

河南省防灾减灾救灾委员会 河南省安全生产委员会 文件

豫防减救委〔2024〕6号

河南省防灾减灾救灾委员会 河南省安全生产委员会 关于印发《河南省应急指挥部体系建设 实施意见》的通知

各省辖市人民政府，济源示范区、航空港区管委会，各有关成员单位：

《河南省应急指挥部体系建设实施意见》已经省政府同意，现予以印发，请各地各单位遵照执行。

河南省防灾减灾救灾委员会



河南省安全生产委员会

2024年8月12日



河南省应急指挥部体系建设实施意见

为深入贯彻习近平总书记关于防灾减灾救灾和安全生产重要指示批示精神，落实国务院《“十四五”国家应急体系规划》，进一步加强应急指挥部体系建设，健全应急指挥机制，加强应急指挥保障，提升应对处置灾害事故的能力，依据《河南省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（豫政〔2021〕13号）、《河南省“十四五”应急管理体系和本质安全能力建设规划》（豫政〔2021〕66号）和《应急管理部关于进一步完善应急指挥部体系的指导意见》（应急〔2023〕137号），结合我省实际，制定本实施意见。

一、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为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾和安全生产重要论述，坚持人民至上、生命至上，立足构建大安全大应急框架，以高效指挥各类灾害事故防范处置为主线，进一步完善应急指挥部体系，健全应急指挥机制，加强应急指挥保障，提升应急指挥效能，最大限度防范灾害事故、减少人员伤亡和经济损失。

（二）基本原则。

坚持系统观念。强化省、市、县（市、区）应急指挥部建设“一盘棋”思想，立足“大安全、大应急”综合指挥框架，加强前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进，确保全省应急指挥部体

系运行顺畅高效。

坚持实战牵引。坚持“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”，“为了实战、围绕实战、服务实战”和适当超前，科学谋划应急指挥部软硬件建设，确保极限条件下应对处置能力。

坚持问题导向。聚焦新形势下应急指挥部体系短板和薄弱环节，建强各级应急指挥部，完善制度机制，突出市、县（市、区）、乡（镇、街道）信息化建设，夯实基层基础。

坚持统筹整合。省、市、县（市、区）三级可结合智慧城市等建设独立的应急指挥部，将应急指挥部和应急装备仓库、救灾物资仓库集中集约规划建设。县（市、区）充分利用现有综合治理平台加强对乡（镇、街道）指挥信息化建设，实现各级应急指挥部各类信息要素及时向上级应急指挥部推送。

坚持科技赋能。加强信息化监测预警和大数据分析、融合通信等现代信息技术应用，推进各类关键数据信息汇集和融合应用，提升应急指挥专业化和智能化水平。

（三）工作目标。

到2024年底，各级因地制宜，通过利旧、升级改造、搬迁等方式基本完成省、市、县（市、区）三级应急指挥部功能场所建设，基本形成国家、省、市、县（市、区）应急指挥部纵向贯通。各应急指挥部可实现与同级党委政府、有关重点部门（单位）横向音视频联通，与抢险救援现场前后通信联通，满足断网断电断路等极端情况下指挥调度保障需求。各级公安、自然资源、住

房和城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文化旅游、卫生健康、气象、林业、消防、矿山安监、黄河河务等部门（单位）建立完善各自视频监测监控系统，接入同级应急指挥部。全省应急指挥部初步具备与所承担工作任务相匹配的指挥场所、设施设备和支撑保障。

到 2025 年底，全面建成省、市、县（市、区）互联互通、科学规范、高效智能、安全便捷、资源共享、统一调配的应急指挥部体系，系统集成化、智能化水平显著提高，各级应急指挥部功能作用得到充分发挥，服务保障党委政府应对处置事故灾难和自然灾害突发事件科学决策、依法决策的效能更加明显。

