# 发挥人防规划刚性作用推进城市综合防护体系建设

随着改革的不断深入，城市地下空间的不断开发，人防工程建设量年年创新高，人均掩蔽面积大幅度增长，但人防工程整体分布不均、配套不全、统筹不力的问题始终存在。要解决这些问题，需以人防规划为牵引，统筹修建功能配套、布局合理、连网成片的人防工程，建立城市综合防护体系，提升城市防灾抗毁能力。因此，新时期如何将人防规划融入城市规划，发挥人防规划刚性作用，是我们人防部门面临的非常重要的问题。

一、现状问题

1、人防规划表面化。

市本级于2004年编制完成人防专项规划，在2007年又编制了迪荡新城人防控制性详细规划，各区、县（市）也陆续完成人防专项规划和一个区块的人防控制性详细规划，但上述规划中的人防设施配置指标却一直未纳入到城市总体规划和控制性详细规划，未落实到出让地块的规划条件和用地出让方案，只浮于表面，无法作为建设项目审批依据，无法根据人防规划来配建人防工程。

2、人防工程不均化。

自《中华人民共和国人民防空法》和《浙江省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》颁布实施以来，我市人防主管部门严格按照法律法规的要求进行审批，每个民用建筑项目都依法修建人防工程或缴纳人防工程易地建设费。但绝大部分的人防工程都是根据该建设项目地面总建筑面积一定比例要求来修建的，而不是根据人防规划要求修建的，造成老城区人防工程人均掩蔽面积不足1平方米，新城区人防工程人均掩蔽面积超过10平方米，人防工程分布不均、类型不全、配套不完善的问题非常突出。

3、人防工程碎片化。

国家相关战术技术要求规定：相邻人防工程之间，人防工程与城镇其它地下工程之间应相互连通。逐步使城镇人防工程形成网络，提高城镇综合防护能力。但目前人防工程的连通存在许多难点，如统筹规划、预留接口的问题，相邻人防工程连通间距要求的问题，连通通道建设责任的问题等，造成目前人防工程还是独立的、碎片的，未能成为连网成片的城市防护体系。

二、原因分析

1、没有融入城市规划。

人防规划表面化，人防工程不均化、碎片化归根到底就是人防规划没有融入城市规划，没有建立平战结合、需求对接、资源共享机制，没有将人防设施配置要求纳入城市建设用地规划管理。人防部门只是单独编制了人防专项规划和人防控制性详细规划，未与城市总体规划和其他专项规划进行有效沟通与衔接，人防规划根本无法落地落实。

2、没有相关统筹措施。

一是人防工程配建指标统筹未落实。人防专项规划中统筹考虑的不同防空区片和控规单元内根据用地性质、规划人口、防护需求和建设规模确定的人防工程配建指标，并没有落实到城市控制性详细规划中，也没有落实到全市年度重点建设项目计划中。二是人防资金统筹政策未制定。各区、县（市）每年收取的人防工程易地建设费，在上缴省级财政5%后，都由当地人防主管部门负责修建人防工程，缺少市级层面的统一规划和统筹建设，无法集聚和调控人防建设资金，来推动重点人防设施与城市公共服务设施、基础设施建设的有机融合。

3、没有实施管控措施。

一是未建立人防部门与自然资源等部门之间的协同联动机制，人防控制性详细规划中明确的人防工程配建指标、防护等级、战时功能、互连互通、易地建设以及防空警报设施等人防设施设置建设要求和指标未纳入出让地块的规划条件和用地出让方案。二是未建立人防规划审查、监督机制，人防规划缺乏刚性控制。

三、对策建议

1、出台规划实施意见。

省委车俊书记曾在全省人防会议上强调，“要切实把人防规划融入城市总体规划，纳入地下空间专项规划和控制性详细规划，增强人防工程建设的制度刚性”，省人防办也下发过落实省人防规划融入城市规划实施意见，因此我市要以落实讲话精神和实施意见为切入点，全面梳理、系统评估人防工程建设现状，研究制定我市人防规划融入城市规划实施意见，推动人民防空规划纳入“多规合一”空间规划体系。

2、科学编制人防规划。

一是加快编制人防专项规划（2019—2035）。市人防办应会同市自然资源和规划局加快编制绍兴市人民防空专项规划（2019—2035），并按照“多规合一”的目标要求，及时将人防专项规划的研究成果纳入到新一轮城市总体规划，保证我市规划建设布局适应未来防空防灾要求。 二是补充完善控制性详细规划。新编制（包括正在编制）的控制性详细规划，规划编制单位应严格按照《控制性详细规划人民防空设施配置标准》（DB33/T1079-2018），将有关人防设施落实到位，规划组织评审时，人防部门应派员参加审查；已编制完成尚未上报审批的，由规划编制地人防部门组织，按照《标准》补充完善后，再上报审批；已经批准的控制性详细规划，由规划编制地人防部门组织，按照《标准》要求提出规划补充完善意见，报原审批机关审批。

3、加强规划实施管控。

一是建立部门协同联动机制。自然资源部门应将人防设施配置指标纳入出让地块的规划条件和用地出让方案。对控制性详细规划不完善的，由人防部门结合专项规划和城市防护要求，提出地块人防设施配置要求。二是建立人防规划审查机制。人防部门作为规管委成员单位，要参与自然资源部门组织的规划条件技术审查、建设工程设计方案审查或土地出让条件论证，要参与城市控制性详细规划评审，重点审查人防设施配置指标落实问题。三是建立人防规划监督机制。人防部门要会同自然资源部门加强项目建设过程中的事中事后监管工作，完善监督体制机制，确保人防规划落地落实。

绍兴市人民防空办公室2020-4-25