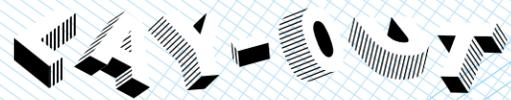


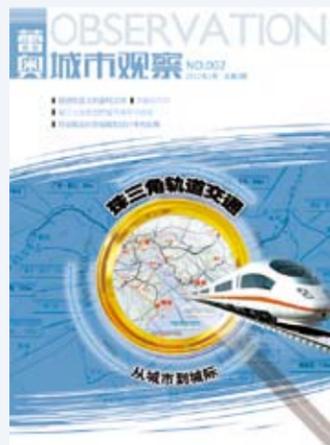
- 丨 投资轮盘上的盈利之球 丨 中国式TOD
- 丨 基于土地收益的省市博弈与协调
- 丨 行动规划在新城规划设计中的应用



蕾奥·行动规划

深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司  
LAY-OUT Planning Consultants Ltd

地址：深圳市福田区深南大道香蜜湖度假村主楼三楼  
电话：0755-83949689 传真：0755-83949689  
网址：www.lay-out.com.cn



主办：深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司  
 主编：王富海  
 副主编：朱旭辉 钱征寒  
 编辑：曾祥坤、张源、史懿亭、濮蕾、王芬芳  
 电话：0755-83949689  
 传真：0755-83949689  
 网址：www.lay-out.com.cn  
 电邮：observation@lay-out.com.cn  
 地址：深圳市福田区深南大道香蜜湖度假村主楼三楼  
 邮编：518040  
 承制：深圳市巅峰同翔广告有限公司

Published By: Shenzhen LAY-OUT Planning Consultants Ltd.

Chief Editor: WANG Fuhai

Deputy Chief Editor: ZHU Xuhui QIAN Zhenghan

Editor: ZENG Xiangkun, ZHANG Yuan, SHI Yiting, PU Lei, WANG Fenfang

Tel: 0755-83949689

Fax: 0755-83949689

URL: www.lay-out.com.cn

Email: observation@lay-out.com.cn

Address: Main Building, Xiangmihu Vacational Village, Shennan Road, Futian, Shenzhen

Postcode: 518040

Design&Print: Tobest-Partner www.tobest.cn



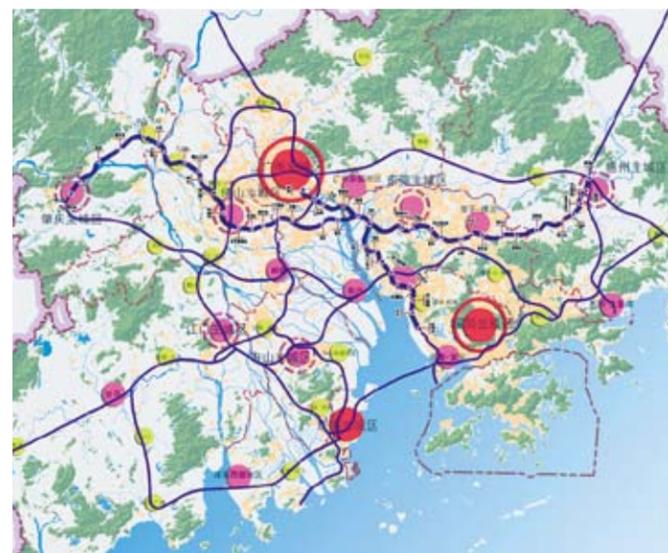
## 刊物简介

《蕾奥城市观察》是深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司主办的内部学术性刊物，由董事长王富海先生担任主编，研究中心具体负责编撰工作。

《蕾奥城市观察》以专辑的形式展开城市焦点问题的讨论，运用公司多年的城市研究积累，剖析当前我国城市建设和发展过程中出现的热点问题，同时邀请不同学科、不同领域的学者，基于不同的专业视角和研究方法，对同一主题进行广泛而深入的探讨。

我们创办《蕾奥城市观察》的宗旨，是希望持续保持对城市发展领域的问题跟踪与信息捕捉，了解城市规划建设中的热点难点，探索城市客观发展规律，宣传公司秉承的“行动规划”理念，并给公司提供一个对外交流、对内学习的学术交流平台；同时，作为民间智库的自办刊物，《蕾奥城市观察》也将成为展现公司学术研究水平，向政府传递民声、为政府建言献策的重要窗口。

## 目录 | CONTENTS



### 12 轨道建设与区域发展的回溯和反思

本期主题

### 珠三角轨道交通：从城市到城际

- 11 关于轨道的背景数据
- 12 轨道建设与区域发展的回溯和反思
- 18 被利益绑架的城际轨道
- 24 投资轮盘上的盈利之球
- 30 综合开发合作机制：  
基于土地收益的省市博弈与协调
- 35 中国式TOD
- 46 轨道心情

### 热点观察

- 2 图说规划  
佛寺骑楼不可得兼/新桥不如旧/给力的 PM2.5/  
楼市退潮下的“鬼城”们/Zaha在中国
- 7 2011城建大事记
- 9 言论与数字

### 行动探索

- 50 蕾奥动态  
客户地图/与大海有约/援非项目/首获设计奖/竞赛练兵/项目交流/胜利瞬间/蕾奥三年/年会参展/美国之旅/校园招聘/漫步胡杨林/蕾奥沙龙
- 54 行动规划在新城规划设计中的应用
- 59 蕾奥2011年度获奖项目



### 6 Zaha在中国



### 50 蕾奥动态

# 图说规划

## 佛寺骑楼不可得兼？

11月24日，广东省城乡规划设计院马向明总工程师在微博上爆料：“北京路连着的西湖路上的一排骑楼，充满生活气息。各位赶紧跟它说再见吧，这里将被拆掉建寺庙。”由此，一场有关“佛寺扩建和骑楼保护”的讨论在各种媒体上被迅速引爆。

### 【正方】

我倒是想为大佛寺喊冤。本来隐于市的大佛寺，难得拥有喧闹中的一份安宁，现在要把它硬生生赤裸裸地显露在繁华的商业区，暂且不说它妥不妥，一直想不明白，以后的西湖路，一边是商业大厦，一边是千年古刹，潮男潮女们听着佛乐逛街，和尚们听着流行曲念经？——广州市民万先生

大佛寺的历史比骑楼早，原来的规模比现在大许多，拆骑楼复建大佛寺，在城市规划和还原历史文化的层面是一种博弈，很难取舍。——@鱼米米

### 【反方】

体量过大，商业气息太浓，建筑风格也不符合岭南特色。按照佛教寺庙的传统格局、规制看，现在的文物建筑大雄宝殿后面（北面）应是藏经楼，比大雄宝殿略小，但现在的佛教文化中心体量过大了，建筑形式也不是藏经楼的样式。——某文物专家

大佛寺会给北京路带来一些新的文化气息，但是不管寺内怎么复古，临北京路一侧也应该兼顾城市界面的连续性，应该有骑楼有商业有古寺的影子而又是现代的道路立面。——@袁奇峰规划



都说规划是一种公共决策手段，那起码应该做到公平公开。为保护一种文化而编制规划，可在实施中却要消灭另一文化的载体，公平似乎不在了，难道历史长短是衡量文化价值的唯一标准吗？所幸的是，还有无数关心和跟踪规划的人们在公开的讨论中做着亡羊补牢的努力。

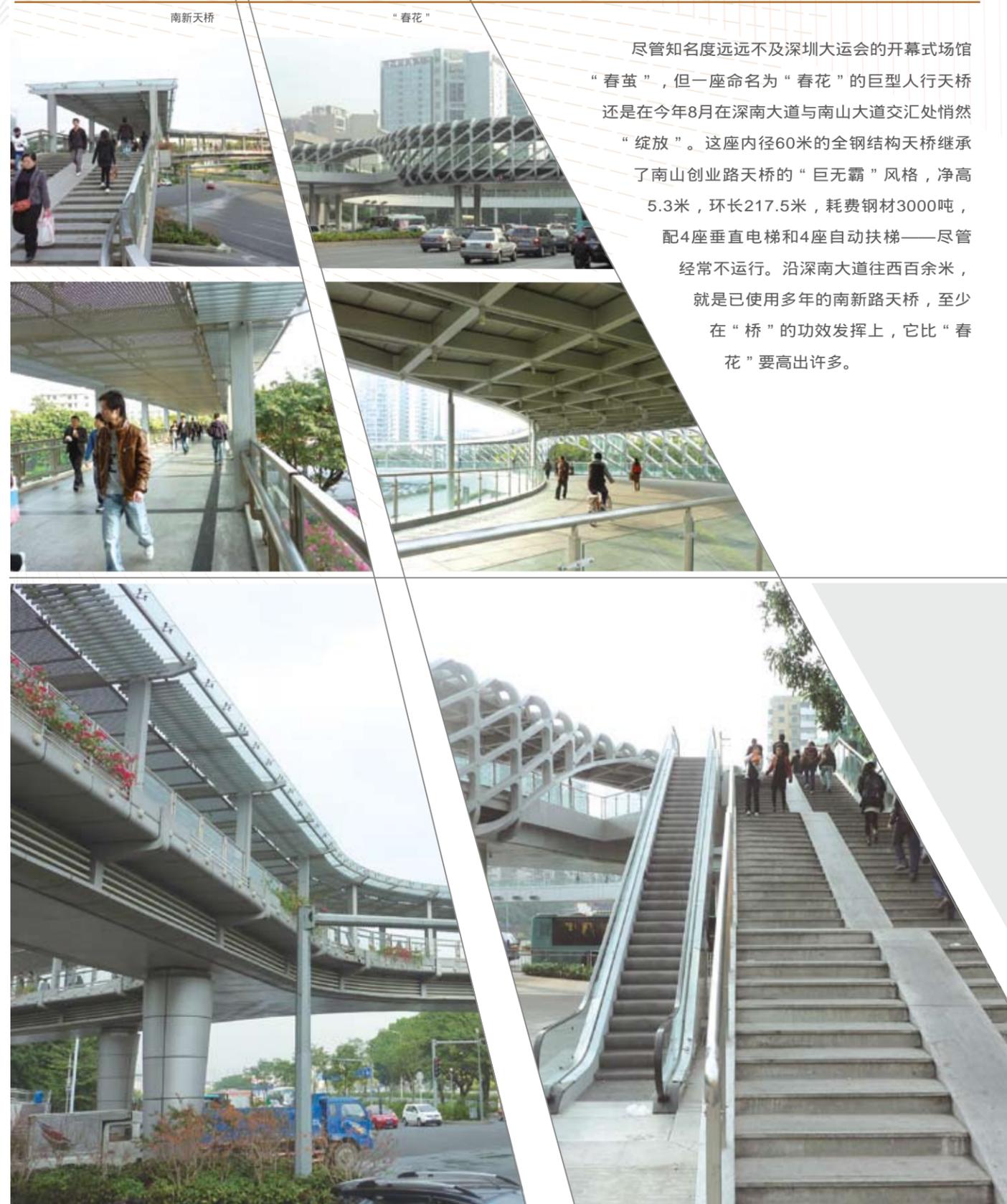


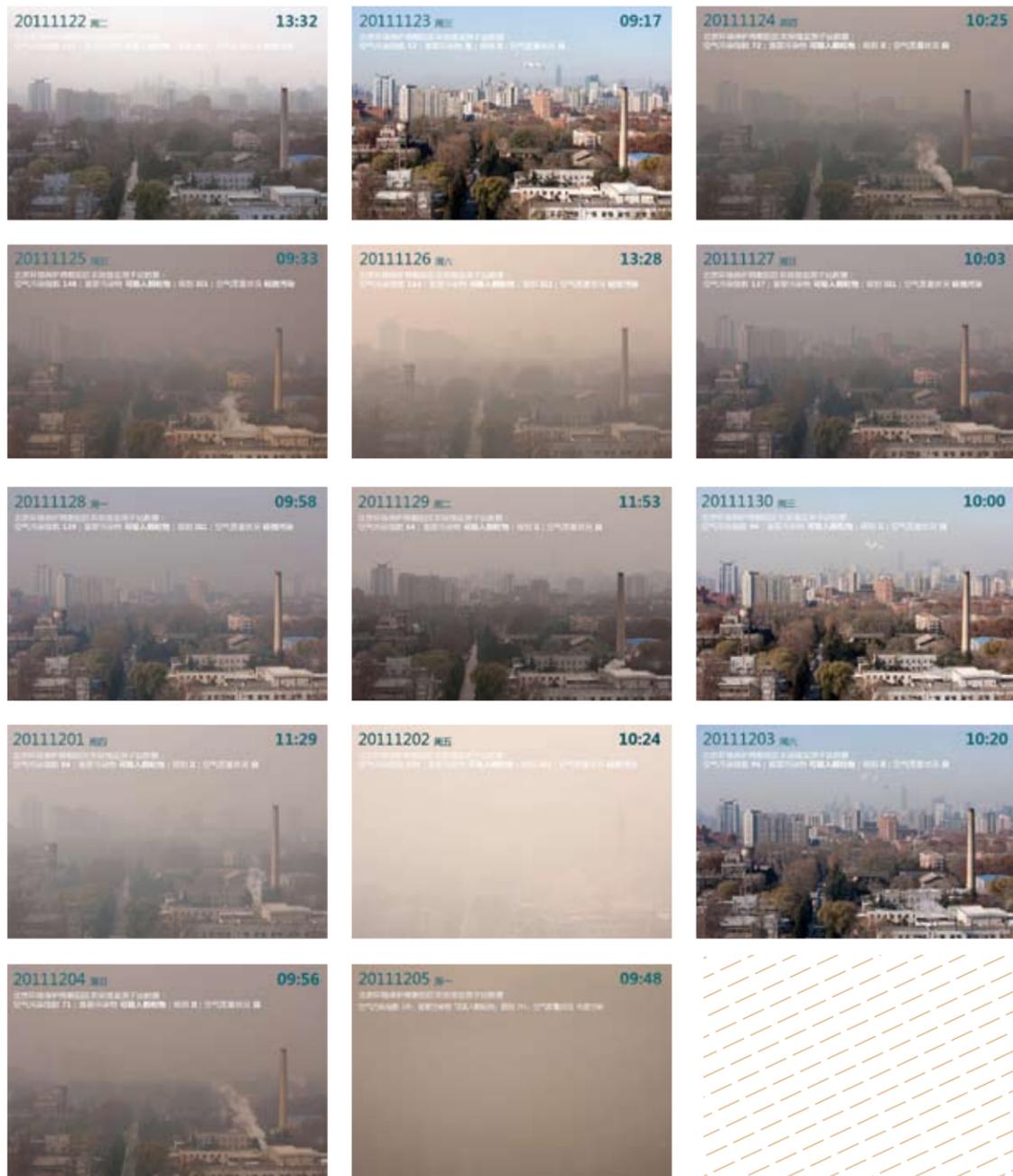
## 新桥不如旧

尽管知名度远远不及深圳大运会的开幕式场馆“春茧”，但一座命名为“春花”的巨型人行天桥还是在今年8月在深南大道与南山大道交汇处悄然“绽放”。这座内径60米的全钢结构天桥继承了南山创业路天桥的“巨无霸”风格，净高5.3米，环长217.5米，耗费钢材3000吨，配4座垂直电梯和4座自动扶梯——尽管经常不运行。沿深南大道往西百余米，就是已使用多年的南新路天桥，至少在“桥”的功效发挥上，它比“春花”要高出许多。

南新天桥

“春花”





## 给力的PM2.5

从去年11月22日到12月5日，网友拍摄了北京东部地带的空气污染状况，其选择每日在同一地点拍摄同一场景，这些场景成为北京半个月来天气和空气情况变化的另一面。（资料来源：北京环保局朝阳区农展馆检测子站。王一坤/摄）

## 楼市退潮下的“鬼城”们

2011年11月26日，据中国经济网报道，继高利贷危机之后，鄂尔多斯康巴什楼市大面积降价，万元房价跌去七成！这座为100万人生活、居住和娱乐而设计的新区，最新的人口统计仅为2.86万人，成为中国城市化大潮中现代“鬼城”的代表，为此还登上了去年的美国《时代》周刊。相较之下，郑东新区总规划师周定友在面对空置率超55%的质疑时则显得有底气多了。10年间，在这个建成区面积65平方公里的新城，入住人口已超过32万。只是不知道其下辖龙子湖高校园区的15万师生是否也计算在内呢？





1 望京Soho

2 长沙梅溪湖文化艺术中心

3 北京妫河建筑创意区



## Zaha在中国

Zaha Hadid (扎哈·哈迪德), 2004年普利兹克建筑奖得主, 其设计“一向以大胆而著称”。继望京Soho等“制高点建筑”大获成功之后, 当年以德国Vitra消防站、奥地利因斯布鲁克滑雪台等单体建筑设计获奖的她却开始了对大体量建筑设计的追求。去年扎哈事务所参与的“北京妫河建筑创意区”和“长沙梅溪湖文化艺术中心”的竞标方案正是其中的代表, 并深受网友诟病。

你可以粉Lady Gaga, 人家奇装异服是花自己的钱装扮自己; 但你要捧扎哈就得小心了, 她成倍花你的钱占据城市制高点并很有可能恶心你们。——@王富海规划

真可怕! 据说毕加索在成名后总爱胡乱涂抹作品, 照样能卖高价。这样做其实是为了报复社会, 为自己在出名前所受到的排挤出气。那扎哈是不是也抱同样目的啊? 但是, 毕的画你不喜欢完全可以不去看它, 但这堆庞然大物杵在那里, 你想装作看不见都不行! ——@核桃夹子的幻想

我说过, 扎哈在中国的建成作品, 构思基本取自她以前未能实现的设计。玩完了单体不过瘾, 把以前未能实现的规划也搬来了。中国真是她的福地啊, 可以不断实现她的梦想。可是城市的生态就遭殃了, 被这些外来物种侵袭地越来越难以生存了。——@城规田宝江

责任编辑: 曾祥坤



# 2011 城建大事记



2 4  
1 3 5

## 1 中国德班怒吼

11月28日至12月9日, 联合国气候变化框架公约第17次缔约方会议在南非德班召开, 《京都议定书》第二承诺期的存续问题, 是德班大会期待解决的首个关键问题。中国代表团团长解振华在会上发言时情绪激动地怒斥: “我们是发展中国家, 该做的我们都做了。我们已经做了, 你们还没有做到, 你们有什么资格在这里讲道理给我?”

## 3 “低碳”规划年会

9月21日, “2011中国城市规划年会”在南京河西国际博览中心成功举办。为实践低碳、低排放的规划理念, 本届年会3500多参会人员全部乘坐地铁参会。同时会议尽量减少纸张的应用, 提供短信通知服务, 论文集以光盘刻录形式发放, 主题展览采用简装标准展板等各个细节无不突出规划领域对与低碳议题的注重。

## 2 2011楼市之变

2011年涉及楼市且影响较大的调控政策几乎达到了每月一则的密度, 往年楼市的“金九银十”在高压之下成为房价的拐点, 大多数开发商在勉力支撑大半年之后纷纷祭出降价招数。持币观望者似乎看到了希望, 但也有不少遭到限购政策“误杀”; 拥有数套房产的投资客错过了高价出货的机会不得不抓紧抛售; 而背负了二三十年贷款买房自住的人, 在房产一夜贬值数十万甚至数十万后, 开始找开发商“维权”。

## 4 3600万的跃进

《2011保障房白皮书》报告显示, 从2011年到2015年, 我国将建设3600万套保障房, 这个力度前所未有的, 大约能解决1亿人的住房问题。但一向以“敢放大炮”著称的京城房地产大佬任志强, 公开在博客中表示, 3600万套保障房指标定得太高, 太离谱了, 根本不可能完成。

## 5 三家分“巢”

7月14日, 国务院批复同意安徽省撤销地级巢湖市。除原居巢区作为新设的县级巢湖市外, 其余四县划归合肥、芜湖、马鞍山三市管辖。



6	7	10
8	9	

## 6 汪洋：以制度创新加快推进城市化

12月7日，广东省委省政府在广州召开了全省提高城市化发展水平工作会议。汪洋在会上强调，提高广东城市化发展水平要树立城市转型发展新理念，积极探索符合广东实际，文明、宜居、承载力和可持续发展能力强的城市化道路。要把人民的幸福作为城市发展的根本价值取向，建设经济持续发展、景色优美怡人、交通安全便捷、生活舒适方便、文化气息浓厚、社会和谐稳定、公共服务健全、人文关怀备至的理想城市。

## 7 广东省政府拟搬南沙

8月20日，由中国社会科学院、广州市委市政府共同举办的《广州南沙新区定位与战略研究》课题成果发布会及研讨会在京召开。报告提出广东省政府应迁往南沙。此言论一出，在业界反响强烈，褒贬之声不一。24小时内腾讯网的调查显示，支持将广东省政府迁往南沙的有2147票，而反对的有952票。

## 9 珠三角绿道全线贯通

1月5日，珠三角绿道全线贯通。珠三角各市累计建设完成绿道2372公里，市与市之间的18个城际交界面全部实现绿道互联互通。绿道沿线共新增绿化1572公里，建成161个驿站和休息点，初步配建了停车场、自行车租赁、餐饮、卫生、安保等服务设施。

## 8 前海合作深圳挑大梁

11月24日，香港特区政府及深圳市政府在香港签署多份合作协议。港媒称原本构思由深、港两地共同管理的前海发展项目，现将由深圳设立前海管理局负责管理，港府仅负责招商及鼓励企业进驻落户。政务司司长林瑞麟没有正面响应本港是否在协议中作让步，只称前海于深圳境内，故港府会按“一国两制”原则参与前海发展。深圳将成立前海发展局负责前海管理工作，另设前海开发总公司负责招商。

## 10 岭南特色设计

11月22日上午，广东省住房和城乡建设厅在广州市广东大厦举行岭南特色规划与建筑设计评优活动评审专家聘任仪式。此次评优共设立了岭南特色规划设计奖、岭南特色建筑设计奖等6个单项奖，每个单项奖设金、银、铜奖，奖项总数不超过80个。目的是通过推广和表彰一批岭南特色示范建设项目，引导各地加强对岭南特色建筑的保护。

责任编辑：张源

# 言论与数字

城市和乡村应该像“夫妇”那样结合，才能萌生新的希望和生机，如果把农村都建成城市那模样，那就是“同性恋”模式。

——住房和城乡建设部副部长仇保兴2011年9月在南京表示，城乡面貌趋同化是一种危险。

一些地方习惯于把扩大城市规模作为城市发展的本质，或者认为主要任务就是扩大规模，忽视了城市发展中人与人、人与社会、人与自然的的关系，忽视了城市发展中的人文、社会和生态环境，忽视了城市发展与产业转型升级的关系，造成不少城市历史文脉断裂、社会空间缺失和生态赤字等等。

——广东省委书记汪洋在全省提高城市化发展水平工作会议上的讲话

对规划师而言，重要的是开放的心态、姿态和平台，应彻底改变政治精英、技术精英与投资者决定规划的局面，让政府各部门、全体市民真正参与到规划过程中来；规划师要心平气和地反思知己悦己的潜意识，认真从公共政策的角度探寻城市发展规律，展望城市未来。

