# 有市存量用地与城市轨道交通TOD 综合开发 黄子文 孙永海 覃晴二

# 深圳市存量用地与城市轨道交通TOD综合开发

戴子文, 孙永海, 覃晴

(深圳市地铁集团有限公司, 广东 深圳 518026)

摘要:深圳市土地资源稀缺,可开发新增用地所剩无几,迫切需要创新传统的TOD发展模式。阐述存量用地与城市轨道交通TOD发展面临的政策与机制、土地资源、既有法定图则规划和土地权属方诉求不一等问题,明确深圳市围绕城市轨道交通车站进行一级土地整理和二级综合开发联动,通过平衡各方利益保障城市更新项目实施。从政策与机制、城市轨道交通车站及枢纽周边区域整体统筹、引导城市轨道交通车站与存量开发项目有机衔接等方面提出存量用地与城市轨道交通TOD综合开发策略。以白坭坑片区、梅林关枢纽、地铁17号线南湾站为例进行分析,总结存量用地与城市轨道交通TOD综合开发推进过程中存在的问题及应对方法。强调在整个存量用地再造过程中,地铁公司需主动作为并持续性推进相关工作,政府部门需形成存量用地TOD综合开发共识并给予相关支持,才能协调和平衡好存量用地利益,实现多方共赢。

关键词:城市轨道交通;存量用地;城市更新;TOD;土地整备利益统筹;深圳市Integrated Development of the Stock Land and Urban Rail Transit in Shenzhen DAI Ziwen, SUN Yonghai, QIN Qing

(Shenzhen Metro Group Co., Ltd., Shenzhen Guangdong 518026, China)

Abstract: Shenzhen faces a scarcity of land resources with very limited developable land. Innovative Transit-Oriented Development (TOD) models are in urgent need. This paper examines the policies, mechanisms, land resources, conflicts between existing zoning plans and landowner appeals, and other issues associated with the integrated development of the stock land and urban rail transit. Shenzhen has achieved coordinated primary land consolidation and secondary comprehensive development around urban rail transit stations. This approach ensures the successful implementation of urban renewal projects while balancing the interests of stakeholders. The paper proposes an integrated development strategy for the stock land and urban rail transit, encompassing policies, mechanisms, the overall coordination of urban rail transit stations and surrounding areas, and establishing an organic integration of rail transit stations and stock land development projects. Taking Bainikeng Area, Meilinguan Hub, and Nanwan Station of Subway Line 17 as examples, the paper summarizes the challenges and corresponding solutions in promoting integrated development of the stock land and urban rail transit. Throughout the entire process of redeveloping the stock land, proactive engagement of subway companies and consensus among relevant governmental departments are highlighted as essential measures. Such measures enable the coordination and balance of interests of stock land, leading to a win-win outcome for all parties involved.

Keywords: urban rail transit; stock land; urban renewal; TOD; benefit coordination of land reorganization; Shenzhen

收稿日期: 2022-12-14

作者简介: 戴子文(1987一), 男, 江西吉安人, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 注册咨询工程师(投资), 主要研究方向: 轨道交通规划、TOD综合开发。E-mail: dzw870608@126.com

# 0 引言

根据《深圳市国土空间总体规划(2020—2035年)》(草案)<sup>川</sup>,深圳市陆域面积为1997 km²,其中建设用地规模控制在

1 105 km²以内。与北京、上海、广州等一线城市相比,深圳市土地资源稀缺,因此土地开发过程中需集约化利用,对低效用地开发进行更新再造。根据《深圳市国土空间规划保护与发展"十四五"规划》<sup>23</sup>,"十四五"

时期,深圳市建设用地总量管控模式基本建 立,建设用地总规模保持在1032 km²以内 (将根据第三次全国国土调查和国家批复的 深圳市国土空间总体规划最终确定);建设 用地供应规模 58 km²,将通过融合各类再开 发手段,实施整体连片再开发;更新整备直 接供应用地10 km2。未来深圳市城市轨道交 通TOD综合开发将主要依托存量更新整备 直接供应用地。随着《粤港澳大湾区发展规 划纲要》《关于支持深圳建设中国特色社会 主义先行示范区的意见》等政策发布,国家 赋予深圳市新的历史使命,需进一步提升城 市竞争力, 在存量用地背景下迫切需要创新 TOD发展模式、拓宽城市轨道交通建设投融 资渠道。本文论述深圳市在既有存量用地背 景下进行的 TOD 综合开发探索实践,为未 来城市轨道交通TOD发展提供参考。

