

DOI:10.20035/j.issn.1671-2668.2025.02.006

引用格式:陈柏基.桥下空间的综合利用与管理策略研究[J].公路与汽运,2025,41(2):26-29+39.

Citation:CHEN Baiji.Research on comprehensive utilization and management strategy of underbridge space[J].Highways & Automotive Applications,2025,41(2):26-29+39.

桥下空间的综合利用与管理策略研究

陈柏基

(东莞市交通运输局,广东 东莞 523000)

摘要:随着城市交通网络的发展,桥下空间作为一种独特的城市资源,其开发和利用日益受到关注。文中分析桥下空间的定义和价值,指出其在城市公共空间中的潜在功能,并通过国内案例展示其多样化的利用可能性。研究发现尽管桥下空间具有重要的社会和经济价值,但现行法律和政策对其开发利用还存在限制。建议在确保安全的前提下,通过法律完善和政策调整促进桥下空间的合理开发,提出加强制度建设、明确禁止行为、优先考虑社会效益等管理策略。通过科学规划和精细化管理,桥下空间不仅能转化为多功能的公共空间,还可以增强城市的美观和文化氛围。

关键词:城市交通;桥下空间;公共空间;综合利用;管理策略

中图分类号:U491.1

文献标志码:A

文章编号:1671-2668(2025)02-0026-04

随着城市交通网络的立体化发展,公路桥梁不仅推动了城市的外延扩展,而且其复杂的空间结构深刻改变了城市肌理,同时衍生了桥下空间。由于桥下空间的特殊地理位置和物理特性,如相对隐蔽、边角地块多、缺乏阳光照射等,加之管理上的缺位,桥下空间容易演变为环境条件恶劣的“城市死角”,进而成为滋生城市安全隐患的温床。在中国城市化率持续攀升的背景下,城市发展已由扩张增长转向存量优化,如何有效利用有限的城市空间,特别是桥下空间,优化公共生活空间,成为当前城市发展的一项重要课题。

1 桥下空间综合利用的意义与价值

桥下空间是指桥梁垂直投影范围内的空间及桥梁规划红线内的陆域用地(不含基本农田、河道、堤防及其护堤地)。

党的二十大报告中提出“提高城市规划、建设、治理水平,加快转变超大特大城市发展方式,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市”。“十四五”规划中明确提出“实施城市更新行动”的战略目标,重点之一便是对城市空间结构进行优化,并致力于打造高品质的公共空间。在以人为本的新型城镇化理念指导下,高品质的城市公共空间建设显得尤为重要^[1]。当前,随着城镇

化进入中后期阶段,城市发展的重心已从大规模扩张转变为对现有存量空间进行质量提升和结构优化。存量空间是指城市中那些已经建成并处于使用状态的空间,在当前强调提升质量与效率的背景下,有必要深入探索和理解存量空间的潜在价值及可持续更新的途径。其中公路桥梁的桥下空间,或是从未纳入日常使用,或是使用效率很低,作为一类以往被忽视的城市空间,具有显著的潜在价值。

习近平总书记在全球可持续交通高峰论坛贺信中指出,建设安全、便捷、高效、绿色、经济、包容、韧性的可持续交通体系,是支撑服务经济社会高质量发展、实现“人享其行、物畅其流”美好愿景的重要举措。显然,在加速建设交通强国的进程中,安全始终是最优先的考虑。广东省住房和城乡建设厅印发《关于优化城市桥下空间功能、提升城市空间品质 and 利用效率的工作方案》《推动城市桥梁桥下空间利用 提升城市空间品质和使用效率》,要求在保障桥梁结构完好和运行安全的前提下,促进城市桥梁桥下空间资源合理开发利用,优化城市桥下空间功能,通过精细化治理使桥下空间焕发生机。

