

商业中心区地下空间利用丛书 | 沈中伟 主编

商业中心区

地下空间规划管理及业态开发

袁红·著

商业中心区地下空间利用丛书
(沈中伟主编)

山城轨道影响区地下空间立体紧凑性设计理论研究(51678486)

商业中心区地下空间规划管理 及业态开发

袁 红 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

内 容 提 要

商业中心区立体化发展对传统规划体制提出了挑战,本书通过中日地下空间规划对比研究详细论证了“城市立体化发展下地下空间规划应该纳入城市规划之中”“地下空间控制性详细规划对商业中心区地下空间利用具有极为重要的协调控制作用”“应建立区域内的地下街区规划及地下交通网络规划,并注重交通与外部的衔接,保持区域内的活性”三方面内容。此外,本书分析了立体空间权属对地下空间利用的重要意义,探讨了在我国土地地面上下分设使用权的情况下地下空间土地的出让形式、权属管理、开发政策以及山城地下空间特殊分层管理办法;提出坚持地下空间优先开发、实施法定城市设计的原则,保证地下空间的系统化利用,并建立商业中心区核心管理机构(TOM)及地下空间开发激励政策。最后,本书对现存地下商业发展现状进行研究,提出多项整治及商业管理的建议,使现存地下商业有效发挥作用,成为城市空间资源的重要补充。

本书可供地下空间规划及管理的政府部门及规划设计职能单位进行参考,亦可供地下空间研究者学习及借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

商业中心区地下空间规划管理及业态开发 / 袁红著.

南京:东南大学出版社,2019.5

(商业中心区地下空间利用丛书/沈中伟主编)

ISBN 978-7-5641-8206-9

I. ①商… II. ①袁… III. ①商业区—城市空间—
地下建筑物—空间规划—研究 IV. ①TU984.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 293338 号

商业中心区地下空间规划管理及业态开发

Shangye Zhongxinqu Dixia Kongjian Guihua Guanli Ji Yetai Kaifa

著 者:袁 红

出版发行:东南大学出版社

出 版 人:江建中

责任编辑:宋华莉

编辑邮箱:52145104@qq.com

社 址:南京市四牌楼 2 号(210096)

网 址:<http://www.seupress.com>

印 刷:江苏凤凰数码印务有限公司

开 本:700 mm×1 000 mm 1/16 印张:8.5 字数:158 千字

版 次:2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-8206-9

定 价:46.00 元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830

序 言

城市地下空间在未来中国城市发展中将发挥至关重要的作用。早在1999年,周干峙、钱七虎、杨秀敏院士就认为城市地下空间是解决城市资源与环境危机的重要措施,是解决中国可持续发展的重要途径。2016年6月,住房和城乡建设部正式发布《城市地下空间开发利用“十三五”规划》,提出力争到2020年,不低于50%的城市完成地下空间开发利用规划编制和审批工作,初步建立较为完善的城市地下空间规划建设管理体系。城市商业中心区是人口聚集区,是交通高度聚集区,也是地下空间开发需求量最大的区域,其地下空间的规模化及立体化发展对原有规划体制提出了挑战。关于地下空间规划与地面城市空间规划如何协调、如何审批,地下空间产权如何管理,地下空间业态如何发展等问题的研究可以科学地促进地下空间的可持续性发展。

在相当长的时期内,我国关于地下空间的研究常常局限于岩土工程领域。既然城市地下空间是城市空间的重要组成部分,那么,如果融入地面以上城市建设的理论和理念,必然会对地下空间环境的设计产生积极作用,创造出地下可持续的人居环境。因此,袁红自2008年进入重庆大学攻读博士学位,就选择了“地下空间”这个研究方向,意图从地面以上城市规划、城市设计和建筑创作的角度去解读、理解和营造城市商业中心区地下空间。2009年,她跟随重庆市规划设计研究院、深圳市国土资源中心等专家调研了全国十几个省会城市及直辖市的地下空间现状;2010年,她赴日本九州大学留学,研究日本地下街及空间规划制度,经历了艰辛、痛苦的调查研究和论文写作阶段,终于在2014年成为九州大学建筑学专业研究地下空间的第一名博士毕业生。该书的创作是在她博士论文的基础上加工完成的,资料翔实,内容丰富,凝聚了她近十年的研

