

附件 2

深圳市地方标准
《台风暴雨应急避难场所运行管理指南》
(送审稿) 编制说明

标准编制组

2021 年 12 月 29 日

一、任务来源

深圳市地方标准《台风暴雨应急避难场所运行管理指南》依据《深圳市市场监督管理局关于下达 2021 年第一批深圳市地方标准计划项目任务的通知》确认立项（序号 78）。

本标准由深圳市应急管理局提出并归口，深圳市应急管理局、福田区应急管理局、深圳市应急管理学会、深圳市标准技术研究院参与起草。

二、立项的背景和意义

室内应急避难场所，是经政府规划、建设或改造，用于群众避险安置的室内安全场所，是城市防灾减灾救灾体系的重要组成部分，在应对台风、暴雨等自然灾害及其他突发事件中，发挥着紧急避险、人员安置、救灾救助的主阵地作用。截至 2021 年 11 月，全市登记在册的室内应急避难场所共 659 处，主要依托于各类既有公共场所（设施），包括学校、社区（街道）中心、福利设施、文体设施等，分布范围覆盖全市各区（新区）、各街道（办事处）。

由于深圳地处热带与亚热带过渡地区，每年汛期台风、暴雨等灾害性天气频发，室内应急避难场所开放使用频繁。据不完全统计，近五年全市室内应急避难场所平均每年启用 2.63 次，单次平均启用开放时间为 1.89 天。在近年来对我市造成较大影响的“苗柏”、“天鸽”、“帕卡”、“山竹”、“圆规”等台风防御期间，全市室内应急避难场所转移集中安置建设施工、危险房屋、近海作业、菜地和花木场棚户户区、流浪乞讨等人员均在 3 万人以上，其中，2018 年超强台风“山竹”防御期间集中安置超 20.15 万人；2021 年台风“圆规”防御期间转移 30.9 万人，集中安置 13.1 万人（其他人员通过投亲靠友、租住宾馆等方式分散安置）。

应急管理机构改革后，深圳市应急管理局于 2019 年 12 月发布了《深圳市应急避难场所管理办法》（深应急规〔2019〕3 号），填补了
我市应急避难场所规范管理的制度空白，从场所日常维护、启用运行
及关闭管理等方面作出了原则性规定，除此之外，目前尚无针对应急
避难场所运行管理的规范要求。

一方面，台风、暴雨等灾害性天气期间，主要启用室内应急避难
场所。鉴于我市室内应急避难场所主要依托于既有的公共场所（设施），
要保证台风、暴雨等灾害发生后，场所能够快速实现平灾转换、有序
启用，必须根据我市市情，针对已指定的室内应急避难场所运行管理，
建立起一套统一、科学、规范的制度和措施，将硬件建设和软件管理
有机结合，才能真正达到组织有力、功能完善、设施配套、制度健全、
运转有序的总体要求。另一方面，室内应急避难场所启用后，接收安
置的避难（险）人员结构复杂，在人员素质、文化背景、生活习惯、
宗教信仰等方面往往存在差异，同时可能包括老年人、残疾人、孕妇、
婴幼儿、伤病员等脆弱人群。为确保紧急状态下快速、高效地安置避
难（险）人员，提供基本生活保障服务，需要对场所的应急准备、启
用开放、运行管理、服务保障等工作要求进行细化明确，做到功能不
瘫、管理不乱、高效有序，最大程度地发挥场所功能。

因此，为切实发挥室内应急避难场所的避险安置功能，保障救灾
救助工作规范有序开展，十分有必要结合我市地方特点和突发事件应
对需求，制定相应的场所运行管理指南，指导和提升我市室内应急避
难场所运行管理服务效能。

三、编制原则

（一）科学性原则

以标准化理论为指导，编制组通过深入研究国家和地方相关法律

法规，以及我市多年应急管理积累的经验和相关规范性文件，以此作为标准编制的基础和依据，运用科学的方法建立标准，确保标准科学可行，具有一定的先进性和前瞻性，并适用于我市室内应急避难所在应对台风、暴雨灾害及其他突发事件时的运行管理，简明易懂有利于实施。

（二）合理性原则

标准的编制充分参照 GB/T 35624—2017《城镇应急避难场所通用技术要求》、GB 51143—2015《防灾避难场所设计规范》、建标 180—2017《城市社区应急避难场所建设标准》、MZ/T 052—2014《自然灾害避灾点管理规范》、MZ/T 040—2013《应急期受灾人员集中安置点基本要求》等国家和行业标准的有关要求，按照目前应急避难场所运行管理的发展趋势，强调与相关国家和行业标准的协调一致，并在技术细节上做了诸多补充和完善，以保证标准的合理性。

