

doi: 10.3969/j.issn.1672-6073.2020.02.005

# 南京轨道交通上盖物业发展 实践与探索

陈凌轩

(南京地铁资源开发有限责任公司, 南京 210000)

**摘要:** 阐述南京轨道交通上盖物业发展历程与现状, 总结南京轨道交通上盖物业发展中的创新成果和实践经验, 创新点主要有建立轨道交通专项土地储备制度、开展场站周边“五个一体化”的城市设计、在地铁车站确权及划拨用地转商业性质上获得突破、以带方案或带条件挂牌方式进行一二级联动开发、探索南京首例综合评议的股权受让模式、发行 ABS 进行市场化直接融资、尝试零星地块用于停车场和加油站开发等。结合南京轨道交通上盖物业开发面临的难题和瓶颈, 从规划审批、土地政策、开发模式、技术规范等方面, 提出城市轨道交通上盖物业开发策略与建议, 探索地铁专项规划、土地利用规划、地块详细性规划和线路融资规划等多规合一; 完善划拨、协议、作价等多种土地供给方式, 构建多方利益共享协调新机制, 加快研究行业规范和创新技术, 以期实现城市轨道交通可持续健康发展。

**关键词:** 南京地铁; 轨道交通; 上盖物业; 轨道+物业; 一体化设计; 物业开发

中图分类号: U231.1

文献标志码: A

文章编号: 1672-6073(2020)02-0025-05

## Property Development above Metro Stations in Nanjing: Practices and Recommendations

CHEN Lingxuan

(Nanjing Metro Resources Development Co., Ltd., Nanjing 210000)

**Abstract:** The history and current situation of property development atop metro stops in Nanjing are analyzed, with innovations and experiences being summarized. Specifically, the innovations are elaborated in seven ways. 1) A special land banking system is established for the construction of rail transit. 2) The urban design is done in compliance with “five integration.” 3) Breakthroughs in confirming the right of using the metro stations and commercializing the allocated land are reported. 4) The right of use with developing plans or profitable terms is transferred to carry out the linkage development of first- and second-level land. 5) The first equity transfer under comprehensive appraisal is examined. 6) Market direct financing is developed by launching asset-backed securities (ABS). 7) The development of parking lots and petrol stations with scattered patches is initiated. This work concludes with strategies and suggestions for property development of urban rail transit in coordination with planning and approval procedures, land policy, development mode, and technical specifications based on the difficulties encountered in property development around the metro systems in Nanjing. To achieve the sound and sustainable development of urban rail transit, it is proposed that regulations concerning special planning for metro construction, general planning for land use, specific planning for patches, and funding planning for routes should be integrated. Land-supplying methods of allocating, negotiating, and evaluating should be improved. A new mechanism achieving the sharing and coordinating of multilateral interests should be built, and the process of industry standards research and innovation should be accelerated.

**Keywords:** Nanjing Metro; rail transit; property development; railway plus property; integration design; commercial development

收稿日期: 2019-07-16 修回日期: 2019-11-13

作者简介: 陈凌轩, 男, 本科, 工程师, 主要从事轨道交通上盖物业开发管理工作, 83759950@qq.com

随着中国城镇化进程的不断加快,人口大量向城市集聚导致传统交通方式带来的城市环境污染、交通拥堵、能源紧缺等问题日益凸显,为了解决上述城市人口集聚带来的诸多问题,众多一、二线城市都在充分利用城市地下和地面空间建设城市轨道交通。城市轨道交通具有运量大、速度快、安全可靠、准点舒适、对环境负面影响小的特点<sup>[1]</sup>。但同时其建设周期长、建设成本巨大、用地需求复合等特点也使得轨道交通建设面临土地、资金等多种难题与困境。而轨道交通物业开发具有资金回笼快、资金储备大等特点。各轨道交通城市均积极整合线路沿线及周边的土地资源,深入研究土地特点、条件及周边环境,努力策划配套物业开发类别,积极打造和完善轨道交通自我“造血”功能,使得政府投入的资金发挥积极作用进而实现轨道交通可持续健康发展<sup>[2]</sup>。

