

公交引导城市转型及土地价值支持公交融资研讨会

主要结论

公共交通引导城市发展 (TOD) 和土地价值捕获 (LVC) 体系的实施对于中国这样的国家尤其具有重要意义。中国已经进入城镇化和城市轨道交通建设的活跃期。在中国的许多城市，空前的城市增长和城市交通极为迅速的机动化导致了城市的无序扩张、交通拥堵、空气污染、温室气体排放、能源与时间的低效率利用、就业和享受服务的机会不平等等。TOD和LVC为公交提供融资的同时，也提供了塑造更具可持续性的城市和居民区的多种方案。TOD和LVC适用于中国的许多城市，因为它们具备成功发展LVC的诸多因素，如强劲的经济增长、实际收入的增长和交通拥堵的增长，这些因素都促进了公交走廊沿线地区的土地增值。

由世界银行与中国国家发展和改革委员会综合运输研究所共同举办的“公交引导城市转型及土地价值支持公交融资研讨”会审视了在中国实施TOD和LVC的机会、挑战和解决方案。该研讨会于2013年11月1日举行，此次会议上，120多名中国国家和地方政府的政策制定者、城市和交通规划者、交通机构代表、私营开发商、研究人员和国际专家汇聚一堂。会议的主要结论概述如下。

中国现在面临着独特的历史机遇，可以大规模应用TOD和LVC。到2015年，中国城市轨道交通网络总长度将达到3000公里，2020年将达到6000公里，对城市轨道交通的累计投资将超过4万亿人民币。高速、快速铁路也有望在2020年通达所有人口超过50万的主要城市。为了确保这些轨道、高铁系统的可持续融资，新的价值获取机制应该被引入，以支持这些网络的建设和运营。这就包括以TOD为原则的基于开发的土地价值捕获，以及基于税收的土地价值捕获（以房产税或受益税捕获开发过程中获得的增值）。此类地方税要融入目前的税制改革方案，并与各级政府的管理和花费职责相一致。政府将税收返还到公交运营之中，并且利用这些收入流来带动私人投资。

总体来说，到2020年，中国预计将拥有4500多个互相连接的地铁或高速铁路站点，从而为创造充满活力的新城市空间（以这些站点为中心，通过可持续的公共轨道交通系统实现理想的互连）带来了独特的机会。虽然这些站点不会全部成为城市活力空间的一部分，但是，根据国际经验，约15%~20%的站点将有望成为城市活力空间。过去针对北京的房地产价值所作的调查¹显示，位于中央商务区的密集商业地产开发项目在拥有大容量公交可达性之后提升了其价值。这一增值能够向公共交通系统的投资和运营提供部分资金。TOD原则的应用还可以为公共交通系统运输量的增加提供支持，使其更加平衡，同时，地面建设与服务质量也应得到重视，从而提高城市宜居性，将知识人群和服务工人吸引到这些城市中去。

虽然中国从业者熟知TOD概念，并且正迅速熟悉LVC的理念，但是，TOD和LVC的实施在大多数城市中遇到了挑战。不协同的规划过程导致土地利用规划和交通规划缺乏协调，每个模式的交通规划之间也各不一致。监管的复杂性导致开发者青睐绿地的开发，而不是填充式开发或现有区域的重建。开发商在调整控制规划方面的建议作用受到限制，也很少有机会针对整个街区进行总体规划，只能在单个建筑规模范围内选择简单的速赢项目。土地法规不利于紧凑的混合用途式的开发。刚性的土地政策阻碍了地块的细分和地块土地使用权的交易。商业模式和融资计划仅仅着眼于初期资本支出，而非公共运输系统的生命周期成本，导致资金的可得性和有效需求之间的不匹配，也给此类系统的长期财政可持续性带来了非常大的风险。针对这些方面所进行的更为详细的探讨如下：

城市的规划过程往往是不协同的，因为不同的部分是由不同的机构负责的，这些机构又归不同的副市长领导。虽然在表面上城市规划与交通规划是互相参照的，然而在细节层面上，两者常

常不匹配，出现了局部高密度开发的连通性不够的现象。例如，少数以高层建筑为主的街区与现有的或规划中的公共交通系统分离，距离超过一公里以上。城市密度的分布没有根据公共交通系统来设置。这种物理（或空间）上的不匹配会将未来的交通流量限制在特定的区域中，使它们更加难以连通，而且无法促进存在此类现象的区域的公共交通的发展。类似的不协同问题也出现在交通模式之间，虽然同时提供了所有的交通方式，但它们与直接用户之间缺少连通，用户无法选择合适的交通方式。例如，与地铁平行布局的宽阔街道鼓励汽车的使用，人们使用其它交通工具进入地铁站的困难性也会导致公交使用率下降。基础设施一旦建成，进行改变是困难和昂贵的。

