

上海市杨浦区人民政府文件

杨府发〔2021〕13号

上海市杨浦区人民政府 关于印发《杨浦区应急管理 “十四五”规划》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处：

《杨浦区应急管理“十四五”规划》已经2021年7月6日区政府第141次常务会议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市杨浦区人民政府

2021年9月26日

杨浦区应急管理“十四五”规划

“十四五”规划是衔接我国“两个一百年”奋斗目标的第一个五年规划，也是上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市、杨浦全面打造人民城市标杆区的关键五年。强化应急管理的综合性和系统性、筑牢守好城区安全底线，是提升城区治理现代化水平、共建安全韧性城市的重要组成部分。《杨浦区应急管理“十四五”规划》依据《中共上海市杨浦区委关于制定杨浦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的建议》《上海市杨浦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》及《杨浦区“十四五”专项规划编制工作方案》编制，紧紧围绕杨浦“十四五”初步建成“四高城区”目标，为构建“统一指挥、权威高效、专常兼备、反应灵敏”的城区应急能力体系、完善超大城市安全保障体制机制提供重要支撑。

一、发展基础

“十三五”期间，杨浦区安全生产、消防安全和防灾减灾领域的整体态势平稳，应急管理体制改革持续深化，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。

（一）责任体系严格严密。区委、区政府不断完善安全责任制，制定出台了《中共上海市杨浦区委办公室 上海市杨浦区人民政府办公室印发〈上海市杨浦区建立党政同责一岗双责齐抓共管安全生产责任体系暂行规定〉的通知》，修订完善四类清单（责任、权力、监管、任务），建立了差别化定责、分类化考核、体系化评价的考核模式，每年设置专项责任制奖励金，基本构建横向到边、纵向到底、权责分明、整体有序的立体安全监管责任网。

（二）管理机制顺畅高效。按照分级负责、属地管理的原则，制定出台了《中共上海市杨浦区委办公室 上海市杨浦区人民政府办公室印发〈关于进一步落实安全生产责任追究的实施意见〉的通知》《区安委会关于印发〈杨浦区安全生产工作巡查办法〉的通知》《区安委会关于印发〈杨浦区安全生产委员会安全生产约谈警示办法（试行）〉的通知》《杨浦区安全生产检查标准指南》等一批文件，加强岗位练兵，强化事前执法，杨浦区安全监管监察处罚率处于中心城区前列，行政处罚案件多年来无诉讼无复议。

（三）综合监管强健有力。制定了《区安委会关于印发〈杨浦区城市运行安全风险研判排查工作方案〉的通知》等指导性文件，加大对杨浦汽配城、大学路、建材粮油市场等“三合一”典型场所的整改力度，加强智慧消防建设，稳步推进政府消防实事项目，实现节日期间“零燃放”的既定目标。加强监管执法，依

法依规注销 10 家问题单位危险化学品经营许可证，关停了上海申宏冷藏储运有限公司等 5 家液氨单位。积极引入第三方服务机制，开展辖区电梯、加气站、液氨单位的特种设备评价工作，提供园区安全管理技术服务。持续推进无牌无证电动自行车“清零”工作，实施交通工程性“小改小革”项目，整改道路交通隐患，排摸大型货运车辆、渣土车辆集中通行路线，狠抓路面严格执法，狠抓源头严格管控，狠抓责任倒逼履职。全面排摸北斗减灾信息终端完好率，更新终端负责人名单，形成《杨浦区北斗终端调查统计报告》。开展了燃气泄漏安全保护装置安装情况登记统计工作；成立了空中坠物安全隐患专项整治工作小组，建立了房屋户外附属设施基础数据库，有力保障“头顶上的安全”。

（四）技术设备有效支撑。及时更新完善了“杨浦区安全生产综合管理系统”，建立了安全生产法律法规以及危险化学品 SDS（安全数据表）信息检索查询模块。全面落实上海市安全生产移动执法系统的运用，为街道配备移动执法设备。依托公安分局“易制爆危险化学品流向管理信息系统”“剧毒化学品管理系统”实时掌握全区易制爆危险化学品、剧毒化学品生产、经营、使用、储存、处置等环节流向信息。

（五）文化建设手段多样。以“安全生产月”为契机，以“安全五进”为主要内容，营造“生命至上、安全第一”的文化氛围。制作发放企业安全、社区安全等 7 类宣传册以及从业人员安全手

