

江苏省住房和城乡建设厅

苏建函抗〔2012〕477号

关于印发《江苏省城乡建设防灾减灾“十二五”规划》的通知

各市建设局（委）、规划局：

为指导“十二五”时期我省城乡建设防灾减灾工作，我厅组织制定了《江苏省城乡建设防灾减灾“十二五”规划》，现印发给你们。请结合实际，认真贯彻落实。

附件：江苏省城乡建设防灾减灾“十二五”规划



二〇一二年七月四日

附件：

江苏省城乡建设防灾减灾“十二五”规划

江苏省住房和城乡建设厅

目 录

一、总则	1
(一) 指导思想	1
(二) 基本思路	1
二、现状与问题	1
(一) 现状	1
(二) 主要问题	8
三、总体目标	9
四、重点任务	9
(一) 加强法规、标准、制度建设	9
(二) 全面开展城乡防灾规划编制实施	10
(三) 大力推进地震应急避难场所建设	11
(四) 加强城乡建设抗震设防监管	12
(五) 提高城乡房屋建筑抗灾能力	12
(六) 提高市政公用设施抗灾能力	13
五、实施保障	14
(一) 加强组织领导和机构建设	14
(二) 拓宽资金渠道，加大投入力度	15
(三) 建立专家队伍提供技术支撑	15

江苏省城乡建设防灾减灾“十二五”规划

一、总则

（一）指导思想

贯彻“预防为主，防、抗、避、救相结合”的方针；坚持以人为本，城乡统筹，推动城市综合防御和村镇全面设防；坚持预防为主，平灾结合，做到防灾常态管理与灾时应急管理并重；坚持科学防灾、综合防灾，统筹考虑空间管理与过程管理、近期安排与长期谋划。

（二）基本思路

以城乡建设防灾规划的制定和实施为龙头，以房屋建筑和市政公用设施抗灾设防监管为主线，以应急避难场所建设为重点，以城乡建设防灾减灾法律法规、标准体系为依据，以应急管理队伍建设和防灾减灾技术进步为支撑，进一步完善城乡建设防灾减灾管理体系。全面提高工程建设、城乡建设防灾减灾能力，最大限度地避免和减轻灾害中因房屋建筑、市政公用设施破坏造成的人员伤亡和财产损失。

二、现状与问题

（一）现状

“十一五”期间，全省城乡建设防灾减灾工作在建设部和省

政府的领导下，全面贯彻执行国家和省有关防灾减灾法律、法规，落实各项政策措施和管理规定，加强领导，落实责任，依法行政，强化管理，有力地促进了城乡建设防灾减灾事业的发展，全省城乡建设防灾减灾能力有了明显提高。

1、防灾减灾法规体系进一步加强

“十一五”期间，江苏省先后制订颁布出台了《省政府关于进一步加强防震减灾工作和通知》（苏政发〔2010〕55号）、《省政府办公厅转发省建设厅省地震局关于加强农村民居防震安全工程建设意见的通知》（苏政办发〔2007〕31号）、《省政府办公厅转发省建设厅关于进一步加强城乡建设和工程建设抗震防灾工作意见的通知》（苏政办发〔2008〕128号）、《省政府办公厅转发省住房城乡建设厅等部门关于推进地震应急避难场所建设指导意见的通知》（苏政办发〔2010〕76号）、《省政府办公厅印发关于中小学校舍安全工程实施意见的通知》（苏政办发〔2009〕62号）、《省财政厅省建设厅关于印发江苏省抗震加固专项资金使用管理办法》（苏财建〔2009〕68号、苏建计〔2009〕152号）、《省建设厅关于认真贯彻执行〈市政公用设施抗灾设防管理规定〉》（苏建抗〔2009〕364号）等地方性规章和规范性文件，有效指导了城乡建设防灾减灾工作，强化了工程防灾设防管理工作。

2、技术标准体系逐步完善

“十一五”期间，颁布实施了《江苏省城市总体规划抗震防灾专业规划编制要点》、《江苏省房屋建筑工程抗震设防审查细则》、《江苏省学校校舍、医院建筑抗震安全隐患排查技术导则（试行）》、《江苏省超限高层建筑抗震设防审查工程实例》，修订了《江苏省村镇住房抗震构造图集（苏 CG01—2006）》、《江苏省抗震加固工程计价表（2009 版）》，编制完成江苏省《城市应急避难场所建设技术标准》（DGJ/J122-2011）。这些技术标准的出台，为全省城乡建设防灾减灾工作提供了有力的技术支撑。

