

国土空间防灾减灾规划编制体系与实施机制

戴慎志 刘婷婷 高晓昱 王江波 解子昂

Planning and Implementation Mechanism for Disaster Prevention and Mitigation in Territorial Spatial Planning

DAI Shenzhi, LIU Tingting, GAO Xiaoyu, WANG Jiangbo, XIE Ziang

Abstract: Disaster prevention and mitigation planning is an important component of territorial spatial planning and it establishes the bottom-line for spatial development and protection. There are many types of disaster prevention and mitigation planning, including comprehensive disaster prevention planning, prevention and mitigation planning for specific disasters, and specialized disaster prevention and mitigation planning. Within the five-level and three-class territorial spatial planning system, it is necessary to study the framework and organization of disaster planning, and standardize the practice at all levels. At the same time, comprehensive disaster prevention planning adopts a holistic approach and can provide the overall guidance over development. As technical standards, specifications, and guidelines are lacking in the current comprehensive disaster prevention planning practice, this paper looks into the content of comprehensive disaster plans at all levels and proposes the plan implementation mechanisms. The study provides a reference for similar practice.

Keywords: territorial spatial planning; disaster prevention and mitigation planning; planning system; key plan component; planning implementation mechanism

提 要 国土空间防灾减灾规划是国土空间规划的重要支撑体系,是国土空间开发与保护的安全底线。国土空间防灾减灾规划类型众多,包括国土空间综合防灾规划、各类单灾种国土空间防灾减灾规划和特定的国土空间防灾减灾规划等。在五级三类国土空间规划编制体系构建中,需研究构建国土空间防灾减灾规划编制体系,规范各地各级国土空间防灾减灾规划的编制组织。同时,国土空间综合防灾规划具有综合性、统筹性和引领性等特征,针对目前国土空间综合防灾规划的标准、规范和技术指引等技术依据缺失的问题,研究各级各类国土空间综合防灾规划的编制内容和要点,并提出规划编制实施的保障机制,为国土空间防灾减灾规划的编制提供参考。

关键词 国土空间规划; 防灾减灾规划; 规划编制体系; 规划编制要点; 规划实施机制

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202301007
文章编号 1000-3363(2023)01-0048-06

1 引言

党的二十大报告将国家安全提到了前所未有的高度,要求“推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定”“必须坚定不移贯彻总体国家安全观”“统筹国土安全和国民安全”。

安全防灾是国土空间的重要支撑,各级国土空间规划都注重安全韧性。《“十四五”国家综合防灾减灾规划》提出“强化源头管控,健全防灾减灾规划保障机制”“加强规划协同,将安全和韧性、灾害风险评估等纳入国土空间规划编制要求,划示灾害风险区”“统筹划定雨洪风险控制线等重要控制线,强化规划底线约束”等要求^[1]。《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》的基本策略强调统筹发展和安全,树立底线思维、极限思维,守住自然生态安全边界,筑牢国土空间安全底线,增强空间韧性^[2]。《省级国土空间规划编制指南(试行)》和《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》都提出了增强城市安全韧性等规划要求^[3-4]。

《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》(以下简称《若干意见》)明确要求“相关专项规划是指在特定区域(流域)、特定领域,为体现特定功能,对空间开发保护利用作出的专门安排,是涉及空间利用的专项规划”“不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划”^[5]。在国土空间规划体系中,防灾减灾是重要组成部分,是各级各类国土空间规划的前提和安全底线,需建立国土空间防灾减灾专项规划体系,使其承担起在国土空间规划中的功能。

作者简介

戴慎志, 同济大学建筑与城市规划学院、高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室教授、博导, szdai2606@126.com

刘婷婷, 上海同济城市规划设计研究院有限公司高级工程师, 通信作者, 17128104@qq.com

高晓昱, 同济大学建筑与城市规划学院、自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室讲师

王江波, 南京工业大学教授

解子昂, 同济大学建筑与城市规划学院博士生

目前,由于“五级三类四体系”的国土空间规划体系尚在构建完善中,国土空间防灾减灾规划编制体系尚未形成,尤其涉及当前各级国土空间总体规划中的防灾减灾规划未有具体明确的规划标准、内容深度、成果要求等编制规定,造成至今国土空间总体规划中的防灾减灾规划内容深度参差不齐、规划传导不明确、规划成果不规范、规划质量难以保障等问题,国土空间防灾减灾规划编制体系亟待研究和确定。此外,国土空间防灾减灾规划涉及众多灾害管理部门,规划实施保障机制也需开展研究,以便建立行之有效的规划实施机制。因此,研究国土空间防灾减灾规划编制体系和实施机制,明确国土空间防灾减灾规划编制架构和相关规则,是当前最紧迫的工作^[6]。笔者团队对此进行了系统研究,提出以下见解。