究成果,较完整地研究了地下空间规划、设计、管理、权属、业态等方面问题,可为相关从业者提供有意义的借鉴和参考。随着地下空间的发展,袁红近年来的新成果将会在此基础上陆续出版,望相关专家和学者批评指正。

戴志中

2018年8月

目 录

- 1 商业中心区地下空间规划 / 1
 - 1.1 建立适应城市立体化开发的地下空间规划体制 / 1
 - 1.2 商业中心区地下空间规划的重要性 / 6
 - 1.3 日本商业中心区地下街区及地下交通规划 / 14
 - 1.4 商业中心区地下空间控制性详细规划的“协调机制”及指标 / 20
 - 1.5 重庆地下空间规划的其他建议 / 29
 - 1.6 小结 / 29
- 2 商业中心区地下空间开发的管理政策 / 31
 - 2.1 地下空间物权划分及管理 / 31
 - 2.2 山城特性及地下空间立体化权属 / 35
 - 2.3 地下空间管理体制及激励政策 / 41
 - 2.4 小结 / 50
- 3 重庆商业中心区地下商业空间整治与开发策略 / 52
 - 3.1 地下商业的形态、业态、档次对应关系及特点 / 52
 - 3.2 商业中心区地下空间利用的问题分析 / 58
 - 3.3 重庆商业中心区地下街整治策略 / 60
 - 3.4 商业中心区地下空间开发策略 / 67
 - 3.5 小结 / 71
- 4 研究总结 / 73
 - 4.1 建立适应商业中心区地下空间利用的系统、协调型规划 / 73
 - 4.2 健全权属分明、效益公平的管理政策 / 73
 - 4.3 地下空间商业整治及开发策略 / 74

参考文献 / 75

附录 / 87

- A. 作者研究地下空间所发表的学术论文 / 87
- B. 国内主要大城市地下空间规划管理事项对照表 / 90
 - 附表 1 国内主要大城市地下空间规划管理事项对照表 / 90
- C. 重庆商业中心区地下空间调查问卷 / 95
- D. 相关法规体系中涉及地下空间的相关内容 / 120
 - 附表 2 相关法规体系中涉及地下空间的相关内容 / 120
- E. 国内地下空间管理方面存在的问题详解 / 123
 - 附表 3 国内地下空间管理方面存在的问题详解 / 123

1 商业中心区地下空间规划

商业中心区立体化开发与属于人防部门管理的地下空间规划形成了冲突,立体化发展要求一套从属于地面规划并与之相协调的地下空间规划体系,国内部分大城市已经进行了这方面的尝试,但是国家层面仍然没有法定的编制办法及管理程序。从紧凑城市发展的角度看,商业中心区立体化开发是以公共交通为导向的开发(Transit-oriented Development, TOD)模式的核心:在城市宏观层面,地下空间的规划主要应用于重要交通枢纽及商业中心区;在地区中观层面,是以交通站点为核心的地下步道规划及停车场规划。轨道交通站点是地下空间规划承上启下的关键点,是连接地面上下规划、地下规划总体层面及区域层面的核心点。商业中心区的立体化发展是以轨道交通站点为“发展源”而进行的,本章研究商业中心区与地下空间总体规划的关系及区域内部的地下空间规划系统。

1.1 建立适应城市立体化开发的地下空间规划体制

自20世纪中叶开始,随着战后经济的恢复,资本主义世界进入高速发展时期,城市化水平迅速提高,然而空间拥挤、交通堵塞和环境恶化等城市问题愈演愈烈。人们逐渐认识到城市地下空间的优势和潜力,形成了地面空间、上部空间和地下空间三维式协调拓展的新理念。加拿大蒙特利尔市早在1954年就由建筑师贝聿铭主持,对市中心地区的玛丽城广场地区进行立体化再开发规划。我国于1984年制定了地下城市总体规划,最近一次地下城市总体规划是在2002年(童林旭、祝文君,2009)。

