

上海市综合防灾减灾规划（2022-2035年）

（公开稿）

为夯实城市防范应对自然灾害和事故灾难的空间资源保障基础，强化国土空间防灾安全韧性，推进灾害防治重点工程建设，提升城市综合防灾减灾的功能韧性、过程韧性和系统韧性，建立与“更可持续的韧性生态之城”相匹配的综合防灾减灾空间治理管控，市应急局与市规划和自然资源局联合组织编制了《上海市综合防灾减灾规划（2022—2035年）》。

一、规划目标

到2025年，灾害事故风险防控能力明显提升，监测预警融合发展、综合应急救援响应有力，基层基础能力显著增强，数字化技术应用深入，民众安全意识及自救互救能力大幅提升，城市综合防灾减灾工作良性发展可持续态势明显。

到2035年，城市综合防灾安全功能韧性、过程韧性和系统韧性显著增强，城市综合防灾安全维持力、恢复力、发展力全面提升，城市综合防灾减灾体系高效科学，城市综合防灾安全空间韧性格局基本形成，重要防灾减灾工程布局科学合理，安全韧性城市基本建成，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的城市安全保障能力全方位增强，人民群众生活更安全、更放心。

二、城市综合防灾安全韧性体系

城市综合防灾减灾安全韧性体系由功能韧性、过程韧性、系统韧性组成。规划以管理功能、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安全功能韧性；以维持力、恢复力、发展力为导向，强化城市综合防灾减灾安全过程韧性；以风险信息集成化、监测预警一体化、防灾减灾智慧化为要点，锻造城市综合防灾减灾安全系统韧性。

（一）城市综合防灾减灾安全功能韧性

以风险防控体系、监测预警体系、应急救援体系建设为重点，增强城市综合防灾减灾安全管理功能。要不断完善党委领导、政府主导、分级负责、属地管理、多方参与、协同联动的工作体系，不断完善责任清晰、分工明确、区域协调、共建共享的城市灾害事故风险防控体系。要强化陆海统筹、天地一体、覆盖全市、辐射长江三角洲、要素完整的全灾种观测监测及预报预警体系建设。要构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的综合应急救援体系。

以冗余理念为导向，增强城市运行基本“生命线”防御功能。提升能源供给可靠性。培育城市能源多元需求，大力提高应急能源供应能力，强化应急能源服务站点空间合理布局。提升原水、供水、应急水保障能力。强化长江三角洲区域原水联动、互补互备，开展市域水源地互联互通，加强应急供水深井建设与监控管理。打造综合立体交通网。推动多种交通方式之间有机衔接，推动区域航空机场群、区域航运、区域综合运输走廊联动建设。推

动设施网络立体连通。加强生命线工程“分布式”建设，强化终端设施神经元和感知设备建设。加强公众通信网络的韧性建设。保障紧急状态下人民基本生活供给。增强重要农产品储运能力，提升外省市重要农产品的调运能力。

以“平战结合、平灾结合”为关键，增强城市综合防灾减灾安全布局功能。提升整体空间韧性。科学划定防灾分区，实施分级管理，形成规划指引和差异化的资源配置导向。强化关键要素布局。重点针对洪水、地震等重大自然灾害，全力满足应急情形下避难、休憩、供给等需求。完善空间规划衔接，落实城市综合防灾减灾部署。打造空间治理格局。强化社区、街区作为综合防灾减灾前沿阵地的作用。

以提升民众识险避险自救互救能力为目标，增强城市综合防灾减灾社会功能。培育城市韧性素养。加强防灾科普宣教。推动共建共治共享。研究制定社会力量全方位参与防灾减灾救灾的相关政策规定，探索巨灾风险有效保障模式。

（二）城市综合防灾减灾安全过程韧性

围绕常态化风险防控，提升城市综合防灾减灾安全维持力。建立完善城市综合防灾减灾规划标准规范。加强城市防灾设施工程建设。加强基础设施建设维护。加快重点产业安全改造升级。加强基层应急管理能力建设。明确街道（乡镇）属地责任和相应职权，健全基层应急管理组织体系，建立统一指挥的应急管理队伍，细化街道（乡镇）应急预案，加强应急物资储备保障。

