

陕西省人民政府办公厅关于 印发“十二五”期间省突发事件应急体系建设 规划实施情况中期评估报告的通知

陕政办发〔2015〕16号

各设区市人民政府,省人民政府各有关工作部门、直属机构和相关单位:

为全面掌握《“十二五”期间陕西省突发事件应急体系建设规划》(以下简称《规划》)实施情况,认真总结和分析“十二五”以来我省应急体系建设取得的成效、存在问题及原因,进一步指导和推动《规划》顺利实施,奠定科学编制“十三五”规划的基础,根据《陕西省人民政府办公厅关于开展“十二五”期间省突发事件应急体系建设规划实施情况中期评估工作的通知》(陕政办函〔2014〕190号)的要求,省应急办会同省发展改革委组织各设区市、省级有关部门、直属机构和相关单位,委托第三方机构,对《规划》实施情况开展了中期评估。经过组建机构、安排部署、制定指标、问卷调查、单位自评、汇总评估、专家评审和修改完善等阶段,形成了《“十二五”期间陕西省突发事件应急体系建设规划实施情况中期评估报告》(以下简称《报告》)。经省政府同意,现印发给你们,请认真对照《报告》中的主要建设任务和重点建设项目完成情况,查找存在问题和薄弱环节,制定和落实改进措施,确保《规划》各项建设任务和重点建设项目如期完成,加快我省应急体系建设,为全面提升应急管理水平、加快“三个陕西”建设作出贡献。

陕西省人民政府办公厅

2015年3月17日

《“十二五”期间陕西省突发事件 应急体系建设规划》实施情况中期评估报告

“十二五”以来,在省委、省政府的坚强领导下,各地、各有关部门和单位深入贯彻落实《中华人民共和国突发事件应对法》和《陕西省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》(以下简称《应对法》和《实施办法》),按照“规划引领,项目带动,以点带面,整体推进”的思路,坚持“以人为本、预防与应急并重,常态与非常态相结合”的原则,以加强五大体系建设、完善四个环节、实现三大转变为目标,以加

强“一案三制”建设为核心,以提高预防和处置能力为重点,强化资源整合,夯实应急基础,应急管理工作有了长足发展,应急管理能力有了大幅提升,应急管理运行机制日趋完善,应急体系建设全面推进,应对突发事件的能力显著提升,有力地保障了全省经济社会平稳和谐发展。

一、目标实现情况

(一)五大体系建设全面加强。

“一案三制”、救援队伍、物资保障、应急平台、科技支撑等五大体系架构基本确立,应急综合保障能力进一步提高。“一案三制”建设不断深化,省、市、县三级应急预案实现了全覆盖,预案操作性和针对性有所提高,应急法制建设逐步强化,组织机构和应急机制日臻完善。省、市、县三级综合应急救援队伍基本建成,重点领域专业应急救援队伍得到加强,乡(镇)、村(社区)、企业等基层单位应急救援队伍普遍建立,以专业队伍为主、兼职队伍为辅的救援队伍体系逐步健全。以省级应急物资储备为核心,以市、县两级储备为支撑,以商业合同协议储备、能力储备为基础,以社会捐助、捐赠和家庭储备为补充的应急物资保障体系基本建立,动态管理、资源共享、紧急交通运输协调机制得到进一步完善,保障能力有所增强。省、市、县三级应急平台互联互通初步实现,专业应急平台建设不断完善,应急值守和信息报送水平得到较大提升,应急通信保障机制逐步完善,应急响应、现场处置指挥决策水平和处置能力有所增强;科技投入力度不断加大,应急科技支撑体系初步形成,应急高新技术和产品得到有效推广,应急产业有了一定的发展。

(二)四个环节逐步完善。

突发事件预防准备、监测预警、应急处置、恢复重建四个环节能力持续提高,危机应对效率有所提升。重大项目、重大决策风险评估和突发事件监测预警、风险隐患排查、预警信息发布、应急响应体系和机制进一步完善,全省突发事件预防准备、监测预警和综合分析能力得到有效提升;灾情评估体系基本健全,应急处置效率明显提高,恢复重建机制得到加强,恢复重建标准趋于规范。

(三)三个转变初步实现。

多要素、高密度、集成化、高效能的突发事件监测预警系统建设稳步推进,“事前”监测预警能力逐步提高;以省级应急指挥平台为中心,以市、县级应

急指挥平台与专项应急指挥平台为支撑,移动应急指挥平台为辅助的全省应急平台体系基本形成,“事中”综合应急指挥和处置能力不断提升;灾情评估体系逐步健全,灾后恢复机制逐步形成,恢复重建更加规范,初步实现“以事中处置为主”向“事前、事中、事后全程管理”转变。以“四进”“五有”为主要内容的基层应急管理示范点建设活动全面推开,应急管理科普宣教工作全面开展,基层突发事件防范应对能力和群众防灾避险意识、自救互救能力进一步提高,初步实现“以政府为主”向“政府主导、社会全面参与”的转变。按照“一队多用、一专多能、多灾种综合救援”的要求,积极整合资源,不断充实力量,加大装备投入,强化医疗救护、地震救援、森林灭火、矿山抢险、战勤保障等专业综合应急救援队伍建设,初步实现由“单一灾种”向“多灾种”应对的转变。

(四)两批基地建设大力推进。

建成专业科普宣教基地 38 个。除杨凌示范区外,实现了 10 个设区市科普宣教基地全覆盖,全省覆盖率达到 91%;建设应急培训基地 26 个,西安、咸阳、渭南、汉中、安康、延安和榆林市建成应急培训基地,覆盖率达到 54.55%,应急科普宣教和应急培训体系日趋完善,科普宣教和培训能力得到提升。

