应急救灾物资4次，并动态更新师团两级应急救灾物资储备底数。

基层应急处置及救援能力全面提升。积极推进师市与伊犁州在应急救援、联防联救等方面向基层延伸建设工作，共同印发工作方案、合作协议7份。优化强震大灾应急处置工作机制，印发师市地震防范应对和应急处置工作“清单”、师市强震大灾应急处置“1小时”流程图，抢险救援潜力动态排查更新机制等。不断筑牢基层应急处置基础，累计完成2.08亿元项目资金投入，补全了基层应急救援与执法装备短缺的空白。优化了基层应急保障机制，采购各类应急装备设备共计89种4247件（套），前置发放74种2506件（套）抢险、通讯应急装备。不断提升基层应急救援队伍能力，系统开展4期装备操作培训班，办首期免费无人机驾驶执照培训班，助力师市各团各重点行业部门103人取证；招聘政府专职消防员，动态更新各类应急救援队伍现状，建立灾害信息员队伍352人，并组织灾害信息员培训7次。紧抓应急救援实战能力，举办师市“应急使命·2023”地震灾害兵地综合实战应急演练，承办“兵团卫士·2024”地震应急救援综合演练，指导、组织各类防灾减灾应急演练共计700余场次。

（二）应急管理工作存在的问题

1. 应急管理体系和能力现代化建设还需持续加强

师、团、连三级应急指挥机制贯通不够顺畅，常态化联合拉动、实战化综合演练频次和质量还有提升空间，多灾种协同调度、上下联动处置流程仍需进一步磨合完善，高效闭环运转机制还需不断健全。针对极端灾害“三断”场景的综合应急保障体系还需加大建设力度，辖区团（镇）、连队（社区）点位分散、部分区域地处偏僻，现有应急运力前置储备、物资快速运输投递、末端补给等配套措施仍需补强，极端条件下救援物资、装备、生活保障投送时效有待进一步提升，与边境、偏远片区突发事件快速处置的实战需求相比存在一定差距。

2. 安全生产责任体系落实和基层监管效能还需持续提升

部分建设项目安全设施“三同时”制度落实不够到位，个别企业合规管理深度不够，安全生产主体责任落上还需进一步压实。重大事故隐患判定标准的执行力度有待加大，隐患排查整治动态清零工作还需加强。安全监管人员主动发现、解决问题的意识和能力尚需进一步激发提升，安全管理队伍整体履职能力仍需加强，企业、团（镇）安全员自主排查隐患主动性有待调动。“三管三必须”责任体系建设有待完善，部分领域安全监管在思想认识、专业能力、责任担当等方面还需强化。末梢监管机制需进一步完善，作业现场“三违”操作的日常监管机制有待细化落地。高危行业领域应急救援队伍建设还需加快推进。

3. 消防安全监管体系及单位消防管理还需持续完善

需进一步厘清基层消防安全监管职责，师、团两级消防安全责任体系运行仍需加强，部门间存在一定的信息壁垒与责任衔接不畅问题。部分社会单位消防安全主体责任落实不到位，“园中园、厂中厂”消防安全隐患问题需引起高度重视，日常防火巡查检查的有效性有待提升，个别点位故障信息处置流程有待进一步规范。。消防应急预案编制与演练应急准备存在差距。部分高层住宅建筑和大型商业综合体的消防设施维护保养仍需持续加强，重点行业领域风险隐患需要从源头加强管控力度。

4. 基层防灾减灾意识和自救互救能力还需持续强化

基层职工群众整体防灾减灾意识有待加强，自救互救实操能力仍有提升空间。各团（镇）、连队紧急避险转移路线还需结合实际进一步科学论证优化，常态化避险疏散宣传、实战演练的覆盖有待提升，职工群众避险知识和技能掌握不够熟练。基层配发的应急救援装备管护、实操培训需进一步加强。全民安全宣传普及成效有限，部分职工群风险防范意识有待增强，对火灾预警、初期灭火、火场逃生等基础应急知识技能掌握不够扎实。此外，基层应急救援力量体系建设仍需加强，重点行业专业应急救援队伍配置有待优化，行业自救力量、先期处置能力均需持续提升。

（三）面临的机遇和挑战

1. 党委、政府的坚强领导为应急管理事业发展提供了根本保障

兵团党委、兵团完整准确全面贯彻新时代党的治疆方略，牢牢扭住社会稳定和长治久安总目标，统筹发展和安全，将应急管理纳入平安兵团、法治兵团建设重点任务，不断健全兵地协同、区域联动、部门协作机制，政策支持更加有力。师市党委、师市始终把应急管理摆在突出位置，纳入经济社会发展全局和政府目标考核体系，持续深化体制机制改革，压紧压实安全生产责任，大力推进监测预警、应急救援、基础设施等重点工程建设，为“十五五”时期应急管理体系和能力现代化建设提供了坚强政治保证、组织保障和良好发展环境。

2. 区域协同发展为应急管理事业高质量发展创造了历史机遇

师市借力兵地融合、跨师市联动、科技援疆等协同优势，构建全方位应急协同治理格局。近年来，兵团部署跨区域联动执法机制，将师市纳入相关联动体系，推动师市间应急资源统筹调配与执法协同。同时师市严格落实防汛抗旱等专项预案中兵地应急联动要求，深化与伊犁州及周边县市的应急协同。

