

怀柔区“十五五”时期应急体系规划

北京市怀柔区应急管理局

2026 年 6 月

目 录

前 言	1
第一章 “十四五” 期间发展情况	2
一、发展成效	2
（一）应急管理机制不断完善	2
（二）安全生产形势稳定向好	3
（三）灾害防治能力显著提升	4
（四）消防安全监管提质增效	5
（五）防震减灾体系逐步完善	7
（六）基层应急能力不断夯实	8
二、存在问题	9
（一）应急统筹协调机制运行效能不高	9
（二）安全生产责任落实存在末梢不畅	10
（三）极端天气应对能力不足	10
（四）应急救援力量不足，基层末梢防控弱化	11
（五）执法监管力量不强，基层检查效能下降	11
（六）智慧应急实战支撑不强	12
第二章 “十五五” 时期面临的形势	12
一、面临的挑战	12
（一）山区自然灾害复合风险突出	13
（二）产业结构深度转型衍生新型安全风险	13
（三）核心承载功能对消防救援提出更高要求	14
（四）地震灾害链风险不容忽视	14
（五）基层应急管理与韧性建设基础薄弱	15

(六) 应急管理科技赋能水平存在差距	15
二、面临的机遇	16
(一) 应急管理体制改革的怀柔应急先行先试提供政策保障	16
(二) 韧性城市建设为夯实山区防灾减灾基础创造有利契机	17
(三) 怀柔科学城建设为应急科技创新转化注入强大动能 .	17
(四) 数字赋能为智慧应急感知决策构建关键底座	18
(五) 区域协同为跨域联防联控实战提供广阔平台	18
(六) 安全素养提升为基层共建共治共享奠定社会基础 ...	19
第三章 指导思想、基本原则和主要目标	20
一、指导思想	20
二、基本原则	21
三、主要目标	22
第四章 主要任务	24
一、组织指挥篇：构建服务首都功能承载地的全域联动应急中枢	24
(一) 持续完善应急组织指挥机制	24
(二) 提升突发事件应对处置能力	25
(三) 构建应急协同联动工作格局	26
(四) 优化应急预案与实战演练体系	27
(五) 强化重大活动与重点功能区安全保障	28
二、安全生产篇：构筑聚焦科学城与山区特色的安全防线	28
(一) 压实全方位安全生产责任	28
(二) 创新安全监管工作机制	29
(三) 实施重点行业领域攻坚治理	30
(四) 推动本质安全能级跃升	33
(五) 增强安全生产执法效能	34
三、灾害防御篇：建设山水融合的韧性安全家园	35

(一) 健全自然灾害防治责任与机制	35
(二) 深化山区灾害风险普查成果应用	36
(三) 加强山区重点灾种综合治理	37
(四) 提升山区监测预警与响应效能	38
(五) 系统推进韧性城市建设	39
四、消防救援篇：构建山区与平原协同的现代化消防治理体系 ..	40
(一) 织密织牢火灾防控网络	40
(二) 全面提高消防救援实战能力	42
(三) 扎实筑牢公共消防安全基础	43
(四) 持续提升消防法治工作水平	45
(五) 强化科技赋能智慧消防建设	47
五、防震减灾篇：提升地震灾害综合防御能力	47
(一) 提升地震监测预警能力	47
(二) 增强地震灾害风险防御能力	48
(三) 提升地震应急响应能力	49
(四) 提升防震减灾公共服务效能	49
六、应急保障篇：夯实支撑有力的资源底座	50
(一) 完善应急管理法治体系	50
(二) 建强多元化应急救援力量	51
(三) 完善应急物资与装备储备	52
(四) 健全突发事件救灾救助准备	53
(五) 强化应急通信与智慧科技支撑	54
七、社会共治篇：营造全民参与的应急文化	55
(一) 加速提升基层应急管理能力	55
(二) 广泛开展应急宣传教育	57
(三) 完善社会动员与志愿服务体系	58

(四) 加强依法治理与普法培训	59
第五章 重点工程项目	59
一、应急避险避难空间建设工程	59
1. 应急避难场所建设与更新改造项目	60
2. 山区村庄“平急两用”高地堡垒（安全应急屋）建设项目	61
二、应急救援训练和保障设施建设工程	61
3. 森林消防综合救援支队驻地建设项目	61
三、危险化学品集中管理体系建设工程	62
4. 怀柔区危险化学品快速周转节点建设项目	62
四、消防救援站建设工程	62
5. 消防救援站新建项目	62
五、消防安全标准化与设施提质工程	63
6. 行业消防安全标准化建设与星级评价项目	63
7. 城市老旧消防设施更新升级项目	64
六、智慧应急建设工程	64
8. 基层应急监测预警系统提升项目	65
第六章 保障措施	65
一、加强组织领导	65
二、强化政策保障	65
三、加强监督评估	66
四、强化协同机制	66

前 言

“十五五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家新征程的关键阶段，是北京市落实首都城市战略定位、加快推进国际一流和谐宜居之都建设的重要时期，也是怀柔区全力建设国际一流的战略科技融合发展示范区、全面提升区域应急管理能力的历史机遇期。作为首都重要的生态涵养区和科技创新高地，怀柔区肩负着服务国家战略和保障城市安全运行的双重使命。

为深入贯彻习近平总书记关于应急管理的重要论述和党的二十大精神，全面落实党中央、国务院决策部署及北京市委、市政府工作要求，加快推进应急管理体系和能力现代化，依据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国防震减灾法》等法律法规，以及《北京城市总体规划（2016年—2035年）》《北京市“十五五”时期应急管理体系规划》《北京市怀柔区国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》等文件，立足怀柔区“一区、五高地”建设目标，紧扣“一城两都”融合发展和科学城、会都、影都建设实际，制定本规划。

本规划立足怀柔区域特点和发展需求，系统谋划未来五年应急管理事业发展蓝图，是指导全区应急管理工作的纲领性文件，对提升防范化解重大风险能力、保障人民群众生命财产安全、服务区域高质量发展具有重要意义。

第一章 “十四五”期间发展情况

一、发展成效

（一）应急管理机制不断完善

组织领导体系更加健全。制定并实施《怀柔区城市重大安全风险联防联控机制》，整合了原分散于安全生产、森林防火、水旱灾害、减灾救灾、消防救援等领域的应急管理职责，构建起统一指挥、分工协作的工作格局，推动形成打防一体、精准防控的工作局面。

协调联动机制持续优化。完善区级联席会议制度，强化高位协调，确保各责任单位系统性地开展自然灾害防治和安全生产事故防范工作。建立区安委办协调属地、行业相关部门配合工作机制，确保各类高风险设备、大科学装置、危险化学品等安全管理到位。建立健全党委引导、区政府和社会力量协同联动、救援力量调配、物资储运调配等应急联动机制，形成灾后救助、灾害损失评估等长效机制。

执法监管机制创新完善。全面推进应急管理综合行政执法“四位一体”体系建设，落实应急管理综合行政执法改革。制定印发《怀柔区应急管理行政执法公示办法》《怀柔区应急管理行政执法全过程记录办法》《怀柔区应急管理重大行政执法决定法制审核办法》，规范行政执法“三项制度”。创新执法方式，采取联合执法、专项执法、“执法+专家”式执法等方式，提升安全监管执法质效，加大帮扶指导的频次和力度。建立应急管理轻

微违法行为依法免予处罚清单，优化营商环境。

社会协同机制深入推进。基本完成街道社区管理体制改革与协管员管理体制改革，整合街巷长、小巷管家和专兼职网格队伍。落实老旧小区物业服务覆盖工作。制定了《怀柔区网上12345接诉即办工作办法（试行）》，开展挂账诉求“清零行动”，挂账诉求销账率达到100%。城市安全隐患整改率达98.8%，电诈“三扫”覆盖全区总人口的96%，发案和损失数分别下降63.4%和67.5%。

（二）安全生产形势稳定向好

安全生产指标持续改善。2021年至2025年，单位地区生产总值生产安全事故死亡率近年来持续保持较低水平。亡人交通事故起数和死亡人数连续四年实现“双下降”，2025年亡人交通事故29起、死亡30人，同比分别下降3.33%和3.23%。火灾形势总体平稳，2023年火灾起数同比下降6.33%，未发生有影响和亡人火灾事故；2024年发生火灾141起，无人死亡；2025年发生火灾150起，同比下降11.24%。

责任体系更加严密完善。编制怀柔区党政领导干部安全生产职责清单和2021至2025年度怀柔区安全生产重点工作任务清单，将履行安全生产工作责任情况列入年度考核述职内容。重点防控节点，区领导采取“四不两直”方式多次带队深入一线检查安全生产，各项安全生产工作均有序推进。

重点领域治理成效显著。深入开展安全生产专项整治三年行

动，成立区级工作专班，以目标任务清单、隐患问题清单为抓手，聚焦重大隐患排查治理、突出问题集中治理、“双挂账”机制落实和隐患销账核查。截至 2025 年上半年，企业主要负责人培训 453 次，培训 40477 人次；录入重大隐患 509 条，已整改 507 条；“一案双罚” 4 次，公布典型执法案例 56 个，责任倒查追责问责 8 人，约谈通报 55 次。危险化学品安全专项整治三年行动验收合格率达 100%，化工和医药制造企业专项整治验收合格率达 100%。

风险防控能力全面提升。全覆盖开展城市安全风险评估工作，完成已开展评估的 14 个行业领域的非小微社会单位(约 550 家)安全风险评估工作。组织指导非小微企业每季度至少完成 1 次风险更新，小微企业每年至少完成 1 次风险更新，更新率不低于 92%，安全风险源月度审核率不低于 95%。加大对各行业、属地、企业的培训和指导帮扶力度，强化监督考核，提高相关工作人员的业务能力。重点行业领域生产经营单位事故隐患内部报告奖励机制建立率达到 100%。

（三）灾害防治能力显著提升

自然灾害风险普查成果丰硕。圆满完成第一次全国自然灾害综合风险普查工作，健全普查工作体系，明确各部门职责分工。依托现有机构框架落实普查任务，印发了《怀柔区第一次全国自然灾害综合风险普查实施细则》，明确了各部门的任务清单、任务量、工作流程及技术方法。配合市级完成了区划评估工作，形

成了怀柔区自然灾害综合风险评估与区划成果技术报告初稿，为有效开展自然灾害防治工作提供了权威的灾害风险信息和科学决策依据。

监测预警体系更加完善。修订《怀柔区突发事件预警信息发布管理办法》，完善预警信息发布系统，完成系统开发，定期进行预警信息发布测试，实现了预警信息发布系统双平台运行和全年分区域短信发送。建立自然灾害风险会商制度，密切关注风雹、强降雨等极端天气情况，及时转发相关预警信息，统筹各属地做好灾情统计上报及应对工作。动态更新灾害信息员数据库，组织全区灾害信息员参加业务培训，确保灾害信息员明确工作职责、熟练掌握业务。

防汛抗旱体系更加健全。完善区“1+4+8+16”防汛指挥体系建设并优化调整为“1+7+16”体系，压实区、乡镇（街道）、村（社区）三级防汛责任。修订完善了怀柔区防汛应急预案，编制了7个专项分指、16个镇乡街道及41个成员单位的防汛抢险应急预案，编制完善64个险村避险转移方案、24座下凹桥“一桥一预案”、建立城区12处易积滞水点“一点一册”、15座水库防汛抢险应急预案，226处威胁居民地质灾害隐患点“一点一预案”，进一步完善和落实了预案中的工作流程、责任制、调度、抢险措施、物资、队伍、通讯保障等各项内容。

（四）消防安全监管提质增效

安全责任体系更加严密。区委区政府高度重视消防工作，区

委常委会、区委扩大会多次听取审议消防工作汇报，区政府常委会每季度必议消防安全，剖析消防安全形势，部署重大保卫活动和专项行动。各级区领导先后组织联席会、专题会、调度会，研究推进重大安保、火灾防控、消防基础设施建设及专项整治等工作。调整、创新考核方式，对属地政府和行业部门采取“月度+年度”考核模式，将其纳入政府督查范畴。

隐患排查整治深入有效。各行业部门结合本行业、本系统实际特点，制定《消防工作任务清单》，开展商市场、宾馆饭店、公共娱乐场所、卫生医疗机构、民俗旅游度假场所、易燃易爆场所、养老福利机构、施工现场等专项清查行动。2025 年共检查单位 2100 余家次，发现并整改隐患 1800 余处。推进老旧小区燃气安全整治，完成维修改造老旧供热管网 2338 米；加快推广燃气安全技术设备，完成安全型配件安装工作 69551 户。

