

# 佛山市轨道交通发展“十四五”规划

佛山市轨道交通局



# 目 录

前 言 .....	1
第一章 发展现状 .....	2
第一节 发展成就 .....	2
第二节 存在问题 .....	5
第二章 发展要求 .....	6
第一节 形势要求 .....	6
第二节 面临挑战 .....	9
第三章 指导思想与发展目标 .....	10
第一节 指导思想 .....	11
第二节 基本原则 .....	11
第三节 发展目标 .....	12
第四章 重要任务 .....	13
第一节 持续建设互联互通的区域铁路 .....	14
第二节 构筑广佛一体的轨道顶层机制和网络 .....	15
第三节 加快城市轨道交通网络化建设 .....	16
第四节 有序推进有轨电车建设发展 .....	17
第五节 大力推进轨道站点周边综合开发 .....	17
第六节 推进轨道交通运营服务和信息化建设 .....	19
第五章 保障措施 .....	20

第一节 完善轨道交通规划建设制度和创新机制 .....	20
第二节 保障轨道交通建设资金需求 .....	21
第三节 加大用地保障及配套设施建设保障力度 .....	22
第四节 强化轨道部门管理力量，做大做强做优企业 .....	23

## 前 言

“十四五”时期（2021~2025年），是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划。“十四五”将成为佛山加快建设高品质国际化现代化大城市的战略节点，也是全市加快完善轨道交通系统“四网合一”，推进城市轨道交通加速成网、全域覆盖的重大战略机遇期。轨道交通是服务经济、服务社会、服务公众的重要载体，大力发展轨道交通，提高公共交通服务水平，是缓解城市交通拥堵，提升城市品质的重要途径，也是落实交通强国建设纲要、粤港澳大湾区发展纲要以及广佛全域同城化战略的重要支撑，是佛山市构筑打造湾区西部枢纽城市的重要保障，是实现佛山全域统筹、促进和引领城市新发展格局，支撑城市创新和高质量发展的重要抓手。

本次规划是全市36个“十四五”专项规划之一，是全市国民经济和社会发展规划在轨道交通领域的细化。规划依据《佛山市国民经济和社会发展规划“十四五”规划纲要》的总体要求编制，涵盖了全市四个层面轨道交通体系（国家铁路、城际铁路、城市轨道和有轨电车）的规划建设，提出了轨道交通站点周边综合开发、城市轨道交通信息化和运营标准化服务等多个方面的工作任务，主要阐明全市轨道交通发展的总体思路、目标、重点任务及保障措施，是指导“十四五”时期全市轨道交通建设发展的

纲领性文件。

## 第一章 发展现状

“十三五”期间，我市围绕“打造珠三角湾区西部枢纽城市”的总体目标，以“四网合一”的理念完善轨道系统规划及建设，取得了一系列成就，但结合城市和经济发展的要求，也应充分认识轨道交通发展存在的问题。

### 第一节 发展成就

在推进轨道交通工程项目建设、强化枢纽地位、提升交通出行品质和推进机制创新等方面均取得了突出成就，湾区西部枢纽地位得到显著增强，总结下来主要表现为“一个完善和五个升级”。

轨道网络完善，实现四网均有运营线路。“十三五”期间共推动 11 条轨道交通项目的建设，开通运营 3 条轨道交通项目，至此我市实现“国铁、城际、城市轨道交通、有轨”四网均有运营线路服务。

#### 专栏 1：“十三五”期末佛山市轨道网络现状及在建情况

- 国家铁路 7 条：广茂铁路、武广高铁、广珠铁路、贵广铁路、南广铁路、南沙港铁路、广湛高铁；“十三五”建设项目：南沙港铁路、广湛高铁；
- 城际铁路 3 条：广珠城际、佛肇城际、广佛环城际（佛山西站-广州南站）；“十三五”期间建设项目：佛肇城际、广佛环城际（佛山西站-广州南站）；2016 年 3 月 30 日，佛肇城际投入运营；
- 城市轨道交通 4 条：广佛线、佛山市轨道交通 2 号线一期、佛山市轨道交通 3 号线、广州地铁 7 号线西延顺德段；“十三五”期间启动建设项目：广佛线二期，佛山市轨道交通 3 号线、广州地铁 7 号线西延顺德段；2016

年12月28日开通运营广佛线二期（魁奇路站至新城东站）。

- ▶ 有轨电车3条：高明有轨电车示范段首期、南海有轨电车1号线工程（即南海区新型公共交通系统试验段）、南海区有轨电车里水示范段首期工程；“十三五”期间启动建设项目：高明区有轨电车示范段首期、南海区有轨电车里水示范段首期工程；2019年12月30日，高明有轨电车示范段首期工程开通，为全球首例氢能源有轨电车商业运营线。

