

关于推进城际铁路健康可持续发展的意见

城际铁路是城市群节点城市间的骨干旅客运输方式。为落实基础设施建设要适度超前、不能过度超前的要求，构建布局合理、便捷高效、经济适用的城际轨道交通网络，推动城市群高质量一体化发展，现就推进城际铁路健康可持续发展提出以下意见。

一、加强规划指导

(一) 明确功能定位。城际铁路主要连接城市群内中心城市及城区常住人口 50 万以上的大中城市，串联沿线重要客流集散地、人口密集区，采用高密度、小编组的灵活运输组织模式，重点满足 1—2 小时通勤、休闲、商务等中短途旅客出行需求。单中心城市群要逐步实现中心放射、节点覆盖，双中心城市群要强化打造主轴、实现双核辐射，多中心城市群要强化轴带布局、形成网络。优先支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等经济活跃、人口聚集度高的重点城市群规划建设城际铁路。严禁以城际铁路名义变相建设高速铁路、城市轨道交通项目。

(二) 科学布局网络。加强城市群旅客出行特征分析，科学合理做好客流预测。加强与中长期铁路网规划等衔接，统筹产业布局、运输需求、财力支撑、区域铁路资源共享等因素，合理确

定近远期城际铁路发展目标和网络布局，明确线路基本走向、技术标准、敷设方式、资金来源、建设时序等。依据国土空间规划、生态环境分区管控方案，统筹考虑城市群内城镇布局、客流特点、建设条件、群众诉求等，科学布局车站站点，新建车站原则上应布设在中心城区。

（三）完善规划审批程序。城际铁路建设规划由相关省级发展改革部门会同交通运输、自然资源、生态环境、铁路等相关部门联合组织编制，依法开展环境影响评价、社会稳定风险评估，并履行行业技术审查后，按程序报国家发展改革委审批。纳入城际铁路建设规划的新建项目原则上前期工作应达到预可行性研究深度。项目功能定位、建设标准、建设时序等发生重大变化，或者线路里程、直接工程费用（扣除物价上涨因素）等与规划批复相比增幅超过 20% 的，应按原程序审批调整规划，调整规划时原则上不新增项目。超出规划实施期限仍需继续实施的，由省级发展改革部门会同交通运输部门组织开展评估，报国家发展改革委商有关方面研究同意后可展期一次，展期原则上不超过 5 年。

（四）严格标准条件。深入论证与既有干线铁路线路走向基本一致或平行的城际铁路项目建设必要性。新建项目要与城镇开发建设时序相协调，选线选址依托国土空间规划“一张图”和生态环境分区管控方案，落实生态保护红线、永久基本农田、自然保护地等底线管控要求，依法依规合理布局和集约节约用地，科学安排站点、线路与噪声敏感建筑物的距离，严格环境影响评

价，强化噪声污染防治、生态修复等生态环保措施要求。新建城际铁路近期双向客流密度不低于 1500 万人次/年，设计速度一般为每小时 120—200 公里。原则上采用地上敷设方式，进出枢纽、征拆困难、噪声振动大等局部路段可研究采用地下敷设方式。严格控制车站建设规模、标准等，坚决防止出现站点过密、站房规模超出实际需求、建而不用等情况。

（五）集约高效实施新建项目。省级发展改革、交通运输部门要按照国家批准的规划和设计规范，严格落实新建城际铁路项目建设条件，组织做深做细前期工作，加强建设方案综合统筹，强化技术经济论证，因地制宜合理确定技术标准，从严控制工程造价等，商铁路部门依法按权限审批（核准）项目，与国家铁路网接轨的项目应按规定完成接轨手续，避免过度超前或重复建设。对于项目开通运营 5 年后、双向客流密度仍未达到预期指标 50% 的，以及项目开通运营 10 年后未实现现金流平衡的地区，暂停审批（核准）新建城际铁路项目。

二、优化运营模式

（六）充分用好既有铁路资源。鼓励地方政府与铁路企业加强合作，充分利用既有铁路富余运能，按照市场化方式积极创造条件开行城际列车。支持通过优化运输组织、局部改扩建、增加联络线等方式，增强既有铁路城际客运功能和能力。对于已开通运营但客流效益不理想的城际铁路，地方政府、城际铁路运营企业要多措并举吸引客流，鼓励具备条件的线路开行市域（郊）列

车，或研究与干线铁路、城市轨道交通接轨并贯通运营。

(七) 加强综合衔接配套。加强城际铁路与干线铁路、城市轨道交通、市域(郊)铁路合理分工、资源共享，尽可能同站换乘、无缝衔接。支持新建干线铁路兼顾城际客运功能。城际铁路车站要合理配建城市公交、出租汽车、网约车等接驳场站和自行车停放设施，并在线路和时刻方面与城市交通做好运营协调。强化城际铁路与其他运输方式在综合交通枢纽内的高效换乘，原则上换乘距离不宜超过300米。加强城际铁路车站周边土地综合开发，因地制宜打造站城融合综合体。探索城际铁路合理配建快递物流设施，拓展短途城际快运业务。

(八) 创新运营管理模式。支持地方政府因地制宜选择城际铁路运营管理新模式，支持具备条件的轨道交通企业获取运营资质，自主运营城际铁路，设立调度指挥中心，构建运营网络。在不影响主干线通道稳定运营的前提下，对于前期委托中国国家铁路集团有限公司及其下属企业运营、具备自主运营条件的城际铁路，鼓励中国国家铁路集团有限公司及其下属企业与地方政府公平协商开展地方自主运营。建立公开透明、公平合理的清算机制，推动地方自主运营的城际铁路与干线铁路跨线可持续运营。

(九) 提升运营服务水平。城际铁路运营企业要坚守安全底线，落实安全主体责任，建立全员安全生产责任制，加大安全隐患排查整治和监督检查力度。根据群众出行需求，采取多交路、站站停与大站停相结合的运输组织模式，优化购票、进出站等环

节和流程，有序推行公交化运营措施。合理确定票制票价，积极探索计次票、定期票、联程票等多样化票制。支持地方政府改革优化运营管理体制机制，充分运用新技术，有序实现城际铁路与干线铁路、城市轨道交通、市域（郊）铁路票制互通、支付兼容、安检互认、信息共享、应急联动，提供便捷高效的运输服务。

三、建立持续发展机制

（十）加大统筹协调力度。国家发展改革委会同自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、国家铁路局、中国国家铁路集团有限公司等统筹推进城际铁路发展。支持城市群加强跨省协调，联合审查项目技术方案，加强线路走向、技术标准等跨区域衔接，实现统一规划、协同建设、同步运营。

（十一）完善监督管理制度。国家铁路局履行行业监督管理部门职责，制定完善城际铁路建设运营、服务评价和运营安全评估等标准规范，研究制定城际铁路管理办法，指导支持地方以保证安全和可持续发展为目标，加强城际铁路建设运营监管体制机制建设，做好建设运营安全监管工作，强化全过程监管。地方政府落实新建城际铁路项目的工程质量安全监管责任，加强工程监管，促进城际铁路项目安全优质建设。

（十二）严格控制债务风险。地方政府严格落实政府支出责任，建立透明规范的城际铁路建设、运营、维护资金投入长效机制。新建城际铁路项目资本金比例不应低于50%，对违规举债融资

或未落实偿债及运营补亏资金来源的项目，一律不得审批（核准）。债务高风险地区不得新增地方政府债务用于新建城际铁路项目。拓展多元化投融资渠道，积极吸引社会资本参与，鼓励金融机构依法合规探索提供适合城际铁路项目的金融产品和服务模式。