

上海市黄浦区人民政府办公室文件

黄府办发〔2026〕25号

黄浦区人民政府办公室关于印发《黄浦区韧性安全城区建设“十五五”规划》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处：

《黄浦区韧性安全城区建设“十五五”规划》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市黄浦区人民政府办公室

2026年7月30日

黄浦区韧性安全城区建设“十五五”规划

为进一步强化城区系统韧性、过程韧性、功能韧性，加快建成与超大城市核心引领区相匹配的韧性安全城区，根据《上海市黄浦区国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，制定本规划。

一、总体目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实习近平总书记关于城市工作重要论述和考察上海重要讲话精神，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全，以韧性安全城区建设为总抓手，以公共安全治理向事前预防转型为主线，不断提升城区韧性安全水平，守牢城区运行安全底线，为黄浦经济社会高质量发展提供坚实安全保障。

到 2030 年，城区风险防控、应急处置与恢复发展能力显著提升，超大城市核心引领区的韧性安全基础全面夯实，达成“系统韧性”基本构建、“过程韧性”切实增强、“功能韧性”持续夯实的安全城区建设目标。

序号	指标名称	单位	目标	属性
1	单位生产总值生产安全事故死亡率	人/亿元	<0.005	约束性
2	重特大生产安全事故起数	起	0	约束性
3	全区应急避难场所人均面积	平方米/人	1.35	约束性
4	消防站平均服务人口	万人/站	<8	约束性
5	应急避难场所评估覆盖率	%	100	约束性
6	韧性安全综合体验场馆	个	1	约束性

7	城市安全风险评估开展轮次	轮	≥1	预期性
8	基本达到3—5年一遇排水能力覆盖区域面积占比	%	80	约束性
9	110kV变电站新建投运数量	座	2	预期性
10	住宅电梯物联网覆盖	%	≥90	预期性
11	住宅老旧电梯安全评估累计覆盖率	%	动态全覆盖	约束性
12	中小学安全教育课程开设率	%%	100	约束性

二、重点任务

（一）强化系统韧性，筑牢韧性安全综合治理体系

1. 健全城区韧性安全体系

深化体制机制改革。完善制度安排，厘清责任边界，统筹发挥好应急管理部门综合优势和各相关部门专业优势。完善区域应急委（区防减救灾委）、区安委会及其专委会运行机制，明确成员单位职责定位，加强议事协调机构统筹指导、综合协调作用，提升城区安全治理系统性、整体性和协同性。

落实韧性安全责任体系。树牢底线思维、极限思维，强化责任意识，扎实推进风险隐患排查整治，落实落细自然灾害防治措施。动态优化风险防控主管部门目录，厘清新行业、新业态、新风险监管边界。优化巡查考核机制，综合运用“四不两直”、远程巡检等方式压实安全责任。制定领导干部安全生产工作职责清单、任务清单，并纳入述职内容。压实生产经营单位安全生产主体责任。

健全韧性安全制度体系。深入实施《黄浦区综合防灾减灾规划（2023—2035年）》，将平急功能复合要求融入国土空间规划，统筹推进综合减灾韧性格局建设、公共空间资源整合、防灾减灾设施落地。动态夯实灾害普查数据底座，强化普查成果决策支撑作用。健全覆盖监测预警、物资储备、应急响应、调查评估与灾后重建的

全过程工作规范，完善韧性安全城区建设制度框架。

2. 夯实基层韧性安全基础

健全基层应急管理组织体系。落实《中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅关于进一步提升基层应急管理能力的意见》，推进应急管理体系建设向基层末梢延伸。打造基层应急消防一体化工作体系，加强微型应急消防工作站规范化建设，在巩固灭火救援主业基础上，协同开展巡查巡护、隐患排查、先期处置、宣传培训等工作。

细化属地韧性安全责任。落实基层减负增效要求，厘清韧性安全城区建设中的街道属地管理责任清单和协同职责边界。将风险隐患排查、预警“叫应”、群众避险转移等纳入街道权责清单和社区事务准入清单。对需街道协助落实事项，界定支撑范围与执行标准，实现权责匹配、高效协同。

推动安全治理与网格治理深度融合。坚持党建引领，落实“多格合一”要求，将安全治理事项纳入基层综合网格。健全网格化安全治理制度，对常态问题、突出问题分别建立长效管控和专项整治机制。将消防工作深度融入网格治理事项，依托微型应急消防工作站，压实“最后一公里”责任。

