

# 潮州市应急管理“十四五”规划

# 目 录

第一章 现状与形势.....	1
第一节 改革进展.....	1
第二节 问题挑战.....	8
第三节 发展机遇.....	10
第二章 总体要求.....	13
第一节 指导思想.....	13
第二节 基本原则.....	14
第三节 发展目标.....	15
第四节 实施策略.....	17
第三章 深入推进应急管理体系建设.....	18
第一节 构建统分结合的应急组织体系.....	18
第二节 构建应对有力的救援力量体系.....	20
第三节 构建系统完备的法规预案体系.....	22
第四节 构建集中统一的物资保障体系.....	23
第五节 构建集约融合的智慧应急体系.....	25
第六节 构建精准严密的安全监管体系.....	27
第七节 构建科学高效的灾害防治体系.....	33
第八节 构建示范引领的安全文化体系.....	37
第四章 全面推进应急管理现代化能力现代化建设.....	38
第一节 提升风险防范能力.....	39
第二节 提升监测预警能力.....	40
第三节 提升应急响应能力.....	41
第四节 提升综合保障能力.....	43

第五节 提升灾害救助能力.....	44
第六节 提升社会协同能力.....	46
第七节 提升科技支撑能力.....	48
第八节 提升队伍保障能力.....	49
第九节 提升监管执法能力.....	50
第十节 提升基层基础能力.....	51
<b>第五章 重大工程.....</b>	<b>52</b>
第一节 指挥平台监测预警系统建设工程.....	52
第二节 应急救援队伍能力提升工程.....	54
第三节 基层应急管理能力提升工程.....	55
第四节 应急指挥通信保障项目.....	55
第五节 安全生产专项整治工程.....	56
第六节 自然灾害综合风险普查项目.....	56
第七节 自然灾害防治能力提升工程.....	57
第八节 应急物资保障工程.....	58
第九节 安全文化宣传教育项目.....	58
第十节 消防安全能力提升工程.....	59
第十一节 防震抗震能力提升工程.....	60
<b>第六章 保障措施.....</b>	<b>60</b>
第一节 强化组织领导.....	61
第二节 强化要素保障.....	61
第三节 强化规划实施.....	61
第四节 强化监督评估.....	62
<b>附件 工程项目表.....</b>	<b>63</b>

为深入贯彻落实习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾救灾工作的重要论述和视察广东视察潮州重要讲话、重要指示精神，大力推进“十四五”时期全市应急管理事业发展，有效防范化解重大安全风险，全面提高应对处置各类灾害事故能力，依据《“十四五”国家应急体系规划》《“十四五”国家安全生产规划》《国家综合防灾减灾规划（2021-2025年）》《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》《广东省防震减灾“十四五”规划》《潮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，制定本规划。

## 第一章 现状与形势

“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、防灾减灾救灾等重要指示精神，衔接省委、省政府关于潮州安全发展定位和应急管理要求，在市委、市政府的正确领导下，全面推进我市应急管理事业改革发展，积极探索、推进应急管理实践创新、制度创新，实现了新时代潮州应急管理事业的良好开局。

### 第一节 改革进展

“十三五”时期，我市应急管理体制改革不断深化，全

市安全生产和综合防灾减灾形势趋稳向好，生产安全事故总量持续下降，较大以上事故有效遏制，统筹推进新冠肺炎疫情防控和安全风险防范工作，“十三五”规划主要指标高质量完成。

体制机制改革有序推进。应急管理机构改革不断推进，市、县区应急管理部门组建到位，消防救援队伍改制完成，镇（街道）“四个一”应急管理体系建设全面推进。全面创新实施风险管控“一张图”、“一盘棋”应急响应、应急处置“四个一”、应急指挥“四合一”、特殊群体临灾转移“四个一”、安全生产“一线三排”、自然灾害“一体三预”、应急值守“五个一”等工作机制，构建了全灾种统筹应对、全链条有效覆盖、全过程综合管理的大应急格局。

预案体系建设逐步完善。按照省总体应急预案要求，重新修订完善全市突发事件总体应急预案及危险化学品、安全生产、森林火灾、突发地质灾害、自然灾害救助、防汛防旱防风防冻、地震等 26 个专项应急预案，提升预案管理水平，有序推进各级各类专项预案修订和衔接工作，构建我市应急预案新体系。近年来，积极推进针对各类突发事件进行应急演练，增加应急演练频次，注重应急演练实效，全市各级各部门每年开展应急演练达到 100 多场次，参加演练人员 1 万多人次，在演练中检验预案的有效性和可操作性，切实提高突发事件防范和应急处置能力，预案演练评估实现常态化。

安全生产治理手段不断创新。政府监管责任不断压实，

推动地方党委和政府主要负责人同时担任安全生产委员会主任，实现市、县区、镇（街道）三级“双主任”制全覆盖。全面推进落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”安全生产责任制，印发《潮州市党政部门及上级驻潮有关单位安全生产工作职责》《潮州市各级党政领导干部检查安全生产工作指引》《潮州市领导同志分工每周带队检查督查或专题研究安全生产工作方案》等文件，安全生产责任体系不断健全。安全生产监管执法手段不断创新，印发《潮州市安全生产联合执法查处工作机制》，积极推行“三个转变”“安全三问”，加强企业“关键少数”的监管，促进企业进一步落实安全生产主体责任。印发《潮州市安全风险分级管控办法（试行）》，积极开展安全风险辨识、安全评估和分级管控，实现风险隐患排查治理常态化、制度化。依托“互联网+安全生产”，创新线上线下、现场远程结合的监管模式，提高监管效率。深入实施安全生产专项整治三年行动计划，危险化学品、道路交通、建筑施工、消防等重点行业领域专项整治全面有序开展。

自然灾害防治能力稳步增强。制定了市三防指挥部成员单位职责规定和三防指挥部工作规则等相关文件，调整市三防指挥部成员单位，进一步细化三防指挥部各成员单位职责分工，强化三防工作责任落实，理顺三防工作机制，加强会商协调、监测预警和应急值守，不断完善防御自然灾害能力体系建设。完善三防责任体系，明确大中型水库防汛行政责

任人、市防汛抗旱防台风行政责任人、全市万亩以上堤围防汛行政责任人和全市水利工程“三个责任人”，并予以公布，接受社会和群众监督。全面落实969宗（座）堤防、水库、水闸、水电站、山塘防汛责任制，并签订防洪安全责任书，落实三防责任人6862人。建立“三个联系”工作制度，切实做到县区领导联系镇（街道）、镇（街道）领导联系村（居）、村（居）干部联系户，及时启动应急响应，向全市495位县区、镇（街道）领导班子成员发送手机短信，要求领导班子成员要严肃汛期工作纪律，密切关注天气变化，及时处置相关险情。建立健全特殊群体“四个一”临灾转移工作机制，建立“每户一对接”转移责任、“每村（居）一台账”转移清单、“每镇（街道）一张网”转移体系和“每灾一行动”转移启动机制，对全市村（居）的独居老人、伤残人士、留守儿童等特殊群体逐一进行排查登记，按照每一户确定至少一名转移对接责任人的要求，落实临灾转移对接工作责任。全力推进镇街应急管理（三防）规范化建设，夯实镇（街道）防灾减灾救灾基础。在建立健全工作机制的基础上，全力做好防汛防旱防风防冻的工作。强化底线思维、风险意识和忧患意识，认真分析研判天气形势，加强会商研判，提前研究部署，做好应急值守，切实做好防御台风、暴雨、干旱等工作，全市实现防汛防台风工作“零伤亡”、全倒户“零报告”。

应急救援队伍建设有力推进。着力建设以消防救援队伍为主力军，以危险化学品、非煤矿山、地质灾害、森林防火

等重点行业领域相对专业救援队伍及镇（街道）专职救援队伍为重要辅助力量的综合救援体系，促进综合应急救援能力从应对“单一灾种”向“全灾种”转变。通过政府组建、企办政助等形式，整合各应急救援队伍 57 支，应急救援人员 1341 名（其中地方专职消防队伍 40 支 410 人；森林灭火救援队伍 4 支 136 人；抗洪抢险救援队伍 6 支 409 人；地质灾害及工程类救援队伍 3 支 81 人；安全生产救援队伍 4 支 305 人）。市应急管理局与潮州市建筑安装总公司、潮州第二建筑安装总公司、潮州市市政总公司三支工程抢险队签订共建协议。与潮州深能燃气有限公司共建油气输送管道应急救援基地，争取到省级专项资金 57.5 万元，用于油气输送管道应急救援基地购置抢修车等抢险设备，提升燃气应急救援能力。成立市级安全生产和应急管理专家库，聘任应急管理专家 102 名。抓住国家选址建设 6 个区域应急救援中心的契机，确定在我市潮安区古巷镇建设国家东南区域应急救援中心。积极配合应急管理部、省应急管理厅推进国家东南区域应急救援中心建设，完成立项前置事项中市级及以下任务，落实土地、规划、环评、稳评、能评等前期报建程序，该项目已由应急管理部 and 广东省政府联合向国家发改委申报立项并已获批准。

科技信息化支撑能力明显提升。有力推进市、县区两级应急指挥中心信息化建设，切实加强市应急指挥中心科学化、数字化、网络化、枢纽化建设，整合覆盖市水务局、市

气象局以及各县区、镇（街道）、重要水利设施、重点河段等 81 个三防信息应急保障系统站点，将三防、渔业、消防等平台系统和公安、水务、林业等部门 3700 多路视频监控资源接入市应急指挥中心，配备应急指挥车、无人机、卫星通信、4G 单兵无线集群系统等高科技装备，构建集“监测预警、会商值守、指挥调度”于一身的大应急指挥平台。促进全市重点行业企业安全风险信息化、网络化建设，加强危险化学品企业、危险货物运输车辆、森林火情、水库、地灾点等动态监控。

应急综合保障能力有所加强。着力推进我市应急物资储备和综合保障能力建设，初步建成市、县区、镇（街道）纵向衔接、横向支撑物资储备网络。按照国家、省有关应急物资靠前部署文件精神，做好全市应急救援物资储配工作和应急物资保障信息平台建设工作，统计上报全市救灾物资储备情况及救灾物资储备仓库地理坐标信息。建立救灾物资清单，全市共有救灾物资储备仓库 3 座，各类紧急避险场所 1795 处可容纳 140 万人（其中室内 900 个，室外 895 个），储备帐篷、棉被、折叠床等救灾物资 10942 件（套）。积极争取省级专项资金，加大市、县区两级财政资金投入，缩小应急救援保障投入不足差距，市政府补贴各镇（街道）政府综合应急救援队每年 8 万元，补贴各工程抢险队每年 10 万元。加强应急通信保障能力建设，搭建融合通信指挥系统，实现各类通信设备接入和统一指挥调度。应急运输“绿色通道”

