

双鸭山市应急避难场所专项规划
（2025—2035年）
（征求意见稿）

双鸭山市应急管理局

二〇二六年十月

目录

前 言.....	1
第一章 总则.....	2
第一节 指导思想.....	2
第二节 规划原则.....	2
第三节 规划范围.....	3
第四节 规划期限.....	3
第二章 发展背景分析.....	4
第一节 区域概况.....	4
第二节 经济社会发展现状.....	5
第三节 应急管理发展现状.....	5
第四节 应急避难场所发展现状及分析.....	6
第三章 应急避难场所需求与资源.....	10
第一节 应急避难人口.....	10
第二节 应急避难资源.....	10
第四章 规划目标与指标.....	11
第一节 规划目标.....	11
第二节 指标体系.....	11
第五章 应急避难场所发展布局规划.....	13
第一节 应急避难策略.....	13
第二节 分级分类体系.....	14

第三节 发展布局	17
第四节 应急通道与相关城乡基础设施	19
第五节 区域协同	20
第六章 应急避难场所设计要求指引	22
第一节 场地建筑条件	22
第二节 服务范围	23
第三节 功能区	23
第四节 设施设备及物资储备	24
第五节 信息系统	25
第七章 实施安排	26
第八章 保障措施	28
第一节 加强组织保障	28
第二节 强化部门协同	28
第三节 加强资金保障	28
第四节 提升社会参与	29

前 言

习近平总书记强调坚持人民至上、生命至上，坚持安全发展理念，把保护人民生命安全摆在首位。应急避难场所是公共安全和应急管理的重要组成部分，作为防灾减灾救灾基础设施，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、安置困难群众和维护社会稳定的重要作用。在全球气候变化的背景下，双鸭山市极端天气常态化趋势明显，洪涝灾害、森林草原火灾、地质灾害及低温冷冻与雪灾形势严峻，生产安全事故风险较高，迫切需要提升应急避难场所的规划、建设与管理水平。

为贯彻习近平总书记关于防灾减灾救灾重要论述，落实党中央、国务院决策部署及省委省政府、市委市政府工作安排，加快推进全市应急管理体系和能力现代化，依据《中华人民共和国突发事件应对法》、应急管理部等 12 部门《关于加强应急避难场所建设的指导意见》《应急避难场所专项规划编制指南》等法律法规和政策要求，结合双鸭山市灾害事故防治实际，通过标准化建设，构建布局合理、功能完备、平急结合的多层次应急避难场所体系，提升全市灾害综合防范能力和基层应急能力，特编制《双鸭山市应急避难场所专项规划（2025—2035 年）》。

第一章 总则

第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于应急管理工作的重要指示批示精神和视察黑龙江重要讲话精神，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，坚持人民至上、生命至上，坚持“两个坚持、三个转变”防灾减灾救灾重要理念，完整、准确、全面贯彻新发展理念，统筹高质量发展和高水平安全，以满足全市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，深度融入寒区防灾减灾特色要求，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，实现应急避难场所与城乡基础设施、应急救援体系、物资储备网络建设深度协同，全面提升双鸭山市应急避难能力和水平。

第二节 规划原则

科学规划，分类建设。将规划编制作科学合理规划、高标准建设应急避难场所的必要前提，坚持需求导向、问题导向、目标导向，突出分级分类，科学规划设计适宜级别类型的应急避难场所，增强规划的针对性、科学性、指导性和可实施性。

突出重点，因地制宜。针对区域特点和灾害事故特征，充分结合寒区气候特征，统筹考虑地理地质环境、气

象水文条件和城乡人口分布、土地资源、产业布局、公共设施与场地空间等因素，做好安全风险分析，合理确定应急避难需求，强化区域个性的适配。

属地管理，就近避难。将属地分级管控与就近适配布局作为核心准则，坚持责任、便民、安全导向，明确属地政府统筹、调度的职责，以社区生活圈为单元科学布局场所，畅通疏散通道。

平急结合，共建共治。融入新型城镇化、乡村振兴等战略，积极推进应急避难场所平急、平疫、平战结合，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。