3. 深化“多元共治”格局

完善社会参与机制。统筹基层组织力量，加强动员引导、规范管理和能力培训。引导市场主体参与，完善巨灾保险、社区综合保险、安全生产综合责任险等多元保障体系。落实规范涉企检查、分级分类监管等举措，持续优化营商环境。促进社区安全与自治融合，引导居民将身边安全风险隐患纳入自治议题，建强社区安全志愿者

队伍。畅通社会监督渠道，完善举报核查与反馈机制。

深化社会安全文化宣传。以“人人讲安全、个个会应急”为主题，深入开展“安全生产月”“防灾减灾宣传周”“消防安全宣传月”系列活动和“五进”宣传，做强“铸安青年说”等安全文化品牌。加强中小学校与社区、消防救援站联动，常态化开展“学生安全实践日”，依托“公共安全体验教室”办好“安全教育主题周”。推进区级韧性安全体验场馆建设，布局社区体验点，定期开展实战演练。

系统开展全区安全培训。将安全生产、防灾减灾、消防安全等应急管理知识纳入区委党校核心课程体系和基层干部常态化培训。推进红十字应急救护培训纳入应急救援力量训练科目。将孤寡、独居、高龄等老年群体消防安全关爱融入社区关怀，统筹开展宣传帮扶。面向中小学安全教育专业队伍定期开展专题培训，将公共安全教育实训和消防救援站实训列入初中课程。依托“黄浦云党校”“家长学校”等平台，搭建韧性安全网络课程体系。

（二）强化过程韧性，提升突发事件处置关键能力

1. 提升事前风险防控能力

推进城区风险防控体系全覆盖。定期开展各领域安全风险评估，动态更新灾害普查数据，常态化组织综合研判，制定重点设防风险清单，以清单制推动防治措施落实。巩固治本攻坚成果，健全重大事故隐患动态排查机制，强化闭环管理，做好挂牌督办，推动重大事故隐患动态清零。强化重点行业领域风险评估与双重预防机制建设，纳入行业领域及属地安全生产和消防安全综合考核。

夯实重点领域本质安全。消防安全方面，推动消防安全标准融

入城市更新、城市治理、重点人群服务管理。针对演艺新空间、密室逃脱等新业态，细化消防合规、应急演练等核心指标，建立行业主管部门主导的动态评价机制。完善多部门消防工作协同机制，对跨行业历史遗留问题建立“协同治理清单”，分级分类细化管理标准。电动自行车安全方面，深化安全隐患全链条整治，推广“充电+换电”模式，严格打击非法改装拼装，探索锂电池健康状况评估与报废回收机制，提升违规入室停放、充电等行为技防水平。危化品安全方面，推进重点危化品使用企业物联网监测系统建设。持续引入第三方为危化品使用企业、学校、医院、实验室等提供指导帮扶。燃气安全方面，推动部署燃气设施智能感知终端，提升管网动态监测能力，健全预防第三方施工破坏长效机制。发动属地配合落实入户安检，提升安检质效。特种设备方面，对满15年住宅老旧电梯持续开展滚动式、全覆盖安全评估。提升住宅电梯物联网覆盖率。督促使用管理单位根据电梯运行状况，加密公共交通场所电梯维保频次，推进设备更新。高空坠物方面，完善属地日常巡查、分级分类处置机制，鼓励引入第三方专业力量，加强对住宅小区建筑附着物、店招店牌、玻璃幕墙等高坠隐患排查整治。建筑施工方面，压实参建单位主体责任，实施差异化安全监管。加强对属地限额以下小型建设工程监管的指导督查。房屋安全方面，全面推进房屋定期体检，建立数字化智慧体检、周期性体检和专项体检相结合的房屋体检制度，构建动态更新多维数据库，实现安全隐患信息与城市建设更新联动管理。地下空间方面，健全地下空间信息动态更新与多部门协同管理机制，完成基础信息普查汇总。完善地铁站、医院设备层、地下商场等重点地下空间防涝安全责任体系，推动应急演

练常态化。食品安全方面，加强对大宗食品、校园食品及“一老一小”重点人群食品抽检检测。推进沿街面小餐饮单位标准化管理，提升安全治理精细化水平。

强化重点区域韧性安全管控。高密度居住区，以半淞园路街道、打浦桥街道、五里桥街道等为重点，结合专项整治，提升既有建筑防火抗震能力，优化道路网络和停车布局。加强医院、养老院及老年人集中居住场所安全管理与隐患排查。人流密集区，聚焦外滩、南京路、豫园、新天地、田子坊、复兴公园等区域，深化“互联网+大客流”模式，完善客流阈值预警机制，融合多源数据监测手段，科学部署警力，加强线上引导分流。健全南北分片保障机制，完善节假日与大型活动前置安保部署，配齐装备物资，提升应急响应与持续执勤能力。历史风貌区，围绕外滩、衡复、老城厢及人民广场等区域，加强历史建筑安全评估与分级管控，完善周期性、保护性修缮与更新机制。城市更新区，针对待开发地块，健全风险评估与管理机制，完善分类监管方案和应急预案，强化多部门应急联动处置。超高层建筑集聚区，以外滩、南京路、淮海路、新天地等区域为重点，加强超高层建筑立体疏散避难功能建设，提升复杂空间综合应急救援能力。