全面建成，应急物流时效大幅提高，应急物资配送机制进一步完善。

宣教培训工作扎实开展。利用新载体，创新宣传模式，开展“线上+线下”全方位、立体式的应急管理宣传教育。

“安全生产月” “消防宣传月” “森林防火月” “防灾减灾宣传周” “安全发展科技周”等宣传活动方式不断创新，安全生产“公众开放日”、“宣传咨询日”、“粤港澳安全知识竞赛”选拔赛等安全文化活动持续深化，全社会安全及应急意识不断提升。在“潮州应急管理”微信公众号上创新开展“安全随手拍”“安全生产大家谈”“应急云课堂”等线上宣传活动，与市广播电视台和电信潮州分公司合作签订《广告宣传战略合作协议》和户外广告合同，并配合南方+、潮州+、看潮州APP等新媒体以及“应急总动员”栏目，对“5·12 防灾减灾日”、“10·13 国际减灾日”、“119 消防宣传日”、森林防灭火、汛期防汛等工作进行宣传报道，形成多渠道、矩阵式网络宣传态势。大力开展安全生产、应急管理、防灾减灾培训活动，有力推动了安全生产知识、应急避险技能进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，推动形成社会共建共治共享格局。

“十三五”期间，全市安全生产与自然灾害防治形势稳定好转，灾害事故总量及伤亡人数持续下降，2020年全市共发生生产安全事故107起、同比下降21.3%，死亡39人、同比下降29.1%，受伤104人、同比下降18.1%，直接经济损

失 52.20 万元、同比下降 84.2%，实现事故指数“四个下降”，全市没有发生较大以上生产安全事故。全市连续 17 年未发生重大以上生产安全事故，省对我市 2018 年度安全生产责任制考核，我市被评为优秀等次；在近年省组织的多次安全生产检查督查和调研工作中，也多次对我市安全生产工作给予了高度肯定。全市自然灾害防治形势稳定，没有发生人员伤亡的自然灾害事件。新冠肺炎疫情发生后，全市统筹推进疫情防控和安全风险防范工作，“十三五”规划主要指标均高质量完成。

专栏 1 “十三五”规划主要指标完成情况			
序号	指标名称	规划值	完成值*
1	生产安全事故起数	下降 10%	下降 21.3%
2	生产安全事故死亡人数	下降 10%	下降 29.1%
3	亿元国内生产总值生产安全事故死亡率	下降 30%	下降 43%
4	道路交通万车死亡率	下降 6%	下降 84.0%

注：完成值以 2020 年数据为测算值。

## 第二节 问题挑战

“十四五”时期，我市正处于工业化、新型城镇化、信息化推进过程中，经济社会发展新常态下的矛盾风险不断增多，且相互交叉叠加，安全形势严峻复杂，应急管理工作仍面临严峻挑战。

一是生产安全事故风险仍然较大。由于历史欠账多，安全生产资金投入缺口大，我市整体安全生产基础较为薄弱，基础性建设严重滞后，生产安全事故在一些地区和行业领域

多发频发，生产安全事故风险管控形势仍然严峻。“十四五”时期，随着我市经济社会持续发展，能源、化工、基建、交通等重点行业领域风险防控压力持续加大，城镇化高速发展带来的城市管网、轨道交通、房屋设施、地下空间、超高层建筑等行业领域安全风险逐步显现，各类新材料、新技术、新设备等不断投入应用带来的未知风险不断涌现。自然与人为致灾因素相互叠加，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，安全风险管控难度增大。基层管理单位安全监管力量和业务能力有待加强，企业安全生产主体责任落实与新要求仍存在较大差距。

二是自然灾害多发频发。我市位于广东省东北部，南临南海，全市总面积 3679 平方公里，其中陆域 3146 平方公里，海域 533 平方公里，海（岛）岸线长 136 公里，森林覆盖率达 59.69%。受全球气候影响较大，台风、强降雨、强对流、高温等灾害性天气频繁发生，风暴潮、海岸侵蚀、赤潮等海洋水患趋向多发，低温霜冻、干旱等局地性灾害时有发生。山区约占潮州市陆地面积的 65.2%，崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害的发生概率较大，特大洪涝灾害、山洪灾害、森林火灾等发生的可能性加大。我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。

三是应急管理支撑保障能力依然薄弱。应急救援队伍指挥机制仍不够顺畅，地方应急管理部门与消防救援机构协调

联动机制有待健全，技术装备缺失、经费保障机制不健全等问题较为突出。应急管理科技支撑保障基础薄弱，队伍建设、人才培养、装备配置等存在短板。应急预案体系需持续改进，应急演练方式单一，实效性不强，应急处置实战能力有待提升。应急管理信息化建设仍有待深化，风险防控、监测预警、应急指挥等关键环节智能化程度不高，通达性不强。森林防灭火、应急航空救援、水上搜救等专业救援力量建设滞后，基础薄弱。应急物资保障机制有待健全，物资采购、储备、供应、调度、物流各环节职责仍需落实。社会团体组织参与应急管理、防灾抗灾救灾尚在起步阶段，尚需培育发展。防灾科普宣传覆盖面不足，市民主动防灾避险意识不强，安全教育培训形式单一，全社会风险观念和公众自救互救能力仍有待增强。

### 第三节 发展机遇

“十四五”时期是我市全面建成小康社会、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，也是应急管理体系和能力现代化建设全面推进的第一个五年，我市将进入具有新的历史特点的战略机遇期。

一是统筹发展和安全两件大事为新时代应急管理工作提供了重大历史机遇。以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业发展全局，强调坚持以人民为中心的发展思想和

总体国家安全观，统筹发展和安全两件大事，建设更高水平的平安中国，为全面深化应急管理重点领域改革、提高公共安全保障能力、提高安全生产水平、提高防灾减灾救灾能力，推进新时代应急管理体系和能力现代化提供了重大机遇。省委、省政府提出加快构建形成“一核一带一区”区域发展新格局，重点推进汕潮揭城市群加快发展，强化基础设施建设，特别是全面推进国家东南区域应急救援中心、粤东（潮州）省级区域应急救援中心建设，为我市应急管理工作注入动力，奠定了基础；市委、市政府高度重视应急管理工作，为推动应急管理工作提供了强有动力和能量。

二是人民群众对安全环境需求不断提升为应急管理共建共治共享提供良好氛围。经济社会安全发展的理念日益深入人心，人民群众对美好生活的向往使得对幸福感、获得感、安全感的需求更为迫切，对应急管理基本公共服务的要求越来越高，将为推动应急管理凝聚社会共识、汇聚各方合力，建设人人有责、人人尽责、人人享有的治理共同体提供良好的社会氛围。

三是区域协调发展新格局新动力为强化应急管理基础提供了良好契机。深入构建“一核一带一区”区域发展新格局和全面推进粤港澳大湾区、深圳社会主义先行示范区建设的“双区”驱动效应，《广东省沿海经济带综合发展规划》

《粤东城镇群协调发展规划》等重点推进汕潮揭城市群加快发展，强化基础设施建设和临港产业布局，有利于推动我市

新型城镇化、区域协同化、城乡一体化更高质量发展，有利于统筹防灾减灾基础设施建设，完善区域应急协同机制，构建城乡风险防控体系。

四是创新驱动发展为推动应急管理发展提供了强大支撑。为推动经济发展实现量的合理增长和质的稳步提升，我市正加快转变经济发展方式，加快产业转型升级，加快新旧动能转换，促使高风险工艺、技术、装备和产能加快淘汰。随着科技创新发展不断取得新突破，推动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，为提高我市应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平提供了有力的技术支撑。

五是新冠肺炎疫情防控取得阶段性成效为应急管理体系和能力现代化建设提供了强大推进力。在党的坚强领导、人民群众的积极参与、社会各界的联合发力下，我市取得了抗击新冠肺炎疫情的阶段性成效。疫情防控过程中，全市“一盘棋”应急响应机制、跨区域跨部门应急协调联动机制进一步完善，应急科技信息化运用水平和应急物资保障能力进一步提升。新冠肺炎疫情激活了社会公众对巨灾的警惕性，应急意识进一步强化，助推应急管理体系和能力现代化建设步伐全面加快。

综合研判，我市应急管理进入挑战和机遇并存的战略发展期，必须增强风险意识和机遇意识，善于把握规律和抢抓机遇，在危机中育新机、于变局中开新局，努力开创应急管

理事业改革发展的新局面。

## 第二章 总体要求

围绕“十四五”时期潮州市经济和社会发展规划部署，把握“新发展阶段、新发展理念、新发展格局”，持续深化应急管理改革发展，全力推进应急管理体系和能力现代化建设，实现安全风险防范化解机制更加健全，自然灾害防御水平明显提升，灾害事故应急能力显著增强，发展安全保障更加有力。

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入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和视察广东、视察潮州重要讲话重要指示批示精神，按照省委省政府“1+1+9”和市委强化“一大引领”、打好“三大战役”、推进“六大提升”的部署要求，坚持党对应急管理工作的全面领导，胸怀“两个大局”，坚持“两个至上”，统筹“两件大事”，聚焦“两个根本”，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，强化底线思维，强化风险意识，以深化应急管理改革创新为动力，以推进应急管理能力现代

化建设为核心，以风险防范与应急准备为主线，以科技与管理双轮驱动为支撑，着力防风险、建制度、固根基、扬优势、补短板、强弱项，有效维护人民群众生命财产安全和社会稳定，为我市构建“一轴两带”区域发展格局和实现“四个打造”，在更高起点打造沿海经济带上的特色精品城市，把潮州建设得更加美丽提供坚实安全保障。

## 第二节 基本原则

“十四五”时期，推动应急管理体系和能力建设，必须遵循以下原则。

——坚持生命至上、人民至上。牢固树立发展决不能以牺牲人的生命为代价的红线意识，统筹安全与发展，切实把确保人民生命安全放在第一位，增强忧患意识，着力防范化解重大安全风险，尽最大努力提升防范灾害意识。

——坚持统分结合、社会共治。坚持党的集中统一领导，强化应急管理部门统筹协调作用，落实行业领域分类监管责任。健全群防群治工作机制，拓宽社会参与渠道，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

——坚持预防为主、精准治理。坚持以防为主，防抗救相结合，从源头防范化解风险，把问题解决在萌芽之前，成灾之前。实施精准治理，推动精准预警发布，精准抢险救援，精准恢复重建，精准监管执法。