围绕非常态下的应急救援，提升城市综合防灾安全恢复力。提升应急救援基础能力。加强应急救援力量建设，优化水、陆、空消防综合救援布局。科学合理确定应急物资和应急装备储备多元布局。提升应急综合保障能力。强化城市失电、失水、失网等大灾极端条件下初期应急救援能力建设，提升城市快速恢复能力。构建“航运-航空-铁路-公路-轨道交通”一体化应急救援通道网络。构建天地一体、全域覆盖、全程贯通、韧性抗毁的应急通信网络。构建分布式应急能源系统，提高应急状态下能源快速供应能力，保障重点区域的能源供应安全。

围绕城市防灾减灾体系及能力可持续发展，提升城市综合防灾安全发展力。恢复重建科学化。保障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。智库管理系统化。建立跨学科、跨领域、跨专业的良好合作生态，形成服务宏观决策、创新发展的高端智库。合作交流协同化。提高跨地区自然灾害联防联控和应急响应能力。科技支撑集聚化。有序推进应急产业示范基地建设，发挥集聚效应。科普教育网络化。推动本市应急(安全)科普场馆联盟建设。

(三) 城市综合防灾安全系统韧性

大力采用自主可控技术，推进城市灾害事故防范应对数字化建设，构建从城运中心和社区街区上下联动的防灾减灾智能系统，实现态势全面感知、风险监测预警、趋势智能研判、资源统筹调度、行动人机协同。

推进跨部门、跨区域、跨层级数据互联互通和汇聚共享，实现风险信息集成化。强化多源数据深度治理与融合应用，形成城市运行基础数据、风险监测预警数据、安全生产基础信息等集合构成的海量、动态、鲜活的应急管理大数据库。

规划形成空、天、地、海一体化广覆盖的自然灾害综合监测预警体系，实现监测预警一体化。加强终端设备布点建设，推进监测体系从灾前防范向灾中应急、灾后处置延伸，实现对灾害事故的全过程监测。

建设先进强大、自主可控、高度智能、反应灵敏的“决策大脑”，实现防灾减灾智慧化。汇聚城市运行、安全生产、自然灾害等风险信息，搭建预知研判模型，强化示范创建、监测预警、风险评估、会商研判及灾害防治统筹协调，全面提升多灾种和灾害链的应急指挥、资源调度、精准动员能力。

三、国土空间韧性治理格局

科学划定防灾分区，强化区域韧性协同，提升国土空间韧性，聚焦核心防灾减灾能力建设，推行各级分区差异化规划指引，实现精细防灾，强化综合防灾减灾，创建韧性建设新模式。

（一）国土空间韧性治理策略

以灾害事故风险治理需求为引导，聚焦城市防灾安全韧性和综合防灾减灾核心能力建设，充分挖掘城市庞大的可利用资源潜力，发挥超大城市精细化治理和多元共治的管理优势，探索城市综合防灾减灾空间韧性治理的新路径。

1.构建城市空间分区分类防灾减灾韧性治理体系，推进科学精细防灾减灾。衔接应急管理层级体系，综合考虑自然灾害和事故风险时空特点、国土空间规划建设布局安排、城镇网络运行特征等因素，提出层次清晰、因地制宜、高效可行的综合防灾减灾规划管控策略。

2.聚焦城市防灾安全韧性关键能力建设，完善综合防灾减灾设施布局。在相关专业防灾减灾体系基础上，以强化城市综合应急服务能力为抓手，按照集约节约、资源整合、共建共享的原则，统筹综合监测预警、应急疏散通道、应急避难安置、应急救援力量、应急物资保障、应急医疗救治等能力建设，夯实超大城市应对不确定性挑战的核心保障能力。

3.推进城市空间资源“综合、复合、融合、结合”集约高效利用，创新防灾减灾多元共治韧性建设新模式。充分挖掘多样城市空间资源的综合防灾减灾利用潜力，依托类型多样、广泛分布、层次合理的各类公共服务设施及其他设施，构建全面覆盖、多元便捷、治理高效的综合防灾减灾空间资源体系，形成具有超大城市特色的多元共治防灾减灾韧性建设新模式。

