

新应急发〔2021〕23号

---

“ ”

区级相关部门，各街道：

《西安市新城区综合防灾减灾“十四五”规划》已经市政府审定，现印发你们，请认真组织实施。

西安市新城区应急管理局

西安市新城区发展和改革委员会

2021年9月27日

*II*

*II*

0

<b>一、 现状与形势</b>	- 1 -
(一) “十三五”时期防灾减灾救灾工作成效	- 1 -
(二) “十四五”防灾减灾救灾工作面临的形势	- 3 -
(三) 防灾减灾面对的新挑战	- 4 -
<b>二、 总体要求</b>	- 5 -
(一) 指导思想	- 5 -
(二) 基本原则	- 5 -
<b>三、 规划目标</b>	- 7 -
(一) 总体目标	- 7 -
(二) 分项目标	- 7 -
<b>四、 主要任务</b>	- 8 -
(一) 完善防灾减灾救灾备灾体系	- 8 -
(二) 提高灾害风险监测预警预报能力	- 8 -
(三) 建设风险防范现代化能力	- 9 -
(四) 完善灾害防御基础设施建设	- 9 -
(五) 深耕基层应急能力建设	- 10 -
(六) 建设救灾物资储备和装备保障体系	- 11 -
(七) 提升综合防灾备灾保障能力	- 12 -
<b>五、 重点项目</b>	- 12 -
(一) 自然灾害综合风险普查工程	- 12 -

(二) 自然灾害监测预警信息化工程.....	- 13 -
(三) 救灾物资与装备体系建设工程.....	- 13 -
(四) 综合减灾示范社区建设工程.....	- 14 -
(五) 基层应急能力体系建设工程.....	- 14 -
(六) 应急避难场所建设工程.....	- 15 -
<b>六、 保障措施.....</b>	<b>- 15 -</b>
(一) 加强组织领导.....	- 15 -
(二) 加强资金保障.....	- 16 -
(三) 夯实工作责任.....	- 16 -
(四) 提升专业素养.....	- 16 -
(五) 强化监督管理.....	- 16 -

为全面提高新城区全社会抵御灾害的综合防范能力，根据中、省、市关于加强防灾减灾工作的决策部署和新城区“十四五”经济发展规划，依据有关法律法规及政策规定，制定本规划。

## 一、现状与形势

### （一）“十三五”时期防灾减灾救灾工作成效

“十三五”时期，新城区自然灾害主要以风雹、雷电和暴雨洪涝灾害为主，区委、区政府在防灾减灾救灾工作中组织领导有力，职责任务落实，物资队伍完备，各部门积极联动、密切配合，高效有序地开展各项防灾减灾救灾工作，消除隐患，全面降低了灾害风险损失，综合防灾减灾工作能力全面提升。

#### 1. 防灾减灾救灾体制机制初步构建

一是区委、区政府切实加强对防灾减灾救灾工作的组织领导，救灾委工作开展持续发力，各成员单位责任落实，形成强有力的组织领导体系。二是预防和隐患排查形成制度。持续做好常态化灾害风险调查和隐患排查，摸清灾害风险隐患底数，特别是重点季节、重点时段、重点部位建立了24小时值守和“零报告”制度，做到了隐患及时排除，救灾快速高效。三是预警机制作用发挥到位。目前已初步构建灾害信息共享机制、气象、洪涝灾害预警会商机制、灾害应急救助协同联动机制和救灾征用补偿机制，防灾减灾绩效评估、考核、责任追究制度趋于完善，为防灾减灾救灾

工作提供了组织保障。

## 2. 地震应急救援体系不断完善

地震应急救援能力得到有效提升，十三五期间，持续开展地震应急预案修编和备案工作，加强管理人员和灾害信息员的综合业务能力建设，常态化开展学校、医院、商场等人员密集场所应急演练，锻炼队伍、宣传知识，科学防灾。组建了区、街、社区三级地震应急志愿者队伍。应急避难场所管理规范，功能完备，标识清楚。不断完善防震减灾“三网一员”工作体系，为深耕社区的志愿服务逐渐专业化、标准化打好了坚实基础。

