四川省成都市地方标准

《成都市洪涝灾害应急救援物资配备指南》

(征求意见稿）编制说明

**标准起草组**

**二〇二二年七月**

目 录

[一、 任务来源 1](#_Toc108537333)

[二、 编制背景 1](#_Toc108537334)

[三、 编制目的意义 3](#_Toc108537335)

[四、 编制原则 3](#_Toc108537336)

[五、 主要工作过程 4](#_Toc108537337)

[六、 标准主要内容及依据 5](#_Toc108537338)

[（一） 关于标准适用范围 5](#_Toc108537339)

[（二） 关于标准术语和定义 5](#_Toc108537340)

[（三） 关于标准内容框架 6](#_Toc108537341)

[（四） 关于基本要求 6](#_Toc108537342)

[（五） 关于洪涝灾害类型分区 6](#_Toc108537343)

[（六） 关于配备要求 7](#_Toc108537344)

[七、 与其他法律法规、标准等的协调说明 12](#_Toc108537345)

[八、 采用国际标准和先进程度 13](#_Toc108537346)

[九、 与现行法律法规和强制性标准的关系 13](#_Toc108537347)

[十、 贯彻标准的要求和措施建议 13](#_Toc108537348)

[十一、 废止现行有关标准的建议 13](#_Toc108537349)

[十二、 其他应予以说明的事项 13](#_Toc108537350)

# 任务来源

《成都市洪涝灾害应急救援物资配备指南》是根据成都市市场监督管理局下达2020年度成都市地方标准计划起草制定，由成都市应急管理局、成都市城市安全与应急管理研究院（以下简称“成都市城安院”）等单位负责起草，由成都市应急管理局提出并归口。

# 编制背景

成都市境内有岷江、沱江、都江堰三大水系，平均降雨量约为920 mm，汛期洪涝灾害频发。2013年7月9日，青羊区、武侯区、龙泉驿区、青白江区、新都区、温江区、都江堰市、彭州市、邛崃市、崇州市、金堂县、双流区、郫都区、大邑县、蒲江县、新津县等16个区（市）县受到不同程度的洪涝灾害；2018年7月，金堂县“7.11”洪涝灾害影响金堂县城及淮口大片区域，城市道路、交通、电力等全面瘫痪；2019年8月大邑县、崇州市“8·20”山洪灾害造成大量人员被困；2020年8月金堂县、蒲江县等地“8·16”洪涝灾害及邛崃市“8·30”洪灾等导致沿河部分城镇进水、大片农田受淹，造成严重经济损失，引起社会广泛关注。2010-2020年，成都市因洪涝灾害造成的直接经济损失超过254亿元，受灾人口超过291万人。洪涝灾害已成为威胁我市人民群众生命财产安全的主要自然灾害之一。

近年来，我国突发灾害应急救援体系建设日益完善，灾害应急救援保障和储备体系不断健全。应急救援物资是开展应急救援的基础和保障，其建设水平的高低、功能的强弱以及通用性的大小，对提高灾害救援能力以及现场救援效果都具有重要的影响。但是目前有关洪涝灾害应急救援物资配备方面的标准化和科研工作尚未深入开展。在标准化领域，洪涝灾害应急救援物资配备相关的国家标准有《应急物资分类及编码》（GB/T 38565-2020）和《消防应急救援 装备配备指南》（GB/T 29178-2012），这两项标准分别规定应急物资分类和编码以及消防应急救援装备配备要求，在梳理和归纳洪涝灾害应急救援所需物资种类上可参考借鉴。相关的行业标准有水利行业标准《防汛物资储备定额编制规程》（SL 298-2004），主要指导堤防、水库大坝、涵闸(泵站)、蓄滞洪区四大类防洪工程所需防汛物资的定额编制工作，对于洪涝灾害应急救援物资配备的指导性较弱。此外，辽宁省借鉴该思路制定了《辽宁省防汛物资储备定额编制规程》（DB21/T 3414-2021）地方标准，可对防汛物资品种进行丰富和完善。