2 防灾减灾规划编制体系构架

2.1 国土空间防灾减灾规划类型

各级国土空间防灾减灾规划是在各级国土空间范畴内的防灾减灾行为或措施。国土空间防灾减灾规划的内容涵盖了防灾、抗灾、减灾和救灾,其重点在于灾前的预防,包含了可减缓或消除灾害对国土空间负面影响的相关空间(如各类防灾隔离空间)的安排,灾时避难、救援的场所和设施(如避难场所、疏散道路、消防设施、应急通信设施,以及与救灾相关的训练场地、指挥场所等)的规划布局^[7]。根据国土空间灾害类型和防灾减灾规划的要求,各级国土空间防灾减灾规划可以分为三种类型。

第一种为针对单灾种防灾减灾编制的各级“单灾种国土空间防灾减灾专项规划”。如抗震专项规划、防洪专项规划等,此类规划通常以专项规划为主、专题研究为辅的形式编制,一般由单灾种灾害管理部门组织编制并负责实施。

第二种为支撑防灾减灾救灾工作的顺利开展,针对国土空间涉灾系统编制的各级“特定国土空间防灾减灾专项规划”。如避难场所专项规划、应急疏散通道专项规划等,其规划对象是国土空间的重要组成部分,不仅发挥其应有的功能,并且可以在防灾减灾救灾过程中起到关键性的作用。此类规划主要从平灾

兼顾、平灾转换、韧性提升等角度对国土空间专项系统进行功能完善和补强。这类规划的编制形式和组织编制方式与第一种规划类似。

第三种为统筹各类主要灾种的防灾减灾规划,具有“多规融合”特征的各级“国土空间综合防灾规划”。其在国土空间规划中统筹协调和保障落实各类防灾减灾用地、防灾空间和防灾设施,以及重点防治任务。相对于单灾种国土空间防灾减灾规划,国土空间综合防灾规划具有全域防灾、立体防御、联动协同和平灾兼顾等特征^[8]。

上述三类国土空间防灾减灾规划有各自的规划编制内容、编制方式和实施管理主体,彼此之间也有着较强的关联性,可互为支撑、相互传导反馈。

2.2 构建“1+10+N”防灾减灾规划编制体系

在以往的城乡规划编制中,国家层面仅在《城市规划编制办法》^[9]中规定了防灾减灾规划的强制性要求,对于防灾减灾专项规划体系一直没有明确的规定。一些城市常常是遇到问题才会编制相应的规划,致使防灾减灾规划起不到应有的防御性和前瞻性作用。2022年7月,国家减灾委组织编制的《中华人民共和国自然灾害防治法(征求意见稿)》^[10]正式向社会公开征求意见,对自然灾害的类型进行了规范界定。国土空间规划要求“一张图”作为规划管理的工具和依据,有必要根据新形势和新要求,构建国土空间防灾减灾规划编制体系,为各地的国土空间防灾减灾规划编制提出建议。

针对上述国土空间防灾减灾规划的三种类型,笔者建议在国家、省、市、县等四个层级,构建“1+10+N”国土空间防灾减灾规划编制体系,即1项国土空间综合防灾规划、10项单灾种国土空间防灾减灾专项规划和N项特定国土空间防灾减灾专项规划。

2.2.1 国土空间综合防灾规划

在“1+10+N”国土空间防灾减灾规划体系中,最核心的“1”即各级国土空间综合防灾规划^[11]。此规划是统筹涉及国土空间开发和保护的各项防灾减灾规划的综合规划。

省级、市级和县级国土空间总体规

划编制时,应同步开展综合防灾重大专题研究,支撑总体规划编制;建议同步编制同级国土空间综合防灾专项规划,将专项规划的关键内容反馈至总体规划中,作为总体规划的强制性条文和传导要点。

省级、市级和县级国土空间综合防灾专项规划是对本级国土空间总体规划的落实和深化,规划重点在国土空间中综合进行防灾减灾用地、防灾空间和防灾设施规划布局和规划管控,保障国土空间安全底线。

