

# 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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国家发展改革委、交通运输部、国家铁路局、中国国家铁路集团有限公司《关于推动都市圈市域（郊）铁路加快发展的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2020年12月7日

（此件公开发布）

## 关于推动都市圈市域（郊）铁路加快发展的意见

国家发展改革委 交通运输部 国家铁路局 中国国家铁路集团有限公司

市域（郊）铁路是连接都市圈中心城市城区和周边城镇组团，为通勤客流提供快速度、大运量、公交化运输服务的轨道交通系统。发展市域（郊）铁路，对优化城市功能布局、促进大中小城市和小城镇协调发展、扩大有效投资等具有一举多得之效，有利于发挥中心城市辐射带动作用，有利于扩大公共交通服务供给、有效缓解城市交通拥堵、推进新型城镇化发展。为推动都市圈市域（郊）铁路加快发展，现提出以下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会、五中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，顺应新型城镇化发展要求，积极有序推进都市圈市域（郊）铁路建设，统筹规划布局，加强资源共享，创新投融资模式，优化运营服务，强化与城市建设有机衔接、深度融合，进一步增强市域（郊）铁路运营供给能力、提高服务水平，为完善城市综合交通运输体系、优化大城市功能布局、引领现代化都市圈发展提供有力支撑。

### （二）基本原则。

科学规划、有序推进。充分发挥市域（郊）铁路安全可靠、经济高效、绿色环保的优势，依据都市圈空间功能布局、产业人口分布和规划发展方向，综合交通需求、财力支撑、生态环保等因素，合理规划确定路网规模、系统制式、运营模式及投融资模式。

统筹衔接、资源共享。加强市域（郊）铁路规划与国土空间、城市群和都市圈、多层次轨道交通、城市综合交通体系、铁路枢纽、城市轨道交通等规划衔接，大力支持利用既有铁路富余能力或对既有铁路适当改造后开行市域（郊）列车，因地制宜规划新建线路。

明确责任、合作共赢。坚持政府引导、市场运作，强化政策支持和制度保障，充分发挥各方积极性，推动项目共建、资源共享，促进交通拥堵缓解、企业经营合理回报、群众出行更加便利，创造良好经济效益和社会效益。

改革引领、协同创新。创新体制机制，完善规划建设管理和政策法规，创造公平、公正、开放、平等的发展环境，支持地方政府、铁路企业和其他市场主体在项目建设、资金筹措、运营管理、标准规范等方面加强合作。

## 二、明确功能定位和技术标准

(三) 功能定位。市域(郊)铁路主要布局在经济发达、人口聚集的都市圈内的中心城市，联通城区与郊区及周边城镇组团，采取灵活编组、高密度、公交化的运输组织方式，重点满足1小时通勤圈快速通达出行需求，与干线铁路、城际铁路、城市轨道交通形成网络层次清晰、功能定位合理、衔接一体高效的交通体系。市域(郊)铁路应突出对都市圈主要功能区的支撑和引导，线路尽可能串联5万人及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。

(四) 技术标准。市域(郊)铁路新建线路单程通行时间宜不超过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，早晚高峰发车间隔不超过10分钟，具体技术标准应根据客流需求、服务范围、工程条件、用地标准等合理确定。统筹生态环境保护要求和工程环保措施效果，优化选址选线，集约节约通道资源，合理确定新线敷设方式，原则上以地面建设为主，困难路段可考虑采用高架方式，进出枢纽的个别路段可研究采用地下方式。从严控制工程造价，新建线路直接工程费用一般不高于同一地区轻轨工程费用的75%。

