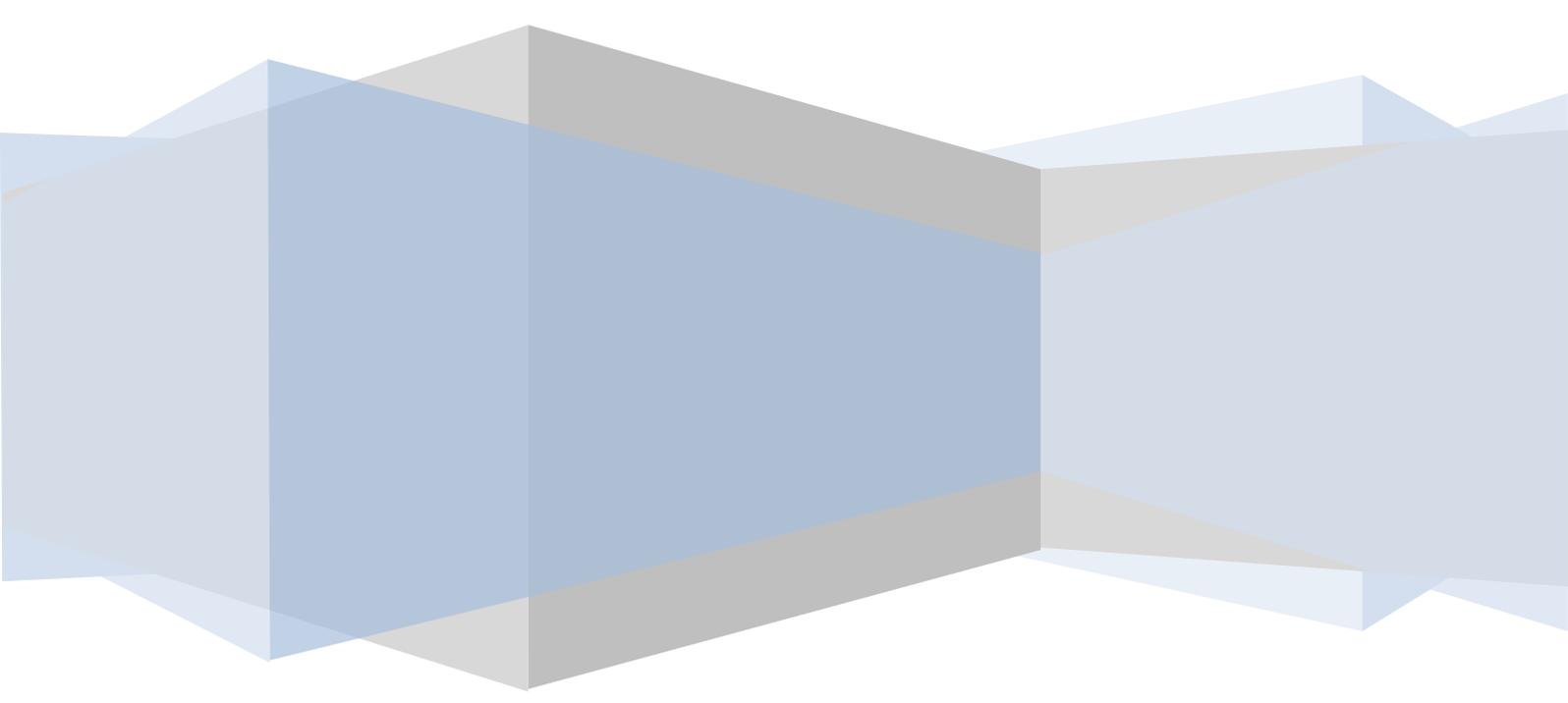


# 北京市应急管理 总目标总任务总要求 宣传提纲

北京市应急管理局 编

2020年7月



# 北京应急管理总目标总任务总要求 宣讲提纲

## 目 录

第一部分	总体阐述篇
第二部分	背景目的篇
第三部分	形势分析篇
第四部分	关系理解篇
第五部分	工作落实篇
第六部分	成绩展望篇

# 第一部分 总体阐述篇

# 北京市应急管理 总目标 总任务 总要求 内容概述

党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，对坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化作出了全面部署。2019年11月29日，习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习时发表重要讲话，为全面推进应急管理体系和能力现代化指明了前进方向，提供了根本遵循。在这个大背景下，着眼北京市应急管理事业发展实际，提出适应时代要求、具有首都特色的总目标总任务总要求，从而形成完整清晰系统的工作思路和目标任务，有利于形成全市上下一盘棋、系统内同频共振的良好局面，共同谱写新时代首都应急管理事业的新篇章。

## 一、北京市应急管理工作的总目标

北京市应急管理工作的总目标就是全力压减事故（事件）总量，有效防范较大以上事故（事件）和社会影响大的事故（事件），坚决遏制重特大事故（事件）；有效防范和化解重大安全风险，建设与全面小康社会相适应的安全发展城市；加快形成具有首都特色的应急管理格局，提高防灾减灾救灾

能力，应急管理系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的现代化水平显著提升。

## 二、北京市应急管理工作的总任务

北京市应急管理工作的总任务就是积极推进应急管理的法治化、协同化、智能化、社会化进程，努力构建应急管理责任制度体系、风险防控体系和治理能力体系，夯实应急管理基层基础，即北京市应急管理的“四化三体系双基”。

### （一）应急管理法治化建设

应急管理法治化建设就是要在应急管理领域认真践行依法治国方略，大力弘扬法治精神，不断健全法规标准体系，厘清职责权力界限，规范行政执法行为，提升行政能力水平，运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平。力争到 2025 年，基本形成法规标准完备、权责边界清晰、执法规范公正、普法优质有序的具有首都特色的应急管理法治化格局。

**健全法规标准体系。**以防范首都系统风险、保障城市运行安全为基本点，构建首都应急管理法律体系、应急管理标准体系框架，推进京津冀区域一体化的综合立法研究。坚持立法与改革决策相衔接，坚持立改废释并举，严格合法性、必要性、合理性审查和过程监督管理。**厘清职责权力界限。**厘清整合各项职责相关的责任主体和权力运行流程，实现应急管理与行业主管权责切分明晰，推动责任落实，坚持分级负责、属地管理，优化组织结构，整合内部现有资源力量。**规范行政执法行为。**研究分级执法，加强“四位一体”执法

体系建设，推进执法重心下移，推进行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，推行“双随机、一公开”的监管模式，加强执法监督和责任追究，强化与司法部门的协调配合。**深化法治社会建设。**提高法治思维和依法行政意识，推进政务公开，加强法治教育培训和法治能力考核，推行依法、科学、民主决策。建立应急管理法治社会宣传格局，加强法治宣传与新闻报道，营造守法环境。

## （二）应急管理协同化建设

应急管理协同化建设就是强化应急管理工作的统筹谋划，推进应急管理、安全生产、防灾减灾救灾工作协同发展，协同应对自然灾害、事故灾难各个灾种、衍生灾害及灾害链，加强多灾巨灾应对研究和应对准备，统筹推进京津冀综合防灾减灾救灾协同发展，着力构建内部融合、上下贯通、条块结合、部门联动、军地协作、央地衔接、区域协同的工作机制。力争到 2025 年，基本实现全区域联动协同有序、全链条处置优质高效、全灾种应对专业科学的具有首都特色的应急管理协同化格局。

**全面推进区域内应急管理协调联动。**构建党政之间、市区之间、各级政府之间、部门之间、军地之间、京津冀之间、政府与社会组织之间的协调联动工作机制，推进防灾减灾救灾信息资源共享，强化应急救援处置统一指挥和应急物资统一调配。**扎实推进应急管理全链条协同发展。**健全应急预案体系，提升应急演练质量和实效。规范突发事件信息接报与联动处置，提高应急响应水平。严肃事故调查和责任追究。

**系统推进复杂灾害情景下协同化救援。**推进首都地区巨灾情景构建工作，全面提升巨灾应急准备能力。加强对多灾种和衍生次生灾害的预测与防控能力，实现由应对单一灾种向综合减灾转变，提升多灾种应对能力。**深入推进京津冀综合防灾减灾建设。**健全京津冀跨区域防灾减灾救灾体制机制，加强跨区域灾害监测预警与风险防范能力建设。推动京津冀应急平台互联互通，建设应急队伍、物资、装备等数据库系统，实现基础数据共享，并在此基础上建立应急资源快速调配机制，确保事发后应急资源快速到位。

### （三）应急管理智能化建设

应急管理智能化建设就是强化应急科技顶层设计，推进科学技术与应急管理业务深度融合，充分运用云计算、大数据、物联网、人工智能、虚拟现实、区块链、5G等新一代前沿技术，加强应急管理技术创新、应用创新、模式创新，推进一张图、一张网建设，强化智能化技术在应急管理领域的支撑作用，以科技化手段助力风险防范和精准治理。力争到2025年，基本实现应急管理全域感知、动态监测、智能预警、高效指挥、快速处置、精准监管、安全通信，构建与首都地位相适应的应急管理智能化格局。

