

《中卫市应急避难场所专项规划 (2025—2035年)》(征求意见稿)起草说明

一、专项规划编制背景

根据应急管理部《关于加强应急避难场所建设的指导意见》(应急〔2023〕76号)、《应急避难场所专项规划编制指南》(应急〔2023〕135号)、自治区应急管理厅《关于加强应急避难建设的实施意见》(宁应急〔2023〕130号)、《自治区应急管理厅 自然资源厅关于做好应急避难场所专项规划编制工作的通知》(宁应急〔2024〕12号)、《自治区应急管理厅 自然资源厅关于做好应急避难场所专项规划编制工作的通知》(宁应急〔2024〕12号)要求,到2025年底,区、市、县三级全面完成应急避难场所专项规划编制,并与本级国民经济和社会发展规划、国土空间规划相衔接,结合《中卫市国土空间总体规划(2021—2035年)》,为进一步做好应急避难场所建设工作,精准定位应急避难场所分级分类布局和功能,建立科学完善的应急避难场所体系,做到科学合理规划、高标准建设应急避难场所,市应急管理局组织编制了《中卫市应急避难场所专项规划(2025—2035年)》(征求意见稿)(以下简称《规划》)。目前《规划》成果已编制完成,并依次完成征求意见和专家论证工作。

二、专项规划主要内容

本《规划》结合国家与自治区最新政策要求,围绕中卫市多灾种风险特征、人口空间格局、公共服务设施现状以及城乡应急管理能力基础,系统构建了全市应急避难场所的分级体系、分类体系、空间布局、设施配置、运行管理与实施保障体系。规划成

果结构完整、内容系统，共分为十一章，主要内容如下：

(一) 总则。本章节作为专项规划的统领部分，系统阐明了规划编制的总体定位、基本原则及实施依据，旨在贯彻国家和自治区关于加强应急避难场所建设的相关要求，支撑中卫市防灾减灾救灾体系建设，构建布局合理、功能完善、平急两用的应急避难设施体系。其中，规划范围为中卫市行政区，与国土空间总体规划保持一致；规划期限为2025—2035年，划分近期与远期实施阶段。

(二) 发展背景与需求分析。系统梳理中卫市经济社会发展、应急管理能力建设和现状避难资源条件等基础状况，分析全市面临的主要自然灾害类型及其风险分布特征，评估现有避难场所在数量规模、空间布局、功能配套和运行管理方面存在的突出问题，明确规划编制的现实基础与重点方向。在此基础上，结合地震、地质灾害、洪涝、暴雨、大风和极端气温等多灾种风险评估成果，提出重点防护区域与重点人群暴露区，测算紧急、短期和长期三类避难人口需求，为后续场所布局和设施配置提供依据。

(三) 规划目标与指标体系。围绕构建安全、高效、完善的应急避难体系，明确全市应急避难场所建设的总体目标及近期、远期任务，提出通过健全分级分类体系、优化布局结构、完善设施配置、强化平急两用和信息化管理等举措，以不断提升城乡避难服务能力。在此基础上，建立涵盖市级和区县层面的指标体系，从布局、覆盖、设施和管理等方面设置明确的建设要求，为规划实施和效果评价提供依据。

(四) 避难场所体系构建。依据国家和自治区关于应急避难场所建设的相关标准要求，构建覆盖市域全范围的避难场所体系，明确各类避难设施的设置依据、使用场景和功能定位，为后

续布局安排和设施建设奠定整体框架。体系构建以风险防控为基础，以满足不同人群、不同灾情下的避难需求为目标，通过对灾害特征、人口分布和城市空间结构的综合研判，形成全市避难体系建设的总体框架。

在分级体系构建方面，建立由市级、县级、乡镇（街道）级和村（社区）级组成的四级避难服务体系，明确各级场所的功能分工和服务范围。市级场所承担跨区域避难安置任务，是全市避难体系的综合枢纽；县级场所服务本行政区域内的集中疏散需求，具备较强的综合保障能力；乡镇（街道）级场所覆盖基层片区，突出可达性和快速响应；村（社区）级场所作为最基础的避险单元，满足群众就近疏散和第一时间避险需求。

在分类体系构建方面，按照避难时间和保障水平要求，将避难场所划分为紧急、短期和长期三类。紧急避难场所满足灾害发生初期的快速集结需求，强调空旷、安全、便捷；短期避难场所在灾后数日至数周内提供基本生活条件，承担临时安置功能；长期避难场所要求具备较完善的生活设施和服务能力，可支撑较长周期的集中安置。

（五）布局规划与选址要求。结合中卫市人口分布格局、城乡空间结构、多灾种风险特点和现有避难场所基础，提出全市应急避难场所的总体布局方向。规划以提高避难可达性和整体服务能力为目标，依据服务半径、人口密度、灾害暴露程度等关键因素确定各类避难场所的布局重点，使避难空间体系与市域发展格局相协调，实现城乡避难能力均衡提升。

在总体布局方面，依据城乡空间格局和多灾种风险特征，形成“中心城区加强提升、县城优化配置、乡镇全面覆盖、行政村基本保障”的总体布局方向，并结合灾害风险等级、人口密度和

