

上海市长宁区应急管理局

上海市长宁区“十四五”规划工作领导小组办公室

长应急发〔2021〕7号

关于印发《长宁区应急管理“十四五”规划》 的通知

区政府各委、办、局，各街道、镇、临空办：

经区政府第179次常务会议、十届区委常委会第234次会议审议通过，现将《长宁区应急管理“十四五”规划》印发给你们，请结合工作实际做好贯彻落实工作。

上海市长宁区应急管理局

上海市长宁区“十四五”规划工作领导小组办公室

（上海市长宁区发展和改革委员会代章）

2021年9月15日

长宁区应急管理“十四五”规划

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，为更好地从源头上防范化解城区重大安全风险，积极推进本区应急管理体系和能力现代化，根据《上海市应急管理“十四五”规划》和《长宁区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

一、发展基础

（一）取得的成绩

1. “十三五”规划指标基本完成

2016 到 2020 年，安全生产、火灾及道路交通事故统计死亡人数为 95 人，每年的“亿元生产总值安全生产事故死亡人数”指标均控制在 0.03 以内。

2. 城区安全平稳运行

我区紧紧抓住危险化学品、建筑施工、道路交通、消防、特种设备等重点行业领域的安全生产管理重点工作任务，加大安全生产监管力度，区应急管理局（区安监局）、区建管委、区房管局、区市场监管局、区绿化市容局、区消防救援支队、区民防办、区文化旅游局、各街道（镇）等相关部门开展联合执法检查，有效地减少了事故的发生，确保了长宁城区一方平安。

3. 深化安全生产体制机制改革，落实安全生产监管责任

根据《党政领导干部安全生产责任制》和上海市实施细则等

要求，严格安全生产责任落实，严守安全底线，防范各类生产安全事故。在原有 26 家安全生产责任书签约单位的基础上，新增区商务委、区生态环境局为签约单位。遵照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”以及“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”的要求，按照“季度自查、年中抽查、年终考核”的形式开展年度考核，压实签约单位的安全生产责任。机构改革后，区安全生产委员会及时根据市安委会成员名单，重新调整组成人员，完善安全生产责任体系。根据《市委、市政府关于本市深化安全生产领域改革发展的实施意见》和市安委办关于“理顺安全生产部门监管和属地管理工作职责，推动安全生产责任制落实”的明确要求，编制、印发了《长宁区安全生产“四类清单”》（即安全生产责任清单、权力清单、监管清单和任务清单），明确各相关职能部门在安全生产方面的行政审批、行政检查、行政处罚等权力，明确安全生产监督管理责任、工作任务、管理事项，进一步完善安全生产责任体系，推动落实综合监管、行业监管、属地监管形成整体合力，确保了全区安全生产形势平稳可控。

4. 督促企业落实安全生产主体责任，提升企业本质安全

积极推动风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，督促企业进行风险分级管控备案和隐患排查治理网上报备工作；以推进企业安全生产标准化建设为抓手，健全应急预案申报制度；督促企业制度化应急预案演练，提高应急处置能力，提升企业本质安全度。

5. 督促生产经营单位事故隐患整改

按照“三个必须”的要求开展事故隐患排查，做到安全责任、管理、投入、培训、应急救援、事故处置“六到位”。开展危险化学品、建筑施工、道路交通、消防、地下空间等行业领域隐患排查治理整顿工作，并在危险化学品领域引入安全生产第三方监管服务机构，深入高危重点企业现场，对本区 18 家加油站和 1 家重大危险源企业开展了全覆盖、综合性、专业化的安全生产检查与技术指导服务，确保了未发生危化品生产安全事故；强化建筑工地属地化管理，对所有在建工地分区域管理，落实责任，重点整治装修工程安全隐患；建立完善道路运输企业分类分级监管制度，重点实施危险货物运输监管，并依托智慧交通、警务平台和手持式终端 app 等智慧公安建设成果，助力交通违法“清零除患”攻坚治理，进一步降低交通事故伤亡率；紧密结合辖区火灾高风险对象，实施“微型消防站”工程，并落实督导检查、电话点名、拉动抽查、通报督改等常态化管理制度；通过多层面同步发力，全方位设防布控，密集宣传引导，实现辖区内烟花爆竹“零燃放”的管控目标；建立特种设备安全风险监管系统，借助大数据分析处理等信息手段，实现更大范围的互联互通和数据统计分析，加强特种设备安全监管力度；建立完善地下空间网格化管理制度，对全区地下空间进行全覆盖巡查管理，逐步形成“条块结合、互通联动”的地下空间安全监管格局。

