

# 站城高质量融合推进城市更新发展

■包路林

迈入“十四五”时期,在人口、用地、建筑规模刚性约束下,城市化发展不再主要依托大规模土地开发的增量发展,重点转向存量空间和资源提质增效的城市更新时代。

综合客运枢纽通常是城市的标志性地区,在城市发展中承担重要的引领和带动作用。随着城市更新时代的到来,城市交通枢纽场站的内涵逐渐丰富,呈现出土地集约化、交通一体化、产业集聚化、功能复合化的发展趋势,以交通综合枢纽带动城市更新,进一步推进站城融合发展成为城市更新改造先行先试的重点。

## 站城融合助推城市更新发展

站城融合是国家推进城市更新行动的重大战略部署。城市更新是适应城市发展的规律,推动城市高质量发展的必然阶段。经过大规模建设和开发之后,以交通枢纽场站等为代表的存量建设用地将成为承载城市功能的主要地区,面临着城市空间优化和利用效益提升的综合挑战。2018年,国家发改委等四部门联合发布的《关于推进高铁站周边区域合理开发建设的指导意见》要求站城一体、综合配套,因地制宜、规范有序推进车站周边区域开发建设,实现与城市发展的良性互动和有机协调。2019年,《交通强国建设纲要》《关于培育发展现代化都市圈的指导

意见》等文件的发布,进一步明确了以轨道为重要联络的城市群建设路径,更加突出了综合交通枢纽在城市协调发展中的重要地位。2022年4月,中央财经委员会第十一次会议强调,推进城市群交通一体化,建设便捷高效的城际铁路网,发展市域(郊)铁路和城市轨道交通,推动建设城市综合道路交通体系。枢纽场站的改造更新与城市发展、城市群建设之间的关系更加密切,站与城之间的关系进入更加融合、相互促进的新时期。

站城融合有利于优化城市空间格局,为城市更新注入活力。交通枢纽带来的人与物的巨大流量带动了城市的发展与更新,城市的发展又促进了交通设施的利用率,城市与交通设施的一体开发和协同发展共同促进了城市综合实力的提升。英国伦敦、日本大阪等很多城市的更新历程表明,港口、火车站、客运站的改造提升往往是打响城市复兴的前哨,港区、站区、场区的城市空间再开发,将以往因场站而割裂的空间重新弥合,可以增强空间的多元化功能,推动新要素集聚,为城市发展注入新的活力。推进站城融合可以充分发挥枢纽场站的交通节点价值与城市功能价值,通过交通运营网络提升空间结构和产业功能,进而对都市圈的整体发展产生深远影响。

站城融合是盘活城市存量资产、带动城市更新的重要方面。站城融合发展的重要的意义在于以高效便捷的公共交通网络和枢纽为基础,优

化城市土地结构和空间利用,进一步提升土地价值,促进城市产业的迭代进化,增强对高附加值的产业与人口的吸附力。交通枢纽场站多数位于城市的中心位置,具有区位和交通优势、人流和商业聚集优势等多方面优势。在轨道交通日益发达的今日,对于枢纽场站的更新改造不仅可以提升场站本身的运行条件,更重要的是通过改造可以弱化大型场站对于城市的功能阻隔效应,将场站进一步融合到城市功能之中。

## 高质量推进站城融合发展

明确顶层设计,加强统筹规划。一是多规合一,推进“站城一体”开发机制。交通枢纽场站的改造更新涉及到交通、规划与土地、工商等多个专业部门,因此,站城融合发展的先决条件在于统筹各类专业规划,探索“多规合一”在站城融合中的应用,推进以一张蓝图统领更新改造整体工作。在前期工作中,应进一步加强对干线铁路、城际铁路、市域(郊)铁路和城市轨道交通以及航空、公路、公交等多种交通方式的融合发展和高效衔接研究,加强城市规划建设中TOD模式的创新技术的推广。二是统筹协作,打造路地合作共赢模式。站城融合涉及多方主体,投资、确权、权益分配等问题复杂,需要先期明确具体实施方案和利益分配机制才能真正推进融合发展。应以标准规范、设计导

则为抓手协调场站周边区域的更新改造,预先明确更新的成本、收入的分担机制,以多方认可的改造和运营方案推动场站更新和城市更新。三是创新设计,推进多层面融合联动。更新改造中须打破以往以用地红线划定建设边界的割裂型开发模式,须结合交通枢纽周边地区的功能定位,明确统筹主体;结合道路边界、建筑主体结构、不同平面功能边界与接口,协调多主体共同制定项目投资、建设、管理、运营计划。

以人为本,营造“站城人”共同体。一是消除站区的阻隔负效应,融入生态和文化等新要素。以交通枢纽场站为主体的公共空间更新改造,应以人为本,以城市功能完善为目标,承担更加多元复合的功能,打造为亦站亦城的全新开放空间。通过慢行系统等规划设计方式,导入更多的生态、文化等要素,将场站枢纽改造为新型的城市街区、城市庭院,转变为多功能城市客厅。二是更加注重人文关怀,将地面空间归还城市。站城融合在一定程度上以“价值”为导向,关注交通枢纽带来的人流提升和周边土地的价值。通过科学的更新改造,将场站所在区域的地面归还给城市、归还给人,形成舒适、安全的活力空间,提升人群的场所黏性。在竖向上打造功能复合的立体空间,将更多的场站功能置于地下,形成地上地下联动的交通、商业、娱乐融合空间,提升各功能板块之间的连接效能。

