

怀化市城市综合防灾专项规划

[2021-2035年]

公众征求意见稿

注：本次成果为规划草案公示，最终以审批文件为准。



前言

PREFACE

为落实《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》文件要求，提高怀化市综合防灾减灾应急能力，促进城市建设与应急减灾能力的协调发展，编制《怀化市城市综合防灾专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

本《规划》是在《怀化市国土空间总体规划（2021—2035年）》基础上同步开展的前期研究，从保障怀化市城市安全出发，重点应对火灾、地震、洪涝灾害、地质灾害，人民防空及公共卫生安全，为编制怀化市国土空间总体规划提供政策性、基础性支撑。

本《规划》以问题为导向，对市域防灾安全格局，中心城区防灾安全空间、灾害防御设施等内容开展系统性规划，明确建设规模及用地布局，为国土空间规划编制提供前瞻性支撑。

怀化市自然资源和规划局

2025年8月

目 录 CONTENTS

01 规划总论

- 1.1 规划目的
- 1.2 指导思想
- 1.3 规划范围、期限、范畴

02 规划目标与策略

- 2.1 总体目标与策略
- 2.2 灾害规划标准

03 中心城市防灾规划

- 3.1 重要区域管控要求
- 3.2 规划防灾减灾分区
- 3.3 消防设施工程规划
- 3.4 防洪排涝工程规划
- 3.5 地质灾害防治规划
- 3.6 抗震避灾工程规划
- 3.7 人防及公共卫生规划

04 市域规划措施引导

- 4.1 市域防灾安全格局
- 4.2 市域管控措施引导

05 综合防灾管理体系规划

- 5.1 综合防灾减灾规划管理体系
- 5.2 综合防灾减灾机制体制建设
- 5.3 灾害监测预报预警与风险防范能力建设
- 5.4 防灾减灾宣传及群众教育工作

06 规划衔接与传导

- 6.1 与国土空间总体规划的衔接
- 6.2 与详规的传导
- 6.3 与其他专项规划的协调



01

规划总论

1.1 规划目的

1.2 指导思想

1.3 规划范围、期限、范畴

1.1 规划目的

为预防和应对各种突发事件，提高怀化市综合防灾减灾应急能力，促进城市建设与应急减灾能力的协调发展，完善公共突发事件应急机制，确保突发事件发生后相关人员快速有序疏散、安置，最大限度地降低突发公共事件造成的损害，切实保障人民群众的生命财产安全，特此编制《怀化市城市综合防灾专项规划（2021-2035年）》。

1.2 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，深入贯彻党的二十大精神 and 习近平总书记关于湖南工作的重要讲话和指示批示精神，贯彻落实习近平总书记关于应急管理体系和能力现代化建设的重要讲话精神。牢固树立以人民为中心的发展思想和安全发展理念，坚持生命至上、安全第一，坚持预防为主、防抗救相结合，不断强化应急救援、防灾减灾能力建设，切实提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力，为实现高质量发展、高品质生活相互促进，奋力建设现代化新怀化提供坚实的安全保障。

1.3 规划范围、期限、范畴



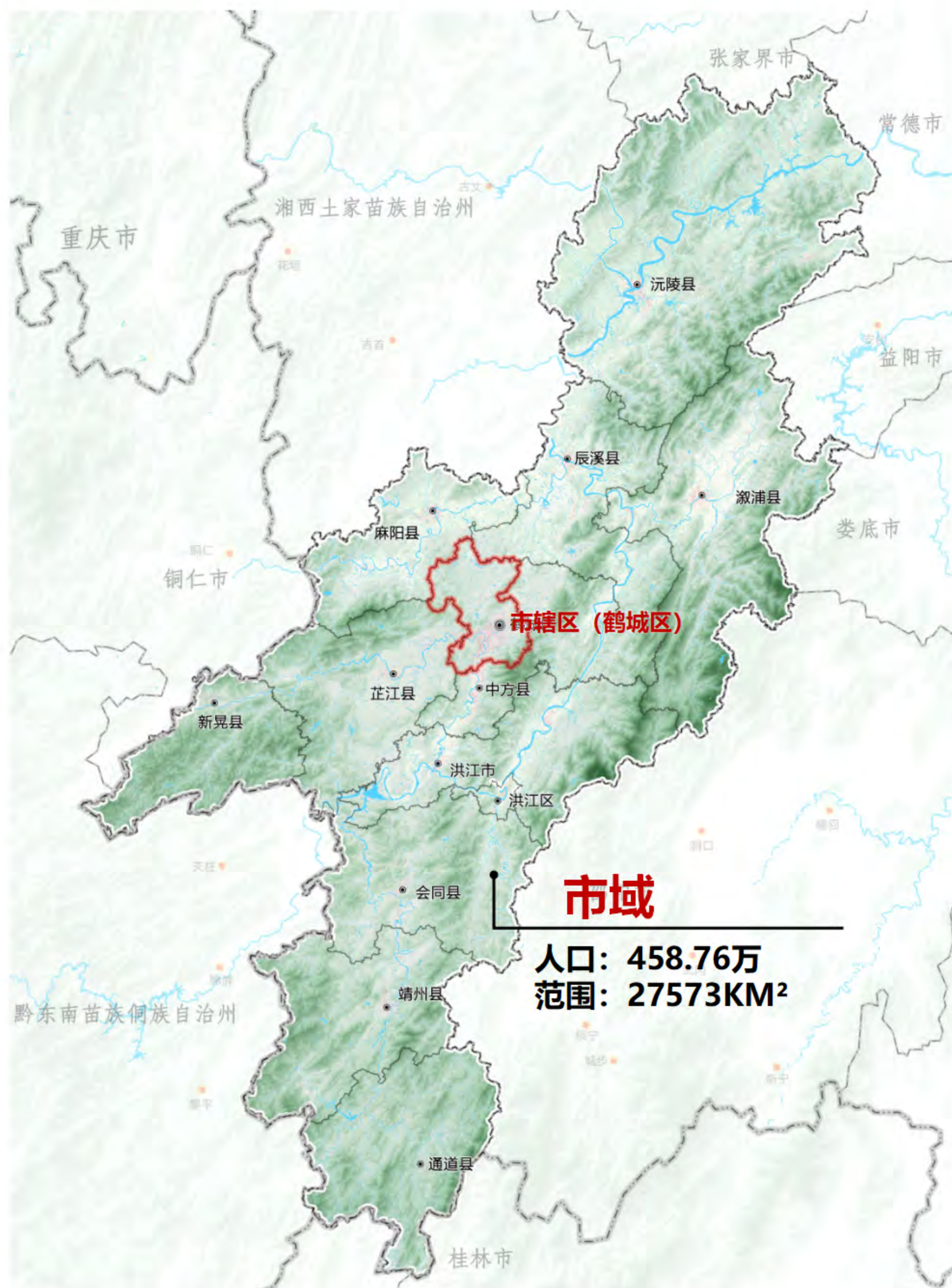
本规划范围为怀化市行政辖区内的全部国土空间，面积27572.84平方公里。分为市域规划、市辖区、中心城区规划三个层次。