枢纽地位升级，佛山西站显高铁服务。2017年8月佛山西站开通运营，定位为“广佛西部门户”，实现了与粤桂黔地区和广深港等粤港澳大湾区核心城市快速联系，基本实现“4+2+1”小时出行圈的目标，即4小时至贵阳、武汉、厦门；2小时至珠三角主要城市中心城区；1小时至广佛都市圈核心区。随着佛肇城际投入运营，广佛环城际（佛山西站-广州南站）建设持续推进，佛山西站辐射能力进一步加强。

轨道建设升级，加快推进轨道交通工程项目建设。2018年底建成广佛线二期工程，实现广佛线（新城东-沥滘）全线贯通运营。自主多方式推进佛山市城市轨道交通2号线一期、3号线和广州地铁7号线西延顺德段建设。结合广佛线、佛山市城市轨道交通2号线一期、广州地铁7号线西延顺德段项目，积极探索总结跨市城市轨道交通项目运营、建设模式经验。有序推进实施高明有轨电车示范段首期工程，并于2019年12月30日正式开通运营。持续推进南海有轨电车1号线建设。推进南海区有轨电车里水示范段首期工程的规划及建设工作，项目于2020年12月27日开工建设。

规划引领升级，积极推进线网规划及建设规划。“十三五”期间首次以“四网合一”理念编制轨道线网规划，以“四网合一”一张图为规划目标，从“时间合一”、“空间合一”、“功能衔接”对四个层次轨网进行统筹，实现城市轨道交通线网规划修编及有轨电车线网规划的编制及审批。

轨道服务升级，广佛线全线运营助力广佛同城化。2018年底广佛线全线通车运行，有效支撑广佛同城化发展。“十三五”期间，日均客运量自2015年的15.98万人增长至2019年的53.03万（受新冠疫情影响，2020年客流下降，日均客流40.41万人），客运量翻了3倍。

**专栏 2：“十三五”期间广佛线关键节点客流变化情况**

- 2015年12月28日西塱-燕岗开通：2016年日均客流突破20万，达到22万人次
- 2016年12月28日魁奇路-新城东开通：2017年日均客流突破30万
- 2018年12月28日燕岗-沥滘开通：2019年日均客流增长至53万人次/日，全年客流量超1.9亿人次
- 2020年受新冠疫情影响，客流数据大幅下降，日均客流40.41万人。

统筹管理升级，专业部门管轨道，规范化促行业发展。组建佛山市轨道交通局，将市交通运输局轨道交通建设、养护和运营的行业管理职责、轨道交通执法职责、轨道交通工程质量和施工安全监督管理职责，以及原市轨道交通建设管理办公室的相关职责进行整合。行业管理制度进一步完善，相继印发了《佛山市城市轨道交通工程建设生产安全事故应急预案》《佛山市城市轨道交通



《交通建设行业诚信管理办法》等安全生产管理文件和管理制度，指导市、区各级部门开展安全生产监督管理工作，规范行业管理秩序。

## 第二节 存在问题

“十三五”期间，佛山轨道交通发展取得了不俗的成就，但在区域协调发展、城市空间结构调整和区域铁路网络重构等大环境下，佛山轨道交通发展迎来重大挑战，与《交通强国建设纲要》提出的“四个一流”的最高要求以及《粤港澳大湾区（城际）铁路建设规划》提出轨道支撑粤港澳大湾区建设国际一流湾区还存在较大差距。

### （一）区域铁路发展总体布局和引导有待进一步加强。

在广佛区域枢纽共建共享理念下，多年以来我市主要依托广州铁路网络及枢纽进行铁路客运集散，区域铁路及枢纽的布局更多是被动式布局规划和建设，存在方向性缺失，未能主动战略布局和引导，城际铁路建设相对滞后。此外，佛山西站集疏运配套设施尚未完全建成，周边主要道路及城市轨道交通仍处于建设阶段，导致了佛山西站功能未能有效发挥。

### （二）铁路货运体系缺乏主动谋划，产业发展支撑较弱。

多年来，我市铁路货运体系缺少系统规划。随着区域协调发展、城市空间结构及产业结构调整，部分场站位于建成区，受城市建设及交通限行的制约，原有的铁路资源闲置或难以适应新需求，难以充分发挥货运功能。铁路货运体系与城市发展体系相融

性越来越差，存在铁路货运体系与城市产业布局关联度低、与城市物流规划竞合关系不明确、脱离城市现代服务体系、与其他运输方式的联运能力差、对城市的物流贡献率低等一系列问题。

