

基于规划许可困境空间规划组织与编制研究

何泗铮

(绩溪县自然资源和规划局, 安徽 绩溪 245300)

【摘要】本文对我国空间规划许可困境进行了梳理, 提出参考国外有关地下空间规划组织与编制的案例、地下空间规划编制方面需要因地制宜及统筹协调、地下空间规划编制方面需要因地制宜及统筹协调等方式, 供参考。

【关键词】规划许可困境; 地下空间; 规划组织; 统筹协调

引言: 作为我国城市总体规划的组成部分, 空间规划工作的重要性正在与日俱增。一方面, 需要以城市发展目标作为根本性考量内容, 对如何开发利用城市中的可用地下空间资源进行发展性规划; 另一方面, 还应考虑潜在的现代战争一旦爆发时, 城市的地下空间能否成为市民临时避难的区域。总体而言, 近年来, 针对地下空间进行利用的社会整体需求度正在逐渐提升, 但能够应用的空间资源总量较少。在此种困境之下, 如何保证地下空间规划组织与编制的质量, 如何提高地下空间资源利用率, 需要有关部门重点考量。

一、空间规划许可困境简析

我国空间规划工作面临的现实问题在于: 第一, 很多城市已经进入“寸土寸金”时代, 整体空间规划许可面临前所未有的压力。造成此种现象的本质原因在于: 我国不同地区发展不平衡。特别是城市与农村之间, 优质资源倾斜比重存在严重差异。由此导致大量农村人口向城市涌入。为了容纳庞大的新增人口, 城市首先需要更多的房子。从成本和土地资源利用率方面考虑, 现代城市的住宅建筑已经从传统的矮层多单元、占地面积广结构转向为高层少单元、占地面积小结构。如此一来, 地面之上的可利用空间资源已经越来越少, 亟需探索地下空间资源。第二, 理论层面来看, 地下空间资源似乎较多, 至少在“面积”方面, 即使无法与地表面积等同, 差距也不应过大^[1]。但实际情况是, 地下空间的应用有严格的要求, 不能随便开挖, 否则会导致现代城市运转过程中的很多功能受到限制。比如现代城市(特别是新城区)在规划设计阶段, 必定需要考虑管网的铺设问题。这些管道包含给排水管道、电线管道、网络通信(光缆)管道、天然气运输管道等。不同管道的排布方向均需遵照市政部门的规定而行, 稍有不慎便可能导致冲突, 进而使城市运转受限。此外, 与地下空间资源有关的问题

还体现在不动产权登记归属方面。比如很多住宅小区的地下停车位究竟归谁所有, 在分配、管理方面存在法律完善程度不足的问题。第三, 城市中高层、超高层建筑越来越多, 在这些建筑对应的地表下方以及周围一定区域之内, 均是建筑地基所在地。因此, 有建筑的区域对应的地下区域实际上已经被应用, 这部分空间应该被刨除。第三, 一线城市以及经济相对发达地区的二线城市为了满足城市居民的通勤要求, 正在大力规划建设城市轨道交通系统。其中, 地铁是公认的便捷性最高、性价比最合适的交通工具。而多条地铁线路同时运行的情况下, 城市的地下空间已经被贯穿, 进一步造成压缩。第四, 很多小区、商业综合体的地下空间被建设成地下停车场、地下商场、地下商业街等。总体而言, 我国城市地下空间资源已经在很大程度上被开发利用, 剩余的数量极其有限。现实情况为: 很多地下空间开发应用的项目进入政府审批环节时, 想要获批的难度较大, 此即为我国地下空间规划许可的主要困境。次要困境在于, 审批的难度和复杂程度已经大幅度增加。比如表1所示为我国南方某城市某区域开发地下商业街时, 需要重点审查的地下空间规划控制要素和指标。其中, 土地使用控制要素中, 用地面积、用地界线、地块划分三项内容均为刚性控制指标, 一经确认不可更改; 其余三项为弹性控制指标, 可根据工程实际进展情况, 配以相应的材料, 向有关部门提交更改申请。建筑设计控制要素中的四项控制指标均为刚性指标; 地下交通设施中的步行通道宽度和高度、轨道保护控制要求、停车位数量均为刚性控制指标, 其余两项均为弹性控制指标。地下市政设施为刚性指标; 人防及消防工程规模、地下空间地面附属设施中的出入口数量及位置均为刚性指标, 其他项为弹性指标^[2]。可以看到, 我国地下空间规划控制指标的严谨性已经全面提升, 这实际上便是规划许可的最大困境。

