

济南市人民政府办公厅文件

济政办发〔2018〕26号

济南市人民政府办公厅 关于加快推进轨道交通建设与发展的实施意见

各县区人民政府，市政府各部门：

为加快推进我市轨道交通建设与发展，提升城市公共交通供给质量和效率，缓解城市交通拥堵，引导优化城市空间结构布局，改善城市环境，经市政府同意，现提出如下实施意见。

一、明确总体要求

(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，深入贯彻落实党的十九大精神，以服务人民群众出行为根本目标，结合城市发展需求，按照全市“一张大

网”的思路，科学编制城市轨道交通规划，有序推进工程项目建设，全面做好运营协调、管理等各项工作，逐步扩大轨道交通线网覆盖面，形成市域铁路、地铁、有轨电车、轻轨等多制式相互衔接、互为补充的轨道交通体系。

（二）主要目标。加快推进轨道交通建设发展，到2021年，全面建成R1线、R2线一期、R3线一期工程3条市域快线，运营规模达到84公里，形成轨道交通“H”型基本骨架。到2025年，第二期建设规划项目建成通车，基本实现轨道交通网络化运营，确立轨道交通在公共交通中的骨干地位。

（三）基本原则。

1. 坚持泉水保护优先。妥善处理轨道交通建设与泉水保护的关系，围绕泉水保护，深入研究论证线路方案、敷设方式、建设规模等内容，努力做到万无一失。

2. 坚持科学规划。按照全市“一张大网”的思路，统筹谋划，推动轨道交通规划与各规划有机融合，力争轨道交通建设、城市基础设施提升改造、轨道交通物业开发、交通一体化接驳设施同步规划、同步设计、同步建设。

3. 坚持优先发展。将轨道交通建设摆在城市基础设施建设首要位置，优先安排建设计划、保证建设资金、做好规划控制，优化审批流程，优先安排城市配套设施建设。

4. 坚持可持续发展。按照政府主导、市场运作、多元

筹资原则，合理安排轨道交通建设时序，坚持与城市发展需求、客流支撑、资金支持相结合。落实“轨道+物业”理念，用土地开发收益平衡轨道交通建设投资，用物业开发收益弥补部分运营亏损。

5. 坚持集约利用。轨道交通规划、设计、建设应符合环境保护、文物保护和土地集约化利用等要求，在全寿命周期内贯彻节能、节地、节水、节材和保护环境理念。

6. 坚持合力推进。树立全市“一盘棋”思想，突出县区政府（含代管镇（街道）的功能区管理机构，下同）和相关部门的支持保障，充分调动各方积极性，整合资源，加强配合，高效推进轨道交通建设。

二、加强轨道交通规划管理

（一）科学编制线网规划。按照高起点规划、高水平编制原则，统筹考虑支撑“携河”发展、新旧动能转换先行区建设等城市重大发展战略，组织编制全域轨道交通线网规划，按程序报市政府批准后，纳入城市总体规划。要确保轨道交通线网规划的严肃性，如需修编，须履行法定程序后方可启动。（责任主体：市规划局；配合单位：市发改委、济南轨道交通集团等）

（二）强化规划控制管理。根据批复的轨道交通线网规划，编制沿线用地控制性规划及沿线交通衔接规划，明确线路区间、车站、车辆基地、大型交通接驳设施及其他设施用

地范围，并确定沿线用地规划建设控制条件，履行相关审查程序后，纳入片区控制性详细规划。对规划确定的轨道交通及其配套设施范围内的用地作为强制性内容予以控制，未经法定程序，不得改变用途。（责任主体：市规划局；配合单位：市国土资源局、市城乡交通运输委、市城乡水务局、济南轨道交通集团等）

（三）加强建设规划管理。根据轨道交通线网规划和城市发展需要，组织编制各时期建设规划。经国家批复的轨道交通建设规划，原则上线站位设置、线路走向、敷设方式等不得调整。特殊情况下确需局部调整的，按规定程序审核报批。建设规划完成后，各相关部门要适时组织开展建设规划实施情况评估。（责任主体：市发改委；配合单位：市规划局、市城乡交通运输委、济南轨道交通集团等）

