



中国国际工程咨询公司
China International Engineering Consulting Corporation

城市轨道交通建设规划的 有关问题

2016年4月16日

内容提要

01 我国城市轨道交通的发展形势

02 城市轨道交通建设规划存在的主要问题及建议

03 建设规划报批程序及条件

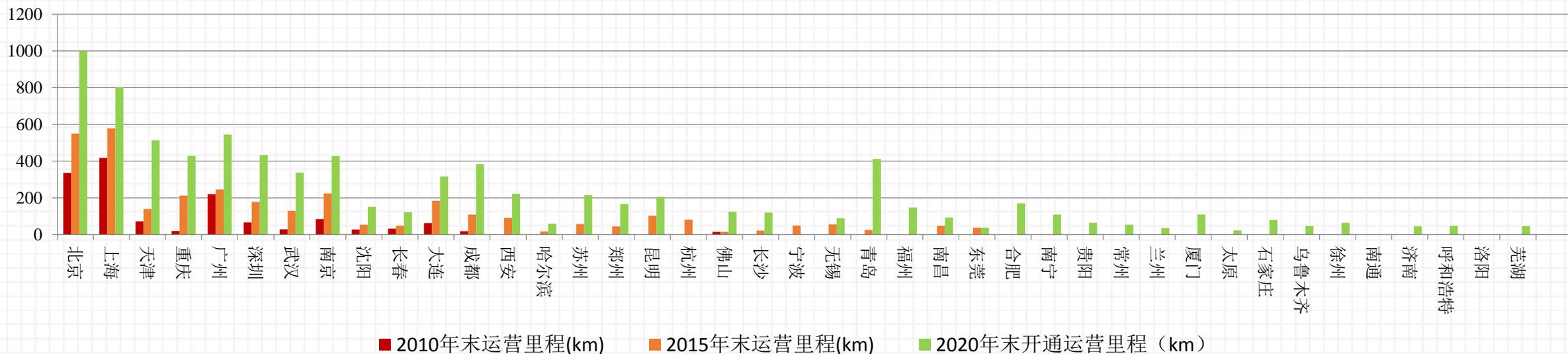
建设规划有效指导了我国城市轨道交通的发展

- ❖ 2003年国务院81号文要求编制城市轨道交通建设规划，在各城市轨道交通建设规划的指引下，10多年来我国城市轨道交通取得了快速发展。
- ❖ 截至目前，国家批复了40个城市的轨道交通建设规划，批复里程超过8000公里。其中“十二五”期间建成约1900公里，总投资超过1.2万亿元。



“十三五”期间我国城市轨道交通仍将快速发展

- ❖ “十三五”期间规划新增运营里程约**5600**公里（如加上目前正在准备上报建设规划的城市中部分拟在2020年前开通运营的线路，实际新增运营里程应在**6000公里以上**），年均**1120**公里，年增长是“十二五”的**3.3**倍，呈现快速增长趋势。



内容提要

01 我国城市轨道交通的发展形势

02 城市轨道交通建设规划存在的主要问题及建议

03 建设规划报批程序及条件

1) 地铁人口发展指标成为发展瓶颈

- ❖ 根据对我国市区常住人口100万人以上的174个地级市的分析，已批复地铁的39个城市有19个城市在建设规划批复时城区人口未达标，到2014年还有16个城市的城区常住人口未达标。根据统计分析和预测，除已批复建设规划的39个城市外，到2030年将不会有新的城市满足建设地铁的条件。
- ❖ 目前各地申报地铁建设规划的城市较为踊跃，且部分人口不到300万的城市在主要交通走廊确有建设地铁的需求。正在上报或准备上报的绍兴、包头、烟台、扬州等均不能满足81号文关于人口的要求。
- ❖ 行政审批的依法合规性目前要求严格执行81号文的要求。目前采用一事一议的办法，对城市轨道交通的发展进程有一定影响。

申报条件	地铁	轻轨
地方财政一般预算收入	100亿元以上	60亿元以上
国内生产总值	1000亿元以上	600亿元以上
城区人口	300万人以上	150万人以上
单向高峰小时客流	3万人以上	1万人以上

