

闵行区人民政府文件

闵府发〔2026〕27号

闵行区人民政府关于印发《闵行区韧性安全城市建设“十五五”规划》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各委、办、局，各区属公司，有关单位：

《闵行区韧性安全城市建设“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。

2026年7月30日

闵行区韧性安全城市建设“十五五”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，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考察上海重要讲话精神和对上海工作重要指示要求，全面落实总体国家安全观，坚持人民至上、生命至上，统筹高质量发展和高水平安全，以提升城市整体韧性为核心，深化“全灾种、大应急”管理体制，构建与超大城市核心承载区相匹配的韧性安全体系，为高质量建设创新开放、生态人文、宜居安居的现代化主城区和新质生产力主阵地提供坚实安全保障。

到 2030 年，基本建成具有闵行特色的韧性安全城市体系，着力实现：基础设施韧性显著增强，城市生命线工程（供水、供电、供气、交通、通信等）韧性安全可靠性与抗毁能力全面提升。风险防控能力不断提升，紧扣“防大减量”目标，建成全覆盖、智能化、精准化的风险监测预警网络，重大安全风险防控水平稳步提高。应急响应救援现代高效，形成统一高效、协同联动的现代化应急指挥机制，打造专常兼备、反应灵敏、处置有力的综合性应急救援力量体系。社会安全素养普遍提升，社会公众安全意识和自救互救技能明显增强，形成人人有责、人人尽责、人人享有的安全治理共同体。平急转换保障坚

实有力，建成平急两用、快速转换的安全保障设施网络，应急物资储备和调配体系更加完善，应急避难场所和交通基础设施更加健全，基层应急能力全面加强。

闵行区韧性安全城市建设“十五五”规划指标体系

序号	指标名称	指标属性	单位	2030 年目标值
1	单位生产总值生产安全事故死亡率	约束性	人/亿元	≤ 0.01
2	十万人火灾死亡率	约束性	人/10 万人	≤ 0.24
3	应急避难场所人均避难面积	约束性	m ²	>1.7
4	万台特种设备死亡率	约束性	‰	稳中有降
5	院前急救平均反应时间	约束性	分钟	≤ 11
6	综合防灾韧性安全指数	预期性	/	80
7	防洪堤防达标率	预期性	%	94（22 标准）
8	水利片外围除涝泵站实施率	预期性	%	85
9	极端灾害性天气（台风、暴雨、大风、龙卷、冰雹等）预警准确率	预期性	%	90
10	气象灾害监测率	预期性	%	92

二、主要任务

（一）强化关键基础设施的功能韧性，提升城市安全运行保障能力

1. 强化关键基础设施综合韧性

严格落实建筑、交通、电力、燃气、水务等领域的韧性安全技术标准和规划建设要求，将韧性设计、施工与验收标准纳

入新建项目审批和既有设施改造升级的强制性规范。统筹推进城市更新工程与地下管网、防洪排涝等生命线系统升级改造，构建“网格化韧性单元”与“系统化防御网络”相结合的空间防护格局。建立管线类别齐全、基础数据准确、数据共享安全的地下管网“一张图”管理系统。深化数字化转型应用，搭建集成风险监测预警、智能诊断分析、应急指挥调度的全域安全感知平台，推动市政设施、老旧小区、重点场所等领域的物联感知设备全覆盖。推进“智慧电梯”建设与老旧电梯更新改造，加强特种设备全生命周期安全联防联控。保障吴泾发电基地煤电机组安全运营和应急发电，支持清洁低碳高效燃机项目落地，统筹推进各电压等级电网项目建设，充分挖掘各类可调节资源潜力、提升虚拟电厂调节能力，完善多层次负荷管理措施、落实重点区域电力保供方案，科学布局新型储能设施，提升电网快速响应与应急保障能力。加快推进燃气老化管道更新改造，聚焦老旧小区、沿街商铺、大型商业综合体等重点区域，完善燃气管道更新改造协调机制。推广使用智能物联感知设备，构建从“气源端”到“用户端”全覆盖的感知监测网络。