公共消防设施持续完善。桥梓“三合一”消防救援站已经建设完成并正式投入使用；红螺湖消防站、科学城消防站、渤海消防站等项目正在加快推进。16 个镇乡街道均成立了各自辖区的政府专职消防队伍，310 个社区（村）均已组建完成自防自救力量，并统一配备手持电台，全部纳入区级消防指挥中心调派体系。市政消火栓完好率达 96%以上，新建消防水鹤 3 座，消防水池 2 座，任务完成率分别为 150%和 200%。

智慧消防建设初见成效。结合“韧性城市”建设目标，探索开发韧性城市智慧监管平台，完善辖区重点单位大数据收集，整

合消防物联网资源，持续提升消防安全监管信息化水平。选定村民自建出租房屋集中连片的南关村和潘家园村安装 500 套“电流指纹”识别监控装置和 2000 个智能充电接口，精准识别入户充电行为。完成电动自行车集中充电设施规范化建设，建立电动自行车室内集中停放、充电试点。

宣传培训体系更加健全。针对餐饮场所、施工现场、商超市场等从业人员开展“一警六员”实操实训，2025 年组织各类重点场所开展消防技能实操实训 3850 人次，超额完成全区年度任务。多元化开展宣传“五进”活动，联合属地政府、行业部门深入施工工地、重点企业、事业单位、老旧小区、村民自建房等重点区域开展系列消防宣传培训活动，全年开展宣传活动 540 余次，宣传人群 32000 余人次。

（五）防震减灾体系逐步完善

房屋抗震能力稳步提升。统筹推进全区房屋设施抗震加固工程，重点对居民小区、大中小学校、医院、农村民居以及重要交通生命线、电力和电信网络、应急避难场所等关键设施进行抗震加固。完成一批加固、新改扩建工程，所有项目均录入全国房屋设施抗震设防信息采集和管理平台系统管理。

应急准备持续加强。完善地震应急预案体系，制定详细的地震应急处置流程和工作规范。加强救灾物资储备和调拨机制建设，制定区级救灾储备物资调拨制度，确保灾后救助及时有效。建立健全灾情管理机制，规范灾情统计、上报流程，形成完善的灾前

预警、灾后报灾核灾的工作模式。

科普宣传深入人心。结合“5·12”全国防灾减灾日等活动，组织开展形式多样的防震减灾知识宣传和应急演练活动。在北房小学、中国科学院大学雁栖湖校区等学校开展防灾减灾知识、灭火机具使用、应急逃生和疏散演练等宣传活动，提升师生防震意识和自救互救能力。

应急避难场所建设规范推进。完成应急避难场所专项规划编制工作，梳理全区应急避难场所现状，依托现有条件，建设、认定一批功能完备、设施齐全、物资保障充足的应急避难场所。按照北京市地标对破损、丢失的标识牌进行更换，开展应急避难场所标识牌优化整治工作。加强外语标识建设，针对全区应急避难场所标识牌全覆盖开展外语标识自查自纠工作。

（六）基层应急能力不断夯实

基层队伍建设持续加强。完成街道社区管理体制改革的协管员管理体制改革的，整合街巷长、小巷管家和专兼职网格员队伍，打造20个楼门院治理示范点。加强灾害信息员、安全员、巡查员等队伍建设，组织开展安全生产检查工作城市协管员及安全生产专职安全员培训、街乡镇和区级职能部门主管领导安全生产专题培训、村级安全生产专兼巡查员培训、全区灾害信息员培训等业务培训，共计培训6000余人次。

应急小分队作用凸显。各属地均建立应急小分队，纳入区级指挥体系，建立完善联勤、联训、联调、联战工作机制。在日常

巡查检查、宣传提示、联勤值守等工作中发挥重要作用，在重大活动、防汛防火等特殊时期，车辆、人员全部 24 小时在岗在位，随时待命，秒级响应。结合领导包片工作，对各属地应急小分队建设情况进行专项督查，检查应急物资储备情况和队伍日常训练、管理等情况。

社会动员能力显著提升。成功创建全国文明城区，城市文明程度、市民文明素质全面提升。深入推进“平安怀柔”建设，城市安全隐患整改率达 98.8%。深入开展国防动员，成功创建全国双拥模范城。开展“应急先锋号”和“应急先锋·北京榜样”先进典型推选宣传活动，推荐 14 家单位参加“应急先锋号”评选，推荐 26 人参加“应急先锋·北京榜样（个人）”评选。

二、存在问题

（一）应急统筹协调机制运行效能不高

区级联席会议制度虽已建立，但在应对多灾种耦合、跨部门联动的复杂事件时，高位协调机制响应不够迅速，“统”与“分”的职责边界在实战中仍有交叉模糊，相关责任单位系统思维不足，在自然灾害防治与安全生产事故防范工作中存在单打独斗现象。特别是怀柔科学城区域内，大量由中国科学院大学、科研院所直接管理的高科技设备、大科学装置及危险化学品，其安全管理权限与区级应急管理体系融合程度不深。怀柔科学城管委会与区安委办、属地政府、各科研主体之间的常态化安全生产联络机制尚未实质打通，对科研机构危险化学品使用、存储底数尚未实现全

覆盖排查建账，一定程度上存在监管盲区。

（二）安全生产责任落实存在末梢不畅

企业安全生产主体责任落实不到位。压力传导机制未能有效穿透至基层末梢，企业“内生动力”不足问题依然突出。部分企业单位自查覆盖率低于全区平均水平，主要负责人带队检查率偏低，隐患排查流于形式，自查频次与隐患发现率不匹配。

属地和行业部门监管责任落实有差距。部分属地和行业部门举一反三能力不足，未对问题根源进行深入剖析，隐患问题整改进度缓慢、反复出现。在重大事故隐患排查整治方面，各属地、各部门检查发现重大事故隐患数量偏少，“把重大隐患当事故对待”的思想认识尚未全面转化为行动自觉。部分区直部门、属地对重大事故隐患判定标准学习不够、检查力度不足，发现问题多集中于“灭火器被杂物遮挡”“配电箱无安全标识”等浅表性问题；整改措施较为单一，缺乏系统性深挖，如个体商户一层防护网影响逃生仅采取拆除措施，商店安全出口被堵塞仅清理堵塞物，未从制度层面推动问题根治。

（三）极端天气应对能力不足

全区已查明地质灾害隐患点 1015 处，但专业监测设备覆盖面有限，大量隐患点仍依赖群测群防员肉眼观察。山区道路两侧地质灾害隐患点监测预报难度大，滑坡、落石风险突出。城市排水管网建设相对滞后，下凹桥等区域易积水，极端强降雨引发内涝风险较高。旅游旺季与汛期高度重叠，旅游景点与山洪地灾隐

患点、户外运动与风险区域、山区道路与人员活动等交叉叠加，增加了人员伤亡风险。尤为突出的是，高山远山区域在灾害发生时普遍存在通信信号盲区，导致难以实现组网，单兵系统、临时通讯设备等也难以有效运行；高空及进山路沟口监控设备配置不足，灾害初期信息传回不及时，给指挥决策和先期救援造成较大阻碍。同时，森林防火物资储备库较少，以水灭火基础设施仍显薄弱。

（四）应急救援力量不足，基层末梢防控弱化

区消防救援支队不仅承担辖区灭火救援任务，还肩负国家级山岳救援大队、总队级水域分队、总队级地震轻型分队等多重专业队职责，但车辆装备更新增补速度及“高精尖”装备配备水平与其他区县相比存在差距，特种救援装备配备仍显不足。部分乡镇、社区和村的自防自救力量存在人员年龄老化、能力弱化问题，虽经消防站初期火灾处置培训，但实战响应速度慢、到场后往往仅能看护警戒，难以起到快速出水灭火、“打早灭小”的预期效果。“九小场所”消防器材缺失、线路敷设混乱、占用疏散通道等问题易反复回潮，经营业主整改主动性不足，末端治理仍存在薄弱环节。

（五）执法监管力量不强，基层检查效能下降

怀柔区应急管理综合执法队核定行政执法专项编制仅 18 名，负责集中行使法律、法规、规章规定的应由本区应急管理行政主管部门行使的行政检查、行政强制、行政处罚权，面对全区近万

家生产经营单位的监管体量，力量配置呈现“小马拉大车”局面，且遇汛期、防火期等特殊时段，执法人员还需承担值守任务，力量进一步被摊薄。按照《关于进一步推动街道（乡镇）安全生产城市协管员以及区职能部门专职安全员效能发挥的通知》要求，严禁未取得执法证件人员及协管员单独入企实施行政检查，须在执法人员带领下开展辅助工作，不得出具检查意见，导致“企安安”和“全国安全生产治本攻坚三年行动信息系统”检查数据明显下降，部分偏远乡镇日常巡查频次被迫压缩，延迟了对高风险问题的识别和整改，影响风险预警精准度。

（六）智慧应急实战支撑不强

尽管怀柔科学城已集聚材料基因组平台、环境监测平台等国家重大科技基础设施，但应急管理部门与科研院所的常态化合作机制尚未建立。现有“韧性城市”一期项目虽已获奖，但在数据汇聚层面，跨部门共享壁垒尚未彻底打破，感知监测网络覆盖密度与智能化水平有待提升；在智能分析层面，人工智能风险预警模型的实战化应用不足，仍以阈值报警为主，缺乏基于大数据分析的耦合风险研判能力；在指挥调度层面，尚未实现灾情研判与指挥调度的全链条智能化，距离“智慧应急”深度应用仍有较大差距。

第二章 “十五五”时期面临的形势

一、面临的挑战

当前，全球气候变化影响加剧，极端天气事件呈现频发、广发、强发态势，自然灾害的突发性、极端性和不可预见性日益增强。怀柔区作为首都功能重要承载地和生态涵养区，兼具山区、平原和“一城两都”复合特征，各类承灾体暴露集中，安全风险耦合叠加，应急管理工作面临的形势更为复杂严峻。

（一）山区自然灾害复合风险突出

怀柔区山区面积占全区总面积近 89%，地形地貌复杂，沟壑纵深，是全市山洪地质灾害防治的重点区之一。在全球气候变暖背景下，局地强降雨、长期干旱、极端低温等异常天气增多，导致自然灾害的链式特征更加明显。森林火灾风险居高不下，林下可燃物载量持续增加，农事用火、旅游用火等隐患点多面广，秋冬季及高火险期防控压力较大。部分偏远村落道路、通讯等基础设施抗灾能力弱，受强降雨影响易发生“断水、断电、断路”等极端情况。面对风险趋多、趋强的态势，山区全天候、多维度的灾害监测预警体系尚不完善，韧性不足的问题依然突出。

（二）产业结构深度转型衍生新型安全风险

“十五五”时期，怀柔区产业结构加速向高科技、高附加值、高流动性方向演进，传统安全风险与新兴业态风险交织叠加。一方面，科技研发与高端制造深度融合，怀柔科学城范围内大科学装置、交叉研究平台及新型研发机构密集落地，涉及高压、强磁、超低温、辐射、易燃易爆危险化学品及生物活性物质的高危科研要素管理难度显著加大，实验废弃物处置、特种设备运行等潜在

风险增加，对专业化、精细化安全监管提出更高要求。另一方面，现代服务业与文旅消费业态持续升级，国际会都、中国影都及周边区域高端民宿、会展场馆、影视拍摄基地等新业态快速集聚，人员密集场所火灾风险、电气火灾风险、特种设备运行风险以及节假日大客流风险明显上升。部分新业态场所建设标准与传统消防、安全规范衔接不够紧密，行业准入与过程管控有待加强。

（三）核心承载功能对消防救援提出更高要求

怀柔区作为国际会都及中国影都所在地，重大国事活动、国际会议、文体赛事举办频繁，消防安全保障已从常态化防控向全流程、高标准安保转变。与此同时，城市运行消防安全风险不断累积，高层建筑、大型商业综合体、地下空间结构复杂，人员疏散难、火灾扑救难的问题日益凸显；山区旅游探险救援任务持续增长，随着户外游、野景点打卡热度攀升，驴友迷路、坠崖、被困等警情高发，山岳救援消耗大、技术要求高、危险性大；影都拍摄场所消防监管存在盲区，部分临时搭建的摄影棚、道具库房电气线路复杂，可燃物多，火灾荷载大。对标核心区安全保障需求，当前消防救援站点覆盖、高精尖装备配备及多灾种救援专业能力仍存在结构性短板。

