

苏州市人民政府办公室文件

苏府办〔2021〕160号

市政府办公室印发 关于加快推进苏州市轨道交通场站及周边土地 综合利用的实施意见的通知

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区、太仓港口管委会；市各有关部门：

《关于加快推进苏州市轨道交通场站及周边土地综合利用的实施意见》已经市政府第144次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

苏州市人民政府办公室

2021年7月30日



关于加快推进苏州市轨道交通场站及周边土地综合开发利用的实施意见

为贯彻 TOD (Transit-Oriented Development, 公共交通导向发展) 引导城市发展的理念, 建立符合我市发展实际的轨道交通场站及周边土地综合开发利用模式, 促进土地资源的集约利用、城市功能结构的优化提升、城市与轨道交通高质量可持续健康发展, 根据《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)等规定, 结合我市实际, 制定如下实施意见:

一、总体要求

(一) 总体目标。

通过同步规划、统筹实施, 促进土地资源集约利用和城市功能结构优化, 建立符合苏州发展实际的轨道交通场站综合开发利用模式, 形成开发收益反哺轨道交通建设运营的发展机制, 提升轨道交通服务水平, 保障轨道交通持续健康发展。

(二) 适用范围。

本意见所称轨道交通场站及周边土地综合开发, 是在以城市轨道交通(不含有轨电车)场站为中心的一定区域内, 按照 TOD 理念进行城市开发。

轨道交通场站包括车站、车辆基地、控制中心等。轨道交通场站及周边土地综合开发研究范围是以轨道交通场站为中心, 按

照一般站点 500 米、换乘站点 800 米的半径范围，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，以及轨道交通场站周边区域的整体规划布局、土地利用情况等，结合开发项目资金平衡需要，由市资源规划局牵头，会各区和苏州轨道交通集团划定。

轨道交通场站及周边土地综合开发用地分为轨道交通项目红线内土地和红线外土地。

红线内土地。红线内土地是指轨道交通用地范围，包括轨道交通项目主体工程用地（包括车站、车辆基地、轨道区间、附属工程等），以及周边不能单独规划建设的边角地、夹心地等零星地块，须与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。

红线外土地。红线外土地是指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。

（三）基本原则。

1. 统筹规划，公交优先。以保证公共交通功能为基本要求，以 TOD 理念为指导，实施统一规划，统筹推进轨道交通场站及周边土地综合开发利用，形成集多种功能为一体的综合性区域，体现综合效益，促进城市与交通协调发展。

2. 功能复合，集约高效。轨道交通场站及周边土地综合开发中积极探索“综合建设用地”规划和土地立体复合利用方式，体现“功能混合、立体复合、生态宜居”的规划理念，与地区发

展整体联动，加强节地技术和节地模式的创新应用，提高土地资源集约利用水平。

3. 市区联手，合作推进。充分发挥市、区两级政府合力，在整体规划的基础上，综合开发市区联手，红线内土地以市为主，鼓励苏州轨道交通集团作为实施主体开展一二级联动开发；红线外土地以区为主，鼓励各区下属国有企业与苏州轨道交通集团合作共同开发，探索轨道交通场站及周边土地综合利用的长效推进机制。

4. 有序实施，安全开发。加强城市轨道交通与综合开发项目在规划设计和工程实施的时序协同，优先保障城市轨道交通建设、运营和维护等功能，在确保城市轨道交通安全的前提下，对红线内土地综合开发实施一体化规划设计、同步建设。

二、综合利用机制

（一）开发规划。

1. 加强前期研究。坚持轨道交通线网规划与国土空间规划相衔接，强化轨道交通对未来城市空间发展布局的战略引导。在轨道交通线网规划编制中，根据城市开发边界和地区功能布局，在与国土空间规划以及地区开发需求衔接的基础上，研究各场站综合开发的总体要求，轨道交通场站选址需有利于综合开发。在轨道交通建设规划编制时，由市资源规划局牵头开展每条线路的轨道交通选线专项规划。市发改委和市资源规划局牵头同步开展轨道交通场站综合利用研究，明确轨道场站综合开发的规划

控制要求，各区和苏州轨道交通集团参与研究。具备开发条件的轨道交通场站都应当实施综合开发，暂不具备上盖开发条件的轨道交通场站在规划建设时可预留上盖开发的工程结构条件。

2. 优化资源配置。市资源规划局指导相关区落实轨道交通场站周边土地与线路同步规划、同步开发，强化 TOD 导向，统筹规划、土地、指标等资源，综合地区发展和轨道交通建设，对符合条件的轨道交通场站及周边地区实施高强度开发，引导优化城市空间结构布局。

3. 深化规划设计。轨道交通场站综合开发范围内的土地在出让前，须完成一体化规划设计，落实选线专项规划明确的功能及开发要求。原则上一体化规划设计应达到控制性详细规划深度，并明确功能定位、开发范围、开发规模和相关控制要素等，经报市政府审定后作为控规调整的依据，纳入拟上市宗地的规划条件。

（二）开发方式。

1. 明确开发分工。充分发挥市区两级人民政府（管委会）和苏州轨道交通集团的优势，红线内土地的综合开发利用，以苏州轨道交通集团为主，相关区人民政府（管委会）负责加快完成红线内土地征收工作；红线外土地的综合开发利用以区为主实施，苏州轨道交通集团做好综合开发方案与城市轨道交通设施在空间和时序上的对接。