3、出色完成“5.12”汶川地震抗震救灾任务

2008 年 5 月 12 日，汶川发生 8.0 级特大地震，造成巨大的人员伤亡和财产损失。省建设厅先后派出三批 200 多名专家赶赴灾区，帮助绵竹市对房屋震损情况进行应急安全评估和震害鉴定。到 2008 年 7 月，共对绵竹市 1697 幢、298 万平方米房屋建筑进行了安全鉴定，为当地抗震救灾、灾后重建和房屋维修加固提供了技术支撑。2008 年 7 月初，以最快的速度编制了《绵竹市城市总体规划纲要》、《绵竹市城市近期建设规划》和汉旺等镇、乡总体规划，成为四川省重灾区最先通过专家评审的县、镇级规划方案。

至 2009 年 9 月，绵竹市灾后 13.96 万户需重建的农房全部重建完工；到 2010 年底，完成了城镇住房维修加固；绵竹全市 5 万多名学生都已告别临时板房教室，进入永久性校舍学习；

所有援建医院都已交付使用；城乡基础设施恢复重建基本达到或超过震前水平等等，实现三年援建任务两年完成的目标。

抗震救灾期间，省建设厅还专门组织了震害调查组赴四川重灾区进行工程震害调查，深入实地了解建筑工程震害特征，取得各类房屋破坏情况的第一手资料，总结震害经验和教训，有针对性地提出了加强我省抗震防灾工作的对策措施。

4、城市抗震防灾规划修编工作全面启动

根据《城市抗震防灾规划管理规定》和《江苏省城市总体规划抗震防灾专业规划编制要点》，加强对各地城市抗震防灾规划编制工作的指导。截止 2010 年底，南京、徐州、苏州、南通、无锡、宿迁、建湖、溧阳、江阴、如皋、海门、如东、新沂、邳州、丰县、睢宁、沛县等 17 个城市相继开展城市抗震防灾规划编制工作，其中南通市作为建设部城市抗震防灾规划的实施试点城市，按照《城市抗震防灾规划标准》编制，在全国第一个通过技术评审，经当地政府批复后又制定了可操作性强的避震疏散场所建设方案，并按规划分期分批实施。

为进一步在规划指导下加强地震应急避难场所的布局和建设，厅印发了《关于做好地震应急避难场所规划建设工作的通知》（苏建规〔2011〕620 号），同时制定下发了《江苏省城镇地震应急避难场所场地选择建设要点》。

5、建筑工程抗震设防监管取得进展

依法强化对新建工程抗震设防的监督管理，是“十一五”期间全省城乡建设防灾减灾的工作重点。

一是以面广量大的一般房屋建筑工程施工图设计文件审查为抓手，将新建工程抗震设防的专项审查是否合格列为相关行政许可事项的前置条件。2006年至2010年底，全省累计审查一般工程项目111139项，建筑面积109342万平方米，审查覆盖率市区范围内已达100%。通过审查，督促勘察设计单位严格按国家有关标准、规范进行建筑工程的抗震设防。

二是依据建设部《超限高层建筑工程抗震设防管理规定》，加强对超限高层建筑工程抗震设防的监督管理和审查把关。2006-2010年，全省审查各类超限高层建筑工程223项，建筑面积2174.26万平方米，审查覆盖率达100%。通过审查，消除了工程抗震安全隐患，优化了工程设计，保证了超限高层建筑工程抗震设防质量。

5.12汶川地震后，建设部颁发了《市政公用设施抗灾设防管理规定》，省建设厅及时转发，并提出了具体实施意见，推动各地实施市政公用设施抗震设防专项论证制度。各市正在探索切实可行的管理措施，南通市已出台了《南通市市政公用设施抗震设计审查暂行管理办法》。

6、既有建筑抗震加固安排合理，重点突出

“十一五”期间，省财政补助抗震加固专项经费2500万元，

完成了包括五台山体育馆、南京新四军一支队司令部旧址、永寿寺塔、常州李伯元故居、扬州李长乐故居、逸圃、壶园等项目在内的抗震加固工程 25 万平方米。

2008 年汶川地震后，组织开展全省中小学学校建筑抗震安全隐患排查，共排查各类学校 1.3 万所，建筑面积 9800 万平方米，基本摸清了全省中小学房屋建筑抗震性能和安全隐患情况。加强对中小学校舍安全工程的技术支持和质量监管，至 2010 年底，经鉴定后已开工抗震加固校舍工程 1118 多万平方米，竣工 699 万平方米。

