**十五五规划编制前瞻性基础研究**

**1.规划指标研究方面**

“十四五”时期指标设置主要偏向事后结果型被动性指标，如安全生产方面的“单位生产总值生产安全事故死亡率”，总体缺乏预防性指标。在“十五五”期间需根据城市高质量发展相关要求，探索灾害事故的预防性指标（例如风险防控过程、环节相关的指标），对城市安全运行的预防性工作发挥更加有效的引导作用。

**2、规划体系架构**

上海市应急管理领域“十四五”规划编制主要是一个市级专项规划，即以市府办名义发布的《上海市应急管理“十四五”规划》，以市安委会、市灾防委的名义印发的《上海市安全生产“十四五”规划》《上海市应急救援体系建设“十四五”规划》《上海市消防事业发展“十四五”规划》《上海市综合防灾减灾“十四五”规划》《上海市防震减灾“十四五”规划》，规划的数量较多，增加了规划分工和统筹实施的难度。如何在减少十五五规划编制数量的同时，通过相应增加专项实施方案来促进规划落地生效，需要对规划的编制与实施体系做优化思考，探索“市级顶层规划+专项规划+具体工作方案”的规划编制与实施路径。

**3、应急资源调查**

在对《上海市应急管理“十四五”规划》进行中期评估过程中，发现本市应急资源建设还存在诸多薄弱环节，不利于在更大范围、更深层次的统筹推进应急资源整合，需系统地摸排本市应对自然灾害和安全生产类突发事件的关键应急资源，盘活整合可利用的现有资源，了解长三角区域可协同的应急资源，全面掌握可调用的内外部资源，并在此基础上从实战角度提升应急资源保障能力。

**4、风险评估**

2024年2月，我市出台了《上海市城市安全风险评估规范》，其中对职责分工、事故灾难风险评估、自然灾害风险评估、应急准备和综合减灾能力评估提出管理要求。上海作为具有高密度人口的超大城市，复合风险、耦合风险、潜在风险错综复杂，如何推动风险评估管理要求的落实，需要进一步加强协调统筹，探索研究相关机制。

**5、预案便捷化应用**

首先，要结合实际，应与风险评估相结合；结合部门、单位可能存在的安全风险，可能发生的突发事件进行编制。

一方面，可考虑完善各区、各部门的信息传递机制，提升信息传递准确性，强化应急预案的落地性和可操作性。应急预案中，信息的共享与传递是保证沟通协调机制顺利进行的基础。可考虑通过建立统一的信息共享平台，各个部门和单位在统一的平台上共享信息，提高突发事件信息传递和分析的效率和准确性。

另一方面在预案管理上，当前预案顶多做到电子化管理，因此可考虑创新应急预案数字化管理，如开发数字化预案系统，结合系统整合的数据资源，形成预案数据库，及时搜素、调取可适用的预案，如何推动预案“电子化”向“数字化”方向发展，值得探讨。

**5、风险态势感知**

感知风险态势，是防范化解安全风险的前期基础工作。上海市安全风险形势依旧严峻，马局曾表示，上海作为超大城市，城市安全风险仍面临“三个没有根本改变”，城市高风险的安全状况没有根本改变，重点行业领域的高风险特征没有根本改变，事故隐患大量存在的现状没有根本改变。同时，新问题、新风险不断增加，随着集成电路、生物医药、人工智能等新兴产业加快布局，一大批新材料、新技术、新工艺投入使用，大跨度、大面积的建筑施工集中出现，可能带来更多风险隐患。

可考虑推动运用物联网、大数据、人工智能等技术与风险感知的深度融合。推进各行业领域风险监测预警系统建设，可运用风险监测预警平台，推进城市电力、燃气、供水、排水管网和桥梁等城市生命线及重大危险源安全风险监测预警网络建设，通过监控风险防控的生命周期推测风险态势发展，形成风险态势规律等。

**6、治本攻坚三年行动计划**

2024年2月，上海市安全生产委员会印发了《上海市安全生产治本攻坚三年行动实施方案（2024-2026年）》，制定了开展安全生产治本攻坚的“十大行动”，主要有安全生产责任体系提升行动、城市韧性安全能力提升行动、生产经营单位主要负责人安全教育培训行动等，行动涉及安全体系、安全责任、安全规划、安全标准、安全素质、安全能力等等。考虑“十五五”规划安全生产方面的主要任务内容，是否可以结合治本攻坚三年行动计划中到2026年仍需重点开展的行动进行研究，如城市韧性安全能力提升行动、开展安全生产责任体系提升行动等。

