

GB/T 44013–2024《应急避难场所 分级及分类》 国家标准解读

周倩 屈莹 秦挺鑫*

(中国标准化研究院)

摘 要: 分级分类标准作为标准体系的基础性标准,是其他技术标准展开研制的前提与基础。GB/T 44013–2024《应急避难场所 分级及分类》提出了应急避难场所分级及分类的内容和技术要求,为开展避难场所规划、设计、建设、管护和使用等全生命周期管理提供了统一指标。本研究简要概述了GB/T 44013–2024《应急避难场所 分级及分类》国家标准的研制背景,详细解读了该标准的分级分类的主要内容和技术指标,并指出了该标准发布实施的重要意义,旨在方便标准使用者理解与使用,推动标准的广泛利用。

关键词: 应急避难场所, 分级分类, 避难时长, 空间类型, 功能定位

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674–5698.2024.12.020

Interpretation of National Standard GB/T 44013-2024 *Emergency shelters—Grading and classification*

ZHOU Qian QU Ying QIN Ting-xin*

(China National Institute of Standardization)

Abstract: As a fundamental standard of the standards system, the grading and classification standard is the prerequisite and foundation for the development of other technical standards. GB/T 44013-2024, *Emergency shelters—Grading and classification* defines the content and technical requirements for the classification and grading of emergency shelters, providing unified indicators for the full life cycle management of shelter planning, design, construction, management, and use. This study gives a brief overview of the development background of the national standard, explains in detail the main content and technical indicators of the standard, and points out the importance of its publication and implementation, aiming to facilitate the understanding of users and promote its widespread use.

Keywords: emergency shelter, grading and classification, duration of refuge, spatial type, functional positioning

GB/T 44013–2024《应急避难场所 分级及分类》国家标准(以下简称“标准”)于2024年4月25日正式发布实施,由中华人民共和国应急管理部提出并进行业务指导,吸纳了北京科技大学、中国标准化研究院、中国水利水电科学研究院、国家减灾中心等十余家科研单位共同编制。该标准是全

基金项目: 本文受中央基本科研业务费项目“平急两用公共基础设施应急能力建设及重要标准研究”(项目编号: 512024Y-11448)资助。

作者简介: 周倩,助理研究员,研究方向为公共安全标准化。

屈莹,助理研究员,研究方向为公共安全标准化。

秦挺鑫,通信作者,研究方向为公共安全标准化。

国首个明确应急避难场所分级和分类统一要求的国家标准,对指导和规范应急避难场所全生命周期建设管理具有重要基础支撑价值。为方便标准使用者和相关行业部门对应急避难场所的分级和分类技术内容的理解,本文从制定背景、主要技术内容和实施意义等3个方面进行重点解读。

1 制定背景

应急避难场所是公共安全和应急管理的重要组成部分,在突发事件预警准备、抢险救援和灾后转移安置群众的过程发挥了重要作用,对于降低灾害风险造成的人员伤亡、财产损失具有重要意义。自2003年我国建成了第一个规范性应急避难场所以来,经过多年发展,已积累了相当规模的应急避难场所资源。但在该标准制定之前,由于我国应急避难场所缺乏统一的分级分类标准,地方部门在应急避难场所的规划、设计、建设和管护使用等环节存在较大分歧,导致建成的场所质量、规模大小和避难能力并不统一,有些甚至不符合安全性要求,难以在灾害发生期间正常启用,严重影响防灾减灾救灾效率^[1]。为适应建立大安全大应急框架和健全完善国家应急管理体系新形式新任务,急需集中力量推进全国应急避难场所建设管理迈向新发展阶段,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,对我国应急避难场所的级别类型进行科学研究和统一规范,推动场所建设管理由量的积累到质的提升转型^[2]。因此,按照党中央、国务院对应急避难场所建设的有关指示和要求,应急管理部提出立项要求并会同相关单位编制了应急避难场所分级及分类国家标准,旨在统筹指导和规范协调全国应急避难场所规划、设计、建设、管护和使用全生命周期的科学高效开展。

