

《应急避难场所 分级及分类》

(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 分级及分类》的计划编号为20230022-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虽然有力助推了避难场所的前期发展，但由于尚缺乏统一的标准规范体系，现已发布的国标和行标中对避难场所的分级分类没有明确统一的标准，对避难场所的划分方式存在着应对灾种单一、技术指标差异大、功能需求不完善、未统筹乡村避难需求等问题，极大阻碍了我国城乡应急避难场所的科学、规范建设。对应急避难场所进行规范化分级分类是开展应急避难场所标准体系工作的基础，也是保障防灾减灾救灾工作高效开展的有力措施，为确保应急避难场所在灾时的有效庇护功能，切实推进避难场所规划、设计、建设、管护和使用各项工作有序开展，亟需对我国应急避难场所的分级及分类进行科学研究和统一规范。

（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，北京科技大学牵头负责本文件的制订工作，中国标准化研究院、应急管理部国家减灾中心、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、中国安全生产科学研究院、中国水利水电科学研究院、中国地震台网中心、江苏省质量和标准化研究院、

北京工业大学、成都高新减灾研究所、应急管理部国家自然灾害防治研究院、北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所参加标准的制/修订工作。

（四）主要起草过程

1. 标准前期编制

2021年11月，标准编制组完成了《应急避难场所 分级及分类》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，就标准的内容进行讨论，特别是针对分级分类框架，分级分类方式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，和北京科技大学、北京清华同衡规划设计研究院、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，对标准草中的分级分类可行性进行了讨论，在充分吸收各地实际管理经验的基础上，对分级分类的方式和内容进行了修改。

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，对避难场所的指标内容进行了完善，进一步明确了分级和分类间的对应关系，强调了分级分类标准与其他标准间的衔接对应。

2. 形成标准草案稿

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 分级及分类》国家标准研制计划（项目编号20230022-T-450）。

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、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分级分类需求和管理现状开展调研工作。

2023年4月14日，组织相关专家对标准文本内容进行讨论，中国标准化研究院、中国地震台网中心、航天宏图科技有限公司等单位的专家参与讨论，进一步规范标准文本的规范性，对分级分类的技术指标进行小范围修改，并按照GB/T 1.1-2020要求形成标准草案稿。

3. 形成标准征求意见稿

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，并最终形成了标准征求意见稿。

2023年6-7月，标准编制组又多次组织相关专家就标准征求意见稿编制过程中发现的问题进行研讨，进一步完善标准征求意见稿。

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

本标准的指标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，依据《关于加强应急避难场所建设的指导意见》相关内容，从满足建立大安全大应急框架需求的角度开展应急避难场所的分类和分级。

2. 实用性原则

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需求不同的现状，分析实际避难中的差异，总结避难需求存在的共性，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。

（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、术语和定义、避难场所分类、避难场所分级等 5 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的分级及分类原则、内容和基本规定，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

本标准对《应急避难场所 术语》标准中的部分条款进行了引用。

3. 术语和定义

本标准对应急避难、应急避难场所、避难场所分级、避难场所分类、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、可容纳避难人数共计 10 项术语进行了定义。

4. 避难场所分类

应急避难场所的规划建设受多重因素影响，应对的突发事件不同、所处的地理环境不同、地区的经济发展水平不同、人口分布情况不同等，决定了避难场所的规模大小、功能需求、建设方式、选址区域等各不相同。以往对应急避难场所进行类别划分时多着重于单一灾害的防灾需求，或仅以应急避难场所的某一特性作为划分依据，忽略了应急避难场所的多样性。为从“大安全大应急框架”的角度对避难场所进行全面统筹管理，通过对现有的不同种类避难场所进行梳理，从多维角度对应急避难场所的共性进行分析，并选取避难场所的技术指标及功能属性、功能定位、特定需求、空间类型四种不同维度进行了分类。

（1）基于技术指标及功能属性不同

避难场所的避难时长、容量大小、服务区域、设施配置等因素相互制约，共同决定了一个避难场所的服务能力。基于避难种类、避难时长、人均有效避难面积、可容纳避难人数、服务半径、

