

鄂州市应急体系和能力建设

“十五五”规划

（征求意见稿）

为全面提升鄂州应急体系和能力现代化水平，高质量服务“两区一枢纽”建设，根据《现代化应急体系建设“十五五”规划》《湖北省应急体系和能力建设“十五五”规划》《鄂州市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》，结合鄂州实际，编制本规划。

一、总体要求

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的重要论述和重要指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全，以完善大安全大应急框架为主线，以推进应急管理体系和能力现代化为目标，强化体制机制创新，严格风险源头管控，夯实基层应急基础，持续提升公共安全治理能力和本质安全水平，为湖北“建成中部地区崛起重要战略支点”和鄂州加快建设“两区一枢纽”筑牢安全屏障。

到2030年，全市“大安全大应急”框架基本建成，体系效能显著增强，跨部门、跨区域协同机制顺畅高效；风险防控前瞻精准，灾害事故预警能力大幅提升；救援能力立体高效，建成特色鲜明的航空应急救援体系，综合性救援力量覆盖城乡；基层基础坚实稳固，乡镇（街道）应急管理机构标准化、规范化水平全面提升；社会共治格局形成，公众安全意识和自救互救能力普遍提高。到2035年，基本实现应急管理体系和能力现代化，建成与鄂州经济社会发展水平相适应的韧性安全保障体系，成为武汉都市圈应急管理核心节点城市、湖北省县域应急管理示范高地，

率先形成科技赋能、航空引领、区域协同、韧性突出的应急管理新模式。

专栏 1 鄂州市应急体系和能力建设“十五五”规划目标与指标			
序号	指标内容	2030 年目标值	指标性质
1	生产安全事故死亡人数	较“十四五”期间总数下降 10%	约束性
2	亿元 GDP 生产安全事故死亡率	≤ 0.014	约束性
3	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	较“十四五”期间下降 8%	约束性
4	年均每百万人口因自然灾害死亡率	≤ 1.2	预期性
5	年均每十万人受灾人次	≤ 10000	预期性
6	年均因自然灾害直接经济损失占国内生产总值比例	≤ 0.7%	预期性

二、深化体制机制改革与法治保障

（一）推进应急管理体制优化与机制创新。强化市、区两级安全生产和防灾减灾救灾议事协调机构防范应对灾害事故的统筹指导、协调和监督职能，充分发挥应急管理部门综合优势和相关部门专业优势，衔接好“防”和“救”责任链条。强化各级政府依法依规履行应急管理工作职责，将应急管理工作所需经费纳入同级政府财政预算。完善考核评价体系，充分用好考核巡查结果刚性约束。

（二）健全全覆盖应急管理责任体系。健全完善各级、各部门、各单位贯穿经济社会所有领域的应急管理责任体系，严格执

行安全生产“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“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”工作要求。制定党政领导干部安全生产职责清单和年度工作清单，细化行业主管部门安全工作权责清单，严肃考核评价和事故责任追究。

（三）构建高效应急指挥与运行机制。坚持“属地为主、分级负责、综合协调、专业处置”原则，建立分工明确的指挥组织架构与专业化指挥程序，深入推进市、区、乡镇（街道）三级应急指挥部建设。完善基层应急指挥体系，明确基层应急响应负责人，有条件地区应急指挥网络向村（社区）延伸。配齐各类应急指挥通信装备，保障“三断”（断路、断网、断电）等极端场景下指挥不间断。

（四）强化跨领域跨区域协同联动。优化“一委三部”议事规则与平急转换流程，深化基层“应消一体化”建设，实现力量、资源、信息共享。依托武鄂黄黄一体化、长江经济带、中部崛起发展布局，健全长江、梁子湖流域联防联控机制，完善跨区域联合指挥、灾情速报、联合演练制度。深化军地协同，规范抢险救灾流程，形成部门联动、区域协同、军地携手的应急工作格局。

（五）加强应急管理法治与标准化建设。完善“法治化+智能化”应急管理法规制度保障，推进重点领域和关键环节先行示范。加快推进数字化法治建设，拓展信息数据共享运用，强化跨部门执法司法协调和监督，扎实开展应急法治文化建设，做好应

急管理“十五五”普法。

专栏 2 应急指挥能力提升工程

(1) 指挥场所提档升级：构建“省—市—区—乡镇”四级应急指挥体系，重点推进市级应急指挥部提档升级，升级配套相关功能用房。推进乡镇（街道）综合应急指挥部标准化建设，集成指挥、会商、调度等系统，实现省、市、区指挥部无缝对接。