3. 经济社会高质量发展为应急管理事业发展创造了有利契机

师市统筹发展和安全，把安全贯穿发展各领域全过程，持续推进平安建设、基层治理现代化和兵地融合发展，推动应急管理与经济社会发展深度融合、协同发力，为构建 “大安全、大应急、大减灾”体系，全面提升应急管理体系和能力现代化水平创造了良好环境。

4. 科技创新驱动发展战略为应急管理事业发展提供了重要支撑

师市将科技创新融入应急管理全过程，依托本地数字网络、智慧政务成果搭建一体化应急指挥平台，强化重点风险点位智能化监测预警，推动应急处置向事前预防转型，以科技创新驱动提升边境区域风险防控和民生安全保障能力，为师市社会稳定、长治久安和群众安居乐业筑牢安全根基。

5. 人口与产业规模持续扩容下应急管理面临新挑战

伴随城镇化与产业发展持续稳步增长，师市辖区建成多处产业园区，现有规上工业企业超百家，涵盖危化、农产品加工、文旅等多元业态，市场经营主体持续扩容。人口持续增加、各类企业不断集聚，城市人流、物流、生产活动密度显著提升，一方面人员密集场所、旅游景区风险点位增多，另一方面危化、工贸企业安全隐患类型繁杂、分布分散，基层隐患排查、日常安全监管、突发事件处置的覆盖范围大幅拓宽，各类风险交织叠加，整体安全管控与应急处置工作难度持续加大。

6. 边境火情与涉外风险叠加下应急管理形势复杂

师市边境区域气候干燥、风力较大，草原、农田可燃物存量较多，境外入境火、野外违规用火隐患交织，森林防火管控压力持续加大。辖区 62 团毗邻口岸，跨境商贸、涉外人员流动频繁，重点时段涉外安全风险凸显，涉外突发事件处置政策性、敏感性极强。边境火情防控与涉外安全治理风险叠加，跨区域、多部门联防联处任务艰巨，师市应急管理形势复杂严峻。

二、 总体要求

（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，全面贯彻总体国家安全观、新时代党的治疆方略，深入贯彻落实党的二十大和二十届历次全会部署精神，以及习近平总书记关于安全生产、应急管理、防灾减灾救灾的重要论述，牢牢把握高质量发展首要任务与统筹发展和安全重大原则，忠实履行兵团维稳戍边职责使命，全面巩固“十四五”应急管理规划实施成效，健全统一领导、权责一致、权威高效的现代化应急管理体系，以高水平安全促进师市高质量发展。

（二）基本原则

1. 坚持党的全面领导

始终把党的领导贯穿到应急管理工作的全过程，健全党委统一领导、各方协同联动的应急治理体系，压实安全防灾政治责任，统筹调配各类应急资源，充分发挥党组织战斗堡垒作用，为师市防范化解灾害事故风险、维护安全稳定大局提供根本政治保证。

2. 人民至上、生命至上

始终将保障人民生命财产安全置于发展首位，强化底线思维与极限思维，聚焦安全生产、自然灾害等重点领域，坚决防范遏制重特大事故灾害发生。全面提升减灾预防、抗灾设防、救灾保障能力，最大限度降低灾害损失，切实守护师市社会大局稳定与人民安宁。

3. 预防为主、关口前移

积极推动公共安全治理模式向事前预防转型，强化风险源头管控与隐患闭环治理，从源头上消除危险因素。健全风险评估、监测预警、隐患排查整治机制，做到防救并举、防范为先。构建预防准备、监测预警、处置救援、恢复重建的全链条管理体系，提升风险早期识别和主动防范能力。

4. 统一指挥、协同联动

立足新疆及师市区域特点，深化“兵地一盘棋”思想，打破区域壁垒，健全军地协同、兵地融合、部门联动、区域联防机制，构建统一领导、权责一致、权威高效的应急联动体系，确保在面对各类突发事件时能够迅速响应、协同作战、高效处置，形成维稳戍边新优势。

5. 科技赋能、精准防控

将科技赋能作为提升应急能力的关键支撑，推动信息技术与应急管理深度融合。运用信息化、智能化手段强化对灾害的监测预警、智能研判、应急指挥调度以及救援保障工作。提高在极端天气和多种灾害并发情况下的精准处置能力，提升综合应急保障水平，为应急管理工作提供强有力的科技支撑。

6. 系统治理、社会共治

坚持系统观念，构建政府主导、多方参与、全民共建共享的公共安全治理格局。完善基层应急网络，推动应急管理向基层延伸，提升基层风险防控能力。广泛动员企业、社会组织、志愿者等社会力量参

与防灾减灾救灾，筑牢人民防线。

（三）主要目标

到2030年，师市应急管理体系和能力现代化建设取得显著进展，以事前预防为主的公共安全治理模式有效建立，本质安全水平大幅提升，自然灾害防控体系不断完善，防范化解重大风险体制机制不断健全，应急救援队伍规模及能力水平不断壮大与提高；到2035年，安全生产形势根本好转，形成与基本实现现代化相适应的应急管理体系，全面实现依法应急、科学应急、智慧应急，服务保障高质量发展的能力全面增强，应急管理事业迈上新台阶，人民群众安全感更加充实。

