

从市场配置到政府引导：城市商业服务业设施规划管理的思考

申立

From Market Allocation to Government Guidance: Reflections on the Planning for Commercial Facilities

SHEN LI

Abstract: Commercial facilities are an important aspect of urban planning. However, due to their market-orientation, planning researches and planning standards in this regard are still underdeveloped. Given the present excess capacity and the impact of internet on businesses, planners need to rethink planning guidance and standards of commercial facilities. Based on the revised national "Code for Urban Public Facilities Planning" (GB50442-2008), standards applied in various cities and a comparison of commercial facility land uses, this study suggests that the planning guidance of commercial facilities should be strengthened. Scale of facilities at the municipal and the district-levels should be controlled and facilities at the community-level should be equalized. Comprehensive installation, multiple functions and flexible management should be encouraged. It is expected that this paper will provide a reference to the planning and construction of quality commercial facilities in China's new era.

Keywords: commercial facilities; planning management; market allocation; government guidance

提要 商业服务业设施是城市发展中不可或缺的重要设施，但由于其市场配置的根本特点，相关规划研究和规划标准仍较为薄弱。当前，设施总量过剩与局部紧缺并存、网络对实体商业办公冲击等挑战接踵而至，要求我们重新思考商业服务业设施的规划管理方式。结合国标《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008)的修订，借鉴代表性城市商业服务业设施规划编制及标准制订的经验，认为应当强化对商业服务业设施的分类规划引导和政府管控，加强市区级设施单体规模控制与布局优化，强化社区级商业服务业设施的底线控制，鼓励设施综合设置、功能提升与弹性管理。期待相关思考能对提升新时代我国商业服务业设施规划管理质量提供裨益。

关键词 商业服务业设施；规划管理；市场配置；政府引导

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201903009
文章编号 1000-3363(2019)03-0074-07

作者简介

申立，上海市城市规划设计研究院，规划一所（总体规划研究中心），博士，高级工程师，shenli0804@163.com

众所周知，商业服务业设施是我国城乡规划建设不可或缺的一类重要设施。建国初期，在计划经济背景下，我国城市商业服务业设施主要由政府主导配置，呈现特定的空间格局（周安伟，1994）。随着市场经济的推进，市场开始主导商业服务业设施布局，政府则通过编制商业网点规划来介入，2001年，国家经贸委要求地级以上城市编制商业网点规划，到2012年，我国各个城市已基本完成商业网点规划的编制。然而，尽管我国商业服务业设施在市场调控和政府引导中取得了长足发展，但当前一些城市和地区仍出现了设施总量过剩、供需错位、规划统筹不足等问题，如何破解以上难题，更好地发挥政府在引导和管控城市商业服务业设施中的作用，相关研究亟待展开。

需要注意的是，相较于公共服务设施研究已形成的多学科体系（经济学、地理学、规划学和管理学等）和成熟的研究范式（生活圈理念、研究方法和分析模型）（张大维，2008；武田艳，何芳，2011；孙德芳，沈山，2012），学界对商业服务业设施规划的研究仍未充分展开，主要有以下领域：一是商业网点规划布局研究，关注传统城市规划对商业发展趋势的不适应性和消费时代下商业网点规划的探索（马璇，林辰辉，2012；陈志诚，侯雷，2011；谢涤湘，2008；任赵旦，王登嵘，2014；崔万珍，武前波，2017）；二是商业规划指标的研究，探讨合理的商业面积指标和社区级商业设施配建等（黄爱光，2008；衣霄翔，2012），此外，国标《城市公共设施规划规范》（GB50442-2008）还专门提出了商业服务业设施的用地总量、各级商业金融中心规划规模和布局等控制要求。总体上来看，虽然受益于本世纪初开展的城市商业网点规划，已有研究

已经从理论探讨走向实践论证,但还存在着规划管理难以触及用地深度、规划标准研究不够深入、规划管理机制有待深化等问题。为此,本研究将结合近年来开展的国标《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008)修订工作及 Related 城市案例,对上述问题进行探讨,并进一步思考如何更好地推进商业服务业设施规划管理这一核心内容。

1 商业服务业设施发展面临的新的挑战

1.1 供需失衡的现实

与新世纪第一个十年间我国编制商业网点规划时的背景不同,近年来,随着就业人口增长趋缓、人口郊区化进程加速推进、人口老龄化率不断提升等,商业设施存在需求与供给的空间失衡现象:一方面,经济与就业趋缓背景下,我国各级城市的中心城区和郊区新城普遍出现写字楼空置和商业综合体坪效下降等问题,而按照《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008)确立的标准计算,我国大部分大中城市的现状人均商业服务业设施规划用地均已超标(表1),倘若规划继续实施,未来商业服务业设施总量过剩的情况将更加严峻。另一方面,部分区域却存在着供给紧缺的问题,例如,当前中心城区对于主题化、体验化商业的需求明显增多,但相关商业产品缺乏;而远郊地区基于自身商业转型的迫切诉求,对改变以往传统商业街为主的商业网点布局,建设商业综合体和商务楼宇的需求仍十分迫切,但由于种种原因,远郊地区始终难以得到开发商们的垂青。

