

# 公共交通引领城市更新提质模式研究

——以重庆沙坪坝铁路综合枢纽项目为例

韩玲 贾国花 李佐刚

重庆市土地储备整治中心 重庆渝北区 401147

**摘要:**近年来,随着各大城市进入内涵挖潜式集约发展阶段,依托公共交通引领城市更新提质(TOR),推动站城一体化的城市更新逐渐成为热点。尤其山高坡陡的山城重庆来说,可供开发利用土地受限,如何挖存量,向纵向要空间,提升效能,值得探索。本文通过介绍城市更新背景下实施TOR模式意义,并以重庆沙坪坝铁路综合枢纽项目为例,探讨实施路径,分析存在的问题并提出对策。

**关键词:**城市更新; TOR; 实施路径

## Study on the status of transit-oriented redevelopment

— Taking Shapingba comprehensive railway hub project as an example

Han ling, Jia Guohua, Li Zhuogang

Chongqing Land Reserve Management Center, Yubei District 401121, Chongqing

**Abstract:** In recent years, with the major cities into the intension tap latent type intensive development stage, Relying on transit-oriented redevelopment, urban renewal which promotes the integration of station and city has gradually become a hot topic. Especially in Chongqing, a mountain city with high and steep slopes, How to excavate the stock, obtain space vertically and improve efficiency is worth exploring. This paper introduces the significance of implementing TOR mode under the background of urban renewal, and takes Chongqing Shapingba Comprehensive railway hub project as an example to discuss the implementation path, analyze the existing problems and put forward countermeasures.

**Keywords:** redevelopment; TOR; Implementation of the path

随着各大城市进入内涵挖潜式集约发展阶段,依托公共交通引领城市更新提质(Transit-oriented redevelopment, 简称TOR),以实现站城融合一体化发展逐渐成为重点。通过TOR模式积极探索补足城市交通短板、解决城市品质和土地价值不高的问题,对促进城市结构优化和转型发展、实现精明增长具有重大意义。尤其对集大城市、大农村、大山区、大库区于一体的重庆来说,通过TOR模式,盘活存量,无疑是重庆城市可持续发展的重要抓手。

### 1 城市更新背景下TOR模式意义

#### 1.1 缓解“大城市病”

城市更新主要针对老区综合改建,旨在改善居民出行条件,满足居民对美好生活的追求。TOR模式通过向纵深要空间,集合多种交通方式,疏解城市更新区域交通拥堵,提高出行效率,全面提升公共交通建设的交通

效益。

#### 1.2 优化城市空间形态

在城镇化进程进入存量发展的新时期,城市更新活动不再只是拆掉“老破小”,建设“高大上”<sup>[1]</sup>,而是需要从城市综合层面梳理城市更新的目标。城市更新背景下的TOR模式坚持城市综合运营的理念,通过整体策划、城市设计、统筹整体实施,对站点极核区、核心区、综合开发区进行高密不同的集约开发,形成疏密有致的城市形态,有效避免了过去城市发展因强调功能划分而导致城市景观千篇一律的问题<sup>[2]</sup>。

#### 1.3 描绘生活新图景

传统城市功能逐渐滞后于城市新的发展需求和居民新的生活工作需求,城市更新旨在提升城市功能属性和环境品质。TOR项目将以交通网络构成城区空间的主框架,使站点、周边成为城市的公共活动中心,增强片区

可达性、便利性、舒适性,形成由公共交通走廊沟通就业、居住、休闲等功能的城市活力带<sup>[3]</sup>。

#### 1.4 实现土地效益最大化

城市更新旨在重新实施城市建设,其中涉及对原产权单位征收补偿。按照目前征收政策,征收成本较高,容易出现成本倒挂。TOR项目通过适当调高容积率或上盖开发,进一步增加经营性用地规模,将大大优化土地资源的利用效率,实现土地价值最大化。实现的土地收益反哺轨道建设,促进基础设施可持续建设。

