

# 惠州市人民政府文件

惠府〔2021〕45号

---

## 惠州市人民政府关于印发《惠州市应急管理“十四五”规划》的通知

各县、区人民政府，市政府各工作部门：

《惠州市应急管理“十四五”规划》业经十二届176次市政府常务会审议通过，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向市应急管理局反映。



# 惠州市应急管理“十四五”规划

(2021年——2025年)

# 目 录

<b>第一章 现状与形势</b> .....	- 2 -
一、“十三五”期间建设成效 .....	- 2 -
二、“十四五”时期面临的挑战 .....	- 5 -
三、“十四五”时期面临的发展机遇 .....	- 7 -
<b>第二章 总体要求</b> .....	- 10 -
一、指导思想 .....	- 10 -
二、基本原则 .....	- 10 -
三、发展目标 .....	- 11 -
四、分类指标 .....	- 13 -
<b>第三章 应急管理体系健全完善</b> .....	- 15 -
一、构建完善领导组织体系 .....	- 15 -
二、打造有力救援力量体系 .....	- 16 -
三、建立完备法规预案体系 .....	- 18 -
四、健全应急物资保障体系 .....	- 21 -
五、拓展丰富智慧应急体系 .....	- 21 -
六、优化协同联动防控体系 .....	- 22 -
七、强化安全风险防控体系 .....	- 23 -
八、建设科学灾害防控体系 .....	- 25 -
九、丰富应急安全宣教体系 .....	- 28 -
<b>第四章 应急管理现代化能力现代化建设</b> .....	- 29 -
一、提升风险防控能力 .....	- 29 -
二、提升监测预警能力 .....	- 29 -

三、提升应急响应能力 .....	30 -
四、提升灾害救助能力 .....	32 -
五、提升社会参与能力 .....	33 -
六、提升科技支撑能力 .....	34 -
七、提升队伍保障能力 .....	35 -
八、提升监管执法能力 .....	36 -
九、提升基层基础能力 .....	37 -
<b>第五章 重点工程</b> .....	38 -
一、应急管理综合行政执法能力提升工程 .....	38 -
二、市应急指挥中心优化升级工程 .....	39 -
三、重点行业领域安全生产专项整治工程 .....	40 -
四、监测预警网络建设工程 .....	44 -
五、自然灾害防治能力提升工程 .....	46 -
六、应急救援能力提升工程 .....	48 -
七、基层应急管理能力提升工程 .....	52 -
<b>第六章 保障措施</b> .....	52 -
一、加强组织领导 .....	52 -
二、加大资金保障 .....	52 -
三、注重协调衔接 .....	53 -
四、实施监督评估 .....	53 -
附件 1 工程项目表 .....	54 -
附件 2 规划依据 .....	55 -
附件 3 名词解释 .....	58 -

## 前 言

“十四五”时期（2021-2025 年）是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是惠州市持续推进产业转型升级，全面提升城市综合竞争力，加快打造珠江东岸新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区和更加幸福国内一流城市的战略机遇期，亦是巩固“幸福惠州”“平安惠州”建设成果，实现应急管理、安全生产、防灾减灾形势根本好转、建成大湾区“智造强市”“创新活力之城”的关键时期。科学、高效编制并组织实施好《惠州市应急管理“十四五”规划》意义重大。

本规划依据《中共中央关于制定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的建议》《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《广东省应急管理“十四五”规划》《惠州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》等文件编制，立足惠州市实际和未来发展要求，对“十四五”时期惠州市应急管理工作的具体思路 and 实现路径进行总体设计。

# 第一章 现状与形势

## 一、“十三五”期间建设成效

“十三五”期间，全市应急管理工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾救灾重要论述，在市委、市政府的正确领导下，牢固树立人民至上、生命至上的理念，加大创新力度、加强资源整合、强化精细管理、夯实基层基础，应急管理体系不断完善，应急管理基础不断加强，预防和应对突发事件的综合能力大幅提高，各项应急管理工作取得明显成效，为促进全市经济社会又好又快又稳发展提供了有力保障。

### （一）应急管理体系进一步健全。

“十三五”期间，根据惠州市实际，成立了惠州市应对重大灾害指挥部并明确了相关部门工作职责，市突发事件应急委员会、减灾委员会、安全生产委员会、防汛防旱防风指挥部、森林防灭火指挥部、抗震救灾指挥部等议事协调机构运行顺畅。应急联动机制逐步完善，应急预案编制修订工作持续推进，各类预案的针对性和操作性进一步增强，突发事件信息管理更加规范，信息报送更加及时准确，舆论引导更加主动有力，应急宣教和培训工作覆盖面持续扩大。

### （二）应急处置能力进一步增强。

进一步完善突发事件现场指挥部设置与运行机制，不断细化决策指挥、专业处置、社会响应等工作流程，全面提高统筹协调和快速响应能力。积极推进大湾区九市间、各县（区）间建立常态交流、联合指挥、协同处置工作机制，推进地方应急联动和军

地协同应急机制建设，妥善处置本市“8·30”洪灾、永汉河“6·8”决堤、中海油惠州石化“2·18”闪爆事故、新冠肺炎疫情防控等重大复杂突发事件，全力保障本市社会安全稳定及平稳运行。

### （三）安全生产形势进一步稳定好转。

“十三五”期间，全市生产安全事故起数及死亡人数均基本呈逐年下降态势，未发生过重特大生产安全事故；2020年，全市共发生生产安全事故198起、死亡161人，其中工矿商贸业生产安全事故死亡人数27人；全市亿元GDP生产安全事故死亡率、工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率、道路交通万车死亡率分别为0.038、0.97、0.8，较“十二五”期末分别降幅61.22%、46.56%和24.95%，除道路交通万车死亡率（规划降幅27.2%）外，已完成市“十三五”规划提出的相关指标。在各方面共同努力下，全市道路交通、消防、建筑施工、非煤矿山、危险化学品、特种设备、水上交通等行业和领域的安全状况明显改善，安全生产形势持续平稳。

### （四）安全生产责任进一步压实。

市委、市政府主要领导以上率下贯彻落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”，全面强化安全生产责任制，全市各级建立安全生产委员会“双主任”制度，实现全覆盖；压实企业安全生产主体责任，大力推行签订安全生产承诺书、公示风险点危险源等措施，推动企业全体员工参与事故隐患自主排查治理，切实把企业主体责任落实到企业法人、到班组、到岗位、到员工；深入开展危险化学品、道路交通、建筑施工、消防等重点行业领域专项治理；积极推行安全生产责任保险，实现高危行业全覆盖。

### （五）突发事件、灾害事故防范水平进一步提升。

建立公共安全风险管理长效机制，逐步完善风险排查辨识、分析判定、完善管控和公告上报为一体的风险管理体系。搭建“应急一张图”基础框架，部分风险隐患数据实现空间化管理，进一步推进重点领域、重点区域和重点环节的风险管控及安全隐患排查治理工作。完成应急指挥平台一期工程建设，构建应急数据一体化信息系统，实现与水利、林业、气象、公安、交通、海事等 11 个部门的重要信息系统、监测预警数据互通、整合，提高了预警信息发布的时效性、准确性。

#### （六）应急救援保障能力进一步增强。

惠州市将应急管理经费纳入公共财政预算，按现行事权、财权划分原则，分级负担应急管理所需经费，进一步提升全市应急处置和救援能力。全市现有消防综合救援中队 23 个，综合性消防救援人员 660 余人；企事业单位专业应急力量 135 支，4900 余人；社会应急力量 8 支 380 余人，在册应急救援专家 231 人，已基本具备妥善处置全市范围内灾害事故的能力。全市建成国家危险化学品应急救援惠州基地、广东惠州区域战勤保障中心（消防）、广东省惠东森林航空消防基地、惠州市危险化学品运输应急卸载博罗基地和惠州市空中医疗救援基地等。全市建有各类应急物资储备仓库 25 个，各类应急避难场所 1138 个。

#### （七）应急管理综合行政执法体系进一步健全。

完善应急管理综合行政执法的制度规范，惠州市应急管理局（原惠州市安全生产监督管理局）制定出台《关于进一步推进安全生产执法监察标准化建设的通知》（惠安监〔2016〕27 号）《惠州市安全生产执法监察制度》（惠安监办〔2018〕15 号）等文件。

推进行政执法体制机制建设，市委、市政府印发《惠州市生产安全事故隐患整改监督责任追究制度》（惠市委办发电〔2018〕61号），全面敦促落实行政执法责任制，做到“检查必执法、执法必严格”。建设专业化的应急管理综合行政执法队伍，构建市、县（区）、乡镇（街道）、村（居）四级安全生产监管网络。推进行政执法装备标准化建设，加强执法信息系统使用，推行执法全过程记录，根据县（区）实际情况配齐行政执法全过程音像记录装备，实现行政执法行为全过程留痕和可追溯管理。

#### （八）全社会安全应急意识进一步强化。

依托干部教育培训“四二一”工程，利用市委党校、行政学院和市直有关单位举办培训班，通过调训专题学、讲座辅导学、网络在线学、课程自主学等模式大力开展应急管理学习培训，探索建立应急管理社会动员组织体系与工作机制，各类安全示范社区建设成果丰硕。通过开展安全知识竞赛、岗位操作比武、健身运动等丰富多彩的文体活动，形成企业安全生产和企业安全文化相互促进的良好局面。以“5·12 防灾减灾日”“安全生产月”等活动为契机，组织开展形式多样的宣传教育和应急演练，深入推进应急科普宣教工作，广泛开展各行业领域安全宣传“五进”活动，社会公众安全意识、应急意识不断增强。

## 二、“十四五”时期面临的挑战

随着惠州市工业化、新型城镇化、信息化推进进程的不断加快，各种自然、技术、经济及社会风险隐患将进一步交织并存，事故灾害的跨区域、跨领域趋势日益明显，各类突发事件的关联性、耦合性越来越强，安全形势严峻复杂，应急管理工作仍面临严峻考验。

### （一）自然灾害防控任务依然艰巨。

惠州市地处东南沿海，自然灾害具有显著的地域性、季节性、群发性等特征，沿海县（区）台风、强降雨、强对流等气象灾害频繁发生，内陆山地泥石流、滑坡等地质灾害频发。近年来秋冬春连旱，森林火险等级居高不下。惠州市地处东南沿海地震带，发生破坏性地震的可能性依然存在。

### （二）安全生产事故灾难防控形势依旧严峻。

“十三五”期间，全市生产安全事故起数及死亡人数整体呈逐年“双下降”趋势，但总量仍较大，且存在突发性、复杂性、不可控性等特点，安全生产工作仍然存在薄弱环节。石化能源新材料产业作为惠州市“2+1”现代产业体系建设的重要组成部分，石化企业的安全风险不容忽视，经过近二十年的建设，大亚湾石化区面临企业设施设备大型化、技术工艺复杂，设施设备使用年限较长等带来的风险，安全管理压力增大。太平岭核电工程获批开工，恒力化工惠州项目正式落户，埃克森美孚惠州乙烯项目顺利“云开工”，中海壳牌惠州三期乙烯项目实现“云签约”，中科院两大科学装置建设扎实推进，中韩（惠州）产业园建设全面起步，惠州新材料产业园建设高效推进，给惠州市经济社会发展带来机遇的同时，也给危险化学品安全生产管理工作带来巨大挑战。随着海域管辖范围调整扩大、南海东部石油平台海事业务纳入监管，滨海旅游迅猛发展，通航密度逐年增加，水上交通安全监管压力日益增大，船舶向大型化、专业化发展，沿海港口、内河干线等船舶交通状况趋于复杂，水上违法违规航行现象依然突出，航道建设滞后，难以满足迅速增长的船舶通行需求。

