

南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2016〕186号

市政府办公室关于印发南通市 “十三五”应急体系建设规划的通知

各县（市）、区人民政府，市经济技术开发区管委会，苏通科技产业园区管委会，通州湾示范区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《南通市“十三五”应急体系建设规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

南通市人民政府办公室

2016年12月30日

南通市“十三五”应急体系建设规划

序 言

一、编制依据

“十三五”时期，是南通率先全面建成小康社会的决胜阶段和积极探索开启基本实现现代化建设新征程的重要阶段，也是“迈上新台阶、建设新南通”的关键阶段。南通应急管理工作既面临难得的发展机遇，也面临诸多风险挑战。构建科学完善的突发事件应急体系，全面提升应急管理能力，积极预防和有效应对各类突发事件，对于保障公众生命财产安全，维护改革发展稳定大局，全面完成南通“十三五”战略目标任务，具有十分重要的意义。按照国家 and 省委、省政府全面加强应急管理工作的部署要求，依据《突发事件应对法》、《江苏省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》（省政府第75号令）、《江苏省突发事件总体应急预案》、《南通市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、《南通市突发事件总体应急预案》等有关法律法规和规范性文件，编制《南通市“十三五”应急体系建设规划》。

二、规划范围

本规划针对自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等突发事件，按照预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复重建等不同阶段的工作要求，统筹规划全市“十三五”应急管理体系的发展目标、主要任务和重点项目。

三、规划定位

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏时重要讲话精神，认真贯彻落实市第十二次党代会、市十四届人大五次会议精神和《南通市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》目标任务，牢固树立安全发展理念，着力夯实应急管理基础，全面提升较大以上突发事件处置能力，切实解决影响和制约应急体系建设发展的薄弱环节和共性问题，深入推进涉及全局的应急管理重大项目建设，加快构建统筹协调、资源共享，关口前移、反应灵敏，社会协同、保障有力的应急管理体系。

第一章 “十二五”应急体系建设回顾

“十二五”期间，是全市应急管理工作不断深化、应急体系逐步完善、应对处置能力明显增强的五年。全市上下紧紧围绕国家、省关于加强应急工作的要求和市委、市政府的决策部署，深入实施《突发事件应对法》、省政府第75号令，高标准深化应急体系建设，高质量推进应急重点工作，高要求提升应急处置能力，全市应急工作保持制度化、规范化运行，“一案三制”全面夯实基础，平台建设、应急保障实现质的飞跃，应急值守、信息报送等常规工作跃上新台阶，同时成功创建了一批在省内有影响的工作品牌，为促进全市经济社会又好又快发展提供了有力保障。

一、应急管理体系更加完善。应急体制逐步健全，市应急委

适时调整组成人员,23个市级专项指挥机构和办事机构建设全面加强,应急管理各项工作有序运转。市、县、乡三级工作网络更加完善,组织体系进一步健全。应急机制基本建立,在全省首创的突发事件隐患评估与防范会商、应急管理绩效考评等制度日益完善,应急联动、区域合作、社会参与等机制初步建立,应急管理整体合力明显增强。应急预案体系更加完善,预案修编工作取得新进展,市级专项预案新编制10个、新修订18个并形成“一本一图一表(预案简本、处置流程图和应急通讯表)”,县级累计修编专项预案281个,镇(街)、村(居)、学校和规模企业预案制订率达95%以上,“横向到边、纵向到底”的预案体系基本形成。各级各类预案得到经常性演练,市级先后开展重大综合演练22场次,县级累计开展综合演练550多场次,应急实战能力和响应速度有效提升。

二、值守应急和信息报送日趋规范。24小时值班和领导在岗带班等制度全面执行,市、县值守应急视频系统正常运转,应急指挥通联渠道畅通快捷。突发事件信息报告制度全面落实,值守脱岗、漏岗和信息迟报、谎报、瞒报、漏报等现象得到有效杜绝,信息报送的主动性、及时性、准确性不断提高。依托各级政府应急工作网络和公安、国安等情报信息系统及《值班信息专报》、《昨日要情》等刊物,初步建立多元结合、联动反应的突发事件信息运转模式,信息运转水平明显提高。

三、应急保障水平有效提升。市、县两级综合应急队伍装备水平明显提高,镇(街)综合应急救援分队组建有序推进,重点

园区综合应急队伍建设实现全覆盖。防汛抗旱、危险化学品安全防控、卫生应急、水上搜救、公用事业保障、重大动植物疫情防治、突发事件信息员、舆情导控等专业应急队伍建设全面加强，市级应急专家库初步建成，为各类突发事件处置提供专业保障和技术支撑。应急志愿者队伍加快发展，全市建成4支专业志愿者应急小分队约1.2万人。在全省率先创新建立市级应急物资信息系统，并在政府内网正常运行，应急救援物资初步实现快速系统查询。基础性物资储备全面加强，灾后24小时救助体系初步建立，社会救助能力持续提升。市综合应急指挥平台完成“一主一副”一期工程建设，初步实现与各县（市）、区政府和19个市级重点部门的互联互通。市公安局建成治安防控智能管理平台，地震、卫生、气象、人防、城管等专业应急指挥平台和环保、民政应急处置信息网络初步建成。市区完成17个地震应急避难场所建设工程、41个建筑型地震应急避难场所建设，有效避难面积达160万平方米，建设规模实现县（市）、区全覆盖。沿海VHF（甚高频）系统建成投用，有效通话距离达35海里，水上应急信息化水平明显提高。