(2) 应急通信全域保障：搭建空天地一体化融合通信网络，适配“三断”（断路、断网、断电）极端场景，整合多类通信资源；为市、区、乡镇（街道）三级单位及一线救援队伍配备所需装备。

三、构建风险综合治理体系

（一）严格风险源头管控与准入机制。严格落实危险化学品“禁限控”目录，推动分行业制定“前置安全条件”目录，建立和完善建设项目安全设施“三同时”评估审查系统，对城乡规划、重大工程项目建设、区域性开发活动实行强制性安全风险评估和论证，实行“一票否决”。严格落实强制性工艺技术装备材料安全标准和高危化学品及工艺细分领域的安全风险管控标准；严格把控高危行业领域企业负责人、安全管理人员和特种作业人员安全素质准入条件，加强培训考核，推行完善高危企业安全总监制度。

（二）建设智能监测预警与风险感知网络。推进“人工智能+安全监管”模式，在重大危险源、尾矿库、工贸、城市生命线工程等关键部位和关键场所，全面推动通信、遥感、监测、感知等新技术应用，推动从“经验驱动”向“数据驱动”转变。加强低空经济、氢能、新型储能、新能源物流等新兴领域安全风险监测与研判，制定专项风险管控规范，填补监管盲区。建立市级应

急管理风险评估专家库，支持临空经济区、中心城区开展安全风险监测预警试点，完善城市重大安全风险地图。探索利用北斗短报文通信优势，推广应急广播建设，搭建覆盖偏远山区、湖泊水域的应急预警信息发布补充网络，解决“三断”极端场景下预警信息传递难题。

（三）健全隐患排查治理常态化机制。优化和完善“政府+企业+第三方机构+专家+保险机构”五方联动的隐患排查及信息报告机制，推动隐患排查向专业化、常态化转变。强化重点行业领域、重点时段、重大活动和新兴领域风险隐患排查，构建安全风险隐患智慧化排查系统，实现“一图统管、一网联动、一键追踪”。鼓励乡镇、村级自主开展风险排查和日常隐患自查，实现城乡风险防控上下贯通。强化企业主体责任，完善安全生产风险隐患排查及责任倒查机制。健全重大安全隐患治理逐级挂牌督办和整改效果评价制度。完善安全生产举报和生产经营单位事故隐患内部报告奖励机制。

（四）推进科技赋能与本质安全提升。深化“物联网+应急管理”“工业互联网+安全生产”试点应用。加强大数据、人工智能、物联网、北斗等新技术在安全生产领域的应用，持续推进危险化学品、非煤矿山、工贸、特种设备、燃气管网、住宅电梯、老旧场所消防设施设备等领域技术改造和设备更新，实现安全风险管控数字化转型、智能化升级。

（五）提升智慧监管与综合执法效能。构建“线上智能监测

+线下精准核查”的非现场检查模式，依托大数据、人工智能等先进技术，全面提升执法效率与精准度。深化跨部门、跨层级衔接协同机制，统筹推进“综合查一次”，落实“扫码入企”，实现执法资源整合、流程优化与效能提升。推进分级分类监管，对低风险企业压减行政检查频次，强化对严重失信主体的联合惩戒。完善行政处罚与刑事处罚双向衔接机制，严厉惩处严重违法违法行为。推动执法装备智能化、专业化升级，配齐配强专业执法力量。

专栏 3 主动预防能力建设工程
依托省级风险隐患监测预警平台，推进本地化部署应用。按照重点区域风险防控与全域覆盖标准，统筹建设自动相关监测感知设施，覆盖重大危险源、长江岸线、重点园区、港口码头等关键区域，实现跨层级、跨部门数据互通与业务协同。搭建市级风险研判大模型，开发化工、防汛抗旱等场景化智能应用，完善专题数据库与数据采集设备，实现跨层级、跨部门数据互通、业务协同。

专栏 4 应急预警和应急响应能力提升建设工程
(1) 智能预警平台升级：依托“数公基”框架，全面接入气象、水利、自然资源、交通等部门数据，拓展监测范围，实现风险智能研判、分级预警、精准发布；优化监测预警站网布局，实现重点部位全覆盖，推动风险普查成果转换，建设“三张图”应用平台，完成气象监测站升级与标准化改造。 (2) 北斗应急广播体系：探索推进华容区应急广播体系建设，打造空地一体化应急广播预警体系，解决“三断”（断路、断网、断电）极端场景下预警信息传递难题，实现预警信息精准触达、应急指令快速下发、群众自救互救引导全覆盖。

