



# TOD 系列

常州出台首个 TOD 政策，  
助力“轨道城市”建设

2023 年 9 月 22 日

政策

## 常州出台首个 TOD 政策，助力“轨道城市”建设

近日，常州市人民政府办公室发布《关于推进常州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《意见》）。作为常州市级层面首个 TOD 综合开发政策，《意见》明确了常州市“十四五”时期及以后轨道交通 TOD 综合开发的总体要求和开发机制，对于引导常州从“城市轨道”向“轨道城市”发展提供了重要保障。随着常州政策的发布，长三角已出台 TOD 政策的城市已达到 11 个，将助力“轨道上的长三角”建成，常州 TOD 项目的推进也将进入加速阶段。

### 一、政策出台背景

《意见》的出台主要基于两个方面：

一方面是为了深入贯彻国家相关政策精神。《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）、《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）等文件均提出“加大综合开发力度”“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”。常州作为长三角城市群的重要城市之一，也需要发展 TOD 模式。

另一方面，学习兄弟城市将 TOD 作为引领城市高质量发展的经验。长三角轨道交通运营线路规模领先，对于 TOD 的探索和实践也相对较早，例如南京、杭州等城市目前已将 TOD 提升到了城市战略高度，通过倡导和践行 TOD 模式实现了土地资源的集约利用、功能结构的优化提升、轨道企业的效益提升，进而促进了城市与轨道交通的可持续发展。而常州作为江苏省内第四个开通地铁的城市，目前运营线路共有 2 条，里程总长约 54 公里，且城市基本面较好（经济增速较快、人口持续增长、房地产市场相对稳定），具有 TOD 开发基础，同时随着长三角一体化的加快推进，常州 TOD 的发展具有极大的想象空间。

### 二、政策核心内容

《意见》共分为三个部分，分别为总体要求、综合开发利用机制和保障措施。与长三角城市对比来看，常州轨道交通场站综合开发利用机制主要有以下特点：

一是常州综合开发用地范围与长三角城市基本一致。常州轨道交通场站及周边土地综合开发利用范围，原则上按照一般站点半径 500 米、换乘站及重点站半径 800 米划定为“轨道交通场站及周边土地综合开发利用规划区”，其中站点半径 200 米划定为“轨道交通场站及周边土地综合开发利用核心区”。车辆基地原则上均应实施上盖综合开发，按本体工程用地以及周边不低于本体工程用地规模两倍的开发用地确定综合开发范围。

从长三角来看，除上海的综合开发利用范围需要根据现状用地条件、规划功能及用地完整性等和轨道交通资金平衡需要确定，常州与长三角其他城市的综合开发用地范围基本一致。

二是形成企业主导、政府支持、社会参与的开发运作机制。《意见》提出“政府引导、市场运作”的原则，市场化引入优质合作单位参与开发建设，形成企业主导、政府支持、社会参与的开发运作机制。在开发分工上，原则上车辆基地综合开发范围内涉及规划地块的前期整理和综合开发利用以市地铁集团公司为主统筹实施，其余综合开发范围涉及规划地块由各受托前期开发主体单位统筹实施，市地铁集团公司配合实施。鼓励市地铁集团公司与各综合开发用地受托前期开发主体单位以“统一规划、统筹实施、成本共担”为原则共同开发，其中土地二级开发具体合作模式由市地铁集团公司与各综合开发用地受托前期开发主体单位另行商议。

从长三角来看，轨道交通车辆基地的综合开发基本上以地铁公司为主统筹实施，而轨道交通站点所涉及土地分散在各区，以引进市场化的开发主体为主。预计常州 TOD 项目将以合作开发为主，常州后续将会发布相关 TOD 项目的规划信息，建议具有商办、产业、租赁住宅等领域运营经验的实力房企可以关注。

三是实行“分层设权、分层供地”的土地使用模式。轨道交通场站及周边土地综合开发利用土地使用权按用途实行“分层设权、分层供地”的土地使用模式，支持地上、地下空间按照不同功能单独开发。以 TOD 理念进行开发的综合开发用地中用于轨道交通车辆基地工程、站点工程、交通衔接设施、便民服务设施等符合《划拨供地目录》的土地，按照划拨方式供应；用于经营性开发需以招标、拍

卖、挂牌方式供应的土地，优先纳入年度土地储备与供应计划，在出让时可将轨道交通线路建设及运营的技术能力纳入竞买要求。鼓励对条件成熟的车辆基地综合开发用地在上盖预留结构工程建设前先行出让。

从长三角来看，包括常州在内的多数城市轨道交通场站综合开发土地供应方式以划拨、招拍挂方式为主，而上海轨道交通车辆基地综合开发用地使用权可以协议出让，后续可以引进品牌企业共同参与开发建设运营；苏州红线内开发用地的建设用地使用权可根据轨道建设时序、建设要求以“合同+协议”等模式出让。

### 三、政策意义

**第一，有助于推动常州 TOD 发展进入新阶段。**TOD 是典型的将轨道资源与城市其他发展资源进行高效整合从而实现价值提升的模式，需要相关利益主体在从城市顶层设计到项目建设运营的全过程中，进行合理有序的协作才能顺利推进。因此，只有市级层面的积极推动，TOD 的相关工作才能落地，建议在《意见》出台后，尽快出台相配套的政策细则。

**第二，助力“轨道上的长三角”加快建成。**目前长三角地区共有 17 个城市开通城市轨道交通，运营线路长度达到 3159.52 公里，且有 11 个城市明确提出发展 TOD 模式，并出台了相关政策。随着长三角一体化的加快推进，预计 TOD 模式不仅将运用在城市轨道交通方面，还将运用在城际铁路、市域铁路等方面，真正建成“轨道上的长三角”

政策原文：

[https://www.changzhou.gov.cn/gj\\_news/944169215359567](https://www.changzhou.gov.cn/gj_news/944169215359567)

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

# 政策

## 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