深圳市深汕特别合作区应急管理体系和能力建设

“十四五”规划（公众意见征求稿）

深圳市深汕特别合作区应急管理局

深圳市城市公共安全技术研究院有限公司

2021年9月

# 前 言

深圳市深汕特别合作区（以下简称“合作区”）地处珠三角核心区和沿海经济带的连接点，区位独特、交通便利、空间广阔、生态优美，是珠三角通往粤东的桥头堡，是深港向东拓展辐射的战略支点，也是大湾区的有机组成部分。合作区作为深圳第“10＋1”（深圳10区+深汕特别合作区）区，已迈入深圳全面负责建设管理的新时代。

合作区党工委、管委会历来高度重视应急管理工作，在广东省、深圳市应急管理部门的支持推动下，2019年3月，合作区全新组建应急管理局。合作区应急管理局成立以来，牢固树立安全发展理念，坚守发展绝不能以牺牲人的生命为代价的红线，守牢安全生产基本盘，完善自然灾害防御体系，推进应急管理体系和能力建设，为合作区经济社会快速有序发展提供了有力安全保障。

“十四五”时期，是深圳全面建设粤港澳大湾区和中国特色社会主义先行示范区的重大历史机遇期，也是合作区践行“创新完善、探索推广深汕特别合作区管理体制机制”、主动作为落实综合授权改革试点历史使命，建设粤港澳大湾区向东辐射重要节点、区域协调发展示范区、深圳自主创新拓展区、现代化国际性滨海智慧新城的蝶变跃升期。

为深化“十四五”时期合作区应急管理事业改革发展，有效防范化解重大安全风险，全面提高各类灾害事故应对处置能力，合作区应急管理局委托深圳市城市公共安全技术研究院有限公司组织开展《深汕特别合作区应急管理体系和能力建设“十四五”规划》（以下简称《规划》）编制工作。《规划》是深汕特别合作区“十四五”规划体系中的重点专项规划，是合作区“十四五”期间应急管理事业发展改革的指导性文件，也是今后编制各类应急管理专项规划、年度计划和履行安全生产、防灾减灾救灾和灾害事故处置应对工作的重要依据。

规划基准年为2020年，规划期限为2021-2025年，远期目标至2035年。

目 录

[第一章 基础与形势 1](#_Toc80221568)

[第一节 规划基础 1](#_Toc80221569)

[第二节 问题挑战 3](#_Toc80221570)

[第三节 发展机遇 5](#_Toc80221571)

[第二章 总体要求 7](#_Toc80221572)

[第一节 指导思想 7](#_Toc80221573)

[第二节 基本原则 7](#_Toc80221574)

[第三节 发展目标 8](#_Toc80221575)

[第三章 主要任务 11](#_Toc80221576)

[第一节 健全组织管理体系，提升统筹协调能力 11](#_Toc80221577)

[一、强化“大应急”组织领导 11](#_Toc80221578)

[二、完善应急管理责任体系 12](#_Toc80221579)

[三、强化应急管理机构建设 14](#_Toc80221580)

[第二节 健全政策制度体系，提升依法履职能力 16](#_Toc80221581)

[一、完善法治政策体系 16](#_Toc80221582)

[二、提升监管执法能力 17](#_Toc80221583)

[三、完善应急预案体系 18](#_Toc80221584)

[第三节 健全风险防控体系，提升综合防范能力 20](#_Toc80221585)

[一、加强安全风险源头治理 20](#_Toc80221586)

[二、加强安全风险普查评估 22](#_Toc80221587)

[三、强化多灾种和灾害链监测预警 24](#_Toc80221588)

[四、实施重点行业领域安全生产专项整治 25](#_Toc80221589)

[五、推进自然灾害防治体系建设 32](#_Toc80221590)

[第四节 健全救援力量体系，提升应急处置能力 34](#_Toc80221591)

[一、强化救援力量建设 34](#_Toc80221592)

[二、建设应急指挥中心 36](#_Toc80221593)

[三、健全应急响应机制 38](#_Toc80221594)

[四、提升灾害救助能力 39](#_Toc80221595)

[第五节 健全多元支撑体系，提升系统保障能力 42](#_Toc80221596)

[一、提升科技支撑保障能力 42](#_Toc80221597)

[二、提升应急综合保障能力 43](#_Toc80221598)

[三、提升区域协同保障能力 45](#_Toc80221599)

[四、提升基层基础保障能力 46](#_Toc80221600)

[第六节 健全社会共治体系，提升群防群治能力 48](#_Toc80221601)

[一、推动社会协同治理 48](#_Toc80221602)

[二、强化社会动员监督 50](#_Toc80221603)

[三、加强安全文化建设 51](#_Toc80221604)

[第四章 规划投资 53](#_Toc80221605)

[第五章 保障措施 55](#_Toc80221606)

[第一节 加强组织领导，落实政府保障 55](#_Toc80221607)

[第二节 强化人才队伍，适应发展需求 55](#_Toc80221608)

[第三节 拓宽融资渠道，确保资金投入 56](#_Toc80221609)

[第四节 加强考核评估，强化规划管理 56](#_Toc80221610)

[附件一：区域概述 57](#_Toc80221611)

[第一节 自然地理 57](#_Toc80221612)

[一、地理位置 57](#_Toc80221613)

[二、地形地貌 58](#_Toc80221614)

[三、气候气象 59](#_Toc80221615)

[四、水文条件 59](#_Toc80221616)

[第二节 社会经济 60](#_Toc80221617)

[一、总体概述 60](#_Toc80221618)

[二、产业基础 60](#_Toc80221619)

[三、道路交通 61](#_Toc80221620)

[四、发展规划 62](#_Toc80221621)

[附件二 风险分析 63](#_Toc80221622)

[第一节 安全生产风险 63](#_Toc80221623)

[一、建设施工安全 63](#_Toc80221624)

[二、道路交通安全 63](#_Toc80221625)

[三、工商贸安全 64](#_Toc80221626)

[四、消防安全 64](#_Toc80221627)

[五、海上安全 65](#_Toc80221628)

[第二节 自然灾害风险 65](#_Toc80221629)

[一、台风暴雨 65](#_Toc80221630)

[二、地震灾害 66](#_Toc80221631)

[三、地质灾害 66](#_Toc80221632)

[四、海洋灾害 66](#_Toc80221633)

[五、森林火灾 67](#_Toc80221634)

[第三节 灾害事故情况 67](#_Toc80221635)

[一、自然灾害（2020年） 67](#_Toc80221636)

[二、安全事故（2020年） 67](#_Toc80221637)

为深化“十四五”时期深圳市深汕特别合作区（以下简称“合作区”）应急管理事业改革发展，有效防范化解重大安全风险，全面提高各类灾害事故应对处置能力，依据国家、省、市应急管理领域上位规划和《深圳市深汕特别合作区国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》，制定本规划。

# 第一章 基础与形势

## 第一节 规划基础

“十三五”时期，是深汕合作区发展史上具有极具重要历史意义的开篇节点，合作区实现从“深汕两方共管”到“深圳全面主导”的突破性转变，经济社会高速发展，区域环境大幅改善。在区党工委、管委会的正确领导下，在省、市应急管理部门的具体指导下，合作区采取有效措施，统筹推进应急管理、安全生产和防灾减灾救灾各项工作，逐步为合作区高质量发展筑起安全屏障，实现新时代应急管理工作的良好开局。

一是应急管理体制逐步建立。合作区先后成立了应急委、安委会、减灾委、三防指挥部、森林防灭火指挥部，统筹协调应急管理相关领域工作。2019年3月，全新组建合作区应急管理局，列入区直正处级工作机构。推动各镇完善安全管理机构，鹅埠、小漠、赤石、鲘门均设置安监站，配备专职安全管理人员。

二是安全管理责任不断压实。依据“三管三必须”[[1]](#footnote-0)的要求，制定了《深汕特别合作区党政部门及有关单位安全生产工作职责规定》，细化规定了负有安全生产监管职责部门、相关行业（领域）主管部门和党委、政府其他工作部门安全生产监管责任。同时，每年与党工委各单位及各镇签订安全生产和消防工作责任书，层层压实安全监管责任。

三是安全风险防控体系初步建立。全面开展高危行业领域专项治理，采用“四不两直”[[2]](#footnote-1)等方式对各行业领域进行安全生产检查。持续进行灾害风险隐患排查治理，识别管控山洪灾害、地质灾害、森林火灾、危险建筑边坡、低洼内涝黑点、临建设施、建筑工地、“山边、海边、河边”等风险隐患点118处。

四是应急预案体系基本完善。印发实施《深汕特别合作区突发事件总体应急预案（试行）》，明确应急组织机构和职责、预防与预警、应急处置、后期处置、应急保障、监督管理、应急救援程序、队伍等内容。积极推进生产安全事故、地质灾害、森林火灾、防汛、防台风等34个专项预案编制和演练，督促各部门各镇推进应急预案制修订工作，初步建立覆盖全区、各行业、各单位的应急预案体系。

五是应急救援力量显著增强。合作区已建立“两个中心+四个执勤点”的消防队站模式，成功将城市、森林两支消防队伍深度融合。不断加强全区应急救援队伍建设和管理，建立应急队伍联动机制，共有通信电力抢修、水利抢险、工程救援、地质灾害救援、森林防火等专兼职应急救援队伍14支，总人数约1160人。

## 第二节 问题挑战

“十四五”时期，是合作区践行“区域协调、合作示范、自主创新”重要使命，“开好头、起好步”迈向高质量发展的关键时期，经济社会高速发展，生产要素快速聚集，矛盾风险不断增多，安全形势严峻复杂，应急管理工作面临着严峻挑战。

一是安全风险防控压力巨大。合作区台风过境频繁，强降雨多发，边坡分布广泛，自然灾害风险较高，多灾并发的特征日益突出。合作区正处于大开发大建设阶段，规模化建设涉及环节多、时间长、空间广，坍塌、高坠、物体打击、触电、机械伤害、车辆伤害等事故风险聚集，发生群死群伤灾害事故的风险依然较高。

二是体制机制建设亟待完善。当前合作区正处于各种业务事务的交接期，包括应急管理在内的部分社会管理体制职能还在调整当中。应急管理条块权责不一致，合作区各单位的执法主体资格尚未确立，合作区“飞地”经济和大部门管理体制背景下“防”与“救”责任链条还有待衔接。区域协同合作机制有待健全，与周边区域惠东、海丰、汕尾等地应急联动机制、资源要素共享机制有待完善。

三是安全监管力量亟需加强。合作区共12个委、办、局，150名行政执法专项编制承担相当于其他城市50多个部门的职能，加上合作区跨越式发展速度（至2025年末，合作区规划总人口约60-70万，是现状的7倍；建设用地规模将达到70-80平方公里，是现状的3倍），安全监管力量不足与庞大监管体量之间的矛盾十分突出，技术装备缺失、经费保障机制不健全等问题较为普遍，建设工程施工、重点车辆管理、危险化学品、消防安全等行业领域安全监管职能无法全面有效履行。

四是支撑保障能力有待提升。深汕合作区历史上原属汕尾偏远地区，灾害监测预警基础设施薄弱，气象监测站点密度目前为4.8[×](http://www.baidu.com/link?url=RzjeweDZTRHNWY_09Movz8Di6ymL8uaLWLqjpxZtYPDrqiRQ8vKrz3P-ZZXNY9Lk5eEeXEPU_-0NS8x7ZRFyTrXGDAcAXvpWLi-Gh7J0uXhxYnFZb7GX3VLyhqh8UCwe" \t "_blank)4.8公里，远低于深圳3.1[×](http://www.baidu.com/link?url=RzjeweDZTRHNWY_09Movz8Di6ymL8uaLWLqjpxZtYPDrqiRQ8vKrz3P-ZZXNY9Lk5eEeXEPU_-0NS8x7ZRFyTrXGDAcAXvpWLi-Gh7J0uXhxYnFZb7GX3VLyhqh8UCwe" \t "_blank)3.1公里的监测密度。应急救援力量建设有待完善，消防站点及市政消防设施有待补齐，建设施工、海上搜救等专业救援力量薄弱，先进适用救援装备配备不足。科技信息化支撑能力不足，智慧应急信息化系统手段应用水平不高，应急管理专家库尚未建立。应急物资保障能力有待提升，全区统一的物资储备体系有待健全。

