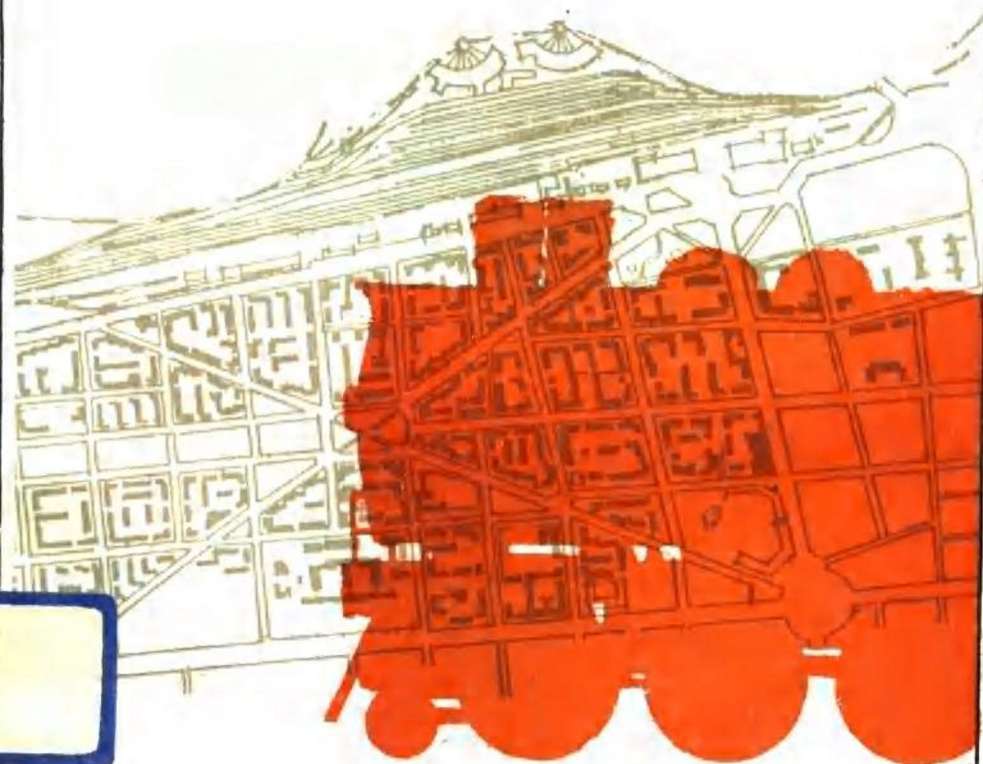


城市建设丛书

# 铁路用地规划 与管理研究

● 张宏吉 汤士安 主编



东北师范大学出版社

城市建设丛书

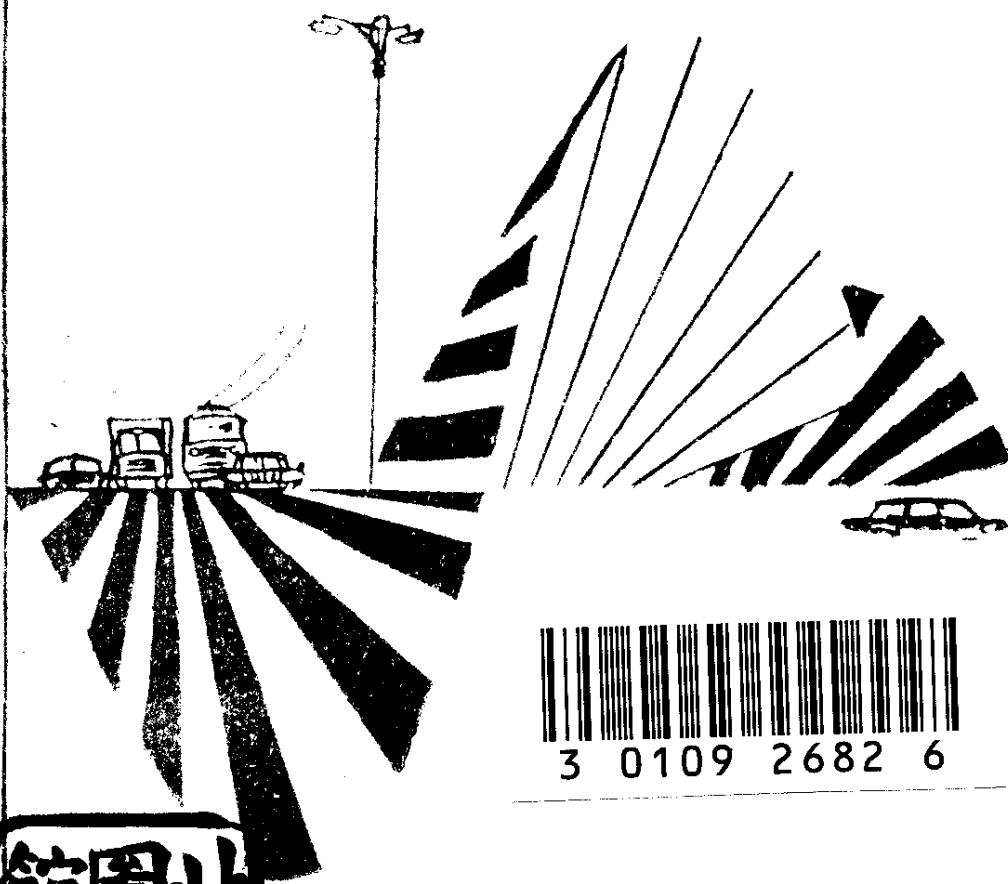
92  
F532.3

2

XA201/22

张宏吉 汤士安 主编

# 铁路用地规划与管理研究



3 0109 2682 6



东北师范大学出版社

B

862318

(吉) 新登字12号

**铁路用地规划与管理研究**

TIELU YONGDI GUIHUA YU GUANLI YANJIU

张宏吉 汤士安主编

---

责任编辑: 侯文富    封面设计: 王 帆    责任校对: 康 羽

---

东北师范大学出版社出版  
(长春市斯大林大街110号)  
(邮政编码: 130024)

东北师范大学出版社发行  
长春市第九印刷厂制版  
长春市第九印刷厂印刷

---

开本: 850×1168毫米1/32

1991年10月第1版

印张: 8.5

1991年10月第1次印刷

字数: 185千

印数: 0001—5 000册

---

ISBN 7-5602-0744-8/Z·26

定价: 4.20元

# 序 一

刘诗峻

---