二、主要建设任务评估

对《规划》提出的“一案三制”、监测预警、应急队伍、应急物资、基层应急能力、应急平台、科普宣教、恢复重建和科技支撑九个方面的主要建设任务完成情况总体和分项评估如下:

(一)主要建设任务总体评估。

根据《规划》目标任务,截至 2013 年底,九个方面的主要建设任务完成过半,各项任务得分均在 60 分以上,总体平均得分 75.4 分,其中高于平均分的有 6 个,低于平均分的有 3 个。其中最高分是监测预警能力建设 81 分,最低分是科技支撑能力建设 64.45 分。详细评价结果见表 1。

主要任务评价结果

表 1

主要任务	主要指标	指标评价结果	任务评价结果	总体评价结果
“一案三制”建设	应急预案	72.82	78.75	75.4
	应急体制机制	75.18		
	应急管理法制	88.24		
监测预警能力建设	风险隐患排查	84.19	81.00	
	突发事件监测网络	72.10		
	突发事件预警信息发布体系与响应机制	86.70		
应急队伍建设	综合性应急救援队伍	74.00	72.13	
	应急专业救援队伍	78.39		
	社会救援力量	62.72		
	应急管理专家	73.40		
应急物资保障体系建设	应急物资保障管理机制	100.00	77.00	
	专业应急物资储备和管理	64.00		
	紧急运输保障体系	67.00		
基层应急能力建设	基层应急管理工作	76.67	76.97	
	基层应急基础设施	77.27		
应急平台体系建设	综合应急平台	82.61	80.91	
	专业应急平台	79.20		
科普宣教体系建设	应急知识	85.56	78.29	
	应急管理培训体系	76.52		
	应急体验基地和培训基地	72.78		
恢复重建能力建设	恢复重建机制	77.65	69.10	
	恢复重建资金	60.61		
科技支撑体系建设	应急理论	80.00	64.45	
	技术与装备	48.90		
注:评价得分情况说明——60分为及格,100分为满分。60分以下为不及格,需要大力整改;60—70分,亟待解决和需要进一步提升;70—80分,需要不断强化;80—90分,需要继续完善。(下表同)				

(二)主要任务分项评估。

较高,达到 78.75 分,应急预案指标得分相对较低。

1. “一案三制”建设。

详细评价结果见表 2。

“一案三制”建设工作扎实推进,完成效果得分

“一案三制”建设任务评价结果

表 2

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
“一案三制”建设	应急预案	应急预案覆盖率	省市区政府应急预案 100%全覆盖	100%	100	0.250	72.82	78.75
		应急预案评审率		7.03%	7	0.083		
		应急预案修订率		12%	12	0.083		
		应急预案向上级单位备案率		2.76%	3	0.083		
		应急预案向预案相关单位备案率		6.50%	7	0.083		
		预案的可操作性		4.215	84	0.083		
		应急预案演练评估率		47.40%	47	0.083		
		应急预案对提升陕西省应急预防与准备能力的效果		4.23	84.60	0.250		
	应急体制机制	专项应急指挥机构覆盖率		94.34%	94.34	0.125	75.18	
		专职应急管理办事机构覆盖率		68.29%	68.29	0.125		
		专职应急管理工作人员占比		43.90%	43.90	0.125		
		应急组织管理机构的管理有效性		4	80.00	0.125		
		应急组织管理体系对提升陕西省应急预防与准备能力的效果		4.235	84.70	0.125		
		应急联动机制覆盖率		88.68%	88.68	0.125		
		社会动员机制覆盖率		60.38%	60.38	0.125		
		资金保障机制覆盖率		81.13%	81.13	0.125		
	应急管理法制	法律法规宣传贯彻覆盖率		97.60%	97.60	0.3	88.24	
注:实现情况效果得分说明——5分表示提升作用非常显著,总体效果非常好;4分表示提升作用比较显著,总体效果比较好;3分表示提升作用一般,总体效果一般;2分表示提升作用比较不明显,总体效果比较差;1分表示提升作用非常不明显,总体效果非常差。(下表同)								

(1)应急预案体系不断完善。全省 10 个设区市、杨凌示范区、107 个县(市、区)和省、市、县相关职能部门都制订了总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案,并及时进行修订完善,预案体系建设基本实现了“纵向到底、横向到边、辐射到点”,预案管理基本实现了动态化、科学化和规范化。

(2)应急体制建设逐步深化。10 个设区市和杨凌示范区都成立了应急领导机构和专职办事机构,

并成立专项应急指挥机构 752 个,县(市、区)应急管理办公室全面设立;各级公安、民政、安全监管、卫生计生、交通运输等部门和单位成立了应急管理工作领导小组,设立了应急管理办公室;社区、企业、学校、医院等基层单位成立了应急管理工作领导小组等,应急管理组织体系基本形成。