1.2 空间逻辑的转变

相比以往,互联网、电子商务、文化经济等对实体商业和商务楼宇空间布局产生了新的挑战。从商业来看,公众消费重点由共性消费转向个性消费、消费行为由中心城消费向社区消费转变等,使得商业中心体系趋向扁平化,根据2014年“上海市城市总体规划公众调查报告”发现,居住地附近的商业店铺

表1 我国大中城市商业服务设施现状指标与国标的比较

Tab.1 Comparisons of current indicators and national standards of commercial facilities in big cities in China

城市	市区人口(万人)	商业服务业设施用地(km ²)	人均商业服务业设施现状用地(m ² /人)	国标(人均规划用地)(m ² /人)	商业服务业设施用地现状占比(%)	国标(占中心城区规划用地比例,%)
北京	2 293.7	136.3	5.94	3.2—4.0	6.15	4.2—5.9
天津	1 050.0	76.97	7.33		6.38	
上海	2 418.3	117.55	4.86		7.74	
重庆	2 489.9	77.45	3.11		9.30	
广州	897.9	56.4	6.28		5.93	
武汉	853.7	42.65	5.00		6.49	
成都	811.6	75.7	9.33		10.82	
西安	733.7	50.67	6.91		4.65	
南京	682.7	59.65	8.74		5.99	
杭州	600.3	52.46	8.74		7.67	
沈阳	590.6	28.8	4.88		9.75	
哈尔滨	550.8	25.53	4.64		5.90	
郑州	506.0	17.96	3.55		6.95	
济南	483.8	32.08	6.63		6.92	
南宁	447.0	20.98	4.69		3.69%	
昆明	443.0	37.15	8.39		5.08%	
石家庄	409.5	15.75	3.85		6.05	
太原	369.2	22	5.96		7.96	
南昌	305.8	21.8	7.13		6.81	
长沙	282.7	20.47	7.24		8.76	
福州	279.7	16.09	5.75	9.34		
贵阳	245.0	27.33	11.16	7.92		
乌鲁木齐	216.6	30.81	14.23	8.60		
兰州	206.7	21.13	10.22	12.58		
海口	171.1	8.93	5.22	8.10		
西宁	138.8	2.43	1.75	6.66		
呼和浩特	134.7	25.91	19.23	2.71		
拉萨	24.3	8.41	34.58	3.3—4.3	7.03	3.3—4.4

资料来源:①商业服务业设施用地、城市建设用地、市区人口等数据来源于2017年《城市建设统计年鉴》表2-2“2017年全国城市人口和建设用地(按城市分列)”;②本表中的国标参考《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008),针对大城市、中等城市具有不同的指标要求。

已成为公众购物的主要场所,网购排在第二位,购物中心则是最后一位^①;此外,当前线上网点、线下实体店与现代物流深度融合的“新零售”模式兴起(如盒马鲜生等),对社区级商业服务业设施布局提出了新要求;公众在传统消费之外的文化、教育等体验需求增多,使得商业与文化、教育等各类设施的跨界融合需求逐步产生,如环球港“商业+文化”设施等应运而生;而当前商业设施中的零售、餐饮、娱乐设施比例也在逐步发生转变;中心城和郊区存量商业的更新改造、历史风貌街区式商业的更新改造等成为当前布局优化新动向,等等;从商务来看,互联网等背景

下的SOHO办公、移动办公日渐盛行,商务行为转变对于商务楼宇的依赖程度逐渐下降。商业服务业设施布局的空间逻辑正在悄然发生变化。

1.3 宏观管理的不足

由于商业服务业设施的市场化与复杂性特征,相关设施规划管理机制仍不完善。一方面,总体规划层面缺乏对商业服务业用地的宏观要求,以上海为例,《上海市城市总体规划(2017—2035年)》文本和图集很少涉及商业服务业设施规划布局,而《上海市商业网点布局规划(2014—2020年)》即将到达规划年限,管控力有所下降,大量商

业服务业的规划建设问题下沉到了城市更新和控规层面，但现行控详准则并不控制市区级商业设施，对于社区级商业设施则仅关注室内菜场；另一方面，规划管理部门、商业管理部门及市场咨询机构等在规划话语、规划指标、设施标准中的技术衔接还有待深入，如上海市商务发展研究中心《上海城市商业综合体发展情况报告（2016—2017）》关注商业综合体的经营水平、业态结构、规模结构、租金、出租率、坪效等，戴德梁行《2017中国写字楼需求核心趋势》关注写字楼的租金、空置率、净吸纳量，新增供应情况，但上述与城市规划在规划对象、指标设定、研究方法等方面均存在较大差异。

以上近年来出现的种种新挑战，都要求我们重新思考商业服务业设施分类规划引导方式、相关标准及管理模式等。

2 国内外商业服务业设施规划管理的经验借鉴

国外对商业服务业设施的规划管理主要包括专门立法和规划编制两个方面，如法国商业规划法（Royer Law）、英国政策指引文件（PPG6，城市中心和零售业发展）等，还将商业服务业设施作为各大城市总体规划中的重点内容，而我国则主要通过制订商业网点规划和相关标准来强化政府对此类设施的引导。

