南通市海门区人民政府办公室文件

海政办发〔2022〕46号



区政府办公室关于印发《南通市海门区“十四五”应急管理体系和能力建设规划》《南通市海门区“十四五”安全生产规划》《南通市海门区

“十四五”综合防灾减灾规划》的通知

各区镇（街道）政府（管委会、办事处），区各委办局，区各直属单位，各垂直管理部门（单位）：

《南通市海门区“十四五”应急管理体系和能力建设规划》《南通市海门区“十四五”安全生产规划》《南通市海门区“十四五”综合防灾减灾规划》已经区政府同意，现予印发，请认真贯彻执行。

南通市海门区人民政府办公室

2022年7月28日

　　（此件公开发布）

南通市海门区“十四五”应急管理体系

和能力建设规划

第一章序言

“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，是我区加快战略机遇转化，全面融入长三角一体化，奋力开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要时期，是打造江苏东部综合交通枢纽、长三角北翼产业高地、全省创新驱动发展示范区、宜居宜业幸福之城的关键时期，也是我区深化应急管理事业改革，营造安全稳定发展环境的重要时期。

本规划是全区“十四五”期间应急管理体系建设工作的总体部署，是未来五年全区应急管理工作的指导文件。通过本规划的编制和实施，进一步健全全区应急管理体系机制，全面夯实应急管理基础能力，全面提高保障公共安全和处理突发事件的能力，推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理体制，有效预防灾害事故造成的损失，切实保障人民群众生命财产安全，维护社会稳定，为全区经济社会发展提供良好的社会环境。

### 1.1 编制依据

本规划主要依据《中华人民共和国突发事件应对法》《江苏省“十四五”应急管理体系和能力建设规划》《南通市“十四五”应急管理体系和能力建设规划》《南通市海门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》等法律法规和文件，并结合海门区实际情况进行制定。

### 1.2 规划范围

本规划主要针对自然灾害和事故灾难，统筹考虑应急体制机制、监测预警、应急指挥、技术支撑、物资保障、应急队伍、恢复重建及宣教培训等应急管理的主要因素，统一规划“十四五”期间全区应急管理体系建设的目标、主要任务和重点工程。

### 1.3 规划定位

本规划为《南通市海门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》的专项规划，规划将全面落实和细化《纲要》有关应急管理体系和能力建设的部署和要求，提出全区应急管理体系建设的方向、目标和任务，理顺应急管理体制机制，整合应急管理资源，解决应急管理中薄弱环节和共性问题，加强重点项目建设，提高预防和处置各类突发事件的综合能力和水平，为全区经济社会稳定发展提供保障。

第二章发展基础与形势

“十三五”以来，全区应急管理工作在海门区委、区政府的正确领导下，坚持预防与应急并重，全面加强应急管理体系、监测预警体系、救援队伍体系、应急保障和恢复重建体系等方面的建设，应急管理工作的科学化、规范化、制度化水平有了明显提高，应对和处置突发事件综合能力得到了较大提升。

### 2.1“十三五”期间应急管理体系建设基本情况

（1）应急管理机制进一步完善。改革完善应急管理体制，组建区应急管理局，履行综合协调职能，进一步理顺部门职责，为全面做好应急管理工作提供坚实的组织保障。建立区自然灾害防治工作联席会议制度，进一步优化调整区减灾委职能，初步建立“政府统一领导、减灾委统筹协调、部门分工负责、灾害分级管理、属地管理为主”的综合减灾应急管理体制。区相关部门强化了安全生产、防汛抗旱等专业机构应急指挥与协调职能。积极探索建立隐患排查、监测预警、信息传递、舆论引导、快速响应、应急联动、善后处置等机制，突发事件的防范应对和处置效率明显提高。

（2）应急预案体系进一步完善。到“十三五”末，基本形成以总体预案为纲、专项预案为线的应急预案体系；各级各部门组织开展了各类应急演练活动。预案编制、演练、管理和评估工作针对性、操作性不断增强。

（3）应急救援能力进一步提升。不断完善应急队伍建设，坚持以消防救援队、民兵等为主要力量的应急救援突击队，以防汛抗旱、抢险救灾、防火、通信保障、医疗卫生等专业队伍为基本力量。坚持专业化和社会化相结合，全力打造反应迅速、实战能力强的应急救援队伍。强化了政府专职消防队伍救援能力建设，至“十三五”末，全区11个乡镇实现政府专职消防队全覆盖。

（4）应急保障能力进一步加强。应急指挥平台功能有效发挥，建成区域治理现代化指挥中心、应急管理指挥中心等，初步探索形成了“大数据+网格化+铁脚板”的基层社会治理方式和“大数据+指挥中心+综合执法队伍”的综合执法新模式。重大自然灾害和事故灾难应急物资保障能力不断提升，根据《江苏省物资储备库建设改造技术导则》要求，启动区级救灾物资仓库改造项目，建有区级救灾物资仓库1个，储备救灾抢险救援物资54类，共计1万余件，协议储备生活类救灾物资3类，共计4万件，编制印发了《救灾物资储备使用管理联动机制》，形成行之有效的调运机制。全区建成规范化的应急避难场所13个。

（5）应急协同机制进一步健全。不断完善部门间应急联动机制，形成了政府组织协调、部门分工负责的灾害事故协调联动、信息上报和舆情管控机制。不定期召开灾害事故处置评估分析会。应急管理部门分别与气象、红十字会签订应急联动合作协议。印发了《关于规范全区生产安全事故和自然灾害信息报送与发布的通知》，制定了各项值班值守制度，促进应急值守工作制度化、信息报送规范化。与110、119、120等指挥中心联动，快速收集信息，快速处置灾害事故。

（6）应急宣传教育进一步加强。通过电台电视台、报刊、网络、短信等渠道及组织干部进村入户的方式广泛、深入宣传防灾避险等相关知识。以“5.12”防灾减灾日和安全生产等活动月、活动日主题宣传活动为契机，组织机关、企事业单位、学校、社会组织、社区家庭等，大力宣传普及《中华人民共和国突发事件应对法》等，开展各类群众喜闻乐见、丰富多彩的宣传教育活动，大力推进应急管理知识的宣传和普及，广大群众的防灾减灾、安全管理和应急防护知识不断丰富，群众的防范意识、自救互救能力明显提升。

### 2.2 面临的挑战

“十四五”时期，随着城镇化进程加快，人口、资源、建设和生产不断集中，应急管理工作面临严峻挑战。安全生产防控压力大，重点行业领域的高风险特征未彻底转变。各种灾害事故风险相互交织、叠加放大、易发多发的客观形势依然存在，应急管理工作仍面临严峻挑战。

（1）自然灾害防治形势依然严峻。随着全球气候变暖，极端天气事件总体增多增强趋势明显，多灾并发和灾害链特征日益突出。我区属于亚热带季风性湿润气候，常见的气象灾害有洪涝、干旱、风暴潮、暴雨（雪）、冰雹、寒潮、高温、雷暴、台风、浓雾等，是典型的气象灾害频发区。我区濒江临海，河网密布，防汛仍是主要应对的自然灾害之一。由于人口密度大、经济发展水平较高，一旦发生灾害，造成的损失大，防灾减灾救灾任务十分艰巨，维护人民群众生命财产安全和保障经济社会高质量发展的压力越来越大。

（2）事故灾难防控难度依然较大。安全生产领域长期积累的深层次、结构性和区域性问题仍十分突出，安全生产基础依然薄弱。我区重大项目、重点工程日益增多，危险化学品企业、工商贸企业生产安全事故仍未根本遏制，引发一般以上事故灾难及次生灾害的风险隐患依然存在，且生产安全事故呈现突发性、复杂性、不可控性等特点。

（3）城市安全运行面临较大压力。城镇化进程的加快增加了城市风险和脆弱性，城市生命线、房屋设施、物流运输、道路交通、地下空间、高层建筑、人员密集场所等领域安全风险逐步显现。城区内常住人口逐年增加，人口分布和产业活动更加集中，给城市承载能力带来严峻挑战。现代化综合交通体系不断完善，机动车、驾驶人处于快速增长期，城乡物流一体化、均等化发展，交通事故预防工作压力日益加大。

（4）应急管理体系基础有待加强。应急管理体制还不够完善。“统与分”“防与救”的职责边界还不够清晰，部门配合、条块结合、区域联合、军地融合等机制还不够顺畅。各相关部门间信息共享机制建设尚不健全。区域应急管理协作联动机制尚未形成。基层应急管理工作组织体系有待进一步完善。应急救援力量有待进一步加强，专业处置水平有待进一步提升，极限救援能力缺乏。跨行业、区域、企业的事故救援协同应急联合作战体系还需进一步完善。应急管理数字化建设仍有大量基础性工作有待完成。风险防控水平仍需提高，风险隐患早期感知、早期识别、早期预警、早期发布能力还不强。应急物资、紧急运输、应急通信、科技支撑等保障还不完善。公众风险防范意识尚需强化，公众自救互救能力不足等问题依然突出。企业主体责任仍需压实，基础设施和社会治理仍存在短板。

### 2.3“十四五”发展面临的机遇

“十四五”时期，我国将进入新发展阶段，经济社会发展仍处于重要战略机遇期，也是从战略全局谋划应急管理发展，着眼“全灾种、大应急”的加快转型升级期，这为海门区在新的起点上实现应急管理工作高质量发展，深入推进现代应急管理体系和能力建设提供了重要机遇。

（1）党和政府的坚强领导提供了强大动力。党中央、国务院高度重视应急管理工作，我国应急管理体系不断调整和完善。习近平总书记站在新的历史方位，发表一系列重要讲话，提出一系列新理念、新思想、新战略，为做好新时期应急管理工作指明了方向，提供了根本遵循。各级党委政府坚持以人民为中心，统筹发展和安全，深入推进应急管理体系和能力建设，为应急管理事业改革发展注入不竭动力。

（2）新发展格局加速构建提供了有利契机。供给侧结构性改革持续推进，新旧动能快速转换，产业结构不断优化，有利于企业本质安全水平提升；大力推动城乡区域协调发展，安全基础设施条件持续完善，防灾减灾抗灾基础不断夯实。新冠肺炎疫情进一步提高了社会公众对巨灾的警惕性，为推动应急管理体系和能力建设凝聚共识、汇聚合力。

（3）创新驱动发展战略提供了强大支持。海门区科教实力较强，人才资源富集，应急产业基础较好，有利于促进应急管理领域技术革新、装备研发和先进技术应用。卫星遥感、物联网、云计算、大数据、人工智能、5G及区块链等高科技成果在应急管理领域的深度集成应用，将大幅提升风险管控、监测预警、监管执法、辅助指挥决策、救援实战和社会动员能力。

第三章 指导思想、基本原则和发展目标

### 

### 3.1 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，深入落实习近平总书记关于应急管理重要论述和对江苏工作重要指示批示，坚持总体国家安全观，打造“全灾种、大应急”格局。大力弘扬以人为本、科学救援理念，始终坚持以新思想定向领航、以人民为中心的发展思想，坚持红线意识和底线思维，坚持生命至上、人民利益至上。坚持走应急管理与国民经济社会发展相融合的道路，统筹发展与安全，全面推进应急管理体系和能力现代化，为我区经济社会发展、人民群众生命财产安全打下坚实基础。

### 3.2 基本原则

坚持党的领导，发挥制度优势。坚持党对应急管理事业的全面领导，把党的政治优势、组织优势和社会主义集中力量办大事的体制优势转化为应急管理事业发展的强大动力和坚强保障，推进全区应急管理事业向纵深发展。

坚持以人为本，筑牢生命防线。始终把维护人民群众生命安全作为应急管理工作的出发点和落脚点，牢固树立公共安全红线意识和底线思维，全面提升应急管理能力，最大程度地降低灾害和事故风险，减少人员伤亡与财产损失。

坚持预防为主，防抗救相结合。树牢红线意识，强化底线思维，从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。坚持事前防范、事中响应、事后恢复相结合，做到防抗救相统一，强化风险全过程管控。

坚持依法应急，提升治理效能。运用法治思维和法治方式，完善应急管理领域法规和标准体系，深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，加快应急管理工作的法治化、规范化、制度化步伐。