在科研领域，目前尚缺乏对洪涝灾害应急救援工作所需物资系统性研究，部分学者围绕防汛抢险水上救援常用装备及使用、洪涝灾害应急物资需求预测、灾前防汛物资库存储备量、防汛物资储备量计算关键参数等方面开展了一些研究，这些研究为本标准确定应急救援物资种类提供参考。同时，考虑受灾人口数、洪涝灾害危险程度等因素构建模型计算储备量的思路，对洪涝灾害应急救援物资定量方法上有所启示。

目前，各地洪涝灾害应急物资的配备主要基于洪涝灾害历史发生情况，根据经验予以配备，在编制洪涝灾害应急救援物资采购计划和预算时缺乏依据，不利于物资及时补充和灾害的有效应对。部分区（市）县也出现了洪涝灾害应急救援物资品种、数量与应对洪涝灾害实际需求不匹配等方面的问题。针对不同地区不同类型洪涝灾害，应急救援物资如何配备，采购计划和预算如何编制，迫切需要一个适合成都市的标准来进行指导，为此成都市应急管理部门提出并组织编写了《成都市洪涝灾害应急救援物资配备指南》地方标准。

# 编制目的意义

结合我市洪涝灾害风险和应急救援工作的实际需求，研制《成都市洪涝灾害应急救援物资配备指南》地方标准，具有十分重要的现实意义：一是为市、县两级编制洪涝灾害应急救援物资采购计划和预算提供依据，有利于洪涝灾害应急救援物资得到及时补充；二是为市、县两级配备洪涝灾害应急救援物资提供参考，能有效解决洪涝灾害应急救援物资配备盲目和滞后的问题； 三是为市、县两级完善应急预案提供指引，有助于提高洪涝灾害应急救援能力。

# 编制原则

为保证标准编制的科学性、规范性、先进性和适用性，确保《成都市洪涝灾害应急救援物资配备指南》具有较高的质量，在标准编制过程中坚持以下原则：

（1）贯彻执行国家及地方有关法律、法规、规章和强制性标准；

（2）符合成都市洪涝灾害应急救援工作的现状和趋势。

# 主要工作过程

1.准备阶段

2021年3月-4月，在市应急局的指导下，成立由市应急管理局、成都市城安院等成员组成的标准起草组，对标准起草工作安排进行总体部署，确定工作方案和标准编制思路。

2. 标准调研

2021年4月-12月，起草组与市应急局、消防救援支队等部门进行座谈；实地调研金堂县、邛崃市、锦江区、新都区、彭州市等不同类型洪涝灾害典型区（市）县，以及青白江区姚渡镇、郫都区三道堰镇、大邑县西岭镇等典型镇（街），深入一线了解当地洪涝灾害风险、应急救援物资储备情况和实际需求。

3. 标准起草研讨

2021年7月-2022年3月，采用组织研讨会、线上交流等多种形式多次邀请应急管理、应急救援、消防、水务、标准化等领域行政主管部门、教育科研机构、行业组织等各相关方参与标准编制，历次研讨收集各方意见100余条，有力有效推进标准研制进程。根据专家意见，标准起草组对标准进行了深入研究和反复修改，形成了标准征求意见稿。

4．标准征求意见

2022年2月-2022年7月，组织召开征求意见会2次（咨询应急管理、应急救援、消防、水务、标准化等领域涉及行政主管部门、教育科研机构、行业组织等各相关方代表及专家21人次）、发函征求专家意见1次、发函征求市级相关部门和区（市）县意见2次、标准挂网征求社会各界意见等形式，共收到关于标准框架、术语定义、物资配备要求等方面的修改建议38条。标准起草组根据专家及各相关方意见对标准技术内容进行补充修改和完善，现形成最新的征求意见稿。

# 标准主要内容及依据

1. 关于标准适用范围

本标准规定成都市洪涝灾害应急救援物资的基本要求、洪涝灾害类型分区、配备要求，适用于成都市市、县两级洪涝灾害应急救援物资的采购计划与预算编制。

堤防、水库大坝、涵闸（泵站）等防洪工程防汛物资按照有关行业标准要求进行分级储备。地铁、下穿隧道、地下车库等相关管理单位按照国家、行业标准及主管部门要求等储备本单位必需防洪物资，市、县两级根据辖区内防洪工程及地铁、下穿隧道、地下车库等的风险情况进行补充性配备。

