

应 急 管 理 部
国 家 发 展 改 革 委
教 育 政 策 司
财 政 部
自 然 资 源 部
住 房 城 乡 建 设 部
水 利 部
文 化 和 旅 游 部
国 家 卫 生 健 康 委
市 场 监 管 总 局
体 育 总 局
国 家 疾 控 局

文件

应急〔2023〕76号

关于印发《关于加强应急避难场所建设的 指导意见》的通知

现将《关于加强应急避难场所建设的指导意见》印发给你们，
请认真贯彻落实。

(此页无正文)



应急管理部



国家发展和改革委员会



教育部



财政部



自然资源部



住房和城乡建设部



水利部



文化和旅游部



国家卫生健康委



市场监管总局



体育总局



国家疾控中心

2023年7月31日

关于加强应急避难场所建设的指导意见

应急避难场所作为公共安全和应急管理的重要组成部分,在重大突发事件预警响应、抢险救援、过渡安置过程中,发挥转移避险、安置避难群众和维护社会稳定的重要作用。习近平总书记强调,对应急避难场所要高度重视,科学合理规划、高标准建设。为认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央、国务院决策部署,依据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》及党和国家机构改革等有关规定,现就加强全国应急避难场所建设提出以下意见。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真学习贯彻党的二十大精神,深入贯彻落实习近平总书记关于公共安全和应急管理重要论述,坚持人民至上、生命至上,贯彻新发展理念,统筹发展和安全,以满足人民群众应急避难需求,最大限度保障人民群众生命安全和维护社会稳定为根本目的,推动科学合理规划、高标准建设、高效能管护和使用应急避难场所,全面提升全社会应急避难能力和水平。

(二)基本原则。

坚持党委领导、政府主导,部门负责。坚持党对应急管理工作

的全面领导,政府加强组织领导和提供保障,应急管理部门加强统筹协调指导和监督,其他相关部门强化协同配合、分工负责,合力推进应急避难场所规划、建设和管理工作。

坚持分级负责、属地为主,科学规建。中央政策引导支持,地方各级政府应急管理和其他相关部门,在开展突发事件风险评估的基础上,遵循发展规划、国土空间规划等,结合城乡人口分布、土地资源、公共设施与场地空间、经济社会发展等情况,科学规划、多元共建城乡应急避难场所。

坚持统筹资源、平急(疫/战)结合,综合利用。地方各级政府应急管理和其他相关部门,积极推动防灾减灾、防疫、防空应急避难资源和文化、教育、体育、旅游及城乡基础设施等融合共建、综合利用,实现平时、急(疫/战)时功能及时转换、用途统筹兼顾。

坚持落实责任、健全机制,加强管护。地方各级政府应急管理和其他相关部门共同落实监管责任,应急管理和其他相关部门与乡镇(街道)、村(社区)等管理单位和运维(产权)单位建立完善管理制度、机制,强化应急避难场所管护、使用工作。

(三)工作目标。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。综合性应急避难场所至少可满足本级行政区所需避难总人数的

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 年底前，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，与中国式现代化相适应的全国应急避难场所体系全面建立，满足城乡人口避难需求的应急避难场所全覆盖，全社会应急避难能力水平全面提高。

二、加强应急避难场所法规标准建设

(四)巩固提升应急避难场所法治化水平。各地相关部门要认真贯彻实施《中华人民共和国突发事件应对法》等有关法律法规，协调推动防灾减灾、防疫、防空等应急避难领域相关立法、修法，加强应急避难场所法规规章的制定实施，为完善相关配套政策制度提供法制支撑。完善城乡综合行政执法工作机制，将应急避难场所相关事项纳入综合行政执法范畴。加强城乡应急避难对策研究和综合治理。

(五)统筹规范应急避难场所相关技术标准。各地相关部门要加强应急避难场所标准化建设，建立健全适应高质量发展要求的标准体系，增加标准供给，强化标准协调配套，补充完善在统筹多领域综合应急避难方面的相关标准。及时开展应急避难场所相关技术标准复审、整合、修订，研究制定统一的规划、设计、建设、管护和评估认定等技术标准，对应急避难场所术语、标志标识、分级分类、场址选择、设计与建设、功能分区、设施设备及物资配置、管护使用等进行统筹规范。强化标准宣贯和实施监管。