# 1 存量用地开发

存量用地包括国有已出让用地、原农村社区合法建设用地、未经审批私自占用的国有土地等,因此存量用地开发与常规净地或者正常招拍挂用地开发有本质区别。存量用地开发客观上存在权利主体多元、利益证明为一个公司,需要有问题复杂等情况,需要通过机制的调整来解决。简而言之,需要通量和大发是土地一级和二级开发联动自工地一级和发联动是土地前期整理和后业是由政府和市场共同推动。土地一级开发联动是土地前期整理和后业组设工级开发联动是土地前期整理和后业组设联动进行,即从事土地一级开发的方式,即从事土地一级开发的方式,即从事土地一级开发的方式,即从事土地一级开发的方式。

深圳市探索出符合自身特点的存量用地 开发体系,包括土地房屋征收、城市更新、 土地整备利益统筹、棚户区改造等路径。其 中,城市更新与土地整备利益统筹是存量用 地开发主要路径,两者最大差别是城市更新 项目主要针对合法用地比例达到60%以上的 存量用地,土地整备利益统筹是解决因合法用 地比例不足而难以进行城市更新的存量用地。

# 2 存量用地背景下深圳市城市轨道交 通TOD发展困境

# 2.1 政策与机制层面

深圳市城市轨道交通建设前四期工程出

台的相关政策集中在项目建设管理及用地出让层面,如2021年1月出台的《深圳市轨道交通项目建设管理规定》解决规划、建设和行政审批工作中存在的问题;2013年5月出台的《深圳市国有土地使用权作价出资暂行办法》解决土地出让问题,在原土地资源的前提下,通过"轨道+物业"的净地出让模式有效支撑了深圳市城市轨道交通一、二、三期工程建设,保障了城市轨道交通一、二、三期工程建设,保障了城市轨道交通一、二、三期工程建设,保障了城市轨道交通一、有量,政府层面不仅缺乏像中国香港、日本东京那样的政策支持,也缺乏TOD综合开发统筹机制及管理部门,相关工作重心更关注城市轨道交通工程建设问题。

在缺乏相应政策支持的情况下,深圳市存量用地 TOD 综合开发主要依托既有城市更新及土地整备利益统筹相关管理办法,在既有政策体系下开展工作,这就对城市轨道交通建设与运营企业(如地铁公司)开展存置用地开发提出了更高要求。地铁公司不仅要承担设施建设与运营等任务,还需要配备专业城市更新团队专职围绕城市轨道交通车站周边用地权属、利益及规划布局等问题进行协商和谈判。由于地铁公司在市场化机制、决策体系、市场敏锐度等方面与市场化地产企业存在一定差距,导致存量用地 TOD 综合开发难以推进。

#### 2.2 土地资源层面

深圳市土地资源稀缺,城市可建设用地规模小且均已实现开发利用,TOD发展需要依托存量用地更新改造。截至2023年1月,深圳市城市轨道交通运营里程为559.1 km (含有轨电车11.7 km),在建里程为98.4 km。受国土空间规划、基本生态线、工业区块线等城市规划方面因素的制约,未来第五期城市轨道交通建设及城际轨道交通线路建设工程中沿线可开发净地资源越来越少。因此,必须依托轨道交通建设开展大片区的统筹开发,实施"轨道交通建设开展大片区的统筹开发,实施"轨道交通建设开展大片区的统筹开发,实施"轨道交通建设开展大片区的统筹开发,实施"轨道交通建设开展大片区的统筹开发,实施"轨道交通建设开展大片区的统筹开发,实施"轨道交通建设平限大片区的统筹开发,实施"轨道交通建设平限大片区的统筹开发,对流程,

# 2.3 既有法定图则规划层面

存量用地背景下,传统法定图则不具备 统筹存量用地开发下的利益协调功能,仅侧 重对开发总量、用地性质和各类控制红线的管控以及相关配套设施要求;不负责各城市更新利益主体之间的利益协调,造成既有规划难以实施,影响城市更新项目推进进度。同时,存量用地背景下的利益主体为了追求经济利益最大化,往往对片区缺乏整体考虑,不断推高土地容积率以保障其经济效益。

