

上海市人民政府文件

沪府发〔2026〕9号

上海市人民政府关于印发《上海市 韧性安全城市建设“十五五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市韧性安全城市建设“十五五”规划》印发给你们，
请认真按照执行。

2026年7月24日

（此件公开发布）

上海市韧性安全城市建设“十五五”规划

为全面推进韧性安全城市建设,全方位提升突发事件预防和应对能力,根据《上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》,制定本规划。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,深入学习贯彻习近平总书记关于防范化解重大风险重要论述和考察上海重要讲话精神,坚持党的全面领导,坚持人民至上,坚持底线思维、极限思维,坚持预防为主,坚持系统治理,坚持科技赋能,贯彻总体国家安全观,统筹发展和安全,以高水平安全保障城市高质量发展为主题,以公共安全治理模式向事前预防转型为主线,全方位、全过程增强超大城市韧性安全,为上海加快建设“五个中心”、加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供坚强安全保障。

到 2030 年,城市公共安全体系总体完善,本质安全全面加强,城市空间资源平急复合利用效能显著提升,关键基础设施和房屋建筑安全防御水平持续提高,城市安全社会共治合力更加凝聚,安全风险防范化解体系常态长效,应急救援实战能力持续提升,城市安全数智赋能水平整体提高,人民群众安全感不断增强,全面建成国内领先、国际一流的韧性安全城市。

专栏 1 上海市韧性安全城市建设“十五五”规划主要指标				
序号	指标	2025 年	2030 年	属性
1	极端风雨天气预警准确率(%)	83	≥90	约束性
	极端风雨天气预警提前量(分钟)	41	≥50	约束性
2	极端高低温过程预报准确率(%)	75	≥88	约束性
	极端高低温过程预报提前量(天)	3.5	≥5	约束性
3	海域 2.0 级以上地震监测能力(km)	海岸线 50 内	海岸线 100 内	约束性
4	水利片外围除涝泵站实施率(%)	65	≥78	预期性
5	年均每百万人口因自然灾害死亡人数 (人/百万人)	0.08	0.08 左右	预期性
6	单位生产总值生产安全事故死亡率 (人/亿元)	0.007	<0.006	约束性
7	万台特种设备事故死亡率(人/万台)	〔0.062〕	稳中有降	预期性
8	十万人火灾亡人率(人/十万人)	〔0.25〕	〔≤0.24〕	预期性
9	结核病发病率(人/十万人)	17.7	<18	预期性
10	十万人拥有消防站(个/十万人)	0.89	≥0.98	预期性
11	万人拥有职业消防人员(人/万人)	5.53	≥5.87	预期性
12	应急避难场所人均有效避难面积(m ²)	1.6	≥1.7	约束性
13	公众安全感	92.93	≥93.43	预期性
	公众满意度	91.47	≥91.97	预期性

注:1.〔〕内为 5 年平均数。

2.公众安全感和公众满意度是通过第三方开展社会调查,科学随机抽样方法选取对象,采取电话调查、问卷调查等方式,综合分析数据后折算为评测指数,体现市民群众对上海社会治安状况的总体感受和评价。

二、主要任务

(一)增强空间承载能力

1.优化区域安全空间布局。推进由沿海防护带、区域防洪通道、生态屏障、重要湖库节点组成的涉水安全风险联防网络建设。

统筹上海域外农场发展空间,重点推进农业生产项目、涉农产业项目、基础设施建设项目及林网改造、河道整治等生态类项目落地。统筹跨界协同单元的区域综合应急设施布局,加快跨区域救援疏散通道联通。

2.锚固市域蓝绿空间底色底板。研究推进滨江临海沿湾超级生态堤建设,统筹防洪除涝、生态建设、土地整治、土方综合利用等,促进沿海基础设施与周边生态空间和城市功能有机融合。有序推进黄浦江流域高品质生态治理,高质量实施黄浦江沿线生态缓冲带建设、湿地修复、岸线清理复绿工作。集中推进生态复合空间综合整治修复工程,打造可雨洪调蓄的林湿空间。强化源头径流控制,系统化全域推进海绵城市建设。

3.完善重点功能区安全空间保障。深化主城核心区存量空间挖潜利用,提升空间资源配置效率。统筹优化中外环周边地区应急物资库、应急救援基地、应急避难场所、消防救援场站布局。推进实施城市消防站建设工程。高标准建设虹桥国际中央商务区及周边地区、东方枢纽国际商务合作区及周边地区、大零号湾及周边地区、大吴淞地区等重点战略地区韧性空间。加强五个新城应急避难、物资保供等设施布局与平急复合利用。

