

# 郑州市人民政府文件

郑政〔2018〕19号

## 郑州市人民政府 关于进一步加快轨道交通发展的意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为全面贯彻落实《中共郑州市委关于加快国家中心城市建设的意见》（郑发〔2017〕17号），加快推进建设“轨道上的郑州”战略部署，切实发挥轨道交通对城市发展的引领带动作用，不断提升城市品质和持续发展承载能力，推动我市国家中心城市建设和又好又快发展，现就进一步加快轨道交通发展提出如下意见，请认真贯彻执行。

### 一、进一步加快轨道交通发展的重要意义、目标任务及基本原则

#### （一）加快发展轨道交通的重要意义

轨道交通是城市现代化发展水平的重要标志，是有效缓解城市拥堵、满足市民快速便捷出行的必然选择，是推进节能减排、促进大气污染防治的重要措施，是加快我市建设国家中心城市的重要支撑。郑发〔2017〕17号文提出了建设“轨道上的郑州”的决策部署，把以轨道交通、高速公路、快速路网为支撑的畅通郑州工程列为国家中心城市建设九大支撑性工程的首位。加快发展轨道交通，对于巩固我市国家中心城市地位，提升我市在国家发展格局中的战略地位和城市服务能级，发挥我市对中原城市群的辐射带动作用，具有深远的重要意义。

## （二）加快发展轨道交通的目标任务

根据市委、市政府的决策部署和我市轨道交通线网规划，近、中、远期发展目标为：

近期目标。到2020年运营里程突破300公里，网络化格局基本形成，基本实现主城区全覆盖，在城市立体公共交通体系中的主体地位基本确立。

中期目标。到2035年运营里程突破600公里，建成与国家中心城市和现代化国际大都市相适应的、较为完善的轨道交通网络体系，基本实现“轨道上的郑州”建设目标。

远期目标。到2050年运营里程突破960公里，着眼于世界城市定位，扩大轨道交通线网覆盖范围，形成全球一流的轨道交通运营网络体系。

## （三）加快推进轨道交通发展的基本原则

科学规划、引领发展。城市轨道交通线网和建设规划应当符合城市总体规划、综合交通规划、土地利用总体规划，充分结合地下空间开发规划、轨道交通综合开发利用规划，实现多元融合、协调推进，将城市轨道交通和城市的功能定位、区域经济和宏观经济的协调发展、自然环境及人文景观保护等问题通盘考虑，最大限度地发挥城市轨道交通综合效应。

统筹推进、协调发展。按照建设国家中心城市的总体规划有序推进交通基础设施建设，完善功能布局，强化薄弱环节，确保运输能力适度超前，更好发挥轨道交通引领作用。以“建设地铁就是建设城市、发展地铁就是发展经济”的战略眼光，突出政府主导地位，充分调动各方资源，加强协调配合，促进轨道交通工作有序推进。

综合开发、持续发展。秉承“轨道+物业”发展思路，统筹谋划，坚持轨道交通可持续发展道路，着力破解政策难题，以轨道交通站点、段（场）土地综合开发收益弥补轨道交通工程建设和运营亏损，实现轨道交通可持续发展。

## **二、进一步完善轨道交通管理体制和工作机制**

### **（四）进一步加强轨道交通组织领导**

充分发挥市轨道交通建设工作领导小组作用，统筹决策城市轨道交通规划、建设、运营、开发、资金等重大事宜，审议研究轨道交通发展重大政策，审议综合开发利用专项规划、土地收储及出让等重点工作，协调涉及轨道交通的重大问题。

## （五）进一步完善轨道交通工作协调机制

领导小组各成员单位要按照各自职责主动做好轨道交通相关工作，领导小组下设办公室，办公室设在市轨道办，具体落实领导小组的决策部署，督促领导小组成员单位落实轨道交通工作任务，协调涉及部门之间职责交叉的相关轨道交通工作，协调各部门和属地政府按照建设、开发等时序要求，落实土地（房屋）征收、政策制订、环境整治等工作，协调各部门和属地政府按照轨道交通建设工作需要落实行政审批等工作。建立轨道交通建设月例会制度，研究协调解决土地（房屋）、管线迁改、交通疏解、绿化移植、道路恢复等问题。建立联席会议制度，针对轨道交通建设过程中涉及的中央机关、省级机关、部队、铁路、电力、通讯等部门和单位的重大协调事项，不定期进行协调解决。

