

地下空间:城市发展的战略新蓝海

拓展新的发展空间、提高土地使用效率,是深入推进新型城市化的一项重要任务。地下空间已经成为我省推进城市化发展中的一种新型国土资源,是一种同时具有战略意义和现实需要的空间资源,加快地下空间开发利用,已经成为推进我省城市集约化转型、精明式增长、立体化发展的一个重要途径。近年来,全省各地通过规划先行、审批优化等举措,挖掘各种资源、引入社会资本,积极开拓地下空间,为我省经济转型升级增加了发展空间。



气势恢宏的杭州火车站枢纽地下空间也得到充分开发



义乌市民广场地下空间项目,开创了国内民营企业投资建设大型地下空间项目尤其是人防工程的先例

开拓发展空间 城市地下大有可为

在义乌,金融商务区、商贸服务业集聚区城西区块等项目正在紧张施工中,其中的地下空间开发项目建成后都具备商业、停车、市政、人防等多种功能。

和义乌一样,我省各地都在开展地下空间开发工作。2011年以来,省政府每年都召开全省城市地下空间开发和利用工作现场会,对地下空间开发工作进行动员部署,我省地下空间开发利用明显提速,开发规模从之前的每年几百万平方米增长到每年2000万平方米以上,提升了一个量级。到今年6月底,我省地下空间开发利用总量已经突破2亿平方米,其中2011年以来的新增开发量超过总量的一半以上,平均每年增长超过2500万平方米。

随着发展的不断推进,浙江10万平方公里的陆域面积显得越来越拥挤,于是上天入地寻找空间,除了楼房“长高”之外,开发地下空间已成为我省一项新的工作。

我省各地积极探索地下空间开发利用模式,提高地下空间综合利用水平。如温州第一个地下空间挂牌出让项目、第一个人防地下商业街项目——温州大道人防商业街于上半年开工建设,该项目完工后,除了商业功能,还可引导行人从地下走,车在上面开,人车分流,提升行车速度。又如舟山积极探索提高地下空间利用,如定海城北绿地项目地下空间主要用于社会停车、城市社区公共服务设施建设,目前已完成规划选址。

