
重庆市法定城乡规划 全覆盖工作探索与实践



Comprehensive Compilation of Statutory Urban and Rural Planning

Chongqing Exploration and Practice

主 编 曹光辉

执行主编 王 岳

A stylized, light gray illustration of a city skyline at the bottom of the page, featuring various buildings, a bridge, and a cable car.

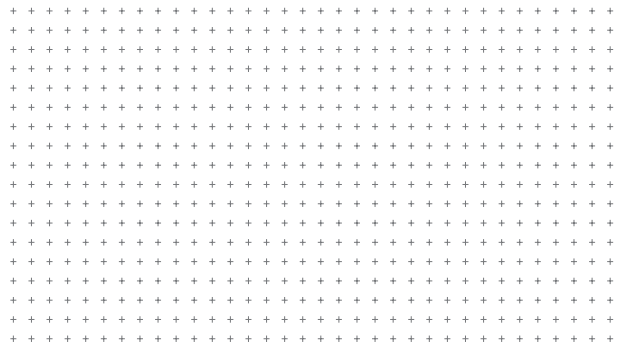
重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

重庆市法定城乡规划全覆盖工作探索与实践 /
曹光辉主编. --重庆: 重庆大学出版社, 2018.8
ISBN 978-7-5689-1264-8

I.①重… II.①曹… III.①城乡规划—研究—重庆
IV.①TU984.271.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第167334号



重庆市法定城乡规划全覆盖工作
探索与实践

CHONGQINGSHI FADING CHENGXIANGGUIHUA
QUANFUGAI GONGZUO TANSUO YU SHIJIAN

主 编: 曹光辉

执行主编: 王 岳

责任编辑: 邬小梅 杨育彪 书籍设计: 尹 恒
责任校对: 刘志刚 责任印制: 邱 瑶

重庆大学出版社出版发行

出版人: 易树平

社 址: 重庆市沙坪坝区大学城西路21号

邮 编: 401331

电 话: (023) 88617190 88617185(中小学)

传 真: (023) 88617186 88617166

网 址: <http://www.cqup.com.cn>

邮 箱: fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆高迪彩色印刷有限公司印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 23 字数: 634千

2018年8月第1版 2018年8月第1次印刷

ISBN 978-7-5689-1264-8 定价: 108.00元

审图号: 渝S(2018)028号

本书如有印刷、装订等质量问题, 本社负责调换

版权所有, 请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书, 违者必究

编 委 会

主 编: 曹光辉

执行主编: 王 岳

副主编: 张 远 张 睿 何桂文 曹春华

余 颖 韩列松 桑东升 田茂明

胡旭伟

编辑委员会(以姓氏笔画为序):

王懿娜 方 波 卢 涛 刘 睿

刘培立 许 骏 杨 林 杨兴建

李兰韵 李俐娟 李碧香 张 旸

张春艳 林立勇 金 伟 周海军

周路合 赵 萌 钟 旭 秦海田

倪 明 曹春霞 程潇潇 蔡 勇

戴一明

编 辑: 鄢 浩 周晓萃 黎海霞 徐 嘉

李瑞林

前 言 P R E F A C E

为贯彻落实十九大、中央城镇化工作会议及中央城市工作会议精神，充分发挥规划在城乡建设和空间资源管控中的引领作用，实现“所有建设项目都有规划遵循，所有空间资源都有规划管控”，重庆市于2014年7月正式启动了法定城乡规划全覆盖工作，确定了“3年内完成主城区法定城乡规划全覆盖，4年内完成市域法定城乡规划全覆盖”的目标。

重庆市法定城乡规划全覆盖工作构建起“五级三类”的空间规划体系。五个层级涵盖了市域、主城区、区县（含区县域和区县城）、镇（乡）、村；三大类型包括法定规划、专业规划、专项规划。66项（类）规划中包括市域25项（类）规划，主城区33项（类）规划，主城区外区县8项（类）规划。后续根据工作需要，又增加了“重庆市主城区‘多规合一’工作”“重庆市主城区街道社区综合服务中心布点规划”“重庆市主城区地下空间规划”等项目。

此次法定城乡规划全覆盖工作由重庆市规划局总体统筹协调，各区县（自治县）人民政府、市级有关部门和单位按各自职责分工开展相关工作。经过三年多的努力，工作已全面完成，形成了一套行之有效的工作机制，编制了一批具有较高质量的规划方案。基于此，我们对整体工作进行了梳理与总结，形成了《重庆市法定城乡规划全覆盖工作探索与实践》一书。本书分为探索篇和实践篇两大部分。探索篇重点回顾了工作背景，梳理了工作历程，总结了工作机制、编制标准、组织审查、宣传推广等方面的工作经验；实践篇主要以具体规划项目为基础，从规划背景、规划思路、主要内容、规划特色与创新以及规划实施保障等方面对规划方案进行总结和提炼。

本书的出版是参与重庆市法定城乡规划全覆盖工作的各级政府、单位部门、编制机构共同努力的结果，凝聚了所有工作人员的智慧 and 汗水。在此，对参与和支持重庆市法定城乡规划全覆盖工作的单位和个人表示衷心的感谢！

目 录 C O N T E N T S

一、探索篇

(1) 重庆市建立空间规划体系的探索与实践	002
(2) 省域架构、直辖体制下的城乡规划编制体系研究	004
(3) 重庆市法定城乡规划全覆盖工作机制探索	014
(4) 重庆市法定城乡规划全覆盖专业、专项规划成果审查机制探索	020
(5) 重庆市法定城乡规划全覆盖规划电子成果标准制定研究	027
(6) 重庆市法定城乡规划全覆盖公众参与机制探索	035
(7) 法定城乡规划全覆盖背景下重庆市主城区“多规合一”试点工作的实践与思考	040
(8) 重庆市主城区法定城乡规划全覆盖控制性详细规划整合工作探索与实践	046
(9) 重庆市法定城乡规划全覆盖村规划编制探索	054

