

# **上海市崇明区人民政府办公室文件**

沪崇府办发〔2021〕23号

---

## **上海市崇明区人民政府办公室关于 印发《崇明区应急管理“十四五”规划》的通知**

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

《崇明区应急管理“十四五”规划》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2021年12月3日

(此件公开发布)

# 上海市崇明区应急管理“十四五”规划

为更好地从源头上防范化解本区重大安全风险，根据《崇明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》《上海市应急管理“十四五”规划》等文件，制定本规划。

## 第一章 基本现状和形势分析

“十三五”期间，崇明区坚决贯彻落实党中央、国务院、上海市委、市政府有关应急管理工作决策部署，全面贯彻落实《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》《中共中央、国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》《中共中央、国务院关于推进城市安全发展的意见》以及相关法律法规，坚持以人民为中心的发展理念，深化应急管理体制改革，有效防范化解重大安全风险，及时应对处置各类灾害事故，推动应急管理治理体系和治理能力现代化，全面提升全社会安全生产治理能力、抵御自然灾害综合防范能力和应急抢险救援能力，全区城乡运行安全总体受控、整体向好。

### 一、“十三五”期间总体情况

“十三五”时期，在区委、区政府的坚强领导下，各乡镇、相关部门和单位紧紧围绕党和国家有关安全生产的决策部署，狠抓责任落实，夯实组织保障，不断提高全社会应对自然灾害和生产安全事故能力，切实提升全区应急管理水平。

**应急管理体制机制不断优化。**全方位推动应急管理体制不断健全完善，初步构建“党委领导、政府负责、社会参与、协调联动”的应急管理工作格局。按照“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”“谁主管、谁负责”“谁审批、谁负责”的原则，完善危险化学品、特种设备、交通运输和消防安全联席会议制度，形成“定期会商、联动执法、隐患抄告、信息共享、应急联动”的部门协作机制。

**应急救援体系进一步完善。**坚持以防为主、防抗救相结合，更加注重灾前防范，完善信息互通共享、灾情会商和应急救灾联动指挥机制，应急综合协调指挥能力和协调联动能力明显增强。夯实社会救援队伍基层力量，明确职能定位、划清责任边界、配强人员队伍、健全工作机制，基层应急管理规范化、专业化、信息化、社会化水平进一步提高。

**应急管理科技水平稳步提升。**贯彻“科技兴安”战略，推进新技术、新载体、新手段在安全生产领域的运用，依托“一网统管”建设，强化“互联网+安全生产”深度融合，初步建立安全生产和自然灾害应急管理数据资源库，应急救援、应急值守、监测预警预报、信息共享报送等制度规范逐步完善。持续扩大社会单位消防物联网覆盖面，推进“智慧消防”建设，先进适用装备配备力度进一步加大，突发事件应急响应和处置能力得到提升。

**社会公众安全意识明显增强。**积极开展“5·12防灾减灾日”“安全生产月”“119消防宣传月”等主题活动，结合安全社区

和综合减灾示范社区创建工作，拓展安全宣传培训渠道，丰富宣传教育形式，深入开展安全生产宣传教育。加强企业安全生产教育，督促企业严格落实安全培训、特种作业操作人员持证上岗等制度，加强企业负责人、全体员工及特种作业操作人员的教育和现场实操技能培训，广大社会公众和从业人员安全生产意识和应急处置能力得到提升。

## 二、存在的主要问题

“十三五”期间，全区应急管理各项工作虽然取得明显成效，但是应急管理现状与新要求仍存在较大差距，特别是对标世界级生态岛建设要求，在现代化应急救援体系、灾害综合防治体系建设等方面还存在诸多“短板”。

**风险防控体系需要完善。**在城乡建设发展中新情况新风险不断涌现，复合灾害链研究、风险综合感知等方面还需持续下功夫，安全预防控制的瓶颈性、根源性问题仍有待进一步突破。风险统筹防控体系建设不够健全、标准化程度不高，还存在“可控但不能全控”的问题。应急响应机制尚未有效落实，风险管控和隐患排查还需不断加强，企业安全生产双重防控建设还需进一步深化。