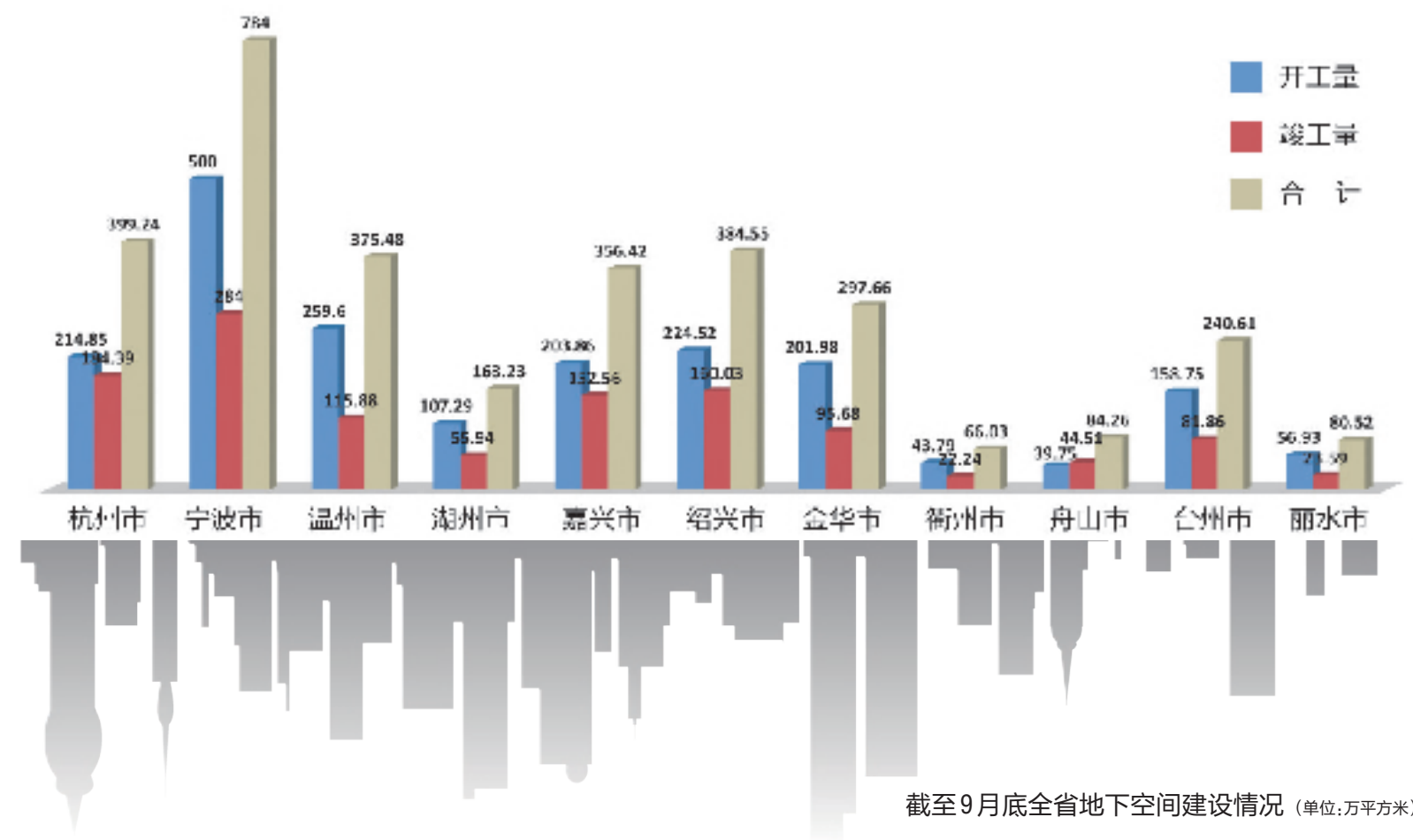
规划是地下空间开发利用的

第一步,各地都非常重视地下空间的规划工作。嘉兴结合城市有机更新和新区建设,地上、地下空间统一规划、同步建设、互为补充,使用功能从单纯的地下人防和停车转向地下商业、娱乐等综合性服务。绍兴市编制完成了《绍兴市区城市地下空间利用规划》,对地下空间开发利用功能进行系统研究,进一步加强建设项目地下空间的规划管理,引导地下空间健康有序发展。

保证地下空间工程质量离不开严格的管理,地下空间工程建设是所有工程建设中施工难度、安全要求最高的工程之一。湖州统一将地下空间工程纳入施工许可,在涉及地下空间建设项目竣工时,一并进行地下空间竣工测绘、办理车位分割产权登记,全力抓好地下空间的质量安全,严把工程设计关、招投标关、建筑材料关、施工管理关、竣工验收关等各个环节,推动建立常态化的质量监督机制、建立健全安全管理规章制度。

除了大城市,我省一些地方也开始注重小城镇建设中的地下空间开发问题。近年来随着衢州小城镇建设的推进,小城镇建设规模不断扩大、基础设施日趋完善,地下空间资源的开发利用成为发展的重要手段。2013年该市小城镇动工建设的地下空间开发项目有4个,地下许可建筑面积逾4万平方米,小城镇已迈开地下空间开发利用步伐。

经过这几年的大力推动,我省形成了开发地下空间良好的态势,有效地拓展了城市空间,提升了城市综合承载能力。



截至9月底全省地下空间建设情况 (单位:万平方米)

挖掘各种资源 推进地下空间开发

城市地下空间原本以人防功能为主,这几年逐步开始发挥综合功能,并日益发挥作用,我省各地也充分挖掘各种资源,推进地下空间开发利用。如台州万达广场城市综合体,二层地下空间,兼具商业、停车、人防等综合功能,分为南北区,南区为住宅停车区,北区为地下超市和商业、办公停车区,目前该项目正在施工中。

为科学合理开发利用地下空间,加强地下空间规划与人民防空规划衔接,省建设厅、人防办联合颁布了《浙江省城市地下空间开发利用规划编制导则(试行)》、《浙江省城镇人民防空专项规划编制管理办法》、《关于加强地下空间开发利用

工程兼顾人防需要建设管理的通知》和浙江省地方标准《城市控制性详细规划人防设施配置要求》等一系列规范性文件,对地下空间专项规划和人民防空专项规划进行常态化、规范化、标准化管理,在全国率先初步形成了由地下空间专项规划、人防专项规划和控制性详细规划组成的地下空间规划管理体系。在推动地下空间专项规划编制的同时,积极与建设规划部门联手,选择集中开发区块、旧城改造片区、地铁站周边等重点建设区块进行地下空间控制性详细规划编制。市、县两级全面完成人民防空专项规划编制,90%以上市县完成了地下空间开发利用规划编制,稳步开展地下

空间和人防控制性详细规划编制。

除了人防空间资源,杭州、宁波利用轨道交通开发过程中形成的地下空间进行再次开发利用。今年,伴随着城市总体规划的修改和地铁二期规划的获批,杭州市的轨道交通线网将呈现为“双C+放射”形态,体现“以换乘枢纽为中心,以交通走廊为主体,以改善城市交通、优化城市结构为目的”的规划理念。宁波市区6条规划轨道交通线路中,1号线一期已经运行,2号线一期工程正在建设。这两条线初步构成了宁波市中心“十”字地下空间框架,今后地下空间开发将以轨道交通为基点,进行综合开发。