为了保障项目可实施性,存量用地背景下城市更新单元专项规划将覆盖既有法定图则。不同更新单元规划缺乏整体性、系统性,造成不同城市更新单元相互割裂,累加开发指标远超出片区人口规模和交通承载能力,而原有的法定图则相关规划的诉求难以落实至方案,对片区产业升级和城市轨道交通建设的反哺更不会予以关注。

# 2.4 权属方利益诉求层面

既有存量用地背景下,片区权属方主体 众多、权属关系复杂。不同更新利益主体的 诉求不一致,有的需要房产物业补偿,有的 需要现金补偿,有的需要股权合作,有的需 要独立更新开发等。市场开发主体通过市场 化手段进行规划和建设协调难度非常大且进 度缓慢。项目推进时间及难度不一致,造成 市场开发主体选择性挑肥拣瘦,将片区难以 推进的项目遗留下来,形成城市伤疤。

同时,片区分散的权属主体整体呈现碎片化分布,且各项目立项及实施进度不一,导致城市更新中的贡献用地难以腾挪集中,也难以释放成片土地资源。市场开发主体追求经济利益最大化造成更新改造模式单一、改造方向多以居住和商业为主、城市品质空间难以保障,不符合城市高质量发展要求。

# 3 存量用地与城市轨道交通 TOD 综合 开发策略

#### 3.1 政策体制与机制创新

北田静男 等學系统整理了日本东京关于存量用地 TOD 综合开发的政策出台历程,其相继出台《宅铁法》《城市再开发法》《居住区开发和轨道交通整备一体推进特别措施法》《都市再生特别措施法》,从法律层面明确轨道交通建设与城市开发共同推进的总体原则,确立铁路公司的优先发展地位,赋予轨道交通车站周边地区规划功能自主权,同时实施容积率奖励政策支持车站周边高密度开发。通过一系列政策促进轨道交通车站周

边发展,如涩谷之光综合体城市再开发项目 扭亏为盈,2012年4月—2013年4月,其商 业部分销售额达到300亿日元(按照当时汇率 折合约15亿元人民币);二子玉川站改造 后,2014年4月—2019年4月实现人口增长 6%、土地增值44.9%。

2022年12月,北京市政府出台《北京 市轨道交通场站与周边用地一体化规划建设 实施细则(试行)》[6],推动轨道交通与城市 功能有机融合、用地高效整合落到实处,进 一步规范化、制度化、程序化推动北京市轨 道交通场站一体化工作,从一体化规划设 计、一体化用地管理、一体化实施衔接三方 面明确了轨道交通一体化主体责任、程序和 工作内容。成都市在2017年、东莞市在 2018年均形成了轨道交通建设发展"1+N" 政策文件,并划定了TOD综合开发圈层。 其中,成都市探索了在同一宗土地上划拨与 出让相结合、地上与地下项目相结合、经营 性用地与市政设施用地相结合的整体供地、 分层登记新模式,有效支撑了成都市轨道交 通发展。截至2022年2月,成都市城市轨道 交通运营里程为557.8 km, 位列全国第四。

深圳市及时总结城市轨道交通工程前三期"轨道+物业"开发经验门,对土地作价出资政策、开发模式、上盖物业与城市轨道交通建设衔接、持有优质物业等核心问题进行详细分析。同时,积极学习借鉴其他城市经验,从政策体制上创新,深圳市政府第六轮事权划分实施方案中将市区共担投资压力落实至区政府。深圳市还同步开展城市轨道交

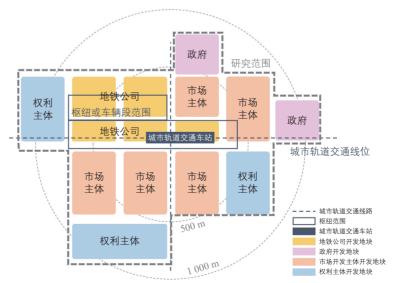


图1 城市轨道交通+城市更新整体统筹模式

Fig.1 Overall coordination mode of urban rail transit + urban renewal

通 TOD 特殊地区政策研究工作,从政策层 面推进基于存量用地 TOD 综合开发,以城 市轨道交通场站及枢纽为中心,按照一定范

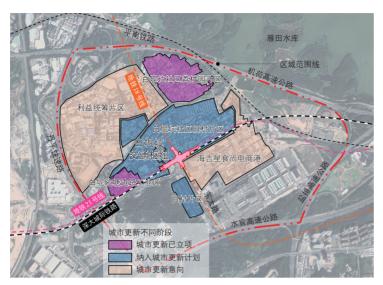


图2 白坭坑片区整体统筹范围

Fig.2 Overall coordination scope of Bainikeng Area 资料来源:文献[8]。



图 3 白坭坑片区轨道交通线路分布 Fig. 3 Distribution of rail transit lines in Bainikeng Area 资料来源:文献[8]。