册、特殊作业操作规范等 8 类专项资料近 15 万份。开展典型示范工作，加强典型工作方法宣传，宣扬“安监之星·杨浦卫士”先进事迹等。

（六）多元共治有所开拓。加强应急管理智库建设，优化社会志愿者队伍知识结构，形成了一支兼具工作经验和工作干劲的队伍。广泛发动专业服务机构，针对在建工程大型机械、危化品、粉尘涉爆等领域不断拓宽第三方服务覆盖面，通过现场“传帮带”有效提升基层安全监管水平。强化安全诚信，对发生安全事故及存在严重违法违规行为的施工单位，取消各类奖项评比的资格。积极研发高层建筑火灾防火技术和装备，试点安装高层建筑水系统信息采集器、无线数字压力变送器 etc 智能消防应用。积极推进基层应急管理有队伍、有机制、有预案、有保障、有演练，摸排各辖区内限额以下小型建设工程施工企业底数，建立了部分地区安全生产风险图。落实安全生产举报奖励制度，引导社会公众广泛参与支持安全生产，强化社会监督。

二、发展趋势

（一）发展机遇

“十四五”时期，杨浦区应急管理面临以下有利条件和发展机遇：

1. 党委政府高度重视。党中央、国务院高度重视城市应急管理工作，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，为城市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不断提高，全区各方安全发展理念和安全责任意识逐步强化。

2. 发展环境相对有利。在“十四五”新发展格局下，社会治理能力不断提高，后疫情时代社会各界风险和应急意识不断提升；同时，城市数字化转型加快推进，物联网、人工智能等新技术将全面融入城市生产生活，城区风险感知及研判能力有望得到加强。

3. 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，有利于降低城区运行风险，提高本质安全水平。

4. 自身基础较为坚实。杨浦区网格化治理效应明显，“一网统管”“一网通办”建设持续完善，社会共治手段逐渐丰富，互联网+、人工智能等现代信息技术将会得到广泛运用，杨浦区应急管理能力现代化建设在“软硬”层面上都有较好的基础。

（二）发展挑战

“十四五”期间杨浦区应急管理工作主要面临以下挑战：

1. 城市治理目标更高。党的十九大指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“人民城市人民建，人民城市为人民”的城市发

展理念对城市安全保障、风险防范与应急管理工作提出了更高的发展目标。

2. 风险要素日趋复杂。随着杨浦区基础设施体系的进一步完善、智慧城区建设的加快推进、区域生态环境的持续改善，杨浦的经济总量、产业结构、人口结构、职住形态、交通状况等将会在“十四五”期间有较大的变化，各类安全隐患风险可能增多，防灾减灾风险载体变化将更为复杂。

3. 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加大，风险防范面对更大压力。同时，随着信息化时代带来的信息传播加速，安全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、提高事故灾难应对处置能力的要求更严。

4. 疫情防控局势变化。随着全球疫情的扩散，我国疫情防控从阻击战向持续战转变，在疫情防控和经济建设两条战线上，要努力确保安全生产态势平稳，对杨浦区安全管理工作的基层能力、强化科技技术支撑等方面提出了更高要求。

三、指导方针

“十四五”期间，杨浦区将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党中央、国务院和市委、市政府关于风险防范与应急管理的工作部署，在区委、区政府的领导下，坚持以人民为中心的安全发展方针，牢固树立“人民至上、生命

至上”理念，统筹发展与安全，强化安全韧性适应理念，着力建机制、补短板、强能力、促协同、固保障，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，统筹拓展城区空间韧性、有效强化城区工程韧性、全面提升风险治理韧性、积极培育城区社会韧性，继续为经济社会发展提供有力安全保障，切实提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。具体发展方向如下：

（一）以系统治理为路径。进一步围绕体系健全、责任压实、隐患治理、应急处置、宣传教育、群防群治、科技赋能、队伍建设、基础保障等工作，抓住重点、精准施策。

（二）以依法治理为准绳。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、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）以综合治理为牵引。进一步加强政府监管、行业监管、综合监管、专业监管力度，建立社会化风险防范机制，打造城区安全共同体，构建上下贯通、条块联动的综合治理体系。

（四）以源头治理为抓手。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的源头因素，加强源头施策，提升解决问题的有效性。

（五）以科学治理为支撑。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

推进监测预警能力、监管执法能力、辅助决策能力、救援实战能力和社会动员能力。

四、发展目标和主要指标

（一）发展目标

不断丰富“人民城市人民建，人民城市为人民”的城市发展理念实践，到2025年，构建“统一指挥、权威高效、专常兼备、反应灵敏”的城区应急能力体系，建成“统一领导、综合协调、分类指导、分级负责、属地管理、权责一致”的应急管理体制，重大风险得到有效管控，自然灾害防灾减灾救灾能力进一步提高，应急响应、指挥、处置能力和各项基础保障显著提升，城区安全继续得到有效保障。

1. 应急管理体系更加健全。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、队伍、能力建设得到有效改善。

2. 安全生产责任不断压实。全面落实党政领导责任、部门监管责任和企业主体责任。安全管理机制完善，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，重大隐患存量和隐患增量逐步减少。

3. 综合救援能力持续增强。消防基础设施完善，消防装备器材完备可靠，火灾防控体系健全，火灾形势总体平稳可控。力争形成“以消防救援为主力、专业救援为协同、企业救援为补充、

