

上海市普陀区人民政府文件

普府〔2024〕66号

上海市普陀区人民政府关于印发《普陀区综合 防灾减灾规划（2023-2035年）》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处、镇政府：

《普陀区综合防灾减灾规划（2023-2035年）》已经2024年6月18日区政府第60次常务会议审议通过，现予印发，请认真按照执行。

上海市普陀区人民政府

2024年8月30日

普陀区综合防灾减灾规划（2023-2035年）

为全面统筹发展和安全，落实《上海市综合防灾减灾规划（2022-2035年）》《上海市普陀区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和《上海市综合防灾安全韧性分区分级建设指南》，坚持人民至上、生命至上，坚持以防为主、防抗救相结合的理念，普陀区自然灾害防治委员会办公室牵头组织编制《普陀区综合防灾减灾规划（2023-2035年）》（以下简称《规划》）。《规划》立足于普陀区综合防灾安全韧性建设要求，提升城区综合防灾减灾的功能韧性、过程韧性和系统韧性，夯实防范应对自然灾害和事故灾难的空间资源保障基础，构建国土空间韧性治理格局，增强城区综合防灾减灾能力，保障城区运行安全。

一、规划目标

到2027年，普陀区形成较为健全的城区综合防灾减灾体系，重大自然灾害风险普查机制基本健全，全区安全生产综合管理能力显著提升，“科技强安”效果明显，应急响应、指挥、处置、恢复能力和基础应急保障水平显著提升，基本建成与全面小康社会相适应的自然灾害监测预警和防灾减灾救灾体系，应急管理信息化体系基本形成，基层综合防灾基础进一步夯实。

到2035年，形成政府主导、多元联动、协同配合、有序参与

的防灾减灾新格局，城区综合防灾减灾体系高效科学，城区综合防灾减灾安全功能韧性、过程韧性和系统韧性显著增强，城区综合防灾减灾安全维持力、恢复力、发展力全面提升，基本建成能够应对发展中各类风险、有快速修复能力的“韧性城区”，重要防灾减灾工程布局科学合理，应急管理科学化、专业化、智能化、精细化水平显著提高，公众防灾减灾救灾意识和能力显著增强，人民群众生活更安全、更放心。

二、城区综合防灾减灾韧性体系

城区综合防灾减灾韧性体系立足于城区防灾基础设施“平急转化”需求和空间韧性治理格局需要，由功能韧性、过程韧性、系统韧性构成。其中，功能韧性是保障城区运行的常态基础，包含管理功能、防御功能、社会功能和布局功能四项核心内容，其中布局功能是支撑前三项功能的空间资源保障基础；过程韧性以维持力、恢复力、发展力为支撑，是应对重大灾害情形的内生动力；系统韧性是依托数字化转型发展战略背景下“科技强安”创新举措，同步融合了城区防灾减灾管理要求，更是对功能韧性、过程韧性的数字化保障，主要体现为态势感知网络化、监测预警集约化、防灾减灾数字化三个方面。

（一）完善城区综合防灾减灾安全功能韧性

按照《上海市综合防灾减灾安全韧性分区分级建设指南》，普陀区外环内应当在依托和配合一级防灾分区综合防灾减灾安全功能韧性建设的同时，注重内部挖潜，资源整合，重点提升韧性协同能力，

外环以外区域应注重后发优势，重点提升防灾减灾工程及设施能力。

一是增强城区综合防灾安全管理功能，以城区灾害事故风险防控体系、全灾种监测预警体系、综合应急救援体系建设为重点，增强综合防灾安全管理功能；二是增强城区综合防灾安全防御功能，以供给可靠性和抗打击能力提升为目标，聚焦于城区能源多元化供应、水资源保障、综合立体交通、信息网络韧性、基本生活供给保障、公共卫生等主要领域的关键基础设施布局，强化城区关键基础设施功能建设、运行监测、安全感知、早期风险预测预警、高效处置应对，增强城区运行生命线的主动防御功能和供给可靠性；三是增强城区综合防灾安全社会功能，以提升民众识险避险自救互救能力为目标，增强城市综合防灾安全社会功能。四是增强城区综合防灾安全布局功能，以“平战结合、平灾结合”为关键，构建城区综合防灾空间韧性治理格局，增强城市综合防灾安全布局功能。