2 主要技术内容解读

2.1 分级内容解读

《中华人民共和国突发事件应对法》第十六

条规定“国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制和综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的工作体系”^[2],这也明确了属地政府应对突发事件的权责要求。应急避难场所作为政府应对突发事件进行受灾人员安置的一项重要措施,在级别的划分上也应与我国的应急管理工作体系相互衔接,坚持分级负责、属地管理为主、分级响应调度资源的原则,从管理权责上将应急避难场所划分为省级、市级、县级、乡镇(街道)级和村(社区)级5级。

该标准在对应急避难场所5级级别划分基础上,明确了各级别应急避难场所的规划、建设、管护和使用单位,评估、登记备案单位要求以及对应的建设方式,提出了各级别应急避难场所对应的服务保障范围不仅涉及本级行政区域内的应急避难人员安置,同时也要兼顾跨区域的避险避难服务保障,同时也明确了不同级别所对应的场所类型。五级应急避难场所的具体技术要求见表1。

2.2 分类内容解读

据不完全统计,在该标准制定之前,我国应急避难场所建设数量已逾10万余个,由于各地应急避难场所应对的突发事件不同、服务的人口数量规模和构成不同,以及所处的地理环境和经济发展水平差异,建成的避难场所的场址安全、规模大小、功能需求、建设方式也各不相同。以往对应急避难场所进行类别划分时多侧重单一类型的灾害需求,或仅考虑应急避难场所的避难时长作为划分依据,忽略了应急避难场所分类维度的多样性。为推动“大安全大应急框架”的角度对应急避难场所全面统筹管理,该标准通过对现有应急避难场所多类功能属性进行梳理,从多维角度对应急避难场所的共性进行分析,综合考量并选取应急避难场所的技术指标及功能属性、空间类型、功能定位、特定需求4种不同维度进行分类。

(1) 基于技术指标及功能属性不同

应急避难场所的避难时长、可避难人数、设施设备配置等因素相互制约,共同决定了其应急避难服务能力。因此,基于避难种类、人均有效避难面积、避难时长、服务半径、可容纳避难人数等因

表1 五级应急避难场所技术要求

场所级别	统筹规划建设和管理单位级别	建设、管护和使用单位级别	对应场所类型	服务范围	建设方式
省级避难场所	省级	省级或市级或县级	主要包括城镇地区的室内型、综合性的短期和长期避难场所	为本省级行政区域及跨省份应急避难人员提供服务保障	新建、改造和指定等方式
市级避难场所	市级	市级或县级或乡镇（街道）级	主要包括城镇地区的室内型或室外型、综合性或单一性的短期和长期避难场所	为本地区及跨本市级行政区域应急避难人员提供服务保障	新建、改造和指定等方式
县级避难场所	县级	县级或乡镇（街道）级或村（社区）	主要包括城镇和乡村地区的室内型或室外型、综合性或单一性的紧急、短期和长期避难场所	为本地区及跨本县级行政区域应急避难人员提供服务保障	新建、改造和指定等方式
乡镇（街道）级避难场所	乡镇（街道）级或县级	乡镇（街道）级或村（社区）	主要包括城镇和乡村地区的室内型或室外型、综合性的紧急、短期和长期避难场所	为本地区及跨本乡镇（街道）级行政区域应急避难人员提供服务保障	新建、改造和指定等方式
村（社区）级避难场所	村（社区）或乡镇（街道）级	村（社区）	主要包括乡村地区的室内型或室外型、综合性的紧急和短期避难场所	为本村（社区）及周边村（社区）应急避难人员提供服务保障	新建、改造和指定等方式