四、防范应对能力显著提高。市、县两级7个专业监测预警系统基本建成，城乡建设工程抗震设防实现全覆盖、全过程监管，市区完成地下活断层探测和震害预测项目，预测预警网络更加完备。重大危险源、较大以上环境风险源数据库初步建成，辐射源、水源环保、燃气泄漏、桥梁防撞等安全测控机制基本建立，校安工程三年目标任务圆满完成，重点领域、重要目标风险防范能力

日趋增强。市级层面不断优化应急处置方式，完善响应流程、规范调度方式，初步形成统一指挥、上下一致、部门联动、有序运转的应急处置格局，应急处置水平明显提高。应急救援快速反应机制更加健全，基本实现主要领导或分管领导在第一时间赶赴现场、第一时间组织处置、第一时间展开救援。“十二五”期间，全市累计成功处置较大以上突发事件33起。

五、重点工程建设成果丰硕。《南通市“十二五”应急体系建设规划》顺利实施，“十大建设任务”、“十大重点工程”圆满完成，应急管理“三大机制”、“四大载体”建设推进有力、成效显著。一批事关长远的关键项目建设实现预期目标，城市消防设施联网监测巡防系统、气象灾害监测系统、公共卫生事件应急决策指挥中心、安全生产资源数据库、海洋与渔业安全救助信息系统、治安防控智能管理平台（一期）相继建成投用，老洪港应急水源地、海门青龙港浮趸船码头全面建成、交付使用，市红十字救灾备灾中心项目正式启动建设，为全市应急体系建设提供了可靠有力保障。

六、全社会公共安全意识不断增强。应急培训路径不断拓宽，市级层面先后在国家行政学院、南京大学等地举办专题研修班6期、近300人参训；县级累计举办各类培训班132期、近7700人参训，应急培训收效明显。应急宣教形式有效拓展，以“5·12防灾减灾日”、“安全生产月”、“119消防宣传日”等活动为契机，组织开展形式多样的应急宣教活动，大力普及应急科普知识，宣教覆盖面和影响力不断扩大。应急综合培训基地建设迈上新台阶

阶，如东县中小学公共素质教育基地成功跻身国家级。群防群治基础得到夯实，全市建成5个省级科普教育基地、27所省级防震减灾科普示范学校、32所市级防震减灾科普示范学校以及3个国家级、64个省级、98个市级地震安全示范社区，城乡居民应急意识与自救互救能力进一步增强。社会参与氛围更加浓厚，群众团体、红十字会以及基层组织、青年志愿者和广大市民支持、参与、服务应急管理，在灾害防御、紧急救援、救灾捐赠、医疗救助等方面发挥积极作用，社会协同应对初见成效。

第二章 “十三五”应急管理的形势与挑战

“十三五”时期，我市社会结构转型与体制转轨并行，传统因素、非传统因素并存，自然和社会的安全风险交织。我市既面临新的历史机遇，又面临严峻挑战，特别是公众公共安全需求日益增强，对应急体系建设提出了新的更高要求。

一、各类突发事件呈多发态势。

（一）自然灾害呈多发频发态势。我市地处中纬度地带、海陆相过渡带和气候过渡带，台风、暴雨、龙卷风、冰雹、雷电、干旱、高温、极寒等极端天气或将多发频发甚至局部并发，可能造成严重灾害和次生灾害。“十三五”期间，据《江苏地震趋势研究报告》预测，我市陆域发生5级以上地震的可能性较小，但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，苏中南黄海沿岸及其邻近海域亦有发生4~5级地震的可能。长江堤坝

崩塌、五山山体滑坡等突发性地质灾害隐患依然存在，地面沉降仍呈加重趋势，工程建设中的不当措施诱发特殊类土灾害的可能性始终存在。

（二）安全生产形势依然严峻。沿江沿海重大项目、重点工程日益增多，船舶修造、危化品等行业集聚发展，工矿商贸企业生产安全事故仍将呈多发态势，特别是“一高、一小、一地、一大、一化工（即超高层建筑、小型作坊、地下工程、大型综合体、危化品企业）”火灾事故已成为亟待破解的消防难题。城乡人口流动加快，车辆迅速增长，路网密度不断加大，交通事故多发的状况难以根本扭转；危化品、燃气运输车辆、船舶和管道增多，运输量、仓储量及品种明显增加，易燃、易爆等重大危险源增长较快，重大事故救援难度加大；城市开发强度提高，道路、桥梁、管网、电力等基础设施隐患增多，高荷载运行下城市安全风险加大；受季节性气候影响，海洋渔业仍是事故灾难多发领域；受经济活动深度影响，环境污染事件将进入高发期；人员密集场所、高层建筑、地下工程、信息网络等安全问题也将凸显。

（三）公共卫生事件防控难度加大。我市人口密度高、人员流动性强，存在传染病快速传播风险。特别是对外交流活动和境内外人员往来明显增多，境外各类传染病输入的风险加大。食物中毒、职业中毒等中毒事件增长迅速、发生原因多样化，发生重大食品、药品和医疗器械安全事故的隐患依然存在。随着工业迅速发展，空气、水源、噪声污染等因素对公众健康影响在加大。动物疫情在未来一段时间仍存复发多发的可能，尤其是动物及其