2. 提升事中应对处置能力

强化应急指挥效能。在区级“1+6”指挥架构基础上，强化区城运应急委统筹协调职能，健全各专项指挥部组织架构与运行机制。统筹各行业应急资源，整合区属功能保障企业集团（金外滩、永业、南房、城发等）抢险力量，实现统一高效调度。完善区城运应急委及其办公室“平急转换”机制，平时强化应急值守、信息汇

总和监督指导，急时迅速启动响应，确保指挥有力、统筹有序。

发挥应急预案导向作用。持续修订各级各类应急预案，深化极端事件、复杂场景应对策略研究，健全符合超大城市中心城区特点的预案体系。逐步健全应急预案全过程动态管理，强化风险评估、资源调查和案例分析。探索预案检验评估，创新演练方式，强化重大活动前检验性演练，落实应急避难场所“一场所一预案”并定期组织启用演练，通过实战检验与复盘分析提升预案实效。

强化防汛防台实战响应能力。依托防汛指挥体系与应急预案，压实各级防汛责任链条，构建统一高效、信息驱动、预案导向的应急响应机制。完善全市“六停”实施方案在本区落实中涉及相关预案的具体措施，保障关键管控措施规范有序执行。完善临灾预警“叫应”和跟踪反馈机制，拓展预警信息发布渠道，提升精准发布水平，以“叫应”促响应，提高人员转移避险效率。

增强应急救援队伍能力。完善以区消防救援队伍为主体、专业救援队伍为支撑、社会力量为补充、基层应急力量为基础的应急救援队伍体系。强化消防救援班、组、队三级攻坚力量体系，提升内攻侦察、搜救灭火等核心能力。针对特殊灾害事故，配备精尖装备，深化专业化训练与实战演练。健全消防救援队伍职业保障机制，强化组织与人才支持，完善专业化培训。健全各类应急力量协同机制，常态化开展联训联演。推动街道与条线部门联合演练，探索街道间协同演练模式，提升跨层级、跨区域协同效能。

提升城区应急保障能力。按照“平战结合”原则，落实应急救援物资储备管理责任。立足极端灾害应对需求，聚焦人员抢救、转移安置与基本生活保障等关键环节，统筹优化应急物资储备规模与

结构。坚持实物、协议、信息、专业与综合储备等多种方式互补共建。完善物资全过程管理机制，探索应急状态下紧急采购与快速调拨机制。优化应急物流网络与末端配送节点布局，加强与专业物流企业协作，提升应急物资配送效能。

3. 提升事后恢复发展能力

完善灾后调查评估机制。以灾害事故调查评估为抓手，健全“原因追溯—履职评估—整改落实”全链条闭环管理机制。强化事故调查结果运用，以责任倒查促进监管职责体系完善，推动调查评估结论向制度标准修订、工程措施落地及演练场景库建设转化。

健全灾后恢复重建机制。坚持政府主导、社会参与、群众自救互救相结合。完善灾情核查、损失评估、救灾捐赠、灾害救助制度，统筹临时救助与专项救助，动态调整救助标准。建立恢复重建项目快速响应机制，开辟审批“绿色通道”，强化资金、物资、人力等要素保障。优化灾害救助金融财政支持政策，探索构建“政府补贴+商业运营+居民参保”风险共担机制。

提升灾后城区韧性发展能力。探索巨灾保险与风险减量服务深度融合，引导保险机构深化“事前风险防控+事后高效理赔”模式，强化风险早期识别与主动干预。整合跨学科、跨领域资源，建设支撑韧性决策的高端智库。统筹灾后重建与城区韧性安全提升，在恢复中同步推进基础设施加固、产业结构优化和民生服务改善。

