

杭州市人民政府办公厅关于 印发杭州市城市轨道交通 TOD 综合开发 高质量发展实施细则的通知

杭政办函〔2025〕59号

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

《杭州市城市轨道交通 TOD 综合开发高质量发展实施细则》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

杭州市人民政府办公厅

2025年12月19日

（此件公开发布）

杭州市城市轨道交通 TOD 综合开发 高质量发展实施细则

为进一步推动我市城市轨道交通 TOD 综合开发高起点规划、高标准设计、高品质建设，根据《城市公共交通条例》、《国务院办公厅关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》（国办发〔2018〕52号）、《浙江省人民政府办公厅转发省发展改革委关于推动浙江省轨道交通健康可持续发展意见的通知》（浙政办发〔2021〕52号）、市委市政府《关于推进轨道交通可持续高质量发展的实施意见》等文件精神 and “人民城市人民建、人民城市为人民”的建设理念，结合我市实际，制定本实施细则。

一、总体要求

（一）本实施细则所称城市轨道交通 TOD 综合开发（以下简称 TOD 综合开发），是以城市轨道交通站点或车辆基地为核心，构建轨道交通场站与其他交通设施无缝衔接、地上地下空间充分利用，轨道交通功能与商务、商业、文化、教育、医疗、居住、产业等城市综合服务功能有机衔接的一体化功能区。

（二）本市行政区域内 TOD 综合开发规划管理、土地供应、开发管理等工作，适用本实施细则。

（三）实施 TOD 综合开发的站点和车辆基地区域，其规划用地范围按如下原则划定：站点区域按照一般站点中心外半径 500 米左右、换乘站点及重点站点中心外半径 800 米左右确定；车辆

基地区域按照包括车辆基地本体工程用地及周边不低于本体工程用地规模两倍的开发用地确定。车辆基地选址应在城市配套服务相对成熟的近郊并设置站点。

（四）TOD 综合开发规划地块分为上盖地块和毗邻地块。上盖地块是指利用轨道交通站点、车辆基地立体空间建设的地块以及周边不能单独规划建设的地块，具体范围应根据站点出入口数量、分布和地块实际情况确定；毗邻地块是 TOD 综合开发规划用地范围内除上盖地块以外的地块。

（五）加强跨部门工作协调，将 TOD 综合开发工作纳入杭州市铁路和城市轨道交通可持续高质量发展联席会议议事范畴。主要责任单位分工如下：

1. 市发展改革委牵头做好综合协调，并负责制定年度 TOD 综合开发项目实施计划；

2. 市规划资源局负责 TOD 综合开发专项规划、沿线用地详细规划的编制和报送审批，上盖地块用地选址论证报告审查，土地储备、土地供应等工作；

3. 市建委负责城市更新工作中涉及 TOD 综合开发的协调推进等工作；

4. 市住保房管局负责 TOD 综合开发涉及保障性住房项目实施计划的编制及督促落实等工作；

5. 市地铁集团配合做好 TOD 综合开发相关规划的编制，参与上盖地块业态策划、开发建设等工作；

6. 属地政府（管委会）等做地主体负责做好 TOD 综合开发上盖地块用地选址论证报告编制及报送审批、前期推进、项目招商、建设保障、社会稳定等工作。

其他单位按照职责分工做好相关工作。

二、规划编制与管理

（六）TOD 综合开发规划管理包括专项规划、沿线用地详细规划和上盖地块用地选址论证。

专项规划与城市轨道交通线网规划（含调整）同步编制和报审，主要内容包括发展目标、总体布局、站点 TOD 分类分级开发利用方案及规划控制引导等。

沿线用地详细规划与城市轨道交通建设规划同步编制和报审，主要内容包括规划目标定位、重要节点的空间布局、用地性质和指标调整、地下空间一体化、人防统筹建设、公共交通衔接、景观环境设计等。沿线用地详细规划成果应与单元详细规划做好衔接。对于换乘站及重点站，应通过开展城市设计等方式确定规划相关内容。

上盖地块用地选址论证与城市轨道交通线路可行性研究报告同步编制，并在可行性研究报告批复后 6 个月内完成审查。主要内容包括建筑业态及平立面布局、交通接驳设施配置等，上盖地块选址论证报告深度应满足提前实施相关预留工程的需要。

（七）在 TOD 综合开发相关规划编制过程中，应加强公众参与。规划草案应依法公示，并充分征求专家和公众意见。

(八) TOD 综合开发用地的规划管理技术规定如下:

1. 容积率管理。本着优地优用、节约集约用地原则，鼓励高强度开发，除住宅用地外，其他地块在符合相关规定并履行相应程序的前提下，可进行规划指标调整。

2. 绿地率管理。除住宅用地及商住混合用地的住宅部分外，其他地块的绿地率经论证确实达不到相关规定的，可在相应 TOD 综合开发范围内整体统筹平衡，并在相应单元详细规划中落实并同步建设，具体按照《杭州市城市绿化管理条例》等要求执行。

3. 标高管理。上盖地块在满足消防安全和规划等要求的情况下，可分层设置场地标高。

4. 机动车停车位配建。车辆基地上盖地块为含住宅等多种性质混合的用地，除保障性住房及教育、文化、医疗、体育等民生保障类设施外，其余建筑物停车位配建总规模可小于各单种性质建筑物配建停车位规模总和，但不应低于各其余性质建筑物需配建停车位总规模的 80%。所需访客车位和共用车位可在上盖地块范围内统筹布置。

5. 非机动车停车位配建。鼓励配建对外开放的非机动车停车场(库)，利用地下空间设置的，进出坡道应靠近轨道交通站点出入口布置。

6. 保障性住房建设。鼓励区位、交通条件较好的 TOD 综合开发项目建设保障性住房。新建保障性住房地块应为住宅用地，并按照规定配套建设学校(学位)等公共服务设施。宿舍型保障性

租赁住房项目所在或相邻规划单元内已有公共教育、行政管理和公园绿地等设施且能满足服务需求的，上述设施可统筹平衡。

7. 建筑消防。车辆基地 TOD 综合开发项目建设工程符合开展特殊消防设计情形的，应当按照《建设工程消防设计审查验收管理暂行规定》等执行。

8. 人防建设。符合易地建设认定标准的上盖地块，其防空地下室应配建面积可在相应 TOD 综合开发用地范围内统筹平衡，并在相应单元详细规划中明确。由建设单位或主要做地主体牵头编制人防设施统筹建设方案或修建性详细规划，并在先期建设项目中修建防空地下室。具有相应抗力等级或符合人防相关规划要求的地下连通道面积，可抵扣应建防空地下室面积。

除上述外，其他技术规定按照《杭州市规划和自然资源局印发关于优化建设项目容积率及相关指标计算规则的通知》（杭规划资源发〔2024〕49号）等其他现行有效的标准执行。

三、用地管理

（九）结合站点和车辆基地发展特色和功能定位，合理确定 TOD 综合开发用地出让起始价，挂牌出让时不设置任何排他性条款，以吸引更多市场主体参与开发。

（十）TOD 综合开发用地优先纳入经营性用地土地储备三年滚动计划。下一年度 TOD 综合开发用地供应计划应于当年四季度编制。

（十一）结合站点和车辆基地所在区域的城市功能定位和市

场需求，支持 TOD 综合开发范围内商业商务用地在不同业态之间合理转换。

（十二）对于具备较好开发条件的上盖地块，应按照“一体规划、同步建设”原则，力争在轨道交通工程开工前公开出让，出让时将轨道交通相关设施建设要求纳入《建设条件须知》。对于确因市场因素难以与轨道交通工程同步建设的上盖地块，相关预留工程应由做地主体按照既定设计方案与轨道交通工程同步实施，相关费用纳入地块做地成本。

（十三）探索建立以三维地籍为核心的土地立体化管理模式，细化地上、地表、地下土地使用边界和权益，在出让条件或其他出让前文件中明确其设计、产权、建设和运维主体。

四、开发管理

（十四）TOD 综合开发范围内涉及城市更新项目的，应统筹城市更新的相关政策，联动推进实施。

（十五）鼓励车辆基地 TOD 综合开发采用盖上空间与落地区一体化出让。

（十六）土地出让金各项计提按照有关规定执行。

（十七）鼓励空间一体化互连互通，统筹考虑轨道交通运营安全、开发效益及公共服务需求，TOD 综合开发范围内的地块应通过地下通道、空中连廊、地面步行系统等方式加强空间衔接，实现“应连尽连”。

（十八）鼓励 TOD 综合开发项目纳入市重点建设项目名单，

按照相关规定享受用地支持、优化审批、配套服务等政策支持。

（十九）鼓励各市场主体创新融资模式，科学运用资产证券化等多元融资手段拓宽融资渠道。

（二十）对 TOD 综合开发定期开展项目后评价，对建设开发程序、工程技术、经济效益、社会影响、运营管理等方面进行评估。

五、附则

城市轨道交通存量场站、铁路客货站、动车运用所、市域轨道交通场站、城市公共交通场站、公路客运站等交通枢纽综合开发可参照本实施细则执行。

本实施细则自 2026 年 1 月 20 日起施行，由市发展改革委负责牵头组织实施。