

存量地区公共空间供给模式初探

章必成

南昌市城市规划设计研究总院集团有限公司

摘要：随着各城市国土空间规划格局基本确定，城市发展向存量时代转变。基于存量地区特点，公共空间逐渐转向政府与市场主体协同供给。本文首先分析存量地区公共空间特点与现状供给模式，通过现状问题梳理与先进案例的借鉴，从规划、建设、运营等全过程提出政府促进公共空间高质量供给的建议，持续提升存量地区公共空间品质。

关键词：存量地区；公共空间；供给模式；市场主体

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.17.043

一、研究背景与对象

随着国土空间规划工作的深入，各城市相继划定城市开发边界，限定建设用地指标，城市发展空间进一步锚固。空间与指标双重限制引导着城市转向集约发展，存量地区空间资源的利用越发重要。从空间品质来看，前期城市化发展重心偏向新城，城市存量地区公共空间缺乏投入，空间品质亟待提升。另一方面公共空间联动整个片区，是推动存量地区空间资源整合利用的催化剂^[1]。在土地资源压力与空间提升动力的作用下，存量地区公共空间提升成为城市可持续发展的必经之路。如何促进存量地区公共空间的有效供给成为接下来城市建设的新重点。本文探讨的公共空间供给包括公共空间的规划建设与后续管护运营。

（一）公共空间定义

本文所探讨的公共空间是供全民交通、游憩、休闲、娱乐等使用的场所及空间。不仅包括街道、广场、公园等开敞空间，还包括面向全体民众开放的运动场地、停车场等专属活动空间。同时不局限于地面，也包括地下及地上面向全体民众开放的上述空间。公共空间特性主要有以下三点。

1) 非排他性。公共空间是供所有人共同使用，并不限于特定的人群或组织。这种非排他性是城市公共空间促进城市社交和文化生活的基本保障，因为它允许不同的人群聚集在一起，共同分享空间，交流互动。另外，非排他性也为公共空间汇聚活力提供保障。需要注意的是，为提升公共空间使用效率进行的限流措施并不针对某一类群体，因此并不影响公共空间的非排他性。

2) 正外部性。公共空间的正外部性是指公共空间对周围环境、设施产生的积极影响。公共空间的正外部性可以促进城市的经济发展，提高城市的社会文化价值，增强城市的吸引力。例如，一个安全、整洁、美观的公共空间可以吸引更多的游客和消费者，对周围商家产生积极的影响。此外，公共空间也可以作为社交和文化活动场所，增强城市的社交网络和文化生活。

3) 依赖政府介入。公共空间的建设和运营依赖于政

府的持续介入。首先，政府对于城市大多数土地具有管理权，公共空间的建设和运营首先需要政府的规划指引。其次，由于公共空间的非营利性，而公共空间的建设和运营需要大量的资金，因此政府是其主要的资金来源。第三，政府负责维护公共空间，并对其进行监督和管理，以确保它们安全、整洁、适宜使用。第四，政府还负责制定和执行关于公共空间使用的相关法律法规，以确保其安全、健康和有序的使用。最后，政府还可以通过组织活动和设置设施，为公共空间提供更多的服务和资源，以增强公共空间的价值。

（二）存量地区公共空间特征

1) 公共空间缺口较大。存量地区公共空间缺口大的原因主要有以下两个原因。一方面，存量地区由于发展时间长，开发利用程度较高，留作公共空间的土地资源有限。另一方面，存量地区一般人口密度较大，公共空间往往被不同群体使用，包括不同年龄段、不同空间需求人群，造成对公共空间的需求日益增强。

2) 与城市其他功能互动密切。由于发展时间较长，存量地区的公共空间与相邻城市空间融合互动程度较高，形成相对完善的空间体系。如传统商业街区的公共步行空间与两侧的商业服务空间已经形成一定的相互依存关系。处理好公共空间与周边功能设施的空间关系是提升存量地区公共空间的一大关键。