——坚持改革创新、科技引领。积极探索新时代新路径新方法，创新应急管理机制，推动应急管理改革事业发展。推进应急管理科技创新和应用，以科技信息化推动应急管理科学化、专业化、智能化、精细化，推动应急管理事业改革发展。

### 第三节 发展目标

到 2025 年，全市应急管理工作总体目标是：建设形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，基本建成统一领导、权责一致、权威高效应急管理体系，应急管理系统性、整体性、协同性明显增强。防范化解重大安全风险机制不断健全，安全隐患排查和风险预防控制体系持续完善，安全生产形势稳定向好，事故总量持续下降，较大以上生产安全事故有效遏制。自然灾害防治体系不断完善，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。应急综合保障能力大幅提升，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、装备齐全的救援力量体系基本建成，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，按照广东省建立与“在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌”总定位总目标相适应的广东特色应急体系的总体要求，建设具有潮

州特色应急体系，实现依法应急、科学应急、智慧应急，使潮州应急管理成为全市体现高质量发展和彰显高效能治理的重要标志。

专栏2 潮州市应急管理“十四五”规划分类指标				
序号	类别	指标	指标值	指标属性
1	生产安全	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		十万人口火灾死亡率	<0.15	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%*	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*	预期性
9		主要河流控制断面洪水预警发布率	100%	预期性
10		暴雨预警准确度	≥80%	预期性
11		每百平方公里雨量（气象）站数量	≥5	预期性
12		台风风暴潮增水预报偏差	50 厘米	预期性
13		陆域人口稠密区/近海海域地震监测能力	1.0 级/2.5 级	预期性
14		地震基本参数自动速报时效	≤1 分钟	预期性
15		重点区域林火瞭望监测覆盖率	≥90%	预期性
16		森林火灾受害率	≤1‰	预期性
17	受灾群众基本生活初步救助时间	<8 小时	预期性	
18	应急救援	灾害预警信息公众覆盖率	≥95%	预期性
19		灾害事故救援现场应急通信保障率	100%	预期性
20		专职消防人员占全市总人口比例	≥0.4‰	预期性
21		森林消防应急队伍达标率	≥90%	预期性
22		应急航空救援力量到达重大灾害事故风险区域时间	<1 小时	预期性
23		海域（50 海里以内）应急处置现场到达时间	<2 小时	预期性
24		内河应急处置现场到达时间	<1 小时	预期性
25		24 小时森林火灾扑灭率	≥95%	预期性
26	综合	县级以上应急管理部门装备达标率	100%	预期性

专栏2 潮州市应急管理“十四五”规划分类指标				
序号	类别	指标	指标值	指标属性
27		应急管理干部专业培训率	100%	预期性
28		应急管理执法信息系统使用率	100%	预期性

注：1. 带\*为“十四五”时期平均值；2. 根据《应急管理部规划财务司关于做好〈“十四五”国家应急体系规划〉核心指标衔接工作的函》（应急规财〔2021〕165号）要求，2020年因新冠肺炎疫情原因，事故指标数值波动较大，安全生产类指标以2019年数据为基准值。

#### 第四节 实施策略

以科学应备、时时应变、统一应战、精准应灾、及时应验的应急管理“五应”方法，通过系统闭环运行，螺旋式提升应急管理效能，推动实现应急管理体系和能力现代化。

**科学应备。**坚持源头预防，关口前移，常备不懈，用大概率思维应对小概率事件，提高应急管理的预见性、科学性、主动性，强化预防的系统性、整体性、协同性。

**时时应变。**强化以变制变和灵敏响应，时刻保持应急状态，提升见微知著能力。健全风险识别、研判、防范机制，实现反应灵敏、行动迅速、处置高效。

**统一应战。**强化以应急管理“统”的权威推动“战”的高效，做到应急响应统一发布、灾害防御统一调度、应急处置统一指挥、救援力量统一行动、应对措施统筹落实。

**精准应灾。**推动灾害应对由传统人海战术向科学精准转变，精准安置保障，精准调拨款物，精准掌握灾情，精准恢复重建，精准配置保险，努力将灾害损失降到最低。

**及时应验。**强化目标导向、效果导向和问题导向，及时

总结与各类灾害事故斗争经验，并在实践中不断应验、固化、提升，补短板、堵漏洞、强弱项，把治理效能转化为治理机制。

### 第三章 深入推进应急管理体系建设

围绕应急管理体制机制创新，推动安全生产监管与自然灾害防治融合，强化救援力量、应急物资、智慧应急、安全文化等关键要素支撑，深入推进应急管理体系建设。

#### 第一节 构建统分结合的应急组织体系

坚持党的统一领导，健全完善突发事件应急委员会统筹协调机制。坚持统分结合，无缝衔接应急管理部门和行业监管部门“防”和“救”的责任链条，落实明晰各层级应急管理职责。

完善领导指挥体制。健全突发事件应急委员会体制，推动党委和政府主要负责人同时担任突发事件应急委员会主任。制订突发事件应急委员会工作规则和突发事件应急委员会办公室工作职责。优化完善减灾、安全生产、消防安全等议事协调机构和防汛防旱防风、森林防灭火、抗震救灾等专项指挥机构，健全完善各类机构办公室工作职责。完善功能区应急管理体制机制，实现应急管理职责全覆盖。

健全应急指挥机制。进一步理顺后方指挥部综合统筹职

能和现场指挥部专业指挥职责分工，规范现场指挥部的开设和运作机制。对综合性消防救援队伍实施地方分级指挥和队伍技术指挥相结合模式，推动消防救援队伍与属地应急管理部门主要负责人交叉任职。实施应急管理专业指挥员队伍建设工程，提升灾害事故现场处置指挥能力。完善市、县区两级各类应急管理专家库（组），形成高质量、专业强、规模适度、衔接有序、配备科学、资源共享的应急管理专家体系。健全行政决策和专家决策相结合的应急管理决策机制，充分发挥专家队伍在应急管理工作中重要作用。

建立职责清单制度。建立议事协调机构和专项指挥机构成员单位应急管理职责清单，实行清单动态调整制度，无缝衔接“防”和“救”的责任链条。建立风险提示单、整改报告单等督导落实制度，落实各行业领域部门防治责任。在防汛防旱防风防冻、森林防灭火、抗震救灾等自然灾害行政首长负责制基础上，推动落实地方党委责任，实行党政同责。压实地方政府属地监管责任，明确市、县区、镇（街道）三级应急管理事权划分，做到“守土有责、守土担责、守土尽责”。

健全考核巡查机制。构建科学严谨的应急管理考核体系，严格组织实施应急管理责任制考核，增强考核的合理性和公平性。强化考核结果的运用，健全完善考核通报、约谈、提醒、警示、曝光和激励奖励机制。加大应急管理工作在经济社会高质量发展和干部政绩考核评价指标体系中的权重，

严格落实“一票否决”制度，发挥考核的正面导向“指挥棒”作用。建立健全应急管理巡查督导机制，逐级压实责任。

## 第二节 构建应对有力的救援力量体系

围绕“专常兼备、应对有力”建设目标，着力构建消防综合救援与专业应急救援互为补充、政府力量与社会力量共同发展、本地应急救援力量与区域应急救援中心相互衔接的救援力量体系。

建强综合性消防救援队伍。优化消防救援力量布局和队伍编成，按有关规定和标准配齐配全消防站点和消防员，消除镇（街道）、功能区消防救援力量“空白点”。整合社会应急救援组织力量，建立健全以消防救援队伍为主力军，以镇（街道）专职救援队伍和安全生产、森林灭火、抗洪抢险、民间救援等相对专业救援队伍为重要辅助力量的综合救援体系。开展消防救援装备达标创建行动，配齐配强高层建筑、石油化工、地震、水域、山岳（高空）等专业救援装备。强化消防救援实战实训，提高消防队伍综合救援能力。推进镇（街道）消防力量建设，以“一镇一队”为目标，配齐办公场所、车辆装备和执勤力量等条件设施，推动有条件的行政村（社区）建设小型消防救援站。

打造专业应急救援队伍。按照统一形象标识、统一着装要求、统一训练大纲、统一战斗力标准的要求，打造准军事化专业应急救援队伍体系。建成市、县区两级专职专业森林

扑火队伍，优化整合危险化学品、防汛抢险、地质灾害、水上搜救等专业应急救援队伍，依托潮州市欧华能源有限公司应急救援队和潮州深能燃气有限公司油气输送管道应急救援基地，打造市级专业应急救援核心力量。建立专业救援队伍多渠道保障模式，推进队伍可持续性发展。探索“一企主建、多企共养、政府指导”新模式，以工业园区为试点，建立联建联养的功能区应急救援队伍。

**发展社会应急力量。**开展社会应急力量摸底调查，实施应急社会力量扶持计划，重点培育城市搜救、高空绳索救援、山地救援、水上搜救和潜水救援、应急医疗、环境应急等社会应急力量。健全社会应急力量调用机制，完善调用补偿补助及保险保障等政策。建立社会应急力量管理服务平台，有序引导社会力量参与防灾减灾和应急处置工作。建立社会应急力量激励机制，按国家有关规定表彰或奖励作出重要贡献的社会应急力量。

**建设区域应急救援中心。**配合国家应急管理部、省应急管理厅按照就近调配、快速行动、有序救援的原则和国际一流综合性应急救援基地标准，推进建设国家东南区域应急救援中心和粤东（潮州）省级区域应急救援中心。依托国家级、省级区域应急救援中心，建立合作共建、驻点共训、资源共享、协同作战等工作机制，提升我市应急救援综合能力。

**创新共训共练共战机制。**加强消防综合救援力量、专业救援队伍、社会应急力量间双向交流，推进共训共练。加强

队伍联合演练，拓展共练内容，创新共练模式，明确共练纲目，定期开展多灾种应急演练，强化应急救援队伍联合作战能力建设。打破建制界限，探索战时统一编组，建立健全统一调度、快速集结、密切协作、优势互补的战时协同合作机制。

健全军地协同联动机制。建立与驻潮军队、武警部队“点对点”联络机制，完善军地信息共享共用机制和重要情况通报会商制度。健全军队和武警部队参与抢险救灾机制，完善军地应急力量指挥组织体制，加强军地间灾区情况勘测、应急信息互通、应急物资投送、现场救援协同等方面联动。开展军地常态化联演联训，提高军地协同应对能力。

### 第三节 构建系统完备的法规预案体系

坚持依法应急，运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平。坚持预案先行，创新应急预案管理机制，全方位构建新时代应急预案体系。