**应急管理协同需要加强。**应急管理责任体系尚不健全。综合监管和行业监管之间的职责存在交叉缺位，横向联系机制有待加强，责任链条仍存在盲区和漏洞；应急管理纵向体系的覆盖不够全面，机构设置和职能配置不统一。应急管理的各类数据资源未

能统一规划、复用和充分融合，多方有效参与的监测预警、风险评估、分级分类防控、预警发布、应急救援机制亟待加强。

**社会综合治理需要强化。**全社会参与安全应急共建共治共享的程度不高，政府主导、市场主体、社会参与的开放性、系统化的多元共治综合治理体系尚未建成。政府引导全社会有序参与应急管理的渠道和机制亟待完善，市场机制作用尚未得到充分发挥。全社会的安全应急意识和能力有待进一步提升，公众的安全生产、消防安全、防灾减灾和应急自救互救技能不适应实际需要，社会化的宣传、培训、警示和体验教育有待强化。

**科技保障支撑水平需要提升。**灾害风险动态监测、风险评估、智能分析和精准治理的集成化水平不高。信息资源获取、共享机制尚不完善，使得信息孤岛现象突出，跨部门、跨层级信息共享和整合不充分，数据统筹应用不足，信息化平台应用效能有待大幅提升，监测网络系统、综合信息系统、数据库系统、决策支持系统仍有待建设和升级。

**基层治理格局需要优化。**尚未有效建立健全区、乡镇、村(居)纵向贯通的标准化工作格局。乡镇、村(居)安全生产、消防安全、防灾减灾和应急管理基础有待加强，基层队伍结构需要优化，常态化培训、执法工作的规范化和权威性仍需增强。基层风险防范化解机制、应急处置工作机制、事故调查和评估机制尚存在短板。

**综合应急救援能力需要提高。**应急指挥处置体系与安全形势、应急救援需求不相适应，纵向与横向协同救援、区域间协同

救援的工作规则亟待完善，尚未建立上下贯通、横向衔接、运行顺畅的灾害监控和应急救援指挥网络。应急救援力量体系还不能完全满足救援工作的需要。应急救援资源保障标准和要求尚不清晰，应急物资保障体系不够完善，资源共享和应急征用补偿机制有待健全。

## 第二章 总体要求

### 一、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、六中全会精神。在区委区政府坚强领导下，深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述要求，坚持以人民为中心的发展思想，坚决落实“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，强化底线思维和红线意识，统筹发展与安全，加强全周期管理，深化源头治理、系统治理和综合治理，夯实安全生产基层基础，有效防范化解重大安全风险，扎实推进安全生产治理体系和能力现代化，着力建体制、强能力、促协同、聚资源，全面加强应急管理体系和能力建设，不断提升城乡运行的功能韧性、过程韧性、系统韧性，为世界级生态岛建设提供安全保障。

### 二、基本原则

——坚持以人为本，筑牢底线思维。坚持以人民为中心的理

念，弘扬生命至上、安全第一的思想，牢固树立红线意识和底线思维，大力实施安全发展战略，严格强化责任和措施落实，切实把确保人民群众生命安全放在首位，全面促进应急管理事业与经济社会建设协同发展。

——坚持预防为主，强化防救结合。创新应急管理制度和方法，推动关口前移和全过程应急，强化预防与应急并重、常态防灾减灾和非常态救灾相统一。牢固树立风险管理理念，坚持源头防范、系统治理，加强各类风险的识别、评估与监测预警，从根本上控制风险和消除隐患。

——坚持统筹协调，注重综合施策。健全集中统一高效的应急指挥体系与处置机制，坚持统一指挥、分级响应、部门联动、军地协同、社会参与，有效调度应急资源和力量，统筹优化应急救援保障能力，推进应急管理各领域、全过程治理体系协同的集体效能。

——坚持科技赋能，强化协同管理。以城运平台体系、技术支撑体系为抓手，围绕安全生产、应急管理、自然灾害防治、消防安全隐患整治等重点行业领域，前移风险管理端口，强化全环节排查风险、全周期安全监管和智能化综合智慧功能。提升应急科技保障水平，推进应急管理数字化转型赋能。

### 三、规划思路和目标

#### （一）规划思路

“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。崇明区应急管理“十四五”规划作为应急体制改革后的第一个五年规划，将按照党中央、国务院和上海市委、市政府关于加强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，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，切实维护人民群众生命财产安全和社会稳定。