素的不同，依据避难场所单次开放可应对灾害的能力和时限，将避难场所划分为紧急避难场所、短期避难场所和长期避难场所3类。

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，并对各类应急避难场所对应的灾害类型进行归类。紧急避难场所满足1天以内的避难需求，服务半径在1千米以内，主要用于地震、地质、台风、暴雨、危化品爆炸、火灾以及空袭、恐袭等突发事件的紧急避险，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，设施设备与物资的配置也主要考虑避难人员在24小时以内的基本生存需求。短期避难场所设置为满足2~14天避难需求，主要用于短时间避难安置及集中救助场所，其服务半径在2.5千米以内，步行约30~40分钟可以到达，主要用于应对地震、地质、台风、暴雨、雪灾、海啸、低温冷冻等自然灾害以及森林草原火灾、生产安全事故、生态环境事件、公共卫生和恐怖袭击事件，短期避难场所配置的设施设备及物资主要考虑临时避难的需求。长期避难场所设置为满足15~180天的避难需求，主要用于提供规模较大、功能较全的长时间避难安置及集中救助的场所，其服务半径在5公里以内，步行时长在1个小时以

上，主要用于应对地震、地质、洪涝、雪灾、海啸、低温冷冻等自然灾害以及森林草原火灾、生产安全事故、生态环境事件、公共卫生和恐怖袭击事件，该类场所的设施设备物资配置主要考虑到临时生活安置和生活服务的需求。3类避难场所的技术指标具体要求见表2。

（2）基于空间类型的不同

该标准以场所建设所依托的空间类型为维度，将应急避难场所分为室内型和室外型两类。

其中，利用室内场地空间建设的应急避难场所为室内型避难场所，这类场所一般利用学校教室、文化活动中心、体育场馆、宾馆酒店等室内空间进行建设，主要考虑应对台风暴雨、洪涝灾害以及低温冰冻雨雪天气的室内避难需求，室内温度便于控制，设施配备一般较为齐全，是具有宿住要求的短期或长期避难场所建设的主要选择类型。室内室外兼具型避难场所的室内可容纳避难人数占室内外总可纳避难人数比例超过30%，也可纳入室内型避难场所类别。

利用室外开敞空间建成的应急避难场所为室外型避难场所，这类场所一般利用公园、绿地、广场、体育场、学校操场、地面停车场、人防疏散基地以及乡村晒谷场和坡度小于7%的平缓地带等场

表2 紧急、短期、长期避难场所技术指标表

主要指标分类	紧急避难场所	短期避难场所	长期避难场所
避难种类	地震灾害、地质灾害、洪涝灾害、台风与暴雨灾害、森林草原火灾、生产安全事故及空袭事件等	地震灾害、地质灾害、洪涝灾害、台风与暴雨灾害、低温冷冻与雪灾、海啸灾害、森林草原火灾、生产安全事故、生态环境事件、公共卫生事件及空袭事件等	地震灾害、地质灾害、洪涝灾害、低温冷冻与雪灾、海啸灾害、森林草原火灾、生态环境事件、公共卫生事件及空袭事件等
避难时长	1天以内	2~14天	15~180天
人均有效避难面积	室内型不小于2 m ² 室外型不小于1.5m ²	室内型不小于2.5m ² 室外型不小于2m ²	室内型不小于3m ² 室外型不小于2.5m ²
服务半径	1千米以内	2.5千米以内	5千米以内
设施设备及物资	配置满足应急集散、指挥管理、医疗救治、物资储备、清洁盥洗、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，因地制宜适当增减应急设施设备和物资	在紧急避难场所配置的基础上，增配满足应急宿住、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，因地制宜适当增减应急设施设备和物资	在短期避难场所配置的基础上，增配满足文体活动、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，因地制宜适当增减应急设施设备和物资

地空间等进行建设，多以应对地震等灾害为主。室外型避难场所一般空间开旷，地形地势平坦、易于空气流通，周围无倒塌物威胁，适合对房屋建筑结构产生威胁的灾害种类避难安置和紧急避险。

(3) 基于总体功能定位的不同

从“大安全大应急”的建设理念出发，综合规划和科学建设应急避难场所，应在有限范围内和责任能力内尽可能使其能够应对多情景下的避难需要，统筹考虑所在区域内可能发生的灾害事故类型。在该项标准中，综合性避难场所是指能够为2种及以上突发事件提供紧急避险和避难安置的场所，一般可用来统筹应对多种灾害、事故，或兼顾防疫防空等突发情况。