强化应急管理法制建设。严格执行国家、广东省关于应急管理的法律法规和部门规章，及时做好规范性文件制修订工作，健全完善应急管理工作规范和制度，强化依法行政。健全应急管理普法机制，实施“谁执法谁普法”责任制，加大典型案例的普法宣传，发挥法治基础保障作用。

健全应急预案管理机制。严格执行国家、广东省应急预案管理办法和实施细则，明确管理工作程序，推进预案管理

规范化。建立应急预案定期评估机制，实现应急预案的动态优化。推动应急预案数字化管理，借助省级应急预案信息平台，实现预案文本电子化、预案信息可视化。制订应急预案衔接办法，强化各级各类预案有效衔接，完善应急预案体系建设。建立基于应急预案的应急决策制度，强化预案在应急响应中的指导作用。加强应急演练工作指导，持续深化“五立足、五结合”演练模式，积极推动跨地区、多部门、多险种的实战演练。

实施应急预案制修订计划。制订全市统一应急预案体系规划，推动各级政府、部门和企业应急预案评估和制修订。强化重要目标、重大危险源、重大活动、重大基础设施安全保障预案编制，推进物资储调、军地联动、抢险救援、灾害救助、新闻发布等重点环节预案编制。以情景构建方法为基础，编制巨灾大灾应对预案。推动应急预案编制简明操作手册和应急指南，按规定向社会公众公布。推进企业应急预案简明化、图表化，推广使用应急处置卡，提升预案实用性、可操作性。

#### **第四节 构建集中统一的物资保障体系**

坚持集中管理、统一协调、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的原则，从纵向衔接、横向支撑的分类分级负责制为抓手，以采购供应、统筹储备、产能动员、调度运输一体化网络为支撑，建立集中统一的应急物资保障体系。

健全应急物资保障管理机制。按照国家、省关于应急物资保障的有关规定，实行应急物资保障分类分级负责制，建立多部门参与的应急物资保障联席会议制度，明晰部门管理职责，强化各级政府主体责任，健全应急物资保障决策、执行、监督机制。按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的要求，加强全市应急物资保障统筹规划，构建政府主导、部门协同、社会参与的“三位一体”应急物资保障体系。

建立应急物资采购供应体系。建立平战结合的物资采购机制，制定紧急状态下应急物资政府采购办法。依托省物资采购交易平台，规范政府储备物资采购渠道和模式。畅通物资采购渠道，建立合格供应商名录，分类制定应急物资清单，逐项编制“供应链地图”，做好应对极端情况下峰值需求的物资准备。

完善应急物资储备网络体系。建立健全政府储备与社会储备、实物储备与产能储备相结合的储备模式，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。发展物资协议储备，建立健全物资轮换、核销机制。加强社区、企事业单位、社会组织和家庭应急物资储备，探索建立差异化储备和社会责任储备。合理布局应急物资储备基地，推进县区应急物资储备仓库建设，提高应急物资保障能力。

优化应急物资产能动员体系。对各类应急物资及其关键原材料生产企业实行名单制管理，分类掌握重要物资企业供

应链分布，加强生产能力动态监控。建立应急物资产能保障机制，通过行政协议和政府补贴等方式，大力扶持应急物资产能储备企业。发挥市场投入主导作用，完善重点应急物资产能储备企业扩能转产激励政策，持续完善应急物资产业链。

健全应急物资调度运输机制。健全紧急情况下应急物资统一调度制度，完善应急物资紧急征用和跨区域调度机制。依托省应急物资保障综合管理信息化平台，实现信息共享，发挥统一管理、集中调度的作用。优化铁路、公路、水运等应急运力基础设施建设布局，发挥邮政系统、物流公司配送优势，提升物资紧急运输配送能力。完善应急车船“绿色通道”制度，推广运用高新技术配送装备，提升运输时效。

## 第五节 构建集约融合的智慧应急体系

主动适应科技信息化发展大势，围绕实战，服务实战，瞄准融合指挥、应急通信、短临预警、全域感知、数据智能等方面进行创新攻关，以信息化推进应急管理现代化。

建立融合指挥体系。以市应急指挥中心为阵地，建立科学高效、左右互通、上下联通的融合指挥体系。依托潮州市应急指挥中心，加强部门专项应急指挥平台数据互联共享，形成全市贯通的灾害事故应急指挥中心网络。优化升级市、县区两级应急管理指挥中心设备设施，提升应急指挥通达能力。

完善应急通信网络。推进 370M 窄带无线通信网、VSAT 卫星通信链路建设，解决断路、断电、断网极端情况下应急指挥通讯保障难题。加快偏远地区应急通信基础设施建设，提高区域通信网络保障能力。推动市、县区通信保障队伍建设，提升基层末端通信保障能力。

提升短临预警能力。健全短临预警工作机制，完善精细到镇（街道）的短临预报预警业务，建立市、县区、镇（街道）“暴雨预警信号”“每小时 50 毫米以上降雨预警”“10 年（及以上）一遇强降雨实况和洪水预警”三级联动工作机制。扩展自然灾害短临预警功能，建设全市覆盖、点面结合、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。

建设全域感知网络。通过视频感知、物联感知、航空感知、卫星感知和全民感知等感知方式，实现安全生产、自然灾害、城市安全、现场救援等领域的监测预警和应急处置动态数据采集汇聚，构建全域覆盖应急感知数据采集体系。推进应急管理信息化系统平台感知数据的采集、汇聚、管理和分析，实现全市应急管理网络感知对象全覆盖、感知终端全接入、感知手段全融合和感知服务全统一。丰富应急管理感知数据来源和类型，强化支撑应急管理感知覆盖范围及数据处理能力。

创新数据智能治理。依托风险分级管控大数据智能应用

支持系统，推动安全风险精准研判。依托灾害事故智能预警系统，实时追踪风险演化进程及受灾群体，实现安全风险精准预警。加快新一代应急平台建设，通过应急管理数据建模，实现应急队伍智能调度、应急资源高效调拨、应急指挥科学决策，促进突发事件精准应对。优化综合政务服务平台，利用大数据推进简政放权、依法行政，实现政府数据与社会信息的精准融合。

## 第六节 构建精准严密的安全监管体系

守牢守稳安全生产基本盘，强化更为精准的安全生产源头管控，实施更为有力的重点行业领域专项整治行动，构建更加严密的安全生产责任体系，推动安全生产治理体系和治理能力现代化。

推进安全生产监管机制改革创新。健全完善各级安全生产委员会“双主任”制，强化党政同责。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。推动安全生产专业委员会建设，强化行业领域专业精准监管。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。

严格落实党政领导干部责任。坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”，制订完善党政领导干部安全生产“职责清单”和年度“工作清单”，健全地方党政领导干部安全生产责任制。建立党政领导干部安全生产工作报告制

度和向组织部门通报制度，推动将履行安全生产责任情况列入各级党委和政府领导班子及其成员述职内容。

严格落实行业部门监管职责。坚持安全生产“三个必须”和“谁主管谁负责”原则，推动职责交叉、联系紧密的行业领域和监管环节“共进一步”。建立安全监管职责动态调整机制，及时调整市有关单位和上级驻潮单位安全监管职责。明确新产业、新业态、新领域安全监管责任，消除监管盲区和漏洞。

压实企业主体责任。健全企业全员安全生产责任制，落实企业法定代表人、实际控制人、主要负责人等“关键少数”安全管理责任。推动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，提高企业履行主体责任的专业能力。推进安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设，健全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。推进企业安全文化建设，完善全员覆盖的企业安全教育培训制度，推行以信用监管为基础的企业安全生产主体责任承诺制度。

提升本质安全水平。淘汰落后工艺和不安全设施设备，推广先进适用安全设施设备，引导高危行业领域企业推动机械化、自动化、数字化、智能化建设。开展安全生产治理示范镇街创建活动，定期举办安全生产宣传培训活动，聘请专家教学式、清单式执法检查，持续推进企业安全生产标准化建设，实现安全管理、操作行为、设备设施和作业环境规范

化，以点带面提升全市安全治理能力和水平。

严格安全准入条件。严格执行危险化学品、非煤矿山等“禁限控”目录，加强工业园区等重点区域空间和安全准入管理。全面强化重大项目决策安全风险论证，严格落实建设项目安全设施“三同时”制度，依法从严审批高风险建设项目，重点加强高风险工艺安全风险评估和高危生产设备装置安全检测检验。

健全危险化学品安全监管机制。严格落实危险化学品全链条安全监管责任，加强化工产业相对集中区域、油气管道、危险货物运输、实验室使用、危险废物处置等重点区域重点环节风险管控机制。实施危险化学品企业和化工企业相对集中区域安全风险排查评估，建立安全风险信息管理系统。持续推进城镇人口密集区现有不符合安全和卫生防护距离要求的危险化学品生产企业搬迁改造工程，依法淘汰不安全产能。全面落实化工行业特殊作业“四令三制”、动火作业“三个一律”等安全管理制度，强化涉及危险化学品“两重点一重大”生产储存设施风险管控。

实施重点行业领域专项整治行动。立足防范较大以上生产安全事故，坚决遏制重特大生产安全事故，从根本上消除隐患、从根本上解决问题。全面开展安全生产专项整治行动，切实加强非煤矿山、消防、城镇燃气、道路运输、建筑施工、水上交通和渔业船舶、工业园区、危险废物、文旅安全等行业领域安全监管。

**非煤矿山：**加强非煤矿山安全监管监察能力建设。依法依规严把非煤矿山安全准入，推动不符合安全生产条件的矿山全面退出，推进原广东省厚婆坳锡矿大湖内尾矿库销库工作，强制淘汰落后工艺设备，全面落实金属非金属矿山第一批和第二批禁止使用的设备及工艺目录，严格落实民用爆破器材规范化管理。实施矿山智能化发展行动计划，积极采用先进适用工艺技术装备，提高矿山智能化和可视化水平。建立完善矿山安全风险监测预警机制。

**消防：**开展打通“生命通道”工程，建立消防通道联合执法管理机制，开展安全疏散设施综合治理。制定实施高层建筑、大型商业综合体、石油化工等重点场所安全能力提升方案，全面推进“三合一”场所、“三小”场所、电动车充电等城乡火灾风险突出环节排查整治。推动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。探索引导社会力量、优质资源参与消防安全培训、消防救援能力建设新途径新方式，积极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，推进消防安全大数据管理，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。

