

上海市松江区民防办公室

沪松民防〔2022〕1号

签发人：严俊

上海市松江区民防办公室 关于印发《松江区民防建设“十四五”规划》 的通知

各有关单位：

《松江区民防建设“十四五”规划》已经区相关部门审核通过，现予以印发，请遵照执行。

特此通知。

上海市松江区民防办公室
2022年1月25日



松江区民防建设“十四五”规划

一、“十三五”时期松江民防工作回顾

（一）人防军事斗争准备能力不断增加

健全了人防指挥渠道，完善了市、区、街镇三级指挥所通联制度，完成区移动指挥所车载 125W 短波电台安装和市重要经济目标监视网建设，完成人防指挥光缆通信延伸网项目。重点加强新建居民区和重要区域的警报器布点安装工作。完成警报分控系统建设，此项工作在市民防办统一安排下，全区警报器有线统控率、无线统控率达到 100%，警报信号覆盖率达 95%。截止 2019 年，可容纳避难人口规模约为 1.64 万人。2020 年计划建设完成 1 个 II 类应急避难场所。在加强建设的同时，注重抓好已建应急避难场所的维护管理工作，确保处于良好状态。

（二）防护工程建设快速发展

十三五以来，区民防办积极满足规划常住人口人均使用面积 1.0 平方米要求。完善功能布局，根据 17 个防空片的城镇常住人口和结合地面项目的使用功能，合理确定配建民防工程。对照十三五规划，截止 2019 年，民防骨干工程完成总量已满足十三五规划配建目标，骨干工程建设顺利推进，新析出街道的骨干工程建设计划也正在全部落实中。主要为：完善骨干工程布局 and 结构，配合 G60 科创走廊建设，创新骨干工程的综合防护能力。

（三）人防改革发展与建设管理有序推进

2017 年松江区委、区府高度重视人民防空改革发展工作，要求区民防办按照中央、市委文件精神，抓紧细化落实各项人防工作任务。成功参与全市统一防空防灾警报试鸣，全区鸣响率达 100%，覆盖率达到 95%，基本形成了全区防空警报网络体系。积极推进应急避难场所建设，加强平时检查和维护保养，确保灾时指挥体系畅通、应急指挥能力有效发挥。

（四）防护工程体系不断完善

围绕松江“一个目标、三大举措”发展大局，积极响应区政府 G60 科创走廊建设以及重大产业项目绿色通道工作要求，深化行政审批改革，提高审批效率，优化投资营商环境。优先抓好城市重要区域民防工程建设，聚焦新城、老城旧改、中山国际生态商务区、临港新区等重点板块，推进城市中心区、人口密集区、繁华商业区、重要经济目标区民防骨干工程的建设。

（五）民防宣传教育培训逐步巩固

全区形成了 80 人的民防教师骨干队伍，每年定期开展培训，80 所中小学全部开设了民防教育课程，每年组织学校防空防灾演练，会同区教育局等部门利用区民防科普馆和五库青少年民防教育实践基地加大学生防空防灾知识培训与技能训练。作为十三五重点建设项目之一，松江民防科普馆于 2017 年 9 月建成开放，为本区居民进一步增强国防观念和民防意识，了解掌握防护知识和技能提供了较好场所。全区 250 个居委会、500

余个居民小区全面开展了社区民防建设，并纳入了文明社区建设测评体系。全区市民参与防空防灾警报试鸣人员疏散演练年均达 10 余万人次。基本达到社区民防组织、防护预案落实，教育演练常态，基层综合应急防护和救援能力不断增强，社区民防建设工作取得明显成效。

（六）民防依法行政体系不断完善

根据区民防办职能，合理设定民防各项业务办理程序，落实民防“三重一大”设定、实施和监督检查等相关配套制度，实现实施民防行为的合法化、科学化和规范化。结合区委“1+6”文件精神，结合民防行政处罚基准 39 项为标准，进一步细化民防自由裁量权规范实施标准，加大民防执法检查力度。区民防办在内设法制科的基础上，不断壮大执法队伍，每年组织全区性法治宣传 2 次。组建民防法治宣讲团，聘请民防法律顾问，有效提升了民防依法行政水平。

