

《应急避难场所通用技术要求》

（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《应急避难场所通用技术要求》的计划编号为 20240343-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。习近平总书记强调，对应急避难场所要高度重视，科学合理规划，高标准建设。应急避难场所建设管理是应急管理的重要组成部分，突发事件应对法第三十一条规定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。可见，加强对应急避难场所的全生命周期标准化、规范化管理，已经上升至法律高度，成为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。

2018 年机构改革之前发布，应急避难场所主管部门涉及发展改革、民政、国土、住房城乡建设、水利、安监、地震等多个部门。由于当时尚未建立统一协调的应急避难场所标准体系，缺

乏对应急避难场所统一规划、多灾统筹、平灾结合和建管并重等考虑，已发布的国标和行标中关于应急避难场所各环节的技术指标和技术要求各不相同，甚至出现相互矛盾、交叉重复的情况，导致实际工作中不同部门和地区执行的标准不一，给全国避难场所设施设备物资配置的统一规范管理造成很大困难。2021年底国务院办公厅通知明确，由应急管理部牵头会同有关部门，统筹规范应急避难场所相关技术标准。通知指出，现行避难场所多个类别的标准，管理部门分散在多个部门，各地执行差异大，缺乏统筹规范，导致规划布局难、设计施工难，要求由应急管理部门牵头研究制定统一的设计建设和管护使用技术标准，对避难场所术语、分级分类、标志标识、场址选择、设计与建设、功能分区、设施设备、管护使用等方面进行统筹规范。

因此，为贯彻落实党和国家的指示要求，加快推动构建适应新发展要求的全国应急避难场所体系，促进科学合理规划，高标准建设应急避难场所，本文件提出了制定统一的应急避难场所通用技术标准的立项要求，整合修订和补充完善各级各类避难场所技术标准，着力解决基础性、通用性、纲领性标准缺位和标准技术内容不统一、不健全的问题。

（三）起草小组人员组成及所在单位

中国标准化研究院牵头负责本文件的制订工作，应急管理部地震和地质灾害救援司、北京科技大学、中国城市规划设计研究

院、中国水利水电科学研究院、中国地震台网中心、中国地震应急搜救中心、北京清华同衡规划设计研究院有限公司、应急管理部国家减灾中心、应急管理部国家自然灾害防治研究院等多家单位参加标准的制订工作。

（四）主要起草过程

1.计划下达、启动项目

2024年3月25日，国家标准委下发标准立项计划通知，中国标准化研究院作为项目牵头单位，立即成立通用技术要求国家标准起草工作组，吸纳北京科技大学、中国城市规划设计研究院等多家单位在内，确定了主要起草人员及主要任务分工，初步探讨了标准内容和标准框架等相关事宜，制定工作进度计划，对标准编制工作进行总体部署安排。

标准起草组首先就研究主题收集、整理、分析了国内外关于应急避难场所的相关法律法规、规范性文件、研究文献等，进一步了解和掌握应急避难场所标准化工作现状。

2.标准文本起草

2024年4月，中国标准化研究院多次召开起草组工作交流会等，研究确定标准框架内容和关键技术要点，确定标准框架主要围绕应急避难场所规划、设计、建设、管护使用、监管等全流程展开，与应急避难场所标准体系紧密衔接，起草组按照此框架形成标准草案稿。

2024年5月，在应急管理部地震地质司指导下，中国标准化研究院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、中国地震台网中心、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，就场所功能要求、建设、管护、规划等阶段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。

3.技术内容交流

2024年6月初，中国标准化研究院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理现状，各地对于标准化工作的需求和看法，对于通用技术要求标准制定共同的关注点，全面了解全国不同地区对于应急避难场所需求的差异性，为后续对标统一标准中的技术内容提供提供素材和参考依据。

4.标准征求意见准备

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、中国地震台网中心，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

本文件严格按照 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》规定要求，制定遵循以下原则：

1.科学性原则

本文件框架及技术指标内容参考了大量的相关标准、设计规范、规范性文件和研究文献，充分吸纳了行业主管部门以及实际运维、产权单位对通用技术要求的建议，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、高质量管理的角度为应急避难场所的全生命周期建设管理提供统一遵循依据。

