

学术支持:

清华大学新经济与新产业研究中心  
中央财经大学中国改革和发展研究院

总顾问:成思危(原全国人大常委会副委员长)

高级顾问:张文台(全国人大环资委第十一届副主任)

编委:管益忻 陈宇 黄文夫 赵红 白卫星

编委会主任:管益忻

副主任:陈宇

主编:管益忻

副主编:启文 白卫星



# “高铁热”冲击下的新城空间革命

■ 白雅文 华高莱斯国际地产顾问(北京)有限公司

## 缘起:一场轰轰烈烈的高铁新城“大跃进”运动

京沪高铁,24 个车站,16 座高铁新城破土,22 个站点城市均提出建设高铁新城、高铁新区的规划……在武广高铁途经的 12 个地级市和 6 个县级市,围绕高铁车站对城市结构、布局的调整和规划正如火如荼地进行着……

从京沪到武广,再到尚在规划中的杭甬、成渝、哈大,新一轮的新城热潮正在四处蔓延。甚至,规划一出,城市谋动。内江高铁新城、永川北部新城、钱杨新城、上虞新城、慈溪新城、鞍山高铁新城、四平东部生态新城……无数个规划在高铁站点上的新城正蓄势待发。高铁已成为轰轰烈烈的“造城运动”中最有力的推手。甚至于高铁线路规划一出,各地就纷纷掀起声势浩大的“保路保站”运动。2008 年,为争取十宜铁路过境,襄樊、神农架两地角力,均派出主要领导到湖北省会武汉游说;2009 年,在“成贵铁路”正式的预可研报告未提交铁道部时,云贵川 10 余个县市为争取线路经过而展开“激战”。特别是 2009 年末,为争取沪昆高铁过境,新化和邵阳从政府到民间的“我们要沪昆、我们要生存”大型保路行动引发了《瞭望东方周刊》这一主流媒体的关注。

已建成的站点着力规划,已规划的站点积极策划,尚处于规划的线路奋力争取……一场全国性的高铁新城激战号角已经拉响。“不问原因,不看现状,大干快上”已经成为高铁新城的基本指导准则,“一年成名、三年成型、十年成城”,无锡锡东新城的故事,不断在高铁沿线的站点新城复制上演;甚至,曲阜还制定了“一年起步、三年成型、五年成城”的高铁新城方案。不仅是“快”,大手笔也已成为各大新城竞争的基本武器:锡东新城,125 平方公里;德州高铁新区,56 平方公里;济南西部新城,55 平方公里;沧州新城,28 平方公里……

甚至,我们可以毫不夸张地说,掀开中国的高铁线路规划图,就知道今后的城市发展方向和投资热点。“高铁一开,黄金万两”,嘉兴对高铁的一句玩笑话,却成为如今众多高铁新城奉为至上的法宝。

利益一:时空效应所带来的要素流聚集 芒福德在《公路与城市》一书中曾经说过:“交通系统的意义,在于将人与物带到他(它)们最该去的地方,在有限的地段内集中尽可能多数量与多类型的人和物。”高速铁路作为高速度、高频次、高运量的快速客运交通组织方式,从时间上拉近城市间的距离,使人、物、物流、信息流、技术流、产业流等要素流动的速度加快,同时,它进一步扩大了经济要素集聚与扩散的空间,促使了高铁新城发展的可能。1975 年新干线从大阪进一步延伸到九州后,冈山、广岛、大分乃至福冈、熊本等沿线地带的工业布局迅速发生变化,汽车、机电、家用电器等加工产业和集成电路等尖端产业逐步取代了传统的钢铁、石化等产业,促进了日本产业结构的调整。1982 年通向仙台、岩手的东北新干线开始运行后,沿线城市企业分别增加 45%,地方财政收入显著增加,明显高于同期其他地区的企增长值。武广高铁开通一年后,珠三角的劳动密集型产业转移明显加速,已牵动富士康等近 1000 亿元的产业转移。由高铁经济带来的要素流汇集,并由此进一步拉动的资金流集聚已成为众多地方政府眼中一块巨大的“肥肉”。

