

《综合减灾能力调查与评估技术导则》解读

一、编制背景

深圳位于热带和亚热带过渡地区，具有亚热带海洋性季风气候特征，是各种自然灾害多发区域之一。常见自然灾害类型有洪涝灾害、气象灾害、地质灾害、海洋灾害、森林火灾和生物灾害等。台风暴雨引发的山体滑坡、内涝等灾害多发。全市暴雨年平均约 50 起（受灾约 7.2 次），雷电年平均约 18555 起（受灾约 6.5 起），台风年平均约 3.7 起（受灾约 2.7 起）。深圳市常见因台风暴雨引起的积水，严重时可引发内涝，是影响深圳市最严重的灾种之一。随着城市化快速发展和全球变暖持续影响，深圳市自然灾害及其次生、衍生灾害的多发性、易发性、突发性、危害性和不可预测性进一步增强，多灾叠加影响越来越复杂，自然灾害防御形势严峻。

2018 年 10 月 10 日，习近平总书记主持召开中央财经委员会第三次会议发表重要讲话，明确提出要开展全国灾害综合风险普查，摸清楚灾害风险隐患、重点区域抗灾能力，梳理和核实灾害设防标准，并将其作为自然灾害防治九项工程之首。2020 年 5 月 31 日，国务院办公厅印发《关于开展第一次全国自然灾害综合风险普查的通知》（国办发〔2020〕12 号），定于 2020 年—2022 年开展第一次全国自然灾害综合风险普查工作。随后国务院第一次全国自然灾害综合风险普查领导小组办公室陆续印发了《第一次全国自然灾害综合风险普查总体方案》《第一次全国自然灾害综合风险普查实施方案》

(试点版)》《第一次全国自然灾害综合风险普查实施方案(修订版)》等相关调查评估技术规范。依据各级实施方案和相关规范标准，深圳市完成了自然灾害综合风险普查调查评估工作，也验证了现有相关技术规范不能完全满足深圳市综合减灾能力评估工作的现状。

国家标准的制定站位全国，采用全国一刀切评估指标、权重和方法，能较好地进行全国或者全省的横向对比，但对于深圳市开展精细化防灾减灾部署意义相对欠缺，难以支撑深圳市开展有针对性的、高效的自然灾害资源配置，因此，需结合深圳实际，深入研究深圳市多年防灾减灾工作成效，总结经验和不足，探索全面合理的综合减灾能力评估指标体系。

二、目的和意义

通过制定《综合减灾能力调查与评估技术导则》并推动标准的实施，能够为政府部门精准掌握各区域减灾能力水平和薄弱环节提供理论支撑，为减灾资源的空间配置提供可视化地图，为切实减少自然灾害带来的人员伤亡和财产损失提供技术基础。

三、主要内容

(一) 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。

本文件给出了综合减灾能力调查评估的工作原则，规定了数据调查、能力评估、结果分析、报告编制等要求。

本文件适用于深圳市行政区域内综合减灾能力的调查评估工作。

(二) 规范性引用文件

本章节主要包含文中所引用的标准文件：GB/T 26376—2010《自然灾害管理基本术语》。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。

(三) 术语和定义

本章节主要依据 GB/T 26376—2010《自然灾害管理基本术语》以及《政府减灾资源（能力）调查技术规范》《企业与社会组织减灾资源（能力）调查技术规范》《乡镇与社区减灾资源（能力）调查技术规范》《家庭减灾资源（能力）调查技术规范》《政府减灾能力评估技术规范》《企业与社会应急减灾能力评估技术规范》《基层与家庭减灾能力评估技术规范》《综合减灾能力评估技术规范》等文件，给出了文件编制过程中涉及的术语和定义，包括自然灾害、政府减灾能力、街道减灾能力、社区（行政村）减灾能力、综合减灾能力等。

(四) 工作原则

本章节主要阐述减灾能力调查评估工作的原则，包括科学性、可靠性、可行性和系统性。

本章节主要参考了《政府减灾能力评估技术规范》《基层与家庭减灾能力评估技术规范》《综合减灾能力评估技术规范》等文件。

(五) 数据调查

本章节主要明确了减灾能力和资源调查的相关要求，包括区级政府减灾能力数据调查和基层减灾能力数据调查的主要工作内容。其中，区级政府减灾能力数据调查包括各级政府的管理、工程设防、监测预警、物资储备、专业队伍救援、转移安置等减灾资源和能力的调查；基层减灾能力数据调查包括街道和社区（行政村）减灾能力调查两个方面。

