

站城融合之思考与认识

Discussion and Insights on Station-City Integration

李晓江

(中国城市规划设计研究院, 北京 100044)

现象与问题

高铁新城(新区)是近年规划行业的热门话题。许多城市都在推进高铁站周边地区的发展规划,似乎只要有高铁站、车站有客流就可以建设大规模新城(新区)，“逢站必城”已成风气。更有甚者,一个总人口只有25万人的县城,在距县城10 km的高铁站设计了可容纳超过20万人的高铁新城,实在匪夷所思。2020年10月,在杭州召开的“中国‘站城融合发展’战略研究论坛”上,中国国家铁路集团有限公司总工程师郑健在主旨报告中指出:中国约有1 000座高铁站,真正将站城融合做得成功的不到1%。在当前中国经济下行压力背景下,城市政府更是将高铁新城视为基础设施建设与房地产投资的“救命稻草”,导致大量的盲目规划、建设与投资。

我们看到的现实是:北京南站是全国最早建成的大型高铁站,自2008年完成扩建改造工程并重新开通的14年来,周边地区没有新建一个酒店、商场及写字楼;广州南站是全国客流量最大的高铁站,车站周边地区的规划、基础设施建设投入很大,自2010年投入使用的12年来,车站周边地区开发远未达到预期;上海虹桥枢纽是全国最成功的站城融合案例,历经10年规划和10年开发,目前实际开发的面积也仅约为3 km²。

将既有车站周边地区作为城市重要开发地区并非新事物。20世纪90年代,北京西站这一大型综合体站房包含了大量酒店、商业、服务设施,南北广场大规模开发,但并没有吸引到高质量的投资和项目,大量央企与国企投资楼宇的品质、功能和价值都不高。同期,上海站南广场大规模改造的“不夜城”计划,虽然吸引了一些酒店、写字楼、商业投资,但主要功能仍以旅客服务为主,没有成为政府所期望的综合性、高品质地区。

面对这些纷繁的现象,需要从不同维度去思考为什么政府预期与现实存在巨大差距。有足够的客流规模是否可以支撑大规模的新城开发?哪些单位和人群希望选址与居住在车站周边地区?车站区位适合什么类型的经济活动聚集?车站周边地区土地的现实和潜在价值是什么?进而,站城融合概念的内涵、站城地区发展的内在动力与逻辑是什么?如果不能研究并回答这些基本问题,就不可能做出好的规划设计,也不可能得到接近真实的研究结论。

实践与思考

笔者自1987年主持深圳罗湖口岸/火车站地区综合规划与施工图设计开始,2000年再次主持这一地区规划和建设的技术总承包工作,建成竖向6层,客流量达60万人次·d⁻¹,集铁路、地铁、长途汽车等多种交通方式于一体的综合交通枢纽,建成了中国第一个综合交通换乘中心(Comprehensive Transport Center, CTC)。火车站地区的规划设计重点开始从扩大交通容量转向满足旅客多元化需求、提高旅行便利和舒适,以及增强复合功能。

1999年,中国城市规划设计研究院在承担“上海铁路七宝站地区规划”时向上海市规划局大胆提出改变站址、建设虹桥空铁复合枢纽的建议;2000—2008年,中国城市规划设计研究院连续参与7轮上海虹桥综合交通枢纽(以下简称“虹桥枢纽”)地区规划工作。虹桥枢纽面向长三角腹地,拥有航空、铁路门户优势,具有集聚区域性生产服务业的巨大潜力,应成为上海市重构与长三角腹地空间关系、促进区域一体化的战略性地区。规划中重点关注商务客群,生产性服务和商务功能,以及空港、车站与商务区的步行网络,从而塑造枢纽与城市功能高度融合的一体化空间。

随着区域一体化进程加快和高铁发展,经济发达地区中短距离城际交通需求增长很快,商务、科研、新经济行业的差旅人群出行高度依赖高铁,利用高铁实现区域内核心功能区、战略性地区直连直通的潜在需求很大。为充分发挥高铁对区域一体化的支撑作用,一方面应尽量将高铁站引入城市内服务区域的核心功能区;另一方面可以将车站周边地区培育成区域性功能集聚地区。例如,雄安新区规划中,中国城市规划设计研究院坚持城际铁路车站布置

在雄安新区核心区，并建议京雄城际铁路在北京市区范围内延伸到中关村，实现北京、雄安新区核心区直连直通。在义乌高铁站规划时，中国城市规划设计研究院城市交通研究分院曾经构想利用车站广场建设站城一体的小商品展示中心。

2017年，中国城市规划设计研究院与程泰宁院士团队合作参与杭州西站规划设计国际方案征集，获得第一名。方案主要特点之一是放弃机动车优先和大广场理念，设计了步行优先的站城紧密融合地区，以步行网络联系站房与站前商务、商业和服务设施。