(二)提升关键基础设施和房屋建筑风险防御水平

1.多措并举提升关键基础设施安全。强化供水保障,建成原水西环线等原水系统连通工程,加强应急供水(回灌)深井建设和监管。聚焦用水困难、水质投诉、管材落后等问题,滚动实施老旧

供水管网改造；滚动开展排水主管检测，根据评估结果实施管网修复。持续推进吴淞江工程（上海段），完成黄浦江中上游堤防防洪能力提升工程（二期），建设黄浦江挡潮闸，推进北横河、外环运河、浦南东片南排通道等骨干河道综合整治和水利片外围除涝泵站建设。有序推进坚强韧性电网建设，加强 500 千伏主网架，优化 220 千伏分区电网结构，构建智慧灵活配电网，提高中心城区及重点区域供电可靠性，衔接新能源、储能及充电设施发展，打造安全高效、清洁低碳、柔性灵活、智慧融合新型电力系统。加强油气供应能力，优化成品油设施布局，完善南北互济油品供应体系，强化多气源供应格局，提升上海液化天然气接卸能力和天然气主干网供应能力，实施老旧天然气管道、设施优化改造安全提升工程。推动交通设施补网强链提质，提升沪宁、沪杭等区域综合运输走廊安全可靠，开展交通基础设施脆弱性评估，强化在役设施预防性养护，有序推进桥梁、隧道更新改造，持续推进内环高架年轻化综合改造。增强通信服务可靠性，加快“双万兆”通信网络部署应用，完善“城市神经元系统”，提升沿江沿河区域、重要国省干线通信网络覆盖水平，加强公众通信网络容灾备份体系建设，储备超级基站和低频基站资源。

2.分类施策提高房屋建筑安全。健全房屋全生命周期安全管理制度，探索数字化智慧体检、专业评估和检测鉴定相结合的房屋安全体检制度。持续推进不成套职工住宅改造，扩大老旧小区改造覆盖面，同步解决房屋安全隐患问题。分级分类推进城镇房屋

抗震加固,提升老旧住宅高层建筑消防设施完好率。加强房屋建筑雷电防护装置安全管理。

3.积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设。统筹新建增量与盘活存量,积极盘活城市低效和闲置资源,依法依规、因地制宜、按照需求新建“平急两用”公共基础设施,完善平急转换机制。深入开展早期人民防空工程分类处置,稳步推进地下公用空间复合利用,加强轨道交通设施与人民防空工程有机结合,逐步构建互连互通地下防护网络。

(三)凝聚社会共治合力

1.扎实推进党建引领基层安全治理。发挥党建引领基层治理和“多格合一”优势,共同做好防灾减灾、治安联防、纠纷调解、传染病防控等安全工作。探索开展社区韧性安全专项体检,加强配套基础设施更新改造。打造基层应急消防一体化工作体系,推行应消合一、队站一体工作机制,统筹规划乡镇(街道)微型消防站建设并强化综合保障。完善基层医疗卫生服务体系,加强村(居)民委员会公共卫生委员会能力建设,夯实社区卫生服务中心网底功能。依托“15分钟社区生活圈”,建好临时避险驿站,叠加防灾减灾功能,合理布局应急资源。

2.发展壮大城市安全群防群治力量。完善举报奖励机制,鼓励举报重大事故隐患和违法行为。推动建立“社工+志愿”“慈善+救助”融合机制,打造“蓝朋友+”志愿服务品牌,推进“蓝鲸”护企工作机制,健全“物质+服务”等救助模式。培育安全应急产业特

色基地。推动建设科技创新平台,强化韧性安全城市建设人才培养和产品供给,推动应急管理重点实验室、科研院所、高等院校、高新技术企业等机构力量建设“产学研用”联合体,鼓励搭建跨学科交叉融合平台。推进安全领域急需紧缺装备和技术研发,促进成果转化应用。深化基础设施市场化运维管养模式,探索房屋质量安全市场化保障机制。鼓励支持保险机构在灾害事故预防服务、风险保障等方面发挥积极作用。

3.有效提升全民知险避险安全素养。统筹专业性、综合性科普场馆资源,用好传统和新兴媒介,打造一批触手可及、可视可感、沉浸体验的安全文化宣传教育阵地。利用党群服务中心、公园、绿地等场地拓展应急科普宣传空间,发挥基层网格、公共卫生科普联盟、消防救援站等科普宣教功能。创新开展防灾减灾、安全生产、消防救援、爱国卫生、粮食安全、社会反诈、气象服务等主题宣传活动。实施社会安全素养提升工程,建设市级标准化安全生产考试点,加大基层公共卫生健康科普供给,深入推进安全宣传“五进”工作,引导做好家庭应急物资储备,提高全社会安全意识和自救互救能力。

