

站城融合理念下铁路站区综合开发的思考与建议

李 想

通信信息集团有限公司 北京 丰台 100071

摘 要：火车站是城市与交通运输网络中的一个关键环节，其聚集、辐射、聚集、服务、办公、居住等多个功能，是拉动城市经济，重塑城市格局，有效利用土地资源，为新型城镇化、都市圈发展提供新的驱动力。随着我国城市化进程的加快，国家出台了一系列扶持措施，大力推进高速铁路和城镇化的一体化发展，铁路站区综合开发迎来了重要战略机遇期。本文以车站 TOD 上盖开发为重点，论述了目前车站一体化开发支持政策、开发管理的现状，并对其发展速度较慢的原因进行了分析，并提出了加速发展的对策。

关键词：铁路站区；综合开发；站城融合；TOD 综合体

引言

在新的发展时期，随着新的发展，新的城市化进程不断加快，新的城市化进程不断加速，把高铁和新型城市化有机的有机融合起来，在未来的几年里，我们的城市圈和城市群的发展将会逐渐步入高质量发展和存量用地的规划利用。在这样的大环境下，加快车站土地综合开发，坚持站城一体化发展，是建设一体化交通网络，促进新型城镇化节约用地、提高建设用地使用效率的重要举措，对增强铁路运营可持续能力、促进城市经济社会发展具有重大作用。

1 国外经验带给我们的启示

以地铁为载体，促进车站区域一体化发展，既能促进区域用地的合理配置，又能极大地促进区域交通、产业、城镇的融合发展。在国际上，许多大车站都充分利用了车站内外的资源，发展了商业和服务业，车站区域也出现了“商业性”的特点，通过商业的兴旺，车站可以获得更多的运营或出租收益^[1]。

在日本，人口稠密的地区，TOD 模式得到了应用，并以铁路为主导，以城市群一体化发展。TOD 是指将车站和轨道交通设施与其所属地区的用地开发结合起来，实行统一规划、设计和实施的开发方式。以东京涩谷为例，以中心城区内的高密度垂直组合发展为例，“涩谷之光” TOD 在地铁站上面建造了一个立体的都市综合空间，地面 34 楼，地下 4 楼，包含零售、餐饮、文化创意、会展、剧院、空中客厅、办公区等多种商业形态，将交

通与各方面的功能融为一体。

2 站城融合理念下我国铁路站区合开发现状

2.1 国家政策迭出

从 2013 年铁路系统改革开始，国铁集团公司相继出台一批相关文件，以加快铁路建设步伐，开展以铁路用地一体化发展为重点的资产运营发展。关于铁路建设全面发展的政策，提出了鼓励利用现有的铁路用地，鼓励利用现有的铁路用地，鼓励发展新的铁路车站，并提出了相应的政策建议^[2]。

2.2 集团企业有序推进

国铁集团是国家铁路工程的重要组成部分，加快了全面发展的步伐。制定了《铁路土地综合开发实施办法》、《关于进一步明确土地综合开发有关事项的通知》、《关于铁路土地合资合作开发的指导意见》等相关规范性文件，制定了《土地综合开发资金使用、股东借款等扶持措施，制定了统一管理、分级负责、集体审议、协作联动”的工作机制。

2.3 站城融合发展的新模式

沙坪坝高速铁路 TOD 工程是当地政府与成都铁路部门联合发起的，重庆本地房地产企业龙湖房地产公司竞标，并引进东京涩谷地铁站 TOD 的日建设计公司。重庆政府采取异地补偿、原地移交房产等措施，对铁道企业进行了补偿。该项目整合高铁客站、城轨、公共汽车、TOD 商业，并分别是成都铁路局、重庆市交通枢纽集团和龙湖集团。

通过对铁路沿线的土地进行分级划分，使铁路沿线的土地得到全面的发展，并采取铁路公司委托当地建设铁路站场和站房的模式。同时，由于车站与周边商业、社区的一体化发展，使得车站与周边商业、社区之间的互动关系得以改善，打破了过去车站与城区的分割，模

通讯作者：李想，出生年月：1993.6.3，民族：汉，性别：女，籍贯：天津市宝坻区 单位：通信信息集团有限公司，职位：员工，职称：助理工程师，学历：硕士研究生，邮编：100071，邮箱：825550620@QQ.COM，研究方向：铁路轨道。

糊了车站与城区的界限,提高了人流步行、骑行至车站商业地带的便捷程度以及区域商业的凝聚力,使得车站的整体发展的价值更加突出。

3 站城融合理念下铁路站区综合开发进展缓慢的问题分析

3.1 用地获取工作繁重

目前,我国城市建设规划中的车站用地主要为轨道交通或市政建设的辅助设施,并不具有综合性的发展环境。对车站区域进行全面发展,既要调整土地利用性质、容积率、建筑密度等关键指标,又要调整和审批手续,这就给综合发展和建设工程的进度提出了新的挑战^[3]。

3.2 涉及主体较多,权益纷争不断

铁路用地一体化发展涉及到铁路运输、投资运营等方面的问题,涉及到地方政府、地产开发商、铁路等多个领域,涉及的利益方也比较多。土地是当地的一种重要的资源,当地可以利用现有的资源优势,对其进行外围的发展,而与其进行联合的内部动力还不够。所以,普通高速城市主要是由当地政府来控制,而轨道交通则难以介入。尽管各地和各地都曾发出过几条关于“铁路一体化发展”的文件,但却没有明确的扶持政策来明确国有企业的作用,当地政府和企业合作开发了大量的地皮,在地铁上建大型商场很正常,但一旦进入轨道,就会产生更为错综复杂的关系,“路地”两家在开发的收益、开发范围等问题上意见不一,难以权衡。

