

# 城市避难场所的规划建设和管理<sup>\*</sup>

顾小平<sup>1,2</sup>, 裴友法<sup>1,2</sup>, 乔 鹏<sup>1,2</sup>

(1. 江苏省住房和城乡建设厅, 江苏 南京 210036; 2. 江苏省防震抗震领导小组抗震办公室, 江苏 南京 210036)

**摘 要:** 城市避难场所是城市抗震防灾体系的重要组成部分, 分析我国避难场所实施过程中出现的一些问题, 提出科学规划避难场所, 规范有序推进避难场所建设, 做好避难场所维护管理, 提高城市综合防灾能力, 最大限度减少地震等突发灾害造成的人员伤亡和财产损失。

**关键词:** 避难场所; 规划; 建设; 管理

**中图分类号:** X43    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-811X(2010)S0-0055-03

## 0 引言

2007年, 中国城市化率达到44.94%。其中, 以长三角地区为例, 其城市化率约为60%, 已进入了高速发展时期。长江三角洲城市群是我国城市化程度最高、城镇分布最密集、经济发展水平最高的地区, 并逐步成为“世界第六大城市群”<sup>[1]</sup>。同时, 城市整体防灾避险功能远远落后于城市经济建设发展的问题日益突出。1976年7月28日唐山7.8级大地震, 造成这个工业城市损失惨重, 24万余人死亡, 16万人受伤。1999年9月21日台湾地区集集7.3级强烈地震, 造成大量人员伤亡, 经济损失达3千亿台币。2008年5月12日四川汶川8.0级大地震, 根据各方面公布资料进行初步估计, 直接经济损失接近8452亿元。2010年以来, 全球发生6.0级以上地震十余起, 严重威胁各地城市的安全。

目前, 随着城市建设力度不断加大, 经济日渐发达, 社会和谐发展, 人口越密集的城市, 灾害造成的损失也越大<sup>[2]</sup>。宜居的城市首先是安全的城市, 合理规划、分期分批建设、健全管理机制的城市避难场所具有积极的示范引导作用。

## 1 建设避难场所有关问题

### 1.1 避难场所名称不统一

现有“避震疏散场所”、“地震应急避难场所”

“避难疏散场所”和“防灾避难场所”等几种说法。其中, 避震疏散场所出自于国家建设部编制的《城市抗震防灾规划标准》(GB50413-2007), 主要指用于地震时受灾人员疏散的场地和建筑<sup>[3]</sup>。地震应急避难场所出自于中国地震局提出的《地震应急避难场所 场址及配套设施》(GB21734-2008), 指为应对地震等突发事件, 经规划、建设, 具有防灾避难生活服务设施, 可供居民紧急疏散、临时生活的安全场所。而上述两个定义在范围上都要一定的局限性, 国家住房和城乡建设部正在组织编制《城镇防灾避难场所设计规范》, 将避难场所定义为应付突发灾害, 经规划、建设, 具有应急避难生活服务设施, 可供居民在灾前或灾后紧急避难、临时生活的安全场所。

### 1.2 避难场所建设标准和分类有分歧

国内推进避难场所建设的进度较慢, 2003年国内第一个应急避难场所—北京元大都城垣遗址公园改建完成, 填补了我国避难场所的空白, 其后各省市都展开了避难场所建设工作。早期建设的避难场所没有统一的国家标准, 很多地方功能不全, 除标识牌外, 缺乏灾后避难生活所需的配套设施。直到2008年《地震应急避难场所 场址及配套设施》颁布实施才有了一定的建设标准。2007年发布的《城市抗震防灾规划标准》中将避难场所分为紧急避难场所、固定避难场所和中心避难场所三类。《地震应急避难场所 场址及配套设施》中将避难场所分为Ⅰ类地震应急避难场所、Ⅱ类地震应急避难场所和Ⅲ类地震应急避难场所。这两

\* 收稿日期: 2010-09-25

作者简介: 顾小平(1961-)男, 江苏靖江人, 江苏省住房和城乡建设厅副厅长, 高级工程师, 注册规划师。

个标准各有优缺点:《城市抗震防灾规划标准》有避震疏散规划的标准和要求,但缺失建设标准。《地震应急避难场所 场址及配套设施》提出了分类标准和设施配置要求,但缺少场所设计指标。标准模糊给设计、施工和验收带来困扰。

### 1.3 无规划建设、参与避难场所建设的部门多,维护管理职责不明确

我国城市避难场所很多未纳入城市规划体系,布局不合理,旧城避难场所缺乏。在实施过程中,负责建设的部门很多,有建设部门、地震部门、人防部门、园林部门和民政部门等都单独建设过避难场所。避难场所建成后无人管理,避难功能难以维持。

