

# 《应急避难场所管护使用规范》

(征求意见稿 送审稿 报批稿)

## 编制说明

标准编制组

2024年07月

# 说明

## 1. 标准编制说明的封面

(1) 标准名称。应在封面靠上居中位置，与标准稿名称保持一致。字体字号为方正小标宋二号。

(2) 标准文稿版次。在标准名称下方“征求意见稿、送审稿、报批稿”前的方框涂选其一，例如“征求意见稿”。字体字号为仿宋三号。

(3) 标准编制组。在封面靠下居中位置。字体字号为仿宋三号。

(4) 编制日期。编制日期为本阶段完成的日期，以数字格式书写，字体为宋体，字号为三号。如：“2020年3月30日”。

## 2. 标准编制说明的正文

(1) 正文页边距为上3cm、下2.6cm、左2.8cm、右2.6cm。

(2) 正文标题，一级标题用黑体三号字，二级标题用楷体三号字不加粗。三级、四级标题用仿宋 GB-2312 三号字不加粗。文中结构层次序数为“一、”“(一)”“1.”“(1)”标注。

(3) 正文中文字体字号为仿宋 GB-2312 三号字，数字、字母等西文字体为宋体三号字，段落行距为28磅，首行缩进2字符。

## 3. 编制说明的内容

(1) 应按照格式要求逐条说明，不涉及的填“无”。

(2) 应根据工作进度不断补充完善，工作过程有连续性。

(3) 编制说明不是对标准内容的复制。

(4) 应关注强制性标准的依据、修订标准的主要技术内容比对、标准实施过渡期、强制性标准实施政策等重要内容的编写，详见下文模板。

## 4. 其他

(1) 编制说明内容模板中的斜体文字内容为参考，正式提交后应删除。

(2) 编制说明应正反面打印。本说明保留，打印首页反面。

(3) 页码从第三页开始编，起始页码为“1”，页码为五号宋体。

## 一、工作简况

### （一）任务来源

根据国家标准委下发的《关于下达 2024 年第一批推荐性国家标准计划及相关标准外文版计划的通知》（国标委发〔2024〕16 号）的要求，国家标准《应急避难场所管护使用规范》的计划编号为 20240333-T-450，项目周期 16 个月，由 SAC/TC307 全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会组织起草和审查。

### （二）制定背景

党中央、国务院高度重视应急管理和防灾减灾救灾工作，把维护公共安全摆在更加突出的位置，要求牢固树立安全发展理念，确保人民的安居乐业、社会的安定有序。习近平总书记在党的二十大报告中强调，“坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型”“提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力，加强国家区域应急力量建设”。应急避难场所建设管理是应急管理的重要组成部分，《“十四五”国家应急体系规划》中指出完善应急避难场所规划布局，健全避难场所建设标准和后评价机制，严禁随意变更应急避难场所和应急基础设施的使用性质。加强对应急避难场所的管理是切实提升城乡各级防灾减灾救灾能力、保障经济社会安全发展、确保人民群众生命财产安全的必然选择。

应急避难场所是应对突发公共事件的一项灾民安置的重要措施，是国家防灾减灾工作的重要内容。我国在接连经历了 2008 年汶川特大地震、2009 年玉树地震和目睹了 2011 年东日本大地震后，全国人民对避难场所的需求提到了新的高度，各级政府积

极响应，制定规划、推进地方避难场所建设标准和规范制定、建设高标准的室外避难场所等。

我国应急避难场所建设起步晚，发展快。从 2003 年第一个应急避难场所—北京元大都城垣遗址公园建设，截止 2023 年 2 月，全国共有 121,749 处应急避难场所。在各类应急避难场所中，地震应急避难场所共建设 28,823 处，可容纳 1.8 亿人避险。在汶川地震、玉树地震、芦山地震和刚刚发生不久的泸定地震中，应急避难场所都发挥了重要的作用。在一些中小地震甚至地震谣言事件中，避难场所对体现政府应急救援能力、稳定震区群众情绪都发挥了良好的作用。