社会力量同响应”的综合应急救援队伍。

4. 防灾减灾水平有效提升。事前预防可靠、隐患排查到位、物资准备充足、预警体系高效；事中信息精准、动态评估准确、组织指挥有序、应急救援有力；事后总结到位、恢复重建科学。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。

5. 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。

（二）主要指标

杨浦应急管理“十四五”主要指标

序号	类别	指标名称	单位	属性	“十四五”目标
1	法治指标	单位生产总值生产安全事故死亡率	人/亿元	约束性	在市下达控制指标范围内
2	法治指标	重大及特别重大生产安全事故起数	起	约束性	0
3	法治指标	重大及特别重大火灾事故起数	起	约束性	0
4	法治指标	年均道路交通事故死亡人数	人	约束性	13.4
5	共治指标	人员密集场所及高层建筑特种设备注册登记和定检率	%	约束性	100
6	共治指标	大型商业综合体消防安全管理达标率	%	约束性	100
7	共治指标	杨浦区中小学安全教育覆盖率	%	约束性	100
8	共治指标	区安全管理队伍中具有安全生产相关专业学历和实践经验的执法人员与在职人员比例	%	预期性	75以上
9	智治指标	杨浦各园区集约化可视化安全监管信息共享平台建成率	%	约束性	100
10	智治指标	园区安全风险评估率	%	约束性	100

五、主要任务

（一）健全完善应急管理体系

1. 加强组织领导。健全分类管理、分级负责、属地为主的立体化应急管理组织体系，推进区、街道（园区）、社区的应急管理工作有机衔接和纵向贯通，规范“大应急”组织指挥体系和运行机制，优化应急管理领导机构、指挥机构和办事机构，完善常态化的综合协调议事机制，规范组织指挥，加强高位推动。

2. 优化执法队伍。一要增强执法力量。加强杨浦区安全生产监管执法专业力量的建设，重点倾斜基层。到2022年底具有安全生产相关专业学历和实践经验的执法人员不低于在职人员的75%。二要强化规范执法。推动透明执法，实现安全生产行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核三个100%。推进精准执法，实行分类分级监管，完善行政处罚自由裁量规则，依法公开行政处罚信息。三要提升执法效能。加强安全生产监管规范化、标准化、信息化建设，充分运用移动执法终端、电子案卷等手段提高执法效能，改善现场执法、调查取证、应急处置等监管执法装备，推进“互联网+监管”系统建设。

3. 夯实基层力量。一要完善基层应急管理工作体系。梳理分散到街道平安办、党政办、服务办、管理办的安全生产、消防安全、防灾减灾及应急处置等职能，将应急工作融入基层网格化管理，充实应急管理力量。二要不断提升基层应急管理能力和水平。加强

职能部门对街道应急管理的业务指导，重点加强一线基层人员业务实操能力，以实现区-街道应急管理力量顺利对接。三要加大街道社区事务受理中心、区城市运行管理中心、区城市建设管理事务中心中涉及风险、安全、应急等方面的信息共享力度，拓展信息技术的服务深度，深化基层减负，强化基层赋能。四要围绕“多格合一”，尽快推动综合执法权限下沉，加大“关口前移”力度，提升“源头治理”效能。五要坚持平战结合，平时排检执法，推进安全生产、消防安全、防灾减灾网格化覆盖率达到100%，战时应急应对，积极引导并组织社会力量参与初期救灾。

4. 压实责任网络。一要建立事故、隐患“回头看”专项工作机制。加大事故发生单位、较大隐患整改单位整改结束后一年内的抽查频次，重点评估事故、隐患暴露出的管理问题是否再次出现。严格按照“四不两直”的要求，完善巡查制度。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。进一步完善通报、约谈、警示制度。对安全生产、消防工作、防灾减灾履职不力的问题及时约谈、提醒、告诫相关成员单位、街道、企业主要负责人。二要建立应急管理“四类清单”。完善区安委会、自然灾害防治委员会、街道应急管理“四类清单”（责任清单、权力清单、监管清单、任务清单），重点完善街道权责，细化应急管理责任边界，推动落实街道为主的管理机制。三要全面落实安全生产主体责任。从法制宣贯、企业安全投入、

安全生产责任保险、企业安管机构及制度健全、双控机制建设、培训教育、设备管理、危险作业管理、外包及供应商管理、企业应急能力建设、事故处置流程优化、安全奖惩等方面落实企业安全生产主体责任，建立企业安全生产、消防记分制管理办法，建立安全生产行政执法与刑事司法衔接工作机制，以经济、法制手段压实企业主体责任。

5. 建设综合力量。建立健全以综合性消防救援队伍为主力、专业应急救援队伍为协同、企业应急救援队伍为补充、社会应急力量同响应的应急救援力量体系。完善重特大自然灾害和公共突发事件下的社会救援力量动员机制。统筹政府和社会力量，建立多元化应急联训联演联战制度。完善消防救援队伍职业化保障机制，强化队伍管理，加强应急救援队伍实战化演练，提升实战能力。关心大灾大难下的心理创伤，注重灾中及灾后的心理干预和心理疏导。