利益二:站点效应所带来的经济流聚集 根据佩鲁的增长极理论,交通运输作为一种推进型产业在城市集聚形成交通枢纽,可以看作增长极。交通枢纽通过自身的发展与创新,吸引和拉动周边地区经济要素向枢纽区域集聚,诱导其他经济单元的成长,从而使枢纽地区具有优先增长的优势,进而向周边地区辐射,带动周边地区共同发展。因此可以说,交通枢纽是城市经济发展的催化剂。高速铁路客运站建成后,枢纽效应使经济交往克服了地理界限,引导城市产业布局结构出现变化,迅速产生要素流的交互与集聚,并且由于高铁综合费用节约因素,其内聚力产生的乘数效应将不断增强。据原日本经济企画厅测算,新干线建设所带来的公共投资乘数效果约为 2.18 倍至 2.33 倍之间,地方经济乘数效应至少可达 8300 亿日元,直接推动了国民经济的持续高速增长。

聚集国内,武广高铁上的郴州站,更是随着高速铁路的开通,地利优势进一步凸显,在武广高铁正式运营的最初半个月,郴州西站每天旅客吞吐量近 4000 人,这让不少同级别城

“ 高铁已成为轰轰烈烈的“造城运动”中最有力的推手。甚至于高铁线路规划一出,各地就纷纷掀起声势浩大的“保路保站”运动。



市对其仰视。从国内外高铁的发展来看,高铁站点建设确能拉动 GDP 发展,在 GDP 崇拜仍旧延续下的今天,高铁站点经济所带来的巨大乘数效应成为吸引地方政府最有效的诱饵。

利益三:洼地效应所带来的开发利益驱动

尽管新城所处位置普遍离市区较远,基础设施严重滞后,需要数亿元的大量输血,但是,高铁所带来的土地价值提升和产业投资增多,使高铁成为地方政府眼中又一个巨大商机。法国 TGV 大西洋线的旺多姆(Vendome)车站周边地区,在高速铁路通车的三年时间里,地价上涨了 35%,房地产交易量上涨了 22%。我国台湾高铁开通以后,沿线的桃园、新竹、台中、嘉义、台南等五大站区的土地价格平均上涨约 90%。其中桃园、新竹站区土地涨幅最大,分别达 300%和 500%。沪杭高铁开通后,嘉兴站点所在的南湖新区,在沪杭高铁开通后的两年内,房地产市场逆市上扬,楼盘均价已经破万元,较两年前上涨近 500%。长沙武广新城也是随着武广高铁站的运营,成为各大知名开发商的逐鹿场,目前武广新城板块已集结了万科、恒大、运达、茂华、长房等多家实力雄厚的开发商。同时,由于目前国家对土地的审批越来越严格,高铁新城建设也成为为数不多的有可能获得国家审批、并获得大量土地的渠道之一。征地成本低、溢价空间大,高铁新城开发带来的巨额的土地财政收益,正成为地方政府打破脑袋争取高铁的原因。

总之,巨大的经济利益,正推动着高铁和地方政府牢牢绑定,成为地方政府手中最有利的经济学武器。可在这个谁都想搭上“高铁”顺风车的时代,我们却不禁担忧:高铁新城,是否将因站点而兴? 高铁,真的能够撬动沿线“新城市带”的崛起吗? 在跃进式的城市化热潮背后,我们必须冷静看待高铁新城的建设。

## 思索:造城冲动下的高铁新城冷思考

任何事物都有其两面性,高铁也不例外,它并非政府想象中的强力万能丹,也并非所有的高铁新城都能“土鸡变凤凰”。对于通道上的城市来说,高铁其实是一把双刃剑,既可以产生类似于磁场的“引力”,促使人才、产业、资本向高铁新城集聚,也有可能产生“虹吸效应”或“通道效应”,造成生产要素的流失,使本地沦为低端加工制造业基地,可谓是机遇与挑战并存。因此,如果不了解高铁的基本特征,没有对高铁做出正确的选择和应对方式,往往会给新城建设带来难以弥补的缺憾和损失。

通过对国内外的高铁新城进行发展背景研究发现,发展成功的高铁新城均具备以下 5 要素:

要素一:人口足够密集的高度城市化区域

围棋布子讲究:“金角、银边、草肚皮”。这一布子原则同样适用于高铁新城的战略布局选择。在人口密集、城市化快速发展的地区,适当选择中心城市外围的位置建设新站,能够有效疏解中心区压力并带动周边区域发展。对于欧洲和法国高铁站点新城的研究恰恰良好地说明了这一点。在日本,由于沿线人口密度高,且上世纪 70 年代,东海道新干线刚开通时又恰逢城市化高速增长期(1950~1975 年,日本城市化水平从 37%增长到了 76%),因此东海道新干线位于城市外围地区

