

## 附件 1

# 上海市关于加快推进韧性安全城市建设的意见

(征求意见稿)

为落实《中共上海市委关于深入学习贯彻落实习近平总书记重要讲话精神 加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的决定》的要求，打造宜居、韧性、智慧城市，结合我市实际，现就全面提升灾前防范的功能韧性、灾中应对与灾后发展的过程韧性以及数治动能保障的系统韧性，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

坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，强化风险防控能力，完备灾前预防体系，推进关口前移，主动塑造安全。

**(一) 加强管理功能韧性。**到 2027 年，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。

**建立全过程风险防控体系。**规范开展风险辨识与评估工作，动态更新较大及重大风险清单。把握各类风险的类型特点、时空分布、强度分布和演化态势，优化预警质量。加强城市灾害事故重点领域综合治理，落实风险控制。

**建立城市韧性安全制度体系。**强化高水平法治供给，论证和确定防灾减灾救灾制度框架，健全完善风险防控、监测预警、物

资储备、应急响应、调查评估、灾后重建等方面规范，加快编制综合类灾害防治等韧性安全制度。

**建立城市韧性安全规划体系。**编制城市发展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。研究制定城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 2035 年，城市韧性安全指数不低于 90。

**建立城市韧性安全责任体系。**各级党委和政府承担本地区城市韧性安全建设的主体责任，建立健全市、区城市韧性安全建设议事协调机构，发挥统筹指导、综合协调等作用。街道（乡镇）、居村要明确相关负责机构，落实专人负责。

**（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。**动态完善本市高历史灾情、高隐患、高风险，低减灾能力的承灾体名录。全面提升交通基础设施、水电气工程、化工园区、学校、医院、居民住房、大型综合体及其他设施的承灾能力。开展海岸线及岛屿修复行动，推进沿海防护林建设、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，提升水文灾害防范工程标准。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、防毒等防灾特性。

**实施关键基础设施冗余式分布式工程。**实现长江、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。实施屋顶“光伏+”计划，支持分布式光伏应建尽建。优化液化石油气收储能力，完善主干管网“两大环网”结构。

**实施行业安全双重预防能力建设工程。**强力开展行业安全整治，稳步落实生产经营单位风险分级管控与隐患排查整治双重预防机制，围绕供气、供电、给水、排水、通信、交通等扎实做好常态化巡检工作，全面整治突出风险隐患。

**实施应急装备技术现代化工程。**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和应用。加快建设国家危险化学品应急救援上海基地，配套建设市级安全生产应急物资中心库，提升多种风险因素叠加引发的陆上和水上各类灾害事故的能力。

**（三）细化空间功能韧性。**树立超大城市空间韧性精细化建设新标杆，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科学布局。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。三级分区以街道（乡镇）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。

**强化公共基础设施“平急两用”落地。**积极盘活城市低效和闲置资源，统筹新建增量与盘活存量。改善“平急两用”设施周边沿线的支线道路、垃圾、污水、医疗废物等处理设施，充分发挥好“平急两用”设施中的商业价值，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维护运营。

**强化应急避难避险场所供给。**充分考虑灾害事故特征同质特点，系统梳理整合城市广场、公园绿地、学校、体育场馆、开阔道路等应急避难避险空间资源，完善应急避难避险场所标准，全力满足避难避险情形下的各类需求。到2035年，应急避难避险场所分布合理，人均面积不少于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、科普基地等防灾减灾救灾空间资源落地。加强老旧小区安全改造，配套防灾减灾设备，推动防灾减灾设施空间整治整合与“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2030年，上海市韧性安全社区占比50%以上。

**大力提升基层韧性安全能力。**开展韧性安全街（镇）、社区建设，以党建引领有为、风险治理有方、应急队伍有力、技术赋能有效为目标，将应急指挥处置、防灾减灾救灾等知识纳入干部教育培训内容，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，集成火灾、防灾减灾及平安社区等监控

系统，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，标准化提升社区韧性安全能力。

**完善全社会参与机制。**建立健全以居村党组织为核心，居村委会为主导，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。规范第三方服务市场，强化保险在风险防范、损失补偿、社会救援、恢复重建等方面的积极作用，深化巨灾保险制度建设。