乡镇级国土空间综合防灾规划的主要任务是落实上位规划要求。

2.2.2 10项单灾种防灾减灾专项规划

构建各级单灾种国土空间防灾减灾专项规划编制体系,首先确定主要灾害类型。结合《中华人民共和国自然灾害防治法(征求意见稿)》中的7类自然灾害类型,即水旱灾害、地震、地质灾害、森林草原火灾、气象灾害、海洋灾害、生物灾害(含传染病)^[10],在此基础上,考虑城镇火灾、重大危险源和空袭等城镇主要人为灾害,共计10类主要灾害,对其进行单灾种国土空间防灾减灾专项规划。

10项单灾种国土空间防灾减灾专项规划具体有:《国土空间水旱灾害防治专项规划》^①《国土空间防震减灾专项规划》《国土空间地质灾害防治专项规划》《国土空间森林草原防火专项规划》《国土空间气象灾害防御专项规划》^②《国土空间海洋灾害防治专项规划》^③《国土空间生物灾害防治专项规划》^④《国土空间消防专项规划》《国土空间重大危险源防治专项规划》《国土空间人防工程设施布局与建设专项规划》。

各级单灾种国土空间防灾减灾专项规划非强制性编制,各地可根据国土空间综合防灾专项规划成果,依据当地实际,确定需要编制的单灾种防灾减灾专项规划类型。

2.2.3 N项特定防灾减灾专项规划

各级“特定国土空间防灾减灾专项规划”一般根据国土空间综合防灾规划,针对特定的防灾空间和防灾设施进行具体的规划布局,并规定管控措施。建议有条件的地区可根据其实际情况和需求,编制诸如《应急防灾疏散通道布局专项规划》《应急避难场所布局专项规划》《应急救

灾物质储备设施布局专项规划》《应急医疗和急救设施布局专项规划》《危险化学品生产、储存和运输设施安全防治专项规划》《地下空间综合防灾专项规划》《历史文化保护地区综合防灾减灾专项规划》等特定国土空间防灾减灾专项规划。

3 综合防灾规划编制总体框架与主要内容

在国土空间防灾减灾规划编制体系中，单灾种防灾减灾专项规划和特定防灾减灾专项规划编制内容单一而明确、要点清晰。国土空间综合防灾规划具有多灾种、共目标、统筹协调等特性，规划对象多、综合性和系统性强，因此，需对国土空间综合防灾规划进行深入解析。

国土空间综合防灾规划编制的主要内容聚焦于国土空间规划范畴内的用地、防灾空间和防灾设施的规划布局，以及相关规划管控等四大要素，规划编制内容应与规划实施管理事权一致。各级各类国土空间综合防灾规划都有各自的侧重点，其规划主要内容也有所区别。

3.1 关键理念与编制总体框架

3.1.1 国土空间综合防灾规划关键理念

(1) 底线思维。国土空间综合防灾规划应树立安全防灾的刚性底线思维，具体体现在：在国土空间生态格局、农业格局、城镇格局基础上，构建由灾害风险区划、防灾分区、防灾廊道、主要防灾空间等空间要素组成的国土空间防灾安全格局；加强对灾害风险源及相关用地的规划用途管制和灾害治理；将国土空间综合防灾规划关键指标作为国土空间规划指标体系的重要组成部分；将防灾减灾规划要点作为国土空间规划编制审查和实施监督的要点，对违反防灾减灾强制性规定的规划和建设，实行一票否决。

(2) 韧性提升。国土空间综合防灾规划要将韧性提升理念和策略全面融入国土空间规划体系中。在国土空间各系统的规划中，要全面研究“+防灾”的韧性理念和策略，比如，研究生态空间、农业空间、城镇空间的安全韧性提升策略，城市各功能区用地的安全韧性提升策略，公共空间系统、蓝绿空间、公共

服务设施系统、道路交通设施系统、市政基础设施系统、基层社区等的安全韧性提升策略；构建国土空间安全韧性指标体系，并定期开展国土空间安全韧性评估。

(3) 平灾兼顾。国土空间综合防灾规划应坚持平灾兼顾、平灾结合的理念。国土空间中防灾空间和防灾设施用地通常与生态空间、农业空间和城镇空间相互共用。如：生态空间、农业空间常常具有灾害缓冲、灾害隔离空间的功能；城镇空间的绿地、广场、地下空间、交通设施和公共服务设施等在紧急情况下可承担应急保障服务功能。因此，应统筹提升防灾空间和防灾设施平时的公共服务功能，同时增强公共服务设施和基础设施的防灾功能，平灾结合，提高国土空间的综合防灾效能^[12-13]。