2.适用性原则

本文件充分考虑现阶段全国各地应急避难场所建设管理的差异性现状，以及现在与建立大安全大应急框架相适应的发展需求，充分考虑标准技术内容需要解决的现实问题，充分考虑与各地应急避难工作实际差异化需求的衔接，使标准在具体实施时更具有适用性和可操作性。

3.前瞻性原则

本文件深入贯彻落实应急管理部等 12 部门《关于印发关于加强应急避难场所建设的指导意见的通知》(应急(2023]76 号)对统筹规范应急避难场所相关标准的要求，充分吸收了 GB/T 44012-2024 应急避难场所 术语、GB/T 44013-2024 应急避难场所 分级及分类以及 YJ/T 26-2024 应急避难场所 设施设备及物资配置中关于避难场所分级分类、设施配置、标志标识配置的最新技术要求 and 理念，既立足于我国应急避难场所现实需求，又着

着眼于未来建设更高水平、更高质量、更高标准的多用途、综合型应急避难场所的发展趋势。

（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、总则、规划、设计、建设、平时管护、急时使用、监管等 10 个章节。

1.范围

对本文件的主要内容和适用范围进行了说明。本文件提出了应急避难场所规划、设计、建设、管护、使用、监管等环节的通用技术要求，适用于开展城乡各级各类应急避难场所的规划、设计、建设、管护、使用、监管的一般活动活动。

2.规范性引用文件

本文件在编制过程中主要引用了 GB 5749 生活饮用水卫生标准、GB 50016-2014 建筑设计防火规范和 GB 50300 建筑工程施工质量验收统一标准等强制性国家标准 3 项，GB/T 44012 应急避难场所 术语、GB/T 44013 应急避难场所 分级及分类和 GB/T 44014 应急避难场所 标志等规范性国家标准 3 项。

3.术语和定义

本文件未定义新的术语，GB/T 44012 应急避难场所 术语界定的术语适用于本文件。

4.总则

本章节共分为总体原则和功能要求两个章节，共提出 6 条总体原则和 5 条功能要求。应急避难场所作为国家防灾减灾救灾工作的重要支撑，一直以来在预警阶段、应急救援、应急安置阶段

都发挥着不可替代的作用。围绕应急避难场所的重要地位和生命周期流程，提出了人民至上，生命至上、规划先行，需求导向、设计科学，功能完备、安全建设，质量严控、分级管护，分类使用、管理规范、服务保障等原则，这些原则的提出主要为各阶段开展相关工作提供方向性指导；4条功能性要求主要集中在应急避难场所的核心功能实现，首先安全性要求是应急避难场所的前提和基础，应急避难场所应保障在发生自然灾害或其他危险时，能够保障场所内人员的安全，避难功能受损或受损后能够及时修复，其次是可靠性要求，应急避难场所应具备能够在紧急情况下快速投入使用并持续运转的能力，第三是便捷性要求，要求应急避难场所所处位置应方便避难人员前往和离开，便于基础设施的接入和应急物资的运输与配发，第四是规范管理要求，应急避难场所应有明确的管护和使用相关制度，能够有效组织和协调应急避难工作，为避难人员的安全和基本生活提供保障，最后是平急两用的要求，应急避难场所依托场所既能发挥平时服务公众，急时又能避险避灾。

5.规划

本章节主要提出应急避难场所在规划阶段的关于风险分析、资源分析、分级分类以及选址和布局的通用性要求。

风险分析主要提出应对规划区面临灾害事故类型、人口分布和灾害事故风险开展调查，分析规划区所面临灾害事故风险大小和空间分布、人口数量和空间分布等。资源分析提出结合规划区特点，梳理规划区可用应急避难资源，评估应急避难资源安全性

和适用性的要求。分级分类主要提出依据规划区特点明确不同级别和类型应急避难场所空间分布当然要求。选址与布局提出规划要关注安全性、便捷性、交通联系和供水供电等应急服务保障的要求。

