

铁路城镇综合体 理论体系与行动框架

郑明远 王 睦 等◎著

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

中国铁路总公司科技研究开发计划项目(2014F019)

华南理工大学亚热带建筑科学国家重点实验室面上课题(2015ZB03)

铁路城镇综合体 理论体系与行动框架

郑明远 王 睦 等著

中国铁道出版社

2016年·北京

内容简介

本书对铁路城镇综合体的概念范畴、实质、战略使命和形成机制进行了系统的探讨,从演化的视角建构了铁路城镇综合体的理论体系(包括基础理论和应用理论),设计了开发建设铁路城镇综合体的行动框架,提出了推动铁路城镇综合体发展的政策建议。

本书可供城市与区域规划、铁路规划与设计、城市开发与管理等领域的相关人员及高等院校师生参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

铁路城镇综合体:理论体系与行动框架/郑明远等著. —北京:中国铁道出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-113-21387-9

I. ①铁… II. ①郑… III. ①铁路-城镇-形成-研究-中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 004693 号

书 名: 铁路城镇综合体理论体系与行动框架
作 者: 郑明远 王 睦 等著

责任编辑: 李丽娟 电话: (010) 51873135
封面设计: 崔 欣
责任校对: 马 丽
责任印制: 郭向伟

出版发行: 中国铁道出版社 (100054, 北京市西城区右安门西街 8 号)
网 址: <http://www.tdpress.com>
印 刷: 三河市兴达印务有限公司
版 次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
开 本: 700 mm×1 000 mm 1/16 印张: 11.25 字数: 150 千
书 号: ISBN 978-7-113-21387-9
定 价: 39.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版图书,如有印制质量问题,请与本社读者服务部联系调换。电话:(010)51873174(发行部)
打击盗版举报电话:市电(010)51873659,路电(021)73659,传真(010)63549480

参与调研及讨论人员

凌 敏 王成芳 单蔚颖 刘 丹

高铁军 曲庆芳 冯 菱 童俊嘉

姚 璇 陈家怡 廖思婷 曾敏玲

序一

去年秋,《国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》〔(国办发 2014 (37) 号)〕颁发,使得铁路土地综合开发成为理论界和一线工作者都十分关注的一个重要论题。本书的出版,可谓恰当其时,值得祝贺。

这是一本理论与应用并重的著作。既建构了关于铁路城镇综合体的理论体系,也设计了开发建设铁路城镇综合体的行动框架。体系完整,内容丰富。

本书的一些观点和论述颇值得深思。比如,铁路站点地区开发建设不能简单照搬城市轨道交通站点的做法;以金融创新作为纽带整合铁路建设和地区开发;以铁路特定开发区制度作为顶层设计对“37 号文”提出的开发机制进行深化完善;重构空间规划体系以应对高速交通体系发展对国土空间带来的深刻影响,等等。

本书主要作者长期工作在轨道交通综合开发一线,郑明远同志曾出版专著《轨道交通时代的城市开发》一书;王睦同志多次策划组织城市轨道交通综合开发国际研讨会和论坛,受到广泛关注。他们能够持之以恒地对这一领域的进展进行总结和理论探讨,使得本书既有理论深度,又能切合应用需要。这应该是本书的一个很重要的特点,所以我乐意为之写下上述感想。



2015 年 12 月

序二

数年前，我参与郑明远的博士论文答辩；现在，郑明远嘱我为其新作写序。这种缘分，源自我们同居一城，更重要的是我们拥有一个共同的话题：如何协调轨道交通和城市发展之间的关系。

十多年前，我基于自己在广州市城市规划勘测设计研究院时所做一个规划项目的总结，发表了《轨道交通与城市协调发展的探索》一文。文中我明确提出：轨道交通选线不能仅仅跟随客流，在城市化快速拓展时期还应该主动引导城市发展，绝不能将轨道交通作为需要财政补贴的改善城市交通的公益性设施，而应将其作为政府引导城市发展的工具和手段。轨道交通建设机构在协助政府优化城市结构、引导人口疏散、改善土地使用的同时，可以通过物业开发在沿线土地升值中获取最大利益，以减少城市公共财政的负担。轨道交通必须与城市发展互动、与物业开发联动，通过“公共交通导向开发”“联合开发”、设置“综合发展区”等手段，在支持城市发展的同时，减轻对财政的压力，实现资金良性循环。这些观点在学术界引起不小争议。

