

巴彦淖尔市应急避难场所专项规划 (2025—2035年)

(公众征求意见稿)

2025年12月



前言

深入贯彻习近平总书记关于应急管理的重要论述，落实党中央、国务院和内蒙古自治区关于应急管理工作的部署要求，科学设置应急避难场所布局，提高应急避难场所建设管理水平。依据应急管理部等12部门联合印发的《关于加强应急避难场所建设的指导意见》（应急〔2023〕76号）《内蒙古自治区应急避难场所专项规划（2025年-2035年）》等要求，特编制《巴彦淖尔市应急避难场所专项规划（2025年-2035年）》。

一、规划原则

规划深刻把握巴彦淖尔市新时代发展要求，充分认知城市性质的特征，秉承创新规划导向，以因地制宜、平灾结合、资源整合、集约利用为原则，形成布局合理、运行机制健全、资源高效利用、指导落地实施的规划成果。

贯彻新发展要求

■以保护人民群众生命安全作为出发点和落脚点，落实总体国家安全观，提升多维度风险综合应对能力，坚持以人民为中心的发展思想，坚持“人民至上、生命至上”，坚持底线思维、极限思维，统筹发展和安全。高标准建设布局均衡、覆盖全市、服务全域人口的应急避难场所。

强化规划指导作用

■因地制宜制定差异化配置标准，搭建分级配置的规划建设标准体系。坚持需求导向、问题导向、目标导向，突出分级分类，科学规划设计应急避难场所。

突出区域风险特征

统筹分析不同区域特点和灾害事故特征，充分利用和整合各类资源，健全完善应急避难场所各项功能，全面提升应急避难场所服务覆盖率，降低疏散时间成本、提升安全避难水平，做好本行政区安全风险分析，合理确定应急避难需求。

统筹资源共建共用

推进应急避难设施资源与城市共建共享，充分发挥应急避难场所的使用效能。加强防灾防疫防空应急避难资源，以及公共文化、教育、体育、旅游和城乡基础设施等融合共建共用。全面推进室内应急避难场所的建设，健全完善应急避难场所各项功能。

二、规划对象

本次规划的对象为应急避难场所，是指用于应急避难人员安置的具有一定生活服务保障功能的安全场所，包括现状已建成、需改造和新建的应急避难场所。针对巴彦淖尔市主要的灾害类型及应急避难场所功能特征，应急避难场所统筹应对洪涝、干旱等水旱灾害,台风、风雹、低温冷冻、雪灾、沙尘暴等气象灾害,地震灾害,崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,森林草原火灾和生物灾害等自然灾害，以及事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件，建立适应多灾种的安全庇护职能。



自然灾害



事故灾难



公共卫生事件



社会安全事件

三、规划期限与范围

本次规划范围分为两个层次，即市域和中心城区两个层次。

市域范围:巴彦淖尔市行政辖区内的全部国土空间，即1个中心城区(临河区)、2个县(五原县、磴口县)、4个旗(乌拉特前旗、乌拉特中旗、乌拉特后旗、杭锦后旗)，总面积约为6.5万平方千米。

中心城区范围:临河区全部街道办事处及周边规划协调控制区域，面积约为282.38平方千米。



四、规划目标

通过科学规划与城市建设，构建契合巴彦淖尔市灾害特征，具备安全、高效综合性的应急避难场所体系，达到“平灾结合、多灾兼顾、宜于通达、便于管理”的目标，不断满足城市应对重大突发事件避难需求，最大程度降低地震等灾害导致的人员伤亡和财产损失，全力保障人民群众生命安全与城市可持续、高质量发展。

● 2025年

补齐短板，推动紧急避难场所建设

- 优化现状、注重改造，依托现状应急避难场所，通过改造，进一步挖掘可用避难空间。夯实基础；
- 建成覆盖全市的韧性避难网络，综合性应急避难场所满足全域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%。

● 2030年

完善布局，建立应急避难场所结构体系

- 初步建立应急避难场所结构体系，空间布局较为合理，对现有避难场所进行改造、扩建和提升；
- 落实应急避难场所结构体系建设和应急救援物资储备库建设；按应急避难场所场址及配套设施要求，配套设施设备。

● 2035年

实现现代化的紧急避难场所全覆盖

- 完善城市防灾避险体系，全面建立应急避难场所体系，完成本规划制定的紧急、短期、长期应急避难场所标准化建设任务，实现应急避难100%全覆盖，完成市级应急避难场所标准化建设；
- 全面建成市、旗县区、苏木乡镇、嘎查村(社区)四级全覆盖的应急避难场所体系，实现应急避难场所的全覆盖。