## （二）规划目标

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，安全红线意识更加牢固，安全生产责任制有效落实，防范和化解重大安全风险能力明显增强，安全生产专项整治取得积极成效，社会消防安全环境持续净化，自然灾害防治能力有效提升，应急管理系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的现代化水平提高到一个新的层次。

### 应急管理“十四五”发展主要指标

序号	指标名称	单位	指标属性	2025年
1	单位生产总值生产安全事故死亡率	人/亿元	约束性	<0.057
2	年均灾害直接经济损失占年平均区生产总值比重	%	预期性	<1
3	年均洪涝灾害直接经济损失占全区生产总值比重	%	预期性	<0.45
4	年度10万人口火灾死亡率	人/10万	约束性	<0.35
5	应急预案覆盖率	%	约束性	100

### **第三章 “十四五”时期主要任务**

积极推进应急治理体系和治理能力现代化，建立以风险防控体系为核心，应急管理协同治理体系和社会共治体系为两翼，科技信息能力和基层治理能力为支撑，应急防御准备能力和应急综合救援能力为保障的应急管理体系。

#### **一、完善风险防控体系**

把防范化解重大安全风险摆在突出位置，坚持从源头上防范化解重大安全风险。健全城乡安全风险辨识评估、风险预警预控、隐患排查治理、重大危险源监控、风险管理的闭环管理模式，构建系统规范、管控有力的风险治理长效工作机制，有效防范和化解重大安全风险。

##### **（一）加强安全生产风险隐患双重预防**

坚持源头治理，加强重大风险趋势研判与应对，进一步完善安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，建立动态风险隐患清单，提高动态监测、实时预警能力，实行分级管控，落实防治措施。促进双重预防体系与企业标准化建设深度融合，分类施策推进中小企业全面开展双重预防体系建设；加大安全文化示范企业培育力度，加强评估和执法检查，提升企业双重预防体系建设运行质量。

## **(二) 加强重点行业领域系统性安全风险防控**

按照《上海市崇明区安全生产专项整治三年行动实施方案》，推进风险隐患综合调查评估的实施、更新与追踪，强化危险化学品、消防、道路运输、交通运输、渔业船舶、城乡建设、工业园区、危险废物、危爆物品等九大行业领域攻坚治理，形成长效机制，不断提升重点行业领域事故防范能力，加快推进治理体系和治理能力现代化。

## **(三) 加强自然灾害综合风险普查和评估**

扎实开展自然灾害综合风险普查工作，强化自然灾害综合风险普查和评估机制。建立灾害综合风险数据库，编制多灾种综合灾害风险区划图，全面掌握灾害风险空间分布。健全风险评估标准，分区域、分等级评估自然灾害风险，开展对极端灾害多发性及其影响异常性的风险分析和评估，实施分级分类防控，提高灾害风险实时动态研判能力，为灾害风险管理提供科学依据。

## **(四) 加强灾害监测预警和预警信息发布**

加强多灾种和灾害链在线实时综合监测，提升灾害早期识别、早期预警和灾害信息发布的准确性、时效性。完善预警信息发布机制，推进突发事件预警信息发布与应急响应启动的衔接，明确相关单位责任和运行机制。健全区、乡镇预警信息发布机制，加强对全社会预警信息传播的管理和指导。

## **二、完善协同治理体系**

牵住责任制落实这个“牛鼻子”，按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求，夯实防灾减灾“统、分、防、救”的责任体系，建立一套横向到边、纵向到底的责任体系。加强应急管理全过程的综合协调，加强全社会协同治理和应急响应，构建统一指挥、反应灵敏、组织有序、处置有力、平战结合的应急指挥与处置体系。

### **（一）压实应急管理监督责任**

健全完善分级负责、属地管理、分类管理、分工负责工作机制，衔接好“防”“救”责任链条，充分发挥应急管理等部门组织协调等方面的综合优势，以及各行业领域主管部门风险防控、监测预警和灾害事故先期应对处置工作的专业优势，加强监管执法能力和规范化建设，促进体制机制建设和治理效能转化融合。

### **（二）完善应急协同联动机制**

完善应急协同联动机制，健全社会协同治理和应急响应机制，优化整合应急资源，强化能力共享，加强灾害事故管理全过程的综合协调，形成应急合力，提升现场处置与救援综合能力。

完善跨区域、跨部门的灾害事故信息收集和共享机制、预警多点触发机制、响应机制、联动机制，建立完善定期联系、信息通报、监测预警、联动响应、共享保障等各项合作制度。完善区、乡镇、村（居）三级上下联动的应急响应机制。完善地区之间、