### （三）城市安全运行面临较大压力。

快速城镇化建设导致城市风险和脆弱性增加，城市生命线、房屋设施、物流运输、地下空间、高层建筑、人员密集场所等行业领域安全风险逐步显现。“十四五”期间，惠州市将加快“丰”字道路交通主框架建设，构筑与周边城市快速联通的交通体系，机动车、驾驶人仍将处于快速增长期，城乡物流服务一体化、均等化发展，交通事故预防工作压力加大，安全运营风险凸显，为城市管理增加新课题。城市供水、供气等生命线基础设施随着使用年限增长，安全隐患逐步增多。

#### （四）应急管理体制机制还不够完善。

各部门应急管理职责分工尚待进一步明确，一些交叉领域、非许可事项的安全监管职责还不够明晰，自然灾害各涉灾部门之间防抗救的职责分工有待进一步优化，应急管理职责整合还未充分有效融合；应急救援队伍指挥机制仍不够顺畅，应急管理部门和消防救援机构协调联动机制有待健全；乡镇（街道）应急管理机构改革和综合行政执法改革还需进一步深化，安全生产、防灾减灾、森林防灭火、消防等应急职能分散、权责不清、合力不足现象仍然存在。

#### （五）防灾减灾救灾基础仍需夯实。

城乡工程性防灾减灾基础设施建设有待加强，基层抵御灾害的能力仍显薄弱，防灾减灾救灾能力及工作成效与人民群众的新期待、新要求还有一定差距；防灾科普宣传覆盖存在短板，应急教育培训形式仍需进一步丰富强化，全社会风险防控观念和公众自救互救能力仍有待增强。

### 三、“十四五”时期面临的发展机遇

“十四五”是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义

现代化迈进的关键时期，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是机构改革后，绘制应急管理体系和能力现代化建设宏伟蓝图的第一个五年，应急管理事业发展面临前所未有的战略机遇。

（一）党中央、国务院始终把确保人民群众生命财产安全放在最高位置，高度重视应急管理工作。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，将应急管理工作纳入总体国家安全观，作为国家治理体系和治理能力的重要组成部分。党的十九届四中全会提出“统筹发展和安全”，把安全问题提升到前所未有的高度。在中央政治局第十九次集体学习时，习近平总书记强调了事关应急管理工作全局和长远发展的重大理论和实践问题，为新时代应急管理事业改革发展指明了方向。省委省政府、市委市政府对应急管理工作的高度重视，在财政资金、政策上给予大力支持。

（二）省委、省政府审议通过并出台了《中共广东省委、广东省人民政府关于加大有效投资力度加快构建“一核一带一区”区域发展格局的意见》（粤发〔2020〕12号），提出了“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，全面建成小康社会，防范化解重大风险等工作”的要求。中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，提出“提升城市灾害防御能力，加强粤港澳大湾区应急管理合作”的理念，新的战略地位为应急管理工作提供了新的发展空间。随着粤港澳大湾区战略的深入实施，惠州市将在更大更高层面融入国家区域发展和对外开放新格局，应急管理对经济社会发展的保障作用更加凸显，为惠州市应急体系的完善和提升提供了更大空间。

（三）惠州市应急管理事业改革发展不断取得新成效。机构改革以来，惠州市应急管理系统始终坚持党对应急管理工作的绝对领导，按照省委省政府、市委市政府的工作部署，积极适应新体制新要求，锐意改革、勇于实践，围绕惠州市打造珠江东岸新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区、更加幸福国内一流城市总体要求，积极推进应急管理系统建设，在安全生产监管、灾害事故防治、突发事件应急救援等方面积累了丰富的经验，为进一步推动应急管理体系和能力现代化建设奠定了扎实基础。

（四）惠州市坚持政策引领。《关于深化应急管理综合行政执法改革的意见》（中办发〔2020〕35号）《全国安全生产专项整治三年行动计划》（安委〔2020〕3号）《广东省自然灾害防治能力建设行动方案》（粤办发〔2019〕27号）等系列政策文件，为惠州全面提升应急管理工作提供指引和新要求。

（五）人民群众对安全的需求和对应急管理关注度持续提升。人民群众对美好生活的向往，推动对安全感的需求不断提升，经济社会安全发展的理念深入人心，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体意愿日趋强烈，为新时代应急管理共建共治共享提供良好的社会氛围。

（六）科技信息化技术在应急管理领域的深度应用，大数据、云计算、物联网、人工智能、区块链技术的快速发展，为提高应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平，推进突发事件应急处置联勤联动，及提高监测预警能力、监管执法能力、辅助指挥决策能力、救援实战能力提供了有力的技术支撑。

## 第二章 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，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾救灾重要论述及对广东重要讲话和重要指示批示精神，按照党中央、国务院决策部署，着力防风险、保稳定、建制度、补短板，全力防控重大安全风险。坚持人民至上、生命至上，坚持底线思维，坚持目标导向和问题导向相结合，着眼于防大灾、抢大险，以人民安全为目标，以提升应急能力为核心，以加强预防为重点，以强化应急准备为抓手，加强资源整合，强化精细化管理，夯实基层基础，最大限度保障人民群众生命财产安全，维护社会和谐稳定，为惠州市打造珠江东岸新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区和更加幸福国内一流城市保驾护航。

### 二、基本原则

**坚持党的领导、统分结合。**全面加强党的集中统一领导，把党的政治优势、组织优势和社会主义集中力量办大事的体制优势转化为坚强保障。发挥应急管理部的综合优势和各相关部门的专业优势，衔接好“防”和“救”的责任链条，形成整体合力。

**坚持人民至上、生命至上。**坚持以人民为中心的发展思想，把保护人民生命安全摆在首位，牢固树立发展决不能以牺牲人的生命为代价的红线意识，最大限度降低灾害事故风险，减少人员伤亡和财产损失。

**坚持风险防控、精准治理。**坚持以防为主，防抗救相结合，深化源头治理，强化风险意识，健全风险防范化解机制，从根本

上消除隐患、从根本上解决问题。实施精准治理，精准发布预警，精准抢险救援，精准行政执法。

坚持改革创新、科技引领。以更大魄力在更高起点上推进应急管理改革创新，有效破解制约应急管理体系和能力建设的体制机制障碍。强化科技支撑引领，以科技信息化推动应急管理科学化、专业化、智能化、精细化。

坚持系统观念、共建共治。加强全周期应急管理，落实全方位应急责任，提升全要素应急水平，强化全灾种应急能力，做好全天候应急准备。把群众路线贯穿工作始终，强化群测群防群治，筑牢防灾减灾救灾的人民防线，构建共建共治共享格局。

### 三、发展目标

#### （一）总体目标。

到 2025 年，全面建成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理机制，基本建成统一领导、权责一致、权威高效的应急管理体系，应急管理系统性、整体性、协同性显著增强，防灾减灾抗灾救灾能力全面提高。防范化解重大安全风险机制不断健全，公共安全隐患排查和安全预防控制体系持续完善，安全生产形势趋稳向好，事故总量持续下降，重特重大事故得到有效遏制。自然灾害防治体系健全完善，城乡社区灾害防御能力有效增强，因灾死亡人数和经济损失持续减少。应急救援能力显著提升，应急管理法治保障、科技信息化支撑水平显著增强，结构完善、布局合理、管理规范应急力量体系全面建成，应急管理准军事化管理队伍及保障体系基本健全。人民群众风险观念和安全感持续加强，全社会防范和应对灾害事故能力显著提升。

到 2035 年，建立与“建设国内一流城市、石化能源新材料、

电子信息产业实力国内一流、国际一流湾区能源科技创新中心”等惠州市中长期发展目标相适应的应急管理体系和应急管理能力，助力惠州市成为城市特质更加明显、竞争力更强、开放水平更高、民生福祉更好、经济社会发展韧劲更足的粤港澳大湾区现代化城市。

## （二）分项目标。

——应急管理体制机制更加健全完善。有效构建“大安全、大应急、大减灾”体系，职能配置、机构设置更加合理，基础设施、技术装备条件全面改善，整体智治水平显著提升。县级应急管理部门装备达标率达到 100%。

——安全风险防范化解机制更加健全。安全生产责任全面压实，重点行业领域安全生产水平、城市安全发展水平显著提升，风险分级管控与隐患排查治理机制持续健全，安全风险系统治理、依法治理、综合治理、源头治理能力明显增强。生产安全事故死亡人数下降 15%，亿元全市生产总值生产安全事故死亡率下降 33%，工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率下降 20%。

——自然灾害防御水平明显提升。高质量完成自然灾害综合风险普查，全面摸清灾害风险隐患底数。重大风险防范化解机制不断健全，精密智控手段不断创新，全灾种、全链条的灾害风险早期识别、综合监测和预报预警能力显著增强。年均因灾直接经济损失占全市生产总值比例控制在 1%以内，年均每百万人口因自然灾害死亡率控制在 1 以内，年均每十万人受灾人次控制在 15000 人次以内。

——灾害事故应急能力显著增强。综合性消防救援队伍建设

稳步实施，基层综合应急救援队伍大力推进，森林防灭火、危险化学品、防汛抢险、抗震救灾、矿山等专业应急救援队伍应急处置能力显著增强，基础设施灾害防御能力和灾害救助能力不断提高，应急物资保障体系不断健全，全民安全素养显著提升，社会协同应对灾害事故能力显著提高，专职消防人员占全市总人口比例达到 0.4%，灾害事故救援现场应急通信保障率达到 100%，受灾群众基本生活初步救助时间小于 8 小时。

——监管执法能力显著提升。应急管理综合执法队伍建设稳步推进，应急管理部门准军事化管理和职业保障机制基本健全，乡镇（街道）委托执法工作有效开展，监管执法队伍综合素质不断加强，具有矿山、危险化学品、工贸等重点行业领域专业执法人员比例不断提高，市、县两级执法管辖权限进一步明确，监管执法规范化水平不断提高，监管执法信息化机制更加健全，应急管理执法信息系统使用率 100%。

#### 四、分类指标

指标专栏 惠州市应急管理“十四五”规划分类指标				
序号	类别	指标	指标值（2025 年）	指标属性
1	安全生产	生产安全事故死亡人数	下降 15%	约束性
2		亿元全市生产总值生产安全事故死亡率	下降 33%	约束性
3		工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	下降 20%	约束性
4		道路交通万车死亡率	下降 4%	预期性
5		年均十万人人口火灾死亡率	<0.19	预期性

6	防灾减灾	年均因灾直接经济损失占全市生产总值比例		<1.00%	预期性	
7		年均每百万人口因自然灾害死亡率		<1	预期性	
8		年均每十万人受灾人次		<15000 人次	预期性	
9		24 小时网格晴雨预报准确率		≥83%	预期性	
10		24 小时网格暴雨预报准确率		≥60%	预期性	
11		台风预报准确度	72/48 小时台风路径预报偏差	≤180 千米/120 千米	预期性	
			24 小时台风强度预报偏差	≤4.0 米/秒	预期性	
12		地震监测能力	陆域人口稠密区	1.0 级	预期性	
			近海海域	2.5 级	预期性	
13		重点区域林火瞭望监测覆盖率		≥90%	预期性	
14		受灾群众基本生活初步救助时间		8 小时以内	预期性	
15		应急救援	灾害预警信息公众覆盖率		≥95%	预期性
16			灾害事故救援现场应急通信保障率		100%	预期性
17			专职消防人员占全市总人口比例		≥0.4‰	预期性
18	海域（50 海里以内）/内河应急处置现场到达时间		<2 小时/<1 小时	预期性		
19	24 小时森林火灾扑灭率		≥95%	预期性		
20	综合	县级应急管理部门装备达标率		100%	预期性	
21		应急管理执法信息系统使用率		100%	预期性	
注：表中指标值均为以“十三五”期末，即 2020 年的数据为指标基准年数据，规划指标为 2025 年底应达到指标值。						