(四)提升全灾种风险防范能力

1.加强自然灾害系统施治。认真践行“两个坚持、三个转变”防灾减灾救灾重要理念,加快完善科学高效自然灾害防治体系。发挥好市、区防灾减灾救灾委员会统筹协调作用,细化各方各级责任,形成齐抓共管、协同配合工作格局。创新跨部门会商研判机

制,强化全灾种统筹应对、全过程统一管理和全天候积极防范。建立健全“市—区—街镇—居村—灾害防御重点单位”责任体系,推动基层防灾减灾标准化建设。推进落实综合防灾分区建设。加强台风、暴雨、寒潮、大风、大雾、雷电等气象灾害防御,提升关键基础设施抵御雷击等灾害能力。

2.深化安全生产标本兼治。坚持安全第一、预防为主、综合治理,严格落实安全生产党政同责、“三管三必须”要求,有效防范遏制各类事故。切实强化属地管理和企业主体责任,推动生产经营单位建立“人防+技防+管理防”安全管理体系。优化化工园区、特色产业园区、园区型商办楼宇安全管理体系机制。推动安全生产治本攻坚提质增效,深化高层建筑、危险化学品、电动自行车、城镇燃气、厂房仓库、轨道交通、电梯、人员密集场所动火作业、建筑保温材料、消防产品质量安全等“一件事”全链条专项整治。强化氢能、光伏、低空通航等新兴领域安全监管。深化“畅通生命通道”专项行动。推动重点行业领域淘汰落后设备及工艺,促进传统高危产业转型升级。鼓励企业安全应用新技术、新工艺、新材料、新设备,加大无人智能设备应用力度。

3.提高公共卫生现代化防控水平。健全联防联控、群防群控公共卫生治理体系与市、区疾控部门协调联动机制。加强多点触发、反应快速、科学高效传染病监测预警体系建设,建强四级传染病防控应急队伍。强化数智转型和技术支撑保障,提升重大新发突发传染病、群体性不明原因疾病、已消除和基本消除传染病早期

防控能力。推动建设区级数智化疾控应急作业中心。统筹建设病原、理化、生化检测等公共卫生实验室功能平台。增强应对气候变化健康风险韧性,强化脆弱人群防护。稳步提升监测预警、检验检测、应急响应、公共卫生干预能力,打造公共卫生人才“十百千万”雁阵格局。

4.强化社会治安整体防控效能。聚焦打造“一流平安城市、一流警务模式、一流警察形象”目标,加强智慧公安、法治公安、公安新质战斗力建设。优化治理模式,强化突出问题整治,完善大客流、大车流应对机制,全力维护社会安全稳定。深化“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制,持续推广“社区少年服务队”等做法。固化完善“砺剑”专项行动机制,动态精准打击非法集资、电信网络诈骗、跨境赌博等违法犯罪行为。推动落实重大决策社会稳定风险评估机制,固化完善应对“邻避矛盾”上海样板。防范金融、房地产等重点领域涉稳风险,落实维稳责任。

5.强化城市安全法治保障。修改《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》。推进建筑施工、交通运输、特种设备、消防、大型商业综合体、养老托幼机构、粮食储备、危险化学品等重点领域、重点事项法治建设。推动低空通航、工业上楼、新型文旅等新兴领域安全制度研究。加快推进有限空间、高层建筑、个体防护等领域安全标准研究。制定实施韧性安全城市建设指南。加强安全生产、消防、交通运输等重点领域执法。完善安全生产信用分级分类监管制度,推进“无感监管、无事不扰”,强化“风险+”“人工

智能+非现场接触”差异化精准监管。构建多层次、全方位韧性安全法治宣传教育网。

（五）强化应急处置实战实效

1.健全实用管用的应急预案体系。统筹推动应急预案制修订,制定低空通航等新兴领域应急预案。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,推进应急预案实战化、数字化建设。创新演练组织模式,以演练检验预案、考验指挥、锻炼队伍、磨合机制、提升能力。

2.提升应急指挥体系现代化水平。在上海市城市运行和突发事件应急管理委员会统筹协调下,持续建强6个市级专项指挥部,实施事故灾难和自然灾害指挥能力提升工程,加强专业指挥调度能力。以实战标准优化完善“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”市、区、街镇三级应急指挥体系。完善值班值守、信息报告、会商研判、指挥协调机制。加快构建扁平化应急指挥调度体系,搭建移动指挥平台,开发智能化应急指挥功能模块和数字孪生指挥场景。

