

中共中央办公厅 国务院办公厅 关于进一步提升基层应急管理能力的意见

(2024年9月21日)

加强基层应急管理能力建设是防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的固本之策，是推进应急管理体系和能力现代化的重要内容。为深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，认真落实习近平总书记关于应急管理和基层治理的重要论述，强化基层应急基础和力量，进一步提升基层应急管理能力，筑牢安全底板、守牢安全底线，经党中央、国务院同意，现提出如下意见。

一、提升基层应急管理组织指挥能力

(一)加强党的全面领导。在党中央集中统一领导下，完善基层应急管理体系，把党的领导贯彻到基层应急管理工作全过程各方面。在县级党委和政府组织领导下，乡镇(街道)(含开发区、工业园区等各类功能区，下同)和村(社区)依法依规开展巡查巡护、隐患排查、信息传递、先期处置、组织群众疏散撤离以及应急知识宣传普及等应急管理工作，做到预防在先、发现在早、处置在小。充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，调动广大党员参与应急管理的积极性，平时组团服务，应急时就地入列。

(二)理顺应急管理体制。坚持资源统筹、县乡一体、上下联动、条块结合，县级党委和政府根据本地实际整合安全生产监管、消防、防灾减灾救灾、应急救援有关职责，统一归口应急管理部门综合管理。发挥应急管理部门综合优势以及相关部门和有关方面专业优势，衔接好“防”和“救”的责任链条，推动形成隐患排查、风险识别、监测预警、及时处置闭环管理。在人才、科技、装备、专业培训、业务指导等方面给予乡镇(街道)支持。乡镇(街道)明确专门工作力量，统筹强化应急管理及消防工作并纳入基层网格化管理服务内容。

(三)建立应急指挥机制。完善县(市、区、旗)、乡镇(街道)大安全大应急框架下应急指挥机制，统一组织、指挥、协调突发事件应急处置工作。明确党政领导班子成员和相关单位职责，完善调度指挥、会商研判、业务保障等设施和系统，确保上下贯通、一体应对。

(四)健全责任落实机制。坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，落实分级负责、属地管理为主的原则，县级党委和政府负责本地应急管理体系和能力建设，指挥协调灾害事故抢险救援工作。党政主要负责同志是本地应急管理工作的第一责任人，定期组织研究应急管理工作；党政领导班子其他成员对分管范围内的应急管理工作承担领导责任，与业务工作同部署、同推进、同检查。县级应急管理和消防救援部门负责牵头协调有关部门，组织开展应急管理及消防工作，合理布局应急资源和人员力量。根据有关规定，按照权责一致、责能一致原则，在乡镇(街道)履行职责事项清单中，明确应急管理及消防相关基本履职事项和以上级应急管理等部门为主负责、乡镇(街道)为配合的履职事项，并相应下沉工作力量和资源，建立健全相关工作制度。对不属于乡镇(街道)职责范围或乡镇(街道)不能有效承接的事项，不得由乡镇(街道)承担。完善安全生产风险排查整治和责任倒查机制。

二、提高基层安全风险防范能力

(五)强化智能监测预警。推动公共安全治理模式向事前预防转型，促进专

业监测和群测群防深度融合，进一步完善监测手段，提高预警精准度，实现从人防、技防向智防提升。健全自然灾害综合风险普查和数据成果动态更新制度，强化结果分析应用。加强洪涝、泥石流等自然灾害和安全生产、消防安全风险监测网络建设，建立专职或兼职信息报告员制度，推动系统应用向基层延伸，强化数据汇聚共享和风险综合研判。定期开展危险源辨识评估，积极运用物联网、大数据等先进技术，对老化工燃气管道、桥涵隧道、病险水库等高风险领域加强风险实时监测，制定安全防范措施。乡镇(街道)和村(社区)在相关部门指导下建立风险隐患“一张图”，畅通预警信息发布和传播渠道，落实直达网格责任人的预警“叫应”机制，综合运用应急广播、短信微信、智能外呼、鸣锣吹哨、敲门入户等手段，及时传达到户到人。

