《室内型应急避难场所平急转换技术要求 宾馆》

（ **☑**征求意见稿 **□**送审稿 **□**报批稿）

编制说明

标准编制组

《室内型应急避难场所平急转换技术要求 宾馆》

编制说明

一、任务来源，起草单位，协作单位，主要起草人

（一）任务来源

根据《中华人民共和国突发事件应对法》《关于加快推进韧性城市建设的指导意见》《关于加强应急避难场所建设的指导意见》《北京市应急避难场所规划（2022年-2035年）》《北京市“十四五”时期应急管理事业发展规划》（京应急发〔2021〕31号）等法律法规和文件，2024年1月22日北京市市场监督管理局印发《2024年北京市地方标准制定项目计划》（京市监发〔2024〕4号），正式下达《室内型应急避难场所平急转换技术要求 宾馆》地方标准计划，由北京市应急管理局归口管理，项目编号：20241120，项目周期18个月。受北京市应急管理局委托，由中国标准化研究院牵头、北京科技大学参与开展《室内型应急避难场所平急转换技术要求 宾馆》的研究和编制工作。

二、制定标准的必要性及意义

党中央、国务院高度重视应急管理工作。习近平总书记多次发表重要论述和讲话，专门要求对应急避难场所高度重视，科学合理规划、高标准建，并作出一系列重要指示批示，强调坚持人民至上、生命至上，坚持安全第一、预防为主，统筹发展和安全。

北京是中华人民共和国的首都，是全国政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心，北京市应急避难场所建设应坚持以首都安全保障的重要基石、人民生命安全保障的坚实后盾、韧性城市水平提升的核心骨架为核心功能定位，优化完善应急避难场所体系，实现提升内在结构，补充现实短板，推动科学合理布局。

北京人口密度大，兼具山区、平原、盆地复杂地质环境与城市建设步伐的加快，导致北京市呈现出灾害种类多、一旦发生损失重、影响大、连发性强、处置难度大等特点，其灾害覆盖地震灾害、地质灾害、水旱灾害、气象灾害、森林火灾等自然灾害以及在道路运输、铁道交通、工矿商贸、特种设备等事故灾难等。据不完全统计，2023年7月底受“23·7”特大暴雨灾害影响，门头沟、房山区等地迎来特大暴雨并诱发山洪险情，汛期紧急转移安置超12万余人，其中部分避难人员被转移安置到未受洪涝灾害影响的酒店宾馆，以服务营利为主的宾馆迅速转换为临时避难场所，但由于灾害的突发性，依然存在通讯不通、安全性难以保障、设施设备超出运转能力、物资配置不及时不到位等问题，避难人员转移安置工作发挥存在较大风险。

应急管理部等十二部门印发的《关于加强应急避难场所建设的指导意见》明确要求，2025年底前，室内可容纳避难人数不低于室内外可容纳避难人数的20%。《北京市应急避难场所规划（2022年-2035年）》中也明确要求，加快推进室内型应急避难场所建设，在重要地区、部分灾害影响区域、敏感人群集中区域鼓励推进室内型应急避难场所建设。目前，北京市共有应急避难场所1810处，其中室内型避难场所数量严重不足。

当前，北京平谷区万达锦华酒店作为全国首家“平急两用”型酒店，打造了平时用于商业经营，应急时转换为特殊功能的运营模式，率先完成了各类应急和防疫隔离设施的配置与接口预留，成为“平急两用”项目建设运营的典型案例，此外，北京市其他区的多家宾馆在暴雨预警及洪涝灾害应对期间中多次发挥安置转移群众的重要作用。宾馆具有建筑密度小，人口密度低，交通便捷，设施设备齐全等优点。将宾馆日常功能与应急避难功能相结合，依托宾馆基础条件建设较大规模、较高质量的室内避难场所，对于解决北京市应急避难场所用地紧张困难、人均有效避难面积不充足，基础设施配置较差、资源未达到优化配置等现实问题具有重要意义。

因此，提出北京市宾馆转换为应急避难场所的技术要求，研究宾馆平时功能区、设施启用关闭与避难场所应急功能区转换技术要点为平急转换工作提供可参考标准依据，对于增强北京市整体应急避难能力、提升城市安全韧性水平、加强室内型应急避难场所建设具有重要意义。

三、主要工作过程

立项计划下达后，北京市应急管理局防汛处重点指导标准编制过程，中国标准化研究院、北京科技大学等单位主要负责标准技术内容的编制及相关材料准备，并按照标准编制程序有序开展相关工作。