**构筑应急管理智能化格局的“系统思维”。**加强应急管理智能化顶层设计，推进应急管理信息化标准建设，一体设计、一体推进。布设一张全域覆盖的智能感知网络与天地一体的应急通信网络，从深层次解决信息孤岛，实现信息系统的互联互通。研制一批智慧化、便携化、一体化的智能救援

装备，构建一套先进强大的数据支撑体系、智慧协同的业务应用体系、安全可靠的运行保障体系。**搭建应急管理智能化格局的“智慧中枢”**。建设全市统一的应急管理数据中心，推动全市应急信息一张图一张网建设、城市应急物资装备空间分布信息平台建设，以及应急可视化融合指挥系统建设，实现多网融合，智能辅助应急指挥处置决策。建设全市统一的应急管理智能化业务应用平台，部署智慧化运维管理系统。**布设应急管理智能化格局的“毛细血管”**。构建全域覆盖的感知网络，实现对自然灾害易发地区和高危行业领域全方位、立体化、无盲区动态监测；采用 5G、SDN、IPv6、PDT 等技术，建成天地一体、全域覆盖、全程贯通、韧性抗毁的应急通信网络。强化应急指挥设施、执法检查装备、应急救援装备智能化建设，全面提高应急管理智能化水平。**强化应急管理智能化格局的“造血功能”**。依托首都经济、科技等优势，加强宏观产业政策引导，开展应急管理共性关键技术攻关和重大智能装备研发，推动建设集基础研究、技术研发、装备研制、战略储备于一体的应急管理科研创新基地，大力推进围绕首都应急能力为核心的应急产业发展，提升应急科技创新能力。

#### （四）应急管理社会化建设

应急管理社会化建设就是坚持政府引导、部门推动、市场化运作的原则，以服务生产经营单位主体责任落实、服务政府监管职责履行、服务公众安全意识提升和自救互救他救能力提高为主要任务，充分发挥社会组织功能作用，搭建服

务平台，整合服务资源，创新服务模式，壮大服务市场，拓宽服务范围，规范服务行为。力争到 2025 年，基本建立主体多元、机制灵活、覆盖全面、综合配套、运转高效的具有首都特色的新型应急管理社会化格局。

**明确社会组织运行规范，扎稳社会化建设的“根”。**建立健全社会组织管理制度、准入制度，完善社会组织区域联动机制，推动应急管理学科建设和人才培养，培育引导行业协会、科研院所、行业领军企业等社会力量参与应急管理工作，开展应急管理探索性和基础性研究，为政府和企业提供应急管理咨询和服务，发挥智囊团作用助力应急事业发展。

**创新服务工作模式，筑牢社会化建设的“魂”。**通过行政、市场、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和主动性，推进社团组织发展，鼓励协会、联合会、商会、慈善组织等社会组织参与应急管理工作，推进应急管理服务需求和供给资源共享对接、有序衔接、领域跨接，强化对社会组织的考评管理和引导。

**激发全民参与热情，凝聚社会化建设的“气”。**强化志愿者队伍建设，完善应急志愿服务的招募管理、能力提升、激励示范、支撑保障“四个体系”，健全应急志愿服务规范运行机制。推动应急科普教育、政策宣讲等进部门、进乡镇、进社区、进企业、进学校，多措并举，大力提升公众风险防范意识、应急意识和自救互救能力。积极争取共青团、妇联、工会、科协等组织对应急管理事业的资源和政策支持。

**强化科技支撑建设，把准社会化建设的“舵”。**建立高等院

校、科研院所参与应急管理的协同工作机制，力争在安全韧性城市、突发事件应急指挥、应急救援装备等方面获取广泛资源支持。建立贯通上下游产业链的成果转化联盟，通过技术示范工程推广科研成果，完善科技创新和应用推广激励制度。

### （五）应急管理责任制度体系

应急管理责任制度体系就是坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，明确“统”“分”关系，落实“防”“救”责任，层层压实风险防控、会商研判、监测预警、分级响应、协调联动、信息管控、调查评估、善后救助、灾后重建、监督考核等应急管理责任，加强督查考核，严格责任追究。力争到 2025 年，建立形成党委领导、政府主导、部门协同、条块结合、企业主责、社会监督的具有首都特色“横向到边、纵向到底”的应急管理责任体系。

**压实党政同责、一岗双责。**紧紧压实市、区、街（乡镇）党委领导责任，各级党政主要负责人要履行好“一把手”领导责任，领导班子其他成员对分管的应急管理工作负责。**明确“统”“分”责任分工。**应急管理部门做好综合管理、全过程管理和优化管理，发挥好牵头推动作用和统筹协调作用。按照“谁主管、谁负责”的要求，压实各行业部门应急管理职责，突出管好自身监管的行业领域，为其他行业领域安全监管树立标杆。**落实“防”“救”责任。**应急管理部门主责是“救”，并通过综合风险监测、编制和组织实施综合防灾减灾规划、开展灾后调查评估等措施，做好综合防范工

作。“防”是各部门的共同责任，涉灾部门在本行业领域负责相关灾种的预防工作。要充分发挥应急管理部的综合优势和与各相关部门的专业优势，衔接好“防”和“救”的责任链条，无缝对接，形成整体合力。**推进企业主体责任落实。**应急管理部持续推进生产经营单位主体责任理念输出，推动企业自觉、自主、自动建立健全一套自我约束、持续改进的主体责任内生机制，督促指导企业履行安全生产法定职责。**强化监督考核和责任追究。**各级政府要开展应急管理工作考核，制定党政领导干部应急管理责任清单，强化安全生产督察，建立考核评价机制和激励约束机制，强化细化各环节管理和责任追究制度，扎实推动责任落实。

#### （六）应急管理风险防控体系

风险防控体系就是健全城市安全风险辨识评估、风险预警预控、隐患排查治理、重大危险源监控、社会风险管控的闭环管理模式，构建系统规范、管控有力的风险管理长效机制，逐步推进全市突发事件风险精细化管理，有效防范和化解重大安全风险。力争到 2025 年，基本建成源头管控有力、事前评估有效、监测预警科学、排查治理扎实的应急管理风险防控体系。

**站在统揽全局的高度谋划风险防控顶层设计。**构建“统一领导、分级负责、条块结合、属地管理”的风险防控格局，完善城市安全风险评估标准体系，协调推进城市安全常态风险防控和重大活动等非常态风险防控。**从整体推进的维度做好风险防控、隐患治理全流程管理。**利用多种技术手段，推

进城市公共安全风险评估，深入排查隐患，准确辨识风险，建立风险隐患清单，合理评估等级，综合研判趋势，及时预测可能发生的灾害和事故。推进风险评估、隐患排查治理和安全生产标准化建设有机结合。**秉精益求精的态度牵头重大活动风险防控。**准确把握重大活动期间风险产生演化的规律，对标更高标准，建立既有首都特色，又与重大活动需求相匹配的风险管理体系。聚焦主要问题，紧扣活动的流程、流线、组织等关键环节，总结归纳重大活动风险评估与控制的难点要点，不断积淀形成标准规范等成果。**以共建共治的气度完善社会面风险防控。**编制城市公共安全风险清单，发挥各有关部门监测预警网络作用，形成基于地理信息系统的城市风险“一张图”，对重大风险源和隐患实现实时监控。

#### （七）应急管理治理能力体系

治理能力体系就是从战略高度把国家治理体系和治理能力现代化的各项要求贯彻落实到应急管理事业发展的全过程，始终把人民群众所关心关注的问题作为重中之重，发挥党委总揽全局、协调各方的核心作用，培育首都应急文化，破解社会难题，重点解决发展不充分不均衡的问题。力争到2025年，基本形成干部高质、队伍专业、装备精良、物资充足、均衡发展的具有首都特色的应急治理能力体系。

**以强化党建引领为核心。**强化各级党组织建设，坚持党把方向、谋大局，把党的领导贯彻于“四化三体系双基”总任务建设的全过程、各环节，统筹推进、融合发展、凝聚合力。**以强健的队伍力量为依靠。**推进国家综合性及专业应急

救援队伍、应急管理干部队伍、执法监察队伍建设，加强航空救援队和森防救援队建设，督促高危行业企业建设应急救援组织，鼓励和支持社会应急救援力量发展。**以应急装备、物资与场所建设为基础。**研发重大灾害事故智能调度指挥与高效应急抢险救援处置关键技术装备体系。构建市、区、街乡镇多级应急物资装备储备模式，优化应急物资储备结构，稳步推进应急物资调度指挥系统建设，提升物资储备调运信息化管理水平。加强应急避难场所建设，实行分级分类管理，完善公共设施，提高应急避难场所建设规范化、专业化水平。**以均衡化发展为着力点。**强化政策研究，抓好布局调整，推进资源共享，多措并举、统筹协调，不断解决经济发展不平衡、区域发展不平衡、行业发展不平衡给应急事业发展带来的问题。