五是企业主体责任仍需落实。生产经营单位隐患排查和防灾避险措施落实不到位的情况依然普遍存在，特别是新冠疫情防控常态化和合作区快速发展阶段，新旧产业更迭加速，企业生产经营压力增大，主动加强安全管理和投入的动力不足，安全基础保障能力还比较薄弱。

六是社会公众安全意识仍然薄弱。外来劳务工数量多、流动性大、文化程度低、安全意识薄弱，职业安全教育不足、岗位安全技能不高，安全教育陷入“培训一批、离开一批、再来一批”的怪圈。公众安全宣传覆盖面有待完善，公共安全宣传教育和安全培训载体仍然不多。社会资源参与安全生产、应急管理和防灾减灾救灾工作意识不强，行业协会、中介服务机构、应急志愿者等社会组织发育程度不高，指导、服务能力整体不强。

## 第三节 发展机遇

“十四五”时期是合作区应急管理机构组建、体制改革后第一个五年，应急管理事业发展将进入具有新的历史特点的战略机遇期。

一是各级党委政府高度重视应急管理工作。习近平总书记关于应急管理的系列重要论述，为安全生产、防灾减灾、应急救援工作提供了科学遵循。各级党委政府加强领导、强化监管，狠抓责任落实，为应急管理工作提供了有力的组织保障。

二是人民群众高度关注应急管理工作。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不断强烈，为新时代应急管理共建共治共享提供良好的社会氛围。

三是多重政策红利叠加提供良好发展环境。在粤港澳大湾区、社会主义先行示范区“双区驱动”效应牵引下，合作区资金人才技术等资源要素加速聚集。合作区“飞地”经济体制机制创新优势和改革试点的政策优势为应急管理工作提供了良好的发展环境。

四是高标准建设引领合作区安全发展。合作区先进制造业集聚区逐步成型。产业要素加速集聚，时尚品牌产业园、深汕湾机器人小镇等产业载体陆续投入运营，重大项目、高新技术产业项目、规模集聚项目等“三个优先”项目加速建成投产。产业重构、城区更新全面提速，高起点、高标准、高水平建设要求全面提升合作区本质安全水平。

五是合作区应急管理改革创新提供良好基础。合作区应急管理局挂牌成立以来，积极适应新体制新要求，以创新的思路、改革的办法和有力的举措奋力破解难题，逐步厘清应急管理横向及纵向各职能部门之间的关系，逐步构建风险防范、应急救援、监管执法、综合保障等职能分工清晰、互为衔接的“大应急”管理格局，为规划实施打下扎实基础。

# 第二章 总体要求

## 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，深入贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述及对广东、深圳重要讲话和重要批示指示精神，全面落实总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的重要讲话精神，准确把握进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局对应急管理新的时代要求，统筹发展和安全，坚持以人民为中心的发展思想，强化底线思维，强化风险意识，强化源头治理，以“双区”战略为总牵引，以构建权威高效应急管理体制为主线，以创新“飞地”应急管理机制为重点，以推进应急管理体系和能力现代化建设为抓手，以提高本质安全水平为目的，着力固根基、补短板、强弱项、织底网、促协同，全面融入全市应急管理一体化发展，为建设粤港澳大湾区向东辐射的重要节点、区域协调发展示范区、深圳自主创新拓展区、现代化国际性滨海智慧新城提供坚实安全保障，为全市加快建设“先行示范区、强国城市范例”贡献深汕力量。

## 第二节 基本原则

——坚持人民至上、生命至上。始终把人民生命安全放在首位，深刻认识理解维护公共安全事关最广大人民根本利益的极端重要性。正确处理好安全与发展之间的关系，切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。

——坚持预防为主、关口前移。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，推进由应急处置为重点向全过程风险管理为核心的转变。

——坚持补齐短板、深度融合。着力破解制约应急管理基础性、源头性问题，补齐合作区应急能力短板弱项。创新优化基层大应急管理体制、网格化管理机制，将安全生产、防灾减灾和应急救援职能有机整合、全面融合。

——坚持科技引领、精准治理。利用科技信息化，提升应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平。整合优化应急资源，创新监测预警、智慧监管、数据治理等技术手段方法，实现风险隐患精准治理。

——坚持社会共治、群防群控。发挥群防群治及市场机制作用，提高应急管理全链条社会参与程度。提高镇村居民自救互救能力，筑牢防灾减灾救灾的人民防线，实现全社会共同参与、共同治理、共同享有。

## 第三节 发展目标

以服务经济社会安全发展、保障人民生命财产安全为总目标，一年打基础、三年上台阶、五年大提升。到2025年，全面实现与全市应急管理工作深度对接，统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的“飞地”特色应急管理体制基本建成，统一领导、权责一致、权威高效的应急管理体系和能力现代化建设稳步推进，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。安全生产和综合防灾减灾形势趋稳向好，灾害事故应急能力显著增强，发展安全保障更加有力。

——安全生产治理水平显著提升。安全生产责任制全面落实，安全生产形势稳定可控，生产安全事故死亡人数控制在年度考核目标范围内，坚决遏制较大及以上生产安全事故。

——自然灾害防治体系不断完善。自然灾害防治工作体系协调运作，灾害监测预警网络基本建成，城乡灾害防御能力大幅提升，因灾死亡人数和经济损失保持平稳下降趋势。

——应急救援能力显著增强。统一权威高效的大应急指挥体系基本建成，专常兼备的救援力量体系逐步完善，应急响应能力、综合保障能力、区域协同能力显著提升。

——全社会防范和应对灾害事故能力显著提升。人民群众风险观念和安全感持续加强，初步建成社会共建共治共享的安全韧性新城区。

到2035年，安全生产、综合防灾减灾形势实现稳定可控，深汕特色的应急管理体系和能力现代化建设基本实现，实现与全市应急管理深度融合。

规划分类指标见专栏1。

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **专栏1 “十四五”规划分类指标** | | | | | |
| **序号** | **分类** | **指标** | **2025年目标值** | **指标属性** |
|  | 事故  灾难 | 生产安全事故死亡人数 | ≤年度考核要求 | 约束性 |
|  | 重特大生产安全事故起数 | 0 | 约束性 |
|  | 亿元地区生产总值生产安全事故死亡率 | 下降33% | 约束性 |
|  | 火灾高危单位和高层公共建筑消防远程监控系统联网率 | 100% | 预期性 |
|  | 自然  灾害 | 年均因自然灾害直接经济损失占地区生产总值比重 | ≤2‰ | 预期性 |
|  | 年均每百万人口因灾死亡率 | ≤0.5 | 预期性 |
|  | 年均每十万人受灾人次 | ≤15000 | 预期性 |
|  | 森林火灾受害率 | ≤0.9‰ | 约束性 |
|  | 自动气象站数量（个） | 31 | 预期性 |
|  | 暴雨预警准确度 | ≥80% | 预期性 |
|  | 重点河流防洪标准 | 赤石河干流重要建成区防洪标准达到200年一遇，其他河流整治后防洪标准达到100年一遇，内涝防治重现期力争达到20-50年一遇。 | 预期性 |
|  | 沿海地区防潮标准 | 200年一遇 | 预期性 |
|  | 城区和重要区域内涝防治重现期 | 力争达到50年 | 预期性 |
|  | 灾害事故信息发布公众覆盖率 | 100% | 预期性 |
|  | 应急  救援 | 专职消防人员与城市常住人口万人配比率 | ≥6 | 预期性 |
|  | 人均避难（护）场所面积 | 1.5m2 | 约束性 |
|  | 应急避难场所标准化建设率 | 100% | 约束性 |
|  | 受灾群众基本生活得到初步救助的时间 | ≤6小时 | 约束性 |

# 第三章 主要任务

## 第一节 健全组织管理体系，提升统筹协调能力

### 一、强化“大应急”组织领导

**1.应急委员会统一领导**

全面加强党工委对应急管理工作的集中统一领导，强化合作区应急委员会统筹协调职能，建立应急委员会“双主任”[[3]](#footnote-2)制，负责统一领导自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件应对工作。

**2.安全管理和自然灾害防治委员会综合防范**

健全完善合作区安全管理委员会运行机制，实现规范化、高效化运转，更好发挥其安全风险综合防范职能作用。

整合合作区减灾委相关职能，推动建立自然灾害防治委员会及其办公室，制定运行规则和配套工作制度，负责自然灾害风险综合防治能力建设。

**3.应急指挥中心和现场指挥部统一救援**

整合三防、森林防灭火等专项指挥部，完善抗震救灾、地质救灾、海上搜救等救援职能，设立应急状态下由党工委统一领导的合作区应急指挥中心，形成“1+4+N”的扁平化组织指挥体系，配强应急指挥中心人员架构，统筹信息报送、应急指挥、现场处置和应急通信功能，负责指挥调度全区应急救援队伍、组织合作区突发事件应急处置工作。

设立以深汕消防救援大队为主体的灾害事故应急现场指挥部，明确应急指挥中心与现场指挥部救援处置职责权限，提升灾害事故突发事件应急指挥处置能力。

建立应急管理专业化指挥员队伍，强化安全生产、森林火灾、消防、三防等现场处置专业指挥能力建设，实现科学精准指挥。

**4.应急管理部门统筹协调**

充分发挥合作区应急管理局安全生产综合监管、自然灾害综合防范、突发事件综合救援作用，健全应急管理统分结合、平战结合工作机制，实现风险防范和救援处置的统一组织、统一指挥、统一协调。

### 二、完善应急管理责任体系

**1.压实领导干部责任**

坚持“党政同责、一岗双责、失职追责”，建立健全党政领导干部安全生产责任制，制定领导干部安全生产“职责清单”和年度“工作清单”。全面落实自然灾害行政首长负责制，推动落实地方党委责任，实行灾害防治党政同责。

**2.压实部门监管责任**

坚持安全生产“三管三必须”和“谁主管谁负责”的原则，全面明确、细化各部门安全监管职责，将安全管理职责落实到内设机构、岗位。制定部门安全生产权责清单，实行“尽职照单免责、失职照单追责”。

推进各部门根据职责分工衔接好应急管理“防”和“救”的责任，将应急管理职责落实到部门内设机构、岗位，确保责任链条无缝对接，形成整体合力。

应急管理部门开展应急预案演练、灾后评估等工作，并牵头做好突发事件应急、救援、救灾工作。各行业主管部门负责本行业领域相关灾种隐患排查、风险防范化解、灾情监测预警等日常防治工作。

理顺合作区、深汕消防救援大队、各镇消防职责边界，健全消防安全责任体系。

建立安全监管职责动态调整机制，及时梳理新产业、新业态、新领域监管责任，消除监管盲区和漏洞。

**3.压实属地管理责任**

明确各镇应急管理属地职责，完善合作区和镇两级应急管理事权、财权划分，细化明确各镇在应对各类突发事件中的工作职责。

建立分级负责、属地管理工作机制，做到“守土有责、守土担责、守土尽责”。

**4.推动安全责任向社会延伸**

把安全责任向单位、向家庭、向个人延伸，建立“第一响应人”制度。

推动“广东应急一键通”平台覆盖全体应急管理责任人和重点行业领域企业负责人，完善责任抽查、信息推送及应急指挥功能运用，打通应急管理责任落实最后一环。

**5.严格落实责任追究机制**

严格组织应急管理工作责任制考核，加大安全生产和消防责任制考核力度，加大应急管理工作在经济社会发展和干部政绩考核评价指标体系中的权重，发挥考核的正面导向“指挥棒”作用。

健全责任落实监督机制。优化监督检查、督办通报、警示约谈等责任督导工作机制，严格落实“一票否决”制度，层层夯实应急管理责任。

严格灾害事故责任追究，推动事前事中责任追究，健全灾害事故调查评估机制，在突出风险管控、事故隐患整治、事故调查处理中实施“一案双查”[[4]](#footnote-3)。

### 三、强化应急管理机构建设

**1.完善合作区应急管理部门建设**

建立与合作区经济社会发展相匹配的应急管理机构和人员力量，充实合作区应急管理部门力量，按常住人口万分之三的比例配置应急管理部门编制职数。

依据国家、省、市应急管理机构标准化建设标准，实施应急管理机构条件建设工程，配置与监管任务相适应的办公、交通、执法、防护等基础条件和设备设施，解决当前监管执法规范性、权威性不够，车辆、人员、经费不足的问题。