### （三）城市轨道项目规划建设统筹有待进一步强化

2010年，广佛线一期首通段开通试运营，我市成为首个运营地铁的地级市。但截至“十三五”期末，经过十多年的发展，佛山境内仍只有广佛线在运营，轨道交通尚未形成网络体系，未能发挥在城市公共交通系统中的骨干作用。

### （四）可持续性的融资建设模式有待进一步探索

“十三五”期间，我市在轨道投资建设模式上进行多种尝试。城市轨道交通投资核心是政府财政资金作为项目资本金，政府债务负担重、风险大，急需按照国家深化投融资体制改革要求，实现可持续发展。

### （五）轨道出行环境及服务品质有待进一步提升

目前城市轨道交通站点综合开发不足，周边土地开发规划缺乏统筹，存在公共服务设施配置不足，地上地下空间有机联系欠缺，站内功能复合性较低等问题，未能有效提升轨道交通站点周边的土地价值。现状运营轨道交通站点衔接服务品质较差，存在步行空间保障不足，非机动车停放难，公交接驳效率及品质较差，站点周边指示标志缺乏等问题。

## 第二章 发展要求

### 第一节 形势要求

“十四五”时期，是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、是衔接“两个一百年”的关键期，我国发展仍处于重要战略机遇期，交通事业发展面临的发展环境也发生阶段性变化，必须深刻研判我市发展所处阶段特征，分析其中蕴含的内外部机遇与挑战，做好科学应对。

一是新时代的交通强国发展要求。十九大明确指出，中国特色社会主义进入了新时代，还正式提出“两个阶段”发展目标即：从2020年到2035年，基本实现社会主义现代化；从2035年到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。因此国家定调“十四五”的工作方向：以推动高质量发展为主题，加快建设交通强国，完善综合运输大通道、综合交通枢纽和物流网络，加快城市群和都市圈轨道交通网络化。《交通强国建设纲要》明确提出2035年进入世界交通强国行列，构筑多层次、一体化的综合交通枢纽体系，完善集疏运体系，大力发展枢纽经济。《国家综合立体交通网规划纲要》在《交通强国建设纲要》指导下，提出构建完善的国家综合立体交通网、加快建设高效率国家综合立体交通网主骨架、建设多层次一体化国家综合交通枢纽系统等多项措施。佛山市需借力粤港澳大湾区国际性综合交通枢纽集群建设，积极构建3轴1走廊（京津冀-粤港澳主轴、长三角-粤港澳主轴、粤港澳-成渝主轴、广昆走廊）的主骨架网络，优先保障干线铁路引入，积极提升佛山的区位优势。

二是新时期的区域协同发展要求。我国日益重视推动形成优

势互补高质量发展的区域经济布局，党中央提出了粤港澳大湾区建设区域发展战略，未来将按照客观经济规律调整完善区域政策体系，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力。《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确“发挥香港—深圳、广州—佛山、澳门—珠海强强联合的引领带动作用，深化港深、澳珠合作，加快广佛同城化建设，提升整体实力和全球影响力，引领粤港澳大湾区深度参与国际合作”。在2020年10月14日深圳特区建立40周年大会上，习近平总书记指出，要抓住粤港澳大湾区建设重大历史机遇，加快粤港澳大湾区城际铁路建设，促进人员、货物等各类要素高效便捷流动，提升市场一体化水平。在新时期的区域协调发展新时期，广佛极点要共同承担构筑链接世界和辐射全国的区域枢纽重任，给予了佛山市在粤港澳大湾区建设中强化与周边城市更高质量一体化发展的要求。

三是新格局的广佛全域同城发展要求。广佛同城历经十年，设施基本实现互联互通，实现了由“同城概念”向“设施同城”再向“全域同城”的转变，从同城2.0时代迈入3.0时代。随着“广佛极点”、广佛全域同城化、“1+4”广佛高质量发展融合试验区等发展要求的提出，广佛急需进一步强化两地政府的协调联动，推动基础设施的互联互通，强化1小时通勤圈建设。这对交通支撑系统的多层次一体化衔接提出了新的要求。

四是新定位的空间重塑高质量发展要求。自2019年，佛山

地区生产总值突破万亿元大关后，佛山经济社会发展也进入深度转型发展阶段，传统制造业向科技产业转型、粗放式经济发展向高质发展转型。城市空间结构对轨道交通的规划建设提出更高要求，轨道交通作为大运量的公共交通系统，对城市空间的“骨架+引导”作用，需要与市域轴线结构优化、中心城区拓展和强化、重点片区建设发展等进一步契合，以实现湾区西部枢纽城市的规划目标。

