

办理结果：解决采纳

公开属性：主动公开·全文

上海市应急管理局文件

沪应急函〔2023〕65号

对市十六届人大一次会议 第 0572 号代表建议的答复

赵爱华代表：

您提出关于将“建设安全韧性社区”纳入“建设安全韧性城市”体系的建议收悉。我局与市经济信息化委、市教委、市气象局、市水务局、市交通委、市民政局等单位共同研究，现将办理情况答复如下：

一、将“建设韧性社区”纳入“建设安全韧性城市”体系之中方面

近年来，韧性城市建设备受关注，提高城市安全韧性，增强城市抗风险能力，正成为现代城市建设管理的重要课题。我局高

度重视推进韧性城市建设，尤其是韧性社区建设。2020年起，结合编制《上海市综合防灾减灾规划（2022—2035年）》（以下简称《规划》）开展了韧性城市建设的先期探索研究。《规划》于2022年7月18日经市政府常务会议审议，并于8月12日以自然灾害防治委员会名义正式印发，被评选为2021-2022年度市政府重大行政决策十大优秀案例。

《规划》重点聚焦“韧性”和“综合”两大理念，其中韧性理念上，重点贯彻落实《上海市国民经济和社会发展的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个方面研究制定城市综合防灾减灾韧性。

《规划》提出了构建城市综合防灾减灾韧性体系，针对城市综合防灾减灾功能韧性、过程韧性、系统韧性给出了规划建设导向，明确以管理功能、防御功能、布局功能、社会功能为核心，完善城市综合防灾减灾功能韧性；以维持力、恢复力、发展力为导向，强化城市综合防灾减灾过程韧性；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，锻造城市综合防灾减灾系统韧性，为科学划定防灾分区、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。

《规划》首次提出结合行政管理、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（镇、社区）”三级防灾分区体系。其中，全市整体作为一级防灾分区进行管控，聚焦提升全市应对重大灾害事故的综合能力；二级分区包含16

个二级防灾分区和 5 个特定分区，聚焦打造安全稳定运行的综合防灾减灾组团；三级分区主要以街道、镇边界为基础，聚焦建设组织有序、配置完备、空间共享、自救互助能力突出的防灾减灾基层单元。

《规划》明确了三级分区（街道（镇、社区））规划指引。要求三级分区规划衔接街道（乡镇）应急管理工作要点和基层治理特点，聚焦微观尺度的市民应急响应需求，注重与“四类区域”（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）规划指引的结合，加强与社区生活圈建设、城市更新等工作融合，持续探索公共空间资源高效综合利用，强化防灾减灾设施落地，实现基层综合防灾减灾精细治理。三级分区重点加强各类常见灾害综合监测预警，优化应急疏散通道条件空间管控，多样挖潜应急避难空间潜力，提升基层应急救援和市民自救互助水平，完善应急物资社会化储备和分发体系，改善基层应急医疗救护条件。

《规划》明确了基层综合监测预警、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、街镇科普教育点等三级分区 7 项核心能力建设。同时，明确要发挥基层治理和公共服务水平优势，利用社区级公共服务设施资源总量大、布点密度高、灾时功能闲置等特点，完善综合防灾减灾功能转换策略，满足市民综合防灾减灾科普体验和培训需求，以及灾时基层应急避难、医疗救护、物资储存和分发等功能需求。

我局把创新推进全国综合减灾示范社区创建管理作为推进韧性社区建设的重要途径。探索市级安全发展和综合减灾示范社区创建机制，在市级安全发展和综合减灾示范社区的基础上择优推荐全国综合减灾示范社区，实现市级安全发展和综合减灾示范社区与全国综合减灾示范社区创建活动一体融合（一体谋划部署、一体申报创建、一体动态管理）。印发《上海市安全发展和综合减灾示范创建工作管理办法（试行）》《上海市安全发展和综合减灾示范社区评审标准》，管理办法涵盖上海市安全发展和综合减灾示范社区、全国综合减灾示范社区、国家安全发展示范城市创建管理，明确由市灾防委、市安委会统一领导上海市安全发展和综合减灾示范创建管理工作，市灾防委办公室牵头会同市安委会办公室承担日常事务，主要明确创建申报对象、创建工作关联性、创建评定程序、动态管理和复审机制等内容，通过有效关联居村、街镇和区3类创建主体的逻辑递进关系，从源头引导资源向基层社区倾斜，打造创建示范活动的“上海模式”。在此基础上，通过召开专家培训会、评审现场会等多种方式，进一步强化评审创建实效。截止到2022年，获评全国综合减灾示范社区称号的社区共406个（街镇78个、居村328个）、市安全发展和综合减灾示范社区共185个（街镇10个、居村175个）。