“十五五”时期主要指标

序号	指标内容	预期值	属　性
1	生产安全事故死亡人数	下降15%	约束性指标，2030年与2025年指标对比
2	亿元地区生产总值生产安全事故死亡率	下降35%	
3	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	下降15%	
4	较大及以上生产安全事故起数	下降16%	约束性指标，“十五五”年均值
5	年均每百万人口因自然灾害死亡人数	0	预期性指标，“十五五”年均值
6	年均每十万人受灾人次	＜5000	
7	年均因自然灾害直接经济损失占师市生产总值比例	＜0.8%	
8	年均较大及以上火灾事故起数	⩽2	约束性指标，“十五五”年均值
9	年均每百万人口火灾事故死亡率	⩽0.25	

三、主要任务

（一）加强应急管理体系建设

1. 健全领导指挥体系

深化应急管理改革，立足大安全大应急框架，健全完善应急指挥体系，构建部门协同、区域协作、上下贯通的全流程全要素全链条指挥机制。完善师市、团（镇）、连队（社区）三级应急指挥机制，明确各级党政领导班子成员和相关单位职责，建立制度化、常态化的部门联席会议和信息共享机制。规范优化监测预警、信息报送、会商研判、预警叫应、应急处置、联合值守等工作制度，同步完善调度指挥、会商研判、业务保障等设施设备和系统。推动紧急警情信息共享机制，提升“1小时内报告”工作水平。加强基层应急指挥能力建设，推动全国突发事件应急指挥综合业务系统向有条件的团（镇）延伸。

2. 完善应急管理责任机制

严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“三管三必须”要求，健全完善应急管理责任体系，压紧压实各级党委政府领导责任、部门监管责任、企业主体责任，织密横向到边、纵向到底的责任网络。强化监督检查与考核问责，深化安全生产治本攻坚三年行动，严格落实重大安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全重大事故隐患动态清零常态化机制，运用“四不两直”、分类分级执法等方式提升监管效能。

3. 完善协同联动机制

健全大安全大应急框架下部门协同机制，厘清各单位应急管理职责边界，编制动态更新应急管理权责清单，强化部门间统筹协调与应急联动。深化跨部门应急信息共享，实现风险监测、预警发布、应急资源等数据互联互通、闭环管控；在关键时段统筹多部门落实联合值守、集中会商研判制度。完善区域协同机制，强化同伊犁州专业监测机构和救援单位工作联系，深化预警信息共享和联防联演联救联控联救工作机制。健全与周边市县、毗邻师市重特大灾害事故信息共享、物资共用、力量互援调度制度，探索签订区域性应急互助协议。深化兵地应急协同联动，细化兵地抢险救援任务分工。健全政企联动机制，引导重点企业参与应急物资储备、专业救援队伍建设，将企业专业队伍、特种装备物资纳入全市应急统一调度体系，构建部门联动、区域协同、兵地联合、政企共建的全域应急协同治理格局。

4. 完善恢复重建机制

严格落实查灾核灾规程，规范灾害统计、核实与评估，细化灾后安置、救助、补偿、抚恤等善后措施。科学开展损失评估、隐患排查、建筑鉴定与资源承载力评价。优先推进供水、供电、道路等基础设施及学校、医院等公益设施重建，快速恢复生产生活秩序。完善灾情核查、资金预拨、物资保障联动机制。优化救助标准，鼓励红十字会、慈善组织依法参与灾害救援救助。强化安置点规范化管理，规范救助资金与捐赠款物监管，确保“自主申请、不建不补”和资金直达受灾群众。

5. 深化应急执法体制改革

深化应急管理综合行政执法改革，整合组建综合性执法队伍，健全师市统筹执法、团（镇）属地协管的分级执法监管体系，实行“局队合一”体制，推动执法重心下移，形成监管执法合力。严厉查处“三违”行为，有效落实重大事故隐患和亡人事故“一案双罚”、联合惩戒、行刑衔接等措施，加大重点行业领域安全生产执法力度。健全安全生产分类分级执法和联合执法检查工作机制，提高信用信息应用范围，依法依规实施失信惩戒和失信主体信用修复工作。强化执法保障与能力建设，全面深入应用“互联网+执法”平台，提升执法信息化、规范化水平。规范执法行为，持续优化“综合查一次”，落实行政处罚、行政强制权责清单和执法事项清单，聚焦重点领域推行精准执法，全面实施行政执法“三项制度”，加强执法队伍专业化建设，提升执法人员综合素质。创新执法方式，深化跨部门联合执法、“双随机”抽查，开展他查、互查和专家查，保障执法公正严肃。推动执法与服务深度融合，引入专业专家为企业提供技术指导和整改帮扶。严格落实“谁执法、谁普法”要求，完善执法普法长效机制。

6. 优化应急预案体系

深入研判自然灾害和生产安全事故重大风险，坚持统筹规划、分级分类管理，构建覆盖全区域、全灾种、全行业、全层级、全过程的应急预案体系。深化师市“总体+专项+部门”应急预案框架，聚焦区域主要风险，加快专项预案、部门应急预案编制修订与备案，完善极端天气避险转移预案，建立区域应急预案数据库，强化预案全生命周

期管理，实现预案数据互通共享；落实团（镇）、连队（社区）、连队应急预案编制及修订工作，确保预案覆盖率达到100%。深化兵地应急联动，推动与伊犁州、博州等毗邻地区制定区域性、流域性联合应急预案，落实自治区、兵团交通运输综合应急预案要求，建立AB岗、提级响应等机制，增强极端事件应对能力。聚焦重大风险点及“三断”等场景推进应急演练向实战化转变，规范组织实战化演练、桌面推演、“双盲”演练，注重演练后的分析研判、总结评估，强化成果转化，推动应急预案动态优化完善；落实预案宣传培训制度，持续增强应急预案针对性，全面提升快速响应和应急救援能力。