的三个新建车站不同程度上都获得了发展。而在法国,这种情况则恰恰相反,由于 TGV 东南线沿线人口密度相对较低,并且 1981 年开通时法国的城市化已经相对趋于平稳(70、80 年代,法国城市化水平已经达到 70%),三个新建车站中除新里昂站由于紧靠城市中心区(距老车站仅 800 米)发展良好以外,其他站点城市发展均不明显。之于我国来说,“胡焕庸线”以东,人口高度密集、高度城市化的区域有望成为高铁新城率先发展的区域。

要素二:核心大城市的“一日交通圈”辐射范围之内

高速铁路对于城市功能的促进在于,将城市置于更大的区域分工合作体系中,促使城市功能重组。因此,中心城市的规模等级和发展阶段决定了同城效应中其他站点新城的发展。同时期开通的武广高铁和郑西高铁,两种截然不同的发展面貌也恰恰印证了这一点:武广高铁沿线城市由于位于广州——这一发展级别相对较高的核心城市辐射范围内,沿线城市更容易享受到其所带来的商务机会转移,高铁新城建设也因此轰轰烈烈;而中部的郑西高铁沿线城市则由于处在发展相对落后的郑州、西安两大城市辐射之下,因此尚未能实质享受核心城市的商务析出,高铁站点周边一直门可罗雀,高铁新城建设也毫无起色。同时,不仅要核心,更要“近邻而非紧靠”,据日本学者研究发现,500~800 公里是商务交流和商圈覆盖的最合适范围,超过这一范围,各种商务商业活动会急剧减少,一旦过于靠近核心城市,城市往往会成为核心城市的卫星城。

要素三:具备一定发展基础或具有重大发展潜力的中小城市

由于高铁的高消费水准、高效率要求等方面特点,其更多满足地是高端商务客群的通勤需求,因此也对沿线城市的发展提出了一定要求。世界上成功运营高铁的经验显示,适合高速铁路的生存环境有一定条件:除了人口稠密和城市密集区域外,同时需要城市生活水准较高,能够承受高速铁路比较昂贵的票价和多点停靠。那些经济发展水平高的城市,对外辐射能力强,商务交流的需求迫切,因而客流密度大,所能获得的经济效益更加明显,而在相对较差的中小城市,由于公共服务设施与基础设施较薄弱,高速铁路的经过不容易产生正面的影响,甚至有可能加速人口与产业的外流形成所谓的“虹吸效应”。京沪高铁上的滁州、蚌埠、定远等站点就面临着如此的尴尬,一列火车给一个高铁站仅带来 20 名左右的乘客,连一辆公交车都塞不满,本来谈定的大项目也因为人流稀少被“吓”走了一半,看似前景美好的高铁站点只能变成地方政府的尴尬与无奈。

要素四:必须拥有更高的停车频次

尽管很多人将高铁形容为“公交化”的交通工具,但对于沿线多数中小城市,事实并非如此:一些经济欠发达的中小城市车站,由于本身人流密度小、停车频次低,难以形成稳定的服务性行业分工关系,因此获得的经济效益也十分有限;而一些经济实力较强的城市,高铁停靠频率机会更高,进而带来更多的资源。在今年 3 月京沪高铁运行图调整中,一些高铁沿线的小站班次有所减少,如定远每天有 2 班、枣庄每天只有 5 班;而与此相对,昆山南、苏州、无锡新区等沿线车站停站列车却有所增加,这也加剧了沿线中小城市的悲哀。通过对法国 TGV 沿线小城市进行分析表明,那些停靠频率低,无法或没有发展多种服

