

# 应急管理部关于印发《“十四五” 应急救援力量建设规划》的通知

应急〔2022〕61号

各省、自治区、直辖市应急管理厅（局），新疆生产建设兵团应急管理局，有关中央企业：

现将《“十四五”应急救援力量建设规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

应急管理部

2022年6月22日

## “十四五”应急救援力量建设规划

为深入贯彻落实习近平总书记关于应急管理工作重要指示批示精神，提升重大安全风险防范和应急处置能力，进一步明确“十四五”期间应急救援力量建设思路、发展目标、主要任务、重点工程和保障措施，根据《中华人民共和国突发事件

应对法》《“十四五”国家应急体系规划》，制定本规划。

本规划中的应急救援力量是指参与生产安全事故、自然灾害应急救援的专业应急救援力量、社会应急力量和基层应急救援力量。专业应急救援力量主要包括抗洪抢险、地方森林（草原）灭火、地震和地质灾害救援、生产安全事故救援、航空应急救援等力量。社会应急力量是指从事防灾减灾救灾工作的社会组织和应急志愿者，以及相关群团组织和企事业单位指导管理的、从事防灾减灾救灾等活动的组织。基层应急救援力量是指乡镇街道、村居社区等组建的，从事本区域灾害事故防范和应急处置的应急救援队伍。

国家综合性消防救援队伍及地方专职消防队伍依照有关规划进行建设。

## 一、规划背景

### （一）取得的成效。

党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我国应急管理事业改革发展取得历史性成就，统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制初步形成，应急救援能力现代化迈出坚实步伐，专业应急救援力量、社会应急力量、基层应急救援力量建设不断加强，对国家综合性消防救援队伍的支撑协同作用进一步突显。

**专业应急救援力量体系基本形成。**组建了应急管理部自然灾害工程应急救援中心和救援基地，完善国家级危险化学品、隧道施工应急救援队伍布局，建成地震、矿山、危险化学品、

隧道施工、工程抢险、航空救援等国家级应急救援队伍 90 余支计 2 万余人，各地建成抗洪抢险、森林（草原）灭火、地震和地质灾害救援和生产安全事故救援等专业应急救援队伍约 3.4 万支计 130 余万人，形成了灾害事故抢险救援重要力量。

**社会应急力量建设积极稳步发展。**在民政等部门注册登记的社会应急力量约 1700 余支计 4 万余人，发挥其志愿公益、贴近群众、响应迅速、各有专长的优势，参与山地、水上、航空、潜水、医疗辅助等抢险救援和应急处置工作，在生命救援、灾民救助等方面发挥了重要作用。据不完全统计，2018—2020 年，全国社会应急力量累计参与救灾救援约 30 万人次，参与应急志愿服务约 180 万人次，已逐步成为应急救援力量体系的重要组成部分。

**基层应急救援力量持续加强巩固。**全国乡镇街道建有基层综合应急救援队伍 3.6 万余支、105.1 万余人，基层应急能力标准化建设稳步推进，社会参与程度不断提高，探索出行之有效的基层应急救援力量建设“济宁模式”，逐步构建起基层应急救援网格体系，较好发挥了响应快速、救早救小作用，成为日常风险防范和第一时间先期处置的重要力量。

**政策标准规范建设成效初显。**《应急救援航空体系建设方案》印发实施，国家级自然灾害工程应急救援队伍建设、社会应急力量建设等制度规范和技术标准制定工作稳步推进；四川、陕西、湖南、浙江等省应急管理部门相继出台应急救援队伍建设管理、救援补偿等制度，应急救援力量建设标准化、响

应规范化、救援专业化进程加快。

## （二）面临的形势。

“十四五”时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期。以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，统筹发展和安全两件大事，对防范化解重大风险挑战、推进应急管理体制改、提高应急救援能力等作出全面部署，为加强应急救援力量建设提供了根本遵循；各部门、各地区认真贯彻党中央、国务院决策部署，全面加强应急救援力量建设，积极推进应急管理体系和能力现代化；全社会广泛参与、支持应急救援力量建设，形成了应急救援力量建设发展的良好社会环境；新一轮科技革命和产业变革创新发展，新技术、新装备的不断涌现为应急救援力量建设形成坚实支撑。