## **第二节 面临挑战**

一是湾区轨道建设加速时提升区位优势的挑战。随着粤港澳大湾区构筑“四向”对外通道和枢纽集群进程的加快，城际铁路建设模式的调整，给佛山带来了机遇和挑战。如何紧抓湾区对外通道的建设契机，强化佛山高铁网络化的战略锚固，构建通达全国的枢纽城市是佛山轨道近期工作的重要课题。

二是广佛全域同城化背景下区域枢纽共建共享的挑战。在新的发展时期，进入广佛全域同城化发展阶段，亟需进一步强化广佛全域1小时通勤圈；此外广佛作为湾区极点将共同承担构筑链接世界和辐射全国的区域枢纽重任，在强化广州国际性枢纽城市的同时，如何实现广佛区域枢纽设施的共建共享、互联互通，也是佛山轨道建设面临的最重要课题。

三是轨道交通建设发展应对高品质出行高质量发展的挑战。当前，佛山市城市轨道交通建设相对滞后，私人机动化的出行快速增长，为未来集约化交通出行方式转变带来了巨大难度。同时，

佛山市是典型的组团式布局城市，轨道交通尚未能对城市结构轴向发展和用地集约化进行引导和约束。“十四五”期间，佛山轨道交通既要考虑现状问题的改善和提升，又要结合城市新定位及高质量发展要求，应对阶段性特征和面临的挑战，在实施策略和方案中做好应对，以支撑城市和社会经济的快速发展。

四是轨道快速发展期保障机制的挑战。“十三五”期间佛山市在城市轨道交通规划的市级统筹、项目建设的有序推进和安全生产、轨道的投资模式及资金保障方面都处于摸索和学习阶段。伴随着粤港澳大湾区城市群和城际铁路的快速发展，“十四五”期间佛山市轨道交通将迎来巨大发展，亟需建立确保轨道交通项目建设实施的体制机制，以确保轨道交通有序安全、高效的实施。

五是轨道网络化运营及可持续发展的挑战。“十四五”期末，佛山市城市轨道交通运营规模将从单一线路运营正式迈入网络化运营时代，线路的运营组织模式、车站的运营管理模式均将发生变化，轨道交通网络运营和管理体系都将面对巨大挑战。此外，轨道交通建成运营后，建立轨道交通与城市用地之间的反哺可持续发展机制，实现轨道交通与城市文化、城市品质等的融合发展，也是佛山市“十四五”期间亟需应对的课题。

### **第三章 指导思想与发展目标**

“十四五”时期，立足“粤港澳大湾区极点城市、全省地级市高质量发展领头羊、面向全球的国家制造业创新中心”的目标定位，佛山应加快完善轨道交通网络体系的建立，提升枢纽辐射

带动，为促进经济社会高质量发展提供强有力支撑。

## **第一节 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、六中全会精神以及中央经济工作会议精神，深入学习贯彻习近平总书记对广东重要讲话和重要指示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，深化落实省委“1+1+9”工作部署，全面落实“双区”建设、“双城”联动战略，推动“一核一带一区”区域协调发展，高水平参与构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，以构建便捷高效、绿色集约、安全可靠和可持续发展的轨道交通系统网络支撑佛山市建设交通强市的规划目标，助力佛山引领湾区、广佛全域同城化和市域统筹高质量发展，实现全省地级市高质量发展领头羊的规划目标。

## **第二节 基本原则**

紧抓机遇，创新发展。准确把握“十四五”时期的新形势和新要求，紧抓粤港澳大湾区融合发展，广佛全域同城化的发展契机，积极推动国家铁路和城际铁路的建设发展；结合国家关于轨道交通的发展政策和意见，把改革创新作为加快轨道交通发展的

强大动力，加快体制机制创新、政策创新、管理创新，努力克服轨道交通建设中的障碍，提高效率。

四网合一，协调发展。强化四网融合发展，并有机衔接其他交通方式，促进互联互通和联运组织，强化一体化服务，实现对内对外无缝对接；协调轨道与城市的发展，强化对市域统筹、强中心、创新组团等公共交通协调发展，实现区区通轨道，加大轨道交通的民生普惠。

重点突破，有序推进。强化在建和启动建设的重点项目工作的有序推进；有序推进各层次轨道交通的规划与建设，结合城市发展及交通需求，有序研究制定下一期建设规划策略及方案。

以人为本，安全发展。以为人民提供高效、舒适、便捷的城市轨道交通出行环境为出发点，突出轨道交通的公共属性，提升运营服务水平和信息手段；把安全保障作为前提，坚守红线和底线思维，全面提高城市轨道交通的安全性、可靠性以及应对自然灾害、突发事件的反应能力。

