

# 江苏省人民政府关于进一步加快推进铁路发展的意见

苏政发〔2021〕39号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

铁路是国民经济大动脉和重大民生工程,是服务构建新发展格局和支撑高质量发展的关键基础设施,是江苏率先建成交通强省、打造交通运输现代化示范区的重点攻坚领域。为进一步加快推进全省多层次铁路更高质量一体化发展,现提出如下意见。

## 一、总体要求和主要目标

(一)总体要求。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入落实习近平总书记对江苏工作的重要指示要求和关于交通运输工作重要论述精神,全面落实省委十三届九次全会决策部署,科学把握新发展阶段,坚决贯彻新发展理念,服务构建新发展格局,坚持稳中求进工作总基调,以高质量建设“轨道上的江苏”为主题,以改革创新为根本动力,以满足人民群众日益增长的美好出行需求为根本目的,以“客货并重、高普并举、多网融合、高效畅通”为原则,积极探索“交通强国、铁路先行”的江苏路径,全面助推交通运输现代化示范区建设,为践行“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命、谱写“强富美高”新江苏建设的现代化篇章提供强劲支撑。

(二)发展目标。全力打造“一流设施、一流技术、一流管理、一流服务”和“人民满意、保障有力、安全高效、走在前列”的现代化铁路强省。具体目标为:

到2025年,基本建成“轨道上的江苏”。新增铁路1000公里,总里程达到5200公里,其中高铁3000公里,覆盖所有设区市和90%县级以上节点,实现省会南京与各设区市1.5小时通达、与长三角中心城市1小时通达,基本实现各设

区市间2.5小时通达、各设区市与长三角中心区城市间3小时通达,宁镇扬、苏锡常、沪苏通率先形成1小时“轨道交通圈”。铁路货运体系基本形成。

到2035年,全面建成“轨道上的江苏”。全面建成由高铁干线、城际铁路、都市圈市域(郊)铁路和货运铁路等组成的“省域成网、拥江成环、外畅内密、功能互补、多网互联、站城融合、港(园)场协同”的多层次现代化铁路网络,形成人悦其行、货优其流、分工合理、安全高效的铁路客货运体系。实现95%县级以上节点高铁通达,其中50万以上人口城市(县)高铁全覆盖。全省铁路可持续发展的体制机制更加健全完善。

## 二、重点任务

(三)高水平建设客运干线网。着眼于高效服务“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角一体化发展等国家战略实施,把干线铁路建成为密切区域合作、服务构建新发展格局的战略通道。加快建设沪苏通二期、沪苏湖铁路和南沿江、宁淮城际铁路,开工建设沪渝蓉高铁江苏段(北沿江)、通苏嘉甬、潍坊至宿迁、宿迁至合肥、镇宣铁路镇江至溧阳段等国家干线铁路和盐泰锡常宜、宁宣、扬镇宁马、宁滁蚌、宜兴至湖州、宁杭二通道、上元门过江通道等区域城际铁路,谋划推进常州至泰州、新沂至淮安等一批新的项目,推动形成以国家“八纵八横”在我省的“两纵两横”高铁网为骨干,以区域城际铁路为延伸拓展,以省会南京为核心,以苏州南通、徐州、连云港为三极的“六纵六横一核三极”干线铁路网络。

(四)高质量补齐城际和市域(郊)短板。着眼于建设具有世界级城市群特征的综合立体交通网,在继续加快国家干线和区域城际铁路建设的同时,突出加快城市群城际和都市圈市域(郊)铁路建设。围绕区域融合发展,开工建设(沪)苏锡常、如通苏湖、苏淀沪、水乡旅游线等城市群城际铁路,推动形成以服务长三角中心区、扬子江城市群为主要目标的“区域一体、衔接顺畅、站城融合”的城际铁路网络。围绕提升南京、苏锡常、徐州等都市圈中心城区对周边城镇的辐射带动能力,扎实有序推进一批都市圈市域(郊)铁路建设,支持利用既有铁路富余能力或对既有铁路改造后开行市域(郊)列车,逐步形成“功能匹