2014 年，发布行业标准《自然灾害避灾点管理规范》（YJ/T 23-2014）。2017 年国家颁布了《地震应急避难场所 运行管理指南》（GB/T 33744-2017），对地震应急避难场所的日常管理、应急启用、安置运行和安置运行结束等都提出了明确的规定和要求，对地震应急避难场所的日常运维和应急启用起到了很好的规范作用，为震后灾民安置和社会秩序的恢复提供了重要的保障。除地震应急避难场所之外，其他单灾种或综合应对的避难场所也纷纷建立起来，但是避难场所的建设和管理涉及民政、市政、园林、体育、教育等多个部门，出现建设和运维脱节的现象，2018 年应急管理部成立后，在“全灾种，大应急”的任务牵引下，应急管理部对相关部门进行了牵头指导和部门协同，现阶段需要从国家层面对应急避难场所日常管理和应急启用等进行规范和指导，最大限度的发挥应急避难场所的实效性。

鉴于 2017 年国家颁布的《地震应急避难场所 运行管理指南》

(GB/T 33744-2017) 已在地震应急避难场所的运行和启用中发挥了重要的作用，考虑到地震灾害、其他自然灾害、突发性应对的共性和特殊性，本文件拟对《地震应急避难场所 运行管理指南》进行修订，修订标准的内容按照新的要求包含了行业标准《自然灾害避灾点管理规范》(YJ/T 23-2014) 中管护使用内容，并对技术指标有新要求，使其从更广、更高的层面对全灾种应急避难场所的管理进行规范。

### (三) 起草小组人员组成及所在单位

根据立项计划，2022年4月成立标准起草工作组，具体起草单位有中国地震台网中心、中国标准化研究院公共安全所、应急管理部国家减灾中心、中国水利水电科学研究院、中国地震应急搜救中心、北京清华同衡规划设计研究院、应急管理部国家自然灾害防治研究院、北京科技大学、四川省地震局、新疆维吾尔自治区地震局。

### (四) 主要起草过程

2021年11月，标准编制组完成了《应急避难场所管护使用规范》国家标准草案稿的初步编制。

2021年12月-2022年6月，标准编制组在应急管理部地震地质司组织下，多次邀请中国标准化研究院、国家减灾中心、北京科技大学、中国地震应急搜救中心、中国水利水电科学研究院、北京清华同衡规划设计研究院、新疆地震局、四川地震局等单位的相关专家，就标准草案稿的内容进行讨论，特别是针对管护使用规范的科学性和可操作性、技术指标选取等问题进行多次讨论。

2022年7月7日、8日，应急管理部地震和地质灾害救援司

组织山西、广东、云南、浙江等地应急管理相关管理人员，和北京清华同衡规划设计研究院、中国水利水电科学研究院、国家减灾中心等单位的相关专家，对标准草案稿中的内容进行了讨论，在充分吸收各地实际管护使用经验的基础上，对使用规范进行了修改。

2022年11月4日，组织邀请中国地震应急搜救中心、中国标准化研究院、国家减灾中心等单位的相关专家，结合泸定地震的救援经验，对避难场所的管护使用规范进行了完善，强调了管护使用规范标准与其他标准间的衔接对应。

2022年11月15日，组织邀请中国地震应急搜救中心、中国标准化研究院、国家减灾中心等单位的相关专家，结合泸定地震的救援经验，对避难场所的管护使用进行了进一步完善，优化了管护使用内容。

2023年3月21日，国家标准化管理委员会印发《关于下达2023年第一批推荐性国家标准制计划及相关标准外文版计划的通知》，正式下达《应急避难场所管护使用规范》国家标准计划。

2023年3月27日至31日，由应急管理部地震地质司组织，北京科技大学、应急部国家减灾中心、中国地震应急搜救中心、中国标准化研究院、中国水利水电科学研究院、北京清华同衡规划设计研究院等单位的相关专家赴广西南宁市、柳州市、桂林市等地针对应急避难场所使用现状开展调研工作。

2023年4月14日，组织相关专家对标准草案稿文本内容进行讨论，中国地震应急搜救中心、中国标准化研究院、国家减灾中心、中国地震台网中心等单位的专家参与讨论，进一步规范标

准草案稿文本的规范性，对内容进行小范围修改。

2023年5月15日，针对修改后的标准讨论稿再次组织专家研讨会，中国地震台网中心，国家减灾中心，中国水利水电科学研究院、北京清华同衡规划设计研究院等单位的相关专家对标准文案内容进行了细致讨论，并最终形成了标准立项草案稿。