二、实践篇

(一) 市域	062
1. 总体规划类	062
(1) 重庆大都市区规划	062
(2) 渝东北城镇群规划	069
(3) 渝东南城镇群规划	074
(4) 重庆市工业园区发展规划	079
(5) 重庆市旅游发展总体规划	090
2. 交通设施类	094
(6) 重庆市综合交通运输“十三五”发展规划	094
(7) 重庆市高速公路路网与普通省道路网规划	097

(8) 重庆市中长期铁路网规划	104
3. 公用设施类	109
(9) 重庆市“十三五”能源发展规划	109
(10) 重庆市域重大基础设施规划整合	113
(11) 重庆市域物流布局规划	118
(12) 重庆市通信设施及廊道规划	122
(13) 重庆市城乡消防规划	126
4. 资源环境类	131
(14) 重庆市河道岸线保护与利用规划	131
(15) 重庆市域水资源管控及设施布局规划	134
(16) 重庆市自然保护区发展规划	140
(17) 重庆市湿地保护与利用规划	144
(18) 重庆市森林公园发展规划	148
(19) 重庆市风景名胜区系统规划	152
5. 历史文化类	158
(20) 重庆市历史文化名城保护规划	158
(21) 重庆市域历史文化遗产保护利用规划	163
(22) 重庆市历史文化名镇保护规划	
——以秀山土家族苗族自治县洪安镇为例	168
(23) 重庆市历史文化名镇保护规划	
——以秀山土家族苗族自治县石堤镇为例	173
(二) 主城区	177
1. 总体规划类	177
(24) 重庆临空经济示范区总体规划(修编)	177
(25) 重庆市主城区地下空间总体规划	182
(26) 重庆市江北机场空间管控规划	188

2. 公共服务设施类	193
(27) 重庆市主城区街道和社区综合服务中心布点规划	193
(28) 重庆市主城区社会福利和殡葬设施布局规划	199
(29) 重庆市主城区中小学及幼儿园布局规划	204
(30) 重庆市主城区公共文化设施布局规划	208
(31) 重庆市主城区体育设施布局规划	213
(32) 重庆市主城区医疗卫生设施布局规划	217
(33) 重庆市主城区快递设施专项规划	221
(34) 重庆市主城区绿地系统规划	224
3. 交通设施类	228
(35) 重庆市主城区综合交通规划评估及优化	228
(36) 重庆市主城区道路红线规划	232
(37) 重庆市主城区停车专项规划	236
(38) 重庆市主城区中远期轨道线路工程预可行性研究	240
(39) 重庆市主城区公交首末站布点规划	244
4. 公用设施类	249
(40) 重庆市主城区给水设施及管网规划	249
(41) 重庆市主城区排水(雨水、污水)设施及管网规划	253
(42) 重庆市主城区输变电和配变电设施布局规划	259
(43) 重庆市主城区城镇天然气设施及管网规划	264
(44) 重庆市主城区防洪规划深化	267
(45) 重庆市主城区环卫设施布点规划	271
(46) 重庆市主城区应急避难场所规划深化	275
5. 历史文化类	280
(47) 重庆市主城区传统风貌保护与利用规划	280
6. 村规划类	285
(48) 重庆市主城区村规划和村建设规划	
——以九龙坡区含谷镇崇兴村、净龙村为例	285

(49) 重庆市主城区村规划和村建设规划 ——以北碚区柳荫镇东升村为例	290
(三) 区县	297
1. 城乡总体规划类	297
(50) 重庆市梁平区城乡总体规划	297
(51) 重庆市合川区城乡总体规划	302
2. 专业、专项规划类	308
(52) 重庆市黔江区旅游发展总体规划	308
(53) 重庆市綦江区综合交通规划	312
(54) 重庆市黔江区城乡消防规划(修编)	317
(55) 重庆市璧山区突发事件应急避难场所规划	321
(56) 重庆市万州区生态空间管控规划	326
3. 镇总体规划类	331
(57) 重庆市石柱县黄水镇总体规划	331
(58) 重庆市巫山县巫峡镇总体规划	335
(59) 重庆市南川区大观镇总体规划	338
(60) 重庆市长寿区长寿湖镇总体规划	343
4. 村规划类	348
(61) 重庆市丰都县暨龙镇九龙泉村村规划	348
(62) 重庆市铜梁区水口镇天寨村村规划	354
后 记	360

探索篇

E X P L O R A T I O N P A R T

重庆市建立空间规划体系的探索与实践

Exploration and practice
of spatial planning system
establishment in Chongqing

执笔人：卢涛 重庆市规划设计研究院 院长
周海军 重庆市规划局办公室 副主任
刘培立 重庆市规划局总规处
钟旭 重庆市规划局办公室

重庆市是兼具“直辖市体制”“中等省架构”的直辖市，城乡间、区域间在资源禀赋、发展阶段、规划需求等方面差异较大。为贯彻落实好中央关于“建立空间规划体系”要求，做好空间体系规划以满足市域8.24万km²的城乡建设与发展以及保护需要，我市根据特殊市情，积极探索城乡规划、国土规划、生态保护规划及其他各类规划协同的路子，构建覆盖全域的空间规划体系和空间管控体系，确保全域空间资源都有规划管控、所有建设项目都有规划遵循。