(3)应急机制建设逐步加强。各地逐步建立了隐患排查、演练评估、应急联动、资金保障、物资

管理、社会动员和救援调用等机制,有 95个县(区、市)建立了跨县域应急联动机制。

(4)应急法制建设全面推进。各地、各部门根据实际情况,采取多种形式,持续推进《应对法》和《实施办法》等法律法规宣传和贯彻实施,覆盖率达

到 97.6%,宣传和贯彻活动效果得分 4 212分。

2 监测预警能力建设。

监测预警能力建设完成效果最好,得分 81分,除突发事件监测网络指标得分相对较低外,各指标得分都相对较高。详细评价结果见表 3。

监测预警能力建设任务评价结果

表 3

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
监测预警能力建设	风险隐患排查	风险隐患排查机制覆盖率		90.57%	90.57	0.5	84.19	81
		风险隐患信息获取全面度		3.89	77.8	0.5		
	突发事件监测网络	监测预警网络建设满意度		4.15	83.0	0.14	72.10	
		监测预警网络体系建设对提升陕西省应急监测与预警能力的效果		4.08	81.6	0.14		
		应急通信网络保障机制覆盖率		0	0	0.14		
		应急通信网络基础设施满意度		4	80	0.14		
		通信网络基础设施对提升陕西省应急监测与预警能力的效果		4	80	0.15		
		网络和信息安全保障机制覆盖率		100%	100	0.15		
		网络和信息安全保障机制对提升陕西省应急监测与预警能力的效果		4	80	0.14		
	突发事件预警信息发布体系与响应机制	预警信息发布机制覆盖率		77.80%	77.8	0.2	86.70	
		预警信息解除机制覆盖率		72.20%	72.2	0.2		
		预警体系对提升陕西省应急监测与预警能力的效果		4.18	83.6	0.2		
		突发事件新闻发布制度覆盖率		100%	100	0.2		
		突发事件新闻发布制度对提升陕西省应急处置与救援能力的效果		5	100	0.2		

(1)风险隐患定期排查工作深入开展。全省共排查各类风险隐患 17783个。风险隐患排查机制覆盖率达到 90.57%。

(2)各类突发事件监测网络建设全面推进。自然灾害方面,健全和完善了气象、地质、矿山和环境监测等网络,实现了灾害点基本信息存储和动态管理。事故灾难方面,部分市、县和行业在安全监督领域建立了远程实时监控系统。公共卫生事件方面,

利用传染病网络直报系统实现了全省突发公共卫生事件网络直报。社会安全事件方面,加强了对各类专案的工作部署和敏感节点期间安保工作,强化了网上情报信息收集、研判和分析工作。

(3)突发事件预警信息发布及响应机制逐步健全。省通信管理局、省气象部门密切配合,建立和完善了气象灾害预警信息手机短信发布“绿色通道”和全网分区免费发布机制;与省应急办联合制定了

重特大突发事件预警短信发布机制，确定了 10639111 为专用发布号码。

3. 应急队伍体系建设。

“统一领导、协调有序、专兼结合、优势互补、保

障有力”的应急队伍体系基本形成，应急队伍建设完成效果得分 72.13 分，但社会救援力量建设薄弱。

详细评价结果见表 4。

应急队伍体系建设任务评价结果 表 4

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
应急队伍体系建设	综合性应急救援队伍	综合性应急救援队伍覆盖率		100%	100	0.33	74	72.13
		省级应急救援队伍人员素质		3.25	65.0	0.33		
		省级应急救援队伍装备水平		2.81	56.2	0.33		
	应急专业救援队伍	防汛机动抢险队的装备	完成省级、汉中、西安、渭南 4 支防汛机动抢险队的装备更新	25%	25	0.14	78.39	
			提升华阴、华县、大荔 3 个县级防汛应急抢险队装备水平	100%	100	0.14		
		防汛机动抢险队	选择 10 个防汛重点县组建防汛机动抢险队	100%	100	0.14		
		区域地震灾害紧急救援队伍	在宝鸡、渭南 2 个地区各建设一支区域地震灾害紧急救援队伍	100%	100	0.14		
		专业应急救援队伍人员素质		3.94	78.8	0.15		
		专业应急救援队伍装备水平		3	60.0	0.15		
		应急救援队伍对提升陕西省应急预防与准备能力的效果		4.31	86.2	0.14		
		社会救援力量	应急志愿者覆盖率	到 2015 年达到每万人中有 100 名应急志愿者	50%	50		
	志愿者队伍素质			4.5	90.0	0.1		
	志愿者队伍对提升陕西省应急预防与准备能力的效果			4.5	90.0	0.1		
	基层非专业应急救援队伍素质			3.27	65.4	0.1		
	基层非专业应急救援队伍对提升陕西省应急预防与准备能力的效果			4.09	81.8	0.1		
	应急管理专家	对应急管理专家参与应急管理工作的满意度		3.38	67.6	0.5	73.40	
		应急管理专家库建设对提升陕西省应急预防与准备能力的效果		3.96	79.2	0.5		

(1)综合性应急救援队伍加快组建。依托省公安消防总队建立的陕西省应急救援总队建设不断加强,10个设区市和杨凌示范区依托消防部队组建了应急救援支队,81个县(区)依托消防部队组建了应急救援大队。省、市、县三级应急救援队伍体系基本建立。

(2)专业应急救援队伍建设得到加强。依托省环境保护厅、陕西延长石油集团有限公司等单位组建省级专业应急救援队19支,依托民兵预备役部队组建省级专业应急救援队5支;全省各级公安、交通运输、环境保护、林业、卫生计生、防汛抗旱、安全监管、地震等部门和单位积极组建应急专业救援队伍293个,近1.2万人。

(3)社会救援救助力量的组织协调体系初步建

立。省、市、县(市、区)逐级建立应急志愿者服务队框架体系,各级团组织以共青团干部为骨干,以团员、青年志愿者为基础,组建应急队伍,应急志愿者队伍达到9160个,近19万人。

(4)应急管理专家队伍不断壮大。省、市、县(市、区)共聘任应急管理专家2807人,其中事故灾难类专家占比最高,达到39%,公共政策与管理类、电子与通信类专家占比最少,仅占5%。

