

# 重庆市人民政府办公厅 关于深化铁路投融资改革 推动全市铁路高质量发展的意见

渝府办发〔2021〕67号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

为进一步规范有序推进全市铁路规划建设，提高铁路投资效益和资金使用效率，推动全市铁路高质量发展，根据《国务院办公厅转发国家发展改革委等单位关于进一步做好铁路规划建设工作的意见》（国办函〔2021〕27号）有关要求，结合我市实际，经市政府同意，提出如下意见。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态，坚持“两点”定



位、“两地”“两高”目标，发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求，以深化供给侧结构性改革为主线，发挥铁路骨干优势作用，统筹推进干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路发展，着力构建布局合理、覆盖广泛、高效便捷、安全经济的现代铁路网络，全面增强铁路安全质量水平、服务保障能力和综合发展实力，为建设高水平交通强市提供有力支撑。

## 二、强化规划引领

**（一）规范规划编制。**按照适度超前原则，编制全市中长期铁路网规划，明确发展思路、网络骨架、通道功能等，推动干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路有机融合，构建层次清晰、功能互补、一体衔接的多层次铁路网络格局。统筹考虑经济社会发展能力和财政承载能力等因素，编制全市铁路五年发展规划；干线铁路项目应与国家铁路发展规划相衔接，未纳入中长期铁路网规划的项目不得纳入五年发展规划。结合全市城镇、产业、人口布局的客观情况以及发展规划、客流需求，编制全市城际铁路和市域（郊）铁路建设规划，按程序报国家审批。各项铁路规划应充分与城市规划有机结合并同步提出线站位选址及配套土地开发范围，相关成果要尽早纳入国土空间规划，确保与基本农田、生态

保护红线、城镇开发边界相协调，做好规划铁路通道的国土空间预研预控专项规划，沿线区县（自治县，以下简称区县）政府应落实项目线站位规划控制和保护职责。编制五年发展规划时，要科学确定建设规模、建设标准、线路基本走向，同步编制投融资方案和财政性资金平衡方案，根据财政性资金供给能力合理安排项目建设时序。

**（二）严格规划实施。**强化全市铁路五年发展规划、城际铁路和市域（郊）铁路建设规划执行的刚性约束。干线铁路需纳入全国中长期铁路网规划、城际和市域（郊）铁路需纳入国家批复的建设规划方可启动前期工作。原则上，同走廊内优先启动实施干线铁路项目；统筹干线铁路利用率及城际出行需求，适时启动城际铁路建设；市域（郊）铁路沿线应串联多个5万人及以上的城镇组团和重要工业园区以及年旅客流量达到300万人次的旅游景点方可启动建设。市域（郊）铁路中，与干线铁路贯通运营的由市交通局作为行业主管部门，与城市轨道交通贯通运营的由市住房城乡建委作为行业主管部门。

**（三）深化项目前期工作。**纳入全市中长期铁路网规划的项目，应加快编制项目预可行性研究报告，明确项目功能定位、技



术标准、线路宏观走向方案等，形成有效项目储备；纳入全市铁路五年发展规划、城际铁路和市域（郊）铁路建设规划的项目，应加快编制项目可行性研究报告，稳定项目建设方案和估算投资。原则上，重庆铁路投资集团负责承担路地合资干线铁路和城际铁路前期工作，市铁路集团负责承担市域（郊）铁路前期工作，具体由市发展改革委牵头会同行业主管部门制定工作计划，纳入年度铁路建设投资计划统筹安排。

### 三、明确市与区县出资责任

干线铁路。新建干线铁路，由市级负责组织实施，征地拆迁资金由区县负责，市级按照《市与区县共建项目征地拆迁费用标准》对区县进行定额和专项补助，工程投资的资本金部分由市级负责筹集。

城际铁路。新建城际铁路，由市级或区县组织实施，征地拆迁资金由沿线区县全额承担。市级主导实施的城际铁路，工程投资的资本金部分，市级、区县按照5：5比例分摊，区县出资按照境内投资比例由沿线区县分摊；区县主导实施的城际铁路，工程投资的资本金部分，原则上由区县承担，市级按不超过资本金

部分的 50%给予适当补贴，区县出资按照境内投资比例由沿线区县分摊。

市域（郊）铁路。新建市域（郊）铁路，由区县负责组织实施，跨区县的项目由沿线区县协商明确牵头区县，由市级行业主管部门统筹衔接。征地拆迁资金由沿线区县全额承担；工程投资的资本金部分，市级按不超过资本金部分的 20%给予适当补贴，区县出资按照境内投资比例由沿线区县分摊。

原则上，新建干线和城际铁路由重庆发展投资公司负责落实市级资本金筹集，市级财政加大对干线和城际铁路项目支持力度，根据项目实施进度，逐年度给予重庆发展投资公司支持，提升重庆发展投资公司保障干线和城际铁路项目市级资本金出资能力。有关区县应优先保障干线和城际铁路项目区县承担征地拆迁和现金资本金出资。新建市域（郊）铁路在有关区县落实建设资金及运营补助资金来源基础上，按照“一事一议”原则，市级财政统筹落实市级资金出资。市级资金可作为项目资本金补助资金或市级资本金，作为市级资本金的，由市铁路集团作为市级资本金出资人代表。市级行业主管部门牵头，会同市级有关部门和有关区县，切实建立健全铁路债务风险监测预警机制，加强市域



