附件

广东省应急管理厅关于加强社会

应急力量建设的指导意见

（征求意见稿）

社会应急力量是我国应急力量体系的组成部分，是防范和应对突发事件的重要辅助力量。为进一步健全我省应急救援力量体系，统筹协调社会应急力量高效有序参与防灾减灾救灾工作，充分发挥社会应急力量在预防准备、应急抢险救援等方面的作用，进一步提高防灾减灾救灾工作整体水平，根据有关文件要求，制定本指导意见。

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，深入贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中全会精神，深刻领会习近平总书记关于防灾减灾救灾工作“两个坚持、三个转变”重要论述的精神，立足我省省情和灾害事故特点，构建新时代广东应急救援体系，提高我省防灾减灾救灾能力，维护社会公共安全，保护人民生命财产安全。

（二）重要意义。全国44种主要自然灾害中，广东占有40余种，具有灾害种类多、频率高、突发性强、时间长、范围广、损失重等特点。近年来，广东极端灾害性天气频发。由于广东是人口、经济大省，人口流动频繁、社会经济发展活跃，因此各种灾害带来的威胁和损失更大。近年来，在省委、省政府的坚强领导下，我省社会应急力量不断发展壮大，综合防灾减灾救灾能力显著提升，在夯实应急管理基础、应对突发事件中发挥了积极的作用，成为应急救援力量体系的重要组成部分。但是，就目前情况而言，我省社会应急力量仍存在法制建设与规章管理缺陷、应急救援机制不完善、相关职业保险机制欠缺、专业培训不到位、联动机制演练不足、经费缺乏保障及装备不满足现场处置要求等问题，严重影响了救灾工作效率和救灾资源高效发挥作用，迫切需要进一步加强体制机制创新，营造社会应急力量有序参与防灾减灾救灾的政策环境和活动空间，促进社会应急力量更好发挥作用。

（三）发展目标。立足我省灾种、灾情实际，以自愿、培育、规范、发展为原则，以《省级社会应急力量培育规范（暂行）》为标准，积极引导成立和培育发展社会应急力量，经民政部门登记、在相关业务主管单位的监管下有序开展防灾减灾救灾工作，使社会应急力量成为应急救援中专业救援队伍的重要补充，形成专业救援队伍和社会应急力量良性互动、共同发展的格局。2020年，在我省范围内，培育3-5支社会应急力量通过社会应急救援队伍能力测评，并纳入我省应急救援力量管理体系，由省应急管理厅支持发展；培育不少于50支市、县级社会应急力量并纳入市、县（市、区）应急救援力量管理体系。到2022年，社会应急力量管理水平明显提升，统一指挥、统筹调用、分级负责、就近参与的工作机制建立健全，规范有序、充满活力的社会应急力量发展环境更加优化，政府主导、属地管理、配合有力、多方支持的社会应急力量管理体系和服务保障体系基本建成。

（四）基本原则。**一是**坚持党建引领，政府主导，社会应急力量和市场机制广泛参与。充分发挥我国的政治优势和社会主义制度优势，积极推进社会应急力量党建工作，切实加强党对社会应急力量组织的领导，政府作为防灾减灾救灾责任主体，履行统一指挥、综合协调的职责，提供主要力量和物质保障，统筹各项防灾减灾救灾资源，实现资源主体协调配合和各种资源与需求有效对接。更加注重组织动员社会应急力量广泛参与，建立完善灾害保险制度，加强政府与社会应急力量、市场机制的协同配合，形成工作合力。引导社会应急力量与政府有关部门加强联系，在政府统一指挥和统筹协调下有序参与救灾工作。**二是**立足实际，统筹发展。根据本地区灾害事故风险特点和救援能力需求情况，因地制宜、合理布局，引导扶持一批与之相适应的社会应急力量。充分发挥社会应急力量贴近基层、分布广泛、反应迅速、服务多样的优势和专长，引导社会应急力量向专业化、属地化方向发展。**三是**坚持专业化与社会化相结合。把培育发展社会应急力量工作作为创新社会治理、转变政府职能的具体举措纳入重要议事日程，着力提高基层应急队伍的应急能力和社会参与程度。**四是**坚持支持与考核并重。通过政策保障、资金支持、完善服务、激励表彰等方式，鼓励和支持社会应急力量积极参与防灾减灾救灾工作。加强信息公开，及时公布灾区需求及发布防灾减灾救灾工作信息，强化对社会应急力量参与防灾减灾救灾工作的业务指导、协调服务、监督管理，引导和规范社会应急力量有序参与救灾工作。在培育中规范，在规范中引导，在引导中发展。探索建立第三方专业机构对社会应急力量参与应急救援的评估机制，强化跟踪检查和绩效评估，完善考评进退机制。**五是**强化服务，提升能力。树立服务社会应急力量健康发展的意识，进一步完善服务保障措施，为社会应急力量提升能力水平创造条件、营造环境，促进社会应急力量更好地体现自身价值、发挥积极作用。

