

# 东莞市应急管理“十五五”规划 (第二次征求意见稿)

东莞市应急管理局

2026年5月

# 目 录

一、形势分析 .....	1
(一) 发展成效 .....	1
(二) 主要问题 .....	1
(三) 机遇挑战 .....	2
二、总体要求 .....	2
(一) 指导思想 .....	2
(二) 规划目标 .....	2
三、主要任务 .....	3
(一) 完善安全责任体系，提升协同治理能力 .....	3
(二) 完善风险防控体系，提升事前预防能力 .....	4
(三) 完善安全监管体系，提升精准治理能力 .....	4
(四) 完善韧性抗灾体系，提升灾害防御能力 .....	7
(五) 强化应急指挥体系，提升科学应对能力 .....	9
(六) 完善社会共治体系，提升群防群治能力 .....	10
(七) 完善科技赋能体系，提升智慧应急能力 .....	12
四、重点工程项目 .....	13
(一) 城市安全风险事前防控能力建设项目 .....	13
(二) 应急救援保障能力提升项目 .....	13
(三) 市民应急安全体验中心升级项目 .....	14
(四) 应急第一响应人建设项目 .....	14
(五) 城市安全技术支撑能力建设项目 .....	14
五、保障措施 .....	15
(一) 加强组织领导 .....	15
(二) 加大政策支持 .....	15
(三) 强化经费保障 .....	15
(四) 实施监督评估 .....	15

## 一、形势分析

### （一）发展成效

“十四五”时期，我市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述和重要指示批示精神，牢固树立和贯彻落实新发展和安全理念，完善应急管理体制，不断健全安全责任体系，持续夯实基层基础，有效提升应急救援能力，大力强化科技支撑保障，推动构建社会共治新格局，全力维护人民群众生命财产安全和社会稳定，统筹推进应急管理事业高质量发展。东莞市应急管理“十四五”规划实施进度符合预期，“十四五”规划确定的指标已全部完成，2025年我市生产安全事故死亡人数、亿元地区生产总值生产安全事故死亡率比“十三五”期末分别下降54.5%和64.9%，年均因灾直接经济损失占地区生产总值逐年下降，年均每百万人口因自然灾害死亡率保持为零。

### （二）主要问题

一是城市快速发展与安全承载力不足之间的矛盾进一步加剧，城市安全事前预防控制体系不够完善。二是安全生产监管力量不足与监管任务繁重的矛盾依然突出，安全生产基础水平与实现治理体系和治理能力现代化的目标还存在一定差距。三是自然灾害风险防范和森林防火压力依然较大，防灾减灾能力有待进一步提升。

### （三）机遇挑战

机遇方面，国家、省和市高度重视应急管理工作，且我市在人工智能、机器人等领域具有领先优势，同时社会公众对安全的需求日益增长，这为我市做好应急管理工作创造了有利条件。

挑战方面，自然灾害防御任务的艰巨性和复杂性不断增加，城镇化带来的各类传统和新兴风险日益突出，同时企业安全投入持续性不足，会对巩固安全生产和防灾减灾持续稳定向好态势带来不利影响。

## 二、总体要求

### （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话、重要指示精神和关于应急管理的重要论述，完整、准确、全面贯彻新发展理念，统筹高质量发展和高水平安全，坚持人民至上、生命至上，以完善公共安全治理体系为主线，以强化风险管控、夯实基层基础、提升新质战斗力为主攻方向，以深化改革和科技创新为动力，以保护人民群众生命财产安全和社会稳定为根本目的，坚决防范遏制重特大灾害事故，最大限度降低自然灾害损失，为我市高质量发展营造更加安全稳定的社会环境。

### （二）规划目标

到 2030 年，建成与实现高水平安全与高质量发展相适应的

应急管理体系和能力，大安全大应急框架下的应急指挥机制更加健全，以事前风险防范化解为主的公共安全治理模式不断优化，重大突发公共事件处置保障体系更趋完备，基层应急能力显著提升，应急管理法治化、智能化、标准化水平显著提升，全社会防范和应对处置灾害事故能力显著增强，安全生产、防灾减灾救灾形势持续稳定，有力支撑我市高质量发展。

### 规划指标（暂定，参照省应急管理“十五五”规划）

序号	指标名称	预期值
1	生产安全事故死亡人数	下降 15%
2	亿元全市生产总值生产安全事故死亡率	下降 35%
3	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	下降 15%
4	年均每百万人口因自然灾害死亡率	<0.9%
5	年均每十万人受灾人次	< 13000
6	年均因自然灾害直接经济损失占全市地区生产总值比例	< 0.8%
7	年均 10 万人口火灾死亡率	<0.078