当时刚从广州市地下铁道总公司离职的郑明远专门找到我，对我表示支持；因为经历了广州地铁1号线沿线物业开发的全过程，他对于理念、体制机制在地铁1号线沿线物业开发中发挥何种作用颇有体验，所以甚为认同我的观点。自此我们惺惺相惜。没想到十多年后，当年我们的这些观点通过国务院办公厅颁发的《国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》（国办发〔2014〕37号文）予以强调。看来时间是最好的老师。当中国经济发展和轨道交通建设达到今天这样一个水平的时候，很多学术争论都会在实践中得到答案。只是我们共同的好朋友黎翔先生却没有等到这一天！我们共同关注却迟迟没有推动的轨道交

通投融资体制改革在当前也应该瓜熟蒂落了吧！

这是一本探讨如何落实国办发〔2014〕37号文的研究报告，但是却写得风生水起。作者基于理论述评、案例评析和访谈总结，明确了研究的重点是“铁路城镇综合体开发建设的组织逻辑和行动框架”，进而基于大卫·哈维的空间生产理论建构了一个“技术—权力—资本”分析框架，探讨了铁路城镇综合体开发的战略使命，开发建设本身的复杂性以及开发实践中可能面临的各种政商关系，构架了包含战略引导、体制创新、利益整合、制度保障、绩效改善等做法在内的关于铁路城镇综合体开发建设的行动框架。这一套东西和我们城市规划界常用的城市发展政体理论多少有些呼应，即利益相关者形成城市开发联盟。在这里，作者显然是设想通过利益相关者结盟的方式推动国办发〔2014〕37号文的落实。

国办发〔2014〕37号文透露出来最重要的一个信息就是国家为支持铁路建设，让中国铁路总公司带国有建设用地指标去开发铁路城镇综合体。我想这是土地指标极端紧缺的地方政府梦寐以求的大好事。当然铁路运输企业也因此才有可能和地方政府形成开发联盟，在为地方培育税基、贡献税收的同时获得土地一级开发的红利；如果在开发环节能够与地方分享利益，则还有可能分享房地产开发的红利，以此来支持铁路建设事业。

如果还要和郑博士讨论一些问题，那么作为规划师的我首先关心的是铁路城镇综合体的选址，在哪些城市铁路城镇综合体成功的机会会大一些；其次，在不同等级的城市，铁路城镇综合体开发应该控制的用地规模多大是合理的，是新城、新区、组团还是建筑群；第三，铁路城镇综合体中哪些功能是铁路客流必须要的，哪些是为周边地区服务的，哪些可以带动城市发展。当然这些都不是这份报告能够完成的，需要大量的实证研究来获得。希望能够看到郑博士和他的团队持续的研究，给我们展现中国通过铁路城镇综合体发展推动新型城镇化的巨大成就。



（中山大学教授、博士生导师）

2015年12月

目 录

1 导 论	1
1.1 研究对象	1
1.2 研究背景	4
1.3 研究内容	4
1.4 研究视角	5
1.5 研究框架	5
1.6 研究方法	7
附录：“37 号文”	7
2 理论述评、案例评析与访谈总结	13
2.1 理论述评	13
2.2 案例评析	23
2.3 访谈总结	37
2.4 小结	42
附录：解读“37 号文”	42
3 铁路城镇综合体：认知与建构	50
3.1 认知铁路城镇综合体	50
3.2 建构铁路城镇综合体	69
3.3 小结	79
附录：评价“37 号文”	80
4 铁路城镇综合体：理论体系	84
4.1 基础理论：铁路城镇综合体生成理论	84
4.2 应用理论：铁路城镇综合体开发理论	91

4.3 理论的启示	98
附录：完善“37号文”	101
5 铁路城镇综合体：行动框架	106
5.1 路径：明确开发建设经历的“环节”	106
5.2 边界与底线：划定开发建设活动的“空间”	114
5.3 工具：运用什么“机制”促使开发建设效果更好	120
附录：落实“37号文”	134
6 应用示例：反思珠三角城际轨道交通站场 TOD 项目开发 实践	139
6.1 项目概况	139
6.2 开发实践反思	145
6.3 小结	150
附录：关于完善珠三角城际轨道交通沿线土地综合开发 机制的意见	151
7 研究总结	156
7.1 主要结论	156
7.2 应用建议	158
7.3 相关发现	163
7.4 研究展望	165
参考文献	166
后 记	169

1 导 论

1.1 研究对象

本书的研究对象是铁路城镇综合体，其定义、涵义和类型如下。

1. 定义

铁路城镇综合体是指以铁路车站为核心，通过便捷的交通联系，将车站与其周边一定范围的区域连成一个综合铁路运输职能和城市功能，体现了区域·城市·建筑一体化设计理念的新型功能组织体系。