加强行业管理部门安全和应急监管力量，区各有关单位落实由领导班子中排名第一位的副职分管安全生产工作。建筑施工、交通运输等高危行业监管部门和水利、国土、林业、海洋等灾害防治管理部门等设置安全和应急监管科室（机构），配置专职安全监管人员；其他部门应配置专兼职安全监管人员。

推动各类产业园区、海滨度假区、休闲旅游风景区等功能区完善安全监管体制机制。2022年底前，以现有的功能区管理机构为依托，通过单独设置内设机构，或在内设机构加挂牌子等形式明确功能区安全监管机构，配置专兼职安全监管人员，实现监管责任全域覆盖。

|  |
| --- |
| **专栏2 应急管理机构条件标准化建设工程** |
| **区应急管理部门监管执法装备设施配置工程**  建设内容：监管执法人员每人2套执法服装；购置执法记录仪、便携式检测仪、移动执法终端、执法视音频记录仪、数据采集工作站等执法基本装备；配置执法专用车辆9辆（区级5辆、各镇各1辆）。  **镇应急管理机构建设工程**  建设内容：建成4个镇应急管理机构，面积不少于90平米，人员配置5-7人，至少2人具有执法资格，建设谈话室1个，不少于15平米。 |

**2.打造专业化应急管理队伍**

做好应急管理部门专业人才自主培养和对外招录工作，着重引进具有安全生产、应急管理、灾害防治等学科背景和实际监管工作经验的专业人员，2023年实现专业监管人员比例不低于50%，2025年实现专业监管人员比例不低于75%。

依托深圳市优势安全培训资源，定期组织开展干部队伍专业培训，每年完成轮训1次。创新培训方式，推广“学习强安”平台，推行线上线下相结合的培训新模式。

建立健全激励和奖惩机制措施，强化干部队伍担当作为。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。

**3.推进镇村应急管理组织建设**

推进镇级应急管理机构改革，推动各镇安监站升级改造为专职独立应急管理机构，实施由合作区应急管理部门和镇政府双重管理体制。

配置与辖区产业特点相适应的专职专业化应急管理工作人员，承担安全生产、消防、防灾减灾、先期救援等应急管理职责。依法依规赋予各镇必要的监管执法权限，实现权责对等，强化基层属地管理。

健全行政村（社区）应急管理服务站点建设，配置专职村干部驻点办公。坚持“一员多用”，整合行政村（社区）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，成立应急管理综合风险网格化管理员队伍，实现基层安全风险防控网格化全覆盖。加强对网格员的安全监管业务的培训指导，提升专业监管水平。

充分发挥“1+4+6”社区党群服务中心[[5]](#footnote-4)对应急管理工作的带动作用，推动网格化监管工作的规范化、长效化。

## 第二节 健全政策制度体系，提升依法履职能力

### 一、完善法治政策体系

**1.贯彻落实应急管理法规制度**

强化法规政策保障，根据上位法规规章制修订进程，结合合作区建设实际，依法在建设工程、道路交通、危险化学品、特种设备等重点行业和三防、森林防灭火、地震地灾、海洋防灾等领域制定配套性政策，逐步建立健全具有合作区特色的应急管理制度体系。

按照“谁执法谁普法”的原则，深入宣传应急管理领域的法律法规并落实普法责任。

**2.完善运行规范体系**

精准提升政务服务质量，研究制定合作区应急管理工作规范和运行制度，推动应急管理规范化、标准化、法制化。

研究制定推进应急管理事业改革发展实施细则、合作区应急管理体系和能力建设指导意见等重要文件政策，深化合作区应急管理体制机制改革。

用足用好综合授权改革政策，利用“飞地”优势和政策红利，积极探索应急管理新方法、新手段，推动应急管理事业改革创新发展。

### 二、提升监管执法能力

**1.完善监管执法体制**

强化监管执法队伍建设，对应急管理部门实行“局队合一”体制，将人员编制向执法一线岗位下沉倾斜，配备与合作区经济社会发展相适应的监管执法人员。

推进应急管理监管执法职责整合，理顺有关行业领域安全监管执法权配置，建立跨领域跨部门综合行政执法体系。

完善监管执法制度和执法工作指引，建立健全执法标准规范，推进监管执法规范化建设。

**2.创新监管执法机制**

建立以“双随机、一公开”监管[[6]](#footnote-5)为基本手段、以风险分级分类监管为补充、以信用监管为基础的新型应急管理监管执法机制，加强事中事后监管。

创新监管执法方式，深入推进“互联网+监管”，积极探索以远程监管、移动监管、预警防控为特征非现场监管执法方式，提升执法效能。全力推动安全生产监管方式“三个转变”，有效提升监管执法精准性。加大监管执法力度，综合运用联动执法、顶格处罚、失信惩戒、公开曝光等有效手段，依法严惩违法违规行为。

### 三、完善应急预案体系

**1.健全应急预案管理机制**

制定应急管理制度和备案工作指引，积极做好总体预案、专项预案、部门应急预案的汇总备案，重点强化各相关预案的内容衔接。

加强生产经营单位预案备案工作。推动高危行业、重点企业应急预案全面备案。2023年，实现合作区高危行业、重点企业应急预案备案率100%。

建立应急预案管理信息平台和数据库，推动应急预案数字化管理。

采取多种形式开展应急预案的宣传教育，普及生产安全事故避险、自救和互救知识，提高从业人员和社会公众的安全意识与应急处置技能。

强化预案培训作用。加强应急预案培训工作，通过培训普及应急知识，提高从业人员风险防范意识和自救互救能力。

**2.推动应急预案制修订工作**

持续开展合作区突发事件总体应急预案、专项预案、部门预案、基层预案等制修订工作，建立“横向到边、纵向到底”应急预案体系。探索建立多因素耦合复杂条件下灾害事故情景库，量化支撑各类极端灾害事故应急预案。制定应急预案操作手册，推动涉及公众内容的应急预案公开公示。

探索制定合作区巨灾应对方案，提升大规模人员避险撤离、城市基本功能迅速恢复能力。

督促各生产经营单位依法依规、结合实际制定完成本单位应急预案。推进生产经营单位应急预案“简明化、图表化、可视化”，重点规范突发事件响应和应对流程。

在重点岗位、重要场所、关键设备设施推广使用应急处置卡，应急处置卡应当规定重点岗位、人员的应急处置程序和措施，以及相关联络人员和联系方式，便于从业人员携带，提升实用性、可操作性。

**3.加强应急预案演练评估**

强化预案演练工作，每两年组织一次多灾种、规模化的多部门综合应急预案演练。各部门预案、专项预案每年组织一次专业型应急演练。

区内生产经营单位应当制定本单位的应急预案演练计划，根据本单位的事故风险特点，每年至少组织一次综合应急预案演练或者专项应急预案演练，每半年至少组织一次现场处置方案演练。

易燃易爆物品、危险化学品等危险物品的生产、经营、储存、运输单位，矿山、金属冶炼、建筑施工单位，以及宾馆、商场、娱乐场所、旅游景区等人员密集场所经营单位，应当至少每半年组织一次生产安全事故应急预案演练。

推广采用“双盲演练”“桌面演练”“数字演练”等形式多样演练方式，推进应急预案演练常态化，实战化，以练促训、以练强战。

强化预案演练总结和评估工作，及时转化演练成果。

## 第三节 健全风险防控体系，提升综合防范能力

### 一、加强安全风险源头治理

**1.强化规划风险管控**

积极落实《深圳市深汕特别合作区总体规划》（2020-2035年）中城市安全体系规划内容，加强国土空间规划、产业发展规划、区域招商引资、重大工程项目实施等风险评估工作，实施重大安全风险“一票否决”。

严格新增高风险项目安全审核，审慎引入高风险产能，提高本质安全水平。

严格执行高危产业安全防护隔离管控规定，实施深圳市危险化学品“禁限控”目录、产业结构调整优化和导向目录。

严格执行建设项目“三同时”安全管理制度，所有建设项目安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。

**2.建设安全韧性城区**

深入实施安全发展战略，对标国家安全发展示范城市创建标准，推进安全韧性城市建设，适度提高各类城市基础设施设计标准，提升设施应对灾害事故能力。加强城市基础设施运营、维护过程中的安全管理，强化先进技术应用，通过智能化、智慧化、精细化的管理，实现城市基础设施全生命周期综合风险管控。

提升防洪潮内涝防治标准。按照分区设防、重点保障原则，考虑上游河道泄洪及下游海潮顶托，结合城市功能分区及人口规模，逐步完善城市防洪（潮）工程达标建设，增强防洪（潮）排涝设施防御能力，赤石河干流重要建成区防洪标准达到200年一遇，其他河流整治后防洪标准达到100年一遇，内涝防治重现期力争达到20-50年一遇。

构建海堤海防林带。沿海种植200米多行宽带海防林，阻挡降低风力。建筑结构风荷载基本风压按50年一遇标准，10分钟平均最大风速计算。适当提高高层建筑、高耸结构设施的基本风压标准。防潮堤设计应校核200年一遇风暴潮遭遇12级台风。生命线设施全部采用埋地方式，必须架空的应根据风荷载采取防护措施。

明确抗震设防标准。合作区地处政和—海丰断裂带，地震动峰值加速度0.10g。一般建构筑物按7度设防，学校、医院、生命线等关键设施按7度半设防。严格重大工程、超高建筑和可能产生严重次生灾害的工程地震安全性评价工作，明确抗震设防要求。

### 二、加强安全风险普查评估

**1.实施自然灾害综合风险普查工程**

全面推进合作区第一次自然灾害综合风险普查。对标对表国家标准，实现自然灾害风险要素调查、风险评估、风险区划和综合防治区划的全链条的普查，强化自然灾害致灾因素与承灾体分析能力、重点灾害隐患调查与评估能力、综合减灾能力建设。

编制完成灾害综合防治区划图，建立合作区自然灾害风险与减灾能力数据库。

探索面向重大工程、建设开发等开展自然灾害综合风险评价试点工作。

|  |
| --- |
| **专栏3 自然灾害综合风险普查工程** |
| **气象灾害致灾调查与评估**  普查内容：开展气象灾害的特征调查和致灾孕灾要素分析，建立主要气象灾害危险性基础数据库。编制1:5万主要气象灾害危险性区划图件。  **地质灾害致灾调查与评估**  普查内容：开展地质灾害遥感解译、中高易发区1:5万、1:1万及更大比例尺的地质灾害点空间分布、基本灾害特征信息、稳定性现状、孕灾地质背景条件属性等信息调查，建立多级动态更新的地质灾害数据库。编制1:5万或更大比例尺地质灾害危险性评价图系。  **水旱灾害致灾调查与评估**  普查内容：开展暴雨洪水特征调查、暴雨洪水致灾孕灾要素分析，完成暴雨洪水易发区调查分析，编制中小流域洪水频率图。摸清城市内涝点底数，完成城市内涝灾害风险图，建立城市内涝隐患排查数据库，建立干旱灾害危险性调查数据库。  **森林火灾致灾调查与评估**  普查内容：建立森林火灾危险性调查与评估数据库，编制1:5万的森林火灾危险性分级分布图。  **海洋灾害致灾调查与评估**  普查内容：开展风暴潮、海浪、海啸、海平面上升等海洋灾害致灾孕灾情况调查与评估，形成4个灾种1:5万尺度海洋灾害危险性分布图。  **地震灾害致灾调查与评估**  普查内容：编制1:5万活动断层分布图，评定不同地震动参数的场地影响，编制场地类别分区图，编制完成1:5万地震危险性图。  **承灾体调查评估**  调查评估内容：人口、房屋建筑、市政建筑、城市生命线、资源与环境承灾体调查。  **历史灾害调查与评估**  调查评估内容：梳理历年自然灾害灾情、自然灾害事件，建立要素完整、内容详实、数据规范的长时间序列灾害时空数据集。  **综合减灾资源调查与评估**  调查评估内容：政府、社会和企业减灾资源调查。  **重点隐患调查评估：**  调查评估内容：开展地质灾害、洪水灾害、森林火灾、地震等自然灾害次生重大生产安全事故重点隐患排查，形成隐患清单；开展重点隐患分区分类分级综合排查，完成重点隐患分区分类分级评估与制图工作。 |