金义都市新区则率先在新区核

心区探索尝试地下综合管廊工程建设,将电力、通信、供水、排水等多种市政公用管线设施和综合防灾设施共同纳入其中。管廊将配备专用的检修通道和完备的附属设施,真正做到基础设施的功能集聚、管理集中、检修方便和功能共享;同时综合管廊还将兼顾人防工程需要,增强新区的综合防灾能力,使现代化基础设施提升到一个新平台,成为我省地下市政管线的示范性工程。综合管廊建设节约土地,有利于管线的智能化管理,有利于管线维护、维修和增减,减少了“马路拉链”现象,符合城市未来发展方向。

在充分发掘各种资源的同时,统筹开发和综合利用的认识越来越清晰。各地不断探索地下空间开发过程中地上地下相协调、先建后建相协调、不同深度相协调。同时把地下空间的不同利用类型整合到一起,充分发挥开发利用的协同效应,提升地下空间的利用效率,这几年正在建设一大批综合体,其中就包括了大规模的地下商业和文娱开发。不少地方还把地下空间开发利用与城市交通治堵工程、防治城市内涝工程等城市建设载体结合在一起,如全省开展“五水共治”行动以来,各地抓住这一契机加强地下管网建设,卓有成效,今年一些大城市发生内涝的情况比去年好多了。



武林地下商城效果图



金华金义都市新区地下综合管廊

引入社会资本 创新投融资渠道

民间资本活跃的浙江,在地下空间开发利用方面已经引入了社会资本参与,并进一步引导和鼓励各类资本进入。杭州、温州、义乌等地在这方面走在了前列。

杭州主要是鼓励社会资本建设地下停车场,希望藉此缓解大城市的交通拥堵问题。近年来,杭州陆续出台多个鼓励投资建设公共停车场库的政策文件,明确了不同类型项目土地供应方式和简便操作程序,保障停车场建设用地供应更高效、更规范,大力引进社会力量投资建设公共停车场,有效推进公共停车场产业化发展,缓解停车难城市顽疾。今年以来,对照省治堵考核年度“新建成5万个泊位”的目标,已累计建成37523个停车位,完成全年任务的75%,其中公共停车场建成3905个停车位。近3年来,由社会力量投资建成的公共停车场项目有43个,引入总投资约3.6亿元;今年由社会力量投资建成的公共停车场项目有5个,引入总投资约7000万元,新建成公共泊位623个,约占今年全市新建成公共泊位总数的16%。

由政府主导转向为民营投入,

这是温州的优势,也是温州今后在地下空间开发利用上的重要方向。按照“谁投资、谁使用、谁受益”原则,根据土地、税收、贷款、产权使用等方面优惠政策,温州积极鼓励社会资本参与地下空间开发建设,近几年初步走出了一条资金筹措多元化、建设主体企业化、设施享用商品化和政府行为规范化的新路子。今年则充分利用“浙商回归”有利政策,引导民营投入地下空间开发。

为了有效提高地下空间开发利用程度,义乌积极探索地下空间开发利用的相关政策,鼓励单位和个人充分利用地下空间。其中,明确规定,对建设项目按规划应利用地下空间而未利用的,原则上不再供地,为地下空间开发利用创造制度条件。早在2001年,义乌市就制定了《义乌市民用建筑修建防空地下室若干规定》,并对结合人防开发利用地下空间做了有效规范。此外,义乌还积极探索地下空间开发投融资模式,按照“政府主导、规划调控、多元投资、统一管理”的原则,交通、停车等地下城市基础设施项目以政府投资为主,充分引入社会资本进行地下空间商业项目

的开发,在满足人防等规划功能前提下,鼓励业主挖掘开发建筑地下商业、仓储等功能,引导和鼓励社会资本参与城市地下空间开发利用,提高城市地下空间的经济使用价值,并在设置地块规划出让条件时,要求开发商配套开发必要的相应的城市基础设施,比如泼浪鼓广场地下商业广场就是引入社会资本进行建设。

此外,丽水市今年计划推出城西菜场南侧地块、潭宅西侧地块等6个区块的地下空间开发利用建设公共停车场项目,总用地面积4.6万平方米,地下空间开发面积3.9万平方米,地下停车位1400多个。这些项目拟统一采用挂牌出让方式,地上开发建设部分商业房产,用于地下空间开发过程中的资金平衡。

地下空间的投融资机制的关键在于把民间资本搞活,充分调动他们的积极性,广泛吸纳社会资金,最终目标是要建立一个以市场化、专业化为导向,建立多元化的投融资体制。民间资本参与城市基础设施建设,全省各地都已经有一些经验,地下空间虽然有其特殊性,但其作为城市基础



江山市万商城多功能地下空间

设施的本质属性和其他类型的设施是可以类比的。现在中央也鼓励地方通过PPP的方式向社会资本开放基础设施建设领域,这一公私合营的办法具体形式很多,还将进一步发挥政策优势,引导社会资本掌握好盈利性和公益性的平衡。