体现基本应急避难功能配置的应急设施设备和物资等技术指标及功能属性不同，从避难场所单次开放时可应对灾害的能力和期限角度，将避难场所分为了紧急避难场所、短期避难场所和长期避难场所三类。不同类别避难场所的技术指标如表 1 所示。

表 1 应急避难场所指标汇总

主要指标	紧急避难场所	短期避难场所	长期避难场所
避难种类	地震、地质、台风、暴雨、危化品爆炸、火灾以及空袭、恐袭等	地震、地质、洪涝、台风、雨雪冰冻、森林火灾、草原火灾、生产安全和重大公共卫生、空袭等	地震、地质、洪涝、雨雪冰冻、生产安全和重大公共卫生等
避难时长	1 天以内	2~14 天	15 天及以上，一般不超过 180 天
有效避难面积	a) 室内型紧急避难场所人均有效避难面积不应低于 2 m ² ； b) 室外型紧急避难场所有效避难面积不宜小于 200 m ² ，人均有效避难面积不应低于 1.5 m ²	a) 室内型短期应急避难场所人均有效避难面积为 2.5 m ² ； b) 室外型短期应急避难场所有效避难面积不宜小于 1000 m ² ，人均有效避难面积不低于 2 m ² 。	a) 室内型长期应急避难场所人均有效避难面积不低于 3 m ² ； b) 室外型长期应急避难场所有效避难面积不小于 5000 m ² ，人均有效避难面积不低于 2 m ² 。
服务半径	1 km 以内，步行 10 min~15 min 可达	2.5 km 以内，步行 30~40 min 可达	5 km 以内，步行 70 min~90 min 可达
可容纳避难人数	根据服务半径内常住人口数量进行设计	0.05 万人~2.5 万人	0.25 万人~5 万人，或满足服务半径内 30%常住人口长时间应急避难需求；

主要指标	紧急避难场所	短期避难场所	长期避难场所
			当服务半径内应急避难需求超过5万人时，宜根据条件适当增设长期应急避难场所
设施设备和物资	配置满足应急集散、物资储备、卫生盥洗、垃圾储运、应急停车、应急供电、应急供水、应急消防、应急通风、应急供暖、应急通道、抢修抢建、无障碍、标志标识等功能需要的应急设施设备和物资	在紧急避难场所配置应急设施设备和物资的基础上，增配满足应急宿住、指挥办公、医疗救治、防疫隔离、餐饮服务、应急排污、安全保卫等功能需要的应急设施设备和物资	在短期避难场所配置应急设施设备和物资的基础上，增配满足文化活动、临时教学、公共服务、直升机起降等功能需要的应急设施设备和物资

A. 避难时长

在对避难场所的时长进行划分时部分参考了《防灾避难场所设计规范》(GB 51143-2015)中3.1.8条相关规定，紧急避难场所中用于紧急避难的场所最长开放时间为1天，固定避难场所中的短期避难场所最长开放时间为15天，中心避难场所最长开放时间为100天。

同时，在对避难场所开放时长进行界定时，充分考虑了不同突发事件的应急避难所需时间各不相同，对不同避难场所的开放时间进行了归类设计。以几种应对情况较多的突发事件为例，发

生地震灾害时紧急疏散和应急处置应对时间为 1 天，临时避难和应急评估处置所需时间为 15 天以内，通常应急安置时间为 100 天以上；风灾的疏散处置应对时间为 1 天，临时避难和应急评估处置时间为 3 天，通常应急安置时间最长为 15 天以内；洪涝灾害的疏散和应急处置时间为 1 天，临时避难和应急评估处置为 7 天，中期避难时间为 15 天以内，应急安置时间最长 30 天。结合不同避难时期对场所的需求不同，综合多种灾害的应急避难需求时间，将避难场所分为紧急避难场所、短期避难场所和长期避难场所。紧急避难场所能够满足 1 天内的避难需求，主要用于避难人员的紧急避险，或作为避难人员集合并转移到其他类型避难场所的过渡性场所。短期避难场所能够满足 2~14 天的避难需求，主要用于向避难人员提供具备避难住宿功能的可紧急避险和短时间避难安置及集中救助场所。长期避难场所能够满足 15 天以上的避难需求，主要用于向避难人员提供规模较大、功能较全的可紧急避险和长时间避难安置及集中救助的场所。避难场所的关闭时间由实际避难需求决定，但为了确保场所运行的稳定性，综合地震灾后避难安置经验，长期避难场所的开放上限一般不超过 180 天。

