

上海市崇明区应急管理局文件

沪崇应急〔2026〕30号

关于印发《上海市崇明区韧性安全城乡建设“十五五”规划》的通知

各乡镇人民政府，各有关部门、单位：

《上海市崇明区韧性安全城乡建设“十五五”规划》已经区委、区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市崇明区应急管理局

2026年10月12日

上海市崇明区韧性安全城乡建设 “十五五”规划

为全面推进韧性安全城乡建设，全方位提升突发事件预防和应对能力，根据《上海市韧性安全城市建设“十五五”规划》《崇明世界级生态岛发展规划纲要（2021-2035年）》《上海市崇明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、发展目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于防范化解重大风险及应急管理的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，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，以推动高水平安全为主题，以公共安全治理模式向事前预防转型为主线，全面落实《上海市韧性安全城市建设“十五五”规划》部署要求，围绕空间承载、设施防御、社会共治、应急处置、科技赋能等方面，结合崇明实际打造维持力强、恢复力快、发展力可持续的韧性城乡。

到2030年，城乡韧性安全基础更加坚实，韧性安全水平显著提升，在逆境环境中承受、适应、快速恢复和可持续发展的能力全面增强。公共安全体系总体完善，本质安全全面加强，风险防范化解体系常态长效，人民群众安全感更加充实，城乡运行更

安全、更有序、更智慧、更高效。

上海市崇明区韧性安全城乡建设“十五五”规划主要指标					
序号	指标名称	单位	基期值	2030 年目标	指标属性
			2025 年	区级	
1	生产安全事故死亡人数	人	“十四五”期间累计死亡人数 61 人 (2021—2025 年)	“十五五”期间累计死亡人数较“十四五”期间下降 5%	约束性
2	极端风雨天气预警准确率	%	83	≥ 90	约束性
3	极端风雨天气预警提前量	分钟	41	≥ 50	约束性
4	极端高低温过程预报准确率	%	75	≥ 88	约束性
5	极端高低温过程预报提前量	天	3.5	≥ 5	约束性
6	全区应急避难场所人均有效避难面积	m ²	2.2	≥ 2.5	约束性
7	十万人拥有消防站	个/十万人	1.81	≥ 2.11	预期性
8	万人拥有职业消防人员	人/万人	8.62	≥ 9.05	预期性
9	十万人火灾亡人率	人/十万人	0.25	≤ 0.24	预期性
10	肺结核发病率	人/十万人	19.9	<18	预期性

二、主要任务

（一）优化城乡安全空间布局

1. 提升韧性安全空间格局

构建多维度的韧性安全空间体系。在长三角一体化发展和市级统筹框架下，强化“崇启海”三地在海洋、洪涝灾害风险防范方面联防联控与协同共治。推动改造升级应急避难场所，科学利用学校、体育场馆、公园绿地、文旅设施、乡镇和村（居）的办公用房、文化服务中心等公共设施 and 场地空间，合理调整，统筹兼顾应急避难场所功能。通过规划引导和建设管控，加强空间平急转换和复合利用，确保区域空间在常态下满足居民生活需求，在灾时能够迅速转换为应急功能空间。

2. 强化韧性安全空间治理

推动形成“区-乡镇-村（居）”的三级韧性安全分区。强化区域分区建设，打造具备韧性安全的空间单元，实现风险精准防治、因地制宜分类施策。细化村（居）分区韧性提升举措，衔接“15 分钟社区生活圈”建设，聚焦不同人群应急需求，提出精准化、精细化的韧性社区建设要求。

3. 保障韧性安全空间资源

加快完成应急避难场所调查评估，建立常态化跟踪评估机制，加强规划统筹和规范化建设。推进生态堤防建设，分段分类合理布局海岸带生态缓冲带、防护林与海岸湿地，推进生态修复工程建设，提升海岸带生态防御和弹性适应能力。

