

上海市地方标准
《城镇防灾减灾指南（报批稿）》
编制说明

标准修制组
2021 年 4 月

一、任务来源

本地方标准由上海市应急管理局提出，由上海市市场监督管理局批准立项，列入《上海市市场监督管理局关于下达 2020 年度第七批上海市地方标准制修订项目计划的通知》（沪市监标技〔2020〕560 号）（本地方标准为推荐性/修订项目），由复旦大学、上海市应急管理事务和化学品登记中心、上海致臻城市减灾促进中心联合起草。

沪市监标技〔2020〕560 号标准计划名称为“城镇综合减灾指南”，在标准评审过程中，根据评审专家建议，目前暂无国家标准或地方标准进行“综合减灾”的定义，且原《城镇社区防灾减灾指南》（DB31/T906-2015）中引自《自然灾害管理基本术语》（GB/T 26376-2010）的“防灾”、“减灾”定义仍适用于本指南，故将标准名称《城镇综合减灾指南》变更为《城镇防灾减灾指南》。

二、背景和意义

1. 自然灾害防治趋势有了新的变化

2015 年由上海市民政局、复旦大学和上海市民政减灾中心共同起草完成了上海市地方标准——《城镇社区防灾减灾指南》（DB31/T906-2015），对本市标准化地开展社区防灾减灾工作起到积极的意义。随着社会经济的发展，灾害风险特征以及灾害防治要求、应对能力都发生了一定的变化。特别是机构改革后，政府对防灾减灾等职能进行了调整。自然灾害防治相关职能从原来的民政部门调整至新组建的应急管理部门。

2. 社区综合减灾工作有了新的要求

在 2015 年制定《城镇社区防灾减灾指南》时，国家在社区防灾减灾方面的政策、标准还较少，原指南更多参考国际先进经验和上海实践基础。但近年来国家越来越重视社区层面的防灾减灾工作，相继制定了不少有关的指导意见和政策法规以及国家标准，例如《全国综合减灾示范社区创建管理办法》（国减灾〔2020〕2 号）、《国家安全发展示范城市评价细则》（安委办〔2019〕16 号）、《关于加强全国灾害信息员队伍建设的指导意见》（应急〔2020〕11 号）、《关于提高我市自然灾害防治能力的意见》（沪委发〔2020〕14 号）等。因此，需要修编《城镇社

区防灾减灾指南》符合发展趋势和相关要求。

三、编制原则

本标准编制遵循“一致性、系统性、实践性、适用性、规范性”的原则。

1. 一致性

一致性体现在尽可能保持与现行标准与规范性文件要求的统一，标准的编制严格遵守国家和上海关于基层社区防灾减灾相关规定要求，例如遵守了国家减灾委印发的《全国综合减灾示范社区创建管理办法》（国减灾〔2020〕2号）、国务院安委办印发的《国家安全发展示范城市评价细则》（安委办〔2019〕16号）、国务院办公厅印发的《第一次全国自然灾害综合风险普查总体方案》（国办发〔2020〕12号）、应急管理部、民政部、财政部联合印发的《关于加强全国灾害信息员队伍建设的指导意见》（应急〔2020〕11号）等，以及上海市委、市政府印发的《关于提高我市自然灾害防治能力的意见》（沪委发〔2020〕14号）等文件对基层社区防灾减灾的规定和要求，确保标准内容与相关文件要求的“一致性”。

2. 系统性

为有效规范城镇防灾减灾指南的修编，本标准立足于系统性社区综合减灾的角度，从管理体系及工作职责、风险评估与隐患治理、应急预案、预警和信息报送、宣传培训、应急演练、应急设施建设、救援力量、物资储备、工作评估等全面考虑社区综合减灾所涉及的因素和管理要求。

3. 实践性

国家及本市在基层社区防灾减灾工作中，积累了一定的实践经验。在本标准起草过程中，标准修编组认真调研、吸收、消化了相关自然灾害防治专业部门的管理实践经验，并在此基础上进行总结、提炼，最大限度地兼容已经成熟的经验做法，形成本标准修编的基础内容。

4. 适用性

适用性即符合应用实际，综合考虑国家和上海市基层社区防灾减灾的现实状况，突出现实可操作性。

5. 规范性

本标准严格按照《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T1.1-2020）的规定进行编写。

四、编制过程

为推动《城镇社区防灾减灾指南》修编工作，市应急管理局于2020年2月指导复旦大学、上海市应急管理事务和化学品登记中心和上海致臻城市减灾促进中心的相关人员建立标准修编组，开始指南修编的研究工作。

标准修编组充分研究了相关国家标准与行业标准，以及《全国综合减灾示范社区创建标准》、《关于提高我市自然灾害防治能力的意见》、《国家安全发展示范城市评价细则（2019版）》等指导意见与政策法规，于2020年4月形成了修订后的指南草案，并修改指南名称为《城镇综合减灾指南》。