产品的流动和交易增多，人畜共患病风险和防控难度也将加大。

（四）社会安全稳定形势更趋复杂。境内外敌对势力、法轮功等邪教组织和暴力恐怖组织违法犯罪活动破坏加剧的现实威胁依然存在，民族宗教纠纷明显增多，维稳任务将进一步加大。随着区域经济深度融合，交通条件继续改善，刑事发案输入性特征日趋明显。网络炒作、网络攻击引发的社会不稳定事件在增多，群体性事件突发性、关联性在增强，组织化倾向更趋明显，不稳定群体将明显增多；同时，利益诉求和价值多元化倾向下，孤立群体因社会心理失衡引发的非组织暴力事件将增多。

二、“十三五”期间我市突发事件应急管理的新挑战

（一）经济社会深度转型的挑战。“十三五”时期是我市经济社会发展的关键转型期，面临的形势严峻而复杂。在经济下行压力加大、供给侧结构性改革加快推进等背景下，新的社会矛盾、冲突逐渐积累和凸显，公共安全风险的不确定因素增多，突发事件呈现非常态高发趋势；同时，随着经济全球化和科技创新不断深化，新技术、新业态、新产品加快涌现，经济活动、人员交往将在更广领域，以更快频率实现相互融合，其中潜在的风险隐患也将以复杂性、多样化方式呈现，这些都决定了应急管理将进入事态多样多发、影响更大更广、处置更难更复杂的新阶段，必须以新的理念、新的手段加以应对。

（二）城镇化快速推进的挑战。“十三五”时期是我市新型城镇化的加快建设期，伴随城镇人口规模的快速膨胀和高度集中，必将加剧城市管理和公共服务的压力，对社会资源和环境承载能

力形成严峻挑战，城市安全潜在的隐患也将提前或叠加爆发，给城市安全运行带来挑战。更为重要的是，城镇化所引发的人口加速流动和居民工作、生活方式的深刻变化，以及人民群众对更高生活质量的向往，将进一步倒逼城市生命线工程的可靠度和稳定性，并对政府社会治理能力提出更高要求，其中提升突发事件的防范能力、应对措施和处置水平至关重要。

（三）非传统领域突发事件的挑战。随着工业化发展进程加快，各类自然、技术、经济及社会风险交织交错，突发事件复合型、极端化、小概率特点将日益凸显，处置关联性趋于增强。其中金融领域，非法集资、互联网金融理财、商业预付卡等突发事件往往涉及面广、金额大、情况复杂；企业领域，去杠杆、去产能压力下，企业债务矛盾、破产重组、劳资纠纷等突发事件将以新的形式大量发生；灾害性气候领域，局部多种灾害叠加或超历史性灾害长时间持续的可能性增加；环保领域，人民群众越来越重视大气污染、水质安全等生态环境问题，与此相关的突发事件倍受关注；社会安全领域，暴力恐怖犯罪和群体性极端事件发生的概率在增加等等。这些极端化、小概率的非传统突发事件，形态演变复杂，缺乏应对经验，处置不当容易造成严重社会影响和次生灾害。

（四）新媒体、新信息传播方式的挑战。现代社会中，信息传播主体多元、手段多样、速度迅捷的特点，对传统应急管理造成巨大冲击。主体上，自媒体技术让每一个社会公众既可能是突发事件的相关者，也能成为突发事件的信息源头，应急管理中更

多的考虑普通民众的感受十分重要；手段上，非传统媒体在市场利益驱动下，快速占领舆论制高点，会给突发事件处置增添更大难度；速度上，非传统媒体信息传播自由度大，极易造成放大效应，应急管理中尽快发出正面信息，引导媒体发挥积极作用，已成为突发事件处置的重要环节。同时，少数不良网媒的恶意炒作、网络攻击、信息破坏等违法行为，对网络舆情导控与信息安全带来严重威胁，导致突发事件的影响扩散不断加快，产生连锁反应，使应急管理的难度大大增强。

三、我市应急体系建设存在的薄弱环节

（一）基层应急管理能力相对薄弱。城乡防灾减灾基础设施建设相对滞后，农村设防水平偏低。基层社区、企业应急管理工作基础相对薄弱，安全评估预警针对性不强，防范应对能力有待提升。

（二）应急协调联动能力总体不强。应急综合协调能力相对不足，应急指挥系统功能尚不完善，各地、部门、条块、军地之间密切协作机制尚不健全，政府部门与企业、社区各类救援预案衔接不够，各类应急队伍协同作战训练不够、难以快速形成合力，各类救灾要素难以有机整合。

（三）应急救援专业化水平有待提升。专业救援队伍装备配备不足，培训、演练基础条件尚未得到明显改善，专业化救援能力和水平不高。应急物资储备仍然有限，信息动态管理和资源共享体系亟待加强。

（四）社会参与程度需要进一步提高。专业领域志愿者发展

不足，公众参与应急救援的组织化、规范化程度较低。全社会共同参与的氛图尚未完全形成，应急知识的宣传教育不够深入，公众风险防范意识和自救互救能力仍需提高。

第三章 主要建设目标和任务

一、总体要求和目标

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和“四个全面”战略布局为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和安全发展理念，围绕“无急可应、有急能应”的总体要求，始终坚持把保障人民生命财产安全放在首位，以提升应对复杂多变公共安全形势综合能力为核心，以强化基层基础和提高较大以上突发事件处置水平为抓手，以推进综合性、全局性重点项目建设为重点，注重风险全过程管理和优先管理，注重应急管理能力建设，注重解决重点难点问题，注重体现南通特色，努力为人民安居乐业、社会安定有序编制全方位、立体化的公共安全网。到2020年，建成与新时期应急管理形势和公共安全要求相适应、与高水平全面建成小康社会进程相匹配的突发事件应急体系。应急管理体系更加完善，应急管理基础进一步夯实，应急救援水平有效提升，社会协同应对效益充分发挥，综合应急保障能力持续增强，突发事件造成的影响和损失得到最大限度控制，人民群众生命财产安全得到有力保障。