图4 白坭坑片区TOD一体化实施城市设计效果示意

Fig.4 Illustration of urban design effect with integrated TOD implementation in Bainikeng Area

资料来源:文献[8]。

围划定TOD特殊地区,赋予地铁公司一定特殊政策,执行特殊的规划增量预控,促进车站与周边用地高效利用。在政策推进过程中存在政府相关部门对TOD特殊地区政策看法不一致现象,因此,政策研究及出台需要市委、市政府进行顶层设计并给予支持。

# 3.2 城市轨道交通车站及枢纽周边区域 整体统筹

城市轨道交通 TOD 综合开发要实现高质量发展,需要将大运量的城市轨道交通与便捷的步行交通系统结合,按照 TOD 综合开发理念,进行一体化规划设计和建设,平衡各方利益诉求,并围绕城市轨道交通车站统筹片区各项开发工作,同步推进产业升级和人居环境提升。

根据国内外 TOD 成功经验,深圳市通过"城市轨道交通+城市更新"模式,由地铁公司对城市轨道交通车站周边区域整体统筹,包括理清土地权属和利益平衡、规与与协识研究、工程建设、运营管理等,同时作,被访交通沿线相关的区政府进行合作解,以下,发挥各方优势,然大军各方优势,从地政方利益诉求,发挥各方优势,然区方利益诉求,发挥各方优势,然区方人,从大军,地铁公司主导开发腾挪出的枢纽或开发,地铁公司主导开发腾挪出的枢纽或开发,地铁公司主导开发腾挪出的枢纽或开发,地铁公司主导开发腾挪出的枢纽或开发,地铁公司主导开发声称。近近统等,地权属方获取相应的回迁物业,获取相应配套及净地,实现多方共赢。"城市获取相应配套及净地,实现多方共赢。"城市有流交通+城市更新"整体统筹模式见图1。

# 3.3 城市轨道交通车站与存量开发项目 有机衔接

为实现存量用地背景下城市轨道交通 TOD 综合开发项目"站城一体、综合上盖" 开发目标,需要引导存量物业、城市更新项 目、土地整备项目等存量开发与城市市轨道 通车站有机衔接,实现车站一体化建设。当 城市轨道交通车站及枢纽周边区域整体统 模式难以推进时,可以开展围绕车站周边的 模式难以推进时,可以开展围绕车站周边的 存量物业延展服务工作。积极推动城市轨道 交通车站与存量房产物业或待城市更新及相 全通车站与存量房产物业或待城市更新及积 上地整备项目衔接,主动与存量用地土地陷 属方进行对接,提供实现衔接的技术保障,增加荷载预留服务,提供代建和代建营服 备,实现车站与周边物业无缝衔接;提供离 品质出行服务,提高车站服务半径,实现客 流与服务双提升。地铁公司的介入参与解决了房产物业衔接与地铁安全保护距离的问题,实现物业与城市轨道交通车站无缝衔接,从而更好地发挥土地能效,集约化利用土地资源。

# 4 案例分析

# 4.1 枢纽周边区域整体统筹及机制探索

白坭坑片区位于深圳市龙岗区,地处深圳和东莞交界处,现状被3条高速公路和1条快速路(机荷高速公路、盐排高速公路、水官高速公路和丹平快速路)包围,面积约3.68 km²(见图2)。因长期处于城市边缘地带,白坭坑片区发展相对落后,现状用地以旧村、工业区和仓储物流区为主,建筑质量一般、环境品质差,教育、文娱、商业、医疗、市政配套设施匮乏。

白坭坑片区是深圳市外围城镇化建设的 典型代表。世界银行全球环境基金(Global Environmental Facility, GEF) "中国可持续城 市综合方式试点项目"选取白坭坑片区作为 子项目,探索 TOD 推动城郊高质量发展、 引导城市可持续更新的模式。利用白坭坑片 区引入深大城际铁路、地铁18号线和地铁 21号线(见图 3)契机,构建白坭坑交通枢 纽,通过片区统筹规划,实现多主体利益平 衡,大力度推进城市建设。

