

《应急避难场所 术语》

(征求意见稿 送审稿 报批稿)

编制说明

标准编制组

2023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

2022年4月，应急管理部地震和地质灾害救援司根据工作需要，提出申报立项。根据国家标准化管理委员会《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》（国标委发〔2023〕10号）的要求，国家标准《应急避难场所 术语》的计划编号为20230024-T-450，项目周期18个月，应急管理部为主管部门，SAC/TC307 全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会为归口单位。

（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》中提出要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。

《“十四五”国家综合防灾减灾规划》要求，要制定全国应急避难场所建设管理指导意见和相关标准规范，充分利用城乡公共服务设施和场地空间资源，推动各地科学合理规划、高标准建设应

急避难场所，重点加强综合性、室内型和农村应急避难场所的推广建设。开展全国应急避难场所建设管理情况调查，建设完善应急避难场所信息管理系统，实现应急避难场所信息化、账册化、动态化管理，形成平时管理、灾时指挥和公众查询功能。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。

我国现行的应急避难场所相关标准有力助推了避难场所的前期发展，但各个标准中的涉及的相关术语未统一规范的提出，甚至对于应急避难场所的叫法和内涵定义都未统一，对于应急避难场所的整体和关键环节认识不统一。为确保应急避难场所在灾时充分发挥应急避难功能，切实推进避难场所规划、建设、管护和使用等各项工作有序开展，亟需对我国应急避难场所的相关术语进行科学、统一的规范。

（三）起草小组人员组成及所在单位

2022年4月成立标准起草工作组，北京清华同衡规划设计研究院有限公司牵头负责本文件的制订工作，应急管理部国家减灾中心、中国地震应急搜救中心、中国标准化研究院、北京科技大学、中国安全生产科学研究院、中国水利水电科学研究院、北京工业大学、中国地震台网中心、应急管理部国家自然灾害防治研究院、江苏省质量和标准化研究院参加标准的制订工作。

（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 术语》国家标准草案稿的初步编制。

2021年12月-2022年6月，标准编制组多次邀请中国地震应急搜救中心、中国标准化研究院、应急管理部国家减灾中心等单位的相关专家，就标准草案稿的内容进行讨论，特别是针对术语框架，术语的科学性和必要性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四川、福建、山西、广东、云南、浙江等地应急管理相关管理人员，和中国水利水电科学研究院、应急管理部国家减灾中心等单位的相关专家，对标准草案稿中进行了讨论，在充分吸收各地实际管理经验的基础上，对术语的内涵和外延进行了修改。

2022年11月4日，组织邀请中国安全生产科学研究院、中国地震台网中心等单位的相关专家，结合泸定地震的救援经验，对避难场所术语内容进行了完善，强调了与其他标准间的衔接对应。

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 术语》国家标准研制计划，项目编号20230024-T-450。

2023年3月26-31日，编制组参加由应急管理部组织的赴广西南宁、柳州和桂林调研，调查广西应急避难场所规划、建设和管护使用的经验作法。

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，对术语的内

涵了定义进行了修改。

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，中国安全生产科学研究院、中国地震台网中心等单位的相关专家对标准文案内容进行了细致讨论，并最终形成了标准征求意见稿。

2023年6-7月，标准编制组又多次组织专家就标准草案稿编制过程中发现的问题进行研讨。

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

本标准的术语选取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，力求从全灾种大应急的角度为应急避难场所术语提供有效依据。

2. 规范性原则

本标准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。

3. 可操作性原则

本标准充分考虑应急避难场所现阶段标准不统一和不同地区、不同突发事件应急避难场所使用不同的现状，分析实际避难中的差异，总结应急避难活动中的共性，使标准具有较强的实用性和可操作性。

（二）标准主要技术内容及确定依据

本标准共分为范围、规范性引用文件和术语和定义等 3 个章节。

1. 范围

对本标准的主要内容和适用范围进行了说明。本标准包含了应急避难场所基本术语及分级分类、规划建设、管护使用中涉及的术语，适用于我国避难场所的规划、设计、建设、管护和使用。