部门之间、条块之间的应急协调机制，健全应急部门与生态环境、自然资源、水利、气象、农业农村、建设、交通运输等部门以及军队、南通市之间的应急资源和信息共享、预警发布、协调调度和响应处置机制。

### （三）强化应急指挥与处置一体化

依据“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理”的应急管理体制和“管行业管风险防范、管行业管应急救援”的原则，不断完善党委领导、政府主导、分级负责、属地管理、多方参与、协同联动的工作体系，构建统一指挥、反应灵敏、组织有序、处置有力、平战结合的应急指挥与处置体系。

按照“一盘棋”的思路和“优化、协同、高效”的原则，理顺相应责任划分和工作机制，充分发挥区应急管理局的牵头抓总作用，推进区应急管理局标准化建设。优化突发事件现场决策指挥和应急处置机制，强化乡镇在辖区内事故灾害的先期处置的主体责任，按照就近调配、快速出动、有序救援的要求，强化预警、联动、协同应对各类灾害事故，提升应急处置能力。

## 三、完善社会共治体系

坚持政府引导、部门推动、市场运作的原则，立足社会共治，综合运用行政、市场、经济、委托等手段，健全社会力量参与应急管理事业机制，筑牢应急管理的人民防线，构建开放性、系统化、多元共治的综合治理体系，构建多方参与、各司其职、功能互补、相互协调的治理架构。

## **(一) 加强社会化服务体系**

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，鼓励协会、商会、慈善组织、志愿者团体等社会力量积极参与公共安全文化、灾害预防知识的宣传、教育、培训和科普等工作，支持发展专业化组织，汇聚各方专业力量、树立行业权威、强化自治自律。培育应急管理专业技术服务的多元化服务主体和以应急管理第三方技术服务为代表的专业化社会服务市场。

坚持鼓励支持、引导规范、效率优先、自愿自助原则，构建社会力量参与应急管理的制度安排，探索社会力量参与应急管理行动评估和监管体系，推进形成区政府及各部门、乡镇、村（居）、企事业单位、军队在社会动员中的职责、任务分工和调度机制。促进应急管理技术服务的标准化、专业化、规范化，建立应急管理服务、评价结果公开制度和第三方评估制度。

## **(二) 推动多元化管理效能提升**

坚持政府推动、市场运作原则，完善政府购买应急管理服务机制，逐步加大经费的投入力度。充分发挥市场机制的作用，建立多元化资金筹集渠道。建立激励机制，通过提供资金支持、购买保险、善后补偿、物质奖励等形式，为社会力量参与应急管理提供保障。

加强应急管理社会力量的组织化和普及化，培育应急管理领

域社会组织、专家和专业社工、志愿者队伍、救援力量。建立应急管理社会力量数据库，搭建社会力量参与应急管理的服务平台，健全应急管理需求评估、信息发布和资源对接。

### **(三) 夯实全民化应急管理基础**

提升应急管理传播力、引导力、影响力，做好宣传教育和舆论引导，加强应急管理宣传科普教育、文化建设、人才培养，提升公众风险意识、应急素养、防灾避险和自救互救能力，夯实应急管理社会基础。

深化创建全国综合减灾示范社区，探索构建市级安全发展和综合减灾示范创建机制。开展安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，将安全教育纳入国民教育、职业教育、干部培训内容，实施全民安全教育培训公益计划，加强“吹哨人”、安全网格员、志愿者、科普宣传员队伍建设。

## **四、提升应急管理科技化信息水平**

强化科技支撑，推进信息化与应急管理业务深度融合。充分运用云计算、大数据、物联网、人工智能、5G等新一代前沿技术，加强科技和管理创新，以科技化手段助力风险防范和精准治理，推动区应急管理工作跨越式发展。依托政务服务“一网通办”和城乡运行“一网统管”平台，统筹推进区和乡镇联动、部门互通的风险监测预警系统、应急指挥系统建设，运用信息汇集共享、风险预警和灾情会商研判、应急响应、应急指挥和处置救援，建

