

第十一期

全球环境基金

中国可持续城市综合方式试点项目季报



2021 年 3 月

项目进展（截止至 2021 年 3 月 15 日）

住建部

■ **GEMH-01A**：“中国城市 TOD 政策、技术标准和管理工具的开发与应用”已完成 TOD 平台诊断、规划、监测、影响评估 4 个模块的详细设计方案，计划于 2021 年 3 月底召开专家评审会，届时将向世界银行提交相关阶段性成果报告。

北京

■ **GEBJ-1A**：“城市层面以公共交通为导向的城市发展（TOD）战略的制定与实施以及项目管理支持”阶段性成果报告（涵盖任务 1-4）已于 2021 年 1 月 22 日提交至世界银行；目前正在开展任务 6 TOD 指标体系构建、TOD 相关政策框架研究、公众参与活动总结等工作。

■ **GEBJ-2**：项目办正在开展“基于 TOD 理念下的轨道交通线路与用地优化研究”任务 2 沿线用地功能布局优化配置的研究工作，已完成研究框架搭建，计划于 2021 年 4-5 月完成该项工作。

■ **GEBJ-3**：项目办已于 2021 年 3 月 11 日召开针对“基于 TOD 理念的城市更新地区综合规划建设示范项目”任务 1 国内外典型案例研究及 TOD 现状诊断评估的专家评审会，计划于 2021 年 3 月底前向世界银行提交相关阶段性成果报告。目前，项目办正在积极开展任务 2 片区综合规划提升研究相关工作，计划于 2021 年 7-8 月完成该项工作。

天津

■ **GEFTJ-1**：项目办已完成“城市层面 TOD 战略的制定与实施以及项目管理支持”任务 1-6 的专家评审工作，并于 2021 年 2 月 19 日向世界银行提交相关阶段性成果报告；任务

7 城市 TOD 战略总报告、任务 8 知识传播与沟通、任务 10 项目管理与报告相关工作也在持续开展中，计划于 2021 年 7 月底前完成任务 7 和任务 9 环境和社会安保任务 10 等阶段性成果报告的专家评审工作。

■ **GEFTJ-2**：因“TOD 模式下天津市城市轨道交通项目融资研究”原工作大纲任务 8 取消，总合同费用相应消减，相关合同内容调整书面申请已于 2021 年 1 月 6 日提交至世界银行。合同任务 1-4 的部分工作已陆续开展，开题报告已完成专家评审并于 2021 年 2 月 19 日提交至世界银行。

■ **GEFTJ-3**：项目办已于 2021 年 1 月 25 日对“区域层面 TOD 战略应用：天津市建昌道片区轨道站点——基于 TOD 理念的规划设计研究项目”发布招标公告，招标公告已延长截止至 2021 年 3 月 12 日，目前共计 4 家单位对上述咨询服务表达意向。

石家庄

■ **GESJ-1-2**：“石家庄市城市公交导向型开发策略制定与实施以及相关管理支持”已完成任务 1-5 相关工作，专家评审及公共参与活动因疫情延后，项目办计划于 2021 年 3 月开展专家评审，届时将向世界银行提交相关阶段性成果报告。

■ **GESJ-2-2**：“石家庄城市轨道交通 4 号线沿线用地调整规划项目”已于 2021 年 2 月 2 日完成合同正式签订，项目办计划于 2021 年 3 月完成开题报告。

■ **GESJ-3**：项目办已于 2021 年 3 月 1 日向世界银行提交“石家庄东站以北五个站点三个片区 TOD 战略应用研究”工作大纲修订稿，计划于同月开启合同招标采购工作。

南昌

■ **GENC-1A:** 项目办已于 2021 年 2 月 5 日召开“城市层面以公交为导向的城市发展 (TOD) 战略的制定与实施以及项目管理支持”中期评审会, 完成对任务 1、2、3 阶段性成果报告的评审工作, 成果报告仍在优化中; 任务 1-3 及任务 4、5 阶段性成果报告已分别于 2020 年 11 月 16 日、2020 年 11 月 30 日、2021 年 1 月 19 日、2021 年 2 月 7 日提交至世界银行。

■ **GENC-2A:** “轨道交通 TOD 规划设计研究”任务 1-2 工作已完成, 相关阶段性成果报告已于 2021 年 2 月 7 日提交至世界银行。

■ **GENC-3B:** “基于 TOD 理念的轨道交通站点区域规划研究”已于 2020 年 12 月 1 日开启合同招标采购工作, 但因表达意向单位较少, 项目办多次主动联系并对招标公告进行延期。第一次短名单评审工作于 2021 年 1 月 26 日开启, 但由于递交意向书征询文件单位涉及非政府组织、事业单位、企业等多种类型, 为保证市场竞争性, 根据评审小组意见并获得世界银行不反对, 项目办将采购方式由 QCBS 为 QBS 并于 2021 年 2 月 1 日重新发布招标公告, 计划于 2021 年 3 月底完成短名单评审工作。

宁波

■ **GENB-1:** “宁波市 TOD 发展战略研究”任务 4 诊断分析与 TOD 类型鉴定相关工作已开启, 计划于 2021 年 6 月开展专家评审工作。

■ **GENB-2.A:** 项目办已于 2021 年 3 月 10 日完成“TOD 改善试点工程 (开明街 (药行街—中山路) 及新街、双梁社区) 全过程咨询服务”技术和财务评标工作, 计划于 2021 年 3 月底前完成合同正式签订。

■ **GENB-2.B:** 项目办已于 2021 年 3 月 11 日完成“TOD 改善试点工程 (开明街 (药行街—中山路) 及新街、双梁社区) 融资模式研究”技术和财务评标工作, 计划于 2021 年 3 月底前完成合同正式签订。

■ **GENB-3:** “基于 TOD 的已建轨道站点改善研究”任务 1-3 工作已基本完成, 其中任务 2 公开研讨部分工作受疫情影响延后, 任务 4 开明街廊道片区重点站点的 TOD 设计工作已开启; 项目办已于 2021 年 1 月 28 日向世界银行提交合同内容调整书面申请, 相关阶段性成果报告已于 2021 年 2 月 1 日提交至世界银行。

贵阳

■ **GEFGY-1:** “贵阳市城市层面 TOD 发展战略研究”任务 8-16 相关工作正陆续开展, 项目办计划于 2021 年 3 月完成阶段性成果报告的专家评审及修订工作并提交至世界银行。

■ **GEFGY-2:** “贵阳轨道交通 S1 线一期及 3 号线一期工程沿线地区综合开发规划研究”已于 2020 年 12 月 22 日完成合同正式签订, 相关研究工作已陆续开展。