（三）可操作性原则

以应用需求为导向，为保证室内应急避难场所运行管理指南的实用性和可操作性，编制组在标准编制的过程中充分考虑我市室内应急避难场所运行实际情况和特点，有选择地吸收了部分国内外研究成果和实践经验。同时，在标准化过程中，尽量与已有的国家、行业等相关标准相兼容，对于仍存在不确定性、时机尚不成熟的，将在标准后续的修订过程中逐步纳入。

四、主要编制过程

编制《台风暴雨应急避难场所运行管理指南》主要经历了以下阶段：

（一）立项阶段

2021 年 4 月，《台风暴雨应急避难场所运行管理指南》作为深圳

市地方标准在深圳市市场监督管理局批准立项。

（二）调研阶段

2021 年 4 月至 6 月，编制组综合采用资料调研、实地调研、函件调研、会议调研等多种调研方法，对我市室内应急避难场所运行管理现状进行摸底调研。

2021 年 7 月至 8 月，完成《台风暴雨应急避难场所运行管理指南》初稿的编制工作。

（三）草案阶段

2021 年 9 月，开展多轮讨论修改，形成《台风暴雨应急避难场所运行管理指南》征求意见稿。

（四）征求意见阶段

2021 年 10 月，征求各区政府（新区管委会）、市政府有关部门意见，共收到 10 条意见，其中采纳意见 7 条，未采纳意见 3 条，对于未采纳的 3 条意见已说明理由。最后经充分沟通协商一致后，修改形成《台风暴雨应急避难场所运行管理指南》专家评审稿。

（五）初次评审阶段

2021 年 11 月 15 日，组织第一次专家评审会，会后汇总评审意见并逐条处理，修改形成《台风暴雨应急避难场所运行管理指南》送审稿。

五、编制依据与对标情况

（一）主要技术依据

1. 本标准文件按照 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》的要求进行起草。

2. 引用 GB/T 35624《城镇应急避难场所通用技术要求》、GB 50016《建筑设计防火规范》、GB 50763《无障碍设计规范》的相关要求。

3. 参考 MZ/T 040—2013《应急期受灾人员集中安置点基本要求》、MZ/T 052—2014《自然灾害避灾点管理规范》、《深圳市应急避难场所管理办法》（深应急规〔2019〕3号）、《深圳市福田区室内应急避难场所运行工作指引（试行）》、《深圳市宝安区室内应急避难场所管理实施细则》（深宝防办〔2020〕12号）、日本东京都避难所管理运营指南（面向区市町村）、美国避难所现场工作指引（Shelter Field Guide FEMA P-785）、英国疏散和避难所指引（Evacuation and Shelter Guidance）（HM Government）。

（二）与国内领先、国际先进标准的对标情况

1. 国际对标情况

在国外发达国家，应急避难场所（或称疏散中心）是十分重要的民事防护设施，用于抵御自然灾害、人为事故、战争等，为广大民众提供安全、可靠的紧急避险和防护措施。

英国制定了《疏散和避难所指引》（Evacuation and Shelter Guidance）、《人道援助中心建立指引》（Guidance on establishing Humanitarian Assistance Centres），各郡也相应制定有应急避难场所计划、指引等文件。

美国联邦应急管理署联合美国红十字会、密苏里州、纽约市和旧金山市应急管理部门，制定了《避难所现场工作指引》（Shelter Field Guide FEMA P-785）。

澳大利亚制定了《疏散中心指引》（Evacuation Centre Field Guide）、《疏散中心管理手册》（Evacuation Centre Management Handbook），昆士兰州根据台风（气旋）灾害特点，还细化制定了《气旋避难所指引》（Cyclone Shelter Reference Guide）、《气旋避难所维护指引》（Cyclone Shelters Maintenance Guideline）、《气旋和风暴潮避难所检查手册》（Review of Cyclone and Storm Tide

Sheltering Arrangements) 等技术文件。

日本各地（都、道、府、县）均由防灾或灾害对策部门组织制定了避难场所运营方针或手册，例如《东京都避难所管理运营指南（面向区市町村）》，指导市、町、村等行政负责人、避难所设施管理者、町内会及自治会、自主防灾组织干部等，在灾害发生时共同组织开展避难场所运营管理工作。

