# 佛山市城市轨道交通场站及周边土地

# 综合开发实施办法

# （征求意见稿）

# 第一章 总 则

## 为优化城市功能布局，提高佛山市城市轨道交通场站周边土地综合开发收益，建立土地综合开发收益反哺城市轨道交通建设发展机制，促进土地资源的集约利用，实现佛山市城市轨道交通可持续发展，根据《佛山市城市轨道交通管理条例》（佛山市第十六届人民代表大会常务委员会公告第7号）、《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号），参照《国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》（国办发〔2014〕37号）、《关于推进城市公共交通健康可持续发展的若干意见》（交运发〔2023〕144号）、《国家综合立体交通网规划纲要》、《广东省人民政府办公厅印发关于支持铁路建设可持续运营推进土地综合开发若干政策措施的通知》（粤府办〔2024〕5号），结合我市实际，制定本办法。

## 本办法适用于佛山市行政区域内城市轨道交通场站及周边土地实施综合开发的建设项目。

## 本办法所称城市轨道交通是指地铁、轻轨等城市轨道公共客运系统。

本办法所称城市轨道交通场站及周边土地综合开发，是指以公共交通为导向，在以城市轨道交通场站为中心的一定区域内，开发建设集交通、商务、商业、文化、教育、居住等为一体的城市功能区，通过大、中运量城市轨道交通系统引领城市发展，实现社会效益和经济效益最大化。

城市轨道交通场站及周边土地综合开发用地范围包括以城市轨道交通场站中心约800米半径范围、与城市轨道功能紧密关联的区域，具体范围根据地形、现状用地条件、城市道路、河流水系、地块功能及用地完整性等实际情况划定。

## 本办法所称城市轨道交通场站综合体是指与城市轨道交通同步建设的城市轨道交通场站上盖以及与城市轨道交通场站整体相连的项目，包括城市轨道交通站点、车辆基地（含城市轨道交通停车场、车辆段等）、附属工程（含出入口、通风亭等）以及涉及城市轨道交通控制保护、交通衔接工程（含站前广场、绿地、道路等公共设施、与城市轨道交通站点相连的地下空间等）。

## 城市轨道交通场站及周边土地综合开发用地范围包括城市轨道交通项目用地红线内土地和用地红线外土地。

（一）城市轨道交通项目用地红线内土地是指经自然资源部门审批的城市轨道交通用地范围，包括城市轨道交通项目本体工程用地（包括站点、车辆基地、附属工程等），以及周边不能单独规划建设的零星地块、须与城市轨道设施同步实施综合开发的地上、地下空间经营性项目用地。

（二）城市轨道交通项目用地红线外土地是指城市轨道交通场站及周边土地综合开发用地范围内、除红线内土地以外的其他可开发土地，具体范围由自然资源部门划定。

## 城市轨道交通车辆基地、控制中心等设施的综合开发由市级统筹，其余站点的综合开发由沿线各区人民政府负责实施。为充分发挥市、区两级政府和城市轨道交通经营单位的各自优势，鼓励市、区采用合作开发模式推进城市轨道交通场站及周边土地综合开发。

# 第二章 规划编制与审查

## 城市轨道交通场站及周边土地综合开发规划工作包括综合开发总体策略研究、综合开发规划和综合体概念方案设计。

## 综合开发总体策略研究由市轨道交通局会市自然资源局、城市轨道交通经营单位、各区人民政府，在城市轨道交通建设规划阶段同步组织编制，且须在城市轨道交通建设规划正式上报前完成。

综合开发总体策略研究是近期建设城市轨道交通场站及周边土地综合开发规划的技术指导性文件，主要包括城市轨道交通建设与运营资金需求平衡测算、城市轨道交通场站综合开发重点场站选择、综合开发收益估算、投融资建议等内容。

## 综合开发规划由自然资源部门组织编制，应在城市轨道交通项目工程可行性研究上报前完成编制和批复工作。对于在本办法施行后获得建设规划批复的城市轨道交通项目，综合开发规划的编制应当在综合开发总体策略研究经审议通过后立即开展。

经批准的综合开发规划成果是总体策略研究选定的重点场站综合体概念方案设计、国土空间详细规划（含控制性详细规划、城市更新单元规划、村庄规划等）编制（调整）的重要依据。国土空间详细规划应在综合开发规划审批通过之日起12个月内，以综合开发规划为依据开展编制（调整）及审批工作，并纳入综合开发规划中的规划控制要点。为有效衔接综合开发规划与国土空间详细规划，二者可同步编制。依据综合开发规划编制（调整）的国土空间详细规划，应征求城市轨道交通经营单位及轨道交通部门意见。

