

# 东莞市人民政府办公室文件

东府办〔2023〕21号

## 东莞市人民政府办公室关于印发《东莞市城市轨道交通建设投融资管理办法》的通知

各镇人民政府（街道办事处、园区管委会），市府直属各单位：

《东莞市城市轨道交通建设投融资管理办法》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

东莞市人民政府办公室

2023年10月30日

# 东莞市城市轨道交通建设投融资管理办法

## 第一章 总则

**第一条** 为推动我市城市轨道交通建设运营，保障项目资金需求，根据国家、省有关法律法规和行政规章，以及我市《进一步完善轨道交通建设和轨道资源开发双向反哺机制全力推动轨道交通高质量发展的意见》（东府〔2022〕57号）等文件规定，特制定此办法。

**第二条** 我市经批准建设运营的城市轨道交通项目投融资活动，适用本办法。

**第三条** 按照政府主导、市镇共建、资源整合、多渠道筹资、多元化经营的理念，充分发挥市场机制在轨道交通项目投融资中的重要作用，为轨道交通建设、运营、综合开发提供稳健的资金支持。探索轨道交通投融资、建设、运营、综合开发一体化的实施机制，支持市属国企发挥轨道交通投融资主体作用，建立轨道交通建设和轨道资源开发双向反哺的投融资机制，推动我市轨道交通事业可持续发展。

**第四条** 城市轨道交通投融资应遵循以下原则。

（一）有系统规划。根据城市轨道交通建设规划、工程可行性研究及运营资金需求，结合城市轨道交通站场 TOD 综合开

发规划的土地开发资源供应，拟订城市轨道交通投融资平衡方案（以下简称“投融资平衡方案”）。

（二）有政府财政支持。市财政通过一般公共预算安排、提留土地出让金、接收政府分成物业等多种方式筹集资金，用于支持城市轨道交通项目的资本金投入、专项债还本付息、运营补贴。

（三）有社会资本参与。创新投融资模式，引导社会资本参与城市轨道交通项目建设，并对其进行全程、有效的监督和管理，实现投资主体多元化，综合效益最大化。

（四）有市场主体投资、建设及运营管理。按照“谁投资、谁受益、谁承担风险”的思路，理顺投融资主体与建设运营主体的关系，引导城市轨道交通建设和运营管理向市场化和多元化方向转变。

（五）有项目投资回报。进一步发挥市属国企作为城市轨道交通项目投融资主体的作用。支持城市轨道交通投资建设主体“以地筹资”，鼓励其参与城市轨道交通站点 TOD 综合开发（以下简称“TOD 综合开发”）和通过接收政府分成物业，获取合理经营利润，充实现金流，支撑城市轨道交通建设运营资金需求，促进轨道交通外部效应内部化。

**第五条** 市轨道交通局负责牵头并协调全市城市轨道交通项目投融资工作；城市轨道交通投资建设主体负责全市城市轨

道交通项目投融资的实施。市有关部门按照职责分工，支持城市轨道交通投融资工作的开展。

## 第二章 投融资实施

**第六条** 城市轨道交通投融资主要有市财政全额投资、市财政出资本金的授权经营模式和 PPP（含特许经营）模式及其它经市政府批准的投融资模式。

（一）财政全额出资建设的城市轨道交通项目按照市财政投资建设项目代建有关管理规定执行。

（二）市财政出资本金的授权经营模式。市财政根据国家有关文件规定的要求提供项目资本金，并根据实际情况牵头发行政府专项债券，城市轨道交通投资建设主体经市政府授权负责项目其余建设资金的融资，开展项目建设、运营和管理。

（三）PPP 投融资模式。以 PPP 形式建设和运营的城市轨道交通项目由轨道交通局制定 PPP 实施方案，并通过财政可承受能力论证和物有所值论证后，报市政府审定后实施。

（四）其它经市政府批准的投融资模式按市政府批复的实施方案实施。

**第七条** 科学运用多元化的融资手段，创新融资模式。

（一）政府融资手段。积极引入政府专项债券，充分利用政策性金融工具。积极向上级争取政府额度，适度倾斜支持轨

道交通建设。

(二) 企业融资手段。

1. 常规性融资手段。主要包括银团贷款、融资租赁等，探索跨境融资渠道。

2. 引入保险机构资金。落实国家鼓励保险资金投入政府重大基础设施的政策，用好保险资金期限长、利率稳的优势条件，打通保险资金投入轨道交通项目渠道。

3. 探索资本市场筹资。利用公司上市、发行企业债、公司债、中期票据、资产证券化等方式进行融资。

### 第三章 轨道专项资金的筹集及使用

**第八条** 市政府设立“东莞市轨道交通建设发展专项资金”（以下简称“轨道专项资金”），市财政局设立轨道专项资金账户，市轨道交通局会同市财政局对轨道专项资金的筹集、分配、使用进行管理和监督。

**第九条** 轨道专项资金筹集方式。

(一) 经营性用地土地出让轨道专项资金收取，国铁、城际轨道交通站点周边 800 米和城市轨道交通站点周边 500 米半径范围内经营性用地土地出让或流转的，收取土地出让或流转总价的 20%。对此范围外的，收取土地出让或流转总价的 10%。