（四）地震灾害链风险不容忽视

怀柔地处多条活动断裂带交汇区域，具备发生中强地震的构造背景，地震灾害风险客观存在。城乡建筑抗震韧性不足，部分老旧小区、农村自建房及早期公共建筑未采取抗震设防措施，抵

御地震风险能力较弱；科技设施与生命线工程保障要求高，科学城重大科研装置、供水、供电、供气等基础设施一旦遭受地震破坏，不仅影响城市运行，更可能引发次生灾害和重大经济损失；地震诱发地质灾害风险高，山区沟谷地带在地震作用下易发生崩塌、滑坡，形成灾害链。目前地震监测预警信息发布、重点工程抗震设防监管以及公众应急避险能力仍待加强，地震灾害风险防治体系需进一步夯实。

（五）基层应急管理与韧性建设基础薄弱

乡镇（街道）和村（社区）作为应急管理的最前沿，先期处置能力直接决定突发事件的响应成效。当前基层应急体系仍存在明显短板：组织体系运行不够顺畅，部分基层单位应急管理专职人员配备不足、职能落实不到位；预案实用性和演练实效性不足，应急预案编制与实际脱节，常态化演练不够，导致临战指挥不畅、协同不力；物资储备与装备配备不均衡，偏远山区应急物资储备不足、运输投送能力弱，难以满足断路情况下的自救互救需求；公众风险防范意识有待提高，面对极端天气、火灾、地质灾害时，社会公众避险自救能力参差不齐。基层风险早发现、早报告、早处置的“哨点”作用未能充分发挥。

（六）应急管理科技赋能水平存在差距

科技手段对应急管理的支撑作用尚未充分显现，距离实战化、智能化要求仍有差距。全域风险监测感知覆盖不全，山区林火、地质灾害、城市内涝等监测站点密度不足，空天地一体化感知网

络尚未完全形成；预警信息精准发布能力不足，面向特定区域、特定人群的靶向预警能力不强，预警响应的联动机制不够顺畅；应急指挥信息化水平有待提升，大数据、人工智能在灾情研判、资源调度、辅助决策中的应用不够深入，跨部门、跨层级的信息共享和业务协同仍需加强；应急救援技术装备适用性不强，适应山区、地下空间、复杂建筑坍塌环境的救援装备科技含量不高，难以支撑复杂条件下的高效救援。依靠科技赋能提升风险防范和救援实战能力，仍是当前亟待突破的短板。

二、面临的机遇

“十五五”时期是怀柔区全面贯彻落实党的二十大精神、加快推进高质量发展的关键阶段，是深入落实首都城市战略定位、高质量建设“百年科学城”的重要时期，也是全面推进应急管理体系和能力现代化的攻坚阶段。随着全面深化改革的制度优势持续释放、新一轮科技革命的赋能潜力加速显现、大抓基层的鲜明导向深入落实，怀柔区应急管理体系建设迎来系统性、战略性发展机遇。

（一）应急管理体制改革为怀柔应急先行先试提供政策保障

党中央、国务院高度重视应急管理工作，历次会议均将应急管理置于维护国家安全和社会稳定的全局高度进行战略部署，为怀柔区应急管理工作指明了前进方向，提供了根本遵循。市委市政府坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，对健全应急指挥机制、推进韧性城市建设、完善应急物资储备体系、探索公共基础

设施“平急两用”实施路径、提高防灾减灾救灾能力等作出全面部署。怀柔区可紧抓政策窗口期，积极承接市级改革试点任务，特别是在应急指挥体系优化、多灾种联防联控、山区防灾减灾救灾能力提升等方面开展先行先试。

（二）韧性城市建设为夯实山区防灾减灾基础创造有利契机

北京市在新版城市总体规划中首次将“安全韧性”作为核心指标，并出台《北京市韧性城市空间专项规划（2022年—2035年）》。市级财政每年安排专项资金用于城市基础设施韧性提升、风险监测预警系统建设等重点项目。怀柔区可依托生态涵养区定位，重点申报山区灾害防治、生命线工程加固、地质灾害隐患点治理等项目，争取市级政策资金倾斜。特别是海河“25·7”流域性特大洪水后，全市高度重视山区防灾减灾救灾能力建设，怀柔区正在推进的多条河道、干流水毁修复工程，以及“一村一策”防汛避险救灾工作预案的制定，将有效提升区域防洪标准和村庄防洪能力。同时，北京市正在制定的韧性城市建设标准体系，将为怀柔区开展山区村镇韧性建设、基础设施抗灾设防等工作提供技术规范。

（三）怀柔科学城建设为应急科技创新转化注入强大动能

新一轮科技革命和产业变革加速推进，人工智能、卫星遥感、无人机等新质生产力深入发展，为提升应急管理治理能力提供了空前的技术机遇。作为北京国际科技创新中心“三城一区”主平台之一，怀柔科学城已集聚多个国家重大科技基础设施，首都科

研实力雄厚、人才资源富集的优势在怀柔得到集中体现。在应急管理领域，材料基因组平台可助力研发新型防护材料，环境监测平台可提升灾害预警精度。特别是来自中国科学院空天信息创新研究院的“基于系留气球的城市低空智慧管理平台”项目，可进一步完善“空-天-地”立体感知系统建立，为应急事业发展提供强有力的新型保障手段。科学城入驻的科研院所可以探索与应急管理部门建立合作机制，共同开展灾害模拟仿真、应急救援装备研发、风险早期识别等课题研究。未来可进一步推动科研成果转化应用，打造应急科技示范基地，将科技革命的驱动力转化为应急管理核心竞争力，实现从被动应对到主动保障的根本性转变。

（四）数字赋能为智慧应急感知决策构建关键底座

北京市正在实施“十四五”智慧城市行动计划，依托大数据、云计算、物联网等现代科技，为赋能灾害风险精准画像、监测预警效能提升、应急决策智能支撑提供了坚实基础。怀柔区可充分利用市级政务云平台和数据共享交换平台，构建应急管理大数据中心。重点推进智能感知网络建设，在山洪地质灾害隐患点布设物联网监测设备，探索构建社区级风险监测网络。

（五）区域协同为跨域联防联控实战提供广阔平台

京津冀三地已签署《京津冀应急管理协同发展工作备忘录》，建立联席会议制度和信息共享平台，在监测预警、联合指挥、协同响应等方面持续深化合作。在救援力量方面，怀柔区森林消防综合救援支队已积极参与京津冀森林火灾联合处置应急演练，在

实战中锤炼跨区域应急响应机制，提升运用新装备、新战法处置森林火灾的新质救援能力。在物资保障方面，共建共享区域性物资储备库，探索“平急两用”公共基础设施实施路径。怀柔区可充分发挥区位优势，与河北承德、张家口等毗邻地区深化森林防火、防汛抗旱、地质灾害防治等领域的联防联控，推动建立跨区域应急指挥协同机制，健全信息通报、资源共享、队伍驰援等工作流程，切实提升交界地区突发事件协同处置效率。

（六）安全素养提升为基层共建共治共享奠定社会基础

党中央国务院、市委市政府始终坚持大抓基层的鲜明导向，着眼推进应急管理体系和能力现代化，作出强化基层应急基础和力量的系列决策部署。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》，中共北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅印发的《关于进一步加强基层应急管理能力的实施意见》，为基层应急能力建设提供了明确指引。北京市连续多年开展“应急宣传进万家”活动，市民应急救护技能普及率逐渐提升。怀柔区可结合“平安社区”建设，进一步培育基层应急力量，持续向基层赋权、扩能、倾斜资源，系统性强化基层应急管理的组织指挥、风险防范、联动实战、指挥处置和综合支撑五大能力。持续开展系列急救普及活动，推动急救知识深度融入校园与社区安全教育全过程。完善“第一响应人”培训机制，重点对社区工作者、网格员、物业人员、志愿者开展专业技能培训。通过多元主体参与，筑牢安全底板、守牢安全底线，构

建群防群治的人民防线，以高效的应急管理守护人民平安。

第三章 指导思想、基本原则和主要目标

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，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入落实习近平总书记关于应急管理工作的重要指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，坚定不移贯彻总体国家安全观，以新时代首都发展为统领，更好统筹发展和安全，立足首都功能重要承载地和生态涵养区功能定位，以全力建设国际一流的战略科技融合发展示范区为目标，以“突破怀柔综合性国家科学中心”为引领，深入推进“一城两都”融合发展，重点打造战略设施聚集、创新生态涵养、科技成果转化、人才引育发展、国际交流合作五个高地，强化对京津冀协同发展的辐射带动作用。全面落实市委关于“维护首都安全稳定”“建设韧性城市”等部署要求，以服务保障怀柔科学城市建设、雁栖湖国际会都重大活动为主线，聚焦防范化解重大安全风险，强化科技创新和智慧赋能支撑，夯实基层应急能力基础，加快构建具有怀柔特色的现代化应急管理体系，全面提升“降概率、控损失”的风险防范能力和“救早、救小、救初期”的应急处置水平，打通应急管理“最后一公里”，加快形成与首都功能重要承载地相匹配的应急管理新格局，为首都率先基本实现社会主义现代化贡献怀柔力量。

二、基本原则

坚持党建引领、人民至上。把党的领导贯穿应急管理全过程各环节，充分发挥党组织在应急管理工作中的领导核心作用。坚持以人民为中心的发展思想，把保护人民群众生命财产安全作为首要任务。完善“党建+应急”工作机制，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的应急管理工作格局。强化应急管理领域作风建设，打造忠诚干净担当的应急管理铁军。

坚持以防为主、社会共治。深入践行“两个坚持、三个转变”，推动应急管理关口前移、前置管控。健全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，强化源头治理、系统治理。完善社会力量参与机制，培育发展应急志愿服务组织，鼓励企事业单位履行应急管理社会责任。加强应急管理宣传教育，提升全民安全意识和自救互救能力，构建共建共治共享的应急管理新格局。

坚持山区特色、精准施策。立足怀柔区 89% 的山区面积特点，针对山区自然灾害防治、森林防火、防汛抗旱等重点工作实施差异化防控策略。科学评估山区灾害风险，建立精准化监测预警体系。优化山区应急救援力量布局，配备适应山区地形的专业救援装备。加强山区村镇应急能力建设，完善“最后一公里”应急响应机制，形成具有山区特色的应急管理模式。

坚持科技引领、智慧赋能。充分发挥怀柔科学城科技创新优势，推动应急管理领域关键技术研发和应用示范。建设智慧应急

管理平台，运用 5G、物联网、大数据、人工智能等新技术提升监测预警、指挥调度、辅助决策能力。加强应急管理科技装备研发应用，提高复杂环境下的应急救援效能。建立应急管理科技创新激励机制，促进科技成果转化应用。

坚持平急结合、区域协同。完善平急转换机制，推动应急管理与日常管理有机衔接。强化京津冀应急管理协同发展，健全与周边区域的联防联控机制。优化应急资源共享机制，实现区域间救援力量、物资装备、专家智库等资源的统筹调配。建立重大活动应急保障标准化体系，提升雁栖湖国际会都等重要场所的应急保障能力。完善跨部门、跨区域应急协调联动机制，形成应急管理工作合力。

三、主要目标

到 2030 年，建成与怀柔区首都功能重要承载区、生态涵养区功能定位相适应，有力支撑“一城两都”战略布局和国际一流的战略科技融合发展示范区建设的现代化应急管理体系。具有怀柔特色的大安全大应急框架更趋完善，集中统一、权威高效的应急指挥机制健全高效，综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理工作体系基本形成。以事前预防为主的公共安全治理模式持续深化，“降概率、控损失”的风险防范能力和“救早、救小、救初期”的应急处置水平显著提升，安全生产、综合防灾减灾形势稳定向好，重特大事故有效遏制。全社会防灾避险意识和自救互救能力显著增强，基层应急管理“最后一公里”全

面打通，首都北部安全发展屏障更加牢固。

应急管理体系不断健全。到 2030 年，建成集中统一、权威高效的应急管理领导体制，形成综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理工作体系。建立健全科学城、国际会都等重点区域特色应急管理模式，完善京津冀协同应急机制。

风险防控能力显著增强。到 2030 年，建成覆盖全区的风险监测预警网络，重点行业领域安全风险管控率显著提升。科学城重大科技基础设施安全运行保障体系全面建成，形成山区特色的自然灾害防治体系。

