

# 城市轨道交通规划编制和评审要点

## 第一章 总 则

第一条 为进一步增强城市轨道交通规划的科学性，提高规划评估水平，明确规划审核要求，加强规划实施监管，特制定本要点。

第二条 城市轨道交通包括钢轮钢轨（含直线电机和有轨电车）、单轨和磁悬浮等方式。城市轨道交通规划的编制和评审，适用本要点。

第三条 城市轨道交通建设应贯彻“量力而行、有序发展”的方针，坚持统筹衔接、便捷高效、经济适用和安全可靠的原则。超前编制线网规划，支撑城市远景发展；科学编制建设规划，合理确定建设规模和发展速度，与城市经济社会发展相适应。评估工作要把握重点内容和深度要求，为规划审核提供依据。

## 第二章 线网规划编制

第四条 线网规划是城市轨道交通长远发展的总体设计，是建设规划的重要依据，应具备科学性、稳定性和前瞻性。

（一）研究范围和年限。研究全市域范围内轨道交通的网络

布局、功能定位和总体安排。在城镇密集地区，考虑与相邻城市轨道交通系统的衔接和协调。规划年限应包含远期和远景，远景线网应基本达到远期线网研究深度，并与之相协调。

（二）功能定位和发展模式。统筹市域范围不同区域，以交通调查数据为基础，分析客流特征、建设条件等，区分不同类型轨道交通的功能分工和服务水平，合理选择发展模式。

（三）网络布局。基于定量测试的多方案比选，构建与城市用地形态、空间结构和客流分布等相适应的网络布局，提出各规划期出行结构、线网规模和密度等指标。确保线网规模合理，功能层次分明，满足不同年限的发展要求；线路基本走向方案可行，保证规划稳定性。

（四）环线与市域快线。对于中心城区面积较大、各方向发展较均衡的城市，在规划放射型线路的同时，研究设置环线的必要性。对城市外围组团，研究规划市域快线。

（五）综合衔接。做好城市轨道交通与干线铁路、机场等综合交通枢纽的衔接。大型铁路客站和机场要规划城市轨道交通引入，规划年发送量 2500 万人次以上的铁路客站应研究引入多条线路的必要性；衔接普通机场优先考虑复合功能线路，衔接规划年吞吐量超过 5000 万人次的机场，研究设置专用线路的必要性。

（六）深化研究重点。梳理可能对线网规划实施产生重大制约因素，落实车辆基地、换乘节点、联络线等关键方案。对影响线网布局的地质水文、文物古迹和工程重难点等开展专题研究。

（七）规划用地控制。编制与线网规划相对应建设用地专项

控制性规划，做好用地预留和控制，并与城市控制性详细规划紧密结合、相互协调。确定线路、场站、资源共享、大型交通接驳等设施用地范围，纳入城市规划管理体系。

### 第三章 建设规划编制

第五条 建设规划以线网规划为基础，提出近期建设方案，作为项目实施的依据。

（一）项目选择。优先建设客流需求大、缓解交通拥堵明显的线路。拟建地铁初期负荷强度不低于每日每公里 0.7 万人次，拟建轻轨初期负荷强度不低于每日每公里 0.4 万人次。

（二）建设规模。建设规划期限为 5~6 年，建设规模应与交通需求、政府财力和建设管理能力相适应。项目资本金比例不低于 40%，政府资本金占当年城市公共财政预算收入的比例一般不超过 5%，轨道交通出资额占城市维护建设财政性资金的比例一般不超过 30%。

（三）总体要求。在对建设规划实施情况及时总结的基础上，根据线网规划、交通需求、建设管理能力、政府财力、新技术发展和国家政策导向等，结合城市发展重点提出建设规划。包括背景分析、线网规划、建设必要性、规划方案、工程方案、投资估算、建设保障和风险分析等。完成用地控制规划，开展社会稳定风险分析、环境影响评价、客流预测、交通一体化等方面的专题研究；结合城市特点，开展资源共享、网络化运营、地质灾

害等专题研究。

（四）客流预测。以五年内交通调查数据为基础，利用交通预测模型开展客流预测专题研究，满足规划方案比选、线路系统规模确定和经济分析等要求。预测内容包括城市交通需求、轨道交通线网客流、建设线路初、近、远期客流等，分析客流总量和结构特征，对客流预测结果进行敏感性分析和风险分析。

（五）规划方案。从规划层面提出近期建设重点，明确近期建设方案构建原则，匡算近期建设规模，从方案与城市规划和交通需求的适应性、与财力的匹配性以及投资和客流效益等方面进行多方案比选分析，提出推荐方案，明确建设任务和时序安排，确定线路服务水平和技术标准。

（六）工程方案。近期建设项目应达到预可行性研究深度，重点落实线路起讫点、基本路由、敷设方式、车站分布、系统规模、设备初步选型和资源共享等内容。对于涉及特殊不良地质、文物古迹、穿山岭跨江海长大隧道、重要枢纽、集中拆迁片区（旧城改造、车辆基地等）和环境敏感点的控制性工程方案，在专题研究基础上提出具体措施。