（二）筑牢关键设施防御体系

1. 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。

2. 持续推进城乡生命线工程建设

提高道路桥梁及附属设施结构安全性及耐久性，增设道路桥梁健康监测设备、车辆动态称重抓拍设备等智慧化设施。打造安全优质电网，建成投用 500 千伏输变电工程并通电投产，积极开展 220 千伏北通道建设研究，新建、扩建一批 110 千伏、35 千伏输变电工程，配合推进蒙电入沪等工作，到 2030 年配电自动化率达 100%。分区域部署天然气管网及供气设施，大力发展天然气供应，提高天然气管道普及率。推进综合管廊和合杆管道建设，提高管线抗震、抗洪、抗腐蚀能力，提升区域综合运输走廊的服务效率、能级和安全可靠性。

3. 加强水务设施提标建设

完成堡镇、新河老镇区等排水系统提标工程建设，解决向阳新村、康复路的积水问题；完成 18 个乡镇雨污混接改造工作，建立雨污混接整治长效管理机制。推进海塘达标工程，进一步提升全区海塘达标率。加强河湖水系连通，有序开展镇村级河道断

点打通及轮疏工作，增强水体流动性，改善区域水环境。

4. 强化通信保障基础设施建设

推动 2G/3G 基站、传统传输网设备等老化设施退网，加快“双万兆”通信网络部署应用，夯实数字底座，实现智物互联，构建完善“城市神经元系统”。强化手台、370MHz、应急救援队伍卫星电话、北斗终端等应急指挥通信设备配备，切实保障极端条件下“区-乡镇-村（居）”通信保障能力。

5. 系统推进地下空间全周期韧性

全面推进城桥镇、陈家镇和长兴镇等重点地区人防工程统筹建设，实现地下空间成片联网。探索“平急两用”模式，提升人防工程平战转化能力，提高分区分类分级差异化平战转换水平，释放地下空间应对风险的综合承载潜能。

6. 加快公共卫生应急基础设施建设和改造

深入推进区疾控中心基础设施建设，启动区级公共卫生中心规划论证，增加实验室能力储备，配备必要的检测设施设备，提升传染病发现、识别能力。推进区级应急作业中心（EOC）建设，加快推进社区卫生服务中心标准化改造，夯实基层应急能力。健全传染病监测预警与应急指挥平台功能，实现多部门、多领域、多环节信息共享和协同联动。

（三）创新基层安全治理模式

1. 强化社会面安全宣传工作

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、应急处置、安全生产工作。构建各级统筹、部门配合、社会参与的韧性安全文化“大宣传”格局。利用传统媒介和新兴媒体资源，盘活城市公园、口袋公园等公共场所资源。利用公安、应急、消防等科普体验馆，打造一批集互动体验、模拟演练、数字互动为一体的安全文化宣传教育阵地。依托“全国防灾减灾日”“安全生产月”“消防宣传月”“爱国卫生月”“110宣传日”等活动，打造集约化、多主题城乡韧性安全文化宣传品牌。结合崇明生态岛特色与乡村特点，将韧性安全知识融入村规民约、社区公约与校园教育体系，利用乡村广播、社区显示屏、流动宣传车等传统载体与“两微一端”等新媒体平台形成传播合力。针对农村老年群体，优化防灾减灾科普宣传方式，综合运用方言广播、入户讲解、实物演示等适老化手段，提升其风险辨识和自救互救能力。

2. 推动社会力量参与韧性安全治理

健全事故风险发现报告与隐患举报奖励机制，逐步构建“行业全覆盖、全员共参与、机制长效化”的安全治理格局。规范社会力量救灾参与行动，鼓励支持社会力量参与常态减灾、应急救援、过渡安置、恢复重建等工作。完善社会组织救灾捐赠、心理援助机制。着力打造 AED 生命急救、极端天气应急救助、重大火灾逃生演练、电动车充电事故防范等志愿服务示范项目。坚持政府推动、市场运作原则，建立市场风险共担机制，强化保险等金

融工具在韧性安全城乡建设、风险防范、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用。探索推进巨灾保险在乡村地区的落地路径，增强农村地区抵御重大自然灾害的兜底保障能力。