■ **GEFGY-3:** “贵阳市环城快铁沿线地区综合开发规划研究”已于 2021 年 1 月 14 日进行合同谈判, 并于 2021 年 2 月 1 日完成合同正式签订。

■ **GEFGY-4:** 因合同 GEFY-2, GEFY-3 研究内容触发世界银行战略环评安保条例, 拟新增“廊道层面 TOD 发展规划研究战略环评”合同, 目前处于工作大纲编制阶段, 计划于 2021 年 3 月底前完成工作大纲终稿。

深圳

■ **GESZ-1:** “城市层面以公交为导向的城市发展 (TOD) 战略的制定与实施以及项目管理支持”已于 2021 年 1 月 18 日召开半年报评审会 (涵盖任务 1-3), 项目办计划于 2021 年 3 月底向世界银行提交半年报告终稿。

■ **GESZ-2A:** “基于 TOD 理念的深圳白坭坑区域可持续发展规划建设管理研究”已于 2020 年 12 月 22 日完成合同正式签订, 开题报告初稿已完成, 项目办已于 2021 年 3 月 11 日向世界银行提交开题报告终稿。

项目实施进展（截止至 2021 年 3 月 15 日）

项目主体	子项活动描述	工作大纲 初稿	工作大纲 定稿	招标公告	短名单 评审	标书评审	合同谈判	签订合同	开题报告	阶段性 成果	中期成果	最终成果 初稿	最终成果 定稿
住建部	国家层面 TOD 平台												
北京	城市层面 TOD 战略												
	廊道及站点层面 TOD 应用												
	片区层面 TOD 应用												
天津	城市层面 TOD 战略												
	私营部门参与 TOD 的融资研究												
	片区层面 TOD 应用												
石家庄	城市层面 TOD 战略												
	廊道层面 TOD 应用												
	片区及站点层面 TOD 应用												
南昌	城市层面 TOD 战略												
	廊道层面 TOD 应用												
	站点层面 TOD 应用												
宁波	城市层面 TOD 战略												
	片区层面 TOD 应用												
	片区层面 TOD 应用												
	站点层面 TOD 应用												
贵阳	城市层面 TOD 战略												
	廊道层面 TOD 应用												
	廊道层面 TOD 应用												
	廊道层面 TOD 发展 规划研究战略环评												
深圳	城市层面 TOD 战略												
	片区及站点层面 TOD 应用												

图例

橙色部分表示项目已实施进度，其中橙色部分为 2020 年 12 月 15 日 -2021 年 3 月 15 日间最新进展

能力建设与学术交流

2020年12月3-4日，浙江省交通运输厅、浙江省发展和改革委员会、浙江省经济和信息化厅、浙江省杭州市萧山区政府，以及上海市交通工程学会、上海市交通委员会科学技术委员会等单位在浙江省杭州市以“拥抱数智化，引领新基建”为主题举办第十四届轨道交通与

城市国际峰会，来自全国各省市以及芬兰、法国等国家涉及轨道交通全产业链的380名专家学者和专业人员参加峰会，共同对长三角、上海大都市圈轨道交通一体化发展和高质量运营以及“新基建”背景下的机遇与挑战进行探讨。

[\(相关链接\)](#)

行业动态

土地空间利用导向

2021年1月，住房和城乡建设部印发《关于加强城市地下市政基础设施建设的指导意见》，要求将城市作为有机生命体，加强城市地下空间利用和市政基础设施建设的统筹，实现地下设施与地面设施协同建设，地下设施之间竖向分层布局、横向紧密衔接；推广地下空间分层使用，提高地下空间使用效率；不断完善长效管理机制。运用信息化、智能化等技术推动城市地下市政基础设施管理手段、模式、理念创新，提升运行管理效率和事故监测预警能力。

2021年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建设高标准市场体系行动方案》强调推动经营性土地要素市场化配置，加强对土地利用计划的管理和跟踪评估；在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，推动不同产业用地类型合理转化，探索增加混合产业用地供给；强调推动市场基础设施互联互通，持续完善综合立体交通网络并加强新一代信息技术在交通领域的应用，提升综合运行效能。

2021年1月，东莞市人民政府发布关于印发《东莞市轨道交通TOD范围内城市更新项目开发实施办法》（东府[2021]3号）的通知，明确TOD范围内城市更新基本原则、单位用地范围、改造出让方式、收益分配方法等，是中国城市TOD开发与城市更新融合的首份实施办法。

TOD 相关土地市场

2020年12月，成都市公共资源交易中心完成7宗TOD相关国有建设用地使用权的出让，七宗土地共计约821亩，计容建面超过135万平方米，起拍总价约99.59亿元。7宗地均“以增价方式自由竞价”，分别对应4个TOD项目，均被成都轨道交通集团以楼面价摘得。

[\(相关链接\)](#)

2021年2月，北京通州文化旅游区环球影城北综合交通枢纽F3其他类多功能用地、由北京公联鼎成交通枢纽建设发展有限公司（北京市首都公路发展集团有限公司）分别以3.27亿元、7.73亿元底价摘得。

[\(相关链接\)](#)

2021年2月，广州市海珠区赤沙车辆段地块完成正式出让，该宗地位于地铁11号线水流岗站和赤沙滘站之间，计容建筑面积30.4万平方米，规划建设为集商业办公、住宅和公服配套为一体的城市综合体，广州地铁以底价82.34亿摘得。

[\(相关链接\)](#)

TOD 项目开发及运营

2020 年 12 月 30 日，全国首个商圈高铁 TOD 城市综合体龙湖重庆金沙天街开业。龙湖重庆金沙天街位于沙坪坝核心商圈，建于成渝专线高铁站上，与三峡广场无缝衔接。金沙天街的建成也促使原沙坪坝商圈面积扩容近 3 倍，并实现业态升级。

[\(相关链接\)](#)

2021 年 2 月，平湖枢纽站项目（平湖旧墟镇片区（GX04）重点更新项目）取得专规正式批复，项目得以步入实质性建设阶段。该项目将以 TOD 模式开发，改善平湖中心地区交通条件，成为平湖片区标志性商业文化办公中心，促进区域城市更新、产业转型和环境品质提升。

[\(相关链接\)](#)

2021 年 2 月，成都市规划和自然资源局官网对外公布了 10 个 TOD 项目一体化城市设计方案，包括陆肖、天府新站、中央商务区、红星路车辆基地、行政学院、四川师大、双凤桥、马厂坝、幸福桥、龙潭寺，面向全球提供全新的城市场景机会清单。

[\(相关链接\)](#)