2. 涵义

相对于一般意义上的城市综合体^①，铁路城镇综合体位于城市对外交通和城市内部交通的结合部，其所联系的功能具有更广泛的地域性，其所发挥影响的地域更为广泛，通常构成城市和区域的门户和增长极，拥有城市特性和区域协作特性。因此，铁路城镇综合体是城市分工体系的重要结合部，既是城市节点，又是区域门户。

(1) 作为城市节点的铁路城镇综合体：以铁路为核心，综合铁路和城市功能，成为连接其所在地区与城市（其他节点）

^①城市综合体是在拥有更多城市特性和城市公共空间的同时，各组成功能之间有如城市各功能之间相互协调、共生互补关系的建筑综合体，是体现了城市·建筑一体化设计概念和方法的建筑综合体。城市综合体与建筑综合体的区别在于：建筑综合体是两种以上不同性质、用途的社会生活空间组成的，在一个统一的设计计划下设计完成的一个或一组整体性建筑，是城市土地三维综合开发理念的体现；而城市综合体内部各功能子系统通过城市公共空间的有机联系，不仅产生了简单的“叠加”的物理反应，还产生了“协同作用”和“多样性”的化学反应，为其整体的高效管理乃至城市整体的可持续发展提供了可能。

和区域的重要节点。

(2) 作为区域门户的铁路城镇综合体：在国土空间范畴内一种复杂网络系统〔构建在功能节点和发展轴（人流、物流、资金流、信息流构成的流动体系）上的国土空间系统〕的一个节点，发挥着引导区域增长的作用。

3. 类型

(1) 按开发类型，可以划分为：①新开发型铁路城镇综合体（结合新建铁路车站一并开发建设）；②再开发型铁路城镇综合体（结合既有铁路车站进行改造开发）。

(2) 按空间分布，可以划分为：①城市型铁路城镇综合体（位于城市中心区）；②新市镇型铁路城镇综合体（位于城市外围地区，还可划分为近郊型和远郊型）。

(3) 按主导功能，可以划分为：①商贸功能主导型铁路城镇综合体；②居住功能主导型铁路城镇综合体；③商务功能主导型铁路城镇综合体。

(4) 按车站性质，可以划分为：①物流主导型铁路城镇综合体（结合货运站进行开发）；②客流主导型铁路城镇综合体（结合客运站进行开发）。本研究侧重于“客流主导型”铁路城镇综合体。

(5) 按空间组织，可以划分为三种类型：①集约型铁路城镇综合体（车站本身融合了城市功能）；②网络型铁路城镇综合体（车站本身不融合城市功能，但通过网络型通道连接周边地区）；③复合型铁路城镇综合体（综合了前述两种类型的特点），如图 1-1 所示。

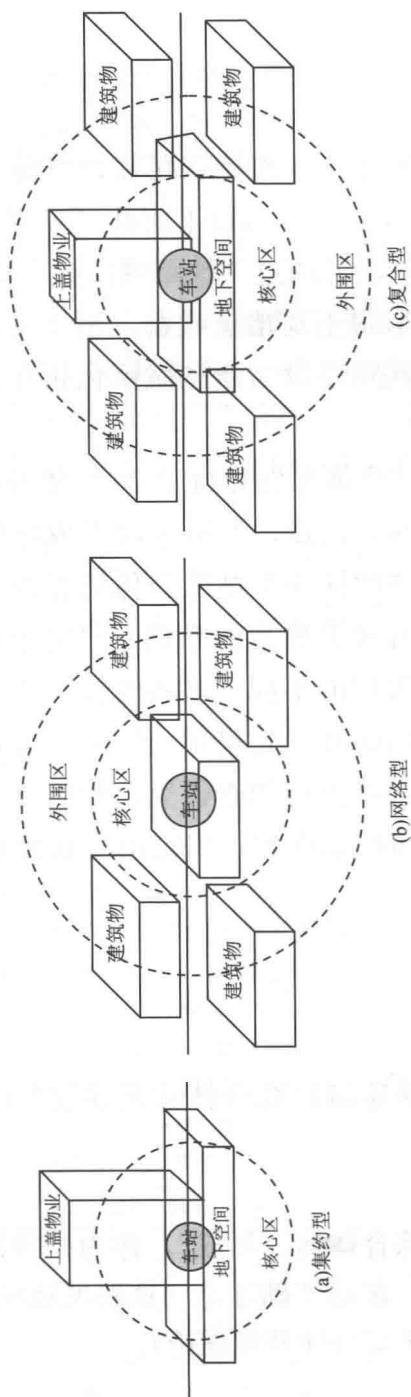


图 1-1 铁路城镇综合体的空间组织类型

1.2 研究背景

依据“国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见”（国办发〔2014〕37号）（以下简称“37号文”），中国铁路总公司已全面部署，明确要通过“铁路城镇综合体”的开发建设，使铁路投资主体依法取得土地增值收益，用于支持铁路建设和实现可持续发展，形成铁路建设与新型城镇化相互促进的良性循环机制。