### 2 重庆沙坪坝铁路综合枢纽城市更新项目

#### 2.1 项目背景

沙坪坝站位于中国重庆市沙坪坝区,位于重庆市沙坪坝区三峡商圈与沙坪公园之间,是重庆市“三主两辅”客运枢纽体系的两辅之一,是一座集高速铁路、轨道交通、公交、出租车等多种交通方式为一体的综合交通枢纽。占地约12公顷项目,总建筑面积约78万平方米(其中地上建筑面积48万平方米,地下建筑面积27万平方米)。因该站年久失修导致与三峡商圈的现代化气息格格不入,且站点周围1公里范围内存在重庆职培中心、怡馨大厦、职工住宅、南海宾馆、供电工区等多个已建成老旧小区,不仅制约了沙坪坝区核心商圈功能的释放,还影响三峡广场商圈的提档升级。随着成渝铁路客运专线、重庆地铁1号线、9号线及地铁环线等3条轨道交通引入,基于项目所在的城市区位和交通枢纽功能定位,结合城市商圈发展和城市交通优化的需求,重庆对沙坪坝铁路综合枢纽范围实施城市更新。

#### 2.2 TOR模式实施路径

##### 2.2.1 理念方面

全国首例“高铁+轨道交通+上盖”联动更新模式。立足寸土寸金的沙坪坝商圈实际,在国内率先提出“高铁站场+轨道交通+上盖物业”开发的理念,成为融合交通功能和城市功能于一体TOR模式的标杆;通过站城融合、满足沙坪坝区核心区建设需求,扩大核心商圈,实现对城市土地空间开发最大化利用,示范效应显著。

打破传统“摊大饼式”修建模式,实现站城融合。优化项目周边既有交通线路,同时将地下轨道交通、车行交通以及下停车场融汇贯通;在沙坪坝中心区以加盖方式实现枢纽项目与周边城市的有机融合,成为站城融合的重要突破。

##### 2.2.2 机制方面

探索铁路综合枢纽一体化开发模式的典型。部市共建协议实现地方与铁路部门达成合作共识;按照代建方

式统一对轨道、铁路站房、四电及路基、市政配套道路等规划设计和施工,突破传统建设格局,率先实现以一个业主牵头统筹管理的新路子。

通过土地空间使用权出让,尝试分层确权的政策突破。颠覆传统土地平面出让模式,创新土地空间权属概念,盖下建设综合枢纽,盖上进行物业开发;通过分层出让,使原本闲置的空间资源发挥最大效益。

##### 2.2.3 品质提升方面

规划设计和建设充分体现“以人为本”。凭借高铁枢纽、轨道交通、公交站点等交通方式集聚的优势,坚持以“以人为本”为宗旨,强调乘客的个人感知和运营使用的便捷性<sup>[4]</sup>,使各种交通方式有效对接,从而大大缩短了换乘距离,实现高效便捷的人车分流换乘体系,有效提高居民出行幸福指数。

二是打造城市综合体通过立体空间布局,打通多种交通换乘与人群分流的困境。在该项目规划设计中,通过借用知名的房地产开发商在商业方面的先进理念,从梳理重构商圈“交通流线”着手进行研究,将多种交通方式立体分层布置,对城市交通量进行了合理分流,提供了枢纽核心区与城市的多层面接口选择,避免了交通枢纽节点的拥堵<sup>[5]</sup>。

#### 2.3 TOR模式实施成效

沙坪坝铁路综合枢纽TOR项目位于主城核心商圈,区域建筑密集,必须向纵深要空间,才能释放土地新效能。通过立体空间布局,实现各种交通方式无缝对接<sup>[6]</sup>,打造集综合交通、商业、办公、休闲、生活为一体的城市综合体,有效推动沙坪坝区高质量发展,对高铁站场、轨道交通建设与城市更新之间的协调融合,有较强的现实指导意义。

### 3 城市更新背景下TOR实施存在问题及建议

#### 3.1 权属单位复杂,导致推进困难

在实际实施过程中,城市更新范围地处城市核心区,城市管网等设施密布,区域高楼林立,权属单位复杂,需拆迁的房屋量大,被征收人员构成复杂且普遍对征收补偿期望值高,存在要价高,加之历史遗留问题多,协调难度极大。建议建立“利益共同体”更新协商机制,促进TOR模式落地实施。

