# [松江区应急管理“十四五”规划](#_Toc42600504)

**松江区应急管理局**

**2020年12月**

[编制说明 - 1 -](#_Toc58876600)

[一、总体现状与形势分析 - 1 -](#_Toc58876601)

[（一）“十三五”期间工作概况 - 3 -](#_Toc58876602)

[（二）存在的问题 - 6 -](#_Toc58876607)

[（三）发展机遇及挑战 - 7 -](#_Toc58876612)

[二、指导思想、基本原则与主要目标 - 9 -](#_Toc58876615)

[（一）指导思想 - 9 -](#_Toc58876616)

[（二）基本原则 - 10 -](#_Toc58876617)

[（三）主要目标 - 11 -](#_Toc58876618)

[三、主要任务 - 13 -](#_Toc58876621)

[（一）完善组织体系，提升履职能力 - 13 -](#_Toc58876622)

[（二）加强防灾减灾，提升防范能力 - 14 -](#_Toc58876623)

[（三）加强应急响应，提升救援能力 - 15 -](#_Toc58876624)

[（四）完善物资储备，提升保障能力 - 16 -](#_Toc58876625)

[（五）强化监管手段，提升防控能力 - 17 -](#_Toc58876626)

[（六）创新管理模式，提升科技能力 - 20 -](#_Toc58876627)

[（七）强化多元共治，提升协作能力 - 20 -](#_Toc58876628)

[（八）加强文化建设，提升引导能力 - 21 -](#_Toc58876629)

[四、重点工程 - 22 -](#_Toc58876630)

[（一）综合信息化平台建设工程 - 22 -](#_Toc58876631)

[（二）“国家安全发展示范城市”创建工程 - 22 -](#_Toc58876632)

[（三）自然灾害预防治理提升工程 - 23 -](#_Toc58876633)

[（四）应急物资储备建设工程 - 23 -](#_Toc58876634)

[（五）应急科普体验中心建设工程 - 24 -](#_Toc58876635)

[（六）消防安全保障能力建设工程 - 24 -](#_Toc58876636)

[（七）森林防火监控能力提升工程 - 25 -](#_Toc58876637)

[（八）城市防洪防涝能力提升工程 - 25 -](#_Toc58876638)

[（九）公安道路交通管理系统工程 - 25 -](#_Toc58876639)

[（十）智慧气象建设工程 - 25 -](#_Toc58876640)

[五、保障措施 - 26 -](#_Toc58876641)

[（一）加强应急组织保障，增强统筹协调 - 26 -](#_Toc58876642)

[（二）加大应急管理投入，完善投入机制 - 26 -](#_Toc58876643)

[（三）加强监督考核力度，健全问责机制 - 27 -](#_Toc58876644)

[（四）做好社会宣传引导，营造良好氛围 - 27 -](#_Toc58876645)

# 编制说明

回顾“十三五”，经过长三角G60科创走廊改革辟路、创新引领、开拓进取，作为策源地，松江区战略能级进一步提升，核心和先导性指标走在全市前列。展望“十四五”，作为衔接“两个百年”奋斗目标的首个五年规划，对巩固扩大新时代松江“一个目标、三大举措”战略优势、建设人民满意的“科创、人文、生态”长三角综合性节点城市具有十分重要的意义。进入高质量发展的松江区，具有多方面发展优势和条件，但安全发展不平衡不充分问题仍然突出，给应急管理工作带来新的挑战。

为了“产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利”长三角综合性节点城市的基本建成，为了更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，为了松江区“十四五”发展目标的顺利实现，按照党中央、国务院和上海市委、市政府、市应急管理局应急管理工作的决策部署，根据上海市松江区人民政府关于印发《松江区“十四五”规划编制工作实施方案》的要求，编制完成了《上海市松江区应急管理“十四五”规划》，目的是指导全区各地区、各部门、各单位树立安全发展理念，着力提升防范化解重大安全风险、及时处置各类灾害事故的能力，积极推进应急管理体系和能力现代化，使应急管理规划与国民经济和社会发展布局相协调，一体筹划，同步规划，为实现松江高质量发展和高品质生活保驾护航。

# 一、[总体现状与](#_Toc42600505)形势分析

“十三五”期间，松江区全面贯彻落实中共中央、国务院、市委、市政府以及区委、区政府《关于推进安全生产领域改革发展的意见》《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》等相关文件以及有关法律法规和规划的各项要求，正确处理防灾减灾救灾和经济社会发展的关系，持续深化应急管理体制改革，应急管理机制逐步建立，安全监管体系不断完善，城区应急管理能力逐渐提升，行政执法和事故查处日益规范，基层建设基础不断夯实，社会多元共治模式有益尝试，各项工作有序推进，卓有成效，基本完成“十三五”规划目标任务，为下一步工作奠定了坚实的基础。