（二）提升风险防范化解能力

7. 强化自然灾害综合治理

扎实推进自然灾害综合风险普查与减灾能力调查，摸清风险隐患底数，查明重点地区抗灾能力。深化综合风险普查数据成果更新应用，建立分类型、分区域、分层次的师市自然灾害综合风险与减灾能力数据库，构建基础数据动态更新机制，并制定相应的综合防治对策。同时，在上级部门统一指导下动态更新主要灾种区划，指导团（镇）和连队（社区）编制重点区域灾害综合风险图、综合风险区划图和灾害综合防治区划图，形成“师市—团（镇）—连队”三级风险防控图谱体系。建立常态化防汛抗旱督查检查机制，重点督导检查防汛抗旱防范应对责任措施落实情况，重点督导水库、中小河流、山洪隐患点、地质灾害易发区、在建涉水涉河工程项目、旅游景区等关键领域和重

点场所。防汛关键期监督重点单位全过程落实“七个必须”硬要求。开展森林草原火灾重大隐患动态清零和查处违规用火行为准项行动，加强森林草原防火阻隔系统建设与维护。立足师市地域季节实际，健全兵地联动、人机巡防、分季预警、驻点值守机制，细化完善偏远连队、放牧点位、未开发野景区的火灾、地质气象灾害防范、边境管控、野景区游客管护、牧区兽害治理、应急通讯兜底保障等全方位风险防控措施，实现全域零散偏远点位风险可控、处置到位。

8. 深化安全生产攻坚

持续做好生命线工程和人员密集场所风险隐患排查防治，强化源头预防，严格安全准入审查，提升风险管控效能，坚决遏制重特大事故发生。严格高危行业领域建设项目“三同时”和安全生产许可审查，严格安全准入。动态更新危险化学品、烟花爆竹、矿山、工贸等“禁限控”目录。深化化工园区安全整治提升，推动非煤矿山整合重组和升级改造。加强矿山安全风险分析与研判工作，落实矿山安全“八条硬措施”，针对煤矿重大安全风险，制定科学有效的管控措施，从根源上防范事故隐患的产生。

压紧压实师市安全生产治本攻坚三年行动质效和成果转化运用，深入推进隐患排查整治“两项清单”建设。聚焦矿山、危险化学品、冶金、烟花爆竹等高风险重点行业领域，健全安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。深化优化学好用好重大事故隐患判定标准和重大事故隐患动态排查清零工作机制，推进重大事故隐患数据库动态更新、动态核查、动态清零，开展隐患“清零”专项督导。落实安

全生产档案标准化管理规范，全面推行隐患治理“一事一档”管理制度。持续优化风险排查整治与责任倒查闭环机制。

严格落实企业“双报告”制度，推动企业自查自改常态化，持续推进事故隐患内部报告奖励。按照《大中型企业安全生产标准化管理体系要求》《小微型企业安全生产标准化管理体系要求》等法规标准逐步推进企业安全生产标准化建设和定级工作，推动企业安全管理从“被动管理”转向全员共治。强化企业主要负责人、安全管理人员及特殊工种作业人员专项安全培训。

9. 加大消防安全隐患治理

统筹师市消防安全委员会各成员单位，依法依规深化危险化学品、城镇燃气、电动自行车、新能源汽车充电基础设施、人员密集场所动火作业、建筑保温材料、消防产品质量安全、充电宝等“一件事”全链条专项整治。深入开展“打通生命通道”工作。加大对九小场所用电用气安全督导检查。加强师市边境火险防控和野外火源管控工作。加快“数智消防”建设，推进城市基础设施生命线安全工程建设，推进超期燃气管网、老旧电梯、老旧场所消防设备等升级改造，深入推广电气火灾监控、智能燃气报警等物联设备安装，提升消防设施信息化水平；深化基层消防管理信息化平台的建设与应用，与政务服务一体化平台、综治信息系统等对接，提升团（镇）、村（社区）（连队）火灾防控信息化水平。

（三）提升应急救援保障能力

10. 完善应急救援力量体系

按照“就近调配、快速行动、有序救援”原则，科学规划救援队伍规模，优化应急救援力量布局，聚焦短板弱项，全面提升各类灾害事故应急救援能力。完善救援力量体系，构建“综合+专（兼）职+民兵+社会”基层应急救援力量体系，注重发挥民兵应急连在基层应急处置中的战斗核心作用，加强各类应急救援队伍建设管理与技能提升，强化专业化训练，优化先进适用装备配备，开展装备器材操作使用培训，做到人机结合、训练有素，充分发挥各类救援装备效能，增强基层应急救援队伍实战能力。加快推进伊犁州消防救援支队、霍城县消防救援大队进驻可克达拉市，借鉴伊犁森林消防支队驻防经验，建立健全与基层应急救援力量联训联演联战机制，加快推动师市森林草原消防队伍能力提升工程项目建设，配齐配强扑火装备与训练设施。落实“两州两市”森林草原防灭火联席会议部署，确立伊宁、巩留两支机动大队分区负责、互为预备的联动机制，组织开展跨区域实战演练，深化区域联防联控。完善应急救援力量快速投送机制，健全协调联动、资源共享的兵地救援力量使用机制，优化专业救援队伍结构布局，提高极端条件下和复杂灾害环境中的救援能力，同时整合各方志愿服务资源，不断壮大各类应急救援队伍，引导各类志愿服务力量有序参与应急救援工作，全面提升师市防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力。