3.推进精准高效的预警响应能力建设。推广物联网、北斗导航、光纤传感等新型监测技术,强化气象、水文、地质、地震、海洋和关键基础设施、危险化学品、建筑施工等风险监测预警能力。推进极端天气风险监测预警能力提升工程、海域地震断层探查与监测预警工程 and 上海200米及以上既有超高层建筑强震(振)动监测系统建设工程。试点开展关键基础设施和房屋建筑风险研判与应对

“一图一表一库”建设。开展多灾种、灾害链预警技术攻关,加强耦合、次生、衍生风险分析能力,提升临灾预警、短临预报、预警速报水平。完善市气象灾害防御直通车,建立预警信息分级分类智能发布系统,健全传播矩阵,提升重大风险提前感知和精准预报能力。落实应急联动和分级响应举措,完善直达基层预警“叫应”和跟踪反馈机制,加强社会面秩序维护。

4.强化应急救援队伍战斗力建设。完善“综合+专业+社会”应急救援力量支撑体系,提高重大事故灾害处置救援能力。全面加强消防救援队伍现代化建设,建强高层建筑、轨道交通、水域等消防专业队伍,实施高层建筑及轨道交通消防救援能力提升工程。推动专业救援力量“补短板、锻长板”,强化防汛防台、森林防灭火、地质、地震、危险化学品、建设工程、交通、电力、燃气、供水、通信、卫生应急等专业救援力量,推进航空救援数字化平台建设。鼓励用好社会应急力量,规范化建设基层力量。推动实战能力提质升级,加快配齐配足抢险救援装备。强化力量共用、资源共享、人装协同、实战实训,健全统训统管统调统战机制。

5.统筹优化全方位应急保障能力。加强应急避难场所标准化建设管理。完善应急物资储备体系,强化应急物资“一网统管”建设,实现基层应急物资储备数字化管理全覆盖。加强粮食购销和储备管理,完善市、区两级粮食应急保障中心格局。优化市级抢险救援装备保障布局,研究推进市级应急抢险装备物资保障基地建设,实施市级应急救灾物资储备库建设工程。落实实物储备、协议

储备、产能储备等多元化储备,鼓励发展云端储备。构建“平急两用”物流保障体系,强化市、区、街镇三级设施衔接调配能力,健全应急救援物资、抢险救援装备快速调拨投送机制和绿色通道机制,探索建立粮食紧急疏运机制。建立完善应急通信网络,强化关键通信装备配备、冗余备份和抗毁加固建设。提高断路、断电、断网等极端条件下应急保障能力。

6.妥善开展灾后救助和恢复重建。建立健全自然灾害调查评估制度。做好流行病学调查。规范开展生产安全事故统计调查,推动事故调查全链条溯源追责和标准制定、修订。优化灾情核查、损失评估、灾害救助、灾险理赔等制度,加强疫病防治、灾害社会心理服务。完善灾后复盘研究与恢复重建机制,推动灾后重建中实现民生改善、产业升级、设施提档、服务提升。

(六)强化科技赋能敏捷治理

1.夯实城市风险感知数字底座。织密空天地一体化全域感知网络,建设完善泛在智能城市感知设施,持续完善“一网统管”城市运行体征指标体系,完善自然灾害、公共安全等监测系统功能,汇集公共区域视频、消防物联、水电气等多源数据,夯实数据底座,打造高质量数据集,深度释放数据价值。建立“数据来源可确认、使用范围可界定、流通过程可追溯、安全风险可防范”的城市安全数据可信体系。推动数据多场景应用、多主体复用,加强多灾种耦合风险推演和复杂场景模拟研判。强化数据、技术、业务、管理协同,推进智能协同、开放共享、务实管用的韧性安全数字“大脑”建设,

强化智算云支撑保障。加强公安专用智能化算力建设,满足大模型、视频图像等实战应用需求。

2.增强城市安全科学治理效能。推动大数据、物联网、区块链、人工智能、数字孪生等新技术与城市韧性安全治理融合创新应用。实施韧性安全城市建设“人工智能+”行动。围绕“高效处置一件事”,打造“业务引领、模型众创、场景联训、实战管用”应用生态。推动建设数字孪生大气、数字孪生水网。实施公安机关新质战斗力提升工程。推进“人工智能+消防安全”业务应用系统建设工程。有序开发灾害综合防治、生命线运行、大客流、大车流、传染病风险监测等垂类大模型和智能体矩阵。组织开展极端环境下风险研判、监测预警、事故防控、应急救援等领域前沿性、关键性和颠覆性技术攻关,提高突发事件前瞻预判和快速响应能力。