**2.建立安全风险分级管控制度**

全面推进合作区第一次总体安全风险评估项目，深入实施《深圳市安全风险管控暂行办法》，开展合作区风险辨识与评估、风险分级管控、风险沟通并持续改进，每三年开展1次合作区区域风险评估，定期组织行业领域风险管控。

深入推进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、大型群众性活动等开展安全风险分级管控，高危行业领域生产经营单位每两年组织不少于1次的风险评估，其他生产经营单位每三年组织不少于1次的风险评估。

依托深圳市安全风险分级管控信息系统，定期更新风险清单信息，绘制“红橙黄蓝”四色等级安全风险空间分布图。

|  |
| --- |
| **专栏4 安全风险评估项目建设内容** |
| **区域安全风险评估：**  建设内容：合作区整体安全风险评估项目、重点行业领域安全风险评估项目、各镇安全风险评估项目。  **安全风险分级管控：**  建设内容：深入推进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、大型群众性活动等开展安全风险分级管控；制定安全风险清单和风险分布电子图。 |

### 三、强化多灾种和灾害链监测预警

**1.建立安全风险监测预警系统**

加强重点行业领域安全风险监测系统建设，逐步实现对重点企事业单位实时监测、在线监控、可视化监管。推进建立区重大危险源实时监控系统，对全区重大危险源的压力、温度、易燃有毒有害气体浓度等安全技术参数进行在线实时监控。

|  |
| --- |
| **专栏5 智慧安监信息化系统** |
| **建设目标：**  采集全周期安全生产数据，形成生产经营单位安全基础资源数据库，构建全覆盖、全流程的智慧安监管理平台。  **建设内容：**  强化数据应用创新，在重大危险源、危险化学品、企业安全隐患、企业信用体系、应急救援物质、安全事故等领域开展数据分析应用，为制定安全生产政策提供支持。 |

**2.推进自然灾害监测预警信息化**

建立合作区一体化及横向多部门联合的自然灾害监测预警体系，进一步加强水文监测洪水预警、山洪灾害监测预警、地质灾害监测预警、森林火险监测预警、城市排水防涝预警、地震监测预警建设。

强化气象灾害监测预警能力建设，全面推进深圳国家气候观象台深汕气象观测基地建设。

|  |
| --- |
| **专栏6 深圳国家气候观象台深汕气象观测基地** |
| **建设内容**：气象观测基地拟选址合作区鮜门镇烟墩山山顶制高点位于百安半岛最高处，海拔为140米。布局建设40个自动气象站（本项目建设21个自动气象站），包括芒屿岛、江牡岛上建立2个海洋气象观测站点，开展天气雷达、海洋观测、城市气候、垂直观测、生态气象、闪电定位等综合气象观测业务，实现街道覆盖率100%，空间分布密度从6.8km×6.8km提升达到4.4km×4.4km，实现垂直方向的风速、风向观测，气象要素监测完整率从10%提升到60%。 |

**3.建立统一的预警预报信息平台**

实施精准预警，实现指定区域指定人群全网靶向发布，对雨情、风情等气象数据进行滚动预报，加强对次生灾害预报。依托合作区智能音箱（农村大喇叭），畅通预警预报渠道，建立基层群防体系。融合“报、网、端、微、屏”各种资源，打造灾害事故信息全媒体传播矩阵，建设专业化应急频道，开设绿色通道。

### 四、实施重点行业领域安全生产综合治理

立足于有效遏制较大以上安全事故，全面开展安全生产综合治理行动，加强建设工程、道路交通、危险化学品、消防安全、工矿商贸、特种设备、海上安全等行业领域安全监管。

**1.建设工程**

构建现代化工程建设质量管理体系，推进精品建造和精细管理。大力发展装配式建筑，推进绿色施工，通过先进技术和科学管理，提升建筑工程质量水平。组织开展基坑支护、土方（隧道）开挖、脚手架、模板支撑体系、起重机械安装、吊装及拆卸等危险性较大分部分项工程专项整治行动，重点围绕安全专项施工方案编制、审核及实施情况、相关从业人员持证上岗情况、施工和监理单位履职情况等内容开展排查整治。重点突出对建筑工地起重机械使用、临高临边作业、深基坑、高支模、高边坡、地下暗挖等高危作业环节的检查治理。强力推行高处作业防护标准化、定型化、工具化，严格落实高处作业管理人员带班作业等管理制度。强化合作区农房建设维护安全管理，实现全面纳管。严格落实实名制安全教育培训，对合作区建筑施工领域从业人员全覆盖开展培训教育及考核。完善建筑施工智慧监管信息化平台，在建筑施工及大型起重设备使用现场安装视频监控系统，实现在监工程实时动态监控和智慧化监管。加快余泥渣土受纳场选址布局，建立受纳场监测预警系统和建筑废弃物运输处置管理平台，实现余泥渣土运输、受纳、排放、处置全过程监测监控和自动预警。

**2.道路交通**

积极推动合作区车辆管理职能划转，强化“两客一危一货”、泥头车、搅拌车、电动自行车等重点车辆安全管理。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会商研判。大力实施公路安全生命防护工程，全面排查高速公路、国省道、农村公路的桥梁、隧道、边坡、急弯陡坡、长纵坡、临边临水临崖临村镇安全风险和事故隐患。构建常态化的交通安全隐患排查机制，持续推进泥头车运输线路、重型车辆密集路段系统性风险评估，加强事故黑点路段及隐患点排查治理。开展“机非混行”交通设施隐患专项整治，大力推行慢行系统规划建设。关注交通弱势群体的出行需求，完善学校、商圈、工业区、居民区周边隔离栏、减速带、安全岛、人行天桥等道路交通安全设施，提升交通基础设施整体安全水平。

**3.消防安全**

合理布局消防站点，加强消防站点通信设施、防护装备、抢险救援器材、灭火器材等装备配置。完善消防通道规划建设和管理，深入开展打通消防“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、大型商场等重点场所，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，全面实现消防安全标准化、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[[7]](#footnote-6)、城乡接合部、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。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。实施消防安全素质提升工程，建成区消防救援中心和消防科普体验馆，依托小型消防站建立社区微体验点，实现全民全覆盖培训。强化电气安全“全链条”监管，加大对电气产品生产、销售、设计、敷设、安装、检测、维保以及电工从业人员持证上岗情况等环节的监督检查力度，严厉查处违法违规行为。推动在自建房（特别是一层商用二层住宿三小场所）、厂房宿舍安装独立烟感、火灾报警和应急逃生装置。

**4.危险化学品**

加强危险化学品生产、经营、储存、运输、使用、废弃等各环节安全监管，严格落实各环节安全监管责任。建设危险化学品公务仓库，推进小散危险化学品集中统一管理。深入开展危险化学品领域“打非治违”行动，严厉打击非法违法生产经营储存建设使用危险化学品等行为。深入开展危险化学品企业安全许可“回头看”专项行动、危险化学品重点企业专项整治行动、危险化学品使用企业专项整治行动、危险化学品企业高风险作业管理水平提升行动。加强危险废物安全管理，合理规划建设废弃危险化学品集中处理设施。加强过境油气管道项目安全管理，加强油气输送管道途经人员密集场所高后果区风险辨识、评估工作，督促落实全天候监测及管控措施。推动从合作区横穿的原油输送管道搬迁至区外，以减少对区域土地开发建设的影响。推广危险化学品风险监测预警系统，实现对加油站、涉危企业等重点区域、高风险环节动态管控。

**5.工矿商贸**

推动工矿商贸企业健全安全管理体系，强化作业现场安全整顿及规范化管理。建立健全工矿商贸企业安全风险分类分级差异化监管制度，严格高危企业安全监管。进一步深化涉氨制冷企业液氨使用专项治理工作，重点加强对涉氨制冷企业落实技术规范要求的检查，将专项治理工作与淘汰落后工艺、推动企业转型升级相结合，鼓励企业采用新技术、新工艺、新材料、新设备，进一步增强涉氨企业事故防范和应急处置能力，实现本质安全。深入开展涉及可燃爆粉尘作业场所安全检查；加强作业场所粉尘浓度日常监测和定期检测，规范用电措施，彻底杜绝火源，有效防范粉尘燃爆和职业病危害。进一步加强有限空间作业安全宣传教育力度，提高企业职工防范有限空间作业中毒窒息事故的安全意识和应急处置能力。督促企业严格执行有限空间作业安全管理制度，严禁作业人员未经通风和检测进入有限空间作业，坚决杜绝无监护人的情况下作业。

**6.既有建筑**

围绕全区城乡老旧房屋、农民自建房、商品房的场址、地基基础、设计标准、主体结构、违规改扩建等方面开展隐患排查，落实建筑物所有权人和参建单位的主体责任，以及相关部门的监管责任。全面排查泥砖房安全隐患，分期分批、先易后难完成泥砖房整治工作。探索建立基于InSAR、GIS、大数据智能分析的既有建筑安全监测预警体系，加强对河道上盖区域、在建深基坑、隧洞工程周边区域等高风险区域危险房屋的动态监测预警及风险管控治理。

**7.特种设备**

加强对学校、医院、高铁车站、商场、公园等人员密集场所和农民自建房的电梯设施监督检查，推进老旧电梯更新改造大修，降低电梯运行安全风险。加强智慧电梯监测预警关键技术研究及试点应用，实现智能监控、早期预警、主动救援、智慧监管一体化管理。完善特种设备风险预警体系，建立完善电梯应急救援指挥系统，增强对突发事件的处置能力。开展压力容器、压力管道、起重机械、场（厂）内专用机动车辆等特种设备隐患排查整治，强化液化石油气瓶、车用气瓶充装环节安全管理。

**8.水上安全**

破除涉水交通安全体制机制障碍，建立健全水上交通安全责任体系，强化水上交通风险防控和涉海交通安全隐患综合治理。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，严厉打击渡船超航线、超乘客定额、超核定载重线、超核定抗风等级冒险航行，加强商渔船碰撞事故防范，以港口客运和危险货物作业为重点，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、航海保障装各设施、船舶应急设各库建设，开展航运枢纽大坝除险加固专项行动。

**9.渔业船舶**

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，全面提升依港管船管人管安全的能力和水平。

**10.其他领域**

加强新能源汽车、电动自行车充换电设施火灾风险防控，提前布局规划集中充换电场所，大力推广建设先进适用的集中充换电设施。以治理电动自行车充电环节的火灾隐患为重点，持续加大对违规进楼入户充电、“飞线充电”等违法违规行为的查处力度。

深入实施管道天然气进村入户工程，加强城镇燃气储存运营设施及燃气管网的安全监控系统建设。强化燃气使用安全管理，开展燃气用热水器安全专项整治。大力推广安装燃气泄漏报警装置，强化瓶装石油气安全溯源及日常使用安全管理，实行全链条信息化管控。

健全完善地面坍塌防治长效机制，强化雷达探测车等技术手段运用，全面排查地面坍塌安全隐患，重点开展对市政道路、三旧地区和暗渠暗涵等周边区域的地面坍塌隐患检测评估和专项治理。

建立完善人员密集场所及大型群众性活动安全评估制度，严格审批、管控大型群众性活动，落实最大承载量测算及管控，完善人员密集场所避难逃生设施。

深化铁路沿线环境安全专项治理，重点整治铁路沿线两侧规定范围内影响铁路设备设施的轻飘物及危树，整治铁路沿线两侧建造、设立生产、加工、储存、销售易燃易爆和放射性物品等危险品的场所、仓库，严厉打击铁路线路安全保护区内擅自建造建（构）筑物和施工作业等违法行为。

规范寄递协议服务安全管理，重点加强邮件快件处理场所、营业网点火灾、车辆安全、作业安全隐患排查治理，落实人防、物防、技防措施。

全面开展危险废物排查。对属性不明的固体废物进行安全鉴别鉴定，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。

加强物业安全管理信息平台建设，严格落实物业各方安全管理职责。

健全完善水电油气等生命线安全保护长效机制，严控第三方施工破坏事件。

### 五、推进自然灾害防治体系建设

加强自然灾害防御重点工程建设，持续开展汛旱风灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、森林火灾等重点灾种隐患排查治理，防范化解合作区自然灾害突出风险。