2. 强化水务设施功能韧性

以黄浦江防汛安全为重点，系统推进江堤薄弱段加固工程，实施堤防专项维修养护，配合黄浦江二期防洪能力提升工程，对一线水闸进行防洪能力达标建设，缩短防汛战线，提升

整体防御能力。对已鉴定存在安全隐患的水闸实施除险加固，消除安全隐患。在除涝方面，持续推进淀南片等外围除涝泵闸建设，增强区域涝水外排能力。结合地块开发和河道整治，有序增加河湖面积，完成规划期内水面率控制目标。通过新建雨水泵站及总管工程，系统提升排水能力。完成部分道路积水点改善工程，持续推进老龄管道周期性检测修复与雨水口标准化改造，保障排水设施安全高效运行。

3. 加快推进老旧小区安全改造与更新

优先推进老旧小区占比高、房屋安全风险突出的街镇，实施老旧住房修缮工程。创新构建多元资金体系，引导老旧商品房小区开展以安全提升为核心的自主更新。依托房管大数据平台，构建既有住房安全风险评估预警模型，形成分层次可视化风险等级预警系统，实现数字化动态监测。针对高坠隐患集中区域，建立“一楼一档”，督促房屋建设单位、管理单位和业主及时采取整改措施，排除房屋安全隐患。持续深化房屋数字化智慧体检，推进住宅修缮工程、房屋检测鉴定工作数字化、可溯源，强化跨部门数据互通与共享。

4. 加强公共消防救援基础设施建设

持续推进消防救援站规划布局优化，积极推进君莲站、旗忠站等储备项目落地，推动本区消防救援“三大中心”（灭火救援指挥中心、消防培训中心、应急装备储备中心）项目建设，

本地化落实市政府办公厅《关于进一步加强本市消防基础设施建设的实施意见》，协调推进“区批区建”“区批区修”等工作，对使用 20 年以上未修站点进行营房修缮及其他救援设施建设。

（二）优化区域风险综合管控体系，提升城市重大安全风险预防能力

1. 建设综合监测预警平台

以业务需求为导向，整合历年全量安全事件数据，运用 AI 大模型开展高频风险识别、时空规律挖掘及演化趋势分析，建设应急管理 AI 智能体，打通气象、交通、应急、水务、生态环境等部门预警数据接口，实现跨领域风险特征自动关联与智能预警，构建“五个统一”（企业服务、城市感知、安全管理、指挥调度、民意诉求）应用赋能体系。构建灾害性天气智能预报系统，建立强对流、台风、大雾等智能预报模型，提升台风路径与风雨预报精度。构建高分辨率气象数据集与下垫面分析模型，生成社区级风险热力图，划定气象灾害风险区域。建设支撑城市精细化治理决策的气象服务智能体，升级迭代智慧气象精细化管理服务系统，健全分灾种、分行业、分场景的气象灾害风险预警业务体系，深化气象产品的场景化应用。完善智慧水务业务应用体系，构建“3+N”（1 个统一门户+1 个应用平台+1 个数据底板+N 个水务智慧应用场景）智慧水务技术

支撑平台。完成国家城市安全风险监测预警系统建设试点工作，持续优化安全风险地图，实施分类分级精准防控；基于GIS系统和数字孪生技术，开发应急管理、防汛防台、安全生产监管、人员密集场所、下立交等重点场景的可视化应用。

2. 深化城市运行安全全链条治理

深化安全生产“四类清单”（责任清单、权利清单、监管清单、任务清单）运用，围绕区韧性安全城市建设“十项措施”（分级责任体系、风险清单管理、全域隐患排查、分级分类培训、事故深度复盘、保险机制创新、企业“白名单”、数字赋能监管、从严考核问责、明确履职边界），加强“四不两直”巡查检查，优化完善“手册化”“标准化”安全生产跨部门综合监管事项和联合检查场景。构建并完善重点领域“一件事”全链条治理机制，对重大风险、突出隐患进行溯源整治。聚焦传统高风险与新兴领域难点、堵点，深入开展系统性风险隐患排查整治。推动高危产业转型升级，加强对新能源、低空经济等新产业，平台经济、新型文旅和医疗康养等新业态，工业上楼、综合管廊与商业综合体等新模式伴生衍生的新兴安全风险评估和管控。完善安全生产诚信体系建设，实施联合激励和惩戒。研究建立“闵行区安全生产领域邀约式执法服务”机制，推广“大数据+安全监管”“AI+应急管理”等非现场执法模式。严格事故调查处理，倒逼企业主体责任落实与安全管理体系持

