附件2

关于《北京市怀柔区应急避难场所规划（2024年—2035年）》（征求意见稿）的编制说明

为深入贯彻习近平总书记关于应急管理的重要论述和对北京重要讲话精神，落实《北京城市总体规划（2016年—2035年）》批复要求，严格遵循《北京市应急避难场所规划（2022年—2035年）》（以下简称“市级规划”）具体指导和总体目标，依据《应急避难场所规划编制指南》规范要求，2024年09月，怀柔区应急管理局牵头开展此项工作，并形成了《北京市怀柔区应急避难场所规划（2024年—2035年）》征求意见稿（以下简称《规划》）。现将编制情况说明如下：

# 一、项目背景

《规划》属于北京市国土空间规划“三级三类四体系”总体框架中的区级专项规划类型，是指导各乡镇（街道）编制乡镇（街道）级应急避难场所专项规划、开展全区避难场所建设管理的主要依据。

# 二、规划目标

以全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标为指引，与以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的历史进程相适应，服务于怀柔区现代化经济建设，创新发展理念，转变应急避难场所建设发展方式。坚持软硬结合，加强应急避难场所规划建设与管理统筹，搭建条块结合、上下衔接的区、街道（乡镇）、村（社区）应急避难场所分级管理系统。构建城乡布局合理、资源统筹共享、功能设施完备、平急（疫/战）综合利用、管理运维规范，与北京城市功能拓展区定位相适应的应急避难场所体系。至2035年人均应急避难场所面积达到2.1平方米。

# 三、规划起草过程

坚持开门编规划，充分发挥技术团队、专家学者、相关委办局等多主体作用。2024年11月形成初步成果，并分别征求怀柔区各委办局单位意见，对《规划》进行修改完善，形成了《规划》征求意见稿。

一是以全国应急避难场所综合信息管理服务系统平台数据为基础（数据截止至2024年9月），以《北京市怀柔区应急避难场所评估报告（2023年11月）》为依据，开展了应急避难场所现状分析。二是从市级规划确定的9类与应急避难场所防范相关的灾害对象入手开展了怀柔区灾害事故风险分析，给出了怀柔区地震、地质灾害、气象灾害（暴雨、干旱、大风、冰雹、高温、低温、雷电、雪灾）、洪水及森林火灾等综合风险评估结果。三是依据《应急避难场所专项规划编制指南》和相关规范标准，开展了怀柔区应急避难需求及资源分析调查，确定了怀柔区主要可避难资源类型并建立资源数据库，并以此为基础开展了本专项规划工作。

# 四、主要内容

（一）确定应急避难场所规划标准指导原则

为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，规范指导应急避难场所全生命周期工作科学有效开展，2023年至2024年期间，应急管理部、北京市应急管理局会同相关单位出台了一系列应急避难场所新标准：《应急避难场所 术语》（GB/T 44012-2024）、《应急避难场所 分级及分类》（GB/T 44013-2024）、《应急避难场所 标志》（GB/T 44014-2024）、《应急避难场所 分级和分类》（DB11/T 2141-2023）、《应急避难场所 场址及配套设施》（DB11/T 2142-2023）、《应急避难场所 评估导则》（DB11/T 2143-2023）。新标准涵盖了术语、分级分类、标志、场址设施、评估导则规范要素，为应急避难场所规划建设提供了全新指导。新标准的实施终结了以往分级分类不一致、技术指标差异大、管理职责不明晰的局面，对推动应急避难场所标准化规范化建设具有重要指导意义。

沿用GB 51143、GB 21734等早期国家标准，全面评估应急避难场所基本现状、功能配置、可达性和相关城乡基础设施，适当融入新标准的前瞻视角，以确保评估的科学性和指导性。关键术语、控制指标、避难资源调查与规划环节严格遵循最新标准要求，确保应急避难场所规划的科学性和可操作性。

（二）建立各类应急避难资源数据库

开展应急避难资源调查分析工作，包括室外型避难空间资源（如公园绿地、运动场、广场、大型停车场等）和室内型避难空间资源（如中小学、高等院校、体育馆、文化活动场所、敬老院、福利院等）。通过详细统计和评估，确定了各类避难场所的数量、占地面积及有效避难面积。其中现状已建成室外型应急避难场所14处，占地面积154.95万平方米，有效避难面积105.73万平方米，室内型避难空间资源不足。依据怀柔区2035年规划常住人口54万计算，现状人均可达1.96平方米，基本满足避难需求。为后续避难场所规划提供了详实的数据支持和科学依据。

（三）规划目标与期限

**2025年规划目标：**补短板，推动紧急避难场所建设。怀柔区位于北京城区东北部，距市区50公里，距首都机场32公里。主要对外交通道路为京加路、京密路。怀柔区是首都北部重点生态保育及区域生态治理协作区。初步建立应急避难场所结构体系，对现有避难场所进行改造提升；以泉河、龙山街道避难场所建设为试点，打造示范样板，有序推进避难场所建设；综合性应急避难场所满足怀柔区所需应急避难总人数的60%，室内避难人数不低于室内外避难人数的20%。