## 1 南京轨道交通上盖物业发展历程

### 1.1 南京地铁发展历程与现状

1984年南京市人大代表的一份议案前瞻性地提出南京应规划建设地铁,这颗带着梦想的种子在孕育15年后,1999年5月,随南京地铁公司成立而破土发芽。2000年12月12日,江苏省首条地铁线——南京地铁1号线正式开工。南京轨道交通线网规划共25条线路,总里程915.6 km。经三轮报批及三轮调整,南京轨道交通已获批17条线、23个项目,约670 km(其中南京境内626 km)。经过16年筹备和19年建设,目前南京地铁已运营10条线、378 km,率先在全国实现了行政区域内轨道交通全覆盖<sup>[3]</sup>。20年来,南京地铁从无到有、从线到网,在城市经济社会发展中发挥着越来越重要的作用。轨道交通基本网络的形成在缓解城市交通压力、改善城市环境、促进城市空间布局优化和功能提升等方面发挥了积极作用。

### 1.2 南京地铁上盖物业发展实践历程

南京轨道交通场站及周边土地的物业开发随着网络建设的推进,也取得了一定的成绩。南京地铁自成立起,一直在积极探索轨道交通沿线土地资源开发利用。截至2018年底,南京地铁总计开发上盖物业20余个,总建筑面积超120万m<sup>2</sup>(含在建),其中合作开发物业面积约80万m<sup>2</sup>,持有建筑面积约40万m<sup>2</sup>。开发类型是以站点商办为主,主要集中在主城区核心地段。其中位于1号线珠江路站的全钢结构地铁大厦落成于2004年,建筑面积约4万m<sup>2</sup><sup>[4]</sup>,是南京地铁

首个车站上盖物业。南京地铁上盖物业实践历程主要分为3个阶段。

第1阶段(2000—2012年):围绕轨道交通既有土地积极探索上盖物业开发。

南京地铁上盖物业的探索初期,项目用地大多是围绕地铁的拆迁、建设、划拨等既有条件下产生的地块进行开发利用。在项目开发的实践探索中逐渐意识到,开发地铁上盖物业要充分重视前期工作,把重点工作往前做,系统开展整体规划,才能更有利于开发收益的最大化,也更有利于土地的集约利用。在这一阶段的摸索与实践,为了完善物业开发的手续,在市委市政府的支持下,创新地开展了权证办理工作,为一些划拨性质的土地及物业办理了不动产权证,为后续的物业经营带来便利,为企业降低了资产负债率。

第2阶段(2013—2016年):确立“轨道+物业”发展模式,形成“产权化开发、多元化功能、项目化运作”开发思路。

南京地铁资源开发有限责任公司(以下简称“资源公司”)为南京地铁集团有限公司全资子公司,于2012年9月18日注册成立,从事地铁资源的开发经营工作。2013年,南京地铁正式确立了“轨道+物业”的发展模式。在此期间,南京地铁以资源公司为主体,取得多块土地的开发权,形成产权化开发、多元化功能、项目化运作的开发思路,发力地铁上盖物业开发。通过这一阶段的实践,南京地铁确定了资源公司为开发主体的职能,规划前置,并逐渐摸索出带建筑方案、带条件挂牌的模式,确保拿地的成功率。由于项目大多是核心区自持的优质物业,业态大多为商办性质,因此自主拿地、自主开发的模式造成了大量的资金沉淀,且建成后依旧面临着由于招商运营经验不足而未充分发挥物业价值的风险,难以可持续发展。