应急救援能力显著增强。到 2030 年，建成专业化、现代化的应急救援力量体系，重点区域应急救援响应时间进一步缩短。山区复杂环境救援能力显著提升，形成“空地一体”的立体救援网络。

科技支撑能力显著增强。到 2030 年，依托怀柔科学城科技优势，建成国内领先的应急科技研发应用高地。智慧应急管理平台全面建成，重点领域智能化监测预警基本覆盖。

基层应急能力显著增强。到 2030 年，全区所有乡镇（街道）完成应急管理标准化建设，村（社区）应急服务站实现全覆盖。基层应急队伍专业化水平显著提升，形成“第一响应人”快速处置机制。

社会共治格局加快形成。到 2030 年，全民安全素养水平、应急知识普及率显著提升。社会应急力量规范有序发展，形成政

府主导、多元参与的应急管理社会共治格局。

怀柔区“十五五”应急管理体系主要核心指标

序号	指标内容	预期值	指标属性
1	单位地区生产总值生产安全事故死亡率 (人/百亿)	<0.8	约束性
2	10 万人口 (常住人口) 年火灾死亡率	≤ 0.25	预期性
3	年均每百万人口因自然灾害死亡率	< 0.9	预期性
4	年均因自然灾害直接经济损失占地区生 产总值	<0.8%	预期性
5	人均应急避难场所面积 (平方米)	1.8 平方米	预期性

第四章 主要任务

一、组织指挥篇：构建服务首都功能承载地的全域联动应急中枢

(一) 持续完善应急组织指挥机制

1. 强化区应急委统筹抓总职能。坚持党对应急管理工作的集中统一领导，完善区应急委工作规则与运行机制，充分发挥其在跨区域、跨部门重大风险研判、战略资源统筹调配及全局性应急决策中的权威性与效率。健全定期会商、风险研判、应急联动等制度，综合运用考核巡查、督导检查、通报约谈、挂牌督办、事故调查等多种手段，建立常态化、闭环式的责任督促落实机制，切实压实各专项指挥部、属地政府及相关部门的突发事件防范应

对职责。科学界定应急管理职责范围，厘清自然灾害、事故灾难等突发事件与公共卫生、生态环境等衍生风险事件的职责边界，避免职责交叉与监管盲区。

2. 完善上下贯通指挥机制。优化区级应急委统筹、联动各专项指挥部、贯通 16 个镇乡街道和所有行政村（社区）的应急指挥机制。深化应急委决策制度及各专项指挥部联合办公等工作机制，针对怀柔科学城大科学装置运行安全、国际会都重大活动保障、中国影都影视拍摄场景安全等新兴业态，优化相应类别突发事件应急指挥机构，提升专业处置能力。加强区、镇乡（街道）两级应急指挥部标准化建设，健全分级响应、指挥调度和业务保障机制，确保指令畅通、一体应对。

3. 构建高效应急指挥网络。优化信息报送与联勤联动机制，完善突发事件信息报送标准，严格落实信息报送要求，确保信息传递及时准确。健全多部门联勤联合值守机制，强化公安、消防、水务、规自、医疗、交通、气象、园林等部门协同联动，构建扁平化、实战化应急指挥体系。探索数字孪生、智能感知、人工智能辅助决策等新技术在应急指挥中的应用，持续提升指挥调度的科技化、可视化、智能化水平。加强国防动员应急指挥能力，推进地下指挥中心的选址建设，推动现有地下指挥中心设施升级改造。

（二）提升突发事件应对处置能力

1. 固化提升巨灾应对模式。固化并深化综合协调、应急救援、

群众安置、社会治安、交通保障、物资保障、宣传报道、医疗防疫、恢复重建等“1办N组”工作模式，加强怀柔区作为生态涵养区和重要水源地应对巨灾的组织领导能力。

2. 强化专项指挥与现场处置。强化各专项指挥部办公室的履职与管理，加强本领域应急救援协调能力培训，做好预案、队伍和物资准备。压实专项指挥部办公室、属地政府牵头应对和现场统筹协调职责，规范现场指挥机构组建和运行管理，明确现场指挥官职责与权限。优化“区级统筹调度、牵头部门主责、事发属地实责”的三级联动处置模式，强化跨部门、跨层级协同作战，形成分级响应、快速联动的处置机制。

3. 健全复盘评估与能力提升机制。建立并严格执行突发事件应对全流程复盘总结制度，重点分析指挥调度、抢险救援、资源调配、人员转移等环节的问题与不足。深刻汲取“25·7”特大暴雨应对经验，以及可能发生在科学城、重点景区、人员密集场所的典型事故教训，形成具有怀柔特色的案例库和优化建议清单，以评促改、以案促学，持续提升实战能力。

（三）构建应急协同联动工作格局

1. 深化军地应急协同联动。持续深化与驻怀部队、武警支队的联合指挥救援机制，进一步明确军地双方指挥部设置及职责分工。针对怀柔水库、北台上水库等关键点位，逐一明确驻怀部队抢险救援力量的部署与调用流程。

2. 强化消防救援主力军作用。建立以区消防救援局为主导的

一线应急抢险救援指挥调度机制，完善多场景下分级响应和指挥处置流程，确保在防汛、防火、安全生产等各类事故救援中形成最大合力。

3. 纵深推进央地协同。积极对接在怀的国家专业应急救援队伍（如可能涉及科学城相关科研院所、中国科学院的应急力量），推动其融入全区应急救援力量编成，支持其开展事故灾害预防性安全检查，吸收其负责人作为救援现场指挥部成员，实现央地救援队伍在指挥调度、信息共享、管理保障上的“一盘棋”格局。

（四）优化应急预案与实战演练体系

1. 推进应急预案动态修订与“三化”转型。结合“25·7”特大暴雨应对经验和怀柔科学城建设、影视旅游发展等新兴业态实际，定期修订完善区、镇乡（街道）两级总体预案和专项预案。重点推动应急预案向“场景化”（如针对特定水库、特定地质灾害隐患点）、“指令化”（明确各级各类人员具体动作）、“清单化”（列明物资、队伍、风险点清单）转变，确保预案可操作、可执行。特别加强对山洪地质灾害险村、下凹式立交桥、旅游景区等关键点位的预案指导。

2. 强化应急预案演练与评估。统筹开展多层级、多类型应急演练，重点检验预案的衔接性、科学性和实战性。建立预案动态评估机制，可引入第三方机构定期开展评估，根据评估结果和演练发现的问题，推动预案持续优化，形成“演练－评估－修订”的闭环管理。

（五）强化重大活动与重点功能区安全保障

1. 完善重大活动保障工作机制。深刻总结并运用好 APEC 会议、“一带一路”国际合作高峰论坛、北京国际电影节等历次重大活动保障成功经验，建立覆盖“会前风险评估、会中动态监管、会后总结提升”全流程的安全保障机制。针对雁栖湖国际会都，建立常态化、精细化的安保指挥体系。

2. 健全安全监管与服务标准。针对雁栖湖国际会都、怀柔科学城核心区等重点区域，相关部门协同制定更严格的重大活动安全生产监管规范和服务保障标准，明确场地设施安全、周边环境治理、人员流线管控、电力通信保障、突发事件应急处突等具体标准，提升保障工作的专业化、精细化水平。

3. 强化核心区风险防控能力。对重点活动场所及其周边区域，特别是针对国际会都的设施安全、科学城的危险化学品使用与科研安全、中国影都的拍摄现场消防安全等，常态化开展高标准的风险评估和隐患排查治理，确保各类重大国事活动、国际会议和重要文体活动安全、顺利、圆满举办，持续将怀柔区打造为国际一流的安全保障示范区。

二、安全生产篇：构筑聚焦科学城与山区特色的安全防线

（一）压实全方位安全生产责任

1. 细化完善责任清单体系。严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，深入落实怀柔区安全生产职责分工有关规定，结合区域实际，动态修订区委、区政府领导干部安全

生产职责清单和年度重点工作清单。细化“三管三必须”实施细则，前瞻做好新质生产力安全监管，针对怀柔科学城大科学装置运行、新型研发机构实验活动、中国影都影视拍摄新场景、精品民宿与乡村旅游新业态等，及时厘清并明确新兴领域安全监管职责，健全监管机制，坚决消除监管盲区与责任缝隙。

2. 健全常态化督考问责机制。对标市级要求，制定实施《怀柔区安全生产考核巡查实施办法》，科学统筹综合考核巡查与专项巡查、常态化明查暗访与年度考核巡查。优化“四不两直”检查制度，完善重大隐患整改“回头看”机制，对不依法开展隐患排查、重大隐患隐瞒不报、查出隐患后拒不整改等情形坚持“零容忍”，依法依规严肃追责问责，并加大典型案例曝光力度。建立健全常态化监测评估机制，定期开展事故分析评价、重点行业安全态势评估，动态推动相关部门精准调整事故压减措施。

3. 全面压实企业主体责任。全面推行企业主要负责人安全生产履职尽责承诺制，建立重点企业“一企一档”责任清单。指导企业建立健全从主要负责人、安全管理人员到一线从业人员的全员安全生产责任制，完善事故隐患内部报告奖励和安全监督检查等工作机制，确保责任落实到岗、到人，激发企业内生动力。

（二）创新安全监管工作机制

1. 优化安委会运行机制。强化区安委会及其办公室统筹协调职能，健全季度风险研判、月度专项调度工作机制。常态化设立专项整治专班，提升专业领域风险防控与治理的深度与精度。

2. 完善隐患排查治理模式。全面推广应用“企安安”信息系统，实现企业自查、部门检查、隐患整改、验收销账的全链条数字化闭环管理。建立健全“抽查—反馈—再抽查—再反馈”的隐患抽检评估机制，针对科学城实验室、中国影都拍摄基地、重点旅游景区、大型商业综合体等制定专项检查清单，提升隐患排查治理的针对性和效能。

3. 强化风险分级预警防控。健全安全生产风险分级管控体系，基于安全风险评估成果，绘制科学城、中国影都、重点山区旅游路线等区域的安全风险“红橙黄蓝”四色动态地图，建立重大风险早识别、早预警、早处置机制。推动风险隐患实现分区域动态研判、分行业精准施策、分类分级闭环管控。

（三）实施重点行业领域攻坚治理

1. 道路交通治理攻坚。持续强化“两客一危一货”、山区高风险路段、旅游高峰期的交通安全监管。“一点一策”推动事故易发多发路口、路段隐患排查治理，科学增设完善安全防护设施，提升山区旅游道路安全保障水平。落实旅游客车、危险物品运输车辆等营运车辆安全技术准入标准，推广安装智能视频监控报警、防碰撞和整车安全运行监管技术装备，提高运营车辆安全性能。强化数字监管，探索开展交通运输企业运营车辆“赋码管理”，推动企业不断提升安全生产水平。持续推进老旧桥梁升级改造，强化在役在建公路基础设施安全防护。

2. 建筑施工治理攻坚。健全建筑施工安全事前预防机制，严

格依法查处转包、违法分包、挂靠、租借资质、超越资质承揽工程等行为，加大对科学城、国际会都、中国影都等重点区域及高风险时段的监督检查力度。聚焦深基坑、高大模板、起重机械等重大危险源，推行智能化监测设备安装使用。加快信息技术与建筑业深度融合，推广智能建造等新型建造方式，推动高危行业“机械化换人、自动化减人”，逐步淘汰高风险的工艺和技术，提升施工安全治理效能。

3. 城镇燃气治理攻坚。结合燃气管线老化评估情况，有序推进燃气管线更新改造，同步加装智能感知设备，构建“动态感知+人巡+车巡”风险预警体系。严格落实地下管线保护管理规定，规范以小区内和小型施工为重点的各类施工行为，加大对施工破坏燃气管道行为的执法力度，压减施工外力破坏燃气管线事故。优化入户安检方式，提高到访成功率，实现安全型配件应装尽装。强化燃气用具和配件安全管理，推进线上线下一体化监管，依法查处生产销售不合格产品行为。针对山区旅游民宿和民俗户，强化液化石油气使用安全专项整治，严防燃气事故发生。

4. 电动自行车治理攻坚。加强快递、外卖等重点领域电动自行车安全管理，制定快递、外卖等服务行业电动自行车管理规定，全面压实平台安全主体责任。加强住宅小区电动自行车全覆盖检查，推进居住建筑电动自行车进电梯智能阻止器安装率达到100%，严防电动自行车及电池“进楼入户”，实现电动自行车火灾总量逐年下降。配合市级做好电动自行车产品目录抽检，依法查处不