二、完善扶持社会应急力量发展政策措施

（五）加强社会应急力量党组织能力建设。按照《中共中央办公厅印发<关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）的通知>》和《中共广东省委办公厅印发<关于加强我省社会组织党的建设工作的实施意见>的通知》等要求，会同民政等有关部门，认真研究和加强社会应急力量党的建设，把旗帜鲜明讲政治贯穿到社会应急力量建设各个方面，凡有3名以上正式党员的，经上级党组织批准，须成立党支部。要充分发挥社会应急力量党支部战斗堡垒和党员先锋模范带头作用，努力打造特别讲政治、特别讲纪律、特别讲科学、特别讲认真、特别讲精神的社会应急力量。

（六）加大社会应急力量支持引导力度。将社会应急力量纳入政府应急救援体系，作为有益补充；制定完善社会应急力量补助补偿政策，推动政府出台对社会应急力量实行财政补贴、税收优惠、费用减免等优惠政策；积极协调将社会应急力量参与防灾减灾和应急救援工作纳入政府购买服务范围，明确购买服务的项目、内容和标准；对应急管理部门调用的社会应急力量参与应急救援发生的人工、交通、物资和装备损耗等费用，由政府有关部门协调给予必要的补助、补偿，鼓励企业事业单位和社会团体以捐赠形式支持应急力量；吸取兄弟省份的经验做法，积极利用新一代信息技术，改善应急救援工作模式，提高救援效率，健全社会应急力量参与防灾减灾救灾工作的协调机制，统筹社会应急力量参与防灾减灾救灾工作；进一步发挥社联和协会的作用，扩大应急救援类会员单位，广泛开展应急宣教、队伍演练、开展应急区域论坛和跨区域交流等活动，引导社会应急力量建章立制，立足专业化、正规化发展，真正把平台搭建好。

（七）加大投入，建立考核评估机制办法。按照应急管理部关于开展社会应急力量分类分级测评试点要求，探索建立我省社会应急能力分类分级测评工作体系，并建立社会应急力量发展考核评估机制，对全省社会应急力量进行能力测评，将社会影响力度大、社会公信力强、救援经验丰富和救援专业技能高的社会应急力量参与防灾救灾、及其应急能力调查评估等纳入政府购买服务范围，加大扶持力度，购买配备必要的救援装备、应急救援保险等，并建立长效机制，推动将社会应急力量发展资金纳入应急管理部门预算。

（八）加强专业培训，提升应急救援能力。组织举办技能竞赛，加强社会应急力量在知识和技能方面的专业能力培训。在社会应急力量扩大发展规模的同时，加强对队伍的招募、培训和管理工作。会同消防救援部门，进一步强化社会应急力量专业能力培训，免费提供消防、矿山、危化等财政投入建立的训练场地共训共用，定期开展训练和联合演练，注重突出专业性、针对性、实用性，有效提升队员专业处置能力和水平。