（四）推进沿线一体化设计和综合开发统筹规划。按照高强度开发和集约化利用原则，在保障运营安全的前提下，对城市轨道交通设施用地的地上、地下空间实施土地综合开发，并结合站点周边综合开发，与沿线城中村和旧城改造统筹实施。统筹考虑地下人防工程项目，加强互联互通规划设计，确保协调发展、相互支撑。（责任主体：济南轨道交通集团；配合单位：相关县区政府、市国土资源局、市城乡交通运输委、市人防办等）

三、做好轨道交通建设前期协调工作

(一) 加快推进建设手续办理。加快轨道交通项目立项，研究制定适用轨道交通项目的建设审批流程，相关审批证件办理可分段、分层发放。精简轨道交通工程施工许可审批前置要件，进一步简化土地证明、资金证明，取消养老保障金收取等。(责任单位：市发改委、市财政局、市国土资源局、市规划局、市城乡建设委、市城乡交通运输委、市政务服务中心管理办公室、济南轨道交通集团等)

(二) 建立完善协同机制。积极推进轨道交通与沿线重大市政基础设施建设、道路整治、接驳设施建设、移动通信覆盖、环境提升计划相结合，保障轨道交通建设有序实施。同时，对施工占用范围内的路面、管线恢复、交通设施和环境整治一并实施到位。涉及与轨道交通工程相连的通道接口、在保护区范围内的其他工程或跨越（下穿）轨道交通的项目，应事先征求济南轨道交通集团的意见。其中，先于轨道交通工程实施的项目，应在项目实施时预留轨道交通建设条件，相关监管部门应准予进入招投标程序，工程质量安全监督机构按规定介入监督，验收部门开展实体与档案同步竣工验收工作。(责任单位：相关县区政府、市发改委、市财政局、市国土资源局、市规划局、市城乡建设委、市环保局、市城乡交通运输委、市林业和城乡绿化局、市政务服务中心管理办公室、济南轨道交通集团等)

(三) 落实征地拆迁责任。轨道交通建设需征收房屋和

土地的，按照属地管理原则，由路线经过的县区作为征迁责任主体，严格按照规划红线，依法组织实施征迁。严格按照轨道交通建设需要和工作计划，细化分解任务，完善推进机制，按规定时限完成征迁各项任务。同时，按照轨道交通建设计划，落实征收补偿资金和安置房源，做好房屋征收相关工作。（责任主体：相关县区政府；配合单位：市国土资源局、市住房保障管理局、济南轨道交通集团等）

（四）协调做好勘查设计工作。轨道交通建设项目设计前，需对轨道交通建设项目周边地质环境及已有建（构）筑物、设施管线等进行调查，相关部门和单位对轨道交通建设需要的场地条件及档案资料予以配合并如实提供。因轨道工程建设需要进入建（构）筑物或者设施内进行检测或者鉴定的，应当提前书面告知产权人或者使用人，产权人或者使用人应当予以配合。涉及泉水环境影响的轨道交通建设项目，应委托有相应资质的单位进行泉水环境影响评价，并对评价成果进行论证。（责任单位：市城乡水务局、市城乡建设委、市城乡交通运输委、国网济南供电公司、济南轨道交通集团等）

四、强化轨道交通施工过程协调和管理

（一）加强交通组织衔接。做好轨道交通施工前交通组织调查，落实精细化管理措施，编制施工作业交通组织方案，重要节点、重要路段的施工作业交通组织方案要组织专

家论证，并根据工程进度对施工作业交通组织方案进行审查。科学组织轨道交通施工，合理安排施工时序，加强施工区域市政道路设施管护，最大限度降低对城市道路交通和环境的影响。（责任主体：济南轨道交通集团；配合单位：市公安局、市城乡交通运输委等）