设纵向到底、横向到边的应急网络，实现“一屏观天下、一网管全城”。

### **(一) 提升安全监测预警能力**

推进监测标准化、装备智能化和手段综合化，提升智能监测预警能力和业务的信息化水平。完善灾害监测预警信息共享机制，实现部门间、层级间、区域间数据信息的迅捷无缝连接。提高预判预警能力，通过大数据建设，利用人工智能、风险分析方法、数据挖掘等手段对重点区域的风险信息进行智能预测。

结合《上海市推进新型基础设施建设行动方案（2020-2022年）》，加快灾害风险监测站网与基础设施建设，结合自然灾害综合风险普查和安全生产风险防控，摸清灾害事故及风险底数，消除监测盲区，构建多灾种和灾害链监测预警、“空、天、地”一体智能化物联网监测网络。

### **(二) 提升预警信息发布质效**

建立健全面向政府、行业、企事业单位和公众的灾害预报发布信息服务平台，推进多部门预测预警系统对接，建设信息一张图、智能网格预报一张网和信息一键式“靶向发布”。整合信息发布资源，完善预警信息发布渠道，开展精细化灾害预报，建立预警信息多渠道、全覆盖、定向分类别的传播机制，提升预警信息发布的社会覆盖面、准确性和时效性。

### **(三) 提高监管科技赋能水平**

坚持把信息化建设贯穿监管执法全过程，推动执法方式转变。加强对重点地区、重点企业、重要时间节点的远程监测预警，推进建立区、乡镇两级应急部门、行业主管部门及重点企业深度融合、互联互通、资源共享的执法方式，消除监管盲区和漏洞。

持续推广上海市隐患排查治理信息系统，建强用好区消防智能综合管理运行中心平台，深入开展社会单位火灾防控信息化和大数据采集运用，建设城运系统公安道路交通管理子系统（IDPS）、水上交通综合监管指挥系统，推动城乡地下基础设施信息及监测预警管理平台、市政排水管网地理信息系统建设。

### **(四) 提升应急数字治理能力**

加快构建统一的应急平台体系，推进各级各类应急平台互联互通，完善指挥协调和信息共享机制，形成重点目标、重大危险源、应急队伍、应急资源、应急预案等基础数据信息迭加的“一张图”。

依托应急平台体系和信息化技术，整合重要风险源、重点防护目标、重要基础设施及各类应急资源，实现应急基础数据动态化管理。推进应急基础数据资源开放和共享，完善信息共建共用制度，打破“信息孤岛”。完善应急救援力量登记备案，摸清应急能力底数，健全应急救援需求评估、信息发布和资源对接，为应急指挥和救援提供信息支持。

## **(五) 提升应急救援指挥能力**

推进区综合性应急救援指挥中心信息化和智能化建设。打通多平台、多系统数据链接，整合信息资源和业务系统，发挥区级应急管理“智慧大脑”的平台枢纽作用。推动区域内外各级各类应急指挥系统融合建设，加强系统间在灾害风险隐患、监测预报预警、灾害防御、应急准备、紧急救援、转移安置、恢复重建等业务衔接和联动。

全力推动基层应急指挥融入治理平台，探索建设“一级平台、多级用户”为特点的应急管理平台体系，加快推进乡镇应急指挥系统建设。

## **五、提升基层应急治理能力**

针对乡镇体制改革、村级治理、网格化管理等制度要求，按照“健全组织、完善机制、强化队伍、广泛参与、保障到位”的思路，明确基层各类资源力量发挥作用的方式方法和途径，实施基层治理能力标准化提升计划，建立健全区、乡镇纵向贯通的管理工作格局，基本形成组织健全、力量充足、反应灵敏、保障有力的基层治理体系。

### **(一) 加强基层治理标准化建设**

加强基层治理能力标准化和达标建设，强化“指向明确、要素齐备、内容规范”的制度供给，在基层组织、预案、队伍、载体、平台、机制、设施等方面进一步明晰，推动基层治理能力标准化，解决应急管理最后一公里问题。

将乡镇、村（居）应急管理工作纳入应急治理体系和社区治理体系，推进乡镇、村（居）风险网格化管理；推动应急管理力量下沉，筑牢村（居）应急管理“网底”。

## （二）加强基层应急值守规范化建设

推进乡镇、村（居）应急值守能力建设，落实预报预警预案“三预”准备工作，细化灾害事故预警响应措施，修订完善应急预案，做好预警信息发布与应急响应启动的衔接，抓住监测预警报告、形势分析研判、现场调查处置等关键环节，优化防治结合、职责明确、衔接有序的应对处置流程，推动应急指挥机构、人员、制度、平台标准化纵向延伸到基层。

