

省政府办公厅关于支持铁路建设推进土地综合开发的实施意见

苏政办发〔2016〕162号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

实施铁路用地及站场毗邻区域土地综合开发利用，是推进铁路投融资体制改革、支持铁路建设的重要举措，是促进新型城镇化发展和节约集约用地的有力抓手，对增强铁路发展可持续能力、促进沿线经济社会发展具有重要意义。为贯彻落实《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）文件精神，推进铁路用地及站场毗邻区域土地综合开发，更大力度支持我省铁路建设，经省人民政府同意，现提出以下实施意见。

一、土地综合开发的基本原则

（一）支持铁路建设与新型城镇化相结合。按照新型城镇化要求，在保障铁路运输功能和运营安全的前提下，坚持“多式衔接、立体开发、功能融合、节约集约”的原则，对铁路土地实施综合开发利用，促进铁路站场及相关设施用地布局协调、交通设施无缝衔接、地上地下空间充分利用、铁路运输功能和城市综合服务功能明显提高，形成铁路建设与相关产业发展的良性互动机制，促进铁路和城镇化可持续发展。

（二）政府引导与市场自主开发相结合。沿线市、县（市）人民政府要遵循铁路建设发展规律，坚持依法行政，在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，统筹铁路站场及毗邻地区相关规划，加强规划管理，合理确定土地综合开发的边界和规模，通过综合开发用地供应与铁路建设联动等措施，引导市场主体实施铁路用地及站场毗邻区域土地综合开发，有力有序推进铁路建设。

（三）盘活存量铁路用地与综合开发新老站场用地相结合。支持铁路运输和铁路资产管理企业以自主开发、转让、租赁等多种方式盘活利用现有建设用地，对既

有铁路站场及毗邻地区实施土地综合开发的同时，推进铁路建设投资等主体对新建铁路站场及毗邻地区实施土地综合开发，提高铁路建设项目的资金筹集能力和收益水平。

（四）支持铁路建设与培育壮大高铁经济新业态相结合。鼓励支持沿线各地以高铁通道和铁路综合客运枢纽为依托，以高铁站区综合开发为载体，结合人口、产业布局和经济转型升级，引导和推动站区现代物流、商贸金融、电子商务、旅游餐饮等关联产业集聚和规模发展，发展站区经济，积极稳妥地规划和推进新的城市功能区和高铁产业带（园）建设。

二、支持盘活现有铁路用地推动土地综合开发

（五）科学编制既有铁路站场及周边地区改建规划。沿线市、县（市）人民政府应主动与铁路企业协商，统筹编制既有铁路站场及毗邻地区相关规划，加强功能调整和空间优化，完善交通组织、用地布局和设施条件，增强铁路站场及周边地区的承载能力和服务功能。

（六）给予既有铁路用地综合开发政策支持。铁路企业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，可依法采取协议方式办理用地手续。经国家授权经营的土地，在使用年限内可依法作价出资（入股）、租赁或经国家出资企业审核批准后在集团公司内部国有控股、国有实际控制企业之间非公开转让。利用铁路用地进行地上、地下空间开发的，在符合规划的前提下，可兼容一定比例其他功能，并可分层设立建设用地使用权。分层设立的建设用地使用权，符合《划拨用地目录》的，可按划拨方式办理用地手续；不符合《划拨用地目录》的，可按协议方式办理有偿用地手续；对于低效铁路用地的再开发可参照低效产业用地再开发相关政策执行。因实施城市规划或其他公共利益需要使用铁路用地的，依法予以补偿安置。

三、鼓励新建铁路站场实施土地综合开发

（七）支持新建铁路站场与土地综合开发项目统一联建。新建铁路项目的主管部门、铁路建设投资主体应与沿线政府按照“一体规划、联动供应、立体开发、统筹建设”的原则，协商确定铁路站场建设配套安排的土地综合开发事项，明确土地综合开发项目与对应铁路站场、线路工程、铁路综合客运枢纽统一联建等相关事宜，在前期工作和建设过程中统筹推进相关工作。

（八）合理确定土地综合开发的边界和规模。沿线市、县（市）人民政府应按照新建铁路站场地区土地综合开发的基本要求，综合考虑建设用地供给能力、市场容纳能力、铁路建设投融资规模等因素，依据土地利用总体规划和城市、镇规划，会同有关单位编制铁路土地综合开发方案，确定铁路土地综合开发区域，合理制定综合开发用地边界，科学确定开发区域功能、用途、时序等。扣除站场用地后，同一铁路项目综合开发用地总量按单个站场平均规模不超过 50 公顷控制，少数站场综合开发用地规模不超过 100 公顷。

（九）采用市场化方式供应综合开发用地。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，综合开发用地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。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。土地由铁路建设投资主体取得的，铁路建设和土地综合开发应统筹推进；土地由其他市场主体取得的，其他市场主体应与铁路建设投资主体协商安排铁路建设与土地综合开发相关事宜，确保铁路等各项建设按计划有序进行。