3.1.2 规划编制特征

国土空间综合防灾规划具有“广”“硬”“实”“新”的编制特征。

一是规划内容更“广”。综合防灾规划作为国土空间规划的“底线”，全面体现在国土空间规划体系的所有类型和层级中。

二是规划基础更“硬”。国土空间规划已经在底图底数、评估技术、推演方法和管控手段等方面向着标准化和技术强化方向提升，这将有效支撑综合防灾规划编制。

三是规划指导更“实”。国土空间综合防灾规划的成果将聚焦在用地、防灾空间和防灾设施布局上，充分体现空间规划的特征。

四是规划表达更“新”。在国土空间总体规划文本中，可将综合防灾规划内

容系统地安排在“安全”“韧性”“宜居”等章节内，突出综合防灾与能源和水系统、生态保护、基础设施、社区生活圈建设等相关方面的紧密联系，体现综合防灾规划的综合性和特征。

3.1.3 规划编制总体框架

国土空间综合防灾规划编制总体框架以风险判识为基础，体现综合、全域、动态、可传导的特点，形成“五大板块”+“三种形式”的结构模式。

一是“五大板块”，即风险判识、目标策略、空间格局、空间设施、管控引导。五大板块内容之间体现顺序推演递进的逻辑关系，构成了国土空间综合防灾规划编制技术路线^[8]（图1）。

二是“三种形式”，即根据国土空间综合防灾规划内容的系统性和完整性，形成“规划篇章”（国土空间总体规划中的综合防灾规划篇章）、“关联内容”（国土空间综合防灾规划关联内容）和“专项规划”（国土空间综合防灾专项规划）等三种规划编制形式。国土空间总体规划中综合防灾规划篇章既要向总体规划的其他篇章内容中“辐射”和嵌入综合防灾规划的要求，同时也要指导国土空间综合防灾专项规划的编制（图2）。通过编制国土空间综合防灾专项规划，深化、细化和支撑国土空间总体规划的综合防灾规划篇章，并统领各类单灾种国土空间防灾减灾专项规划的编制。

3.2 主要内容

省级、市级、县级国土空间综合防灾规划是国土空间综合防灾规划体系中面广量大的关键层级国土空间综合防灾

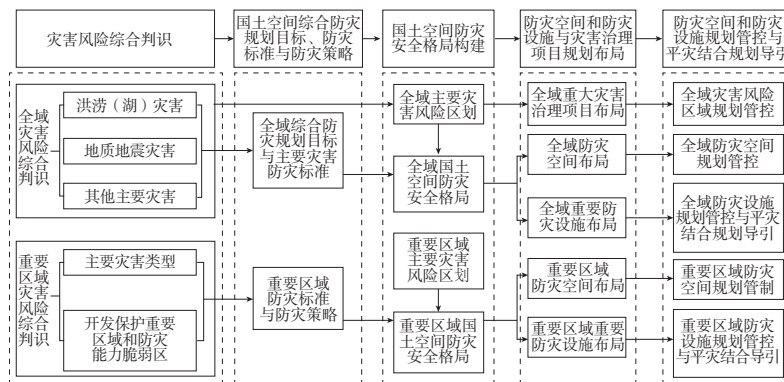


图1 国土空间综合防灾规划编制技术路线图

Fig.1 The technical roadmap for the establishment of comprehensive disaster prevention planning of territorial space

规划，乡镇级国土空间综合防灾规划主要落实县级国土空间综合防灾规划的要求和任务，详细规划中的综合防灾规划主要落实和布置市、县级国土空间综合防灾规划中的防灾空间和防灾设施，并提出公共设施和公共空间的平灾兼顾、平灾结合规划措施。

3.2.1 省级国土空间综合防灾规划主要内容

省级国土空间综合防灾规划侧重于全域宏观、原则性指导和规划传导，可采用编制规划篇章、编写关联内容以及编制专项规划等3种方式进行编制，主要内容有：①从区域协同视角，衔接省级国土空间灾害风险区划，并确保防灾系统联通共享，防灾标准统一。②确定省域综合防灾规划目标和主要灾害防灾标准，提出重点区域综合防灾规划策略。③根据省域国土空间灾害风险综合判识，引导人口、产业、城镇、重要基础设施等避让灾害高风险区；以重要交通廊道为骨架，连接省域主要防灾空间和国家级、省级重要防灾设施，构建省域国土空间防灾安全格局。④明确省域重要防灾空间位置和范围，规划省级应急疏散救援廊道系统，布局省级灾害防御设施和应急服务设施。⑤对市级国土空间总体规划的综合防灾规划篇章和综合防灾专项规划提出规划传导要求。