### **第三节 发展目标**

以轨道建设领衔交通大建设，贯彻“四网合一”发展理念，构筑辐射全国、通达湾区、服务全市的多层次一体化轨道交通网络体系，创新轨道交通可持续性发展机制，实现佛山轨道跨越式发展，实现支撑城市高质量发展的目标。

目标一：区域辐射湾区直联，实现“138”辐射目标。通过客运与货运铁路的建设，建设更具综合性的湾区西部和全国联动



的交通枢纽城市，实现与京津冀城市群 8 小时可达；与长沙、武汉、贵阳、南宁等邻近省会城市等城市 3 小时可达，真正融入全国城市群发展；与粤港澳大湾区主要城市实现 1 小时互达，强化湾区间互联互通。

目标二：强化市域空间支撑，实现“3060”市域时空目标。至 2025 年，持续推进“四网合一”的轨道网络基础设施建设，通过创新轨道服务，实现强中心战略和城市主要发展轴线的轨道服务支撑，实现 30 分钟中心城区内部互达、中心城区至外围城区直达，市域外围组团 60 分钟互达的市域时空出行目标。

目标三：引领交通结构转型，实现“2540”出行结构目标。至 2025 年，通过站点综合开发和运营服务，实现轨道交通引领交通出行结构转变，轨道交通占公共交通的比例达 40%，凸显轨道交通在城市交通中的骨干作用。

目标四：构筑完善的轨道交通可持续发展体系。结合广佛全域同城化发展背景和佛山市轨道快速发展诉求，积极推动轨道交通立法及轨道交通建设政策保障，从广佛轨道一体、轨道发展、投资可持续发展、安全建设、运营服务等方面为轨道交通可持续发展提供支撑。

## 第四章 重要任务

粤港澳大湾区、广佛全域同城化和市域统筹高质量发展建设背景下，结合十四五发展目标，佛山市将重点实现四网合一，六大重要工作任务，以推动全市轨道交通高质量发展。

## 第一节 持续建设互联互通的区域铁路

（一）推进区域铁路设施建设，助力佛山深度参与湾区一体化发展。加快推进广湛高铁、珠肇高铁（江门至珠三角枢纽机场段、高明至肇庆段）、深南高铁（珠三角枢纽机场至省界段）、广州站至广州南站联络线的建设。瞄准湾区城际铁路高速发展的契机，继续推进广佛环城际（佛山西站-广州南站）的建设，积极推动广佛环城际（佛山西站-广州北站）的开工建设，尽快发挥环线铁路的规模和网络效益，强化广佛中心城区的交流。加快推进佛山经广州至东莞城际前期研究及建设，构建广佛莞市中心的直达快速联系通道。开展广佛江珠城际、肇顺南城际的前期研究，具备开工条件适时启动建设实施。

（二）优化铁路货运通道、完善货运枢纽布局，支撑经济及产业发展。以建设生产服务型国家物流枢纽为契机，积极发展铁路货运，促进运输结构的优化调整，提升佛山物流服务水平。推动南海一汽大众铁路专用线、南沙港铁路、广茂-广珠铁路联络线建设，积极配合推进柳广铁路前期工作，完善佛山铁路货运基础设施，优化铁路货运通道。把握广湛铁路建设的重大机遇，有序关停沿线货站，引导货运功能向外转移至丹灶、官窑等货场，构建“客内货外”的铁路整体布局。重点谋划推动丹灶铁路货场二期工程规划建设和加快官窑铁路货场建设，补强铁路货运集散能力。结合柳广铁路建设，着重推进南边货场的规划建设，争取建设为高水平现代化的物流基地，提升佛山铁路货运能级，助力

佛山产业、区域经济发展。远期形成更为合理的铁路货场布局。

（三）推进城际轨道与城市轨道站点互联互通改造方案研究，推进网络互联互通。结合粤港澳大湾区城际铁路的建设及运营模式发展趋势要求，推动佛肇城际和在建广佛环城际（佛山西站-广州南站）等城际线路与城市轨道交通站点付费区换乘改造工程方案研究；做好规划佛山经广州至东莞城际、广佛江珠城际与城市轨道交通的运营一体化服务预留工程。

（四）提前谋划布局战略性通道研究。贯彻交通强国发展理念，强化佛山及西岸各市与长江中部、京津冀等主要城市群之间的联系，提升佛山成为京广通道上的重要节点。结合国土空间规划编制优化枢纽布局，加强铁路枢纽布局规划与国土空间规划、综合交通规划、轨道线网规划的衔接，落实相应的规划控制和衔接预留工作，为战略设施落地性提供保障，构建更为完善的现代化高质量综合立体交通网。