表一给出了“十三五”期间松江区2016-2020年安全生产事故的起数以及死亡人数的概况。

**表一 松江区2016-2020年安全生产概况**

| **年份** | **事故起数** | **与上年相比变化情况** | **死亡人数** | **与上年相比变化情况** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **工矿商贸事故** |
| 2016 | 17 | 无增减 | 17 | 无增减 |
| 2017 | 16 | 同比下降5.9% | 18 | 同比增加5.9% |
| 2018 | 15 | 同比下降6.3% | 15 | 同比下降16.7% |
| 2019 | 11 | 同比下降26.7% | 11 | 同比下降26.7% |
| 2020 | 6 | 同比上升20% | 6 | 同比上升20% |
| **生产经营性火灾事故** |
| 2016 | 18 | 同比下降14.2% | 1 | 同比上升100% |
| 2017 | 18 | 不变 | 0 | 同比下降100% |
| 2018 | 18 | 不变 | 0 | 不变 |
| 2019 | 29 | 上升61.1% | 0 | 不变 |
| 2020 | 18 | 同比下降33.3% | 0 | 不变 |
| **生产经营性道路交通事故** |
| 2016 | 12 | -33.3% | 12 | -40.0% |
| 2017 | 15 | 25.0% | 15 | 25.0% |
| 2018 | 40 | 166.7% | 40 | 166.7% |
| 2019 | 29 | -27.5% | 31 | -22.5% |
| 2020 | 5 |  | 5 |  |
| **农业机械事故** |
| 2016 | 0 | / | 0 | / |
| 2017 | 0 | / | 0 | / |
| 2018 | 0 | / | 0 | / |
| 2019 | 0 | / | 0 | / |
| 2020 | 0 | / | 0 | / |

注：1、2020年的数据截止到6月底。

“十三五”期间，松江区安全生产形势总体稳定，并呈现稳中下降的良好态势，但仍要增强“四个意识”，居安思危、稳中求进，坚守安全生产不可逾越的红线。

（一）“十三五”期间工作概况

**1.体制机制更加完善，综合协调能力得到增强**

松江区科学把握新职能新使命，积极适应新体制新要求，按照安全生产“综合监管、属地监管、直接监管”的原则，进一步明晰“综合监管与专项监管分工负责”的监管体系，构建了“1+7”现场应急组织体系，初步形成分工明确、协同治理、共同发力的应急管理工作格局。建立了灾害管理组织构架，全面调整区以及街镇安委会组织架构，落实了安全生产“四类清单”。将应急管理工作纳入对街镇、相关部门的年度考核，压实应急管理工作责任的落实。

制定了《松江区加强应急管理工作实施办法》《松江区加强应急物资储备体系建设的实施意见》《松江区加强应急救援队伍体系建设实施意见》《关于进一步推进全国综合减灾示范社区创建的实施意见》等文件，整合全区资源，提高了应急管理综合能力。

建立了扁平化应急救援指挥体制和预防抢险救援相衔接的运行机制，针对防汛防台、森林火灾、地质灾害、地震等自然灾害，建立了多灾种、多部门信息互通共享、灾情会商和救灾应急联动和指挥机制，防灾减灾救灾综合协调指挥能力明显增强。

**2.防灾减灾应对得力，筑牢人民安全防线**

积极应对自然灾害考验，有序落实气象、地震、地质等灾害防治要求，建立基层灾报员队伍，开展培训演练，做好救灾物资储备等工作。积极开展防灾减灾示范创建工作，共有1个街镇、6个社区创成全国综合减灾示范社区。围绕防汛防台工作优化指挥体系，建立健全值班值守、抢险处置、物资储备、信息保障等工作机制。加强汛前准备、落实预案修编、风险隐患排查、老旧管网改造等工作。

持续推进消防安全隐患治理，加强消防基础建设，不断提升消防应急救援处置能力，全力做好火灾扑救和抢险救援工作。积极推动各部门、行业、系统落实消防安全责任，与各街镇签订《消防安全责任书》，对重点工作任务逐条细化，层层分解落实，推动影响城市公共安全的消防隐患排查整治工作取得实效。

**3.优化产业结构布局，防范化解重点领域风险**

加大产业结构调整和二次开发，推动淘汰“三高一低”劣势企业。抓住事故源头、注重问题导向，扎实推进专项治理。从工矿商贸、交通、建设工程、燃气、特种设备、消防、危化品等重点领域着手，分类整治，有力的消除了事故隐患，进一步提升企业的本质安全度。

**一是工矿商贸领域。**积极开展了城市运行安全和生产安全隐患排查治理，在危险化学品、粉尘涉爆、有限空间等重点行业领域开展了专项整治，隐患治理成效明显。

**二是交通领域。**围绕交通违法大整治，开展各类安全隐患排查治理。积极推进无证码头整治工作，开展对省际客运、危险品运输等全方位的检查，取缔了无证码头。

**三是建设工程领域。**加强日常的执法巡查，深化施工现场安全防护用品的监督，强化文明施工，防范高处坠落事故发生。

**四是燃气领域。**坚持随机检查与定期检查相结合，重点对站点的经营条件状况、安全执行情况和用气服务规范进行检查；利用大联动平台开展联合执法，严格打击非法燃气销售行为。

**五是特种设备领域。**加大了安全监察执法力度，依法打击、惩处各类特种设备违法违规行为，对发现的隐患和问题严格实行闭环管理。

**六是消防领域。**认真贯彻落实李强书记提出的“属地主导、部门联动、媒体参与”的消防安全大排查大整治行动的重要指示精神，以重点领域防火治理为抓手，紧盯各类重点场所，严格采取“六个一律”措施，坚决消除火灾隐患。

其他行业部门在本行业重点领域开展了形式多样的专项治理行动，落实属地监管职责，扎实推进专项治理。

**4.宣传教育形式多样，提升社会公众安全意识**

充分发挥活动引领辐射作用，提高市民安全防范意识，借力“5.12防灾减灾”、“7.28防震减灾”、“安全生产月”、“119”消防宣传月等契机，组织居民、学生、从业人员参观佘山体验馆，营造全民参与应急管理的良好氛围。

坚持以群众需求为导向，发挥政府的主导作用、社区的主体作用和社会的协同作用，积极推动全社会共同参与防灾减灾工作，全区共创建7个“全国综合减灾示范社区”。

借助“茸城应急”政务微信等媒体，建立安全生产新媒体宣传教育平台，加强对松江区应急管理重要政策、重点工作、专项整治、联合执法等宣传。利用广播、电视和报刊等媒体，定期举办安全生产知识讲座和事故案例分析，提高居民安全意识和事故应急处置、避灾、逃生与疏散技能，激发全民参与热情。

