



新型城镇化亟待破解的重大课题

“隐形城市”战略价值愈加凸显

✍ 卜功富

◆ “隐形城市”是否开发得当，从某种程度上说决定了一个城市的未来
 ◆ 一般规律表明，当人均GDP超过3000美元后，城市即进入大规模开发利用地下空间的阶段。当前，中国人均GDP已经接近6000美元，完全应该大规模开发“隐形城市”

“隐形城市”是在人们视野之外的“地下城市”，主要是指人防（有称为“民防”）建设修建的地下防空设施、地下管道空间等。“隐形城市”不仅是国防的重要组成部分，同时也是经济社会发展的重要方面，是现代城市建设的重要内容，是利国利民的社会公益事业，在新型城镇化建设中具有独特作用。

城镇地下空间可供开发的资源量通常为城镇地面总面积乘以开发深度的40%。随着城镇化进程的不断加快，单纯以扩大占地规模和构建高层建筑、高架道路来拓展空间，已不能满足城镇发展对土地的需求，向地下要土地、要空间，集约节约用地，实现城市空间立体化拓展，是新型城镇建设的必然选择。

因受传统观念影响，社会上不少人对地下人防设施作用的认识仅停留在战备方面，对于人防参与经济建设、城市建设、应急管理和推进资源节约型、环境友好型社会（简称“两型社会建设”）等方面的功能作用知之甚少。相关部门在规划新型城镇化建设、信息化建设等工作时，有意无意地忽略了城市地下空间。如何用好“隐形空间”，成为一个亟待重视与研究的重大课题。

“隐形城市”是否开发得当，从某种程度上说决定了一个城市的未来

“隐形城市”开发得当有利于提质城市建设，缓解“城市病”。随着城镇规模的日益扩张，现代大中城市普遍存在交通拥堵、环境污染、资源短缺等“城市病”现象。结合人防工程建设开发利用地下空间，对于完善城市功能、缓解交通拥堵、改善生态环境、方便生产生活具有重要的作用。比如，近年来，通过建设人防工程，湖南省已建有近千个地下停车场，面积超过500万平方米，停车位超过10万个；建设了一批地下行人、行车过街通道，有效促进了人车分流，缓解了交通难、行路难、停车难等问题。特别是在城市广场、街道、公园等人流密集区建设的单建式平战结合人防工程，均承担了道路改造、绿地建设、市政设施修建等公共基础设施建设任务，提升了城市品质。

“隐形城市”开发得当有利于提高公共服务能力，推进民生改善。开发利用人防工程作为公益便民场所，已成为缓解社区公共服务设施不足的有效途径。比如，重庆、南京、济南、郑州、石家庄、东莞等地每年定期启动人防工程

兼作避暑纳凉场所，免费向市民开放；北京市用于公益类的人防工程1374处、849万平方米，成为服务基层群众的惠民工程。目前，湖南省70%的人防工程作为公益便民设施，主要用于居民停车、社区活动、宣传教育、物质储备等。

“隐形城市”开发得当有利于地下空间开发利用，集约节约用地。如前所述，城镇地下空间可供开发的资源量通常为城镇地面总面积乘以开发深度的40%。目前，人防工程仍是城镇地下空间开发利用的主体形式。如北京市62.5平方公里的旧城区仅浅层地下空间资源容量达0.55亿平方米，比现有地面建筑面积多0.13亿平方米。湖南省2011年报建人防工程面积200多万平方米，相当于节省了3000亩的建设用地。湖南省人防部门自建和引资建设的长沙市枫林三路、郴州市五岭广场、娄底市长青路等14个平战结合项目，面积达62.6万平方米。在不增加建设用地的情况下增加了城市容量，实现了土地的高效利用。

“隐形城市”开发得当有利于增强城镇综合防灾能力，服务应急管理。地下“隐形城市”开发得当，能够在满足战时需要的同时，增强抗震抗毁和应急救援能力，减轻各种灾害事故的破坏程

度，是建设安全型城市的需要。1976年唐山地震过后，有关部门专门组织考察组到唐山考察，震后凡是没倒塌的高层建筑，大都建有防空地下室。经过长期建设所形成的人防资源，是应急管理的重要资源。如，省、市、县三级人防地面、地下、机动指挥平台，可作为应急管理指挥平台或备份平台；结合民用建筑修建的人员掩蔽工程和物资储备库可作为人员应急避难、应急物质储备场所；人防警报设施可用于发放应急预警信号，等等。

