如今，越来越多城市开始琢磨如何“向下”发展

“点亮”城市地下空间

经济日报·中国经济网记者 袁 勇

经纬

现如今城市空间的开发越来越立体化，城市除了“向上”发展，对于地下空间的开发，也有不少探索。在保证原有地下设施功能的基础上，通过灵活多样的整治改造方案，增加了很多惠民功能。不过，专家也提醒，城市“向下”发展也不能太“任性”

鳞次栉比的高楼大厦是城市最显著的特征。然而，高楼大厦底下的世界——普通地下室和人防工程构成的城市地下空间，却常常被人忽视。昏暗潮湿的城市地下空间中的很大一部分，或成为安全隐患重重的群租房，或被闲置。

如今，许多城市和社区都在想方设法“点亮”这些地下空间。一个个别出心裁的地下空间利用方案，也让城市居民在这里找到了别样的生活体验。

北京亚运村街道在地下空间建设的“地瓜社区”绘画室内，居民正在画画。 袁 勇摄

“变出”居民共享空间

近日，记者来到北京亚运村街道安苑北里社区。从19号楼的地下室门口进去，沿着楼梯向下两层，一处“桃花源”般的地下空间呈现在记者面前：干净、清凉、明亮，空气清新，私人影院、图书馆、教室、健身房、绘画室、饮料吧等一应俱全，各种功能的格子间里，有人在读书，有人在画画，不时有居民进进出出，整个空间安静而温馨。这个560平方米的防空地下室，俨然成为附近居民的共享文化空间。

然而，两年前，这里还只是封闭、阴暗、潮湿的防空地下室。曾被私人承包者作为地下出租屋出租，大量人群在此聚集居住，造成了严重的安全隐患。在政府相关部门集中清理整顿地下空间的过程中，亚运村街道收回了19号楼地下室的使用权，并进行了必要的设施维护和改造，完善了基础设施。2016年，街道将场地提供给设计师周子书，周子书带着他的团队开始了他们的设计和运营，打造了今天的地下居民文化社区，并将其命名为“地瓜社区”，成为许多周边居民每天必来的场所。“地瓜社区”工作人员告诉记者，“地瓜社区”非常受欢迎，在北京八里庄街道已经有了第二家。

通过有效的整改和运营，原先“脏乱差”的地下室被改造成地下居民文化社区等公益便民工程，既清除了安全隐患，又充分、合理地利用了地下空间，解决了居民缺少公共活动空间的问题。在北京，这样的案例还有不少。

北京崇文门外街道都市馨园21号楼旁边的人防地下室改造工程是另一个成功案例。这个800平方米的地下空间，原本有100多户外来打工者在此居住，空间脏乱差现象严重，安全隐患突出。经过清理整治后，变成了社区文化活动室，不仅有电子阅览室、图书室、报刊自习室、乒乓球室、舞蹈室等各种各样的文化活动功能室，还有一座别具特色、免费开放的非遗博物馆，汇集了众多体现老北京文化的展品。

活动室负责人李全红告诉经济日报记者：“过去，社区居民想打乒乓球、写书法都找不到地方，有了这个活动室，这些问题都解决了。地下室经过整治改造后，也消除了很多安全隐患。”

近年来，北京市对地下空间利用问题一直在进行探索。2011年，北京市民防局开始对人防工程的散居户进行全面清退。同年修改的《北京市人民防空工程和普通地下室安全使用管理办法》对地下室再利用做出了规定：“平时使用人民防空工程应当优先满足社会公益性事业的需要，居住区内的人民防空工程应当优先满足居住区配套服务和社区服务的需要。”近日，北京市商务委等多部门共同制定了《关于利用地下空间补充完善便民商业服务设施的指导意见》，提出可使用地下空间补充完善便民商业服务设施，为地下空间的再利用提供了更多思路。

引入更多社会力量

在各地对地下空间再利用的探索过程中，政府主导投资、管理的模式较为常见。然而，要保证大量地下室特别是大型地下空间的合理运营持久化，引入更多社会力量，探索商业化运营模式就十分必要。

在北京市海淀区永定路25号院，一处4000平方米的普通地下室从群租房被改为健身房、社区活动室，还修建了游泳池。整个地下空间利用方案按照安全标准进行了设计，改造费用由产权单位承担，并通过后期运营营利来收回成本。

在无锡，人防工程的商业化运营探索同样很有成效。无锡共有21个财政资金建设的人防工程，不少都通过商业运作发挥着作用。如无锡数码港是无锡最大的电子产品市场，无锡金匮公园内的防空设施承担着大型停车场的功能。据统计，无锡市区利用人防工程解决地下停车位累计已超过4万个，近年来，无锡市民防部门每年还向社会新提供地下停车位5000多个。