6. 灾害事故防御体系不断完善，防范能力逐步提高

加强灾害事故风险防控，构建以网格中心和各应急管理单位

为基础的安全运行管理体系，应急值守、应急救援、监测预警预报、信息共享报送等制度、流程逐步完善；借助市大数据资源，建立互联互通的信息共享平台，初步建立安全生产和自然灾害应急管理数据资源库；以风险评估调查、监测预警、过程监管、应急处置、综合治理为主要特征的灾害事故防治体系得到不断完善。

7. 安全培训与宣传教育工作有序推进

认真做好各类人员的安全培训教育工作，每年分批、分类开办安全生产培训班，督促企业安全管理人员参加安全培训，提高企业安全负责人、安全生产管理人员和特种作业等各类人员的安全责任意识和管理水平；开展“5.12 防灾减灾日”、“安全生产月”、“119 消防宣传月”等活动，组织类型丰富、内容充实的安全生产、防灾减灾宣传教育、安全咨询活动，动员广大群众积极参与，营造了浓厚的重视安全生产氛围；积极推进安全生产宣传教育“六进”活动，购买宣传品下发给全区相关企业、机关、医院、学校、居委会进行张贴宣传，基本实现“六进”的全覆盖。

（二）存在的问题

1. 应急管理统筹协调机制尚不完善

应急管理部门是在国家、上海市机构改革大背景下新组建的，它整合了改革前多个部门的部分职能，限于组建时间短，应急管理的合力尚未形成。主要表现在：一是应急管理在发展方向上缺乏长远的规划布局，与新时代经济社会发展对应急管理能力建设的要求仍存在很大差距；二是应急管理体系依然存在条块分割、职责不清、资源分散、信息不畅、协调不顺、重复建设等问

题，应急信息的传导与发布机制不健全，应急指挥与处置现场缺乏统筹，构建高效的应急管理体制需要进一步的改革实践；三是应急预案的系统性、可操作性、实用性有待进一步加强，预案的编制还未真正体现基于风险的分析与评估，这些因素均影响到预案的精准性、实用性和应急救援效果，给事故灾害的应急处置带来很大的隐患和不确定性。

2. 灾害事故风险的综合防控能力不强

风险防范是应急管理工作的核心，是应急管理最基础的工作，在安全生产、防灾减灾领域，风险防控体系建设尚不够系统规范。一是对风险隐患的危害性认识不到位。长宁区作为上海超大城市的一部分，人口密集，经济要素集中，各种传统和新型灾害的暴露度、脆弱性显著加大，但公众对灾害风险的内生性、泛在性和系统性还缺乏全面的认识，职能部门重事故灾害之后的救援、社会单位轻隐患风险排查治理的现象一定程度上还普遍存在；二是风险排查和隐患治理双重预防机制系统性不够。风险防范的制度建设、经验积累不够，很大程度上制约了“双控”机制的体系化全面落实；三是风险预警的科技化水平有待提升。风险防控智能应用场景、水平与物联网、云数据、5G、区块链等先进技术发展不匹配，在应急管理、综合防灾、安全生产监管等领域还普遍依赖人工作业，未能形成诸如城市生命体征指数、企业安全风险指数等基于智能预警的风险动态防控。

3. 综合应急救援能力不强

大应急涵盖安全生产、应急救援、防灾减灾等领域，要求应

急管理人员具有较强的部门协调能力和社会面组织动员能力。目前应急队伍在相应的能力结构和素质方面存在不足。一是人员结构不合理，知识储备不全面，应急指挥处置流程不熟悉；二是应急队伍建设方面存在短板，力量配备不足，与构建“全灾种、大应急”的应急救援力量总体目标还有较大差距，社会应急救援队伍数量上不足，难以有效支撑区域内安全发展目标和任务要求；各方救援力量在应对重大突发事件时，相互支撑、协同作战的体系化建设不够。

4. 应急管理基础存在短板

应急管理基础薄弱。一是机构改革后应急管理职能增多，但安全生产、应急管理执法队伍人员在数量上相对不增反减；二是应急物资保障不足。区域内应急物资储备缺乏统筹管理，应急救援物资缺乏配置标准，部门间同类物资重复储备、储备品种单一情况较为突出；三是应急管理资金投入不足，先进技术与高科技应急装备在应急管理中的应用仍很有限；四是共建共治共享方面存在短板。政府主导、市场主体、社会参与的开放性、系统化的多元共治的综合治理体系尚未形成，政府引导缺位、市场主体责任不落实、社会参与度不高等现象依然存在，公众的应急意识和应急文化仍有待提高，应急管理配套规章、制度不健全。

二、发展趋势

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是加快推进总体国家安全建设的攻坚期。区应急管理“十四五”规划作为我区应急体制改革后的第