合格产品及改装行为。持续加强电动自行车通行秩序管理，力争涉电动自行车责任交通事故逐步减少。结合怀柔旅游景区实际，加强对景区、民宿周边电动自行车停放充电的规范管理。

5. 施工动火作业治理攻坚。聚焦人员密集场所、科学城建设工地等施工动火作业全流程管控，构建责任清晰、流程规范、过程监督、风险预警、闭环处置的全链条治理体系。严格落实动火审批报备、人员持证上岗、作业现场“六必须”等安全管控措施，严格限制“边营业边施工”。分类型、分场所，针对性研判火灾风险点，细化完善动火作业“前中后”安全操作规程。加大动火作业联合监督检查和行业指导，有效遏制动火作业违法违规行为，不发生重特大或有影响的火灾事故。

6. 建筑保温材料治理攻坚。持续加强对产品质量不达标、建设施工违规违章，以及既有建筑、冷库、室内冰雪场馆保温材料安全监管力度。加大生产流通环节产品质量安全监督抽查频次，严格查处质量违法行为。组织高层民用建筑产权所有人对外墙外保温开展常态化排查、评估，推动设有建筑外墙外保温系统的高层民用建筑“一楼一牌”100%设置。畅通多部门联合督导检查、线索移交、监管执法机制，强化冷库和室内冰雪场馆协同监督管理，确保建筑保温材料消防安全形势稳定。

7. 危险化学品治理攻坚。聚焦怀柔科学城涉危科研院所、重点企业等，强化危险化学品经营、运输、储存、使用、废弃物处置等环节的全链条安全管理。配合市级推进京津冀危险化学品协

同储存体系建设，在区内布局危险化学品周转节点，构建专业化、梯次化的危险化学品末端配送网络。开展常态化危险化学品“打非治违”。

8. 工贸行业精准化监管。对涉爆粉尘（如木粉尘、金属粉尘等）、有限空间、涉危使用等重点工业企业开展全覆盖专家指导服务和安全风险分级核查。完成重点工贸企业有限空间作业管理台账建立、风险分级评定。建立健全有限空间作业智能化监管工作机制，积极推动本地区工贸企业高风险有限空间作业实现智能化监管。

9. 重大事故隐患治理攻坚。聚焦危险化学品、消防、建筑施工、道路交通、工贸等重点行业领域，每年组织开展一轮重大事故隐患判定标准宣贯培训，提升重大事故隐患排查能力。健全落实重大事故隐患治理督办制度，强化政府负有安全监管职责部门审核把关销号机制，确保重大事故隐患照单逐条整改销号、动态清零。

10. 城市基础设施生命线安全工程。加快推进燃气、热力、供排水等老旧管线更新改造，持续推进电力架空线入地。深化对地下管线、有限空间的风险隐患排查，实现隐患点“应改尽改”、动态清零。加强水、电、气、热等城市运行安全监测感知能力建设，提升安全风险全域感知和全时段监测预警能力，保障城市运行安全。

（四）推动本质安全能级跃升

1. 持续推进安全生产标准化建设。健全标准化评审与复核机制，推动标准化与双重预防机制、执法检查、信用管理等深度融合，培育企业自评员队伍，提升自主创建能力。分类施策推进小微企业轻量化创建，简化流程、强化帮扶，引导规上企业打造标准化标杆。落实激励政策，实施分级分类监管，深化科技赋能，完善动态管理，持续提升标准化建设质量与本质安全水平。

2. 强化重大安全风险源头管控。严格执行重点区域安全生产禁止和限制类产业目录。加强水、电、气、热、交通等城市运行安全，以及高层建筑、大型商业综合体、地下空间等领域监测感知建设，提升安全风险全域感知和全时段监测预警能力。

3. 推进科技兴安与智慧监管。深入实施“工业互联网+安全生产”行动计划。探索应用无人机、机器人参与山区道路巡检、重点林区防火巡查、有限空间作业监护等。加强对科学城相关产业配套气体企业的安全管理研究，防范“输入型”安全风险。推动重点营运车辆驾驶员实时监测预警设备的普及应用。

4. 完善安全发展保障体系。深化安责险事故预防服务工作机制。实施“安全素质提升工程”，依托在线培训平台，重点加强企业主要负责人、安全管理人员、特种作业人员，以及民宿经营者、科学城实验室安全员的培训考核，提升全员安全素养。

（五）增强安全生产执法效能

1. 加强执法队伍建设。深入推进应急管理综合行政执法改革，配齐配强与区域监管任务（特别是科学城、山区旅游等）相适应

的专业执法力量。加强执法人员法治培训，提升依法行政能力，确保执法人员持证上岗率达到100%，法律专业背景人员占比逐步提升。

2. 创新监管执法方式。大力推广“互联网+执法”模式，运用物联网监测、视频智能分析等技术手段提升非现场监管能力。严格落实规范涉企行政检查，深化“综合查一次”执法方式，加强对监管对象的合规指引。

3. 实施精准分类执法。完善企业安全生产分级分类监管标准，根据企业风险等级、信用状况等，对高风险企业实行“有计划”重点检查，对诚信守法企业实施“减频次”差异化监管，实现精准执法与优化营商环境的有机统一，做到“无事不扰、有求必应、执法必严”。

三、灾害防御篇：建设山水融合的韧性安全家园

（一）健全自然灾害防治责任与机制

1. 完善统筹协调与责任体系。强化区防灾减灾救灾委员会及其办公室的综合统筹职能，健全“平时区防减救灾委综合统筹、急时各专业指挥部分工负责”的防灾减灾救灾工作格局。完善防汛抗旱、森林防灭火、抗震救灾、地质灾害防治等专项指挥部协同联动机制，明确应急管理、水务、规自、园林、气象等部门职责边界，形成统一指挥、分工负责、闭环落实的防灾减灾工作格局。

2. 健全极端天气应对机制。聚焦汛期“不亡人”核心目标，

精细制作并动态更新防汛基础台账和人员避险转移台账。修订完善防汛应急预案，编制应急响应流程图、指令卡、指挥手册，持续提升防汛指挥调度水平。优化防汛避险工作体系，强化防汛督导检查，扎实推进提升防汛避险救灾能力 30 条措施落地见效，进一步巩固提升防汛避险救灾能力。深入贯彻《森林草原防灭火条例》，健全森林防火责任体系，全力防范化解森林火灾风险。

3. 强化重大项目风险源头管控。加强自然灾害风险与防治区划成果在国土空间规划中的统筹应用，健全重大项目风险评估论证机制及部门联审联查程序。在重大项目立项、重大工程建设等环节，严格落实风险避让和灾害设防要求，引导医院、学校、养老机构、应急避难场所等重点工程项目科学规划选址，从源头上规避和降低灾害风险。

（二）深化山区灾害风险普查成果应用

1. 建立数据动态更新机制。每年开展自然灾害综合风险基础数据更新及应用，抽取部分第一次普查的综合减灾能力调查对象及新增对象开展更新调查，抽取部分更新调查对象开展核查，推动普查成果应用，形成区级成果应用示范案例。

2. 绘制精细风险图谱。编制怀柔区多灾种风险区划与防治区划、风险图谱，实现全区自然灾害风险“一张图”管理。将风险图成果下沉应用到镇村层面，指导山区险村险户、旅游景区、民宿民俗户的防灾避险工作。

3. 深化重点隐患调查勘查。在第一次全国自然灾害综合风险

普查基础上，深化地质灾害隐患调查勘查，全面完成山区重点乡镇大比例尺工程测绘调查。摸清河道转弯段、束窄段、护村堤坝段、桥涵段等关键节点的行洪风险底数，为精准治理提供支撑。

（三）加强山区重点灾种综合治理

1. 实施防洪除涝攻坚治理。聚焦汛期“不亡人”核心目标，重点强化河道转弯段、束窄段、护村堤坝段、桥涵段等关键节点抵御山洪能力。推进大中型水库泄洪通道内建构筑物清理与工程治理，严禁在河道内种植阻碍行洪的林木和高秆作物。有序推进“25·7”受灾地区恢复重建，加快琉璃河、怀沙河、怀九河、雁栖河等河道水毁修复及防洪达标工程建设。实施水库水毁修复及清障工程，有效提升水库调蓄能力和安全保障水平。

2. 深化地质灾害综合治理。实施地质灾害治理三年行动计划，有序推进威胁居民点和道路的地质灾害隐患点工程治理，“一点一策”推进隐患点综合治理。重点加强山区道路边坡、切坡建房、旅游景区等隐患点整治。推广“工程治理+生态修复”综合治理模式，探索“以奖代补”机制，鼓励镇村开展小型防灾工程建设。

3. 夯实森林防灭火基础。依托全市统一的森林防灭火指挥调度系统，构建“布局科学、队伍专业、协同高效、平急结合”的全域森林防火体系。持续推进森防救援队伍扩容，加强队伍装备配备与实战能力建设，提升重点林区、重点时段力量覆盖水平。通过系统赋能，提升各级林长森林防火责任制、隐患排查、巡查巡护等网格化落图管理率，实现数据动态更新、信息实时共享、

指挥高效协同。推进森林消防综合救援支队北台上、喇叭沟门、交界河等驻地建设，实现重点林区“半小时”快速应急响应圈全覆盖。纵深推进基层防火“五个一”标准化建设，实现涉林行政村全覆盖、无死角，完善村级防火组织、应急队伍、物资装备、宣传教育、巡查管控体系，全面提升村级早期火情快速响应与先期处置能力，构建全域覆盖、网格到底。

4. 强化重点场所隐患排查。聚焦旅游景区、大跨度建筑物、高速公路、桥梁隧道、铁路沿线、低标准堤防、城市生命线，以及山区医院、学校、养老院等重点场所，深入开展自然灾害隐患排查治理，实行隐患清单化管理和动态销号。

（四）提升山区监测预警与响应效能

1. 织密立体监测感知网络。完善跨部门、跨区域综合会商研判机制，打通气象、水文、地质灾害与“雪亮工程”等监测网络数据壁垒。健全水情监测感知网络，在怀沙河、怀九河、雁栖河等重要河道及山洪沟道加密雨水情监测设施，实现河道流量和山洪沟道水位实时监测。持续推进森林防火视频监控覆盖与山区通信信号保障，深化卫星遥感监测技术应用，不断提升重点林区监测预警能力。

2. 强化精准预报预警能力。依托市级“百米级、分钟级”短临预报 AI 模型成果，提升对暴雨、强对流等极端天气的快速识别能力，力争暴雨、大风等强对流天气预警提前量显著提升。强化流域性洪水监测预报预警区域联动，做好与密云、延庆及河北

丰宁、滦平等上下游、左右岸地区的信息共享。完善地下水位回升动态监测系统，强化对科学城等重点区域重大基础设施结构安全的动态监测。

3. 构建高效预警响应闭环。完善区、镇乡、村三级预警信息发布机制，深化与市级预警信息发布平台、应急广播、京办、短信、智能语音外呼等渠道的直连互通。研发基于预警分类分级、人口大数据、地理电子围栏的智能发布模型，确保预警信息及时、精准直达风险区域和受威胁人群。为山区村配备应急卫星电话，提升极端条件下通信保障能力，实现面向网格责任人的高级别预警临灾“叫应”，确保既要“叫醒”也要“回应”，形成工作闭环。

（五）系统推进韧性城市建设

1. 强化韧性城市顶层设计。紧密结合“市域—圈层—韧性城市组团—韧性街镇单元—韧性社村生活圈”五级空间体系，明确怀柔各层级建设重点。制定实施韧性城市建设行动计划，建立年度评估机制，确保重点任务有序落地。

2. 推进韧性城市组团建设。重点推进怀柔区南部组团及北部组团建设，推动实施“十个一”提升工程，加快补齐组团内应急指挥、应急供水、应急能源、应急通信、应急交通、应急避难、应急物资等方面短板弱项，实现城市治理单元自组织自运转。根据治理型、应对型、供应型等不同功能定位，对镇街单元进行差异化赋能，强化韧性街镇单元和韧性社村生活圈灾害应对能力。

3. 强化基础设施运行韧性。有序推进建设系统性与多元化相统筹的韧性城市运行支撑体系。推进供水、供电、通信、燃气等城市生命线工程的防灾加固和老旧管网改造，推动重要基础设施按标准提高设防水平。持续深化综合运行监测中心实战效能，强化数据融合与智能预警，实现安全隐患早发现、早处置。