开发商和地铁公司在调整控制规范方面所提的建议能起到的作用常常有限，而在香港等地，它们能够进行邻里尺度的整体功能性规划。因此，在建设基于社区或街区以及土地增值的城市活力空间方面，开发商和地铁公司的作用也受到了限制，它们只能在地铁站附近或其上方集中开发少数建筑，无法使建筑与周边环境和交通设施相协调，虽然这些项目能够保证速赢，但是建筑规模太小，不能充分利用公共交通带来的地块设计的机会。

刚性的用地规划参数和控制规划降低了在TOD原则指导下发展集成化、紧凑型、多样性、密集化的城区的可能性。主要问题包括过量使用超大型地块、过度建设引起退化、道路过宽、对土地的混合利用不够重视、建筑容积率（FAR）区分度低从而影响到公共交通系统可达性、建筑物高度限制、消防法规（限制了FAR的可行性）等等。特别是对超大型地块设计的过度强调导致全市范围内的城市岛屿被超大型道路隔离，致使环境对行人与自行车使用者的吸引力降低。

因其不鼓励土地的多样性开发和混合利用，刚性的土地政策阻碍了地块的细分以及土地使用权的交易。与香港等地不同，土地使用权不能被有效地转移到公共交通企业，以便使其优化土地利用与公共交通的有效整合，确保可持续的融资。住房和商业建筑土地使用权的不同年限也为它们在一体化开发中的搭配造成了阻碍。

即使应用了 TOD，中国的公共交通系统仍然处于尝试建立一个长期可持续的商业模式的初级阶段。虽然可以通过土地出售获得初始投资，但长期的需求——例如运营支出或系统更新的成本——目前主要依靠未来的市政拨款。土地使用权出让的收入是基础设施投资的主要公共资金来源，这促使地方市政当局出售城市边缘的土地，导致城市无序扩张。在中国，城市经常通过出售土地使用权获得一次性收入，而非设法获得公共交通及其系统运营和更新带来的长期增值。随着时间的推移，成本与收益可能不会匹配，除非各城市采取适当的措施来捕获长期的土地增值，包括房产税、交通影响费、受益税或来自车站周边房地产开发的收益（租金和资本收益）等。

为了应对这些挑战，研讨会的与会者列出了一些解决方案去改进规划程序、土地法规、开发程序、商业模式、公共交通的融资计划以及城市设计。其中一些解决方案将进一步成为 TransFORM 的一部分，这是中国与世界银行联合成立的城市交通解决方案平台。

会议建议，从整体而言，城市应优先开发交通走廊沿线地区以及轨道和铁路站点周边地区。随着公共交通的改善，某些走廊以及站点周围地区应被赋予更高的开发强度，地方政府可通过减少走廊以外的发展较慢区域的土地开发配额，并增加公交走廊沿线及站点周围地区土地开发配额来加以实现。为了确保交通枢纽周边地域获得更为协调的发展，区域发展的规定应当简化，允许在车站周边以及特殊的街道或地段进行高容积率、高人口密度，高建筑高度的发展。更为灵活和可协商的区划规范能够鼓励居住、商业和特殊行业用地（媒体和娱乐）的更充分混合，应赋予开

发者将商业建筑（特别是在走廊与车站周边的商业建筑）改为住宅并加以重新利用的权利。政府可向私人开发商提供“奖励性”建筑容积率，从而鼓励在其开发范围内（走廊和车站周边）提供可达的公共交通设施以及可负担的住房。

通过优化走廊与车站周边的公共与私人货物的供应情况，土地价值得到了最大化，该土地价值应在公平、透明和各方接受的规则的基础上被所有利益相关者共享，包括地方政府机构、地铁公司、周边居民、第三方开发者。因此，应特别重视地铁公司接收土地开发权的角色，如香港的“轨道+物业”的方式允许了各种维度土地开发的有效整合。