本规划期限为2021-2035年，近期至2027年，远期规划至2035年。



本次综合防灾主要应对的灾害为火灾、地震、洪涝灾害、地质灾害，并考虑其它突发事件发生时人民防空及公共卫生安全。



02

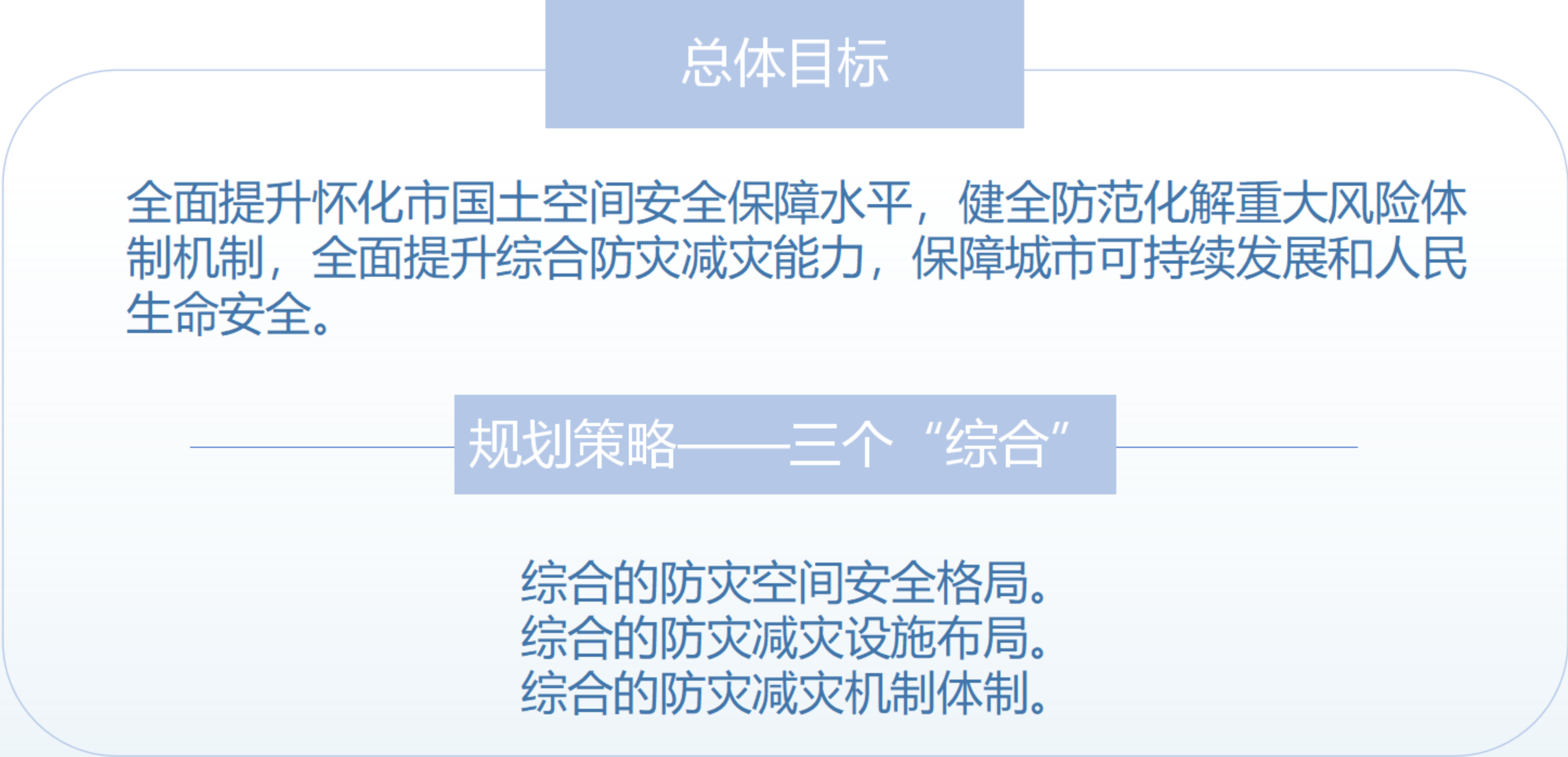
规划目标与策略



2.1 总体目标与策略

2.2 灾害规划标准

2.1 总体规划目标与策略



2.2 灾害规划标准

防灾类别	规划目标	规划指标/标准
城市消防	规划建立设备先进、功能齐全、反应快速、指挥高效的消防指挥中心，消防队、消防站建设布局合理、装备良好、设施完善，有效保障社会安全的需要。	消防站5min辖区范围全覆盖
洪水内涝	全面加强中心城区洪涝防御能力，按照高标准建成防洪闭合保护圈，提升防洪排涝能力。	防洪标准：规划至2035年，中心城区达100年一遇，各县城达20年一遇，防山洪达10年一遇。 内涝防治标准：中心城区30年，各县城20年。
地震灾害	城市在遭遇低于基本设防烈度的多遇地震时，建设工程不发生破坏，城市功能正常；当遭遇相当于基本设防烈度的地震时，城市功能及生命线系统基本正常，重要工业企业能正常生产或很快恢复正常生产，人民生活基本正常；当遭遇高于基本设防烈度的罕遇地震时，城市功能不瘫痪，要害系统和生命线工程不遭受严重破坏，不发生严重的次生灾害。	中心城区一般建设工程按照6度抗震标准设防，区域内的供水、供电、交通、医疗、粮食供应、消防及防空指挥等生命线工程提高一度按照7度设防。
人民防空	建立统一高效的组织指挥体系、灵敏可靠的通信警报体系、布局合理的人防工程体系、精干过硬的专业队伍体系、保障有力的人口疏散体系。提高城市整体抗毁能力，有效的保护人民生命、财产安全。	规划人均人防工程建筑面积达到 1.0 平方米。
地质灾害	规划建立起相对完善的地质灾害防治法律法规体系和适应社会主义市场经济要求的地质灾害防治监督管理体系，严格控制人为诱发地质灾害的发生；建立并逐步完善地质灾害监测预报和群测群防体系，提高地质灾害预报预警水平。	—
公共卫生	规划提高公共卫生设施保障水平，加强医疗机构的应急响应和救治能力，提高公共卫生应急管理水平，保障市民健康安全。	—

03

中心城区综合防灾规划

- 3.1 重要区域管控要求
- 3.2 规划防灾减灾分区
- 3.3 消防设施工程规划
- 3.4 防洪排涝工程规划
- 3.5 地质灾害防治规划
- 3.6 抗震避灾工程规划
- 3.7 人防及公共卫生规划



3.1 重要区域管控要求

对城市重大风险区域提出针对性管控引导要求

重大危险源

重大危险源选址应避开不适宜地段，与周边工程设施应满足安全距离、外部安全防护距离和卫生防护距离要求，同时应采取防止泄露和扩散的有效安全防护措施。易燃易爆危险品场所或设施等重大危险源应按国家现行有关标准的规定控制规模，并应根据综合防灾和公共安全的要求合理布局。

历史文化保护区域

一是通过修缮工作强化建筑安全。定期对保护建筑及其周边环境进行风险排查，划分建筑安全风险图，并对存在风险等级较高的建筑进行重点防范和修缮，定期建立档案。二是增加街巷的通达性和网络性。应采用适当技术方法，以微更新为主，同时注意保持原有道路尺度，以免破坏原有传统格局肌理，应加强日常管理，包括架空电线设施以及不合理停车，从而增加历史文化街区道路的通达性和网络性。三是优化提升安全防灾设施效能。消防方面，并应配备小型、适用的消防设施和装备，建立社区消防机制；在不能满足消防通道及消防给水管径要求的街巷内，应设置小型、简易消防设施及装备；内涝防治方面，在不影响整体风貌的前提下可加入微型海绵设施，通过在建筑上安装落雨管、绿色屋顶等设施，在建筑周边设置蓄水池、雨水花园等，在街巷添加植草沟，形成小型的雨水系统。