2. 规范性引用文件

本标准没有规范性引用文件。

3. 术语和定义

本标准对应急避难场所中所涉及的基本术语、分级分类术语、规划建设术语和管护使用术语等共计 74 项术语进行了定义。

（1）基本术语

为厘清应急避难的含义，本部分首先定义了容易混淆的两个比较相近术语：避险和避难。将避险定义为在突发事件的事前及事中紧急躲避危险、保护生命的行为。将避难定义为在突发事件的事中和事后，避险人员获得安全场所和一定生活保障的行为和过程。可分为分散避难和集中避难。

为更好界定安排避险避难人员的方式，标准定义了疏散和安置两个术语。疏散定义为组织避险人员撤离危险区域，转移至安全场所的行为和过程。安置定义为将避难人员安排在安全场所并提供一定生活保障的行为和过程。

在此基础上，标准分别定义了应急避难和应急避难场所。

（2）分级分类术语

为更好支持新时期应急避难场所工作，本部分对应急避难场所分级分类相关术语进行了定义。鉴于建立应急避难场所体系是未来一段时间应急避难场所工作的重要目标和任务，标准首先定义了避难场所体系。然后界定了应急避难场所分级和应急避难场所分类的含义。

根据避难时长，定义了紧急避难场所、短期避难场所和长期避难场所；根据场地空间类型，定义室内避难场所和室外避难场所；根据避难场所功能，定义了综合性避难场所、单一性避难场所、特定避难场所。

（3）规划建设术语

为更好支撑应急避难场所规划建设，本部分定义了应急避难场所规划建设中使用较多的 35 个术语，包括应急避难场所规划中涉及的 11 个术语，应急避难场所建设中涉及的 24 个术语。

规划部分，考虑到各地规划的实际情况，标准首先定义了规划区。然后定义了应急避难场所规划中比较重要的 7 个技术指标：应急避难需求、避难种类、避难时长、有效避难面积、人均有效避难面积、服务半径和可容纳避难人数。并定义了应急避难场所规划中非常重要的三个内容：应急避难资源、应急通道和应急避难线路。

建设部分，首先定义了避难场所的 3 种建设方式：新建、改造和指定。然后定义了避难场所中的 2 种空间类型：避难场地和避难建筑。在此基础上，定义了应急避难场所的功能分区，共

15 个。设施设备和物资标志都是应急避难场所建设不可或缺的内容，因此，为更便于使用，标准定义了应急设施、应急设备、应急物资和避难场所标志。

（4）管护使用术语

标准首先定义了应急避难场所管护使用所涉及的几个主体：避难场所管理部门，避难场所管理单位和避难场所运维单位。然后定义了避难场所几个主要管理举措：避难场所评估、避难场所认定、避难场所备案和避难场所管护。在避难场所发挥应急使用中，标准对 4 个方面进行了定义：避难场所运行、集中安置、分散安置、转移安置和过渡安置。在避难场所日常管理中，标准对 3 个方面进行了定义：避难场所标准化改造、应急避难演练和避难场所信息系统。在避难活动开始和结束，标准定义 2 个方面内容：平急（疫/战）转换、功能恢复。

（三）标准修订变化及依据（仅修订标准需要列出）

无。

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。

本标准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

关于应急避难场所术语未出台统一的国际标准，不同国家基

于本国的主要灾害和应急响应模式等实际因素，针对应急避难场所出台的法律法规和标准存在很大差异。在标准制订过程中对国外避难场所相关术语进行了收集，其中美国和日本的应急避难场所术语较为具有代表性。

1. 美国

美国联邦应急管理署（FEMA）对应急避难场所术语有一套相对完整的定义，主要包括以下 12 个：

（1）疏散避难场所（Evacuation Shelter）：在受突发事件威胁或突发事件发生时为受影响民众提供的最初和即时安全的场所。突发事件发生后，这种类型的避难所可能会演变成其他类型的避难所。

（2）紧急避难场所（Emergency Shelters）：为因自然或人为灾害而流离失所的受灾民众提供安全、卫生和有保障的环境和维持基本生活服务的场所。

（3）集合避难场所（Congregate Shelters）：为疏散人员提供应急集合避难场地的私人或公共设施，但日常服务于非避难所功能，如学校、体育场和教堂。集合避难所提供了一种安全、卫生和安全的的环境，以尽快为因灾害和紧急情况而流离失所的人提供临时住所。

