《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》

北京市地方标准编制说明

**一、任务来源，起草单位，协作单位，主要起草人**

任务来源：标准制修订项目20231197防汛隐患排查治理规范 旅游景区

起草单位：北京市科学技术研究院城市系统工程研究所、北京市安全生产督查事务中心、北京市应急管理事务中心、北京应急管理学会、北京市应急管理青年人才促进会

主要起草人：肖丽妮、王亚飞、崔小兵、尤秋菊、朱伟、张浩、薛礼、陈新华、杨杰、陈学友、周佩玲、张晓琨、李芳、王晶晶、白鑫、付艳云、王健、李鹏、姜昊、周晓峰、杨峻、肖兴起、宋常达

**二、制定标准的必要性和意义**

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重，这是一个基本国情。同时，我国各类事故隐患和安全风险交织叠加、易发多发，影响公共安全的因素日益增多。近年来，由于气候条件复杂多变以及北京市域地形地貌特点，导致北京地区汛期暴雨频发，“7.21”、“8.12”、“7.16”等特大暴雨极端天气对北京城市安全和经济社会发展造成了严重影响。

极端天气下的强降雨引发的旅游景区各类事故对游客的生命财产安全造成了极大的威胁，对景区的防汛安全管理也提出了严峻的挑战。2019年7月7日甘肃省的敦煌莫高窟窟区受暴雨影响，窟前大泉河发生山洪，致使进入窟区的唯一道路中断，导致大量游客滞留。2019年7月25日四川省广安市遭遇雷暴天气，天意谷风景区发生河水猛涨，景区主干道淹没，22名游客被困景区山顶河床。2019年7月21日，江西省宜春市明月山风景区因强降雨致使部分区域出现山体滑坡、泥石流，导致118余名游客被困，经过5个多小时的奋力救援，被困人员才转移到安全地带。2017年8月13日甘肃省白银市景泰黄河石林景区发生由于强降雨造成了暴洪，景点设施被冲毁，296名游客被困，4辆私家车被冲入黄河。2017年7月30日湖北省神农架景区因突发山体滑坡导致数百名游客滞留。2016年7月30日河北省白洋淀景区元妃荷园景点60多米观荷长廊因突遇强对流天气而倒塌，导致14名游客（5男9女）不同程度受伤，其中3人伤势严重。5月28日，广东省台山市凤凰峡景区受大暴雨影响突发山洪，景区未及时停止漂流项目，导致一些正在漂流的游客被山洪冲走，造成8人死亡，10人受伤。2015年5月1日广东省韶关市乳源大峡谷景区因暴雨引发山石滑落，导致1人死亡，3人重伤，4人轻伤。2013年7月14日广西壮族自治区来宾市金秀瑶族自治县忠良乡天堂湖景区因上游水坝塌方引发山洪，致使下游正在漂流的8名游客死亡，5人受伤。2011年8月14日安徽省黄山市黟县桃花源漂流景区由于上游突发洪水，致使游船失去控制，1名游客翻落水中溺水身亡。2011年8月13日江苏省宜兴市竹海景区因受短时强风暴雨突袭，致使滑道受损，导致乘坐滑道的游客相继追尾被甩出滑道受伤，造成4人死亡，24人受伤。

北京市旅游资源丰富，共有旅游景区263个，其中普通涉山涉水型旅游景区107个，有崩塌、滑坡、落石、不稳定斜坡、泥石流、地面塌陷等隐患的景区69个。据2021年统计，北京市旅游人数2.55亿人次，较上年增长38.8%，由于疫情的影响，这个数量还不到疫情前的80%。随着社会经济的发展，我国旅游正处于快速发展之际。在近几年气候变化复杂环境下极端强降雨灾害频发的形势下，旅游景区的防汛安全管理工作压力骤增。要加强旅游景区的防汛安全管理，就对景区的防汛隐患排查和治理工作提出了迫切的需求。然而目前对于旅游景区的防汛隐患管理缺少明确和具体的要求，尚没有统一的标准。

2020年10月北京市防汛抗旱指挥部印发《北京市防汛隐患排查治理及水毁工程修复办法（试行）》（京政汛发[2020]5号）文件中指出，“旅游景区类的防汛隐患主要指因降雨或洪水可能引发游客被困或人员伤亡等隐患。”