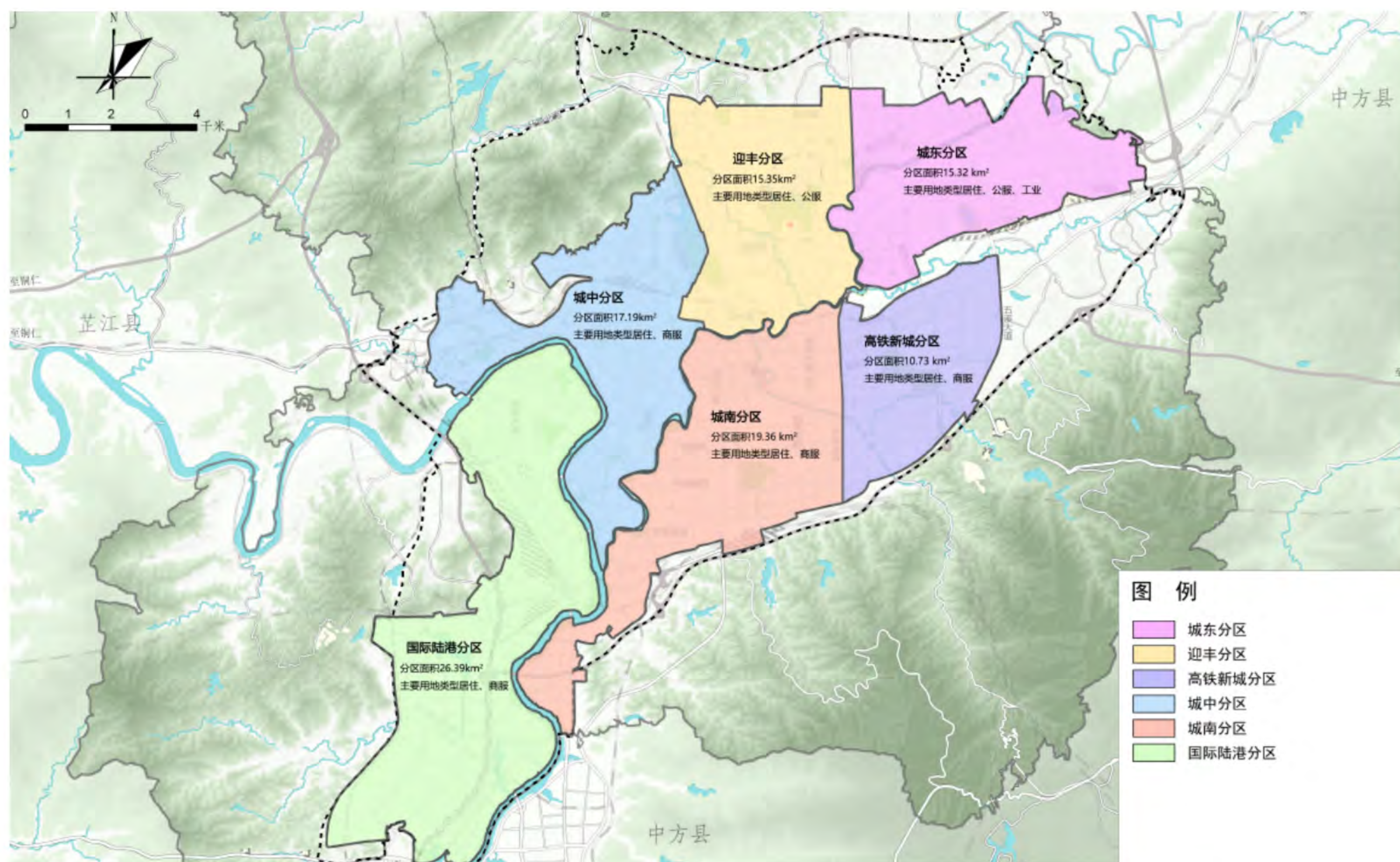
旧城更新改造区

一是重构交通网络系统，打通断头路，形成完整的救援疏散系统，合理规划各地块内部的应急疏散通道及交通系统各相关要素，合理布局停车空间，做好灾时疏散救援交通组织预案。二是建筑安全性能的提升，对旧城区的所有建筑物进行分类，从安全角度出发，针对每栋建筑的现实情况进行修复，包括提升建筑的抗震性能、防火性能等。同时考虑建筑周边的安全风险因素，例如架空高压线、加油站、燃气调压站等设施的安全风险。

3.2 规划防灾减灾分区

根据城市各类功能区的空间布局，结合阻隔情况，进行防灾分区

将中心城区分为6大防灾分区。通过防灾分区的划分，形成主动应对灾害的空间格局，对城市防灾空间进行均匀合理的布局 and 规划控制，充分配置如应急避难场所等城市防灾资源，使其发挥最大效益。



中心城区防灾分区规划图

3.3 消防设施工程规划

合理布局消防站，完善供水、通信、消防通道等消防配套基础设施

消防站布局

中心城区规划新建10座消防站，保留4座现状消防站，在建1座消防站，迁建1座消防站。

消防供水

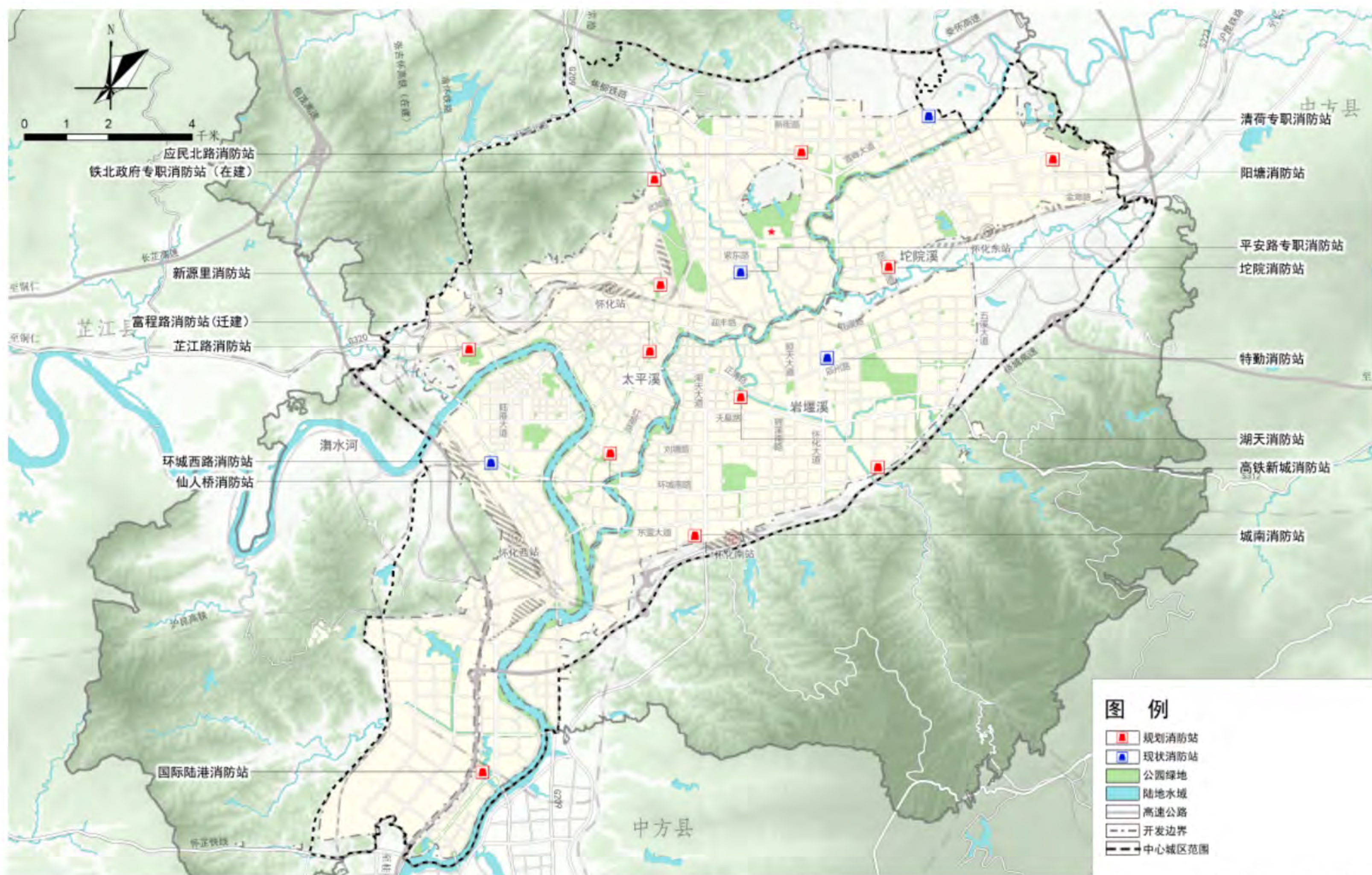
加强城市供水系统建设改造；重点加强市政消火栓改造和建设；重视室内消防供水系统建设；充分利用自然水体。