政策专题

城际、市域铁路发展政策动向



轨道交通系统	服务范围 (公里)	主要特征
城际铁路	100-300	侧重于服务城市群范围内城市与城市之间的长距离商务、探亲、旅游等客流
市域（郊）铁路	50-100	主要服务于都市圈、城市市域范围，服务都市圈中心城市城区与周边城镇组团及组团内部的通勤客流为主；与地铁相比，市域（郊）铁路站间距更大，设计速度及运营速度更高，运输组织模式更为灵活、舒适、经济，满足乘客不同距离快速通勤需要
地铁	50 以内， 一般 30 左右	主要服务于城市中心城区内部的短距离通勤出行问题，解决城市内部交通问题

表 1 城际铁路、市域（郊）铁路、地铁概念区别表

城际、市域铁路发展政策动向

“十三五”以来，京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大区域干线铁路和城市轨道交通网络已初具规模，相比之下城市群、都市圈的市域（郊）等铁路发展相较滞后并在综合轨道网络中形成断点，影响都市圈轨道交通网络效率。近十年，在不同区域对城际和市域（郊）铁路的定位、运行模式的实践探索，让城际、市域铁路发展逐步聚焦到“承上启下”、填补轨道交通网络空白中。

结合新基建及交通强国政策背景，“十四五”期间计划新开工城际和市域（郊）铁路共 1 万公里左右，到 2025 年基本形成城市圈 1-2 小时出行圈和都市圈 1 小时通勤圈，以实现轨道上的京津冀、长三角和粤港澳大湾区的基本建成。

城际和市域（郊）铁路动能大、占地少、污染小、效率高，能紧密联系城市群内主要城市节点，有利于加速人员、资金要素流动，统筹中心与区域发展，合理疏解非核心功能，促进形成多中心、多层级、多节点的网络型发展格局，以实现区域协调发展。本篇章旨在通过整理国家、区域、城市层面城际、市域铁路发展政策和规划，初探更高基础设施连结度下的区域一体化趋势¹。

（相关链接）

¹ 改写自“国家发展改革委基础设施发展司负责同志就推进重点区域城际和市域（郊）铁路建设答记者问”，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA3MDE5NjE2Mg==&mid=2650696006&idx=2&sn=443e5fcf319239a4dc145b0b05c7937e&chksm=86ca47ebb1bdcefd37a2c37b7ee039a5f4a19fd5e4f666684ebcb39b7a8df07c4eff2b2a8c6#rd

国家层面相关政策

基础设施建设与发展相关政策

2017年6月，国家发展改革委、住房城乡建设部、交通运输部、国家铁路局、中国铁路总公司《关于促进市域（郊）铁路发展的指导意见》（发改基础〔2017〕1173号）中明确统筹市域（郊）铁路的有序发展和有效供给，科学把握市域（郊）铁路与干线铁路、城际铁路、城市轨道交通等线路的合理分工，以零距离换乘和一体化运营要求实现基础设施和运营服务方面的资源共享、互联互通。计划至2020年，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、长江中游、成渝等经济发达地区的超大、特大城市及具备条件的大城市，市域（郊）铁路骨干线路基本形成，构建核心区至周边主要区域的1小时通勤圈；其余城市群和城镇化地区具备条件的城市启动市域（郊）铁路规划建设相关工作。

2018年10月，国务院办公厅发布《关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101号），《意见》旨在补齐基础设施短板，优化固定资产投资结构，保持有效投资力度，促进内需扩大，提供中长期供给能力，深化供给侧改革。重点关注“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略，积极鼓励民间资本参与补短板项目建设，加强补短板重大项目储备。在铁路领域，由发展改革委、中国铁路总公司、交通运输部、铁路局负责，以中西部为重点，加快推进高速铁路“八纵八横”主通道项目，拓展区域铁路连接线，进一步完善铁路骨干网络，加快推动一批战略性、标志性重大铁路项目开工建设。加快国土开发性铁路建设。实施一批集疏港铁路、铁路专用线建设和枢纽改造工程。

都市圈发展相关政策

2019年2月，国家发展改革委发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（发改规划〔2019〕328号），明确以促进中心城市与周边城市（镇）同城化发展为方向，推动基础设施一体化，打造轨道上的都市圈。在有条件地区编制都市圈轨道交通规划，推动干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”，有序新建市域（郊）铁路，将市域（郊）铁路运营纳入城市公共交通系统。树立TOD开发理念，发挥综合开发效能，支持通过既有铁路站场土地综合开发，盘活利用既有铁路设施，规范推进新建市域（郊）铁路站场土地综合开发。

2020年12月，国务院办公厅转发国家发展改革委、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）铁路加快发展意见的通知》（国办函〔2020〕116号）中明确将都市圈作为区域发展重点，积极有序推进都市圈市域（郊）铁路建设，增强市域（郊）铁路运营供给能力，重点满足1小时通勤圈快速通达出行需求，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；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，实行公交化交通组织；在规划编制和管理中同步做好沿线及站点周边土地综合开发规划方案，并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，建立持续发展机制。

国家层面相关政策

2020 年 12 月，国家铁路局组织中国铁建铁四院（以下简称铁四院）主编的铁道行业标准《市域（郊）铁路设计规范》正式发布，于 2021 年 2 月 1 日起正式实施，《规范》从“四网融合”角度出发，明确市域（郊）铁路根据功能定位和需求，既可独立运行，也可与干线铁路、城际铁路、城市轨道交通跨线运行，减少换乘，加快推动都市圈建设。

[（相关链接）](#)

权责划分相关政策

2019 年 6 月，国务院办公厅公开发布的《[交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案](#)》（国办发〔2019〕33 号）明确城际铁路、市域（郊）铁路、支线铁路、铁路专用线的建设、养护、管理、运营等具体执行事项由地方实施或由地方委托中央企业实施。

区域层面相关政策

2020 年 4 月，国家发展改革委、交通运输部印发《[长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划](#)》，旨在规划建设都市圈交通基础设施，打造“轨道上的长三角”，推进长三角地区对外交通、城际交通、都市圈交通高效衔接和有机融合，加快构建上海大都市圈以及南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波都市圈 1 小时通勤网，结合实际需求和出行规律，推进都市圈城际铁路、市域（郊）铁路“公交化”运营，提倡绿色低碳出行方式，推进公交都市建设，支撑带动长三角地区更高质量一体化可持续发展。

2020 年 8 月，国家发展改革委正式批复《[粤港澳大湾区（城际）铁路建设规划](#)》，同意在继续实施并优化原珠江三角洲地区城际轨道交通网规划基础上，进一步加大城际铁路建设力度，做好与大湾区内高铁、普速铁路、市域（郊）铁路等轨道网络的融合衔接，形成“轴带支撑、极轴放射”的多层次铁路网络，构建大湾区主要城市间 1 小时通达、主要城市至广东省内地级城市 2 小时通达、主要城市至相邻省会城市 3 小时通达的交通圈，打造“轨道上的大湾区”，完善现代综合交通运输体系。

