

# 杨浦区综合防灾减灾规划（2023-2035 年）

## 概 要

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，做好应急综合服务设施与应急保障基础设施的规划与布局，编制《上海市杨浦区综合防灾减灾规划（2023—2035 年）》。

规划深化落实《上海市综合防灾减灾规划（2022—2035 年）》城市安全韧性要求，提升杨浦区城市综合防灾减灾的管理韧性、过程韧性和系统韧性，建立与“韧性城市”目标相匹配的综合防灾减灾空间治理管控体系，夯实城市应对自然灾害和事故灾难的空间资源保障基础。主要内容涵盖灾害事故的综合性风险防控、监测预警、响应实施及灾后恢复重建等方面的体制、机制、工程、技术与文化建设。各单灾种自然灾害及各行业领域安全生产风险防控体系、工程建设、技术标准由对应规划指导。

## 第一章 现状与问题

### 一、现状

杨浦区在区委、区政府直接领导指挥下，以系统治理为路径，以依法治理为准绳，以综合治理为牵引，以源头治理为抓手，以科学治理为支撑，构建了综合防灾减灾管理体制机制，通过“十三五”规划的合力攻坚克难，合理布局了综合防灾减灾基础设施，完善了应急救援指挥体系、力量体系和物资保障体系；在提升综合防灾设施和基础设施的维持

力、恢复力和发展力方面，强化推进综合防灾减灾韧性项目、社区和城区建设，提升了城市区域综合防灾减灾的系统韧性。

### （一）区域应急管理体系不断增强

1.统一指挥、专常兼备、上下联动的应急管理体制畅通高效。杨浦区完善了区委、区政府领导安全生产工作清单，明晰了行业监管部门与街道之间的职责分工，进一步推进了公安、消防、应急、建管、房管、市场监督管理等部门和各街道以及水、电、气等企业城市公共安全责任落实的连贯性、信息共享的及时性、工作节奏的一致性。应急管理权威性和协调能力逐渐提升，应急处置协调联动、救灾资金保障与物资调配等方面工作逐步完善。

2.基础设施防御能力逐步增强。黄浦江防汛堤、越江通道、低洼易涝地带、城市生命线等四道防线得到重点加强；在强排设施基础上，评估更新增加了排涝设施冗余度。老旧小区危房改造和重点加强水安全保障能力、区域水系基本贯通、积水点改造等工作得到高效推进。全区加强了危险化学品监管，确保化学品运输畅通和安全运输。

3.社会共建共治能力不断开拓。社会面的宣传教育和演练不断加强，通过街道和社区不断努力，公众安全宣传覆盖面不断增强，安全生产志愿者、巡查员队伍在逐步壮大，社区全面发动社会公众积极关注安全、参与安全管理，鼓励社会力量参加防灾减灾能力建设，积极发挥第三方专业技术支撑作用，对重点企业提供精准指导服务，提升监管专业性和规范性水平。健全完善高校实验室安全管理机制，强化定期会商、研讨交流。

## （二）区域安全监管水平、救灾能力强健有力

1.安全风险研判排查有序进行。针对城市公共安全的风险隐患点多面广。区内“三合一”场所较为分散且治理有回潮反复情况。各街道对消防、危险化学品、建筑施工、燃气、道路运输、地下空间、园区、特种设备、店招店牌、危险废物、危爆物品、防汛防台等重点领域开展安全风险研判排查，梳理安全风险点、相关管控举措。开展杨浦区城市安全风险评估和风险指数研究，摸清了杨浦区城市安全风险监管对象底数、风险源底数，研判和评估杨浦城区运行安全状况，促进杨浦城区安全风险防控水平提升。

2.应急救援力量的跨界协同初见成效，网格化治理效应明显。安全生产专项整治三年行动有效实施，开展了城市燃气、地下空间等专项治理。加强了防汛防台、雨雪冰冻、突发事件等预防处置，各街道编制实施了人民防空袭方案。城运报警类110警情、交通事故数明显下降，平安杨浦建设再上新台阶。规划还推进了江河与陆地协同救援力量建设，不断推进长三角区域安全生产联防联控任务。

3.基层综合救灾能力不断夯实。杨浦区基层救灾能力逐年提高，各街道组织基层根据差异化防灾减灾工作重点，统筹街道、各居会安全生产执法队伍、执法辅助力量和网格化相关人员，加强安全生产监督检查、日常巡查和行政指导等工作，积极提升基层综合救灾能力。同时，各基层积极推进“上海市安全发展与综合减灾示范社区”建设，区相关部门统筹同步开展应急避难场所配套建设、综合减灾和安全生产宣传体验馆建设，不断加强防灾减灾能力。

### （三）综合防灾减灾制度建设日益完善

1.综合防灾减灾规划标准规范建设更加完善。杨浦区进一步健全了城市公共安全的防控体系，明确了综合防灾减灾韧性评价工作目标，杨浦区的综合防灾减灾专项规划以台风、洪涝灾害以及地面沉降等自然灾害和建筑施工、危化品管理、城市火灾事故等主要灾害防御为主线，综合考虑其他灾害和突发事件影响，统筹考虑公共安全应对、人防工程建设，统筹规划布局避难场所、应急救援通道和应急指挥、医疗卫生、消防站、救灾物资储备等设施，明确供水、电力、通信、排水、环卫等基础设施防灾建设要求，建立完善城市综合防灾减灾体系，初步构建了区内跨部门及跨区协同机制。

2.综合防治体系进一步优化。杨浦区针对常见的洪涝、气象等多发性自然灾害的提前预警防范，着力做好建设工程施工安全、交通安全、旅游观光安全防范措施，解决突发气候条件下的室外人员紧急避险；要求用好灾害信息员队伍。加强地质勘察和工程设计，解决新建市政设施及城市建筑物实施过程中的风险隐患，协调好危险化学品带来的杨浦区陆域风险和跨区越江通道的运输风险，保障杨浦区运行安全整体平稳。