1 开展“五级三类”城乡建设规划全覆盖，促进城乡规划的深化落地

我市建立市域、主城区、区县、镇（乡）、村五个层级，法定规划、专业规划、专项规划三大类型的“五级三类”城乡建设空间规划体系。自2014年启动规划全覆盖工作以来，全市编制完成市级66项（类）规划、各区县1 073项规划，“规划全覆盖”编制工作全面完成。系列规划包括：城乡总体规划、城市（镇）总体规划、控制性详细规划、乡规划、村规划等法定规划；铁路、公路、港口、给排水、输变电、燃气、通信、邮政、教育、医疗、文化、体育、殡葬、环卫、公园等专业规划。综合交通、传统风貌、功能设施预控、道路红线等专

项规划。在各类规划编制过程中，注重城乡规划对各类专业、专项规划涉及空间布局与土地利用内容的统筹与协调，逐级予以空间落地。其中，市域城乡总体规划注重把城镇化水平预测、生产力布局、建设用地分布、各类管制区和重大支撑设施安排统筹起来；主城区城市总体规划抓好国家中心城市功能安排，以及生产、生活、生态空间布局，统筹综合交通等各类专业、专项规划，并落实到控制性详细规划中；区县城乡总体规划落实市域城乡总体规划的总体安排，统筹区县全域生态保护空间、农业生产空间和城乡建设空间；区县和镇总体规划，深化布局城镇建设空间中的各类用地，综合城镇类专业规划，将各类规划的要求落实到控制性详细规划；乡规划、村规划统筹好生态空间、农业空间、建设空间，协调好乡村范围的各项规划，合理安排各类农村用地，落实乡村建设要求。

2 完成“多规合一”工作，促进形成“空间规划一张图”

我市以市规委会办公室为平台，在主城9个行政区共5 473 km²辖区范围内，协调相关部门共同推进城乡规划、国土规划、生态保护规划“多规合一”试点。首先是城乡规划和国土规划的合一，

通过交叉对照城乡规划、国土规划用地分类,明确对应关系,统一建设用地分类标准;同步利用规划大数据,在城镇建设用地范围内以控制性详细规划为基准叠加国土规划,另外以国土规划为基准叠加城乡规划,梳理差异图斑,制订协调原则;协调差异图斑,逐一分类处置,累计完成20万块差异图斑协调,盘活191 km²建设用地指标。其次是推进城乡规划、国土规划与生态保护规划的协调。划定1 735.11 km²的建设空间、248.8 km²的备建空间、3 489.09 km²的生态空间,形成城市开发建设控制线、城市建设用地增长边界控制线、生态控制线三位一体的“空间管控一张图”。同时,按照市政府关于全面开展“多规合一”的工作要求,制订区县“多规合一”成果数据库标准和“一张图”编制技术指引,督促指导全部区县完成“多规合一”成果,促进形成“空间规划一张图”。

3 修订《重庆市城乡规划条例》,促进全域空间规划体系“法定化”

最新修订的《重庆市城乡规划条例》明确提出:建立我市统一协调的空间规划体系,完善空间协调机制。在《重庆市城乡规划条例》中,将我市全域空间规划分为四级体系,包括城乡总体规划、城市总体规划、镇总体规划和乡规划、村规划。其中,城乡总体规划分市域和区县域两个层级,重点包括城市性质,城市、镇、乡村空间分布,生态保护空间、基本农田空间与建设空间布局,城镇化布局与建设用地规模,因生态环境保护、防灾减灾等需要进行空间管制的地域范围。城市总体规划包括主城区和区县城两个层级,重点对生产、生活、生态空间分布,城市开发边界,城市人口规模和用地规模,城市建设用地布局,“三区四线”等进行空间

管控。镇总体规划和乡规划,重点对镇(乡)域的村体系,生态保护空间、基本农田空间、镇区(乡镇府所在地)开发边界,以及“三区四线”等进行空间管控。村规划重点分析村域资源、人口及用地,明确生态空间、农业空间和建设空间,在适宜建设的空间开展村建设规划。这四级规划还综合了交通、市政、公共服务、生态环境保护等各类专业、专项规划的内容,体现了“多规合一”的要求,实现各类建设和各类空间管控的“多规合一”规划,通过《重庆市城乡规划条例》修订进行了“法定化”。

4 着力加强支撑体系建设,促进空间协同管控“信息化”

利用地理国情普查掌握全市地表信息的机会,在建立“数字重庆”地理信息平台基础上,整合、叠加各类规划数据、经济社会数据和城市运行数据,建立服务全市的综合市情系统,打破各部门之间的数据“孤岛”现象。利用城乡规划全覆盖和“多规合一”的机会,将各类规划叠加在地理信息上,并整合、叠加各类影响数据、规划实施数据,从规划研究、规划编制、规划实施管理全过程,建立城乡规划综合数据库,构建起多部门共享的规划管理信息平台,深化各部门数据在同一平台上协同应用的探索。同步建立了城市交通运行监测评估平台,集成与交通、市民出行关联的各类信息,全面掌握交通供给、需求及运行情况,全过程支撑各项交通决策制订、规划编制、项目建设、管理实施。同时,利用这几个信息系统,探索、构建规划实施跟踪研究体系,建立完善城市规划、规划实施和城市运行的跟踪监测研究评估体系,定期对总体规划、专业规划、专项规划和控制性详细规划实施情况开展评估,加强城市运行跟踪监测,开展规划实施和城市运行“体检”。

省域架构、直辖体制下的城乡规划编制体系研究

Research on urban and rural planning
system under province framework and
municipality institution

