

应急避难场所专项规划编制指南 (征求意见稿)起草说明

为深入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，认真贯彻落实应急管理部等部门关于加强应急避难场所建设的有关意见要求，指导和规范各地应急避难场所专项规划编制工作，应急管理部地震地质司会同自然资源部国土空间规划局研究起草了《应急避难场所专项规划编制指南（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），现就有关情况简要说明如下：

一、起草主要背景

应急避难场所专项规划是推动应急避难场所新发展的重要依据和抓手。习近平总书记强调，对应急避难场所要高度重视，科学合理规划，高标准建设。虽然以往部分地区也编制了应急避难场所专项规划，但由于缺乏统一的指导和规范，各地在规划原则、方向重点、目标指标，以及避难场所分级分类布局和与国土空间衔接等方面差异较大，尚不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任务新要求。

2018年党和国家机构改革后，应急管理部门承担推动应急避难场所建设的职责，其他相关部门协同配合，全国应急避难场所将由过去各地和有关部门相对分散建设、松散管理向归口统筹、协调推进的高质量发展方向转变，2025年底前，各省、市、县将全面开展应急避难场所专项规划编制工作。为科学合理规划、高标准建设城乡应急避难场所，促进构建多层次全国应急避难场所体系，急需对各地应急避难场所专项规划编制工

作加强指导。

二、起草总体思路

为充分发挥应急避难场所专项规划统筹协调和实操指导的重要作用，更好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任务新要求，《征求意见稿》主要坚持以下总体思路。一是落实统筹协调指导职责，明确应急避难场所专项规划编制工作的组织部门和协同配合部门，解决编制相关责任主体和编审流程及职责不清晰问题。使规划编制工作“有人管、有人做”，确保规划编制工作落实落地。二是明确新发展阶段应急避难场所专项规划应把握的方向和重点，确保科学布局各级各类避难场所、统筹共建共用各类应急避难资源、加强室内型综合性避难场所建设和城镇避难场所标准化改造及乡村避难场所建设、科学设置避难场所功能与设施、充分考虑特殊条件下应急避难需要等措施主张，在规划中能得以有效落实。三是明确应急避难场所专项规划的主要内容和技术要求，强调规划什么、怎么规划，围绕规划重点方向布设和延展规划整体内容，并提出解决这些问题的技术方法和路径，从而提高规划的科学性、合理性。四是明确应急避难场所专项规划与国土空间规划的关系，强调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，并与应急体系、综合防灾减灾、恢复重建等规划要保持衔接，主要内容纳入国土空间详细规划，规划批复后应报应急管理部门备案和纳入国土空间规划“一张图”。五是增强专项规划对应急避难场所建设的指引作用，明确专项规划应结合各地实际情况，对应急避难场所建设提出针对性指引性要求，强化专项规划的适用性和可操作性。

三、征求意见稿主要内容

征求意见稿内容由正文 4 个部分和 1 个附件组成。

关于总体要求。一是明确规划的目的，强调基于灾害事故风险、应急避难需求和可用应急避难资源等分析结果，构建分级分类科学、资源共建共用和平急（疫/战）综合利用的应急避难场所体系。二是明确规划的原则，强调要落实新发展要求、强化规划指导作用、突出区域风险特征和统筹资源共建共用。三是确定规划的方向重点，明确为更好贯彻落实新时期应急避难场所新要求，应急避难场所规划编制应坚持的 7 个方向与重点。四是强调规划衔接，明确应急避难场所规划是国土空间规划体系中的专项规划，应与应急体系等相关规划相衔接。五是编制步骤，明确规划编制的工作准备、相关研究、成果制作、审查报批四个阶段与工作要求。

关于主要内容。一是经济社会与应急管理发展现状，强调应分析经济社会、应急管理发展现状及其对应急避难的影响，为应急避难场所专项规划的研究和编制提供基础。二是应急避难场所发展现状及分析，明确总结应急避难场所发展历程，对应急避难场所现状进行调查，分析存在的主要问题。三是应急避难需求及资源分析，明确主要应包括灾害事故风险分析、应急避难人口分析和应急避难资源分析等内容。四是规划目标与指标，明确制定应急避难发展目标，规划策略和规划指标。五是应急避难场所布局规划，明确对应急避难场所分级分类体系、城镇和乡村地区应急避难场所布局、应急通道和城乡基础设施等进行规划。六是应急避难场所设计要求指引，明确对应急避难场所场地建筑、服务范围、功能区、设施设备、物资储备和

信息系统的设计提出指引。七是实施安排，明确包括重点任务和实施进度。八是保障措施，强调从组织领导、监督考核、资金统筹和社会参与等方面明确规划保障措施。

关于技术要点。一是调研与分析，明确资料收集的范围和要求，强调灾害事故风险分析和应急避难场所资源分析的工作范围和工作深度要求。二是规划目标与指标，明确应急避难场所规划目标的制定要求，实现策略及相关规划指标。三是分级分类体系，明确应急避难场所分级分类体系规划应坚持的原则，强调合理确定本级行政区不同级别、不同类型的应急避难场所的数量规模和建设要求。四是避难场所布局，明确应遵循总量够用、既有尽用、新建赋能和共建共用的原则，强调城镇地区和乡村地区布局应关注的重点，明确应急避难场所选址应满足的要求。五是应急通道与相关城乡基础设施，明确宜结合综合交通网络和相关城乡基础设施建设，每个避难场所最低连通要求和特殊人群的特殊需求。

关于技术成果。一是规划文本，强调应以条文形式概括规划结论，文字表达规范、准确、清晰，内容具有指导性和可操作性。二是规划图集，强调所表达的内容与要求应与规划文本一致，并统一格式。三是规划说明，强调应详细说明规划文本的编制过程和依据，作为规划文本的支撑。四是相关数据库，制作应急避难场所专项规划相关数据库，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。

关于正文附件。提出应急避难场所规划文本的参考提纲。