

# 对城市消防专项规划编制的反思

——由汉正街火灾引起的思考

方 可

**摘要：**通过对城市消防专项规划的现状问题分析，从规划编制的科学性、合理性、可操作性出发，提出进一步完善城市消防专项规划的编制体系，促进建立城市消防安全体系，进而提高城市预防和抵御火灾的能力，适应城市建设和经济发展需要。

**关键词** 城市消防规 消防设施 安全体系

有着 500 年历史的汉正街，位于武汉市旧城区的繁华地带，是华中地区最大的小商品批发中心。近年来，随着武汉市旧城改造的加速实施以及汉正街第一大道的建成使用，使得该地区的城市面貌有了较大的改观，也为汉正街地区商业的发展注入了新的活力。然而，由于历史原因，汉正街现状房屋密集分布，道路设施建设滞后，“前店后厂”的模式仍较为普遍，基础建设的滞后，给城市安全带来了极大的隐患。据不完全统计，仅 2005 年岁末至 2009 年初，汉正街就发生 6 起重大火灾，造成超过 10 人死亡，多人受伤，直接经济损失近千万元。2010 年 1 月 8 日，汉正街再次发生重大火险，位于居民聚集区的一塑料玩具和工艺品市场发生大火，省、市公安、消防官兵 800 余人赶赴现场，消防车一共出动 79 辆，火灾造成 200 多名居民被紧急转移，直接经济损失约 200 万元。

频发的火灾给我们敲响了警钟，面对汉正街这样的典型旧城区，为什么多年来一直强调火灾防范却收效甚微，如何利用城市规划手段将火灾可能造成的影响降至最低限度值得我们思考，需要我们对现有的城市消防专项规划的编制体制和存在的问题进行反思。

## 一、我国城市消防规划编制实践的回顾

建国以来，城市公安消防和规划工作者在城市消防规划方面开展了长期的、广泛的实践与研究，特别是 20 世纪 80 年代以来，伴随着城市消防安全的客观需要，逐步建立起以城市总体规划、详细规划以及各种专业专项规划相协调的编制体系。归纳起来，城市消防专项规

划的编制大致经历了三个阶段：

第一阶段：以城市总体规划的一个章节或者专题的形式，将城市消防安全概念和部分原则性内容纳入城市总体规划，内容要求较为原则；

第二阶段：对应于城市总体规划的内容和深度，以比较简单的专项编制形式，在城市消防安全方面补充城市总体规划，系统性尚可，但缺乏可操作性；

第三阶段：对应于城市总体规划、控制性详细规划的内容和深度，以系统、科学、实用的专项编制的形式，在城市消防安全方面完善城市总体规划，满足城市消防规划建设的需要。

到目前为止，全国 90% 以上的城市完成了消防规划编制，先后有海口、福州、重庆、杭州、广州、上海等城市的消防规划获得全国优秀规划设计奖。大量的城市消防规划编制实践和理论研究，使城市消防规划成为城市规划科学中的一个重要分支学科。

## 二、城市消防专项规划的编制特点

由于消防专项规划的专业性和特殊性，使其在编制体制、编制依据、编制原则和编制内容上具有以下几方面特点：

### 1. 编制依据涉及多项相关法规

由于消防专项规划属跨部门的专业规划，技术性较强，因此，其编制必须严格遵循国家、各部门及地方的法律法规，以确保其规划成果具有法定效力。为此，1989 年公安部、建设部、国家计委、财政部联合颁布的《城市消防规划建设管理规定》中专门要求：城市规划建设部门，在新建、扩建和改建城市的时候，必须同时规划和建设消防站、消防供水、消防通信和消防通道等公共消防设施，要与其他市政基础设施统一规划、统一设计、统一建设；原有市区的公共消防设施不足或者不适合实际需要的，应当进行技术改造或者改建、增建。1998 年颁布实施《中华人民共和国消防法》第二章第八条明确要求：城市人民政府应当将包括消防安全布局、消防站、消防供水、消防通信、消防装备等内容的消防规划纳入城市总体规划，并负责组织有关主管部门实施；公共消防设施、消防装备不足或不适应实际需要的，应当增建、改建、配置或者进行技术改造。法律法规的明确要求，进一步推动了城市消防规划在我国广泛实践与发展。2008 年颁布实施的《中华人民共和国城乡规划法》规定：编制城市规划应当符合城市防火、防爆等要求，各项建设工程的选址定点，不得妨碍城市的发展，危害城市的安全，要加强基础设施和公共设施的建设，提高城市的综合功能。