第三节 规划范围

规划范围为双鸭山市行政辖区内全部国土空间管辖区域。

第四节 规划期限

规划期限为 2025—2035 年，规划基期年为 2024 年。

第二章 发展背景分析

第一节 区域概况

地理环境。双鸭山市位于黑龙江省东北部，地处完达山山脉北麓、三江平原腹地，东隔乌苏里江与俄罗斯相望。总面积约 2.2 万平方公里。下辖尖山、岭东、四方台、宝山 4 个区，以及集贤、友谊、宝清、饶河 4 个县。地势整体西南高、东北低。兼有低山丘陵与平原，海拔在 39 米至 847.09 米之间。南部是绵延的完达山脉，北部则是辽阔平坦的三江平原，地貌界限清晰。

自然资源。作为黑龙江省重要的“煤城”，双鸭山的煤炭保有资源量位居全省前列。石墨作为战略性新兴矿产，在双鸭山有着十分丰富的资源储量。根据“三调”数据，全市耕地面积约 1660.56 万亩。全国名特优新农产品“双鸭山鲜食玉米”“集贤大米”“宝清红小豆”等农产品走向全国市场。市境南部为山地，西南部海拔在 500—600 米左右，七星砬子和十二道坝南山分别高达 852 米和 755 米，切割深度在 200—400 米之间，属低山区。随山地走向呈西东、南北山谷共 45 条，较大的山谷 4 条。市区的北部为丘陵地带，地面波状起伏，独立小山较多，切割深度多在数十米至百米不等，北部最低海拔 108 米，呈东西长形地带。山脉主要分布在市区南部，全市共有大小山头 101 个，主要展布在北、南、东北和西北方向，均属完达山脉分水岗南北延伸的支脉。全市林地面积达 81.6 万公顷，森

林覆盖率稳定在 40%以上。森林资源主要分布在饶河县、宝清县和岭东区，其中青山国家森林公园的局部森林覆盖率高达 82%。境内有 98 条河流纵横交错，分属松花江和乌苏里江两大水系，以及星罗棋布的 3 个天然湖泊和 39 座水库。

第二节 经济社会发展现状

经济发展态势。2025 年，全市经济保持稳健向好、进中提质良好态势，实现了“十四五”圆满收官。预计地区生产总值增长 5%、农林牧渔业总产值增长 4.5%、规上工业增加值增长 4%、固定资产增长 3%。农业稳步发展，粮食生产实现“二十二连丰”。

交通与旅游情况。交通方面，各项基础设施建设稳步推进，成效显著。国省道正加快建设，市迎宾大道完成改造通车，全市完成了 179.1 公里的农村公路和危桥改造，市区的 34 条公交线路已基本实现电动化。旅游市场则持续火热，接待游客数量和旅游收入都实现了可观的增长，全市全年接待游客和旅游总花费均实现了 10%的增长。

第三节 应急管理发展现状

“十四五”期间，全市全面落实党中央、国务院决策部署，在市委、市政府坚强领导下，应急体系和能力建设取得了跨越式发展。紧扣“人民至上、生命至上”理念，统筹安全生产、防灾减灾救灾与应急救援，应急管理体系持续完善、处置能力稳步提升，全市安全形势总体平稳可控。

作为资源型城市，聚焦煤矿、危化品、消防、城镇燃气等重点领域，深入推进安全生产治本攻坚三年行动，落实煤矿重大风险“一矿一清单、一矿一措施”管控机制，依托智能 AI、隐患排查系统强化源头防控，依法严查违法违规行为，筑牢安全监管防线。应急保障能力持续升级，完善市、县、乡三级应急预案体系，构建专常兼备的救援队伍，配齐应急装备物资，避难场所实现城乡覆盖，成功处置汛期、森林火情等突发险情。基层治理不断夯实，推进综合减灾示范社区创建，开展安全宣传“五进”活动，全民应急素养逐步提升。

第四节 应急避难场所发展现状与分析

一、发展历程

双鸭山市深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾系列重要论述，将应急避难场所体系建设作为维护国家公共安全体系中的一项战略性、基础性任务。2023 年，根据应急管理部等 12 部门关于加强应急避难场所建设的有关意见，提出构建全市县、乡、村三级应急避难场所布局体系，明确了应急、教体、住建等部门职责。2024 年，根据国家 2 个指南、4 项标准规范，将应急避难场所工作列入全年防灾减灾重点工作。