## 三、完善规划体系

(五) 责任主体和发展条件。都市圈所在地城市政府是发展市域(郊)铁路的责任主体。对符合市域(郊)铁路功能定位和技术标准相关要求的市域快轨、市域快线、市域铁路等，统筹纳入市域(郊)铁路规划管理。全面放开改造既有铁路开行市域(郊)列车的项目实施条件，城市政府和铁路企业协商决策后即可组织实施。在充分利用既有资源的基础上，重点支持京津冀、粤港澳大湾区、长三角、成渝、长江中游等财力有支撑、客流有基础、发展有需求的地区规划建设都市圈市域(郊)铁路，强化都市圈内中心城市城区与周边城镇组团便捷通勤，其他条件适宜地区有序推进。严控地方政府债务风险。

(六) 规划编制和管理。都市圈所在地城市政府依据国土空间总体规划和交通等相关规划，会同相关方面在深入研究运输需求、功能定位、规划衔接、生态环保要求等基础上，坚持利用既有线路与新建线路相结合，合理确定线网布局，科学编制市域(郊)铁路建设规划，明确发展目标、建设规模与时序、系统制式、敷设方式、衔接换乘、资金筹措等，同步做好沿线及站点周边土地综合开发规划方案。规划范围主要在城市行政区域内，对具有同城化趋势、通勤需求较高的毗邻城市(镇)可予以延伸覆盖。跨越城市行政区域的规划编制及实施由省级发展改革部门做好统筹。都市圈市域(郊)铁路建设规划的报批和审核，比照城市轨道交通建设规划管理的相关规定执行，并做好与国土空间规划等衔接。

## 四、有序推进实施

(七) 优先利用既有铁路。结合城市空间布局优化和铁路枢纽功能调整，加强对既有铁路资源利用的可行性论证，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，积极创造条件开行市域(郊)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。

（八）有序推进新建项目。新建市域（郊）铁路项目由省级发展改革部门严格依据国家批准的规划按程序审批（核准），严禁以新建市域（郊）铁路名义变相建设地铁、轻轨项目。批准新建市域（郊）铁路项目的城市，要按照功能适应、标准适宜、经济适用的原则，严格落实项目建设条件，深化项目前期工作，加强技术方案比选，合理降低工程投资和运营成本，确保建设时机、规模与城市发展需求、财力相匹配，避免过度超前或重复建设。

（九）加强综合衔接配套。加强市域（郊）铁路与干线铁路、城际铁路、城市轨道交通一体化衔接，鼓励多线多点换乘，统筹协调系统制式，推动具备条件的跨线直通运行，充分发挥轨道交通网络整体效益。强化与机场、公路客站等重要交通枢纽高效衔接，按照零距离换乘、一体化服务和快速集散要求，推进基础设施、标识信息、运营管理等资源共享、互联互通。市域（郊）铁路站点应同步配套建设机动车、自行车通行和停放相关服务设施，并在线路和时刻上与城市内部各种交通方式做好衔接，便捷群众出行。

## 五、优化运营管理

（十）实行公交化运输组织。利用既有铁路开行市域（郊）列车的，要加强运输组织协调、客运组织优化，采取增加既有列车停站、提高重要客流集散地停站频率、增开通勤高峰时段列车等措施，满足快速通达出行需要。新建市域（郊）铁路的，应根据客流需求等设置越行条件，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、便捷化出行服务。

（十一）提升运营服务水平。优化市域（郊）铁路购票、进出站、乘车等环节的组织模式和流程，依托5G、物联网、人工智能、大数据等，拓展网络查询、移动支付等信息化、智能化应用，提供安全高效、便捷贴心的运输服务。推进市域（郊）铁路与其他轨道交通系统安检互信、资源共享、票制互通、支付兼容，切实提升衔接效率和服务品质。有关城市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。

（十二）鼓励多元化运营管理。创新铁路企业与地方政府合作方式，通过自主运营、合作运营、委托运营、购买服务等市场化方式，因地制宜、因线施策合理选择市域（郊）铁路运营管理模式，实现互利共赢。在确保运营安全的前提下，鼓励运营主体多元化发展，支持铁路运输企业、城市轨道交通运营企业等具有相关经验的市场主体参与市域（郊）铁路运营。鼓励有条件的线路探索网运分离、所有权与经营权分离等模式，支持市场主体通过租用线路时刻和车辆设备等提供运输服务。