#### 4.1.1 建立TOD统筹工作领导小组

在精细化城市更新背景下,按照 TOD 理念建立由市、区两级政府组成的 TOD统 筹工作领导小组,推进白坭坑片区项目土地整备利益统筹事项。TOD统筹工作领导小组 负责统筹推进城市轨道交通枢纽的规划建设 和片区用地规划及开发建设,协调城市轨道 交通枢纽和片区开发建设中各方的利益诉求、实施进度及计划安排,确保近期工作有 序和长期目标稳定;保障片区公共空间、商业设施、公共配套设施、交通组织的系统性和整体性等各项工作,从而落实城市设计意图,实现城市高质量发展目标和价值增量。

#### 4.1.2 组建存量用地TOD联合开发主体

由于存量用地涉及权属利益主体众多、诉求不一致,须组建白坭坑片区 TOD 联合开发主体,由地铁公司与相应区属国有企业、片区大业主牵头成立,发挥各自专业优势、地域优势和权属优势,开展片区 TOD 整体规划和分期实施规划的编制及报批。在

此过程中,区属国有企业代表政府意图和公共利益,地铁公司代表轨道交通融资和客流诉求,片区大业主代表主流诉求。经过方案讨论及谈判,TOD联合开发主体以市场化手段协调各方利益诉求,负责落实相应的公共服务设施、交通设施和生态环境保护工作,协同相关市场开发主体共同推动产业升级,保障整体规划目标落地。白坭坑片区TOD一体化实施城市设计效果见图4。

枢纽周边区域整体统筹实践的重点是建



图 5 梅林关片区范围及现状交通设施示意

Fig.5 Illustration of scope and existing transportation facilities in Meilinguan Area 资料来源:文献[9]。

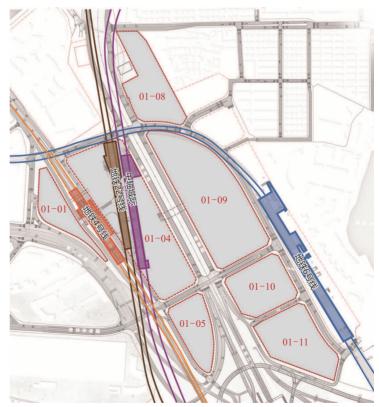


图 6 梅林关枢纽现状及规划轨道交通线路分布

Fig.6 Distribution of existing and planned rail transit lines in Meilinguan Area 资料来源:文献[9]。

立协调工作机制,政府部门解决规划、审批等问题,地铁公司解决权属利益方分配、一级土地整理及二级综合开发工作。由于存量用地整体统筹涉及内容多、流程长、利益主体复杂等因素,需要有专业团队负责整体工作,并持续不间断推进。根据既有存量片区土地整备利益统筹项目经验,前期工作需要

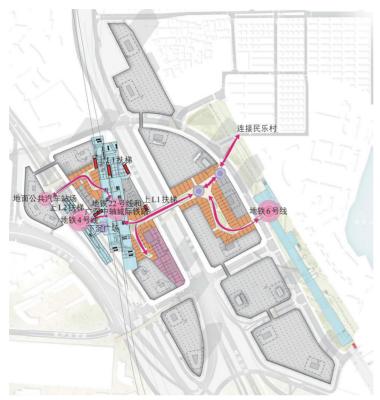


图 7 围绕梅林关枢纽整合城市轨道交通客流与商业客流示意 Fig.7 Illustration of integrated urban rail transit passenger flow and commercial passenger flow by centering on the Meilinguan Hub 资料来源:文献[9]。



图 8 城市更新后梅林关枢纽总平面图 Fig.8 General layout of Meilinguan Hub after urban renewal 资料来源:文献[9]。