积极支持社会应急力量发展。根据社会应急力量实际需求，协调落实训练场地，提升协同响应和实战能力。实施分级分类测评，推动社会应急力量规范化、专业化建设。将应急服务纳入政府购买服务指

导性目录，强化社会应急力量参与保障。建立健全社会应急力量参与抢险救灾评估制度，对社会应急力量的应急响应、应急处置、灾后救助等工作进行全面评估。通过合作、委托、购买服务等手段，最大限度激发各类社会力量和资源参与应急管理工作的积极性。开展社会应急力量技能培训和竞赛，鼓励社会应急力量排查风险隐患、宣传应急知识、参与应急处置。鼓励支持社会力量全方位参与常态减灾、应急救援、过渡安置和恢复重建等工作。畅通公众参与渠道，健全举报奖励制度，广泛发动社会群众参与安全生产问题隐患举报监督。

11. 加强应急物资保障

加快构建布局合理、规模适度、种类齐全、调运高效的应急物资保障体系。健全物资管理全链条制度，完善采购、入库、存储、调拨、轮换、报废等各环节规范，建立应急物资台账、定期盘点及储备库安全检测巡查机制。构建师市级储备为核心、团（镇）级储备为支撑、连队（社区）储备为补充的全覆盖储备网络，完善政府实物储备为主、企业协议产能储备为辅、家庭储备为补的多元化体系。强化应急物资信息化、智慧化管理，建立统一指挥、分级动用、紧急调配、轮换回补机制，动态调整储备规模，提升调拨效率和保障精准性，同时引导社会力量参与，推动应急物资保障提质增效。优化应急运输网络布局，聚焦团（镇）、连队（社区）等基层区域，完善应急运输绿色通道建设，重点打通多灾易灾地区“最后一公里”运输瓶颈。

12. 加强监测监控预警

加强城市安全风险和重点行业领域安全风险监测预警，健全安全生产分级分类监测预警制度，全面建成危险化学品、消防重点单位等重点领域联网监测系统，提升安全生产风险监测预警能力。落实自然灾害监测预警能力提升三年行动部署，优化监测站点布局，完善监测基础设施，建设综合监测预警平台，提升全天候实时监测预报预警能力，推进智慧应急大屏向团（镇）及连队（社区）延伸，完善实时监测、远程调度、指挥决策等功能，实现“一屏全观”。强化兵地、部门间信息共享，加强专业监测与群测群防融合，提高监测预警精准度。发挥应急广播、新媒体平台等传播作用，落实预警信息“叫应”机制，确保有“叫”有“应”、快速响应。制定突发事件预警信息接收播发和紧急处置标准，推动预警信息接收处置与应急预案、避险疏散、应急响应有效衔接。健全重大活动风险提示告知制度和重大灾害性天气停课停业停工停产停运制度。

聚焦自然灾害、生产安全等核心风险，全面推进智慧监测预警体系建设。依托“久安”系列大模型技术底座，整合气象、水文、地质、森林防火等各类监测资源，优化监测站网布局，在多灾易灾区域、重点隐患点位加密监测设备，搭建“无人机 + 雷达 + 地面监测”的智能协同观测模式，弥补监测盲区，提升监测覆盖面和精准度。推进监测站点标准化建设，完善监测设备运维机制，实现监测数据实时采集、同步传输。依托国家、兵团现有风险预警平台，提高矿山、危险化学品、老化燃气管道、桥涵隧道等高风险领域监测预警的覆盖率，加强

消防远程物联网建设。健全预警叫应机制，推广应用“应急呼叫一键通”系统，通过政务新媒体、应急广播、短信等多渠道，推动预警信息精准直达基层、直达重点人群，强化预警与应急响应的衔接，同时加强监测人员专业培训，提升实操能力，筑牢安全防控第一道防线。

（四）提升基层应急管理能力

13. 完善基层应急管理体系

坚持党的全面领导，组建党员志愿服务队和应急队。优化部门协同机制，织密“防”“救”衔接责任链条，构建从隐患排查到及时处置的闭环管理体系。团（镇）明确专门工作力量承担应急管理和消防工作，满足常态化履职和应急响应需求。连队（社区）从“两委”中择优确定一人负责应急管理及消防工作。因地制宜推行“应消合一、队站一体”工作模式，提高基层应消一体综合救援和全社会防灾避险能力。加快完善师市-团（镇）两级应急指挥机制，加快两级应急指挥部建设，建立跨区域应急协作支援工作机制。建立健全当地应急管理责任体系，严格落实团（镇）履行职责事项清单，完善安全生产风险排查整治和责任倒查机制，严格执行《安全生产考核巡查办法》，强化结果运用。

14. 强化应急制度保障建设

统筹融合基层干部、应急管理工作人员、灾害信息员等力量，加强连队（社区）基层网格员、灾害信息员等队伍建设，综合提升基层应急管理能力，夯实基层应急管理基础。建立健全应急管理网格化工

作制度，明确工作职责，充分发挥网格员在安全生产、事故灾害报警、灾害信息统计、应急知识宣传和抢险救援等方面的作用。建立“第一响应人”制度，增强防范和第一时间处置灾害事故的能力。加强网格员业务培训和先进技术装备推广应用，提高灾害风险隐患排查、预警信息传递、紧急转移避险、先期应急处置等能力。维护退出消防员合法权益，健全基层应急管理人员待遇保障机制，按规定落实人身意外伤害保险、抚恤优待等政策。对应急管理系统事业单位（不含参公）中承担应急救援、应急值守人员在绩效工资分配时予以倾斜。