二、分类目标

与总体目标和主要任务相对应，按照“可分解落实、可量化考核”原则，分类确定与规划任务匹配的指标及目标。

——**应急管理体系更加完善**。市、县、镇三级应急管理组织覆盖率达到100%，各县（市、区）和园区全面实行应急管理工作目标责任制，应急预案评估修订率和培训演练率实现“双百”，县级行政区跨区域应急联动机制100%覆盖，重特大突发事件信息报送市时间力争不超过30分钟。

——**风险防控能力进一步强化**。风险隐患排查的分类管理、属地管理责任得到落实，重点领域突发事件风险隐患排查与评估全面完成。全面开展区域环境风险评估，组织实施重点环境风险企业环境安全达标建设。建成覆盖全市的主要灾害实时监测预警系统，实现气象灾害预警信息公众覆盖率达95%，城镇气象预报可用时长不少于7天，实现高危行业实时监控覆盖率超过95%、应急管理执法检查率超过90%，公共卫生预警信息响应率超过95%，全面建成市、县两级突发事件预警信息发布系统。城市人均固定避难场所面积达到2.5平方米。

——**应急救援水平有效提升**。全市化工园区建成安监、公安、消防和环保等部门一体化的应急指挥响应平台。应急救援队伍建设继续加强，应急救援水平明显提升，应急处置效率显著提高。水上人命救助成功率不低于93%，全市年森林火灾受害率和控制率分别控制在0.3‰和1.2公顷/次以内，农作物病虫害危害损失率控

制在5%以内，突发公共卫生事件和其他突发事件紧急医学救援现场规范处置率达100%，亿元地区生产总值生产安全事故死亡率下降30%以上。

——社会协同应对效益充分发挥。应急宣教动员体系进一步完善，社会参与能力得到有效提升。全市公共安全与应急自救互助宣传教育实践活动受众覆盖率不低于85%，注册应急志愿者占全市常住人口总数比例不低于2%。

——综合应急保障能力持续增强。综合应急保障体系进一步健全，基层（县级）应急通信终端配备率达到100%，一般灾害情况下灾害干线公路路段抢通平均时间快于12小时，灾后受灾群众基本生活得到初步救助时间比“十二五”显著加快，8小时内得到初步救助率达95%以上。

三、主要建设任务

结合突发事件应对的主要环节和重点需求，围绕安全发展理念、基础能力建设和解决重点难点问题三大目标，强化顶层设计，充分发挥指导、平衡、综合作用，从以下几个方面提出基础性、综合性、前瞻性的建设任务。

（一）完善综合保障体系建设，增强应急准备能力。主要从制度建设、应急预案、应急保障、工作机制等方面做足准备，为突发事件防范应对提供有力保障。

1. 加强应急管理标准化建设。深入研究应急管理新情况、新问题，健全规章、完善制度、制定标准，为应急工作深入开展

提供规范化的制度保障。在事前防范方面，完善政府系统值守工作标准，制定各级应急预案编制指南，研究出台预警信息发布、避护场所建设、应急队伍管理、应急物资物流体系建设和危险源排查监管整改等规范性文件。在事中处置方面，研究制订突发事件现场指挥、事件处置、第一响应等工作规范。在事后恢复方面，研究制订突发事件损失报送、损失评估、赔偿救助、总结评估等工作程序和相关标准。

2. 提升应急预案管理水平。健全应急预案体系。在风险评估的基础上，修订市、县两级突发事件总体应急预案，完善优化各级专项预案、部门预案，建成多层次、全覆盖的预案体系。继续推动预案体系建设向基层延伸，确保镇（街）、村（居）、学校和企业预案制订率实现“四个100%”。出台预案管理办法，从编制、评审、发布、备案、修订、宣教培训和演练等环节加强规范化管理。全面推行预案简本化，强化应急响应精细化管理，增强操作性和实用性。加快预案数字化进程。结合市应急指挥平台二期建设，开发智能化预案管理系统，根据突发事件不同情形，自动生成应急处置方案，为指挥调度和现场处置发挥辅助决策作用。强化预案演练和评估。编制应急演练指南，制定演练管理办法，每年提出应急演练计划并积极推动实施。突出问题导向，强化跨部门、跨行业、跨区域的综合演练，重点推行桌面演练和“双盲”演练，原则上新编预案每年至少演练2次、修订预案至少演练1次。强化社区、乡村、企业、学校等基层单位的演练，组织公众积极参与演练。创新演练方式，开展多场景、多措施、低成本