坚持创新驱动，强化科技支撑。充分发挥科技和人才的支撑作用，优化整合各类科技资源，加强科技自主创新，提升应急管理科学化、专业化、智能化和精细化水平。

坚持社会共治，形成强大合力。建立健全社会参与机制，强化群测群防群治，大力弘扬应急文化，切实加强宣传教育，不断提高全民安全意识，积极构建人人有责、人人尽责、人人参与、人人享有的共建共治共享格局，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

### 3.3 发展目标

贯彻落实习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾等方面重要论述精神，全面推动本区应急管理事业改革创新发展，以推进大安全、大应急、大减灾建设为主线，进一步强化安全责任、隐患治理、执法监察、预测预警、防灾减灾、应急救援和基础保障体系建设，到2025年，应急管理工作系统性、整体性、协同性显著增强；公众风险观念和应急能力持续加强；事故灾害总量及伤亡人数持续下降；灾后生产生活恢复和生态环境修复工作机制更加健全、科学、务实。建成与城市综合风险相匹配、与新时期应急管理形势和工作任务相适应，覆盖应急管理全过程的，较为完善、全面、综合的应急管理体系，风险管控全面落实， 指挥处置更加科学，核心救援能力不断加强，基层应急能力全面提升，综合保障能力逐步完善，重大安全风险有效防范，防灾减灾救灾能力稳步提升，人民群众生命财产安全和社会稳定得到有力维护。

完善四个环节。完善风险管控环节，推进城市公共安全隐患排查和风险评估；完善监测预警环节，推进多要素、高密度、集成化的监测预警系统；完善指挥调度环节，推进上下对接、横向互通、资源共享的现代化应急指挥体系；完善应急准备环节，实现预案、物资、队伍的有效整合。

实现三个转变。由临时性、被动性的传统管理模式向制度化、标准化的管理模式转变；由以政府为主的行政化应急管理向政府主导、全社会参与的应急管理转变；由依托经验判断向科技支撑决策转变。

提升六个能力。风险管控、现场处置、核心救援、基层应急、综合保障、综合管理六大能力持续提升，核心救援与保障能力显著增强，信息化、智能化、科学化等应急管理现代化能力全面加强，社会参与和协同机制进一步改善，各方面投入水平再上新台阶，防范化解重大安全风险，有效遏制重特大事故和灾害灾难发生。

### 

### 3.4 指标体系

表1 “十四五”目标量化指标表

| **序号** | **规划指标内容** | **指标值** | **指标性质** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 生产安全事故起数下降（%） | ＞15 | 约束性 |
| 2 | 生产安全事故死亡人数下降（%） | ＞15 | 约束性 |
| 3 | 单位国内生产总值生产安全事故死亡率下降（%） | ＞35 | 约束性 |
| 4 | 工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率下降（%） | ＞20 | 约束性 |
| 5 | 年均每十万人火灾死亡率 | ＜0.2 | 约束性 |
| 6 | 年均因自然灾害直接经济损失占国内生产总值的比例（%） | ＜0.5 | 预期性 |
| 7 | 年均每百万人口因自然灾害死亡率 | ＜0.5 | 预期性 |
| 8 | 平均每十万人受灾人次 | ＜5000 | 预期性 |
| 9 | 新增专职消防人员 | ≥30 | 预期性 |
| 10 | 具有相关学历、职业资格和实践经验的执法人员数量占在职执法人员数量百分比（%） | ≥75 | 预期性 |
| 11 | 政府部门应急预案修订率（%） | 100 | 预期性 |
| 12 | 受灾群众基本生活得到初步救助的时间 | ≤10h | 预期性 |
| 13 | 应急避难场所城镇人均面积 | ≥2.5㎡ | 预期性 |
| 14 | 学校安全教育普及率（%） | 100 | 预期性 |
| 15 | 城镇建成区消防站覆盖率（%） | 100 | 预期性 |
| 16 | 政府应急管理人员培训覆盖率（%） | 100 | 预期性 |
| 17 | 气象灾害预警信息公众覆盖率（%） | 95 | 预期性 |

注：降幅为2025年末较2020年末下降的幅度

第四章 主要任务

### 

### 4.1 深化应急管理体制改革

（1）强化协调联动体制。按照分级负责、属地管理的原则，强化不同层级主体间的协调联动，到2025年，基本形成与新时代要求相适应的“全灾种、大应急”工作格局，建成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。

（2）完善基层应急体制。夯实区、镇（街道）、村（社区）三级应急管理工作基础，提升基层应急处置能力，加强区镇两级应急管理队伍和消防救援队伍建设。进一步强化乡镇（街道）属地责任和相应职权，健全基层应急管理组织体系，构建多方参与的社会动员响应体系。建立统一指挥的镇（街道）应急管理队伍，加强其应急物资储备保障。指导乡镇（街道）做好应急准备工作，强化应急状态下对镇（街道）人、财、物支持。

（3）完善监管执法体制。进一步完善应急管理综合行政执法改革，整合优化应急管理系统执法职能，统筹执法资源，强化执法力量，完善执法体系。坚持“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，进一步完善安全生产监管体制。发挥各级安全生产委员会、安全生产专业委员会和消防安全委员会作用，加强负有安全监管职责部门监管职能。

### 4.2 推动应急管理机制改革

（1）发挥党建引领工作机制。加强党对应急管理工作的全面领导，积极推行“党建+应急”融合发展，将“党建+应急”作为新时代党建工作的创造性载体，引导机关事业单位将应急管理融入党建工作，强化党员示范引领作用，带动全员提升防灾减灾知识技能和应急管理能力。

（2）构建风险会商研判机制。深入排查风险隐患，严格落实各项安全防范责任措施。建立会商研判机制，加强与公安、网信、气象、水利等行业主管部门的协调联动、信息共享。建立科学研判与工作措施有效衔接机制，深入分析原因，科学精准制定针对性防范化解措施，切实督促整改、消除隐患。

（3）建立科学高效指挥机制。建立党委政府领导下的区镇两级应急指挥部，实现现场应急指挥部和应急指挥中心的互联互通，统筹灾害事故救援全过程管理，进一步理顺防汛抗旱、森林防灭火、抗震救灾等应急指挥体系，完善应急指挥部及其办公室的运行规则。

（4）完善应急协同机制。强化部门协同、军地协同。明确各部门在事故预防、灾害防治、救援救助、物资保障、调查评估、恢复重建、秩序维护等方面的工作职责，发挥各相关部门的专业优势。健全应急救援军地协同机制，完善驻海部队和民兵参与抢险救灾的程序方法。

### 4.3 加强应急预案体系建设

（1）健全应急预案管理制度。强化应急预案编制、评审、批准、发布、备案、修订、宣教培训和演练等相关管理工作。加强应急预案分级分类管理，“十四五”期间，对自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全四大类的区级专项应急预案开展一次修编。开展基层应急预案体系建设工作，规范区镇（街道）、村居（社区）、学校、企业预案编制、管理、实施等重点环节的工作，实现基层、企业“应编尽编”。实施应急预案数字化管理，建立应急指挥信息化平台应急预案库，强化各类各层级应急预案衔接融通和数字化应用，实现结构化数字预案的智能辅助决策功能。

（2）提高预案编制实效质量。指导基层和相关单位开展区域风险调查和应急能力评估，编制务实管用、有针对性的预案，重点突出组织领导、任务分工、信息报告、预警措施、先期处置、应急保障等内容。深化应急预案实用手册、操作流程等相关附则的编制，着力提升预案的实用性和可操作性。增强应急预案体系的衔接机制，推动相关部门在专项预案的基础上编制部门预案，细化分解部门内部分工协作机制，提高部门应急处突能力。

（3）提升应急演练实战水平。根据“平战结合”的原则，做好队伍、物资、装备等应急准备和宣教培训工作，积极开展桌面推演、实战演练，切实提高实战能力。科学制定年度应急演练计划，积极推动实施跨部门、跨行业、跨区域的联合演练，实现应急预案演练的常态化、制度化和规范化。创新演练方式，综合运用应急指挥信息化系统，开展多场景、多环节的演练，不断检验指挥系统的支撑能力。注重应急演练分析研判、总结评估，发挥演练成果对应急预案的调整修复、改善提升作用。

### 4.4 强化应急队伍体系建设

（1）强化综合性消防救援队伍建设。加强以国家队和专职消防队伍为依托的综合性应急救援队伍建设，强化救援人员配置、装备配备、日常训练、后勤保障，提升综合性消防救援队伍全灾种、大应急的救援能力。进一步完善乡镇消防队站建设，构建快速联动的救援网络，不断提升灾害事故核心救援能力。

（2）完善专业领域应急救援队伍建设。统筹交通、防汛、排水、燃气、电力、通讯、市政等重点领域专业应急救援力量建设，建立“联勤、联训、联战、联调”工作机制，推动各专业队伍从建章立制向纵深发展，形成配合密切、运转高效的应急协调联动网络，不断提升专业应急救援队伍实战水平。

（3）扶持社会应急救援队伍建设。积极鼓励社会应急救援队伍建设，与企业签订“服务协议”、搭建协作服务平台，加强行业指导和监督管理，引导条件成熟的社会应急救援队伍依法在民政部门注册为规范化的社会组织。鼓励社会应急力量在城乡社区、学校等基层单位，因地制宜开展科普宣教、风险排查、培训演练等常态防灾减灾工作。

（4）加强应急管理专家队伍建设。完善应急管理专家库，吸纳自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等各类突发事件领域的专家。明确专家队伍在技术支持、决策建议、专业培训和科普宣教方面的工作职责，定期召开专家决策咨询会，完善专家建言献策的制度化渠道。建立多层面的专家联络机制，发挥更高层次专家队伍在决策参考、应急救援、事故调查等方面的智力支撑作用。

### 4.5 完善应急指挥体系建设

（1）优化应急指挥机构。按照“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”原则，推进各级各类应急指挥机构建设。加强应急管理系统指挥体系建设，大力提升综合协调能力和专业处置能力，规范应急指挥成员单位日常沟通、定期会商、协同演练、合作处置的联动机制，强化信息共享和应急协作，确保发生突发事件时能够规范高效应对。

（2）提升应急响应能力。健全应急值班值守工作机制，建立基于融合通信系统的快速联络机制，实现短信、电话的快捷呼叫。健全灾害事故信息上报机制，完善相关部门间灾害信息的沟通共享，提高灾害事故信息报送的全面性、及时性、准确性和规范性。探索建立基层灾害事故直报制度，通过奖励等方式，鼓励市民、媒体、企业等报告突发事件信息，拓展信息获取渠道，为处置突发事件赢得宝贵时间。明确灾害事故应对的责任体系、工作流程和处置措施，完善各类应急处置方案和执行程序，探索建立灾害事故信息统一管理、应急物资统一调配、应急队伍统一指挥、网络舆情统一应对的应急响应机制。

（3）健全应急决策机制。加强应急决策和快速评估工作，依托应急专家对突发事件的发生发展进行分析、模拟和评估，快速形成态势分析报告和应急处置方案。加强应急管理专家队伍建设，完善专家管理办法和工作机制，发挥专家的专业咨询、辅助决策等作用，健全“行政专家”和“业内专家”相结合的科学决策机制。发挥应急管理指挥系统作用，不断充实知识库内容，加强对各类数据的清理利用，建立健全支持辅助决策的功能模块。

（4）提升先期处置水平。强化乡镇（街道）灾害事故先期处置能力建设，实现重心下移、力量下沉、保障下倾，力求事发后以最短时间、最快速度控制事态、减少损失、消除影响。着力增强生产经营单位灾害事故先期处置能力，完善应急预案，建立专兼职救援队伍，强化应急演练和装备配备，提高响应速度和处置效率。建立相邻单位应急救援协作机制，实现应急资源就近增援，为上一级增援赢得时间和先机。

### 4.6 强化各类风险辨识评估

（1）加强安全生产风险评估。加强对道路交通、消防、建筑施工、危险化学品等重点行业领域的安全风险评估。严格执行《江苏省工业企业安全生产风险报告规定》，推动企业增强风险意识，建立健全安全风险管理制度，加强安全风险辨识管控。