（七）投资能力。深化工程投资和前期费用的估算，确保工程投资合理可控、征地拆迁等前期费用符合实际，提高建设规划投资估算准确性。合理确定资本金比例，明确资金筹措方案，落实资本金和债务资金来源。统筹运营、在建和规划项目的分年投资计划安排，编制财政收支预算平衡表，全面考量政府的资金保障能力。编制财务计划现金流量表，确保政府财力可支撑和企业

财务可持续。

（八）建设保障。建立健全规划编制的公众参与制度，开展公示工作，广泛听取社会各方面意见，采纳合理化建议，提高规划实施的民意基础。做好规划环境影响评价工作，确保规划方案在建设、运营阶段满足相关规范要求。开展规划社会稳定风险分析和评估，积极预防和化解风险。首次申报城市应明确组织机构及人才保障措施。

（九）发展地铁和轻轨的城市将有轨电车纳入建设规划做好衔接，其余城市有轨电车建设规划由省级发展改革部门做好衔接。以地面线路、钢轮钢轨和低地板为主要技术路线，采用适宜的技术标准，合理控制工程造价。

## 第四章 规划评估

第六条 咨询机构遵循独立、公正、客观、科学的原则开展规划评估工作。评估重点包括：

（一）必要性和建设时机。根据上位规划的要求，从城市发展战略层面审视线网规划的科学性和近期建设的必要性。客流预测基础数据的时效性和真实性，预测结果精度。根据城市经济社会发展和近期建设重点，分析轨道交通建设的迫切性和建设时机。

（二）合规性。建设规划是否满足相关法律法规和规范性文件要求，在项目选择、建设规模等方面是否与城市经济社会发展

规划相适应，与其他交通方式相衔接。方案选择、线路走向和用地范围是否符合土地利用总体规划，与用地控制规划是否一致。

（三）合理性。建设规划方案构建原则的科学性，建设规划对交通需求的符合性和支撑近期建设重点的匹配程度，建设规模是否满足基本客流效果和城市财政支撑能力，建设规划的投资效益和客流效益，建设项目技术标准、工期安排的合理性。

（四）可行性。各建设项目环境条件与技术标准的适应性，总体方案的系统性和协调性。工程方案研究是否达到深度要求，土建工程、设备系统的配置和规模是否满足功能、运营要求。建设运营组织机构的筹备情况。投资估算的合理性。

（五）外部保障。近期方案建设用地的保障程度，周边用地开发与轨道交通特性的匹配程度，外部环境影响程度，征地拆迁政策及方案落实程度，建设期交通疏解方案的落实程度。社会稳定风险分析和评估是否符合国家规定的程序和内容要求。

（六）可控性。政府是否具备建设运营投入的保障能力，企业财务可持续能力。规划决策、施工建设、运营管理、资金筹措、财务平衡等方面的风险分析及应对措施是否可行，风险是否总体可控。

## 第五章 规划审核与监管

第七条 申报程序。省级发展改革部门对各城市报送的建设规划组织初审，重点对线网规划、建设条件、规划方案和用地落

实情况进行审核后，报国家发展改革委。

第八条 受理条件。对于申报的建设规划，在初步核实线网规划和建设规划基本符合编制要求，以往建设规划已完成中期评估，项目实施中无重大违规行为，客流预测、社会稳定风险评估等相关专题报告齐备后，国家发展改革委予以受理。

第九条 审核程序。国家发展改革委受理申报的建设规划后，委托有城市轨道交通专业评估咨询甲级资质的第三方咨询机构开展评估。在咨询评估报告认为规划基本可行、环境影响评价报告获得批复后办理审批文件。具体审批程序按有关规定执行。纳入建设规划的项目直接开展可行性研究工作。

第十条 规划要求。国家批复的建设规划明确基本建设方案，确定线路起讫点、基本走向、敷设方式、车站数量、工程投资、建设年限等约束性内容。规划实施中可根据实际情况优化完善建设方案，但约束性内容不得随意变更，基本走向、敷设方式不得发生重大变化，线路长度、车站数量、直接工程投资（扣除物价上涨因素）的变动不得超过规划方案的15%。投资模式不得发生重大变化。项目不得提前开工和压缩工期。

第十一条 项目审核。省级发展改革部门按照国家批准的建设规划做好项目审核工作，不得进一步转移和下放审批权限，制定和完善审批制度，实行项目公示和信息公开。委托有城市轨道交通专业评估咨询甲级资质的第三方咨询机构开展评估，严格审批要求，明确约束性内容，指导项目实施。项目批复文件抄报国家发展改革委，定期报送项目审批、投资安排、形象进度、存在

问题等信息。

第十二条 实施监管。建立全国轨道交通投资项目库，及时汇总项目审批、建设内容、投资安排、形象进度和存在问题等信息，实现在线监测和动态跟踪。适时开展建设规划中期评估和项目稽察工作，评估和稽察结果作为规划审批的重要参考依据。省级发展改革部门会同有关部门加强项目建设的监督检查，发现违规行为及时处置，并按规定做好项目后评价和竣工验收等工作。