配、标准统一、便捷高效”的市域(郊)铁路网络。坚持统筹衔接、资源共享、以运定线,积极推进城市群城际铁路和都市圈市域(郊)铁路互联互通。

(五)高标准打造综合客运枢纽。着眼于实现多网络衔接、零距离换乘,加快构建和完善具有区域集散特色的综合客运枢纽。加快建设南京北站、苏州北站等一批以高铁站场为核心的综合客运枢纽,形成以“六纵六横”省级干线铁路为依托的设区市路网型区域客运枢纽,以及一批地区性客运枢纽,促进客站合理分工、便民悦行。系统性规划多方式、多线路衔接、立体换乘的体系布局并做好预留预控,推进统一规划、同步建设和一体运营。加快5G、大数据、人工智能等新一代信息技术的推广应用,优化枢纽基础设施共建和数据共享,构建智慧枢纽、安全枢纽。推进枢纽内部轨道交通、道路客运、城市公交、出租汽车、航空候机楼等各种公共交通统筹布局建设,实现功能复合。加强资源整合,推动单一交通枢纽提升为兼顾商务办公、商业服务、休闲娱乐、旅游集散等新型业态及多项服务的城市综合体。

(六)高效能构建货运体系。着眼于加快推进货运结构调整和构建现代流通体系、优化和稳定产业链供应链,完善提升由货运通道、铁路专支线、货运枢纽、物流场站等共同组成的铁路货运网络。推进既有货运铁路连线成网,实施宁芜、新长等干线铁路货运扩能改造,推动建设徐州至菏泽、连云港至临沂等货运铁路,统筹推进货运过江通道建设,促进形成“三纵三横”货运干线布局。提升全国性、区域性铁路物流节点和物流基地的货运枢纽功能,推动由货运枢纽向现代综合物流枢纽转型。加快建设沿江沿海重点港区等铁路专支线,打通铁路货运干线通道与重点港区的“最后一公里”。统筹推进徐州淮海国际陆港铁路项目建设,科学布局高铁快运基地,积极支持淮安等地高铁快运先行先试,优先发展多式联运,促进中欧班列提质增效,持续优化运输结构。

(七)高起点探索自主运营。着眼于提升人民群众出行“幸福感”,积极构建符合江苏实际、适应发展需求的轨道交通运营体系。充分发挥干线路网功能,积极支持以国家铁路运输企业为主、运营我省境内的国家干线铁路和接入国家干线网的区域城际铁路。统筹研究城市群城际铁路技术标准、规范、制式



和运营模式,依托既有省、市铁路或城市轨道发展平台,加快组建区域性城际铁路运营公司和货运公司,推动形成城市群城际铁路的自主运营体系和货运“最后一公里”的总体运营体系,逐步构建起南京都市圈、苏锡常都市圈和沟通长江南北、覆盖扬子江城市群的“拥江环湖”自主运营网络。贯彻落实国务院办公厅关于推动都市圈市域(郊)铁路加快发展的意见,鼓励采取灵活编组、高密度、公交化的运输组织方式运营市域(郊)铁路,重点满足1小时通勤圈快速通达出行需求。探索推进城市群城际和都市圈市域(郊)铁路公交化运营机制,实施“一卡通”“一站式”及月票、电子客票、刷脸进出站、智能引导、安检互认等便民服务。

(八)高品质铸就美丽高铁。着眼于打造美丽江苏的交通样板,将生态优先、绿色发展贯穿于铁路建设发展的全领域、全过程。以“一站一路一景”为目标,从优化布局、优化设计、优化细节入手,打造生态环境新标杆和绿色高铁新示范,推动形成以新建铁路和铁路枢纽为主体的绿色生态长廊、文化展示走廊、安全运输通道、经济发展裙带和城市现代地标。更大力度推进既有铁路沿线环境安全整治,健全完善以铁路运营单位和地方政府为责任主体的长效机制,不断优化铁路沿线生态空间,持续提升铁路运输安全保障。

(九)高效率带动产业发展。着眼于发挥高铁产业高端化、品牌化和引领性强、辐射面广等优势,积极推动铁路建设与沿线产业发展协同互进。引导高铁沿线布局特色产业集群化发展,支持铁路关键核心技术攻关和新车型、新设备的研制开发,进一步发展壮大轨道交通装备产业,拓展延伸轨道交通产业链,加快实现铁路建设和安全运行的关键技术可控化、关键产品自主化,鼓励我省铁路建设优先采购本土装备、信息通信、国产自控软件等产品。

### 三、保障措施

(十)加强规划科学统筹。主动对接国家不同层级上位铁路规划,优化完善全省铁路规划体系,系统谋划全省多层次轨道交通发展,科学编制“十四五”铁路发展及中长期路网布局等各类铁路规划。按照“省级统筹指导、市级具体谋划”的原则,深化研究各设区市铁路枢纽总图规划和都市圈市域(郊)铁路建