**7、新业态的预见性**

**7-1成立电动自行车专班。**

## 2023年，上海发生超过1000起电动自行车火灾。近年来，上海电动自行车火灾的数量以年均30%的速度递增（数据来源马局民生访谈的介绍）。上海从4月2日起启动了全市范围的电动自行车排查和专项整治工作。此前，上海市安委会发布了《关于开展电动自行车管理治理攻坚行动的工作方案》（沪安委会〔2024〕7号）。4月19日，在市应急局举办了全市电动自行车安全治理攻坚行动工作调度会议，市政府副秘书长徐惠丽强调要加强全面排查、摸清底数，因此，可考虑分析全市充电桩、门店数量等电动自行车当前现状与存在的问题，为“十五五”规划关于新业态的发展形势分析及管理任务提出等提供支撑。

目前我市相关部门积在积极成立电动自行车专班，出台专项方案。由于电动自行车火灾大多是电池着火引起的，因此相关政府部门可考虑出台相关安全标准、政策，明确电池的报废条件和判断风险的依据；此外，探索建设、设置一批质量有保障的标准化集中充换电装置，同时配备监测和集中管控的功能。以上措施可作为“十五五”规划重点行业领域安全风险防控措施提供思路。

**7-2燃气安全管理**

市住建委2022年1月印发了《上海市燃气行业安全排查整治专项方案》，2023年8月23日，市安委会发布了《上海市城镇燃气安全专项整治实施方案》，对燃气安全专项整治三阶段步骤进行细化。同月，上海市市场监管局印发了《上海市市场监管系统城镇燃气安全专项整治实施方案》的通知，

燃气生产、运输、使用等各环节涉及不同的部门监管，包括住建委、市场监管局等相关部门。并且燃气安全隐患涉及的生产经营单位较多，如燃气充装企业、危化品生产经营单位；燃气设备如燃气管道、燃气使用设备、器具等也是重点监管对象，此外，餐饮企业等人员密集场所的风险隐患尤为突出。因此针对燃气领域不同部门监管，行业监管和部门监管如何协同有效，值得探讨。

**8、韧性安全城市建设**

打造韧性安全城市是统筹发展与安全的内涵之一。早在2020年，习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上的讲话中将打造韧性城市作为完善城市化战略的重点内容。2023年，习近平总书记在上海考察时强调，要“全面推进韧性安全城市建设，努力走出一条中国特色超大城市治理现代化的新路”。同年，十二届市委四次全会审议通过的《中共上海市委关于深入学习贯彻落实习近平总书记重要讲话精神加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的决定》要求“加强韧性安全城市建设”。

2024年5月22日，为落实《决定》要求，打造宜居、韧性、智慧城市，上海市发布了《上海市关于加快推进韧性安全城市建设的意见（征求意见稿）》，结合上海市情况，探索全面提升灾前防范的功能韧性、灾中应对与灾后发展的过程韧性以及数治动能保障的系统韧性。“十五五规划”，可结合《意见》制定韧性城市建设目标，研究制定哪方面任务，如何促进政策落地，以全面推进上海安全韧性城市建设。

**8、突破安全生产指标瓶颈**

《上海市安全生产“十四五”规划》指出，上海市安全生产指标完成情况良好，安全生产形势总体稳定可控，态势良好。2020年，本市单位生产总值生产安全事故死亡率为0.013人/亿元（规划目标0.017人/亿元）。但本市安全生产风险防控仍然面临巨大压力。一方面，危险化学品、交通运输、建筑施工等传统高危行业风险事故依然多发，一些源头性、本质性问题还没有解决，生产安全责任落实不到位、本质安全水平仍不高、安全预防控制体系不完善。另一方面，随着新产业、新业态、新模式发展，各类不稳定、不确定因素明显增多，事故容易出现波动反弹。

突破安全生产指标瓶颈，落实到具体的指标上，即降低事故发生率，降低生产安全事故起数、生产安全事故死亡人数、死亡率等指标。需从多方考虑，如要压实行业、部门、企业等多方责任，优化安全生产的法治秩序，严格安全生产准入，强化安全风险管控，精准排查治理隐患，防范遏制重点行业重特大事故，尤其加强危化品、工贸等行业的监管力度。

**9、灾普应用**

第一次自然灾害风险普查已经结束，应充分发挥灾谱数据成果的作用，可以从以下几个方面探讨：一是推动研究城市管理部门利用普查数据与智慧城市、城市大脑等城市管理平台融合，为城市自然灾害监测预警、风险会商评估、应急救援处置等提供数据支持和决策支撑。二是探索如何结合灾害场景将各个部门获取的数据进行融合，推进普查成果示范应用，并引导基层便捷使用相关普查数据成果；三是探索推进各区将普查成果应用到应急基础保障建设，运用区块链解决全市及基层的应急物资统计等问题，优化物资保障和避难场所配置，提升城市综合应急避险能力。尤其对于基层应急物资的储备的品类、方式、数量、储存方式等，既要有需求的分析，也要有实物、资源的储备和相关数字信息的备案，可借鉴日本等自然灾害严重国家的经验，结合本市体制机制及需求特点，提出相关的方案。