五、分级分类

遵循分级负责、属地管理和分级响应调度资源的原则，满足分级管理的需求，依据行政管理层级划分应急避难场所等级，构建应急避难场所分级体系。

应急避难场所等级包括市级、旗县区级、苏木乡镇（街道）级和嘎查村（社区）级四个等级。

市级
应急避难
场所

作为省级避难场所功能补充，由市级统筹规划建设和管理，市级或旗县区级建设，管护和使用，主要用于市级行政区域或相邻市级行政区域发生突发事件或需要应急避难的其他事件时，为本地区及跨本市级行政区域应急避难人员提供服务保障。

旗县
区级
应急
避难
场所

由旗县区级统筹规划建设和管理，旗县区级或苏木乡镇（街道）级或嘎查村(社区)建设，管护和使用,主要用于本旗县区级行政区域或相邻旗县区级行政区域发生突发事件或需要应急避难的其他事件时，为本地区及跨本旗县区级行政区域应急避难人员提供服务保障。

苏木
乡镇
(街道)
级
应急
避难
场所

由苏木乡镇（街道）级或旗县区级统筹规划建设和管理，苏木乡镇（街道）或嘎查村(社区)建设、管护和使用，主要用于本苏木乡镇（街道）级行政区域或相邻苏木乡镇（街道）级行政区域发生突发事件或需要应急避难的其他事件时，为本地区及跨本苏木乡镇（街道）级行政区域应急避难人员提供服务保障。

嘎查
村
(社区)
级
应急
避难
场所

由嘎查村(社区)或苏木乡镇（街道）级统筹规划建设和管理，嘎查村(社区)建设、管护和使用，主要用于本嘎查村(社区)或周边地区发生突发事件或需要应急避难的其他事件时，为本嘎查村(社区)及周边嘎查村(社区)应急避难人员提供服务保障。

五、分级分类

- 基于避难时长分为紧急应急避难场所、短期应急避难场所、长期应急避难场所三类。
- 基于空间类型分为室内型应急避难场所、室外型应急避难场所。
- 基于避难功能分为综合性应急避难场所、单一性应急避难场所。

<div><div><div>紧急 避难场所</div></div><div><div>短期 避难场所</div></div><div><div>长期 避难场所</div></div></div>			
避难时长	≤1d	2~14d	15~180d
避难距离	10~15min ≤ 1000m	30~40 min ≤ 2500m	70~90min ≤ 5000m
人均有效避难面积（室内/室外）	≥2.0m ² /≥1.5m ²	≥2.5m ² /≥2.0m ²	≥3.0m ² /≥2.5m ²
<div><div><div>室内型应急避难场所</div></div><div><div>室外型应急避难场所</div></div></div>			
主要特征	利用 室内 公共建筑场所空间建设的应急避难场所，包括室内和室外功能兼具的应急避难场所。		利用 室外开敞式 公共场地空间建设的应急避难场所，包括在室外搭建可移动帐篷、活动房等设立的应急避难场所。

五、分级分类

□ 基于空间类型分为**室内型应急避难场所**、**室外型应急避难**

室内型避难场所

利用室内公共建筑或场地空间建设的综合性或单一性紧急避难场所、短期避难场所和长期避难场所，包括室内室外兼具型避难场所（室内可容纳避难人数占室内外总可容纳避难人数比例超过30%）。

室外型避难场所

利用室外开敞式公共场地空间和文化体育教育设施等建设的综合性或单一性紧急避难场所、短期避难场所，以及根据实际需要建设的长期避难场所。

场地类型	建筑与场地选择
室内型 避难场所	充分利用学校、文体场馆、酒店、福利院、人防掩蔽场所、企业厂房，以及乡镇（街道）和村（社区）办公用房、文化服务中心等室内公共建筑与场地空间
室外型 避难场所	充分利用公园、绿地、广场、体育场、学校操场、地面停车场、人防疏散基地以及乡村晒谷场和坡度小于7%的平缓地带等场地空间

五、分级分类

□ 基于避难功能分为**综合性应急避难场所**、**单一性应急避难场所**。

综合性避难场所

统筹多种灾害、事故，或兼顾防疫防空等其他相关领域应急避难资源融合共建的紧急避难场所、短期避难场所和长期避难场所。

单一性避难场所

针对单一避难种类建设的紧急避难场所、短期避难场所以及必要的长期避难场所。

特定避难场所

根据防毒、防爆、防辐射等特定应急避难功能需要设置的避难场所，包括但不限于应对矿山生产安全事故设置的避难硐室、应对重大毒气泄漏事故设置的公众避难室、应对高层建筑突发火灾设置的避难层。

