聚焦能力提升的应急管理“十五五”规划思路

**一、“十四五”规划及实施**

“十四五”规划，是第一个应急管理规划，综合了安全生产、防灾减灾、消防、应急管理的内容和理念，从测、报、防、抗、救、援的全过程体系和能力建设内容，上海市架构了1+4的应急规划编制体系，其中“1”是应急管理规划，以市府办的名义印发；“4”是支撑“1”的4个专项规划，包括安全生产、防灾减灾、消防事业和应急救援，以安委会和灾防委的名义印发；上海市的防震减灾“十四五”规划，经过沟通后，最终也是以沪灾防委的名义印发。

上海市应急管理“十四五”规划构建了1局面4体系6能力的包含11项主要任务的总体结构，包括营造优化协同高效应急管理新局面、强化灾害事故预防体系建设、强化应急综合救援体系建设、强化社会多元共治体系建设、强化依法规范治理体系建设、提升灾害综合防治能力、提升应急救援基础能力、提升应急综合保障能力、提升应急创新发展能力、提升基层应急治理能力和提升数字化应急管理能力。

2021年规划印发后，经过3年左右的实施，在2023年在规划中期评估过程中发现，应急管理体制机制和法治不断完善，城市运行风险防范能力、应急处置能力不断提升，居民自救互救能力逐步增强；但同时也面临更严峻的挑战和更高的要求，一是自然环境恶化，百年一遇甚至千年一遇的极端天气频发，城市面临的风险挑战更严峻；二是基础建设逐渐老化，城市老龄化加剧，城市的脆弱性增强；三是新产业、新业态涌现，其可能存在风险隐患不清晰责任主体不明确，存在安全管理盲区；四是居民对城市运行安全的要求越来越高，与目前的应急准备和应急文化现状存在差距等。

**二、“十五五”规划编制思路**

今年全国两会是在实现“十四五”规划目标任务关键之年召开的重要会议，习近平总书记发表重要讲话，对牢牢把握高质量发展这个首要任务，因地制宜发展新质生产力，提升新兴领域战略能力等提出明确要求，并专门对安全生产工作作出强调，为我们在新征程上开创应急管理事业新局面提供了强大动力。按照国务院批准的工作方案，国家发展改革委已全面启动“十五五”规划前期研究工作。上海市发改委也发布了上海市“十五五”规划前期研究课题。为进一步研究和编制好上海市“十五五”规划，充分发挥上海在推进中国式现代化中的龙头带动和示范引领作用，本着“谋定而动、超前预研、尽早设计”的思路，在归纳总结“十四五”规划实施过程中的成效、短板和不足的基础之上，初步设想“十五五”规划思路。

向上对标对表国家应急体系规划的基础上，上海市“十五五”应急规划体系将以“立足实际、瞄准问题、打破常规、适度前沿”为基本思路，拟以“应急能力提升规划体系”作为主干。应急能力提升规划的目标要以高水平安全服务于高科技、高效能、高质量新质生产力发展，重在全方位提升本市应急能力，把“时时放心不下”的责任感转化为“事事心中有底”的行动能力。

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。



**1.规划衔接能力（横向衔接能力、纵向衔接能力）**

“十五五”应急能力提升规划要提升规划横向、纵向衔接能力，纵向衔接一是要向上与国家应急体系规划相对接；二是向下与各区规划有指导；三是要衔接“十四五”规划实施过程中体现出的突出矛盾与典型问题。横向衔接是要落实“多规合一”的要求，涵盖安全生产、综合防灾减灾、应急管理等工作，同时衔接国土空间规划等专项规划。

**2.安全韧性城市构建能力（风险防控能力、综合协调能力、应急资源综合配置能力）**

“十五五”期间，上海市要统筹发展与安全，提升安全韧性城市建设能力。全面梳理上海在超大城市运行安全体系中面临的新趋势和新特点，聚焦于自然灾害、安全生产等领域，重点梳理上海市的重点设防对象和清单，分析厄尔尼诺、拉尼娜等极端气象条件对超大城市安全运行造成的风险，提出城市运行风险防控管理能力、城市发展和安全综合协调能力、应急资源综合配置能力提升等方面的有益措施。