（九）加强社会应急力量的规范化建设。加强社会应急力量的组织形式、制度建设、人员管理、日常训练，参与应急救援机制等建设，增强社会应急力量与政府专业救援力量之间的协同性，健全社会应急力量参与救援的相关机制。探索制定社会应急力量地方法规，规范管理方式、参与程序、奖励处罚等，确保其职责明确、有章可循、有法可依。开展社会应急力量诚信体系建设，依据社会应急力量评估结果，对在应急工作中作用发挥好的社会应急力量和个人给予适当表彰或奖励；推进政府调用的社会应急力量因应急救援工作伤亡的褒奖制度建设。对不服从现场调度指挥、虚报瞒报相关信息、违规发布灾情和救援信息、盲目冒险开展救援作业的社会应急力量，由应急管理部门进行通报批评并记入应急行动表现记录；情节和后果严重的，应急管理部门向负责该社会应急力量登记管理的民政及相关部门反映情况，由民政及相关部门依据社会组织登记管理有关规定处理。

（十）发挥应急管理社会中介组织枢纽作用。充分发挥应急管理社会中介组织在统筹社会应急力量管理服务、专家指导评估、宣教培训、职业资格鉴定、能力测试等方面的优势，依托应急管理社会中介组织在应急管理部门和社会应急力量之间搭建沟通服务平台，促进社会应急力量按照政府指引科学有序发展。

三、加强社会应急力量自身管理

（十一）强化队伍日常管理。各地市应急管理部门根据职责分工，加强对社会应急力量的业务指导和监督管理。指导督促社会应急力量建立队伍管理、人员备勤、装备维护、训练演练等方面的工作制度，强化应急能力、物资、预案等方面准备工作，支持社会应急力量依法按章程开展活动、加强自身建设。同时，各地市应急管理部门要指导社会应急力量明确关键岗位职责，强化主要负责人的责任；建立规范化的人员招募、培训、训练机制，增强人员结构的稳定性；掌握人员职业资格、技能资质、专长领域等情况，从源头上提升社会应急力量保障自身安全的能力。

（十二）鼓励参与防灾减灾。弘扬防灾减灾文化，推广防灾减灾理念。各地市应急管理部门要引导社会应急力量积极参与基层防灾减灾工作，鼓励社会应急力量在城乡社区、单位、学校因地制宜开展科普宣教、风险排查、培训演练等常态防灾减灾工作。积极推动政府购买防灾减灾社会服务，及时总结经验，推广示范性案例和成果。

四、保障措施

（十三）提高思想认识。各级应急管理部门要高度重视社会应急力量健康发展工作，积极提供政策咨询，搭建协作服务平台，推动形成社会应急力量与其他救援力量良性互动、共同发展的格局。

（十四）加大资金支持。各级应急管理部门要在年度财政预算中列支专项经费用于支持社会应急力量发展，重点支持社会应急力量训练演练、业务培训、能力测评、技能竞赛等活动和装备建设。要建立健全长效资金投入机制，建设一批拥有核心救援能力的品牌社会应急力量，增强社会应急力量自我造血和持续发展能力。

（十五）营造支持氛围。各级应急管理部门要坚持及时准确、主动引导的原则，通过多种途径广泛宣传社会应急力量参与应急工作的作用、意义、成效和典型事迹，以正面宣传为主，营造全社会支持社会应急力量健康发展氛围。

五、附则

（十六）适用范围。本《意见》所指社会应急力量是在各级民政部门登记管理、主要开展防灾减灾救灾和应急救援业务的社会组织。其他从事应急救援活动的企业、事业单位参照本《意见》执行。

附件：省级社会应急力量培育规范（暂行）

附件

省级社会应急力量培育规范

（暂行）

为进一步健全我省应急救援力量体系，充分发挥社会应急力量的作用，我省将从从陆地搜救和水域搜救两个方面，具体划分为城市搜救、高空绳索救援、山地救援、应急医疗救援、水上搜救和潜水救援六个专业能力方向进行分类培育、发展一批贴近一线、组织灵活、充满活力、在应对突发事件、服务老百姓过程中发挥着积极而独特的作用的社会应急力量，壮大我省应急救援力量队伍。