的演练，注重运用高科技手段开展虚拟现实的数字化演练。建立演练评估机制，并根据评估结果及时修订预案。

3. 加强基层应急管理。健全应急组织。强化基层办事机构、工作机构建设，推动机构、职责、编制、人员“四落实”，构建扁平高效的组织架构。组建应急队伍。镇（街）整合具有相关救援专业知识和处置经验的人员，组建“一队多能”的应急队伍。基层机关、团体、企事业单位和村（居）逐步建立专兼职应急救援队伍，村（居）探索建立应急志愿者队伍。加快应急能力建设。县（市）加大联动机制建设，完善基层应急指挥网络。开展针对镇（街）、村（居）负责人和业务骨干的专题业务培训，增强基层应急处突能力。加强基层宣教工作，广泛普及应急管理知识和自救互救技能，提高群防群治意识。健全县（市、区）、镇（街）两级应急能力评估制度。

4. 提升应急保障能力。加强救援队伍建设。着眼实战能力提升，重点加强各级综合救援队伍的装备配置和日常拉练，不断提高应急响应速度和现场处置水平。科学规划专业应急救援队伍的规模和布局，逐步扩大救援覆盖面，努力打造应急力量“市区半小时救援圈”、“县（市）1.5小时救援圈”。强化应急物资储备。统筹规划全市应急物资储备种类和数量，建立政府储备与社会储备相结合、实物储备和生产能力储备相结合、集中储备与分散储备相结合的应急物资储备体系。建立应急装备设施共建共享、维护保养等制度，加强救灾物资社会捐赠、全程监管机制建设，提高社会应急救灾物资紧急调配能力。加快避护场所建设。出台应

急避护场所建设规划，按照应对特别重大突发事件要求，加快应急避护场所建设。健全应急避护场所的建设标准和管理制度，对场地内基础设施、无障碍通道、疏散设备、灾民安置等强化规范管理。

5. 规范应急值守工作机制。严格执行24小时值班制度和领导在岗带班制度，全力保障应急指挥渠道快捷畅通。健全各地、各有关部门（单位）内部值班工作流程和操作规程，明晰岗位职责，细化工作要求，实现值守工作标准化、规范化。利用现代科技手段，研发值守软件，提高值守信息化水平。依托全市应急指挥平台体系，健全每月值守通报、每周视频点名等制度。配齐配强专职值守人员，加强业务培训，提高值守专业化水平。

6. 加强应急技术研究与应用。结合公共安全监管的实际需求，加快建设城市安全运行和应急管理领域物联网的应用体系，提升应急指挥技术支撑系统的科技含量和智能化水平。依靠高校院所科研力量，开展应急领域基础性、应用性研究，加快应急创新成果产业化，推动应急管理与社会融合发展。

7. 加快发展应急产业。充分利用我市先进装备制造业的优势，制定应急产业发展规划及相关扶持政策，推动全市应急产业发展。鼓励企业加快从“传统”和“低端”的应急产品向高端领域救援装备和服务应用产品延伸，提高产品的附加值和竞争力。鼓励有条件的地区建设一批应急产业示范基地，依托产业园形成产业集聚。研究制订鼓励应急产品本地化采购的相关政策，通过政府采购、鼓励社会储备等途径，培育应急产品市场。加大应急产业

发展组织推进力度，强化科研研发投入，加快建设应急产业及资源数据库。

（二）完善风险管理和监测预警体系，增强应急防范能力。推进应急管理关口前移，构建全方位风险管理体系，逐步建成多要素、高密度、集成化、高效能的监测预警体系，从源头预防和减少突发事件发生。

1. 推动风险管理制度化。推动风险隐患排查、评估、登记、整改、监管全过程建档进库，形成突发事件风险防控长效机制。强化重要基础设施、人员密集场所、城市生命线工程脆弱性风险评估，注重生产安全领域重大危险源普查登记、检测检验、安全评估，突出以急性传染病、急性中毒、群体性不明疾病等为重点的公共卫生风险隐患排查评估，加强食品安全全过程监管和检测检验能力建设，动物疫情、农业有害生物的风险评估以及生物性化学性危害源风险管理，完善金融突发事件风险评估体系，完成县级区域环境风险评估，有效防范和化解风险。健全重大项目、重大决策社会稳定风险评估机制，建立依托科研机构、专家团体和企业的第三方专业化风险评估机制。

2. 落实风险分级防控责任。全面落实风险隐患的排查整改、分类治理和属地管理等工作责任，确保风险隐患安全可控。重点领域、重点行业分别制订风险隐患分级评估标准，市、县及有关部门（单位）分级负责各类风险隐患的识别、评估、整改、监管等工作，强化具体环节风险管理责任落实，加强常态化监管。

3. 建立有效覆盖的监测网络。加大投入力度，进一步完善

群专结合、资源共享、覆盖全市的主要灾害实时监测网络，重点加强气象、海洋、水文、防汛、地质、地震、农林、海事、环保等监测站网建设，提升预测预报水平。强化水利枢纽、电网、高速公路、高架立交、大型桥梁、隧道涵洞、地下管网、通信枢纽、人员密集场所等关键部位监测监控，实现智能精准监测。推进食品药品、医疗器械安全预警系统建设，拓展基层传染疾病疫情和公共卫生事件信息直报系统。加大安全生产监控投入力度，建立危险化学品、烟花爆竹、燃气等生产储运安全监控系统，建成城市安全运行监测平台。强化市场供销、质量安全、旅游出行等风险监测。推进网络与信息安全事故监测系统建设，加强社会舆情和涉稳信息的收集研判。