提升多灾种和灾害链综合监测、早期识别能力。充分发挥村（居）网格、举报人、志愿者、社会组织、专家、社区居民、常用报警呼救平台、各类执法检查、监测预警系统的“哨点”作用。

## （三）加强基层治理队伍专业化建设

围绕属地责任落实、运行机制顺畅、工作制度健全等层面，梳理乡镇各部门的应急管理职能，整合成立乡镇应急办，以实现区、乡镇应急力量对接。

充实乡镇监管执法专业力量，积极支持、科学核定应急管理人员编制。加强基层监管干部队伍建设，实施应急管理素质大提升工程，在组织、预案、队伍、载体、平台、机制、设施等方面进一步提升工作能力和专业化水平。深化基层应急管理网格化管理，推进乡镇应急管理网格化覆盖率达到100%。

## **六、提升综合救援能力水平**

推进分层级、分区域的应急救援体系建设。加强“模块化、专业化”的应急救援队伍建设，完善救援网络，提高应急救援装备保障能力，推广多场景专业化的应急救援装备。加强基层应急干部队伍建设，提高基层灾害事故应急救援能力。推进应急救援资源保障体系建设，加强应急救援基地建设，促进应急救援综合实战训练，综合考虑应急服务设施、应急物资、应急通信和信息系统等应急救援资源，优化应急资源布局和标准设置要求。

### **(一) 夯实灾害防御基层基础**

推进海绵城市建设，强化城乡防洪排涝治理，遵循自然地理格局完善防汛基础工程和设施，提高防洪排涝标准和防洪工程标准；实施病险水库水闸除险加固，进一步消除水库、水闸等水利基础设施的安全隐患。加强河道治理工程和重大积水点治理工程实施力度，提高区域排水能力。抓紧提升防御风暴潮综合能力，加快海塘专用岸段防御达标建设。加大地质灾害和森林火灾的防治力度，关注软土地基大型建设地面沉降的监督管理，适时筹划实施林区消防蓄水池、森林防火道路建设和林火阻隔网络。

### **(二) 加强应急救援队伍建设**

建设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍，完善以综合性消防救援队伍为骨干力量，以专业应急救援队伍和基层应急救援队伍为支撑力量，以军队、武警部队、

民兵预备役部队为突击力量，以社会应急救援队伍、应急专家和志愿者为辅助力量，以长三角区域应急救援队伍为支援力量，以专家智库为决策支撑力量的应急救援队伍体系。优化消防站点建设，不断完善消防站点建设布局，结合崇明公共消防站专项规划，逐步启动规划消防站点建设消防站逐步向重点镇和重点产业集聚区拓展，努力实现“5分钟救援半径”的布局目标。加强应急救援队伍力量配置、装备配备、日常训练、后勤保障和评估考核，推进标准化建设，适应由“单一灾种”处置向“全灾种、大应急”转变。实施应急救援装备达标建设，加快构建功能齐全、系统配套的专业化应急救援队伍装备体系。

### **(三) 强化应急宣传教育**

整合本区各类安全培训教育资源，注重产教融合，构建应急管理、安全生产和防灾减灾救灾培训体系，不断丰富课程内容和体验形式，进一步增强培训的体验感、针对性和有效性。加强各职能部门、乡镇、村（居）工作人员多层级应急管理和安全生培训。加强高危行业企业法定代表人培训，持续提升企业法定代表人依法履职水平。开展高危行业安全技能提升行动，分类分批做好高危行业企业新招录员工、在岗职工、班组长、特种作业操作人员等重点对象培训考核。

### **(四) 提升基层应急救援能力**

结合消防队伍、微型消防站点，整合乡镇村（居）工作人员、

基层警务人员、医务人员、民兵预备役人员、物业保安、公益性岗位人员等具有相关救援专业知识和经验的人员，建立“一队多能”的基层应急救援力量。进一步明确和理顺乡镇应急管理机构职责，加强基层乡镇应急救援力量建设，落实乡镇应急管理专职人员。着力从救援理念、职能、能力、装备、方式、机制等六个方面加强基层应急救援队伍规范化建设，加快推进村（居）基层应急管理救援能力标准化建设。提高基层队伍风险防范、信息搜集、执法和应急处置能力。