国内目前还不存在一套明确的地下空间规划编制办法,地下空间规划的编制工作尚处于探讨阶段。2009年,住房和城乡建设部委托重庆市规划设计研究院及深圳市规划国土发展研究中心进行“城市地下空间开发利用规划编制与管理”研究,之前同济大学的束昱等也做过地下空间规划编制方面的研究,但均处于探讨阶段,没有形成国家层面的编制意见及建议。各个城市的地下空间开发利用均由地方政府各自执行规划、管理、审批的程序,城市化水平高的城市(如北京、南京、上海、杭州、广州、深圳)由于地下空间开发量大,其地下空间规划、管理、审批及设计的水平较高,相关职能部门在

地下空间利用方面的工作也较为规范,但是仍然存在开发效率不高、多头管理、权责不分明、产权不明晰、设计不规范等多方面的问题(图 1.1)。

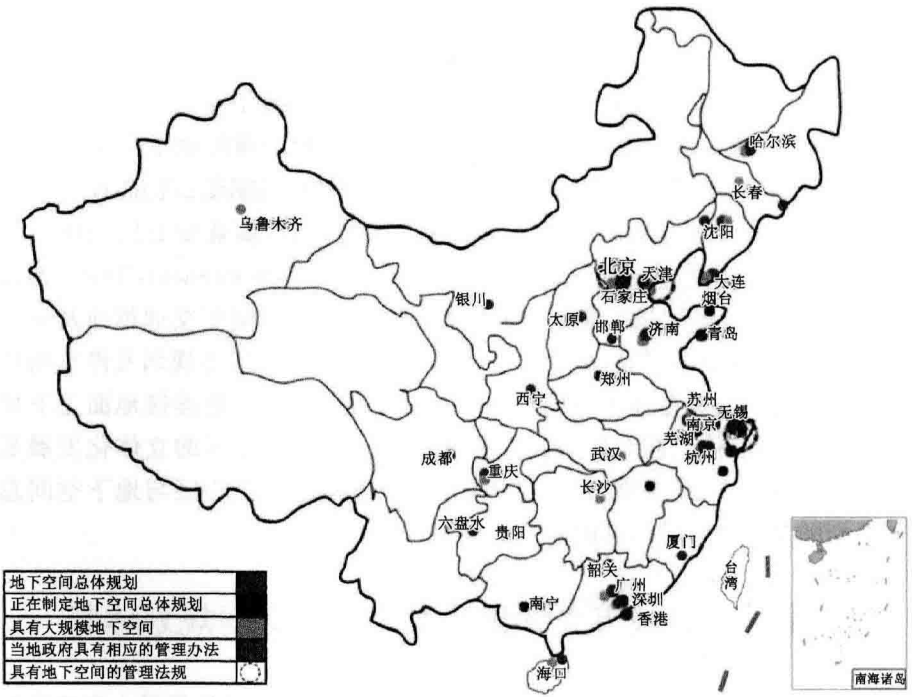


图 1.1 我国地下空间开发利用空间分布及管理情况

来源:据资料改绘[审图号:GS(2016)1593 号]

1.1.1 我国地下空间规划与城市总体规划的关系

地下空间规划分为总体规划、详细规划、涉及地下空间的专项规划和专业规划四类。地下空间总体规划既包括传统意义上的总体规划,也包括分区规划、概念规划、近期建设规划等类型。地下空间详细规划包括地下空间控制性详细规划、地下空间修建性详细规划、地上地下一体化城市设计等类型(图 1.2),城市新区部分项目采取控制性详细规划与地上地下一体化城市设计相结合的方式。涉及地下空间的专项规划主要有:人防规划、防洪排涝规划、交通规划(如轨道交通规划)、管网综合(共同沟)规划等。地下空间专业规划主要有:各类地下市政管线(设施)规划、危险化学品储存设施规划、相关专业部门发展规划等。