消防通信

推进消防通信现代化，建设成为技术和设施先进、系统功能完善的消防通信指挥调度系统。

消防通道

消防通道建设应充分与防火隔离带和小区内消防通道结合，从消防警力区域快速调动到建筑密集区，形成消防通道的骨干网络、支干网络和街区通道，保证每一个街区的进入。



中心城区消防设施规划指引图

3.4 防洪排涝工程规划

同步推进防洪与排涝工程建设，提升城市防洪排涝能力

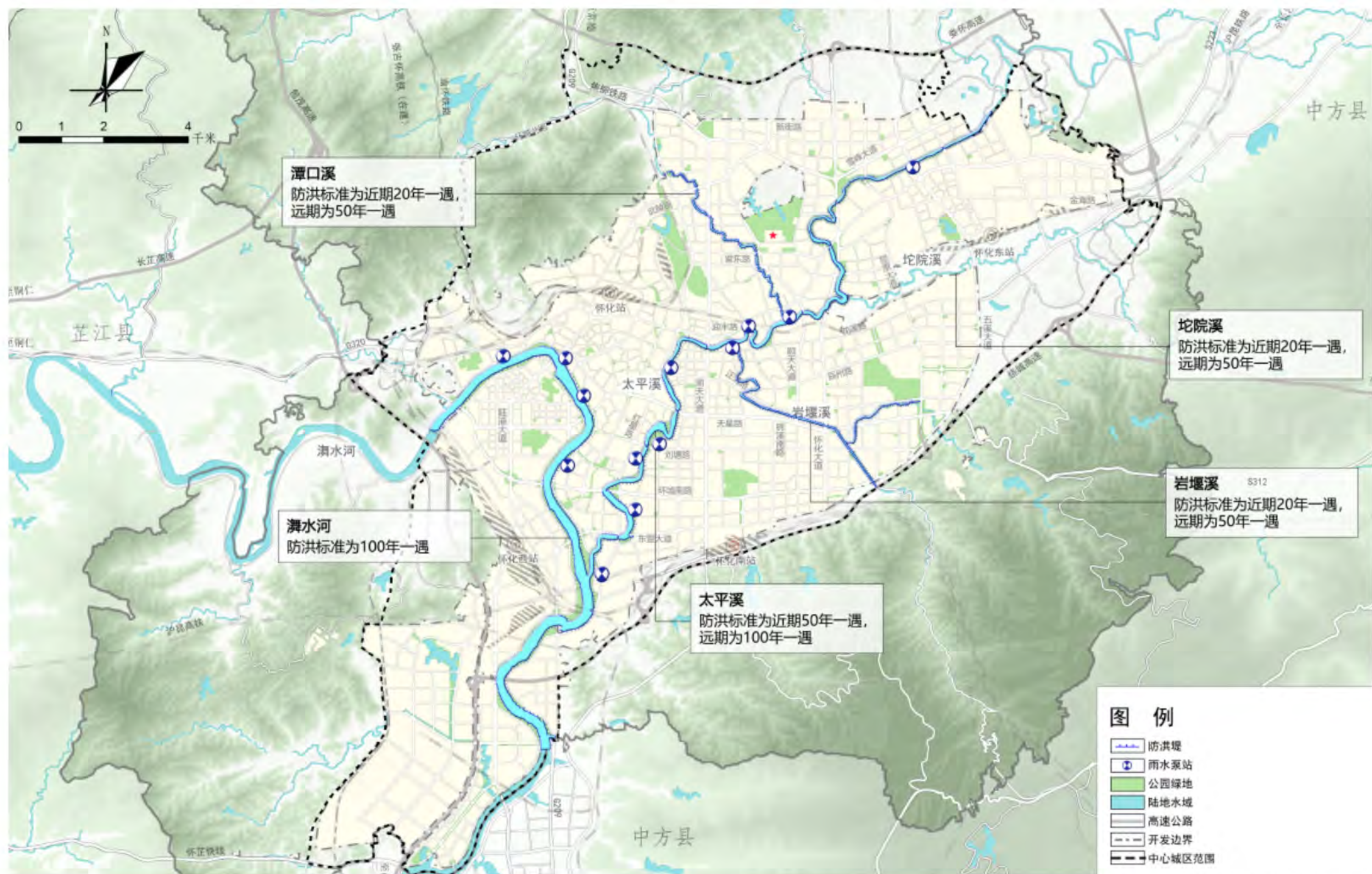
防洪工程

规划期内随城市开发建设，逐步延伸完善溇水河、太平溪段的防洪堤；对于靠近山区的城市建设区，应考虑在建设区周围设置截洪沟，并将截留的山洪水就近引入水体，避免山洪进入城市排水系统。

排涝工程

加强中心城区雨水设施的建设，提升城市防洪防涝能力，共计规划13座雨水泵站。

怀化市中心城区共有25处市政道路易积水内涝点，城市易涝区域往往具有较大内涝风险，应配置灾害的预警、防护、疏散和保障措施。



中心城区防洪排涝规划指引图

3.5 地质灾害防治规划

落实巡查评估，开展隐患治理与搬迁避让

- 1、加强地质灾害隐患汛前排查、汛中巡查、汛后核查。对新发现的地质灾害隐患点，及时纳入制定防灾预案并纳入群测群防体系。
- 2、在地质灾害易发区内进行工程建设，应开展地质灾害危险性评估工作，全面落实地质灾害治理工程与主体工程同时设计、同时施工、同时验收的“三同时”制度。
- 3、对中心城区14处地质灾害隐患点采取规划治理、监测避让、设立警示牌等措施。避免在地质灾害点附近开展建设工程，确需实施的，应开展地质灾害危险性评估工作。



中心城区地质灾害点分布图

3.6 抗震防灾工程规划

明确抗震设防标准、明确指挥中心选址、合理布局救灾通道及避难场所

设防标准

一般建设工程按照6度抗震标准设防，区域内的供水、供电、交通、医疗、粮食供应、消防及防空指挥等生命线工程提高一度按照7度设防。应尽量避免位于地震断裂带上。

区域应急指挥中心

湖南省区域应急救援怀化中心按“一中心四基地”进行规划，项目拟选址于溆怀高速连接线和月池路交叉口西北角，北临在建的反恐中心，距怀化北高速出入口约500米，其中应急救援中心用地面积约97.1亩，预留用地约22.6亩。可较好地怀化以及相关辐射地区展开救援工作，也能够方便气象监测部门以及自然灾害预测小组进行监测。