海南省三亚市则采取政府与企业合作的方式，引进社会资金，以“人防工程+地下商业街+地下停车场”的开发模式，就人防工程建设与城市地下空间开发融合发展做出尝试。

三亚市解放路商业圈有三亚市明珠广场、汽车总站及解放路步行街等多个人流量较大的场所，是三亚城区最繁华的商业地段之一。但多年的快速发展，让这一区域路面狭窄、交通拥堵、沿街商铺管线凌乱等问题越发突出。三亚市政府在充分调研论证后，决定通过引进社会资金，进行路面和管网改造，解决这些难题。经过专家评审，确定了解放路地下人防工程兼顾道路扩宽项目方案，总建筑面积为67910平方米，商业面积3.4万平方米，可容纳万余人，存放物资数万吨，沿街管线集中清理，统一置放在管廊内。2017年7月，三亚解放路地下人防商业街建成并投入使用，解放路旧貌换新颜，成为集旅游、购物、休闲于一体的新商圈。

地下空间建设与利用引入社会资本，也有法律法规可循。《人民防空法》第五条规定：“国家鼓励和支持企事业单位、社会团体和个人，通过多种途径，投资进行人民防空建设。”2017年9月，时任国土资源部新闻发言人、规划司司长的庄少勤在《关于加强城市地质工作的指导意见》发布会上曾表示，国土资源部鼓励支持社会资本投资地下空间的开发利用，鼓励地勘单位按照市场规则，积极参与城市地质工作，推动地下空间产业化规模化开发利用。

利用不可随意为之

但是，城市地下空间利用也不可随意为之。专家认为，公共安全设施应当坚守底线思维，如人防工程的作用“受益而不觉，失之则难存”。因此，在改造利用过程中，不可一味迁就经济效益而损失防护功能。《人民防空法》第二十六条也规定：国家鼓励利用人民防空工程为经济建设和人民生活服务，但不能影响其防空效能。然而，个别城市规划往往忽视地下商场、地铁隧道等人防工程的特殊身份，为了拓展其商业利用价值，甚至出现过擅自改变表层掩护厚度，把防空工程的封闭大门浇筑固定等现象。

北京市西城区城市复兴发展研究中心主任田申申认为，地下空间利用的前提是安全，这是真正“以人民为中心”的要义所在。“应该专门为地下空间编制专项规划，其中包括便于再利用的消防、照明等方面的规范。科学研究、切合实际地从法律法规上保障安全，才是灵活利用地下空间的第一步。”

田申申还认为，地下空间是个广义概念，对于其规划利用应该更加细化明确，对于不同类型的地下空间应区别对待。“比如在居民生活需求旺盛的居住区的合适位置，可以将其适当作为生活性服务业等经营场所。如果地下空间必须利用的话，还是应该让地下空间承载保障城市正常运行的一些功能，而不是丰富其各种功能，尤其不建议进行居住、酒店住宿等功能应用，因为从居住条件到人口密度到安全保障等方面都有较难解决的问题。”

此外，城市地下空间特别是普通地下室再利用规划方案的设计，应该充分与市民进行交流，了解居民需求。去年9月，北京市商务委、西城区政府领导、新街口官园社区及周边社区居民代表、人大代表、政协委员等共聚一堂，就北京新街口官园社区百姓生活服务中心的业态配置与建设进行了热烈讨论，居民表达了需求并投票选择覆盖的业态，为地下空间再利用如何更好地实现惠民提供了很好的范例。

城之道

筑牢安全底线 必作于细

□ 杨明生 胡元军

“头上没落物，脚下有井盖，行路起居不用提心吊胆。”这是不少普通市民对自己生活城市的寄望。然而，这一朴素的“寄望”实现起来并不容易，一次次事故让生活在城市的市民心惊胆战。

比如，据报道，前些日子因为台风“艾云尼”带来的强降雨，广州、佛山、肇庆等地发生居民疑似触电死亡事件。与庞大复杂的城市管理相比，街头巷尾几处不起眼的裸露线头，只能算是细枝末节。处理好了这些细节，它们便是见证科学、有序管理的“天使”，而放任不管，它们就是威胁居民生命财产安全的“魔鬼”。问题在于，一些管理者心存侥幸，不以为意，往往管理不到位，处置不及时，导致发生安全事故。

当下，我国已进入城市发展的新时期，城市规模越来越大，城市人口越来越多，但城市管理的漏洞也时刻威胁着人们的生命安全。不可忽视的是，很多城市处于“打赢大战役不在话下、应付小细节防不胜防”的治理窘境，往往在地砖松动、路灯不亮、电线落地、井盖破损等枝节问题上疲于应付。

