**密级：**公开

建议第20220192号

**案 由**：关于落实“东进战略”，加大东部地区交通基础设施投入的建议

**提 出 人：**张春杰(共1名)

**办理类型：**分办

**承办单位：**市发展和改革委员会,市交通运输局,市财政局,市规划和自然资源局

**内 容：**

一、基本情况

自2016年1月深圳市委六届二次全会首次明确提出实施“东进战略”以来，利用《深圳市实施东进战略行动方案（2016-2020）》实施契机，深圳市区两级政府投入了大量的资源强力推进交通基础设施建设，在交通基础设施建设方面卓有成效：地铁8号线一期、10号线已建成，3号线东延、14号线、16号线即将建成，8号线2、3期已开工；深汕高铁、深惠城际、深大城际、龙大城际等已进入实施阶段；干线路网持续完善，深圳外环高速公路、南坪三期快速路、丹平快速路一期北延、东部过境通道西段、坂银大道等重大通道建成通车；惠盐高速公路改扩建工程、机荷高速改扩建等高快速通道有序推进。

“十四五”是深圳率先高质量全面建成小康社会，建设中国特色社会主义先行示范区，创建社会主义现代化强国的城市范例的关键时期。《深圳市十四五规划》中明确提出“制定实施深圳都市圈发展规划，以深莞惠大都市区为主中心，以深汕特别合作区、河源都市区、汕尾都市区为副中心，形成中心引领、轴带支撑、圈层联动的发展格局。统筹推进都市圈基础设施建设，加密都市圈交通网络，与周边城市构建半小时交通圈”，以东部中心为支点，向东发展是“十四五”深圳城市发展的战略选择。

然而，东部地区在重大交通基础设施规划建设上与市中心区及西部地区仍存在明显差距，交通发展不足已经成为制约我市东部发展乃至深圳都市圈发展的最大瓶颈。因此，加大交通基础设施在东部地区的规划和建设力度，是打造东部中心、加快形成深圳都市圈的重要举措。

二、存在问题

（一）东部地区整体轨网规模不足

一是轨道规模不足。目前东部四区建成运营的城市轨道交通只有3、5、10号线和8号线一期，总里程64公里，其中龙岗区55公里，盐田区9公里，仅占全市运营线路的15.54%，远低于西部（宝安、南山151公里）、中部（福田、罗湖、龙华、光明198公里）。轨道建成率东部四区仅14.5%，远低于西部31%和中部48.5%。区内轨道交通发展滞后，难以匹配东部中心的城市定位。

从建设情况看，目前东部四区正在建设的线路主要有轨道10号线、14号线、16号线以及3号线东延和16号线南延，新增轨道线路里程约64公里，占四期及四期调整规划线路总里程的28%。

（二）轨网规划在东部地区布局不足

从规划布局上看，东部地区轨网也有待完善。《深圳市轨道交通线网规划（2016-2035）》在轨道快线规划策略中明确提出“原则上每个轴向外围次中心与主中心之间至少布局一条市域快线服务，同时在外围通过横向轨道快线串联各轴向快线和各次中心，形成全市轨道快线构架”，但是在实际布局中明显可以发现，规划布局形成“七放射，一半环”的市域快线布局，这一半环为轨道18号线，相当于将东部主要片区都划至快线范围之外，葵涌-坪山-坪地这一外围圈层实际上明显缺乏轨道快线布局。而从全市整体轨网形态来看，即使叠加上城际线路及城市普速轨道线路，在葵涌-坪山-坪地这一外围圈层仍缺乏横向线路予以联络，导致东部地区轨道网络仍是沿轴线枝状发散，片区之间缺乏轨道交通联系。

（三）东部地区干线路网布局亟待提升

东部地区干线通道通行能力不足，整体交通运行压力大。目前在轨道发展相对滞后的情况下，对外交通联系仍以道路通道为主，但道路通道亦显不足，区域路网融合度不高。除了东部地区与机场、粤东北、市中心区、香港方向等方向联系通道选择性少、通道不足外，东部地区各区之间交通联系也较为薄弱，难以满足发展需求，联系的盐排高速、惠盐路、深汕路、东深路等道路交通拥堵严重，亟待增加衔接通道或提升改造既有通道，促进融合发展。

（四）东部地区交通基础设施投资力度有待提升

从目前公布的第三季度深圳各区GDP情况来看，东部地区增速明显低于西部宝安和中部龙华、光明等区，尤其是龙岗区前三季度GDP为负增长（-9%），其中影响最大的是规上工业承压下降（同比-24.3）和固定投资（-10.1%）。且龙岗作为“十三五”净流入人口最多的区（214万增加至398万），人均一般公共预算支出仅0.9万元，低于全市平均水平29.05%。且受早期发展滞后影响和人口急速增加影响，龙岗区在交通、教育、医疗等板块与市中心区及西部各区存在巨大差距。