（二）强化城区综合防灾安全过程韧性

一是提升城区综合防灾安全维持力，围绕常态化风险防控，提升城市综合防灾安全维持力。稳步加强城市防灾设施工程建设、基础设施建设维护、基层应急管理能力建设。二是提升城区综合防灾安全恢复力，围绕非常态下的应急救援，提升城市综合防灾安全恢复力。积极构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急救援体系。稳步加强城市失电、失水、失网等极端条件

下初期应急救援能力建设，提升城市在交通、电力、通信、医疗等方面的快速恢复能力。三是提升城区综合防灾减灾安全发展力，围绕城市防灾减灾体系及能力可持续发展，提升城市综合防灾减灾安全发展力。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。稳步加强智库管理、区域合作、应急服务规模化建设，坚持完善政府主导、社会参与、受灾群众自救互救的灾后恢复重建工作机制。

（三）城区综合防灾减灾安全系统韧性

积极推进跨部门、跨区域、跨层级数据互联互通和汇聚共享，强化多源数据深度治理与融合应用，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。积极依托政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”等数据平台资源，汇聚城市运行、安全生产、自然灾害等风险信息，深入推进综合防灾减灾智慧化发展。

一是推动态势感知网络化，充分运用普陀区第一次自然灾害综合风险普查成果，推进跨部门、跨区域、跨层级数据互联互通和汇聚共享，强化多源数据深度治理与融合应用，搭建区应急管理大数据基座；二是推动监测预警集约化，不断强化陆海统筹、天地一体、覆盖全区、要素完整的全灾种观测监测及预报预警体系建设，推进监测预警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；三是推动防灾减灾数字化，建设先进强大、自主可控、高度智能、反应灵敏的“决策大脑”，

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

(一) 防灾分区规划总体架构

1. 城区防灾空间布局

普陀区 2035 单元规划深化延续“一轴两翼”的空间结构，突出发展重点、强化轨道交通引导，形成普陀区“一心、三带”的整体空间发展格局、三级公共活动中心体系和四大功能板块。本规划在契合区域、市域整体空间格局的基础上，构建普陀区灾害防御与避难救援相结合的综合防灾减灾空间布局。总体布局由主要防灾空间包括应急指挥中心、应急避难场所、应急疏散通道等组成。规划以区域空间发展格局划定防灾片区，以应急指挥中心为核、高等级避难场所为心，以陆域救援疏散干道、水域疏散救援干道为轴，基于防灾片区、防御设施和应急服务设施，布局“一核一心、三轴四片、多点互通、多线串联”的灾害防御与避难救援相结合的综合防灾减灾空间布局。

一核一心：“一核”——普陀区应急指挥中心；

一心：I 类长期固定应急避难场所；

三轴四片：“三轴”——陆域疏散救援主干道（外环高速）、陆域疏散救援次干道（沪嘉高速）、水域疏散干道（苏州河）；

“四片”——四大防灾片区，即中部真如城市副中心拓展防灾片区、西部桃浦智创城战略储备防灾片区、南部商业商务核心承载防灾片区、东部滨水生态休闲防灾片区；

多点互通：服务于多个街镇的防御设施和应急服务设施，通过各级疏散救援通道串联；

多线串联：串联各类防灾减灾设施的多种类、多级别的救援疏散通道。

2. 防灾分区体系结构

本规划基于上海市所构建的“市-区-街镇”的防灾分区体系，全市综合防灾安全韧性建设四类区域中，普陀区作为上海市的二级防灾分区，需要综合考虑普陀区的行政管理、结构形态、功能布局、灾害影响特征等因素，以四大防灾片区衔接二级防灾分区与三级防灾分区。在明确二级分区规划实施指南的基础上进行分类分级，即划定四大防灾片区和三级分区，同时根据四大防灾片区和三级分区的建成特点、主导功能和灾害风险特征，提出差异化的规划指引。