二、发展现状及分析

总体建设规模方面：截至 2025 年末，全市共建成应急避难场所 579 处，总面积达 287.82 万平方米，总有效避难面积 287.05 万平方米，可满足约 105.99 万人应急避难，遍及全市 8 个县（区）政府所在地及重点乡村地区。

空间类型分布方面：室内型避难场所 295 个，有效避难面积 169.66 万平方米，占比 59.1%；室外型避难场所数量达 284 个，有效避难面积 117.39 万平方米，占比 40.9%。

避难时长配置方面：紧急避难场所 365 个，有效避难面积 215.97 万平方米，占比 75.24%；短期避难场所 15 个，有效避难面积 13.07 万平方米，占比 4.55%；长期避难场所 199 个，有效避难面积 58.01 万平方米，占比 20.21%。

功能类型特征方面：综合性避难场所 579 个，有效避难面积 287.05 万平方米，占比 100%。

城乡差异方面：城镇依托公园、广场、学校等场地，覆盖密度高、可达性强，配套应急电源、防汛等设备设施。受人口分散、地理条件限制，乡村应急避难场所建设相对滞后，多为简易场地改造，仅能满足基础需求，专用设施较为短缺。

三、面临的形势

极端天气多发频发重发，避难保障面临严峻挑战。全市自然灾害具有显著季节性和地域性特征。双鸭山市纬度高，冬季漫长，低温雨雪冰冻频繁，易导致设施冻损、影

响交通安全，对居民生活和产业运行影响深远。夏季短临强降雨增多、范围增大，乌苏里江、挠力河等流域阶段性暴雨洪涝灾害明显，地质灾害易发性增强。春秋两季气候干燥、异常大风频现，发生重特大森林草原火灾可能性增大，给全市应急避险避难预案制定、物资储备和快速响应带来新的挑战。

灾害应对存在短板，应急避难体系需完善升级。全市应急避难场所存在乡镇级、村级场所数量不足、物资储备不够、运维管护机制不健全等问题，传统应急避难模式难以适配当前及未来灾害应对需求，迫切需要从规划布局、功能配置和运维管理等方面，推动应急避难场所体系升级。

边疆跨境风险交织，边疆协同保障需求日益迫切。双鸭山市与俄罗斯隔江相邻，界河线长，森林火灾、界河洪涝等灾害易跨境蔓延，需建立健全跨境灾害预警共享、避难资源联动机制，规划边境区域应急避难场所布局，强化跨境避难协同响应，提升跨境灾害应急避险保障能力。

人口结构动态变化，避难场所设置面临新要求。全市人口老龄化加剧、流动人口集中，特殊群体避难需求凸显。老年人需无障碍设施、健康保障等适配服务，流动人口依赖多元信息推送与灵活安置模式，现有应急避难场所体系需针对性优化功能配置，满足差异化避险需求。

经济高质量发展驱动，避难场所建设需转型提质。经济高质量发展为应急避难场所建设、设施升级、物资储备

等提供坚实支撑；产业升级为应急避难场所智能化建设、科学布局提供技术与硬件保障，推动应急避难场所从“达标”向“优质”转型。

第三章 应急避难场所需求与资源

第一节 应急避难人口

一、人口分布特征

双鸭山市人口分布整体呈现“大县域、小城区、西密东疏”的空间格局，四个县域常住人口占全市总量近七成，宝清县为全市人口规模最大的行政单元，人口沿哈同高速、集当公路西部廊道密集分布，东部县域则形成县城与农场场部点状分散的分布形态。

二、避难人口需求

规划至 2035 年，可满足避难人口数量为 88.48 万人。从空间分布来看，全市避难人口数量呈现显著的“区域集聚”特征，主要集中在尖山区、集贤县、宝清县等县（区），整体形成“西部密集、东部稀疏”的分布态势。

第二节 应急避难资源

一、应急避难潜在资源综合分析

应急避难场所可利用的潜在资源主要有学校、体育场馆、公园绿地、广场、文化设施等用地。

全市内尖山区应急避难潜在资源有效总面积最多，其次为友谊县。在人均应急避难潜在资源面积方面，饶河县、友谊县、尖山区地区等地区人均指标位居前列。

第四章 规划目标与指标

第一节 规划目标

一、总体目标

建立适应大安全大应急框架的以常设应急避难场所为主体、临时应急避难场所为补充的多层次现代化应急避难场所体系，统筹规划、科学布局、分步推进，探索形成符合多灾种、高寒地区、复杂地形和边疆特点的双鸭山特色“建、管、防、救”一体化应急避难场所建设管理模式，高标准、高效能建设和科学化、规范化管理，全社会应急避难能力全面提高。