（二）做好施工期间管线、绿化迁移工作。因轨道交通建设需迁移相关设施、管线、杆线及构筑物的，按照轨道交通建设要求及相关规范标准及时迁改；需进行树木迁移和使用绿地的，及时办理相关手续，编制绿化迁移和复绿建设组织方案，并确保按既定时间节点迁移或复绿到位，保证绿地面积不减少、绿地质量不降低；需对现状交通设施进行临时迁移或拆除的，工程结束后，按道路最新运行标准恢复交通设施。（责任单位：市城乡建设委、市林业和城乡绿化局、市城乡水务局、国网济南供电公司、济南城市投资集团、济南城市建设集团、济南轨道交通集团等）

（三）保障施工期间涉电工程实施和外电源建设工程需求。按照轨道交通建设工期要求，制定科学、合理、可行的管线迁改方案，并按时完成迁改，及时接入施工用电，保障现场施工需求，确保外部电源如期送电。结合市区轨道交通线网规划和供电单位变电站建设规划，合理配置轨道交通变电站选址，在具备合建条件的情况下统筹实施。新建电缆隧道时，要结合电力规划需求，统筹电力管沟建设。根据既有

电力管沟使用情况，在满足电网建设需求的前提下，统筹考虑轨道交通项目用电问题，按照省相关电费政策对轨道交通运营企业实施电费优惠。（责任主体：国网济南供电公司；配合单位：济南轨道交通集团等）

（四）保障移动通信覆盖和无线频率资源需求。在轨道交通工程建设规划设计中，要对移动通信设施及其管线、引电等附属设施预留地点和空间，为移动通信设施同步建设、同步交付提供保障和便利。依据频率资源现状，满足轨道交通车地无线通信系统所需频率资源需求，保障轨道交通用频安全。（责任主体：市经济和信息化委；配合单位：济南轨道交通集团等）

（五）统筹做好渣土处置与文明施工。结合矿坑回填、山体修复、土地复耕、园林绿化等建设需求，确定轨道交通工程渣土容纳场地，保障渣土运输，鼓励各县区设置轨道交通工程渣土专用容纳场。研究制定相关措施，优先保障轨道交通工程渣土 24 小时运输。大力推广轨道交通绿色文明施工，加强施工监督管理。（责任单位：相关县区政府、市公安局、市国土资源局、市规划局、市城乡建设委、市城管执法局、市城乡交通运输委、市林业和城乡绿化局、济南轨道交通集团等）

五、落实轨道交通工程建设质量安全监管措施

（一）强化工程质量管理。轨道交通工程参建单位

要建立健全质量安全管理制度，完善质量安全管理体系，切实履行质量安全职责。市相关部门依法对轨道交通土建工程、装饰装修工程、普通建筑设备安装工程等施工质量安全进行监督抽查，对轨道交通人防防护设施实施全过程监督。（责任单位：市城乡建设委、市城乡交通运输委、市人防办、济南轨道交通集团等）

（二）加强工程建设安全保卫和应急管理。积极做好轨道交通毗邻建（构）筑物证据保全、民事协调等工作，维护施工现场治安秩序，及时做好轨道交通建设过程中的突发事件信息报告、应急处置相关工作，确保轨道交通工程建设安全有序实施。（责任单位：相关县区政府、市公安局、市政府应急办等）

（三）有序开展工程验收工作。根据工程整体推进计划，适时编制单位工程验收、专项验收、项目工程验收、竣工验收等工作计划，组织分阶段工程验收。建筑工程以外的、专业性较强的车辆运行、调试、电气自动化控制、安防等系统，要委托专业团队进行检查评估验收。市有关部门按照职责分工做好各项验收相关工作。（责任单位：市公安局、市规划局、市城乡建设委、市环保局、市城乡交通运输委、市人防办、济南轨道交通集团等）

六、加强轨道交通安全保护区和设施管理

（一）划定安全保护区范围。依照有关规范设置轨道交

通安全保护区，根据轨道交通线网规划和建设时序确定保护区具体范围，报市政府批准后向社会公布。因地质条件或者其他特殊情况需扩大保护区范围的，要按规定报批。（责任单位：相关县区政府、市国土资源局、市规划局、市城乡交通运输委、济南轨道交通集团等）