——中国城市规划学会秘书长石楠在《城市规划》2011年第12期“编者絮语”中写道

一方面收件项目数量更大、覆盖地区更广，说明广东省城乡规划工作整体提升很快，研究风气浓厚，并领先全国；另一方面从项目类型结构看，研究类非法定规划项目数量明显增加，反映了当前国内城市规划设计创新发展的趋势所在。

——公司董事长王富海参加2011年广东省城乡规划评奖有感

我们今天这个会场灯火辉煌。外头是有太阳的情况下，我们灯火辉煌，这是高碳还是低碳呢？

——北京大学王辑慈教授在2011深圳光明论坛上做主题报告时如是说。这届光明论坛的主题是“从理论到实践——低碳生态城市的光明之路”

## 第1

美国美世咨询公司经过全球调查，评出全球最适宜人居住的城市。奥地利首都维也纳以其华丽的建筑、公园与广阔的自行车网络登上全球最宜居城市冠军。

## 10 欧元

当前全球碳交易框架具不稳定性，发达国家宁可买30欧元/吨的非洲CDM（清洁发展机制）项目，也不愿意买10欧元以下的中国CDM项目。因为他们认为中国长期减排义务的不确定性很大，非洲项目的碳排放配额远小于中国。

## 23 亿千瓦时

谁说高端服务业就一定绿色低碳呢？谷歌披露的数据显示，该公司2010年一共消耗23亿千瓦时的电力，相当于21万个美国家庭一年的用电量。

## 44 类

在建设部公布的《城市用地分类与规划建设用地标准（报批稿）》中，城市建设用地被分成了8大类、35中类、44小类。而在原标准中城市用地分为10大类、46中类、73小类。

## 4000 万

有资料显示，2009年中国政府获得1.5万亿元土地出让金，而2010年全国国有土地有偿出让收入达2.9万亿元，全国失地农民达到4000万。

## 5570 美元

约有2050万美国人（占美国人口的6.7%）属于极贫困人口，也就是生活水平在官方贫困水平50%以下的人口。在贫困线以下勉强度日的4620万人口中，有将近一半人极度贫困。2010年美国极贫困人口的标准是个人年收入在5570美元以下或四口家庭年收入在11157美元以下。

责任编辑：曾祥坤

本期主题

# 珠三角轨道交通：从城市到城际

2011年12月，蕾奥与北京大学深圳研究生院、深圳市城市交通规划设计研究中心、中建国际（深圳）设计顾问有限公司合作完成了广东省住建厅委托的《珠三角城际轨道交通站场周边综合开发规划（第一批）》项目。加上前期基础工作，蕾奥参与此项目的时间已逾17个月，终于可以放下手中的三角尺，继续用笔记录下项目之外的观察与思考。

城际轨道是历史的回归，从梅关古道到粤汉铁路，再从武广高铁到广珠城际，除了空间优化、产业升级等“法定”说词外，城际轨道交通对珠三角还有着别样的意义。

城际轨道是博弈的触媒，选线设站寸土必争，融资建设分分合合，运营管理自成一统，真是无处不可成为利益相关方的角斗场。

城际轨道是投资的赌博，把珠三角境内国家铁路、城市地铁、城际轨道的盈利状况盘点一番，套用一句流行语，港铁的成功不是那么容易复制的。



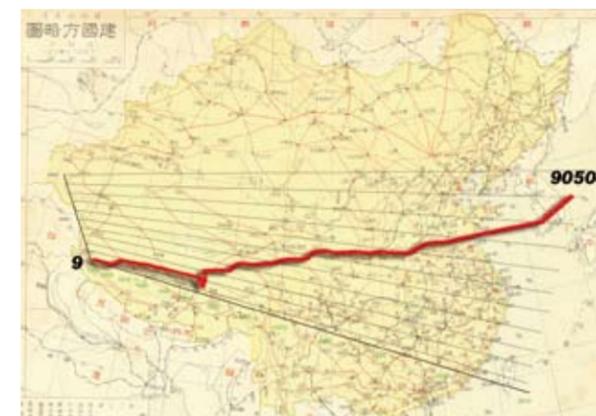
城际轨道是机制的尝试。补亏、土地、合作三个关键词构成了城际轨道站场周边综合开发合作机制。正所谓尝试的机制替代不了机制的尝试，城际轨道能否成为珠三角区域协调的新成果皆看此举。

城际轨道是TOD的实验场。尽管TOD这个词早已是老生常谈，尽管TOD的内涵已经历了一次次泛化，尽管TOD已变成了一个中国式概念，但其以人为本的理念仍是我们在规划中最想做而又最难做到的。

## 关于轨道的背景数据

### 90495公里 vs 10万英里

最近130年，中国铁路营业里程增加了90495公里，增长10055倍；最近30年，增加了32704公里，完成了130年内全部增长额的36%；最近10年，增加了21804公里，完成了最近30年内全部增长额的67%！但是，即便有如此增速，离孙中山先生在《建国大纲》中规划的10万英里（约合160934公里）铁路的目标仍有相当大的差距。



### 58.53%负债 vs 2000亿

2011年上半年财务数据显示，铁路企业总资产为35718亿元，总负债20907亿元，负债率超过58.53%。不过到2011年11月，铁道部依然获得了2000亿元融资支持，据闻还有3000亿元的信贷支持计划。

### 220亿预亏 vs 33个城市

2010年，深圳地铁集团声称在未来5年预计将亏损220亿元。而大约在同一时期，国家发改委相关人士透露，全国已有33个城市正规划建设地铁，其中28个城市获得批复，2010至2015年地铁建设投资规划额将达11568亿。而武汉地铁集团更是踌躇满志地预测“武汉轻轨力争1至2年实现轨道运营收支平衡”。

### 1/20

深圳2009年全年公共汽车客运总量21.36亿人次，地铁客流量1.38亿人次，地铁客流量仅为公共汽车客运量的1/20；而从日均客流量方面计算，深圳的日均客流量尚不足广州的两成。

### 10分钟

2011年9月24日，北京地铁西直门站换乘通道正式启用，使得从13号线换乘2号线或4号线可以完全在地下完成，而不必像以前那样还要走段地面路程。新通道步行距离170米，据估算，换乘花时只需5分钟，比走旧通道省时8到10分钟。当地媒体称，西直门站从此实现了“零换乘”。

### 18年

据《三联生活周刊》报道，以2010年为界，伦敦地铁总线路达到408公里用了147年，纽约地铁总线路370公里历经106年，巴黎地铁则用了110年才达到了215公里。上海地铁，运营里程达420公里，却只用了18年时间。上海宣称到2015年，全市地铁运行总里程有望延伸突破600公里。

### 28053吨

分析表明，2008年深圳地铁牵引用电量为2635万度，地铁站场用电量1.08亿度。经折算，当年深圳地铁碳排放量为28053.695吨，旅客人均碳排放量207.025克。这一人均指标约为当年深圳出租车的46%、公交大巴的1.99倍、中巴的1.26倍、香港地铁的1.24倍。可见在客流和轨道网的规模均不足的情况下，地铁在低碳环保方面并不具有明显优势。



## 轨道建设与区域发展的回溯和反思

广州，黄沙。

雷鸣般的欢呼盖过了尖啸的汽笛。一列崭新的火车喷吐着白浓的烟雾，在万众的目光礼遇下从站台缓缓驶出。在激动的人群里，不少人嘴唇翕动，默念着车头的一副对联：“花事年年，为问岭表白云，寒梅开未？车尘历历，指点汉阳红树，流水依然。”这辆北行的火车倚仗人的机巧，载满人的扰攘，寄满人的希望，热闹地行着，将近两天后，终于抵达它的终点——武昌徐家棚。

1936年9月1日，粤汉铁路终于全线通车，穿行粤、湘、鄂三省，行程1905.6公里，历时44个小时。自1896年清廷下旨筹建以来，张之洞、盛宣怀、詹天佑、孙科、凌鸿勋这些近代史上耳熟能详的人物无不为此条铁路倾尽心力，历经整整四十年方才修成。以此为开端，珠三角的发展进入了“有轨时代”。仅仅七十三年后，武广高铁的正式运营昭示了“高铁时代”的来临。再两年，广珠城际轨道的开通和广深港高铁的试运行引领着“城轨时代”成为珠三角交通史上的又一坐标！

今天，我们在研究珠三角的轨道交通时往往喜欢畅谈这百余年间从城市到城际的发展，将轨道视为工业化与城市化的杰作，联点成线，汇线成网，加之不断提升的车速，人们对时空的感知因轨道交通而改变，从而影响着地域的历史进程。这便是一个又一个应接不暇的“时代”的由来，也是技术进步带来历史性跨越的有力佐证。然而，这仍不过是一个共性的结论。如果我们的讨论仅限于此，那就仍不足以看清轨道交通对于珠三角这块地区的重要性。反之，如果我们用历史地理的眼光去观察，将区域交通的变迁与进步看作是珠三角历史车轮所留下的一道道印辙，那么我们就能在观辙识轨中读出不一样的答案。



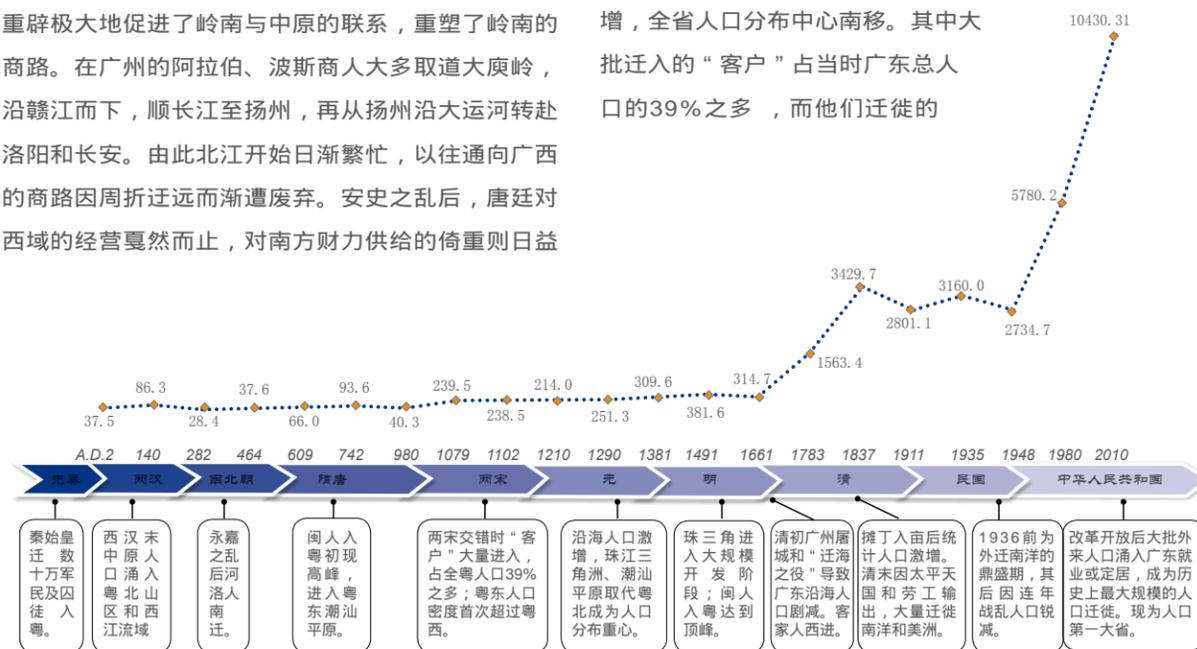
粤汉线的通车将珠三角带入轨道时代

## 前轨道时代以来的历史合力

唐开元四年（公元716年），名相张九龄奉旨重修大庾岭道（又称梅关古道）。新道“坦坦而方五轨，阗阗而走四通”，遂成为此后一千多年中从中原进入岭南最为便捷的通道。也许张相的初衷只是为了给故里尽一份绵力，可无心插柳，这条路却成为珠三角乃至广东发展史上的重要转折点。从张骞通西域以来，中国对外交通的重心长期是面向西域的陆路，尤其是西晋覆灭之后的五胡乱华时期，大量不同文化背景的胡人操着不同的语言，沿着黄沙漫漫的丝绸之路跋涉而来，促进了经济、文化的多层交流。唐开元年间不但继承了这一对外格局，而且还以武力和行政手段巩固了对西域的经营。都城长安既是丝绸之路的终点，也是自秦汉以来近千年的中国经济中心。但是，就在三千里外的广州，一种新的趋势正逐渐浮现——南方的海外贸易传统已经开始复兴了。“广州地际南海，每岁有昆仑乘舶，以珍物与中国交市”。“海外诸国，日以通商，齿革羽毛之殷，鱼盐蜃蛤之利，上足以备府库之用，下足以贍江淮之求”。凭借毗邻南洋的地理优势以及得天独厚的深水港条件，广州已成为海上丝绸之路的起点。在此基础之上，大庾岭道的重辟极大地促进了岭南与中原的联系，重塑了岭南的商路。在广州的阿拉伯、波斯商人大多取道大庾岭，沿赣江而下，顺长江至扬州，再从扬州沿大运河转赴洛阳和长安。由此北江开始日渐繁忙，以往通向广西的商路因周折迂远而渐遭废弃。安史之乱后，唐廷对西域的经营戛然而止，对南方财力供给的倚重则日益

增强，于是在公元763年正式在广州设立市舶提举司，掌征收外贸商税、检查来往船只和收购专卖品。由此，广东的航海传统得以走向全面兴盛，逐渐取代西域通道成为此后一千多年里中国面向世界的窗口，改变了中国的外贸结构和文化取向。

如果说对外贸易格局的变化对广州乃至珠三角的发展产生了一道外牵之力，那么自五代以来的中国经济中心南移对珠三角的开发则是一股内聚的力量，而且这种力量更多地表现为一种移民文化。从西汉末年到南北朝，入粤移民多循秦汉用兵岭南的故道，或沿水路由今广西兴安经越城岭进入高要、罗定，甚至南达雷州半岛，或沿旱路由今湖南郴州经骑田岭顺连江而下直抵连县、阳山等粤北一带。惊弓之鸟的流民心态、险阻闭塞的山川地形、得天独厚的耕种条件以及自给自足的小农经济使得广东一隅逐渐成为避乱世者的桃花源。到唐天宝元年（公元742年）时，广东人口已达93.7万人，约占全国人口的1.5%，并形成了粤北山地最多、西江流域次之、滨海低地人口最少的分布格局。而此时珠三角的大部分还未出水成陆，“大海在府城（按：即今广州）正南七十里”。两宋时加强了对南方地区的开发，并开始在广州筑堤围垦。从公元980年到1210年，广东人口激增近200万，珠江三角洲人口数量和密度迅猛，全省人口分布中心南移。其中大批迁入的“客户”占当时广东总人口的39%之多，而他们迁徙的



延伸阅读

## 古时广东与岭北交通的主要通道

北枕南岭，与广西、湖南、江西、福建四省相邻。南岭山脉有山而不连脉，或形成低谷走廊，或形成构造断裂盆地，或分水岭较低矮易越，遂成为自古以来南北交通的孔道。纵观历代，过南岭的干道主要有五条。其一是位于越城岭的兴安隘道，亦称桂岭道，在今广西兴安县北。公元前214年，秦史禄凿通灵渠，沟通湘江与漓江。由此往北可入长江、汉水，往南可达西江，“北水南合，北舟逾岭”，成为古时湖广南下两广最便利的路线和最主要的水路，是岭南漕运的主干道。其二是位于萌渚岭（亦称桂岭）的谢沐关道，在今广西贺州与湖南永州之间。由此往北可沿潇水至零陵（今湖南永州），与越城岭道汇合，往南可陆行至广西贺县，再沿贺江直下西江沿岸的封开县江口镇。其三是位于骑田岭的折岭隘道，在今广东阳山县北。秦时依沅水（今连江）在此设阳山关，往北可走旱路直抵郴州，往南可利用沅水、北江水路直下番禺（今广州），成为从由湖南穿越南岭的最短路线。粤汉铁路即大抵取此通道。其四是零陵、桂阳峽道。此道是公元83年东汉郑弘奏事所开，从零陵沿湘江支流潇水上溯至道县，在萌渚岭与九嶷山之间穿行，东至桂阳（今连州），再由连江顺流而下，沿北江而抵广州。实际上等于把“桂岭道”的北段与“骑田岭道”的南段连起来，成为后世湖南与广东之间常选用的道路。其五是位于大庾岭（亦称梅岭）的梅关隘道，在今江西大余县南。秦时在此设横浦关，北接江西赣州，南连广东南雄、韶关，南北各有湏水、章水可资，成为维系赣粤的常用通道。唐开元四年（公元716年），名相张九龄重修大庾岭道。“兹路既开，然后五岭以南人才出矣，财货通矣”，成为唐以后中原入粤的主要通道。南雄的珠玑巷也因这条通道而盛极一时，在今天仍是广府民系的最重要的民系认同物。

主要通道正是大庾岭。时至今日，因大庾岭道而盛极一时的珠玑巷仍是广府民系的精神图腾。崖山之役后，广东经济陷于停滞，大量居民逃亡东南亚各地，粤北人口锐减。珠三角和潮汕平原遂取代粤北成为广东人口分布的重心。明清时，随着番薯等高产作物的传入和一年三熟制的推广，珠三角进入了大规模的开发阶段。明朝后期，珠三角和潮汕平原仅占全省面积的8%，却集中了40%以上的人口，成为广东省乃至全国人口稠密区之一。

内聚与外牵的合力孕育了广东务实开拓、兼容创新的文化特征和亲海冒险、重商开放的经济传统，同时也奠定了珠三角早期的墟市体系。明清年间，珠三角的城镇进入繁荣发展的主要时期。直至鸦片战争前，广州一直占据我国外贸第一大港地位；佛山则以发达的手工业而成为全国四大名镇；澳门因葡萄牙人的赁租而成为广州的外港，负责外国船只的报关等相关事务；顺德的陈村、东莞的石龙因水陆便利、商贸繁荣而与省、佛并称广东四大名镇；近海的江门、太平、容奇也在鸦片战争后开埠成为港市。



梅关古道（大庾岭道）是前轨道时代中原入粤主要通道

## 铁路时代的近代化之路

在鸦片战争的隆隆炮声中，“三千年未有之大变局”仓促地拉开了序幕。新的殖民贸易取代了传统的贡舶贸易，农村自然经济也在资本主义商品经济的冲击下面临瓦解。对于珠三角而言，尽管广州的对外贸易地位渐为上海、香港所取代，但重商传统和工业基础又使这里成为近代洋务运动和民族工业的先进之地。甲午新败后，清廷将修铁路列为救亡图存六项“力行实政”之首。时任两广总督的张之洞亦指出“修路之利，通土货，厚民生为最大，征兵转饷次之。……苟有铁路，则机器可入，笨货可出，……是铁路之利，首在利民。民之利既见，而国之利因之。”于是到1906年卢汉铁

路通车后，加紧兴建粤汉铁路便成了题中应有之义。对于珠三角和广东而言，粤汉线可以看作是对原有外牵之力的一种继承（比如在线路选址时原就打算沿大庾岭故道铺设），只不过这股力量的本质已由依托对外贸易转为近代工业对内地的原料需求和市场收割。1933年，陈增敏和孙海晏发表在地学杂志上的《湘粤旅行见闻录》对此形势有一番生动的描述：

“粤汉路价值，最为伟大。湖南米产极丰，而广东则嫌过少，年需外来以补不足者，在一千万石以上。湖南与广东，虽属邻省，以交通不便，无法通其有无。其在湖南贩米者，则由长沙沿湘江，泛洞庭，再入长江，过崇明而海运广州，所费极多，成本自高。故湖南屡闹熟荒，经济感觉走投无路。株韶段若告完成，则湖南过剩米粮可以得其出路。一万六千万元（每石十六元计）之漏卮，亦可以抵塞矣。

广州三水间，新式工业发达，年需烟煤等物达六十万吨。广东煤产，颇不足以应需要，湖南煤产虽多，但亦以交通不便，无法供应广东所需求。株韶段完成，湘粤两感其利，全国贸易上，又少一漏卮矣。

广东工业发达，各种日常用品俱能自制，仪器尤多。非运南洋，即由海道税关，负担如此之重，自不能与外货争衡。湖南之物产有出路，其消费量必随之而增，苟得粤汉线全部落成，则湖南立成广东工业品之销场。而湖南之蚕丝、茶油、夏布、桐油等，广东之水果，俱得其出路。

湖南之食盐，取之广东，年在三百万石以上，向赖旧式运输，往往较原价贵达四倍之多。粤汉路完成，湘人食盐负担自能减轻不少。”

从外牵的角度来讲，粤汉线的意义不啻于当年的大庾岭道，成为广东解决与内陆省份区域商贸往来的主通道，但在内聚方面其作用就远不如后者了。因为此时的铁路只是作为长距离交通工具为跨区域或者说是为少数大城市提供服务。而且早在粤汉线全线通车之前，广东全省1934年建成公路里程就达13205公里，94个县除南澳外都通了公路，公路总长和密度均居全国第一，1935年境内各江河航线长约3150公里，已初步形成了以公路运输为主、水路运输为次、铁路与航空运输为辅的立体交通体系。以此为基础，传统上以广州、佛山为中心的

墟市体系进一步演化为以香港、澳门、广州为枢纽，经佛山、陈村、东莞、江门、惠阳、肇庆、交州等中小城镇，内射华南外联国际市场的城市地域结构。从此时起，公路取代河道成为珠三角内部交通组织的主要形式。

## 马路上的城市化奇迹

始于上世纪八十年代的改革开放是珠三角发展的第三次重要转折，真正开启了迈入现代工业化和城市化的大门。以香港制造业北上为代表的全球第三次产业转移也选择了珠三角作为进入中国的桥头堡。珠三角的工业化主要依靠乡镇企业推动，走的是农村工业化、劳动力就地安置、“离土不离乡，进厂不进城”的道路，同时劳动密集型产业又吸引了来自全国各地的大量“农民工”进入广东。如此，以工业化的发展带来劳动力的大规模迁徙，形成了城市化的经济和人口基础。外向型经济加上大规模“打工移民”，历史似乎开始重演了。

但在当时，广东省内原有的大、中城市数量本来就并不多，城市规模扩张又长期受到国家土地供应控制，而且创业和就业成本较高，所以从内地流入的大量劳动力也就并没有全部涌入原有的少数大中城市，而是随着生产力布局自然流向广大小城镇。从源头来看，小城镇的产业发展有外源型和内生型之分。珠三角东岸地区多属前者，大量“三来一补”的制造业企业也基本都分布在小城镇；西岸地区多为后者，也依托小城镇发展出多种经济成分和大型乡镇企业。由此，小城镇、小城市的发展为整个广东的城市化发展产生了基础性的作用。随着资金、技术、人力、资源等各种生产要素在小城镇的高度集中，通过市场的自组织能力，许多村镇逐渐形成了大量的同质和异质的企业集聚。自1990年后，广东许多乡镇经济往专业镇方向发展，形成高度的专业化分工与合作，如IT、家电、灯具、家具、服装、食品等，培育了一群大型主导企业和成千上万的各种相关中小企业，形成了日臻成熟和完善的产业配套链与产供销网络。1978-2000年，广东的小城镇数量由120个猛增至1556个，其后各地政府在中心镇战略下推进强强合并，至2009年归并为1137个。小城镇的发展对县域经济乃至全省城市化的推动作用功不可没，但同时也形成了