二、工作目标

2030 年底前，应急避难场所功能体系不断优化，服务范围覆盖面大幅提升，管理运维制度健全完善，应急避难场所服务保障水平进一步提高。

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市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。

第二节 指标体系

对不同避难时长应急避难场所提出有效避难面积指标，对室内可容纳避难人数占室内外可容纳避难人数比例

提出约束指标，对综合性避难场所容纳人数比例提出预期性指标。市级避难场所建设不少于 1 处，以下为详细指标体系表。

表 1 应急避难规划指标体系表

序号	指标类型	指标		2024 年	规划目标		属性
					2030 年	2035 年	
1	保障能力 指标	满足所需避难人数比例（%）		96.01	95	100	约束性
2		人均有效避难面积（平方米）		2.6	2.0	≥2.5	约束性
3	覆盖度指 标	乡镇（街道）本级应急避难场所覆盖率（%）		——	90	100	预期性
4		村（社区）本级应急避难场所覆盖率（%）		——	90	100	预期性
5	功能设施 指标	室内可容纳避难人数占室内外可容纳避难人数比例（%）		23.79	23	≥25	约束性
6		综合性避难场所容纳人数比例（%）		51.60	65	≥70	约束性
7		室内型避难场所供暖比率（%）		——	10	20	预期性
8	分类建设 指标	应急避难场所建设进度（%）	紧急	80	90	100	约束性
9			短期	75	85	100	约束性
10			长期	85	90	100	约束性

第五章 应急避难场所发展布局规划

第一节 应急避难策略

合理构建分级分类体系。按照分类建设、属地管理的原则，结合全市灾害事故风险和资源条件，构建以容纳人数、保障时长、服务功能为核心的分级分类体系，按行政层级与服务范围分为市、县、乡镇（街道）、村（社区）四级，明确各级应急避难场所能力要求；按类型分为综合性/单一性/特定避难场所，紧急/短期/长期避难场所，室内型/室外型避难场所，形成功能齐全、类型多样、容纳时长长短结合的应急避难场所体系。

整合各类资源合理建设。对满足应急避难场所基本条件的场地和建筑，合理设置功能区，评估后可作为对应类型应急避难场所直接使用。对基本符合条件的场地和建筑，配套建设相应应急设施，经完善相应功能后可作为相应类型应急避难场所使用。

提升避难场所选址科学性。选址避开永久基本农田保护红线、地质灾害风险区及洪涝灾害危险区，远离行洪区、水库泄洪区、山洪威胁区以及高压线走廊、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建（构）筑物垮塌范围。确保应急避难场所地势较高、地形平坦、通风良好、交通便

利，位于盛行风向的上风向，同时定期开展评估并动态调整避难场所。

结合风险优化场所布局。基于全市自然灾害和生产安全事故的风险分布特征，构建“布局合理、重点突出”的应急避难场所空间布局体系。在高风险区域、人口集中区域加密场所密度，确保灾害发生后群众能快速到达临近应急避难场所；在低风险区域则以综合性避难场所为核心，辐射周边区域，形成与风险等级相匹配的场所布局。

建立高效的梯度转移机制。依据灾害强度、次生风险及避难需求的动态变化，以“紧急－短期－长期”的梯度分类为基准，构建动态评估、分级决策、有序执行的转移预案，实现需应急避难人员从低等级向高等级或功能适配场所逐步转移，提升应急安置的效率。

第二节 分级分类体系

全市应急避难场所等级包括市、县、乡镇（街道）和村（社区）四级，构建以市级、县级避难场所为骨架，乡镇（街道）级、村（社区）级避难场所为基础，功能互补、覆盖全面的网络化应急避难场所体系。

一、市级避难场所

市级避难场所为省级避难场所功能补充，同时体现市级应急避难的特征，建设室内型综合性、室外型综合性的长/短期避难场所。全市至少建设 1 处市级长期避难场所，结合灾害事故风险和应急避难需求增加数量。优先利用大