## 三、主要任务

### （一）完善安全责任体系，提升协同治理能力

**1.进一步健全安全责任体系。**进一步理顺安全生产监管职责边界，完善重大风险动态管控、重大隐患排查整治、事故责任倒查机制。强化与公安、消防等重点行业领域部门事故调查工作的衔接、配合，加强与纪检监察机构的衔接和协作，完善事故责任追究和整改措施落实情况评估工作机制。

**2.完善应急管理地方法规标准。**积极推进《东莞市危险作业安全生产管理条例》立法进程，并围绕高层建筑、轨道交通等重点领域开展管理制度和标准研究，完善危险化学品、小散工程、燃气等领域安全监管配套文件。

**3.完善基层应急管理机制。**各镇街（园区）可根据本地实际整合安全生产监管、消防、防灾减灾救灾、应急救援等职责，实行应急管理部门统一归口、综合管理。完善基层应急管理权责清单，推动形成隐患排查、风险识别、监测预警、及时处置闭环管理。

## （二）完善风险防控体系，提升事前预防能力

**1.强化城市安全风险辨识与评估。**构建城市安全风险动态评估机制，动态开展城市安全风险评估，强化自然灾害风险调查（普查）数据动态更新和成果共享应用，全面支撑城市安全治理模式向事前预防转型

**2.完善城市安全风险监测与预警机制。**强化对市应急管理监测预警指挥中心人、财、物的保障力度。健全重点行业领域安全风险监测预警机制，强化新兴风险研判分析，完善新产业新业态监管职责动态调整和联合执法机制。

## （三）完善安全监管体系，提升精准治理能力

**1.提高安全监管执法能力。**强化安全监管执法队伍规范化建设，合理保障基层安全生产监管和应急管理人员待遇。大力推行“执法+专家+服务”的执法工作模式，提升执法人员素质，规范执

法行为。进一步推进“莞系列”实战应用，助力精准研判、精准监管、精准执法、精准宣传。

**2.提升企业本质安全水平。**压紧压实企业主体责任，推动落实全员安全生产责任制。聘请第三方专业机构为高风险企业提供“专家问诊”服务，持续提升企业安全管理水平。

### **3.持续推进重点行业领域安全生产治本攻坚**

**工贸领域。**强化高风险领域、高风险场所、高风险作业等隐患排查，持续推动重大事故隐患动态清零。有序推进粉尘涉爆企业、铝加工（深井铸造）企业安装风险监测预警系统。

**危险化学品领域。**严控化工园区外危化生产、储存项目准入，持续推进化工和危险化学品治本攻坚三年行动，依法关闭取缔、整顿治理各类非法违法从事危险化学品生产、经营储存行为，源头上遏制危险化学品非法违法储存行为。进一步升级完善市危险化学品风险智能化管控平台。

**消防领域。**持续开展火灾隐患综合治理，深化打通生命通道工程，推动老旧小区消防设施改造升级。深入开展电动自行车全链条安全治理，严控人员密集场所动火作业审批与现场管理。

**住建领域。**进一步明确住建部门与消防部门在违法建设项目和历史违法建筑项目消防审核、检查等方面职责边界。全面夯实限额以下工程管理，建立健全限额以下工程管理机制、问责机制。持续抓好房屋市政工程安全监管。开展城镇房屋体检、房屋保险、房屋养老金三项制度试点。

**道路交通领域。**持续抓好“两客一危一重”重点车辆监管，压实企业动态监控主体责任。强化市级部门间和市镇两级部门信息共享和沟通联动，及时清退不符合安全生产条件的企业及车辆。加大危险货物运输车执法管控力度，进一步健全完善交通事故救援救治联动机制。

