

引用格式: 郭晓梅, 焦圆圆, 王常效, 等. 综合减灾社区建设标准体系构建研究[J]. 标准科学, 2025(8):120–126.

GUO Xiaomei, JIAO Yuanyuan, WANG Changxiao, et al. Research on the Construction of a Standards System for Comprehensive Disaster-reduction Community Establishment [J]. Standard Science, 2025(8):120–126.

综合减灾社区建设标准体系构建研究

郭晓梅¹ 焦圆圆^{1*} 王常效² 杨波² 王琛¹

(1. 深圳市城市公共安全技术研究院有限公司; 2. 深圳市应急管理局)

摘要: 【目标】社区作为防灾减灾救灾的“最后一公里”，是最直接的承灾对象，也是灾害应对的“战线”最前端。在如今极端灾害事件频发的全球背景下，如何强化综合减灾社区标准化建设，健全综合减灾社区建设标准体系，进一步提升社区突发事件应对能力已成为保障经济和社会持续平稳发展的重大课题。【方法】基于第八批社会管理公共服务标准化试点（深圳综合减灾社区创建标准化试点）经验，总结了深圳综合减灾社区标准化建设现状和困难，探讨了综合减灾社区建设标准体系编制原则和体系架构。【结果】构建了综合减灾社区建设标准体系，阐述了标准体系涵盖的基础通用标准、运行管理与服务标准、服务保障标准和岗位标准等4个方面的子体系内容。【结论】可为社区防灾减灾救灾工作标准化、规范化提供科学参考。

关键词: 综合减灾社区；标准体系；标准化；基层防灾减灾救灾

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2025.08.016

Research on the Construction of a Standards System for Comprehensive Disaster-reduction Community Establishment

GUO Xiaomei¹ JIAO Yuanyuan^{1*} WANG Changxiao² YANG Bo² WANG Chen¹

(1. Shenzhen Urban Public Safety Technology Institute Co., Ltd.; 2. Emergency Management Bureau of Shenzhen Municipality)

Abstract: [Objective] As the “last mile”s in disaster prevention, mitigation, and relief, communities are the most direct entities bearing the brunt of disasters and also represent the forefront of disaster response. Against the current global backdrop of increasingly frequent extreme disasters, strengthening the standardized development of comprehensive disaster-reduction communities, improving the standards framework for their establishment, and further enhancing their emergency response capabilities have become crucial tasks for ensuring sustainable and stable economic and social development. [Methods] Drawing from the experience of the eighth batch of Social Management and Public Service Standardization Pilot Projects (the Shenzhen Pilot Project for Standardized Construction of Comprehensive Disaster-reduction Communities), this paper summarizes the current status and challenges of the standardized construction of comprehensive disaster-reduction

基金项目: 本文受深圳市科技创新局科技重大专项（可持续发展专项）“重202410034 重大链生自然灾害预警与智慧防控技术研究与应用示范项目”（项目编号：KCXFZ20240903094007010）；深圳市应急管理局政府采购项目“2024年社区公共安全风险管控指引编制及试点推广运用项目”（项目编号：SZDL2024001509-A）资助。

作者简介: 郭晓梅，硕士，工程师，研究方向为自然灾害、防灾减灾和应急管理。

焦圆圆，通信作者，硕士，正高级工程师，研究方向为防灾减灾、水利水文和应急管理。

communities in Shenzhen City. It explores the principles and structural framework for establishing a standardization system for constructing these communities [Results] The study constructs such a system, and elaborates on the content of its four sub-systems: basic and general standards, operational management and service standards, service support standards, and post standards. [Conclusion] This provides a scientific reference for standardizing disaster prevention, mitigation, and relief work in communities.