4. 应急物资保障体系建设。

应急物资保障体系建设完成效果得分77分,应急物资保障管理机制指标完成较好,但专业应急物资储备管理和紧急运输保障体系相对薄弱。详细评价结果见表5。

应急物资保障体系建设任务评价结果

表 5

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
应急物资保障体系建设	应急物资保障管理机制	应急物资普查调研覆盖率		100%	100	0.25	100	77
	专业应急物资储备和管理	省级综合性区域环境应急物资储备中心	在宝鸡、渭南、安康、榆林市建立辐射周边区域的省级综合性区域环境应急物资储备中心	50%	50	0.33	64	
		应急物资信息管理系统覆盖率		54.50%	54.50	0.33		
		应急物资储备库对提升陕西省应急预防与准备能力的效果		4.3	86.0	0.33		
	紧急运输保障体系	紧急运输协调机制覆盖率		100%	100	0.33	67	
		紧急运输联席会议制度覆盖率		100%	100	0.33		
		应急物资紧急运输协调机制组织演练		0	0	0.33		

(1)应急物资保障管理体制逐步完善。各灾种管理职能部门进一步理顺相关应急物资的保障管理体制,省发展改革委充分发挥综合协调作用,应急物资保障管理体制逐步完善。

(2)专业应急物资储备和管理得到加强。重点加强了区域环保、防汛抗旱、救灾等应急物资储备。宝鸡、渭南两市建立了辐射周边区域的省级综合性区域环保应急物资储备中心;建成了省级防汛抗旱物资专用仓库,开发了集物资监控、库区安保、电子巡更、视频会议等功能于一体的监视系统,西安国际

港务区粮油应急物流园区建成并投入使用。

(3)紧急运输保障体系得到强化。省交通运输厅建立了应急保障动态数据库,规范了网络流转程序,建立了应急运力测算统计制度,建立和落实了应急运力保障专项预备金制度。

5. 基层应急能力建设。

基层防范应对突发事件的能力有了较大提升,基层应急能力建设效果得分为 76.97分。详细评价结果见表 6。

基层应急能力建设任务评价结果

表 6

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
基层应急能力建设	基层应急管理工作	应急避难场所建设标准	制定应急避难场所建设标准	85.00%	85.00	0.33	76.67	76.97
		应急避难场所管理制度覆盖率	制定应急避难场所管理制度	50.00%	50.00	0.33		
		基层应急管理工作覆盖率	到 2015 年基本实现基层应急管理工作全覆盖	95.00%	95.00	0.33		
	基层应急基础设施	中小学校舍安全工程	中小学校舍安全工程 2012 年全面达标	100.00%	100.00	0.50	77.3	
		应急避难场所覆盖率	20 万人口以上城市在市区至少建成 3 个应急避难场所,有效应急避难场所总面积至少达到 15 万平方米,满足 30% 市区人口应急避险需求	54.55%	54.55	0.50		
百万以上人口城市在市区至少建设 10 个应急避难场所,有效应急避难总面积至少达到 100 万平方米,满足 40% 市区人口应急避险需求								

(1)以“四进”“五有”为主要内容的标准化示范点覆盖面显著扩大。以“四进”“五有”为标准,以创建评选省级应急示范点为抓手,带动县(市、区)和省市相关部门建设基层应急管理示范点 734 个,应急避难场所 300 个,可容纳 651.2 万人,不断推进应急管理向基层延伸,农村应急能力得到有效提升。

(2)基层应急基础设施得到加强。全省中小学校舍安全工程于 2012 年全面收官,2013 年实施农村义务教育薄弱学校改造计划,全省除西安市城三区(新城、碑林、莲湖)以外的 104 个县(市、区)均纳入实施范围。根据住房城乡建设部编制的《村镇防灾规划标准》《城镇防灾避难场所设计规

范》等国家标准,结合我省实际,编制出台和实施了《陕西省保障性住房建设标准》《陕北地区移民搬迁自建住房技术规范》《陕南地区移民搬迁自建住房技术规范》《陕西省既有村镇住宅抗震加固技术规范》等地方标准,城乡住房建设抗灾能力提升。

6. 应急平台体系建设。

以省级应急指挥平台为中心,以市、县级应急指挥平台与专项应急指挥平台为支撑,移动应急指挥平台为辅助,上下互联、左右互通、信息共享、各有侧重、互为支撑的全省应急平台体系基本建立,应急平台体系建设完成效果较好,得分 80.9 分。详细评价结果见表 7。

应急平台体系建设任务评价结果 表 7

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
应急平台体系建设	综合应急平台	应急值守管理系统部署	2011年底全面完成省、市、县三级应急值守管理系统部署工作	100.00%	100.00	0.25	82.6	80.9
		市级应急平台建设	2013年底全面完成	68.18%	68.18	0.25		
		应急指挥平台互联互通	实现国家、省、市、县四级应急指挥平台互联互通	75.00%	75.00	0.25		
		应急平台体系建设对提升陕西省应急处置与救援能力的效果		4.36	87.27	0.25		
	专业应急平台	专业应急平台建设		85.19%	85.19	0.33	79.2	
		专业应急平台与省政府应急平台互联互通覆盖率		68.42%	68.42	0.33		
		应急平台体系建设对提升陕西省应急处置与救援能力的效果		4.20	84.00	0.33		

(1)应急平台体系建设全面实施。2009年基于电信 3G 通信网络开发了省应急手机信息平台,2011年完成了移动应急平台体系建设,固定应急平台体系建设基本完成,实现了与 10个设区市、杨凌示范区、韩城市 and 42个省级重点部门的互联互通。西安、铜川、榆林、商洛 4市固定应急平台已经建成,其他各市正在建设之中;部分县区应急平台建设工作也已启动。

(2)专业应急平台建设逐步完善。省公安厅、省民政厅、省水利厅、省卫生计生委、省气象局、省地震局等部门和单位的专业应急平台建设相继完成,省发展改革委、省安全监管局等部门和单位的应急平台建设正在积极推进。