救灾物资储备设施

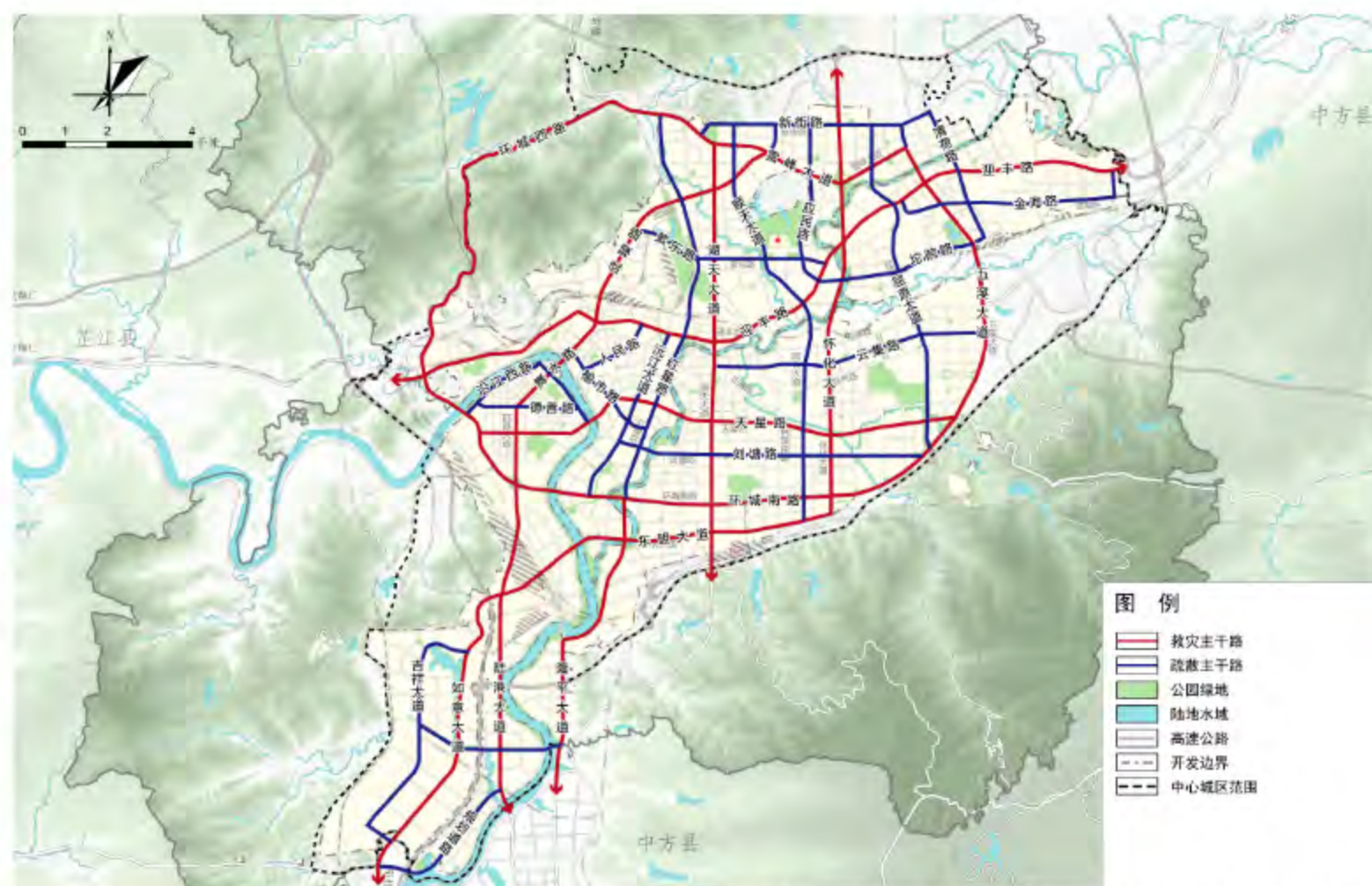
怀化市应急管理局医疗应急物资储备仓库与区域应急救援怀化中心合建。项目总用地面积为15060.20m²（合22.6亩），总建筑面积10000.00m²，由四栋仓库组成。