Keywords: comprehensive disaster-reduction community; standards system; standardization; disaster prevention mitigation and relief

0 引言

近年来,随着全球气候变暖,各类极端自然灾害频发。2024年,全球范围内因自然灾害造成的总体损失约3 200亿美元,远高于近十年和近三十年的平均水平^[1]。2024年3月,非洲多国暴雨引发洪涝和山体滑坡灾害,造成至少1 180人死亡,超660万人受到影响,数百万人流离失所;5月,沙特阿拉伯极端高温天气造成超1 301名朝觐者死亡;9月,超强台风“摩羯”袭击亚洲多国,造成890人死亡、129人失踪、2 279人受伤,超765万人受到影响,直接经济损失超过169亿美元。根据应急管理部统计,2022年至2024年,我国平均每年自然灾害造成超1亿人次受灾,超700人因灾死亡或失踪,超3 200亿元的直接经济损失。随着城市社会经济快速发展和全球持续变暖的影响,各类灾害及其次生衍生灾害事故叠加,灾害的影响愈发复杂,防灾减灾救灾形势日益严峻,对社区防灾减灾救灾工作提出更高要求。一直以来,中共中央、国务院高度重视防灾减灾救灾工作,2017年印发的《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》^[2]提出,要将防灾减灾救灾纳入各级国民经济和社会发展规划,作为国家公共安全体系建设的重要内容。完善防灾减灾救灾工程建设标准体系,提升灾害高风险区域内学校、医院、居民住房、基础设施及文物保护单位设防水平和承灾能力。2021年10月,中共中央、国务院印发《国家标准化发展纲要》^[3],提出了实施公共安全标准化筑底工程,完善应急管理、防灾减灾救灾标准的重点任务。同年12月,国家标准化委员会印发《“十四五”推动高质量

发展的国家标准体系建设规划》^[4],提出重点推动消防、防灾减灾救灾等领域管理标准制定与实施。

而社区作为城市基础单位,是城市管理工作的核心,更是各项防灾减灾救灾工作的着力点。2022年6月,国家减灾委员会印发实施《“十四五”国家综合防灾减灾规划》^[5],要求完善防灾减灾救灾法规标准预案体系,并提出了“综合减灾示范创建标准体系更加完善、管理更加规范”的具体目标。至此,

“全国综合减灾示范社区创建”已连续4次被纳入国家综合减灾五年规划中,成为一项提升基层防灾减灾能力的重要国策。2007年,民政部印发了《全国减灾示范社区标准》,进一步规范了全国各地市示范社区的建设工作,同时也正式拉开了“全国综合减灾示范社区”建设序幕。机构改革后,国家减灾委员会对《全国综合减灾示范社区创建标准》^[6]进行了第3次修订。经过十多年的建设,全国目前已有超15 000个社区荣获“全国综合减灾示范社区”的称号。北京、上海、深圳等城市结合本地区灾害特点和防灾减灾需要,分别提出实施了本地区的综合减灾社区建设标准,为全国综合减灾社区建设提供了优秀经验和范本。

目前,全国各省(区、市)通过全国综合减灾社区建设,已积累了一定社区防灾减灾标准化建设经验,有关学者和专家也提出了防灾减灾有关行业的标准体系建设思路。张宝军等^[7]初步探索了自然灾害救灾服务标准体系,许鹏等^[8]从海洋预报出发探讨了防灾减灾标准体系建设思路,陈厦^[9]提出了减灾救灾与综合性应急管理标准体系构建原则与思路,高梦醒等^[10]研究了防灾减灾气象服务标准系统构建。但总体而言,针对社区级的防灾减灾标

准体系仍然是空白。

为了更好地适应新形势下社区防灾减灾发展的需要,充分发挥“标准化+”效应,将标准化原则和方法运用到综合减灾社区管理和服务各领域,本研究提出了综合减灾社区建设标准体系构建思路,力求通过建立覆盖全面、重点突出、结构合理、层次分明、科学适用的标准体系,全面提升基层防灾减灾救灾能力。

1 深圳综合减灾社区建设标准化现状

1.1 深圳综合减灾社区标准化建设情况

深圳作为全国最早开展减灾社区建设的城市之一,创建率居全国各大城市的前列。机构改革后,深圳立足于基层防灾减灾救灾面临的突出问题和薄弱环节,多部门联合出台《深圳综合减灾社区创建实施方案》,从组织管理、队伍建设、风险评估、隐患治理、预案编制与演练、应急保障、宣传教育、科技创新建设8个方面提出45项具体任务,并细化为97项验收内容,利用3年的时间实现深圳综合减灾社区100%全覆盖。多年的全国综合减灾示范社区和深圳综合减灾社区建设经验,为社区防灾减灾救灾标准化建设奠定了良好基础。2022年,深圳综合减灾社区创建标准化试点被纳入了第八批社会管理和公共服务综合标准化试点项目。

