

轨道交通TOD模式实践研究及实施建议

关奕楠

上海市金山区龙轩路

[摘要]当前我国大城市逐渐进入存量时代,如何依托轨道交通促进沿线存量地区的系统优化、品质提升和土地资本溢价正成为城市更新面临的主要难题。综合交通枢纽是指在综合交通网络节点上形成的客货流转换中心,是以一种及以上城市对外交通为主体,涵盖两种及以上城市公共交通设施。综合交通枢纽能为城市居民出行提供多种交通工具的换乘、接续服务。本文在梳理国内外轨道交通TOD的启示的基础上,通过对近年来国内轨道交通TOD模式实践中存在的问题进行分析,提出国内城市推进轨道交通TOD模式实践的的实施建议及技术路线,以期助力国内轨道交通TOD项目健康、有序、顺利推进。

[关键词]轨道交通; TOD模式; 实施建议

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.12.1620

一、TOD模式内涵与发展模式

(一) TOD模式内涵

TOD(Transit-Oriented Development)模式是指“以公共交通为导向的发展模式”,其中的公共交通主要是指火车站、机场、地铁、轻轨等轨道交通及巴士干线,然后以站点为中心、以600~1000m(5~10min步行路程)为半径,建中心广场或城市中心,TOD模式是促进城市集约化发展的一种新城市发展理念,在城市可持续发展中显得十分重要。综合交通枢纽是指在综合交通网络节点上形成的客货流转换中心,是以一种及以上城市对外交通为主体,涵盖两种及以上城市公共交通设施。

(二) TOD在我国发展的现状

TOD模式在我国已经有着丰富的案例和经验。近几年,内地在规划建设中也注重TOD模式的应用开发。如广州的ITC凯达尔枢纽国际广场,杭州芳全站、济南新东站等拥有大型运载能力的轨道交通枢纽站点及周边的规划建设。我国目前的TOD开发案例一般针对城市的大型轨道枢纽站周边及沿线等展开,受其因交通区位优势而聚集起来的发展特征,进一步说明这处轨道枢纽站点建设的TOD是成功的。实际上,TOD建设项目实施前和实施后其周边的基础设施、用地功能、开发强度等指标以及带来的新的发展并不明显。更有一些研究者认为,只要是在大型轨道枢纽站点的周围进行用地的再开发或者场站综合体的开发,就属于TOD规划建设。总而言之,我国目前的TOD开发建设仍处于起步探索阶段。TOD周边土地利用的开发强度和功能配置还没有统一的标准和要求。

二、国内外轨道交通TOD模式得到启示

(1) 轨道交通TOD模式成功实施的基础条件是城市的人口密度、土地价值、公交建设发展到一定程度。换言之,并非所有国家、地区和城市都适合采用轨道交通TOD模式,从国际经验来看,越是人口密集、土地高价的国家和地区,越具备发展大运量公交和进行高密度集约开发的必要性和基础条件。

(2) 通过进行合理的轨道交通TOD模式设计,可解决许多衍生的城市问题。(3) 轨道交通TOD模式本质上是一种人口、土地、交通资源高密度集约发展的模式,其不是一个简单的技术问题,而是基础条件、政策制度、工程技术的结合体。其中,与资源配置相关的政策制度作为市场经济“有形的手”,在

TOD模式实践中发挥着关键作用。(4) 轨道交通TOD模式并没有固定的实施套路,因制度和目标不同可以有多种实现路径,这些路径各有利弊,需因地制宜进行选择。市场导向型TOD模式通常具有充足的市场融资渠道,但企业的逐利特性易造成城市整体功能不完善、发展不均衡;政府导向型TOD模式可发挥政府和企业的优势,但必须以完备的TOD政策和保障机制为基础;政府控制型TOD模式的规划执行度最高,但需要政府投入大量资金作为保障。