## （五）加强应急通信系统建设

结合“一网统管”建设，进一步完善应急通信系统，强化属地管理、应急管理部门综合管理和自然资源、水利、市容绿化、消防部门行业管理责任，以及通信、气象部门专项保障和公安、交通、电力部门协助保障责任。提升应急指挥通信设备覆盖率，加快打造覆盖全区的应急指挥通信网络，形成全区应急管理“一张网”调度指挥通信保障体系；推进城乡远程监控、智能化预警、互联网安全治理的深度应用。建立不同应急指挥系统之间互联互通、统一无线通信、应急指挥话务优先的联合保障机制，加快实施无线通信指挥平台建设项目，实现跨网跨部门跨区域的随行指挥。建立贯通区、乡镇应急管理部门的内部保障机制，统筹信息网络建设。

## 第四章 重点工程项目

### 一、应急管理指挥系统建设工程

结合崇明应急管理、安全生产、防灾减灾、应急救援等工作实际需要，整合建成具有专业指挥平台功能的全区应急管理综合信息化平台，同步接入上海市应急管理综合应用平台建设工程，为实现基础设施统一调度、信息资源融合共享、应急业务智能应用，全面提升应急管理能力。

### 二、危险化学品全过程监管信息系统建设工程

从系统共建、数据共享、全流程分析展示监管应用的角度出发，将应急、公安、交通等部门的相关危险化学品信息进行数据汇聚、数据处理、数据整合，数据开放，应用大数据分析、智能化分析、时空汇聚等先进适用的信息技术手段，实现危险化学品全过程的综合性数据汇聚、碰撞与关联性分析，分级分类完善基础数据采集，逐步实现对必要危险化学品信息数据的全流向、闭环化记录，掌握本区危险化学品日常运营态势和异常状态下的风险预警提示，强化数据深度运用。同时，将结果数据分类推送相应职能部门，为各部门开展危险化学品业务化工作和信息化应用，提供辅助决策和数据支撑。

### 三、自然灾害综合风险普查工程

根据国家自然灾害综合风险普查工作要求，在市应急局统一

组织下，开展地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、海洋灾害、森林火灾等多灾种风险普查，查明城市综合抗灾能力。包括主要灾害致灾调查与评估，承灾体调查与评估，历史灾害调查与评估；实施重点隐患排查；开展综合减灾资源（能力）调查；开展多尺度区域风险评估与制图；编制灾害风险区划图和综合防治区划图，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、自然灾害监测预警系统信息化工程

对接本市自然灾害综合监测预警系统，构建气象灾害、海洋灾害、地震地质灾害、农林有害生物灾害等监测预警体系，分层次、分条线打通灾害监测和预警信息的传输与采集通道，形成灾害监测、预警信息的全覆盖，推进各涉灾部门专业监测预警与应急管理部门综合监测预警融合发展，实现监测预警、风险研判、灾情会商等场景应用。配备专兼职人员，对自然灾害及其有关要素进行实时监测，划分重点监测区域，确定重要监测点，加密监测站点，做到信息发布的精准投放、信息采集的实时感知。通过乡镇灾害预警预报点位延伸应用功能，探索开展多灾种和灾害链综合监测工作，快速掌握灾害性事件的影响程度和影响范围，提升自然灾害立体综合监测能力。

## **五、消防安全治理体系建设工程**

构建消防安全责任体系，建立党委政府、行业部门、社会单位消防安全责任体系，以《崇明区消防安全责任制实施办法》施行为契机，发挥各级消防安全议事协调机构作用，完善火灾警示约谈、重大问题问责、重大隐患挂牌督办、重大问题抄告反馈等制度，全面实施行业系统标准化、规范化管理，“十四五”末，力争重点行业消防安全标准化管理达标单位不低于90%。全面推行“双随机、一公开”监管、重点监管、信用监管、“互联网+监管”、火灾事故责任调查处理“五位一体”新型监管模式；推进“一网统管”消防平台应用建设，持续扩大社会单位消防物联网覆盖面，推进消防设施、管理行为等数据一图显示的火灾防控数字化；推进“智慧消防”建设，扩大社会单位消防物联网覆盖面，打造分级分类、数据互通的智慧消防信息化系统，建立与共享政务数据库、行业数据库等信息共享机制。加强乡镇专业救援力量建设，常态化开展消防宣传、火灾隐患排查、消防违法行为纠正等工作，发挥“救早、灭小”作用。健全完善基层消防安全综合治理运作机制，将消防安全管理模块纳入区城运中心网格化防火巡查检查范围。加强区消防救援支队全媒体中心运维管理，拓宽宣传阵地，创作一批特色鲜明的宣传作品，提升消防宣传水平。