3~5年,二级综合开发需要5~8年,整个项目周期约10~15年。因此,枢纽周边区域整体统筹的成功实施需要地铁公司从企业可持续发展战略层面明确目标并持续性推进。

# 4.2 依托枢纽整合低效存量用地

梅林关片区位于深圳市城市发展中轴, 是南北向交通主轴。梅林关原为国务院设立 深圳经济特区管理线而设立的一处检查站, 随着特区一体化, 梅林关口的概念名存实 亡,但是梅林关片区城镇化进程中遗留下来 的相关交通及市政设施得以保留。梅林关枢 纽为城市轨道交通枢纽,汇集1条规划城际 铁路(广深中轴城际铁路)、3条城市轨道交 通线路(地铁4号线、6号线以及即将开工建 设的地铁22号线)以及常规配套交通于一体 (见图5和图6)。枢纽现状交通量与车道数不 匹配,大量车辆汇集至梅林关枢纽,造成交 通拥堵。梅林关片区现状土地利用低效,用 地容积率低。随着梅林关片区被市级国土空 间规划纳入深圳都市核心区, 市政府迫切需 要依托枢纽建设改变土地低效利用的现状。 基于这一背景, 围绕梅林关枢纽周边低效存 量用地开展一体化综合开发工作。

梅林关枢纽采用4个策略整合低效存量 用地:一是依托枢纽建设契机充分利用好区 域位置,增加产业功能,促进片区内职住平 衡;二是围绕枢纽进行公共交通系统重构, 构建良好的枢纽接驳系统,实现城市轨道交 通客流与商业客流互动(见图7); 三是优化 片区道路网系统,实现快慢交通分离,过境 交通进行半下沉分离, 片区内部交通通过高 架道路跨越主线,实现东西两侧缝合;四是 构造交通枢纽、城市、山体立体连接的步行 系统, 周边居民使用非机动交通可以方便到 达交通枢纽、公共汽车站、商业中心、山体 公园等。通过4个策略对片区低效存量用地 讲行再告, 围绕城市轨道交通车站讲行统筹 一体化开发建设,转变既有低效用地模式, 实现站-产-城一体化(见图8), 使片区焕发 出新活力。

在低效用地探索方面,重点解决政府部门规划意图与地铁公司综合开发效益最大化的矛盾。政府为充分利用土地资源、增加税收、提供产业空间,将低效用地规划为产业用地;地铁公司为使土地经济效益最大化、实现项目经济效益平衡,以便快速回流资金,往往希望规划方案增加更多居住指标。

因此,政府部门与地铁公司之间寻找利益平衡点是解决政府掌握的低效用地问题的关键。主要路径是围绕城市轨道交通枢纽做好片区规划及城市设计工作,同时发挥地铁公司统筹组局能力,引入优秀的产业和商业公司进行合作,实现片区的站一产一城一体化发展,达到政府和企业共赢局面。

# 4.3 土地整备项目与城市轨道交通车站 一体化开发

南湾站(现为石芽岭站)是地铁 14号线(已开通运营)和17号线(计划开工建设)换乘车站,同时也是市、区两级重点打造的站城一体化重要车站<sup>图</sup>。地铁17号线南湾站局部位于龙岗区南湾街道中部片区土地整备项目重叠约3980 m²(见图9)。为提升项目价值、集约利用土地资源、实现站城一体化、拓展城市轨道交通车站服务半径,地铁公司与土地权属方进行充分接触并洽谈以实现双方共赢合作,由地铁公司提供技术服务进行车站上盖综合开发,对与南湾站相切部分柱网进行荷载预留与加

# 固,并提供相应的地铁出入口连通服务。

土地权属方拟通过土地整备利益统筹方式进行存量用地开发,项目涉及13个地



图 9 南湾街道中部片区土地整备利益统筹范围

Fig.9 Scope of benefit coordination of land reorganization in the central area of Nanwan Sub-district 资料来源:文献[10]。

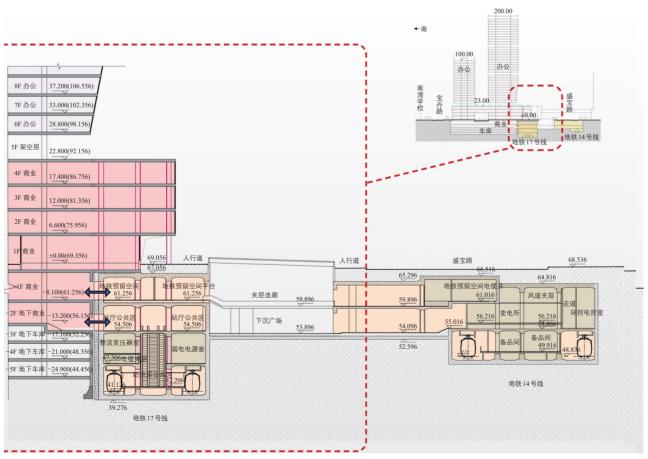
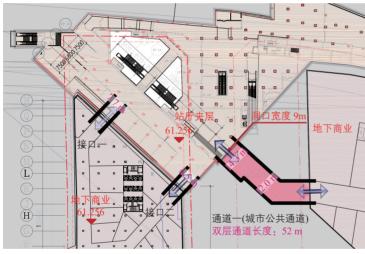