二、“十四五”期间松江民防建设主要任务

“十四五”期间，松江民防建设要着眼现存问题与发展目标，坚持目标导向与问题导向有机统一，结合各项工程建设任务、体系建设任务，构建民防建设新思路。

（一）民防组织指挥建设

1. 完善人防组织指挥体系

重点优化区、镇街道人防指挥组织结构，调整完善职能，细化人防指挥部编成方案，明确组成单位、人员职责，建立职

责明确、关系顺畅、统一高效、平战一体的区、镇街道、重要经济目标单位三级指挥体系。

2. 进一步完善人防指挥所建设

进一步完善人防基本指挥所、预备指挥所和机动指挥所指挥控制系统，加强日常维护管理，确保随时启用遂行任务。2025年前，完成区民防基本指挥所与区重要经济目标单位、区防台抗汛指挥中心、“110”指挥中心、社会治理信息平台等的信息联结框架，使区民防基本指挥所成为功能完善的区级综合应急指挥平台之一。全面完成镇街道指挥所建设任务，全部镇街道指挥通信要素配套到位，完成指挥工程的网络体系。

3. 有序推进市区人防疏散基地建设

积极推进市、区人防疏散基地建设，制定建设计划，上报市民防审批后实施，全面建成1处市、区人防疏散基地示范点。

4. 修订完善防空和应急预案

修订完成区人民防空预案及各类保障方案，完成镇街道、重要经济目标战时防护方案、各级各类民防应急行动和民众防护预案的修订完善工作。理顺平战转换、应急协同机制，加大预案方案的执行力。结合大型活动和演习演练，检验完善各类预案。

5. 加强重要经济目标防护工作

建立重要经济目标防护组织指挥体系，健全重要经济目标单位防护方案，根据国家、市办要求，推行重要经济目标防护

目录管理，落实重要经济目标单位建立防护协作和管理机制。督促指导重要经济目标单位开展防护建设工作，紧密结合平战需要，制定防护具体计划，完善防护指挥体系，落实防护手段措施，发展专业队伍力量，开展人防专业队伍训练和培训，每两年组织一次实兵演练。

6. 加强人防专业队伍建设

针对人民防空系统遂行战时急难险重任务的军事化需求，加强人民防空专业队伍建设，优化专业知识结构。每两年整组区人防专业队伍、各重要经济目标单位人防专业队伍，调整充实人员，注重信息防护、心理防护、引偏诱爆等新型专业知识培训，提升遂行任务能力。适应城市安全体系建设和政府应急救援队伍建设要求，建立人防专业队伍与区其它应急力量的协同协作机制。加强区民防化学救援队伍和装备建设，着眼提高队伍装备的科技含量和遂行紧急、突发任务能力。加强民防志愿者队伍建设，每年组织1次民防志愿者集中服务活动，提高志愿者的服务意识和服务水平，逐步实现队伍建设与管理的规范化、制度化、长效化。

7. 加强指挥训练和演练

抓好人防指挥机关“准军事化”建设，每年开展军训不少于32小时，规范训练内容，创新训练方法，完善训练保障，提高训练效益。区民防办会同有关部门结合防空防灾宣传教育日

或防空警报试鸣，每年组织 1 次全区性防空防灾组织指挥演练；五年内组织 2 次带实兵的城市防空防灾演习。

（二）民防信息体系建设

1. 完善指挥信息系统

依托“互联网+”模式和“大数据信息化管理平台”，推进民防综合信息数据标准体系建设，疏散掩蔽设施建设要同步配建安全防护管理信息系统。以区级民防指挥所为中心，完成区民防基本指挥所与镇街道新建人防指挥场所的联网，实现信息化指挥全覆盖。逐步完善民防指挥应用系统、重要经济目标综合信息、全区应急避险与疏散安置场所信息、重点区域人防工程安全管理信息、人口数据库等信息互联互通的人民防空指挥信息传输共享平台。利用区人防指挥所资源，打造区级节能减耗监管平台，服务城市管理。

2. 完善人民防空警报系统

继续推进防空警报网建设，重点加强新建居民区和重要区域的警报器布点安装工作，提高电声警报器比例，扩大音响警报覆盖范围，至 2025 年，基本实现人民防空警报系统区域全覆盖，健全警报器管理员队伍业务培训机制和工作机制，每年参与全市组织的防空防灾警报试鸣。