第3阶段(2017年至今):通过一体化设计,充分挖掘地铁场站周边土地利用价值,努力实现上盖物业规模化发展,助力轨道交通可持续发展。

自2015年10月南京市政府发布《关于推进南京市轨道交通场站及周边土地综合开发利用的实施意见》(以下简称“215号文”),南京地铁上盖综合开发正式步入政策支持阶段,以轨道交通场站及周边地区的功能发展战略、土地利用规划、空间景观设计、综合交通设计、土地利用收益的“五个一体化”为原则,南京市规划部门牵头与南京地铁集团共同开展轨道交通场站一体化设计工作。目前,南京地铁已完成了4

批 83 个场站一体化城市设计,其中 5 号线、S3 宁和线、S7 宁溧线、S9 宁高线和 10 号线二期王五庄车辆段共计 33 个方案已经市规委会审议通过,并取得了市政府批复。5 号线 6 个站点上盖物业为一体化设计首批落地项目。2017 年资源公司以 1.9 亿元获得金马路站 BC 地块开发权,同年 12 月通过股权转让的方式与绿地集团联合开发,建立战略合作关系。2017 年 10 月至 2018 年 12 月,资源公司以 1.6 亿元、0.2 亿元和 9.4 亿元分别摘得和燕路、曹后村、小天堂站上盖物业地块。可见,南京地铁自 2017 年进入到上盖开发新阶段,南京地铁上盖物业将坚定地向着规模化高质量发展,助力轨道交通可持续发展。

## 2 南京轨道交通上盖物业实践经验

### 2.1 建立南京市轨道交通专项土地储备制度

为进一步提高科学配置土地资源水平,规划、利用好国有土地,加快城市轨道交通建设步伐,经市政府批准的南京市土地储备中心地铁土地储备分中心于 2008 年初正式成立。南京市土地储备中心地铁分中心作为南京地铁专项土地储备的主体,为市土地储备中心下辖九大平台之一。地铁土地储备分中心旨在通过高效的土地运作,以及多元化经营土地资产的方式,确保土地资产保值增值,积极为南京地铁建设、运营、资源开发的“三位一体”发展服务,为南京地铁的可持续发展贡献力量。可见,南京轨道交通运营主体被赋予了地铁沿线的土地收储权,这种政策优势为后期实现盖上下一体化的联动开发模式提供了重要基础。

### 2.2 开展场站周边五个一体化的城市设计

南京市规划部门牵头,联合地铁集团共同开展一体化设计工作,通过开展轨道交通场站周边城市设计,锁定场站周边可开发土地及其收益,完善场站周边城市功能,提升环境品质,实现功能发展战略、土地利用规划、空间景观设计、综合交通设计、土地利用收益的五个一体化。215 号文规定:以轨道交通场站为核心,划定两个层次的规划设计范围,原则上不小于轨道交通场站周边 500m×500m 范围划定为“轨道交通场站综合开发特定规划区”(以下简称“规划区”),其中 200m×200m 范围划定为“轨道交通场站综合开发核心区”(以下简称“核心区”)<sup>[5]</sup>。对于两级用地,分别规定了不同的土地开发利用方式。215 号文规定:具备条件的规划区内土地使用权应以招拍挂方式公开

出让。核心区内用于车站、轨道、车辆段部分的土地按照划拨方式管理;核心区内不具备单独规划建设条件或适宜与地铁相关设施同步实施的经营性土地“同步开发区”,可报经市政府同意后,与地铁建设同步开展地下工程施工,条件满足后再补办报批手续。鼓励地铁集团直接开发核心区土地和持有(或部分持有)上盖物业;地铁集团可参与其余规划区商业设施开发建设,经营收益优先用于轨道交通项目建设和弥补运营亏损。

