

文章编号 :1009 - 6000(2009)05 - 0042 - 04
中图分类号:TU984 文献标识码:A

作者简介:邱强(1975-)男,重庆大学博士研究生,重庆市规划设计研究院注册规划师。



城乡专项规划编制特点探讨

On Urban - Rural Particularly Planning Characteristics

邱强

QIU Qiang

2007年10月28日国家颁布了《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》),并于2008年1月1日起施行。根据《城乡规划法》第十七条:“城市总体规划、镇总体规划的内容应当包括城市、镇的发展布局,功能分区,用地布局,综合交通体系,禁止、限制和适宜建设的地域范围,各类专项规划等。”建设部《城市规划编制办法》第三十四条:“城市总体规划应当明确综合交通、环境保护、商业网点、医疗卫生、绿地系统、河湖水系、历史文化名城保护、地下空间、基础设施、综合防灾等专项规划的原则。”根据相关法律法规,城乡专项规划包括综合交通、环境保护、商业网点、医疗卫生、绿地系统、河湖水系、历史文化名城保护、地下空间、基础设施、综合防灾等众多类型,各类专项规划已经成为了落实国家、区域及各级地方政府经济社会发展规划,落实城乡总体规划和服务行业发展、指导部门工作的重要举措,城乡规划主管部门以及相关行业行政主管部门

也日益重视专项规划在科学决策中的重要作用。由于行业发展问题、发展战略、发展目标的视角的各异,专项规划的类型多样,也决定了各专项规划的规划对象不同,组织编制主体、编制层次、编制内容也各有侧重,但专项规划作为落实城乡总体规划的重要技术支撑,在满足城乡规划编制一般规律的情况下,也由于专项规划的体系纵向性、要素特定性等特点,而有着不同于城乡总体规划或详细规划的编制特点。本文即试图从编制主体、编制层次和编制内容三个方面,对专项规划的编制特点进行初步梳理和探讨。

1 城乡专项规划的内涵与特点

1.1 城乡专项规划的内涵

根据《城乡规划法》和《城市规划编制办法》,城乡专项规划是在城乡总体规划的指导下,为有效的实施总体规划意图,对城乡空间要素系统中,系统性强、关联度大的内容或对城市长远发展具有重要影响作用的

重大建设项目,从公共利益出发对其空间利用进行的系统的布局规划。城乡专项规划具有很强的对象指向性,大都以城乡空间要素系统中的某一类或若干类专门设施为规划研究对象。《城市规划编制办法》第三十四条即明确了综合交通、环境保护、商业网点、医疗卫生、绿地系统、河湖水系、历史文化名城保护、地下空间、基础设施、综合防灾等各类型的专项规划。建设部《城市蓝线管理办法》、《城市绿线管理办法》、《城市黄线管理办法》、《城市紫线管理办法》则分别明确了以江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体、绿地、城市基础设施、城市历史文化街区和历史建筑为各自专项规划的规划对象。

1.2 城乡专项规划的特点

城乡总体规划的编制重点在于从空间横向的角度,对城乡空间资源进行统筹部署和安排,详细规划的编制重点在于详细规定建设用地各项控制指标和其他规划管理要求,或直接对建设项目作出具体的安排和规划设计。与城乡总体规划和详细规划相比,城乡专项规划重在从体系纵向的角度,研究要素系统的构成特点,分析要素系统存在问题,梳理相关法律法规规章,提取相关要素因子,进行要素分析评价,得出规划结论,对城乡空间要素系统进行自上而下的系统性规划布局。因此,城乡专项规划相比城乡总体规划和详细规划,具有编制对象的指向性、编制体系的纵向性两大突出特点,由此也决定了城

乡专项规划在编制主体、编制层次和编制内容上的特点。

2 城乡专项规划的编制状况与现实困境

2.1 城乡专项规划的编制状况

城乡专项规划作为落实城乡总体规划的重要技术支撑,在完善城乡规划编制体系和提供某一类或若干类专门设施系统性的规划编制成果上具有重要作用,已经成为各地深化和落实总体规划的一项重要规划编制工作,各地也都编制了大量的各种类型的专项规划。例如重庆市为深化和落实总体规划,先后编制了《重庆市消防总体规划》、《重庆市主城区地下空间总体规划与重点片区控制规划》、《重庆市都市区公共汽车站布点规划》、《重庆市都市区人防工程建设总体规划》、《重庆市主城核心区环卫设施规划》、《重庆市电网专项规划》、《重庆市主城区山水园林城市规划》、《重庆市都市区绿地系统规划》、《重庆市都市区蓝线规划》、《重庆市都市区绿线规划》、《重庆市主城区组团隔离带规划》、《重庆市缙云山、中梁山、铜锣山、明月山管制分区规划》等一大批专项规划。目前,城乡专项规划已经和控制性详细规划一起成为了落实城市总体规划、指导城市建设的重要依据。