具体重要时间节点如下：

1、2024年1月26日，北京市应急管理局防汛处组织相关专家，讨论了标准编制的目的、拟解决问题、方案框架与基本定位。

2、2024年3月15日，北京市应急管理局防汛处就专家意见组织专门会议讨论标准的主要内容：标准主要对宾馆资源调查与评估、平急转换评估、平急转换提出技术要求，主要规定了将宾馆转换为室内型应急避难场所时的总体要求、资源调查与评估、平急转换评估、平急转换技术要求。

3、2024年3月25日，北京市应急管理局防汛处再次就标准中关键技术指标，包括资源调查内容、资源评估要求以及平急转换评估要求等内容展开充分探讨，并初步商议确定标准主要框架和技术内容。

4、2024年4月26日，北京市应急管理局防汛处指导中国标准化研究院成立标准编制组，并召开项目启动会及标准编制组内部第一次会议，编制组对前期调研成果进行梳理，编制组成员分析标准的草案框架，明确了标准编制方向。

5、2024年4月29日，标准编制组组织标准草案稿研讨会，邀请中国地震应急搜救中心、中国安全生产科学研究院、北京市建筑设计研究院、中粮集团培训中心、清华大学公共科学学院等多个科研单位的相关专家进行现场讨论，重点把握标准编制框架、基本定位和适用范围等和北京市应急避难场所相关工作需求的适配度，并形成修改意见。

6、2024年5月15日，标准编制组召开内部第二次会议，就标准阶段性进展和编制过程中存在的重点难点和标准适用范围模糊不清的问题展开深入研讨，并确定下一步工作计划。

7、2024年6月6日-7日，标准编制组到平谷中学、平谷区第八小学就标准中资源调查与评估的相关指标进行实地调研，验证资源调查评估指标体系的科学性和合理性，以及摸排调查指标中数据的可获取性。

8、2024年6月12日，标准编制组邀请北斗天下、中国城市规划设计研究院等多个单位具备避难场所调查评估、规划设计等方面经验的专家共同研究标准编制存在的问题，与会专家就资源调查与评估、平急转换技术要求等提出了宝贵的意见和相应改进措施，标准编制组根据与会意见修改标准阶段稿。

9、2023年6月21日，标准编制组邀请中国地震应急搜救中心、水利部防洪抗旱减灾工程技术研究中心、国家减灾中心、北京市建筑设计研究院、中国建筑标准设计研究院有限公司等多个单位专家，就资源调查与评估的相关指标细化进行了讨论，与会专家肯定了指标选择的准确性并给出了修改建议，标准编制组根据与会意见形成征求意见稿及编制说明。

10、2024年7月16日，北京市应急管理标准化技术委员会组织召开了《室内型应急避难场所平急转换技术要求 宾馆》地方标准专家预审会，来自中国地震应急搜救中心、清华大学建筑设计研究院、中粮集团培训中心、中国地震台网中心、中国水利水电科学研究院、中国中建设计研究院、北京清华同衡规划设计研究院等单位的专家参加了会议，与会专家提出结合《应急避难场所 场址及配套设施》（DB11/T 2142）及宾馆的特点进一步完善“7.3设备设施转换要求”的具体内容，删除“6.1评估目的”等内容以及其他编辑性修改。标准编写组认真听取专家意见并修改标准文本，形成正式征求意见稿及编制说明。

四、制定标准的原则和依据，与现行法律、法规、标准的关系

本标准是以北京市应急管理局应急避难场所管理工作的经验积累为基础，充分考虑北京市范围内各类宾馆的特点、应急避难场所建设需求，在广泛调研分析的工作基础上制定的。与现行的法律法规相一致，与已经颁布实施的应急避难场所相关标准和文件协调配套，各有侧重，主要制定依据如下：

**1、现行法律、法规、文件中关于应急避难场所的条款**

（1）《中华人民共和国突发事件应对法》

第三十一条　国务院应急管理部门会同卫生健康、自然资源、住房城乡建设等部门统筹、指导全国应急避难场所的建设和管理工作，建立健全应急避难场所标准体系。县级以上地方人民政府负责本行政区域内应急避难场所的规划、建设和管理工作。

第六十七条 发布一级、二级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方人民政府除采取本法第六十六条规定的措施外，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，准备应急设施和应急避难、封闭隔离、紧急医疗救治等场所，并确保其处于良好状态、随时可以投入正常使用。（三）加强对重点单位、重要部位和重要基础设施的安全保卫，维护社会治安秩序。（四）采取必要措施，确保交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热、医疗卫生、广播电视、气象等公共设施的安全和正常运行。