#### 3.2 上盖物业开发方案的不确定性严重影响综合枢纽的设计工作

综合交通枢纽上盖建成验收后才能通过招拍挂方式进行上盖物业开发的土地出让。在物业开发主体和开发方案尚未确定的情况下,需要将上盖物业开发的盖下结

构及基础提前施工完成,而轨道实施主体拟定的包容性上盖物业开发方案和结构设计无法完全贴切地匹配摘牌开发商的个性化需求,不可避免存在部分结构预留相对保守,同时部分预留未能满足具体需要,导致局部需要进行结构补强和工程调改,造成一定程度的投资浪费和增加。建议综合开发用地宜与基础设施统一规划设计,方能避免浪费和制约,在共建机制的立法层面开展创新,为综合开发者尽早介入项目创造条件。

### 3.3 项目全过程管理中涉及协调面广、层次多

项目策划方案既包括项目红线内铁路、城市轨道交通、公交站、出租站、社会停车场等多种交通设施的空间布局,又涉及项目红线外综合管网和通道搭接的迁移改造,物权、营运和行政管理主体涉及面非常广,需要规划、施工技术方案的配合,又需要行政方面的协调。因此需强化统筹机制,全过程协调解决项目的方案策划和建设管理过程中的矛盾和冲突。建议建立协调机制,成立工作专班,统筹协调铁路、轨道、公交等合作单位,定期协商解决重点难题。

### 3.4 项目土地两次出让后“确权难”问题亟待解决

按照现行的国有建设用地出让政策,即同一宗土地只能对应一个规划条件。由于受沙坪坝站的通车压力以及盖上铁路股道范围内的商业结构施工必须在通车前完成等因素影响,枢纽公司为确保成渝铁路客运专线投运后的安全,在重庆市政府及相关部门的支持下,将沙坪坝项目土地按照盖上和盖下分层出让的思路操作,与现行《中华人民共和国物权法》和《城市房屋权属登记管理办法》中“关于土地证和房产证二证合一”规定存在矛盾。建议从法律层面明确“高铁+轨道交通+上盖物业”土地的性质,避免在规划用地许可方面出现盲区,探索在类似综合交通枢纽开发建设项目中引入协议出让

模式,并对“协议出让和特许经营”、“土地作价出资(入股)和授权经营”等模式进行研究,探寻可行、高效的审批途径,并对类似项目涉及的土地开发进行专门立法

## 4 结束语

依托轨道交通的引流效应推进城市更新、激活城市动能,是我国落实集约节约利用土地,推动轨道站点周边区域转型升级的重要抓手之一<sup>[7]</sup>。TOR模式以推动站城一体化区域,形成办公、交通、商业、生活、文娱等多功能融合的城市空间特色,有效释放站城一体化区域的活力潜能,促进城市面貌焕新颜。但TOR模式的落地实施需要建立健全相应体制机制和配套政策,尚需进一步深化研究。

### 参考文献:

- [1]郭少锋,芦晓昀,刘义钰.从TOD到TOR:存量语境下轨道交通引领城市更新策略研究[J].规划师,2022,38(03):76-81.
- [2]周波.基于未来智慧城市愿景的城市家具设计研究[D].中国美术学院,2019.
- [3]桂汪洋.大型铁路客站站域空间整体性发展途径研究[D].东南大学,2018.
- [4]靳聪毅.站城融合引导下的当代铁路客站规划设计研究[D].西南交通大学,2019.
- [5]吴亮,陆伟.地铁枢纽站域步行网络的建构原则与策略[J].国际城市规划,2021,36(03):91-99.
- [6]宋瑞桓.TOD轨道系统末端与住区无缝对接的衔接空间体系研究及启示[D].深圳大学,2020.
- [7]向蕾,田苗.“以公共交通为导向的开发”理念引导下的成都轨道交通站点综合开发体系框架[J].城市轨道交通研究,2021,24(08):11-16+22.