2020 年 12 月，国家发展改革委例行新闻发布会上，国家发展改革委新闻发言人表示将结合“十四五”规划研究，拟将京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大区域城际和市域（郊）铁路作为重大工程纳入“十四五”规划，整体推进建设。到 2025 年，基本形成城市群 1-2 小时出行圈和都市圈 1 小时通勤圈，并基本建成轨道上的京津冀、长三角和粤港澳大湾区。

[（相关链接 1）](#) [（相关链接 2）](#)

2021 年 1 月，重庆市人民政府印发《[推动成渝地区双城经济圈建设加强交通基础设施建设行动方案（2020—2022 年）](#)》（渝府发〔2020〕30 号），旨在加快推动西部国际综合枢纽和国家门户枢纽建设，加速构建轨道多层次、高速多通道、航道千吨级、机场双枢纽、管道一张网、寄递村村通、运输一体化的成渝地区双城经济圈综合交通网络，推动重庆、成都加快形成“高铁双通道、高速八车道”的复合快速通道，全力打造“多向辐射、立体互联、一体高效”的 4 个“1 小时交通圈”，有力支撑成渝地区双城经济圈建设。

省市层面相关政策

2020 年 12 月，广西壮族自治区发展和改革委员会、广西壮族自治区交通运输厅发布关于印发《广西壮族自治区市域（郊）铁路规划（2020 年）》的通知。

2020 年 12 月，天津市人民政府正式批复《天津市市域（郊）铁路专项规划（2019—2035 年）》，以全面落实公交优先发展战略，完善综合轨道交通网络层次体系，满足“津城”和“滨城”及城市远郊地区区间中长距离快速出行需求，塑造天津市“一市双城多节点”的市域城镇发展格局。
[\(相关链接\)](#)

《广东省人民政府关于将一批省级行政职权事项调整由广州、深圳市实施的决定》将自 2021 年 3 月 15 日起实施，广东省政府将省管公路、水运工程审批、铁路工程审批、港口设施保安符合证书核发、道路挖掘修复费收费标准等 13 项涉及交通运输领域的省级行政职权事项调整由深圳市，其中包括深圳市域范围内城际铁路初步设计审批、施工图审查审批、工程验收等事项，有利于深圳进一步提升行政效能、加快城市建设、优化营商环境。事项承接后，市交通运输局将进一步简化办事程序，压缩办理时限，为企业和群众提供高效便捷的服务。
[\(相关链接\)](#)





供稿：石家庄市全球环境基金项目办公室及相关咨询单位 编辑：王舒宁

1. 重庆 TOD 概况

(1) 重庆市基本概况

重庆，是中华人民共和国省级行政区、直辖市、国家中心城市、超大城市，国务院批复确定的中国重要的中心城市之一、长江上游地区经济中心、国家重要的现代制造业基地、西南地区综合交通枢纽。总面积 8.24 万平方千米，辖 26 个区、8 个县、4 个自治县，2019 年常住人口 3124.32 万人，城镇人口 2086.99 万人，常住外来人口达 167.65 万人。

同时，根据《重庆市国土空间规划（2019-2035年）》对城市的定位，重庆还是长江上游地区的经济、金融、科创、航运和商贸物流中心，国家物流枢纽，西部大开发重要的战略支点、“一带一路”和长江经济带重要联结点以及内陆开放高地。

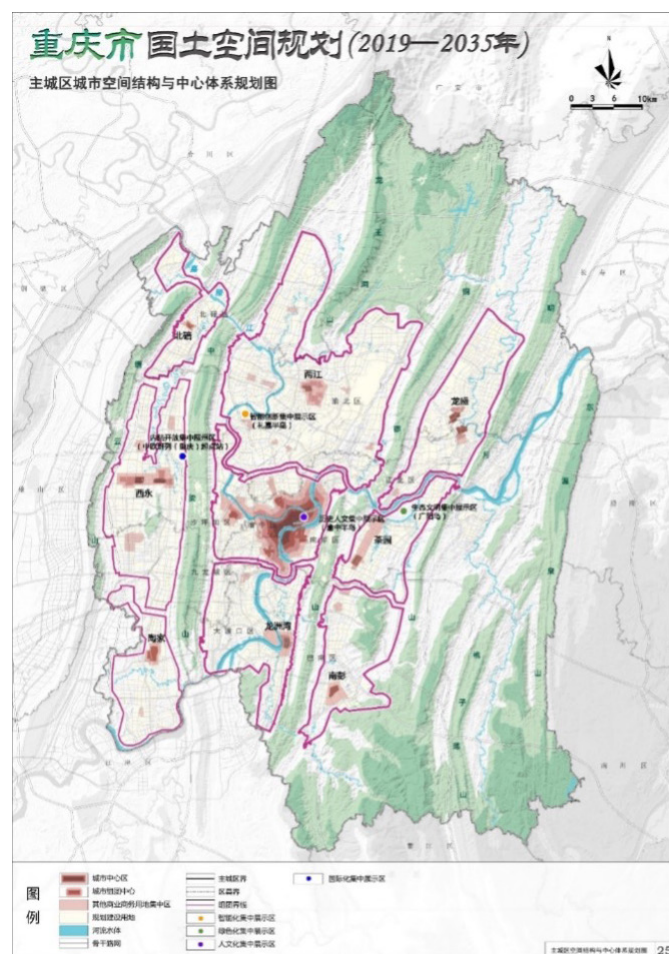


图 1 重庆主城区空间结构图

近年来，重庆提出“以轨道交通引领城市发展格局，加快建设现代化都市圈”的发展目标，确定了以轨道交通为骨架网络的“一中心、多节点、网络化”的城市空间结构，以轨道交通引领城市发展格局，依托长江水系和铁路、高速公路、机场等一体化综合交通设施，织密网络、优化方式、畅通机制，串联沿线区县城、产业园区、重点景区、口岸枢纽和小城镇，构建形成城镇网络、交通网络、产业网络与文化网络，形成高度一体化的都市圈。

“一中心”即主城区，重点提升主城区作为全市和都市圈核心辐射和带动作用，向西拓展主城区发展空间，推进江津、璧山与主城区融合发展。多节点指依托近郊各区的中心城区，强化永川作为成渝城市群重要节点城市功能，增强涪陵联动渝东北、辐射渝东南的作用，提升都市圈对渝东北、渝东南的辐射带动作用。培育白涛、长寿湖、白沙、土场、安居等重点小城镇。