**城镇燃气：**进一步研究细化城镇燃气安全生产隐患大排查工作的具体方案，全面排查燃气场站及管网设施设备安全运行情况及各类影响燃气管网安全的施工情况。其中，重点排查中、高压燃气管网安全运行，老旧燃气管道改造、市政

燃气管道腐蚀以及密闭空间、建筑占压、暗沟（管）敷设等可能发生燃气串气的安全隐患情况等；排查燃气管道保护范围内第三方施工的工程建设审批、燃气管道保护协议、燃气管道专项保护方案、燃气管线安全技术交底、复核地下燃气管线确切位置、施工区域内设置警示标牌和管线标识等情况；排查整治企业自供气站安全隐患问题，严厉打击违法违规对外供气行为，采取行之有效措施，加快推进“燃气一张网”建设；排查人员密集场所内燃气管道腐蚀、漏气情况，管道燃气使用场所通风情况，燃气报警器安装及运行情况等；排查瓶装液化石油气安全运行状况；排查城镇燃气应急预案制定及可操作性、实用性情况，应急队伍建设、应急装备和抢险设备配置情况，应急演练开展情况等。督促燃气企业深入开展自查自改，建立隐患排查治理工作台账。

**道路运输：**完善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的会商研判，健全联防联控常态化机制。强化交通运输领域安全生产源头管控，依法加强对“两客一危一货”的安全监管。加大执法力度，集中开展专项整治行动，重拳打击超限超载、非法改装、黑油站等各类违法违规行为。强化公路安全生命防护工程建设，加强重点路段、重大隐患改造整治，制定完善整治提升计划。开展涉路工程质量和安全技术评估。

**建筑施工：**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

强城乡自建房违规超高、超限建设的安全监管和执法检查，加强城市地下基础设施安全管理，开展城市地下基础设施信息及监测预警管理平台建设。强化建筑施工现场重大风险防控，严格执行危大工程“六不施工”规定，开展起重机械、高支模、深基坑等专项整治。

**水上交通和渔业船舶：**重点加强水上安全专项执法检查，开展海域危险等级划分、渔业无线电管理、渔业船员治理，开展商渔船防碰撞安全整治。严格高风险船舶管理，严厉打击非法砂石船、涉渔“三无”船舶。进一步夯实渔业安全基础，推进实施渔港“港长制”，压实属地监管责任和企业、船东（船长）主体责任。深化渔船“不安全、不出海”专项行动，探索建设渔船动态监控预警平台，对渔船实施动态监管。

**工业园区：**健全完善工业园区等功能区监管体制，推动功能区安全生产监管机构建设。建立工业园区风险分级管控和隐患排查治理安全预防控制体系，开展工业园区整体性安全风险评估，编制园区整体应急预案，实行应急响应联动机制，推进高风险工业园区封闭化管理。建立园区安全监管信息共享平台，实现园区内企业实时在线监测监控数据、关键岗位视频监控数据、安全仪表等异常报警数据接入。

**危险废物：**推进潮州市危险废弃物安全处置中心建设，建立危险废物全过程监管体系，落实产生、收集、贮存、转移、运输、利用、处置各环节监管责任和隐患排查治理工

作机制，完善与实际风险基本匹配的危险废物处置能力体系。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。严格落实危险废物申报登记制度，强化申报登记数据准确校核。

**文旅安全：**加强国有林场、森林公园、风景名胜区、自然保护区、地质公园、湿地公园宣传教育、监测预警、督促检查等防火工作。突出高层建筑、宾馆饭店、社会旅馆等人员密集场所消防安全管理和隐患排查。加强游客运载工具、大型游乐设施及水上漂流、蹦极、索道、玻璃栈道等带有危险性旅游项目的排查监测和维护管理。规范景区、游乐场所人员容量管控措施，严防发生拥挤踩踏等安全事故。

## 第七节 构建科学高效的灾害防治体系

牢固树立灾害风险管理和综合减灾理念，着力构建统筹应对各灾种、有效覆盖各环节、综合协调各方面的自然灾害防治体系，推进自然灾害防治体系和防治能力现代化。

推进实施自然灾害防治机制。牢固树立综合减灾理念，健全自然灾害防治工作协同机制和会商制度，健全完善自然灾害“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。提升各类灾害工程防御标准要求，提高各类设施安全性和灾害防御水平。做好我市第一次全国自然灾害综合风险普查工作，做到“六个全覆盖”，即所有城乡有人

员居住的地方排查全覆盖、生产经营单位排查全覆盖、社会单位排查全覆盖、地质灾害隐患点等灾害高风险点排查全覆盖、防灾减灾工程排查全覆盖、防灾减灾救灾工作措施准备排查全覆盖。组织专业技术力量对普查结果进行核验，摸清全市自然灾害风险底数，做到边排查、边监测、边治理，有效防范和坚决遏制重特大自然灾害，大力提升综合防灾能力。

实施乡村灾害防御能力提升行动。全面落实乡村振兴战略，提升乡村灾害设防水平。加强乡村灾害组织动员能力，强化抗旱服务队、森林护林员、抗洪抢险队等乡村基层应急力量建设。完善乡村灾害监测预报预警体系，有效解决偏远乡村预警信息发布“最后一公里”问题。提升乡村抗旱能力水平，开展镇（街道）抗旱应急备用水源工程、旱情监测预警系统和抗旱管理服务体系建设。强化农村地区住房安全保障，推进实施农村危房改造工程、农村民居地震安全工程和自然灾害隐患点治理与居民搬迁避让工程。规范农村建房行为，开展农村削坡建房、泥砖房整治。提升重大农业生产设施抗灾标准，加强农田水利、农业气象、农村承洪区等防灾减灾设施建设。重点监防洪涝、暴雨、台风等气象灾害，预防丘陵山地、河谷地区大范围暴雨和持续性强降水引发的流域性洪涝及其引发的山洪灾害和滑坡、泥石流等地质灾害，开展森林火灾防治工作。

加强自然灾害防治体系建设。立足于防范重特大自然灾

害，全面推动汛旱风冻灾害、城乡地震灾害、地质灾害、森林火灾、海洋灾害等自然灾害防治体系和气象灾害服务保障体系现代化建设。

**汛旱风冻灾害。**健全完善三防指挥工作体制机制，健全完善水利三防通信网络系统、三防减灾大数据地图、防洪调度系统，构建精细化防御体系。加强各级三防系统标准化能力建设，推动抢险救援物资、救援设备下沉镇（街道），提升基层三防灾害防御能力。加强水利工程风险管控，建立洪水风险隐患点、风险源排查常态化机制；加强水库等重要水利工程汛限水位监管，有效减轻洪涝灾害风险。合理统筹生活和生产两者的关系，科学调度大型水库、中型水库，因地制宜引导农业用水、生活用水，增强抗旱救灾能力，切实满足群众生产生活用水需要。认真做好冰冻天气期间困难群众的防寒保暖工作，切实加强道路结冰和大雾天气的交通安全防范。

**城乡地震灾害。**强化应急管理部门统筹协调作用，实现防震减灾、抗震救灾一体化。完善防震抗震救灾领导小组暨抗震救灾指挥部的各项工作制度，发挥支撑应对地震大灾、巨灾的充分准备。推进抗震减灾社会管理体系建设，完善地震安全创新服务平台、地震信息公共服务平台。做好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。通过多渠道多方式宣传教育，提高人员群众防震减灾、抗震救灾意识和能力。

**地质灾害。**加大地质灾害隐患点和削坡建房风险点综合治理力度，重点解决我市地质灾害防治突出问题，基本完成全市在册威胁100人以上大型及以上地质灾害隐患点和农村削坡建房风险点综合治理。依托地质灾害大数据管理平台，实现地质灾害防治标准化、信息化、精准化、便捷化管理。构建地质灾害应急处置和救援决策信息化系统，提升突发地质灾害应急救援的效能。

**森林火灾。**依托省森林防灭火应急指挥调度平台，构建无人机巡查、地面视频监控和护林员巡护的森林火灾立体化监测体系。强化森林火灾防治基础能力建设，开展森林火灾风险隐患排查治理，完善生物防火林带、林区应急道路、蓄水池等安全设施，积极推动基层森林火灾防治标准化建设。强化森林火灾应急能力建设，健全森林防灭火通信指挥体系，推动森林消防队伍专业化、装备现代化建设，开展森林火灾防救实战培训演练，完善森林灭火应急物资配备。加强清明等传统节假日山林火灾监控和携带火种上山的管控，严防燃放烟花爆竹、焚烧纸钱等引发山林火灾。

**海洋灾害。**提升海洋灾害风险早期识别能力，依托省海洋智能网格预报系统，提高海洋灾害预警预报精细化水平。开展海洋灾害风险评估和区划、海洋灾害重点防御区划定、沿海大型工程海洋灾害风险隐患和裂流灾害排查工作，全面掌握海洋灾害承灾体信息。探索开展生态灾害防治和生态系统减灾能力评价。

**气象灾害服务保障。**持续推进“推进互联网+气象服务”，增强气象在安全生产、防灾减灾等方面的重要保障作用。逐步建成布局合理、规模适当的自动气象站和水文（雨量）站站网监测体系，实现行政村（社区）自动气象站和水文（雨量）站全覆盖。

## 第八节 构建示范引领的安全文化体系

坚持文化引领，加强新闻宣传和舆论引导，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，普及安全知识。完善公民安全教育体系，打造应急管理宣教平台，实施全民安全素养提升行动。

建设应急管理融媒体矩阵。加强新闻宣传队伍建设，完善市、县区应急管理新闻发言人制度，定期举办新闻发言人培训班。完善潮州发布、南方+、潮州+、看潮州 APP 等新闻发布载体建设，推动“潮州应急管理”等政务新媒体发展。建立完善重大舆情快速反应和应对处置机制，及时准确发布权威信息，提升应急管理新闻宣传和突发事件舆论引导能力。

开展安全宣传“五进”活动。深入开展应急管理科普宣传，利用“安全生产月”“防灾减灾日”“森林防火宣传月”“消防宣传月”等活动，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，持续面向公众宣传普及安全应急知

识。进一步拓展安全文化展现形式和渠道，鼓励开发制作应急和安全微电影、微视频、公益广告等安全文化产品。加大对应急管理先进事例、人物报道力度，提升应急管理职业荣誉感。大力开展防震减灾知识宣传，推动全民参与防震减灾促进防震减灾宣传教育常态化和社会化。

**建设多层次安全文化载体。**依托现有广播电视频道、车载移动媒体、室内户外广告等载体，播放应急管理、安全生产、防灾减灾救灾等公益广告。创新线上宣教手段，打造基于网络信息技术的“云课堂”“虚拟体验馆”等网上科普宣教平台。鼓励建设安全文化示范工业园区、安全发展示范镇（街道）等示范载体，深化与区域先进安全文化机构的战略合作，扩大潮州特色安全文化的社会影响力。

