

DOI:10.16867/j.issn.1673-9264.2023119

张程鹏.上海市防汛防台应急避难场所现状分析研究[J].中国防汛抗旱,2023,33(12):80-83.ZHANG Chengpeng.Analysis on the current situation of emergency shelters for flood and typhoon prevention in Shanghai[J].China Flood & Drought Management,2023,33(12):80-83.(in Chinese)

上海市防汛防台应急避难场所现状分析研究

张程鹏

(上海市应急管理事务和化学品登记中心,上海200020)

摘要:上海市易遭受风暴雨潮洪灾害,将受灾群众及时转移安置到应急避难场所中可有效减少损失。研究统计了上海市1380处防汛防台应急避难场所的基本情况、基础设施及物资储备情况,在此基础上分析了目前应急避难场所存在的一些问题,并提出了相应的提升策略。研究表明:目前上海市防汛防台应急避难场所的综合保障能力仍有较大的提升空间,应进一步通过完善政策、制定标准,加强场所运行管理,提高场所应急保障水平。

关键词:防汛防台;应急避难场所;转移安置

中图法分类号:S166;TV877

文献标识码:A

文章编号:1673-9264(2023)12-80-04

0 引言

上海市地处太平洋季风区,属于典型的亚热带季风气候,台风、暴雨、高潮位、上游洪水等自然灾害频繁发生,每年汛期6—9月的降雨量占全年50%以上,其中,6月中旬至7月上旬属梅雨期,7—9月是防汛防台的关键时期^[1]。持续加强监测预警,强化应急值守,及时组织受灾群众转移安置到应急避难场所中,可以明显降低灾害损失和影响,能够有效保障受灾群众生命安全。近年来,上海市汛期的主要自然灾害是台风灾害,1810号台风“安比”期间全市转移安置19.27万人^[2],1909号台风“利奇马”期间全市转移安置25.9万人^[3],2106号台风“烟花”期间全市转移安置36万人^[4],2114号台风“灿都”期间全市转移安置35.9万人^[5],2212号台风“梅花”期间全市转移安置42.6万人,均未发生因灾死亡事故,实现了“不死人、少伤人、少损失”的防汛目标。

未来气候变化将会带来更加严峻的挑战,妥善做好受灾群众转移安置是防汛防台工作的重中之重。为此,本次研究主要通过分析上海市防汛防台应急避难场所的现状、

存在的优势与不足,提出相应的提升策略,进一步加强上海市防汛防台应急避难场所运行管理,增强受灾群众的获得感、归属感、安全感。

1 现状分析

2022年汛后,研究人员通过问卷调查的方式,统计了上海市1380处满足防汛防台安置要求的应急避难场所。统计数据结果表明,上海市防汛防台应急避难场所面积共计362.5万m²,可同时容纳77.7万人。

1.1 场所类型分析

防汛防台应急避难场所是指可用于居民临时避险、临时安置的公共场所,按照场所类型主要分为体育场馆、学校(小学、中学、培训中心)、大型商场(综合商业体)、公共文化场所(影剧院、文化宫)、社区(党群、文化)服务中心、企业厂房等。上海市不同类型避难场所的容纳人数和避难面积见表1。

结果表明:①大型商场(综合商业体)单个场所平均容纳人数最多,社区(党群、文化)服务中心单个场所平均容

收稿日期:2023-04-10

作者信息:张程鹏,男,助理工程师,E-mail:369241915@qq.com。

表1 上海市不同类型防汛防台应急避难场所情况

场所类型	数量/个	容纳人数/人	场所平均容纳人数/人	避难面积/m ²	人均避难面积/(m ² ·人 ⁻¹)
体育场馆	56	44 720	799	224 301	5.02
学校(小学、中学、培训中心)	464	289 836	625	1785 181	6.16
大型商场(综合商业体)	28	180 692	6 453	600 192	3.32
公共文化场所(影剧院、文化宫)	130	80 390	618	387 782	4.82
社区(党群、文化)服务中心	657	149 650	228	438 284	2.93
企业厂房	30	27 862	929	169 830	6.10
其他	15	4 040	269	19 783	4.90
合计	1 380	777 190	563	3 625 353	4.66

纳人数最少。②学校(小学、中学、培训中心)人均避难面积最大,社区(党群、文化)服务中心人均避难面积最小。

通过计算得到不同类型防汛防台应急避难场所数量和容纳人数的占比。结果表明:①社区(党群、文化)服务中心和学校(小学、中学、培训中心)数量最多,分别占比48%和34%。②学校(小学、中学、培训中心)、大型商场(综合商业体)和社区(党群、文化)服务中心容纳人数比例分别为37%、23%、19%。

1.2 不同类型场所特点分析

(1)教学机构承担任务最多。主要表现在人均避难面积最大,特别是在7—8月台风影响最严重期间,学校恰逢暑假,多数学校体育馆、教室等场所承担了应急避险和安置任务,但随着9月各类中小学校开学,考虑到正常的教学秩序不受影响,多数学校将不再适合作为应急避难场所。