务业的城市通常难以从高速铁路的线路和站点设置中获得城市发展的正面推动。因此,对于单个城市而言,城市需争取更多的停靠班次,以更好地提升城市经济的发展。

要素五:必须具有完善的城市配套交通系统

由于我国高铁站点多位于尚未开发的城市场区内,城市认知度不高,设施配套相对不足,仅依靠高铁站点本身并不能有效满足人们的通勤需求;同时,由于缺乏老城配套体系的支撑,因此也无法有效起到加速两城市之间的经济联系、活化新区经济的作用。由此,是否与市中心有便捷的交通联系也是城市外围区新建车站能否成功的关键因素之一。东海道新干线的岐阜羽岛站位于距离岐阜市中心 15 公里的一片稻田里,并试图发展成为城际出行进出岐阜市的主要门户。然而,由于未充分考虑进出岐阜市的中心配套交通系统,再加上停靠名古屋车站的车辆远远多于停靠岐阜羽岛车站的车辆,导致新干线上的出行者常常会前往名古屋车站进行换乘。开通 30 年,岐阜羽岛车站的上下车乘客数量仅维持在 7000 人左右,站前区也只有少量的餐馆、活动中心等。

但是,即使满足以上 5 要素的高铁新城,在竞争日趋白热化的今天,要想真正发展成功,也必须去努力寻求突破,才能真正实现突围。

## 突破:硝烟下的高铁新城变革

中国的高铁新城发展起步较晚,多数新城均处于“摸着石头过河”的阶段,尚无模式规律可循,因此必须充分借鉴国际上高铁新城的发展经验,总结高铁新城成功的策略关键。

策略一:高铁新城必须避免“同质化”倾向,错位竞争、特色发展

翻开中国高铁新城规划,“城市副中心”、“现代化新兴城区”的定位比比皆是,商务办公、商业、行政、文化休闲等已经成了各个新城的标配,中国的高铁新城正在走“新八股文式”的发展怪圈之中。如天津西高铁新城定位为“集铁路、公共交通综合枢纽与城市商务于一体的城市副中心”;沧州西部新城定位于“行政、文化、会馆、教育、体育中心”;无锡锡东新城则定位为“城市东部副中心、高端产业集聚区”……各个高铁新城可谓功能齐备有余,但发展特色不足。而在高铁新城蜂拥而出的今天,仅靠标配并不足以支撑新城的发展成功,诱人的功能繁荣表象背后,定位“同质化”趋向已暗藏风险。

要破解这一症结,必须以城市自身实际条件为出发点,深入分析资源、经济、产业、人口等多维因素之间的关系,明确自身优势资源,并将城市纳入到大的区域战略宏观体系中去做规划考量,寻求特色、差异发展。如日本的新干线在修建以前,日本政府就将沿途城市纳入到一个宏观规划中,从而能使沿线各城市协同发展。而我国台湾的高铁新城更是由政府主导,在大区域协作体系中,根据各个新城的区位、资源特性制定了不同的主题,如桃园是“国际商务城”、台中是“娱乐购物城”、嘉义是“休闲游憩城”、台南是“学研生态城”、新竹则充分发挥科技优势,落实“台湾知识经济旗舰园区”构想,打造“生医科技城”,不同主题特色的高铁新城有效实现错位竞争,共同构建完整的区域网络体系。

在高铁导致的大规模造城运动中,城市应清楚认识自身优势,找准自身特色,差异化

学术顾问:(按姓氏拼音排序)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 巴曙松 | 蔡继明 | 陈东琪 | 陈栋生 | 陈佳贵 |
| 程恩富 | 迟福林 | 戴园晨 | 范恒山 | 樊 纲 |
| 高尚全 | 顾海兵 | 谷书堂 | 贺茂之 | 洪银兴 |
| 黄范章 | 贾 康 | 江春泽 | 金 碚 | 李成勋 |
| 李江帆 | 李文文 | 李维安 | 刘诗白 | 刘 伟 |
| 茅于軾 | 任玉岭 | 宋洪远 | 宋守信 | 宋养琰 |
| 谭崇台 | 王东京 | 卫兴华 | 魏 杰 | 吴 澄 |
| 徐长友 | 晏智杰 | 杨家庆 | 杨启杰 | 张曙光 |
| 张晓山 | 张卓元 | 赵人伟 | 郑新立 | 朱铁臻 |
| 周叔莲 | 周天勇 | 邹东涛 |     |     |