一个五年规划，需要按照党中央国务院、市委市政府、区委区政府关于加强安全生产和应急管理工作的决策部署，着力提升防范化解重大安全风险、高效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，切实维护人民群众生命财产安全和社会稳定，为加快建设具有世界影响力的国际精品城区提供良好的城市安全运行环境。

当前，区安全生产形势总体向好，但随着城区经济社会的发展，平台经济等新兴行业领域呈现出新业态安全风险，安全生产和应急管理面临新问题、新挑战。“十四五”期间长宁区安全生产、应急管理、防灾减灾工作将继续全面落实安全生产法、突发公共事件应对法等法规，确保安全生产、应急管理、防灾减灾工作与长宁国际精品城区建设相匹配。

三、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，以及习近平关于“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要指示精神，全面落实上海市委、市政府和区委、区政府关于安全生产、应急管理等一系列指示精神和要求，坚持以“人民为中心”的发展理念，以改革创新为动力，以基层基础建设为抓手，着力建机制、补短板、强能力、促协同，统筹安全生产、应急管理、防灾减灾等工作，全力防范化解重大安全风险，全面加强应急管理体系和应急能力建设，全面提升应急管理水平，最大限度降低事故灾害风险和损失，为新时代国际精品城区建设提供有力保障。

四、发展目标和主要指标

（一）发展目标

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，形成统一领导、权责一致、权威高效的应急管理体系。全区应急管理的系统性、整体性、协同性显著增强，应急响应、指挥、处置能力和基层基础保障能力显著提升，重大安全风险得到有效管控，生产安全事故明显减少，应急管理体系进一步完善，应急管理能力现代化建设跃上新台阶。

（二）主要指标

序号	指标名称	指标属性	单位	目标值 (2025 年)
1	单位生产总值生产安全事故死亡率	约束性	人/亿元	< 0.01
2	年均因自然灾害直接经济损失占区内生产总值的比例	预期性	%	< 0.5
3	年均每十万人受灾人次	预期性	人/次	< 2000
4	全区应急避难场所人均避难面积（国家安全发展示范城市评价细则）	约束性	m ² / 人	≥ 1.2
5	创建全国综合减灾示范社区	约束性	个	街镇级达到 6 个 居村级达到 20 个
6	区级综合性安全体验馆（防灾减灾科普示范点）	预期性	个	1

五、主要任务

（一）建设协同高效应急管理新格局

1. 深化应急管理体制机制改革

充分发挥党统揽全局、协调各方的领导核心作用，根据市、区统一部署，深入开展应急管理体制机制改革。

2. 健全应急管理工作体制。全面落实城区运行风险防控的领导责任、主体责任、监管责任和属地责任，构建党委领导、政府负责、社会参与、协调联动的工作体制；强化应急管理部门安全生产综合监管、自然灾害综合防范、应急救援统一指挥协调作用；调整完善各级安全生产、应急管理、防灾减灾等工作协调机制，加强专项指挥、综合指挥协调工作，建立健全区、街道（镇）、园区统一指挥、分级负责的应急管理组织体系。

3. 完善应急管理工作机制。探索风险综合防控的制度变革，建设基于“一网统管”平台为中枢的应急管理综合指挥系统，形成贯通全区的事事故灾害应急指挥网络，统筹推动区应急管理的职能整合优化、业务流程重塑、社会治理协同，完善风险识别、分析评估、监测预警、指挥协调、处置联动、应急保障、灾后救助等工作机制，推进应急资源整合与效能提升，做到统一指挥、部门联动、军地协同、运转顺畅、处置高效。

（二）健全灾害事故预防体系

坚持从源头上加强防范化解重大安全风险，增强城区风险防控协同联动机制。

1. 强化督查、巡查与责任考核

推进《上海市党政领导干部安全生产责任制实施细则》落实落地。深化“党政同责、一岗双责”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”的责任体系。优化安全生产绩效考核制度，严格落实安全生产“一票否决”。将安全生产工作纳入区委巡查工作的内容，巡查结果作为组织部门对领导

班子考核、奖惩和干部任用的参考依据之一，强化安全生产责任制的落实。形成压实责任、加强考核、照单问责的制度化、规范化管理模式，确保“四类清单”（即任务清单、权力清单、监管清单、责任清单）落地见效。鼓励举报安全生产重大事故隐患和违法行为，压实企业安全生产主体责任，督促街道（镇）、园区落实安全生产属地责任，部门落实安全生产行业监管责任，推进安全生产、应急管理、防灾减灾法规制度贯彻落实。