在标准化试点过程中,深圳高度重视、积极筹划,深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要指示精神,始终坚持创新的思路、改革的做法、有力的举措,高质量推进标准化试点工作,围绕打造综合减灾社区“深圳品牌”作出一系列探索和尝试,成立了以深圳市应急管理局党委书记、局长为组长的标准化试点工作领导小组和工作机构,出台试点工作方案、标准化管理暂行办法和监督检查制度;试点工作领导小组主要领导亲自部署指导,先后组织召开了30次试点项目工作会议、现场调研25个单位、督导检查300多次、沟通座谈20次,科学把握试点工作方向,明确试点工作任务,督促试点工作进度,及时研究解决试点工作中的实际

问题。主导和参与了国家标准7项(1项主导、6项参与)、地方标准40项和内部规范44项研制,其中已发布国家标准2项、地方标准14项和内部规范44项,有效填补了社区防灾减灾救灾领域标准空白,初步建立了深圳综合减灾社区建设标准体系,为社区综合减灾标准化中长期规划工作提供了实施依据,保障各项防灾减灾工作内容具体、流程清晰、要求统一、行为规范。2024年10月21日,深圳综合减灾社区创建标准化试点项目以95.5的高分顺利通过了专家组的终期评估。2025年初,深圳继续推动社区防灾减灾标准化工作,在深圳综合减灾社区建设基础上提出2.0版标准化实施计划,推动实施社区安全韧性能力提升行动方案,翻开深圳综合减灾社区建设标准化实施的新篇章。

1.2 综合减灾社区建设标准体系建设中的困难和问题

通过标准化试点工作,深圳在综合减灾社区建设标准体系构建方面取得一定成效,但相较于《“十四五”国家综合防灾减灾规划》等文件要求和社区防灾减灾救灾标准化建设实际需要,仍存在一定差距。(1)综合减灾社区建设标准体系中各行业的防灾减灾救灾标准分布不平衡。目前,在深圳市综合减灾工作可依据的标准中,风险评估、隐患治理等领域标准数量较多,组织管理、队伍建设、宣传教育等领域标准数量较少,特别是缺乏社区级标准,难以满足社区综合减灾实际工作的需求。(2)综合减灾标准统筹协调机制有待进一步完善。各行业领域主管部门分别牵头开展相应职责范围内防灾减灾救灾有关标准制修订相关工作。综合减灾标准化作为各行业领域现有标准体系的重要组成部分,各部门、各区域综合减灾协作机制有待进一步完善。各行业之间现有综合减灾标准体系互相衔接不够紧密,减灾标准制修订、实施评估及日常管理缺乏统筹协调。(3)社区综合减灾标准化水平有待进一步提高。综合减灾社区建设标准实施效果评估亟须强化。部分社区对标准的理解和执行力度不够,过分依赖领导干部个人工作经验,极端性灾害的防灾减灾意识不强,对于综合减

灾社区标准体系中各项标准的实施存在以应付上级为主的问题,综合减灾社区标准体系宣贯培训有待进一步强化。标准贯彻执行情况的监督检查手段或鼓励机制有待优化,已制定发布的标准未得到有效落地,标准规范作用难以充分发挥。

2 综合减灾社区建设标准体系构建

2.1 编制原则

为保证标准体系行之有效,能更好地总结经验 and 指导后续工作,综合减灾社区建设标准体系在研究和编制过程中遵循如下原则。

(1) 科学性原则

通过对大量的国际、国内防灾减灾救灾相关法律法规、政策、标准和规范性文件进行研究,以及深入实地调研,努力使标准体系分类科学、层次清晰、结构合理,并适应深圳综合减灾社区建设实际,力求标准体系具有可分解性、开放性、可拓展性。

(2) 适用性原则

在标准体系框架设计上,充分考虑深圳综合减灾社区建设和巩固提升的实际需求,以及深圳的社区特点,提高标准体系在应用层面的针对性、指导性。在标准明细表编排上,主要收录相关国家标准、行业标准、地方标准,并在编排上结合各级标准的层次关系,提高标准题录查阅的规律性和

便捷性。

(3) 地方性原则

标准体系在参考国家、行业、地方相关标准体系基础上,尽量体现深圳特色。从标准体系所覆盖范围的确定、标准体系总体框架的设计,到最终标准明细表的筛选填充,始终依托深圳综合减灾社区建设的实际情况,体现调研过程中获取的相关标准化需求。