铁路是国民经济的大动脉。其路网穿联于城乡之间，其站区则大多布设在城市之内。铁路站区用地既是保证铁路运输生产和铁路职工生活的必要物质条件，又是城市建设用地的重要组成部分。铁路站区用地规划必须纳入城市总体规划；城市总体规划必须充分考虑铁路在城市对外交通运输上的地位与功能。只有这样，才能做到既满足铁路运输事业的需要，又有利于城市的健康发展，实属一举两得。

哈尔滨铁路局的有关部门、有关人员，根据他们十年来在城市铁路用地规划、管理方面积累的实践经验，先后撰写了百余篇总结性文章或学术论文，分别在国家和地方报刊或学术会议上发表，获得好评，不少文章已被省、市及铁路部门评选为优秀论文。

《铁路用地规划与管理研究》一书，就是从这些论文中精选出36篇汇编而成的专集，它的内容主要是围绕城市铁路用

地规划这个中心课题,分别论述了:如何根据运输生产发展规模和路网长远规划,制订城市铁路用地总体利用规划;如何在城市总体规划和铁路用地总体利用规划的双重指导下,编制铁路站区用地范围内的生产区详细规划和居住区详细规划;如何使铁路站区用地规划,特别是居住区的规划与城市规划的道路、管线系统以及建筑物的空间布局相互协调;如何针对铁路站区用地及其范围内的建筑物、构筑物由铁路部门自行管理的特点,做到铁路部门内部的规划管理与当地城市规划行政主管部门统一的规划管理相衔接;如何依据国家有关法律、法规,制订铁路系统内部有关用地管理、用地审批程序、用地监察等章程、办法等等。这本专集还收进了一部分具有铁路部门特色的铁路职工住宅小区以及铁路客运站舍、办公楼、医院等大型公共建筑规划设计方面的文章,使专集的内容更加丰富多采。