2. 完善城市运行风险综合防控体系

围绕安全生产、防灾减灾等领域，前移风险管理端口，强化全链条风险排查、全周期安全监管和智能化综合防控功能。全面辨识、评判各类风险和危险源，系统掌握城市运行风险的种类、数量和各种状况，在关注传统风险的同时，密切关注包括楼宇经济、平台经济等新业态、新情况在内的城市运行新兴风险的生成和发展趋势，摸清安全风险底数。压实政府、部门、属地的风险防控责任，建立健全风险防范化解清单管理模式，创新与风险防控环节有效结合的责任细化落实机制。建立完善规划建设项目安全风险评估论证制度标准体系。强化城市安全韧性，以提升重点领域的安全运行风险防控水平和防灾减灾能力为牵引，推进全区构建弹性适应、具备抗冲击和快速恢复能力的韧性城区。

3. 推进安全生产风险隐患双重预防体系建设

促进双重预防体系与企业现有安全管理体系深度融合，加强评估和执法检查，督促企业提升双重预防体系建设运行质量。分类施策，指导危险化学品的企业和工贸企业全面开展双重预防体系建设，

推进规模以上工贸企业风险管控清单和隐患排查记录实时接入全市统一的风险隐患“一张网”信息化管理系统。

4. 全面落实重点行业领域安全风险防控

深化危险化学品安全综合治理。加强企业、学校和科研机构实验室等危险化学品经营、储存、运输、使用和危废处置环节的安全监管。深化人员密集场所、超大城市综合体、博物馆和文物建筑、重点项目等的安全治理。强化道路交通安全监管，加强“两客一危”、校车、公交车、高架桥梁隧道等安全隐患治理，推进交通安全生命防护工程建设。深入开展建筑施工安全治理行动，持续排查整治施工安全风险隐患。强化城市排水、供电、燃气等设施安全巡查维护，保障市政基础设施安全运行。开展危爆物品安全隐患排查整治。持续推进特种设备行业领域专项整治，切实提高安全风险防控水平。抓严抓实重要活动、重点时段安全防范工作，加强季节性安全生产规律特点分析研判，超前采取预警预防措施，全力做好暑期、汛期、节假日、进博会等重点时段和重大活动安全防范工作。

5. 完善防灾减灾综合管理机制

认真学习贯彻市委、市政府《关于提高我市自然灾害防治能力的意见》（沪委发〔2020〕14号），落实市《“十四五”综合防灾减灾专项规划》要求，把防灾减灾救灾工作列入长宁高质量发展考核评价和安全发展示范城市评价体系。建立健全防灾减灾救灾领导体制机制，不断完善“党委领导、政府主导，分级负责、属地管理，多方参与、协同联动”的防灾减灾救灾工作体系。结

合应急管理议事协调机制改革，成立区自然灾害防治委员会，加强对防灾减灾工作的统筹指导、综合协调和督查考评，及时研究部署防灾减灾重点工作、协调解决重大问题，指导各主要灾种防灾减灾救灾专项组织指挥机构和有关部门（单位）做好相应自然灾害的防范部署、应急处置和恢复重建组织指导等工作。

（三）健全应急综合救援体系

1. 完善应急救援指挥体系

立足承担区委、区政府应对重大事故灾害总指挥部任务，构建区、街道（镇）集中统一高效的应急救援指挥组织体系，明确区城运中心、区应急联动中心、区应急办在应急救援中的职责分工。优化灾害事故分级分类响应机制和应急救援协调联动处置程序，强化防汛防台、危险物品、道路交通、建筑工地、城市综合体等行业领域突发事件的多部门协同救援机制。统筹组织事故灾难和自然灾害应急救援工作，完善前、后方指挥联动机制和现场指挥机制。

2. 提升应急响应效能

建立完善事故灾害信息报告制度，理顺信息报告机制，提升第一时间获取突发事件信息的能力。完善事故灾害分级响应机制，统筹协调应急力量快速应急处置。推行现场应急指挥员制度，强化应急救援统一组织、统一指挥、统一调度、统一方案、统一实施，实现科学救援、安全救援、高效救援。

3. 构建全区应急预案体系

预案体系覆盖全区域、全灾种、全行业、全层级。修订、完

善总体应急预案、专项预案和部门预案，加强应急预案体系系统性、可行性评估，强化区级预案与市应级预案体系、以及区内各类各层级预案体系有效衔接。组织实战演练、场景演练和桌面推演，推进应急预案演练过程向实战化转变，提升应急演练质量实效，强化预案的系统性、可操作性和使用性。