一、城市搜救

分别对社会应急力量的队伍规模、管理能力、持续作业时间、关键技术、关键装备、关键岗位配置、后勤及医疗保障能力等基本要素进行规范培育、发展。

（一）队伍建设。纳入省级社会应急力量培育发展的队伍人数应不少于40人，核心骨干队伍人数不少于18人。

（二）队伍管理。按队伍人数配备一定比例具备资质的应急救援员，装备管理、预案和计划和文档管理每 10 人持有应急救援员资质≥1 人；设置仓库管理制度；队员培训时长每年至少需达到56小时，每2年至少开展1次演练。

（三）出队岗位设置。设置管理、搜索、营救、医疗、后勤保障等岗位，各岗位建议配备人数：管理≥5人；搜索与营救≥7 人；医疗≥2 人；后勤保障≥4 人。

（四）机动、救援能力。省级社会应急力量队伍应具备不低于 500 公里的人员机动和装备投送能力；人力和装备能保障在 1 个工作场地连续开展 24 小时作业。

（五）启动-集结时间。属地 4-6小时；异地 6-12 小时。

（六）灾情信息获取能力。具备一定的灾情收集能力和方案制定能力。

（七）现场管理。安全评估和管理；可制作灾区栅格化搜救地图；对人员、装备进行动态管理。

（八）搜索营救能力。能在木结构、砖混结构环境中的浅表层或开放空间采用人及技术搜索方式开展失踪人员搜索定位，综合使用支撑、切割、破拆、顶撑、牵引、绳索技术，营救倒塌建筑物中的受困者。

（九）医疗能力。能对队员和营救出的受困者实施紧急医疗救助。

（十）行动基地。具备建立、管理和运维单项功能行动基地的基本能力。

（十一）通讯能力。可保障现场行动队伍内部的通讯；可保障前、后方指挥中心信息通联和信息交换（语音）。

二、高空绳索救援

分别对社会应急力量的队伍规模、管理能力、持续作业时间、关键技术、关键装备、关键岗位配置、后勤及医疗保障能力等基本要素进行规范培育、发展。

（一）队伍建设。纳入省级社会应急力量培育发展的队伍人数应不少于25人，核心骨干队伍人数不少于11人。

（二）队伍管理。按队伍人数配备一定比例具备资质的应急救援员，装备管理、预案和计划和文档管理每 10 人持有应急救援员资质≥1 人；设置仓库管理制度；队员培训时长每年至少需达到56小时，每2年至少开展1次演练。

（三）出队岗位设置。设置管理、行动、医疗、后勤保障、信息/通讯员等岗位，各岗位建议配备人数：管理≥3人；行动≥5人；医疗≥1人；后勤保障≥1人；信息/通讯员≥1人。

（四）机动、救援能力。省级社会应急力量队伍应具备不低于 500 公里的人员机动和装备投送能力；人力和装备能保障在1个工作场地上独立持续开展24小时高角度救援。

（五）启动-集结时间。属地2小时；异地4-12小时。

（六）灾情信息获取能力。具备一定的灾情收集能力和方案制定能力。

（七）现场管理。安全评估和管理；对人员、装备进行动态管理。

（八）个人技术。省级高空救援队伍中的救援队员应具备器材检查、装备使用、个人保护、基础锚点、上升与下降技术、过节、过偏离点、上升下降状态拯救、提吊、滑轮组系统等个人综合技术。

