



沪上应急课堂

《上海市综合防灾减灾规划 (2022-2035年)》 编制说明

关于《上海市综合防灾减灾规划 (2022-2035年)》的编制说明

一、编制背景及过程

背景

- 《上海市城市总体规划（2017-2035年）》系列配套专项规划之一
- 市级专项规划
- 综合体现城市安全发展底线管控理念的法定规划

过程

- 1、启动：2020年8月
- 2、定调：2022年3月
- 3、审议通过：2022年7月18日
- 4、印发：2022年8月12日
- 5、被评选为十大优秀案例：2022年12月30日

二、主要内容

22342

- 涵盖2大领域
- 体现2大理念
- 解决3大问题
- 推动4大类型治理
- 实践2大成果

6大章节

- 1、发展形势
- 2、规划总则
- 3、城市综合防灾安全韧性体系
- 4、国土空间韧性治理格局
 - 一体
 - 两化
 - 三级
 - 多支撑
- 5、主要防灾减灾设施布局
- 6、实施与保障

三、下步工作

目录

CONTENTS

一、编制背景及过程

二、主要内容

三、下步工作

PART

1

编制背景及过程



编制背景

上海市综合防灾减灾规划
(2022—2035年)

上海市自然灾害防治委员会
2022年8月

■ 《规划》是《上海市城市总体规划（2017-2035年）》系列配套专项规划之一，属于城市国土空间规划中的**市级专项规划**，是综合体现城市安全发展底线管控理念的**法定规划**。

- 2020年8月，市应急局会同市规划资源局正式启动编制《规划》。
- 2022年3月，制定《规划》被确定为2022年市政府重大行政决策事项。
- 7月18日，市政府常务会议审议通过了《规划》。
- 8月12日，市自然灾害防治委员会正式印发《规划》。
- 12月30日，制定《规划》被市政府评选为**2022年市政府重大行政决策十大优秀案例之一**。



编制过程



强化理论支撑

紧盯城市综合防灾减灾韧性重难点问题，开展5个专题先期研究论证并形成专题报告，遴选同济大学城市风险管理研究院、市城市规划设计研究院、复旦大学城市公共安全研究中心、上海防灾救灾研究所、市安全生产科学研究所等5家单位作为技术支撑单位。



强化多方参与

积极走访调研雄安新区应急局、厦门城市设计研究院及本市规划资源、水务、消防救援、气象等11个部门，召开市级、区级层面意见征询会2次，分别向全市46家政府部门、3家社会团体（群团组织）、7家企事业单位和2家驻沪部队征询意见建议。



强化专题研讨

坚持问题和需求导向，先后召开专题研讨会9次，部门研讨会15次、读稿会16次、专家研讨会1次，重点围绕《规划》中防灾减灾现状、指标、策略、空间布局等开展深入研讨，确保每研讨一次，编制工作就实质质进展一步。