4. 加强应急管理信息系统建设

建设基于城运中心“一网统管”平台的区应急管理指挥系统，统一街镇应急指挥建设标准，提升全区各级应急处置标准化、科学化、规范化水平。结合全市应急监管、监测、预警信息化建设，推进风险隐患动态感知网络建设，增强预测、预警时效。整合全区安全生产、应急管理、防灾减灾救灾等相关信息资源，推进数据互联互通和汇聚共享，提高全区数字化应急管理能力。围绕安全生产、应急救援、防灾减灾救灾实战需要，坚持数据驱动，深化全业务、多场景、智慧化服务应用开发，推进智能研判、智能调度等智慧化项目建设，尽快形成全区一张网、一盘棋的高效应急处置格局，进一步构建科学先进的应急管理数字化体系。

（四）提升应急救援基本能力

1. 加强应急指挥能力建设

按照“分级响应、联动处置”的总体框架，形成贯通区、街镇两级的应急指挥网络，统筹组织事故灾难和自然灾害应急救援工作。健全现场指挥长制度，完善前方后方、线上线下指挥联动机制，提高指挥决策效能。

2. 加强应急救援力量建设

建立以消防救援支队国家队伍为应急救援主力、以辖区军队为应急救援突击力量、以社会专业应急救援队伍为辅助力量的多专业、多层次的应急救援力量体系。健全各级应急医学救援队伍，提高社区卫生应急处置和预防控制能力，保障受灾群众身体健康和生命安全。加强应急救援队伍力量配置、资源整合、装备配备、日常训练、后勤保障的标准化建设，围绕“促进能力升级，提升打赢能力”目标，深化综合类、专业类应急救援队伍协同救援演练。通过组织开展技能比武、综合演练等方式，提升社会化应急救援力量的能力。

3. 加强应急物资储备

按照“安全第一、效率优先”和“韧性保障”要求，科学合理确定应急物资储备多元布局 and 区域分布，构建“1+11+X”应急物资储备体系。结合市民15分钟生活保障圈建设，利用工贸企业、居村、体育场馆、学校、微型消防站、超市、物流仓储及基础专业单位布点，优化构建应急物资储备设施建设布局。对接市应急资源管理平台，集成区、行业专业部门应急物资储备信息，打造应急物资“物联、数联、智联”三位一体的全天候调度平台。强化多元主体参与的应急资源快速调配能力，提升各类应急救援物资统筹调拨、统一使用的储备效能。强化应急救援交通运输，特别是应急救援能力投送，确保救援力量及时、快速到达。

4. 加强应急避难场所建设

结合学校、公园绿地、大型场馆、大型公共空间建设或改造，采取“标准化嵌入、融合式建设、多功能叠加、多灾种防护”的

方法，将避难场所建设标准纳入相关场馆、场地设施的设计、建设和验收内容，推进应急避难场所建设；加强避难场所建设、启用、维护工作综合管理，做好应急疏散安置与应急避难场所启用预案对接，提升既有公共空间、场地在重大突发事件中的避难能力。

（五）完善依法规范治理体系

1. 健全完善应急管理制度

制定《长宁区应急救援队伍管理办法》，细化《长宁区应急管理行政执法公示办法》、《执法全过程记录办法》、《重大行政执法决定法制审核办法》，推动透明执法。健全完善负有安全生产监督管理职责的部门、涉灾部门的应急管理工作规范与制度，确保安全生产、应急管理与防灾减灾监管部门、责任主体依法监管与责任落实。

2. 强化规范执法

强化规范执法，坚持宽严相济，营造公平公正、规范有序、诚实守信的营商环境。加强安全生产行政执法与刑事司法衔接，严厉查处违法违规行为。推进精准执法，细化分类分级监管，强化属地监管，提高执法针对性和权威性，依法公开行政处罚信息。落实以“双随机一公开”监管为基本手段、重点监管为核心、信用监管为基础、“互联网+监管”为支撑、事故调查处理为保障的“五位一体”新型安全监管模式。

3. 深化综合执法

深化综合行政执法改革，加快构建权责一致、权威高效的区

应急管理监管执法体制。整合法律法规赋予应急管理部門的监管执法职能，组建区级应急管理综合行政执法队伍，将安全生产、应急管理、防灾减灾统筹纳入街镇综合执法范畴，统筹执法资源，强化执法力量，完善执法体系，强化综合行政执法能力，提升安全防范能力水平。