执笔人：王 岳 重庆市规划局 副局长
曹春霞 重庆市规划设计研究院 城乡发展战略研究所所长
吴芳芳 重庆市规划设计研究院

摘要：研究针对重庆市省域架构、直辖体制的特征，系统梳理重庆直辖以来城乡规划领域的规划编制工作情况，客观评价成效与得失，结合当前城乡规划改革工作创新的要求，提出具有重庆特色的横向到边、纵向到底的规划编制体系，创新规划编制机制，为构建具有我国特色的空间规划体系提供有益尝试。

关键词：城乡规划 编制体系 重庆

1 引言

规划编制是城乡规划工作的龙头与核心，是落实规划法理基石、指导规划管理实施的重要环节，起着承上启下的关键作用。规划编制的体系直接影响着整个规划工作的科学性、系统性与前瞻性。纵观国内外的规划编制体系，无不是与其行政架构密切相关。国外规划体系的类型与差异集中体现了国家与地方政府的权力博弈，而我国现行规划体系架构主要反映了部门间条块分割的职能博弈。随着规划工作重要性的不断提高，规划的编制体系也逐渐延伸至规划部门之外的各个领域，但在实际操作中，普遍存在规划目标不一致、内容矛盾、管控空间重叠、部门管理权限交织等弊端。

应当认识到，城乡规划作为政府对城市发展进行宏观调控的手段，是政府平衡各种利益集团冲突的杠杆，承担着对城市的经济、社会发展与空间资源利用进行引导和综合调控的主要职能。城乡规划的实施与建设，需要通过行业内部的下位规划和行业外其他部门的相关规划进行支撑

与落实。基于这样的现实环境，需要从规划编制的阶段开始，对空间规划编制体系的实施进行全盘统筹和考虑，将部门协调的矛盾在编制过程中逐步解决。

习近平总书记指出，“考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳”。城市规划是指导城市发展建设的蓝图，是全局性、综合性、战略性、前瞻性规划。加快规划体制改革，健全空间规划体系，是当前城乡规划领域改革创新的重大议题。规划工作的核心就是管控空间资源，空间规划体系的内涵实质上就是城乡规划编制体系，因此，形成统一衔接、功能互补、相互协调的规划编制体系，就是构建空间规划体系、解决多规矛盾，真正实现治理能力现代化的重要途径。城乡规划工作具有动态性和不确定性，随着外部环境和内部发展诉求的变化，规划编制领域也需要有所创新。面对城乡规划不断加重的责任，优化完善现有的城乡规划编制体系显得非常必要，这是全局性、长远性的工作之一，也是规划工作的顶层设计。

2 重庆直辖以来城乡规划编制的探索历程

重庆作为我国最年轻的直辖市，面积8.24万km²，下辖主城九区以及远郊29个区县（自治县），具有中等省的典型特征。近年来，重庆市规划部门针对省域架构、直辖地位的特点，开展了一系列规划方式与机制的创新探索，逐渐建立了适合自身特色的规划编制体系。重庆的相关经验可作为我国省级行政单元构建空间规划体系的一种范本，同时也为建立国家的空间规划体系提供参考。

2.1 1997—2006年：完善城市职能、弥补发展短板

1997年重庆直辖，1998年《重庆市城市规划条例》正式颁布实施，由于当时的规划建设工作主要聚焦于城市，规划编制的核心主要集中于城市规划行业主管部门的职责范畴，尚无完整的编制体系概念。城市规划的重点在于弥补城市发展短板和基础设施的缺陷，完善城市功能。规划项目以城市、镇的总体规划和控制性详细规划为主，包括重要的交通市政基础设施建设性规划，以及一些重点片区的城市设计和修建性详细规划等，侧重于城市的开发建设，编制项目多属于建设行为需求型。

2.2 2007—2012年：发展城乡统筹、建设中心城市

2007年，《重庆市城乡总体规划（2007—2020年）》（2011年修订）获得国务院批复，同年成渝城乡统筹示范区获批，重庆率先进入城乡统筹发展的阶段。2008年《中华人民共和国城乡规划法》正式实施，标志着城市规划工作正式向广大的乡村地区延伸。2009年《重庆市城乡规划条例》经重庆市第三届人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过，并于2010年1月1日正式实施，奠定了重庆市法定城乡规划的编制框架，重庆市初步构建起两个阶段、五个层次的城乡规划编制体系。这一阶段，随着两路一寸滩保税港区、西永综合保税区、两江新区

的陆续设立，加之重庆被确定为五个国家中心城市之一，因此，城市规划的工作重点围绕着城乡统筹示范与国家中心城市这两个核心目标展开。

2.3 2013年至今：实现规划全域覆盖、健全体制机制

2013年，重庆市启动了规划全覆盖的实践探索。作为一种主动尝试与创新，在工作的前期开展了规划体系的梳理与评估，重点针对重庆直辖以来的城乡规划工作，从规划编制与实施制度两个方面进行总结评价。系统梳理了重庆直辖20年来编制的重要规划300余项，对涉及空间资源利用的相关法律法规共80余项进行了分析和解读。以城市问题为导向，加强规划实施引导，探索以管理为导向的规划编制方法；研究城乡规划与其他规划、总体规划与下位规划之间的关系；加强对已有规划的动态评估和优化研究等；重点围绕工作实际和管理机制，发现问题，分析问题，解决问题。