强化科学规范

按照《上海市重大行政决策程序规定》相关要求，完成了公众参与、专家论证、风险评估、合法性初审、局党委会审议、市政府办公厅合法性审核。



PART

2

主要内容

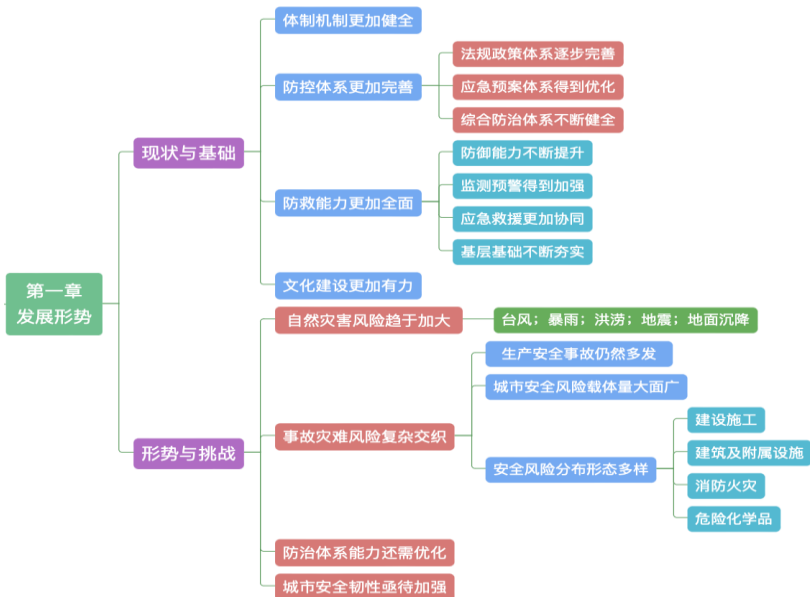
- 《规划》重点聚焦“22342”，即涵盖2大领域、体现2大理念、解决3大问题、推动4大类型治理、实现2大成果。
- 《规划》共分发展形势、规划总则、城市综合防灾减灾安全韧性体系、国土空间韧性治理格局、主要防灾减灾设施布局、实施与保障6个章节。

《规划》重点聚焦22342

- ✓ **涵盖2大领域：** 主要涉及**自然灾害**和**事故灾难**的综合性风险防控、监测预警、响应实施及灾后恢复重建等方面的体制、机制、工程、技术与文化建设。
- ✓ **体现2大理念：** 韧性理念上，贯彻落实《上海市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》共建安全韧性城市要求，**首次按照功能韧性、过程韧性和系统韧性3个方面**，推进城市综合防灾安全韧性建设。综合理念上，重点对自然灾害和事故灾难风险现状综合研判、防灾韧性体系综合构建、国土空间韧性综合治理、主要防灾减灾设施综合布局。
- ✓ **解决3大问题：** 一是聚焦精细治理，着力解决**灾害事故空间分布差异化**的问题；二是聚焦科学统筹，着力解决**防灾减灾资源配置效率不高**的问题；三是聚焦功能融合，着力解决**防灾减灾空间资源潜力挖掘不够**的问题。
- ✓ **推动4大类型治理：** 综合考虑本市风险态势空间特征及区域空间资源特点，推动**灾害疏散主导型、资源挖潜整合型、地区统筹提升型、灾害事故叠加型**4大类型国土空间韧性治理。
- ✓ **实现2大成果：** **构建城市综合防灾安全韧性体系**，促进城市综合防灾安全功能韧性、过程韧性、系统韧性的全面提升。**构建国土空间韧性治理格局**，推动多层次、成网络、功能集成效应明显的空间安全韧性落地，**首次提出划分3级防灾分区**，并对各级分区规划指引及核心能力进行明确。