关键区域属性，明确避难场所建设的重点区域和保障要求。中心城区集中布局规模较大、功能较完善的综合性避难场所，满足密集人口的集中疏散需求；县城依托学校、公园、体育场馆等公共设施完善片区避难点配置，提升服务覆盖度；乡镇结合集镇节点和村庄布局，补齐区域避难能力短板；行政村依托广场、学校和文化活动场所设置基础型避难节点，实现就近避险。

在重点区域布设方面，依据地震、地质灾害、洪涝、大风等多灾种风险评估成果，围绕不同类型的风高发区域提出差异化布设要求。对滑坡泥石流易发区、山洪威胁沟谷、低洼积涝地带及城市老旧密集片区等高风险区域，优先布局保障能力较强的长期型避难场所，提高重点区域的避险和安置能力；对风险相对较低但人口集中度较高的城区社区、学校周边和产业聚集区周边，配置中小规模、可快速启用的平灾结合型避难点，实现就近避险和快速疏散；对人口分散且风险较低的区域，根据村庄规模和服务半径适度补充基层避难节点，形成与风险等级和人口分布相匹配的避难空间格局。

在选址要求方面，从安全性、可达性、场地条件和设施配套四个方面提出规范要求。安全性方面要求避开地质灾害隐患区、洪涝易发区及重大危险源影响范围；可达性方面要求场所位于居民可步行快速抵达的范围内，并具备明确、顺畅的疏散通道；场地条件方面要求具备一定规模的开敞空间或可改造利用的建筑场所；设施配套方面要求场地周边具备消防、医疗、通信等基本保障条件。通过规范选址标准，确保避难场所布局安全合理、便捷高效。

（六）应急疏散通道与基础设施配套。构建覆盖市域、层级清晰、运行高效的应急疏散与保障体系，是提升避难场所启用能

力和灾时响应能力的重要基础。本部分围绕疏散通道体系、生命线基础设施配套和运行保障要求,提出专项规划的重点安排和建设方向,确保避难场所在灾时可迅速启用、持续运行。

在疏散通道体系方面,按照“统一统筹、分级构建、协同联动”的原则,依托高速公路、国省干线及城区主骨架道路,构建由救灾干道、疏散主干道和疏散次干道组成的多层次疏散网络。救灾干道承担跨区域应急联动和物资输送任务,是区域性应急响应的主要通道;疏散主干道强化市域与县域之间的连接,支撑大规模人员疏散;疏散次干道保障社区、乡镇等基层单元的快速转移需求,提高基层群众的避险可达性。

在基础设施保障方面,围绕避难场所运行所需的供水、供电、通信、消防等重点基础设施,提出系统化配置要求。供水方面,依托市政供水主干管网,结合场地条件配套临时供水设施,确保灾时饮用水供应;供电方面,完善与市政电网的接入能力,并预留应急电源接入点,提高场所突发停电情况下的备用电力保障;通信方面,确保避难场所覆盖基础通信网络,并预留应急通信设备安装条件;消防方面,按规范配备消防栓、灭火器材和安全疏散指示系统,提升紧急情况下的安全防护能力。

在应急功能完善方面,结合避难场所平急两用需求,提出支持场所快速转换、便捷启用的配套建设要求。包括完善照明、卫生、排水、医疗救护点、物资储备点等功能设施,构建便于灾时组织管理的出入口系统、人员集结区和物资投放区;同步完善与疏散通道衔接的导向标识系统,确保人员可快速识别通往避难场所的方向,提高灾时组织效率;对大型综合性避难场所提出设置临时厨房、卫生设施、母婴区和特殊人群服务区的要求,提高灾时安置的适应性与包容性。

(七) 区域协同。依托中卫市在自治区避难体系中的枢纽定位，强化与省级避难空间布局及周边市县避难设施的衔接，构建上下联动、区域协同的避难保障体系。对接自治区避难场所等级结构和容量配置，完善市域长期与短期避难场所的梯次分工，提升跨区域安置与支援能力；依托高速公路、国省干线等区域交通通道，加强与自治区主干疏散体系的联通，形成跨区域应急疏散和物资运输网络；推动医疗救治、物资保障、信息指挥等资源协同，健全联动预案和联合演练机制，实现灾时资源共享、力量互补，提高区域整体应急处置能力。

(八) 设计指引与设施配置要求。围绕避难场所平急两用、功能完善和安全可用的总体要求，明确各类避难场所在功能区设置、设施配置和运行条件方面的基本指引。根据紧急、短期和长期不同类型避难场所的服务需求，提出集结区、安置区、医疗救护点、物资保障区、卫生设施区和特殊人群服务区等功能布局要求，确保灾时具备快速启用和基本生活保障能力。

(九) 重点任务与实施安排。围绕构建完善的应急避难体系，从建设补短板、功能强保障、管理促提升三个方面提出重点任务，并明确实施路径。重点包括：推进避难场所体系建设工程，补齐市级、县级和基层避难设施在能力、规模和布局上的不足；实施疏散通道建设工程，完善救灾干道、疏散主干道和疏散次干道体系，提升人员转移和物资调运效率；推动“平急两用”与防灾防疫共建共用工程，强化学校、公园、体育场馆等公共服务设施的功能转换能力；加强基层避难场所建设，提升乡镇、村（社区）应急避险能力；推进管理协同和智慧管控建设，完善避难场所信息平台、运维机制和物资管理体系。