### 2. 编制主体涉及多个专业部门

由于城市消防规划的生命力在于规划的科学性、预见性、保障性和在城市建设实施中的

可操作性，由公安消防部门会同城市规划主管部门来编制完成，其难度非常大，也不利于确保规划成果的可操作性，因此，其规划编制必然涉及到城市建设诸多部门。按照《城市消防规划建设管理规定》，城市消防规划应由城市公安消防监督机构会同城市规划主管部门及有关部门共同编制，其编制单位涉及到城市规划、国土、计划、财政、供水、供电、邮电通讯、地震等部门。其组织模式通常为市、县人民政府负责组织领导成立城市消防规划编制领导小组，凡涉及消防规划内容的部门作为领导小组的成员，由于其最终编制成果必须以空间布局的形式进行落实，因此，客观上对城市消防规划编制的主体有较高要求，一般由具有城市规划设计资格的甲级规划设计院来完成和承担。

### **3. 编制原则强调城市系统的安全可靠**

由于城市系统运行的复杂性，导致城市系统中有多多种多样的公共生活需要和公共救助要求，这就要求现代城市不仅要重视物质财富的生产和积累、城市形态的优美和舒适，还必须要强调城市整体功能的完备。面对火灾这类最常见的灾害，我们更加强调城市系统的安全可靠，即城市必须具备与社会经济发展相适应的防灾、抗灾、救灾的综合能力，必须建立和完善城市综合的防灾减灾安全体系。目前，国际上一些先进城市已将公共管理和公共服务体系是否完善，城市为防治与减轻各种灾害的危害所表现的行为是否具有效能作为评价城市现代化水平、文明程度、公共管理效率、社会保障能力的重要标志之一。因此，城市的系统安全是建立城市消防规划体系的首要原则。

### **4. 编制内容具有条块分割的特征**

与城市规划中自上而下层级式的配套原则有很大的不同，城市消防规划的体系具有较强的条块化特征，其主要内容包括城市消防安全总体布局规划、重点区域消防规划、消防站(队)规划、市政公用消防设施规划、消防通信及指挥系统规划、历史文化遗产保护消防规划、社会救援规划等内容，从发达国家城市消防规划的实践经验看，除上述规划内容外，还必须重视旨在提高城市消防安全管理和市民消防安全素质的消防法规与消防教育培训的规划与建设。这些内容之间互为补充，相互配合，但没有明显的上下隶属的层级关系，各项设施及系统的配置不因所辖范围的变化而等比变化，这是与城市其他专项系统等级配置的最大区别。

## **三、现状问题分析**

2008年新版《城乡规划法》实施以来，各地方政府依据该法不断完善改进城市规划管理及编制体制，并相继制定了一系列的配套法规，以保障城市规划主干体系的法律效力。同时，2006年颁布的《城市规划编制办法》明确了消防规划是城市总体规划防灾规划的重要组成部分

分，并被作为城市总体规划中的强制性内容强调在规划实施中必须予以落实。然而，在涉及到需相关部门协调参与的专项规划编制方面，《城乡规划法》和《城市规划编制办法》的规定和要求相对模糊，为这类专项规划的编制和实施留下了隐患。

### **1. 城市消防规划在指导思想上的落后**

长期以来，“牺牲距离保平安，限制范围求安全”的消防规划思想在一些城市的建设中起到过一定作用，但随着人口密度的增长，土地利用率和价值的提高，这种指导思想已不能适应当今社会经济发展的需要。防火间距作为安全指数的标志，在防火疏散、抢险救灾、灭火扑救上的作用不容置疑，但是，规划工作把安全因素归结为防火间距的设置，这就欠科学性。

“牺牲距离保平安”的作法加剧了土地资源的紧张状况，也加剧了安全与经济矛盾。笔者认为，针对汉正街这样的旧城区，单靠对防火距离和安全间距的控制是不太现实和缺乏可操作性的，应在消防指导思想上寻求新的突破。目前，一种新的安全规划思想认为，提高保护主体自身的耐火极限、安全系数和安全设施，是提高保护主体的保护功能和减少防火间距的最佳途径，这种思考的转变不仅是技术上的转变，更是认识上、思维上的转变，值得学习借鉴。