**实施全民安全素质提升行动。**加强企业安全人才培养，实施安全技能提升工程，推进高危企业人员安全生产和技能实训，提升从业人员防灾避险和自救互救能力。推动安全生产培训考核机构建设，实现从业人员安全培训考核网络化。完善公民安全教育体系，将应急与安全知识教育纳入国民教育、职业教育、干部教育、农民工教育，提升全民安全素质。

## **第四章 全面推进应急管理现代化建设**

围绕应急管理事前科学准备、事中及时响应、事后精准救助全流程，着力推动风险防范、监测预警、快速响应、现

场处置、灾害救助能力建设。围绕应急管理基础条件支撑，着力推动社会协同、科技支撑、队伍保障、监管执法、基层应急能力建设。

## 第一节 提升风险防范能力

健全风险防范化解机制，坚持从源头上防范化解重大安全风险，推进全市自然灾害综合风险普查，实施常态化安全风险评估和隐患排查，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。

强化风险管理能力建设。牢固树立风险管理理念，将风险管理贯穿于应急管理的全过程，制订应急准备指南，推动应急管理从灾害应对向风险管理转变。建立风险管理支撑机构，提升风险管理能力。探索建立风险管理制度和工作指引，推进风险管理规范化运作。

强化风险评估和隐患排查。推进自然灾害综合风险普查，完成全市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。推动全市重点行业、重大工程、灾害易发多发行业或场所常态化实施安全风险隐患排查及评估规划，健全风险隐患研判机制，建立风险隐患清单数据库，编制安全风险“一张图”。完善城镇重点功能区综合风险评估制度，开展重点区域开发、重大工程建设综合风险评估试点工作，将评估结果向社会发布，增强全民风险防范意识。

健全风险分级管控机制。完善安全风险分级管控机制，

建立健全灾害风险分级管控制度。明确细化各行业领域、各灾种风险分级管控工作规范及标准，推动风险分级管控规范化、标准化。强化风险分级管控要求，加大对高级别风险点的管控力度。落实重大风险隐患挂牌警示、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。

## 第二节 提升监测预警能力

构建全域覆盖的风险智能监测感知网络，加强多灾种和灾害链综合监测。精准会商预判风险，提升风险早期识别能力。加强高风险致灾因素的预测预报预警，提高预警信息发布覆盖面和时效性。

加强多灾种和灾害链综合监测。依托省风险监测预警中心，运用大数据、人工智能、云计算等数字技术，建设全覆盖、全领域、全方位、全过程的应急管理感知网络，实现江河洪水、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、建设施工等事故风险的实时综合监测。完善地震监测预警体系，优化地震监测台网布局，提升地震速报、地震预警、地震烈度速报能力，实现地震监测现代化，逐步建立覆盖全市、发布时效快的地震预警发布网络。

健全部门风险会商研判机制。建立完善以灾害事故预测预警信息为先导的部门风险会商研判机制，及时分析重大风

险监测预警情况，定期进行会商研判，精准预判风险动态演化发展趋势，精准制定防范化解措施。定期开展安全生产、自然灾害风险形势综合研判，落实汛期、节假日、高森林火险期等重点时段和全国“两会”等重大活动期间加密会商制度。加强震情跟踪与分析研判，积极完善震情会商及防震减灾区域合作制度。

提升预报预警信息精准发布能力。加强高风险致灾因素的预测预报预警，提高事前智能分析判断能力。健全完善灾害事故预报预警机制，完善应急联动“一键通”，实现各类灾害事故信息早发现、早报送、早预防。依托省突发事件预警信息发布平台，快速发布应急预警信息，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。强化与宣传、广电、工信等部门的沟通合作，充分运用各类传播媒介，建立预警信息发布机制，为社会公众提供预警信息服务。

### 第三节 提升应急响应能力

健全完善全市“一盘棋”应急响应机制，推动灾害事故应急响应规范化。完善应急值班值守制度，健全应急信息报送机制。

健全灾害事故应急响应机制。坚持事发在外地、警示在眼前，举一反三抓好本辖区风险防范化解工作。完善灾害事故统一响应、分级响应、提级响应等应急响应制度，落实突发事件应对处置的属地责任，加强对一般突发事件地方应对

处置工作的指导。编制较大灾害事故应急响应工作手册和危险化学品、矿山、火灾、交通、地震地质、洪涝灾害、森林火灾等分册，推进应急响应过程标准化、规范化。推进地震应急演练常态化，组织机关、企业和中小学校定期、不定期开展防震避震应急疏散演练。以校园为重点，推进全市各学校防震减灾应急演练工作，实现“防震减灾进校园”全覆盖。

健全应急值班值守机制。完善突发事件信息接报处置工作制度，严格报送渠道、程序、内容、时限等要求，建立110、119、120、122等常用报警呼救平台与相关部门的信息分发推送机制。严格落实领导带班和关键岗位24小时专人值班值守制度、节假日“五个一”值班值守工作制度、特别防护期三级值班制度，推动各方信息第一时间归口汇总、各类情况第一时间综合研判。完善各部门应急联合值守机制，建立统一指挥、即时研判、及时反馈工作制度，确保预警更及时、处置更精准、协调更畅顺。

健全现场应急处置机制。完善“四个一”应急处置机制，规范各灾种应急处置流程，进一步理顺后方指挥中心和现场指挥部指挥职责分工，强化后方指挥中心应急处置和救援工作的领导决策和统筹协调等职责，强化现场指挥部现场救援力量、物资、装备统一调度和战术指挥等职责，实时准确掌握现场应急处置信息，提升一线指挥保障能力，确保应急处置指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力。完善灾害事故处置信息发布制度，严格较大以上灾害事故发布时效，统

一快速、准确权威发布灾害事故信息。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，推动现场处置指挥高效有序。

#### 第四节 提升综合保障能力

推进应急救援技术装备现代化建设，建成立成系统、成规模的应急救援装备网络。

提升应急通信保障能力。加强紧急应急通信保障能力建设，多途径解决公网断电、通讯中断等最不利条件下救援现场应急通信保障难题。建设基于卫星专网、通信专网、5G等技术的应急通信基础设施，强化偏远地区应急基础网络建设。加强应急通信技术专业化保障体系建设，推进卫星地面站、通信指挥保障车、卫星电话等应急通信设备的应用。

提升快速输送保障能力。建立健全抢险救灾应急响应与快速投送工作机制，完善航空、铁路、公路、水路协调联动机制建设，确保应急救援力量快速及时到达救援现场，满足重特大灾害发生后，救援人员、装备、物资快速投送到位，确保减灾救灾工作顺利进行。立足全市灾害特征和应急航空救援需求，合理规划建设直升机起降点等基础设施。加强交通应急抢通能力建设，建立应急抢险救援、应急物资运输车船“绿色通道”制度，对应急救援车辆、装备来回过程中实行一站式服务，提升跨区域救援响应效能。

提升海上搜救保障能力。积极支持海上专业救助力量在

我市发展，优化力量布局，提升海上搜救现代化水平。加强大规模人员救助、大面积水域污染等重特大海上突发事件联合处置机制建设，提升针对危险品船和深远海险情的应急搜救能力。加强全市沿海、内河高风险水域和应急力量紧缺水域巡航能力建设，争取配备沿海 40 米级巡逻船和内河 30 米级巡逻船。统筹使用防抗台风锚地等资源，协同开展灾害天气后交通组织、海难救助打捞、海道测量和导助航设施恢复工作。

### 第五节 提升灾害救助能力

健全灾害救助工作机制，强化易受灾人群救助，加大医学救援及公共卫生保障能力建设，全面提升救助效率。实施应急避难场所建设工程，推进应急避难场所管理规范化、标准化。健全受灾群众过渡性安置和救助机制，规范灾后恢复重建。

提升灾后紧急救助能力。健全受灾群众过渡性安置和救助机制，构建以人为本、政府主导、分级管理、社会互助、灾民自救的灾害救助体系。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，受灾群众基本生活初步救助时间不超过 8 小时。建立完善灾害救助资金标准与经济社会发展、物价调整相挂钩的动态增长机制，适当提升救助标准。健全特殊群体人员“四个一”临灾转移工作机制，强化易受灾人群救助。打造覆盖

全面、专兼结合、精干高效、一岗多能、相对稳定的灾害信息员队伍，提高灾情信息报送全面性、及时性、准确性和规范性。推广政府与社会资本、社会组织、企业合作模式，支持红十字会、慈善组织等依法参与灾害救援救助工作。

提升紧急医学救援保障能力。充分发挥院前医疗急救机构的作用，提升灾害事故现场检伤分类救治和大批量伤员快速安全转运的能力。推进县级及以上紧急医学救援站点建设，配备急救单元，有效提升第一时间的现场医学救援处置能力和伤员救治能力。强化灾区公共卫生服务保障，防范灾区发生公共卫生次生灾害。

实施应急避难场所建设工程。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，制订应急避难场所建设、管理和维护制度，明确各类应急避难场所建设、管理、维护责任主体，并及时向社会公布相关信息。适时开展各类应急避难场所建设后评价工作，积极推进应急避难场所标准化建设。强化应急避难场所日常管理，加强生活必需设施、安全应急设备、应急物资储备的维护保养。推进重要建（构）筑物、生命线工程的抗震性能鉴定和加固改造工作，加强交通、电力、通信、水利等领域重点部位、危险地段的地震风险排查和抗震加固，开展学校、医院等人员密集场所建设工程抗震性能普查和加固改造，不断提高重大工程和重要基础设施的抗震能力。

健全恢复重建工作机制。参照国家、广东省恢复重建标

准和灾情评估体系，建立健全恢复重建工作机制，对接巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、对口支援、城市更新等政策，提升恢复重建精准性。强化灾区生产经营活动恢复重建服务指导，严守安全底线，突出抓好灾后复产复工安全风险防范化解。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。

## 第六节 提升社会协同能力

坚持社会共治，积极推动应急管理社会化服务能力建设，进一步强化社会监督作用，建立保险风险分担机制，发挥专家队伍智力支撑，形成全社会应急管理整体合力。

健全社会化服务机制。广泛开展多种形式应急管理社会化服务，推动专业技术服务机构参与应急管理全过程，鼓励引导工业园区、中小微企业和高危行业领域企业购买应急管理社会化服务。落实国家、省社会化服务机构管理制度，从严约束安全中介机构执业行为，实行安全评价报告公开制度，完善警示、约谈、诚信等多形式监管约束机制，规范服务行为。充分发挥行业协会商会作用，加强行业自律自管，提升行业应急安全共治水平。