（四）强化突发事件应急处置

1. 提升灾前防范工作水平

（1）加强城乡综合防灾减灾源头治理。建立健全“区—乡镇—村（居）—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。加强气象、水文监测预报预警，提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力，完善灾害风险防范化解机制。常态化开展应急管理领域普查数据更新。健全易受灾人群统计和转移避险措施，推动“被动应对”到“主动防控”转变，提升自然灾害前期防范应对能力。

（2）强化重点领域风险防范能力

一是工贸危化领域。继续开展涉氨制冷、粉尘涉爆、重大危险源等专项整治工作。对于存在重大安全隐患的企业，严肃查处，全力遏制相关事故发生。按照“三管三必须”原则，严格落实危险化学品各环节安全监管责任，实施全主体、全品种、全链条安全监管。强化科技赋能，建立危险化学品生产、贮存、运输、使用、废弃处置闭环管理机制，强化专家服务力量支撑作用，建立对危化企业、学校、医院、实验室等专业性指导帮扶机制。

二是消防安全领域。优化消防基础设施布局，推进消防站点及指挥中心建设，升级指挥调度系统，完善灾情监控与数据共享，

提升指挥协同率。深入推进“九小场所”、厂房仓库、高层建筑、地下空间、大型商业综合体等高风险场所和“一老一小”、医院、文物建筑等敏感场所隐患治理。积极开展建筑保温材料、动火作业、电动自行车、新能源等领域“一件事”全链条整治。加强对新型农业设施、轨交、高铁、光伏发电及储能设备等新业态、新领域的消防安全管理。推动农村经营性自建房专项治理，以长兴岛造船基地和陈家镇高校周边为重点向全区辐射，落实消防安全管理配套措施。

三是交通安全领域。针对轨道交通大客流、“两客一危一重”运输、港口危险品存储、客运码头、重大交通工程建设等传统高风险领域，强化安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。持续摸排临水临河路段的护栏缺失、事故多发路段出入口信号灯分布不足、信号杆指示标志缺失等情况；推动本区 631 个信号灯路口，升级配套电子警察设施，指标值达到覆盖全区信号灯路口的 80%；持续提升重点道路交通配套设施的整体，结合高铁小镇、地铁小镇片区的交通规划，单独配置足够的“P+R”车辆停车空间。

四是建筑施工领域。加强建设工程安全风险识别、评估和管理，实行分级分类管控，建立健全安全生产重大隐患清单制和整改责任制。加强对深基坑、高支模、起重吊装、幕墙安装等危大工程关键环节的监督检查。深入分析建筑施工安全生产共性问题 and 突出隐患，加强后续监管的针对性，提升建设工程安全管理水

平。落实《上海市崇明区政府投资小型建设工程项目管理办法》，持续开展底数摸排，强化安全指导和业务培训，提升属地管理水平。

五是特种设备领域。开展气瓶充装、锅炉、电梯、压力管道、大型起重机械、液氨制冷等特种设备企业的专项整治，持续开展“设备安全缺陷”“管理制度漏洞”“技术监管盲区”“人员操作不规范”等薄弱环节整治工作。加强电梯维保和老楼加装电梯安全监管，持续推进对辖区内运行满 15 年的老旧电梯评估和更新改造工作。加快智慧电梯建设，打造全面对接“一网统管”平台，覆盖区、街镇的电梯智慧应用，丰富应用场景，共同推进远程监测系统监管覆盖面。

六是房屋安全领域。强化商品房、自建房、公共设施建筑专项排查与动态巡查的协同联动，建立房屋安全长效管理机制，推动外墙外保温材料等高坠隐患整治。探索建立房屋体检、房屋养老金、房屋保险等制度，结合城市体检、城市更新等工作稳妥推进存量危房改造。构建多维数据的建筑信息库，建立“一房一档”数字追溯平台，增强房屋隐患识别能力。建立历史建筑周期性保护性修缮更新机制，提升火灾及地震抵御能力。

七是燃气安全领域。持续完善燃气安全管理体系。严格落实瓶装液化气企业安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。强化管理部门与执法部门联动协同，加强对违规储存、出借、转供、出售气瓶和擅自改动、移动用户设施的排查发现和执法力

