



临沂市地下空间开发利用现状及建议

刘美杰¹, 李涛¹, 禹文娟¹, 张志立²

(1.临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001; 2.菏泽市国土资源局开发区分局, 山东 菏泽 274000)

摘要:随着城市化进程加快,城市建设需要更多的空间,开发利用城市地下空间已是首要解决的问题。近年来,面对用地供求矛盾日益加剧的严峻形势,临沂市积极转变发展理念,鼓励开发地下空间,建设公共设施、商业设施和文化娱乐设施,从单纯追求建筑高度和平面扩张,调整为协调推进空中、地上、地下开发的三维发展模式。该文以临沂市地下空间开发为例,系统分析开发模式、功能定位及利用现状,认为工作中缺乏整体规划,协调管理机制不健全,投资主体单一,提出了整合资源,严格执行规划,完善政策法规,出台优惠政策等对策建议,对破解城市发展用地难题,提高城市承载力具有一定借鉴作用。

关键词:地下空间;开发利用;建议;临沂市

中图分类号:TE122 **文献标识码:**C

引文格式:刘美杰,李涛,禹文娟,等.临沂市地下空间开发利用现状及建议[J].山东国土资源,2017,33(10):88-92.
LIU Meijie, LI Tao, YU Wenjuan, etc. Present Condition and Suggestions of Development and Utilization of Underground Space in Linyi City[J]. Shandong Land and Resources, 2017, 33(10): 88-92.

在城市化进程不断加快的今天,地下空间开发利用已经成为提高城市质量、缓解城市交通、改善城市环境的重要手段,是潜力巨大的城市后备空间资源^[1-2]。近年来,临沂市牢固树立节约集约循环利用的资源观,全面落实节约优先战略,在实践中形成了“节地八法”、“节地发展20模式”、“1+16”节约集约用地制度体系,开创了土地节约集约利用的“临沂模式”^[3]。面对土地资源紧缺,城市空间容量严重不足的形势,将地下空间开发利用作为缓解用地压力,提高城市承载力的重要途径,完善地下商业、交通、公益、文娱、物流5类功能设施^[4],推动城市空中、地上、地下立体式协调发展。

1 临沂市地下空间开发建设现状

城市地下空间开发利用是实现城市可持续发展的重要途径^[5]。临沂市的地下空间开发建设起步于20世纪的地下人防工程^[6]。20世纪90年代以后,地下空间开发建设进入了综合开发利用的新阶段。截至目前,临沂市城区地下空间申报项目建筑总量达到6 069 971 m²(人防工程995 538.68 m²),包含

在建项目及部分未建项目,建成面积总量为364.2万m²,占申报总规模的60%。从土地用途看,报建项目中车库、停车场面积为4 845 328 m²,仓储、普通地下室707 395 m²,商场、商业街277 355 m²,其他类用途239 892 m²。地下空间的开发利用以车库、停车为主,约占80%左右,仓储、普通地下室约为12%,商场、商业街约占5%,其他用途主要为医院、公共活动室等,面积较少。目前,临沂市地下空间的利用以简单功能为主,并逐渐有多样化发展的趋势。从市级区域分布看,兰山区老城区地下空间量为3 226 048 m²,北城新区地下空间量为1 441 833 m²,河东区地下空间量为829 004 m²,罗庄区地下空间量为527 558 m²,经济开发区地下空间开发量为31 224 m²,高新区地下空间量为14 301 m²。仅兰山区的地下空间总量就占临沂市地下空间总量的77%。地下空间开发的区域分布与各区区的经济发展水平密切相关。从开发深度看,地下一层开发项目为3 580 796 m²,约占71%;地下二层开发项目为1 443 326 m²,约占28%;地下三层开发项目为33 047 m²,仅占1%。

收稿日期:2017-04-17;修订日期:2017-05-22;编辑:陶卫卫

作者简介:刘美杰(1976—),男,山东临沂人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lysgtzyj@163.com

2 地下空间开发利用的主要做法

2.1 三项机制促动

(1)规划引导机制。地下工程可逆性差,临沂市从总体规划层面入手,推进地上地下同步规划、同步设计和同步建设。2008年,临沂市政府着手编制临沂市地下空间的开发利用规划;2010年,将地下空间开发利用规划纳入城市总体规划发布实施,推动地下、地面开发协调发展,全市地下空间的开发以每年20%的增幅快速扩张。

(2)市场配置机制。鼓励社会资本投资建设地下商业街、地下综合体和其他地下工程,经营性地下空间建设用地使用权全部通过招标、拍卖、挂牌方式公开出让。2008年,公开出让银雀山公园65.33 hm²(98亩)地下空间建设用地使用权,这是临沂市公开出让的第一宗地下空间建设用地使用权。