3. 二级分区实施指南

全市综合防灾安全韧性建设四类区域中，普陀区外环内属于资源挖潜整合型区域，在综合防灾减灾体系建设过程中，应注重内部挖潜、资源整合，重点提升城区韧性协同能力。应急资源方面，注重信息共享、保障互联；基础建设方面，注重平急结合、平灾结合；源头防控方面，注重分级管控、隐患排查；基层建设方面，注重规模适宜、边界清晰，全力打造具有安全感的韧性社区。普陀区外环外属于地区统筹提升型区域，在综合防灾减灾体系建设过程中，应注重资源优势、后发优势，重点提升防灾减灾

工程及设施能力。工程建设方面，要合理预留建设空间；公共设施方面，要提高建设标准，预留应急转换接口；生命线保障方面，要提高系统保障水平；避难场所方面，要完善应急物资储备，做到用储结合，衔接分级疏散救援通道体系，极端情况下承担本市灾时疏散安置任务。

（二）防灾减灾分类分区及规划指引

1. 四大防灾片区

中部真如城市副中心拓展防灾片区：该片区有较多新、改建项目，应结合片区的开发改造完善防灾系统。同时，该片区建设有上海西站和数条铁路线，承担重要对外交通功能，可作为区域性应急疏散通道，大型集散广场也可作为片区的避难空间。此外，该片区的避难场所较充足，应设置应急保障基础设施与配套。

西部桃浦智创城战略储备防灾片区：充分结合片区城市更新和储备用地，应结合该片区的开发完善综合防灾减灾系统，规划新增区级急救医院、等级避难场所等安全防灾设施，并结合片区开发进行建设，承担为真如副中心等部分区级防灾的疏解功能。

南部商业商务核心承载防灾片区：充分利用滨水岸线和腹地可开发空间等资源优势，结合空间高密度的防灾要求，构建“城市空间与建筑空间相结合”的立体化综合防灾体系。

东部滨水生态休闲防灾片区：应充分利用现有综合防灾设施资源，深度挖掘存量空间资源，盘活闲置低效土地，见缝插针植入小型化、多元化安全防灾设施。

2. 三级分区

普陀区的三级防灾分区为各街镇，包括 8 个街道和 2 个镇，三级分区是普陀区安全防御的基本工作单元，一方面落实二级分区目标指标、空间设施布局等，另一方面指导社区防灾圈的规划和建设要求。社区防灾圈是普陀区安全防御基本空间单元，应着重加强社区的安全韧性建设，将低风险区域的公共开放空间作为临时避难场所和疏散通道，完善应急空间网络；加强社区应急服务设施建设，利用避难场所、疏散通道、医疗救护设施来完善社区应急救援空间网络，实现应急避难全覆盖，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、自救互救能力突出的防灾减灾基层基础单元。

四、主要防灾减灾设施布局

（一）灾害防御设施规划

1. 排水除涝

贯彻“围起来，打出去，蓄排兼顾，蓄以待排”的除涝方针，针对普陀区河网特点，在进一步提升河面率水平的基础上，打通河道瓶颈段，加快外围排涝泵站及水闸口门建设，加大外排能力。

2. 消防救援

针对普陀区城市灾害特点和社会经济发展保障需求，创新城市消防救援发展路径，构建消防救援设施布局合理、消防救援队伍综合能力突出、战训保障体系完善、技术装备水平领先的消防

救援体系，全方位建设与普陀区高质量发展相适应的消防安全风险防控体系。

3. 抗震防灾

贯彻“预防为主、防御与救助相结合”的方针，建立并完善普陀区级陆地地震监测系统及强震预警系统。

4. 人民防空

坚持“长期准备、重点建设、平战结合”的方针，完善人防工程配套设施和防空防灾一体化指挥、管理系统，全面提升城市防空防灾能力。

(二) 应急服务设施规划

1. 指挥中心

应急指挥中心以智联普陀城区大脑为依托，加快应急平台系统建设，完善区应急指挥平台和各专项应急指挥平台功能，建设统一管理、快速响应、信息共享、可视化管理于一体的指挥应急指挥平台。