研讨会上推荐的主要解决方案如下：

改进TOD的规划过程

- 政府应进行合理的制度安排，要求或鼓励规划局、交通部门、国土局、建设局，财政局等机构以及私人开发商和居民更好地协调土地和交通功能，在市长级别上及相关政府机构负责人的级别上协调一致。
- 要求土地使用规划与交通规划渐进和迭代比对。为此，各城市的交通与土地部门应拥有一致的系统性土地使用规划和交通规划；尤其要鼓励公共交通站点周边的较高密度混合用途土地开发项目；开展全市范围内的总体规划定期审查，以确保将 TOD 理念与高层次的战略和长期计划相融合；在城市或走廊层面上制定一系列 TOD 规划，应考虑到不同类型站点所起到的不同作用，有些是城市中的场所空间（宜居、可达、优质的城市环境），有些作为多模式联运枢纽（流动性是重点），有些两者的特点兼备，有些只是简单的车站；据此重新规划地铁站周边土地，应考虑到城市战略、市场环境和基础设施的改善。
- 加强和阐明高品质的 TOD 开发的法律和法规依据。在《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》的基础上，制定灵活的空间和基础设施规划程序和车站周围土地重新开发的导则，并将这些程序和导则立法化。为地方政府的创新提供机会，促进经验交流。
- 要求公共交通项目的可行性研究报告包括详细的地块控制规划修改建议，并包括考虑了地铁、快速公交、公交车、出租车、汽车、电动自行车、自行车和行人的一体化规划。在土地控制规划制定过程中，建议与开发商和地方企业主协商，通过对其的评估确定市场状况和潜在需求。此类规划应包括一套明确的绩效目标、投资，规定各机构的责任（包括初始资金和经常性拨款、管理责任），以及确定的时间表。积极进行跨机构咨询，征求公众意见，以确保此类规划的未来实施。确保可行性研究报告规定预算限额能够足以支持 TOD 的内容，可行性研究报告的审查也覆盖 TOD 的各方面。
- 提供机会并鼓励地铁公司和相关开发商针对土地额外开发权对控制性规划提出调整要求。地铁公司应在这一过程中起到关键作用，因为所提出的参数将在很大程度上决定各站点周边地区交通服务水平与乘客量。另外，还应进行详细的土地和房地产市场分析，或者在土

地拍卖之前改变为更高密度的控制性规划（例如深圳的做法）。制定基于绩效的规划，允许开发者在控制计划确定前提出建议。

制定支持基于TOD的LVC的土地法规

- 通过放松对城市土地市场的控制实现渐增高密度发展。将土地使用权视为一种可交易的权利，而非特殊商品。根据 TOD 制定重新开发计划，从而在建成区鼓励新的投资，并利用 LVC 支持这类开发，包括提供足够的经济激励，保证使用权的顺利转让（出售空间所有权、土地再调整、旧城改造融资等）。因此，需要中央政府修改《土地管理法》和相关法规，以便允许空置地块的此类使用权转让，地方政府则应鼓励现有土地所有者制定其地块的重新开发计划，通过各种公众宣传活动激发重建的兴趣。在需求驱动的基础上为利益各方提供技术协助。授权城市轨道交通企业进行一些试点，批准以公共轨道交通建设之前的价值获得车站周边的土地使用权。
- 打破发展规模限制。虽然最好是在大规模基础上进行规划，但也要鼓励现有区域中较小街区、地块、空间的小规模开发项目，促进历史保护。保留一些现有的开发项目，在与开发商合作的基础上将其与新的开发项目结合。

应考虑到站点周边特殊开发区域的设置

- **指定围绕选定车站的特殊开发区域**，将其定义为 TOD 干预区，制定更灵活的规划和设计规则（类似于香港的综合发展区）。应根据线路特点、市场需求和当地情况选择此类站点，从而形成足够规模，在城市、区域和国家层面产生可衡量的影响。在此类区域，应考虑允许与控制性规划和总体规划的不同，允许修改，简化许可程序，简化管理。例如，应在试点基础上，由地铁公司实施铁路+社区开发的商业模式²，允许预先将某些土地的使用权转让给地铁公司，以便通过公共交通系统带来的增值满足其长期融资需求。在此类扩展区域，应高度重视地面建设和服务质量，区域规划应进行深入优化，从而使这些地块成为高生产率、高效率 and 可持续发展的低碳低能耗地块（交通协同发展³），整合保障型社会住房。指定专人（如城市轨道交通公司等）负责协调此类 TOD 区域的发展，以创造充满活力的城市空间，提高其可达性，并最大限度地提高投资回报率。
- **通过小规模试点来改变公众的看法，为未来的项目实施获得专业知识和经验**。此类试点与特殊开发区的理念一致，根据 TOD 原则（但以独特的方式）将新的规范和标准应用于建成区和新建区，包括街道网络的重新设计，以促进交通微循环和提高街区之间的步行和骑行便利性。这些发展将是包容性的，并鼓励市民的积极参与，通常需要社会投入一定的时间来接受其新的发展理念，地方政府和地铁公司也需要时间来与私有部门合作，提升管理多方面项目的专业能力。TOD 和 LVC 的实施应是一个朝向更加复杂和大规模的应用逐步取得进展的过程。

¹ Yan, B. (2012), 《土地价值对地铁站的影响——以北京市为例》。

² 中国的很多城市正在试行不同商业模式下的交通开发土地价值捕获机制。深圳在其土地拍卖中标明了地铁站的施工要求，以确保地铁公司将以相对较低的价格获得建设车站的土地，而且允许它们在地面上进行开发。作为回报，开发商建造了一些保障性住房并将其交还政府。在成都，公交公司免费从政府处获得划拨土地建设公交车站，还可在这些地块上进行开发，所得收益用于交通运营。

³ iContinuum, 2013, 《交通增效发展——智能、低碳的城市框架》。