2020年4-5月，上海市应急管理局向市气象局、市地震局、市规资局等部分业务部门和部分区应急管理局以及街镇征求了指南草案的修改意见。此后，桂余才副局长主持了两次专题会，组织部分区、街镇人员读稿，讨论指南草案内容，听取修改意见。根据各方反馈的意见，标准修编组对指南草案内容作了进一步的修改完善。

2020年9月及10月，《城镇综合减灾指南》分别通过上海市应急管理标准委员会推荐评审环节和上海市地方标准技术审评中心的立项评审环节，并列入2020年度第七批上海市地方标准制修订项目计划。根据评审专家意见，标准修编工作组对指南草案作了修改，形成指南征求意见稿。

2021年1-2月，标准修编组向徐汇区应急管理局、徐家汇街道办事处、长桥街道办事处、田林街道办事处、浦东新区合庆镇人民政府、南码头路街道办事处、沪东新村街道莱阳新家园居民委员会、周浦镇中金海棠湾居民委员会、惠南镇惠园居民委员会、宝山区吴淞街道办事处、张庙街道办事处、罗泾镇人民政府、淞南镇人民政府、崇明区港沿镇人民政府、绿华镇人民政府、向化镇人民政府、金山区石化街道办事处、朱泾镇人民政府、山阳镇人民政府以及金山卫镇人民政府等20家相关单位征求意见，并根据相关意见对指南征求意见稿进行了修改，最终形成《城镇综合减灾指南（送审稿）》。

2021 年 4 月 19 日，上海市市场监督管理局组织专家对《城镇综合减灾指南》地方标准送审稿进行了审查。专家组听取了标准修编组关于修编过程及主要内容的汇报，对标准送审稿进行逐条审议，并一致同意该标准通过审定。标准修改组针对审定会专家意见逐一进行了修改完善，最终形成标准报批稿，报上海市市场监督管理局批准发布。

五、征求意见的情况

标准修编组在完成指南草案后，于 2020 年 4 月 5 月，上海市应急管理局向市气象局、市地震局、市规资局等部分业务部门和部分区应急管理局以及街镇征求了指南草案的修改意见。此后，桂余才副局长主持了两次专题会，组织部分区、街镇人员读稿，讨论指南草案内容，听取修改意见。根据各方反馈的意见，标准修编组对指南草案内容作了进一步的修改完善。

2020 年 9 月及 10 月，《城镇综合减灾指南》分别通过上海市应急管理标准委员会推荐评审环节和上海市地方标准技术审评中心的立项评审环节，并列入 2020 年度第七批上海市地方标准制修订项目计划。根据评审专家意见，标准修编工作组对指南草案作了修改，形成指南征求意见稿。

2021 年 1-2 月，标准修编组向徐汇区应急管理局、徐家汇街道办事处、长桥街道办事处、田林街道办事处、浦东新区合庆镇人民政府、南码头路街道办事处、沪东新村街道莱阳新家园居民委员会、周浦镇中金海棠湾居民委员会、惠南镇惠园居民委员会、宝山区吴淞街道办事处、张庙街道办事处、罗泾镇人民政府、淞南镇人民政府、崇明区港沿镇人民政府、绿华镇人民政府、向化镇人民政府、金山区石化街道办事处、朱泾镇人民政府、山阳镇人民政府以及金山卫镇人民政府等 20 家相关单位征求意见，并根据相关意见对指南征求意见稿进行了修改，最终形成《城镇综合减灾指南（送审稿）》。

至此，根据各方反馈的意见，对标准征求意见稿作了多次修改完善，形成标准送审稿。

六、标准的主要技术内容说明

本标准规定了上海市城镇防灾减灾的基本要求、工作任务等方面的要求。主要技术内容包括：

（一）范围

作为地方性标准，给出了上海行政辖区内所适用的对象范围，强调指导本市街道（乡镇）开展减轻灾害风险，减少灾害损失，提升街道（乡镇）综合防范应对灾害能力等活动。

（二）规范性引用文件

本部分列出指南引用过有关条款或重要内容且已正式发布的文件。

（三）术语和定义

对因理解偏差容易产生歧义、重复在本部分多次出现且对条款的涵义至关重要的术语、缩略语、专业词或概念进行了说明或定义，即使是专业性很强的术语，如果约定成俗的理解对条款的基本涵义不容易产生误解，也不在之列。

（四）管理体系及工作职责

本部分从管理体系和工作职责等两部分提出要求。

管理体系的主要要求是指街道（乡镇）成立统筹自然灾害、安全生产等应急管理工作体系，制定街道（乡镇）综合减灾规章制度，督促、指导居（村）委和辖区内灾害防御重点单位做好防灾减灾救灾工作，并建立社区利益相关方多元主体参与的社区安全治理体系。