(2) 重庆铁路及枢纽发展：多层次多线路引入主城铁路枢纽

重庆铁路枢纽衔接既有成渝铁路、渝遂铁路、襄渝铁路、渝利铁路、渝怀铁路、川黔铁路，兰渝线、渝贵铁路、渝万城际、成渝高铁等 10 条多层次干线铁路。枢纽形成“T”型格局，其中客运走廊布局在中部槽谷、货运走廊布局在西部槽谷，呈现“内客外货”的布局特征。

类型	铁路名称	技术标准	境内里程：公里	承担功能
高铁	成渝高铁	350km/h	128	客运专线
城际	渝万城际（境内段）	250 km/h	247	城际客运专线
普铁	兰渝铁路	200km/h	98	客货
	渝遂铁路	200km/h	97	客货
	渝贵铁路	200km/h	115	客运
	渝怀铁路	120km/h	450	客货
	渝利铁路	200km/h	237	客货
	成渝铁路	80km/h	226	货运
	襄渝铁路	160km/h	81	客货
	川黔铁路	80km/h	177	货运

表 2 重庆铁路线路现状一览表

重庆铁路枢纽经过多年的发展，已初步形成了多线互联互通的多枢纽格局。目前有重庆北、重庆西、沙坪坝三个客运站投入使用，在建重庆东站，重庆站改造中。

重庆北站结合渝利铁路、渝万城际引入工程进行改扩建，按三场布置，分别为渝利场、渝万场、渝怀场，共设 14 站台，29 条到发线（含正线），站房规模 10.6 万平米。目前主要办理遂渝铁路、襄渝铁路、渝利铁路、渝怀铁路、渝万城际的旅客列车始发终到及通过作业。重庆北站（南场）按 5000 人规模设计；扩建的北场按 11000 人规模设计，共形成 16000 人的总规模。预计 2020 年旅客到发量 5365 万人次，2030 年旅客到发量 5840 万人次。

重庆西站按衔接昆明、贵阳、长沙等方向布置，设 16 站台、31 站台面、37 线（含正线 6 条），主要承担枢纽南北方向旅客列车作业。重庆西站建设用地约 440 亩，站房综合楼总建筑面积控制在 120000 平方米，最高聚集人数 15000 人。预计旅客发送量 2020 年和 2030 年分别为 2514 万人和 4128 万人。

沙坪坝站为原址改建，成渝客专双线引入车站设基本站台 1 座，岛式站台 2 座，两站台间按 2 台 4 线布置，到发线共 6 条（含正线），车站设计最高聚集人数 800 人，目前主要承担成渝高铁通过作业。

重庆站（菜园坝站）现状为尽头式站型，设 3 座站台，6 条客车到发线、2 条机走线，车站最高聚集人数 5000 人。靠长江侧布置有客车技术整备所。重庆站改扩建为成渝客专引入工程，改建后的规模按 2 台夹 2 线形式组合布置，共设 4 台 8 条（含正线 2 条），车站最高聚集人数 10000 人。既有 6 条客车整备线改建为动车组存车线。

在建重庆东站，规划引入渝湘高铁、沿江高铁、渝西高铁（万州方向）以及铁路东环线，规划设置渝湘场、渝西场、普速场，建成后成为主城铁路东出的重要铁路枢纽。



图 2 重庆主城区铁路枢纽现状图

3) 城市轨道交通发展概况：联线成网中心放射骨架通道基本形成

截止 2018 年 12 月底，重庆已开通运营 1 号线、2 号线、3 号线、6 号线（含国博支线一期）、5 号线一期北段、10 号线北段、环线东北环、4 号线一期等 8 条线路，总规模 313 公里，位居全国第五。通车车站 178 座，其中换乘站 13 个。

2018 年，主城区轨道交通分担率占主城区居民机动化出行结构的 16.3%。主城区轨道交通日均客运量 288 万乘次，最高日客运量超 358.9 万乘次。

建成轨道线网总体上以内环北半环区域为核心，以传统商圈、重要功能节点和重大交通枢纽为节点组织轨道线网。轨道基本实现了主城 9 区轨道交通全覆盖，有力支持了解放碑 CBD、江北城 CBD 开发建设，加快培育了西永、茶园、龙州湾等城市副中心构建，进一步促进礼嘉、蔡家、北碚、大渡口等组团中心发展。

轨道交通在穿山过江通道中的重要作用日趋突出，有效缓解中心城区道路交通压力。同时，由于城市规模不断扩大，空间和用地不断向外拓展，城市交通需求发生变化，现状轨道交通也出现了一些与新变化、新趋势不相适应的一些地方。先期轨道更多解决有无、考虑沿线发展诉求。3、6 号线为超长线路，长度在 60 公里左右，站间距小，旅行速度低，贯通运营时间达到 1.5 小时左右。随着出行距离不断增加，既有轨道线路布设运营效率较低，车站设置未能体现外围与中心区域的差异化，无法满足市民高效、快速的出行需求。

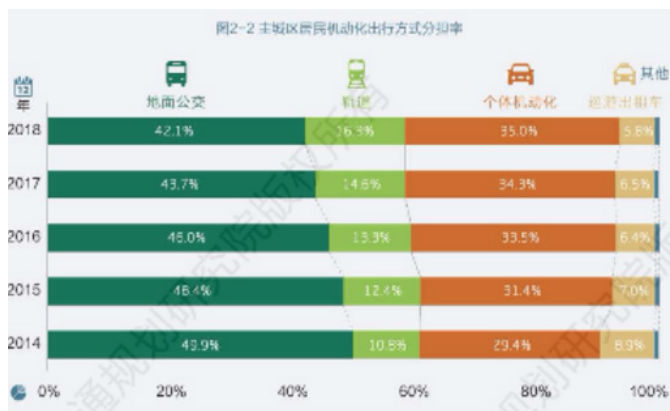


图 3 重庆主城区 2014-2018 年机动化出行方式分担率

根据《重庆市主城区交通运行分析年度报告（2017）》，轨道线网 2017 年日均客运量 203.6 万人次，同 2016 年比增加 14.1 万人次，增长 6.9%，最大日客运量 256.6 万人次（2017 年 1 月 13 日）；线网平均负荷强度 0.96 万人次 /（km·日）（不含 2017 年 12 月 28 日新开通 5 号线一期北段、10 号线北段），整体负荷强度仍然处于较低水平。