1. 关于标准术语和定义

本标准规定了“洪涝灾害”和“洪涝灾害应急救援物资”的术语与定义。

洪涝灾害包括洪水灾害和雨涝灾害两类。其中，由于强降雨、冰雪融化、冰凌、风暴潮等原因引起山洪暴发、堤坝溃决、江河湖泊及沿海水位上涨而泛滥所造成的灾害称为洪水灾害；因大雨、暴雨或长期降雨量过于集中而产生大量的积水和径流，排水不及时，致使土地、房屋等渍水、受淹而造成的灾害称为雨涝灾害。根据行业对洪涝灾害的统一认识和专家意见，定义了“洪涝灾害”的术语，并结合成都市特点提出其洪涝灾害的主要类型包括城镇内涝、江河洪水和山洪等。

《应急物资分类及编码》（GB/T 38565-2020），定义“应急物资”为应对严重自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发公共事件应急全过程中所必需的物资保障，《成都市应急物资（救援救助类）保障“十四五”规划》中应急物资包括抢险救援保障物资、应急救援力量保障物资和受灾人员生活保障物资。参考上述两者界定，根据标准的定位对“洪涝灾害应急救援物资”进行定义。

1. 关于标准内容框架

本标准共有6章，主要章节有术语和定义、基本要求、洪涝灾害类型分区、配备要求。

1. 关于基本要求

为保障应急物资的质量，首先提出洪涝灾害应急救援物资应符合法律法规和相关产品标准的要求。为确保洪涝灾害应急救援物资配备工作的具体落实，对购置计划、储备制度等内容提出了要求。应急救援物资购置计划由行业主管部门予以安排，可采取自储、委托储备、协议储备等多种方式，使应急救援物资储备总量满足需求，可根据实际情况对应急救援物资进行增配。同时，应建立洪涝灾害应急救援储备制度。

1. 关于洪涝灾害类型分区

受水系分布、地形地貌、气候因素、城镇建设选址等多方面因素影响，成都市各区（市）县面临洪涝灾害风险形势不同，龙门山、龙泉山沿山地区14个区（市）县在强降雨过程中易发山洪灾害，金堂县、大邑县、新都区、郫都区等地沿河城镇及中心城区部分低洼地区易发江河洪水和内涝。

各区（市）县洪涝灾害类型及受威胁程度不同决定其应急救援物资的配备要求不同，本标准根据成都市各区（市）县近年来发生洪涝灾害主要类型，将各区（市）县划分为内涝、江河洪水-内涝、山洪-江河洪水-内涝三个区，基于分区采用定性与定量相结合方法对洪涝灾害应急救援物资的种类和数量提出配备要求。该分区只作为物资配备要求的技术性分区，不做其他用途。

1. 关于配备要求

1. 关于物资种类

本标准中主要规定洪涝灾害应急救援过程中常见通用物资配备要求，不常用的物资以及大型机械设备的配备未在本文件进行规定，各区（市）县根据本辖区实际情况充分考虑，可与大型机械厂、公司等签订协议，确保应急处置需求时可以及时调用。

根据洪涝灾害应急救援人员救援转移以及工程抢险过程中对救援工具、个人防护装备、通讯设备、能源设备、照明器材和抢险物料等物资实际需求，考虑各种物资的性能确定洪涝灾害应急救援物资的具体种类。结合《应急物资分类及编码》（GB/T 38565-2020）、《消防应急救援 装备配备指南》（GB/T 29178-2012）和《应急保障重点物资分类目录》确定洪涝灾害应急救援物资类别，包括舟艇、排水、个人防护、搜救、通讯、能源动力、照明、警戒、基本后勤保障类和抢险物料类，各类别包括物资见表1。

