

深圳市地方标准
《综合减灾社区创建指南（送审稿）》
编制说明

标准编制组

2022 年 2 月

目 录

一、项目背景.....	1
二、工作简况.....	2
（一）任务来源.....	2
（二）主要起草过程.....	3
三、编制原则及技术依据.....	4
（一）编制原则.....	4
（二）编制依据.....	5
（三）国内外对标情况.....	5
四、主要条款的说明.....	7
（一）主要条款.....	7
（二）亮点特色.....	12
五、是否涉及专利等知识产权问题.....	14
六、重大意见分歧的处理依据和结果.....	14
七、实施标准的措施建议.....	14
八、其他需要说明的事项.....	14

一、项目背景

2019年11月30日，习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调，要坚持群众观点和群众路线，坚持社会共治，完善公民安全教育体系，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，加强公益宣传，普及安全知识，培育安全文化，开展常态化应急疏散演练，支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，积极推进安全风险网格化管理，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。2020年6月，为统筹推进全国综合减灾示范社区创建，扎实做好城乡社区综合减灾工作，筑牢防灾减灾救灾的人民防线，国家减灾委员会、应急管理部、中国气象局、中国地震局联合印发《全国综合减灾示范社区创建管理办法》（国减灾〔2020〕2号）。2020年7月，为深入推进行政村（社区）防灾减灾救灾能力标准化建设，进一步提升基层应急能力，广东省减灾委员会办公室 广东省应急管理厅针对当前全省行政村（社区）薄弱环节和存在的短板，全面开展行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设。2021年3月，深圳市应急管理局立足于当前基层防灾减灾救灾体制机制改革过程中面临的突出问题和薄弱环节，结合实际，印发实施《深圳综合减灾社区创建实施方案（2021年-2023年）》（深减灾办〔2021〕11号）。

深圳作为南方的滨海城市，自然条件和地理环境较为特殊，不仅面临暴雨、地震等一些内地城市同样需要面对的危害风险，

还面临着台风、海啸等滨海城市特有的灾害风险。因此，加强城市防灾减灾工作，是减少灾害风险、减轻灾害损失的迫切需要，是提升政府公共服务水平的重要举措。而社区作为城市管理的基础单元，既是各项工作的落脚点，也是各项工作的着力点，是城市管理工作的核心，全面推进社区综合减灾工作，提升社区防灾减灾综合能力，也是城市安全发展的内在要求。

综上所述，本文件贯彻落实国家、省关于推进综合减灾社区创建的部署要求。标准的制定针对全市所有社区，具有普遍适用性；涉及全市社区综合减灾工作的标准化推进，标准的实施主体具有广泛的社会性。本文件涉及的内容均依据市委市政府关于综合减灾社区的工作部署梳理形成，列入全市自然灾害防治能力提升工作重点内容之一，作为市委市政府年度重点工作任务之一。通过制定本文件，可切实解决现有社区综合减灾工作推进不统一、标准不统一的问题，补短板、强弱项，深入推进基层防灾减灾救灾“科学化、精细化、智能化”建设，通过滚动式发展、迭代式升级，实现基层科学应备、时时应变、精准应灾，全面提升基层防灾减灾救灾能力。

二、工作简况

（一）任务来源

深圳市地方标准《综合减灾社区创建指南》由深圳市应急管理局提出并归口。根据深圳市市场监督管理局 2021 年 4 月 28 日

发布的《深圳市市场监督管理局关于下达 2021 年第一批深圳市地方标准计划项目任务的通知》，《综合减灾社区创建指南》由深圳市城市公共安全技术研究院有限公司牵头起草，福田区应急管理局、深圳市城安应急科学研究所、深圳市标准技术研究院参与起草。

（二）主要起草过程

1. 规划、立项阶段。2021 年 2 月，深圳市城市公共安全技术研究院有限公司牵头提出标准编制构想，并与深圳市标准技术研究院组成编制组，筹划标准编制工作。3 月初，提交地方标准立项申请。4 月 28 日，经市市场监管局批准，《综合减灾社区创建指南》作为深圳市地方标准正式批准立项。

2. 调研阶段。2021 年 4 月至 9 月，编制组开展资料调研与现场调研，调研各辖区综合减灾社区创建情况。

3. 编制阶段。2021 年 7 月至 11 月，开展标准编制，完成标准初稿，并召开多次研讨会和编制会对标准进行修改完善，形成《综合减灾社区创建指南》标准征求意见稿。