2023年5月，应急管理部地震和地质灾害救援司经研究、评估、论证，报请闵宜仁同志同意后，向政法司提出立项申请。政法司组织相关方面审核，2023年5月，307全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会经审核、委员投票表决，通过该立项申请；政法司将相关意见反馈应急管理部地震和地质灾害救援司主管业务司局修改完善了立项材料。

2024年5月，在应急管理部地震地质司指导下，中国地震台网中心先后两次组织专家研讨会，邀请国家减灾中心、中国安全生产科学研究院、中国标准化研究院、中国水利水电科学研究院、北京清华同衡规划设计研究院等单位的相关专家，就场所管护的关键核心技术等进行深入讨论，标准起草工作组对收集的专家意见吸收采纳，对标准框架和内容进行再次修改、完善。

2024年6月初，标准编制组派员赴福建参加全国应急避难场所工作会议，与来自全国30余个省级单位的应急避难场所业务管理处室领导进行交流与学习，深入调研当前我国应急避难场所建设管护现状，各地对于标准化工作的需求和看法，全面了解全国不同地区对于应急避难场所管护需求的差异性，为后续对标统一标准中的技术内容提供素材和参考依据。

2024年7月，在应急管理部地震地质司的指导下，标准编

制组先后组织召开两次专家研讨会，邀请北京科技大学、中国安全生产科学研究院、中国标准化研究院、国家减灾中心、中国城市规划设计研究院以及中国水利水电科学研究院等多家单位相关专家对标准文本内容进行了细致讨论和反复推敲，就标准文本格式和细节问题进行修改完善，并最终形成了标准征求意见稿及编制说明。

## 二、标准编制原则、主要技术内容及其确定依据

### （一）标准编制原则

#### 1. 科学性原则

本文件的修订参考了大量的相关标准、设计规范、规范性文件和研究文献，编制筹备和文稿修改过程中广泛收集相关专家意见，力求从科学合理规划、高标准建设的角度为应急避难场所管护使用提供遵循依据。

#### 2. 实用性原则

本文件从国家层面对应急避难场所日常管理和应急启用等进行规范和指导，最大限度的发挥应急避难场所的实效性。鉴于2017年国家颁布的《地震应急避难场所 运行管理指南》（GB/T 33744-2017）已在地震应急避难场所的运行和启用中发挥了重要的作用，考虑到地震灾害、其他自然灾害、突发性应对的共性和特殊性，本文件拟对《地震应急避难场所 运行管理指南》进行修订，吸纳行业标准《自然灾害避灾点管理规范》（YJ/T 23-2014）相关内容，使其从更广、更高的层面对全灾种应急避难场所的管理进行规范，使标准具有较强的实用性、前瞻性和可操作性。

#### 3. 规范性原则

本文件在结构和编写规则上符合 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的相关要求，以保证标准的编写质量。

## （二）标准主要技术内容及确定依据

本文件共分为范围、规范性引用文件、术语和定义、总体要求、平时管护、急时使用和检查评估等7个章节。

### 1. 范围

本文件规定了应急避难场所管护使用所涉及的总体要求、平时管护、急时使用和检查评估的内容。本文件适用于应急避难场所管理运维相关方对应急避难场所的管理、维护和使用，管理运维相关方包括应急避难场所管理部门、管理单位、运维单位、产权单位等。

### 2. 规范性引用文件

本文件在编制过程中主要引用了 GB/T 44012《应急避难场所术语》、GB/T 44013《应急避难场所分级分类》和 GB/T 44014《应急避难场所标志》。

