

浙江省人民政府办公厅文件

浙政办发〔2021〕52号

浙江省人民政府办公厅转发省发展改革委关于 推动浙江省轨道交通健康可持续发展意见的通知

各市、县(市、区)人民政府,省政府直属各单位:

省发展改革委《关于推动浙江省轨道交通健康可持续发展的意见》已经省政府同意,现转发给你们,请认真贯彻落实。

浙江省人民政府办公厅

2021年9月16日

(此件公开发布)

关于推动浙江省轨道交通健康 可持续发展的意见

省发展改革委

为贯彻落实《国务院办公厅转发国家发展改革委等单位关于进一步做好铁路规划建设工作意见的通知》(国办函〔2021〕27号)、《国务院办公厅转发国家发展改革委等单位关于推动都市圈市域(郊)铁路加快发展意见的通知》(国办函〔2020〕116号)和《国务院办公厅关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》(国办发〔2018〕52号)精神,统筹推动全省都市圈城际铁路、市域(郊)铁路以及城市轨道交通一体谋划、互通共享,促进轨道交通健康可持续发展,经省政府同意,现提出以下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,围绕忠实践行“八八战略”、奋力打造“重要窗口”主题主线,坚持尽力而为、量力而行,规模适度、有序推进,科学布局、衔接协调,优化设计、便捷高效,注重效益、持续发展,推动城市群、都市圈轨道交通网络化,有序发展都市圈城际铁路、市域(郊)铁路,适度发展城市轨道交通,确保轨道交通发展规模与实际需求相匹配、建设节奏与

支撑能力相适应,为高质量发展建设共同富裕示范区提供有力支撑。

二、坚持规划统筹,强化规划约束

(一)强化线网规划的统筹作用。浙江省轨道交通中长期发展规划(下称省级线网规划)是指导全省轨道交通发展的纲领性文件,省内其他各类规划、行动计划等政策文件相关内容应与省级线网规划做好衔接。地方线网规划由城市政府依据省级线网规划编制,坚持先行引领与缓解拥堵相协调、发展目标与资源要素相匹配、网络布局与客流特征相适应。地方线网规划须报经省级发展改革、自然资源部门联合组织审查后方可批复。

(二)强化建设规划的刚性约束。城市政府根据地方线网规划编制建设规划,综合考虑城市发展需求、财政承受能力、项目经济适用、用地节约集约等情况确定建设规模,防止过度超前、过于集中。建设规划项目需要达到预可研深度,明确功能定位、系统制式、建设时间、技术标准、敷设方式、衔接换乘等,并由属地政府出具资金筹措方案,明确资金来源和出资意向。优化建设项目设计,沿主要客流方向布局廊道,衔接重要组团和交通节点,站点设置应注重覆盖大型综合体、医院、体育设施、文化设施等。建设规划经省级发展改革部门组织初审后,报国家发展改革委审批,一经批复,严格执行。跨城市行政区域建设规划编制由省级发展改革部门做好统筹。

(三)强化相关规划的同步实施。强化属地政府支持保障,严

格落实建设条件,纳入省级线网规划实施类项目,应当做好沿线及站点周边土地预留和控制,同步纳入国土空间规划,防止其他建设对轨道交通走廊空间的侵占。按照城市综合交通规划和衔接方案,同步做好与其他交通方式及枢纽场站的衔接。严格按照建设规划批复年限推进项目建设,可研阶段科学编制沿线及站点周边综合开发控制性详细规划,同步实施沿线及站点周边土地空间开发利用。

三、细化项目设计,突出经济适用

(一)有序发展都市圈城际铁路、市域(郊)铁路。都市圈城际铁路主要服务都市圈内部城镇组团间商务、旅游客流,部分延伸至相邻都市圈兼顾城市群内部客流,一般由地方自主建设、自主运营。市域(郊)铁路主要服务都市圈内中心城市城区和周边城镇组团之间的通勤客流,提供快速度、大运量、公交化运输服务,以地方自主建设为主,部分利用国家铁路网。市域快轨、市域快线、市域铁路等符合市域(郊)铁路功能定位和技术标准相关要求的,统筹纳入市域(郊)铁路管理。市域(郊)铁路规划建设应当符合以下条件:

1. 选址选线。主要线路重点串联5万人以上的城镇组团和重要工业园区、旅游景点等并设站,提高客流聚集能力。合理确定新线敷设方式,原则上以地上敷设方式为主,进出枢纽的个别路段可研究采用地下方式,节约集约通道资源。

2. 技术标准。各地在线网规划编制中要根据功能定位合理

确定技术标准,防止以不断延长地铁线的方式替代市域(郊)铁路功能。市域(郊)铁路新建线路单程通行时间不宜超过1小时,设计速度宜为100—160公里/小时,平均站间距原则上不小于3公里,深入中心城区的平均站间距不宜小于2公里,其他路段平均站间距不宜小于4公里,早晚高峰发车间隔不超过10分钟。