整体来看,地下空间规划属于城市规划中的专项规划。《城市地下空间开发利用管理规定》中明确指出:“城市地下空间规划是城市规划的重要组成部分”,并对地下空间规划编制组织和审批作出了规定。《城市规划编制办法》将地下空间规划作为专项规划,要求将城市地下空间开发布局纳入城

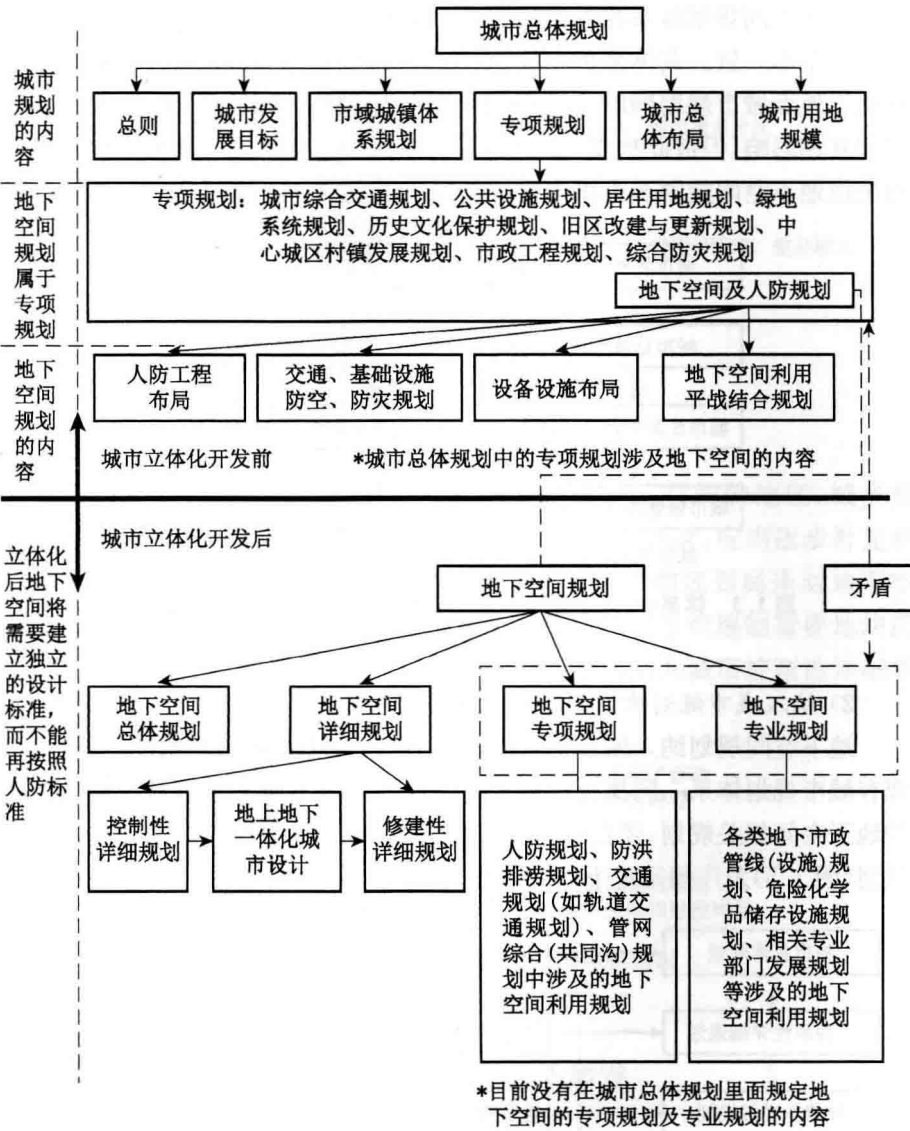


图 1.2 我国地下空间规划体系

来源:自绘

市总体规划的强制性内容,控制性详细规划应确定地下空间开发利用的具体要求。

1.1.2 我国现存地下空间规划体系

1) 与城市规划体系分离的地下空间规划体系

地下空间规划体系在编制思路对城市规划编制进行模仿,与城市规划体系基本一致。其体系的每个层面都与地面城市规划相对应,对其进行补充。地面城市规划同时也考虑地下空间规划每个层级的问题,两个体系之间互相影响,但彼此独立(图 1.3)。具体属于这类地下空间规划体系的有重庆市地下空间规划及天津市地下空间规划。