2.1 商业服务业设施的引导策略

全球城市的功能发展对于办公和商业空间的需求显著，在2015年《一个纽约：规划更富强和公正的纽约》中，围绕保障“纽约全球创新之都”地位，纽约支持金融、保险和房地产等核心产业的发展，投资创业企业所需的新型专门化空间，在核心商务区增加A类办公空间、拓展国家级的艺术基础设施、建立强大的人才库等；通过调整区划促进发展和激活现有的商业廊道，促进现有和未来新增的核心商务区发展；同时，致力于提供可负担得起的、灵活的商务办

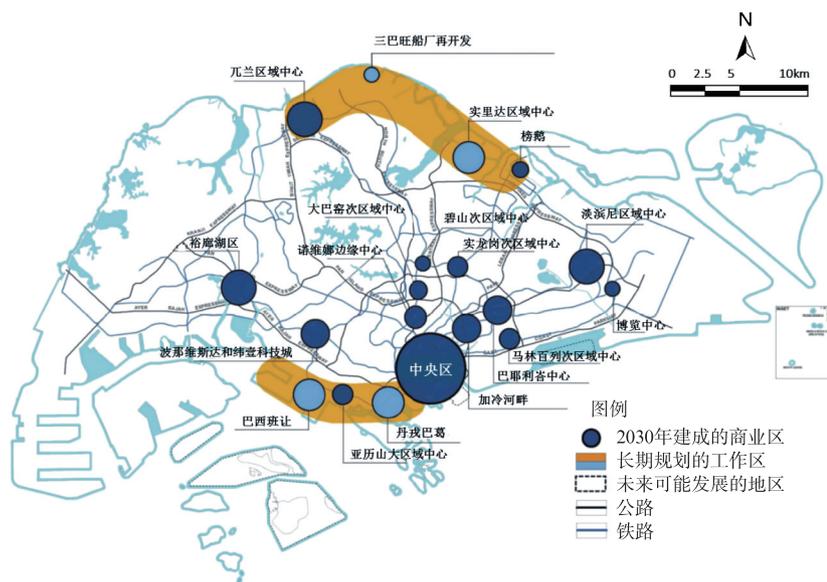


图1 新加坡总体规划中的商业中心布局

Fig.1 Commercial centres distribution in Singapore master plan

资料来源：上海市城市规划设计研究院，2014b。

公空间，为那些有待优化的商业、商务和工业LOFT空间提供改造升级的贷款保障。推行社区规划战略，扩大混合用途发展的机会，包括住房、零售和其他商业用途，共同支持社区的活力。此外，应对办公和商业空间强烈的需求，纽约还制定了一系列下位规划，建设下曼哈顿等4个城市主要商务办公中心和5个区级商务办公中心（王兰，等，2015）。

而在《为全体新加坡公民提供优质的人居环境》中：围绕保持“新加坡国际金融和商业港的地位”，新加坡预留了足够的商业办公土地（滨海湾地区100万 m^2 ）用于日后发展；同时，为解决上班高峰时期进城和往西的客流量，在中心商业区附近开设更多的商业中心——民众中枢区，如裕廊湖区、纬壹区等；还在全岛范围的住宅区附近建设商业小网点，给附近的居民带来就业机会（图1）。

2.2 商业服务业设施的过程管理

与国内城市不同，部分全球城市在总体规划中还搭建了从规模预测、策略制订到弹性管理的规划实施与监测机制。

在2011年《大伦敦规划》中，对于商业发展，伦敦通过构建城镇中心网络来进行布局——包括国际中心（internation-

al centre）、都市中心（metropolitan centre）、主要中心（major centre）、地区中心（district centre）、邻里中心（neighbourhood and more local centre），并制订了“城镇中心网络和预测”附件，作为《大伦敦规划》及法定开发规划的一部分。该附件明确了全伦敦197个城镇中心的角色与功能，为各个城镇中心提供了未来增长的具体指导。需要注意的是，伦敦城镇中心网络是一个动态管理过程，其设置了以城镇中心健康监测为基础的城镇中心分级变化管理流程——考虑容量分析、影响评估、土地利用和可达性、规划批准等要素，在总规中还制订了规划期间内城镇中心分级潜在变化图（图2），涉及14个未来有可能具有等级变化的城镇中心。对于办公空间发展，伦敦主要结合2009年度《伦敦办公政策评估》来开展未来办公空间的预测工作，同时，还施行伦敦办公评估委员会的“规划、监测及管理”措施，用于缓解急切的办公空间需求。

在《香港2030：规划远景与策略研究》中，香港同样构建了一个计量经济模型，用以估算以市场推动的就业用地未来所需的楼面面积。预计至2030年，与就业相关的楼面面积总实际需求将达约1100万 m^2 （表2），并区分商业中心