按照龙岗区发改初步统计，到2025年龙岗区仅在学校、医院、道路建设三个方面约需政府投资就达到700亿元；而同时，龙岗区基础设施建设面临的征地拆迁压力更大，据统计，十三五期间龙岗基建及房屋征拆投入约754亿元，其中区级投资650亿元。仅依靠龙岗区的财力，不可能支撑如此规模的基础设施建设，这与深圳特区一体化和基本公共服务均等化目标不符。

三、有关建议

（一）赋予东部地区探索创新政府发债模式，加强投资力度

加快东部地区的发展，加大投资力度是关键。东部地区总体经济发展相对薄弱，与中西部地区发展梯度差距明显，交通、教育、医疗等与市中心区及西部各区更是存在巨大差距，仅凭目前的政府投资计划难以弥补。以龙岗为例，根据初步统计，到2025年龙岗仅在学校、医院、道路建设三个方面需要的政府投资就达700亿元，受中美贸易摩擦加剧、国家更大规模减税降费政策深入推进以及龙岗地方税种规模偏小等影响，今后一段时期财税收入形势非常不乐观。因此，建议给予东部地区创新政府发债模式的综合改革授权，加大政府发债力度，来迅速补足民生和基础设施建设的投资缺口。

深圳是目前全国负债率最低的城市，地方政府债务余额不到北京、广州的1/10，离国际风险警戒线也很远。在此情况下，可以赋予东部地区探索创新政府发债模式，比如建立土地整备专项基金、基础设施专项基金，针对性的解决当前的突出问题。这也符合中央经济工作会议关于“保证财政支出强度，加快支出进度”、“适度超前开展基础设施投资”的要求。

（二）加强轨道交通在东部地区的建设力度

建议将城市轨道21号线、10号线东延、17号线、25号线、18号线纳入全市轨道五期建设，并结合轨网修编，进一步加密完善东部地区轨道网络布局。

1、加快推进轨道21号线建设，优化站点设置

轨道21号线西起前海妈湾保税区站，经前海中心区后，向东串联南山科技园、坂雪岗科技城、大运深港国际科教城、国际低碳城等重要产业片区，全长约62.7公里。线路是促进深圳重大产业区串联的重要廊道，且经东部中心辐射惠州市，是深圳落实交通强国战略，加快50公里都市圈建设的核心抓手。因此，其建设具备非常强的迫切性和必要性，建议纳入五期首批建设。

日前，市规自局正在进行《深圳市城市轨道交通21号线交通详细规划》公示，方案一公布，已经引起21号线龙城街道沿线市民的强烈热议，关于在吉祥路与清林路交叉口（以下简称“吉清路口”）设站的诉求非常强烈。吉清路口位于龙岗区中心城较早的成熟片区，是龙岗人口最为密集的地区之一。此站点周边500米分布着新亚洲花园、紫薇花园、碧湖玫瑰园、碧湖花园、愉园新村、福园、花半里、公园大地、锦绣东方、欧景城、家和盛世等大型居民小区，据不完全统计，地铁开通后，此站点即可直接服务于周边居民约有10万人之众，所以此处是否设置站点直接影响近10万龙岗居民的出行是否便利。且从轨网规划来看，一旦此处不设置站点，吉清路口附近区域居民无论到达哪个站点，距离均在2公里左右，步行距离都过长，存在重大轨道覆盖盲点。因此，建议21号线增设吉清路口站。

2、加快推进轨道10号线东延段建设

轨道10号线已于2020年8月通车运营，但轨道10号线东延段因穿越东莞影响，目前尚未列入计划。10号线东延段的建设，相当于轨道交通网上打通龙岗中心与坂雪岗科技城、市中心区的“断头路”，其建设对于强化东部地区“湾东智芯”、“信息数字核”与市中心区交通联系具有战略意义；同时，10号线东延段建设也可以视为深圳都市圈建设、深莞惠大都市区轨道互联互通的重要举措，是深圳先行先试的范本。因此，建议纳入五期首批中加快建设。

3、加快推进轨道17号线建设

轨道17号线南起罗湖火车站、北至平湖金融城，其建设，一是缓解市中心区至东部地区交通拥堵，改善原布吉关、沙湾关等交通环境的重要措施；二是连通轨道3号线、10号线、14号线及规划的21号线等，消除南湾街道、布吉新城等轨道覆盖盲区具有重要意义。三是通过轨道交通TOD开发，为南岭片区、老布吉片区等早期发开强度大、违章建筑多、城市更新难的片区城市发展提供交通支撑。因此，建议纳入五期进行建设。

4、加快推进轨道25号线建设

25号线一期南起清水河，过布吉、坂田、龙华等后北至石岩，线路是罗湖北站枢纽对外辐射的重要线路，对于拓展二圈层轨道交通覆盖、实现特区一体化发展具有重大意义，将为市重点区域之一的龙岗世界级电子信息产业集群承载区提供全面服务，加强对华为、康冠等国家级高新技术企业的轨道交通服务，支撑坂雪岗科技城、布吉新城等近期重点片区发展。建议将25号线一期纳入五期建设。