### 3. 术语和定义

GB/T 44012 界定的术语和定义适用于本文件。

### 4. 总体要求

本章确定避难场所管护总体要求，包括管护使用内容、平时管护要求、急时使用要求三部分内容。

### 5. 平时管护

本章确定避难场所平时管护内容，包括制度建设、设施设备物资维护、宣教和演练、信息化管理等4个小节。每一小节先说

明各级避难场所通用性要求，再对乡镇（街道）、村（社区）级避难场所进行区别说明。

## 6. 急时使用

本章对避难场所启用、运行、关闭恢复三部分内容进行介绍。启用包括启用条件、启用事项、启用要求、急时评估和平急转换等内容。

运行包括组织机构、进场秩序、安置管理、服务保障和安全保障相关内容。组织机构方面，长期、短期和紧急避难场所设置指挥部的要求不一样，指挥部工作组主要包括协调联络组、人员安置组、医疗防疫组、治安消防组、后勤保障组、设施维护组等工作组。进场秩序包括避难应急人员进入避难场地的安排；安置管理包括受灾群众人员登记、信息收集和发布等内容。服务保障方面，短期避难场所视情、长期避难场所应提供相关保障，紧急避难场所可提供必要保障。

关闭恢复包括关闭条件、关闭通告、关闭要求、转移疏散和功能恢复相关内容。

## 7. 检查评估

应急避难场所应接受管理部门、日常管理单位组织的监督检查，进行总结评估。

### （三）标准修订变化及依据（仅修订标准需要列出）

本文件代替 GB/T 33744-2017《地震应急避难场所 运行管理指南》，并覆盖行业标准《自然灾害避灾点管理规范》（YJ/T 23-2014），与 GB/T 33744-2017 相比除结构调整和编辑性改动外，主要技术变化如下：

1. 标准适用范围的修订。由原来的地震应急避难场所扩展为应对各种自然灾害和事故的应急避难场所。

2. 平时管护部分在对应急避难场所分类分级管理为核心增强了管理规范，对应急避难场所日常的运维、运行、监管等提出具体的要求，强化应急避难场所的分级负责、属地管理为主和分级响应调度，强化其平灾结合功能。

3. 根据应急避难场所设施设备实际维护中其他的需求对原有标准相关的部分进行完善。

4. 为充分发挥应急避难场所功效，与原标准相比，强化了宣传和演练方面的要求。

5. 重点扩展应急避难场所启用和安置方面的内容，总结各灾种或突发事件中灾民安置的需求，提升安置服务质量。

**三、试验验证的分析、综述报告、技术经济论证，预期的经济效益、社会效益和生态效益。**

本文件的制定实施将促进对全国应急避难场所统一、规范、科学的管理，提升应急避难场所在防灾减灾工作中的重要作用，促进全国应急管理工作的有效开展，充分保障受灾人员在避难过程中的安全性，具有很好的社会效益。

#### **四、与国际、国外同类标准技术内容的对比情况**

美国和日本在避难场所建设和管理方面开展了大量的工作，其应急避难场所的相关标准也较为成熟完善，联邦应急局先后发布了《避难场所和安全屋的设计指南-为人群和建筑提供恐怖袭击保护》（FEMA 453）、《避难场所现场指南》（FEMA P-785）和《龙卷风和飓风安全屋-社区和住宅安全屋指南》（FEMA P-361）

等多项规范文件，日本是最早提出规划建设地震应急避难场所的国家之一，早在 1998 年，日本就制定了《防灾公园计划和设计指导方针》并通过《灾害应对基本法》《东海地震防灾基本计划》《海啸对策强化政策》法律条文对多种灾害避难场所的建设进行法律约束，在发挥避难场所实效方面发挥了重要的作用。

我国《防震减灾法》、《突发事件应对法》和《自然灾害救助条例》中明确要求开展应急避难场所的规划、建设和管理方面的应急准备工作，并且先后颁布实施了《地震应急避难场所场址及配套设施》（GB 21734-2008）、《防灾避难场所设计规范》（GB 51143-2015）、《地震应急避难场所运行管理指南》（GB/T 33744-2017）《城镇应急避难场所通用技术要求》（GB/T 35624-2017）、《重大毒气泄漏事故公众避难室通用技术要求》（GB/T 35621-2017）、《应急期受灾人员集中安置点基本要求》（MZ/T 040-2013）、《自然灾害避灾点管理规范》（YJ/T 23-2014）和《城市社区应急避难场所建设标准》（建标 180-2017）等，从规划、选址、设计和运行管理等方面都有规范性指导。但管护使用规范方面的标准仅仅针对的是地震应急避难场所，鉴于《地震应急避难场所运行管理指南》（GB/T 33744-2017）已在地震应急避难场所运维和启动过程中启动中发挥了重要作用，考虑到地震与其他自然灾害应对的共性和特殊性，目前不能体现全灾种应急的需求，因此对其进行修订，使其能够对全灾种应急避难场所管理和启动进行规范。在修订过程中，原有的内容基本保持不变，主要是根据其他灾种和突发事件中对应急安置的新需求从提升应急服务质量，发挥应急实效的角度对原有标准进行扩展和完善。