表1 洪涝灾害应急救援物资分类

| **种类** | **物资名称** |
| --- | --- |
| 舟艇类 | 橡皮艇、橡皮艇拖车、冲锋舟、冲锋舟拖车、指挥艇 |
| 排水类 | 水泵、大功率泵车 |
| 个人防护类 | 安全帽、反光背心、高音哨、安全带 |
| 搜救类 | 救生衣、水面漂浮救生绳、救生抛投器、伸缩救生杆、断丝钳、榔头、消防斧、十字镐、铁锹、激光测距仪、伸缩梯、防坠器、救生绳、望远镜、水上遥控救生机器人、水下搜救机器人 |
| 通讯类 | 卫星电话、800MHz手持电台、喊话器、800MHz车载电台、卫星宽带便携终端 |
| 能源动力类 | 汽柴油发电机、大功率发电机组、应急电源车 |
| 照明类 | 移动式升降照明灯组、防水电筒、防水头灯、肩灯、便携式泛光灯 |
| 警戒类 | 标志杆（柱、牌）、警示带、报警器、铜锣、鼓、号 |
| 基本后勤保障类 | 帐篷、雨衣、雨靴、雨伞、手机防水套、医疗急救包、手机充电宝 |
| 抢险物料类 | 袋类、块石（砂石料）、铅丝网片（铅丝笼）、四面体（六面体）、钢丝绳、土工布（编织布、土工膜）、防汛挡水板、装配式挡水子堤、移动堵水墙 |

2. 关于物资配备要求

（1）区（市）县

借鉴学术领域基于受灾人口数、洪涝灾害危险程度等相关指标构建模型计算物资储备量的思路；参考现有的行业和地方标准；根据成都市洪涝灾害应急救援实战经验、成都市物资配备现状、专家意见等对内涝区、江河洪水-内涝区、山洪-江河洪水-内涝区三个区内各区（市）县物资的配备数量提出要求。以四川天府新区、金堂县、邛崃市、新都区、锦江区等典型区（市）县为例对物资配备数量进行核算，其结果基本符合洪涝灾害应急救援实际需求。

舟艇类

定量方式参考《防汛物资储备定额编制规程》（SL 298-2004）蓄滞洪区抢险舟艇的定额方式。根据调研各区（市）县橡皮舟数量在2-59艘之间、冲锋舟数量在2-44艘之间，各区（市）县受内涝和江河洪水威胁人口数大多在0.3-8万之间，根据舟艇性能、配备现状及需求，结合专家意见规定橡皮艇按受内涝威胁人口数确定，每万人至少配备5艘；冲锋舟按受江河洪水威胁人口数确定，每万人至少配备10艘，内涝区根据实际需求增配冲锋舟。指挥艇可以选配。

排水类

根据调研，各区（市）县低洼易淹风险点数量约在10-500个之间，水泵数量多在4-500台之间。根据各区（市）县排水工作经验和专家意见，结合成都市配备现状对水泵配备数量和参数做出规定。大功率泵车可根据排水需求等实际情况选配。

个人防护类

根据调研，内涝区、江河洪水内涝区的各区（市）县安全帽、反光背心、高音哨等物资配备普遍不足，山洪-江河洪水-内涝区各区（市）县安全绳数量在200-1000根之间，反光背心数量在200-1500个之间。这类物资是应急救援过程中应急救援人员和受灾群众个人防护的必需品且成本不高，本标准根据应急救援工作经验、物资配备现状和专家意见直接对物资数量提出要求。安全带可选配。

搜救类

搜救类物资中救生衣基于受内涝和江河洪水威胁人口数按比例计算确定，配置标准参考了《防汛物资储备定额编制规程》（SL 298-2004）。水面漂浮救生绳、救生抛投器、伸缩救生杆、断丝钳、榔头、消防斧、十字镐、铁锹等物资，根据调研情况、应急救援工作经验、专家意见，参考《浙江省应急物资储备参考标准（试行）》和《衢州市应急物资储备基本标准（试行）》直接对物资数量进行规定。激光测距仪、伸缩梯、防坠器、救生绳、水上遥控救生机器人、水下遥控救生机器人可选配。

通讯类

通信类物资在应急救援中具有非常重要的作用。根据卫星电话、800MHz手台配备的实际情况，根据各分区应急救援过程中的通讯需求、应急救援工作经验、专家意见提出这三种物资的配备要求。800MHz车载电台、卫星宽带便携终端可选配。

能源动力类

应急救援过程中最主要能源动力类物资就是汽柴油发电机，根据调研各区市县发电机配置台数在4-96台之间，配备数量差异较大。本标准参考《防汛物资储备定额编制规程》（SL 298-2004）、《辽宁省防汛物资储备定额编制规程》（DB21/T 3414-2021）、《浙江省应急物资储备参考标准（试行）》和《衢州市应急物资储备基本标准（试行）》对汽柴油发电机配备数量做出要求，参考专家意见以受洪涝灾害威胁人口数为参数按比例规定配备要求。大功率发电机组和应急电源车可选配。