第一章：发展形势

梳理了相关专业规划基础，对现状进行了总结，对整体形势作了定性评估。



第二章：规划总则

明确了规划的指导思想、基本原则、规划依据、规划范围、规划期限以及规划目标与指标。

目标上，区分2025年近期和2035年远景分别进行明确；指标上，围绕灾害事故和防灾减灾救灾过程，设立9类指标，并首次提出城市综合防灾安全韧性指数。

9	城市综合防灾安全韧性指数	--	预期性	---	≥90
---	--------------	----	-----	-----	-----

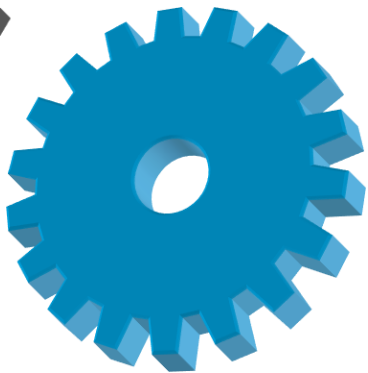


其中第9类指标中，属于事前防的指标5个、事中事后的指标4个

第三章：城市综合防灾安全韧性体系

明确以管理功能、防御功能、布局功能、社会功能为核心，完善城市综合防灾安全**功能韧性**

以维持力、恢复力、发展力为导向，强化城市综合防灾安全**过程韧性**



为第四章“科学划定防灾分区、推动差异化建设导向、推进重要防灾减灾设施布局落地”做好指引。

以态势感知网络化、监测预警集约化、防灾减灾数字化为要点，锻造城市综合防灾安全**系统韧性**

第四章：国土空间韧性治理格局

一体

加强市域全空间尺度韧性建设，
一体推进综合防灾减灾空间韧性建设。

提出构筑“**一体、两化、三级、多支撑**”多层次、成网络、功能集成效应明显的空间韧性格局。

两化

聚焦防灾设施体系构建、防灾资源系统配置、灾时应对救援管理，实现市域防灾分区构建**体系化**、各级防灾分区韧性规划指引**差异化**。

三级

结合行政管理、城镇网络联系特性、自然地理空间分隔廊道等因素，构建“市-区-街道（乡镇）”三级防灾分区体系，其中二级防灾分区涵盖16个区和5个特定分区（浦东国际机场、虹桥机场、化学工业区、临港新片区、长三角一体化发展示范区）。

四类

考虑灾害事故风险态势空间特征及区域空间资源特点，国土空间韧性治理分为**灾害疏散主导型**、**资源挖潜整合型**、**地区统筹提升型**、**灾害事故叠加型**四类。

多支撑

重点突出综合监测预警、应急疏散通道、应急避难安置、应急救援力量、应急物资保障、应急医疗救治、科普教育宣贯等**核心能力建设支撑点**，提升各级防灾分区综合防灾减灾韧性能力，并形成基层公共空间资源综合防灾减灾功能配置指引表。



两化

- 体系化：统筹完善城市防灾安全布局，系统规划防灾设施
- 差异化：横向各级分区差异，纵向分区间差异



分区等级	核心能力建设							区域韧性协同						
一级分区	灾害事故综合监测预警	市域疏散救援干道	中长期应急避难安置	骨干应急救援力量	市级应急物资保障	综合应急医疗救治	骨干科普教育基地	区域应急协同治理	区域工程体系衔接	应急救援力量协同	二级分区协同引导			
分区等级	核心能力建设							特定分区韧性强化					产业区规划指引	四类区域规划指引
二级分区	分区综合监测预警	应急疏散通道	应急避难安置	应急救援力量	应急物资保障	应急医疗救治	区域科普教育网络	虹桥机场	浦东国际机场	石化和化工产业集聚分区	临港新片区分区	长江三角洲一体化发展示范	大型产业基地和产业社区	灾害疏散主导资源挖潜整合地区统筹提升灾害事故叠加
分区等级	核心能力建设							基层空间资源综合利用						
三级分区	基层综合监测预警	应急疏散条件管控	应急避难空间保障	应急救援和自救互助	应急物资保障与分发	应急医疗救护	街镇科普教育点	基层公共空间资源综合防灾减灾功能配置指引表						





全市划分为三级防灾分区

1. 其中**全市整体作为一级分区**进行管控，聚焦提升全市重大灾害事故的综合应对能力。
2. 二级分区以行政区为基本要素，聚焦打造安全稳定运行的综合防灾减灾组团，划分为**16个二级防灾分区及5个特定分区**（浦东国际机场、虹桥机场、化学工业区、临港新片区、长三角一体化发展示范区），体现特定功能区域防护要求。
3. **三级分区按照街道、镇边界为基本要素**，引导微观防灾减灾精细治理和空间资源综合利用，夯实防灾减灾的前沿阵地。

分区体系示见表

分区等级	分区划分	分区功能定位
一级分区	全市域	统筹全市重大灾害事故综合应对能力
二级分区	行政区、特定区域	打造安全稳定运行的综合防灾减灾高效治理组团
三级分区	街、镇（社区生活圈）	引导基层防灾减灾精细治理和空间资源综合利用