3. 综合衔接。市域(郊)铁路与其他线路形成换乘节点时,应按照高效换乘原则进行一体化规划与设计;开行跨线列车时,其设计应适应跨线运行的有关技术要求。除利用既有铁路宜与国家铁路网接轨外,其余应与地铁、轻轨系统等相衔接。

4. 工程造价。着力优化项目设计,从严控制工程造价,原则上新建市域(郊)铁路直接工程费用一般不高于同一地区轻轨直接工程费用的75%。

都市圈城际铁路比照市域(郊)铁路要求执行,项目规划设计阶段要做好与干线铁路、区域城际铁路、市域(郊)铁路以及城市轨道交通的衔接,根据功能定位合理确定技术标准。都市圈城际铁路服务半径更大、站间距更大,速度目标值可以提高到200公里/小时。

(二) 适度发展城市轨道交通。城市轨道交通包括地铁、轻轨、有轨电车等,主要服务城市中心城区和国土空间规划确定的重点地区。城市轨道交通建设应当合理选择系统制式、敷设方式,严禁以市政配套工程、工程试验线、旅游线、市域(郊)铁路等名义违规变相建设地铁、轻轨项目。科学确定建设规模、项目时序、资金

筹措方案,确保建设期和运营期的政府支出规模与财力相匹配,避免过度超前。

1. 申报条件。申报建设地铁的城市一般公共预算收入应在300亿元以上,地区生产总值在3000亿元以上,市区常住人口在300万人以上。申报建设轻轨的城市一般公共预算收入应在150亿元以上,地区生产总值在1500亿元以上,市区常住人口在150万人以上。

2. 投资控制。建设规划期限一般为5—6年,规划项目资本金比例不低于40%,政府资本金占当年市本级和市辖区一般公共预算收入的比例一般不超过5%。强化投资估算约束作用,加强全过程投资控制,有效降低工程总投资。

3. 设计标准。初期建设线路正线长度一般不小于15公里,单条线路长度不宜大于35公里,最长交路运行时间不宜超过1小时,旅行速度达到最高运行速度的45%—50%为宜、且不宜低于35公里/小时。拟建地铁、轻轨线路初期客运强度分别不低于每日每公里0.7万人次、0.4万人次,远期客流规模分别达到单向高峰小时3万人次、1万人次。

4. 线路选址。线路应结合城市空间形态,沿主要客流通道敷设,以服务通勤客流为主,覆盖支撑大型客流集散点,分担公交客运较大的比重。限制地铁绕行服务个别待开发区域,杜绝地铁向外围无限延伸,支线长度不宜过长,接轨点应当设站。对穿越城市中心的超长线路,应当根据不同区间客流特征,合理确定线路起讫

点、车站、换乘点、站间距。

5. 敷设方式。中心城区人口密集的建成区,宜采用地下敷设方式,按照沿线每平方公里职住人口3万人以上控制;城乡接合部或城市新开发区域,宜采用高架敷设方式,按照沿线每平方公里职住人口1.5万—3万人控制;城市郊区或城市待开发区,不宜修建地铁,支持修建市域(郊)铁路。服务人口5万人以上可设地铁站,规划人口5万人以上可预留车站。

(三)充分利用既有铁路公交化开行市域(郊)列车。结合城市空间布局优化和铁路枢纽功能调整,鼓励具备条件的城市内部铁路功能合理外迁,充分挖掘和释放运力,积极创造条件开行通勤列车。支持通过优化运输组织、补强既有铁路、改扩建局部线路、改造站房站台、增建复线支线及联络线、增设车站等方式,公交化开行市域(郊)列车。

1. 结合铁路枢纽总图规划调整,支持杭州、宁波等四大都市区货运功能外迁,对既有普速铁路设施进行更新、改造和利用,支持公交化开行市域(郊)列车。

2. 结合城市群产业带高速铁路建设,释放城市间既有普速铁路运输能力,公交化开行市域(郊)列车。支持对既有铁路进行电气化改造、车站加密、客运服务设施提升等,适应通勤、商务客流需要。

3. 支持属地政府与铁路企业协商合作,通过优化运输组织、委托企业运营等方式,在既有高速铁路上开行具有地方特色的通

勤列车。

四、强化风险管控,拓展融资渠道

(一)加强债务风险管控。进一步加大财政约束力度,严格控制新增债务、有序化解存量债务,严禁通过融资平台公司或以政府和社会资本合作(PPP)等名义违规变相举债。对举债融资不符合法律法规规定或者未落实偿债资金来源的项目,一律不予审批(核准);对列入政府债务风险预警范围的城市,暂缓审批(核准)新项目。运营企业负债率超过70%的,企业应采取有效措施降低债务,并暂缓开工建设新项目。