四、提升灾害综合防治能力

（一）打造全域智能灾害监测预警网络。动态更新自然灾害综合风险普查数据，推动普查成果落地应用。升级市级自然灾害

监测预警平台，整合气象、水文、地质等数据，建立智能预警叫应机制。加密水文、气象、地质、林火等监测站点，构建立体化监测网络，落实“谁发布谁跟踪、谁叫应谁负责”的预警责任机制。

（二）实施灾害风险分区分类精准治理。深化梁子湖流域跨市联防联控，落实水位联调、闸口共管、联合巡查等举措。开展市域灾害风险评估区划，划分高、中、低三级防控区，优化应急物资、避难场所布局。重点推进梁子湖防洪排涝、西部丘陵地质灾害治理。在地质灾害易发地区实施分级分类综合治理，提升交通、水利、通信、学校、医院等关键设施设防与承灾能力。

（三）完善灾害救助与风险分散机制。坚持政府主导、社会参与、市场运作原则，完善分层分类自然灾害救助制度，统筹应急救助、灾害临时救助以及因灾倒损民房恢复重建等工作。引导红十字会、公益组织、志愿者参与救灾重建，规范灾害损失核査评估。构建巨灾保险、民生保险、农房保险、安全生产责任险相结合的风险分散体系，完善灾害保险服务与金融支持政策。

专栏 5 自然灾害防治能力提升工程

（1）森林防灭火智慧化建设：新建消防蓄水池、高位水箱等设施，完善林区输水网络；增补智能视频监控及火险监测站；搭建市级林火智能调度系统，融入武汉都市圈联防体系。

（2）水旱灾害综合防治：推进鄂州市长江干堤巩固提升工程，实施长江干堤提档升级、防渗加固等工程；推进梁子湖片排涝工程，新建薛家沟泵站并开展信息化建设；推进主城区易渍点整治、中小河流治理与抗旱水源工程建设，并在重点水域加密布设智能感知设备；推进鄂州市智慧水利项目建设，构建一体化监测网络，实现水情实时预警与“云调度”。

(3) 地质灾害治理：开展灾害风险排查，为地质灾害隐患点加装智能监测设备；对高风险点实施搬迁与治理，完成 60 处地质灾害工程治理与排危除险。

(4) 地震安全韧性建设：健全完善监测预报预警体系，完成“一区一台”建设，推进行业专用地震监测台网建设，提升对塌陷、爆炸等非天然震动监测能力。拓展地震预警场景应用，新增地震预警终端，加强地震灾害风险源和危险点排查，组织开展襄樊—广济、麻城—团风断裂带探测。

五、建强应急救援力量与保障体系

(一) 优化多元应急救援力量布局。培育“综合化+专业化+社会化”多元应急救援队伍体系，深化“应消一体化”建设。结合区域风险优化布局，强化专业救援队伍建设，提升安全生产、自然灾害处置能力。推进政府、企业专职消防队规范化建设，实现乡镇（街道）专职消防队高水平全覆盖并纳入统一调度。健全基层队伍，实现中高风险地区乡镇（街道）、村（社区）救援队伍全覆盖，强化实战演练，提升协同处置和应急响应效率。

(二) 构建多层次应急救援基地网络。融入国家华中区域应急救援中心体系，重点建设环梁子湖水域救援基地、临空经济区航空救援基地、沿江（华容段）综合救援基地；推进花湖机场航空消防救援基地、水上消防救援基地建设，布局安全生产与防灾减灾实训基地，形成功能互补、全域覆盖的基地网络。

(三) 打造高效协同的应急航空救援体系。充分发挥花湖国际机场亚太地区核心航空货运枢纽优势，集成重型救援、医疗转运、跨省物资枢纽功能，建设区域性航空应急救援物资快运与力量投送枢纽。强化“武汉研发+鄂州应用”联动，完善应急救援航空指挥协同机制，优化升级低空监视和调度平台，接入全省统

一指挥调度体系。支持临空经济区建设航空保障站，合理布局低空应急救援起降点。

（四）强化应急装备全周期管理。搭建全市应急装备“一张网”管理平台，规范装备采购、储备、调拨、使用、维保全流程。推行“理论+模拟+实战”人装结合训练模式，常态化开展装备拉练演练，补齐装备短板。