2. 国内对标情况

应急避难场所的概念是在二十一世纪初期引入中国，2003年10月才建成第一个应急避难场所——北京元大都城垣遗址公园应急避难场所。国内关于应急避难场所的标准化工作起步较晚，相关国家、行业和地方标准如表1所示。

表 1：应急避难场所相关国家、行业和地方标准

| 标准号 | 标准名称 |
|-----------------|------------------|
| GB 21734—2008 | 地震应急避难场所 场址及配套设施 |
| GB 51143—2015 | 防灾避难场所设计规范 |
| GB/T 35624—2017 | 城镇应急避难场所通用技术要求 |
| GB/T 33744—2017 | 地震应急避难场所 运行管理指南 |
| 建标 180—2017 | 城市社区应急避难场所建设标准 |
| MZ/T 040—2013 | 应急期受灾人员集中安置点基本要求 |
| MZ/T 052—2014 | 自然灾害避灾点管理规范 |
| SZDB/Z 305—2018 | 公园应急避难场所建设规范 |

目前，大量的标准集中在应急避难场所设计建造、配套设施、标志系统等硬件建设方面，与应急避难场所运行管理相关的标准仅有《地

震应急避难场所 运行管理指南》（GB/T 33744-2017）、《自然灾害避灾点管理规范》（MZ/T 052—2014）等。但是，结合我市灾害防御需要，特别是汛期台风暴雨灾害频发、室内应急避难场所启用频繁的实际，上述标准的适用性、针对性和指导性均不强。

六、标准构成及主要技术内容

（一）主要内容构成

本标准文件由范围、规范性引用文件、术语和定义、基本要求、应急启用、安置运行、运行结束等 7 个章节和 7 个附录构成。核心内容如下：

1. **第一章：范围。**明确本标准适用于深圳市室内应急避难场所应对台风、暴雨灾害时的运行管理，应对类似的其他突发事件时可参照使用。

2. **第二章：规范性引用文件。**给出了标准编制过程中引用的相关文件。

3. **第三章：术语和定义。**定义了室内应急避难场所、避难（险）人员、应急转换、运行管理机构等重要术语，规范、统一行业内容容易引起歧义的名词，有助于使用者理解、利用本标准。

4. **第四章：基本要求。**提出了室内应急避难场所的制度建设、功能分区、设施设备配置与维护、救灾物资储备等基本要求。

5. **第五章：应急启用。**规定了室内应急避难场所的启用原则、启用条件、启用准备与应急转换、场所开放、进场引导等启用事项。

6. **第六章：安置运行。**提出了室内应急避难场所在安置运行阶段的具体要求，包括组织管理、避难（险）人员管理、安全管理、安置住宿管理、饮食管理、物资管理、医疗救护与心理疏导、环境清洁与卫生防疫、信息管理等基本服务保障，以及特殊人群服务、娱乐活动、

专业咨询、便捷服务、宠物安置、车辆安置等配套服务保障，同时规定了对突发紧急情况的处置原则和措施。

7. 第七章：运行结束。明确了室内应急避难场所结束运行的条件，规定了运行结束后，人员转移继续安置、场所关闭以及善后恢复事项。

8. 附录。附录 A 为规范性附录，给出了室内应急避难场所功能分区示意图设计、制作与设置要求。附录 B 至 G 为资料性附录，主要给出了室内应急避难场所功能分区示意图、救灾物资储备清单、安置避难（险）人员信息登记与汇总表、避难（险）人员安置卡、安置住宿单元信息卡、救灾物资收入和调出登记表等示例或样式。

（二）主要特色与亮点

1. 鼓励采取“多元共治”模式运行管理室内应急避难场所。贯彻落实《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》精神，基于新型冠状病毒肺炎疫情社区防控中“三人工作小组”模式取得的成效与经验，本标准提出由室内应急避难场所所在地社区工作站、公安派出所（社区警务室）、社区健康服务中心、消防救援站（小型消防站、社区微型消防站）、场所所有权人或者管理人（单位）等多元主体，共同建立运行管理机构，统筹、组织、指挥、协调场所应急启用后的各项运行管理和服务保障工作；同时，根据场所运行管理需要，可以组织或临时招募具有应急、医疗、心理干预、社会工作、法律、教育等专业知识、技能的志愿者，协助开展相关服务保障工作。