(六)做实隐患排查治理。市县两级加强对基层隐患排查治理的业务和技术指导，推广应用简便易用的风险信息报送系统。乡镇(街道)和村(社区)配合相关部门定期开展重点检查，做好日常巡查，推动落实生产经营单位主动自查等制度，突出防冲重点，盯紧基层末梢，着重开展“九小场所”、农家乐、经营性自建房、在建工地、燃气、低洼易涝点及城市地下空间、江河堤防、山塘水库、尾矿库、山洪和地质灾害危险区、森林草原火险区等风险隐患排查，提升排查专业性。企业依法配备专职或兼职安全生产管理人员。鼓励群众发现报告安全隐患并按照规定给予奖励。推行“街乡吹哨、部门报到”做法，完善发现问题、流转交办、督查督办等制度。分区域、分灾种、分行业领域建立隐患排查治理台账，采取工程治理、避险搬迁、除险加固等方式，及时消除重大隐患。

(七)依法开展监督检查。综合运用行政执法、联合执法、协作执法和“四不两直”等方式，提升乡镇(街道)执法效能。加强执法装备配备，强化“互联网+执法”，推动执法全过程上线入网。发挥应急管理综合行政执法技术检查员和社会监督员作用，加强专家指导服务。

(八)广泛开展科普宣传。开展全国防灾减灾日、安全生产月、消防宣传月等活动，加强科普读物、动漫游戏、短视频等公众教育产品开发推送，采取案例警示、模拟仿真、体验互动、文艺作品等形式，深入推进安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，普及应急管理法律法规和防灾减灾救灾知识，培育安全文化。有条件的地方依托公共场所、各类场馆等因地制宜建设防灾减灾体验馆，常态化开展科普宣传和技能培训，强化对基层干部教育培训，提升社会公众风险防范意识和自救互救能力。

三、增强基层应急救援队伍实战能力

(九)完善救援力量体系。市县两级根据本地人口数量、经济规模、灾害事故特点、安全风险程度等因素，依规配备配强应急救援力量，优化队伍布局，构建“综合+专业+社会”基层应急救援力量体系，推动力量下沉、保障下倾。在党委和政府领导下，由应急管理部门统一指挥、调度使用。发挥属地企业专职救援力量、微型消防站以及民兵、预备役人员、物业管理人、保安员、医务人员等作用，加强兼职基层应急救援力量建设。水旱灾害、地震地质灾害、森林草原火灾等风险突出，或矿山(含尾矿库)、危险化学品等高危行业生产经营单位集中的县(市、区、旗)，要加强相关

专业救援力量建设。

(十)鼓励支持社会应急力量发展。发挥有关部门、群团组织以及志愿服务组织等作用，推动社会应急力量建设。加强对社会应急力量的政治引领、政策指导和规范管理。开展政治理论、业务知识和救援技能培训，举办技能竞赛，组织实施分级分类测评。将社会应急力量纳入资源统计、管理训练和对接调动的范畴，积极搭建任务对接、技能提升、激励等平台，可在训练等方面给予适当支持。完善应急管理领域政府购买服务指导性目录。

(十一)加强一体管理与实战训练。国家综合性消防救援队伍要充分发挥主力军作用，建立健全与基层应急救援力量联训联演联战机制。优化力量编成，对基层应急救援力量进行体系化编组，统一管理指挥，强化救援协作。坚持实战导向编制训练计划，采取理论培训、案例教学、岗位练兵、比武竞赛、联合演练等方式，提高抢险救援能力。

(十二)加强队伍规范化建设。市县两级在充分利用现有资源的基础上，科学规划建设功能齐全、配套完善、经济实用的应急救援训练场地，推动与国防动员局相关场所设施共建共享。规范救援装备配备，购置破拆、清障、防护、通信等先进适用应急装备，强化共享共用。加强队伍正规化管理，建立人员选配、值班备勤、应急响应、指挥调度、训练演练等制度。

四、提升基层应急处置能力

(十三)加强预案编制和演练。相关部门要结合当地灾害事故风险特点，指导编制并动态修订上下衔接的乡镇(街道)综合应急预案、专项应急预案和简明实用的村(社区)应急预案，制定重点岗位应急处置卡，明确各环节责任人和应对措施。常态化开展预案演练，乡镇(街道)和村(社区)每年至少组织1次以先期处置、转移避险、自救互救为重点内容的综合演练，高风险地区要加强防汛、防台、避震自救、山洪和地质灾害避险、火灾逃生等专项演练。

(十四)加强值班值守和信息报告发布。落实领导带班和值班值守制度。明确信息报告的主体、范围、内容、时限、流程和工作纪律，落实企业、学校、医院、村(社区)等基层单位及时报告信息的主体责任，加强多渠道多部门信息报告，强化信息互通共享，不得迟报、谎报、瞒报、漏报。按照有关规定及时、准确发布信息，积极回应社会关切。

