

# 上海市安全发展和综合减灾示范社区 创建工作指引

( 街道/乡镇 )

## 一、基本条件

( 一 ) 建立完善安全生产、自然灾害防治工作组织领导及统筹协调机制，将安全生产、防灾减灾、应急救援、消防安全等应急管理工作纳入街道(乡镇)党工委(党委)、办事处(政府)重点工作。

( 二 ) 基本摸清辖区主要灾害事故风险隐患，有灾害事故风险地图和隐患清单，并采取针对性的防范和治理措施。

( 三 ) 建立有效的风险隐患、灾害事故信息报送和预警信息发布渠道，预警信息短时间内覆盖街道(乡镇)全体居民，辖区内每个居(村)至少有 1 名灾害信息员。

( 四 ) 辖区内居(村)和消防安全重点单位微型消防站建设比例达到 100%。

( 五 ) 建有较好的应急物资保障体系，辖区内每个居(村)均储备必要的应急物资和救援装备。

( 六 ) 辖区内有满足居民紧急避险和转移安置需求的应急避难场所。

( 七 ) 建立完善应急预案体系，并定期组织演练。

( 八 ) 辖区内至少有 1 个安全科普宣传教育场所。

( 九 ) 辖区内居(村)已有较高比例(具体比例动态调整发布)创成过上海市安全发展和综合减灾示范社区或全国综合减灾示范社

区。

(十) 在申报年及前 3 个自然年内未发生亡人或 3 人(含)以上重伤的生产安全事故或有人为责任的自然灾害事故,较大及以上火灾事故,且无对社会产生较大负面影响的其他事故或事件。

## 二、基本要素

### 1. 组织管理

**1.1 组织领导。**成立街道(乡镇)层面安全生产、自然灾害防治的议事协调机构,将安全生产、防灾减灾、应急救援、消防安全等应急管理工作纳入街道(乡镇)党工委(党委)、办事处(政府)工作议程,每年至少召开 2 次专题工作会议。要建立街道(乡镇)领导班子、部门的安全生产、灾害防治职责清单和重点工作任务清单。明确街道(乡镇)应急管理工作分管领导及责任部门,配备满足实际工作需要的工作人员。

**1.2 制度建设。**建立完善街道(乡镇)安全生产、防灾减灾、应急救援、消防安全工作制度。出台支持创建全国综合减灾示范社区、上海市安全发展和综合减灾示范社区的制度文件。建立灾害事故风险会商研判、应急指挥协调、应急抢险救援、舆情应对处理等工作机制。各项工作机制正常运行并不断完善。健全街道(乡镇)在应对重大突发事件中的社会资源依法征用补偿机制和政府购买服务机制,加大对居(村)应急管理工作的保障力度。

**1.3 考核评价。**落实安全责任制,将街道(乡镇)应急管理工作纳入街道(乡镇)领导班子及部门综合考核评价内容,并持续改进。

**1.4 经费投入。**街道(乡镇)要在年度预算中安排应急管理工作经费,保障居(村)相关经费投入,并严格管理和规范使用,如科普宣教、应急力量、预案演练、设施建设等相关方面的经费投入。

**1.5 灾害保险。**街道(乡镇)参保防范灾害事故的相关保险,鼓励社区居民、单位参购相关灾害事故保险。

**1.6 工作台账。**按示范创建管理要求,相关资料整理归档规范齐

全，包括文字、照片、音频、视频等资料。需准备申报年及前 1 年工作台账备查。

## 2.风险评估

**2.1 组织评估。**每年至少开展 1 次灾害事故风险评估，形成相关评估报告。灾害事故风险评估报告中应包含街道（乡镇）历史灾害事故情况、主要影响辖区的灾害事故风险类型、可能造成的损失和影响（或以等级、强度等形式表述）以及应对措施等内容。

**2.2 风险地图。**制作标识清晰、实用性强的街道（乡镇）风险地图，根据实际情况更新完善，并在主要区域公开。

风险地图是指把灾害风险视觉化、形象化，运用图像标示风险、灾害、救助等信息的一种地图，应根据风险评估结果，制作风险地图。风险地图的标识形式不限，但图上应标示风险点分布、风险等级或强度、应急避难场所、疏散路线、重点设施（学校、医院、派出所、消防站等）、指北针、图例等基本要素（附录 1）。街道（乡镇）也可根据辖区特征以及应急避难场所分布情况，单独绘制应急疏散图。