(2)社区(党群、文化)服务场所分布广泛。社区是基层治理的“最后一公里”,包括各社区服务中心、社区党群中心、社区文化中心等各类场所分布于全市基层社区。但在实际使用方面,该类场所平均容纳人数相对较少,人均避难面积最小,可以通过化整为零方式,将分散于社区的各类服务场所充分利用,在灾难来临时快捷安置受灾群众。

(3)体育馆、大型商场(综合商业体)安置人数最多。根据分析,上海市各类体育馆、商场(综合商业体)平均容纳人数相对较高。当需要大规模转移安置受灾群众时,该类场所是较为适合的应急避难场所,但是多数商场(综合商业体)为经营性场所,需进一步支持鼓励相关民营企业主动履行社会责任。

1.3 安置对象分析

据统计,防汛防台应急避难场所主要安置对象包括海塘外作业和暂住人员、海塘及一线水闸外渔民、老旧房屋

内的人员、建设工地内的相关人员、田间地头棚舍简屋内人员、易受淹地下空间、低洼地区居住人员、其他根据实际情况需转移人员。本次调查将安置对象划分为居民、建筑工人和两者兼有,并根据数量分析安置对象比例。

结果表明:①安置对象中居民占比45.43%,建筑工人占比35%,两者兼有占比19.57%。②结合历次转移安置的人员类型情况,建筑工人具有鲜明的特点,建筑工地密集,人员密度大、流动性强,在转移安置过程中可能存在信息滞后的问题。

1.4 场所内设施分析

确保应急避难场所内的设施正常运行是做好救灾安置工作的基本保障,本次调查内容预设了消防设施、供水设施、照明设施、温控设施、医疗设施、卫生设施、通风设施、引导标识、其他设施共计9大项28子项,通过计算得到不同场所的设施配置率,上海市防汛防台应急避难场所基础设施配置率见表2。

表2 上海市防汛防台应急避难场所基础设施配置率

大项	子项	配置率(%)	大项	子项	配置率(%)
消防设施	消防报警器	37.26	卫生设施	厕所	93.82
	消防栓	60.91		淋浴设备	6.88
	灭火器	94.74		窗户	91.86
供水设施	冷水供水系统	82.39	通风设施	换气扇	17.19
	热水供水系统	35.93		空气净化器	3.30
	净水器	24.91		新风系统	9.54
照明设施	普通照明	98.18	引导标识	有	69.47
	应急照明	51.23		视频监控	65.82
	空调	77.05		广播系统	44.49
温控设施	电风扇	47.09	其他设施	大屏显示系统	42.18
	供暖设备	4.91		健身娱乐设施	16.00
	急救箱	72.84		无线网络	49.26
医疗设施	急救搬运床	8.35		母婴室	4.84
	便携轮椅	34.25		应急通信设备	12.84

结果表明:①大部分场所配置了灭火器、冷水供水系统、普通照明、厕所和窗户,但不是所有场所都具备上述设施,基础设施配置尚不完整。②应急照明设施配置率较低,仅有51.23%,建议所有的防汛防台应急避难场所应配置应急照明设施。③不同场所的设施配置参差不齐,应设置对应的设施配置清单,完善各个场所的设施配置。

1.5 场所物资储备情况分析

据统计,防汛防台应急避难场所内应储备相关的物资,物资储备的常见方式有协议储备和实物储备。本次调查内容预设了常见的食品类、医用类、应急类、生活类4大项22子项物资清单,不同物资储备方式占比见表3,物资配置情况见表4。

表3 上海市防汛防台应急避难场所不同物资储备方式占比

储备方式	食品类	医用类	应急类	生活类
实物储备	46.01%	58.26%	55.00%	35.51%
协议储备	7.83%	4.42%	5.24%	6.81%

表4 上海市防汛防台应急避难场所物资配置率

大项	子项	配置率(%)	大项	子项	配置率(%)
食品类	饮用水	58.81	应急类	手持喇叭	64.00
	饼干	23.93		手电筒	72.00
	方便面	34.11		应急灯	33.68
	火腿肠	14.18		口哨	19.72
	自热食品	3.16		席子	17.19
医用类	口罩	80.21	生活类	防潮垫	7.30
	测温仪	76.21		折叠床	14.74
	体温计	58.81		移动厕所	1.40
	血压计	44.14		棉被	12.63
	除颤仪	11.58		军大衣	5.89
	消毒用品	79.16		毛巾被	10.74

结果表明:①从储备方式来看,实物储备远高于协议储备。②从物资储备比例来看,存在不平衡情况。

2 存在的问题

通过分析上海市防汛防台应急避难场所现状发现,目前全市防汛防台应急避难场所数量较多,但不同场所的基础设施情况、物资储备情况和管理制度建设参差不齐,主要存在以下3方面问题。