（六）提升灾害综合防治能力

1. 完善分级负责、属地管理体制

坚持分级负责、属地管理为主原则，不断完善防灾减灾救灾体制机制。构建应对各灾种、覆盖防灾减灾救灾各环节的全方位、全过程防灾减灾救灾体系，细化区各级、各部门防灾减灾救灾职责，强化责任落实。建立完善救灾分级响应机制，强化属地应急救援主体责任。对达到国家和本市启动响应等级的自然灾害，在市委、市政府统一领导下，区自然灾害防治委员会充分发挥协调作用，统筹应对。对未达到市级启动响应等级的自然灾害，由区全权负责，必要时提请市专项组织指挥机构、有关部门（单位）给予指导和支持。街道（镇）、居（村）委和灾害防御重点单位要建立完善防灾减灾工作体系，明确机构或人员负责防灾减灾工作，建立健全群防群治机制，积极推进安全风险网格化管理，做好防灾减灾科普宣传教育、综合减灾示范创建管理、风险隐患排查、监测监控预警、灾（险）情信息报告、群众自救互救、先期抢险救援、应急处置保障等工作。

2. 强化灾害综合监测预警能力

依托城市运行“一网统管”，在综合利用现有资源的基础上，

根据全市统一部署，落实区域内重点区域、场所自然灾害综合监测预警感知网络、终端设备布点建设，加快推进“区－街镇－社区”自然灾害综合监测预警信息化建设，实现与各灾种主管部门和上、下级平台互联互通，逐步形成具备全要素综合监测、综合风险评估、灾害预警、灾害态势智能分析的监测预警技术支撑系统，推进本区防灾减灾救灾信息化、智能化，提升防灾减灾日常管理和救灾指挥调度能力。

3. 开展自然灾害综合风险普查

根据上海市人民政府办公厅《关于开展第一次自然灾害综合风险普查的通知》要求，完成洪涝、台风、地震、森林防火、地质塌陷等多灾种风险普查任务。开展重点隐患排查，查明区域抗灾能力，编制区级风险区划和自然灾害综合防治规划，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。推进落实区气象灾害风险普查工作，建立区气象灾害基础数据库。

4. 严格重要建（构）筑物、超高建（构）筑物及人员密集公共设施建设标准，对重要市政公用设施进行抗震设防专项论证，加快推进危房除险改造。结合房屋安全风险普查整治专项活动，构建区域内房屋安全风险图谱，研究制定整改措施，提升房屋灾害防御能力。

（七）提升基层应急治理能力

1. 夯实基层应急管理基础。结合基层治理现代化、街镇体制改革、网格化统筹管理、数字化转型等创新发展要求，在健全组织、完善机制、强化队伍建设等方面加强应急管理基础建设，推

进基层应急力量能力建设。

2. 加强应急管理宣传教育与培训

强化应急管理培训基础建设，开展“大学习、大调研、大比武”活动，分类、分级举办应急管理业务培训班，积极开展对外交流合作，全面提升应急管理干部队伍业务素质。

加强应急管理文化建设，组织开展各种群众性主题宣传教育活动，推动应急管理进学校、进企事业单位、进社区、进家庭、进公共场所。依托社会力量，开设一批安全生产与应急管理网络培训教育课程，由各条线（安全生产、应急管理、防灾减灾等）分头落实相关培训与教育，并开展多种形式的效果评估考核，提升全体人员安全生产与应急管理意识和能力，确保培训教育取得实效。

落实企业主体责任，督促企业完善内部安全负责人、安全管理人员和从业人员安全培训机制，规范特种作业人员等法定培训项目的培训考核。加强本区安全生产领域培训机构管理，提升培训机构规范水平，促进培训市场健康发展。

3. 加强基层应急能力标准化建设

开展以有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练为主要内容的街（镇）、园区应急管理能力“六有”标准化建设。全面落实实施《上海市应急局、上海市民政局、上海市财政局关于加强全市灾害信息员队伍建设的实施意见》，建立覆盖全区街道（镇）、居（村）、居民小区三级灾害信息队伍，确保全区每个居民小区有1名灾害信息员，为及时、准确、客观、全面掌握

管理灾情险情奠定基础。

4. 推进安全发展示范城市和全国综合减灾示范社区创建

根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进城市安全发展的意见》和中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅印发的《上海市推进城市安全发展的工作措施》的精神，扎实推进安全发展示范城市创建，有效防范化解重大安全风险，提升风险防控和隐患治理能力，提高城市精细化管理水平和安全能级，助力城区实现高质量发展。

根据《上海市安全发展和综合减灾示范社区创建工作管理办法》、《上海市城镇安全发展和综合减灾指南》，对标《上海市综合减灾示范社区动态管理抽查评估表》，深入推进安全发展和综合减灾示范社区创建管理，提升创建水平，推动与精神文明创建工作联动。开展街道（镇）防灾减灾能力标准化建设，推进居（村）应急避灾站（点）建设，增强社会公众的风险防范意识、应急避险和自救互救技能，不断夯实基层防灾减灾救灾工作基础。