（二）加强保护区安全管理。轨道交通安全保护区内的各项建设应当积极配合轨道交通建设，新建市政基础设施、人防工程及其他工程与轨道交通建设相冲突的，相关部门应当按照轨道交通建设优先发展的原则进行协调和处理。要严格控制在轨道交通安全保护区内的建设项目，相关部门在实施项目审批时，对进入保护区内的工程，需征求济南轨道交通集团意见。工程项目在施工前要会同济南轨道交通集团制定轨道交通设施保护方案，经论证达到轨道交通设施保护要求的方可施工。建立涉及轨道交通设施安全的施工监控和安全巡查制度，依法严肃查处违法违规施工单位或个人。（责任单位：市规划局、市城乡建设委、市城管执法局、市政务服务中心管理办公室、济南轨道交通集团等）

七、加大轨道交通运营协调和管理力度

（一）加强运营组织和安全管理。严格轨道交通运营服务质量监督管理，做好精确调度工作，确保列车正点率和乘客满意度，提升轨道交通运营服务水平。强化运营安全监管，对运营突发事件应对工作加强指导协调和监督管理。监

督指导做好反恐防范、安检、治安防范和消防安全相关工作，根据应急预案及时调动行业装备物资，为突发事件应对提供交通运输保障。沿线县区要做好轨道交通安全运营相关服务保障工作。要积极做好城市轨道交通区域的巡逻查控，依法查处有关违法犯罪行为，加强对危及轨道交通安全的涉恐等情报信息搜集、分析、研判和通报、预警，监督指导做好进站安检、治安防范、消防安全管理和突发事件处置工作。（责任单位：市城乡交通运输委、市公安局、相关县区政府、济南轨道交通集团）

（二）完善一体化公共交通体系。围绕轨道交通优化完善常规公交线网，落实地铁周边公交枢纽场站建设、公共自行车站点设置、公交线路调整优化等配套措施，联合属地政府落实P+R（停车+换乘）停车场，实现轨道交通与铁路、航空、公路客运、城市公交、社会车辆、慢行等多种交通形式的密切接驳，构筑以轨道交通为骨干、中运量公交和常规公交为主体、出租汽车为补充、公共自行车为延伸的多模式、一体化城市公共交通体系。研究制定轨道交通与其他交通方式换乘优惠政策，鼓励市民绿色出行。（责任主体：市城乡交通运输委；配合单位：市发改委、济南轨道交通集团）

八、规范轨道交通用地管理

（一）优先保障轨道交通建设用地。按照轨道交通近期

建设规划，提前协调用地规划，做好轨道交通线路、场站等用地保障。市国土资源部门协助落实用地指标，形成征地指标储备，优先保障轨道交通项目新增建设用地和耕地占补平衡需要。（责任主体：市国土资源局；配合单位：相关县区政府、市规划局、济南轨道交通集团等）

（二）规范轨道交通用地手续管理。轨道交通用地土地使用权可在地上、地表、地下分别设立，按照土地使用情况依法办理用地手续和权属登记。用于车辆段、轨道、附属设施建设等工程的用地，通过划拨或协议出让方式取得。轨道交通工程的地下建设，不受其地表、地上土地所有权、使用权权属限制，可单独办理土地及规划手续，但不得损害地表、地上土地使用权以及已设立的用益物权。轨道交通建设用地内必须与轨道交通设施同步实施的可以综合利用的地上、地下空间，不具备单独规划建设条件的，依据主要用途确定土地供应方式。（责任主体：市国土资源局；配合单位：相关县区政府、市规划局、济南轨道交通集团等）

（三）做好轨道交通用地衔接工作。轨道交通建设需要临时占用地下、地表、地上空间的，有关单位和个人应给予必要的配合。需要在已出让、划拨的土地上建设轨道交通出入口、通风亭、冷却塔等设施的，可依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》等规定，与土地使用权人进行协商，依法取得已出让、划拨土地

上的使用权。轨道交通设施用地与周边土地不可分割的，在土地出让或划拨时，应征求济南轨道交通集团意见，由济南轨道交通集团提出轨道交通设施及地下结构要求，纳入土地出让条件。轨道交通站点周边建（构）筑物需要与轨道交通连通的，其所有权人须征得济南轨道交通集团同意，承担相关费用，并依法办理相关手续。（责任主体：市规划局；配合单位：各相关县区、市国土资源局、济南轨道交通集团等）