度，建立健全对违法行为当事人的联合惩戒措施。依托科技赋能强化风险管控，推进感知监测设备、ppb 级高精度可燃气体巡检设备的应用，提升主动监测能力。

八是农业安全领域。加强农机安全管理，压实农机网格化管理体系建设。加强农业工程项目安全管理，督促项目建设单位建立常态化隐患排查机制，重点加强对脚手架搭设、高空作业防护及临时用电安全等高危环节的检查力度，对发现隐患建立台账，实行“销号”管理。加强渔业安全执法检查力度，组织对全区渔港码头和渔船集中停泊点现场巡查，确保渔船防汛、防台、防火、防盗等安全管理措施落实到位。加强养殖业、农业设施安全生产管理，提升设施农业、防台、防火等安全防范能力。

（3）防控新兴领域安全风险。积极研判新领域、新材料、新工艺风险，推进对应领域安全标准化建设与场景化技术指引。创新安全监管方式，推动实施电气焊作业“加芯赋码”智能监管，强化光伏、风能发电、实验室等方面的安全治理。严格责任管理，完善行业安全风险防控、监管责任分工和信用评价体系。建立主管部门主导动态评价机制，压实企业主体责任。

（4）提高公共卫生领域现代化防控水平。健全覆盖区、镇两级的突发公共卫生事件应急处置指挥体系，完善党委政府统一领导、多部门联动协作的应急指挥机构。在市、区联动的框架下，健全涵盖症候群、致病因素、舆情信息等要素的综合监测网络，建立完善多渠道数据汇集、多节点智能触发的预警指标体系，发

挥健康大数据、人工智能和物联网技术在智能研判预警的作用。

（5）强化重点区域与特殊人群的精准防控。针对崇明三岛沿江沿海区域、生态敏感区、农村社区等不同空间特点，以及老年人、儿童、残障人士等特殊群体，制定差异化的风险防控与应急疏散方案。加强农村地区防灾减灾设施建设与应急知识普及，完善“镇一村一户”三级灾害预警信息传递与响应网络。为特殊人群建立台账，落实结对帮扶与紧急转移责任人，确保预警到位、响应及时、疏散有序。

2. 提升灾中应对处置工作能力

（1）完善应急预案体系。立足生态岛实际，构建科学精准、平战结合的应急响应机制。分类推进自然灾害、生态安全、海洋气象、农林水灾等重点领域应急预案修订，突出生态敏感区、滩涂湿地、水源地及农村社区等重点区域风险防控，全面开展灾害风险评估和隐患排查。严格预案编制与审核流程，强化区、镇、村（居）三级预案衔接和部门协同联动，确保上下贯通、横向协同。定期组织开展防汛防台、极端天气应对、船舶事故处置等实战化演练，健全“预案—演练—实战—评估—修订”闭环管理机制，提升预案的针对性、实用性和可操作性，切实筑牢生态安全底线。

（2）优化应急处置组织架构。在上海市崇明区城市运行和突发事件应急管理委员会统筹下，持续建强6个区级专项指挥部，完善值班值守、信息报告、指挥协调机制。“平时”抓好风

险防控与基础能力建设，开展会商研判、预案修订、应急队伍建设等工作；“急时”快速启动应急响应机制，实现应急处置与联动调度的无缝衔接。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”的应急指挥体系。

（3）提升全域协调联动效能。健全应急消防联动响应机制，整合救援力量，深化实战化联演联训。常态化组织乡镇与条线部门联合演练，建立与东海救助局、崇明海事局等部门的信息互通，研究制定在巨灾等极限情况下的联动机制，提升应急响应速度。配强基层感知与通信终端，健全情报速报与信息推送网络，支撑全域态势感知与精准指挥，构建资源高效联动机制。