(3)协同推进机制。2013年,临沂市政府印发《临沂市地下空间建设用地使用权管理暂行办法》^[7],加强地下空间开发利用的统一管理,建立由发改、规划、交通、建设、人防、国土等部门参加的综合管理协调机制,共同推进地下空间开发的评估审查、建设监管和技术推广。

2.2 四项政策推动

(1)财政扶持。对社会投资的具有公益性的地下空间开发项目,根据投资规模和收益情况,相应安排一定比例的财政贴息和资金支持。沂蒙革命纪念馆是临沂市开发利用地下空间的示范工程,总建筑面积50 019 m²,其中地上建筑面积20 637 m²,地下建筑面积29 382 m²。该项目由临沂城区开发建设有限公司投资6亿元开发建设,市财政筹集1.1亿元资金支持。目前,已经成为传承沂蒙老区光荣传统的重要载体和开展爱国主义教育的重要阵地。

(2)地价优惠。鼓励分层立体开发,对土地用途为商服、文体娱乐用地的,从地表开始,地下一层出让最低价,参照所在区域相应土地用途评估地价的30%确定;其他用途土地出让最低价,参照同等区域工业用途评估地价的30%确定;地下二层的出让最低价按照地下一层标准减半。

(3)税费减免。投资建设地下公共停车场等公益性地下空间开发项目,行政事业单位服务性收费按低于标准的50%收取,并予以适当税收优惠。

(4)产权保护。对同一宗地下建设项目有2种以上供地方式、用途或2个以上使用权人的,根据各自建筑面积占总建筑面积的比例确权登记。

2.3 五种形式带动

(1)建设地下商业设施。临沂是中国市场名城。随着商城规模不断扩大,临沂市积极把商业引向地下,建设地下商城、地下步行街,整体提升商城发展水平,地下商业迅猛发展,单体面积5万m²以上的地下商业设施达到32个。

(2)建设地下交通设施。推进城市主要道路交叉口立体化交通,打造地下快速路系统。2014年12月,全长3.84 km的三河口隧道通车,这是山东省境内建设的首条内河河底隧道。

(3)建设地下公用设施。大力建设地下市政管线共同沟、地下能源、地下水资源设施等,实现市政管线的廊道化和市政设施的地下化。

(4)建设地下文娱设施。开发地下餐饮、影视、娱乐、游艺等多种业态的消费空间,满足市民日益增长的文化需求。

(5)建设地下物流设施。充分利用地下空间建设物流仓库,发展地下商品储存、集散和配送,促进“中国物流之都”的建设。

3 存在的问题

3.1 缺乏超前的整体的地下空间规划

大多数城市都没有对未来深层地下空间开发的安排^[8]。以临沂为例,近些年,所谓的城市地下空间,其所涵盖的范围从防空地下室拓展到“城市规划区内地表以下空间”^[9]。虽然《城市总体规划》《土地利用总体规划》中,对地下空间开发利用提出要求,但是相对宏观笼统,缺乏综合性、系统性、超前性的指导,缺少相互衔接、整体布局和系统整合。一方面造成开发建设项目分布零散、功能单一,导致地下空间工程的整体效能难以发挥;另一方面,建设方盲目开发利用,易造成地下空间资源严重浪费,与节约集约用地总要求相背离,同时还会对后续建设管理带来种种困难。

3.2 综合协调管理机制不健全

有效的政府管理体制,是构建城市地下空间开发利用良好秩序的关键。目前,大多数城市缺乏专门的政府管理组织,存在政出多门,多头管理与无人

管理并存现象^[10]。目前,临沂市开发利用城市地下空间,由于管理的越位、缺位、不到位,政府的公共管理成效和水平大打折扣。比如:一个地下管线工程,可能会涉及到建设、交通、城管、电信等10多个部门(单位),实施过程中,涉及到的因部门管理权限,单靠一个部门去完成是根本不可能现实的,难以达到合情、合理、合法、科学化、人性化的管理目标^[11]。再加上管理手段落后、信息资源不能共享,不可避免地会出现施工“打架”,马路多次开挖等现象。有时施工过程中也会发生断电、断气、断水和断通信等事故,影响市民的日常生活。

3.3 现行政规政策严重滞后

目前,国家层面对地下空间开发利用的专门立法尚属空白,仅仅存在人防、环保等部门及一些地方的规章或政策中,有些相互矛盾,存在冲突;有些效力层级较低,权威性不强,难以满足日益增长的开发需求,客观上影响到地下空间开发管理的法制建设步伐。特别是对事关地下空间开发的融资、税收等,缺乏有力措施;对鼓励民间参与地下空间开发利用,缺乏相应配套政策的政府规章。从实际情况看,地下空间开发利用的民事权利也难以得到有效保障。