(4) 先进性原则

标准体系致力于社区综合减灾管理和服务提供标准化指引,有效提升社区防灾减灾的标准化水平。体系构建中学习借鉴、研究应用国际上防灾减灾救灾标准化工作的先进理念和成功经验,同时体系建设也注重把握深圳社区的未来发展方向,反映相关领域的最新技术成果,体现社区防灾减灾标准化的内在规律和发展趋势。

2.2 标准体系框架

综合减灾社区建设体系以国家标准GB/T 24421服务业系列标准为指导,有效融合了国内外综合减灾相关的标准、政策、法规、学术研究成果、典型案例等资料,以社区实际工作开展为核心,以部分省市地区社区防灾减灾标准化建设为参考,充分结合深圳防灾减灾相关标准建设成果,由基础通用标准、运行管理与服务提供标准、服务保障标准和岗位标准4个方面构成(如图1所示),共有相关标

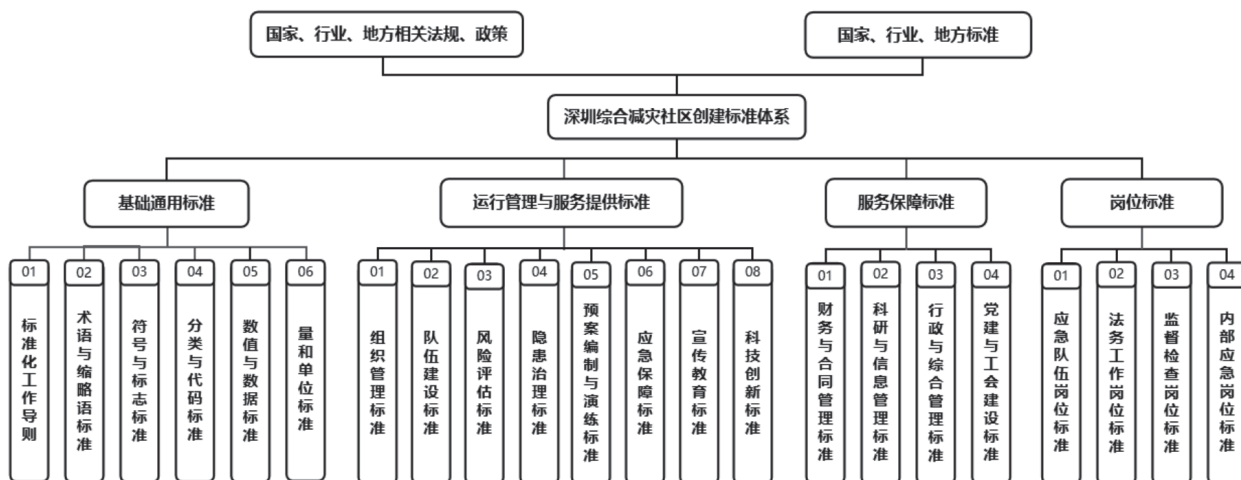


图1 深圳综合减灾社区建设标准体系架构

准476项。其中,国家标准160项、行业标准121项、地方标准98项、团体标准1项、内部规范96项。

综合减灾社区建设标准体系框架共包括4个一级子体系、22个二级子体系、60个三级子体系。其中,基础通用标准包括6个二级子体系,共89项标准;运行管理与服务标准包括8个二级子体系,共353项标准;服务保障标准包括4个二级子体系,共25项标准;岗位标准包括4个二级子体系,共9项标准。这些标准基本覆盖了综合减灾社区建设可能涉及的各方面业务和各环节流程,为规范社区综合防灾减灾救灾的管理与服务工作、优化工作流程、降低公共服务成本、切实提高公共服务效能提供参考和依据。

2.3 标准体系内容

2.3.1 基础通用标准子体系

基础通用标准是综合减灾社区建设标准体系中其他标准制定和实施的重要依据,主要结合GB/T 24421.2—2023《服务业组织标准化工作指南 第2部分:标准体系构建》关于服务基础标准的主要规定及社区防灾减灾救灾的实际需要梳理形成,包括国家标准53项、行业标准22项、地方标准13项、内部规范1项。

(1) 标准化工作导则包括综合减灾社区标准化建设过程中涉及的标准编制规则、标准化工作指南、标准体系构建、创建指南和规范等方面的基本要求,为社区防灾减灾标准化工作提供顶层文件指导。