2019年，中国城市规划设计研究院参与由程泰宁院士牵头的中国工程院重点咨询项目“中国‘站城融合发展’战略研究”，并参与中国建筑工业出版社《中国“站城融合发展”研究丛书》编写。中国城市规划设计研究院团队^①深入、实证研究了城郊型高铁车站地区开发的现象、规律和站城融合的内涵与逻辑，对站城融合形成了系统性认识。

认识与结论

1) 区域一体化进程中城际出行快速增加，出行目的和需求多样化。

在经济发达的城市群地区，出现了大量依赖城市间高度合作的区域化生产和服务性企业和科创、研发机构，由此产生了大量的跨市商务出行。随着收入增加，人的移动能力提高，跨市购物、旅游、娱乐、探亲访友出行越来越多。中等收入群体工作与家庭空间分离的双城居住、城际周通勤现象十分普遍。区域一体化催生了大量不同目的的跨市旅行客群，但旅客对安全、快速、可靠、舒适、便利和旅行体验需求越来越多样化。

2) 不同客群对出行的时间成本、费用成本敏感性差异。

出行受到时间和费用成本的双重约束，多样化的城际旅行客群对时间和费用成本的敏感性、承受力差异很大。商务人群对费用成本不敏感，对时间成本最敏感；高收入人群对舒适、便利要求高，对时间比较敏感；一般旅游、探亲、消费人群对时间不敏感。通勤人群受到时间和费用成本的双重刚性约束，即使时间成本很低也不可能选择高铁城际实现日通勤，因此多为周或半周通勤的双城居住。

3) 高铁、城际铁路的速度优势与站址的局限性。

高铁以快速和准点优势仅用10年就替代了普速铁路和长途汽车在区域交通中的地位，然而高铁只能提供站到站服务。因此，车站区位会直接影响高铁的吸引力，车站到出行目的地的城市交通服务水平会抵消高铁的速度优势。克服这些局限性的对策需要优化铁路线站布局，实现公交化运行组织，提高城市接驳交通的速度和便利性，也可以在车站周边区域发展旅客服务功能和区域性功能，减少城际铁路旅客对城市交通的依赖。

4) 中短距离、高频次、高时间价值客群是站城融合的内在需求。

经济活动的高度区域化催生出常态化的中短距离、高频次城际旅行客群(中长距离出行不可能高频次)，包括各类传统商务、新兴的科创研发、生产性服务业、新经济行业等的差旅人群，也包括部分双城居住人群。这类客群城际出行频次高，对时间成本敏感性很高，尤其难以承受车站与目的地之间低水平的城市交通服务，他们希望车站就是目的地。例如：苏南各城市的短距离旅客倾向于选择城市内部的铁路客站而非郊区的高铁站；香港与广州之间的商务旅客不倾向选择高铁而更愿意选择直接接入广州市中心区的港九铁路。这类客群以及有大量这类旅行需求的机构才是车站周边区域发展的内在需求，是站城融合的动力源。

5) 站城融合的基本逻辑。

在需求端，由于区域化经济活动和区域性企业、机构的大量出现，城市间旅行需求快速增长，高铁、城际铁路旅客规模越来越大。一些城市以其强大的区域吸引力和辐射力成为区域经济活动中心，并由此产生较大规模的中短距离、高频次、高时间价值客群，这是站城融合发展的根本动力。在供给端，随着城市交通接驳系统不断完善，车站周边区域成为城市交通高可达地区；面向区域腹地，有较好发展基础、用地条件和较高声誉的车站周边区域可能实现成功的站城融合发展。

6) 站城地区价值在于提高城市的区域地位。

紧密站城地区(与车站的步行联系5~10 min，车站周边800 m半径范围)的核心价值除了服务铁路旅客日益增长的多样化需求，还应发展城市的区域性服务功能。对地理区位和功能层级上的中间性城市，车站周边区域是提升城市能级的机会地区，通过区域性功能培育与竞争，可能会提高城市的区域地位，成为专业化的中心性城市。但是，当区域性需求未形成时，过早地进行车站周边区域开发，可能会造成未来高价值土地的低价值利用，损害城市区域化潜力和长远利益，例如苏州北站南侧用地的过早开发。

7) 站城地区的功能成长与发展。

站城地区的区域性功能包括商务办公、会议会展等，包括区域性企业总部或分支、科创研发或新经济行业的区域服务机构，以及具有区域吸引力的特色或时尚消费、旅游、娱乐场所和主题公园等。近年来长三角不少市(县)政