续改进。

3. 推进消防安全治理体系现代化

贯彻落实《关于加强基层消防工作的意见》，推动各街镇和相关部门围绕“八大体系”（消防安全责任体系、消防综合治理体系、消防法治监督体系、火灾风险防控体系、宣传教育培训体系、应急消防救援体系、应急综合保障体系、安全履职考核体系）建设落实刚性措施。将消防安全深度融入基层治理体系，逐步纳入基层党建服务、社区平安建设、城市网格化管理、社区综合管理中心等基层管理平台，探索建立以属地管理为主体、“一网统管”为基础、部门监管为支撑的整体性基层消防安全综合治理模式。加强消防安全重点单位管理，推进智慧消防建设，提升消防安全治理的智能化、精细化水平。

4. 强化公共卫生和生态环境安全

严格落实国家传染病防控医防协同医防融合试点工作要求，织密区域内传染病临床诊治网络。增强公共卫生监测预警、应急处置、重点传染病防控能力，深化医防融合，优化平急结合下的医疗救治体系，打造覆盖妇幼、老年、精神卫生、口腔、眼病、康复、肿瘤等七大专科的“防治”体系。完善环境风险常态化管理体系，强化环境应急防控联动机制。聚焦危险废物、核与辐射、重金属等环境风险，强化日常隐患排查和整改治理。深入实施企事业单位突发环境事件应急预案备案管理，加强应

急演练。

5. 推进食品安全“全链条+智能化”监管升级

构建“制度+科技+共治”监管体系，实现全区食品生产企业食品追溯二维码赋码率 100%；推动“互联网+明厨亮灶”向“AI 智能监控”升级，实现违规行为自动识别与实时预警。深化食品安全信息追溯平台应用；推进地产农产品承诺达标合格证制度落地，筑牢地产食用农产品安全根基。推广快速检测、移动执法终端等智慧监管手段，探索非现场监管、差异化监管模式，提升问题发现与处置效率。聚焦校园食品、网络餐饮、农村食品、保健食品等重点领域，压实生产经营者主体责任，健全长效治理机制。

（三）健全区域重大突发事件的快速响应体系，提升城市安全运行的支撑能力

1. 完善应急指挥体系

深化区级应急指挥大厅建设，依托“一网通办”“一网统管”平台，统筹城市运行、风险感知、应急资源等多源数据，推动数据融通共享，夯实韧性安全城市统一数字底座，完善平急两用指挥功能，构建涵盖应急、交通、公安、消防等多部门的一体化应急指挥与共享平台。推动完善以气象预警为先导的跨区域、跨行业、跨层级的应急联动机制，为自然灾害防治和应急救援“一键调度”决策指挥提供有力支撑。完善极端场景

下的应急准备，依托多视角、多领域、全过程的极端场景推演，系统检视补齐断水、断电、断网等极端情形下的各类应急保障短板，提升极端情况下的应急处置能力。

2. 建强应急救援力量

加强一体化管理与实战训练，优化力量编成，对基层应急救援力量进行体系化编组，统一管理指挥，强化救援协作。加强队伍规范化建设，建立完善人员选配、值班备勤、应急响应、指挥调度、训练演练制度体系。强化平战结合机制，完善会商研判和应急处置流程。加强专业救援装备配备，提升救援队伍专业化水平。建立健全社会应急力量参与应急救援的机制，形成专常兼备、优势互补的应急救援力量格局。面向“十五五”时期技术演进趋势，率先在应急救援领域探索布局智能装备应用试点，重点推进消防灭火无人机、消防机器人、消防机器狗等无人化、智能化装备在高层建筑火灾、地下空间事故、有毒有害环境等急难险重场景中的试点应用与实战测试，依托 AI 识别、自主避障、多机协同等技术，提升极端复杂条件下的侦察搜救、物资投送和应急处置能力，为全面推广积累“闵行经验”。