4. 征求意见阶段。2021 年 11 月-2021 年 12 月，面向各区（新区、深汕特别合作区）、市减灾委有关单位公开征求意见一个月。

5. 组织送审阶段。2021 年 12 月-2022 年 2 月，对征求意见情况进行汇总、修改，形成标准送审稿，报送至市市场监督管理局。

三、编制原则及技术依据

（一）编制原则

为保证标准行之有效，能够更好地总结经验和指导后续工作，标准编制按照以下原则进行。

1. 科学性原则。本文件聚焦深圳综合减灾社区创建工作，依据深圳建设实际情况，在已有的实践经验的基础上进行创新，综合考虑了前期成果和未来规划，并确保指标有重点、有针对性。

2. 地方性原则。综合减灾社区的创建，是一项创新性工作，需要不断深化认识、持续探索。本文件在深圳前期经验基础上，按照深圳地方特色，重点突出深圳亮点，如特色宣传教育、高新技术应用、科研院所合作等，突出深圳优势。

3. 规范性原则。标准按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》给出的规则进行编写，在编制制定的过程引用了 GB/T 10001（所有部分）《标志用公共信息图形符号》、GB/T 20647.1—2006《社区服务指南 第1部分：总则》等规范，同时编写也符合《中华人民共和国标准化法》《地方标准管理办法》《广东省标准化条例》等文件要求，编制规范。

4. 可操作性原则。鉴于本文件后续将指导各社区创建和持续优化，标准编制过程中关注征求和吸纳各方意见，考虑标准条文的实操性，在体现深圳综合减灾社区创建的同时，确保内容可实

施、可检验。

（二）编制依据

《综合减灾社区创建指南》主要是依据国家、深圳市的相关法律法规，在参考了相关国家标准、行业标准、其他省市相关标准的基础上，结合深圳市国际人才街区实际情况编制完成。文件涉及的各项参数数值来源主要有两个方面：一是相关国家标准、行业标准、其他省市相关标准以及相关的政策法规，二是根据深圳综合减灾社区创建积累的经验。

（三）国内外对标情况

1. 国外对标情况。1994年，美国首次提出“防灾社区”的概念，旨在发展一系列在面对自然灾害威胁时，能够有效减轻社会经济损失的应对方法。美国联邦应急管理署（FEMA）强调将社区作为防灾减灾工作的基本单位，不仅针对基础设施等硬件建设，还包括居民意识、管理组织、方案制定与实施等内容，从而形成较为完善的综合灾害应急管理机制。截至目前，国外尚未发布实施针对减灾社区的标准文件，但相关研究工作开展较多，主要集中在5个方面：结合灾害管理、社区规划和公众参与实现可持续的减灾效果，灾害响应中社区角色的概念模型，社区类型及其防灾减灾资源的评价与优化，早期预警系统从“自上而下”到以社区为中心的“转变方式，适灾韧性理念与社区减灾方法等内容。

2. 国内对标情况。国内综合减灾社区创建工作起步较晚。

2007 年，国家减灾委、民政部以提升城乡基层社区的综合减灾能力建设为重点，提出创建示范社区的基本条件和主要内容，印发实施《减灾示范社区标准》，每年组织开展全国综合减灾示范社区创建活动，推动创建工作的规范化、标准化建设。2008 年，国家减灾委、民政部首次命名示范社区，此后分年度组织开展示范社区的推荐、评选和命名工作。2010 年 5 月，国家减灾办印发《全国综合减灾示范社区标准》，第一次修改完善创建标准，提出综合减灾示范社区创建的 3 个基本条件和 10 个基本要素。2011 年 6 月，国家减灾委印发《关于加强城乡社区综合减灾工作的指导意见》，提出社区综合减灾工作的总体要求、主要目标和任务；10 月，国务院办公厅印发《国家综合防灾减灾规划（2011-2015 年）》，提出“十二五”时期创建 5000 个示范社区的总体目标；12 月，民政部颁布《全国综合减灾示范社区创建规范》（MZ/T 026-2011）行业标准。2016 年 12 月，国务院办公厅出台《国家综合防灾减灾规划（2016-2020 年）》，提出要“加强社区层面减灾资源和力量统筹，深入创建综合减灾示范社区”。2018 年，民政部、中国地震局、中国气象局联合印发《全国综合减灾示范社区创建管理暂行办法》，从中央层面整合了多方资源，共同推进综合减灾示范社区创建工作，进一步提升基层社区防灾减灾救灾能力。2020 年 6 月，国家减灾委员会 应急管理部 中国气象局 中国地震局联合修订 2018 年的《全国综合减灾示范社区创建管