（三）强化功能韧性，夯实城区安全运行支撑底座

1. 加强应急保障设施建设

推动公共基础设施“平急两用”落地。全面梳理公共服务设施及绿地开敞空间等资源，挖潜存量空间，建立具备“平急两用”条

件设施的动态更新资源清单。结合“10分钟社区生活圈”，同步建设社区防灾生活圈，完善应急疏散通道，多渠道拓展应急避难、物资储备等保障设施。在衡复历史风貌区等重点区域，因地制宜深化存量空间平急功能复合利用。

推进应急避难场所建设。统筹公园、公共绿地、中小学校园、体育场馆等空间资源，优化应急避难场所规划布局，推动社区党群服务中心、社区学校等场所实施“平急两用”改造。对具备条件的新建项目，将避难场所建设纳入前置设计要求，配齐应急供水、供电、通信等设施。开展应急避难场所评估，依据评估结果优化改造，提升场所规范化与标准化水平。

加强消防基础设施建设。统筹优化小型消防站和消防前置执勤点布局，加快构建“建制消防站—小型消防站—前置执勤点”三级消防站点布局模式，打造城区“5分钟灭火救援响应圈”。推进“10+X”基层应急消防救援体系建设，强化微型应急消防工作站培训指导和响应调度，发挥其在火灾防控和初期处置中的关键作用。

提升应急装备保障能级。立足实战需求，针对建筑坍塌、高空救援、地下空间及水域救援等特种场景，配置专业化、体系化救援装备。有序更新超期服役消防车辆，增配大型救援运输车，加强先进智能装备配备应用。强化消防救援攻坚力量个体防护与通信定位装备升级。

2. 推进基础设施升级改造

提升基础设施排水防涝能力。加强雨前、雨中、雨后全过程排水管道疏通养护，强化源头控污，保障防汛排水安全与水环境质量。按市级部署，重点结合大型公共绿地与城市更新区域，系统推进海

绵城市建设。发挥世博地区浦西片区引领作用，推动海绵城市理念深度融入城区建设。

推进城市生命线安全工程建设。围绕供水、排水、供电、供气、通信等城市生命线系统，深化双重预防机制，运用工程技术措施整治突出安全风险。强化能源供应系统运行保障，完善设施冗余配置与容灾备份机制，加强核心环节备份建设。推动老旧设施智能化改造，构建全域覆盖、实时感知、智能响应的城市生命线安全防护体系。

提升房屋建筑及其配套设施安全韧性。有序推进旧区改造与老旧住房成套改造，对老旧小区改造项目全面开展房屋体检评估，持续推进小梁薄板房屋改造。深化“一街一路”建设，加强背街小巷综合整治，实施违法建筑“减量”“零增”行动。完善非机动车停车设施，系统实施电动自行车集中充电设施改造、老旧楼宇消防设施升级和应急疏散空间优化。结合儿童友好城市与老年友好型社区建设，加强无障碍环境配套。

3. 建强韧性安全智慧支撑

完善风险监测预警系统。聚焦重点领域、重点场所和关键风险点位，完善物联感知终端配置，织密风险实时感知网络。搭建灾害风险视频汇聚级联节点，有效对接市级视频管理服务平台。拓展社会单位消防物联网覆盖面，推进消防安全重点单位联网监测和隐患督改，实现隐患整治全过程跟踪、区域火灾风险一图呈现。

建强韧性安全数据中枢。依托“黄浦区城市安全风险监测预警平台”，推进跨部门、跨层级数据共享与业务协同，强化数据在风险预警、指挥调度和灾情评估中的决策支撑，整合多部门数据，形

成数字化防灾避险地图。完善区级卫生应急作业中心管理规范 and 作业流程，搭建集成化综合应急管理平台，开发移动智慧化应急应用。

深化“智慧应急”应用场景建设。重点构建暴雨积涝、雨雪冰冻等极端天气智能应用场景，实现基于气象“一张图”数字底座的态势感知、情景仿真、风险评估和递进式预警服务。围绕高频风险，加强数据分析与区域风险评估，挖掘智能化应用需求，构建覆盖监测预警、协同处置与决策支持的智能应用。积极推进人工智能在安全生产监管、防灾减灾救灾、公共安全预警等领域的应用。强化各行业主管部门与城运中心的数据对接协同，聚焦安全治理需求拓展应用场景。

三、重点项目

（一）安全风险地图编制项目

在“黄浦区城市安全风险监测预警平台”原数字底图基础上，进一步完善易积水路段、危险品等其他城市安全运行相关数据，形成大屏端数字地图、纸质地图。统筹指导地图编制与应用，更新、核实自然灾害普查数据成果，逐步构建覆盖区、街道、居委会的三级安全风险地图体系。推动地图功能与服务模式持续优化，实现常态化更新和社会化宣传。