（二）加强区域重点风险治理

围绕特种设备、危险化学品、消防安全、道路运输安全、交通运输安全、城市建筑设施安全、产业园区安全、危险废物安全、危爆物品安全、城市燃气安全、地下空间安全、建筑施工安全、有限空间安全等层面开展风险识别、评估和隐患排查工作，建立各领域风险清单和清单动态管理制度，出台杨浦区城区运行风险动态管理办法。针对排查过程中发现的重大隐患，制定时间表、

路线图，2021-2022年，在完成重大隐患整改的基础上，对于重点难点问题，通过现场推进会、专项攻坚等措施，强力推进整改。2022年底，区安委会办公室对专项整治三年行动计划进行全面总结评估。2023-2025年，巩固三年行动取得的成果，进一步深化重点领域专项整治，改善城区安全环境。

在特种设备方面：一是依托第三方，对杨浦区各类电梯、中小锅炉、码头装卸起重机械设备、加油（气）站等特种设备进行隐患排查，完善特种设备档案，完善区-街道特种设备管理系统，确保参数上线。二是集中开展特种设备生产、使用、维保单位的管理人员、作业人员的专题培训，提升专业能力。三是推进如商圈、医院、休闲娱乐区域等人员密集场所及高层建筑特种设备注册登记和定检率达到100%，全面落实“双重预防”工作部署。

在危险化学品方面：一是建立统一的杨浦区危险化学品数据库。将原先分散在各部门中的危险化学品经营、使用、运输和处置等环节的相关信息整合起来，建立监管部门与各行业主管部门之间的信息共享机制，落实危险化学品重大危险源管控，推进危险化学品企业安全风险分级管控和隐患排查治理体系建设，加强使用危险化学品从事生产的企业及医院、学校、科研机构等单位的安全管理，提升从业人员专业素质能力。二是加强危险化学品技防能力。针对存储、使用、废弃等关键环节安装监控监测预警系统、核查危化品储存安全仪表系统完备可靠性，整治废弃危险

化学品违规堆存、随意倾倒、私自填埋等问题。三是在危险化学品领域实施安全生产责任保险制度，切实发挥保险机构参与风险评估管控和事故预防功能。四是加强危险化学品运输车辆的安全管理。提高危险化学品运输企业准入门槛，完善运输报备系统，加大检查力度，重点检查危险货物包装、装卸、运输等安全管理规定的落实情况，执行黑名单制度。五是依托消防、民防化救等应急救援力量，梳理整合杨浦区危险化学品应急救援资源及队伍，指导、督促开展危险化学品事故应急演练，及时修订完善危险化学品各类应急预案，强化危险化学品应急能力建设。

在消防安全方面：一是实施打通消防生命通道工程，对划线、标名、立牌等实施标识化管理。二是加强老旧小区、高层建筑等“5+4”类场所（高层建筑、大型商业综合体、地下轨道交通、石油化工企业、厂房仓库5类及规模性租赁房、地下空间、施工工地、高等院校4类场所）的消防安全治理和基础设施建设，积极推广消防物联网监控系统。三是结合政府实事工程、街道惠民项目，继续推进地下空间、充电桩等电气火灾隐患、冬春火灾防控，大型商业综合体“回头看”等专项行动，确保大型商业综合体消防安全管理达标率实现100%，扎实推进重大消防安保任务。四是针对养老服务机构、学校及幼儿园等，制订火灾防范及应急救援专项办法。五是实施消防信息化管理能力提升工程，建成区级消防大数据平台，建成火灾监测预警预报平台。

在道路运输安全方面：一是加强重点车辆运输安全治理。针对“两客一危一货一面”（公路客运、旅游客运、危化品运输车、货运车辆及面包车辆）、“营转非”（营运车辆转为非营运车辆）、挂车等重点隐患车辆，建立驾驶人从业信息、交通违法和事故信息共享机制，检查安全防护设施、严查严处违法行为，到2022年基本消除货车非法改装等问题。二是健全道路运输安全责任体系。加大运输企业安全隐患清理力度，健全安全隐患治理机制，强化新兴行业企业主体责任落实。三是强化科技应用和综合治理。继续依靠“智慧公安”建设成果，依托大数据分析，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，切实增强街面执法威慑力，形成震慑力。四是完善道路安全防护保障。实施杨浦区道路安全环境小改造工程，排查道路安全风险，推动道路安全设施改造升级。

在交通运输安全方面：一是健全交通运输领域安全生产监管责任体系，完善停车管理、道路桥梁养护领域安全生产守信激励和失信惩戒机制，指导督促相关企业建立风险隐患排查、评估、治理的长效机制和应急预案。二是依据市、区分工开展交通运输重点领域专项治理。做好铁路轨交沿线环境安全专项治理，强化各街道、派出所与申通地铁集团下属各线路、各车站的工作对接，做实轨交站点“四长联动”机制（街道分管副主任、派出所所长、