区甲级办公室、一般商业、特殊工业三种类型不同的用地需求。在规划措施上,香港政府通过整合提升现有商业中心区和开拓其他优质办公室枢纽,确保在策略地点提供充足的甲级办公室用地;还引入“商贸地带”概念,促进重建或改建空置的工业楼面面积作为办公室及其他用途。值得注意的是,香港拟定了“假如情况”,建立了一套指标体系用以监察城市实际发展是否偏离“基本发展情况”,这些指标中就包括办公室的供应及使用情况。具体来看,对香港“低-中情况”(低人口增长-中度经济增长),制订的方案是尽量利用现有已建设区的发展机会,然后再进行新界的新发展区计划。而对于香港“高-高情况”(高人口增长-高经济增长),商业用地面积需求增加,则于商业中心区寻找进一步供应商业中心区甲级办公室的机会,并研究将办公室枢纽延伸至商业中心区以外的可行性。

2.3 商业服务业设施的规范标准

制订规范标准是规划管理中常见的方法之一,核心在于明确商业服务业设施的分类分级与一般规模。在《大伦敦规划》中,尽管没有明确提出相关标准,但确立了城镇中心网络的分类分级与规模体系(表3),从而指导城镇中心网络建设。

在我国,近年来,从国家到地方相继开展了商业网点规划,通过规划落实设施分类分级及规模,还制订了一系列商业服务业设施规划标准(表4)。其中,《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008)制订的背景是大中城市商业服务业设施正处于快速增长之中,因而主要控制商业金融用地总量、各级商业中心规划规模两大核心指标,甚至对于400万人以上的大城市市级商业金融中心,规划用地面积还可乘1.2—1.4的系数。《城市居住区规划设计标准》(GB50180-2018)主要为保障居住区规划设计质量,因而明确了不同生活圈居住区中商业服务业设施配建的千人指标,引导配建商场、菜市场、餐饮设施、银行营业网点、电信营业网点、邮政营业场所

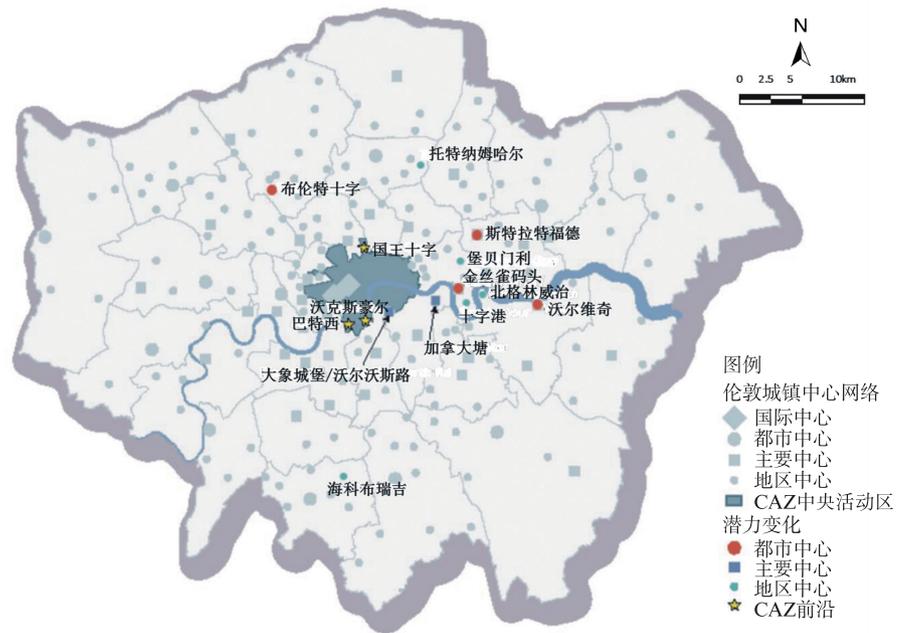


图2 大伦敦规划中规划时间段内城镇中心网络潜在未来变更

Fig.2 Potential future changes to the town centre network over the Planning period in London
资料来源:上海市城市规划设计研究院,2014a.

表2 香港商业办公用地预测(单位:百万平方米)

Tab.2 Prediction of commercial office land in Hong Kong

说明		基准年	2010年	2020年	2030年	2003—2030年需求量	2003—2030年规定数量
商业中心区甲级办公室	甲级写字楼、优质办公楼宇	4.1(10%)	5.1(11%)	5.8(12%)	6.7(13%)	2.6	2.7
一般商业	私人办公室、工业/办公室用地、分层工厂大厦及私人货仓	33.0(80%)	33.5(77%)	36.2(76%)	38.2(74%)	5.2	5.4
特殊工业	研究及研发、物流管理等	4.0(10%)	5.5(12%)	6.0(13%)	6.7(13%)	2.7	2.9
总计		41.1	46.2	47.9	51.6	10.5	11.0

资料来源:香港特别行政区发展局及规划署,2007.