3.监测预警网络正在形成。依托上海市水情监测、气象预报预警、地震烈度速报、国土空间一体化地质环境综合监测组网，利用杨浦大数据中心和城运平台，正在形成杨浦城市数字化转型的系统合力。搭建区级全域全量数据资源池，丰富和完善各类数据信息的采集手段，优化完善教育、交通、医疗、消费、房屋、视频等领域数据库日常管理和更新机制，搭建城市运行“一网统管”平台，建成上海市突发事件预警信息

发布中心杨浦分中心，使区域应急处置能力逐步提升。

#### （四）弘扬安全文化，文化建设手段多样

1.统筹各类安全培训教育资源。依托现有的杨浦区消防体验馆、新江湾城社区安全体验中心、凤城新城小学安全体验馆、殷行街道社区安全体验馆、青少年生命健康安全体验教室等，采取线上仿真和线下体验相结合的方式，面向区域从业人员、普通市民、学生重点加强安全生产作业场所的公共安全意识和安全自救互救能力，提高应对突发事件的处置能力。

2.跨部门开展教育培训。联合本市科技、民防、消防、地震、气象等行业主管部门，结合防灾减灾科普工作要求，不断完善和优化应急安全科普场所，线下线上互动，引导市民走近身边的应急（安全）科普场馆。推动应急（安全）科普场馆联盟建设，形成各具特色、各有所长、分层分类、互补互通的科普教育体验场馆网络，不断拓宽和深挖应急（安全）科普教育的外延和内涵。

3.多渠道开辟宣传阵地。用好“杨浦应急”微信公众号宣传阵地，充分发挥《杨浦时报》“上海杨浦”等区级媒体平台作用，扩大宣传科普覆盖面。结合5·12防灾减灾宣传周、安全生产月等实践活动，大力宣传普及安全生产和应急管理法律法规、基本常识和基本技能，建立分门别类、多层次、全方位、广覆盖的全员安全宣传体系，不断增强社会公众风险防范、安全应急意识和自救互救能力，积极营造全社会关注安全、全民参与安全的良好安全文化氛围。

## 二、存在的问题

### （一）风险要素日趋复杂，防灾减灾人员力量相对不足

随着区域基础建设加快、生态环境持续改善，地区经济发展规模变化以及自然灾害防治工作要求更加提高。如何将灾普成果应用到自然灾害防治、国土空间规划、防灾减灾规划等领域，切实筑牢城市安全防线，提升安全生产监管效能、提高事故灾难应对处置能力方面还需要寻找突破口。

### （二）应急基础设施和应急救援综合能力有待提高

全区应急避难场所人均面积与市统一规划人均 1.5 平方米的要求还有较大差距，避难场所使用上还缺少统筹，与应急预案结合不够紧密，存在多头使用管理的情况。全区应急物资管理职能分散于相关委办局、街道、企业，缺少统一的储备标准，缺少信息化的资源使用管理平台，资源统计调度使用效率低。

### （三）应对多灾种、跨区块协调能力不足

对标上海市综合防灾减灾规划城市和社区可持续发展，韧性城市和防灾分区管理要求，还需要在“经济、教育、能源、环境与气候变化、安全”等多方位进行梳理分析，制定差异化目标任务，加强区域整体资源挖掘、整合，精细化城市防灾规划，不断强化科技支撑，夯实基层防灾减灾能力。

## **第二章 规划总则**

规划按照《上海市城市总体规划（2017—2035年）》城市安全韧性要求，以管理功能、防御功能、社区管理功能为核心，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，强化城市综合防灾安全过程韧性；以国土空间治理格局体系、防灾减灾综合防治体系和智慧化一体化为要点，锻造城市综合防灾减灾系统韧性，建立与“韧性城市”目标相匹配的综合防灾减灾空间治理管控，统筹灾害事故风险防控及应急工作，科学划定防灾分区、推动差异化建设、推进重要防灾减灾设施布局落地做好指引，编制《上海市杨浦区综合防灾减灾规划（2023—2035年）》。

### 一、发展目标与指标

【近期目标】到2025年，杨浦区将构建“统一指挥、权威高效、专常兼备、反应灵敏”的城区应急能力体系，建成“统一领导、综合协调、分类指导、分级负责、属地管理、权责一致”的应急管理体制，重大风险得到有效管控，自然灾害防灾减灾救灾能力进一步提高，应急响应、指挥、处置能力和各项基础保障显著提升，城区安全继续得到有效保障。民众安全意识及自救互救能力明显提升，应急响应、指挥、处置能力显著提升，安全生产形势持续向好，综合防灾减灾韧性体系构建基本完成，重要防灾减灾设施规划布局完成，数字化技术应用深入，自然灾害防治能力明显增强，全社会防范和应对灾害事故能力显著提升，城市综合防灾减灾工作良性发展可持续态势明显。

【远期目标】到2035年，城市综合防灾安全维持力、恢复力、发展力全面提升。依托全区电子政务外网、电子政务云、政务服务“一网通办”和城区运行“一网统管”等相关信息化建设基础设施，统筹城区运行数据与自然灾害防治信息管理。聚焦社区、公众聚集场所、大型城

市综合体、危险化学品生产储存等重点场所和区域，加强自然灾害监测预警感知网络、终端设备布点建设。重要防灾减灾工程布局科学合理，政府应急响应和救助能力处领先地位，公众防灾减灾救灾意识和能力具有较高水平，形成全天候、系统性、现代化的城市安全保障体系，人民群众生活更安全、更放心。