3.3 创新动力不足

由于铁路站场的资产大多归铁路局或者合资企业所有,因此,铁路企业对站场整体发展的热情较低,发展的愿望和发展的力量略有欠缺。首先,由于公司长期坚持“重交通而轻管理”的观念,既没有明确的职责和硬指标,也没有奖励和奖励,在确保客运快捷、安全、高效的前提下,铁路客站的一体化发展必然会带来安全等诸多问题,并提出了相应的对策建议。第二个问题是,在未来的整合发展中,存在着巨大的运行压力。由于经营管理上的巨大压力,使得公司在整体的发展过程中采取了谨慎、保守的态度。第三,融资的困难。TOD上盖的开发比普通的房地产开发要投入更多,而且要有强大的资本支撑。第四,没有足够的专业技术人员和丰富的研发工作,存在着很大的风险。

3.4 结构设计复杂

车站一体化发展,必须有一个完整而完整的前期计划。就我国而言,当前我国城市轨道交通发展中,综合发展的专业化水平较低,尤其是缺少专业化发展的人才和丰富的经验。而整个车站的整体发展也存在着规划

审批时间较长的问题。铁路一体化发展涉及到规划、设计、施工等方面的合作,涉及到的管理机构和机构较多,在设计上既有铁路和当地政府的批准,也有跨区域的跨区域,需要两个人共同批准,这就造成了长时间的协调时间和审查时间。

4 站城融合理念下加快推进铁路站区综合开发的建议

4.1 建立路地共赢模式

积极争取开发土地,在铁路建设用地的前期,积极争取建设综合开发用地,促进火车站周边的轨道交通建设和就地开发。积极与当地政府进行土地收储、土地出让、规划调整、财税征收、融资合作、房地产销售等工作,积极寻求相关的优惠和加速办理手续。要抓住老城区改造和基础设施更新所给的土地整合和开发机遇,要主动参加城市客运枢纽的规划,强化城市基础设施和民生改造的协调发展。充分利用自身的资源和影响力,促进与当地政府达成战略协作关系,推动全面开发、统一设计、统一建设、协调设计评审、协调审批、建立双赢、融洽、共赢的新格局。

4.2 制定综合开发标准规范

TOD项目的主要目的在于将地铁车站建设与城区的建设结合起来,而在具体的建设和建设中,两者之间存在着许多交叉、制约的地方,然而,目前还没有明确的建设规范和规范,而铁路建设和房地产的建设规范也不尽相同。同时,还提出了铁路部门协同规划、建设等部门要抓紧制订有关建设技术规范和技术规范,完善路、地协同报批审查程序,为项目设计审查提供依据,避免由于“谁先审查、谁后审查”而延长审查周期,为综合开发与铁路项目同步规划、设计、施工提供制度保障。

4.3 创新投融资模式和商业模式

要在投融资模式上进行改革,利用资本市场、信用市场和债券市场,探索以金融机构贷款、PPP、产业基金、资产证券化等多种方式拓展资金来源,引入保险、信托、证券等各类融资工具,加大股权合作,积极争取社会资本参与铁路土地综合开发,将站城融合作为撬动社会资本参与铁路项目的重要突破口。以重点工程为基础,推动“铁路+当地政府+社会资金”的投资运营方式,与政府进行土地一级开发、二级开发和房地产开发,与社会资本合作解决资金难题、学习开发经验。构建全面发展的完整的产业链条,发掘新的商业模式,创造多种赢利方式。

4.4 建立长效激励机制

车站一体化开发是一项多方面的工作,国铁集团公司所属部门主要由运输部门、鉴定设计部门、运营发展

部、规划和统计科组成，多数情况下都要由各部门联合进行。车站一体化发展实质上还是一种房地产开发，而铁道建设单位则是由铁道公司和公路管理局下属的物业公司共同承担的。要加速铁路枢纽一体化开发，必须以国铁为主体，强化开发战略的顶层规划和整体规划，充分调动各个部门的积极性，明确管理部门、产权主体、开发主体三方的权利和职责；理顺运输业与非运输业之间的协调机制和收益分配机制，针对综合开发建立责任目标和奖励机制相结合的绩效考评制度。

4.5 重视人才，组建培养综合开发专业团队

铁路车站的一体化开发，急需大量的策划，设计，营销，开发，管理等方面的专门技术人员。以人才为本

的企业发展策略，把人才引进与培养相结合。在近期，可以通过引入高层次的专门技术人员和与国外公司进行业务往来；从长远来看，要重视发展铁路企业的管理和建设，以实践训练和专业化建设为核心的建设工程技术队伍，为区域一体化发展的人才提供有力的保证。

参考文献

- [1] 付良玉,焦道娟. 高速铁路站区土地综合开发方案探讨[J]. 高速铁路技术,2016,7(2):90-94.
- [2] 管京,史旭敏. 我国新建高铁站区综合开发中土地增值收益分配机制研究[J]. 城市发展研究,2018,25(5):52-58.
- [3] 徐涌. TOD模式下既有铁路车站土地综合开发的探索和实践[J]. 中国铁路,2018(2):68-73.