3. 优化应急物资储备调配

完善应急物资储备、调拨和配送机制，依托商业物流资源为应急救援服务，规划建设物流枢纽、物流转运中心和物流配

送站三级物流场站体系。建立区级应急物资储备、调度信息管理平台，实现物资分类、库存、调拨等信息的动态更新和共享。将区级物资信息纳入“一网统管”平台，提高区域间调配效率。制定应急物资储备定期评估机制，每年对储备物资的类别与规模进行评估调整。加强应急物资质量管理，确保应急状态下物资能够正常使用。建立健全应急物资紧急采购、紧急调拨机制，提高应急物资保障效能。

4. 提升基层应急管理能力

推进基层气象防灾减灾监测预报预警标准化建设，强化基层临灾避险联动，完善高级别气象预警“叫应”机制。构建“综合+专业+社会”基层应急救援力量体系，推动力量下沉、保障下倾、关口前移、破解应急管理“最后一公里”梗阻问题。制定街镇级应急指挥中心（值班室）标准化建设与运行规范，重点提升在断路、断网、断电等极端情况下的应急通信多路由保障与现场指挥能力。加强街镇综合性应急队伍和社区（村）志愿者队伍的建设、装备配备与常态化实训演练，提升风险早期识别、灾情信息速报与突发事件先期处置能力。

5. 强化城市韧性恢复能力

将韧性安全理念深度融入城市网格化治理、“15分钟社区生活圈”建设与城市更新实践。通过情景构建与推演，持续排查并补齐在极端灾害事故导致大范围断水、断电、断网、断

路及“六停”（停课、停工、停运、停航、停园、停业）等情况下的应急保障短板。确保城市在遭遇重大及以下级别灾害事故冲击时，生命线工程等核心功能不瘫痪、基本运行秩序可快速恢复。

（四）优化区域韧性安全空间布局，提升城市空间资源配置能力

1. 完善应急避难场所体系

科学确定本区应急避难场所分级分类布局和功能要求，规划建立空间布局合理、资源统筹共享、功能设施完备、平急综合利用、管护使用规范的应急避难场所体系，稳步推进综合型应急避难场所建设。建立应急避难场所“一场所一预案”的管理方式，打造应急管理组织有序、末端设施配置完备、自救互助能力突出的治理单元。建立应急避难场所常态化评估机制，扎实开展应急避难场所评估，因地制宜推广应急避难场所规范化建设试点。推进现有区级物资库扩容升级改造，规范行业级、街镇级应急物资储备和管理。

2. 推进“平急两用”公共设施建设

从“规划-建设-运维-应急”全生命周期，加强土地与空间资源有效综合利用，推动应急避难场所融入“平急两用”设施体系。协助推进轨道交通设施、人防工程等地下空间的互联互通与功能整合，探索统筹发展和安全的“平急两用”模式，

释放地下空间应对风险的综合承载潜能。加强地下空间安全管控，完善地下空间使用管理制度，强化地下空间隐患排查整治，确保地下空间安全运行。推进地下空间标识系统建设，提高地下空间应急疏散效率。科学利用区内所属学校、体育场馆、公园绿地、文旅设施、党群服务中心等公共设施和场地空间，通过新建、改建或功能融合方式，统筹兼顾应急避难场所功能，满足应对突发事件的紧急需要。推动区域性医疗中心高质量建设，均衡市级、区级资源布局，织密基层医疗服务网络。

3. 完善城市运行保障设施网络

推进轨道交通网络建设、公交线网优化、慢行网络建设，构建功能互补、高效畅达（内圈打造立体改造层、中圈打造城市更新层、外圈打造外围疏解层）的一体化综合交通系统建设。推进地下空间统筹开发和综合利用，严格控制在城市道路新建架空线，结合道路改扩建工程同步实施架空线入地和合杆整治。配合市属企业推进市政供水管道更新改造，有序开展二次供水设施改造接管工作，保障全区供水安全。以排水管理体制改革的牵引，会同市城投水务集团推进厂站网一体化运维管理，持续推进市政排水设施改造。持续完善全区地面自动气象站网建设，实现乡镇街道、重点区域六要素常规自动站广覆盖，重点关键区域的观测站网水平分辨率应达 2km，非关键区观测水平分辨率力争达 3.5km。增补人口密集区及重大工程周边地

