**密级：**公开

建议第20220197号

**案 由**：关于创新“轨道+物业”政策促进城市可持续发展的建议

**提 出 人：**辛杰(共1名)

**办理类型：**分办

**承办单位：**市轨道办,市规划和自然资源局

**内 容：**

一、案由

当前，在国际形势复杂以及常态化疫情防控背景下，社会经济发展受到比较大的挑战。同时，十四五期间又是城市各项公共设施投资最为集中的时期，城市可持续发展面临很大挑战。轨道交通作为超大城市最重要的基础设施，也是市政府投资最大的基础设施，其可持续能力以及效益的发挥，对城市高质量发展至关重要。机遇和挑战并存，深圳完全可以以轨道TOD发展为例，形成贯彻新发展理念的示范。

二、案据

（一）市区两级责任和义务不对等，轨道交通功能被扭曲。目前，我市轨道交通主要由市级财政投资以及贷款融资，区政府不负责出资。另一方面，土地开发的主导权在区政府，不在市级政府。对于区政府而言，争取轨道交通在其辖区内建设，是“稳赚不赔”的事情。围绕轨道交通建设就出现加站、延长、拆解等诉求，导致规划上想优化但调不了、快线快不了等现象。

（二）轨道和土地开发缺乏一体化机制，围绕轨道站点的土地开发效益有待提高。随着城市土地价值提升，以及城市更新的市场化推进，一方面根据《深圳市城市规划标准与准则》，轨道周边土地容积率大大提高；另一方面，由于规则普适化，规划整体调整控制力度被削弱。市场开发的利益导向下，土地开发更多倾向于规模的计算，城市设计难以发挥其提高土地附加值的功能和力量。地铁集团作为轨道建设单位，更多扮演“推土机”的角色，难以参与其中。

（三）“轨道+物业”模式逐步受到限制，轨道可持续发展压力很大。从全生命周期来看，除了工程建设投资，还有后期的折旧利息、日常运营、设备更新和大修等费用。随着我市轨道网络日趋完善，后期费用也逐步加大。国内外城市轨道交通发展的经验和教训表明，轨道+物业模式是城市轨道交通可持续发展的基石。然而，客观上由于我市土地开发主要以存量用地为主，利益多元化使得传统市政府直接给出融资地块的方式难以为继，需要拓展新的途径。

三、建议

（一）充分发挥地铁集团主体责任，国企的社会责任担当，借鉴国内外经验和教训，创新轨道和土地一体化开发机制，促进市区两级政府、政府与市场联动、轨道与物业的同向联动，围绕轨道交通打造枢纽城市、韧性城市、宜居城市和智慧城市。

（二）赋予地铁集团TOD开发的组局者身份定位，以城市利益为己任，协助政府进行高品质存量开发

轨道站点周边用地是城市土地价值比较高的地方，蕴藏着巨大的公共空间，要充分发挥轨道建设的社会效益，需要在体制机制上进行创新，建议建立”小政府+国企+大社会”治理架构，将国企作为落实政府意图和对接市场的桥梁，而不是和市场单位同等对待。从土地开发的实际需要来看，未来更多是大范围的土地整备或更新模式[ 近期深圳市规划和自然资源局出台新的《深圳市土地整备利益统筹办法》，扩大了土地整备对象，新增了国有出让用地的低效用地。同时优化了留用地测算规则等内容，地铁集团参与组局，可以有效地通过地铁和行人联通道将周边土地利用充分统筹和高效利用，把土地价值这个蛋糕做大，实现多元利益主体共赢。

（三）以轨道+物业发展为目标，出台三大组合、综合政策，实现多元利益主体同向合力[ 多元主体包括市政府、区政府、轨道建设单位、市场主体、不动产权益人、社区等。

1.市区共担政策。对轨道交通建设进行全生命周期成本核算，实行市区成本共担，让更多智慧用在如何建好、用好轨道上，而不是在争取轨道上。

2.特殊地区政策。改变现有轨道站点周边普适性的容积率奖励等激励政策，对轨道站点周边划定一定区域，赋予市政府一定额外奖励部分，作为片区规划调整的一种工具，鼓励城市设计统筹。

3.整备混合政策。将土地更新整备政策与既有融资地块政策相混合，重点是鼓励地铁集团的组局身份，又保障各主体的利益诉求。