表 1 某工程地下空间规划控制要素及指标一览表

控制要素	控制指标
土地使用	①用地面积；②用地界线；③用地性质；④地块划分；⑤建设规模；⑥最大深度
建筑设计	①地下建筑后退红线距离；②相邻地下建筑间距控制；③建筑层高；④地下公共空间数量、方位、规模等
地下交通设施	①步行通道的宽度；②步行通道所处位置；③轨道保护控制相关要求；④地下车库连通；⑤停车位个数
地下市政设施	①市政场站；②停车位个数
防灾设施	①人防工程、消防工程的规模；②人防及消防工程设施所在位置
地下空间及地面附属设施	①出入口的数量和位置；②采光井以及通风口的数量及具体位置

二、基于规划许可困境做好地下空间规划组织与编制的可行性方式

（一）参考国外有关地下空间规划组织与编制的案例

上文提到的地下空间规划控制要素中，控制标准分为刚性和弹性两种。从影响性角度来看，如果地下空间的规划指标详细程度及复杂性越高，刚性便会越强，针对地下空间的利用合理性也会随之加强。不仅如此，刚性越强，意味着地下空间与相邻地上空间之间的连通程度越高（如地下空间的出入口数量是刚性控制标准，数量的多寡决定）。在这方面，我国部分政府部门围绕地下空间的开发方案进行评估时，可能会忽略规划实施主体的建设意愿，导致设计失去灵活性。在这方面，可以参考国外有关案例。

比如日本的大手町有乐町地区的地下设施规划建设方案从规划组织开始，到编制成功的全过程经历了以下几个阶段。

其一，综合规划阶段。对有乐町地区未来至少

10 年内希望建成的形态进行预估，并结合日本政府对该地区的政策倾斜情况，对发展形态进行设想^[3]。

其二，分段建设阶段。早在 20 世纪 90 年代中期，有乐町地区的开发顾问协会每间隔 18 个月，便会召集该地区以及周边地区的企业主、居民代表、政府有关部门开展研讨会，在本地区人民及政府部门互相之间的开发意向达到统一标准之后，完成未来 2～3 年发展方案的规划编制。在核心框架确定之后，有乐町地区围绕网格化进行地上、地下空间的布置，要求地上、地下空间互相之间的通畅程度必须尽可能高，需要保证行人能够自由出入地上、地下空间。在规划组织及编制过程中，有乐町地区政府部门结合当地实际情况，制定出了对本地区人民的保护机制，使得该地区人民免除了所有后顾之忧，继而大力支持地下、地上空间的综合建设。

经过十余年时间的建设之后，有乐町地区的基本情况如表 2 所示。从中可以看到，日本有乐町地区的地上空间应用率已经较高，甚至达到饱和状态。而地

表 2 有乐町地区基本情况一览表

统计项目	基本概况
占地面积	近 120 公顷
土地业主数量	超过 100 个
建筑物配置情况	建筑数量与业主数量完全一致，总建筑面积近 700 万平方米，规划时有 110 多万平方米处于在建或改建状态
停车位数量	近 1.3 万
已有地下设施	共计 20 条地铁线路，经行 13 个地铁站，每日搭载乘客数量近 100 万
地区企业数量	4000 家企业