（4）普通人群避难场所（General population shelter）：为不需要联邦医疗站（FMS）和/或州/地方运营的医疗支持民众提供应急避难的场所。

（5）大型避难场所（Mega-shelter）：能为较多民众提供较

长应急避难服务的应急避难场所。

(6) 自发/临时避难场所 (Spontaneous/ad-hoc shelter): 由非社区救灾行动组织开设的非计划避难场所。这些避难场所可能对公众开放, 也可能不对公众开放。

(7) 医疗避难场所 (Medical needs shelters): 由地方、州或部落政府与公共卫生和社会服务机构协调建立, 为有医疗需求民众提供支持的场所。

(8) 家庭宠物避难场所 (Household pet shelters): 以满足有家庭宠物共同避难民众的专门场所。

(9) 非集合避难场所 (Non-Congregate Shelters): 通过对私人或公共设施进行设计, 能提供短期宿住功能、比结合避难场所能提供更好私密性的场所。非集合避难场所为无法获得集合避难场所服务、不堪重负或需要长期临时避难的情形提供了替代方案。这也包括在没有援助的情况下自行安排避难的个人和家庭, 通常称为自我避难。

(10) 就地避难场所 (Shelter-In-Place): 当地官员指示居民“就地避难”或呆在室内, 以减少暴露在威胁该地区的任何危险中。这可能发生在私人住宅、办公室、公共建筑或其他隔离环境中。

(11) 长期避难场所 (Long-Term Shelter): 位于安全且有交通保障的位置, 可为受灾民众提供 2 周以上的持续支持服务。管辖当局在住房存量不可用或不足两周至几个月的情况下设立避难场所。长期避难场所是由管辖当局临时改造的现有设施, 以

提供安全、有交通保障和有基础服务的住房。当现有设施不可用或不足时，可依托对可用开敞空间和支持服务临时改造。

(12) 短期避难场所 (Short-Term Shelter): 位于现有设施中，如学校、社区中心、会议中心或教堂，临时改建为受灾民众提供安全、无障碍和有保障的短期住房。

2. 日本

日本主要根据灾害对策基本法，明确日本应急避难场所主要分为 4 种，并进行了定义：

(1) 指定紧急避难场所兼指定避难所(骨干)：为了保护自己免受灾害而紧急避难的设施或者场所。

(2) 指定避难场所(地区)：在灾害危险消失之前停留一定时间，或者因灾害无法回家的受灾者等暂时停留，补充指定避难所(骨干)的设施。

(3) 临时避难场所：地震发生时需要临时避难以确保人身安全的场所。或者在地区临时集合进行安全确认等的场所(公园和市立中小学的操场等)。

(4) 需要照顾者二次避难所(福利避难场所)：考虑到收容在指定避难所(骨干)生活困难的需要照顾者的设施、无障碍化和轮椅上也配置了可以使用的厕所等。

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

本标准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》

第十九条 城乡规划应当符合预防、处置突发事件的需要，统筹安排应对突发事件所必需的设备和基础设施建设，合理确定应急避难场所。

第四十五条 发布一级、二级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方各级人民政府除采取本法第四十四条规定的措施外，还应当针对即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，采取下列一项或者多项措施：调集应急救援所需物资、设备、工具，准备应急设施和避难场所，并确保其处于良好状态、随时可以投入正常使用；

第四十九条 自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后，履行统一领导职责的人民政府可以采取下列一项或者多项应急处置措施：立即抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，向受到危害的人员提供避难场所和生活必需品，实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施；

（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：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

我国现有与避难场所相关的国家标准共计 7 项。7 项国家标准的归口单位、适用的避难场所类型、场所功能设计等均不统一，各项标准均根据各自需要对应急避难场所的相关术语进行了定义。本标准充分研究参考了上述现有国家标准中定义和引用的应急避难场所相关术语，结合新发展阶段的新要求，对部分术语的名称、定义等进行了优化完善。

(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

本标准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 3 个月。

十、与实施标准有关的政策措施

本标准公开发布后，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。