区地面气象观测，实现重点地区的全覆盖。推动农村危房修缮改造，动态开展C级局部较差(局部有重度、中度破损，易演化为严重破损)村内道路整治，推进临河有安全隐患村内道路整治，持续开展农村公路危旧桥梁改造，动态消除三类桥，提升乡村地区安全基础设施水平。着力构建城市运行保障“六张网”(水网、新型电网、算力网、新一代通信网、城市地下管网、物流网)等城市生命线安全监测网，推动“六张网”感知数据互联互通、智能预警和协同处置，切实提升城市基础设施全生命周期安全运行水平。

(五) 推动多元主体协同共治，增强共建共治共享的社会韧性能力

1. 创新安全文化培育与宣传教育

深化“防灾减灾日”“安全生产月”“消防安全宣传月”等主题宣传活动，持续推动安全宣传“五进”(进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭)，打造应急安全文化品牌。完善风险隐患群众举报渠道和奖励机制，提高防灾减灾救灾舆情引导能力。继续推进安全文化主题公园、主题影院、安全文化长廊以及集消防、防灾减灾、安全生产于一体的综合性安全体验馆建设，打造沉浸式、互动式安全教育平台，普及安全知识，提升公众参与度和体验感。定期开展区级综合性、科目性应急演练，提升公众应急避险技能与心理素质，营造“人人讲安全、

个个会应急”的社会氛围。

2. 引导社会力量有序参与

积极培育、规范引导社会应急力量、安全生产专业技术服务机构等第三方组织发展，充分发挥有关部门、群团组织以及志愿服务组织等多元主体力量，推动社会力量建设。推进应急管理辅助队伍建设，规范政府购买应急管理、安全生产服务行为，拓展专业支撑力量，健全完善覆盖各行业领域的专家库，强化专家学者在安全生产、防灾减灾救灾、应急救援等方面的技术支撑。大力发展特殊行业安全生产责任险，充分发挥市场保险工具的功能，撬动保险机构参与安全治理。

3. 压实企业主体责任

建立健全企业安全风险分级管控和隐患排查治理双重防控机制，开展风险辨识，强化危险源监测和预警。依法足额提取和使用安全生产费用，持续改善安全生产条件。落实从业人员培训频次、内容、范围、时间等要求，严格“三项岗位”（生产经营单位主要负责人、安全生产管理人员、特种作业人员）持证上岗和从业人员培训合格后上岗。积极开展企业安全生产标准化建设，建立完善生产经营单位事故隐患内部报告奖励机制，提升安全管理水平。

三、重点工程

（一）虹桥枢纽一体化应急指挥体系建设工程

对铁路客运站地区管理办法施行后的指挥体系进行全面评估，进一步优化指挥架构与信息流转机制，提升应急响应效率；在“3+4”（市交通委、市公安局、闵行区政府+铁路上海局、虹桥机场、申通地铁、地产虹桥）保障模式的基础上，加强与市级部门的协同联动，健全信息报送和联合响应机制，在重大突发事件中实现市区两级统一指挥、联合调度；建立平战结合的常态化管理模式，平时加强演练和隐患排查，战时迅速启动应急指挥体系，确保关键时刻响应及时、处置高效。同时，完善大客流、极端天气及突发事件等专项应急预案体系，建立分级响应标准，强化平急转换能力，构建“监测预警-协同处置-秩序恢复”全链条应急管理模式。

（二）天地一体化指挥通信和现代化应急救援能力提升工程

部署无人机自动起降远程操控系统；增配现场应急指挥通信车，补强移动指挥功能；完善 370MHz 室内基站，为基层应急管理人员配备多模终端、北斗终端、卫星电话等先进通信装备，全面提升“三断”（断路、断网、断电）等极端恶劣情况下应急通信保障能力。探索 AI 大模型等技术应用，赋能警情跟踪、指挥决策、监督检查等业务场景。推进应急救援装备智能化、轻型化、模块化、标准化建设，增配卫星通信装备 1 套、图传终端 10 套、专网对讲机 100 台。