## 3. 示范引领灾害防御基础能力不断增强

新城区严格执行第五代地震动参数区划图规定的抗震设防要求，开展一般建设工程抗震设防备案工作，提升了城市抗震能力。十三五期间，完成了陕西省防震减灾示范区及多个地震安全示范社区和防震减灾科普示范学校的创建工作，共创建省级以上综合减灾示范社区 22 个(国家级 14 个，省级 8 个)，创建范围不断扩大，辐射作用明显，社区防灾减灾救灾能力得到有效提升。

## 4. 防灾减灾科普宣教成效明显

全区各防灾减灾工作领导小组成员单位充分利用“科技之春”、“5.12 防灾减灾日”、“7.28 唐山地震纪念日”等主题日活动契机，以线上与线下相结合的方式创新开展了形式多样、内容丰富的防灾减灾备灾、自救互救科普宣教活动；共建成国家级、省级、市级地防灾安全示范社区 9 个和防灾减灾科普示范学校 13

个，形成了以点带面，以示范促全面普及，极大的提升了全民防灾减灾意识和防灾避险能力。

### 5. 防灾减灾工程建设基本完成

区委区政府重视防灾减灾工程建设和资金投入，十三五期间确保圆满完成了辖区内地震、地质、水涝等监测点建设工程，重点生态功能区修复任务也基本完成，灾害隐患点环境得到有效改善。

### 6. 自然灾害救灾物资储备平台建设圆满完成

救灾物资基础数据信息、救灾物资储备复查等工作基本完成，救灾物资储备平台建设圆满完成，切实落实《陕西省自然灾害生活救助资金管理办法》，确保救灾资金专款专用，重点使用。

## （二）“十四五”防灾减灾救灾工作面临的形势

“十四五”时期，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。西安市是西部大开发桥头堡、建设中的国家中心城市、“一带一路”核心区和国家安全发展示范城市，新城区作为西安市核心城区，必须抢抓“一带一路”建设和关中平原城市群发展战略机遇，加速新旧动能转换，奋力追赶超越，加快幸福新城建设的关键时期。要把握重大机遇，紧紧围绕立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，聚焦阻碍长远发展的重大问题，结合新城区减灾救灾工作实际，梳理综合防灾减灾救灾能力将要面临的新形势、新任务与新挑战，坚持问题导向、基层导向、利民导向、发展导向、目标导向、结果导向。综合防灾减灾任务艰巨，坚持

精准施策系统保障，确保新城安全高质量发展。

### （三）防灾减灾面对的新挑战

#### 1. 灾害形势复杂多变对新型城市化建设提出新的挑战

全球气候变化背景下，受极端天气气候影响，极端灾害发生可能性增大，灾害种类复杂，事故隐患多源，灾害事故防不胜防。多灾种、灾害链和灾害遭遇等灾害复杂性线性不断增多，且其之间存在串发、诱发和叠加等耦合作用，导致灾害复杂性更加突显，防灾减灾救灾工作的难度进一步加大。

#### 2. 综合防灾减灾基础薄弱对应对突发灾情提出新的挑战

公众主动参与防灾减灾备灾行动意识薄弱，严重缺乏危机意识和风险防范意识，缺乏良好的自救互救能力。科普宣教缺乏长效机制，宣培体系也亟待完善。应急避难场所建设标准不高，基础设施建设投入不足，先进适用救援装备配备严重欠缺；缺乏社会力量与专业化队伍建设引导和协同机制，灾害监测预警、风险会商和信息发布平台亟待完善，抵御重大灾害风险综合能力明显不足；防灾备灾能力亟待提高，基层应急能力建设迫在眉睫。