(二) TOD 范围内经营性用地土地出让收益分配，土地出

让金扣除相关税费、计提资金、土地收储补偿、土地前期开发成本后，原则上市主导收储的，由市、镇按 4:6 比例分成；镇主导收储的，由市、镇按 2:8 比例分成。属市分成部分的土地出让收益，全部划入轨道专项资金账户。其中，对于投融资平衡方案划定的融资地块，土地出让收益分配按照市政府审定的方案执行。

（三）TOD 范围内已批未建经营性用地容积率调整物业分成，具体按《东莞市轨道交通 TOD 范围土地容积率调整工作方案》（东轨道办〔2022〕1 号）执行，其中归属市政府物业分成所得现金收益全部划入轨道专项资金账户。

（四）TOD 范围内城市更新政府物业收益分成。根据《东莞市轨道交通 TOD 范围内城市更新项目开发实施办法》（东府〔2021〕3 号）有关规定执行，其中归属市政府的分成，除移交市政府指定单位的部分外，其余部分所得现金收益全部划入轨道专项资金账户。

**第十条** 轨道专项资金用于城市轨道交通建设运营及综合开发的范围主要包括：建设项目的资本金投入；专项债还本付息；项目运营补贴；关联地下空间、同步实施工程建设资金支持；项目资产更新和追加投资投入；站点周边土地储备资金支持；建设运营和综合开发的其他相关支出。

**第十一条** 轨道专项资金支出管理。

（一）根据城市轨道交通建设的需要，项目实施进度和融资、经营性收入情况，按照统筹安排、综合平衡、以收定支的要求，市轨道交通局会同市财政局、市发展改革局、市国资委等单位，审核市交投集团、市轨道公司等单位提出的轨道交通建设资金使用需求，在每年第三季度根据轨道交通建设计划与运营情况、专项债使用及偿还计划，汇编下一年度轨道专项资金支出预算。

（二）轨道专项资金支出预算由市轨道交通局会同市财政局提出报市政府审定，具体项目按程序对应转入市轨道交通局部门预算或市政府投资建设项目计划，由市轨道交通局、市发展改革局、市财政局严格遵照执行。

（三）轨道专项资金支出严格按照年度使用计划执行。由市轨道交通局统筹轨道交通专项资金的年度支出计划，协调各预算项目的支出管理。如超过年度使用计划范围或追加支出，由市轨道交通局会同市财政局通过“一事一议”方式报市政府审批。

（四）轨道专项资金当年资金若有结余，滚存下年使用。

## 第四章 平衡机制

**第十二条** 科学论证使用各类资金的时机、规模、机构、成本等因素，综合考虑城市轨道交通经营性收入、土地资源开

发等收入以及项目出资责任。按照“市镇共建”机制分担轨道交通项目出资责任，出资责任优先通过划定沿线站点周边融资地块的土地综合开发收益实现平衡，不足部分通过政府配建物业、其他资源或货币补足。在落实市财政资本金出资责任、相关镇街（园区）土地供应责任的基础上，拟订《城市轨道交通建设投融资平衡方案》。

城市轨道交通项目出资责任包括评估期内建设投资（含资金成本）和运营补贴的总和。

**第十三条** 坚持“统筹轨道交通建设投资与周边土地综合开发收益总体平衡”的理念，对沿线土地同步规划、提前控制、及早储备，充分发挥轨道交通建设对沿线土地的增值带动效应，以土地增值收益反哺轨道交通建设。

**第十四条** 支持建设规模指标向融资地块倾斜。融资地块土地公开出让纯收益优先用于保障轨道交通项目资金平衡。

（一）融资地块由土地储备机构收储，其同步实施工程（包括上盖物业预留工程、地块内配套交通设施和衔接工程）等委托市城市轨道交通投资主体自筹资金建设，给予投资主体建设成本和合理利润。融资地块公开出让后，土地出让金扣除相关税费、计提资金、土地收储补偿、土地前期开发成本后优先用于平衡项目出资责任，剩余部分由市镇按照市政府审定的方案分成。