B. 有效避难面积

人均有效避难面积越大，避难人员的舒适感相对越强，避难场所的服务水平越高。现有的避难场所相关标准和规划文件中对室内型避难场所的人均有效避难面积有多种界定标准，以紧急避难场所为例，技术指标与紧急避难场所相近的现有避难场所中，

所界定的人均有效避难面积有 $0.5 \text{ m}^2/\text{人}$ 、 $1.0\text{--}1.5 \text{ m}^2/\text{人}$ 、 $2 \text{ m}^2/\text{人}$ 以上等多种指标值。根据国内外相关研究及多地实地调研情况，室内避难场所人均有效避难面积为 1 m^2 时只能满足避难人员的站立条件，人均有效避难面积为 1.5 m^2 时避难人员可蹲坐，人均有效避难面积为 2 m^2 时可以满足避难人员临时的躺卧需求。结合避难场所的各项功能需求，除实现人员的站立和躺卧功能外，各类避难场所还需满足有效避难时间内避难人员的部分生活需求，例如紧急避难场所需具备物资储备分发、医疗消防、供水供电、卫生盥洗等功能，短期避难场所还需具备应急宿住、餐饮服务、指挥办公、通风供暖等功能，长期避难场所还需具备临时教学、文化娱乐等功能。既有标准虽也有对相关功能分区的面积进行一定考量，但随着人们生活水平的日益提高，对避难环境的要求也相应提高，因此室内紧急避难场所在考虑避难功能分区需求的情况下，人均有效避难面积为 2 m^2 ；短期避难期间人员长时间处于室内避难环境，焦躁情绪会有所上升，在需要考虑有床休息的同时对避难空间功能需求也进一步提升，室内短期避难场所的人均有效避难面积为 2.5 m^2 ；长期避难情况下，避难人员空间间距放大，避难人员生活需求进一步加大，需要增加一定的活动空间和基本生活空间，因此室内长期避难场所的人均有效避难面积为 3 m^2 。

针对室外避难情况下，当人均有效避难面积小于 0.5 m^2 ，避难人员只能保持拥挤的站立状态。当人均面积达到 1.5 m^2 以上时，能够满足避难人员打伞站立的需求面积，并且避难者可以选

择蹲坐的姿势。当人均有效避难面积达到 2 m^2 时，能够满足室外避难场所帐篷搭建的需求。因此室外紧急应急避难场所的人均有效避难面积设为 1.5 m^2 ，室外短期避难场所、长期避难场所的人均有效避难面积设为 2 m^2 。避难场所有效避难面积设下限是为了易于进行避难场所的应急保障基础设施和辅助设施设置，并得到有效利用，避免浪费。结合现有标准、规范性文件等中关于有效避难面积的相关规定，综合考虑城乡之间的避难场所建设差异，将室外紧急应急避难场所的总有效避难面积下限定位为 200 m^2 ，室外短期应急避难场所的总有效避难面积下限定位为 1000 m^2 ，室外长期应急避难场所的总有效避难面积下限定位为 5000 m^2 。

C. 服务半径

本标准在选取服务半径相关技术指标时，充分考虑了不同区域地形环境差异、突发事件影响范围差异、城乡人口密度差异等，通过对现有标准和相关文献进行梳理，对各类避难场所服务半径的上限进行了限定。