#### 3. 科技信息化能力欠缺对快速高效应灾提出新的挑战

新城区防减救灾和备灾信息化建设刚刚起步，对于大数据、云计算、物联网、5G 通讯、人工智能、区块链等新技术的应用十分欠缺，防减救灾综合保障科技信息化支撑平台亟需承建，城市发展对综合防灾减灾队伍建设和服务高质量快速提升提出挑战。

#### 4. 防灾减灾备灾任务多样对经济社会可持续发展提出挑战

经济社会发展对综合减灾任务需求不断增多，人民群众生命财产安全对政府做好防灾减灾的标准要求更高，“十四五”期间防灾减灾备灾任务将更加繁重，防范能力提高和公众防灾减灾意识提高任务将更加艰巨。

## 二、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和防灾减灾救灾工作重要论述为指引，全面统筹安全与发展，深化防灾减灾救灾体制机制改革，坚持以防为主、防救备相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防和备灾准备转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，推动防减救备灾与应对气候变化相适应、与经济社会发展相协调，完善自然灾害应急救助机制，推进防减救备灾体系和能力现代化。充分发挥政府在防灾减灾工作中的主导作用，积极调动整合各方力量，全面加强综合防灾减能力建设，提升基层应急能力，防范化解灾害风险，筑牢安全发展基础，确保人民群众生命财产安全和维护社会稳定，有力保障经济社会全面协调可持续发展。

### （二）基本原则

#### 1. 生命至上，安全第一

始终把人民群众生命和财产安全放在首位，牢牢树立安全发

展、以人为本、生命至上理念，增强市民群众的防灾减灾意识，提升社会公众的避灾自救互救技能，提升综合防灾减灾救灾备灾能力，切实减少人员伤亡和财产损失，保障受灾群众基本生活。

## 2. 依法行政，统筹布局

坚持法治思维，依法行政，提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平，发挥组织领导、统筹布局、综合协调、协同配合的重要作用，形成政府引导、社会参与、协同配合的防灾减灾救灾备灾工作新格局。

## 3. 防备结合，科学有效

坚持预防为主、平灾结合机制，建立生态优先、保护自然的观念，完善灾害保险制度，增强抵御应对自然灾害能力，做到防灾、减灾、救灾、备灾与生态相统一，防灾备灾与自然相和谐，通过主动防灾、充分备灾、科学救灾，实现有效减灾。

## 4. 制度创新，科技保障

坚持目标导向、问题导向，完善制度，探索机构改革后新机制下的防灾减灾救灾运行模式，着力破障碍，加强调查、监测预警预报，应用新理论、运用新技术、新方法监测和治理自然灾害，探索制度创新，全力提升防治能力的现代化水平。

## 5. 开放合作，联动发展

立足新城区实际，开拓视野、创新思维，着眼发展需求，开放交流无局限，增加国内、国际间学习、研讨、交流互动，建立联动与协作机制，全面提升自然灾害防治的综合实力。

### 三、规划目标

#### （一）总体目标

全面提高新城区综合灾害防御能力，坚持以防为主，“防抗 救备”四位一体相结合，把重大工程建设、重要基础设施、城市 内涝治理作为重要抓手，加强防灾备灾体系和能力建设。到 2025 年实现结构合理、功能完善、集约高效、保障有力的防灾减灾救 灾备 灾治理体系和治理能力现代化。

#### （二）分项目标

1. 年均因灾直接经济损失占全区生产总值比例控制在 0.85% 以内，年均每百万人因灾死亡率控制在 1.0 以内，年均每十万人受灾人次控制在 13000 人次以内。
2. 整合多灾种综合监测预报预警信息发布平台，信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率显著提高。
3. 完善救灾物资储备体系，确保自然灾害发生 8 小时内受灾群众基本生活得到救助。增加自然灾害救助项目，不断提高灾害 救助水平。
4. 建设覆盖全面、保障有力的综合减灾救援队伍体系，政府综合性救援、专职救援队伍人数占总人口 0.5 %以上。
5. 强化基层综合防灾减灾能力，加强科普宣教，到 2025 年全区掌握应急救援基本技能的人口比例高于 5%; 综合减灾示范社区创建水平进一步提升，到 2025 年全区达标省级以上综合防灾减灾示范社区不少于 26 个；并完成 1 个 I 级、2 个临时避难场所建设。