**表 1 杨浦区综合防灾减灾规划指标 (2023-2035 年)**

序号	名称	单位	指标属性	2025 年	2035 年
1	单位生产总值生产安全 全事故死亡率	人/亿元	约束性	<0.013	<0.01
2	人均避难场所面积	m <sup>2</sup>	约束性	1.2	≥1.5
3	黄浦江防汛墙 设防标准	---	约束性	---	千年一遇
4	内涝防治设计 重现期	---	约束性	---	100 年一遇
5	除涝设计重现期	---	约束性	---	20 年一遇
6	消防救援站平均响 应时间	分钟	预期性	---	≤5
7	院前急救平均 反应时间	分钟	约束性	---	≤12
8	气象灾害预警信息 公众覆盖率	%	预期性	---	≥95
9	地面沉降速率	mm/年	约束性	---	≤6

## 二、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党中央、国务院和市委、市政府关于风险防范与应急管理的工作部署，强化安全韧性适应理念，着力建机制、补短板、强能力、促协同、固保障，结合综合防灾减灾规划的“综合”理念，统筹发展和安全。健全应急管理体制机制，提升基础设施抗灾设防水平，完善基层应急管理体系，全面提升应急管理水平；合理规划应急避难场所，全面提升监测预警、预防救



援、应急处置、危机管理等综合防范救援能力，全力防范化解重大安全风险，提升事故灾害处置能力，全面推进应急管理体系和能力现代化，统筹拓展城区空间韧性、有效强化城区工程韧性、全面提升风险治理韧性、积极培育城区社会韧性，让杨浦成为令人向往的安全韧性城市，为加快建设“四高城区”、助力上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市作出积极贡献。

### 三、规划基本原则

（一）人民至上，生命至上。践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，牢固树立底线思维和红线意识，强化安全韧性适应理念，尊重群众主体地位和首创精神，让人民群众成为推进综合防灾减灾韧性体系和能力现代化的积极参与践行者。严格责任落实，促一方发展、保一方平安，最大程度地降低灾害事故风险，减少人员伤亡和财产损失。

（二）统筹兼顾，整体优化。综合考虑城市风险态势空间特征和区域空间资源特点，统筹兼顾各个领域、各个层次防灾减灾需求，发挥应急管理部门的综合优势和各相关部门的专业优势，统筹协调、综合施策，联防联控、群防群治，建立完善的全灾种设计、全社会参与、全过程防御的综合安全管理体系。

（三）以防为主，防救结合。强化灾前风险防控、灾中处置应对、灾后恢复重建的全生命周期管理理念。坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，建立常态防御、非常态救援结合的综合防范体系。

（四）快速响应，协同应对。注重跨区域、跨部门综合联动制度建设，构建多层次城运中心体系，发挥社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍作用，依靠应急管理部门及公众力量，形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的综合安全救援机制。

（五）改革创新，强化韧性。充分利用“互联网+”、大数据、云计算、区块链等新一代信息技术，打通市级、街道“三级平台、五级应用”管理构架，接通多元城市管理数据，建成使用经济社会发展综合数据管理平台，提高多灾种和灾害链综合监测，风险早期识别及预报预警、应急响应和救援能力，强化城市综合防灾减灾安全智慧化功能，提升城市应急管理能力和韧性。

#### 四、规划范围和期限

（一）规划范围：杨浦区规划范围总面积约 60.61 平方公里。

（二）规划期限：规划远期至 2035 年，近期至 2025 年。

### 第三章 杨浦区综合防灾减灾韧性体系

#### 一、安全功能韧性

杨浦区安全功能韧性主要反映了在区委和区政府组织领导下，整个社会系统抵御灾害事故的基本能力建设程度，体现在面临自然灾害和事故灾难发生时，社会系统的应急响应能力和基础设施的灾害防御能力。

##### （一）应急管理功能韧性

杨浦区要健全明确、顺畅的应急管理工作责任体系，既能明确地方党委政府在应急管理工作中主体作用和主体责任，也能充分调动基层

的主动性、能动性，发挥属地优势。加强党工委对应急管理工作的统一领导。强化杨浦区城运应急委对安全生产综合监管、自然灾害综合防范、应急救援的统筹协调作用，增强应急管理工作系统性、整体性、协同性。明确自然灾害防治委员会、安全生产委员会、消防委员会等区级议事协调机构及其办公室设置，建立常态化议事协调机制，充分发挥统筹协调优势和职能部门的专业支撑优势，全面加强联动部门之间的协同配合。

街道做到“六有”，即有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有演练。夯实基层工作基础，健全基层应急管理专项工作机构，切实履行安全生产、防灾减灾、消防救援、指挥协调等工作职能。以网格化管理为切入点，形成应急管理与综治、维稳、安全管理一体化推进的工作格局，提高基层先期处置能力；加强基层应急救援队伍、微型消防站规范化建设；充实基层应急救援力量，强化完善建立专兼职应急队伍；加强应急干部队伍建设，强化应急管理能力培训，提高专业水平；加强应急物资储备保障；每年组织开展综合应急演练。

## （二）基础设施功能韧性

加强城市交通、供水、排水防涝、供热、供气和污水、污泥、垃圾处理等基础设施系统对灾害的应对能力。

### 1.提升防洪排涝基础设施可靠性

黄浦江一线防汛墙达到“千年一遇”的标准，内河防汛墙最高达到“50年一遇”的防御标准。区域内有防汛排水泵站有超过20多座参与防汛排水，基本上满足区域内雨排水、排涝的需求。

### 2.增加消防站特勤站救援覆盖面

响应“全灾种、大应急”职责使命建设要求，加大特勤消防救援、水域消防救援、战勤保障、消防综合训练等四大系统建设力度，完善消防救援力量布局，保障普通消防救援站点规划落地。

