

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2025〕14号

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市自然灾害救助应急预案》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

经市政府同意,现将《上海市自然灾害救助应急预案》印发给你们,请认真按照执行。

2025年7月3日

(此件公开发布)

上海市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
- 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 响应措施
 - 5.2 响应联动
 - 5.3 响应终止
- 6 灾后救助
 - 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,健全完善自然灾害救助体系和运行机制,提升救灾救助工作法治化、规范化、现代化水平,提高防灾减灾救灾和灾害处置保障能力,最大程度减少人员伤亡和财产损失,保障受灾群众基本生活,维护受灾地区社会稳定。

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

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

2 组织指挥体系

市防灾减灾救灾委员会统筹指导、协调和监督全市防灾减灾救灾工作,指导支持受灾区灾害救助工作。

市防灾减灾救灾委员会办公室(设在市应急局)负责与相关部门、各区的沟通联络、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

市气象、规划资源、水务、海洋、农业农村、绿化市容、地震等部门及时向市防灾减灾救灾委员会办公室通报灾害预警预报信息，市防灾减灾救灾委员会办公室根据灾害预警预报信息，对可能出现的灾情进行预评估，并视情采取以下措施：

(1)向相关区通报预警信息，提出灾害救助工作要求。

(2)加强应急值守，根据灾害监测预警信息，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)通知市粮食物资储备局提前做好救灾物资调拨准备；启动与市交通委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)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。

4 灾情信息报告和发布

市、区应急局和街道(镇、乡)按照应急管理部《自然灾害情况统计调查制度》《特别重大自然灾害损失统计调查制度》等，做好灾情信息收集、汇总分析、统计上报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，受灾地区应急局应在2小时内将本区灾

情和救灾工作情况报区政府和市应急局；市应急局在接报后，应在2小时内审核、汇总，向市委、市政府和应急管理部报告。接到重特大自然灾害报告后，市、区应急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，市、区应急局执行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，受灾地区应急局应在灾情稳定后5日内核定灾情，并向区政府、市应急局报告；市应急局接到报告，审核、汇总灾情后，向市委、市政府和应急管理部报告。

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，受灾地区应急局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 市防灾减灾救灾委员会办公室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，市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灾害造成的人员伤亡、财产损失及救助工作动态、成效、下一步安排等情况，回应社会关切，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,本市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。

启动四级、三级应急响应时,由受灾地区政府负责组织本区域内应急救助工作,市防灾减灾救灾委员会办公室积极指导、支持灾区开展应急救助工作。启动二级和一级应急响应时,市防灾减灾救灾委员会办公室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,市防灾减灾救灾委员会办公室主要采取以下措施:

(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)指导受灾地区政府迅速设立、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)与市发展改革委、市经济信息化委、市财政局、市粮食物资储备局等部门配合,做好本市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,会同市民政局、市红十字会组织

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,会同市有关部门,指导受灾地区政府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 当外省(区、市)发生自然灾害,国家自然灾害救助应急响应启动后,根据本市应急援助外省(区、市)有关规定,由市应急局会同市财政局等部门开展应急援助响应工作。应急援助以资金援助为主,确需援助物资的,优先调用市级应急物资予以保障。涉及物资紧急采购的,按照有关规定办理。

5.2.3 对已启动市级防汛防台、地震、地质灾害、森林火灾三级以上应急响应的,市防灾减灾救灾委员会办公室要强化灾情态势会商,必要时按照本预案规定启动市级自然灾害救助应急响应。

5.2.4 启动市级自然灾害救助应急响应后,所涉及各区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。

各区启动本级自然灾害救助三级以上应急响应的,应及时向

市防灾减灾救灾委员会办公室报告。

5.3 响应终止

救灾应急工作结束后,由市防灾减灾救灾委员会办公室经研判提出建议,按照启动响应的相应权限终止响应。

6 灾后救助

6.1 过渡期生活救助

(1)受灾地区政府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)受灾地区应急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等需求。

(3)市防灾减灾救灾委员会办公室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)市防灾减灾救灾委员会办公室、市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)受灾地区政府负责组织实施本区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)市防灾减灾救灾委员会办公室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,各区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,评价结果报市防灾减灾救灾委员会办公室。

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)市防灾减灾救灾委员会办公室每年9月下旬开展全市冬春受灾群众生活困难情况调查,开展受灾群众生活困难状况评估,核实情况,明确全市需救助人员规模。