**城镇燃气领域。**进一步强化市、镇街（园区）燃气管理机构和执法队伍建设。持续开展打击“黑气”专项行动，净化燃气经营市场。推动燃气企业加强智能化管理，持续优化燃气数智化监管系统。

**文体旅游领域。**严格落实娱乐经营单位投用审批前开展房屋安全鉴定规定，定期研判行业安全形势。扩大公共文化（文博）场馆、公共体育场所、文广旅体经营单位等单位接入视频监控，实现全市景区的统一调度和服务监管。

**特种设备领域。**深化特种设备安全隐患排查治理，加强现场安全监督检查，针对重点领域开展“小切口”治理。把好特种设备检验检测质量关，提升检验发现和解决问题的能力。

**教育领域。**深化校园安全隐患排查整治，进一步完善“市-镇-校”三级隐患排查督导机制。探索成立“校园安全教育”名师工作室。经常性普及师生安全教育，推进体验式安全宣传教育进校园活动全覆盖。

**水务领域。**持续开展水利工程安全鉴定和除险加固工程治理行动。加强供排水（雨水）管网检测维修保养，持续推进易涝点和

易积水点工程整治。强化水务安全生产风险管控“六项机制”落地见效。

#### （四）完善韧性抗灾体系，提升灾害防御能力

**1.健全自然灾害防御协同应对机制。**细化涉灾部门职责分工，推动优化完善防范气象灾害、防汛防旱防台风、森林火灾、地震灾害、地质灾害等专项工作协调机制。

#### **2.提升自然灾害监测预警能力**

**一是**强化森林防火监测预警能力建设。优化市镇村三级网格化管理体系，抓好野外用火重点人群管控。推动重点区域林火远程视频监控基本覆盖，强化科技赋能监测，加快抚育生物防火林带、防火通道建设。

**二是**提升气象监测预警能力。重点提高大气边界层垂直探测方面的能力，完善由风廓线雷达、激光测风雷达、云雷达、微波辐射计等组成的垂直廓线观测系统。加快在易涝点布设雨量+液位+视频“三合一”站。构建四维数字网格预报产品，实现将突发灾害性天气有效预警提前量提升至65分钟以上。

**三是**提升地质水文监测预警能力。强化城市地面塌陷隐患排查治理和地面沉降风险监测。推进地质灾害风险隐患排查和综合治理工程，开展汛期地质灾害防灾避险攻坚。在珠江口、东江航道、高速沿线、工业园区增设专用水位站和雨量监测站。

**四是**提升地震监测预报预警能力。编制《东莞市地震监测站网建设总体方案（2026-2030年）》，统筹推进地震监测站网科学

布局与资源高效配置。推进地球物理场观测站建设，为地震监测预报工作提供坚实、优质的数据支撑。

### **3. 提升城市基础设施防灾能力。**

一是提升城市基础设施防洪排涝能力。推进石马河流域、寒溪河流域、东引运河流域、东江三角洲网河区防洪（潮）工程建设。提升调度运维水平和超标应急能力，基本形成适应城市发展需要的防洪（潮）排涝总体格局。

二是加强抗震能力建设。推动各地震易发区范围镇街（园区）完成学校、医院等重要公共建筑物排查和抗震性能鉴定以及抗震加固。

三是提升重要基础设施安全标准。组织开展城市桥梁安全风险评估和排查，实施城市桥梁加固改造工程。实施公路桥梁安全保障专项整治提升工程，对经核定的四、五类公路桥梁以及使用年限久的三类桥梁加快推进改造。

四是持续推动基层防灾减灾救灾能力建设。在我市自然灾害中高风险镇街（园区），分片谋划筹备建设市级救灾物资仓库。持续推动全市所有村居行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设。持续推动我市巨灾保险工作，进一步加强全市巨灾保险工作。

### **4. 强化灾害防御公共设施及恢复能力建设**

一是有序推进“平急两用”公共基础设施建设。因地制宜开展“平急两用”公共基础设施建设，建立平急转换方案和应急预案。

加强应急通道、应急停车场地建设，保障灾害期间应急救援车辆、物资运输车辆顺畅通行。

二是提升灾害救助恢复能力。加强灾害信息员队伍建设，完善各级报灾流程和群众报灾渠道。推进标准化应急避难场所新建、改造以及镇街（园区）、村（社区）应急避难场所简易化改造。

#### （五）强化应急指挥体系，提升科学应对能力

##### 1.强化应急指挥体系建设

一是持续推动应急指挥体系升级。健全“市-镇街（园区）-村（社区）”三级应急指挥部架构，完善指挥体系的组织设置和职责分工。建立直通镇街（园区），村（社区）的纵向指挥体系。持续推进突发事件应急指挥综合业务系统应用，推广应用“防储处”三位一体平台。完善应急指挥岗位人员培训体系，建立常态培训、模拟演练和应急拉练三位一体的培养机制。