表3 伦敦城镇中心网络的规划分类分级及规模指标

Tab.3 Town centre classifications and scale indicators in London

分级	数量	业态	规模	区位
国际中心	2	全球著名的零售目的地,拥有一系列高性价比的和专业的商店,其拥有绝佳的公共交通可达性	—	CAZ
都市中心	12	内部销售有数量可观的高性价比日用商品,这些中心一般拥有良好的可达性及重要的就业、服务及休闲功能	至少拥有10万m ² 零售面积	服务于广大区域,可延伸至多个自治市及广阔的东南区域
主要中心	35	内部销售有数量可观的高性价比日用商品。其可能拥有重要的就业、休闲、服务及市政功能	至少拥有5万m ² 零售面积	位于内伦敦或外伦敦的部分地区
地区中心	148	为更多本地社区提供日用商品及服务,可通过公共交通、步行及骑车抵达,某些区域已开发有专门商品销售功能	一般拥有1万—5万m ² 零售面积	分布广域都市及主要中心
邻里中心	—	一般服务与本地群体,通常可通过步行及骑车抵达,囊括本地步行区域及小型商店集群,包含小型超市、邮局分站、药房、洗衣店及其他实用的本地设施	—	
总量	197			

资料来源:上海市城市规划设计研究院,2014a.

表4 国标及部分城市商业服务业设施分类分级与相关标准

Tab.4 Classification and standards of commercial facilities in China

	国标		重庆	杭州	武汉
来源	《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008)	《城市居住区规划设计标准》(GB50180-2018)	《重庆城市核心商圈建设规范》	《杭州市城市规划公共服务设施基本配套规定(修订)》(2016年批复版)	《武汉市商业网点布局规划(2016—2020年)》
分类分级	市级商业金融中心、区级商业金融中心、地区级商业金融中心	15分钟生活圈居住区、10分钟生活圈居住区、5分钟生活圈居住区、居住街坊	市级城市核心商圈、区县级城市核心商圈	城市级商业设施、街道级商业设施、基层社区级商业设施	市级商业中心、区级商业中心、社区级商业中心、特色商业街区
核心指标	用地规模	用地面积、建筑面积	用地规模	最小建筑面积	用地规模、建筑面积
管控标准	市级150—240hm ² 、区级80—100hm ² 、地区级20—40hm ²	15分钟生活圈居住区350—550m ² /千人,建筑面积320—450m ² /千人;10分钟生活圈居住区20—240m ² /千人,建筑面积320—460m ² /千人	市级城市核心商圈1—2km ² 、区县级城市核心商圈0.5—1km ²	城市级(商业综合体10万m ² 、百货商场0.6万m ² 、大型综合超市0.6万m ² 、大型专业店1万m ² 、折扣店和仓储式会员店2万m ²)、街道级(农贸市场0.3—0.45万m ²)	市级商业中心:不小于25hm ² 范围内,商业设施不低于100万m ² ,商务不低于150万m ² ;区级商业中心不小于8hm ² ,商业设施不低于30万m ² ;社区级商业中心商业设施总建筑面积不小于人均0.9m ²
备注	其他指标包括:占中心城区规划用地比例(%),人均规划用地(m ² /人),根据不同城市规模进一步细化	—	城市核心商圈定义为以城市中心广场或商业步行街区为中心形成的多业态、多功能、复合型商业商务集聚区	该标准不控制商业设施的用地面积,而是提出商业设施的最小建筑面积,并提出相应的服务半径和服务人口要求	同步还对产业园区商业、商业流通基础设施、环境建设指引等进行规定

资料来源:《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008)、《城市居住区规划设计标准》(GB50180-2018)、《重庆城市核心商圈建设规范》、《杭州市城市规划公共服务设施基本配套规定(修订)》(2016年批复版)、《武汉市商业网点布局规划(2016—2020年)》。

等,按需配置健身房等;而各大城市则根据发展阶段的不同,制订符合自身发展特点的相关标准,通常分为市级、区级和社区级三级;管控核心指标包括用地面积、营业面积和建筑面积等。但总体而言,目前商业网点规划及其规范标准的强制性仍不足,仅能起到引导建设的作用。

3 完善商业服务业设施规划管理的若干思考

3.1 空间统筹:体系衔接与宏观管控

对商业服务业设施进行有效的规划管理,应首先加强规划统筹,衔接并整合规划部门与商业管理部门的话语体系与技术标准。当前,规划部门主要控制用地面积和建筑面积,而商业管理部门则主要关注经营面积(营业面积);不仅如此,在管控对象方面,不同城市之间的商业服务业设施的管控口径不完全一致,有的针对商圈(含商业与商务,如重庆)、有的则针对商业设施(如杭州),有的针对商业办公空间(如伦敦和新加坡)、有的针对办公用地(如香港)。

为此,综合考虑规划资源部门的职能范围,应采用“用地指标和建筑指标双控”的思路,优先控制商业服务业

设施的用地面积,再保障建筑内部拥有充足的商业办公面积。在具体的用地分类上,有必要衔接《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008)和《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB50137-2011),明确用地管控的对象为B1和B2两类用地,包括各类商业经营活动及餐饮、旅馆等服务业用地和金融、保险、证券、新闻出版、文艺团体等综合性办公用地,不包含B3(娱乐康体用地)和B4(公用设施营业网点用地)和B9(其他服务设施用地)。实际上,在现状商业服务业设施中,B1(商业设施用地)和B2(商务设施用地)用地占绝大多数,如上海市2015年中心城区现状B1和B2用地占有B类用地96.5%以上,而B3(娱乐康体用地)占比相对较少,且与各地文化娱乐发展水平直接相关;同时,B4(公用设施营业网络)则更贴