3) 产权关系复杂。存量地区由于多种产权主体长期经营。现状产权关系相对复杂，涉及不同的公共部门与私人部门。同时还包括转让、出租等多种复杂的产权切分形式。高效地协调产权管理，划分产权配给，是促进公共空间有效供给的必经之路。

二、公共空间供给典型模式

公共空间的供给模式主要有以下三种：政府供给、市场供给、政府市场协同供给。

（一）政府供给

政府供给是目前城市公共空间供给的主导模式。包括城市广场、公园、公共停车场、城市街道等，前期主要由政府财政投入建设，移交相关政府部门管理运营。税收形成的财政收入是公共空间建设的主要来源，而公共空间本身又是属于全体民众的公益性设施，政府供给模式本身顺理成章^[2]。然而这种供给方式依赖政府对城市空间资源的分配效率，实际操作过程中易出现公共部门对于公众需求的把握不准造成公共空间的失配。如常见诸报端的无人使用的大绿地、大广场。

（二）市场供给

市场供给是指市场主体主动或被动提供公共空间。其成因机制主要有以下两点，一是由于公共空间的正外部性对市场主体经营活动的促进作用，经营主体权衡投资收益主动供给；二是在相关项目建设中，招标或出让

条件附带相应的公共空间供给要求，导致市场主体被动供给公共空间。

市场供给公共空间具有以下两个优点，一是市场主体可以通过市场调查与需求分析，提供多功能多类型的有效公共空间。二是在公共空间的运营管理过程中，由于市场供给的公共空间产权关系明晰，有明确的管护主体，有利于实现长期稳定的运营。然而，由于后续的监管等原因，市场供给的公共空间普遍具有商品化的特征，对于公益性的考虑不足，沦为消费场所的伪公共空间。

（三）政府市场协同供给

由于上述两种供给模型的局限性，有必要重新考虑公共空间的供给模式，结合政府部门及市场两个主体的优势，采用政府主导、市场主体协同参与的供给模式。具体来说就是政府在明确公共空间供给范围的基础上，政府发挥基础性公共空间供给的作用，在此基础上通过奖励及预先约定的方式协调市场主体供给其他配套的公共空间，形成公共空间网络。比如在空间局促的区域，政府建设好城市道路空间，引导两侧产权主体出让部分首层空间作为公共步行空间，政府给予一定的资金或者面积奖励，市场主体也获益于公共步行空间引致的客流。

三、公共空间供给中的典型问题

（一）标准不一，公共空间衔接不畅

公共空间是城市公共活动的发生器，服务于全体市民。连贯的公共空间有利于组织公共活动，串联相应服务设施与空间节点。然而由于公共空间建设时序与主体不同，在没有统一规划建设标准的情况下，极易造成公共空间衔接不畅的问题，如在城市商业街道步行空间，由于标高与入户区域设计不一致，造成沿线人行通道的不连贯（图1）。另外部分由市场主体供给的公共空间，由于没有制定相应的管理要求造成特定时间关闭，影响整理公共空间系统连通性。如商场内用于连通公共空间的连廊在商场关闭时封闭，造成公共空间连接不畅的问题。



图1 标准不一致造成的空间不连续

图片来源：作者自摄



图2 风雨连廊空间被商业活动占用

图片来源：作者自摄

（二）缺乏奖补，市场供给动力不足

在缺乏有效的奖补激励措施的情况下，市场对于供给公共空间动力不足。以遮阳挡雨的风雨连廊为例，风雨连廊是线型步行空间，依赖于沿线主体的协同供给以形成连贯的步行系统。但一方面由于现行规划管理对连廊建设有容积率和建筑密度等指标严格的计算规定，沿线主体不大可能牺牲自身建设指标去满足公共需求。另一方面，在缺乏有效奖补机制下，建设成本的制约也导致这类公共空间难以建成。