4. 建设“平急两用”设施体系。有序推进“平急两用、灵活转换”的韧性城市设施保障体系建设。推动中小学体育馆、社区活动中心、酒店宾馆等场所在应急状态下可迅速转换为避难场所。构建“区－镇－村”三级应急物资储备网络，优化山区乡镇物资储备库布局，在庙城等地建强区级防汛物资库。健全应急物资社会化储备机制，与大型商超、企业签订紧急供应协议。

5. 提升基层单元防灾能力。持续夯实基层防灾减灾基础，推广“网格化+防灾减灾”模式，每个村（社区）培养2-3名防灾减灾“明白人”和应急志愿者队伍，提升极端情况下基层单元快速响应、自主应对和互助支撑水平，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

四、消防救援篇：构建山区与平原协同的现代化消防治理体系

（一）织密织牢火灾防控网络

1. 优化消防安全空间布局。科学划定高风险、中风险、低风险防控区域，实施差异化精准防控。在怀柔科学城核心区、国际会都、中国影都等重点功能区域执行更高标准的消防安全管理要

求，探索建立消防安全“负面清单”制度，严格限制高风险业态和项目准入。聚焦高层建筑、人员密集场所、地下空间、大型商业综合体、医疗养老机构、文物古建等重点场所，全面推行消防安全标准化管理，坚决遏制“大火巨灾”。

2. 健全风险预警防控机制。依托市级消防物联网监测预警平台，全面接入重点单位自动消防设施运行数据，实现火灾风险实时感知、智能分析和动态预警。健全季度火灾风险研判机制，定期发布分区域、分行业火灾风险提示信息。全面推行火灾风险分级分类管控，对高风险单位实施“一对一”精准监管，强化隐患闭环管理。

3. 深化重点领域专项整治。聚焦高层建筑消防安全风险，开展以消防设施、疏散通道、避难层（间）、消防车通道、外墙保温材料为重点的排查整治，加强消防水泵、消火栓、喷淋灭火系统的日常管理，落实每季度至少进行一次带水运行测试，强化日常巡查和应急演练，切实提升高层建筑火灾自防自救能力。紧盯老旧小区、村民经营性自建房、多业态混合经营场所、物流仓储等薄弱领域，严格落实“两个以上独立逃生通道”等措施，动态摸排上账消防安全重点关爱人群，开展消防安全“敲门入户”宣传行动，严防“小火亡人”。持续开展电动自行车、储能电站、密室逃脱、剧本杀、直播带货工作室、电竞酒店等新业态消防安全专项治理，加强锂离子电池、电化学储能等新能源火灾风险防范技术研究，推动落实本质安全措施。针对山区旅游民宿、民俗

户集中的特点，强化燃气使用和电气线路消防安全整治，建立隐患整改“销号”和动态跟踪机制。

4. 创新消防监管模式。全面推行“双随机、一公开”监管与信用监管相结合模式，建立消防安全信用记录制度，将行政处罚、火灾事故等信息纳入信用档案，对失信主体实施联合惩戒。分行业、分领域推进消防“风险+信用”监管机制建设，实现差异化精准监管。积极推广“互联网+监管”模式，运用无人机巡查、视频监控、物联感知等科技手段提升监管覆盖面和精准度。

（二）全面提高消防救援实战能力

1. 完善现代化指挥体系。建设智能化消防指挥中心，深度融合应急、公安、医疗、气象、水务、规自等多方信息资源，构建“一张图”指挥调度平台。健全“支队一大队一消防站”三级指挥体系，加强指挥员专业化建设，全面推行指挥员资格认证和分级培训制度。强化“防消结合”，推动消防救援站参与防火工作，定期研判火灾形势并组织专项治理。

2. 建强多元救援力量体系。构建多种形式消防救援力量体系，加快推进城市消防站规划建设，按标准增配政府专职消防员。大力发展企业专职消防队和社区（单位）微型消防站建设，实现重点单位、高风险区域微型消防站全覆盖、全联动。配合市级完成北京消防救援机动支队在怀柔的营房选址建设，按需在重点林区筹建森林消防站，构建重要景区、林区快速响应联动体系。

3. 强化综合保障能力。修订完善消防装备配备标准，新建消

防站装备配备、已建成消防站个人防护装备配备达标率达 100%，其余装备配备率不低于 90%。重点加强高层建筑灭火、地下空间救援、危险化学品处置、山岳及水域救援等特种装备配备。规划建设区域性战勤保障基地，完善联勤联储联调机制。新建专业化消防训练基地，开展多灾种、场景化模拟训练，提升队伍实战适应能力。

4. 提升专业处置能力。围绕高层建筑、地下空间、大跨度厂房、危险化学品等特殊灾害类型，常态化组织实战演练，每年开展跨区域、多部门综合演练不少于 2 次。系统组建山岳救援、水域救援等专业救援队伍，强化复杂环境下精准救援和专业处置能力，针对怀柔水库、京密引水渠等重点水域和山区险峻地形，开展针对性训练。

（三）扎实筑牢公共消防安全基础

1. 优化消防站点布局。按照“大站建强、小站建密、微站建广”思路，构建“中心站—小型站—微型站”三级站点网络体系，加快推进红螺湖、科学城、渤海消防救援站等重点项目建设；新建成怀北、庙城共 2 座消防救援站，补齐关键区域救援力量短板；在商业密集区、老旧小区、偏远乡村等区域因地制宜建设政府专职小型消防站，持续提升重点区域消防救援响应时效；推动社区、重点单位全面建设标准化微型消防站。

怀柔区消防救援站点布局图



2. 完善消防供水设施。开展全区消防水源专项排查治理，补建新增市政消火栓，城市建成区市政消火栓达标率达 100%。推进老旧小区以及消防水源设施不足的农村地区，因地制宜建设消防水源设施，合理设置天然水源取水点。建设消防水源数字化管理平台，实现水源信息实时监测、智能调度和动态维护。

3. 实施消防生命通道畅通工程。建立“交警、城管、消防”联合执法机制，持续清理消防通道障碍物。推广消防通道智能监控系统，实现占用行为自动识别、实时报警和快速处置。

4. 建设现代化消防通信指挥系统。升级消防通信网络基础设施，通过通信指挥中心，实现灾害现场音视频实时回传和前后方协同指挥。配备卫星通信车、无人机通信中继、单兵图传等应急通信装备，提升“断电、断路、断通信”等极端条件下的通信保障能力。

5. 强化消防控制室标准化管理。加强建筑消防设施实时监控，落实两人 24 小时持证上岗；设有消防控制室的单位全部纳入消防一体化系统监管范围，单位场所消防设施物联感知监测设备安装率达 100%。

（四）持续提升消防法治工作水平

1. 健全消防安全责任体系。严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，健全由区政府主要负责人或分管负责人牵头的消防安全协调机制，制定区政府、部门、乡镇（街道）三级消防安全责任清单，明确各级主要负责人为第一责任人、分

管负责人为主要责任人。构建“行业+专业+综合+属地”四位一体监管体系，推动行业主管部门落实“三管三必须”要求，明确消防安全管理机构 and 人员，推行消防安全标准化管理。完善消防安全信用记录制度，将消防安全信用评价结果纳入信用信息平台，作为保险、信贷、财政奖补等参考依据，依法依规实施联合惩戒。全面推行火灾事故延伸调查制度，对一般火灾事故强化技术及管理责任调查，对较大及以上亡人火灾事故依法成立事故调查组，严格执行重大火灾隐患“一案三查”（查事故原因、查监管责任、查制度漏洞），依法依规厘清新兴业态、交叉领域监管职责，按领域归口、业务相近原则明确责任主体。

2. 深化消防“放管服”改革。全面推行公众聚集场所消防安全告知承诺制，优化消防行政许可流程，推进与住建部门审批结果互认，融入“高效办成一件事”改革。鼓励开业前检查“一网通办”和“承诺制”办理，探索分级审批模式，深化并联审批压缩办理时限。建设消防技术服务网上管理平台，加强对消防技术服务机构的事中事后监管，规范执业行为。

3. 严格落实消防法规标准要求。严格落实国家及本市相关消防安全法规标准，结合怀柔实际，细化落实重点区域消防安全管理要求，严格执行民宿、储能电站、气膜馆、临时设施等新业态消防技术规范，确保各类场所消防安全管理有据可依、落实到位。

4. 提升消防执法规范化水平。严格执行消防执法人员双人执法、持证上岗和资格管理制度。全面推行执法公示、执法全过程

记录、重大执法决定法制审核制度。建立执法质量考评机制，每年组织执法案卷评查，提升执法公信力和群众满意度。

（五）强化科技赋能智慧消防建设

1. 构建全域覆盖的消防物联感知网络。扩大智能感知设备覆盖范围，在老旧小区、人员密集场所、危险化学品单位等重点区域推广安装电气火灾监控、智能梯控、消防水系统监测、燃气泄漏报警等物联感知设备，强化“三水一电”（消防水系统、电气安全监控）实时监测能力。推动消防安全监测数据全面接入市级消防物联网监测预警平台，实现风险早期感知和智能预警。

2. 建设智慧型消防指挥调度平台。围绕“全灾种、大应急”实战需求，持续推进消防指挥中心智能化升级，综合运用物联网、云计算、大数据、移动互联网等新兴信息技术，深化信息资源整合与部门间数据共享，统筹调度各类专业处置力量，构建立体化、全覆盖的防灾减灾指挥体系，全面提升消防救援作战指挥的信息化、智能化、专业化水平。

五、防震减灾篇：提升地震灾害综合防御能力

（一）提升地震监测预警能力

1. 完善地震监测网络布局。配合北京市地震局，升级改造怀柔现有地震监测台站，合理增设地球物理观测站点，提升全区地震监测能力。加强测震、烈度速报与地球物理站网建设，增强重要活动断层的动态监测能力。

2. 强化监测设施运维保障。建立常态化地震观测设施巡检维

护制度，按要求设立保护标志和隔离设施，保障台站观测环境安全和设备稳定可靠运行，确保观测数据连续率。配合市级建设地震监测数据中心，实现监测数据的实时传输、智能分析和汇交共享。

3. 拓展预警信息服务应用。配合市级部署，积极拓展地震预警小程序等平台的覆盖范围和受众群体。重点推进学校、医院、大型商业综合体、科学城大科学装置、国际会都会议场馆等人员密集场所和重要设施的预警信息服务终端建设，实现地震预警信息的精准快速接收。针对交通、水利、电力、燃气等城市生命线工程，推进分级分类的地震预警信息服务应用。

（二）增强地震灾害风险防御能力

1. 深化地震构造探查与风险评估。配合北京市地震局，推进“透明北京”超密集观测二期工程在怀柔的实施，参与山区－浅山区“两线一面”构造探测，加强地震灾害监测防治。

2. 强化抗震设防源头管控。全面开展区域性地震安全性评价，将地震活动断层探测和地震动参数精细区划成果深度应用于国土空间规划、怀柔科学城产业布局、重大工程选址立项。完善重大项目地震安全性评价论证制度，确保重要基础设施、生命线工程和人员密集场所按高于一般建筑的标准进行抗震设防。

3. 推进既有建筑抗震加固。统筹老旧小区改造、农村危房改造和抗震加固，实施人员密集场所（学校、医院、养老院）和重要公共建筑抗震加固行动计划。开展农村民居抗震改造示范，推

广抗震节能农宅建设，逐步消除不设防农村民居，提升城乡建筑抗震设防整体水平。持续推进老旧桥梁、供水、供电、通信等基础设施的抗震性能评估与加固改造。

（三）提升地震应急响应能力

1. 完善应急响应机制。修订完善区、镇乡（街道）两级地震应急预案，强化与市级预案的衔接，细化应急响应流程图、指令卡、指挥手册。健全多部门应急处置联动机制，明确抗震救灾指挥部各成员单位职责分工。完善地震突发事件舆情引导工作机制，规范信息发布流程。

2. 加强应急基础能力建设。依托灾害信息员队伍，加强防震减灾知识和灾情报送技能培训，提升震后灾情信息快速获取与核报能力。做好重点时段、重大活动（如重大国事活动、北京国际电影节等）的地震安全保障服务与应急值守。

3. 开展应急演练与培训。定期组织开展地震应急指挥演练和覆盖城乡的全要素综合性演练。组织面向基层干部、应急救援人员、网格员、志愿者及公众的防震减灾知识技能培训，推进学校、社区、企业地震应急疏散演练常态化、规范化。