15. 提升应急队伍综合素质

强化基层应急保障人才支撑，通过定向培养、社会专业人才吸纳、志愿者转化、对口援疆等多渠道方式引进专业人才，开展应急管理干部轮训和基层“明白人”练兵计划。严格落实双重管理制度，加大专业结构优化力度。鼓励基层应急管理人员考取应急管理、消防等领域职业资格，有效提升队伍专业水平。推进应急管理领军人才队伍建设，健全突发事件专家咨询制度。以高危行业企业从业人员和各类特种作业人员为重点，全面开展高危行业领域安全技能定期教育培训，整合建设高水平安全生产考试点，提高从业人员安全意识和能力。

（五）提升社会共治能力

16. 发挥市场参与作用

充分发挥市场参与作用，构建政府主导、社会参与、市场运作的多元应急治理格局。健全社会力量参与机制，规范志愿服务组织、社

会组织管理，引导其参与风险排查、科普宣传、应急处置等工作，完善政府购买应急服务机制，强化社会应急力量技能培训与保障。发挥市场机制核心作用，鼓励企业参与应急装备研发、物资储备、技术服务等领域，推动建立政府与企业协同的应急物资储备模式，探索巨灾保险等市场化风险分担机制，开展城镇居民住宅地震巨灾保险试点工作。持续推进安全生产责任保险工作，实现高危行业安责险动态全覆盖，逐步带动中小企业和非高危行业企业投保。实行企业安全生产信用风险分类管理制度，建立企业安全生产信用修复机制。

17. 推进应急文化建设

坚持“人人讲安全、个个会应急”目标导向，构建覆盖全民、贯穿全年的应急文化宣传教育体系。整合广播、电视、报刊及新媒体多种宣教资源，推出贴合各族群众的应急科普作品，内容涵盖地震避险、火灾逃生、洪涝自救等实用知识。通过文艺演出、VR 体验等场景化形式，深入推进安全宣传“五进”工作。各连队（社区）依托党群服务中心设立防灾减灾救灾知识科普角和书屋，常态化开展科普教育活动。组建基层应急宣传志愿服务队，吸纳退休干部、教师、大学生村官等力量，常态化开展入户宣传、应急演练指导。利用“全国防灾减灾日”“安全生产月”“消防宣传月”等重要节点，集中开展应急知识大比武、应急装备展示、逃生自救技能大比拼等系列主题活动。

18. 完善科技支撑体系

将应急管理科技研究成果转化纳入师市本级科技计划项目申报指南。强化产学研用深度融合，搭建多方协同创新渠道，引导师市企

事业单位对接疆内外高校、科研院所，围绕安全生产、防灾减灾、应急救援等现实科技需求，联合开展应急管理基础理论研究、关键核心技术研发、先进适用装备研制、科技成果转化和应用示范等各类科技项目，以科技创新赋能基层应急管理能力提升。

四、重点工程

（一）综合风险监测预警能力提升工程

加强重点区域自然灾害监测预报预警基础设施建设，依托通信铁塔等塔网资源挂载高清监测预警设备，统筹气象、水文、地质等灾害监测预警信息共享，加快构建卫星遥感、航空、地面瞭望、视频监控相结合的“空天地”一体化立体监测网络，升级自然灾害综合风险监测预警平台，强化数据汇聚共享和风险基础数据动态更新，提升多灾种、灾害链综合监测预报预警能力。

（二）师市国家综合性消防救援队伍建设工程

加快推进伊犁州消防救援支队、霍城县消防救援大队进驻可克达拉市，组建可克达拉市昆仑山路消防救援站（配备15名专业消防人员），由可克达拉市昆仑山路消防救援站配合伊犁州消防救援支队、霍城县消防救援大队，全面开展可克达拉市域范围内的消防工作，包括火灾扑救、应急救援、隐患排查、消防宣传培训等，重点覆盖师市城区、产业园区、重点企业及周边区域，依托可克达拉市消防站建设规划，持续提升师市核心区域消防应急处置能力。

（三）基层消防救援力量提升工程

每个团（镇）、各街道建成一支专兼职消防队（不少于5人），并参照《乡镇消防队》（GB/T35547-2017）相关标准配备水罐消防车、抢险救援器材、个人防护装备等，承担本区域火灾扑救、应急救援、防火巡查、宣传培训。连队（社区）全覆盖建微型消防站（6－8人），配齐灭火器、水带、水枪、破拆工具、应急照明等基本消防器材，实现1分钟响应、3分钟到场处置初期火灾，并至少明确1名工作人员负责具体的消防工作。推行“防消一体”执法模式，专职消防队承担日常消防监督检查、宣传教育、隐患督促整改职能，打通监管“最后一公里”。

（四）煤矿隐蔽致灾因素普查工程

压实煤矿企业主体责任，全面开展隐蔽致灾因素普查治理，综合运用物探、钻探、化探等手段，逐一查清采空区、废弃老窑积水、地质构造异常区、瓦斯富集区、冲击地压危险区等致灾因素，健全普查台账，实行分级管控、超前治理、动态更新。强化统筹督导和业务指导，将普查结果作为灾害治理、复产验收和执法检查的重要依据。