六、规划布局

□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。

□推进城市和乡村地区应急避难场所的均等化、差异化配置；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。



公园



广场等
开敞空间



学校、体育
场馆等



无障碍



城乡统筹



室内避难

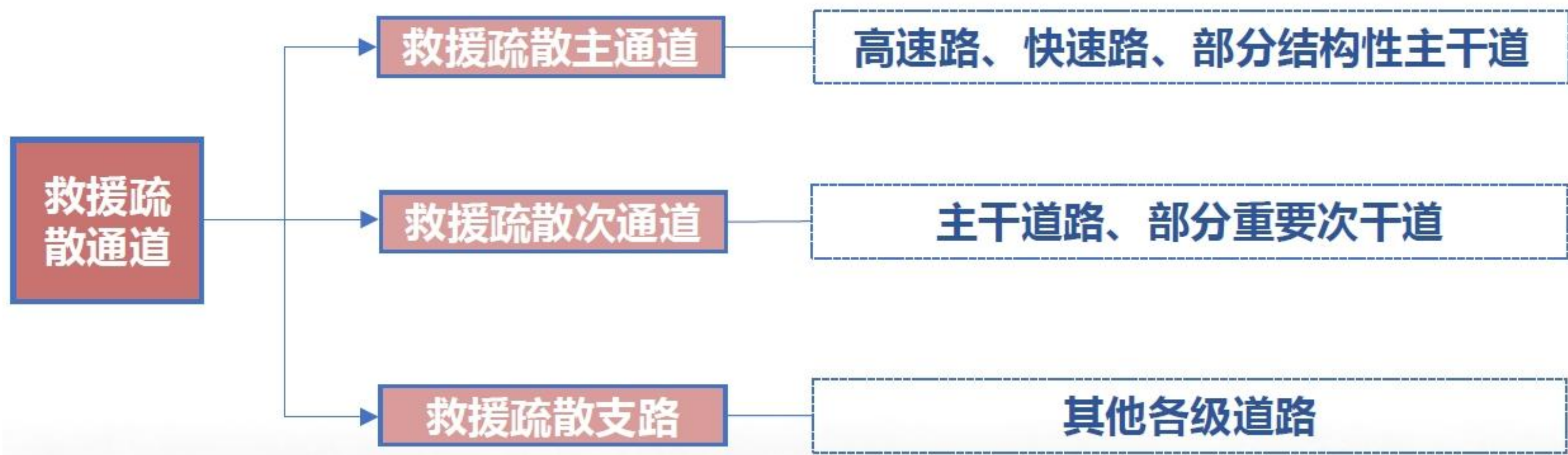
□强化各类系统对应急避难场所的支撑保障作用

充分提升平灾结合背景下的避难疏散场地、医疗卫生、物资保障、人员转运、治安救援系统能力，搭建层次清晰的城市立体应急交通体系。

□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、旗县区级、苏木乡镇（街道）级、嘎查村（社区）级政府的衔接对应关系。

七、应急通道



□ 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，在市域范围内布置的应急疏散救援主要通道网络,充分利用现有的基础设施，提高和保障其在突发事件发生时的运行和恢复能力。

□ 城乡规划救灾主干道以巴彦淖尔市域内高速公路、国省干道、城市快速路为主，可直接联系周边邻近城市，同时可兼具区域消防通道的功能，在灾害发生时要优先保证通行能力，作为城乡救灾主干道。