三、高质量规划应急避难场所

(六)着重强化安全风险与避难能力调查评估。各地相关部门要综合区域地理地质环境、气象水文条件和当地人口分布、土地资源、公共设施与场地空间、突发事件特征等因素,开展安全风险、防灾减灾需求和应急避难资源调查评估,将其结果作为应急避难场所规划设计的前提条件,并根据实际情况和有关标准,将符合发展要求和功能需求的应急避难场所纳入规范管理,不适宜作为应急避难场所的要及时撤销设置或取消其避难功能,需要提升改造的要进行调整完善,需要新建的要符合规划要求。

(七)合理设计应急避难场所分级分类布局。各地相关部门要按照分级负责、属地为主、分级响应调度资源的原则,在遵循国土空间规划、开展国土空间规划专项评估的前提下,以社区生活圈为基本安全单元,设计构建省级、市级、县级、乡镇(街道)级和村(社区)级应急避难场所发展布局。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。要充分考虑当地易发多发灾害事故,以及人口分布、土地资源、经济条件等实际情况,选择适宜级别和类型的应急避难场所进行规划建设,避免一刀切。

(八)着力开展应急避难场所相关规划编制。各地相关部门要

推动将应急避难场所相关内容纳入本级国民经济和社会发展规划、国土空间规划,以及应急体系、综合防灾减灾、恢复重建规划等。组织编制应急避难场所专项规划,要把统筹城乡应急避难场所发展布局,推动防灾减灾、防疫、防空等应急避难资源融合共建,加强室内型、综合性和乡村应急避难场所建设,推进城镇地区应急避难场所功能提升和公共设施平急(疫/战)改造等作为规划方向与重点,科学合理确定应急避难场所数量规模、分级分类、避难人数、避难面积、服务半径、设施设备物资配置指标,以及建筑和场地设防标准等强制性内容。

四、高标准建设应急避难场所

(九)统筹利用各类应急避难资源合理建设。各地相关部门要加强城乡土地资源有效综合利用,新建应急避难场所要与新建城乡公共设施、场地空间和住宅小区等同步规划、建设、验收和交付。改造应急避难场所要充分利用学校、文体场馆、酒店、公园绿地、广场、福利院,以及乡镇(街道)和村(社区)的办公用房、文化服务中心等公共设施和场地空间合理调整。新建和改造应急避难场所时,应结合城市发展和乡村振兴需要,统筹防灾减灾、防疫、防空等多功能兼用进行设计,或为其预留必要功能接口。针对城乡土地资源和应急避难场所相对紧缺情况,可通过政府组织评估、指定等方式,临时利用集贸市场、企业厂房、文旅设施、农村空旷场地等设置应急避难场所。统筹做好应急避难场所设计、施工、验收、评估、认定和备案等工作。

(十)严格确定应急避难场所选址与设防。应急避难场所选址要避开地震断裂带、地质灾害隐患点及其危险区和洪涝灾害危险区,远离行洪区、水库泄洪区、山洪威胁区,以及高压走廊、油气管道、危化品仓储区、大型化工园区、尾矿库、易燃易爆或核放射物储放地等影响范围和高层建(构)筑物垮塌范围,也要确保车行和步行便捷,便于群众应急避难。应急避难场所建筑和保障设施抗风、抗震、防洪、防火、防雷、排水等级要高于本地区相应设防标准,在遭受设防标准内的灾害事故影响下,满足正常使用要求。

(十一)科学设置应急避难场所功能与设施。不同级别和类型的应急避难场所要根据适宜承担的功能,合理选择设置基本生活、指挥办公、医疗救治、防疫隔离、物资储备、垃圾储运等功能分区,科学配置供电、供水、供暖、通信、消防、视频监控、应急广播与信息发布、排污等功能设施,具备条件的应急避难场所还应配置文化娱乐、心理抚慰、科普宣传、停车场、直升机停机坪等功能设施,相关功能指标应符合国家或行业及地方标准规定。应急避难场所内、外及周边要规范设置指示标志等指引,标明避难路线图、功能分区图和相关责任人等必要信息。应急避难场所要有至少两条不同方向与外界相通的进出通道并注意避开危险区,结合公共设施和场地空间实际情况,考虑残疾人、老年人、幼儿孕妇等特殊群体需要进行无障碍设计,满足峰值避难人员短时进出需要。