2.2 城乡专项规划编制的现实困境

虽然《城乡规划法》和《城市规划编制办法》等法律法规及规章将专项规划作为城乡规划编制中的一项重

要内容,但由于城乡专项规划类型繁多和其非法定城乡规划的特点,加上城乡专项规划的编制尚缺乏专门的规划编制实施细则予以规范和指导,因此也造成了现实中城乡专项规划的编制存在着组织编制主体多元性和部门利益性、编制层次重局部实施轻整体系统性和编制内容关联性和庞杂性等不足之处。

2.2.1 城乡专项规划编制主体的多元性和部门利益性

实际编制中的城乡专项规划大都依据相关法律法规及规章或是根据政府对某类特别事件的要求进行编制,例如《重庆市都市区蓝线规划》的编制即根据建设部《城市蓝线管理办法》进行编制,《重庆市缙云山、中梁山、铜锣山、明月山管制分区规划》的编制则是根据重庆市人民政府对缙云山、中梁山、铜锣山、明月山四山地区规划建设过度、森林植被破坏严重,出于保护四山森林植被,维护生态环境的要求,整合数量大、类型多的各类专业专项规划,建立以《重庆市缙云山、中梁山、铜锣山、明月山管制分区规划》为基础,统筹城乡规划建设行为的目的进行编制。由于城乡专项规划编制对象的多样性,也使组织编制主体多元性,除城乡规划主管部门外,其他各行业主管部门依据相关法律法规规章也具有组织编制部门行业专项规划的权利,如商业网点发展规划,根据《重庆市商业网点建设管理条例》,由市、区县商业行政主管部门会同有关部门依据城市总体

规划编制)组织编制主体的多元化,使城乡专项规划极易沦为部门利益规划,失去专项规划对城乡空间要素布局的统筹作用。

2.2.2 城乡专项规划编制层次的重局部实施轻整体系统性

根据《城乡规划法》第十七条:“城市总体规划、镇总体规划的内容应当包括:……各类专项规划等。”《城市规划编制办法》第三十四条:“城市总体规划应当明确综合交通、环境保护、商业网点、医疗卫生、绿地系统、河湖水系、历史文化名城保护、地下空间、基础设施、综合防灾等专项规划的原则。”城乡专项规划编制也应重点在总体规划层次,以要素的系统性研究为主。

实际编制中的城乡专项规划由于规划编制实施细则的缺失,以及城乡规划主管部门对直接作为规划实施管理依据的控制性详细规划的重视,城乡规划主管部门往往要求城乡专项规划的编制一次到位(即从总体规划直接到控制性详细规划深度),使城乡专项规划的编制层次出现重控制性详细规划层次而轻总体规划层次、重局部实施轻整体系统的本末倒置现象,使城乡专项规划的最大特点——整体系统性受到极大影响。

2.2.3 城乡专项规划编制内容的关联性和庞杂性

《城乡规划法》作为指导城乡规划制定、实施和修改的基本法,基于法的宏观指导性原则,尚无法完全界定应纳入城乡规划编制的城乡专项

规划类型,因而也就无法对各类城乡专项规划应当编制的内容作出具体规定,加以城乡专项规划编制对象的庞杂性、多元属性和利益关联性,规划编制实施细则的缺失,编制主体的多元性和部门利益性以及国内规范标准的不一致性和非普适性,使城乡专项规划在编制内容上往往需要协调、整合多方规划、多方利益,内容关联而庞杂。

3 城乡专项规划的编制主体、层次与内容协调整合

3.1 城乡专项规划编制主体协调

根据相关法律法规规章,城乡专项规划的组织编制主体可以分为城乡规划主管部门单独编制或会同其他部门共同编制(如历史文化名城和历史文化街区、村镇保护规划,根据《中华人民共和国文物保护法》由城乡建设规划部门会同文物行政部门组织编制)其他行业主管部门组织编制(如城镇消防规划,根据《重庆市消防条例》由公安消防机构组织编制)和人民政府组织编制(如公共体育设施规划,根据《重庆市公共体育场馆条例》由市和区、县人民政府组织编制)三种类型,其中其他行业主管部门组织编制的专项规划容易使专项规划部门利益化,同时由于缺乏城乡空间规划的空间落地支撑而使规划失效,人民政府组织编制的专项规划,则由于缺乏具体的承办部门,容易出现组织编制主体的虚无化,也极易造成部分专项规划因利益因素

而呈现出编制主体的冷热不均,从而影响规划编制。在现行的法律法规框架和行政组织架构下,从有利于城乡专项规划编制的角度出发,城乡专项规划编制主体应当按照系统属性原则,分别由其对应行政主管部门牵头组织编制,对涉及到城乡空间规划实施和项目落地的,则明确由主管行政部门会同城乡规划主管部门予以联合组织编制,或予以过程配合,使城乡专项规划的编制主体既多元化又具体化。