专业化发展：东莞大朗的毛纺织品交易街



早期小城镇建设缺乏良好的规划引导：深圳沙井



小城镇经济发展参差不齐，城镇建设水平相差极大：中山古镇镇（左）与梅州南口镇（右）比较

不少弊病。首先，以小城镇为基础的自下而上的城市化过程和广深等大中城市自上而下的城市化过程形成鲜明对比，在一定程度上是造成今天广东许多城市二元化现象突显的机制原因；其次，小城镇发展水平参差不齐，偏远地区的小城镇建设水平低，集聚功能差，对当地农业户籍人群而言就业机会和商机缺乏，使得目前东西两翼欠发达地区农业人口宁可进入珠三角地区大城市务工也不肯就近进城；再次，由于长期发展外向型经济和专业镇，各小城镇较易于形成自己独立的社会经济运行体系而缺乏与周边城镇、与中心城镇的社会经济往来，因此在市域、区域格局下不利于形成健康的城镇体系；最后，尽管产业已形成专业化发展，但城镇风貌同质化严重，城镇布局、功能组织等缺乏规划引导。

如果说改革开放后的珠三角创造了人类历史上的城市化奇迹，那么这个奇迹显然是建立在车轮上的。作为对城镇空间结构自组织过程的一种映射，珠三角的内部交通自然而然地“马路经济”化和摩托化，轨道交通发展长期滞后。1985年至2009年，广东全省铁路客运量从

3357万人增加到13394万人，增长近3倍，而公路客运量由41826万人增加到406704万人，增长近9倍！2009年，广东铁路营业里程为2176公里，覆盖密度为1.2公里/百平方公里，而公路通车里程为184960公里，覆盖密度达到102.8公里/百平方公里，是铁路的85倍！同年，广东经济总量占全国的11.60%，进出口贸易总额占全国的27.68%，而铁路覆盖密度仅为中南六省平均水平的80%和华东六省平均水平的76%。

## 城际轨道时代的区域空间重构

21世纪以来，国家与国家之间的竞争越来越表现为以城市群为主体的区域之间的竞争。美国的大纽约区、五大湖区、大洛杉矶区，日本的大东京区、阪神区、京都名古屋区，英国的大伦敦区，法国的大巴黎区等世界级城市群，不仅成为本国的经济增长极和物质支柱，甚至成了发展的精神支撑，在国际竞争中发挥了举足轻重的作用。美国三大城市群的GDP占全美国的67%，日本

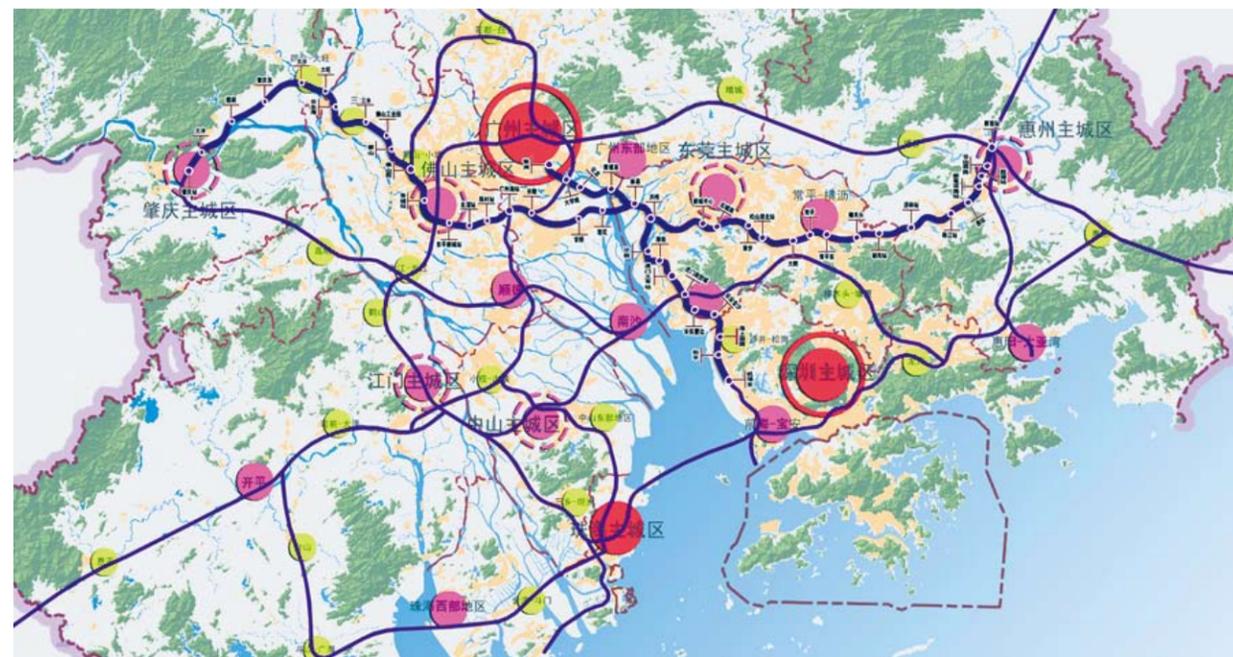
三大城市群的GDP占全日本的70%。珠三角城市群因领先全国的城市化水平和比邻港澳的对外优势，在国家“十二五”规划和《珠三角改革发展规划纲要》中都被明确要求深化粤港澳合作，打造更具综合竞争力的世界级城市群。因此，从城市到城际，成为区域发展和交通完善的必然趋势。

世界金融危机爆发以来，珠三角的外向型经济受到前所未有的挑战，加上长时期的快速城市化使区域发展面临资源、环境、效率的多重瓶颈，转变经济增长方式已成为珠三角进入下一阶段发展的必然趋势。“转型”成为头号命题，以加工制造业为主导的产业结构须向以现代服务业为主导的产业结构转型，外源型经济模式须向内外兼顾型经济模式转型。而且与全国其他地区不同，珠三角地区的城市化率已经达到80%的高位水平，逼近由量变引向质变的临界点，但普遍以小城镇为基础的城市化弊端丛生，广深等区域内大城市的对外辐射受限，如何“提升”又成珠三角特色下的城镇化发展的主要难题。多年来，在马路经济形态影响下，大量的发展资源集中在主要的区域中心城市及原公路引导形成的产业发展带上，外围城市及水网地区等交通条件较为不便的小城镇发展差距很大，各自为政现象严重，随着区域内部跨境投资和产业合作的日益增多，同城化、一体化的呼声渐高，对

区域“协调”的要求愈加紧迫。而且长远来看，随着新阶段的到来，区域发展将更加注重土地集约利用、紧凑高效、低碳绿色等发展方向，其发展模式也逐渐由原来的外向粗加工制造向高端服务业迈进，相应的，由原来工业化模式所产生的传统空间结构也逐渐演变，“重构”为更流动、多中心的网络格局。转型、提升、协调、重构，加上近阶段广东省提出的建设幸福广东、实现新型城镇化、发展理想城市等具体要求，这些关键词似乎都可以在城际轨道交通上找到落脚点。原因无他，城际轨道交通本身就是典型的区域内跨界公共设施，其定位也服务于城市群的发展转型和功能提升。它的发展为区域空间重构提供了机会，最终通过影响城市各组成要素尤其是产业要素的空间分布影响城市空间格局。《珠江三角洲地区城际轨道交通沿线土地综合利用总体规划纲要（草案）》对城际轨道的这种作用进行了高度的定位：空间秩序角度，成为区域空间发展模式转型的引领和区域空间发展轴带体系的主体；空间功能角度，成为区域现代服务业发展的重要集聚带，新型生活空间的示范带；空间经济角度，通过土地集约利用拓展发展空间，促进城际轨道交通可持续发展。

随着由城市向城际的“升级”，不论是对外还是对内，轨道交通成为了珠三角地区发展中历史合力新的聚焦点，只不过在这一次更加侧重于激发内生的力量，以凝聚更为持续的竞争力。

本文编辑：曾祥坤



依托珠三角城际轨道网络，将进一步巩固和优化珠三角的城镇体系空间结构。（图片来源：《珠江三角洲地区城际轨道交通沿线土地综合利用总体规划》项目）

# 被利益绑架的城际轨道

空间是权力流通的媒介！特别是在珠三角这样一个城镇空间密集、土地资源紧张、市场化程度较高、利益主体众多、区域发展不均的地区，城际轨道网的建设无疑将触及不同城市、不同部门、不同市场主体的利益，从而延伸出很多有趣的故事。



## 一波四折的省部之争<sup>①</sup>

被业内戏称为“刘跨越”的前任铁道部部长刘志军在任时，实现了中国铁路的大提速，高铁建设也进入蜜月期，一项重要举措就是与广东等多省份达成共同出资筹建区域城际轨道的协议。然而，随着人事变动、资金紧缺、动车事故以及广东省一贯的强势态度，珠三角城际轨道网的股权发生了一系列戏剧性的变化。

### 阶段一：省部合作，1:1

2005年3月16日，国务院审议并原则通过《珠江三角洲地区城际轨道交通网规划》，在此规划中，到2020年，珠江三角洲地区城际轨道交通总里程约达600公里，总投资1080亿元。事实上，获得国务院批准之前，广东已经与铁道部各自出资50%组建了广东珠三角城际轨道交通有限责任公司，负责珠三角城轨的筹资、建设、经营以及还贷。而珠三角城轨项目第一条开工的线路广珠城际也正是由该公司负责推动。

这也符合铁道部原有的行事风格。过去在铁路项目投资上，铁道部一旦参股，基本上都要保证一股独大的控股地位，至少也要与地方政府维持1:1的出资比例。

### 阶段二：广东意图单干

2008年的全国两会分组讨论中，时任广东省发改委主任李妙娟明确表示，广东城轨将由省里来协调，以省里的企业为主建设。

2009年9月，国家发改委又批复《珠江三角洲地区城际轨道交通网规划(2009年修订)》，此规划中各线路合计

里程达1478公里，线路条数达23条（包括建造中之线路），远景建设铁路网总长达1890公里，预计到2030年珠三角地区将建成基本覆盖所有县级以上城镇的城际轨道交通网络，总投资则暴增了近4倍，达到3700亿。而这些城际轨道交通线的建设及营运，由广东省政府投资设立的国有独资有限公司——广东省铁路建设投资集团公司（以下简称省铁投）负责。想要通过增加投资挤掉铁道部的实际意图显现。

此后，广东城轨项目建设实则是以广东省铁路建设投资集团为主体在推进。省铁投集团与广东国资委下属企业广东恒健投资公司共同出资，先后组建了东南公司、西北公司两个项目公司，具体负责穗莞深、莞惠、佛肇三条线路的建设。

### 阶段三：重回省部合作框架

上述变化都出现在刘志军任上。作风强硬的刘对广东省摒弃铁道部试图单干的尝试极为不满，而广东省方面后来也开始顾虑：倘若没有铁道部的支持，如何保证国铁的车辆进入城轨、城轨的车辆接入国铁轨道？

2010年8月中旬，广东省与铁道部重新签署了新的推进广东铁路建设的会议纪要。此后，广东省早前为推进城际轨道建设成立的广东东南城际轨道交通有限公司、广东西北城际轨道交通有限公司相继注销。3700亿投资盘子的珠三角城际轨道交通项目重新回到了“部省合作”的框架之下，在建中的三条线路（穗莞深、莞惠、佛肇）遂交由广东珠三角城际轨道交通有限责任公司主导建设。



<sup>①</sup> 本部分主要素材均来自于《21世纪经济报道》刊登的《地方铁路项目控股权之变》

穗莞深、莞惠、佛肇三线与已部分建成的广珠线构成珠三角城际轨道网的主骨架

延伸阅读

## 什么是城际轨道？

按照轨道交通的服务范围及服务对象划分，可分为铁路干线（包括客运专线）、城际轨道和城市轨道三个层次。三者之间的服务关系大体如下图所示。城际轨道是专门为城镇群内部修建的轨道交通，主要满足城镇群内大中城市以及中小城镇之间的旅客交流，服务范围与高速公路基本相同。

城际铁路与城市轨道的建设在国外起步较早。60年代初期英国铁路就首创了城间快车（Inter City, IC）客运模式。1964年10月日本东海道新干线的诞生，标志着城际铁路开始进入高速化时代，先后出现了日本新干线、法国TGV（Train a Grande Vitesse）、德国ICE（Inter City Express）、摆式列车（Tilting Train）等多种城际轨道模式。

简单而言，城际轨道可以理解为满足数量和质量日益增长的客运需求，在经济较发达城市或地区间开行的密度较大、运行有规律、旅行速度快、购票方式简便、舒适度好、等级较高的旅客列车系统。

### 阶段四：铁道部阶段性撤退？

消息人士透露，铁道部在经历了今年以来一系列人事更迭之后，上述合作可能面临第四次变化：铁道部希望在完成穗莞深、莞惠、佛肇三条在建项目后，不再参与今后的其他线路投资。该人士同时表示，此决策还暂未写入部省合作的会议纪要，双方仍在协商之中。

出现这样的结果可以说是在意料之中。首先是铁道部指导思想的调整。现任部长盛光祖年初履新以来，已经对中国高铁“跨越式”的大发展进行了调整，包括全面的降速以及延后部分未建高铁项目；而目前退出区域铁路项目投资建设的考虑，预计也是这整盘调整中的一部分。

而这一问题的核心在于铁道部正受困于如何解决即将集中爆发的巨额债务问题。根据公开数据统计，截至2011年一季度，铁道部的资产负债率已经上升到58.24%，总负债额19836亿元。不难看出，在早前“遍地开花”的高铁路网工程已经占用了铁路系统上下几乎所有的资源，铁道部实则已经没有资金也没有精力再去参投地方铁路项目，在“保在建、上必须、重配套”的高铁新方针明晰之后，退出地方铁路项目实为明智之举。

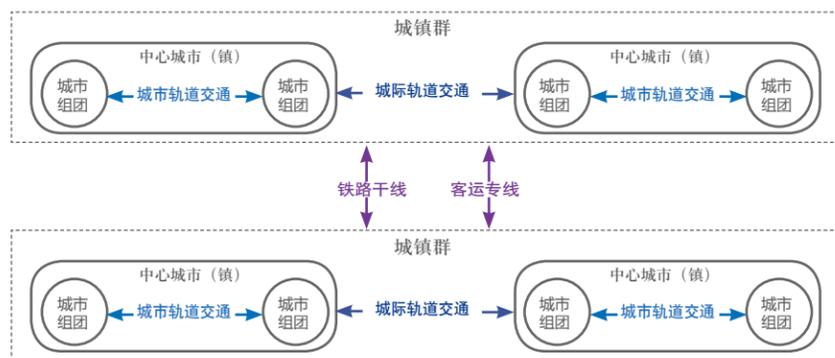
### 城际轨道建设背后的角力

在沿用多年的铁老大一家独大的铁路投融资建设模式之后，摒弃常规的部省合作模式，完全由地方主导来修建铁路，被认为是中国铁路投融资领域的一次大胆尝试。

这一操作的背后，除了官方口径中所提到的省内主导操作能便于协调各方关系外，由于没有铁道部的介入，整个项目的收支清算也不会纳入铁道部的清算大笼子，而是由资方、运营方独立核算，也能试图搭建一套更为透明的公司法人治理结构。

事实上，广东省之前就已经开始了类似的动作。以已经建成的广珠城轨为例，在最初的可行性研究报告中这条线路原本给出的票价为50元和70元（直达车）两个标准，但广东省出于同城化的考虑，公交化的定价策略使得最终的执行票价仅为36元和44元。这一票价标准，直接导致铁道部的投资收益远远达不到早前预期。而这条线路如果最终的运营收益不能覆盖每年的贷款本息及运营成本，这样的窟窿就需要作为资方的铁道部和广东省共同来埋单。

而巨大的收益是另一个潜台词。目前广东省采用通过轨道站点周边土地的综合开发



城际轨道与铁路干线（客运专线）、城市轨道交通定位关系图

来对轨道的建设和运营进行补亏，而在珠三角这样一个人口极为密集、经济高度发达、土地资源相对短缺的地区而言，无疑会给人带来巨大的收益想象空间。

所谓的省部之争，也就不难理解了。

## 开不进市区的城际轨道

广清线被清远市政府给予厚望，其建设一方面可以加强清远与广州的联系，促进广清城镇带的发展，同时也增强了白云机场向广东北部地区的辐射能力。广清线全程75km，运行时速200公里的动车组，换句话说，从广州市中心的广州站到清远市中心的清远站，所需时间也就是40分钟左右，大大缩短了两市的联系，使得两地同城成为可预期的现实。

而地产界的人士则更为现实和乐观。早在2009年广清线线位选址公众咨询的时候，有清远的开发商就认为，轨道交通的建设大大拓展了清远与广州城市的空间，促进居民外迁。一般来说，轨道交通对房价的带动系数为1.3左右，有了大交通网络的保障，做纯“消费性住房”的供应者，是清远房产的上佳选择。事实上，受轻轨项目的预期影响，清远新城沿江一带的地产楼盘售价近来有不同幅度的上扬，呈现“小阳春”<sup>②</sup>。

这个时候，有人坐不住了——广州市花都区。

花都作为广州市的后花园，也正努力打造与广州主城的无缝衔接，以促进当地经济的发展。而纵贯花都的广清线无疑将清远置于和花都直接竞争的地位，特别是在地产项目上。粗略统计，2011年花都区的楼盘大部分位于8000-10000的价位，而同期清远新城的地产项目却只徘徊在5000左右的水平，低了近一倍。这个威胁来得太大了！

既然没办法在线位上调整，那就在进度上拖后。笔者不清楚中间的角力过程如何，但最终的结果是，在规划和工可研阶段准备全线开工的广清线被分成了两期，即从飞来湖到广州北站（也就是花都核心区）的49km为第一期（下图红线部分），在2011年底开始动工；广州北站到广州站26km为第二期（右

图蓝线部分）。

换句话说，广清线被甩到广州市外，近期即便建成，也无法抵达广州市的核心区，而只能成为花都和清远的一条联络线。

此外，遭遇同样尴尬的还有穗莞深线——既进不了广州市区，也进不了深圳市区。

根据早期的规划，穗莞深线在广州的起点为琶洲站，与环绕市区的广佛环线接驳，进不了市区。最终的实施方案中，为了充分利用既有铁路，则是将起点设在了增城的新塘站，还是进不了市区。

同样的状况又在深圳重现了。最早的规划中，穗莞深线计划从东莞的长安镇进入深圳境内，然后经宝安大道进入深圳市区。然而深圳市政府坚持城际轨道在深圳市内的选线应该遵循深圳市轨道规划，坚决反对沿宝安大道一线设站，以避免其对当时正在建设中的深圳轨道1号线延长段造成直接冲击；同时拒绝穗莞深线直接与正在建设中的T3航站楼连接，而将这一线位预留给未来的深圳轨道11号线。

多轮协调无果的情况下，穗莞深线还是于2008年开工建设了，而深圳境内的最后一站确定为机场东站——距离深圳城市轨道交通1号线机场站300m以北的尴尬位置，既进不了市区，也不直接连接深圳机场的任何一个候机楼。

事实上，这条城际轨道在东莞境内是直接进入东莞市区还是沿江绕开也争论多时，最终确定的仍然是沿江方案。

换句话说，穗莞深线几乎可以认为是连接穗莞深三地的郊区线。当然这从沿线站点土地开发的角度而言是有利的；同时，从国内轨道建设流行的“建设创造需求”的角度而言，对沿线地区的未来前景也是值得期待的。

但就现实而言，未来这条线路到底能发挥多大的带动作用则不好置评。但是可以预见的是，现状穗莞深三地的商务人群中几乎没有人会选择这条城际轨道，因为原有的广深和谐号动车和刚刚投入运营且直通广州南站（武广高铁起点站）的广深港高铁已经可以满足他们中短途和长途的出行需求了。



广清线城际轨道首期仅开始了广州北—飞来湖段的建设

②广州日报2009年4月16日《广清城际轨道有望7月动工2011年底建成通车》

延伸阅读

## 城际轨道的“马太效应”

不可否认，城际轨道在带动巨大人流、物流、信息流的同时的确会带来沿线城镇的发展，然而根据城镇的发展特点和能级，这种发展却带有明显的分异——大城市恒强，而中小城镇能否发展起来则具有很强的不确定性。

巴黎至里昂的高速铁路建成后，带来的主要功能提升是商务活动与旅游。首先巴黎的一些公司开始在里昂设立分部，公司管理人员可以在巴黎总部与里昂分部之间当天往返，将巴黎的商务活动延伸到法国南部地区，同时里昂的一些小公司也开始为巴黎的许多公司提供专业化的城市服务，将里昂的商务活动延伸到巴黎。从1983年到1990年，里昂车站周边地区的办公面积从17.5万m<sup>2</sup>增长到25.1万m<sup>2</sup>，年均增长5.2%。

尽管城际轨道的建设使沿线城市的整体集聚效应进一步强化，但并不是沿线每一个城市都会增长，有些沿线城市内部可能面临着结构性重组和重新分配。在法国东南部TGV有3个站点，只有里昂地区出现了明显的经济增长，其他两个站点的增长不明显。

同样的案例也发生在日本。东海道新干线连接着日本的三大都市圈，新干线开通后，都市圈之间的人口和资本流动更加便捷。由于名古屋都市圈的吸引力要弱于东京和大阪都市圈，略呈现衰退趋势，而东京和大阪等城市的实力更为突出。

## “转乘”的闹剧

2011年8月10日，由新会开往广州南的D7704次广珠城际列车运行到江门站至江海站区间时，一名身份不明人员竟进入列车轨道持械拦车，造成列车紧急停车一个多小时，后续多趟列车延误。

这一事件本可以衍生成为一篇“轨道公司与地方



“整车厢挤满人，无冷气的，你们能体会到情况有几糟糕吗？”

政府通力合作，迅速疏散滞留旅客”的正面报道，然而最终的事实却引发了公众对应急处理方案的极度不满。网上搜索显示，所有的报道都几乎一边倒的站在乘客的一方。

让我们来还原一下当日上午事情的全过程：

8时37分，江门往广州方向的轻轨乘客反映，“城轨在出站2分钟后，停在江门高新区附近”，开始有市民围观；

9时40分，江门市公安交通管理局江海大队接到电话称，“在五邑路麻二村委会附近的城轨上有人企图轻生”；

9时47分，江海消防大队接到指示到现场协助民警，前后共出动2辆消防车、12名消防官兵到外海麻山村口城轨段，通过3节拉梯（约四层楼高）爬到轨道上，协助民警对卧轨男子进行劝导；

9时49分，位于D7704次列车3号车厢的网友@--玲玲-发微博说：“我现正在这班次动车上，行到江门与小榄交界突然间停顿了，现已停留一小时了，动车车长解释‘动车因没信号无法正常行驶’。现车上连冷气也没了，空气非常差，我想晕了，可恨的动车啊。”接着，玲玲发布了一张站满人的车厢图片说：“给大家看看车上情况，整车厢挤满人，无冷气的，你们能体会到情况有几糟糕吗？”