理办法》，并印发实施。截止目前，国内关于减灾社区创建的标准仅《全国综合减灾示范社区创建规范》（MZ/T 026-2011），且制定时间较远，适用性、针对性、指导性均较弱。

四、主要条款的说明

本文件坚持科学性、地方性、规范性、可操作性的原则进行编制，主要包括 13 个章和 1 个附录。以下对标准中的主要条款进行简要说明。

（一）主要条款

1. 范围。本章节界定了文件的内容和适用对象，指明文件的适用范围。

2. 规范性引用文件。本章节列出本文件中交通配套、标识、法律服务、信息平台等内容引用的文件，作为本文件的规范性引用内容，包括 GB/T 2893.1《图形符号 安全色和安全标志 第 1 部分：安全标志和安全标记》、GB 2894《安全标志及其使用导则》、GB/T 10001（所有部分）《标志用公共信息图形符号》、GB/T 15566《公共信息导向系统 设置原则与要求》、GB 50016-2014《建筑设计防火规范》、GB 50223《建筑工程抗震设防分类标准》、DB44/T 1591—2015《小档口、小作坊、小娱乐场所消防安全整治技术要求》、DB4403/T 183-2021《电动自行车停放充电场所消防安全规范》。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；不注日期的引用文件，其最新

版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

3. 术语和定义。本章节主要依据 GB/T 18207.1-2008《防震减灾术语 第1部分：基本术语》、GB/T 20647.1-2006《社区服务指南 第1部分：总则》给出了文件编制过程中涉及到的术语和定义，包括防灾、减灾、救灾、综合减灾、社区等。术语和定义的确定主要是根据文件的标准化对象，采用内涵定义的形式，使用陈述性条款给出。

4. 基本条件。本章节主要围绕综合减灾社区创建工作开展的基本需求，给出了社区创建的基本条件，包括组织架构、队伍建设、预案编制、应急指挥等各种场所的配置等。本章节主要参考了《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案（2021-2023年）〉的通知》（深减灾办〔2021〕11号）等，并根据深圳综合减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

5. 组织管理。本章节主要明确了综合减灾社区创建工作中组织管理的要求，包括组织领导、规章制度、网格化管理、经费投入、灾害保险、工作档案等内容。本章节主要参考了 GB/T 20647.1-2006《社区服务指南 第1部分：总则》国家标准及《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案（2021-2023年）〉的通知》（深减灾办〔2021〕11号）等，并根据深圳综合

减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

6. 队伍建设。本章节主要明确了综合减灾社区创建工作中队伍建设的要求，包括应急队伍、灾害信息员、志愿者队伍、企事业单位等内容。主要参考《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案（2021-2023 年）〉的通知》（深减灾办〔2021〕11 号）等，并根据深圳综合减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

7. 风险治理。本章节主要明确了综合减灾社区创建工作中风险治理的要求，包括风险评估、形势分析、隐患检查、脆弱人群管理等内容。主要参考《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案（2021-2023 年）〉的通知》（深减灾办〔2021〕11 号）等，并根据深圳综合减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

8. 预案编制与演练。本章节主要明确了综合减灾社区创建工作中预案编制与演练的要求，包括社区应急预案、生产经营单位应急预案、应急演练、公众参与、预案修订等内容。主要参考《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案（2021-2023 年）〉的通知》（深减灾办〔2021〕11 号）等，并根据深圳综合

减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

9. 应急保障。本章节主要明确了综合减灾社区创建工作中应急保障的要求，包括应急值守、灾害事故预警信息发布、应急避难场所、应急物资储备、社区医疗救护站、消防设施设备、抗震设防等内容。主要参考《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案（2021-2023 年）〉的通知》（深减灾办〔2021〕11 号）等，并根据深圳综合减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

10. 宣传教育。本章节主要明确了综合减灾社区创建工作中宣传教育的要求，包括宣传教育场地、宣传教育专区、经常性宣传教育、公众培训和宣传教育、社区工作人员培训、公众开放日等内容。主要参考《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案（2021-2023 年）〉的通知》（深减灾办〔2021〕11 号）等，并根据深圳综合减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

11. 亮点建设。本章节主要明确了综合减灾社区创建工作中亮点建设的要求，加强与高校、科研院所、科技企业等开展防灾减灾救灾领域的交通沟通，承接国家、省科研课题项目试点任务，并取得明显效果。主要参考《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减

灾社区创建实施方案(2021-2023年)》的通知》(深减灾办〔2021〕11号)等,并根据深圳综合减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