2 桥下空间综合利用的法律性考量和合理性探讨

2.1 桥下空间综合利用的法律性考量

现行法律法规禁止利用公路桥梁桥下空间,对

桥下空间没有开发利用的明确依据。《公路安全保护条例》于 2011 年 7 月 1 日起施行,第二十二条款第二款规定,禁止利用公路桥梁(含桥下空间)、公路隧道、涵洞堆放物品,搭建设施。该条例出台时正处于城镇化的增量时代,桥下空间作为城市扩张的附加品和衍生物,很少受到重视,禁止利用也少有人关注。公路桥下空间作为公路用地范围内的空间,原则上不得私自占用,其立法初衷只考虑安全,认为桥下空间的开发利用对城市桥梁的影响不可预估,过度开发改造对高架桥会产生一些安全隐患^[2]。因此,在原有立法背景下,开发利用公路桥梁桥下空间是禁止的,有人还建议将其围蔽封存以避免对桥梁及其附属设施的正常运行产生影响。然而,这种做法可能导致城市空间资源的严重浪费。

法治在治国方式中具有比较优势,但其优势中又蕴含着天然的缺陷,如法律具有稳定性,同时容易滞后和机械化^[3]。合法性意味着某种政治秩序被认可的价值^[4]。如果严格按照法律的规定,利用桥下空间堆放物品和搭建设施都是被禁止的行为,不能被政府所认可。而法律的禁止或未明确规定的事项,不等同于现实中无需求或缺乏价值,因为现实总是处于不断地发展变化之中,法律往往因稳定性而滞后^[5]。

2.2 桥下空间综合利用的合理性探讨

随着城市的扩张和人口密度的增长,桥下空间这些所谓的“灰”空间开始被非正式地利用。桥下空间作为一种低效用地,逐渐转化为一种创新型的城市空间资源,正日益融入城市综合规划中,其科学与合理的利用既考验城市的精细化管理能力,也成为缓解城市土地资源紧缺、弥补城市功能不足及提高城市生活环境品质的重要途径。

在国内,大量桥下空间尚未得到充分开发与利用,且部分地区桥下空间基本处于荒弃状态,这种现象不利于城市的可持续发展。为此,地方规制机关尝试根据社会发展和情势需要,适时做出政策上的调整,从而解决法律的滞后性^[6]。公共政策应当是对社会价值的权威分配,并在价值观上保持合理性^[7],政策调整的目的就是促进社会价值的最大化共享^[8]。近年来,为提高城市土地的集约利用和效率,政府开始探索如何将高架桥下大量未使用的空间赋予更多功能性用途。《广东省交通运输厅关于公路路政管理的实施细则》第十三条提出,鼓励有条件的地市通过立法或出台政府规范性文件形式,在

确保公路桥梁结构完好和运行安全的前提下,积极探索公路桥梁桥下空间的安全合理利用,不断提高公路桥下空间的利用效率,实现依法规范管理。

3 桥下空间综合利用的成功案例

随着城市规划理念由粗放型扩展向集约化更新转型,在土地资源受限的背景下,有效利用存量空间成为城市未来发展的关键方向。特别是高架桥下空间,由于其天然的遮蔽特性,若经过精细的设计,能实现多样的城市功能。桥下空间综合利用的成功案例如下:

(1) 上海市长宁区桥下空间更新项目。“行走上海—城市空间微更新计划”于 2018—2019 年实施,以“激活桥下空间”为主题^[9]。2022 年,长宁区苏州河沿岸的桥下空间更新项目被纳入自然资源部办公厅发布的《节地技术和节地模式推荐目录(第三批)》,示范了在高密度城市地区优化桥下空间的成功案例(见图 1)。



图 1 上海市长宁区桥下空间更新项目

(2) 广州市东濠涌桥下空间改造工程。东濠涌是广州仅存的旧城护城河,其桥下空间改造旨在改善原本脏、乱、臭的环境。自 2009 年起,通过综合整治,东濠涌的桥下空间环境得到极大改善,成为广州河涌整治的典范(见图 2)^[10]。



图 2 广州市东濠涌桥下空间改造工程

(3) 佛山市顺德区桥下空间整治工程。佛山市顺德区积极改造利用桥下空间,以镇街为单位做好城乡精细化设计和管理,挖掘地域特色,创建桥墩文化群,讲述镇街故事,提升桥下空间等城市重要部位的管理标准^[11],持续优化城市功能(见图 3、图 4)。