专栏 6 应急救援能力提升工程
（1）救援保障中心建设：依托花湖机场，建设航空枢纽消防救援基地；依托华中区域应急物资供应链与集配中心，建设应急救援物资快速保障中心，提升战勤保障实战化能力，推进装备物资多元化储运。 （2）航空救援配套：在重点林区、水域布设无人机、智能机巢，搭建低空统一调度平台，所有应急起降点位接入全域应急指挥一张图。 （3）基层专职消防队伍：分片区新建乡镇政府专职消防队，配齐标准化消防车辆与全套基础救援装备。

六、夯实基层应急基础能力

（一）推进基层应急能力标准化建设。实施区、乡、村三级应急能力提升工程，明确乡镇应急站、村级应急服务驿站建设标准、人员与装备配置。全面落地“一区一队一馆”“一镇一队一库”“应急村村通”工程，每个村（社区）按标准建成应急服务站点与应急避难场所。建强网格化管理队伍，设立“应急第一响应岗”，实现村（社区）灾害信息员全覆盖，常态化开展基层培训与演练。

（二）健全基层社会动员与自治机制。健全“政府引导、村（社区）主导、群众参与、社会协同”的基层群防群治应急体系。健全区级统筹、乡镇（街道）联动、村（社区）响应的运行机制。

鼓励探索“网格化+邻里互助”等多样化组织模式。因地制宜组建村（社区）应急救援队、志愿突击队。健全基层应急信息传输体系，提高预警信息发布的精准性与时效性。

（三）实施城乡安全韧性提升工程。整合多部门资源，探索建立应急管理协同治理机制。划定城市更新、乡村建设灾害风险红线，推进城乡基础设施抗灾改造。完善城区排涝与江河湖库联排联调机制，加快排水防涝设施建设改造，推进长江干流堤防巩固提升、梁子湖涝片治理，将流域治理、抢险通道、避难场所、物资前置点同步规划建设，构建山区地质灾害立体防御体系。推进城市生命线工程，加强桥梁、高速公路等设施安全运行监测。推进老旧小区、城中村安全改造。加强未成年人防溺水防护设施建设，完善巡查检查、信息发布、应急处置等机制。

（四）完善社会应急力量培育与协同机制。建立社会应急力量统一登记、培训、调用信息平台，完善分级分类管理。健全社会应急力量参与抢险救援的保险保障、征用补偿、荣誉激励等政策。引导社会应急力量有序参与基层风险排查、应急演练、科普宣传和先期处置，推动其与专业应急救援队伍共训共练、协同作战，形成有效互补。

专栏 7 基层应急能力提升工程

（1）基层应急消防站建设：为推行“应消合一、队站一体”的基层应急消防工作机制，统筹现有基层消防等力量，试点建设乡镇（街道）、村（社区）应消一体综合服务救援站（点）。按照乡镇政府专职消防队建设标准，规划新建汀祖、沼山、长港、段店、杨叶、涂家垸 6 个乡镇政府专职消防队。

（2）基层应急服务驿站建设：依托村（社区）党群服务中心，融入物资

储备、宣传培训功能，配备卫星电话、应急照明、气象灾害预警信息接收终端（天气盒）等适合当地灾害事故救援特点的应急装备和器材。

七、健全应急物资保障与调配体系

（一）优化应急物资储备网络布局。以“分级储备、按需配置、区域互助、适当前置”为原则，以华中区域应急物资供应链与集配中心为依托，健全市、区、乡镇（街道）、村（社区）四级应急物资储备体系，完善“枢纽中心+区域库+前置库”布局。强化应急物资统筹协调，推进应急物资跨区域互助保障体系建设，形成分级管理、地方互助、快速响应、平急结合的储备格局。

（二）强化应急物资多元储备与动态管理。健全以“实物为主、协议为辅、产能为支撑”的多元协同储备保障模式，优化实物储备结构，生活保障类物资按自然灾害相应标准储备，大型装备、特种物资扩大协议储备，短周期物资依托企业产能储备，确保自然灾害发生8小时之内受灾人员基本生活得到有效救助。倡导企事业单位、社会组织、家庭按需储备应急物资。制定应急物资年度采购计划，规范常态化采购流程，优化完善四级储备任务清单，落实应急物资分级保障责任。定期开展物资盘点清查，及时补充短缺物资，轮换过期物资。

（三）构建高效协同的应急物资调运体系。完善“平时服务、灾时应急”的现代化物资储备与调运体系，成立市级调度指挥中心，保障全链条应急物资精准调配，提升应急响应效率。构建“专业+社会”“平急结合”的复合型运输支撑体系，健全优化高效配送机制，针对偏远乡镇、受灾核心区等重点区域，实现就近配