## 第三章 应急管理体系健全完善

### 一、构建完善领导组织体系

#### （一）健全领导体制。

坚持和加强党对应急管理事业的绝对领导，充分发挥党统揽全局、协调各方的领导核心作用。构建党委领导、政府负责、社会参与、协调联动、保障有力的应急管理领导体制。建立各级党委领导定期研究解决应急安全重大问题的常态化工作机制。完善“党政同责、一岗双责、权责一致、失职追责”责任体系，全面压实地方党政领导责任。健全落实各级各部门应急委员会“双主任”制度。

#### （二）完善工作机制。

根据“全灾种、大应急、全链条”的要求，强化充分发挥应急管理部门安全生产综合监管、自然灾害综合防治、应急救援统筹协调作用，推进灾害事故应急管理统一组织、统一指挥、统一协调，进一步增强应急管理工作的系统性、整体性和协调性。进一步明确市、县（区）、乡镇（街道）三级应急管理事权划分，建立完善部门应急联动、协同处置机制。强化各部门间信息沟通与应急协作，逐步建立各级应急管理联席会议、应急管理工作机构负责人联络会商等工作制度。

#### （三）优化应急指挥体系。

按照“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的原则，进一步优化调整突发事件应急委员会及其下设专项工作机构的架构和工作职能，调整完善应急管理领域工作协调机制。推进应急决策指挥体系的科学化、扁平化和一体化，统

一领导全市自然灾害、事故灾难等突发事件应对工作。规范专项工作机构及其成员单位日常沟通、定期会商、协同演练、合作处置的联动机制；建立统一协调、多级联动的应急调度指挥平台，强化信息共享、更新和应急协作，探索应急救援处置智能化管理，确保发生较大及以上突发事件时能够规范高效应对。形成贯通市、县（区）、乡镇（街道）、村（居）四级的应急指挥网络，推进各层级间应急管理工作的有机衔接、强化应急管理责任的细化落实；加强县（区）和乡镇（街道）应急指挥体系建设，提升县（区）先期处置、资源保障和乡镇（街道）第一响应能力，与市级指挥机构形成分工合理、密切合作、协调一致的上下联动机制，最大程度降低和减少突发事件造成的生命财产损失。

#### （四）健全并落实安全生产责任和管理制度。

健全完善党政领导干部任期安全生产责任制，强化党委政府对安全生产工作的领导，健全定期研究解决安全生产重大问题的会议制度。坚持安全生产“三个必须”和“谁主管、谁负责”的原则，全面落实各级政府和功能区属地监管、应急管理部门综合监管、有关部门行业监管责任，确保责任链条无缝对接，形成整体合力；全面厘清综合监管和行业监管关系，依法依规制订安全生产权责清单，建立安全监管职责动态调整机制，加强新产业、新业态、新领域责任梳理，消除监管盲区和漏洞。组织实施应急管理责任制考核，强化考核结果的运用，压实各方责任。严格落实“一票否决”制度，用好约谈通报、警示曝光、建议提醒等“组合拳”；严格落实事故和重大隐患挂牌督办制度。

## 二、打造有力救援力量体系

### （一）强化综合性消防救援力量。

继续加强以消防救援队伍为依托的综合性应急救援队伍建设，推动综合性消防救援队伍职业化改革，配齐配强地震、地质、水域、山岳、重型机械工程、核生化、石油化工、应急通信保障等救援装备，推动消防救援队伍由应对单一灾种向多灾种、综合性救援队伍转型升级。推进乡镇（街道）基层消防力量建设。广泛动员社会力量参与消防救援事业，督促符合建立专职消防队的企业依法依标建立专业消防救援力量。

## （二）完善专业应急救援力量。

整合强化危险化学品、三防、森林火灾、地震和地质灾害、生态环境事件、道路交通事故、建筑工程事故、水上突发事件应急救援队伍等重点领域专业应急救援力量建设，科学规划专业应急救援队伍和基层应急救援队伍的规模和布局，进一步完善多领域应急救援队伍应急协调联动机制。探索建立“一企主建、多企供养、政府指导”的区域应急救援队伍模式，以化工园区为试点，探索在化工园区建立联建联养的园区应急救援队伍。强化专业应急救援队伍装备配备，定期开展技能比武、技能培训、实战化演练，提升救援队伍专业能力。

## （三）充实应急管理专家队伍。

按照分级负责、统一管理原则，进一步健全涵盖非煤矿山、化工、烟花爆竹、冶金工贸、建筑、消防、交通、地震、地质灾害、气象、环境、三防、森林防灭火等行业领域的应急管理专家库。市、县（区）应急管理专家从各行业中选聘具有中级职称及以上的专业技术人员和有丰富应急管理工作经验工作人员担任。

## （四）推进基层应急救援队伍建设。

推进县（区）、乡镇（街道）、村（居）、重点功能园区整

合基层警务人员、医务人员、民兵预备役人员、物业保安、公益性岗位人员等具有相关救援专业知识和经验的人员，建立“一队多能”的基层综合应急救援队伍。惠城区重点强化商贸行业、高层建筑的城市综合救援能力建设，惠阳区、博罗县和仲恺高新区重点强化工业园区的应急管理能力建设，惠东县和龙门县重点强化三防、地质灾害的应急防御能力建设，大亚湾开发区重点强化石油化工行业的应急处置能力建设。

#### **（五）强化社会应急救援队伍建设。**

根据《广东省突发事件应急征用补偿办法》，完善市级社会应急救援队伍调动征用补偿制度，完善相关补偿工作机制，按规定对应急征用中所消耗的人力、装备物资给予补偿。提升专（兼）职辅助队伍能力建设，加强企业应急救援力量建设，完善日常管理、应急调用、培训选拔、激励评价等机制，支持引导社会救援力量健康有序发展，打造党建引领的党员应急救援服务队伍。积极鼓励第三方专业救援队伍建设，健全、实行政府购买社会服务机制。

#### **（六）强化应急救援基地建设。**

加强重点行业、企业、区域安全生产应急救援能力建设，强化国家危险化学品应急救援惠州基地、惠州市危险化学品运输应急卸载博罗基地等救援基地建设，有效保障突发紧急事故的应急处置。配合省有关部署，推进省应急航空救援指挥惠州区域中心建设。

### **三、建立完备法规预案体系**

#### **（一）完善应急标准体系。**

根据应急管理体系和能力现代化的需要，将法治思维和法治

方式实践到“测、报、防、抗、救、建、服”全过程，结合惠州市应急管理实际，推动修订相关法规规章和规范性文件，及时做好相关法规规章的立改废释工作，发挥法治基础保障作用。

## （二）健全应急预案体系。

统筹推进市级总体应急预案、33部专项应急预案，55部行业部门应急预案修编工作，加强预案在应急响应中的指导作用；重点针对专项应急预案开展“一页纸”预案编制，通过示意图等简明易懂形式，提高预案实用性、可操作性；做好各级、各类应急预案评估、备案、宣教培训等管理工作。

惠州市市级突发事件应急预案目录（总体应急预案+专项应急预案）		
序号	预案名称	预案分类
1	惠州市突发事件总体应急预案	总体预案 (1部)
2	惠州市自然灾害救助应急预案	自然灾害 (6部)
3	惠州市地震应急预案	
4	惠州市防汛防旱防风防冻应急预案	
5	惠州市突发地质灾害应急预案	
6	惠州市气象灾害应急预案	
7	惠州市森林火灾应急预案	
8	惠州市突发环境事件应急预案	事故灾难 (12部)
9	惠州市辐射事故应急预案	
10	惠州市重污染天气应急预案	
11	惠州市危险化学品事故应急预案	
12	惠州市防治船舶及其有关作业活动污染海洋环境应急预案	
13	惠州市海上搜救应急预案	
14	惠州市防治船舶污染内河水域应急计划	
15	惠州供电大面积停电事故应急预案	
16	惠州市通信保障应急预案	
17	惠州市石油天然气长输管道生产安全事故应急预案	

18	惠州市处置铁路行车事故应急预案	公共卫生 (5部)
19	惠州市处置民用航空器飞行事故应急救援预案	
20	惠州市突发重大动物疫情应急预案	
21	惠州市突发公共卫生事件应急预案	
22	惠州市突发公共卫生事件医疗救援应急预案	
23	惠州市药品安全事件应急预案	社会安全 (10部)
24	惠州市食品安全事故应急预案	
25	惠州市粮食应急预案	
26	惠州市成品油市场供应应急预案	
27	惠州市燃气供应应急预案	
28	惠州市公安机关处置群体性事件三级工作预案	
29	惠州市处置大规模恐怖事件工作预案(试行)	
30	惠州市涉外突发事件应急预案	
31	惠州市金融突发事件应急预案	
32	惠州市网络安全事件应急预案	
33	惠州市城市供水突发事件应急预案	
34	惠州市燃气安全事故应急预案	

### (三) 强化突发事件应急演练。

按年度分类制订应急演练计划，强化工作统筹督导，重点开展危险化学品救援、三防、森林防灭火、地震、地质灾害等综合或专项应急演练及群众应急避险演练，增强应急实战能力。突出问题导向，强化基于巨灾情景构建的多灾种、规模化的跨部门、跨行业、跨区域的综合演练，持续深化“五立足、五结合”演练模式，重点推行桌面演练和“双盲”演练。强化村（居）、企业、学校等基层单位的演练，鼓励乡镇（街道）、村（居）开展常态化应急疏散演练，组织公众积极参与。督促重点企业加强现场应急处置方案的演练，不断提升企业员工在事故初始阶段的应急处置能力。强化预案演练总结和评估工作，及时转化演练成果。

## 四、健全应急物资保障体系

### （一）完善应急物资统筹储备体系。

根据惠州市产业布局、发展方向、战略安全风险、突发事件风险、应急管理工作特点和规律等，科学化确定应急物资储备的需求、规模及结构，构建以政府集中储备管理为主、社会储备为辅，以市级应急物资储备为核心、以县（区）和区域性应急物资储备为支撑，以市场储备、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。编制全市应急物资保障计划，科学确定储备品种、规模、结构，对储备计划目录实行动态管理。

### （二）强化应急物资管理。

不断更新全市应对安全生产、自然灾害等突发事件应急物资资源信息，逐步提高应急物资储备及调拨管理工作水平。建立应急物资征用补偿机制，鼓励社会力量参与。加强应急物资信息化管理，搭建覆盖市、县（区）两级的应急物资综合管理信息化平台，按信息化管理要求对各级政府集中储备的应急装备物资信息进行大数据管理，确保应急物资找得到、调得快、用得上。强化生产经营单位安全生产应急物资储备，督促重点企业制定执行应急物资储备制度。配合省级有关部署，推进惠州省级救灾物资储备仓库建设。

## 五、拓展丰富智慧应急体系

### （一）完善应急指挥平台建设。

对标部、省两级的建设框架，依托现代科技和信息化手段，以“强基础、重服务、精应用、促协同”为抓手，实现远程监控、风险评估、灾情分析、快速反应等功能，建设完善现代化的惠州

市应急指挥中心。健全监测预警网络，提高信息的准确性和及时性，充分发挥现代信息技术优势，提高防灾减灾和风险管控能力。

### （二）推进应急通信保障体系建设。

构建“通信枢纽、现场指挥、伴随保障”三位一体、三级联动指挥的应急通信保障体系，实行卫星电话、无人机、指挥车、通讯保障系统“四合一”应急指挥保障机制，解决极端灾害事故情况下“看不见、听不到、连不通”的问题。

### （三）提升短临预警能力。

健全短临预警工作机制，完善精细到镇的短临预报预警业务，推进市县镇“暴雨预警信号”“每小时 50 毫米以上降雨”“10 年（及以上）一遇强降雨实况和洪水预警”联动工作机制建立。扩展自然灾害短临预警功能，建设直达预警区域灾害隐患点威胁人员的多渠道、多途径发布方式，提升灾害性天气、森林火灾和地质灾害的精细化预报预警能力。

