

从规划谈城市地下空间的 可持续利用

□ 江西省城建档案馆 王恩江

[摘要] 针对目前城市地下空间特别是城市地下管网建设管理存在的问题,笔者从规划管理的角度,对其原因进行了粗浅的分析,提出了一些解决问题的对策,旨在呼吁进一步加强城市地下空间的可持续利用,进一步加强城市地下管网的统一规划和地下管线信息综合动态管理,以实现地下管线档案信息的资源共享。

[关键词] 城建地下管线档案 城市规划 地下空间开发利用 可持续发展



2005年夏天的那场暴雨,使看上去路宽楼高的北京城一下子出现了40多处交通堵塞,这些堵塞路段大多严重积水,有的深达一两米,就连高大的公共汽车也只能无奈地趴在“汪洋”之中。暴雨像一次实战演习,极大地暴露了城市管网等市政基础设施建设、城市综合防灾体系、城市应急处置和快速反应机制等多方面的缺陷。此外,虽然近些年城市建设发展很快,但同时在许多城市的大街小巷也出现了“你方唱罢我登台”、“各唱各的调”,无情地对城市道路进行“开膛破肚”式的“轮番轰炸”。“拉链式”的市政施工不仅事故频繁,严重影响城市交通、大气环境和百姓生活,而且浪费了大量的人力物力,使得市民百姓怨声载道,更损害了各级

政府的形象。

城市建设自古以来就分地上、地下两部分,城市地下部分建设又分看得见的地下空间建设和“看不见”的地下管网建设。地下的地铁、仓储、商贸、娱乐、餐饮、人防等城市地下设施属于看得见的地下空间建设。而地下的城市供水、排水、排污、以及电、气、热、油、通讯等设施属于“看不见”的地下管网建设,这部分建设虽然一旦建成覆盖后便不为人们所见,但它却与整个城市的运营和市民百姓息息相关,它充当着城市的“血管”和“神经”,是地上城市建设的基础、前提和保障。长期以来,城市地下管网正因为属于“看不见”的建设,在许多城市的建设发展中没有受到应有的重视。这其中,虽然有城市建设决策者的认识、观念和缺乏统一管理市政

建设意识的原因,但更重要的,恐怕是城市地下空间开发利用规划编制不到位,或编制城市详细规划时未对城市地下空间开发利用做具体规定,或对城市详细规划执行不利。

一、原因分析

1、对地下空间开发利用规划,特别是城市地下管网建设发展规划编制和执行缺乏应有的重视。究其原因,一是城市规划建设决策者意识不到位,只重地上建设,忽视地下建设和管理,还未对地上地下协调发展引起足够的重视;二是缺乏相关专业人才和各界人士的呼吁;三是城市地下管网建设发展规划编制的理论研究和实践不够;四是规划技术水平不高,规划编制不够超前等。

2、城市规划管理法规不够完善、不够具体、强制性要求不够严格，城市规划执行时常受到人为干扰，规划变更和调整审批程序不够严格，随意性较大。

3、地下管网建设投资体制和管理体制存在着一定缺陷。目前，各地的管网建设与管理基本上都是产权单位投资，按不同行业管理，即“谁投资、谁所有、谁受益、谁维护”。城市各种不同类型地下管网基本上由产权单位自行封闭式管理和处置，无法实现地下管网信息的资源共享，更不用说实现统一的地下管线信息动态管理系统，

4、地下管线工程的建设规划审批、竣工测量、规划竣工验收和竣工备案等有关规定执行不够严格。一些城市的地下管线工程建设不遵守基本建设程序，不报建就开工、不竣工备案就使用，没有竣工测量，也没有形成准确的竣工测量数据文件和管线工程竣工测量图。

5、地下管线工程竣工测量成果和管线档案信息管理不够规范，事故频繁发生。城市地形图和控制成果大多数由测绘院制作和封闭式管理，只提供有偿利用服务，而城建档案馆在进行管线档案信息管理时，又必须以1:500城市地形图为基础才能计算机管理系统。由于城市地下管网情况不明，管线档案信息管理以及规划、建设和管理措施不力，导致城市地下管线管理处于无序状态，施工中挖断管线、停电停水、交通阻断、甚至煤气管线爆炸等屡有发生。

二、对策

1、高度重视城市规划和控制性详规的作用，把地下空间开发利用规划和城市地下管网建设规划纳入各地“十一五”发展规

划和近中远期发展规划。首先是要突出城市规划的作用。城市总体规划起着防止局部发展对全局的影响和破坏，具有预防性的特点，而控制性详规起着指导和调控各项建设，具有很强的约束性。各级政府特别要重视控制性规划和城市设计的作用，充分体现规划的约束性和指导性。第二，要把城市地下管网建设规划详细具体地列入各地“十一五”发展规划和城市建设和市政基础设施发展规划。第三，要增强规划责任感，提高规划认识，增强规划意识。西方发达国家城市规划建设已有100多年的历史，形成了比较完善的规划体系，城市详规在城市建设和城市发展中起到了卓越有成效的调控和引导作用。我国作为一个人口大国，正在努力建设和谐的现代化国家，面对新形势新挑战，我们应该借鉴和吸取发达国家经验和教训，从理论上，在实践中不断创新和发展城市规划和建设工作。

2、建立和完善法规体系和决策管理机制，加强控制性详规的编制工作。首先是要严格执行建设部《城市地下空间开发利用管理规定》、《城市地下管线工程档案管理办法》，继续完善相关法规体系。二是要做好城市地下空间开发利用规划编制工作。根据时间的长短和重点的不同，编制近期、中期、长远规划，在决策管理中要体现规划的强制性、权威性、连续性以及修改规划程序的严肃性。三是要建立统一的决策管理机构，加强协调，加大投入，稳步推进城市综合化市政管线承载系统即“共同沟”或“市政管廊”的建设，形成城市地下管线工程档案管理的良性循环。

3、建立和完善城市规划建设管理的评价指标体系。一些城

市在城市基础设施建设中存在着一方面超出财力、物力搞“形象工程”建设，另一方面市政设施及管网等失修失养严重，管线竣工档案监管不力。为了解决当前一些地方存在的这些偏差，建设部正在组织专家研究制定《城市规划建设管理评价指标体系》，在城市规划系统、城市水系统、能源系统、交通系统、人居环境系统、信息化系统、防灾系统等七大领域，从评价各系统的数量、质量、服务效果和经济效率四个方面来构建指标体系。评价指标制定出台对于引导地方政府着重解决基础设施建设不配套、设施低效运行的问题，避免重复建设、以追求政绩为名搞“形象工程”等具有重要的现实意义和历史意义。这就要求各级地方政府进一步树立科学发展观，和谐发展观，提高城市综合发展水平。

4、严格规划审批程序，加强地下管线竣工测量、规划竣工验收的监管。严格执行建设部《城市地下管线工程档案管理办法》，加大建设规划执法力度，要强制进行管线竣工测量，确保形成准确的竣工测量数据文件和管线工程测量图。城建档案管理机构要正确履行地下管线工程档案预验收的职责，确保地下管线工程档案准确、齐全、完整地接收进馆，得到集中统一管理，实现地下管网信息的资源共享。

5、采用现代化管理技术，加强地下管网档案信息资源的规范化管理。城建档案管理机构要按照建设部《城市地下管线工程档案管理办法》的要求，采用现代化管理手段，对地下管线档案实行统一管理，绘制城市地下管线综合图，建立统一的城市地下管线信息综合动态管理系统，实现地下管网信息的资源共享，为城市规划、建设和管理服务。■