四、土地综合开发配套政策和措施

（十）统筹土地综合开发相关规划管理。沿线市、县（市）人民政府在组织编制和完善土地利用总体规划和城市总体规划时，要统筹铁路线路和站场周边地区的

规划，做好铁路用地控制和预留。城乡规划主管部门要加强对站场建设与土地综合开发的规划管理，在组织编制和完善铁路站场及周边地区的详细规划时，应深化建筑空间组织、道路发展规划、开发强度、建设时序等要求，大力推进铁路与城市轨道交通、公共交通、出租车等各类交通方式的无缝衔接，促进铁路综合客运枢纽建设，方便乘客出行和换乘。在综合开发用地供应前，城乡规划部门应依据控制性详细规划提出规划条件。未确定规划条件的地块，不得供应。城乡规划主管部门要认真贯彻落实《住房城乡建设部关于加强铁路站场地区综合开发有关规划工作的通知》（建规〔2015〕227号）要求，着眼大局，抓紧抓好相关规划编制和完善工作，保障铁路建设，支持铁路站场地区综合开发。对不符合铁路建设实际、不能满足铁路站场地区综合开发需要的城市规划，应按照法定程序及时修改。

（十一）完善综合开发用地供应模式。土地综合开发可分期供应，分期供应的土地可成片提供，成片供应的土地应根据城市规划和实际情况进行分宗，按宗地用途和有关规定，核发划拨决定书或签订有偿使用合同。

（十二）落实综合开发用地指标。铁路建设项目配套安排的土地综合开发所需新增建设用地指标，由省国土资源厅会同省铁路办报省人民政府审核后，按国家政策规定报国土资源部予以计划单列。其用地按城市批次用地报批，也可依国家规定按单独选址项目上报。由国务院批准城市批次用地的铁路综合开发用地，在城市批次用地报批时予以注明，由国土资源部安排用地计划；其他城市的铁路综合开发用地计划指标，由市、县（市、区）先行安排，年底报国土资源部审核，使用预留国家计划指标。

（十三）完善综合开发主体。按照“一路一站一方案”和“有序推进、依法合规、风险同担、利益共享”的原则，参照铁路项目出资比例，由铁路项目主要投资主体会同其他投资主体与沿线政府组建开发主体，协商确定铁路项目具体开发方案。省铁路土地综合开发由江苏铁路投资发展有限公司会同沿线各地和铁路单位统筹实施。鼓励其他社会投资者和民间资本参与铁路土地综合开发。

（十四）支持土地综合开发收益用于铁路建设。铁路用地及站场毗邻区域综合开发土地经沿线市、县（市）人民政府依法征收后，可以由当地国土管理部门以政府购买服务方式委托铁路投资主体开展前期开发和整理。完成前期开发整理后，交由沿线市、县（市）人民政府按规定办理出让等供地手续。出让收入除国家和省规定的刚性计提外，其余经审计后由沿线市、县（市）人民政府与省铁路办及相关铁路投资主体商定，用于铁路建设和运营管理。

（十五）节约集约用地。按照综合利用、一体设计、统筹建设的原则，协调土地综合开发利用、公共交通、轨道交通、商业、办公、住宅等各类用地功能，形成交通设施无缝连接、商业服务功能完善、居住环境适宜便捷的土地利用新格局。积极推进立体开发，在地上各类用地功能相互协调的基础上，对地上地下空间进行一体设计、整体开发，通过在站场上建物业、在地下搞开发，实现土地利用效率最大化。

五、加强组织领导和协调监管

（十六）加强组织领导。各地、各有关部门和单位要高度重视铁路土地综合开发工作，把其作为推进新型城镇化、实现铁路可持续发展的重要抓手。要把相关工作要求和目标任务纳入铁路建设的总体规划和年度计划，提高思想认识，加大工作力度，及时进行部署安排，确保各项工作落实到位。

（十七）形成推进合力。省发展改革、财政、国土资源、住房城乡建设、交通运输等部门，要在项目报批、资金及监管、土地供应、路网衔接、规划管理以及相关手续办理等方面给予支持和指导，并负责做好与国家对口部委的沟通协调工作。省铁路办要加强路地沟通协调，统筹推进铁路工程建设、前期工作和土地综合开发，加强分类指导，加快试点推进，支持铁路站场与铁路综合客运枢纽、土地综合开发统一联建，组织制订全省境内铁路土地综合开发计划，负责相关站场综合开发规划及方案行业审查等方面的工作。沿线市、县（市）人民政府要在土地利

用总体规划调整完善工作中对铁路土地综合开发用地予以统筹安排,做好综合开发相关用地报批、征地拆迁、市政配套设施建设等工作。

（十八）加强综合开发用地监管。与新建铁路站场统一联建的综合开发用地供地前，市、县（市）国土资源部门应将土地综合开发的位置、规模、用地需求、规划条件及拟安排的供应分期等向国土资源部备案，并抄送住房城乡建设部。

铁路土地综合开发涉及面广、政策性强，是一项开创性工作。各地、各有关部门和单位要高度重视，各司其职，密切配合，既要依法合规，又要大胆改革、大胆探索，积极稳妥推进。

江苏省人民政府办公厅

2016 年 12 月 30 日