因“细节”管理不到位而导致安全事故频发，暴露出城市发展中的诸多问题。在发展理念方面，一些地方在城市发展中对自然缺少敬畏，对规律缺少遵循，对生命缺少尊重，重表面轻内在、重短期轻长效、重框架轻细节。在城市规划方面，规划设计没有前瞻性，甚至搞“急救章”，建设项目之间缺乏有效衔接，管理部门之间缺乏系统协调，日积月累，让安全风险逐渐增加。在建设质量方面，一些建设项目偷工减料、违反工序、违规操作，导致公共设施质量低劣，留下不少安全隐患。在城市管理方面，公共设施责任主体不清楚、责任落实不到位。

“天下大事，必作于细”。如何加强城市细节问题的管理，堵上那些足以夺人性命的漏洞？笔者认为，需要实现城市管理从“物”到“人”的转变，注重细节、崇尚精致、追求完美；需要从大处着眼，未雨绸缪，科学谋划，于小处求精，趋利避害，力降风险；需要强化求质量而不盲目求速度的理念，按照“百年大计”的要求来建设规划城市，既要有一日千里的热情，更应具备“一管百年”的品质，决不能以牺牲质量来满足速度；需要监管者司其职、尽其责，让常规要求、常态管理、应急响应环环相扣。只要以工匠精神筑牢城市安全底线，群众行路起居就能更加踏实。

（作者单位：湖北省宜城市城乡建设局）

成长坐标

武汉东湖

构建城市生态绿心

本报记者 高兴贵摄影报道

每个武汉人心中，都有关于东湖的记忆。近年来，当地政府秉承“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，全域联动，致力于构建大东湖城市生态绿心，搭建城乡融合的共享空间。

东湖在开发时注意保护，始终坚持绿色发展，突出“生态绿道、野趣东湖”，避免大拆大建，最大限度保护自然之美。

东湖在建设开发的同时，对60公里的湖泊岸线环境进行系统改善，并加大沿线生态沟塘及自然湿地的改造，在东湖风景区修建绿道，修复并提升了东湖生态系统，水质达到40年来最好水平。

面向社会开展的系列帆船体验活动深受市民欢迎。

东湖边成为小朋友的“乐园”。

游客在东湖绿道骑行。

案例

深圳鼓励地上地下一体化开发

本报记者 喻 剑

由深圳市规划国土委起草的《深圳市地下空间开发利用暂行办法（征求意见稿）》日前正式公布，并面向社会征求意见。根据《征求意见稿》规定，地下空间是地面空间的重要补充，鼓励对地上地下空间综合统筹和一体化开发，以此提高城市空间资源利用效率。

根据《征求意见稿》规定，地下空间开发利用应当遵循资源保护、统筹规划、综合开发、合理利用、有偿使用、安全环保、公共利益优先、地上地下相协调等基本原则，并与海绵城市的建设要求相协调。目的是加强对地下空间的保护和管理，促进地下空间资源的节约集约利用，保障权利人的合法权益，促进城市科学发展。

深圳市规划国土委有关负责人表示，地下空间是城市重要的空间资源，在提升城市整体防护和综合承载能力、提高城市空间资源利用效率等方面具有重要意义。近年来，随着城市土地资源供需矛盾日益突出和轨道交通的快速发展，开发地下空间、提高土地利用集约化程度的需求更为迫切，地上地下空间的综合统筹和一体化开发成为必然，此次《征求意见稿》明确了地下空间的开发方向和利用导向。

《征求意见稿》还明确了地下空间土地使用权出让方式和用途导向。比如，在出让方式上，《征求意见稿》增加了地下建设用地协议出让的情形；在用途导向上，《征求意见稿》规定，地上建设用地使用权人申请开发其建设用地范围内的地下空间，原则上应用于建设停车场、文化活动、体育锻炼等市政、交通和公共服务设施。

深圳城市交通规划设计研究中心城市规划建筑院相关负责人认为，《征求意见稿》明确了“地下空间定义、地下空间规划体系、开发利用方向、使用权取得路径和横向连通要求”等，符合深圳发展实际，但在具体开发利用中应当注意：一是地下空间建设要求前瞻性的空间控制，地下空间一旦建成，受地上空间工程制约，不能像地面一样拆除重建，很难再开发。比如，《征求意见稿》推动了现有非经营性用地中地下空间交通、市政设施建设，但是地下空间建设必须遵循“小交通让大交通，小管线让大管线”的要求，必须前瞻性、更长远地考虑轨道交通、地下道路、复合型交通通道的建设要求，避免由于近期“小交通”建设导致未来“大交通”建设上的不可能性；二是结合地上地下一体化开发要求更多地考虑经营性用地与地下交通枢纽一体化开发。我国现有多数地下交通枢纽处于非经营性用地上，导致枢纽空间与周边开发空间在设计、实施上互相分离，应该强化地下交通枢纽与经营性用地一体化规划、设计和开发，才能真正实现地上地下空间一体化。

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹

联系邮箱 jjrbcs@163.com