型公园、体育场馆、学校等现有公共空间进行建设，服务于人口集中区域。平时维持原有公共服务功能，急时完成隔离分区设置、应急通道改造等工作，按“先重点区域后一般区域”流程转换。

二、县级避难场所

县级为解决区域内应急避难场所需求的主要层级，兼顾长/短期、紧急、室内/室外、综合/单一/特定多种类型。每个县（区）至少建设 1 处县级长期避难场所，结合灾害事故风险和应急避难需求进行增补。优先选择在城区依托学校、广场、绿地等“平急两用”设施进行建设，根据避难需求综合考量。平时发挥日常公共功能，急时完成基础物资摆放、简易隔离设施改造等工作，按“先分区后改造”流程转换。

三、乡镇（街道）级避难场所

乡镇（街道）侧重于紧急和短期应急避难，以方便可达、辖区全覆盖为目的建设。每个乡镇（街道）至少建设 1 处乡镇（街道）级短期避难场所。优先选择地势较高、结构安全的公共建筑或空地；靠近居民聚居区，便于快速集结，具备交通通达性。平时作为便民活动场所，急时完成应急标识张贴、临时物资点布置等工作，按“先接收后分配”流程转换。

四、村（社区）级避难场所

村（社区）级侧重于紧急和短期应急避难，以方便可达、村（社区）全覆盖为目的建设。确保每个行政村（社区）至少有 1 处村（社区）级紧急避难场所。地形复杂、地势陡峭，应急避难场所服务半径大于 1 公里的村庄，应利用村卫生室、文化广场、村活动室等小型场地规划临时应急避难场所，加密村级避险点，解决偏远盲区覆盖问题，灾害高发地区、沿边地区等重点区域根据避难需求提升场所功能。平时用于日常便民服务，急时完成简易物资调配等工作，按“先就近安置后有序调配”流程转换。

五、特定避难场所

聚焦化工园区、矿山等高风险、高致灾、高灾损的区域，针对化学泄漏等不同灾害事故明确分类分级要求，推动常规应急避难场所标准化转型或新建专项特定避难场所；化学泄漏场所需配备防毒设施与空气净化系统，应对极端天气场所需完善温控设施与特殊防护装备；防护等级结合区域风险特性划定，如化工园区场所需选址于危险源上风侧、具备防泄漏扩散能力，矿山场所需强化抗冲击、防坍塌防护；服务半径按层级适配需求，重点区域场所服务范围需覆盖周边高风险区域，偏远或地形复杂区域通过加密点位、紧急叫应等方式消除覆盖盲区，全面满足特定应急避难需求。

表 2 应急避难场所布局级别与类型组合表

级别	类型					
	综合性					
	室内型（含室内室外兼具型）			室外型		
	紧急	短期	长期	紧急	短期	长期
市级	—	●	●	—	●	●
县级	●	●	●	●	●	●
乡镇（街道）级	●	●	●	●	●	●
村（社区）级	●	●	—	●	●	—
注：单一性避难场所参照特定避难场所建设布局，本规划不单独部署						

第三节 发展布局

应急避难综合分区和布局以县（区）级为基本单元，根据主要应急避难类型、应急避难供需差异等特征将全市划分为 2 个一级应急避难综合分区，分别为Ⅰ东北部洪涝－干旱－风雹－台风－低温冷冻灾害风险区、Ⅱ东南部洪涝－干旱－风雹－台风－森林草原火灾－雪灾－地震灾害风险区。

一、Ⅰ东北部洪涝—干旱—风雹—台风—低温冷冻灾害风险区

区域概况：本区地势低平，由西南向东北倾斜，属温带湿润、半湿润大陆性季风气候。广阔低平的地貌、降水集中的夏秋湿冷气候、径流缓慢洪峰突发的河流以及季节性冻融的黏重土质，促使地表长期过湿。受季风气候、极端天气、地势与河湖水系的影响，水旱灾害、气象灾害频发。

二级区划：本区涉及尖山区、四方台区、集贤县、友谊县、饶河县 5 县（区），在一级分区基础上形成 4 个二级

区划，为高风险区、中高风险区、中风险区、中低风险区。

布局建议及措施：区内应急避难场所建设策略以建设为主、升级为辅，全区已建场所维护。重点建设综合性长期及短期避难场所，推动建设综合性紧急避难场所。设置至少 1 处市级室内型综合性长期避难场所，市级避难场所主要服务范围为尖山区。