（四）提升防震减灾公共服务效能

1. 创新科普宣传方式与内容。充分利用政府网站、社交媒体、广播电视、应急广播等平台，扩大宣传覆盖面。制作发放形式多样的防震减灾宣传品，开发短视频、动漫、VR 体验等新媒体科普产品，提升公众参与度和宣传效果。结合怀柔山区旅游特点，

在旅游景区、民宿民俗户中开展针对性地震避险宣传。

2. 深化科普“五进”活动。持续深入开展防震减灾知识“进学校、进社区、进企业、进农村、进家庭”活动，重点加强对怀柔科学城科研人员、国际会都会展从业者、山区中小學生、农村留守老人等重点人群的科普宣传，着力克服公众侥幸心理，提升避险意识。

3. 拓展公共服务覆盖领域。面向政府决策、国土规划、工程建设、重大活动安全保障等领域，提供专业化防震减灾服务产品。编制并发放通俗易懂的地震应急避险指南与家庭应急准备手册，指导家庭做好应急物资储备和避险演练。加强与科研院所、高校在监测预报、地震构造探查、情景构建等领域的深度合作，引导社会力量有序参与防震减灾公共服务，形成“政府+市场+社会”多元共治的良好格局。

4. 提升公众应急避险能力。结合“全国防灾减灾日”“唐山大地震纪念日”等重要节点，组织开展形式多样的主题宣传活动，切实提升社会公众的自救互救能力和防震减灾意识，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

六、应急保障篇：夯实支撑有力的资源底座

（一）完善应急管理法治体系

1. 完善配套制度与地方标准。严格执行国家及北京市应急管理相关法律法规，积极配合市级立法修订工作，结合怀柔区“一城两都”建设和生态涵养区定位，开展区域性危险化学品、旅游

景区、森林防火等重点领域安全管理配套制度研究。推进应急管理标准化建设，围绕科学城大科学装置运行、国际会都重大活动保障、中国影都拍摄场景安全、山区旅游民宿管理等区域特色，参与或主导制定相关应急管理地方标准。

2. 健全信用分级分类监管机制。完善以信用评价为基础的分级分类监管机制，健全信用修复制度，建立安全生产守信激励和失信惩戒闭环管理机制。将行政处罚、事故信息纳入信用档案，对失信主体实施联合惩戒，鼓励失信主体主动纠正违法行为。

3. 规范行政执法与优化营商环境。依法规范行政执法行为，细化行政处罚裁量基准，完善执法程序，强化涉企行政检查的规范性与透明度，全面推行行政执法“三项制度”。落实应急管理领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单，优化营商环境。

（二）建强多元化应急救援力量

1. 构建多元救援力量格局。统筹全区应急救援队伍布局，构建“综合救援+专业处置+社会协同”的应急救援力量体系。推动区园林绿化局森林消防队伍与区应急管理局森林消防综合救援支队深度整合，构建统一指挥、协同高效、保障有力的现代化森林防灭火力量体系。指导区内大中型高危企业建立专职救援队，中小微企业普遍建立兼职救援队伍。推动在怀科研机构、高校及“专精特新”企业参与应急技术研发与力量建设，支持科学城相关单位建立实验室安全应急分队。

2. 推动社会应急力量发展。加强对社会应急力量的培育、引

导和规范管理，支持其依法依规参与应急救援工作。重点指导区内具备较强专业能力的社会应急力量，提升救援技能和规范化水平。推动社会应急力量与专业救援队伍开展联训联演，形成协同作战能力，充分发挥其在突发事件应对中的补充作用。

3. 提升装备与训练水平。推动专业应急救援队伍装备升级，对标市级目录，加大大流量排水、大型无人机、山地搜救、危险化学品处置等先进装备配置。完善区、镇乡（街道）、村（社区）三级应急救援训练体系，依托区消防训练基地开展实战化演练，强化区森林消防综合救援支队与各镇乡森林消防队伍的联防联控联训机制，每年至少组织 1 次跨区域、多部门综合应急演练。

（三）完善应急物资与装备储备

1. 优化三级储备网络布局。结合怀柔区多山地形与自然灾害风险特点，进一步完善区级现有储备库，强化综合统筹与应急调拨能力。在北部山区及核心区域合理布设应急物资储备库（点），提升区域辐射保障水平；同步推进村级储备点前置化配置，补齐末端响应短板，构建形成功能明确、分级响应、覆盖全域的“区—镇—村”三级应急物资储备网络。

2. 健全物资快速调运机制。健全应急物资运输绿色通道机制，确保突发事件发生后，首批区级应急物资能够高效调运至灾区，偏远山区结合交通条件统筹保障调运时效。动态优化物资储备目录与规模，制定防汛、森林火灾、地质灾害、危险化学品泄漏等专项物资储备计划，推动将应急物资采购与维护资金纳入同级财

政预算。

3. 动态调整储备与前置部署。主汛期及高火险期，在险村险段、景区入口、山区道路等重点区域前置水泵、沙袋、卫星电话、救生艇、风力灭火机等物资装备，结合山区道路养护力量预置铲车、挖掘机等重型机械。

4. 倡导家庭应急物资储备。发放家庭应急物资储备建议清单，鼓励居民家庭储备应急包，提升基层自救互救能力。

（四）健全突发事件救灾救助准备

1. 健全灾情管理与核查评估机制。健全区、镇乡（街道）、村（社区）三级灾情管理体系，建设稳定高效的灾情信息员队伍，定期组织灾情报送演练。配合市级开展重特大自然灾害核查评估标准研究，推动第一次全国自然灾害综合风险普查成果应用于灾情管理。

2. 完善三级救助预案体系。完善区级突发事件救助应急预案体系，指导各镇乡（街道）、村（社区）制定专项预案与综合预案，形成区、镇乡（街道）、村（社区）三级联动救助网络。

3. 落实救灾救助标准与保险保障。落实北京市自然灾害生活救助标准，制定区级实施细则，明确救助对象、标准和程序。推动巨灾保险制度落地，鼓励保险机构开发“政策性巨灾保险+商业性巨灾保险”相互支撑的险种体系，探索推行快速理赔机制。扩大普惠家财保、政策性农房保险等民生保险覆盖面，完善安全生产责任险实施配套制度，推动在高危行业领域全覆盖。

4. 规范救灾捐赠管理。加强救灾捐赠机制建设，明确捐赠接收、分配与管理制度，深化与区红十字会、慈善协会等组织的协作，建立规范、透明、可持续的救灾捐赠体系。

（五）强化应急通信与智慧科技支撑

1. 筑牢应急通信保障网络。围绕“断路、断电、断通信”极端场景，扩大应急通信无人机、卫星指挥车、宽窄带自组网设备、卫星便携站、高通量卫星站、电台等多种通信手段的综合应用。推动建设应急指挥窄带无线通信专网，部署抗灾超级基站，配备卫星链路自动切换模块。在通信盲区、偏远自然村建设“平急两用”的安全应急屋，配备卫星电话、应急电源、必要生活物资等。优先为山区乡村干部、地质灾害监测员、森防队员及基层应急救援力量配备具有北斗短报文功能的通信终端；在村干部家、村级活动场所等关键点位，配置并维护好应急大喇叭、手摇报警器、高音哨等传统预警信息传递工具。强化全区 119 消防通信指挥系统的灾备能力，确保极端情况下报警通道畅通和指挥调度不间断。

2. 科技赋能推进智慧应急建设。依托怀柔区韧性城市综合运行监测中心，升级应急管理数据平台，强化多部门、多层级监测感知数据和风险分析结果的汇聚应用。聚焦防汛、森林防灭火、抗震救灾、安全生产监管等核心业务，加快智慧化突发事件态势研判、资源调度、指令分发与协同处置能力建设。推动安全生产监管全链条数据融合分析应用，赋能风险分级管控和隐患排查治理。积极对接国家级、市级科技计划，布局应急管理核心技术攻

关，培育一批低成本、高效能的新技术成果和创新型产品。

七、社会共治篇：营造全民参与的应急文化

（一）加速提升基层应急管理能力

1. 健全基层应急管理体系。围绕进一步提升基层应急管理“五种能力”建设，系统部署基层应急管理能力建设重点任务，建立健全指导帮带、定期会商、督导考核、保障激励机制，按照“有方案、有力量、有投入、有考核、有品牌”要求统筹推进任务落地。将基层应急能力建设纳入区级巡查考核体系，督导相关部门履行“三管三必须”职责，推动街道（乡镇）、社区（村）对照基层事项清单履职，压实基层应急管理责任链条。压实街道（乡镇）党政主要负责同志第一责任人职责，优化应急管理工作由综合保障部门或平安建设部门牵头负责的运转效能。充分发挥乡镇（街道）党建工作协调委员会作用，协调整合辖区各类应急资源。深化“双报到”和干部下沉机制，引导广大党员平时参与应急宣教、隐患排查，应急状态下就地转化为先期处置、群众转移、物资分发的中坚力量。依托“街乡吹哨、部门报到”和接诉即办机制，条块协同解决基层应急管理中的重点难点问题，形成党组织统一领导、各类组织积极协同、群众广泛参与的基层应急管理工作格局。

2. 推进应消一体综合救援服务站建设。强化乡镇（街道）应急管理力量整合，积极探索基层应消一体综合救援模式，因地制宜推进街道（乡镇）、社区（村）应消一体综合救援服务站（点）

建设，整合微型消防站、应急物资储备点、医疗急救点等功能，配备简易应急救援器材，建强基层“最小救援圈”“最小响应单元”，提升基层先期处置和协同救援能力。到2026年底，力争完成1个示范性服务站建设。

3. 提升基层应急响应和处置能力。依托网格化服务管理体系，有效整合灾害信息员、群测群防员、护林员、安全员等各类基层网格力量，实现“多员合一、一岗多能”。完善直达网格责任人的预警“叫应”效能，确保高级别预警信息第一时间“叫醒”并“回应”。在高层建筑、老旧小区、山区险村及人员密集场所，因地制宜构建以楼门、院落、企业为单元的“最小应急响应单元”，明确单元长、楼门长职责，定期组织邻里互助、应急疏散演练，实现“户户有人联、人人有依靠”。指导乡镇（街道）摸清本地区应急救援力量底数，整合专业救援力量、民兵、预备役人员、保安员、医务人员等，建强专兼职应急救援队伍；村（社区）以“两委”干部、“双报到”党员、物业管理人员、外卖员、快递员等为主体，组建应急响应人队伍，提升先期处置能力。

4. 强化基层“自适自转”与自救互救能力。聚焦洪灾、地震等易导致“断水、断电、断路、断通信”的巨灾场景，指导乡镇（街道）以村（社区）为单元，完善“一村一策”防汛避险预案，落实“七包七落实”避险措施。鼓励村（社区）储备至少可满足3天自给自足的食品、饮用水、药品、照明工具等生活必需品，完善居民自救互救和邻里相助机制。主汛期及高火险期，在高风

险区域和险村实施力量前置，预置铲车、挖掘机、水泵、沙袋、救生艇、卫星电话等关键设备物资，确保极端条件下“村自为战”有能力、有底气。定期针对多灾易灾边远村庄开展自救能力评估，精准指导物资补充、预案修订和演练提升，形成闭环管理。

（二）广泛开展应急宣传教育

1. 创新宣传教育活动。提升“5·12 防灾减灾日”“6·16 安全宣传咨询日”“安全生产月”“消防宣传月”等活动实效，开展“应急宣传进万家”系列活动。采用沉浸式科普宣传方式，持续推进安全宣传“进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭”，开展应急知识竞赛、技能比武等群众性活动。重点加强对科学城科研人员、国际会都从业者、山区中小学生、农村留守老人、民宿经营者等重点人群的针对性宣传，着力克服侥幸心理。

2. 建设应急科普阵地。高标准建设区级应急安全教育基地，打造集展示、体验、培训功能于一体的综合平台。在乡镇、街道建设应急科普体验馆，在社区、学校建设微型安全体验室。推动将安全教育融入全学段教育，到 2030 年基本实现对在校学生常见风险应对知识与技能的全覆盖。分级分类建立应急科普专家队伍，提升应急科普传播水平。

3. 营造社会共治氛围。持续开展“应急先锋”评选活动，选树基层应急管理先进典型。强化事故灾害警示教育，通过前后情境对比提升群众安全意识。开发应急科普新媒体产品，完善“怀柔应急”新媒体矩阵，打造“半小时传播圈”，提升突发事件信