### 3.推动生命线工程设施立体连通

杨浦区坚持“先地下、后地上”的原则，推动生命线工程“分布式”建设，确保地下空间开发优先安排市政基础设施、人防工程、应急防灾设施，统筹规划建设水、电、气、通信等市政基础设施，加快地下综合管廊建设，推进架空线入地，强化终端设施神经元和感知设备建设。实施“杨浦区综合管廊建设专项规划”，结合杨浦滨江路网工程同步实施地下综合管廊建设。逐步建立实时、精准的杨浦地下管线信息库，加大各类管线的保护力度，保障管线安全运行。

### 4.完善各应急避难场所合理布局

推进应急避难场所标准化建设，加强应急避难场所的分级建设，整合现有避难场所资源，强化公共建筑平战功能转换，制定分级开放标准；制定新增应急避难场所规划，与杨浦区规划建设“三同时”，将应急避难场所建设要求融入公园、体育场馆、教育设施、广场等设施设计方案，对全区新建的广场、绿地、公园、学校、体育场馆、人防工程等场址硬性要求预留避难区域，明确场所管理和维护任务，配齐应急避难场所救灾储备物资。

### 5.建立健全建筑物抗震能力管理

杨浦区抗震基本设防烈度为Ⅶ度。抗震设防目标满足关键设施和要害系统按照更高抗震标准设防，中小学校、医院等设施遭遇极罕遇地震

不倒，确保弱行为能力人群安全和重大基础设施正常运转，长三角区域遭受大震袭击时，杨浦区可作为开展大规模应急救援的基地，成为区域救灾响应重要支撑。

#### 6.统筹协调防灾重点工程的建设

杨浦区构建重点工程统筹协调，推进自然灾害防治工程建设。以“平灾结合、多灾共用、分区互保、联合保障”为原则，统筹协调和综合安排防灾设施，保障城市用地安全，对防灾设施进行空间整治和有效整合，满足灾害防御和应急救援的需求。

#### 7.健全应急物资的储备保障体系

建立以市级应急物资储备为依托、区级储备为基础、社会捐助捐赠和家庭储备为补充的应急物资储备体系，满足突发事件应对需要。应急物资保障工作按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的原则，实行政府主导、统筹管理、适度完备、重点突出、注重实效和共享共用。

#### 8.加强应急疏散通道功能的拓展

依托现有公路、江河、空中、地下等立体交通网络，充分挖掘现有交通体系的疏散功能，通过对其进行分级、改建或扩建、增加设施，提高安全系数等，建立完善防灾疏散通道体系。结合杨浦区实际灾害事故特点和应急预案，完善除地面交通以外的其他交通设施（如轨道交通、内河航运、航空运输等）灾时利用策略。疏散救援通道应优化大型救灾设备通行条件。推进杨浦区综合交通系统规划建设，加强分区域周边地区交通联系。

## 二、安全过程韧性

安全过程韧性包括过程的维持力、恢复力和发展力。反映灾害来临应急响应时系统应对抵御灾害侵袭，避免过程失效及灾后快速恢复（重建）系统的能力水平；随着人民生活水平逐步提高所带来的对日益下降的社会整体意外死亡水平客观需求所对应的“基本能力提升”系统再造和工程改造。

### （一）加强区域风险管控评估

建立风险管控与事故隐患治理实施方案，定期分析评估重大风险管控措施和重大事故隐患治理成效。明确全区各街道、各负有相关安全生产及灾害风险防御职责的部门构建风险管控机制，组织、推动和实施本辖区、本行业领域风险管控工作。

### （二）基础设施恢复力建设

突出各级指挥机构和应急管理部门指挥调度职能，完善应急救援指挥体系、力量体系和物资保障体系，处理好“统”与“分”、“防”与“救”、“上”与“下”和“平”与“战”的四大关系，遵循“统一领导、归口管理、分工负责”的原则，统筹做好综合防灾减灾救灾工作。

#### 1.提升应急救援基础能力

健全完善全域抢险救灾协调联动机制，加强杨浦区消防救援支队综合救援能力建设，打造杨浦区“全灾种、大应急”综合性应急救援核心力量；结合杨浦区实际，重点在防台防汛、危险化学品、城市生命线、水上救援等方面，进一步加强队伍实战化训练演练，提高应急救援能力。

#### 2.强化应急综合保障能力



强化杨浦区现有救灾物资储备库（点）应急综合保障能力，完善应急物资储备模式，高标准规划建设区级救灾物资储备库。运用现代互联网技术，积极探索应急物资管理大数据应用，实现杨浦区储备的各类应急物资快速调拨、全程追溯。完善应急运力储备与调运机制，提升应急通信保障能力，构建一体化应急通信保障网络。

### 3.提升应急供水保障能力

加强供水保障能力，全面提高供水水质合格率和推进杨树浦长江水源水厂深度处理改造工程，配合建立长三角区域原水联动及应急供水机制，加快供水管网和区间连通管建设，优化供水输配系统布局，提升供水保障效率，提升供水保障效率。

### 4.提升综合立体交通网络

完善交通体系，加密对外联系通道。加强骨干路网与市域快速交通体系的衔接，建成北横通道杨浦段、军工路快速路等工程，协同推进区对接道路建设，优化内部路网结构。加快智慧交通发展，建成上海智能交通管理中心杨浦分中心。构筑杨浦区“对外高效畅达、对内便捷绿色、管理智能便民”的综合交通体系。

### 5.应急医疗设施建设

医疗卫生机构要结合地理位置、周边环境、容量规模、转换条件等因素，布局可转换为应急医疗救治场所的大型公共设施，急救分站优先考虑与社区福利设施、社区医疗设施、医疗卫生设施兼容设置；考虑重大灾害事故大规模救治及不确定性卫生应急需求，完善应急医疗响应预案，优化应急救治绿色通道机制，提升应急救治快速转化、医疗保障能