**2.3 脆弱人群管理。**组织居（村）制定形成社区脆弱人群清单，发放防灾减灾明白卡，加强脆弱人群结对帮扶救助措施。

（1）脆弱人群清单。脆弱人群包括但不限于 65 岁及以上老年人、0-6 岁儿童、孕妇、严重疾病患者和残障人员等。街道（乡镇）组织各居（村）编制的脆弱人群清单应当明确相关人员的姓名、家庭住址、紧急联络人和联系方式等要素，并可对其身份或生理状况进行描述。（附录 2）

（2）防灾减灾明白卡。根据风险评估结果、风险地图和脆弱人群情况，街道（乡镇）组织各居（村）制定相应防范应对措施，并制作防灾减灾明白卡。明白卡需包括社区风险点基本情况、防范应对措施、居（村）负责人及联系电话、应急避难场所、应急疏散路线等内容，并及时向脆弱人群和其他社区家庭发放。（附录 3）

(3) 结对帮扶救助措施。街道(乡镇)加强对辖区居(村)工作指导,并利用自身资源帮助其提高帮扶救助能力。居(村)可根据社区工作人员、志愿者、物资、场所等自身资源,以及脆弱人群情况来制定结对帮扶救助措施。相应措施需包含结对人员信息、联络方式以及帮扶方式等信息,还可增加应急避难场所、紧急疏散转移等信息。居(村)还可进一步编制脆弱人群结对帮扶救助制度或方案。

### 3. 隐患治理

**3.1 隐患清单。**建立灾害事故隐患排查机制,加强对重点场所和行业的监测,建立灾害事故隐患清单,摸清灾害事故危险源、危险设施、设施损坏、设备缺失等相关信息,制定实施隐患治理方案。灾害事故隐患清单应包含隐患点名称、隐患点位置、隐患排查时间、隐患点情况描述(附录4)。隐患治理方案应包括开展的治理措施、责任部门、时间节点、隐患整改确认等内容。

**3.2 重点行业领域安全。**定期组织或协助行业主管部门开展供水、燃气、电力、通信等生命线工程的安全风险隐患排查,并及时上报发现的风险隐患。加强辖区内危险化学品企业、剧毒化学品企业安全管理,危险化学品重大危险源企业在线监测监控率100%。建立辖区内建筑施工工程项目台账,加强施工现场安全检查。

**3.3 重点场所设施安全。**每半年至少组织1次高层建筑、大型商业综合体、经营性自建房等重点场所设施安全检查。相关记录保存完好。每半年至少组织1次电梯、户外广告、店招店牌、空调外机、建筑附着物等高空坠物事故隐患排查治理。相关记录保存完好。协助行业主管部门开展大型群众性活动风险评估、大客流监测预警和应急管控。

**3.4 消防安全。**定期检查居民社区、“九小”场所等区域的消防安全。定期开展辖区消防车通道、疏散通道、安全出口检查。消防车通道标识设置符合《消防车通道标识施划要求》(附录5),确保生

命通道符合标准要求，未被占用、堵塞、封闭，未堆放影响安全疏散的物品。定期开展电动自行车违规停放和违规充电治理。设置符合用电安全要求的充电设施，充电场所满足消防安全条件。因客观条件无法设置集中停放、充电场所的，应加强日常管理，做好巡查、检查。

**3.5 事故与伤害记录机制。**建立辖区内事故与伤害记录机制，定期开展生产安全、自然灾害、消防安全、交通安全、社会治安、燃气安全等各类事故与伤害数据的收集、整理与分析。记录内容应当包括：事故名称，事故过程简述（发生的日期、地址、单位、事故类型、人员伤亡、财产损失），事故处理结果，过程文件、照片、音视频记录，记录日期，记录人等。

#### 4.基础设施建设

**4.1 抗震设防水平。**掌握辖区内学校、幼儿园、医院、养老机构等重点设防类设施加强抗震措施情况，以及辖区主要建（构）筑物抗震设防要求落实情况。结合自然灾害综合风险普查成果，收集学校、医院等重点设防类设施的建筑抗震设防调查表，并收集掌握辖区主要建（构）筑物设计图等。辖区内建设工程达到抗震设防要求。