## 六、优化协同联动防控体系

### （一）完善区域应急联动机制。

进一步深化与深圳、东莞、广州、河源、汕尾等地在区域风险和应急管理方面的联动合作，建立突发事件信息互通共享机制、突发事件协同处置机制、应急救援联合演练机制、应急救援联动机制、相互考察学习交流机制等，提高跨区域应急管理合作机制的实用性和可操作性，共同提高预防和应对自然灾害、事故灾难等突发事件能力。

### （二）加强军地协同应急机制建设。

健全突发事件应急处置军地联合应急指挥体系，建立完善统一指挥、快速反应、精干专业、运转高效的军地协同应急机制和

定期应急工作沟通机制。进一步推进将部队和民兵预备役有关应急救援队伍纳入地方政府应急力量体系统一规划、统筹建设，健全军地应急队伍联建共用机制。

## 七、强化安全风险防控体系

### （一）完善安全生产监管机制。

深化矿山安全监管、危险化学品安全监管和安全生产执法体制改革。完善安全生产委员会及其办公室运作机制，强化统筹协调、巡查考核职能。全面推行安全生产“一线三排”工作机制，提升防范化解系统性重大安全风险能力。各负有安全生产监督管理职责的部门应当相互配合、齐抓共管、信息共享、资源共用，依法加强安全生产监督管理工作。

### （二）强化安全风险源头管控。

加强城市安全源头治理，严格控制新增高风险功能区，提升现有高风险功能区安全保障能力，对城乡规划、产业发展规划、重大工程项目实施重大安全风险“一票否决”。进一步完善区域危险化学品“禁限控”目录，严格高风险化工项目准入条件。建立新技术、新产业、新业态、新模式带来的新风险研判化解机制，强化新兴风险源头管控，确保惠州市“3+7”千亿工业园区新格局、“2+1”现代产业集群高质量发展。

### （三）完善隐患排查治理体系建设。

认真贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于全面加强危险化学品安全生产工作的意见〉》《化工园区安全风险排查治理导则（试行）》《危险化学品企业安全风险隐患排查治理导则》（应急〔2019〕78号）等文件要求，加强大亚湾石化产业园、惠阳区鸿海新材料产业园、惠州新材料产业园、惠州

LNG接收站等重点区域的安全监管，积极推进园区安全配套设施建设，坚决守住惠州市安全生产“基本盘”。进一步健全安全风险分级管控及隐患排查治理双重预防机制，通过鼓励全员主动报送隐患信息、隐患信息建档、联网和实时查询、重大隐患挂牌督办等措施，实现隐患信息的全员共享及隐患治理的闭环管理，推动生产经营单位建立隐患自查、责任自负、信息公布、政府行政的工作机制。建立完善隐患排查治理信息公开制度，依法公开隐患排查整治的相关信息，接受群众监督，形成“人人关注安全生产、人人参与安全生产、人人监督安全生产”的良好氛围。

#### （四）落实企业安全生产主体责任。

严格落实企业安全主体责任，健全完善企业全员安全生产责任制和全过程管理制度体系。加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，改善安全生产条件。深入推进企业安全生产标准化、信息化建设，建立并落实“双重”预防机制，健全风险防范化解机制，完善安全生产激励约束体系等，推进高危行业领域企业和规模以上企业建立安全生产技术和管理团队，夯实企业安全生产基础。组织开展危险源辨识和评估，健全重大事故隐患排查治理情况向负有安全生产监督管理职责的部门和企业职代会“双报告”制度。加大企业安全生产日常监管和行政执法工作力度，实施跟踪执法、跟踪监管、跟踪督办；加大对事故企业及其负责人的责任追究力度，实行重特大事故企业负责人任职资格终身否决制。

#### （五）加强危险化学品安全生产工作。

进一步完善危险化学品安全监管机制，实施全链条安全监管，严格落实各环节安全监管责任，加强化工园区、油气管道、

危险货物运输、实验室使用、危险废物处置等重点环节风险管控。组织危险化学品企业和化工园区实施精准化安全风险排查评估。全面落实化工行业特殊作业“四令三制”工作制度，强化涉及“两重点一重大”生产储存设施安全风险管控，提升危险化学品企业本质安全性。组织专家力量对油气管网特别是大型石油炼化储存基地进行全面排查，提出整治意见，落实安全责任，防范化解LNG接收站快速发展和油气增储扩能带来的安全风险。利用信息化、智能化手段，充分发挥危险化学品安全风险监测预警系统作用，打造有效连接企业和政府的综合性平台，实现危险化学品全生命周期管理。

#### （六）强化重点行业领域安全生产专项整治。

牢固树立“生命至上、安全至上”理念，立足于防范重特大生产安全事故，全面开展安全生产专项整治行动，深入开展危险化学品、非煤矿山、消防、道路运输、交通运输、水上交通和渔业船舶、城乡建设、工业园区等功能区、危险废物等重点行业领域的专项整治，推动重点行业领域企业全面开展本质安全建设；同步强化粉尘涉爆、特种设备、电力、旅游、城镇燃气、油气管道等领域安全监管。深化源头治理、系统治理和综合治理，完善责任链条、管理制度和工作机制，提升重点行业领域安全监管效能。

### 八、建设科学灾害防控体系

#### （一）推进自然灾害防治机制建设。

牢固树立灾害风险管理和综合减灾理念，健全自然灾害防治工作协同机制，健全完善自然灾害防治“一体三预”工作机制，全面提高防范化解系统性重大灾害风险能力。深入实施《广东省自然灾害防治能力建设行动方案》（粤办发〔2019〕27号），推进

自然灾害防治能力现代化。

## （二）提升城市基础设施防灾能力。

按照安全性和经济性兼顾的原则，提升关键基础设施灾害设防标准。统筹推进城市交通、供水、排水防涝、供电、燃气和污水、垃圾处理和综合管廊、广播电视等关键基础设施抗损毁和快速恢复保障能力建设，加强城市基础设施建设及运营过程中的安全管理。强化与市政设施配套的安全设施建设，及时进行更换和升级改造，加强铁路、公路、港口、航道、机场和输变电线等重要基础设施防灾能力建设，提高抵御台风、暴雨、雷电、大风、大雾等极端天气的能力。

## （三）加强地震灾害防御能力建设。

完善市抗震救灾指挥部的各项工作制度，严格落实《中国地震动参数区划图》和《建筑抗震设计规范》等标准、规范要求，加强重大工程地震安全性评价服务，提升地震安全公共服务效能。推进地震易发区房屋设施加固工程，协助上级部门做好“国家地震烈度速报与预警工程项目”及滨海断裂（粤东至珠江口段）潜在震源地震构造探测项目等国家、省相关项目。

## （四）推进防汛抗旱水利提升工程。

着力实施河流治理工程，开展堤防、蓄滞洪区建设与管理工程建设，配合省有关部署推进东江大堤加固改造工程，加快推进病险水库、水闸除险加固，完善全市防洪工程体系。围绕易灾多灾区域开展重点治理工作，加强重点水源工程、江河湖泊治理骨干工程建设，进一步推进中小河流治理、中小型水库和其他小型水利设施建设，提高防洪抗旱和水安全保障能力。强化城市内部排水系统和蓄水能力建设，完善防洪（潮）排涝体系，有效解决

城市内涝问题。

#### （五）推进地质灾害防治体系建设。

充分利用驻惠地勘单位力量，采取购买服务方式，加强技术支撑队伍建设。加大地质灾害隐患点和削坡建房风险点综合治理力度，全面推进地质灾害治理体系和治理能力现代化建设，采取避险搬迁、工程治理、专业监测等手段开展地质灾害隐患点综合治理，重点解决惠州市地质灾害防治突出问题，有序消除重大地质灾害隐患。

#### （六）推进森林火灾防治能力建设。

进一步规范市级和县（区）森林消防专业队伍建设及人员、设备、物资管理；进一步理顺县（区）森林防灭火指挥机构，厘清森林防灭火指挥部各成员单位工作职责。加强森林消防水池、森林防火道路和阻隔系统等基础性设施建设。强化科技支撑，扩大林火远程视频监控系统覆盖范围，提高火情监测及巡护能力。

#### （七）加强城市公共消防设施建设和维护。

加强消防站点、消防水源等公共消防安全设施规划、建设和维护，因地制宜规划增设特勤消防站、普通消防站、小型消防站和战勤保障消防站，缩短灭火救援响应时间。

#### （八）提高海洋灾害防治体系建设。

进一步提升海洋灾害观测预警、应急响应等能力，推进验潮站、浮标、潜标、雷达、志愿船等综合观测设施建设，逐步实现对惠州市海洋灾害的立体、实时、全天候观测。开展海洋灾害监测预警能力建设，提升海洋灾害风险早期识别能力，建设覆盖全市沿海地区的海洋智能网格预报系统，推动大数据、云计算、人工智能等新技术在海洋预报业务中的应用，提高海洋灾害预警预

报服务时效性、准确性和精细化水平。开展惠州市沿海县（区）海洋灾害隐患排查和警戒潮位核定，确定沿海区域风险等级和淹没范围；加快构建完备海洋防灾减灾体系，推进市级和县（区）级海洋灾害风险评估和区划，划定风暴潮灾害重点防御区。

## 九、丰富应急安全宣教体系

### （一）强化新闻宣传引导。

推进市级应急管理部门网站建设，提升应急管理宣教服务水平。完善政府部门、新闻媒体、移动新媒体等合作开展宣教的模式，依托现有电视频道资源、车载移动媒体、电梯新媒体等，逐步构建地区公共安全电视节目播放平台和专题栏目，结合曝光安全生产典型问题，加强警示教育引导，提高民众的安全意识。

### （二）开展全民安全素质提升行动。

扎实推进安全宣传“五进”活动，强化面向公众的应急普及宣教，推动防灾救灾、自救互救知识融入国民教育体系，在大中小学各个学习阶段开设相关课程。组织开展应急技能竞赛，广泛开展安全生产、应急管理、防灾减灾等宣传，在全市形成“关注安全、关爱生命”的文化认同和社会共识。以总体应急预案为核心，应急知识普及为重点，典型案例为抓手，按照灾前、灾中、灾后的不同情况，分类宣传普及应急知识。开展体验式应急安全教育，在常规培训宣传过程中穿插互动体验模式，构建“浸入式”培训环境，不断提升预防和应急处置能力。依法从严落实先培训后上岗和持证上岗制度，推广和规范网络在线安全技能培训，培育高水平实际操作培训考试基地，增强高危行业领域从业人员安全意识和能力。

## 第四章 应急管理现代化建设

### 一、提升风险防控能力

#### （一）开展风险评估和隐患排查。

根据国家、省有关工作部署，开展自然灾害综合风险普查，完成自然灾害风险调查和灾害风险评估，编制灾害综合防治区划图。建立完善安全风险评估和论证机制，按照“分类管理、分级负责、属地为主”的要求，开展重点行业领域、重点区域、重要场所以及人员密集场所的安全风险梳理和评估工作，系统分析和全面评估城市安全运行风险因素，借助科技信息化手段，构建安全风险“一张图”和隐患清单数据库，实现对各类重大风险隐患的识别、评估、监控、预警、处置等全过程动态管理。定期编制重点行业领域安全风险分析评估报告和生产安全事故分析报告。

#### （二）健全风险分级管控机制。

统筹推进安全风险辨识评估和分级管控工作，健全安全风险分级分类管控体系，强化风险分级管控要求，加大对高级别风险点的管控力度。对位置相邻、行业相近、业态相似的生产经营单位实施重大安全风险联防联控。落实重大风险、重大隐患挂牌警示、督办制度，落实风险管控“四早”和隐患整治“五到位”制度，定期公布重大风险隐患管控治理情况。坚持事发在外地、警示在眼前，举一反三抓好风险防范化解工作。

