

重庆市中心城区应急避难场所专项规划 (2024-2035年)

重庆市应急管理局
重庆市规划设计研究院
二〇二五年四月

第一章 现状概况

第一条 经济社会发展现状

根据第七次人口普查数据，中心城区现状常住人口 1034 万人。

第二条 应急管理发展现状

全市以习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾救灾重要批示指示精神为遵循，坚持“生命至上、安全发展”和“以防为主、防抗救相结合”原则，以应急管理机构改革为契机，构建工作框架，健全体制机制，完善责任体系，强化应急治理，统筹提升防范化解各类安全风险、自然灾害防治能力以及本质安全水平。全市在重大安全风险防范、综合防灾减灾救灾能力、应急救援能力、应急保障能力、社会共治等方面工作取得历史性成效，为筑牢安全底线和全面建成小康社会奠定了基础。

第三条 应急避难场所发展现状及分析

中心城区现状共有各类应急避难场所 754 个，人均应急避难场所面积 1.04 平方米。应急避难场所可容纳人数共 428.1 万人，低于应急管理部等 12 部委《关于加强应急避难场所建设的指导意见》（应急〔2023〕76 号）中提出的“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%”要求。

中心城区应急避难场所室内可容纳避难人数约 13 万人，约为可容纳避难人数的 3%，远低于应急管理部等 12 部委《关于加强应急避难场所建设的指导意见》（应急〔2023〕76 号）中提出的“室内可容纳避难人数不低于室内外可容纳避难人数的 20%”要求。

第二章 总 则

第四条 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。

第五条 规划原则

坚持公共资源优先，既有资源利用为主。通过科学规划和资源整合，确保公共设施在紧急情况下能够迅速、有效地服务于民众避难需求，提高应急响应效率，同时实现资源的节约和高效利用。

坚持安全优先、区域统筹。严格确定应急避难场所选址与设防，避开地震断裂带、地质隐患点及其危险区和洪涝灾害危险区，远离行洪区、高压走廊、危化品仓储区等影响范围。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）结合，综合利用。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，加强室内型、综合性和乡村应急避难场所建设，实现平时、急（疫）时功能及时转换、用途统筹兼顾。

坚持近远结合，分步实施。立足长远安全发展需求，强化规划的系统性和可操作性，通过顶层设计与阶段性目标结合，统筹规划中心城区应急避难场所，根据城市经济社会发展实际和防灾救灾需求区分轻重缓急，按计划分期、分批建设应急避难场所。

第六条 规划范围

重庆市中心城区：包括渝中区、大渡口区、江北区、南岸区、沙坪坝区、九龙坡区、北碚区、渝北区、巴南区、两江新区、西部科学城重庆高新区，面积 5467 平方公里。

第七条 规划期限

以 2023 年为基准年，规划期限为 2024-2035 年。

第三章 应急避难需求与资源分析

第八条 灾害事故风险分析

根据重庆市第一次自然灾害风险普查报告，结合重庆市中心城区实际情况，将洪涝灾害、地质灾害、地震灾害和森林火灾作为应急避难的主要自然灾害场景。根据全市洪涝灾害风险区分布，中心城区洪涝灾害风险高和极高区域主要分布于长江和嘉陵江沿岸。根据全市地质灾害易发程度分区，中心城区地质灾害高易发区主要分布于“四山”区域。根据全市地震断裂带分布，中心城区地震断裂带主要分布于“四山”区域，本次主要考虑远场大震影响，影响人口按中心城区常住人口计。此外，中心城区仍有唐家沱油库、头塘储配站等储油储气设施和多条长输油气管线，应急避难场所选址时需进行避让。

第九条 应急避难人口分析

根据《重庆市国土空间总体规划（2021-2035年）》，中心城区规划人口1340万人，公共服务设施和基础设施配套在规划人口基础上预留20%以上的弹性。中心城区应急避难人口按不低于规划人口70%计，紧急应急避难总需求约为1125万人；短期避难人数不低于规划人口的15%，约为201万人；长期避难人数不低于规划人口的5%，约为67万人。