**1.汛旱风灾害**

建设城市内涝积水点智能监测及标识系统，完善监测信息实时共享及联合治理工作机制。加强水库等重要水工程汛限水位监管，有效减轻洪涝灾害风险。开展强台风影响下桥梁、建筑及其玻璃幕墙等附属件破坏因素及风险预警阈值研究，提高抗风能力。统筹加强河道上下游防洪设施的规划建设及调度指挥，提高流域综合防灾减灾能力。加强镇级三防系统标准化能力建设，推动基层三防职能衔接，推动抢险救援物资、救援设备下沉镇、社区（村），提升基层灾害防御能力。加强水库、管渠等供水及调蓄系统建设，减少大面积旱灾造成的损失。加强农村台风、暴雨、洪水灾害防御能力建设，推动实施老旧危房、泥瓦房安全整治工程。

**2.地震灾害**

开展合作区中心区断裂带探测及东部海域强震安全性评价。开展学校、医院等重要公共建筑物排查和抗震性能鉴定，对抗震性能不足的建筑物进行建档和抗震加固。在交通枢纽、重点学校等场所试点安装紧急地震信息接收终端，鼓励社会公众安装“地震预警”APP，实现全自动秒级地震预警警报响应。

**3.地质灾害和危险边坡**

分年度制定地质灾害防治计划，全面推进地质灾害调查评价、监测预防、应急处置、搬迁避让和工程治理等防治工作。完善区、镇、社区（村）及责任单位四级地质灾害群测群防群控体系。强化地质灾害易发区内建设项目地质灾害危险性评估工作，确保配套地质灾害防治工程与主体建设工程勘察、设计、施工和竣工验收同步进行。加强地质灾害和危险建筑边坡监测网建设，在相关区域开展地面沉降地质灾害专业监测。加强重点山体、重点开发区域、住宅区周边区域地质灾害动态监测及风险治理。分阶段开展地质灾害隐患识别全覆盖扫描，充分辨识合作区地质灾害隐患点，设置警示标志。

**4.海洋灾害**

实施海岸线整治修复，重点推进因自然灾害、人为破坏而受损的岸段生态修复。推进海上救援基地、避风锚地建设，完善海洋灾害防御基础设施。积极参与粤港澳大湾区智慧海洋监测网络体系建设，构建预警信息靶向快速发布体系，提升海洋生态灾害处理效率。

**5.森林火灾**

实施重点森林火险区综合治理行动，提升整体森林火灾防控与应急能力。加强森林防火预警监测和林火远程监控系统建设，提升森林火灾监测预警能力。完善森林防灭火基础设施建设，维护和新造生物防火林带，完善森林防灭火蓄水池建设，推动建设直升机起降点和取水点。

**6.气象灾害**

建立深汕特别区气象服务机构，负责开展深汕特别区天气监测预测预报预警服务、防灾减灾气象保障、行业专项气象服务。制定深汕特别区各项气象灾害应急预案，建立台风、暴雨等重大天气过程市、区联动会商机制，与市气象局共建气象灾害防御协同化平台，实现合作区灾害天气预警一键式发布，发布效率达到5分钟以内；灾害天气预警平均提前量达到60分钟以上。

## 第四节 健全救援力量体系，提升应急处置能力

### 一、强化救援力量建设

**1.建强消防综合救援队伍**

依照市消防站点建设和人员配备标准，以深汕消防救援大队为依托，高标准建立深汕消防救援中心。

加强森林专业队伍建设，推动森林消防救援站规划选址，加快建设进度。

强化消防队伍建设施工、山岳、水域和特种设备等专业救援能力建设和先进适用技术装备配置，打造合作区“全灾种、大应急”综合性应急救援核心力量。

加强消防站点布局建设，尽快补齐消防力量缺口，“十四五”时期稳步推进消防队站建设，到2025年，新建4个特勤消防站、3个一级消防站及3个小型消防站，基本达到合作区建成区消防救援5分钟全覆盖。

推进行政村（社区）小微型消防站建设，实现全区行政村（社区）全覆盖。

推进企事业专职消防队和志愿消防队建设，提升快速反应、救早救小能力。

**2.完善专业救援保障力量**

充分整合现有建筑施工、燃气、电力、通讯等专业救援队伍，依托区内大型国有企业，形成专兼结合的专业救援保障力量，全面提高应急处置和救援能力。

推动海上搜救应急基地建设，配备水上专业救援队伍和一批海事、内河巡逻船只，通过购买服务的方式，引入第三方专业服务机构参与，借助市场化、企业化运作模式，解决行政事业单位内人员编制不足、专业性不强的问题，结合实际科学合理确定队伍结构，组建一支由我区管委会领导的专业化、标准化海上救援队伍。建立健全水上搜救工作协调机制，加强与国家海上专业救援机构协同合作，最大力度提升近海救援能力，同时拓展其他领域专业应急救援技能，切实提高我区处理急难险重任务的复合型能力。科学布局海上搜救应急救助点及其配套设施建设，提升海上搜救能力。建设船舶溢油物资设备库，提高沿岸溢油应急清除能力。

依托深汕巴士集团等运输骨干企业，采取签订应急运输保障协议形式，建立应急运输保障队伍，建立合作区客货运车辆、船舶信息库，强化应急抢险运力储备。

依托公路养护工程企业，建立合作区道路交通应急抢险保通队伍。

依托北大深圳医院深汕医院，建设合作区医疗救护应急救援队伍。推进四镇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。

**3.完善企业和社会应急力量**

督促引导建筑施工、危险化学品，水利、林业及人员密集场所经营管理单位建立救援队伍，全面提升疏散自救、现场互救和就近救援能力。

充分发挥基层警务人员、民兵、预备役人员和物业保安、企事业单位应急队伍等基层应急力量作用，经常性地开展应急培训，重点提升第一线风险防控能力。

积极推进应急志愿者队伍建设，加强与蓝天救援队等社会非盈利救援机构合作联系，组织强化应急志愿者队伍统筹协调指挥和统一作战，与综合性消防救援力量、企事业应急力量和基层应急救援力量等各司其职、互为补充、协同联动，共同完成灾情抢险、物资发放、灾后恢复重建等救援及辅助工作。

### 二、建设应急指挥中心

**1.完善应急指挥中心运行管理**

加强应急指挥中心条件建设，以满足应急值守、统一指挥和信息保障工作要求，统筹会商空间、决策中心、指挥大厅及相关基础设施支撑。

统筹应急指挥中心和区总值班室工作，建立健全各项管理制度，加强日常管理，积极做好系统安全测评、人员技术培训等工作，及时更新重要信息数据，保障指挥中心高效安全运行。

**2.建设智慧深汕应急指挥平台**

按照广东省、深圳市关于打造跨层级、跨地域、跨部门、跨业务的应急指挥平台建设的要求，建设以深汕特别合作区管理委员会为中心、区直部门为节点、基层单位为端点的智慧深汕应急指挥平台。

通过开放接口，与火警、匪警、急救、视频监控、无线电通讯系统、公共电话系统等对接，实现对公众报告紧急事件和紧急求助进行统一接警、统一指挥、联合行动，对特殊、突发、应急和重要事件做出有序、快速、高效反应。

与市应急平台互联互通，构建市、区、街道、社区四级协同联动的应急机制，为跨区域突发事件联合指挥调度、应急会商提供支持，实现城市运行管理方面的“一体运行联动”发展目标。

面向合作区灾害事故突发事件不同应急场景，围绕应急值守、应急处置全流程业务需求，充分整合应急管理信息化系统，以感知网络、融合通信、知识图谱等技术为支撑，推动新一代应急指挥平台建设。

### 三、健全应急响应机制

**1.强化应急响应制度建设**

健全“一盘棋”应急响应机制，坚持事发在外地、警示在眼前，举一反三抓好合作区风险防范化解工作。

规范事发单位、镇、合作区分级应急响应机制，制定分级响应工作指引，编制较大灾害事故应急响应工作手册和危险化学品、建设施工、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。

完善灾害事故“四个一”应急处置机制[[8]](#footnote-7)，提升灾害事故处置效能。

**2.健全应急值班值守机制**

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[[9]](#footnote-8)工作制度、特别防护期值班制度，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。

完善部门联合值班值守机制，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。

健全灾害事故信息发布制度，统一快速、准确权威发布灾害事故信息，强化舆论正确引导，确保公众知情权。

完善突发事件信息上报机制，充分利用应急“一键通”信息快速报送系统，加强镇、社区（村）等基层值守人员灾害事故信息报告技能培训，提高突发事件信息报送的全面性、及时性、准确性和规范性。

**3.健全应急联动会商机制**

坚持党政主导、统一指挥、部门联动、社会参与、运转顺畅、处置高效的原则，强化部门之间、区域之间、军地之间、条块之间沟通协调，提升人员、物资等应急资源快速集成能力，建立信息共享、资源共用以及灾害风险防治、应急救援联防联控、联合行动的工作机制。

针对事故灾害发生规律、季节特点等，适时开展联合会商，分析研判事故灾害发生、发展趋势，科学有效做好防灾减灾救灾工作。

### 四、提升灾害救助能力

**1.完善灾害信息员队伍**

建立相对稳定的灾害信息员队伍，全区行政村（社区）应配置1-2名灾害信息员，承担灾情统计报送、台账管理以及评估核查等工作，同时兼顾灾害隐患排查、灾害监测预警、险情信息报送等任务，协助做好受灾群众紧急转移安置和紧急生活救助等工作。规范灾情上报流程，提高灾情信息报送全面性、及时性、准确性和规范性。

加强灾害信息员日常管理和培训，配备必要装备，明确信息员绩效考核和经费待遇，提升灾情管理能力和水平。

**2.推动应急避难场所建设**

深入实施《深圳市应急避难场所管理办法》。制定应急避难场所管理实施细则，落实部门、镇、行政村（社区）应急避难场所管理职责，制定群众避难工作指引，明确场所管理和维护任务，规定场所开放权限，定期组织群众进行疏散演练，配足配齐应急避难场所救灾储备物资。

推进应急避难场所标准化建设。结合合作区实际，对选址和设施设置作出规定，划分具体功能区域，明确标识、标志设置、疏散路线和储备物资要求，同时整合现有临时避难点资源，制定分类分级开放标准。

制定新增应急避难场所规划。依据法规标准，以行政村（社区）为单位，按照“均衡布局、就近安排、安全可靠、因地制宜”原则，对全区新建党群服务中心、公园、学校、室内公共的场、馆、所等场址硬性要求预留避难区域，建设符合当地灾害应对需求的室内/室外应急避难场所。到2025年，人均避难（护）场所面积达到1.5m2，实现行政村（社区）应急避难场所标准化建设全覆盖。

加强对避难场所建筑主体结构安全、应急避难设施设备、应急物资装备等检查维护和管理，完善应急避难场所备案流程，以确保场所在应急启用时能有效利用。

建立应急避难场所信息台账，定期汇总更新应急避难场所信息，加强应急避难场所日常巡查检查。

加强应急避难场所宣传，通过网站、报刊、宣传栏、宣传册等媒介向社会发布应急避难场所位置、名称、类型、联系人和联系方式等信息。

**3.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，建立灾害救助资金快速下拨机制、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。确保自然灾害发生6小时之内受灾人员基本生活得到初步救助。

建立救灾资金长效保障机制，制定符合合作区实际的救助标准，健全完善灾害救助资金与经济社会发展、物价调整相挂钩的动态增长机制。

建立紧急情况下资金投入和应急资源调用、征用补偿机制，对承担应急救援任务的单位和个人予以合理经济补偿，造成损失的予以合理赔偿。

健全特殊群体人员临灾转移“四个一”工作机制[[10]](#footnote-9)，强化易受灾人群救助。

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。

**4.提升恢复重建能力**

科学开展灾害损失等评估，建立健全恢复重建标准和灾情评估体系，统筹制定恢复重建规划和优惠政策，对接城市更新、乡村振兴等政策，提升恢复重建精准性。

按照因地制宜、科学选址、节约用地、规模适度、经济适用、群众满意的原则，及时做好灾后恢复重建规划，将城乡居民住房恢复重建摆在突出和优先位置。

加大财政投入，协调银行贷款、做好保险理赔，利用社会捐助等途径形成政府主导、社会参与的多元化资金筹措机制，加快灾后恢复重建工作。

强化灾区生产经营活动恢复重建服务指导，突出抓好灾后复产复工安全风险防范化解，重点加强对恢复重建项目的资金、效益、进度、验收等各个环节的监管。

## 第五节 健全多元支撑体系，提升系统保障能力

### 一、提升科技信息化支撑能力

**1.强化科技支撑**

依托深圳优势科技资源，与深圳市城市公共安全技术研究院、深圳市防灾减灾研究院等技术支撑机构建立长期合作机制，建设高水平的安全与应急领域科研成果转化基地，利用科技提升区域应急管理能力和本质安全水平。