**4.2 应急避难场所。**推进辖区内应急避难场所建设，鼓励因地制宜、资源共享、综合利用，符合标准规范要求，并满足居民紧急避险和转移安置需求。辖区内未设置应急避难场所的居（村），应按照就近避险原则，与邻近应急避难场所确定使用条件（如使用协议、使用文件、应急预案规定等）。

**4.3 标志体系建设。**在应急避难场所、关键路口、风险点、施工现场等处设置醒目规范的安全应急指示牌、警示标志等。标志及指示牌应根据国家、地方或行业相关标准进行设置，不影响车辆和行人的正常出行，且便于全天候的识别。

**4.4 信息系统建设。**建有灾害事故风险监测预警系统，对主要灾害事故风险监测预警全覆盖，信息及时发布。依托“一网统管”建设综

合应急管理平台，接入灾害事故风险监测预警、基础地理信息、主要承灾体和生命线工程分布、应急指挥等相关信息。

**4.5 消防设施。**推动老旧小区、“九小”场所安装简易喷淋系统和独立式火灾探测报警器。餐饮场所按规定安装可燃气体浓度报警装置。综合规划建设居民小区电动自行车停放充电场所，并按照《上海市既有住宅小区新增电动自行车充电设施建设导则》（沪精推办〔2019〕5号）要求，合理设置智能充换电设施，加装喷淋、火灾报警等自动消防设施和视频监控系统。各类建筑依据国家消防技术标准，设置消防设施，配备灭火器材，积极应用消防远程监控系统、电气火灾监测、物联网技术等技防物防措施。定期对消防设施设备进行检测和维护保养，确保完好有效。

**4.6 微型消防站。**微型消防站符合相关标准要求。辖区内各居（村）和消防安全重点单位应建立微型消防站，配备必要的人员和消防装备器材，积极开展防火巡查、消防宣传培训、初起火灾扑救等工作。微型消防站建设符合上海市地方标准《专职消防队、微型消防站建设要求》（DB31/T 1330-2021）相关要求。

## 5. 应急物资保障

**5.1 应急物资保障体系。**建立街道（乡镇）应急物资储备制度，完善应急物资调拨补充、使用管理等机制，落实应急物资资金保障。

**5.2 政府储备。**建立街道（乡镇）应急物资储备库（点），备有基础的救援工具（如铁锹、撬棍、救援绳索、担架、灭火器、防洪沙袋、水泵等）、应急通信设备（如喇叭、对讲机、警报器等）、照明工具（如手电筒、应急灯、移动照明、小型发电机等）等，并做好日常维护和更新。应急物资储备库（点）具有工作台账，在储备物资分类管理、登记造册等方面符合要求。每个居（村）应备有基本的应急救援工具、通信设备、照明工具等应急物资。

**5.3 社会储备。**与企事业单位合作开展应急物资协议储备，突出国有企业在物资协议代储方面的作用，保障灾后生活物资和应急救

援设备紧急供给。协议储备主要内容：(1)物资名称、单位、数量；(2)写明应急联系人和紧急联系人及联系方式；(3)协议期限；(4)协议单位盖章；(5)代储点地址变更或业态变更应当及时通知街道(乡镇)。

**5.4 家庭储备。**提供家庭应急物资储备清单(附录6)，鼓励和引导居民家庭储备必要的应急物资，推广使用家庭应急包。

## 6. 应急力量建设

**6.1 综合应急队伍。**组建街道(乡镇)综合应急队伍，定期组织开展培训和演练，推动建立乡镇专职消防队。

**6.2 社会力量。**引导支持各类社会组织，如社会救援队伍、科研机构等积极参与应急管理工作。

**6.3 灾害信息员。**每年至少组织辖区内灾害信息员培训2次，为灾害信息员开展灾情和风险隐患报送工作提供必要工作条件。

**6.4 志愿者队伍。**加强组织动员能力建设，发挥党组织作用，街道(乡镇)积极培育应急志愿者队伍，注重吸收退役军人和具有医疗、教育、应急等专业技能的居民参加，在辖区开展风险隐患排查治理、先期应急处置、防灾减灾科普宣传教育、治安巡逻、弱势群体帮扶等工作发挥积极作用。指导居(村)建立应急志愿者队伍，完善群防群治、群访群控体系。