救灾疏散通道

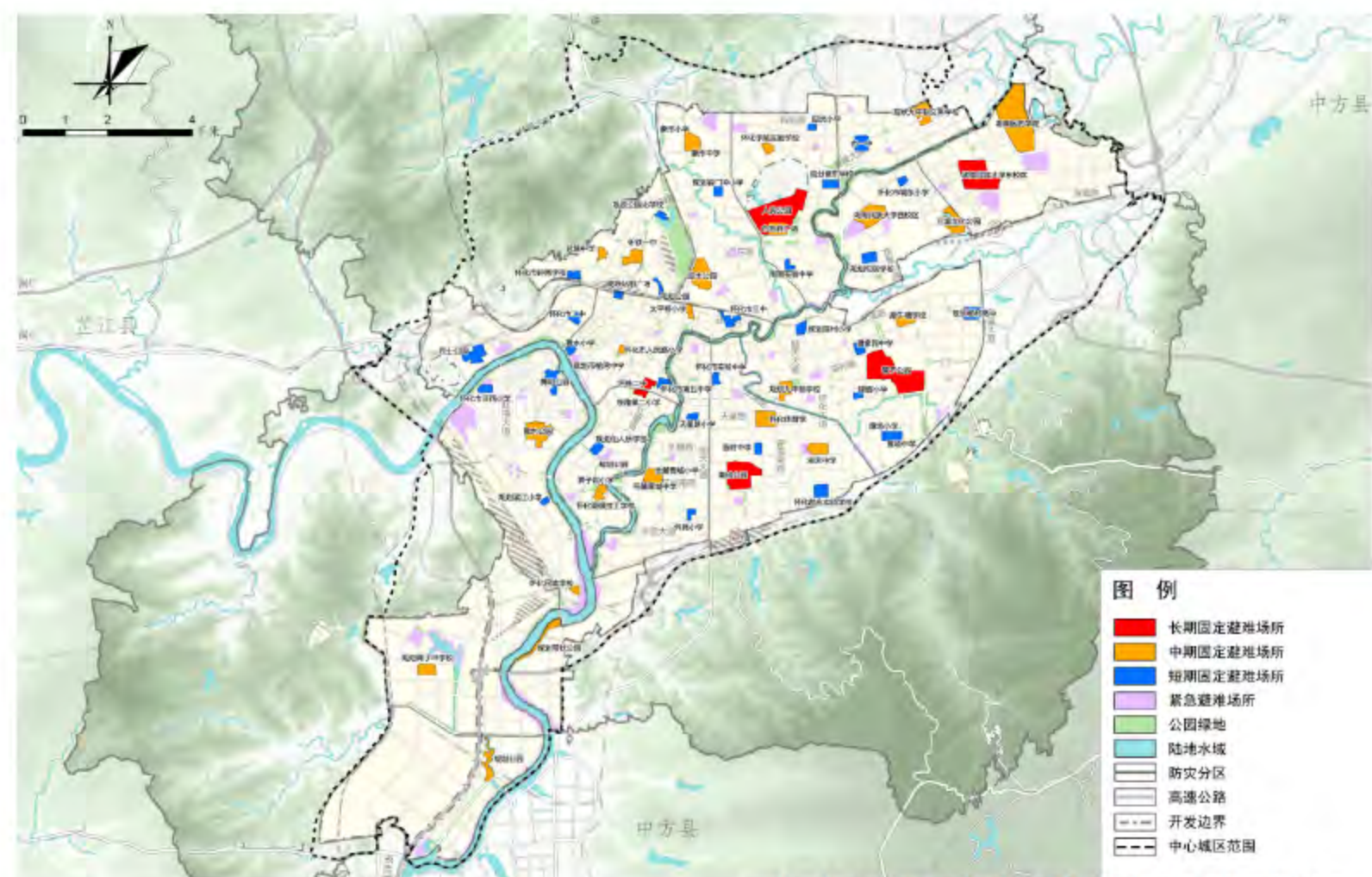
规划14条救灾干道：雪峰大道、环城南路、环城西路、五溪大道、东盟大道、怀化大道、如意大道、陆港大道、隆平大道、湖天大道、迎丰路、天星路、舞水路、武陵路。规划疏散主干道包括云集路、应民路、榆市路等20条道路。