**10、新质生产力推动应急管理**

**10-1新质生产力推进智慧应急产业**

应急产业如应急装备方面，以新技术赋能升级，融合创新推动智慧应急产业发展。以装备智能化助推安全应急产业形成新质生产力。一是装备智能化推进安全应急产业与电子信息等战略性新兴产业融合发展。在融合过程中，电子信息等战略性新兴产业能够有效发挥带动作用，拉动安全应急产业转型升级。

二是发展新质生产力推动物联网、人工智能等未来产业在安全应急产业领域发展。物联网、人工智能等未来应急产业可用于提升安全应急装备辅助决策能力、无人救灾能力、远程遥控能力的支撑。因此可以应急装备智能化发展为切入点，探讨加强研发哪方面的应急装备，以进一步推进智慧应急产业发展。

**10-2新质生产力在灾害综合防控的作用体现**

一方面，可通过调研气象、地震、水务、地质灾害等部门，了解相关部门灾害监测技术和装备、预警预报技术应用等。另一方面，探索运用5G、人工智能、数字孪生、物联网等高新技术为灾害综合防控提供技术和手段，是否可考虑将这些前沿技术与防灾减灾设施、智能化预警系统、数字化管理平台等紧密结合，如通过分析海量数据，提供及时准确的灾害信息，凭借数智化手段，对灾害精准预测和高效应对，以提升灾害监测的精度和效率

**11、应急文化**

11-1**加强应急心理服务**

突发事件的影响不仅限于集体和财产等实体伤害，对受众的心理影响也不容忽视，加强对受众的心理疏导和干预也是突发事件应对处置救援的重要环节。如新冠疫情作为一起突发公共事件，就曾引发公众恐慌、焦虑等心理危机。

可考虑探讨突发事件对个体和群体的心理行为的影响，以及群体对应急心理服务的现实需求，以公众的需求为导向，政府层面，考虑推动政府建立心理援助机制，开展心理疏导、心理咨询和心理干预等工作；加强灾后心理健康教育宣传，注重心理引导，帮助公众缓解不良情绪和心理压力，增强其心理韧性和社会适应能力。

11-2应急状态下志愿者的组织和使用

调研精神文明办、民政局等相关部门有关应急志愿者的建设现状，评估本市对应急志愿者的需求；建立应急管理志愿者培训的课程及培训内容（如救援技能、心理辅导、政策收集和解读、急救等）；建立应急管理志愿者登记和服务要求，应急状态下志愿者的组织和使用等。

**12、风险评估**

上海作为超大城市，是经济、金融、贸易、航运、科创中心，具有超大城市特有的高度机动型和社会流动性：交通拥堵、人口流动、建筑密集等特点给应急管理工作带来巨大的挑战。尤其高密度人口较为典型，如何在紧急情况下迅速疏散人口、防治社会秩序混乱是关键问题，此前我市已出台《上海市城市安全风险评估规范》，结合灾普中有关人口的数据，如何应对高密度人口的超大型城市面临的主要问题，值得研究。

**13、基层基础能力研究**

“十四五”时期，更注重基层基础能力，基层是灾害事故先期处置的主要力量，但基层基础能力目前的现状如何，是否有评价评估指标或标准，如何提升极端灾害条件下的初期应急救援能力，这些方面还需要进行深入的探讨。

郑州暴雨地铁事件在调查过程中发现，站台内的工作人员在暴雨期间，采取了多种超过预案和演练范围的方式方法进行人员的疏散和救援，这也属于基层救援能力之一，如何提升和评价基层的这种能力，分析基层组织在防灾应急过程中存在的问题，需要哪方面的指导、培训，值得探讨。

**14、政策法规研究**

跟踪收集、整理、解读相关政策文件，并与上海的实践经验相结合，学习借鉴国外的经验，给后期的规划编制和执行提出建设性的意见和建议。

如围绕“十五五”应急能力提升的主干，可以将应急能力提升分解为五种能力。即以“应急能力提升规划”为体，以“规划衔接能力、安全韧性城市构建能力、应急管理能力、应急实战能力、应急文化科普宣教能力”为用，构建“五位一体”（1+5+N）的“十五五”应急能力提升规划体系