第四章 规划目标与指标

第十条 规划目标

至2035年，全面建成布局合理、设施完备、管维规范、资源共享、平急共用，与中心城区安全发展需求相适应的应急避难场所体系。

第十一条 规划策略

以15分钟高品质生活圈为基本安全单元，按照首先实现生活圈内平衡，其次实现区内平衡，最后实现各区相互平衡的思路，合理规划市、区、乡镇（街道）和村（社区）级应急避难场所布局。按照建筑及场地类别、总体功能定位及避难时长、避难种类、避难面积、避难人数、服务半径和设施设备及物资配置等，科学设置室内型和室外型、综合性和单一性，以及紧急、短期、长期应急避难场所，加强室内型、综合性应急避难场所建设，加强城镇应急避难场所标准化改造和乡村应急避难场所建设，科学设置应急避难场所功能与设施。

第十二条 指标体系

为落实规划目标，结合实际情况，构建相应的规划指标体系，共7个

规划指标。

表 1 规划指标体系表

指标项	指标值	预期性/强制性
可满足长期避难安置人口规模	$\geq 5\%$ 规划人口	强制性
可满足短期避难安置人口规模	$\geq 15\%$ 规划人口	强制性
可满足紧急避难人口规模	$\geq 70\%$ (规划人口 $\times 1.2$)	强制性
室内与室内外应急避难场所可容纳避难人口百分比	$\geq 20\%$	强制性
有效避难面积	≥ 2254 万平方米	预期性
人均有效避难面积	≥ 2 平方米	预期性
应急避难场所设施设备完善度	100%	预期性

第五章 应急避难场所布局规划

第十三条 分级分类体系

(一) 应急避难场所分级

根据《应急避难场所 分级及分类》(GB/T 44013-2024), 按分级负责、属地为主、分级响应调度资源的原则, 将应急避难场所划分为市级、区(县)级、街道(乡镇)级和村(社区)级。

(二) 应急避难场所分类

避难场所应按与避难需求相适应的原则, 依据其技术指标及功能属性、

建筑与场地空间类别、总体功能定位和特定功能需要，分为下列类型：

按避难时长、避难种类、人均有效避难面积、服务半径，可容纳避难人数、应急设施设备和物资配置等技术指标及功能属性，分为紧急避难场所、短期避难场所、长期避难场所、临时避难场所；

按建筑与场地空间类别，分为室内型（含室内室外兼具型）避难场所、室外型避难场所；

按总体功能定位，分为综合性避难场所、单一性避难场所；

按特定功能需要，设置特定避难场所。

1. 紧急避难场所：向服务半径内应急避难人员提供紧急避险，并具备符合应急避难功能基本配置要求的应急设施设备和物资的避难场所，也是应急避难人员集合并转移到其他类型避难场所的过渡性场所，主要适用于地震灾害、地质灾害、洪涝灾害、暴雨灾害、森林草原火灾、城乡火灾、生产安全事故及空袭事件等避难种类，宜符合下列要求。

（1）避难时长 1 天以内。

（2）人均有效避难面积：室内型紧急避难场所不小于 2.0m^2 ，室外型紧急避难场所不小于 1.5m^2 。

（3）服务半径 1km 以内，步行 10min~15 min 可达。

2. 短期避难场所：用于向服务半径内应急避难人员提供紧急避险和短时间避难安置及集中救助，并具备符合应急避难功能配置要求的应急设施设备和物资的避难场所，主要适用于地震灾害、地质灾害、洪涝灾害、暴雨灾害、低温冷冻与雪灾、森林草原火灾、城乡火灾、生产安全事故、生态环境事件、公共卫生事件及空袭事件等避难种类，宜符合下列要求。