### **2. 城市总体规划对城市消防规划的指导性不强**

与城市总体规划及其他相关规划的衔接是消防规划必须先行解决的问题，也是消防规划纳入城市建设的前提和契机。然而，由于城市总体规划工作是一项系统性的工作，且城市面临的外部环境越来越复杂，诸多的不确定性导致规划编制过程中人力物力投入巨大，同时，总体规划编制和审批周期漫长，致使规划管理部门和消防主管部门执行原有消防实施规划布局显然合法不合理，执行在编或上报待批规划又合理不合法；另一方面，即便规划正式批复，用长达15~20年设定的远期规划目标来指导和安排现在人民群众生死攸关的消防工作，而非从现状客观条件出发提出解决当前现实问题的方案，显然与城市发展阶段不相符，从而导致消防专项规划对于城市消防体系的建设而言缺乏指导意义。

### **3. 消防专项规划与控规之间未能建立相互衔接的机制**

新版《城市规划编制办法》在控制性详细规划内容的要求中，虽明确要求“确定规划范围内不同性质用地的界线，确定各类用地内适建、不适建或者有条件地允许建设的建筑类型”，以及“根据交通需求分析，确定地块出入口位置”，“规定各级道路的红线、断面、交叉口形式及绿化措施、控制点坐标和标高”。但面对旧城集中商业地段和居住集中区的发展和配套设施规划缺少深入研究，对消防设施配套也缺少明确的要求，各项消防设施的配置未能分配到控规编制单元，从而导致微观层面无法落实消防专项规划系统性的要求。同时，由于消防规划与专项规划没能建立互相反馈的机制，部门协调的形式在一些地方未能切实的执

行,因而容易造成某些控制内容的失衡。面对汉正街这样大部分居民住宅为三层老式建筑的“商住一体”模式,专项规划较多地关注本专业理想化的设施布局,其规划为自成一体的独立系统,与用地规划、道路交通等方面的衔接往往不够充分。在汉正街的改造中落实专项规划要求存在着明确的缺位,导致实际需求与规划之间的脱节,使直接指导城市建设的控规仍然不能切实指导城市消防设施的建设。

#### **4. 规划成果的可操作性有待提高**

当前,我国城市消防规划内容侧重于对建筑消防规范的理解和执行,过多讨论建筑的防火灭火问题,与城市规划内容结合不够紧密,普遍存在着规划的操作性不强的问题,由于不具备科学性、预见性、保障性、可操作性,其结果是实施不了,影响了城市消防基础设施建设,主要表现在两个方面:

一方面城市消防规划还不能充分论证城市总体规划中各功能分区的消防安全适宜性,以及功能用地的消防安全防护要求,只是消极接受和体现城市总体规划功能布局,未提出实施过程中如何完善安全布局的有效措施;同时,对于城市现状消防问题调查和分析不够深入,如只注重火灾的表象问题,不研究火灾的产生!蔓延根源于城市用地和布局的关系,导致城市消防布局规划只限于规范性语言要求,缺乏实质性的具体内容。

另一方面,城市公共消防设施规划作为城市总体规划中的专项,深度难以指导消防设施在空间上的布点和实施而被束之高阁。落不到实处,造成规划操作实施的困难。表现最突出的就是城市消防站布局,规划未能很好地结合城市的道路交通系统、地形条件和铁路、河流、高速公路等限制或分割因素,仅仅满足4~7平方公里责任区面积的理论要求,实际消防出动耗时远远大于5分钟到达责任区边缘的要求,而消防站布点后往往也未进行严格的用地控制和调查,导致当规划消防站建设时有点无地或有地不符合建设条件的情况时有发生。

#### **5. 社会构成机制难以充分落实对消防规划工作的管理**

计划经济时代,城市消防规划被作为政府的工作目标和计划,先定指标,后填内容,先做计划,再与实施。这种方式最大的缺点在于计划往往不全面,不深入,缺少预见性和判断性。目前,各地政府正逐步向政府、社会、团体、个人四位一体的管理方式过渡,但客观上当前还不具备充分指导和管理消防规划的能力,它只能更多地完成宣传报道等辅助手段功能。作为社会构成最基础要素的团体和个人,由于我国的政体和法体等原因,还远没有起到它们应起到的作用,因此,到目前为止,四位一体的社会构成还不能有效的指导和管理消防规划工作,造成了宏观和微观管理失控现象。