（二）存在的问题

**1.安全形势依然严峻，顽疾有待根治**

对企业落户的事前安全准入到事中事后安全监管，尚未实现全要素过程管控和信息化管理。缺乏统一的企业全生命周期安全风险管控平台。隐患顽症源头治理工作有待进一步加强，高危行业数量庞大，危险品安全、消防安全、特种设备安全、建筑施工安全等压力较大。

**2.应急管理资源分散，体系亟待健全**

松江区应急管理涉及的风险面广量大，需要长期地、动态地感知监测，但在实际管理上依然存在条块分割，信息沟通不畅，监管手段不足，各部门之间职责边界不够清晰，存在交叉错位现象，安委会、消防委等组织架构及“大应急”组织指挥机制有待加强，应急管理信息枢纽功能未得到有效发挥，灾情信息获取不及时，横向协调机制不完善。属地监管的权责不相匹配。区、街镇、村居三级工作体系还未理顺，应急管理和防灾减灾工作缺少基层的支撑，造成体系不够完善，指挥效率不高。

**3.责任体系有待压实，安全投入不足**

“分类管理、分级负责、属地为主”及“三个必须”（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）原则未完全落到实处。综合监管、专项监管、行业监管、属地监管责任还未能有机结合。企业主体责任落实方面，存在第一责任人安全意识薄弱、安全投入不足、隐患治理责任心不强的问题。

**4.共治格局尚待成型，人才相对缺乏**

执法手段单一，“公共服务”购买力度整体不大、尚需规范化管理。保险机制等社会化风险管控机制在安全生产、消防管理及防灾减灾方面的应用率有待提高。伴随着机构改革和职能划转，干部队伍中具有自然灾害防治工作经历的比例不高，职能部门缺少相关领域专业人员。

[（三）发展机遇](#_Toc42600507)及挑战

**1.发展的机遇**

“十四五”时期，松江区应急管理工作面临难得的发展机遇，是应急管理体系能力建设整体谋篇布局，全面提升的重要阶段。

**一是区委区政府高度重视。**党中央、国务院高度重视应急管理工作，做出了一系列重大决策部署；市委市政府深入推进应急管理领域改革发展，为应急管理提供了强大政策支持；区委区政府将应急管理工作摆位提高，安全发展理念和安全责任意识逐步强化。

**二是发展环境相对有利。**随着社会治理能力不断提高，社会文明素质、安全意识和法治观念加快提升，人民群众日益增长的安全需求，以及全社会对安全的高度关注，为推动安全生产、防灾减灾、应急救援工作提供了动能。

**三是可用资源丰富多元。**经济社会发展提质增效、产业结构优化升级、科技创新快速发展，安全投入不断加大，将加快淘汰落后工艺、技术、装备和产能，物联网、5G技术、人工智能等前沿科技与装备广泛应用，提高对灾害事故风险的预警能力和处置能力。

**四是自身基础较为坚实。**松江区网格化治理效应明显，“一网统管、一网通办”积极推进，社会共治手段逐渐丰富，区应急管理能力现代化建设在“软硬”层面上都有坚实的基础。

**2.面临的挑战**

松江区正处于新型工业化改革、新型城镇化建设和农村产业融合的加快发展转型发展关键阶段，产业门类齐全、发展势头提速，应急管理工作具有自身特点，主要存在以下四个方面的挑战：

**一是防范风险任务较重。**工业产业比重较大，危险化学品生产、储存、经营、使用、运输和废弃物处置六大环节均有涉及。多数工贸企业规模小而散、能级低，一些企业安全生产投入不足，容易引发安全生产事故。

**二是风险要素日趋复杂。**随着经济的发展，松江区经济体量、业态、人员密集度、交通情况等将会在“十四五”期间有较大的变化，各类安全隐患风险增多，应急管理工作长期性、复杂性、反复性、突发性特征更为突出，防灾减灾风险载体变化将更为复杂。

**三是安全期望持续提升。**随着人民群众对美好生活向往的不断提高，公众对安全感的需求进一步增强，风险防范面对更大压力。信息的加速传播，应急管理工作面临的社会关注度不断加大，社会对提升安全生产监管效能和灾难应对处置能力的要求更严。

**四是监管手段面临挑战。**松江区产业门类齐全，防灾减灾任务繁重，这对应急管理工作的基层能力、摆脱依靠传统靠人力监管手段、强化科技支撑等方面提出了更高的要求。

# [二、指导思想、基本原则与主要目标](#_Toc42600508)

（一）[指导思想](#_Toc42600509)

“十四五”期间，松江区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，深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述，全面贯彻中央和市委市政府关于风险防范与应急管理的部署精神，在区委、区政府的领导下，以统筹优化应急管理职能、资源和力量有效融合为重点，以强化应急管理协调联动机制为抓手，以改革创新为动力，以基层建设为保障，坚持以人民为中心的安全发展理念，着力建机制、补短板、强能力、促协同、强保障，全力防范化解重大安全风险，提升事故灾害处置能力，全面推进应急管理体系和能力现代化，为坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,建设更高水平的平安中国提供有力的安全保障。

[（二）基本原则](#_Toc42600510)

坚持以防为主、防抗救结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，提高城区应急管理水平和防灾减灾救灾能力。

**一是以人为本、底线思维。**坚持以人为本、尊重生命、保障安全、因地制宜、平灾结合的原则，坚守防灾减灾安全底线，切实把确保人民群众生命安全放在首位，将防灾减灾救灾作为经济社会可持续发展的关键支撑，全面促进综合防灾减灾救灾事业与经济社会建设协同发展。

