城市综合体空置诱因及TOD再开发可行性分析

——以苏州市活力岛地区为例[[1]](#footnote-0)

吴莉娅

（苏州大学江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心，江苏 苏州 215123）

**摘 要**：整体开发、整体推介、整体运营的城市综合体“打造”模式不乏失败案例，苏州活力岛地区的案例表明，城市综合体空置的直接原因是未批先建导致的法律性问题，但根本原因在于“大干快上”的CBD物质空间建设热超出了区域经济发展整体水平，区际区内过度竞争导致商业业态与空间的低端锁定，交通组织与城市设计不合理。精准定位，社会经济实力提升，深化改革、依法行政，道路建设与公交优化，国家城市设计改革从经济、政治、交通、技术层面提高空置城市综合体TOD再开发的可行性。

**关键词**：活力岛；TOD再开发；可行性；城市综合体；企业家城市

**中图分类号：**TU984 **文献标识码：**A **文章编号：**

# 引言

田园城市理论希望通过疏散大城市人口来解决大城市日益严重的城市问题，其后，卫星城、新城理论、有机疏散、广亩城市理论逐渐兴起并进行了大量实践。城市分散发展的规划实践在一定程度上加剧了城市的对外扩张，甚至造成较为严重的城市蔓延。大城市内城衰退与郊区“边缘城市”兴起并存，带来一系列的经济、社会、生态问题。精明增长、新城市主义等理论逐渐兴起[[[2]](#endnote-0)，[[3]](#endnote-1)]，并进行了诸如哥本哈根TOD开发[[[4]](#endnote-2)]等大量的实践。有学者认为，中国城市不能直接照搬国外TOD开发模式，必须根据国情进行改进。[[[5]](#endnote-3)，[[6]](#endnote-4)，[[7]](#endnote-5)，[[8]](#endnote-6)]

改革开放以后，大多数中国城市快速发展，原有城市框架难以容纳新增生产力和人口，在老城之外建设新城或者产业园区成为许多城市的选择。在早期发展中，新城或园区的生产功能与老城的生活和社会服务分离特征显著。随着时间推移，或自发或区政府“退二进三”需要，新城或园区商业中心逐渐形成。特别是“十一五”之后，“打造CBD”、建设商业（商务）“新高地”成为许多城市市、区两级的重点工作任务之一，尤其是一些处于工业化后期、期望凭借后发优势“急起直追”的新城区，迫切需要把本区工作、居住人口的消费能力在本区“变现”。这种前期“政府推动、规划引领、筑巢引凤”建设城市综合体“整体开发”，后期CBD招商中心“市场运作”“整体推介”的“打造”新城CBD模式在许多新城取得了成功，如苏州工业园区湖西CBD和湖东CBD，就是采用这种整体开发、整体推介、分期推进的开发模式，但也不乏失败案例，苏州相城区活力岛城市综合体项目即是其中之一。

# 一、活力岛地区开发概况

2005年，苏州率先基本实现小康以后，传统制造业逐步向中西部地区，甚至海外转移。苏州各级政府着力发展第三产业，各区先后确立了重点扶持产业及重点发展地区，如姑苏区重点发展休闲文化旅游产业；工业园区规划环金鸡湖商圈，建设“国际一流的长三角商务中心”、“金融后台服务外包的全国中心”、“长三角总部经济的集聚地”、“苏州市最重要的金融和商务中心”[[[9]](#endnote-7)]；吴中区着力推进老城更新，把“城南”打造成“南城中心”；相城区提出建设“苏州城北CBD”。

广义的活力岛地区指元和塘以西的城市商业副中心，包括中央商贸城、繁花中心、合景等商业组群；狭义的活力岛地区由中央万人广场和东方风情岛、西方风情岛组成。本文研究范围为狭义活力岛地区。

活力岛于2006年启动规划、2007年开始动工建设。万人广场是苏州目前最大的露天剧场；东方风情岛以欧式建筑为主，招商对象是中式餐饮、特色茶馆、KTV等；西方风情岛以现代建筑为主，招商对象以咖啡、西餐、KTV、会所、酒吧、家居、创意特色等休闲娱乐业态为主，东西两岛当时都吸引了一些国内外知名餐饮企业入驻。为了集聚人气、创建品牌，相城区人民政府与北京艺都国际传媒有限公司共同举办活力岛音乐节，但仅仅举办了2010年一届就夭折。现在，除了万人广场成为附近居民以广场舞为主的休闲去处外，东岛封存，西岛有一个出入口可以随意进入，但除了稀稀落落停放的车辆，就是年久失修的建筑。2017年4月，苏州地铁4号线开通，沉寂十年的活力岛是否会重启成为热议话题。