（2）推进自然灾害风险普查。按照国家统一部署，成立自然灾害风险普查办公室，制定普查实施和工作方案，开展全区自然灾害综合风险调查，编制自然灾害风险地图和自然灾害综合区划图，修订地震、洪水、台风、地质灾害等风险区划图。

（3）开展城市运行风险评估。建立完善城市安全风险管理信息平台，完善风险和隐患信息数据库，实现城市生命线、关键基础设施、重要防护目标等安全可管可控。持续开展人员密集场所和大型群众性活动风险评估。开展各类应急资源和能力调查，建立应急资源情况基本数据库。

### 4.7 加强综合保障能力建设

（1）加强应急科技支撑能力。推进加强应急管理信息化系统化工程建设，统筹整合水利、气象、公安、交运、自然资源等部门综合监测信息，全面打造监测信息共享、影像传输快捷、会商研判精准、指挥调度高效的应急指挥平台。加大城市安全运行和应急管理领域物联网、智能感知系统应用，深化危险化学品“五位一体”平台应用，扩大信息化监测预警系统联网范围和覆盖面，不断提升应急管理风险监测预警能力。加大对监测数据的清理利用，发挥大数据对应急管理工作的决策支撑作用。

（2）强化应急物资保障能力。建立区镇两级储备相互补充、政府储备和社会储备相互衔接、实物储备和协议储备相互结合的多元储备体系，做好应急物资统一指挥、分级动用、紧急调配、轮换回补工作。统筹规划全区应急物资的储备、分布、种类和数量，制订应急物资储备目录清单，合理确定并动态调整储备品种和规模。逐步完善应急物资的储备、调配和紧急配送机制。

（3）加强应急避难场所建设。根据人口分布、城乡布局、区域特点、灾害特征和隐患点分布，建设能够多灾统筹、平战结合、功能完善、综合利用的示范性应急避难场所。建立统一、科学、规范的场所运行管理制度，完善应急避难场所及人防工程的建设管理办法。提升公园绿地、民防工程、体育场馆和学校等设施应急避难功能，做到一场多用、一建多能。加强应急避难场所及设施日常维护，规范启用运行及关闭管理。

（4）提高预警信息发布能力。加强突发事件预警信息发布中心建设，完善区突发事件预警信息发布平台，形成与上级平台相互衔接、规范统一的全区多部门突发事件预警信息发布体系。研究突发预警信息发布管理制度，规范预警信息发布行为、流程，形成统一规范的发布主体。强化预警信息精准发布能力，综合运用微博、微信、显示屏、电视、应急广播大喇叭等传播渠道强化预警信息传播，加强对农村和老年群体预警信息传播和接收能力建设。

### 4.8 加强应急宣教体系建设

（1）构建分类培训体系。建设规范化的安全生产教育培训考试中心，制定全方位、深层次的重点领域培训考试机制，精心编制培训方案，不断提升培训效果。加强应急管理培训力度，围绕应急管理、应急指挥、应急救援等专业领域内容，全面提高应急救援人员专业能力。

（2）打造多方宣教平台。以社区、企业、学校为重点，广泛开展应急知识宣传教育活动，编制应急知识读本，开设信息宣传栏，举办专题讲座、科普展览，创设广播电视专题栏目，打造集知识性、趣味性、体验性为一体的应急管理、安全生产和防灾减灾救灾宣传平台。鼓励创作与传播安全公益作品，积极开展安全知识“进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭”活动，全面提升全民防灾减灾意识和自救互救能力。

（3）提升应急文化内涵。依托减灾示范社区，开展常态化应急演练，支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。建成南通市海门区安全教育体验馆，继续发挥南通市海门区消防科普教育馆科普功能，通过安全警示教育、培训模拟体验、安全知识测试，提高社会公众安全知识的掌握程度。

### 4.9 基层应急管理体系建设

（1）完善基层应急管理队伍。强化基层乡镇（街道）、村（社区）建立相应的应急管理机构，配备专职工作人员，落实风险隐患排查、预案编制、应急演练、宣传教育工作。加强基层工作人员应急管理专业培训，便于开展专业应急基础性工作。

（2）建立基层综合应急队伍。将民兵、保安员、基层警务人员、医务人员等人员组成的乡镇（街道）、 村（社区）两级基层综合应急救援队伍，作为基层第一响应人，开展先期处置、自救互救、疏散转移、医疗急救等应急救援工作。

（3）建立健全基层应急管理机制。组织动员社会力量，广泛发动群众，定期开展风险评估和隐患排查，开展村（社区）风险治理工作。做好基层监测预警与信息传播工作，加强基层灾害信息员、网络员队伍融合，及时传播当地气象、洪涝、地质、火灾等灾害事故预警信息。

（4）加强基层应急设施建设。充分利用学校操场、绿地广场、体育场馆、地下空间等共建共享避难场所。完善应急物资储备点建设，提高企事业单位、社区群众的储备意识。鼓励家庭和单位根据需要储备相应的应急物资。

（5）开展综合减灾社区建设。整合各类示范社区创建要素，开展基层防灾减灾示范村（社区）创建，推动全域村居（社区）实现综合减灾标准化建设，提升城乡基层村居（社区）防灾减灾救灾能力水平。

第五章 重点工程

### 

### 5.1 完善区应急指挥系统建设

在南通市海门区应急管理指挥系统运行的基础上，继续将相关业务数据接入平台，实现各自然灾害信息系统对接，完善应急指挥“一张图”、综合监管“一张图”、自然灾害“一张图”，强化应急救援队伍、应急救灾物资、应急预案等信息化管理与运用。根据实际需要，有计划推进无人机多灾种综合应用和应急指挥车系统的建设。实现应急管理业务全流程：预防阶段风险感知、事发阶段监测预警、事中阶段应急处置、事后阶段评估总结。

### 5.2 海门区VR智能安全体验馆建设

体验馆是我区安全体验式教育的重点培育项目之一，是具有示范引领作用的综合型应急安全体验教育实训基地，项目集展示、宣教、科普、培训、考核等功能为一体，以提升海门地区安全培训整体水平和科普防灾减灾救灾知识为主要职能。可满足海门区社会大众、企业从业人员的应急培训需要，促进应急安全管理水平提升。建成设施设备齐全、功能完善的应急救灾能力培训基地，通过培训提升应急管理水平，熟悉抢险救援技能，持续为应急队伍充实救援力量。

### 5.3 规范化的安全生产考试中心建设

考试中心根据《江苏省安全生产培训考试机构建设标准（试行）》，采用智能化考核设备和系统，实现现场考试、系统评分，做到公平、公开、公正考核。可满足我区企业主要负责人、安全管理人员、特种作业人员的理论考核和实际操作考核需要，提升我区从业人员安全能力素质。

### 5.4 突发事件预警信息发布系统建设

充分利用公共基础信息设施和各种媒体，依托气象部门现有业务系统和气象预报信息发布系统，建设突发事件预警信息发布平台。采用有线与无线相结合，进一步扩建气象系统信息收集、传输渠道及与之配套的业务系统，增加信息发布内容，建立健全政府较为完善的突发事件预警信息综合发布系统。

第六章 保障措施

### 6.1 加强组织领导，统筹推进落实

把加强应急体系建设作为一项重要任务，加强组织领导，做好重大任务的分解、细化和落实。各地各部门要依据本规划方案并结合单位实际，制定具体实施方案和年度工作计划，逐级分解落实规划重点任务和目标指标，加快启动规划重点项目，积极推动规划实施，确保规划任务和目标如期完成。

### 6.2 完善政策支持，做好资金保障

在税收、投资、产业、金融、人才等领域研究制定规划实施的配套政策，加强政策间的统筹协调，为规划实施创造良好的政策环境。各级财政做好对规划实施的保障工作，发挥政府、企业和社会各方面积极性，建立健全多元化投入机制，多渠道筹措资金。认真落实应急管理现行各项支持政策，根据情况变化及时制定和完善相关政策措施。

### 6.3 落实责任部门，严格考核评估

建立健全规划实施考核评估机制，制定规划实施方案，细化时间表、任务书，明确责任部门和责任人，纳入部门和政府年度工作考核。牵头部门对目标、具体任务、重点工程实施动态监控，通过科学的考核体系和激励制度，保障规划顺利实施。2023年组织完成规划实施中期考核评估，2025年完成规划实施成效评估。

南通市海门区“十四五”安全生产规划

为贯彻落实党中央、国务院、江苏省委省政府、南通市委市政府关于加强安全生产工作的决策部署，按照海门区政府关于“十四五”安全生产工作的总体部署，依据《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《江苏省安全生产条例》等法律法规，对接《南通市“十四五”安全生产规划》和《南通市海门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》，结合海门区安全生产实际，特编制《南通市海门区“十四五”安全生产规划》，明确“十四五”时期海门区安全生产的指导思想、目标任务和重点工程，作为海门区政府全面提升安全生产整体水平，履行安全生产职责的基本遵循和行动指南。

一、海门区安全生产工作的现状和面临的形势

（一）“十三五”安全生产工作回顾

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，也是海门发展史上极不平凡、具有里程碑意义的五年。全区上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，突出高质量发展主题，自觉践行新发展理念，坚持稳中求进总基调，经济社会发展呈现“实力强、态势好、氛围浓”的鲜明特征，建成“江苏江北第一经济强县”“全省首批推进高质量发展先进县（市、区）”，顺利完成了“十三五”规划确定的主要目标任务，全区安全生产形势明显好转。

1.安全生产责任有效落实。**一是进一步落实党政领导责任。**出台《区委常委会成员、区政府领导班子成员2020年安全生产重点工作清单》，建立“区委常委管区域、政府领导包条线、人大政协抓监督”的制度体系，区委常委会、区政府常务会定期听取安全生产相关议题，传达上级安全生产会议、文件精神，总体部署安全生产相关工作。各级党政领导始终保持如临深渊、战战兢兢的紧迫感，带头深入一线、狠抓落实，形成层层负责的良好局面。**二是进一步落实区镇部门监管责任。**发挥安委会统筹协调作用，明确全区49个部门和单位的安全生产工作职责，区镇和部门主动抓落实，凝聚行业监管、综合监管和属地监管的合力，整体提升安全监管水平。**三是进一步落实企业主体责任。**落实安全生产主体责任告知承诺制度，引导企业负责人树立强烈的安全

意识，做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”

督促企业全面推行全员安全生产责任制，将安全责任分解到最小工作单元，确保万无一失。**四是进一步强化督查问效。**对安全生产工作存在形式主义和监管不力等行为的人员，进行严肃问责。

2.安全生产重点工作有序推进。**一是强化风险管控。**建立完善安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，推行 “一图、两单、三卡、八必须”工作要求，将企业风险等级由高到低划分为“红橙黄蓝”四级，做到风险分布“一图明、一表清、 一网控、一体防”，全区 1737家工贸企业完成整体评估，全部录入分色分级监管系统。**二是构建标准化体系。**全面推进全国工贸企业安全生产标准化样板地区建设，引导企业探索构建风险分级管控、隐患排查治理和安全质量达标的“三位一体”标准化体系，委托第三方定期开展标准化运行质量审计，使企业持续整改、不断提升。**三是强化宣传教育。**深入开展“百团进万企”安全宣讲，区党政领导亲自开展宣讲，直接受益人数超万人，带动区镇、部门开展宣讲，累计受教育数万人次。实施安全素质全面提升工程，形成“政府推动、部门负责、社会参与、企业落实”的“安全海门”文化建设基本框架，广泛开展安全生产宣传教育“五进”活动（进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭），切实增强社会公众的安全意识。**四是强化执法监管。**提升执法效能，通过异地交叉执法，日查、夜查、常规查、突击查、全面查、专项查等方式，深挖风险隐患，督促问题整改到位；推动行政执法与刑事司法有效衔接，出台《服务保障安全生产加强司法安全工作21条意见》，以更严的标准、更大的力度打击各类违法行为，不断强化依法治安的司法保障。

