



EJ REAL ESTATE R&D INSTITUTE  
中国5A级社会组织单位

# TOD 系列

广东发文支持铁路建设可持续  
运营，推进沿线综合开发

2023年06月29日

专题

出品单位  
上海易居房地产研究院

## 广东发文支持铁路建设可持续运营，推进沿线综合开发

**摘要：**6月26日，广东省自然资源厅发布《关于支持铁路建设可持续运营推进沿线综合开发的若干政策措施（修订征求意见稿）》（以下简称“修订稿”），面向社会公开征求意见。修订稿就推进铁路（含国铁干线，城际、市域、市郊、疏港铁路等和修建复线、铁路改造等）项目沿线综合开发提出七大方面共二十二条政策措施，有助于构建铁路建设可持续运营机制，推进铁路沿线综合开发。

### 一、政策核心内容及点评

2018年8月，广东省人民政府办公厅印发了《关于支持铁路建设推进土地综合开发若干政策措施》（粤府办〔2018〕36号文，以下简称“36号文”），自2018年8月27日起施行，将于2023年8月27日到期。因此，修订稿是对36号文的进一步修改和完善。通过对政策进行逐条对比，修订稿的核心内容如下：

#### 1、保障土地综合开发用地

修订稿再次明确了铁路沿线综合开发用地的范围，即以站点为中心、半径800米范围内用地实施规划控制，并结合城市、镇规划和城市路网等实际情况，确定站场中心点向外半径800米左右范围内的土地作为开发备选用地，同时增加了“站场周边开发用地面积有限的或暂不具备开发条件的，经沿线地级以上市人民政府与铁路建设投资主体协商后，可在该站点所在地级以上市其他区域集中配置综合开发用地”，可见新政对铁路沿线综合开发用地范围的支持力度更大。

#### 2、加强规划编制和衔接

修订稿关于加强规划编制和衔接的内容由三条减少为两条，但阐述更加清晰。修订稿增加了经批准的铁路站场土地综合开发专项规划应当纳入国土空间基础

信息平台，叠加至国土空间规划“一张图”，并将主要内容纳入国土空间详细规划组织实施。涉及调整详细规划的，可将详细规划修改的必要性论证和修改方案编制环节合并开展，征求铁路建设投资主体或铁路项目法人单位书面意见后，再按规定报审批机构审批实施，原则上在6个月内完成规划调整工作并逐级报省自然资源厅备案。

### 3、促进土地复合开发利用

修订稿关于促进土地复合开发利用的内容由两条增加到五条，涵盖了预留工程用地、存量盘活、以租赁方式分层开发等内容。修订稿增加了“在铁路项目规划选址阶段，支持地方政府将铁路场站城市交通配套设施用地、与主体工程密不可分的综合开发预留工程用地等与铁路项目同步立项、规划设计、选址预审、建设实施”，可见新政规范了预留工程用地的相关操作。修订稿还增加了“支持盘活具备经营价值的铁路场站预留工程与结构空间……支持铁路建设投资主体或铁路项目法人单位开展便民服务、商业设施等相关物业的出租经营”、“鼓励以租赁方式供应分层设立的建设用地使用权，进行地上、地表、地下开发”等。

### 4、明确供地方式

修订稿关于供地方式的内容基本保持不变，即：新建铁路站场综合开发用地采用市场化方式供应。新建铁路项目未确定投资主体的，可在项目招标时，将土地综合开发权一并招标，新建铁路项目中标人同时取得土地综合开发权，相应用地可按开发分期约定一次或分期提供，供地价格按出让时的市场价确定。新建铁路项目已确定投资主体但未确定土地综合开发权的，如用地符合《划拨用地目录》，可按划拨方式供应；如不符合《划拨用地目录》，采用招标拍卖挂牌方式供应，并将统一联建的铁路站场、线路工程及相关规划条件、铁路建设要求作为取得土地的前提条件。供应既有铁路站场综合开发范围内的用地，应将综合开发的规划要求和铁路建设要求一并纳入土地供应的前提条件。各地可探索对土地综合开发

用地采取“成片提供，分期供应”的方式办理用地相关手续，分期供地的时限最长不得超过5年。

## 5、合理确定用地成本

修订稿关于合理确定用地成本的内容基本保持不变，并增加了综合开发用地的成本确认标准，即“综合开发用地涉及多种用途的，出让最低价不得低于相应地段各用途对应级别基准地价乘以其比例之和的70%”。此外，修订稿还特别提出“增加空中连廊通道、地下公共通道以及自有用地增加公共停车设施等，不计收地价”。

## 6、建立综合保障机制

修订稿关于建立综合保障机制的内容由三条增加到五条，调整的内容如下：

一是完善了项目的财务评价标准。此前36号的提法是“纳入土地综合开发收益后铁路项目财务内部收益率原则上不应低于3%的行业基准值”，修订稿调整为“铁路项目财务内部收益率原则上应满足行业基准值的要求，即融资前税前财务内部收益率不应低于3%的行业基准值或项目资本金税后财务内部收益率不应低于1%。收益率确实不足、无法持续经营的，由沿线各地级以上市承担可持续经营责任。铁路项目开通运营后可根据实际运营情况，每5年测算调整可持续经营责任，在项目开通运营首年起分十年平均支付。”