# 二、活力岛地区空置原因分析

从城市规划管理的视角解析，活力岛地区空置的根本原因似乎是地方政府未批先建运作遇上中央层面的“严打”，但事实上却远非如此简单，“大干快上”的CBD物质空间建设热超出了区域经济发展整体水平，区际区内过度竞争导致商业业态与空间的低端锁定，交通组织与城市设计不合理至今仍对活力岛地区再开发造成持续不利影响。

## （一）用地手续补全难度较大

与工业园区设立5年内不考核经济指标等政策优惠比，相城区一设立就要“参加考试”，社会经济建设任务重，开发区自主权限低，政策优惠幅度小，为了急追直上，完成上级政府下达的经济任务，未批先建、先运营再补齐基础设施和公共服务设施等现象并不鲜见。在国土资源部清理整顿各类开发区、严查违法违规用地过程中，因规划、用地手续不全，活力岛西岛、东岛及附近部分商业商务楼宇（综合体）的企业和商家停止经营，撤出该区域。截至2017年5月，活力岛西岛具体到每栋房屋的土地证暂无，活力商业广场、活力岛西岛、苏州小外滩部分建筑等的房产证处于在办状态，在一定程度上影响到招商及企业运营。

## （二）定位不准确，物质空间建设超出区域经济发展水平

活力岛地区“苏州城北CBD”的定位既超出了相城区社会经济发展水平，也超出了当时苏州市社会经济发展水平。2001年，相城区建区，2002年设立经济开发区，2012年设立高铁新城，成为苏州“一核四城”中的“四城”之一。2017年，相城区按常住人口计算的人均GDP97327元[[[10]](#endnote-8)]，城市化水平为70.39% [[[11]](#endnote-9)]，远低于苏州全市平均水平（162388元/人[[[12]](#endnote-10)]，75.80%[10]）迄今为止，苏州市企业集团、上市公司、总部企业利润总额50强中没有相城区的企业，在苏州的19家外资金融机构及代表处、23家外资保险公司及代表处无一家落户相城，在一定程度上说明相城区相关产业发展能力偏弱、发展潜力不足，对CBD发展所需要的商务办公、高端商业、休闲娱乐等生产性和生活性服务业支撑能力较差。

苏州处于由工业社会向后工业社会转型期，社会经济整体发展水平与生产性、生活性消费能力远不及北、上、广、深，无法支撑CBD网络的形成发展。以存贷款余额为例，2018年，上海金融机构存、贷款余额分别为121112.33亿元、73272.35亿元[[[13]](#endnote-11)]，而苏州仅有28560.4亿元、26546.2亿元[[[14]](#endnote-12)]。相当长一段时间内，苏州市级CBD呈现一主（古城CBD）一副（工业园区环金鸡湖CBD）状态。

## （三）区际区内过度竞争形成恶性循环

近年来，苏州各市辖区CBD均进行了大规模的城市更新和城市综合体建设，工业园区环球188、东方之门、中南中心等相继建成，不断刷新苏州第一高楼的记录，并以“先发效应”进一步吸引全市生产性及生活性消费。

相城区整体商业发展水平较低，业态以低端为主，而城市综合体建设呈持续增长态势。根据相城区建设局数据，2012-2016年间，相城区办公楼合计新开工面积为50.28万平方米、合计竣工14.13万平方米；商业营业用房合计新开工面积为133万平方米、合计竣工面积31.79万平方米。元和街道招商中心数据显示，截至2017年5月，活力岛地区所在的元和街道已建上规模商业面积228.75万平方米，其中空置面积99.12万平方米，空置率高达43.33%，在建98.99万平方米，未建9.71万平方米。

激烈的区际竞争刺激相城区为了“不输得更厉害”，进行大规模商务商业载体建设，反过来，大规模商务商业载体的完工与招商又使得地方政府及开发商、运营商面临窘境，为了尽可能“止损”，延续低端业态为主的发展状况，形成了商业业态的低端锁定与空间锁定。即使活力岛地区没有因未批先建而停业，运行前景也堪忧。