## 四、主要任务

### （一）完善防灾减灾救灾备灾体系

一是健全完善预案体系建设，做好区、街道应急预案修编工作。根据陕西省和西安市应急预案管理办法，积极开展预案修编和报备工作，做到区、办和企事业单位行业应急预案全覆盖。加强预案演练增强预案的针对性和有效性，检验救援队伍能力和提高群众参与率。二是完善制度，依法行政。强化法规和政策学习培训，增强行政的法律约束；建立自然灾害综合风险调查、隐患排查、风险评估机制，查隐患补短板提效能；开展相关重大课题战略研究，建立工作协同制度，健全工作规程，明确工作职能和责任，逐步建立防灾减灾救灾备灾工作长效机制。三是落实行业监管责任。按照属地为主和安全生产“三必须”要求，夯实主体责任和监管责任，进一步优化管理模式，着力从源头上、根本上提升全社会防范应对自然灾害的能力，为新城区高质量发展提供有力支撑。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

### （二）提高灾害风险监测预警预报能力

制定灾害综合监测预警信息化建设方案，加强科技应用，构建灾害监测、综合预警、信息发布平台，建立多方会商和多源监测预警信息的综合研判机制。加强自然灾害预警响应机制建设，规范自然灾害分级预警制度，建立标准化预警响应流程，细化预

警响应措施，做好预警信息发布与应急响应启动的衔接，提高灾害风险监测预警预报能力。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

### （三）建设风险防范现代化能力

以自然灾害风险调查、评估和治理为链条，完善治理体系，构建集灾害风险图谱、风险区划、监测预警、风险管控全流程管理体系。建立常态化的自然灾害与次生灾害多部门联合风险调查、隐患排查与治理机制，推进自然灾害综合风险评估、隐患排查治理工作，建立自然灾害数据库和风险评估机制。整合自然灾害风险数据资源，构建支撑自然灾害风险管理的全要素数据资源体系。全面开展自然灾害综合风险普查工作，认真落实自然灾害统计制度，“十四五”中期完成第一次全国自然灾害综合风险普查。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

### （四）完善灾害防御基础设施建设

加强重点区域及重要监测点自然灾害防御治理工程建设，完善自然灾害工程防御设施，完善保险机制。提升城市建筑和基础设施抗灾能力，加强文物、旅游强震动态观测系统建设，提高文物重点保护单位、旅游设施的防护水平。配合上级部门做好标准化综合地震监测台站建设和地震监测预警系统建设，推广抗震设防、避雷、抗洪涝等技术措施，提升我区应急救援决策技术支撑

的信息化、标准化水平，为政府决策提供科学、准确、及时的信息支撑。加强“三网一员”队伍建设能力和提升，切实发挥“三网一员”队伍在灾情速报、宏观异常上报、防震减灾科普宣传方面的作用；持续做好地质灾害常态化排查和群防群测工作，健全完善各涉灾部门分工合理、职责清晰的自然灾害监测预报预警体系。重点改造老旧小区基础设施和应急设施，提高防灾减灾救灾备灾能力。结合新城区实际，高标准规范建设应急避难场所，充分利用公园、广场、城市绿地、学校、体育馆等已有设施，加大临时避难场所建设，因地制宜建设、改造和提升应急避难场所。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