2. 统筹考虑多场景，增强室内应急避难场所的适用性、功能性和灵活性。一是明确了室内应急避难场所不仅适用于应对台风、暴雨灾害，同时也适用于应对类似的其他需要室内避难（险）的突发事件。二是按照“平灾结合”的原则，统筹考虑场所平时发挥其日常功能、灾时用于应急避灾，细化明确了场所“平灾转换”的具体工作要求。

三是统筹发挥室内应急避难场所的避险和避难功能，既可以满足遇险群众暂时离开危险区域进行紧急疏散避险的需要（时间一般为数小时至数天），又具备供水、供电、照明、厕所、通信、消防、物资储备等基本生活设施，可满足受灾群众数天甚至更长时间的转移避难安置需要。四是明确了室内应急避难场所启用的一般原则，即综合考虑已经发生或可能发生的突发事件类型、可预警性、应急避难（险）需求等因素，根据突发事件影响区域、程度、时段等情况，就近确定拟启用的室内应急避难场所。相比于原来完全关联气象预警信号，或单一化依靠政府行政指令作出启用决定，更具有灵活性。五是兼顾特殊性，对于可能发生和可以预警的突发事件，鼓励把握时机，提前做好场所启用准备；对于需紧急启用场所时，允许先开启场所主要入口，采取边引导边就位的方式，逐步完善各项启用事项。

3. 更多地体现人性化服务保障。根据《中华人民共和国突发事件应对法》《自然灾害救助条例》有关规定，应急避难场所是开展应急救助工作的主阵地，要确保受灾群众“五个有”（有饭吃、有衣服穿、有干净水喝、有临时住所、有医疗救治）。本标准在满足应急避难场所既定“应急救助”功能的基础上，积极响应深圳无障碍城市、儿童友好型城市、老年友好型社会、全民友好型城市建设，进一步凸显对“人性化服务”的要求，包括对不同性别、年龄、身体状况、语言、文化背景等人员的权益保障，同时鼓励有条件的室内应急避难场所提供公共娱乐活动、专业咨询、免费无线网络接入、手机等电子设备充电、宠物安置等配套服务保障。

4. 鼓励采用信息化、智慧化手段提升管理效率。按照全市应急管理信息化建设工作的统一部署，鼓励、支持有条件的室内应急避难场所采取信息化手段对避难（险）人员等进行智慧管理，提高场所运行管理效率，并将场所运行管理相关信息与市、区级信息平台进行对接，

实现数据共享。

七、是否涉及专利等知识产权问题

无。

八、主要分歧条款处理情况

（一）龙华区应急管理局建议将 5.2 启动条件 a) 中的“暴雨红色预警信号”修改为暴雨橙色预警信号。

经综合考量后未予采纳，并向对方解释获得认可，原因如下：

1. 标准“5.2 启用条件 a)”，与《深圳市防台风预案（2021 年版）》《深圳市防汛预案（2021 年版）》《深圳市气象灾害公众防御指引（试行）》等规定充分衔接一致，并经征求市气象局反馈无意见。

2. 对于未达到规定的气象预警级别但需要启用室内应急避难场所的情形，可参照本条所述其他条件，如“当地政府发布紧急转移指令时”“其他需要启用室内应急避难场所的情况”等，及时启用室内应急避难场所。

（二）市文化广电旅游体育局建议“6.10.2 娱乐活动”中增加一条“娱乐设施设备安排专人看护”。

经综合考量后未予采纳，并向对方解释获得认可，原因如下：室内应急避难场所设置的文化体育娱乐设施主要是阅览室、电视、乒乓球台等，同时本条文为推荐性条文，若要求安排专人看护，则需要相应增加工作人员配置数量，增大场所运行管理工作量，必要性不足。

九、实施标准的措施建议

本标准在发布实施后，主要用于指导室内应急避难场所完善应急准备，健全应急转换机制，提升运行管理和服务保障水平。建议标准

归口单位深入基层开展贯标指导，制作宣贯解读材料并充分利用各种传播渠道资源，让广大市民群众“看得见”、“听得懂”；组织各区应急管理部门、街道、社区、室内应急避难场所所有权人或管理人（单位）开展贯标培训，将室内应急避难场所的启用运行和安置服务保障工作，与突发事件紧急避险、疏散转移、临时安置、救灾救助等工作充分融合，一同纳入防汛、防台风及其他突发事件应急演练科目；制定并实施贯标情况检查计划，形成检查情况和问题处理记录，结合汛期台风、暴雨灾害防御和相关突发事件应对处置情况，定期开展标准实施情况总结评估，适时推动标准修订工作。

十、其他需要说明的事项

无。