图 3 佛山市顺德区陈村镇广佛环线桥下空间整治提升工程



图 4 佛山市顺德高新区高赞大桥桥下空间桥畔公园

(4) 东莞市对桥下空间的利用。为更好地提升城市空间品质和利用效率,2020 年 3 月东莞市出台《东莞市道路桥梁桥下空间利用和管理办法》,2023 年 10 月进一步制定《东莞市道路桥梁桥下空间利用工作方案(2023—2025)》,将桥下空间主要用作停车场和公交场站、休闲广场和公园、城市管理设施、景观绿化美化等。结合“百千万工程”,促进桥下空间的有效利用(见图 5、图 6)。



图 5 武深(武汉—深圳)高速公路东莞市谢岗镇窑山村路段桥下空间用作休闲公园



图 6 从莞(从化—东莞)高速公路东莞市横沥镇村头村葵花园路段桥下空间用作景观绿化美化

对比分析上海、广州、佛山及东莞等城市关于桥下空间利用和管理的相关规定,发现其中存在共性的原则和要求,主要包括安全第一、公益优先、合理利用和属地管理等。利用内容着重于加强城市基础设施和公共服务,如交通设施、绿化景观、市政公共设施等,以满足城市交通、休闲、公共服务的需求,支持桥下空间不断焕发新的活力,实现桥上和桥下空间的分层供应,在不新增用地的情况下增加公共开放空间。禁止事项普遍包括存放危险品、商业经营活动、生活居住用途、破坏城市基础设施、损坏桥梁及其附属设施、擅自转让或出租桥下空间等行为。这些共同特点反映了城市管理的综合考虑,旨在保障桥梁结构完好和运行安全,优化城市空间资源利用,提升城市功能和居民生活质量。

4 桥下空间综合利用与管理策略的建议

中国城市公共空间建设主要受权力逻辑、资本逻辑和生活逻辑的影响。权力逻辑突出控制与秩序,政府在城市公共空间的开发、设计和管理中扮演着领导角色,并设定相应的发展策略、目标和实施路径。资本逻辑以追求利润和效率为核心,推动公共空间的连续更新和发展,这一过程可能会降低公共空间的共享性,并可能占用原本属于公众的高质量公共空间资源。生活逻辑则将人本主义的原则作为主要价值导向,强调服务提供和公众参与的重要性,致力于满足公众的多元需求^[12]。

4.1 权力逻辑

4.1.1 完善桥下空间综合利用的法律法规

目前,许多城市的桥下空间处于闲置或缺乏管理的状态,成为城市中“被遗忘的角落”。处于转型期的中国,法律的修订或变更常滞后于改革步伐,从而形成一个悖论:普遍认为法律界定了行为的基本底线,而在转型期间进行的制度变革往往挑战并突破了现有法律的界限^[13]。原本旨在调整特定社会关系的法律规定,由于未能跟上社会变迁的步伐,与其初衷产生偏离,导致法律在实际运用中的有效性不足,形成法律的“调整不能”^[14]。因此,应从法律层面规范桥下空间的利用行为,而非一禁了之,在保障公路桥梁安全的前提下,可以考虑解禁桥下空间用于公共服务的范围,拓展城市发展空间。

4.1.2 加强桥下空间综合利用的制度建设

法律的固有稳定性与相对滞后性导致其未能完全适应或解决发展进程中涌现的新情形与新问题。

现实要求把桥下空间的利用和管理置于城市存量空间中,进行社会需求、社会价值和社会变化的考量,以实现最佳的社会效果。政府可以通过开展专项整治治理桥下空间利用乱象,明确桥下空间利用的备案流程和责任部门,要求利用主体制定综合管理方案和安全评估报告等,确保符合政府规划和安全监管要求。建议将桥下空间利用项目纳入涉路施工许可范围,保障桥下空间的有序管理,推动安全合法利用。桥下空间由政府进行开发,能更注重长期利益而非短期经济收益。地方政府出台的桥下空间利用和管理规定表明政府已意识到通过规范化措施安全利用和管理这些空间的必要性,可通过总结政策的效果和经验,自下而上推动立法的持续完善。