轨交公安警长、地铁站长),着力压减轨道交通突发事件,妥善处置“大客流”风险。三是提升基础保障能力。配合强化安全监管能力建设,提升交通运输应急能力,强化安全生产宣传与警示教育。

在城市建筑设施安全方面:一是将安全韧性作为区域体检评估的重要内容,将安全管理作为“一网统管”建设的基本要素,推动城区安全和可持续发展。二是全面排查建筑物改建改用引发的安全隐患,提升旧房改造项目的安全性,确保老旧住宅结构安全,督导各街道整治违法建设和违规改变建筑物主体结构或使用功能的现象。三是针对新建筑风险,明确建筑物所有权人、参建各方的主体责任以及相关部门的监管责任。四是确保“头顶上”“脚底下”安全。进一步完善全区既有玻璃幕墙建筑“一楼一档”数据资料,提高巡查频率;强化台风、大风、暴雨等天气下的玻璃幕墙预防坠落管理制度,建立以“高空坠物”为典型的事故防范机制;扎实排查治理城市道路塌陷隐患。五是强化市政设施检查。继续做好泵闸、堤防、铁路道口的日常巡查工作,继续开展杨浦区区属市政养护企业的安全生产诚信考核工作,定期开展市政设施检测工作。

在都市型园区、文创园区、科技园区等功能区安全整治方面:一是总结杨浦区在园区、集中片区等区域性风险的管理经验,进一步完善《杨浦区园区安全生产管理规定》(试行),加强新业态

风险的关注深度，加大监督检查力度，严格进园入园项目准入。二是实施园区安全生产一体化管理。强化园区风险分级管控和隐患排查治理安全预防控制体系，落实园区管理单位、所属街道和部门监管责任，园区安全风险评估完成率 100%。三是夯实园区信息化和应急保障等安全基础。利用电子标签、大数据、人工智能、物联网、区块链等技术，推进园区智慧化进程，集约化可视化安全监管信息共享平台建成率 100%。

在危险废物等方面：一是全面开展危险废物排查，持续推进危险废物规范化管理。二是完善危险废物管理机制，将违法企业纳入生态环境保护领域违法失信名单，实施联合惩戒，加强对危险废物流量流向的动态监管，建立危险废物部门联动、区域协作、重大案件会商督办制度。三是开展渣土和垃圾处理、污水处理过程中安全风险排查治理，整治渣土堆场、城市生活垃圾处理设施安全隐患，对企业污水罐等环保设施开展安全隐患排查。四是加强粉尘企业安全风险管控，加强粉尘涉爆企业除尘环保项目源头把关，排查粉尘涉爆企业底数和安全状况，深入开展尘肺病易发高发行业领域的粉尘危害专项治理工作。

在危爆物品方面：一是执行危爆物品标准化管理。围绕危爆物品流向登记、凭证购买、丢失被盗报告、转让报告等落实安全管理制度。加强少量剧毒化学品及易制爆化学品使用单位的库房管理，建立库房建设标准。二是完善危爆物品信息，及时录入检

查信息、核查系统预警推送线索。三是依托本区智慧公安建设应用的系统模型，加强涉爆涉危线索研判分析，强化对非法瓶装液化石油气的排查打击力度。四是完善水电油气等重点单位、重要部位、重点线路的人防、物防、技防设施建设。五是针对历史遗留问题导致的涉爆涉危品，按量、质参数，与第三方处置单位建立快速处置机制。

在燃气管理方面：一是健全风险管理体系。督促相关燃气企业建立和完善风险排查整治机制，以燃气行业突出问题和薄弱环节为重点，组织全面排查，梳理风险隐患成因，紧盯各种危险源、危险区域和安全隐患，采取针对性的防控措施，落实“排查-整改-销号”全过程管理，从源头上管控风险，促进风险管理体系建设。二是完善应急预案体系。根据《上海市人民政府办公厅关于印发上海市突发事件应急预案管理实施办法的通知》，做好本区燃气事故处置应急预案修订完善，努力增强应急预案的科学性、实效性和执行力，着力构建较为完整的预案体系。督促相关燃气企业加强应急抢险队伍建设、开展应急培训演练，协调处置燃气应急突发事件。三是科普宣教增强全社区防灾减灾意识。加强宣传引导，结合“5.12 防灾减灾日”“安全生产月”、燃气安全进社区等，积极运用传统媒体和新媒体信息发布渠道，广泛宣传燃气安全、应急处置等知识，提高市民安全意识和自我保护能力。