二是提升市监测预警指挥中心实战能力。持续强化市应急管理监测预警指挥中心人员配备，升级拓展指挥中心现有功能，实现监测预警中心实体化运营。不断提升各级指挥人员的统筹调度能力、协同联动能力和临场处置能力，同时发现问题、总结经验，不断完善应急预案与指挥流程。

##### 2.优化完善全市应急预案体系

修订《东莞市突发事件总体应急预案》，推动制定巨灾应急预案。完善各类应急预案简易操作手册、现场处置方案等预案支撑性文件。常态化推行“双盲”“应急拉练”，试点开展极端场景应

急实战演练，优化极端场景救援流程与具体作战方案。

### **3.强化应急救援力量建设**

一是夯实应急救援力量体系。健全综合性消防救援队伍、专业应急救援队伍和社会应急力量共建、共训、共演机制。研究出台我市专业应急救援队伍管理办法。将社会应急力量纳入资源统筹，建立我市灾害事故应急救援补偿实施细则。

二是提升森林火灾救援队伍救援能力。加强全市森林专业半专业队伍能力建设，推动东莞市森林消防大队由单一逐步向综合队伍转变。指导镇街（园区）半专业队伍开展阶段性集中培训和训练，通过比武考核、检验队伍练兵培训效果。与广东机动队伍建立共训共练共战机制，定期与广东机动队伍联建联训。

三是加强水上救援体系建设。推进《东莞市水上搜救应急能力建设规划》落地实施，启动搜救基地、救助站、水上搜救应急点建设，形成三级水上搜救应急救援体系。在我市重点涉山镇街（园区）建设6个镇级水上搜救分中心，健全搜救指挥体系。

### **4.健全应急保障体系**

加强镇街（园区）、村（社区）储备库（点）库存条件和保障能力建设。健全各级应急物资快速调拨体系和规程，完善跨部门高效联动机制。推动应急物资储备信息化动态管理，提高应急物资统筹管理能力。加强智能感知、无人救援、航空救援等技术和装备创新应用，配备一批“高精特专”“小快轻智”应急救援装备。

（六）完善社会共治体系，提升群防群治能力

## **1.健全社会化服务体系**

对在我市行政区域内登记注册及在本辖区内的安全评价检测检验机构通过抽查报告的形式进行全覆盖检查，规范安全评价机构的执业行为。持续优化应急管理专家库管理，实现“专家精准选聘、数字管理、实战调用、激励退出”四维闭环。

## **2.完善安全生产诚信体系**

强化失信企业信用信息公开，督促指导各镇街（园区）应急管理分局，强化失信企业督促检查。建立完善生产经营单位事故隐患内部报告奖励机制。健全新闻媒体和社会公众广泛参与的安全生产监督机制。

## **3.发挥保险的事故预防功能**

将投保行为纳入安全生产执法内容，推动八大高危行业安责险实现应保尽保。支持和鼓励保险机构充分利用安全生产技术服务机构、行业领域专家等专业力量，创新事故预防服务模式。

## **4.实施全民安全素质提升行动**

**一是**强化各类人员安全培训。围绕安全生产监管、防灾减灾救灾、应急处置救援等环节，组织编制应急系统核心业务教程。针对重点领域企业主要负责人及安全管理人员，持续推行“理论+实操+考核”一体化培训模式。推进特种作业安全考试点标准化、智能化、专业化建设。

**二是**持续开展全民安全文明素质提升行动。强化宣教公共产品和考试培训服务供给，建立全民差异化安全教育培训知识体系。

利用“莞培训”“莞宣传”等线上学习平台，推动危险化学品、交通运输等高危行业领域生产经营单位从业人员安全技能培训深化提升。

**三是**打造东莞特色安全宣传教育品牌。因地制宜建设沉浸感强、实操性强的安全科普主题公园和体验基地，面向公众开展科普宣传和技能培训。持续擦亮东莞安全宣传“五进”品牌，联合第三方单位和优质社会力量，打造“应急吹哨人”栏目。

### （七）完善科技赋能体系，提升智慧应急能力

#### 1.推动安全科技支撑体系建设

依托东莞市建筑科学研究院建设东莞市城市安全研究院，打造集风险评估、检测认证、标准研究、应急支持、培训演练、智能预警于一体的城市安全综合性技术枢纽与核心智库。

#### 2.提升应急管理科技信息化水平

持续强化现有信息化平台功能，大力推进跨区域、跨部门、跨业务的应急数据资源汇聚。强化信息化推广落地应用，充分挖掘数据价值，提高应用效能。建立符合我市特色的“AI+应急管理”应用场景，拓展应急管理垂直领域大模型应用范围。