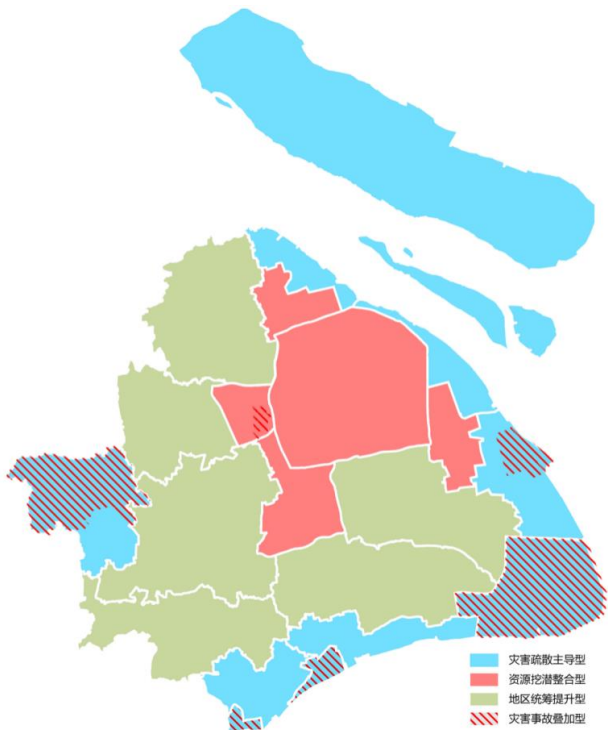


图例

- 二级防灾分区
- 特定分区
- 水城
- 铁路
- 骨干路网
- 省市界



四类治理类型

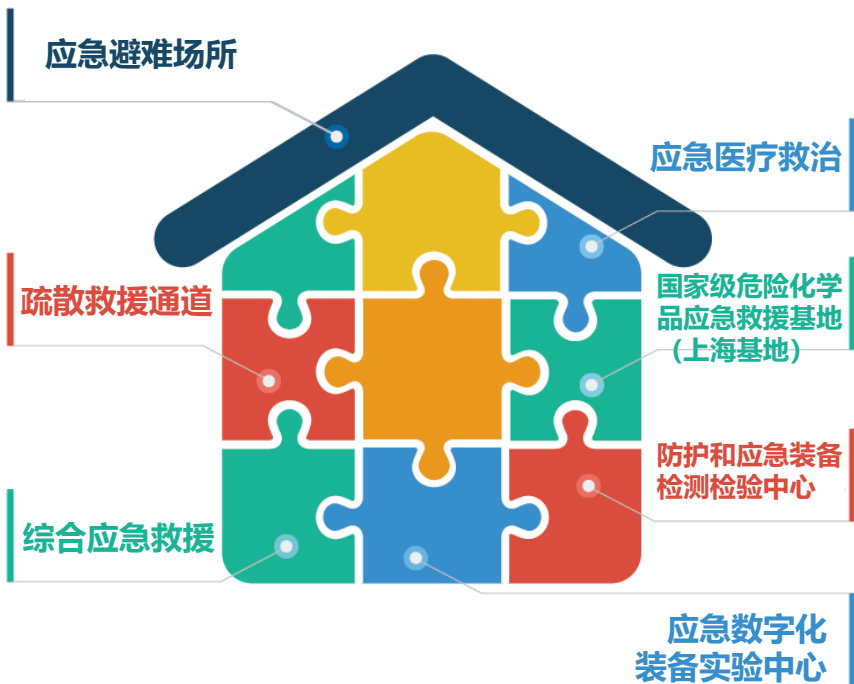


国土空间韧性治理策略分类示意图

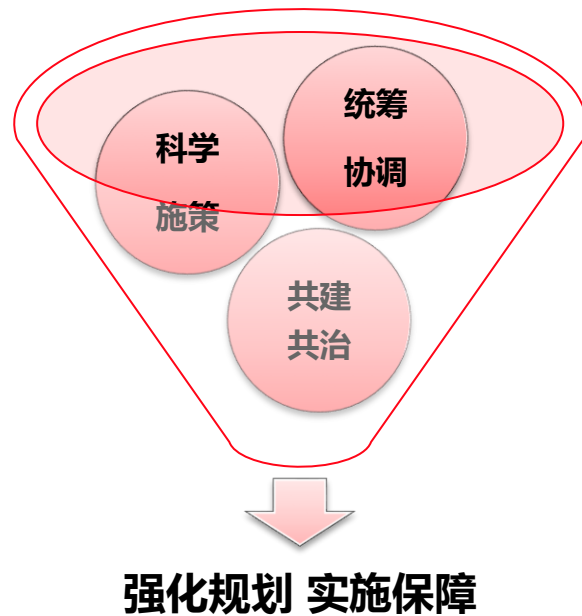
国土空间韧性治理策略分类区域概览表

序号	治类型	空间分布
1	灾害疏散主导型	浦东新区：祝桥镇、老港镇、合庆镇，高桥镇、高东镇、曹路镇（外环外部分）
		崇明区：全域
		宝山区：罗泾镇、月浦镇、友谊路街道、吴淞街道（外环外部分）
		奉贤区：海湾镇、柘林镇
		金山区：山阳镇、金山卫镇、张堰镇、漕泾镇
2	资源挖掘整合型	青浦区：朱家角镇、金泽镇、练塘镇
		黄浦区、静安区、徐汇区、长宁区、虹口区、杨浦区全域
		普陀区：外环内区域
		浦东新区：外环内城区（浦东外环线以内的城区）、川沙新镇、张江镇和唐镇（外环外部分）
		闵行区：主城片区
3	地区统筹提升型	宝山区：中心城内区域，罗店镇，顾村镇和杨行镇（外环外部分）
		嘉定区：不含中心城内部分
		宝山区：大场镇（外环外部分）、桃浦镇（外环外部分）
		青浦区：白鹤镇、香花桥街道、重固镇、盈浦街道、夏阳街道、赵巷镇、华新镇、徐泾镇（不含虹桥商务区）
		松江区：全域
		金山区：亭林镇、吕巷镇、廊下镇、朱泾镇、枫泾镇