(3)应急平台保障能力加快推进。2013年完成了全省 39个省级部门和单位,10个设区市和杨凌示范区,107个县(市、区)的三级值守系统部署应用,10个设区市进行了应急语音调度系统和值守工作台的标准化部署。强化平台运维管理,创新运维机制,制定运维标准,平台运维管理保障能力提升。

7. 科普宣教体系建设。

应急管理科普宣教工作力度加大,应急知识普及网络逐步健全,应急管理培训体系日趋完善。科普宣教体系建设效果得分 78.29分,但应急体验基地和培训基地指标得分相对较低。详细评价结果见表 8。

科普宣教体系建设任务评价结果

表 8

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
科普宣教体系建设	应急知识	科普宣教活动的覆盖率		86.54%	86.54	0.50	85.56	78.29
		科普宣教活动实施效果		4.23	84.58	0.50		
	应急管理培训体系	应急管理培训覆盖率		88.24%	88.2	0.50	76.52	
		应急管理培训形式		64.80%	64.8	0.50		
	应急体验基地和培训基地	科普宣教基地覆盖率		91.00%	91.0	0.50	72.78	
		应急管理培训基地覆盖率		54.55%	54.55	0.50		

(1)应急知识普及和宣传得到加强。加快专业科普宣教基地建设,深入开展应急知识“进学校、进企业、进社区、进乡村”活动,广泛宣传预防、避险、自救、互救、减灾知识,应急科普宣教活动覆盖率达84.9%,开展各类宣教活动2708次,参与人数达731万余人次。

(2)应急管理培训体系逐步健全。加快应急培训基地建设,积极搭建培训平台,以应急实务和应急

技能培训为重点,多层次、多渠道开展应急管理干部培训,提高他们的应急能力和业务技能。加强应急管理重点课题研究和对外交流工作,组织完成了一批重点课题,“走出去、请进来”对外交流成效明显。

8 恢复重建能力建设。

恢复重建能力建设取得一定成效,但效果得分仍然较低。详细评价结果见表9。

恢复重建能力建设任务评价结果

表 9

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
恢复重建能力建设	恢复重建机制	救援队伍调用机制覆盖率		73.47%	73.5	0.50	77.7	69.1
		应急物资调拨制度制定率		100.00%	100.0	0.1666		
		应急物资征用制度制定率		100.00%	100.0	0.1666		
		物资保障协议签订率		45.45%	45.5	0.1666		
	恢复重建资金	突发事件处置专项经费覆盖率		60.00%	60.0	0.50	60.6	
		突发事件处置专项经费列入财政预算率		61.22%	61.2	0.50		

(1)公共设施恢复机制得到加强。省交通运输厅、省通信管理局、省地震局、省地方电力公司等部门和单位,按照职能分工建立完善了公共设施恢复机制和部门联动机制。

(2)资金管理和保障机制得到强化。2010—2012年省财政分别一次性列支10亿元、6.35亿元和2.72亿元重建资金。省民政厅、省财政厅共同制

定了《陕西省自然灾害生活救助资金管理办法》和《实施细则》,建立与中央财政资金投入相对应的省、市、县三级财政资金投入分担机制,明确配套资金分担比例,对资金落实情况进行年度考核。

(3)应急产品采购和粮食供应制度得到完善。挂牌设立了33家省级应急物资保障单位,储存物资涵盖了防护用品、生命救助、生命支持、救援运载、临

时住宿、污染处理、动力燃料、工程设备、工程材料、器材工具、照明设备、通信广播、交通工具 13 大类。省商务厅安排专项资金,控制和平抑突发性事件引发的生活必需品市场异常波动。省粮食局制订印发了《关于进一步健全落实粮食应急供应网点的实施

方案》,编制完成了《陕西省粮食应急供应体系建设规划》。

9. 科技支撑体系建设。

科技支撑能力建设取得一定成效,但在九大任务中效果得分最低,仅 64.45 分。详细评价结果见表 10。

科技支撑能力建设任务评价结果 表 10

主要任务	一级指标	二级指标	目标要求	实现情况	评价得分	指标权重	分项评价结果	评价结果
科技支撑体系建设	应急理论	应急管理研究院		80%	80.0	1	80.0	64.45
	技术与装备	应急技术与装备政策		33.33%	33.33	0.33	48.9	
		应急技术与装备资金		33.33%	33.33	0.33		
		应急技术和装备水平		4	80	0.33		

(1)开展应急理论研究。依托西北大学、西北工业大学等高校建立了应急管理研究机构,加强应急管理学科建设和专业人才培养,结合省情积极开展应急管理理论研究,目前已编撰出版了第一批应急管理丛书 6 本,出版了国内第一部省级政府应急管理蓝皮书。

(2)加强关键技术研发。省工业和信息化厅积极支持应急技术和装备、应急产业的发展以及物联网等关键技术在应急管理领域的研究应用,2011—2013 年共支持工业应急生产企业创新能力建设 94

个项目,下达专项资金 3550 万元,支持一批应急关键技术攻关和产品研发。

三、重点项目评估

(一)重点项目总体评估。

14 个重点建设项目实施已进入攻坚阶段,各项建设任务有序推进,平均得分 62.33 分,得分 90 分以上的项目 2 个,70—90 分的项目有 2 个,60—70 分的项目有 3 个,低于 60 分的项目有 7 个。详细评价结果见表 11。

14 个重点项目评价结果 表 11

项目名称	一级指标	评价得分	评价结果	分项评价结果	总体评价结果
1. 物资保障系统（“十一五”续建项目）	进度合理性	100	16	68. 16	62. 33
	执行完整性	40	20. 8		
	质量稳定性	96	15. 36		
	管理规范性	100	16		
2. 物资中心库项目	进度合理性	100	16	92. 6	
	执行完整性	95	49. 4		
	质量稳定性	70	11. 2		
	管理规范性	100	16		