三、TOD模式下站城一体化发展

城市有机更新发展模式是经济、政治、文化、社会、科学等多领域,多维度的系统性工程。倡导以设计为引领,注重文化性,打造城市“新意境”。注重社会性,激发城市“新活力”。注重生态性,引领推动城市绿色复苏。注重科技性,创新城市新模式。注重系统性,全面考虑,统筹布局。TOD4.0倡导“站城人文境一体化”的TOD创新发展模式,即在满足交通、服务和消费需求的基础上,融入人群深层次需求、文化的创新运用、生境的多元打造的新的开发模式。通过分析可以发现太原城市发展呈现出“城市更新”和“轨道建设”二者在空间、时间上交织一起的状态,早期发展的TOD项目城市大多是“人随线走”的轨道引领新社区/新市镇发展,随着城镇化进程的推进,中心城区TOD结合旧改越来越受到关注。对于TOD而言新区发展虽然土地情况简单但人口和产业导入面临巨大挑战,中心城区虽然旧改难度大但人流和市场基础良好。对于城市更新而言,TOD是触发器,轨道交通几乎成为解决建成区既有交通问题的唯一途径,城市更新新增的交通量靠其他方式难以解决。TOD会带来站点周边价值的提升,增加开发的强度。TOR可以理解为城市更新下的TOD,其将作为城市更新规划的执行工具,使项目价值大幅提升,为存量资本带来额外资本溢价,再由资本溢价实现城市更新、功能提升、住房改善等多方共赢,解决城市更新最难的财务平衡问题。

四、国内轨道交通 TOD 模式实施建议

(1) 需针对目前国内的轨道交通TOD热进行冷静分析,不可盲从。如上所述,TOD模式不是万能良药,需要人口、土地、公交、资金方面的基础条件。目前,国内除少数特大城市外,大部分城市尚不具备高密度集约发展的条件和必要性,即

使以行政力量强制推动,也会因违反经济规律,在后期市场化运营中遇到诸多问题,造成资源和资金的巨大浪费。(2) 目前国内的土地所有制、出让制度、规划制度及政府财力等决定了绝大部分城市适宜采用“政府导向型轨道+物业TOD模式”。在我国,一方面土地归属国有,土地使用权由政府按年限批租,而且规划权高度集中;另一方面,由于轨道交通TOD项目耗资巨大,因此政府通常没有足够资金推进其建设。这决定我国适宜采用政府导向型TOD模式,既可以适应我国由政府全盘控制决策权、资源所有权及分配权的非完全市场化现状和债务收紧国情,又可以充分吸引社会资本,为项目筹措资金。(3) 必须确立轨道交通TOD模式是基础条件、政策导向、工程技术结合体的概念,重视政策制度在TOD模式实践中发挥的关键作用。目前,国内相当一部分城市在轨道交通TOD模式实践中遇到困境的根本原因在于政策保障、制度建设、实施细则不到位。我国的非完全市场化国情决定,要顺利推进轨道交通TOD模式实践必须形成一种自上而下的体制,通过政策、制度、机制、路径,明确“谁组织领导、谁负责实施、基础资金从哪来、资源及利益怎么分配、合法合理的实施路径是什么、发生纠纷时谁决策协调”等问题。

五、我国城市开展轨道交通TOD模式实践的基础技术路线

(1) 评定基础条件。应建立包含城市人口密度、土地价值、公交发展程度等的评价体系,从而综合评定某城市是否具备发展轨道交通TOD模式的条件。(2) 设立顶层机构。成立由政府主要领导牵头的轨道交通TOD工作专班(以下简称“TOD工作专班”),作为总的决策及协调机构。(3) 明确实施主体。由TOD工作专班明确轨道交通TOD实施主体并拟定启动资金筹措方案,明确实施主体的责任界面、权力范围、收益渠道。(4) 完善政策保障。城市政府应完善土地获取政策,给予实施主体获取及整合资源的优先及优惠权。(5) 完善制度建设。完善区县利益协调、监督考核等制度,对轨道交通土地溢价实施区县分成,对轨道交通TOD督办项目实施不力者予以考核,从而从正反两方面推动项目实施。(6) 明晰实施路径。在轨道交通可行性研究阶段同步开展资源摸底工作,拟定详细计划分批实施,先进行方案公开招标,再进行法定规划调整,最后在报规报建流程上开启绿色通道。