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。

加大先进适用救援技术装备推广力度，强化建设施工救援破拆和生命支撑装备、复杂环境应急通信集成装备、便携式个人单兵装备等先进适用技术装备配备。

建立应急管理专家库，打造专家资源共享平台，完善管理制度，充分发挥各领域专家在决策咨询、标准制定、安全诊断、应急会商等方面的作用。

**2.推进智慧应急建设**

充分结合深圳市应急管理“一库、三中心、N系统”建设，主动对接合作区智慧城市建设需求，推进合作区智慧应急建设，建立“一库、二系统、一平台”。

“一库”为应急管理信息数据库，汇集全区安全生产、自然灾害、救援力量、综合保障等应急管理全流程、全方位数据。

“二系统”为智慧安监信息系统和智慧“三防”信息系统，运用物联网、大数据和人工智能等先进技术，接入安全生产和“三防”等各类业务系统监测预警数据，实现对重点企事业单位、重大施工工程、重大危险源、灾害隐患点和易发区、敏感区域100%监控。

“一平台”为智慧深汕应急指挥平台，实现监控预警、信息报告、应急评估、综合研判、模拟演练、辅助决策、部门联动、指挥调度等应急指挥功能。

### 二、提升应急综合保障能力

**1.提升应急物资保障能力**

加强应急物资保障统筹规划，合作区应急管理部门建立全区统一应急物资储备目录，建设统一的合作区应急物资储备仓库和全流程一体化智能调用平台，各部门根据职能定期提出应急物资储备需求。

制定救灾物资储备年度需求、标准和目录，完善救灾物资应急调拨机制，确保调拨工作规范、有序，进一步理顺调度环节，明确相关工作职责和要求，加强储备、请调和调拨工作规范化建设。

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和征用补偿办法。

抓紧补充购置大型防汛排涝装备和救援装备。结合我区实际需求，科学筹划，配备大流量排涝车、排涝机器人、水上救援机器人等专业装备，提升大型应急抢险能力，同时通过租赁服务、自建等形式加快区级三防仓库设立，完善配套设施、管理规定和装备物资调拨制度，切实保障三防抢险救援工作顺利开展。

在各镇建设应急物资储备分库，靠前布置一批急用、急需应急物资。

|  |
| --- |
| **专栏7 应急物资保障能力建设工程** |
| **应急物资储备仓库**  建设内容：包括救灾物资储备库、救援物资储备库、综合保障物资储备库、防疫物资储备库及生产管理辅助用房等。  **应急物资信息管理系统模块建设**  建设内容：在合作区应急指挥平台内建设应急物资统一调拨系统，实现应急物资智能化统一储备、统一调度、统一支配。 |

推动应急物资社会化储备能力建设，鼓励支持以生产经营单位、学校、医院、家庭为单元储备灾害事故应急物品。

**2.提升应急通信保障能力**

强化应急通信基础网络建设，在智慧城市通信网络基础设施建设基础上，做好卫星、短波、现场自组网等非常规通信能力建设，依托深汕水务400M专网对讲机和卫星电话，配发相关设备至基层管理单位，配齐无人机、布控球等视频通信保障设备，保障即时应急对讲通信和极端天气应急通信能力，提升基层末端通信保障能力。

加强通信保障队伍建设，依托优势通信运营商，建设专业化通信保障机动小分队，确保专业技术人员不少于3人。

强化应急通信装备应用，配置智能化、模块化、便携化通信终端，提高海上、森林、山岳等日常通信盲区和有限空间、地下空间、特殊事故现场等信号屏蔽严重区域的应急通信保障能力，强化救援现场应急通信保障。

**3.提升应急航空救援能力**

加强与周边应急航空救援力量联通，推动将深汕全域纳入深圳应急航空救援体系覆盖范围。

积极对接合作区航空服务体系基础设施建设，拓展应急航空救援功能，建立空中救援启动、指挥、协调、调用机制，初步形成应急航空救援能力。

合理规划布局陆域、水域直升机机降点、取水点及其配套设施建设，满足全域空中应急救援需求。

### 三、提升区域协同保障能力

**1.加快实现与深圳应急管理融合发展**

全面推进应急管理制度衔接，深度融合深圳安全发展战略和应急管理总体发展布局，以深圳标准、深圳效率驱动合作区应急管理事业改革发展。

建立与深圳市级应急资源的常态化协同保障机制，推动以对口支援、驻点协助、共建基地等形式，共建共享深圳优势应急资源。

充分发挥“飞地”体制优势，积极争取应急管理体制机制、政策制度、先进装备创新试点，先行探索，打造新时代应急管理改革发展生动范例和创新典范。

**2.强化区域周边协同保障**

利用区位便利，积极参与粤港澳大湾区应急管理区域合作，主动对接深莞惠、汕潮揭等城市群应急合作机制，提高灾害事故协同防御应对能力。

建立完善与汕尾（海丰）、惠州（惠东）等周边区域应急协调联动机制，建立健全应急通讯联络、事故灾害会商研判、事故灾害协同处置、应急救援资源共建共享、应急救援队伍联演联训等机制，提升区域协同救援能力。

推动气象、林业、交通、海上、应急管理等重点行业领域部门建立跨区域联动机制，提升重点行业领域跨区域风险防控、应对处置能力。

### 四、提升基层基础保障能力

**1.加强城乡基础能力建设**

加强城乡基础设施防灾抗灾能力建设，提升城乡生命线工程、消防设施、交通、水利、通信、供水、供电、供气、广播电视关键基础设施灾害设防标准。

强化社区应急能力建设。以防灾减灾救灾“十个有”为主要内容，开展行政村（社区）应急管理能力标准化建设，2023年实现行政村（社区）防灾减灾救灾“十个有”[[11]](#footnote-10)全覆盖。推动社区开展灾害风险识别与评估，编制社区灾害风险图，加强社区灾害应急预案编制与演练，加强社区救灾物资储备和志愿者队伍建设。

积极开展“全国综合减灾示范社区”创建，争取2025年创建成功5个全国综合减灾示范社区，其他行政村（社区）基本达到深圳市综合减灾示范社区标准。

全面推广《深圳市家庭应急物资储备建议清单》，鼓励和支持以家庭为单元灾害应急物品储备，提升家庭和邻里自救互救能力。

**2.落实企业安全生产全面责任**

试点建立企业安全生产全面责任制度，落实全员安全生产责任制，督促企业采取一切合理可行措施确保安全生产，推动企业按规定提取和使用安全生产经费，推动企业建立自我约束、持续改进的内生机制。

大力推行法定代表人、实际控制人、主要负责人安全生产履职抽考机制，安全生产关键时间节点必须在岗在位，全面落实企业“关键少数”安全管理责任。

提高企业安全管理能力，危险化学品生产、经营、储存单位及金属冶炼企业必须配有注册安全工程师从事安全生产管理工作。推动重点行业领域企业建立安全生产技术和管理团队，设立安全总监制度。

全面落实企业安全生产和消防安全主体责任公开承诺及事故企业公开道歉制度，主动接受社会监督。企业主要负责人“安全生产承诺制”落实率100%。

通过示范带动、标杆引领，在建设施工、道路交通、危险化学品、消防安全、工矿商贸、特种设备等重点行业领域全面推进企业安全标准化、“双重预防体系”[[12]](#footnote-11)建设。

加强企业安全文化建设，加强全员覆盖的企业安全教育培训制度建设，督促企业完善三级安全教育培训制度。

推广企业“一张网”信息化管理系统，做到自查自改自报，实现动态分析、全过程记录和评价，防止漏管失控。

## 第六节 健全社会共治体系，提升群防群治能力

### 一、推动社会协同治理

**1.健全社会化服务机制**

推动建立社会化服务体系，鼓励企业采取订单式购买服务、安全生产协作互助、行业协会（商会）自治、保险（金融）业参与管理、政府购买服务等社会化服务模式，全面开展应急管理社会化服务。

完善政府购买应急管理服务制度，制定政府购买应急管理服务指导性目录，建立统一、规范的购买服务流程及标准，引导并推动社会主体参与提供应急管理技术服务。

严格社会化服务机构管理，从严约束安全中介机构执业行为，探索建立第三方机构及专业技术人员服务质量星级评价机制，统一向社会公开应急管理中介机构名单。

**2.建立保险分担机制**

积极推行安全生产责任保险，在危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼、渔业生产等高危行业领域全面投保安全生产责任保险，到2025年，实现高危行业领域安全生产责任保险全覆盖。鼓励其他行业领域生产经营单位投保安全生产责任保险，切实发挥保险机构参与风险评估管控和事故预防的作用。推广安责险信息化管理平台，对所有承保安责险的保险机构开展预防技术服务情况实现在线监测，建立第三方评估公示机制。

对接深圳巨灾保险制度，构建财政支持引导下的多层次巨灾保险机制。设立巨灾基金，吸收企业、个人等社会捐赠资金，形成一个全社会共同参与的应对巨灾风险的公共平台。

积极推行农业保险和农村住房保险等惠民保险政策，健全政府财政补贴、农户自愿参加、保费合理分担的涉农保险运作机制。

**3.建立信用监管体系**

建立企业安全生产失信联合惩戒机制，将企业安全生产信用信息纳入统一、权威、可查询的市场主体信用记录平台，强化跨行业、跨领域、跨部门失信联合惩戒，并定期发布失信联合惩戒信息。

大力推进信用分级分类监管，探索建立安全生产信用等级与行业准入、项目审批、获得信贷等挂钩制度。创新推行税收优惠、招投标评标信用特别加分等安全生产“红名单”正向激励机制。

推行“自我声明+信用管理”模式，鼓励企业开展安全信用评级和第三方安全评估，将企业承诺履行情况纳入信用记录。

### 二、强化社会动员监督

**1.建立社会动员机制**

鼓励社会公众积极参与和支持应急管理工作，支持社会机构和个人通过设立基金、救助捐赠等形式，参与应急管理公益活动。完善救灾捐赠组织协调、信息公开、需求导向、社会监督等工作机制。

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。

建立健全应急响应社会动员机制，发挥社会公众在信息报告和辅助救援等方面的作用。

**2.完善社会监督机制**

建立完善人大、政协对应急管理工作监督机制，充分发挥人大的监督促进作用和政协的民主监督作用。充分发挥工会、妇联、共青团等群团组织监督保障作用，依法维护职工群众的安全权益。

建立完善“12350”、“吹哨人”、内部举报人等制度，建立事故隐患有奖举报制度，形成“12345”“12350”“96119”热线、“粤省事”小程序、微信公众号线上举报等“多个平台受理、一个后台闭环管理”的工作机制。安全生产举报奖励措施落实率达到100%。

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。

### 三、加强安全文化建设

**1.强化新闻宣传工作**

加强应急管理宣传员、舆情员、新闻发言人等新闻宣传队伍建设，提升灾害事故信息报送、新闻宣传和突发事件舆论引导能力。健全舆情信息发布机制，及时回应社会关切。

深入开展“安全生产月”“5·12防灾减灾日”“119全国消防日”“12·2全国交通安全日”等公共安全主题活动，推动安全生产、应急避险和职业健康知识进企业、进学校、进乡村、进家庭、进单位活动。

完善应急（安全）综合宣传教育网络，实施合作区应急（安全）宣传体验馆建设工程，建设各镇应急（安全）宣传室、农村应急（安全）宣传点。充分利用公共场所设立的电子屏幕、智能音箱、网络、手机短信、媒体等渠道，全方位、多角度地做好安全宣传工作，多方面普及防灾减灾救灾信息、知识和技能，增强人民群众的自我保护意识。

|  |
| --- |
| **专栏8 应急（安全）宣传体验馆建设工程** |
| **功能模块：**由景观休闲庭院、地震避险、消防安全、自然灾害避险以及互动体验馆主题展区支撑。  **建设内容**：防灾减灾科普示范学校、地震紧急避险场所、防灾减灾主题公园、消防逃生体验馆。 |