(十五)开展先期处置。依法赋予乡镇(街道)应急处置权。强化预警和应急响应联动，提高响应速度。灾害事故发生后，迅速启动应急预案，按照有关规定成立现场指挥部，及时组织人员转移，救早救小救初期。就近启用应急设施和避难场所，组织群众自救互救。根据需要申请上级增援并配合做好救援工作。推动应急避难场所和文化、教育、体育、旅游等基础设施融合共建、综合利用。

(十六)统筹做好灾后救助。地方党委和政府要加强灾情统计和灾害救助，及时下拨救灾资金和物资，组织协调承保机构开展保险理赔，保障受灾群众基本生活。乡镇(街道)和村(社区)协助做好救灾资金和物资发放、卫生防疫、抚恤补偿、心理抚慰以及恢复重建等工作。组织群众开展生产自救，重建家园。

五、强化基层应急管理支撑保障能力

(十七)强化人才支持。通过公务员

考录、实施基层应急管理特设岗位计划、公开招聘、退出消防员安置等方式，配备专业人员，充实基层应急专业力量。支持有条件的高校、职业学校开设应急管理相关学科专业，加强对基层应急管理的专业培训。鼓励基层应急管理人员考取注册安全工程师、注册消防工程师、应急救援员等职业资格，参加应急救援救护、应急医疗急救等专业技能培训。维护退出消防员合法权益，合理保障基层应急管理人员待遇，按规定落实人身意外伤害保险、抚恤优待等政策。

(十八)保障资金投入。按照事权与支出责任相适应原则，将基层应急管理工作经费纳入地方政府财政预算，完善多元经费保障。将救援队伍和应急场所建设、应急装备物资配备、应急信息化项目等纳入地方经济社会发展规划和相关专项规划，完善基层防灾减灾、公共消防等基础设施。

(十九)强化物资保障。市县两级要坚持节约高效原则，综合考虑本地灾害事故特点、人口分布、地理位置等因素，合理规划应急物资储备点布局，在重点区域和高风险乡镇(街道)、村(社区)配备卫星通信终端、险情监控、救生防护等必要物资装备。对市场保有量充足、保质期短、养护成本高的物资，逐步提高协议储备占比。鼓励引导企事业单位、社会组织和家庭储备必要应急物资。充分发挥各级交通物流保通保畅工作机制作用，健全直达基层的现代应急物流调配体系。按照规定完善社会资源应急征用补偿机制。加强基层应急救援用车保障，为应急救援人员和车辆提供通行便利。

(二十)加强科技赋能。推动“智慧应急”和基层治理有机融合，按照部省统筹管理、市县推广创新、基层落地应用的要求，推广应用符合基层实际需求的科技手段和信息化系统。强化系统集成，加强数据融合与分析应用，为乡镇(街道)和村(社区)提供隐患排查识别、预警预报自动提醒等智能服务。加强“断路、断网、断电”等极端状态下的应急通信保障能力建设。在基层推广配备“小、快、轻、智”新型技术装备。

(二十一)推进标准化建设。鼓励地方采取以奖代补等方式支持村(社区)综合减灾等工作。加快基层应急力量配置、场所设施、物资装备、应急标识等标准化建设，做到力量充足、设施完备、装备齐全、标识一致、管理规范。

六、强化组织实施

按照省负总责、市县抓落实的工作要求，地方各级党委和政府要把基层应急管理能力建设与重点工作统筹谋划推进，结合实际抓好本意见贯彻落实。各省(自治区、直辖市)按照分类指导、符合实际、明确职责的原则，可制定配套文件，明确细化落实应急管理工作相关部门职责，充分发挥群团组织作用，完善相关政策，形成工作合力。将应急管理工作岗位作为培养锻炼和考察识别干部的重要平台，在干部考察考核等工作中，注意了解有关领导干部履行灾害事故预防、应急准备、救援处置等职责情况。对在防范灾害事故、应急抢险救灾等急难险重任务中作出突出贡献的单位和人员，按规定给予表彰奖励；对玩忽职守造成损失或重大社会影响的，依规依纪依法严肃追究有关单位和人员责任。总结推广经验做法，加大宣传力度，营造良好氛围。

(新华社北京10月8日电)