（二）消防基础设施建设项目

优化消防站点布局，建成河南消防救援站，完成北京消防救援站内涉及居民的征收工作，在衡复风貌保护区内增设1处小型消防站。迭代升级现代化消防指挥中心，实现全域灾情动态监控，强化跨部门数据共享与联动处置机制，重大灾害事故应急处置指挥协同率达90%以上。

（三）综合应急救援装备升级项目

加强特种救援装备配置，聚焦建筑坍塌、高空救援、地下空间等典型场景，配备大功率破拆、专业绳索救援、内攻侦察机器人、灭火机器人等高性能装备。优化升级灭火救援装备，更新超期服役压缩空气泡沫消防车、举高消防车及消防摩托车，购置大型救援运输车，强化战勤保障能力。按需配置大型灭火无人机、四足机器人、人形机器人等高精尖装备。强化攻坚力量个体防护与通信装备支撑，配备智能头盔、长航时空气呼吸器、氧气呼吸器、灭火救援服、高性能通信装置、综合定位等防护装备。

（四）城区能源保障安全能力提升项目

有序推进 2 座 110kV 变电站新建工作。计划建成投运 110kV 长沙变电站，推进建设 110kV 东江阴变电站，建成后将显著增强区域供电能力，优化电网结构，提升电网应对负荷增长与突发故障的韧性。

（五）应急避险能力提升项目

整合全区公共绿地、中小学校园、体育场馆等空间资源，加强社区应急避难点设施配置，构建多层次避难场所网络。到 2030 年，全区应急避难避险场所人均面积不低于 1.35 平方米。完成现有应急避难场所及防汛防台应急避难场所（转移安置点）全覆盖评估，依据评估结果，提升应急供水供电、医疗救护、物资储备等核心功能，加强标志标识规范化设置、设施设备日常运维、物资储备和基础数据管理。落实“一场所一预案”要求，指导管理单位编制启用预案，明确责任人、启用标准、转移安置流程、安置区域及服务管理，定期组织启动演练，确保场所灾时可用。

（六）校园安全能力提升项目

常态化开展安全教育专题培训，实现全区中小学校级领导、未成年人保护教师及班主任全覆盖。依托“公共安全体验教室”，升级配备 AED 使用模拟等实操设备，每学期开展 1 次“安全教育主题周”，明确初中阶段完成 8 课时上海市公共安全教育实训基地及 4 课时区域消防救援站实训的必修课程。构建“家校社”协同网络，联合社区、消防救援站常态化开展“学生安全实践日”活动。依托“家长学校”平台推送安全教育微课，引导家庭完成应急包储备、居家隐患排查等实践任务。

（七）韧性安全惠民项目

建立“重点脆弱人群档案库”，对特殊困难老年人、残疾人等群体实施精准标识与分类分级管理，全面纳入社区关爱体系，平时系统化开展风险隐患排查与定向帮扶，急时预警信息第一时间推送至对应服务机构及网格员，确保“叫应”机制有效落地。聚焦老旧小区、超高层住宅等安全风险较高区域，重点关注特殊困难群体，开展家庭应急包配备，由居委会参照民政、残联等部门登记名册有序发放。通过财政补贴鼓励居民购置合规应急物资，逐步构建“家庭微储备”网络。

（八）韧性安全文化体验场所建设项目

推进“区—街道”两级韧性安全文化体验场所建设。建成 1 个区级韧性安全综合体验场馆，运用数字技术，配套开发互动体验系统与专业课程，打造集科普教育、技能培训、情景模拟于一体的安全教育实践基地。推动街道建设标准化韧性安全体验点，依托“10 分钟社区生活圈”“零距离家园”，整合党群服务中心、微型应急

消防工作站等空间，模块化嵌入体验设施，常态化开展应急技能培训与实战演练。建立全区安全宣传教育数据库，整合体验场馆（点）位置、功能、规模等信息，构建系统化科普体验课程。

四、保障措施

加强实施衔接，将韧性安全建设目标融入城市更新、基层治理、基础设施建设等专项规划，确保目标协同、任务贯通。加强组织领导，明确各级责任、任务要求和时间节点，为规划实施提供有力保障。完善资金保障，建立分级分类负责的韧性安全建设资金投入保障机制，提高项目资金使用效益。完善监督评估，由区城运应急办（区防减救灾办）、区安委办统筹协调规划实施与跟踪评估，强化规划实施跟踪分析与监督指导。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，
区检察院，区各民主党派、人民团体，各有关单位。

上海市黄浦区人民政府办公室

2026 年 7 月 30 日印发