二是明确设立省铁路运营保障金专户，汇存省内铁路项目沿线各地级以上市上缴的资金，专项用于铁路项目可持续经营，由省财政厅负责监管。省财政厅负责牵头制订省铁路运营保障金管理办法，明确保障金的来源、收缴、汇集、划拨、使用等具体事宜。

三是铁路建设投资主体或铁路项目法人单位利用自筹资金参与项目所在地级以上市实施铁路项目红线范围及周边土地综合开发项目的土地一级开发等业务的，项目所在地级以上市可以按照规划用途评估的地价的一定比例支付收储补偿款。

## 7、建立省市监督及协调机制

修订稿再次明确严格土地开发利用管理和建立省市铁路综合开发监督协调机制。省发展改革委要统筹协调以“铁路项目+综合开发”模式推进铁路项目建设运营，以及对相关项目可持续经营责任落实的协调指导，省自然资源厅协调督促各地认真落实铁路项目土地综合开发相关用地政策，铁路项目沿线各级政府要高度重视、认真贯彻落实国家和省的相关政策要求，共同形成铁路可持续经营的长效机制。

## 二、广东铁路沿线综合开发历程及趋势

广东省截至 2022 年底的铁路营业里程达到 5341 公里，其中高铁里程达到 2458 公里，位居我国第一位，并于 2021 年底实现全省“市市通高铁”。广东已经构建了以粤港澳大湾区为核心，汕头、湛江为极点，轴带支撑、多向联通的高铁、普铁、城际等多网融合铁路交通网布局，全力打造“轨道上的大湾区”。

在铁路沿线综合开发方面，广东省也是走在全国前列，积累了丰富的经验。“十二五”期间，广东省先行先试探索“城际铁路+综合开发”模式，以站点周边土地一级开发收益承担补亏责任，出台了《关于完善珠三角城际轨道交通沿线土地综合开发机制的意见》（粤府函〔2012〕16号）。在这一开发机制的引导下，完成了铁路运营补亏目标，促进了“站-产-城”的协同发展，形成了珠海北站、三水北站等一批综合开发标杆项目。但由于土地综合开发规划滞后，部分站点周边的限制性要素较多或土地权属较为复杂，一定程度上影响了土地开发进程。

“十三五”时期，广东省政府出台了 36 号文，进一步鼓励铁路建设投资主体参与土地综合开发，保障铁路建设后的土地溢价反哺建设投资主体。实现了以同步“选线选站选地”方式推进 TOD 规划，土地综合开发方案与新建铁路项目可行性研究同步开展，综合考虑沿线城镇发展格局和土地综合开发收益，优化项目选线选址。这一阶段的开发模式较好地落实了轨道沿线各市所需承担的项目未来可持续经营责任，但仍存在着空间资源、开发时序上的博弈。

进入“十四五”，即正式实施《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》后，城际铁路建设投资主体从“省市共担”转变为“都市圈统筹”：由都市圈统筹开展城际铁路项目的投融资和建设，广、深地铁集团会同沿线各市筹措项目资本金，各市分别承担境内的建设资本金及运营补亏。在这一模式下，城际铁路建设运营和沿线地区建设运营形成一体化的财务责任主体，对于站点地区的规划与开发实现了责权统一，由地市自主开展TOD专项规划，同步融入国土空间规划体系，对土地综合开发所需空间资源给予保障。

展望未来，到2025年，大湾区铁路网络运营及在建里程将达到4700公里，全面覆盖大湾区中心城市、节点城市和广州、深圳等重点都市圈；到2035年，大湾区铁路网络运营及在建里程将达到5700公里，覆盖100%县级以上城市。可见，大湾区铁路沿线综合开发空间巨大。而随着大湾区进入存量时代，铁路站点周边存量低效用地更新改造将是未来TOD综合开发趋势。一项对大湾区轨道站点周边的土地资源摸底显示，通过将轨道交通站点5千米半径范围与城镇开发边界叠加，现存近300万亩可开发存量用地。同时，结合一些具体项目来看，也能反映出站点周边的存量用地占比较高。例如，南珠中城际沿线站点周边800m范围内存量用地占比超过60%；广佛江珠城际沿线站点周边800m范围内存量用地占比超过50%。因此，只有充分盘活利用站点周边的存量土地资源，才能更好地反哺轨道的建设运营，这是未来TOD综合开发的重要趋势，也是轨道可持续发展的重要抓手。



执笔人：上海易居房地产研究院咨询中心总监 姚腊

邮 箱：yaola619@163.com



#### 免责声明

本报告的信息均来源于公开资料，本机构对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考。本报告版权仅为本机构所有，未经许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为上海易居房地产研究院，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

#### 联系方式



EJ REAL ESTATE R&D INSTITUTE  
中国5A级社会组织单位

上海易居房地产研究院

地址：上海市广延路 383 号引力楼 3 楼  
邮编：200072  
电话：021-61296186 61296187