**加大安全宣传教育与技能提升力度。**强化综合性体验基地、科普教育场馆、应急平安屋整合应用，加强情景体验式教育，增强自救互救能力。开展全民安全公开课，推动防灾减灾知识技能进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。推进传统媒体和新媒体并行发展，引导社会人人讲安全、个个会应急，构建新时代韧性安全建设全媒体传播格局。

## **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2035年，城市在逆变环境中承受适应、快速恢复和可持续发展能力提高。

**（五）建设韧性安全维持力。**以维持力确保城市遭遇重大及重大以下级别的突发事件冲击时，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。针对典型灾害场景，开展政、企、

军、民应急救援联合演练，提升应对突发事件协同作战能力。

**提升会商研判与预警水平。**构建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、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，按需依法依规开展指挥中心升级改造，研发“透明”型指挥系统，形成贯通市、区、街（镇）三级的应急指挥网络，实现资源协同配合。到2030年，统一指挥、上下贯通、协调联动、反应灵敏的应急指挥体系基本建成。

**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、建筑坍塌、有限空间、防汛及水上等灾害事故救援合力，持续提升复杂条件下的应急实战本领。

**（六）建设韧性安全恢复力。**以恢复力确保城市遭遇极端或特大突发事件冲击时，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“六停”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责任，确保任务分工清晰，行动精准落实。

**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、卫星电话等通信装备，实现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。完善基本生活保障及专业应急物资储备、调拨和紧急配送机制，持续优化实物储备和产能储备、政府储备和非政府储备结合的模式，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，满足应急期间配送服务需求。

**提升极端情况下的应急水平。**积极组织群众开展自救互救工作，同步保障城市重点场所、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。到2035年，区域应急需求快速评估系统建成。

**（七）建设韧性安全发展力。**以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，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。

**加强应急志愿者队伍建设。**搭建红十字会、行业协会、基金会等力量参与防灾减灾救灾工作的统筹协调指挥平台，完善应急

志愿者档案管理、应急调用、培训选拔、激励评价等工作机制，构建多方参与的社会化灾害事故防治格局。

**推动对外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，共同推动应急管理对外合作机制对接联合国可持续发展倡议。加强韧性安全长三角一体化合作，打造长三角应急装备设施信息平台，促进宣教、技术、物资、装备共建共享，加强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。

**三、打造系统韧性，增强城市韧性安全数治现代化全新动能**  
搭建面向未来的韧性安全数据基座，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。**补齐城市重大危险源风险、重点行业风险及区域性风险的数据，到2027年，初步建立韧性安全数据资源池，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。**构建“四早五最”互促互融流程，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，广泛部署智能化、网络化、微型化感知终端，实现全灾种感知数据全汇聚。健全数据共享标准规范，推进跨部门、跨区域、跨层级数据互联互通。

**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、公共安全视频图像等构成的海量、动态、鲜活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、关联、次生、衍生风险的分析预警能力。到2030年，主动发现、智能预警、自动派单、管理闭环的智慧监管系统基本建成。

**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、人员密集场所、居民区及商业区重特大火灾事故等风险预警能力建设，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别、预报预警能力，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。**建立突发事件预警信息发布标准体系，优化发布方式，拓展发布渠道和发布语种，提升发布覆盖率、精准度和时效性。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。

**（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，塑造数字时代的城市韧性安全新治理力。

**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、技术中台的支撑能力。坚持问题导向，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。**强化风险辨识、评估、预警及

控制的全过程韧性安全数字化应用开发，

围绕数据协同、技术协同、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。

各级党委和政府要加强对韧性安全城市建设的领导。市、区两级相关议事协调机构要结合工作职责，研究制定计划，完善投入机制，明确建设清单和监管措施，确定责任主体，细化目标任务，对重点领域、重点工程实行动态管理，要建立专家咨询机制，引导各领域专家支撑韧性城市建设，实施情况每年报同级政府。各区应当制定细化具体化的政策性文件，要以目标导向、科学施策，分层分步、有序协同为原则，把韧性安全城市建设放在更加突出的位置，持续提升城市韧性安全。