7、农村民居防震安全工程建设稳步推进

贯彻落实全国和省农村民居防震保安工作会议精神，印发《江苏省农村民居防震安全工程建设的意见》（苏政办发〔2007〕31 号）。组织实施了农村民居防震安全试点工作，投入省级抗震加固专项经费 593 万元，安排 16 个行政村作为农村民居防震安全工程建设试点村；推进农村抗震技术服务网络建设试点，健全农村抗震管理机构，编制既符合农村抗震设防要求，又适合农村生产、生活特点的抗震样板房设计图纸，供农民建房时使用。现苏南地区农村自建房抗震设防率达到 55%，苏北地区达到 45%。

8、抗震科研和技术培训、交流不断深化

一是抗震科研不断取得新成果。“十一五”期间，完成了建设部下达的《市政基础设施抗灾设防政策研究》、《地震重点监视防

御区抗震防灾工作重点研究》等课题的研究；制定了一批技术标准和图集。通过一系列课题研究工作的开展和技术推广应用，提高了全省防灾减灾科技水平。2007年，省抗震办获得“全国地震科技工作先进单位”荣誉称号。2009年，省抗震办参与的科研项目获江苏省科技进步一等奖。

二是开展技术培训、学习考察和交流活动，成效显著。举办了二期汶川地震工程震害暨抗震防灾技术研讨会、报告会，深入总结和吸取汶川地震经验教训。对新的国家标准《建筑抗震设计规范》和《建筑工程抗震设防分类标准》组织多次学习培训，贯彻落实。“十一五”以来，举办了各类学习班21次，有5000余人先后参加了学习。通过培训，有力促进了全省建筑工程抗震设计、审查和抗震设防管理工作中技术法规、政策和技术标准的贯彻执行。

同时，多形式广泛开展学习考察和交流活动。组织国内外学习考察活动9批，共有70多人参加。恢复苏、鲁、皖、赣地区抗震防灾协作机制，与兄弟省市抗震管理人员和专家交流、讨论、研究汶川地震后进一步加强协作区抗震防灾工作的对策措施。

9、抗震防灾宣传、知识普及常态化，效果良好

在政府门户网站中开设抗震防灾网页，集中宣传抗震防灾的法律法规、方针政策、抗震技术、科普知识等内容，通报工作动

态及相关信息，扩大影响，增强效果。在国家“防灾减灾日”大型宣传活动中，组织“房屋抗震安全 百姓问与答”和“江苏省农村民居抗震设防示范项目案例”图片展，受到了市民和媒体的广泛关注，收到了很好的社会效应，得到了省政府有关领导和部门的好评。同时编著了《房屋抗震安全 百姓问与答》宣传画册和《江苏省农村民居抗震安全画册》，面向社会免费发放。通过观看展览、问题解答、宣传资料赠阅和全省巡展等活动，进一步增强了广大干部和群众防灾减灾意识。

（二）主要问题

一是城市抗震防灾规划编制和实施工作开展不平衡。到目前为止，全省尚有三分之二的市、县未开展专项规划编制工作，完成编制任务的城市实施地震应急避难场所建设的进度缓慢。

二是城乡建设存在防灾薄弱环节，抗震加固资金缺口很大。全省 1990 年以前建造的各类建筑工程抗震能力不足，还有一大批有重大价值和纪念意义的建筑（包括重要民国建筑等）、城市生命线工程、易发生严重次生灾害的建筑物和人员密集的大型公共建筑，急需加固。但省级抗震加固补助资金有限，地方、部门和企业自筹资金投入较少，加固工作进展缓慢。

三是市政公用设施抗灾设防管理工作刚刚起步，专项论证和审查工作尚未全面展开，急需建立相应工作机制，推动市政公用设施抗灾设防工作的开展。

四是农村民居防震安全工程建设尚停留在试点阶段，需进一步总结经验，扩大试点范围，推广应用试点工作成果，全面提高农村民居抗震设防覆盖率。

五是部分市、县抗震管理机构不健全，管理体制不顺畅。有的市、县抗震防灾工作无专职机构、无人管理，工作难以组织和落实；部门工作存在职能交叉，管理责任模糊，制约了防灾减灾工作开展，削弱了监管力度。

三、总体目标

全省抗震防灾工作保持国内先进水平，到 2015 年，城乡建设工程抗震设防能力明显增强，大中城市、发达地区的抗震防灾能力达到国内领先水平，城市房屋建筑工程及其附属设施和市政公用设施的抗震设防率显著提高，城市抗震防灾规划编制和实施进度加快，抗震能力不足的建设工程加固改造工作扎实推进，农村抗震民居比例有较大幅度提高。