(二)落实项目资金来源。建立透明规范的资本金及运营维护资金投入长效机制。除明确采用特许经营模式项目外,项目总投资中财政资金投入不得低于40%。严禁以专项债等各类债务资金作为城市轨道交通项目资本金。深化项目可研投融资专题研究,综合考虑地方财政收入及负债情况,项目全生命周期建设、运营、补亏成本核算,以及沿线及站点周边土地综合开发控制情况与收益测算等。属地政府在可研报批时应出具明确意见。在加强成本规制、收入清算等基础上,属地政府应对运营线路作出规范性、制度性补贴安排,初期可通过加大补贴力度进行引导和支持;后期根据综合开发收益情况,通过适当补贴运营或委托企业运营等方式,实现可持续发展。

(三)拓展资金筹措渠道。创新投融资机制,培育多元化投资主体,支持属地政府与企业共同出资成立一体化投资主体,吸引包

括民间资本、外资在内的社会资本参与投资建设和运营管理。支持属地政府出台以线路经过辖区土地出让收益反哺轨道交通项目建设等政策。对由市场主体按照市场化原则管理和运作的政府投资项目,在符合条件的前提下可通过发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等方式融资。探索轨道交通企业与金融租赁公司合作,创新适合轨道交通项目的金融产品和服务方式。探索经营性净现金流为正的运营期项目资产证券化。

(四)加大土地综合开发力度。支持新建轨道交通场站实施土地综合开发,积极推广地下空间开发、上盖物业综合开发等节约用地的技术和模式,打造站城融合综合体。与轨道交通线网规划、近期建设规划同步编制以公共交通为导向的开发(TOD)综合利用规划,合理确定综合开发规模和实施方案,推进一体化城市设计。探索采取项目建设与土地综合开发权一并招标、附项目建设要求公开出让等供地方式,创新收益分配机制,支持轨道交通发展,推进地下空间分层规划、分层开发。

五、严格项目管理,规范审批流程

(一)规范建设规划调整。国家批复的建设规划原则上不得变更。确因国土空间规划、工程条件、交通枢纽布局、行政区划调整变化等因素影响,线路功能定位、基本走向、系统制式等发生重大变化的,或线路里程、地下线路长度、直接工程投资(扣除物价上涨因素)等较建设规划增幅超过20%的,应严格履行建设规划调整程序,报国家发展改革委审批。原则上不得新增项目。

(二)规范项目实施。轨道交通项目(不含有轨电车)由省级发展改革部门依据国家批准的规划,按程序审批(核准)。属地政府和相关企业应当按照批准的建设地点、建设规模、建设内容和建设时序严格执行,不得随意变更。对未经批准提前实施项目、擅自变更方案、随意压缩工期的责任主体及其责任人,依法依规追责问责。

(三)明确变更流程。对项目实施过程中确需变更的事项,应按规定程序报批。对经济社会效益劣化及公众强烈反对的事项,坚决不予变更。对变更可研批复明确的事项,如增减车站、开通预留站和变更车型、线路名称、站名站址等,需由属地政府组织公众参与、专家评议、风险评估并出具书面意见,报原审批部门批准。对变更初步设计明确的事项,如因科学优化工程方案、施工方法等带来的变更,由属地发展改革部门组织论证并出具意见,经属地政府同意后报省级发展改革部门审批。

六、优化运营管理,提升运营效益

(一)优化运输组织效率。新建都市圈城际铁路、市域(郊)铁路,根据功能定位和需求特点,协调系统制式、技术标准、标识信息、站台设置与城市轨道交通网络设施一体融合,采用城市轨道交通灵活编组、高密度、公交化运营模式。根据客流需求设置越行条件,尽可能满足快慢线运输组织要求,推行“站站停”与“大站停”相结合的灵活运输组织模式,提供多样化、便捷化服务。

(二)提升运营服务水平。优化轨道交通项目购票、进出站、

乘车等环节的组织模式和流程,拓展网络查询、移动支付等信息化、智能化应用。推进都市圈城际铁路、市域(郊)铁路与城市轨道交通票制互通、安检互信、信息共享、支付兼容,提供安全高效、便捷贴心的运输服务。属地政府要完善提升运营服务水平的激励机制,加强服务标准化建设。

(三)鼓励多元化运营。在确保运营安全的前提下,鼓励运营主体多元化发展。支持都市圈所在地城市轨道交通企业参与都市圈城际铁路、市域(郊)铁路运营,鼓励轨道交通企业做优做强。支持属地政府与铁路企业合作,通过自主运营、合作运营、委托企业运营等市场化方式,因地制宜、因线施策合理选择利用既有铁路开行市域(郊)列车的运营管理模式。鼓励省交通集团按照市场化方式参与轨道交通运营。

本意见自公布之日起 30 日后施行。国家政策另有规定或遇国家有关政策调整的,从其规定。

抄送：省委各部门，省人大常委会、省政协办公厅，省军区，省监委，省法院，省检察院。

浙江省人民政府办公厅

2021年9月18日印发