项目名称	一级指标	评价得分	评价结果	分项评价结果	总体评价结果
3. 省级卫生应急队伍项目	进度合理性	50	8	50.96	62.33
	执行完整性	50	26		
	质量稳定性	86	13.7		
	管理规范性	20	3.2		
4. 志愿者系统项目	进度合理性	100	16	73.52	
	执行完整性	70	36.4		
	质量稳定性	82	13.12		
	管理规范性	50	8		
5. 森林防火队伍项目	进度合理性	100	16	61.09	
	执行完整性	50	26		
	质量稳定性	86	13.76		
	管理规范性	33.3	5.328		
6. 全省应急广播体系项目	进度合理性	50	8	39.12	
	执行完整性	30	15.6		
	质量稳定性	80	12.80		
	管理规范性	17	2.72		
7. 供水监测系统项目（“十一五”续建项目）	进度合理性	100	16	52.24	
	执行完整性	30	15.6		
	质量稳定性	96	15.36		
	管理规范性	33	5.28		
8. 应急平台体系项目	进度合理性	100	16	93.31	
	执行完整性	90	46.8		
	质量稳定性	100	16.00		
	管理规范性	90.67	14.5		
9. 应急三维系统项目	进度合理性	100	16	68.4	
	执行完整性	50	26		
	质量稳定性	96	15.36		
	管理规范性	69	11.04		
10. 天然气维抢修中心项目	进度合理性	50	8	55.6	
	执行完整性	30	15.6		
	质量稳定性	100	16.00		
	管理规范性	81	12.96		

项目名称	一级指标	评价得分	评价结果	分项评价结果	总体评价结果
11. 科普宣教基地项目	进度合理性	50	8	38	62.33
	执行完整性	30	15.6		
	质量稳定性	90	14.40		
	管理规范性和	0	0		
12. 应急培训基地项目（“十一五”续建项目）	进度合理性	50	8	44.88	
	执行完整性	30	15.6		
	质量稳定性	90	14.40		
	管理规范性和	43	6.88		
13. 基层示范点项目	进度合理性	100	16	77.12	
	执行完整性	60	31.2		
	质量稳定性	100	16		
	管理规范性和	87	13.92		
14. 市县避难场所项目	进度合理性	50	8	57.68	
	执行完整性	50	26		
	质量稳定性	80	12.80		
	管理规范性和	68	10.88		
注:进度合理性得分说明——进度符合或超前于年度工作计划为 100分,进度滞后于年度工作计划为 50分。执行完整性得分说明——“十一五”续建项目执行情况处于招标监理确定阶段 70分,招标方式审批阶段 60分,初设审批阶段 50分,初设评审阶段 40分,初设编制阶段 30分,可研审批阶段 20分,可研评审阶段 10分;“十二五”项目执行情况处于招标监理确定阶段 95分,招标方式审批阶段 90分,初设审批阶段 80分,初设评审阶段 70分,初设编制阶段 60分,可研审批阶段 50分,可研评审阶段 40分,可研编制阶段 30分。（下表同）					

14个重点项目中，有 13个项目都成立了项目 个项目编制了年度资金需求计划，资金计划拨付到
管理机构，制定了相关管理制度，组织合理性达到 位率 50%。详细评价结果见表 12。
92.9%；14个重点项目都制订了年度工作计划，11

重点项目总体情况

表 12

评价指标	组织管理		实施进展			资金情况	
评价内容	成立管理机构	制定管理制度	符合计划	超前计划	滞后计划	资金需求计划	资金拨付到位
项目总(个)	13	13	7	1	6	11	7
占比	92.9%	92.9%	50%	7.1%	42.9%	84.6%	50%

(二)重点项目分项评估。

1.物资保障系统项目。

该项目属“十一五”续建项目,由省发展改革委牵头实施,主要包括建设应急物资保障指挥调度平台,在关中、陕南和陕北各建设1个应急物资储备库,采购储存部分应急救援物资。项目得分68.16分,成立了项目管理机构,制定了项目管理制度和资金需求计划,资金已经拨付到位。项目进度符合计划,但仍处于初设报告评审阶段。

2.物资中心库项目。

该项目由中石油长庆油田分公司负责实施,主要内容是建设延安、靖边、定边、咸阳、靖吴应急物资储备库。项目得分92.6分,延安、靖边、定边、咸阳、靖吴应急物资储备库库房已基本建成,投资2900万元,超额完成计划。

3.省级卫生应急队伍项目。

该项目由省卫生计生委牵头,依托省人民医院,建设省级突发事件空中医疗救助地面基础设施,开展突发事件空中医疗救助;在宝鸡、延安、榆林、汉中、安康、商洛6个设区市各组建1支综合应急医疗救援队伍,承担各类重特大突发事件伤员救治工作;组建1支省级突发中毒事件应急救援队,承担食物中毒和急性职业中毒等突发公共卫生事件的应急处置任务。该项目得分50.96分,处于可研报告审批阶段,滞后于工作计划,资金拨付不到位。

4.志愿者系统项目。

该项目由团省委牵头实施,主要内容是建设应急志愿者网上招募系统,实现志愿者动态管理。项目得分73.52分,处于可研报告审批阶段,整体进度符合计划,制定了项目管理制度和资金需求计划,但资金计划未备案,资金不到位,财务管理规范性不高。

5.森林防火队伍项目。

该项目由省林业厅牵头,依托武警陕西省总队,建设省、市、县三级武警森林消防预备队。项目得分61.09分,处于可研报告审批阶段,符合工作计划,质量稳定性较高,但资金计划未备案,资金拨付不到位,财务管理规范性不高。