3.4 地下空间开发投资主体单一

目前,地下空间的开发主要集中在人防工程上,社会资本进入开发缺乏必要的政策支持,融资手段单一、运营方式守旧,难以形成大规模集约化开发地下空间,在一定程度上影响到临沂城市地下空间开发建设的健康发展。由于无法取得地下空间投资工程的权属,投资者既不能向银行取得抵押贷款,也无法进行转让,难以鼓励民间资本参与地下空间开发建设。即便有开发商投资,也仅仅对一部分黄金地区开发感兴趣。

4 对策建议

4.1 成立专门的地下空间管理机构

开发利用城市地下空间,必须建立与其相适应的管理体制,健全完善运行机制,实现地下空间开发利用的科学规划和管理,使效益最大化。加强地下空间建设管理,政府必须作为主导者,充分发挥好宏观指导、组织协调、监督管理和推动保障的职责。要以市政府领导牵头,设立决策管理日常办事机构规

划委员会办公室,将其设在规划部门^[12],建设、国土、城管等多个部门参与,形成“1+X”的“政府授权、一家为主、多家配合”管理模式,具体负责地下空间政策制定、规划和开发战略事宜。要建立多部门联席会议制度,定期召开,及时协调解决相关难题和重大问题。

4.2 严格执行实施地下空间规划

规划是地下空间开发利用的第一步。城市地下空间规划的实施应按照《中华人民共和国城市规划法》和《城市地下空间开发利用管理规定》等相关法规的要求施行^[13]。要把土地规划作为第一规划,健全以土地利用总体规划为核心的空间规划体系,通过规划管控促进内涵式发展。要在城市总体规划的指导下,制定地下空间建设规划,分析地下空间现状及发展预测,提出开发战略、开发层次、内容、期限、规模与布局等要求,确定开发容量、各类配套设施的安排、地下交通组织、工程量估算和经济指标分析等内容,应将地下设施建成一物多用、一物多能、多功能的综合体^[14]。要明确市县每一层次规划的内容、深度,以及所要解决的突出问题。要严格规范地下空间开发利用行为,严格实施事前许可、事中监督、事后验收等制度,保障规划的严肃性和权威性。

4.3 完善地方政策法规

研究地下空间开发利用的共性问题 and 难点问题,加大地下空间有关课题的立法研究。在符合上位法的条件下,尽快制定符合地方的规章政策,保障地下空间开发利用工作平稳、规范深入开展。要明确界定地下空间产权,对招标拍卖挂牌出让、所有权登记办法、房地产登记条例、空间权的转让、租赁和抵押等作出详细规定。要加强开发建设管理,针对地下空间的规划管理、环境保护和评价管理、技术规范体系等内容,作出具体要求。要加强地下空间设施运营管理,在涉及地下空间的工程防火、防灾、安全应急管理、环境卫生、环保工作、危险品管理和相关税收、收费优惠政策等方面,开展专项立法。同时,必须制定相关配套办法,鼓励民间参与投资,出台一系列涉及地下空间项目经营税收、融资、政府基金或补贴、捆绑开发、民间参与建设等导向性、鼓励性的法规。

4.4 对具体问题作出合理界定

(1)进一步明确地下空间使用权的地价、出让方

式、年期、用途、税费、产权政策。对一些地下商场、地下停车场等建筑物,只要符合防空设计要求,允许免缴人防易地建设费和城市基础设施配套费。对一些达到国家规范要求项目总车位2/3以上的地下停车场,可以允许将地下部分,不计入建筑总面积和总容积率。

(2)对地下工程有关地产税收作出优惠政策。2009年,国家明确开发商在开发建设地下空间工程中,也要缴纳50%的城镇土地使用税^[15]。建议结合临沂实际,对税费给予一定的优惠。也可以借鉴南京、重庆市的做法,针对人防工程免交城市建设配套费,平时使用人防工程及其设备设施的,免征房产税、土地使用税。

(3)进一步明确鼓励开发利用空中、地上、地下空间的支持政策。对地下空间建设施工和开发利用运行过程中,所用水、电、气价格,建议均按照居民生活类价格优惠收费;对地下空间的地价,应在地面地价打折的基础上进行收费,以此充分调动开发商参与地下空间开发建设的积极性。通过实施以上政策,合理开发利用地下空间,促进城市功能的整合和公共交通网络体系的实现^[16]。

5 结语

(1)如何解决土地资源的节约集约利用和经济建设的矛盾问题,是土地管理工作面临的最大瓶颈^[17]。科学合理开发和利用地下空间,是建设集约型城市的必然选择,更是实现经济社会可持续发展目标的有效途径。发达国家的发展历史表明,人均GDP达到500美元后,基本具备了大规模开发利用地下空间的条件和实力^[18]。临沂市探索构建“3+4+5”地下空间开发模式,大力引导和推动地下空间开发利用,促进城市建设由外延扩张向内涵提高转变,为城市可持续发展提供了空间,为深入开展土地节约集约利用提供借鉴。