紧急避难场所主要用于突发事件发生前后对人员进行紧急疏散和临时避险。根据《防灾避难场所设计规范》（GB 51143-2015）相关规定和针对不同地区的疏散研究发现，城市应急避难步行疏散距离最好不超过 0.5 km ，对于偏远山区的村镇居民疏散距离为 1 km 。综合城乡避难需求，紧急避难场所的服务半径以 1 km 为宜。在合理疏散时间的选择上，不同地区在相同疏散时间内的疏散人口数存在较大差异，对地势平缓、人口密度较小的地区， 10 min 的疏散时间可覆盖全部疏散人口，在地

形较为复杂、人口密集的地区，10 min 内疏散人口不足 50%，但 15 min 内的疏散人口大幅提升，因此紧急避难场所的可通达时间应根据实际所处环境，以 10~15 min 可达进行规划。

短期避难场所可依托面积较大的公园绿地、中小学校、体育场馆等进行建设，因此在短期避难场所的服务半径设置上参考了多地乡村地区医疗生活服务圈半径规划、中小学校的服务半径等相关文件和研究结果，短期避难场所服务半径宜设置为 2.5 km。

长期避难场所的服务半径参考了《城市绿地防灾避险设计导则》、《防灾避难场所设计规范》（GB 51143-2015）、《地震应急避难场所场址及配套设施》（GB 21734-2008）等相关文件和标准中的规定，长期避难场所服务半径宜设置为 5 km。

D. 可容纳避难人数

在可容纳避难人数的设定上参考了《城市综合防灾规划标准》（GB/T 51327-2018）、《防灾避难场所设计规范》（GB 51143-2015）中的相关规定。同时，避难场所可容纳避难人数设定上限是为将避难人数与场所应急保障基础设施和辅助设施相协调，便于管理，一个避难场所人员过多时运行和管理都很困难，容易产生大量的社会问题。避难容量的计算通常采用两种方式：一是根据避难场所的有效避难面积和人均有效避难面积的比值进行界定，二是根据服务半径内常住人口数量的 30%进行界定。基于人口密度、疏散半径规划等因素的差距，结合现有标准和规范中可容纳避难人数的相关规定，对不同类别避难场所的可容纳避难人数进行了界定。

E. 设施设备和物资

避难场所应急设备设施配置应与其避难时长、避难服务人数、应对灾种等相匹配，例如紧急避难场所应能满足 1 天内的基础生活需求，短期避难场所设施设备配置应满足一定的宿住需求，长期避难场所的避难宿住时间更长，避难人员更多，对避难人员的生活保障水平要求也相对更高。

(2) 基于总体功能定位不同

从“大安全大应急框架”建设理念出发，综合规划和科学建设避难场所，应在需求范围内尽可能使避难场所能够满足多种情景的避难需要，统筹考虑所在区域可能发生的多种灾害、事故，对于这种能够为 2 种及以上突发事件提供紧急避险和避难安置的场所定义为综合性避难场所。

区域内避难需求单一，或受所在地建设条件限制，只能或只需建设应对某一种突发事件（例如：地震、台风、洪涝灾害或地质灾害）的避难场所，对于这种只能应对 1 种突发事件的避难场所定义为单一性避难场所。

综合性避难场所和单一性避难场所是从避难场所的总体功能定位出发进行分类，对两类避难场所均可以根据实际规划建设的技术指标不同，而进一步分类为紧急避难场、短期避难场所或长期避难场所。

(3) 基于特定功能需求

《中华人民共和国突发事件应对法》中把突发事件划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等四大类，从

平急（战）转换的角度出发，大多数突发事件对应的避难场所的建设依托现有的公共建筑、公园绿地、广场等开展。但部分突发事件其出现的情景和应对措施等具有极强的特定性，需要针对其特有的灾害性进行特殊建设，例如应对高层建筑突发火灾设置的避难层、应对矿山生产安全事故设置的避难硐室、应对重大毒气泄漏事故的公共避难室、应对核安全事故的避难所等，建设地点和建设要求等与其他突发事件之间的共通性较小。针对这部分的避难场所，将其归类为特定避难场所。

