

# 上海市普陀区人民政府办公室文件

普府办〔2025〕21号

## 上海市普陀区人民政府办公室关于 印发《上海市普陀区自然灾害救助应急预案》 的通知

各有关单位：

《上海市普陀区自然灾害救助应急预案》已经2025年8月21日区政府第90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办公室  
2025年8月30日

# 上海市普陀区自然灾害救助应急预案

## 目 录

### 1 总则

#### 1.1 编制目的

#### 1.2 编制依据

#### 1.3 适用范围

#### 1.4 工作原则

### 2 组织指挥体系

### 3 灾害救助准备

### 4 灾情信息报告和发布

#### 4.1 灾情信息报告

#### 4.2 灾情信息发布

### 5 应急响应

#### 5.1 响应分级

#### 5.2 响应措施

#### 5.3 响应联动

#### 5.4 响应终止

### 6 灾后救助与恢复重建

#### 6.1 过渡期生活救助

6.2 倒损住房恢复重建

6.3 冬春救助

## 7 配套机制

7.1 救助资金

7.2 救灾物资

7.3 应急避难场所

7.4 救灾救助队伍

## 8 附则

8.1 术语解释

8.2 预案管理

8.3 预案演练

8.4 预案实施时间

## 1 总则

### 1.1 编制目的

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾工作的重要指示批示精神，建立健全本区自然灾害应急救助体系和运行机制，规范应急救助行为，提高应急救助能力，最大限度地减少人员伤亡和财产损失，保障受灾人员基本生活，维护灾区社会稳定，确保城市安全运行。

### 1.2 编制依据

《中华人民共和国突发事件应对法》《自然灾害救助条例》《国家自然灾害救助应急预案》《上海市红十字会条例》等相关法律法规。

### 1.3 适用范围

本预案适用于本区行政区域内发生的自然灾害，以及发生在本区行政区域外但对本区已造成影响的自然灾害应急救助工作。

### 1.4 工作原则

统一领导、分级负责，属地响应、联动应对，以人为本、快速救助。

## 2 组织指挥体系

本区突发公共事件应急管理工作由区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）统筹指导、协调和监督全区防灾减灾救灾工作，指导支持受灾区灾害救助工作。区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）负责与相关委办、街道（镇）的沟通联络、政策协调、

信息通报等，组织开展灾情会商核定、灾害救助等工作，协调落实相关支持政策和措施。

### 3 灾害救助准备

区应急管理局根据市有关部门通报的自然灾害预警预报信息，结合可能受影响区域的自然条件、人口和社会经济状况，对可能出现的灾情进行预评估，并视情采取以下措施：

（1）向可能受到影响的街道（镇）通报预警信息，提出灾害救助工作要求。

（2）加强应急值守，密切跟踪灾害风险变化和发展趋势，对灾害可能造成的损失进行动态评估，及时调整相关措施。

（3）通知相关委办局和街道（镇）的救灾物资储备库及协议储备单位提前做好救灾物资调拨准备；启动与交通等部门和单位的应急联动机制，做好救灾物资调运准备。

（4）指派人员组成工作组，实地了解灾害风险，检查指导各项救灾准备工作。

（5）通知各行业做好本行业领域的应急避险工作。

（6）向区政府及相关单位报告通报预警响应情况。

（7）根据工作需要，向市防灾减灾救灾委员会成员单位通报灾害救助准备工作情况，重要情况及时向市政府报告。

区消防救援局根据预警、预报信息，视情提升战备等级，做好抢险救援准备工作。

### 4 灾情信息报告和发布

区应急管理局和街道（镇）要按照应急管理部《自然灾害情况统计制度》《特别重大自然灾害损失统计制度》等，做好灾情信息收集、汇总分析、统计上报以及部门间信息共享工作，其他相关部门积极配合。