#### （八）夯实应急管理基层基础

夯实应急管理基层基础就是按照“健全组织、完善机制、强化宣传、保障到位”的思路，强化基层应急管理力量建设，突出应急管理宣传教育，推进社会动员机制建设，建立健全基层保障长效机制，不断强化基础建设，提升基层应急治理水平。力争到 2025 年，基本形成组织健全、反应灵敏、动员有序、宣传有效、保障有力的具有首都特色的应急管理基层基础大格局。

**建强基层应急管理力量。**统筹融合基层巡查员、灾害信息员等人员力量，化零为整凝成应急管理基层合力，提升应急管理体系末端触角的快速感知力和行动力。实施基层队伍

素质提升工程，加快基层执法检查人员专业化、规范化建设。**加强应急管理宣传教育。**把握时代特征，以应急文化创意园、应急科普基地、社区应急文化建设为突破口，搭建应急科普宣传平台，拓宽应急知识宣传途径，创新应急科普产品，构建具有首都特色的知识传播与普及体系。**完善应急管理社会动员机制。**坚持群众观点和群众路线，建立健全社会动员机制，出台相关标准规范，以接诉即办为抓手，落实“街乡吹哨、部门报到”总要求，想群众之所想，应群众之所急，解群众之所困。完善基层单位应急预案，推动应急演练实战化、常态化。**构建应急管理基层保障体系。**坚持政府投入与市场机制相结合，推动建立市区应急管理财政预算专项资金，加强突发事件预防和应急准备经费的投入。探索研究建立应急救援人员、突发事件应对责任、自然灾害风险等方面综合救助保险制度。加大应急科研项目支持保障力度，推动应急管理科研事业发展。

应急管理工作“四化三体系双基”总任务是当前和今后一个时期本市应急管理工作的根本方向和行动指南。只有抓住了总任务这个“牛鼻子”，应急管理工作以一当十、事半功倍、纲举目张的成效才会显现。

### **三、北京市应急管理工作的总要求**

北京市应急管理工作的总要求：高站位、践忠诚，扬优势、强弱项，深融合、细落实。

#### **（一）高站位、践忠诚**

高站位、践忠诚是政治要求，决定事业发展高度。就是

始终牢记应急管理工作首先是政治工作，应急管理干部首先是政治干部，应急管理部门首先是政治机关，必须旗帜鲜明讲政治。就是始终把党的利益和人民的利益放在首位，坚持全局为重，自觉在顾全大局的前提下做好本职工作。就是勇挑重担、攻坚克难，求真务实、夙兴夜寐，持之以恒打牢应急管理工作基础，全力维护人民群众生命财产安全，全力维护首都社会安全稳定，当好新时代党和人民的守夜人。

## （二）扬优势、强弱项

扬优势、强弱项，是方法要求，决定事业发展重点。就是充分发扬应急人的“四种特质”，树立改革创新意识，坚持从实际出发，扬长避短，讲求实效，激发放大和集聚效应，发挥聚众优势和应急合力。就是强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，不断提高防范化解重大安全风险、应对处置各类灾害事故的素质能力。就是树立忧患意识，坚持问题导向，找准并正视对应急管理事业制约明显、影响重大的薄弱环节，抓纲举目、精准施策、持续发力，尽快补齐短板、清除障碍，为高水平推进全市应急管理工作提供强大动力和支撑。

## （三）深融合、细落实

深融合、细落实是作风要求，决定事业发展质量。就是有效整合人员力量、物质资源、政策红利等有利要素，加强党政之间、各级政府之间、部门之间、军地之间、京津冀之间、政府与社会组织之间的协调联动，推动工作目标、内容途径、标准规范、方式方法的有序融合，加快构建全要素、

多领域、高效率的应急管理融合发展格局。就是坚持从严从实从细出发，保持一做到底、做就做好的决心和定力，全心投入、全情付出，把既定工作任务高质量完成好。就是坚持首善标准，“精益求精、万万无一失”，聚焦中心，突出重点，不做虚功、不图虚名、不走过场，以实际行动践行好、维护好首都应急人的光荣使命。

全市应急管理工作总目标总任务总要求，是一个不可分割的有机整体，构成了北京市应急管理工作的顶层设计。其中**总目标是预期目的**，引领应急管理事业始终沿着正确方向坚定前行。**总任务是具体抓手**，为实现总目标提供策略路径。**总要求是科学方法**，确保总目标总任务沿着既定方向稳步前进。三者相辅相成、互为支撑、互相渗透、不可分割，形成了今后推动应急管理事业改革发展科学的、系统的闭环链条。

## 第二部分 背景目的篇

# 为什么要提出以“三总”为主要内容的 顶层设计？

2020年是市、区两级应急管理机构改革完成后，各类职能、资源、力量融合贯通、内外衔接的关键之年。为确保市、区应急管理部门统一思想、明确思路，更加步调一致的开展工作，我们必须坚持目标导向、问题导向，直面机构改革以来应急事业发展面临的矛盾问题。

**一是**应急系统干部对机构改革后应急管理内涵外延、职责范围、方式方法的认识还不够统一，需要一个逐步从模糊到清晰、从摸索到实践、从自成一隅到体系发展的渐进过程。

**二是**党的十九届四中全会和习近平总书记关于应急管理工作重要论述，为全面推进应急管理体系和能力现代化指明了前进方向，但我们在具体抓手、落实办法、推进举措等方面还没有进行系统的思考，诸多方面的准备还不充分，“四个精准治理”“五个能力”建设等方面差距还很大。

**三是**着眼强化北京“四个中心”功能定位、提高“四个服务”水平，应急管理体系建设水平与首都城市发展形势还很不适应，城市安全风险防控面临许多新的更大的挑战。

**四是**回应人民群众对美好生活的迫切需求，在完善应急治理体系、改进应急治理方式等方面还存在短板不足。企业主体责任落实不到位，燃气、火灾等事故多发问题仍然突出，应急响应处置、救援的专业化水平亟待提升等等。为构建具有北京特色的应急管理体制机制增加了新的变数和考验。

通过深入研究，适时提出“应急管理总目标总任务总要求”的顶层设计，是顺应新时代应急管理工作新形势新任务新要求的必然选择。“三总”的提出，具有重要的现实意义和指导作用。

## 一、统筹规划和引领应急管理事业、确保始终沿着正确政治方向坚定前行的迫切需要

党的十九届四中全会对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出了全面部署。习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习时发表了重要讲话。新冠肺炎疫情发生后，总书记多次强调要健全国家应急管理体系。总书记的重要论述，为新时代应急管理事业改革发展指明了前进方向、提供了根本遵循。对于新组建的应急管理部门，如何有效完善应急管理治理体系，避免“翻烧饼”、打乱仗，需要从顶层设计上一体谋划、一体推进。为进一步统一思想，便于全市上下朝着一个正确方向奋力前行。

### （一）总目标体现了坚决扛起职责使命的政治担当

习近平总书记强调“看北京首先要从政治上看”。这个要求立起了北京各项工作都要当好首善的政治标准。总目标着眼履行好应急管理部门“综合防、牵头救、统筹助”的职责，聚焦前端源头管控、中端严格监管、末端科学处置三个阶段，合理确定目标，致力于优化应急管理工作闭环，提高综合防灾减灾救灾能力。

### （二）总目标体现了坚持以人民为中心的政治立场

坚持以人民为中心就是要坚持人民主体地位和人民至上原则。总目标牢牢坚守发展决不能以牺牲人的生命为代价的红线，坚决把有效防范和遏制事故（事件）作为首要任务，坚决把防范化解安全风险贯穿应急管理工作全过程，致力于不断提高维护人民群众生命财产安全和社会稳定的能力和水平。

### （三）总目标体现了坚定推动治理能力现代化的政治方向

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。突如其来的新冠肺炎疫情凸显了完善应急管理体系、提高治理能力的重要性和紧迫性。总目标着眼发挥新时代应急管理体系的特色和优势，致力于不断强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，推动把应急管理制度优势更好地转化为治理效能。

## 二、谋划构建与大国首都地位相适应、具有首都特色的应急事业发展路径的必然选择

落实首都“四个中心”战略定位、提高“四个服务”水平，离不开安全稳定的社会环境。在安全生产“四化三体系双基”总任务基础上，坚持一张蓝图绘到底，结合新时代应急管理工作要求，赋予其新的时代内涵，构建起应急管理工作的四梁八柱。

### （一）总任务体现了安全生产工作的一脉相承

2014年，《中共北京市委关于认真学习贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定》明确了安全生产“四化