图 10 地铁 17 号线南湾站上盖预留示意

Fig.10 Illustration of the reserved overlying at Nanwan Station of Subway Line 17 资料来源:文献[10]。

块,土地面积19.236 hm²。通过土地整备利益统筹后可开发土地面积约6 hm²(见图9中①,②,③地块),规划总建筑面积45万m²,剩余用地移交政府进行公共配套设施建设。其中,①号地块与地铁17号线南湾站部分重叠,重叠用地面积约3 980 m²,计容建筑面积约3 840 m²;①号地块总面积约1.2 hm²,建筑面积约11万m²。

由于地铁 17号线南湾站与土地权属方 用地存在重叠,按照传统开发模式,重叠部 分将采用覆绿处理,地铁工程与开发工程各 个界面脱开。地铁公司从土地集约利用、增 加城市轨道交通客流量及方便连接、提高房 产物业价值角度与土地权属方进行沟通,同 意在车站建设过程中提前对上盖裙房进行荷 载预留并同时预留 5个通道接口。裙房荷载 预留结构不大于5层,裙房结构与塔楼主体



a 负一层

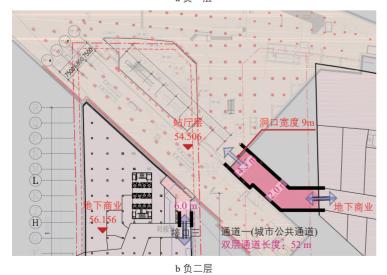


图 11 地铁 17 号线南湾站与留用土地衔接出入口示意

Fig.11 Illustration of entrances connecting Nanwan Station of Subway Line 17 and reserved land 资料来源:文献[10]。

结构采用变形缝方式脱开,具体方案见图 10 和图 11。

通过专项规划报批支持、解决城市轨道 交通车站安全保护区问题、城市轨道交通衔 接代建与代运营等方式, 地铁公司为车站周 边土地权属方带来增值收益,从而促成地铁 公司与土地权属方合作。当然,城市轨道交 通车站进行站城一体化开发过程中也面临诸 多问题, 例如涉及土地分层出让、管理界面 划分、协调政府部门过多等因素。土地权属 方为规避这些障碍往往选择退让城市轨道交 通保护红线或者不衔接城市轨道交通车站, 造成土地资源的浪费。因此, 为实现存量开 发项目与城市轨道交通车站有机衔接.需要 地铁公司内部建设、开发、运营等各个部门 形成良好联动, 共同解决土地权属方问题, 形成规范的操作流程,从而使土地权属方愿 意与地铁公司讲行合作。

# 5 结束语

存量用地背景下,深圳市创新"轨道+ 物业"模式,从政策机制、整体统筹、城市 轨道交通车站一体化开发、低效存量市政设 施用地再造等方面进行详细研究和实践探 索。在整个存量用地再造过程中, 地铁公司 需主动作为并持续性推进相关工作, 政府部 门需形成存量用地 TOD 综合开发共识并给 予相关支持,这样才能协调和平衡好存量用 地利益,实现多方共赢。探索过程中仍然存 在较多问题难以解决,特别是土地资源涉及 的利益巨大,造成利益难以平衡、项目推进 缓慢,直接影响城市轨道交通建设工期。同 时,TOD特殊地区政策出台会对城市房地产 市场带来一定冲击,政府部门存在一定顾 虑。在城市内部通过划定局部区域进行TOD 综合开发探索可以消除对房地产行业的影 响,但这需要更多城市轨道交通从业者说服 政府。总体而言,存量用地 TOD 综合开发 能够实现土地资源集约利用的创新, 既能整 体改善城市形象,又能解决城市轨道交通建 设资金问题并提升客流,从而实现城市轨道 交通建设与运营可持续发展。