### 2.3 实现地铁车站及划拨转商业性质的确权

为集约节约利用土地,上盖物业探索初期,地铁集团对部分闲置轨道交通设施用房进行了优化,创新盘活闲置资产,对其进行综合开发利用。但这些综合开发的用房在地铁建设后仍为轨道交通设施用途,用地性质难以调整,无法实现综合开发利用、权证办理,无法形成社会效益及经济效益。鉴于此,市委市政府连续出台了《关于地铁土地融资有关问题的会议纪要》(宁政发〔2012〕112 号)和《关于加快国有企业改革发展的意见》(宁委发〔2013〕33 号)。根据文件精神,地铁集团与市国土、规划、房产等部门形成一致意见,对南京地铁 1 号线(含南延线)、2 号线的地铁车站、地下空间及上盖物业,按照实际使用功能分别办理权属证明。先办理全线路的用地划拨手续,后对涉及的地铁站点和上盖物业中经营性用地补充办理协议出让手续。2017 年底,南京地铁已成功办理了 244 万 m<sup>2</sup>轨道交通划拨用地权证和经营性用地的不动产权证,实现资产增值约 80 亿元,降低了企业资产负债率。

### 2.4 以带方案或带条件挂牌方式进行一二级联动开发

资源公司获取上盖物业土地开发权的方式主要包括协议出让和带条件挂牌出让等。其中,土地带条件出让模式主要应用于不具备单独规划建设条件的经营性地铁上盖空间(不具备单独规划建设条件,是指城市轨道交通设施建设与其地上、地下空间开发必须整体规划、一体设计,在结构上不可分割、工程上应当统一实施、时序上必须统筹建设的综合开发利用项目)。该模式下,可带技术能力要求、建筑设计方案、场站施工方案等条件以招拍挂方式公开出让。土地供应时,将轨道交通线路建设及运营的技术能力纳入竞买人(投标人)资格要求,这就确保了轨道交通运营主体在土地使用权竞标中处于有利位置,这也是地铁公司获取上盖物业开发土地较为普遍的形式之一。

## 2.5 因地制宜确定上盖物业开发模式

从政策角度看,南京对于地铁上盖物业综合开发主体的要求相对灵活。从实际项目的推进情况看,南京地铁公司也采取了自主开发和合作开发并进的开发模式,其中自主开发项目主要是一些投资额较小的商业项目,2014年至今,资源公司自主拿地,独立开发的项目有夫子庙、武定门、云锦路站上盖等物业项目。

而投资额和体量均较大的项目一般采取合作开发的模式。2017年,南京地铁金马路项目通过转让80%股权与绿地、万科等知名房企建立了合作关系,共同开发的绿地云都会项目已在南京掀起首个TOD项目的影响力。2019年,资源公司经过市国资委、产权交易中心批准,在南京市首例采用评定分离的综合评议股权转让模式,转让和燕通途公司66%股权,与上海宝龙实业公司合作开发和燕路、曹后村项目。同时,南京地铁通过对上盖持有物业经营权的转让,有效提升了上盖物业的经济价值,取得了较好的经济和社会效益。

## 2.6 尝试发行ABS进行市场化直接融资

目前国内地铁公司建设资金缺乏是普遍存在的现象,对外融资便成为地铁公司筹集建设资金的重要手段。2018年5月18日,资源公司作为原始权益人的“南京地铁信托受益权一期绿色资产支持专项计划”在上海证券交易所成功发行,该ABS项目规模12亿元,最长期限10年,债项评级AAA,这是南京地铁首单绿色资产证券化项目。项目依托南京地铁集团主体的高信用评级,通过信托架构锁定南京地铁沿线商业物业和地铁空间经营收入作为偿付来源,募集资金将用于轨道交通建设,并通过绿色债券项目认证,有效增强了项目信用、降低了融资成本。本次资产证券化项目的成功发行,是南京地铁集团市场化直接融资的又一重要举措。

## 2.7 注重科研,主动进行应用性研究

相对于中国香港,目前内地其他城市轨道交通物业开发建设进度整体较为落后。表现为交通规划理念单一、以交通为城市发展指向的意识淡薄、空间利用率低下、站点周边土地自主开发率低、区域综合联动开发滞后等<sup>[6]</sup>,因此,对于地铁上盖物业综合开发的应用性研究就显得十分重要。南京地铁近几年在推进地铁上盖物业综合开发的过程中,也注重相关科研项目研究,主动开展了轨道交通物业综合开发的相关课题研究。如2017年针对南京地铁上盖物业消防问题