送、敏捷响应，确保救援资源及时调配到位。

专栏 8 应急物资与装备保障能力提升工程

构建“市级枢纽、区级支点、乡镇前置、村级补充”的现代化应急物资储备网络，提升精准高效调配保障能力。推进市级应急物资储备库扩容升级，推动区级标准化储备库全覆盖，在乡镇（街道）及高风险村（社区）建设或改造应急物资前置储备点。建成全市应急救援装备“一张图”管理平台，持续补充更新专业救援装备，建立规范化维护保养与轮换制度。依托花湖国际机场、三江港等枢纽，构建“航空+公路+水路”多式联运快速投送模式。

八、强化科技人才驱动与产业发展

（一）建设智慧应急一体化数据平台。打破部门数据壁垒，制定数据共享管理办法，建设全市统一的应急“智慧大脑”，构建“监测－研判－预警－处置－督办－评估”全流程智能化闭环管理体系。建立智能化应急指挥辅助平台，为安全生产监管、自然灾害预警、应急救援决策及会商调度等场景提供精准智慧支撑。加快推进市、区两级平台与省级平台互联互通，构建城市智慧应急管理体系，实现与省级平台常态对接、协同运算。

（二）构建应急科技创新与人才培养体系。充分利用省内外科研机构平台优势，引导高校、科研院所、企业建立区域应急管理创新联合体，深化产学研协同创新，推动关键应急装备本地化生产。实施应急管理人才培养培训计划，结合鄂州应急队伍规模，合理开展培训，提升应急干部专业能力，依托鄂州职业大学等构建市内应急管理人才高地。

（三）培育现代化安全应急产业集群。聚焦监测预警、救援装备、安全防护、应急服务四大重点领域，加快集聚产业资源，

形成一批特色鲜明的安全应急产业集群。引导各区立足自身资源禀赋培育产业增长极，形成全域协同发展格局。加大重点产业链龙头企业招引力度，培育应急领域专精特新“小巨人”和单项冠军企业，推动建设专业化应急装备产业创新公共服务平台，助力企业技术研发与成果转化。

九、深化应急文化与社会共治格局

（一）打造“吴都应急”文化品牌与科普体系。强化应急知识宣传教育，开设“吴都应急”专栏，打造具有鄂州特色的应急文化品牌。深化安全宣传“五进”工作，推动应急知识科普、法律教育普及与应急文化宣传常态化、数字化、全民化。丰富安全生产月、全国防灾减灾日等宣教活动，营造“人人讲安全、个个会应急”的社会氛围。推动应急教育融入国民教育体系，用好各类科普场馆、社区服务中心等载体，丰富公众应急体验，提升全民应急素养。

（二）健全实战化数字化应急预案管理体系。重点围绕洪涝、地质灾害、极端天气等灾害类型，高标准统筹修订市、区两级总体应急预案，分灾种实施预案管理，建立两级应急预案数据库。针对化工、矿山、金属冶炼、仓储物流、学校、医院等单位，以及洪涝、地质灾害、极端天气等自然灾害，制定专项应急预案。分领域、分主体建立针对性预案，对重大危险源、重大活动、大型综合体、矿山、企业等实行“一案一体”管理。推动基层应急预案简明化、实用化，强化预案培训。

（三）完善多层次应急演练体系。常态化组织多部门联合开展多灾种专业化实操演练。强化企业应急演练主体责任，推动基层社区网格化管理与应急演练深度结合，联合武汉都市圈相关力量，定期开展涉航、跨境物资投送等特色科目演练。利用卫星遥感、大数据模拟多元灾害场景，支撑演练中风险动态感知与指挥决策，全面提升应急反应能力。

（四）构建多元社会应急参与共治机制。放宽民营企业参与物资储备、应急救援等领域市场准入，吸引社会资本参与应急救援服务。完善基层社会力量参与模式，激发行业协会、企业、志愿者等多元主体活力。构建“政府主导+社会协同”应急响应模式，推动社会力量从“分散”向“集群”作战转变。鼓励企业、群众、行业协会参与风险排查，构建政府主导、社会协同、全民参与的应急共治格局。

十、保障措施

坚持和加强党对应急管理工作的全面领导，健全统筹协调、上下联动、督导督办的工作机制，强化规划衔接协同和规划评估。细化任务分工，压实属地与部门责任，明确规划期内总体投入规模及年度财政安排。做好规划宣传、解读和社会动员，推动规划各项工作任务落实落地，为鄂州经济社会高质量发展筑牢安全屏障。