

轨道交通 TOD 综合开发推进的思考和建议

耿宝华

重庆市铁路集团有限公司

DOI: 10.12238/jpm.v4i6.6016

[摘要] 城市轨道交通作为一种奢侈品，其高昂的建设和运营费用给地方财政带来沉重的压力，TOD 模式作为实现轨道交通可持续发展的一种结构模式，已被越来越多城市认可和接纳。文章通过梳理 TOD 内涵、国内外城市发展案例，结合国内部分城市 TOD 综合开发实际情况，尝试提出 TOD 模式推进的解决思路及建议，为实践工作提供参考。

[关键词] 轨道交通；TOD 模式

Thoughts and suggestions on the comprehensive development of rail transit

Geng Baohua

Chongqing Railway Group Co., Ltd. 401120

[Abstract] As a luxury goods, the high construction and operation costs of urban rail transit bring heavy pressure to the local finance. As a structural mode to realize the sustainable development of rail transit, TOD mode has been recognized and accepted by more and more cities. By sorting out the connotation of TOD, the urban development cases at home and abroad, and combining with the actual situation of the comprehensive development of TOD in some other cities in China, this paper tries to put forward the solutions and suggestions for the promotion of TOD mode, so as to provide reference for practical work.

[Key words] rail transit; TOD mode

TOD 模式是以“公共交通为导向的发展模式”，充分发挥轨道交通绿色环保、大运量、准时性和安全性等特点，构建以公共交通站点，以 5-10 分钟步行圈为半径，构建集工作、文化教育、生活等为一体的城市功能复合体，缓解城市交通拥堵、城市低密度蔓延、资源利用效率低等“大城市病”。近年来，国内掀起一场城市轨道交通 TOD 开发热潮，但因 TOD 项目涉及利益主体、权益分配、技术边界以及既有政策、体制机制无法支持等多维度因素影响，TOD 项目推进中面临用地管控难、统筹规划难、综合开发难等诸多问题。本文结合国内外 TOD 综合开发案例，提出 TOD 综合模式的几点思考和建议。

一、国外 TOD 模式案例

（一）日本模式

日本实行土地私有制和筑路权私有制，全国近七成的土地归私人所有，铁路采用市场化建设模式，主要由民营铁路公司出资修建。民营公司修建铁路后，为培育客流、增加铁路经营收益，会在铁路周边购买土地，进行高密度混合业态等房地产开发，在获取铁路对地产带来的增值效益外，进一步提升铁路运营客流密度，提升铁路运营健康可持续性。为充分发挥轨道

交通 TOD 模式的优点，解决城市交通拥堵等问题，日本政府颁布《宅铁法》，鼓励民营资本投资建设铁路，鼓励站点周边进行集约高密度混合业态开发，在容积率指标方面给予奖励支持，形成市场化为导向的 TOD 综合开发模式。

（二）新加坡模式

新加坡的土地为国有土地、私有土地混合制模式，但是轨道基础设施建设由政府主导。为加快国内基础设施建设，新加坡政府采取系列措施，将从石化等方面获取的绝大部分财政收入投入基础设施建设，并通过强行购买方式提升国有土地比例，增强政府对轨道交通及周边土地的控制力，为 TOD 发展扫清了障碍。而后通过统一规划，充分发挥轨道交通引领作用，围绕轨道站点规划新城镇，构建形成了“轨道+新城镇 TOD 模式”。

通过梳理以上案例，我们可以得到轨道交通 TOD 模式本质上是一种多种资源集成高密度集约发展的模式，其不是一个简单的技术问题，无论是采用市场化 TOD 模式还是政府导向型 TOD 模式，轨道站点周边土地资源控制和统筹规划、政府配套政策等资源配置在 TOD 模式实践中发挥着关键作用，直接关系

TOD 模式发展的成败。

二、国内 TOD 模式案例

(一) 深圳市

1. TOD 发展情况

深圳地铁从 2008 年启动第一个轨道交通上盖项目——前海湾车辆段上盖起算,深圳地铁进入上盖物业开发领域已超过十个年头。深圳地铁已形成了融资模式多元、拿地模式多元、合作模式多元、开发业态多元的“轨道+物业”发展路径,进一步增强地铁集团自我造血功能,提升轨道交通可持续运营能力。

2. 深圳市 TOD 主要做法

一是顶层设计,政府主导。深圳市政府在轨道交通建设之初,借鉴香港提出了“轨道+物业”发展模式,并在城市轨道交通发展路径上统一思想,专设轨道交通建设办公室,从发改、财政、规划、国土、建设、交通等部门抽调骨干力量,组成常设机构,专门协调轨道交通建设及综合开发过程中的相关问题。通过坚持“轨道+物业”的发展思路,为后续土地制度创新、合作模式创新等提供了足够的空间和政策保障。