## **第二节 构筑广佛一体的轨道顶层机制和网络**

（一）联合印发《广佛两市城市轨道交通互联互通行动细则》。广佛两市联合印发《广佛两市城市轨道交通互联互通行动细则》，为广佛轨道交通衔接线路规划、建设和运营管理提供政策指引，切实做到广佛两市轨道交通“整合规划、统筹建设、贯通运营、协同运输”。

（二）推动《广佛两市轨道交通系统一体化规划》法定化。推动《广佛两市轨道交通系统一体化规划》的规划成果纳入《佛

山市城市轨道交通线网规划修编》。

（三）推进广佛两市下一轮建设规划的协同和联动。以核心直达、局部成网、效益最优为原则，优先考虑跨广佛边界的城市轨道线路纳入近期实施项目，推进城市轨道交通近期建设规划项目的广佛两市联动，探索广佛两市轨道交通近期建设规划协同上报的政策和机制。

（四）深化广佛轨道交通一体化的体制机制。结合国家对都市圈的轨道交通建设政策，以及新的投资机制与政策，以湾区广佛极点、广佛全域同城化为目标，积极谋划推进广佛两市在轨道交通一体化方面深化合作和机制创新，响应国家新政策对都市圈轨道交通发展的部署和要求，不断优化和完善广佛两市轨道交通在报建、审批、建设、投资及运营等机制的衔接和合作，加强广佛轨道交通规划建设和管理的政策指引。

### **第三节 加快城市轨道交通网络化建设**

（一）加快推进在建项目实施建设，确保按期开通。加快推进在建佛山城市轨道交通2号线一期、3号线、广州地铁7号线西延顺德段的建设实施，确保按期开通运营服务。

（二）推进已批复第二期建设规划设线路的建设工作。加快推进第二期建设规划轨道项目的前期工作，具备开工条件尽快开工建设。

（三）完成城市轨道交通线网规划审批及规划控制工作。加快推进《佛山市城市轨道交通线网规划修编》的编制工作，并同

步纳入国土空间规划。开展《佛山市城市轨道交通线网控制性规划》，稳定城市轨道线网规划方案，强化轨道建设用地预留控制，保证远期轨道交通工程建设的可实施性。

（四）推进相关专题研究，深化专项支撑。开展《珠三角枢纽（广州新）机场城市轨道专线专题研究》等专项研究工作，为近期建设项目、机场枢纽的规划和建设提供技术支撑，提出线路规划方案和控制要求。

#### **第四节 有序推进有轨电车建设发展**

（一）统筹协调有轨电车规划。加强市级有轨电车的规划统筹。鼓励各区及三龙湾高端创新集聚区，结合自身发展情况及客流需求情况，自主积极开展各自片区内的有轨电车线网规划。加强区级线网规划方案的统筹协调，统筹空间布局和技术制式，落实全市有轨电车线网规划一张图。

（二）协调推进有轨电车有序建设。加快南海有轨电车1号线和南海区有轨电车里水示范段首期工程建设。各区结合有轨电车线网规划、实施方案研究和自身实际需要，选取近期实施示范线路，做好规划协调和报批等前期工作，具备条件有序推进项目实施。

#### **第五节 大力推进轨道站点周边综合开发**

（一）开展轨道交通TOD综合开发总体策略研究。加强规划领衔，开展轨道交通TOD综合开发总体策略研究，对近期实施轨道线路沿线站点进行土地资源和开发利用情况摸排，明确轨道交

通场站及周边土地综合开发重点站点，梳理综合开发用地范围和土地储备范围，加强轨道交通站点周边 800 米范围土地管理控制及收储。

（二）加快构建佛山市“两主四辅”客运铁路枢纽布局。加快推进广湛高铁佛山站规划建设，争取按照站城一体的理念将广湛高铁佛山站打造成为服务佛山中心城区的综合交通枢纽。加快推进珠肇高铁高明站规划建设，争取将珠肇高铁高明站打造成为服务我市西南地区的综合交通枢纽站。

（三）推动轨道站点周边综合开发。根据《佛山市轨道交通场站及周边土地综合利用实施办法（试行）》，积极推动各区开展站点 TOD 综合开发规划，结合轨道交通建设进展，推进 TOD 项目的建设实施。

（四）完善站点周边综合开发接驳配套，提升服务质量。大力推进现状和在建铁路枢纽站点的交通接驳设施配套建设，做好客运枢纽的衔接配套服务，推动铁路站城一体化，提升轨道站点服务水平。