3 重庆市原有城乡规划编制体系的架构及特点

3.1 两个阶段、五个层次的法定规划编制体系

我市原有的规划编制体系遵循“一级政府、一级规划、一级事权，以及下层级规划不得违反上层级规划的强制性内容”的原则，明确了重庆市城乡

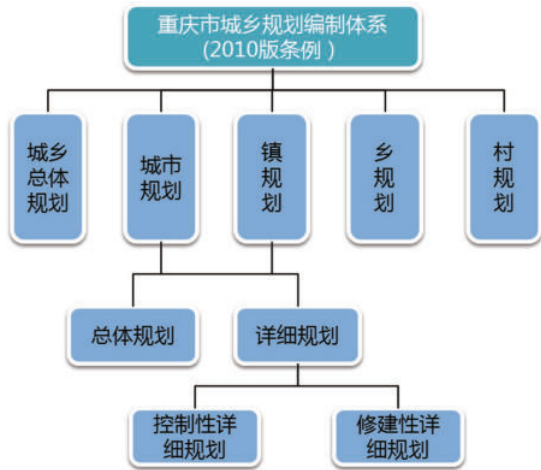


图1 重庆市城乡规划条例（2010年）中的法定编制体系

规划体系由五层级、两层次、两类型的规划构成(图1)。五层级即城乡总体规划、城市规划、镇规划、乡规划和村规划;两层次即城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划;两类型即详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。在该体系中,仅仅实现了规划部门的空间规划全覆盖,其他部门规划依然游离在空间体系之外。

3.2 非法定规划

在法定规划体系之外,我市不断在一些创新型的、具有地域特色的领域进行规划编制的尝试与探索(图2),主要包括以下三大类。

第一类是宏观层面的发展规划、战略规划,主要是针对总体规划确定的重大方面和重要政策区域开展的宏观战略性工作。如《成渝城镇群协调发展规划》(2007年)、《重庆主城东部片区规划》(2007年)、《重庆主城西部片区规划》(2007年)、《重庆市主城区城市空间发展战略研究及深化规划》(2010年)、《重庆市域城镇空间发展战略研究》(2012年)等。

第二类是特定区域、特定类型的相关规划,主要包括总体规划确定的重要方面和重点地区的专项工作,如《重庆市四山地区管制规划》(2007年)、《重庆市主城区组团隔离带规划》(2007年)、《重庆市主城区危旧房改造规划》(2008年)、《重庆市主城区大型聚居区规划》(2010年)、《重庆市主城区公租房规划》(2010年)、《重庆市主城区组团规划》(2011年)、《主城区重大功能性项目规划》(2011年)、《重庆市主城区十大片区规划》(2012年)等。

第三类是城市设计,城市设计作为规划编制领域的一项重要内容,虽然未纳入法定的规划体系,但由于其较强的技术性、艺术性和形象性,广泛受到社会各界的重视。近年来,我市也开展了各种形式的城市设计编制工作,如《渝中半岛城市设计》(2003年)、《重庆市都市区总体城市设计》(2006年)、《重庆市主城区两江四岸地区城市设计》(2008年)、《重庆二环时代大型聚居区城市设计》(2011年)等。

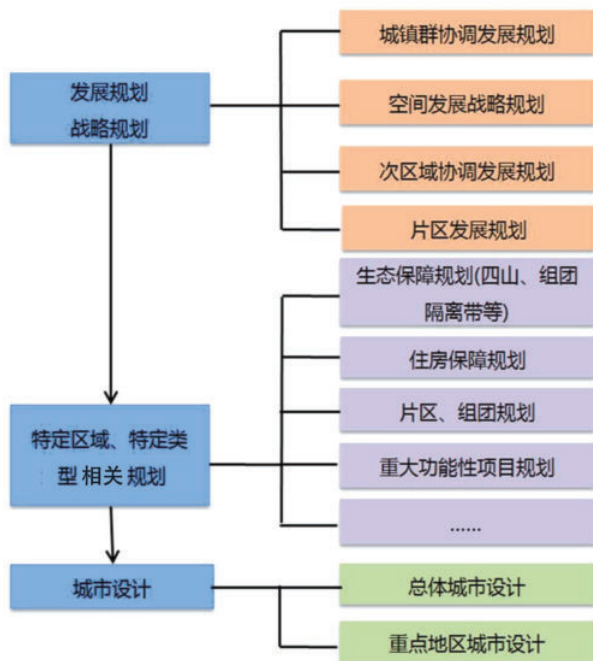


图2 近年来重庆市开展的非法定规划编制工作梳理

上述规划对具体深化落实法定规划起到了一定的辅助决策和支撑作用。其中,有部分还通过了政府的行政审议,以政府行政规章的形式,从而转变成具有一定法定意义的规划,如《渝中半岛城市设计》《四山管制区域规划》等。

3.3 相关规划研究

为强化城乡规划编制的科学性和适用性,我市还开展了一系列具有创新特色的研究工作(图3)。这些研究工作大致包括以下四大类。

第一类是体现重庆市城乡规划特色方面的研究。例如《重庆市城乡规划编制体系研究》(2007年)、《山地城乡规划标准体系研究》(2011年)、《山地城镇规划建设地质灾害防治的研究》(2012年)、《重庆市主城区交通改善对策研究》(2012年)、山水城市特色研究、组团城市特色研究等。这类研究的学术特色较为鲜明。

第二类是重大政策问题研究,主要包括城乡统筹和国家中心城市建设方面。例如《重庆市城乡总体规划实施机制改革试验方案》(2008年)、《重庆市城乡统筹网络化空间发展战略规划研究》(2009年)、《重庆构建国家中心城市规划对策研究》

