

附件

中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅 关于印发《上海市加快推进韧性安全城市 建设的意见》的通知

（代拟稿）

各区党委和人民政府，市委、市人民政府各部、委、办、局，各市级机关，各人民团体：

《上海市加快推进韧性安全城市建设的意见》已经市委、市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中共上海市委办公厅

上海市人民政府办公厅

2024 年 月 日

（此件公开发布）

上海市加快推进韧性安全城市建设的意见

韧性安全城市是指具备在逆境环境中承受、适应、快速恢复和可持续发展能力的城市。为建设具备灾前防范功能韧性、灾中应对与灾后发展过程韧性以及数治动能保障系统韧性的上海城市韧性安全体系，提升本市自然灾害和事故灾难防控能力，提出以下意见。

一、打造功能韧性，推动公共安全治理模式向事前预防转型

建立大安全大应急框架，完备灾前预防体系，主动塑造安全。

（一）加强管理功能韧性。到 2025 年底，党委领导、政府主导、分级负责、属地管理、多方参与、协同联动的城市韧性安全管理体系基本完备。

建立城市韧性安全责任体系。各级党委和政府承担本地区韧性安全建设的主体责任。市防灾减灾救灾委员会、市安全生产委员会要充分发挥统筹指导、综合协调作用。各行业主管部门要履行韧性安全建设相关职责。街镇、居村要明确相关负责机构，落实专人负责。

建立全覆盖风险防控体系。建立超大城市安全风险清单管理制度，定期开展城市安全风险辨识与评估工作，把握重大及较大风险的时空分布、强度分布和演化态势，提高主动研判能力。加强灾害普查成果应用，强化防汛防台、燃气、电动车、房屋安全、

九小场所等重点领域综合治理，落实风险控制。

建立城市韧性安全规划体系。编制城市各类规划时要充分考虑韧性安全需求，强化城市韧性安全指标的刚性约束作用。制定本市韧性安全评价标准，推进各行业领域制定韧性安全建设标准。到 2030 年，城市综合防灾安全韧性指数不低于 80，到 2035 年不低于 90。

建立城市韧性安全制度体系。优化防灾减灾救灾制度框架，强化高水平法治供给。健全完善监测预警、物资储备、应急响应、调查评估、灾后重建等工作规范，加快编制综合类灾害防治等韧性安全制度。

（二）强化工程功能韧性。以工程性措施全面提高城市韧性安全硬实力，到 2035 年本市重点行业领域韧性安全水平大幅提升。

实施自然灾害防治重点工程。动态更新高历史灾情、高隐患、高风险、低减灾能力的承灾体名录。开展海岸线及岛屿修复行动，推进沿海防护林、风暴潮高风险区生态缓冲空间建设。以巩固千里海塘、千里江堤、区域除涝、城镇排水为重点，提升水旱灾害防范工程标准。构建地下空间主动防灾系统，充分发挥地下空间抗爆、抗震、防地面火灾等防灾特性。到 2025 年，新建 200 米（含）以上高层公共建筑强震动监测设施覆盖率达到 100%。到 2035 年，全市年平均地面沉降量不大于 6 毫米。

实施关键基础设施本质安全提升工程。提升本市自然灾害重要防护目标防灾能力，推动长江、黄浦江多水源互补互备，加强对咸潮入侵、海水倒灌及上游污染的防控，保障水库安全。建设坚强智能电网，提升配电网网架能力，有序建设自愈配电网。推进屋顶“光伏+”专项实施方案，支持分布式光伏新建项目能建尽建。优化液化石油气收储能力，实现北部主干管网成环。

实施行业安全双重预防能力建设工程。围绕交通、通信、供水、排水、供电、供气、输油等城市生命线系统，稳步落实风险分级管控与隐患排查整治双重预防机制，以工程性措施全面整治突出风险隐患，安全生产治本攻坚三年行动取得实效。到2025年，单位生产总值生产安全事故死亡率小于0.01人/亿元。

实施应急装备高质量保障工程。依托高校、科研院所及相关专业单位，加大先进、特种、专用救援应急装备研究。强化防护和应急装备检测检验能力，加强防灾减灾救灾先进适用、智能化、高精尖技术装备的推广应用，推进应急产业示范基地建设。

（三）细化空间功能韧性。强化各类防灾减灾救灾资源空间保障，落实国土空间安全韧性治理。

推进城市韧性安全分区建设。一级分区统筹市域重大灾害事故测、报、防、抗、救、援等设施及留白场所的布局。二级分区以各行政区为主，聚焦打造安全稳定运行的空间组团，发挥空间韧性效应叠加作用。三级分区以街镇边界为基础，打造应急管理

