

《台风暴雨室内应急避难场所运行管理指南》解读

一、标准起草的背景

（一）深圳市室内应急避难场所现状

室内应急避难场所，是经政府规划、建设或改造，具有应急避难生活服务设施，供避难（险）人员紧急避险和临时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、暴雨等自然灾害及类似的其他突发事件中发挥着人员安置的主场所、灾害救助的主阵地作用。

2010年，原市规划国土委印发了《深圳市应急避难场所专项规划（2010-2020）》（深规土〔2010〕668号），将我市应急避难场所纳入专项规划。2012年，原市应急办印发《深圳市室内应急避难场所规划（2010-2020）实施方案》（深应急办字〔2012〕111号），组织各区、各有关部门利用既有的学校、社区（街道）中心、文体设施、福利设施等公共场所（设施），积极推进落实室内应急避难场所规划建设任务。截至2022年5月，全市登记在册的室内应急避难场所共682处（因疫情防控等原因实际可用616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”防御期间集中安置13.1万人。

（二）发布实施的意义

2019年初深圳市机构改革后，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。

《台风暴雨室内应急避难场所运行管理指南》地方标准是全国首个针对室内应急避难场所运行管理的标准，也是适用于应对台风暴雨灾害的标准。标准遵循国家、行业标准的相关要求，结合我市室内应急避难场所具体特点和实际需求，在《深圳市应急避难场所管理办法》基础上，对台风暴雨室内应急避难场所运行管理工作的术语与定义、基本要求、应急启用、安置运行、运行结束等进行规定，具有较强的科学性和适用性，能够作为指导我市室内应急避难场所运行管理工作的技术依据。

通过《台风暴雨室内应急避难场所运行管理指南》地方标准的实施，可以促进我市室内应急避难场所在应对台风、暴雨等灾害期间的运行管理规范化和标准化，对于提升城市应急避难（险）服务保障水平，促进全国文明城市创建等都有着重要意义。

二、标准使用范围

本标准规定了台风暴雨室内应急避难场所的基本要求、应急启用、安置运行、运行结束的工作内容和指南，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，应对寒潮等类似的其他突发事件可参照使用。

三、标准制定的方法和依据

本标准遵循科学性、合理性、可操作性原则，充分结合我市室内应急避难场所具体特点和台风暴雨灾害应对实际需求，根据《深圳市应急避难场所管理办法》有关规定，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，有选择地借鉴吸收英国《疏散和避难所指引》（Evacuation and Shelter Guidance）、美国《避难所现场工作指引》（Shelter Field Guide FEMA P-785）、日本《东京都避难所管理运营指南（面向区市町村）》等国外发达国家的规范指引和实践经验，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》进行编写。

四、标准主要内容

本标准由范围、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、附录和参考文献构成。

（一）范围

明确本标准适用于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。

（二）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。

（三）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，旨在确保场所在不同使用场景中的适用性和功能性，统筹发挥避险和避难功能——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）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。在**启用时机的把握**上，考虑到台风、暴雨等气象灾害往往是可预警的，要求充分把握“窗口期”适度提前启用。在**启用场所的选择**上，要求综合考虑突发事件影响区域、程度、时段等，以1个场所为最小启用单元，遵循安全、可达原则进行启用。在**启用条件的设置**上，一方面直接关联了较高级别的气象预警信号（台风黄色及以上预警、暴雨红色预警），与《深圳市防台风预案》《深圳市防汛预案》《深圳市气象灾害公众防御指引（试行）》等规定衔接一致，确保了典型灾害情景下的场所启用效率；另一方面，对于未达到气象预警信号触发条件但需要启用室内应

急避难场所的情形，允许通过政府行政指令作出启用决定，兼顾了场所启用的灵活性。在**启用准备与开放进场**工作上，鉴于我市室内应急避难场所均按照“平灾结合”的原则依托于既有公共场所（设施），明确了场所启用前需先中止或提前结束原有业务活动并进行应急功能转换，对于学校、福利设施等特殊场所在紧急情况下来不及中止原有功能和原定活动时，可以按照紧急避险优先原则启用场所，但同时要求采取分隔措施确保场所原有功能和原定活动不受干扰。

（五）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。

在**组织管理模式**方面，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，采取“多元共治”的模式运行管理室内应急避难场所。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，协助开展相关工作。

在**综合服务保障**方面，在满足既定的应急救助功能，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）的基础上，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。

（六）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。

（七）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。

五、标准的应用

依据《台风暴雨室内应急避难场所运行管理指南》的范围及内容，本标准的实施，一方面可以指导室内应急避难场所管理单位完善应急准备，健全应急转换机制，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，

达到组织有力、功能完善、设施配套、制度健全、运转有序的
总体目标，提升场所启用运行管理和服务保障水平；另一方面
也可供应急管理部门监督室内应急避难场所运行管理机构落
实管理责任或评价运行管理能力，促进台风暴雨等灾害人员疏
散转移、紧急避险、临时安置、救灾救助等工作充分融合，提
升城市灾害防御能力。