3.专项整治行动成效显著。**一是成立专班，实体推进。**研究出台《深入开展安全生产专项整治行动工作方案》等系列文件，建立安全生产专项整治行动领导小组，由区委、区政府主要领导任双组长。率先构建“1+6+31”工作体系（1个专治办，点评通报、明查暗访、分级复核、信息报送、销号验收、考核督导等6项工作机制，31个专项整治方案），抽调20名精干力量实体化运作专治办，下设6个专业小组分工负责，成立临时党支部，以党建引领强力推进。**二是深入排查，除患保安。**采取“三级检查复核”和“大数据+网格化+铁脚板”的做法，发挥网格员安全生产隐患前端发现和报告作用，逐企、逐村、逐户全覆盖“过筛子”。**三是全力整改，对账销号。**严格对照国务院、省督导组反馈问题清单，逐项分解落实到人，实行清单管理、动态管理和闭环管理，确保事事有着落、件件有回音。国务院督导组“回头看”新发现突出问题中与我区直接相关的一个隐患问题也已整改销号，并通过省督导组验收。

4.安全生产基础逐步夯实。**一是配齐物资设备。**储备44类、近5万件救灾应急物资和装备，实行专仓存储、专人负责、专业管理，制定储备计划和联动机制，确保做到“拿得出、调得快”。**二是配强监管队伍。**建立安委会抓总、13个专委会分领域落实的工作推进机制，成立石油化工、建筑施工等重点行业安全监管机构；在负有监管职责的部门中增设“9+9”安全监管机构，9个部门单独设置安全监管科，9个部门挂牌设置安全监管机构；对每个区镇在规定编制的基础上，增派1人专职负责应急管理工作，形成上下联动、横向协同、高效运转的应急管理体系。

5.安全生产总体形势稳定向好。“十三五”期间，全区生产安全事故总量持续下降，避免重大事故、杜绝特大事故的发生，有效监控重大危险源，改善危险化学品、建筑及道路交通等重点行业领域安全生产状况。连续多年重点时段、重要活动、重大节假日期间没有发生有影响的生产安全事故。

（二）“十四五”面临的形势

1.发展机遇

“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，海门区面临着“天时、地利、人和”百年未有的发展机遇，客观上要求统筹发展和安全，守牢安全底线，防范和化解影响海门现代化进程中的各种风险，筑牢海门安全屏障。

“十四五”时期，海门区将安全生产与调整产业结构和空间布局紧密结合，产业结构优化，基础条件逐步改善，将为安全生产工作创造更加有利的条件和环境。当前，信息化将进入新一轮革命期，云计算、大数据、移动通讯、物联网、人工智能发展迅猛，技术和应用不断取得突破，将为海门区安全生产工作推进提供强有力的科技支撑。

2.面临挑战

**安全风险交织叠加对安全生产工作提出新的挑战。**建筑施工、道路运输等传统风险仍需加强防控，新技术、新材料、新工艺的大量应用及新业态的涌现带来各类新兴风险。城市各组成要素高度关联、高度耦合，综合性风险日益增加，安全风险防控压力进一步加大。

**安全生产基础问题仍然存在。一是安全生产监管体制仍不完善，安全监管还没有真正做到全覆盖**。随着招商引资、项目建设的深入推进，企业数量逐渐增多，监管任务更加繁重，加上认识上的偏差，监管工作没有真正做到横向到边，纵向到底。部分重点监管行业领域还存在监管难点和盲区，各安全生产专业委员会还没有充分发挥作用。**二是安全生产监管能力不足。**近年来，安全监管工作面越来越广，工作量和难度越来越大，专业技术要求越来越高，现有的安全监管队伍不能满足实际需求。少数区镇安监执法人员配备仍然不到位，基层安监干部专职专业力量偏少，多数区镇存在安监人员流动较大的问题，影响了队伍整体的稳定性和战斗力。同时，基层安监队伍总体突破创新的意识不够，干事创业的劲头不足。**三是部分企业主体责任落实不到位。**经过多年努力，多数企业实现了从“要我安全”到“我要安全”的意识转变，从本质上改善了安全生产现状，有效减少了各类事故的发生。但仍有部分企业负责人安全生产意识不强，安全管理观念落后，存在安全管理制度落实不到位，安全经费投入不足等问题。

**人民群众对安全深切期望给安全生产工作提出更高标准。**安全生产是当前人民群众最为关注的民生热点问题，随着经济社会的快速发展和人民生活水平的不断提高，人民群众对安全生产的关注和期望也随之不断提升，因此对加强安全监管、改善作业环境、保障职业安全健康权益等方面要求越来越高，安全生产工作压力越来越大。

二、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十九届历次全会精神，认真落实省委省政府、市委市政府、区委区政府关于安全生产的重要决策部署，紧紧围绕海门区“十四五”国民经济和社会发展第十四个五年规划，坚持以人民为中心的发展理念，坚守发展决不能以牺牲人的生命为代价这条不可逾越的底线红线，以防范化解重大安全风险，遏制较大以上安全事故为重点，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，统筹安全生产与经济社会同步协调发展，以深化安全生产领域改革发展为动力，推进安全生产责任落实，夯实安全基础保障，切实提升安全防范和依法治理能力，为建设实力海门、活力海门、富裕海门、生态海门、宜居海门、魅力海门、平安海门提供良好的安全稳定环境。

（二）基本原则

**人民至上，生命至上。**牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持以人为本、生命至上，强化红线意识和底线思维，始终把人民群众生命财产安全放在第一位，以对人民群众极端负责的精神抓好安全生产工作。

**风险防控，精准施治。**构建系统规范、防控有力的安全风险防控体系，瞄准重大安全风险，在补短板、堵漏洞、强弱项上精准发力，提升风险防范和化解能力，从源头上消除和管控风险，做到监管执法精准、预警发布精准、抢险救援精准。

**强化法治，社会共治。**坚持运用法治思维和法治方式提高安全生产法治化、规范化水平。以安全生产服务需求为导向，健全完善安全生产社会化服务体系，构建安全生产共建共治共享的社会治理新格局。

（三）发展目标

到2025年，全区安全生产状况在现有基础上得到显著改善，重点行业领域专项整治取得明显成效，生产安全事故起数、死亡人数实现“双下降”，坚决杜绝重特大事故，有效遏制较大事故，减少一般事故，安全生产形势持续向好。重大安全风险防范化解机制进一步健全，企业安全管理和基础设施安全保障及设防水平显著提高，安全生产基础进一步夯实，科技强安措施有序推进，本质安全水平明显提升，安全文化建设稳步实施。安全生产治理体系和治理能力现代化取得重大进展，并位列全市前茅。

基于上述目标，海门区“十四五”时期安全生产核心预期指标设计如下：

表1　“十四五”安全生产核心指标

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **指标内容** | **目标值** | **属性** |
| 1 | 生产安全事故起数下降（%） | ＞15 | 约束性 |
| 2 | 生产安全事故死亡人数下降（%） | ＞15 | 约束性 |
| 3 | 单位国内生产总值生产安全事故死亡率下降（%） | ＞35 | 约束性 |
| 4 | 单位地区生产总值生产安全事故死亡率（人/亿元） | ＜0.01 | 约束性 |
| 5 | 道路运输生产安全事故死亡人数下降（%） | ≥20 | 预期性 |
| 6 | 建筑施工生产安全事故死亡人数累计下降（%） | ＞15 | 预期性 |
| 7 | 渔业船舶生产安全事故死亡人数累计下降（%） | ＞15 | 预期性 |
| 8 | 工业企业较大以上安全风险报告率（%） | 100 | 预期性 |
| 9 | 高危行业领域安全生产责任险投保率（%） | 100 | 预期性 |

注：降幅为2025年末较2020年末下降的幅度

三、主要任务

（一）深化安全生产责任体系建设，落实企业主体责任

1.严格落实企业主体责任。通过教育、培训、监管，推动企业严格履行安全生产法定责任，建立健全自我约束、持续改进的内生机制。按照“五落实五到位”要求，强化落实企业主要负责人安全生产第一责任人责任，坚持把安全生产与生产经营同规划、同部署、同落实，做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”，持续推进企业全员安全生产岗位责任制建设，进一步明确和落实从企业主要负责人到各层级、各部门、各类人员的全员岗位安全生产责任制，建立起安全生产工作“层层负责、人人有责、各负其责”的工作体系。

2.坚持“党政同责”和“一岗双责”。要坚持“党政同责”、“一岗双责”、齐抓共管、失职追责，始终把安全生产摆在重要位置，强化安全生产工作组织领导，完善安全生产责任体系，实施安全发展战略。坚持领导带头，认真履行职责，定期研究、检查安全生产工作，完善工作机制，落实有效措施，协调解决安全生产中的重大问题。按照“一岗双责”要求，尽职尽责抓好分管领域的安全生产工作。有计划地组织举办镇、村两级党政负责人安全生产专题培训班，提升基层党政领导干部安全生产责任意识和履职能力。

3.加强属地管理和部门监管责任。各乡镇（街道）、部门，要按照“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”的要求，全面落实《中共海门市委 海门市人民政府关于印发〈海门市有关部门和单位安全生产工作职责规定〉的通知》（海委发〔2020〕8号），切实履行安全生产工作职责，切实负起对本乡镇（街道）和本行业领域的安全生产监管责任。充分发挥安委办的综合协调、指导、推进职能，建立健全具有操作性的信息共享机制、工作协调机制、联合执法机制，为部门的协作配合提供必要的平台。负有安全管理责任的行业领域主管部门，要通过加强行业规划、产业政策、法规标准、行政许可等，指导做好安全生产工作。

4.落实安全生产责任保险。全面落实企业投保安责险，依托《安全生产责任保险管理》模块，通过信息系统对企业、保险机构、安全生产社会化服务机构及专家应用管理，实现生产经营单位投保信息、风险评估、事故预防、理赔处置、保险机构诚信等与安全生产责任保险有关数据和信息的共享。保险公司对企业开展事故预防服务，企业事故理赔等信息纳入系统管理，采用浮动保费费率，倒逼企业自身加强安全管理。同时，承保公司要有针对性地加强企业事故预防服务。

（二）聚焦安全生产风险精准防控，化解重大安全风险

1.源头治理“减风险”。通过制定海门区安全生产禁止和限制产业目录，高危行业企业退出、改造、转产或升级，积极推进化工行业整体转型或退出，传统建筑业向模块化、工业化发展，印染、家纺等劳动密集型企业向高端技术密集型企业发展，全面提升海门区行业领域的本质安全水平。

2.双重体系“控风险”。推动全区高危和规模以上企业全部建成并有效运行双重预防体系。针对安全生产领域，分行业部门组织落实重点隐患排查专项整治工程，进行风险评估、隐患排查，绘制风险防控图，采集地理信息，构建智慧风险管理平台。推动高危行业领域完善重大危险源安全监测系统，工业企业较大以上安全风险管控清单报告率达到100%。

3.科技强安“降风险”。加快建成海门区安全生产监管服务一体化平台，实现安全生产“大数据”分析和预警，建设海门区安全生产信息库，建成重大事故灾害风险识别和区域性预测预警系统；实现安全生产执法和隐患排查痕迹化管理，执法人员全部配备智能化装备，实现执法全过程记录。统筹推进安全生产监管信息平台的建设和应用，逐步形成“纵向到底、横向到边”的安全监管信息化体系。

（三）强化重点行业领域安全监管，提高安全监管水平

1.危险化学品安全

加强危化领域监管。严格安全许可，强化重点监管的危险化工工艺、重点监管的危险化学品、重大危险源安全风险管控；利用科技手段提升企业本质安全水平，加强危险化学品生产企业科技投入和技能培训，积极推广应用泄漏检测、化工过程安全管理等先进技术方法。以信息化手段压实企业主体责任，推进化工企业“五位一体”信息化管理平台建设，建立危险化学品监管数据管理机制。开展危险化学品使用安全专项整治，全面加强企业、医院、学校、科研机构等单位的危险化学品使用安全管理。

2.建筑施工安全

督促参建各方落实安全生产责任，强化建设单位对工程建设全过程安全管理。加强工程建设安全监管，推进施工现场与建筑市场监管执法协同联动。严格依法查处转包、违法分包、挂靠、租借资质、超越资质承揽工程等行为，加大对重大工程、高风险时段的监督检查力度。全面排查将原有建筑物改建改用为酒店、饭店、学校、体育馆等人员密集场所的安全隐患，依法查处违法建设、违规改变建筑主体结构或使用功能等造成安全隐患的违法违规行为。推动智慧工地建设，实施建设施工全生命周期管理。