新华社北京电 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“扩大自主开放”、“扩大对最不发达国家单边开放”，揭示了新形势下高水平对外开放的新内涵和新要求，具有重要现实意义和长远指导意义。自主开放和单边开放都是我国主动向世界开放的重要形式，是我国以对外开放的主动赢得经济发展主动、国际竞争主动的必然选择，也是不断以中国新发展为世界提供新机遇的实际行动。

第一，扩大自主开放是新时代对外开放的重要特征。自主开放反映了主动扩大开放的意愿，与被动开放、被迫开放相对应。党的十八大以来，我国实行更加积极主动的开放战略。比如建设自由贸易试验区和海南自由贸易港，就是自主开放的重要实践。在自贸试验区率先实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式，率先推出跨境服务贸易负面清单，在自然人职业资格、专业服务、金融、文化等领域作出主动开放安排；支持有条件自贸试验区和海南自由贸易港试点对接国际高标准经贸规则。新时代新征程上，扩大自主开放是高水平对外开放的题中之义。自主开放可以理解成在没有国际条约和承诺约束下，立足中国自身发展需要、兼顾与世界良性互动需要，结合不同行业和领域特点，有节奏、有范围、有层次地主动开放。一方面体现在“以我为主”，既不是只能在对等原则下才开放，也不是迫于外界压力不得已开放，而是根据我国现代化建设需要，统筹推进深层次改革和高水平开放，统筹高质量发展和高水平安全。另一方面体现在“合作共赢”，在我国经济与世界经济深度融合背景下，注重我国开放发展的外部效应，通过推进自身开放促进世界共同开放，实现良性互动。可以说，扩大自主开放，对内是更好发挥以开放促改革促发展的动力作用，对外是更好发挥以开放促合作促共赢的引领作用，有利于推动高质量发展、推进中国式现代化，也有利于推动建设开放型世界经济、构建人类命运共同体，是对中国好、对世界也好的双赢之举。

第二，扩大单边开放是我国对最不发达国家的一贯政策。单边开放与对等开放、互惠开放、条约开放相对应，是指无论对方是否对自己开放，一国或经济体都单方面、主动向对方扩大开放，因而具有不寻求对应开放、基本不受协议约束、不违反现行规则的特点。我国对最不发达国家单边开放、单边互惠，可帮助其更好融入国际市场，实现共同发展，也彰显了我国负责任大国形象。关税待遇方面，中国是最早给予最不发达国家零关税待遇的发展中国家之一。目前同中国建交的最不发达国家享受95%—98%税目产品零关税待遇。市场准入方面，在涉及最不发达国家的自贸协定谈判中，对其货物贸易和投资服务开放范围要求更小、给予更长过渡期；为非洲农产品输华建立“绿色通道”。多双边合作方面，在世界贸易组织捐资实施“最不发达国家及加入世贸组织中国项目”，帮助其更好融入多边贸易体制；开展能力建设合作，帮助有关国家提升经贸合作水平。

第三，当前扩大自主开放和单边开放可以多措并举。一是放宽市场准入。有序扩大我国商品市场、服务市场、资本市场、劳务市场等对外开放。扩大鼓励外商投资产业目录，合理缩减外资准入负面清单，推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放。二是发挥开放平台先行先试作用。更好发挥自由贸易试验区、海南自由贸易港等示范作用，及时将具备条件的试点措施推广至其他自贸试验区。主动对接国际高标准经贸规则，推动在产权保护、产业补贴、环境保护、劳动保障、政府采购、电子商务、金融领域等实现规则、规制、管理、标准相通相容。三是参与全球经济治理体系改革。坚决反对贸易保护主义，维护多边贸易体制，推动贸易和投资自由化便利化，提供更多国际公共产品。加强涉及利率、汇率、资本流动、人民币国际化等国际宏观经济政策多双边协调。扩大面向全球的高标准自由贸易区网络，建立同国际通行规则衔接的合规机制，优化开放合作环境。四是扩大对最不发达国家单边开放。在多边、区域和双边合作中充分考虑其关切，坚持支持最不发达国家等有关发展中国家立场。同时，实施单方面免签入境政策，扩大中外人员交流，让更多外国人亲身感受真实的中国，壮大知华友华力量。

新疆博物馆：让文物“活”力无限

头戴面具、手臂张开、小肚微挺……作为新疆维吾尔自治区博物馆的“显眼包”文物，彩绘泥塑戴面具舞蹈俑最近“火”了。在广大网友的画笔下，它时而变成反诈卫士，时而变成减肥达人，多变的形象赢得许多人喜爱。