2. 监测预警

对接市级监测预警平台和网络系统，完善区级监测预警网络，依托城市运行管理中心平台，以“一网统管”为抓手，建立普陀区应急综合管理系统，统筹城市运行数据与自然灾害防治信息管理。

3. 避难场所

参照上海市《应急避难场所设计规范》(DB 31MF/Z 003-2021)

等技术标准，按照“融合式建设、标准化嵌入、功能性叠加、多灾种防护”的原则，根据应急避难场所的保障性能、避难人数、开放时间等，结合城市建设和更新，建设Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ类等级应急避难场所和社区应急避难场所。

4. 疏散交通

综合考虑现有城区防灾骨干网络结构和城区综合防灾体系构建的需求，形成以陆地救援疏散通道为主，水上和空中救援疏散通道为辅的综合性应急疏散救援通道体系，增强立体应急避难交通保障能力。其中陆地救援疏散通道主要依托公路和城市道路交通体系，灾时承担防灾减灾功能，发挥物资运输和人员救援作用。

5. 医疗救治

完善“中心医院-急救医院-救护站”三级医疗救治体系，并按照院前急救医疗体系建设标准，落实急救分站布局及全市卫生设施规划对应急医疗救治的其他要求，建成完善的院前急救网络。

6. 物资储备

立足“先期处置、地区托底、全面保障”的原则，统筹区位、层级、行业等综合因素，布局全区应急物资储备点位，提高区域应急生活物资和综合性应急防护物资保障水平。

7. 宣传教育

引导社会力量参与等多种渠道，加强区域科普场馆布局和建设；结合普陀区15分钟生活圈的党群服务中心和新时代文明实践分中心，设置各街镇科普宣传点，对社会公众进行定期科普宣传，提

高安全意识，普及安全知识，培育安全文化。

（三）应急保障设施规划

1. 应急供水

完善以中心水厂为主的集约化供水格局，进一步提高供水水质，提高供水安全保障能力。优化设施配置、强化运行管理，不断提升供水安全，保障服务能力和水平。

2. 应急供电

提高供电可靠性，优化电源结构，提高电源效率。信息通讯与能源深度融合，形成协调互动、开放共享的城市能源互联网络。

3. 应急通信

至 2035 年，宽度接入普及率达到 100%，移动通信用户渗透率达到 150%，实现区域全制式移动通信信号无盲区。

五、实施与保障

（一）坚持规划引领，强化顶层设计

综合防灾减灾规划应与市级、国土空间规划以及区单元规划、区级国土空间规划、区级专项规划相互衔接与传导。区级防灾减灾专项规划应落实上海市综合防灾减灾规划，并落实区级各类防灾空间与设施用地，《规划》可作为各街镇和相关部门按照执行的重要依据。

（二）坚持统筹协调，强化组织实施

强化统筹协调，健全跨部门协同工作机制，强化灾防委等议事协调机构对《规划》实施的监督考核，各相关部门要强化对

《规划》实施的指导、协调和监督。各行业主管部门、各街镇要高度重视，根据职责分工，强化责任落实，制定操作性强的目标任务与实施方案，明确《规划》各项重点任务、重点项目的推进计划、时间节点和阶段目标。