加强和提高旅游景区防汛隐患排查治理工作，要从标准建设做起，做到有章可循。因此，为了有效防范汛期强降雨灾害对旅游景区的不利影响和对游客生命财产的威胁，加强汛前、汛中、汛后巡视排查，强化隐患点预研预判、动态管理和科学处治，规范汛期旅游景区防汛隐患排查和治理工作，编制地方标准《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》就尤为重要和迫切。

本标准的编制将指导旅游景区的防汛隐患排查治理工作，以落实北京市政府防汛应急管理工作的要求，同时也将对旅游景区防汛隐患排查治理的规范化、科学化、专业化提供依据，提高旅游景区防汛安全工作的管理效率，降低旅游景区的防汛安全事故和人员伤亡及游客滞留事件的发生。本标准对于北京市旅游景区防汛隐患管理工作开展的基本要求、隐患排查、隐患治理、隐患上报核销的要求进行了规范，适用于全市范围内旅游景区防汛隐患的排查治理工作，具有普遍的适用性和广泛的社会性。

本标准是北京市防汛应急、防灾减灾的重点工作任务，旅游景区的防汛隐患排查治理规范解决了本市旅游景区汛期隐患排查和治理的难点问题，对于保障游客生命安全具有现实意义，也有利于北京市经济社会的协调发展和规范管理，应重点纳入北京市地方标准立项范畴。本标准编制发布，对于支撑平安北京建设和首都的高质量发展具有重要意义。

**三、主要工作过程**

（1）2021.04，北京市应急管理局组织召开了第一次视频会，就系列标准编制的相关任务、工作计划安排等问题进行部署，会后提出了一些有关标准编制形式和内容要求方面的问题和意见。

（2）2021.07，北京市科学技术研究院城市系统工程研究所成立标准编写工作组，按照标准编制的各项要求，明确小组各成员的工作内容和任务。

（3）2021.08，召开标准编制工作会，讨论标准编制思路、技术路线，研究标准定位、范围、内容、深度、使用对象等，明确工作计划和任务。

（4）2021.9，召开标准编制工作调度会，讨论标准编制思路，对编制方案实施过程中可能存在的关键问题进行交流。

（5）2021.10-2022.02，收集、整理国内外相关法律法规和标准规范资料，结合北京市实际情况，充分收集有关旅游景区防汛隐患排查治理工作的相关资料，邀请相关行业领域专家对标准的总体框架、工作方法、主要内容等进行讨论。

（6）2022.03-05，形成《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》标准初稿。

（7）2022.07-09，标准编制组对旅游景区开展现场调研，实地调研了奥林匹克森林公园、紫竹院公园、潭柘寺、青龙峡、上方山，收集基础资料和现场现状及存在的问题，为《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》的编写和完善提供现实依据。

（8）2022.7.14，召开系列标准编写专家研讨视频会，项目负责人对《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》标准初稿内容进行汇报，专家对标准内容条款细节进行研讨，并从系列标准的角度对各标准的统一格式要求提出修改意见。

（9）2022.7.21，召开标准编写行业主管单位汇报视频会，项目负责人对《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》标准初稿内容对北京市文旅局进行汇报，与会行业管理专家对标准内容条款开展逐条细节研讨，并对标准内容与北京市旅游景区的适用性进行了进一步的规范。

（10）2022.7-8，标准编制组根据专家研讨和行业主管研讨建议意见，对《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》标准进行修改完善，进一步提升标准内容与北京市旅游景区的适用性。

（11）2022.8.26，召开标准编写汇报视频会，向北京市应急局汇报标准编制工作整体进展和标准编写初稿。

（12）2022.9，根据反馈意见，标准编写小组对地标内容标准初稿进一步完善，对于系列标准的统一性要求作出进一步的修改。

（13）2022.9.15，召开标准编写初稿专家内部预审会，项目负责人对标准编写内容向与会专家进行汇报。

（14）2022.10.28,提交《防汛隐患排查规范 旅游景区》北京市地方标准申报书。

（15）2022.10-11，根据专家内部预审会反馈意见，标准编写小组对地标内容保准草案进一步修改完善，对于标准名称的系列性统一、英文格式的统一进行了规范，对于条款内容进一步进行了凝练。