三体系双基”总任务。全市安全监管系统一以贯之推动总任务落地落实，安全生产责任体系、安全生产双重预防工作机制、安责险制度建设等多项工作走在全国前列，生产安全事故起数和死亡人数稳步下降。机构改革后，我们坚持一张蓝图绘到底，赋予安全生产“四化三体系双基”新的时代内涵，形成应急管理工作的总任务。

### （二）总任务凸显出应急管理工作的时代要求

新时代对应急管理体制贯通联动、突发事件快速响应、应急处置专业高效、高新技术转化应用等都提出更高要求。因此，我们在传承安全生产“四化三体系双基”总任务“形”的同时，对具体任务的内涵和外延进行创新和发展，用“法治化”囊括“标准化”，用“智能化”代替“信息化”，用“风险防控体系”囊括“隐患排查治理体系和安全预防控制体系”，新增“协同化”和“治理能力体系”，形成展现新时代应急管理工作的“四化三体系双基”总任务。

### （三）总任务搭建起推动事业发展的四梁八柱

总任务是实现应急管理工作的具体抓手。找准这个具体抓手，才能撑起应急管理事业这座大厦，建强建稳事业发展根基；找准这个具体抓手，才能打通制约应急管理事业发展的节节关卡，辨明厘清事业发展脉络；找准这个具体抓手，才能科学统筹布局应急管理各项工作，稳步推动事业发展有序向前。

## 三、护航改革事业、掌握推动应急管理工作高质量发展科学方法的客观要求

工作方法关系事业的成败。应急管理工作要出成绩、有实效，必须坚持科学的思维方法，创造性解决应急管理工作中中的顽疾，为事业发展注入强大动力，确保应急管理各项工作抓必到位、做必成事。为强化责任担当，改进工作作风，提升工作实效，形成体系化的应急管理工作方法论，提出北京市应急管理工作的总要求。

（一）总要求树立了应急管理工作的政治站位和价值导向

高站位、践忠诚，要做到胸怀全局、信念坚定、忠诚至上。强化政治担当，牢记“应急管理工作姓党”，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，严守党的政治纪律和政治规矩，对照党中央、国务院，市委、市政府要求不断加强和改进新时代应急管理工作，确保应急管理各项决策部署落地生根。

（二）总要求明确了应急管理工作的科学方法和实施策略

扬优势、强弱项，要坚持问题导向、精准施策、扬长补短。充分发扬应急人勇于担当、富于创造、充满激情、雷厉风行的“四种特质”，树立改革创新意识，为高水平推进全市应急管理工作提供强大动力和支撑。

（三）总要求强调了应急管理工作的重点思路和有效路径

深融合、细落实，要统筹协调、真抓实干、融会贯通。有效整合人员力量、物质资源、政策红利等有利要素，加强

协调联动，聚焦中心，突出重点，不做虚功，保持一做到底、做就做好的决心和定力，把既定工作任务高质量完成好。

## 第三部分 形势分析篇

## 当前机构改革过渡阶段面临的形势如何？

市、区两级应急管理机构改革总体顺利。但由于组建时间不长，应急管理体制机制还处于过渡完善阶段，应急系统干部对机构改革后应急管理内涵外延、职责范围、方式方法的认识还不够统一，对构建具有首都特色应急管理体系的具体抓手、落实办法、推进举措还没有进行系统思考，对从根本上消除事故隐患、防控城市安全风险、努力实现人民群众对美好生活向往所采取的治本之策还不够扎实有效。这些制约因素，在推进应急管理事业改革发展进程中必然客观存在，短时间内将难以消除。主要表现为“六个不相匹配”：

### 一、应急管理机构整合融合效果与重建再造、脱胎换骨的机构改革要求不相匹配

组建应急管理部门的初衷是破除以往应急管理“九龙治水”的工作格局，实现应急管理体制机制的再造重建。但目前应急资源和力量整合融合“物理变化”有余，“化学反应”不足。**思想层面**，有的同志仍沿袭原来的思维定式、工作惯性、方式方法去思考和处理新形势下的应急管理工作，对多年形成的难点棘手问题，对已经看到、面临的新问题缺乏前瞻思考破题、积极争取支持、主动作为解决的紧迫感责任感。**认识层面**，有的同志对应急管理工作的内涵理解有偏差，对“三定”方案的表述理解不全面、不透彻，将应急管理、安全生产和防灾减灾三者关系人为割裂，“统”和“分”的作

用发挥都不够好。**沟通协调层面**，有的同志只顾闷头干自己原来的活，与区局和行业部门沟通联络少，融合理念、指导力度尚有差距。对其他部门因不清楚职责而分派的任务、对机构改革中一些不正确的说法和理解，没有做细致的解释协调工作，在一定程度上影响了机构改革后融合整合的深度和质量。

## 二、市区两级机构职责配置与上下联动、协调一致的应急管理体制要求不相匹配

全市应急管理体系优化统筹的质量与应急管理系统自身的上下贯通程度成正相关关系。但目前，市区两级多个方面的贯通还有不少障碍需要消除。**从机构编制情况看**，受编制总数控制，防汛、地质灾害防治、森林灭火、社会救助、地震行政职能等职责划转时未同步接转相关专业人员，区级的内设机构、人员编制数量与划转的职责不成比例，造成有的工作少编少人干、有编无人干甚至无编无人干。**从职责定位看**，多数区局承接了地震的行政职能，而市局只承接了地震后的应急救援职能。街乡镇机构改革后，应急管理职能分散于四、五个部门，区局与街乡镇内设机构职责对应上，由一般性的“一对一”变成了“一对多”，给工作部署和工作督促检查带来了难度。**从机构改革进程来看**，市区之间、各区之间职能划转情况不一、进度不一，地震行政职能、议事协调机构职能的表述版本不一，存在一定程度的进度错位。有的配套制度滞后，多数区局履行职责所必要的装备设备还很缺乏。

### 三、突发事件处置能力与建设同大国首都地位相适应的突发事件治理效能不相匹配

突发事件应急处置能力是衡量应急管理工作水平的重要指标。但从机构改革以来处置的多起突发事件看，影响处置效能的短板大量存在。**指挥协调机制与扁平完备高效的要求还有很大差距。**各司其职、各负其责、统一调度的突发事件应对协同配合机制还不能快速建立起来。特别在处置较大以上、社会影响大的突发事件时，还存在调度和指挥区分不清晰、部门对接不顺畅、信息不对称等实际问题，现场指挥的高效性、严密性、完整性没有体现。“属地为主、属地为先”的应急处置规律没有严格遵循，有时甚至出现严重的应急响应“倒挂”现象。**多种形式应急救援力量体系建设亟需推进。**关系城市运行安全的水电气热、道路、运输等专业救援队伍建设标准不统一，社会力量应急救援队伍政策瓶颈没有打开，专职安全员、村级巡查员、灾害报告信息员等基层应急力量整合力度不够，与建设“专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强”的应急救援队伍要求还有较大差距。**应急救援水平亟需依靠装备、科技推动来提档升级。**市区两级对提高信息技术、运用创新技术推动应急管理高质量发展的意识不强，资金投入没有保障，合理利用北京科技创新中心信息资源、深入挖掘应急管理科技项目、开展专业装备技术攻关、推广应用装备革新成果等方面十分欠缺，还有许多工作要做。

### 四、应急管理干部队伍素质与应急管理治理体系和治

## 理能力现代化要求不相匹配

高素质专业化应急管理干部队伍是提升应急管理治理能力和治理效能的重要保证。当前部分干部能力素质单一、发现不了问题、思路办法不清、工作节拍跟不上去等不适应的表现比较突出。各领域专业人才的培养、选拔、使用的任务还十分艰巨。懂得各类风险评估、管控，懂得如何健全机制完善预案，懂得各类灾害事故的基本特点和防范处置要求，熟悉应急指挥流程，统筹指挥各类救援力量等方面的专业型人才还相对较少，真正懂应急、会应急、能应急的领导干部更加匮乏。部分干部研究问题、破解难题的能力亟待提高。“大安全”“大应急”“大预防”的理念在一些干部头脑中还没有真正生根，对应急管理工作中面临的高效应对处置突发事件、发挥应急工作综合优势、精准治理、网络化管理、信息获取运用等新情况新问题，还面临基础弱、底子薄、能力素养跟不上形势发展等挑战和考验，还不能拿出实用管用的招法。专业处置能力还有待进一步加强。当前，市级专业队伍指挥调度层级多，不同专业队伍间协同配合少，训练演练存在诸多缺项短板。危化领域专业救援队伍仅剩燕山石化一枝独秀，国家综合性消防救援队伍在危化事故救援方面的装备配备明显薄弱。市级森林综合消防救援队伍刚刚组建，区级队伍组建还没有完成，如何进一步提高队伍综合应急救援能力，实现“冬季防火灭火、夏季防汛防地质灾害、全年综合应急救援”的建队目标，还需要下更大功夫和力气。