二、全面推进应急指挥部功能建设

（四）功能定位。应急指挥部是服务保障党委和政府指挥处置灾害事故的应急指挥平台，服务支撑防灾减灾救灾各专项工作机制（防汛抗旱、抗震救灾、森林防灭火、雨雪冰冻灾害等专项指挥部）和安全生产事故指挥救援处置。各级应急指挥部建设由同级应急管理部门主建，有关单位协同配合。省、市、县（市、区）按照国家和我省规定的标准规范，因地制宜建设本级应急指挥部，与国家应急指挥总部上下贯通、各负其责、相互支撑、一体应对。

（五）任务定位。常态下开展值班值守、监测预警、视频调度、会商研判和处置一般性的自然灾害类和安全生产类突发事件；防汛和森林防火紧要期、低温雨雪冰冻灾害应对期、遇有较大灾

害事故或启动三、四级应急响应时，按照相关预案实行应急管理部门内部联合值守模式；遇有重特大灾害事故或启动一、二级应急响应，按照相关预案实行党政领导坐阵指挥、相关部门集中办公的联合指挥模式，全力保障后方指挥部、协助保障前方指挥部正常运行，调集资源力量全力处置突发事件。

（六）加强软硬件建设。各级应急指挥部建设应当坚持极限思维和实战牵引，确保断网断电断路等极限条件下能够满足指挥需要。加强指挥部硬件建设，省、市、县（市、区）应急管理部门应高标准建设指挥大厅、会商研判室、指挥中心（应急值守室）、值班休息室四个独立核心功能场所和灾害事故进驻单位联合办公室（简称专班办公室）、灾害事故进驻单位联合休息室（简称专班休息室）、视频会议室（兼做新闻发布室）、推演室等辅助功能场所。加强指挥部软件建设，统一使用部、省统建的指挥信息平台，突出全覆盖的风险图、全链条的战位图、全要素的力量物资布置图，以及各类灾害转移避险点位分布图，实现“挂图作战”，推动接入相关部门（单位）视频监测监控系统，实现将气象预警预报、公共安全、城镇洪涝、农田渍涝、水库河道水情、森林火情、地质灾害、道路交通、矿山、黄河、旅游景区、城乡积水点等有关实时视频监控信息在应急指挥部展示，为领导决策提供支撑。研究开发指挥终端预警信息一键直达和紧急信息一键上报功能，落实好重大突发事件紧急信息第一时间传达报送要求。

（七）指挥部人员配置。各级应急指挥部日常运行工作由应

急管理部门指挥中心牵头承担，其他内设业务机构按照职责分工共同开展工作。各级应急管理部门应当配足应急指挥人员，推动实现由值班值守向应急指挥转变，鼓励对应急指挥中心、应急保障中心、通信中心、救援队伍实行统一编组管理，鼓励通过购买服务开展专业化值班值守以及专业化设备操作维护。在灾害事故应急响应期间，安全生产、森林防灭火、防汛抗旱、防震抗震（抗震救灾）等专项工作机制（专项指挥部）成员单位应根据响应等级，派员参加应急指挥部联合值守，代表本部门履行相关指挥协调职责。

三、健全完善应急指挥部工作机制

（八）应急值守机制。严格落实 24 小时带班值班制度；加强人员培训，不断提升业务能力；与上级应急指挥部保持 24 小时视频联通；积极推进应急管理部门与同级消防部门联合值守工作；高等级预警、处置重特大灾害事故期间，根据预案和会商研判结果，启动相关部门参加联合值守；加强日常值班值守抽查检查，及时纠正存在问题。

（九）信息报送机制。严格落实灾害事故信息报告规定要求，加强信息报送时效性，认真落实重大突发事件紧急信息事发后先电话、后书面的 1 小时内报告要求；优化简化信息报告审批程序；坚决杜绝迟报、漏报、谎报和瞒报；与同级党委政府及有关部门单位建立信息共享机制，拓宽信息获取渠道，及时共享信息，形成应对处置合力；完善信息报告评价机制，将灾害事故信息报告