(2010年)、《国内特大城市用地及规划比较研究》(2010年)、《城乡统筹视野下城乡规划的改革研究》(2011年)等。这类研究的政策性较为鲜明。

第三类是针对相关技术标准、规范的研究。例如《重庆市城乡规划导则研究》(2007年)、《控制性详细规划实施评估方法与机制研究》(2010年)、《城乡规划管制分区制定导则研究》(2012年)、《重庆市公共服务设施标准研究》(2012年)等。这类研究的技术性较为突出。

第四类是针对具体规划编制项目方面的研究。包括各层次规划前期的相关研究以及深化落实相关规划的专项研究,例如《两江四岸城市设计研究》(2008年)、《重庆市城乡总体规划实施评估》(2009年)、《重庆市远郊区县城市总体规划实施评估》(2009年)、《两江新区总体规划前期研究》(2010年)、《重庆市城乡总体规划修订的相关专题研究》(2011年)、《主城区区域性大市场规划研究》(2012年)以及今年开展的城乡总体规划优化完善的系列课题研究等。这类课题的目的性较为明确,对相关规划的编制需进行一些理论和实践的探索。

第五类是其他的一些临时性、基础性的研究,包括上级交办的一些临时性课题、日常性的基础研究工作、自主申报的一些研究课题等。例如《主城区空间发展年度报告》《主城区交通年度运行报告》《主城区遥感解译年度报告》《各区县城乡资源调查报告》(2011年)、《主城区居住建筑规模调控研究》(2012年)、《主城区商务建筑规模调控研究》(2013年)等。这类规划工作的特色是为市规划局的规划决策提供参考、咨询。

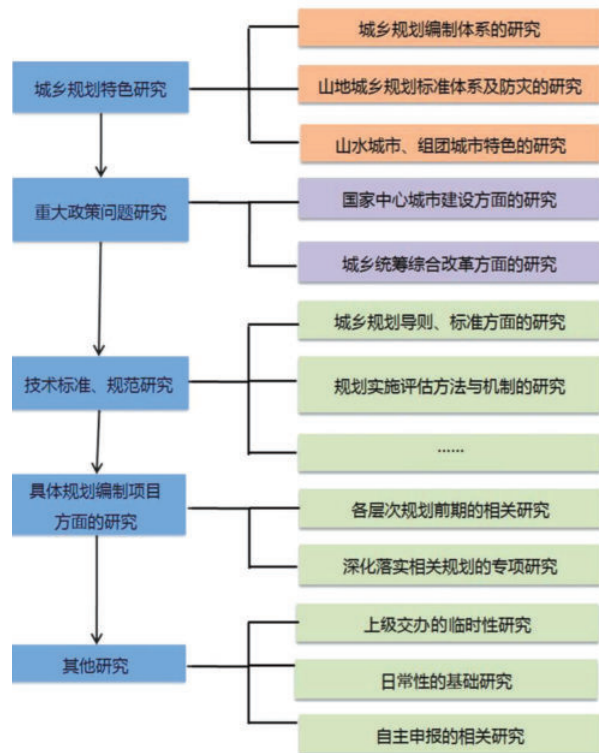


图3 近年来重庆市开展的相关规划研究架构

隔离”的影响并未得到有效规划与管制,影响了城镇建设的质量。以主城区为例,主城区行政区划面积5 473 km²,规划确定的城镇建设用地为1 188 km²,其他非城镇建设用地约占3/4。这些广大的区域还存在着一定数量的乡村,短期内无法实现完全城镇化,而这些区域目前普遍存在规划缺失的问题,违法建设现象相对较严重。此外,还有一些重要的基础设施需要在非建设用地中进行布局和建设,但是这些建设并无相应的法律、规划进行管控。

4 重庆市原有规划编制体系存在的问题

4.1 重城轻乡,非建设用地管控不足

受制于城市规划区、国有土地、建设用地这几个概念,当前的城乡规划编制工作往往集中于对城镇建设用地的规划。但城镇建设用地以外包括大量的农田、山体、农林等非建设用地,具有重要的生态屏障、休闲游憩作用,受到“城乡

4.2 整体性、差异化发展考虑不足

宏观规划在一定程度上反映了地方政府争取发展的政策,谋求城市发展的战略思路,因此,在战略规划、总体规划的编制中往往存在功能定位一定要高、用地规模一定要大、产业发展一定要强等非理性诉求。以2009年远郊31个区县的城市总体规划实施评估为例,其研究结果表明远郊区县的城市发展存在较多的同质化竞争现象,城市用地规模的汇总结果也远远超出国土的指标,但实际上,

市域各区县城市的本底特征、资源禀赋各不相同，不能采用相同的城市发展战略与思路。

4.3 各部门间规划的系统性、协调性不够

由于不同部门编制规划的理论基础与技术基础不同，规划的目标、内容深度、技术标准以及成果形式有较大差异，同时部门之间沟通、协调不足，造成城乡空间资源管控出现重叠或空白，给城乡发展和部门管理带来较多问题，很大程度上影响了规划实施的效果。例如规划部门组织编制的绿地系统规划和园林部门组织编制的园林绿地规划缺乏有机的协调与整合；再如公共服务设施规划、住房保障与建设规划等，有些是规划部门组织编制，有些又是相关主管部门组织编制，内容重叠、交织较多。

5 基于多规协同的重庆市城乡规划编制体系探索

结合重庆市规划编制体系存在的问题，笔者认为探索多规协同的城乡规划编制体系，是解决既有规划编制体系存在的问题，实现空间资源有效管控的根本。基于此，重庆市对城乡规划编制体系进行了重新构建，并努力探索多规协同的路径。