（二）国土空间韧性治理的四大类型

考虑本市风险态势空间特征及区域空间资源特点，国土空间韧性治理分为灾害疏散主导型、资源挖潜整合型、地区统筹提升型及灾害事故叠加型。

其中：灾害疏散主导型以洪水、台风和海洋灾害等自然灾害

防范应对为主；资源挖潜整合型以空间资源相对紧缺、灾害和城镇特点相近的中心城和主城片区为主；地区统筹提升型以郊区新城城镇圈、靠近主城区新市镇城镇圈为主。灾害事故叠加型以既是重大危险源集中区域，又易受到自然灾害影响的地域为主。

（三）国土空间防灾分区建设格局

规划构筑“一体、两化、三级、多支撑”多层次、成网络、功能集成效应明显的空间韧性格局。

一体：加强市域全空间尺度韧性建设，一体推进综合防灾减灾空间韧性建设。

两化：聚焦防灾设施体系构建、防灾资源系统配置、灾时应急响应管理，实现市域防灾分区构建体系化、各级防灾分区韧性规划指引差异化。

三级：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（乡镇）”三级防灾分区体系。

多支撑：重点突出综合监测预警、应急疏散通道、应急避难安置、应急救援力量、应急物资保障、应急医疗救治、科普教育宣贯等支撑点，提升各级防灾分区综合防灾减灾韧性能力。

（四）各级防灾分区建设要点

1.一级分区。全市整体作为一级防灾分区进行管控。一级分区聚焦提升全市重大灾害事故的综合防范应对能力，明确市域层面重大防灾减灾策略空间响应，统筹市域重大灾害事故测、报、防、抗、救、援等设施科学布局，奠定城市综合防灾减灾系统的

坚实基础。

2.二级分区。综合考虑行政区划、应急单元划分等因素，全市划分为 16 个二级防灾分区和 5 个特定分区（虹桥机场、浦东国际机场、化学工业区、临港新片区、长江三角洲一体化发展示范区启动区）。二级分区聚焦打造安全稳定运行的综合防灾减灾组团，骨干设施配置相对完善，确保灾时应急管理高效，防灾救灾行动组织有序，灾后快速恢复正常运行。特定分区应根据区域特殊灾害防治和安全运行保障需求，强化特征灾害和事故风险防治。

3.三级分区。以街道（乡镇）边界为基础，划分三级防灾分区。三级分区聚焦基层应急响应需求，突出城市精细化治理优势，衔接社区生活圈规划建设要求，打造应急管理组织有序、末端设施配置完备、空间资源高效共享、自救互助能力突出的防灾减灾基层单元。

四、主要防灾减灾设施布局

规划重点围绕应急避难场所、疏散救援通道、综合应急救援、应急医疗救治、国家级危险化学品应急救援基地上海基地、防护和应急装备检测检验中心、应急数字化装备实验中心等关键，提升应急服务和保障能力。

应急避难场所方面，规划建设有效避难面积总规模不低于 720.52 公顷。疏散救援通道方面，规划建设由疏散救援干道、疏散救援主通道、疏散救援次通道和一般疏散救援通道构成的分级

疏散救援通道体系。综合应急救援方面，规划完善陆域、水域、航空抢险救援体系，建设以消防综合救援队伍为主、社会救援力量为辅的综合应急救援队伍。应急医疗救治方面，规划建设市级定点医院、市级诊治中心、区域/区级诊治中心、社区卫生服务中心组成的医疗救治体系。国家级危险化学品应急救援基地（上海基地）旨在打造一支能快速响应、及时增援、覆盖全市绝大部分危险化学品企业的危险化学品事故处置专业应急队伍。防护和应急装备检测检验中心及应急数字化装备实验中心旨在强化应急防护装备及应急物资检测与应急管理领域数字化转型赋能。

五、实施与保障

（一）强化组织实施。各区政府要加强对本规划实施的组织领导，组织编制本区综合防灾减灾规划，细化目标任务，明确责任主体。各级各有关部门要完善规划任务督导落实和绩效评估机制。

（二）强化韧性建设。要组织制定综合防灾安全韧性城市评价相关标准规范，构建相关指标体系，定期组织开展综合防灾安全韧性评价，推进综合防灾安全韧性项目、社区或城区建设。