二、II 东南部洪涝-干旱-风雹-台风-森林草原火灾-雪灾-地震灾害风险区

区域概况：本区域山势高峻，地形复杂，属于流水侵蚀山地。该区属中温带大陆性季风气候，受地形地貌及气候特征影响，水旱灾害、气象灾害频繁，地震灾害风险高。

二级区划：本区涉及宝山区、宝清县、岭东区 3 县（区），在一级分区基础上形成 2 个二级区划，为中高风险区、中风险区。

布局建议及措施：区内应急避难场所建设策略以建设为主、升级为辅，全区已建场所维护。重点建设综合性长期及短期避难场所，推动建设综合性紧急避难场所。室内可容纳避难人数不低于室内外可容纳避难人数的 25%。

第四节 应急通道与相关城乡基础设施

一、与交通规划衔接情况

围绕市级避难场所布局，着力构建外畅内联、便捷高效、功能完善、韧性安全的应急交通廊道，建设涵盖公路、铁路、水运等多层级立体化应急通道主骨架，加强各种交通运输方式间的互联互通，加强应急避难能力建设。

（一）市级应急疏散通道

公路交通条件：依托高速公路、国道和省道组成的公路交通网络，同时借助城市道路实现应急避难场所与主干道之间的畅通连接。

铁路交通条件：利用高速铁路和普通铁路网，提升运输能力和时效，作为公路交通的补充。

（二）应急避难立体交通体系

以陆上交通布局为主，建立全市应急避难立体交通体系，应急避难场所内部应急交通包括主通道、次通道、支道以及人行道，应急避难场所外部应急通道包括救灾干道、疏散主通道、疏散次通道，并提出全市应急避难场所Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ、Ⅴ四个应急通道保障等级，不同级别应急避难场所的应急交通保障应符合以下指引要求。

1. 应急避难场所内的各级应急保障通道应相互衔接，其中，主通道有效宽度不小于 7 米，次通道有效宽度不小于 4 米，支道有效宽度不小于 3.5 米，人行道有效宽度不小于 1.5 米，场内通道应与不低于相应应急交通保障级别的场外

应急交通道路相连，可因地制宜调整应急通道要求，具体应急通道保障级别和要求应符合表 34 的指引要求。

2.应急避难场所场外救灾干道有效宽度不小于 15 米，疏散主通道不小于 7 米，疏散次通道不小于 4 米。

3.结合当地交通方式和应急避难实际情况，应以陆上道路应急交通为主，以水运、铁路交通作为应急交通体系的补充，充分利用已建相关基础设施，在主要城区和灾难高风险区科学合理布置应急交通点，包括码头、火车站等，与陆上交通之间进行有效连接，形成立体应急交通体系。

二、城乡基础设施配套

科学合理规划、高标准建设、高效管护和使用应急避难场所，考虑应急服务保障和区域协同等需求，指引紧急、短期、长期避难场所的设施设备及物资配置，涉及供水、供电、排污、消防等方面。

第五节 区域协同

应急避难场所布局需充分考虑与佳木斯市、鸡西市、七台河市周边市（地）之间的区域协同、联防联控。

一、加强周边空间协调

将全市边境重点应急避难场所纳入区域调度体系，重点强化边境协同带口岸县（区）的应急避难场所建设，升级改造边境应急避难场所设施设备，提升避难能力。

加强与佳木斯市、鸡西市周边市（地）空间协调，共同推动应急避难场所体系建设，共同保障我省东部应急通道畅通。加强龙东地区应急避难场所建设和应急避难资源储备，增强龙东地区应急避难事件响应协作，推进龙东地区应急通道规划，维护龙东地区应急避难廊道畅通。

二、促进市内邻县、城乡协同发展

促进相邻县（区）协同有序发展，推动城市间应急避难场所资源互通共用；加大城乡统筹，结合城市发展和乡村振兴需要合理布局应急避难场所。注重应急避难场所的差异，加强区域间融合，优化应急避难场所布局。