同时也要看到，我国自然灾害多发频发，安全生产仍处于爬坡过坎期，积累和新增的安全隐患风险大量存在，极端天气灾害进入多发期，防灾减灾基础薄弱，应急救援力量建设处于打基础、攻难关、上水平的关键阶段，发展不平衡不充分问题仍然突出。

**应急救援能力不足。**现有抗洪抢险、地方森林（草原）灭火、地震和地质灾害救援等专业救援能力还不能满足复杂灾害救援需要，社会应急力量和基层应急救援力量还处在起步阶段，航空救援、工程抢险、勘测保障等新型救援力量数量不足，全社会参与应急救援的局面还没有完全形成。

**力量布局不够均衡。**在中西部自然灾害易发多发、经济欠

发达地区，特别是四川、云南、青海、西藏等灾害严重省份，专业应急救援力量、社会应急力量和基层应急救援力量亟待加强。

**人才科创能力不强。**现代化的指挥人才和实战经验丰富的专家不足，装备智能化、轻型化、模块化水平不高，灭火大飞机等关键技术装备亟待突破。

**保障机制有待完善。**指导支持应急救援力量建设的政策法规标准体系尚未形成，保障应急救援力量持续健康发展的政府投入、考核评估、救援补偿、奖惩激励等方面制度有待健全。

## **二、总体要求**

### **（一）指导思想。**

坚持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和十九届历次全会精神，坚持人民至上、生命至上，坚定不移贯彻新发展理念，更好统筹发展和安全，以有效应对重特大灾害事故为主线，以提高应急救援能力为牵引，整合利用各类优质资源，建强关键应急救援力量，补齐短板弱项，全面推进应急救援力量现代化建设，形成对国家综合性消防救援队伍的有力支撑、有效协同，为人民群众生命财产安全和社会稳定提供坚实保障。

### **（二）基本原则。**

**坚持党的领导。**坚持党对应急救援力量建设的领导，充分发挥集中力量办大事的政治优势，汇聚各方资源，形成共建共

治共享合力；突出党建引领，充分发挥专业应急救援力量、社会应急力量、基层应急救援力量中的基层党组织战斗堡垒作用和党员干部模范带头作用，提升凝聚力和战斗力，为应急救援力量建设发展提供根本保证。

**统筹谋划布局。**充分考虑灾害事故风险分布特点、经济社会发展趋势和应急救援力量建设现状等因素，调整优化专业应急救援力量规模、结构、布局，因地制宜加强社会应急力量和基层应急救援力量建设，补齐短板弱项，构建灾害事故应急救援需求与综合应急救援能力动态平衡的应急救援力量体系。