在地下空间方面：一是完善地下空间网格化管理。发挥联席会议牵头协调作用，签订责任书，夯实监督管理责任，将城市网格化管理由地面向地下延伸，做好地下空间相关数据采集工作，为对接大数据中心做好准备。二是梳理评估杨浦区地下空间风险，清退非法占用，重点防范火灾、积水等安全隐患，摸清底数，登记造册，完善街道级地下空间属地管理检查机制，加强相关应急演练，落实风险防范设备与应急应对设施。三是制定三年早期工程清退行动计划。改善工程使用业态，向单位组织和社区居民开放；改造拆除老旧工程，摸清早期工程底数，分类对照，按勘查调查情况进行封堵填埋或加固改造；调整委托管理方式，对存在安全隐患的工程仅交付受托管理单位进行管理，停止出租出借。

在建筑施工方面：一是加强社会投资类建筑工程安全管理，打击违法分包、转包行为，深化建筑施工安全生产许可证制度改革，针对既有建筑的改建扩建工程、限额以下工程及小微工程等明确街道程序监管的责任。二是针对危险重大工程，重点整治未报先建、高处坠落、深基坑坍塌等重大危险源。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。三是进一步发扬外来务工人员安全大培训的传统，做好人员信息、工种信息的收集工作。

在有限空间方面：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，一是建立杨浦区有限空间档案，根据涉毒涉害的情况，实行分类管控，重点加强污水池、污油池的安全监管。二是推进建立有限空间安全标准化管理制度，落实检查抓手。

（三）提升自然灾害防治水平

1. 完善防灾减灾救灾工作体制机制。在区自然灾害防治委员会的领导下，积极发挥自然灾害防治工作统筹指导、综合协调的作用，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。一要建立街道、居委和自然灾害防御重点单位的群防群治机制，加强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，推进建成区、街道、居委、居民小区四级防灾减灾救灾队伍体系，规范有制度、有培训、有装备、有保障、覆盖全区的自然灾害信息员队伍建设。二要完善自然灾害防范应对联动机制。逐步建立以驻地部队（武警）为突击力量，以消防救援等专业应急救援队伍为骨干力量，以民兵预备役、社会应急救援队伍、社区骨干、志愿者为协同力量的自然灾害应急救援力量体系。三要健全社会力量参与机制。健全社会组织参与防灾减灾救灾的能力培训、评估监管和保障激励等机制，搭建社会组织、志愿者等社会力量参与防灾减灾救灾工作的统筹协调服务平台，引导、鼓励设立灾害类基金会等公益性社

会组织，构建多方参与的社会化自然灾害防治格局。四要积极发挥市场机制作用。坚持政府推动、市场运作原则，强化保险等市场机制在风险防范、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用。推进巨灾保险制度建设，鼓励结合自然灾害特点，探索巨灾风险有效保障模式，逐步推进多元资金支持下的多层次巨灾风险分散机制，切实减轻受灾群众负担。

2. 提升综合防灾韧性能力。一要深化自然灾害综合风险普查成果应用。加强洪涝、气象、地震以及城区火灾等多灾种耦合风险分析，查明区域抗灾能力，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。二要加强自然灾害监测预警信息化技术应用。依托全区电子政务外网、电子政务云、政务服务“一网通办”和城区运行“一网统管”等相关信息化建设基础设施，统筹城区运行数据与自然灾害防治信息管理。聚焦社区、公众聚集场所、大型城市综合体、危险化学品生产储存等重点场所和区域，加强自然灾害监测预警感知网络、终端设备布点建设，推进气象灾害预警信息公众覆盖率达95%以上，为城区重点防范洪水内涝、大风大雾、雨雪冰冻等提供有力支撑。三要不断提升城区防汛防台能力。完善防汛防台基础设施，优化水情监测和水利调度体系，推进房屋设施加固工程建设，紧密结合城区更新“留改拆”规划，分类提升既有建筑抗震能力，提高城区建筑抗震设防标准。

3. 提升综合减灾韧性能力。一要完善防灾减灾救灾工程建设标准。重点提升学校、医院、居民住房、高层建筑、交通基础设施、水电气生命线工程以及其他重点设施的设防水平和承灾能力。充分利用公园、广场、学校、体育场（馆）、地下空间等公共服务设施及规划用地，推进全区应急避难场所设施标准化建设改造，新建改建2处区级应急避难场所。二要推进综合减灾示范社区创建管理。完善创建标准，推动与精神文明、安全发展等创建工作联动。开展街道防灾减灾能力标准化建设，持续推进街道、居委应急避难场所和应急避灾站（点）建设。三要加强对灾情舆情管理。规范新闻发布、网络及社会舆情应对等工作流程，加强新闻发言人队伍和专家库建设，提高防灾减灾救灾舆情引导能力。

4. 提升救援救助韧性能力。一要加强地震救援、抗洪抢险、城区内涝等应急救援专业队伍建设，强化专业装备配置和专业训练演练，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或事件。做好泵闸的试车工作、移动泵车的调试以及各街道“小包围”泵站的维修工作，开展道路排水管道效率检测，加大对在建工地周边排水设施日常巡查的力度，推进落实汛期值守和抢险准备。二要加强救灾物资储备体系建设，通过仓库实体储备、商家协议储备、厂家生产能力储备等方式，完善救灾物资储备体系，倡导居民家庭应急物资储备。