力。

#### 6.推动生命线工程设施综合管廊建设

在成功实施滨江区域小型综合管廊后，杨浦区要有序开展地下综合管廊建设，加大基础设施全生命周期维护管理力度，推动基础设施数据库融合建设，强化与市政设施配套的安全设施建设。加强消防安全设施建设和维护。

#### 7.加强公众通信网络的韧性建设

全面加强杨浦区新一代通信基础设施建设，实施智慧应急大数据工程，强化应急管理应用系统开发和智能化改造，推动应急管理专用网、电子政务外网和外部互联网融合试点。建设高通量卫星应急管理专用系统，扩容扩建卫星应急管理专用综合服务系统。

#### 8.强化安全示范社区建设

加强社区居民主动参加应急演练和灾害情景体验的政策措施，建设安全韧性社区，对标城市安全源头治理，着力推动地区城市安全管理基础建设和能力建设，创建“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”，推动防灾减灾知识技能进社区、进家庭，全面提升市民防灾减灾科学素质和技能。

#### 9.恢复重建科学化

坚持政府主导、社会参与、受灾群众自救互救的灾后恢复重建工作机制，充分发挥安全生产委员会、自然灾害防治委员会、各灾种专项指挥部、专业委员会和有关部门、单位作用，引导全社会依法参与、协同推进灾后恢复重建。进一步推行安全生产责任保险，探索推进巨灾保险、



应急救援保险等保险制度。

### 三、安全系统韧性

安全系统韧性就是通过创新发展，整合人——自然（环境、生态）——社会共通共治，提升物质——机体——文化循环提升的一体化安全运行。

#### （一）国土空间治理格局的系统韧性

##### 1.持续开展国土自然灾害普查，加强国土空间规划

推动防灾减灾要求在国土空间规划编制实施、重大项目规划建设中落实。围绕综合防灾减灾关键要素，统筹协调和综合安排防灾减灾设施，保障城市用地安全，应优先选择灾害风险低、用地防灾适宜性好的区域和地段，合理布局综合监测预警、应急避难场所、疏散救援通道、消防救援力量、应急物资储备、应急医疗救治等防灾减灾设施，满足灾害防御和应急救援需求。

##### 2.充分论证国土空间规划布局，做好空间综合治理

科学划分防灾分区，实施分级管理，强化差异化防控策略，强化社区、街区作为综合防灾减灾前沿阵地的作用，提高社区、街区平灾转换的功能弹性；突出城市应急管理工作韧性治理的核心理念，加快推进“多规合一”的国土空间规划体系建设，解决城市公共空间环境、公共空间安全和经济、文化、生态的和谐布局。

#### （二）城市防灾体系的系统韧性

##### 1.强化应急预案体系建设

从“突出实效，服务实战”的角度，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，构建防范应对灾害事故、覆盖防控各环节的全方位、全过程、多层次综合防控体系。聚焦灾害事故，建立跨学科、跨领域、跨专业的决策咨询服务平台，强化对新风险、新情况的前瞻、预判和准备，着力提升政府和社会的应急能力。

## 2.推进防灾科普进社区

积极推进防灾减灾科普知识进企业、进商场、进社区、进学校、进家庭，强化基层防灾减灾意识，提升应急自救能力。广泛开展科普宣传和应急演练，加强全民灾害风险识别和自救互救技能培训，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

## 3.加强灾害管理区域协作

聚焦城市运行风险，会同区有关部门将散落于行业管理中的重点风险、隐患进行实时汇聚、系统集成，全面融合各类公共安全数据资源，打造分级分类精准预警和响应体系，有序接入区“一网统管”平台，为应急管理常态监管、常态救援和非常态应急处置提供有效支撑。

### （三）建立完善信息共享，共建一体化运行智慧系统

依托杨浦区城市运行管理体系中的全域感知采集平台、城市安全管理平台、城市运行管理平台三大平台，统筹城市运行数据与灾害事故信息管理，加强城市灾害事故风险科学决策的能力，推进城市防灾减灾数字化向智慧化跃进。

#### 1.风险信息集成化

建立杨浦区社会应急力量数据库，形成应急力量“一张图”，共享共用城市管理“一网统管”和信息平台，加强防汛防台等自然灾害防御

应对指挥调度和有关信息发布等工作，有效提升工作成效和水平。

## 2.监测预警一体化

针对杨浦区未来气象灾害，加强智能气象观测站网建设。广泛部署城市运行各领域、各重点部位的感知终端，建设风险监测感知与预警平台，系统开展精细化地质调查和长期地面沉降监测，系统提升主要生命线工程运行安全动态监测能力。增强城市火灾、生产安全事故、人员密集场所、重大活动等局部灾害监测预警能力。

## 3.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，深入推进城市防灾减灾智慧化发展，构建城市安全风险识别评估、监测预警体系，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。

# 第四章 防灾减灾分区布局

杨浦区作为二级防灾分区，依据其自然致灾因子、承灾体、孕灾环境、历史灾害灾情、减灾能力、灾害隐患调查等六个方面基础数据，根据主要自然灾害（单灾种）与区域自然灾害综合（多灾种）风险评估结果，强化区域整体韧性协同，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，创建韧性建设新模式。

## 一、综合防灾减灾空间应对策略

杨浦区综合防灾减灾策略应将韧性防灾理念融入国土空间管理体系，从城市实体空间要素上对韧性城市建设提供支撑。考虑杨浦区风险态势

空间特征及区域空间资源特点，根据《上海市综合防灾减灾规划（2022—2035年）》，杨浦区国土空间韧性治理分类区域为资源挖潜整合型，应充分挖掘空间资源的防灾避难潜力，总体统筹防灾减灾资源配置。