组织有序、末端设施配置完备、自救互助能力突出的单元。四级分区衔接十五分钟社区生活圈规划，聚焦居村应急响应需求，落实城市精细化治理要求。

推动公共基础设施“平急两用”落地。积极盘活城市低效和闲置资源，统筹增量与存量。改善“平急两用”设施周边支线道路的交通环境以及垃圾、污水、医疗废物等处理设施，引导金融机构和民间资本投向“平急两用”公共基础设施的建设与运维。

强化应急避难场所供给。系统整合已建或规划新建的会展场馆、商场、学校、文旅设施、体育场所、公园绿地、开阔道路等空间资源，强化应急避难场所规范化管理，全力满足各类避难避险需求。到 2025 年，全市应急避难场所人均避难面积不低于 1.5 平方米，到 2035 年，各级各类应急避难场所分布合理、各功能分区设置达标，人均避难面积不低于 2 平方米。

落实韧性安全空间资源保障。强化监测预警、物资保障、医疗救治、科普基地等韧性安全空间资源落地。加强老旧小区、城中村等高风险区域的安全改造，配套防灾减灾设备，推动防灾减灾空间整治整合与“城市体检、城市更新”一体化运作。

（四）培育社会功能韧性。强化韧性适应理念，培育城市韧性安全素养。到 2035 年，上海市韧性安全社区占比 80%以上。

大力提升基层韧性安全能力。开展街镇、居村韧性安全社区建设，将防灾减灾救灾知识纳入基层教育培训体系。强化风险评

估与隐患排查，推行社区微型消防站统调统训统管运行模式。因地制宜建设有场地设施、有储备物资、有工作制度的居村应急避灾站点，标准化推进基层韧性安全建设。

完善全社会参与机制。建立健全社区民警、网格员、微型消防站队员、灾害信息员、民兵预备役人员、业委会成员、物业服务人员、社区党员、居村民骨干、志愿者等共同参与的社区应急工作机制。搭建红十字会、行业协会、基金会等应急志愿者统筹协调指挥平台，完善档案管理、应急调用、培训选拔、激励评价等工作机制。充分发挥国有企业“头雁”效应，不断提升“综合+专业+行业”的防灾减灾能力。

加大安全宣传教育力度。聚焦安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，依托各类安全宣传教育活动平台，统筹全市综合性体验基地、科普教育场馆、应急平安屋等教育资源，不断强化从业人员以及社会大众的安全素养和自救互救能力。

二、打造过程韧性，提升维持力恢复力发展力统筹协同水平

加强灾中维持力、恢复力及灾后发展力建设，到2025年，规模适度、布局科学、结构合理、专长突出的应急救援力量体系基本建成。

（五）建设韧性安全维持力。聚焦关键应急能力建设，确保城市遭遇重大及重大以下级别的灾害事故冲击时，城市运行主要功能不变。

推进预案衔接加强演练协同。健全覆盖全域、全灾种和全时空的应急预案体系，完善结构化数字化预案库。研究本市典型灾害链，制定响应条件衔接标准，开展政、企、军、民应急救援联合演练，提升协同作战能力。

提升会商研判与预警水平。完善多方参与的会商平台，健全以气象灾害为主的涉灾部门直通车机制。开展重大自然灾害快速综合研判，优化预警信息发布流程，健全分类监测、分级预警及信息报送机制。

强化应急指挥能力建设。完善平灾快速切换机制，开展指挥中心升级改造，研发“透明战场”消防救援指挥平台，形成贯通市、区、街镇三级的应急指挥网络。到 2025 年，建设形成统一指挥、上下贯通、协调联动的应急指挥部体系。到 2030 年，科学、规范、高效、安全、互联互通的应急指挥体系更加完善。

提高综合应急救援实战能力。打造综合救援攻坚力量，强化水域、空勤灭火救援能力。提高城市轨道交通、房屋建筑、有限空间、防汛及水上等灾害事故救援水平。加快建设国家危险化学品应急救援上海基地，持续提升复杂条件下的应急实战本领。到 2025 年，初步建成部市联动、大小结合、高低协同、反应灵敏的航空应急救援体系。

（六）建设韧性安全恢复力。做好各类情形下的应急保障和准备，强化应急合力，确保城市遭遇极端或特大级别的灾害事故

冲击时，城市运行主要功能快速恢复。

完善极端场景下的应急准备。依托多视角、多领域、全过程的极端场景推演，补齐断水、断电、断网、断路及停课、停工、停运、停航、停园、停业等情形下的各类应急保障设施短板，细化明确各级政府、基层组织、企事业单位及社会团体等应急职能。