(1) 避难时长 2 天至 14 天。

(2) 人均有效避难面积：室内型短期避难场所不小于 2.5m^2 ，室外型短期避难场所不小于 2.0m^2 。

(3) 服务半径 2.5km 以内，步行 $30\text{min}\sim 40\text{min}$ 可达。

3. 长期避难场所：用于向服务半径内应急避难人员提供紧急避险和长时间避难安置及集中救助，并具备符合应急避难功能配置要求的应急设施设备和物资的避难场所，主要适用于地震灾害、地质灾害、洪涝灾害、低温冷冻与雪灾、森林草原火灾、城乡火灾、生态环境事件、公共卫生事件及空袭事件等避难种类，宜符合下列要求。

(1) 避难时长 15 天及以上，不超过 180 天。

(2) 人均有效避难面积：室内型长期避难场所不小于 3.0m^2 ，室外型长期避难场所不小于 2.5m^2 。

(3) 服务半径 5km 以内，步行 $70\text{min}\sim 90\text{min}$ 可达。

4. 临时避难场所适用避难种类、人均有效避难面积可参考《应急避难场所 分级及分类》进行设置。

第十四条 应急避难场所发展布局

根据《重庆市中心城区 15 分钟生活圈专项规划》确定的生活圈规划人口，按 70% 确定各生活圈的紧急避难人口需求，应急避难场所可容纳紧急避难人数规模在规划人口基础上预留 20% 以上的弹性。此外，解放碑、观音桥等商服型生活圈在上述人口基础上考虑 1.1 至 1.3 不等的冗余系数。

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、人防疏散场所以及乡村晒谷场和坡度小于 7% 的平缓地带等场地空间。

中心城区规划布局 1611 个应急避难场所，其中现状 625 个（原 754 个应急避难场所根据场址实际情况及周边灾害风险删减 129 个），在已建用地上新增 703 个，规划用地上新增 283 个。可容纳紧急避难总人数约 1198 万人，室内可容纳避难人数约为室内外可容纳避难人数的 23%。此外，在乡村生活圈布局乡村临时避难场所 1696 处，可满足 35 万人以上的临时避难需求。

渝中区规划布局 120 个应急避难场所，其中现状 34 个，在已建用地上新增 86 个。大渡口区规划布局 110 个应急避难场所，其中现状 37 个，在已建用地上新增 60 个，规划用地上新增 13 个。江北区规划布局 123 个应急避难场所，其中现状 41 个，在已建用地上新增 56 个，规划用地上新增 26 个。南岸区规划布局 200 个应急避难场所，其中现状 129 个，在已建用地上新增 44 个，规划用地上新增 27 个。沙坪坝区规划布局 145 个应急避难场所，其中现状 86 个，在已建用地上新增 51 个，规划用地上新增 8 个。九龙坡区规划布局 132 个应急避难场所，其中现状 57 个，在已建用地上新增 66 个，规划用地上新增 9 个。北碚区规划布局 178 个应急避难场所，其中现状 52 个，在已建用地上新增 87 个，规划用地上新增 39 个。渝北区规划布局 208 个应急避难场所，其中现状 55 个，在已建用地上新增 86 个，规划用地上新增 67 个。巴南区规划布局 172 个应急避难场所，其中现状

56个，在已建用地上新增65个，规划用地上新增51个。两江新区规划布局117个应急避难场所，其中现状51个，在已建用地上新增52个，规划用地上新增14个。西部科学城重庆高新区规划布局106个应急避难场所，其中现状27个，在已建用地上新增50个，规划用地上新增29个。

应急避难场所按照“平急结合”原则，依托学校、体育场、公园绿地等既有场地设施规划建设，在其原有功能基础上增添避险避难的功能属性。当既有场地设施的用地性质、功能布局发生变更，避难场所的功能可能会随之丧失。因此，规划确定的应急避难场所布局在建设之前，需对规划点位选址、建设、管护和使用等方面进行全面评估。评估结果为合格的点位，可进行建设并纳入规范管理；基本合格的点位，应进行调整完善或标准化改造，待其达标后进行建设并纳入规范管理；不合格的点位，应予以剔除或替换。