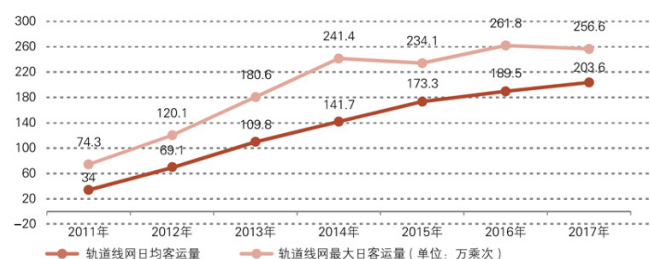


图 4 主城区历年轨道线网日均客运量及增速图

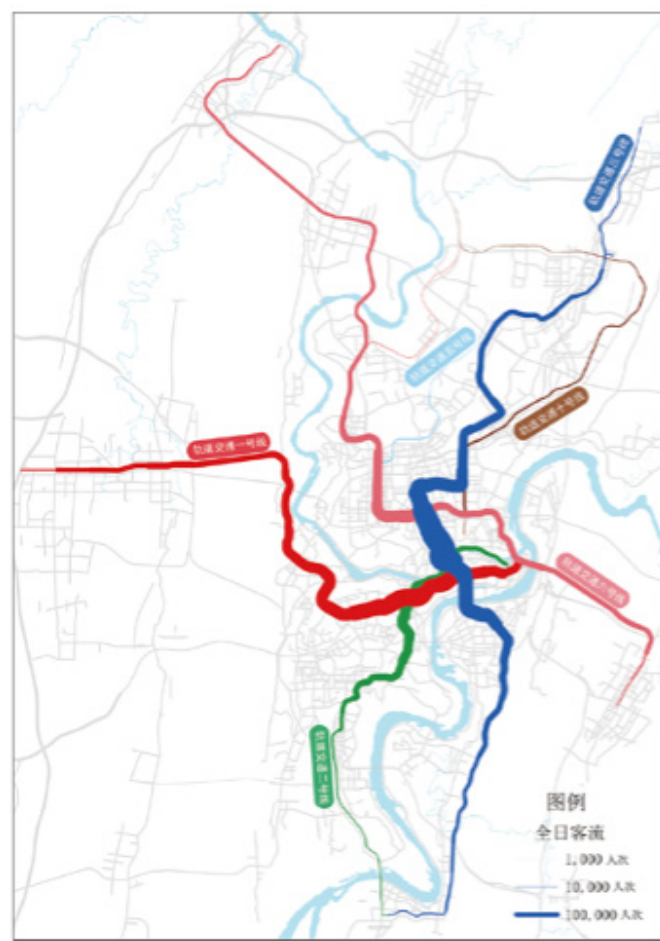


图 5 主城区历年轨道线网日均客运量

(4) 重庆市 TOD 发展的基本情况：快速增长轨道交通里程以及 TOD 开发站点

根据最新的 TOD 发展指数评估，截止至 2018 年，重庆市运营轨道交通共计 265 公里，在 31 个统计城市中位列第 7，在二线城市中仅次于武汉和南京，轨道交通在建设总量上排在全国前列。而从综合得分来看，重庆 TOD 指数评估综合得分为 75，在 31 个统计城市中排名第 15 位。

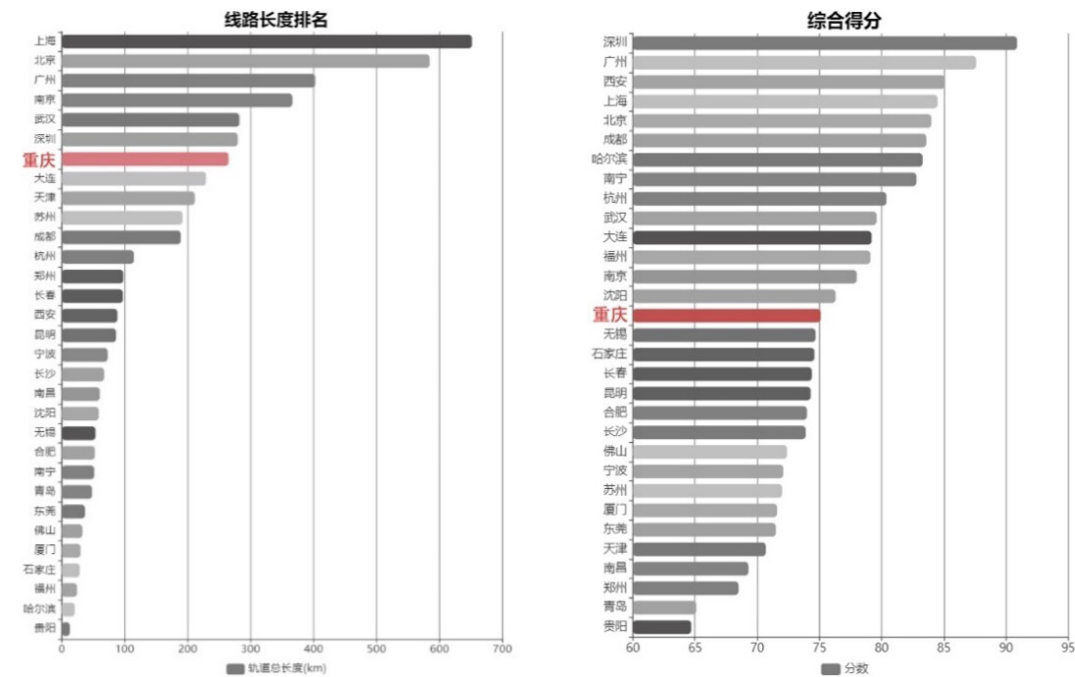


图 6 TOD 发展指数排名

在轨道里程快速增长的同时，也涌现出了一批诸如沙坪坝综合场站 TOD 开发、以及龙湖时代天街开发等卓越的 TOD 建设项目。



图 7 龙湖时代天街

2. 重庆 TOD 发展特点

(1) 站城一体开发，建立 TOD 综合开发标杆

沙坪坝站位于中国重庆市沙坪坝区，是一座集高速铁路、轨道交通、公交、出租车等多种交通方式为一体的综合交通枢纽，是全国首例高铁车站上加盖城市综合体开发的案例。沙坪坝站铁路综合交通枢纽位于三峡广场商圈，是成渝高铁的重要枢纽节点。火车站对于城市的发展影响很大，作为国内第一例商圈高铁 TOD，重点就是如何把城市功能融入其中，做到‘站城一体’。

与重庆北站、重庆西站不同，沙坪坝站处于商圈之中，要想做到“站城一体”，就必须把它深度融入城市空间，成为城市生活有机组成部分。对于寸土寸金的商圈，沙坪坝站改变了传统土地平面出让模式，出让空间权属，盖下建设综合枢纽，盖上进行商业开发，将空间资源得到最大程度利用，综合枢纽与上盖建筑形成多层次立体结构，堪称国内空间利用的典范。总建设量达 45 万平方米。