### （五）深耕基层应急能力建设

基层应急是应对灾害风险和损失的第一道防线，也是国家应急管理体系的基础和建设重点。当前基层应急工作面临管理人员不足、技术水平不高、群众参与积极性不高等问题，需要基层自身在组织机制、队伍力量、物资设施等方面提高能力，加强外部对基层的支持，快速提升基层应急管理能力，积极推进国家应急管理体系和能力现代化。扎根社区、企业，开展专（兼）职应急救援队伍培养，孵化骨干力量，充分依靠社会力量，统筹规划，结合基层社会治理网格化建设，建立专兼职结合“一长多员、一员多能”的基层网格工作队伍，全面推进应急救援组织体系、工作机制、预案制度、物资装备、培训管理、保障机制等基层应急

能力建设，建设覆盖至社区的应急救援力量，形成多方参与、协调联动、共同应对的应急救援格局。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

#### （六）建设救灾物资储备和装备保障体系

根据新城区自然灾害特点，充分利用大数据技术，建立统一标准和规则，辅助快速响应、科学化决策。对基础设施建设和数据变化进行实时采集、快速汇总，以推动物资储备流程标准化为切入点，构建科学高效的储备信息管理体系。积极配备查灾核灾设备、个人防护装备、应急通讯和应急救援设备，提高应急救灾装备保障水平。建立完善救灾物资紧急采购机制，建立生活类救灾物资应急供应保障机制，确保区域内自然灾害受灾人员的应急生活救助需求。合理确定储备物资品种，不断提高储备物资数量，配备满足受灾群众基本生存需要的应急物资，完善救灾物资储备管理制度、运行机制和储备模式，科学规划、统筹资源、稳步推进救灾物资储备库（点、站）建设和应急物资信息数据库建设，提升应急物资供给端分级管理的信息化水平，提升协同保障能力和物资储备调运能力，确保自然灾害发生 8 小时内受灾人员基本生活得到有效救助。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

## （七）提升综合防灾备灾保障能力

专业人才、装备储备、知识技能是全民防灾的核心。增强灾害风险意识和认知能力，强化公众在防灾减灾宣传教育中的角色和示范作用，加强防灾减灾救灾专业人才队伍建设、提高领导干部管理水平和决策能力。研究制定和完善社会力量参与防灾减灾救灾的相关行为准则，完善政府与社会力量协同救灾联动工作机制，落实人身保险、装备配备，资源共用共享、业务交流与培训、激励约束政策和政府购买服务等支持措施，不断提升全区抵御和防范化解重大自然灾害风险的能力。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

## 五、重点项目

### （一）自然灾害综合风险普查工程

开展第一次全国自然灾害综合风险普查和重点隐患排查，2022年完成全面普查，建成主要灾种风险隐患数据库。2022年9月份前与地理信息匹配链接，编制比例1:5万自然灾害风险图，修订主要灾种和灾害综合风险区划图，提出区级综合防治对策。建设自然灾害综合风险感知系统，形成多方参与的动态监测机制。完善工程实施的政策、技术和标准体系，建立长效机制。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

## （二）自然灾害监测预警信息化工程

加强城区重点区域自然灾害监测预报预警基础设施建设，整合各类地理信息、社会经济、防灾工程等基础数据及自然灾害风险等专项数据，建设应急管理“一张图”。整合感知数据，到2025年底建成应急管理大数据应用平台，实现多灾种和灾害链综合监测风险早期识别、预报预警和风险评估能力。进一步充实数据采集手段、监测评估预警技术方法，到2025年全面形成纵向贯通（应急管理系统自主采集）、横向集成（多部门共享、遥感资源协调应用、社会信息多源汇聚）的灾害风险信息获取能力网络，满足多灾种（灾害链）风险监测、分析评估以及灾害预警等多样化需求。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

## （三）救灾物资与装备体系建设工程

科学周密地制定救灾物资及装备的采购、储备、使用、维护和回收、过期报废等方面的工作制度，优化救灾物资和装备储备管理使用效能。分级管理、反应迅速、布局合理、种类齐全、规模适度、功能完备、保障有力、符合新城实际的救灾物资与装备储备（建设或代储）体系，2025年末，形成区域内全覆盖保障能力。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