（2）《中华人民共和国防震减灾法》

第四十一条 城乡规划应当根据地震应急避难的需要，合理确定应急疏散通道和应急避难场所，统筹安排地震应急避难所必需的交通、供水、供电、排污等基础设施建设。

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、本标准引用的规范性文件**

GB/T 44012 应急避难场所 术语

GB/T 50034 建筑照明设计标准

GB 51143 防灾避难场所设计规范

JGJ 62 旅馆建筑设计规范

DB11/T 2141 应急避难场所 分级和分类

DB11/T 2142 应急避难场所 场址及配套设施

五、主要条款的说明，主要技术指标、参数、实验验证的论述

本标准共分为范围、规范性引用文件、术语和定义、总体要求、资源调查与评估、平急转换前评估、急时转换要求7个章节。

1.适用范围

本章提出了宾馆转换为室内型应急避难场所的总体要求、资源调查与评估、平急转换前评估、急时转换要求等，适用于经评估符合应急避难功能的宾馆转换为室内型应急避难场所时开展的转换活动。

2.规范性引用文件

本章对本标准规范性引用文件进行说明，包括国家标准3项、行业标准1项，地方标准2项，详见标准正文。

3.术语和定义

为便于标准使用者对标准文本的理解和掌握，本标准除引用GB/T 44012-2024 界定术语外，专门对宾馆、平急转换、资源调查和平急转换前评估等专用名词给出了定义。

4.总体要求

本章节共提出总体要求7条。其中，4.1条提出可以进行平急转换宾馆的房间数量要求，以50间数量为门槛，筛出一些不符合安全建设要求的宾馆自建房；4.2条提出可以进行平急转换宾馆的选址要求；4.3条提出可以进行平急转换宾馆的交通能力要求；4.4条提出可以进行平急转换宾馆的场地、建筑、出入口要求；4.5条提出宾馆在平急转换前应开展资源调查评估、平急转换评估要求；4.6条提出开展平急转换时应不改变工程结构，只利用宾馆原有空间进行合理转换，尽可能避免对原有功能空间的工程变化；4.7提出平急转换后的最大应急避难人数对设施设备的配置要求。

5.资源调查与评估

本章节主要从调查目标、调查方法、调查内容、评估内容4个内容提出技术要求。

首先，在调查目标部分，明确指出资源调查的目的是通过开展调查了解宾馆基本情况，将符合发展要求和功能需求的宾馆纳入应急避难资源管理作为室内型应急避难场所以备使用。

调研方法分为文档资料收集与现场勘查，主要收集宾馆的基本信息、场址安全、设防情况、设施配置、周边资源等。

调查内容包括基本信息、场址安全、设防情况、周边资源情况、配套设施情况五个方面。

资源评估部分提出评估要求、评估内容和评估组织方式，并结合附录A、B给出可供评估工作开展参考的资源调查单和评估单。

6.平急转换前评估

本章节主要提出平急转换前对宾馆的使用风险和启用转换条件进行评估，明确使用风险评估主要是宾馆各类设施设备可能存在的使用风险以及其他潜在风险，如食品安全、疏散等，以保障应急避难场所转换前后安全；明确用转换条件评估主要评估宾馆现状和资源调查时有无影响启用的重大变化，主要评估已有设施的功能运作情况，并在附录C给出可供参考的评估单。

7.急时转换要求

本章节提出宾馆在急时转换时的一般要求、功能区转换要求和设施设备物资转换要求。宾馆在进行平急转换时应结合住宿设施和其他辅助设施等原有功能设施和功能区，转换为对应的应急功能区。

功能区转换要求章节提出了应急集散区、应急宿住区、指挥管理区、医疗救治区、餐饮服务区、卫生盥洗区、公共服务区转换要求。

设施设备物资转换要求提出了应急供电、应急照明、应急排污、应急通风、无障碍设施、标志标识等设施转换要求。

1. 关于主要数值的说明

本文件7.3.3.1中出现的室内新风量保障每人每小时30m3。

说明：主要来源于《应急避难场所 设施设备及物资配置》（YJ/T 26-2024）中的5.2.19条。

六、重大意见分歧的处理依据和结果。

无

七、采用国际标准和国外先进标准的，说明采标程度，以及与国内外同类标准水平的对比情况。

无

八、作为推荐性标准或者强制性标准的建议及其理由。

建议作为推荐性标准使用。

九、强制性标准实施的风险点、风险程度、风险防控措施和预案

不适用。

十、实施标准的措施(政策措施/宣贯培训/试点示范/配套资金等)。

本标准由北京市应急管理局组织实施，在标准获批发布后，北京市应急局将通过制定相关政策文件和组织培训的方式，确保标准的贯彻实施。

十一、其他应说明的事项。

无。