□ 空中通道：应急停机坪，规划在中心避难场所设置应急停机坪，有条件的固定应急避难场所也可利用周边开敞空间或屋顶增设应急停机坪，与通用机场共同构成空中应急网络。

八、设计要求指引

□ 根据应急避难场所的级别和类型，对应急避难场所场地建筑条件、服务范围、功能区、设施设备、物资储备和信息系统等的设计提出指引。

场地建筑条件	避难场所应优先选择场地地形较平坦、地势较高、有利于排水、空气流通、具备一定基础设施的公共建筑与公共设施。选择在交通便利，有可靠交通连接，易于伤员转运和物资运送的地区。应避开地震断裂带、行洪区、高压线走廊区域、易燃、易爆、有毒危险物品存放点、严重污染源以及其他易发生次生灾害的区域；用于应急避难的建（构）筑物及周边配套设施，应符合现行国家标准《建筑抗震设计规范》《城市抗震防灾规划标准》的有关规定。
服务范围	应急避难场所服务范围主要是指市、旗县区范围内及周边遭受自然灾害、事故灾难、公共卫生事件以及社会安全事件等灾害事件威胁的常住人口及流动人口。提出包括场所类型、避难时长、人均有效避难面积、服务半径等要求
功能区	应急避难场所管理单位或者产权单位应当根据应急避难场所规划与建设的需要科学划分功能区域。应满足《应急避难场所设施设备与物资配置》（YJ/T26-2024）要求。并按按应急避难场所分级分类要求提出相应的功能区设置参考要求。
设施设备	坚持“因地制宜、分级分类、按需配置、系统配套、平急结合”的原则，与建立大安全大应急框架和防灾、防疫、防空等应急避难资源共建共用的要求相适应，保障应急避难人员安全健康，高质量配置避难场所设施设备与物资，满足新建、改造、指定和管护使用的要求。
信息系统	各类应急避难场所设施物资储备应满足《应急避难场所设施设备与物资配置》（YJ/T26-2024）要求，同时还应结合区域周边物资储备基地、救援力量、应急交通体系，以及社会资源，合理储备，避免浪费和重复投入。

八、设计要求指引

场址安全性



设防要求

应符合抗震、防洪、防涝、防雷、防火等设防要求。

应避开的影响区

应避开地震断裂带和地质灾害、洪涝灾害、高压输变电线路设施、易燃、易爆、有毒危险物品存放点、严重污染源、高层建筑物的垮塌区等影响区。



场址选择



八、设计要求指引

功能区划要求

结合应急避难场所内功能区的功能划分，对应配建设施包括应急集散、应急宿住、指挥管理、医疗救治、防疫隔离、物资储备、餐饮服务、清洁盥洗、垃圾储运、文体活动、临时教学、公共服务、应急停车、直升机起降、应急供电、应急供水、应急排污、应急消防、应急通风、应急供暖、应急通道、安全保卫、抢修抢建等，在每个功能区按照《应急避难场所标志》（GB/T 44014-2024）设立对应的标志标识。

场所类型	功能区设置
紧急避难场所	应急集散区、物资储备区、清洁盥洗区、垃圾储运区等
短期避难场所	应急集散区、应急宿住区、指挥管理区、医疗救治区、防疫隔离区、餐饮服务区、物资储备区、清洁盥洗区、垃圾储运区、应急停车区等
长期避难场所	应急集散区、应急宿住区、指挥管理区、医疗救治区、防疫隔离区、餐饮服务区、物资储备区、清洁盥洗区、垃圾储运区、文体活动区、临时教学区、公共服务区、应急停车区、直升机起降区等

配建设施原则

坚持“因地制宜、分级分类、按需配置、系统配套、平急结合”的原则，根据应急避难场所应具备功能进行物资与设施配置，同时综合考虑不同地区气候特点、经济社会发展水平、建筑与场地等基本条件，在满足基本功能需求的基础上尽可能提高应急避难场所的舒适性和便利性。

分级配置要求

配置级别	对应配置需求
市级避难场所	短期、长期避难场所
县级避难场所	短期、长期避难场所
乡镇（街道）级避难场所	紧急、短期、长期避难场所
村（社区）级避难场所	紧急、短期避难场所

九、保障措施

政策保障

各级政府要把握应急避难场所规划建设的新时代背景，认识到应急避难场所在应急工作中的重要作用，健全应急避难场所相关制度体系，积极推动应急避难场所工作落实，稳步推进应急避难场所规划建设工作。

组织保障

各级党委政府要切实加强对应急避难场所规划建设管理工作的统一领导，建立联络员及部门协商工作机制，定期研究本地区应急避难场所建设工作，及时解决突出问题，推动工作走深走实。各地各相关部门要把应急避难场所建设工作目标任务层层分解，确保工作落到实处。

规划建设保障

巴彦淖尔市应急避难场所专项规划需符合国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划，并与应急体系:人民防空、综合防灾减灾、恢复重建等相关规划相衔接，对应急避难场所空间布局、应急体系建设等要求进行落实和深化，适应当前国家建立大安全大应急框架和健全完善国家应急管理体系的新任务与新要求。

资金保障

加强财政预算与规划实施的衔接协调，发挥财政资金引领带动作用，有效引导企业和社会资本投入，加强资金监督、管理和使用确保规划有效实施。应急避难场所建设应纳入全巴彦淖尔市国民经济及社会发展计划，市政府按程序由财政部门建立应急避难疏散专项资金，资金的使用按项目列入年度计划，用于应急避难疏散工作，保证防灾减灾救灾工作的顺利开展。