## 四、解决对策

城市消防规划是城市总体规划的重要组成部分,对城市的建设和发展起着基础性和决定性的作用,一个现代化城市,如果没有良好的先进、科学、合理的公共消防设施条件,没有良好的消防装备和先进的通信手段,那么发生火灾后,就缺乏宏观指挥、准确调度、顺利迅速控制和扑灭火灾的条件,现代化城市建设就没有消防安全保障。因此,解决城市消防规划发展过程中存在的问题既是一项长期而又紧迫的工作,同时又是一项方针、政策性很强的综合性技术工作,必须通过深入调查研究,根据本地区的实际情况提出明确的目标和要求,组织计划、建设、公安等部门有计划、分步骤实施,按期达到目标要求。

### 1. 加强理论研究

作为城市规划的分支性学科,现代城市消防规划的理论、原则必须服从城市规划这一大学科的理论规律。从当前城市消防规划的实践成果来看,可以从“面”到“点”两个层次来构建城市消防规划的理论框架。并把“性能化”的规划设计理念贯穿其中。所谓“性能化”的规划设计是指在编制城市消防规划时,首先根据城市社会经济发展水平确定规划期内城市(或城市区域)消防安全需要达到的目标(量化指标),再按照城市消防规划的原则、运用城市消防安全系统工程原理建立城市火灾风险模型,最后根据模型的计算结果选择优化的城市消防规划方案。尽管城市消防规划实践在我国取得了很大进展,但对其理论基础还缺乏系统的归纳、总结与研究,迫切需要进一步深化和完善,

### 2. 细化规划原则

一是遵循综合性原则。消防专项规划应进一步强调与城市总体规划紧密结合,其他专项规划统筹考虑,相互联系,互为依托,综合把握,体现系统性的城市安全思想。

二是落实针对性原则。强化现状调查和分析,有针对性地解决城镇消防现状及未来可能出现的各类问题是消防规划的基础。全面详实的现状调查是科学规划的基础,是规划设计成功的第一步,尤其是对于城镇,“麻雀虽小,五脏俱全”,涉及方面部门众多,现状调查工作实为艰巨。

三是突出前瞻性原则。“提出问题,解决问题”是规划可操作性的总思路,包括了有现实针对性的提出问题和解决好问题两方面。由于公安消防部门格外要求规划有可实施性、可操作性,应着重从以下两大方面强化可操作性原则:注重宏观与总体把握的同时,在难点与重点问题方面尽量细化、具体化;在远期总体规划的同时,以近期规划为重点,落实各项实施内容。科学的前瞻性是体现规划超前、预见性及消防工作可持续发展的关键。

四是强调可操作性原则。可操作性是贯穿消防规划的灵魂。要注重宏观与总体把握的同时，在难点与重点问题方面尽量细化、具体化；在远期总体规划的同时，以近期规划为重点，落实各项实施内容。

### **3. 强化与城市规划的协调**

2006年颁布的《城市规划编制办法》，明确提出城市总体规划编制内容应“确定综合防灾与公共安全保障体系，提出防洪、消防、人防、抗震、地质灾害防护等规划原则和建设方针”，同时，在城市总体规划的强制性内容中城市防灾工程应包括城市抗震与消防疏散通道的内容。作为统领城市建设的最高法定规划，城市总体规划应进一步强化对消防规划的指导性，尤其是在城市道路网布局规划中，应严格落实重大消防设施布局原则及道路布局要求，按照各条道路的作用、地位及所担当的通行任务，明确功能，城市的主次十道应满足抢险救灾和疏散的要求，其宽度应考虑十道两侧房屋受火灾害倒塌后，路而受阻来，局部车行道仍能保证消防车辆通行。

同时，应切实发挥控规的引导和控制作用，通过实施管理将消防规划意图变成现实。当前，我国城市消防规划工作是在城市政府统一领导和协调下，由城市公安消防部门会同城市规划主管部门及其他有关部门共同组织，并委托具有国家规定的相应城市规划设计资格的设计单位具体编制。如何保证城市消防规划能够切实执行，除了城市消防规划的编制必须科学合理外，还有必要改革当前城市消防规划编制、审批和监督管理的机制，增强城市消防规划的法律效力，确保城市消防规划的实施。