**6.5 辖区企事业单位。**引导辖区内学校、医院、工贸企业、商场等企事业单位积极组织开展并主动参与应急管理活动。符合下表条件的高危企业依法建立企业专职消防队，并满足国家相关标准和上海市地方标准《专职消防队、微型消防站建设要求》(DB31/T 1330-2021)的相关要求。

表1 单位专职消防队组建范围

单位类型		单位专职消防队类别		
		一类	二类	三类
港口码头	易燃易爆危险品码头(年吞吐	H>1000	600<H≤1000	400<H≤600

	量 H : 万 t )			
	可燃物品码头 (年吞吐量 H : 万 t )	H>5000	3000<H≤5000	2000<H≤3000
	集装箱码头(年 吞吐量 T : 万标 箱)	T>750	450<T≤750	300<T≤450
修造船厂 (一次生产能力 H : 万 t) <sup>a</sup>		H>20	10<H≤20	5<H≤10
城市轨道交通综合维修基地 b		—	—	三类
大型企业	甲(乙)类生产、 储存单元(用地 面积 S : 万 m <sup>2</sup> ) b,c,d	S>15	5<S≤15	1<S≤5
	丙类生产、储存 单元(用地面积 S : 万 m <sup>2</sup> ) <sup>d,e</sup>	—	S>50	20<S≤50
	丁类生产、储存 单元(用地面积 S : 万 m <sup>2</sup> )	—	—	S>50
	城市综合体、展 览建筑(建筑面 积 S : 万 m <sup>2</sup> )	—	—	S>50
储备可燃的重要物资的大型仓库、 基地(建筑面积 S : 万 m <sup>2</sup> ) <sup>e</sup>		S>175	75<S≤175	25<S≤75

注：表中“—”表示无需建设该类别单位专职消防队。

a 修造船厂一次生产能力按企业能够同时建造或维修船舶的最大总载重吨计算。

b 城市轨道交通综合维修基地是指具有架修、大修作业功能的车辆段。

c 大型企业当涉及甲(乙)类或丙类生产、储存单元时，按照其单元用地面积之和确定专职消防队设置类别；当同时涉及甲(乙)类和丙类生产、储存单元时，分别计算并按要求较高的一类确定。

d 生产、储存单元用地面积为建筑物、构筑物用地面积、露天设备用地面积、露天堆场及露天操作场地用地面积之和，应按照 GB 50187 附录 B 进行计算。

e 储备可燃的重要物资的大型仓库、基地主要包括国家石油储备基地、国家粮食物资储备

局所属成品油库、棉麻仓库、中央储备粮(油)库等。

## 7. 预案编制与演练

**7.1 预案编制。**组织编制街道（乡镇）总体应急预案以及相关专项应急预案。指导居（村）编制适应居（村）特点、操作性强的应急预案。根据《城镇防灾减灾指南》（DB/T 906-2021），应急预案指为有效预防和控制可能发生的灾害，最大程度减少灾害及其造成损害而预先制定的工作方案。

（1）街道（乡镇）总体预案需考虑辖区整体风险隐患实际，根据街道（乡镇）部门设置、人员配备、物资储备、设施分布、系统建设等情况，进一步明确相关领导小组分工、工作职责、启动条件、处置流程及相关具体要求，重点规范街道（乡镇）层面应对行动，体现先期处置特点，同时充分与上一级总体预案进行衔接。

（2）根据风险评估结果，街道（乡镇）应编制相关专项应急预案。专项预案应尽量做到“一灾一案”，要说明专项应急预案的适用的范围，以及与总体应急预案的关系，能够充分反映辖区灾害风险特征和社区各类资源情况。专项预案需要具有较强的可操作性，内容包含相关领导小组分工、工作职责、应急队伍、应急物资、处置流程等。