10时左右，江门市应急办通知江门市交通局启动交通应急预案，前往轻轨江门站协助处理事件及疏散旅客；

10时10分，经过在场民警努力，该男子被劝下来；

10时20分左右，江门市交通局有关负责人到达城轨

江门站，积极协助事件处理，并马上调度5辆旅游大巴配合疏导乘客。然而他们到达后一个多小时，城轨站有关负责人迟迟不露面。

10时20分，D7704次列车确认安全后继续开行。不过，受此影响，后续多趟列车出现30分钟至1小时左右的晚点；

11时30分左右，江门站一女性负责人终于露面，并一度“担心旅客转乘费用”而拒绝接受江门地方上的帮助。后来经交通局努力，该负责人才答应接受帮助，在站内发出可转乘汽车的广播。

12时左右，江门站场内旅客基本疏散完毕，并可以顺利买到下午13时半后的车票。

事发恰好又是在723动车追尾事故后不足20天的时间内，临时停车给出的理由刚好又是“动车因没信号无法正常行驶”……

笔者当时不在那趟平均时速为200公里的动车上，不知道当时车厢里的旅客是以一种什么样的心情在等待——焦急、烦躁、担心，当然也许还有掠过心头的一丝恐惧。不然@--玲玲-不会首先配发的一张含有自己姓名信息的车票图片，未雨绸缪？也许吧。以己度人，笔者相信应该有不少乘客当时的第一个念头会是：赶紧逃出这辆动车，至少往中间车厢挤挤。事实上，当时的确也有这样的条件。

彼时在江门站也乱成一锅粥。站内需要疏散的旅客也越来越多，站内大屏幕上却仅显示了一次班车延误的信息，而且这个延误用的英文还是“delate”。江门交通局的负责人和组织的疏散大巴已经江门站开始等待了，然而轨道公司江门站的负责人却迟迟不肯露面。站内的旅客们就在这种信息不畅又无法疏散的情况下焦急等待，直到一个小时以后。

作为公共交通的提供者和服务者，旅客的需求（包括心理的）应该是其首要考虑和解决的，然而最后车站负责人给出的理由竟然是“担心旅客转乘费用”——这实在不算是个好的理由：一、没有从旅客角度出发，二、这也给了媒体口实。

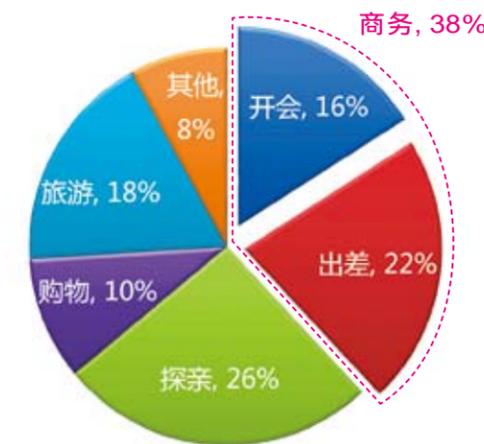
幸运的是，这次延误没有造成任何人员的伤亡，也没有延误过长的时间，但如果下次再遇到同样的事件，延误时间不是3个小时，而是5个小时、6个小时、10个小

延伸阅读

## 城际旅客的出行特征

城市居民的出行目的绝大部分是上班、上学等通勤出行，城际旅客的出行目的则以商务、探亲、购物、旅游等为主，客流构成相对固定，出行存在着一定的规律。随着城镇群内各城镇的发展以及地区经济的一体化，城镇之间联系越来越紧密，行政区界限将逐渐淡化。“同城效应”下异地居住、就业所带来的城际上班、上学等出行需求增多。同时，随着经济的快速发展和人民生活水平的不断提高，旅游逐渐成为现代生活时尚，并被更多的人所接受，以旅游为出行目的的客流将有较快增长。

广州和深圳是珠江三角洲地区的核心城市，具有强大的经济辐射能力，城市间人员交流频繁。中铁四院《珠江三角洲经济区城际快速轨道交通线网规划》中对广深间旅客出行目的的调查结果如下图所示。可以看出，广州、深圳间搭乘城际铁路出行的旅客中，商务出行为最主要的目的，出差和开会合计约占38%，其次是以探亲为目的的旅客占26%。



广州-深圳城际铁路旅客出行目的分析

时呢？在这里，我们无从揣测当时轨道公司负责人的真实理由，但也不禁担心这样的城际轨道运营商到底和地方政府在何种层面上存在着利益纠葛，以至于让五辆大巴车来疏散旅客这样一个简单的决定都无法及时做出。

本文编辑：张源

# 投资轮盘上的盈利之球

## 引子：高铁投资Hold不住

2009年4月，作为应对金融危机的手段之一，美国总统奥巴马宣布启动最大规模的交通投资，在未来数年内投资130亿美元加速美国高铁的建设。2011年1月，奥巴马在国情咨文中还提出要在25年内实现高铁覆盖全美80%人口的

2 8 6 530  
美元修建高速铁路网络。可仅仅8天后，曾被寄予厚望的佛罗里达州便难以承担潜在超支或补贴资金为由，拒绝了在奥兰多至坦帕之间修建全美首条高速铁路的计划。加利福尼亚州似乎更为精明。按照加州高铁工程预算方案，该高铁项目至少需要耗资420亿美元，而奥巴马的高铁建设计划能够拨给加州高铁项目的联邦资金仅为23亿美元左右，即使加上2008年加州通过的相关法案，加州政府可以通过发行债券的方式获得近100亿美元的高铁建设资金，仍有近300亿美元的缺口。经济实力第一的加州尚且如此，也无怪乎其余各州对联邦政府的高铁建设计划应者寥寥了。

相较之下，近年来跨越式发展高铁的铁道部自2011年以来，基建投资情况在媒体的不断报道下仍是扑朔迷离。早在5月6日的时候，铁道部还确定2011年投资规模为7455亿元，其中基本建设投资规模6000亿元，继续保持较快的发展势头。两个月之后，“7.23甬温线动车事故”当头一棒，各种有关铁道部的负面消息就开始纷至沓来了——

- 财务报告显示2010年铁道部税后利润仅1500万，相比2009年下滑99.45%；
- 2011年上半年铁道部总负债突破20000亿，负债率高达58.53%；
- 铁路基建投资首次出现负增长，7月同比下降2.5%，8月同比下降11.1%，在建铁路普遍出现缓建停建；
- 截至11月份，铁路基本建设投资累计完成3963亿元，年初6000亿计划落空几成定局。



捉襟见肘的财政状况和发达的洲际高速公路使美国高铁计划成了“图上挂挂”，运营中的Acela快线时速160km/h，算不上真正意义的高铁。



对比中美，一方是集中爆发，左支右绌；一方是精打细算，有心无力。看来铁路投融资实在是个高投入、慢回报的风险游戏，加上建设周期、开通时间、突发事件等诸多跟投融资相互牵扯的不确定因素，即便是“铁老大”这样的“超3A”信用机构也是Hold不住啊。当然，对于我们这个幅员辽阔的国家而言，铁路建设几乎可以与战略资源储备相提并论。因此，在一些经济发展欠发达的地区铺设轨道，从运营的角度可能是要做长期亏损准备的，但于铁道部而言，则既是包袱更是责任。那么，在珠三角这样一个经济水平和城市化程度均居全国前列的地区，抛开过多的政治责任，轨道交通的投融资运作是否会轻松些呢？

## 国铁：好事多磨与一枝独秀

受铁道部债务危机的影响，目前广东省境内省部合作建设的厦深、南广、贵广三条高铁均陷入了停工或缓建状态。其中，厦深线是沪深高铁线路中的重要一环，这一原定2012年6月30日完工的重点项目已明确要延后一年完成，目前正处于缓建状态。2011年10月有媒体报道称，厦深铁路项目最初预估的总投资为417亿，广东境内计划投资296亿元，其中银行贷款约为180亿元，但目前已到位的贷款为100亿元，仍有80亿贷款未到位；资本金方面，按约定铁道部须出资100多亿，广东省政府以及沿线的深圳、惠州、潮州地市政府须出资40多亿。据铁道系统人士透露，铁道部资金早已到位且已全部耗尽，而地方资金仅到位30多亿。可广东铁路建设投资集团的相关知情人士却在媒体上宣称“具体的工作都按计划在做，该出的钱也都出了。究竟哪里出了问题，要问铁道部。”就在双方打嘴仗的同时，债务已成为一个恶性循环，铁路拖欠施工方的工程款，施工方拖欠材料供应商甚至编制内员工及编制外民工的工资。全线停工的南广铁路从2011年5月份开始竟已大半年没开工了，建高铁差点建出“维稳”问题。

没建好就只能先硬着头皮熬亏损，建好了就能开始盈利了吧？答案依然是坚定无比的No！广深港高铁于2005年底动工，2011年年7月26日试运行，就偏偏要拖到12月26日才让正式运营。即便如此，这条线还有望成为年内全国唯一开通项目。大概是受“7.23”事故的影响，高铁安全被提到前所未有的高度。可5个月的检查整改期间，广深港高铁一个月的成本支出大约在9000万元左右。按照最初的估算，铁道部原本估计这一能在8月中旬开通的高铁项目运营后，初期每个月能有1亿元左右的票价收入，基本实现收支平衡。而当前的现状是，项目每个月包括贷款利息、折旧计提、水电费等在内的各项开支还需要正常拨付，但原先预期的收入并无着落，“线路开通的时间后延得越多，线路的现金流也会越紧张。”



广东近期已建及在建高铁项目

广深港高铁的票价月收入可以用“亿”这个数量级吗？这个有些令人咋舌的预判多半是根据广深城际列车的运营状况为参照的。广深城际铁路，由广州东站引出，经东莞石龙站、东莞站、樟木头站，抵达深圳罗湖站，全程146公里，是大陆最早达到200公里时速的铁路和我国第一条四线电气化铁路。根据广深铁路年度报告，2010年每日开行110对，客运收入236126.03万元，全年发送3694.78万人，每名发送乘客收入63.91元，平均每乘客——公里收入0.29元。这份成绩足以傲视京沪、京津等国内主要城际铁路了，也是令广东省境内其他铁路线所艳羡的对象。若干年后，待到广深港高铁和穗莞深城际轨道线都开通了，随着广深两地的长足发展和客流的进一步细分，就不知这三条线路的运营会是“三国演义”，抑或仍是“一枝独秀”？

## 地铁：“盈利”背后的真相

根据今年7月深圳市国资委网站挂出的深圳地铁集团2010年财务报表，深圳地铁集团去年营业收入为8.60亿，减去营业成本7.30亿，再除去营业税金、销售费用、管理费用和财务费用之后，出现了约2.04亿的营业亏损。不过，一笔吊诡的8.34亿“营业外收入”突然冒了出来，不仅将亏损填平，还出现了6.29亿的总“盈利”。根据备注，8.34亿的营业外收入包括地铁一期工程贷款利息补贴和票价补贴，其中有8.31亿属于财政补贴收入。显然，没有财政补贴，深圳地铁就是亏损的。事实上，全国除了香港没有一个城市的地铁不亏损。跟北京去年补贴30多亿比起来，深圳算是小巫见大巫了。

深圳地铁2005年才开始运行，过去的6年可以看作是建设投资期，而且物业开发尚不成熟，盈利能力较弱，因此主

要的运营收入来自票价。如2010年全年客运量1.59亿人次，平均票价为2.79元/人次，总票价收入4.44亿元，占总营业收入的51.6%，地铁资源经营与物业等其他营业收入占48.4%。这种收入结构倒是跟唯一盈利的香港地铁很相似，可支出结构却大相径庭。最夸张的是2010年深圳地铁的员工工资支出就达3.98亿元，占到总收入的

46.28%！可就是这个定价，仍是越卖越亏。虽然最近两年每载客人次的亏损已较前几年为低，但深圳地铁高层指出，目前地铁亏损主要源于票价。深圳人均地铁票价2.8元每次，而票价实际成本高达5.9元，按照此标准计算，加上利息，五年将亏损220亿元。

深圳地铁公司2006-2010年历年运营状况指标统计

指标	单位	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
运营里程	万公里	1305.6	1424.5	1478	1544.3	1689
总客运量	万人次	8989.8	11765.4	13550	13823	15969
日均客运量	万人次	24.6	32.2	37	37.9	43.75
营业收入	万元	17968.63	45791.14	75734.86	77369.08	86021.35
净利润	万元	-16549.75	-24447	-26035.78	51707.5	62942.13
每载客人次成本	元/人次	4.75	4.93	5.92	5.81	5.20
平均票价	元	2.91	2.85	2.79	2.75	2.79
每载客人次盈利/亏损	元/人次	-1.84	-2.08	-3.13	-3.06	-2.41

资料来源：2007-2010年历年《深圳市地铁有限公司年度报告》整理

以上还只是一期的运营状况，不要忘记2011年深圳地铁搞了个“全网开通，献礼大运”。短期内的运营收入哪里能抵消掉建设成本？据测算，深圳地铁投资约为每公里5个亿。其中，1号线续建工程的路全长23.622公里，投资概算总额约121.26亿元，成本为每公里5.13亿；2号线全长35.748公里，投资总额约189.25亿元，每公里成本5.29亿；5号线全长约40公里，工程投资概算总额约200.6亿元（不含5号线交通疏解及管线改迁工程），每公里成本为5.02亿。——这也算是国内地铁投资的正常水平了。

延伸阅读

公开资料显示，我国大部分城市地铁均处于亏损状态，北京地铁年亏损十亿以上，上海则只有一条地铁线路盈利，而期望日收入超过200万元的南京地铁，实际日收入只有60万元左右。

城轨：“纸上谈兵”式预测

看国铁觉得投融资难，看地铁觉得运营也难，对于通车线路形单影只、在建线路尚未谈妥的珠三角城际轨道交通而言，就更是千头万绪，难上加难了。

2011年1月7日，广珠城际轨道正式通车。作为整个珠三角城际轨道交通网中的首通段，这条城轨结束了珠江口西岸无轨道交通的历史，还具有划时代意义，按说客流预期应该会很不错吧。在其可行性报告中，预测该线全日全方式旅客出行量分别为2018年401.6万人次，2028年546.2万人次，同时建议站站停列车运价

0.35 / . . . . . 0.5 / . . . . .  
—— 0.458 / . . . . . ——

来站站停列车50元，直达列车70元，对于55到65元之间的长途大巴票价还是有相当冲击力的。可通车后的实际票价为一等座44元、二等座36元、优惠价27元，终究还是底气不足啊。原因何在呢？首通段是广州南至珠海北，两站皆为城市外围。到广州南站还是转地铁，到

珠海北公交车还不方便，打的去拱北还得80！“7.23”之后，不管是出于安全，还是为了减亏，又将每日开行车次从68.5对降至60对，似乎成了恶性循环。据相关人士透露，“已经做好10-15年内无法回本的准备”。



尽管有着广珠城际的前车之鉴，可早已列入珠三角城际轨道交通主骨架网的穗莞深、莞惠、佛肇三线却只能“箭在弦上，不得不发”了。根据设计院测算，预计2013年竣工的这三条城际轨道至少需要10年的时间来“缓冲”——从2014到2023年，穗莞深线亏损35.84亿，佛肇线亏损28.15亿，莞惠线情况稍好，预计2014-2019年亏损25.50亿，三线合计89.5亿元。

根据广东省发改委所明确的“利益共享，补亏为主”原则，城际轨道交通沿线土地综合开发的净收益由各有关方共享，并应首先用于弥补城际轨道交通项目的运营亏损。我们暂且不论如何让这“各有关方”齐心协力，单是看看补偿运营亏损的“沿线土地综合开发”规模是个什么概念。广东省铁投集团做了这样的估算：根据过境线路长度和市财政状况等因素确定了省、各市对每条在建城际轨道线的补亏分担比例，同时假设省级补亏资金50%由省财政解决，其余50%以沿线土地开发收益解决，再根据一系列设定条件折算出各市应提供的省级补亏用地规模。结果显示，待珠三角城际轨道交通3个在建项目通车运行后，十年内的亏损需由广东省财政解决17.70亿元，地方6市财政共解决54.09亿元，此外广州、东莞、惠州、佛山、肇庆5市还应提供省级补亏用地规模6715亩，也就是4.48平方公里！而这还是最理想、

最保守的状况，如果没有切实的协调保障机制和成功的市场培育手段，设定的那堆理想条件稍有变动，三个在建项目迟早也会重蹈广珠城际的覆辙，而这份补亏用地规模估算也会跟广珠城际线的可研报告一样变成“纸上谈兵”。



珠海北至广州南的票价远低于预期，即便如此客流量依然堪忧



学港铁？画虎不成恐类犬

可能正是因为实际动手时举步维艰，所以才愈加把唯一的成功者奉为圭臬，以至于目前内地一谈到轨道交通，则言必称香港；一谈到香港地铁，则言必称“R+P”模式。一旦忘记了进行土地或物业开发只是为增强活力、聚集人气的手段而不是目的本身，那么轨道交通的建设者和运营者实质就变成了地产开发商。这算不算是违背了轨道交通的公共属性暂且不论。我们现在想问的是，如果仅仅是圈出几块土地搞住宅或商业开发，难道就算是真的学到了香港经验的精髓吗？倘若没有深入细致的比照借鉴，这毫无疑问只是个幻想。

延伸阅读

香港R+P模式

即Railway + Property, 代表一种把轨道交通和物业捆绑在一起的建设、管理和开发模式。此模式的根本点是: 地铁企业以没有地铁建设和开通预期下的地价获得地铁沿线土地开发权, 从而实现地铁投资所产出的沿线土地增值收益。这部分产出足以弥补地铁运营亏损和产生较高的整体盈利, 最终形成地铁和物业的双向良性循环。

首先, 人口密度与香港有可比性吗? 2010年初, 美国福布斯杂志搞了一个全球人口最稠密城市排行榜, 深圳以17150人/平方公里的人口密度位列全球第五。深圳市统计局当即“辟谣”, 很谦虚地表示自己实际只有4564人/平方公里, 福布斯的统计结果“可能是以福田区单一区域才能达到”。相比之下, 广州就比较“敢说”了。据“六普”数据显示, 2010年广州常住人口已超1270万人, 中心城区人口密度为6626人/平方公里, 而越秀、荔湾、海珠、天河四个老城区的平均人口密度则过万。最高的越秀区人口密度达34250人/平方公里。可是不管你低调也好高调也罢, 跟香港比起来, 广深两地的人口密度依然是小儿科。2010年香港的总人口估计已超过700万, 平均人口密度6410人/平方公里, 高出深圳平均水平40%, 人口密度最高的观塘区每平方公里有50910人, 若以地区论, 旺角的人口密度竟达13万人/平方公里, 甩掉广州一个数量级。

其次, 客流量可有保证? 高人口密度不一定等于高客流量。譬如在广、深、莞工业区汇集的地区, 就业人口极多, 但除了周末之外这些工人并不存在出行需求, 因为这些工业区的企业内部管理已经包办了基本的社会管理与生活服务。更何况, 香港不过弹丸之地, 港铁属于城市轨道的范畴, 其经验能否直接套用到城际轨道这种区域交通上去呢? 答案是显而易见



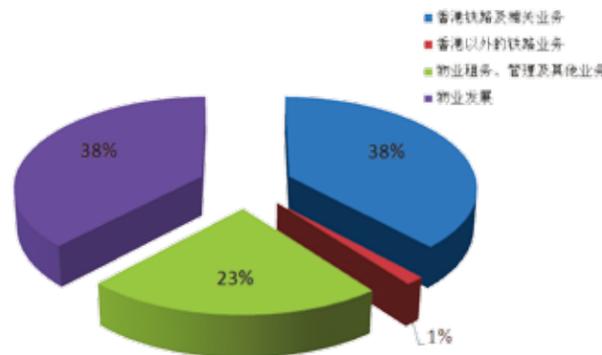
上世纪70年代, 香港以地铁推动新市镇建设, 今日形成的高密度人口区又给地铁提供了大量而稳定的客流。

见的, 城市轨道交通和城际轨道的客流结构全然不同, 毕竟商务、旅游性质的出行比日常通勤要少上许多。如今, 规划者常常会设想将来借助城际轨道交通实现城际置业、城际通勤。但是, 在房价高企、户籍束缚等现象依然普遍存在的今天, 与其每月多花几百上千的城际轨道车票钱, 还不如就租套离上班地点更近的房呢。好歹每天早晚能多睡会儿, 生活质量比在城际轨道上来回颠簸要强得多。

再次, 发展定位是否明晰? 作为由香港特区政府参股77%的香港地铁公司, 在港人心目是一家“官有民营”的企业, 其定位非常清晰——地铁不是纯公益项目, 而且还是有关法律保障的。1996年, 香港政府通过的“集体运输铁路条例”规定, 地铁公司必须按商业原则经营, 不得出现经营亏损。港府虽然是公司唯一股东, 但如果因政府干预经营而导致经营损失, 港府必须予以赔偿。这样就保证了港铁拥有充分的市场自由, 其中之一就是拥有独立自主的定价权。目前, 港铁公司采用了公开、透明及可预测的票价调整机制: 每年实施一次, 按政府统计处公布的前一年12月综合消费物价指数(CPI)及运输服务业名义工资指数的按年变化百分率, 计算出整体调整幅度, 具体公式为“0.5 × CPI变动率 + 0.5 × 运输业工资指数变动率”。若计算出来的整体票价调整幅度在 ± 1.5% 内, 并不会启动票价调整, 但增加的幅度将计入下一年度。相较之下, 内地多数轨道交通被赋予了较多的非经济使命。

比如深圳地铁就得承担转业军人安置、本地人员就业等公司外职能, 根据深圳国资委披露的深圳地铁公司2010年年报, 深圳地铁公司共有职工7761人, 这其中就有军队转业干部及随军家属181人, 当地失业及待业人员487人, 并且还承担了1721人的本地生源就业任务。当年工资总额3.99亿元, 占总收入(8.6亿元)比例接近一半。至于车票定价, 除了被讥讽为“逢听必涨”的涨价听证会外, 似乎尚未建立起透明公平的定价机制, 而广州在亚运期间试行的“零票价”则更像是一场“公共资源的悲剧”。

最后, “R+P”能学到几成? 在政府、地铁公司、开发商三个主要市场参与者中, 香港地铁公司扮演了“向上承接政府战略, 向下启动市场资源”的角色, 成为整合政府与市场资源的平台。而香港地铁公司之所以能成为这一平台, 其核心就是获取围绕地铁沿线的土地物业开发权, 充分实现规划升值。每一条新建地铁线路, 香港地铁都充分评估其地面商业开发价值。与特区政府签订的项目协议, 一并将地产开发“设计”其中。待特区政府批准后, 地铁公司便找来地产商共同开发车站及车场上盖的空间, 根据不同的条件, 兴建大型的住宅及商用物业。其后, 管理已落成的住宅、写字楼和部分商用物业的收入, 就成为香港地铁公司的滚滚财源。2010年, 港铁物业租务、管理及其他业务利润为24.09亿港元, 物业发展利润为40.45亿港元, 分别占到当年总利润的23%和38%。要形成这般利润结构, 显然是不可能一蹴而就的。除了需要前瞻性的眼光, 还必须有持久的忍耐力和卓越的营销手段。目前, 珠三角城际轨道沿线的补亏用地只是算了大致规模, 依托《珠三角城际轨道交通站场周边综合开发规划》也对地块的区位选择和



延伸阅读

港铁的物业经营

在建于1975-1986年的3条铁路线(九龙、港岛各一条及连接两地的海底隧道地铁)上, 香港地铁公司开发了18处房地产, 其中10处不动产由香港地铁公司自行管理, 包括28000套公寓、3个购物中心的150500平方米零售店及128500平方米写字楼。3条城市地铁线的总建设成本为250亿港元, 而18个房地产开发项目的收益为40亿港元, 约占总建设成本的16%。

广深港·0.735元

2011年12月26日上午10时40分, G6126次列车离开深圳北站后, 由于是首发列车, 所以中途不停任何站点, 于11时08分直达广州南站, 全程102公里, 运行28分钟, 最高时速310公里。以此为标志, 广深港客运专线广深段正式开通运营, 初期计划开行动车组列车36对, 最高时速300公里, 较广深铁路广州东站至深圳站动车组列车最快运行时间缩短34分钟。

广深港客运专线广深段目前列车票价为一等座100元、二等座75元, 即最低0.735元/人·公里, 远高于广珠城际广州南—珠海北段的价格水平。

前景预期形成了基本判断, 但是后续的建设、营销、运作我们又能否做到港铁这样的功夫呢?