**突出专业特色。**重点围绕抗洪抢险、森林（草原）灭火、地震和地质灾害救援、生产安全事故救援、航空应急救援等各自专业方向，创新理念、战术、战法，强化实战实训和装备配备，持续提升专业抢险救援能力，锻造应急抢险救援专业骨干力量。

**强化运行保障。**加大政策标准供给力度，健全应急救援力量建设发展、培训考核、指挥调派、任务保障、救援费用、奖励激励等制度机制和标准规范，推动应急救援力量科学建设、高效救援、规范运行。

### （三）主要目标。

**总体目标：**到 2025 年，规模适度、布局科学、结构合理、专长突出的应急救援力量体系基本建成，实现专业应急救援力量各有所长，社会应急力量有效辅助，基层应急救援力量有效覆盖，为人民群众生命财产安全提供坚强保障。

**力量构成逐步优化。**国家和省级专业应急救援力量、社会应急力量和基层应急救援力量体系逐步完善，实现与国家综合性消防救援队伍有效协同、有力支撑。

**力量布局更趋合理。**国家级专业应急救援力量任务范围基本覆盖近 20 年重大灾害事故发生区域和新生高风险区域，安全生产应急救援力量与高危行业、新兴产业分布和发展需要基本匹配，航空应急救援力量布局基本实现灾害易发地区有效覆盖。

**专业能力有效提升。**特殊区域、复杂条件、极端环境下专业指挥和救援能力持续巩固提高，应急救援装备智能化、轻型化、模块化、标准化水平持续增强，人装协同水平显著提升。

**保障水平稳步提高。**应急救援力量建设发展、运行管理、培训考核、科技支撑、任务保障、职业保障、荣誉激励等政策制度、标准规范进一步健全，协调联动机制进一步完善，救援资源共建共用、联战联训水平进一步提升。

“十四五”时期主要指标		
序号	指 标	预期值
1	地震和地质、洪涝灾害高风险地区国家级专业应急救援队伍覆盖率	≥90%
2	森林（草原）火灾高风险地区国家级专业应急救援队伍覆盖率	≥90%
3	安全生产高风险行业、区域国家级专业应急救援队伍覆盖率	≥90%

4	国家级专业应急救援队伍装备配备达标率	≥90%
5	县级以上专业应急救援队伍培训演练率	100%
6	国家级专业应急救援队伍接到指令后到达救援现场时间	≤8 小时
7	省级灾害事故专业应急救援队伍布局完成率	100%
8	重点地区社会应急力量现场协调机制覆盖率	≥95%
9	基层应急救援力量到达灾害事故现场时间	≤20 分钟
注：队伍覆盖率= $\frac{\text{救援队伍以 500km 为半径形成的圆形区域与灾害事故重点区域的交叉面积}}{\text{灾害事故重点区域面积}}$		

### 三、主要任务

#### （一）强化关键专业应急救援力量建设。

建强国家级自然灾害工程应急救援力量，强化工程抢险专业能力建设；支持各地区结合实际建设洪涝灾害应急救援力量。在高危地区和重点林区有序推进区域性森林（草原）火灾机械化扑救专业力量建设，提高力量投送速度和扑救成效；支持地方因地制宜建设基层森林（草原）火灾专业扑救队伍。遴选一批地震和地质灾害救援队伍，建设成为国家级专业救援队伍，加强地震易发高发及地质灾害高风险地区应急救援队伍建设，提升第一时间救援救助能力。

调整优化现有国家级安全生产应急救援队伍规模、结构、布局。针对空白领域新建一批国家级安全生产应急救援队伍。加快推进关键装备转型升级，推进国家级安全生产应急救援队伍正规化建设、专业化救援、科学化管理水平。支持各地区加强化工园区、产业园区、重大项目实施等安全生产应急救援力



量建设，完善综合救援基地，推动政府和企业联合建立专职应急救援队伍，指导高危行业企业依法加强专职安全生产应急救援队伍建设。

加快构建大型固定翼灭火飞机、灭火直升机与无人机高低搭配、布局合理、功能互补的应急救援航空器体系。推动航空应急救援力量常态化部署，完善重型直升机、中小型直升机布局。引导和鼓励民航企业和航空货运企业建设具备一定规模的专业航空应急救援力量，增强快速运输、综合救援、高原救援能力。协同推动航空应急救援基础设施建设，加快构建覆盖灾害事故多发地区的航空救援网络，加强直升机起降场地和临时起降点建设。立足运输机场现有供水、供油网络，建立联接运输机场、航空护林站、通用机场及起降点的航空救援水源、油料保障体系。推动组建航空应急救援指挥调度中心，建设航空应急救援信息平台，健全完善灾情动态通报、联合勘测、需求提报、协同保障机制，强化军地协同搜寻救援。支持航空应急救援配套专业建设，加强航空应急救援专业人才培养。

## （二）积极引导社会应急力量有序发展。

制定出台加强社会应急力量建设的意见，对登记注册、应急响应、服务保障、奖惩评价、救援补偿等作出制度性安排，对社会应急力量参与应急救援行动进行规范引导。开展社会应急力量应急理论和救援技能培训，加强与国家综合性消防救援队伍等联合演练，定期举办全国性和区域性社会应急力量技能竞赛，组织实施分级分类测评。鼓励社会应急力量深入基层社

区排查风险隐患、普及应急知识、就近就便参与应急处置等。完善社会应急力量现场协调机制，深入推进社会应急力量参与重特大灾害抢险救援行动现场协调机制建设，完善统筹指导、任务调派和服务保障等措施，支持地方应急管理部门与本地社会应急力量建立协调联动机制。