3.2.2 市级、县级国土空间综合防灾规划主要内容

市级和县级国土空间综合防灾规划是体现地方特征的关键性防灾减灾规划，侧重于全域和中心城区的综合防灾规划，采用编制规划篇章、编写关联内容和编制专项规划等3种方式进行规划编制^[4]，主要内容有：①灾害风险综合判识。确定主要灾害类型，落实现状各类灾害风险源的位置和影响范围。②确定市、县域国土空间综合防灾总体目标和主要灾害的防灾标准。③构建市、县域和中心城区国土空间防灾安全格局。结合灾害风险判识，引导市、县域和中心城区主要人居空间、产业园区和重大基础设施避让灾害风险源和灾害高风险区；以高等级公路网络为骨架，结合防灾空间和重要防灾设施布局，构建全域防灾空间体系；结合道路、绿地、广场等公共开敞空间，建立中心城区避难空间体系；

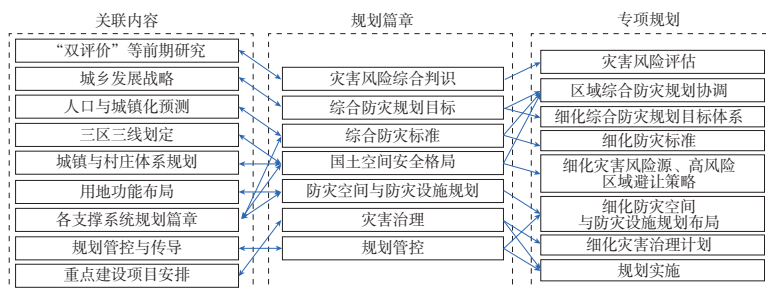


图2 国土空间综合防灾规划编制形式和内容关系图

Fig.2 The form-content relationship of comprehensive disaster prevention plans in territorial spatial planning

提出降低灾害风险的用途管制要求。④规划布局市、县域和中心城区防灾空间和重要防灾设施。明确各类防灾设施规划配置标准；布局防灾空间和重要防灾设施；促进防灾设施和空间的多灾种综合利用。⑤落实上位规划要求，从区域协同视角，确保市、县级国土空间的防灾空间体系连续完整、防灾系统联通共享、防灾标准协调一致。⑥上级国土空间综合防灾规划须对下级国土空间综合防灾规划编制提出传导和协调要求。

3.2.3 乡镇级国土空间综合防灾规划主要内容

乡镇级国土空间综合防灾规划是对县级国土空间综合防灾规划相关内容的深化和落实，采用编制规划篇章或编写关联内容方式进行编制，主要内容有：将综合防灾规划要求融入乡镇级国土空间规划目标和指标体系；落实上位规划的防灾标准，制定有针对性的防灾对策，进行综合防灾布局；落实本乡镇的重大危险源、蓄滞洪区、地质灾害防护隔离带等防灾空间的位置和范围，确定需要保护和搬迁的村庄，制定具体管控措施和行动计划；规划布局本乡镇的避难空间、防灾工程设施、应急保障基础设施和应急服务设施等。

3.2.4 详细规划的综合防灾规划主要内容

(1) 城镇开发边界内详细规划的综合防灾规划主要内容。城镇开发边界内的详细规划可采用编制规划篇章或编写关联内容方式进行综合防灾规划，主要内容有：进行规划范围内主要灾害风险的安全评估；细化落实建筑、场地的工程抗灾设防标准，落实灾害防治措施；确定配套（配置）的防灾设施建设标准与防护空间界限，并明确管控规定；制定公共设施和公共空间的平灾兼顾、平

灾结合的规划措施。

(2) 村庄规划的综合防灾规划主要内容。村庄规划可采用编制规划篇章或编写关联内容的方式进行综合防灾规划编制，主要内容有：落实本村庄范围内的风险源和高风险区域范围，并采取避让、搬迁和隔离等规划措施；规划布置防灾空间和防灾设施，结合村委会、学校、敬老院等公共建筑，以及广场、停车场等公共开放空间设置避难场所。村委会作为村庄应急指挥设施，组织灾时灾情上报、疏散避难、抢险救援等工作；村庄内设置微型消防站，基层警务室兼做应急治安设施，河流湖泊、水井、蓄水池等用作灾时应急供水水源，卫生室、诊所、药店等兼为应急医疗设施，超市、商店等用作应急物资储备设施等。

