

附件 2

《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）》政策解读

一、为什么要制定《意见》？

打造韧性安全城市是统筹发展与安全的内涵之一。早在 2020 年，习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上的讲话中将打造韧性城市作为完善城市化战略的重点内容。2021 年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确要“开展城市现代化试点示范，建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市”。2023 年，习近平总书记在上海考察时强调，要“全面推进韧性安全城市建设，努力走出一条中国特色超大城市治理现代化的新路”。同年，十二届市委四次全会审议通过的《中共上海市委关于深入学习贯彻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》要求“加强韧性安全城市建设”。2024 年，习近平总书记在重庆考察时进一步强调，要“全面推进韧性城市建设，有效提升防灾减灾救灾能力”。研究制定《意见》是全面提高城市治理科学化、精细化、智能化水平的重要举措，对于建设更高水平的平安上海、助力推动“五个中心”建设具有重大而深远的意义。

二、关于城市韧性安全的构成，《意见》作了哪些规定？

2021年发布的《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》（以下简称《纲要》）明确提出要“全面提升城市运行的功能韧性、过程韧性、系统韧性，构筑城市安全常态化管控和应急保障体系，使上海始终位于全球最安全城市之列”。

《意见》根据《纲要》要求，结合我市实际，指出要提升灾前防范的功能韧性，推动公共安全治理模式向事前预防转型；要打造灾中应对与灾后发展的过程韧性，提升维持力恢复力发展力统筹协调水平；要打造数治支撑保障的系统韧性，增强城市韧性安全数治现代化全新动能。

围绕城市韧性安全的构成，《意见》提出了10个要素，其中功能韧性有4个要素，分别为管理功能、工程功能、空间功能、社会功能；过程韧性有3个要素，分别为韧性安全维持力、恢复力、发展力；系统韧性有3个要素，分别为完善城市安全感知体系、健全城市安全预警网络、建设韧性安全数字“大脑”。

三、为加强韧性安全城市建设，《意见》提出哪些要求？

《意见》指出，功能韧性建设重在完备灾前预防体系，推进关口前移，主动塑造安全。

其中，管理功能韧性建设包含全过程风险防控体系、制度体系、规划体系及责任体系。工程功能韧性建设包含自然灾害

防治重点工程、关键基础设施冗余式分布式工程、行业安全双重预防能力建设工程及应急装备技术现代化工程。空间功能韧性建设包含城市韧性安全分区建设、公共基础设施“平急两用”落地、应急避难避险场所供给及空间资源保障。社会功能韧性建设包含基层韧性安全能力、全社会参与机制及安全宣传教育与技能提升。

《意见》指出，过程韧性建设重在加强灾中维持力、恢复力及灾后发展力，提升城市在逆变环境中承受适应、快速恢复和可持续发展的能力。

加强维持力建设是要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，包含预案衔接与演练协同、会商研判与预警、应急指挥能力、综合应急救援实战能力。加强恢复力建设是要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，包含完善极端场景下的应急准备、健全极端情况下的保障能力、提升极端情况下的应急水平。加强发展力建设是要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，包含灾后恢复重建、应急志愿者队伍、国际减灾合作交流与区域一体化发展。

《意见》指出，系统韧性建设重在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。

在城市安全感知体系方面，要完善城市灾害事故感知网络，搭建韧性安全大数据基座。在城市安全预警网络方面，要

提升综合预警能力，发挥预警信息集约化作用。在建设韧性安全数字“大脑”方面，要建强韧性安全服务中台支撑能力，全面提升城市韧性安全效能，塑造数字时代的城市韧性安全新治理力。

四、《意见》从哪些方面为上海建设韧性安全城市提供保障措施？

为有效保障韧性安全城市建设，《意见》从以下几方面予以支持。一是各级党委和政府要加强对韧性安全城市建设的领导。二是市、区两级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。三是各区要以目标导向、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。