12. 评价。本章节主要明确了评价程序及自查、审核、审查和完成创建后的抽查管理的相关要求。主要参考《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案(2021-2023年)〉的通知》(深减灾办〔2021〕11号)等,并根据深圳综合减灾社区创建工作开展的实际需要编写。

13. 附录 A: 综合减灾社区创建评分表。本附录为规范性附录,给出了综合减灾社区创建指标体系表,是对创建内容和要求的指标化,给出了每项指标的分值。指标体系是按照上述(五)至(十二)部分确定的创建内容和要求,经充分考虑深圳地方性特色及双区示范建设的需求,主要参考《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局 深圳市气象局 深圳市地震局关于印发〈深圳综合减灾社区创建实施方案(2021-2023年)〉的通知》(深减灾办〔2021〕11号)等,并根据深圳综合减灾社区创建工作开展的实际需要编写。分值配比按照前期研究形成的7个维度:组织管理(13分)、队伍建设(10分)、风险治理(25分)、预案编制与演练(7分)、应急保障(26分)、宣传教育(17分)、亮点建设(2分)进行分配。在分值比重配比上,主要是

综合考虑事项重要性、难易程度调整。

（二）亮点特色

1. 统一国家、省考核标准和要求，真正为基层综合减灾工作减压减负。2020年6月，国家减灾委员会、应急管理部、中国气象局、中国地震局联合印发《全国综合减灾示范社区创建管理办法》，每年在全国范围内组织开展全国综合减灾示范社区创建。2020年7月，广东省减灾委员会办公室 广东省应急管理厅针对当前全省行政村（社区）薄弱环节和存在的短板，全覆盖开展行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设。本文件在全国综合减灾示范社区创建标准和省“十个有”建设要求的基础上，结合深圳市实际工作提出，统一了国家、省的考核标准和要求，为基层社区开展综合减灾工作减压减负。

2. 涵盖防灾设施设备和应急能力建设，指导社区综合减灾水平系统提升。机构改革以来，基层职能划转、人员调整幅度较大，部分工作人员不熟悉、不了解防灾减灾救灾工作现象较为普遍，导致防灾减灾救灾工作上下衔接不畅、工作进度较慢。本文件主要内容涵盖组织管理、队伍建设、风险治理、预案编制与演练、应急保障、宣传教育等方面内容，不仅有针对灾害预警系统、应急避难场所、微型消防站、消防设备设施、宣传栏、宣传专区等基础设施的硬件建设，还包括组织领导机构、规章制度、队伍建设、预案编制、居民意识等能力提升，从而形成较为完善的社区

综合减灾工作管理机制，为基层开展综合减灾工作提供指引。

3. 强调企事业单位、社会组织、志愿者的参与，强化社会共治理念。本文件要求组建至少 10 人的社区志愿者队伍；引导辖区内学校、医院（医疗机构）、工贸企业、商场等相关单位组织开展综合减灾活动；引导辖区内学校、医院（医疗机构）、工贸企业、商场等相关单位以及慈善组织、义工组织等社会组织、志愿者主动参与社区综合减灾活动，社区每次综合减灾活动应至少有 1 个前述单位或社会组织主动参与；辖区居民、企事业单位、物业管理单位、社会组织、志愿者、中小學生等参与应急演练活动；有效整合辖区物业管理单位应急力量，组建常态化应急值守队伍。

4. 鼓励充分运用科技手段，提升社区治理科学化、精细化、智能化水平。本文件要求根据风险评估结果，采用新技术（物联网、云计算、人工智能、5G、大数据、具有智能语音分析技术的应急广播等）、在线监测系统（智能大喇叭、自动气象站、智能杆、智能烟感报警器、智能开关、AI 摄像头、LiDAR、InSAR 等），在重点风险区域配置监测预警设备设施，与气象预警信息系统、预警信息发布中心等各类灾害事故监测预警和应急指挥系统互联互通，实时监控辖区内自然灾害、生产安全、火灾、高空坠物等风险，迅速发布当地气象、洪涝、地质、火灾等灾害事故预警信息；结合使用大数据、自媒体、智能大喇叭、应急广播等新技术

术、新手段和铜锣、手持警报器、哨子等传统手段，确保预警信息在短时间内覆盖社区全体居民。

五、是否涉及专利等知识产权问题

不涉及。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

暂无。

七、实施标准的措施建议

为保证标准的有序实施，拟对标准开展宣贯，并结合深圳市城市公共安全技术研究院有限公司与综合减灾社区创建的相关工作同步推进标准实施。

八、其他需要说明的事项

无。