应急避难场所专项规划编制

应急〔2023〕135号

指南

为认真贯彻落实习近平总书记关于应急管理的重要论述和党中央、国务院决策部署，按照应急管理部等12部门关于加强应急避难场所建设的有关意见，指导和规范各地应急避难场所专项规划编制工作，推动科学合理规划、高标准建设城乡应急避难场所，促进构建全国多层次应急避难场所体系，制定本指南。

01 总体要求

规划目的

基于灾害事故风险、应急避难需求和可用应急避难资源等分析结果，科学确定本行政区应急避难场所分级分类布局和功能要求，建立完善城乡空间布局合理、资源统筹共享、功能设施完备、平急（疫/战）综合利用、管护使用规范的应急避难场所体系。

规划原则

方向重点

◉ 科学布局各级各类应急避难场所

按照分级负责、属地为主、分级响应调度资源的原则，在遵循国土空间规划、开展国土空间规划专项评估的前提下，以社区生活圈为基本安全单元，合理规划省级、市级、县级、乡镇（街道）级和村（社区）级应急避难场所发展布局。

◉ 统筹利用各类应急避难资源合理建设

新建应急避难场所与新建城乡公共设施、场地空间和住宅小区等同步规划、建设、验收和交付；改造应急避难场所充分利用学校、文体场馆等公共设施和场地空间合理调整；通过指定等方式设置临时应急避难场所。

◉ 加强室内型、综合性应急避难场所建设

2025年底前，综合性应急避难场所至少可满足本行政区所需应急避难总人数的60%，室内可容纳避难人数不低于室内外可容纳避难人数的20%；2035年底前，与中国式现代化相适应的本行政区应急避难场所体系全面建立。

◉ 加强城镇应急避难场所标准化改造

对城镇地区已建成应急避难场所存在功能不足、配置简陋等情况进行升级改造。统筹防灾防疫防空等多种应急避难功能兼用进行平急(疫/战)两用改造。

◉ 加强乡村应急避难场所建设

加大灾害事故高风险农村地区和乡镇集中居住区应急避难场所建设力度，一般情况下，1个乡镇至少设置1个乡镇（街道）级应急避难场所，1个行政村至少设置1个村（社区）级应急避难场所。

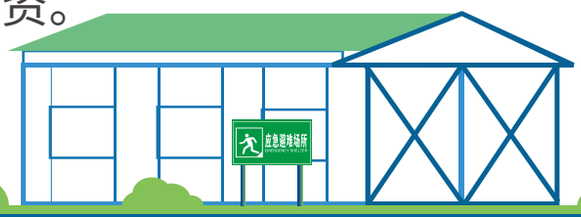
◉ 科学设置应急避难场所功能与设施

根据不同级别类型应急避难场所，合理设置应急宿住、医

疗救治和物资储备等功能区，科学配置设施设备物资，考虑残疾人、老年人、幼儿孕妇和伤病员等特殊群体需要进行无障碍设计。

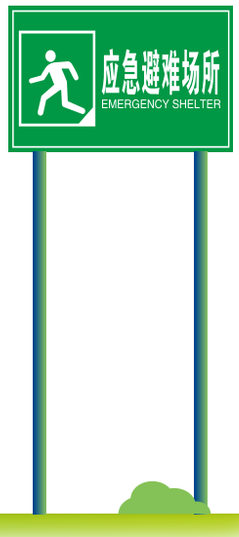
- **充分考虑特殊条件下应急避难需要**

针对高原、高寒、高温、高山峡谷等特殊条件进行功能设计，配置相应的设施设备和物资。



规划衔接

应急避难场所专项规划是国土空间规划体系中的专项规划，需符合本级国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划，并与应急体系、人民防空、综合防灾减灾、恢复重建等规划相衔接，主要内容纳入国土空间详细规划。规划期限原则上与本级国土空间总体规划保持一致。



编制步骤

02 主要内容

01 经济社会及应急管理发展现状

分析经济社会发展、应急管理现状及其对应急避难的影响。

02 应急避难场所发展现状及分析

总结应急避难场所发展历程，对应急避难场所现状进行评估，分析存在的主要问题。

03 应急避难需求及资源分析

主要包括灾害事故风险、应急避难人口分析和应急避难资源调查分析等内容。

04 规划目标与指标

明确应急避难规划目标，制定应急避难策略，并根据相关内容要求明确规划指标。

05 应急避难场所发展布局规划

对应急避难场所分级分类体系、城乡应急避难场所发展布局、应急通道和相关城乡基础设施进行规划。

06 应急避难场所设计要求指引

对应急避难场所场地建筑条件、服务范围、功能区、设施设备、物资储备和信息系统等的设计提出指引。

07 实施安排

确定规划实施的重点任务，并明确建设目标及要求。确定规划分阶段实施方案。

08 保障措施

从组织领导、监督考核、资金统筹和社会参与等方面，明确规划保障措施。

03 技术要点

前期调研与分析

√收集：①应急管理、防灾、防疫、防空等方面基础数据和资料；②最新批复和正在实施的相关规划成果；③统计年鉴；④统计公报等。

√确定相关灾害事故风险的种类、等级和空间分布。

√分析地理地质环境、气象水文条件等自然本底特征。

√提出规划建设注意事项。

√梳理评判相关防灾、防疫和防空等各类资源。

√建立应急避难场所资源数据库。

规划目标与指标

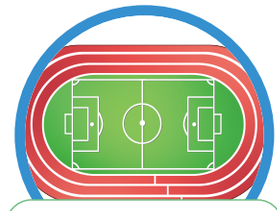
√规划目标应符合上位规划要求，要有一定的前瞻性，并切实可行。

√结合相关规划，确定应急避难场所分级分类、城乡布局、数量、规模和服务保障能力等建设要求。

√指标体系：可满足所需避难人口规模、室内与室内外应急避难场所可容纳避难人口百分比、有效避难面积和人均有效避难面积等指标。

分级分类体系

√根据行政区划、人口分布、灾害事故的影响范围、抗灾救灾能力等因素，确定不同级别、不同类型应急避难场所的数量、规模和建设要求等。



操场或其他空地

√严格控制建设单一功能应急避难场所。

√突出室内型、综合性和乡村应急避难场所建设。

应急避难场所发展布局

√城镇地区合理确定不同级别和不同类型的应急避难场所。

√乡村地区坚持安全第一、兼顾便于群众避险避难与应急救援进行规划建设，配备相应的设施设备和物资，提高乡村地区应急避难能力。

√选址：①需避让地震断裂带、地质灾害隐患点及其危险区和洪涝灾害危险区等，无法避让的，必须采取工程防治措施；②远离行洪区、水库泄洪区、洪水期间进洪或退洪主流区及山洪威胁区、高压线走廊区域等；③避开天然气管道、输油管道及易燃易爆、有毒危险物品、核辐射物等储放地和其他易发生次生灾害的地段等；④避开周边建（构）筑物垮塌和坠落物影响范围等；⑤选址需考虑车行和步行便捷，便于群众应急避难。

绿　地

应急通道与相关基础设施

√要有至少两条不同方向与外界相通的进出疏散通道，并进行无障碍设计。

√乡村地区应急通道要求可根据当地实际情况适当放宽条件。

√给水系统与应急避难场所宜有不少于2个位于不同路段的接口。

√应急避难场所污废水系统应与相关排水管网系统连通。

√规划应急避难场所的应急供电保障措施。

04 主要成果

规划文本

规划图集

规划说明

相关数据库

成果纳入应急管理大数据应用平台和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。