专栏 2 韧性安全城市建设“人工智能(AI)+”行动
推动人工智能全栈创新,系统部署“AI+”数智化应用,构建系统融合、全域感知、智慧高效的城市运行安全体系。 1.推动灾害综合监测智能感知体系建设,在多灾易灾区域,重点探索布设具备边缘计算及多模态通信功能的智能发现视频终端,建立全覆盖、立体式、可协同的灾害和安全综合监测预警视联网络。 2.升级公安机关新质战斗力合成作战系统,完善企业风险筛查、个人极端风险筛查、交通治堵、机器看视频等大模型(智能体),形成“情报、指挥、行动”一体化运行闭环。 3.深化高危领域智能监管,研究推进危险化学品企业三维数字孪生与全链条监管系统,推动“AI+安全监管”,实现风险动态可视化与远程执法。 4.研究推进消防安全非现场监管,应用 AI 大模型、物联感知等技术预警建筑单位火灾风险,实现消防安全隐患动态识别与闭环管理,支撑消防分级分类监管。 5.研究推进生产安全事故智能分析系统,整合多维数据,利用 AI 深度解析事故机理并预测风险趋势,推动监管向数据驱动转型。

6.研发极端天气智能预报模型,建立“AI+数值模式”混合驱动框架,提升强对流、台风等极端灾害天气的预报预警能力。

7.升级特种设备智慧监管平台,建设特种设备大数据库,强化风险预警与远程监测,拓展智慧监管覆盖范围。

8.完善智能化疫情防控体系,构建公共卫生大数据基座与智能预警平台,实现传染病早期识别、AI溯源与策略推演。

3.提升城市安全精细服务能力。进一步发挥“市民端”哨点、“骑手”移动哨兵、网络端“舆情捕捉”作用,用好12345市民服务热线、“随申拍”“社区云”等,及时回应安全诉求,及时处置安全问题。建立“零距离、有温度”的城市安全服务体系,升级建设“市民随申气象台”,推动发展无人机送药和“5分钟社会急救”,推动建设自动体外除颤器(AED)“一张网”,强化安全服务精准触达市民群众的能力。

(七)构筑长三角区域互济共保安全防线

1.强化区域安全风险联合防控。加强长三角区域风险防控体系和能力建设,强化沿江、入海河口等重点防控区综合治理,推进致灾强风暴和地震综合观测,加强灾害风险联合会商。提升人工影响天气作业能力,重点实施港口消雾、人工增雨等任务,针对性开展雷击风险评估及气候可行性论证。有序推进警务一体化建设,强化重大活动和特殊时期安全管控措施联动。全面推进公共卫生应急演练、健康信息互联互通、重大传染病联合防治等疾控一体化建设。深化交通运输、安全生产等重点领域联合安全检查和信用联合奖惩。

2.强化区域突发事件联合应对。持续深化长三角应急联动协

调机制,推动应急指挥、处置救援、应急保障跨区域协同,开展区域救援队伍联训联演和交流合作,优化长三角一体化应急管理信息共享平台,完善区域交通一体化运输协同保障机制。推动区域突发事件应对法治协同,完善区域联合应急预案,强化专项预案衔接。推进国家危险化学品应急救援上海基地建设。推动建设内河航道联合巡检监测示范场景。

3.强化区域安全发展协同联动。推进区域韧性安全制度衔接、政策协同、标准趋同。强化上海大都市圈基础设施规划、建设、管理、运营统筹协调。持续优化区域交通共治模式,统筹交通基础设施硬件联通和机制协同。完善长三角区域安全重大事项协调机制。加强区域安全应急产业、企业资源汇聚,鼓励推广安全应急先进适用技术装备和创新产品。

三、组织实施

建立健全韧性安全城市建设协调推进机制,加强与年度工作计划衔接,做好中期评估和总结评估,持续提升超大城市韧性安全治理效能。各区、各行业主管部门要认真落实属地管理责任和监管责任,构建统一高效的工作体系,为韧性安全城市建设提供有力保障。加强政策协同,强化跨部门、跨层级、跨领域政策衔接配套,健全规划、标准、责任清单一体推进机制,促进资源整合、信息共享与行动配合,推动各项举措落地见效。强化要素保障,充分发挥政府、市场、社会多方主体作用,积极争取国家支持,通过部市合作机制明确规划有关项目保障范围,为韧性安全城市建设提供全方位支撑。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2026 年 7 月 27 日印发