（五）提升既有轨道交通线路的综合开发效能

完善现状广佛线出入口建设，提升城市轨道服务效率。加快推进在建城市轨道线路出入口建设实施，保障道路各方向城市轨道站点功能服务。推进在建城市轨道线路交通衔接配套设施的同步建设，切实提升线路交通衔接服务水平。

（六）推进运营线路的商业开发模式及管理制度研究

推进运营线路及在建轨道项目的商业开发模式探索，研究制定轨道交通沿线商业开发模式及管理制度。推动轨道站点周边项目的商业化运作，有效补充轨道建设和运营资金，提升轨道可持续发展生命力。

## **第六节 推进轨道交通运营服务和信息化建设**

（一）研究市域内国铁及城际的运营组织优化方案。立足湾区，面向全国，结合佛山对外客流特征，制定主要枢纽站的增发班次及始发列车的工作方案，强化市、区政府部门与运营主体部门沟通与协调。

（二）提升既有设施运营服务水平，做好新开轨道线路的运营评估及运营服务保障。优化广佛线运营组织模式，提高广佛线运输能力。依据《城市轨道交通初期运营前安全评估管理暂行办法》，开展佛山城市轨道交通新开通线路的安全运营评估工作，做好新线运营筹备工作。开展轨道交通网络化运营专题研究，应对“十四五”期间佛山城市轨道交通新线开通后对既有线网客流的影响，编制轨道网络化运营保障指南，确保轨道交通网络平稳有序运营。

（三）充分保障有轨电车高效安全运营。充分利用高明有轨电车示范段首期运营过程中在氢能源利用和储存、列车运营组织、安全管理及车辆维护等方面积累的经验，建立完善系统化的运营管理体系。推进南海有轨电车1号线和南海区有轨电车里水示范段首期工程的运营管理，做好运营前筹划和安全评估工作。

（四）构建运营服务管理制度，提供品质化服务。健全轨道交通运营管理制度，形成完善的安全生产规章制度体系。开展标准化工作，完成“技术标准、管理标准、工作标准”三体系建设工作；搭建生产运作管理制度体系，实现对设备的全生命周期管理。建立运营服务与补贴之间的评估与考核机制。完善运营服务的应急管理措施。构建城市轨道、有轨电车等多种制式协调发展交通体系，编制各类突发事件下其他交通方式应急配合措施。

（五）推进行业信息化系统规划与建设。加快信息化平台建设，提升轨道信息化管理水平。加快推动 BIM、GIS、云计算、大数据等技术在城市轨道交通管理领域应用，建设轨道交通前期工程、轨道交通建设、运营、资源开发、全生命周期综合服务一体化等五大板块，推动大平台、大系统、大数据格局的建设。

## 第五章 保障措施

为保障未来 5 年全市轨道交通发展的总体部署有效落地，应着力加强制度保障、资金保障、配套保障和主体保障，充分发挥轨道交通对城市和社会经济发展的支撑和促进作用。

### 第一节 完善轨道交通规划建设制度和创新机制

（一）完善佛山市轨道建设制度体系。重点推进“1+3”政策文件<sup>1</sup>的贯彻落实，完善制度体系的顶层设计，引导轨道交通良性发展。对顶层设计文件如 1+3 政策文件等，定期开展执行情

---

<sup>1</sup> “1+3”政策文件是指佛山市人民政府关于进一步加快轨道交通建设发展的意见、佛山市轨道交通场站及周边土地综合开发利用实施办法（试行）、佛山市城市轨道交通建设管理规定（修订）、佛山市城市轨道交通发展专项资金管理办法（修订）。



况评估分析，结合实施及新发展要求，及时做好相关文件的修订。加快《佛山市城市轨道交通管理条例》的编制及颁布，借助立法支撑轨道交通发展，规范佛山市城市轨道交通管理，保障城市轨道交通规划建设和运营安全，促进城市轨道交通行业持续健康发展。

（二）探索轨道交通政策机制的创新和实施。创新轨道交通投融资模式。通过广佛环城际（佛山西站-广州北站）、佛山经广州至东莞城际项目沿线站点的综合开发开展试点工作，适当整合轨道交通场站及周边用地，探索轨道交通站场综合一体化开发模式研究。

## **第二节 保障轨道交通建设资金需求**

（一）加大财政投入力度。在确保资金安全的前提下，加大市区两级财政在轨道交通上的投入力度，充分发挥轨道专项资金使用效益，保障资金需求有效落实各个轨道规划建设项目之中。