无疑,《铁路用地规划与管理研究》一书的出版,将把城市铁路用地规划的理论研究推进一步,将把城市总体规划或分区规划的编制引向深化和具体化,从而有助于提高城市铁路用地的规划、管理工作水平。

我衷心祝贺《铁路用地规划与管理研究》的出版,并希望广大城市规划工作者和铁路系统的规划、建设、管理人员以及有关领导,能够通过阅读这本专集,从中受益。

## 序 二

韩立本

---

哈尔滨铁路局地处祖国东北边陲，历史悠久。全局横跨黑龙江省全境、内蒙古自治区和吉林省的71个市、县（旗）。线路延长1.04万公里。管辖哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、海拉尔、伊图里河、加格达奇7个分局，共有编组站、区段站和其他分界点620个，并拥有铁路用地105万亩，从事着繁忙的运输生产和建设。几年来，我局通过强化铁路用地的规划和建设管理，为保证东北区铁路畅通，为全国铁道事业的发展进行不懈的努力。这对东北经济区的发展乃至祖国经济的振兴，已经发挥并继续发挥着重要的作用。

### 一 铁路用地在城市建设和运输生产中的意义和地位

铁路用地是铁路部门为保证铁路运输而依法留用和征用的土地，它属于国有土地的一个专项重点保护部分。国家特许这

部分土地为铁路运输专用，其目的就是要保证国民经济大动脉的畅通，为发展铁道事业提供必要的物质条件。同时，铁路用地又是城市用地的组成部分(属城市对外交通用地)。因此，把铁路用地规划、利用、建设、保护好，对建设社会主义现代化城市，发展铁路运输事业，均具有重要意义。

## 二 铁路用地管理是铁路运输生产综合管理体系的重要内容

铁路是国民经济的大动脉，铁路企业本身又是一部庞大的联动机。为安全、迅速、及时地实现货物和人的位移，机、车、工、电、辆各个专业，前线、后勤各部位必须协调运转，必须实施有效的、系统的、综合的管理与控制。铁路用地是完成运输生产的基本场地，对铁路用地的规划管理，旨在满足生产的需要，合理调整布局，科学利用这一有限的场地。因此，铁路用地规划管理既是运输生产事业发展的先决条件，同时又是铁路运输生产综合管理体系的一个极其重要的内容。它与其他内容互相制约、互相促进。

首先，为了保障铁路运输生产的发展和铁路职工生活居住条件的改善，铁路用地本身对铁路建设的远、近期目标必须具有适宜性，提供良好的生产、生活场地。

其次，铁路用地的规划管理，必须统筹协调，合理安排，在规划利用、保护工作中，充分体现战略性；对铁路用地的发展做好充分预留，对运输生产的外延提供可靠保证。

再次，必须节约每一寸用地，做到合理使用，按站区对铁路用地作出远期的控制规划和近期的实施规划，使铁路用地的利用管理具有科学性。

铁路用地规划管理只有充分体现这种适宜性、战略性、科学性，才能满足国民经济和人民生活的需要，推进铁路运输由目前的限制型向开放型、适应型转化。可见，铁路用地规划管理在铁路运输生产综合管理中，有着举足轻重的作用。

### 三 铁路用地规划管理是城市总体规划的重要组成部分

由于历史的原因，铁路站区用地大多集中在城市的中心区。随着时代的推移，铁路站区用地已成为城市的大门和窗口。城市要腾飞，铁路必须先行。在城市的总体规划中应对铁路站区用地的发展作出科学的预测。铁路站区用地规划应是城市总体规划的一部分。城市的总体规划应对铁路站区用地规划实施宏观控制。要在城市总体规划的指导下编制铁路站区用地总体规划和生产区、生活居住区的详细规划，铁路用地规划必须同城市建设保持协调和统一，以适应城市发展和建设的需要。