## 2 科学规划避难场所

国家《城市抗震防灾规划标准》规定了避震疏散规划的标准和内容,要求应对需避震疏散人口数量及其在市区分布情况进行估计,合理安排避震疏散场所与避震疏散道路,提出规划要求和安全措施。即先开展基础调查,对本地区人口数量、密度及城市现有公园、绿地、广场、学校操场、体育场馆、人防工程和大型露天停车场等进行普查,摸清因灾需要避震疏散人数以及地震防灾避难场所资源状况。针对不同类型避难场所的特点,按照均衡、就近、安全、方便通达的原则,采取远近结合的方式,合理规划避难场所和通道,确保在发生灾害事故时居民能够快速疏散和安置。确定避难场所的数量、位置、规模、服务范围以及所需配套设施、疏散通道等。

优化项目选址。避难场所选址要充分考虑中心城区已有或拟建的场址,并与城区环境相协调。场地的选择应处于建(构)筑物倒塌范围以外,避开易燃易爆危险物品存放点以及其他易发生次生灾害的区域,具有良好的疏散和进出通道,符合抢险救灾、居民安置、应急救援及消防等要求。

## 3 规范有序推进避难场所建设

城市避难场所可充分利用现有公园、绿地、市民广场、学校操场、体育场馆、人防工程和大型露天停车场等设施,通过增设必要的应急设施、标识,使其达到避难场所标准。统筹各类城市改造、出新项目,增加避震疏散功能,满足居民避震疏散需要。新建及改造后作为避难场所的都应

严格按照标准落实配套设施,建设配套设施时可综合利用市政工程和人防工程的相关设施。

避难场所建设要严格执行有关建设标准,按标准、规范、规程进行设计、施工和验收,按标准安排交通、通讯、供水、供电、排污、救护、消防、物资储备等配套基础设施建设。统一避难场所标识标准和信息系统标识,确保达到相关要求。目前的建设标准是中国地震局提出的《地震应急避难场所 场址及配套设施》,规定了地震应急避难场所的分类、场址选址及设施配置的要求。但此标准所提内容比较原则,难以在设计和建设方面提高有力的指导。住房和城乡建设部正在编制《城镇防灾避难场所设计规范》,出台后将解决这一问题。

建设避难场所时,要规范避难场所建设程序,按规划、选址、设计、施工、竣工验收等工程建设程序有序实施。规划的避难场所用地不得擅自改变用途,制定城市控制性详细规划时,落实避难场所的选址、用地等内容。避难场所施工图设计文件必须经过施工图审查机构审查合格后方可使用。施工过程要按相关法律、法规进行。参建单位要加强建设管理,确保工程质量。

## 4 做好城市避震疏散场所维护管理工作

建成避难场所后,明确维护管理职责是保持避难场所功能正常运转的有效措施。政府部门要制定适合当地行政管理的避难场所管理规定,确立避难场所维护管理协调机制,并指定专门部门统筹负责维护管理工作。各避难场所产权单位要保障避难场所平时的功能运转与应急期的正常使用。

避难场所功能以应对地震灾害为主,同时兼顾火灾、建筑物毁坏、恐怖袭击等突发事件发生时居民避难需求。避难场所管理要坚持平灾结合的原则,既可供居民平时休闲、娱乐、健身和停车等使用,又能在遇到突发性地震及其他自然灾害、突发事件时供居民紧急避难使用。

## 5 结语

城市避难场所在应对各类城市灾害袭击,防灾、减灾和救灾方面发挥了积极的作用。汶川地震后,住房和城乡建设部为进一步加强城市绿地系统建设,完善城市绿地系统的防灾避险功能,

提高城市综合防灾减灾能力, 颁布《关于加强城市绿地系统建设提高城市防灾减灾能力的意见》, 山西省、上海市、江苏省先后出台了关于推进城市避难场所建设的有关意见。建议国家尽早出台避难场所设计标准, 各地政府应充分认识到避难场所在保护人民群众生命财产安全上的重要作用, 把避难场所建设与经济建设、节约型城乡建设结合起来, 遵循“统筹规划、综合利用、分期实施”的原则, 加快推进城市避难场所规划、建设和管理工作。

参考文献:

[1] 孙克强. 长三角年鉴(2008)[M]. 南京: 河海大学出版社, 2008.

[2] 李树华. 防灾避险型城市绿地规划设计[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.

[3] GB50413-2007 城市抗震防灾规划标准[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007.

[4] GB21734-2008 地震应急避难场所 场址及配套设施[S]. 北京: 中国标准出版社, 2008.

Planning, Construction and Management of Urban Emergency Shelter for Earthquake Disaster

Gu Xiaoping, Pei Youfa and Qiao Peng

(Department of Housing and Urban-Rural Development of Jiangsu Province, Jiangsu Engineering Anti-Seismic Office, Nanjing 210036, China)

**Abstract:** Urban emergency shelter for earthquake disaster plays an important role in urban anti-seismic and disaster prevention system. In this paper, some critical issues of practice of urban emergency shelter for earthquake disaster in China are analyzed. Subsequently, some conclusions are drawn. Firstly, urban emergency shelter should be planned scientifically. And then, its construction is performed step by step. Finally, management of urban emergency shelter should be carried out well, and urban capacity of integrated disaster prevention will be improved so that the amount of loss of life and property by disaster will decrease.

**Key words:** urban emergency shelter; planning; construction; management