近于日常生活,应纳入居住区规范或各地控制性详细规划规范进行管理。

3.2 总量控制:设施总量与单体规模的调控

介于商业服务业设施用地存在普遍的过剩现象,总量控制至关重要。

一是加强城市商业服务业设施规模总量的控制。原国标已对商业服务业设施总量(主要是C2用地)进行了约束,然而,从当前部分城市商业服务业设施的现状及规划用地指标来看,基本超过了原国标的控制要求。如上海市现状及规划商业服务业设施比例、人均用地指标均高于原国标的要求(表5)。为此,可借鉴伦敦和香港“以就业人口增幅推算商办设施”的技术方法,基于城市三经普各个岗位对应的建筑面积(用地面积)来推算未来城市商业服务业设施所

表5 上海市各区域商业服务业设施现状及规划指标(2015年)

Tab.5 Existing (2015) commercial facilities and the corresponding planning indicators

	用地口径	原国标标准	中心城(外环以内)	7大新城	上海市全域	
现状	商业服务业设施占现状用地比例(%)	商业服务业用地B1	4.2—5.9	8.07	2.70	1.89
	商业服务业设施人均现状用地(m ²)	与商务设施用地B2	3.2—4.0	4.68	8.76	5.24
规划	商业服务业设施占规划用地比例(%)	上海已批控规C2、C8	4.2—5.9	7.12	11.85	4.21
	商业服务业设施人均规划用地(m ²)	及C2C8混合用地等	3.2—4.0	4.13	37.50	5.89

资料来源:现状数据来源于上海市城市规划设计研究院2015年现状数据库,规划数据来源于上海市城市规划设计研究院的2017年已批控规库。

表6 上海市市级商业中心规划用地面积一览

Tab.6 Land area of Shanghai's municipal-level commercial centres

序号	市级商业中心名称	用地(hm ²)
1	南京东路商业中心	72.7
2	南京西路商业中心	118.3
3	淮海中路商业中心	117.1
4	四川北路商业中心	117.6
5	徐家汇商业中心	83.6
6	小陆家嘴-张杨路商业中心	219.1
7	豫园商城商业中心	45.7
8	五角场商业中心	181.1
9	中山公园商业中心	55.5
10	中环(真北)商业中心	65.3
11	新虹桥-天山市级商业中心	133
12	虹桥商务区商业中心	80
13	国际旅游度假区商业中心	150
14	大宁商业中心	70.6
15	真如商业中心	93.12
合计		1 602.72

资料来源:上海市商业网点布局规划(2014—2020年)。

需要的总面积。

二是加强市区级商业服务业集聚区(商业中心)的规模控制。为避免市区级商业服务业设施过于集中现象,应控制其单体的一般用地规模,原国标针对各级商业中心已经提出了一般规模的控制指标。但从各地的市级商业中心现状规模来看,基本都小于原国标中所确定的指标(150—240hm²)。例如,《上海市商业网点布局规划(2014—2020年)》规划的15处市级商业中心,仅有3处达到原国标要求,分别是小陆家嘴-张杨路商业中心(219.1hm²)、五角场商业中心(181.1hm²)、国际旅游度假区(150hm²),而其余12处市级商业中心的平均规模为87.7hm²(表6)。事实上,除了上海,其他城市最高等级商业中心的规模很少有大于25hm²,甚至伦敦的都市中心的商业面积仅要求大于10万m²。为此,原国标中确立的一般规模标准应适度调低,而针对超大规模的市级商业服务业中心规划,还应借助专题论证其必要性和合理性。

3.3 布局引导:优化分类指引及空间布局

以控制总量为前提,进一步优化空间布局,实施“总量控制、分类指引”的规划策略。在分类分级方面,应充分考虑高端就业人群和普通市民需求,把

表7 上海市已批控规中商业服务业设施用地梳理

Tab.7 Land use for commercial facilities in Shanghai's regulatory plan

用地类型	比例(%)	用地类型举例
C2	42.27	
C8	10.56	
C2C8混合用地	34.74	C2C8、Re1Re8、Re2、Re2C1、Re2C2D、Re2Re5、Re2Re6、Re2Re8、Re2Rr2等
C2混合用地(不含C2C8)	7.04	C1C2、C1C2C3、C21C1、C21C22、C21C24、C21C36、C21G1、C21Rr2、C21Rr3、C22、C22C23、C22C3、C22C6等
C8混合用地(不含C2C8)	2.36	C32C8、C3C6C8、C3C8、C4C8、C6C8、C8C3、C8C3U1、C8C6、C8G1、C8S2、C8S3、C8S4、C8S5、C8S6、C8U1、C8U2等
Re2混合用地(不含C2C8)	3.04	C1C2C3C6C8、C1C2C3C8、C21C8、C2C8S、C2C8S2、C2C8S4、C2C8S5、C2C8S6、C2C8C3S2、C2C8C42、C2C8C6、C2C8G1、C2C8R等