(十二)积极推动应急避难场所试点建设。各地相关部门要统筹区域和城乡特点,因地制宜开展应急避难场所建设试点推广。

推动京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群和西安、沈阳、福州等都市圈,以及区域应急救援中心所在地等选择试点建设综合性应急避难场所,在灾害事故多发县级以上城市,结合灾害事故特点建设室内型或室外型应急避难场所。在人口较多老旧小区、老旧街道、乡镇集中居住区和灾害事故高风险农村地区建设乡镇(街道)级、村(社区)级应急避难场所,基本满足监测预警、避险避难安置、物资储备、应急演练、科普宣教等功能,提高基层综合减灾能力。选择配建地下人防掩蔽工程的公共建筑、住宅小区和地上人防疏散基地,以及公共文化、教育、体育、旅游设施等,进行平急(疫/战)两用改造,完善应急避难功能。

五、高效能管护使用应急避难场所

(十三)建立健全应急避难场所监管制度。推动地方各级政府落实主体责任,压实应急管理和其他相关部门职责分工,健全政府组织领导及应急管理和其他相关部门与乡镇(街道)、村(社区)等管理单位和运维(产权)单位分工负责、协同配合的应急避难场所组织管理体系和工作制度,将应急避难场所监管工作纳入综合行政执法、督导检查、评价考核,加强对应急避难场所运维状况巡查检查,督促各方落实责任,确保平急(疫/战)功能用途正常使用和及时转换。

(十四)制定完善应急避难场所管护机制。各地相关部门要制定应急避难场所运行管理专项预案,指导乡镇(街道)、村(社区)等管理单位和运维(产权)单位完善应急避难场所疏散预案和日常维

护、信息发布、应急演练、物资储备、巡查检查、场所启用及关闭、人员接收及撤离、功能恢复、抢修抢建等机制和管护流程,定期组织对应急避难场所进行检查评估和安全性鉴定。应急管理部门要督促指导乡镇(街道)、村(社区)等管理单位和运维(产权)单位加强设施设备及物资储备等管护,根据灾害事故预警、应急响应和政府及有关部门指令快速开启应急避难场所。推动乡镇(街道)、村(社区)落实属地责任和相应职权,完善细化应急避难组织动员准备,加强人力配备和物资保障,确保急时迅速安全有序组织接收群众转移避险和避难安置。发挥市场机制作用,鼓励社会力量参与应急避难场所管护、使用工作。

(十五)常态化开展应急避难宣传教育和演练。各地相关部门要强化对社会公众的公共安全、应急管理知识普及和宣传教育,充分利用广播电视、新媒体、公共交通媒介、人员密集场所大屏幕等多种手段,及时向社会发布包括应急避难场所分布图、地址和疏散路线等在内的相关服务信息,增强公众公共安全和应急避险避难意识,了解相关信息。应急管理部门每年组织乡镇(街道)、村(社区)等管理单位和运维(产权)单位工作人员培训,指导基层组织和单位开展经常性应急避难演练,让公众熟悉应急避难场所分布及地点、主要功能、预警信号、疏散路线等,掌握应急避难技能。

(十六)扎实推进应急避难场所信息化建设。加强全国应急避难场所资源统筹管理与调度,提升全国应急避难场所综合信息管理能力,实行各地应急避难场所数据网上逐级备案,各地相关部门

要根据城乡应急避难场所资源和避难能力调查、评估情况,及时更新完善本级应急避难场所数据信息,实现资源汇聚共享和信息化、清单化、动态化管理,满足公众查询等服务需要,增强应急避难场所信息系统视频监控和态势感知等实战化、智能化功能,并与应急指挥平台对接,为应急指挥调度提供有力支撑。