应急避难场所

规划2处市级中心固定避难场所，为警予公园、人民公园；规划59处固定避难场所，其中5处长期避难场所，22处中期避难场所，32处短期避难场所。



中心城区救灾疏散通道规划图



中心城区应急避难场所规划图

3.7 人防及公共卫生规划

促进人防工程建设；提升公共卫生体系

人防工程规划包括通信指挥工程、医疗救护工程、防空专业队工程、人员掩蔽工程、配套工程等内容。

公共卫生规划主要包括疾病预防控制、卫生监督、妇幼保健、“120”医疗急救及公共卫生事件应急处理等。



04

市域综合防灾规划

4.1 市域防灾安全格局

4.2 市域管控措施引导



4.1 市域防灾安全格局

以市域内各市县区行政范围为边界，市域内干线公路为骨架，构建怀化市域国土空间防灾安全总体格局。

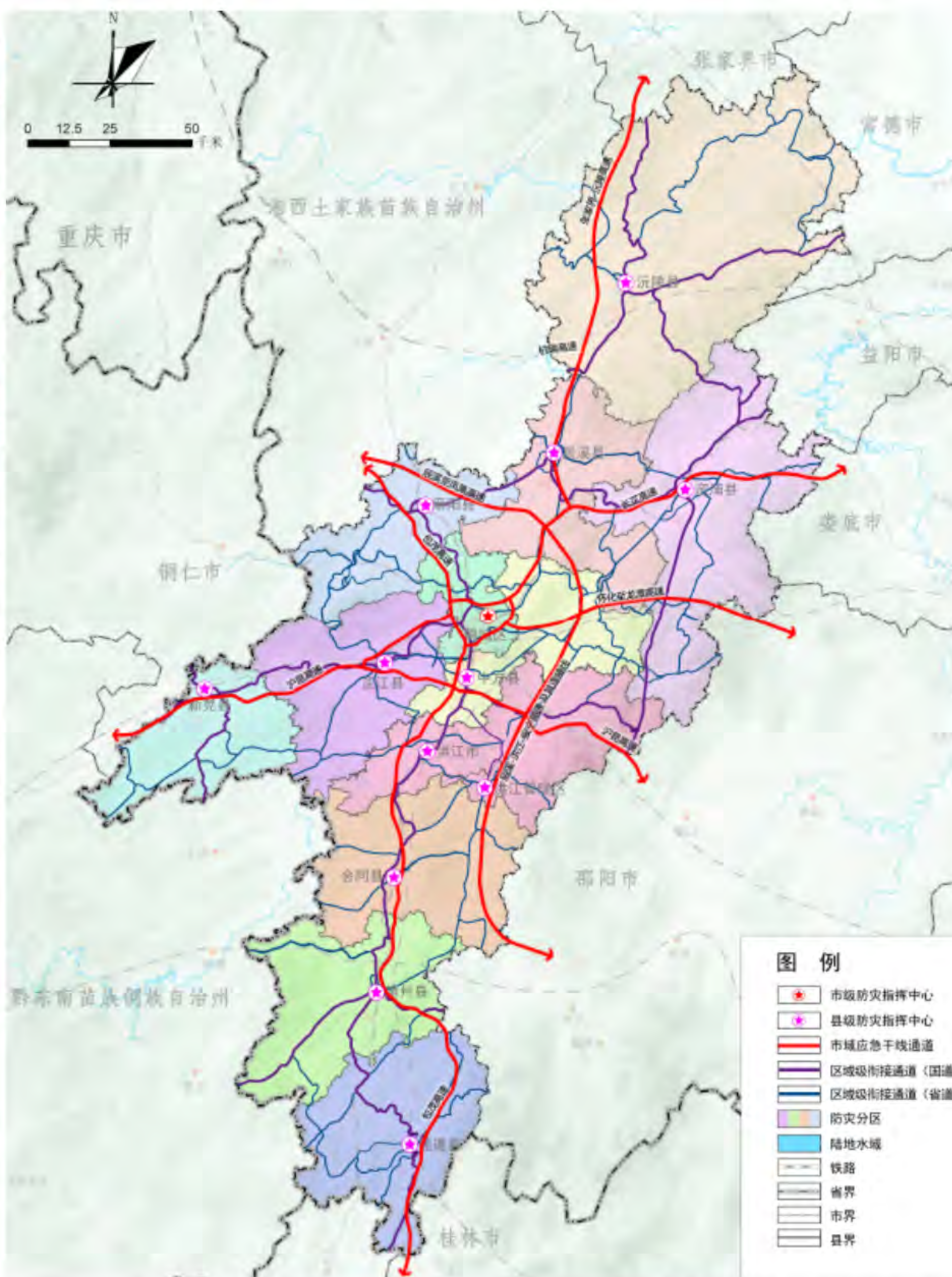
■ 规划形成“一核十二心，七线十三片”的防灾安全格局。

“一核”是指怀化市人民政府为核心的防灾指挥中心，统筹全市防灾减灾和应急指挥工作；

“十二心”是指怀化市各县市区人民政府为当地防灾指挥中心，负责辖区内的防灾减灾和应急指挥工作；

“七线”是将连通怀化各县市区以及周边城市共七条高速公路形成相互环通、四面畅通的救灾应急通道，在市域救灾主通道网络的基础上，构建高速-国省道的快速切换通路，构建以高速公路、国省干线与重要县域通道共同组成的“市域—区域—片区”三级防灾应急通道体系；

“十三片”是指鹤城区、沅陵县、辰溪县、溆浦县、麻阳县、新晃县、芷江县、中方县、洪江市、洪江区、会同县、靖州县、通道县，共十三个单独的防灾片区。



市域规划综合防灾格局图

4.2 市域管控措施引导

稳步加强城市防灾设施工程建设、基础设施建设维护、应急管理能力建设。

消防安全

加强森林防灭火基础设施建设。
构筑与完善城市消防安全体系。统筹规划布局消防站点及设施，强化重点隐患管控。

防洪排涝

筑牢城市防洪治涝安全底线。
规划至2035年，中心城区防洪标准达到100年一遇，各县城达到20年一遇；防山洪标准达到10年一遇。

抗震避灾

提升城市抗震及地灾应对能力。怀化市域为6度抗震设防地区，一般建设工程按照6度抗震标准设防，区域内生命线工程按照7度设防。

地灾防治

规划建立完善地质灾害隐患风险库，加强地灾风险区管控。
建立地质灾害风险管控制度，明确防灾责任单位和责任人，落实防灾措施。

人民防空

夯实人防设施和军事保护设施建设基础。全面建成完善的人防指挥场所和指挥信息化系统。健全防护救援队伍训练。

公共卫生

提升公共卫生服务能力建设，促进公共卫生服务均等化。推进公共卫生应急体系建设。加强重点疾病预防与控制，加快怀化市传染病监测预警信息平台建设。

05

综合防灾减灾管理体系
规划

5 综合防灾管理体系规划

综合防灾规划管理体系

横向上，加快各类专项规划编制，对已有的规划进行修编、升级，进一步在城市防洪排涝、城市生命线工程防抗灾、城市地下空间防抗灾、应急避难场所建设等方面开展规划工作。