### **4. 完善对城市重点地区的消防安全布局**

一是严格确保城市道路网的规划应能满足消防车辆通行要求。在城市道路系统规划中，按照各条道路的作用、地位及所担当的通行任务，明确功能，介理分类，城市的主次十道应满足抢险救灾和疏散的要求，其宽度应考虑十道两侧房屋受火灾和地震灾害倒塌后，路而受阻来，局部车行道仍能保证消防车辆通行。

二是严格落实防火安全间距要求，确保城市居民的生命财产安全。对处于居住区、城市建成区、人员密集地带附近贮有危险品、化学品的企业，规划应进行调整搬迁，对此应采取近远期治理相结合的办法，近期以控制其规模、技术改造或转产转向为主，远期创造条件搬迁，建议搬迁至城市边缘的独立安全地区进行集中布局，消除不安全因素。对于新建的易燃易爆生产、经营、储存使用单位在选址定点过程中，应根据城市总体规划，严格遵照“设在城市边缘的独立安全地区，并与人员密集的公共建筑保持规定的防火安全间距”的原则，妥善合理地进行选址。对混杂在旧城居住区内，影响城市消防安全状况的一些工厂、企业，针

对不同现状，提出相应的改造、搬迁要求和措施。

三是重点对市场进行改造，使其中各类建筑满足各项消防规范，集中建设农贸市场，取消露天、路边摊位，确保消防通道畅通。对新建的底商楼住的市场、沿街店铺要严格把关，采取消防安全措施，防止经营性“三合一”建筑的产生。

四是强化对历史文化区和重要古建筑的保护控制。在历史文化保护区和重要古建筑的保护控制范围内，禁止搭建临时、易燃建筑，已搭建的应予以拆除。不得利用古建筑开设餐饮、娱乐、厂房、仓库等设施，已开设或占用的须限期搬迁。

#### **5. 将消防规划成果转化为政府文件，强化城镇规划管理**

各级公安消防监督部门应会同城市规划主管部门及其他有关部门，根据当地经济和社会发展的客观实际，提出加强城市社区和小城镇消防规划建设的意见和建议，在政府的领导下，加快制定消防规划。按照国务院批转的《关于“十五”期间消防工作发展的指导意见》的要求，到2004年底，县级市和经济发展较快的城镇要完成消防规划的制定工作；新开发区和旧城区改造也要同步制定、修订和实施消防规划。尽管城市总体规划的法律地位要高于其他政府文件，但事实上它的综合协调功能和对城市资源的配置能力仍不及政府文件那样有效。基于这一现实，消防规划的成果不应只作为消防部门的技术报告，还应将其转化为操作性很强的政府文件，才能真正成为政府及其各部门统一行动纲领。同时，应以城市规划法为依据，根据《中华人民共和国消防条例》及其实施细则的有关规定以及《城市消防规划建设管理规定》，对与消防安全有关的城市建设工程项目，公安消防监督机构全程参与，实施依法管理。

#### **结 语**

城市消防规划与城市总体规划、详细规划以及各种专业专项规划一样，都是在规划编制实践与研究中不断地丰富、完善和发展。可以预见到，随着土地利用和城市建设发展方式的转变，城市规划编制体系的进一步完善，城市火灾风险评估技术的完善及实用化，城市规划建设的控制性详细规划覆盖率的提高和城市各种专业专项规划的深入，城市消防规划将向更深的层面和更广的范围推进，规划的合理性、可操作性和实施的可行性将得到进一步提高。

#### **参考文章：**

- [1] 郭峻青 浅析城市消防规划现状与对策 消防技术与产品信息 2008年第1期
- [2] 辛广平 浅谈城市消防规划的编制 消防科学与技术 2003年11月第6期
- [3] 李忆冰 城市消防专项规划编制研究 建设科技 2003年第9期

[4] 刘 婧 浅谈城市总体规划中的消防规划 消防技术与产品信息 2008年第7期

作者：方可（1979— ） 武汉城市规划设计研究院 规划师

联系方式：13971105216

网上邮箱：1979fangke@sohu.com