香港地铁自1979年底逐段投入运营后, 直到1998年才首次出现2亿元盈利, 并于2000年10月5日在香港联合交易所上市。这段历史也使珠三角城际轨道交通的盈利值得期许和等待。但在最后还是引香港地铁公司2010年年报中的一句话以为警示——“如不能实现整体盈利, 说明城市经济发展还未达到能够投资建设地铁的水平。”

# 综合开发合作机制： 基于土地收益的省市博弈与协调



亚运城在地铁海傍站东侧崛起

## 引子：广州亚运城模式

广州亚运城也是一个轨道新城。作为未来广州新城建设的启动区，亚运城定位为配套完善的中高档居住社区及区域服务中心。因此，亚运村规划根据赛时和赛后不同的使用功能和建设规模分为赛时修建性详细规划和赛后修建性详细规划，赛时总建设量约为110万平方米（计算容积率建筑面积），赛后总建设量约为274万平方米（计算容积率建筑面积）。

亚运城建设预计使用资金129.2亿元，由市财政出资30%，即38.76亿元，用于建设的前期费用，包括公建和拆迁等。由市土地开发中心，根据土地的预期收益，向银行抵押，获取另外70%的资金，即90.44亿元。2009年12月22日，由土发中心通过招拍挂的方式，对亚运城进行了整体出让，由五大开发商富力、雅居乐、碧桂园、世茂和中信联袂以255亿元的价格拍得。根据整体出让合同，开发商拍得后，必须一周内就付40%的款项，即255亿元的40%，就是102亿元。广州市很轻松的就将银行贷款的本息还清。

亚运城建设、融资的这种模式被时任广州市委书记

张广宁称为“政府主导、成片开发、完善配套、整体出让”的“亚运城”模式，一度成为新城尤其是轨道新城开发的样板。然而，城际轨道站场地区的综合开发却远没有这么简单。

## 关键词之一：补亏

轨道交通项目投入大、建设周期长，运营期间客流变化存在不确定性，仅依靠自身的交通运营收入实现盈利，在国际上还没有先例。市场经济体制下，轨道交通建设运营企业既要保证自身的财务平衡和可持续发展，又要体现轨道交通事业的公益性，唯一的出路就是在政府支持下开展其它经营弥补轨道交通亏损。例如，日本轨道交通企业采取土地经营和铁道经营同步的战略，即以铁道建设运营为中心，通过轨道交通站区与沿线周边“土地重整”，将零售商业、房地产、公共交通、旅馆住宿等产业实施重整、开发经营。在香港，政府赋予港铁公司沿线地块物业开发权，港铁公司以每一物业开发权与地产商合作，选择适当时机通过招标将开发权转让给地产商，由地产商负担土地费用、建造费用和建设风

险,并分享开发利润。这种轨道建设捆绑沿线土地开发的模式，从经济效益上说，不仅能通过土地经营弥补轨道运营亏损，而且站点附近的高强度、高混合开发，将反过来为轨道带来更多的客流，是一个双赢的选择。

根据广东省铁路建设投资集团（简称省铁投）的测算，在建的穗莞深、莞惠、佛肇三条城际线，今后10年的补亏任务大约为90个亿，已建成通车的广珠城际线，由于运营情况与预期客流相去甚远，也存在较大的补亏问题。补亏的钱从哪里来？

通过沿线土地综合开发的收益补亏，这是不争的选择。虽然有成功的案例可以借鉴，但城际轨道建设包括省市两级出资主体，涉及到“诸侯经济”格局下各个沿线城市的利益问题，协调的难度就大了。在目前酝酿的补亏模式中，确定的是补亏责任与项目出资比挂钩的原则。也就是说，谁出钱多，谁承担的补亏责任就大。就市场经济而言，股东按照股份比例承担相应的权利和义务是无可争议的准绳。然而，市级主体对这种补亏安排显然是颇有微词的。按照原来的规定，沿线市出资额不少于征地拆迁费用，同时对原有设计方案有更改（譬如从地上改到地下），其增加的费用由当地市承担，并一并作为项目资本金。从地方政府的角度理解，我为城际轨道建设作出的贡献越多，反而却要负担越多的亏损责任，这种事情，想的时候不明白，干的时候没动力。

另外一个责任分摊。省政府是不直接掌握土地的，那么，省级承担的补亏责任如何解决？还是要从各个城市内部的土地综合开发解决。换句话说，地方政府还要拿出土地来与省合作开发，去弥补省级主体的亏损。这个分摊额度怎么定呢？还是根据每条线路在沿线市境内的投资比例。比如说，穗莞深线在东莞的线路最长、站点最多、投资额也最大，那东莞就要拿出更多的土地（相比广州、深圳）与省级主体合作开发。

你给我修轨道是好事，我来征地拆迁也是理所当然的，多少年来，修铁路、修公路都是这种方式做的，但你要来拿地，那就有问题了。珠三角核心圈几个城市，土地金贵，轨道沿线的土地，各个地方政府早就都有自己的小算盘，想动？难着呢！

## 关键词之二：土地

如果单从土地价值看，现在三条线90亿的补亏额度，可能只要300左右公顷的土地就解决了（按商住用地200万/亩的市场价估算）。这个数值似乎不大，根据省建设厅组织的沿线地区土地深化调查成果，仅在站点周边800米范围内，可开发用地潜力（主要是指在土地利用总体规划中已确定为建设用地，且不与现状、拟建的项目冲突的净可用地）就有600多公顷。但是，如果考虑到土地一级开发的成本，以及还需引入其它合作伙伴共同开发、分享收益等因素，这些土地就远远不够了。如果按省铁投的测算，在引入优质地产商合作开发、五五分成的前提下，属于省市两级的补亏收益大概在40万/亩左右。这样，整个三条线的补亏土地总需求量大概在1500公顷，15个平方公里！惠州、肇庆等外围城市虽然有相对多的剩余土地，但其土地价值也相对较低，补亏所需的土地总量可能还要增加。

而且还不仅仅是土地总量这么一个简单的问题。如果要使土地能用于开发，前面还有几道高压线。

首先是土地利用总体规划。不管你基于现状普查的用地潜力有多大，如果想作为今后的综合开发用地，必须满足两个条件：一是符合土地利用总体规划；二是有用地指标。在严格保护耕地、控制建设用地增长的大制度环境下，为了满足建设和发展的需求，珠三角各地土地利用总体规划的可谓是“精心”编制，动一点都牵扯全局，动基本农田更是要国务院批准。而恰恰由于城际轨道选线多变，许多地区在土地利用总体规划编制时无法完全与轨道站场开发衔接，导致站场周边用地为农用地甚至是基本农田。建设用地控制有总量规模的控制和年度指标的控制，站场周边的土地综合开发不仅占用了总量，还占用了年度指标，沿线城市于是“名正言顺”地提出：“城际轨道TOD开发须省里解决规模和指标问题，并作为省市合作以及实施TOD规划的先决条件。”对此，省政府也作出了积极反馈，明确表示事关综合开发的用地规模和指标尽量不占用各市现有的规模和指标。但即



以站场为中心考察周边800m范围内的土地开发潜力，虎门商贸城站（左）和珠海北站（右）正是两个“极端”

便如此，也涉及土地利用总体规划的调整和重新审批。

其次是城市规划。理论上，城市规划未确定是建设用地的地区不得开发，规划部门也不得作出行政许可。新的城乡规划法更是规定，控制性详细规划是国有土地出让的前置环节，没有控制性详细规划，国有土地使用权出让就没有规划依据。这样一来，就又面临着调整城镇总体规划、相应片区控制性详细规划的问题，而且部分站点区位较偏，原先规划根本就没有考虑到，必须补充编制。好在城市规划编制审批权大多在城市政府，各个城市自觉一点，配合一下，或许很快能把这事“搞定”。

好了，符合土地利用总体规划和城乡规划，当真正准备动这片土地的时候，还有一个更大的拦路虎——征地拆迁。广东的村集体可不是一般的强势，要是轨道基础设施建设的征地拆迁，大家认可是公共利益，还有些回旋忍让的余地，可站场周边土地综合开发是作商住用途的，是经营性地产，料想村民们是不会客气的。要知道，深圳、广州拆迁拆出千万元户、亿元户，可不算新闻。省铁投应该也预估到了这方面的难度，第一批站场综合开发都选在征地拆迁难度较小的地区，尤其是珠海北站，周边都是填海形成的土地，权属干干净净——

国有储备用地。

关于土地，套用网络流行的“仓央嘉措体”调侃着总结：

——你急，或者你愁

土地就在那里

没有规划，没有指标——

当然，还有征地拆迁等待你。

## 关键词之三：合作

把补亏的要求和土地的问题理清楚，下面可以坐下来谈合作了。

关于省市合作开发机制的基础，省政府有个明确的指导意见，即轨道交通建设带来的“土地增值收益省市共享”。在原先讨论的合作开发模式中，有一种可能，就是地方政府将站场周边符合开发条件的土地直接出让给省市合资公司。这种情况下，土地一级开发的收益归地方，二级开发的收益归合资公司，也就是用于补亏。部分城市从合法性的角度认为站场周边土地应该通过完全市场化的手段出让，势必造成轨道交通建设带来的土地增值部分直接

### 延伸阅读

#### 长株潭城际铁路的合作机制经验

1、由湖南省出资的城际铁路项目资本金按照省财政统筹融资、湖南发展投资集团公司具体运作、省市分担的原则筹措，省、市按7:3比例分摊，分三年到位。同时，省、市根据出资比例占有城际铁路的股份。

2、在城际铁路站场周围控制一定数额的土地，作为城际铁路融资用地。

3、城际铁路项目建设产生的建安营业税、城建税（不包括教育费附加）及项目营运产生的税收，上缴省财政后，全部用于项目资本金的偿还，省、市按出资比例分享。

4、对湖南发展投资集团公司统一融资的贷款予以财政贴息。

5、城际铁路的征地拆迁工作由省国土资源厅负责组织，各相关市政府包干负责实施。组织有关部门对全省失地农民社会保障问题进行专题研究。

6、充分保障长株潭城际铁路用地需求，省国土资源厅积极争取国家有关部门支持，将其纳入国家用地指标。

资公司，或者吸纳其它市场主体参与的开发公司，省市两级在其中按照股比分享开发收益。

由于轨道站场红线内外情况的不同，合作开发模式也有所不同。红线内土地开发的主体主要是珠三角城际轨道交通有限公司（简称珠三角城际公司）。该公司在部省合作期间设立，负责整个珠三角城际轨道交通的建设和管理，由广铁集团和省铁投持股。刘志军案发后，公司的日常工作转由省铁投主导开展。红线内用地一般是站场用地，已按照基础设施建设的规定完成征地，虽然开发前期难度较小，但一是用地规模有限，且必须确保轨道交通功能和运营安全，二是要保证整个城际轨道项目的建设周期不致太长，所以大多还是按照常规站场的模式建设，综合开发程度有限，带来的收益也有限。最大的收益还是来自红线外。

红线外土地的开发主体，就要按照上述“一地一策、切实可行”的原则，根据地块特点，由省、市协商确定了。其中，省市联合开发的，省级出资人代表是省铁投，由省铁投和各沿线市出资人代表（可以是城建集团等国有土地开发主体等）成立由省方主导的合资开发公司负责具体开发。在这种情况下，地方政府可以以土地、资金作为出资方式，但在合资开发公司中的股权比例不得超过50%，省市两级按照股比分享开发净收益。红线外具体进行综合开发的土地，也需要省市两级根据土地清查的情况具体确定，但根据TOD开发的原则，一般在站场周边800米范围内，以确保土地增值。

从目前反馈的情况来看，珠三角外围地区土地较为充裕，同时城市经济实力较弱，在解决土地指标的情况下，由省级主体介入开发，地方政府还是欢迎的，毕竟既迎合了省里的意志，也会给地方带来综合效益。珠三角核心城市，一是拿出土地来有困难，二是不在乎那么点钱，省市合作进行土地综合开发面临的障碍也就大。对于这种情况，结合土地清查的结论和备选用地的规模，省政府拟议的处理方式有三：

1、沿线市有可供开发的备选用地，但全部不由省参与开发的，则该市路段剩余亏损额全部由该市承担。

进入一级开发环节，也就是地价攀升，合资公司拿地的成本增加，省铁投无法接受，认为这样一来，“土地增值收益省市共享”将变成“市级独享”。正因为如此，经过多次省政府的协调和对接，最终明确了“一地一策、切实可行”的合作原则。

从具体操作上说，首先是要合理确定合作开发用地价格。如果遵从省铁投的意见，其价格应该不考虑轨道交通带来的土地升值效益。当然，也得必须补偿地方政府配套基础设施建设的投入。在此基础上，这部分土地既可直接作价入股成立省市合资公司共同开发，也可进行出让或者委托开发，而具体开发的主体可以是省市合

也就是说，不让我分享轨道开发带来的土地增值收益，则亏损由你全部买单。

2、沿线市提供的省市合作开发用地少于备用地总规模70%的，则红线内外土地开发净收益抵减后的剩余亏损额由该地全部承担。也就是说，你舍不得多拿点地出来，那剩余的亏损还是你买单。

3、沿线市提供的省市合作开发用地高于备用地总规模70%的，如果还有剩余亏损，则亏损额由省市两级根据在合作开发中的出资比例分别承担。如果净收益有剩余的，则全部交给沿线市支配。也就是说，只要你尽力了，兄弟，好处给你，坏处我们一起承担。

呵呵，胡萝卜也有、大棒也有，就看大家的态度了。事实上，情况可能也没有这么复杂严峻。这里举一个案例，穗莞深线虎门商贸城站是地下站，东莞拟将地上2~3公顷的物业进行省市联合开发。地块虽小，但由于地段好、容积率高，这一地块的物业价值轻轻松松就在几十个亿，可以帮东莞完成很大一部分的补亏任务。

## 结语：站在区域协调层面的反思

珠三角城际轨道与国内已有的京津、沪杭、昌九等城际轨道完全不一样，是真正的大都市区轨道交通模式的一种。而后者更多解决两大城市之间的点对点交通，更接近于常规铁路，不会面临复杂的土地综合开发问题。轨道站点地区的土地综合开发绝对是好事，这点毋庸置疑。只是涉及城际轨道这类新事物，就有责任和利益的分配问题。珠三角区域协调发展谈了好多年，这个工作，恰恰是典型的区域协调问题。

俗话说，清官难断家务事。珠三角一个省政府、九个城市，垂直层面的协调就已经有一些问题，水平层面的就更不用说了。区域协调不能光关注对具体事务的处理方式，关键还是建立各层面都接受的协调机制。从

城际轨道建设和土地综合开发这一复杂系统的工程来看，我们的协调机制还是存在很大欠缺。

其实从城际轨道选线选址来说，就缺乏足够的协调。轨道选线更多是铁路部门或者交通部门从技术上的选择，而缺乏经济效益的考虑。选线较偏，远离城市核心地区，虽然建设成本低了，工期短了，但相应带来的是客流少了，可研报告里的客流预测往往与实际相去甚远。广珠城际开通将近一年，客流远未达到预测值，为了减少亏损就要缩减班次，缩减班次就更不方便旅客出行，由此形成了恶性循环。由于客流量不足，导致补亏任务增加，但选线时又未考虑沿线土地综合开发的可能性，导致真正要开发时，面临土地方面的巨大障碍。最极端的例子，穗莞深线望洪（望牛墩—洪梅）站，站点周边土地规划的基本是农用地和基本农田。选线时考虑不周，又未充分进行沿线市的协调，有部分沿线市当时就已经对城际轨道这个东西不是很感冒，更遑论共同参与补亏了。

应该说，当真正面临补亏难题和后续开发机制时，省层面的反应是敏捷而高效的：迅速清查土地情况，拟定财政、土地、组织、规划等各方面的实施措施，牵头协调各市政府，确定“一地一策”的具体合作方针。虽然在面临具体土地开发时，省政府缺少有效的抓手，但在土地政策和行政组织方面双管齐下，指导省级开发主体——省铁投与沿线市政府建立磋商机制，无疑是对建立有效区域协调机制的积极探索和尝试。

从水资源问题的区域协调，到城际轨道的区域协调，随着协调事项的不断增多，省市两级政府协调的意识在强化，协调的经验在丰富，如果再辅之以政绩观的转换和市场层面的互动，未来区域一体化的进程值得我们拭目以待。

本文编辑：钱征寒

# 中国式TOD



## 引言

自1990年代后期传入中国以来，TOD这个概念在各种研究报告中备受追捧。不仅仅是因为它提供和展示了一种交通与土地利用综合开发的模式借鉴，更是因为它为目前处于高人口密度、消费已经进入小汽车时代的中国城市未来发展提供了新的思路。

但是纵观各种研究报告，也没太清晰地了解TOD究竟是什么。这里面究竟是什么阻碍了我们对于TOD的理解，我们是否存在认识的误区？在大量查阅文献的基础上，我们试图尽力还原TOD的原始概念和内涵，并揭示其发生嬗变的基本脉络。

## 缘起

提到TOD不得不提新城市主义理论，TOD是新城市主义理论完善过程中的产物。新城市主义思想形成于20世纪80年代，灵感来自20世纪早期的传统城镇规划。主要针对城市郊区无序蔓延带来的诸如原有城市空心化，原来完整的城市结构、城市文脉、人际关系、邻里和住区结构被打破，人们的居住离开了熟悉的环境，都市概念和都市感淡化以及过分依赖汽车，造成严重的能源浪费、环境破坏等城市问题而提出的一种新的城市规划和设计指导思想。Peter Calthorpe是新城市主义的创始人之一，他认为，在美国“新城市主义”是指三件事：第一是可步行的社区(Walkable Community)；第二是多样化(Diverse)，指“新城市主义”的社区应该包容宽泛的年龄组、不同类型的家庭等；第三是人的尺度(Human Scale)。这三者之间是相互关联的。

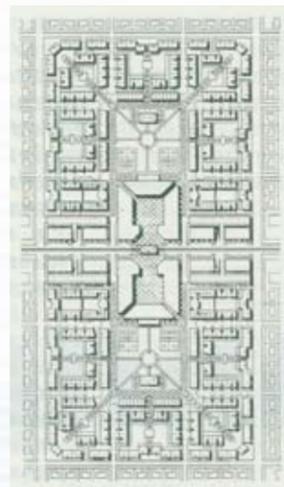
## 延伸阅读

### 关于谁最先提出TOD?

查看了一些文献，有人说TOD概念最早由美国建筑设计师哈里森·弗雷克（现任美国加州伯克利大学建筑学院院长）提出的，也有人说是Peter Calthorpe最先提出的。文章做了一些核查，他们确实曾在一个项目组里共过事，是卡尔索普在负责某项目时，觉得哈里森平时的主张非常契合，主动找哈里森合作，也许项目过程中的交流，受到哈里森的启发，对后来卡尔索普TOD概念的形成有很大帮助，甚至有可能TOD是由哈里森在项目里提出来的，但是他没有归纳总结，反而成就了卡尔索普后来的TOD，总之最先以成文形式明确提出TOD的是Calthorpe。

### 步行口袋

步行口袋的示意图混合了公交站周围一些中等到高密度的建筑类型，一楼是商店，楼上是办公用房。“口袋”的大小由适合步行1/4英里（400米）半径决定。尽管是方格网状，他们遵循了雷朋德模式，尽端路配合分离的通向中心的步行道。



TOD的概念是由“Peter Calthorpe”在其“步行口袋”的概念上演变过来的。在其名著“*The Next American Metropolis*”中，“TOD”基本上是等同于“步行口袋”的，是步行口袋模型在更大项目实践时容纳更多内容拓展以后的直接演变。这两个概念名词的区别与联系可以通俗的比喻为“步行口袋”类似Office 2000，而TOD则更类似office 2007。

在早期的城市规划师职业生涯中，Calthorpe刚开始是专注在可持续发展理念上的，主张紧凑式人行友好的城市发展，但没有将公共交通作为非常重要的考虑因素。为了更深入的阐述可持续的新城市主义，在1987年，Calthorpe与加州伯克利分校的Mack提出了“步行口袋”的概念，并在加州伯克利分校许多教授的工作室项目中得以实践。步行口袋是公交站周围半径400米区域内的居住、零售和办公功能的集中，其通过自身内部的功能安排与建筑设计来减少对汽车的依赖行为。步行口袋的发展序列往往是与“公交先导”（请注意，是公交先导，而不是公交导向）的开发相反，从较小的规模开始逐渐发展到可以支持大运力公交系统的介入。

在1988年，美国俄勒冈州Portland大都市区的一个名为“联接土地利用、交通和空气质量”的大型公共机构赞助项目（LUTRAQ）将Calthorpe的“步行口袋”街区设计融合到其轨道交通走廊的规划中，由此成功的说服政策制定者将原有的郊区公路建设计划代替为强调公共交通改善和相应土地利用政策调整的方案。受到Portland项目的启发，加州Sacramento县在1989年聘请Calthorpe为其轨道站点进行“步行/公交导向开发”，成为TOD概念的第一次正式使用。其后第一个Laguna West的发展项目获得了巨大的商业成功，并被纽约时报报道，称TOD为“美国郊区的下一个发展阶段”。

在进行Portland项目和Sacramento项目的同时，Calthorpe就土地利用和交通规划的关系咨询了加州伯克利分校教授Robert Cervero。在其早期关于“TJD（Transit Joint Development）”的研究中，Cervero教授在Bartlett项目中发现了城市设施与公交流量的关联，并建议Calthorpe将步行口袋概念修改为公交导向开发（TOD）以更好的反映在Portland和Sacramento这两个