4. 加强预警系统建设。整合各部门、各领域预警系统资源，建设多渠道、全方位的综合预警系统。加强对突发事件频发区、易发区、薄弱区、敏感区的监测预报，进一步提升精准预警能力。重点加强涉及自然灾害、安全生产、城市运行、社会稳定、保障民生等领域的专业预警系统建设。出台预警信息发布管理办法，规范发布程序，拓宽发布渠道。加强多层次、跨行业、跨部门预警信息合作，建立预警信息联动发布机制。综合运用广播、电视、互联网、手机短信、电子显示屏等多种手段，提高公众预警信息接收能力，着力解决预警发布“最后一公里”问题。

5. 夯实城市安全运行基础。建立重要基础设施风险隐患数据库，深入开展综合抗灾能力、沿江沿海安全评估，健全安全预警机制。加强交通、水利、通信、供水、供电、供气以及石化储

备库、重大油气输送工程对国民经济或人民生命财产安全具有重大影响的基础设施抗灾能力建设，严格落实安全标准。加强城乡抗灾能力建设，分类制订抗震加固改造计划，重点实施建筑抗震加固和农村民居防震安全工程，提高学校、医院、大型商场等人员密集场所和经济集中区等重要防护区域抗灾设防标准。加强防洪除涝工程体系建设，提高防汛抗洪能力。统筹规划建设网络容灾备灾中心，推动灾备基础设施共建共享，提高重要信息系统和数据备灾及恢复能力。完善生活必需品及粮油市场监测预警、政府储备和应急投放网络体系，有效防范和化解风险。

（三）完善信息运转体系，增强情报收集与研判能力。

1. 严格规范信息报告制度。充分发挥各板块、各条线信息报告的主渠道作用，依托科技支撑，强化网格管理，进一步健全突发事件信息报送系统。强化信息扎口管理和督查考核，建立报省信息牵头协作机制，规范报告流程，杜绝信息倒流和迟报、谎报、漏报、瞒报等现象。加强基层信息员队伍建设，强化基层单位和信息员的主体责任意识，提高信息获取能力。建立社会公众信息报告制度，拓宽突发事件发现渠道。充分发挥非紧急救助服务和社会治理、网络安全管理等部门和专业机构作用，加强城市运行与社会安全稳定的信息报送机制建设。

2. 打造多层次信息互通网络。建立条块间、军地间以及跨区域、跨行业的突发事件信息交换和互联互通机制，打通信息互通“最先一公里”。特别是加强与沿江沿海周边城市联动，及时掌握水上运输、水体污染、海洋渔业等易影响区域安全的突发事件

信息。建立突发事件先期处置部门信息横向沟通交流机制，确保事发后各关联部门第一时间掌握信息并快速精准出击，构建反应灵敏、联动顺畅、处置高效的应急反应机制。

3. 提升信息服务决策水平。着力增强信息服务的精准性和有效性，进一步完善突发事件季度形势分析会、敏感时期工作会商会、信息报送定期通报等制度，强化信息会商、分析、研判和辅助决策能力建设，使突发事件信息更好、更快地服务领导决策。

4. 加强全媒体协调合作。加强与公安、网信等部门以及新闻媒体的合作联动，加强对微博、微信、网络等全媒体信息的分析，拓展突发事件信息发现渠道，及时掌握、研判、报告突发事件线索和影响社会安全稳定的苗头性、趋势性、敏感性信息。建立依法发布、及时透明、权威准确、分工负责的突发事件信息发布机制，拓宽与媒体、公众的沟通渠道，推进信息发布规范化建设。加强突发事件舆情引导，把握舆论主动权，保障公众知情权，为突发事件处置创造良好的舆论氛围。

（四）完善智慧应急体系建设，增强指挥协调能力。按照顶层规划、整合资源、发挥实效的理念，着力打造以市应急指挥平台为基础，以“一网一库一图”为重点的智慧应急体系，有效提升指挥协调能力。

1. 打造市县统一的应急平台体系。在市应急指挥平台一期工程的基础上，进一步完善横向到边、纵向到底、覆盖全市、高效运行的应急指挥平台网络体系。推进县级平台建设，整合公安、交通、卫生、建设、气象、安监等专业指挥系统，建成横向延伸

到县级重点部门、纵向适度延伸到镇（街），具备监测预警、视频会商、值守应急、调度指挥、决策辅助等基本功能的县级应急指挥体系。市重点部门和单位进一步完善专业应急系统，通过指挥和通信系统建设，实现与市综合应急指挥平台无缝对接。

2. 深化应急大数据建设。进一步完善规划统一、结构优化、面向应用的综合应急数据库，重点建设物资装备库、专家队伍库、危险源库、防护目标库、模型库等数据库。进一步加强对公安、交通、安监、水利、环保、建设、港口、海渔等重点部门专业数据的整合、分类、更新与应用，并以此为基础，设计研发应急管理综合运用软件，针对南通防台防汛、城市防洪、海洋渔业、危化企业管理等重点领域，深度分析利用多部门数据，形成用于监测预警、辅助决策的应急管理运用模式。

3. 构建应急管理“一张图”。依托应急地理信息系统建设，采集重点风险源、视频监控、应急资源等数据，通过GIS地图叠加，建成预警监测准确、资源调度便利、指挥处置迅速的应急管理“一张图”，从根本上改变应急管理工作模式。逐步建设县级应急地理信息系统，为县级政府应急预案、物资、队伍、资源高效管理提供应用支持。