工作纳入年度安全生产和消防工作考核巡查、自然灾害防治工作综合督查内容；对重大突发紧急情况，支持基层部门和安全管理人員、灾害信息員采取直报形式报送灾情事故信息；加强与前方指挥部（工作组）的沟通协调，及时获取前方最新信息，提高灾害事故现场信息获取能力，为领导指挥决策提供信息支撑。

（十）会商研判机制。各级应急管理部门要建立研判团队，吸纳各行业领域专家加入，开展安全风险研判分析。常态下，定期或在重点时段组织开展自然灾害和生产安全事故风险综合研判，提出风险防范重点和指挥处置意见建议；非常态下，各专项工作机制（专项指挥部）及时跟踪掌握各类灾害事故发展态势，组织有关部门和专家进行联合会商研判，研究提出应急响应级别和应对处置建议，制定查险除险风险清单、执行落实问题清单、整改提升责任清单，各级应急指挥部应掌握“三个清单”和处置措施。

（十一）快速响应机制。贯彻“应急就是应战”理念，着力提升灾害事故突发事件快速反应和高效应对能力，省、市、县（市、区）应急管理部门应当按照相关预案，建立灾害事故应急快速响应机制，成立领导小组，建立“先遣指导组、前方指挥所、后方指挥部”应急快速响应指挥体系，按照灾害事故分类，明确组（所）组成单位和工作任务，对各类灾害事故信息研判后，需要赴现场处置的应立即启动机制，组织专家和专业力量指导或参加抢险救援。

（十二）分级响应机制。结合各地实际，修订完善各级各类应急预案，不断优化分级响应流程。分类制定洪涝、干旱、地质灾害、地震、森林火灾、低温雨雪冰冻等自然灾害和各类生产安全事故等应急响应手册、指令清单、责任清单，明确各级各专项工作机制（专项指挥部）在各个应急响应级别的职责任务、指挥权限、处置流程、力量配置和物资保障等具体内容，确保各专项工作机制（专项指挥部）指挥顺畅、科学应对。

（十三）预警和叫应机制。建立完善自然灾害、安全生产风险监测预警体系和预警信息发布机制。依托相关部门动态致灾阈值数据，突出山洪地质灾害避险转移，及时精准向重点区域、特定人群发布预警信息，将预警纳入应急响应启动条件，强化预警和应急响应联动，提升乡镇（街道）临灾预警叫应执行力，落实好网格责任人的预警叫应责任，切实解决叫而不应，有响应无启动等问题。

（十四）协调联动机制。加强与相关行业主管部门（单位）和重点救援队伍等部门的信息共享、平台互通和业务协同。探索建立党委政府统一领导，应急管理、消防救援、公安、医疗卫生及主管部门（单位）共同参加的现场综合应急指挥模式。坚持全省一盘棋、区域一盘棋、加强灾害事故信息共享、应急物资共用、指挥处置协同。完善军地抢险救灾协调联动机制，优化兵力需求提报程序，提升联合抢险救灾能力。建立应急救援现场协调机制，引导社会应急力量有序参与应急处置和救援行动，做好应急物资

统一调配，保障救援队伍顺利畅通。

四、加强应急指挥部综合保障

（十五）强化应急指挥基层基础。主动适应“全灾种、大应急”工作需要，强化应急指挥基础理论研究，充分利用新理念、新技术、新装备，提升应急指挥工作效能。持续加强基层应急能力建设，补齐短板弱项，逐步建立覆盖乡（镇、街道）、村（社区）的应急指挥视频调度系统，将乡（镇、街道）和村（社区）应急救援队伍、专职消防队伍、装备物资纳入一体化应急指挥调度体系，提升灾害事故协同处置能力。鼓励市、县（市、区）集中集约建设应急指挥部和应急救援队伍、应急装备物资仓库。