引导优化尖山区中心城区应急避难场所布局及建设，促进宝清县、饶河县应急避难场所建设及资源共用。充分利用城际班线、干线公路、铁路等交通通道联运能力，保障应急通道建设。增强县城及重点镇应急避难场所体系支撑作用，依托极核引领、轴带串联、多点支撑的网络化空间发展格局，实现城镇乡村间应急避难场所体系合理构建及协调发展。

第六章 应急避难场所设计要求指引

根据应急避难场所的级别和类型，对应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。

第一节 场地建筑条件

应急避难场所场地应综合考虑地形、地貌、地质、气象、水文等条件，符合现行国家标准《建筑抗震设计标准》（GB/T50011-2010）、《岩土工程勘察规范》（GB50021-2001）、《城市综合防灾规划标准》（GB51327-2018）、《建筑防火通用规范》（GB55037-2022）、《无障碍设计规范》（GB50763-2012）等有关规定，优先选择场地地基稳固、排水良好、无不良地质现象、地形较平坦、地势较高、有利于排水、空气流通、人口密集、生活物资完备，具备一定基础设施的公共建筑与公共设施，其周边应道路畅通、交通便利。结合冬季使用需求，严寒地区室内室温需保持 18℃以上，过渡安置房保温材料燃烧性能不低于 B1 级且宜采用 A 级不燃材料；应配置除雪铲、融雪剂等积雪清除设施，保障通道无积雪结冰；冻土地基需采用换填非冻胀性填料等专项处理，确保场地基础稳定。避难建筑间距需符合国土空间总体规划、详细规划及相关专项规划的管控标准，满足建筑退让红线、消防疏散、日照采光等刚性要求，建筑设计与结构设计应结合所在地灾

害风险等级，满足抗震、防洪、防涝、防雷、防风的设防等级要求，确保灾时结构安全稳定。

第二节 服务范围

按照《应急避难场所分级及分类》（GB/T44013-2024）确定的紧急、短期、长期避难场所服务半径确定各场所服务范围，服务空白区域或场所能力不能满足区域需避难人口规模的，应相应增加场所数量。其中，紧急避难场所服务半径宜控制在 1 千米内，短期避难场所服务半径宜控制在 2.5 千米内，长期避难场所服务半径宜控制在 5 千米内。

全市应急避难场所的服务范围，主要覆盖市内及周边地区遭受自然灾害、危险化学品事故、矿山事故等各类灾害事故威胁的常住人口与流动人口集中区域。单个应急避难场所的服务范围，主要是以该场所为核心，依据其建设布局、级别类型等功能设计标准，所能覆盖的为应急避难人员提供紧急避险与避难安置服务保障的合理空间范围。

第三节 功能区

应急避难场所功能区设置应满足《应急避难场所设施设备配置》（YJ/T26-2024）要求，按类型合理配置。各地可结合实际适当增减功能区。

紧急避难场所应设置应急集散区、清洁盥洗区、指挥管理区、医疗救治区、物资储备区、应急停车区、垃圾储运区等 7 个功能区。

短期避难场所应设置应急集散区、应急宿住区、清洁盥洗区、指挥管理区、医疗救治区、物资储备区、应急停车区、垃圾储运区、防疫隔离区、餐饮服务区等 10 个功能区。

长期避难场所应设置应急集散区、应急宿住区、清洁盥洗区、指挥管理区、医疗救治区、物资储备区、应急停车区、垃圾储运区、防疫隔离区、餐饮服务区、文体活动区、临时教学区、公共服务区、直升机起降区等 14 个功能区。其中，寒区直升机起降区需满足《民用直升机场飞行场地技术标准》（MH5013-2014）的要求。

第四节 设施设备及物资储备

各级各类应急避难场所应结合庇护时长设置相应的功能分区，根据不同功能需求配置相应的应急设施设备。应急避难场所设施物资储备充分结合本地实际情况，因地制宜配置物资，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。符合《应急避难场所设施设备及物资配置》（YJ/T26-2024）、《应急避难场所通用技术要求》

（GB/T35624-2025）的相关要求。应急避难场所应依据相关标准配置相应级别的物资，

结合本地实际，其数量可参考满足不低于该应急避难场所容纳应急避难人口 10%规模的常规储备，储备方式包括实物储备和协议储备，同时因地制宜引入救灾物资调配保障。各县（区）各部门可统筹本辖区、本部门、本行业各类现有资源进行合理调配。