府在虹桥购置商业地产，这反映了城市政府利用车站区位开展招商引资、推动地方经济的需求，映射出站城地区城市(区域)“客厅”的交流与交往功能。

旅客服务功能和区域性功能的集聚、城市交通可达性提高等，会吸引与铁路无关的经济活动和机构、人群的聚集，衍生出新的功能，使站城地区成为城市综合性功能地区。传统的城市空间结构中，车站周边区域是门户和旅客集散地区，并不是高价值、高声誉地区。欧洲城市的经验表明，具有历史文化价值、聚集新经济行业和举办文化活动的传统车站周边区域可能成为有吸引力、时尚化的公共中心。但对郊区车站而言，期望站城地区成为城市重要的综合功能地区或城市公共活动副中心不切实际。站城地区的功能也并非越多越好，上海国家会展中心选址虹桥枢纽地区是利用其区域和城市交通的高可达性，但每次大型展会活动都会对空港、高铁站的运行造成冲击。

8) 高铁、城际铁路发展前景广阔，但站城融合需求尚未形成规模。

中国铁路包括高铁在内，主要承担中长距离客运服务，在城际交通出行中的普及程度仍不高。2017年全国铁路平均乘距为426 km，人均乘次仅为2次·人⁻¹·a⁻¹；长三角、珠三角铁路平均乘距为300~600 km，人均乘次为3次·人⁻¹·a⁻¹。相比之下，德国、法国的铁路平均乘距为45~70 km，人均乘次为19~25次·人⁻¹·a⁻¹，铁路在中短距离城际出行中占重要地位。中国幅员辽阔，高铁平均运距相对较长是合理的。但近年来平均乘距指标持续快速下降，说明中短距离旅行比例快速上升。从城市层面来看，北京、上海、广州、深圳、南京、杭州等中心性城市的铁路人均乘次已达到5.3~9.5次·人⁻¹·a⁻¹，远高于全国平均水平；宁波、苏州、无锡的铁路人均乘次为3.6~3.9次·人⁻¹·a⁻¹。北京、上海、广州的铁路平均乘距分别为107 km，92 km和91 km，已接近发达国家水平，这也说明中短距离旅客占铁路客流比例已相当高；而深圳、南京、苏州的铁路平均乘距仍为200~300 km，这与城市的中心作用、区位、经济结构、对外交通结构的关系尚待研究。

高铁、城际铁路具有快速准点、集约高效、绿色低碳的优势，特别符合中国发达地区人口总量大、人口密度极高的国情，应当成为区域客运交通的主体方式。但从目前数据判断，站城融合的内生需求在中国绝大多数城市尚未形成，“车站就是目的地”的需求并不强烈，这也是站城融合成功案例仅有1%成功率背后的客观规律。

9) 站城融合不是TOD。

以公共交通为导向的发展(Transit Oriented Development, TOD)概念源于日本城市火车站地区的开发经验，这很容易使人产生TOD概念适用于中国高铁站地区的想法。数据表明，日本铁路人均乘次高达74次·人⁻¹·a⁻¹，但平均运距仅为29 km，这其中有很高比例的短距离、日出行的城市通勤客流。在对象上，TOD关注的是城市通勤客流及其带来的生活性服务业在车站周边区域的聚集；站城融合关注的是城市间商务差旅、消费、休闲客群及其带来的经济活动和服务功能的聚集。在目标上，TOD关注的是通勤交通优势地区的城市集约高效的开发模式，鼓励出行者使用大运力公共交通服务；站城融合关注的是利用车站周边区域开发改变城市与区域的关系，按照区域发展战略配置站城地区的空间资源，服务区域性活动需求。虽然TOD和站城融合都会吸引人群、活动和功能聚集，但对象和目标的差异很大。不建议站城地区功能过度聚集、开发强度过高，尤其不能因为开发效益而伤害车站的铁路旅客服务水平，毕竟铁路门户功能是站城地区的核心功能和存在的理由。

健康的站城融合发展不仅需要具备上述需求与供给的匹配条件，还需要地方政府具有较强的开发愿望和资源投放能力，为站城融合发展制定正确的战略、规划和政策，把握发展的空间、时间节奏，提供必要的公共服务和公共资源。成功的站城融合发展需要一系列的必要条件和充分条件，离开区域化和客群需求，不顾自身的条件和基础，即使有再大的雄心和投入，只能成为传统意义的基础设施建设与房地产开发地区。

注释：

Notes:

① 中国城市规划设计研究院团队主要研究人员包括：李晓江、蔡润林、尹维娜、葛春晖、罗瀛、何兆阳、尹砾枫、余淼、杨敏明、胡雪峰、董韵笛等。

收稿日期：2022-05-20

作者简介：李晓江(1955—)，男，硕士，教授级高级城市规划师，全国工程勘察设计大师，中国城市规划设计研究院原院长，主要研究方向：城市规划、城市交通。E-mail: 3521472292@qq.com