#### 4.1 灾情信息报告

4.1.1 灾害发生后，受灾街道（镇）应在1小时内将本地灾情和救灾工作情况报区政府和区应急管理局；区应急管理局在接报后，应在2小时内审核、汇总，向市应急管理局报告。接到重特大自然灾害报告后，市、区应急管理局应立即向本级党委和政府以及上级应急管理部门报告。

4.1.2 重特大自然灾害灾情稳定前，区应急管理局执行24小时零报告制度，逐级上报上级应急管理部门。灾情稳定后，区应急管理局应在灾情稳定后5日内核定灾情，并向区政府、市应急局报告。

4.1.3 突发性自然灾害发生后，遇有死亡和失踪人员相关信息认定困难的情况，受灾地街道（镇）应按照因灾死亡和失踪人员信息“先报后核”的原则，第一时间先上报信息，后续根据认定结果进行核报。

4.1.4 区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）定期组织相关涉灾部门开展灾情会商，通报灾情信息，全面客观评估、核定灾情，确保各部门灾情数据口径一致。

#### 4.2 灾情信息发布

信息发布应当按照本市信息发布工作有关规定，区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）主动通过新闻网站、政府网站等多种形式发布信息，向社会持续动态发布自然灾害造成的人员伤亡、经济损失以及自然灾害救助工作动态、成效、下一步安排等情况，回应社会关切，澄清不实信息，正确引导社会舆论。

## 5 应急响应

根据自然灾害的危害程度、灾害救助工作需要等因素，本区自然灾害救助应急响应从高到低分为一级、二级、三级、四级。

灾害发生后，市防灾减灾救灾委员会经分析评估实际受灾情况，视情启动应急响应。当自然灾害发生在重要地段、重大节假日、重大活动和重要会议期间，应适当提高应急响应等级。区防灾减灾救灾委员会根据市级应急响应情况同步启动区级应急响应。

启动四级、三级应急响应时，由受灾地街道（镇）负责组织本辖区内应急救助工作，区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）积极指导、支持灾区开展应急救助工作。启动二级和一级应急响应时，区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）会同相关部门具体实施自然灾害应急救助工作。

### 5.1 响应措施

进入应急响应状态后，区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）主要采取以下措施：

（1）启动与各救灾物资仓库管理部门和单位的应急联动机制，做好救灾物资调运准备。

(2) 指导受灾地街道(镇)迅速设立、启用应急避难场所，加强管理服务，保障受灾群众基本生活。

(3) 派出由有关部门组成的工作组，赴受灾地区核查灾情，指导灾害救助工作。

(4) 与区发改委、区商务委、区财政局等部门配合，做好本区应急救灾物资装备调拨和资金保障工作。

(5) 提供应急慈善需求信息，会同区民政局、区红十字会组织开展救灾捐赠活动，协调引导有意愿有能力的社会组织协助开展相关救灾工作。

(6) 指导具有救援专业设备和技能的社会力量参与灾害救助工作。

(7) 灾情稳定后，会同区相关部门和街道(镇)，指导受灾地组织开展灾害损失综合评估工作，根据需要开展灾后救助等相关工作。

## 5.2 响应联动

5.2.1 国家对本市启动自然灾害救助应急响应后，市防灾减灾救灾委员会立即依程序启动市级自然灾害救助应急响应，并加强会商研判，根据灾情发展变化及时作出调整。

5.2.2 启动市级自然灾害救助应急响应后，区应急管理局应当立即启动本级自然灾害救助应急响应，并加强会商研判，根据灾情发展变化及时作出调整。

## 5.3 响应终止

应急救灾工作结束后，由区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）按规定程序和权限决定终止应急响应。

## 6 灾后救助与恢复重建

### 6.1 过渡期生活救助

（1）受灾街道（镇）及时组织将因灾房屋倒塌或严重损坏需恢复重建无房可住人员、因次生灾害威胁在外安置无法返家人员、因灾损失严重缺少生活来源人员等纳入过渡期生活救助范围。