## 二、防灾减灾空间格局

根据杨浦区“一核一心聚力，两带四轴串联”总体空间结构，衔接上海市“一体、两化、三级、四类、多支撑”空间韧性格局，规划构筑杨浦区“三级、三轴、一心、多点”空间韧性格局。

“三级”：结合行政管理，构建“区—街道—社区”三级防灾分区体系。

“三轴”：统筹保障两条陆域防灾安全轴和一条水域防灾安全轴建设。

“一心”：完善杨浦区应急指挥中心建设。

“多点”：建设各街道应急指挥中心。

## 三、防灾减灾分区规划

### （一）整体策略

规划延续上海市韧性生态之城建设理念，衔接杨浦区应急管理组织体系和国土空间规划体系，综合考虑杨浦区城区功能定位、国土空间规划建设趋势、灾害风险特点、综合防灾减灾资源条件等要素，进一步落实《上海市综合防灾减灾规划（2022—2035年）》规划要求，细化各层面综合防灾减灾规划建设要求，形成层次清晰、重点突出、因地制宜、

精细高效的规划策略。

## （二）防灾分区体系

### 1.二级防灾分区

综合考虑行政区划、应急单元划分等因素，杨浦区全区整体作为二级防灾分区进行管控，明确全区的综合防灾减灾总体要求。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。

### 2.三级防灾分区

综合考虑行政区划，以杨浦区街道边界为基础，将杨浦区划分为12个三级分区和3类特定分区。12个三级分区包括：大桥街道、定海路街道、江浦路街道、控江路街道、平凉路街道、四平路街道、五角场街道、新江湾城街道、延吉新村街道、殷行街道、长白新村街道、长海路街道；3类特定分区包括高校分区、五角场分区、东外滩分区。明确综合防灾减灾总体要求，同时兼顾特定功能区域防护和特殊灾害事故应对要求。

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。

### 3.四级防灾分区

以杨浦区社区边界为基础划分四级分区。四级分区防灾规划强化社区平灾转换的功能弹性，全面提升基层应急管理能力，强化初期救灾效

能。

## 第五章 主要防灾减灾设施布局

### 一、应急保障基础设施布局

#### （一）疏散救援通道

疏散救援通道体系方面，根据《上海市综合防灾减灾规划（2022—2035年）》要求，规划由疏散救援干道、疏散救援主通道、疏散救援次通道和一般疏散救援通道四个等级构成疏散救援通道体系。

#### （二）生命线工程

推进城市电力、燃气、供水、排水管网和桥梁等城市生命线及地质灾害隐患点、重大危险源的城乡安全监测预警网络建设，系统提升主要生命线工程运行安全动态监测能力。强化重大基础设施、生命线工程等周边地面沉降精细监测预警能力。

### 二、应急服务基础设施布局

#### （一）应急指挥中心

按照“分级响应、联动处置”的总体框架，全区建立“区—街道—社区”三级应急指挥设施系统，保障公共安全和处置突发公共事件的能力，最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害，保障公众的生命财产安全，维护国家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

#### （二）应急救援体系

杨浦区以普通消防站、特勤消防站、微型消防站三类消防站构建救

援消防站体系。其中普通消防站可分为一级普通消防站、二级普通消防站、小型普通消防站。杨浦区以普通消防站+特勤消防站为核心，以微型消防站为补充，构建服务全域的“5分钟消防圈”。

微型消防站设立数量不受限制，其布局主要设置于人口密集、交通繁忙、火灾风险高的区域。

### （三）应急避难场所

参照上海市《应急避难场所设计规范》（DB31MF/Z003）等技术标准，构建“6+1”应急避难体系，根据避难场所按照其配置功能级别、避难规模和开放时间等，可划分为等级应急避难场所和社区应急避难场所。等级应急避难场所可以分为Ⅰ类中心避难场所、Ⅰ类固定长期场所、Ⅰ类固定中期场所、Ⅱ类固定中期场所、Ⅱ类固定短期场所、Ⅲ类固定短期场所。同时为了照顾特殊人群，宜在等级避难场所内设置婴幼儿、高龄老人、行动困难的残疾人和伤病员等特殊人群避难区，且满足无障碍设计规范。

### （一）（四）应急医疗设施

完善公共卫生事件应急指挥体制，明确相关部门职责，加强卫生健康部门与应急管理等部门协同联动，构建统一领导、权责匹配、权威高效的本区公共卫生应急管理组织架构。健全突发公共卫生事件应急响应制度，建立本区重大公共卫生安全专家库，结合本区人口密集特点，制定突发公共卫生事件应急预案体系并建立定期修订制度。依托城市运行“一网统管”平台，在区疾控中心建设多数据、全方位、广覆盖的本区公共卫生应急指挥中心和疫情联防联控大数据智慧决策平台，实现突

发态势全面感知、资源统筹调度、重大信息统一发布智能预判。

#### （五）应急物资保障

建立“市、区、街道、社区和家庭”五级储备和“市、区、街道”三级保障的储备体系。整合社会资源，加强韧性保障，建立统一的应急物资和应急装备储备管理“物联、数联、智联”三位一体化信息平台。

科学统筹涉灾部门、行政区域和综合部门的应急物资储备，建立完善同超大型城市地位相符的政府储备和应急资源保障体系，强化资源“冗余度”，宁可备而不用，不可用而无备。努力提高应急救援保障能力，切实保障城市平稳运行和人民生命财产安全。