资料来源:上海市城市规划设计研究院2017年已批控规库。

握当前商业服务业趋于扁平化的发展趋势,重点控制承载城市核心功能的市区级商业服务业中心和引导服务社区居民的社区级商业服务业设施,给予上述两类设施不同的布局导引。一方面,控制市区级商业服务业设施的规模上限,避免商业设施出现“大而空”现象,鼓励与轨道交通、公共交通、市政配套设施等综合设置。根据相关报告,2017年上海市新增购物中心离地铁站点平均距离为1km,其中2/3的购物中心距离地铁站800m,即使是市级核心商圈,核心消费客群均以就近工作及居住客群居多,离开商圈越远,服务人数越少,轨道交通沿线对于商圈的客流拉动显著,随着人口向新城集中及职住平衡的趋势日益显著,郊区新城地区的商业中心发展也面临着机遇^②。另一方面,按照15min社区生活圈的要求,加强社区级商业服务业设施的规模底线控制,满足居民所必须的菜场购物需求和未来日趋现实的就近办公需求,同时,完善其公共交通基础设施支撑,提升土地价值。

3.4 功能复合:提升综合功能与建立弹性管理机制

近10年来,商业服务业的业态变化十分迅速,多种业态、不同功能在空间上进行有机组合,表现在土地上,则是商业服务业设施与其他各类用地的混合程度相当高。梳理上海市已批控规发现,商业用地(C2)与商务用地(C8)混合程度最高,占34.7%,不同混合用地的类型达到近200种(表7)。然而,随着全球化、信息化、智慧化等时代不

断发展,未来商业服务业设施的业态和功能都可能出现新的情况,为此,应当抓住当前商业空间逻辑的变化趋势,鼓励商业商务空间向功能复合、消费多元、文化体验转型,促进商业服务业与文化旅游、教育培训、养老服务新型服务业的融合等,形成多业态、多功能、高效率的商业服务业综合体。

需要注意的是,商业服务业设施功能不断复合不断更新的背后,对计划经济时期“终极蓝图式”的商业规划提出了新的要求,应进一步转向市场经济时期充满弹性的过程式规划,依照商业产业发展的思路来提高开发的弹性。一方面,可借鉴伦敦、香港、武汉等过程管理和弹性管理的经验,结合对区域人口发展趋势和市场需求的研判,灵活安排商业服务业设施的供应量;另一方面,还要充分为新形势下的存量商业服务业设施改建提供弹性,探索建立商业服务业设施用地转性和功能提升的弹性机制,鼓励B1、B2用地在改建和实施深化中融入公共服务、科技创新等功能,并给予一定的容积率奖励,更好地发挥综合效应。

4 研究结论及进一步讨论

面对商业服务业设施发展中的种种问题,从计划经济的政府主导配置到以市场配置为主,再到当前政府引导与市场配置并举,效果却一直都不尽如人意。与其说,当前商业服务业设施发展问题的部分原因是市场过度配置或政府规划管理不利所导致的,还不如说,市

场与政府之间界线如何划定本身就反映了商业服务业设施问题的动态性与复杂性。这就要求我们必须用发展的眼光来看待与解决这些问题。

近年来，随着2035总体规划的编制与实施，我国大中城市规划建设正在呈现新的发展逻辑，一方面，城市高度关注高质量发展和高品质生活要求，大中城市对常住人口的总量控制使得居住用地和公共服务设施用地等基本得以控制，而工业用地大规模减量化和公共空间增量化也逐步推行，但对商业服务业设施和研发用地等地类还未能有明确的发展导向。另一方面，商业服务业设施发展的需求侧难以有效提升，经济趋缓与人口控制某种意义上减缓了就业人口大规模导入，老龄化率不断提升也使得更多人关注保障而非消费，尽管中产阶级数量和人口消费水平有所提高，但无论从数据分析还是亲身体验，当前商业服务业设施过剩趋势等仍然很明显，那么，商业服务业设施的供给侧改革又该何去何从？

在这样的背景下，本研究对此作了初步的探索。一是要发挥规划资源部门在统筹商业服务业设施空间资源中的作用，以用地与建筑双控的方式实现，对城市商业服务业设施的总量规模进行控制；二是要优化分类分级管理方式，对市区级商业服务业设施加强规模控制并优化布局，并将商业商办“嵌入”社区生活圈，作为完善15分钟生活圈的重要方向；三是要进一步提升商业服务业设施功能，将公共空间、文化设施、教育设施、公共服务等与商业服务业设施相融合，让居民、就业者、游客能够更方便地使用，有助于保持城市发展活力。四是要动态处理市场配置与政府引导的平衡，市场与政府的关系处于不断动态变化之中，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这一中央要求，实际上是要求我们找寻一个平衡点。当前，市场化带来的新兴业态和精准供给方式，也使得更好地强化政府引导提供了可能，同时，政府规划管理也越来越趋于精细化，但精细化管理的同时也不能死板化，更不能走“运动

