附件2

关于《北京市应急避难场所规划（2022年—

2035年）》（征求意见稿）的编制说明

为全面落实《北京城市总体规划（2016年—2035年）》（以下简称总体规划）要求，经市政府批准启动我市应急避难场所规划编制工作。2022年12月，市应急管理局委托北京市城市规划设计研究院开展此项工作，并形成了《北京市应急避难场所规划（2022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”总体框架中的市级专项规划类型，是指导各区编制区级应急避难场所专项规划、开展全市避难场所建设管理的主要依据。

# 二、规划目标

坚持“两个至上”理念，落实总体规划要求，加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，遵循发展规划、国土空间总体规划等，建立城乡布局合理、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，与首都功能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。2023年4月，形成初步成果，并通过专家评审。之后，分别征求十六个区及经济技术开发区等单位意见，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2022年12月），开展了应急避难场所规划与现状分析，并对北京市主要灾害类型进行梳理。**二是**从人口敏感性、风险致灾性、救助有效性三个方面，开展了多灾种耦合性综合风险评估，确定了不同灾害主要影响范围及破坏情况。**三是**先后邀请中国城市规划协会副会长柯焕章、北京地震局二级研究员邢成起、清华大学教授黄弘、天津大学教授曾坚、国家减灾中心研究员张学华、中国水科院教授杨昆等12位国内相关领域专家全过程参与规划编制。

# 四、主要内容

（一）构建应急避难场所分层级分类型保障体系。

适应首都超大城市风险特征，通过计划疏散与自主疏散相结合，按照应急避难场所功能级别、避难规模和开放时间，搭建紧急、短期、长期应急避难场所人口避难的保障机制和疏散体系，实现对首都安全保障的全方位支撑。

结合自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等不同类型灾害的风险特征，构建综合性、专业性、特定性三种应急避难场所类型。其中综合性应急避难场所以应对地震为主导，统筹应对危化品事故、火灾、矿山事故、恐怖袭击事件等灾害事故。专业性应急避难场所包括防洪、极端天气、突发地质灾害、森林火灾、重大传染病疫情等专业性应急避难场所。特定性应急避难场所则是为老年人口、婴幼儿、孕妇、残疾人和伤病人员等群体提供特定服务的应急避难场所。

（二）建立应急避难场所分情景响应体系。

针对不同灾害发生的频率特征和差异化的避难需求，《规划》落实韧性城市建设理念，突出以相对有限代价应对复杂风险挑战，建立常态化运行与非常态化运行相结合的应急避难场所分情景响应体系。其中针对日常频发的灾害风险匹配常态化应急避难场所运行体系，其平灾转换条件、应急物资储备、指挥调度管理等保障措施处于热备条件。针对极端发生的重大灾害事故采用非常态化应急避难场所运行体系，具备冷备条件，能够满足极端情况下的大规模应急避难需求。

（三）突出区域协同、圈层统筹的分区域支撑体系。

针对不同区域空间资源总量与空间资源类型的差异，推动应急避难场所因地制宜建设，加强中心城区对首都功能核心区的支撑保障能力、多点地区对中心城区的支撑保障能力，在满足就地、就近避难要求的基础上可统筹内外资源条件进行有组织、有计划地局部转移疏散。

发挥绿化隔离地区在首都应急避难保障体系中的纽带作用，第一道绿化隔离地区重点发挥应急避难人员的集散、转运功能，结合北京丰台站、清河站、北京朝阳站等交通枢纽及主要对外交通通道，重点布局短期及长期应急避难场所。第二道绿化隔离地区具有大尺度绿色开敞空间，结合西南、南部、东南、东部便捷的对外交通联系，重点布局长期应急避难场所，承担灾时重点安置任务。

（四）加强避难场所建设分区引导。

《规划》基于不同区域灾害分布及影响情况、人群分布特征，对不同区域的紧急、短期、长期人口避难需求进行了预测分析，明确了紧急、短期、长期避难人口服务保障系数，形成了应急避难场所建设分区引导指标。

（五）突出精细化服务引导。

推进“四个中心”集中承载空间周边地区应急避难场所的高标准建设。推进城市和乡村地区应急避难场所的均等化、差异化配置，充分挖掘与发挥城镇与农村、平原与山区各自空间特点与需求特征，优化完善特色分明、功能互补的应急避难场所配置重点。加快推进室内应急避难场所建设，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。

（六）加强复合利用引导。

《规划》坚持平时与灾时相结合，推动应急避难场所与公园、广场、绿地等开敞空间以及学校、体育场馆、科技馆、会展中心等公共服务设施的差异化复合化利用。持续探索与非建设空间、高层建筑避难层、人防工程等其他设施与空间的复合利用引导，形成分级分类合理、资源优势互补的应急避难场所设施系统。

（七）强化支撑保障作用。

充分提升平灾结合背景下的避难疏散、医疗卫生、物资保障、人员转运、治安救援系统能力，搭建公路、铁路、航空等层次清晰的城市立体应急交通体系，有效应对多灾种耦合风险背景下的救援救护、避难疏散、物资保障等交通运输需求。完善分级负责、属地管理、分级响应调度的应急管理能力，通过匹配应急避难场所规划建设与市级、区级、街道（乡镇）级、社区（村）级政府的衔接对应关系，规范应急避难场所维护管理、启用与关闭程序。按照分级负责、属地为主、科学规建的原则，推动应急避难场所的规划布局建设，实现应急避难场所规范化、精细化管理。

# 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，按照建筑及场地类别可分为室内型和室外型应急避难场所，按照总体功能定位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。

2025年底前，遵循发展规划、国土空间总体规划等，全面开展省、市、县应急避难场所专项规划编制，批复后按程序纳入详细规划及国土空间规划“一张图”，初步形成省、市、县、乡镇（街道）和村（社区）五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。

# 六、避难需求预测

依据《城市抗震防灾规划标准（GB 50413-2007）》以及《城市抗震防灾规划标准实施指南》中避难人员估算方法，《规划》对不同区域的紧急、短期、长期人口避难需求进行了预测分析。至2035年，北京市应急避难场所可容纳避难总人数可达到规划常住人口的60%以上。

例如《规划》文本中要求我市XXX区紧急避难人口服务保障系数应达到1.3～1.4。XXX区在规划落实时应按照下列方法计算：145万人（《XX分区规划（国土空间规划）（2017年—2035年）》确定的常住人口规模）×0.5平方米/人（根据《防灾避难场所设计规范（GB51143-2015）》3.1.11中“紧急应急避难场所人均有效避难面积0.5平方米”）×1.3（《规划》确定的紧急避难人口保障系数）＝94.3万平方米。因此XXX区紧急避难场所有效避难面积总规模为94.3万平方米。