（十六）加强应急指挥通信网建设。基于应急指挥信息地面光纤网络、电子政务外网、互联网 VPN 等实现各级应急指挥部与相关行业主管部门、重点单位、各类应急救援队伍之间的视频调度。推动基层政府、相关部门、国家综合性消防救援队伍和应急救援队伍逐步配备卫星电话、北斗终端、卫星便携站、无人机、对讲机等应急指挥通信设备，不断提升断网断电断路等极端条件下通信保障能力。逐步配备移动指挥车和移动单兵设备，确保各级应急指挥部的指令及时完整下达到乡（镇、街道）、村（社区）等基层单位和参战队伍。

（十七）提升信息化水平。统筹建设贯通各级、平急一体、常态运行的应急指挥信息化系统，具有信息报告、指挥调度、联合会商、辅助决策、预案管理和电子地图等功能，满足大屏、电

脑、手机等多端应用需求，覆盖各行业领域、重点单位和应急救援力量。在此基础上，逐步推进应急管理 with 部队、公安等指挥信息系统融合，实现相关数据共享，支撑装备、人员、物资、行动等“一张图”统一调度指挥功能。

（十八）加强人才队伍建设。坚持请进来与走出去、集中培训与岗位练兵、院校培养与实践锻炼的方式，培养“一专多能”型指挥人才；结合应急指挥复盘、指挥要素专项演练、指挥技能培训等做好经常性的能力素质提升工作；关心关爱应急指挥岗位人员，落实好应急管理津贴补贴政策，激发爱岗敬业的内在动力。落实好《河南灾害信息员管理办法》（豫应急〔2023〕155号）等文件要求，增强灾害信息员工作积极性、主动性。

（十九）加强标准化建设。各级应急管理部门应当按照统一要求，对应急指挥通信、抢险救援等车辆喷涂标志标识。对配备（购买）的各类应急车辆、装备、设备统一编码，分级分类管理。各级应急管理部门应定制全省统一标识的安全警示马甲，配发应急指挥部值班人员值班期间、前方指挥部（先遣指导组）人员赴现场抢险救援期间使用。

五、组织实施和有关要求

（二十）加强组织领导。坚持党对应急指挥部建设的全面领导，各级政府和有关部门要高度重视细化事权和责任划分，切实履行属地责任，完善相应政策措施，形成工作合力，稳步推进指挥部建设各项工作开展。

（二十一）强化资金保障。在充分利用现有资源基础上，进一步加大财政资金资源统筹力度，按照财权事权和支出责任划分原则，各级政府将相关经费纳入本级政府预算，根据工作需要和财力情况，合理保障应急指挥部建设、运行和维护等必要支出。按照“过紧日子”要求，不断加强资金管理，落实好全面实施预算绩效管理有关要求，切实提高资金使用效益。

（二十二）强化责任落实。省防灾减灾救灾委员会办公室加强统筹调度，每半年通报一次各地、各部门建设进展情况，并纳入年度防灾减灾救灾考核。各级要明确应急指挥部建设分工，落实责任，细化任务，严格纪律。制定好重点任务推进计划，并按时间节点和阶段目标，认真抓好落实。严格遵守廉政建设有关规定，在工程招标、设备采购等方面，不得搞暗箱操作，确保应急指挥部建设质量。

附件：河南省各级应急指挥部建设参考标准

附件

河南省各级应急指挥部建设参考标准

一、核心功能场所

各级应急指挥部结合实际建设与本级防灾减灾救灾工作任务相适应的核心功能场所。

(一)指挥大厅。指挥大厅是各级应急指挥部应急指挥调度的核心场所,需具备7×24小时的运行能力,应设置大屏显示区、指挥区、列席区及操作区,满足相关领导进行协同会商、指挥调度、任务下达需求。

背景墙统一采用蓝色亚光材料(印刷四色模式色号为C100、M60、Y0、K15),铺满背景墙体。文字分一行,内容为“XX省、市、县(市、区)应急指挥部”,颜色白色,字体为方正黑体,字体大小视环境确定。