（三）应急指挥中心智能化升级改造工程

对应急指挥大厅软硬件系统进行全面升级，提升政务智能化水平，建设具备实时感知、智能预警和快速处置功能的综合指挥中心。建立小散零星工程安全生产智慧监管系统，实现各部门管理互联互通，形成“主动发现、迅速处置”的安全管理新模式。

（四）消防救援基础设施与装备现代化工程

推进君莲站、旗忠站储备项目和消防救援“三大中心”建设，完成3个使用20年以上站点营房修缮。增配高层供水、大跨距灭火、远程供水系统、灭火机器人、灭火无人机等灭火救援以及地震、水域、化工、排涝、地下有限空间等特种灾害救援队处置装备，更新各类消防车辆。

（五）地区突出隐患“拔点”治理工程

持续开展“安澜”系列专项行动，深化区韧性安全城市建设“十项措施”，聚焦高层建筑、电动自行车、城镇燃气等传统高风险领域，以及低空经济、科研实验室、新型充换电设施等新兴领域突出问题，系统推进区域性、专题化、项目化安全隐患治理，通过“清单管理+精准施策”模式，集中攻坚一批顽固性、反复性隐患点位。

（六）智慧应急监管与事故调查支持系统建设工程

建设应急管理AI智能体，推动人工智能技术与应急管理业务场景深度融合，在风险预警、执法检查 and 事故调查等关键

环节实现全流程智能化赋能。应用 AI 大模型辅助执法检查全流程，实现智能预警科学派单、现场智能识别取证、智能分析决策建议；建立事故视频证据回溯系统，支持多路视频同步分析、行为轨迹追踪和三维事故过程重建，全面提升执法精准性和事故调查能力。

（七）消防水源设施与生命通道畅通工程

在火灾高危区域和缺水区域补建消火栓 160 个，加强天然和人工消防水源建设，增设取水口、消防水池等设施。在全区范围内开展市政消火栓缺建排摸和推动补建工作。聚焦消防车道、拆窗破网等重点，深入推进畅通消防“生命通道”专项行动。

（八）应急避难场所标准化建设与优化工程

按照人均避难面积 1.7 平方米标准，通过新建、配建和融合建设等方式推进高等级应急避难场所建设，配套应急水源、供电、照明、监控等设施设备，完善管理信息化模块并接入视频监控。

（九）城市风险综合监测预警体系建设试点工程

做好国家城市风险综合监测预警体系建设试点工程，构建三端联动（大屏端+电脑端+移动端）数字化监测预警体系。持续开展街镇、重点区域单元的安全风险评估，制作地区实时风险地图。充分利用自然灾害综合风险普查成果，建设自然灾害

综合监测预警站点，切实加强自然灾害综合监测预警能力。

（十）韧性安全文化宣传教育体系建设工程

整合消防安全宣传与全域韧性安全教育资源，统筹现有资源，建设全区应急科普教育体验馆，持续推进各街镇消防体验馆、安全体验教室建设与升级改造。推进消防主题公园、安全文化长廊等实体宣传阵地建设，指导马桥镇消防主题公园建成落地，优化升级各街镇消防科普体验馆区建设工作。

四、保障措施

加强对规划实施的组织领导，相关单位要通力合作，切实履行规划实施责任，加快启动规划重点工程，积极推动本规划实施。加强韧性安全城市建设的财政保障，分步分批保障规划中的主要任务和重大项目的经费需求，切实提高财政资金使用效益。充分发挥社会监督、群众监督和新闻媒体监督作用，建立科学的规划推进评价机制，对重大任务实行项目化管理。

公开属性：主动公开

抄送：区委各部门、区人大办、区政协办、区纪委监委、区法院、
区检察院、各人民团体。

闵行区人民政府办公室

2026 年 7 月 30 日印发