（三）利益驱使，公共空间被占用

由于公共空间的区位特性，临近的经营主体经常占用公共空间，如一些商家会在公共空间中设立商铺、广告牌等，这些行为造成整体公共空间的使用效率大大降低（图2）。其中核心问题在于私人部门对于利益的追求缺乏有效约束，需要政府采取有效措施，如制定相关法律法规、加强管理执法等，以确保公共空间的正常运转和公共性。

四、相关案例借鉴

（一）完善规划引领，制定完善的公共空间建设标准

1) 完善规划布局指引

政府在公共空间建设中发挥指引性作用，明确公共空间的供给位置与规模。以新加坡风雨连廊公共空间为例，政府在市政道路上制定详细的规划，指引政府部门建设风雨连廊系统；同时对于私人部门用地内的风雨连廊也实行完善的规划引导。将多元连通空间进行汇总的“一张图”上，实施整体管控（图3），以城市重要建筑、公共空间（公园、绿地）为基础，将地下连廊、二层空中走廊等非地面层横向连通空间，有盖走廊、穿中连廊等地面层横向连通空间，以及电梯、扶梯等纵向连通空间，进行一体化设计、管控，形成公共步行连通系统，指引后续综合开发建设和更新提升。

2) 制定公共空间建设标准

由于完善的公共空间体系离不开市场主体的参与，同时公共空间的建设往往需要分阶段实施。基于上述两点，需要制定相应的公共空间标准，如公园绿带宽度、慢行道衔接标高、风雨连廊高度等，促进分段公共空间

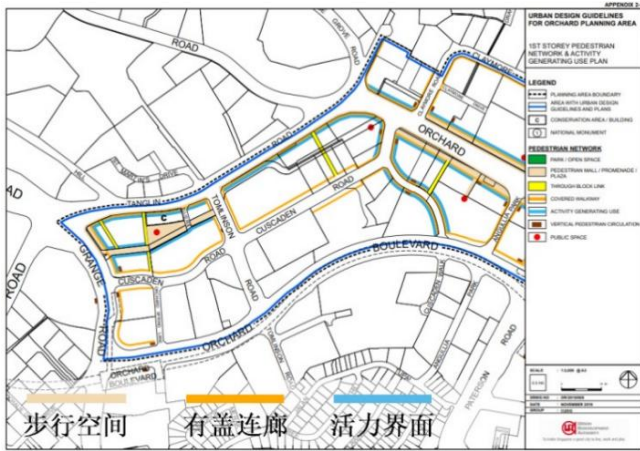


图3 新加坡风雨连廊公共空间指引图

资料来源: <https://www.ura.gov.sg/>

的衔接。如上述案例往往在图则中对于公共空间尺寸有详细的指引。此外,制定公共空间标准可以确保公共空间的设计、建设、管理和使用都符合一定的质量要求;保证公共空间使用的安全性,确保公共空间具备必备的功能,方便使用者,促进公共空间的可持续发展。

(二) 政策先行,鼓励私人部门供给公共空间

私人部门供给公共空间有赖于有效的奖补措施,现行常用的鼓励措施主要包括。

1) 建设面积奖励。对于经营性用地开发部门,可采用建筑面积奖励的方式平衡市场主体建设运营公共空间的成本。如根据《深圳市城市更新单元规划容积率审查规定》,城市更新单元内地块与周边其他地块之间或城市更新单元内各地块之间,经核准设置架空连廊并由实施主体承担建设责任及费用的,按其对应投影面积奖励1倍建筑面积。经营面积的奖励将有效促进市场主体提供有效公共空间得到积极性。

2) 资金奖补。对于社会亟须的公共设施,政府可通过建设资金的奖补推进公共空间的建设和运营。如《合肥市市区公共停车场建设奖补资金管理办法》对于市场投资建设地面、地上、地下等各类停车场给予相应的资金奖补。在此政策支持下,2022年底合肥市新增公共停车位5000个^[3]。有效的促进了公共空间的市场供给。