国内的铁路城镇综合体开发源自于2008年开始的高铁大发展所催生的高铁新区（城）建设，但至今尚无成熟的项目经验和系统性的理论总结。国外的铁路车站综合体历经数十年的发展，在欧洲和亚洲其他国家有很多典型的案例，但由于社会体制、经济发展程度和开发建设机制的不同，这些经验也不能简单地照搬到我国的铁路城镇综合体的开发建设中。因此，有必要对中国铁路站点地区开发建设的进展进行调查研究，分析存在问题的特征及原因，建构理论体系和行动框架，用以指导铁路城镇综合体的开发建设实践。

1.3 研究内容

重点研究关于“铁路城镇综合体开发建设”的理论基础和实施机制问题。

1. 理论基础部分

阐明“铁路城镇综合体何以形成”，作为指导铁路城镇综合体开发建设的理论体系，包括基础理论（铁路城镇综合体生成理论）和应用理论（铁路城镇综合体开发理论）。

2. 实施机制部分

基于铁路城镇综合体开发理论的实用化,设计“铁路城镇综合体开发建设”的行动框架,提出相应的政策建议。

1.4 研究视角

基于前述侧重研究“铁路城镇综合体开发建设”的考虑,本研究将铁路城镇综合体视为一种“过程性存在”进行考察——铁路城镇综合体的“生成”是一种生命有机发展的过程,即以“过程哲学”^①作为考察“铁路城镇综合体是什么”的哲学信仰。

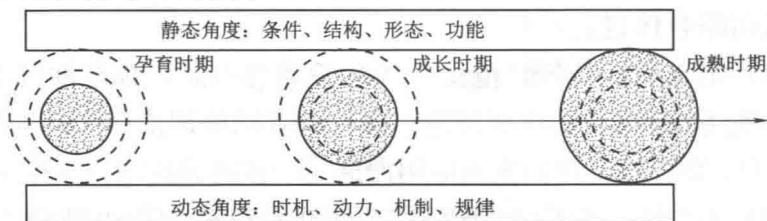
具体来讲,本研究从动态(演化)的视角理解“铁路城镇综合体是什么”:哪些要素,基于什么动机,以何种机制促生了铁路城镇综合体?^②

1.5 研究框架

研究框架如图 1-2 所示。

①过程哲学由英国著名哲学家怀特海于 20 世纪中叶在美国创立,亦称为“机体哲学”,集中体现在其代表作《过程与实在》等著作中。其核心要义是:现实世界是创造性的过程,这种过程形成了“实际存在物”,因而整个世界就表现为一种活动的过程——即“过程是最根本的”。

②从动态的角度考察研究对象,有助于从铁路城镇综合体孕育、成长到成熟的全过程理解铁路城镇综合体何以演化。这样可以更有针对性地围绕铁路城镇综合体发展过程中各个环节建立推进铁路城镇综合体开发建设的体制机制和相应的政策建议,以及应用于其中的解决问题的工具。对应于静态和动态两种研究视角的研究内容对比见下图。