5.1 规划编制体系构建原则

5.1.1 目标导向：以空间管控为重点，统筹城乡布局建设

牢固树立“全市一盘棋”思想，站在全市的高度，对空间资源的利用、功能划分、投放时序等进行前瞻性、科学性研究，对市域空间进行整体设计、统筹谋划、突出重点、同步推进。协调好整体与局部、当前和长远、刚性与弹性这三者间的关系，打破城乡二元规划格局，以空间资源管控为抓手，统筹全市城乡布局建设，实现城乡规划的全域覆盖。

5.1.2 问题导向：以城市问题为导向，加强城乡规划研究引导

以城市问题为导向，加强城乡规划的研究工作。诊断规划体系存在的问题、症结与根源，明确

问题的迫切性，发现问题、分析问题、总结得失。从宏观、中观、微观的不同视角出发，有针对性地解决城市的定位、布局、管理和运作问题，对区域格局、功能布局、城乡发展路径、城乡特色挖掘等，进行深入研究探讨，突出规划的指导性，加强资源保护和民生需求类的规划编制。

5.2 构建“五级三类两支撑”的城乡规划编制体系

一是规划层级，考虑我市直辖体制、省域架构的特点，在现有行政管理体制尚未改革的前提下，延续原有体系中的法定规划编制框架，确定我市城乡空间规划体系分为市域、主城区、区县、镇（乡）、村五个层级；二是规划分类，重点考虑专业、专项规划的相互协调关系，按照资源管控的需要进行细化分类。基于此，构建具有重庆特色的横向到边、纵向到底的城乡规划编制体系，包括法定规划、专业规划、专项规划三大类型，以及“市域、主城区、区县（含区县域和区县城）、镇（乡）、村”五个层级。同时，为提高规划水平，增强规划科学性，需要进一步强化规划研究和信息化建设，以此作为空间规划体系构建的两大基础支撑（图4）。

法定规划：指我国城乡规划法或重庆市城乡规划条例中明确规定必须制定的规划，法定性主要体现在城乡规划所制定的内容上。重庆市城乡规划的法定体系分为五个层级“市域、主城区、区县（含区县域和区县城）、镇（乡）、村”，包括“城镇体系

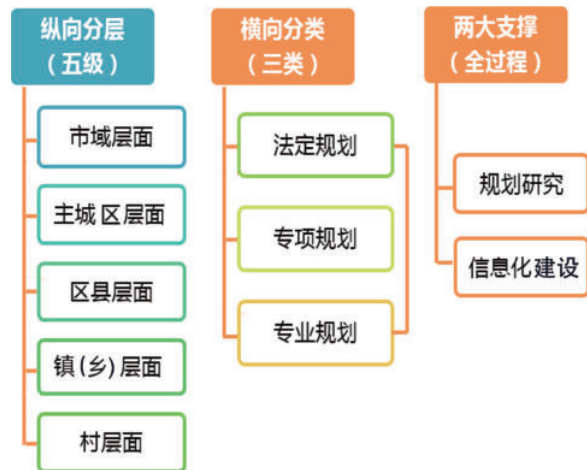


图4 重庆市“五级三类两支撑”的规划编制体系架构

规划、城乡总体规划、城市规划(含城市总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划)、镇规划(含镇总体规划、镇控制性详细规划、镇修建性详细规划)、乡规划(含乡规划、乡建设规划)、村规划(含村规划、村建设规划)”。

专项规划:指由规划部门牵头组织编制的法定规划体系之外的相关规划,主要包含两个方面的内容:一是法律法规明确要求编制的专项规划;二是根据规划编制办法的要求,在总体规划编制中需要进行重大专项研究的内容,包括各类用地规划、综合交通规划、市政基础设施规划、能源利用规划、综合防灾减灾规划、社区规划、公共服务设施规划。

专业规划:指涉及空间布局、与城乡规划紧密相关的专业规划,一般由其他部门牵头组织编制,规划管理部门予以配合。部分规划要求做到控制性详细规划的深度,包括公路、铁路、机场、港口码头、轨道交通、物流、给水、排水、供电、电信、燃气、环境卫生、风景名胜区、自然保护区、能源利用、水资源保护与利用、人防、消防、工业园区布局、医疗卫生设施、教育科研设施、文化娱乐设施、体育场馆设施、社会福利设施等方面。

规划研究:作为一项基础性技术工作,应渗透于城乡规划全领域、全流程。规划研究包括各类研究性规划,以及针对重要问题、重大领域的专项课题研究。如区域协调发展规划、城乡发展战略规划、总规深化系列问题研究、基础设施支撑体系研究、城乡风貌特色研究、历史文化保护研究、规划编制技术研究、规划实施机制研究等。

信息化建设:是以基础地理信息数据为空间载体,集合全市各类与规划相关信息数据的综合平台,包括基础地理信息、规划成果信息、规划管理、影响规划的其他部门信息等。通过各部门数据的共享交换,服务于空间规划与管理的全过程,为规划决策提供数据支撑。

5.3 明确不同层级规划的编制重点

5.3.1 市域范围:解决区域协调发展、加强空间资源管控

一是重视区域协调发展。强调战略规划的宏观把控和前瞻性,研究城市群、各个城市之间的协调发展问题,开展环渝城市群发展战略规划,加强区域协作与分工,形成不同城市的差异化发展格局。二是加强总体规划深化、细化。按照总体规划深化方案,适当调整和优化市域城镇格局,完善各区县功能布局,解决整体性的发展问题。强化规划工作的“一盘棋”,形成发展的合力。三是强化基础设施保障。着力提升市域重大基础设施的保障和支撑服务能力,预留和控制重大基础设施的廊道和用地,如重要交通廊道和场站、重要电力设施及走廊、重要生态功能空间等,做好战略性设施的用地保障工作。通过一系列重大专项规划的编制,实现规划向非城市建设区域的全面覆盖,加强城乡规划的全域管控能力。