特定避难场所可以只为其对应的特定突发事件而设立，也可以在符合特定避难需求的基础上兼顾其他避难需求，但特定避难场所的避难时长、有效避难面积、可容纳避难人数、服务半径和设施设备配置等技术指标需要根据实际的特定避难需求进行单独规范。

（4）基于空间类型不同

利用室内建筑、空间建设的避难场所与利用室外开敞空间建设的避难场所，在设施设备物资配置、功能分区规划、管理维护方式、开放应用条件等方面有很大的差异，从避难场所依托的建筑形式出发，将避难场所分为室内型和室外型避难场所，便于更加科学的对避难场所进行规划、建设、管理和维护。

室内型、室外型避难场所是从场所的建筑空间形式出发进行的分类，其中室内型避难场所包括了室内外兼具避难场所。对室内型和室外型两类避难场所可以根据其功能定位不同、技术指标不同，进一步分类为综合性或单一性紧急、短期、长期避难场所。

5. 避难场所分级

从科学、及时开展灾害处置的角度出发，坚持分级负责、属地管理为主、分级响应调度资源的原则，从管理权责的角度将避难场所分为省级避难场所、市级避难场所、县级避难场所、乡镇（街道）级避难场所和村（社区）级避难场所。

从管理权责的角度，对各级避难场所的规划、建设、管理和使用单位进行了说明。明确了各级避难场所与不同分类避难场所之间的对应关系，对不同级别避难场所能够提供的服务范围进行了区分。并说明了各级避难场所的建设方式，以及对场所进行评估、登记备案的单位层级。

（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和基本生活需求，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

关于应急避难场所的分级和分类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分级和分类方式进行了收集,其中美国和日本应急避难场所分级分类方式较为具有代表性。

1. 美国

美国联邦应急管理局 (FEMA) 在应急资源分类分级定义中将群众安置设施分为疏散避难场所 (Evacuation Shelter)、短期避难场所 (Short-term Shelter) 和长期避难场所 (Long-term Shelter), 每一类避难场所根据可容纳避难人数和场所面积又各分为四级 (详见表 2)。其中疏散避难场所避难时长 ≤ 72 h, 短期避难场所避难时长为 72 h~14 d, 长期避难场所时长 ≥ 14 d。

表 2 美国联邦应急管理局对避难场所分类

场所分类	提供服务	级别	可容纳避难人数	避难场所面积
疏散避难场所 (Evacuation Shelter)	开放时间 ≤ 72 h; 提供生存服务	1 级	2000 人以上	80000ft ²
		2 级	500~1999 人	2000~80000 ft ²
		3 级	250~499 人	10000~20000 ft ²
		4 级	249 人以下	10000 ft ² 以下
短期避难场所 (Short-term Shelter)	开放时间 72h~14d; 提供生存和生活服务	1 级	2000 人以上	140000 ft ²
		2 级	500~1999 人	35000~140000 ft ²
		3 级	250~499 人	17500~35000 ft ²
		4 级	249 人以下	17500 ft ² 以下
长期避难场所 (Long-term)	开放时间: ≥ 14 d; 提供生	1 级	2000 人以上	160000 ft ²
		2 级	500~1999 人	40000~160000

场所分类	提供服务	级别	可容纳避难人数	避难场所面积
Shelter)	产、生活、特殊和娱乐服务			ft ²
		3 级	250~499 人	20000~40000 ft ²
		4 级	249 人以下	20000 ft ² 以下

除 FEMA 外，美国的红十字会、宗教组织、企业、学校、社区等非政府组织，也在避难场所规划、管理和运行方面发挥着重要的作用。根据美国红十字会出台的《巨型避难场所规划指南》、《避难场所避难手册》等标准，美国的避难场所还可依据功能不同而分为紧急工作人员避难所、大众护理避难所、飓风疏散宠物避难所、特殊需求避难所等。

2. 日本

日本在通过对关东大地震的经验总结，发现大型公园在地震发生后的紧急避难和长期收容均发挥了重要作用，基于此建立并完善了防灾公园体系。日本《城市公园发实施令》将防灾计划中指定为避难场所与联通避难通路的公园称为防灾公园，并制定出城市规划中各种公园在防灾体系中的不同层级与功能。相关要求见表 3。