式”管理的道路，就此而言，研究建立一套适应市场的、动态化、弹性化、艺术化的长效规划管理机制，才是未来解决商业服务业设施规划管理问题的题中之义。

感谢住房和城乡建设部城乡规划标准化技术委员会、中国城市规划设计研究院等相关专家在《城市公共设施规划规范》(GB50442-2008)修订工作中提供的思想启发；感谢审稿专家提供的宝贵建议。

注释

- ① 上海市城市规划设计研究院，上海市城市总体规划公众调查报告，2014年，未刊稿。
- ② RET睿意德中国商业地产研究中心，《上海购物中心2017年发展报告》，2017年，未刊稿。

参考文献 (References)

- [1] 陈志诚, 侯雷. 探索有效的规划控制与引导模式——浅议城市商业网点规划新的范型[J]. 城市规划, 2011(4): 26-29. (CHEN Zhicheng, HOU Lei. Exploring effective mode of planning control and guidance: new paradigm of urban commercial network planning[J]. City Planning Review, 2011(4): 26-29.)
- [2] 崔万珍, 武前波. 消费社会背景下杭州商业综合体的时空格局及其趋势特征[J]. 热带地理, 2017(6): 844-851. (CUI Wanzhen, WU Qianbo. Characteristics of development and construction of commercial complex in Hangzhou based on consumer society[J]. Tropical Geography, 2017(6): 844-851.)
- [3] 黄爱光. 国际城市人均商业面积指标研究[J]. 北京财贸职业学院学报, 2008(1): 9-13. (HUANG Aiguang. Research of per capita index of commercial area in the international city[J]. Journal of Beijing Vocational College of Finance and Commerce, 2008(1): 9-13.)
- [4] 马璇, 林辰辉. 消费时代城市商业规划的探索与实践[J]. 城市规划学刊, 2012(7): 193-197. (MA Xuan, LIN Chenhui. Urban commercial service planning in the consumer age[J]. Urban Planning Forum, 2012(7): 193-197.)
- [5] 任超旦, 王登嵘. 新加坡城市商业中心的规划布局与启示[J]. 现代城市研究, 2014(9): 39-47. (REN Zhaodan, WANG Dengrong. The layout of urban commercial center in Singapore and its revelation[J]. Modern Urban Research, 2014(9): 39-47.)
- [6] 上海市城市规划设计研究院. 大伦敦规划——大伦敦空间发展战略[R]. 上海市新

- 一轮城市总体规划国际大都市战略规划译丛, 2014a. (Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. The London plan, spatial development strategy for greater London[R]. Translation Series of International Metropolitan Strategic Planning of Shanghai Master Plan, 2014.)
- [7] 上海市城市规划设计研究院. 为全体新加坡公民提供优质的人居环境[R]. 上海市新一轮城市总体规划国际大都市战略规划译丛, 2014b. (Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. A high quality living environment for all Singaporeans, land use plan to support Singapore's future population[R]. Translation Series of International Metropolitan Strategic Planning of Shanghai Master Plan, 2014b.)
- [8] 孙德芳, 沈山. 国内外公共服务设施配置研究进展[J]. 城市问题, 2012(9): 27-33. (SUN Defang, SHEN Shan. The research and progress of public service facilities at home and abroad[J]. Urban Problems, 2012(9): 27-33.)
- [9] 王兰, 刘刚, 邱松, 等. 纽约的全球城市发展战略与规划[J]. 国际城市规划, 2015(4): 18-23. (WANG Lan, LIU Gang, QIU Song, et al. Global city development strategy and planning of New York city[J]. Urban Planning International, 2015(4): 18-23.)
- [10] 武田艳, 何芳. 城市社区公共服务设施规划标准设置准则探讨[J]. 城市规划, 2011(9): 13-18. (WU Tianyan, HE Fang. On setting planning standards for public facilities in urban residential areas[J]. City Planning Review, 2011(9): 13-18.)
- [11] 香港特别行政区发展局及规划署. 香港2030: 规划远景与策略研究[R]. 2007. (Hong Kong Planning Department and Strategic Planning Section. Hong Kong 2030: planning vision and strategy[R], 2007.)
- [12] 谢涤湘. 市场经济体制下城市商业网点规划研究[J]. 现代城市研究, 2008(3): 14-18. (XIE Dixiang. Urban retail spot planning in market economy[J]. Modern Urban Research, 2008(3): 14-18.)
- [13] 衣霄翔. 社区商业服务业设施的配建体系研究——以上海市曲阳新村为例[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 44-52. (YI Xiaoxiang. A study on community retail and service facilities based on consumption theories—the case of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2012(3): 44-52.)
- [14] 张大维. 社区公共服务设施规划研究与建设进展[J]. 社会主义研究, 2008(2): 141-146. (ZHANG Dawei. The research and progress of social public service facilities[J]. Socialism Studies, 2008(2): 141-146.)
- [15] 周安伟. 计划经济体制下城市商业网点规划理论解构[J]. 城市规划汇刊, 1994(2): 52-56. (ZHOU Anwei. Deconstruction of urban commercial network planning theory under planned economy system[J]. Urban Planning Forum, 1994(2): 52-56.)