### 二、提升监测预警能力

#### （一）完善风险监测预警网络。

依托省风险监测预警中心建设，不断完善江河洪水、山洪、台风、暴雨、内涝、地震、地质灾害、森林火灾等自然灾害和危

险化学品、消防、道路运输、建筑施工等事故风险监测网络，对重点区域、多灾区域、薄弱区域加密监测，提高全市风险监测预警能力。

### （二）健全部门风险会商研判机制。

建立完善以灾害事故预报预警信息为先导的部门风险会商研判机制。加强节假日、寒暑期、汛期、特别防护期等重点时段和重大活动期间风险会商研判，加强季节性安全生产、自然灾害规律趋势分析。依托应急管理专家库和应急指挥平台会商系统，通过人工智能等手段进行大数据分析预测研判，为应急响应、转移安置、抢险救援和指挥调度提供科学决策依据。

### （三）强化风险预警发布能力。

建立突发事件预警信息快速发布与传播机制，利用新技术手段拓宽预警信息发布渠道，提高发布能力，实现应急信息分类型、分级别、分区域、分人群的有效精准传播，实现重点时段、重要地区人群的预警信息精细快速靶向发布。进一步完善气象灾害预警信息发布系统，优化市、县（区）一体化突发事件预警信息发布平台，形成与国家、省相互衔接、规范统一的全市多部门突发事件预警信息发布体系。加快全市预警信息发布系统和应急广播体系建设，完善应急“一键通”信息快速报送系统，综合运用微博、微信、手机客户端、显示屏、调频广播、有线数字电视、融媒体、应急广播大喇叭系统等传播渠道强化预警信息传播，提高公众预警信息接收能力，解决预警信息发布“最后一公里”问题。

## 三、提升应急响应能力

### （一）健全应急现场应急处置机制。

健全完善应急处置“四个一”机制，推进应急处置指令清晰、

系统有序、条块畅达、执行有力。进一步加强突发事件现场管理，强化现场处置统筹协调，实现高效有序协同处置；规范突发事件现场组织指挥，进一步明晰现场指挥权和行政协调权划分，以及指挥权的交接方式和程序。推广突发事件现场标识应用，科学规范现场各职能工作组布局，明确警戒区域、危险区域、卫生区域、供给区域、救援队伍和保障物资集结区域，以及运输及疏散线路等，落实“10公里警戒、5公里管制、1公里核心区禁入”救援现场交通管控机制，实现处置现场规范有序、协调统一。

### （二）健全应急决策支持机制。

建立应急决策和快速评估机制，依托应急专家队伍对突发事件的发生发展进行分析、模拟和评估，快速形成态势分析报告和应急处置方案。加快专家队伍建设，完善专家工作机制，发挥专家的专业咨询、辅助决策等作用，健全“行政专家”和“业内专家”相结合的科学决策机制。

### （三）健全突发事件信息处置工作机制。

建立紧急信息报送机制，提升突发事件处置效率。制定并严格落实24小时值班值守制度、节假日“五个一”应急值守机制，明确值班职能和工作纪律。规范报送行为，明确自然灾害、事故灾难紧急信息报送时限、报送流程和报送方式，确保紧急信息及时上传下达。建立各县（区）、各部门（单位）、各乡镇（街道）、各应急救援力量应急信息联络员名单，利用数字化平台，快速通知各联动单位，确保处置精准、及时。建立突发事件信息发布和舆情处置联动机制，规范突发事件信息发布管理，加强领导干部和新闻发言人突发事件信息发布能力培训；推进信息安全防御体系建设，加强社会舆情和涉稳信息的收集研判，通过网上发布消

息、组织专家解读、召开新闻发布会、接受媒体专访等多种形式，正确引导舆论导向。

#### **四、提升灾害救助能力**

##### **（一）完善灾害应急救助工作机制。**

建立灾害救助分级管理制度，完善安置、救助、补偿、抚恤、保险等灾后救助快速反应机制。建立灾害救助资金预拨机制、救灾物资预置保障机制、受灾人群提前转移机制，提升救助时效。建立完善灾害救助资金动态保障机制，逐步提升灾害救助标准。完善风险分担机制，进一步完善政府投入、社会保险和捐助相结合，多种资金来源共同支撑的救灾救助资金保障机制。支持鼓励社会组织和志愿者参与灾后救助，建立社会救助激励机制，为救助活动创造良好社会氛围。

##### **（二）加强应急避难场所建设。**

推动编制应急避难场所建设规划，建立与人口密度和经济社会发展规模相适应的应急避难体系。强化应急避难场所日常管理，加强生活必须设施、安全应急设备、应急物资储备的维护保养。建立应急避难场所信息数据库和电子地图，实时更新数据信息并向社会公布。

##### **（三）规范灾后恢复重建。**

科学开展灾害损失评估、次生衍生灾害隐患排查及危险性评估、住房及建筑物受损鉴定和资源环境承载能力评价，提升灾后恢复重建能力。鼓励、引导企业事业单位、社会团体、城乡基层群众性自治组织和个人参与救助捐赠、志愿服务等活动，依法规范捐赠、受赠行为。

## 五、提升社会参与能力

### （一）完善社会动员机制。

推动应急管理社会动员制度建设，完善应对灾害事故相关社会资源征用调拨补偿机制，积极引导和鼓励志愿者队伍、协会、联合会、商会、慈善组织等第三方社会机构参与应急社会治理工作，健全防治结合、联防联控、群防群治的工作机制，完善社会动员机制，通过提供资金支持、购买保险、善后补偿、物质奖励等形式，为社会力量参与应急救援提供良好保障。

### （二）提升社会化服务能力。

建立社会化服务机构管理机制，完善警示、约谈、诚信等监管方式。实施安全评价服务公开和报告公开制度，从严约束安全中介机构执业行为。充分发挥行业协会商会作用，引导加强行业自律自管，提升行业安全共治水平。

### （三）强化社会监督作用。

进一步健全安全生产信用体系制度，完善诚信信息采集、信息告知、审核上报和申请移出等工作，形成企业安全生产信用“白名单”和“黑名单”，依托“信用中国”“信用广东”“信用惠州”等平台，向社会公布有关信息，并实现与同级政府、部门间以及部门上下级间的诚信信息共享，提升信用监管效能。畅通社会监督渠道，完善“12345”“吹哨人”、内部举报人等制度，完善群众举报有奖及容错机制。强化舆论监督，加大曝光重大事故隐患和安全生产违法典型案例力度。

### （四）推进市场机制发挥风险防控作用。

鼓励保险公司开发各类涉灾商业型险种，推动政府、企业和个人积极投保，不断扩大涉灾保险覆盖面。在高危行业、领域的

生产经营单位全面推广安全生产责任保险，充分发挥安全生产责任保险事故预防功能，形成安全管理与保险服务良性互动的工作机制。拓展巨灾保险制度，加强专业救援人员的人身安全保障，推进专业救援人员商业保险机制。

## 六、提升科技支撑能力

### （一）以科技为支撑提高应急指挥效能。

依照《应急管理信息化发展战略规划框架（2018-2022年）》（应急〔2021〕31号），对安全生产、城市风险点、自然灾害、森林火灾等进行应急信息管理，强化在线监测和指挥调度体系，实现远程监控、风险评估、灾情分析、快速反应、应急物资调配等功能。结合公共安全监管的实际需求，持续推进城市安全运行和应急管理领域物联网应用建设，加快完善各县（区）应急管理信息系统平台建设，推进乡镇（街道）应急平台建设。完善各级各类应急平台功能，实现各平台间的应急资源信息化、网络化、智能化，并具有安全性，形成统分结合、集成共享的应急管理业务应用体。

### （二）全面提高新科技新技术应用。

强化大数据、人工智能、互联网+、云计算、区块链等新科技新技术在平台系统建设、全域感知网络建设、应急通信网络建设中的应用，实现监测预警“一张图”、指挥协同“一体化”、应急联动“一键通”等功能。推进“互联网+监管”、“互联网+执法”应急管理模式创新升级，配备执法终端，建立健全标准化、规范化、便捷化执法流程，实现执法信息化。指导督促企业推广应用隐患自查移动终端，引导企业和网格人员通过手机、平板等移动终端开展隐患排查治理工作，实现隐患排查治理质量、数量、效率“三提升”。推进森林消防通讯指挥和无人机巡查监控系统的更新升

级建设，增强森林火灾“空、地、人”一体化监测预警和应急响应能力，提升森林消防智能化水平。大力推广应用安全生产先进适用安全技术、工艺、装备和材料，推进实施“机械化换人、自动化减人”科技强安专项行动，完善相关标准体系，全面提升非煤矿山、危险化学品等重点行业领域机械化、自动化程度。逐步配强满足应急救援及各类特殊险情环境的特种救援作业装备，提升应急救援能力。

## **七、提升队伍保障能力**

### **（一）建立完善应急救援队伍保障机制。**

建立应急救援队伍保障机制。强化应急救援队伍专业化、系统化培训，实现各类应急力量联训联演、联勤联动的常态化。出台应急队伍参与救援的补偿等制度，为各类应急力量提供必要的基本保障。

### **（二）推动应急管理队伍准军事化管理。**

建立健全应急管理队伍准军事化管理制度，推动干部队伍、执法队伍、救援队伍建设。以“五个特别”为基础，严格队伍思想政治、能力素质、作风纪律建设，全面锻造惠州应急管理铁军，为科学高效处置各类灾害事故提供应急救援力量保障。

### **（三）持续强化安全应急管理培训。**

进一步健全队伍应急管理培训机制，构建规范的应急管理培训体系，把应急管理培训列入地方党政领导干部培训的必修内容，把习近平总书记关于应急管理重要论述作为应急管理培训第一课程，将突发事件应急管理培训纳入公务员初任培训和任职培训内容，整体提升各级党政领导干部应急管理能力。依托高等院校、应急管理干部培训网络平台等培训资源，推行“线上

十线下”专题培训，提高各级各类应急管理干部的业务水平和工作能力。

## 八、提升监管执法能力

### （一）健全监管执法体系。

按照《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化应急管理综合行政执法改革的意见〉的通知》（中办发〔2020〕35号）要求，完善市、县（区）、乡镇（街道）三级应急管理综合行政执法体系，厘清不同层级执法管辖权限，实施分类分级执法，避免多层多头重复执法。推动市、县（区）两级应急管理部门实行“局队合一”体制，形成监管执法合力。乡镇（街道）及开发区、工业园区、港区、风景区等应当明确负责安全生产监督管理的有关工作机构及其职责，加强安全生产监管力量建设。建立乡镇（街道）应急管理工作检查与县级专业执法协调配合机制，依法赋予必要的监管执法权限，强化基层属地管理。突出应急管理监管执法专业性要求，提升专业监管执法人员配比率，严格实施执法人员定期培训考核和持证上岗制度。

### （二）创新监管执法方式。

全面构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础、以“互联网+监管”为支撑、以事故倒查追责为保障的“五位一体”新型监管执法新模式，加强全过程动态管控。开展线上巡查和线下精准执法，全力推动安全生产监管方式“三个转变”，提升监管执法精准性。坚持执法和服务相结合，对重点企业、重点功能区实施“一企一策”“一园一案”指导服务。加强监管执法规律研究，深入分析风险隐患的易发点、常发处、多发期，开展定向执法。

### （三）规范监管执法行为。

全面梳理监管执法事项，加强对行政处罚、行政强制性事项的管理，实行执法事项清单制度。进一步健全完善行政处罚自由裁量标准，确保行政处罚公平、公正、准确、合法。强化行政执法监督，全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核、法律顾问等制度。加强行政执法与刑事司法衔接，健全完善督查、巡查、联合执法制度，严厉查处违法违规行为。

### （四）强化执法职业保障。

按照应急管理部《关于印发〈应急管理综合行政执法装备配备标准（试行）〉的通知》（应急〔2021〕9号）要求，落实有关执法制式服装、执法执勤用车、执法记录仪等装备，为涉及危险有害因素场所执法行动的工作人员配备齐全有效的防护用具和装备。