## （四）交通组织不合理、慢行体验差

相城区对外交通发达，密集的对外交通线网造成区内用地分隔、内部道路破碎及绕行等问题。根据苏州市公共交通有限公司数据，活力岛地区道路网密度偏低、公交线网密度仅1.65，而广义活力岛地区之外的辖区范围的公交线网密度大多在1以下。活力岛附近有4个地铁站，其中活力岛站最近。地铁活力岛站距离西岛人行道和车行道入口约0.4公里、距万人广场0.7公里、距离东岛人行道入口1.2公里。尽管拥有较为完整的慢行系统，但东西两岛及万人广场地形起伏较大导致自行车出行体验较差，行道树郁闭度极低导致5-10月晴天步行体验较差，道标及指示牌等的不足及设计、放置不合理使得情况更加恶化。2017年6月初，笔者组织两个5人小组以观察法和访谈法进行实地调研，以了解民众对苏州地铁4号线开通以后活力岛地区的公共交通组织绩效评价与开发潜力预期，在互不知情的情况下，两个小组的调研结果表明，活力岛区域公共交通换乘非常不方便、公交车等候时间过长、缺少人气，对短期内开发前景持悲观态度。

## （五）城市设计亟需提升

1.天际线地标缺失。活力岛地区在平面图上轮廓清晰、形象鲜明，但缺失CBD天际线景观特色，东西岛与万人广场完全淹没于周边的居民楼和商业商务楼中，名义地标相之门20余层、80米，实际用途为公寓，难以真正发挥地标作用。

2.中轴线不突出。活力岛地区缺乏特色鲜明、形象宜人的中轴线。人民路是苏州古城的中轴线，人民路北延至活力岛万人广场附近分出两条支路，以桥梁形式与华元路以北地区相连，作为两条支路延伸的织锦路与金砖路两侧多为封闭式小区，仅有有限出口与道路相连，缺乏较为活跃的街道活动。

3.景观与周边环境格格不入。突兀的传统欧式建筑群使得活力岛与周围的街区剥离，看上去更象一个游乐园。

4.公共空间使用不足。活力岛公共空间设计时仅考虑到大型演艺活动或人流集散的功能需要，功能单一。如万人广场占地180亩，可容纳10万人，公共空间面积较大，除主舞台有天幕覆盖，沿朝阳河、沿华元路有极少量植被遮荫外，其余地区均为铺装路面，景色单调乏味、缺少吸引力；缺少座椅、亭台长廊等街道家具和设施，难以满足供民众休憩需要；两侧休息区没有任何商业活动、无法集聚人气。又如活力岛地铁站规模较小，仅具有人流集散功能，站内除了一台自动贩售机外没有规划和建设商业及其他功能，仅乘车区有少量金属长凳供乘客短暂停留，整个空间设计最大限度地满足通行功能需要、减少乘客停留愿望与时间。

# 三、活力岛TOD再开发的可行性分析

基于相城区所处的社会经济发展特征，广义活力岛地区“现代市级商业服务功能区”定位过高，“特大城市社区级商业中心”更为恰当，活力岛地区宜以精明增长、新城市主义理论为指导，进行TOD再开发。

## （一）社区级TOD中心定位恰当

相城区元和塘以东地区以商贸业为主，嘉元路两侧形成银行和金融机构集聚的景象。相城区金融业在一定程度上集中于嘉元路与华元路，集聚了四大行的支行、中翔金融大厦、苏州银行、中国人寿保险、中国太平洋人寿保险、交通银行、招商银行、兴业银行、民生银行、中国太平洋保险财产保险等金融保险机构。即使活力岛地区成功运营，也无法与相对成熟的元和塘以东商业中心抗衡。相城区被高速公路、高速铁路、高压走廊、河道沟塘等切割，道路密度低，社区级TOD中心定位既可以有效避开同质竞争，又为升级留下可能性。而且，根据廖什景观理论中低等级中心地也能够提供较高层次的功能，以及伯德区位三角形理论中专门化职能小城镇广泛的对外联系，社区级TOD中心定位并不会对活力岛地区的升级造成阻碍。

## （二）社会经济实力提升为再开发提供基础

经过多年积累，相城区GDP总量在2015年突破600亿元大关，GDP年增长速度由8%以上下降到7%，由快速增长阶段进入 “新常态”阶段；2017年，相城区GDP达到713.82亿元，经济增速达到7.2%，三产产值比达到1.7%：48.8%：49.5%，形成“三二一”产业结构，一二三产产值增速分别达到4.9%、4.8%、9.7%。[9] 根据钱纳里工业化发展阶段划分标准，工业化后期阶段基本结束，进入由后工业化阶段，面临中国制造2025及上海产业外溢的发展机遇，国内外经济下行、区际竞争加剧的发展挑战，相城区提出“相连相通、水乡水城”的战略定位，以建设“数字智谷、精致之都”为目标，大力发展“以‘高端部件’为主体的智能精造业、以‘数字经济’为核心的创意精致服务业、以‘江南水乡’为特色的休闲精致农业” [[[15]](#endnote-13)]。相城区社会经济进步、经济转型和产业规划实施为活力岛地区TOD再开发提供了基础。