2) 建议人口指标应按照市区常住人口计

- ❖ 目前城市总体规划、人口普查的口径均为常住人口，常住人口能正确反映在一定范围活动的人口数量。城市轨道交通客流预测也以常住人口为主要基础数据，因此，常住人口更能反映对城市轨道交通的实际需求情况。
- ❖ 另外，目前城市轨道交通的规划范围以市区范围为重点，建设范围大多也超出了城区范围。



3) 建议市区常住人口200万人以上城市可发展地铁

- ❖ 根据对全国市区常住人口100万以上的地级市的统计，如按照市区常住人口200万人次作为申报地铁的条件，则除去现在已经批复的40个城市的建设规划，2016年还有19个城市满足地铁的申报条件，到2020年还有7个城市满足地铁的申报条件，到2030年还有14个城市满足地铁的申报条件。
- ❖ 上述城市市辖区地方财政预算收入均能超过100亿元的要求。
- ❖ 该人口指标较为适宜，基本满足未来一段时间内城市各城市发展地铁的需求。

1) 城市轨道交通与上位规划不符的问题较为普遍

- ❖ 城市轨道交通线网规划和建设规划的编制应以城市总体规划、土地利用总体规划、城市综合交通体系规划等上位规划为主要依据。
- ❖ 目前，由于编制主体、编制时间等不同，轨道交通规划与城市总体规划、土地利用规划及环保、文物等相关保护性或控制性规划不符的情况较为普遍，轨道交通规划建设进度与沿线用地规划、开发规模和进程也存在脱节的情况。
- ❖ 近年尤为突出的是轨道交通与城市总体规划的符合性问题。由于城市总体规划审批程序复杂，审批周期较长，与城市实际的建设情况以及城市轨道交通线网规划和建设规划的不断调整不相适应；同时，许多城市总体规划也在修编过程中，修编中的城市总体规划作为城市轨道交通建设规划的依据也不太充分。

2) 目前建设规划与总规不符的两个主要方面

- ❖ 一是建设规划所依据的线网规划与纳入城市总体规划的线网规划不一致，包括方案调整和新增加线路两类。
- ❖ 二是纳入近期建设规划的部分项目处于城市总体规划确定的非建设用地内。
- ❖ 在近两年上报的建设规划中，上述问题尤为明显，几乎所有的上报的建设规划都存在上述问题。
- ❖ 目前，住建部门加强了对建设规划与城市总体规划的审查力度，如建设规划方案与总体规划中的线网方案差别较大，也将影响建设规划的报批进程。

3) 加强城市轨道交通规划与上位规划的协调

- ❖ 考虑到城市轨道交通建设的现实情况，完全以批复的城市总体规划为依据难以操作，建议城市总体规划纲要审批后可以作为城市轨道交通规划的依据，如总规还在修编过程中，轨道交通规划应以正在执行的城市总体规划为依据。
- ❖ 城市轨道交通规划要与城市总体规划的规划区范围、城市空间结构、用地布局 and 属性、水源地和水系、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等强制性内容相协调。城市轨道交通建设规划中的近期建设项目要与城市近期建设规划相协调。
- ❖ 城市轨道交通线网规划方案须纳入城市总体规划，一旦线网规划纳入城市总体规划，不应随意进行调整或修编。

1) 项目实施阶段对建设规划批复方案调整较大

- ❖ 部分城市在项目实施过程中，随意改变线路功能、延长线路建设长度、调整线路走向、提高建设标准、降低资本金出资比例、改变投融资模式、提前开工或大幅度压缩工期，有的甚至改变了建设规划批复的轨道交通线网结构。
- ❖ 城市轨道交通工可研审批权下放以来，我公司受相关省市发改委的委托，开展了一批工可研的评估工作，根据评估情况，发现有较多的线路工可研阶段与建设规划相比，方案变化较大。
- ❖ 针对上述情况，国家发改委2015年49号文规定，对于因城市规划、工程条件等因素影响，基本走向、敷设方式发生重大变化，线路长度、车站数量、直接工程投资（扣除物价上涨因素）超过建设规划批准规模的15%，或提前开工规划项目，以及投资模式发生重大变化，需将规划调整方案报国家发改委审批。