#### 参考文献:

#### References:

[1] 深圳市规划和自然资源局. 《深圳市国土空间总体规划(2020—2035年)》(草案)公示[EB/OL]. (2021-06-11)[2022-12-14]. http://

- pnr.sz.gov.cn/gkmlpt/content/8/8858/mpost\_8858201.html#4297.
- [2] 深圳市人民政府. 深圳市人民政府关于印发深圳市国土空间规划保护与发展"十四五"规划的通知[EB/OL]. (2022-04-25) [2022-12-14]. http://www.sz.gov.cn/zfgb/2022/gb1239/content/post 9731209.html.
- [3] 施源,林强.深圳土地整备:理论解析与实践经验[M].北京:中国建筑工业出版社, 2019.
- [4] 李江,胡盈盈,等.转型期深圳城市更新规划探索与实践[M].南京:东南大学出版社,2020.
  - LI J, HU Y Y, et al. Exploration and practice of urban renewal planning during the transformation period in Shenzhen[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2020.
- [5] 北田静男,周伊.日本站城一体开发演变及 经验:以东京都市圈为例[J].城市交通,2022,20(3):45-53.
  - KITADA S Z, ZHOU Y. Evolution and experience of integrated station-city development in Japan: case study of Tokyo megalopolis[J]. Urban transport of China, 2022, 20(3): 45–53.

- [6] 北京市规划和自然资源委员会. 《北京市轨道交通场站与周边用地一体化规划建设实施细则(试行)》政策解读[EB/OL]. (2022-12-05)[2022-12-14]. http://ghzrzyw.beijing.gov.cn/zhengwuxinxi/tzgg/sj/202211/t20221130\_2868663.html.
- [7] 戴子文,胡朝东,戴子龙.深圳市"轨道+物业"开发实践及发展策略[J].城市交通,2018,16(4):60-65.
  - DAI Z W, HU C D, DAI Z L. Practice and strategy of rail transit plus property development in Shenzhen[J]. Urban transport of China, 2018, 16(4): 60–65.
- [8] 深圳市地铁集团有限公司. 深圳市白坭坑综合交通枢纽工程可行性研究报告[R]. 深圳: 深圳市地铁集团有限公司, 2022.
- [9] 深圳地铁置业集团有限公司."十四五"轨道交通枢纽综合开发项目规划设计研究及核心区建筑概念设计报告中间稿[R].深圳:深圳地铁置业集团有限公司,2022.
- [10] 深圳地铁置业集团有限公司.深圳南湾地铁站综合开发项目报告[R].深圳:深圳地铁置业集团有限公司,2022.

#### (上接第22页)

- [2] 刘志明,邵勇,贺娟.天津滨海新区中心城区大货车停车问题研究[C]//中国城市规划学会.转型与重构:2011中国城市规划年会论文集.南京:东南大学出版社,2011:5211-5216.
- [3] Federal Highway Administration. Urban freight case studies: Orlando[R]. Washington D.C.: Federal Highway Administration, 2009.
- [4] Federal Highway Administration. Urban freight case studies: Washington D.C.[R]. Washington D.C.: Federal Highway Administration, 2009.
- [5] Federal Highway Administration. Urban freight case studies: Los Angeles[R]. Washington D. C.: Federal Highway Administration, 2009.
- [6] Federal Highway Administration. Urban freight case studies: New York[R]. Washington D.C.: Federal Highway Administration, 2009.
- [7] O' LAUGHLIN R, THOMAS D, RINNAN M. Chicago downtown freight study[C]//Trans-

- portation Research Board. TRB 87th annual meeting compendium of papers. USA: Transportation Research Board, 2008: 1–22.
- [8] DEZI G, DONDI G, SANGIORGI C. Urban freight transport in Bologna: Planning commercial vehicle loading/unloading zones[J]. Procedia - social and behavioral sciences, 2010, 2(3): 5990-6001.
- [9] Mayor of London. Kerbside loading guidance [R]. London: Transport for London, 2009.
- [10] SHOUP D C. The ideal source of local public revenue[J]. Regional science and urban economics, 2004, 34(6): 753-784.
- [11] 徐辉, 朱荣军, 王文达, 等. 港湾式公交停靠站设计模式和优化设计方法[J]. 中国市政工程, 2012(1): 9-11.
  - XU H, ZHU R J, WANG W D, et al. A research of design modes & optimized design method of bus bay stop[J]. China municipal engineering, 2012(1), 9–11.