(2)今后,临沂市要加快地下空间开发利用的综合性法规建设,立足内涵挖潜力,提高城区土地利用效率^[19]。加大政府财政直接投资,重点推出一系列效益明显的地下商业街、城市地下空间综合体等项目。制定相应的优惠政策,增加民间资本进入地下空间开发的渠道,鼓励社会力量参与地下空间的建设。加大对临沂市地下空间运营管理的研究,坚持以企业为主,政府监督为辅。创新地下空间运营管

理的体制,重塑管理的组织结构,提高管理水平和服务能力^[20]。

参考文献:

- [1] 杨明,朱成河,郭长胜,等.临沂市城市地下空间资源地质调查评价研究[J].山东国土资源,2016,32(3):70-77.
- [2] 白聚波,刘侠,陈艳红.城市地质与地下空间利用[J].西部探矿工程,2007,(5):221-224.
- [3] 李晓虎,陈军伟,曾亮.临沂市节约集约利用土地思考[J].山东国土资源,2011,27(5):56-58.
- [4] 刘建伟,孙连彬,朱孝建.临沂市节约集约用地调查分析及对策[J].山东国土资源,2015,31(7):82-86.
- [5] 陈志龙,王玉北.城市地下空间规划[M].南京:东南大学出版社,2005.
- [6] 焦玉国.泰安市城区地下空间开发与环境地质影响关系分析[J].山东国土资源,2014,30(12):60-63.
- [7] 临沂市人民政府《关于印发临沂市地下空间建设用地使用权管理暂行办法的通知》(2013年)[EB/OL].[2009-09-18].http://www.doc88.com/p-3611057501064.html
- [8] 陈恒祥.城市地下空间开发利用规划研究——以潍坊市为例[D].济南:山东大学,2012:1-63.
- [9] 孙晓波.城市地下空间实行综合管理的探索和实践[J].人防苑,2006,(S1):26-27.
- [10] 中华人民共和国住房和城乡建设部.城市地下空间开发利用管理规定(中华人民共和国建设部令第58号)[EB-OL].[2001-11-20].http://www.mohurd.gov.cn/fjgs/jsbgz/200611/t20061101_158993.html.
- [11] 邓少海,陈志龙,王玉北.城市地下空间法律政策与实践探索[M].南京:东南大学出版社,2010.
- [12] 郑怀德.我国城市地下空间开发利用管理体制改革的探讨[J].规划师,2012,3(28):69-73.
- [13] 束昱,彭芳乐,王璇,等.中国城市地下空间规划的研究与实践[J].地下空间与工程学报,2006,2(7):1125-1129.
- [14] 贺成斌.西安市城市中心区地下空间开发利用研究[D].西安:西安科技大学,2004:70-73.
- [15] 财政部、国家税务总局《关于房产税城镇土地使用税有关问题的通知》(2009年)[EB/OL].[2009-11-22].http://china.findlaw.cn/fangdichan/tudi/tdsys/cztdsys/45555.html
- [16] 王海阔,陈志龙.地下空间开发利用与城市空间规划模式探讨[J].地下空间与工程学报,2005,1(1):50-53.
- [17] 邢斌.节约集约用地工作的探索与思考[N].山西经济日报,2013-06-28(2).
- [18] 隋兆显,胡建平.城市地下空间开发利用情况及环境地质问题分析[J].江苏地质,2007,31(2):119-123.
- [19] 岳传明.利津县节约集约用地实践与思考[J].山东国土资源,2014,30(10):88-90.
- [20] 麻永锋.杭州市地下空间开发利用研究[D].杭州:浙江大学,2012:1-63.

Present Condition and Suggestions of Development and Utilization of Underground Space in Linyi City

LIU Meijie¹, LI Tao¹, YU Wenjuan¹, ZHANG Zhili²

(1.Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China; 2.Economic and Technological Development Branch of Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China)

Abstract: Accompanying with rapid urbanization, the urban construction needs more space, and the development of urban underground space is the first problem to be solved. In recent years, in the face of serious contradiction between land supply and demand, underground spaces have been developed to construct public facilities, business facilities, and cultural and entertainment facilities in Linyi city. From the simple pursuit of building height and plane expansion adjusted to promote three-dimensional development pattern of development among the air, the ground, underground. Setting the underground space development in Linyi city as an example, present condition of the development mode, function orientation and other aspects of the use of the system have been studied. It is regarded that there are still some problems, such as the lack of overall planning, coordinate management mechanism is not sound, investment entity is single. Some suggestions have been put forward as follows: integrate resources, strengthen leadership, strictly implement planning, improve policies and regulations. It will provide some references for the development of urban land use, realizing three-dimensional vertical coordination of development and utilization on the surface, the ground and underground, and improving the bearing capacity of the city.

Key words: Underground space; development and utilization; suggestions; Linyi city