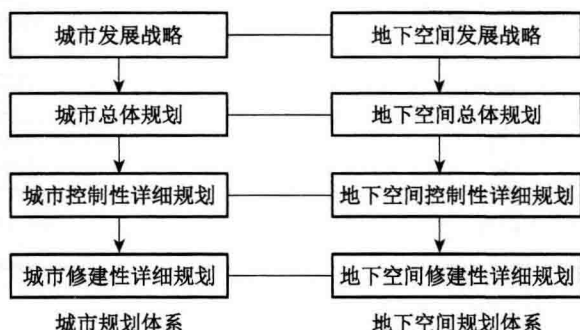


图 1.3 体系一:地下空间规划未纳入现有城市规划体系单独审批

来源:自绘

2) 纳入城市规划体系的地下空间规划体系

地下空间规划纳入城市规划体系之中,作为现有规划体系的一部分,与现有城市规划体系一同执行审批手续。规划区域不属于现有城市规划体系的地下空间相关规划,须在相关部门单独审批(图 1.4),如深圳市地下空间规划(图 1.5)及广州市地下空间规划。

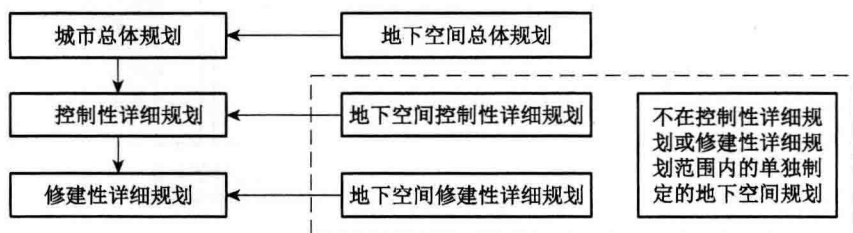


图 1.4 体系二:地下空间规划纳入现有城市规划体系之中执行审批

来源:自绘

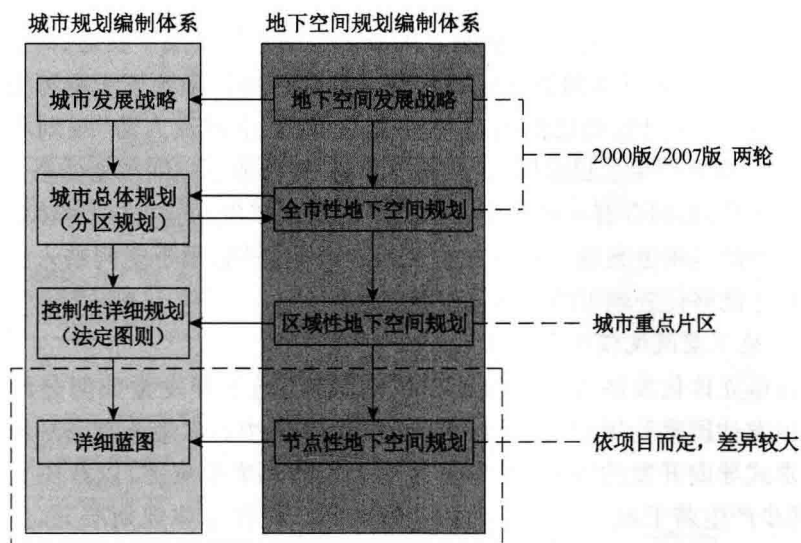


图 1.5 深圳城市地下空间规划体系

来源:深圳市规划与国土资源委员会

广州市地下空间利用制度规定:在适宜建设地下空间的地区,城乡规划主管部门在组织编制或者修改城市控制性详细规划时,应当逐步补充和完善有关城市地下空间开发利用的内容。控制性详细规划尚未对地下空间开发利用做出具体规定的,城乡规划主管部门可以组织编制重要地块的地下空间修建性详细规划,经法定程序批准后将其纳入城市控制性详细规划(图 1.6)。