3.2 城乡专项规划编制层次协调

实际编制中的城乡专项规划一般都有相关法律法规规章作为规划的编制依据,部分则根据政府的要求进行编制。以相关法律法规规章作为规划依据的,按照法律法规要求的规划层次进行编制即可,如《重庆市都市区蓝线规划》根据《城市蓝线管理办法》,分为总体规划层次和控制性详细规划层次。政府要求的尚无直接法律法规规章作为规划编制依据的,规划的层次相对较为难以把握,只能以达到政府的要求为准,如《重庆市缙云山、中梁山、铜锣山、明月山管制分区规划》,由于规划范围广大加上项目的紧迫性,规划主要在总体规划层次展开,并在规划管制措施中明确了在一般控建区和重点控建区编制控制性详细规划,作为指导具体建设项目的审批依据,将四山地区开发建设纳入统一口径进行规划建设管制。总体而言,根据《城乡规划法》和《城市规划编制办法》,结合城乡专项规

划编制体系纵向性的特点,城乡专项规划在编制层次上也应参照城市(镇)规划编制层次,即按照城乡专项总体规划和城乡专项详细规划两个层次进行规划编制,但侧重点应在总体规划的层次上对规划对象展开系统性的专门研究和布局规划。

3.3 城乡专项规划编制内容协调

实际编制中的城乡专项规划,由于编制对象的复杂性、多元属性和利益关联性,在编制的过程中往往因为编制主体的不同,而在尊重规划依据的法律法规规章的基础上会对组织编制主体的要求进行倾斜,从而使城乡专项规划的编制内容和规划成果成为组织编制主体和多元利益攸关方相互博弈、相互协调和相互妥协的结果。为了保证城乡专项规划编制内容和规划结果尽可能符合公共利益,在专项规划的编制过程中对规划编制的内容进行有效的协调和整合就显得十分必要。根据城乡专项规划的特点,可以将城乡专项规划的编制内容协调分为与城乡总体规划或者控制性详细规划进行协调,以及与其他部门行业专业规划进行协调两类。对于第一类应保持城乡规划相关部分和专项规划的内容保持一致,城乡总体规划应将专项规划的基本原则、总体要求 and 主要结论纳入到相关章节中,专项规划则应依据城乡总体规划规定的原则进行细化和展开,详细规划则应将城乡专项规划确定的布点设施反馈到控制性详细规划中,使专项规划内容通过法定控制性详细规

划成为规划实施管理的依据。对于第二类应通过具体的指标和标准,在城乡用地空间上将城乡专项规划与行业专业规划相衔接,以最大程度地使城乡专项规划成为指导城乡空间要素系统空间布局的规划。

结语

城乡专项规划是在城乡总体规划的指导下,对城乡要素系统中的某一类或若干类专门设施进行的系统性的空间布局规划。城乡专项规划作为落实城乡总体规划,完善城乡规划编制体系和提供专门设施系统性的规划编制成果上具有重要作用,已经成为一项重要的规划编制工作。随着城市化的逐步推进和城乡规划事业的逐步发展,城乡专项规划类型将越来越丰富,编制内容也将越来越新颖,工作难度和协调度也将更大,需要我们依据法律法规规章,适时把握城乡发展规律和动态,不断研究城乡专项规划组织编制规律,协调整合城乡专项规划与城乡总体规划、城乡专项规划与控制性详细规划和城乡专项规划与行业专业规划的关系,制定出既具有科学系统性又具有实施操作性的城乡专项规划。

参考文献:

- [1] 重庆市规划设计研究院. 重庆市都市区蓝线规划[Z]. 2008.
- [2] 重庆市规划设计研究院. 重庆市缙云山、中梁山、铜锣山、明月山管制分区规划[Z]. 2007.
- [3] 重庆市规划研究中心. 专项规划与

城乡规划的协调机制研究[R]. 2008.

摘要:

城乡专项规划是在城乡总体规划的指导下,对城乡要素系统中的某一类或若干类专门设施进行的系统性的空间布局规划。文章在分析城乡专项规划内涵、特点的基础上,立足于对目前城乡专项规划编制中存在的现实困境的分析,从编制主体、编制层次和编制内容三个方面对城乡专项规划的编制协调整合进行了初步探讨。

关键词:

城乡专项规划;编制主体;编制层次;编制内容

Abstract: The urban-rural particularly planning is the spatial systematic planning to a certain or some types within the urban-rural factor systems. On the basis of the analyzing the urban-rural planning contents and characteristics and the existent realistic predicaments in the urban-rural particularly planning, this article studies the moderation and the integration on the urban-rural planning, from planning corpus, planning layers and planning contents.

Key words: urban-rural particularly planning; planning corpus; planning layers; planning contents