（五）矿山救援队伍建设工程

加快构建矿山应急救援队伍体系，按照国家和兵团标准配齐人员装备，建成新疆振兴天原煤业有限责任公司矿山救援中队和三新煤业有限责任公司救护中队，配强专兼职救护队员，配足正压氧气呼吸器、生命探测仪等救援装备物资，健全值班备勤和快速响应机制。强化日

常训练和实战化演练，定期组织矿井灾害事故应急演练，加强区域矿山救援力量联动协作，全面提升事故先期处置和协同救援能力，确保关键时刻拉得出、冲得上、救得下，切实筑牢矿山安全生产最后一道防线。

（六）安全生产领域设备更新改造工程

压实企业安全生产主体责任，推动重点行业领域企业建设应用和升级改造安全风险监测预警系统，开展“机械化换人、自动化减人”改造，加快矿山、危化、特种设备等高危领域高风险工艺和老旧落后装备迭代更新，提升重要基础设施本质安全水平。强化统筹推进和监管指导，定期依法规范公示应急管理先进适用技术装备推广目录、安全生产落后技术装备淘汰目录，引导督促企业淘汰落后装备、应用先进适用技术。

（七）安全生产培训考点建设工程

坚持考培分离、统一规划、合理布局、资源集约的原则，依据《安全生产考试机构和考试点管理规定》（应急〔2025〕41号），统筹推进考试点建设。优化理论考场、实操、仿真考核区等设施，配齐高压电工、熔化焊接与热切割、危化品单位安全管理等考核工种设备，健全考务、档案、运维、应急处置等制度，配强持证考评员和考务队伍，建成覆盖全品类特种作业及企业安全管理人员考核的标准化考点。

（八）重点企业安全生产检查指导服务工程

围绕高风险重点行业领域企业，健全第三方安全技术服务支撑机制，聘请国内高水平安全技术机构和专家，为企业提供全过程“安全

诊断”和技术支撑服务，帮助解决安全生产管理中的重点难点问题。建立第三方服务机构遴选、考核和退出机制，规范服务行为，保障诊断质量。建立定期、定向检查指导帮扶机制，组织专家深入企业开展“体检式”排查，帮助企业查隐患、补短板、强管理。健全“一企一档”专属诊断报告制度，逐企形成风险隐患台账和整改建议清单，总结分析各企业安全生产薄弱环节和短板弱项，提出针对性强、可落地的改进措施。强化诊断成果运用，将诊断报告与监管执法、重大事故隐患动态清零有效衔接，定期向安全监管部门报送风险研判和决策建议。

（九）工程抗灾能力建设工程

继续深入开展危旧房屋整治工作，强化高层建筑安全保障，统筹各团各街道办对城乡接合部、自建房、偏远连队、放牧点、生产用房、“九小场所”等房屋建筑物抗震风险开展复查，对抗震设防烈度为6度及以下危险房屋的房屋建筑物严格封控拆除，切实守牢危旧房屋“不住人、不亡人”红线，形成“体检、鉴定、告知、整治”闭环管理长效机制。

（十）应急指挥部升级改造工程

着力实现应急管理信息化综合应用平台在师市的本地化深度运用，整合现有应急、林草、气象、水利、自然资源、消防、公安、医疗等部门数据资源，升级师市应急指挥部软硬件设施，全面提升中监测预警、指挥调度、应急处置、物资管理、数据分析等方面的快速反应、高效运行，实现与兵团应急指挥平台、相邻区域指挥系统互联互

通，支持多终端（电脑端、移动端、指挥车终端）同步操作。着力开展指挥调度智能化改造，融入大数据、人工智能、地理信息系统（GIS）技术，实现灾害风险实时研判、救援力量智能调度、应急资源精准匹配，搭建“一张图”指挥体系，整合隐患点位、救援队伍、物资储备、避难场所、交通路线等核心信息，实现快速划定救援范围、调配力量装备，落实“指令下达到人、责任落实到岗”。

（十一）应急指挥部通信能力提升工程

进一步强化通信保障，接入兵团卫星应急通信网，依托超短波370MHz专网，配备车载移动终端、单兵通信设备，搭配无人机搭载移动基站、便携式卫星站、北斗短报文终端，提升“三断”应急指挥通信能力；为森林草原消防队伍、基层应急站点、重点团（镇）配备无人机、智能穿戴等新型技术装备，确保应急指令快速传达、现场情况实时反馈。

（十二）应急医疗救援能力建设工程

加强应急保障医院建设，对第四师医院（可克达拉院区）、各团（镇）医院等重点医疗机构进行抗灾性能鉴定，重点评估建筑结构抗震等级、应急供电供水保障能力、医疗设备抗损性等关键指标。针对鉴定发现的问题实施加固改造，确保灾害发生时急诊、手术、ICU等重要医疗功能基本不中断。建立健全应急状态下的医疗物资储备调配机制和人力量补充机制，实现灾时医疗救援资源充足、运转有序，形成“园区就近初救—团（镇）转运—市级三甲重症救治”的完整应急

医疗体系。各应急保障医院预留不低于1000平方米开敞空间，作为灾时快速就近搭建临时医院的备用场地。

（十三）区域灾害应急中心建设工程

借助新疆生产建设兵团第四师森林草原消防队伍能力提升项目，推动集应急指挥、综合救援、物资储备、培训训练等功能于一体的区域灾害应急中心升级改造，构建辐射师市及周边县市、功能互补的区域性联合应急救援体系；深化与伊犁州、博州等毗邻地区协同，完善区域应急联动框架协议，建立统一的预警监测、灾害评估机制和物资协同调拨、应急力量联训联演联战机制，固化视频会商、信息共享等工作机制，定期开展多灾种综合协同作战演练。