激发“枢纽+产业”新经济

活力。一是培育枢纽型经济发展新机制。当前,我国很多城市的交通枢纽站点功能相对单一,场站空间资源利用率不高,缺乏必要的服务设施和配套设施,更缺少以枢纽为核心的商业设施,没有将客流转化为商流。随着城市化和城市群建设进程的加快,交通枢纽成为城际之间协同发展的重要节点,具备改造提升为区域发展新型综合体和新兴增长极的基础条件。东京、首尔等城市的轨道交通商业圈运营的成功经验对于我国城市发展枢纽型经济具有较强的启发意义,这些城市的交通场站拓展了枢纽相关的产业链,将各相关业态优势重组,物流、消费、金融等要素在枢纽平台上形成聚集效应,推进了人流、商品、资金的进一步流通,枢纽经济发展成为经济发展中的重要力量。二是构建枢纽偏好型产业体系。推动产业升级是城市更新的重要目标之一,综合交通枢纽凭借区位优势、交通优势和多元功能的有利条件,具备打造新型产业体系的基础。我国大中型城市,尤其是交通枢纽型城市,可以依托交通枢纽的“城市门户”功能,大力发展枢纽导向型经济,构建枢纽偏好型产业体系,推动发展以科技、商贸、文化、金融为主的现代服务业,优先发展新一代信息技术、人工智能、生物医药等战略性新兴产业集群,提升综合交通枢纽的经济效益,打造站城一体、业态融合、产业联动的门户枢纽。(作者系北京市社会科学院城市问题研究所研究员)

# 构建城市碳中和立体服务界面体系

■卫 旺

碳达峰碳中和是我国生态文明建设整体布局的重要内容。在“全国一盘棋”的框架下,立足于不同地区的资源禀赋和发展水平,制定科学合理的路线图和时间表,推进“双碳”目标的实现,有助于促进人与自然和谐共生。不同城市及地区实现碳达峰与碳中和的路径与方式,也应该符合各自的现状与特点,充分发挥各自比较优势,各美其美、美美与共。在此过程中,有一点是可以确定的是:“双碳”战略下的城市发展方式与经济结构需要重新调整与优化。

简单理解碳达峰的“达峰”在数学上是极值问题,然而碳中和的“中和”却代表着一个复杂的动态平衡处置的

能力。这个处置过程也不是简单算出碳排放量,再花钱买点碳汇(碳汇,指的是将植树造林、植被恢复等从大气中吸收二氧化碳的过程量化为一定指标),就可以达成碳中和。“双碳”目标实现不是给城市发展“带枷锁”,是要给城市的发展“插翅膀”。其核心是要把绿色发展的新饭碗端起来。那么,到底如何实现“双碳”战略?笔者认为要构建绿色创新发展的产业体系,从而为城市“双碳”战略“软着陆”提供核心支撑。目前,我国“1+N”政策体系初步成型,时间表、路线图和实施路径也逐渐明晰;科技支撑、碳汇能力、统计核算、督察考核等支撑措施和财政、金融、价格保障等一系列政策,也构建起了一整套助力构建绿色创新发展的

产业体系的能力体系。

但是,在执行层面,“双碳”目标同样有诸多挑战。比如,社会促进产业转型升级的服务能力有限,各种力量的“整合度”不高,地方政府对“双碳”整体把控能力仍处于起步阶段,产业之间的融合发展、行业间的耦合、城市空间的重新规划等工作亟需加强,同时企业需要自主负担相对较高的脱碳成本,导致减碳动力不足等。

这就需要多方力量协同,形成城市“双碳”战略落地的立体服务界面,来满足城市高质量发展过程中寻求减排和降碳的协同治理。从原来传统的末端达标环境治理开始向上溯源,与能源结构、工艺创新、循环经济等业态共同进行系统调整。因此,产业园区、科研平台、央企、能源公

司、科创企业、投融资机构与双碳服务平台等多方需要一起构建综合服务于城市碳中和的整体实力,核心是优化服务方案,增加落地的可行性以及绿色产业的培育能力。按照三个模块部分,整体构建综合服务能力。基于对城市碳中和的整体认知,打造知识体系支撑下的城市碳中和管理运营数字化服务平台;基于服务商与供应链的协同,培养城市级碳中和实施推进过程中模块化、综合化的融合能力和落地推进过程的项目综合管理能力;基于面向城市碳中和和长效效果机制,进行专业化的服务运维落地,形成综合立体的服务保障能力。

在这个过程中,需要将绿色低碳、减污降碳、协同治理、节能降耗、清洁生产、提质增

效、生态修复、循环利用等目标与措施进行多要素、多介质、多目标协作,形成立体的服务界面。在满足城市碳中和综合治理的发展过程中,推动传统行业转型,加大与新能源、合同能源管理、工艺创新、清洁生产、资源化利用等领域的协同发展,形成为城市碳中和综合服务过程全要素一体化、数字精细化融合的服务体系。

构建城市碳中和的立体服务界面,需从整体视角出发,综合规划、设计,推动新能源使用、产业转型、生产技术创新、绿色建筑、循环经济、农业碳汇、废弃物与污染物处理等模块的整体协同发展,为城市“双碳”目标与产业转型升级目标同时实现提供有力支撑。(作者系江苏省环境综合治理产业创新中心执行主任)