		奉贤区：庄行镇、奉贤新城、西渡街道、金汇镇、青村镇、奉城镇、四团镇（绕城高速以北部分）
闵行区：浦江镇、浦锦街道		
4	灾害事故叠加型	浦东新区：周浦镇、航头镇、新场镇、三林镇、康桥镇（外环外部分）、宣桥镇、大团镇、惠南镇（不含大治河以南、绕城高速以东部分）
		金山区、奉贤区：上海化学工业区、金山第二工业园区、杭州湾经济开发区、上海石化、金山第二工业园区精细化工园区
		浦东新区：浦东机场
		浦东新区、奉贤区：临港新片区主城区
		闵行区、长宁区：虹桥机场
		青浦区：朱家角镇、金泽镇（长江三角洲一体化发展示范区启动区）

第五章：主要防灾减灾设施布局



第六章：实施与保障



PART

3

下步工作





下步工作

01

聚焦推进

聚焦构建城市综合防灾减灾韧性体系和国土空间韧性治理格局，稳步推进《上海市综合防灾减灾规划（2022—2035年）》各项任务落实。

指导组织

指导各区加强对规划实施的组织领导，抓紧编制本区综合防灾减灾规划。

02

03

总结分析

总结分析市综合防灾减灾韧性（防灾分区）研究项目成果，出台各级防灾分区安全韧性建设指南，探索推动城市综合防灾减灾韧性指数融入考核评价体系。

04

深化成果

进一步深化总结国务院普查办“自然灾害综合风险普查成果纳入国土空间规划典型地区试点（上海）”试点成果。



生命重于泰山

Life is extremely heavy.