强化社会监督作用。推行企业“自我声明+信用管理”模式，将企业安全承诺履行情况纳入市场主体信用记录平台。加强应急管理诚信体系建设，强化诚信信息有效应用，

完善联合奖惩、信用承诺、“黑名单”等制度建设，提升信用监管效能。实行企业安全生产信用风险分类管理制度，健全企业安全生产动态信用评价机制和信用修复机制。畅通社会监督渠道，完善“12350”、“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。

健全保险风险分担机制。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，提升市场机制下灾前预防、灾中减损、灾后补偿的保险服务水平，增强全社会抵御风险的能力。在非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼、渔业生产等八大高危行业领域全面实施安全生产责任保险，到2022年，八大高危行业领域生产经营单位参保覆盖率达100%。建立安全生产责任保险信息化管理平台，健全行业主管部门、专业服务机构、保险机构参与保险服务机制。发展巨灾保险，探索建立多渠道多层次的巨灾风险分担机制。实施工伤预防行动计划，按规定合理确定工伤保险基金中工伤预防费的比例。建立完善火灾公众责任保险管理机制。积极推行农业保险和农村住房保险等惠民保险政策。

推进应急管理专家队伍建设。加强应急管理智库建设，推动建立应急管理专家咨询委员会和突发事件首席专家制度。强化各级各类应急管理专家队伍建设，形成规模适度、

配备科学、资源共享的应急管理专家体系。完善应急专家管理制度，健全组织形式和工作机制，推动专家有序有效参与应急管理体系统建设和突发事件应对工作。健全行政决策和专家论证相结合的应急决策机制，发挥专家队伍在应急决策中的技术支撑作用。

### 第七节 提升科技支撑能力

强化应急管理科研、技术、装备、产业支撑，优化整合各类科技资源，推进应急管理科技创新，依靠科技提高应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平。

实施应急管理科技发展计划。落实创新驱动发展战略，加强应急管理科技资源统筹，建立应急管理科技研发项目管理体系。倡导自主创新，推动应急管理基础理论、风险防控、监测预警、应急救援关键技术、装备应用研究。引导在潮大专院校、高新企业推进应急科技项目建设，发挥科技支撑作用。加强政策引导与资金支持，探索设立应急科技产业发展投资基金，引导科技成果主动对接市场需求。推进应急管理技术装备成果转化和应用，推动更新先进适用技术装备和技术改造，加大复杂环境下救援破拆、生命支撑、通信集成、便携式单兵救援等先进适用装备配备力度。

大力推动安全应急产业发展。加强安全应急产业发展战略布局，推动安全应急产业集聚发展，依托国家东南区域应急救援中心和粤东（潮州）省级区域应急救援中心项目，加

快规划建设潮安应急产业园，培育形成一批技术水平高、服务能力强、拥有自主知识产权和品牌优势、具有竞争力的企业集团，发挥龙头企业辐射带动作用，积极延伸上下游配套产业链，着力建设立足广东、面向全国的应急物资保供基地。

## 第八节 提升队伍保障能力

强化应急管理队伍保障能力建设，补齐人才培养短板弱项，实施准军事化管理。推动各方面关心支持应急管理队伍，提升职业荣誉感和吸引力。

加强应急管理专业人才培养。充分发挥在潮院校和专业培训机构等的资源优势 and 支撑作用，加强应急管理职业技术培训，引导专业培训机构加强硬软件设备设施、人员师资建设，开展安全培训、考试评估等安全生产和应急管理工作。

加强党政干部应急管理培训。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，把应急管理能力培训列入各级党政领导干部培训必修内容，切实提升领导干部应急管理能力。加强镇（街道）、村（居）等基层干部应急管理业务能力建设，全面提升基层防灾减灾救灾、应急处置和安全生产管理水平。举办安全生产、防汛救灾、森林防灭火、防震减灾、应急救援等应急管理业务知识培训班，组织参加“应急管理干部网络学院大培训”“应急管理大讲堂”学习，切实提升干部职工业务能力。到2022年，全市应急管理干部专业培训率达到100%。

推动准军事化管理。突出应急管理工作的政治担当和战斗属性，提高领导干部政治判断力、政治领悟力、政治执行力。建立健全准军事化管理标准规范，推动干部队伍、执法队伍、救援队伍统一工作纪律，统一制式服装、标志和装备。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，全面锻造应急管理铁军。树立正确选人用人导向，在执行急难险重任务中发现选拔干部人才，培养高素质应急管理队伍。

提升应急管理职业保障能力。关心爱护应急管理干部职工工作生活，健全岗位激励机制，优化完善保险、抚恤、优待、疗养等保障政策，提升应急管理职业吸引力。健全完善应急管理职业荣誉激励、表彰奖励制度，提高队伍荣誉感和战斗力。大力推动应急管理工作人员参选劳动模范、先进工作者等社会荣誉，增强全社会对应急管理的职业尊崇。

## 第九节 提升监管执法能力

整合优化应急管理系统执法职能，不断提升应急管理监管执法能力。完善生产安全事故调查制度，健全重大自然灾害调查评估机制。

建立新型监管执法体系。完善市、县区二级应急管理行政执法体系，厘清不同层级执法管辖权限，实施分类分级执法，避免多层次重复执法。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。

创新监管执法方式。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。加大监管执法力度，建立完善惩罚性赔偿和巨额赔偿制度、终身禁入制度等，加大企业违法违规代价。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，鼓励各县区建立完善行政执法监督员制度。加强行政执法与刑事司法衔接，加大事前严重违法行为刑事责任追究，严厉查处违法违规行为。

健全灾害事故调查评估机制。建立健全自然灾害和生产安全事故调查评估制度，制定细化各灾种、各行业领域事故调查评估工作程序，完善灾害事故调查挂牌督办、典型事故提级调查、跨区域协同调查、初步调查结果报送机制。建立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。

## 第十节 提升基层基础能力

建立健全基层应急管理工作机构，深入推进镇（街）“四个一”应急管理体系和行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设，推进应急管理工作融入基层社会治理“一张网”，实现基层安全风险网格全覆盖。

推进基层应急管理机构建设。制定实施基层应急管理部門建设标准，强化基层应急管理人才、资金、装备、基础设

施建设等保障。聚焦“大安全、大减灾、大统筹”，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。

推进基层基础能力建设。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行政村（社区），不断推进基层基础能力标准化建设。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，逐步实现基层安全风险网格化全覆盖。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“一岗多能”的安全风险网格员队伍。

## 第五章 重大工程

围绕“十四五”时期应急管理发展目标和主要任务，着力固根基、补短板、强弱项，以重大工程项目实施带动应急管理体系和能力现代化建设。

### 第一节 指挥平台监测预警系统建设工程

整合升级潮州市应急指挥中心，构建市级突发事件应急指挥平台，配置移动指挥技术装备，实现各级各类应急信息互联共享、灾情研判会商、应急决策支持等突发事件应急指

挥功能，通过大数据智能研判，对重大突发事件进行应急处置，同时对灾情进行智能的评估，为救灾提供支撑，基于全市的信息发布平台进行应急预警和处置信息发布。打造感知一张网，布设、整合全市三防、安全生产、森林防火、燃气、地质灾害等危险源感知设备，基于实时数据，构建全市安全监测一张图，实时展示全市的安全态势，并对各类安全隐患进行预测和预警，开展事前预防。部署全市应急管理主题库和专题库，包括对各类危险源的预测预警、应急预案的知识库和处置库等，为全市应急管理提供坚实的知识支撑。充分利用大数据分析、多灾种耦合、次生衍生演化模拟和知识图谱等技术，结合现场动态信息汇聚叠加，实现对自然灾害、事故灾难等领域各类突发应急事件的动态化分析和多灾种综合研判。发挥区域应急协调作用，打造统一指挥、上下联动、协调有序、运转高效的突发事件应急指挥中心。完善新一代突发事件预警信息发布系统，实现重点时段、重要区域、脆弱人群的预警信息精准快速发布和广泛传播，不断提高气象灾害预警信息综合人口覆盖率。统一全市突发事件预警信息发布及应急响应机制，加强监测预警、信息报送、信息发布等能力建设，实现联防联控。建设安全生产监测监控网络系统，加大在非煤矿山、烟花爆竹、民用爆炸物品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的有效衔接，进一步提升其大数据分析应用、风险管控和预测预警功能。建设气象

灾害综合监测和预警系统，计划在全市布设 X 波段双极化相控阵雷达 2 部、自动气象站约 150 个，为市、县区、镇（街道）应急部门提供实时更新的逐小时分镇强降水、冰雹、雷暴、龙卷风等实况及预报预警信息，为各地提供具有极高针对性的区域短时临近预报预警产品，提高应急调度效率，减少因灾损失。升级改造地质灾害防治信息管理和预警系统，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。配合省有关部署建成“四级（省、市、县区、镇街）联动”“四位（监测、预警、预报、采集）一体”“三员（管理人员、巡查人员、群测群防人员）共享”的地质灾害大数据管理平台。

## 第二节 应急救援队伍能力提升工程

推动消防综合救援队伍分类专业化建设，配齐配强应急救援专业装备，开展救援装备能力提升和后勤保障装备能力提升建设。加强森林防灭火应急能力建设，提升森林防灭火应急救援队伍灭火装备和个人防护装备水平。加强镇（街道）专职消防队建设和装备物资配置，提升基层消防队伍应急处置能力。依托潮州市欧华能源有限公司应急救援队和潮州深能燃气有限公司油气输送管道应急救援基地，打造市级专业应急救援核心力量。建立健全水上应急反应机制，争取国家、省在我市建立海上应急搜救站，完善海上溢油应急处置队伍配置，加大溢油应急处置和装备保障投资力度，争取在韩江

等内河配备大马力救助船艇，提升对险情事故的反应能力，保障水上交通安全。

### 第三节 基层应急管理能力提升工程

依据国家、广东省关于基层应急监管机制设置标准，推进镇（街道）应急管理机构标准化建设、社区（村）应急管理综合服务站点标准化建设，配齐配强县、镇（街道）、各类功能区应急管理专业监管人员、执法装备和个人防护装备。推进基层应急管理能力建设示范创建，开展全国综合减灾示范社区创建工作，力争成功创建综合减灾示范社区 10 个。推进基层应急管理基础条件建设，实现行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设全覆盖，推进综合应急避难场所和防灾减灾宣传教育基地建设。