(2) 术语与缩略语标准包括防震减灾、自然灾害管理、海洋防灾减灾、物资储备、森林火灾、自然灾害风险管理等方面基本、通用的术语和缩略语规定要求,是综合减灾社区有关标准制定过程中术语界定的重要依据。

(3) 符号与标志标准包括安全、消防、防灾公共信息图形符号、国家物资储备、灾害预警等方面的符号与标志要求,为社区设置防灾警示标识标牌、宣传资料编制、风险地图制作提供规范准则。

(4) 分类与代码标准包括自然灾害、承灾体、事故、应急物资、消防信息、森林火灾信息、气象灾

害预警等方面的要求,规定了社区防灾减灾救灾有关信息和文件编制分类和代码要求。

(5) 数值与数据标准包括应急平台信息交互、灾害防治有关基础数据获取和报送等方面的技术要求,规定确保社区防灾减灾数据标准化、完整性、安全性和可交互性。

(6) 量与单位标准明确了有关量、单位和符号的一般原则,为社区防灾减灾救灾日常数据统计分析工作提供便利。

2.3.2 运行管理与服务提供标准子体系

运行管理与服务提供标准主要由综合减灾社区对内进行标准化管理的有关标准组成,其中包括国家标准35项、行业标准14项、地方标准18项、内部规范11项。

(1) 组织管理标准包括组织领导、规章制度、网格化管理、灾害保险和工作档案等方面的要求,规定了综合减灾社区标准化建设顶层设计要求,为日常管理提供基本保障。

(2) 队伍建设标准包括应急队伍、联动机制、灾害信息员、志愿者队伍和企事业单位等方面的技术要求,规定了社区防灾减灾救灾有关队伍建设和日常管理要求。

(3) 风险评估标准包括风险评估、脆弱性人群管理、市政管线检查、场所和设施检查、易燃易爆危险物品检查等方面的技术要求,为社区灾害风险管控和防治提供标准支撑。

(4) 隐患治理标准包括隐患清单、自然灾害隐患排查、电气火灾隐患清单、电动自行车隐患清单、餐饮场所管理和事故与伤害记录机制等方面的技术要求,为社区灾害事故隐患排查和治理工作提供科学依据和规范。

(5) 预案编制与演练标准包括应急预案编制、生产经营单位应急预案、应急演练和公众参与等方面的技术要求,为社区持续提升突发事件处置能力提供规范。

(6) 应急保障标准包括应急值守、事故预警系统、应急避难场所、应急物资储备、社区医疗救护站、消防设施设备和抗震设防等方面的技术

要求。

(7) 宣传教育标准包括宣传教育场地、宣传教育专区、经常性宣传教育和社区工作人员培训等方面的技术要求。

(8) 科技创新建设标准包括智慧社区建设、大喇叭系统、多功能智能杆等社区防灾减灾在高新技术应用方面的技术要求。

2.3.3 服务保障标准子体系

服务保障标准子体系是为支撑运行管理与服务提供而制定的一套规范性文件。综合减灾社区服务保障标准子体系是根据深圳应急管理部门的实际工作需要及相关的内部规范而搭建的体系框架,共有内部规范25项。

(1) 财务与合同管理标准规定了综合减灾社区建设有关财务管理、资产管理和合同管理等方面的要求,为科学高效管理内部财务提供依据。

(2) 科研与信息管理标准规定了综合减灾社区建设有关科研管理和信息管理等方面的要求,为社区防灾减灾有关科研课题项目落地和信息收集、处理提供有效指导。

(3) 行政与综合管理标准规定了文秘工作和行政工作等方面的要求,为社区防灾减灾救灾工作机构规范化运行提供依据。

(4) 党建与工会建设标准规定了党建和工会建设等方面的要求,明确了综合减灾社区标准化建设过程中提高队伍凝心聚力的重要手段。

2.3.4 岗位标准子体系

岗位标准子体系是为支撑运行管理与提供服务而制定的一套规范性文件。防灾减灾社区岗位标准子体系是根据深圳市应急管理中心的实际工作需要及相关的内部规范而搭建的体系框架,共有内部规范9项。