（16）2023.03，标准编制组参加北京市应急管理局组织的系列标准相关内容统一性讨论会，对英文标题、适用范围、章节标题等进行了统一。对相关内容进行修改完善后，形成并提交《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》征求意见稿及编制说明。

（17）2023.4．13，召开标准编写初稿专家预审会，项目负责人对标准编写内容向与会专家进行汇报，会上形成了专家评审意见，对于系列标准格式内容的统一再次进行修改和完善，并对景区和防汛隐患的分类建议与行业主管部门进一步进行明确。

（18）2023．4.26，根据专家预审会的评审意见，标准编制组邀请北京市应急局和北京市文旅局召开标准修改研讨会，对于北京市旅游景区的分类、防汛隐患的分类进行了调整和确定。从便于地标的实际工作执行的角度出发，将旅游景区的分类采用了北京市文旅局日常工作开展中的分类，分为地质灾害隐患类景区、普通涉山涉水类景区、其他景区三种类型，相应的防汛隐患分类按照景区分类划分为地质灾害、山洪、内涝和其他防汛隐患，其中其他隐患包括防汛管理、设施设备、物资配备方面的隐患。

**四、制定标准的原则和依据，与现行法律、法规、标准的关系**

本标准是在现行的防汛、旅游景区等法律、法规所规定的法律框架以及相关的国家、行业、地方规范、标准规定内完成的。本规范中所有要求均参考防汛和旅游景区的相关标准、法律法规和相关安全管理办法等文件。涉及的防汛、隐患等方面的概念性用语与相关的法律法规以及技术规范原文相同。目前尚未有针对旅游景区防汛安全制定的国标、地标、行标等。

主要政策依据包括：

（1）北京市公园风景名胜区安全管理规范(试行)（2005年3月24日起施行）

（2）北京市风景名胜区管理规范（试行）（2013年10月24日起施行）

（3）北京市防汛应急预案（2022 年修订）

（4）北京市旅游防汛专项分指挥部防汛应急预案（2019年修订）

（5）北京市人民政府防汛抗旱指挥部关于印发《北京市防汛隐患排查治理及水毁工程修复办法（试行）》的通知（京政汛发〔2020〕5号）

（6）北京市人民政府防汛抗旱指挥部印发《汛期景区关闭和恢复开放的规定》的通知（京政汛发〔2019〕5号）

相关的法律法规主要包括：

（1）中华人民共和国水法（2016年7月2日起施行）

（2）中华人民共和国防洪法（2016年7月2日起施行）

（3）中华人民共和国旅游法（2013年10月1日起施行）

（4）中华人民共和国防汛条例（2005年7月15日起施行）

（5）旅游安全管理办法（中华人民共和国国家旅游局令第41号，2016年12月1日起施行）

（6）风景名胜区条例（中华人民共和国国务院令第474号，2016年12月1日起施行）

（7）北京市旅游条例（2017年8月1日起施行）

上述法律法规和政策文件对旅游景区防汛隐患排查工作进行了相关规定，为本标准的制定提供了法律和政策依据。

《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》立足北京实际，提出了旅游景区开展防汛隐患排查治理工作的相关要求。

**五、主要条款的说明，主要技术指标、参数、实验验证的论述**

《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》规定了旅游景区防汛隐患排查治理的一般要求、防汛隐患排查、防汛隐患治理、防汛隐患上报与核销。本标准适用于北京市既有的旅游景区，因降雨可能造成的旅游景区游客被困滞留和人员伤亡的隐患排查治理工作。

本标准对旅游景区和防汛管理开展了文献资料分析，对北京市旅游景区进行了现场调研和访谈，收集了景区防汛隐患排查治理工作的相关基础资料、现状及问题，结合国家现有法律、法规、标准、规范等具体要求编写完成《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》初稿，通过征集相关专家意见、行业主管单位意见、旅游景区现场调研等环节，进一步完善了标准初稿，使标准具有广泛适用性。

本标准的主要技术内容包括：术语和定义；基本要求，对景区开展隐患排查治理工作提出了基本要求；防汛隐患排查，其中包括：景区防汛隐患分类、基本资料搜集、排查时间和频次、防汛隐患排查内容；防汛隐患治理，其中包括：防汛隐患治理措施、防汛隐患治理审查验收；防汛隐患上报与核销。