#### （四）综合减灾示范社区建设工程

继续深入开展防灾减灾科普知识宣传、法制宣传和技能培训活动。充分发挥微信、公众号等新媒体的作用，利用“5.12 防灾减灾日”、“7.28 唐山地震纪念日”等节点，面向社会公众广泛开展知识宣讲、技能培训、案例解说、应急演练等多种形式的宣传教育活动，提升公众防灾减灾意识及应急避险、自救互救技能。在社区开展防灾减灾示范社区创建工作，在学校深入开展防灾减灾科普示范学校创建工作。

坚持社会共治，筑牢防灾减灾人民防线。以创建综合减灾示范社区为抓手，建立健全综合防灾减灾工作机制，设置应急疏散指示标识，编制完善社区应急预案和灾害风险图，开展社区救灾应急演练，建立社区志愿者队伍等。2025 末，全区新增综合减灾示范社区 4 个，新增综合减灾示范学校 5 个。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

#### （五）基层应急能力建设工程

基层应急管理是个系统工程，统筹全区自然灾害区域特点，有效落实风险隐患排查、预案编制、应急演练、宣传教育等大量基础性应急管理工作，到 2022 年底建立健全基层应急管理机制。将社区综合减灾能力建设与社区治理、网格化管理、公共服务相结合，对辖区内企事业单位、村(居)委会进行业务指导，形成上下职能无缝衔接、常态治理与非常态应急管理的自动切换，引导

和支持社会力量有序参与应急救援工作。加强基层应急队伍体系建设，到 2022 年底建成统一指挥、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急救援队伍体系。重点依托消防救援队伍，建立完善“一专多能”的基层综合应急救援队伍。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

#### （六）应急避难场所建设工程

坚持科学选点、合理布局的原则，结合总体布局、人口分布和灾害隐患分布情况，综合利用社区服务设施、公园、广场和中小学等现有设施，采取确认、修缮、新建等方式，因地制宜建设、改造和提升具备应急指挥、应急避难、医疗救治等功能的应急避难场所，同时在灾害易发区，加大临时避难场所建设。2025 年底前，依托幸福林带，建设 1 个（一）类应急避难场所，提高综合防灾减灾能力。

牵头部门：新城区应急管理局

协助单位：新城区减灾委各成员单位

### 六、保障措施

#### （一）加强组织领导

本规划的实施由区减灾委统筹协调，建立健全组织协调机制和实施保障机制，形成工作合力，抓好规划目标、主要任务和重大项目落实，细化责任和分工，确保规划任务有序推进，完成各项目标任务。

## （二）加强资金保障

将防灾减灾救灾事业纳入国民经济和社会发展规划，进一步加大对防灾减灾救灾工作的投入力度，畅通投入渠道。减灾委成员单位指导行业发展的专项规划和事业发展规划时，要加强与本规划有关内容的衔接与协调，探索建立多层次、多元化综合防灾资金筹措机制，鼓励和动员社会化资金投入，加强防灾减灾救灾资金使用的管理与监督，全力保障本规划确定的目标任务和工程项目建设顺利实施。

## （三）夯实工作责任

健全防灾减灾救灾工作的政策体系，强化政策保障，压实政治责任。将主要任务完成情况列入政府工作目标责任制考核，确保规划各项任务落到实处。规范防灾减灾救灾工作程序，持续深化完善政策体系，加强相关制度标准的宣传普及和贯彻实施，实现综合防灾工作制度化、科学化、规范化。

## （四）提升专业素养

加强防灾减灾救灾科技人才与专业人才培养，强化基层队伍建设，科学扩充人才队伍数量，优化人才队伍结构，提高人才队伍综合素养，形成一支结构合理、素质优良、技术过硬的综合防灾减灾救灾人才队伍。

## （五）强化监督管理

建立规划实施跟踪评估制度，建立健全督导检查工作机制，加强对本规划实施情况的跟踪分析和监督检查。相关单位及时向

市减灾委员会提交规划实施中期、末期进展情况报告，确保整体规划全面落实。