下一步，我局将聚焦构建城市综合防灾减灾安全韧性体系和国土空间韧性治理格局，稳步推进《规划》各项任务落实。今年，将指导各区全面启动编制本区综合防灾减灾国土空间规划。开展市综合防灾减灾安全韧性（防灾分区）研究，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安全韧性指数融入灾害防治考核评价体系。同时，继续推进开展 2023 年“全国综合减灾示范社区”和“上海市安全发展和综合减灾示范社区”创建管理工作。研究制定市级示范社区规范合集和评审标准 2023 版，探索形成示范社区地方标准，改进提升创建评审模式、流程，强化市级和国家级示范社区创建递进逻辑，修订完善市安全发展和综合减灾示范创建工作管理办法。深入宣传推广示范社区典型经验和有效做法，召开现场总结推进会，在巩固好现有工作成效基础上，引导社区之间互学互鉴，对新申报创建社区开展多级规范化系统培训，提升全市示范社区创建整体质量。

二、将社区人才队伍建设纳入职业教育和继续教育体系方面

市教委坚持把培养一支专业技术过硬，思想素养过强的社区工作者队伍，作为推进安全韧性社区建设的重点工作。**在职业教育方面**，注重对接城市发展与产业升级需求，积极培育公共管理与服务领域的高素质技术技能人才。现有上海市新陆职业技术学校 1 所中职学校开设社区公共事务管理专业；上海城建职业学院、上海电子信息职业技术学院、上海科学技术职业学院、上海邦德职业技术学院 4 所高职院校开设社会工作、劳动与社会保障、人力资源管理等专业。**在社区教育方面**，市教委注重推动社区教育融入社区治理，创新融入方式，拓展服务路径，凸显育人功能，为基层治理体系和治理能力现代化提供人才支撑。如，闵行区依托社区学院成立美好家园建设社区治理学院，充分发挥社区教育机构的教育功能和优势，立足区域实际，以居村干部、社区工作

者、各类活动团队带头人、社区达人、社区志愿者为重点，培养提升基层社区治理骨干队伍的能力、综合素养，为社区治理和发展提供智力支持。**下一步**，市教委将强化政策扶持力度，优化职业院校专业布局，鼓励院校结合自身实际，开设社会工作事务、社区公共事务管理、社会保障事务、社区管理与服务、智慧社区管理等专业，提升院校人才培养水平。深入推进社区教育助力社区治理，为社区人才队伍能力提升提供支持服务。

市民政局优化社区工作者专业培训，持续加强队伍建设。建立健全市、区、街镇三级联动和条块协同的培训体系，开展师资、课程的整体规划，形成模块化、进阶式的体系设计。自2015年起，每年面向居委会主任、村委会主任、社区工作者和街镇自治部门骨干开展市级示范培训，注重优化培训形式、完善课程模块、加强师资储备，打造小班化、互动式的培训课程。去年下半年以来，重点围绕疫情防控过程中暴露出的应急管理、民主协商、志愿者组织动员等能力短板开发课程，以实战为导向，突出强化队伍的政治意识、为民情怀，突出强化队伍的社会动员能力、应急处突能力、资源链接能力等。**下一步**，市民政局将开展社区治理精品课程库建设，以社区工作者胜任力模型为基础，结合社区工作者继续教育实际需要，探索形成基于政治素养、职业操守、通用能力、治理实践等四大维度，分模块、分场景的课程体系。

三、推动社区数字化治理能力建设方面

按照《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》《2022年上海市城市数字化转型重点工作安排》《推进上海生活数字化转型

构建高品质数字生活行动方案（2021—2023 年）》的总体要求和明确目标，市经济信息化委持续推进生活数字化转型工作。聚焦市民最关心、最直接、最受用的需求，坚持以人为本为导向，强化应用牵引、数据赋能和关键支撑，全市已构建起由市数字化办统筹、分管市领导指导、行业主管部门牵头、场景应用单位负责、相关企业共同建设、市民群众积极参与的工作格局。今年以来，根据年初数字化办会议精神和市领导工作部署，各部门再接再厉，共同努力，推动生活数字化转型各专班夯实力量，以 10 个专班为依托，落实 25 个重点场景的建设，形成可复制推广的建设模式，着力打造需求精准响应、服务均衡惠及、潜能有效激发、价值充分实现的数字生活新图景。经过一年时间的努力，数字生活服务品质明显提升，市民对数字生活服务的满意度持续提高。