在标准的第一部分范围，规定了旅游景区防汛隐患排查治理的基本要求、防汛隐患排查、防汛隐患治理、防汛隐患上报与核销。规定了本文件适用于北京市既有的旅游景区的防汛隐患排查治理工作。

标准的第二部分规范性引用文件，引用了《旅游业基础术语》GB/T 16766，以及北京市防汛隐患排查治理规范系列地标《防汛隐患排查治理规范 城镇内涝》（DB11/T XXXX—XXXX）和《防汛隐患排查治理规范 山洪地质灾害》（DB11/T XXXX—XXXX）。

标准的第三部分术语和定义，“旅游景区”“游客”来源于GB/T 16766。

标准的第四部分基本要求，标准编制组采用了北京市文化和旅游局根据景区防汛工作特点和需求对于景区的分类，将北京市旅游景区分为地质灾害隐患类景区、普通涉山涉水类景区、其他景区三种类型。景区应明确开展防汛排查治理工作的部门或人员，以及防汛隐患排查治理的定期巡查制度、应急处置流程、联防联治等工作要求。

标准的第五部分防汛隐患排查部分，5.1明确了旅游景区防汛隐患的分类，分为地质灾害、山洪、内涝和其他防汛隐患，其中其他隐患包括防汛管理、设施设备、物资配备方面的隐患。

防汛隐患排查部分的5.2对排查前的基本资料搜集准备工作进行了明确，列出了对景区所在区域和景区内的防汛基本资料开展搜集整理，包括景区所在区域的历史汛期自然灾害突发事件等相关资料；防汛相关法律法规、属地政府防汛应急预案、防汛相关文件等资料；景区平面图、施工图、防汛排涝设施、防汛物资、紧急避难场所、安全标志等资料；旅游景区的地理环境、景点分布、游客路径、景区最大承载量；景区防汛相关规章制度、防汛应急预案等资料；景区内历史上已发生的洪水、内涝、严重积水灾害时间、区域或地点、次数、强度和造成的损失；景区内山体崩塌、泥石流、滑坡落石、地面塌陷发生的区域或点位；景区内的建筑、设施、排水系统、气象监测系统和设备、通信系统和设备的安全性能及基本情况。

隐患排查部分的5.3规定了景区防汛隐患排查的时间和频次。景区应在每年5月15日前开展一次防汛隐患排查，汛期内应开展日常巡查。重大洪涝、地震、地质灾害等自然灾害发生后，景区也应及时开展隐患排查。汛期内接气象部门中雨及以上降雨预报信息时，景区应对可能造成游客伤亡和滞留的区域和点位开展重点排查，对雨中巡查发现的隐患，应立即采取应急度汛措施。降雨结束后，景区应再开展一次重点部位巡检巡查。

隐患排查部分的5.4规定了景区防汛隐患排查的内容。由于三类景区地质灾害隐患类景区、普通涉山涉水类景区和其他景区在隐患类型上属于递进包含关系，即地质灾害隐患类景区的隐患包含了普通涉山涉水类景区，普通涉山涉水类景区的隐患又包含了其他类景区。其他类景区的防汛隐患排查内容主要是包括内涝隐患排查和防汛管理、设施设备、物资配备方面的隐患排查。普通涉山涉水类景区防汛隐患排查在其他类景区排查内容的基础上，要增加山洪排查和地质灾害排查。地质灾害隐患类景区防汛隐患排查要在普通涉山涉水类景区排查内容的基础上，重点对北京市规划与自然资源委挂账的地质灾害隐患开展排查。因此，5.4.1、5.4.2、5.4.3分别明确了其他类景区、普通涉山涉水类景区和地质灾害隐患类景区的防汛隐患排查内容。

5.4.1其他类景区防汛隐患排查内容中，5.4.1.1首先对其他类景区的隐患排查内容进行了明确，指出其他类景区防汛隐患排查应包括但不限于内涝排查、防汛管理排查、设施设备排查、物资配备排查等内容。5.4.1.2对于内涝隐患的排查，规定了应符合防汛隐患排查治理系列标准之一的DB11/T XXXX—XXXX（防汛隐患排查治理规范 城镇内涝）的要求。5.4.1.3对于防汛管理、设施设备、物资配备的隐患排查，指出宜按照附录A中的表A.1开展。5.4.1.4、5.4.1.5、5.4.1.6分别对防汛管理、设施设备、物资配备三部分的排查内容进行了明确。防汛管理排查内容主要包括但不限于防汛应急预案、隐患排查制度、汛期值班制度、防汛抢险救援队伍、水上游乐项目的防汛隐患。设施设备隐患排查内容主要包括但不限于预警通信信息通信设施、安全防护设施和安全标志、紧急避险场所等的防汛隐患。物资配备排查内容主要包括但不限于防汛应急物资如：运输车、水泵、发电机、应急灯、警戒带、逃生绳、救生衣、雨衣雨鞋等是否建有台账、是否充足、功能是否正常、调用是否方便及时等。