健全极端情况下的保障能力。加强应急通信基础设施建设，配置北斗终端、卫星电话等装备，实现 370 兆应急专用无线通信网络地面全覆盖，地下延伸覆盖、灾害事故现场临时组网覆盖。完善应急物资储备、调拨和配送机制，优化实物储备和产能储备、政府储备和非政府储备模式，鼓励家庭储备、探索云储备。强化运力储备，充分发挥骨干快递企业运营网络优势，满足紧急配送服务需求。

提升极端事件下的应急合力。保障城市重点场所、重点部位的安全运行。研发应急需求快速评估技术，将综合性消防救援力量、专业应急救援力量、社会应急力量和基层应急救援力量统一组网，将应急物资、装备、医疗、能源等各类应急资源统一调度。加强群众自救互救的组织能力建设。

（七）建设韧性安全发展力。强化城市韧性安全共建共治共享，推动韧性安全城市可持续发展。

完善灾后恢复重建机制。完善灾情核查、损失评估、救灾捐赠、灾害救助等制度，提升接收、配送各类救灾款物的统筹能力。

提高城市生命线工程高度集中且相互关联的关键节点恢复能力和速度。完善灾后复盘研究机制，推动在灾后重建过程中实现民生改善、产业升级、设施提档、服务提升。

推动减灾合作交流与区域一体化发展。依托“一带一路”倡议和“国际减灾”等平台，以友好城市合作为纽带，推进应急管理合作机制对接联合国可持续发展倡议。加强长三角一体化合作，打造区域防灾减灾科技支撑基地，强化安全生产信用联合激励惩戒协作，鼓励政产学研企协同创新和军民融合。

打造韧性安全发展新格局。进一步强化党建引领，开展城市韧性安全满意度调查，打造人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体，为“五个中心”建设提供韧性安全支撑。构建高端智库，提升服务宏观决策、创新发展的能力。建立政府支持、社会参与、市场化运作的巨灾风险保险体系。

三、打造系统韧性，增强城市韧性安全数治现代化全新动能

依托“一网统管”等平台，促进智慧应急在事前预防、事中处置、事后评估中发挥关键作用。到2035年，智能协同、开放共享、务实管用的韧性安全数字“大脑”基本建成。

（八）完善城市安全感知体系。到2025年，初步建立韧性安全数据资源池。到2030年，形成纵向贯通、横向联通的物联、数联、智联数据基座。

完善城市灾害事故感知网络。广泛部署智能化、网络化、微

型化感知终端，鼓励智慧杆塔发展，持续优化高危企业、民生行业、重点场所等的监测感知站点布局，实现全灾种感知数据全汇聚。构建“四早五最”互促互融流程，推进跨部门、跨区域、跨层级数据互联互通，2025 年完成灾害风险视频监控汇聚平台。

搭建韧性安全大数据基座。坚持业务需求导向，强化多源数据深度治理与融合，赋能韧性安全应用，形成涵盖城市运行基础数据、风险监测感知数据、安全生产基本信息、公共安全视频图像的韧性安全数据资源池。

（九）健全城市安全预警网络。加强耦合、次生、衍生风险的分析预警能力。到 2030 年，基本建成主动发现、智能预警、自动派单、管理闭环的智慧监管系统。

提升综合预警能力。加强水旱、气象、地震、海洋、地质、农林生物及森林火灾等灾害以及城市生命线工程、人员密集场所重特大火灾事故等风险早期识别及预报预警能力建设，助推城市运行安全由“被动防控整治”向“事前预警防范”转型。

发挥预警信息集约化作用。完善突发事件预警信息发布标准体系，优化发布方式，强化针对特定区域、特定人群、特定时间的精准发布能力，提高预警信息的时效性、易得性和可读性。到 2025 年，突发气象灾害预警能力指数不低于 90。

（十）建设韧性安全数字“大脑”。搭建轻量化、集中化、共享化的智能中枢，塑造城市韧性安全数字新治理力。

建强韧性安全服务中台支撑能力。强化先进自主受控技术应用，提高数据、业务、组织、技术中台的AI能力。完善监督管理、监测预警、指挥救援、灾情跟踪、统计分析、信息发布、灾后评估和社会动员等功能。

全面提升城市韧性安全效能。强化全过程韧性安全数字化应用开发，围绕数据、技术及业务协同，实现城市风险治理“一盘棋”，安全决策“一张图”，逐步提升城市韧性安全可视化、可诊断、可预测、可决策的水平。

各区应当制定细化具体化的政策性文件，各有关部门和单位要明确本部门、本行业领域韧性安全建设项目清单和任务，推动韧性安全建设落到实处。市区两级要建立完善监督检查、评估认定和绩效评价制度，定期组织开展韧性安全评价，协同推进防灾分区韧性安全建设，全面提升城市韧性安全能力。