铁路站区用地规划，既是城市规划的组成部分，对城市规划加以局部深化落实，又是铁路用地管理的重要环节。城市建设正在飞速发展，铁路站区规划必须与之匹配。为此，我们将进一步强化规划管理机构，充实专业技术队伍，提高规划质量，严格管理机制，为建设祖国北疆城市做出应有的贡献。

### 四 对今后规划管理工作的几点设想

1. 根据全国的路网结构和对经济吸引区的运能运量的预测，规划铁路运输的未来。凡新的枢纽站的选址、站场改造和复线建设等，均需纳入规划管理的程序，做到在满足路网改造



技术要求的前提下，节约用地，减少对城市的干扰和污染，满足城市经济发展需要，促进区域经济联合。

2. 结合城市规划理论，确定适合铁路用地分布特点的规划结构。

一是充分考虑铁路运输生产高度集中、半军事化的特点。大站区规划要做到既相对集中又相对独立。在规划居住区时，要以安静、安全、方便、优美为取向。

安静——职工能昼夜无干扰地休息；

安全——使职工安心运输生产；

方便——上下班便捷，便于随时集中人员与处理应急；

优美——适宜铁路职工居住特点的优美的居住环境。

规划可以采取城市居住区——小区——组团（或街坊）这种结构。

二是山区、林区的中间小站，或位于乡村居住点，或只有铁路一家，职工的三吃（吃粮、吃水、吃菜）、两就（就医、就学）等生活问题非常困难。可将职工居住区集中在就近的县镇所在地的较大站区，建立一个较完善的生活基地（相当小区规模），以期逐步解决沿线职工居住生活中的困难。

3. 在强化规划管理的同时，强化利用管理。严格规划程序，严肃规划纪律，规划一经批准，必须不折不扣地执行；健全法制，依法管理，凡私建、滥占一经发现，必须严肃处理；强化组织，培训队伍，造就一支专业管理生力军，建设有效的管理网；紧紧依靠各级政府，密切配合城市建设，实现管理工作的同步运转。

铁路在发展，城市在前进，改革在深入，经济在腾飞。时

---

代赋予我们开拓铁路用地规划管理新局面的使命，我们将为铁路运输发展和城市建设，积极探索，不断进取，闯开成功的路子，迈出坚实的步子，创出新的成绩，做出更大的贡献。

# 目 录

---

|                           |      |    |
|---------------------------|------|----|
| 序一.....                   | 刘诗 峴 | 1  |
| 序二.....                   | 韩立本  | 3  |
| 必须依法保护和合理利用铁路用地.....      |      | 1  |
| 铁路用地管理模式的构思.....          |      | 8  |
| 谈城镇铁路用地申请登记.....          |      | 17 |
| 铁路用地地籍档案浅谈.....           |      | 25 |
| 微机在铁路用地管理中的应用.....        |      | 32 |
| 计算机地籍管理数据库软件系统的开发与应用..... |      | 38 |
| 铁路站区用地规划编制的内容与深度.....     |      | 46 |
| 城市(镇)中的铁路用地规划初探.....      |      | 52 |
| 严格审批程序 强化实施管理.....        |      | 65 |
| 关于铁路旅客站规划问题的探析.....       |      | 72 |
| 新哈尔滨站的造型艺术.....           |      | 78 |
| 哈尔滨铁路局办公楼小环境的形成与创造浅析..... |      | 81 |
| 关于铁路生活区建设发展预测模式的探讨.....   |      | 88 |
| 探求提高土地利用的途径               |      |    |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 搞好铁路自有生活区用地规划·····          | 98  |
| 浅谈铁路居住区的布局与结构·····          | 104 |
| 旧区改造规划要注意提高环境质量·····        | 113 |
| 从哈铁文政小区规划谈居住小区的优化设计·····    | 123 |
| 我们是怎样配合城市编制肇东站区铁路用地规划的····· | 135 |
| 对旧居住区优先规划改造与思考·····         | 140 |
| 传统特色的保护与求新·····             | 144 |
| 浅谈齐铁东四百小区规划设计·····          | 155 |
| 改造沙丘泥塘 建设居住新村·····          | 160 |
| 齐齐哈尔铁路地区给水设施现状与未来发展浅析·····  | 163 |
| 居住区老年人活动场地规划的思考·····        | 169 |
| 抓住管理环节 搞好小区规划·····          | 173 |
| 谈海拉尔铁路站区生活居住小区的详细规划·····    | 178 |
| 结合大庆油田实际 编制铁路用地规划·····      | 184 |
| 佳木斯铁路居住区规划的构思·····          | 190 |
| 绥化铁路站区规划概述·····             | 197 |
| 浅谈满洲里口岸站规划·····             | 202 |
| 坚持按规划实施·····                | 207 |
| 浅谈哈尔滨铁路局 中心医院的专项规划·····     | 213 |
| 谈小站区与城市(镇)的血缘关系·····        | 219 |
| 论居住区综合环境设计与建设的关系·····       | 226 |
| 论城市住宅的社会因素与城市住宅发展的关系·····   | 234 |
| 论铁路用地利用现状与对策·····           | 245 |
| 后记·····                     | 254 |