照明类

根据调研，各区（市）县照明灯组等照明设备数量多数在几十至几百个之间，移动式升降照明灯组可满足大面积、高亮度照明需要，参考《浙江省应急物资储备参考标准（试行）》、《衢州市应急物资储备基本标准（试行）》，结合专家意见以受洪涝灾害威胁人口数为参数按比例规定配备要求。防水电筒、防水头灯、肩灯多为个人照明用具，结合应急救援人员和受灾群众照明需求、应急救援工作经验和专家意见直接对物资数量进行规定。

警戒类

调研显示警戒标志杆（柱、牌）、警示带在应急救援过程应用广泛易耗损，目前各区市县配备普遍不足，标准中根据专家意见直接对其数量进行规定。报警器以及铜锣、鼓、号等警戒类物资以镇（街道）、村（社区）为单元分别提出配备要求。

基本后勤保障类

帐篷、雨衣、雨靴、雨伞、手机防水套、医疗急救包等后勤保障物资在洪涝灾害应急救援过程使用量大易耗损，且该类物资配备成本不高，配备数量由根据洪涝灾害应急救援经验和专家意见进行规定。手机充电宝则根据实际需求选配。

抢险物料类

抢险物料类物资中袋类（草袋、麻袋、编织袋）、块石（砂石料）、四面体（六面体）、铅丝网片（铅丝笼）、土工布的配备要求以堤防、河道工程险工险段长度和水库等级作为衡量指标，参考《防汛物资储备定额编制规程》（SL 298-2004）《辽宁省防汛物资储备定额编制规程》（DB21/T 3414-2021）规定配备数量要求。钢丝绳根据工程抢险过程中物料捆扎、吊装作业需求进行配备。装配式挡水子堤、移动堵水墙可选配。

（2）市级

2010年以来成都市受灾最严重的三个区（市）县分别为都江堰市、金堂县、彭州市，本标准中提出市级洪涝灾害应急救援物资配备不少于这3个区（市）县洪涝灾害应急救援物资配备量之和。

# 与其他法律法规、标准等的协调说明

本标准制定中主要参考的相关法律、法规、规章及标准等包括：

1. 《中华人民共和国突发事件应对法》
2. 《中华人民共和国防洪法》
3. 《中华人民共和国防汛条例》
4. GB/T 24439-2020《救灾物资储备库管理规范》
5. GB/T 29178-2012 《消防应急救援 装备配备指南》
6. GB/T 38565-2020《应急物资分类及编码》
7. SL 298-2004《防汛物资储备定额编制规程》
8. XF/T 3001-2020《水域救援作业指南》
9. DB13/T 1431—2011《森林消防物资储备库建设和管理规范》
10. DB21/T 3414-2021 《辽宁省防汛物资储备定额编制规程》
11. DB510100/T 183-2015《救灾物资储备管理规范》
12. 国家发展改革委办公厅，《关于印发应急保障重点物资分类目录（2015年）的通知》（发改办运行〔2015〕825号）
13. 《浙江省应急物资储备参考标准（试行）》
14. 《衢州市应急物资储备基本标准（试行）》

# 采用国际标准和先进程度

本标准基于成都市洪涝灾害基本情况和应急救援工作实际需求进行研制，尚无可采用的国际标准。

# 与现行法律法规和强制性标准的关系

本标准与现行法律法规和相关标准保持一致。

# 贯彻标准的要求和措施建议

本标准一经发布，应采用适宜的方式及时对成都市市、县两级相关部门机构进行宣贯培训，使本标准能有效贯彻实施。

# 废止现行有关标准的建议

本标准为首次发布的标准。

# 其他应予以说明的事项

本标准编制过程中得到相关部门、专家的大力支持和帮助，向如下有贡献的单位表示衷心感谢：四川师范大学、成都市消防救援支队、成都市减灾中心、新都区应急管理局、邛崃市应急管理局、金堂县应急管理局、锦江区应急管理局。向如下有贡献的人员表示衷心的感谢：胡泽波、肖仁杰、雷忠超、韩超、时婷、何龙、刘嘉、何忻芸、文萌川、邓雯。

标准起草组

2022年7月