(1) 应急队伍岗位标准规定了应急管理队伍和编外人员等不同人群的岗位职责、培训、奖励等日常管理基本要求。

(2) 法务工作岗位标准规定了综合减灾社区建设涉及的公职律师和法律顾问等不同岗位的任

职条件、职责范围、工作权限、执业纪律等方面的管理要求。

(3) 监督检查岗位标准规定了安全生产、安全管理督导和行政执法监督等岗位的职责、权利、程序、报告义务等方面的管理要求。

(4) 内部应急岗位标准规定了突发事件内部响应及现场处置制度,包括工作规则、响应机制、局领导及各处室、指挥中心职责、响应基本程序、现场处置保障等方面的要求。

3 结语

随着全球变暖持续的影响,基层防灾减灾形势愈发严峻。进一步完善综合减灾社区建设标准体系,提升社区防灾减灾救灾标准化建设水平,是防范化解极端灾害风险、及时应对处置各类灾害事故的固本之策。本文构建了全面覆盖综合减灾社区建设各项业务流程的标准化体系,为社区防灾减灾救灾的标准化规划工作提供参考。为应对频发的极端灾害事件,亟待完善覆盖灾前、灾中、灾后全过程的综合减灾社区标准体系建设,强化社区各项标准实施和运用,切实提升社区突发灾害应对能力。一方面,应急管理有关部门应牵头,进一步健全综合减灾标准制修订多部门会商研判、协同联动机制,围绕统一的综合减灾社区建设标准体系,结合各行业领域现有标准体系,共同推进综合减灾标准体系完善,实现各部门综合减灾标准之间的有效衔接。加强综合减灾标准与法律法规的协同和联动,深入了解减灾的实际需求,建立与地方性法规、规章配套的标准需求分析识别机制,坚持以客观规律和标准引领防灾减灾救灾事业,积极推进社区综合减灾标准化建设。另一方面,社区基层在防灾减灾救灾各项业务工作中,积极采用先进的管理方法和实践经验,推动社区在防灾减灾救灾管理与服务事项、工作流程、工作环节等方面实施标准化运行,助力社区灾害防治能力现代化。

参考文献

- [1] 慕尼黑再保险.2024年自然灾害损失记录报告[Z].2025.
- [2] 中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见[Z].2016.
- [3] 中共中央、国务院.国家标准化发展纲要[Z].2021.
- [4] 国家标准化管理委员会,中央网信办,商务部等.“十四五”推动高质量发展的国家标准体系建设规划:国标委联〔2021〕36号[Z].2021.
- [5] 国家减灾委员会关于印发《“十四五”国家综合防灾减灾规划》的通知:国减发〔2022〕1号[Z].2022.
- [6] 国家减灾委员会 应急管理部 中国气象局 中国地震局 关于印发《全国综合减灾示范社区创建管理办法》的通知:国减发〔2020〕2号[Z].2020.
- [7] 张宝军,胡俊锋,吴建安.自然灾害救助服务标准体系初探[J].灾害学,2013,28(2):131-135.
- [8] 许鹏,李子牛.探讨辽宁省海洋预报与防灾减灾标准体系建设[J].中国标准化,2019(19):136-139.
- [9] 陈厦.减灾救灾与综合性应急管理标准体系构建原则与思路[J].中国减灾,2023(9):48-50.
- [10] 高梦醒,李主瑞,李先文,等.彭州市基层防灾减灾气象服务标准体系构建研究[J].中国标准化,2024(17):102-106.

(上接第119页)

参考文献

- [1] 卫云龙,张璨,张湖波,等.国内外标准经济效益评价研究的现状分析及发展建议[J].中国标准化,2023(10):31-34.
- [2] 李孟婷.基于ESG绩效评价的制造企业可持续发展研究[J].现代管理,2024,14(9):2461-2466.
- [3] 唐任伍,马宁.基于ESG评价的我国流通企业高质量发展:价值、责任与绩效[J].中国流通经济,2024,38(1):3-11.
- [4] 吴彤浩,周建勇,丘国良,等.基于ISO方法论下的5G电力行业标准化效益评估[J].标准科学,2024(10):94-102.
- [5] 芦燕,范宇,岳立,等.标准实施绩效评价文献综述与思考[J].中国标准化,2025(3):58-62.
- [6] 李元沉,王爽.标准实施效果评价方法研究初探[J].中国标准化,2022(7):57-61.