2) 加强城市轨道交通规划与上位规划的协调

- ❖ 在规划阶段应深化线位、站位规划和敷设方式等研究深度，使建设规划真正达到预可研的深度，做到规划方案基本稳定，避免下阶段出现重大变化；规划阶段还应对规划线路沿线地质情况、工程和环境风险做出基本评判，降低建设风险。
- ❖ 在加强前期工作深度的同时，加强项目工程可行性研究的审查力度，使其符合规划意图和要求，同时强化项目验收及后续工作的跟踪与监管。
- ❖ 规划的编制应加强科学论证，同时增加建设规划方案决策在城市层面的透明度，避免过多的行政干预，城市轨道交通线网规划批复和和建设规划上报前应经过市人大审议，提高公众参与程度，使规划批复后不能、不易随意变更。

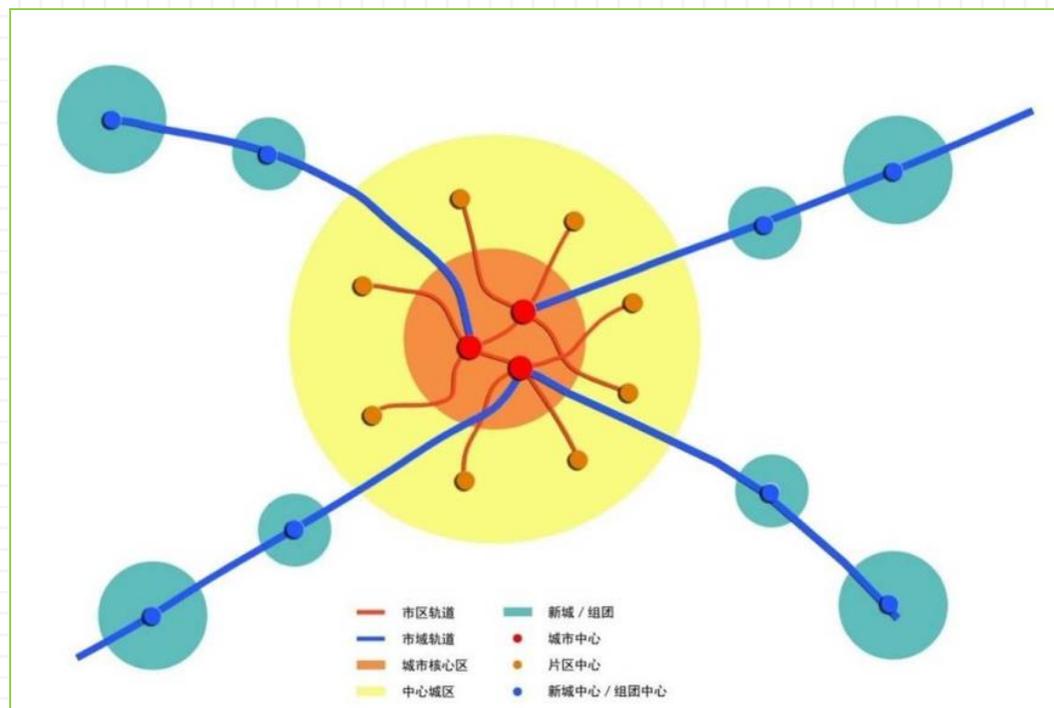
1) 交通一体化工作还需进一步加强

- ❖ 由于条块分割，建设管理体制差别，造成城市轨道交通与对外交通、城市轨道交通内部以及城市轨道交通与城市公共交通系统之间衔接不畅情况比较普遍。
- ❖ 受条块分割的影响，无法实现城市轨道交通与机场、铁路客运站、长途汽车客运站等对外交通枢纽的“同步规划设计、同步建设、同步运营”，造成城市轨道交通与对外交通枢纽衔接困难，乘客换乘距离长，出行不便，降低了对对外交通枢纽的集散功能和效率。
- ❖ 受行政管理和审批体制等影响，城际轨道交通和城市轨道交通难以做到统筹协调，争抢通道的情况较为普遍。