## （三）深化改革、依法行政为再开发提供保障

随着改革进入攻坚期和深水区，相城区进一步“创新行政管理体制”，“优化行政层级，发展新型功能区，探索扁平化管理新模式”，以“5张清单、1个平台、7项相关改革措施”为导向，加大简政放权，推动政务服务提速增效，进而有效简化办事流程、提高行政效率；推进价格、财政、投融资、商事体制改革，全面深化国资国企和村镇集体企业改革，加快建设社会主义市场经济体系，推动宏观调控与市场化资源配置的共赢，兼顾效率与公平。良好的体制机制为活力岛TOD再开发提供了强有力的制度、政策保障，也将进一步激发市场活力、增强投资者与经营者信心。

## （四）道路建设及公交优化为再开发提供前提

2014年苏州成功入选国家“公交都市”创建城市，以此为契机，相城区加快了道路及公共交通基础设施建设，常规公交车辆配置、路网、运营管理不断加强，轨道交通与常规交通的衔接不断优化。“十三五”期间，公交线网密度将由1.02提高到1.5，公交分担率将从20%提高到22%，公交运力将从662辆提高到860辆。[[[16]](#endnote-14)]公交服务质量提升，尤其是公交微循环的启动，为活力岛地区的TOD再开发奠定了基础。

活力岛地区可达性提升途径包括：（1）优化现有常规公交线网，加强与轨道交通的换乘。通过调整常规公交既有线路和增开社区巴士，增设招呼站，合理安排运营时间、班次等来提升公交服务水平及质量。（2）完善道路系统、加强与主岛与东西岛及周边地区的人行及自行车道系统，可适当引入空中缆车或浮桥等公共交通及游览兼备的项目，既提升活力岛地区的可达性，又增加其康体休闲吸引力。（3）完善活力岛附近公共自行车站点设置或增加无桩型公共自行车投放量，加强公共自行车管理。

## （五）国家城市设计试点城市为再开发提供有效规划方法和手段

城市设计是促进城市发展转型的有效规划方法和手段，好的城市设计可以有效促进存量土地使用，改善街道设计和城市景观，增强场所感和地区的“粘着性”，吸引人气，提高宜居性。2016年2月，国务院出台《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，提出要通过城市设计，从整体平面和立体看见上统筹城市建设布局，体现城市地域特征、民族特色和时代风貌。苏州入选首批国家城市设计试点城市。2017年7月27日，苏州市规划局公示了活力岛核心区域——中央商贸城地块的城市设计方案，规划范围北至春申湖西路、南至沈思港路、西至广济北路、东至元和塘，规划用地面积约1.79平方公里，规划将基地定位为“中央商务公园，花园商办综合体，休闲乐活新高地”，“商务办公错位发展，应对同质化竞争；丰富中心城区公园类型，提高公园品质；以绿化和公园增加整体区域感，使商业、办公、居住等协调共生”，“打造7\*24小时活力都市中心”。[[[17]](#endnote-15)]

尽管对“中央商务公园”的定位并不赞同，但此次公示在一定程度上预示着活力岛再开发已提上议事日程，也意味着活力岛城市设计项目有很大可能成为苏州国家城市设计试点项目之一，从而获得专业团队、设计质量、设计资金及其后实施管理方面的支撑与重视。TOD开发就是城市设计层面反对城市蔓延、重塑城市生活的微观开发模式之一，在打造“7\*24小时活力”区域上具有不可比拟的优势。城市设计的国家试点项目启动为活力岛地区TOD再开发提供了更广阔的思路、有效的规划方法和手段，并能给予足够的制度支持确保其实施及管理。

# 结语

由于政府城市营销策略的失败和市场失灵，在特大城市“退二进三”、新建商业中心过程中，不乏如活力岛地区有“城”无“业”、空置多年的失败案例。相较于直接拆除、重新进入土地市场流转的做法，在附近住宅入住率大幅提高、人气初步集聚的情况下，重新精准定位，进行TOD再开发，具有明显的经济、社会、生态、文化效益。对于如相城区一样的新城区更是如此。开发过程中，怎样充分调动政府及社会组织、规划师、设计师、周边社区、开发商、承租者、经营者、顾客等不同人群的积极性，增加社区居民对项目的认同感，增加项目的场所感，切实提高公众参与的层次与质量，却是最为关键的，也是需要进一步探索的。

1. 收稿日期：2018年11月05日。

   作者简介：吴莉娅（1978-），女（汉族），河南固始人，苏州大学江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心副教授，博士，研究方向：城市化。 [↑](#footnote-ref-0)
2. **参考文献：**