表 3 日本各级防灾公园分级、原则与功能

种类	公园类型	规模	布局原则	功能
广域防灾据点	广域公园、城市基干公园	50 hm ² 以上	50-150 万人 1 个	主要用于广域的恢复、重建活动
广域避	城市基干公	10 hm ² 以	服务半径	用于广域避难场地，有

种类	公园类型	规模	布局原则	功能
难场所	园	上	2 km	时也起到广域防灾据点的作用
紧急避难场所	地区公园、近邻公园	1 hm ² 以上	服务半径 0.5 km	主要作为暂时的紧急避难场所或中转站
邻近避难地点	街区公园	0.05 hm ² 以上	-	作为居民附近的防灾活动地点
避难通道	绿道	10 m 以上	-	用作去广域避难场地或其他安全场所避难的通道
缓冲绿地	-	-	-	阻隔石油联合企业所在地带等与一般城区的缓冲绿地，以防止灾害为主要目标

除建设防灾公园外，日本各地结合城市的实际特性设置了多种避难场所，部分城市或行政区还置顶了避难场所管理手册，对各地实际规划设计的避难场所类别进行了明确。因此日本各地的应急避难场所类别有所不同，东京主要分为广域避难所、临时集会场所、避难所及二次避难所；横滨主要分为广域避难所、临时集会场所、社区防灾据点及特殊避难所；神户分为广域避难所、临时避难所、收容避难所及特殊避难所。

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：（二）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：（三）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：（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

我国现有与避难场所相关的国家标准共计 5 项(详见表 4)。

表 4 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/T 33744-2017	地震应急避难场所运行管理指南	2017-05-12	2017-12-01
4	GB/T 35621-2017	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/T 35624—2017	城镇应急避难场所通用技术要求	2017-12-29	2018-06-01

5 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，其中 3 项标准涉及对应急避难场所的类型或等级进行划分（详见表 5）。

表 5 现有国标中对应急避难场所的划分方式

序号	标准	划分方式	划分主要依据
1	地震应急避难场	I 类应急避难	具备综合设施配置，可安置

序号	标准	划分方式	划分主要依据
	所 场址及配套 设施 (GB 21734-2008)	场所	受助人员 30 d 以上
		II类应急避难 场所	具备一般设施配置,可安置 受助人员 10 d~30 d
		III类应急避难 场所	具备基本设施配置,可安置 受助人员 10 d 以内
2	防灾避难场所设 计规范 (GB 51143-2015)	紧急避难场所	紧急避难: 1 d 以内, 人均 最低有效避难面积 0.5m ² /人 临时避难: 2 d 以内, 人均 最低有效避难面积 1.0m ² /人
		固定避难场所	短期避难: 15 d 以内, 人均 最低有效避难面积 2.0m ² /人 中期避难: 30 d 以内, 人均 最低有效避难面积 3.0m ² /人 长期避难: 100 d 以内, 人 均最低有效避难面积 4.5m ² / 人
		中心避难场所	100 d 以上, 服务范围不应 超过 50km ² 建设用地规模, 服务能力不应超过 50 万人。
3	城镇应急避难场 所通用技术要求 (GB/T 35624-2017)	I 级应急避难 场所	长期避难场所, 避难时间 30 d 以上, 具备相应的设备设 施
		II 级应急避难 场所	中短期避难场所, 避难时间 3 d~30 d (含 30 d), 具备 相应的设备设施
		III 级应急避难 场所	紧急避难场所, 用于紧急疏 散居民, 避难时间一般在 3 d 以内, 具备相应的设备设施

本标准充分研究参考了上述现有国家标准中划分不同应急避难场所类别的思路和指标, 结合新发展阶段的新要求, 从优化

避难场所综合防灾水平、统筹城乡防灾减灾救灾能力、提高应急处置科学性和精准性的角度对应急避难场所进行了分级和分类。

(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，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。