### （五）提升灾害事故调查评估能力。

完善落实生产安全事故调查制度，从严开展事故调查和责任追究，评估应急处置工作，健全生产安全事故责任追究和整改措施意见落实情况“回头看”评估机制，建立健全重大灾害事故复盘评估机制，强化复盘评估结果运用。

## 九、提升基层基础能力

### （一）强化基层应急管理能力建设。

聚焦“大安全、大减灾、大统筹”，优化整合乡镇（街道）的安全生产、三防、森林防灭火、地震和地质灾害救援、综合减灾、自然灾害救助、消防等职能和人员，配合省级推进以有场地设施、有装备物资、有工作制度为主要内容的行政村（社区）应急服务站（点）规范化建设。以行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十

个有”建设工作为抓手，结合国家综合减灾示范县、综合减灾示范社区创建工作，创新打造基层防灾减灾救灾的样板县、样板行政村（社区），不断推进基层基础能力标准化建设。

### （二）提升基层初期处置能力。

落实县（区）、乡镇（街道）突发事件初期处置的属地管理责任，实现重心下移、力量下沉、保障下倾，力求事发后以最短时间、最快速度控制事态、减少损失、消除影响。建立相邻区域应急资源就近增援、紧急调配机制，为上一级增援赢得时间和先机。着力增强危险化学品及化工企业突发事件初期处置能力，完善安全生产应急救援信息系统建设，完善应急预案，强化应急演练和装备配备，提高响应速度和处置效率。

### （三）建设安全风险网格化体系。

推进应急管理工作融入基层社会治理“一张网”，逐步实现基层安全风险网格化全覆盖。健全安全风险网格化管理制度，推动网格化监管工作的规范化、长效化。整合基层安全生产、气象信息员、灾害信息员、地质灾害群测群防员、森林护林员、三防责任人等队伍资源，建立“市-县-乡-村”四级、“一岗多能”的安全风险网格员队伍。规范网格员 AB 角配置，完善分级培训机制，强化网格员日常管理和资源配置，健全网格员应急值班工作制度、绩效考评通报制度等，提高安全信息报送全面性、及时性、准确性和规范性。

## 第五章 重点工程

### 一、应急管理综合行政执法能力提升工程

严格落实《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化

应急管理综合行政执法改革的意见〉的通知》（中办发〔2020〕35号）要求，深化转职能、转方式、转作风，整合优化应急管理系统执法职能，统筹执法资源，强化执法力量，完善执法体系，不断强化应急管理综合行政执法能力，加快推进应急管理体系和能力现代化，着力防范化解重大安全风险，坚决遏制重特大事故，有效应对各类自然灾害。重点加强应急管理综合行政执法队伍建设，突出安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等应急管理专业性要求，按规定建立执法人员入职培训、定期轮训和考核制度，进一步提高应急管理综合行政执法队伍专业化素质，提升一线执法人员履职能力；健全执法制度，完善行政执法程序，推行执法办案评议考核制度，建立健全执法评价体系，做到精准执法、规范执法、严格执法，严格落实“谁执法、谁普法”普法责任制，将普法融入执法办案全过程，规范实施安全生产行政执法与刑事司法衔接制度；突出加强安全生产监管执法，配齐配强安全生产监管执法专业人员力量，依法依规对企业开展安全生产执法检查，严厉打击各类非法违法行为，推动管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全的安全生产监管职责落实到位，严格落实安全生产考核巡查制度。（市应急管理局牵头，各县、区人民政府，大亚湾开发区、仲恺高新区管委会负责）

## 二、市应急指挥中心优化升级工程

立足承担市应对重大灾害指挥部任务，着眼于惠州市公共安全工作的应急实际需要，打造统一指挥、上下联动、协调有序、运转高效的现代化指挥枢纽。完善应急管理信息共享机制，继续扩大市级应急指挥平台的接入覆盖面，加强部门专项应急指挥平台数据互联共享，优化整合各部门重要信息系统，融合应急值守、

预测预警、指挥调度、视频会商、在线监测、预案管理、队伍建设、物资保障、灾情发布、舆情监控、统计分析等功能于一体，进一步构建“空天地海一体化、跨部门数据一体化、二维三维一体化、预警决策一体化、救援指挥一体化”的应急管理数据中心和指挥中心。（市应急管理局负责）

### 三、重点行业领域安全生产专项整治工程

深入开展惠州市安全生产专项整治行动和重点行业领域专项治理，对危险化学品、非煤矿山、消防安全、道路运输、交通运输（民航、铁路、邮政和城市轨道交通）、水上交通和渔业船舶、城乡建设、工业园区等功能区、危险废物等安全生产领域进行专项整治，深化源头治理、系统治理、依法治理和综合治理，不断健全完善责任体系、制度成果、管理办法、重点工作和工作机制，着力实现“从根本上消除事故隐患”。（市安全生产委员会办公室牵头，市各有关单位按职责分工负责）

**危险化学品安全整治：**严格高风险化工项目准入条件，完善危险化学品“禁限控”目录，支持和鼓励大亚湾石化产业园和惠阳区鸿海新材料产业园发展石油化工及配套下游化工产业项目，严格控制其他未设立化工园区的县（区）发展化工项目，严格限制引进涉及爆炸性化学品等高风险化工项目。大力推进危险化学品企业安全风险分级管控和隐患排查治理体系建设，涉及重大危险源的危险化学品企业全面完成以安全风险分级管控和隐患排查治理为重点的安全预防控制体系建设。提高危险化学品企业本质安全水平，涉及“两重点一重大”的生产装置、储存设施可燃气体和有毒气体泄漏检测报警装置、紧急切断装置、自动化控制系统装备和使用率必须达到 100%，涉及硝化、氯化、氟化、重氮化、

过氧化工艺装置的上下游配套装置必须实现自动化控制。完成城镇人口密集区中小型企业 and 存在重大风险隐患的大型危险化学品生产企业搬迁改造工程。提升从业人员专业素质能力，按照省的统一部署，从业人员中取得职业资格证书或职业技能等级证书的比例达到 30% 以上，具有化工、安全生产相关专业学历和实践经验的监管执法人员数量不低于在职人员的 75%。

**非煤矿山安全整治：**提高安全准入门槛，关闭不具备安全生产条件的非煤矿山，取缔不符合生态环保政策、受采空区或者水害威胁严重的地下矿山；严格停产停建地下矿山准入安全管理，深入开展尾矿库“头顶库”综合治理，加强采空区风险管控。严禁在距离东江干流管理范围边线 3 公里、重要支流管理范围边线 1 公里内新（改、扩）建尾矿库；强制淘汰金属非金属地下矿山落后工艺设备。提升安全生产保障能力和水平，落实非煤矿山安全风险分级管控工作指南，实施“机械化换人”“自动化减人”。按照省的统一部署，使用“广东省非煤矿山尾矿库‘天眼地眼’安全风险预警预测系统”，实现尾矿库在线监测系统安装达到 100%。开展非煤矿山安全综合整治，通过实施“三个一批”，全面完成安全风险综合评估率 100%、安全生产风险一张图 100%、一矿一策 100%，全面完成“头顶库”治理。

**消防安全整治：**开展打通消防“生命通道”工程，建立消防车通道联合执法管理机制，开展安全疏散设施综合治理。针对高层建筑、大型商业综合体、地下轨道交通、石油化工等重点场所，制定实施消防安全能力提升方案，建立健全专兼职消防队伍，实现标准化、规范化管理。聚焦老旧小区、电动车、外墙保温材料、彩钢板建筑、家庭加工作坊、“三合一”场所、城乡结合部、物流

仓储等突出风险以及乡村火灾，升级改造消防设施，分阶段集中开展排查整治，全面落实差异化风险管控措施。教育、民政、文化和旅游、卫生健康、宗教等消防重点行业部门建立完善行业消防安全管理规定，落实行业单位消防安全标准化管理。推广应用消防安全物联网监测、消防大数据分析研判等信息技术，推行城市消防大数据管理，推动建设基层消防网格信息化管理平台、火灾监测预警预报平台，建成消防物联网监控系统、城市消防大数据中心和消防科普体验中心及镇（街）、社区、农村消防微体验点。

**道路运输安全整治：**深入实施公路安全生命防护工程，全面排查涉道路运输安全风险和事故隐患，针对风险和隐患制定完善整治提升计划，实现重大隐患存量清零；深化“千灯万带”示范工程，开展“一灯一带”建设、“平安村口”二期建设和升级工作。加强对老旧客车、卧铺客车和载重货车的重点监管，推进治超站称重联网，切实落实“一超四罚”措施，基本消除货车非法改装、“大吨小标”等违法违规突出问题。严格落实对危险货物托运、承运、装卸、车辆运行以及危险货物运输车辆、罐式车辆罐体、可移动罐柜罐箱的监管，严格危险货物道路运输经营许可和对企业的考核监督检查。严格企业主体责任落实监督管理，组织开展企业安全生产主体责任落实情况专项督查检查。完善各级道路交通安全工作联席会议工作机制，加强道路运输安全重大问题会商研判，形成联防联控常态化机制。

**交通运输（民航、铁路、邮政和城市轨道交通）安全整治：**防范化解可控飞行撞地、跑道安全、空中相撞、危险品运输等民航领域重点风险，深化机场净空保护安全专项整治和防范鸟击安全专项整治。深化铁路沿线环境安全专项治理，重点整治铁路沿

线两侧影响铁路设备设施的不安全物件、场所和违法行为等；开展公铁水并行交汇地段安全专项治理。完善寄递渠道安全联合监管机制，推动形成齐抓共管的工作合力，落实人防、物防、技防措施。加强综合交通枢纽和城市轨道交通运营安全治理。严格落实《城市轨道交通运营安全风险分级管控和隐患排查治理管理办法》等规定，严厉打击违规施工作业、私搭乱建、堆放易燃易爆危险品等危及城市轨道交通运营安全的行为。

**水上交通和渔业船舶安全整治：**加强“四类重点船舶”和重点水域安全监管，开展船舶港口的隐患排查治理和风险防控，强化港口安全管理，加快推进巡航救助一体化船艇和海事监管、航海保障装备设施、船舶应急设备库建设，开展航运枢纽大坝除险加固专项行动。强化“拖网、刺网、潜捕”三类隐患特别突出渔船和渔港水域安全监管，开展以渔船脱检脱管、船舶不适航、船员不适任和“脱编作业”为重点的专项整治，严厉打击渔船超员超载、超风级超航区冒险航行作业行为。

**城乡建设安全整治：**开展城市体检试点工作，根据省的统一部署，使用省级数字化城市管理平台，推动解决城市安全重点难点问题。全面开展城市危险房屋使用安全隐患排查整治工作，重点排查改建改用于人员聚集场所的安全隐患。加强城市地下基础设施安全管理，推动各县（区）开展城市地下基础设施信息及监测预警管理平台建设。依据燃气工程技术标准，指导各县（区）加强城市市政公用设施建设、安全和应急管理；加强燃气管线周边施工项目现场管控；加强集贸市场、餐饮场所和大型商业综合体餐饮店等燃气使用场所燃气用具、减压阀和燃气泄漏报警装置等安全隐患排查治理；加强城市燃气管道保护，加大老旧燃气管

线设施改造力度；加强安全用气常识的普及，从根源上做好防范。推动市政排水管网地理信息系统建设，推进建筑垃圾资源化利用设施安全管理。狠抓施工现场重大风险防控，开展起重机械、高支模、深基坑、城市轨道交通工程等专项治理。

**工业园区等功能区安全整治：**强化园区安全生产源头管控，严格执行化工园区建设标准。建立工业园区风险分级管控和隐患排查治理安全预防控体系，开展工业园区整体性安全风险评估，已建成投用的园区每5年至少组织开展一次园区整体性安全风险评估。全面推进工业园区封闭化管理。严格开展安全风险排查评估。建立园区安全监管信息共享平台，建立化工园区三维模型，实时更新园区边界、园区内企业周边及分布等基础信息。