二是配套政策,政府推动。2001 年深圳市通过《深圳市地下铁道建设管理暂行规定》,明确“地铁公司对经批准取得的地铁沿线规划用地享有土地综合开发权和物业管理权。地铁公司进行地铁沿线土地综合开发所获得的收益,应全部用于地铁建设”。为进一步推行地铁上盖物业开发建设,2010 年,深圳市政府又将该条款纳入《深圳市轨道交通条例》,并对综合开发原则、综合利用规划、开发方式、范围、地价、使用权出让以及税费减免等进行了细化明确。

三是土地出让,模式创新。深圳市针对轨道上盖物业开发项目,相继进行了定向招拍挂、捆绑招标、带条件招拍挂、土地作价出资等创新方式,对 TOD 综合开发项目土地出让模式进行了积极探索和创新。

四是明确主体,试点先行。《深圳市地下铁道建设管理暂行规定》中明确了深圳地铁集团作为轨道交通沿线规划用地综合开发权和物业管理权的主体地位。2008 年深圳市政府通过定向招拍挂方式将前海车辆段上盖综合开发项目协议出让给深圳地铁集团,进行试点,开启第一个轨道交通上盖物业开发项目。经过十余年的发展,目前深圳地铁已形成了融资模式多元、拿地模式多元、合作模式多元、开发业态多元的“轨道+物业”发展路径。

(二) 成都市

1. TOD 发展情况

成都市 TOD 综合开发遵循“无策划不规划、无规划不设计、无设计不实施”的原则,由各区政府和成都轨道集团具体负责开展一体化设计编制工作。截止目前成都市已陆续启动了陆肖站、三岔 TOD 等近 40 个 TOD 综合开发项目。

2. 成都市 TOD 主要做法

一是顶层设计、机制保障。设立了成都市轨道交通综合开发工作领导小组,统筹轨道交通场站综合开发政策制定、规划管控、用地保障及综合开发建设等工作。一是采用定期例会制度解决和协调 TOD 综合开发中相关问题,不断完善工作协调机制和实施操作流程,确保 TOD 综合开发的落地;二是通过组织对外考察交流、宣传贯讲、组织集中学习等方式,统一思想,共同支持 TOD 综合开发。

二是因地制宜、完善政策。为推进成都市轨道交通 TOD 综合开发实施落地,2018 年在实施意见、实施细则和专项规划等政策文件基础上,陆续出台了《成都市轨道交通场站综合开发用地管理办法》、《成都市城市轨道交通上盖综合开发设计技术规定》、《成都市城市地下空间开发利用管理办法》等一系列文件,为成都市 TOD 综合开发工作推进提供了上位政策支持。

三是统筹规划、重点推进。按照轨道交通线网与场站综合开发同步规划的原则,由成都市规自局牵头,对成都市轨道交通场站综合开发用地统筹规划、进行土地资源梳理,从中选取具有成片打造条件站点和车辆基地,锁定可开发用地资源,由市级统筹推进,其中车辆基地 TOD 开发用地按照不低于车辆基地本体工程两倍的原则配置。

四是分类建库、高质量设计。一是为高质量高标准推进成都 TOD 综合开发工作,成都轨道集团引入国内知名策划咨询团队和顶尖规划设计单位建立了策划咨询库、规划设计库,高质量开展 TOD 策划定位分析和城市设计工作;二是聘请国际、国内知名专家作为技术顾问,设立首席专家制度,指导、审查 TOD 综合开发项目一体化设计方案;三是以一体化城市设计方案引导控规调整。在轨道交通线网规划或工程可行性研究阶段,同步开展场站一体化城市设计,经审查通过后,可根据城市设计方案,对涉及的控制性详细规划进行调整和修编,确保综合开发方案落地实施。

五是创新出让模式。采用市区两级国企主导,自主开发或通过股权转让吸引社会资本参与等方式,引入国内知名等大型房企参与开发。

(三) 杭州市

1. TOD 发展情况

目前,正在进行车辆段上盖开发的项目有杨柳郡、天空之城项目,站场上盖开发项目有杭州中心、中央商城、云帆社区等项目。其中杨柳郡项目为杭州市首个车辆段上盖综合体项目,由杭州地铁与绿城集团组建合资公司联合拿地开发建设。

2. 杭州市 TOD 主要做法

一是坚持政策引导,政府统筹。作为配套政策发布较早的城市,杭州在 2008 年就发布了《关于加快推进地铁物业开发工作的通知》,并后续出台了《杭州市城市轨道交通上盖物业预留工程前期审批指导办法(试行)》《杭州市城市轨道交通