5.4.2普通涉山涉水类景区防汛隐患排查内容中，5.4.2.1规定了普通涉山涉水类景区的防汛隐患排查在其他类景区排查内容的基础上，应增加山洪排查、地质灾害排查、其他部分防汛设施设备的排查内容。5.4.2.2规定了山洪和地质灾害隐患排查应符合防汛隐患排查治理系列标准之一DB11/T XXXX—XXXX（防汛隐患排查治理规范 山洪地质灾害）的要求。5.4.2.3 在其他类景区排查内容的基础上，增加了部分设施设备类防汛隐患排查，主要包括但不限于防洪沟、防灾堤坝等防汛应急设施功能是否完善，在山洪、地质灾害易发区是否建有紧急避险场所，并设立明显的应急标志或指示牌等。

5.4.3地质灾害隐患类景区防汛隐患排查内容中，5.4.3.1明确了地质灾害隐患类景区防汛隐患排查应在普通涉山涉水类景区排查内容的基础上，重点加强对北京市规划与自然资源委挂账的地质灾害隐患开展排查，增加排查频次。

隐患排查部分的5.5防汛隐患基础台账，规定了景区应建立并规范防汛隐患基础台账，对隐患类型、具体位置、可能危害、排查人及联系方式、排查时间、治理责任人及联系方式、治理措施、治理成效、治理时间等应有清晰、完整、准确、规范的记录（包括影像资料），排查和治理完成后应及时整理归档，并报行业主管部门和防汛指挥机构备案，并给出了台账资料性表格。

标准的第六部分防汛隐患治理，6.1对防汛隐患治理的措施和实施明确了具体的工作内容和要求。对于排查出的防汛隐患，景区应根据隐患治理的难易和紧急程度，及时采取工程措施实施治理，无法实施工程治理的，景区应加强监测，并根据“一点一案”要求，制定应急预案，落实应急度汛措施。对于在游客游览线路上有地质灾害隐患的，景区应及时采取工程措施治理，无法治理的应设置远离隐患区域的备选线路。汛期遇降雨根据景区关闭与开放机制，对隐患区域实行封闭管理。对于险情紧迫的隐患，景区在开展治理的同时，应果断组织受威胁区域人员安全转移或撤离。

6.2部分对防汛隐患治理审查验收明确了工作开展的形式和内容，景区隐患治理工作完成后应开展审查验收工作；审查验收内容应可包括：治理目标、治理措施、治理期限、治理成效；验收结果应形成书面报告材料。

标准的第七部分防汛隐患上报与核销，规定了隐患上报与核销的内容要求。

标准的附录部分，为旅游景区在开展防汛隐患排查和治理的具体实施工作，制定了一系列规范性表格，分别为《旅游景区防汛管理、设施设备和物资配备隐患排查记录表》、《旅游景区防汛安全隐患巡查记录表》、《旅游景区防汛安全隐患登记台账》、《旅游景区防汛安全隐患上报记录表》、《旅游景区防汛物资统计表》、《旅游景区防汛应急救援队伍名单》、《旅游景区防汛安全隐患治理审查验收表》。

**六、重大意见分歧的处理依据和结果**

无重大意见分歧。

**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**

未采用国际标准和国外先进标准。

**八、作为推荐性标准或者强制性标准的建议及其理由**

根据《中华人民共和国标准化法》规定，建议该标准作为推荐性地方标准。

**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**

无强制性标准实施的风险点、风险程度、风险防控措施和预案。

**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)**

根据《中华人民共和国标准法》，贯标工作应由北京市应急管理局组织多个部门联合实施，建议该标准发布后在北京市范围实施。

**十一、其他应说明的事项**

无

附件：《防汛隐患排查治理规范 旅游景区》（征求意见稿）