## 综合开发规划主要包括下列内容：

（一）规划范围。以城市轨道交通场站800米半径，结合规划路网、自然地理界线、行政界线、权属界线等，统筹产业发展、公共服务设施配置、城市生活功能组织等因素，划定规划范围。

（二）现状调查。调查规划范围内土地利用现状、建设用地现状、土地权属现状、在建拟建项目情况、国土空间规划、开发意愿、“三旧”改造地块标图建库等情况。

（三）城市设计方案。结合区域分析、周边发展现状情况、相关规划要求等，对城市轨道场站综合规划设计态势进行分析，研究确定城市轨道场站及周边土地综合规划设计的发展定位和功能布局。研究土地利用、开发强度、道路交通、公共设施、公交站场、换乘设施、步行系统、地下空间、海绵城市、市政设施规划方案、城市设计方案；明确核心区城市设计相关要求，提出空间组织、公共空间、建筑形态、景观环境设计方案，对场站和周边开发用地的联系等要素进行设计和引导。

（四）储备用地。结合综合开发方案以及土地利用现状、权属人开发意向、土地收储成本与资金平衡等，合理确定规划范围内具备开发潜力和储备条件的用地，拟定收储方案建议。

（五）国土空间详细规划调整建议。结合综合开发方案，提出容积率、建筑密度、绿地率等具体规划控制指标，用于指导国土空间详细规划调整，明确相关调整内容。

（六）投资收益测算。根据片区发展定位、可储备用地规模、用地开发时序和规划调整建议，分期测算开发投资金额、土地开发收益及土地收储成本。

（七）实施计划。根据城市轨道交通线路建设时序，对年度土地储备计划、国土空间详细规划调整、土地供应等具体环节提出时间节点计划建议。

## 城市轨道交通车辆基地、控制中心等设施的综合体概念方案设计由城市轨道交通经营单位负责组织编制，其余站点综合体概念方案设计由沿线各区人民政府负责组织相关单位编制。

综合体概念方案设计是总体策略研究选定的重点场站综合体用地规划条件、土地出让条件的重要依据，须与国土空间详细规划编制（调整）做好衔接，应在城市轨道交通工程可行性研究报告和初步设计阶段同步编制。

## 综合体概念方案设计应与城市轨道交通场站方案融合，以城市轨道交通场站为中心，按照“零距离”换乘要求，科学设置出入口、换乘设施、步行系统与城市生活服务设施，实现城市轨道交通场站及相关设施布局协调、交通设施无缝衔接、地上地下空间充分利用、城市轨道运输功能与城市综合服务功能有机衔接，内容应达到初步设计深度。主要包含下列内容：

（一）用地范围。综合考虑用地现状、城市轨道交通设施、控制保护范围、交通衔接工程的用地需求等因素，合理划定城市轨道交通场站综合体项目用地范围。其中，车辆基地、控制中心等综合体项目用地范围包含其本体工程以及一定比例周边与其紧密相连且具备整体开发条件的用地。

（二）功能布局。明确用地范围内各项功能、布局和组织形式。在优先满足交通功能的基础上，充分挖潜地上、地下空间，通过复合设计、立体开发、功能融合的手段提升城市轨道交通场站综合体项目的城市综合服务功能。提出城市轨道交通场站总平面布局及上盖平台设计优化调整建议，遵循节约集约用地原则，尽量预留综合集约用地，研究确定盖板具体范围。

（三）建筑方案设计。明确建筑物的功能布局、建筑规模、控制高度、退缩要求、形态风貌，明确建筑体内部换乘设施（交通核）设计、人车动线组织，选定综合体结构体系，完成盖上、盖下建筑主体结构衔接，以及结合城市轨道交通站点出入口及附属设施设计，包含总平面布局方案设计、建筑方案设计、车辆基地上盖综合管线方案设计等。