3.道路交通安全

加强道路和交通运输安全监管。定期开展道路运输安全隐患整治行动，强化运输企业、人员准入审查和车辆维护制度落实检查。加强客车、公交车、校车、危化品车、重型载货汽车等重点车辆监管，加强源头治理，建立客货运驾驶人从业信息、交通违法和事故信息共享机制。加强交通运输新业态管理服务，强化车辆异地、长途客运班车和省际包车、城乡公交车、危险货物运输企业安全监管。加强港口码头危化品安全管控力度，强化企业巡查。健全水上交通安全协调议事机制，加强水上运输风险防控，开展船载危险化学品运输、桥梁防碰撞、商渔船防碰撞整治。加强铁路沿线安全环境整治。强化寄递企业安全综合治理，完善寄递安全监管机制，推进寄递监管信息化建设，严防违禁物品流入寄递渠道。

4.交通运输安全（除道路交通安全外）

深入实施公路安全生命防护工程，加快临水、急弯陡坡等重点路段和危桥改造整治。加强交通运输新业态管理服务，加大对新能源公交车、新能源出租车运营安全性的监督管理力度，强化长途客运班车和省际包车、危险货物运输和城市公共交通企业安全监管，综合应用各类监控数据，依法严厉查处超速、超员、疲劳驾驶等违法行为。构建适应新形势的农村出行运输服务体系，鼓励农村客运车辆安装使用卫星定位装置和视频监控装置。

5.消防安全

建立健全城市火灾风险评估和监测预警机制，实施源头管控。推行风险隐患“自知、自查、自改”制度，发布火灾风险指南。进一步完善常态化火灾隐患排查整治机制，严格人员密集场所、高层建筑、大型商业综合体、文物古建等重点场所消防安全管理。健全电动汽车、电动自行车等新材料新设备新业态火灾风险预估预判机制，优化落实本质安全措施。加强城市消防大数据库、火灾监测预警预报平台建设，强化消防车、防护装备、抢险救援器材和灭火器材的配备。进一步健全消防安全教育培训机制，开展社区民警、安全生产巡查员、街道(乡镇)和社区(村)工作人员、物业服务企业和火灾高风险场所职员、保安员、消防队员消防基本技能实操实训。

6.城市运行安全

督促燃气供应企业落实对用户的安全服务责任，动态排查燃气设施安全隐患。全面实施瓶装液化气实名制充装、配送和入户安检工作。推广应用燃气泄漏安全保护装置，推进瓶改管、瓶改电工作。

强化电力设施保护区内线下隐患专项治理，逐线逐档核查线下隐患，按照隐患程度分级、分类登记造册，制定实施消除隐患工作计划。制定完善储能电站及相关产品的法规标准体系，规范储能电站总体布局、发展规划、设计施工、竣工验收、运行管理等相关标准，健全储能电站设备安全运行体系，全面提升储能电站安全管理水平。

加强城市供水、排水设施安全管理，重点排查治理大中型水利工程设施运行、供排水老旧管网等风险隐患。加快供热老旧管网改造，强化供热安全管理工作。

完善挖掘工程地下管线安全防护机制，推动工程建设、施工、监理和管线单位划定施工区管线保护范围、签订监护协议，压实各方责任。

加强商场、机场、医院、大型超市、车站、学校、体育场馆、公园、养老院、风景名胜区等人员密集场所安全风险防控措施，完善落实人员密集场所人流监测预警制度，对重点场所流量实行分级监控管理。

7.重大活动安全

创新重大活动安全监管工作模式，明确重大活动安全生产监管职责分工，完善重大活动安全生产保障机制,健全重大活动安全生产监管标准，探索重大活动服务保障管理运行机制，加快推进重大活动服务保障工作规范化进程。开展重大活动风险评估，建立重大活动人流监测预警和应急处置机制。建立重大活动风险提示告知制度和重大灾害性天气应对制度，明确风险等级和安全措施要求。

8.工贸安全

推动企业采取风险监测预警、设备升级改造、自动化控制、联锁、机械防护和能量隔离等手段,提高本质安全水平。

督促涉爆粉尘企业认真贯彻落实《工贸企业粉尘防爆安全规定》（应急管理部第6号令），规范涉爆粉尘企业安全管理工作。提升金属冶炼企业重点岗位、重要设备、主要工艺安全管理水平，推动企业淘汰落后安全技术工艺、设备，实现转型升级或疏解退出。强化以酱腌菜厂及存在附属污水处理设施为重点的工贸企业有限空间作业安全管理，全面开展风险辨识和专项培训，建立并执行作业管理制度，规范承发包管理，制定应急预案并开展演练。指导企业开展安全风险辨识评估，确定安全风险等级，督促较大以上风险企业加强管理。

9.特种设备安全

加强特种设备安全监管。加强特种设备安全整治，紧盯锅炉、危化品储罐、长输油气管道等风险等级高、监管难度大的重点设备不放松，推进气瓶、电梯安全全流程监管，加强游乐设施安全隐患排查。严厉打击生产、设计、使用等环节的特种设备违法行为，将严重违法的特种设备生产、设计、使用单位列入违法失信名单依法实施联合惩戒。建设特种设备智慧监管系统，到2025年底前，建成行政许可、安全监察、检验、执法等数据互联互通的南通市特种设备安全监察智慧监管平台。

10.农林渔业安全

加强农林渔业安全监管。推行农林渔业安全生产网格化监管，构建监管长效机制。加强农机安全隐患排查，健全农机监管协调联动机制。加强农药生产、经营、使用全流程监管，强化监督检查，落实监管责任。提升森林火灾预防扑救能力，加强森林防火信息化建设。完善渔港“港长制”，加强渔船组织化网格管理，完善职务船员最低安全配员和持证上岗制度。推动海洋渔船升级安全装备，建设渔船渔港动态监管和海洋渔业应急监测救助系统。加强渔业安全执法，建立进出港报告机制，强化隐患突出渔船和渔港水域安全监管，严厉打击非法作业等行为。

（四）拓展安全生产宣传教育阵地，推动安全文化建设

以“生命至上、安全发展”理念为引领，积极构建文化传播与科普宣教“双核互动”，学校安全教育、社会安全宣传“五进”、家庭安全知识普及“三维一体”的安全文化培育体系，汇聚城市安全发展合力，凝聚城市安全发展之魂。

1.打造安全科普宣教阵地。建设海门区VR智能安全体验中心，新建地震、消防、建筑、交通等各类高科技、沉浸式专业安全培训基地，设置展示体验项目，涵盖消防、居家、交通、自然灾害、安全生产各领域，让人们走进基地场馆，体验各类自然灾害和事故灾难，提高安全意识和应急避险自救、互救能力。

2.组织开展集中安全宣传教育。每年组织开展“安全生产月”等集中安全宣教活动，通过举办安全主题灯光秀、文艺晚会、安全文化夜市、“安全生产大家谈”云课堂、“云上安全体验”、安全竞赛闯关活动等多种形式新颖的宣传教育活动，吸引全民参与，树牢安全发展理念，凝聚安全发展合力。

3.大力加强常态化安全宣传。打造“安全宣传一座城”，设置安全宣传广告牌、宣传栏、公共场所和临街电子显示屏、车载显示屏等，让安全知识触手可及，安全元素随处可见。通过海门区主流媒体每天播放、刊登安全公益广告，新媒体每天推送安全科普知识。编印市民安全常识读本向全体市民发放，重点时期发送安全公益短信，积极营造“生命至上、安全发展”的浓厚社会氛围。

4.融合推进安全宣传“五进”。推进安全文化示范企业、应急管理示范企业、青年安全示范岗的建设。推进安全、应急、防灾减灾、职业健康、爱路护路、人民防空宣传教育“进企业、进机关、进学校、进社区、进家庭、进公共场所”，加强中小学安全教育，定期组织开展校园安全演练，不断提高师生防范事故的意识和能力，中小学安全教育覆盖率达到100%。通过开展各种接地气、暖人心、群众喜闻乐见的宣传教育活动，提升全民安全素质，夯实安全发展根基。

（五）完善社会共建共治共享格局，优化安全管服体系

1.完善部门联动机制

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的原则，通过建立部门联动机制，将监管有效覆盖到安全生产隐患清单之外的盲区、安全监管职能交叉重叠的领域。健全安全风险会商研判机制、防控协同机制和安全保障机制，消除监管死角和空白。严格执行安全生产约谈制度和重点监管机制，落实挂牌督办制度。

2.引入安全生产社会化力量

（1）建立保险机构参与事故防控机制

大力推行安全生产责任保险。建立健全安全生产责任保险制度，在高危行业领域强制实施安全生产责任保险。推动保险机构开发各类企业安全生产需求的个性化保险产品，推动安全生产责任保险与其他险种优化组合。严格监督检查确保安全生产责任保险费用专款专用，将实施安全生产责任保险制度的情况纳入安全生产工作考核内容。

（2）鼓励资源共享互补

积极发挥企业技术管理的集聚优势和行业协会的作用，推行“安全生产协作互助”、“行业协会（商会）自治”模式，开展安全生产互帮、互学、互查以及培训等活动，实现行业、企业间安全资源共享与互补，促使企业形成安全生产自我教育、自我管理、自我约束、自我服务机制。

（六）加强应急救援预案管理演练，提升应急处置能力

健全完善生产安全事故应急预案体系，督促乡镇（街道）、各类功能区和企业制定相应的生产安全事故应急救援预案，优化应急预案管理与演练制度，完善应急演练评估机制，强化政企预案衔接与联动。加强企业预案实用性建设，建立企业应急准备能力评估、应急预案修订及备案制度，推进企业安全风险分布图、岗位安全风险告知卡、岗位应急处置卡等实施应用。加强重点岗位、重点部位现场处置方案实操性监督检查，强化制度化、全员化、多形式的应急救援演练。

畅通事故信息快速报送渠道，健全应急值守机制。建立应急救援信息动态采集、分析决策机制，健全事故现场救援统一指挥机制。规范事故现场管理程序，健全事故现场危害识别、监测与评估机制，针对不同类别生产安全事故，形成灵活高效精准的现场处置方案，发挥专业人才技术支撑作用，提升事故现场处置能力。建设海门区应急管理信息化体系建设工程，实现科学精准高效处置。健全安全生产应急救援社会化运行模式，培育专业化应急救援组织，引导社会应急力量有序参与事故应急救援。

（七）发挥安全生产创新引领作用，促进安全城市建设

1.创新安全生产监管模式

改进创新检查方式，把随机抽查、“四不两直”、明察暗访检查制度化、常态化。持续加大隐患排查力度，全面实施“三级复查复核”制度，全覆盖拉网式排查所有行业领域、所有生产经营单位和人员密集场所，重点整治复产、复工、整改、关停、搬迁、变更过程中的风险隐患，不留死角，杜绝盲区。对查出的隐患、严格执行“五落实”，实施动态调整，形成清单管理、动态更新、闭环整改的动态调整机制，确保旧隐患不放过，新隐患不疏漏。

2.发挥科技创新支撑作用

（1）加快海门区安全生产信息平台建设

到2022年底前，建成海门区安全生产监管服务一体化平台。实现安全生产“大数据”分析和预警，建设海门区安全生产信息资源库，建成重大事故灾害风险识别和区域性预测预警系统；建设安全生产云数据中心，统一数据采集、存储、加工、分析、利用和更新；建设数据交换支撑，形成全区安全生产监管执法、企业在线监测和预警防控等互联互通、资源共享的信息化“一张网”体系；建设门户集成系统，实现用户“一平台注册、全系统使用”。

统筹推进安全生产监管信息平台的建设和应用，逐步形成“纵向到底、横向到边”的安全监管信息化体系。发挥新技术在创新安全监管方式方法、提高科学施救水平方面的作用。遵循统一的标准规范体系，为信息化建设和应用提供规范指导。加强信息安全保护，确保系统的正常运转、运行维护与升级完善。