地上地下空间综合开发土地供应实施办法》以及《杭州市城市轨道交通资金筹措与平衡办法》等多个实施细则,明确了建设目标、组织领导、规划控制、做地主体、开发模式、立项和处置方式等方面的要求。同时出台了《杭州市城市综合体规划建设管理导则》,对规划编制、审查、批准、指标管理做出明确规定。2020年,杭州市委市政府又印发《关于推进轨道交通可持续高质量发展的实施意见》,提出高水平打造“轨道上的城市”的工作部署。随即市轨道交通建设工作领导小组更名为市轨道交通可持续高质量发展工作领导小组,负责全市轨道交通建设、运营、投融资、TOD开发等重大问题的决策、协调。领导小组下设办公室,牵头抓日常协调推进、进度考核等工作。

二是创新土地出让,市场运作。TOD开发用地由属地政府作为一级开发主体。对地表以上不具备单独规划建设条件的经营性空间实行“三带”出让(带技术能力要求、带建筑设计方案、带场站施工方案);对地表以下的经营性空间,可直接协议出让。2013年,杭州地铁就与万科共同探索TOD“轨道+物业”的发展模式,先后与国内知名行业领军企业合作,发挥企业的主体作用,最大限度的利用专业团队力量实施了一批精品项目建设,取得了较好的经济和社会效益。

三是突出品质要求,保证质量。杭州地铁推进TOD建设,要求做好四个坚持,即“坚持要起点谋划、坚持高水平设计、坚持高强度推进、坚持高标准建设”。

(四)上海市

2005年,上海市开始尝试轨道交通站点、车辆基地及周边土地的综合开发利用,以站点与车辆基地的上盖开发为主,土地的竖向叠加利用,通过TOD综合开发提升站点周边的人口聚集度、增加轨道交通客流。充分发挥地铁建设单位的主体作用,地铁集团作为市场主体积极参与到开发实践全过程。

2. 上海市TOD主要做法

一是加强政策支持。2014年起,上海市陆续出台《关于推进上海市轨道交通场站及周边土地综合利用的实施意见(暂行)》、《上海市轨道交通车辆基地综合利用建设导则(试行)》、《关于加快实施本市轨道交通车辆基地及周边土地综合利用的意见》等政策文件。明确界定开发边界,将地区开发强度向轨道交通场站及周边地块适度集中,适当提高开发强度,市区联手,以区为主;原则上由项目所在地区政府组织实施轨道交通场站综合开发,鼓励相关企业、轨道交通

建设主体单位或联合设立开发主体。

二是创新土地开发利用模式。上海采用复合招拍挂制度+股权转让,由地铁公司参与沿线物业综合规划,与城市规划部门一起研究确定相应地块开发指标与要点。条件成熟后政府部门将土地协议出让给地铁公司,获取地块开发权,并将土地登记在全资子公司名下,再通过交易平台将项目子公司的股份进行转让,引进品牌房地产公司合作开发。

三是完善实施技术支持体系。制定相关城市轨道交通上盖建筑设计标准、导则及相关政策,为轨道交通场站立体开发综合体建筑的设计、建设、管理、运营提供支撑性的依据。

三、对TOD综合开发模式推进的几点建议

通过梳理国内外轨道交通TOD模式,并结合当前国内大多数城市在轨道交通TOD模式实推进情况,针对我国TOD模式推进中提出以下几点建议:

一是我国土地归属国有,土地使用权由政府按年限批租,而且规划权高度集中,应充分发挥政府“有形的手”作用,平衡好市区、平台公司等各利益主体分配,对站点周边用地进行有效管控和统筹规划,集约利用土地资源,最大化提升土地价值;

二是TOD开发建设离不开政府的强力支持,需要政府在政策保障、制度建设、实施细则给予支持,必须形成一种自上而下的体制,通过政策、体制机制、实施路径,明确“谁组织引导、谁负责实施、资金收益如何筹集和分配、实施路径如何开展、利益矛盾谁协调解决”等问题。

三是鼓励轨道交通运营企业充分参与TOD开发建设,构建“轨道+物业”模式,增强提升轨道运营企业自身造血功能。让轨道运营企业享有轨道建设运营带来土地及物业增值红利,反哺轨道建设运营,减少轨道企业对政府财政依赖,减轻政府财政压力,提升轨道建设运营的融资渠道和可持续发展能力。

[参考文献]

- [1]王姣娥,金凤君等. TOD开发模式解析及研究述评[J]. 交通与运输(学术版)
- [2]陆化普. 导读:日本式TOD及东京的启示[J]. 城市轨道交通, 2017,15(01)
- [3]日建设计站城一体开发研究会. 站城一体化开发TOD46的魅力. 辽宁科学技术出版社 2019.8