六、未来城市规划设计中的TOD空间形态

(一) 城市空间格局优化与风貌特色塑造

TOD模式对保护城市风貌和优化城市格局具有重要意义。城市风貌是结合自然地貌、历史文化和城市建设而形成的城市景观特征,是人们对城市外在形象的感知。首先,在城市设计的总体和分区层面,需要结合TOD模式研究城市开发强度分区和建筑高度分区,站点周边区域(特别是TOD重点区域)开发强度和建筑高度一般高于其他地区;其次,需要综合考虑轨道站点周边TOD开发的功能定位和空间规划指标,构建错落有致的天际轮廓线,提升城市景观效果;第三,通过TOD模式的实

施,引导簇群式、组团式空间格局的形成,避免城市“摊大饼”带来的交通拥堵、职住分离等“城市病”;第四,结合重点区域的城市设计,统筹考虑城市色彩、标示性节点地标,突出地域风貌特色。

(二) 文化设施建设与文化要素植入

文化设施种类繁多,从主题文化层面主要包括图书馆、博物馆、科技馆、纪念馆、艺术馆、剧院、文化广场、电影城、书城、体育场、工人文化宫、青少年宫等;从等级规模上,可以结合TOD规划对轨道交通站点区域的分级分类要求,配置相应规模和种类的文化设施标示。TOD开发区域的业态配置需要与文化要素嵌入相结合,综合策划业态。可以结合TOD专项规划对TOD区域的功能分类,对TOD业态配置提出规划引导。各个TOD开发和更新区域可以考虑结合具体类型将城市名牌企业、特色产品展示、产业文化、城市文化、时尚元素、民俗文化等通过空间设计、场景营造、环境艺术、标示标志、美化亮化等手段融入文化要素。引入“吃-住-游-购-娱”等多元化、多维度的消费业态,提升吸引力。此外,需要结合文化艺术体育活动、展示展览、节庆等不同规模的活动需求,合理组织安排相应空间。

(三) 低碳出行模式与居民生活空间重构

近20年以来为应对大城市小汽车爆炸性增长带来的拥堵,城市政府加大了城市快速干道系统建设力度,然而持续扩张的道路系统并未与城市公共空间统一规划,道路成为最便捷的汽车通道,却削弱了其原有的步行功能、多功能混合空间的社会意义。许多城市的成功实践表明,通过TOD模式的实施可以将更多的就业岗位、公共服务和商业、居住人口等聚集到轨道交通站点周边,使得人们乘用轨道交通更加便捷、快速、舒适,对缓解城市交通拥堵起到重要作用。通过TOD模式改善轨道交通站点周边公共服务及生活环境,优化职住空间关系,促进职住平衡,逐步实现市民方便宜居。低碳的交通方式和便捷的生活空间,可以促进人们对生存环境的关注,从而提高人们保护环境的思想认识和行动自觉,归根到底是一种全民公共文化素质的培育!

结束语

伴随着国内持续高涨的轨道交通建设热潮,轨道交通TOD模式在相当长的一段时间内仍将是城市建设领域的关注焦点。本文提出的实施建议和技术路线具有一定的系统性和普适性,希望能为国内城市今后的相关实践提供借鉴和启示。

参考文献:

- [1] 邵源,田锋,吕国林,张晓春.深圳市TOD规划管理与实践[J].城市交通,2011,9(02):60-66+21.
- [2] 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(4):92-99.
- [3] 李珽,史懿亭,符文颖.TOD概念的发展及其中国化[J].国际城市规划,2015(3):72-77.