附件2

《深圳市应急避难场所管理办法（征求意见稿）》起草说明

为进一步规范和加强全市应急避难场所管理工作，提升我市防灾减灾救灾能力，加强对全市应急避难场所管理的宏观统筹指导，根据《中华人民共和国突发事件应对法》《自然灾害救助条例》《广东省突发事件应对条例》《广东省防汛防旱防风条例》《广东省自然灾害救助办法》，结合我市防灾减灾救灾工作实际，我局起草了《深圳市应急避难场所管理办法（征求意见稿）》（简称《办法》）。现就《办法》起草工作说明如下：

# 一、制定《办法》的必要性

（一）贯彻落实国家防灾减灾救灾体制机制改革精神的需要

2016年10月，中央全面深化改革领导小组第28次会议审议通过了《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》，对提升我国防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平提出了新的要求，明确指出要加强部门协调，制定应急避难场所建设、管理、维护相关技术标准和规范。制定《办法》，作为《深圳市公共安全白皮书》《深圳市突发事件应急体系建设“十三五”规划》确定的一项重点任务，是我市贯彻落实国家防灾减灾改革精神与工作要求的具体体现。

（二）适应我市应急避难场所管理工作的需要

我市台风、暴雨等自然灾害频发，流动人口尤其是外来务工人员多，每年汛期应急避难场所需求量大，开放使用频繁。2010年，原市规划国土委印发了《深圳市应急避难场所专项规划（2010-2020）》（深规土〔2010〕668号），将应急避难场所建设纳入专项规划，标志着我市应急避难场所规划、建设、管理工作在全市范围内启动。2012年，原市应急办印发《深圳市室外应急避难场所规划实施方案》（深应急办字〔2012〕4号）和《深圳市室内应急避难场所规划（2010-2020）实施方案》（深应急办字〔2012〕111号），组织各区（新区）、各有关部门利用现有的公园、绿地、学校、社区（街道）中心、文化场馆、体育设施、福利设施等场所，积极推进落实应急避难场所规划建设任务。截至2019年7月，全市已设立室内应急避难场所598处，2018年“山竹”强台风影响我市期间，全市室内应急避难场所全部开放，共接纳约20万人防灾避险。但目前除专项规划外，尚未制定出台应急避难场所管理相关的规范性文件。制定《办法》，可以填补我市应急避难场所规范管理的制度空白，为进一步提升场所管理水平提供指引和遵循。

（三）明确应急避难场所管理职责分工的需要

应急避难场所的日常维护和启用运行管理，涉及包括应急管理、教育、民政、人力资源保障、文化广电旅游体育、城管和综合执法等有关部门，街道办事处、社区工作站以及场所的所有权人或管理人（单位）等众多责任部门和单位。2019年新一轮机构改革后，应急避难场所相关管理职能正式纳入各级政府应急管理部门职权范畴，国家在应急避难场所管理体制机制构建方面尚缺乏顶层设计。在基层调研中发现，因相关部门职能重叠、责任主体关系不清，导致应急避难场所日常维护管理与启用安置工作的权责归属不明，各区（新区）往往采取“边干、边协调、边调整”的模式，一定程度上制约了相关工作的落实。制定《办法》，可以明确相关部门和单位的职责，进一步健全和完善应急避难场所管理的组织保障机制。

# 二、《办法》起草过程

从2017年起，市民政局从我市室内应急避难场所的运行现状及灾害救助工作的实际需求出发，起草了《深圳市室内应急避难场所管理办法》（征求意见稿），完成了两轮相关政府部门（单位）意见征求，并组织通过了专家组评审论证，但受机构改革影响，未能报请市政府办公厅以规范性文件印发。

机构改革后，原市民政局承担的救灾职责，市减灾委职责，以及室内应急避难场所管理职责划转至新组建的市应急管理局，同时，原市应急办（地震局）承担的室外应急避难场所管理职责，也划转至新组建的市应急管理局。

为规范应急避难场所日常维护管理和启用运行管理工作，切实提升场所避险安置保障功能，市应急管理局于2019年3月重启了《深圳市应急避难场所管理办法》编制工作并成立了《办法》编制小组，统筹考虑室内、室外两类应急避难场所，制定统一管理办法。此项工作已纳入《深圳市应急管理局2019年度重大行政决策事项及听证事项目录》。

2019年3月至5月，《办法》起草组对2017年以来国家及行业相关标准进行了系统梳理，利用原市民政局和原市应急办开展室内、室外应急避难场所管理研究成果，调整优化工作思路。2019年6月，市应急管理局成立避难场所专题调研组，会同《办法》编制小组，对全市应急避难场所开展了走访、调研，在此基础上，形成了《办法》（征求意见稿）。

# 三、《办法》的主要内容

《办法》包括总则、日常维护管理、启用运行管理、附则等四章，共二十二条，主要内容如下：

（一）明确《办法》适用范围、基本原则及职责分工

**一是**明确了“规范和加强应急避难场所管理工作”的出台目的（第一条），界定了适用范围并明确“深汕特别合作区应急避难场所管理，参照本办法执行”（第二条）；**二是**给出了应急避难场所的定义（第三条），按照场地类型将我市应急避难场所分为室外和室内两类（第四条）；**三是**确定了“政府主导、分级负责、属地管理”的基本原则（第五条）；**四是**明确了市政府有关部门、各区政府（含新区管委会、深汕特别合作区管委会，下同）在全市应急避难场所管理工作中的具体职责（第六条）。

（二）明确应急避难场所日常维护管理工作要求

**一是**明确各区政府，市教育局、市民政局、市人力资源保障局、市文化广电旅游体育局、市城管和综合执法局以及其他有关部门，按照职责分工，负责本辖区、本行业、本领域应急避难场所日常管理维护工作（第七条）；**二是**要求应急避难场所的所有权人或者管理人（单位），定期对场所的应急避难设施设备进行检查维护，特别明确了室内应急避难场所的基础设施保障要求（第八条）；**三是**要求各区政府、街道办事处制订应急避难场所的应急物资储备计划，要求室内应急避难场所储备适量物资（第九条）；**四是**按照部门和属地归口管理的原则，明确应急避难场所日常维护管理有关工作经费，列入年度财政预算予以保障（第十条）；**五是**要求各区政府、街道办事处、社区工作站预设应急避难场所服务范围和人员疏散引导线路（第十一条），要求各区政府、市政府有关部门及时更新、汇总应急避难场所相关信息，向社会公布并向市应急管理局备案（第十二条）；**六是**要求各区政府、市政府有关部门充分依托应急避难场所，开展应急演练和防灾减灾宣传教育活动（第十三条、第十四条）。

（三）明确应急避难场所启用运行管理工作要求

**一是**明确应急避难场所启用、运行管理及关闭，按照属地管理原则由所在地区政府负责（第十五条），根据突发事件预警预报和应急处置工作实际，作出应急避难场所启用和关闭决定（第十六条、第十九条），并及时向公众发布公告（第二十条）；**二是**明确要求区应急管理及有关部门、街道办事处、社区工作站、场所的所有权人或者管理人（单位），做好应急避难场所启用开放准备和运行保障工作（第十七条、第十八条）。