## 五、单灾种应对的传统模式与全灾种全链条的综合减

## 灾要求不相匹配

北京作为超大型城市，人口等资源的快速、高度集聚，使得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。大多数同志对综合防灾减灾救灾的理念和认识存在局限性。“不知道灾在哪里”的盲点和“重救灾轻减灾”的思想不同程度存在。受眼界、思维所限，应急管理部门对多种致灾因子同时发生，或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认识不清，有的还没有经过实践检验。综合防灾减灾救灾的系统研究还不够深入。受传统“各管一摊”应急管理模式的影响，大多仍然是致力于所分管行业领域灾害风险的评估、防范和应对，而对涉及多领域、多层次综合管理问题的城市灾害系统性风险管理缺乏主动、深入的研究。系统风险防范化解能力与城市安全发展的要求还不相适应。我们在单一灾害研究方面取得了很多成果，但由于复合型灾害和灾害链涉及多个部门，按灾害演化物理过程进行的系统研究相对较少，对复合型灾害和灾害链的理论研究、政策工具、经验积累和技术储备、力量配备都明显不足。

## 六、应急管理社会治理基础与人民群众日益增长的安全需求不相匹配

从根本上消除事故隐患、防治自然灾害等方面的能力，与首都城市安全发展目标不相适应。城市安全发展基础有待进一步夯实。建筑施工、生产经营性道路交通、燃气等重点行业领域事故多发，城市火灾、森林火灾防控难度加大，2019

年通州“3·8”火灾、密云平谷“3·30”森林火灾、顺义“12·3”燃气爆炸事故和2020年3月18日接连发生的三场山火等事故灾情，均引起较大社会影响。相当数量企业安全生产和消防工作仍停留在口头上、文件上，没有真正落实到位。

**基层应急能力薄弱。**街乡应急预案编制未充分开展风险辨识与评估，缺乏与属地相关应急救援力量、资源所属部门和单位的有效协调沟通，导致不同街乡编制的预案不能凸显本地区生产经营单位、社会环境、地理环境等特点，相关部门之间职责分工不够清晰。针对大中小學生、居民群众等防灾减灾科普知识、自救和互救能力、险情初期处置技能等培训力度不够，应急预案演练还未实现经常化、全面化和规范化，居民普遍缺乏危机意识和应急能力，这与推进城市安全发展的要求极不相称。

**自然灾害防治形势严峻。**今年气候年景总体偏差，极端气候事件偏多，汛期局地可能出现大洪水，甚至超标准洪水，对防汛抗旱指挥调度是一个非常严峻的考验。应急物资储备缺乏整体统筹，同类物资重复储备、物资储备形式单一、维护保养不充分、缺乏轮换退出保障机制等问题突出，导致应急资源集约优势没有真正体现。

分析存在“六个不相匹配”的问题，很重要很关键的一点就是对应急管理工作的思想认识不统一、职责理解有偏差。仁者见仁，莫衷一是。解决这些问题，最首要、最突出、最关键的还是求大同，存小异，莫逆于心。

这次机构改革中，北京市仍然保留了市、区的应急办，并由原来设在政府办公厅（室）改成了设在应急局。市、区

的应急管理局除了承担属于职责范围内的自然灾害类、生产安全类突发事件的综合管理职能之外，还以应急办的名义承担社会安全类、公共卫生类突发事件应对和应急管理“一案三制”相关工作的规划、组织、协调、指导、检查职能。同时，市政府批准市应急局和市应急办可以使用“北京市人民政府总值班室”的牌子，更加强化了市应急局、市应急办在四类突发事件中的总协调、总枢纽、总调度的角色，从而使得以市应急委为龙头、21个专项指挥部为支撑的“统一领导、权责一致、权威高效”的具有北京特色的应急指挥体系得以保留和延续。

2020年1月6日，在全国应急管理系统工作会上，释放出应急管理部门改革要向全面实行双重领导、以地方为主的管理体制，实行准军事化管理，深化危化品安全、矿山安全监管监察体制改革，推进安全生产综合执法改革等方向着力的信号。新冠肺炎疫情发生后，习近平总书记对健全国家应急管理体系特别是公共卫生应急管理体系方面提出了新的要求。因此，如何进一步改革完善国家应急管理体系，如何进一步整合各议事协调机构、应急办和各专项指挥部职能，如何进一步准确把握全市重大风险分类布局和风险点，加快构建与大国首都、“四个中心”地位相匹配的应急管理能力建设等等方面，要深入思考、密切关注。

## 第四部分 关系理解篇

# 如何理解“总目标总任务总要求”三者之间的关系？

“总目标总任务总要求”，三者是一个不可分割的有机整体，是全市应急管理事业的顶层设计。“总目标总任务总要求”描绘出了新时代应急管理事业改革发展的蓝图，指明了新时代应急管理事业改革发展的方向，提出了应急管理工作落实的路径，体现了奋斗目标、实现路径、前进动力的统一，实现了历史传承、现实任务、未来方向的统一。

## 一、“总目标”是统领总纲

应急管理工作总目标作为预期目的，是“三总”的核心和灵魂，是确定“总任务”“总要求”的纲领和引擎，起着牵头抓总和定盘准星的重要作用。“总目标”是确定“总任务”的重要依据。“总任务”的落实要始终围绕全力压减事故（事件）总量，有效防范较大以上事故（事件）和社会影响大的事故（事件），坚决遏制重特大事故（事件）来开展和实施；“总任务”的落实要重点解决有效防范和化解重大安全风险，建设与全面小康社会相适应的安全发展城市等问题，“总任务”的落实要致力于形成具有首都特色的应急管理格局，提高防灾减灾救灾能力，提高应急管理系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的现代化水平。“总要求”为“总目标”的实现提供现实可靠的科学方法，从理论、思想、作风等多方面保障“总目标”落实。落实“总任务、总

要求”要始终围绕“总目标”，一切为了“总目标”，确保应急管理事业始终沿着正确方向坚定前行。

## 二、“总任务”是具体抓手

应急管理工作的总任务为总目标落地提供了时间表和路线图。“总任务”体现了安全生产工作的历史传承，展现了与时俱进的时代要求，搭建了事业发展的四梁八柱，是实现“总目标”的现实路径。应急管理“四化三体系双基”就是在应急管理领域践行依法治国方略，完善和落实安全生产责任和管理制度，构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，形成应急管理、安全生产、防灾减灾救灾统筹谋划、协同推进的工作格局，不断提高应急管理系统治理、依法治理、综合治理、源头治理水平，最终形成具有首都特色的应急管理格局。“总任务”关系到“总目标”的实现，关系到“总要求”的效果，是推动应急管理事业改革发展的“牛鼻子”。

## 三、“总要求”是科学方法

应急管理工作的总要求是落实“总任务”、实现“总目标”的方法之源，彰显融合格局和落实智慧，确保总目标总任务沿着既定方向稳步前进。工作方法关系事业的成败。应急管理工作要出成绩、有实效，必须坚持科学的思维方法，创造性解决应急管理工作中的顽疾，为事业发展注入强大动力，确保应急管理各项工作抓必到位、做必成事。推动应急管理“总任务”要求我们必须胸怀全局、信念坚定、忠诚至上；要求我们必须改革创新、突出亮点、讲求实效、精准施策、

持续发力；要求我们必须勇于担当、富于创造、充满激情、雷厉风行；要求我们必须统筹协调、真抓实干、融会贯通。

“总要求”的提出就是牢牢把握科学方法这个关键点，确保干部队伍的思想、能力、行动跟上党中央、市委要求，跟上时代前进步伐，跟上事业发展需要，使应急管理事业始终走在时代前列。

“总目标总任务总要求”三者紧密联系、相辅相成、互为支撑、互相渗透，形成了今后推动应急管理事业改革发展的科学系统和闭环链条。统一于新时代应急管理事业发展的蓝图中，统一于新时代应急管理体系建设的改革中，统一于新时代首都应急管理的具体实践中，需要贯通理解、结合把握。

# “三总”与应急管理事业“十四五”规划关系如何理解？

应急管理“三总”是当前和今后一段时间，引领北京市应急管理工作的“纲”，是全盘统揽、筹划推动工作的总遵循、总定位、总航标。北京市也将制定出台应急管理事业“十四五”规划，那么应急管理的“三总”与应急管理事业“十四五”规划之间的关系如何理解呢？可以从以下几个方面来做考量。

## 一、“三总”为应急管理“十四五”规划编制指明了方向

科学编制并组织实施事业发展规划，有利于合理有效地配置资源，促进经济持续快速协调健康发展和社会全面进步。“十四五”时期应急管理事业发展规划是对未来五年应急管理事业改革发展所做的整体性、系统性部署。“三总”的提出，指明了“十四五”规划编制的基本立场、目标方向、方法路径，为规划编制工作提供了根本遵循。

## 二、“三总”为应急管理“十四五”规划编制明确了主要任务

规划具有法律约束力，既是各级应急管理部门推动应急管理工作的行动指南，又是对各单位应急管理工作的评价考核指标。应急管理“四化三体系双基”总任务涵盖了应急管理体系建设的主要内容，搭建起应急管理事业发展的四