4 防灾减灾规划编制与实施机制探讨

4.1 建立有效的部门会商机制

各灾害管理部门编制的行业防灾减灾年度计划、五年规划或专项规划是防灾减灾的实施管理依据，不仅包含防灾空间和防灾设施的空间需求与建设行动计划，而且包含部门体系建设、队伍建设、信息化建设和制度保障等内容。在国土空间规划体系内，各防灾专项规划应聚焦防灾减灾相关的用地、空间、设施及空间管控要求，应研究将各类灾害风险评估结论、防灾减灾规划和计划等内容与国土空间规划衔接的“多规融合”机制，并将成果纳入国土空间“一张图”系统。

目前，在国家部委层面，共有12个部委^⑤的事权涉及国土空间防灾减灾规划编制和实施管理。应急管理部门主管综合防灾减灾救灾工作，负责自然灾害风

险普查、综合防灾减灾规划编制，并主管抗震、消防、安全生产等单灾种防灾减灾规划的编制和实施。自然资源管理部门负责组织编制并监督实施国土空间规划和各类相关专项规划。其他单灾种灾害管理部门负责组织编制各自事权内的单灾种防灾减灾规划。由于国土空间防灾减灾规划涉及的部门众多，在各类国土空间防灾减灾规划编制和实施监督过程中须多部门共同参与，各地应尽快建立有效的规划编制和实施监督的多部门会商机制，同时出台相关管理规定，保障部门会商机制的有效施行^⑥。

4.2 篇章的组织编制机制

为确保国土空间防灾减灾规划编制审批、实施监督工作的有效开展，需结合部门事权，厘清各级各类国土空间综合防灾规划相关主体职责。

对于各级国土空间总体规划的编制和实施管理，根据《若干意见》和《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》，省级国土空间规划和需报国务院审批的市级国土空间总体规划，由同级人民政府组织编制，规划成果通过专家论证、自然资源部审查同意后，经同级人大常委会审议后由省级政府报国务院审批；其他市级、县级国土空间总体规划由各省（自治区、直辖市）完成审批，并由省级自然资源主管部门向自然资源部汇交规划矢量数据库，纳入全国国土空间规划“一张图”系统。乡镇级国土空间规划由省级政府明确规划编制审批内容和程序要求^[5, 15]。

对于省级及以下各级国土空间总体规划中的综合防灾规划篇章的编制，建议县级及以上人民政府组织建立由自然资源、应急管理、水利、农业农村、住建、气象、工信、发改、卫健等部门组成的综合防灾规划会商机制，各部门在总体规划编制中须提供必要的资料，对防灾减灾规划相关的用地、空间、设施的布局以及规划管控提出具体要求，并参与规划实施。

4.3 国土空间综合防灾专项规划的组织编制机制

根据《若干意见》，自然资源部负责建立国土空间规划体系和相关专项规划

的监督实施^[9]。在国土空间综合防灾专项规划编制时，要加强其与国土空间规划的衔接。因此，国土空间综合防灾专项规划编制组织部门应为自然资源管理部门和应急管理部门。

由于国土空间综合防灾专项规划具有综合性、统筹性和引领性的特征，在省级及以下各级国土空间综合防灾专项规划编制中，建议各级人民政府组织建立由自然资源管理部门和应急管理部门为牵头单位，水利、农业农村、住建、气象、工信、民政、发改、卫健等部门为成员单位的会商机制，实现以“韧性国土空间开发保护”为目标，各部门相互协调、紧密配合的规划编制组织形式（表1）。

在规划编制过程中，各地各级国土空间综合防灾专项规划要明确规划要点、约束性指标和刚性管控要求，制定规划实施保障措施，健全规划传导机制。参加会商的各部门应为综合防灾专项规划编制提供必要的资料 and 具体要求。在规划审查过程中，各会商部门应结合各自事权，参与对防灾规划目标和防灾标准，规划指标，各类控制线、防灾减灾用地、防灾空间和防灾设施的数量、规模与布局等方面的规划审查。

按照“谁编制、谁实施”的原则，省级、市级、县级自然资源管理部门和应急管理部门为本级国土空间综合防灾

专项规划的主要实施部门，其他各规划编制会商部门参与本级国土空间综合防灾规划的实施。

按照“谁审批，谁监管”的原则，依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间综合防灾规划动态监测、评估预警和实施监管机制，省级、市级、县级人民政府为本级国土空间综合防灾专项规划的审批机构，并对国土空间综合防灾专项规划中各类管控边界、约束性指标等的落实情况进行监督检查。