# 必须依法保护和合理利用铁路用地

张宏吉

---

中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知中指出：“在国家统一管理的前提下，各有关部门要认真做好本部门用地的规划、利用、保护和建设。”《中华人民共和国土地管理法》第七条规定：“使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。”这些规定明确指出了用地部门应承担的义务和责任。作为高度集中、统一指挥的铁路部门，如何搞好本部门用地的保护、管理和合理利用，对进一步贯彻“珍惜每寸土地、合理利用每寸土地”的基本国策，强化土地的统一管理，确保铁路运输安全畅通和发展建设，具有十分重要的意义。为此，本文对赋予铁路用地部门的义务、职责、权限等方面的问题，提出个人粗浅的认识。

## 一 铁路用地管理要专门立法

目前,在全国5.2万多公里长的铁路线上,铁路用地总面积达1000多万亩,穿越29个省、市、自治区。国家历来十分重视保护铁路用地设施,在每个历史阶段,对铁路用地都有专门立法。

### 1. 铁路用地立法是适应铁路运输在国民经济中地位的需要

铁路运输是国民经济的大动脉。建国以来,铁路建设有了突飞猛进的发展,在全国综合运输体系中,承担着全国70%左右的货物周转量和60%左右的旅客周转量,相当于公路货物运输量的7.3倍,相当于公路客运周转量的1.6倍,水运的11.6倍,民航的30倍,这充分说明铁路运输是我国最主要的运输方式。因此,要加速铁路现代化建设,适应运输发展的需要,无疑,铁路用地是其最基本、最重要的物质基础。

### 2. 铁路用地立法是适应铁路运输安全生产的需要

李鹏总理指出:“铁路一定要把安全运输放到第一位。”国务院1982年在《关于保护铁路设施,确保安全畅通》的通知中曾明确提出了必须加强铁路用地的使用效能,这对确保运输安全是至关重要的。近年来,有些单位、个人随意在铁路用地内私建滥占,挖坑取土、修渠,妨碍路基、桥涵稳定,危及行车安全。如,近几年,沈阳铁路局被占土地达12万多亩,不仅影响铁路发展建设,而且由于有些单位的建筑挡住司机瞭望视线,曾发生10多起重大事故,死亡71人,撞毁车辆24辆;在吉

林、通化、山海关等地，有些单位擅自在距铁路路基3—5米处开挖人工河，埋设排水管道，破坏了铁路通讯信号电缆；又如，上海西站附近居民，在铁路用地内紧靠铁路建房，由于列车颠覆事故，两侧民房被撞得顶塌墙倒，死亡10人，伤11人。上述种种惨痛教训告诫我们，为确保铁路运输安全，必须加强铁路用地的保护、管理，坚决制止、取缔违法滥占行为，消除一切不安全因素。