（4）推动应急救援队伍能力建设。进一步完善“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。建立完善应急救援队伍调用补偿、应急保险、训练补贴等保障机制。推进消防救援队伍正规化、职业化建设，健全职业保障机制，在重点产业聚集区域推动专职消防队或微型消防站建设，配备专业消防救援装备，实现重点区域“5分钟救援圈”。在水域警情高发区域设置水域救援前置点，建立应急响应机制，确保高效应对各类灾害事故。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。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）加强应急物资储备保障。建立完善应急物资区域储备与调配机制，根据区域内灾害风险特点和需求，制定物资共享和调配方案。推动应急救援储备物资信息化，全面整合政府、企业和社会组织应急物资资源，严格物资入库、调运程序，实现所有物资信息可视化、调运流程清晰化、管理全流程化，保障物资储备调拨高效便捷。加强粮食购销和储备管理，形成“1+18”粮食应急保障中心格局。制定区域应急救援联动预案，明确各方职责与协作流程，定期开展区域联合应急演练，模拟不同类型灾害场景，确保在区域性灾害发生时能够快速响应、协同处置。

3. 强化灾后恢复长效机制

（1）优化突发事件调查评估机制。健全对造成重大后果的突发事件全链条“原因追溯—责任认定—整改落实”全过程调查评估体系，培育发展调查评估技术支撑力量。强化调查评估成果转化应用，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建设转化。

（2）完善灾后恢复重建机制。统筹志愿者、慈善机构、社会组织、爱心企业等社会力量依法有序参与灾后恢复重建，健全政府主导、社会参与、群众自救互救工作机制。完善灾情核查、损失评估、救灾捐赠、灾害救助制度。加强疫病防治、灾害社会心理服务。

（五）智能化赋能韧性安全能力建设

1. 完善全域安全感知网络

推动城乡安全风险综合监测预警体系建设，聚焦生命线工程、公共安全、生产安全、自然灾害等领域，在各行业领域已有监测预警系统、数字政府、智慧城市等工作的基础上，加强集约化建设，推动实现信息汇集、态势分析、风险预判、重大风险预警等功能，强化对耦合、关联、次生衍生等安全风险预警。围绕崇明三岛地理特点和产业布局，构建覆盖全区“点、线、面”的三级风险监测网络，重点覆盖危化企业、港口码头、厂房仓库、人员密集场所等高风险场所，以及电动自行车火灾、燃气安全、船舶修造等突出风险领域，补强监测预警盲区，完善终端监测设备配置。在长兴船舶产业集群、产业园区、大型油库等关键区域部署智能传感器和视频监控设备，实现实时预警。

2. 强化多灾种预警处置能力

针对崇明台风、暴雨、雷电、咸潮等易发灾害，进一步完善多部门联动的预警响应机制。结合海岛气候特征，升级防汛防台监测点位，强化风暴潮、强降雨等灾害的实时动态感知能力。整合气象、水文、交通等数据，开发崇明三岛灾害链预警模型，实现从气象预警到交通管制、人员疏散的智能决策辅助。落实国家和本市突发事件预警信息发布规范，优化发布方式，强化针对特定区域、特定人群、特定时间的精准发布能力，提高预警信息时效性、易得性、可读性，确保预警信息精准直达。

3. 构建智慧应急指挥中枢

依托崇明“一网统管”平台，集成安全生产、消防救援、医疗急救、公共安全等系统，提升数据、业务、组织、处置的智能处置水平，打造“AI+指挥”的调度体系。探索开发崇明三岛应急资源数字地图，动态显示应急队伍、应急资源、应急预案等基础数据分布信息。强化与上海市应急指挥中心的联动，实现崇明特殊灾情下的快速协同处置。

三、组织实施

建立健全韧性安全城乡建设协调推进机制，加强与年度工作计划衔接，做好中期评估和总结评估，持续提升韧性安全治理效能。各乡镇按照权责清单依法履行属地管理职责，各行业主管部门依法履行监管职责，构建统一高效的工作体系，为韧性安全城乡建设提供有力保障。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，积极争取各级专项资金支持，充分发挥政府、市场、社会多方主体作用，明确规划有关项目保障范围，加强资金全过程绩效管理和审计监督，为韧性安全城乡建设提供全方位支撑。

抄送：区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门，区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，区人民法院，区人民检察院，区各人民团体，上海市应急管理局。

上海市崇明区应急管理局办公室

2026年10月12日印发