项目中的公共交通元素。在1993年，Calthorpe发表了“*The Next American Metropolis*”，归纳了TOD发展模式的规划设计纲要，并在2004年TOD中心资助的书籍“*New Transit Town*”中得以具体深化。

延伸阅读

为什么不直接用“TJD”或者“TSD”而用“TOD”？

在咨询交流过程中，当时最初是建议卡尔索普用“transit supportive development”的，不过经过讨论，还是“oriented”更能突出公共交通在土地开发方式转变中的先发性主导地位，与委托方的发展目标最为贴近，这更是TJD没法反应和表达的。

为了方便后文的理解，在这里不得不简单提及一下TJD和TOD的关系。TJD也就是现在常常提及的“联合开发”，其概念的提出实际上早于TOD。在80年代的美国公私合营站点开发项目中被大量应用。最早可追溯的TJD项目是新纽泽西城的高架铁路项目，完成于1959年，以通勤铁路站点为中心进行（IURD联合开发项目调查，1990）。Keefer（1984）最先提出TJD的发展理念，并将其定义为紧邻公交服务设施和站点设施，并利用其市场和区位优势的开发。White和McDaniel（1999）指出，TJD是整合公交站点或者其他公交设施的房地产开发行为。Cervero等（1991）则进一步从制度层面将TJD定义为在公共交通机构和私人组织之间的正式协议，具体表现为私人部门在评估公交设施附近土地开发的市场潜力的基础上对其开发成本的支付或者分担。从学者对TJD的定义来看，实际上和TOD的概念基本相似，都是站点周边搞地产开发建社区，但由于概念发展的路径不同，出现侧重点的分异。TOD概念由政府主导推行，并且逐渐从原来社区层面走向城市层面；TJD由房地产开发商主导，加入了更多有利于项目开发实施的公私合营、融资等内容。

演变

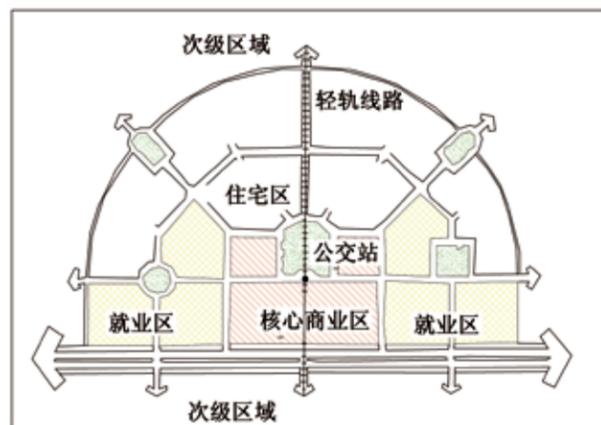
一直以来，人们对TOD有着片面的理解，并未作认真地思考，只是从字面上作简单的理解：认为它是一种城市开发的模式，城市要开发那里，首先把路开通到那里，道路先行，这就是“TOD交通引导开发”，这种理解被翻译成为“公交先导”。

Calthorpe在“*The Next American Metropolis*”提到：“TOD是指一种混合型的社区发展模式，它处在以公交站点和核心商业区为中心，半径约为610米（舒适步行范围）范围内。TOD将住宅、零售、办公、开放空间和公共设施等有机结合在一个适合步行的环境内，让居民和工作者的各种出行方式（公交、自行车、步行或小汽车）都很方便。这个模式在整个大都市地区可以被广泛运用：建成区中的闲置用地，具有重新开发和使用潜力的地区，以及新的城市化地区。它必须坐落在（或接近）使用中（或规划中）的公交主干线上，或者辅助的巴士网络中。”

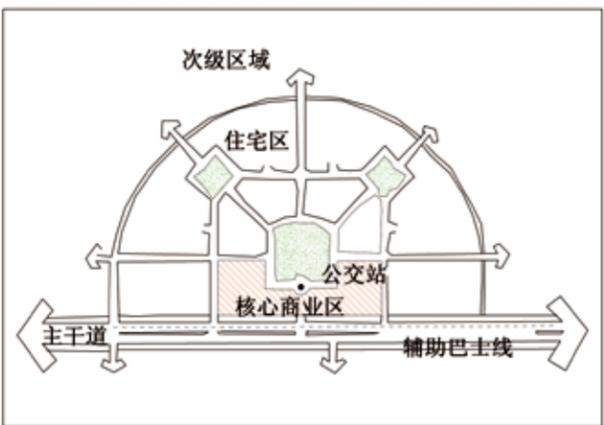
通过以上的阐述可以了解到，源自Calthorpe的TOD最早实际上是一种“社区”发展模式。无论新开发地区，还是城市更新地区的社区发展都可以采取这种模式。但是这种模式是有一定要求的，社区必须处在公交站点和核心商业区为中心，半径为610米的范围内，土地利用是则是要求混合开发。在建设时序上则是根据所处的地区，由于TOD一般是用在新开发的地区，往往建设时序上是先有了一些小规模社区开发之后再逐渐发展

到支持大运力公交系统的介入。

到后期，TOD的发展越来越成熟，用于实践的项目也越来越多，TOD原本的概念被逐渐放大，很多学者也对TOD提出了自己的认识和看法。从广义上来说，TOD指的是沿任何交通设施建设为主导的城市开发活动，也就是交通设施沿线地区和站点地区开发行为都可以认为是TOD模式。1997年，美国Lefaver学者提出，TOD是在交通干道旁，也就是铁路，公车线路以及公路旁的高密度的居住功能或者混合功能的土地开发。而狭义的TOD则特指以公共交通设施为主导的开发，也就是围绕公交站点的开发建设模式以及这种开发建设模式下居住社区形态的一种综合表述。美国学者Salvensen在1996年指出TOD是在一个特定地理范围内围绕着公交站的混合土地利用类型和所有权的开发行为。学者Boarnet和Crane1998年将TOD定义为开发及加强轨道交通站附近居住用地的实践。2002年学者Still提出TOD是鼓励人们在公交服务设施附近居住从而减少对汽车依赖的混合功能社区。而美国加州交通部2001年提出的定义则将其界定为在主要公交站可步行范围内的中高密度开发，并往往设计为居住、就业和商业功能混合的步行（但不排斥车行）街区。尽管没有一个确定的概念可以全面概括已经泛化的TOD，其特点主要体现在以下三个方面：土地混合开发、临近可利用的公交设施、有利于公共交通的开发。除此之外，美国学者Cerveroetal.还指出，大多数的TOD还具有紧凑，步行和自行车友好，临近公共空间



城市级TOD结构模式



邻里级TOD结构模式

转绘自：Peter Calthorpe《未来美国大都市：生态·社区·美国梦》，中国建筑工业出版社，2009

并且站点一般为社区的功能中心的特点。

随着概念的逐渐泛化，TOD的类型也同样表现出泛化的趋势。Peter Calthorpe 1993年在其The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream一书中提出的TOD模式包括城市级TOD、邻里级TOD，这也是最原始和最基础的两种分类，Calthorpe也在此基础上建构了两个结构标准以指导TOD社区的建设。这两类TOD最主要的区别在于混合程度、与公交的关系、密度这几个方面的不同。

城市级TOD直接位于区域公共交通网络中主干线上，如地铁、轻轨或快速公交线路上，一般相隔0.5~1英里（0.8~1.6km）。包括高密度商业区、工作场所及中高密度住宅区，规模一般以步行十分钟的距离或600m的半径来界定它的空间尺度。

邻里级TOD位于地区性辅助公交线路上，并与公交主干线换乘的行程时间大约10分钟（不超过3英里），主要包括中等密度的住宅、服务、零售、娱乐和市政休闲用地。

Calthorpe的TOD模型具备以下几个硬性的要求：

1、与公共交通关系上：必须坐落在现存或者规划的公交主干线上，或者紧邻到达主干线上车站10分钟路程的巴士次干线；

2、用地类型上：用地必须是混合的，且至少需要包括商业用地，住宅用地，开敞空间。布局上需要以开敞空间为核心进行布局；其中邻里TOD住宅平均密度最小10户/英亩，城市级的15户/英亩。

3、规模要求上：为了达到基本的用地混合，改造式和填入式的TOD最小规模不小于10英亩，新开发地区的TOD不得小于40英亩；

4、街道与交通系统：街道必须步行友好——人行道、行道树、建筑入口和街边停车位必须保护和强化环境；街道系统向公交站点、核心商业区、学校和公园汇聚。

也就是说一个典型的“TOD”由公交站点、核心商

业区（Commercial Core）、办公区、开敞空间（Open Space）和住宅区组成。核心商业区毗邻公交站，安排零售商店和为当地服务的办公场所，规模大的核心区还可以有超市、饭店、集中的大型办公区及少量的工业区。开敞空间（Open Space）是为“TOD”内和邻近社区居民和就业者提供广场、绿地、公园和公共服务设施所必需的用地。住宅位于从站点和核心区向外延伸的平均半径2000英尺（约10分钟步行距离）的范围内，包括一系列不同的住宅类型。“次级区域”（Secondary Area）是处在TOD社区以外至公交服务站点1英里的腹地范围内的低密度建设区，根据其主干道和站点的距离关系，次级区域内可以有大型的就业场所或低密度住宅、学校、公园，如果公交站点一侧被主干道阻隔，为了避免大量穿越干道的交通，可在干道与公交站点相对一侧发展“次级区域”，这时“TOD”将呈现半圆形态。

延伸阅读

关于次级区域的理解

很多研究将次级区域纳入TOD的模型范围，认为包含次级区域的TOD才是TOD。但实际上Calthorpe只是这样阐述次级区域的：“对于那些因为低密度，并且以汽车出行为导向而不适合在TOD中存在的用地类型，次级区域为他们提供了理想场地。然而这些地区将为TOD的发展提供市场支持……”

随着TOD在研究中受到越来越多的关注，以及其在实际工作中的应用形式越来越丰富，TOD的分类也越来越泛化。1999年的时候，学者White和McDanie将TOD相关的开发分为六种类型：1）单功能走廊开发，指沿着公交走廊的对公交依赖较强的单功能（如办公或零售）的集中开发；2）多功能走廊开发，指在交通走廊内的一个或多个地块的多功能集中开发；3）新传统主义开发，主要是注重在设计上的开发，旨在创造具有小

地块、窄街道、后退较少并具有前院和停车场的房子的街区；4）公交导向开发，在公交站旁的紧凑多功能的开发；5）村落概念，在中心绿地或公共空间旁的独栋住宅开发；6）郊区开发，一般为150公顷和7000居民，具有完善详尽的设计准则但较少的功能限制。

2004年美国学者Dittmar和Ohland从研究案例中，以区域系统的功能定位和TOD视角汇总出细致的分类指标。其所定义的TOD主要分为六个类型，即城市中心区、城市近郊区、郊区中心、郊区边缘、邻接公交区、通勤小镇中心。

区域视角的TOD分类表

类型	土地混合利用	住宅最低密度	住宅类型	规模	区域通达性	公交模式	公交频率	例子
城市中心区 (Urban Downtown)	主要的主要办公中心； 区域娱乐中心； 多户住房； 零售	>60户/英亩	多户公寓	高	高通达性； 辐射交通系统中的枢纽	所有	<10分钟	Printers Row(芝加哥)； LoDo(丹佛)； South beach(旧金山)
城市近郊区 (Urban Neighborhood)	居住、 零售、 B等级的商业	>20户/英亩	多户公寓； 城镇住宅； 独栋住宅	中等	中等通达性； 连接城市中心； 次区域流通中心	轻轨、 路面电车、 快速巴士、 地方巴士	高峰段10分钟，非高峰段20分钟	
郊区中心 (Suburban Center)	主要办公中心； 区域娱乐中心； 多户住房； 零售	>50户/英亩	多户公寓； 城镇住宅	高	高通达性； 连接城市中心； 次区域枢纽	轨道、 快速巴士、 地方巴士、 辅助客运系统	高峰段10分钟，非高峰段10-15分钟	Arlington县(维吉尼亚)；Addison Circle(达拉斯)；Evanston(伊利诺斯)
郊区边缘 (Suburban Neighborhood)	居住； 街区； 零售； 本地办公	>12户/英亩	多户公寓； 城镇住宅； 独栋住宅	中低	中等通达性； 连接郊区中心和城市中心	轻轨、快速巴士、地方巴士、辅助客运系统	高峰段20分钟，非高峰段30分钟	Crossings(加州)； Ohlome—Chynoweth(加州)
邻接公交区 (Neighborhood Transit Zone)	居住； 街区； 零售	>7户/英亩	城镇住宅； 独栋住宅	低	低通达性； 连接任一中心	地方巴士、 辅助客运系统	20-30分钟，根据需要调整	
通勤小镇中心 (Commuter Town Center)	零售中心； 居住	>12户/英亩	多户公寓； 城镇住宅； 独栋住宅	低	低通达性； 连接城市中心	通勤轨道； 快速巴士	高峰服务，根据需要调整	Prairie Crossing(伊利诺斯) Suisun City(加州)

资料来源：The new transit town: best practices in transit-oriented development. Dittmar and Ohland. Ed. 2004. Washington: Island Press.

## 嬗变

总的来说，当前对TOD概念和分类主要包括2个层面的理解，即作为社区发展的模式和作为城市结构布局的理念。更确切的说，TOD目前已经上升到或者有些时候专指是从整个城市结构层面对新城市主义中紧凑发展概念的体现的意思。而其原本衍生于社区层面的模型现在则与之对应的既可以叫做TOD，也可以叫做TJD。在操作层面，TOD往往由公共部门主导并编制，而落实到具体项目的实施上，TJD主要作为指导概念协调公私合作的利益平衡，譬如高层的公共空间开发，站点相连设施收入及建设成本共享等。

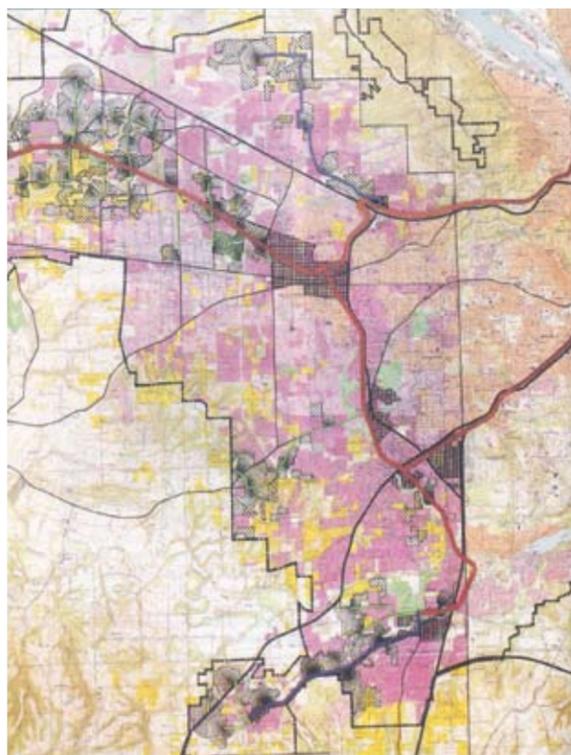
而纵观TOD的类型划分，实际上也代表了TOD概念和内涵的一个演进趋势。93年Calthorpe侧重梳理两个基本类型的TOD模式的设计纲领；90年代后期的六种广义分类，实际上是基于广义定义基础上的一种类型表达，这个时候的定义已经相当泛化，以至于对应的类型也开始泛化；2000年以后，则把TOD作为城市结构调整的思路越来越占主导，区域类型的分类也就由此而来。

## TOD在中国

正是由于TOD本身在美国已经泛化，被介绍引入中国后，对其概念运用的泛滥也就可想而知。不仅仅只是被理解为公交先导，甚至已经泛化到凡是地铁周边站点的开发都属于TOD开发模式这样一种认识误区。目前有多种开发情况经常会冠以TOD的名号，如地铁站点+周边物业开发、地铁站点综合体开发等。也就是说凡是涉及到轨道交通和沿线土地开发的情况，都会被看作是TOD开发模式。

南京大学张京祥教授批判地提到，中国将TOD当作一种源自城市规划的城市经营方式，TOD是政府利用垄断规划带来的信息优势，在规划发展区域首先按

非城市建设用地的价格征用土地，然后通过基础设施（主要是交通基础设施）的建设、引导、开发，实现土地的增值的开发行为。香港大学的张峰、林丽则明确指出中国的TOD实际是TAD（公交毗邻发展）模式，认为国外的成功案例表明，土地开发和交通站点的综合规划设计是形成以公交为导向的发展模式的决定性因素。而过分追求商业利益，缺乏对站点附近土地开发的整体考虑，最终形成的只是忽略土地和轨道交通整合发展的TAD。并且由于没有整体考虑交通和土地的整合开发，一些公交线路产生了不平衡的交通流，不但没能解决公交导向的问题，反而进一步恶化了公交出行的环境。



TOD在区域层面的运用

资料来源：Peter Calthorpe《未来美国大都市：生态·社区·美国梦》，中国建筑工业出版社，2009

### 延伸阅读

#### TAD(Transit Adjacent Development)

公交站点附近的开发，其与TOD的区别在于由于内部设计缺乏联系性或者土地利用构成的不恰当，而导致无法促进公交使用或提升站点附近开发的价值。这样的开发模式仅利用了轨道交通建设对土地开发的导向性作用，而失去了高强度的土地开发对公共交通的回馈性支持。在中国，很多随轨道交通建设而繁荣起来的站点附近开发多是TAD，除了开发商只追求商业利益的因素，其根本原因则是缺乏对站点附近土地开发的整体考虑。

实际上概念如此的泛化正说明一个非常重要的问题，那就是目前正处于大发展的中国急切的希望找到一种方式，这种方式能够有效的整合交通与土地的开发，促进城市的发展。因此有研究指出，中国的TOD应该换一种内涵理解，认为：中国城市的TOD要从城市规划与城市交通规划一体化的角度，实现交通与土地利用之间的高度整合。具体来说，是在骨干公交线路沿线和公交站点易于步行的范围内进行适度的高强度土地开发，强调居住、办公、商业、公共空间等用地的混合使用设计，使其与公交设施形成有效整合的一体化社区，从而引导城市空间有序增长。

在概念普遍泛化的情况下，成功的公交站点（轨道站点为主）周边开发成为了关注重点，至于是不是TOD已经显得并不重要。因为开发背景，生活方式的问题，美国的案例经常被认为不具备借鉴性。而很大程度上来讲，TOD的理论研究和实践在中国内地都还处于起步阶段，既没有一套完整的规划理论和方法，也少有成熟的案例。这与我国的城市建设和交通基础设施建设所处的阶段有关系。目前普遍认为香港地铁站点的开发是TOD开发成功的代表，因此在这里重点介绍一下“港版

TOD开发”的一些情况。

实际上早期的香港地铁站点乃至沿线地区的开发是不能称为TOD开发模式的。TOD在美国的第一次正式使用是在1989年，大规模的宣传等已经是90年代初期的事情了。从1973年开始的早期香港地铁建设是在新市镇开发背景下进行的，其理论源于卫星城。十年公屋计划则是推动新市镇发展的主要动力来源。地铁的建设只是为这些居住在新市镇的居民提供往返中心地区的交通手段。实际上，香港的TOD开发到目前为止似乎没有看到相关政府机构或者开发团体宣称香港某个地铁站点周边地区的开发是属于TOD开发模式的，也就是说我们常常看到的以香港地铁站点周边开发为例介绍TOD的经验案例，存在使用不当的情况。（根据1992年的分区人口统计结果分析，全香港约有45%的人口居住在距离地铁站仅500m的范围内。如果仅以居住在九龙、新界以及香港图岛的居民计，这一比例更高达65%。——这个消息从时间角度侧面证明了香港的地铁开发当时并未受TOD理论的影响。）即使如此，大部分香港的地铁站点的开发由于具备TOD的几个条件：如混合的、高密度、紧凑的用地布局，站点与居民区有良好的步行衔接，具有公共用地和公共设施，因而仍然成为国内引用的TOD开发模式优秀案例（新加坡也存在和香港案例引用同样的误区）。深圳大学设计研究院的杨晓春在她的一篇分析香港典型轨道交通站点综合开发文章里如是说“香港典型轨道站点，并不是全部一开始就以公交为导向的规划，某些地区是城市发展达到一定的强度，常规交通无法满足客流需求，于是开发轨道交通，进而影响该地区的土地利用布局 and 开发强度，这些站点以香港的都会区为代表，体现从“DOT”（Development Oriented Transit）到“TOD”（Transit Oriented Development）的发展历程，实质是土地与交通的双向互动影响；某些地区则通过政府同时对轨道与住房开发，以TOD为模式发展起来，特别是20世纪80年代末的新市镇为代表。”

那么现在被奉为圭臬的“港版TOD”究竟在实际中

是什么样子的？和国内地铁站周边开发存在怎样的差距？对应TOD城市和社区的两个基本分类，文章选择了香港的沙田和杏花邨两个站点进行分析。而内地则选择深圳的华强路站与桃园站。深圳的地铁其实更像DOT模式，并不是交通与土地整合开发的案例。但是正因为不具备TOD的这种开发模式的特征，存在很多的问题。用看似不具备对比的案例来探讨与港版TOD的差别和差距，指出在之后的规划建设应注意避免的问题。

香港沙田站和杏花邨这两个站点均是由港铁公司结合轨道站点与周边地区同时开发的。沙田站位于沙田新市镇的市中心是城市型地区级站点，杏花邨站位于港岛线的最终端，是社区型站点。它们在区域公交系统接驳、土地利用模式、步行系统、住宅、公共设施等方面的特征主要表现为：

1、沙田站B出口与公交巴士总站相连，交通路线四通八达；杏花邨地铁站外设巴士站，线路以通往上环方向为主，服务于社区通勤人流，另有出租车停靠点；

2、沙田站是城市型站点，站点及周边土地利用以大型商业、办公、公共设施、公共空间为主；杏花邨站是社区型站点，以商业+住宅开发为主，配套有邮局、诊所、中小学等社区级服务设施；

3、沙田站建于连城广场的地面层，同时连通连城广场、新城市广场、公交巴士枢纽站，并通过商场内部的中庭、通道与沙田会堂、图书馆、法院、广场、公园的相联系，是个综合的步行系统；杏花邨站点上盖包括杏花新城商场、住宅楼、小学、停车场、广场等，上盖部分通过杏花新城商场与站点周边杏花邨住宅楼、公共设施及海滨走廊相联系，规划设计了青少年教育路径；

4、沙田站周边住宅政策性住房占23%；私人开发住房占77%，主要公共设施包括大会堂、图书馆、剧院、法院、公园、广场等；杏花邨站周边住宅均为私人开发，并配建社区级公共设施，邮局、诊所、中小学、社区俱乐部、肉菜市场等，满足居民日常生活需要。