4. 建立多手段应急通讯保障机制。健全政府应急专用信道和公网4G云对讲通讯网络，满足市领导、市应急指挥平台及重要专业指挥平台之间无线指挥调度需求。扩容建设有线通信网络，实现有线电话、移动电话及无线电台之间的语音通信，提高应急指挥效能。深度应用信息发布技术，拓展应急通信手段，实

现应急信息与短信发布的联机响应、自动推送。适应卫星通信体制和管网设计要求，运用车载动中通、机动便携站、卫星电话等方式，确保应急指挥通讯多渠道、无间断传输。

（五）完善应急处置体系，增强快速反应能力。

1. 健全应急决策支持机制。加快建立统一高效的应急决策和快速评估系统，充分运用科技手段和信息技术，对突发事件的发生发展进行分析、模拟和评估，动态快速生成态势分析报告和应急处置方案。加快专家队伍建设，建立专家管理办法、工作机制，发挥专家在突发事件防范与处置中的专业咨询、辅助决策等作用，形成行政专家和业内专家相结合的科学决策机制。

2. 提升先期处置水平。加强县（市、区）、镇（街）突发事件先期处置的属地管理责任，提高安全敏感意识和综合协调能力，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。建立相邻区域应急资源就近增援、紧急调配机制，为上一级增援赢得时间和先机。着力增强危化品及化工企业突发事件先期处置能力，完善应急预案，强化应急拉练和装备配备，提高响应速度和处置效率。建立健全现场管控、心理干预、舆情引导等机制，保证先期处置工作规范有序开展，为后续救援处置争取主动。

3. 建立现场指挥与协调机制。完善较大以上突发事件现场指挥处置工作机制，理顺专项指挥机构与现场指挥部的关系，明晰现场指挥组织机构工作职责、响应流程和调度方式。探索建立现场指挥官制和首席专家负责制，明确现场决策、处置、保障的

主体与措施，明晰权限划分，提高现场指挥效率。加大现场统筹与管控力度，研究建立现场区域划分、应急通行、抢险救援、信息发布、后勤保障等机制，推动现场处置忙而不乱、规范有序。

4. 加强应急联动与协作机制建设。深入推进与驻军、铁路、民航、海事、通信、电力等重点单位的信息沟通与协作机制建设，建立市级重点部门应急管理联席会议、联络人定期会商等制度，明确联动机制和职责，强化联合预警、信息沟通、技术支持、资源调配，形成全方位、多层次的应急联动体系。加强与长三角城市的交流合作，建立应急协作指挥、信息交汇共享、物资共储共用、队伍联演联训等机制，提高联动处置水平。

5. 加强恢复重建机制建设。建立救灾工作分级管理体制，制订完善安置、救助、补偿、抚恤、保险等灾后救助快速反应程序，保证受灾群众灾后24小时紧急安置。编制灾后恢复规划，统筹安排受灾地区重建工作。健全灾害信息员队伍，完善现场灾情信息通报机制。完善各级财政救灾资金投入机制和重大灾害快速拨付机制，全面落实恢复重建项目管理和资金监管制度。健全突发事件调查评估机制，完善调查评估指标体系，规范调查评估的程序、内容和方法，落实事故灾难调查和责任追究制度。

（六）完善多元协作体系，增强社会动员能力。

1. 建立市场化手段参与社会救助制度。充分调动多方积极性，倡导社会互助，整合社会资源，构建全社会救助服务体系。探索建立巨灾保险制度，逐步建立政府投入、社会保险和捐助相结合，多种资金来源共同支撑的救灾救助机制。支持鼓励社会组

织、专家和志愿者参与灾后救助工作,建立救助平台和激励机制,为救助活动创造良好社会氛围。

2. 加强应急志愿者队伍建设。壮大应急志愿者队伍,构建以江海志愿者为基础、以专业志愿者为骨干、各类志愿者广泛参与的应急志愿者队伍体系。强化应急志愿者的招募、培训、考核和管理,推动志愿者队伍持续健康发展。

3. 发挥非政府组织应急补充作用。充分发挥社区自治组织、红十字会、慈善组织和行业协会等社会组织的作用,以社区、乡村、学校、企业等为重点,搭建社会参与平台,拓宽社会参与渠道,构建以政府为主导、全社会参与的应急动员格局。推进应急管理 with 国防动员的有效衔接,增强应对多种安全威胁的合力。

4. 强化应急宣教培训。整合现有教育培训资源,探索建设一批应急培训、演练和教育基地,建立健全长效培训机制。依托政府网站(页)、应急平台,创新培训方式,提高培训效果。强化面向公众的应急普及宣教,探索建立政府部门、社会组织和新闻媒体等合作开展宣教的模式。依托专业网站、官方微信、专题活动、应急演练、公共安全教育基地和防灾避险模拟体验馆等,拓展应急宣教覆盖面。加强党政领导干部应急管理能力培训,增强危机意识,提升应对处置水平。将应急管理纳入各级机关公务员全员培训计划,并作为能绩管理和考核测评的重要内容之一。继续推动防灾救灾知识融入国民教育体系,在大中小学各个学习阶段开设相关课程。

第四章 相关保障措施

一、加强领导与考核。各地、各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。准确把握规划实施的尺度、力度和速度，突出重点、精准聚焦，统筹推进、协同发力。

二、加强推进与落实。坚持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。坚持工作项目化、责任人头化、措施具体化，对每一项任务、每一个项目明确“线路图”、细化“时间表”、签好“责任书”，确保项目早落地、任务早落实。