#### 3.推进应急管理领域技术创新应用

采用大数据、物联网和人工智能等先进技术，提升危险化学品、建设施工、工贸等行业领域自动化、智能化控制管理水平。发挥在莞高校和高科技企业在技术创新中的引领支撑作用，推动形成应急领域应用场景创新工作新生态，开展先进适用技术和产

品征集和应用成果案例库建设，促进产业持续迭代升级。

#### 四、重点工程项目

##### （一）城市安全风险事前防控能力建设项目

一是开展城市安全风险动态评估与数据智能化应用。建立健全东莞市城市安全风险评估标准体系，开展全域安全风险动态评估，构建智能化城市安全风险隐患管理系统；全面优化和融合“莞系列”平台，强化人工智能在应急管理领域深度应用。

二是建设市应急管理监测预警指挥中心。升级拓展市应急管理监测预警指挥中心现有功能，强化设施设备监测能力，健全中心运营保障机制，配套第三方专业运营保障团队，实现监测预警指挥中心实体化运营。

三是开展国省道公路独柱墩桥梁加固整治。为分布于 107、228 国道，120、256 和 357 省道的 14 座抗倾覆验算不满足规范要求独柱墩桥梁进行加固改造。

四是开展市直（6 个）国有林场森林火灾高风险区综合治理。为黄旗林场、同沙林场、板岭林场、大岭山林场、大屏嶂林场、清溪林场建设防火检查站、防火物资仓库、消防蓄水池、消防水泵房等防火设施，完善防火装备配套和防火监测布控。

##### （二）应急救援保障能力提升项目

一是开展应急救援科技装备更新。面向三防抢险、危化抢险、水域救援等专业抢险救援骨干队伍配备抢险救援、生命探测、快速破除、无人机器、“三断”应急通信、个体防护等新型实用技术

装备，推进应急救援技术和装备向“多功能、智慧化、高效化”转型升级，提升实战救援能力。

二是加强我市森林公园等重点防火区域灭火设施和森林消防队伍能力建设。融合汇聚林火卫星遥感监测、远程视频监控、林火因子监测等前端感知设备和数据，实现自动化、智能化。完善国家消防救援局广东机动队伍和市级专业队伍营区设施设备、更新迭代消防车、灭火装备，配置新型救援装备等，提升队伍综合救灾能力。

### （三）市民应急安全体验中心升级项目

在市应急消防救援训练基地现有设施基础上，进行拓展升级，建设一个集科技化、智能化于一体的市级市民应急安全体验中心。配备先进的安全宣传教育智能化设备，通过沉浸式、互动式体验，面向社会公众和企业人员，系统开展事故隐患辨识、安全常识普及、应急处置及自救互救技能训练。

### （四）应急第一响应人建设项目

借鉴深圳等地做法以及我市现有经验，开展“应急第一响应人”培训，构建覆盖城乡的群众性应急辅助力量，弥补专业救援队伍数量不足、响应半径有限的短板。“十五五”期间我市将培训不少于3万名“应急第一响应人”，培训覆盖网格员、保安员、教师等重点群体，为“减少人员伤亡和财产损失”的核心目标提供支撑。

### （五）城市安全技术支撑能力建设项目

为强化城市安全技术支撑，通过与外部企业合作以及财政适度支持等方式，依托东莞市建筑科学研究院成立东莞市城市安全研究院，打造集风险评估、检测认证、标准研究、应急支持、培训演练、智能预警于一体的城市安全综合性技术枢纽与核心智库。

## 五、保障措施

### （一）加强组织领导

加强组织领导，编制《规划》实施方案，落实各部门工作责任。建立跨部门《规划》实施协同配合机制，强化统筹协调，确保《规划》有序推进。

### （二）加大政策支持

发挥《规划》引导作用，对纳入《规划》的主要任务、重点工程项目予以优先支持保障。强化主要任务与重点工程项目过程管理，完善工程项目组织实施模式。

### （三）强化经费保障

加大财政投入力度，持续将应急管理经费纳入财政预算。充分发挥重点工程项目引导带动作用，强化重点工程资金保障。

### （四）实施监督评估

开展《规划》实施年度监测分析、中期评估和总结评估，提出推进《规划》实施建议。强化结果运用，将《规划》实施情况作为对市有关部门和镇街（园区）工作督查、检查和监督评价的重要内容。