梁八柱，也为“十四五”时期应急管理事业发展规划谋篇布局提供了借鉴和示范。要通过规划的形式，进一步将“四化三体系双基”规范化、具体化，助推总任务落地落实。

### **三、“三总”为应急管理“十四五”规划编制提供了政策支持**

应急管理“三总”是本市当前和今后一段时间，引领北京市应急管理事业发展的“纲”，也是指导各区开展应急管理工作的基本指南。各区要将“三总”中所提的工作目标、重点任务、科学方法等内容有机地嵌入进去，使之成为本区推动应急管理事业发展的灵魂和主线。要以编制本地区应急管理“十四五”规划为契机，列明重点工程和重要任务，积极争取财政资金支持，推动本区应急管理事业迈入崭新阶段。

## 第五部分 工作落实篇

## 如何具体落实应急管理“三总”？

北京市应急管理“三总”已经明确提出，那么如何来具体落实“三总”，我们要重点处理好“六个关系”。

### 一、正确处理好“防”与“救”的关系，做好职能切分

各区局的“三定”方案专门对应急管理部门与水务、园林绿化、规划和自然资源、粮食和物资储备等部门的职责进行了切分。依据“三定”方案，“防”是各部门的共同责任，涉灾部门在本行业领域负责相关灾种的预防工作。应急管理部门通过综合风险监测、编制和组织实施综合防灾减灾规划、开展灾后调查评估等措施，发挥好应急指挥机构作用，做好综合防范工作。“救”是应急管理部门的主要职责，负责统筹协调抢险救援工作，同时，涉灾部门也要防止事态扩大，做到灭早灭小。在工作实践中，要牢固树立“防”要考虑“救”，“救”也要指导“防”的理念，衔接好“防”与“救”的责任链条，发挥好应急管理部门的综合优势和各相关部门的专业优势。各区要逐字逐句的去研读、理解“三定”方案，如果还有认为职责范围不清晰的问题，两个部门要主动沟通，形成共识，千万不能出现职责“空档”。

### 二、正确处理好“统”与“分”的关系，实现系统转换

这里的“统”就是统筹协调，就是统一组织、统一指挥、

统一协同；“分”就是合理分工，就是分级负责、分级响应、分头落实。市应急管理局承担市应急委、市安委会、市森防指、市防汛抗旱指挥部、市抗震救灾指挥部、市社会救助应急指挥部的具体工作，同时可以使用市政府总值班室牌子开展突发事件信息报告和处置，实现对各类突发事件的统筹协调。六个议事协调机构和市政府总值班室就是我们履行“统”和“分”职责的有效载体。我们要清醒地认识到，统不是包打天下。我们既要注重借助这些议事协调决策平台，按职责分工，理直气壮把市委、市政府要求布置下去，加强救援力量和资源调度，主动加强对分指挥部、行业部门日常工作的督促指导，严格履行好应急管理综合部门“统”的职责。同时，也要善于调动发挥各专项指挥部的主观能动作用，进一步压实责任、加强协商、推进融合，增强各分指挥部、各部门的“自转”能力，实现1+1>2的效果。只有这样“有统有分”、“统分结合”，才能建立起**牵头抓总、分级负责、属地为主、专业处置**的应对机制，做到功夫在平时、权威在统时、高效在战时，进一步实现“统”与“分”的协调一致、齐头并进、共赢发展。

### **三、正确处理好“破”与“立”的关系，打造体系重塑**

改革创新的过程，实质就是破与立的过程。要坚持“**先立后破、不立不破**”。把握好“立”和“破”的承接顺序和辩证关系。一方面，“立”得住，才能“破”得好；另一方面，只有彻底“破”，才能为更好的“立”创造条件。我们

既要善于立又要勇于破，既要顶层统筹地立、创新发展地立，又要大刀阔斧地破、理直气壮地破。**要破旧的思维，立新的理念。**充分领会应急管理体制改革的重要意义，真正打破“一亩三分地”的狭隘思路，突破原有工作范围固化的藩篱，将应急管理工作放在全局高度来谋划来统筹。**要破旧的模式，立新的机制。**紧密结合工作实际，勇于攻克原有体制机制上的顽症痼疾，努力在统一思想认识、优化资源配置、强化应急指挥体系建设、提升应急处置能力方面下功夫。同时，我们也要客观认识到破与立的过程是漫长的，甚至是曲折的，不是一蹴而就的。在抓好改革创新的同时，更要注重稳中求进。绝不能因为改革出现职责真空、造成工作空档。

#### **四、正确处理好“上”与“下”的关系，推动均衡补位**

市、区与街乡镇应急管理体制机制上下不贯通、不一致的现象短时间内难以消除。我们必须着眼当前、依靠自己、主动作为、逐步解决。**要强化“应急部门是一家”的理念。**各级应急管理部门责任相同、目标一致，一荣俱荣、一损俱损，必须牢固树立一家人、一盘棋、一件事思想，相互扶持，相互配合。对于基层要多指导、少指令，多助力、少阻力，特别是在谋划筹划工作时，要充分考虑基层的实际情况和承受能力。**要加强磨合衔接。**善于在深入研究中探索规律，在生动实践中总结经验，在相互借鉴中共同提升，扎实推动预防、准备、响应、恢复工作链条的磨合，扎实推动各级应急管理部门工作的磨合，形成衔接有序、指导有力、集约高效

的工作机制。**要注重基层首创**。鼓励各区局和街乡镇结合本辖区实际情况，主动向前一步，进一步创新工作思路，着力破解街乡应急管理机构设置、基层检查巡查队伍整合、应急指挥系统连通等难题，加快形成反应灵敏、上下联通、运转高效的应急工作机制，多形成一些可推广可复制的典型经验。

## **五、正确处理好“内”与“外”的关系，促进协调发展**

这里的“内”与“外”是指市、区应急部门系统内部和其它在应急管理中承担重要任务的有关党委、政府部门和群团组织。做好新时期的应急管理工作，离不开其他单位和部门的忠于职守、有效履责，离不开单位间、部门间的肝胆相照、补台补位。**要牢固树立“大应急、大安全、大预防”的思想**。从应急管理工作全局和整体发出，明确各部门和单位在应急管理、安全生产、防灾减灾方面的具体职责内容，厘清责任边界，尽心耕好“责任田”。**要打好“团体赛”**。各部门不能搞“单打独斗”，必须发挥聚众优势。要紧密联系与工作职能息息相关的消防、民政、园林绿化、水务、规划和自然资源、地震等部门，建立起部门之间、各区与部门之间的会商和协同制度，发挥各方专长，增进沟通理解，相互支持，合力唱响“同台戏”。**要做好制度设计和流程把控**。进一步规范协调配合基本规则，坚持一件事情原则上由一个部门主责，确需多个部门管理的事项，要明确牵头部门，分清主次责任，形成各负其责、齐抓共管、协调有力、运转高效

的应急工作机制。

## 六、正确处理好“点”与“面”的关系，做到有序推进

应急部门组建后，应急管理、安全生产、防灾减灾职能点多线长面广、相互交织，必须正确把握处理好点与面、面与线、一般与重点、局部与整体的关系，推动应急管理事业统筹协调发展。**要坚持整体推进和重点突破相统一。**既注重应急管理事业的整体向前发展，又牢牢抓住应急管理工作的各个重点和难点，努力做到全局和局部相配套、治本和治标相结合、渐进和突破相衔接，勇于突破思想观念上的障碍，勇于突破利益固化的藩篱，形成推进应急管理事业改革发展的强大合力。**要在整体推进基础上重点突破。**必须从整体出发，总揽全局，找准影响应急事业长远发展的主要方向和突出矛盾，找准制约应急事业近期发展面临的重点问题和关键难题，下“笨功夫”，啃“硬骨头”。特别要瞄准理顺职能机制、完善指挥体系、健全应急队伍、强化应急科普、发展应急科技、顺畅内部关系等方面，提前着手，预有准备，打好风险防范“主动仗”。**要以重点突破带动整体推进。**注重牵住“牛鼻子”，始终把工作的重点放在对全局来说最具决定意义的领域而不是其他领域。当前，要高度重视解决像突发事件现场管理、视频调度、极端天气应对、重大活动风险评估等领导重视、实际工作中已经暴露出来的急事难事，力求通过以点带面，形成科学完备的应急管理体系。

## 第六部分 成绩展望篇

# 本市应急管理工作的进展情况

机构改革以来，在市委、市政府的坚强领导下，全市应急管理系统坚持边组建边应急、边探索边前行、边融合边整合，经受了机构改革职责磨合任务重、国家重大活动保障任务多等一系列重大考验，坚决遏制重特大和社会影响大的生产安全事故，有力保障安全形势总体稳定，实现了应急管理事业的良好开局。