2.1 概念不清晰

提到应急避难场所,大部分群众首先想到的是公园、

绿地、广场、民防工程等场地型应急避难场所。2018年前,应急避难场所处于分散建设和松散管理的状态,包括地震灾害应急避难场所、地质灾害应急避难场所、防汛防台避难场所等,由于未进行统一的避难场所归口管理,各类场所名称概念高度重合,社会公众一时难以识别和理解。

2.2 标准不统一

据统计,全国范围内涉及避难场所的国家、行业和地方各类标准规范有40部,包括地震、发展改革、住建、民政、水利等多个部门种类繁多的标准规范,且绝大多数标准类型为推荐型。通过此次专项调查,上海市1380处防汛防台应急避难场所在一定程度上存在基础设施不完备、物资储备不健全、管理制度不规范等问题,其根本原因是缺乏明确的指导标准和依据,缺少明确的基础设施量化清单、物资储备量化清单、制度建设量化清单。

2.3 管理不规范

针对应急避难场所管理,当前相关属地和部门之间仍然存在职能边界不清晰,责任主体不明确,协调机制不健全等问题,各类应急避难场所的管理维护缺少长效投入,平、灾结合难以长期保障。部分应急避难场所在日常管理上,仍然依靠体育场馆、学校等所在行业单位进行日常管理;在灾时使用上,相关街道负责组织应急避险安置工作,但与场所管理单位在协调方面存在一定分歧,现场秩序管理也存在不及时、不规范、不闭环的情况。

3 工作建议

3.1 统筹规划建设,坚持融合共用

结合上海市地理环境和气候变化特点,建议将应急避难场所纳入城市建设规划体系,坚持平战结合、融合共用,综合统筹符合条件的学校、体育场馆、文化场所(馆)、大型商业体(中心)、社区服务中心等公共设施,因地制宜设立防汛防台应急避难场所。

3.2 制定场所标准,规范日常管理

根据机构改革工作部署,应急避难场所的建设、管理工作将由应急管理部门加强统筹。结合城市防汛安全工作实际,建议制定全市应急避难场所运行管理系列标准,进一步梳理、明确基础设施、物资储备、管理制度方面的量化清单。在此基础上,推动防汛防台应急避难场所标准化评估和场所评价工作,进一步实现对应急避难场所的有效

规范。

3.3 明确职责分工,形成工作合力

当启用应急避难场所时,应当进一步明确组织方、管理方工作职责,并加强协调配合。组织方要做好受灾群众转移、应急物资保障及应急避难场所秩序管理等工作;场所方要协调应急避难场所内各类基础设施的提供、运行和维护,协助配合组织方做好现场管理和物资保障。各属地人民政府应当组织编制应急避难场所避险安置应急预案,定期开展场所避险安置应急演练,确保受灾群众得到妥善安置。

4 结 语

健全完善防汛防台应急避难场所运行管理,是进一步提高特大型城市风险防控的重要举措,将深入贯彻落实习近平总书记对上海市提出的“城市管理应该像绣花一样精

细”的重要指示精神,进一步通过完善政策、制定标准,强化演练等方式,不断加强全市应急避难场所运行管理水平,有效提高特大型城市的应急管理综合能力。

参考文献

- [1] 罗祖德,马波.上海市的灾害隐患及减灾对策[J].灾害学,1990(2):37-40.
- [2] 罗水元.迎战台风“安比”,近20万人大撤离[N].新民晚报,2018-07-22.
- [3] 章震宇,马磊.上海市防御台风“利奇马”工作评估[J].中国防汛抗旱,2019,29(11):14-15,21.
- [4] 沙治银.上海市防御202106号台风“烟花”的过程及思考[J].中国防汛抗旱,2022,32(4):52-54.
- [5] 林浩.“住在这里,我就不用担心了”——上海应对台风“灿都”做好人员转移安置侧记[J].上海安全生产,2021(10):21-22.

Analysis on the current situation of emergency shelters for flood and typhoon prevention in Shanghai

ZHANG Chengpeng

(Shanghai Emergency Management and Chemicals Registration Center, Shanghai 200020)

Abstract: Shanghai is vulnerable to storm surges and floods, so timely relocation of the affected people to emergency shelters can effectively reduce losses. This study made statistics on the basic situation, infrastructure and material reserves of 1 380 flood and typhoon emergency shelters in Shanghai, analyzed some problems existing in the emergency shelters, and proposed corresponding improvement strategies. The research results show that there is still much room to improve the comprehensive security capacity of Shanghai flood and typhoon emergency shelters in Shanghai. It is necessary to further improve the site operation management and emergency security level through improving policies and formulating standards.

Keywords: flood and typhoon prevention; emergency shelters; relocation

责任编辑 赵乐媛