### 三、灾害防御设施布局

#### （一）灾害监测预警规划

依照应急管理部全国灾害风险预警一张图采用“互联网+”灾害风险智能预警与防灾调度新模式，建立自然灾害普数据全站展示，合理准确预测防灾重要节点，融合地方报送灾情信息灾害信息员上报信息、互联网涉灾信息及气象、水利、自然资源等部门的灾情预警信息，及时预警灾害，合理配置人力物力资源，灾害结束后，结合韧性评价指标，收集灾害数据结合本区域灾害事故特点，形成了精准预警、实时预警、立体化预警和综合联动模式，“一张图”，打造数字化城市韧性为应急服务基础设施建设与重点防灾工程建设提供数字范式。

精准科学监测，立体防灾减灾。围绕破解灾害预警及调度难题，不断提升短临预警能力，实现灾害数据及时报送与调度，提高功能韧性与管理韧性的操作空间。



## （二）洪涝灾害防御规划

杨浦区要加强城市洪涝风险评价，明确高风险地区，编制高精度洪涝风险图并及时更新，提高各类单位和居民对洪涝灾害风险的认识。切实落实“大应急”理念，研究气象预报和灾害风险预警的耦合机制，建立暴雨洪涝灾害紧急情况下的高效协调决策和执行机制，提升城市洪涝防御和应急抢险能力。

## （三）地质灾害防御规划

根据上海市的地质条件，地面沉降是杨浦区主要的地质灾害种类，应完善以区域地面沉降和重大市政基础设施沿线地面沉降防治为主的上海市地质安全防控体系。

## （四）灾害科普教育规划

### 1. 区域科普教育网络

加强区域科普场馆布局和建设，发展区域防灾减灾科普教育体验联盟。统筹本区各类安全培训教育资源，依托现有的科技场馆等，采取线上仿真和线下体验结合的方式，拓展和新建安全教育体验场馆，包括自然灾害体验馆、消防安全体验馆、安全生产体验馆、应急救援体验馆和青少年儿童安全体验馆等，面向区域重点加强安全生产作业场所的公共安全意识和安全自救互救能力。

### 2. 街道科普教育点

鼓励建设安全科普宣传教育基地或应急体验馆。依托安全科普宣传教育场所，定期开展科普教育活动，并为中小學生、老年人、残疾人等特定社会群体提供体验式、参与式科普宣传教育服务。利用辖区内多功

能活动室、会议室、图书室、等场所，设置安全科普宣传教育专区，宣传展示相关法律法规、科普知识、风险地图、隐患清单、应急预案流程图等，方便居民学习了解。

## **第六章 实施与保障**

### **一、坚持统筹协调，强化组织实施**

各街道、行业部门要高度重视应急管理工作，细化措施，落实责任，加强规划实施与年度计划的衔接，明确规划各项任务的推进计划、时间节点和阶段目标。健全跨地区、跨部门规划实施协同配合机制，密切工作联系、强化统筹协调，确保规划实施有序推进，确保重大举措有效落地，确保各项目标如期实现。

### **二、坚持科学施策，强化韧性建设**

各街道、行业部门要把城市综合防灾韧性建设放在更加突出的位置，抓住杨浦区快速建设发展时机，提升城市综合防灾减灾韧性。要定期组织开展综合防灾减灾韧性评价，推进综合防灾减灾韧性项目、社区或城区建设。统一规划建设应急基础设施库，支持灾害预测分析、预案编制、应急辅助决策等综合安全管理工作。