## （六）完善轨道交通工作督查考核机制

市委、市政府督查机构负责对轨道交通建设进展情况进行督导，重点对工程推进中的重大问题和难点工作进展情况进行督查督办，及时发现、及时督促、及时反馈。将轨道交通工程工作完成情况纳入对各开发区管委会、县（市、区）政府及各相关部门的绩效考核，实施目标绩效管理。

## （七）进一步明确职责任务

1. 市发展改革委负责协调轨道交通线网建设规划、工程可行性研究报告的报批工作，负责轨道交通控制性站点市政配套项目的立项审批工作；出具轨道交通建设启动征迁工作所需的相关

意见并做好征迁配合。

2. 市城建委负责协调轨道交通建设审批手续办理、招投标、施工图审查；负责对轨道交通工程的质量及安全进行监督管理，配合编制城市轨道交通建设定额；负责落实城市轨道交通风水电安装、供电、通信和综合监控、AFC、信号、屏蔽门安装专业工程施工监管；统筹全市轨道交通与市政配套设施的系统性建设；市征收办负责协调轨道交通工程征收工作，统筹抓好征收实施方案制定、征收目标任务下达、征收工作督查考核等相关工作。

3. 市交通委负责轨道交通运营管理工作，制定轨道交通运营服务规范和乘客守则，并对轨道交通运营活动进行监督检查；牵头做好新开通线路试运营基本条件评审；负责统筹城市轨道交通与其他交通方式换乘和衔接；建立完善的轨道交通与地面交通联运保障机制，定期组织应急演练。

4. 市城管局（市城市综合执法局）负责轨道交通线路建设涉及的道路路面、路灯及市政设施恢复工作。

5. 市规划局负责轨道交通线网规划编制，对轨道交通沿线及站点周边区域规划管理和控制；指导督促相关县（市、区）开展属地城市轨道交通站点周边土地利用综合开发规划；负责项目选址意见书办理的相关协调工作，办理轨道交通工程建设用地及建设工程规划许可。

6. 市财政局负责研究制定轨道交通建设资本金筹集模式和

分担方式，研究制定支持轨道交通可持续发展的财政政策。

7. 市公安局负责维护城市轨道交通治安秩序，处置反恐防暴等危及公共安全的突发事件；负责研究制定城市轨道交通安保建设方案，对新增加线路及时增配警力和辅警力量；负责轨道交通建设涉及的交通组织方案、交通疏解方案审核和督促实施。

8. 市公安消防支队负责对城市轨道交通建设工程进行消防设计分阶段审查，对竣工后的城市轨道交通建设工程进行消防验收，开辟绿色通道及时办理；负责对轨道公司履行法定消防安全职责情况进行监督检查；负责对轨道交通建设工程的施工现场进行消防监督检查并提供技术指导。

9. 市国土资源局负责轨道交通建设用地及综合开发用地的用地审查、上报，争取相关土地政策支持，根据城市轨道交通线网规划和建设规划做好土地预控、沿线土地资源调查、土地规划调整完善和用地储备及土地预审的相关协调工作。

10. 市环保局负责城市轨道交通建设环评报批的衔接和协调工作；牵头指导建设单位开展环评工作，并负责项目环评的相关协调工作，为城市轨道交通按照确定建设时序推进提供保障。

11. 市审计局行使审计监督权，促进提高轨道交通政府投资绩效，指导轨道交通内部审计，负责组织实施轨道交通建设项目的财务竣工决算和资源资产审计，开展相关专项审计调查。

12. 市园林局负责市政园林绿化移植、恢复、办理绿化移植手续等相关工作，并对相关产权单位绿化移植及恢复工作进行督

导。

13. 市轨道办负责轨道交通建设规划编制和报批工作；负责轨道交通线路可行性研究报告及相关专题编制和报批工作。

14. 市人防办负责轨道交通兼顾人防工程的前期立项、审批流程、施工建设、质量监督及工程竣工验收等相关工作的技术指导；会同轨道公司做好城市轨道交通地下空间人防工程的规划和开发利用；负责制定完善轨道交通人防工程建设相关优惠政策，确保地下空间人防工程与主体施工同步规划、同步建设、同步投入使用，顺利完成建设任务。