（十四）应急物资保障体系建设工程

坚持“硬件升级、智慧管控、科学布局、多元储备”原则，构建现代化应急物资保障体系。开展应急物资储备库提质升级工程，加快推进师市及团（镇）应急物资储备库标准化建设，扩建现有救灾物资储备库，完善仓储、安防及信息化配套设施，重点提升73团等重点区域储备能力，实现应急物资集中储备、规范管理与快速调运。师市级、团（镇）级储备库全面安装智能仓储管理系统，对扑火装备、救援器材、防护用品及生活物资等实施数字化登记与实时监控，实现物资库存、出入库、调配及损耗的动态管理。搭建应急物资动态管理平台，整合采购、储备、调拨、轮换等全流程数据，实现物资动态监控、智能调度和精准管理。完善管理机制，衔接兵地应急物资信息共享机

制，同步完善跨部门、跨区域调拨协同机制。

开展师市应急物资储备库全覆盖工程。分级建设储备库，综合考虑灾害特点、自然地理条件、人口分布、生产力布局、交通运输等情况，采用新建、改建、扩建等方式，推进全师市应急物资储备库建设。到规划期末，师市级应急物资储备库达到4个，结合人防工程建设的连队（社区）级应急物资储备库达到10个，每处建筑面积不少于200平方米。与中心（中长期）避难场所同期建设应急物资集配场地，每处建筑面积不少于1200平方米，满足大灾状态下物资集中接收、分拣、配送需求。

（十五）应急避难场所体系建设工程

按照分级负责、属地为主、分级响应调度资源的原则以及《自治区应急避难场所建设技术标准》《新疆生产建设兵团应急避难场所实施方案（2025—2035年）》要求，稳步有序推进“兵团-师市-团（镇）-连队”四级应急避难场所体系建设。

兵团级应急避难场所：将62团全民健身中心纳入兵团“十五五”边境地区重点新建工程，定位为兵团级核心应急避难场所，重点承接境外避难人员安置任务，按高标准配齐配套设施，筑牢边境区域重大灾害应急安置保障防线。

师市级应急避难场所：划定第四师可克达拉市本级（花城街道）、71团、77团为师市级避难核心规划区域。重点推进71团酒店应急避难场所项目建设，依托紧邻旅游高速路口的区位优势，精准覆盖周边景区游客及团（镇）群众避难需求，打造高效便捷的师市应急避难保

障节点。

团（镇）级应急避难场所：城市建成区全域布局团（镇）级避难场所，实行“一团一场”建设标准。严格落实差异化布局规则，常住人口 5 万及以下团（镇），不叠加布局兵团级、师市级、团（镇）级长期避难场所。以长期避难场所建设为主，师部 15 公里范围内团（镇）可布局短期场所，并严格执行 5 公里、2.5 公里的长短期避难场所服务半径标准，实现全域全覆盖。

连队级应急避难场所：各连队依托闲置空地、现有公共设施等存量资源，因地制宜建设紧急避难场所，重点完善临时避险、快速疏散、简易安置功能，夯实基层末端应急避险基础，打通防灾避险服务最后一公里。

同步开展应急避难场所资质认定，推进现有存量应急避难场所的标准化改造与功能提升任务。对照应急避难场所建设技术标准全面开展场所隐患排查和提质升级，统一完善避险公园、绿地等场所的物资储备、水电、消防、通风等配套设施。规范统一应急指引、功能分区、安全警示等标识，科学划分集结、安置、储备、医疗、指挥等功能区域。优化应急疏散安置流程，健全快速响应机制。

（十六）“第一响应人”队伍建设工程

全面推行“应急第一响应人”制度，依托师市现有的网格管理体系，积极挖掘并吸纳网格员、物业经理、保安队长、经营主体安全负责人、工地安全员等各方力量纳入第一响应人队伍体系。明确“第一时间、第一现场、第一响应、第一救援”的工作要求，赋予网格员初

期处置指挥权，实现隐患巡查、预警传递、先期处置职责“三合一”。建立分级分类培训机制，重点开展灾情识别、信息报送、应急救护、疏散引导等实操训练，每年至少组织一次全员轮训。推行“平时组团服务、应急时响应集结”的工作模式。

（十七）应急科普体验馆建设工程

依托可克达拉市科技馆现有场馆资源，联合有关部门共同规划建设应急科普体验馆，补充设置自然灾害、消防安全、应急救护、交通安全等主题展区，在已有应急救援 VR 体验区基础上进一步扩容，打造集科普教育、体验实训、应急演练于一体的沉浸式应急安全教育阵地。同时，依托公共场所、学校、各类场馆等因地制宜建设一批小型安全教育科普馆或防灾减灾体验场所，建立“线上+线下、室内+室外”应急科普体系。

五、保障措施

强化组织领导，健全师市、团（镇）、连队（社区）应急管理格局，制定分工实施方案，明确任务推进计划、时间节点和阶段目标，强化组织指导协调监督职能，健全跨地区、跨部门协调配合机制，及时解决实施中的问题。积极争取国家政策和项目资金支持，拓宽资金来源渠道，鼓励社会资本投入。加强监督评估，将主要任务和重点项目纳入年度应急管理工作考核，组织 2028 年中期评估和 2030 年终期评估，适时优化政策措施和实施方案。