**2.深化全员安全培训**

实施全民公益安全教育计划，将安全教育纳入国民教育、职业教育、农民工技能教育、领导干部培训内容。

创新教育培训方式，运用“互联网+”推行线上教育培训，依托“学习强安”平台为全体市民提供个性化需求、终身可追溯的教育培训记录服务。

开展市民普惠性安全教育，设立安全公益课堂，建立外来务工人员“来深汕安全第一课”培训模式，提高培训覆盖面。将安全知识普及教育纳入中小学校教学内容，实现中小学校全面开设安全教育课，每学期至少组织3次安全教育课程。

对领导干部、监管队伍、企业管理人员以及从业人员等特定人员实施“分类定向”培训或“菜单式”培训，推动精准培训。

大力实施政府应急管理人员全员轮训计划，分批次安排人员到国内外学习城市安全及应急管理先进经验，提升监管专业化水平，实现综合应急业务培训100%、安全生产执法人员复训100%、专业领域业务培训100%。

建立与市级及各区基层应急管理部门人才干部双向交流机制，学习借鉴先进应急管理经验、理念。

实施安全技能提升计划，充分利用深圳职业技术学院、深圳信息职业技术学院、广东新安职业技术学校等职业教育资源，建设合作区安全生产和技能实训基地，提升企业员工安全技能。

推进安全生产培训考核机构网点建设，强化企业三类人员培训，确保企业三类人员持证上岗率100%。

鼓励中小企业积极参与社会化培训服务，企业从业人员每年接受一次安全培训。

# 第四章 规划投资

按照统筹规划、远近结合、突出重点、分步实施、分级负责、共同承担的原则，组织规划项目的实施；统筹考虑应急管理与合作区开发建设的协调发展和整体效益，合理安排建设项目和实施步骤。

“十四五”期间合作区应急管理体系和能力重点建设工程项目20个，投资合计约3.555亿元。

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 专栏9 重点建设工程项目基本情况 | | | | | |
| 序号 | 建设项目 | 总投资/万元 | 建设期限 | 建设部门 |
|  | 应急管理机构条件建设工程 | 500 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 网格管理平台建设项目 | 200 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 自然灾害综合风险普查项目 | 300 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 安全风险评估项目 | 400 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 智慧安监信息化系统 | 200 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 既有建筑安全监测预警系统 | 200 | 2021-2025 | 区住建水务局 |
|  | 建筑施工智慧监管信息化平台建设项目 | 500 | 2021-2025 | 区住建水务局 |
|  | 城市内涝积水点智能监测及标识系统建设项目 | 500 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 边坡监测网络系统建设工程 | 1000 | 2021-2025 | 区住建水务局  市规划和自然资源局深汕管理局 |
|  | 森林防火预警监测和远程监控系统建设项目 | 200 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 深圳国家气候观象台深汕气象观测基地建设工程 | 4900 | 2021-2025 | 深圳市气象局 |
|  | 危险化学品公务仓库建设工程 | 1000 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 深汕消防救援中心建设工程 | 2000 | 2021-2025 | 深汕消防救援大队 |
|  | 森林消防救援站建设工程 | 2000 | 2021-2025 | 深汕消防救援大队 |
|  | 消防站点新建工程（4个特勤+3个一级+3个小型消防站） | 15000 | 2021-2025 | 深汕消防救援大队 |
|  | 区应急指挥中心建设工程 | 200 | 2021-2025 | 区党政办 |
|  | 智慧深汕应急指挥平台建设项目 | 200 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 应急物资储备仓库 | 1000 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 全国综合减灾示范社区创建项目 | 250 | 2021-2025 | 区应急管理局 |
|  | 应急（安全）宣传体验馆  建设工程 | 5000 | 2021-2025 | 区应急管理局 |

# 第五章 保障措施

## 第一节 加强组织领导，落实政府保障

加强组织领导，根据全区经济社会发展目标，落实工作责任，加强协商、密切配合、联动实施，积极解决应急管理事业改革发展中存在的问题。

强化责任落实。一是将本规划主要内容纳入合作区国民经济和社会发展“十四五”规划中，统筹协调，同步推进。二是将本规划实施工作纳入政府、部门的目标考核系统。三是加强对重大和难点问题的协调，明确节点，抓推进、抓协调、抓落实。

强化监督检查。一是强化规划项目计划编制，明确任务目标、时间节点、责任单位和责任人。二是强化推进督查考核，区应急管理局要组织督查任务落实情况。

强化合力共治。应急管理工作需要多个职能部门的协作和监督管理，区应急管理部门要继续主动加强与公安、消防、城管、交通、规资、住建等部门保持良好的合作关系，为做好应急管理工作创造良好的外部环境。

## 第二节 强化人才队伍，适应发展需求

进一步加大干部培养和人才引进力度，不断完善应急管理人才支撑体系，营造吸引人才、重用人才、培养人才的良好环境。

一是培养选拔德才兼备的管理型人才。坚持德才兼备，以德为先的用人标准，努力提高人才队伍的政治素质、文化素质、技术素质和管理素质。

二是培养造就开拓创新的专业型人才。加大应急管理监管执法队伍专业技术教育培训力度，推动现有监管执法人员专业化发展，努力改善现有人才队伍结构，提高现有人才业务素质和创新能力。

## 第三节 拓宽融资渠道，确保资金投入

基于应急管理工作的重要性、基础性、战略性、公益性，要建立健全稳定应急管理长效资金投入机制，加大对重大应急和安全基础设施建设的支持力度，要充分发挥财政资金的引导作用，鼓励和吸引社会资本参与应急管理。创新投融资体制机制，在加大政府财政资金投入的同时，加大市场融资力度，拓展多元化投融资渠道。

## 第四节 加强考核评估，强化规划管理

合作区应急管理局要建立规划实施跟踪评估和考核制度，每年对规划主要任务和重点项目实施情况进行检查，并纳入年度应急管理工作考核，考核评估细则另行规定。在2023年底和2025年底分别对规划的实施情况进行中期和终期评估，对规划实施进度严重滞后的责任单位和责任人进行通报，并督促责任单位和责任人提出整改措施并落实，确保规划相关任务工程高质量完成。

# 附件一：区域概述

## 第一节 自然地理

### 一、地理位置

合作区位于广东省汕尾市西南部，粤港澳大湾区最东端，西北与惠州市惠东县接壤，东与汕尾市海丰县相连，南临红海湾，处于广惠高速、深汕高速、324国道、厦深铁路交汇点。总面积468.3平方公里，海域面积1152平方公里。距广州200km、深圳100km、汕头200km，距太平洋国际航道12km，距汕尾港35km，距小漠深水码头5km，距盐田港80km，驱车至深圳市中心区仅1个半小时车程。地处珠三角经济圈和海峡西岸经济圈结合部，是珠三角通往粤东的桥头堡，是粤港澳大湾区向粤东沿海经济带辐射的重要战略增长极，区位优势显著。

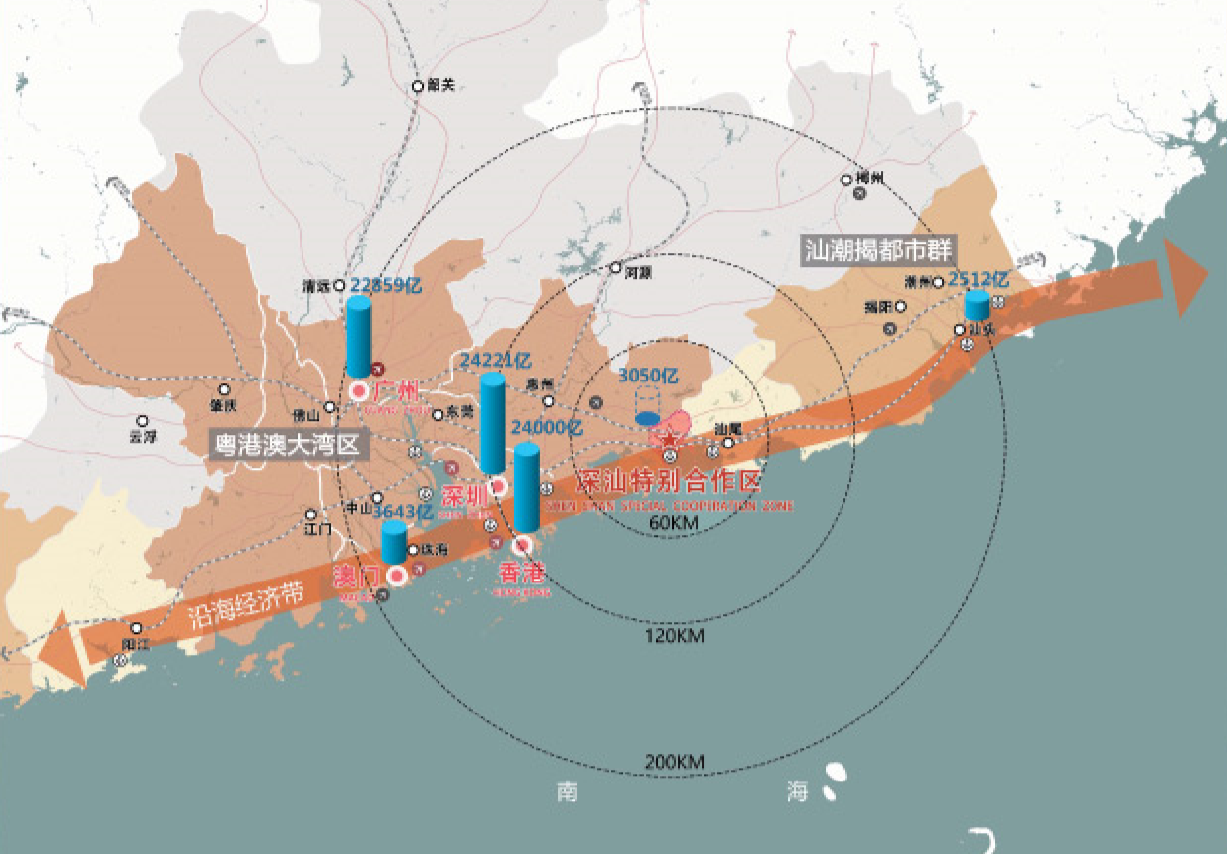


图1 区域位置图

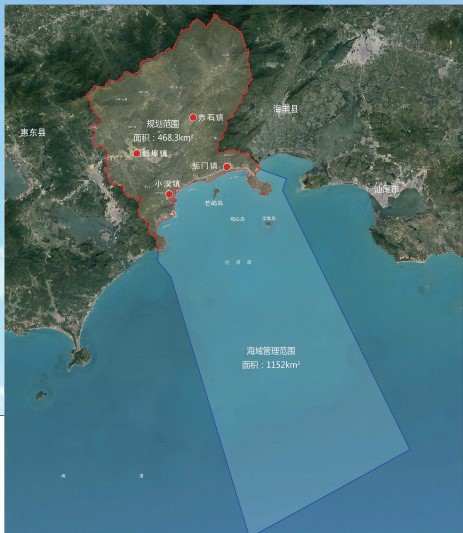


图2 区域范围图

### 二、地形地貌

合作区地处粤东山区，地势北高南低，北部为山脉，南部为红海湾畔，背山面海，以丘陵和台地地形为主。

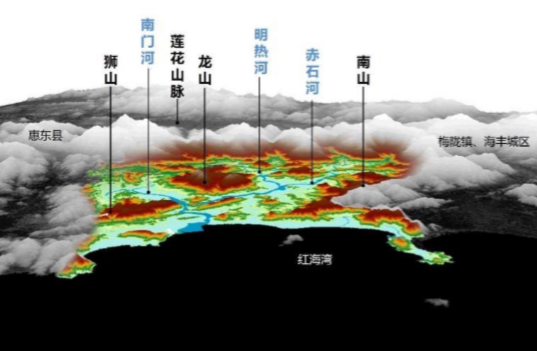


图3 区域地势图

### 三、气候气象

合作区位于北回归线以南，地处亚热带，属于亚热带海洋性季风气候。由于受海陆分面、地形及海洋季风影响，气候为冬暖偶有阵寒，相对干燥少雨；夏长温热多雨而不酷热特点等。雨量充沛，但季节分配不均，干湿季节明显。春秋季是季风转换季节，夏秋季节有台风。