工作职责的主要要求是街道（乡镇）加强辖区内城市各类设施安全管理，完善综合减灾责任体系，建立健全社区网格化安全管理、风险防控等机制，积极做好防灾减灾救灾科普宣传教育、风险隐患排查、监测监控预警、灾（险）情信息报告、群众自救互救、先期抢险救援、应急处置保障等工作，推动社区综合减灾日常管理和项目管理等工作。

（五）风险评估与隐患治理

本部分对城镇的风险评估与隐患治理工作提出要求，城镇需要开展风险识别、脆弱性识别、综合减灾能力调查、风险评价、风险示意图绘制、隐患排查、隐患治理等。

（六）应急预案

本部分对城镇的应急预案的编制、实施和管理提出要求。

（七）预警和信息报送

本部分从预警和信息报送系统的平台、功能和手段等方面提出要求。

（八）宣传培训

本部分从宣传、培训以及交流等三方面对城镇的防灾减灾宣传培训工作提出指导要求。

（九）应急演练

本部分从演练要求、演练形式、演练评估、演练改进等四方面提出要求。

（十）应急设施建设

本部分对城镇的应急设施建设提出指导要求，包括了建立应急避难场所、微型消防站、医疗救护站、防灾减灾教育场馆等社区应急站点、社区防灾设施设备。

（十一）救援力量

本部分对城镇救援力量的组建提出指导要求，城镇救援力量可包括社区综合应急救援队伍、企业救援队伍、志愿者队伍、灾害信息员队伍等。

（十二）物资储备

本部分提出社区储备、社会储备与家庭储备等三类基层社区应急物资的储备与管理提出指导要求，

（十三）工作评估

本部分从综合评估、项目评估、评估方式、评估管理、持续改进等五个方面对城镇防灾减灾工作评估提出指导要求。

七、标准主要技术内容的修改情况

本标准代替 DB31/T 906-2015《城镇社区防灾减灾指南》，与 DB31/T 906-2015 相比，主要变化如下：

- 1.调整了“范围”，更改了内容表述（见第 1 章）；
- 2.调整了“规范性引用文件”，增加了相应引用标准（见第 2 章）；
- 3.调整了“术语和定义”，删除了“社区成员”定义（见 2015 版的 3.11），增加了“隐患排查”、“应急避难场所”定义（见 3.14、3.17）；
- 4.调整了“管理机构及职责”内容，更改了“管理机构”和“工作职责”内容（见第 4 章，2015 年版的第 4 章）；
- 5.调整了“风险评估”，更改了“风险识别”“风险评价”和“风险示意图绘制”内容（见 5.1、5.4、5.5，2015 年版 5.1、5.2、5.3），增加了“脆弱性识别”、“防灾减灾能力调查”、“隐患排查”和“隐患治理”内容（见 5.2、5.3、5.6、5.7）；
- 6.调整了“预案”，更改了“预案编制”和“预案管理”内容（见 6.1.3，2015

年版的 6.1.2; 6.3, 2015 年版的 6.2.2), 增加了编制与实施相关内容 (见 6.1.2、6.2.2、6.2.3);

7.调整了“宣传培训”, 更改了“宣传”和“培训内容”(见 8.1、8.2, 2015 年版的 7.1、7.2)”;

8.调整了“工作评估”, 更改了“持续改进”内容(见 13.6, 2015 年版的 11.6);

9.拆分了“能力建设”内容, 扩充为“应急设施建设”、“救援力量”和“物资储备”, 并更改内容(见第 10 章、第 11 章、第 12 章, 2015 年版的第 9 章);

10.删除了“灾情报送”章节, 将 2015 年版的有关内容更改后纳入第 7 章和第 11 章(见 7.2、11.4, 2015 年版的 10.1、10.2);

11.删除了附录的内容。

八、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

九、标准实施的措施和建议

根据“本文件由上海市应急管理局提出并组织实施”的精神, 在行业主管单位综合减灾部门的贯标工作指导下, 为落实《中共上海市委、上海市人民政府关于提高我市自然灾害防治能力的意见》要求, 推动建立完善综合减灾示范创建管理机制, 夯实基层防灾减灾救灾工作基础, 同时也是落实《上海市自然灾害防治委员会办公室、上海市安全委员会办公室关于印发上海市安全发展和综合减灾示范社区评审标准(2021 版)》在安全发展和综合减灾示范社区创建与动态管理评审的要求, 本标准由行业主管单位综合减灾部门牵头, 各区适时组织标准宣贯, 进一步标准化、精细化地开展社区防灾减灾工作。

十、其他应予说明的事项

无。