（2）区应急管理局统计摸排受灾群众过渡期生活救助需求情况，明确需救助人员规模，及时建立台账，并统计生活救助物资需求。

（3）区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）指导做好过渡期生活救助的人员核定、资金发放等工作，督促做好受灾群众过渡期基本生活保障工作。

（4）区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）、区财政局监督检查受灾地区过渡期生活救助政策措施落实情况。

### 6.2 倒损住房恢复重建

（1）受灾街道（镇）负责组织实施本地因灾倒损住房恢复重建，提供资金支持，制定完善因灾倒损住房恢复重建补助资金管理有关标准规范，确保补助资金规范有序发放到受灾群众手中。

（2）恢复重建资金通过区政府救助、社会互助、自行筹措、政策优惠等多种途径解决，通过发挥商业保险经济补偿作用，完善巨灾保险等机制，帮助解决受灾群众基本住房问题。

（3）恢复重建规划和房屋设计应因地制宜确定方案，科学安排项目选址，合理布局，避让洪涝灾害高风险区、地质灾害隐患点等。

（4）区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）根据倒损住房核定情况，视情组织评估组，对因灾倒损住房情况进行综合评估，明确需恢复重建救助对象规模。

（5）倒损住房恢复重建工作结束后，各街道（镇）组织对本地因灾倒损住房恢复重建补助资金管理使用工作开展绩效评价，评价结果报区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）。

### 6.3 冬春救助

（1）受灾地区政府将当年冬季、次年春季遇到基本生活困难的受灾人员纳入冬春救助范围，负责解决受灾群众在灾害发生后的当年冬季、次年春季遇到的基本生活困难。

（2）本区应当在每年10月中旬前统计、评估本行政区域受灾人员当年冬季、次年春季的基本生活救助需求，核实救助对象，编制工作台账，制定救助工作方案，并报市防灾减灾救灾委员会办公室备案。

（3）市、区应急管理局会同粮食物资储备等部门组织调拨衣被等物资保障受灾人员。

## 7 配套机制

### 7.1 救助资金

7.1.1 区财政局、区应急管理局应根据《上海市自然灾害生

活救助资金管理暂行办法》规定,严格按照民主评议、登记造册、张榜公布、公开发放的工作规程,通过“户报、居(村)评、街道(镇)审、区定”四个步骤确定救助对象,并做好救助资金安排、申请和拨付。

7.1.2 区级财政每年综合考虑有关部门灾情预测和上年度实际支出等因素,合理安排区级自然灾害生活补助资金,专项用于帮助解决遭受自然灾害的受灾群众基本生活困难。

7.1.3 根据区应急、财政部门申请文件,市应急、财政部门按照灾情评估结果、救助项目和补助标准及市、区财政分担比例,核定市级自然灾害生活补助资金。市应急、财政部门应在核实有关情况后及时下达资金。

## 7.2 救灾物资

7.2.1 区相关委办局、各街道(镇)应储备能够满足本行政区域启动二级响应需求的救灾物资,并留有安全冗余。建立健全救灾物资采购和储备制度,每年根据应对重特大自然灾害需求,及时补充更新救灾物资。

7.2.2 按照实物储备和能力储备相结合的原则,提升企业产能保障能力,优化救灾物资产能布局,建立健全应急状态下集中生产调度和紧急采购供应机制。

7.2.3 区应急管理局、区商务委、区建管委等部门建立健全救灾物资紧急调拨和运输制度,提升救灾物资前沿投送能力。

7.2.4 区商务委建立应急救灾物资储备管理信息共享平台,

完善救灾物资发放全过程管理，制定物资储备仓储管理有关技术标准和规范。

### 7.3 应急避难场所

7.3.1 根据发展规划、国土空间总体规划等，本区结合居民人口数量和分布等情况，统筹推进应急避难场所规划、建设管理工作，明确相关技术标准，利用学校、公园绿地、广场、文体场馆等公共设施和场地空间建设综合性应急避难场所，科学合理确定应急避难场所数量规模、等级类别、服务半径、设施设备物资配置指标等，并设置明显标志。