**3.应急管理能力（“一案三制”优化能力）**

《深化党和国家机构改革方案》中提出我国要“推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制”。“一案”为突发公共事件应急预案体系，“三制”为应急管理体制、运行机制和法制。“一案三制”优化能力是要全面提升、优化应急预案体系构建、应急管理体制建设、运行机制完善、法制健全的能力，发挥应急管理部门统筹协调和综合优势，着力推进应急管理统筹协调的系统性、整体性、重构性变革，深化应急管理体制机制改革。应急管理体制要建立健全集中统一、坚强有力、政令畅通的指挥机构；运行机制要建立健全监测预警机制、应急信息报告机制、应急决策和协调机制；法制要通过依法行政，实现应急处置的规范化、制度化和法制化目标。

**4.应急实战能力（监测预警能力、应急指挥能力、应急救援能力、风险防控和隐患排查治理、自然灾害防治能力、保障安置能力）**。

监测预警能力是要确立构建智能精准的监测预警体系，明确提升感知上报能力。坚持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。突出强化预警和应急响应联动，建立直达基层的预警“叫应”机制，充分发挥基层网格员、灾害信息员等及时发现和报告灾害事故风险隐患的作用，提升预警响应时效性。

应急指挥能力是确立完善统一高效的指挥调度体系，明确提升快速响应能力。完善“市-区-街镇”三级应急指挥部体系，推动统一指挥、现场指挥、专业指挥衔接融合，健全各专项应急指挥机构牵头、各有关部门和单位参与的指挥联动机制。发挥应急指挥平台作用，充分运用新质生产力构建“横向到边，纵向到底”的应急指挥通信联络，尤其要强化灾害事故“断网、断电、断路”等情况下的应急通信保障，提升应急指挥水平和效能。

应急救援能力是要建立专业集约的应急救援体系，明确提升应对处置能力。以建设专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援体系为目标，推动形成各类应急力量各有侧重、优势互补、互为支撑的联动机制，决定明确多措并举强化各类应急救援力量建设，坚持少而精的原则，打造尖刀和拳头力量，补齐补强各类应急救援队伍建设的短板弱项，提高队伍快速出动、现场实战、救援协同和保障水平。

风险防控和隐患排查治理是要围绕本质安全，优化安全生产指标体系，从“负面打击”向“正向激励”转变，从“重问责轻整改”向“问责与整改并重”转型，从“重事故调查轻防范”向“事故全链条管理”转型，从“重事故事后处置”向“事前预防”转型。深化源头治理、系统治理和综合治理，建立安全隐患排查和安全预防控制体系。

自然灾害防治能力是要坚持源头预防、关口前移，立足于上海市多发、频发、高发的自然灾害类型，开展风险分析和灾害链分析，同时，在第一次自然灾害风险普查基础上，组织实施自然灾害防治重点工程，推动第一次全国自然灾害综合风险普查成果应用。

保障安置能力是围绕联储联供、联调联保的应急保障能力提升，完善物资保障机制，筹推进应急物资储备体系建设，分级分类建设综合或者专项应急物资储备库；在多灾易灾地区前置应急物资储备点。完善灾害救助机制，如自然灾害救助保险制度、灾情信息统计报送机制，科学布局应急避难场所。

**5.应急文化科普宣教能力（专业化人才培养能力、应急科普平台或智库建设能力）**

应急文化科普宣教能力要强化“大宣传”意识，要整合科普宣传、新闻宣传与法规工作宣传等，推动“全民”搞宣传，要培养专业化人才，发掘兼职人才，遴选各领域相关科普专家组建专家库，建立志愿者队伍，加强防灾减灾科普宣传方面的研究，为防灾减灾科普工作提供人才保障和智力支撑。同时，打造权威高效的应急科普平台，建立政府-专家-媒体协作机制，打造权威高效的应急科普平台。组建应急科普智库，秉承“汇智聚力、协同创新”的原则，利用在沪高校、国企、事业单位等机构，开展“应急科普智库”平台建设。