5.3.2 主城范围:解决城市发展问题、提升规划服务水平

一是重视规划的创新与研究。继续研究其承担国家中心城市和美丽山水城市所需的功能完善、布局优化及未来发展预控。主城区的规划重点是体现规划水平的提升和解决实际发展存在的问题,加强规划编制的创新和突破,强化规划的系统性研究,把节点性、局部性的规划放在更大的层面进行研究,强化规划的科学性。法定规划是最终的落实手段,而其他的规划研究工作则是为法定规划提供支撑和决策的依据。二是突出城市特色的规划。根据主城区多中心、组团式的城市格局,深化主城区分区规划、组团规划,在上位规划和各项研究的基础上,结合各区、各组团的特色资源,明确发展目标与定位、人口及用地规模,完善空间布局,贯彻主城战略部署,为城市各项功能提供空间保障。三是深化、细化相关专项规划。按照总体规划深化完善的相关要求,进一步细化落实相关的专项规划编制工作。优化、完善交通及水电气信等市政基础设施规划、公共服务设施规划、城乡防灾减灾规划及“五线”规划,并纳入控制性详细规划之中。加强与其他部门的协作,积极推动城乡规划与其他部门规划的融合,明确相关专项规划的编制主体和部门的职

责分工。专项规划分为总体层面和详细层面，详细层面的专项规划要与控制性详细规划进行充分对接，对控制性详细规划形成约束力。四是强化控制性详细规划的弹性管理。对控制性详细规划进行单独研究，针对重庆发展面临的一系列城市问题以及城市未来发展面临的一系列挑战，建立科学、合理的指标体系，对强制性内容要加强弹性研究，预留一定的发展空间，解决城市发展的可持续问题。

5.3.3 区县范围：优化功能发展定位、立足差异化发展

一是强化区县城乡统筹发展。推进区县域城镇体系规划、专业规划、专项规划、区县城控制性详细规划全覆盖。坚持统筹区县城协调发展与打造重点区域相结合，按照“以人为本、城乡互动、产城融合、集约高效、绿色低碳、规划先行、突出特色和集群发展”的原则，统筹区县域体系建设和各区域协调发展。二是深化区县功能发展定位研究。在坚持区域发展战略的基础上深化研究，着力研究差异化发展路径，进一步科学划分功能区域、明确区县功能定位。按照发挥比较优势、突出各自特色、促进功能互补、形成梯级产业分工的设想，对不同区域给予不同的发展定位和区域政策，促进各区县资源利用最大化和功能配置最优化。

5.3.4 镇（乡）层面：完善基础设施，加强风貌管控

镇（乡）层面，要强化规划对实施的指导作用。因此规划要充分考虑到镇乡服务于自身和周边农村的需求。一是要做好村镇体系结构与布局。规划要根据农业人口空间转移的规律，合理预测镇、乡、村的人口规模，结合村民意愿，尊重乡村格局和脉络，尊重村民之间的社会关系，提出村庄建设调整设想。二是要做好设施规划。既要与区域性设施衔接，又要把镇政府、乡政府作为农村服务中心。居住、道路交通、市政等基础设施，医疗卫生、学校等社会设施的规划建设不仅要服务于自身，还要为周边农村地区服务，为乡村发展提供足够的支撑，为增加农民就业、培训和改善生活居住条件提供便利。三是要做好防灾、减灾规划。部分镇（乡）

发展基础条件不好，暂时又没有能力搬迁或新建，一定要充分评估可能存在的灾害，已建区域要加强工程防灾设施的建设，新建区域要避免不利地段。四是要加强镇（乡）风貌规划。很多镇都依山傍水，自然环境优越，要保护好山水脉络。

5.3.5 村层面：突出资源保护，坚持分类指导

村层面，要强化规划的分类指导作用。一是要对村进行分类，有针对性地提出规划引导策略，最终实现改善村民生活条件的目标。区别近郊村和偏远村：近郊村往往是城市未来的拓展区域，规划要有前瞻性，可纳入城市统一管理；偏远村的规划则要注重设施的配套和自然生态的维护。区别山区村和平原村：我市大部分村处于山区，生产力发展水平较差，外出务工人员数量多，“空心村”现象突出，这些村的规划要注重引导人口的集中居住；平原村有集中生产的条件，规划要注重现代农业的发展引导。区别特色村和普通村：特色村规划要加强旅游、服务功能的引导；普通村的规划要注重生产、生活条件的改善。二是要注重提升发展的内在质量，坚持以人为本，保护历史文脉，彰显品位和特色。切实保护好古村落、古宅、特色民居和各种自然、人文风貌。加快特色旅游建设，发展乡村旅游。同时要秉承绿色、低碳理念，促进资源节约、环境友好，管控生态资源，提升环境质量。

5.4 制订近期规划编制计划

在2013年全覆盖规划编制体系研究基础上，形成了近期项目编制计划清单——《重庆市法定城乡规划全覆盖工作计划》，并以市政府名义印发实施（渝府办发〔2014〕70号），明确力争在2年内，并确保3年完成主城区的城乡规划全覆盖；力争在2年内，并确保4年完成市域的城乡规划全覆盖。

按照近期编制计划，全市共编制规划66项（类），其中市域25项、主城区33项（类）、区县8类（图5）。实施过程中，根据实际需求，又增加了2项规划，总数量达到68项（类），共涉及牵头部门22个，有关参编单位58个。在这些工作的推进下，完成了一大批符合重庆实际、具有地域特色、适应市场需求的规划创新项目，充分体现了规划