（3）居（村）应根据风险评估结果，编制居（村）相关预案。预案中应反映居（村）灾害事故风险特征，明确协调指挥、预警通知、转移安置、物资保障、信息报告、医疗救护等小组分工，明确预警信息发布方式、应急避难场所分布、应急疏散路径，明确居（村）所有工作人员、脆弱人群、重点人群和流动务工人员的联系方式以及结对帮扶责任分工，明确在居（村）封闭化管理后的特殊保障措施等内容。

**7.2 预案演练。**街道(乡镇)每年至少组织 1 次综合性应急演练，明确演练重点检验内容（包括组织指挥、职责分工、监测预警、灾情上报、人员疏散、转移安置、自救互救、善后处理、物资保障、医疗救护等环节），演练应有方案、有评估，过程有图片或视频记

录。街道(乡镇)每年至少组织指导辖区所有居(村)开展1次预案演练。

**7.3 预案修订。**根据灾害事故风险变化、社区实际以及应急处置或演练中发现的问题等情况，及时评估并修订应急预案，不断提升预案的针对性、适用性、操作性。

## 8. 科普宣传教育

**8.1 科普场地。**鼓励建设安全科普宣传教育基地或应急体验馆。依托安全科普宣传教育场所，定期开展科普教育活动，并为中小学生、老年人、残疾人等特定社会群体提供体验式、参与式科普宣传教育服务。利用辖区内多功能活动室、会议室、图书室、等场所，设置安全科普宣传教育专区，宣传展示相关法律法规、科普知识、风险地图、隐患清单、应急预案流程图等，方便居民学习了解。

**8.2 常态宣教。**充分发挥广播、电视、网络、手机、电子显示屏等作用，利用社区大喇叭广播、社区公开栏、条幅等方式，做好经常性安全科普宣传教育。积极开展群众性安全文化创演活动，鼓励文艺团体、业余文艺演出队进行相关文艺创作。将应急管理培训纳入居(村)干部、社区工作者、居(村)民小组长、业委会成员、物业服务人员岗前培训和继续教育内容。定期开展符合辖区实际的安全培训，制作发放符合街镇特点的居(村)和家庭应急指导手册。提升居民应对地震、洪涝、台风、强对流天气、地质灾害、火灾、燃气、交通等不同灾害事故的逃生避险和自救互救技能。

**8.3 主题活动。**结合全国防灾减灾日、安全生产月、全国消防日、全国科普日、国际减灾日、世界气象日、世界地球日等节点，每半年至少集中开展1次安全生产、防灾减灾、应急救援等科普宣传教育主题活动。

## 9. 创建特色

**9.1 重要制度创新。**推进完善街道(乡镇)应急管理体制改革，在建立统一领导体制、完善管理制度、健全协调联动机制、统筹安

全生产和防灾减灾救灾工作、加强综合风险防范、强化信息共享、提高公众参与等方面具有较强的示范效应。如建立安全问题公众参与、快速应答、处置、奖励机制，鼓励公众利用随申拍、12345 热线等举报平台等。