（四）交通衔接。优化场站交通功能定位及规模研究，整合城市轨道交通与公交站场、停车换乘停车场（P＋R）、出租车停靠点、非机动车、步行空间等衔接要求，对紧邻用地的城市道路设置提出优化建议，完成区域交通衔接设计。对于多种城市轨道交通线路换乘的城市轨道交通场站，可结合交通换乘功能设置广场、中庭或高架平台等空间组织视觉中心，增强交通引导、识别能力。

（五）景观设计。对用地范围内景观环境设计提出概念性方案，通过景观升级改造改善城市形象，加强交通引导功能。

（六）经济测算。对主要经济技术指标分析、经济收益测算及项目建设投融资方案进行研究。

（七）规划建设条件论证。对城市轨道交通场站用地是否具备单独规划建设条件进行专业论证。其中，不具备单独规划建设条件是指城市轨道交通设施与其地上、地下空间须整体规划、一体设计，结构上不可分割、工程上应统一实施、时序上须统筹建设。

（八）深化专项研究。车辆基地、控制中心进行上盖综合开发的，为保证盖下城市轨道交通设施和盖上物业的结构安全、消防安全，满足正常使用功能，确保交通组织顺畅、施工预留条件齐备等，综合体概念方案还需在初步设计阶段同步开展下列专项研究：

1.上盖开发方案初步设计及预留工程方案研究。研究盖上开发建筑方案、盖上开发结构方案、盖上开发管线综合方案、盖板预留工程方案的初步设计深化。

2.超限设计及审查研究。对包括盖上、盖下建筑的整体进行超限高层建筑抗震设防设计、可行性论证。

3.上盖开发环境影响评估研究。进行上盖及周边贴邻地块开发方案环境影响评估专题研究，分析环境影响，提出环境保护、减振降噪措施及对策。

4.特殊消防设计研究。对盖下车辆基地、控制中心及盖上物业进行消防设计、分析研究，提出相应调整方案，确保达到消防安全目标。

5.交通组织设计及交通影响评价研究。进行场内场外、盖上盖下的交通组织设计及评价。

6.盖板设计输入条件研究。通过专题研究形成专门的盖板设计输入条件，提交城市轨道交通设计单位开展车辆基地、控制中心和盖板的同步设计。

7.投资分劈方案研究。对车辆基地、控制中心上盖综合开发的同步实施工程，编制投资分劈方案，区分地铁建设和物业开发分别承担的费用。

## 综合开发总体策略研究、综合开发规划，以及车辆基地、控制中心等综合体概念方案设计完成编制后分别由各编制主体组织专家评审，报市人民政府或其授权机构审议。除车辆基地、控制中心等综合体以外的其余站点综合体概念方案设计由各区人民政府组织审查，报市人民政府或其授权机构备案。

## 车辆基地、控制中心实施上盖开发的，原则上应按照站场一体化的要求设置站点。场站综合体概念方案设计编制应坚持地区开发强度向城市轨道交通场站及其周边地块适度集中，坚持节约集约用地原则，适度提高开发强度。城市轨道交通停车库、盖上机动车停车库建筑面积和城市轨道工程的其余配套附属设施不纳入用地容积率指标计算。城市轨道交通车辆基地、控制中心的盖上、盖下应按照功能、空间形态分别明确规划指标。

## 城市轨道交通场站及周边土地综合开发规划工作经费纳入专项财政预算，由编制主体列入年度预算，报同级财政主管部门审批后列入本级政府年度财政预算，最终纳入城市轨道交通场站周边土地的开发成本。

# 第三章 土地收储、复合利用与供应

## 城市轨道交通场站及周边综合开发用地应纳入土地储备计划管理。综合开发总体策略研究应作为编制年度土地储备计划的重要依据，市自然资源局依据综合开发总体策略研究及综合开发规划划定土地储备范围。

车辆基地、控制中心等设施综合开发用地的土地储备工作应在综合开发规划阶段同步实施，由市纳入年度储备计划。除市属已收储用地以外，综合开发范围内土地按照属地管理原则由各区征收后移交佛山市土地储备中心，产生的土地征收费用由市区协商解决。其余城市轨道交通站点综合开发用地征收按照原有政策执行。