### 第四节 应急指挥通信保障项目

为解决断路、断电、断网“三断”极端情况下应急指挥和通信问题，对潮州市应急窄带无线通信网、VSAT 卫星通信网进行总体规划设计，采用“固移结合”的组网形态，建设 370 兆专用无线通信系统，依托国家、省分级建设的核心网络，并随着市内各个县区的无线通信系统建设，最终构建国家-省-市-县区四级联通的无线通信网，助力各级各部门开展指挥调度、日常办公、监督执法等业务工作，为应急管理常态监管、常态救援和非常态应急处置等不同场景下语音、

数据无线高速传输和通信，提供全地域、全过程、全天候有效支撑。同时，建设 Ku 卫星固定站、Ku 静中通卫星车载站，打通 370 兆 PDT 网络的链路和现场应急指挥的通信链路。能实现公网中断情况下通信系统互联互通、信息共享和协同联动，完善应急管理指挥通信体系，提高远程指挥、现场调度和体系能力，为应急救援实施不间断指挥提供有力保障。

### **第五节 安全生产专项整治工程**

深入推进安全生产专项整治工作，依照行动计划推进危险化学品、非煤矿山、消防、城镇燃气、道路运输、水上交通和渔业船舶、城市建设、危险废物、文旅等重点行业领域安全专项整治。按照省的工作部署，开展各类生产经营单位及人员密集场所、大型建设项目、重点部位、重点设备设施、大型群众性活动等安全风险排查治理，完善全市安全风险分布电子图，并实现分级分类管控。推进学校、医院等人员密集场所，大中型水库、桥梁、隧道、油气管道、轨道交通、电力管网、老旧建筑、特种设备等区域和行业领域全面开展安全风险评估。

### **第六节 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，成立市、县

区级自然灾害综合风险普查领导小组及其办公室，负责统筹组织实施各县区普查工作。建立各级普查工作机制，落实普查人员和队伍，制定普查总体方案，开展普查宣传培训、普查图层技术支持等前期准备工作。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等。通过开展普查，摸清辖区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，为各级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和科学决策依据。

## 第七节 自然灾害防治能力提升工程

实施重点生态功能区生态修复工程，恢复森林、河湖、湿地、海洋生态系统功能；实施海岸带保护修复工程，提高抵御台风、风暴潮等海洋灾害能力；实施地震易发区房屋设施加固工程，提升抗震救灾能力；实施防汛抗旱水利提升工程，完善防洪抗旱工程体系；实施地质灾害综合治理和避险移民搬迁工程，提升地质灾害防御能力。实施村级自动气象站、村村自动雨量站建设项目，完善村级气象、水文观测基础设施。

## 第八节 应急物资保障工程

完善市级救灾物资储备规划，推动建立市级救灾物资应急保障联动机制，搭建综合性应急物资信息管理平台，畅通应急物流保障网络，实现资源信息、物资调拨统一管理，打造现代化应急物资保障体系。积极推进应急物资储备由原有的“政府仓库式储备”向“一定比例的政府仓库式储备+一定比例的企业市场化储备”转化，进一步探索构建实物储备、合同储备、能力储备相结合的“1+2”物资储备模式。推进潮州市应急物资保障基地建设，完善场地硬件条件，科学调整储备的品类、规模、结构，提升储备效能。推进县区现代化应急物资储备仓库全覆盖，加快建设湘桥区储备粮库。整合民政、卫生健康、住房城乡建设等部门以及社会的应急救援设施设备、物资、场所，构建全市应急救援物资一张图，汇聚一体化应急处置业务信息数据资源、社会联动资源、监测监控资源等。对应急物资的种类进行更细致的划分，充分考虑到各镇街的共性与个性实际情况与特殊应急物资的储备，形成每个镇街的应急物资储备清单。建立多元化应急物资储备体系，政府储备、企业储备、社区储备三管齐下。

## 第九节 安全文化宣传教育项目

加大政府财政资金投入，依法依规开展非煤矿山、烟花爆竹、民用爆炸物品、危险化学品、交通运输、冶金等行业

领域主要负责人、安全管理人员安全生产教育培训。推动企业安全文化建设工作，制定标准和实施指引，鼓励有条件的企业争创安全文化建设示范企业，充分发挥示范企业的辐射带动作用。打造具有潮州特色的全民安全生产和应急文化教育基地，定期开展应急管理、安全生产、防灾减灾救灾巡回宣讲和文化活动。制作微电影、微视频、公益广告，通过电视、新媒体、户外电子广告屏等多渠道开展安全宣传教育，全面提高我市安全生产、应急管理、防灾减灾救灾整体意识和基础知识。

## 第十节 消防安全能力提升工程

加强消防站达标建设和市政消火栓建设，完成消防站基础装备、灭火攻坚装备、消防员防护装备等配备工作，重点推进老城区、城中村等区域消防基础设施建设，推进消防安全专项整治行动。建设潮州市消防救援训练基地，重点建设高层建筑火灾事故处置、化工装置火灾事故处置、地震救援、水域救助、工程机械、消防车辆装备等多种合成训练设施。依托国家综合性消防救援队伍，完成组建水域、化工、高层、地震、山岳、交通事故等专业救援队；补齐城市政府专职消防队员缺口；加强镇（街道）政府专职队建设。设立一个市级全媒体中心，各县区及镇（街道）建设一支专职消防宣传讲师团（队）。创建省级消防科普馆，每个县区建成消防科普教育馆（场所），各县区消防站普遍达到对外开放标准。

搭建消防“一网统管”专题平台，建设智慧消防数据治理系统，推动防火巡查应用管理一体化、智能指挥系统和智能接处警系统等应用平台建设工作。

### **第十一节 防震抗震能力提升工程**

配合上级地震部门协调推进国家地震烈度速报与预警工程广东子项目潮州地区台站建设，配合完成相关基准站和基本站的建设和运维。加强现代化地震监测预警能力建设，设立市级紧急地震信息发布中心，升级改造市地震台监测设施，提升市级地震前兆监测能力。依法做好建设工程地震安全性评价的监管工作，积极推进全市地震易发区重要公共建筑物抗震性能调查、检测、鉴定及加固工作，形成动态管理的长效机制，逐步消除重要公共建筑物抗震隐患，积极防御和减轻地震灾害。积极推进地震安全风险网格化管理，继续推进全市地震应急避难场所建设，指导各县区级加强地震应急避难场所的投入建设和配套完善，创建一个省级地震科普基地。

## **第六章 保障措施**

强化规划组织领导，加强部门协作，形成规划实施整体合力。强化应急管理的人、财、物投入保障，扩宽多元化筹资渠道。建立健全规划实施协调与衔接机制，强化监督评估，确保规划有效实施。

## 第一节 强化组织领导

各县区要始终坚持党对应急管理事业的集中统一领导，建立市委常委会议、政府常务会议定期研究应急管理工作机制，推动应急管理与经济发展、社会治理、国土开发同规划、同部署、同实施。市应急管理部门要加强规划实施的统筹协调，细化规划实施方案，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，创造有利条件，形成整体合力，确保规划目标实现。

## 第二节 强化要素保障

各县区要结合工作实际，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政策研究，强化欠发达地区保障力度。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。

## 第三节 强化规划实施

建立健全规划实施协调与衔接机制，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。加强应急管理重大政策、重点工程项目与国民经济和社会发展规划、国土空间规划的衔接，以及与各专项规划的衔接，提高规划的科学性和前瞻性。要针对规划建设内容科学制订

计划进度，明确重大工程、重点项目建设责任，合理配置资源，全力推进实施。

#### 第四节 强化监督评估

建立健全规划实施监督评估制度，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。要强化监测评估结果应用，将规划实施情况作为对市各有关部门和各县区工作督查、检查和考核评价的重要内容。

附件

## 工程项目表

类别	名称	建设项目
重大工程	一、指挥平台监测预警系统建设工程	整合升级潮州市应急指挥中心，配置移动指挥技术装备。布设、整合全市三防、安全生产、森林防火、燃气、地质灾害等危险源感知设备，构建全市安全监测一张图。建设突发事件预警信息发布系统、安全生产监测监控网络系统、气象灾害综合监测和预警系统、地质灾害防治大数据管理平台。
	二、应急救援队伍能力提升工程	建设综合性消防救援队伍专业队伍。加强森林防灭火应急能力建设。加强镇（街道）专职消防队伍建设和装备物资配置。打造市级专业应急救援核心力量。实施应急预案大演练行动。
	三、基层应急管理能力提升工程	推进镇（街道）应急管理机构标准化建设、社区（村）应急管理综合服务站标准化建设。开展全国综合减灾示范社区创建工作，力争成功创建综合减灾示范社区10个。推进行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设。
	四、应急指挥通信保障项目	建设370M窄带无线通信网、VSAT卫星通信链路、Ku卫星固定站、Ku静中通卫星车载站。
	五、安全生产专项整治工程	推进重点行业领域安全专项整治，开展各类生产经营单位及人员密集场所、大型建设项目、重点部位、重点设备设施、大型群众性活动等安全风险排查治理，完善全市安全风险分布电子图。

重大工程	六、自然灾害综合风险普查项目	在全市全面开展自然灾害综合风险普查工作。
	七、自然灾害防治能力提升工程	实施重点生态功能区生态修复工程、海岸带保护修复工程、地震易发区房屋设施加固工程、防汛抗旱水利提升工程、地质灾害综合防治和避险移民搬迁工程以及村级自动气象站、村村自动雨量站建设项目。
	八、应急物资保障工程	搭建综合性应急物资信息管理平台，推进市应急物资保障基地建设。
	九、安全文化宣传教育项目	开展企业主要负责人、安全管理人员安全生产教育培训。打造具有潮州特色的全民安全生产和应急文化教育基地，多渠道开展公共安全宣传教育。开展安全宣传“五进”活动。
	十、消防安全能力提升工程	加强消防站达标建设和市政消火栓建设，完成消防站基础装备、灭火攻坚装备、消防员防护装备等配备工作。建设潮州市消防救援训练基地。组建水域、化工、高层、地震、山岳、交通事故等专业救援队。设立一个市级全媒体中心，创建省级消防科普馆。搭建消防“一网统管”专题平台。
	十一、防震抗震能力提升工程	设立市级紧急地震信息发布中心，升级改造市地震台监测设施。推进全市地震应急避难场所建设。创建一个省级地震科普基地。
重点项目	推动应急产业发展	依托国家东南区域应急救援中心和粤东（潮州）省级区域应急救援中心项目，加快规划建设潮安应急产业园，着力建设立足广东、面向全国的应急物资保供基地。