息发布能力，形成“人人讲安全、个个会应急”的社会氛围。

（三）完善社会动员与志愿服务体系

1. 健全社会应急力量培育与规范管理机制。健全社会应急力量的培育、引导和规范管理机制，推动实施分级分类测评，搭建任务对接、技能提升、激励保障等平台。探索建立社会应急力量与属地政府、国家综合性消防救援队伍及专业救援力量的联训联演机制，提升协同作战能力。积极推动在怀科研机构、高校及“专精特新”企业参与应急力量建设，支持相关单位建立安全应急分队，形成政府主导、社会协同、专业支撑的多元力量格局。

2. 建强三级应急志愿服务体系。建强区、乡镇（街道）、村（社区）三级应急志愿服务队伍，将其纳入重大突发事件应急管理体系，推行分类分级管理。鼓励有条件的乡镇（街道）组建不少于 50 人的应急志愿服务队，并结合属地需求常态化开展应急知识宣传、隐患巡查、先期处置等志愿服务活动。完善应急志愿者注册、培训、激励和保障机制，建立应急志愿者保险制度，为志愿者参与救援行动提供必要支持，打造具有怀柔特色的应急志愿服务品牌，提升社会动员整体效能。

3. 完善公众参与和举报奖励机制。健全安全生产和消防安全举报体系，推动负有监督管理职责的部门建立健全举报制度，拓宽举报接收渠道，优化工作流程，落实举报奖励，鼓励和引导社会公众、从业人员报告身边风险隐患和违法违规行为。通过社会广泛参与，形成人人关心安全、人人参与应急的共治共享氛围。

（四）加强依法治理与普法培训

1. 强化法律法规普及。紧扣“九五”普法规划总体部署，将应急管理相关法律法规纳入公民法治宣传教育重点内容，结合国家安全教育日、防灾减灾日等重要节点，常态化开展形式多样的应急普法宣传活动，编印更新《怀柔区公众应急手册》《家庭安全指南》等科普读物，免费向居民发放，持续提升公众应急法治意识。

2. 加强基层干部法治培训。将应急管理法律法规纳入基层干部教育培训必修内容，着力提升基层干部依法预防、依法处置、依法应对突发事件的能力水平，聚焦基层应急管理工作开展常态化业务与法治培训，规范应急处置流程与工作行为。

3. 推进诚信体系建设。建立消防安全信用记录制度、安全生产信用评价机制，将行政处罚、事故信息纳入信用档案，对失信主体实施联合惩戒。完善信用修复制度，鼓励失信主体主动纠正违法行为。

4. 深化行业依法治理。指导科学城实验室、重点景区、民宿等行业建立健全内部安全管理制度，落实安全生产法律法规要求。开展企业主要负责人和安全管理人员法治轮训，提升企业依法治安水平。

第五章 重点工程项目

一、应急避险避难空间建设工程

1. 应急避难场所建设与更新改造项目

依据《北京市韧性城市空间专项规划（2022年—2035年）实施方案》及《北京市怀柔区应急避难场所专项规划（2024年—2035年）》，统筹推进山区与全区应急避难场所标准化、体系化建设，构建多层次、综合性的应急避险工作体系。在山区乡镇，规划建设综合性、室内型长期应急避难场所，结合各韧性街镇单元规划的综合性短期应急避难场所与山区自然村建设的“平急两用”高地堡垒（安全应急屋），形成山区应急避险避难空间布局，实现灾时“不亡人”、生活条件不大幅下降、不进行大规模人口转移等目标。在全区范围，统筹利用现有公共服务设施与新建场所，系统整合区域内酒店、村委会、学校等现有公共服务设施，通过标准化改造提升其应急避难功能，科学规划新建一批紧急避难场所，有效填补服务空白；对区级在册应急避难场所实施标准化改造与功能提升，重点完善应急集散、应急住宿、应急排污、应急供水、应急供电、应急照明、应急消防、垃圾储运、物资储备、医疗救治、应急通讯、应急停车及无障碍设施等配套设施。在保障核心避难功能基础上，拓展防灾减灾教育与实训功能，设置模拟体验区、宣教展厅及培训教室，面向公众常态化开展灾害认知、应急避险、自救互救等知识普及与技能训练。建立健全“平急结合”运维管理模式，完善从应急启用、分区管理到物资调配、服务保障的全流程运行预案，构建覆盖全面、功能复合、运行高效的应急避难场所网络，显著提升应对重大灾害时的

长期安置保障能力与区域韧性。

2. 山区村庄“平急两用”高地堡垒（安全应急屋）建设项目

推动实现每个山区自然村建成一处“平急两用”的高地堡垒（安全应急屋），用于避险时长不超过 24 小时的紧急防汛避险设施，主要针对在突发事件的事前及事中紧急躲避危险、保护生命的行为，以受灾群众临时庇护为主。建设内容主要包括：根据村庄实际条件，采取建筑利旧改造、新建建筑或装配式安全小屋等方式进行设施建设，选址应满足防洪、地质安全等要求，确保具备应急避险条件。构建稳定可靠的应急供电、应急供水、应急通信及物资储备体系，完善人员快速转移通道，确保应急启用时受灾群众基本生活有保障、疏散转移顺畅安全。

二、应急救援训练和保障设施建设工程

3. 森林消防综合救援支队驻地建设项目

构建布局科学、功能完备、响应高效的森林消防驻地网络，规划推进森林消防综合救援支队驻地新建与改造工作，强化区域内重点区域的救援力量覆盖与联动指挥效能，系统提升怀柔区森林火灾综合防控与应急响应能力。

北台上驻地改造提升项目。立足服务政治经济核心区及周边生态防护林带，对北台上驻地进行综合改造，重点实施营房翻新加固与防水处理。

喇叭沟门驻地能力强化项目。作为京津冀交界区域关键防控节点，重点强化跨省火源管控与联合处置能力。实施营房结构加

固改造；预留宿舍扩容条件，满足常态化驻勤需求。

交界河驻地改建项目。作为深山区核心救援枢纽，有效覆盖周边行政村及原始林区，重点改建综合营房，包括跨区域指挥室及临时安置点。

三、危险化学品集中管理体系建设工程

4. 怀柔区危险化学品快速周转节点建设项目

围绕怀柔区危险化学品全链条安全监管与保供需求，统筹推进危险化学品快速周转节点建设。新设危险化学品库房，着力打造集约化、智能化的危险化学品储存与快速周转核心枢纽。重点满足危险化学品保供需求，优化仓储布局与物流流程，提升对怀柔科学城大科学装置、前沿科研项目及高端制造业、生命科学等重点产业的危险化学品快速配送能力，有效降低本地长期储存风险。

四、消防救援站建设工程

5. 消防救援站新建项目

“十五五”时期，围绕构建“责任区覆盖全面、响应及时、分级配置、功能互补”的消防救援体系框架，针对不同区域风险特征和救援需求，差异化配置消防站点资源，规划建设怀北、庙城2座消防救援站，进一步织密全区消防救援网络，提升灭火救援响应时效。

怀北消防救援站。项目位于怀柔科学城，依据相关规划预留的消防设施用地，拟规划建设一座一级消防救援站。该项目原为

前期规划建设任务，因 APEC 会议期间建设国际会都消防站而暂缓，现按市级相关规划要求，“十五五”时期启动建设。项目建成后主要辐射怀北镇区域，有效弥补平原地区与山区交界处消防救援力量不足，显著提升各类抢险救援到场时效，最大限度减少火灾损失及因车祸、山岳救援、地质灾害等事故造成的人员伤亡。

庙城消防救援站。项目位于怀柔新城，依据相关规划预留的消防设施用地，拟规划建设一座二级消防救援站。项目建成后主要辐射庙城镇区域，有效弥补庙城镇人口密集区域消防救援力量缺口，降低火灾造成的直接和间接经济损失。

五、消防安全标准化与设施提质工程

6. 行业消防安全标准化建设与星级评价项目

构建符合怀柔区情、覆盖重点行业的现代化消防安全治理体系，通过标准化建设和星级评价，推动消防安全管理从被动应对向主动防范转变，为区域“1+3”融合发展战略提供坚实的安全保障。针对教育、民政、文旅、卫健等重点行业特点，研制并出台一批区域性行业消防安全管理标准与规定，形成具有怀柔特色的标准体系，实现“一行业一标准”。全面启动并分步完成重点行业的消防安全星级评价工作。建立“规划－预算－评价”联动机制，推动各行业主管部门将评价结果作为编制中短期消防工作计划和申报消防专项经费的核心依据，确保资源精准投入。由区消防部门牵头，指导各行业主管部门全面推行以“风险自知、安全自查、隐患自改”为核心的安全管理新模式。建立季度与年度

行业火灾风险分析评估制度，利用大数据等手段，实现风险精准画像与早期预警。定期组织开展“行业消防安全管理示范单位”与“标准化建设标杆单位”的评选与创建活动。通过树立典型、表彰先进，形成示范引领效应，带动全区各行业消防安全管理水平整体跃升。

7. 城市老旧消防设施更新升级项目

系统化、分批次完成全区老旧小区及重点区域消防设施的全面更新与智能化改造，建立长效管理机制，实现城区消防安全基础条件的根本性改善和本质安全水平的跃升。由住建部门牵头，对全区老旧小区、公共建筑的消防设施运行状况开展全覆盖普查与专业化安全评估，建立“一小区一档”的《老旧消防设施安全隐患台账》，实行分级分类、动态更新的清单化管理。制定《怀柔区消防设施分级改造技术指南》，依据评估结果，对技术落后、故障频发且无维修价值的消防设施，优先纳入改造计划，实行“挂账整改、限期销项”机制，确保隐患整改到位。创新资金筹措机制，系统研究并畅通公共维修资金用于消防设施更新的申请渠道与审批流程。推动建立“政府引导、物业主体、业主参与”的多方资金共担模式，为改造工作提供可持续的财力保障。在改造中同步推广应用物联网、大数据等先进技术，推动消防设施从“传统机械式”向“智能联网式”升级，建设区级消防设施智能监测平台，实现火灾预警、设施状态监控的精准化和高效化。

六、智慧应急建设工程

8. 基层应急监测预警系统提升项目

对山区险村所安装的监测预警系统进行改造提升，进一步提升山洪地质灾害险村监测预警能力。完善应急广播覆盖网，对预警广播主机及部分广播杆进行更换，打通预警信息入户的“最后一公里”。扩大预警信号发布覆盖范围，为险村增设预警广播杆，并配套完善相关终端设备；同时为主机加装备用电源，保障断电情况下的持续运行能力，确保极端条件下预警信号及时发出。建设应急数字智能监测预警管理平台，实现区级远程发布预警信号和实时掌握降雨数据，并具备在断电断网情况下，通过超短波自组网远程发布预警、远程控制警灯警报、超短波通话及数据上传等功能。

第六章 保障措施

一、加强组织领导

完善区应急委统筹协调机制，建立“十五五”应急管理体系建设工作领导小组，由区政府主要领导担任组长。各镇乡、街道成立相应工作专班，形成分级负责、层层落实的组织领导体系。制定规划实施责任清单，将重点任务分解到各相关部门和镇乡街道，明确责任主体和完成时限，确保各项任务有序推进。

二、强化政策保障

积极争取市级资金支持，重点保障监测预警、应急救援、物资储备等重点项目建设。制定出台应急管理领域配套政策措施，

在人才引进、科技创新等方面给予政策倾斜。制定应急管理重点项目清单，优先保障关键领域资源需求。

三、加强监督评估

制定规划实施监测评估办法，设立量化评估指标体系。引入第三方评估机构，定期开展规划实施情况评估，及时发现问题并提出改进建议。建立规划动态修订机制，根据评估结果和形势变化，适时优化调整规划目标任务。健全规划实施反馈机制，广泛听取各方意见建议。

四、强化协同机制

完善应急管理部门联动工作机制，建立常态化联席会议制度。打破部门信息壁垒，推动监测预警、资源调配、应急救援等环节无缝衔接。主动融入京津冀应急协同发展大局，完善与周边区县应急联动机制。在森林防火、防汛抗旱、地质灾害防治等领域深化合作，提升区域协同处置能力。建立政府、企业、社会组织协同参与机制，培育应急志愿服务组织。完善公众参与渠道，形成全社会共建共治共享格局。