（九）团队技术。省级高空救援队伍应熟练掌握系统力学分析、T 型、大V、提吊转移下放等团队救援、系统转换、屋檐技术等团队综合技术。

（十）搜索营救能力。能在高层建筑、高空作业环境下运用高角度绳索救援技术开展对受困者营救、紧急医疗处置和转移。

（十一）医疗能力。能对队员和营救出的受困者实施紧急医疗救助。

（十二）行动基地。具备建立、管理和运维单项功能行动基地的基本能力。

（十三）通讯能力。可保障现场行动队伍内部的通讯；可保障前、后方指挥中心信息通联和信息交换（语音）。

三、山地救援

分别对社会应急力量的队伍规模、管理能力、持续作业时间、关键技术、 关键装备、关键岗位配置、后勤及医疗保障能力等基本要素进行规范培育、发展。

（一）队伍建设。纳入省级社会应急力量培育发展的队伍人数应不少于40人，核心骨干队伍人数不少于18人。

（二）队伍管理。按队伍人数配备一定比例具备资质的应急救援员，装备管理、预案和计划和文档管理每 10 人持有应急救援员资质≥1 人，山地救援相关资质≥2 人；设置仓库管理制度；队员培训时长每年至少需达到56小时，每2年至少开展1次演练。

（三）出队岗位设置。设置设置管理、搜索、营救、医疗、后勤保障、信息/通讯员等岗位，各岗位建议配备人数：管理≥3 人； 搜索与营救≥10 人；医疗≥2 人； 后勤保障≥2 人；信息/通讯员≥1人。

（四）机动、救援能力。省级社会应急力量队伍应具备不低于 500 公里的人员机动和装备投送能力；人力和装备能保障在同一线路（区域）上独立持续开展 24 小时不间断行动。

（五）启动-集结时间。属地2小时；异地 4-12 小时。

（六）灾情信息获取能力。具备一定的灾情收集能力和方案制定能力。

（七）现场管理。安全评估和管理；对人员、装备进行动态管理。

（八）搜索营救能力。能在常见山地丘陵地形开展搜索行动（不含夜间搜索）；能在包括山谷、陡崖地形（不包括高海拔雪山、洞穴、溪谷、风化岩石、高差超过 30 米以上岩壁环境）中综合运用绳索技术，对受困者的营救、紧急医疗处置和转移。

（九）医疗能力。能对队员和营救出的受困者实施紧急医疗救助。

（十）行动基地。具备建立、管理和运维单项功能行动基地的基本能力。

（十一）通讯能力。可保障现场行动队伍内部的通讯；可保障前、后方指挥中心信息通联和信息交换（语音）。

四、应急医疗救援

分别对社会应急力量的队伍规模、管理能力、持续作业时间、关键技术、关键装备、关键岗位配置、后勤及医疗保障能力等基本要素进行规范培育、发展。

（一）队伍建设。纳入省级社会应急力量培育发展的队伍人数应不少于40人，核心骨干队伍人数不少于18人。

（二）队伍管理。按队伍人数配备一定比例具备资质的应急救援员，装备管理、预案和计划和文档管理每 10 人持有应急救援员资质≥1 人；设置仓库管理制度；队员急救培训时长每年至少需达到56小时，每2年至少开展1次演练。

（三）出队岗位设置。设置管理、行动（医疗）、后勤保障等岗位，各岗位建议配备人数：管理≥4 人；后勤保障≥4 人；行动（医疗）≥10 人（其中全科诊疗：受过急救及系统临床训练的医生≥3 人；专科诊疗：不要求；康复治疗：不要求；麻醉：不要求；医技护理人员：受过急救训练的医技护理人员与医生配比 2：1）。

（四）机动、救援能力。省级社会应急力量队伍应具备不低于 500 公里的人员机动和装备投送能力；人力和装备能保障在灾区开展持续 7 天应急医疗救援工作。

（五）启动-集结时间。属地4-6小时；异地 6-12 小时。

（六）医疗能力。每日连续 12 小时，能够提供常见病诊治服务，能够满足创伤或其他重要状况的急救和基础治疗要求，包括常见病诊治，检伤分类、现场急救、基础生命支持、一般伤口护理等。同时能在灾难环境下开展巡诊治疗，进行基本卫生防疫工作。