5. 提升恢复重建韧性能力。一要健全自然灾害灾后恢复重建

组织规划、政策实施和监管体系，完善灾情核查、损失评估、救灾捐赠、灾害救助等制度，健全救灾款物使用管理和救灾物资征用、补偿、运输及租赁保障机制。二要完善灾害恢复重建分级管理机制。根据救灾响应等级，进行分级管理，科学编制恢复重建规划，将恢复重建转化为群众居住条件改善、产业升级、设施提档、服务提升过程。提升灾后受损公共设施修复能力。研究受灾地物资、人力、技术支持方案，确保灾情发生后尽快恢复城区正常秩序。

（四）强化信息科技应用落地

按照本市“一网统管”“一网通办”和应急管理信息化建设的有关要求，持续推进城区风险前端感知能力、应急管理数据汇聚及共享能力、多源数据多场景的智慧应用能力提升，逐步理顺城区数字化治理背景下应急管理工作的配套制度和流程，积极推动应急管理工作质量变革、效率变革及动力变革。

1. 加强风险前端感知能力。积极融入城市数字化转型发展，加快推进风险隐患动态感知网络建设。整合安全生产、自然灾害、消防安全、建筑施工、交通运输、人员密集场所、大型综合体、城市生命线等行业领域的风险参数传感及视频监控等数据，深入运用物联感知、人工智能、智慧监管等技术手段，填补杨浦区安全运行风险隐患的监测盲点，强化灾害事故现场实时感知信息采集，提升全领域、全方位、全时段安全态势感知能力。

2. 加强数据资源汇聚和共享管理。遵循“以共享为原则、不共享为例外”的政务信息共享要求，坚持“统筹规划、共享开放、相互赋能、保障安全”的原则，构建以数据要素为核心支撑的应急管理“智慧中枢”。建好用好“互联网+监管”、危险化学品安全监督管理、执法检查等领域的接入、数据处理、数据管控、数据服务、数据共享交换等功能，全力支撑“市-区”应急管理条线纵向、横向的数据汇聚协同与共享交互，搭建海量、动态、鲜活的应急管理大数据库，提升全要素、全口径、全生命周期数据管理能力和实时共享服务能力。

3. 强化多源数据多场景的智慧应用。围绕安全生产、防灾减灾和应急救援业务实战需要，坚持数据驱动，聚焦服务实战，深化全业务、多场景、智慧化的服务应用开发，加速静态分析向动态感知、事后应急向事前预防、单点防控向全局联防转变。在专项模块方面，要主动对接“一网统管”“一网通办”的要求，优化统管及通办模块，精简行政流程，缩短审批时间，加强重大危险源单位、液氨单位升级改造的促进力度。在监控预警方面，要支撑多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别、智能预警，重点加强杨浦区危险化学品数据及监测预警信息与市应急部门相关系统的对接，实现危险化学品网上监管的全覆盖。在应急处置方面，要整合应急救援物资、队伍、能力等相关信息，实现“数据+经验”双驱动应急决策机制，辅助实战指挥。

（五）构建社会多元共治格局

1. 培育安全文化。进一步开展安全宣传“五进”、消防“七进”活动。以体验式为主的宣传教育模式推进本区中小学安全教育覆盖率达到100%。加强应急避险演练、组织成员单位应急管理培训，统筹杨浦区各类安全培训教育资源，组建杨浦区风险科普与体验中心，重点营造基层共建共治共享格局。

2. 规范第三方管理。按照《上海市杨浦区人民政府关于进一步建立健全杨浦区政府购买服务制度的实施意见》的要求，对照《杨浦区财政局关于印发〈杨浦区政府购买服务实施目录〉的通知》，建立杨浦区应急管理“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。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。定期对第三方机构进行专项检查，并对问题进行通报整改。

3. 完善风险共治模式。落实奖励制度，从严格执法、有序执法、监管方式创新、指导服务、社会共同监督等方面强化安全监督保障工作。推进建立安全生产、消防、住建、交通运输、特种设备等领域失信联合惩戒制度，推进建立失信联合惩戒对象管理台账。推进完善“黑名单”制度、建设“吹哨人”、内部举报人等制度。

六、重大项目

(一) 对接上海市“应急管理综合应用平台(一期)”项目按照本市“一网统管”要求,持续推进应急管理数据共享、业务协同、系统集成。组织开发开放式、积木式的可组装调用的应急处置通用插件。整合现有危险化学品监测系统,积极推进“危险化学品全过程监管信息系统”实施,重点建设危险化学品安全生产风险监测预警系统,全力打造危险化学品全过程安全监管“一张图”2.0版,探索杨浦区其他典型风险的监测技术,积极为杨浦区城运中心提供资源与辅助,促进“一屏观天下、一网管全城”的完善。