   [] 马强. 近年来北美关于“TOD”的研究进展[J]. 国外城市规划, 2003, 18(S1): 49-54. [↑](#endnote-ref-0)
3. [] 任春洋. 美国公共交通导向发展模式（TOD）的理论发展脉络分析[J]. 国际城市规划, 2010, 25(4): 92-99. [↑](#endnote-ref-1)
4. [] 冯俊, 徐康明. 哥本哈根TOD模式研究[J]. 城市交通, 2006, 4(2): 44-49. [↑](#endnote-ref-2)
5. [] 金鑫, 张艳, 陈燕萍, 等. 探索适合中国特征的TOD开发模式[J]. 规划师, 2011, 27(10): 66-70. [↑](#endnote-ref-3)
6. [] 张明, 刘菁. 适合中国城市特征的TOD规划设计原则[J]. 城市规划学刊, 2007, (1): 91-96. [↑](#endnote-ref-4)
7. [] 刘鹏, 马丽丽, 朱黎明, 等. E-TOD理念下的都市边缘区轨道交通站点周边开发策略[J]. 规划师, 2017, (7): 142-148. [↑](#endnote-ref-5)
8. [] 田宗星, 李贵才. 基于TOD的城市更新策略探析——以深圳龙华新区为例[J/OL].国际城市规划. (2017-03-29)[2017-9-30].

   http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20170329.1056.002.html . [↑](#endnote-ref-6)
9. [] 中国－新加坡苏州工业园区. 服务业发展指南[EB/OL].(2011-7-11)[2017-9-30].

   http://www.sipac.gov.cn/tzzn/fwy/201107/t20110711\_103947.htm. [↑](#endnote-ref-7)
10. [] 苏州市统计局. 表1-14 分地区生产总值（2017年）[EB/OL]. (2018-8-10)[2019-3-10], http://www.sztjj.gov.cn/sztjjgzw/tjnj/2018/zk/indexch.htm. [↑](#endnote-ref-8)
11. [] 苏州市统计局.表2-2 分地区常住人口[EB/OL]. (2018-8-10)[2019-3-10], http://www.sztjj.gov.cn/sztjjgzw/tjnj/2018/zk/indexch.htm. [↑](#endnote-ref-9)
12. [] 苏州市统计局. 表1-10 历年地区生产总值[EB/OL]. (2018-8-10)[2019-3-10], http://www.sztjj.gov.cn/sztjjgzw/tjnj/2018/zk/indexch.htm. [↑](#endnote-ref-10)
13. [] 上海统计. 2018年上海市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2019-3-1)[2019-3-10]. http://www.stats-sh.gov.cn/html/sjfb/201903/1003219.html. [↑](#endnote-ref-11)
14. [] 苏州市人民政府. 2018年苏州市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2019-1-2)[2019-3-10]. https://www.suzhou.gov.cn/news/szxw/201901/t20190121\_1041912.shtml?from=groupmessage. [↑](#endnote-ref-12)
15. [] 苏州市发展研究院, 苏州大学空间规划研究院, 复旦大学全球投资与贸易研究中心, 等.相城区产业发展战略研究[R], 苏州: 苏州博雅达勘测规划设计有限公司. 2017: 98. [↑](#endnote-ref-13)
16. [] 苏州市相城区交通运输局, 苏州规划设计研究院股份有限公司. 相城区“十三五”公交发展规划[R], 苏州：苏州规划设计研究院股份有限公司, 2015:13**.** [↑](#endnote-ref-14)
17. [] 江苏都市网. 相城区中央商贸城地块城市设计方案公示[EB/OL]. (2017-8-28)[2017-9-30].

    http://news.jsdushi.cn/2017/0728/115134.shtml.

    **An Analysis of Vacant Reason and Feasibility of TOD Redevelopment of Urban Complex---Taking Huolidao District in Suzhou Province as an Example**

    WU Liya

    (Collaborative Innovation Center for New-type Urbanization and Social Governance of Jiangsu Province, Soochow University, Suzhou, Jiangsu 215123, China)

    **Abstract:** There are quite a few failed cases of the urban complex with integrated exploitation, marketing and management. The case study of Huolidao District shows that the illegal construction seems to be the direct reason for the vacancy of the urban complex, but the basic reasons are rapid material space construction, excessive competition between and within region, unreasonable organization of communication and urban design. Based on reasonable orientation, enhancing social and economic strength, deepening of reform, building-up of road and optimization of public transportation, reforming of urban design provide the feasibility of TOD redevelopment.

    **Key Words:** Huolidao; TOD redevelopment; feasibility; urban complex; entrepreneurial city [↑](#endnote-ref-15)