本章节主要参考了《政府减灾资源（能力）调查技术规范》《乡镇与社区减灾资源（能力）调查技术规范》，并根据深圳市实际和综合减灾能力评估指标进行了补充和完善。

（六）能力评估

本章节主要明确了减灾能力评估的技术要求，包括评估内容、评估单元、评估指标、评估方法等内容。

评估内容包括区级政府减灾能力评估、街道减灾能力评估、社区（行政村）减灾能力评估以及综合减灾能力评估。

不同的评估内容，其评估单元不同。区政府减灾能力评估以区级行政区为评估单元。街道减灾能力评估以街道为单元。社区（行政村）减灾能力评估以社区为评估单元。其中，以区级行政区为评估单元应综合考虑政府减灾能力、街道减灾能力、社区（行政村）减灾能力三个方面。以街道为评估单元时应考虑街道减灾能力、社区减灾能力，并将所在区政府减灾能力评估结果按照一定的权重比例赋予各个街道。

区政府减灾能力评估指标包括管理能力、工程设防能力、监测预警能力、信息平台建设、物资储备能力、应急救

援能力、转移安置能力等方面；街道减灾能力评估指标包括灾害管理能力、灾害备灾能力、自救转移能力等方面；社区（行政村）减灾能力评估指标包括灾害管理能力、灾害备灾能力、自救转移能力等方面。

能力评估过程采用、权重制定方法、评估等级值计算方法、优劣解距离法，得出评估结果。

本章节主要参考了《政府减灾能力评估技术规范》《基层与家庭减灾能力评估技术规范》《综合减灾能力评估技术规范》，并通过调查研究，结合专家意见和深圳市实际进行编制。

（七）结果分析

本章节主要介绍了综合减灾能力评估结果应从灾害管理、工程设防、监测预警、物资储备、专业队伍救援、转移安置等减灾资源和能力进行全面分析。

本章节主要考虑了综合减灾能力评估结果的应用，结合项目对广东省综合减灾能力评估和减灾能力提升策略研究的相关项目经验，结合深圳实际和成果应用需求编制。

（八）报告编制

本章节主要明确了减灾能力调查评估报告的编写要求，明确了报告的章节和各章节的主体内容要求。

本章节主要参考《政府减灾能力评估技术规范》《基层与家庭减灾能力评估技术规范》《综合减灾能力评估技术规范》，根据综合减灾能力报告文件的需求编制。

(九) 附录 A：区政府减灾能力数据调查表示例

本附录为资料性附录，给出了政府管理能力、涉灾基础数据、政府和企事业专职消防队伍数据、森林消防队伍数据、应急物资储备仓库数据、应急避难场所数据调查指标及表格样式。

本章节主要参考了《政府减灾资源（能力）调查技术规范》，并根据深圳市实际和综合减灾能力评估指标进行了补充和完善。

(十) 附录 B：基层减灾能力数据调查示例

本附录为资料性附录，给出了街道减灾能力数据、社区（行政村）减灾能力数据调查指标及表格样式。

本章节主要参考了《乡镇与社区减灾资源（能力）调查技术规范》，并根据深圳市实际和综合减灾能力评估指标进行了补充和完善。

(十一) 附录 C：减灾能力评估指标

本附录为规范性附录，给出了区政府减灾能力、街道减灾能力、社区（行政村）减灾能力评估指标。

本章节主要参考《政府减灾能力评估技术规范》《基层与家庭减灾能力评估技术规范》《综合减灾能力评估技术规范》，其中目标值的设定依据参考了《“十四五”国家应急体系规划》《广东省森林防火“十四五”规划》（征求意见稿）《深圳市气象发展“十四五”规划》《广东省水利发展“十

四五”规划》《深圳市应急管理体系和能力建设“十四五”规划》《深圳市海洋自然灾害防灾减灾专项规划(2021—2025年)》《深圳市救灾物资储备规划实施计划(2021—2025)》《广东省粮食安全和应急物资保障“十四五”规划》《广东省基层(县域)应急物资储备分类指引》(试行)《深圳市消防发展“十四五”规划》《深圳市卫生健康事业发展“十四五”规划》《深圳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《深圳市推进新型信息基础设施建设行动计划(2022—2025年)》《国务院安委会办公室关于印发《国家安全发展示范城市建设指导手册》的通知》(安委办函〔2020〕56号)《深圳市应急疏散救援空间规划(2021—2035年)》等文件。

(十二) 附录D：优劣解距离法

本附录为资料性附录，介绍了优劣解距离法TOPSIS的计算公式。

本章节主要参考《政府减灾能力评估技术规范》《基层与家庭减灾能力评估技术规范》《综合减灾能力评估技术规范》，根据综合减灾能力报告文件的需求编制。

四、附则

本文件由深圳市应急管理局提出并归口，起草单位有深圳市应急管理局、深圳市城市公共安全技术研究院有限公司、深圳市标准技术研究院。