发展,以避免“千城一面”而导致城市竞争力削弱的局面。

策略二:高铁新城开发必须采用紧凑、高效的 ROD 模式

所谓 ROD(rail-oriented development),即以高铁枢纽以及与之相关联的城市交通枢纽带动土地利用开发的模式。与 TOD 模式相似,ROD 模式仍然要求站点新城开发必须强化紧凑、混合、高效,即将整个高铁站点地区看作城市的一个片区、一个城市的综合体进行发展。在城市综合体的角度,合理布局内部各项用地,做到将城市中的商业、办公、居住、展览和交通等城市生活空间进行组合,各种城市功能之间相互依存、相互关联,从而形成一个多功能、高效率的站点新城开发。例如,埼玉新都心就是充分利用交通节点,建造埼玉超级体育馆,发展行政、商务、文化及商业设施,成为辐射周边区域的行政、商业中心。

具体到高铁站点新城的土地利用来说,一般遵循“3 个发展圈”的结构模型,即:第一圈层为核心地区,距离车站 5~10 分钟,主要发展高等级的商务办公功能,建筑密度和建筑高度都非常高,用地空间及功能布局受交通枢纽控制最大,也最具有刚性。对国外高速铁路客运站周边用地开发的研究发现,高强度的商业开发一般密集在距离高铁站点 400m~500m 范围内。国外的高铁站点周边地区,也均进行了高强度的商业开发。在日本,连接东京和盛冈的东北新干线沿线的 18 座车站中,7 座车站有大型商业中心以及其他相关商业设施,其中 3 个还有大型酒店及会议中心。法国 TGV 高铁线上里昂、里尔、南特等城市的站前区域也逐渐发展成为了以商务办公、酒店会议为主的城市活力区域,并带动了商业休闲、房地产等相关产业的发展。

第二圈层为影响地区,距离车站 10~15 分钟距离,也主要集中在商务办公及配套功能,建筑密度和高度相对较高,是对第一圈层功能的补充和相关功能的延伸拓展。这一圈层仍旧是高铁站点直接拉动区域,但各类功能用地与车站关联性降低,土地利用也逐渐向常态的城市功能组织、空间结构和土地利用平衡过渡,住宅及为社区居民服务的关联功能有所布局。

第三圈层为外围的影响地区,也是高铁站点的间接催化区域。各类城市建设用地与车站枢纽需求已没有直接联系,逐渐“恢复”到正常的城市功能结构。这一区域范围可以大量发展居住、研发和产业等功能,但一定要注重居住与核心区 and 外围区商务、商业功能的协调与互动。

在高铁新城建设中,一定要避免“规划纸上划、土地任意给”的盲目投机利益驱动,遵循“3 个发展圈”开发利用模式,合理有序地规划布局,塑造疏密有致的新城景观。

策略三:高铁新城建设规划中必须充分“以人为本”

20 世纪 80 年代,法国著名经济学家弗朗索尼·佩鲁在他的《新发展观》一书中指出,人的发展是发展的目的和中心,即人是一切发展行为的出发点和归宿。在高铁新城的城市化跃进中,也必须以人的需要为根本出发点,从单纯追求经济增长转向追求整体的社会发展。

由于高铁高通勤成本、高商务性的特点,使得高铁从一定程度上讲,实现了大量布尔乔亚人群的梦,高铁新城首先吸引的人群也与传统新城不同,是一批中产阶级。因此,在高铁新城规划中,必须结合中产阶级的特点和需求去规划考虑。发展成功的高铁新城,无一不在人性化方面进行了精心的地设计。如德国卡塞尔高铁站上的巨大雨棚,覆盖了四条有轨电车站,七条公交站,15 个出租车位以及送客和上客车位,极富人性化色彩;而日本横浜在高铁站附近规划了大量富有魅力特色的商业、文化休闲设施,特别是像横滨儿童科学馆、面包超人儿童博物馆等大批的儿童设施,充分满足了中产阶级“家庭为主”的观念。

因此,在高铁新城的规划中,必须充分结合中产阶级的需求和特点,通过合理的功能设计和城市空间设计,增强高铁新城的魅力吸引。

## 结语

总之,在我国高铁新城的盲目跃进中,必须对高铁的效用有更清晰的认识,既不能盲目夸大,也不能简单轻视高铁站点对于周边地区的辐射带动作用。国内外高铁新城的发展模式与理念只能给予我们经验的借鉴,在实际高铁新城建设中,我们仍需结合城市自身发展情况,深挖特色、区域考量、合理规划,才能真正利用好高铁这一工具,将新城做活做好。

(选自《技术要点》42 期《高铁改变中国》)