四、重点任务

（一）加强法规、标准、制度建设

一是加强法律法规建设。学习贯彻《防震减灾法》和《江苏省防震减灾条例》；开展《江苏省城乡建设工程抗震设防管理规定》的起草工作；开展《江苏省地震应急避难场所建设管理规定》的起草工作；各地根据实际情况，制定规范性文件完善城乡建设工程抗震设防监管制度。

二是完善防灾减灾技术标准体系。针对不同区域的地理、经济条件,开展城镇群灾害综合防御体系试点研究;根据城市规模、性质和防灾要求,积极开展城市综合防灾减灾研究;加强对应急保障基础设施预警保护、应急抢修及安全恢复等技术的研究。

三是完善房屋建筑工程和市政公用设施抗灾设防监管制度。进一步贯彻超限高层建筑工程抗震设防管理制度和技术政策,加强超限高层建筑抗震设防管理;全面推动市政公用设施抗震设防论证,不断完善监管内容和手段。

四是完善城乡防灾规划审查制度。城市抗震防灾规划与城市总体规划同步修编,同期实施;有关防灾减灾的内容应当依法作为规划的强制性内容,并在规划审查、实施中严格审查把关。

(二) 全面开展城乡防灾规划编制实施

一是做好区域抗震防灾规划编制工作。综合考虑邻近城镇间防灾需要,探索建立江苏省沿江沿海地区及苏北郯庐断裂带地区抗震防灾综合防御体系,协调防灾减灾工作;加强对区域内防灾减灾问题的研究,促进部门、地区之间的资源共享和应对灾害联动机制建设,加强灾后应急反应和协同工作能力。

二是推进城镇防灾规划的编制工作。基本完成城市抗震防灾规划编制工作;针对城镇灾害类型,加强应对自然灾害和工业灾害的城镇综合防灾规划试点;加快城市绿地系统防灾避险规划编制;研究利用先进信息技术,提高防灾规划的编制和管理水平。

三是建立防灾减灾信息数据系统。按照平震结合的原则，结合数字化城市建设，充分利用抗震防灾规划编制资料建立、健全城市抗震防灾信息数据系统，并随着城市建设、改造同步更新相关数据，保障灾害发生时尽快掌握相关基础资料。

四是强化城市防灾规划的落实。在控制性详细规划和修建性详细规划阶段，细化落实城市总体规划、综合防灾规划关于城市空间布局、各类防灾设施布局、防灾措施等要求，指导应急避难场所建设和灾害防御；现有重要城区、大型厂矿区、商务中心区、大型公共场所、大型地下空间和风景名胜區，不能满足有关防灾要求的，要有计划地进行改造。

（三）大力推进地震应急避难场所建设

一是依据城市总体规划和城市抗震防灾规划、绿地系统防灾避险等专项规划，明确地震应急避难场所布局和疏散通道，制定2015年底前完成规划总量50%应急避难场所建设任务的建设计划和保障措施。

二是按照国家 and 省有关建设技术标准，进行地震应急避难场所及其配套设施建设，完善应急避难场所各项防灾功能。在设计阶段加强防灾避险功能审查，施工阶段严格工程质量监管；建立和完善日常管理制度，确保应急避难场所的保障能力；结合城镇详细规划和社区建设，开展避难场所和疏散通道整治。

三是建立以城市人均避难场所面积1平方米为主要考核指

标的评价体系，确保各类应急避难场所的规划布局、服务范围、用地规模和道路、给水、供电、排水等配套基础设施满足城镇应急避难需要。

（四）加强城乡建设抗震设防监管

一是进一步完善和落实房屋建筑工程及市政公用设施抗震设防监管制度，加大抗震设防监管力度，将抗震设防监管措施落实到工程建设全过程。规划选址、设计、施工、监理和竣工验收等各个环节的相关责任主体、职能部门和监督机构都要加强工程抗震设防质量监管，把好施工图审查、工程质量监督和竣工验收关，达不到抗震设防质量标准的工程不得建设、不得验收、不得交付使用。

二是强化超限高层建筑工程抗震设防监管，制定严格审查工作程序和审查工作质量标准，落实审查工作责任制，确保审查质量。完善审查专家委员会制度，定期进行换届改选，定期研究审查工作新情况、新问题，提出对策措施，不断提高审查工作水平。

三是制定和完善住房城乡建设系统各类防灾应急预案。根据当地灾害特点，制定和完善各类防灾应急预案，明确人员职责和操作流程；加强对重要次生灾害源的监控，提高风险管理水平。