对于跨行政区的区域性、流域性综合防灾专项规划的编制审批和实施监督，应结合实际情况，原则上由上一级行政管理部门进行规划编制组织和实施管理。

4.4 建立防灾减灾规划传导机制

为全面贯彻防灾减灾规划的主要目标和要求，要建立各级各类国土空间防灾减灾规划指标、规划布局等方面的横向和纵向传导机制。

国土空间综合防灾规划和单灾种防灾减灾专项规划的编制既要体现同层级不同类型防灾减灾专项规划间的协调反馈，又要体现不同层级同类型防灾减灾专项规划之间的传导关系。前者的协调反馈多体现在防灾空间和防灾设施的位置、范围和规模等方面，后者的传导要点则体现在规划指标和防灾标准方面。

表1 国土空间综合防灾专项规划编制组织建议表

Tab.1 Suggestions on the organization of comprehensive disaster prevention planning

各级国土空间综合防灾专项规划	规划编制组织部门	规划编制参与部门	规划审查	规划审批部门	规划实施部门	规划监督管理部门
全国	自然资源部和应急管理部	水利部、农业农村部、住建部、中国气象局、工信部、民政部、国家发改委、国家卫健委等	自然资源部	自然资源部	自然资源部、应急管理部、水利部、农业农村部、住建部、中国气象局、工信部、民政部、国家发改委、国家卫健委等	自然资源部
省级	省级自然资源管理部门和应急管理部门	省级水利、农业农村、住建、气象、工信、民政、发改、卫健等管理部门	省级自然资源管理部门组织专家论证评审，以及其他审查方式	省级人民政府	省级自然资源、应急、水利、农业农村、住建、气象、工信、民政等管理部门	省级人民政府
市级	市级自然资源管理部门和应急管理部门	市级水利、农业农村、住建、气象、工信、民政、发改、卫健等管理部门	市级自然资源管理部门组织专家论证评审，以及其他审查方式	市级人民政府	市级自然资源、应急、水利、农业农村、住建、气象、工信、民政等管理部门	市级人民政府
县级	县级自然资源管理部门和应急管理部门	县级水利、农业农村、住建、气象、工信、民政、发改、卫健等管理部门	县级自然资源管理部门组织专家论证评审，以及其他审查方式	县级人民政府	县级自然资源、应急、水利、农业农村、住建、气象、工信、民政等管理部门	县级人民政府

在各类国土空间防灾减灾专项规划编制中,要将防灾减灾规划相关的传导内容、传导要求作为规划编制的重要内容,并作为判断规划合格与否的关键事项。

4.5 建立用途管制的动态调整机制

国土空间开发建设对不同等级灾害风险区实施不同的用途管制政策。由于灾害的发生具有突发性和不可预测性特征,灾害治理也在持续进行,因此,灾害的风险等级具有动态性特征,需要建立国土空间用途管制的动态调整机制。要对灾害治理后的区域和大灾影响过的区域进行定期评估,及时调整此类区域的风险等级,从而调整该区域的国土空间用途管制要求。在规划期内,对国土空间灾害高、中风险区采取相应的灾害防治工程措施后,可在新一轮国土空间规划编制中重新进行灾害风险判识和评估,同步调整风险等级,从而调整规划管控要求。

从目前的国土空间规划编制情况看,很多基于灾害现状作出的灾害发生趋势及其影响范围和程度的预判依然是短期预判,还需要加密灾害风险评估的频度,例如结合城市体检评估工作、城市更新规划等进行灾害风险评估,并对国土空间综合防灾规划的有关内容进行及时调整和修订。

5 结语

国土空间防灾减灾规划是国土空间规划的底线和支撑,贯穿于国土空间规划编制的全过程和全阶段。目前,在国土空间规划体系的建构中,由于国土空间防灾减灾规划涉及的灾害类型多样、灾害管理部门众多,需要依据国土空间规划的特征和各灾害管理部门的事权,把握当前国土空间高质量发展的要求和重点^[16],对国土空间防灾减灾规划编制体系进行梳理和构建,研究规划编制和实施的相关机制,为各地各级国土空间防灾减灾规划编制提供参考。

国土空间综合防灾规划是具有“多规融合”特征的防灾减灾规划类型,其既是各级国土空间总体规划和详细规划的重要组成,又是省级、市级和县级国土空间规划体系的重要专项规划。尤其是在省级国土空间规划和市级国土空间