### （三）持续推进基层应急救援力量建设。

坚持专业化与社会化相结合，推动乡镇街道、村居社区加快组建基层应急救援队伍，建设微型应急救援站（点），持续提升基层隐患排查和救早救小的防范处置能力。指导乡镇街道、村居社区结合本地灾害事故特点，组建应急救援队伍，承担灾害事故先期处置和自救互救任务。各地根据本行政区域特点和需要，制定基层应急救援力量建设方案，细化队伍职责，配备必要的物资装备，加强与专业队伍互动演练，提高应急救援能力。

### （四）加强重大项目应急救援力量建设。

强化重点铁路建设运行应急处置能力，合理布局隧道和建设施工应急救援力量，提升项目建设运行灾害事故风险防范和应急处置能力。加强长江经济带水上救援力量建设，加强打桩护岸、吊运装卸、抛石堵缺、切滩导流、落水人员搜救、遇险人员救助、船舶灭火和航运工程施工事故救援等能力建设。

### （五）加快培育应急救援科技支撑能力。

**加快应急装备现代化建设。**健全专业应急救援力量装备配备标准，推动应急救援装备智能化、轻型化、模块化建设。突

破关键核心技术，推广应用洪涝灾害、森林（草原）火灾、高层火灾、地震和地质灾害等救援先进技术装备。

**提升救援现场技术保障能力。**建设自然灾害和生产安全事故应急救援勘测队伍、救援技术支撑队伍，强化重大灾害事故现场数据获取、灾中实时监测、灾后评估分析等专业能力，承担重特大灾害事故的灾情险情动态监测、现场应急勘测、救援技术支撑等任务，增强救援现场技术支撑能力。

**培育现代化指挥救援人才。**推动有关部门、地方政府、高校、企业建设应急安全高技能人才培养基地和实战实训基地，开展应急管理特色学科和重点实验室建设，培育现代化应急指挥和救援人才。完善国家、区域、省级自然灾害和安全生产应急救援基地（中心）实训演练功能，提高应急救援力量实战化水平。定期组织专业应急救援力量、社会应急力量、基层应急救援力量与国家综合性消防救援队伍联战联训，推进技术交流、能力融合与战法协同。

#### **四、重点工程项目**

##### **（一）应急救援中心建设工程。**

**1. 国家和区域应急救援中心建设项目。**建设完成国家应急指挥总部和东北、华北、华中、东南、西南、西北等6个国家区域应急救援中心，在实战救援中发挥“尖刀拳头”作用，引领地方应急救援力量体系和能力建设发展。

**2. 省级综合性应急救援基地建设项目。**支持中西部地区、灾害事故多发地区依托、整合现有自然灾害、生产安全事故应

急救援队伍等资源，建设完善省级综合性应急救援基地。建设综合指挥调度平台，配备先进适用专业装备，完善训练设施，开展专业技战术、装备实操、特殊灾害环境等训练，提升灾害事故快速响应、高效救援能力。

## （二）自然灾害应急救援力量建设工程。

**1. 抗洪抢险工程救援力量建设项目。**依托应急管理部自然灾害工程救援基地，以及水利水电、建筑施工、港航领域大型企业，在洪涝灾害高风险区域，建设国家和区域性自然灾害工程应急救援队伍，进一步强化动力舟桥、挖装支护、排水救援、清淤清障、路桥抢通等特种救援装备配备，形成重大洪涝灾害工程救援攻坚能力。地方应急管理部门依托辖区内防汛机动抢险队伍、抗旱排涝服务队伍、工程施工企业等应急资源，配备抗洪抢险常规装备物资，确保遇有险情第一时间实施救援。

**2. 森林（草原）灭火力量建设项目。**依托大型国有森工企业、地方政府专职森林（草原）灭火骨干队伍，建设区域性机械化森林（草原）灭火专业队伍，配备全地形运兵车、隔离带开设等机械化灭火装备，提升森林（草原）火灾扑救机械化、智能化水平。各地指导支持森林（草原）火灾高危地区和重点地区森林（草原）火灾专业扑救队伍建设，配备林火侦查、常规灭火机具、战勤保障等装备，形成森林（草原）火灾的预防预警和早期扑救能力。