(二)会商研判室。会商研判室主要用于处置突发事件时相关领导和专家等进行会商的场所,作为指挥大厅的补充,需满足音视频会商需要,具备7×24小时的运行能力,应设置大屏显示区、会商会议区、操作区。

背景墙统一采用蓝色亚光材料(印刷四色模式色号为C100、M60、Y0、K15),铺满背景墙体。文字分两行,第一行内容为“XX

省、市、县（市、区）应急指挥部”，字体为方正黑体，第二行为“会商研判室”，字体为方正小标宋，颜色均为白色，字体大小视环境确定。

（三）指挥中心（应急值守室）。指挥中心是应急管理部门开展日常值班值守、信息报送、上下之间视频调度、与消防部门联合值守、风险监测预警和预警信息发布、舆情监测、监控平台监看、突发事件处置期间内设机构联合值班的场所，作为指挥大厅的补充，满足音视频会商要求，需具备7×24小时的运行能力，根据需要设置大屏显示区、应急值班区、防火（防汛）值班区、消防值班区、平台监测监看区、预警发布区、技术保障区、操作区等。

背景墙统一采用蓝色亚光材料（印刷四色模式色号为C100、M60、Y0、K15），铺满背景墙体。文字分两行，第一行为“XX省市、县（市、区）应急管理厅（局）”，字体为方正黑体，第二行为“指挥中心”，字体为方正小标宋，两行颜色均为白色，字体大小视环境确定。

（四）值班休息室。主要用于各级应急管理部门日常值班期间夜间休息。应保障带班领导、值班主任、应急值班员、防汛防火值班员、消防值班员、平台监测监看值班员、技术保障等人员的休息，宜紧邻指挥中心，室内应设置与指挥中心并联的值班电话。

二、辅助功能区

各级应急指挥部结合当地防灾减灾救灾需要，视情建设以下辅助功能区，或符合当地灾害事故特点的其它功能场所。

（五）专班工作室。用于启动高等级应急响应期间，专项工作机制（指挥部）按照预案，成立专班，相应主要成员单位进驻期间联合办公使用，应配备相应办公桌椅、电脑、通信设备。

（六）视频会议室（兼做新闻发布厅）。主要用于专项工作机制（指挥部）上下之间召开视频会议，是相关领导安排部署工作任务，相关成员单位参加会议的场所，兼做新闻发布厅，需同时满足视频会议要求和新闻发布场所要求。

（七）推演室。主要用于各类应急预案桌面推演，以及对正在发生的事故、灾情发展方向进行推演预判和事故、灾难处置的复盘工作。

（八）专班休息室。高等级应急响应期间，保障同级党政领导和专班人员休息使用。

三、设施设备

各级应急指挥部应建设与完成本级任务相适应的设施设备。

（九）音视频设备。配备支撑视频指挥、视频会商的显示、视频会议、图像接入和切换、集中控制、会议扩声等系统设备，具备与上下级应急指挥部和同级消防救援部门指挥中心保持 24 小时音视频联通能力，以及随时与前方指挥部联通能力。有条件

的地方向乡镇（街道）、村（社区）延伸。

（十）移动通信设备。配备单兵、布控球、370MHz无线通信设备、网络对讲机、视频图传终端、无人机、国产卫星电话、北斗终端、卫星便携站、移动指挥车等应急指挥通信设备。实现同级应急管理和消防救援指挥调度网络，以及卫星通信、370MHz无线通信等网络互联互通，形成应急指挥通信空天地“一张网”。

（十一）设备标准要求。相应设备具备抗毁抗扰、冗灾备份能力，核心设备实现双机热备份，确保指挥系统运行安全稳定可靠。市级以上应急指挥部具备传输涉密内容的的能力。

(信息公开形式：依申请公开)

河南省防灾减灾救灾委员会

2024年8月12日印发

承办处室：应急指挥中心 经办人：赵帅增