（五）提高城乡房屋建筑抗灾能力

一是开展对学校、医院和体育馆等大型公共建筑的鉴定和加固工作。研究大型公共建筑防灾技术，指导存在隐患的学校、医

院和大型公共建筑进行抗震加固，建设依托学校、医院和大型公共建筑的应急避难场所试点；完善公共建筑各类防灾设施，加强使用过程中的安全检测和预警功能，增强其全寿命期内的综合抗灾能力；继续对中小学校舍安全工程提供技术支持，全面提高中小学校舍的综合防灾能力。

二是提升旧城区及城中村房屋抗灾能力。结合城中村改造、危房改造、节能改造等工作，提高城中村及旧城区房屋建筑的抗震、抗风、防涝能力。各地根据城市抗震防灾规划中确定的抗震防灾要求和措施，对区域内抗震性能薄弱的建（构）筑物进行抗震鉴定，限期采取必要的抗震加固措施。

三是提高村镇工程的抗灾能力。进一步加强农村基础设施、公共建筑和统建住宅抗震设防的政策引导和技术指导，设计、施工质量监管纳入现行建设工程质量监管体系；积极稳妥推广农村民居抗震设防试点，加大农民自建住房抗震设防普及力度；逐步建立农村抗震技术服务网络体系，加强村镇住宅图集的推广使用，组织基层管理、设计人员和农村工匠抗震技术培训，提高基层人员防灾意识。到 2015 年，每个乡镇至少建成 1—2 处农村民居防震安全示范点。

（六）提高市政公用设施抗灾能力

一是提高新建重大市政公用设施防灾减灾能力。在立项、选址和方案论证阶段，研究地震、台风、雨雪冰冻、暴雨等灾害防

御措施；在初步设计阶段进行抗震设防的专项审查或论证；在施工图审查中把抗震设防质量作为审查的重要内容；在施工阶段加强工程质量监管，提高工程质量安全水平。

二是提高现有市政公用设施防灾减灾能力。开展重点地区大型市政公用设施抗灾能力安全排查工作；对未经抗震设防或抗震设防标准较低的大型市政公用设施进行改造升级，按照国家有关标准进行抗震设防。

三是加强市政公用设施防灾监控和应急处置能力建设。建设、完善市政公用设施的安全检测和应急处置设施，提高燃气等设施突发灾害紧急自动处置能力；加强灾后应急设施建设，研发灾后应急抢修、紧急恢复技术。

五、实施保障

（一）加强组织领导和机构建设

根据省政府苏政发〔2010〕55号文件要求，进一步加强抗震机构建设，特别是地震重点监视防御区和七度及以上抗震设防区市县应充实抗震工作机构和队伍。各省辖市应设立专门的抗震工作管理机构，配备专职人员，并纳入行政管理序列，县（市）和省有关部门及大型工矿企业应有专（兼）职抗震工作机构，管理防灾减灾工作。健全管理机构和工作机制，明确管理责任，保持队伍稳定，为完成“十二五”防灾减灾规划提供组织保障。

（二）拓宽资金渠道，加大投入力度

多渠道筹措防灾减灾资金。根据防灾减灾项目任务多样性和产权多元化情况，寻求多种投资渠道。研究制定适当政策措施，鼓励和促进有关地区、部门和单位进行城市改造、产业转型、工程维修、村庄整治时，预留防灾减灾资金。

加大财政投入力度。防灾减灾是由政府主导的公益事业，各级政府要将防灾减灾工作纳入国民经济和社会发展规划，所需经费列入各级财政预算，特别是要保障国家、省级专项经费补助项目配套资金的落实，促进防灾减灾工作的开展。

（三）建立专家队伍提供技术支撑

一是开展城乡建设防灾减灾科学研究。依托现有科研力量设立城乡建设防灾减灾研究中心，建立科研基地支撑体系；鼓励高校、科研院所及有关学术团体开展城乡建设、工程建设防灾减灾科学理论、工程技术和管理体制机制的研究；建立有效的专家参与防灾减灾的工作机制，充分发挥各类防灾减灾专家委员会辅助决策作用。

二是做好应急鉴定和抢险抢修队伍建设。整合设计、施工和科研等单位的技术力量，建立平灾结合的房屋建筑应急鉴定队伍；建立机动灵活、装备精良的市政公用设施抢险抢修专业队伍；通过培训、演练，提高应急鉴定和抢险抢修队伍的快速反应能力及技术水平。