（郊）铁路项目出资能力、运营补亏能力等审核，合理控制债务负担较重、超出财政承受能力区县的市域（郊）铁路建设。

#### 四、拓展多元融资渠道

（一）优化交通领域财政支出结构。聚焦全市交通基础设施建设短板，统筹做好铁路、干线公路、农村公路等交通基础设施项目资金平衡方案，确保交通领域建设投入力度不减。优先保障有较好社会效益或经济效益的交通基础设施项目，特别是高铁项目实施，通过调整既有支出结构，着力打通出渝大通道，完善多向联通的战略通道体系。

（二）鼓励社会资本参与铁路建设。积极探索干线铁路地方资本金出资部分引入社会资本合作出资，鼓励通过市场化方式积极吸引社会资本参与城际和市域（郊）铁路投资、建设及运营。鼓励财力受限但有资源禀赋的区县，以具备开发价值的矿产、旅游、物流等资源特许经营权益作为投资对价，通过市场化方式支持新建城际和市域（郊）铁路项目的社会投资人参与资源开发。对于投资规模大、回报周期长的 PPP 项目，可探索将特许经营期延长至不超过 50 年。



**(三) 多渠道筹集建设资金。**将原铁路征地补差专项资金改为铁路建设专项资金并适当调整计提标准，中心城区按土地出让金的8%计提、主城新区和“两群”区县按照土地出让收入的5%计提并上解，专项用于铁路项目市级工程建设资本金以及对区县征地拆迁的市级定额补助、专项补助和工程建设资本金补助。用好地方政府专项债券政策，在政策支持和风险可控的前提下，专项债券优先支持符合条件的铁路项目。积极开展基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点，盘活存量资产。充分发挥国家开发银行等金融机构间接融资作用，用好中长期、低成本资金。探索对中短期存量债务进行融资再安排，拉长负债期限，降低融资成本。定期开展重点项目银企对接工作，建立多部门协同机制，加强与银行间的战略协作。鼓励通过依法引入战略投资者等途径，推动市级铁路建设投融资主体转型发展。鼓励各区县匹配优质资源，统筹解决区县征地拆迁和现金资本金出资问题。

**(四) 加强铁路站场周边用地综合开发。**根据项目方案，合理配置站场周边综合开发用地，按照单个站场平均规模不超过50公顷、枢纽站场不超过100公顷标准，在铁路站场周边划定综合开发用地，原则上综合开发用地应在以站点为中心、半径800米范围内选取。站场周边用地条件紧张的，可在当地其他区



域配置用地，对纳入项目的综合开发用地，可适度提高容积率。铁路项目主管部门、铁路投资主体在办理项目审批和用地预审时应同步报送综合开发用地配置方案。市规划自然资源局统筹组织铁路投资主体及站场所在区县尽早编制铁路站场周边土地综合开发用地专项规划，按程序报批后，由站场所在区县纳入国土空间规划。鼓励通过市场化手段，依法依规赋予铁路建设运营主体铁路站场周边土地综合开发权益，综合开发收益优先用于铁路项目建设及后期运营。探索站城融合开发新模式，实施铁路客货场站枢纽地上地下及周边区域一体化建设开发。

### 五、强化建设和运营管理

**（一）强化建设规模管控。**严格控制铁路站场和站房规模，坚持经济适用原则，杜绝形象工程。严格执行铁路建设相关标准规范，若项目实施过程中提出增加建设内容或扩大建设规模，经市级有关部门组织论证后确需增加的，按程序报批，并按照“谁提出、谁受益、谁出资”的原则，由需求提出方全额承担新增投资。

**（二）强化地方主导铁路造价管控。**合理编制招标控制价，科学设置工程变更、价格调整等影响造价的合同条款。加强风险

管控，强化投资概算控制，新建城际铁路、市域（郊）铁路的功能定位、建设标准等发生重大变化，或线路里程、直接工程费用（扣除物价上涨因素）等与建设规划相比增幅超过 20%的，要按国家规定履行建设规划调整程序。严格工程结算和决算，重点针对征地拆迁、设计变更等关键环节开展审计。

**（三）强化资金计划管理。**各渠道筹集的市级财政性铁路建设资金要按照“专款专用、单独核算”原则使用和管理，确保铁路建设资金池和项目池的协调匹配。优化资金拨付方式、提高支付效率，市发展改革委牵头，会同相关部门于每年 12 月底前提出下一年度铁路建设投资计划（草案），并报市政府审定；市交通局牵头，会同市财政局、市发展改革委根据在建铁路项目资金需求，分批次下达铁路建设资金计划；市财政局根据铁路建设资金计划及时到位专项资金，并加强绩效管理，每年 3 月底前形成上一年度铁路专项资金使用情况报告，报市铁路大建设指挥部备案。铁路建设相关单位应按照年度铁路建设投资计划落实各项建设资金。

**（四）创新运营管理。**建立完善城际铁路和市域（郊）铁路票价定价机制，形成多层次、差别化的票价体系，并根据运营情

 **重庆市人民政府办公厅行政规范性文件**

---

况适时动态调整。综合考虑运营成本、服务质量、供需状况、财政能力、减免票价等因素，在加强成本规制、收入清算等基础上，厘清市、区县两级政府和市场主体责任边界，对项目运营给予合理的补贴或可行性缺口补助。

重庆市人民政府办公厅

2021年6月25日

（此件公开发布）