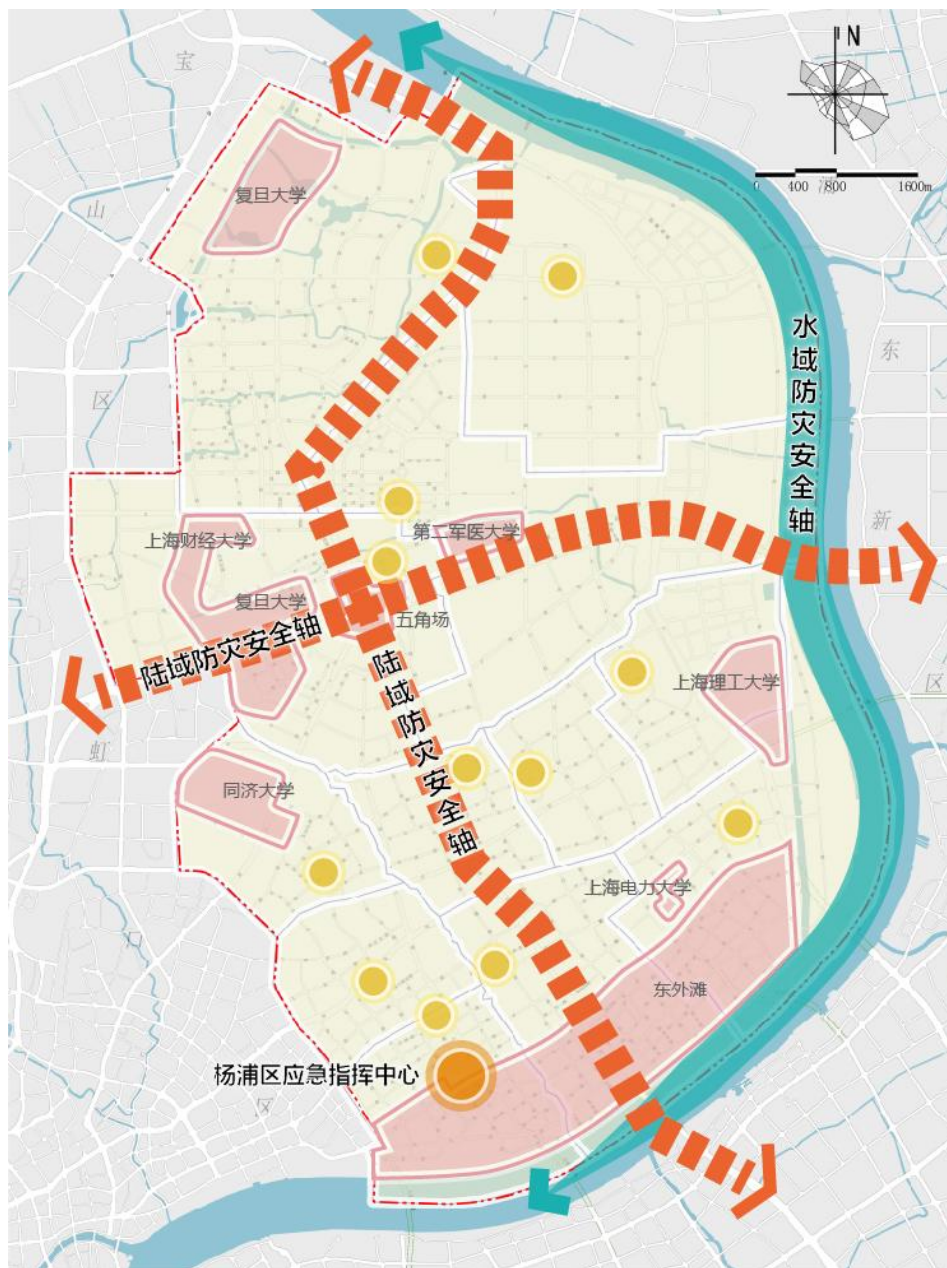
### **三、坚持共建共治，强化保障支持**

要健全社会力量参与机制，搭建统筹协调、服务指导平台，培育社会力量深度参与综合防灾减灾韧性治理工作，探索建立政府、企业、社会服务组织间高效合作模式。鼓励商会、慈善组织、志愿者团体等社会组织积极参与综合防灾减灾工作，用足用好各类社会资源及专业能力，

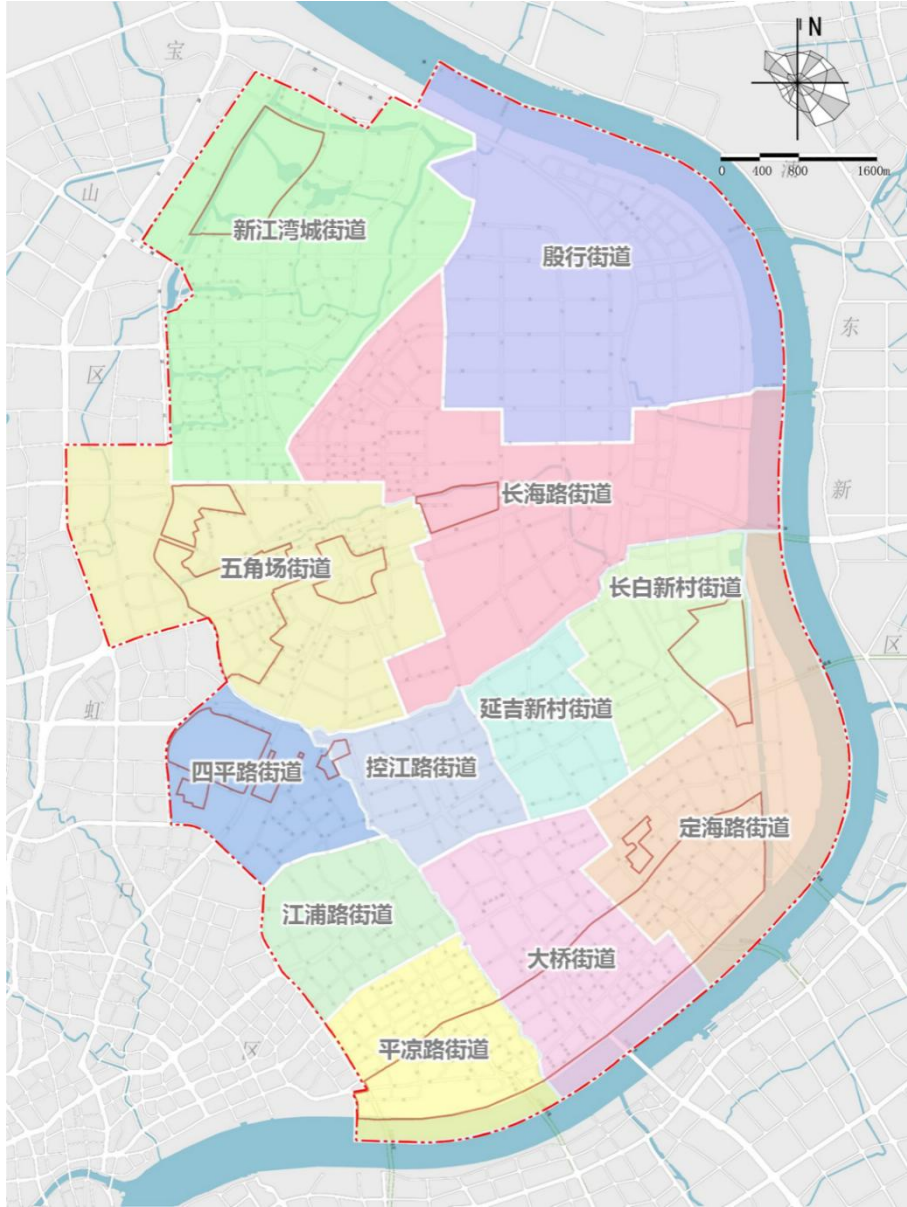
形成全方位、全领域的社会服务体系。

附图:

1. 杨浦区防灾减灾空间格局规划图
2. 杨浦区防灾三级分区规划图



1.杨浦区防灾减灾空间格局规划图



2.杨浦区防灾三级分区规划图