进行了研究;2018年针对南京地铁沿线土地整理与开发建设进行了应用性研究;2019年重点针对南京地铁上盖物业开发运作模式进行研究。此外,资源公司还开展了地铁沿线零星土地利用专项研究和地铁高架下方空间利用专项研究,创新盘活了地铁零星土地用于加油站和停车场开发。通过这些研究,更好地实现了地铁资源的价值,对南京地铁未来上盖物业综合开发的决策与应用具有参考意义。

## 2.8 轨道+物业,助力地铁可持续健康发展

城市轨道交通行业体现为明显的高投入、高成本、长回收。而该行业具有政府公益性特征,兼顾地面交通价格制定票价,采用限价听证定价机制,票款收入难以覆盖日常运营成本支出,行业整体均处于亏损状态,主要依靠政府补助。城市轨道交通属于公共产品的原则不会改变,故轨道运营主业在绝大多数情况下都是亏损的,以物业经营辅助轨道经营模式将成为未来城市轨道交通行业的发展趋势<sup>[7]</sup>。

地铁公司在挖掘出新增土地并开展一体化设计之后,应测算项目的一、二级收益。若二级收益无法平衡,那么在出让土地之前的所有工作可视为增加土地的一级收益,服从专项土地储备工作。获取土地之后的工作尽可能增加二级开发工作效率,提高二级开发收益。因此,为使得社会效益、经济效益最大化,地铁公司应尽可能进行一、二级联动开发。目前,南京地铁市区共建线路建设资金由沿线各出资主体以途经站点为主、里程为辅按比例分担,南京地铁集团收储土地的出让收入扣除刚性计提后的土地一级收益,作为市级承担的地铁建设资本金返还地铁集团用于弥补地铁建设资金缺口。而对于弥补运营亏损,则由一定比例的地铁资源经营收益来实现部分补亏。

## 3 轨道交通上盖物业开发策略与建议

### 3.1 实行多规合一,注重顶层设计和规划引领

因各部门工作协调机制和人力资源配置的不同,资源开发规划往往滞后于地铁建设规划。截至2015年6月,全国轨道交通运营总里程已有2821km,车站总数达1947个,但车辆段(或停车场)上盖物业开发项目仅有18个(含在建),车站站点物业开发项目也仅有54个<sup>[8]</sup>。南京地铁上盖物业起步早,2015年站点开发数量已达15个,至今总体规模仍不大。为了抓住新一轮的建设机遇,在前期规划阶段需要做到合理布局,综合考虑轨道站体与物业开发的一体化规划,设计时才能尽可能在接口和交通组织上更有效,建设时才能

更好地满足轨道建设在技术、安全、质量管理上的特殊要求，才能确保轨道工程在保证安全的前提下有步骤有序地发展轨道周边物业。因此，地铁专项规划应与土地利用规划同步编制，这一阶段主要围绕场站作容积率聚焦和规划业态的调整。同时考虑场站选址规划后，地块详细性规划对地铁接口、附属性设施便于结合开发的适应性调整，并锁定轨道交通场站综合开发的用地边界作为线路融资地块，最大限度发挥轨道交通场站及周边用地效能，将地铁专项规划、土地利用规划、开发地块详细性规划和地铁线路融资规划相统一，实现多规合一，为轨道交通场站综合开发提供依据。