**9.2 重大项目实施。**获得专项资金和政策支持，部署实施灾害综合监测预警、应急物资储备、救援装备配备、应急指挥平台建设、应急避难场所建设等重大项目。重大项目的实施有效弥补了安全生产、防灾减灾、应急救援等工作存在的短板。

**9.3 高新技术运用。**积极推进智慧社区建设，搭建社区灾害风险预警模型，发展实时监测、智能预警、应急管理和疫情防控智能应用，全面提升社区预警和应急处置能力。

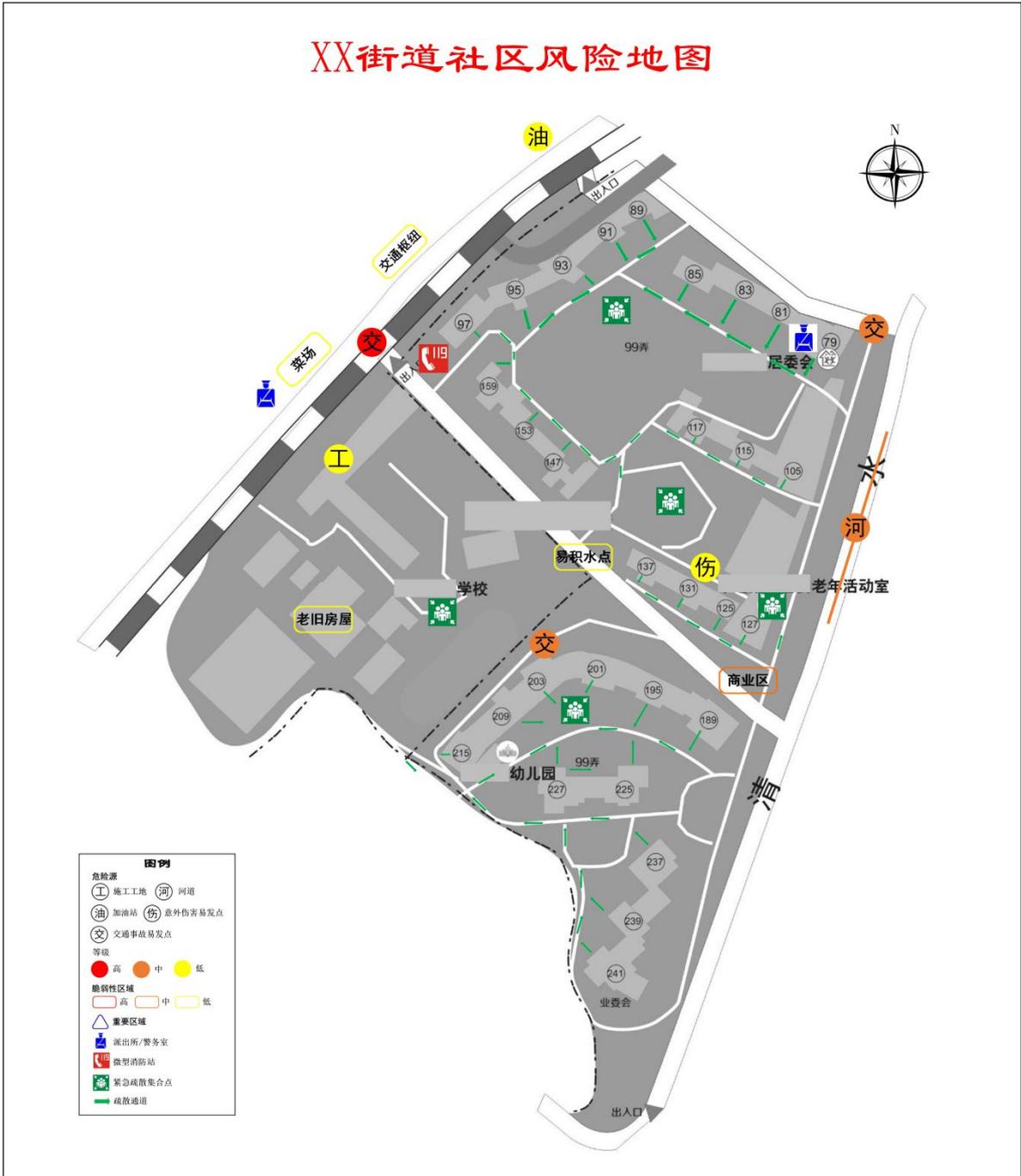
**9.4 整合辖区资源。**创造性地整合社区资源，与高校、科研院所、科技企业等开展应急管理领域的合作，取得明显效果。结合社区特点，设立培育街道（乡镇）应急服务站。

**9.5 成功经验做法。**探索形成好的经验做法，对推动上海市安全发展和综合减灾示范社区工作具有较强的示范意义。如鼓励和组织社区应急管理人员或应急队员，参加国家《应急救援员》职业技能专项培训，获得相应证书；辖区内单位获市级以上应急管理领域示范工程命名。

附录 1

## 灾害事故风险地图参考模板

# XX街道社区风险地图



附录 2

## 脆弱人群清单参考模板

XX街道（乡镇）-XX居委（村委）脆弱人群清单						
65岁及以上老年人群						
序号	姓名	年龄	家庭住地	联系方式	对接帮扶人	备注
1						独居、行动不便.....
2						
肢体残疾或身心疾病人群						
序号	姓名	年龄	家庭住地	联系方式	对接帮扶人	备注
1						肢体残疾、精神疾病...
2						