**二是科学应对、依法治理。**突出科学治理，主动适应科技信息化发展大势，强化应急管理装备技术支撑，以信息化、智能化推进提高监测预警能力、监管执法能力、辅助指挥决策能力、救援实战能力和社会动员能力。进一步运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平，系统梳理和制定、修订应急管理制度规范，加强安全生产监管执法工作。

**三是政府主导、社会共治。**进一步加强政府监管、行业监管、综合监管、专业监管力度，更加注重发挥市场机制作用，强化社会参与，建立社会化风险防范机制，打造城区安全共同体，狠抓落实、平战结合，建构上下贯通、条块联动、整体合力的综合治理体系。

**四是预防为主、防救结合。**创新应急管理制度和方法，强化预防与应急并重、常态救灾与非常态救灾相统一；牢固树立风险管理理念，加强各类风险的识别、评估与监测预警，最大限度地控制风险和消除隐患。

**五是源头治理、高效应对。**突出源头治理，强化隐患追溯，始终紧盯重点行业领域、重点单位场所，抓牢突出问题和薄弱环节及其源头因素，加强根本施策，提升解决问题的有效性。

[（三）主要目标](#_Toc42600511)

**1.总体目标**

到2025年，建成“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合”的应急管理体制，初步实现安全生产治理体系和保障能力的现代化。重大安全风险得到有效管控，自然灾害防治能力进一步提高，应急响应、指挥、处置能力和基层基础保障能力显著提升，全区公共安全继续得到有效保障。以2020年数据为测算基础，“十四五”期间应急管理和安全生产控制指标全面下降，进一步减少一般事故，有效控制较大事故，坚决杜绝重特大事故。

**一是应急管理体系更加完备。**应急管理组织机构完整、指挥运行有序、工作体系健全、监管责任清晰、制度体系完善，基层应急管理机制、力量、能力建设得到有效改善。

**二是安全生产责任更加到位。**党政领导责任、部门监管责任和企业主体责任全面落实。安全生产机制完善，专业监管与执法力量配备到位，重点行业重点领域的突出风险得到有效管控，重大隐患存量基本消除，隐患增量逐步减少。

**三是应急救援能力充分增强。**应急救援基础设施完善，应急救援装备器材完备，综合应急救援能力全面，应急防控体系健全，安全形势总体平稳可控，力争形成一支指挥更顺畅、效率更高、战力更强、人民更欢迎的综合应急救援队伍。

**四是防灾减灾水平有效提升。**防灾减灾预警预防高效、信息保障可靠、组织指挥有序、应急救援有力，救灾准备充分。除高强度地震等不可抗拒因素外，常见自然灾害不造成人员重大伤亡和城区大面积受灾瘫痪。

**五是应急管理基础全面夯实。**城区安全与应急管理基础设施健全、装备保障到位、信息化智能化应用深入，值守指挥有力、预案动态更新、培训演练有效、队伍建设规范，为应急管理工作提供全面有力保障。

**2.主要指标**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 类别 | 指标名称 | 指标属性 | 2025年规划值 |
| 安全生产类 | 亿元生产总值生产安全事故死亡率 | 约束性 | 下降18% |
| 道路交通事故万车死亡率 | 约束性 | 下降7% |
| 防灾减灾类 | 新创“全国综合减灾示范社区” | 约束性 | ≥10个 |
| 气象灾害预报预警信息覆盖率 | 约束性 | 90%以上 |
| 年平均地面沉降量 | 约束性 | ≤6mm/年 |
| 应急避难场所人均避难面积 | 约束性 | ≥0.77m2 |
| 消防安全类 | 年度10万人口火灾（消防）死亡率 | 约束性 | 0.25 |
| 消防站服务人口（万人/个消防站） | 约束性 | ≤12 |
| 消防安全标准化管理达标率 | 预期性 | 90%以上 |
| 综合类 | 应急物资储备点 | 预期性 | 1个/居（村） |
| 防灾减灾、安全生产、消防救援科普示范点 | 预期性 | ≥1 |
| 基层应急管理综合执法队伍建设达标率 | 约束性 | 100% |

# [三、主要任务](#_Toc42600512)

（一）完善[组织](#_Toc42600513)体系，提升履职能力

**1.完善机构职能，严格问效问责。**依照《上海市实施<中华人民共和国突发事件应对法>实施办法》等法规，围绕“一岗双责”的要求，发挥好应急管理部门的综合优势和行业主管部门的专业优势，明确责任分工和责任清单，建立“统、分、防、救”的应急治理责任体系，完善以区应急联席会议制度为基础的议事协调体系和领导机构，夯实防灾减灾救灾工作职能，做到所有风险隐患监管有主体，对分工责任不落实、重大风险隐患悬而不决、逾期没有完成整改任务的，坚决问责。

**2.健全运行机制，完善警示制度。**建立健全工作机制及规章制度，规范“大应急”组织指挥体系和运行机制，推进应急管理、安全生产、应急救援、防灾减灾救灾融合一体化发展，强化区应急管理综合协调能力，加强各级各部门应急工作的协调联动，完善突发事件预测警、信息报告、应急处置、总结评估等工作机制。按照“信息统一接报、分级分类处理”原则，构建区、街镇两级政府应急联动体系，实现市级应急平台与专业应急管理信息平台互联互通、信息资源共享。加大督导检查频次和深度，根据《松江区安全生产委员会安全生产约谈警示办法（试行）》的要求，对安全生产、消防工作、防灾减灾履职不力的问题及时对相关成员单位、街道、企业主要负责人进行约谈、提醒、告诫。