此外，应急避难场所规划区域内避难需求单一，或受所在地区建设条件的限制，只需或只能建设应对某一种突发事件的避难场所，如：地震应急避难场所、台风暴雨应急避难场所等，该标准对于这种只能应对1类突发事件的应急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聚焦应急避难场所的灾害应对种类数量的分类，对两类应急避难场所而言，管理单位均可以根据实际规划建设的技术指标和功能属性的不同，而进一步将其划分为紧急应急避难场所、短期应急避难场

所或长期应急避难场所。

(4) 基于特定需要

由于部分突发事件发生情景和应对措施等具有极强的特殊性，需要根据特定功能设计避难时长、人均有效避难面积、服务半径、可容纳避难人数、应急设施设备和物资配置等功能技术指标。例如：应对矿山生产安全事故设置的避难硐室的选址与设施配置要求、应对重大毒气泄漏事故设置的避难室的气密性和防毒要求、应对高层建筑突发火灾设置的避难层选址要求等与其他自然灾害等突发事件的共性较小。因此，基于应对此类灾害事故的特殊要求，针对这类具备特有灾害特点需要特殊设备而建设的应急避难场，该标准提出了特定应急避难场所的分类要求。但特定避难场所并不意味着只是满足对应特定突发事件的避难需求，也可以在符合特定避难需求基础上兼顾其他避难需求。

2.3 避难场所不同级别与不同类型组合表

该标准的附录部分给出了避难场所不同级别和不同类型的组合表，见表3。这些组合关系旨在为地方部门在规划和建设各级各类应急避难场所时提供方向性指引，如：为推动各层次管理部门建设对应级别的避难场所，省级避难场所鼓励建设为室内型的综合性长期避难场所和室内型的综合

表3 应急避难场所不同级别与不同类型组合表

级别	类型											
	室内型（含室内室外兼具型）						室外型					
	综合性			单一性			综合性			单一性		
	紧急	短期	长期	紧急	短期	长期	紧急	短期	长期	紧急	短期	长期
省级	—	●	●	—	—	—	—	—	—	—	—	—
市级	—	●	●	—	●	●	—	●	●	—	●	●
县级	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
乡镇（街道）级	●	●	●	—	—	—	●	●	●	—	—	—
村（社区）级	●	●	—	—	—	—	●	●	—	—	—	—

特定避难场所的级别与类型组合参照使用本表

注：“●”代表避难场所不同级别与不同类型组合结果。例如：级别中的“省级”与类型中的“室内型（含室内室外兼具型）、综合性、短期”组合结果的“●”表示“省级室内型综合性短期避难场所”

性短期应急避难场所2种类型；市级应急避难场所则鼓励建设除紧急避难场所之外的其他8种类型场所；县级应急避难场所鼓励建成各种类型的应急避难场所，共具有12种不同组合类型；乡镇（街道）级应急避难场所推荐建成除单一性场所以外的其他8种类型场所；而村（社区）级应急避难场所由于级别最低，则推荐建成除单一性、长期以外的其他4种类型场所。从不同场所级别和类型的组合关系和数量来看，该标准主要引导由原来的单一性、室外场所的建设模式向室内型、综合性场所

建设方向转变。

3 实施意义

该标准的发布实施，明确了应急避难场所级别和类别的划分内容和划分方法依据，对统筹规范应急避难场所领域内相关技术标准，进一步加强应急避难场所规划、建设、管护和使用全生命周期工作，完善全国多层次应急避难场所体系，推动全国应急避难场所建设新发展具有重要指导意义。

参考文献

[1] 周倩,秦挺鑫,屈莹. YJ/T 26-2024《应急避难场所设施设备

及物资配置》行业标准解读[J]. 标准科学, 2024(06):115-118.

[2] 袁文静. 三项应急避难场所标准发布助推全国应急避难场

所高质量发展——《应急避难场所》系列标准解读[J]. 中国标准化, 2024(13):6-13.

[3] 中华人民共和国突发事件应对法[EB/OL].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content_6960130.htm.