土地储备机构要结合地块摸查情况制订土地储备补偿方案，方案要充分运用征收储备和“三旧”改造政策，充分考虑综合开发对政府及土地权属人的利益共享。市、区统筹协调落实城市轨道交通场站及周边土地综合开发的各类用地指标，优先满足开发需求。

## 参照《广东省人民政府办公厅印发关于支持铁路建设可持续运营推进土地综合开发若干政策措施的通知》（粤府办〔2024〕5号）相关规定，利用城市轨道交通项目用地红线内的用地进行地上、地下空间开发的，在符合规划和城市轨道设施安全需求的前提下，可按照相关规定兼容一定比例其他功能，同时允许分层设立建设用地使用权。城市轨道交通经营单位依法取得的划拨用地，因转让或改变用途不再符合《划拨用地目录》的，符合协议出让条件的可按照《协议出让国有土地使用权规范（试行）》（国土资发〔2006〕114号）等相关规定采取协议方式办理用地手续；由政府收回实施开发的，可参照低效用地再开发和“三旧”改造相关政策执行。

## 利用城市轨道交通项目用地红线内的地上、地下空间土地资源进行综合开发的，应与城市轨道交通项目“同步规划、同步设计、同步实施”。

新建的车辆基地、控制中心等设施，原则上应实施上盖开发，其盖板等同步实施工程（特指与城市轨道交通设施结构上不可分割、工程上应统一实施、时序上须统筹建设的工程），经市人民政府或其授权机构明确后作为一级开发项目，由城市轨道交通经营单位负责与城市轨道交通项目同步设计、同步实施。

同步实施工程资金包括所有因开发引起的同步实施工程及其他新增投资（含设计、建设、资金成本等），经审核后纳入土地一级开发成本。

车辆基地、控制中心用地红线内的土地，涉及集体建设用地转为国有建设用地或新增建设用地的，由项目单位负责用地报批等事宜。

## 支持城市轨道交通经营单位利用自有土地、平等协商收购相邻土地、依法取得政府供应土地或与其他市场主体合作，对既有城市轨道交通场站及周边土地进行综合开发。经有权政府批准后，自然资源部门依法为城市轨道交通经营单位利用自有土地进行土地产权整合和宗地合并、分拆等提供支持与服务。

## 为满足互联互通要求，城市轨道交通场站连通通道必须穿越市政道路、公共绿地、公共广场等公共建设用地的，城市轨道交通经营单位在不妨害公共建设用地权属人既有权利的前提下，可依法取得连通通道地上、地下建设用地使用权。

## 新建城市轨道交通场站及周边综合开发用地采取下列供应方式：

（一）符合《划拨用地目录》的非经营性地上、地下空间，以行政划拨方式供地。

## （二）与城市轨道交通场站有连通要求的经营性地上、地下空间原则上以招拍挂方式公开出让。其中，对于不具备单独规划建设条件的经营性地上空间，可将统一联建的城市轨道交通场站、线路工程及相关规划条件、城市轨道交通建设要求作为取得土地的前提条件，采用招拍挂方式供应；对于不具备单独规划建设条件的经营性地下空间，可探索协议方式供应。对于既有城市轨道交通场站综合开发用地范围内的土地供应，应将综合开发的规划要求和城市轨道交通建设要求一并纳入《佛山市土地资源与技术控制指标清单》，作为土地供应方案的附件。鼓励采用带城市轨道建设运营能力的要求或带方案出让。

# 第四章 工程建设与运维管理

## 工程建设与运维管理对象为城市轨道交通场站综合体建设项目。城市轨道交通本体工程及盖板等同步实施工程由轨道交通部门管理，其他工程管理按照相关行业行政主管部门制定的相关规定执行。

## 上盖综合开发项目工程涉及地铁保护的，按照佛山市城市轨道交通保护有关规定执行。

## 场站综合体盖板及其同步实施工程由产权主体负责维保。

# 第五章 附 则

## 本办法由市轨道交通局负责解释。

## 城际铁路、有轨电车场站及周边土地综合开发可参照本办法执行。

## 法律、行政法规对城市轨道交通场站及周边土地综合开发另有规定的，从其规定。

## 本办法自2024年 月 日起施行，有效期5年。