6.设计

本章节主要从总平面、场地、建筑及结构、功能区、设施设备物资等五个方面提出设计环节的一般要求。

其中，总平面主要提出总平面设计的考虑因素，总平面设计关注建筑布局、场地地形、安全防护要求、出入口、停车区、停机坪以及无障碍设计。场地设计对人流、车流、物流、消防安全、应急通道数量、宽度等提出要求。建筑设计对建筑间距、建筑安全设防提出技术要求。功能区设计提出紧急、短期、长期避难场所的应设置的功能分区的要求。设施设备物资设计提出紧急、短期、长期避难场所对不同设施设备物资的要求。

7.建设

本章节主要对新建、改造、指定三类建设方式，以及验收提出技术要求。

其中，对于新建应急避难场所主要依据“三同时”制度，即同时设计、同时施工、同时投入使用提出对工程施工、项目验收的通用要求。改造避难场所从改造场所的要求、改造内容、改造要求等方面提出技术要求。指定避难场所在建设时更关注指定场所的选址、设防以及应急设施设备物资配置应符合的避难场所要求。同时提出新建改造指定三类建设方式避难场所的验收要求。

8.平时管护

本章节主要对制度建设、设施设备物资管护、宣传演练、信息化管理等方面提出管护环节的通用技术要求。

其中，制度建设提出应制定制度的相关部门、单位以及制度内容。应急设施设备及物资应按照程序进行登记、维护、更新，并录入信息化系统，并定期检查和开展功能测试。宣传演练提出应急避难场所管理单位和运维单位应采取灵活多样的方式，组织宣传、培训和演练，使相关人员熟悉管护和使用的方法与流程，公布应急避难场所位置、设施、功能、疏散路径等信息。信息化建设提出应急避难场所接入全国应急避难场所综合信息管理系统，运维单位应录入和及时更新相关信息，维护好相关设施设备的技术要求。

9.急时使用

本章节主要就平急转换、启用、运行、关闭和功能恢复等环节技术提出通用要求。

首先，避难场所在启用前应按转换方案开展平急转换。启用时应依据启用条件、启用程序、注意事项、安全要求等有序开启，相关管理部门要对接应急救援物资，指派专人进入场所开展安全检查评估。安置管理期间要按照预案成立安置管理组织机构，提供基本生活保障与医疗救治、通信、治安管理、法律咨询、信息服务、车辆管理、安全服务等公共服务保障。关闭时提出应按照设定的关闭条件、关闭程序、关闭要求等有序关闭，组织有关人员开展功能恢复工作的要求。

10.监管

本章节主要就监督检查和评估考核提出通用技术要求。

其中，监督检查主要提出应建立规划、设计、建设、管护、使用等全流程的监督检查机制，制度建设和执行、总体功能情况运行，建（构）筑物现状和使用、设施设备物资管护、避难场所宣传及演练、信息化建设、档案资料等情况定期开展监督检查。评估考核提出对应急避难场所的规划设计、建设、管护、使用、功能技术、设施设备、物资储备等内容进行评估，并将合格场所纳入规范管理认定场所级别类型的要求，提出应急避难场所管理部门制定考核方案，对场所的运行效率、设施设备维保、人员管理、制度建设等内容进行定期考核的要求。

（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 35624—2017《城镇应急避难场所通用技术要求》，与 GB/T 35624—2017 相比除结构调整和编辑性改动外，主要技术变化如下：

a)更改了陈述“范围”的表述内容；

b)增加了第4章“总则”、第5章“规划”、第6章“设计”、第7章“建设”、第8章“平时管护”、第9章“急时使用”以及第10章“监管”共8章；

c)将2017版第3章“分级”调整至5.5条“分级分类”，将第4章“选址与布局”调整至5.6条“选址与布局”、第5章“设施”调整至6.5条“设施设备及物资”，将第6章“应急转换”调整至9.1条“平急转换”，并将2017版其他各部分技术内容纳