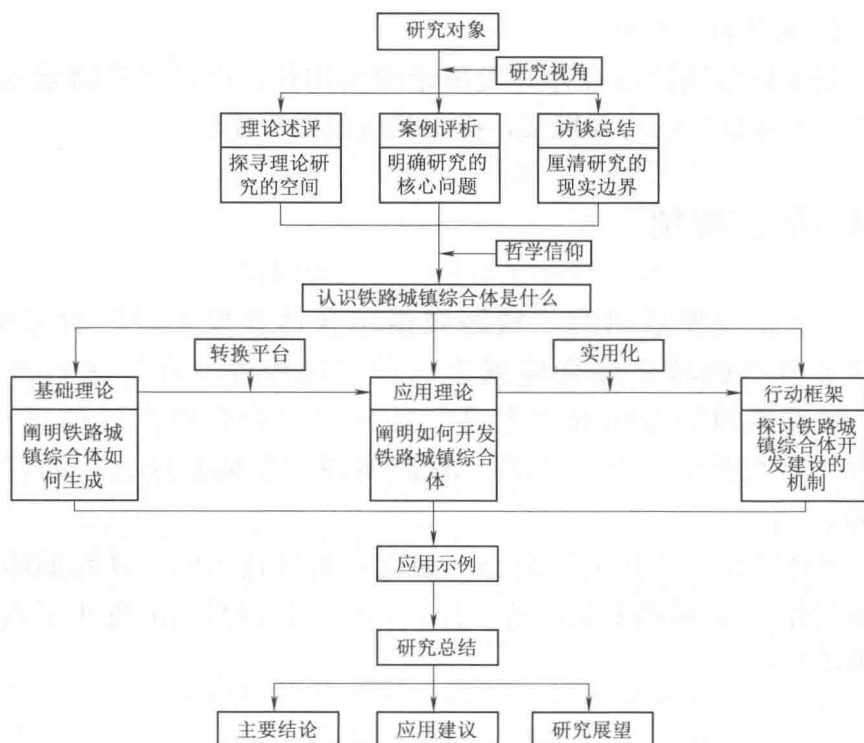


图 1-2 研究框架

各章内容如下。

(1) 第 1 章：界定研究对象和明确研究视角。

(2) 第 2 章：通过理论述评探寻本研究的理论探索空间；通过案例评析明确本研究需要重点解决的问题；通过访谈总结厘清本研究的现实边界。

(3) 第 3 章：基于“过程哲学”的深入解读，剖析铁路城镇综合体的实质、战略使命、组织逻辑和重要特性，从演化的视角对铁路城镇综合体进行建构。

(4) 第 4 章：以 SSP 范式作为理论演绎范式，规范演绎基础理论——铁路城镇综合体生成理论；以行动者网络理论作为基础理论的转换平台，将基础理论转换为应用理论——铁路城镇综合体开发理论。

(5) 第 5 章：基于铁路城镇综合体开发理论，建构铁路城镇综合

体开发建设的行动框架,提出进一步完善和落实“37号文”的建议。

(6) 第6章:基于行动框架,对珠三角城际轨道交通 TOD 项目的开发实践进行反思。

(7) 第7章:研究总结。

1.6 研究方法

采用“行动研究”(Action Research, AR)的方法开展研究,即以解决实际问题为目的,将研究置于实际工作(行动)中进行,由实际工作者和研究者共同完成,研究成果为实际工作者理解、掌握和实施:①结合铁路城镇综合体的规划设计实践和相关专题研究,将本研究的理论建构置于铁路城镇综合体规划设计的实践中;②参与相关机构(地方政府、铁路运输企业、城市轨道交通企业、咨询机构)关于“37号文”的解读和应用研讨,将本研究的理论建构置于关于“37号文”的应用实践中。

在通过文献研究和案例分析梳理现有研究成果和不足的基础上,确定本课题研究的切入点和方向,通过规范分析建立本研究的分析框架和演绎逻辑。

附录:“37号文”

国务院办公厅关于支持铁路建设 实施土地综合开发的意见

国办发〔2014〕37号

各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构:

为落实《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设

的意见》(国发〔2013〕33号),实施铁路用地及站场毗邻区域土地综合开发利用政策,支持铁路建设,经国务院同意,现提出以下意见:

一、土地综合开发的基本原则

(一) 支持铁路建设与新型城镇化相结合。按照新型城镇化要求,在保障铁路运输功能和运营安全的前提下,坚持“多式衔接、立体开发、功能融合、节约集约”的原则,对铁路站场及毗邻地区特定范围内的土地实施综合开发利用。通过市场方式供应土地,一体设计、统一联建方式开发利用土地,促进铁路站场及相关设施用地布局协调、交通设施无缝衔接、地上地下空间充分利用、铁路运输功能和城市综合服务功能大幅提高,形成铁路建设和城镇及相关产业发展的良性互动机制,促进铁路和城镇化可持续发展。

(二) 政府引导与市场自主开发相结合。相关部门和地方政府要遵循铁路建设发展规律,坚持依法行政,完善土地综合开发相关管理制度,建立公平公开、有序竞争的市场环境。地方政府要在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下,统筹铁路站场及毗邻地区相关规划,合理确定土地综合开发的边界和规模,通过综合开发用地供应与铁路建设联动等措施,引导市场主体实施铁路用地及站场毗邻区域土地综合开发,有力有序推进铁路建设。

(三) 盘活存量铁路用地与综合开发新老站场用地相结合。支持铁路运输企业以自主开发、转让、租赁等多种方式盘活利用现有建设用地,鼓励铁路运输企业对既有铁路站场及毗邻地区实施土地综合开发,促进铁路建设投资等主体对新建铁路站场及毗邻地区实施土地综合开发,提高铁路建设项目的资金筹集能力和收益水平。

二、支持盘活现有铁路用地推动土地综合开发

(四) 科学编制既有铁路站场及周边地区改建规划。地方政府