(3)各区应当在每年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。

(4)市、区应急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 各级财政、应急管理部门根据《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、乡)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 市、区财政部门要根据常年灾情和财力状况编制自然灾害生活救助资金年度预算,并在执行中根据灾情程度进行调整。

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 各级政府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 各级应急、粮食物资储备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 市粮食物资储备局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,市、区政府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、建设和管理工作,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,各级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 各级政府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 and 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 市防灾减灾救灾委员会办公室健全灾情共享机制,强化数据及时共享,加强灾害救助工作信息化建设。

7.4.3 各级政府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

8.2.1 本预案由市防灾减灾救灾委员会办公室负责解释。

8.2.2 各级政府负责建立健全本区域自然灾害救助应急预案体系,编制本级自然灾害救助应急预案。有关部门和单位可根据实际制定落实本预案任务的工作手册、行动方案等。

8.3 预案演练

市防灾减灾救灾委员会办公室协调市防灾减灾救灾委员会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 2025 年 8 月 1 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、市应急局：承担市防灾减灾救灾委员会办公室相关工作，负责与相关部门、各区的沟通联络、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。

二、市发展改革委(市物价局)：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市级预算内投资。

三、市经济信息化委：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。

四、市商务委：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供应。

五、市教委：协调灾区各级各类学校的防灾减灾救灾工作，按照所在地政府要求，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。

六、市科委：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。

七、市公安局：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。

八、市民政局：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。配合应急管理部门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。

九、市财政局：根据有关规定安排资金，及时下拨救灾资金。灾情稳定后，根据市防灾减灾救灾委员会办公室对灾情的核定情况进行资金清算，支持做好灾害救助工作。

十、市规划资源局：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。

十一、市生态环境局：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。

十二、市住房城乡建设管理委：做好倒损住房安全鉴定与恢复重建的技术支持和质量监督等工作；组织协调灾后燃气设施的修复工作。

十三、市交通委：组织运输队伍，配合有关部门疏运应急救援人员、应急抢险物资和受灾人员；制定灾后交通恢复重建规划和工程设计施工；检查、落实自然灾害易发地区交通设施的安全措施；协调铁路、民航等抢修被破坏的铁路、空港以及公路、水路、港口等有关设施，迅速恢复交通秩序，保证运输安全。

十四、市农业农村委：做好重大生物灾害的监测与预警；协同做好农业生产人员和水(海)上作业渔船、人员因灾避险转移等工作；做好农业灾情统计，组织抗灾救灾备荒种子的储备、调拨，指导

灾后恢复农业生产。

十五、市水务局(市海洋局):负责风暴潮、海啸等海洋灾害预警预报;开展水务、防汛工程设施风险隐患排查,提出防治建议;组织、协调灾后水毁设施的修复。

十六、市卫生健康委: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。

十七、市市场监管局: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。

十八、市国资委:督促市属国企积极参与抢险救援、基础设施抢修恢复等工作,全力支援救灾工作。

十九、市绿化市容局: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。

二十、市国动办:组织民防救援队伍参与救灾行动。

二十一、市粮食物资储备局:组织协调救灾所需的粮食市场供应保障;做好救灾物资准备,紧急情况下,按照调运指令调拨物资。

二十二、市消防救援局:承担以抢救人员生命为主的应急救援工作。

二十三、市委宣传部:统筹负责新闻宣传和舆论引导工作,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。

二十四、市委网信办:做好网络信息发布和舆论引导工作,加

强网络舆情管理。

二十五、市通信管理局：组织协调电信运营商做好灾害救助工作的应急通信保障，及时恢复灾区通信设施。

二十六、市气象局：做好气象灾害的实时监测、预警和预报，提供救灾气象保障，并对重大气象灾害作出评估。

二十七、市地震局：做好地震监视、监测，地震灾害评估和震情分析会商，并协助应急救援。

二十八、上海海事局：组织做好所辖水域受灾人员搜救工作。

二十九、上海金融监管局：组织做好受灾地区保险理赔和金融支持服务。

三十、上海警备区、武警上海市总队：组织协调现役部队和预备役部队、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。

三十一、各区政府：负责组织实施本行政区域内防灾减灾救灾工作。

三十二、市红十字会：依法开展救灾募捐活动，参与救灾工作。

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

三十四、城投集团：承担供水、排水设施抢修保通，保障管网正常运行；负责受灾地区生活垃圾的运输和处置。

三十五、申通地铁集团：负责运营管理的地铁设施抢修保通，确保轨道交通安全运行。

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。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2025年7月4日印发