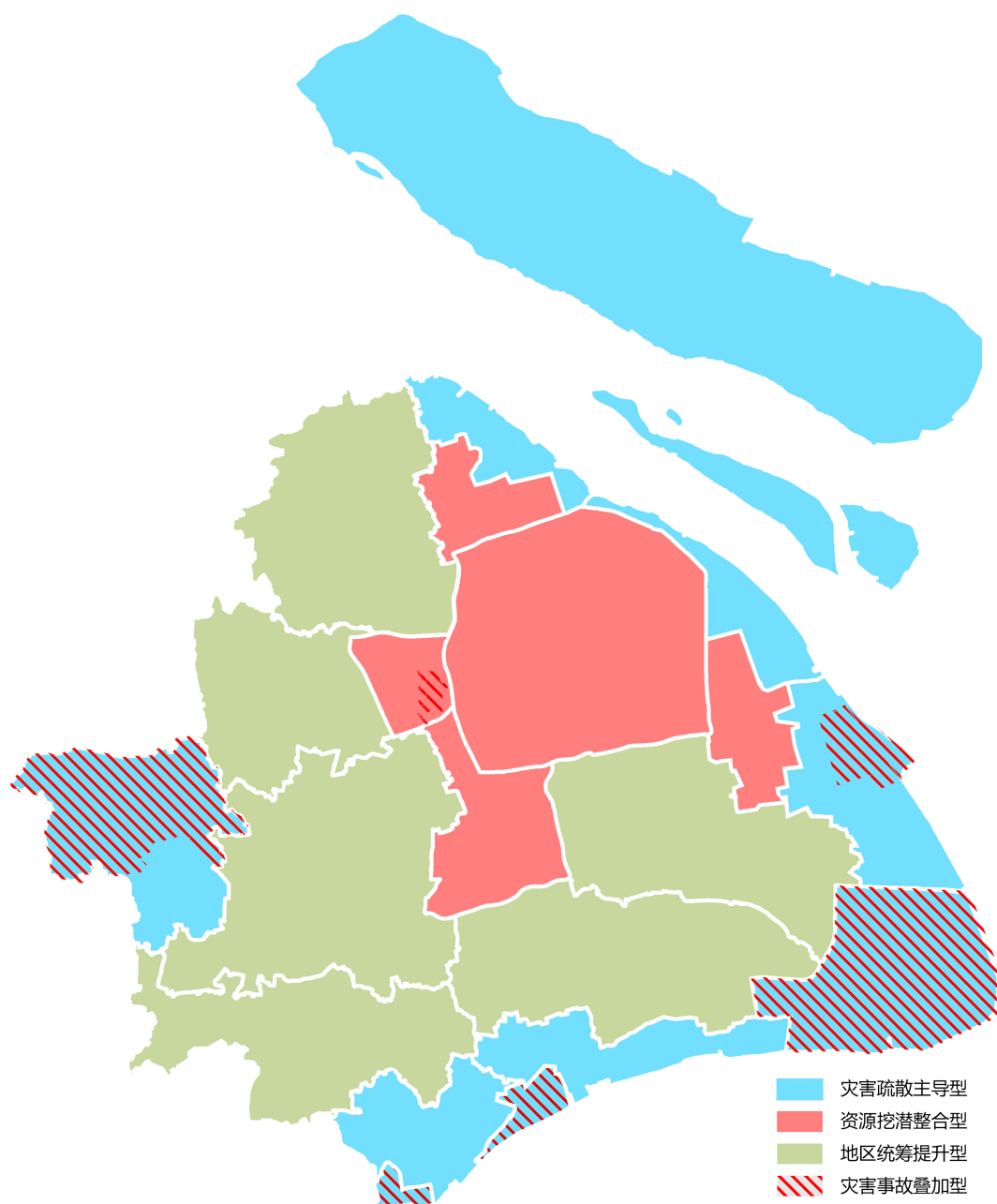
（三）强化保障支持。建立完善本市综合防灾减灾国土空间规划体系并监督实施政策制度，健全综合防灾减灾标准规范，完善防灾减灾救灾资金投入和保障机制。建立完善市安全发展和综合减灾示范创建管理体系，形成多元创建、示范引领、共建共治的良好局面。

六、附图

附图 1 国土空间韧性治理策略分类示意图

附图 2 市域二级防灾分区规划图

附图 1 国土空间韧性治理策略分类示意图



附图 2 市域二级防灾分区规划图