第五节 信息系统

全市规划建设的所有应急避难场所，需依照相关标准规范将场所各类详细信息及动态变化情况，核验后及时录入“全国应急避难场所综合信息管理服务系统”。应急避难场所信息录入需做到全覆盖、无遗漏。以整合资源、支撑决策为目标，应用全国应急避难场所辅助调度系统，实现场所状态实时监测、避难人数动态统计、物资储备、转移路线规划等功能，推动应急管理从“经验驱动”向“数据驱动”转变。通过全面推进应急避难场所信息化建设，确保在灾害事故等突发情况发生时，能够第一时间掌握场所动态、快速响应需求、科学组织疏散，最大限度降低灾害损失，切实保障人民群众生命财产安全。

第七章 实施安排

一、常态化开展安全风险和避难能力调查评估

综合当地区域地理地质环境、气候条件和当地人口分布、土地资源、公共设施与场地空间、突发事件特征因素，开展安全风险、避难能力和应急避难场所资源调查评估，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。

专栏 1：安全风险和避难能力调查评估
应急避难场所资源调查评估。应急避难场所资源调查评估每三至五年评估一次，2030 年底前，完成 1 轮次在库应急避难场所评估；2035 年底前，完成 2 轮次在库应急避难场所调查评估。

二、有序推进应急避难场所专项规划编制

全面完成市级以及县（区）级应急避难场所专项规划编制。结合专项规划编制同步开展应急避难场所资源调查工作，明确应急避难场所资源分布情况，以更好地支撑专项规划编制。

专栏 2：应急避难场所专项规划编制
县级应急避难场所专项规划编制。2027 年底前，完成全市 8 个县级应急避难场所专项规划编制（市级编制市级规划内容涵盖所辖主城区的区级行政单位可不再重复编制，落实市级规划相关任务）。

三、实施四级避难场所建设与提升改造

规划期内，完成市级避难场所设置工作，对于符合要求的场所，可直接认定为市级避难场所，具备改造条件的

改造提升后认定，重点突出室内型、综合性避难场所功能完善。同时，市级推进标准化建设，县级强化场所扩容提质，乡镇（街道）级优化实用功能，村（社区）级补齐基层避难场所短板。

专栏 3：应急避难场所建设与提升改造
应急避难场所建设。2030 年底前，设置 1 处市级避难场所；2035 年底前，市、县（区）、乡镇（街道）、村（社区）行政区域内本级应急避难场所覆盖率均达到 100%。

四、高效能管护使用应急避难场所

健全政府组织领导以及规划、建设、管理等部门与运维单位分工负责、协同配合的应急避难场所组织管理体系和工作制度。各县（区）地方人民政府及相关部门指导乡镇、村（社区）和应急避难场所运维单位制定完善应急避难场所疏散预案，加强日常维护、宣传培训、应急演练等工作，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。

第八章 保障措施

第一节 加强组织保障

各地各相关部门要高度重视应急避难场所建设工作，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，强化协同配合和行业指导。统筹推进应急避难场所建设，与韧性城市建设、乡村振兴等工作协同发展，加强对应急避难场所工作的监督指导，确保规划、建设、管护和使用好应急避难场所。

第二节 强化部门协同

应急避难场所专项规划符合本级国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划，加强与应急体系、人民防空、综合防灾减灾、恢复重建等规划衔接，完善相应配套的政策措施。强化与自然资源、住建、文旅、国防动员等部门在国土生态安全、城市更新等工作的融合共建，精心谋划和组织编报重大项目，积极推进存量应急避难场所改造、“平急两用”基础设施、共建共用和增量应急避难场所建设，加强应急避难场所管护使用。

第三节 加强资金保障

各级应急管理、发展改革、财政等部门要加强资源统筹和沟通协调，在应急避难场所统筹、项目审核、资金保障等方面给予政策倾斜。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，合理安排经费，加强对灾害高风险、乡村振兴、边境等重点地区经费保障，鼓励社会资本投入。

第四节 提升社会参与

引导、支持和鼓励企业、社会团体充分与政府协作，全过程参与、支持应急避难场所规划、建设和管理。加强应急避难方面的宣传教育和培训演练，积极引导民众了解应急避难场所、熟悉应急避难流程。引导社会资本参与应急避难场所建设、管理和运维。