（八）完善社会多元共治体系建设

1. 引导公众参与城市安全治理

大力培育安全文化，筑牢防灾减灾救灾人民防线。健全应急响应社会动员机制，强化安全文化示范引领作用，动员广大市民参与应急自救互助。推进全民普惠性公益安全教育宣传，将安全教育纳入国民教育、职业教育、技能培训、市民修身专题教育培训内容。拓宽社会公众参与应急管理工作的渠道，充分发挥社会公众在隐患发现报告等方面的作用，完善应急管理群众监督机制。

2. 推进社会力量全面参与应急管理

完善社会化应急力量日常管理、应急调用、培训选拔、激励评价等工作机制，建立健全发动组织民兵参与抢险救灾机制，完善社会力量参与机制。鼓励协会、联合会、商会、慈善组织、志愿者团体等社会组织积极参与安全文化建设，参与应急管理、防灾减灾知识的宣传、教育、培训和科普等工作。完善组织动员机制，通过提供教育培训、资金补贴、保险保障、征用补偿、精神鼓励和物质奖励等形式，为社会组织参与应急管理提供必要保障。发挥市场机制的作用，推进安全生产责任保险、火灾公众责任保险等工作，探索研究巨灾保险，完善巨灾补偿机制。

3. 推进应急管理专家队伍建设

强化安全生产、防灾减灾、消防安全等方面的专家队伍建设，完善专家管理制度，构建专家资源融合优化的共享平台，充分发挥各领域专家在决策咨询、标准制定、安全诊断、应急会商等方面的作用，强化对新风险、新情况的前瞻预判和应急准备。

4. 完成应急管理科普基地（场馆）建设

“十四五”期间，建设一个区级综合性应急科普教育基地（场馆）。完善基地场馆教育功能，优化运营管理模式，积极开展应急避险、逃生自救、居家安全、防震减灾、公共安全、重点行业领域安全等科普教育，提高社会公众防灾减灾意识和应急避险能力。

六、重点工程项目

按照区委、区政府关于重大项目建设管理的要求，区应急管理工作立足实际，统筹把握好规划的战略性与操作性、科学性与

前瞻性的关系，拟定了三项对推进应急管理治理体系和治理能力现代化具有引领支撑作用的重大事项。

长宁区应急管理“十四五”规划重大事项清单目录

编号	重大事项名称
1	自然灾害风险综合普查
2	长宁区应急管理综合指挥系统
3	应急管理科普基地（场馆）建设

1. 自然灾害风险综合普查

第一次自然灾害综合风险普查是习近平总书记亲自出题、亲自部署、亲自推动的重点工程之一，是提高我国自然灾害防治体系和防治能力现代化的重要举措，是践行习近平总书记关于防灾减灾救灾重要论述和“两个维护”重要精神的具体行动。2020年6月国务院办公厅印发《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）（以下简称《通知》），本次普查工作是由国务院统一部署，17个部委办和各省市区共同开展的一次国家性普查行动，是一项重大的国情国力调查，是提升自然灾害防治能力的基础性工作。通过开展普查，摸清自然灾害风险隐患底数，查明重点地区抗灾能力，客观认识地区自然灾害综合风险水平，为各级人民政府有效开展自然灾害防治工作、切实保障经济社会可持续发展提供权威的灾害风险信息和科学决策依据，为我国经济社会可持续发展的科学布局和功能区分划提供科学依据，为各级党委政府社会治理提供重要支撑。

普查对象包括与自然灾害相关的自然和人文地理要素，区各

有关部门、街道（镇）、重点企事业单位和社会组织等。普查涉及的自然灾害类型主要有地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、海洋灾害、森林和草原火灾等。普查内容包括主要自然灾害致灾调查与评估，人口、房屋、基础设施、公共服务系统、三次产业、资源和环境等承灾体调查与评估，历史灾害调查与评估，综合减灾资源（能力）调查与评估，重点隐患调查与评估，主要灾害风险评估与区划以及灾害综合风险评估与区划。

普查的标准时点为 2020 年 12 月 31 日。2020 年为普查前期准备与试点阶段，建立各级普查工作机制，落实普查人员和队伍，开展普查培训，开发普查软件系统，组织开展普查试点工作。2021 年至 2022 年为全面调查、评估与区划阶段，完成全国自然灾害风险调查和灾害风险评估，编制灾害综合防治区划图，汇总普查成果。

2. 长宁区应急管理综合指挥系统

习近平总书记在考察上海时指出：“一流的城市要有一流的治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫”。根据习近平总书记的重要讲话精神和市委、市政府的有关要求，长宁区立足本区实际，聚焦“一屏观天下、一网管全城”的目标定位，强化问题导向，强化“应用为要、管用为王”的价值取向。