下空间仅仅地铁这一主要的交通设施便接合了 20 条线路, 可视之为对地下空间的规划组织和编制较为理想^[4]。

(二) 我国地下空间规划组织和编制方面可借鉴的内容

1. 地下空间规划编制方面需要因地制宜、统筹协调

结合上文所述日本有乐町地区的地下空间规划组织及编制过程、结果, 可以总结出的首个原则性建议为: 地下空间规划编制应该因地制宜, 统筹协调, 周期至少应该达到 10 年^[5]。一个不可忽略的现实情况是: 我国各个城市的经济发展存在差距, 而城市内部不同区域的经济发展水平同样存在差异。而造成此种差异的原因涉及区位条件、交通条件、用地功能、地质工程条件等。因此, 要求政府有关单位、企业单位的规划设计人员, 必须充分考量地下空间开发利用过程中的需求差异。在此基础上, 城市中的商业区、轨道交通系统所处的枢纽地区、公共活动中心等地区的地上、地下空间连接度的要求也在逐渐提升(事实上, 除了城市商业中心区外, 由于城市私家车数量上涨速度过快, 各单位、住宅小区地上空余空间已经无法满足城市居民的停车需求, 故地下停车场、地下多层停车场的建设迫在眉睫, 这同样导致人们对地上、地下空间的连接需求与日俱增)。综合考虑之下, 规划设计人员必须对地上、地下空间进行一体化统筹协调, 将城市空间整体规划思维从二维模式(地上空间的横向、纵向)转化为三维模式(增加空间项。在地下空间的相关规划尚未成为重点时, 设计人员对地上空间的规划考量很少涉及空间项, 原因在于, 地上空间根据建筑物、区域划分, 已经有明确的应用指向性。而地下空间不同, 一些地区地面上方空间与地面下方空间完全没有联系, 故需要新增)^[6]。

2. 地下空间规划编制方面需要因地制宜、统筹协调

在围绕地下空间进行规划组织及编制时, 随着社会整体认知水平的提升, 地下空间未来的建设市场将会呈现出更大的活力以及竞争力。考虑到地下网络的建设十分容易受到个体建设项目的影响(比如地铁线路的走向, 可能会影响很多建筑地上空间对应地下空间的使用情况), 为了在地下空间规划组织及编制方面, 使地上、地下部分的契合性更高, 需要完成多方沟通平台的建设, 并对规划过程进行全面动态追踪。国外成功案例表明, 地方政府、地区业主(联合组织)、地下空间的开发单位(如地铁承建单位、市政部门等)、居民代表(地下施工工程规模大, 耗时长, 涉及开挖作业时, 有可能会封堵城市中的某些道路, 导

致一些城市居民原本的出行线路受影响, 故城市居民代表的参与非常重要)。由相关方在平台上充分沟通, 共同主导地下空间规划组织与编制, 确保地下空间开发工程符合所有城市构成要素的利益诉求, 具备重要意义^[7]。而在上述过程中, 政府有关部门应切实起到监管作用, 与市场各司其职。比如市政部门面向社会发布招标信息, 社会企业参与招标的过程中, 政府监管部门需要配合市政部门, 完成对投标企业资质的认证审查。除此之外, 政府部门不应动用行政权力, 对正常的市场竞争进行干扰。果能如此, 城市的地下空间规划组织及编制工作的开展轨迹必定健康, 城市地下空间的综合利用率会达到令人欣喜的高度^[8]。

结语: 综上所述, 在地下空间规划许可受到诸多限制的情况下, 规划组织及编制工作的细致性应该进一步提升。在具体规划作业中, 可参考国内外的成功经验, 充分考虑地上空间、地下空间的连通需求。除此之外, 城市多方之间的沟通同样重要, 保证各方诉求均能得到满足, 最终促进城市空间利用率充分提升。

参考文献:

- [1] 陆晓蔚, 罗梅芳. 土地集约利用背景下的地下空间整体规划方法探索——以上海世博会 B 片区为例 [J]. 中国建筑装饰装修, 2022, (02): 27-28.
- [2] 占辉. 基于片区开发的地下空间规划设计协同工作机制实践——广州南沙新区横沥岛尖公共地下空间工程规划设计 [J]. 城市道桥与防洪, 2021, (10): 219-221+24.
- [3] 张建军, 杨琴. 集约型地下综合空间一体化设计实践——以西安西咸新区能源金贸区地下综合空间为例 [J]. 隧道建设(中英文), 2021, 41(09): 1538-1546.
- [4] 田玥, 韩炜. 基于“韧性城市”建设的地下空间规划及管控研究——以泾河新城地下空间规划为例 [J]. 住宅与房地产, 2021, (22): 108-109.
- [5] 陈璐露. 城市设计中的城市图层系统研究 [D]. 哈尔滨工业大学, 2021.
- [6] 青岛市地下空间开发利用管理条例 [N]. 青岛日报, 2020-07-10(007).
- [7] 刘树鹏. 基于系统动力的历史街区地下空间实施影响研究 [D]. 天津大学, 2019.
- [8] 贺俏毅, 陈松, 吴燕. 地下空间规划条件的实操性研究 [J]. 规划师, 2018, 34(05): 41-45.

作者简介: 何泗铮(1988-), 女, 本科, 助理工程师, 从事国土资源管理及空间规划相关工作。