### 3. 铁路用地立法是适应铁路用地布局特点的需要

就全国土地而言，铁路用地的分布特征是属于线状地物，沿着铁路线路呈带状分布。跨省、连县、穿镇，纵横交错，占地面广，既有农村又有城市，不受省市辖区的限制。如哈尔滨铁路局6300公里、578个站区的铁路穿越省区71个市县，拥有铁路用地105万亩。

铁路用地布局的主要特点有以下诸方面：

(1) 铁路用地布局结构的复杂性。铁路用地布局结构复杂而专业性强。从宏观上说，有生产运营区、辅助生产区、生活居住区；从用地结构分，有区间线路用地、站场用地、厂段用地等；按用途分，有机务用地、车辆用地以及文教卫生、机关、厂场段、院、校、所等几十个部门用地，另外还有基建、工副业用地等。

(2) 场地配置的限定性。铁路用地配置、占地位置、规模，受其运输作业流程关系的限制，具有一定的限定性。它必须为严格的运输作业组织、设施布局方式、规模所决定，既不可位移替换，又受运输组织技术特征的限定。因此，铁路用地的布局规模，不完全由当地市县本身经济发展所决定。

(3) 用地功能的特殊性。仅就站场用地而言, 其功能具有十分复杂而又严密的特殊性。一种用地多部门使用, 既有功能分区, 又交叉布局, 相互联系, 随着运输作业组织的发展变化, 随时可能进行调整。

(4) 用地综合配置的完整性, 即生产、生活用地配置的不可分割性。铁路运输生产实行垂直领导, 高度集中、统一指挥, 同时又具有点多、面广、线长、作业分散、联系紧密、连续进行运输的特点。所以铁路用地的布局必须与生产、生活密切结合, 能够提供随时可集中人员及时处理运输过程中各项作业的条件。因此, 铁路用地内的生产作业、辅助生产、行政指挥、居住生活是融为一体的。特别是对那些地处边远山区或林区的站区、生活区, 宜尽量集中在县镇所在地的较大站区设置, 以解决沿线职工的“三吃两就”的困难。因此, 生活区的占地规模, 也不完全受当地职工人数多少的控制。

## 二 铁路用地管理需要立法的内容

铁路用地立法首先要遵循国家土地管理法的原则: 全国土地实行统一管理, 同时赋予用地部门“有保护、管理和合理利用的义务”; 其次, 充分考虑铁路专项用地的特殊性和布局特点; 第三是保持法规的连续性; 第四是确保铁路运输安全, 促进铁路运输事业的发展。铁路用地立法内容应包括以下几方面:

### 1. 铁路用地的概念

凡是铁路部门依法享有使用权的各项用地, 统称“铁路



用地”。依权属来源划分为：

留用土地——系指按国家颁发的《铁路留用土地办法》依法留用的土地

征（拨）用土地——系指按国家颁发《国家建设征用土地条例》依法征（拨）用的土地。

依地类划分为：运输生产用地、辅助生产用地、居住生活用地等。

作为铁路用地管理的立法，应采用土地权属来源和地类划分这两个重点内容。简言之，“铁路用地”即依法留用和征（拨）用的各项运输生产、辅助生产及生活居住用地。

## 2. 铁路用地使用权确认的原则和依据

铁路用地使用权的确认，首先要考虑铁路用地地籍权属的法律依据。从现有铁路用地地籍权属情况来看，主要有两大渠道：一是依法接管建国以前的铁路用地；二是建国以来新建扩建铁路，依法征拨的铁路用地。这两类来源的用地，自1950年以来，历经几次核定调整，业经县级以上人民政府签认在案。按照法律原则，凡具有法律效力的证件图纸，均应按原定地界确认；同时，也要考虑由于多年来的发展建设变动，“文革”时期乱占滥用，原有证件遗失，或历史遗留界限不清，不符现时使用状况等，应按当时政策法规并结合现时使用情况予以商定；对长期被其他单位占用，而铁路发展建设又确无需要的，应退还地方政府。

铁路预留发展用地是铁路发展建设需要的控制地段，要纳入各级政府制定的土地利用规划和城市总体规划中，铁路需要时，依法办理征用。