**3.加强基层建设，充实专业力量。**加强应急管理专业监管执法力量建设，具有安全生产相关专业学历工作经验的执法人员不低于在职人员的75%。组建区应急管理事务中心，为街镇属地监管工作提供专业服务指导和力量支撑。完善街镇应急管理队伍建设、机制建设和能力建设，强化基层行政执法人员业务能力。主动对接基层综合执法改革和网格化管理升级，通过购买第三方服务等多种途径，探索建立专兼结合的街镇应急管理综合监管队伍。

**4.夯实考核制度，压实主体责任。**以《安全生产整治三年行动计划》为契机，推行企业安全生产记分制管理制度，强化企业第一责任人法定责任。督促企业加大安全投入，督查企业安全管理制度建设，落实企业安全生产诚信、承诺公告、举报奖励、教育培训等制度。加大事故发生单位、较大隐患整改单位抽查频次，严格按照“四不两直”的要求，以履职情况为重点，坚持巡查检查，将任务清单履职情况考核结果与绩效评价挂钩。

（二）加强防灾减灾，提升防范能力

**1.加强灾害预报队伍建设。**建成区、街镇、村居、居民小区（村民小组）四级防灾减灾救灾队伍体系。整合现有灾害信息员队伍，做好灾害信息员的分级培训工作，发挥灾害信息员在自然灾害灾情报送、台账管理、灾情核查等方面的作用。

**2.完善防灾减灾建设标准**。开展街镇防灾减灾能力标准化建设，推动应急避难场所设施标准化建设改造、推进村居应急避灾站（点）建设。开展综合减灾示范社区创建和动态管理，支持引导示范社区开展风险隐患排查治理和救灾物资储备，提高示范社区防灾减灾能力。

**3.强化气象灾害风险管理。**开展气象灾害风险普查和区划，编制松江区气象灾害防御规划，完善《松江区处置气象灾害应急预案》。完善突发事件预警信息发布系统，构建精准、直达、广覆盖的预警信息发布网络，实现气象预报预警精细到社区，气象监测预报覆盖到街镇，气象灾害风险预警覆盖到重点单位。开展气象科普宣传教育基地建设，充分利用气象观测资源和基础设施，提高科普服务能力及全民防灾减灾意识，更好地发挥科普宣传教育的示范带头作用。

（三）加强应急响应，提升救援能力

**1.加强应急合作能力建设。**聚焦长三角安全发展，加强跨区域分工合作，深化推进信息互通、资源共享、优势互补的共商共建模式，强化区域应急联动、自然灾害联防。对接市应急指挥中心、区“一网一平台”，加快构建“上下互通、内外横向互补”的应急值守和指挥救援新格局，做到“时刻准备、有备无患，高效有序、减灾降损”。

**2.加强应急救援能力建设。**建设完善“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急救援指挥处置体系。明确职责任务，建立联动响应机制，注重实战性和可操作性，在统一指挥的前提下协调联动，在科学决策的基础上有效处置。建立健全社会化的应急救援机制，大中型企业特别是高危行业企业要建立专职或兼职应急救援队伍。健全应急管理专家队伍，发挥其在突发事件处置决策中的技术支持与参谋助手作用。

**3.加强应急救援体系建设。**制定新一轮预案修编工作计划，组织修订完善区级总体预案，督促指导各相关单位修订专项应急预案，形成横向到边、纵向到底的应急预案体系。专项应急预案和部门应急预案要根据应急预案管理办法、实际工作需要和形势发展变化情况及时修订，不断补充完善应急预案构成种类。开展有针对性的综合应急演练和专项应急演练，坚持做好应急演练“每月一练”，建立应急预案演练和评估制度，优化区应急管理专家库，为应急演练和科学救援提供有力支撑。

**4.加强应急救援队伍建设。**研究组建区级层面专业化应急救援队伍，进一步排摸、扩充区内建设工程、水上救援、环境应急等重点行业领域应急救援队伍资源，努力做到专业应急救援队伍全覆盖。

（四）完善物资储备，提升保障能力

**1.整合应急物质保障资源。**着力提升救灾物资统筹协调能力。初步建立松江区救灾物资储备库（点），完善救灾物资和运力的储备和调运机制，提高救援物资通达能力。

**2.优化应急物资规划布局。**结合规划，制定储备库（点）布局、标准、储备规则和指标，实现应急物资储备网络，完善区救灾物资储备库和街镇村居储备点为补充的松江区救灾物资储备库（点）格局。统筹实物储备和能力储备，完善以政府储备为主、社会储备为辅的救灾物资储备和运力储备机制，制定指导目录，科学确定松江区各级救灾物资储备、运力储备的品种、规模和结构。

**3.健全应急物资储备体系。**认真做好应对突发事件物资、应急避难场所、防灾救灾等保障工作。按照救灾物资储备规划和标准，做好区级救灾物资年度需求和购置计划。推动形成布局合理、种类齐全的区级物资储备体系，指导街镇做好备灾救灾物资储备。推广《上海市家庭应急物资储备建议清单》，增强广大市民应急防减灾意识。

（五）强化监管手段，提升防控能力

**1.强化执法能力建设。**开展区应急系统安全生产和应急管理业务知识实训，通过“理论知识+现场实操”形式，进一步提升应急管理干部队伍专业水平，鼓励执法监管人员以考带学、以师带徒、帮传带教，提升基层行政执法人员业务能力。

**2.配备应急救援装备。**以先进的应急救援装备、有效提高应急救援能力，打造完备的应急救援体系，通过配置先进的应急指挥装备、应急通信装备、应急救援装备、现场执法和个人防护装备等，实现突发事件现场的可视化指挥、突发事件现场远距离通信、为安全生产现场人员提供个人防护装备，最大程度避免、减少人员的伤亡和财产损失。