4.2 资本逻辑

4.2.1 明确桥下空间综合利用的禁止行为

纵观国内多个一、二线城市的桥下空间利用和管理办法,都有桥下空间范围的明令禁止条款,而部分民营高速公路经营管理单位认为其在桥梁建设期间已投入了征地拆迁成本,公路桥梁桥下空间的土地产权属于其所有,不配合交管部门的监督管理。因为资本以利润和效率为导向,不愿意将桥下空间用于公益类使用,有时难以避免盲目过度开发追求更大的经济效益。如珠三角有些高速公路公司把桥下空间转包给第三方利用,大量堆泥填土、停放大型货车、堆放建材用作经营性场所等,可能影响公路的安全和运营效率,严重削弱桥下空间的公共属性。相关职能部门要加强监管和执法,规范利用桥下空间的行为。

4.2.2 桥下空间综合利用应优先考虑社会效益

桥下空间具有较强的公共属性,桥下空间利用应以人为本,遵循公益优先原则。桥下空间的产权与桥梁一样属国家所有,属于政府公共设施,高速公路业主在收费期限内只有特许经营权。厘清政府行为与资本行为的边界,政府通过与高速公路公司合作来共同开发桥下空间,可能是一种更加高效和符合社会利益的方式。如政府可以负责规划和监管,确保开发项目符合城市发展目标和社会效益,而高速公路公司则可以利用其资源和经验来实施具体的开发项目,打造城市文化展厅,完善配套服务设施,最大化实现社会效益。

4.3 生活逻辑

4.3.1 增强桥下空间的公共需求

根据实际需求,综合考虑城市总体规划、地方政

府的政策导向、桥梁的当前状况、交通流向、生态环境特点、周边居住环境、社会公众需求等因素,开展桥下空间利用专题调研,通过现场调研、问卷调查和深度访谈等,实现其与周围景观的融合、文化元素及现代生活娱乐功能的整合,使桥下空间的功能满足附近居民的日常生活需求。国内主要发达城市已进一步明确桥下空间利用方式,在满足安全的条件下,可设置停放公共汽车、小汽车的停车场和公交站,建设休闲广场和公园,设置城市管理设施,进行景观绿化美化等。如在城市密集区开辟桥下空间用于建设大型停车设施,解决停车难题;利用高架桥下边角地或沿线零星用地,打造体育休闲公园、口袋公园等,优化公共生活空间。

4.3.2 征集并选取桥下空间设计方案进行试点改造

桥下空间利用已成为不同城市微更新的聚焦点,通过媒体智库参与城市治理,搭建协同共治平台,基于人本思考精细化设计,探讨更新难点和要点,通过榜单评价、论坛对话、案例评选,让公众平等参与桥下空间改造设计^[15]。选取试点由政府主导公益性质的改造,吸引社会资本参与,拓展功能激活桥下空间,提升城市空间艺术美感和文化内涵,增强城市吸引力和辨识度,实实在在推动桥下空间共建、共治、共享的社会治理新格局。

5 结语

桥梁等基础设施建设所形成的桥下空间,常与地面空间产生功能性冲突,对这类“消极”空间的重新认识,能促进对现有空间利用的深度反思。桥下空间的利用和管理,坚持一切从实际出发,探索、实践与创新并行,保持与时俱进的态度,进行政策的跟进,最后由法律来规范。

桥下空间曾被视为无益且有害的“灰”空间,遭到人们的忽视和弃用。但随着时间的推移,通过一系列改造,逐步被转化为日常使用的功能区。桥下空间的重新利用,不只是简单地应对城市中优质公共空间的短缺,更是因为使用者逐渐意识到这些区域在美学和功能方面的潜力,并根据具体的目标与需求,进一步激活和优化这些空间。

参考文献:

- [1] 王凯.城市更新:新时期城市发展的战略选择[J].中国勘察,2022(11):17-20.

(下转第39页)