九、强化轨道交通资金筹措和管理

（一）加强资本金注入。财政部门统筹安排资金作为轨道交通建设项目资本金。按照政府主导、市场运作、多元筹资的原则筹措轨道交通建设资金。在后续线路建设时，采取“市区共担”模式，由轨道交通沿线各县区分担项目建设资金。（责任单位：相关县区政府、市财政局、市国资委、济南轨道交通集团等）

（二）创新融资模式。探索创建可持续的轨道交通投融资模式，市相关部门积极支持轨道交通融资创新，支持市场化自主融资和资本运作，统筹采用股权、设立基金、发行债券、资产证券化等多种方式筹集资金，支持通过设立融资租赁公司、财务公司、一卡通公司等，构建产融一体化企业，提升自主融资能力。综合运用财政拨款、政府专项债券、土地出让金和设立轨道交通发展基金等，多渠道筹措轨道交通

建设资金，加强财务风险管控，严防财务风险。（责任单位：市发改委、市财政局、市国资委、市金融办、济南轨道交通集团）

（三）划定轨道交通收益平衡区。划定轨道交通收益平衡区范围，并制定轨道交通收益平衡区资源开发利用管理办法等相关政策。每年安排一定数额的土地储备资金拨付济南轨道交通集团，支持轨道交通收益平衡区储备开发。轨道交通收益平衡区实现的土地出让收入，在扣除国家、省规定应计提的各项资金后，全部拨付济南轨道交通集团，统筹用于轨道交通建设开发。（责任单位：市规划局、市发改委、市财政局、市国土资源局、市住房保障管理局、济南轨道交通集团）

十、完善轨道交通保障机制

（一）强化组织保障。各级各部门要将轨道交通作为我市重点项目建设的“一号工程”，以轨道交通建设为核心，以问题为导向，压实责任，精心组织、强化配合，确保按期完成相关任务。市轨道交通建设指挥部负责全市轨道交通建设的组织领导和统筹协调，及时研究解决工作中遇到的困难和问题。有关县区也要建立轨道交通协调推进机制，确保轨道交通建设有序推进。（责任单位：市有关部门、相关县区政府）

（二）强化政策保障。市相关部门和单位要结合行业特

点和轨道交通工作实际，尽快研究制定支持轨道交通建设发展的配套政策和文件。（责任单位：市发改委、市教育局、市财政局、市国土资源局、市规划局、市城乡建设委、市城管执法局、市环保局、市城乡交通运输委、市法制办、济南轨道交通集团等）

（三）强化资金保障。研究制定轨道交通运营亏损补贴办法、“市区共担”办法，按照国家、省、市有关规定给予政策支持和资金补贴。根据《山东省人民政府办公厅关于优先发展公共交通的若干意见》（鲁政办发〔2013〕29号）规定，对直接服务于轨道交通的配套设施建设项目（包括车站、区间隧道（含风井）等主要设施及直接服务于轨道交通的主变电所、控制中心、车辆基地、停车场等）免征城市建设综合配套费；免收道路占用挖掘费、城市绿化补偿费。（责任主体：市财政局；配合单位：市城乡交通运输委、市城乡建设委、济南轨道交通集团）

（四）强化科技人才保障。加强科学研究和成果转化，对轨道交通类的科学研究和科技创新平台进行扶持和孵化。结合国家发展改革委、人力资源社会保障部、教育部《关于加强城市轨道交通人才建设的指导意见》（发改基础〔2017〕74号）、“济南人才新政30条”等政策，参照轨道交通行业标准研究制定与城市轨道交通行业发展相适应的人才政策。（责任单位：市科技局、市人力资源社会保障局、

市教育局、济南轨道交通集团等)

(五) 强化舆论宣传引导。建立轨道交通信访维稳工作协调机制。引导新闻媒体坚持正确的舆论导向，为轨道交通建设营造良好的氛围和环境。(责任单位：相关县区政府、市委宣传部、市信访局、市文化广电新闻出版局等)

济南市人民政府办公厅

2018年8月8日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2018年8月8日印发