7.3.2 灾情发生后，区政府应视情及时启用开放各类应急避难场所，加强应急避难场所消防安全、卫生医疗、防疫消杀、食品安全、治安等保障，确保安全有序。

### 7.4 救灾救助队伍

7.4.1 区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）应加强自然灾害各类专业救灾队伍建设、灾害管理人员队伍建设，配备灾害救助必需的设备和装备，提高灾害救助能力。支持、培育和发展相关社会组织、社会工作者和志愿者队伍，鼓励和引导其在救灾工作中发挥积极作用。

7.4.2 区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）应健全灾情共享机制，强化数据及时共享，加强灾害救助工作信息化建设。

7.4.3 区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）落实灾害信息员培训制度，建立健全灾害信息员队伍。村民委员会、居民委

员会和企事业单位应设立专职或者兼职的灾害信息员。

## 8 附则

### 8.1 术语解释

本预案所称自然灾害主要包括洪涝、干旱等水旱灾害，台风、风雹、低温冷冻、高温、雪灾、沙尘暴等气象灾害，地震灾害，崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海浪、海啸、海冰等海洋灾害，森林草原火灾和重大生物灾害等。

### 8.2 预案管理

本预案由区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）负责解释。

### 8.3 预案演练

区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）协调区消防委成员单位制定本预案宣传培训和演练计划并定期组织演练。

### 8.4 预案实施时间

本预案自印发之日起施行。

附件：1. 各部门（单位）职责

2. 本市自然灾害救助应急响应启动条件

## 附件 1

### 各部门（单位）职责

一、区应急管理局：承担区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）相关工作，负责与相关委办局、各街道（镇）的沟通联络、政策协调、信息通报等，做好地震监视、监测，地震灾害评估和震情分析会商，组织开展灾情会商核定、灾害救助等工作，协调落实相关支持政策和措施。及时展开应急救助。

二、区发改委：监督管理灾时价格，稳定市场供应。及时下达灾后应急恢复重建区级预算内投资。

三、区商务委：根据本地产能实际情况，组织协调救援装备、防护和消杀用品、药械等生产供应工作；做好企业服务工作，努力帮助相关企业开展重建和恢复生产。组织协调救灾所需的饮用水、方便食品和肉、菜等生鲜副食品市场以及粮食市场供应保障；做好救灾物资准备，紧急情况下，按照调运指令调拨物资。

四、区教育局：协调灾区各级各类学校的防灾减灾救灾工作，按照所在地街道（镇）要求，组织制定和实施有关应急避险计划，恢复灾后正常教学秩序，协助做好校园校舍教科设施的恢复重建。

五、区科委：提供科技方面的综合咨询建议，协调适用于灾区救援的科技成果支持救灾工作；加强自然灾害防治科普工作。

六、区公安分局：加强灾区社会治安、道路交通应急管理，协助组织灾区群众紧急转移。

七、区民政局：组织做好因灾遇难人员遗体处置工作；指导慈善组织开展应急情况下的公开募捐工作；指导具有救灾宗旨的社会组织加强款物管理、分配和使用。配合区应急管理局协调引导慈善力量参与灾害救助工作；将符合条件的受灾群众纳入社会救助范围。

八、区财政局：根据有关规定安排资金，及时下拨救灾资金。灾情稳定后，根据区城运应急委（区防灾减灾救灾委员会）对灾情的核定情况进行资金清算，支持做好灾害救助工作。

九、区规划资源局：开展地质灾害的灾情监测和空间分析，准备灾区地理信息数据，组织灾区现场影像获取等应急测绘，提供应急测绘保障服务。

十、区生态环境局：及时监测因灾害导致的生态环境破坏、污染、变化等情况，开展受灾地区生态环境状况调查评估。

十一、区房管局：做好倒损住房安全鉴定与加固修缮的技术支持和质量监督等工作。

十二、区建管委：组织协调燃气、水务、交通（含铁路、民航、公路、水路、港口）等受损设施的应急抢修及灾后重建规划，同步开展交通设施安全隐患排查；调度运输队伍配合人员疏散、抢险物资及受灾群众转运，恢复交通秩序确保运输安全；排查防汛工程及水务设施隐患并提出防治建议。