3. 完善通信保障系统

加强和完善民防卫星通信网建设，实现全国卫星通信信号互联互通。完善市区两级 125W 短波单边带通信系统，配套自备

电源和油机，提高电台机动性。根据市办要求推进镇街道短波通信三级组网建设，试点并推广配置 20W 短波电台，形成市、区、镇街道短波通信三级组网。

4. 提升信息安全系统

各类人防相关系统的通信末端与系统软件做好信息安全系统工作，根据实际需要加装保密机、防火墙、防毒及防黑客软件，或实施物理隔离，并定期进行系统与设备保密检查，确保人防信息保密性与安全性。

5. 推进“智慧民防”建设工作

深入贯彻“一网通办”及“一网统管”的两网推进手段、模式及理念，优化网上信息系统，适应城市经济社会发展新形势，着眼未来城市防护的宏观体系架构，对基于信息系统人防体系能力建设有新认识、新发展、新提升。不仅要做到基于信息系统人防体系能力建设的深度革新和跨越提升，而且还要覆盖城市整个防空行动，整合智慧城市最新发展成果的智慧防护。

（三）民防工程建设

1. 完善民防工程功能和布局

坚持以人民为中心，持续增加民防工程总量，完善功能布局，灵活布局骨干工程项目，根据现代战争的突发性、电子性、生物战防疫的必要性，完善骨干工程备用方案，积极落实防疫药品布局，地下备用方案快速民转军，强化骨干工程机动性，提升骨干工程战时效率和存活率，根据 17 个防空片的城镇常住

人口和结合地面项目的使用功能，合理确定配建民防工程的战时功能。对于住宅项目，必须配建人员掩蔽工程；对于医疗卫生项目，以配建医疗救护工程为主；对于人员密集的公共项目，以配建人员掩蔽工程为主；对重要经济军事目标，以配建防空专业队工程为主。

2. 民防工程使用管理体系

（1）推进精细化使用监管制度

改革公用民防工程平时使用管理模式和使用费收取制度，采取特许经营等模式盘活公用民防工程存量资产，扩展专项资金来源渠道。使用需要符合国家和上海市有关消防、治安、卫生、房地等方面的规定及有关市场监管部门的相关规定。使用费收取标准由上海市民防办提出，并由市价格管理部门会同市财政部门核定，做到统一化、精细化的使用监管制度。

（2）建立健全民防工程管理体制

明确民防设施管理要求，强化责任制度。公用民防工程由区民防部门负责组织维护管理，安排相应人员负责管理任务，并纳入考核机制。维护管理经费由同级财政予以安排。落实非公用民防工程的维护养护责任，建立民防工程维护管理的长效机制。

（3）加快定期质量评估体系建设

围绕工程结构完整性、防护密闭设备设施性能、防范安全及系统运行情况、环境整洁及通道顺畅四个角度，建设完善民

防工程安全使用质量评估体系，每年开展对各镇、街道民防工程使用现状和安全管理情况评估。

（四） 应急避难场所和人防疏散基地工程建设

1. 加快等级类应急避难场所建设

将优先利用各类学校、体育场馆、公园绿地等公共建筑及开敞空间的场所；优先利用交通畅通、对外疏散便捷的场所，在人口密集地区、周边配套設施较完善的场所，作为规划应急避难场所用地进行控制预留，通过功能配套设施的增建，完善应急避难的功能，积极推进松江区应急避难场所规划体系建设。

2. 推进社区应急避难场所建设

为满足总体应急避难需求，划分社区应急避难场所，具备“更灵活的开发方式，更小的开发规模，更均质的布局，更快的安置转移”四大特点。充分开发目前未利用的开阔、平坦、安全的场地及场所。

3. 建立应急避难管理体系

完善相关的配套政策措施，支持和推动应急避难场所的建设与管理。根据市应急主管部门制定应急避难场所建设管理办法等配套法规，明确各单位部门的职责分工和实施主体，形成应急避难场所建设管理无缝衔接的整体协作模式，并纳入区规划评测和评估。

应急避难场所的实施按照市民防办和区人民政府统一部署，由区民防办牵头，各委办局和街道办事处、镇政府具体组

织实施。项目的推进实施，将采取逐个推进的方式，成熟一个实施一个。

4. 推进标准化人防疏散基地建设

按照市人防方案的要求，积极推进市、区人防疏散基地建设，应根据规划布局，充分利用郊野公园、文化体育、大中学校等公共设施，开展人防疏散基地建设，同时，应从充分发挥疏散基指挥、保障功能的角度，考虑其安全性、便利性、独立性等原则要求。选址建设人防基地应远离重要政治、经济、军事目标，并具备平坦地形及便利交通条件。