**3.开展风险隐患排查。**组织力量认真开展风险隐患排查，深入查找突发事件及次生衍生灾害的源头和隐患，对各类危险源、危险区域等进行全面排摸调查、登记和风险评估，建立健全风险隐患数据库和动态监管体系，编制公共安全风险清单，完善风险管控“一张图”，实行分类分级管理，力争将问题解决在萌芽状态。

**4.加强安全形势预判。**着眼“全灾种、大应急”，建立和完善公共安全形势分析研判制度，健全协同会商机制，分析研判松江区在应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等各类突发事件方面存在的问题和短板。按季度分别对公共安全形势分析研判，有针对性地提出防范措施和对策建议，为区委、区政府决策提供重要依据。

**5.全面落实风险防控机制。**在强化监管手段的基础上，对标《松江区安全生产专项整治三年行动实施方案》，结合区应急管理工作特点，聚焦关键区域和重点行业，根治隐患顽疾。

**一是危险化学品方面。**完善危险化学品安全风险分布档案，整合危险化学品经营、使用、运输和处置等环节的相关信息，建立统一的松江区危险化学品数据库，加强危险化学品重大危险源管控，落实监管部门与各行业主管部门之间的信息共享机制。积极推进有毒有害气体实时监控平台的建设工作，推进建设经营使用单位关键部位的视频系统、安装安全监控系统、安装危险化学品监测预警系统、核查危化品储存安全仪表系统装备，扩大覆盖面，加强预警能力。

**二是道路运输安全方面。**强化顽疾攻坚，针对“两客一危”、“营转非”、重型货车、挂车等重点隐患车辆，检查安全防护设施、严查严处违法行为。提升管理效率，推进检查危险物品运输车辆安装防碰撞、智能视频监控报警装置和卫星定位装置的落实情况，加强智能信号灯建设，抓紧交警智能指挥平台建设，实现实时交通核心数据、交通状况以及各项道路运行数据一图展示、一键调阅，进一步推进“电子警察”系统的覆盖率，加强非现场执法。实现精准制导，充分利用“智慧公安”建设成果，针对酒驾、假牌、套牌、假证，追踪人车轨迹，精准定位防控。整合志愿者、交警、派出所巡警、特警等街面警力，针对超速、疲劳驾驶和违规载客等重点违法行为，积极开展联合整治自选动作，切实增强街面执法威慑力，确保执法“无漏网”。

**三是建筑施工方面**。加强源头治理，规范经营行为。严厉打击违法分包、转包行为，完善建筑工地远程监控网络平台，安装大型起重机械安全监控系统，推进建筑施工安全标准化建设，深化建筑施工安全生产许可证制度改革。加强大型机械、深基坑、脚手架、高支模、消防安全、防台防汛等专项检查，刚性执法。

**四是燃气管理方面**。针对燃气用户端事故隐患、管道设施占压等燃气安全隐患重点顽疾，建立完善燃气安全行业管理部门、属地街镇、燃气经营企业燃气安全隐患排查治理长效管理机制，推进形成燃气安全管理“一张网”；会同有关职能部门，严厉打击非法经营、运输、储存瓶装液化气行为；提高燃气事故应急抢险处置能力，在全区范围内增设6处应急处置抢修站；建立专项资金，补贴经济困难居民，更换超龄燃气器具；强化舆论宣传与引导，进一步提高市民燃气安全意识。

**五是特种设备方面**。对松江区特种设备目录范围内电梯、锅炉等特种设备进行隐患排查，完善特种设备档案。定期召开特种设备联席会议，强化隐患共查共治，推动各街道进一步加强对特种设备的安全巡查工作。

**六是防灾减灾方面。**积极运用气象、水务等部门的预警业务体系，提高灾害预警信息的准确性、时效性，加强监测预警和信息发布。开展自然灾害风险评估论证试点，组织对关键隐患点进行再排查、再整改，推进落实汛期值守和抢险准备加强，风险评估和隐患排查。规范基层灾报信息员队伍建设，落实和规范紧急避难场所建设，加强灾报工作和救灾准备。

**七是有限空间方面**。根据《工贸企业有限空间作业安全管理与监督暂行规定》的要求，建立松江区有限空间作业档案，实施分级管控。定期召开有限空间风险防控联席会议，落实各安委会成员单位主体责任，依托第三方开展有限空间排查活动，实行分级管理。

**八是地下空间方面。**以消防检查、防汛检查、民防工程管理为契机，强化地下空间管控。落实使用单位主体责任、部门监管责任、街道属地责任。进一步利用第三方力量梳理评估松江区地下空间风险，清退非法占用，落实技术监控措施，实现风险参数的实时监测，推进管理项目化。加强入汛前地下空间应急抢险队伍整组，严防积水导致的二次事故。

（六）创新管理模式，提升科技能力

**1.加快应急管理信息化建设。**落实城市运行“一网统管”要求，推进落实应急管理部“应急管理综合业务系统”运行工作，实现安全生产风险动态监测和自动预警。坚持科技兴安战略，深化安全生产“一图三平台”建设，提高大数据结果运用，促进资源汇聚共享、业务融合贯通，全力打造智慧安全平台。

**2.加强事故灾害预警监测。**依托松江区突发事件预警信息发布中心，建立灾害监测预警机制。强化重点领域防范，按要求推进实施灾害风险调查和重点隐患排查等灾害防治重点工作。健全事故灾害监测预测制度和预测信息发布制度，对收集的相关信息进行综合分析研判，及时向社会发布预警信息。