(二) 开展“国家安全发展示范城市”创建活动

根据国家安全发展示范城市创建的要求,结合杨浦区发展趋势,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杨浦区“国家安全发展示范城市”创建工作,以创促建,从而匹配杨浦建设人民城市标杆区和“四高城区”的发展定位。

(三) 编制《街道风险防范与应急管理指导手册》

加强街道安全生产、消防管理、防灾减灾等调研工作,总结经验做法,围绕街道属地责任落实、运行机制顺畅、工作制度健全等层面,编制《街道风险防范与应急管理指导手册》。深入开展有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练的“六有”街道、园区应急管理能力标准化建设;开展有预案体系、有

风险防控、有宣教演练、有避难场所物资储备、有社会力量参与的“五有”基层应急资源建设，推动开展有职责、有设施、有制度、有名录的“四有”街道灾害预警配置标准落地；推动以开展有场地设施、有装备物资、有工作制度的“三有”社区应急服务站标准化建设。积极开展试点工作，探索创建基层多元共治应急管理体系，构建安全韧性社区标准规范，探索建立社区安全顾问制度，推动开展社区应急防灾技能提升实施项目，提升社区防范风险和综合减灾能力，做实做强基层管理。

（四）组建杨浦区风险科普与体验中心

整合杨浦区各类安全培训教育资源，挂牌杨浦区风险科普与体验中心。加强统筹管理，利用好分散在杨浦区各处的安全培训设备设施。围绕杨浦区安全生产工作的“五多”特点（建筑工地多、危险源多、工厂企业多、高层建筑多、外来务工人员多），增加如坠物、坠落、触电、挤压等施工现场典型安全事故及市民生活安全体验设施。同步加强外来务工人员安全培训、应急管理讲堂及市民安全宣传与普法力度等工作，在杨浦区适宜的公共场所设立安全教育体验微小场所，将安全教育和体能锻炼相融合，提升市民体能素质。

（五）完善杨浦区消防站点布局

“十四五”期间进一步推进并完成营口消防站、包头特勤站建设，确保杨浦区消防站点布局符合《城市消防站建设标准》。

加强新建消防站配套战勤保障和训练基地功能，做好消防救援装备的备库工作，不断提升杨浦区应急救援能力。

（六）建立杨浦区应急物资储备体系

按照《国家减灾委员会办公室 应急管理部关于加强基层应急能力建设 做好2020年全国防灾减灾日有关工作的通知》文件的要求，根据上海市救灾物资储备的统一布局，支持建设杨浦区救灾物资储备库。不断充实完善“市、区、街镇、居村和家庭”五级储备和“市、区、街镇”三级保障机制，推行应急物资实物储备、产能储备、社会储备等多种方式，建设应急物资物流管理平台 and 应急物资捐赠管理平台，制定应急救援物资储备和管理办法，逐年做好救灾物资储备、轮换和调用工作。鼓励引导企事业单位和居民家庭储备基本应急物资和救生避险装备，推广使用家庭应急包，不断完善应急与救灾物资“微储备”机制，做好风险防范与应急应对工作的“微文章”。

七、实施保障措施

（一）加强规划实施组织领导

切实加强组织领导，健全规划管理机制，加大杨浦区安委会、防灾减灾委员会成员单位之间的沟通力度，加强协调配合及协同推进，研究解决跨部门、跨行业的规划项目问题，形成工作合力。制定规划实施方案，明确实施规划相关建设项目的责任主体并逐项逐级分解落实，确定工作时序和重点，及时掌握规划目标和任

务完成进度，出台配套政策措施，推动实施规划重点工程。加强规划衔接，将主要任务和建设项目纳入杨浦区国民经济与社会发展规划以及相关专项规划，避免重复建设、资源浪费。

（二）完善应急管理投入机制

建立健全政府、企业、社会相结合的应急管理资金投入保障机制，积极营造有利于各类投资主体公平有序竞争的投入环境，促进应急管理优势要素合理流动和有效配置。发挥公共财政对应急管理的杠杆作用，结合区级财力，保障应急管理规划所需资金，不断加大应急管理投入，重点支持建设项目的相关工作，加大金融、税收、保险等政策扶持力度，鼓励金融机构对生产经营单位技术改造项目给予信贷支持，督促企业依法加大安全投入，不断改善安全生产条件。

（三）加强规划实施监督评估

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。区应急局按区发展改革委关于规划实施的总体安排，在2023年牵头开展规划

中期评估，并根据评估结果，及时发现问题并对规划范围、主要目标、重点任务进行动态调整，优化政策措施和实施方案，保障规划顺利执行；在 2025 年对规划最终实施情况进行评估并向社会公布结果。

抄送：区委各部门、区人大办、区政协办、区法院、区检察院、
区各人民团体。

上海市杨浦区人民政府办公室

2021年9月26日印发