（三）坚持科学施策，强化韧性建设

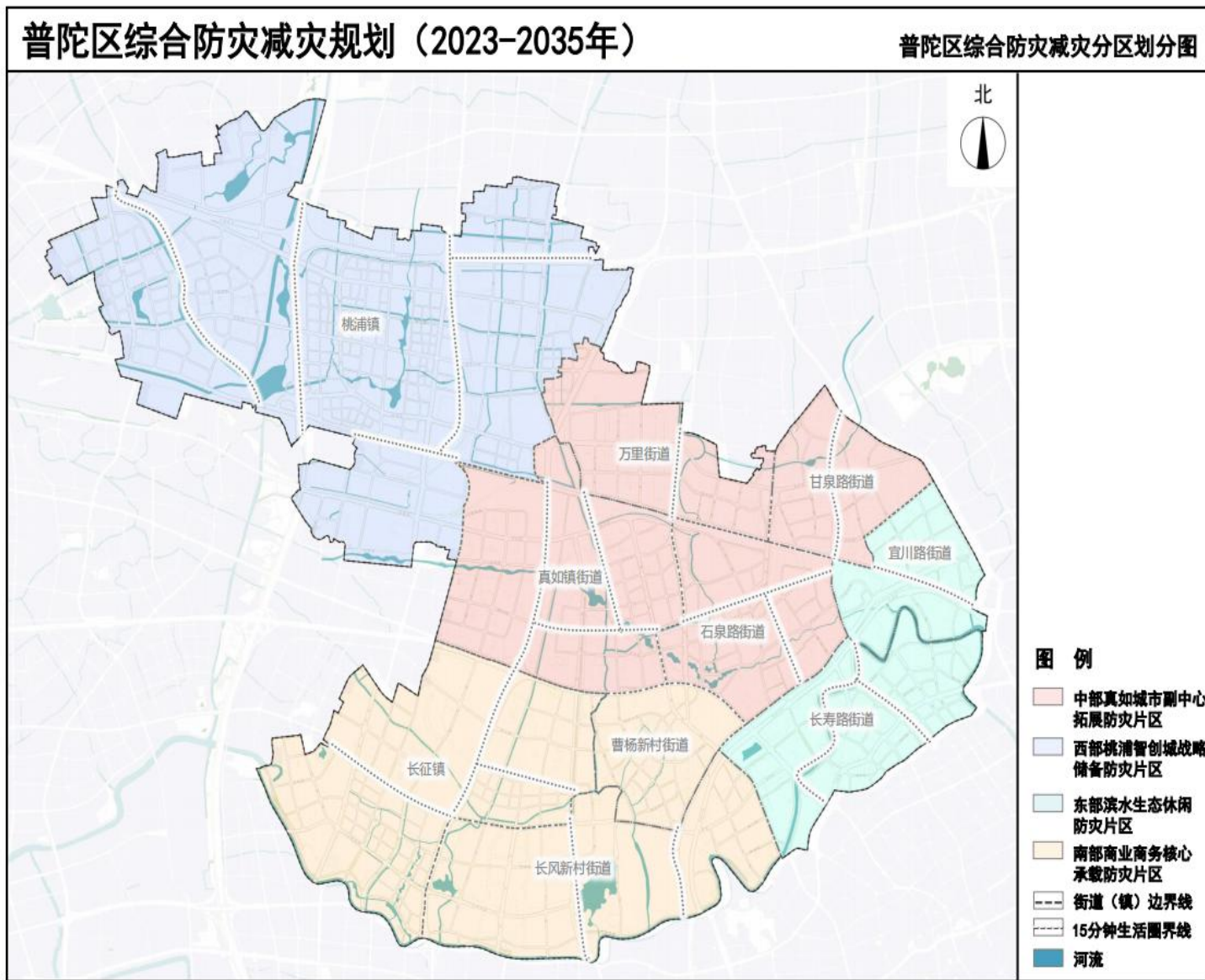
各有关部门、各街镇要结合各自职责和工作实际，坚持目标导向、科学施策、分层分步、有序协同的原则，明确本部门、本辖区防灾减灾韧性建设项目清单和工作措施，持续提升城区综合防灾减灾韧性，系统推进综合防灾减灾安全韧性城区、韧性社区、韧性项目建设。

（四）坚持共建共治，强化保障支持

完善综合防灾减灾资金投入和保障机制，加强对资金分拨、使用的管理与监督。推动灾害风险融资与巨灾保险制度建设。各有关部门各有关部门要强化防灾减灾救灾专业人才培养健全决策咨询机制。各街镇要健全社会力量参与机制，搭服务指导平台，引导红十字会、行业协会、基金会等社会组织、志愿者参与综合防灾减灾工作。

- 附件：1. 普陀区综合防灾减灾分区划分图
2. 普陀区综合防灾减灾空间格局图

普陀区综合防灾减灾分区划分图



普陀区综合防灾减灾空间格局图