(二) 积极探索轨道交通站场综合体上盖开发采用配建盖板和轨道站场等形式公开出让的供地机制。

**第十五条** 轨道交通上盖融资地块，可将与轨道工程统一联建的相关要求纳入供地条件，实行“带设计导则”“带技术方案”“带建设条件”招标拍卖挂牌出让，支持轨道交通投资建设主体通过土地招拍挂取得土地使用权，自行或与公开择优选取的合作单位联合成立合资公司，进行项目开发，以提高轨道交通投资建设主体的市场化运作水平和自我造血能力。

**第十六条** 根据投融资平衡方案，市轨道交通投资建设主体接收的 TOD 范围内已批未建经营性用地容积率调整政府分成物业、TOD 范围内城市更新项目政府分成物业，其经营收益用于平衡轨道交通项目全生命周期资金需求。

**第十七条** 城市轨道交通的票务、广告、通信、物业等经营性收入不纳入轨道专项资金，但纳入投融资平衡方案管理。轨道站点通道接口使用费由市轨道公司进行收取和使用，市轨道交通局负责监督。

**第十八条** 完善轨道交通运营服务补贴制度，优化补贴范围和计算方式。

## 第五章 保障措施

## 第十九条 职责分工。

（一）市轨道交通局是城市轨道交通建设投融资工作的主管部门，会同轨道交通投资建设主体开展城市轨道交通建设投融资方案研究，组织编制投融资平衡方案；监督投融资平衡方案资金的使用，评估投融资平衡方案的实施，会同市财政局对轨道专项资金的筹集、分配、使用进行管理和监督；负责制定轨道沿线土地资源的控制制度，完善我市轨道交通站点 TOD 开发相关配套文件；负责统筹协调沿线镇街落实土地供应责任，确保用于平衡投融资方案的土地足额供应。

（二）市财政局配合市轨道交通局对轨道专项资金的筹集、分配、使用进行监管，审核投融资平衡方案，为项目建设运营和土地开发提供资金支持。

（三）城市轨道交通投资建设主体负责轨道交通建设项目资本金以外部分的融资，围绕“以地筹资”的中心工作，积极参与 TOD 土地综合开发，开展 TID 项目开发策划和规划设计等前期研究工作，实现综合开发效益最大化，更好地支撑城市轨道交通项目的建设运营。

（四）市发展改革局协助做好与上级发展改革部门有关城市轨道交通规划和建设等方面的沟通衔接工作，负责城市轨道交通工程的投资计划安排。

（五）市自然资源局负责将城市轨道交通建设用地以及

TOD 综合开发用地纳入国土空间规划编制中统筹安排；支持依法开展轨道站场综合开发区域的三区三线调整工作；支持轨道交通主体工程用地二次收储和复合开发的用地规划调整。

（六）市土储中心协助市轨道交管局根据投融资平衡方案制定土地储备和出让计划并督促相关镇街（园区）予以落实。

（七）属地镇街（园区）落实土地收储的责任和按照一定机制分担轨道交通项目出资责任，与市轨道交管局、城市轨道交通投资建设主体单位签署供地责任书，根据责任书和 TOD 土地综合开发规划提供用于平衡投融资方案的用地，并负责落实经营性用地开发需满足的教育、绿地、市政等控规要求的配套设施。

## **第二十条 风险控制机制。**

（一）厘清各方责任。城市轨道交通投资建设主体负责轨道交通建设及运营成本管控。其中，除因政府调整方案外，施工成本超支风险应由轨道交通投资建设主体自行承担，受客流影响的运营收入风险由政府 and 轨道交通投资建设主体共同承担。

（二）建立定期评估机制。根据市场变化对轨道交通项目的建设运营成本、土地开发预期收益和对应资产价值的影响，市轨道交管局会同轨道交通投资建设主体定期评估投融资平衡方案的实施情况，并进行动态调整完善，保持项目全周期收支

平衡。

（三）完善内控体系。轨道交通投资建设主体应严格按照有关规定，建立健全内部风险控制体系，定期向市轨道交通局、市财政局报送公司财务报告。

## 第六章 附则

**第二十一条** 本办法由市轨道交通局和市财政局负责解释。此前有关规定与本办法不一致的，以本办法为准。

**第二十二条** 本办法自颁布之日起实施，有效期5年；同时《东莞市人民政府关于印发〈东莞市轨道交通建设投融资管理办法〉的通知》（东府〔2018〕27号）废止。

公开方式：主动公开

---

抄送：市委直属各单位，市人大办，市政协办，市纪委办，市中级人民法院，市检察院，省属有关单位。

---

东莞市人民政府办公室综合一科

2023年10月30日印发

---