纵向上，在规划层面，将综合防灾专项与国土空间规划相结合，为综合防灾体系中各个子系统的防灾设施留出用地，并进行空间布局上的整合，指导各类项目开发建设。各专项规划编制过程中，需要与国土空间规划做好协调，预留重要的防灾空间、防灾减灾设施工程。

综合防灾机制体制建设

加强组织和系统整合，实现协调管理。整合各减灾专业部门，建立起全市灾害事故的一元化领导机构，开展全市减灾的一体化工作。

加强自身能力建设，健全完善应急预案体系。建立健全辖区内基层应急体系，加强应急管理队伍业务素质建设；健全应急预案体系，加强预案演练。

完善灾害综合管理的法规体系。规划完善怀化市灾害综合管理的法规体系。制定城市应急管理地方法规、政府规章及其实施细则。

灾害监测预报预警与风险防范能力建设

加快气象、水文、地震、地质等灾害地面监测站建设，加强多灾种和灾害链综合监测，提高自然灾害早期识别能力。加强自然灾害早期预警、风险评估信息共享与发布能力建设，进一步完善突发事件预警信息发布系统，显著提高灾害预警信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率。

防灾减灾宣传及群众教育工作

加强宣传教育，提高社会总体防抗灾意识与能力。

建立有效的社会动员机制，提高危机的社会应对能力，着力加强社区灾害应急机制的建设，充分发挥社会力量在灾害应急中的作用。



06

规划衔接与传导



6 规划衔接与传导



与国土空间总体规划的衔接

本规划是落实了总体规划中的重点建设项目与其他强制性要求，与总体规划内容基本保持一致。



与详细规划的传导

本规划对消防站、应急避难设施、人防设施、公共卫生设施等设施的布局进行了总体规划；对河道防洪标准、抗震标准等内容进行了明确。以上内容在中心城区控制性详细规划编制时应予以落实、保障。



与其他专项规划的协调

其他专项规划涉及消防、防洪排涝、人防、公共卫生、抗震、地质灾害等内容时，应在符合本规划提出的相关要求下，合理布局相关设施。

怀化市城市综合防灾专项规划（2021-2035年）

期待您的建议与意见

- 1、公示时间：2025年8月7日起至9月6日，共30天
- 2、公示方式：怀化市自然资源和规划局官网（<http://zrzyghj.huaihua.gov.cn/>）
“怀化市自然资源和规划”微信公众号
- 3、意见收集途径：社会各界可通过信件邮寄，电话或发送电子邮件方式提交（请在邮件名称或信封上标注“怀化市城市综合防灾专项规划意见建议”字样）

电子邮箱：40015656@qq.com

联系电话：0745-2716065

邮寄地址：怀化市鹤城区锦溪北路136号怀化市自然资源和规划局国土空间规划科

邮编：418000

注：本征求意见稿为成果草案，所有数据和内容以最终批复为准。部分图片来源于网络，如有侵权请告知，予以删除。