三、加强投入与评估。各级财政要切实加大应急管理投入力度，将应急体系建设规划实施所需经费纳入公共财政预算。完善政府、企业、社会相结合的应急保障资金投入机制，建立应急征用补偿、应急物资采购等制度，完善资金使用和社会监督机制。建立动态评估机制，定期对规划目标、主要任务、重点项目的实施情况进行动态监测。

四、加强合作与交流。加强与高等院校、科研院所的交流与合作，深入开展应急管理基础理论和技术应用的研究，深化应急管理内在规律的研究和探索。积极开展与国内外应急管理领域的

合作与交流，密切跟踪国内外最新动态和发展趋势，学习借鉴成功经验，引进先进技术与管理模式，促进应急管理水平整体提升。

南通市“十三五”应急体系建设重点项目

“十三五”期间，我市将着重强化综合应急能力建设，解决应对巨灾的关键和共性问题，重点推进综合性、全局性重点项目建设。主要建设好以下重点项目：

1. 市综合应急指挥平台二期工程：加强综合应用软件研发、应急资源全方位整合共享等工作，完善信息报告、监测预警、综合研判、辅助决策、指挥调度、应急保障、风险评估、模拟演练等功能。全面完成县级应急指挥平台建设，实现省、市、县三级应急指挥平台全业务互联贯通。

2. 危险化学品安全风险管控与应急救援一体化平台：通过对危险化学品企业的地理位置分析、危险化学品种类、行业分布等统计特性，在GIS系统上进行各种专题图分析，实现对危险化学品企业的综合管理；在灾害事故模型的基础上，选定模型，利用数值计算和计算机技术，通过各参量的计算，模拟事故在各种条件下的影响变化图，为事故预防与应急救援提供依据。

3. 市突发事件预警信息发布平台：依托市各委办局现有业务系统，分析整理各部门应急预案和预警发布职责，梳理并充分利用各种发布资源，最大程度地扩大预警信息覆盖范围，建立信息接收、存储、分发等及与之配套的业务系统，形成全市权威、畅通、有效和广覆盖的突发公共事件预警信息发布渠道，对接省级平台、衔接县级发布系统，建成上下贯通、左右衔接、覆盖全

市的突发事件预警信息综合发布平台。

4. 沿海防灾减灾辅助决策和海域环境风险预警系统：开展沿海辐射沙洲边滩稳定性、海岸侵蚀监测和风暴潮、海浪数值模拟研究，研发在线运行系统，形成海洋灾害辅助决策系统。推进海洋环境监测数据实时传输与在线共享，研发高精度漂移路径等模型，为海上环境突发事件的跟踪监测、预警预报提供模型支撑。

5. 老洪港景区中心避难场所：结合老洪港湿地绿化工程，建设有效疏散面积30公顷的避难场所，满足灾后开发区和苏通园区短期6.6万人、中长期2.3万人的避难需求。

6. 应急救灾中心：建成后将满足救灾救援救助物资储运、救护培训、造血干细胞捐献服务、应急志愿服务、应急救护示范演练等五大功能。

7. 突发公共卫生事件应急指挥与决策系统：建设覆盖紧急医学救援基地、疾病预防控制机构等医疗卫生单位和县（市）区行政部门的视频会议系统，实现省、市、县（市）应急指挥系统横纵向连接，具备资源管理、监测预警、分析决策、指挥调度、应急评估和督导检查等功能。

8. 食品药品安全应急体系建设工程：建设“智慧食安”平台，推进肉菜质量和乳制品、白酒、食品添加剂生产企业电子追溯系统建设，并逐步向其他品种推广。建立食品药品安全应急指挥平台，加强食物中毒流行病学调查能力建设，强化应急装备和物资储备，提升综合处置水平。

9. 道路交通应急救援工程：推动交通事故救援专业化，健

全交通事件应急处置联动机制,建立交通事故快速反应体系和应急救援“绿色通道”。

10. 技防监控提档升级工程:深化技防城、技防镇、视频监控村村通建设,全市整体达到技防城标准,村村通达标率、危险物品单位治安防范达标率均达100%。

11. 消防基础设施完善工程:推进消防队站和专业队建设,抓实基层网格化建设,不断健全消防力量体系,提升联动部门专业处置能力,完善城区市政消防给水设施和消防装备,提升灭火救援实战能力,全力推进消防大数据平台建设,搭建基于物联网感知和数据分析技术的火灾风险隐患评估系统,为消防工作提档升级提供有力支撑。

12. 信息安全体系优化升级工程:建设、运营南通市政务网络信息安全综合管理平台,全面加固和优化全市党政部门及智慧城市重点领域信息系统,实现全面防护。

13. 环境应急管理平台:结合智慧环保,立足环境应急全过程管理,利用物联网、云计算等技术及水、气污染扩散模型,建立集应急日常管理和应急处置为一体的全市环境应急管理平台,包含“环境风险源数据库”“环境应急预案库”“环境应急物资库”以及“环境应急处置指挥系统”等相关子项,为应急处置提供决策依据,提高环境应急管理能力。

14. 气象灾害防灾减灾监测预警工程:建成海陆空立体化综合气象探测和预报预警系统,加强极端气候事件、大气污染等生

态安全事件的气象预警，开展精细化预报服务。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，市各人民团体，南通军分区，市武警支队、消防支队、边防支队，南通边检站。

南通市人民政府办公室

2017年1月6日印发