5. 平灾战结合建设、应急避难场所与人防疏散基地建设

合理处置应急避难场所的平面布局、空间处理。在不影响灾时、战时功能的前提下，满足平时使用要求，使应急避难场所与城市功能开发利用紧密结合，综合利用城市公园、学校、大型停车场、文化场馆等功能空间，针对平时、灾时两阶段，应急避难场所分别作出具体要求，确保在紧急状态下场所能够及时启用和安全运转。

（五）人民防空警报工程建设

1. 加快人民防空警报建设

规划针对松江区辖的各街镇区域内，通过布置电动和电声警报器，优先选择区域包括人口稠密地区、经济目标单位、公共建筑及物业功能区域；根据实际情况，可选择便于联通警报

设备电源供电和通信线路的场所、以高 20-30 米的建筑为宜，结合地块规模进行布点。规划期内共新建防空警报器 25 处，每年推进实施 5 处。

2. 加强人民防空警报均匀分布

按照警报器有效覆盖半径 500-800 米，以及不同区域环境噪声来决定警报布点。在高层建筑人口密集区、交通车辆繁华区、战略重点区和噪声达 80 分贝以上的区域，警报信号覆盖面可重叠 50%，以保证警报信号传递效果。重点补充车墩镇、洞泾镇、泗泾镇、佘山镇的覆盖空白。

3. 提高人民防空警报覆盖率

现松江区实际警报器覆盖率为 97%，规划期末目标提升至 99%，能基本满足区域内生活作业区域全覆盖。G60 科创走廊沿线地区、佘北大型居住社区、松江南部大型居住社区等重大项目需要实现优先及重点覆盖。

4. 推动防空警报器更新换代

现状电声警报器的比例较低，相关设施配置尚未到位，与国家及区民防办提出的用电声警报器代替电动警报器的要求存在一定差距，仍有提高的空间。规划新增的防空警报器原则上采用 2.4kw 的电声警报器，部分老旧的低功率电动警报器需要更新为 4kw 的电动警报器。

（六）城市民防地下空间开发利用

1. 地下空间兼顾设防及民防地下空间开发利用重点区域

开发利用地下空间，建设地下公共活动综合体空间、地下交通干线、地下商业娱乐设施、地下停车场、地下过街道、共同沟等工程时，应兼顾人民防空要求。兼顾设防工程主要为本地地区的地铁、隧道及结合广场绿地建造的地下综合体，届时可做为流动人口掩蔽场所。

2. 加强监督管控，确保民防地下空间运行平稳

保持地下空间安全管控高压态势。按照年度联合执法检查计划，做好与其他相关部门的衔接工作，组织联席会议成员单位开展民防地下空间联合检查不少于4次，及时发现事故隐患，及时整治违规行为。根据发展需要，组织联合检查执法专项行动。加强街镇园区日常巡查力度，进一步形成应急处置长效管理机制。

3. 规范管理体系，强化民防地下空间安全管理属地化

巩固“条块结合、以块为主”的民防地下空间安全管理属地化成果，落实市统一部署，进一步推动街镇、园区民防工程地下空间安全管理责权落地，建立健全工作考核机制，把安全管理纳入年度安全生产考核督查内容。

4. 民防地下空间综合管理信息系统建设

积极推进区、镇街道两级民防地下工程网络化信息管理系统建设，实现全区范围内民防地下工程网格化和城市网格化平台集成，达到与市级网格化管理平台互联互通。推进全区民防

地下空间视频监控系统建设，完善地下工程的视频监控系统联网，逐步建立地下空间视频图像资源共建共享的运行机制。

（七）民防教育培训体系建设

1. 加强工作机制建设

继续办好《民防简报》和民防网站，进一步推进民防宣传教育进院校、进社区、进机关、进企业、进网络。继续深化学校民防教育、社区民防教育和党政干部民防教育，重点将民防知识课程纳入各类教学、培训课程。

2. 加强基地和场所建设

配套完善区民防教育培训基地，坚持年训中小學生不少于 10 万人次，继续在全市发挥示范作用。完善民防教育馆及培训场所，面向社会开展民防教育。加强社区民防教育，至少 5 个街道、镇和居民委员会建成民防学习点，形成以市级基地为主体，区教育基地为支干，社区和学校民众防护宣传教育培训点为补充的民防宣传教育培训体系。