(三) 完善管理机制,推进精细化管护

为了防止城市公共空间发生“公地悲剧”,有必要明确公共空间管护主体。公共空间环境品质高的区域一般都有健全的管护机制。对于产权属于政府部门的公园、道路、广场等公共空间,应由相应主管部门负责管护。对于由市场供给的公共空间或市场主体与公共主体交界的公共空间,基于“谁受益、谁管护”的原则确定相应的管护责任。例如我国普遍推行的“门前三包”(包卫生、包绿化、包秩序)制度,可以有效的提升边界公共空间的品质;如美国POPS模式(私有空间公共化),规定市场主体承担后续运营维护责任。

五、关于完善公共空间供给模式的建议

(一) 完善公共空间规划指引

规划管理部门应形成完善的公共空间布局指引,引导公共空间的供给范围,形成完善的公共空间系统,发

挥公共空间价值最大的综合效益;同时为远期的公共空间衔接创造条件。公共空间布局指引的核心包括明确公共空间的规模,满足民众需求;确定公共空间位置,促进公共空间体系的形成;明确公共空间技术标准,满足空间品质要求,促进相邻公共空间衔接。

(二) 耦合公共部门与私人部门利益

要推动市场主体供给公共空间,其核心要点在于耦合市场主体利益与公共利益,平衡两者关系。在满足公共利益的同时满足私人部门的合理利益诉求,促进城市公共空间的发展和管理。这种方式可以提高公共空间的效率和质量,并且也可以为私人部门带来收益,实现公共空间的可持续发展。政府可以与市场主体合作在城市中建造公共空间,并且允许市场主体对公共空间进行一定范围的经营性活动,市场主体可以从公共空间的运营中获得利益,而城市则可以获得更多的公共空间供给。另一方面,对于新建项目,可以通过纳入招标、出让条件的方式,绑定公共空间供给与私人部门发展要求,规定市场主体在开发时提供公共空间的规模与位置。

(三) 精细化重组公共空间产权

由于公共空间的立体多层次可用性,为提高公共空间的利用效率和社会价值。可以基于公共空间不同的物理位置(如地面、地下、地上),精细划定公共空间不同的产权及用益物权,分配给不同的主体,以满足不同的使用需求^[4]。如一处公共空间,地面作为公园广场,地下作为公共停车,地上架设公共连廊连通相邻公共建筑,地面、地上、地下分属不同管理维护主体。充分发挥这一公共空间的价值。这也符合存量地区对于土地复合化的利用要求,同时对于创造立体化的城市公共空间景观大有益处。

(四) 促进有效供给的奖补鼓励措施

公共空间的有效供给是指以适当的质量和效率满足公众对公共空间的需求。首先针对不同区域应明确有供应需求的公共空间类型;进而明确这些公共空间的品质、开放要求、维护责任等前提条件,在此基础上确定对供给主体的奖补措施。通过建设、运营等多维度绩效考核,确定相应的奖补依据;同时对于未能实现既定要求的供给主体,确定相应的处理措施;促进公共空间的有效供给和可持续运营。

参考文献

- [1] 于一凡,章必成.产业遗存再利用过程中的环境风险与规划引导[J].城市规划学刊,2015(9).
- [2] 张开翼,杜宁睿.基于公共经济学角度的城市公共空间供给机制研究[J].中国外资,2012(9).
- [3] 安徽合肥:“共享停车”再升级 年底新增泊位5000个以上[EB/OL].https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI5MjE1MDczNQ==&mid=2649862001&idx=4&sn=c09820eaa59057955b5a64df8f516728&chksm=f400c3d1c3774ac7636319e25302ebf394a035baa0a8e46404c6c8a3b9b5981240f8e852d133&scene=27.
- [4] 黄河,李邨,杨麒,于佳涌,袁红.城市更新导向日本轨道站域公共空间地上地下立体化设计[R].2022年工业建筑学术交流会.