总体规划即将完成报批的现阶段,亟待明确各级国土空间总体规划中的综合防灾规划篇章的编制内容,并提出国土空间综合防灾专项规划编制的内容框架,这对于提升国土空间综合防灾规划成果的效用,明确下一阶段专项规划的编制要点,有着重要的现实意义。

注释

- ① 水旱灾害防治规划可细分为《国土空间防洪专项规划》《国土空间防涝专项规划》《国土空间防潮专项规划》《国土空间抗旱专项规划》等。
- ② 气象灾害防治规划可细分为《国土空间台风灾害防治专项规划》《国土空间极端高温灾害防治专项规划》等。
- ③ 海洋灾害防治规划可细分为《国土空间风暴潮灾害防治专项规划》《国土空间海啸灾害防治专项规划》《国土空间海平面上升防治专项规划》《国土空间海岸侵蚀灾害防治专项规划》等。
- ④ 生物灾害防治规划可细分为《国土空间林业有害生物防治规划》《国土空间防疫专项规划》等。
- ⑤ 涉及国土空间防灾减灾规划和管理的12个国家部委有:自然资源部、应急管理部、水利部、农业农村部、住房和城乡建设部、工业和信息化部、民政部、中国气象局、国家发改委、公安部、生态环境部、国家卫生健康委等。
- ⑥ 比如,在编制《应急防灾疏散通道专项规划》时,因不同类型的疏散通道归属不同的管理部门,除了应急管理部和自然资源管理部门外,还应与住建、交通、铁路、航空等管理部门进行协调。在编制《应急避难场所布局专项规划》时,因地震、地质灾害、洪涝、风暴潮、海啸、空袭、核辐射、重大危险源等不同灾害对避难场所的选址要求存在较大差别,为保证各类避难场所设置的科学性和合理性,必须参与会商的部门有自然资源、应急管理、住建、人防、水利、气象、生态环境管理部门等。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府.“十四五”国家综合防灾减灾规划[EB/OL].(2022-06-19)[2022-12-18].http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/22/content_5702154.htm.
- [2] 中华人民共和国自然资源部.全国国土空间规划纲要(2021—2035年)[S].2022-09-19.
- [3] 中华人民共和国自然资源部.省级国土空间规划编制指南(试行)[EB/OL].(2020-

- 01-17)[2022-12-18].http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200120_2498397.html.
- [4] 中华人民共和国自然资源部.市级国土空间总体规划编制指南(试行)[EB/OL].(2020-09-22)[2022-12-18].http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html.
- [5] 中华人民共和国中央人民政府.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[EB/OL].(2019-05-23)[2022-12-18].http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm.
- [6] 潘海啸,戴慎志,赵燕菁,等.“应对气候变化的城市韧性”学术笔谈[J].城市规划学刊,2021(5):1-10.
- [7] 戴慎志.城市综合防灾规划[M].2版.北京:中国建筑工业出版社,2015.
- [8] 全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会.国土空间综合防灾规划编制规程(征求意见稿)[EB/OL].(2022-11-16)[2022-12-18].<http://www.nrsis.org.cn/seekPublicAdvice/pagePublishAdviceStdList/10001461>.
- [9] 中华人民共和国中央人民政府.城市规划编制办法[EB/OL].(2005-12-31)[2022-12-18].http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2006-02/15/content_191969.htm.
- [10] 中华人民共和国应急管理部.中华人民共和国自然灾害防治法(征求意见稿)[EB/OL].(2022-07-04)[2022-12-18].https://www.mem.gov.cn/gk/zfxxgkpt/fdzd-gknr/202207/t20220704_417563.shtml.
- [11] 翟国方,夏陈红.我国韧性国土空间建设的战略重点[J].城市规划,2021(2):44-48.
- [12] 段进,赵民,赵燕菁,等.“国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J].城市规划学刊,2021(2):6-14.
- [13] 戴慎志,王江波,刘婷婷.平灾兼顾的城市医疗卫生防疫设施体系构建策略[J].城市规划学刊,2020(3):103-108.
- [14] 戴慎志,冯浩,赫磊,等.我国大城市总体规划修编中防灾规划编制模式探讨:以武汉市为例[J].城市规划学刊,2019(1):91-98.
- [15] 中华人民共和国自然资源部.自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和管理的通知[EB/OL].(2022-10-18)[2022-12-18].http://gi.mnr.gov.cn/202210/t20221026_2763118.html.
- [16] 张尚武.空间规划改革的议题与展望:对规划编制及学科发展的思考[J].城市规划学刊,2019(4):24-30.

修回:2023-01