基层治理数字化转型方面，重点推进以下工作：**一是有序推进数字家园建设。**以活力居住空间为核心，从家居产品智能化服务、线上社会化服务、线上政务服务三个角度推动智慧家庭全面升级，打造室内室外、线上线下、邻里邻外的全融通微空间。依托“社区云”平台，做优“管理、服务、互动”功能，有序接入各类应用场景，为社区居民提供服务，为社区治理赋能增效。推进社区基础生活设施、公共活动空间数字化建设和改造，加快智能快件箱、智能取餐柜、智能售货机等智能末端配送设施布局。**二是持续实施“数字伙伴计划”。**为贯彻党中央《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》《提升全民数字素养与技能行动纲要》及本市《关于全面推进上海城市数字化转型的意

见》等文件精神，帮助老年人等数字弱势群体跨越“数字鸿沟”，在上海市城市数字化转型工作领导小组办公室的指导下，市经济信息化委等政府单位联合社会组织、企业、市民志愿者共同开展上海“数字伙伴计划”项目，积极响应老年人等数字弱势群体多样化需求，从数字设备、数字服务、数字技能三方开展了一系列工作和行动，努力弥合“数字鸿沟”，推动实现“数字包容”，让数字化、智能化成果惠及更多群体，进而塑造一座更具温度的人民城市。

下一步，市经济信息化委将在专班机制成熟运行下，聚焦应用场景创新、新兴技术赋能、数据资源利用评估示范引领等切入口，进一步明确工作抓手，凝聚推进合力，提升工作实效。一是**加快应用场景创新**。在现有应用场景建设基础上，充分总结经验，针对场景覆盖面、复制推广性、企业参与度、市民体验感有待加强的问题，指导场景建设单位和企业不断做深做细。同时，加快已有场景的复制推广，形成新的服务模式，鼓励多元主体参与，切实解决市民关切。在重点领域推动打造城市级的超级应用场景，变场景“盆景”为转型“风景”，形成以数字化重塑业务模式的“上海经验”。二是**深化数据资源利用**。坚持“以后台数据融通，推动前端流程再造”的基本思路，探索统一标准、隐私保护、风险可控的数据共享模式，推动生活领域数据分级分类共享开放，完善数据共享应用场景授权机制，提升公共数据的共享开放效率和应用成效。依托数据交易所推动数据流通交易，畅通公共数据与社会数据流通渠道，引导生活领域高价值行业数据进入流通交易

市场。三是启动评估示范引领。推动场景建设与技术看新、产业培育、制度优化、标准制定有机衔接，启动应用场景的评估示范工作。通过市区联动，以评促建、以评促优，激发各区、各部门和社会力量的活力。

市民政局积极加强“社区云”建设，提升社区数字化治理能力。根据市委、市政府工作要求，市民政局牵头推进“社区云”建设，打造在居村层面集社区管理、民生服务、自治共治、日常办公等功能为一体的社区治理应用系统。2022年9月，“社区云”2.0正式上线，其中的新版人房管理模块，赋予居村干部实时更新维护人房数据的权限，使社区主题数据库信息准确度大幅提升。作为“社区云”主管部门，目前，市民政局正与市公安局人口办探索建立“社区云”和“一标三实”房屋及人口数据匹配工作机制，提高社区人房数据的准确度和时效性。

四、推动构建社区治理多元协同工作机制方面

市民政局积极探索在党建引领下，基层治理多方参与机制。去年，为系统总结大上海保卫战经验，着力扬优势、补短板、强弱项、固根基，市委印发《关于进一步加强党建引领基层治理的若干措施》，紧抓党建引领这条红线，推进网格工程、连心工程、家园工程、强基工程、动员工程、赋能工程等六大工程。在市委党建办的统筹下，市民政局积极配合相关部门完善多方参与的工作机制，持续加强社区社会组织联合会、社区基金会、社区社会组织服务中心建设，培育根植基层，服务群众的社区社会组织，积极鼓励引导社会组织、新社会阶层、社会工作者等组织和群体

参与基层治理，吸纳疫情防控工作中表现突出的楼长、团长、能人、达人进入社区志愿者队伍，增强基层组织动员能力。

再次感谢您提出的宝贵意见及建议。

上海市应急管理局

2023 年 4 月 26 日

通讯地址：复兴中路 593 号

邮编：200020

承办人：周小将

电话：23305896

联系人：郁毓

电话：23305985

抄送：市政府办公厅、市人大常委会代表工作委员会。

上海市应急管理局办公室

2023 年 4 月 26 日印发

共印 8 份