6.全省应急广播体系项目。

该项目由省新闻出版广电局牵头实施,主要是建设全省应急广播信息制作播发和调度体系,实现突发事件预警信息的快速高效发布。项目得分39.12分,处于可研报告编制阶段,总体进度缓慢,滞后于年度工作计划,没有资金需求计划等。

7.供水水质监测系统项目。

该项目属“十一五”续建项目,由省水利厅牵头,在西安市石头河水库和黑河金盆水库、宝鸡市冯家山水库、铜川市桃曲坡水库、渭南市沆河水库、安康马坡岭、延安王瑶水库水源地建设7个自动监测站,配备水质自动采样与分析系统、水质信息处理与传输系统等,实现水质自动监测、动态监测和数据共享。项目得分52.24分,处于初设报告编制阶段,前期资金已经拨付到位,但可研报告未审批,整体进度滞后,建设资金未拨付。

8.应急平台体系项目。

该项目由省应急办牵头,建设省应急综合应用系统及容灾备份系统、县级移动平台、应急数据库及交换中心。项目得分93.31分,处于招标审批阶段,符合项目计划进度,成立了管理机构,制定了完善的管理制度,资金按计划拨付到位,各项得分均接近满分。

9.应急三维系统项目。

该项目由省地理信息测绘局牵头,省公安厅为项目综合应用单位。该项目在“十一五”省应急体

系地理信息平台数据和软件建设成果的基础上,开发应急三维地理信息指挥系统,提供洪涝灾害、滑坡土方量、安防布控分析和气象信息接入等应急业务辅助功能。项目得分 68.4 分,处于可研报告审批阶段,整体进度滞后,资金到位率低。

10. 天然气维抢修中心项目。

该项目由省天然气公司负责实施,主要包括汉中容灾备份调控指挥中心建设和杨凌维抢修中心建设。项目得分 55.6 分,处于可研报告编制阶段,项目管理制度和资金需求计划比较完善,资金已经基本拨付到位,但整体进度滞后,进度合理性与执行完整性不高。

11. 科普宣教基地项目。

该项目由省民政厅牵头,省应急办协助,在西安、宝鸡、汉中在建减灾科普宣教基地的基础上,分别在渭南、延安建设防灾减灾宣传体验基地。项目得分最低 38 分,处于可研报告编制阶段,建设用地未落实,项目审批和资金未落实,整体进度缓慢。

12. 应急培训基地项目。

该项目属“十一五”续建项目,主要由西北大学负责实施,增加必要的基础设施、师资力量和教学培训装备,编制应急培训体系教材,建立应急管理培训基地。项目得分 44.88 分,处于可研报告编制阶段,整体进度滞后。

13. 基层示范点项目。

该项目由省应急管理办公室牵头,建立全省基层应急管理示范点建设标准体系,建设标准化的省级基层应急管理示范点,全面推动基层应急管理工作。项目得分 77.12 分,处于初设报告编制阶段,整体符合进度安排,管理机构与制度健全,进度合理性与质量稳定性高、执行完整性与财务管理规范性高。

14. 市县避难场所项目。

该项目主要由省地震局负责,在全省处于Ⅶ度地震烈度区的重点监视防御区试点建设 54 个应急避难场所。项目得分 57.68 分,处于可研报告审批阶段,成立了管理机构,制定了管理制度,但整体进度滞后,资金拨付未到位。

四、主要问题与“十二五”后期面临的形势

(一)《规划》实施中的主要问题。

1. 主要任务完成中的问题。

(1)应急管理机构不完善,基层工作推动难。应急组织体系呈“倒金字塔”分布,机构上大下小、上强下弱、上动下不动的问题严重,基层缺乏主动作为、积极作为的能力和条件。专职应急管理办事机构覆盖率只有 68.29%,专职应急管理工作人员仅占 43.9%,现有应急组织管理机构难以全面有效支撑应急管理各项工作。

(2)应急预案和演练质量偏低。应急预案普遍存在针对性不强、操作性不强,评审率、修订率、备案率偏低问题突出。专项预案覆盖面不高,物资保障、通讯保障等保障类预案不健全。预案演练重演轻练问题仍然存在,预案演练评估率低,通过演练修订预案的作用没有发挥,部分预案甚至未经演练。

(3)应急救援能力偏弱。一是省级应急救援队伍系统、科学的培训和演练不足,专业应急救援队的培训针对性不强、强度不够。二是市、县级专业应急救援队伍装备数量不足、质量落后,整体装备水平不高,特别是矿山救援、消防救援、危化品处置等需要的特种设备和装备不足,不能很好满足突发事件应对工作的需要。三是乡镇、村和社区等基层应急基础工作比较薄弱,社会公众危机意识不强,普遍缺乏应对突发事件的常识、自我防护意识和自救互救能力,基层非专业应急救援队伍人员素质较低。

(4)科普宣教覆盖率偏低。应急管理培训基地

覆盖率偏低,仅 54.55%,宝鸡、铜川、延安、商洛等还没有建立应急管理培训基地,杨凌示范区应急管理培训基地和科普宣教基地都没建立。

(5)应急避难场所建设不足。部分地市应急避难场所不能满足群众避险需求,杨凌示范区和铜川市都仅有 1 个避难场所,没有达到 3 个避难场所的要求,面积也没有达到 15 万平方米,不能满足 30% 市区人口避险需求;安康市应急避难场所数量不达标,渭南、汉中、安康、商洛市避难场所面积不达标,不能满足 40% 市区人口避险需求。应急避难场所管理制度覆盖率仅 50%。

(6)灾后恢复重建资金保障机制还不完善。灾后恢复重建资金中对应急管理人力、财力、物力投入仍显不足,尤其市、县(市、区)配套资金落实率较低;应急平台等设施设备维护经费不足,有关经费未完全纳入政府财政预算;应急保障资金及灾后重建资金使用有待规范。