5月以来，新疆博物馆每月在线上发布一个文物主题，邀请喜欢文博、喜欢绘画的观众，以指定主题创作绘画作品。优秀画作不仅会在展览展示，还会被做成文创产品回馈作者。从看文物到画文物，趣味互动让更多年轻人主动了解文物，文物也因此被激活生命力。

让文物说话，让文物说话。近年来，新疆博物馆不断探索“让文物活起来”的方法。

“博物馆里好玩的太多了。”刚上五年级的李天琪是个历史迷，一放假就“泡”在博物馆里，一待就是一天。

打制石器加工示意图旁，放置有原石和打制石器模型，观众可以亲手触摸体验二者区别；在编织品文物展台，观众排队体验手工编织工具，切身感受千年前古人如何编织衣物；丝绸之路展区，观众可以在绢马互市贸易互动游戏中扮演一名粟特商人，答题闯关，体验丝路商人的乐趣……

新疆博物馆陈列部副主任何晓介绍，除了精心打磨文本、挑选文物，在文物展品展示上，博物馆把物理互动与数字化相结合，打造多种类、多方式的交互观展体验，增强观众观展的便利性、趣味性与体验感。

新疆地域广袤，不可移动文物分散，观众游览成本高，而新疆博物馆是集中展现新疆历史文化的窗口，不可不让更多国内外的游客不出博物馆、“一站式”畅游新疆的文物古迹呢？

以科技赋能，运用VR、AR等互动技术将可移动与不可移动文物资源有机融合，新疆博物馆推出“新疆文物古迹一站游”项目，全景还原小河墓地、交河故城、高昌故城等文物古迹，让远道而来的国内外观众一次游览新疆各大历史遗迹、大饱眼福。

唐代仕女俑“走出”展柜，龟兹壁画“穿越”壁画，在博物馆的舞台上翩翩起舞，又是一种怎样的体验？

2022年开始，新疆博物馆打造文物活化舞台剧《千年之语》，每个篇章以一个国宝文物为创意核心，巧妙地将文物与舞台表演联系在一起，多角度展示文物背后的故事。

剧目《绮梦踏歌》中，4位青春靓丽的现代女孩在博物馆中与4位唐代仕女俑相遇，展开了一场跨越时空的交流。“用舞台剧‘活化’文物，有形有感有效地展示了新疆自古与中原地区历史相沿、文化相通、人文相关、根脉相连的紧密联系，让更多人走进新疆、了解新疆、认识新疆。”新疆博物馆党委书记何嘉说。

文物在展柜里，演员在舞台上，对观众来说都是被动接受，新疆博物馆被动为主动，在龙年春节策划“金鳞开运”主题画展，邀请天山南北3000余名各族少年儿童来博物馆画龙文物，在他们童稚的视角和画笔下，龙文物“活”了，对传统文化的认识也在孩子们心中“活”了。

为延伸情感体验，新疆博物馆还将艺术性与实用性相结合，以文物为原型推出“守望吧疆山”“绮梦踏歌”“潮趣想象”等系列文创产品，并推出文创雪糕、打卡印章、魔法相机等一系列互动性强、玩法多的文创产品。文物“走”出博物馆，“走”进千家万户，去年新疆博物馆文创产品营销破千万。

目前，新疆博物馆游客接待量约200万人次，但对新疆历史文化充满兴趣的人远不止此。利用数字技术打破实体馆限制，构建全民共创、全民共享的博物馆，是新疆博物馆下一步的目标。

“博物馆计划把文物数字资源向全国共享，观众可从自己的视角出发，设计布展大纲，打造文物数字展。”新疆博物馆文创部主任关懿说，“把文物交给百姓，让文物焕发无限生机。”

(新华社乌鲁木齐电 记者张瑜)

包银高铁乌海黄河特大桥合龙贯通

10月9日，包银高铁乌海黄河特大桥合龙贯通(无人机照片)。

当日，包银高铁乌海黄河特大桥顺利合龙贯通，为线路早日建成通车迈出坚实一步。包银高铁是我国“八纵八横”高速铁路网京兰通道的重要组成部分，设计时速250公里，是西北地区连接东北、华北地区的交通大动脉和经济大通道。

新华社记者 连振 摄



文化中国行