第十五条 应急通道

（一）构建“陆、水、空”立体应急通道

根据平灾结合、安全可靠的原则，依托城市道路、空中交通、港口航道等，形成“水、陆、空”立体应急通道体系。

1. 陆上通道：陆上通道是应急通道体系的核心组成部分，由城市各级道路与轨道交通共同构成。主要包括对外联络通道、跨区域通道和片区级通道。

对外联络与跨区域通道主要由高速公路、城市快速路、部分连接性好的城市主干道以及各类轨道交通构成，形成“两环十六射八横七纵多联络”的结构。

片区级通道主要利用城市主干道、部分交通性次干道，满足城市内部救援、物资装备通行等需求，同时承担部分人流疏散任务。通道宽度须满足大型救援设备通行及救援、疏散活动要求。

部分主次干道及主要支路作为整个应急通道网络的基础，承担主要的人流疏散任务并兼具救援功能。

2. 水路通道：利用长江、嘉陵江及其支流，以中心城区各主要码头、作业区为基点，构成水上应急通道网络。

3. 空中通道：依托中心城区长期避难场所设置的临时直升机起降地点，利用城市开敞空间，构成空中应急通道网络。

（二）应急通道畅通管理

1. 建立应急通道的日常维护和管理机制，保证通道具有足够的应急能力。

2. 建立应急通道工程维修抢险工作机制，保障应急避难时应急通道的连通性。

3. 加强应急通道的应急管理。禁止非法占用应急通道空间，对应急通道周边有碍救援设备通行、人员疏散的设施或障碍物应予以清除。

4. 积极推进智能交通系统技术的应用，为应急救援及人员疏散提供及时、准确的道路交通信息，引导车辆、人员以最短的路径到达目的地。

第十六条 区域协同

（一）区域协同

鉴于各行政区在用地条件、人口密度及应急资源分布上存在的差异，致使各区应急避难场所的容纳能力参差不齐，为了最大化利用现有避难场

所资源，提升区域整体应急响应能力，空间邻近、可达性较好的行政区之间应加强联动合作。

渝中区：与沙坪坝区、九龙坡区联动。

大渡口区：与九龙坡区联动。

江北区：与两江新区、渝北区联动。

南岸区：与巴南区联动。

沙坪坝区：与渝中区、九龙坡区、西部科学城重庆高新区、北碚区联动。

九龙坡区：与渝中区、沙坪坝区、西部科学城重庆高新区、大渡口区联动。

北碚区：与沙坪坝区、渝北区联动。

渝北区：与江北区、北碚区、两江新区联动。

巴南区：与南岸区联动。

两江新区：与江北区、渝北区联动。

西部科学城高新区：与沙坪坝区、九龙坡区联动。

（二）相近生活圈协同

受各生活圈内用地条件、人口密度及社会经济活动的影响，各生活圈的应急避难场所容纳能力呈现出不均衡的状态。为了充分发挥各避难场所的效能，空间邻近且交通便利的生活圈之间应建立起高效的信息共享与相互联动机制。

第六章 实施安排

第十七条 近期建设目标

按照近期避难场所规模预测，结合各区域现有应急避难场所分布特征，规划近期重点解决应急避难场所分布不均匀、应急避难服务与生活圈不匹配等问题，至 2027 年，规划新增应急避难场所 563 处，已建用地上新增应急避难场所建成率达 80%，应急避难场所数量达 1100 处以上，应急避险能力明显提升。