## **六、公共消防基础设施建设工程**

“十四五”期间完成岱山战勤保障消防站建设，新建圆沙消防救援站，增加消防救援训练基地建设布点，完善多灾种救援，

训练和保障等功能。加强市政给水管网和市政消火栓建设，严格做到消防水网和消火栓与市政道路同规划、同建设，新建、补建市政消火栓600个以上，推进天然水源合理化建设，建设完成180个消防取水点。持续深化打通“生命通道”工作，加大对住宅小区消防通道占用、堵塞现象的整治力度。将消防科普教育基地建设纳入城乡公共安全整体规划，完成新海镇消防体验馆升级改造，在各乡镇推进消防体验馆、消防科普教育馆、消防主题公园等建设。

## 七、综合救援效能提升建设工程

完善消防救援指挥体系，建立标准化指挥调度工作流程，立足服务“长三角”区域发展需求，建立“崇启海”区域指挥调度和协同联动机制，推动形成多主体、跨地域、跨领域、全天候的城域应急救援协作，与浦东、南通消防救援支队形成区域联动机制。依托科研院所、高等院校等机构，对长江隧桥、船舶海洋装备企业等消防救援重点难点对象开展火灾风险防控、综合应急救援等课题攻关，加强船舶、地震、抗洪等专业队装备建设，加强重点区域性车辆配置，提升综合救援效能。

## 第五章 保障措施

### 一、强化组织保障

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，要坚持党对应急管理工作的全面领导，立足当前，放眼长远，研究制定工作方案，细化事权和职责划分，最大限度地提高规划效能。

充分发挥规划的引领作用，把应急管理工作纳入领导干部绩效考核，优化整合各类资源，分解落实规划目标与任务，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、强化投入保障**

将应急管理专项规划纳入区级国民经济和社会发展规划，完善“政府投入、分级分工负责”的应急管理规划实施经费保障机制。建立健全政府、企业、社会相结合的应急管理体系建设的投入机制。深化细化安全生产、防灾减灾、消防安全、应急救援等方面专项规划，做好应急管理规划落地落实支撑工作。建立应急管理项目库和储备库，通过事前、事中、事后、结果运用四个维度，构建“事前有目标、事中有监控、事后有评价、评价结果有运用”的预算绩效管理体系，切实提高资金使用效益。

## **三、强化队伍建设**

各乡镇、行业部门要以规划为引领，加强应急管理人才培养，开展应急管理专题培训，强化应急管理政策、应急管理知识的学习和应急技能的掌握，进一步增强应急管理意识，提高统筹应急管理和指挥处置突发事件的水平。加强对高危行业从业人员进行

安全知识的教育培训，增强公共安全和风险防范意识，提高排查安全隐患、安全管理、第一时间应急处置突发事件的能力。加强各类应急救援队伍培训，使其熟悉并掌握相关突发事件处置救援和安全防护技能，提高不同情况下实施救援和协同处置能力。

#### **四、强化规划评估**

建立规划实施分工方案和跟踪评估制度，明确相关部门职责，纳入各部门、各单位综合评价和绩效考核范畴，将考评结果作为落实工作、改进工作的重要依据。区应急管理局要加强对本规划实施情况的跟踪分析和监督检查，指导有关部门、乡镇贯彻落实本规划相关内容，并及时对落实情况进行评估，将评估结果报区委区政府。

#### **五、强化氛围营造**

按照应急管理新体制下“综合管理、全过程管理和优化管理”的思路，强化营造规划引领重要性的宣传，营造规划实施的良好氛围，动员全社会广泛参与应急管理事业建设。广泛征求社会各界意见对规划进行评估，研究符合崇明城乡运行安全监管的应急管理机制，增强社会应急意识，筑牢应急管理的人民防线，构建良好的社会应急文化氛围。

---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，  
区人民法院，区人民检察院，区各人民团体。

---

上海市崇明区人民政府办公室

2021年12月3日印发