图 8 沙坪坝周边业态



图9 龙湖光年商业综合体效果图



图10 沙坪坝站剖面图

■ 创新土地空间权属概念

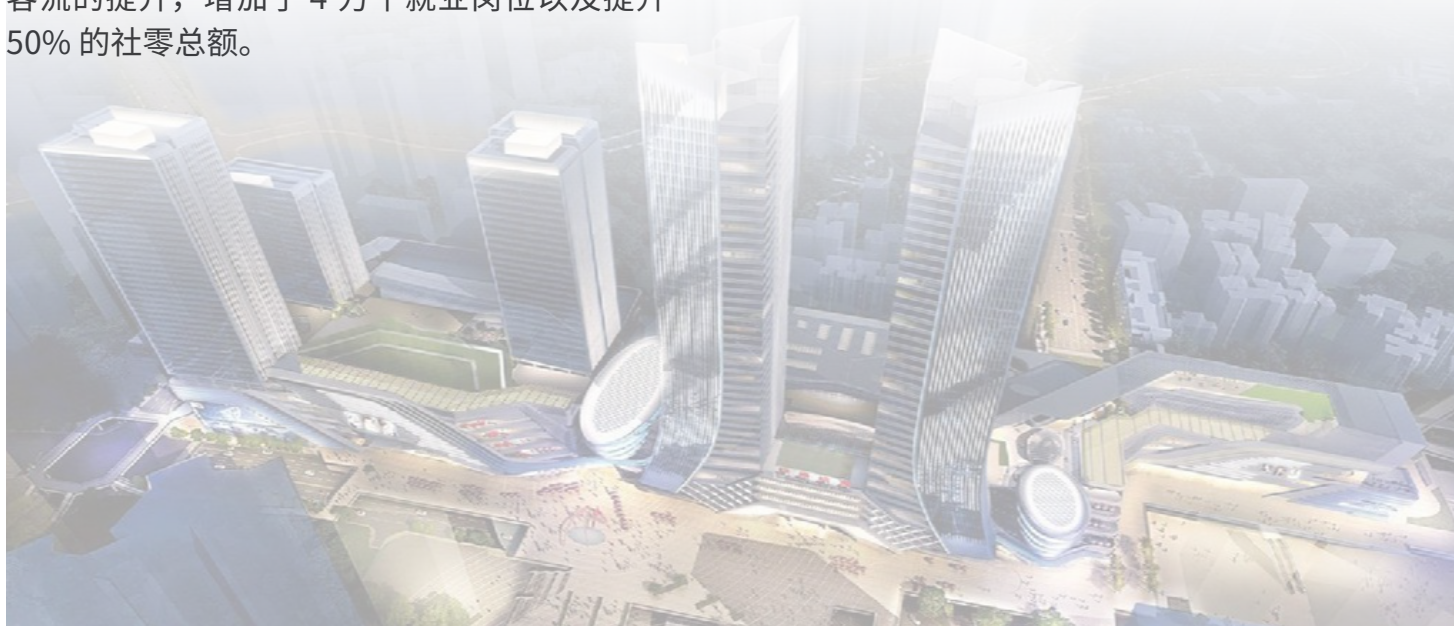
2017年6月16日，龙湖地产通过土地招拍挂，以约34.1亿元的土地挂牌综合价金取得沙坪坝项目上盖物业开发权。沙坪坝项目将空间权属分为盖下盖下两个部分，实施分层出让。盖下建设综合枢纽，盖上通过招拍挂进行开发，不仅让空间资源得到了最大程度利用，而且实现由土地出让收益平衡了项目建设资金，在高铁站场建设融资体制改革方面也作出了全新探索。“颠覆了传统土地平面一次性出让模式，创新土地空间权属概念，实现了‘自我造血’功能。”在TOD实施效果上，沙坪坝站周边集合零售、医疗、健康、餐饮、娱乐、教育、公共服务等多种业态为其站点范围内人群提供多样全面的服务内容为站点TOD带来了3倍商圈客流的提升，增加了4万个就业岗位以及提升50%的社零总额。

■ 多种交通方式无缝接驳

沙坪坝站地下47米的8层空间，采用立体换乘体系，成功衔接了成渝铁路客运专线、轨道交通（环线、一号线、九号线）、公交、出租车（的士、网约车）、社会车辆等多种交通方式，实现了多种交通方式无缝换乘。

沙坪坝项目率先引入“站城融合”设计理念，实现了高铁站和城市发展的有机融合，把沙坪坝火车站打造成了全国第一个商圈高铁TOD。

“‘高铁+上盖物业’开拓出了‘站城一体化’的城市发展新空间，彻底改变了铁路车站分割城市的历史，实现了车站藏隐于城市建筑之中。”



(2) 多项政策抓手保障 TOD 理念的落实

为了保障 TOD 理念的有效落实重庆市相继出台了多项政策，从用地供给、合作机制、融资方式、综合开发模式、规划管理等方面提出了有效的规划管理与政策实施抓手。重庆市发改委于 2020 年 11 月 3 日发布了《关于推进主城都市区城市轨道交通区域综合开发的实施意见》，其中提出了加强统筹规划、明确实施主体、强化成本分配机制、与政策支持四大战略抓手：

■ 加强统筹规划

1) 划定 TOD 范围：按照站点半径 600 米；车辆基地按本体工程用地以及周边不低于本体工程用地规模 2 倍的开发用地确定为轨道交通综合开发用地范围。具体范围根据地形、用地条件、用地权属、城市道路等实际情况按“一案一策”划定。

2) 编制专项规划：以经市政府批准的城市轨道交通线网规划为基础，编制城市轨道交通综合开发专项规划，与国土空间规划相衔接，明确城市轨道交通综合开发用地范围以及综合开发业态、开发强度、开发体量等主要指标。

3) 专规纳入控规：在城市轨道交通建设规划经国家审批后，将相关线路的综合开发专项规划按程序纳入站场周边区域控制性详细规划，完成规划法定化程序。

4) 合并审批流程：在城市轨道交通项目可行性研究阶段，按照城市轨道交通综合开发控制性详细规划，编制综合开发方案专题报告，提出综合开发整体设计方案，测算开发收益水平，其中轨道交通项目建设与综合开发密不可分的工程部分纳入项目可行性研究报告一并审批。

5) 站城一体综合开发：在城市轨道交通项目初步设计阶段，按照经审批的综合开发方案，在城市轨道交通项目工程范围内，轨道交通项目建设与综合开发密不可分的工程部分应一体设计、同步实施，由城市轨道交通项目业主统一组织开展设计、监理和施工。