（二）进一步拓宽资金筹集渠道。主动创新融资模式，增加轨道交通建设资金筹集途径。鼓励拓宽资金来源，研究多元化的投融资模式，积极引入社会资本。以全市重大项目建设资金、各区财政安排的专项资金以及市级财政补贴各区的轨道建设资金为主要资金来源，同步发行地方政府债券，并积极申请上级专项补助拨款，用于轨道建设。在拓宽政府财政资金来源的同时，通过政府和社会资本合作，探索设立城市轨道交通项目投资引导基金，推动轨道交通可持续发展。

(三)探索以轨道交通沿线土地资源筹集资金的复合利用模式。推进轨道交通沿线土地资源筛选和控制保护区划定工作,严格按照佛山市轨道交通“1+3”管理政策文件要求,贯彻落实沿线用地预留收储、挂牌上市、资金回笼的管理规定,利用轨道交通项目红线内的地上、地下空间土地资源进行综合开发的,原则上应与轨道交通项目“同步规划、同步设计、同步实施”。为建立可持续化发展的土地资源筹资金模式,土地储备方案要充分运用征收储备和城市更新改造政策,充分考虑综合开发对政府及土地权属人的利益共享。市、区统筹协调落实轨道交通场站及周边土地综合开发的各类用地指标,优先满足开发需求。

### **第三节 加大用地保障及配套设施建设保障力度**

(一)强化项目工程实施保障力度。落实征地拆迁工作的主体责任,提升征地拆迁、工程建设工作效率;落实轨道工程安全管理责任主体,明确轨道交通工程安全管理职责,完善轨道交通安全管理机制,强化全生命周期轨道交通安全管理。继续推进轨道交通质量监管工作,完善质量监督体系,重点落实轨道交通工程质量安全监督管理、轨道交通工程质量安全监督抽检工作。建立轨道交通行业安全生产和应急体系,积极引入专业第三方机构服务,完善应急处置能力。强化轨道工程地铁保护管理,划定轨道建设规划控制区和特别保护区范围,制定安全防护方案,稳定地铁保护管理机制。做好配套管线迁改工作,统筹推进管线改迁工作,提升施工工作推进效率,提前组织交通疏解,减少对城市

交通影响。

（二）提升轨道交通配套设施建设协调能力。建立轨道枢纽站点配套设施的工作机制，建立配合轨道交通设计流程的配套设施同步规划设计及审查机制，明确各类接驳设施工程的实施主体及出资原则，推进配套设施与主体工程同步规划、同步建设、同期投入使用。协调站点周边地下空间开发，强化轨道交通与城市空间衔接。

#### **第四节 强化轨道部门管理力量，做大做强做优企业**

（一）加强市区轨道交通职能部门的技术管理力量。提升市区轨道交通局的人员队伍和技术力量，加强轨道交通行业管理力量建设，为轨道交通高质量发展提供人才保障。

（二）保障施工进度，落实主体责任。加强对项目的全过程管控，强化施工建设管理，完善项目管理的规范化、标准化、精细化和信息化；严格按照建设工期施工，确保在建项目按照工程进度顺利推进。明确各相关部门和单位的职能与工作，落实轨道施工主体责任，建立轨道交通建设和运营应急救援队伍。

（三）拓展运营层次，构筑运营梯队。推进市、区关于统一运营相关配套政策的研究和制定，推进市、区委托运营线路的统一标准化管理，降低运营成本。以培育和引进核心人才为重点，优化人才结构、强化管理、规范晋升，完善激励约束机制，打造精简高效的人才队伍，优化、完善相关管理体系和管理制度。

（四）主动作为，深度参与城市建设。轨道企业应以轨道交

通建设为主线，在企业顶层设计和定位发展上明确轨道企业以TOD发展模式，推进以枢纽场站为核心的站城一体化开发，积极推动符合我市发展实际的“轨道+物业”发展模式建立，获取可经营性资源，实现轨道企业“自我造血”，促进轨道交通的可持续健康发展。通过合作开发模式，重点围绕城市轨道上盖和城市更新2个板块业务打造一批具有示范作用的标杆项目，将企业规划、新线规划、商务规划与城市规划有机结合，实现土地资源的集约利用和城市功能结构的优化提升，促进轨道交通与城市建设的协调发展。

（五）拓展产业层次，做大做强轨道产业。以城市轨道交通为基础，引导轨道交通产业发展。轨道交通建设企业在做强主营业务的情况下，利用轨道交通的资源优势、政策优势和轨道公司现有资源，积极开展多元化经营，拓展物业开发、城市更新、广通商、围绕城市轨道产业链的相关配套服务、氢能源等新项目和新产业，以实现轨道交通与相关资源的有效连接。开展佛山市轨道交通装备产业发展体系专项研究，带动佛山轨道交通的多层次多维度的产业发展。