十三、区卫生健康委：组织医疗卫生队伍，赴灾区协助开展医疗救治、卫生防疫和心理援助等工作，协助做好灾区医疗设施的恢复重建。

十四、区市场监管局：协调有资质的检验机构共同做好救灾物资质量把关检验工作；指导所属检验机构做好灾区食品、饮用水、药品等救灾物资的安全检验工作。

十五、区国资委：督促区管企业积极参与抢险救援、基础设施抢修恢复等工作，全力支援救灾工作。

十六、区绿化市容局：负责绿化、市容环境卫生和林业行业的救灾工作，做好本行业灾情统计。

十七、区国动办：组织国防救援队伍参与救灾行动。

十八、区消防救援局：承担以抢救人员生命为主的应急救援工作。

十九、区委宣传部：统筹负责新闻宣传和舆论引导工作，加强网络舆情管理，指导有关部门和地方视情及时组织新闻发布会，协调指导各级媒体做好新闻宣传。

二十、区人武部：组织协调驻区武警部队、民兵参加救灾，必要时协助紧急转移安置受灾人员，运送、发放救灾物资。

二十一、各街道（镇）：负责组织实施本区域内防灾减灾救灾工作。

二十二、区红十字会：依法开展救灾募捐活动，参与救灾工作。

二十三、电力公司：负责电力应急抢修，保障本区供电需要和应急救援现场的临时供电。

二十四、城投公司：协同配合相关部门完成供水、排水设施抢修保通工作，保障管网正常运行；负责受灾地区生活垃圾的运输和处置。

## 附件 2

# 本市自然灾害救助应急响应启动条件

灾害发生后，市防灾减灾救灾委员会经分析评估实际受灾情况后，视情启动应急响应（以下分级标准有关数量的表述“以上”含本数，“以下”不含本数）。

## 一、一级响应

发生特大自然灾害，一次灾害过程出现或会商研判可能出现下列情况之一的，可启动一级响应：

- （一）死亡和失踪 20 人以上；
- （二）需紧急转移安置和需紧急生活救助 50 万人以上；
- （三）倒塌和严重损坏房屋 5000 间或 1500 户以上；
- （四）灾害造成群众生产生活资料遭受特别巨大损失、短期内失去收入来源。

## 二、二级响应

发生重大自然灾害，一次灾害过程出现或会商研判可能出现下列情况之一的，可启动二级响应：

- （一）死亡和失踪 10 人以上、20 人以下；
- （二）需紧急转移安置和需紧急生活救助 30 万人以上、50 万人以下；

（三）倒塌和严重损坏房屋 1000 间或 300 户以上、5000 间或 1500 户以下；

（四）灾害造成群众生产生活资料遭受巨大损失、短期内失去收入来源。

### 三、三级响应

发生较大自然灾害，一次灾害过程出现或会商研判可能出现下列情况之一的，可启动三级响应：

（一）死亡和失踪 5 人以上、10 人以下；

（二）需紧急转移安置和需紧急生活救助 10 万人以上、30 万人以下；

（三）倒塌和严重损坏房屋 500 间或 150 户以上、1000 间或 300 户以下；

（四）灾害造成群众生产生活资料遭受重大损失、短期内失去收入来源。

### 四、四级响应

发生一般自然灾害，一次灾害过程出现或会商研判可能出现下列情况之一的，可启动四级响应：

（一）死亡和失踪 3 人以上、5 人以下；

（二）需紧急转移安置和需紧急生活救助 3 万人以上、10 万人以下；

（三）倒塌和严重损坏房屋 100 间或 30 户以上、500 间或 150 户以下；

（四）灾害造成群众生产生活资料遭受较大损失、短期内失去收入来源。