(7)科技支撑体系建设滞后。应急技术与装备科技研发的资金投入不够,扶持政策较少,现有科技成果在应急领域中的应用推广不足,同时应急管理基础研究有待提升,学科体系建设需要进一步完善。

2 重点项目建设中的问题。

(1)项目进度相对缓慢。14 个重点项目中有 6 个滞后于工作计划,仅有 2 个项目总分在 90 分以上,7 个项目总分在 60 分以下,需要加大整改力度,加快推进项目建设进度。

(2)项目建设规范性有待加强。个别项目实施部门和单位不能严格执行《陕西省突发事件应急体系建设规划重点建设项目管理办法》和《陕西省突发事件应急体系建设规划重点建设项目财务管理办法》的有关规定和要求,影响项目进度和质量。

(3)经费拨付进度缓慢。14 个重点项目中,有

7 个项目没有按照计划拨付资金,占 50%。卫生应急队伍、应急广播体系、应急培训基地建设等项目没有资金需求计划,成为影响项目整体进度的首要因素。

(二)“十二五”后期面临的形势。

1. 自然灾害处于多发频发期。

我省南北跨度大,气候变化多样,属于自然灾害严重的省份之一,干旱、低温冷冻、风雹、洪涝、滑坡、泥石流、山体崩塌等自然灾害频繁发生,特别是近年来,极端气候事件频发,中强地震呈活跃态势,自然灾害及其衍生、次生灾害的突发性和危害性进一步加重加大。陕北地区生态环境不容乐观,特别是近年来暴雨过程明显增多,降水强度大,使其越来越成为潜在致灾因素中的重点。

2 安全生产形势不容乐观。

随着我省工业化发展步伐加快,以基础设施、能源化工、装备制造等为主的重大工程项目将不断增多,加之我省产业结构中易引发安全事故的能源资源类产业所占比重较重,面临的安全生产形势越来越严峻。同时随着城镇化、市场化、国际化的深入发展,客货运输量增长较快,安全保障的任务越来越重。再加上我省安全生产基础还比较薄弱,一些地方和企业责任不落实、监管不到位,导致安全生产事故发生的风险加大。

3. 公共卫生事件防控难度增大。

随着社会老龄化、城市化、工业化进程加快,以及环境污染和气候改变,各种新发传染病和不明原因疾病时有发生,对人们健康构成了严重威胁;随着人口流动量的加大和流动速度的加快,疾病的防控难度加大。另外,我省学校数量众多,是饮食中毒和流行病发生的高危区,学校公共卫生安全形势不容乐观。食品药品安全问题日益凸显,食品药品生产

经营中市场秩序不规范、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决,食品药品安全事故时有发生,直接危害人民群众身体健康和生命安全。偏远地区公共卫生条件较差,医疗救治能力相对较低。

4. 社会安全事件形势严峻。

随着我省经济的快速发展,城市化进程的加快,大量的人口不断向城市集聚,各种风险也在集聚。“企业改组、改制、破产”“农村征地、城市拆迁”“工资、福利、养老金”“非法集资案件”成为引发群体性事件的主要原因。一些小事件由于城市集聚效应,如果应对不当,也可能被放大为社会危机。恐怖主义、分裂和敌对势力构成的现实威胁不容忽视,一些极端分子多次在西藏、新疆制造暴力、恐怖事件,并且有向我省渗透的危险。

五、改进应急管理工作及推进《规划》顺利实施的意見

(一)依法行政,推进应急管理各项工作。不断强化《应对法》的宣传贯彻力度,提高各级政府和领导依法开展应急管理的自觉性,有针对性地开展定期或不定期的执法检查,督促全社会参与应急管理工作。

(二)重心下移,推动应急管理体制逐步完善。推动基层应急组织体系建设,加强应急力量,提高专职人员比例。

(三)强化评估,促进预案与演练的针对性。按照《陕西省突发事件应急预案管理办法》进一步规范预案编制、修订、评审等各环节,提高预案的前瞻性、科学性和可操作性。制定应急演练的具体标准,包括演练评估的标准等,使演练更加接近实战,更具针对性。

(四)整合资源,加强应急队伍建设。加强省应急救援总队、省级专业应急救援队伍建设,实现救援队伍的“一专多能、一队多用”;提高各类应急救援队伍综合协同应对能力,形成分工协作、优势互补的应急救援格局。依托红十字会、共青团和基础社区,逐步推动我省应急救援志愿者队伍建设,科学定位应急救援志愿者队伍的功能,研究制订动员和鼓励志愿者参与应急救援的办法和保障措施,加强队伍组织、培训和日常管理;进一步加强应急管理专家队伍建设,切实发挥专家队伍参谋作用,促进应急决策科学化。

(五)加大投入力度,提升科普宣教能力。加快建设一批面向公众的科普宣传基地,推动社会各界广泛参与应急宣教,强化应急管理工作和技术人员培训,加快学科建设和应急管理理论研究,全面提升理论和实践能力。

(六)完善机制,提高突发事件应对和恢复重建能力。建立应急联动保障机制,建立科学规范的应急救援队伍救援调度机制,推动应急物资贮备市场化运作机制,各地要完善财政投入相关制度,将突发事件应对处置经费和应急管理工作经费纳入各地财政预算,把应急体系建设纳入区域发展规划优先目标。

(七)严格落实“两个办法”,确保规划如期完成。一是加快项目审批环节,推进项目建设进度;二是建立健全评估督查长效机制,省应急办要经常性地开展专项检查,确保项目落到实处。三是严格按照“两个办法”等相关规定明确项目建设流程、程序、规范,推进项目建设。四是加快建设资金落实,保证项目顺利开展。