（2）促进“政产学研用”联合创新

整合政产学研资源，以人才为核心、资本为推力、科技企业为抓手，引进高层次创业人才，培育创新型企业。鼓励张謇职业技术学校与中南集团、中天钢铁等大型企业开展校企合作，支持学校教师与合作企业技术专家双向流动，推动学校教师与行业企业工程技术人员组建高水平科技研发团队，联合开展安全应急产业关键技术研发，重点服务企业特别是中小微企业的安全需求，促进创新成果与核心技术产业化，着力推广一批具有基础性、紧迫性的安全技术和产品。

3.创新安全生产人才培养和引进模式

突破传统单一的安全人才培养方式，创新构建多层次、差异化的融合培养体系，到2025年底前，打造集学历教育、在职培训、特种作业考试、研发中心、孵化平台为一体的“科教+科创”安全培训中心。大力引进培育安全生产领军人才，建立高水平安全生产专家库，联合国内外高水平研究机构和人员，为全市安全生产工作提供决策咨询和技术支撑。

四、重点工程

（一）安全发展示范城市创建工程

坚持“生命至上、安全第一，立足长效、依法治理，系统建设、过程管控，统筹推动、综合施策”的原则，明晰职责，强化措施，健全城市公共安全网络，促推城市安全产业发展，从城市安全源头治理、城市安全风险防控、城市安全监督管理、城市安全保障、城市安全应急救援等方面，建立以安全生产为基础的综合性、全方位、系统化的城市安全发展体系，全面提高城市安全保障水平，有效防范较大及以上安全事故发生，为人民群众营造安居乐业、幸福安康的生产生活环境，为争当高质量发展开路先锋、加快建设“强富美高”新海门提供坚实的安全保障。以保障民生和服务城市建设为根本遵循，大力实施城市安全发展战略，积极开展安全社区、安全文化示范企业以及安全生产标准化达标创建工作，努力打造安全培训教育基地，全面提升我区安全生产和城市安全管理水平。逐步建成与现代化城市相适应的安全生产监管体制机制，监管方式更加科学有效，企业主体和政府监管责任进一步有效落实，安全生产标准化水平进一步提升，重点行业（领域）安全生产状况进一步改善，公共安全文化素质进一步增强，初步形成具有海门特色的综合性、全方位、系统性、现代化的城市安全保障体系，建成与小康社会目标相适应的安全发展示范城市。

1.坚持生命至上，保障安居乐业。以保障和改善民生为导向，始终坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条不可逾越的红线，强化城市安全防范措施落实，创建安全健康的生产生活环境，为人民群众提供更有保障、更可持续的安全感。

2.坚持立足长效，加强依法治理。加强安全生产法律法规宣传贯彻，增强安全生产法治意识，健全安全监管机制，全面提升城市安全生产法治化水平，加快建立城市安全治理长效机制。

3.坚持系统建设，强化过程管控。加强城市规划、设计、建设、运行等环节的安全管理，加强安全风险管控，强化系统性安全防范制度措施落实，严密防范各类事故发生。

4.坚持统筹推动，促进安全发展。合理配置城市安全管理资源，优化产业结构，依靠科技创新，将安全发展作为调整经济结构、转变经济发展方式、深化社会管理的重要原则和内容。注重本质安全，提高全民安全意识，实施超前投入，从源头上防范和遏制事故发生，有效解决影响城市安全的突出矛盾和问题。

5.坚持争先创优，体现海门特色。着力推进城市安全源头治理、城市安全防控机制建设、城市安全监管效能和城市安全保障能力提升等工作，以问题为导向，补齐短板，解决一批根本性问题。

（二）海门区应急管理信息化体系建设工程

按照应急管理信息化“四横四纵”总体架构，结合南通实际，构建“两网络”、“四体系”、“两机制”架构。“两网络”是指感知网络和应急通信网络；“四体系”是指数据支撑体系、业务应用体系、标准规范体系和安全与运维体系；“两机制”是指信息化工作机制和科技力量汇聚机制。**感知网络。**根据感知对象对感知网络进行规划，通过对生产安全、自然灾害、城市安全和应急救援现场四个方面的感知网络建设，实现对高危行业领域和自然灾害易发多发频发地区全方位、立体化、无盲区的感知。**应急通信网络。**采用4G/5G、软件定义网络（SDN）、IPv6、专业数字集群（PDT）等技术，建设指挥信息网、卫星通信网、无线通信网，接入电子政务外网、电子政务内网和互联网，构建天地一体的应急通信网络。**数据支撑体系。**构建全区统一的数据支撑体系，对应急管理所需的海量数据资源进行自动汇聚、关联、融合，支撑应急资源全盘可视、应急力量整体联动和应急救援快速响应。主要包括数据中心、云计算平台、数据治理。**业务应用体系。**建设全区统一的应急管理综合应用平台，支撑监督管理、监测预警、指挥救援、决策支持、政务管理5大业务领域应用体系，构建统一的门户，保障常态、非常态下的全过程业务开展。**标准规范体系。**推广应用应急管理部10个方面47类标准，根据本区实际，延伸和拓展标准规范内容，满足各级各类业务需求。**安全与运维体系。**构建“立体化、全覆盖”的智能化安全体系，实现对应急管理信息系统的全面安全防护；按照“谁建设、谁负责”的原则，建立运维管理制度，构建“自动化、标准化”的智能运维体系。**信息化工作机制。**从组织领导、项目管理、资金筹措、绩效评估等方面建设信息化工作机制，指导全区应急管理信息化工作有序开展。**科技力量汇聚机制。**加强先进技术攻关、融合和集成创新，构建人才培养体系，调动全社会力量共同参与应急管理信息化建设。

（三）海门区应急宣教培训工程

以社区、企业、学校为单位，广泛开展应急知识宣传教育，打造应急知识读本（手册）、信息宣传栏、专题讲座、科普展览、微博微信新媒体等立体式应急宣教平台，使公众了解安全生产及突发事件的种类、特点、危害及在应急工作中的权利和义务，掌握预防、避险、自救、互救的基本技能，市民社会安全责任进一步提升。开展防灾避险综合体验场馆建设。

五、实施保障

（一）强化机制、精心组织

充分认识安全生产工作的重要性和紧迫性，切实加强对“十四五”规划的组织领导，认真分析本地、本部门的各类风险，紧密结合本地、本部门实际，制定切实可行的规划实施方案和推进计划，周密安排，科学实施。

（二）加强协调、各司其职

加强沟通协调，建立协调联动机制，各级党委政府和各有关部门各司其职、各负其责，齐抓共管，形成合力，全力做好规划实施落实工作。努力实现应急管理各要素的全覆盖和无缝对接。把规划的实施与日常监管、预防预警、风险辨识、隐患排查等工作有机结合起来，统一部署，协同推进。

（三）跟踪督查、考核评估

进一步完善考核机制，突出工作过程和结果量化，将规划实施进展完成情况纳入对部门、属地年终责任制考核内容，跟踪督查。严格绩效考核和责任追究，对责任不落实、考核不达标的单位或个人，给予通报，并进行严肃处理。对工作成绩突出的，予以通报表彰。

（四）加大投入、提升服务

把加强安全生产工作作为公共财政支出的重点领域，建立政府投资稳定增长机制，加大对安全生产能力建设和应急管理体系建设等重点工作的投入力度。加强应急救援队伍建设、基层应急体系保障、科学研究、装备配备、人才培养、数字化建设等领域重点工程项目建设经费投入。采取多种有效措施，提升安全生产和应急管理服务。

附表：

重点工程清单

| **序号** | **重点工程** | **工作内容** | **责任部门** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 安全发展示范城市创建工程 | 对照评价细则中6大方面、16个领域、49项工作任务，逐条对标找差，全力攻克难关，全面提升本质安全水平。扎实抓好安全生产专项整治，强化问题隐患整改；全面排查重点领域存在的重大风险，采取针对性的措施强化风险管控；继续加大督导工作力度，落实整治工作要求，打通专项整治“最后一公里”；大力开展安全宣讲活动，切实增强企业安全生产意识。 | 相关区镇、部门和单位 |
| 2 | 应急管理信息化体系建设工程 | 按照应急管理信息化“四横四纵”总体架构，结合南通实际，构建“两网络”、“四体系”、“两机制”架构。“两网络”是指感知网络和应急通信网络，“四体系”是指数据支撑体系、业务应用体系、标准规范体系和安全与运维体系，“两机制”是指信息化工作机制和科技力量汇聚机制。 | 应急管理局 |
| 3 | 应急宣教培训工程 | 以社区、企业、学校为单位，广泛开展应急知识宣传教育，打造应急知识读本（手册）、信息宣传栏、专题讲座、科普展览、微博微信新媒体等立体式应急宣教平台，使公众了解安全生产及突发事件的种类、特点、危害及在应急工作中的权利和义务，掌握预防、避险、自救、互救的基本技能，市民社会安全责任进一步提升。开展防灾避险综合体验场馆建设。 | 应急管理局 |

南通市海门区“十四五”综合防灾减灾规划

为贯彻落实党中央、国务院，省委、省政府，市委、市政府和区委、区政府关于加强防灾减灾救灾工作的决策部署，提高我区自然灾害综合防范能力，切实维护人民群众生命财产安全，依据《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》《中共江苏省委 江苏省人民政府关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的实施意见》《江苏省“十四五”综合防灾减灾规划》《南通市“十四五”综合防灾减灾规划》《南通市海门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》以及有关法律法规，制定本规划。

一、发展基础与面临形势

（一）“十三五”时期防灾减灾救灾工作成效

“十三五”时期，全区不断健全完善防灾减灾救灾体制机制，强化资源整合，夯实应急基础，防灾减灾救灾工作能力得到提升。

1.防灾减灾救灾体制机制初步形成。在海门撤市设区的三大背景下（长三角一体化加速、南通新机场建设、海门是著名的“科技之乡”“纺织之乡”“建筑之乡”“教育之乡”），以机构改革为契机，区政府及时调整了区减灾委员会成员及其职责，初步建立“政府统一领导、减灾委统筹协调、部门分工负责、灾害分级管理、属地管理为主”的综合减灾应急管理体制。初步建成了满足我区经济社会发展需要的结构合理、功能完善、集约高效、保障有力的综合防灾减灾体系。同时不断加强减灾委员会统筹指导和综合协调作用，不断提高灾害主管部门与属地政府间救灾应急联动、灾情会商和信息共享等机制，自然灾害防治工作机制逐步建立，防灾减灾救灾工作效能得到提升。

2.自然灾害应急预案体系不断完善。修订完善了《海门市自然灾害救助应急预案》《南通市海门区气象灾害应急预案（2020年修订版）》《海门市低温雨雪冰冻灾害应急预案》《海门市防汛防旱应急预案（2019年修订版）》《海门市防台风应急预案（2019年修订版）》《海门市地震应急预案》《海门市突发地质灾害应急预案》等区级自然灾害专项应急预案，区、镇（街道）、村（社区）相继完成了三级自然灾害救助应急预案修编工作，形成“救助+专项”“横向+纵向”的自然灾害应急预案体系。

3.自然灾害监测预报预警能力显著提升。印发《海门市突发事件预警信息发布管理暂行办法》，建立健全统一规范的预警信息发布平台，形成与国家、省、市相互衔接、规范统一的全区突发事件预警信息发布体系，充分利用广播、电视、报刊、互联网、手机短信、电子显示屏等方式公开播发预警信息。气象灾害防御机制日趋完善，融入网格化社会治理体系，气象灾害预警传播“四有”功能配置标准建成率达95%，突发事件预警信息发布体系初步建立，防灾减灾标准化“六个一”建设初步完成。同时不断加强自然灾害监测预警队伍建设，定期巡查风险点风险发展趋势，一旦发现隐患，第一时间能够采取应急处理措施，将隐患消灭在萌芽状态。地质灾害监测能力得到提升，依托江苏沿海综合地质调查、南通市地面沉降监测等项目，海门区建立了地上、地下一体化监测网和地下水监测网，其中地上监测网包括2个一级GPS监测点、8个二级GPS监测点、约267千米水准路线和InSAR全覆盖，其主要目的是监测地面高程的变化；地下监测网包括1组分层标，其主要目的是监测地下不同地层的分层沉降量；地下水监测网包括7眼地下水水位动态监测井，其主要目的是监测不同含水层水位的变化，为研究地面沉降机理提供基础数据。在监测的基础上，切实做好预警预报工作，为政府及有关部门决策提供科学依据。