1) 交通一体化工作还需进一步加强

- ❖ 城市轨道交通内部各层次系统也存在统筹协调，市域轨道交通网络层次缺失、在规划地铁走廊上建设有轨电车、城市轨道交通线路之间换乘考虑不周，换乘距离过长等现象普遍；
- ❖ 城市轨道交通与常规公交、自行车、小汽车等出行方式缺乏整合，居民最后一公里出行不便，影响整个城市交通系统出行效率等。



2) 城际轨道与城市轨道交通的功能定位混乱

- ❖ 由于城际铁路和城市轨道交通在审批程序和深度上的差异，有些省份和城市为了规避审批程序，将原规划的市域轨道交通项目纳入到城际铁路规划上报审批。如江苏省沿江城际铁路规划的宁高、宁天等城际铁路均采用了城市轨道交通系统，浙江都市圈城际铁路中的杭州-海宁、杭州-临安、杭州-海宁、杭州-绍兴等城际铁路也都按城市轨道交通标准建设。
- ❖ 有些地方避重就轻上报项目，如将原规划的市域轨道交通项目纳入到城际铁路规划上报审批，如大连、西安等城市。
- ❖ 原为城市轨道交通功能定位的线路不得已建成城际铁路模式，失去了原规划的功能定位，如温州市。

3) 加强以轨道交通为核心的交通一体化工作

- ❖ 加强管理体制的协调，按照轨道交通各层次功能定位的需要，构建多层次、一体化的轨道交通规划，做好城市轨道交通与国铁、城际轨道交通、有轨电车等其他轨道交通方式的合理分工、互相协调和方便换乘。
- ❖ 政府相关部门应加强建设规划的交通衔接工作，依托轨道建设整合沿线各类交通网络和车站周边各类交通设施，形成以轨道车站为核心的综合换乘中心，促进以轨道交通为核心的公共交通体系的形成。
- ❖ 开展以轨道交通为核心的重要综合交通枢纽专题规划研究工作，完善轨道之间的换乘方案，预留发展条件，落实其他交通接驳换乘设施布局，控制枢纽设施用地，协调物业开发及地下空间利用。
- ❖ 交通一体化规划方案需要落实到工程设计方案之中，才能保障与轨道交通同步实施，发挥轨道交通的综合效益，因此城市轨道交通应与衔接的其他交通方式同步开展相关工程设计和立项工作。

1) 轨道交通集中用地设施难以落地

- ❖ 多数城市在建设规划执行过程中近期建设项目的车辆段、停车场、主变、风亭等设施用地难以落实，在可研或初步设计阶段需重新选址，既影响了方案的科学性，也对项目工期造成不利影响。
- ❖ 部分项目建设用地中涉及农业用地特别是耕地时，按相关程序置换为建设用地的周期较长，影响项目按既定目标推进。

2) 加强轨道交通及相关设施用地控制

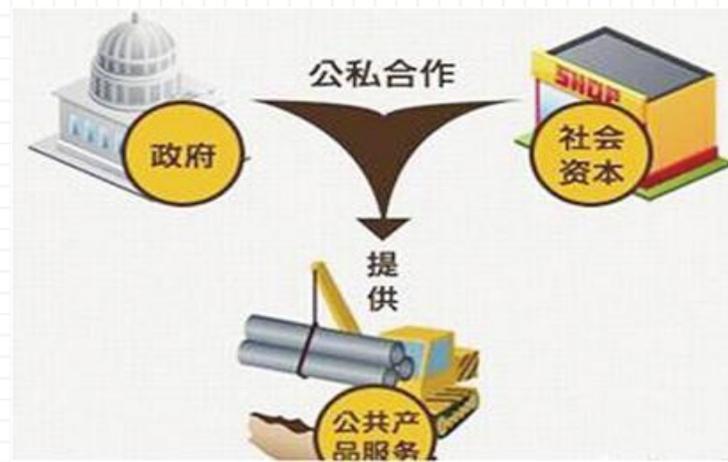
- ❖ 将轨道交通沿线用地纳入深圳市用地管理体系，并根据用地控制规划成果和政府有关文件严格控制土地使用，避免因用地不落实造成实施过程中方案的不稳定，确保工程顺利实施。
- ❖ 当交通接驳设施规划涉及项目征地时，应在用地规划中一并考虑。