基于上述“一网统管”要求，“十四五”期间建设基于“一网统管”的“长宁区应急管理综合指挥系统”。该系统依托区域运现有城市综合管理体系和智能化技术手段的综合应用，紧密围绕区应急管理局的职能，以一个中心、多个平台、资源共享、综合应

用为系统定位，实现纵横联通、联勤联动，充分发挥“平时可值守、战时可指挥，日常可监管、应急可联动，系统可升级、功能可扩展，数据可维护、资源可共享”的作用，在发生重大突发事件时，能够辅助调配全区各种紧急救助力量和协调各种应急资源，使决策者对发生在辖区范围内的突发事件能够“更顺畅、更精准、更安全、更有序”。

具体目标如下：

（1）采用智能化手段，提高日常管理工作效率

针对应急日常管理工作，指挥系统包括值班值守、应急预案管理基本功能模块，采用智能化手段，如人脸识别技术、人脸识别技术、计算机深度学习、知识图谱等技术，提供新的智能化管理功能，优化工作流程，提高工作效率。

（2）拓展管理模块，实现长宁应急信息化全覆盖

围绕应急管理、安全生产监管、自然灾害防治三大业务，增加应用场景，进一步实现应急管理信息化建设。根据业务发展需求，拓展执法监管模块、自然灾害预警处置模块，汇集业务数据、优化业务流程、提供专业管理功能，辅助应急局的信息化管理工作，实现长宁应急信息化全覆盖。

3. 应急管理科普基地（场馆）建设

依据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进城市安全发展的意见》和国务院安委会印发的《国家安全发展示范城市评价细则（2019版）》中要求的“建设不少于1处具有城市特色的安全文化教育体验基地或场馆”，以及2020年5月国务院安委会办

公室、应急管理部两部门关于印发《推进安全宣传“五进”工作方案》的通知（安委办〔2020〕3号）通知要求，大力加强公众安全教育，进一步提高全社会整体安全水平。

根据上海市应急局“十四五”期间全市将建成10个体验馆目标任务，目前区内缺少综合性的应急管理科普基地（场馆），一定程度制约了区应急管理工作开展，建设一个综合性的应急管理科普基地（场馆）势在必行。安全体验馆将采用多媒体等多种先进技术，综合运用视频及知识挂图、实物展示、实景模拟、多媒体互动游戏等形式，融合声、像、光、电效果，全面展示应急处置、职业安全、消防安全、公共安全等领域内最基本、最常用的安全知识和安全技能，以此为平台，推进区内企事业单位员工、社区居民、学生等公众的应急管理知识、应急管理科普教育水平提升，提高安全生产作业场所的公众安全意识和安全自救互救能力，最大程度避免辖区内群死群伤安全生产事故，推动区应急管理事业再上新台阶。

七、保障措施

（一）加强组织领导

各部门充分发挥规划引领作用，切实加强组织领导，认真履行职责，积极推进规划目标、任务落实。完善配套政策措施，促进重要项目、重点工程顺利实施，尽快落地见效。

（二）加大资金投入

建立健全政府、企业、社会相结合的应急管理体系投入机制，扩大应急管理专项资金规模，发挥财政资金引领带动作用，动员

全社会广泛参与应急管理事业建设，促进全区应急管理工作持续健康发展。

（三）加强宣传引导

针对应急管理新体制下“综合管理、全过程管理和开放管理”的应急管理思路，规划实施过程中要广泛征求社会各界意见对规划进行评估，并适时调整，增强全社会的安全生产和综合防灾减灾救灾意识，筑牢应急管理的人民防线。

（四）严格考核评估

区应急管理相关部门、各街镇和各市场主体要坚持把安全生产与经济社会发展同步推进落实，将规划目标、主要任务、重点工程项目的实施进展情况纳入本区域、本单位、本部门绩效考核和领导班子、领导干部考核的范围。各责任单位和主体要切实履行规划实施责任，按照职责分工，制定具体实施方案，做到责任有主体、投入有渠道、任务有保障、落实有举措、推进有节点，逐项落实本规划提出的各项任务和保障措施。加强规划执行情况的监督检查，各责任单位和主体要组织开展规划实施和任务完成情况的阶段性评估。由区应急管理局牵头，会同有关部门在2023年底和2025年底，分别组织实施规划执行情况的中期评估和终期考核，确保“十四五”应急管理规划目标和任务的完成。

抄送：市应急局、区委办、区府办、区人大财经工委。

上海市长宁区应急管理局办公室

2021年9月15日印发