（七）行动基地。具备建立、管理和运维单项功能行动基地的基本能力。

（八）通讯能力。可保障现场行动队伍内部的通讯；可保障前、后方指挥中心信息通联和信息交换（语音）。

五、水上搜救

分别对社会应急力量的队伍规模、管理能力、持续作业时间、关键技术、关键装备、关键岗位配置、后勤及医疗保障能力等基本要素进行规范培育、发展。

（一）队伍建设。纳入省级社会应急力量培育发展的队伍人数应不少于40人，核心骨干队伍人数不少于18人。

（二）队伍管理。按队伍人数配备一定比例具备资质的应急救援员，装备管理、预案和计划和文档管理每 10 人持有应急救援员资质≥1 人；设置仓库管理制度；队员培训时长每年至少需达到56小时，每2年至少开展1次演练；每年至少开展 1 次队员技能考核。

（三）出队岗位设置。设置管理、搜索、营救、医疗、后勤保障等岗位，各岗位建议配备人数：管理≥5 人；搜索与营救≥8 人；医疗≥2 人；后勤保障≥3人。

（四）机动、救援能力。省级社会应急力量队伍应具备不低于 500 公里的远程人员机动和装备投送能力；可在 1 个工作区域连续开展 18 小时作业。

（五）启动-集结时间。属地 4-6小时；异地 6-12 小时。

（六）灾情信息获取能力。具备一定的灾情收集能力和方案制定能力。

（七）现场管理。安全评估和管理；对人员、装备进行动态管理。

（八）安全评估能力。可进行自然水域分析。

（九）搜索营救能力。动力船数量≥2 支；在自然环境平静水域、各类降水造成的城市内涝、流速≤ 5m/s 的海面河流等开放水域中，操作无动力船或动力船只对受困者搜索、营救、紧急医疗处置；具备利用排勾等简单工具进行水下打捞能力，操作无人机对受困者搜索。

（十）医疗能力。能对队员和营救出的受困者实施紧急医疗救助。

（十一）行动基地。具备建立、管理和运维单项功能行动基地的基本能力。

（十二）通讯能力。可保障现场行动队伍内部的通讯；可保障前、后方指挥中心信息通联和信息交换（语音）。

六、潜水救援

分别对社会应急力量的队伍规模、管理能力、持续作业时间、关键技术、关键装备、关键岗位配置、后勤及医疗保障能力等基本要素进行规范培育、发展。

（一）队伍建设。纳入省级社会应急力量培育发展的队伍人数应不少于12人，核心骨干队伍人数不少于6人。

（二）队伍管理。按队伍人数配备一定比例具备资质的应急救援员，装备管理、预案和计划和文档管理每 10 人持有应急救援员资质≥1 人；设置仓库管理制度；队员培训时长每年至少需达到56小时，每2年至少开展1次演练；每年至少开展 1 次队员技能考核。

（三）出队岗位设置。设置管理、潜水员、安全员、医疗、后勤保障等岗位，各岗位建议配备人数：管理≥1 人；潜水员≥2 人；安全员≥1 人；医疗≥1 人；后勤保障≥1 人。

（四）机动、救援能力。省级社会应急力量队伍应具备不低于 500 公里的远程人员机动和装备投送能力。人力和装备能保障持续工作 8 小时，水下持续工作 2小时。

（五）启动-集结时间。属地 4-6小时；异地 6-12 小时。

（六）灾情信息获取能力。具备一定的灾情收集能力和方案制定能力。

（七）现场管理。安全评估和管理；对人员、装备进行动态管理。

（八）安全评估能力。具备对现场水流、水深、水温、能见

度、海拔、潮汐、水下地形等分析能力。

（九）搜索营救能力。具备在深度≤12m、能见度为仪表可读取、水流速度＜0.5m/s 的开放水域进行搜索、营救、紧急医疗处置的能力。

（十）医疗能力。能对队员和营救出的受困者实施紧急医疗救助。

（十一）行动基地。具备建立、管理和运维单项功能行动基地的基本能力。

（十二）通讯能力。可保障现场行动队伍内部的通讯；可保障前、后方指挥中心信息通联和信息交换（语音）。