延伸阅读

香港沙田站（城市型地区级）

- 1981年5月，沙田中心正式入伙
- 1982年，沙田站上盖连城广场（前称九广铁路大厦）落成
- 1984年11月，新城市广场第一期正式落成
- 1986年，沙田大会堂落成
- 1987年，沙田公共图书馆、沙田婚姻注册处启用、伟华中心正式入伙
- 1988年，沙田广场分阶段入伙、沙田公园、沙田法院落成
- 1989年7月，新城市广场第二期
- 1990年，蔚景园正式入伙
- 1991年，新城市广场第三期正式入伙
- 1995年，新城市中央广场落成
- 1996年，红十字会捐血中心落成
- 2002年，沙田政府合署启用

香港杏花邨站（社区型）

- 杏花邨（Heng Fa Chuen），是香港的一个大型私人屋苑，位于香港岛柴湾西北。
- 1985年5月31日，杏花邨站随港岛线首段通车，杏花邨于1986年至1989年分阶段落成，发展商是前地铁公司（现称港铁公司）杏花发展有限公司，由现在的嘉里建设承建。交通主要依赖港铁港岛线杏花邨站。

深圳市的轨道交通发展中轨道站点建设滞后于城市建设，以开发引导交通DOT的模式为主，因此，存在很多问题和不足：

- 1、轨道站点与周边地块联系不足，多独立用地，

香港沙田站——城市型地区级

区域公交系统



(1) 主要道路：大埔公路、青沙公路、狮子山隧道公路  
(2) 主要交通方式：港铁东铁线；巴士（沙田第一城站27条）；出租车

土地利用结构



纯居住8%；商住混合16%；商业零售4%；商办混合8%；公共服务用地20%；公共交通用地2%；道路用地24%；公共开放用地18%

步行系统



全天候的步行环境，步行通道均采用顶棚、骑楼等方式来遮阳避雨；步行系统的无缝对接；完善、趣味、个性化的标识系统

住宅类型



政策性住房23%；私人开发住房77%

公共设施



沙田大会堂、沙田图书馆、沙田法院、沙田红十字会、新城市广场

深圳地铁一号线华强路站

区域公交系统



(1) 主要道路：深南路、华强路  
(2) 主要交通方式：地铁、巴士、出租车

土地利用结构



商业服务设施用地36.01%，道路设施用地17.7%，居住用地16.95%，商住用地9.06%，政府社团用地8.42%，绿地8.21%，市政公共设施用地2.91%，发展备用地0.74%

步行系统



由于人流量大，地铁进出站通道内采用进出人流双向管制方法，用栅栏分隔开；出口一障碍物阻隔携带大件货物进站的客流，严重妨碍带婴儿车、拖箱等正常客流；站内设有便利店、自助ATM机等服务设施；仅有出入口标识，通道与周边地下空间联系的标识系统缺乏

住宅类型



私人开发住房占绝大多数，住宅建筑形式以高层高密度为主，也有少量多层的经过立面改造旧住宅楼

公共设施



华强路站点周边以商业为主，公共设施较为缺乏，B出口口设有街头广场，供短暂停留、休息用途

## 香港杏花邨站——社区型站点

### 区域公交系统



(1) 主要道路：盛泰道、东区走廊  
(2) 主要交通方式：港铁港岛线（杏花邨站）；巴士：6条；出租车

### 土地利用结构



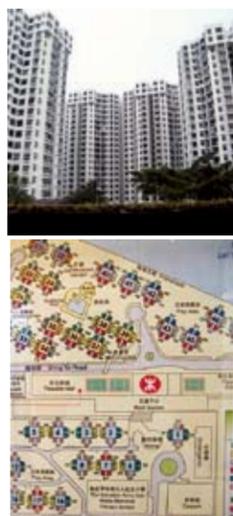
纯居住36%；商业零售4%；公共服务用地12%；公共交通用地6%；道路用地20%；公共开放用地7%；其他用地15%

### 步行系统



全天候的步行环境，步行通道均采用顶棚、骑楼等方式来遮阳避雨；步行系统无缝对接，专门设计了青少年科教路径；完善、趣味、个性化的标识系统；扶梯口设置醒目的提示广告语、地铁入口特色的小型雕塑

### 住宅类型



全部是私人开发住房  
中高密度住宅及配套零售商业与办公  
住宅类型选择多样化

### 公共设施



社区医院、邮局、广场、社区中心、中小学校等社区级公共配套服务设施

以栅栏、围墙等形式分隔开来；

2、站点及其周边用地混合开发大多未综合考虑，某些站点周边“前不着村后不着店”，如：香蜜湖地铁站，用地效率不高；部分考虑综合开发的站点，如华强路站，地下商业空间组织则较为混乱；

3、交通系统的换乘、衔接存在不足，尤其是步行到达轨道站点的距离过长、可达性较低，因此，萌生了大量依靠电动车载人的“车夫”；

4、站点内部（包括站台）的设计，通过颜色、质地来强调特色和个性，但细处还需继续改善；

5、站点内部服务设施以自动贩售机、便利店、自助ATM机等基本服务设施为主，比较便利；

6、步行系统缺乏考虑，尚不能系统的组织起来，步行环境较为恶劣，混乱、拥挤、无遮蔽的现象较为普遍；站点在片区步行系统中指示较不明确；

7、站点周边地区公共设施以通车前已建设的为主，开敞空间和公共设施相对缺乏。

从以上的对比可以明显看出：香港在促进交通与土地相互利用上做的比较好，而且从许多细节上真正做到了方便于民，以人为本。真正把握住了市民对于交通出行、生活的需求。正是因为如此，很多香港市民选择地铁出行，使得香港的地铁公司目前仍然是世界上唯一保持盈利的地铁公司。而探索其成功主要有以下几点内在的原因：

(1) 土地资源紧约束下的对土地混合开发的重视。香港土地资源紧缺，人口密集，每一块土地寸土寸金，最大发挥土地的效益，充分利用空间资源是城市开发建设过程中必须重视的问题。

(2) 对需求分析的重视，对未来发展建设的严谨。一般来说，在地铁站建设前期政府规划都会按各部门对地区发展提出的要求及限制定下产业结构、人口、就业、交通和基建配套的目标；政府定下目标后，针对人口产业需求、基建设施配套等进行技术研究，在勾画出初步蓝图后定出每区发展策略。地铁公司亦会在研究过程中提交意见。在政府发展策略框架下，地铁公司会作深入的市场调研，找出市场需求才去制订各地块的市场定位、开发组合、开发时序，配套设施等。例如九龙站交通换乘枢纽及上盖发展规划中地铁公司因配合政府、社会需要，加

上从商业角度因经济环境、市场变化而不断评估最新市场需求，总纲发展蓝图修订了25次，土地出让合同修订4次（1996年-2000年），分割契约修订了4次，这个开发制定了长达19年的计划。

(3) 开发主体与周边物业的开发关系明确，利益分配明确。具体做法是在为建设地铁集资时采取出售周边物业的方式，将地铁站附近的土地出售给开发商进行开发。由于公共交通的发展必然导致人们出行方式的“步行化”，而步行化又必然要求开发商在开发的时候注重广场、花园、商服、天桥等公共设施的建设以吸引和方便居民搭乘地铁，所以在一定程度上开发商代替政府进行了城市公共设施的建设。据专家介绍，在香港只有像香港置地这样大型房地产商才有能力进入这个市场，由于房地产开发商与地铁和新市镇开发等城市发展计划紧密结合，所以地铁沿线和地铁站的开发权伴随巨大的利益，新市镇的开发更让房地产商有了大显身手的机会去兴建超大规模的社区。而随着社区的逐渐成熟，也有利于房产的保值和升值，最终形成良性循环。这样做的结果是政府、开发商和城市居民的“多赢”。

(4) 港政府的支持。香港政府也采取了一定的政策优惠，比如说如果开发商可以将退红线增加一米的话，政府会允许开发商提高容积率并增加建设面积。同时有清晰的扶助政策及申请细则，例如税务优惠、海关规例、外汇结算、金融条例及一条龙贸易服务中心等。而在规划引导上，政府也做出了巨大的努力，会要求各个部门一起协商解决可能出现的问题，以及提供各部门发展的意见。

## 四 展望

香港地铁成功的经验其实很简单，那就是以人的需求为基础，在这个基础上再来考虑站点周边、地上地下的物业开发。深圳包括国内很多公交站点地区的开发，基于各种原因，于人的需求考虑严重不足，再加上投资主体很单一，造成周边物业发展、步行尺度与人的需求严重脱节。站点仅仅成为出发和到达的进出口，而不是一个充满吸引力和活力的可以停留的空间。实际上只要真正做到以人的需求为基础的开发，土地和交通的相互利用基本不会存在很大的问题。虽然规划的是空间，但真正的使用者却是人，这个时候是不是TOD已经不重要了。

本文编辑：史懿亭 濮蕾

## 深圳地铁一号线华强路站

### 区域公交系统



(1) 主要道路：南山大道、桃园路  
(2) 主要交通方式：地铁1号线、公交（南山区委站5条；南山医院站15条；南山医院东站14条）、出租车

### 土地利用结构



以居住用地为主，其次，政府社团用地、市政公共设施用地也占到相当比例，商业用地比重较低，绿地以街角公园的形式为主

### 步行系统



地铁站出入口均沿主干道独立设置，与周边建筑以栅栏、围墙等形式分隔了出入口与周边建筑的联系，很多站点出入口处整日有电动车载客；出入口采用上行方向的扶手电梯，下行均需通过步行楼梯，垂直电梯临近部分出入口单独设置供有需要的人士使用；站内设有便利店、自助ATM机等服务设施；站内采用鲜艳的红色装饰，对不同站点的站台、闸机加以区分，增加可识别性。

### 住宅类型



住宅以私人开发住房为主，高层高密度的住宅建筑与旧村、旧住区结合；住宅类型选择多样化

### 公共设施



地铁站周边建设有南山区政府、南山法院、老干部活动中心、南山医院、街头小广场等公共设施



# 轨道心情

曾在坊间疯传的扣扣表情版上班族系列，生动的表达了大城市朝九晚五的上班族每日早晚高峰的炼狱体验。没有车、没有房、住在N环路上的上班族，在日复一日的上班途中究竟有着怎样的心情呢？



## 我对地铁殊无好感



第一次坐地铁是在北京。北京六十年代修地铁更多考虑了人防因素，因此，沿着西直门又深又长的甬道向地下走去，路过一座座厚重的铁门，脑海里浮现的却是核大战来临，人们恐慌地挤在地下的情形。列车在黑暗的隧道中穿行，不知会将自已带向何方，让人无端地产生不安全感。

以后坐地铁更多的是在香港。香港地铁人头攒动，蔚为壮观，因此地铁除了便捷实惠，几无舒适可言。但是在香港，公交巴士站牌我们是看不懂的，因此地铁之外，我们没有更多的通勤选择。



我们在香港只能坐地铁，是因为“公交巴士站牌我们是看不懂的”。



我们在内地不愿坐地铁，是因为地铁换乘太累太恐怖。

后来渐渐地听说了北京13号线上下班高峰的恐怖情形，也亲身经历了上海人民广场让人崩溃的换乘，知道了地铁站的自动扶梯可能随时会罢工，也体会了那流于形式的排队安检。我想，地铁可能是大城市的最佳选择，但未必是每个人的最佳选择。

如果有一天不能开车、没有公交，我宁可选择骑自行车挥汗如雨，也不会选择地铁。我不想把宝贵的清晨和黄昏扔到不见阳光的地下。

## 换乘伤不起啊



现在我每天上班都要打的，加上燃油税一次的费用大概在22-25元之间。同事们知道后问，你怎么不坐地铁啊，打的好贵啊。确实一个月光打的的交通费用近800。

这么贵，干嘛我还不坐地铁呢？一谈到到地铁，我基本上快要冒出脏话了。我家小区门口就有一个地铁站，到公司只需要（如果不算起点站的话）3站路。但是悲催的是，我上班却要40分钟左右。怎么这么长时间？？简直没有天理啊，确实，我也这样认为。其实主要是在换乘、等候上花了大量的时间。

我想凡是在深圳坐过地铁且换乘的人，都会对“购物公园”站印象深刻到想吐。那是一条好漫长的路啊，我正常步速需要8分钟左右走完，换乘途中，走着走着中间突然还有个楼梯，楼梯很陡

峭，要上下楼梯2次，没有电梯的哦，真是难为那些带着小朋友和行李的乘车人。真想骂地铁公司的人，让他们去看看广州的鹭江地铁站，那么点楼梯人家从为民角度出发还是考虑到要安个电梯。哦，岔开了，接着说我的。然后很不幸的是，当我迈着正常的步子到等候站台时，往往刚刚过去一趟地铁。然后我瞅着还要再等3分钟。还好上班转乘的是一号线，发车频率比较高。要是反向回家的路，我要从一号转到三号线，就麻烦了，往往刚到等候车台，一看，还要再等9分钟……

好，接下来就是再坐一站路到公司了，大概2分钟。也就是说三站路加上我起点等候、换乘，加上我再等候的时间（上班方向），下来需要21分钟，实际乘坐的时间其实就5分钟，大量时间花在换乘和等候上。再加上从家出发到地铁站，以及从地铁站出来到公司还要各走十分钟，其中到公司那段，还没什么绿树，大热天的晒死了，悲催的是，深圳的夏天还很长，唉！

然后大家会觉得，40分钟还好吧，也可以接受吧，不至于要去打的哦，就算如此也可以做公交啊。这个问题怎么解释呢，我身体比较弱，我们这个行业加班很厉害，每天睡眠保证不够的情况下，我还汗流浹背的吭哧吭哧走40分钟，往往到公司都已经累得不想动了，感觉效率都受

影响。至于公交，呵呵，我家没有直达的，而且车行路线比较绕，所以基本上也是需要40分钟到1个小时。

说下来似乎不足以支撑我打的的理由，但是事实我确实打的了，还天天打，为了节省钱包，我只是上班打，下班即使是11点下班也最好能赶

地铁，还好地铁11点半才关。

其实我对地铁是很渴望了，打一次花费只有1.9元哦，比22不只十倍的关系哦。但是真的，好漫长的路，好陡峭的楼梯，好长时间的等待，好累……



## 令人瞩目的边际价格



今年6月份的时候，1号线全线通车，地铁总算是通到了离家门口10分钟步行距离的桃园站。不过也就是从那天起，我打定主意再不坐地铁了。深圳地铁搞得跟出租车一样，起步价加上里程价，分段收费：起步价首4公里2元，4至12公里部分1块钱坐4公里，12至24公里部分

1块钱坐6公里，超过24公里的1块钱坐8公里。问题就出在这个票制上——从香蜜湖坐到高新园站，需3块钱。下一站是深大站，4块钱！再下一站就是桃园站，5块钱！！看看这边际价格，嗖嗖地往上窜，让人情何以堪呀。花着同样的价钱，干嘛不转乘公交直达门前呢？与其这样，还不如索性从香蜜湖直接坐公交呢，全程也就2块钱而已。

## 等不起的接驳



深圳市福田区香蜜湖度假村至广州市海珠区南洲路483号南洲大厦，共用时2小时50分钟。在的士站附近解决了午餐，的士站人暴多！

不过这次是白天，好歹有的士可等。若是晚上十点后出地铁站，不少公交车早就收班了，真不知道公交接驳体现在哪里。

	1	2	3	4	5	6
地点	公司	罗湖火车站	动车开动	广州东外的士站	的士开动	广州海珠区南洲大厦
到达时间 (开始时间)	11:10	11:32	11:58	13:10	13:37	14:00
到达本地的交通方式		出租车	购票、候车	动车	等待	的士



## 高效的港铁换乘



深圳大学北门至香港沙田站，总用时2小时13分钟

	1	2	3	4	5	6	
地点		深圳大学北门	深大地铁站	会展中心站	福田口岸站	落马洲站	沙田站
到达时间 (开始时间)		9:26	9:32	9:55	10:06	11:03	11:39
到达本地的交通方式		公交 票价¥2	步行6 等待1	地铁一号线	地铁四号线 立体换乘¥7 换乘步行2 等待3	步行 过关57	港铁东铁线 票价¥22.4



香港沙田站至杏花邨站，经过三次换乘，共用时48分钟

	1	2	3	4	5
地点	沙田站	九龙塘	油塘	鲫鱼涌	杏花邨
到达时间 (开始时间)	14:31	14:42	14:59	15:05	15:19
到达本地的交通方式	步行2	港铁东铁线 等待4	换乘观塘线 立体换乘 步行4 等待2	换乘将军澳线 平面换乘 等待2	换乘港岛线 立体换乘 步行3 无等待 票价¥12

## 轨道上的回家路



2010年正月初一，我由深圳回武汉，算是将广、深两地的轨道交通彻底地感受了一把——

8:00AM，拖上行李出门，顺利拦到一辆出租车。正月初一司机也不容易啊！

8:30AM，到达世界之窗地铁站，刚好赶在响铃前进入车厢。

9:05AM，达到罗湖站，急匆匆走C出口窜进广深城际列车售票厅。运气还不错，最近一班去广州东的火车是十分钟后的。

9:15AM，乘坐的广深城际列车启动，顺便在车上小憩一会儿。

10:24AM，广深城际准点到达广州东站，相当给力！

10:40AM，因为头回来广州东换乘地铁，为了找入口，沿着标志牌站里站外转了一圈。蓦然回首，才发现地铁入口居然就在检票大厅下面。按理说，我一个学地理的，空间感和识图能力都不差啊~

11:20AM，多亏站内工作人员指点，几经换线，终于坐地铁到了名字特难记的“汉溪长隆”站，不过好在出站时的标识比广州东站清楚多了。

11:30AM，冒雨等了近十分钟，总算来了趟去广州南站的公交车。

12:00AM，公交落客区离候车大厅也忒远了，走了五六分钟！但总体而言，此前一路顺风，比预想的时间还是早了很多啊。

1:04PM，顺利乘上开往武汉站的高铁，预计4小时候到达。

5:04PM，很不幸，我依然还在火车上。这可是我头次乘坐高铁，离武广客运专线正式运营也才不到2个月的时间，而传说中时速350km的高铁居然也能晚点？！

5:45PM，抵武汉站，一个鸟不拉屎的地方。天渐黑，我还要换公交……





**8 蕾奥三年** 8月26日，享受着清幽的粤北山水，蕾奥全体欢度三周年庆典，从三年筑基走向三年塑型……



## 10 美国之旅

10月，规划一部的同事们开始了他们的美国之旅。远眺方尖碑，摆个LAY-OUT的造型。

## 11 校园招聘

10月24日至11月22日，蕾奥2012校园招聘在武汉、西安、南京、深圳、广州、上海、重庆、北京等城市高校举行。



## 12 漫步胡杨林

暂离常绿的深圳和繁忙的工作，到敦煌去踏秋！只有在这样的胡杨林中，方能感受到金秋的明媚与舒爽。



## 13 蕾奥沙龙

2012年1月4日，蕾奥沙龙迎来了第28期。这次是由中山大学李郁教授带来的精彩讲座——“城市化的福利转向”。

责任编辑：曾祥



## 9 年会参展

9月20日至22日，蕾奥参加了2011年中国城市规划年会。以“行动规划实践总结”为主题的规划成果展在现场吸引了众多的参会代表。



# 行动规划

## Application of Action Planning Methods in New Town Planning and Design

# 在新城规划设计中的应用

朱旭辉 钱征寒  
Zhu Xuhui Qian Zhenghan

【摘要】新城规划建设是我国目前城市建设中面临的重大命题。行动规划作为一种面向操作与实施的规划思维，可以在城市空间角度为新城建设和发展提供合理完善的解决方案和咨询建议。本文阐述了行动规划的概念和内容，对其理念在新城规划设计中的落实进行了具体讨论，并结合实践经验总结了其在新城规划设计各个系统中的应用。

【关键词】行动规划 新城 规划设计

【Abstract】New town planning and construction is currently a major proposition in China. As an operation and implementation oriented planning thinking, Action Planning can provide reasonable solutions and comprehensive advice in terms of urban space. This paper described the concept and content of Action Planning, its idea in the implementation of new town planning and design for a specific discussion, and combined with practical experience, summarized its application in different subsystem in new town planning and design.