**3. 地震和地质灾害救援力量建设项目。**在地震易发高发和地质灾害高风险地区，建设国家级地震和地质灾害应急救援队

伍，配备高精度智能生命搜救、高通量卫星通信、高智能救援机器人、高集成战勤保障等关键装备，形成重特大地震和地质灾害救援能力。各地依托地方应急救援力量，建设完善地震和地质灾害救援队伍，配备生命侦测、工程机械、卫星通信等装备，确保在地震和地质灾害发生后第一时间开展救援。

**4. 应急医疗救援力量建设项目。**整合应急总医院等医疗资源，建设全国应急救援医疗平台、国家应急医学研究中心和移动方舱医院。地方建设应急医疗力量和医疗救援基地，完善应急医疗实战训练、救援人员康复治疗、野战移动医院和医疗救援装备储备等功能。

### （三）安全生产应急救援力量建设工程。

**1. 国家级安全生产应急救援队伍建设项目。**强化矿山排水、矿山（隧道）救生通道构建、大流量远程灭火系统等特种救援装备配备，增配地震和地质灾害救援、抗洪抢险等自然灾害应急救援装备，加快推进队伍转型升级。建设国家海上和陆上油气开采应急救援队伍，配备消防冷却、侦测监控、井控抢险等救援装备，提升我国深海和陆上油气勘探、开发、储运应急处置能力。建设完善国家矿山应急救援队，满足专业排水以及高寒高海拔恶劣环境下矿山救援需要；建设完善国家危险化学品应急救援队，提升大型储罐、水上危险化学品、煤化工、危险化学品物流等救援保障水平；建设完善国家隧道应急救援队，加强雄安新区、西部地区交通基础设施建设和运行安全保障能力。建设国家安全生产综合实训演练基地和矿山、危险化

学品（大型油罐灭火）、隧道、油气管道、油气井控等实训演练基地，提升指挥协调和实战能力。

**2. 地方专业安全生产应急救援队伍建设项目。**各地区加强安全生产应急救援队伍建设，配备专业应急救援装备，提高生产安全事故快速响应和应急处置能力；指导中型以上高危行业企业，建设企业专兼职应急救援队伍，配备应急救援装备，满足企业安全风险防范和事故抢险救援需要。

#### （四）航空应急救援体系建设工程。

**1. 航空应急救援大飞机建设项目。**加快实施应急救援航空体系建设方案，完成进口大型固定翼灭火飞机引进、国产固定翼大飞机改装，大型无人机配备等重点项目，完善运行管理条件和机制，加快实现灭火大飞机破题。地方应急管理部门采取直接投资、购买服务、部门资源共享等多种方式，配置各型直升机、固定翼飞机，形成快速反应、高效救援能力。

**2. 航空应急救援基础设施建设项目。**实施《全国森林防火规划（2016—2025年）》，加快建设航空护林站（机场）。在综合利用现有军民机场设施基础上，加强直升机起降场地建设，在森林（草原）火灾重点区域，合理布设野外停机坪。利用国家综合性消防救援队伍、专业救援队伍驻地、应急避难场所、体育场馆、公园、广场、医院、学校等，增加一批直升机临时起降点。充分利用自然水源地，按照30—50公里的标准，完善森林（草原）火灾高危区、高风险区森林（草原）飞机灭火取水点、供油点，加强气象保障、训练基地、化学灭火

等基础设施配备建设。

**3. 航空应急救援实战保障建设项目。**建设联通国家应急指挥总部、国家区域应急救援中心和省级综合性应急救援基地的航空调度信息平台，统筹航空应急救援力量指挥调度。依托相关科研院所、高等院校和航空企业，建设航空应急救援重点实验室、研发中心和创新平台，提升航空救援技术装备创新能力。建设航空应急救援飞行实验基地，培养航空救援指挥人才、飞行人员和技术支撑力量。

#### **（五）社会应急力量和基层应急救援力量建设工程。**

**1. 社会应急力量建设项目。**建立社会应急力量参与重特大灾害抢险救援行动现场协调机制，拓展社会应急力量救援协调系统，完善现场信息汇聚、救援报备登记、组织调度协调、数据统计汇总等功能，实现救援需求、救援力量、救灾物资精准对接和抢险救灾资源合理配置。结合国家和地方应急救援中心建设工程、专业应急救援队伍建设项目，储备一批救援装备物资，完善一批实训演练共享共用基地，为社会应急力量开展救援和实战训练提供保障。