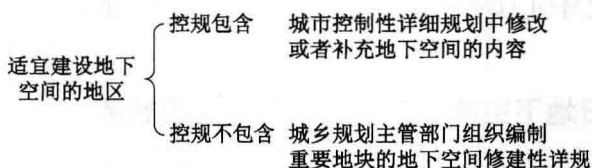


图 1.6 控制性详细规划制定的两种情况

来源:自绘

1.1.3 城市立体化发展下规划体制的矛盾性

1) 地下空间规划体制的矛盾

由上述分析可知,随着城市化的发展,地下空间利用的城市意义已经发生了巨大改变。在城市化水平较低的情况下,地下空间利用与平战相结合

主要满足人防功能;而随着城市化水平的提高,城市发展的聚集性要求城市立体化发展,地下空间作为一种独立的城市空间资源运用于交通、商业等各个方面。然而,规划体制的落后导致地下空间利用长期处于无据可循的局面,现存地下空间规划已经明显与过去的“地下空间及人防”规划相矛盾(图 1.2),由此产生了目前国内“从属”“分离”两种地下空间规划体系。产生矛盾冲突后,必然会有一种顺应社会发展的体系产生,同时这两种体系在城市发展中的运用也表现出各自的优劣性。事实证明,地下空间纳入地面城市规划才能够促进城市的立体化发展。

2) 地下空间规模难以把握

城市立体化发展需要直接面对的是地上、地下开发量如何分配的问题。由发达国家利用地下空间的经验可知,城市中心区地下空间利用是一种需求式导向开发的模式,其主要运用于人口高度聚集区,以解决交通为主,同步产生若干城市公共活动的功能空间。而在总体规划层面,规模的预测及地下与地面的协调较难把握(即地下空间与地面空间规划在城市发展量上如何分配),使地下空间规划制定缺少主要的技术支持,所以近年来关于地下空间的预测一度成为研究的热点。目前,深圳、上海、广州制定了地下空间的总体规划,这些总体规划只是在一些概念、局域和原则层面起部分作用,最终能够对地下空间开发起到实质控制作用的依然是片区的控制性详细规划及面向实施的修建性详细规划。各市的地下空间控制性详细规划明确了地下空间的发展区域、发展形态,以及未来地下空间的连接形态。

1.2 商业中心区地下空间规划的重要性

1.2.1 中日地下空间规划控制条款对比的启示

日本地下空间规划被明确规定为都市计划的一部分,地下空间规划的制定具有法定效益,实施过程中严格处理与周边建筑的关系,完善的体制及严格的执行标准保证了日本地下空间的系统式开发。通过中日规划体系对比(图 1.2、图 1.7,表 1.1)可知:在城市规划层面,日本具有地下空间聚集区域特别整治法,针对聚集区的复杂问题进行专门立法,处理商业中心区、交通枢纽区域的复杂问题,中国无此法;日本地下空间规划的内容在城市规划中作为强制性内容执行,中国关于此项内容尚属探讨阶段;日本地下交通网络规划属于交通网络规划整体的一个部分,一旦确定就有法定效力;日本新