4.自然灾害工程防御能力得到加强。实施了长江抛石护岸工程、海堤龙桥至启海交界段加固工程、东灶港闸除险加固工程等，江海堤防全线达到50年一遇防洪标准。按百年一遇防洪标准实施了长江口北支海门中下段岸线综合整治工程、长江口北支新村沙水域河道综合整治工程、长江口北支海永段岸线综合整治工程，总长度18.3公里。城市防洪排涝标准显著提升，重点对老城区宏伟河、日新河、通沙河等河道进行清淤及生态化整治，建成了2座15m3/s的强排泵站、2个5000m3的调蓄池、3.2公里排水管渠、2公里大型排水管廊，将区域管道排水标准由一年一遇提升至三年一遇。同时，对局部地段建设标准低、管径小和部分缺失的管网进行新建和改造，提升管道排水标准，逐步消除城市易涝点位，不断完善排水管网收集系统，共建成雨水管道3.7公里、1m3/s雨水泵站一座、0.33m3/s的雨水泵站一座，极大的提高了易涝点的排涝能力。加上海门区智慧排水系统的投入使用，主城区防洪体系基本形成。“十三五”期间海门区共经历31次区域性暴雨，均未出现严重城市内涝。开展地质灾害防治，查明隐患点50处，23处完成治理。

5.救灾保障能力不断增强。加强救灾物资储备体系建设，稳步推进区级救灾物资储备库建设，建成总面积672.57平方米的区级救灾物资储备库1个。共储备各类抢险救援救灾类物资约54类，总件1万余件；协议储备3类生活类救灾物资，总件数4万件。推进防灾避难场所建设，全区建成中心避难场所1处、固定避难场所12处，总面积达到94.81万平方米，初步形成各类避难场所合理搭配、室内室外有机结合、地上地下统筹兼顾的防灾避难场所空间体系。完善了救灾物资管理调用制度，区应急管理局、区发展和改革委员会、区交通运输局联合印发了《救灾物资储备使用管理联动机制》，对救灾物资的储存、管理、调用、回收等进行了详细的规定，充分保证了救灾物资的高效使用和有效管理。实施“区公共安全救助保险项目”，项目包括“公共安全人身意外伤害保险”和“公共安全居民家庭财产损失保险”两部分，为居民应对意外灾害提供保障。

6.基层综合减灾工作明显加强。灾情管理队伍体系进一步健全，明确了区、乡镇（街道）、村（社区）三级灾害信息员，明确了乡镇（街道）主管领导。建立灾害信息员AB角制度，组织多层次培训，整体素质和业务能力得到提升。坚持建设以消防救援队、民兵等为主要力量的应急救援突击队伍，水利、供电、通信、交通等行业领域为主要力量的专业抢险队伍，以乡镇干部和村民等为主要力量的乡镇综合抢险救援队伍。推进城乡社区综合减灾能力建设，开展“全国综合减灾示范社区”创建活动，鼓励支持有条件的村(社区）创建“全国综合减灾示范社区”，基层综合减灾能力进一步增强。加大防灾减灾知识宣传普及力度，充分利用科普宣传周、全国科普日、防灾减灾日、国际减灾日等重要时段，大力开展防灾减灾知识“进机关、进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭”活动，组织自救互救技能培训和防灾减灾救灾应急演练，促进全民综合减灾意识的提高。

（二）“十四五”时期防灾减灾救灾工作面临的形势与挑战

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，“一带一路”建设、长江经济带发展和长三角一体化发展三大国家重大战略交汇叠加，也为我区迎来发展动能大转变、经济结构大调整、社会结构大转型、城市功能大提升提供前所未有的重大机遇。作为公共安全体系的重要组成部分，综合减灾能力建设必须与我区发展相适应，并为之提供服务与保障。

一是自然灾害风险加大。受全球气候变化和人类活动等因素影响，自然灾害的突发性、反常性和复杂性有所增加。我区属亚热带季风性湿润气候，常见的气象灾害有洪涝、干旱、风暴潮、暴雨（雪）、冰雹、寒潮、高温、台风，是典型的气象灾害频发区，局地性、极端性灾害发生的概率较大；境内水网密布，处于长江口北支，全境和南黄海近海海域位于全国地震重点监测防御区内，发生有感地震或受到周边地区地震波及影响的可能性在增大。

二是灾害影响日益突出。我区工业化和城镇化进程进一步加快，城镇人口密度持续增加，基础设施承载负荷不断加大，各类灾害对城市的影响日趋严重。区域性自然灾害极易通过灾害链、生产链、供应链放大影响范围，造成更大损失。加之农村主要劳动力外出务工，农村基层抵御自然灾害的能力还有不足，提高基层防灾减灾救灾能力仍需努力。

三是防控基础依然薄弱。防灾减灾救灾体制机制有待进一步完善，监测预警的精确度、信息覆盖广度和时效性有待进一步提高，灾情统计和损失评估体系建设有待进一步加强，应急物资储备种类、数量难以完全满足救灾需要，救灾应急装备、技术手段、通信设施等还有差距，应急队伍仍需提高抢险救援能力，社会力量和市场机制作用有待进一步发挥，宣传教育有待进一步深入。

二、指导思想、基本原则与规划目标

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入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，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要论述，紧紧围绕“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命，坚持以人民为中心，深化防灾减灾救灾体制机制改革，坚持以防为主、防抗救相结合，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，切实提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平，全面提升抵御自然灾害的综合防范能力，有效维护人民群众生命财产安全和社会稳定，为海门区“十四五”期间的经济社会发展奠定良好的安全保障基础。

（二）基本原则

人民至上，生命至上。牢固树立以人民为中心的发展理念，把保护人民群众生命安全放在首位，统筹提升城乡防灾减灾救灾综合能力，增强全民防灾减灾意识，加快补齐短板弱项。普及群众自救互救技能，最大程度减少人员伤亡和财产损失。

党委领导，政府主导，社会参与。坚持各级党委和政府在防灾减灾救灾工作中的领导和主导地位，强化政府部门联动，充分发挥社会力量和市场机制的重要作用，加强政府与社会力量、市场机制的协同配合，提升防灾减灾救灾体系和能力现代化水平。

预防为主，综合减灾。突出灾害风险管理，加强自然灾害监测预警、工程防御、宣传教育、社区减灾、基层能力建设等基础性工作，坚持防灾减灾救灾过程有机统一，强化统筹协调推进灾害管理各领域、全过程工作，增强全社会抵御和应对灾害能力。

依法应对，科学减灾。坚持依法行政，提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化水平。不断完善应急预案体系和防灾减灾救灾标准体系，加快先进技术成果在防灾减灾救灾领域的应用，推进数字化、信息化建设，不断增强科技支撑能力。

（三）规划目标

1.总体目标

到2035年，建立政府主导、部门联动、社会参与的防灾减灾救灾工作体制机制，形成与社会主义现代化相适应的自然灾害防治体系和应急能力。全区自然灾害总体防御能力不断加强，受灾人口和死亡人数持续下降，城乡发展韧性不断增强，防灾减灾救灾领域的社会共治水平显著提高。

2.“十四五”分项目标

到2025年，防灾减灾救灾体制机制更加成熟定型，管理体系更加完善，抵御自然灾害的综合防范能力全面提升。

——防灾减灾救灾体制机制更加健全，制度体系更加完善。

——年均因自然灾害直接经济损失占国内生产总值的比例不超过0.5%，年均每百万人口因自然灾害死亡率不超过0.5人，年均每十万人受灾人次5000人次以内。

——完善多灾种综合监测预报预警信息发布平台，信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率显著提高。其中,气象灾害预警信息公众覆盖率达95%以上。

——自然灾害防治工程全面推进，工程防御能力进一步提高。关键基础设施和学校、医院等基本公共服务设施的灾害设防水平进一步提高。

——救灾物资储备体系全面建成，受灾群众基本生活保障更加有力。每个乡镇（街道）至少规划1个应急物资储备库（点），灾害发生10小时之内受灾群众基本生活得到有效保障，中心避难场所基本生活物资储备及人均应急避难场所面积满足应急需求。

——基层综合减灾能力全面提升，积极组织开展“全国综合减灾示范社区”创建活动，努力争创1-2个全国综合减灾示范社区。全区乡镇（街道）、村（社区）均实现灾害信息员AB角制。

——防灾减灾科普宣传教育水平进一步提升，争创1个省级以上防震减灾科普教育基地和1所示范学校。

——加强新科技在防灾减灾救灾领域的应用，发挥现代科技的支撑作用。

三、主要任务

（一）健全防灾减灾救灾体制机制

建立健全“政府统一领导、部门分工负责、社会共同参与、灾害分级管理、属地管理为主”的管理体制机制，强化地方党委和政府在防灾减灾救灾工作中的主体责任，落实党政同责，一岗双责。充分发挥减灾委对防灾减灾救灾工作的统筹指导和综合协调作用，健全涉灾部门之间的应急联动和信息共享机制，形成统一指挥、综合协调、权责明晰的自然灾害防治综合指挥协调体制。完善军地协同联动、救援力量调配、物资储运调配等应急联动机制。探索建立风险防范、灾后救助、损失评估、恢复重建和社会动员等长效机制。

（二）完善防灾减灾救灾相关制度

因地制宜开展灾害监测预警、应急准备、紧急救援、转移安置、生活救助、医疗救治、恢复重建等环节制度建设，努力提高防灾减灾救灾标准化、规范化水平。完善自然灾害应急预案，形成“横向到边、纵向到底”的应急预案体系，开展预案演练，保持预案的针对性、科学性、有效性。聚焦防灾减灾救灾工作新定位、新要求，强化灾害监测预警、风险普查评估、防灾设施建设等方面技术标准的应用。

（三）加强自然灾害监测预警能力建设

加强自然灾害监测基础设施和力量建设，增加监测站网密度，加强自然灾害早期预警、城市内涝风险预警、完善自然灾害监测网络，提高监测水平。加快气象、海洋、水利、地质、地震、农业、林业等自然灾害监测预警体系建设，完善多灾种综合监测预报预警信息发布及响应机制，加强自然灾害监测预警和风险评估等信息共享与发布能力建设，充分利用互联网、大数据优势，实现灾前、灾中、灾后信息数据互联互通，提高灾害预警信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率。

（四）推进自然灾害防治工程建设

贯彻落实党中央、国务院,省委、省政府和市委、市政府关于自然灾害防治工作方面的决策部署，全面提升我区自然灾害防治能力，加强气象灾害防御、地质灾害治理、防汛抗旱、城区防汛排涝等防御工程建设，坚持工程方案编制和项目实施“两手抓”，在全面掌握风险隐患底数的基础上，本着“急用先行”原则，着力解决我区在自然灾害防治方面急迫的现实问题。按照责任分工，各牵头部门要研究制定好重点工程的实施方案，明确总目标、年度目标、具体项目、实施方式、时间表和路线图等，确保自然灾害防治工作取得实际成效。

（五）全面建成救灾物资储备体系

着力提升救灾物资和装备统筹保障能力，切实解决我区救灾物资应急储备能力总体不足、品种结构不够合理、仓储设施落后、物资管理不够规范等突出问题，通过强化救灾物资仓储设施建设、夯实物资储备基础、完善救灾物资调拨使用联动机制。

着力推进区、乡镇（街道）二级救灾物资储备库（点）建设，建成与本级救灾物资储备和应急保障需求相匹配的救灾物资储备库，每个乡镇要设有专用的应急物资储备仓库（点）。强化物资保障，坚持政府储备和社会储备、实物储备和能力储备相结合。创新应急物资保障信息化平台建设，畅通政府和社会信息共享渠道，积极发挥平台的资源引导和统筹作用。整合资源，全面建立各类应急物资统筹体系，进一步优化和拓展应急物资信息管理系统功能，运用现代信息技术构建应急物资“一张图”，实现各类应急物资品种、型号、数量、位置等信息的可视化以及各级、各部门储备应急物资和社会应急物资共享共用。