■ 实施主体的明确

1) 一级开发主体：重庆交开投集团：在城市轨道交通项目前期工作阶段，在确保交通功能前提下，按照综合开发收益最大化原则推进项目可研、设计等前期工作；采取 PPP 等模式引入社会投资人建设的城市轨道交通项目，综合开发范围中与涉及轨道交通不可分割的工程部分，由项目业主负责实施，设计方案应征求重庆交通开投集团意见，因考虑综合开发引起增加的投资，由重庆交通开投集团先行垫付。

2) 二级开发主体通过市场化方式确定：综合开发用地范围内、轨道交通站场用地范围外的综合开发用地，须按招标拍卖挂牌方式出让，土地出让规模根据实际情况确定。轨道交通站场用地范围内的综合开发项目按用途实行分层供应；轨道交通本体工程的建设用地空间按照划拨方式供应；需实施综合开发的用地空间，仍需采取招标拍卖挂牌出让方式供应。重庆交通开投集团可通过市场化方式参与二级开发。

3) 上盖带条件带方案招拍挂：城市轨道交通站场用地范围内实施综合开发的用地空间，可将规划条件、建设要求、设计方案一并纳入公开出让条件，采取“带方案”或“带条件”招标拍卖挂牌出让方式予以供应。

4) 明确上盖物业管理范围：综合开发物业与城市轨道交通共用的结构工程、部分市政管线以及设施、设备等后期运营维护及安全管理，依据产权进行划分，由综合开发物业管理单位与城市轨道交通运营业主签订物业管理协议，明确相应的管理责任。

■ 建立成本分担与收益分配机制

1) 建立城市轨道交通建设与站场用地综合开发成本分担机制：城市轨道交通项目工程范围内的土地征拆成本，纳入城市轨道交通项目投资，不计入综合开发成本；城市轨道交通项目因实施综合开发预留工程引起的新增投资，计入综合开发土地成本。综合开发滞后于城市轨道交通项目建设，且综合开发业主未确定的，因实施综合开发预留工程引起的新增工程投资作为造地成本，先纳入城市轨道交通项目投资，待综合开发用地完成“招拍挂”后归垫。轨道交通项目工程范围外的综合开发用地成本，由综合开发业主承担。

2) 市区分成的一级收益机制：建立城市轨道交通综合开发一级收益分配机制。轨道交通综合开发一级收益溢价部分，实行市区分成。市级分成部分统筹用于城市轨道交通建设资本金支出及运营补助。

■ 政策支撑的强化

1) 设立城市轨道交通综合开发领导小组：由市政府常务副市长任组长，分管副市长任副组长，市政府有关部门、相关区政府（管委会）、重庆交通开投集团主要负责人为领导小组成员，领导小组办公室设在市住房城乡建委，负责领导小组的日常工作。

2) 以 TOD 理念控制城市空间形态：在控制区域开发规模总量的前提下，城市轨道交通沿线区域开发强度应向实施综合开发的区域集中，形成疏密有致、肌理清晰的城市形态。

3) 将轨道交通场站综合开发项目土地纳入土地供应计划：坚持“轨道交通引领城市发展格局”的理念，市规划自然资源局根据国土空间规划和重庆城市轨道交通场站综合开发专项规划实施情况，结合轨道交通项目建设安排。

4) 坚持“市区共建”模式：由所在区政府负责征地拆迁工作和出资，市财政局积极为各区政府融资提供协助。

建立三年滚动计划， 依次推进站点 TOD 建设的实施

由重庆市发改委牵头推动三年滚动计划，在既有与规划的轨道站点建设一批示范类项目，为未来重庆其他站点 TOD 的建设提供设计与实施参照。纳入三年滚动计划的站点周边综合开发。

可配套相应政策为：

- 1) 提速前期工作：可提前启动前期论证工作，平均压缩前期准备时间 2 个月以上；
- 2) 优化简化审批流程：从用地规划许可到施工图设计许可阶段总时间控制在 65 日；

3) 技术审查、行政审批适度分离：赓资局可在行政审批前先行开展论证工作；

4) 项目池 + 资金池 + 要素池：有利于资金、用地等资源要素保障。

入库原则为：

1) 支持重大功能布局：城市各级功能中心、城市重大功能承载片区；

2) 支撑综合枢纽集散：市域综合枢纽；

3) 服务重要公共设施：重要文化、体育、医院等节点；

4) 纳入第四期建设项目：近期可实施；

3. 重庆 TOD 发展经验借鉴

(1) 摸清家底，梳理问题，明晰要点

重庆市对于 TOD 综合发展的相应政策与规划策略建立在对于重庆轨道交通站点周边发展问题梳理清晰，挑战明确的基础上制定的。通过 TOD 指数、TOD 团体标准等评价指标对轨道交通站点周边的 TOD 实施情况或实施潜力进行评估，明确既有问题，为今后制定相应的 TOD 战略与实施工具提供坚实基础。

(2) 发委牵头，多部门配合，制定 TOD 综合开发相应政策

重庆市由发改委牵头出台相应政策加强顶层设计与规划统筹，明确实施主体，梳理分配机制，加强政策支撑。相关部门如自然资源局、市财政局、市发展改革委、市住房城乡建设委、轨道交通项目运营业主、轨道集团等各司其职，建立在 TOD 理念下轨道引领城市发展配套的相关供地、利益分配、产权分配、实施权分配、市区分配、规划协调等一系列关键问题，保障 TOD 理念的有效落实。

(3) 建立滚动计划，集中力量打造一批 TOD 实施标杆

以示范实施带动，先行先试，优先建立一批标杆式的 TOD 综合开发实施项目，摸清实施路径，验证既有政策的实施瓶颈，反馈政策的制定以适应轨道引领城市发展的全局战略。建立滚动计划库与入库标准，明确优先实施站点，以少带多，以点带面，全面有序的推进 TOD 战略的实施。

报告分享

TOD 实施资源与工具书（英文版第二版）
(相关链接)

TOD 相关活动预告

RT FORUM 2021 第六届中国智慧轨道交通大会
2021 年 5 月 19-21 日，中国苏州
(相关链接)

2021 北京国际城市轨道交通展览会暨高峰论坛
2021 年 8 月 18-20 日，中国北京
(相关链接)

2021 年中国国际铁路与城市轨道交通大会（CIRC）
2021 年 10 月 17-19 日，中国上海
(相关链接)

项 目 经 理：肖媛 (yxiao@worldbank.org)
董文嫣 (wdong@worldbank.org)
总 编 辑：王舒宁 (swang9@worldbank.org)
英文版编辑：张紫晴 (zzhang426@gwmail.gwu.edu)
排 版：徐鹏 (ben_xp223@tongji.edu.cn)