1) 政府财政性出资不足是城市轨道交通未来发展的瓶颈

- ❖ 发改基础[2015]49号文明明确规定，城市轨道交通项目资本金比例不低于40%，政府资本金占当年城市公共财政预算收入的比例一般不超过5%。2015年9月，为通过合理降低投资门槛，提高投资能力，增加有效投资，加快补上公共产品、服务及其他发展“短板”，通过改革促进结构调整和民生改善，国务院常务会议将铁路、公路、城市轨道交通项目降为20%。
- ❖ 根据目前地方建设城市轨道交通的积极性和最近各城市上报建设规划的投资规模来看，按20%资本金比例建设城市轨道交通项目存在较大的系统性风险。除轨道交通建设资金外，运营期间的还本付息以及运营补亏、维护更新改造等均需要政府投入巨额资金，过低的资本金放大了未来地方的债务风险，将影响各城市的正常运转和可持续发展。

1) 政府财政性出资不足是城市轨道交通未来发展的瓶颈

- ❖ 为了防范地方债务风险，提高城市轨道交通财务可持续发展能力，建议资本金比例以及占公共财政预算比例维持49号文要求。
- ❖ 强化资本金出资资金要求（资本金为政府权益性资金）。



内容提要

01 我国城市轨道交通的发展形势

02 城市轨道交通建设规划存在的主要问题及建议

03 建设规划报批程序及条件

- ❖ 国家批复城市轨道交通建设规划的范围为**地铁和轻轨**，有轨电车等其他轨道交通方式的建设规划由地方自行审批。
- ❖ 为进一步简政放权，释放城市轨道交通的发展活力，近期国家对**简化城市轨道交通建设规划的审批程序**方面开展了大量改革和创新。

- ❖ 以前除北京、上海、广州、深圳四个城市外，各城市的建设规划均由国务院审批。2015年5月，国家发改委会同住房城乡建设部向国务院报送了《关于适当调整城市轨道交通建设规划审批程序的请示》，国务院同意在国办发[2003]81号文基础上进一步下放建设规划审批，即：对已实施首轮建设规划的城市，其后续建设规划不再报国务院审批，改由国家发改委会同住房城乡建设部审批并报国务院备案；初次申报的城市首轮建设规划报国务院审批。
- ❖ 2015年11月，国家发展改革委、住房城乡建设部发布《关于优化完善城市轨道交通建设规划审批程序的通知》（发改基础[2015]2506号），通知将建设规划及规划调整分头审核上报方式调整为：由省级发改委会同省级住房城乡建设（规划）等部门进行预审，形成统一的上报意见。省级发改委向国家发改委报送建设规划，同时抄报住房城乡建设部。

- ❖ **满足81号文中关于建设地铁和轻轨的条件。**目前，新开展城市轨道交通建设规划的城市大都不满足基本建设条件，影响报批程序。
- ❖ **符合城市总体规划。**建设规划中近期建设项目与城市总体规划中的轨道交通网络须一致，如不一致，需有住建部城建司和规划司关于符合性的意见。
- ❖ **符合报批程序。**建设规划正式上报前需要有省级发改部门和省住建部门关于建设规划的预审意见。
- ❖ **前置性文件手续完备。**环保部关于环境影响评估报告的批复意见以、社会稳定风险评估报告及评估主体的批复意见是建设规划受理的先决条件。



谢谢
请批评指正