（七）强化多元共治，提升协作能力

**1.开展群防群治，提高全社会参与度。**持续发动群众，落实松江区安全问题公众参与、快速应答、处置、奖励制度，推进城市安全问题举报投诉办结率达到100%。组织专家组开展精准指导服务，实行远程“会诊”与上门服务相结合，为松江区基层安全监管提供专业技术支撑。

**2.引入保险机构，完善风险分散机制。**落实《上海市危险化学品和工贸行业领域安全生产责任保险实施办法》，推进安全生产责任保险制度，引导和发挥保险机构参与风险防范、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用，切实减轻受灾群众负担。

**3.规范服务管理，健全多方治理模式。**将社会力量参与救援纳入购买服务范围，优化形成松江区应急管理“公共服务购买”清单，在内容、范围、标准、成果上形成清晰的界定，提升第三方技术支撑作用。充分发挥行业协会、注册安全工程师事务所、安全生产服务机构、保险机构等社会力量的作用，主动分担风险、锁定损失、强化风控。

**4.开展试点工作，探索多元共治体系。**开展街道试点工作，探索建立以“政府治理、社会治理、专业治理相结合”为典型特征的基层多元共治应急管理体系，探索开创“党建引领、政府主导、企业载体、社会参与、市场粘结、文化支撑”的应急管理格局，实现协同效应。

（八）加强文化建设，提升引导能力

**1.加强全民安全文化建设。**充分利用“安全生产月”、“5.12防灾减灾日”、“119消防宣传月”等时机，开展形式多样、丰富多彩、生动活泼的法制宣传活动，积极宣传安全生产法律知识。

**2.积极拓展宣传教育渠道。**建设资源共享、协同高效的应急管理宣传教育全媒体传播体系。宣传方式向媒体化、网络化、科技化宣传手段转变，形成全方位、多角度的立体宣传格局，建立完善安全事故、灾害预警、突发事件信息发布机制，加强宣传阵地建设，提升局“两微一端”（微信、微博和新闻客服端）等宣传平台影响力。

**3.统筹推动体验基地建设**。统筹区域资源，推进应急科普体验中心基地建设。联合区域高校，开展公共安全与应急管理专业课程学科建设，提升应急管理宣传的生动性、实效性。

# [四、重点工程](#_Toc42600523)

（一）综合信息化平台建设工程

依托城运中心、城运大数据平台加强市应急指挥平台建设。完善“1+3+X”先期处置和应急救援联席指挥机制，构建主要联动单位或属地单位的应急指挥体系，使应急指挥下沉到街区、村居等基层单元。形成“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的体现地区特色的应急指挥系统。

结合“一网统管、一网通办”工作实施要点，积极推进“松江区危险化学品企业安全监管云平台”完善工作，将“一企一档月报表”、“企业隐患自查情况”和“安全风险评估内容”纳入云平台，逐步将平台升级到全局乃至全区安全监管信息一体化系统，掌握企业相关信息，将安全生产监管模式拓展为“行政监察，技术监督，信息监管”的立体模式，对企业日常监管和工作台帐中暴露出的安全风险，有的放矢开展诊断排摸及执法检查，提升应急管理能级，实现应急管理智能化响应、可视化指挥、闭环式处置。

（二）“国家安全发展示范城市”创建工程

通过完善社区防灾减灾基础设施，储备应急救援物资、设备，提升基层综合减灾能力；开展防灾减灾宣传，增强全社会防灾减灾意识，并配套制定综合减灾示范社区创建办法，建立综合减灾示范社区创建动态管理机制，引领带动基层主动落实自然灾害防治责任，推动基层一线成为防灾减灾救灾工作主战场。

根据国家安全发展示范城市创建的有关要求，结合松江区发展趋势，围绕“源头治理、风险防控、安全监督管理、安全保障能力、安全应急救援”等对标对表，整合第三方力量开展松江区“国家安全发展示范城市”创建工作，以创促建，巩固扩大新时代松江“一个目标、三大举措”战略优势，切实提升松江区城区安全水平。

（三）自然灾害预防治理提升工程

根据《国务院办公厅关于开展第一次全国自然灾害综合风险普查的通知》（国办发〔2020〕12号）的要求，开展松江区灾害风险识别、评估和隐患普查工作，扎实开展各类自然灾害风险调查和隐患排查，形成风险源清单与管控策略，准确掌握全区自然灾害风险隐患底数，掌握风险要素信息、风险类别、风险等级，制定管控措施和应急措施，并据此编制自然灾害综合风险区划和自然灾害综合防治区划，建立分类型、分区域的全区自然灾害综合风险与减灾能力数据库。努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。

[（四）](#_Toc42600528)应急物资储备建设工程

根据松江区区域特点，将应急物资储备管理机制建设作为城市精细化管理重点任务来落实，强化政府主导，注重统筹规划，整合全区资源，规范运行机制，坚持专业储备与社会代储相结合，全区着力构建“一张网、一个体系、一套标准”，提高应急物资储备管理水平。大力建立完善救灾物资储备体系，通过街镇自建、与相关部门合建、协议储备等途径，狠抓救灾物资储备的实体化建设，强化救灾物资调用的战备化建设，实现形成分级管理、反应迅速、布局合理、规模适度、种类齐全、功能完备、保障有力的“区—街镇—社区”三级救灾物资储备体系，有效提高救灾能力。

发挥社会力量和市场在应急物资储备中的作用。加强对社会力量参与应急物资储备工作的引导和支持，研究完善社会力量参与应急物资储备的相关政策，健全社会力量动员机制和协调机制，建立社会力量参与应急物资储备工作平台，构建多方参与的应急物资储备格局。