设规划。做好铁路规划与国土空间、生态保护红线、生态空间管控区域、产业布局等规划的衔接,以及与公路、水运、航空等其他交通运输专项规划的融合。超前谋划并预留超高速轨道交通通道,为未来发展预留空间。

(十一)凝聚前期工作合力。遵循全局性系统性体系性原则,按照线路在省域成网成环中的开放度重要度,分轻重缓急统筹推进项目前期,合理确定规划项目建设时序。按事权发挥各方积极性,对于国家主导建设的干线铁路项目,省有关部门和沿线设区市共同配合开展前期工作;对于我省主导建设的跨越2个及以上设区市的城际铁路项目,由省牵头、相关设区市配合开展前期工作;对于只在一个设区市境内的城际铁路项目和所有的都市圈市域(郊)项目,省级加强指导协调,由设区市具体承担前期工作。

(十二)规范征地拆迁工作。沿线市、县(市、区)人民政府要切实履行铁路建设征地拆迁主体责任,严格执行国家和省有关政策,超前做好规划红线控规禁违,认真组织实施土地征收、房屋征收(拆迁)、补偿安置等工作,及时协调解决征地拆迁的矛盾和问题,保障人民群众合法权益及社会稳定。严格控制铁路项目征地拆迁范围及费用,以省为主导建设的项目超概资金经省有关部门审核、审计确认、省铁路建设领导小组审定后计价入股。项目建设主体应及时筹措并支付征地拆迁资金。

(十三)优化建设管理模式。进一步明确铁路项目的建设主体责任,以省为主导的项目由省组织建设实施,以市、县(市、区)为主导的项目由项目所在地负责建设实施。加强铁路建设市场培育和监管,加快建立适应新时代发展要求和自主建设需要的铁路建设管理体系与标准规范,着力构建以信用体系为基础的新型监管机制。加强工程质量和安全监管,明确责任,落实措施,对国家层面审批的铁路项目,配合国家铁路主管部门开展工程质量和安全监管;对省级层面审批的铁路项目,由省交通运输(铁路)主管部门负责工程质量和安全监管。需与国家铁路接轨的城际铁路、市域(郊)铁路、专支线铁路,在开工前按相关规定完成接轨手续。加强施工期生态环境保护,明确责任,落实措施。

(十四)提升运输服务水平。加快构建高效、集约和规模化、专业化的铁路

运输体系,推动运输组织的供给侧创新及需求侧管理,进一步提高运输效率。加强与国家铁路集团、中国铁路上海局集团公司的沟通协调,加快建立信息互通共享机制,共同推动提升境内铁路运营效益和服务水平。加强铁路运输市场监测分析,持续优化我省境内铁路的运输组织和列车开行方案,以问题为导向化解部分地区、部分线路“一票难求”的矛盾,提升货物运输的效率与效益,更好服务人民群众高品质出行和现代流通体系高效运行。

(十五)完善省市共担机制。优化调整新建铁路项目出资模式及省市出资比例。“十四五”期间,路、省共建的国家干线铁路项目和我省主导建设的区域城际铁路项目,省方资本金的省市出资比例为:苏南地区5:5,苏中地区6:4,苏北地区7:3;城市群城际铁路项目,以所在设区市和县(市、区)出资为主,省级原则上按资本金的30%出资;都市圈市域(郊)铁路项目,由所在设区市和县(市、区)负责;纳入国家规划且具有公共属性的铁路专支线项目,以所在设区市和县(市、区)投入为主,省级原则上按照总资本金扣除征地拆迁费用后的30%出资。认真贯彻国家有关铁路建设资本金比例要求,强化风险管控,提高资金使用效率。

(十六)拓展资金筹集渠道。积极争取中央预算资金对我省城际铁路、铁路货运能力提升、中欧班列铁路基础设施提级改造等项目的支持。在省级财政“十四五”期间投入不低于“十三五”的基础上,加快研究制定我省主导建设铁路项目运营亏损补贴的政策,进一步加大投入力度。各市、县(市、区)人民政府要积极安排资金用于铁路建设和运营补亏,深化研究土地出让收益支持都市圈市域(郊)铁路建设等政策,以满足铁路发展需要。持续发挥政府专项债券对符合条件铁路项目的支持作用,用足用好专项债券资金用作铁路项目资本金政策。继续推进政府投资铁路股权转让、资产重组工作,努力实现铁路投资良性循环。全面开放铁路投资建设市场,支持符合国家相关要求的铁路项目开展不动产投资信托基金(REITs)试点,鼓励符合条件的各类融资平台和企业通过发行股票和债券等融资方式,吸引社会资本参与我省铁路建设。鼓励金融机构加大对铁路建设信贷支持。