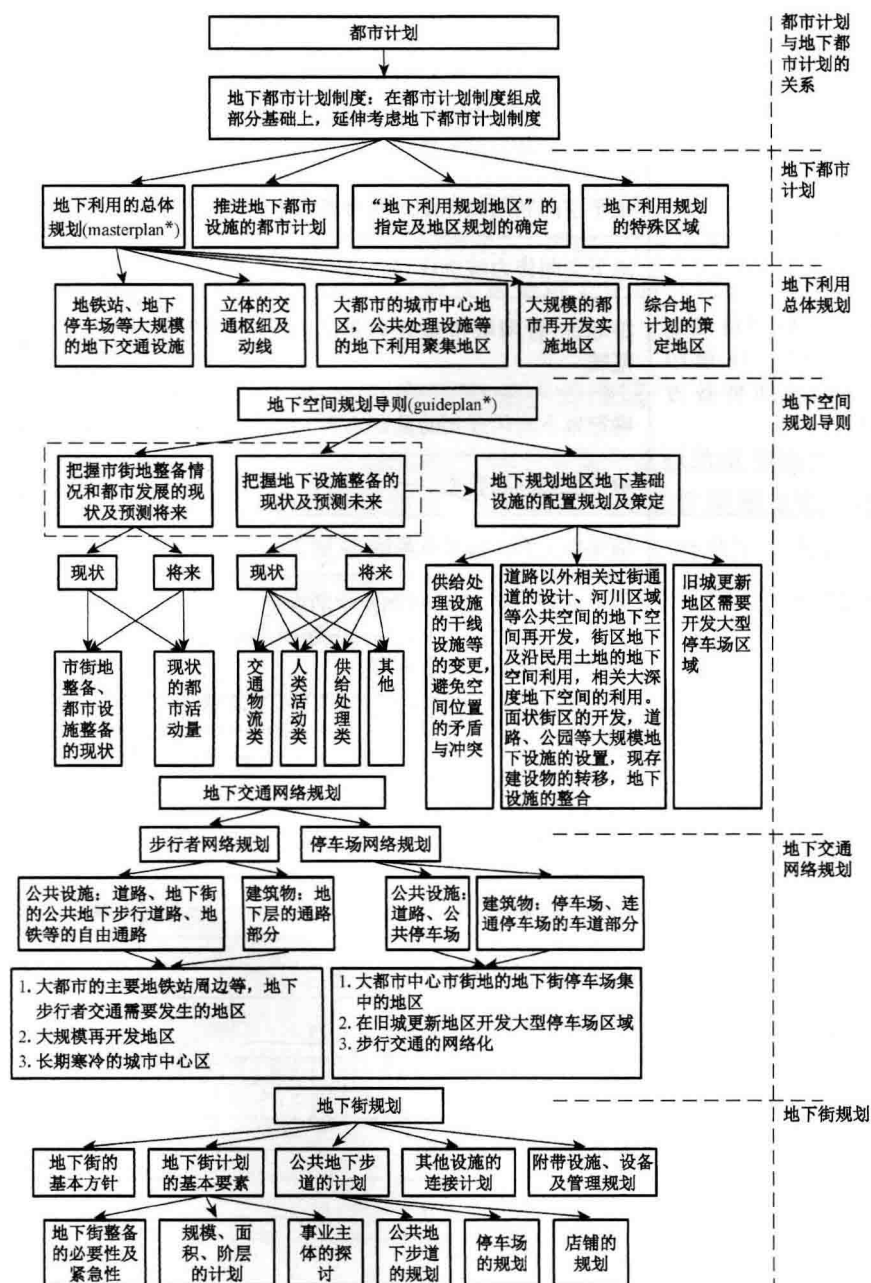


图 1.7 日本地下空间规划体系

来源: 自绘

* 日本的“masterplan”及“guideplan”与中国的“总体规划”和“规划手则”有本质区别, 直译不准确。

表 1.1 中日地下空间规划控制条款对比

规划层次(中国/日本)	控制条款	中国	日本
城乡规划法/都市计 划法	聚集区域特别整治法	○	●
	地下空间利用的计划是城市规划中的一部分	●	●
地下空间城市规划 导则/都市计划中 “地下空间整备方 针”	地下空间作为城市规划中的一部分	○	●
	将地铁、管网等市政设施纳入地下利用规划 范畴	●	●
	确定地下利用规划的重点地区	●	●
	地下交通网络整治	○	●
地下空间总体规划/地 下空间(masterplan)	确定地下利用的重点地区	●	●
	地下城市设施、城市计划决定的推进	●	●
	确定新地域地区地下规划	○	●
	地下空间需求量预测	●	○
	地下空间总体布局	●	○
	地下空间开发利用的分层规划	●	○
	地下空间资源的调查评估	●	○
建筑设计规范/日本 建筑基准法	对地下空间的用途限制	○	●
	建筑物防灾、卫生等	●	○
	地下街设计标准	○	●
	地下步行网络规划	○	●
	地下通道宽度计算方法	○	●
	地下车库规划	○	●