**危险废物等安全整治：**全面开展危险废物排查，健全完善危险废物等安全风险分级管控和隐患排查治理的责任体系、制度标准、工作机制。建立形成危险废物产生、收集、贮存、转移、运输、利用、处置等全过程的监管体系。建立部门联动、区域协作、重大案件会商督办制度。严厉打击故意隐瞒、偷放偷排或违法违规处置危险废物违法犯罪行为。加大力度督促危险废物产生单位严格依法落实危险废物申报登记制度。按照省的统一部署，推进使用省固体废物环境监管信息平台，利用信息化手段，提升危险废物环境管理效率，强化对危险废物全过程监管。

#### **四、监测预警网络建设工程**

健全安全风险监测预警网络体系，实现安全生产风险监测预警、气象灾害监测预警、水文监测、地震监测、地质灾害监测能力提升，通过对相关数据的采集，快速掌握灾害性事件的影响程度和影响范围，为决策提供依据。

### （一）安全生产风险监测预警平台建设。

完善惠州市安全生产大数据云服务系统，扩大在非煤矿山、烟花爆竹等高危行业的使用覆盖面，并实现与危险化学品风险监测预警系统、重大风险点危险源企业视频监控系统有效衔接，进一步提升系统大数据分析应用、风险管控和预测预警功能。配合推进“工业互联网+安全生产”工程。（市应急管理局负责）

### （二）气象灾害综合监测和预警系统建设。

建设气象灾害综合监测和预警系统，完善全市相控阵雷达网，增加相控阵雷达 1 部；加密全市自动气象站网建设，在乡镇（街道）、村（居）和气象灾害高发区建设气象自动站；建设一批海岛、码头、渔港、海上平台等自动气象站，提升海洋灾害性天气监测预报预警能力。（市气象局负责）

### （三）水文监测预警能力提升工程。

在充分考量建站需求和现实条件等前提下，继续推进区域内河流水文站点布设，争取于“十四五”期间实现区域内集水面积 50km<sup>2</sup> 以上的有布设需求的河流水文站点全覆盖。继续推进与气象部门联建的“村村通”水文站建设，规划新增 439 个降水量站。根据区域内各水文站的实际情况进一步完善超标准洪水测验方案及测洪方案，充分发挥先进水文监测仪器设备在超标准洪水测验的应用，明确各水文站的水位、流量等的量级，制定超标准量级的水位、流量、泥沙等的测报方式，进一步明确测验人员岗位职责和安全生产应急预案，做好相关演练，进一步提升区域流域水文监测预警能力。（惠州水文分局牵头，市气象局按职责分工负责）

### （四）地震监测预警能力建设工程。

进一步完善市级地震台网系统，对现有的部分台站相关仪器设施和配套软件进行升级改造，进一步健全台站运行管理机制，确保台站安全平稳运行。配合推进国家地震烈度速报与预警工程项目、地震综合观测台网建设-粤港澳大湾区地震监测能力提升项目。加强地震预警系统建设，配合省级有序推进地震预警信息服务系统“市级发布中心”建设，完成全市 800 台地震预警终端建设安装工作，逐步建立覆盖范围广、发布时效快的地震预警发布网络，为重大基础设施和生命线工程地震紧急自动处置、政府应急响应提供地震预警信息服务。（市应急管理局牵头，各县、区人民政府，大亚湾开发区、仲恺高新区管委会负责）

#### （五）地质灾害大数据管理平台建设项目。

依托市政务大数据中心的大数据分析应用平台，对现有地质灾害防治信息管理和预警分析平台进行升级，构建地质灾害防治大数据管理平台，实现地质灾害防治“一张图”管理。进一步推进提升全市范围内的雨量计等地质灾害专业监测终端建设。完善地质灾害智能化监测预警系统，实现地质灾害实时在线智能化监控；完善地质灾害防治指挥会商系统，实现地质灾害防治可视化、一体化的指挥功能。配合省有关部署建成“省-市-县-镇”四级联动、“监测-预警-预报-采集”四位一体、“管理人员-巡查人员-群测群防人员”三员共享的地质灾害大数据管理平台，并实现与市应急指挥平台及隐患数据库的数据对接。（市自然资源局牵头，各县、区人民政府，大亚湾开发区、仲恺高新区管委会负责）

### 五、自然灾害防治能力提升工程

按照《广东省自然灾害防治能力建设行动方案》（粤办发〔2019〕27号）要求，积极推进自然灾害综合风险普查工作，摸

清全市自然灾害风险隐患底数，查明重点地区抗灾能力，客观认识本地区自然灾害综合风险水平。实施地震易发区房屋设施加固工程，做好隐患排查、监测预警、工程治理、群防群治等各项工作。加大地质灾害隐患点和削坡建房风险点综合治理力度，全面推进地质灾害治理体系和治理能力现代化建设。

### （一）自然灾害综合风险普查项目。

按照《国务院办公厅关于开展第一次全国自然灾害综合风险普查的通知》（国办发〔2020〕12号）要求，在全市全面开展以县（区）为单位的自然灾害综合风险普查，普查内容包括主要自然灾害致灾调查与评估，人口、房屋、基础设施、公共服务系统、三次产业、资源和环境等承灾体调查与评估，历史灾害调查与评估，综合减灾资源（能力）调查与评估，重点隐患调查与评估，主要灾害风险评估与区划以及灾害综合风险评估与区划，通过普查工作的开展，掌握全市重点隐患情况，查明区域抗灾能力和减灾能力，形成自然灾害防治区划和防治意见，建立健全自然灾害综合风险与减灾能力调查评估指标体系及数据库，为政府有效开展自然灾害防治工作、切实保障经济社会可持续发展，提供权威的灾害风险信息科学决策依据。（市应急管理局牵头，各县、区人民政府，大亚湾开发区、仲恺高新区管委会及市各有关单位按职责分工负责）

### （二）地震易发区房屋设施加固工程。

根据《国家减灾委员会办公室 中国地震局关于印发地震易发区房屋设施加固工程总体工作方案的通知》（国减办发〔2020〕11号）要求，对惠州市地震易发区内（抗震设防烈度7度及以上地区，具体如下：博罗县石坝镇，龙门县平陵街道，惠东县稔山

镇、吉隆镇、铁涌镇、平海镇、盐洲镇、多祝镇、黄埠镇、巽寮景区管委会、港口旅游度假区管委会，大亚湾经济开发区西区街道、澳头街道、霞涌街道、石化区。）的居民小区、大中小学校、医院、农村民居以及重要交通生命线、电力和电信网络、水库大坝、危险化学品厂库等建筑物进行抗震性能排查鉴定，对经鉴定不满足抗震要求的建筑物按照先急后缓的原则，实施加固改造，依托全国房屋设施抗震设防信息采集和管理平台，动态掌握房屋设施抗震设防信息，构建重要公共建筑物抗震性能调查、检测、鉴定、加固动态管理的长效机制，逐步消除重要公共建筑物抗震隐患。（市减灾委员会办公室牵头，惠东县、博罗县、龙门县人民政府，大亚湾开发区管委会及市各有关单位按职责分工负责）

### （三）地质灾害防治工程。

根据《惠州市地质灾害防治三年行动方案（2020-2022年）》，采取“全面排查隐患、彻底摸清情况，分类科学研判、精准综合治理”的策略，加大地质灾害隐患点和削坡建房风险点综合治理力度，在每年治理全市在册地质灾害隐患点不低于珠三角15%要求的比例基础上，力争在2021年底前完成在册威胁100人以上的13处大型及以上地质灾害隐患点综合整治工作，在2022年底前完成2500处（户）农村削坡建房风险点综合治理工作，基本消除重大地质灾害隐患。（市自然资源局、市住房城乡建设局牵头，各县、区人民政府，大亚湾开发区、仲恺高新区管委会及市各有关单位按职责分工负责）

## 六、应急救援能力提升工程

强化应急现场通信指挥装备，推进应急现场指挥平台建设。

结合惠州市产业发展规划，进一步提升应急救援基地能力。完善危险化学品应急处置装备体系，配置一批危险化学品事故应急救援车辆装备。建立健全海上及内河应急反应机制，推进水上应急救援基地、指挥系统及装备建设。强化森林防灭火应急技术装备现代化建设，推进“以水灭火”队伍建设及装备配置。针对高层建筑、地下空间和轨道交通、大型综合体、石油化工等特殊火灾扑救及消防勤务需要，加强消防灭火攻坚装备配备。

### （一）应急现场通信指挥装备提升工程。

进一步推进应急处置“四合一”的标准装备配备，提高保障水平。推进应急现场指挥平台建设，将移动通信指挥车及相关设备、系统列入装备名单作为现场应急指挥平台及应对危机事件的现场处置核心，配置搭载电力系统、视频融合会商车载系统、Mesh宽带专业集群车载系统的中巴动中通应急通信指挥车及 SUV 动中通应急通信指挥车各 1 台（套），配置智能单兵系统，无人机系统，通过搭建卫星通信子系统、自组网通信子系统、无线电窄带通信子系统、公网多链路聚合子系统等多组网的通信融合体系架构，提升应急指挥平台的通信能力。（市应急管理局负责）

### （二）应急救援基地能力提升工程。

结合惠州市国土空间规划、区域产业发展规划等，继续推进国家危险化学品应急救援惠州基地能力体系建设，进一步扩大应急救援基地服务覆盖范围，逐步建成集信息监测分析、区域安全监控、事故灾害预警、协同调度指挥和应急救援处置、应急物资储备于一体的，承担区域危险化学品事故救援、消防、医疗救护，环境保护和公共安全等协调指挥和处置工作的国家一流综合性应急救援基地。配合省级推进省应急航空救援指挥（大湾区）中

心惠州区域中心建设。（市应急管理局牵头，惠东县人民政府、大亚湾开发区管委会负责）

### （三）危险化学品事故应急能力建设。

根据危险化学品企业分布和风险等级，依托国有大型化工企业和化工园区现有专业应急救援队伍，建设省级危险化学品应急救援骨干队伍，重点将其中建设基础好、专业能力强的队伍打造成国内一流的危险化学品救援尖刀队伍，大幅提升危险化学品专业应急救援能力和区域作战效能。组织开展化工事故处置联合演练，不断磨合消防救援队伍与危险化学品应急救援队、企业工艺处置队、企业专职消防队等联合救援机制、处置程序和救援能力。强化危险化学品道路运输事故应急处置装备，“十四五”期间，配置24小时候命危险化学品道路运输事故应急救援车辆装备一批，主要包括液化气体汽车罐车、道路运输液体危险货物罐式车辆等（自带或另配装卸设备）。（市应急管理局负责）

### （四）水上溢油及搜救应急处置能力提升工程。

1.海上溢油及搜救应急处置能力提升。建立健全海上应急响应机制；组织编制防治船舶及其有关作业活动污染海洋环境应急能力建设规划。进一步健全海上溢油应急处置队伍。推进船舶交通管理系统二期建设，实现对大亚湾全海域的船舶动态监控。加大溢油应急处置和装备保障投资力度，推进荃湾港区500t溢油应急设备库建设。建设惠东综合海上应急救援基地，用于大中型巡逻及救助船舶停靠、休整和补给，及为海上监管、救助、溢油应急设备等提供贮存、维修、养护场地。（惠州海事局负责）