3. 加强宣教队伍建设

建立区民防讲师团，由区民防办干部、学校民防教师等组成，人员为 7-8 人；各街道、社区至少 1 名民防教师，每个学校有 1-2 名民防教师。健全民众防护宣传教育培训机构，镇街道相对固定专职或兼职民防宣传工作人员，各居民委员会至少培养 1-2 名掌握基本民防知识的兼职民防志愿者，职工人数 500 人以上的企业和单位，培养至少 1 名掌握基本民防知识的兼职

民防宣传志愿者。到 2025 年，全区中小学教师接受系统民防知识培训人数占 50%以上。

（八）社区和基层民防建设

1. 完善社区民防工作网络

区、镇街道健全社区民防建设机构，组织和领导社区民防建设工作。各镇街道设有固定专职或兼职民防工作人员。各居委会成立社区民防工作站，有专人负责基层社区民防建设。进一步完善区、镇街道、居委会三级民防工作网络。

2. 完善社区民防志愿者队伍

各居委会组建社区民防志愿者队伍，形成医疗救护、抢险抢修、治安消防等基层民防应急队伍。探索建设民防宣传教育点，建成不少于 1 处的民防教育培训场所。不断完善和健全社区和基层单位防空袭人员疏散掩蔽预案、民众应急防护预案，逐步实现社区和基层单位民众防护工作落实到市民家庭和成员。

3. 加强社区民防设施建设

坚持社区民防建设标准，各居委会小区落实“三个一”工程：一张人员疏散线路图、一套应急救援设备、一个应急疏散场所。继续做好民众安全防护应急箱、家庭应急包等器材的发放和维护保养工作。配合应急避难和疏散安置场所建设，配齐社区和基层单位民防工程指示标识牌，完善民防工程配套功能。结合早期公用民防工程治理工作，把治理改造后的部分早期工

程，移交给镇街道、单位和学校管理，用作为民服务的公益性场所。

4. 深化社区民防知识和技能的普及工作

发挥社区和基层民防组织作用，深入开展民防知识宣传和技能培训活动。利用居民小区宣传栏、组织文艺演出、进行防灾救灾技能演示演练、播放专题教育片等形式，向社区民众宣传普及防灾减灾知识和安全防护技能。2021至2025年，分5个年度，分别以民防意识、人民防空知识、应急逃生知识、自救互救知识、应急情况下的道德意识为教育重点，开展社区和基层单位民防宣传教育工作，实现全区50%以上家庭受教育。

（九）依法行政体系建设

1. 加强依法行政管理

落实行政许可设定、实施和监督检查等相关配套制度，根据本办职能合理设定业务办理程序，进一步完善行政审批工作规程，重点规范民防工程建设管理、防空警报设施管理和应急避难场所及人防疏散基地安全管理中的受理环节形式审查、审核环节实质审查和审结后的事后监管，实现行政许可实施行为的合法化、规范化，保障行政许可申请人和利害关系人的合法权益。进一步加强对行政执法人员的管理，严格按照执法程序，进一步完善执法责任追究工作机制。

完善电子政务系统，依托政务外网，整合民防行业社会公共服务项目的流转、审批功能，参与全市民防行业电子政务平

台建设，实现民防对外行政审批和社会公共服务项目网上办理。充分利用区政府电子政务平台，提高自动化办公水平。完善民防政府网站建设，升级和完善网上查询系统，重点加强政府信息公开、网上办事、便民服务和网上互动等功能建设。

2. 加强行政执法培训

加强行政执法人员法制培训，行政执法人员每人每年培训时间不少于 10 天，重点是行政执法程序、行政执法文书制作以及新颁布实施的法律、法规、规章知识的学习掌握，以提高行政执法人员的政治和业务水平，提高依法行政能力。

3. 加强行政执法监督

突出制度性监督，结合 ISO9001 管理标准，做好行政执法工作的事前监督、事中监督、事后监督，使监督工作体现在行政执法的全过程。自觉接受人大法律监督和政协的民主监督，接受审计、监察等单位的专门监督和新闻媒体的社会监督。加大执法检查力度。要根据本区的实际和工作重点，加强对民防法律法规政策执行情况的专项检查和全区民防工程普查。

抄送：区发展改革委、区建设管理委、区规划资源局

上海市松江区民防办公室

2022 年 1 月 26 日印发