## 六、创新投融资方式

（十三）拓展资金筹措渠道。创新市域（郊）铁路市场化投融资模式，全面放开市场准入，培育多元投资主体，支持城市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。加大地方政府投入力度，支持地方政府专项债券用于收益较好的项目建设，研究以线路经过辖区土地出让收益支持市域（郊）铁路建设等政策。探索吸引保险资金等长期资本参与投资，支持通过发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等方式融资。鼓励金融租赁公司创新适合市域（郊）铁路特点的金融产品和服务方式。

（十四）完善运营补贴机制。坚持市域（郊）铁路运营公共交通服务属性，相关城市要指导运营企业结合运输距离、乘客支付能力等，合理确定多层次、差别化的票价体系，并建立动态调整机制。综合考虑运营成本、服务质量、供需状况、财政能力、减免票价等因素，在加强成本规制、收入清算等基础上，城市政府应对运输线路作出规范性、制度性补贴安排。初期可通过加大补贴力度引导和支持市域（郊）铁路顺利开行，后期根据综合开发收益适当补贴运营，或以政府购买服务等方式，实现可持续运营。

（十五）加大综合开发力度。加大市域（郊）铁路沿线和站点及周边土地综合开发强度，合理确定综合开发规模和实施方案，统筹地上地下空间复合利用，积极推广地下空间开发、轨道交通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。强化城市政府和铁路企业开发合作，根据国土空间规划和用途管控要求，落实用地性质变更等事项，有效盘活既有铁路站场及周边可开发铁路土地资产。创新收益分配机制，鼓励市域（郊）铁路相关企业通过物业开发、物业租赁和管理、车站和车辆商业开发等形式，构建综合开发溢价回收机制，支持市域（郊）铁路发展。

## 七、建立持续发展机制

（十六）加强铁路与地方协商合作。铁路企业应优化调整路网和枢纽功能分布，公开线路使用、车站服务等市场化服务收费标准、清算规则，进一步规范接轨等手续办理，明确具体办结时限。市域（郊）铁路运营企业要与城市政府积极协商，制定针对性的运营方案，强化企业运输安全主体责任，合理划分企业与政府权责。

（十七）健全技术标准和装备体系。以节约集约用地为原则，加快制定市域（郊）铁路用地控制指标，完善市域（郊）铁路建设运营等相关标准规范体系。支持地方、企业推进相关领域技术与管理创新，加大机车装备、控制系统等自主研发力度和国产化应用，加快突破关键零部件核心技术，完善市域（郊）铁路列车谱系，建立自主可控的技术装备体系，提高系统装备和技术标准的通用性，提升智能化、绿色化水平，打造具有国际竞争力的产业链。加强市域（郊）铁路人才培养，打造一支专业化、高素质的技术人才和管理干部队伍。

（十八）强化政府支持保障。国务院有关部门要加强对市域（郊）铁路规划建设工作的支持，指导地方科学编制规划，在用地、环评、安全监管等方面对建设项目给予支持，适时推出一批重点支持的项目。地方有关部门要优化审批流程，提高审批效率，加快要件办理、项目报批等工作。城市政府要完善监管体制机制，强化对市域（郊）铁路建设的事中事后监管，确保项目建设和运营安全。

（十九）完善协调监管机制。国家发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、交通运输部、国家铁路局和中国国家铁路集团有限公司、省级政府要建立有效协调沟通机制，及时总结评估市域（郊）铁路发展情况，协调解决重点难点问题，严肃处理违规行为，营造和维护公平有序的发展环境。省级政府有关部门要强化对市域（郊）铁路建设规划实施的全过程监管，城市政府要全面履行项目投资建设和运营管理主体责任。有关行业协会要建立常态化分析机制，定期发布市域（郊）铁路发展分析报告，引导可持续发展。