

关于《朝阳区应急避难场所专项规划（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《应急避难场所专项规划编制指南》规范要求，2024年7月，朝阳区应急管理局会同北京市规划和自然资源委朝阳分局开展此项工作，并形成了《朝阳区应急避难场所专项规划（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，是指导各乡镇编制乡镇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

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，与首都中心城区定位相适

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 10 月形成初步成果，并分别征求朝阳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《北京市朝阳区应急避难场所评估报告（2023 年 1 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朝阳区灾害事故风险分析，给出了朝阳区人口、经济、房屋建筑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，开展了朝阳区应急避难需求及资源分析调查，确定了朝阳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次规划工作。

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。关键技术、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,其中室外型避难空间资源总有效避难面积约为 2029.72 万平方米,室内型避难空间资源总有效避难面积约为 251.72 万平方米。依据朝阳区 2035 年规划常住人口 333.4 万计

算，人均可达 6.84 平方米，资源量充足。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：朝阳区应急避难场所体系建设取得突破性进展，应急避难场所服务“四个中心”功能建设能力和应急保障能力不断增强。至 2025 年底前，综合性应急避难场所至少可满足朝阳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 年规划目标：全面建成与首都中心城区地位相适应的、国际一流的应急避难场所体系，人均应急避难场所面积持续提升，服务保障能力和支撑水平全面加强。至 2035 年，人均应急避难场所面积应达到 2.1 平方米及以上，满足全区 100%规划人口避难需求。

长期规划愿景：至 2050 年，朝阳区应急避难场所管理体系实现现代化，支撑朝阳区韧性城市建设，能够实现罕遇地震等灾害发生时城市的基本运转和自我修复功能，成为超大城区应急避难场所建设典范。

（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，实现朝阳区城乡建设用地全覆盖，重点在北部区域补充设施覆盖短板。各乡镇（街道）紧急避难人口服务保障系数为 1.4，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，强化与紧急避难场所的衔接关系。各乡镇（街道）短期避难人口服务保障系数为 0.3，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 1.5~3 平方米。

长期避难场所：朝阳区长期避难人口服务保障系数应达到 0.03，全区至少设置 1 处长期避难场所，重点考虑与朝阳站等交通枢纽地区的衔接关系。

（五）应急避难场所技术指标与规模

根据规划，朝阳区应急避难场所应满足以下技术指标：

（1）至 2035 年，朝阳区总有效避难面积应达到 233.38~700.14 万平方米，实现城乡建设用地全区覆盖；各乡镇（街道）依据控制指标，自主确定场所数量和分布，需确保紧急避难人口服务保障系数为 1.4，每个村（社区）至少设置 1 处。

（2）至 2035 年，朝阳区规划重点建设 193 处短期避难场所（含已建设点位）；满足朝阳区城乡建设用地全覆盖。

（3）至 2035 年，规划提升改造元大都城垣遗址公园、朝阳公园、太阳宫公园、奥林匹克森林公园、北小河公园、京城梨园等 6 处公园绿地，升级改造为长期避难场所，总有效避难面积可达 155.51 万平方米。

（六）应急疏散与交通保障

依托既有干道，以高等级道路为主体，重要地面道路为储备，遵循供需匹配、适量冗余、平战结合、安全可靠的原则，根据上位规划，在朝阳区及周边布置“9 条放射通道+6 条联络通道+4 条重点保障通道+2 条战略补充通道”的疏散救援主要通道网络。加强通道规划和设计要求，提高通道设防等级，重要通道的设置应避开大跨度桥梁和长距离隧道等不易恢复路段。

（七）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，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，这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。

遵循发展规划、国土空间总体规划要求，开展朝阳区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。