**2. 基层应急救援力量建设项目。**按照“五分钟响应，十五分钟到达，二十分钟内开展施救”的标准，推动在乡镇街道重点区域按照标准建设微型应急救援站（点）和训练设施场地，指导村居社区整合相关干部、物业人员、医护人员、志愿居民等成立应急救援队伍，根据本地灾害事故特点和救援需要，配备应急救援器材装备，满足本区域内日常风险隐患排查和一般

灾害事故应急救援需要，增强基层风险防范、先期处置和自救互救能力。

**（六）重大国家战略安全保障工程。**

**1. 重点铁路工程隧道应急救援力量建设项目。**在重点铁路沿线高风险区域，突出隧道和地质灾害救援，加强应急救援队伍建设，重点配备监测预警、应急通信、搜救侦查、破拆支护、运输吊装等高原救援装备，就近实施专业救援。结合施工进度和运行实际情况，建设直升机起降场，增加航空器部署，提高航空救援能力，保障川藏铁路建设重大风险防范、应对处置和运行安全。

**2. 长江经济带水上应急救援力量建设项目。**完成长江流域工程救援船、打桩船等装备配备，组建水上工程救援队伍，形成国家抗洪抢险救援关键力量。依托大型港航企业、施工企业等，建设长江经济带沿线水上应急救援队伍，重点配备多功能抢险救援船、橡皮艇、救援艇、水下测绘艇等专业装备，提高长江流域抗洪抢险、航运事故救援、水上施工事故救援等应急处置能力。

**（七）科技创新工程。**

**1. 应急装备现代化建设项目。**开展决口封堵、森林（草原）灭火两栖飞机、隔离带快速开设、智能无人搜救、矿山（隧道）快速构建救生通道、井下应急通信、水下抢险机器人等技术与装备研究开发，推广应用危险化学品储罐灭火装备、矿山大型钻探救援装备、矿山快速排水、超压超深高含硫油气田事故救



援技术装备，培育复杂环境下的救援利器。

**2. 救援现场技术支撑力量建设项目。**依托相关科研院所、高校等企事业单位，建设现场应急勘测专业力量，配备现场测绘、侦察勘测、动态模拟等装备，为危险化学品等领域重特大生产安全事故和山体滑坡、泥石流、堰塞湖等复杂自然灾害工程抢险救援，提供辅助决策和现场技术支撑。

**3. 高素质专业人才培养项目。**依托应急管理专业高等院校以及有关部门、地方政府、企业等所属职业院校，开展应急指挥和救援专业建设，建立国家、区域、省级灾害事故实战实训基地，培育现代化应急指挥和救援人才。

## **五、保障措施**

### **（一）加强组织领导。**

各级应急管理部门要加强组织领导，落实工作责任，明确主要任务、重点工程的推进计划、时间节点和阶段目标，高效推进各项工作落实。建立跨部门规划实施协同配合机制，强化统筹协调，确保规划实施有序推进、重大工程有效落地、各项目目标如期实现。

### **（二）加强资源统筹。**

统筹利用现有力量和各方资源，健全完善政府、市场和社会等多元化资金投入机制，强化救援力量多渠道保障模式，加大队伍建设运行、大型装备配备和运维、教育培训演练、装备储备和救援消耗补偿等方面投入。

### **（三）加强政策支持。**

充分发挥本规划的指引作用，鼓励各地各有关部门和单位创新思路和形式，出台激励约束等政策文件，探索多种务实有效的实施方式，积极推动规划重大举措、重点任务和重点工程落实落地，着力形成一批可复制、可推广的经验做法和实效性成果。

#### （四）加强考核评估。

建立健全本规划实施考核评估制度，适时开展中期评估和总结评估，分析实施进展情况及存在问题，制定改进和加强措施，必要时动态调整规划内容。地方应急管理部门要加强对本地区规划实施情况的监督检查，分年度对规划实施情况进行监测、评估及责任跟踪。