[（五）安全教育培训体验中心建设工程](#_Toc42600527)

为了更好的提升企业员工和社区居民对城市安全的了解、体验，将位于佘山镇的安全生产体验馆搬迁至区职工综合活动中心，新增加一批AR、VR等智能体验设备，并统筹区内各类安全培训教育资源，组建松江区安全教育培训体验中心，加强统筹管理。建立涵盖安全生产、消防、综合应急救援、气象科普、防震减灾、逃生自救以及交通、建筑等重点行业领域的全民安全体验中心，加大公共安全知识科普教育力度，全面提升松江区社会公众的科学素养、风险意识、应急状态下的应对能力，切实推进全民提升、政民联动、联防联控、群防群治。

（六）消防安全保障能力建设工程

通过强化党委政府主导和完善部门齐抓共管工作机制，逐步健全基层网格排查体系，开展消防安全专项治理并改进单位自主管理机制的方法，深化消防安全管理能力。加快公共消防基础设施建设，加强消防车辆等消防装备的有效配备，增强消防队伍保障能力，逐步提高消防管理和服务能力。构建综合应急救援机制，加快消防专业救援队建设，大力开展针对性消防安全宣传教育，从而逐步提升应急救援攻坚能力。

（七）森林防火监控能力提升工程

针对松江区林地分布特点，布设森林智能化监测探头及视频监控系统等设备，增强森林监测预警能力；完善林区消防蓄水池基础设施建设，配置适合森林火灾扑救的设备，增强森林火灾扑救能力；加强森林防火道路建设，有效隔断林区，阻滞林火蔓延。

（八）城市防洪防涝能力提升工程

推进重大防洪（潮）工程建设，打造“海绵城市”。完善城乡排水防涝体系。注重骨干河湖水系和排涝泵站建设，着力推进主城区、新城及新市镇雨水系统新建和达标改造。加强水闸、排水设施等的养护管理，持续开展积水点改造，消除排水系统空白，提高新城、新市镇易涝地区排水能力。

（九）公安道路交通管理系统工程

推广应用公安道路交通管理（IDPS）系统，对全面指挥交通的应用情况开展评估，根据评估情况持续开发完善IDPS系统，全面提升城市交通智能化、精细化管理水平。实现“路网可计算、人车可测量”，推动实现“交通运行更有序、路权使用更高效、交通事故更少发、管理主体更轻松、交通规划更科学”的治理目标。

（十）智慧气象建设工程

结合智慧城市的建设，大力推动新一代信息技术与气象信息服务融合发展与创新应用。推动建设城市精细化管理气象先知系统，基于自动气象站、雷达、卫星等常规观测资料、预报预警产品数据资料等多源数据，开发气象专题模块，提供基于时间和立体空间的气象监测预报预警服务。研发基于应用场景和基于影响的气象服务插件，通过大数据模型分析，开展暴雨积水、雷击风险等灾害性天气过程风险研判、精细化评估和风险预警服务，为地方政府防汛防台和应急处置提供科学合理的决策支撑。

# [五、保障措施](#_Toc42600531)

[（一）加强应急组织保障，增强统筹协调](#_Toc42600532)

应急管理规划是涉及面广、系统性强、协调性高的一项系统性工程，要坚持党对自然灾害防灾减灾和应急管理工作的全面领导，完善防灾减灾管理体制，研究制定工作方案，细化横向纵向事权和职责划分，最大限度地提高管理效能。强化应急管理体系建设的主导作用，区、街镇、村居要切实履行属地责任，健全应急管理网络；相关部门要加强行业部门规划与应急管理规划的衔接，为应急管理提供支撑和保障。建立督导、考核以及履职尽责监督问责机制，把应急管理规划工作纳入领导干部绩效考核，要优化整合各类资源，分解落实规划目标与任务，研究制定规划编制工作方案，加强应急管理政策落实、重大项目建设、资金物资使用等审计监督，确保各项任务落地。

[（二）加大应急管理投入，完善投入机制](#_Toc42600533)

完善政府投入、分级负责的应急经费保障机制，持续加大保障投入力度。重大自然灾害防灾减灾和应急管理所需基本建设、设备购置、信息化建设等经费，由同级政府根据发展需要足额安排；规划中涉及大量制度建设、工程建设、人才培养和技术保障，在规划落实过程中，建立项目库，实行项目滚动管理，加大对规划资金的支持，加快项目建设进度，加大资金使用、管理和监督力度，切实提高资金使用效益，确保规划编制工作高质量完成。

[（三）加强监督考核力度，健全问责机制](#_Toc42600534)

制定完善规划目标评价与过程检测相结合的评估及考核方法、制度和机制，确保规划目标一致、任务统一、工程同步、政策配套。健全规划实施的社会监督机制，鼓励社会公众积极参与规划实施评议。对规划内容、发展目标、建设项目实施情况进行监测、评估及责任跟踪，将目标指标纳入各部门、各镇、街道经济社会发展及安全责任综合评价和绩效考核范畴，建立科学的考核体系及激励制度，对规划进展情况实施常态化考核。

[（四）做好社会宣传引导，营造良好氛围](#_Toc42600535)

针对应急管理新体制下“综合管理、全过程管理和优化管理”的防灾减灾救灾思路，规划编制过程中应广泛征求社会各界意见，对规划进行评估，强化规划重要性的宣传，使规划编制中得到各级政府、各部门、社会各界、广大群众的广泛支持，增强社会对综合防灾减灾救灾意识，筑牢防灾减灾救灾的人民防线，构建良好的社会防灾减灾文化氛围。