来源:自绘

区地下空间规划具有法定执行力,中国仅存在新区地下空间的布局;日本没有总体规划(以下简称“总规”)层面的需求量预测、资源评估等,是以聚

集区地下空间开发为主导的地下空间利用体制；日本对地下空间土地利用具有法定限制；日本具有完善的地下街、地下步道、地下车库法定规划设计标准，中国尚属探讨阶段。由上述对比可知，日本的地下空间规划主要是针对聚集区的地下空间规划，类似我国地下空间区域控制性详细规划。而就目前国内的发展情况来看，总规层面的地下空间规划起作用的依然是地下空间的总体布局(重点开发区域的确定)。因此，可以证明，聚集区(商业中心区)地下空间利用及控制性详细规划是地下空间利用的主要内容及核心。

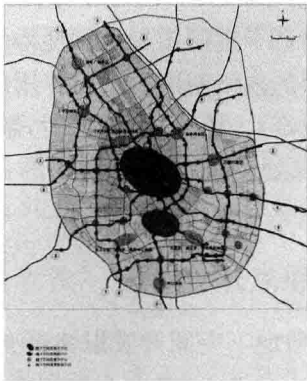
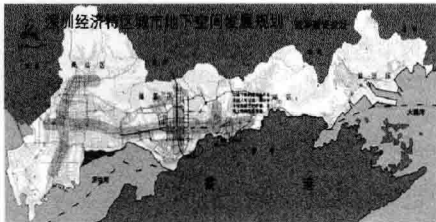
1.2.2 在总规层面确定地下空间重点开发地区

地下空间的“源—轴”式发展模式，即地下空间开发以轨道交通为“发展轴”在城市总体层面发展，以轨道站点为“发展源”在中心区层面发展。地下空间总体规划与地面总体规划相统一，确定城市中心区和副中心区的轨道枢纽站点及商业中心区为地下空间开发的重点区域。各大城市根据城市自身状况编制地下空间总体规划，如表 1.2 所示。

表 1.2 国内大城市地下空间的规划层次及特点

层次	规划名称	特 点
总体规划	《北京市中心城中心地区地下空间开发利用规划(2004—2020 年)》	① 已经纳入《北京中心城控制性详细规划》的修编 ② 编制范围涉及北京中心城区及整个市域 ③ 确定地下空间利用的重点区域(轨道重要站点及城市中心区) ④ 控制指标:分层规划、总体规模、人均面积 ⑤ 17 项专项规划:地下交通、市政、防空防灾、空间安全与技术保障、地下开发与历史文化名城保护等 ⑥ 新城及地铁沿线土地地下空间规划 ⑦ CBD 及重点商业中心区(人口密集区)地下空间详细规划

(续表)

层次	规划名称	特 点
总体规划	 《天津市中心城区地下空间综合利用规划(2006—2020年)》	① 重点开发沿线交通枢纽与公共中心的空间 ② 地下交通设施、公共服务设施、市政设施、工业仓储和物流设施复合开发 ③ 充分利用现有防空设施进行民用化改造 ④ 提出地下空间利用的总量控制和分层控制:地下总量=地面总量$\times 10\%$;30 m以上是现阶段利用重点 ⑤ 基础设施采用以政府投资为主,吸引多种投资的策略
	 《深圳经济特区城市地下空间发展规划(近期建设规划)》	① 通过现状评价、资源评估与需求预测研究,提出功能布局与综合功能、混合功能、简单功能以及储备的分区 ② 专项规划(地下交通、地下街、地下市政等发展策略) ③ 在分区指引中对使用功能、建设模式、建设强度以及规划层次与要点提出了要求 ④ 规划实施政策建议(法规、技术规范、编制体系、审批机制、信息平台等)
	 《无锡市城市地下空间开发利用规划——主城区地下空间布局与形态规划图》	① 控制范围为整个市区,面积总计1 662 km²。在地下空间资源评估和需求分析的基础上,提出发展战略与目标 ② 规划结构中的重点开发地区 ③ “二心、一轴、多点、一环、两带”的市区地下空间发展布局