15. 市土地收储部门负责涉及轨道交通新增建设用地和城市存量用地征用、收回、收购、置换等工作；负责落实政府关于轨道交通建设土地开发整理、复垦、占补平衡和其他土地收购储备任务。

16. 市通管办、市热力公司、市自来水公司、华润燃气、国网郑州供电公司负责轨道交通工程涉及的管线迁改和相关设施迁移等工作。

17. 市公交公司负责根据交通疏解方案，优化公交线路和迁移公交设施等工作。

18. 市轨道公司负责统筹推进已获批城市轨道交通项目建设进度，确保各项工程顺利竣工，并做好运营管理、投融资及资源开发等相关工作。

19. 各开发区管委会、县（市、区）政府负责按照轨道交通

工程总体工期要求，按期完成征收补偿安置工作，落实轨道交通建设资金分担任务，同步推进轨道交通沿线市政配套设施建设。其余轨道交通建设工作领导小组成员单位按照领导小组工作要求，全力支持、做好城市轨道交通建设相关工作。

### **三、进一步加大轨道交通投入力度**

#### **(八) 积极筹集专项资金**

市财政局负责依据国家部委对轨道建设相关政策，统筹我市城市轨道交通建设资本金筹措工作，轨道交通其他建设资金由轨道公司负责筹措。市财政局负责完善市公共交通基础设施建设发展专项资金筹集及使用管理办法，协调城市轨道交通筹融资过程中的问题，保障轨道交通建设运营长期持续健康发展。

#### **(九) 努力拓宽融资渠道**

市发展改革委、市财政局等相关部门要制定政策，完善我市公共交通基础设施建设发展专项资金筹集使用管理办法。探索建立“以政府投资为基础、多渠道融资、社会化参与”的投融资体制。市轨道公司要拓宽融资渠道，开展融资创新工作，积极通过银行贷款、企业债券、国家专项建设债券、中期票据、短期融资券、保险债权、信托融资等方式，动员社会各方面力量积极筹措资金。

#### **(十) 加大财政支持力度**

取消原由市轨道公司承担的城际铁路、国铁等出资任务，由市财政按照省发展改革委计划直接拨付市轨道公司，由市轨道公



司代政府出资。市财政按项目进度拨付资本金部分；运营补贴和大、中修及设备更新改造部分按实际情况进行拨付。支持市轨道公司享受国家制定的轨道交通方面各项税收优惠政策，对轨道交通上盖物业涉及的海绵城市设计、人防建设费等方面费用，按照国家、省、市有关规定享受政策支持、资金补助和减免优惠；城市轨道交通企业缴纳残疾人就业保障金等费用参照城市公共交通企业执行。

#### **四、进一步加快轨道交通建设步伐**

##### **（十一）提高轨道交通项目审批效率**

城市轨道交通涉及相关审批部门在轨道交通项目相关手续的办理上，实行特事特办，开辟“绿色通道”，提高审批工作的效率。由市行政服务中心牵头，市直相关部门研究制定本单位（部门）支持性政策、方案和工作流程等，报市政府批准后实施。各相关审批部门明确分管领导，主管轨道交通联合审批事项，根据轨道交通工筹时间节点，限时完成审批工作。对涉及城市轨道交通综合开发项目列入市重点工程，享受相关政策优惠。

##### **（十二）强化轨道交通工程及综合开发招标管理**

轨道交通工程建设及综合开发涉及的勘察、设计、施工、监理以及与工程有关的设备、材料、服务等法定招标项目依法依规纳入市公共资源交易中心进行招标采购。招标采购行政监督机构要根据轨道交通建设特点，优化轨道交通工程建设和设备物资招标流程，探索建立不良行为记录，将履约评价、信用评价等纳入

评标因素，优选一流参建单位，服务轨道交通工程建设需要。

### （十三）强力推进轨道交通征迁工作

郑东新区、郑州高新区和郑州经济开发区，中原区、二七区、金水区、管城回族区、惠济区涉及到的征地拆迁、管线迁改、绿化移植、交通疏解、道路恢复等补偿费用由市轨道公司承担；其他各开发区、县（市、区）涉及的征地拆迁、管线迁改、绿化移植、交通疏解、道路恢复等工作由各辖区政府负责自行组织实施并承担相应费用。轨道交通车站主体及附属结构在各开发区管委会、县（市、区）政府、市政府各部门、各市属国有企业权属土地内设置的，各部门和单位应给予支持，先行提供轨道交通施工用地，土地权证、补偿等相关问题，由市国土资源局依法依规同步办理。征迁和管线迁改工作任务明确后，各责任主体应在规定时限内完成任务。