第十八条 近期建设规划

渝中区新增应急避难场所 68 处，大渡口区新增应急避难场所 48 处，江北区新增应急避难场所 45 处，南岸区新增应急避难场所 35 处，沙坪坝区新增应急避难场所 41 处，九龙坡区新增应急避难场所 53 处，北碚区新增应急避难场所 70 处，渝北区新增应急避难场所 69 处，规划巴南区新增应急避难场所 52 处，两江新区新增应急避难场所 42 处，西部科学城重庆高新区新增应急避难场所 40 处。

现状应急避难场所根据功能定位，结合应急避难场所设计指引及相关标准升级改造，合理设置功能分区，科学配置设施设备和物资装备，严格规范管理，严防安全事故和次生灾害。

第七章 规划实施保障措施

第十九条 政策法规保障

1.完善应急避难相关政策法规。适时优化完善应急避难场所管理办法等地方性政策法规，推进应急避难场所规划的实施，提高应急避难场所规划建设管理水平。

2.完善管理制度，明确应急避难场所管理维护和应急启用的运行机制。明确各类应急避难场所启用条件，建立应急避难场所分级分类部门协同的管理制度，编制各级各类应急避难场所启用预案和工作方案。

3.完善各类应急避难场所安全性和适用性评估、日常维护管养、应急转换启用、灾时运行管理等制度，确保灾时充分发挥应急保障功能。

第二十条 实施机制保障

1.加强规划成果的传导与衔接。完善规划传导，落实应急避难场所规划建设要求。中心城区各区详细规划应加强与本规划的衔接，细化落实相关规划内容。

2.加强组织实施。中心城区各区人民政府应当根据应急避难场所规划制定年度建设计划，结合城市发展建设同步实施，有序推进应急避难场所规划建设。规划确定的应急避难场所布局在建设之前，需对规划点位选址、建设、管护和使用等方面进行全面评估。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公共设施和场地空间合理调整，因地制宜开展建设。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。

3.加强用地保障。强化规划刚性约束，避免相关规划内容随意变更调整，完善规划成果管理和动态更新机制，将应急避难场所规划信息纳入国土空间规划“一张图”，统一管理，在用地和规划审批时明确应急避难场所规划建设要求。

4. 建立规划年度实施评估机制。定期对规划的实施情况进行检查通报

和评估，并纳入政府政绩综合考评体系。根据规划实施评估发现的问题与城市发展态势，动态制定应急避难场所年度建设计划。加强与国土空间规划“一张图”衔接，将规划实施评估结果纳入国土空间规划年度体检和定期评估内容中。

5.建立应急避难场所区域统筹协调建设管理机制。应急避难场所在建设前，应对应急避难场所场地空间、周边人口情况、周边生活圈已建应急避难场所等方面开展分析，合理确定应急避难场所避难种类、服务范围、避难规模及平面布局，实现应急避难场所从“零散建设”向“系统治理”转型。

第二十一条 资金保障

1.加强应急避难场所经费投入与监督，完善政府财政资金为主的应急避难场所资金投入机制，各相关单位要将应急避难场所建设和管理经费列入本级财政预算，明确应急避难场所建设和管理的资金来源，以保障应急避难场所建设实施和管理。

2.拓宽资金筹资渠道，建立健全多元化资金投入机制，加强引导社会资金投入，探索政府购买服务等方式维护管理应急避难场所。

3.按照现行事权、财权划分原则，突发事件处置结束应急避难场所关闭后，损耗的应急设施设备等折算费用属于区支出责任的，由区财政承担，市财政承担市级有关费用。

第二十二条 宣教训演

1.明确并落实各级政府、街道、乡镇、居（村）委会、社区管理部门等的宣传责任。

2.规划批准落实后，多渠道开展宣传，建立公众信息反馈机制，加深

公众对应急避难场所规划的认识和对应急避难场所规划实施的监督。

3. 丰富宣传教育形式，拓宽宣传教育渠道，加强防灾避险、应急疏散宣传教育与相关培训活动，提高全民防灾安全意识和自救互救能力。

附件：中心城区应急避难场所规划图