六、保障措施

(十七)加强组织领导。各级政府相关部门要高度重视应急避难场所工作,应急管理部门要发挥统筹协调指导作用,加强统筹研究部署和组织实施,发展改革、教育、财政、自然资源、住房城乡建设、水利(水务)、文化和旅游、卫生健康、市场监管、体育、疾控、人防、地震等相关部门,按照职责分工,强化协同配合和行业指导,共同抓好应急避难场所规划、建设、管护和使用工作。

(十八)加强投入保障。各级政府应急管理、发展改革、财政等部门要加强资源统筹和沟通协调,在应急避难场所规划、项目审核、保障机制等方面给予政策倾斜。地方各级政府应急管理、发展改革、财政等部门要健全完善应急避难场所建设与当地经济社会发展和公共安全需求相协调的投入保障机制,根据实际需要和财力可能,合理安排经费,加强对灾害易发多发地区,特别是灾害高风险农村地区、边远欠发达地区经费保障,鼓励社会资本投入。

(十九)加强监督指导。各级政府应急管理部门和其他相关部门,要推动将应急避难场所工作纳入政府年度考核和精神文明城市创建工作,与韧性城市建设和乡村振兴同步推进,加强对应急避

难场所工作的监督指导,对先进典型及时通报表扬和鼓励,对管理不善及时纠正或限期整改,对工作不力导致应急避难处置出现问题的,依法依规追究责任,确保规划、建设、管护和使用好应急避难场所。

附件:应急避难场所工作相关部门主要职责分工

附件

应急避难场所工作相关部门 主要职责分工

应急管理部门统筹协调指导和监督应急避难场所规划、建设、管护和使用工作,统筹制定法规政策制度,组织编制专项规划、相关标准、预案,建设信息系统,做好物资储备相关工作,开展培训演练。

发展改革部门在国民经济和社会发展规划中纳入应急避难场所建设内容,根据相关规定做好项目审核工作。

教育部门指导利用学校建设应急避难场所,并指导学校做好管护、使用。

财政部门根据财政事权和支出责任划分原则,结合财力加强应急避难场所经费保障。

自然资源部门在国土空间总体规划和详细规划中纳入应急避难场所建设内容,对建设空间进行规划控制和督导。指导专项规划编制并提出与相应国土空间规划及“一张图”衔接核对意见。按职责指导应急避难场所规划、建设、管护、使用。配合应急管理部门,研究制订应急避难场所涉及的国土空间规划专项评估标准。

住房城乡建设部门在住房和城乡建设相关领域中纳入应急避难场所建设内容,指导利用公园、广场等场地空间建设应急避难

场所。

水利(水务)部门指导相关应急避难场所防洪安全规划、建设,并指导有关单位做好管护、使用。

文化和旅游部门指导利用文旅设施建设应急避难场所,并指导有关单位做好管护、使用。

卫生健康部门指导应急避难场所医疗救治功能区建设,并指导有关单位做好医疗救治工作。

市场监管部门指导应急避难场所标准化建设,协调标准制修订和实施过程中重大问题。

体育部门指导利用体育场(馆)建设应急避难场所,并指导有关单位做好管护、使用。

疾控部门为应急避难场所防疫隔离功能区建设提供专业技术指导,并指导有关单位做好疫情防控工作。

人防主管部门指导防空与防灾应急避难场所融合共建,并指导有关单位做好管护、使用。

地震部门配合应急管理等部门指导做好相关应急避难场所规划、建设、管护、使用。

(信息公开形式:依申请公开)

主送:各省、自治区、直辖市应急管理厅(局)、发展改革委、教育厅(教委)、财政厅(局)、自然资源主管部门、住房城乡建设厅(委、管委)、水利(水务)厅(局)、文化和旅游厅(局)、卫生健康委、市场监管局(厅、委)、体育局、疾控局、国防动员办公室、地震局,新疆生产建设兵团应急管理局、发展改革委、教育局、财政局、自然资源局、住房城乡建设局、水利局、文化和旅游局、卫生健康委、市场监管局、体育局、疾控局、国防动员办公室。

抄送:国家人民防空办公室、中国地震局。

应急管理部办公厅

2023年7月31日印发

承办单位:地震地质司 经办人:刘天宝 陈鑫 电话:83933882 共印700份