## 防灾减灾明白卡参考模板

<b>XX 街道（乡镇） XX 居委（村委）防灾减灾明白卡</b>				灾害类型	台风、暴雨灾害
				主要现象	短时间内连降暴雨，河水迅速上涨……
服从指挥按要求转移，不得擅自回家					
居委 (村委) 负责人	XXX	联系电话	XXX	防范应对措施	1.发生险情时，沿预定疏散路线迅速有序转移、避险，安全转移要先人员后财产，先老幼病弱人员，后其他人员。 2.发现高压线铁塔倾斜或者电线下垂时，一定要迅速远离避开，防止触电。 ……

附录 4

## 灾害事故隐患清单参考模板

XX 街道（乡镇）灾害事故隐患清单						
序号	隐患点类型（名称）	隐患点位置	情况描述	采取的治理措施	责任部门	隐患整改确认
1						
2						
3						
排查人员			排查时间			

## 附录 5

# 消防车通道标识施划要求

在消防车通道路侧缘石立面和顶面应当施划黄色禁止停车标线；无缘石的道路应当在路面上施划禁止停车标线，标线为黄色单实线，距路面边缘 30 厘米，线宽 15 厘米；消防车通道沿途每隔 20 米距离在路面中央施划黄色方框线，在方框内沿行车方向标注内容为“消防车道禁止占用”的警示字样（详见示例 1）。在单位或者住宅区的消防车通道出入口路面，按照消防车通道净宽施划禁停标线，标线为黄色网状实线，外边框线宽 20 厘米，内部网格线宽 10 厘米，内部网格线与外边框夹角 45 度，标线中央位置沿行车方向标注内容为“消防车道禁止占用”的警示字样（详见示例 2）；同时在消防车通道两侧设置醒目的警示牌（详见示例 3），提示严禁占用消防车道，违者将承担相应法律责任等内容。

消防车通道路侧禁停标线及路面警示标志示例 1



消防车通道出入口禁停标线及路面警示标志示例 2



消防车通道禁止占用警示牌示例 3



## 附录 6

# 上海市家庭应急物资储备建议清单 (基础版)

分类	序号	物品名类	功能用途	适用灾害类型
应急物品	1	具备收音功能的手摇充电电筒	可对手机充电、FM 自动搜台、按键可发报警声音	所有灾种
	2	呼吸面罩	消防过滤式自救呼吸器,用于火灾逃生使用	火灾
	3	救生衣(救生圈)	临水居民或水体自救	洪水、海啸
	4	救生哨	建议选择无核设计,可吹出高频求救信号	所有灾种
	5	毛巾、纸巾/湿纸巾	用于个人卫生清洁	所有灾种
	6	防水火柴(打火机)、蜡烛/充电式应急灯	用在断电环境下照明	所有灾种
	7	饼干或压缩饼干、干脆面、罐头、饮用水等	用于待救援及避险期间生存需求	所有灾种
	8	家庭小帐篷、防潮垫等	用于地震等自然灾害发生时期,紧急避险期间分家庭居住需求	所有灾种
应急工具	9	多功能组合剪刀	有刀锯、螺丝刀、钢钳等组合功能	所有灾种
	10	应急逃生绳	用于居住楼层较高,逃生使用。有套钩和绳节佳,便于攀爬	所有灾种
	11	灭火器/防火毯	可用于扑灭油锅火等,起隔离热源及火焰作用,或披覆在身上逃生	火灾
应急药具	12	常用医药品	一是根据家庭实际情况;二是抗感染、抗感冒、抗腹泻类及止血等非处方药(少量)	所有灾种
	13	医用材料	口罩、创可贴、纱布绷带、碘伏棉棒等用于外伤包扎的医用材料	所有灾种

说明：上海市家庭应急物资储备建议清单（基础版）是在全国基础版家庭应急物资储备建议清单的基础上，针对上海实际，参考其他省市相关清单，考虑重要性、可靠性、便携性以及经济实用等因素由市应急管理局编制推荐；该清单分为 3 大类，包含了最基本的 13 项备灾物资；所有家庭应急物资质量应当合格，材质尽量阻燃防腐绝缘；建议居民家庭尽量储备。上海市家庭应急物资储备建议清单（扩展版）内容详见《上海市应急管理局关于印发上海市家庭应急物资储备建议清单的通知》（沪应急防灾〔2020〕119 号）。