(十七)推进土地综合开发。按照“责任共担、利益共享”原则,采用“铁路项目+土地综合开发”模式发展枢纽经济及运营补亏。支持省级铁路项目投资主体与沿线市、县(市、区)共同组建综合开发公司,通过市场化方式开展铁路沿线土地综合开发。按照“政府推动、市场主导”原则,探索推进车站建设与城市融合发展,集约化、集成化开发站场核心区和关联区。优化车站周边空间布局,探索车站上盖及地下物业开发并落实分层确权,提高与周边项目的联动开发水平。推进站内外商业、服务业开发和统筹管理,实现车站运输功能与城市功能融合。开展新建车站站城融合试点,建设一批兼顾车站枢纽、商务办公、休闲购物、旅游集散等业态的城市综合体。适时推进既有铁路站场的改造及再开发。

(十八)强化资源要素保障。坚持节约资源和保护环境的基本国策,将加快建设“轨道上的江苏”作为我省奋进现代化新征程的一项重大战略任务,优先保障重大铁路建设项目所需资源要素。对列入国家和省重大项目清单的铁路项目及综合开发项目所需用地、用林计划,由省相关主管部门安排保障;所需规划空间,应在国土空间规划统筹布局安排;所需耕地(林地、公益林)占补平衡和基本农田补划等指标,由各地人民政府及各级相关部门积极保障,不足部分可通过市场化交易等方式获得。妥善处理好铁路等线性重大基础设施建设与生态环境保护的关系,提高铁路建设项目的生态资源保障能力。协同做好防洪影响评价工作,推动铁路建设与水利建设资源的高效统筹利用与安全联保。

(十九)健全法规制度体系。建立完善地方铁路发展法规制度,探索推进地方铁路整体立法,完善地方铁路依法治理体系。加快出台《江苏省铁路安全管理条例》,依法保护铁路安全,规范铁路建设、运营、生产安全行为,保障全省铁路事业可持续发展。

#### 四、加强组织领导

(二十)持续完善工作机制。进一步完善统一领导、齐抓共管、各负其责、运转高效的铁路建设发展组织保障机制。省铁路建设领导小组负责统筹推进全省铁路建设,研究制定有关政策措施,协调解决重大问题。省铁路办负责全

省铁路建设重要事项的“牵头抓总”，对省委、省政府和省铁路建设领导小组决策落实情况进行督查。省各职能部门各司其职，按分工做好相关工作，合力加快铁路建设。各地各部门要认真贯彻国家和省关于加快铁路建设的决策部署，研究制定组织、政策、资源、资金等保障措施，确保各项工作取得实效。支持做强做优做大省铁路集团，进一步发挥好省铁路集团作为以省为主投资铁路项目的投融资、建设、运营管理、沿线综合开发主体和国家干线铁路项目的省方出资主体等职能。

(二十一)有序强化对外协调。进一步完善路地之间、相邻省(市)之间的沟通协调机制。与国家有关部委的协调，原则上由省有关部门对口衔接，各设区市在省有关部门指导下做好配合工作。与国家铁路集团的对接协调，涉及政府职能的事项由省铁路办牵头协调，涉及企业行为的事项由省铁路集团负责对接；各市、县(市、区)与国家铁路集团及所属各部门、单位形成的各类纪要、协议、备忘录等，应在事后10个工作日内报省铁路建设领导小组办公室备案。与相邻省(市)的协调，在省铁路建设领导小组统一领导下，由省发展改革委、省铁路办负责牵头推进。

(二十二)全面加强宣传引导。深入学习贯彻习近平总书记关于交通运输和铁路发展的重要论述精神，广泛宣传铁路的社会属性、经济属性和公共服务属性。主动顺应群众对高铁出行“最关切、最迫切”的新需求，科学把握铁路建设的线性特点和发展规律，引导广大人民群众和社会各界对铁路项目技术标准、站场设置的合理期待，为铁路建设提供良好的舆论环境。各市、县(市、区)人民政府要落实属地管理责任，高度关注并及时处置因铁路建设引发的各类群访、集访事件，确保社会稳定。

江苏省人民政府

2021年5月29日