区域多年平均气温为21.9℃，月平均最低气温14℃（1月），月平均最高气温28℃（7月），极端最高气温37.4℃。

### 四、水文条件

合作区内部主要有52条河流，主要水域为赤石河流域，流域面积占合作区面积的81.6%；还有一部分为独立入海的沿海小河，流域面积仅占合作区面积的18.4%。其中面积在50平方公里以上的主要河流为赤石河及其两条支流，分别为明热河和南门河。



图4 区域水系图

合作区多年平均降雨量2425mm，最大降雨量为3727.8 mm（1997年），年最小降雨量为1425.3mm（1963年），年地表径流量7亿立方米（含独立入海河流），合作区远期实际水资源可利用量约1亿立方米/年。

合作区现有28座小型水库，其中小（1）型水库6座，小（2）型水库22座，总库容2422.5万立方米。

合作区海岸线全长50.9km，现状海堤约有4处，分别为：小漠渔港海堤，长约2.8km；赤石河入海口海堤，长约5.0km；鲘门海堤，长约4.43km；百安村海堤，长约1.74km。

## 第二节 社会经济

### 一、总体概述

深汕特别合作区自2018年12月体制机制调整以来，认真贯彻省委省政府、市委市政府的战略意图，立足创新管理体制机制、促进区域协调发展的使命定位，全面提升履职能力。2020年，全区地区生产总值为54.04亿元，增速为5%。社会消费品零售总额为28.16亿元。

合作区由鹅埠、小漠、赤石、鲘门四镇组成，常住人口约13万人。

### 二、产业基础

合作区总体规划明确“一心、两轴、三带、四组团”总体空间布局，其中“四组团”即是合作区产业发展的指导性布局。东部组团打造科教研发区和未来产业区，重点发展高教科研、教育服务、机器人、海洋科技产业等；南部组团打造新兴海港商贸区和滨海生态旅游区，重点发展临港产业、邮轮游艇、滨海旅游、文化创意等；西部组团打造先进制造集聚区，重点发展新一代信息技术、新能源、新材料、智能装备制造等；北部组团打造康养度假区，重点发展康养度假、医疗保健、生物科技、生态休闲等；中心组团将打造高端商务区和政务区，重点发展商务金融、政务、公共文化和科技孵化服务业等。

先进制造业包括鑫美安防机器人、万泽航空发动机特种材料生产基地、冠恒氟硅新材料产业园、力劲科技智能压铸装备产业项目、浩能智能高端装备产业园、华润海丰电厂、金科纳米材料等。

现代旅游业包括南方澳度假村、日月湖生态园、水底山温泉庄园、小漠文化旅游创新小镇等。

### 三、道路交通

合作区利用东部沿海高速、深汕高速、潮莞高速、324国道以及深惠汕轻轨、厦深高铁，形成与珠三角和粤东多通道、多方式，便捷、高效的交通体系。合作区距离深圳市中心区1个半小时车程，距盐田港45分钟车程，距巽寮湾国际休闲度假区和十里银滩等均在半小时车程。

目前合作区正在加紧打造“三港四站”交通枢纽配套设施、“四铁五高”外联路网、“五横六纵”内部骨架路网海陆空铁立体交通体系，全面推动深汕合作区与深圳一体化发展步伐。

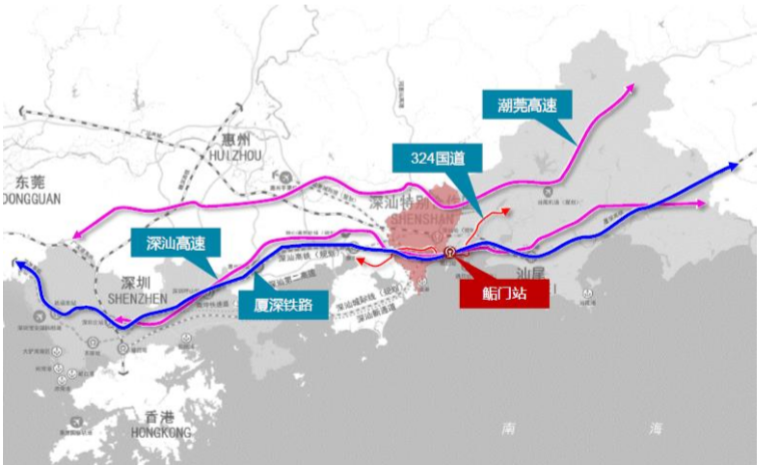


图5 区域交通规划图

### 四、发展规划

合作区正集全部之力加快经济发展，到2025年，合作区建设用地规模约为80平方公里，人口规模约为70万人；2035年，合作区建设用地控制在约135平方公里，人口规模达到150万人，市政基础设施按300万人口标准配置。

发展理念：创新引领发展、实干再造新城。

发展模式：总部+基地、研发+生产、智慧+运用。

发展思路：规划引领、基础先行、平台带动、产城融合。

战略定位：粤港澳大湾区东部门户，粤东沿海经济带新中心，深圳自主创新拓展区，现代化国际性滨海智慧新城。

# 附件二 风险分析

## 第一节 安全生产风险

### 一、建设施工安全

合作区纳管建设施工项目共计88个，其中房屋建筑工程56个，市政公用工程22个，水利水务工程5个，乡村振兴工程5个。在建住建类项目高边坡数量17个，深基坑数量19个。现有建设施工从业人员16348名。

建设施工的重大类别风险主要包括基坑坍塌、脚手架及模板坍塌、脚手架高处坠落、塔吊起重机械伤害以及移动起重机械伤害等。

目前区内在建项目单位对施工报建工作重视度不足，存在无证施工现象；部分施工企业安全意识淡薄，安全防护投入较少，企业内部安全管理制度不健全，岗位安全生产责任制没有真正落实，项目安全文明施工措施不到位。

### 二、道路交通安全

合作区交通基础薄弱，历史欠账较多，目前在建道路113公里，“十四五”期间，合计建设公路里程长度超187公里，在建道路体量庞大，不同种类施工车辆来往频繁，特别是泥头车安全隐患较大。



图6 合作区道路交通组织示意图

合作区摩托车保有量大，占机动化出行的79%，电动车设计超标违法营运问题突出。农村公路等级低，病害多路况差，安全防护设施、交通安全警示标示不完善等问题普遍存在。G324国道货车占比达65%，超48%的货车属于过境出行，超速超载问题突出。

### 三、工商贸安全

合作区现有工商贸企业70家，其中危险化学品企业23家（3家生产企业，20家加油站），涉尘涉氨企业5家，危险化学品重大危险源企业3家，有限空间作业场所60处。

### 四、消防安全

合作区消防重点单位10家，三小场所约2000家，合作区现有市政消火栓490座，市政消火栓覆盖率约为0.40个/公顷，部分区域水压未满足10米消防水压。

建设工程消防问题突出。多数建设工程所在区域原为农村地区，消防设施建设落后，未设置公共消防基础设施，施工现场发生火灾时灭火用水主要依靠水罐消防车和施工现场的临时消防水池。

农村地区消防意识淡薄。农村消防设施不足，无消火栓等消防设施。电线乱拉、罐装天然气、油桶加油现象普遍。

### 五、海上安全

合作区海域面积1152平方公里，海岸线50.9公里，距太平洋国际航道仅12km。大澳等附近海域水深流急，水上运输、渔业捕捞作业、休闲旅游等安全隐患较大。目前水上和渔业监管体制尚未理顺，监管力量不足。

## 第二节 自然灾害风险

### 一、台风暴雨

深汕特别区地处广东省三大暴雨中心之一，年均受4-6个台风影响，年平均降雨量高出深圳20%，台风、暴雨、雷电等灾害性天气多发。辖区内时空降雨不均，现有堤防、水闸、水库等水利工程防洪标准低，加上辖区在建项目多，存在场地表土裸露、堆土松散、边坡陡峭、无排水沉沙设施等情况，水土流失现象严重，尤其是鹅埠片区，南门河原有支流（沙埔达坑、边溪河、鹅仔下河、新屋河及田寮河）基本损毁，几无泄洪能力。

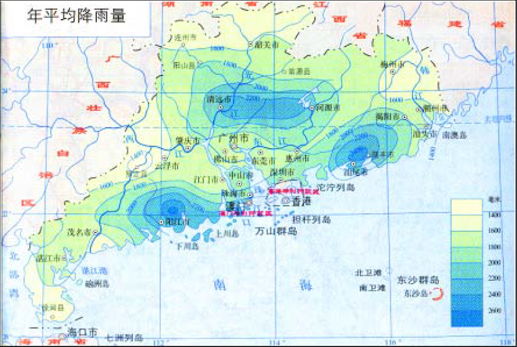


图7 广东省三大暴雨中心

### 二、地震灾害

合作区地处政和—海丰断裂带，地震动峰值加速度0.10g。政和—海丰断裂带是东南沿海地震带内带孕震构造之一，现今弱震仍比较活跃，该带广东海丰地段，第四纪后仍有一定活动，为5级左右中等地震活动构造带。

### 三、地质灾害

合作区三面环山，一面向海，自然高落差边坡较多，同时合作区迎来大开发大建设，临时边坡和建设类高边坡增加，合作区现有54个地质灾害和危险边坡隐患点。目前，已开展了“1：50000地质灾害详细调查”工作，对11处直接威胁房屋及人员安全的地质灾害隐患点开展了自动化监测预警工作，相关数据已接入省、市监测系统。

### 四、海洋灾害

合作区海洋灾害主要包括风暴潮、海浪、海啸。风暴潮主要由台风（包括热带风暴、强热带风暴、台风、强台风、超强台风）引起。灾害性海浪在海上主要给航海、海上施工、渔业捕捞和海上军事活动等带来灾害，使船舶和海上平台倾覆，到近海和岸边对周边区域带来破坏性影响。海啸灾害的直接致灾因子是海洋长波抵达海岸线附近时形成的沿岸海水暴涨，海水涨落形成的巨大冲击力往往对滨海地区形成毁灭性的打击。

### 五、森林火灾

合作区森林覆盖率为76%，北部山区森林火灾风险偏高。近年来，随着山区人为活动增多，森林火灾时有发生。

## 第三节 灾害事故情况

### 一、自然灾害（2020年）

1.森林火灾情况。合作区共发生5起森林火灾，均发生在上半年，总过火面积约6200㎡，未造成人员伤亡，未发生重特大森林火灾。

2.台风暴雨情况。全区平均雨量1868毫米，共发布47次暴雨预警信号（红色3次，橙色10次，黄色34次）；6次台风预警信号（白色4次，蓝色2次）；15次雷雨大风预警信号（橙色1次，黄色14次）。

3.地质灾害情况。全区共发布4次地质灾害气象黄色预警，1次橙色预警。

4.海洋灾害情况。未发生风暴潮、赤潮等海洋灾害。

### 二、安全事故（2020年）

2020年，合作区共发生道路交通、工矿商贸（含商贸制造、建筑施工、农业机械、渔业船舶等行业领域）和火灾等各类安全事故52起，死亡12人，受伤45人，直接经济损失65.7万元。

其中生产安全事故14起，死亡10人，受伤14人。包括：交通运输业发生事故9起，死亡4人；建筑业发生事故4起，死亡5人；其他行业发生事故1起，死亡1人。

1. 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。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待、直奔基层、直插现场。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 合作区党工委、管委会领导共同担任应急委员会主任。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 在事故调查中既要严肃追究事发企业的责任，又要依法倒查追究相关监管部门和地方政府的责任 [↑](#footnote-ref-3)
5. 合作区1个区级、4个镇级、6个村级党群服务中心。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 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。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 是指住宿与生产、仓储、经营一种或一种以上使用功能违章混合设置在同一空间内的建筑。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 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。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 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。 [↑](#footnote-ref-8)
10. “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。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 有组织体系、有大喇叭、有警报器、有避难场所、有风险地图、有明白卡、有应急值守、有应急照明、有小册子、有宣传栏。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 双重预防体系包括包括风险分级管控体系和隐患排查治理体系 [↑](#footnote-ref-11)