### （十四）加强轨道交通施工进度和文明施工管理

针对轨道交通建设特点，城市管理部门、交警部门、县（市、区）要加强渣土运输车辆调配和管理，满足轨道交通工程建设施工出渣需求。轨道交通地下工程以及因中断施工可能危及安全的，在符合“七个100%”要求的前提下，在重污染天气橙色及以下预警期间可以正常施工。加强轨道交通工程建设施工管理，引进先进工艺工法，实施精细化施工管理，优化交通疏解方案，提升保通路建设标准，提高施工围挡建设标准，规范围挡公益广告发布。

## （十五）落实轨道交通建设质量安全管理

市轨道公司应积极办理项目施工手续，进一步完善安全生产预警和应急协调机制，落实安全生产主体责任，加强质量安全管理制度建设，加大安全检查力度，建立健全工程建设应急预案，完善应急联动及联合演练机制，及时有效处置突发事件，维护社会稳定。市轨道公司负责，市规划局、市城建委等相关部门参与，建立郑州市轨道交通平面高程控制网，降低区域不均匀沉降对轨道交通线网建设、运营安全的影响。着力加强轨道交通保护区管理，依法处理在控制保护区内的违法行为。市城建委严格控制外部施工单位对地铁控制保护区范围内基坑工程锚（杆）索的使用，减少对地铁控制保护区的影响及危害。

## （十六）扎实推进试运营验收工作

轨道交通试运营验收涉及的市政府各有关部门要成立专项验收小组，提前介入轨道交通工程建设监管及检测测试，确保地铁线路试运营评审前，及时出具专项验收意见，规范验收工作流程，如期完成工程档案移交、竣工备案及竣工验收工作。

## 五、进一步提升轨道交通运营服务品质

### （十七）提升运营安全管理水平

市交通委要加强对轨道交通运营质量安全的监督检查，切实履行监管职责。市公安局要对轨道公司落实企业安全管理主体责任进行督导检查，根据地铁安全防范的新形势和新要求，进一步加强反恐应急预案的演练，突出演练的实用性，将反恐应急演练

列入常态化工作，全方位提高处理应急突发事件的能力；市轨道公司依法履行地铁线路、内部治安保卫、消防应急及反暴恐处突工作职责，安保警用设施及配套系统做到同步规划建设、同步使用和维护，加大安全宣传教育，增强全民的出行安全意识，加强对企业员工的安全教育宣传工作，提高员工的安全意识；城市地铁建设时，应同步建设轨道交通消防站。具备条件的地铁站点要按要求建设微型消防站。

### （十八）打造优质服务品牌

市轨道公司应按照运营服务规范及相关规定提供安全、便捷、优质的运营服务，不断提高客运服务品质，健全轨道交通运营管理制度，提升运营服务标准，着力打造一批具有郑州特色、有较大影响力的服务品牌。将轨道交通作为展示文明城市的重要窗口，持续开展“地铁文明行”活动，提升市民文明素质。

### （十九）构建立体化交通体系

结合轨道交通站点的位置，统筹规划公交枢纽站、公交停靠站、小汽车停车场、出租车停车场、慢行交通系统及集散广场等设施建设。划定共享交通车辆停车区域，实现乘客零距离换乘。市物价部门要研究轨道交通公交换乘优惠政策，鼓励乘客选择“城市轨道交通+公交”的公共交通出行方式，倡导绿色出行，提高城市轨道交通出行分担比率。

### （二十）加强站场周边环境整治

城市轨道交通车站周边施工用地范围内的道路、绿化等市政

设施恢复等环境整治工作应根据线路开通计划组织落实，由权属（管理）单位负责实施，相关费用参照市政府相关规定执行。

## 六、进一步加大轨道交通综合开发力度

### （二十一）加大轨道交通衍生资源经营扶持力度

鼓励和支持轨道交通广告、民用通信、便民商业服务等衍生资源的开发利用，深入挖掘虚拟资源，利用互联网技术，大力推进智慧地铁项目，形成“线上+线下”资源互动发展的良好局面。实现轨道交通运营社会效益和经济效益的高效结合。轨道交通站点与周边商业具备条件的实现互联互通。市直各有关部门要加大扶持力度，商业开发消防报建、验收等工作要与轨道交通主线同步开展、完成。