## 五、以国际标准为基础的起草情况、是否合规引用或采用国际国外标准以及未采用国际标准的原因

本文件未以特定的国际标准为基础起草。

## 六、与有关法律、行政法规及相关标准水平的关系

### （一）与有关法律、行政法规、标准关系

本系列标准与有关现行法律、法规和强制性标准无抵触，是对国家相关法规的有效补充。

#### 1. 与有关法律、行政法规的关系

##### （1）《中华人民共和国突发事件应对法》

第三十条 国土空间规划等规划应当符合预防、处置突发事件的需要，统筹安排突发事件应对工作所必需的设备和基础设施建设，合理确定应急避难、封闭隔离、紧急医疗救治等场所，实现日常使用和应急使用的相互转换。

第三十一条 国务院应急管理部门会同卫生健康、自然资源、住房城乡建设等部门统筹、指导全国应急避难场所的建设和管理工作，建立健全应急避难场所标准体系。县级以上地方人民政府负责本行政区域内应急避难场所的规划、建设和管理工作。

第六十七条 （二）调集应急救援所需物资、设备、工具，准备应急设施和应急避难、封闭隔离、紧急医疗救治等场所，并确保其处于良好状态、随时可以投入正常使用；

##### （2）《中华人民共和国防震减灾法》

第五十条 地震灾害发生后，抗震救灾指挥机构应当立即组织有关部门和单位迅速查清受灾情况，提出地震应急救援力量的配置方案，并采取以下紧急措施：（四）启用应急避难场所或者

设置临时避难场所，设置救济物资供应点，提供救济物品、简易住所和临时住所，及时转移和安置受灾群众，确保饮用水消毒和水质安全，积极开展卫生防疫，妥善安排受灾群众生活。

### (3) 《自然灾害救助条例》

第十一条 县级以上地方人民政府应当根据当地居民人口数量和分布等情况，利用公园、广场、体育场馆等公共设施，统筹规划设立应急避难场所，并设置明显标志。

## 2.与相关标准的关系

本文件是对《地震应急避难场所运行管理指南》(GB/T 33744-2017)的修订，与现行的《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国突发事件应对法》《自然灾害救助条例》及其他相关的标准规范相一致，不与其它法律、法规、标准相违背。内容覆盖行业标准《自然灾害避灾点管理规范》(YJ/T 23-2014)。

### (二) 配套推荐性标准的制定情况（强制性标准应填写）

无。

## 七、重大分歧意见的处理过程及依据

本文件编制过程中无重大分歧意见。标准起草组与多家单位及专家经过多次研讨，积极采纳了所提出的修改建议，最终形成征求意见稿。

## 八、作为强制性标准或推荐性标准的建议及理由

本文件建议不作为强制性标准，建议作为推荐性标准。

## 九、标准自发布日期至实施日期的过渡期建议及理由

标准自发布日期至实施日期的过渡期为6个月，建议标准实施主体参照已发布相关行业标准执行。

## **十、与实施标准有关的政策措施**

本文件公开发布后，由全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会（SAC/TC 307）开展发布后的宣贯工作，介绍标准出台的  
目的和宗旨，培育建设标准化意识，引导相关行业按照标准的要求开展工作。

## **十一、是否需要对外通报的建议及理由。**

建议将本文件按推荐性标准发布，建议组织应急管理部门进行标准宣贯。

## **十二、废止现行有关标准的建议**

本文件是对《地震应急避难场所运行管理指南》（GB/T 33744-2017）的修订。本次标准修订的内容按照新的要求包含了行业标准《自然灾害避灾点管理规范》（YJ/T 23-2014）的内容，并对技术指标有新要求，因此发布后申请废止《自然灾害避灾点管理规范》（YJ/T 23-2014）。

## **十三、涉及专利的有关说明**

无。

## **十四、标准所涉及的产品、过程或者服务目录**

无。

## **十五、其他应予以说明的事项**

无。