【Keywords】Action Planning New Town Urban Planning and Design

## 1 引言

改革开放以来，我国进入了快速城镇化时代，城镇人口迅速增加、城市规模迅速扩大，伴随而来的是新城建设热潮涌动。一方面，新城建设极大地完善了许多城市的功能布局 and 空间结构，促进了城市发展水平的提升，但另一方面，目前新城建设中还存在许多问题，比较突出的包括：

- (1) 新城求新求洋，由此导致千城一面的城市形象特色危机；
- (2) 大拆大建导致的生态环境破坏和历史文脉割裂；
- (3) 部分新城人气不足，活力缺失，建设成效与冀望差距甚远；
- (4) 过于关注形象和规模，新城“人”味不足，配套欠缺；
- (5) 不够重视经济测算与分析，造成一定的财政负担；等等。

在当前关注民生和谐和经济社会转型的大环境下，新城建设也必须实现一定的“转型”才能更好地适应时代需求。城市规划和设计是新城建设重要的前期准备和有效工具，我们必须重新认识其在新城建设中的效用和价值，从新的操作性的角度为新城建设提供更好、更有效的解决方案和咨询建议。

## 2 行动规划理念下的新城规划设计

### 2.1 行动规划的概念

行动规划是基于对新时期规划价值和效用的认识而提出来的，其精髓是：精确把握客户需求，科学研判发展趋势，合理谋划发展蓝图和工作目标，在传统规划技术基础上，提供更符合空间发展逻辑的规划设计方案和趋近于现实操作环境的实施指引。行动规划提倡“让规划行动起来”，其核心是实现规划愿景与具体操作的有效结合，制定“可实现的目标”，设计“可实施的方案”，提供“可操作的指引”。

与传统规划设计理念相比，行动规划更注重新城建设的“时间”、“财力”、“组织”三个维度。在工作思路上，行动规划更强调现实需求导向；在工作目标上，行动规划更体现目标效用为重；在工作内容上，行动规划更注重方案操作结合；在规划方案上，行动规划更追求弹性动态实施。

### 2.2 行动规划的内容和环节

行动规划在工作流程和内容上，包括四个主要部分：

#### (1) 目标谋划

目标谋划是明确规划设计价值取向、寻求发展定位和目标的过程。行动规划强调对战略性资源的识别和判断，并在此基础上对外结合形势、要求确定地区发展方向。同时，对于规划设计工作本身，应设立有限的工作目标，有针对性地解决发展中面临的关键问题。

#### (2) 路径策划

路径策划是策略和策划层面的工作，主要解决发展路径的问题。行动规划理念要求在发展方向指引下，基于资源条件（时间、财力、能力）的考量，制定工作思路，提出工作的重点与方向，既包括硬性的城市建设手段，也包括软性的社会经济手段，既可以分时安排，也可以分块、分条安排。

#### (3) 空间规划

空间规划主要是指常规规划设计中的物质空间组织落实工作。行动规划强调将空间资源作为社会经济人文发展的空间载体，结合发展规律梳理规划区的空间发展逻辑和空间资源价值评估，将时间演进的规律体现到方案设计中来，注重方案的动态、弹性、可实施。规划设计方案不应将城市空间

作为刻板僵硬的研究对象，而应紧密融合城市中人的诉求和活动，实现物质空间与非物质活动的有效紧密结合。

#### (4) 实施计划

实施计划对应于成果中的管理要求和操作指引，也就是非法定规划中经常用到的“行动计划”。实施计划的核心是围绕规划方案和设计蓝图提供一整套趋近于现实环境的操作指引，强调整个规划在目标、策略、行动三者上的逻辑递进关系，为各项工作明确目标和要求，包括项目库、制度建议、政策建议、保障措施、经济分析和资金解决方案。

### 2.3 行动规划与新城规划设计

与国外严格意义上的新城定义有所不同，这里所讨论的新城，其实是指跨越原有核心城区空间范围发展的新城区，如各类开发区、大学城、居住区、城市新区等等，既包括了单一功能区，也包括综合功能区。所谓的新城模式，也更多地体现为对原来蔓延发展模式的反思，是城市空间拓展方式的一种，更为强调以独立组团的方式去有序组织安排新的城市空间。

鉴于新城建设在我国现阶段的重要意义，新城规划设计中需要重点关注的工作内容，与行动规划

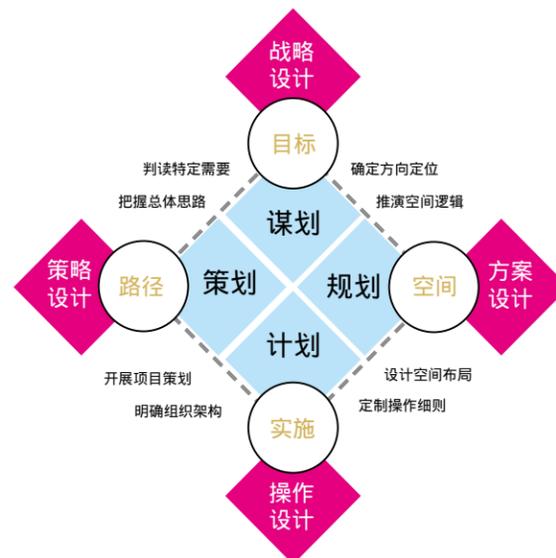


图1：行动规划的“四划”逻辑

的四个重要内容有着密切的联系：

(1) 在区域视野下审视确定新城的定位功能和发展目标。新城的建设往往具有带动城市整体提升、优化区域整体空间格局的目的，尤其是在大都市地区。其定位、规模和发展的价值取向，仅从城市本身完善的角度是远远不够的，必须满足区域协调发展的要求。同时，作为一个全新的城区，其发展动力仅靠城市本身的支撑也是不够的，需要从区域空间资源合理配置的角度，整合区域有效发展资源。更重要的是，目前我国新城的建设，都有很强的政策性，许多都已经上升到国家战略、区域战略层面，更需要从更高的层面谋篇布局。因此，新城发展的目标定位，需要整合各方面条件要求，进行合理科学的谋划。

(2) 以全新思路演绎新城的发展路径和空间生长逻辑。在市场经济体制下，新城区的建设主体和模式与计划经济时代迥然相异，各个城市的具体发展环境也有所不同，由此也导致了新城发展路径问题备受重视。就实践情况而言，地方政府十分关注新城建设的阶段性工作安排，并要求将其落实到具体空间功能上。规划师需要结合政府工作要求，根据城市发展的内在规律，总结出适用于不同地区的新城空间发展逻辑，并将其落实到分期建设的时序安排，并保证功能的协调性和结构的完整性。这就需要运用行动规划的理念，从软硬两方面着手，提供切实可行又充分预留弹性空间的策略性安排和具体用地方案，并将其与新城建设的阶段性要求实现良好的对应。

(3) 关注新城特色品质、人文环境和建设成效。进入经济社会转型年代，城市建设的品质和内涵更受关注。从目前新城规划情况来看，单一的产业功能新区已较为罕见，而更多地强调“工城一体”、“园当城建”。诚然，城市即人，尤其落实到城市设计层面，城市空间根是为人的活动设计，以人的活动为焦点，可以透视城市物质与非物质层面间的交互联系。新城作为城市功能完善和品质提升的重要着力点，要“关注人性”、“集聚人气”、“塑造人文”。近年来新出现的“人气规划”就代表了这种需求趋势。事实上，这种趋势正体现了行动规划寻求规划从“见物不见人”到“见物又见人”的革新方向，

(4) 优化组织新城的建设管理的操作指引。新城规划设计必须保证规划设计成果在面对新城建设这一实际问题中的有效应用，这种情况下，传统规划设计成果过于终极化、技术化的表达出现了很多问题，面临的最多的反响就是普通人看不懂，规划管理人员不好用。行动规划强调在面对这一类具体问题时，应将规划设计成果进行有效转化，一部分转化为贴近管理需求、图文并茂、刚性控制和弹性管理结合的规划设计管理指引，另一部分则结合近期政府重点工作，将其在空间上加以统筹，在效益上加以评估，形成软硬操作要点兼备的行动计划。这也是“让规划行动起来”这一理想中最贴近实际的工作内容，只是为了保证其合理、可用、见成效，离不开前面各个阶段的工作内容。

总结而言，就规划设计技术方面，新城由于是一个全新的物质空间载体，规划设计面临的不确定性较多，实操性要求又强，尤其需要用到行动规划的理念和方法，特别是空间综合设计、系统解决策略、空间经济思维、启动与开发策略和模式等方面。这就需要在面对这类工作时，从一开始就转变传统点、线、面、体的空间三维思路，运用时间、财力、组织的操作三维思路，发现和认识规律、确保空间组织的效率、评估建设运用的效益，把人、城、业这三个有着辩证逻辑关系的规划对象进行有机结合，更好的具化到详细的物质空间安排。

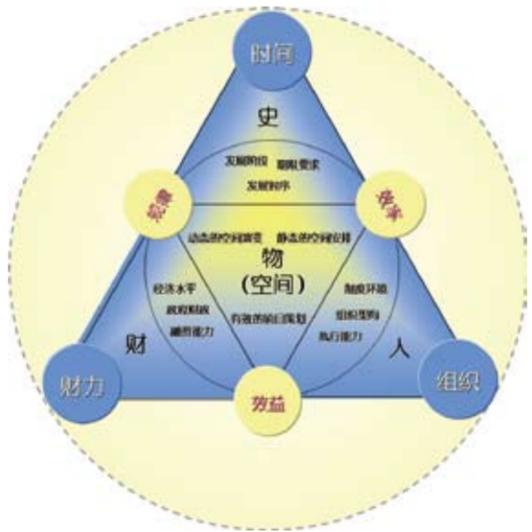


图2：“操作三维”与物质空间规划的辩证关系

### 3 方法与实践

#### 3.1 目标与路径系统——角色判断、谋划动力

目标与路径系统解决目标谋划和路径策划的问题。所谓规划的目标定位，就是将规划要形成或达到的意向转化为一个可描述的对象。在新城规划设计中，目标定位事实上是一个体系性内容，包括城市性质、发展目标、功能定位、形象要求、品牌设计、阶段目标、指标体系等，并且根据规划类型和工作任务的不同有所组合。与传统做法相比，行动规划着眼于以动力、能力结合发展要求等方面的评估推演目标定位，确保发展设想既符合政府建设新区的宏观愿景，又能切实可行、扎实推进。

新区发展的动力来源直接决定了其目标定位和发展过

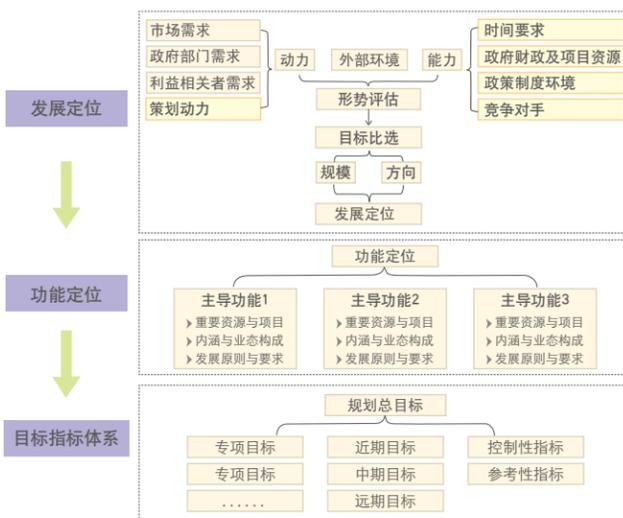


图3：目标定位的体系构成和推演逻辑

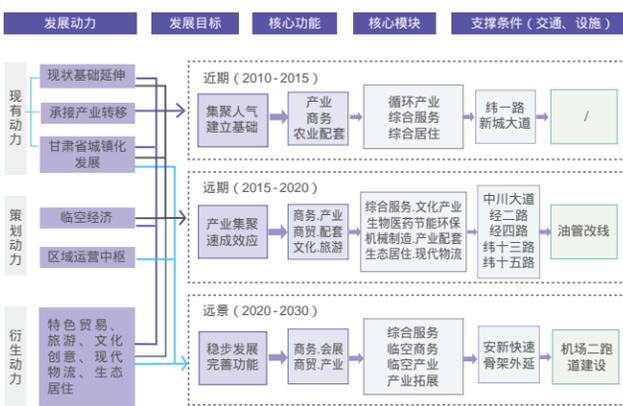


图4：新区发展动力谋划的主要结论示例

程。在资源、区位分析的基础上，行动规划运用发展策划的思路进行动力谋划，分析其现实发展动力，策划其未来可能借助的外来和内生动力，以及伴随发展过程而来的衍生动力。在动力谋划的基础上，确定各阶段发展目标和核心功能，并将其组织到具体的空间要求。同时，为确保目标愿景的切实可行，行动规划还注重进行能力分析，分析新区发展面临的制度环境和地方政府的财政能力等各种门槛因素，在此基础上，提出争取外部政策、改善内部管理、进行经济测算等一揽子与规划方案实施直接相关的框架性内容，直接服务于后续的行动计划。

#### 3.2 空间与物质系统——价值评估、模拟增长

空间与物质系统即规划传统的对物质空间内容的管理和设计。在这一过程中，空间资源价值的研判是最为关键的前提环节。行动规划理念下，空间价值的评估必须与实际操作的要求紧密结合，除了常规开展的区位、交通、地形、生态、人文等方面评析之外，还必须补充土地权属情况、可能的开发模式和开发主体等方面的内容，对开发的难易程度和后续效益进行评估，将其直接作为价值评估的一个重要内容纳入方案设计和比选中。

为应对新区空间发展阶段性安排的需要，行动规划还设计了模拟增长的思路和方法，以期建立一套与地方发展实际可能相结合的新区空间增长逻辑。模拟增长是指在发展动力分析和空间价值评估的前提下，确定起步发展区及其主体功能，并设计各阶段空间生长前提，据此演绎结构的分期生长和功能的不断完善，最终推导出终极发展蓝图。模拟增长重点在于确定每一阶段发展的重点区位和重点功能，相较传统的静态蓝图式规划，更有助于为地方政府确立新区的发展思路，也能更有效地应对发展的不确定性和复杂性。



图5：模拟某城市新区与主城区的互动生长过程

### 3.3 操作与实施系统——管理导则、综合计划

操作与实施系统实际上包括了规划管理怎么推进、新城建设怎么进行两部分的内容，前者可命名为管理导则，后者事实上包括了软硬两方面的综合性工作计划。行动规划注重在规划成果表达方面进行更面对实施操作的革新，为地方规划管理部门提供更简便易懂、好操作的管理导则，同时为新城管理机构出谋划策，提供具有建设性意见的行动方案。

在规划管理导则部分，行动规划更强调刚性和弹性管控区间的划分。对于新城建设最需要出形象、补功能，最能体现新城建设成效的空间，进行较为全面的刚性管控，规划设计条件细致、完善。对于其它更多交与市场主体开发的空间，可进行较为弹性的规划管理，确保公共利益不受侵犯。在表达上，尤其是城市设计内容，力图通过一张图的表达方式，以图件为主要载体，附加设计条件要求和其它方面软性操作内容，直观、形象地为规划管理部门提供工作指南。

基于对近期建设规划、年度实施计划及其它类型行动计划编制的总结，行动规划理念下综合性工作计划的内容可以分为阶段性目标与策略、具体行动计划和重点项目库等三部分内容。其中，制定目标策略时，必须注重开展经济效益的评估分析，确保开发计划不超脱政府的财力，不违背市场经济规律。具体行动计划包括条状组织的产业招商、生态环保、拆迁安置等内容和块状组织的重点地区建设计划。而重点项目库主要依据近期建设的要求，落实基础设施、公共设施等配套要求，提供近期可出让的建设用地安排。

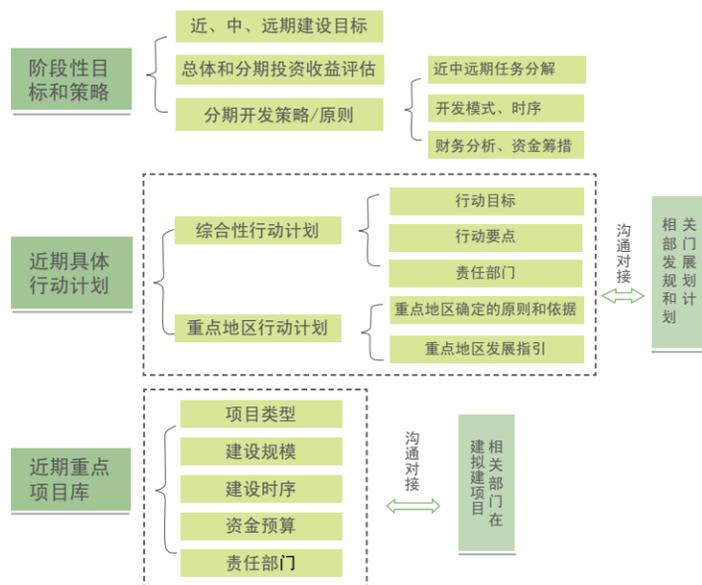


图6：近期综合性工作计划内容体系

## 4 结语

行动规划是基于对当前规划效用的反思提出来的、确保规划切实可行的一整套理念和方法。行动规划不是一种规划类型，而是可应用于已有规划品种，同时不断创新新的规划品种的一种规划思维。在目前国情下，新城建设是一项复杂的以政府为主体组织开展的空间行动，行动规划在其中最能体现“行动”的内涵。在政府推动、市场介入模式下，行动规划综合了政府主体和市场主体的不同需求与价值思路，并提供完整的以空间平台搭建为核心的解决方案，既增强了规划的科学性和技术性，也避免了物质空间“一叶障目”的弊端。将其应用到新城规划设计实践中，将有助于规划设计成果更有效地服务于新城建设，从而为更好地推进我国新型城镇化进程、促进经济社会转型发展服务。

(本文已发表在《理想空间》第48辑)

# 蕾奥2011年度获奖项目

2011年是蕾奥获得甲级资质后项目报奖的第一年。截至目前为止，蕾奥共获得省级规划设计奖12项，市级规划设计奖13项。



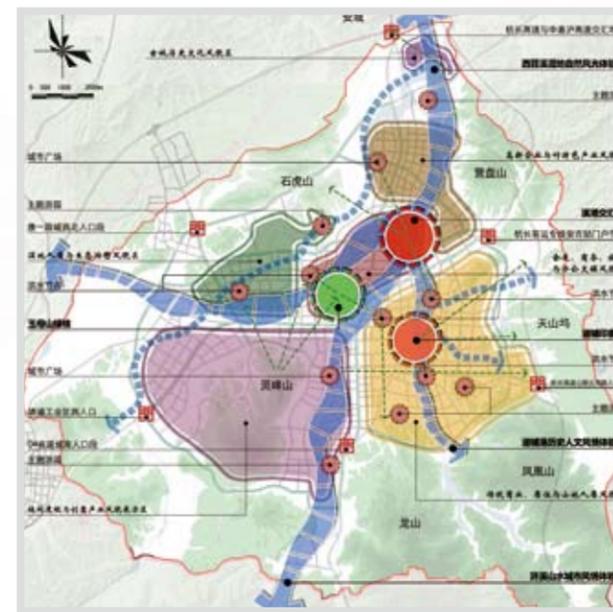
项目名称：黄河水城——东营总体城市设计  
所获奖项：2011年度广东省优秀城乡规划设计城市规划类一等奖、  
深圳市第十四届优秀城市规划设计一等奖



项目名称：兰州新区总体规划方案  
所获奖项：2011年度广东省优秀城乡规划设计城市规划类一等奖、  
深圳市第十四届优秀城市规划设计二等奖



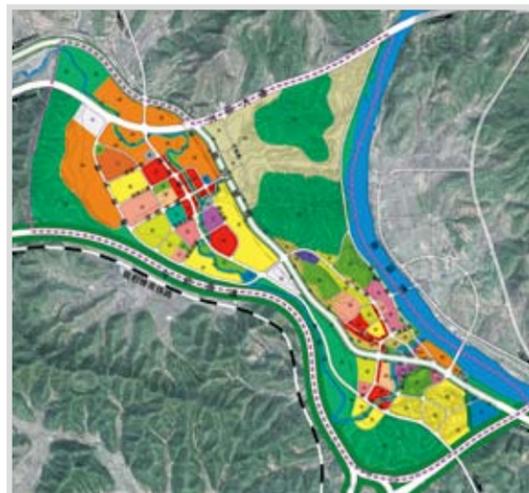
项目名称：石家庄正定新区起步区控制性详细规划  
获奖情况：2010年度河北省优秀城乡规划设计一等奖



项目名称：安吉县城总体城市设计及近期行动计划  
获奖情况：2011年度广东省优秀城乡规划设计城市规划类二等奖、  
深圳市第十四届优秀城市规划设计二等奖



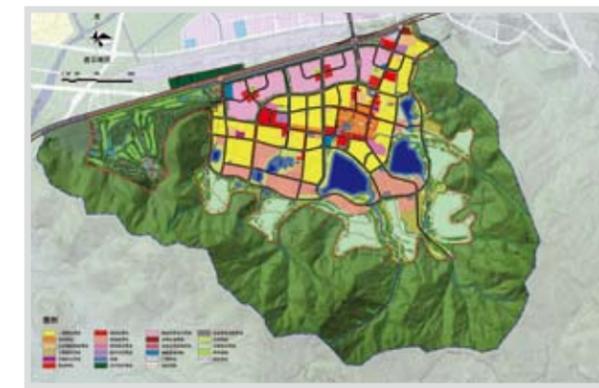
项目名称：日照城市中心区城市设计国际咨询整合  
获奖情况：2011年度广东省优秀城乡规划设计城市规划类二等奖、  
深圳市第十四届优秀城市规划设计二等奖



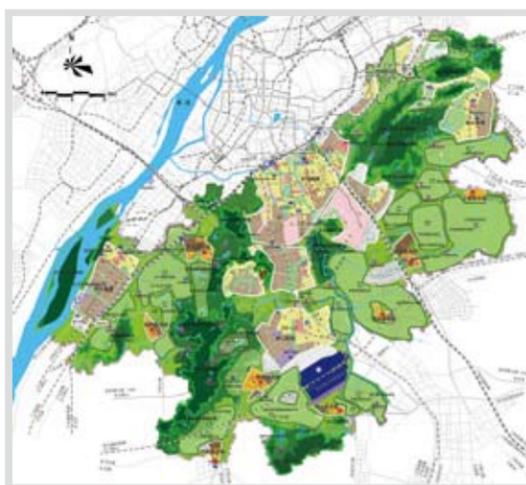
项目名称：武夷山市兴田综合改革建设试点镇总体规划（2010~2030）  
获奖情况：2011年度广东省优秀城乡规划设计评选村镇规划类二等奖、  
深圳市第十四届优秀城市规划设计村镇类三等奖



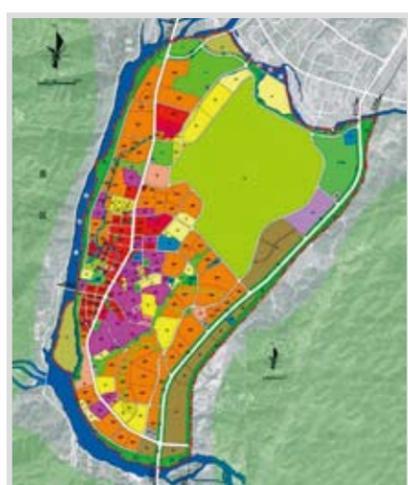
项目名称：石家庄市正定县城乡统筹规划  
获奖情况：2010年度河北省优秀城乡规划编制成果三等奖



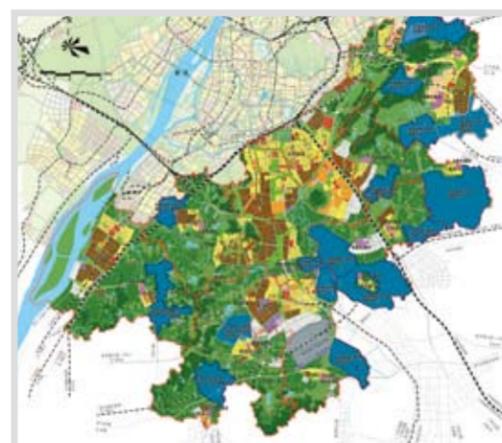
项目名称：连云港市朝阳镇片区概念规划——市区融合型旅游特色小镇  
行动规划研究  
获奖情况：深圳市第十四届优秀城市规划设计一等奖



项目名称：南京市江宁区城乡统筹规划  
获奖情况：2011年度广东省优秀城乡规划设计城市规划类三等奖、  
深圳市第十四届优秀城市规划设计村镇类二等奖



项目名称：武夷山国家旅游度假区控制性详细规划  
获奖情况：2011年度广东省优秀城乡规划设计城市规划类三等奖、  
深圳市第十四届优秀城市规划设计三等奖



项目名称：南京市江宁区万顷良田建设工程规划  
获奖情况：深圳市第十四届优秀城市规划设计二等奖



项目名称：平海历史文化名镇保护规划  
获奖情况：2011年度广东省优秀城乡规划设计评选村镇规划类表扬奖、  
深圳市第十四届优秀城市规划设计村镇类表扬奖



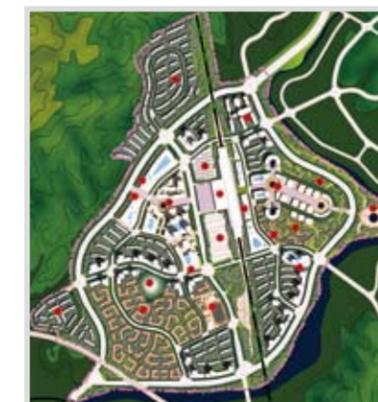
项目名称：赣州市南门口地区综合改造专项规划  
获奖情况：2011年度广东省优秀城乡规划设计评选城市规划类  
三等奖、深圳市第十四届优秀城市规划设计三等奖



项目名称：石家庄正定新区起步区城市设计方案整合  
获奖情况：2010年度河北省优秀城乡规划编制成果三等奖



项目名称：梅州市城市发展战略规划  
获奖情况：深圳市第十四届优秀城市规划设计表扬奖



项目名称：武夷山市北城新区用地发展概念规划及高铁站周边地区控  
制性详细规划  
获奖情况：深圳市第十四届优秀城市规划设计表扬奖