## 一、应急管理职责实现有序衔接

蹄疾步稳地推进思想、职能、资源整合融合，防汛、森林防火灭火、突发事件应急响应、地质灾害救援、自然灾害救助等职能划转平稳顺畅。结合职责调整改革，最大限度争取内设机构和人员编制，市局行政和事业编制总数已达到 519 个。东城、西城、海淀、朝阳、通州、顺义等区应急局编制总数均超过了 100 个。西城区局结合街道大部制机构改革，把应急业务和街道“一委七办三中心”的职责进行了有序衔接。朝阳区由应急局局长兼任区委办副主任，一位副局长兼任区政府办副主任，增强了区应急局、区应急办在突发事件中综合协调的权威性。通州区局在协管员队伍下沉街乡体制改革中，仍然保留区级职能部门专职安全员队伍，为补齐区级行业部门监管力量薄弱的短板打下基础。

## 二、重大活动服务保障任务圆满完成

组建市、区两级工作专班，以最高标准、最严要求、最

好状态，精细落实好国庆 70 周年庆祝活动、“一带一路”合作论坛、亚洲文明对话大会、世园会、全国“两会”等重大活动，以及大兴国际机场投运、延庆冬奥会场馆建设等安全保障工作，做到了万无一失。牵头组织了重大活动公共安全风险评估，为全面开展全市性评估积累了经验。东城、西城、朝阳、通州、顺义、房山、昌平、怀柔等区局严格落实属地责任，不等不靠、真抓实干、日夜奋战，为重大活动安全保障做出了重要贡献。大兴区以保大兴国际机场通航为“重中之重”，与河北廊坊联动，打出了风险评估、隐患治理、协调调度的“组合拳”，应急管理系统化、整体化水平大大提高。平谷区以“双安”防控为目标，构建了“五防一访”考评体系，并将其纳入属地政府绩效考核，推动了属地政府和村（居）委会责任落实。

### 三、安全生产综合监管扎实有效

颁布党政领导干部安全生产责任制实施细则、生产经营单位安全生产主体责任规定。组织对 9 个市级行业部门开展安全生产督察“回头看”，以市委市政府名义对 6 个区开展督察。东城、朝阳、顺义、大兴等区以区委、区政府名义，对区属单位进行了安全生产督察。扎实推进城市安全隐患治理三年行动，全市累计治理安全隐患 1.2 万余项，16 个区局和经济技术开发区挂账隐患销账率全部实现 100%；各区 2019 年年度考核评分成绩全部在 95 分以上。持续推进有限空间、危化品、燃气和液化石油气等安全隐患专项整治，全市 989 座加油站和 187 座非经营性加油站完成整改。始终保持执法

检查高压态势，“两量一率”明显上升。市区两级责令限期整改 15410 家，行政处罚 8661 起，处罚金额 7107.71 万元。房山区立足“危化大区”实际，对危化企业开展安全“审计”，保证了危化品安全形势总体平稳。市局牵头开展的外力破坏地下管线、液化气爆燃等专项调研，受到市领导批示肯定。2019 年生产安全死亡事故起数、死亡人数同比分别下降了 11.6%、12.3%。

#### 四、突发事件快速响应能力明显提升

增加应急值守力量，发挥统筹协调作用，强化综合调度，提高信息报送的质量。制定市突发事件应急指挥与处置管理办法、核心区突发事件处置等规范性文件，统筹强化预警信息发布。有针对性组织应急指挥、防汛抢险、森林灭火综合演练，对“3·8”火灾、“3·30”山火等突发事件开展复盘分析总结，突发事件快速响应能力明显增强。职责划转后的第一年，昌平区局在汛期组织水务、自然资源、城市管理、住建等部门在区应急指挥中心联合值守、共同调度。丰台区局强化日常应急值守，形成了全区“个十百加”“四三二一”工作标准体系。石景山区局建成了集数据汇聚、态势分析、指挥部署、动态跟踪“一张图”，综合展示、信息汇总、辅助研判“一张屏”，上下联动、指挥调度、协同会商“一张网”的应急值守系统。东城区局联合区委组织部，对全区 74 名处级领导干部和 143 名科级领导干部进行为期一周的脱产培训，将应急管理内容纳入区委党校主体班课程，对党政领导干部落实安全生产责任、提升应急指挥能力发挥了重要促进作用。

用。

## 五、应急力量建设发展蓬勃壮大

市局与中国消防救援学院签署战略合作框架协议，依托学院组建 200 人的市级森林灭火救援队和无人机侦测分队；市政府批准组建 300 人的市级森林综合应急救援队伍，市航空应急救援队全面开展训练备勤。西城区把街道专职安全员混编加入微型消防站充实应急救援力量，形成了“秒级响应、分钟处置”体系。密云区局与通航公司合作，构建区域航空应急救援队伍，并追加 1100 万元提高现有森防队员待遇，有效发挥了稳定队伍、提高战斗力的作用。延庆区局把村、社区的安全生产巡查员、灾害信息报告员、地震灾情速报员“三员合一”组建了“应急安全员”队伍，非常符合应急管理工作融合发展的思路。8 个区区级队伍建设方案已经市森防办批准，队伍组建工作正在推进。

## 六、安全发展基础进一步夯实

扎实推进城市安全风险评估，20173 家企业上报风险源 248415 项，其中重大安全风险源 414 项。朝阳区坚持每季度在区委常委会和区政府常务会上按排名对进展情况进行通报，昌平区组织各单位一把手与区安委会签订了责任书，顺义区梳理了企业违法行为、安全隐患和安全风险“三张清单”。大力推进安全发展示范城市创建，转移支付资金 3500 万元在 7 个区率先试点。门头沟区坚持将本年度考核中发现问题列入下一年度重点考核内容，实行“问题不解决不放过”的刚性约束。怀柔区局按照“同人同岗、就近就地、同步同

频、联合联动”原则，推进镇街应急小分队建设。持续推进百项地标编制工作，89项地方标准全部发布。各区全部完成了标准化创建任务指标，顺义、朝阳、大兴区局在推进标准化创建与风险辨识评估、强化区属国企达标创建、研究解决百项地标系统上线运行等方面进行了积极尝试。完成182万件次、2.9亿元市级救灾物资和16万件次、4900万元市级应急物资准备，为灾害事故应对奠定了保障基础。政务服务快捷高效，实现了审批事项办结率100%、企业群众满意率100%。扎实开展安全生产大培训，全年开班688期、完成培训人数66499人，任务完成率105%，东城、西城、朝阳、门头沟、房山、通州、昌平、延庆、经济技术开发区培训人数超过全市平均完成率。安责险制度推行平稳有序，截至2019年12月31日，全市参保企业达到65133家，同比增长29.09%，处理理赔案件2587件。持续打造“安监之星·北京榜样”

“应急先锋号”等宣教品牌，在中小學生中开展的《公共安全第一课》反响强烈。海淀区面向中小學生开展的“百校百剧”公共安全品牌教育社会影响力日益提高，探索智能化物资储备库，与京东集团合作走社会化储备的新路子，具有较强的示范作用。

## “三总”开端之年如何做好应急管理工作

改革不停歇，发展不止步。应急管理事业正处于亮牌聚势、扬帆起航的重要节点。要精准把握应急管理事业发展的方向，认真总结新冠肺炎疫情防控应对经验，充分认清应急管理新形势新要求，进一步坚定信心、抢时追效、扶危定倾，切实以一流标准创造一流业绩。

### 一、深刻把握党组改设党委重要意义，应急系统沟通对接要更加紧密顺畅

根据党中央决策部署，全国应急管理系统由党组改为党委，应急管理部党委已于4月上旬成立。北京市除密云区局尚在沟通协调外，市局和其他区应急管理部门均已由党组改为党委。2019年4月中共中央印发的《中国共产党党组工作条例》（以下简称《条例》）规定：党组性质党委，是指党在对下属单位实行集中统一领导的国家工作部门和有关单位的领导机关中设立的领导机构，在本单位、本系统发挥领导作用。应急管理部门是党组性质党委，既受上级应急管理部门党委领导，同时受市（区）委和市（区）政府党组领导、以地方为主的管理模式。党组改党委，是加强党对应急管理工作统一领导的政治考量，是有效提升应急管理系统能力建设的重大调整，是合理发挥应急管理部门综合优势的改革创新，对于健全完善双重领导、地方为主的应急管理体制，推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。全市应

急管理系统**要强化政治意识**，切实站在讲政治高度，深刻领会党组改党委的实质内涵，准确把握管理模式调整的实现形式，从思想上、行动上自觉服从上级党委领导，贯彻落实好上级党委决心意图，坚决维护上级党委的权威。**要加强对上请示和对下指导**，对涉及年度重要安排、事业发展规划、重大决策部署、重点力量提升等事项，要加强请示报告反映。市局各业务处室也要重视加强和各区局的工作联系，及时掌握有关情况，有针对性提出合理化建议。**要加强沟通协调**，牢固树立应急管理系统“一家人”“一条心”“一个目标”的思想，加强系统上下间、友邻区局间的沟通对接。对工作中遇到的困难问题，也要积极向上反映，上下同心、步调一致地推进全市应急管理事业发展前行。