### （二十二）加大轨道交通站场及沿线综合开发

注重将轨道交通建设与沿线土地开发结合，以公共交通导向（TOD）模式，带动城区开发强度向轨道交通站场及其沿线周边地块适度集中，对能够与轨道交通建设同步实施的上盖物业和地下空间，应当同步开发建设，对沿线旧城改造等应结合站点周边综合开发统筹考虑，做到轨道交通沿线周边土地及场站集约优化利用。对新规划的轨道交通线路，结合旧城改造和城市功能提升，依法确定红线范围，优先用于轨道交通综合开发。加强对轨道交通沿线地下空间、站点、停车场、车辆段的综合开发，对于与轨道交通主体不可分割的上盖物业和地下空间，应当同步设计，同步施工。轨道交通沿线地下空间开发，纳入轨道交通项目

整体管理。建立土地分层空间利用制度，对实施综合开发的轨道交通站场，在满足轨道交通设施功能和运营安全需求前提下，按照“多式衔接、立体开发、功能融合、节约集约”的开发模式，以站场盖板板顶为界线，实行盖上、盖下分层确权及立体控规。轨道交通的上盖物业开发应满足城市消防规划的相关要求，消防部门牵头进行消防专项设计，组织消防专家评审会研究，由轨道交通部门提请省、市级消防机构组织相关部门制定出台相应消防技术标准，并严格执行。

### （二十三）加快轨道交通建设和综合开发土地收储

市规划局要会同有关单位编制城市轨道交通综合开发用地控制专项规划，对在建线路和尚未实施的线路设立规划控制范围，并对此范围内的用地作为强制性内容予以严格控制。规划控制范围应包含项目建设用地和综合开发储备用地，其中综合开发储备用地规模根据辖区轨道交通建设投资额确定，由辖区政府实施征收。各相关部门在为轨道交通建设（运营）单位办理相关地下、地上物业分层空间权证时，需充分考虑轨道交通上（下）盖物业开发特殊性，编制控规时可单列用地指标和规划技术指标。

### （二十四）培育壮大轨道交通产业集群

为使轨道交通建设与城市区域发展、产业发展相连接，提升轨道交通产业自主创新能力，充分发挥轨道交通的资源价值，推动轨道交通经济多元化发展。建立以盾构机生产、车辆制造为龙头，拥有系列核心技术和规模化装备生产能力的轨道交通产业化

基地，打造国内同行业领先水平的轨道交通产品系列。

## **七、进一步完善城市轨道交通保障措施**

### **(二十五) 加大人才建设力度**

市轨道公司根据“智汇郑州”人才政策，结合轨道交通人才的行业稀缺性、竞争激烈性和专业独特性等特点，拓宽人才引进渠道，采取人才引进绿色通道、订单培养、社会招聘等多种形式招纳优秀人才，采取措施稳定骨干员工队伍。在符合城市总体规划的前提下，充分利用车辆段、停车场等区域，合理适度配建青年公寓、人才公寓，优先满足轨道交通人才需要。实行人才引进和人才培养并重，鼓励驻豫高校开设轨道交通相关专业和课程。

### **(二十六) 强化组织保障**

不断完善轨道公司法人治理结构，充分发挥党组织领导核心和政治核心作用，进一步规范经营决策、提高企业效率、增强企业活力。围绕打造轨道交通优质廉洁工程、塑造优秀廉洁队伍，深入开展轨道交通廉洁和管理风险防控，不断完善廉洁从业“双承诺双评价”工作，确保各项工作有序开展、高效廉洁。

### **(二十七) 加强地铁文化建设**

在地铁线路设计时，应充分考虑沿线的文化历史遗存，充分利用地铁这一重要的城市文化传播途径，在地铁设施、环境设计等方面融入中原历史文化元素，展示中原传统文化和郑州千年古城的文化底蕴。支持市轨道公司建设地铁博物馆、地铁主题公园等文化项目。

## (二十八) 加强舆论引导

市新闻宣传部门要进一步加大宣传报道，为轨道交通的发展进行积极的宣传引导，为我市轨道交通发展营造良好的舆论环境。

2018年4月7日

---

主办：市交通委

督办：市政府办公厅五处

---

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

---

郑州市人民政府办公厅

2018年4月10日印发

---