入新修订文件中；

d)改变 2017 版中相关表述。

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全国应急避难场所从规划、设计、建设、管护、使用、监管等全流程技术的统一规范，从而促进应急避难场所的高标准建设和规范化管理，更好地发挥应急避难场所在防灾减灾工作中的重要作用，更充分地满足受灾群众的避难需求和提供更可靠的安全保障，具有良好的社会效益。

四、与国际、国外同类标准技术内容的对比情况

一直以来，美日等发达国家都十分重视应急避难场所的建设和管理工作。美国的自然灾害多发频发，将应急避难场所建设作为应急管理工作的主要内容，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，为各种类型避难场所规划、设计、建设、管理使用提供统一技术支撑。日本作为全球自然灾害形势最为严峻的国家，应对地震灾害的能力尤为突出，是最早提出规划建设地震应急避难场所的国家之一，出台了一系列灵活全面的应急避难场所建设标准。如，早在 1998 年，日本制定的《防灾公园计划和设计指导方针》中将防灾公园分为 6 类，包括广域防灾据点、广域避难场所、紧急避难场所、

邻近避难点、避难通道和缓冲绿地，并对其用地类型、规模、服务半径等进行了详细规定，并在《都市计划法改正第五次方案》中，设定了城市防灾公园基本的建设标准。此外，日本还通过《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统一建设进行法律约束，提出多条共性要求，在保障避难者的生命安全方面发挥了非常重要的作用。

相比国外从标准以及规范性文件对应急避难场所已经形成共性技术要求，我国在 2018 年机构改革之前，已经颁布实施了《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）、《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要求》（GB/T 35621-2017）、《地震应急避难场所运行管理指南》（GB/T 33744-2017）、《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 5 项国家标准和 3 项行业标准，2018 年机构改革后应急管理部负责统筹推进全国应急避难场所建设，先后发布 YJ/T 26-2024《应急避难场所设施设备与物资配置》以及 GB/T 44012-2024《应急避难场所 术语》、GB/T 44013-2024《应急避难场所 分级及分类》以及 GB/T 44014-2024《应急避难场所 标志》等多项标准，但缺失与应急避难场所全生命周期流程相关的技术标准，目前已有的技术标准多从地震、毒气泄露等单一突发事件角度提出技术要

求，不利于推动多灾种、综合性应急避难场所的建设和管理。因此，本文件在研制过程中认真研究并借鉴了国内外应急避难场所相关技术规范和标准的经验，并结合我国国情和实际情况研究提出了统一的通用技术要求。

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

本文件在制定过程中未引用国际标准。

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冲突矛盾，是对国家相关法律、法规、标准的有效补充。

1.与有关法律、行政法规无冲突、矛盾

（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 and 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

我国现行与避难场所相关的国家标准共计 8 项（详见表 1）。

表 1 应急避难场所相关国家标准

序号	标准号	标准名称	发布日期	实施日期
1	GB 21734-2008	地震应急避难场所场址及配套设施	2008-05-07	2008-12-01
2	GB 51143-2015	防灾避难场所设计规范	2015-12-03	2016-08-01
3	GB/T33744-2017	地震应急避难场所 运行管理指南	2017-05-12	2017-12-01
4	GB/T35621-2017	重大毒气泄漏事故公众避难室通用技术要求	2017-12-29	2018-06-01

5	GB/T35624-2017	城镇应急避难场所通用技术要求	2017-12-29	2018-06-01
6	GB/T 44012-2024	应急避难场所 术语	2024-04-25	2024-04-25
7	GB/T 44013-2024	应急避难场所分 级及分类	2024-04-25	2024-04-25
8	GB/T 44014-2024	应急避难场所标 志	2024-04-25	2024-04-25

本标准主要修订 GB/T35624-2017 城镇应急避难场所通用技术要求。

(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

本标准编制过程中无重大分歧意见。标准编制组与多家科研单位及行业管理部门经过多次研讨,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

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。

本标准不需要对外通报。

十二、废止现行有关标准的建议

无。

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。