2. 推进报建工作。市发改委根据批准的红线内规划方案，按照程序指导综合开发上盖平台等预留结构工程单独立项，由苏

州轨道交通集团纳入轨道交通项目一并实施，项目建设费用由轨道交通集团自筹解决。

3. 完善土地供应。轨道交通场站综合开发用地在完成一体化规划设计，落实选线专项规划明确的功能及开发要求后，由市资源规划局实行分层供应。轨道交通场站已建（或待建）上盖平台等预留结构工程上部建设用地使用权由土地储备中心进行收储，市资源规划局按规定组织实施国有建设用地使用权公开出让、划拨供地。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，在出让公告中明确地块竞得人在竞得后须与人民政府（管委会）、市轨道交通指挥部签订三方监管协议。为长期保障轨道交通建设及运营安全，以 TOD 理念进行开发的轨道交通场站及周边土地综合开发用地在出让时，原则上可将轨道交通线路建设及运营的技术能力纳入竞买要求。

4. 明确出让要求。从支持轨道交通建设运营角度出发，轨道交通场站及周边土地综合开发用地的出让价格，应综合考虑上盖平台等预留结构工程费用等因素进行评估。综合开发与轨道交通共用的结构工程、部分市政管线以及设施、设备等后期维护管理，应依据产权划分，明确相应管理责任。鼓励对条件成熟的红线内综合开发用地在上盖平台等预留结构工程建设前先行出让。

5. 车辆基地上盖开发建设及运营。车辆基地上盖综合开发原则上由苏州轨道交通集团作为一级开发的主体，上盖平台由苏州轨道交通集团投资建设。苏州轨道交通集团统筹推进轨道交通

线路与车辆基地上盖综合开发项目可研、设计等工作。苏州轨道交通集团取得建设用地使用权后，可根据市国资委相关要求引进品牌企业共同参与开发建设及运营。

6. 重视绿地和林地保护。轨道交通场站及周边土地综合开发过程中应注意避让绿线和林地红线，同时做好原有绿地恢复。

（三）开发收益。

1. 红线内土地。

（1）做好开发评估。为发挥土地资源最大效益，实现沿线区人民政府（管委会）和苏州轨道交通集团共同受益，轨道交通场站以普通住宅商品房和配套商业的开发业态进行土地的市场化价值评估和收益结算；如受客观条件限制，不适合商品房或商业开发的，由苏州轨道交通集团按照其他业态测算成本收益后报市政府明确是否进行上盖利用，根据市政府决策开展后续工作。红线内开发用地的土地净收益为土地出让收入扣除投资建设成本、规费及计提的相关基金后的收入，所在区与苏州轨道交通集团各分 50%。若所在区在土地拍卖中有特殊需求（即开发业态为非普通住宅商品房和配套商业的）导致土地收入减少的，由所在区相应承担。

（2）做好土地收储及成本控制。在红线范围内实施建设的上盖等预留结构工程上部的用地，以及红线内通过集约节约出来的用地，等同新增国有建设用地，原则上作为市级储备地块，通过市土地储备中心实施收储。上盖等预留结构工程建设成本（为

及时确定收储成本并进行后期资金结算，采用经财政评审的概算金额作为建设成本）作为土地收储成本之一。红线内开发地块按规划用途（车辆基地为普通商品房和配套商业业态）进行市场化评估的价格扣除上盖平台建设成本、规费及计提的相关基金后差额部分的 50%，列入收储成本，由市土地储备中心在收储时支付给苏州轨道交通集团。如因轨道交通场站特别是车辆段所在区有特殊需求，调整规划用途和条件，导致拍卖地价不足结算的，该部分资金由市财政通过集中该区土地拍卖资金调库结算补齐。

（3）明确收益安排。市级对拍卖地价超过市场评估价部分集中 50%，并以此金额在市财政相关预算中安排，以资本金形式注入苏州轨道交通集团，用于轨道物业综合开发项目的投资开发经营，以减少亏损补贴，各区股东均衡收益。土地一级开发的收益可用于轨道交通项目资源经营开发。除此之外，其余土地收益，通过调库形式全部返还车辆段所在区人民政府（管委会）。

2. 红线外土地。

轨道交通场站及周边土地综合开发范围红线外土地收益原则上按市现有土地政策执行，若有特殊情况，按一事一议原则报市政府研究决定。

三、保障措施

（一）加强组织领导。

在市轨道交通指挥部下设轨道交通场站及周边土地综合开发利用专项工作组（以下简称“开发专项工作组”），加强总体

层面的工作统筹和综合开发规划方案等重要事项的协调，推进综合开发与轨道交通项目同步实施。市相关部门和单位作为开发专项工作组成员，开发专项工作组办公室设在苏州轨道交通集团。

（二）加强规划先导。

市资源规划局会同苏州轨道交通集团、各区人民政府（管委会），结合轨道交通建设进度，做好轨道交通场站综合开发相关规划的编制和报批工作，原则上将综合开发规划相关要求纳入轨道交通选线专项规划一并报批，以便统筹规划控制、土地管控、业务协调和推进督促。

（三）加强政策支持。

市、区各相关部门在轨道交通场站及周边土地综合利用项目的规划、审批、建设、运营过程中，给予积极支持，明确各自责任分工，确保综合开发各项工作得到有效落实。红线内土地综合开发预留结构的证照办理，可以参照重大工程管理模式。

本市市域（郊）铁路场站、常规公交场站（包括公交客运枢纽）和停车保养场项目的综合利用，可参照本意见实施。

本意见自发布之日起施行，有效期五年。