2.内河溢油及搜救应急处置能力提升。建设东江水上应急救援基地，确保内河水面上交通突发事件和船舶污染水域事故及时处

置。建造一条内河应急拖轮，以实现对内河水面上险情污染事故的应急处置，保障取水口水域清洁和维护内河通航秩序。（惠州海事局负责）

#### （五）森林火灾处置能力提升工程。

推动森林消防专业队伍“专业化、职业化、规范化”建设，按标准配齐配足森林消防水车、水泵、水带、水枪等装具装备，加强培训演练，实现现有 8 支森林消防专业队伍 100% 具备以水灭火能力，提升森林火灾应急救援整体作战能力。加强基层森林消防半专业队伍和护林员队伍建设，补足扑火装备，提高森林火灾早期处置能力，实现“打早、打小、打了”。强化科技支撑，森林消防队伍推广配备无人机等巡航侦查先进技术装备，充分发挥无人机火场侦查及灭火指挥辅助作用。完善森林防火基础设施建设，铺设管道或修建森林消防水池及在林区重点部位安装蓄水桶等以水灭火设施，稳步推进“以水灭火”工程。（市应急管理局、市林业局按职责分工负责）

#### （六）消防公共基础及装备升级项目。

“十四五”时期，基本实现全市 100% 的乡镇（街道）均有国家应急消防救援队站或政府专职消防队站驻点。完成水域救援潜水小组、石化火灾攻坚装备、高层建筑和大型综合体灭火攻坚装备的建设，全面提升消防站救援装备配备水平，强化救援队伍专业化技术装备配备等；根据石化产业、电子信息等产业特征，分批逐步配备国际领先的车辆装备，满足立体化作战需求；加强地质灾害、地震救援专业队伍的装备建设；制定车辆装备器材更新方案，有计划补齐车辆装备缺口，完成车辆装备升级换代工作；强化战勤保障体系建设，实体化运作战勤保障大队，立足省级区

域战勤保障中心建设标准，配优、配齐、配全战勤物资储备，着力推进战勤保障建设；建立“高精尖”战勤保障储备机制和“智能化”战勤保障管理机制，推动消防应急战勤保障体系与大湾区整体发展相适应。（市消防救援支队负责）

## **七、基层应急管理能力提升工程**

按照省级部署要求，推进基层应急管理规范化建设，实现乡镇（街道）应急管理“四个一”全覆盖。大力开展行政村社区防灾减灾救灾能力“十个有”建设及全国综合减灾示范社区创建工作，从减灾工作制度建设、预案制定和演练、减灾设施和避难场所建设、减灾宣传教育活动等方面，不断提高社区防灾减灾能力和应急管理水平，增强城乡社区居民防灾减灾意识和避灾自救能力，切实保障人民群众生命财产安全。“十四五”期间，争取创建成功1个综合减灾示范县，新创建全国综合减灾示范社区25个。（市应急管理局牵头，各县、区人民政府，大亚湾开发区、仲恺高新区管委会负责）

# **第六章 保障措施**

## **一、加强组织领导**

各级党委、政府要加强组织领导，将规划内容纳入重要议事日程。市应急管理局要加强规划实施的统筹协调，制定规划实施方案，定期对规划实施情况进行督导检查。市各有关部门要按照职责分工通力协作，加强对规划实施的指导，创造有力条件，形成整体合力，确保规划目标实现。

## **二、加大资金保障**

各级党委、政府要结合工作实际，强化应急管理人、财、物投入保障，建立与辖区经济社会发展水平相适应的应急管理资金动态增长机制。加强应急管理财政支出相关政策研究，完善应急管理资金保障机制。开辟社会化、市场化渠道，鼓励金融机构对应急管理工作给予支持，扩宽多元化筹资渠道。

### **三、注重协调衔接**

建立规划实施协调衔接机制，加强规划对全市应急管理工作的统筹指导作用，更好发挥规划战略导向作用，市各有关部门和各级党委、政府有关规划要强化政策协同，注重协调衔接，合理配置资源，避免重复建设。

### **四、实施监督评估**

建立规划实施监督评估制度，市应急管理局要组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估，要结合国内外发展环境的新变化新要求，重点评估实施进展情况及存在问题。强化监测评估结果应用，将规划实施情况作为对部门和各级党委、政府工作督查、检查和考核评价的重要内容。

## 附件 1 工程项目表

类别	名称	建设项目	总投资/万元	建设期限		
重点工程	一、应急管理综合行政执法能力提升工程	1. 应急管理综合行政执法能力提升工程	1550	2021-2025		
	二、市应急指挥中心优化升级工程	2. 市应急指挥中心优化升级工程	1500	2021-2025		
	三、重点行业领域安全生产专项整治工程	3. 重点行业领域安全生产专项整治工程	此工程由各牵头部门根据实际需求逐年进行测算。			
	四、监测预警网络建设工程	4. 安全生产风险监测预警平台建设		800	2021-2025	
		5. 气象灾害综合监测和预警系统建设		5620	2021-2025	
		6. 水文监测预警能力提升工程		3000	2021-2025	
		7. 地震监测预警能力建设工程		此工程涉及工作经费主要由省级部门投入，市级做好人力、场所等保障。		
	五、自然灾害防治能力提升工程	8. 地质灾害大数据管理平台建设项目		596	2021-2022	
		9. 自然灾害综合风险普查项目		9050	2021-2022	
		10. 地震易发区房屋设施加固工程		根据排查摸底数量情况逐年进行测算。		
	六、应急救援能力提升工程	11. 地质灾害防治工程		32880	2021-2022	
		12. 应急现场通信指挥装备提升工程		2000	2021-2025	
		13. 应急救援基地能力提升工程		根据救援实际需求和市级财政情况逐年进行测算。		
		14. 危险化学品事故应急能力建设		150	2021-2025	
		15. 水上溢油及搜救应急处置能力提升工程	海上溢油及搜救应急处置能力提升		7500	2021-2025
			内河溢油及搜救应急处置能力提升		9500	
		16. 森林火灾处置能力提升工程		1500	2021-2025	
	17. 消防公共基础及装备升级项目		根据救援实际需求和市级财政情况逐年进行测算。			
	七、基层应急管理能力提升工程	18. 乡镇（街道）应急管理规范化建设		500	2021-2025	
19. 基层防灾减灾能力提升工程		创建 1 个综合减灾示范县	2000	2021-2025		
		创建 25 个综合减灾示范社区	625			
合计		78771 万元				

备注：1.根据财政预算管理有关规定，本表不作为市财政安排资金的依据，确需市财政安排资金支持的项目，应按规定程序另行研究报批。

2.本表项目投资包含市、县（区）级财政。

## 附件 2 规划依据

1. 《中华人民共和国安全生产法》（2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过，自2021年9月1日起施行）；
2. 《中华人民共和国突发事件应对法》（中华人民共和国主席令第六十九号）；
3. 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》（2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过）；
4. 《中共中央关于制定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的建议》（2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过）；
5. 《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（2016年12月9日）；
6. 《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》（2016年12月19日）；
7. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于推进城市安全发展的意见〉的通知》；
8. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化应急管理综合行政执法改革的意见〉通知》（中办发〔2020〕35号）；
9. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于全面加强危险化学品安全生产工作的意见〉》；
10. 《国务院办公厅关于开展第一次全国自然灾害综合风险普查

- 的通知》（国办发〔2020〕12号）；
11. 《国务院安全生产委员会关于印发〈全国安全生产专项整治三年行动计划〉的通知》（安委〔2020〕3号）；
  12. 《工业和信息化部 应急管理部 财政部 科技部关于加快安全产业发展的指导意见》（工信部联安全〔2018〕111号）；
  13. 《应急管理信息化发展战略规划框架（2018—2022年）》；
  14. 《广东省突发事件应对条例》（2010年6月2日，省第十一届人大常委会第十九次会议审议通过）；
  15. 《广东省安全生产条例》（2017年11月30日广东省第十二届人民代表大会常务委员会第三十七次会议《关于修改〈广东省安全生产条例〉的决定》第二次修正）；
  16. 《广东省人民政府关于印发广东省应急管理“十四五”规划的通知》（粤府〔2021〕67号）；
  17. 《广东省委办公厅、省政府办公厅印发〈广东省自然灾害防治能力建设行动方案〉》（粤办发〔2019〕27号）；
  18. 《广东省安全生产委员会办公室 广东省减灾委员会办公室 广东省应急管理厅 关于进一步加快应急预案体系建设的通知》（粤安办〔2020〕96号）；
  19. 《关于加强全省乡镇街道应急管理能力建设意见》（粤应急〔2020〕116号）
  20. 《广东省应急管理厅办公室关于开展应急管理“十四五”规划编制工作的通知》（粤应急办〔2019〕68号）；
  21. 《中共惠州市委关于制定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的建议》(惠市委发〔2021〕1号);
22. 《惠州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》;
  23. 《惠州市人民政府办公室关于印发惠州市“十四五”规划编制工作方案的通知》(惠府办函〔2019〕129号);
  24. 《惠州市安全生产委员会 关于印发惠州市安全生产专项整治三年行动实施计划的通知》(惠安〔2020〕8号);
  25. 《惠州市地质灾害防治三年行动方案(2020-2022)》;
  26. 《惠州市实施工业园区提质增效行动方案》。

### 附件3 名词解释

1. 乡镇（街道）“四个一”应急管理体系建设：即有一个负责应急管理工作的机构，有一支负责应急救援的队伍，有一个启动应急响应的平台，有一个储备应急物资的仓库。
2. 三委三部：突发事件应急委员会、安全生产委员会、减灾委员会和防汛防旱防风总指挥部、森林防灭火指挥部、抗震救灾指挥部。
3. “双随机、一公开”监管：即在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。
4. “四个一”应急处置机制：应急处置实行一个指挥中心、一个前方指挥部、一套工作机制、一个窗口发布。
5. “四合一”应急指挥保障机制：应急指挥实行卫星电话、无人机、指挥车、通讯保障系统的标准配备。
6. “五个一”应急值守机制：应急值守实行一日一研判、一日一报告、一日一调度、一日一抽查、一事一处理。
7. “四个一”临灾转移：特殊群体临灾转移实行“每户一对接”转移责任、“每村（居）一台账”转移清单、“每镇（街）一张网”转移体系、“每灾一行动”转移启动机制。
8. 安全生产“一线三排”工作机制：“一线”是指坚守发展决不能以牺牲人的生命为代价这条不可逾越的红线；“三排”是指排查、排序、排解。
9. 自然灾害防治“一体三预”工作机制：“一体”就是科学有效、从

上到下、左右贯通的应急指挥体系；“三预”就是事前预判、临灾预告、短临预警。

- 10.“五立足、五结合”演练模式。立足全灾种全链条，平时预防与战时抗救相结合；立足规范应对，情景复盘与流程再造相结合；立足上下联动，上级指挥协调与基层落细落实相结合；立足问题导向，固化长效机制与解决突出问题相结合；立足以练促建，演练培训与能力建设相结合。
- 11.安全监管执法“三个转变”：即从重点检查企业员工向重点检查企业负责人履责情况转变，从事后吸取事故教训向事前防范化解安全生产风险转变，从客观查原因向主观查不足转变。
- 12.行政村（社区）防灾减灾“十个有”：农村防灾减灾有组织体系、有大喇叭、有警报器、有避难场所、有风险地形图、有明白卡、有应急通讯、有应急照明、有小册子、有宣传栏。
- 13.“一核一带一区”区域发展新格局：“一核”即珠三角地区，“一带”即沿海经济带，“一区”即北部生态发展区。
- 14.安全生产“三个必须”：管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全。
- 15.“五个特别”：即特别讲政治、特别讲纪律、特别讲科学、特别讲认真、特别讲精神。
- 16.安全宣传“五进”：安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。
- 17.化工行业特殊作业“四令三制”。四令即动火令、动工令、复工令、停工令；三制即有限空间作业票制、值班室（中控室）24

小时值班制、企业领导带班值班制。

18.“两重点一重大”。即重点监管危险化学品、重点监管危险化工工艺、危险化学品重大危险源。

19.“双重”预防机制。即安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制。

**公开方式：主动公开**

---

抄送：市委有关部委办局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委办公室，市中级人民法院、市检察院，驻惠部队、惠州军分区。

---

惠州市人民政府

2021年11月9日印发

---