5、加快推进轨道18号线建设

轨道18号线作为深圳市城市轨道的“快速外环线”，串联了深圳第二、三圈层空港新城、光明凤凰城、光明科学城、平湖枢纽片区等重要产业片区，对于提振深圳后发展片区城市发展具有重要意义。因此，建议纳入五期进行建设。同时，建议在沙荷路新增横岗南站，在不对轨道快线设计和运营产生大的干扰的情况下（新增站点轨道间距2.4公里，符合规范要求），进一步加强对横岗街道的支撑。

6、结合大低碳产业布局，进一步加密完善东部地区轨道网络

紧抓碳达峰、碳中和契机，打造大低碳产业，形成“西有万亿级世界级电子信息产业集群承载区，东有万亿级低碳绿色产业集群承载区”是东部产业实现差异发展，跨越发展的重大战略。在东部大低碳产业轴带上，北端有龙岗区以国际低碳城、清林径水库为基础，建设国家“双碳”战略引领示范区、国际领先的低碳产业试验区、深圳都市圈区域协同发展先导区；中部有以坪山区国家级新能源汽车产业基地为载体，联动惠阳区新能源汽车产业集群，构建世界级新能源汽车产业集聚区；南部有大鹏新区加快“LNG一条街”打造，积极布局海洋能源产业，建设绿色能源产业带，建设大湾区的“绿电电源”。沿这一条轴带产业用地资源丰富、既有低碳企业初见集聚，目前最大的问题就是缺乏交通通道来进行串联和打通，为此，建议考虑轨道21号线东延至16号线坪山区田头站，并与龙大城际线设置换乘，从而打造快速联通大低碳产业轴带的快速轨道交通通道，支撑大低碳产业发展。

（三）东部地区战略产业片区的干线通道建设投资力度

1、建议结合大低碳带打造，将坪地、龙东、东部高铁新城等片区进行整体统筹谋划，重点要加快推进几条南北向联系通道建设，建议：

（1）加快推进绿梓大道建设。绿梓大道北接盐龙大道、南接坪西快速路，通道串联了深圳国际低碳城、坪山区国家级新能源汽车产业基地，大鹏绿色能源产业带，是支撑东部地区绿色低碳产业发展的关键性通道。建议加快绿梓大道北段项目实施，同时加快推进绿梓大道南段规划线位调整工作，尽快稳定线位，予以立项。

（2）加快推进深汕路（龙岗大道至坪山大道段）整体改造提升工程实施。深汕路（龙岗大道至坪山大道段）是深圳市东部交通“大动脉”之一，也是“绿色低碳名片”轴带的主要通道，随着轨道16号线建成通车，深汕路的恢复改造在即，高标准高质量进行整体改造提升对于有效缓解片区交通拥堵、补齐东部地区交通短板、带动沿线区域发展具有重要意义。为此，建议尽快将项目立项，加快实施。

（3）加快推进龙坪盐通道立项。龙坪盐通道是南北贯穿龙岗、坪山、盐田三区的快速干线，也是全市“八横十三纵”为数不多未进入立项程序的快速线路，道路建设对于完善全市干线路网布局，加强东部四区快速交通联系具有重要意义，为此，在龙坪盐通道南段（即坪盐通道）于2021年12月底通车的基础上，建议加快推进龙坪盐通道北段立项建设。

2、建议结合东部中心建设，加快推进其对外交通通道建设工作。

（1）加快推进丹平快速二期建设。丹平二期南起平湖鹅公岭立交，北接凤岗东深二通道，全长约3.8公里，其中深圳段约2.3公里，项目建成后可形成龙岗中心如意路-东深二通道-丹平快速路联系罗湖区的快速通道。

（2）加快推进盐龙大道南段建设。盐龙大道南段南起盐田港东港区，北接水官高速龙岗收费站，道路全长14.437km（其中盐田段5.248km，龙岗段9.189km，主线双向6车道，城市快速路。盐龙大道是全市“十横十三纵”干线路网中重要的纵向快速路，项目建成后，可实现龙岗与盐田快速交通联系，并与东部过境通道衔接，形成龙岗中心、大运深港国际科教城与香港（莲塘口岸）、市中心区联系的新快速通道。

（3）加快推进东部过境通道新增如意路节点工程建设。目前如意路南延工程由区政府投资，已开工建设，预计2023年建成。东部过境通道则将于2022年通车，东部过境通道新增如意路节点工程目前尚未纳入政府投资计划，届时又将形成“断头路”，存在较大的社会维稳风险。同时，该节点建成后，通过如意路-东部过境通道可以实现大运深港国际科教城与香港（莲塘口岸）的直接快速联系，解决多年来香港中文大学等对于与香港直连的强烈诉求。