当人均GDP超过3000美元后，进入大规模开发利用地下空间的阶段

一般规律表明，当人均GDP超过3000美元后，城市即进入大规模开发利用地下空间的阶段。当前，中国人均GDP已经接近6000美元，完全应该大规模开发“隐形城市”。

美国、英国、法国、新加坡等国家，强调人防工程建设与家庭住宅、地下交通、地下空间开发、生命线工程建设相结合，建设了大量平战两用的地下工程。平时的一些民用设施，如地铁、过江隧道、地下停车场等，又可用于战时民防掩蔽疏散。同时，注重建设各类通用防护设施，把战时防护工程建成平时经济发展和社会服务的适用工程，使民防工程由消耗型转变为增值型。

我国不少地方积极转变人防发展方式，强调人防建设与城市建设相结合，与应急管理相衔接，着力提高人防的战备效益、社会效益和经济效益，也取得了显著成效。如，结合民用建筑修建的防空地下室，作为主要的地下停车场，是典型的平战结合设施；北京、上海、深圳、长沙等城市，通过在地铁建设中兼顾人防要求，增加了大量防护

空间，提高了城市综合防护能力，实现一项建设、多种功能，一笔投资、多重效益。如，北京、深圳、南京、杭州等100多个城市编制了城市地下空间开发利用规划和管理办法；上海市建立了地下空间管理联席会议制度，由市民防办负责地下空间开发利用综合协调管理工作，建设了一批大型城市地下综合体，全市地下空间开发面积达5700万平方米，其中虹桥地区地面与地下建筑面积比例接近1:1；山东省确立了“地下山东”发展战略，年报建人防工程面积600万平方米，实现了人防建设与城市建设同步发展；按国家规定的城镇常住人口防护工程面积每人1平方米标准计算，湖南省还需要建设人员掩蔽工程2000万平方米以上，仅“十二五”期间，湖南省规划人防工程建设投资达350亿元，人防工程过千万平方米。

加强“隐形城市”建设的建议

加强规划引导。将“隐形城市”建设的主体——人防建设纳入国民经济和社会发展规划、城市总体规划、综合防灾减灾规划、土地利用规划，作为专项规划同步编制实施。已批准的相关规划中人防建设内容不完善的，应补充编制。做好人防建设与城市建设相结合规划编制，明确相结合的主要项目及实施措施。建议由规划部门牵头，人防部门具体承担，抓好城市地下空间开发利用规划编制工作，克服城市建设中重地上建设、轻地下建设的问题。加强人防工程规划与地下空间开发利用规划衔接工作，促进人防工程建设科学有序发展。

完善法规政策。健全地下空间建设管理规章制度，明晰地下空间土地使用权及地下工程所有权、使用权，建立人防工程维护基金，落实管护主体和责

任。制定城市地下空间开发相关技术规范和普通地下工程兼顾人防要求的具体规定。完善并落实人防工程及地下空间开发项目优惠政策，人防工程项目享受国防工程和社会公益性项目优惠政策，免收城市基础配套建设费和土地使用税，并享受所得税、营业税、房产税、土地增值税及用水用电方面的优惠政策。加大公共财政对人防建设的投入，从城市建设维护税（费）中安排一定比例的资金用于人防工程建设和维护，将人防重要项目纳入城镇公共基础设施重点项目统筹实施。统筹人防建设与综合防灾减灾体系建设，促进资源共享。

搭建投融资平台。鼓励符合条件的地方组建人防建设和地下空间开发投融资公司，拓宽人防融资渠道。大力推进人防建设投资主体多元化，积极培育专业化地下空间开发商，吸引社会资金参与人防建设和地下空间开发。加强人防国有资产管理和开发利用，增强发展能力。

抓好示范建设。根据人防建设特点，以城市群为重点，以地下空间开发利用和防空防灾相结合为主要内容，明确一批示范城镇、示范项目和示范单位，开展试点建设，摸索总结经验后逐步推广。按照国家部署，积极开展人防建设融合发展试点工作，大力推行“人防工程+地下商业街+地下停车场”的开发模式，促进地下空间开发利用上规模、上层次；积极开展重要经济目标防护、生命线工程防护试点和综合防灾示范社区建设、家庭防空防灾避难室建设试点。人民论坛

（作者为湖南省委党校兼职教授，湖南省人防办党组书记、主任）

责编/张满爽 美编/石玉