## **二、深刻把握多灾和巨灾应对能力研究的现实需要，突发事件应急处置要更加专业规范**

随着城市的发展，影响安全稳定的因素在诸多领域交织并存，呈现出关联性、衍生性、复合型和多点并发的态势，可能导致多灾叠加、跨类耦合的复杂情景，对全市应急管理系统能力建设提出了严峻挑战。我们要充分认清当前复杂严峻形势，超前谋划，提前部署，以应急能力评估为基础，研究同时应对多灾和巨灾的应急措施和工作建议，有效提升突发事件应对的专业性和规范性。**要注重探究灾害发生机理**。深入研究多灾和巨灾可能引发的灾害链式反应和造成的次生衍生灾害，分析多灾同时降临和形成巨灾的风险隐患因素，建立完善应对多灾和巨灾的应急救援体制机制，有针对

性修订突发事件应急预案，确保一旦发生重大险情，能够迅速响应。**要注重提升指挥协调能力。**牢固树立全市“一盘棋”思想，研究确定重大突发事件应急指挥工作机制，制定各专项指挥部能力建设指导意见，进一步明确职责权限，规范处置流程，建立起由各级党委政府牵头、相关部门共同参与，跨区域、跨部门以及京津冀协同应对的联防联控机制。**要注重完善体系支撑。**研究确立多灾和巨灾情况下应急物资统筹协调办法，优化应急物资储备结构，建立以救灾为中心的物资协同保障机制。实施应急队伍能力提升工程，强化应急处置和救援能力。充分利用云计算、物联网等新技术，整合各类应急资源基础数据，研究建设我市应急指挥“一张图”。

### **三、深刻把握安全生产专项整治三年行动重要契机，城市安全发展基础要更加稳固扎实**

在全国开展安全生产专项整治三年行动，是经习近平总书记亲自批准、亲自部署，在全国范围内开展的重大活动，是安全生产领域的一项重大政治任务，也是当前以及今后一段时期安全生产工作的“头等大事”。当前，全市安全生产形势总体稳定，连续三年实现生产安全事故起数、死亡人数“双下降”。但也要看到北京市面临的各类风险交织重叠，既要防范传统风险造成的灰犀牛事故，又要盯住可能发生重特大事故的黑天鹅事件。我们要**时刻保持头脑清醒**，切实增强打好专项整治攻坚战的责任感紧迫感，立足北京实际，牢牢聚焦“1+3+9”专项整治工作体系，高位推动、协调联动，跟踪督办、闭环销号，努力实现以专项整治这个“点”推动

城市安全发展这个“面”的预期目的。**要牢牢守住安全生产基本盘不放松**，以城市安全隐患治理三年行动、危险化学品综合治理三年行动等为抓手，有效衔接安全生产专项整治三年行动，加强行业领域安全监管，全力消除事故隐患，推进首批国家安全发展示范城市创建工作。**要扎实推动安全生产责任落地落实**，持续推动党政领导干部安全生产责任和生产经营单位主体责任贯彻落实，以市委市政府名义开展安全生产督察，强化重大活动安全服务保障，确保首都城市安全稳定。

#### **四、深刻把握党委政府给予的政策支持，应急管理工作质量要更加精准高效**

机构改革以来，市、区两级党委政府对应急部门各项工作给予了大力支持。市局“三定”方案印发、领导班子配备、按新职责运行等在新组建单位中实现三个“第一家”，全局行政、事业编制达到了519个。在航空应急救援队建设、森林综合消防救援队伍建设、信息化建设，以及安全隐患排查治理转移资金使用等方面，市委、市政府都最大限度帮助解决。各区对应急管理关注程度高、推进力度大，成效比较显著，为应急局开好头、起好步奠定了坚实基础。习近平总书记指出，“伟大梦想不是等得来、喊得来的，而是拼出来、干出来的”。作为应急事业的开拓者、引领者、推动者，肩负着党和人民的重托，我们唯有逆水行舟、奋勇搏击，方能千帆竞发、百舸争流，肩扛起属于我们这一代人的历史责任。目前，城市安全风险点多面广，我们不能头疼医头、脚疼医

脚，必须顺应时代发展规律，在提高精准治理、提高科学防范上下功夫。**要打牢信息化工作基础。**出台《北京市区级应急管理信息化建设指导意见》，实现市、区、街镇应急指挥系统互联互通。积极协调推进指挥信息网、危化品分级管控与动态监测预警系统、应急物资共享共用信息平台建设等工作，以信息化推进应急管理现代化。**要打牢基层能力基础。**以专业救援队伍为依托，重视发挥社会组织作用，畅通“接诉即办”等反映问题渠道，发动表彰群众参与安全隐患治理，切实建立起上下联动、左右互通、信息共享、群专结合的首都安全防控立体网格。**要打牢宣传动员基础。**紧紧围绕安全生产、防汛抗旱、森林防火、突发事件救援处置等中心任务，及时发布信息回应社会关切，增强公众安全风险防范意识，切实在加强事前预防中提升应急管理工作质量，努力实现“有急能应”“应而不急”。

## **五、深刻把握“十四五”规划编制重要机遇，应急管理顶层设计要更加前瞻科学**

市委书记蔡奇同志对“十四五”规划工作高度重视，专门听取全市规划编制工作汇报，作出明确指示要求。北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划，是机构改革后应急管理部門的首个五年规划，也是市政府明确的重点专项规划之一。谋划好、编制好、实施好“十四五”规划，对构建统一领导、权责明晰、权威高效的应急能力体系，推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制具有十分重要的意义。**要坚持目标导向。**准确领会北京市“十

四五”时期应急管理事业发展规划编制的重要意义，切实以大格局、大视野、大发展眼光，紧紧抓住推动应急管理治理体系和治理能力现代化的有利契机，科学谋划，精心组织，高起点规划首都应急事业发展蓝图。**要突出北京特色。**坚持首善标准，坚持开门编规划，坚持“四化三体系双基”总任务牵引，统筹用好首都智力资源优势，吸收各领域专家和“两代表一委员”意见，凝聚各方智慧和力量，编制完成符合北京实际的发展规划。**要突出统筹衔接。**针对机构改革后的职能职责调整情况，我们确定采用“1+N”的模式进行规划编制。要注重加强与国家“十四五”应急管理事业发展规划、新版北京城市总规，以及北京市各专项规划的沟通衔接，不能单兵冒进、自成一系。市、区两级要加强沟通交流，注意保持同步，要确保市、区两级的规划编制具有时代性、创新性和可操作性。

## **六、深刻把握当前自然灾害防范严峻形势，防灾减灾救灾工作要更加主动作为**

随着全球气温升高，气候变化和地质现象活跃，极端天气频繁发生，多灾并发、重发频发的可能性加大，自然灾害防范形势异常严峻。对此，我们必须高度戒备，不等不靠、主动作为，以百分百的努力，应对百分之一的可能，坚决打好防灾减灾救灾工作主动战。**要扎实做好应对准备。**进一步压实以行政首长负责制为核心的工作责任体系，结合区域灾害特点，科学分析研判灾害风险，抓紧修订完善各类预案，备足抢险救援物资，落实各类抢险救援力量队伍。针对易出

险区域和部位，开展安全隐患拉网式排查，及时制定完善整改和避险转移措施，组织避险演练和业务培训，确保各类隐患归零。**要提升基层应急响应能力。**提升基层装备水平，购置和补充一批先进装备，加强灾害监测预警，优化升级信息通信装备，提升灾害处置效率。积极推进各区信息报告能力评价和视频调度监督检查，持续提升突发事件信息报告能力。严格落实值班值守制度，坚持 24 小时在岗、在职、在责，保证通信联络畅通。**要稳步提升风险管控水平。**研究制定《北京市公共安全风险管理办法》和自然灾害风险监测预警工作制度，定期开展安全风险态势分析，深化城市安全风险评估，全面做好全国灾害综合风险普查。完善自然灾害防治工作市级联席会议工作机制，统筹推进自然灾害防治重点工程实施，严密组织落实灾害综合风险普查、重点生态功能区生态修复、自然灾害监测预警信息化等 3 项工程。

## 结束语

防灾减灾，人命关天；应急管理，责重泰山。应急管理工作总目标总任务总要求擘画了全市应急管理事业发展的宏伟蓝图。各级应急管理部门要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和十九届二中、三中、四中全会精神，坚决落实市委市政府决策部署和应急管理部有关要求，始终坚持以人民为中心，坚决把一以贯之防范化解安全风险贯穿应急管理工作全过程，坚决遏制重特大和社会影响大的生产安全事故，不断提高维护人民群众生命财产安全和社会稳定的能力和水平。