### 3.2 积极探索划拨、协议、作价出资、招拍挂等多种土地供给方式

上盖开发需要的前期开发预留结构和土地获取资金量巨大，一般物业开发与地铁建设资金是独立的投融资平台。上盖开发需要的前期预留结构应与地铁建设同步施工，相关费用在土地出让金中扣除，并在出让条件中明确由土地获取方直接支付给地铁公司。土地车辆段复合开发项目建筑规模大，资金需求也大，动辄几十亿甚至一百多亿的拿地成本，对于大部分轨道交通企业来说，物业开发资金规模无法满足拿地要求。其次，车辆段上盖土地摘牌之后到盖板建成还需要很长一段时间，期间已缴纳土地款的资金成本巨大。因此，轨道交通企业需要探索一种新的土地供给模式，以应对资金成本、建设周期问题。由于上盖物业建设的特殊性，地块内包含车站主体结构或隧道区间线路，地铁站点或附属设施与上盖物业的接口较多，结构界面难以有效分割，从工程安全性、资源配置高效性、后期金融风险性角度出发，地铁上盖物业开发和地铁建设更需要同步开发。优化完善土地出让政策，轨道交通综合开发用地可以探索以下几种供地方式：一是非住宅用地直接划拨给地铁公司，建成后土地转性并补缴出让金；二是地下空间划拨，地上空间带方案挂牌出让；三是协议方式出让；四是政府作价出资给地铁公司以冲抵地铁建设资金；五是以结构安全、建设时序为主设置挂牌出让条件，优先让地铁公司获得二级开发收益。此外，考虑到相关政策对开工建设时间的规定，可以设置上盖开发项目的建设周期以地铁站建成之日起计算，出让金到位时间也作出相应规定。这样即可实现轨道交通设施建设与土地利用的良性互动，在保障地铁工程安全的基础上，使上盖物业开发

收益最大化地支持城市地铁建设，实现地铁建设的可持续发展。

### 3.3 构建多方利益共享协调新机制

轨道交通物业开发面临政策环境的不匹配。因此制定合理的可行的融资与收益分配机制是推动轨道交通场站一体化开发、规模化开发的前提。创新构建利益协调新机制，比如建立新的上盖物业开发用地融资模式，将上盖物业开发用地与所属财政平台承担的地铁建设资金绑定，通过地铁公司和平台成立合资公司的方式共同推动场站土地开发利用，共享土地开发收益并锁定该地块的平台收益定向用于轨道交通建设。这样在平衡各方利益、实现多方共赢的前提下，合理优化了资源配置，实现了场站一体化开发。对于南京市而言，健全轨道交通专项土地储备制度并发挥土地收储权的政策优势，实现轨道交通建设与土地利用的“捆绑式”综合性开发模式，以土地增值收益和物业开发经营收益弥补地铁建设运营所需资金和运营亏损，已成为当前南京市地铁场站综合开发的关键性问题。

### 3.4 加快研究行业规范与创新技术

轨道交通上盖项目开发面临建设规范和技术规范的空白，这两方面单单从房建和地铁方面的规范国家都是很完善的，但是放在一起以后问题就多了。目前所有开发的国内的规范都不适用了，所以这也是阻碍上盖物业开发的矛盾<sup>[9]</sup>。建议国家层面积极推进具有行业特色的轨道交通综合物业开发技术规范的编制，对城市轨道交通物业开发中的专业术语、行业释义进行规范，并对轨道交通物业开发中涉及的建设布局、绿化覆盖率、消防疏散、环保抗震、转换层容积率确认等核心问题进行规范性规定，形成符合轨道交通建设与物业开发实际的、具有推广价值的技术规范管理体系。另外，在城市轨道交通场站开发中，尤其在已运营场站上开发，安全保障是至关重要的，需要对安全问题建立相关保障措施，并加强监管，确保开发项目和运营线路的安全<sup>[10]</sup>。

## 4 结语

轨道交通建设、运营和物业开发是相辅相成、相互影响、相互促进的统一整体。轨道交通物业开发在一体化规划、设计、实施上有诸多问题需要探讨，尤其是规划审批、土地政策、开发模式、技术规范等方面需要从政府层面推动研究，给予相应政策支持，以保证轨道交通物业开发能够真正反哺轨道交通建设与运营，

(下转第 63 页)