（六）切实提升基层综合减灾能力

结合基层治理体系和治理能力现代化建设，深化镇街、村居基层防灾减灾救灾体制机制改革，将防灾减灾救灾纳入基层网格化管理，充分发挥网格化管理作用，确保防灾减灾救灾在基层无盲区。落实省应急管理厅等八部门《关于加强城乡社区综合减灾能力建设的通知》（苏应急〔2020〕15号），实现所有社区有健全的工作机制、有灾害风险地图和脆弱人群清单、有符合特点的社区应急预案、有经常性应急演练和防灾减灾宣传教育培训活动、有应急避难场所和应急疏散路线图、有应急物资储备点并储备一定物资、有防灾减灾救灾志愿者队伍、有预警信息发布渠道及建（构）筑物达到当地抗震设防要求等“八有”目标，全面提高城乡社区综合减灾能力。加强灾害信息员队伍建设，构建灾害信息员分级培训机制，全面提升灾害信息员灾情统计报送、灾情核查、灾害损失评估核定等工作能力。推进全国综合减灾示范社区创建，加强综合减灾示范社区长效管理，以示范创建促社区综合减灾能力提升。

（七）提高防灾减灾宣传教育水平

完善政府部门、社会力量和新闻媒体等合作开展防灾减灾宣传教育的工作机制。发挥减灾委成员单位的部门职能优势，深入开展与其业务相关的防灾减灾救灾宣传教育和技能培训。充分利用全国“防灾减灾日”“国际减灾日”“世界气象日”等节点，加大防灾减灾知识“进机关、进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭”推进力度，弘扬防灾减灾文化，面向社会公众广泛开展知识宣讲、技能培训、案例解说、应急演练等多种形式的宣传教育活动，提升全民防灾减灾意识和自救互救技能。

（八）统筹社会力量协同作用

支持、引导社会力量参与防灾减灾救灾工作，构建政府主导、多方参与、协调联动、共同应对的社会力量参与防灾减灾救灾工作新格局。发挥市场机制作用，完善应对灾害的金融支持体系，做实做优政府民生保险项目。发挥社会力量在灾害风险评估、隐患排查治理、减灾知识宣传、应急演练、心理咨询等方面的专业特长。加强救灾捐赠管理，健全救灾捐赠需求发布与信息导向机制，完善救灾捐赠款物使用信息公开、效果评估和社会监督机制。积极培育具有综合减灾宣传教育功能或具有灾害救援能力的社会组织，加强对社会力量管理。

（九）强化现代科技支持水平

建立和完善灾情管理、应急指挥、物资储备管理、灾害信息员管理、社会力量参与救灾等信息平台，提高防灾减灾救灾工作的信息化水平。全面推进无人飞机、地理信息等技术和数据的综合应用，提升监测预警、灾害评估、应急处置等能力。以科技发展为依托，完善气象观测站网，初步形成流程集约、数据优质、信息充分共享、应用更加便捷的“智慧型”气象信息化体系。基本建成无缝隙、精准化、智慧型现代气象预报业务体系。气象要素预报空间分辨率达公里级、时间分辨率达到10分钟级，预报精细化到乡镇、灾害性天气预警准确率达73%。24小时晴雨预报准确率达89%、温度预报准确率达88%，强对流预警时间提前量超过45分钟。完善专家咨询制度，定期更新专家库，将防灾减灾救灾领域具有较强专业素养的专家学者纳入其中，充分发挥专家特长。增加高新技术装备采购，提高救灾应急装备科技水平。

（十）开展自然灾害综合风险普查

按照“全省统一部署、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”原则，开展第一次全国自然灾害综合风险普查。通过全面获取地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、海洋灾害、森林火灾等主要灾害致灾信息及重要承灾体信息，完成重要隐患调查，查明区域抗灾能力和减灾能力，建立自然灾害风险和综合减灾资源（能力）基础数据库，制订和编制地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、海洋灾害以及森林火灾等主要灾种的综合风险图和防治区划图，形成全区自然灾害综合风险区划和防治对策。

四、重点领域综合减灾及重点工程

（一）气象监测预警工程

建立生态气象综合观测系统，开展气象探测环境保护，将气象观测站气象探测环境保护规划纳入城市总体规划，开展台站智能化改造，合理调整站网布局，根据需求建设沿海气象综合观测体系。建设灾害立体观测系统、智慧预报预警系统、信息快速发布系统、灾害影响和气象服务效益评估系统、灾害教育宣传平台等，建成全链条、多灾种、多主体气象综合防灾减灾服务体系，主动融入“区域治理”建设，提升城乡气象灾害精密化监测、精准化预警、精细化服务能力和全社会抵御防范能力。建成全链条、多灾种、多主体气象综合防灾减灾服务体系。进一步细化完善预报预警发布、灾害应急联动、数据安全管理等方面的制度建设，气象工作职能得到强化。探索升级气象科普品牌工程，利用融媒体渠道解决覆盖面不广、针对性不强的问题，创新科普方式解决理论性有余而通俗性、趣味性不够的问题。

（二）防汛抗旱

加强防汛抗旱基础设施建设。着力补强区域治理短板，有序推进城镇防洪自保，大力建设现代农田水利，增强城乡供水和防洪能力，开展灵甸闸除险加固、青龙港闸重建等沿江水闸改造工程。不断提高防汛抗旱应急管理能力，扎实做好汛前准备、监测预报、精准调度等工作，强化防汛抢险专业应急队伍建设，加强防汛物资器材、应急抢修（抢险）设备等储备管理。统筹规划建设堤防能力提升和堤顶道路贯通、闸站、河道整治、管网等防洪排涝设施，重点规划沿江沿海闸站，着手开展民生河综合整治工程建设，进一步论证圩角河入江口门和东灶港枢纽工程可行性，提升区域除涝能力。

完善江河综合防洪减灾体系。加大长江治理力度，做好流域防洪，全线一线江堤按照百年一遇防洪标准进行长江堤防能力提升改造，提高江河综合防洪减灾能力。

做好区域防洪工作。对重点河道进行整治、开展区域治水工作，局部区域洪涝矛盾得到缓解。

（三）海洋防灾减灾

编制《南通市海门区海洋灾害应急预案》，建立海洋灾害应急响应制度，提高海洋灾害应对能力；开展县级尺度海洋灾害风险评估与区划，开展年度海平面变化影响调查与评估，掌握海平面动态变化情况，通过对海平面上升原因进行分析，为海洋防灾减灾提供决策依据；结合沿海景观带建设，完善沿海防护林建设，实施海岸带保护与修复，增强沿海防风御灾能力。

（四）森林防灭火治理

建立森林资源巡护体系，经常性排查森林火灾隐患，及时将森林火灾隐患消除在萌芽状态；加强管护员队伍建设，开展森林火灾防御技能培训，提高管护员森林火灾防范专业水平；建立森林护林防火网络，增强森林火灾的应急处理和快速反应能力，全面提升森林火灾防控能力，确保不发生重特大森林火灾。

（五）地质灾害防治体系工程

全面开展地质灾害隐患排查、巡查和复查。切实加强对“三查”工作的组织协调和监督指导,对排查确定的地质灾害隐患点，及时制定发放“两卡一案”，落实防灾责任和防范措施，确保群测群防全覆盖。坚持发展新理念，充分依靠科技进步和管理创新，以地质灾害风险调查、监测预警、综合治理、能力建设为主线，建立科学、高效的“风险、隐患”双控管理新机制，全面提升地质灾害综合防御水平。

强化科技创新引领支撑作用，推动常规方法与大数据、云计算、物联网、人工智能等现代科学技术有机融合，鼓励开展地质灾害调查识别、专业监测等方面的技术创新，不断提升地质灾害的防治水平和实效。

（六）防震减灾工程

以自然灾害普查基础数据图为基础，在地震灾害易发区，以居民小区、大中小学校舍、医院，以及重要交通生命线、电力和电信网络、水库大坝、重要设施等为重点，及时进行抗震加固。其他新建住宅和公共设施要科学设计，提高抗震防灾能力。对应急避难场所要高度重视，科学合理规划，高标准建设。

（七）农（渔）业防灾减灾

建立健全农（渔）业防灾减灾专家队伍，构建专家会商制度、专家驻守制度。及时发布农（渔）业防灾减灾措施、技术指导意见等，指导农户疏通田间沟系，以设施大棚、畜禽棚舍、鱼塘蟹塘、农机库等为重点，定期进行加固防御。健全动物防疫和农作物病虫害防治体系，严防严控农业外来有害生物入侵、农作物重大病虫害和重大动物疫病。推动沿海渔港公共设施建设，开展沿海滩涂安全围栏建设，构建高清监控监管体系，结合东灶渔港改造，推进现代化智慧渔港建设，提升渔港渔区安全生产和防灾救灾能力。加强农业农村气象灾害防范，及早发布灾害性天气预警信息，提前制定防灾减灾预案。完善现代农业气象服务体系，优化农业气象综合观测布局，建立精细化农业气象服务产品体系。提高农业保险覆盖面，建立与农业农村现代化发展阶段相适应、与农业生产有风险保障需求相契合的多层次农业保险体系。

（八）城市防灾基础设施建设

完善智慧排水指挥系统，积极落实防汛物资及应急抢险队伍建设，做好城区排水设施养护运维及河道清障工作。系统开展城区内涝治理体系和排水防涝设施调查，对海门区进行内涝风险评估，针对易涝积水点采取“一点一策”进行整治，重点从区域流域治理、城市层面治理和设施提升改造三个方面制定系统治理方案。建设排水防涝基础数据中心，完善数据库，形成海门区一张图。完善各项监测布局，升级在线监测系统，实现涉水监管及服务的智能化、高效化。持续推进开展市政应急水源达标建设、新建改建各类老旧泵站、继续河道整治等工作，实现从源头到末端的全过程雨水控制和管理，保障城市排水防涝安全，逐步解决城市内涝积水问题。

推动城区加快构建以防灾避难场所、应急通道为中心，应急供水、医疗、物资、环卫设施相配套的应急救灾和应急服务体系。各地应当根据居民人口数量和分布等情况，利用城市公园、绿地、广场、学校、体育场馆、人防设施和大型公共建筑等场所，统筹规划建设防灾避难场所。坚持高标准建设防灾避难场所，严格按国家标准配置防灾应急功能设施设备，储备一定数量的防灾器材和物资。对已经建成但标准偏低的防灾避难场所，对照标准，提档升级。对老旧小区防灾避难场所布局偏少的，结合小区拆迁、改造等民生工程，配套防灾避难场所。优化防灾避难场所的结构，进一步提升建筑型避难场所建设的比重，强化公共建筑和设施防灾避难和应急救灾能力，推动依托学校、医院和大型公共建筑建设灾后可运行的防灾设施建设。

五、保障措施

（一）加强组织领导

加强统筹协调，保障规划的实施。各有关部门要高度重视规划实施工作，建立健全组织体系，切实提高领导力度和组织程度。强化行政领导负责、绩效考评和责任追究等制度，有效推动规划的分类实施、责任落实和整体推进。各部门要根据本规划确定的目标任务，编制相关规划或实施方案，突出重点、精准聚焦、协同发力，确保规划任务有序推进、目标如期完成。

（二）完善资金保障

要切实将防灾减灾救灾资金纳入财政预算，并建立动态保障机制。建立健全防灾减灾救灾资金多元投入机制，拓宽筹资融资渠道。完善防灾减灾救灾经费保障机制，加强资金使用的管理与监督。

（三）严格监督检查

各有关部门要将长期性目标与阶段性任务相结合、原则性要求与具体化操作相结合，把规划中的各项目标任务分解到具体年度、具体环节，列出任务清单，健全推进机制。建立规划实施跟踪评估制度，对规划的实施情况进行跟踪分析和监督检查，形成报告，向区政府报告规划实施进展情况。

|  |
| --- |
| 抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，区检察院，区人武部，区各人民团体。 |
| 南通市海门区人民政府办公室 2022年7月28日印发 |