**2035年规划目标：**完善布局，实现紧急避难场所全覆盖。落实应急避难场所结构体系建设和应急救灾物资储备库建设；按北京市应急避难场所场址及配套设施要求，配套设施设备；建成与怀柔区功能定位相适应的应急避难场所体系，人均应急避难场所面积不小于2.1平方米，满足全区100%规划人口避难需求。

**长期规划愿景：**实现现代化，增加“灾时”业务场景。至2050年，突出避难场所的分级调度管理和灾时的精细化管理；规范避难场所使用，确保应急避灾场所安全运转；加强怀柔区避难场所对首都功能核心区的支撑保障作用，切实提高应急避难场所的设施配套与服务保障水平。

（四）应急避难场所分级分类与布局

**紧急避难场所：**以村（社区）级为主，实现怀柔区城乡建设用地全覆盖。各乡镇（街道）紧急避难人口服务保障系数为1.3，每个村（社区）至少设置1个紧急避难场所，服务半径为500米，人均有效避难面积为0.5~1.5平方米。

**短期避难场所：**以乡镇（街道）级为主，实现全区城乡建设用地网格化覆盖。各乡镇（街道）短期避难人口服务保障系数为0.4，每个乡镇（街道）至少设置1个短期避难场所，服务半径为1500米，人均有效避难面积为3平方米。

**长期避难场所：**怀柔区长期避难人口服务保障系数应达到0.1，全区至少设置1处长期避难场所，选取怀柔滨河森林公园提升为长期避难场所。在怀柔区南部重要对外疏散通道、重要交通枢纽附近，选取远景储备避难资源，加强怀柔区与周边区要素整合和优势互动，促进区域一体化发展。

（五）应急避难场所技术指标与规模

根据规划，怀柔区应急避难场所应满足以下技术指标：

（1）至2035年，区内规划重点建设紧急避难场所（含已建设点位）总有效避难面积不应少于105.3万平方米，实现怀柔区全覆盖，需确保紧急避难人口服务保障系数为1.3，每个村（社区）至少设置1处。

（2）至2035年，区内规划重点建设短期避难场所（含已建设点位）总有效避难面积应不少于43.2万平方米，需确保短期避难人口服务保障系数为0.4，实现各乡镇（街道）全区域覆盖。

（3）至2035年，规划升级改造怀柔滨河森林公园为长期避难场所，长期避难场所总有效避难面积不得少于24.3万平方米，需确保长期避难人口服务保障系数为0.1。

（六）应急疏散与交通保障

以陆路交通为主，其他交通方式为补充，构建与应急避难场所能力相匹配的区内避难疏散通道网络体系。

结合城区主干道和次干道，划定城市救灾主干道、区内救灾通道等避难救援体系。根据怀柔区周边地区的地形特点，引导形成不同方向避难救援交通重点道路，怀柔区对外应急救援方向应以东部和南部两个方向为主。北部被山区包围，不宜安排大批人员的安置和物资调配；南部顺义区处于平原地带，可适当安置疏散人员及物资运输。加强与周边平谷区、密云区的交通应急保障合作机制，切实规范和做好跨区域抢险救灾车辆、社会救援车辆在行政区域内的公路通行服务保障工作。加强灾区周边陆、铁、空运输的统一指挥调度，确保灾区交通安全有序，保障应急救援人员和装备的优先、快捷运送。

（七）突出精细化服务引导

推进怀柔区中心城区集中承载空间周边地区应急避难场所的高标准建设，关注城市和乡村地区应急避难场所的均等化、差异化配置。在人口稠密区域和灾害易发区域加强应急避难场所的建设和布局。加快推进室内应急避难场所建设，特别是在重要地区、部分灾害受影响区域、敏感人群集中区域鼓励推进室内应急避难场所建设，有助于提高避难场所的容纳能力和安全性。精细区分紧急、短期和长期避难场所的功能分区、设施设备、物资储备等设计要求。

# 五、分级分类

应急管理部、自然资源部、住房城乡建设部等12部委联合印发《关于加强应急避难场所建设的指导意见》（应急〔2023〕76号）文件要求。

根据应急避难场所功能属性及分类管理需要，进一步规范应急避难场所类型划分，按照空间类型可分为室内型和室外型应急避难场所，按照避难功能可分为综合性和单一性应急避难场所，按照避难时长、面积及人数等可分为紧急、短期、长期应急避难场所，根据特殊需求及功能需要可设置特定应急避难场所。

遵循发展规划、国土空间总体规划要求，开展怀柔区应急避难场所规划编制，批复后按程序纳入详细规划及国土空间规划“一张图”，初步形成区、乡镇（街道）和村（社区）三级应急避难场所布局体系，乡村应急避难场所覆盖范围进一步扩大，综合防灾减灾功能进一步夯实。